從資訊自決與資訊隱私的概念區分

評「電腦處理個人資料保護法修正草案」的結構性問題

邱文聰[1]

一、修法，豈僅需要解決「個資外洩」的法制與執行問題

現行「電腦處理個人資料保護法」問題叢生，不足以妥適保護個人權益，早已為人詬病，而修正「電腦處理個人資料保護法」之議，近來也已成為敦促加強個資保護者的一般共識。最早的修正草案從民國 94 年首次提出於第六屆立法院之後，歷經民進黨執政時期立院的數個會期，而今更在第七屆立法院重行提出「電腦處理個人資料法護法修正草案」（以下簡稱「修正草案」）。然而，制訂公布並施行於民國 84 年的現行法缺失究竟何在，卻似乎沒有進行過任何系統性的調查或理論性的反省研究，以致於修法應該怎麼修，甚至個資保護的價值目的何在，「修正草案」是否已妥適回應這些價值需求，仍然是未解的疑問。

不可否認地，現行法下的資訊安全缺漏是促成此波修法背後的一個重要成因。企業個資外洩的嚴重程度，使得「消費者資料外洩」成為行政院消保會與產、官、學及民間消保團體所共同評選「2007 年十大消費新聞排行榜」的榜首，但不遑多讓的是，政府機關所蒐集與保存之民眾個人資訊，也三不五時因資訊安全上的各種疏失而傳出外洩的情事。企業與政府機關的個資外洩事件極易成為各方的關注焦點，也逐漸侵蝕民眾對企業與政府維護資訊安全能力的信心，並影響正常的商業與政府施政活動的進行，[2] 迫使當局必須提出修法策略以為因應。

造成現行制度中資訊安全缺口的主要原因之一，是現行「電腦處理個人資料保護法」的保護客體僅及於「電腦處理」之個人資料，同時在公務機關與非公務機關的適用主體分類下，非公務機關中又僅有特定的八大類行業始受到現行法的規範，有限的適用範圍使得現行法對個資的保護明顯不足。例如，常見的購物頻道外洩客戶資料，因購物頻道不屬於法定八大類行業，除了仍必須擔負的傳統民事賠償責任之外，並不受到「電腦處理個人資料保護法」中其他相關規定的特別約束；又如現金卡代辦公司，雖屬受規範之行業，但倘若現金卡申請書中客戶之個人資料仍未以電腦加以處理，其並不在現行法的保護範圍之內。凡此皆使得修正現行法以擴大適用（主體、客體）範圍的制度變革，擁有相當的社會支持力度。

---

[1] 中央研究院法律學研究所助研究員，美國維吉尼亞大學法學博士。

[2] 根據 ALS/NII 產業發展協進會最新完成的「2007 台灣網路安全信心調查」，民眾對於「業者保護個資」表示沒信心的比例高達 63.1%，而對「政府保護個資」表示沒信心的比例也有 45.2%。請參見 ALS/NII 產業發展協進會，「2007 台灣網路安全信心調查」，<http://www.als.org.tw/article/new_ paper_sg.asp?id=168>.

目前的「修正草案」，也的確具體回應了此一要求。

但除了因適用範圍過於狹隘所造成的資訊保護缺口外，現行法在法律執行面上欠缺一個統一事權的主管機關對個資保護進行理念的推行與有效執法，其實也是個資外洩事件層出不窮卻無能遏止的可能原因之一。在資訊保護的管制架構上，現行法並未規定單一的主管官署，僅賦予法務部曖昧不明的協調聯繫角色，其餘事項則言委諸八大行業的各自中央目的事業主管機關負責。在現行法的有限適用（主體、客體）體制下，這樣的管制架構所能發揮的管制能量也許還算勉能支應，不同機關在執法上所存在的潛在衝突也不至於太過明顯。然而當「修正草案」擴大了個資法適用主體的範圍，使受規範的事物領域不再限於八大行業所涉及的少數目的事業主管機關時，「修正草案」卻反其道地將法務部原即十分有限的執掌完全刪除，全部改由各中央目的事業主管機關（或地方政府）進行多頭馬車式的分散管制。此一修法方向引起極大的批評：表面上「修正草案」使行政院所屬的所有相關機關（及地方政府）皆擔負起個資保護的管制重任，實則事權分散，在欠缺對個資保護的既存共識下，更不利執法上的統合；另一方面，「修正草案」所規劃的新管制架構對於公務機關本身在蒐集、處理與使用個人資訊的作為，也依舊全然不予監督控管。要彌補個資保護在法律執行上的缺陷，最直接有效的方式或許是仿效世界潮流，設立一專責獨立之個人資訊保護主管機關以進行外部管制，同時也宜在公務機關與特定的非公務機關內設置內部的資訊保護官，職司第一線個資保護的日常內部治理。

對現行法下的資訊安全缺口進行法制面與執行面上的各種修補，固然刻不容緩，但將修法之必要性聚焦在解決個資外洩問題的主流論述，卻未能體認到，真正造成威脅的不僅只是管制末端的資訊安全議題，而是從蒐集、處理與利用一路下來對個人資訊權益的侵蝕。忽略對現行法所存在較諸資訊安全更迫切的結構性問題的檢討，使得依循主流論述所提出的「修正草案」實際上也承繼了現行法既已存在的結構困境，而未能藉修法之良機進行必要的調整。本文主張，這個結構性困境是因為，現行個資法與「修正草案」對幾個重要概念的認識錯誤，而造成對個資保護之價值目的的設定錯誤所使然。

長久以來以德國為典型的「資訊自決權」(informationelles Selbstbestimmungsrecht) 與美國法下之「資訊隱私權」(information privacy)，究竟是否同指一事，普遍並未受到法學界太多的關注。[3] 這固然一方面出於「資訊自決」與「資訊隱私」二者，同屬晚近繼受於外國之法律概念，其內涵為何往往因繼受過程之郭公夏五而可能佚失偏差，卻未予查考。另一方面，即使繼受母國對於「資訊自決」與「資訊隱私」之概念，也常未詳究其細緻之區別，使得二者

[3] 國內少數對此問題之論述請見李震山，〈論資訊自決權〉，載《李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集：現代國家與憲法》，月旦出版社，1997 年 3 月初版，頁 722-24。

往往被相互替換，混而一談。[4] 然而，「資訊自決」與「資訊隱私」是否同屬一事，或者各自雖具有不同之價值內涵但應同時成為個資保護法所應保障的對象，實際上卻深深影響個人資料保護法制的立（修）法方向。現行個資法以及行政院所提出的「修法草案」所存在的結構性問題，有相當程度其實導因於對「資訊自決」與「資訊隱私」之概念的理解謬誤，忽略了「資訊隱私」在「資訊自決」所維護的個人行為自由之外，所具有額外的規範性意涵，而未能在制度設計上予以妥適回應。同時，未能在個人資訊保護法中給予「法治國原則」應有的定位，也是困境的另一成因。

二、概念釐清：「資訊自決」、「資訊隱私」與「法治國原則」

一般多認為，保護個人資訊的用意在於，透過對資訊流通的管制，以賦予個人對於與其自身相關的資訊，能擁有決定在何種範圍內、於何時、向何人、以何種方式加以揭露或處分使用的自主權，此即賦予個人對個人資訊得擁有自我決定之權。「資訊自決」乃是其他更一般性之「自我決定權」(Selbstentscheidungsbefugnis)的一種特殊型態，自我決定的對象是與個人相關的資訊。「資訊自決」雖然重在對個人資訊的自主控制可能性，但對於資訊與個人間所存在之關連究竟對個人（人格）具有何種意義，並非其關切之重點，因此只要與個人相關之任何資訊，都具有成為「資訊自決」對象的資格。另一方面，「資訊自決」既重在對個人資訊處分使用的自主控制可能性，只要此等處分使用權未受到外在的壓抑、限制與阻礙，也就是資訊的處分使用只要已獲得個人的同意，「資訊自決」即得謂已受到保障。

這樣的「資訊自決權」事實上就是一種「行為自由」，用以對抗對個人處分使用其個人資訊之「行為自由」的外在妨礙。個人的「行為自由」雖然一般而言受到憲法與法律的保障，但往往也必須與相衝突的其他法益進行利害權衡，以決定個人行為自由的可容許範圍。這種權衡的最典型操作公式即是古典自由主義者約翰彌爾(John S. Mill) 所提出「避免他人之傷害乃是對個人自由加以限制的唯一正當理由」的「傷害原則」(harm principle)：[5] 當僅關乎個人自己時，個人行為自由獲得絕對保障；當行為自由之行使牽涉一己以外之他人時，則必須以不侵害他人之權利為行為自由的界限。因此「資訊自決」做為一種「行為自由」，同樣也必須面對這種法益權衡，在必要時予以限制。其他常見的與「資訊自決」相衡量的相對利益包括追求政府施政可信賴性的資訊公開利益、[6] 維護極其重大之國

[4] 對於類似現象的部分批判 see, *e.g.*, W.A. Parent, *A New Definition of Privacy for the Law*, 2 L. & PHIL. 305-338 (1983); Raymond Wacks, *The Poverty of Privacy*, 1980 L. QUARTERLY REV. 96.

[5] *See* JOHN STUART MILL, ON LIBERTY 52 (Edward Alexander ed. Peterborough, Ont.: Broadview Press, 1999)(1869).

[6] 請參見廖福特，〈兩難？共存？--國家處理個人資料與資訊隱私權保障之糾葛〉，載《二十一世紀公法學的新課題：城仲模教授古稀祝壽論文集》，新學林出版社，2008 年 9 月，頁 255-282。

家或整體安全的利益等。法律經濟分析學者甚且認為賦予個人決定是否揭露一己之資訊是給予交易一方當事人隱瞞交易事實的行為自由，因此從維護公正交易的觀點而言，這種「行為自由」實不應獲得太多的保障。[7]

世界各國的個人資訊保護法制，即使在用語上有所出入，但至少都會以「資訊自決」概念所揭櫫的資訊自我控制精神作為其理念的核心指導原則。以美國為例，雖然到目前為止都還沒有一部涵蓋所有領域的普遍性個資保護法，但美國卻也是最早對資訊社會可能造成個人權益侵害有所警覺的國家之一。早在 1973 年，當時的聯邦住宅暨教育福利部(DHEW)即針對將個人資訊儲存於政府電子資料庫中所可能產生的疑慮，做成一份影響深遠的報告，並在該報告首次提出「公正資訊處理原則」(fair information practice principles)的概念。此等原則稍後影響了 1980 年「經濟合作暨發展組織」(OECD)「關於個人資料之國際流通暨隱私權保護指導原則」(Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)，以及 1995 年歐盟的「個人資料保護指令」(Directive 95/46/EC)。[8]「公正資訊處理原則」包含五個主要的子原則：(1)通知/知情原則 (2)選擇/同意原則 (3)接近/參與原則 (4)資訊整全/資訊安全原則 (5)執行/救濟原則。[9] 各國或各種引述「公正資訊處理原則」之國際規範所揭示的具體子原則或有些許差異，[10] 但一般認為其中最核心的仍然是對個人處分使用個人資訊之自我決定權的尊重與保護。

那麼，前述大體上已為法學界所熟悉的「資訊自決」概念，難道不就是個資保護法制所欲保障的唯一價值嗎？「資訊隱私」難道還包含其他有別於「資訊自決」所指涉的價值內涵，而必須額外予以斟酌？針對這些問題我們可以先簡單地說，倘若做為「行為自由」的「資訊自決」就是美國法律學者朗納德沃金(Ronald Dworkin)所稱的「執照式的自由」(liberty as license)，是一種免除對個人行動之外在限制的單純消極自由概念的話，那麼「資訊隱私」可以說就是德沃金所稱的「人格獨立性的自由」(liberty as independence)。[11] 「資訊隱私」雖然亦以個人資訊之保護為其權利之外顯態樣，然而其所關切的是特定之個人資訊與個人之人格(personhood)或主體性(subjectivity)之形成間的緊密關連性。美國聯邦最高法院 O'Connor 大法官、Kennedy 大法官與 Souter 大法官在 *Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v. Casey* 一案中所闡述的隱私權概念，即以人格權之保

---

[7] *See* Richard A. Posner, *Privacy, Property Rights, and Misrepresentations*, 12 GA. L. REV. 455, 457 (1978).

[8] *See* Marc Rotenberg, *Fair Information Practices and the Architecture of Privacy (What Larry Doesn't Get)*, 2001 STAN. TECH. L. REV. 1.

[9] FEDERAL TRADE COMMISSION, AN EXPLANATION OF CORE FAIR INFORMATION PRACTICE PRINCIPLES, *available at* <http://www.ftc.gov/reports/privacy3/fairinfo.htm>.

[10] 例如 OECD 的指導原則所列出的八個子原則為：(1)蒐集限制原則 (2)資料品質原則 (3)目的特定原則 (4)使用限制原則 (5)安全確保原則 (6)公開原則 (7)個人參與原則 (8)責任原則。

[11] *See* RONALD DWORKIN, *Liberty and Liberalism*, *in* TAKING RIGHTS SERIOUSLY 259, 262-64 (Cambridge, NA: Harvard Univ. Press, 1977)

障為其核心。[12]

事實上國內學者在介紹「資訊自決」之概念時，也多半會提及其與人格權間的關連。[13] 然而，「資訊自決」做為一種「行為自由」，固然與其他「行為自由」一樣都是一般人格權之表現形式，予以不當限制將使個人之人格無從透過外在之行動予以表現，而受到壓抑侵害。但除此之外，何以保護個人資訊可以與人格形成或人格之自由開展產生關連，卻並未被法學者認真對待。造成這個困境的主要原因在於，對人格如何形成的一種特定的描述性理解。這個描述性理解基本上所採取的是「本質主義」(essentialism) 而非「建構主義」(constructivism, constructionism) 的立場，亦即人格之形成是依據一套個人自主選定的劇本而行的戲碼；自己想要變成什麼樣的人，就如同自己想看什麼電影、想聽什麼音樂、想穿什麼衣服一樣，是自我可以選擇決定的。人格自我形成權或人格自由開展權的規範價值就在保障個人這樣的選擇自由。因此在「本質主義」的觀點下，「個人資訊」與人格形成間的關連，就在於「個人資訊」是人格形成或開展的作用對象，就如同「電影」、「音樂」、「衣服」，也同樣都是人格形成或開展的作用對象。憲法人格權理論的這一個側面經常被未加質疑地接受為理所當然的至明之理。

然而，「知識/權力」對人格的生產形塑作用卻不容否認與忽視：它同時提供了自我認識與自我批判的基準。「知識/權力」對人格的生產形塑作用事實上是人格形成過程中無從避免的影響；描述性預設或規範性期待一種真空且全然不受干擾的人格形成過程，既昧於現實也無助於發展一種更具實益的人格權概念。關鍵在於，肯認「知識/權力」對人格不可避免的生產形塑作用後，保障人格形成或自由開展的「隱私權」，其內涵便不在於指控此種生產形塑作用的存在並賦予個人消極抵抗權，而在於積極地要求「知識/權力」的生產必須在人格形成的內在領域提供一種自由而非僵化的自我認識基準。在此一理解下，「資訊隱私」與人格形成自由間的更有機關連即不再是保障「個人資訊」做為一種個人自主決定的被決定對象，而在於對蒐集使用個人資訊進行分析以產出與人有關之各種圖像的「知識/權力」生產活動，進行必要的制衡，以盡可能地避免「知識/權力」之生產透過人之圖像的提供，在人格形成的內在領域中造就過於僵化的自我認識基準。

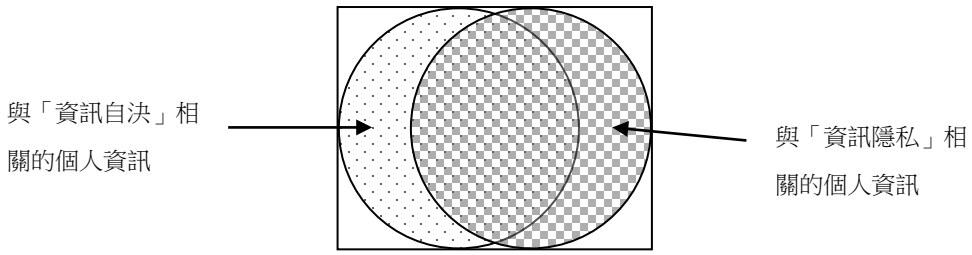
綜而言之，「資訊自決」保障個人外在行動的自由，「資訊隱私」則維護個人人格內在形成的彈性空間。「資訊自決」與「資訊隱私」的不同內涵與性質形成各自不完全相同的保護射程範圍。「資訊隱私」為了保障人格內在形成的空間，

[12] 505 U.S. 833, 851 (1992) ("[Privacy rights] involv[e] the most intimate and personal choices a person may make in a lifetime, choices central to personal dignity and autonomy…. At the heart of liberty is the right to define one's own concept of existence, of meaning, of the universe, and of the mystery of human life. Beliefs about these matters could not define the attributes of personhood were they formed under compulsion of the State.").

[13] 請參見例如李震山，前接註 3 引文，頁 724-29。

必須針對蒐集利用個人資訊以進行「知識/權力」生產的各種活動予以約束控制，而不僅因外在行動自由未受壓抑箝制即輕易鬆手，因此，即使「資訊自決」未受侵害，「資訊隱私」也不必然就可謂已獲得保障。反之，雖然只有被蒐集利用於「知識/權力」生產上發揮人格形塑作用的「個人資訊」，才是「資訊隱私」透過個人資訊保護法制予以保護的對象，但任何與個人相關的資訊在理論上卻都可以成為「資訊自決」的保護客體。因此，當購物頻道、銀行將客戶之金融個資外洩，致使詐騙集團在未經個人同意下使用個人資訊進行詐財，固然因為違背資訊主體的資訊自決權而使個人被客體化，然而在此真正關鍵的恐怕還是因為詐騙而遭侵害或威脅的個人財產利益。詐騙集團盜取個資雖然偶爾也對特定個人進行詐財以外的生活騷擾，但其最主要的目的在於獲取不當的財產利益，而不在於透過監視網絡的建立對個人主體性的形塑進行操弄與影響。倘若將「資訊隱私」等同於「資訊自決」，事實上將會不必要地將所有的個人資訊保護課題都提升到保障人格形成之「資訊隱私」的高度。

圖一 個人資訊保護法下應受保護的個人資訊範圍



從「資訊隱私權」角度出發的個人資訊保護法制，將賦予「公正資訊處理原則」以新的意涵，例如，「經濟合作暨發展組織」的個資保護指導原則中的「蒐集限制原則」、「目的特定原則」與「使用限制原則」，除了保障個人的資訊自決外，其實也具有限制資訊控制者之資訊作為的獨立功能，以便將其所進行的「知識/生產」活動控制在限定的範疇。同時，為確保「知識/權力」生產所製造的人之圖像不至於對個人在人格形成上造成過份僵化的影響，蒐集或使用目的本身的妥適性，也必要受到檢驗與相當的節制，而非可放任所有經限定的蒐集或使用目的，因此「目的妥適原則」的實質要求也有於目前「公正資訊處理原則」的程序性要求外，獨立存在的必要。

「資訊隱私」對於「知識/權力」形塑個人人格主體性的關注，使得從「資訊隱私權」觀點出發較之從「資訊自決權」出發的個人資訊保護，對國家或私人操弄個資的資訊作為，有更高的敏感度。值是之故，在限制國家的「知識/權力」生產活動上，「資訊隱私權」也與「法治國原則」在防止國家濫權的各種要求上，有更多的親近性。耶魯大學法學院教授 Jed Rubenfeld 即認為隱私權之目的乃在

於防止政府對個人生活形成全面性的宰制(anti-totalitarian thesis of privacy)。[14] 限制國家權力固然也對個人自主決定權提供了保障，因為不受節制的極權政府往往也恣意干涉或壓制個人外在行為的自由。但法治國原則對國家權力的限制，更在個人行為自由未直接受侵害的情況下，要求權力的行使仍不得恣意且須符合一定的要件。[15] 「法治國原則」在限制國家資訊作為上除了同樣展現於上述「公正資訊處理原則」中的「目的特定原則」與「蒐集使用限制原則」外，「法治國原則」的另一個基本要求即是法律保留原則。法律保留原則要求涉及人民權利義務事項的國家作為必須取得立法者明確的授權，不得僅以機關組織之法定執掌充作其合法作為的依據。因此，在個人資訊的蒐集處理與利用上，因為往往牽涉到個人的「資訊自決權」與「資訊隱私權」，國家的資訊作為必須有明確的法律上依據。然而，究竟法治國原則在國家資訊作為上的規範密度應該要求到何等程度？

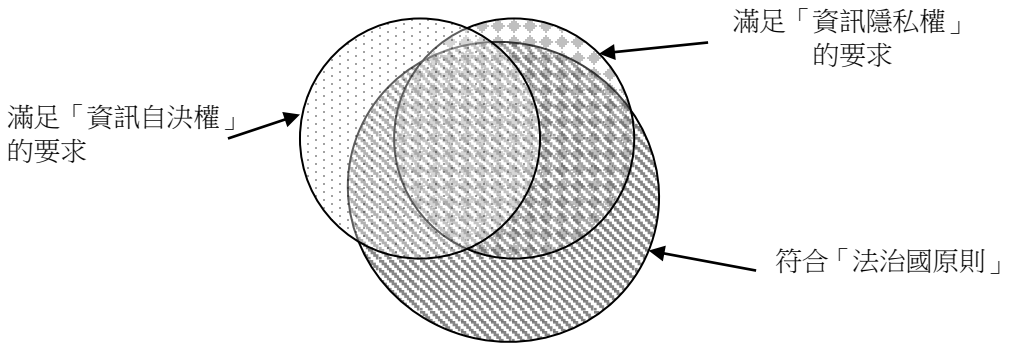
以戶政機關的資料蒐集為例，中華民國憲法第 108 條雖明訂「全國戶口調查及統計」屬中央立法事項，內政部組織法也將人口查記、戶口普查、戶口調查、人口統計資料之整理分析等事項，劃歸為內政部之執掌，但戶籍法本身對於戶籍登記與戶口調查統計，究竟可以向人民蒐集哪些特定的個人資訊，卻沒有任何明文規定或委由行政機關決定的授權規定。戶政機關實際上是依據戶籍法施行細則第 11 條規定，向人民蒐集包括「戶號、戶長姓名、當事人出生年月日、當事人及申請人姓名、國民身分證統一編號、住址」等在內的個人資訊進行戶籍登記。類似規定目前雖尚未受到挑戰，但並非全無合憲性的疑慮。另外又如台北市教育局於 2007 年起全面實施高中職以下各級學校結合悠遊卡的數位學生證，用以追蹤蒐集學童出勤與校內動向資訊，此一政策既未公開向學生或家長說明教育局在學生證數位化後，是否將自台北智慧卡公司取得學童在智慧卡公司中的個人資訊，或者台北智慧卡公司是否也將自教育局取得學童在學校或教育局中的個人資訊，更重要的是，蒐集學生出勤與校內動向的資訊作為，明顯欠缺法律的授權依據。不可否認地，政府機關在日常公務執行上蒐集個人資訊的作為幾乎無所不在，除了前述之戶政與教育領域外，舉凡公共醫藥衛生、警察、交通監理、工商管理、建築安全、兵役管理、公用事業服務之提供、國安情報調查等等，無一不涉及個人資訊的蒐集，倘若處處嚴格要求法律保留原則之貫徹，似乎可能阻礙各機關法定職務之順利履行。對個資法而言的更關鍵問題是，個資法做為一種「程序法」，並非如「作用法」之目的在給予各種正當的國家作為提供法律上的合法依據，而在於針對已取得作用依據的國家資訊作為，訂立程序上應謹守的各種規範。[16]

無論「法治國原則」在個資法中的具體內涵為何，「法治國原則」對國家權

[14] Jed Rubenfeld, *The Right to Privacy*, 102 HARV. L. REV. 737, 787 (1989).
[15] *See* RICHARD C. TURKINGTON & ANITA ALLEN, PRIVACY LAW 753 (St. Paul, MN: West Group, 2nd ed., 2002).
[16] 類似的區分也發生在有關「警察職權行使法」的法律定位爭論。

力在資訊作為上的控制作用仍僅為一種「程序性」的要求；相對地，「資訊隱私權」對國家透過個人資訊進行「知識/權力」生產的約束則是一種具「實質性」價值內涵的要求。因此，即使「資訊隱私權」與「法治國原則」在限制國家的「知識/權力」生產活動上具有親近性，仍不能完全以「法治國原則」取代「資訊隱私權」的作用。另一方面，在「資訊隱私權」與「法治國原則」的同步操作下，固然使得國家的資訊作為受到「資訊自決權」外的更多控制，即使在「法治國原則」無適用餘地的私人資訊處理活動上，維護個人人格內在形成彈性空間的「資訊隱私權」，也因為愈益普遍而綿密的私人「知識/權力」生產，以及此等「知識/權力」同樣將形塑人格主體性的考量下，仍必須允其發揮規制私人資訊處理活動的作用。在此「資訊隱私權」將是一種具第三人效力的權利，透過個資保護法制的具體落實而獲得確保。綜而言之，不論是國家或私人的資訊作為，原則上都僅有在同時滿足「資訊自決權」、「資訊隱私權」與「法治國原則」的前提下，始具有合法性。僅標榜「資訊自決權」而忽略「資訊隱私權」(或「法治國原則」)，將不足以保障個人在資訊社會中的完整權益。

圖二 蒐集處理利用個人資訊的可允許範圍



國內法學界對上述「資訊自決」與「資訊隱私」概念的區分，一般多未予詳究。即使如大法官在有關指紋建檔的釋字 603 號解釋中，以「資訊隱私權」做為其認定戶籍法部分條文違憲之依據，並提及「隱私權」對人格自由發展的重要性，但由於未能從「知識/權力」生產對人格形塑的面向來理解人格形成的過程，使得「資訊隱私權」一語在大法官的解釋文中所指稱的，也只是「保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權」的「資訊自決」概念。「指紋資料」此等個人資訊之蒐集與利用，何以會對人格開展構成危害，大法官也僅從指紋資料因具有可辨識個人身份之屬性成為抽象人格一部分加以論述，而未能切重要害地分析「指紋資料」的蒐集與使用，是否被用於「知識/權力」之生產，並製造某種僵化的人之圖像，因而對自由人格之形成造成影響。

然而，即使「資訊自決」與「資訊隱私」的區分，乃至於「一般自由權」與「隱私權」的區分，對國內法學界而言雖尚屬陌生，[17] 但倘若人格權之保障確為包括「資訊隱私」在內之「隱私權」保障的重點，而人格之形塑事實上也並非如「本質主義」所設想，則控制「知識/權力」之生產以保障個人人格內在形成的彈性空間，即為「資訊隱私權」的必要內涵，而不應與「資訊自決」所保障個人外在行動的自由相混淆。而個人資訊保護法制所能滿足的價值目標也不應僅限於確保個人的「資訊自決權」；它所具有維護「資訊隱私」的潛在能量實不應被忽視。

那麼行政院「電腦處理個人資料保護法修正草案」究竟在「資訊自決」的價值目標外，是否也妥適回應了「資訊隱私」的規範要求？或者至少在「資訊自決權」外，透過「法治國原則」的程序保障，盡可能地達成「資訊隱私」所追求的實質價值目標？

三、「修正草案」的結構性問題與解決方案之建議

從「修正草案」第 1 條開宗明義將本法之立法目的定位為「為規範個人資料之蒐集、處理及利用，以避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用」來看，「修正草案」所設定的個資保護價值目的至少在人格權之完整保障上，的確可以理解為包括保障使人格得以透過外在行動自由而外顯表現的「資訊自決」，與維護個人人格內在形成彈性空間的「資訊隱私」二者。然而「修正草案」雖然與現行法皆高舉人格權保護之大纛做為個資法的最高指導原則，在實際的制度設計上卻未能對「資訊自決」的保障提供堅實的承諾，也完全未意識到「資訊隱私」價值的存在，復因未能對「法治國原則」之要求予以尊重，使得整部「修正草案」存在極為嚴重的結構性問題。

(1) 混淆當事人「資訊自決權利」與資訊蒐集處理利用者之「自我限制義務」的個資保護架構

「修正草案」沿襲現行法最主要的個人資訊保護架構，在資料蒐集與處理的不同流程階段，賦予資料當事人同意權，以期達到保障當事人「資訊自決權」的目的。例如「修正草案」第 8 條規定直接向當事人蒐集個資前、第 9 條規定蒐集非由當事人提供之個資時，原則上都必須告知當事人；第 15 條規定公務機關對

[17] 國內少數對隱私、自由、自主三個概念之區分進行探討的學者請參見陳起行，〈資訊隱私權法理探討—以美國法為中心〉，《政大法學評論》，第 64 期，2000 年 12 月，頁 311-316。陳教授分別依據 W.A. Parent 以及 Louis Henkin 的區分標準，將隱私界定為「免於政府入侵(intrusion)」、自由界定為「免於外在限制(external constraints)」、自主界定為「免於政府規制(regulation)」。然而可惜的是，陳教授並沒有進一步從他所謂「隱私保障的核心是人性尊嚴」這樣的觀點，將三個概念間的關係進一步加以澄清。

個人資料之蒐集或處理、第 16 條公務機關對個人資料在原特定目的外之利用、第 19 條非公務機關對個人資料之蒐集處理、第 20 條非公務機關對個人資料在原特定目的外之利用，以「經當事人書面同意」為一種許可要件。此外，第 3 條以及第 10 條至第 14 條所規定當事人就其個人資料享有之查詢閱覽權、複本提供請求權、補充更正權、停止蒐集處理利用請求權、刪除請求權等，也都是體現「資訊自決」的具體制度設計。

除了保障當事人「權利」的制度設計外，「修正草案」也從國家或私人在資訊作為上應履行之「義務」，安排個資保護的機制。對國家的資訊作為而言，這些「義務」當然是法治國原則的部分具體化，對私人的資訊作為而言，這些義務起碼也應該理解為「資訊隱私」在限制私人知識生產活動上的要求。此等「義務」的最簡明表述即是「修正草案」第 5 條「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關連」所揭示的「公正合法手段」、「目的特定」與「蒐集使用限制」義務。「公正合法手段」之義務有部分應會指涉回到對當事人「權利」之保障，有部分則與「目的特定」及「蒐集使用限制」義務有關。至於「目的特定」之作用其實也可被包含在較廣義的「蒐集使用限制原則」之中，因此，真正獨立發揮作用的當屬「蒐集使用限制」義務，其具體內涵在「修正草案」的數個規定中被陳明，例如，第 15 條公務機關蒐集處理個資、第 16 條公務機關在原特定目的外利用個資、第 19 條非公務機關蒐集處理個資、第 20 條非公務機關在原特定目的外利用個資等的作為，都必須受到一定條件的限制，而非可任意而為。

理論上，從當事人權利面而來的「資訊自決」要求與從資訊蒐集處理利用者之義務面而來的「蒐集使用限制」要求，[18] 應構成個資保護法中的**雙重保障機制**，共同為當事人資訊權益架構最佳之保障。實際上，「修正草案」與現行法卻將二者之功能相混淆，而瓦解了原應發揮作用的雙重機制。

現行法與「修正草案」將蒐集處理與利用個資的「限制性允許條件」與「當事人同意」二者並列，將「當事人同意」僅視為「限制性允許條件」中的一種，使得只要符合其他「限制性允許條件」，即不需取得「當事人之同意」，或者只要取得「當事人之同意」，則毋須顧慮是否滿足其他「限制性允許條件」的要求。例如「修正草案」第 15 條規定公務機關只要符合「執行法定職務必要範圍內」、「經當事人書面同意」、「對當事人權益無侵害」三種情形中之一種，即可進行個資的蒐集或處理。同樣地第 16 條也規定公務機關只要符合「法律明文規定」、「為

[18] 湯德宗教授在台灣法學會 2008 年年會上發表的「電腦處理個人資料保護法 2008 修正草案評釋」一文中，也意識到二者之不同，並指出將「『本人』權利與資料控制人應履行之各項資料管理『義務』混為一談」，在立法體例上並不妥適的問題。

維護國家安全或增進公共利益」、「為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險」、「為防止他人權益之重大危害」、「公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過處理後或依其揭露方式無從識別特定當事人」、「有利於當事人權益」或「經當事人書面同意」等七種情形中之一種，即可在原始蒐集之特定目的外利用已蒐集之個資。

「修正草案」允許以其他「限制性允許條件」替代「當事人同意」的制度設計，不但嚴重壓縮了「當事人同意」的作用空間，也顯然違背當事人的「資訊自決權」，[19] 因此若欲真正保障「資訊自決權」則必要將「當事人同意」置於所有「限制性允許條件」之上，將之視為所有資訊作為的必要前提條件。當然，「當事人同意」並非在所有情形皆實際可行。當「同意」事實上不可行(impractical)時，原則上雖即不應允許個資之蒐集處理與利用，但例外在所涉及（資訊自決以外）權益之侵害極微小，且告知或同意將妨礙重大利益時，考量到「資訊自決」與其他利益間之衡平，並非不許設定「免除同意之正當事由」。

至於，以「當事人同意」任意擴張資訊作為之可允許範圍的制度安排，雖美其名為尊重個人之「資訊自決」，但究竟是否會因為架空了「限制性允許條件」所能發揮節制資訊作為的功能，而違背「蒐集使用限制」義務背後的「法治國原則」與「資訊隱私」要求，則應進一步加以分析。就國家的資訊作為而言，遵守「法治國原則」應是最起碼的要求，也就是在個資法作為一種程序法的意義下，必須要求各機關應在法定執掌所授權之特定目的內進行，而不容許以當事人同意，任意擴張原不屬於機關法定執掌的資訊作用範圍。至於是否應更進一步要求國家所有的資訊作為在符合法定執掌的要求之外，還需另外取得個別作用法上的授權依據（法律保留原則）始得為之，則也許可依個人資訊的不同種類，進行不同的規範安排。此等依個人資訊之分類進行差別管制的作法，也與下述關於「蒐集使用限制原則」應如何適用於私人資訊作為有關。

就私人的資訊作為而言，雖然不受法治國原則的拘束，但仍可以從不同種類的個人資訊在「知識/權力」生產上的意義，而分別論斷允許以「當事人同意」任意擴張私人資訊作為之可允許範圍，是否會導致「資訊隱私」之侵害。對此，將個人資訊進一步劃分為一般性與敏感性個資，將有助於對不同種類之個資進行

[19] 支持「修正草案」此種設計的論者，可能會以「歐盟個資保護指令」第 7、8 條也僅將「當事人同意」與其他正當條件並列、歐洲多數國家也採取類似立法例為理由，而認為「當事人同意」並不具有優先性。然而，「歐盟個資保護指令」應在不違反「歐洲人權公約」(European Convention on Human Rights)第 8 條（隱私保障）的前提下被解釋與適用，乃是包括歐洲人權法院(ECHR)在內之各方的最新見解。因此當「當事人同意」並非事實上顯不可行時仍必須取得當事人同意，乃是正確之解讀方向。*See* Ségolène Rouillé-Mirza & Jessica Wright, *Comparative Study on the Implementation and Effect of Directive 95/46/EC on Data Protection in Europe: General Standards*, *in* THE DATA PROTECTION DIRECTIVE AND MEDICAL RESEARCH ACROSS EUROPE 125, 153-56 (Deryck Beyleveld et al. eds., Hants, UK: Ashgate, 2004).

不同的規範安排。亦即，對於在「知識/權力」生產上較不具積極意義的一般性個資，允許以「當事人同意」擴張私人的資訊作為可允許範圍，而將法條所規定之「限制性允許條件」僅視為**例示**規定；反之，對於在「知識/權力」生產上具有豐富意涵的敏感性個資，則必須以較高強度的保護規格，透過法定的**列舉**事由來限制私人的資訊作為。一般性與敏感性個人資訊的分類，對於國家的資訊作為是否應受到法律保留原則的更強約束，也同樣具有類似的規範區別實益。

(2) 徒具形式的「敏感性個人資訊」保護

「修正草案」有別於現行法，在第 6 條將個人資料中有關醫療、基因、性生活、健康檢查、政治意向、宗教信仰傾向及犯罪前科的部分，劃分為原則上不得蒐集、處理或利用的特種資料，[20] 一般對此則多稱為「敏感性個人資訊」(sensitive categories of personal data)。「歐盟個資保護指令」在其第 33 點立法理由(Recital 33)中特別說明給予「敏感性個人資訊」較高保護的原因在於，「此等資訊依其本質具有造成隱私或基本權侵害的能力」(data capable by their nature of infringing fundamental freedoms or privacy)。「修正草案」第 6 條對「敏感性個資」所提供「原則禁止」的特別保障，乍看之下似乎也與本文前段所述「國家對敏感性個資的資訊作為必須特別受到**法律保留原則**之拘束，私人對敏感性個資的資訊作為必須嚴格受法定**列舉**事由限制」的論點相吻合。然而由於「修正草案」在此再次混淆當事人之資訊自決權利與資訊蒐集處理使用者之自我限制義務的不同功能，使得「敏感性個資」之特別保障僅徒具形式。

依照「修正草案」第 6 條之規定，「敏感性個資」雖原則上不得蒐集、處理或利用，但只要符合「法律明文規定」、「法律未明文禁止蒐集、處理或利用，且經當事人書面同意」、「公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務所必要」、「當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料」、「公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生或犯罪預防之幕地，為統計或學術研究而有必要，且資料經過處理後或依其揭露方式無從識別特定當事人」等五種情形中之一種者，即可對之加以蒐集處理或利用。

此一規定所存在最嚴重的兩個問題是：第一，「當事人同意」必須是所有資訊作為的必要前提條件，始能真正保障「資訊自決權」，已如前述，因此立法上必要將「當事人同意」置於任何「限制性允許條件」之上。第 6 條僅將「當事人書面同意」當作第 2 款例外許可事由中的一個要件，其餘蒐集處理利用「敏感性個資」的例外情形皆無須以「當事人同意」為要件，無疑與「修正草案」第 1

[20] 「特種資料」為「修正草案總說明」當中的用語。在立法體例上，有關「特種資料」或稱「敏感性個人資訊」的「定義」，應宜一併於第 2 條「本法用詞定義」中加以規定；有關「特種資料」應如何「保障」，則宜分別於公務機關與非公務機關之不同資訊作為規範中（修正草案第 15、16 條與第 19、20 條）加以規定。

條所揭諸保障「資訊自決」的立法精神相違背。當然，即使應在原則上將「當事人同意」當作必要條件，也仍不妨礙可考量實際可行性而另行訂定「免除同意之正當事由」，亦已如前述。

第二，本條雖明訂「原則禁止」的規範，卻在第 2 款例外許可事由中規定「法律未明文禁止蒐集、處理或利用」時，只要經當事人書面同意，即可不受「原則禁止」的限制，使得「敏感性個資」是否真的受較高之法律保障，不免令人質疑。就國家的資訊作為而言，雖無法律明文授權，卻只要法律未明文禁止且經當事人同意，即可蒐集處理或利用「敏感性個資」的作法，明顯違背「敏感性個資」因受較高保護，國家對「敏感性個資」的資訊作為須受「法律保留原則」特別拘束的精神；就私人的資訊作為而言，第 2 款所定之例外許可事由也與私人對敏感性個資的資訊作為，必須嚴格受到「法定列舉」事由限制，以與一般性個資保護有所區隔的意旨相違背。簡言之，第 6 條第 2 款的存在，已完全淘空「原則禁止蒐集處理或利用敏感性個資」之規定的任何意義。

(3) 過份膨脹的學術研究特權

學術研究乃是人類文明得以進展的重要因素之一。與人相關的各種學術研究則仰賴蒐集個人資料，對之進行系統性分析，進而產生可普遍化知識。「修正草案」亦多處為學術研究目的而蒐集、處理或利用個人資訊的作為，提供規範依據，並賦予「學術研究」以下的特權：

> 第 6 條，「敏感性個資」之蒐集處理或利用，倘若係為「公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生或犯罪預防之目的，為統計或學術研究而有必要，且資料經處理後或依其揭露方式無從識別特定當事人」時，不受本條「原則禁止」規定之限制，且毋須經當事人同意，而排除當事人之「資訊自決權」；
>
> 第 8 條，對非由當事人提供之個人資料，其處理或利用倘若係為「學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究之目的而有必要，且資料經處理後或依其揭露方式無從識別特定當事人」時，即排除當事人受「告知」以行使其「資訊自決」的權利；
>
> 第 19 條，非公務機關對個資的蒐集處理若係為「學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究之目的而有必要，且資料經處理後或依其揭露方式無從識別特定當事人」時，毋須取得當事人同意，排除當事人之「資訊自決權」；
>
> 第 16 條，公務機關在原始蒐集目的外，如為「公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究之目的而有必要，且資料經處理後或依其揭露

方式無從識別特定當事人」時，不受「目的特定原則」之限制，得為特定目的外之利用；

第 20 條，非公務機關在原始蒐集目的外，如為「公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究之目的而有必要，且資料經處理後或依其揭露方式無從識別特定當事人」時，亦不受「目的特定原則」之限制，而得供作特定目的外之利用。

「修正草案」賦予「學術研究」此等特權，主要是凍結了當事人的「資訊自決權」、排除「目的特定原則」、「蒐集使用限制原則」等義務對資訊蒐集處理利用者的拘束，使「學術研究」在「修正草案」中幾乎不受任何制約。「修正草案」對此之說明主要以「當事人之資料經過匿名化處理，或其公布揭露方式無從再識別特定當事人者，應無侵害個人隱私權益之虞」，因此「基於資料之合理利用，促進學術研究發展，自得允許之」。然而，「修正草案」所賦予之學術研究特權，卻有以下幾點嚴重問題：

第一，「利用」匿名化個資進行學術研究，與學術研究之成果發表以匿名化方式揭露，乃屬不同之事。倘若學術研究之成果發表以匿名化方式揭露，卻非利用匿名化之個資進行學術研究，對當事人而言，顯然仍侵害當事人決定是否提供其個資予學術研究的「資訊自決權」，對當事人之「資訊隱私」亦仍生影響。只有在利用匿名化個資進行學術研究，而非僅成果發表之揭露以匿名方式為之時，始有進一步討論是否已毋須考量當事人權益受侵害之初步合理性。「修正草案」僅稱「資料經處理後或依其揭露方式無從識別特定當事人」即賦予學術研究特權，卻未清楚明辨此一區別。

第二，資料之「匿名化」至少可區分為「編碼」(coded) 與「永久去連結」(delinked)兩種方式。「編碼」是將原帶有個人識別資料的部分，以特定數字或文字碼予以取代，使無從直接識別資料所屬當事人之人別，但「編碼」仍保留對照個人識別資料的解碼方式，事實上仍有回溯辨別編碼所屬當事人之可能；反之，「永久去連結」則是放棄編碼後的對照解碼方式，使得回溯辨識編碼所屬當事人之可能性極其微小。「修正草案」中僅言「資料經處理後或依其揭露方式無從識別特定當事人」，並未清楚定義究竟是「編碼」或「永久去連結」。倘若僅為「編碼」，因仍有回溯識別當事人之可能，當事人權益至少有因遭辨識而受侵害之可能，排除當事人「資訊自決權」顯然不具有合理性；即使是「永久去連結」，也不意味學術研究之「知識/權力」生產即必然不會侵害「資訊隱私」，而可完全不受節制。

第三，「歐盟個資保護指令」僅在第 6 條第 1 項第 b 款中提到，以「科學目

的」處理或利用既已蒐集之個資，倘若法律已提供適當之保護機制，即可視為與原始蒐集目的相符。[21] 除此之外，「歐盟個資保護指令」也並未提供一般性的學術研究特權，可排除包括當事人「資訊自決權」在內的其他權利。「修正草案」擴張地賦予學術研究特權，並不具有比較法上的參考依據。

學術研究乃是「知識/權力」生產之最直接方式，原應觸動「資訊隱私」的最敏感神經。然而，「修正草案」不僅未意識到此而對學術研究利用個資進行「知識/生產」的活動進行必要的節制，更甚者尚且排除當事人之「資訊自決權」、架空「目的特定原則」與「蒐集使用限制原則」等義務對蒐集處理利用個資之學術研究者的拘束。這樣的「修正草案」已完全喪失保護個人資訊權益的功能。

(4) 修正建議

根據上述對「修正草案」之評釋，本文提出相關對應條文的修正建議如下：

第 15 條 （公務機關資料蒐集處理之原則）

公務機關對個人資料之蒐集或處理，應有法定執掌所授權之特定目的，並經當事人書面同意，於必要範圍內為之。

公務機關對敏感性個人資料之蒐集或處理，除應符合前項之規定外，非有下列情形之一，並經公務機關內資訊保護官之審查，不得為之：

一、為免除當事人或他人生命、身體、自由或財產上之危難所必要。

二、為進行與當事人有關之訴訟或其他民事、刑事或行政紛爭解決程序所必要。

三、為公共衛生、犯罪預防或科學知識之目的，進行調查、統計或學術研究而有必要。

四、法律明文規定。

有下列情形之一者，得經公務機關內資訊保護官之審查，免除前二項之書面同意：

一、依法律規定得不經當事人同意者。

二、當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料。

三、為免除當事人或他人生命、身體、自由或財產上之危難所必要。但涉及敏感性個人資料時，尚須當事人事實上或法律上無行為能力，或情況緊急不及取得當事人書面同意者。

四、個人資料之蒐集、處理或利用對當事人權益僅造成極微小之影響，而取得當事人同意程序將嚴重妨礙合法目的之達成，且已依其他適當方式保護當事人權益者。

[21] *See* Ségolène Rouillé-Mirza & Jessica Wright, *Comparative Study on the Implementation and Effect of Directive 95/46/EC on Data Protection in Europe: Medical Research*, *in* THE DATA PROTECTION DIRECTIVE AND MEDICAL RESEARCH ACROSS EUROPE, *supra* note 19, at 189, 210-212.

第 16 條 （公務機關資料供特定目的外利用）

公務機關對個人資料之利用，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，公務機關得經機關內資訊保護官之審查，將合法蒐集之個人資料供為特定目的外之利用：

一、經當事人書面再同意，且用於公務時，其利用目的不違背利用機關之法定執掌者。

二、公務機關為維護國家安全所必要，且取得當事人再同意程序將嚴重妨礙此目的之達成者。

三、為免除當事人或他人生命、身體、自由或財產上之危難所必要。但涉及敏感性個人資料之特定目的外利用時，尚須當事人事實上或法律上無行為能力，或情況緊急不及取得當事人書面再同意者。

四、特定目的外利用對當事人權益僅造成極微小之影響，且已依其他適當方式保護當事人權益者。

五、依個人資料提供利用之方式已經永久去連結而無從識別特定當事人，且當事人對特定目的外利用未為反對之表示者。

六、明顯有利於當事人權益者。

七、法律明文規定。

公務機關將合法蒐集之敏感性個人資料供為特定目的外之利用時，公務利用目的並應符合第十五條第二項之規定，非公務利用目的並應符合第十九條第二項之規定。

第 19 條 （非公務機關資料蒐集處理之原則）

非公務機關對個人資料之蒐集或處理，除當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料外，應有下列特定目的之一，並經當事人書面同意，於必要範圍內為之：

一、履行與當事人間契約或類似契約關係之義務。

二、履行法定義務。

三、為科學知識之目的，進行調查、統計或學術研究。

四、為新聞報導之目的。

五、其他法定或經當事人同意之目的。

非公務機關對敏感性個人資料之蒐集或處理，非有下列情形之一，並經當事人書面同意，不得為之：

一、法律明文規定。

二、履行法定義務所必要。

三、為免除當事人或他人生命、身體、自由或財產上之危難所必要。

四、學術研究機構為科學知識之目的，進行調查、統計或學術研究而有必要。

五、為正當報導與公益有關事物所必要。

六、為進行與當事人有關之訴訟或其他民事、刑事或行政紛爭解決程序所必要。

七、為當事人之醫療診治或疾病預防目的，而由專業醫事人員所進行之必要行為。

有下列情形之一者，得免除前二項之書面同意：

一、依法律規定得不經當事人同意者。

二、當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料。

三、為免除當事人或他人生命、身體、自由或財產上之危難所必要。但涉及敏感性個人資料時，尚須當事人事實上或法律上無行為能力，或情況緊急不及取得當事人書面同意者。

四、個人資料之蒐集、處理或利用對當事人權益僅造成極微小之影響，而取得當事人同意程序將嚴重妨礙合法目的之達成，且已依其他適當方式保護當事人權益者。

第二項之蒐集或處理及前項同意之免除，於依法應設置資訊保護官之非公務機關，應經資訊保護官之事前審查。

第 20 條 （非公務機關資料供特定目的外利用）

非公務機關對個人資料之利用，應於蒐集之特定目的必要範圍內為之。但有下列情形之一者，非公務機關得將合法蒐集之個人資料供為特定目的外之利用：

一、經當事人書面再同意，且用於公務時，其利用目的不違背利用機關之法定執掌者。

二、為免除當事人或他人生命、身體、自由或財產上之危難所必要。但涉及敏感性個人資料之特定目的外利用時，尚須當事人事實上或法律上無行為能力，或情況緊急不及取得當事人書面再同意者。

三、特定目的外利用對當事人權益僅造成極微小之影響，且已依其他適當方式保護當事人權益者。

四、依個人資料提供利用之方式已經永久去連結而無從識別特定當事人，且當事人對特定目的外利用未為反對之表示者。

五、明顯有利於當事人權益者。

六、法律明文規定。

前項特定目的外之利用，於依法應設置資訊保護官之非公務機關，應經資訊保護官之事前審查。

非公務機關將合法蒐集之敏感性個人資料供為特定目的外之利用時，公務利用目的並應符合第十五條第二項之規定，非公務利用目的並應符合第十九條第二項及第四項之規定。

非公務機關依第一項規定利用個人資料行銷者，當事人表示拒絕接受行銷時，應即停止利用其個人資料行銷。非公務機關應於首次行銷時，免費提供當事人表示拒絕之方式。

四、結語

現行「電腦處理個人資料保護法」的困境並不僅在於法制面上與執行面上的缺失，造就了層出不窮的個資外洩事件，而在於未能真正體認到個資保護背後所追求者應包括「資訊自決」與「資訊隱私」的不同價值。「修正草案」雖然在擴大法律的適用範圍上，正確回應了現行法的缺失，卻同樣因為沒有體認到「資訊自決」與「資訊隱私」的區別，而無法在結構上解決現行法的困境。唯有確切認識到「資訊自決」與「資訊隱私」之不同內涵，才有可能藉本次修法，為台灣的個資保護建構一個真正完善的體制。