

# 不可須臾離也——淺介個資法帝王條款「目的拘束原則」

蔡柏毅 / 金融聯合徵信中心 法務室

## 一、前言

法理學術語有所謂的「帝王條款」，一般指法律的基本原則，例如民法上的「誠實信用原則」、刑法上的「罪刑法定原則」、行政法上的「比例原則」等。事實上，這些基本原則常常有跨連不同法領域的共通性，如行政程序法第8條即明定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之」<sup>1</sup>，行政機關所為的行政行為如有悖於誠實信用，即屬違法，其適用範圍並不以私法（主要為民事法律關係）為限。帝王條款對於法律的解釋與適用有重要意義，法律的適用不能抵觸這個原則，解釋法律如無從確定時，亦常以這些基本原則作為立論的出發點。

由於資料有一旦被提供、揭露或利用即難以回復原狀之特性，因此最佳的防止濫用方式，應是在司法機關介入作出最終判斷前即建立相關的預防機制，側重於損害發生之事前預防。故而個資保護法制上通常規範必須在蒐集時即將蒐集目的予以特定，並藉由此特定目的的明確化，劃定得蒐集處理及嗣後利用資料之範圍，避免個人資料受到預期外侵害，此亦為保障當事人之資料自主權，必須課予蒐集、處理與利用個資者之義務。

「特定目的」可謂整體個人資料保護法制的規範核心，無論對資料主體、受規範之機

<sup>1</sup> 我國個人資料保護法第5條亦有相同規定：「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聯。」我國個資法有關誠信原則的規定，對於目的拘束原則的適用有重要的輔助及定性效果，詳本文後述。

關（構）、個資保護的主管機關或受理訴訟的司法機關，有關「特定目的」的釐清與界定均為關鍵。易言之，個人資料之蒐集、處理與利用，首先必須有一個「具體」且「適法」的目的，蒐集、處理與利用個人資料，不得超出此一特定目的之範圍，因此稱為「目的拘束原則」（Zweckbindlichkeit），學理上又可再細分為「目的明確原則（Purpose Specification）」及「利用限制原則（Use Limitation）」等二個子原則。

「目的明確」係指個人資料於蒐集之始，目的即應具體、明確，嗣後特定目的如有所變更，亦應同等明確；「限制利用」指個人資料之利用應與蒐集目的相符，除法律另有規定、或經當事人同意外，不得為特定目的以外之利用。此二原則相互配合運用，將個資之蒐集、處理與利用的範圍限縮在特定目的射程內，以有效防止個資被洩露、侵害或遺失的風險。

## 二、GDPR中與「目的拘束原則」相關條文

摘錄GDPR<sup>2</sup>之前言（recitals）及法典本文中與「目的拘束原則」相關條文如下：

### （一）前言（39）：

「個人資料處理之特定目的應具明確性及合法性（explicit and legitimate），且應於蒐集個人資料時即告確定（determined at the time of the collection）。蒐集個人資料應適

當、相關並且限於（adequate, relevant and limited to）其處理目的之必要範圍內。」

### （二）前言（46）：

「為保護資料主體或他人生活中之重大利益所必要時，個人資料之處理得被認定為合法。基於他人重大利益所為之個人資料處理，原則上僅於該處理明顯無法基於其他法律為依據時，始得為之。部分資料處理類型同時符合公共利益及資料主體重大利益之兩項重要事由，舉例而言，當個人資料之處理係基於人道目的所必要時，包括監測傳染病及其蔓延，或人道救援等情況，特別是在發生天災人禍的情形。」

### （三）前言（50）：

「為保護資料主體之目的而進行之資料處理，非基於蒐集該個人資料之原始目的時，唯有當處理及蒐集個人資料之目的得以相互兼容（compatible with the purposes for which the personal data were initially collected）時，始得為之。」

「基於公共利益而為達成前開目的，或為科學或歷史研究目的或統計目的（scientific or historical research purposes or statistical purposes）所為進一步處理（further processing），得被認為具兼容性及合法性（compatible lawful processing operations）。」

2 歐盟規則第2016/679號「個人資料保護規則（General Data Protection Regulation）」，簡稱GDPR，自2018年5月25日起施行。

「為確保處理之目的與原始蒐集資料之目的相互兼容，控管者於該當於原資料處理之全部合法性要件後，應考慮到，包括但不限於：該等目的與所欲處理目的間之任何連結（any link between those purposes and the purposes of the intended further processing）；所蒐集個人資料之背景脈絡（the context in which the personal data have been collected），尤其資料主體基於其與控管者間之關係而對於該等使用之合理預期（reasonable expectations）；所涉及的個人資料之本質（the nature of the personal data）；該處理對於資料主體所造成之後果；及原處理與進一步處理作業中是否存在適當保護措施（appropriate safeguards）等等。」

#### （四）本文第5條「個人資料處理之原則（Principles relating to processing of personal data）」：

「蒐集目的須特定、明確、正當（specified, explicit and legitimate），不得進行原始目的以外之進一步處理。依本規則第89條第1項規定，為達成公益目的、科學或歷史研究目的或統計目的所為之進一步處理，得視為與原始目的相符（「目的限制（purpose limitation）原則」）。」

#### （五）本文第6條「處理之合法性（Lawfulness of processing）」：

「如處理係出於蒐集個人資料之原始目的以外之目的，並且非基於資料主體之同意，或非依據歐盟法或會員國法律在民主社會中為確保本規則第23條第1項所定目的之

必要且以適當方法所為時，控管者為確保處理之目的與原先蒐集個人資料之目的相互兼容，應考慮到，包括但不限於下列事項：

- (a) 蒐集個人資料之目的，與所欲進一步處理目的間之任何連結（any link between the purposes for which the personal data have been collected and the purposes of the intended further processing）；
- (b) 蒐集個人資料之背景脈絡，尤其是資料主體與控管者間之關係（the context in which the personal data have been collected, in particular regarding the relationship between data subjects and the controller）；
- (c) 個人資料之本質（the nature of the personal data），尤其是本規則第9條有關特殊類型之個人資料處理，或依據本規則第10條涉及前科或與犯罪有關之個人資料處理等；
- (d) 進一步處理對於資料主體造成之可能後果（the possible consequences of the intended further processing for data subjects）；
- (e) 適當保護措施之存在（the existence of appropriate safeguards），保護措施可能包括加密（encryption）或假名化（pseudonymisation）等。」

#### （六）本文第89條「為實現公共利益、科學或歷史研究目的或統計目的所為處理之保護措施及例外規定」（Safeguards and derogations relating to processing for

archiving purposes in the public interest, scientific or historical research purposes or statistical purposes)」：

「為實現公共利益、科學或歷史研究目的或統計目的之處理，應受本規則為資料主體之權利與自由所定適當保護措施之拘束。該等保護措施應確保已備妥技術上及組織上之舉措及安排（technical and organisational measures），特別是用以確保資料最少蒐集原則之落實。為實現上開目的，相關措施得包括假名化。當該處理得實現上開目的，且該項處理不允許（或不再允許）識別資料主體者，上開目的應以前述方式實現。」

### 三、「目的拘束原則」的概念內涵與操作

「特定目的」不僅是個資當事人（資料主體）權利義務關係之關鍵，更是蒐集、處理與利用資料各個行為階段的合法要件，因此判斷個人資料相關處理行為是否合法，首要且必要的判斷標準即為「目的拘束原則」，學者因此稱之為個資法上的「帝王條款」。在各國個人資料保護法制規範中，幾乎都明文揭示「目的拘束原則」作為一個重要且核心的原則。個人資料的蒐集應與特定目的相關，且其利用不得逾越特定目的範圍之外，亦即必須在特定、明

確且正當的目的之下蒐集、處理與利用個人資料，並且不應進行與原始目的不符之進一步處理。

「目的拘束原則」最早為德國法在學說與憲法法院的裁判中提出並確立，其規範目的源自「資訊自決權」與國家權限分配之議題，雖然此一概念一開始並非專為個人資料保護而創設，惟從相關的法律實務中，可以發現該法理已行之有年。此原則於完成個資保護立法（法典化）後，即為「德國聯邦個人資料保護法（Bundesdatenschutzgesetz，1977年1月27日生效）」<sup>3</sup>，其中「目的明確原則」規定於第14條及第28條、「利用限制原則」規範於第31條。而統合性之歐州聯盟成立後，無論1995年的95/46/EC號指令即「個人資料保護綱領」（Data Protection Directive），或2018年「個人資料保護規則」（General Data Protection Regulation，GDPR）亦均有相關規定，並影響各國個人資料保護法制的發展。

茲以最時新之GDPR為例，其「目的拘束原則」規範於第5條：「蒐集目的須特定、明確、正當，不得進行原始目的以外之進一步處理。」分述如下：

#### （一）特定性（specified）要件

蒐集個人資料之目的應予特定，除據以決定資料得以蒐集之具體範圍外，並作為判斷處理及利用之合法性及應採行何種安全維護措施

3 該法介紹，可參閱本刊第8期「財金書房」專欄刊載之〈德國聯邦個人資料保護法（BDSG）〉一文（邱琳雅著）。該法之全文中譯，可參閱財團法人金融聯合徵信中心「金融與徵信叢書」第71冊《德國聯邦個人資料保護法》（萬國法律事務所中譯）。

之標準。因此例如「為提供社會大眾更好的服務」或「為提供未來學術研究發展使用」等目的均屬空泛，特定程度明顯不足。

## (二) 明確性 (explicit) 要件

明確意謂除資料主體外，個資保護當局（包括主管機關或司法機關）各方對於資料控管者所標舉之蒐集目的，自字面上即得具有相當程度的瞭解，以使資料的蒐集、處理及利用等行為具有可預測性。上述「為提供社會大眾更好的服務」或「為提供未來學術研究發展使用」等目的，一般人自字義上無從理解及預測相關資料將如何被蒐集、處理及利用，亦欠缺明確性。

## (三) 正當性 (legitimate) 要件

正當意謂與法相符，包含各種層級之成文與不成文法、判例與原則等，如各種規範有競合或衝突的情形時，習慣、行為準則與道德準則等亦可納入作為判斷基準。正當性的判斷除考量形式合法性外，亦應一併考量實質的合法性。

## (四) 禁止非基於原始目的之進一步處理 (further processing)

除基於公共利益而為保護資料主體之目的、科學或歷史研究之目的或統計之目的外，非基於蒐集該個人資料之原始目的所進行之資料處理，原則上應予禁止。判斷前述目的外進一步處理是否為法所禁止，可參考以下要素：

1. 實際客觀比對資料的處理，是否得被原始蒐集目的所涵蓋。此方式較為直觀，惟實務上可能導致蒐集者以「確保得以運用相關個資」，而非「保護資料主體」為著眼點來設定及表述其特定目的。
2. 釐清在前的原始目的與其後的處理目的，並對前後目的應如何理解加以思考，前後目的之間的連結與相關性愈低，愈可能無法符合規範要求。此判準相對較能有效保護資料主體，亦具備足夠的彈性以適應各種社會生活事實態樣。
3. 綜合考量當事人的合理預期與資料蒐集之狀況，包括蒐集者與資料主體間的關連性，諸如蒐集者的身分、所提供的服務之性質、法律上或契約上權利義務關係之存在、是否有其他對資料主體更佳之替代方案、蒐集者與資料主體之地位是否對等等因素。對資料之運用與一般人基於前述脈絡下的合理預期相去愈遠、關連性愈低，則愈難通過此一衡量基準的判斷。

綜合以上所述，例如利用原為國道收費目的而裝設的收費設施<sup>4</sup>，作為超速測定與交通裁罰的依據，則：(1) 超速裁罰目的，應不能為收費目的所涵蓋；(2) 對超速之裁罰為道路交通行政管理目的，具裁罰性質，與自動收費設施係為減少規費收取成本及減少爭議所設，性質有所不同且缺乏關連性；(3) 駕駛人行車通

4 例如我國高速公路電子收費系統 (ETC)。相近之案例事實，併請參閱下文提及之法務部民國106年4月6日法律字第10603504660號函釋。

過該自動收費設施，其合理預期應不包括其駕駛行為被用來作為超速的裁罰依據（即令其可能有所預見）；(4) 該等設施屬服務公眾之營造物性質，與駕駛人之間應屬利用關係，與超速測定設備作為交通管理及裁罰行政之輔助器材，有本質上的差異；(5) 用路人與自動收費設施提供者之間可能存在契約關係（例如代收通行費），惟與交通裁罰之行政機關間並無任何權利義務關係；(6) 交通裁罰並非為了直接保護資料主體之目的、亦非科學或歷史研究目的或統計目的。從而，自動收費設施所蒐集之資料不應作為交通裁罰測定之依據，不得於原始目的（國道收費目的）外為進一步（超速測定與交通裁罰）之處理及利用。

#### 四、「目的拘束原則」與「目的外利用」：我國個人資料保護法制

司法院大法官會議釋字第 603 號解釋（戶籍法按捺指紋始核發身分證之規定違憲案）解釋理由書：「國家基於特定重大公益之目的，而有大规模蒐集、錄存人民指紋，並有建立資料庫儲存之必要者，應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集之範圍與方式且應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。尤應配合當代科技

發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式為之，並對所蒐集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施，以符憲法保障人民資訊隱私權之本旨。」明確揭示「目的明確原則」、「利用限制原則」及「禁止特定目的外利用」等意旨，並已揭櫫應具備「適當必要防護措施」的重要性<sup>5</sup>。

我國個人資料保護法<sup>6</sup>中「目的拘束原則」規定於第5條，明定個人資料之蒐集、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聯」，該條並未區分蒐集、處理或利用行為，而係於後段分別揭示「利用限制原則」及「目的明確原則」為個人資料蒐集、處理與利用各階段之一般性基本原則。

基此原則，個資法並於第15條及第19條分別明定「公務機關（非公務機關）對個人資料之蒐集或處理，應有特定目的。」即以特定目的作為蒐集或處理個資之要件。第16條規定公務機關對個資之利用「應於執行法定職務必要之範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符」；第20條規定非公務機關對個資之利用「應於蒐集之特定目的所必要之範圍內為之」，爰我國個資保護法制對個資利用之限制，係採「（蒐集時原已確定之）特定目的必要範圍內利用」為原則之立法例。

5 參閱前文摘錄之GDPR第89條規定。

6 如未特別提及，以下簡稱「個資法」。

個資法第16條但書、第20條但書分別規定公務機關及非公務機關各有7款得為特定目的外利用之事由<sup>7</sup>，以明文規範方式，例外許可部分目的外利用行為，以下分述之：

1. 法律明文規定：例如性侵害犯罪防治法第23條第5項，明定假釋之特定性侵害犯罪加害人，於警察機關登記之身分、工作、就學資料，得供特定人員查閱。又如依兒童及少年福利與權益保障法第96條，得將違反同法第48條第1項規定之父母、監護人等姓名公布等等。
2. 為（維護國家安全或）增進公共利益所必要：「國家安全」、「公共利益」均為典型不確定法律概念，為避免濫用，並避免成為公務機關擴大目的外利用之藉口，該項事由的重點應在其「必要性」之合致判斷，亦即「比例原則」於個資法之適用。換言之，資料之目的外利用，須為達成特定公共利益所必要之手段（適當性原則）；如目的內利用即可達成該公益目的，或存在多種目的外利用的選項時，應採取對當事人侵害最小者（必要性原則）；個資之目的外利用所欲達成之公共利益，與因此所造成之當事人損害（或不為目的外利用，所欲保護之當事人利益）間，應進行比較衡量，於特定公共利益

之重要性明顯優先於當事人權益時，始得為合法之目的外利用（狹義比例原則）<sup>8</sup>。

3. 為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險：例如當事人須緊急輸血或急難救助時，公務機關得將其個資（例如血型）告知醫護人員或從事救援協助之人。
4. 為防止他人權益之重大危害：例如某公立學校向教育部通報不適任教師名單等。應注意此處必須是「重大」危害之防止，危害是否重大亦為不確定法律概念，須依具體個案情形分別認定之，並得受司法審查。前揭通報係依「不適任教育人員之通報資訊蒐集及查詢處理利用辦法」所為，該辦法係主管機關（教育部）依教育人員任用條例授權訂定之法規命令，亦屬第1款所稱「法律明文規定」之情形（個資法施行細則第9條規定參照）。
5. 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，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人：首先，如非為公共利益而為，抑或非用於「統計」或「學術研究」目的，則無本款之適用，其範圍於立法上已有限制。另依後段規定所涉個資須為「依其揭露方式無從識別特定之當事人」之個資，因已

7 該二條文各款內容大致相同，僅第16條（公務機關適用之）第2款除「增進公共利益」外，增加「維護國家安全」事由；另「有利於當事人權益」及「經當事人同意」二事由之條文排列順序前後有所調換，其餘事由內容均相同。

8 比例原則有三大派生子原則（行政程序法第5條）：

一、採取之方法應有助於目的之達成（又稱適當性原則、合目的性原則）。

二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者（又稱必要性原則、最小侵害原則）。

三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡（又稱狹義比例原則、衡平性原則）。

去識別化而無特定個人識別性，依其揭露方式無從以「還原」等方式識別特定個人，即不屬於個資法上應受保護之個資（個資法第2條第1款立法定義規定參照），爰其利用應不致造成當事人之損害，自得為目的外之利用。

6. 有利於當事人權益：公務機關不限於為執行法定職務所必要，僅依主觀判斷認為對當事人權益有利，即可逕行蒐集人民的個資，甚或進行特定目的外利用，對當事人資料自主權之侵害可能性甚為明顯。學者多認為本款適用範圍應予嚴格限縮，以避免被濫用之可能性，及造成適用法律者之困擾。
7. 經當事人同意：所稱同意，須蒐集者已明確告知特定目的外之其他利用目的、範圍、同意與否對其權益之影響等事項後，單獨所為之意思表示（個資法第7條第2項規定參照）。因特定目的外利用對當事人而言實乃承擔一新的風險，必須讓當事人知悉特定目的外利用之具體情況、範圍、與對權益之可能影響後，以自己意思作成風險承擔之決定，方為本款所稱之有效同意。

個人資料之保護基礎並非完全不得利用，反之，個資保護法制的目標在於追求「合理利用」，而合理利用即建基於有合法正當程序作為法制層面的擔保。為保障當事人權益或社會公共利益，在某些情況或條件之下，確實有例外允許特定目的外利用的必要。惟於特定目的

外利用個人資料，於本質上究屬「目的拘束原則」之例外，基於「例外從嚴」之法律適用原則，相關規定或要件應予明確，且基於其規範目的，應作嚴格解釋，以防止過多的例外，並避免因浮濫援用而本質上的破壞個資法制此一重要原則。

我國個資法為使適用結果有其彈性，使用大量不確定法律概念，而不確定法律概念須透過解釋，方能使適用法律者充分瞭解如何方能符合個資法要求。我國個資法制於民國107年7月25日之前，係由法務部負責答覆各機關（構）有關個資法適用之疑問，並釐清相關爭議，民國107年7月25日後個資法主政機關已移由國家發展委員會職掌<sup>9</sup>，因此法務部及國家發展委員會歷年有關目的外利用之函釋，對於我國個資法制實務運作的理解實有關鍵影響。例如前文提及之「國道收費設施作為超速測定與交通裁罰目的」一案，法務部民國106年4月6日法律字第10603504660號函釋所涉案例事實，頗有相類之處，可與GDPR第5條適用結果前後對比。

前揭函釋案例事實略以：交通部國道高速公路局基於國道電子收費之目的，規劃運用車主於汽車上安裝之eTag技術蒐集相關個資，以提供以下相關服務：一、發送拖吊信息通知給車主，使車主得以迅速得知被拖吊車輛所在地，以利辦理繳交罰鍰及領車等手續；二、發送管制路段訊息通知，避免車主誤入管制路段

9 國家發展委員會民國107年7月25日發法字第1072001389號函參照。

而受罰；三、統計誤入管制路段車輛資訊，以進行後續監控、輔導及相關處置等。

法務部函釋意旨略以，依個資法第5條規定：「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聯。」是個人資料之蒐集、處理及利用，除應符合前述個資法所定之要件規定外，應同時符合個資法第5條比例原則之規定。倘將原為國道電子收費目的之蒐集之個人資料，提供給作為拖吊信息通知與管制路段車輛信息通知使用，其蒐集與利用間是否具有正當合理之關聯？是否符合用路人（車主）之「隱私合理期待」？均不無疑問。

另法務部民國106年2月3日法律字第10603500290號函釋亦以，計程車計費表製造商於計費表內建程式之衍生功能，蒐集、處理或利用計程車駕駛人之行車軌跡、營業收入等可直接或間接識別特定個人之資料，尚難認與計費表買賣契約間具有正當合理之關聯，已逾越基於買賣契約得蒐集個資特定目的之必要範圍，顯然已違反計程車駕駛人之「隱私合理期待」，與個資法第5條、第19條之規定有違。亦持相同見解。

個資法主管機關<sup>10</sup>基於實際案例事實，透過個資法第5條有關「尊重當事人權益」、「誠實信用原則」、「個資法上比例原則」的

規定與闡釋，揭示「當事人隱私的合理期待」於目的外利用情形亦受個資法保護的法理。堪與前文GDPR規範資料控管者「於該當於原資料處理之全部合法性要件後」，亦應考慮包括但不限於「資料主體之合理預期（reasonable expectations）」在內之要件，以確保進一步處理之目的與原始蒐集資料之目的兼容，相互對比，實值肯定。

## 五、有關「特定目的及個資類別」列表之適用

我國個資法第53條規定：「法務部應會同中央目的事業主管機關訂定特定目的及個人資料類別，提供公務機關及非公務機關參考使用。」法務部爰依本條規定，於民國85年8月7日，與其他中央目的事業主管機關共同會銜訂定「個人資料保護法之特定目的及個人資料之類別」<sup>11</sup>，並於民國101年10月1日進行一次修正，其修正總說明略以：「關於特定目的及個人資料之類別，宜有細目規定，以便作為公告或其他相關作業之依據」。

雖現行個資法已廢除非公務機關應於取得執照後，始得蒐集、處理及利用個人資料之制度，自無須再踐行申請登記及公告等相關程序。惟公務機關辦理個人資料檔案公開作業事項，依規定須一併公告有關「特定目的及個人資料之類別」事項。另公務機關與非公務機關

10 前為法務部、現為國家發展委員會，惟均尚非「獨立」、「專責」之個資法主管機關。

11 以下簡稱「特定目的及個資類別」。

為確保個人資料檔案蒐集、處理或利用之合法正當，宜保存相關使用紀錄、軌跡資料及證據（個資法施行細則第12條第2項第10款規定參照），包括蒐集、處理及利用之特定目的及其內容，亦屬個資法「安全維護適當措施」之一部分。

參考歐盟個人資料保護綱領（95/46/EC指令）第29條工作小組（Working Party）參考成員國「申報登記要求事項手冊（Vademecum on Notification Requirements, 2006）」中有提供特定目的及個人資料類別清單文件之國家（如英國、比利時、西班牙等），係採「例示兼有概括，並得自由敘述補充」之立法例。惟前揭例示或概括之特定目的及個人資料類別，事實上無從包含所有可能之個資類型，爰該「特定目的及個資類別」101年修正時即於「修正總說明」揭示：「公務機關或非公務機關於參考本規定，選擇特定目的及個人資料類別時，仍宜提出詳盡之業務活動說明，列入證據文件或個人資料檔案公開事項作業內，以補充澄清特定目的及個人資料類別實質內涵。」

因此我國個資法制雖仍留存「特定目的及個資類別」清單，作為公務機關辦理相關公告作業之依據，或作為一種留存軌跡資料存證之安全維護措施，惟實際進行個人資料之蒐集、處理或利用時，尚不宜直接引用「特定目的及個資類別」所列事項作為相關個資行為之特定目的，而應依前揭總說明所示：「提出詳盡之業務活動說明，以補充特定目的及個人資料類別之實質內涵」。例如僅以「一五九 學術研

究」作為蒐集之特定目的，既欠具體、亦乏明確，應有必要就該蒐集、處理或利用個資行為與「學術研究」目的之相關性及具體範圍予以明確說明。惟現行個資法對此尚無明文規定，僅由前述個資法第5條：「蒐集、處理或利用個人資料，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聯」規定間接推導，或僅能引用未具法律拘束力之前揭101年「特定目的及個資類別」修正總說明為依據，法制面尚有未足。如執著於形式法律的適用結果，則主管機關依母法授權所指定之「特定目的及個資類別」內容，反足使受規範之公務機關或非公務機關於設想及描述特定目的時欠缺具體明確的助因，於個資法第53條之立法本旨實有誤解。

## 六、結論

對於個人資料的侵害，實以發生在特定目的外利用之情形居多數，然而在法制上將涉及個人資料的各種行為予以條列並規範，亦不切實際。因此我國個資法基於預防原則，採「除符合法定要件外，原則不得為特定目的外利用」之立法模式，其規範功能在於創造「法定例外空間」，以促進資料的合理利用。惟法定例外事由為求彈性，採用許多不確定法律概念，明確性亟待主管機關補充，對當事人言亦缺乏預見可能性。另，僅基於「對當事人有利」的主觀認定，即得逕為目的外利用，實過於寬泛而有被任意擴張適用的可能性，反而不利於個資當事人，實有嚴格限制其適用範圍之必要。

自我國現行個資法立法歷程及歷次修正理由觀之，實深受1995年歐盟個人資料保護綱領（95/46/EC指令）及德國聯邦個人資料保護法（BDSG）的影響。則在特定目的的揭露及說明方面，宜參據最新GDPR等相關規範，將特定目的具體化、明確化的要求予以明定，而非僅由個資法的一般適用原則間接推導<sup>12</sup>，並藉以界定蒐集、處理或利用個人資料行為究有無「逾越特定目的之必要範圍」。換言之，於明確特定目的的內涵和範圍後（「目的明確原則」），始可能判斷「目的外利用」之合理範圍（「限制利用原則」）。

## 參考文獻：

### 一、專書

呂信瑩，《個人資料保護法上目的拘束原則之探討》，新學林，2012年12月初版。

### 二、期刊論文

蘇柏毓，個資法行政函釋檢析—特定目的外利用，科技法律透析，29卷6期，2017年6月。

彭金隆、陳俞沛、孫群，巨量資料應用在臺灣個資法架構下的法律風險，臺大管理論叢，27卷2期，2017年5月。

李婉萍，歐盟個資小組對目的拘束原則之詮釋及該詮釋對界定個資法上「特定目的」之啟發，科技法律透析，25卷9期，2013年9月。

李惠宗，個人資料保護法上的帝王條款—目的拘束原則，法令月刊，64卷1期，2013年1月。

### 三、研討會論文(集)

范姜真媿，〈個人資料目的外利用之檢討—以行政機關為對象〉，人權、法制及訴願業務研討會，臺北市政府法務局，2017年4月。

田炎欣，〈個人資料保護法「目的拘束原則」對新聞報導的限制〉，載於《TANET臺灣網際網路研討會論文集》，2013年。

12 按即個資法第5條規定，於本文中亦多次論及該條作為我國「目的拘束原則」重要但間接的法源依據。