

第三章

科技定位追蹤監視措施 及其法律依據

第一節 位置資料與個人隱私

第一項 個人資料

第一款 資訊與資料

資訊（Information）與資料（Data）到底有何差別？以資訊管理（Information Management）的角度來看，資訊一詞為抽象概念，泛指任何現在或未來能讓人或其他生物感觀察覺的事實或想法，由具體資料轉化而來，一般具有傳送者與接受者；而資料則為具體的數字、文字、圖畫等，以定量來顯示事實，為客觀的紀錄¹。以知識管理（knowledge management）觀點來看，學者 Stephen Abram 指出，資料為未經加工的事實（Raw facts），資訊則為組織化且明確呈現的資料（Organized data, Tangible representation of data）²；學者 Trotter Hardy 則指出，資料為呈現或表現觀念或事實的有形素材，包括實體本身以及實體上之文字、圖畫

¹ 陳鴻基，嚴紀中，管理資訊系統：理論、科技、實務與應用，雙葉書廊，2004年，頁49。

² Stephen Abram, Post information age positioning for special librarians: Is knowledge management the answer?, Information Outlook, Vol.1 No.6, 20-21 (1997).

或符號等；而資訊則是觀念或事實的傳達過程，簡言之，資料為傳達之內容，資訊則為其過程。傳統的資料，如文字、圖畫等記載於紙張等實體性，由於屬於具備長、寬、高與持久性之實有個體，所以被認為有實體性；因此，在語言使用上，資訊是抽象層次的概念，故不能以資訊與具體的實物相類比³。

第二款 個人資訊與個人資料

資料與資訊在資訊管理、知識經濟等學門有不同定義，作為法律保護個人資料的實質內容中，學者則有不同看法。有認為資料與資訊之概念為相對的，資料為靜態、未經處理之存在或紀錄；資訊則為屬於基於特定目的，對資料加以整理、建檔，在性質上屬於主觀且已經處理歸類。以資料保護而言，其要旨為個人資料受侵害之虞或之前，政府機關即有加以保護的義務，因此在資料尚未成為公開之標的（成為資訊）前，即予以保障，可使當事人之保障更加周全⁴。資訊與資料用語有別，其內涵差異何在？據一般理解，資訊的範圍應較資料為廣，但得以自我決定之資訊，當係個人資訊（individual information），其應相當於個人有關之資料（Personenbezogene Daten）。依德國「聯邦個人資料保護法」（BDSG）第3條第1項個人資料的定義為：「涉及特定或可得特定自然人之所有屬人或屬事之個別資料。」⁵其強調「個人關聯性」，若當事人不是特定的，也就是無法確定資料所關聯之

³ Trotter Hardy, Not so Different: Tangible, Intangible, Digital, and Analog Works and their Comparison for Copyright Purposes, 26 Dayton Law Review, 229-232 (2001).

⁴ 許文義，個人資料保護法論，三民，2001年，頁21。

⁵ Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person (Betroffener)；德國聯邦個人資料保護法的譯文，請參閱林錫堯譯，法學叢刊，第144期，1991年10月，頁1-18。

個人者，就不是該條所稱的個人資料；歐盟1995年資料保護指令（95/46/EC）第2條定義為：「指有關識別或足資識別自然人之任何資訊；足資識別之人指直接或間接能予識別者，特別是以參考識別號碼或以其身體、生理、精神、經濟、文化或社會屬性之一項或多項特定因素。⁶」我國「個人資料保護法」第2條第1款中，不採德國式概括性規定，而是例式性的舉出：「個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料⁷」，得以自決之資訊，即是個人資訊，而該個人資訊與個人資料並無差別之必要⁸。這種看法值得贊同，尤其現代電腦處理資訊技術的發達，過去所無法處理之零碎、片段或被認為無意義的個人資料，如今都能快速地彼此串連、比對歸檔與系統化⁹。

資訊與資料皆為保障人性尊嚴及自主、自決權利所導出之保護標的，而多數靜態資料在經資料庫予以分類、歸納乃至於為利用而選擇、輸出之動態程序中，紀錄同時已具有資訊與資料之性質，且國際組織及各國資訊立法用語之中，雖有稱個人資料（例如OECD「理事會有關個人資料之國際流通及隱私權保護準則」——

⁶ 歐盟1995年資料保護指令中譯，請參閱熊愛卿，網際網路個人資料保護之研究，台灣大學法律學研究所博士論文，附錄，2000年7月。

⁷ 此為2010年5月26日修正條文，生效日期未定；現行有效條文規定在第3條第1款：「個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、身分證統一編號、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、健康、病歷、財務情況、社會活動及其他足資識別該個人之資料。」。

⁸ Vgl. Klaus Vogelgesang, Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung? 1987, S. 25. 另請參閱李震山，論資訊自決權，收錄氏著，人性尊嚴與人權保障，元照，2009年2月，3版1刷，頁207-208。

⁹ 參閱司法院大法官釋字第603號解釋。

個人資料意指任何關於可識別個人或足以資識別該個人之資料項目）、個人資訊（例如APEC「隱私保護綱領」——個人資訊意指任何關於可識別或足資識別該個人之資訊）等不同，惟其保護標的之定義並無太大不同，且皆為保障人格上之法益，所以將資料與資訊切割已經無多大意義，得以自決之資訊，即是個人之資訊，而該個人資訊與個人資料並無區別之必要¹⁰。本文採同樣看法，不刻意區分資料與資訊用語。

第三款 位置資料係個人資料

位置（location）這概念單獨存在時，僅代表一個「點」的概念，但是在結合有意義的目標物時，個人的位置資訊，就牽涉到個人隱私的問題，個人何時處於何地的資訊，處於他人可得知的狀態。

歐盟2002年通過之「電子通訊個人資料處理及隱私保護指令」（2002/58/EC）將位置資料納入規範，指令第2條(c)認為位置資料係透過電子通訊網路處理，而得以知悉使用者設備的確切地理位置之資料。指令第6條明定電信業者未得使用者同意前，除收取電信費用與結算戶連費用外，不得使用電信資料，亦即，未得當事人同意，不得擅自使用位置資訊。第9條更明定除非位置資料是匿名傳輸，否則業者除了於傳輸位置資料前告知使用者或用戶傳輸資料類型、用途及使用期間，另得告知資料是否傳輸第三人，亦即當事人有權決定是否同意將資料傳輸第三人，並得隨時撤回其同意¹¹。

¹⁰ Vgl. Klaus Vogelgesang, Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung? 1987, S. 25.

¹¹ 周慧蓮，論行動化生活之資訊隱私侵害——以定位服務為例，月旦法學雜誌，第97期，2003年8月，頁163。

為統合歐盟會員國賦予其國內電信業者或網路服務提供者，對所擁有通訊資料保存的義務，以確保協助檢警進行重大犯罪偵查與起訴能即時利用。2006年「電子通訊資料保存指令」（2006/24/EC）¹²，修正了歐盟2002/58/EC有關個人資料處理與隱私保護之指令（Directive 2002/58/EC），強制公用電信事業經營者及網際網路服務提供者留存發話號碼、用戶身分、IP位址之用戶身分個人資料等6個月至2年的時間，所適用之範圍，僅包含通聯資料與位置資料，不適用通訊實質內容之保存。

美國1996年電信法案（1996 Telecommunication Act）納入位置資料規定，每一電信業者有責任保護消費者專有之「網路資料」（Consumer Proprietary Network Information, CPNI）之機密性，電信業者基於通訊目的所取得的網路資料，亦即消費者使用其電信服務所衍生的相關資料，如通話時間、通話量、通話位置、顧客使用電信服務類型、以及電信帳單上顯示之其他資料等，只能依通訊目的而使用之，不得利用該資料進行行銷活動；並授權美國聯邦通信委員會（Federal Communication Commission, FCC）制定子法，規範電信業者利用客戶資料進行行銷時應取得客戶同意之方式¹³。

我國個人資料保護法並未將個人「位置資料」明確列舉於個人資料之中¹⁴，位置資料是否為個人資料保護法第2條第1款所稱

¹² Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC.

¹³ 彭心儀、周慧蓮，由「E化」到「M化」：論行動通信加值服務所衍生之新興法律問題（下），萬國法律，第133期，2004年2月，頁70。

¹⁴ 我國新修正個人資料保護法第2條第1款關於「個人資料」以及第2條第2款「個人資料檔案」的定義，在保護客體方面有所增加，而且範圍擴大及於所有個人資料，包含以電腦處理的個人資料和以人工紙本方式

之「其他得以直接或間接方式識別該個人之資料」不無疑問¹⁵。實務上依法務部編「電腦處理個人資料保護法令解釋彙編」認為：「電話號碼如未與自然人姓名或住址連結，因為一般人尚無法僅以電話號碼識別個人，故並非屬於本法所稱個人資料。」似可推知，在現行法下位置資料似乎與個人資料相連結方得認為係屬個人資料保護法所稱之個人資料。惟位置資訊得以利用通訊網路傳輸資料，無論是用戶或使用者，一旦使用電子通訊網路服務，個人所處之位址即為服務提供者所確切知悉，個人的地理位置透明化，單從位置資訊識別某特定個人雖非易事，但若藉由一

處理的個人資料在內，填補了舊電腦處理個人資料保護法將保護客體侷限於經過電腦設備處理的個人資料而出現的巨大空缺。就個人資料的定義，新法增加了醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、連絡方式等數種個人資料類型。尤其相較於舊法僅規定「其他足資識別該個人之資料」，新法更進一步明確規定其他得以「直接或間接方式識別該個人之資料」，作為新的概括規定文字，更顯明確周延。新修正的個人資料保護法第2條第1款，仍不採德國式概括性規定，而例示性的舉出：「個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。」；德國聯邦個人資料保護法第3條第1項規定：「個人資料係涉及特定或可得特定自然人的所有與人或事有關係的個別資料」為概括規定的立法方式，參照Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz Kommentar, 8. Aufl., 2005, S. 100ff.

¹⁵ 個人資料保護法所保護的個人資料包括「其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。」所謂「其他得以直接或間接方式識別該個人之資料」係指可以依憑該資料而辨識孰為資料本人之資料。隨著網際網路世界盛行，出現了許多新興型態之個人身分表徵，例如電子郵件地址（email address）、網域名稱（domain name）、不變資源定位址（URL）、使用者名稱、通行碼（Username 及 Password）、網際網路通訊協定位址（IP address）等等，是否得以作為個資法的保護客體，都是值得探討的問題。對於科技發展所帶的衝擊，新修正的個人資料保護法對於個人資料的定義如何因應，仍待實務不斷累積案例因應。

連串的行動蹤跡精密地推演出個人喜好、興趣以及生活模式，對位置資訊進行側寫且和其他個人資料進行連結交叉比對，透過這些統計資料進而拼湊出足資辨識之特定個人時¹⁶，為保護個人資料隱私，應該將位置資訊視為個人資料之一環¹⁷。位置資訊具有即時之時效性與追蹤性，取得位置行進路線之動態資訊與時效之間有高度相關，位置資訊亦潛藏著限制、剝奪、干預人民自由權利之危機。公權力運用科技定位措施追蹤監視，即是透過位置資訊的蒐集與處理而追蹤監視特定對象，必然構成侵害個人資料隱私之疑慮及一般行為自由將受到限制，在處理相關問題上須更為謹慎¹⁸。

¹⁶ 以無線射頻（RFID）為例，當一個特定的識別標籤和特定的個人連結時，會構成95/46/EC所定義的個人資料。See Opinion 5/2010 on the Industry Proposal for a Privacy and Data Protection Impact Assessment Framework for RFID Applications, ARTICLE 29 DATA PROTECTION WORKING PARTY, p8. available at <http://www.dataprotection.ro/servlet/ViewDocument?id=656> (last visit 2010/07/13)；類似看法，李錫棟以自動測速照相為例，認為單純對於行車測速以取得車輛行車之速度資料，對於個人無權利侵害問題，但如果將該車輛與特定車輛相連結，就有可能構成個人資料之一部分，一般而言，除了供不特定人駕駛之一般公務車、出租車等非由固定之駕駛人駕駛之車輛外，一般車輛之駕駛人都相當固定，從該車輛不難推知駕駛人之身分，車輛本身在一定條件下未必不可是為可資識別個人身分之個人資料。請參閱李錫棟，自動測速照相之相關法律問題——以基本權干預及其界限為中心，中央警察大學法學論集，第14期，2008年4月，頁116。

¹⁷ 為求對於個人資料規範的周全，我國個人資料保護法第2條，參考1995歐盟資料保護指令（95/46/EC）第2條、日本個人資料保護法第2條，已經將原條文：「其他足資識別該個人之資料」修正為「其他得以直接或間接識別該個人之資料」。

¹⁸ 羅翊庭，隱私權與個人位址資訊關係之研究，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文，2008年。