

其 他

個人資料保護法與行使審計職權有關規定之探討

蔡修毓、林育珊

（審計部法規委員會簡任審計兼副執行秘書、審計部聯合審計發展委員會薦任審計兼組長）

本文由個人資料保護法之角度，彙整該法與行使審計職權有關重要規定與函釋見解，闡明審計機關派員赴各機關辦理審計事務，為行使審計職權，請被審核機關提供必要範圍之個人資料，符合該法有關蒐集、處理及利用個人資料之規定；被審核機關依審計法第 14 條第 1 項提供個人資料以協助審計機關行使審計職權，符合個資法第 6 條第 1 項第 1 款及第 5 款、第 16 條第 1 款及第 2 款、第 20 條第 1 項第 1 款及第 2 款規定。

壹、前言

審計機關依審計法第 12 條規定派員赴各機關辦理審計事務，同法第 14 條規定：「審計人員為行使職權，向各機關查閱簿籍、憑證或其他文件，或檢查現金、財物時，各該主管人員不得隱匿或拒絕；遇有疑問，或需要有關資料，並應為詳實之答復或提供之。如有違背前項規定，審計人員應將其事實報告該管審計機關，通

知各該機關長官予以處分，或呈請監察院核辦。」

惟近年實務上，偶有被審核機關因審計人員所需資料涉及個人資料，而對能否依個人資料保護法（下稱個資法）規定提供有所疑慮。此一顧慮固可理解，惟審計法第 14 條第 1 項既已明定機關之提供義務；且個資法除規範個人資料之蒐集、處理及利用，以避免人格權受侵害外，亦有促進個人資料合理利用之目的¹，並非一

¹ 個資法第 1 條。

律均須保密或禁止利用。

本文爰由個資法規定角度，彙整該法相關重要規定與函釋見解，闡明審計人員為行使審計職權蒐集、處理及利用個人資料，及被審核機關提供個人資料協助行使審計職權，均符合該法規定，期有助於審計人員與被審核機關間之溝通。

貳、重要用語定義

在討論審計職權與個資法之關係前，宜先就個資法相關重要用語釐清其定義。

一、個人資料

個資法所稱之「個人」，指現生存之自然人²；如無涉現生存自然人之個人資料，則無個資法之適用³。個資法所規範之「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⁴。

所謂「得以間接方式識別」，指保有

該資料之機關僅以該資料不能直接識別，須與其他資料對照、組合、連結等，始能識別該特定之個人⁵。因此，個人資料若以特定方法還原而可間接識別該個人者，其仍屬個人資料；反之，經處理之資料於客觀上無還原識別個人之可能時，則喪失個人資料之本質⁶。特別注意的是，個別機關即使將所持有的個人資料去識別化，若仍可透過該機關或其他機關資料以直接或間接方式識別特定個人，則仍有個資法適用⁷。例如：某市交通管制工程處蒐集持有 eTag 之 EPC 外碼，倘與交通部高速公路局所持有 ETC 客戶資料庫對照、組合、連結後即可識別特定當事人，則該 EPC 外碼即屬得以間接識別之個人資料，而有個資法之適用⁸。

二、特種個人資料與一般個人資料

有關病歷、醫療、基因、性生活（包括性取向⁹）、健康檢查及犯罪前科之個人資料，屬於「特種個人資料」；特種個人資料以外之其他個人資料，則屬「一般個人資料」¹⁰。特種個人資料之性質較為特殊或具敏感性，有特別加強保護的必

² 個資法施行細則第 2 條及立法說明。

³ 法務部 107 年 08 月 27 日法律字第 10703512590 號函。

⁴ 個資法第 2 條第 1 款。

⁵ 個資法施行細則第 3 條。

⁶ 憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決理由。

⁷ 國家發展委員會 109 年 07 月 24 日發法字第 1090015912 號函；108 年 03 月 08 日發法字第 1080081030 號函。

⁸ 國家發展委員會 110 年 03 月 03 日發法字第 1100002579 號函；110 年 06 月 09 日發法字第 1102000884 號函。其中 eTag 是貼在車輛上使系統感應扣款的晶片標籤；EPC（Electronic Product Code）為電子產品碼，即 eTag 晶片裡的識別碼；ETC（Electronic Toll Collection）為電子收費系統。

⁹ 99 年 5 月 26 日個資法第 6 條修正理由。

¹⁰ 法務部 107 年 05 月 17 日法律字第 10703507050 號函。

要，故個資法第 6 條規定，除有該條但書規定情形外，特種個人資料原則上不得蒐集、處理或利用。至於一般個人資料，其蒐集或處理，公務與非公務機關應分別符合個資法第 15 條及第 19 條規定；其利用，公務與非公務機關應分別符合個資法第 16 條及第 20 條規定。

三、蒐集、處理與利用

個資法第 2 條第 3 款至第 5 款規定，「蒐集」指以任何方式取得個人資料；「處理」指為建立或利用個人資料檔案所為資料之記錄、輸入、儲存、編輯、更正、複製、檢索、刪除、輸出、連結或內部傳送；「利用」指將蒐集之個人資料為處理以外之使用。

審計機關為行使審計職權，請被審核機關提供必要之個人資料，即屬上開個資法規定之「蒐集」；審計機關於取得個人資料後對該檔案所為之記錄、輸入、儲存、編輯、更正、複製、檢索、刪除、輸出、連結或內部傳送，屬同法規定之「處理」；被審核機關提供個人資料之行爲，及審計機關對該個人資料進行分析以形成查核意見，均屬同法規定之「利用」。

參、審計機關蒐集、處理及利用個人資料之合法性基礎

個資法第 6 條規定，公務機關對特種

個人資料之蒐集、處理與利用，應於執行法定職務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施。同法第 15 條及第 16 條規定，公務機關對一般個人資料之蒐集、處理與利用，應有特定目的，並符合執行法定職務必要範圍內。審計機關為行使審計職權，請被審核機關提供必要之特種或一般個人資料，由下列要件觀察可知，均符合上開個資法之規定。

一、行使審計職權屬個資法之「執行法定職務」

個資法施行細則第 10 條規定，法定職務係指法律或法律授權之命令等法規中所定公務機關之職務。審計法第 2 條規定 7 款審計職權；第 3 條規定審計職權由審計機關行使；第 12 條規定審計機關應經常或臨時派員赴各機關就地辦理審計事務，其未就地辦理者，得通知其送審，並得派員抽查之。因此，審計人員為行使審計職權，依審計法第 14 條第 1 項規定請被審核機關提供特種或一般個人資料，並進行後續處理與利用，屬個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 15 條第 1 款及第 16 條所規定之公務機關執行法定職務¹¹，且依第 6 條第 2 項準用第 8 條第 2 項第 2 款及第 9 條第 2 項第 1 款規定，蒐集、處理或利用個人資料前，得免告知當事人。

¹¹ 國家發展委員會 109 年 5 月 4 日發法字第 1090008995 號函。

二、審計作業符合個資法規定之「必要範圍」

個資法規定之「必要範圍」，係符合行政程序法第 7 條比例原則之要求，即採取之方法應有助於目的之達成（適當性），應選擇對人民權益損害最少（必要性或侵害最小性），且造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡（衡量性或狹義比例原則）¹²。倘機關在蒐集個人資料時，廣泛蒐集全部欄位資料，即有逾越必要範圍之虞，例如：某署為進行刑事偵查，而全部、預先廣泛蒐集所有旅客個人資料¹³；某市政府為查察旅館業是否有妨礙善良風俗或違法擴大經營等事實，而全面性蒐集所有旅客之登記資料¹⁴；某市議會為瞭解有無警員超勤加班情事，請市政府提供所有內外勤員警之加班詳細資料，及各出入口所有監錄系統資料¹⁵；某校為管理校園車輛進出及收費，而全部、預先廣泛蒐集營業小客車車牌號碼¹⁶等，均難謂符合執行法定職務之必要範圍內。相對而言，若基於具體可疑個案之偵辦與追蹤需求，或先行篩選與高風險事件類型及模式，或透過統計資料比對佐證有異常現象，而針對該特定範圍蒐集具正當合理關聯範圍之個

人資料，則可認為符合個資法「必要範圍」之規定。

審計機關運用各機關電子資料檔案管理要點第 4 點規定，審計人員蒐集被審核機關電子資料檔案，應以審計抽（調）查工作所需資料內容及範圍為限，資料欄位以最少化及必要性為原則。實務上，審計人員係先進行資訊研析，篩選出特定異常事件類型或特定高風險模式，再依篩選結果請被審核機關提供與查核目的具必要性及正當合理關聯性之個人資料範圍，符合個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 15 條第 1 款及第 16 條所規定之「必要範圍」。

三、審計屬個資法之「特定目的」

個資法第 53 條規定，主管機關應訂定特定目的，提供公務機關及非公務機關參考使用。依該條所訂定發布之「個人資料保護法之特定目的及個人資料之類別」，已規定代號 151 之特定目的項目為「審計、監察調查及其他監察業務」。故審計機關為行使審計職權蒐集與處理個人資料，並進行分析以形成查核意見，符合個資法第 15 條及第 16 條對於「特定目的」之要求。

¹² 法務部 106 年 10 月 06 日法律字第 10603513040 號函。

¹³ 法務部 105 年 09 月 02 日法律字第 10503512720 號函。

¹⁴ 國家發展委員會 108 年 03 月 27 日發法字第 1080005819 號函。

¹⁵ 法務部 102 年 12 月 04 日法律字第 10203511550 號函。

¹⁶ 國家發展委員會 110 年 03 月 03 日發法字第 1100002579 號函。

四、事前或事後具個資法規定之「適當安全維護措施」

為維護個人資料安全，審計機關於審計機關運用各機關電子資料檔案管理要點、審計機關機敏資料隔離區作業注意事項，及審計機關查核工作底稿作業指引等均訂有相關規定，嚴謹規範個人資料之取得、作業、保管、刪除或歸檔等程序。此外，對於蒐集、處理及利用個人資料電子檔案之管理機制，除組成稽核小組強化內部控制，並列入資通安全或個人資料保護外部稽核範圍，遴聘外部專家進行外部稽核¹⁷，確保各項涉及個人資料之作業均能符合相關管控規定。顯示審計機關為防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏，已採取嚴謹管控作業，具有適當安全維護措施，符合個資法第 6 條第 1 項第 2 款所規定之「事前或事後有適當安全維護措施」。

肆、被審核機關提供個人資料予審計機關之合法性基礎

個資法第 6 條規定，公務機關或非公務機關於法律明文規定，或協助其他公務機關執行法定職務必要範圍內，得利用特

種個資。同法第 16 條及第 20 條規定，公務機關或非公務機關於法律明文規定，或增進公共利益所必要者，對一般個人資料得為特定目的外之利用¹⁸。被審核機關依法提供審計機關行使審計職權所必要之特種或一般個人資料，均符合上開個資法之規定，理由分述如下：

一、法律明文規定

審計法第 14 條規定，審計人員為行使審計職權，向各機關查閱簿籍、憑證或其他文件時，各機關主管人員不得隱匿或拒絕，並有詳實答復或提供之義務，違反規定，應通知機關長官予以處分，或呈請監察院核辦。因此，審計法第 14 條自屬個資法第 6 條第 1 項第 1 款、第 16 條第 1 款及第 20 條第 1 項第 1 款所規定之「法律明文規定」。

二、協助其他公務機關執行法定職務

審計人員辦理審計工作，針對審核事項，須客觀蒐集並評估證據後方能作成查核意見。因此，審計人員蒐集足夠及適切之查核證據，取得審計工作所需要之資料與資訊，為行使審計職權之先決條件。被審核機關提供審計機關行使審計職權所必

¹⁷ 審計機關運用各機關電子資料檔案管理要點第 8 點第 1 款及第 4 款。

¹⁸ 原本被審核機關蒐集個人資料均有其特定目的，並非為了日後提供給審計機關；現依審計機關要求而提供該等個人資料，故對被審核機關而言，此提供行為屬「特定目的外之利用」。

要之個人資料，符合個資法第 6 條第 1 項第 5 款所規定之「協助公務機關執行法定職務」。

三、增進公共利益所必要

所謂「增進公共利益」係指增進社會不特定多數人可以分享之利益¹⁹，例如：將個人資料提供議會以落實民意機關之監督²⁰、提供檢察機關以協助偵查犯罪²¹、公布名單以增進公眾對相關業務之監督²²、警政署將車牌辨識系統資料提供移民署進行刑事犯罪調查²³等，均屬符合「增進公共利益」之情形；「所必要」係指所提供個人資料之範圍應符合前述「必要範圍」之要求。協助審計機關落實審計法第 2 條各款規定之審計職權，以履行財務課責、促請提升財務效能等，自屬符合「增進公共利益」；另前已說明，審計機關蒐集、處理及利用個人資料，係於執行法定職務之必要範圍內進行。故被審核機關提供一般個人資料予審計機關以協助行使審計職權，屬特定目的外之利用，符合個資法第 16 條第 2 款及第 20 條第 1 項第 2 款所規定之「增進公共利益所必要」。

伍、結語

綜前所述，審計機關依審計法第 2 條、第 3 條及第 12 條規定行使審計職權並派員赴各機關辦理審計事務，審計人員依同法第 14 條請被審核機關提供與查核目的具必要性及正當合理關聯範圍之個人資料，再運用各種審計技術方法對該個人資料檔案進行分析，據以形成查核意見，符合個資法有關蒐集、處理及利用個人資料之相關規定。被審核機關依審計法第 14 條第 1 項，配合提供審計機關所需個人資料，以協助行使審計職權，增進公共利益，符合個資法第 6 條第 1 項第 1 款及第 5 款、第 16 條第 1 款及第 2 款、第 20 條第 1 項第 1 款及第 2 款規定。

個資法第 1 條開宗明義，該法除防免人格權受侵害外，同時揭示促進個人資料合理利用之目的，二者並非相互排斥。就審計工作而言，個資法也為審計機關與被審核機關明確了共同遵循的界線。期待本文之整理，能使雙方在面對涉及個人資料之查核需求時，減少不必要之疑慮，讓審計工作在妥適保護個人資料之前提下，持續發揮落實財務課責、促進施政效能之功能。❖

¹⁹ 國家發展委員會 110 年 08 月 19 日發法字第 1100014805 號函。

²⁰ 法務部 102 年 09 月 12 日法律字第 10203506660 號函。

²¹ 法務部 107 年 05 月 15 日法律字第 10703506760 號函。

²² 國家發展委員 108 年 04 月 18 日會發法字第 1080008002 號函。

²³ 個人資料保護委員會籌備處 114 年 12 月 26 日個資籌法字第 1140002273 號函。