



出版資訊
出版日期：97年10月
編印者：財團法人金融聯合徵信中心
頁數：70

德國聯邦個人資料保護法 (BDSG)

邱琳雅 / 財團法人金融聯合徵信中心法務小組

一、德國聯邦資料保護法制發展

由於歐陸法系與英美法系制度之迥異，德國法制並未有完全對應於美國法制中「隱私權」之概念；惟德國法制中之「人格權保護之理論」則相似於英美法所稱「隱私權之標的」之在於強調「隱私權之存在為人格完整不可或缺之要件」。因而，吾人可由德國法制中「人格權保護」之發展藉以觀察「隱私權實質內容」在德國法之演變；隱私權實質內容於德國法制發展上由起初不予承認、到列入「一般人格權」之內涵予以保護¹、進而列入個人資料保護專法、最終被承認為基本權利，並賦予憲法位階予以保護²。

德國法制中之隱私權雖然隨著「一般人格權」普遍受到判例與學說之支持而逐漸獲得肯認；惟因電腦技術發展日新月異，面對電腦自動化且大規模之資料處理，一般人格權之內涵已無法全面性地保護人格之完整，因此有「資料保護」及「資料保全」觀念之提出，以謀求建立一個具體的保護領域，而「個人資料」(Personenbezogenen Daten) 即為前述觀念所欲保護之標的。德國因日漸受到美國隱私權相關論著及資訊之影響，於是在1968年掀起了資料保護關注的議題³。爾後除德國黑森邦於1970年出現世上第一部對於資料(Data)予以廣泛立法保護之「資料保護法」(Hessische

1 在德國基本法(Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland)制定前，除部分實質內涵如姓名權(§ 12BGB)受到德國民法典保護外，其他內涵之人格權受侵害時，則無救濟機會。直至1949年基本法制定後，「一般人格權」理論獲肯定，隱私權在德國法制中才開始建立其救濟之權利地位。參見資訊時代之資料處理與資料保護—以德國聯邦個人資料保護法為中心，洪榮彬著，私立輔仁大學法律學研究所碩士論文，頁二五，中華民國八十二年六月。

2 洪榮彬，同前揭註，頁二五。

3 同前揭註二，頁三〇。

Datenschutzgesetz; HDSG) 外；德國國會亦於1971年12月向眾議院提出「聯邦資料保護法律草案」。期間因聯邦政府與國會意見不一，使「聯邦資料保護法律草案」懸宕多年後才正式制訂為「聯邦個人資料保護法」，並歷經多次協商後，終於在1976年11月10日及11月12日分別在眾、參二議院獲全文通過⁴。

德國聯邦個人資料保護法（Bundesdatenschutzgesetz，下稱本法）於1977年1月27日生效後，於1980年因應修法聲浪進行第一次修正。至德國聯邦憲法院於1983年12月15日作出「1983年人口普查法案」判決並首次提出「資訊自決權（informationelles Selbstbestimmungsrecht）」的觀念後，「資訊自決權」成為德國聯邦個人資料保護法之憲法基礎，其中之個人資料保護立法及實務之基礎更因「資訊自決權」之提出而重作安排。

其後更為因應歐盟個人資料保護訓令⁵相關規定之修正，德國聯邦個人資料保護法於2001年5月18日再次進行修法，其修法目的在轉化前述1995年歐盟個人資料保護訓令並保障個人資料及資訊自由流通；且為因應舊法中一

些重要的過渡條款於實施三年後已失效，新法便納入舊法過渡條款之相關程序規定⁶；同時新法也納入有關影像監視、晶片卡等新資訊科技的補充規定。另值一提者，聯邦個人資料保護法於2001年通過立法時，聯邦政府即允諾對個人資料保護體制進行現代化，且已委託相關機構進行全面研究⁷；此一現代化工作已於2002年眾議院大選後納入議會聯盟契約中，並明定其為聯邦政府應施行之計畫，但至本法2003年修正時，聯邦政府仍未採行任何行動。2003年1月14日之新修法旨乃在保障個人資料自主權，並落實歐盟有關建立共同資料保護標準之訓令。

二、德國聯邦資料保護法之主要內容

本法計有6章共計60條條文，條文規範內涵包括與資料保護相關之各項原理原則，例如限制蒐集原則（又稱直接原則，如第4條第2項、第13條第2項第1句）、內容完整正確原則（如第20條第1項前句、第35條第1項）、目的明確原則（或稱目的拘束原則，如第14條、第28條第1項）、限制利用原則（如第31條）、

4 同前揭註二，頁三一～三二。

5 歐洲議會及歐盟委員會有關自然人個人資料處理保護及自由流通之訓令95/46/EG（Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data），1995年10月24日。

6 Gola/Klug, Grundzüge des Datenschutzrechts, 1. Aufl., 2003, Verlag C.H. Beck, S.11ff.

7 Garstka, Hansjürgen; Pfitzmann, Andreas; Roßnagel, Alexander: Modernisierung des Datenschutzrechts, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2001.

安全保護措施原則（如聯邦資料保護專員制度措施及第9條第1句之附件明確規定之安全措施）、公開原則（第13條第2項前句之資料應向當事人蒐集、第33條關於告知之規定）及個人參與原則（如第19條至21條、第33至35條）及責任原則（如第7至8條之損害賠償與罰則）等。而其在立法體例架構上則依序由總則、公務機關之資料處理、非公務機關及公法上營利事業體之資料處理、特別規定、罰則及過渡條款分別規範之，其主要內容重點摘述如下：

（一）總則規定

本章計有23條條文。本章除明確揭示本法之立法目的及其適用範圍（第1條）外，也分別規定公務、非公務機關及其他用詞之定義（第2、3條）。本章也規範如資料之預防與節約（第3a條）、當事人同意之必要性（第4條）及其同意依其自由決定，並且應以書面為之（第4a條）、關於資料之跨國傳輸及其例外（第4b、4c條），以及非公務權責機關、聯邦公務權責機關及郵政電信事業開始執行自動化處理程序前，需通知主管機關與聯邦專員之義務，並其通知義務之內容（第4d及4e條）。

本章亦針對德國獨特的制度—關於資料保護專員之指派及其應負責之資料保護義務（第4f及4g條），以及參與處理資料人員之保密義務（第5條），設有總則性規範。本章第6條是當事人權利之總則性規範—規定關於當事人不得以特約拋棄或限制查詢答覆權及更正、刪除或停止處理權。第6a至6c條則分別規定自動處

理之決定依據、利用光電設備監視公共空間及個人行動儲存及處理媒體。有關損害賠償之總則性規定則參見第7、8條。

本章第9條關於公務及非公務機關自行或接受委託而蒐集、處理或利用個人資料者，應採取必要之技術及組織措施，以及第9a條關於資料保護及稽核，係為資料安全保護措施之總則性規範。第11條則規定關於接受委託蒐集、處理或利用個人資料者，其委託機關應負責確保受託機關遵守本法及其他資料保護法令。其餘如第10條則規定關於個人資料自動調閱程序之建立。

（二）公務機關之資料處理

本法第2章在規範公務機關之資料處理，體例上依序分別規範資料處理之法律基礎、當事人之權利及負責保護資料之專員三小節。第12條至第18條規範資料處理之法律基礎，包括第12條關於法律主體適用範圍、第13條及14條關於蒐集資料及其儲存、變更及利用資料之相關規定。另亦規定關於資料傳遞至公務機關（第15條）及至非公務機關（第16條）之相關規範。本章第18條則係關於聯邦行政機關之資料保護規定。

當事人之權利則規範於第19條至第21條，包括第19條當事人之查詢答覆權、第19a條之未告知當事人而逕行蒐集其資料之通知當事人義務、第20條關於資料之修正、刪除及停止處理相關規定，以及第21條向負責保護資料之聯邦專員提起訴願之規定。

本章第22條至第26條則專門規範負責保護資料之聯邦專員，其中包括聯邦專員之遴選（第22條）及其法律地位（第23條）、專員之監督（第24條）及糾舉（第25條），以及專員之其他職責（第26條）。

（三）非公務機關及公法上營利事業體之資料處理

相對於前一章，本章則在規範非公務機關及公法上營利事業體之資料處理，本章於體例上亦依序分別規範資料處理之法律基礎、當事人之權利及主管機關三小節。第27條至33條規範資料處理之法律基礎，分別包括其適用範圍（第27條）、為特定目的而蒐集、處理及利用資料（第28條）、依業務需求為傳遞目的而蒐集及儲存資料（第29條）、依業務需求以匿名格式為傳遞目的而蒐集及儲存資料（第30條），以及目的限制之特別條款（第31條）。

當事人之權利則規範於第33條至35條，其中包括通知當事人義務（第33條）、當事人答覆請求權（第34條）及資料更正、刪除及停止處理（第35條）。最後第36至38a則規範主管機關，其中包括第38條之主管機關、第38a條之有關促進資料保護法令執行效果之行為規範。

（四）特別條款、罰則及過渡條款

本章第39條至42條規範本法之特別條

款，包括個人資料用途之限制（第39條）、研究機關處理及利用個人資料（第40條）、經由媒體蒐集、處理及利用個人資料之相關規定（第41條），以及針對德國之聲電台所設關於其負責保護資料專員之規定（第42條）。而罰則則規定於第43條及第44條之罰金及刑罰相關規定。本章最後二條規定則規範本法之過渡條款，分別是關於使用中資料之相關規定（第45條），以及關於名詞定義繼續使用之相關規定（第46條）。

三、德國聯邦資料保護專員制度簡介

相較於其他國家，德國為貫徹個人資料之保護而創設聯邦資料保護專員（Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit）制度，是德國聯邦個人資料保護法的一大特色。德國聯邦資料保護法於1977年立法草案中原本並未設計德國聯邦資料保護專員的制度，因聯邦政府草案理由認為透過當時國會監督、司法監督與行政內部監督三者已足以監督德國聯邦個人資料保護法之執行。惟當草案送交國會協商時，各黨團一致支持採用外部監督制度之設立，隨後即經由立法產生聯邦資料保護專員制度⁸。本法第22條至26條即詳細規範了聯邦資料保護專員之

8 同前揭註二，頁一九六至一九七。

選任、法律地位、任務、糾正權及向聯邦議會提出報告，並向聯邦議會及社會大眾公布資料保護之重要發展事項等其他職責。

吾人從聯邦個人資料保護專員之任期與任務監督等規定都可看見德國國會貫徹此制度獨立行使職權的美意。前者如本法將聯邦個人資料保護專員之免職要件比照終身職法官之免職規定，意在突顯其有如法官行使職權之獨立性，確保監督公務領域中處理單位遵守本法之功效；後者如依本法第22條第4項規定，聯邦個人資料保護專員係與聯邦政府保持公法上之職務關係，依本法規定獨立行使職權，並受聯邦政府之法律監督，而由於其只受法律監督，而排除事務監督，因此只要不違背現行法律規定，即無需承擔任何責任⁹。聯邦個人資料保護專員制度雖設於內政部中，卻不受內政部長之事務監督，實為維持聯邦個人資料保護專員獨立行使職權之創舉。其餘相關規定如聯邦個人資料保護專員不得兼職（第23條第2項）、有拒絕作證之權（第23條第4項）等也可看見德國國會為維持其獨立行使職權之軌跡。

然聯邦個人資料保護專員行使職權仍應受一定之限制，例如聯邦個人資料保護專員雖亦監督屬於職業秘密或特別公務秘密，但受到德國基本法第10條所保護之郵件、信函內容不在此限（第24條第2項第1至2款）。針對前

述受德國基本法第10條保護之郵件及信函之內容，如當事人表達異議者，聯邦個人資料保護專員亦不得監督（第24條第2項第2款）。對聯邦法院之監督，則僅限於行政事項（第24條第3項）。

四、期許與展望

在資訊網路蓬勃發展、資料大量擷取便捷快速的時代，欲全面防堵個人資料之外洩，實非易事。德國聯邦與邦之個人資料保護法不僅在立法上設置獨立行使職權之資料保護專員，並對其選任、法律地位、任務、異議、監察實施與活動等，均定有明文；另於聯邦個人資料保護法第9條第1句之附件中，更精細明確規範其資料安全保護措施。相對於此，我國現行電腦處理個人資料保護法僅僅誠命式規範部分公務機關與非公務機關之特定資料保護義務，以及違反此規定之法律效果，並多屬於事後懲罰之規定，顯見我國個資法在監督與管制方面實缺乏如歐盟或德國方面之謹慎防護。歐盟與德國方面對個人資料之保護不僅積極賦予公權力主動監督與提供諮詢之責任，並且透過獨立行使職權機關監督以落實個人資料保護工作，實堪為我國未來修法借鏡。因此，聯徵中心特委託萬國法律事務所譯介德國聯邦個人資料保護法，俾供我國法學界與實務各界參考。

⁹ 同前揭註二，頁一九八～一九九。