

個人隱私保護法規對於檔案開放 應用實務之影響

The Impact of Information Privacy Regulations on the
Practice of Archival Public Access

黃鈺婷

Yu-Ting Huang

國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所博士生

Ph.D. student

Graduate Institute of Library, Information and Archival Studies

National Chengchi University

林巧敏

Chiao-Min Lin

國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所教授

Professor

Graduate Institute of Library, Information and Archival Studies

National Chengchi University

【摘要 Abstract】

檔案開放應用與個人隱私權保護皆是民主社會所捍衛的重要價值，然而兩者之間的衝突卻時有所聞，並不利於檔案應用業務的推廣。本研究藉由分析歐美以及臺灣有關隱私保護之規範，並透過深度訪談法蒐集檔案管理人員及使用者對於個人隱私保護、檔案開放應用相關法令與檔案應用服務之經驗，探究臺灣個

人隱私保護法令和政策對於檔案開放應用實務所造成的影響及問題。結果發現臺灣檔案實務界對檔案開放應用的標準認知分歧、涉及隱私資訊之檔案開放相對保守、檔案使用者多數認為現行的檔案隱私保護作業程序不便且冀望實務界能有所改進。研究建議，檔案實務需要針對個人隱私保護標準建立共識，並以「通則開放」概念提供檔案之開放應用。

Protecting rights of the archival public access and information privacy are important principles in information society. However, the policies of information privacy are severely impeded applications of archival public access in Taiwan, and may turn against the archival management. For this reason, this study analyzes contents of policies of archival public access from main archival institutions all over the world and collects the opinions of archivists and users to find out the opinions and impacts between information policies and archival public access.

The result shows that there are no unified standards for providing private information from main archival institutions in Taiwan. Also, the over conservativeness of archival repositories to provide archives become main problems which makes users feel inconvenient. The suggestions propose that the main archival repositories need to define consistent standards for providing the archival public access based on the principle of social consensus.

【關鍵字 Keyword】

檔案應用；個人隱私；臺灣《檔案法》

Archival Public Access; Information Privacy in Taiwan; the "Archival Management Act" in Taiwan

壹、前言

檔案為過去人類活動所形成的歷史紀錄，檔案價值貴在利用，即說明檔案管理之最終目標在於提供使用者檔案應用服務（archival public services），以發掘檔案之歷史、憑證和資訊價值（林巧敏，2012）。

臺灣於 1999 年公布《檔案法》，正式確立臺灣檔案管理的專業制度，而後於 2005 年施行《政府資訊公開法》，使得政府資訊和檔案開放應用事務在臺灣逐漸普及乃至於成為常態，同時亦為資訊自由權（Freedom of Information）的彰顯，確立人民可為保障個人公民、人身安全權益而公開取用政府資訊的權力（項靖、陳曉慧、楊東謀、羅晉，2014，頁 1）。然而，檔案公開時而牽涉到個人隱私保護爭議，導致政府機關及檔案典藏機構提供之檔案開放應用服務必須有所設限。1997 年臺灣公布《電腦處理個人資料保護法》，象徵「個人資料」在臺灣被正式承認為個人財產、安全和人權主張的一部分，後《電腦處理個人資料保護法》在 2010 年修正為《個人資料保護法》，將個人資料的維護客體擴大，包括紙本資料及數位資源等所有類型載體，以及資訊的取用和安全維護等流程都需納入規範（全國法規資料庫，2015）。

資訊自由權下的檔案公開權與個人隱私雖同為需積極保障的人權類型，然而相關法令對於個人隱私保護的規範仍未完善且過於廣泛，加上個人隱私的判斷基準長年來未有定論，使得臺灣各檔案典藏機構在遵照既有法令外，只能憑自由心證處理檔案開放應用業務，經常造成使用者取用檔案資源的不便而影響檔案應用服務的推行（黃荷婷，2011；林玉珮，2014）。

有鑑於此，本研究先針對個人隱私保護相關文獻進行概念爬梳，再分別分析歐美地區和臺灣具代表性之檔案典藏機構對於檔案內容涉及隱私問題之應用申請規範，並探討臺灣《個人資料保護法》、《檔案法》、《政治檔案條例》中對於內容含隱私資訊之檔案應用規定，進而邀請臺灣主要檔案典藏機構中負責檔案應用業務的檔案管理人員，和具有一定檔案應用經驗之使用者進行深度訪談，彙整兩類受訪者對於涉及隱私內容檔案保護議題的認知和經驗差異，以歸納出臺灣個人隱私保護政策對於目前檔案開放應用實務所造成的影響與問題，最終提出檔案實務作業改善建議。

貳、文獻探討

一、隱私權之內涵與發展

多年來，隱私權的相關內涵仍未有明確定義，且隨著國情不同，其概念在各國的法律及跨域應用上亦有差異。從宏觀的層次而論，隱

私權係屬於人格權的一種，是為了確保人格發展的自由與正當性而必須保障的人民基本權益（陳進忠，2014）；然而，隱私權又可就背景脈絡、情境與法律施用範圍的不同分成數種類型。根據多位學者對於隱私權相關規範的統整，可知目前國際與臺灣學界對於廣義隱私權內涵的共識，可分成以下四種類型（廖緯民，1996；陳起行，2000；莊庭瑞，2003；翁逸泓，2005；宋榛穎、林怡臻，2011；丁冠齊，2015）：

- （一）個人領域隱私（居住空間、個人與家庭生活、身體部位）。
- （二）個人資訊隱私（個人資料、個人事務、醫療病史、犯罪紀錄、商業秘密、資訊自決）。
- （三）通訊隱私（媒體傳播、口述記錄、網路訊息、匿名性）。
- （四）個人自決隱私（思想、自由意志）。

由隱私權內涵加以延伸，可知個人資訊隱私的概念係指個人對於私人資訊保密及處置自由的保護。劉靜怡（2006）在其講述有關隱私權哲理基礎與憲法保障的概念中，提到保護個人資訊的理由係在於透過隱私權的保障以維護個人之自主性與身份認同，進而維護個人尊嚴及自由活動的權利，也因此個人資訊隱私不應僅侷限於防範他人不當取用私人資訊的層面，而是要擴展到保障個人可自由控制其私人資訊的使用情況，亦即資訊自決的展現，基本上已精要詮釋個人資訊隱私和資訊自決的內涵（劉靜怡，2006）。

隱私權衍伸自人格權或作為一種人權概念的成形，可追溯至1948年聯合國（United Nations）頒布的「世界人權宣言」（The Universal Declaration of Human Rights），實際的隱私權法理應用則可溯及美國與歐盟地區對於個人隱私的討論和法律實務經驗累積的成果。第二次世界大戰（1938-1945）結束後，各國為重建被戰爭破壞的社會和國際秩序而於1945年成立聯合國，為求維護國際秩序的新方法和避免戰爭、政治等因素迫害人性尊嚴事件重演，1948年聯合國巴黎大會根據「聯合國憲章」（Charter of the United Nations）序言「重申基本人權、人格尊嚴與價值」宗旨訂定和公布「世界人權宣言」，透過高於國家權力的客觀性規範更有力約束國家對於個人權益的保護，而確立國際人權法制度（蔡孟翰，2016）。就「世界人權宣言」條文所述，人權類型包含平等權、自由權、生命權、人格權、財產權、教育權、著作權、公民權、受積極人權救濟與保障權利、公平審判權利、人身安全權利等，其中該宣言第12條規範「任何人的私生活、家庭、住宅和通信不得任意干涉，他的榮譽和名譽不得加以

攻擊。人人有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊。」已呈現出隱私權的理念，並承認此類不受他人干涉私人事務的權益為人權主張之一；另一方面，「世界人權宣言」對於普世性人權的解釋，擴張了人權的法理應用，使各國可應時代趨勢延伸解釋不同的人權類型，亦為後來隱私權或資訊自由權理論發展帶來莫大助益（United Nations, 1948；蔡孟翰，2016）。

在歐洲地區，歐洲委員會（Council of Europe）於 1949 年成立後，為避免戰爭及政治鬥爭所帶來的人權侵害事件再次重演，遂在 1950 年起草《歐洲保障人權和基本自由公約》（Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom，簡稱《歐洲人權公約》），並於 1953 年正式生效（Council of Europe, 2004；翁逸泓，2005），成為了首次將隱私權法理上綱至憲法層次和普及其內涵的關鍵，該公約條文之第 8 條明文列舉隱私權係人權保護的重要項目之一，並認為個人之「私人和其家庭之生活以及通訊隱私」的權利與自由皆需受到尊重，除非為「民主社會所必需」及法律另外規定等原因方能設限。

美國於 1966 年通過建立政府資訊公開體系的法令《資訊自由法》（the Freedom of Information Act, FOIA），其中明確規範政府於公開資訊時必須要對涉及個人隱私的內容加以限制，而 1973 年美國衛生、教育與福利部（Department of Health, Education and Welfare）發布《紀錄、電腦與公民權利》（Records, Computers and the Rights of Citizens）報告，提出在自動化環境中個人資料管理的風險與因應之道，其後美國國會便以該份報告為基礎，於 1974 年正式通過《隱私法》（Privacy Act of 1974），直接針對政府對於個人資料的處理程序與行為進行規範，成為美國隱私權發展的里程碑，重點內容條列如下（Office of Privacy and Civil Liberties [OPCL]，2012；丁冠齊，2015）：

- （一）政府機構不能以合理蒐集以外的目的取用或洩漏個人資訊。
- （二）政府機構蒐集與處理的紀錄都必須與當初蒐集的目的有關聯性和必要性。
- （三）政府機構有義務對與個人資料有關的紀錄提供適當的維護、保存及安全維護措施。
- （四）當事人有權管理其個人資料，並得要求政府機構提供與其個人資料有關的紀錄。
- （五）政府機構在蒐集個人資料時，必須告知當事人授權機關、蒐集目的及資料的用途。

歐美地區對於個人隱私保護實務的共識，則可溯及於經濟合作與發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）於 1980 年制定之《資訊流通暨隱私保護指導綱領》（Guidelines on the protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data），提供會員國訂定隱私保護相關法令之參考，並於 2013 年進行了修正。該綱領第 2 章之第 7 至 14 條列出各會員國在國內建立隱私權保護法規時應優先考慮的八項原則，包括個資的蒐集合理性、正確性、公開與利用限制、資訊自決權、國家對於個資保護的積極性原則等（賴苑玲，2012；Organization for Economic Cooperation and Development [OECD]，2013）。

而後，歐盟便參考此綱領，於 1995 年推出《資料保護指令》（Data Protection Directive），其將個人隱私納入基本人權的類別中，提出歐盟會員國之間因各國隱私保護法令不同造成涉及個資的商貿必要資料傳遞阻礙、同時亦需維護人們隱私權益的問題，因此期望建立共識性的準則，包括針對個人資料被傳遞至「未符合適當隱私保護標準」第三國需制定專法規範或禁止資料流通，但該指令本身不具強制性（European Union，1995；賴苑玲，2012）；美國為避免其隱私保護法令不符歐盟標準而引發的貿易危機，遂於 1998 年推出《國際安全港隱私保護原則》（International Safe Harbor Privacy Principles，簡稱“安全港原則”），隨後歐盟與美國於 2000 年簽署《美國-歐盟安全港架構》（The US-EU Safe Harbor Framework），確保美國與歐盟會員國進行資料傳輸時有一致的保護標準（賴苑玲，2012）。

因應 OECD 所提出的《資訊流通暨隱私保護指導綱領》，亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）遂於 2004 年提出《APEC 隱私保護綱領》（APEC Privacy Framework），規範各會員國因經貿產生之資料流通及會員國違反該綱領將受「資料封鎖」制裁之制度，使隱私權保護的應用更加具體化。

有鑒於科技發展導致資訊安全問題日趨複雜，2016 年歐盟（European Union [EU]，2016）頒布取代資料保護指令的《一般資料保護規範》（General Data Protection Regulation, GDPR）並於 2018 年正式生效，將個資保護範圍強制擴及歐盟會員國所屬企業組織及子機構設於歐盟會員國境內的外國組織，且可不經各國國內法轉換直接適用，為迄今最具規模和嚴謹標準的個人隱私保護法令（翁逸泓、李寧修，2018）。歐美地區所立下的先例逐步推動國際對於隱私權的重視和法規制定，同時也將政府資訊開放（包含檔案公開應

用)的範圍納入思考，在各國邁向資訊時代的同時儼然成為最重要的公共議題。

我國方面，隱私權等人權保障最早可溯及1947年公布生效之《中華民國憲法》中相關條文規範，尤其憲法第22條「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」將法令未直接列出的其他人民權利含括在內，惟隨著1948年《動員戡亂臨時條款》和1949年戒嚴令的頒布，相關人權保障法令被凍結直至1988年解除戒嚴和1991年廢除《動員戡亂臨時條款》，人權保障議題方隨著民主轉型繼續發展。我國隱私權被正式認可為受憲法所保障的權利為1992年的大法官會議釋字第293號，該案源自於臺北市議會因要求公營銀行提供放款資料產生的爭議，釋憲決議為兼顧議會對於公營銀行的合理監督權責，除收回無望帳款和呆帳外有相當理由認其放款顯有不當者，銀行得在不透露個別客戶姓名及議會不公開有關資料之條件下提供資料予議會審查；該釋憲案不僅首次明確提到「隱私權」一詞，在該案對於隱私權保護的討論中亦認同在必要時隱私權得適用憲法第23條「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」同時也認為隱私權在我國並非是絕對的權力（司法院大法官，1992）。隱私權法理在我國一般法令中的應用，多是以私領域之侵權行為規範為主，隱私權被視為一種保障人格權的「個人財產」，同時隱私權保護的概念亦呈現散見於各類法令的情況，尚未有明確的判定標準（林錦鴻，2008；江啟先，2009）。

直至1995年正式施行《電腦處理個人資料保護法》，方確立個人資料的類型與範疇。該法施行之初係將規範客體限制在電子處理資料以及政府機關、大眾傳播、金融等八大行業，並訂出個人資料遭受侵害的救濟和保障個人實行資訊自決權的機制，成為臺灣保障個人資訊隱私的里程碑；2010年該法修訂為《個人資料保護法》，擴大其規範的客體範圍至任何形式、載體的個人資料以及全面適用於所有產業、專業領域、團體、個人情境之資料取用行為，至此臺灣的個人隱私保護更加全面化，也開始對檔案開放應用和政府資訊公開業務產生直接影響（莊庭瑞，2003；黃荷婷，2011）。由於政府機構長年來處於資訊利用與管理的優勢地位，大眾對於政府資訊也有相當程度的依賴，但公眾對於隱私的定義卻不一定能和公務機關之認知一致，因此時常在資訊的提供、處置與取用上產生爭議。

如何解決個人隱私界限和比例原則的判定，除了是依靠以往的實務經驗外，也需建立公眾與資訊蒐集者的溝通橋樑，致力在雙方的意見中找出較有統一性及彈性之標準，以建立更為明確的施行政策，才能提供各單位可具體依循及應變的準則。

二、與檔案應用相關之個人隱私保護法規

(一)《個人資料保護法》

《個人資料保護法》將個人資料保障的規範分成三種層面，即蒐集、處理和利用，保障的客體不限任何機構、行業、團體或個人取用以及任何媒體形式、資訊傳播情境之個人資料，個人資料可被視為該自然人之財產。當個人因其隱私權受到侵害而進行告發時，將由被告擔負舉證責任，且當事人可委由公益團體代為告發；此外，當事人對於其個資在任一層面或情境被利用時，除非個資蒐集者有其法理上的依據，否則當事人得隨時行使資訊自決權，亦即可要求個資蒐集者需如何處置其個資。該法除了是針對所謂侵權行為及比例原則進行規範外，亦在建立監督機制，由法務部進行統籌、指定各政府機關設立專責管理個人資料之行政程序，以及促使機關督導相關產業對於個人資料保護的措施，以強化行政監督（全國法規資料庫，2015）。

(二)《檔案法》

《檔案法》第 17 條規定「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」其所指稱的法律依據主要是應對第 18 條的限制公開項目法源，而第 18 條所列出之限制公項目包括：有關國家機密者、有關犯罪資料者、有關工商秘密者、有關學識技能檢定及資格審查之資料者、有關人事及薪資資料者、依法令或契約有保密之義務者、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。涉及限制公開內容的檔案如何管理應用並未詳做說明，而臺灣地區檔案實務界習慣上採完全限制公開與分離原則提供兩種模式（全國法規資料庫，2008）。

《檔案法》之限制公開規定除「依法令或契約有保密之義務者」、「有關人事及薪資資料者」指稱之檔案資料相對明確外，其餘項目皆有審酌上較為模糊之地帶，如限制公開的行政業務通常僅相關單位知曉，使用者不但無從理解為何與公共利益相關之資訊卻屬限制公開，

也容易造成行政單位在判斷是否能開放的業務上可能需面臨相當的壓力。

（三）《政治檔案條例》

《政治檔案條例》的目標係為促進轉型正義和政治檔案之開放應用，因此政治檔案設有特定的應用規範。該法於第 8 條、第 9 條、第 10 條條文中分別列出檔案當事人使用政治檔案方式、檔案資訊繼承制度、非當事人對於政治檔案特定應用方式以及政治檔案特定開放年限，是首先明確制定檔案繼承和屆年限自動解密制度的檔案管理法令。在檔案應用方面，除經依法核定為機密檔案、國安疑慮、經其他檔案當事人或其繼承人表示不予公開之私人文書外，檔案當事人、繼承人與其他使用者可於指定場所閱覽、抄錄檔案，屆滿 30 年涉及隱私資訊檔案除非獲得授權，否則需於分離限制公開資訊後方可提供複製（全國法規資料庫，2019）。

參、研究設計與實施

本研究採用臺灣涉及個人隱私內容檔案相關法令內容分析以及深度訪談法，分別從制度面與實務面彙整剖析臺灣因隱私保護對於檔案開放應用實務的影響。本研究探討美國、英國、法國、德國之國家級檔案館對於隱私保護的作法，加上比較臺灣五所檔案典藏機構之相關規定。

為能深入了解隱私保護對於檔案應用服務的實際影響，本研究使用深度訪談法，邀請臺灣較有專業管理和館藏規模之檔案典藏機構中負責檔案應用業務之檔案管理人員，以及有持續使用檔案館藏經驗之使用者，且近年仍經常調閱檔案之教師與研究生為訪談對象，以確保對於訪談問題有深切感受且能貼近真實實務情境；惟因研究人力、時間限制以及部分擬邀請之受訪者婉拒訪談，最終邀請共計四位檔案管理人員和八位檔案使用者進行訪談，受訪者名單並分別依照其身份別將受訪者標示為檔案管理人員（A1-A4）與檔案使用者（U1-U8），受訪者背景陳述分別如表 1：

表 1
受訪者編號及其背景說明表

檔案管理者			
代號	受訪者職稱	工作年資	負責業務項目
A1	單位主管	四年以上	應用、推廣、參考諮詢
A2	單位主管	十五年以上	應用、准駁、參考諮詢
A3	單位主管	約一年	應用、准駁
A4	單位主管	約十年	應用、內部規則制定
檔案使用者			
代號	受訪者背景	使用檔案年資	使用檔案目的
U1	歷史學者	三十年以上	史學研究
U2	教授	三十年以上	史學研究、教學需求
U3	歷史學者	二十年以上	史學研究、業務需求
U4	研究生	約十年	史學研究
U5	教授	三十年以上	史學研究、教學需求
U6	研究生	約四年	史學研究
U7	教授	約二十八年	史學研究、教學需求
U8	歷史學者	四十年以上	史學研究

本研究訪談問題面向包含：對於個人隱私保護相關法令之見解、檔案應用服務之實務或使用經驗、對於檔案應用相關法令及實務做法的改善建議三種層面，蒐集與呈現兩類受訪者對於隱私保護和檔案應用議題的認知及經驗差異。本研究深度訪談皆於徵求受訪者同意後，全程進行錄音和摘錄重點，並於結束訪談後將訪談內容整理為訪談定稿；為求訪談定稿內容語句通順，於進行定稿繕打時在不影響原意的前提下，將訪談逐字稿中無意義的語助詞刪去，以便分析內容。

肆、研究結果分析

一、國外國家檔案館對於含有個人隱私資訊之檔案應用規範

本研究所選擇之分析對象美國、英國、法國、德國除隱私保護規範和依據各有不同外，各國國家檔案館之相關規範說明和詳細程度亦有差異。美國先後於 1966 年和 1974 年通過的《資訊自由法》及《隱私法》，其法理皆係基於美國憲法第 14 條第 1 項條文「凡出生或歸化於美國並受其管轄之人，皆為美國及其所居之州之公民。無論何州，不得制定或執行損害美國公民特權或豁免權之法律；亦不得未經正當法律手續使任何人喪失其生命、自由或財產；並不得否定管轄區內任何人法律上平等保護之權利。」規制個人隱私屬於美國公民的權益，不得無正當理由進行取用，因此建立溯及憲法法理的隱私權保護制度（丁冠齊，2015）。

當前歐洲地區對於隱私權保護的重要規範首推歐盟於 2016 年公告、2018 年正式生效的《一般資料保護規範》，係衍伸自《歐洲人權公約》對於人權保障精神，該規範位階因屬條例而可不經各國法令轉換直接適用歐盟全體會員國，較 1995 年之《資料保護指令》更具積極性（蔡孟翰，2016）。惟英國於 2019 年脫離歐盟，根據其退出歐盟協定 2018 年生效之《一般資料保護規範》將會以內國法化形式適用於英國，為進行相關法令的銜接該國遂於 2018 年公布施行《2018 年資料保護法》（Data Protection Act 2018）取代該國於 1998 年施行之《1998 年資料保護法》（Data Protection Act 1998）（Legislation.gov.uk, 2018）；《2018 年資料保護法》之個人資料保護標準大體上都與《一般資料保護規範》一致，但保留了《1998 年資料保護法》訂定時創下的「排除（derogations）」與「豁免（exemptions）」機制，得以視該國特殊情形和個案情境豁免部分《一般資料保護規範》的規定與懲罰（江庭瑀，2017；legislation.gov.uk, 2018）。

以下將分別說明美國、英國、法國、德國國家檔案館對於涉及隱私資訊檔案之應用規範和實務做法，並彙整資料如表 2。

（一）美國國家檔案暨文件署（National Archives and Records Administration, NARA）

美國國家檔案暨文件署（以下簡稱 NARA）採用事先分類的方式，將原件屬性為個人紀錄的館藏歸屬於該館下轄的國家個人文件中心

(The National Personnel Records Center, 以下簡稱 NPRC) 統一管理，而其他檔案則多會被劃分為一般館藏，經解密後即完全開放，僅有甚少部分仍可能涉及個人隱私的一般館藏會暫時限制開放至保密年限屆滿三十年，然在涉及重大公益或是刑事偵查必要的情境下，仍將採用部分提供方式開放。2009 年 12 月 29 日美國總統巴拉克·歐巴馬 (Barack Obama) 發布第 13526 號行政命令，規定凡屆滿二十五年以上且被鑑定具永久保存價值之檔案需進行移轉解密，而已設密等之檔案若未涉及重要國安資訊，則在保密年限起算屆三十年之後自動解密 (National Archives and Records Administration [NARA], 2016)。

NPRC 所管有的個人紀錄主要是官方人事檔案 (Official Personnel Folder, OPF) 及官方兵役檔案 (Official Military Personnel File, OMPF)，該兩種檔案分別係以年限屆六十二年或六十四年作為開放基準。1955 年以前退伍的老兵或任期結束於 1952 年以前的公務員個人檔案，將直接被歸類為公共檔案完全開放；1954 年以後退伍的老兵或任期結束於 1951 年以後的公務員個人檔案，則採限制開放方式，除非申請人取得檔案當事人或其直系親屬同意，否則只能有限提供檔案資訊 (NARA, 2016)。

(二) 英國國家檔案館 (The National Archives, TNA)

英國國家檔案館 (以下簡稱 TNA) 提供檔案資料公開的基準主要係依據 2000 年所頒訂的《資訊自由法》(Freedom of Information Act 2000, FOI) 和《2018 年資料保護法》，無論是否提供線上閱覽，只要是已被劃分為公共檔案的館藏皆可對外公開，自 2013 年起該機構宣布公共檔案公開期限將試行從 30 年降為 20 年、並有 10 年之過渡期，使用者不分國籍只要經過事先申請都能線上或到館使用，而少部分可能危害國際關係以及個人健康、個人安全、個人資訊的檔案則為限制公開，但 TNA 僅說明使用者不分國籍亦能請求 TNA 提供此類檔案，而未特別詳述限制公開檔案所包含的類型為何以及在何種條件下可以例外取得此類檔案，整體而言其檔案限制公開規範較為簡要 (The National Archives [TNA], 2017)。

(三) 法國國家檔案館 (Archives Nationales, France)

法國國家檔案館之檔案開放應用依據為《遺產法典》(Heritage Code)，其規定凡涉及隱私內容檔案以及檔案當事人有對其檔案另立公開條件者，除非已經檔案所有權人授權，否則原則上為限制公開，

使用者若要應用可另外提出授權要求，由法國國家檔案館代為居中協調，並將檔案所有權人的回覆告知使用者，但使用者無法針對此類檔案的申請結果提起行政上訴（僅公共檔案的應用申請可提出上訴），此外該機構並未詳述涉及隱私內容或限制公開的檔案類型，亦未明確說明個別類型檔案的公開期限、檔案當事人去世後的檔案公開原則等（Archives Nationales，2017）。

（四）德國聯邦檔案館（Das Bundesarchiv）

德國聯邦檔案館檔案應用規範主要依據該國《聯邦檔案館法》及《聯邦個人資料保護法》，如欲應用涉及隱私資訊之檔案，除非檔案當事人授權或當事人已過世滿十年以上，否則皆為限制開放，若無法確認當事人身亡日期，則以當事人出生日期滿一百年為開放年限；再者，連當事人出身日期亦無法確認時，則以檔案產生年限起算屆滿六十年後開放，一般檔案則是屆滿三十年以上即可開放，並未有檔案當事人家屬可要求不予公開私文書之規定（Das Bundesarchiv，2017）。

綜觀前述國家級檔案典藏機構檔案開放應用規範，涉及隱私資訊檔案多是直接採限制開放，實務做法則採年限準則、個案審查與主動居中協調申請者與檔案當事人，並未有臺灣檔案實務界使用的分離隱私資訊後提供和檔案當事人家屬繼承制度等作法。前述四國之國家檔案館處理涉及隱私資訊檔案實務做法，彙整如表 2：

表 2

四國國家檔案館處理涉及隱私資訊檔案作法彙整表

機構名稱	涉及隱私資訊檔案之開放方式	處理涉及隱私資訊檔案之實務作法
美國國家檔案暨文件署	1. 未涉及重要國安資訊檔案，屆滿三十年後自動解密。 2. 1954 年以後退伍之老兵，及任期結束於 1951 年以後公務員之個人檔案，採限制開放。	因涉及隱私而設為密件，且年限未滿三十年之檔案為限制開放；若關係重大公益或司法偵查必要，將採部分提供。
英國國家檔案館	內容涉及可能危害個人健康、個人安全、個人資訊之檔案為限制公開。	審查使用者申請後決議是否提供。

法國國家檔案館	涉及隱私內容和檔案當事人對其設限的檔案除非已經檔案所有權人授權，否則原則上為限制公開。	使用者提出申請後由該機構居中協調，並傳遞檔案所有權人的回覆予使用者，惟使用者無法據申請結果提起行政上訴。
德國聯邦檔案館	1. 涉及隱私資訊檔案，除非檔案當事人授權或當事人已過世滿十年以上，否則為限制公開。 2. 若無法確認當事人身亡日期，則以當事人出生日期滿一百年為開放年限基準；無法確認當事人出身日期時，則以檔案產生年限起算屆滿六十年開放。	以年限為基準。

二、臺灣檔案典藏機構對於個人隱私資訊處理分析

(一) 國家發展委員會檔案管理局

該機構規定國家檔案若涉及個人隱私資訊，申請人需要提證說明檔案當事人已身故且未有繼承人，或檢具證明文件證明其與檔案當事人之關聯性，又或取得當事人或繼承人授權方可應用；無法查證或取得授權者，則在分離（遮蔽）隱私資訊後複製提供（國家發展委員會檔案管理局，2020）。

另外關於申請應用屆滿 30 年仍有部分應用限制的國家檔案，在使用者確認遵守規範並簽署保密切結後，無需等待准駁程序就可先至國家檔案閱覽中心閱覽及抄錄檔案；除了依法核定為機密檔案、經移轉機關表示有嚴重影響國安或外交關係之虞者、檔案當事人或其繼承人表示不予公開之私人文書外的檔案內容，如有需要複製者再將限制資訊分離後複製提供。其中，與保護個人隱私資訊有關的應用規範為「應用國家檔案而侵害他人之著作權或隱私權等權益時，由應用者自負責任。」、「應用國家檔案所知悉或持有之國家檔案內容中，有依法規限制應用情形者，應依相關法律保護規定使用之，其後續任何揭露方式應無從識別第三人，並注意維護第三人正當權益。違反者，依有關法律處罰。」係屬於告知權利義務後將法律責任部份轉移使用者自負的作法，類似於歐美檔案典藏機構的習慣（國家發展委員會檔案管理局，2020）。

該機構亦提供有學術研究必要之國立研究院、公私立大學或經教育部核准設立之學術研究機構人員，提交規定資料申請屆滿 30 年以上但未被檔案當事人或繼承人授權之檔案，經核可後審酌提供檔案當事人之個人地址及電話資料由使用者自行聯繫取得授權（國家發展委員會檔案管理局，2020）。

（二）中央研究院近代史研究所檔案館

中央研究院近代史研究所檔案館在「館藏檔案複製管理要點」及「特殊性檔案管理要點」關於檔案原件複製與數位影像複製的利用部分，有特別提及需遵照《著作權法》和《檔案法》之規定，檔案之複製除須事先依展覽、學術研究等需求提出申請外，不得另外公開轉置，若侵犯著作權與他人隱私權使用者須自行負責；此外，個人檔案館藏的開放應用則需經家屬同意開放或另立個案審查（中央研究院近代史研究所檔案館，2012）。

（三）中央研究院臺灣史研究所檔案館

2013 年修訂之《中央研究院臺灣史研究所檔案館閱覽要點》，第三項「涉及國家機密、犯罪資料、個人隱私、工商機密及其他相關法規限制」與第四項「著作權人、採集者、提供者要求限制開放者」之檔案除非經專案申請否則不提供調閱，在檔案開放的流程方面，採分級開放與事前確立檔案閱覽權利的模式，簡化逐案申請准駁與分離的作業程序，僅有少數限閱檔案須另外審查（中央研究院臺灣史研究所檔案館，2013）。

（四）國史館

國史館 2017 年修訂《國史館館藏檔案史料開放應用要點》，內含「依法限制應用」資訊的檔案，需經申請後採分離原則提供非屬限制公開資訊的部份檔案資料；若國立研究院、公私立大學及經教育部核准設立之學術研究機構，因學術研究有聯繫檔案史料內當事人需要，則可檢具資料提出申請，經該機構審酌後得提供屆滿三十年檔案內之個人地址及電話資料，由檔案使用者自行聯繫檔案當事人或其家屬取得授權（國史館，2017）。

（五）國史館臺灣文獻館

國史館臺灣文獻館之檔案應用規範與國史館大致相同，含有「依法限制應用」資訊的檔案，需經申請後採分離原則提供，然而該機構

2018 年公佈之《國史館臺灣文獻館文獻檔案開放應用要點》，另有特別提及所謂「依法限制應用」的法源為《檔案法》、《政府資訊公開法》及其他相關法規規定，此外若使用者申請應用屆滿三十年但有部份資訊限制開放的檔案資料，除非為機密檔案、經移轉機關判定有影響國安或外交安全疑慮、檔案當事人或其繼承人表示不予公開之私人文書，經申請人保密具結後，得於指定場所閱覽、抄錄和複製未有限制公開資訊的部份檔案資料，是國史館未提供之服務項目（國史館臺灣文獻館，2018）。

整體而言，我國主要檔案典藏機構對於涉及個人隱私資訊檔案開放方式，包括：限制開放或經准駁採分離方式去除隱私資訊後提供、使用者取得檔案當事人或繼承人授權後提供、簽署保密切結後以特定使用範圍內提供，實務做法則有：抽離整頁案件或遮蔽個人資料（當事人若已過世則僅遮蔽地址）、協助特定學術機構使用者自行取得授權、專案審查、限館內閱覽抄錄或限制開放等。與國外檔案典藏機構相異之處，除了我國檔案應用實務上設有分離隱私資訊後提供檔案內容之作法外，另有認定檔案當事人家屬具有檔案資訊的「繼承權」，應是出自於尊重案件當事人家屬感受的文化習慣，此外亦僅有政治檔案設有明確之屆滿年限公開條件、而非全部涉及隱私資訊檔案皆適用。我國主要五所檔案典藏機構處理涉及個人隱私資訊檔案開放應用相關做法，彙整如表 3。

表 3
我國檔案典藏機構處理涉及個人隱私資訊之作法

機構名稱	涉及隱私資訊檔案之開放規定	處理涉及隱私資訊檔案之實務作法
國家發展委員會 檔案管理局	1. 經分離隱私資訊後提供。 2. 屆滿 30 年以上檔案，申請人經簽署保密切結後提供其在特定規範下閱覽、抄錄，非屬機密、影響國安或外交、檔案當事人或繼承人不予公開之私人文書可以分離方式提供複製。 3. 特定學術機構若有必要需求，審酌提供檔案當事人住址及電話讓使用者自行取得授權。	1. 抽離整頁案件或遮蔽個人資料（當事人若已過世則僅遮蔽地址）。 2. 屆滿 30 年以上檔案，予申請人曉以權利義務後簽署保密切結。 3. 協助特定學術機構使用者自行取得授權。

中央研究院近代史研究所檔案館	取用個人檔案館藏須經家屬授權或專案審查。	未有分離程序、以專案審查為主。
中央研究院臺灣史研究所檔案館	採用三種開放級別提供、檔案提供人未有授權者為限制開放或需經專案審查。	未有分離程序、以專案審查為主。
國史館	1. 經分離隱私資訊後提供。 2. 屆滿 30 年以上檔案，特定學術機構若有必要需求，審酌提供檔案當事人住址及電話讓使用者自行取得授權。	1. 抽離整頁案件或遮蔽個人資料（當事人若已過世則僅遮蔽地址）。 2. 協助特定學術機構使用者自行取得授權。
國史館臺灣文獻館	1. 經分離隱私資訊後提供。 2. 屆滿 30 年以上檔案，特定學術機構若有必要需求，審酌提供檔案當事人住址及電話讓使用者自行取得授權。 3. 申請屆滿 30 年檔案，除非為機密、有影響國安或外交疑慮、檔案當事人或其繼承人表示不予公開之私人文書，經申請人保密具結後，得於指定場所閱覽、抄錄和複製未有限制公開資訊的部份檔案資料。	1. 抽離整頁案件或遮蔽個人資料（當事人若已過世則僅遮蔽地址）。 2. 協助特定學術機構使用者自行取得授權。 3. 屆滿 30 年以上檔案，予申請人曉以權利義務後簽署保密切結。

三、深度訪談結果分析

本研究以半結構式訪談法分別訪問檔案管理人員和檔案使用者對於個人隱私保護規範的見解和檔案開放應用之實務或使用經驗，訪談結果如下：

（一）檔案管理人員與使用者對於個人隱私保護法令的見解

檔案管理人員對於個人隱私保護相關法令的了解仍多來自於《個人資料保護法》，在檔案開放應用的實務操作上，因檔案類型及內容的多樣性，檔案管理人員通常需依憑自身實務經驗判斷各類檔案之內容與脈絡以調整實務做法；因此，不同機構之檔案管理人員，對於個人隱私保護的程序與彈性都會產生不同程度的差異。使用者對相關法令的了解則多來自於應用檔案受挫的經驗，並且受訪者認為現行法令設計將讓個人隱私保護的標準過於主觀。

1. 檔案管理人員認為個人隱私保護法令不能完全適用於檔案開放應用實務

受訪者提到保護個人隱私雖然是現代社會的共識，但因在檔案應用實務上較常引用的《個人資料保護法》主要是針對自然人及現行資料，因此受訪者認為個人隱私保護法令在檔案開放的實務上仍有其適用性的問題，如「個資保護的是自然人，但檔案上面有太多我們管理人員不認識的庶民百姓，你怎麼知道他還在不在？（A1）」以及「個資法的前身是電腦資料保護，所以大家一定要知道不要把個資法完全弄在歷史檔案，因為個資法主要是用在現行資料……這不是我們檔案要不要開放的主要問題。（A4）」

2. 使用者對於個人隱私保護規範的認知多來自於應用檔案受挫經驗

使用者對於檔案內容之個人隱私保護規範，基本上來自於應用檔案時的遭受到的挫折，如 U7 受訪者表示「……所以我不是很正面的了解他（個資法）的詳細內容，而是遭逢到因為個資法所設下的種種障礙所產生的不便，因此老實說個資法的內容是怎麼樣，我並不清楚了解。（U7）」；此外，使用者亦認為現行法令設計容易讓檔案內容之個人隱私保護的標準流於主觀、未有可依循的準則，如「臺灣每個機構對這種個資規定都不一致，有時落差會非常大……所以其實很多研究者有時候都是碰運氣，因為看不到依循的標準。（U3）」

（二）檔案管理人員與使用者對於目前檔案隱私資訊保護實務程序的看法

在現行臺灣檔案開放應用的實務操作上，最常見的個人隱私保護措施為「分離處理（遮蔽隱私資訊）」與「限制公開」，遮蔽的內容項目除了參考《個人資料保護法》定義外，亦會因典藏機構的內部考量而有所調整，包括所有歷史檔案是否需一體適用於檔案當事人及其家屬的隱私權，以及是否需援引其他法令輔助准駁等，因審查需要多層面的考量，無形中增加了檔案管理人員處理業務時的負擔，同時也可能因各機構考量的層面不同而讓開放標準出現落差；使用者則認為現行的開放審查程序過於嚴格，而提升了檔案應用的困難度，同時也質疑檔案審核與開放的公平性。

1. 檔案管理人員認為各機構審核標準不一致且處理程序確實增加業務量

因各典藏機構館藏屬性的差異，檔案管理人員對於「檔案內容遮蔽」的實務措施亦有不同程度的見解，如「我發現一件事情是機關要花一堆人力去遮蓋個人資訊，但這對歷史研究會出現問題……比如說現在遮蔽某個人的資訊，過了幾年這個人真的過世了，你還有這個力

氣再花人力去把遮蔽給撕掉嗎？可能沒有。所以這有可能就永遠都被遮蔽了，檔案太多、我們也無法一一去確認這些人是否還活著。（A1）」或者「以前檔案的樣態還沒那麼多的時候，我們的確是按照基本的開放規定在走、直到我們在檔案裡面發現槍決的照片，當我們發現這種情況還不去處理的時候，你可以想像當事人的第二代發現他們先人的照片這樣被一再放出來的時候，心裡做何感想？（A2）」；另一方面，受訪者則皆同意「檔案內容遮蔽」等處理程序確實增加了檔案開放應用業務的工作量，如 A3 受訪者表示「對於我工作上的不便就是我們必須要做很多這種遮蔽作業吧，因為公務機關的確會蒐集到很多訊息，所以最大的影響就是工作量增加。……（A3）」

2. 檔案使用者認為檔案內容隱私審核處理程序提升檔案應用的困難度

使用者除同意檔案審核處理的程序不僅增加檔案管理人員的負擔外，也認為相關流程提升了檔案應用的困難度，最常出現的困難則包括檔案內容被遮蔽、檔案無法調閱、處理時間過於冗長影響研究時程等，如 U2 受訪者表示「我曾經有一位學生去申請一份檔案，那些檔案上面都是地址跟人名，結果地址跟人名都被貼掉了、什麼資訊都看不到，而這份檔案是抗戰期間的資料。（U2）」

3. 檔案內容審核與開放公平性

部份使用者認為檔案的審核與開放有公平性的疑慮，包括：在現行個人隱私保護法令施行前原為開放的檔案現在卻被限制公開、有違檔案開放的國際慣例，如「過去已經公布的檔案，按照國際慣例一旦公開過就不能再遮掩，因為會有公平性的問題……（政治案件）受害人跟加害人的部份我們是可以再討論的，但你不能把明明有彈性的東西講成是沒有彈性的，你不能從最嚴格的角度去規範檔案，而且這些東西最起碼是歷史材料、都超過三十年。（U5）」；部份使用者則無法認同已移轉至檔案典藏機構的檔案仍需回原機關審核，認為檔案典藏機構無法發揮其職能，如「檔案典藏機構蒐集的資料可能是有事先同意內容可以在網路上公開，但這些機關把資料移轉過去卻像是把檔案典藏機構當成他們的保險箱……檔案典藏機構應該要認知我幫你（機關）收進來了，我會幫你整理、保存，同時把這個資料建立 metadata、上架公開閱覽，他們應該要這樣做，而不是說收了還要一一去詢問。（U7）」。

（三）提供或使用檔案應用服務時因隱私保護程序所遇到的困難

檔案管理人員在處理檔案應用業務時，因隱私保護程序常遭遇的

困難多為使用者對於開放應用程序的疑義，常見的爭議為資訊遮蔽的必要性、取得授權開放等問題，而使用者常遇到的困難為檔案典藏機構過度詮釋相關法令、無法取得所需檔案資訊、阻礙研究等。

1. 檔案管理人員因隱私保護程序所遇到的困難

檔案管理人員最常遇到的困難為受到使用者質疑遮蔽檔案內容的必要性，但囿於行政人力的限制，有時檔案典藏機構並無法逐一查證檔案當事人或其後代的生存情況即取得授權，如「某位老師就說大陸早就改變的地址我們還在遮這樣子，但有沒有真的改變其實沒去查證我們也不會知道、也很麻煩，因為我們行政人力不足，尤其是我們一天到晚被申請件追著跑的時候，那最簡單的方法就是一律都遮，因為要查這個自然人有沒有身亡也很困難。（A3）」另外因部份檔案開放需取得當事人或其繼承人授權，部份使用者也曾抱怨由其取得授權或舉證造成了困擾、要求應由檔案典藏機構負責取得授權，如A2受訪者表示「關於取得授權問題，請問一下如果我們單位得一直去問這些當事人的話，他們不會覺得不勝其擾嗎？他們的檔案已經是在不知情的情況下被放到這裡來，但因為依照法律也沒有辦法，那我們能做的就是盡量地去幫當事人解決一些沒必要的困擾。（A2）」

2. 檔案使用者因隱私保護程序所遇到的困難

檔案使用者多認為檔案典藏機構為避免引起法律爭議，而常傾向過度詮釋法令，因此讓使用者難以取得所需檔案資訊，如U6受訪者表示「機關的負責人員不像有些比較了解法律的人會跟你說在學術研究的範圍下有什麼是可以被允許的，他沒辦法跟你講這個所以他只會直接拒絕你。（U6）」同時這樣的困難也常延誤使用者的研究進度，甚至影響時下的研究趨勢，如「如果你跟我說這就是個資法，臺灣史根本沒辦法做，例如家族史，很多人並不是在日治時期就是一個大家族、而是到戰後才慢慢累積，可能會有許多戰後的資料，這樣個資法就很難去套用。（U4）」

（四）對於現行檔案內容隱私資訊保護規範或實務程序改善的建議

兩類受訪者在此問題層面之見解趨於一致，部分受訪者認為應直接就檔案的定義和開放年限問題進行相關條文的修訂，而另一部分受訪者則認為應藉由調整和一致化檔案典藏機構內部規範及作業流程以免除修法的行政耗費；同時，部分檔案管理人員和全數使用者亦認為應以開放為原則、使用者自負保密責任提供檔案，方能從根本降低檔案隱私內容處理程序所造成的爭議。

1. 直接就檔案定義和開放年限問題進行相關條文修訂

檔案管理人員受訪者方面，A1 與 A2 受訪者認為可考慮直接針對臺灣《檔案法》中關於檔案定義與開放年限的相關條文進行修訂，來幫助檔案典藏機構與機關調整實務做法，如「我的看法很簡單，就是直接在檔案法裡對檔案的定義做處理就好了，根本沒有必要再訂專法或專章，不然也會有法律位階的問題……所以我覺得只要把檔案跟史料的定義弄好就可以了。（A2）」檔案使用者受訪者方面，則希望可將相關法令修訂至更加明確，幫助檔案應用更加合理化與公眾化，如 U6 受訪者表示「我是不贊成訂專法，因為我覺得訂專法是便宜行事的問題，我覺得應該是要修法，就是你過去沒有放進來的東西，現在就把它放進來好好討論。（U6）」

2. 調整與一致化檔案典藏機構內部規範以免除修法的行政耗費

A4 檔案使用者認為造成檔案開放應用爭議的主因應是檔案典藏機構的實務做法問題，因此檔案典藏機構與機關應該要以開放為原則、改善實務流程，如「其實我覺得這不是法規上面要改，應該是機關作業流程的問題……就是說機關應該也是要以開放為通則，因為政府機關就是要對人民公開。（A4）」

使用者則多認為現行檔案應用實務的問題，主要是源自於檔案主管機關或檔案典藏機構的檔案開放標準過於嚴格，因此建議臺灣檔案實務界應以「通則開放」的原則放寬檔案開放的審核標準，已解密移轉的檔案則可不必再回原機關審核，即能解決現行法規不足之處，也能減輕檔案管理人員的壓力，如「其實不要拘泥於審查，把（統一的）規則改清楚、也跟使用者講清楚，然後原則上檔案全部開放，就不需要浪費人力和時間去審查跟另訂專章。（U1）」、「我覺得用一個年代來規範很好，但這個年代往往只是備用而已，上面還有一大堆假使怎麼樣就不能怎麼樣的附加條款，這樣的條件我不知道有多少，我們在使用的人完全不知道他們有什麼樣的考量，這個是我們要去努力的地方。（U8）」

3. 以通則開放提供檔案應用並讓使用者自負保密責任

部份檔案管理人員說明其任職機構採用的方式為通則開放、宣導保密義務，以能在保護隱私資訊的底線下提供檔案應用，常見的方式為：預先取得開放授權、設定開放層級、限制只可抄錄檔案內容，且未授權者需在研究中處理抄錄資訊使其無法辨識個人，如「因為我們單位一定要某種程度開放去給研究者來用，所以當時在徵集的時候一定會給家屬或當事人簽說可以讓我們開放……我們也會盡告知的權

利，跟圖書館一樣貼告示告訴使用者要合理使用、尊重著作權跟學術倫理。（A3）」

伍、結論與建議

一、結論

（一）臺灣個人隱私保護法令使檔案實務界對檔案開放應用標準產生分歧

從檔案開放應用規範分析及訪談結果可發現，即使目前臺灣檔案實務界普遍接受以《檔案法》第十八條與《個人資料保護法》為限制特定檔案公開的依據法源，各檔案典藏機構對於涉及隱私資訊檔案之保護標準和應用規範仍有落差，在訪談結果上也時常出現各自表述立場、難有共識的情形，主要原因則是各機構屬性及定位上的差異。

若檔案實務界不能跨越因機構屬性差異所產生的立場分歧、並針對造成個人隱私保護標準難以在檔案開放應用實務上達到一致性的因素進行探討，不僅將無法從根本改善檔案開放應用實務現況，更無益於推動檔案管理事業發展、增進社會公眾對於檔案資源的認知與重視。

（二）臺灣檔案實務界對於開放涉及隱私資訊檔案作法相對保守

使用者普遍認為檔案中央主管機關之個人隱私保護標準和實務作法，皆不符合使用需求，且因檔案中央主管機關具有一定的指標性，而將會連帶影響其他檔案典藏機構與機關對於檔案開放應用的實務作法，對於使用者將會產生極大的不便。

（三）個人隱私保護政策之適用性問題反映出修訂《檔案法》之必要性

本研究剖析個人隱私保護政策在檔案開放應用實務上適用性不足的問題，發現其根本原因是現行《檔案法》對於檔案定義、開放年限和限制公開的規範過於簡單，且未能明確區隔檔案及一般政府資訊公開的差異，後續方衍生出國內主要檔案典藏機構依照內部考量各自詮釋標準、難以產生共識的情況，而反映出《檔案法》亟需修訂的必要性。

二、建議

（一）建立實務界共識

臺灣檔案實務界宜對涉及隱私資訊檔案應用實務作法建立共識，包括相關檔案應用作業原則、推定當事人為非自然人的年限基準、隱私保護是否應推定至檔案當事人家屬、取得授權責任等問題，並且應以提升檔案應用服務之便利性為核心準則，消弭各機構因屬性差異而各自表述立場的問題，並參酌國際人權議題發展和檔案開放規範，根據實務需求建立共識。當前檔案實務界提供檔案應用之法源依據係以《檔案法》、《個人資料保護法》、《政治檔案條例》為主，惟因目前機關檔案之應用亦適用《政府資訊公開法》規範，因此檔案主管機關宜會同法規主管機關根據實務情境，釐清前述法令適用範圍，以協助機關和使用者瞭解不同類型檔案開放應用之根據。

（二）以「通則開放」概念提供檔案應用服務

根據大法官釋憲之釋字第 603 號解釋，維護人性尊嚴與尊重人格自由發展乃自由民主憲政秩序之核心價值，因此基於個人主體完整性與人格發展之完整，並為保障個人私密領域免於他人侵擾及資訊自決權利，隱私權乃為不可或缺之基本權利而受憲法第 22 條所保障，《檔案法》第 18 條亦設有檔案開放限制之規範，然而檔案應用等資訊自由權同樣亦為民主憲政社會人民獲取必要資訊、消弭官民權力不對等的重要權益，同為維護人格發展所需，誠如《政府資訊公開法》第 18 條第 6 款所示「公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。」（司法院大法官，2005；全國法規資料庫，2005）因此，為提升檔案開放應用服務的便利性、明確性以及權衡資訊自由和資訊自決（隱私）權之必要，建議可採用「通則開放」概念，以原則上完全開放檔案、申請涉及限制資訊檔案方需另外審查的方式提供檔案應用。此外，檔案典藏機構宜盡量在開放檔案目錄前即完成檔案內容的審核，已完全開放的檔案除非必要，否則可不用再次審查或更改開放級別，以確保檔案取用的公平性。再者，檔案典藏機構亦可主動協助使用者取得授權，或者比照政治檔案的年限開放標準應用於涉及隱私資訊的檔案，以節省為取得授權所花費的行政或研究成本。

（三）落實機關移轉檔案與解密程序

檔案主管機關宜盡量落實移轉及協商機關解密屆滿三十年且具永久保存價值之檔案，並與一般機關所負責之機關檔案及政府資訊公開

業務分流，提升檔案應用服務的便利性和涉及隱私檔案管理標準的一致性、減少回原機關審查或諮詢之行政耗費。

三、未來研究建議

本研究針對檔案開放應用和隱私權保護的互動關係進行實務研究，然囿於人力與時間限制，僅對於涉及隱私資訊檔案開放應用相關情境進行分析，但針對不同類型檔案及開放限制期限之探討，是值得深究的問題，建議未來可進一步為文加以探究。相關概念闡釋如下：

（一）特定主題檔案開放應用研究

部分類型檔案如醫療、戶籍等或受其他法令列管之特種個資，通常將列為完全不公開的資訊，但少數未直接觸及法令、而是與人權或社會議題相關之檔案，如未成年人檔案以及當事人身亡、無其他關係人但公開後可能帶給社會負面觀感之檔案（如政治受難者槍決照或重大傳染病患者資料），檔案典藏機構仍可能不予公開此類檔案，未來尚需針對各類特定主題檔案進行討論，並論述保護與否的合理性。

（二）被遺忘權(right to be forgotten)納入檔案應用作業研究

歐盟自 2014 年起新增被遺忘權為會員國保障基本人權之一，係指人們可以為其過時、已不相關、具負面意涵而損害當事人其他利益且無關公眾利益的資訊，要求資訊管理 / 傳播者刪除該資訊的權利，亦為隱私權和資訊自決權的應用（吳宇凡，2017）。我國《個人資料保護法》雖未明確將被遺忘權列入法規中，但據該法第 5、11、19 條所述個資當事人得有就其不在合理範圍內被蒐集、處理、利用或錯誤過時的個人資料，要求資料蒐集者對其個資進行修改、刪除或停止處理及利用的權利，其概念實與被遺忘權相仿（魏大曉，2017）。作為資訊管理者的檔案典藏機構，亦須為被遺忘權作出相關因應，未來可增加檔案典藏機構對於此議題之實務作業探討。

（三）《政治檔案條例》對於檔案開放應用之影響

2019 年生效之《政治檔案條例》為我國施行轉型正義（Transitional Justice）制度的重要里程碑，亦為專供政治檔案開放應用業務之特別法，誠如本研究文獻分析所述該法所規範之部分檔案應用措施有別於《檔案法》規定，需縱觀 1945 年至 1991 年止我國威權政治迫害人權、民主轉型脈絡和轉型正義理論之內涵與法理，探討相關史實脈絡與該

法對於我國檔案開放應用實務影響，惟本研究囿於研究人力與時間限制，僅能從包含《政治檔案條例》之隱私權保護和檔案開放應用實務互動的廣泛情境進行研究，建議未來可針對我國威權政治迫害人權史實脈絡、《政治檔案條例》對於檔案開放應用影響深入進行實務調查。

參考文獻

- 丁冠齊（2015）。巨量資料與個人資料保護法之研究（未出版之碩士論文）。世新大學法律研究所（含碩專班），臺北市。【Ting, K.C. (2015). *Big Data and the Personal Data Protection Law* (Unpublished master's thesis). Shih Hsin University, Taipei. (in Chinese)】
- 中央研究院近代史研究所檔案館（2012）。閱覽利用。檢自 http://archives.sinica.edu.tw/?page_id=75，檢索日期：2020年10月15日。【Institute of Modern History, Academia Sinica (2012). *Visit – Archives, Institute of Modern History*. Retrieved October 15, 2020, from http://archives.sinica.edu.tw/?page_id=75 (in Chinese)】
- 中央研究院臺灣史研究所檔案館（2013）。中央研究院臺灣史研究所檔案館閱覽要點。檢自 https://archives.ith.sinica.edu.tw/services_con.php?no=17，檢索日期：2020年10月15日。【Institute of Taiwan History, Academia Sinica (2013). *Zhong yang yan jiu yuan tai wan shi yan jiu suo dang an guan yue lan yao dian*. Retrieved October 15, 2020, from https://archives.ith.sinica.edu.tw/services_con.php?no=17 (in Chinese)】
- 司法院大法官（1992）。釋字第293號解釋。檢自 <https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=293>，檢索日期：2020年12月20日。【Constitutional Court, Judicial Yuan (1992). *Shi zi di 293 hao jie shi*. Retrieved December 20, 2020, from <https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=293> (in Chinese)】
- 司法院大法官（2005）。釋字第603號解釋。檢自 <https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=603>，檢索日期：2020年12月20日。【Constitutional Court, Judicial Yuan (2005). *Shi zi di 603 hao jie shi*. Retrieved December 20, 2020, from <https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=603> (in Chinese)】
- 全國法規資料庫（2005）。政府資訊公開法。檢自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=I0020026>，檢索日期：2020年12月20日。【Laws & Regulations Database of The Republic of

- China (2005). *The Freedom of Government Information Law*. Retrieved December 20, 2020, from <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=I0020026> (in Chinese)】
- 全國法規資料庫 (2008)。檔案法。檢自 <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?PCode=A0030134>，檢索日期：2020 年 10 月 15 日。【Laws & Regulations Database of The Republic of China (2008). *Archives Act*. Retrieved October 15, 2020, from <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?PCode=A0030134> (in Chinese)】
- 全國法規資料庫 (2015)。個人資料保護法。檢自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=I0050021>，檢索日期：2020 年 10 月 15 日。【Laws & Regulations Database of The Republic of China (2015). *Personal Data Protection Act*. Retrieved October 15, 2020, from <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=I0050021> (in Chinese)】
- 全國法規資料庫 (2019)。政治檔案條例。檢自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0030312>，檢索日期：2020 年 10 月 15 日。【Laws & Regulations Database of The Republic of China (2015). *Political Archives Act*. Retrieved October 15, 2020, from <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0030312> (in Chinese)】
- 江庭瑀 (2017)。簡介英國新資料保護法草案。經貿法訊，221，11-19。【Chiang, T. Y. (2017). Jian jie ying guo xin zi liao bao hu fa cao an. *Jing mao fa xun*, 211, 11-19. (in Chinese)】
- 江啟先 (2009)。員工資訊隱私權與企業在網路監控協調之研究 (未出版之碩士論文)。國立政治大學法律科技整合研究所，臺北市。【Chiang, C. S. (2009). *The study of balance of employee's privacy and enterprise's monitor on the internet* (Unpublished master's thesis). National Chengchi University, Taipei. (in Chinese)】
- 吳宇凡 (2017)。人權與記憶的角力：被遺忘權的核心理念及其對檔案事業之衝擊與影響。圖資與檔案學刊，9(1)，15-31。【Wu, Y. F. (2017). The human rights locked horns with memory: The concern and influence of the right to be forgotten for archives work. *Journal of InfoLib and Archives*, 9(1), 15-31. (in Chinese)】
- 宋榛穎、林怡臻 (2011)。媒體侵犯隱私權之判決研究：台灣與

- 美國之比較。傳播與管理研究，11(1)，3-28。【Sung, C. Y., & Lin, I. C. (2011). The case study of media violating privacy law: A comparison between Taiwan and the United States. *Communication and Management Research*, 11(1), 3-28. (in Chinese)】
- 林巧敏（2012）。檔案應用服務。臺北市：文華圖書館管理資訊。【Lin, C. M. (2012). *Dang an ying yong fu wu*. Taipei: Mandarin library & Information Services Co., Ltd. (in Chinese)】
- 林玉珮（2014）。檔案典藏機構開放取用與限閱政策之研究（未出版之碩士論文）。國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所，臺北市。【Lin, Y. P. (2014). *A study of the access and restriction policies of archival repositories* (Unpublished master's thesis). National Chengchi University, Taipei. (in Chinese)】
- 林錦鴻（2008）。論隱私權在我國實務的發展現況。載於法務部司法官訓練所主編，法務部司法官訓練所第47期學員法學研究報告（頁112-141）。臺北市：法務部司法官訓練所。【Lin, J. H. (2008). Lun yin si quan zai wo guo shi wu de fa zhan xian kuang. In Training Institute for Judges and Prosecutors, Ministry of Justice (Ed.), *Fa wu bu si fa guan xun lian suo di 47 qi xue yuan fa xue yan jiu bao gao* (pp.112-141). Taipei: Training Institute for Judges and Prosecutors, Ministry of Justice. (in Chinese)】
- 翁逸泓（2005）。歐洲個人資料保護之研究：以歐洲經驗反思我國作為（未出版之碩士論文）。南華大學歐洲研究所，嘉義縣。【Wong, Y. H. (2005). *The study of personal data protection in Europe: An introspection of Taiwan's conduct from European experience* (Unpublished master's thesis). Nanhua University, Chiayi. (in Chinese)】
- 翁逸泓、李寧修（2018）。歐盟國家個人資料保護法制因應GDPR施行之調適：以德國與英國為例。國家發展委員會委託結案報告（編號：PG10805-0109），臺北市：國家發展委員會。【Wong, Y. H., & Li, N. H. (2018). *Ou meng guo jia ge ren zi liao bao hu fa zhi yin ying GDPR shi xing zhi tiao shi: yi de guo yu ying guo wei li*. Guo jia fa zhan wei yuan hui wei tuo jie an bao gao (No. PG10805-0109), Taipei: National Development Council. (in Chinese)】
- 國史館（2017）。國史館館藏檔案史料開放應用要點。檢自 <https://www.drnh.gov.tw/p/412-1003-185.php?Lang=zh-tw>，檢索日期：

- 2020 年 10 月 15 日。【Academia Historica. (2017). *Guo shi guan guan cang dang an shi liao kai fang ying yong yao dian*. Retrieved October 15, 2020, from <https://www.drn.gov.tw/p/412-1003-185.php?Lang=zh-tw> (in Chinese)】
- 國史館臺灣文獻館 (2018)。國史館臺灣文獻館文獻檔案開放應用要點。檢自 https://www.th.gov.tw/new_site/upload/download/b9b65736a297ac39315c5630eb4fb5f0.pdf，檢索日期：2020 年 10 月 15 日。【Taiwan Historica of Academia Historica. (2018). *Guo shi guan tai wan wen xian guan wen xian dang an kai fang ying yong yao dian*. Retrieved October 15, 2020, from https://www.th.gov.tw/new_site/upload/download/b9b65736a297ac39315c5630eb4fb5f0.pdf (in Chinese)】
- 國家發展委員會檔案管理局 (2020)。國家檔案應用申請。檢自 <https://www.archives.gov.tw/Publish.aspx?cnid=1458>，檢索日期：2020 年 10 月 15 日。【National Archives Administration. (2020). *Guo jia dang an ying yong shen qing*. Retrieved October 15, 2020 from <https://www.archives.gov.tw/Publish.aspx?cnid=1458> (in Chinese)】
- 莊庭瑞 (2003)。個人資料保護在台灣：誰的事務？。國家政策季刊，2(1)，53-70。【Chuang, T. R. (2003). Personal data protection in Taiwan: Whose business?. *National Policy Quarterly*, 2(1), 53-70. (in Chinese)】
- 陳起行 (2000)。資訊隱私權法理探討：以美國法為中心。政大法學評論，64，297-341。【Chen, C. S. (2000). A jurisprudential inquiry of information privacy: Based on the American Law. *Chengchi Law Review*, 64, 297-341. (in Chinese)】
- 陳進忠 (2014)。隱私權之研究 (未出版之碩士論文)。國立國防大學法律學系，桃園市。【Chen, J. J. (2014). *A Study on Privacy* (Unpublished master's thesis). National Defense University, Taoyuan. (in Chinese)】
- 項靖、陳曉慧、楊東謀、羅晉 (2014)。開放資料及其對政府治理與個人隱私影響之研究。國家發展委員會電子治理研究中心委託之結案報告 (編號：NDC-MIS-103-002)，臺北市：國家發展委員會。【Shiang, J., Chen, H. H., Yang, T. M., & Lo, J. (2014). *Kai fang zi liao ji qi dui zheng fu zhi li yu ge ren yin si ying xiang zhi yan jiu* (No. NDC-MIS-103-002). Taipei: National Development Council. (in

Chinese)】

黃荷婷（2011）。個人資料保護法之政策與執行措施。人事月刊，52(7)，5-13。【Huang, H. T. (2011). Ge ren zi liao bao hu fa zhi zheng ce yu zhi xing cuo shi. *Personnel Monthly*, 52(7), 5-13. (in Chinese)】

廖緯民（1996）。論資訊時代的隱私權保護：以「資訊隱私權」為中心。資訊法務透析，8(11)，20-27。【Liao, W. M. (1996). Lun zi xun shi dai de yin si quan bao hu: Yi zi xun yin si quan wei zhong xin. *Zi Xun Fa Wu Tou Xi*, 8(11), 20-27. (in Chinese)】

劉靜怡（2006）。隱私權第一講：隱私權的哲學基礎、憲法保障及其相關辯論。月旦法學教室，46，40-50。【Liu, C. Y. (2006). Yin si quan di yi jiang: Yin si quan de zhe xue ji chu, xian fa bao zhang, ji qi xiang guan bian lun. *Taiwan Jurist*, 46, 40-50. (in Chinese)】

蔡孟翰（2016）。論國際人權法的水平效力問題（未出版之碩士論文）。東吳大學法學院法律學系碩士班，臺北市。【Tsai, M. H. (2016). *A Study on the Issue of Horizontal Effect under International Human Rights Law* (Unpublished master's thesis). Soochow University, Taipei. (in Chinese)】

賴苑玲（2012）。雲端服務發展下的法律議題：從個資法的適用論資訊安全之保護（未出版之碩士論文）。東吳法律系碩士在職專班法律專業組，臺北市。【Lai, W. L. (2016). *Legal issues of cloud computing services: A discussion of information security with reference to the adopting Personal Information Protection Act* (Unpublished master's thesis). Soochow University, Taipei. (in Chinese)】

魏大曉（2017）。被遺忘權在台灣實現之法律途徑：最高法院 103 年台上字第 1611 號民事判決評釋。司法週刊，1835，第 2-3 版。【Wei, D. L. (2017). Bei yi wang quan zai tai wan shi xian zhi fa lu tu jing: Zui gao fa yuan 103 nian tai shang zi di 1611 hao min shi pan jue ping shi. *Judicial Weekly*, 1835, pp. 2, 3. (in Chinese)】

Archives Nationales (2017). *Authorisation to consult (private archives)*. Retrieved October 16, 2020, from <https://www.archives-nationales.culture.gouv.fr/en/web/guest/autorisations>

Council of Europe (2004). *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom*. Retrieved October 16, 2020, from <https://rm.coe.int/1680063765>

- Das Bundesarchiv (2017). *Usage Restrictions*. Retrieved October 16, 2020, from <https://www.bundesarchiv.de/EN/Content/Artikel/Benutzung/hilfe-benutzungseinschraenkungen-en.html>
- European Union (1995). *Data Protection Directive*. Retrieved November 29, 2020, from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31995L0046>
- European Union (2016). *General Data Protection Regulation*. Retrieved November 29, 2020, from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1552662547490&uri=CELEX%3A32016R0679>
- Legislation.gov.uk (2018). *Data Protection Act 2018*. Retrieved November 29, 2020, from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/contents/enacted>
- National Archives and Records Administration (2016). *Access to Official Military Personnel Files (OMPF) for the General Public*. Retrieved October 16, 2020, from <https://www.archives.gov/personnel-records-center/ompf-access>
- Organization for Economic Cooperation and Development (2013). *Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*. Retrieved November 29, 2020, from <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecdguidelinesontheprivacyandtransborderflowsofpersonaldata.htm>
- Office of Privacy and Civil Liberties (2012). *Text of the Privacy Act of 1974*. Retrieved October 16, 2020, from <https://www.justice.gov/opcl/file/844481/download>
- The National Archives (2017). *20-year rule*. Retrieved October 16, 2020, from <https://www.nationalarchives.gov.uk/about/our-role/transparency/20-year-rule/>
- United Nations (1948). *Universal Declaration of Human Rights*. Retrieved November 29, 2020, from <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>

The Impact of Information Privacy Regulations on the Practice of Archival Public Access

Introduction

Archival public access and information privacy are both important values that should be protected in democratic societies; however, the conflicts between the two values are harmful to the promotion of archive applications. In this study, an analysis of privacy protection regulations in Taiwan and overseas was conducted, and an in-depth interview approach was adopted to collect experiences of archivists and users regarding personal privacy protection, and archival access regulations and services, for investigating the impacts of personal privacy protection regulations and policies on practices of archival public access.

Research Methods

In this study, a literature review was conducted to trace the content developments of human rights and privacy in Taiwan and overseas, for identifying the features and differences of archival access and privacy right regulations in Taiwan, and further investigating archival access regulations of National Archives in the United States, the United Kingdom, France and Germany, and of five archival institutes in Taiwan, in the goal of comparing different practices of archival access involving privacy information. An in-depth interview approach was also adopted to interview four archivists and eight users with at least two years of experiences of accessing archives. Based on three evaluation facets and five research questions, interview questions were identified to collect the interviewees' practical experiences regarding archival access and privacy information protection. Based on literature analysis and interview results, suggestions for improving practices and policies were provided in this study.

Results

1. Analysis of archival access regulations involving privacy information in National Archives overseas

The United States, the United Kingdom, France and Germany are representative countries which have relatively comprehensive archives management systems, and therefore were chosen in this study as the analysis subjects. Archival access regulations of the National Archives of the four countries mentioned above were analyzed, and it revealed that archives involving personal privacy information are with limited access, and relevant practices include setting a limited period after which the information is with open access, conducting a special case review, and coordinating between archive users and the parties who are involved in the archives.

2. Analysis of archival access regulations involving privacy information in archival institutions in Taiwan

Institutions in Taiwan with professional archive management practices involving privacy information were chosen as the analysis subjects in this study, including National Archives Administration of National Development Council, Institute of Modern History of Academia Sinica, Institute of Taiwan History of Academia Sinica, Academia Historica, and Taiwan Historica. The access practices regarding archives with privacy information include limiting the access, providing archives only after reviewing and removing privacy information, granting access with authorizations of the parties involved in the archives or their successors, or granting access after users signing a non-disclosure agreement and promising to use in a specific range. The practices different from those of national archives overseas include that archival access practices in Taiwan allow access after privacy information is removed, and the families of the parties involved in archives are granted with rights of successions of archive information, and only the political archives are assigned with a limited period of open access.

3. Analysis of in-depth interviews

In this study, archivists and archive users were interviewed for their opinions on personal privacy protection regulations and practical experiences of archival open access. It revealed there was a difference between archivists and users' conceptions toward degrees of privacy protection, and the practices of providing access after removing privacy information or obtaining authorizations of the parties involved in archives or their successors, only increased the burden of work for archivists and the

burden of using archives for users. In addition, users highly regarded the fairness of archival open access, while archivists had pressures of balancing between archival open access and privacy protection.

Discussions and conclusions

In this study, an analysis was conducted to investigate issue developments of privacy rights in Taiwan and overseas, personal privacy protection regulations regarding archival access, and archival open access regulations of archival institutions, for revealing the differences of dealing with archival access and privacy protection between the archival institutions in Taiwan and overseas.

From the results of a content analysis and interviews, it revealed that the personal privacy protection regulations in Taiwan caused different opinions toward the standards of archival open access. The people in the archiving field in Taiwan had a relatively more conservative attitude toward granting access to archives involving privacy information. The debates on the appropriateness of personal privacy protection policies also indicated the need for revising the Archives Act.

In this study, it is suggested that a consensus on archival access practices involving privacy information should be reached in Taiwan's archive circles, and just and fair practices should be established based on developments of international human right issues and archival access regulations. National Archives Administration should cooperate with laws and regulations administrations to identify the scope of relevant regulation applications based on practical situations, for assisting relevant institutions and users in understanding the guidelines regarding open access of different types of archives. For enhancing the accessibility of archival open access services and the procedural consistency, and for balancing between archival access and privacy protection, it is suggested the concept of "general open access" could be adopted, that is, all archives are with open access in general, and only when archives involving restricted information are requested, a content review would be conducted, for shortening the time of waiting for archives applications. Furthermore, the Archives should take the initiative to work with archive transferring institutions on making the archives public 30 years after they are produced.

