

法規範憲法審查言詞辯論補充答辯書

案 號 憲法法庭會台字第 13769 號

相 對 人 名稱：國家發展委員會

代 表 人 姓名：龔明鑫

與相對人之關係：主任委員

同上

訴訟代理人 姓名：葉奇鑫

稱謂/職業：律師

姓名：洪偉勝

稱謂/職業：律師

1 為憲法法庭會台字第 13769 號人民聲請法規範憲法審查事件（健保資
2 料庫案），提出法規範憲法審查言詞辯論補充答辯書事：

3

4 壹、本件個資法系爭規範並無未達保護義務之程度，縱有不足而有斟酌調
5 整之必要，亦非違憲，不能盡歸無效，並應尊重立法者之形成空間：

6 一、系爭規範並不容許國家恣意禁止人民行使基於資訊自主甚或資訊隱私
7 權之「事後控制」，並無未達對人民提供最低保護義務而違憲之程
8 度：

1 按本件聲請人及專家意見，就系爭規範各項不足之處，分別有所主
2 張，然而，自相對人前提言詞辯論意旨書附表及言詞辯論簡報中所附書表
3 可知，以我國個資法之系爭規範所涉之學術研究條款為例，如以割裂參考
4 之方式觀察，即便鈞庭認可能尚有所不足，然倘整體觀察、對照，較諸比
5 較法例已具相當規範保護密度，亦難論已達不足最低保護標準因而違憲之
6 程度。就此，本件專家意見固以：「現行個資法是否具有『規範不足』的
7 現象，而導致國家未能履行其對人民提供最低保護義務的違憲疑慮。以鈞
8 院向來之立場而論，違憲審查之對象範圍，並不限於積極侵害人民權利之
9 法令或措施，就人民基本權利保護不足之法律，也可以列為審查對象，殆
10 無疑問。[...] 現行個資法第 11 條第 2 項、第 3 項及第 4 項，雖分別允許人
11 民於個人資料『正確性有爭議』、『特定目的消失或期限屆滿』與『違反
12 本法』時得分別請求刪除、停止處理或利用個人資料，但並未明文規範當
13 事人應如何對其個人資料進行『事後控制』，進而等同容許國家於『正確
14 性有爭議』、『特定目的消失或期限屆滿』、『違反本法』以外之情形，
15 得恣意禁止人民行使基於資訊自主甚或資訊隱私權之『事後控制』。本人
16 認為，上述條文之違憲原因，即屬於立法『規範不足』所導致之人民基本
17 權利『過度限制』結果，應屬違憲。」¹，而有系爭規範已然違憲之主張云
18 云。

19 然查，系爭規範並無所謂「容許國家恣意禁止人民行使基於資訊自主
20 甚或資訊隱私權之『事後控制』，而未達對人民提供最低保護義務」程度
21 之情形。質言之，現行個資法已容許當事人在符合法定要件下，行使具有
22 「退出」效果之相關權利，並未禁止人民行使事後控制之權利，更未容許
23 國家恣意禁止人民行使資訊自主或恣意侵害人民資訊隱私，難認違憲：

24 (一) 按個資法第 3 條、第 11 條第 2 項至第 4 項等規定，已明文賦予當事
25 人對其個人資料享有請求停止處理、利用及刪除之權利，當事人可
26 透過該等權利之行使，達到使蒐集機關停止處理（例如儲存）、利

¹ 劉靜怡教授本案專家諮詢意見，頁 24-25。

1 用（例如進行各種運用），或刪除個人資料之「退出」效果。

2 （二）本件系爭確定終局判決駁回聲請人等之請求，並非因系爭規範完全
3 禁止當事人退出，更非國家恣意禁止渠等退出，而係最高行政法院
4 在權衡本案所涉公共利益與當事人隱私權保護利益後，認為行政機
5 關否准聲請人退出之請求符合比例原則之評估，故不構成個資法第
6 11條第4項所定「違反個資法」（特別是個資法第5條比例原則之要
7 求）之當事人權利行使要件，並非系爭規範保護不足。易言之，個
8 資法作為基礎規範之普通法，縱未能鉅細靡遺針對事後控制行使之
9 限制詳予規範，仍藉由個資法第5條比例原則要求之嚴格控制，倘
10 於權衡個案所涉之公共利益與當事人之隱私保護利益後，認為公務
11 機關否准當事人退出之請求有失衡平時，自得認定該否准已違反個
12 資法第5條規定，並允許當事人依個資法第11條第4項規定行使
13 「退出」之權利，且此一決定尚可受司法審查而確認（詳如本會
14 111年4月11日言詞辯論意旨書第11頁至第14頁），此與國家恣意
15 禁止人民行使基於資訊自主甚或資訊隱私權之「事後控制」權，顯
16 然有別；個資法作為通案性立法，並未禁止當事人行使事後控制之
17 退出權，且就個別資料庫之事後控制之限制，則容由比例原則控
18 制、判斷，業如相對人前提言詞辯論意旨狀及衛福部、健保署所說
19 明，難認有所謂顯然未達最低保護義務之規範不足而臻違憲之程
20 度。

21 二、尤應注意者為，本案之原因事實與603號解釋所涉情形，截然不同。
22 603號解釋審查標的之法規範，於違憲審查之當時，尚未施行，該案
23 之聲請人、關係機關及大法官均無從觀察其後果，僅能以預測方式憑
24 空想像、考量其可能涉及之風險或損害情形。相對而言，本件原因案
25 件爭訟迄今已逾十年，原因事實所涉之系爭資料庫，由相對人衛福
26 部、健保署依法提供學術研究利用至今，所涉個人資料始終受嚴格保
27 護，並未有任何特定當事人之資料因而遭到識別、揭露之情形，而其

1 所維護之公益亦具體可見，均由相對人衛福部、健保署之書狀及言詞
2 辯論之說明另予陳明。是自其結果考察，幾可確知並無聲請人等所提
3 抽象層次之質疑，是在考量系爭規範究竟有無達因保護規範不足導致
4 違憲之情形時，尤其不能忽視此一事實。而依鈞庭 111 年憲判字第 1
5 號判決所揭之理由，就限制涉及敏感個資之資訊隱私權所要求之法律
6 保留原則，並未以嚴格之國會保留層次為限，尚容許其就涉及個人資
7 訊之取得與利用之目的、範圍與程序等事項以法律或法律明確授權之
8 規定為之，並以應具有確保資訊不受濫用及不受洩漏之適當防護機制
9 為其審查基準²，則個資法作為普通法之基礎規範，確係以法律形式就
10 個人資訊之取得、利用之目的、範圍及程序事項及適當防護措施予以
11 一般性律定；而就系爭資料庫之利用情形，復由衛福部、健保署說明
12 其嚴格不受濫用、不受洩漏之防護機制，縱仍有所不足，而有斟酌調
13 整改善之空間，然此究與未達最低程度保護義務之程度有別，尚難逕
14 認即屬違憲，而使作為一般基礎規範之個資法相關規定，盡歸無效。

15
16 貳、就鈞庭於言詞辯論中詢問事項回復未盡事項，補充說明如下：

17 一、系爭規範允許目的外利用於學術研究，並未違憲，且有必要，不能逕
18 予刪除不用：

19 系爭規範允許個資目的外利用於學術研究，其利用主體、利用目的、
20 管控措施已經歷次修法嚴予檢視，內容係為衡平個人資料保護之私益及利
21 用之公益，並兼顧與落實憲法保障學術研究自由與資訊隱私之基本價值，
22 乃立法者於普通法層次依其憲法所賦權力所為之規範設計，並無違憲，不
23 能盡歸無效，此業已於相對人言辯意旨書敘明，茲再補充說明如下：

² 111 年憲判字第 1 號判決理由第 20 段。

1 (一) 允許個資目的外利用於學術研究，乃促進資料合理利用、保障學術
2 研究自由之必要，且經世界各國將之類型化，列為個資法之重要目
3 的外利用類型：

4 學術研究自由乃憲法明文保障之人民基本權利之一，其保障與落實，
5 除研究與教學活動免受國家權力干預外，亦包括「分享社會資源之供應」
6 (380 號解釋理由書參照)。資訊之獲取與流動，為學術研究之發展與促
7 進所不可或缺。個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款之立法理由略以，公務機
8 關或學術研究機構基於醫療、衛生或犯罪預防之目的，為統計或學術研究
9 必要，常有蒐集、處理或利用本條所定特種個人資料之情形，如依其統計
10 或研究計畫，當事人資料經過提供者處理，或由蒐集者依其揭露方式無從
11 識別特定當事人者，應無侵害個人隱私權益之虞，基於資料之合理利用，
12 促進統計及學術研究發展，自得允許之。同法第 16 條但書第 5 款之立法理
13 由則另敘明，為促進資料合理利用，以統計或學術研究為目的，應得准許
14 特定目的外利用個人資料。是以，個資法立法當時，立法者已反覆考量如
15 何在不侵害當事人權益之基礎上，衡平個人資料保護、學術研究自由以及
16 政府施政、決策等個人資料合理利用之需要，應予尊重。

17 倘個資法系爭規範盡歸無效，不允許學術研究或統計之目的外利用，
18 則發揮資料所蘊含之公益價值、將其運用於統計或學術研究之可能基礎即
19 失所附麗，將導致若要進行學術研究或統計，必須由蒐集機關於蒐集初
20 始，即須特定後續可能會利用於學術研究或統計之目的；至於現存不以學
21 術研究或統計為蒐集目的之資料，則無法因為後續產生之學術研究或統計
22 需求，而再為利用。特別是於特種個資而言，原則上不得蒐集、處理或利
23 用，只有在符合個資法第 6 條第 1 項各款規定情形時，才可以例外蒐集、
24 處理或利用，如宣告系爭學術研究條款違憲，則各領域倘有運用特種個人
25 資料於統計或學術研究之需求，將僅個資法第 6 條第 1 項其餘各款足供適
26 用，最終恐須逐一「法律明文規定」或逐一徵求當事人之書面同意，始有

1 利用之可能。此一情形將導致須運用個人資料進行之學術研究或統計受到
2 極大的限制，亦與個資法平衡個資保護與合理利用之意旨相悖離。

3 退步言之，倘於個資法之基礎規範中就學術利用條款盡歸無效，或全
4 然不予規範，而僅憑個別領域之法律，由立法者一一於考量統計或學術研
5 究乃國家政策形成之重要憑據後，方就個別個資之學術研究利用情形，另
6 予明文詳細規範，則於作為基礎規範之個資法未有一般性規定之情形下，
7 亦難杜立法碎片化之疑慮，而徒增學術研究利用個資之法令遵循成本。況
8 倘作為基礎規範之系爭規範遭宣告違憲而盡歸無效，無異自憲法層次根本
9 性否認目的外利用之學術研究條款之正當性，其後，縱以個別領域另定法
10 律時另立學術研究條款之方式容許目的外利用，亦同將面臨相似之合憲性
11 疑慮，均有進一步壓縮為學術研究目的蒐集利用個資之空間之情形。

12 (二) 系爭規範與先進國家學術研究條款之構成要件相仿，足見目前之立
13 法方式已屬現代立法技術上較佳之方式：

14 尤其，個資目的外利用之學術研究條款，並非我國個資法所獨有，而
15 是各國一般性個資保護法之共通性規範。如相對人言詞辯論意旨書附表所
16 示，歐盟 GDPR 將學術研究之個資進階運用 (further processing) 視為與原
17 始蒐集目的相容，於實務中即允許個資蒐集者在蒐集目的之外，亦將所蒐
18 集之個資用於學術研究，此與我國個資法將公益學術研究列作目的外利用
19 之合法事由，可謂殊途同歸。就目的外利用於學術研究之效果，歐盟
20 GDPR 允許事前以較寬泛之「正當利益」作為研究利用之法律依據，並搭
21 配當事人事後原則可拒絕、例外於運用者具「重大正當事由」
22 (compelling legitimate grounds) 時不得拒絕之規範，以衡平研究需求與當
23 事人權益。我國則事前即以較嚴格之主體限制 (限於「公務機關或學術研
24 究機構」) 及目的限制 (限基於公共利益為統計或學術研究) 作為研究利
25 用之合法事由，於特種個資更限於為「醫療、衛生或犯罪預防之目的」方
26 可為之。就系爭規範之作用邏輯而言，實係將 GDPR 事後衡量超越當事人

1 權益之「重大正當事由」作明文解釋，並列作目的外利用之前提條件。此
2 「事後衡量」與「事前限制」雖架構不同，然實質效果整體相似。

3 除此以外，日本個人情報保護法（以下稱日本個資法）於第 18 條第 3
4 項第 5 款、第 6 款規定，非經當事人同意，不得超出蒐集目的必要範圍內
5 運用個資，但「學術研究機關為學術研究目的運用個資，且不致對當事人
6 權益有不當影響時」，不在此限。觀察日本個資法第 18 條之內容與架構，
7 更是與我國個資法近似。另外，新加坡 PDPA 允許不經當事人同意為公益
8 之學術研究目的利用個資，並豁免目的外利用之告知義務。前述各國學術
9 研究條款之具體文字內容雖略有不同，然其意旨與效果實質相當。

10 是以，先進國家一般性個資保護法皆考量學術研究之公益價值，透過
11 一定制度設計，將學術研究類型化為一種限縮當事人資料自主權範圍之特
12 殊合法事由，允許於蒐集目的之外，將個資用於公益之學術研究，而無須
13 當事人同意。且其規範模式多與我國相仿，一方面強調公益學術研究之正
14 當性與必要性，明文允許其目的外利用個資；另一方面課予運用者採行適
15 當管理措施之義務，以防範對於當事人權益之不當影響。由此以觀，從立
16 法技術層面，目的外利用之學術研究條款乃促進個資合理利用、保障學術
17 自由之適當選擇。又系爭規範作為規範個資保護之普通法，其文字內容與
18 先進國家類似條款實質相當，實為較衡平之規範設計，並無違憲。

19 猶可附帶一提者為，如相對人前提言詞辯論意旨書附表所示，先進國
20 家之一般性個資保護法，亦未見要求「學術研究『僅限』蒐集無從識別當
21 事人之資料」。恰恰相反，歐盟 GDPR 第 89 條第 1 項明文規定，為學術研
22 究目的運用（processing）個資時，資料之假名化係以不致阻礙達成研究目
23 的為前提，即「『在可實現此等（研究）目的之前提下』，安全維護措施
24 得包括假名化」。同樣地，新加坡個人資料保護法（PDPA）亦允許在達
25 成研究目的所必要時，以可識別特定個人之方式提供個人資料。在在足見

1 系爭規範之立法模式與規範密度與先進國家一般性個資保護法相仿，應認
2 其已合理衡平當事人資料自主權保障與公益學術研究促進之立法目的。

3

4 二、系爭規範文義上固採用「無從識別特定之當事人」之不確定法律概
5 念，然依體系及論理解釋等通常解釋方法，即可確知此一概念之內涵
6 及外延，不致使受規範者有預見及理解上之錯誤，亦可由司法者予以
7 確認，並無意義不明而有違法律明確性原則之情形；聲請人等所主張
8 之無從識別之程度，有法律上及事實上之錯誤，顯不可採：

9 (一) 系爭規範採「資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從
10 識別特定之當事人」之立法方式，作為普通法之一般基礎規定，有
11 其現實必要性：

12 個資法為就個人資料保護利用之一般規定之普通法，系爭規範乃涵蓋
13 於各類學術研究利用之普通性條文。因個資種類繁多，性質互異，學術研
14 究之方法與情境亦各不相同。是立法者於基礎規範層次，採取不確定法律
15 概念，並包容、考量不同學術研究或統計利用目的之多樣可能後，採取目
16 前立法方式，以避免不當限縮學術研究，充分顧及學術自由與當事人資訊
17 自主權之適當衡平，而針對學術研究條款以「無從識別特定之當事人」為
18 要件，確保個資經過提供者處理、或蒐集者依其揭露方式無從再識別特定
19 之當事人，考量其並無侵害個人隱私權益之虞，基於促進學術研究發展而
20 予以容許，乃本於個資法之普通法地位，宏觀考量各類學術研究需求所為
21 之設計，有其現實必要性。

22 (二) 系爭規範之「無從識別特定之當事人」，依體系及論理解釋等通常
23 解釋方法，即可確知此一概念之內涵及外延，不致使受規範者有預
24 見及理解上之錯誤，亦可由司法者予以確認，並無違反法律明確性
25 原則：

1. 按個資之型態及其利用方式多樣、多元，避免當事人之資訊遭識別、連結之可能性及方法同樣極為多樣、多元，難以一概而論，是系爭規範以「無從識別特定之當事人」描述此一要求，係立法者以不確定法律概念因應之通常方法，要難認屬違憲。
2. 依個資法第 2 條第 1 款規定，所謂個人資料，係指得以直接或間接方式識別該個人之資料而言，依此規定之反面解釋，系爭規範所定「無從識別特定之當事人」，絕非一律僵化要求資料必須處理至完全無從直接或間接識別特定當事人或永久絕對無從回復連結之狀態，否則，倘資料經處理至此一程度，依法即不屬個人資料，而無個資法之適用，自無再於個資法中規定之必要，是系爭規範所指之「無從識別特定之當事人」，與完全無從直接或間接識別特定當事人或永久絕對無從回復連結之狀態，自屬有別。易言之，如「無從識別特定之當事人」之要求，須達「完全、永久、絕對無從回復鏈結」之程度，則此一資訊，已非個資法所稱之個人資料，本即不在系爭規範所規範之範圍，解釋上，此一概念不能解為必須達此程度。
3. 尤其，自論理及體系解釋方法以觀，個資法既就所謂「無從識別特定當事人之資料」，仍容有一定程度之事後控制可能機制（詳如前述），倘所謂無從識別特定當事人之處理程度，須達聲請人等所主張之完全不可能再予連結、識別，則此種情形根本無從有任何事後控制安排規定之可能與必要，再徵系爭規範之無從識別當事人之程度，絕非如聲請人所認識或主張之內涵，並無理解上不明確之情形；質言之，事後控制或退出權必須與無從識別特定當事人之解釋適用有進行合併考察之必要，如無從識別特定當事人之程度為達到永久、絕對、無從回復、比對之去連結，則不僅此種資訊並非個資法所定之個資，且既然無從回復、永久、絕對去連結，此時，容許當事人事後控制、退出亦屬事實上之不可能。由此足見，在具有事後控制、排除機制之個資法制之下，所謂的無從識別特定當事人，絕不可能為聲請人等所主張之永久、絕對無從連結、識

1 別之情形。就此，個資法層次分明，邏輯清晰，由文意、體系理解及事
2 實上之觀照可使受規範者足以預見、足以理解，且本案事實上亦由法院
3 確認其規範之範圍，並無所謂違反法律明確性原則之情形。

4 (三) 系爭規範所定「無從識別特定之當事人」，係指「一般人無法輕易
5 自該資料推知資料所屬主體」，是其概念上可能包含「無從直接或
6 間接識別特定當事人」(匿名化)，及不具特定技術或關係之一般
7 人，以合理之方式無法輕易推知識別，但客觀上不能排除得運用額
8 外資訊或技術「得以間接識別特定個人之可能」(假名化)之兩種
9 資料狀態，然系爭規範所要求之程度，不以須達前揭匿名化之程度
10 為必要，而容許僅達假名化之程度，亦可由體系解釋及論理解釋等
11 通常法學解釋方法得知，業如前述。至於具體個案應以達到何種資
12 料狀態可認定已達無從識別特定之當事人之程度，均須在符合個資
13 法第 5 條規定之前提下，依據相關使用需求及目的，選擇符合當代
14 科技水準之適當去識別化方式(例如：使用代碼、加密、K 匿名
15 法、添加雜湊，或僅提供統計資料等)，使資料達到「一般人無法
16 輕易自該資料推知資料所屬主體」之無從識別特定之當事人之狀
17 態，以確保在考量個案統計或學術研究目的達成之需要，以對於當
18 事人侵害最小、個資揭露最少之範圍內，進行資料之利用。

19 (四) 又個資法施行細則第 17 條所列之「代碼」、「加密」等，僅為例示
20 之去識別化方式，非謂採用任擇其一方式，即當然屬於合法，其關
21 鍵仍在所採之方式無從辨識該特定個人，並遵循比例原則之要求，
22 於個案採用適當之做法或技術。又聲請人或部分專家學者因個資法
23 施行細則第 17 條就去識別化之方法列有「匿名」一項，而認系爭規
24 範因而有混淆匿名化與假名化之情形，主張與法律明確性有違云
25 云，然查，現行施行細則第 17 條所稱之「匿名」僅指單純隱去姓
26 名。由於現行施行細則第 17 條係於 101 年發布施行，而 GDPR 係
27 105 年 4 月 14 日發布，施行細則第 17 條早於 GDPR 發布，自無可能

1 參考 GDPR 就匿名化或假名化之定義，亦無將匿名化與假名化混同
2 而一概而論所導致不明確之情形，此與 GDPR 前言第 26 點及第 4 條
3 第 5 款將已經去識別化之個人資料，依其狀態是否得再回復（重
4 新）識別，區分為「匿名資料（anonymous data）」及「假名資料
5 （pseudonymous data）」之該等概念無涉。

6 （五）末查，系爭規範於法律上之意義、範圍業如前述，其無從識別特定
7 當事人之程度，解釋上固未以要求必達永久、絕對無從連結、識別
8 之程度，然聲請人竟稱本件系爭資料庫之處理、利用有提供直接識
9 別可能資料予學術研究者之情形，與事實並不相符，併予敘明。

10 三、系爭規範規定「資料經過提供者處理後『或』蒐集者依其揭露方式無
11 從識別特定之當事人」，係因應研究或統計之利用目的之多樣可能之
12 一般性考量、設想後所採之通案立法，然系爭規範並不容許資料提供
13 者未經處理即提供直接識別之資料，且系爭規範可進一步透過解釋方
14 法予以限縮而符合資料最小化原則，並不違憲：

15 個資法為就個人資料保護及利用之一般規定之普通法，系爭規範乃涵
16 蓋各類學術研究利用之普通性條文，業如前述。而由於個資種類繁多，性
17 質互異，學術研究之方法與情境亦各不相同，不能排除個資蒐集、利用者
18 基於其學術研究或統計之目的，仍有就所獲資料進一步進行追蹤研究，始
19 能達其研究目的及研究價值之情形，是立法者於基礎規範層次，採取不確
20 定法律概念，並包容、考量不同學術研究或統計利用目的之多樣可能後訂
21 定一般性之規定，有其必要。然縱如此，系爭規範仍要求必須「資料經提
22 供者處理後『或』蒐集者依其揭露方式」無從識別特定當事人，始屬適
23 法。易言之，系爭規範可拆解為「資料經過提供者處理後無從識別特定之
24 當事人」或「蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人」二層次。換言
25 之，以要求「資料提供者予以處理後」，同時要求「資料蒐集者於揭露時
26 確保」去識別化之雙重保險方式，於依法容許提供學術研究及統計利用、

1 達成其研究、統計目的之同時，確保個人資料之保護。舉例而言，倘於資
2 料提供階段，因學術研究有必要瞭解後續演變之情況（如針對特定類型疾
3 病持續治療之反應等），而蒐集者仍需利用具有比對連結可能之個資（指
4 能就資料進行連結以與其他資料主體為區別），方能達到學術研究之目的
5 者，則得於比例原則必要範圍內，由資料提供者將直接識別資料加工處理
6 後，提供給學術研究機構進行彙整統計分析，嗣該機構再以無從識別當事
7 人之方式為研究成果之發表，此亦為自法務部 105 年發布函釋之後就系爭
8 規範解釋之穩定見解，並無未臻明確之情形（法務部 105 年 08 月 04 日法
9 律字第 10503510730 號函參照）。然應注意者為，縱此情形，因系爭規範
10 仍要求資料提供者必須就提供之資料予以處理，並不容許資料提供者提供
11 完全未經處理或可直接識別之資料，本件系爭資料庫亦從未提供未經處理
12 而可直接識別之資料。就此，聲請人主張系爭規範容許資料提供者提供未
13 經處理之直接識別資料，並認本件系爭資料庫有此提供未經處理、直接識
14 別資料之情形，於法律上及事實上均有錯誤。

15 基此，系爭規範考量學術研究具體個案之研究方式及目的無法一概而
16 論，然以透過要求「資料提供者予以處理後」，同時要求「資料蒐集者於
17 揭露時確保」去識別化之雙重保險方式，於依法容許提供學術研究及統計
18 利用、達成其研究、統計目的之同時，確保個人資料之保護，作為一般性
19 之基礎規範，藉此規範方式避免規範過窄、涵蓋不足，尚難指摘為違憲。

20 尤其，系爭規範規定「資料經過提供者處理後『或』蒐集者依其揭露
21 方式無從識別特定之當事人」，並不意味系爭規範容許提供者、蒐集者在
22 提供、蒐集個資作研究利用時，得自由選擇於提供時不予處理，而僅於揭
23 露時將資料處理至無從識別特定當事人即為已足，相反地，其不僅要求資
24 料提供者仍應就資料進行處理、去識別化，更應受系爭規範所定之「必要
25 性」相應限縮其解釋、適用，以符資料最小化原則以臻合憲，詳言之³：

³詳如本會 111 年 4 月 11 日言詞辯論意旨書第 11 頁。

1 (一) 如蒐集者依其利用之目的，不以蒐集具識別、連結可能之個人資料
2 為必要，則依系爭規範，資料提供者就提供之資料，應經處理達無
3 從識別特定當事人後，始能傳送予蒐集者，始符合系爭規範；

4 (二) 如蒐集者依其利用之目的，有蒐集經處理後仍具識別、連結可能之
5 個人資料為必要時，提供者仍應先予加工處理後，提供間接識別之
6 資料；蒐集者於研究、利用後，則應進一步確保於揭露時以無從識
7 別特定之當事人之方式為之，方符合系爭規範。

8 由上以觀，系爭規範於例外依法容許提供學術研究及統計利用、達成
9 其研究、統計目的之同時，藉雙重保險方式確保個人資料之保護，再要求
10 個案中仍須依利用資料之目的，依循比例原則進一步限縮其利用方式，以
11 滿足資料最小化原則，確保當事人之資訊隱私，要難指為違憲。

12 **四、 個資法作為一般基礎規範之普通法，是否均要求個資之處理、利用**
13 **必須以作用法之特別法律規定作為其依據乙節，可作如下說明：**

14 (一) 個資法作為廣泛規範涵蓋公務及非公務機關蒐集、處理或利用個人
15 資料之普通法規範密度已足：

16 個資法作為個資保護之普通法，其功能在於確立法律框架，以明確個
17 人資料當事人的權利及其界限，並為公務及非公務機關提供基礎行為限制
18 規範。個資法並已就保護客體、適用主體、個資蒐集、處理及利用合法事
19 由、目的外利用事由、相關權利與義務等事項為普通性規定。爰其作為公
20 務及非公務機關蒐集、處理或利用個資的基礎規定，必須兼及個資保護及
21 利用之一般性、共通性之情形。如要求個資法就個別資料庫之具體情形鉅
22 細靡遺詳予規定，則個資法縱令再增加百倍、千倍之條文，亦仍有規範不
23 足之情形，李寧修教授之專家意見書，亦有同旨可稽⁴。

⁴ 李寧修教授專家諮詢意見書，頁9。

1 職此，個資法作為普通法規範，鑑於個資種類之多樣性及蒐集、處
2 理、利用與保護情形與社會環境、科技演進息息相關，本賦予立法者得衡
3 酌個資性質、運用型態及科技發展等，裁量是否須制定更高保護密度之作
4 用法規範，依各種個資運用型態予以類型化，以強化及落實人民個資保
5 護。此從本案所涉個資法第6條第1項但書第1款與第16條但書第1款，
6 即可看出個資法容許並尊重以其他法律特別規定之立場。甚者，個資法既
7 定位為個資保護之基礎規定，尚難以窮盡、完整、詳細規範各性質、各領
8 域、各情境、各規模個資蒐集、處理、利用情形，本不具有就特殊資料運
9 用類型（如：大規模資料庫）規範之必要。又建立個資檔案屬個資處理之
10 一環，我國個資法已就該部分加以規範，但如屬建立大規模資料庫，倘認
11 有更細緻、詳細配套規定之必要時，個資法亦未禁止以其他組織法或作用
12 法加以規範之空間。然不能因立法者未就特定、個別情形另以作用法詳予
13 規範，即反指作為基礎一般普通規範之個資法違憲，而使其歸諸無效，使
14 個資之保護、利用頓失一般性基礎。

15 退步言之，個資法作為基礎規範，除特別領域有必要另予特別或更詳
16 細之規範外，一般領域所涉個人資料之運用，適用個資法規定即為已足，
17 例如：公務機關基於場所進出安全管理目的，蒐集洽公民眾個人資料之情
18 形，核屬個人資料蒐集、處理或利用之一般事項，並無特殊風險或對當事
19 人權益有特別保護之必要，當無於一般規定外，須另訂作用法之特別規定
20 之理。蓋各領域所涉個人資料之蒐集、處理或利用，倘均須有另一作用法
21 之規定，則無異喪失個資法就一般性規範之價值。據此，是否所有個資蒐
22 集、處理、利用行為皆須另以作用法為規範，需視實際面對之個資蒐集、
23 處理或利用行為，有無因所涉資料之性質、規模、利用特性或涉及之事
24 務，有必要於普通法之框架外進一步予以規定。

25 綜上，參酌與我國個資法相仿之外國一般性個資保護規範，並不要求
26 個資蒐集、處理或利用原則皆需有其他作用法為依據，如此始能發揮個資
27 法作為普通法的保護、規範意旨，而個資法作為個資保護及利用之一般

1 性、基礎性之普通法規範，其規範密度已然充分顧及個資保護及利用之一
2 般情形，如因個資種類繁多、性質多樣、運用型態多元等，而需以其他法
3 律予以類型化規範，亦未限制立法及行政部門能考察時代發展、科技演
4 進，並與時俱進地權衡個資保護及利用的形成空間。

5 (二) 況就系爭規範是否於個案情形應以作用法為其蒐集、處理、利用之
6 依據，並非毫無予以限縮之合憲性解釋空間：

7 按個資法所定之「公務機關執行法定職務之必要範圍」，依同法施行
8 細則第 10 條規定，明文係指於下列法規中所定公務機關之職務：「一、法
9 律、法律授權之命令。二、自治條例。三、法律或自治條例授權之自治規
10 則。四、法律或中央法規授權之委辦規則。」此與法律保留與法律明確性
11 並無違背，倘要求必有作用法始得做為其依據，恐有過分限縮且使個資法
12 所訂之「執行法定職務」要件與第 6 條第 1 項但書第 1 款及第 16 條但書第
13 1 款之「法律明文規定」相互重複，而成為具文，業如衛福部及健保署之
14 說明，而就本案系爭資料庫依此條款合法利用之具體情況，亦可參閱衛福
15 部及健保署之相關說明。

16 退步言之，縱認個資法所定「執行法定職務之必要範圍」之規定，於
17 具體個案上有以明確作用法授權始可為之之必要，則此一規定於其「執行
18 法定職務之必要範圍」之文義範圍，亦容有就具體個別情形限縮其解釋、
19 適用至需有明確作用法之空間，尚難逕認違憲。

20

21 參、末查，個資種類繁多，性質互異，其保護方式及利用態樣多元，隨時
22 代與科技而快速演進、變動，又涉及通案性之不同自由權之配置及個
23 資保護與合理利用之衡平，按最適功能權力分立之要求，其因應、調
24 和宜予立法者及主管機關充分之空間，以與時俱進求得個人資料保護
25 及利用之衡平。如就作為基礎、一般、普通規範之個資法過早畫設嚴

1 格紅線而予以大幅限縮，甚至宣告違憲使相關普通、基礎規範盡歸無
 2 效，恐使我國個資保護及運用頓失所據，亦可能使個資法相關規定有
 3 規範過窄、涵蓋不足之情況，反而恐有違憲之疑慮。

4

5 肆、綜上，我國現行個資法作為個人資料保護及利用之一般性、基礎性之
 6 普通法規範，就保護客體、適用主體、個資蒐集處理及利用之合法事
 7 由、目的外利用事由、相關權利與義務等事項，均已納入規範，然其
 8 規範密度已足顧及個人資料保護及利用之一般情形，作為基礎規定，
 9 其規範密度已然充足。其中，系爭規範原則禁止蒐集、處理、利用特
 10 種個資及公務機關之特定目的外利用個資，僅於例外符合主體限制、
 11 公益及利用目的限制、同時符合利用方式與管控措施等限制之情形
 12 下，經滿足必要性(即比例原則)之嚴格控制後，始有於最小、必要範
 13 圍內例外利用之可能，其作法與歐盟、韓國、新加坡等外國立法例相
 14 仿，尚無違憲。聲請人因全民健保資料庫個案法制適用之爭議，通案
 15 性廣泛爭執個資法相關條款違憲，係以個案之特殊屬性及其適用之當
 16 否，通案性論斷個資法相關規範之合憲性，並無理由。系爭規範縱於
 17 個別規範容有檢討精進之空間，仍與未達最低程度保護義務而應認違
 18 憲之情形有別，要屬合憲。聲請人等之各項主張並無理由，應予駁
 19 回，如蒙所請，實感德便。

此致
 憲法法庭



具 狀 人 國家發展委員會
 代 表 人 龔明鑫



訴訟代理人 葉奇鑫律師



洪偉勝律師



1 1 1 年 5 月 3 日

