

檔 號：
保存年限：

國家發展委員會 函

地址：100223 臺北市中正區寶慶路3號
承辦人：衛漢君
電話：(02)23165924
傳真：(02)25066223
電子信箱：whchun@ndc.gov.tw

受文者：司法院秘書長

發文日期：中華民國110年1月8日
發文字號：發法字第1102000017號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：如主旨(國發會回應意見.pdf)

主旨：檢送大院大法官為審理會台字第13769號蔡季勳等人聲請
解釋案之本會回應說明1份，復請查照。

說明：復貴秘書長109年11月30日秘台大二字第1090034314號函

正本：司法院秘書長

副本：

司法院大法官為審理會台字第 13769 號

蔡季勳等人聲請解釋案

回應說明

國家發展委員會

110 年 1 月

目錄

壹、釋憲聲請書涉及個人資料保護法之各點回應.....	1
一、第一點.....	1
二、第二點.....	2
三、第三點.....	5
四、第四點.....	7
五、第五點.....	11
六、第六點.....	14
七、第七點.....	17
貳、針對全民健保資料之全面蒐集、處理及利用，是否有 立法或修法計畫.....	20
參、結語.....	20

壹、釋憲聲請書涉及個人資料保護法之各點回應

一、第一點

(一) 聲請人所持見解及主張

本案應適用「嚴格違憲審查標準」。

(二) 本會意見

1. 國家對於人民資訊隱私權的保障並非絕對

違憲審查基準之採擇，須考量諸多因素，例如系爭法律所涉事務領域，根據功能最適觀點，由司法者或政治部門作決定，較能達到盡可能正確之境地、系爭法律所涉基本權之種類、對基本權干預之強度、憲法本身揭示的價值秩序等（大院釋字第 578 號解釋許宗力大法官協同意見書參照）。資訊隱私權雖屬我國憲法第 22 條保障之基本權，而大院釋字第 603 號解釋採取嚴格審查基準檢視該案戶籍法規定，係因涉及大規模錄存指紋等生物特徵資料、並建置資料庫之情形，尚難據此即謂涉及資訊隱私權限制之法律均應採嚴格審查基準。

2. 個人資料的合理利用具有重大公益且涉及政策規劃與資料資源分配，應予立法部門與行政部門一定形成空間

(1) 個人資料保護法(下稱個資法)第 1 條揭櫫其立法目的乃

「為規範個人資料之蒐集、處理及利用，以避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用」，顯見該法之規範意旨不僅在於保護人民的資訊隱私權不受侵害，亦包含促使個人資料在合理範圍內發揮其利用價值。

(2) 將「資料」視為新時代的「石油」已為全球趨勢，當今先進國家無不致力於「資料經濟」之發展，並力求發揮資料

（包含個人資料）的價值，期為政府政策、公共行政、醫療衛生、犯罪偵防、經濟推估等決策提供有力支援，進而提昇人民福祉。包括歐盟於 2003 年發布並於 2013 年修正

之「公部門資訊再利用指令」(Re-use of Public sector information)、2020 年發布「歐盟資料戰略」(European Data Strategy)、美國 2009 年發布「開放政府指令」(Open Government Directive)、英國於 2012 年由內閣辦公室發布「開放資料政策白皮書：釋放潛力」(Open Data white paper: Unleashing the Potential) 等，均顯示資料利用具備國家競爭發展的重要性，爰相關政策規劃與資料資源分配，宜賦予立法者與公部門有較大之形成空間。

3. 個資法為個人資料保護之普通法，已對公務機關及非公務機關有關個人資料的蒐集、處理及利用訂有限制框架

個資法作為個資保護之普通法，其功能在於確立法律框架，以明確個人資料當事人的權利及其界限，並為公務機關及非公務機關提供行為限制規範，由立法者決定在不逾該限制之範圍內，得提供公務機關及非公務機關合理利用個人資料。系爭規範訂定公務機關蒐集、處理、利用個人資料之要件（個資法第 6 條、第 15 條、第 16 條），並限制公務機關對人民資料的保存與處理（個資法第 11 條第 2 項、第 3 項、第 4 項），相關規定不應定性為對人民資訊隱私權的干預，而應認為係對公務機關之行為自由作出限制，以落實人民資訊隱私之保障。

4. 綜上，資訊隱私權的保障並非絕對，且個人資料的合理利用具有國家經濟、社會、醫療、衛生、犯罪偵防等公益目的之政策需求，宜有較大的立法形成空間，又個資法為普通法，針對公務機關及非公務機關有關個人資料的衡平運用實已訂定限制，故本案宜採寬鬆審查標準檢視系爭規範。

二、第二點

(二) 聲請人所持見解及主張

系爭規範¹以組織法作為公務機關強制蒐集處理利用個資之依據，違反法律保留原則。

(三) 本會意見

1. 個資法為法律位階，符合大院釋字第 443 號解釋意旨，尚無違反法律保留原則

(1) 大院釋字第 443 號解釋認為憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障，故大法官將法律保留原則予以層級化分類，認為何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異，並非每種自由或權利均受限制，亦非所要求的法律保留密度都相同，然依層級化法律保留原則，倘涉及公共利益之重大事項者，仍須以法律或法律授權行政機關發布命令為之。

(2) 為規範個人資料之蒐集、處理及利用，我國於 1995 年制定之「電腦處理個人資料保護法（下稱電資法）」，2010 年修正為「個人資料保護法」，均為法律位階，應已符合大院釋字第 443 號解釋之要求。

2. 個資法為個人資料保護之一般性規定，屬普通法地位，非針對大規模特種個人資料庫建置而設；系爭規範限制公務機關不得任意蒐集、處理或利用個人資料，並平衡保障公務機關得有效執行法定職務，目的洵屬正當

(1) 查個資法立法及歷次修正均著重擴大保護客體、普遍適用主體、增修行為規範，該法適用主體涵蓋公務機關、非公務機關及個人等，從其立法目的可知該法係就個人資料合理之蒐集、處理及利用行為相關權利與義務等事項之一般

¹ 指個人資料保護法第 6 條第 1 項但書第 2 款及第 5 款、第 15 條第 1 款及第 16 條但書第 5 款規定。

性框架規定，屬普通法地位。與大院釋字第 603 號解釋係針對國家大規模蒐集並建立資料庫儲存人民指紋，應以專法規範之情形有別。

- (2) 系爭規範容認公務機關得為執行組織法規定之法定職務而蒐集、處理或利用人民之個人資料，旨在限制公務機關不得恣意使用個人資料，同時衡平保障公務機關不至因作用法之規範密度不足，導致組織法課予之法定職務難以達成，目的洵屬正當。
- (3) 大院釋字第 535 號解釋理由書曾認「行政機關行使職權，固不應僅以組織法有無相關職掌規定為準，更應以行為法（作用法）之授權為依據，始符合依法行政之原則」，惟該號解釋爭執之警察勤務條例相關規定所涉者，乃人民於臨檢時遭遇現時行動自由、財產權、隱私權的干預，與本案系爭規範作為普通法而具有原則性、廣泛性與框架性之性質有間，尚難作相同認定。
- (4) 有關個資法第 6 條但書第 2 款、第 15 條第 1 款及第 16 條本文等規定所稱公務機關應於「執行法定職務必要範圍內」蒐集、處理或利用個人資料，依文義解釋本即未以作用法為限，亦得以組織法為據（最高行政法院 106 年度判字第 54 號判決參照）；倘公務機關基於執行任何法定職務必要，蒐集、處理或利用個人資料，均須有另一作用法規定授權始得為之，將使公務機關實務上在執行法定職務產生窒礙；又有關本案涉及公務機關統計分析個人資料之情形，倘要求所有行政機關組織法內訂有政策規劃、統計分析、研究等法定職務者，均須另有作用法為據始得執行，無異徒增行政與立法成本並減損效率。
- (5) 另公務機關於執行法定職務必要範圍內蒐集、處理或利用個人資料，所稱「必要範圍」即須符合個資法第 5 條規定「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，

依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」，該「比例原則」之規定已足以防免公務機關任意蒐集、處理或利用個人資料之情形。

3. 參酌外國個資保護規範之立法例，亦有於一般性個資保護規範明定執行法定職務為個資運用之合法要件

參酌歐盟一般資料保護規則(General Data Protection Regulation，下稱GDPR)第6條第1項第e款²規定，處理個資之合法要件包含為符合公共利益執行職務或委託控管者行使公權力所必須者，以及GDPR前言第45點說明個人資料處理基於公共利益為履行任務或公務機關行使公權力所必要者，該處理應具備歐盟法或會員國法之依據，惟不要求就個別處理定有具體法律規定，就控管者因公共利益為履行任務所必要或行使公權力所必要之數個處理方式明定其所依據之法律，可謂充分。是以與我國個資法同為一般性個資保護規範之GDPR，執行法定職務亦為個資處理之合法要件之一。

4. 綜上，我國個資法既定位為普通法，尚難於一般性之個資法規完整規範各領域、各情境對個人資料蒐集、處理、利用及資料庫建置等不同情形，系爭規範已限制公務機關不得任意蒐集、處理或利用個人資料，並衡平保障公務機關得有效執行法定職務，目的正當且其規範手段有助於目的之達成，爰系爭個資法規範，尚無違反法律保留原則。

三、第三點

(一) 聲請人所持見解及主張

系爭規範³未區分「大規模、建立資料庫」與「小規模、個別

² 合法之處理應至少符合下列要件之一：(e) 處理係為符合公共利益執行職務或委託控管者行使公權力所必須者。

³ 指個人資料保護法第6條第1項但書第2款、第4款及第5款、第15條第1款、第16條但書

性」之蒐集、處理及原始目的外之利用行為，分別訂定不同合法要件，違反比例原則。

(二) 本會意見

1. 個資法為一般性之個人資料保護規定

個資法係就個人資料合理之蒐集、處理及利用行為相關權利與義務等事項之一般性規定，適用主體涵蓋公務機關、非公務機關及個人等，因個資法之性質為普通法，其他特別法有關個人資料蒐集、處理或利用之規定，依特別法優先於普通法之法理，自應優先適用各該特別法之規定。

2. 個資之蒐集、處理及利用行為，個案均須落實個資法比例原則之規定，尚無所稱違反比例原則之情形

(1) 按個資法第 5 條規定「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」，該條規定係規範個人資料蒐集、處理或利用應與特定目的有正當合理之關聯，且不得逾越該特定目的，即為比例原則之體現。

(2) 實務個案均須落實上開個資法比例原則之規定，例如人臉（辨識）之生物特徵雖屬一般個資，因該等資料具有高度之人別辨識性，一旦外洩可能對資料當事人造成難以彌補之損害，企業基於人事管理與辦公場所進出安全管理之特定目的，蒐集內部員工之該等生物特徵資料，即應尊重當事人之權益，注意蒐集員工該等生物特徵資料是否為管制員工出勤之唯一或最小侵害方式、有無其他方式給予當事人選擇，倘強行蒐集員工之人臉（辨識）生物特徵資料並未考量上述情事，對於當事人造成之損害與欲達成目的之利益即有失衡平（國家發展委員會 108 年 1 月 8 日發法字

第 2 款及第 5 款。

第 1070026919 號書函參照)；又如警察機關為查察員警風紀狀況，避免所屬員警有違紀案件發生，而將經列管之不妥當場所之所有受臨檢民眾之個人資料與所屬員警資料庫進行比對，此種全部、通案、預先之比對機制，恐有違反比例原則之虞（法務部 105 年 08 月 03 日法律字第 10503512050 號函參照）。是以，公務機關及非公務機關於蒐集、處理或利用個人資料時，除須符合合法事由，並應衡酌該手段是否有助於蒐集目的之達成、是否別無其他更有效或侵害較小之手段及蒐集之範圍等；換言之，個資之蒐集、處理及利用行為，亦落實個資法第 5 條比例原則之規定。

3. 參酌與我國個資法相仿之國外一般性個資保護規範，亦未就不同規模資料之蒐集、處理及利用訂定不同合法要件

參酌各國立法例，以歐盟 GDPR 為例，與我國相仿係區分特種個人資料與一般個人資料分別訂定蒐集、處理及利用行為之合法要件；英國 2018 年修正通過個人資料保護法，亦依循 GDPR 模式制定相關規範；鄰近日本、南韓及香港等國家或地區，就個人資料蒐集、處理及利用之合法要件，亦未見依大小規模設有不同規範。

4. 綜上，個資法為一般性之個人資料保護規定，各國均無於其一般性個資法區分大小規模之蒐集、處理及利用行為而為不同合法要件規範；另我國個資法已有比例原則之規定，且個案均須落實該原則，倘個案未落實比例原則，係屬個案是否具違法情事之問題。

四、第四點

(一) 聲請人所持見解及主張

系爭規範⁴未區分不同學術研究，具有不同之公益重要性，權

⁴指個人資料保護法第 6 條第 1 項第 4 款、第 16 條但書第 5 款、第 19 條第 1 項第 4 款及第 20

衡其與人民權利可能受影響之不同程度，即一視同仁地允許以資料仍具「間接識別」可能性之「無從識別」狀態，作為限制資訊隱私權之基礎，違反比例原則。

(二) 本會意見

1. 個資法立法目的係為兼顧個人隱私保障與促進資料合理利用，該法已就一般個資與特種個資之學術研究目的區分；並將特種個資提供學術研究限於醫療、衛生或犯罪預防之目的，其目的具正當性且無違反比例原則

(1) 個資法立法目的係為兼顧對於個人隱私之保障並促進資料之合理利用（個資法第 1 條規定參照），蓋隨著大數據、人工智慧等數位科技之發展，個人資料運用能為醫療研究帶來迅速發展，例如預測傳染病之傳染趨勢、研發醫療影像辨識之人工智慧科技以精確發現病灶特徵等，基於這些研究成果，可形塑更佳的公衛政策，並進而促進人民生活福祉之提升。

(2) 個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款、第 16 條但書第 5 款、第 19 條第 1 項第 4 款及第 20 條第 1 項但書第 5 款，係允許公務機關或非公務機關，於一般個資須基於公共利益之統計或學術研究目的、於特種資料須限於「醫療、衛生或犯罪預防」等重大公共利益之統計或學術研究目的，並將資料去識別化後提供予公務機關或學術研究機構，於必要範圍內蒐集、處理及利用，是該等條文除已將資料提供對象限於「公務機關」或「學術研究機構」外，且業就一般個資與特種個資之使用目的區分為「一般公共利益」與「醫療、衛生或犯罪預防等重大公共利益」之不同公益重要性；另相關條文均明定為統計或學術研究目的「而有必要」，即須符合同法第 5 條比例原則之規定「個人資料之

條第 1 項但書第 5 款。

蒐集、處理或利用，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」，爰個人資料之提供（目的外利用）者及蒐集者，必須依具體個案之統計或學術研究需求，於對於當事人侵害最小、個人資料揭露最少之範圍內，蒐集、處理及利用個人資料，而去識別化技術之運用，即為達成上開侵害最小之方式之一。

2. 系爭條文已規定個資須以「無從識別特定當事人」之方式提供予資料接收者，已衡平學術研究目的之達成與對當事人可能之侵害，尚無違反比例原則

個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款、第 16 條但書第 5 款、第 19 條第 1 項第 4 款及第 20 條第 1 項但書第 5 款等規定，均已明定資料應經「提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人」之方式提供予資料接收者，所稱「無從識別特定當事人」，依個資法施行細則第 17 條規定，指個人資料以代碼、匿名、隱藏部分資料或以其他方式，無從辨識該特定個人，使資料成為「一般人無法輕易自該資料推知資料所屬主體」之狀態，俾降低特定個人被識別之風險，以兼顧衡平資料合理利用與個人資訊隱私權保障之目的。

3. 參酌各國一般性個資保護法，對於為公共利益之學術研究目的運用個人資料，也多採與我國個資法相仿之立法模式

(1) 參考各國一般性個資保護法，對於為公共利益之學術研究目的運用個人資料，也多採取我國個資法之立法模式，透過比例原則之操作，輔以一定之去識別化機制，以平衡對於當事人權益帶來之影響。以歐盟 GDPR 為例，依該法第 5 條第 1 項第 b 款⁵及第 89 條第 1 項⁶規定，在資料控管

⁵ 個人資料應：(b) 蒐集目的須特定、明確及合法，且不得為該等目的以外之進階處理；依照第 89 條第 1 項規定，為達成公共利益之建立檔案目的、科學或歷史研究目的或統計目的所為之進階處理，不應視為不符合原始目的（「目的限制」）。

⁶ 為實現公共利益之建立檔案目的、科學或歷史研究目的或統計目的之處理，應受本規則為資料主體之權利及自由所定適當保護措施之拘束。該等保護措施應確保已備妥技術上及組織上之措施，特別是用以確保資料最少蒐集原則之落實。只要上開目的得以實現，措施得包括假名化。

者提供如「假名化 (pseudonymisation)」等相關安全措施之前提下，為公共利益建立檔案、科學或歷史研究及統計等目的所為之進一步個人資料處理（即目的外利用），視為與原始蒐集之目的相符（亦即不須另具備其他合法事由）。其他如韓國⁷、香港⁸、新加坡⁹等國或地區之個資法，亦皆有類似允許以統計或研究為目的，對第三人揭露或目的外利用個人資料之規範。

- (2) 又如 GDPR 立法前言第 33 點說明，基於科學研究目的之個人資料運用，往往難以特定其目的，因此容許當事人得對符合倫理標準的科學領域，給予廣泛的同意；第 159 點亦指出，對於以科學研究為目的之個人資料處理應採取廣義之解釋，包括科技發展與演繹、基礎研究、應用研究與私人資助之研究等，皆闡明應避免以過於僵化之規範，遏止創新發展之可能。爰相關外國立法例，均未區分不同學術研究之公益重要性，作為限制當事人資訊隱私權之基礎，究其原因應係學術研究領域涵蓋甚廣，且其本質係為探求未知的知識，實難事先一一區別其不同領域之公益重要性，或預見未來對人民可能造成之影響，並進而以法律具體規範之。

4. 綜上，個資法為一般性個資保護規範，已就一般個資與特種

當透過進階處理得實現上開目的，且進階處理不允許或不再允許識別資料主體者，上開目的應以該方式實現。

⁷ 個人資料保護法第 28 條之 2 規定：「未經情報當事人的同意，個人情報處理者為統計編制、科學研究、保存公益紀錄等，得依假名情報處理。(第 1 項)個人情報處理者對第 3 方提供前項假名情報時，不得包含可被用於識別特定個人之情報。(第 2 項)」。

⁸ 個人資料私隱條例第 62 條規定：「如資料用於製備統計數字或進行研究，不用於任何其他目的，及所得的統計數字或研究成果不會以識別資料當事人或其中任何人的身分的形式提供，則排除第 3 保障資料原則（目的拘束原則）之適用。」。

⁹ 個人資料保護法第 17 條第 2 項規定：「機關於符合附件三之情形下，得不經當事人同意利用其個人資料。」。附件三第 1 條第 i 項及第 2 條規定：「為包含歷史、統計等研究目的，若符合以下條件，得不經當事人同意利用其個人資料：(一)除非以個別可識別方式提供個人資料，否則無法合理地達到研究目的；(二)要求機關為利用尋求當事人同意係不切實際；(三)不會將個人資料用於聯絡個人要求其參與研究；(四)將個人資料與其他資料連結，對於被識別之個人不會造成危害，且該連結對於公益有明顯之益處。」。

個資之學術研究目的區分不同公共利益之考量，後者限於醫療、衛生或犯罪預防之重大公共利益，且資料提供予公務機關或研究機構時，應以最小侵害當事人權益方式決定去識別化之方式與程度，目的洵屬正當且無違反比例原則。

五、第五點

(一) 聲請人所持見解及主張

系爭規範¹⁰未明定特定目的外利用時所應踐行之法定程序，亦欠缺主動告知個資當事人使其得主張或維護其權利之機會違反「程序法定」與「實質正當」之憲法上正當法律程序原則。

(二) 本會意見

依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定：「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：…二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有抵觸憲法之疑義者。…」，是聲請解釋憲法之範圍應限於確定終局裁判所適用之法令有抵觸憲法之疑義者，查聲請人本點主張，非屬最高行政法院 106 年度判字第 54 號確定判決所適用之法律條文爭點，已逾越聲請釋憲之範圍，合先敘明。以下仍就聲請人本點主張回應如次：

1. 個資法對於經當事人同意之目的外利用，訂有應告知當事人規定，其餘目的外利用情形，間接蒐集者亦應依個資法踐行告知義務

按個資法第 16 條第 7 款及第 20 條第 1 項第 6 款規定，公務機關或非公務機關對於經當事人同意之特定目的外利用，應先依個資法第 7 條第 2 項規定明確告知當事人原蒐集特定目的外之其他利用目的、範圍及同意與否對其權益之影響後，

¹⁰ 指個資法第 16 條但書、第 20 條第 1 項但書。

取得當事人單獨為同意之意思表示。倘非經當事人同意為目的外利用者，則按個資法第 9 條規定，公務機關或非公務機關取得非由當事人提供之個資，除有免告知規定情形者外，應於處理或利用前向當事人踐行告知義務。另按個資法第 10 條規定，當事人可向公務機關或非公務機關請求查閱其個資被利用之情形。是以，我國個資法對於公務機關或非公務機關之特定目的外利用，於上述經當事人同意之特定目的外利用告知規定、間接蒐集者之告知義務及當事人查詢權等，已有相關明文使個資當事人知悉其個資被利用之情形而足以保障其權利。

2. 個資法雖未明定目的外利用之審議程序，惟仍應符合個資法第 5 條比例原則規定，且公務機關行政行為本應符合行政程序法相關規定

公務機關或非公務機關蒐集、處理或利用個人資料，除應符合個資法第 15 條、第 16 條及第 19 條、第 20 條之合法要件外，亦應符合同法第 5 條比例原則之規定「個人資料之蒐集、處理或利用，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」，且公務機關所為之行政行為，均應符合行政程序法上諸如比例原則¹¹、誠實信用原則¹²與不當聯結禁止原則等一般性原則之規定。

3. 參酌與我國個資法相仿之國外一般性個資保護規範，亦無全目的外利用告知及審議程序之規定，並以強化資料保有者之安全維護義務，落實當事人保護

(1) 參照外國立法例，例如歐盟 GDPR 第 13 條第 3 項¹³規

¹¹ 行政程序法第 7 條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

¹² 行政程序法第 8 條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」

¹³ 如控管者所欲進階處理個人資料之目的非基於蒐集該個人資料之目的者，控管者在進階處理前，應提供資料主體該其他目的之資訊及第 2 項所定之任何相關進階資訊。

定，雖明文規定目的外利用亦應踐行告知義務，惟同法第 23 條另授權各會員國得基於國家安全、公共衛生等事由得訂定相關豁免規定。另如韓國個人資料保護法第 15 條第 2 項¹⁴規定，亦僅針對經當事人同意之個資特定目的外利用情形，明文訂有告知義務；又如日本個人情報保護法第 18 條第 3 項¹⁵規定，於利用目的變更時原則應通知本人或公告，惟同條第 4 項¹⁶亦訂有如為協助政府執行法定職務者，不適用第 3 項規定。且參考前揭 GDPR、韓國或日本等立法例，亦未見於個資法規範特定目的外利用之審議程序規定。

- (2) 隨著數位經濟與資訊科技之蓬勃發展，透過巨量資料技術、人工智慧科技將個資加以運算分析，創造醫藥、公衛等各產業新興加值應用服務與技術，帶來人類福祉之提升。爰大量目的外利用個資之情形日增，向當事人一踐行告知產生實務上之窒礙，爰各國有以一定情形得豁免目的外利用告知之規定，如 GDPR 第 14 條第 5 項第 b 款¹⁷就基於為公共利益之建立檔案、科學研究或歷史研究及統計目的，於一定保護措施下，倘花費過鉅或告知將無法實現蒐集之目的之情形，得豁免目的外利用告知規定，並另課予資料保有機關技術上與組織上之安全維護義務（包括將個資去識別化、踐行個資風險評估等），以兼顧當事人

¹⁴ 個人情報處理者依第 1 項第 1 款取得同意時，應將下列各款向情報當事人告知。當下列任一款有變更時，亦應向情報當事人告知該變更並取得同意…。

¹⁵ 個人資訊處理事業變更其利用目的時，應通知本人或公告變更之利用目的。

¹⁶ 前 3 項規定，不適用以下所揭示者。一、因對本人通知利用目的或公告者，有損害本人或第三人之生命、身體、財產、其他權利利益之虞者。二、因對本人通知利用目的或公告者，有損害該當個人資訊處理事業權利或正當利益之虞者。三、對國家或地方自治團體遂行法令所定事務有協助之必要，因通知本人利用目的或公告時，對該當事務之遂行有造成障礙之虞者。四、自其取得之狀況觀之，得認定其利用目的已明確者。

¹⁷ 第 1 項至第 4 項不適用於：經證明不可能提供該等資訊或須花費過鉅之勞費，尤其是為了實現公共利益之建立檔案目的、科學或歷史研究目的或統計目的，且符合第 89 條第 1 項所定要件及保護措施，或本條第 1 項所定義務可能使該處理目標無法實現或嚴重損害其實現者。於此情形，控管者應採取適當保護措施以保護資料主體之權利及自由及正當利益，包括公開資訊。

個資保護與資料經濟發展。

4. 綜上，我國個資法訂有經當事人同意之特定目的外利用告知義務、間接蒐集者之告知義務及當事人查詢權等規定，已保障當事人知悉其個資被利用情形之權益；且參酌各國立法例，特定目的外利用之告知義務亦訂有相關豁免規定，並透過技術上與組織上之安全維護措施，加強對當事人權益之保障，爰系爭規定尚無違反正當法律程序原則。

六、第六點

(一) 聲請人所持見解及主張

系爭規範¹⁸未要求特定目的消失或期限屆滿後之強制留存應有特定目的，復未依照留存目的之不同公益重要性，權衡其與人民權利可能受影響之不同程度，選擇與目的達成具實質或直接關聯之手段，違反比例原則。

(二) 本會意見

依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定：「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：…二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。…」，是聲請解釋憲法之範圍應限於確定終局裁判所適用之法令有牴觸憲法之疑義者，查聲請人本點主張非屬最高行政法院 106 年度判字第 54 號確定判決所適用之法律條文爭點，已逾越聲請釋憲之範圍，合先敘明。以下仍就聲請人本點主張回應如次：

1. 個資法就應刪除或得保存情形亦訂有明確規範，並已確保當事人個資合於目的使用

(1) 按個資法第 11 條第 3 項規定，除因執行職務或業務所必

¹⁸指個資法第 11 條第 3 項但書。

須或經當事人書面同意者外，個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿時，公務機關或非公務機關應主動或經個資當事人請求刪除、停止處理或利用；同法施行細則第 21 條針對因執行職務或業務所必須，已訂有具體規範。另所稱因執行職務或業務「所必須」，須併檢視是否符合個資法第 5 條「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯」之比例原則規定，亦即原始蒐集目的消失，惟因執行職務或業務而有繼續保存或利用該個資之情形，仍應考量所採取之方法，是否有助於目的之達成（適當性）、是否對人民權益損害最少（必要性或侵害最小性）、以及是否對人民權益造成之損害未與所欲達成目的之利益顯失衡平（衡量性或狹義之比例原則），始足為之。是公務機關或非公務機關應於個案事實中依比例原則審認是否該當前揭法定情形，而個資當事人亦有一定程度可預見公務機關或非公務機關於何種情形將刪除或保存其個資，非謂得任意無限期留存個人資料。

- (2) 實務上針對系爭規範之運用，亦無任意、寬濫地強制留存當事人個人資料之情形，例如：壽險公司對於未承保保戶之個人資料，於原蒐集該個人資料之特定目的已不存在，後續亦無利用該等資料履行契約之需要時，即應依個資法第 11 條第 3 項本文規定予以刪除、停止處理或利用，而不得以未來提供相關機關調查之用為由（例如為將來提供主管機關調查洗錢防制或保險詐欺），主張執行業務所必須而拒絕刪除該個人資料。否則，任何機關如均得於未來目的不明之情況下而得以無限期留存個人資料，將使上開刪除規定形同具文（法務部 104 年 9 月 7 日法律字第 10403509510 號函參照）。

(3) 另按個資法第 15 條、第 16 條、第 19 條及第 20 條等規定，公務或非公務機關於蒐集、處理或利用個資，皆應有特定目的為前提，縱為目的外利用之情形亦須存有原始目的以外之另一特定目的；於此，縱使系爭規定之原始蒐集目的消失，惟因執行職務或業務所必須而得繼續留存個人資料之情形，亦勢必存在一特定目的，始得合法蒐集、處理或利用個人資料，尚無聲請書所稱公務機關為執行職務卻不問其是否有特定目的，皆可拒絕刪除或停止處理、利用個資之情形。

2. 各國一般性個資保護法亦有為執行公務對當事人刪除權、停止處理或利用權之限制規定

觀諸國外一般性個資保護法立法例，針對當事人刪除權、停止處理或利用權等，亦訂有相關限制之規定；例如歐盟 GDPR 立法前言第 65 點及第 17 條第 3 項¹⁹規定，控管者基於法律義務、符合公共利益之職務執行、或委託控管者行使公權力所必須、公共衛生領域之公共利益、為實現公共利益之建立檔案目的、科學或歷史研究目的或統計目的等理由，得於必要範圍內保留個人資料；另韓國個人資料保護法第 37 條第 2 項²⁰規定，對於「法律特別規定或法定義務」、「有危害其他人之生命、身體、財產或其他利益」、「公務機關若未處理個人資料將無法執行其他法定職務」、「若未處理個人

¹⁹ 於下列情形者，不適用第 1 項及第 2 項規定：(a) 為行使表意自由及資訊權者；(b) 依據控管者所應遵守之歐盟法或會員國法，遵守其法律義務、或符合公共利益之職務執行、或委託控管者行使公權力所必須者；(c) 基於公共衛生領域上之公共利益，且符合第 9 條第 2 項第 h 點及第 i 點及第 9 條第 3 項規定者；(d) 為實現公共利益之建立檔案目的、科學或歷史研究目的或統計目的，且符合第 89 條第 1 項規定者，但以第 1 項所定權利實際上不可能或嚴重損害該處理目標之實現者為限；(e) 為了建立、行使或防禦法律上之請求者。

²⁰ 個人情報處理者接獲前項要求時，應立即依情報當事人之要求停止處理個人情報之全部或部分。但有符合下列任一款時，得拒絕情報當事人停止處理之要求：一、法律有特別規定或為遵守法令上之義務而不可避免時。二、有危害其他人之生命、身體之虞，或可能侵害其他人財產與其他利益之虞時。三、公共機關如未處理個人情報將無法執行其他法律所定之所管職務。四、若未處理個人情報將無法提供情報當事人約定之服務等致履行契約有困難，而情報當事人未明確表明解除契約意思時。

資料可能導致履約困難且當事人未明確表明解除契約意思」等情形，亦得限制當事人停止處理或利用權。爰為執行公務必要而限制當事人刪除權、停止處理或利用權，各國亦有類此規定。

3. 綜上，個資法係一般性個資保護規範，該法對於限制刪除權或停止處理、利用權已有明文規定，可使人民預見其個人資料是否刪除之可能情形，且個案均需符合比例原則之規定，始得為之，爰未違反比例原則。

七、第七點

(一) 聲請人所持見解及主張

系爭規範²¹因立法規範不足，導致國家於「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」、「違反本法」以外之情形，得恣意禁止當事人對其個人資料進行「事後控制」之權能，違反法律保留原則、比例原則。

(二) 本會意見

1. 系爭規範並未允許公務機關得恣意禁止當事人主張刪除權、停止處理或利用權

按個資法第 11 條第 4 項規定「違反個資法規定蒐集、處理或利用個人資料」時，應主動或依當事人請求刪除、停止處理或利用該個人資料，並無限制當事人刪除權、停止處理或利用權之情形；同法第 11 條第 2 項及第 3 項分別規定，當事人於「個人資料正確性有爭議」或「個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿」時，得請求刪除、停止處理或利用該個人資料，僅於「因執行職務或業務所必須」或「經當事人書面同意」之情形，始得限制當事人之刪除權、停止處理或利用權。而上開所稱「因執行職務或業務所必須」，則於個

²¹ 指個資法第 11 條第 2 項、第 3 項及第 4 項。

資法施行細則第 21 條訂有具體規範；又所謂「所必須」即須符合同法第 5 條比例原則之規定「個人資料之蒐集、處理或利用，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」。爰限制當事人刪除權、停止處理或利用權之情形已有明定，且須符合比例原則，尚無行政機關得恣意限制當事人刪除權、停止處理或利用權之情形。

2. 系爭規範實已賦予當事人退出權，機關僅在符合例外事由時，始得繼續處理或利用個人資料；倘予當事人毫無限制之退出權將阻礙個資蒐集、處理、利用目的之達成

(1) 個資法第 3 條明定當事人對其個人資料享有停止處理、利用權及刪除權，即聲請人主張之退出權。個資法之目的在衡平保障人格權免受侵害以及機關對個人資料的合理利用，於此目的下，立法者基於資料資源分配之必要，尚非不得適度衡平兼顧機關對於個人資料合理利用的需求。爰個資法第 11 條第 2 項與第 3 項以「禁止機關於個資正確性有爭議，或於目的消失、期限屆滿後繼續處理、利用個資」為原則，僅在機關符合但書事由時，始得例外繼續處理或利用個人資料，基於例外從嚴之法理，機關將受更嚴格的拘束，以達成上開個資法兼顧當事人保護與資料合理利用之立法目的。

(2) 鑒於當事人同意僅為個人資料蒐集、處理或利用之合法事由之一，倘原先係以經當事人同意以外之合法要件而蒐集該個人資料（如執行法定職務），嗣後卻允許當事人隨時主張無條件退出權，則原先蒐集之特定目的將難以達成。另數據經濟及人工智慧科技之發展，皆須仰賴大量資料之流通與共享，倘為降低對當事人隱私權之侵害，已將資料經去識別化後利用，此時若允許當事人主張無條件退出權，為識別出特定當事人，則須先將已去識別化資料全部

還原為原始資料，勢將增加其他被還原資料當事人之侵害風險，且或引發退出之骨牌效應，使蒐集之樣本代表性受到影響，造成資料蒐集投入成本之虛耗，並阻礙原先蒐集、處理、利用目的之達成（最高行政法院 106 年度判字第 54 號判決參照）。

3. 參酌國外立法例，個資當事人相關權利均有限制

以歐盟 GDPR 為例，該法第 17 條第 3 項²²就表現自由、為遵守法律義務、基於公衛領域之公共利益等情形，排除當事人之刪除權；同法第 21 條第 1 項²³雖規定當事人對基於公共利益執行職務、委託行使公權力、正當利益處理其個人資料者原則得主張拒絕權，惟於同法第 23 條第 1 項²⁴及第 89 條第 2 項²⁵、第 3 項²⁶等規定，基於國家安全等等事由，或為公共利益之建立檔案目的、科學研究或統計目的處理個人資料時，得限制當事人拒絕權、查詢權、更正權、限制處理權等。韓國個人資料保護法第 37 條第 2 項²⁷停止處理或利用權之規定，亦得就「法律特別規定或遵守法定義務」、「有危害他人身

²² 同註 19。

²³ 資料主體應有權基於與其具體情況有關之理由，隨時拒絕依第 6 條第 1 項第 e 點或第 f 點規定所為有關其個人資料之處理，包括基於該等條款所為之建檔。控管者應不得再處理該個人資料，除非該控管者證明其處理有優先於資料主體權利及自由之法律依據、或為建立、行使或防禦法律上請求所為之者。

²⁴ 資料控管者或處理者受拘束之歐盟法或會員國法得以立法程序限制第 12 條至第 22 條及第 34 條以及第 5 條所定之權利與義務之範圍，但限於其立法符合第 12 條至第 22 條所定之權利與義務，且該限制尊重基本權及自由之本質，並於民主社會中係必要且適當措施以確保：(a) 國家安全；(b) 防禦；(c) 公共安全；(d) 預防、調查、偵查及追訴刑事犯罪或執行刑罰，包括為維護及預防對公共安全造成威脅者；(e) 歐盟或會員國之一般公共利益的其他重要宗旨，尤其是歐盟或會員國之重要經濟或金融利益，包括財政、預算及稅負、公共衛生及社會安全；(f) 司法獨立性及司法程序之保障；(g) 預防、調查、偵查及追訴違反特定職業之道德規範；(h) 依第 a 至 e 點及第 g 點所定情事，公務機關行使其監督、檢查或監管功能，即使係不定期性者；(i) 保護資料主體或他人之權利及自由之保障；(j) 民事請求之執行。

²⁵ 為科學或歷史研究目的或統計目的處理個人資料者，歐盟法或會員國法得就第 15 條、第 16 條、第 18 條及第 21 條所定之權利訂定例外規定，但須符合本條第 1 項所定要件及保護措施，且該權利不可能或不嚴重損害特定目的之實現，且該等例外係為實現上開目的所必要者。

²⁶ 為實現公共利益處理個人資料者，歐盟法或會員國法得就第 15 條、第 16 條、第 18 條、第 19 條、第 20 條及第 21 條所定之權利訂定例外規定，但須符合本條第 1 項所定要件及保護措施，且該權利不可能或不嚴重損害特定目的之實現，且該等例外係為實現上開目的所必要者。

²⁷ 同註 20。

命、身體、財產或其他利益」、「公務機關若未處理個資將無法執行其他法定職務」、或「若未處理個資將可能導致履約困難且當事人未明確表明解除契約意思」等情形，排除當事人停止處理或利用權之適用。爰各國立法例，均與我國個資法相仿，就相關當事人權利均訂有限制規定。

4. 綜上，個資法就當事人事後控制權及其限制已有明定，系爭規範之目的並非限制當事人權利的行使，而應定性為對公務機關或非公務機關之資料保存或使用作出限制，使該等機關不得無正當理由持續處理或利用個人資料，另相關國家亦有類似立法模式且未有無條件退出權之規定，爰個資法並無違反法律保留原則或比例原則。

貳、針對全民健保資料之全面蒐集、處理及利用，是否有立法或修法計畫

鑒於個資法為普通法之地位，係就個人資料蒐集、處理及利用之一般性規範，有關大院垂詢「全民健保資料之全面蒐集、處理及利用是否立法或修法」乙節，本會尊重主管機關衛生福利部之權責。

參、結語

我國於1995年即參酌經濟合作暨發展組織(OECD)於1980年9月通過之管理保護個人隱私及跨國界流通個人資料指導綱領(OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)，及歐洲理事會於1981年完成個人資料自動化處理公約(Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data)所揭示之保護個人資料限制蒐集、資料內容正確、目的明確化、限制利用、安全保護、公開、個人參與、責任等八大原則，制定「電腦處理

個人資料保護法」，該法為當時亞洲國家首部個人資料保護法，亦為我國個人資料保護重要之里程碑。

為使該法規範內容得以因應急速變遷之社會環境，參酌歐盟、德國、奧地利、日本及澳洲等國外立法例，復於 2010 年對電資法全盤修正並將名稱改為「個人資料保護法」，使個人資料的保護客體，不再限於經電腦處理之個人資料，並擴大保護客體、普遍適用主體、增修行為規範、強化行政監督、促進民眾參與及提高罰責等；最近一次修法於 2015 年，主要修正內容為特種個人資料之保護、同意之內涵、直接蒐集個人資料應告知事項及免告知之情形、個人資料更正或補充及權責等，使我國個人資料保護更加完整並與國際接軌。

近年隨著數位經濟與資訊科技之蓬勃發展，個人資料透過巨量資料技術與人工智慧科技之演算分析，創造新興加值應用服務與技術，個人資料儼然成為驅動資料經濟發展之核心要素，政府面對數位時代與資料經濟之到來，將持續因應社會、經濟、文化之脈動，衡平兼顧保障人民隱私與促進資料合理利用之個資法立法目的。