

# 健保資料庫釋憲案專家諮詢意見

劉靜怡\*

案號：會台字第13769號蔡季勳等7人聲請案

專家學者姓名：劉靜怡

為會台字第13769號申請案，提出專家諮詢意見事，揭露事項如下：

- 一、本人就本案所提出之專業意見，並未與當事人、關係人或其代理人有分工或合作關係。
- 二、本人就本案所提出之專業意見，並未受當事人、關係人或其代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值。
- 三、本人就本案所提出之專業意見，並未接受其他任何人之金錢報酬或資助。
- 四、本人曾於1999年3月至2019年3月期間，擔任社團法人台灣人權促進會執行委員，並曾由全體會員推選，於2007年3月至2009年3月間，擔任該會之會長職務，本案有兩位聲請人曾經任職於該會秘書處、一位聲請人目前任職於該會秘書處。

---

\* 國立台灣大學國家發展研究所專任教授、中央研究院法律學研究所合聘研究員、中央研究院資訊科技創新中心合聘研究員、Expert of the Working Group on Data Governance, Global Partnership of Artificial Intelligence (GPAI)(2022-24)、Member of AI Connect Program, U.S. Department of State (2022-)。美國芝加哥大學法學博士 (J.S.D.)、哈佛大學法學碩士 (LL.M.)、國立台灣大學法學碩士與法學士。

憲法法庭為審理會台字第 13769 號蔡季勳等 7 人聲請案，指定本人提出專家諮詢意見書。本人針對 鈞院所提示之爭點題綱，以及相關規定之內容，敬提諮詢意見如下：

## 壹、前言

憲法法庭所提供之言詞辯論爭點題綱<sup>1</sup>，乃是就個人資料保護法（下稱「個資法」）第 6 條第 1 項第 4 款以及第 16 條第 5 款這兩個「目的外利用」規定是否合憲而提出，然而，究諸實際，將健保資料不經個資當事人同意，即使用在原始蒐集之核保、給付目的之外的統計與學術目的之利用（亦即「強制目的外利用」），其依據即為健保法第 79 條規定之「保險人為辦理本保險業務所需之必要資料，得請求相關機關提供之；各該機關不得拒絕（第 1 項）。保險人依前項規定所取得之資料，應善盡善良管理人之注意義務；相關資料之保存、利用等事項，應依個人資料保護法之規定為之（第 2 項）」，而上述第 2 項即關係機關衛生福利部（下稱「衛福部」）將健保資料提供給其他公務機關或學術研究者利用，而立法者不另外訂定健保資料利用法律之依據。同時，在現行個資法於 2010 年大幅修正後，衛福部針對健保資料之利用所涉之資料庫建置、資料分級、申請使用資格與程序、實際資料使用規範....等事宜，則進一步制定相關行政規則予以規範<sup>2</sup>。基於 鈞院釋字第 737 和第 747 號之意旨，若非將聲請解釋以外之其他規定納入解釋，恐無法整體評價聲請意旨，因此，本人認為應該將上述全民健保法規定與針對健保資料之利用所訂之相關行政規則，認定為相關聯且必要，納為審查客體，方屬周全，此處先予敘明。

## 貳、本案所涉之資訊隱私權內涵

一、本案系爭規定所涉及者，乃是我國憲法第 22 條所保護之資訊隱私權，大法官釋字第 585 號和第 603 號解釋之內容亦已經清楚揭示<sup>3</sup>。本人認為，資訊隱私權是「人之所以為人」的重要個人基本權利，不僅是個人型塑自身人格、認同

<sup>1</sup> 言詞辯論爭點題綱全文如下：關於全民健康保險資料，個人資料保護法第 6 條第 1 項第 4 款規定：「有關病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科之個人資料，不得蒐集、處理或利用。但有下列情形之一者，不在此限：……四、公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生或犯罪預防之目的，為統計或學術研究而有必要，且資料經過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。」及第 16 條第 5 款規定：「公務機關對個人資料之利用，除第 6 條第 1 項所規定資料外，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：……五、公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過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。」是否違憲？理由為何？

<sup>2</sup> 參見「衛生福利資料管理要點」、「衛生福利資料申請案件審查作業原則」和「衛生福利資料使用作業須知」。

<sup>3</sup> 參見釋字第 585 號和第 603 號兩號解釋之解釋文。

與形象的基礎，也是個人面對國家與社會的各種控制力量時，得以與之抗衡的制度工具<sup>4</sup>。在當代資訊社會中，上述人格、認同與形象之型塑，往往以大量的各種個人資料為素材，而這些資料也經常進一步成為評價個人的依據。正因為如此，資訊自主控制可以說是資訊隱私權的核心，倘若個人欠缺控制自身資訊的權利，個人的人格、認同與形象，便無所附麗，個人之人格尊嚴，亦將陷入蕩然無存或流於形式之風險中<sup>5</sup>。甚至不乏學者指出，當代的「資料凝視」(data gaze)發展趨勢，所帶來的是誤想和物化個人的威脅<sup>6</sup>，其不僅貶抑了個人自主權，也破壞賦予自主性意義的制度完整性<sup>7</sup>。

換言之，資訊隱私權的核心是人格尊嚴的維護與人格自由的發展，透過「個人資料之自主控制」，由個人自主決定與其相關資訊之流通，並且藉此建構個人與國家社會之互動關係，以確保個人之人格自由及其發展不受過度的國家與社會控制或影響。由於個人資料自主控制權的要旨，在於確保個人相對於國家與社會，可以掌握衡平的協商關係此一特色，因此，國家與社會對個人資料之蒐集處理或利用，究竟得以何種程度和何種方式的資料，對個人進行社會人格的形塑甚至限制個人之人格自由發展，並非抽象泛論，而且事關重大。

二、我國大法官對於資訊隱私權的明確表態，主要見於大法官釋字第 603 號以及 689 號兩號解釋，這兩號解釋確立了我國憲法的「個人資料自主決定權」或「個人資料自主控制權」<sup>8</sup>基礎，亦即「保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權」<sup>9</sup>。

具體而言，我國司法者在建構個人資料自主控制權之權利內涵，以及審查個人資料自主控制權之限制是否違憲時，應該關注的基本保障內涵，至少包括下列數項：（一）個人具有消極不提供或積極公開之決定自主性；（二）個人應該具有知悉並掌握其個人資料之使用歷程的權利，即使是個人已行使知悉同意權的個人資料，亦包括在內；（三）要求更正或更新個人資料，以確保資料完整性與正確性的權利<sup>10</sup>。

---

<sup>4</sup> See generally NEIL RICHARDS, WHY PRIVACY MATTERS 18-20, 42 (2022).

<sup>5</sup> See generally SHOSHNA ZUBOFF, THE AGE OF SURVEILLANCE CAPITALISM: THE FIGHT FOR A HUMAN FUTURE AT THE NEW FRONTIER OF POWER 81, 492, 516 (2018).

<sup>6</sup> See, e.g., DAVID BEER, THE DATA GAZE: CAPITALISM, POWER AND PERCEPTION (2018); MEREDITH BROUSSARD, ARTIFICIAL UNINTELLIGENCE (2018).

<sup>7</sup> See, e.g., FRANK PASQUALE, NEW LAWS OF ROBOTICS: DEFENDING HUMAN EXPERTISE IN THE AGE OF AI 140-41 (2020).

<sup>8</sup> 參見釋字第 585 號和第 603 號兩號解釋之解釋文與解釋理由書。

<sup>9</sup> 參見釋字第 603 號之解釋文。

<sup>10</sup> 類似見解可參見：李寧修，「個人資料合理利用模式之探悉：以健康資料之學術研究為例」，台大法學論叢第 49 卷第 1 期，頁 7，2020 年 3 月。

然而，資訊隱私權雖具有高度保護必要性，但非不得加以限制，惟其限制仍應符合憲法法庭歷來對法律保留原則、法律明確性原則之要求，並且應該符合比例原則，自然無庸置疑<sup>11</sup>。此外，由於個人資料類型繁多，其敏感程度高低不同，加以當前科學技術的發展日新月異，個人資料遭到誤用濫用的真實事例及潛在風險均與日俱增，因此，在進行上述審查時，應該充分考量資訊內容、可能侵害樣態以及資訊安全保護機制等因素<sup>12</sup>，方屬正途。

三、本人首先要提醒大法官必須界定本案個人資料之目的屬性。在全民健康保險制度下，其中報資料包括被保險人之診斷情形和治療處方等病歷或醫療相關資料，此等資料蒐集、處理和利用之原始目的，為全民健康保險特約醫療院所向全民健保制度的保險人即衛生福利部中央健康保險署（下稱「健保署」）申報的基礎，以決定全民健保下之各種權利義務歸屬，亦即全民健保行政運作之所需。健保署嗣後將上述醫療個資，在未經個資當事人同意的前提下，釋出供醫學研究之用，即為原本健保資料原始目的之外的「強制利用」，對於個人資料隱私權產生限制，應無疑問。

其次，由於本案之原因案件乃是涉及聲請人拒絕公務機關將其所蒐集之個人全民健保資料釋出予第三人，運用於健保相關業務以外之目的，此一爭議除了涉及具有高度敏感性的健康資料在未經當事人知情同意的情況下釋出，從事目的外利用，是否具有合乎憲法要求之明確法規為根據外，也涉及大規模（事實上乃是涵蓋「全民」的規模）健康資料的處理利用，關乎釋字第 603 號曾經明確指出「國家基於特定重大公益之目的而有大规模蒐集、錄存人民指紋、並有建立資料庫儲存之必要者，則應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。主管機關尤應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式為之，並對所搜集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施，以符憲法保障人民資訊隱私權之本旨」，所以，本人認為：國家建置全民健保資料這類敏感個資的資料庫時，應以法律明文授權國家蒐集、處理與利用之目的，並且僅能限於「特定」之「重大公益目的」，至於其採行的蒐集、處理和利用手段，則應與重大公益目的之達成間，具有「密切之必要性與關連性」，並且禁止法定目的之外的利用，早已是我國憲法所設下的最低標準；不僅如此，釋字第 603 號還要求國家應對個人資料自主控制權提供制度面向的保障，亦即國家應注意「當代科技發展」，採行可以確保「資訊正確及安全」之「組織上」和「程序上」必要防護措施，方屬履行國家保護個人資訊隱私權的義務。

<sup>11</sup> 參見，李寧修，同前註。

<sup>12</sup> 參見：吳全峰、許慧瑩，「健保資料目的外利用之法律爭議——從去識別化作業工具談起」，月旦法學雜誌，第 272 期，2018 年 1 月，頁 45。

### 叁、審查標準之選擇

一、關於審查對人民資訊隱私權予以限制之法令或措施是否合憲時，所適用之審查標準，釋字第 603 號曾指出「就所蒐集個人資訊之性質是否涉及私密敏感事項、或雖非私密敏感但易與其他資料結合為詳細之個人檔案，於具體個案中，採取不同密度之審查」。在該號解釋中，鈞院指出「指紋係個人身體之生物特徵，因其具有人各不同、終身不變之特質，故一旦與個人身分連結，即屬具備高度人別辨識功能之一種個人資訊。由於指紋觸碰留痕之特質，故經由建檔指紋之比對，將使指紋居於開啟完整個人檔案鎖鑰之地位。因指紋具上述諸種特性，故國家藉由身分確認而蒐集個人指紋並建檔管理者，足使指紋形成得以監控個人之敏感性資訊。國家如以強制之方法大規模蒐集國民之指紋資料，則其資訊蒐集應屬與重大公益之目的之達成，具備密切關聯之侵害較小手段，並以法律明確規定之，以符合憲法第二十二條、第二十三條之意旨」，亦即資訊蒐集為「與重大公益之目的之達成，具備密切關聯之侵害較小手段」而應採取「中度審查標準」進行審查。

二、同時值得注意的是，憲法法庭在 111 年憲判字第 1 號判決中另表示：「人體組織內之血液等體液組織，均蘊含有人各不同且終身不變之生物資訊，乃高敏感個人資訊之載體；血液中所含酒精濃度值雖僅短期存在，惟其既須經由檢測屬高敏感個人資訊載體之血液始得探知，自仍將觸及重要個人資訊隱私之範圍，...構成對受強制採血檢測者資訊隱私權之嚴重侵害」，亦即系爭規定「.....對於受強制移送實施血液等檢體之測試檢定者，就其受憲法所保障之人身自由、身體權以及資訊隱私權，均已構成重大限制，本庭就其合憲性應予以嚴格審查」<sup>13</sup>，則是採取「嚴格審查」標準。

三、此處要併予說明的是，根據鈞院在本案中所提示之爭點題綱，似乎將審查標的集中在個資法這個一般性個人資料保護規範上。然而，究諸實際，如前所述，個人資料之種類繁多，除了一般性個資和敏感性個資之外，甚至有釋字第 603 號和 111 年度憲判字第 1 號判決所指具有「人各不同、終身不變」特性的個資，而不管是哪種類型的個資，都有可能出現不同的處理或利用類型，而引發不同範圍與程度的社會影響，也會對個人資料自主決定權產生不同範圍與程度的限制。因此，本人主張，當一般性個人資料保護規範個資法適用在不同類型的個資目的外利用上時，應該會影響到違憲審查標準的選擇，而非千篇一律地適用同一違憲審查標準，決定系爭目的以外的利用規範，是否合憲。

<sup>13</sup> 參見 111 年憲判字第 1 號判決之判決理由。

就此而言，本案之原因案件所涉及的全民健康保險資料，除了本身即屬既有高度敏感性因而受現行諸多醫事法規甚至刑法明文保護<sup>14</sup>的醫療資料之外，也是個資法第 6 條所規定的特種資料（即敏感性資料）類型之一，受特別之保護。相對地，釋字第 603 號原因案件所涉及的指紋此種生物特徵資料，甚至尚未列入個資法第 6 條的特種資料中。根據上述規範事實的對比，針對本案所涉之高度敏感個資即個人醫療資料，所適用之審查標準應該比釋字第 603 號為高，本人認為應該適用 111 年憲判字第 1 號判決所建立之嚴格審查標準，方屬正確選擇。

四、在 111 年憲判字第 1 號判決中，針對系爭酒測規定的審查是採取嚴格審查標準，雖然該案涉及者乃後續之刑事處罰，具有相當程度以上之嚴重性，可能因而導致 鈞院決定採取最嚴格之違憲審查標準，不盡然是單純因為其涉及資訊隱私權，即必然啟動最嚴格之違憲審查標準。然而，相較於上述受強制酒測者在遭強制抽取血液等檢體時知悉該強制事實發生之狀態，本案之敏感個資當事人則是在完全不知情之情況下，便無時無刻面臨其敏感個資遭目的外強制利用的風險，甚至，在現行法及健保署相關措施之下，即使當事人事後知情，也完全無法行使任何退出之權利（詳下述），而且這是國家基於法律授權而強制蒐集敏感性個資並建置之大規模（其基本規模實為加入全民健保之全體國民）資料庫，對於參與全民健保制度的被保險人而言，其所面對的資訊隱私權限制，幾乎是一種無所遁逃於天地之間的受控制困境，其嚴重程度可能更甚於 111 年憲判字第 1 號判決宣告違憲之系爭規定。因此，在本案中同採最嚴格之審查標準，進行是否合憲的審查，亦即應該要求必須有重要甚至極為重要之公共利益目的，並且必須採取與上述目的之間具有密切關聯性甚或直接密切相關之手段，應無不妥。

五、有鑒於資訊隱私權上述核心內涵的憲法價值重要性，以及大法官歷來解釋之內容與立場，本人認為，當直接觸及人性尊嚴核心的個人資料，例如敏感性個資類型和「人各不同、終身不變」的個資類型時，司法者在審查關於資訊隱私權的限制時，應儘量適用最嚴格之違憲審查標準。尤其，就原因案件所涉及之全民健保資料庫而言，個資當事人即被保險人並無任何決定不提供個資的空間，對於嗣後的統計或學術目的利用，既未有告知同意也無拒絕管道，實令人難以想像會有較此更為嚴重的強制個資利用模式。而且，健保資料庫所蒐集的資料範圍與規模之龐大，也是釋字第 603 號所涉及之強制取得指紋資料遠遠不及，更不要說健保資料庫所蒐集之資料，具有「從出生到死亡」的時間持續性，甚至連死後都無從退出。此種情況，個資當事人決定自主性、資料庫規模

<sup>14</sup> 參見如醫療法第 72 條、醫師法第 23 條、刑法第 316 條之規定。

和持續期間等方面對個人資訊隱私權的影響，都遠高於釋字第 603 號和 111 年憲判字第 1 號判決兩者所涉之個人資訊隱私權的此種情況下，更是應該提高審查密度，除了最嚴格之違憲審查標準外，幾乎無其他選擇可言。

相對地，關係機關衛生福利部（下稱「衛福部」）與國家發展委員會（下稱「國發會」）主張，在本案中若是採取嚴格審查標準，將欠缺彈性，為了適應公務機關執行法定職務多元繁雜之需求，應該讓公務機關在蒐集、處理與利用個人資料時，以及決定對個資採取何種保護措施時，可以根據客觀環境與個案情節進行判斷，享有比較寬廣的形成空間，所以應適用「寬鬆標準」進行審查。此一主張，不僅完全誤解了我國大法官在資訊隱私權和資料自主決定權的保護上向來所依循的法律哲學基礎，以及相應建立之至少應該以中度審查標準為依歸的基本態度，對於系爭規範所涉爭議實與一般個人權利遭受侵害或限制的脈絡與情節大不相同，也略而不談，似有刻意淡化凡是利用全民健保資料庫所進行的資料串連相關研究，往往透過其剖析描繪功能而對個人之人格自由與人格尊嚴帶來高度風險的事實。尤有甚者，上述主張正足以顯示系爭規定的確並未針對全民健保資料庫此種大規模資料庫的強制性學術研究目的再利用，進一步審慎區分其公益重要性高低而決定其應採取之手段，與大法官歷來對於資料自主決定權所採立場大相逕庭。

## 肆、法律保留原則之分析

此一部分的爭議至少包括兩個審查重點：（一）個資法以公務機關得以執行「法定職務範圍」為由，對個人資料進行大規模之蒐集處理利用<sup>15</sup>，是否有違法律保留原則之要求？尤其，（二）觀諸全民健保法關於「資料」之相關規定——主要為該法第九章「相關資料及文件之蒐集、查閱」內之第 79 條與第 80 條——並未明確針對公務機關就被保險人個資從事法定目的外使用（亦即「目的外禁止」原則）行為予以規定，是否也有違法律保留原則之要求？

### 一、現行個資法違反法律保留原則

根據大法官釋字 535 號之意旨，行政機關行使職權，應有「行為法」之授權依據。如前所述，大法官釋字第 603 號已經進一步指出，若是大規模蒐集處理或利用個人資料之資料庫，其行為法更應具體明確規定蒐集之目的與使用之範圍，幾無疑問。本人認為，釋字第 603 號解釋明確提出的「國家基於特定重大公益之目的而有大規模蒐集、錄存……並有建立資料庫儲存之必要者……」之法律保留要求，即為要求在既有的個資法規定之外，立法者必須另行制定法律，明定大規模資料庫的蒐集處理利用，以及禁止目的外利用之原則及其例外

<sup>15</sup> 參見個資法第 15 條第 1 款、第 6 條第 1 項但書第 2 款及第 5 款規定內容。

等事宜。由於在釋字第 603 號解釋作成之際，我國已有個人資料保護相關法律規定——雖然當時為 1995 年制定公布之「電腦處理個人資料保護法」——將公務機關（以及非公務機關）的電腦處理個人資料之目的外利用，納入規範之內，在該等法制背景下，釋字第 603 號的本意，顯然是認為個資法不足以作為大規模資料庫的法律依據<sup>16</sup>。

從上述釋字第 603 號針對大規模資料庫所建立的法律保留原則內涵來看，個資法第 6 條第 1 項但書第 2 款及第 5 款允許公務機關得以其他機關之組織法為據，即可任意分享其所蒐集之敏感個資，提供給其他機關做目的外利用，甚至於允許公務機關得直接以他機關組織法為據即強制蒐集、處理敏感個資料，不必有行為法之授權。此種以組織法為授權依據，取代大法官早已設定之行為法授權之基本要求，不僅是不應鼓勵的便宜行事，更不應通過法律保留原則的審查。

同理，個資法第 16 條但書第 5 款規定凡在「執行法定職務必要範圍內」，即得於特定目的外利用個人資料，同樣有違法律保留原則。而原因案件之確定判決，針對個資法第 15 條第 1 款的「執行法定職務」所為之解釋，允許公務機關直接援引機關本身組織法之職掌為據，不必有行為法之授權，同樣也是嚴重誤解了個資法在我國法制上應有的定位，以及釋字第 603 號所設下的法律保留基本要求。再者，個資法第 11 條第 3 項但書，同樣也是允許公務機關直接以機關本身組織法內所規定之職掌為據，即可不取得當事人的自主同意，甚至剝奪當事人事後請求刪除、停止處理或利用其個人資料之權利，不僅違反當事人自主意志，而且事實上將形成無限期強制留存、處理或利用個人資料的狀態，也屬違反法律保留原則的規定。

總之，依現行個資法之規定，僅需有蒐集個資之特定目的，並且在符合「執行法定職務必要範圍」、「經當事人同意」或者「對當事人權益無侵害」三個要件之一的情況下，國家即可建置大規模資料庫，大量蒐集處理利用個人資料，甚至包括敏感個資在內，而且，可以轉而提供給其他機關甚或個人進行特定目的之外的利用，其規範密度之稀疏程度，不但令人難以苟同，也顯然嚴重違反上述法律保留原則所要求的規範密度。

## 二、全民健康保險法違反法律保留原則

除了個人資料保護法之外，立法者若針對全民健保資料庫另行制定專法，或者在全民健保相關的法律規定中，明定足以滿足釋字第 603 號所揭示的法律保留原則內涵者，亦有可能獲致合憲的審查結果。換言之，賦予國家蒐集全民

<sup>16</sup> 關於大法官在釋字第 603 號作成當時，對於「電腦處理個人資料保護法」（即俗稱之「舊個資法」）相關規定（主要即舊個資法第 8 條規定）不當之處的指陳，可參見林子儀大法官之協同意見書，以及許宗力大法官提出、曾有田大法官加入之協同意見書。



健康保險個資的全民健保法，本應是最可能滿足行為法要求的法律依據來源，但是，就全民健保法第 79 條與第 80 條的規定內容來看，針對公務機關就被保險人之個資可否以及如何從事法定目的外使用，完全未有觸及，進一步探究其他全民健保相關法律的規定內容，亦無類似規定，因此，此處亦有違反法律保留原則之明顯嫌疑。

最後，從比較法的觀點來看，也可以理解透過行為法去形成蒐集、處理及利用個資的授權要求，才是滿足法律保留原則的正道。根據歐盟的「一般資料保護規範」(General Data Protection Regulation, 下稱 GDPR) 第 6 條第 1 項之規定，除非是經資料主體即當事人之同意 (consent) (第 a 款)，或為了保護當事人或他人之重要利益 (vital interests) (第 d 款)，否則，公務機關之執行職務不得援引同條項第 f 款概括性之「正當利益」(legitimate interests) 為依據。同時，依同條第 3 項之規定，當公務機關基於履行法律義務 (legal obligation) (第 c 款) 而「強制」蒐集處理利用個資時，或是以「執行公務」(performance of a task carried out in the public interest or in the exercise of official authority) (第 e 款) 為依據而蒐集處理或利用個資時，均應以「法律明定」個資蒐集處理或利用之「特定目的」(the purpose of processing)，或者明定哪些「個資蒐集處理與利用行為」(the processing) 是執行公務所必要<sup>17</sup>。換言之，在 GDPR 的規範架構下，公務機關非基於當事人同意而強制蒐集處理利用個資時，或基於保護當事人或他人重要利益之外的原因而強制蒐集處理利用個資時，均須有明確之「行為法」依據，並接受比例原則的檢驗。關於此等要求法定目的與法定行為義務之規定，實難想像其能夠透過規範行政機關內部組織規程的「組織法」即能滿足。

## 伍、法律明確性原則之分析

一、依 鈞院歷來之解釋與判決，在法律明確性原則下，雖然容許立法者於制定法律時「斟酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而為相應之規定」，不過，仍然應該符合「自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷」，才能通過法律明確性原則的審查<sup>18</sup>。

<sup>17</sup> See generally LUKAS FEILER, NIKOLAUS FORGO & MICHAELA WEIGL, THE EU GENERAL DATA PROTECTION REGULATION (GDPR): A COMMENTARY 79-86 (2018).

<sup>18</sup> 可參見大法官歷來解釋如釋字第 432 號、第 521 號、第 602 號、第 690 號、第 794 號、第 799 號等號解釋之內容。

從上述法律明確性原則之內涵檢視個資法系爭規定，本人認為：其所欲規範對象，是個人資料在統計上或學術研究目的上的利用，雖然基於上述目的而利用個資之個案情節往往具有差異性和複雜性，所以應該容許立法者在制定法律之際保留一定程度的彈性。不過，根據 111 年憲判字第 1 號判決就涉及人民資訊隱私權限制所建立的審查標準，國家雖得立法強制取得必要之個人資訊，惟其取得與利用個人資訊之目的、範圍與程序等重要事項，均應以法律明確規定。尤其，個資法系爭規定乃是「全民健保資料」的「目的外利用」，而且是未再取得個資當事人同意也不准當事人退出之「強制」目的外利用，亦即其利用方式乃是對特種（敏感）個資的「強制、大規模、長期持續蒐集處理利用之特種個資」之目的外利用，對個資當事人的資料自主控制權乃高度限制，個資法系爭規定之明確性要求，自不應寬鬆解釋。

二、本人認為個資法系爭規定實已違反法律明確性原則之要求而違憲。首先，系爭規定中「無從識別特定之當事人」之意義難以理解且邏輯矛盾，是其違反法律明確性原則最明顯之處。雖然，個資法施行細則第 17 條將其解釋為「個人資料以代碼、匿名、隱藏部分資料或其他方式，無從辨識該特定個人者」，不過，上述「代碼」和「隱藏部分資料」，學理上的分類為「假名化」

（pseudonymization），實則依然保有和特定個人連結的可能性，也就是仍屬受個資法規範之個人資料。相對地，「匿名」（anonymization）的意義，則是以不可回復的方式（irreversibly），將資料與特定個人之間的連結關係，全然切斷，不再能直接或間接識別特定個人，此時其應不具有個人資料的本質<sup>19</sup>。個資法施行細則將上述「本質上顯屬不同類型」的兩種「去識別化」資料並列，不但邏輯顯有矛盾，更是令人難以理解<sup>20</sup>。

三、本人認為，個資法系爭規定中的「提供者」和「蒐集者」兩者之意義，亦有違反法律明確性原則之虞。換言之，亦即無從判斷「提供者」究竟是指稱個資當事人，或者是蒐集個資之公務或非公務機關，同時，「蒐集者」亦有同樣爭議，亦即無從確定到底是指稱蒐集資料之公務或非公務機關，還是向原蒐集機關取得個資進行統計或學術研究者。

四、雖然個資法之前後主管機關即法務部與國發會均曾以函釋方式針對上述「無從識別特定當事人」、「提供者」與「蒐集者」嘗試釐清，然而，這些函

<sup>19</sup> GDPR 之前言第 26 點（Recital 26）明確指出，「匿名化」的資料（anonymous data）即「非」個人資料，所以 GDPR 不予以規範。從我國現行個資法第 2 條第 1 款之規定進行反面解釋，亦可獲得相同結論，亦即匿名化資料應無個資法之適用，包括個資法系爭規定在內。

<sup>20</sup> 類似見解可參考：吳全峰、許慧瑩，「健保資料目的外利用之法律爭議：從去識別化作業工具談起」，月旦法學雜誌，第 272 期，2018 年 1 月。

釋或許正足以證明系爭規定的意義難以理解<sup>21</sup>。前揭「無從識別特定當事人」之意義，在法務部函釋<sup>22</sup>下，必須滿足「無從直接或間接該特定個人」的條件，實已無異於非屬個資法規範對象的「匿名」資料，何以仍須適用個資法？再者，依法務部之函釋內容，則可以進一步推論出：在各種政府資料庫的脈絡下，「提供者」（即原蒐集與保有資料之公務機關）可以將「可直接識別之個人資料」，提供給「蒐集者」（即欲進行統計、學術研究之其他公務機關或學術研究機關），只要最終符合「蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人」即可，在此種標準混亂的操作邏輯下，實難想像其侵害人民資訊隱私權程度之嚴重程度會有多高。同樣的混亂，也出現在本案原因案件的判決內容上，亦即一方面認定健保署「並未完全切斷資料內容與特定主體間之連結線索……去識別化有瑕疵」，他方面又認為去識別化之功能與作用「只在確認社會大眾，在看到資料內容時，不會從資料內容輕易推之該資料所屬之主體」，將兩個互相矛盾的標準放在同一個判決中並用，應可證明連司法機關在適用個資法系爭規定時，都出現難以認定和判斷的現象，實與法律明確性原則之要求有違。

## 陸、比例原則之分析

就比例原則之審查而言，焦點應該集中在：系爭規定容許學術研究在特定目的外利用全民健保資料庫此種大規模資料庫中之敏感個資，強迫個資當事人必須無條件配合，而且並無事後退出之權利，是否可以通過違憲審查？

### 一、目的正當性之分析

（一）本人認為，此處首先應該探究系爭規定所稱之「學術研究」目的，可否通過比例原則分析中的「目的正當性」審查。本人認為，學術研究原則上的確是不難通過目的正當性的審查。尤其，若是最終 鈞院決定本案尚不至於採取最嚴格之審查標準——亦即國家是為了追求極為重要之公共利益，而且所採取者是與目的之達成具有直接密切關聯之手段，方能通過違憲審查，因而決定採取中度審查標準——亦即基於重要公益目的，而所採之手段則與達成該目的具有密切關聯，而且無其他足以同樣有效地達成該目的而且侵害較小者，更是如此。同時，從比較法的觀點來看，GDPR 針對已蒐集之資料進行統計或科學研究（scientific research），也規定在符合一定標準的情況下，可認為與原始目的相符（compatible）<sup>23</sup>，對於科學研究的拒絕權也另行規定<sup>24</sup>，或許亦可證明科學

<sup>21</sup> 類似見解可參見：范姜真嫻，「大數據時代下個人資料範圍之再檢討：以日本為借鏡」，東吳法律學報，第 29 卷第 2 期，2017 年 10 月。

<sup>22</sup> 參見：法務部 104 年 7 月 2 日，法律字第 10403508020 號函。

<sup>23</sup> 參見 GDPR 第 5 條第 1 項第 b 款之規定。

<sup>24</sup> 參見 GDPR 第 21 條第 6 項之規定。

研究或學術目的之公益性具有普遍共識。不過，此處值得注意的是，相容性原則，在 GDPR 中屬於目的特定原則的派生原則，而合法基礎則是為了滿足合法蒐用原則的基本要求。和原始目的之間具有相容性的認定，並不直接等於具有合法基礎，通過相容性認定後，依然必須滿足合法基礎的要件。

(二) 此處要特別提醒大法官的是，此一關於目的正當性的確認，不等同於應該將學術研究置於優先於所有憲法價值和基本權利的絕對高地，尤其是在學術研究與憲法保障人格尊嚴的基本權利產生緊張關係甚或形成衝突時，例如本案所涉之強制目的外利用敏感個資，無疑是侵害程度相當嚴重的手段，所以大法官更應該嚴肅檢視目的與手段之間的關係，以決定系爭規定能否通過比例原則的審查，不應將判斷重點放在目的之審查上。

大法官在釋字第 380 號中，已經確認學術自由屬我國憲法第 11 條所保障之講學自由<sup>25</sup>，固無疑問。不過，就 鈞院對學術自由內涵的解釋看來，雖然包括人民在研究議題上的自由選擇、研析與發表，但是，除了國家應該尊重並建構大學自治相關法規以維護學術自由此一制度面向的要求之外，學術自由的內涵，是否還包括國家必須竭盡所能地滿足學術研究者在研究素材或資料上的需求，尤其當國家對於某些研究素材或資料，乃是處於獨占者地位時，是否負有開放並提供此等研究素材或資料的義務，過往大法官解釋中未曾觸及，學理上探討者亦相對較少<sup>26</sup>。本人認為，雖然以該等研究素材或資料進行研究，其研究成果可能有助於國家各種治理功能之效率精進，甚至可能發揮監督國家之功能，但是，由於此等研究素材與資料，絕大多數是國家基於特定統治或治理目的而主動蒐集或累積者，身為資料當事人的人民，通常沒有拒絕提供之餘地，但是，國家對此等資料的處理、利用甚至再利用，則是往往牽動人民權益有無與保護程度的多寡，因此，國家是否負有滿足學術研究之資料需求的義務，尚難賦予肯定之答案。本人認為，毋寧該說國家必須負擔的，是衡平學術研究與潛在研究對象之人民權益的義務。以位居本案爭議核心的學術研究與個人資料自主控制權兩者間之衝突為例，國家即負有正確訂定法律和建立制度的權衡義務。換言之，國家基於學術自由之保障而使學術研究者有機會合理分享與利用個人資料之同時，也應該同時充分盡到保護資料當事人之個人資料自主控制權的義務，甚至應該建立合理可行之機制，使資料當事人可以直接或間接從研究結果中獲益。前述釋字第 603 號所提供的應以明確法律規定為基礎之具體方向，即為上述權利義務關係的權衡，建立了定錨的憲法框架。

<sup>25</sup> 參見釋字第 380 號解釋文與解釋理由書。

<sup>26</sup> 參見如李寧修，「個人資料合理利用模式之探悉：以健康資料之學術研究為例」，台大法學論叢第 49 卷第 1 期，頁 5-6，2020 年 3 月。

(三) 在本人所建議的嚴格審查標準適用下，除非某些特定學術研究所追求之研究成果，具有極高之公共利益重要性甚至緊急性或迫切性，而且足以認定其顯然超過被研究對象個人依其自主性判斷是否認同該等研究之價值的權益，否則，仍不應強制被研究對象即個資當事人認同該學術研究之目的，毫無選擇地提供個人資料供其進行研究。在此要特別提醒的是，限制個人資料自主權系爭強制手段的嚴重程度，恐亦有連帶減損目的正當性的殺傷力，因此，關於兩者連動關係之檢驗，應該採取全面關照的態度，以求周全正確。

即使姑且不論國家對於學術研究活動中應該維持中立，並無要求被研究者犧牲而偏向研究者之正當性可言，學術研究本即未具有凌駕於被研究者自主決定權或資訊隱私權之絕對重要性，仍應就其手段之選擇接受比例原則之嚴格檢驗。本人認為，區分不同學術研究類型並證明各該學術研究類型的公共利益重要程度，據以決定特定學術研究之追求是否足以限制個人資料自主權，以及其限制程度，是國家的權衡義務和立法義務，捨此而不為，無視於強制個人參與學術研究之正當性、必要性與限度所在，即使在目的正當性審查上通過審查，恐亦難以在手段必要性上獲得肯定。

## 二、現行個資法及系爭措施違反必要性原則

國家既然在促成學術研究和保護個人資料自主控制權兩者之間，具有權衡責任，那麼，區分不同學術研究類型之公共利益重要性高低，以便在個案上能夠充分判斷各該學術研究對個資當事人權利可能產生的衝擊，實屬當然。就系爭大規模資料庫的處理利用爭議而言，本人認為：一般個資與特種（敏感）個資兩者，在學術研究上所受規範之區分，僅係資料屬性使然，並不足以證立系爭規定符合比例原則。由於系爭規定並未依不同公益之重要性，劃分不同資料類型之保護標準，現行個資法第 6 條、第 15 條與第 16 條，顯然並未區分不同規模之個人資料蒐集、處理及利用，分別訂定不同的合法要件，本人認為其規範密度顯然不足。換言之，系爭規定並未區分不同類型的學術研究，也無視於全民健保資料庫此種大規模資料庫的特性，一視同仁地以公務機關主觀認定的「無從識別」狀態作為限制個人資料自主權的依據，本人主張應可認定其連中度審查標準的「具有密切相關且侵害較小之手段」此一要求都無法通過，因而違反比例原則。

(一) 從比較法的觀點來看，GDPR 並未特別明文規定個資蒐集處理利用的規模，但是，由於第 6 條第 1 項和第 3 項之規定使然，再加上其第 35 條的資料保護影響評估（data protection impact assessment）要求也就資料蒐集利用規模大小有所規定，同時參酌前述 EDPB 針對大規模處理利用個資的科學研究所持之

必須特別注重大規模資料處理利用對個人權利具有高風險性的立場<sup>27</sup>，實可推論 GDPR 本身實質上乃對公務機關大規模個資蒐集處理利用行為，要求適用嚴格程度較高的規範，亦即與大法官釋字第 603 號採取類似立場。由於釋字第 603 號已經特別指出「大規模」蒐集、處理、利用個人資料的模式，和小規模的個資蒐集、處理或利用行為相較之下，對於資訊隱私權所構成的危害可能性更大，因此，由於立法者未能區分不同規模之資料庫，針對其個資之蒐集處理利用分別訂定不同的合法要件，無異於只要在遵循小規模資料庫及其蒐集、處理或利用行為所適用的標準之情況下，即可進行大規模資料庫的個人資料強制蒐集、處理或利用行為。那麼，即使是在釋字第 603 號解釋的中度審查標準下，系爭規定及其所涉之大規模蒐集處理利用行為，也難謂符合憲法第 23 條比例原則中觀用手段與目的之間應具備密切關聯性之要求。

(二) 無論是本聲請案之原因案件確定判決，抑或關係機關衛生福利部與健保署，均主張個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款、第 16 條但書第 5 款之規定即「資料經過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」，即可作為公務機關基於「學術研究」所需而於特定目的之外強制蒐集、處理或利用敏感個資的依據。然而，究其實際，個資法第 2 條第 1 款即已規定，凡是資料具直接或間接識別性者，即為個人資料。在達到完全喪失識別可能性的「無從識別」狀態之前，恐怕不能否認有相當程度的「間接識別」可能性，但卻容易被一般人誤認為是屬於「無從識別」狀態。倘若容許此種具有某程度間接識別可能性的資料，與其他資料彼此對照、組合或連結，即可用以識別某特定個人。同時，就某些重要的科學研究類型而言，徹底切斷識別連結可能性的資料，並不符合其研究所需，所以，立法者實應針對個資蒐集處理利用之各種不同類型，制定更為細緻的規定以為因應。換言之，就防免再識別化而言，系爭規定本應對本案中的公務機關賦予採取適當安全維護措施的法定義務，而立法者卻捨此不為，此亦無法通過關於密切關聯且侵害較小之手段之審查，應屬違反比例原則。

(三) 類似的見解，可參見 The European Data Protection Board (EDPB) 這個根據 GDPR 授權而成立、負責確保歐盟個人資料保護相關法規之正確一致適用並促成歐盟各國個資主管機關間合作的重要歐盟個資保護機構<sup>28</sup>，在 2021 年 2 月時，為了回應與解決關於健康研究 (health research) — 科學研究中的重要類型

---

<sup>27</sup> See *id.* Point 58.

<sup>28</sup> EDPB 並可針對各學術研究領域公佈相關行為準則與指引，參見 GDPR Recital 77 和 Recital 98 之內容。



一個資蒐集利用行為在適用 GDPR 時所出現的提問與爭議，特別針對彙整出來的問題，一一提出分析與解答的文件<sup>29</sup>。

EDPB 指出，根據 GDPR，匿名化個人資料的過程，也算是個人資料的處理，所以該過程也必須符合 GDPR 的要求，並且遵守資料保護原則<sup>30</sup>。接著，EDPB 特別強調，匿名化 (anonymization) 和假名化 (pseudonymisation) 兩種技術的運用，對於資料主體在 GDPR 上的法律地位會造成不同的影響。當個人資料運用假名 (pseudonymisation) 技術時，如前所述，根據 GDPR 第 4 條第 5 項之規定，仍應視為個人資料。而且，依據 GDPR 第 89 條 1 項，假名化是被當成在科學研究中用來確保資料最小化 (minimization) 原則受到尊重的「額外安全防護」 (additional safeguard)，而不是被當成個資蒐集利用的獨立法律基礎來看待。相對地，匿名化的資料，則是排除在 GDPR 的適用範圍之外<sup>31</sup>，已如前述。同時，EDPB 指出，除了匿名化及假名化兩者的概念區分清楚之外，也必須考慮到的是，因為科技的不斷發展及再識別化技術的進步，個人資料的匿名化是很難達成而且很難維護的<sup>32</sup>。甚至，EDPB 還強調，假名化與匿名化技術的運用，不應該獨立於可能適用在科學研究行為上的管制架構與倫理架構之外看待，相對地，也不應該將假名化與匿名化技術的運用，視為排除這些管制架構與倫理架構所賦予之責任的手段<sup>33</sup>。換言之，即使是採用了匿名化或假名化技術，依舊應該遵守 GDPR 等各該法律與倫理規範的要求。

(四) 我國個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款與第 16 條但書第 5 款之規定，不僅授權最初蒐集個資之公務機關得先將直接或間接識別之個人資料予以處理，使其形式上「無從識別」特定個人後，再提供給其他公務機關或學術研究機構從事學術研究之利用。基於先前主管機關法務部的函釋態度，在解釋上，甚至也容許最初蒐集個資之公務機關，直接提供可以完整識別之個人資料給其他公務機關或學術研究機構，僅需後者在發表研究成果時，以「無從識別特定當事人」之方式為之即可<sup>34</sup>。換言之，對於最初蒐集個資之公務機關而言，並不必然要對特定目的外強制利用個資負擔去識別化之義務。以籠統而意義不清之「學術研究」目的，搭配「形式上無從識別」的條件，即可從事特定目的外強

<sup>29</sup> See generally European Data Protection Board, EDPB Document on Response to the Request from the European Commission for Clarification on the Consistent Application of the GDPR, Focusing on Health Research, 4, 5, 6, 9-13 (adopted Feb. 2, 2021), available at [https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_replyec\\_questionnaire\\_research\\_final.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_replyec_questionnaire_research_final.pdf) (last visited Apr. 5, 2022).

<sup>30</sup> See *id.* Point 43.

<sup>31</sup> See *id.* Point 44.

<sup>32</sup> See *id.* Point 47.

<sup>33</sup> See *id.* Point 49.

<sup>34</sup> 參見如法務部 104 年 7 月 2 日，法律字第 10403508020 號函；法務部 102 年 3 月 12 日，法律字第 10203501470 號函。

制利用個資，毋需個資當事人事前同意，亦不許個資當事人事後退出，實難想像有程度較此更為嚴重的個資權利限制措施。

就個資當事人的權利而言，從形式上來看，似可肯定現行個資法賦予個資當事人可以請求補充或更正其個資之權利，請求停止蒐集、處理或利用之權利、以及請求刪除之權利，大致上可以歸納成「正確性請求權」和「停止請求權」兩種權利類型。然而，細究之下，則可以發現，當事人僅有在其個資正確性有爭議，以及特定目的消失或期限屆滿之後，始得請求刪除、停止處理或利用。

就原因案件所呈現之事實以觀，基於全民健保申報目的醫療資訊，原本應有特定目的和特定期限，然此等蒐集、處理與利用之特定目的，在公務機關恣意轉換成為研究資料庫之後，已經形同永久存在。甚至，在本案爭訟過程當中，法院不乏提出「法律既然已經限制『事前同意權』，也應該同時限制『事後排除權』」<sup>35</sup>的判決見解，以及基於「執法平等性」和「避免少數人退出造成破窗效應」<sup>36</sup>的理由，否定敏感個資當事人基於個資法所主張之退出權與刪除權，亦即完全禁止當事人之資料退出健保研究資料庫。然而，上述法院見解，放在比例原則的審查架構下，恐怕是對必要性原則的分析誤解甚大的結果。

(五) 本人認為，對「事前同意權」與「事後排除權」兩者所施加的限制，並非必然並存，亦即對於事前同意權予以限制，必然導出事後排除權也應該遭到限制的結論，乃法理上所未見，從比較法的角度來看，亦難證立此種主張。以GDPR 賦予個資當事人「拒絕權」或「反對權」(the right to object)<sup>37</sup>的例子，即可得知。根據GDPR 第21條第1項之規定，當個資蒐集行為是基於「執行公務之必要」(第6條第1項第e款)或「正當利益權衡條款」(第6條第1項第e款)時，資料主體有權隨時依據特定情況之需求，拒絕資料控制者繼續使用其個資，除非資料控制者可以證明其蒐集利用行為具有優先於資料主體利益、權利及自由的強有力正當事由，或者該等蒐集利用行為是基於建立、行使或辯護法律上主張之所需<sup>38</sup>。雖然資料主體或資料當事人此一拒絕權並非一般性的拒絕權，而必須受限於「特定情狀」，然而，細究之下，即不難發現此一「特定情狀條款」的功能，便是要求針對拒絕權之行使，應該就資料當事人之權利與資料控制者之權利進行權衡。換言之，歐盟立法者實已確立的是若欲免除拒絕權或退出權之行使，則必須具備迫切之正當利益(compelling

<sup>35</sup> 參見台北高等行政法院 103 年訴更一字第 120 號判決。

<sup>36</sup> 參見最高行政法院 106 年度判字第 54 號判決。

<sup>37</sup> 拒絕權或反對權，其內容參見GDPR 第21條第1項及第2項之規定。

<sup>38</sup> 參見GDPR 第21條第1項以及GDPR Recital 69.



legitimate interest) 的規範架構<sup>39</sup>，至於此一迫切正當利益是否應該高於資料當事人行使拒絕權或退出權的利益，則必須視具體情節逐一權衡，自屬當然。

總之，系爭規定的目的外利用規定，所導致的結果，是屬於敏感個資的個人醫療健康資料，一旦進入全民健保制度下，即轉入大規模研究資料庫，毫無退出權利可言，不但使個資法中所規定的退出權形同具文，也等於強制全民健保資料的個資當事人，都毫無選擇地成為無數研究者的研究對象。雖然，保障全民健保資料的個資當事人所得享有之資料自主權，多少可能使某些特定研究可以取得的研究樣本不盡完整，然而，這是否必然造成研究結果的偏誤，是否沒有其他侵害更小的研究方法可以取代，是否沒有其他同等有效之手段，可以達到同等的研究目的，則仍有極大之討論空間，而且應由國家負擔舉證責任，因此難謂符合必要性原則。

此處要附帶指出的是，個資法第 11 條第 3 項規定「個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿時，應主動或依當事人之請求，刪除、停止處理或利用該個人資料。但因執行職務或業務所必須或經當事人書面同意者，不在此限」，未要求目的外利用應有特定目的，同樣也未區分各種目的外利用態樣之不同公共利益重要性，本人認為，這也是造成公務機關可以直接以機關本身的組織法為根據，在不具有行為法授權的情況下，便限制個資當事人之刪除、停止處理與利用請求權，而且強制個資當事人必須接受上述權利之無限期限限制的主要源頭之一，同時違反 鈞院在釋字第 535 號和第 603 號兩號解釋中建立的法律保律原則和比例原則要求。

(六) 除了上述去識別化的爭議外，若要使系爭規定能夠通過比例原則的必要性檢驗，位處核心的手段非個資當事人的「拒絕權」(退出權)莫屬。換言之，和完全剝奪個資當事人的資料自主控制權利，不准其「事前」決定使否願意將個資作目的外利用相較之下，拒絕權是以「事後」控制的模式實現個資當事人的資料自主控制權，應可謂為侵害較小之手段。從比較法的觀點來看，GDPR 在有關基於統計和科學研究目的而利用個資之相關規定中，即有類似之制度設計。

此處特別值得說明的是，GDPR 第 89 條規定的核心宗旨，是倘若有合法基礎可以進行科學研究時，必須搭配哪些安全防護措施(其中也包括假名化在內)，以及可以排除哪些當事人權利<sup>40</sup>。該條規定的重點，並非「只要」有該等安全防護措施，科學研究便可以自動取得個資蒐集利用的合法基礎。換言

<sup>39</sup> See, e.g., CHRISTOPHER KUNER, LEE A. BYGRAVE, CHRISTOPHER DOCKSEY & LAURA DRECHSLER EDS., THE EU GENERAL DATA PROTECTION REGULATION (GDPR): A COMMENTARY 508 (2020).

<sup>40</sup> 關於 GDPR Article 89 的詳細說明，可參考 CHRISTOPHER KUNER, LEE A. BYGRAVE, CHRISTOPHER DOCKSEY & LAURA DRECHSLER EDS., THE EU GENERAL DATA PROTECTION REGULATION (GDPR): A COMMENTARY 1240-51(2020).

之，安全防護措施的存在，並不是等於是科學研究的正當性來源，所以，GDPR 第 9 條關於敏感個資的規定，必須搭配 GDPR 第 6 條的合法基礎<sup>41</sup>，在 GDPR 的架構下，科學研究本身，並非獨立的合法基礎，即使是搭配了上述第 89 條的安全防護措施，也無從改變此一前提<sup>42</sup>。

相同的見解，可參見前述 EDPB 為了回應與解決關於健康研究個資蒐集利用行為適用 GDPR 時所出現的提問與爭議所提出的文件<sup>43</sup>。在這份文件中，EDPB 相當強調健康研究的法律基礎及相關倫理考量，特別指出：當健康研究是以第 6 條的當事人同意（consent）以外的其他規定為法律基礎，並且搭配 GDPR 第 9 條 2 項的豁免/除外規定（exemptions）時，仍然必須符合醫學研究計畫參與者的知情同意此一「倫理」要求，也就是在 GDPR 的架構下，第 6 條與第 9 條兩者的搭配，是被視為第 89 條規定下的額外安全防護措施要求<sup>44</sup>。

依據 EDPB 對 GDPR 的解釋，控制者必須依法處理個人資料，亦即個人或組織基於科學研究目的處理個人資料時，必須具有 GDPR 第 6 條中所規定的合法基礎，亦即以 GDPR 第 6 條中的(a)資料主體同意(consent)、(c)遵守法律義務 (legal obligation)所必要、(e)基於公共利益執行任務所必要、(f) 為追求正當利益等款規定之一作為合法基礎，除此之外，尚須符合 GDPR 第 9 條的條件之一<sup>45</sup>。同時，EDPB 也進一步指出：即使 GDPR 本身已經提到科學研究目的之利用，但是仍需要透過獨立的作用法（亦即會員國法或歐盟法），明文規定哪些科學研究目的可以作為合法基礎，並以此等合法基礎作為原則禁止蒐集利用敏感個資的例外事由<sup>46</sup>。

所以，此處要提醒大法官的是，GDPR 對於科學研究或學術研究，的確賦予相對具有彈性的空間，然而，當科學研究是以第 6 條內的(c)款即法律義務或(e)款即公共利益作為其強制進行的合法基礎，仍然必須搭配獨立的作用法（即會員國內國法律或歐盟法），明文規定哪些科學研究目的是可以作為該等強制個資蒐集處理和利用的合法基礎，並以此等合法基礎作為原則禁止蒐集利用處理敏感個資的例外事由，亦即仍不免除必須依據 GDPR 第 6 條取得合法基礎的

---

<sup>41</sup> See DANIEL RÜCKER & TOBIAS KUGLER, NEW EUROPEAN GENERAL DATA PROTECTION REGULATION: A PRACTITIONER'S GUIDE ENSURING COMPLIANT CORPORATE PRACTICE 101-102 (2018).

<sup>42</sup> 關於獨立合法基礎的分析，see DANIEL RÜCKER & TOBIAS KUGLER, NEW EUROPEAN GENERAL DATA PROTECTION REGULATION: A PRACTITIONER'S GUIDE ENSURING COMPLIANT CORPORATE PRACTICE 60, 64, 65, 82-87, 88-91, 266-267 (2018).

<sup>43</sup> See generally European Data Protection Board, EDPB Document on Response to the Request from the European Commission for Clarification on the Consistent Application of the GDPR, Focusing on Health Research, 4, 5, 6, 9-13 (adopted Feb. 2, 2021), available at [https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_replyec\\_questionnaire\\_research\\_final.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_replyec_questionnaire_research_final.pdf) (last visited Apr. 5, 2022).

<sup>44</sup> See *id.* Point 7.

<sup>45</sup> See *id.* Point 12.

<sup>46</sup> See *id.* Point 13.

要求。而利用敏感個資進行研究時，除了第 6 條的合法基礎之外，尚須取得第 9 條的豁免事由。上述對合法性的要求，並不因科學研究必須採取第 89 條的額外防護措施（包含假名化在內）而有所改變。其實這應是 GDPR 在維護科學研究之彈性空間的必要規定及其正確解釋，如此規範架構並不至於讓科學研究寸步難行。

相對地，主張 GDPR 之科學研究例外已經承認科學研究具有當然且不可質疑之公益正當性而具備合法基礎，甚至只須搭配第 89 條的額外防護措施即可當然取得強制為之的合法基礎，恐怕是過度誇大或刻意曲解 GDPR 相關規定的架構與內容。

本人認為，在類似 GDPR 的規範模式下，公務機關所進行之科學研究，凡事真正具有公共利益價值且在倫理上具有正當性的科學研究利用，實難以想像其全然無法以(a) 資料主體同意、(c)遵守法律義務所必要、或(e)法定之公共利益為其合法基礎。至於非公務機關進行之科學研究，甚至可以進一步援引(f)款所規定的正當利益權衡條款<sup>47</sup>，更無阻礙正當科學研究進行之虞，毋需過度憂慮。

同時值得注意的是，除了上述對科學研究合法性的要求外，GDPR 對於非法定強制進行之研究，仍給予個資當事人相當程度之保護。當科學研究是選擇以第 6 條的(e)款之公共利益或(f)款之正當利益權衡為合法基礎時，則應該搭配第 21 條的反對權<sup>48</sup>，亦即 GDPR 在容許利益權衡以便使科學研究的公共利益目標具有實現機會之際，乃是容許個資當事人行使退出（opt-out）的權利，並非強制其任由公務機關或從事科學研究者代替個資當事人決定其可否行使異議或退出的權利。GDPR 選擇這樣的規範架構，無非是歐盟國家充分認知到為了使實質上具有公共利益取向的科學研究能透過利益權衡的模式順利進行，必須以堅實的社會信任為前提，因此選擇以尊重個資當事人自主決定意願並賦予其反對權的模式，來實現此處的利益權衡義務。GDPR 的規範模式之細緻程度，與可謂流於威權粗暴的本案系爭規定及公務機關相應所採之操作方式，實有天壤之別。

再者，上述的後續科學研究「相容性」，是否可以直接解讀為不需要在目的外利用時仍有另一個獨立的合法基礎，在探究過 GDPR 的立法過程與整體規範架構之後，本人則是認為，由於 GDPR 立法過程中的確刻意將科學研究作為獨立合法基礎的規定予以刪除，所以，上述主張恐不符合歷史解釋與立法者真

<sup>47</sup> 參見：張陳弘，GDPR 關於蒐用一般個人資料之合法性事由規範：台灣個人資料保護法遺漏的正當利益權衡條款，月旦法學雜誌，2019 年 2 月，頁 174 以下。

<sup>48</sup> See, e.g., IT GOVERNANCE PRIVACY TEAM, EU GENERAL DATA PROTECTION REGULATION (GDPR): AN IMPLEMENTATION AND COMPLIANCE GUIDE 75-76 (4th ed., 2020).

意探討之結果。換言之，在援引相容性時，是「得」為目的外利用，但是相容性本身不能作為「強制」目的外利用的理由，仍應搭配個資當事人反對權，方符合 GDPR 的立法原旨<sup>49</sup>。

(七) 如前所述，針對統計與科學研究，GDPR 的確以「相容性」之規定放寬了目的限制，也針對「儲存限制」(storage limitation) 原則有所折衷<sup>50</sup>，然而，即使如此，根據 EDPB 的說明，在資料處理利用的透明性——即對資料主體的資訊義務——和儲存限制上，仍有特別值得注意之處。首先，GDPR 第 13 條與第 14 條對於和原始蒐集目的不同的利用，賦予資料控制者告知義務，亦即此種資訊義務是透明性原則的關鍵<sup>51</sup>。資料控制者基於其他目的進一步處理利用個人資料之前，必須提供資料主體關於該目的之資訊以及其他相關資訊。此一資訊義務的例外，則是規定於第 14 條第 5 項 b 款，亦即履行告知義務時將需投入不成比例之鉅額成本，也包括科學研究在內<sup>52</sup>。同時，EDPB 也指出，由於 GDPR 第 13 條並未有上述例外規定，所以資料控制者如果要將原始蒐集利用的個資做目的外利用時，則應該在原始蒐集資料的同時即採取適當措施滿足上述資訊義務<sup>53</sup>。

就位處資訊義務核心地位的告知義務而言，在合法基礎有所變更（例如，資料主體撤回同意，或者是進一步的處理利用是基於 GDPR 第 9 條第 2 項 j 款的公共利益/正當利益）的情況，究竟應該如何處理告知義務的問題，EDPB 則是指出：GDPR 第 13 條 1 項 c 款及 14 條 1 項 c 款特別要求資料控制者必須對資料主體盡告知義務，亦即假設在特定目的下處理利用資料的過程中變更合法基礎，而該等變更具有適當性，資料控制者應告知資料主體該變更，以便解釋該變更對於資料主體的權利可能帶來的影響為何，並且不可對資料主體的合理期待有所欺瞞，亦即必須符合公平及課責原則<sup>54</sup>。

更值得注意的是，EDPB 特別針對 GDPR 第 89 條 1 項的重要性，以及 GDPR 第 89 條第 1 項對額外防護的進一步闡明有何關聯。EDPB 指出，究竟如何才算該當於 GDPR 第 89 條第 1 項所規定之「充足適當的安全防護」

(adequate safeguards)，也就是基於科學研究目的處理利用個資時必須運用的保護措施，欠缺具體內涵，是在基於科學研究目的處理利用個資時妥善運用

<sup>49</sup> See, e.g., DANIEL RÜCKER & TOBIAS KUGLER, NEW EUROPEAN GENERAL DATA PROTECTION REGULATION: A PRACTITIONER'S GUIDE ENSURING COMPLIANT CORPORATE PRACTICE 60, 64, 65 (2018).

<sup>50</sup> 參見 GDPR 第 5 條第 1 項 c 款。

<sup>51</sup> 參見 GDPR 第 13 條第 3 項和第 14 條第 4 項之規定。

<sup>52</sup> 參見 GDPR 第 14 條第 5 項 b 款之規定。

<sup>53</sup> See *id.* Point 34 & 35.

<sup>54</sup> See *id.* Point 37 & 38.

GDPR 例外條款時的一大阻礙<sup>55</sup>。EDPB 特別指出，根據 GDPR 第 89 條第 1 項的規定，任何基於科學研究目的處理利用個資的情形，都需要額外安全防護。尤其，如前所述，符合此一額外安全保護的要求，並未豁免資料控制者基於 GDPR 第 6 條和第 9 條應負的義務，亦即必須具有合法基礎（第 6 條），以及符合第 9 條禁止處理健康資料的例外<sup>56</sup>。換言之，無論是基於當事人同意的研究模式，或是基於必要性的研究模式（例如 GDPR 第 9 條第 1 項 j 款），都必須具有合法基礎和符合額外安全防護的要求，而且只有在個資主體之權利行使將嚴重影響公共利益的追求和研究目的之達成的範圍內，方得予以限制<sup>57</sup>。同時，EDPB 指出如果沒有該等額外安全防護，那麼研究例外的援用，仍然不具有正當性<sup>58</sup>。而且，EDPB 還特別提醒：只評估系爭科學研究是否達到用於處理利用大規模資料的標準，只是基本要求而已，最重要的評估標準應該是：是否對資料主體的權利及自由具有高風險性。即使不是大規模處理利用個資的科學研究，在處理利用個人資料上，或許仍會造成某些風險<sup>59</sup>，也不可輕忽。

## 柒、正當法律程序原則之分析

一、「正當法律程序」向為 鈞院進行違憲審查時之重點之一。依歷來釋字和憲法判決所揭示，正當法律程序原則所提供之保障，包含兩個主要關注面向，一為「程序法定」之要求，次為「實質正當」之要求。前者在形式上至少應該包括事前知悉、事中參與和事後救濟的法定程序。大法官釋字第 797 號則進一步指出：「...至於國家機關所制定之程序規範，是否正當，而與憲法正當法律程序原則之要求無違，除考量憲法有無特別規定外，仍應依事物領域，視所涉及基本權利之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合考量而為認定（本院釋字第 689 號、第 709 號及第 739 號解釋參照）」。再者，111 年憲判字第 1 號判決也明白揭示：「憲法第 22 條所保障之資訊隱私權，係保障人民是否揭露其個人資料及揭露之對象、範圍、時間及方式等，享有自主決定權，並保障人民對其個人資料之使用，有知悉、控制權及資料記載錯誤之更正權（本院釋字第 603 號參照）。國家基於公益之必要，雖非不得立法強制取得所必要之個人資料，惟其取得與利用個人資料之目的、範圍與程序等重要事項，

<sup>55</sup> See *id.* Point 53.

<sup>56</sup> See *id.* Point 54.

<sup>57</sup> See, e.g., Ana Nordberg, *Biobank and Biomedical Research: Responsibilities of Controllers and Processors Under the EU General Data Protection Regulation*, in *GDPR AND BIOBANKING INDIVIDUAL RIGHTS, PUBLIC INTEREST AND RESEARCH REGULATION ACROSS EUROPE* (Santa Slokenberga, Olga Tzortzotou & Jane Reichel eds., 2021).

<sup>58</sup> See *id.* Point 55.

<sup>59</sup> See *id.* Point 58.

均應以法律明確規定，如授權以命令定之，亦應符合授權明確性原則；且應依個人資訊之屬性、取得方式、利用目的與範圍等，設定相當之正當法律程序以及確保該等資訊不受濫用與不當洩露之適當防護機制，始無違反憲法第 23 條之法律保留原則，而符合憲法保障人民資訊隱私權之意旨」。

二、基於對 鈞院以上基本立場的理解，本人認為，系爭規定並未明確規定公務機關在特定目的之外利用個資時所應踐行之程序，甚至也未設有任何主動通知個資當事人關於特定目的外利用事實之要求，導致個資當事人實質上沒有任何機會可以就此表示意見，也沒有任何機會可以主張或維護其在法律上之正當權利，再加上系爭規定在適用於原因案件的全民健保資料庫時，乃形成了規模龐大且長期延續的強制性目的外利用敏感性個資現象，與 111 年憲判字第 1 號判決所涉及的強制測定酒精濃度乃是範圍有限且一次性措施相較之下，更形嚴重，所以應可認定其明顯違反正當法律程序原則。

究其實際，現行個資法並非完全欠缺程序保障之相關規定。為了使當事人同意的機制得以運作，必須以當事人的「知情」為前提，就此而言，個資法第 8 條與第 9 條分別規定「直接蒐集」與「間接蒐集」之告知義務、第 10 條的查詢權、第 12 條的通知義務、第 17 條就特定事項主動公開之義務，均屬之。上述各條之執行，大致上均係第 7 條「同意」之前提要件。同時，同法第 11 條的請求更正、爭議資料正確性、停止蒐集、處理或利用、以及刪除等規定，亦須以當事人之知情為前提。而關於同法第 28 條與第 29 條損害賠償請求等權利之行使，同樣必須先有當事人之知情，而後才能尋求救濟。可見透過「知情」此一程序保障，方能落實個人資料自主決定權，不過，遺憾的是，這正是系爭規範欠缺之處。

除了上述蒐集告知義務之外，在本案所涉及之目的外利用的情形，除了個資法第 16 條但書第 7 款以直接取得當事人同意為目的外利用之合法要件，或者必須以當事人知悉目的外利用為前提之外，並無任何其他規定，課予公務機關在從事「特定目的外利用」時，必須其主動告知當事人之義務，也未規定應該以個資當事人容易知悉的其他方式，公開揭示特定目的外利用之事實的相關義務。換言之，現行個資法容許公務機關將所蒐集之個人資料轉移到特定目的外利用之際，除了第 16 條但書第 7 款之規定外，在第 16 條但書第 1 款至第 6 款的規定下，則是容許公務機關可以不經當事人同意，強制將其所蒐集之個人資料移作特定目的外之任何利用，立法者根本未依照「所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序成本等因素綜合考量」，針對公務機關對個資當事人資訊自主和資訊隱私所施加之限制，制定相應的法定程序，等於賦予公務機關可以單方決定是否強制進行特定目的外之利用。



三、立法者放任公務機關可以單方決定是否強制進行特定目的外之利用，不但因為欠缺程序控制而容易流於恣意，也等於任由個資當事人處於既未接收到公務機關的任何主動告知，也無法透過任何其他方式（例如定期或不定期之公告）得知自己的個人資料是否基於何種法定事由而遭到特定目的外利用的命運，處於此種不知情狀態的個資當事人，自然無從在目的外利用發生前，便及時提出異議，或者於目的外利用發生後尋求救濟。

更進一步言之，系爭規定及其衍生的全民健保資料庫資料強制目的外利用，實際上是在完全剝奪個資當事人知情權和反對權的情況下進行。以健康資料的高度敏感特性來說，其不但反映出當事人的私密健康狀況，也可以從特定類型的健康資料中推論出第三人甚至特定族群的健康情形，進而對第三人或特定族群的資訊隱私造成負面影響，甚至引發污名化風險<sup>60</sup>。究諸實際，也不乏學者主張，要讓一般大眾支持科學研究，主要推手便是風險評估與確保信任<sup>61</sup>，而這兩者都可以構成程序保障的環節。所以，針對系爭規定引發之上述多重風險，本人認為在決定應該如何落實正當法律程序的要求時，應該以司法院釋字第 639 號解釋所揭示之原則<sup>62</sup>為依歸，仍須於事前踐行一定之程序，方足以確保資料當事人之資訊隱私權。

四、雖然個資法第 16 條但書第 2 款和第 5 款分別規定了「為增進公共利益所必要」和「基於公共利益為統計或學術研究而有必要」，形式上看似已對公共利益及其必要性提供了認定基礎，但是，實際上卻未要求公務機關必須在程序上滿足特定要求，用以確保特定目的外利用符合重要公益，實難以上述兩款之規定填補系爭規定在正當法律程序原則下所顯現的缺漏。系爭規定違反鈞院歷來解釋與判決所明示的當事人知情權，不但未能滿足正當法律程序原則的要求，實際上也等於釋字第 689 號解釋所揭示之「當事人申辯與權利救濟之機會與制度」完全背道而馳，所以，本人認為應該認定其違憲。

五、相對地，以關係機關所引用之歐盟 GDPR 作為比較對象，則不難發現其乃是透過告知義務規定落實正當法律程序保障，與我國現行個資法相去甚遠。首先，針對目的外利用，如前所述，GDPR 在第 13 條第 3 項和第 4 項分別規定資料之直接蒐集者與間接蒐集者事前告知個資當事人的義務。其次，若是類似本案中最初蒐集健保資料之健保署地位之直接蒐集者，在進行目的外利用之前，

<sup>60</sup> See generally Danielle Keats Citron & Daniel J. Solove, *Privacy Harms*, 101 B.U. L. REV. 793 (2022).

<sup>61</sup> See, e.g., PETER CHRISTEN, THILINA RANBADUGE & RAINER SCHNELL, *LINKING SENSITIVE DATA: METHODS AND TECHNIQUES FOR PRACTICAL PRIVACY-PRESERVING INFORMATION SHARING* 42-45 (2020).

<sup>62</sup> 亦即「相關程序規範是否正當、合理，除考量憲法有無特別規定及所涉基本權之種類外，尚須視案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合判斷而為個案認定」（釋字第 639 號解釋理由參照）。

必須依第 13 條第 3 項之規定一律踐履告知義務，無任何以學術研究之名即可免除此等義務之空間，而根據 GDPR 第 14 條第 5 項所規定的間接蒐集者告知義務，若是在科學或歷史研究之目的外利用之前，已經採取其他安全防護措施（例如假名化），那麼，若是履行告知義務時將需投入不成比例之成本，則可以公告方式取而代。本人認為，歐盟 GDPR 上述落實個資當事人知情權的規定，所展現之正當法律程序保障密度，在比較法上可以算是建立個人資料自主權與公共利益之間可行權衡架構的重要參考對象。

至於前述「一定之程序」，本人認為：在本案所涉之大規模且長期持續的特種個資「強制目的外利用」之情形，至少應包括「事前」進行風險評估與控制<sup>63</sup>、對外公告並徵求個資當事人甚至利害關係人意見等程序，並應就是否提供統計與學術研究之利用、以及相關之安全維護措施等，建立決策與監督程序，不應由蒐集並保有此等個資之機關全權判斷與決定。即使衛福部針對系爭資料制定若干行政規則，但其除有前述不符法律保留原則的弊病外，由於系爭規定完全欠缺上述程序，實難認定其符合法律正當程序之要求。

## **捌、立法規範不足的違憲審查**

一、在關於違憲審查的分析上，本人認為最後值得討論的是，現行個資法是否具有「規範不足」的現象，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，殆無疑問<sup>64</sup>。

二、現行個資法第 16 條但書各款規定得不經當事人(事前)同意之目的外利用，並非當然可以推論出皆不應准許當事人於事後「選擇退出」的結論，已如前述，本人主張應該另以明文規範得限制「事後控制」之要件，方屬正確。從個資法第 3 條（不得以預先拋棄或以特約限制）之第 4 款與第 5 款規定，亦可獲得佐證。然而，現行個資法第 11 條第 2 項、第 3 項及第 4 項，雖分別允許人民於個人資料「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，得恣意禁止人民行使基於資訊自主甚或資訊隱私權之「事後控制」。本人認為，上述條文之違憲

<sup>63</sup> 關於 GDPR 的風險評估要求，*see, e.g.*, DARA HALLINAN, PROTECTING GENETIC PRIVACY IN BIOBANKING THROUGH DATA PROTECTION LAW 157-62 (2021). *See also* Article 29 Working Party, Guidelines on Data Protection Impact Assessment (DPIA) (2017), available online at <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611236> (visited April 11, 2022).

<sup>64</sup> 參見釋字第 477 號、第 747 號和第 785 號解釋文。



原因，即屬於立法「規範不足」所導致之人民基本權利「過度限制」<sup>65</sup>結果，應屬違憲。

## 玖、結論：違憲之後

一、綜上所論，本人認為個資法系爭規定與全民健保法相關規定實則已對人民資訊隱私權構成明顯限制，而且無從通過法律保留原則和法律明確性原則的要求而違憲。其次，有鑒於本件原因案件乃涉及高度敏感個資，而且具有大規模強制蒐集處理利用且長期持續之特性，因此應選擇嚴格審查標準，進行合憲與否之分析，其結論應屬違憲。即使退一步針對統計與學術研究在不同專業領域上可能有複雜的公益特性要求，降低審查標準至中度審查標準，即使可以通過目的正當性之審查，在手段上也因為違反必要原則而違憲。

二、本人認為，為了促成符合公益性的統計和學術研究朝向採取正確處理蒐集利用個資模式、符合國際規範要求的方向發展，明智作法應是正視資訊隱私侵害背後潛藏的各種未來巨大風險，以及其所造成的各種幽微損害對人性尊嚴的傷害與對社會的長期負面影響<sup>66</sup>，而不是無視於國際規範、魯鈍地堅持維護以明顯具有諸多違憲弱點的系爭規定，作為全民健保資料庫之類的大規模資料庫的法律基礎，此等態度充其量只是完全視受研究對象權利保護為無物，既無法通過違憲審查，又違反研究倫理的威權粗暴展現，不是當代民主憲政國家應有的學術研究社群基本標準。相對地，以「信任」作為個資分享與再利用制度的擘劃基礎<sup>67</sup>，無論是透過單獨立法之模式，抑或修改現行法之模式，都是導正台灣資訊法制方向的可行作法。

三、隨著近年來科技日新月異的發展和各種新興學術研究模式的出現，對於個資所產生之目的各異、規模不等的蒐集處理利用需求，也更為迫切。然而，放眼國際社群，在此一發展趨勢下，不僅對資訊隱私的尊重從來未曾沒落，反而更受矚目與肯定，其原因不外乎普世關切究竟應該透過怎樣的法制建構和科技輔助，才能使學術研究甚至各種公私部門的資料蒐集處理利用活動，建立在社會信任的堅實基礎上健全發展<sup>68</sup>。從國際社會近年發展來看，不僅技術社群致力於研究如何讓個資當事人得以控制資料分享的「動態的知情同意」(living

<sup>65</sup> 參見釋字第 610 號解釋彭鳳至、徐璧湖大法官不同意見書、釋字第 747 號、第 748 號解釋。

<sup>66</sup> See generally Daniel Solove & Danielle Keats Citron, *Risk & Anxiety: A Theory of Data-Breach Harms*, 96 TEX. L. REV. 737 (2018).

<sup>67</sup> See generally ARI EZRA WALDMAN, *PRIVACY AS TRUST: INFORMATION PRIVACY FOR AN INFORMATION AGE* 61-75, 101-7 (2018).

<sup>68</sup> See generally Aziz Z. Huq, *The Public Trust in Data*, 110 GEORGETOWN L. J. 333 (2022).

informed consent)<sup>69</sup>，歐盟國家之間也接受動態同意（dynamic consent）模式<sup>70</sup>，也就難怪法學界藉著「資料治理」（data governance）相關法制來落實資訊隱私保護並建立可長可久的個資良善循環生態系，以利個資蒐集處理利用的呼聲和主張<sup>71</sup>，近年來也逐漸成為各國政府與國際社群的共識<sup>72</sup>。上述個資相關法制的興革方向與具體內容，均為國際社會在以人為本（human-centered）的研究取向<sup>73</sup>推促下，匯聚跨領域集體知識與智慧所獲致的最新成果，這些都該成為自詡重視數位發展的台灣，在建構合憲合法的個資保護與個資應用法制時，引為重要參考的豐富經驗與素材。在此一時代脈絡下，身為人民基本權利最終守護者的大法官，更應該充分掌握資訊和醫學領域日趨重視人權的國際發展實況，將其鑲嵌入自己的司法哲學中，做出睿智判決，才不至於錯過引領台灣走出小島法制格局的此一歷史良機。

此致

憲法法庭 公鑒

中華民國 111 年 4 月 18 日

具狀人  (簽名蓋章)

---

<sup>69</sup> See, e.g., Daniel Greenwood et al., *The New Deal on Data*, in RUSTED DATA: A NEW FRAMEWORK FOR IDENTITY AND DATA SHARING 138-40 (Thomas Hardjono, David L. Shrier & Alex Pentland eds., 2019).

<sup>70</sup> See, e.g., Nordberg, *supra* note 60, at 79.

<sup>71</sup> See, e.g., Salomé Viljoen, *A Relational Theory of Data Governance*, 131 YALE L. J. 573 (2021).

<sup>72</sup> See generally Working Group on Data Governance, Global Partnership of Artificial Intelligence, Enabling Data Sharing for Social Benefits through Data Trusts (February 2022), available online at <https://gpai.ai/projects/data-governance/data-trusts/> (visited April 15, 2022).

<sup>73</sup> 此一研究取向的指標之一，就是 Stanford University 成立 Stanford Institute for Human-Centered Artificial Intelligence 進行以人為本的人工智慧研究，參見 <https://hai.stanford.edu/about> (visited April 15, 2022).