

1 法庭之友意見書

案號：會台字第13769號

憲法法庭收文
111. 3. 14
憲A字第 580 號

法庭之友姓名：蕭奕弘

身分證明文件字號：

事務所：

電話

電子郵件位址：

聲請人 蔡季勳、邱伊翎、施逸翔、滕西華、黃淑英、劉怡顯、洪芳婷

相對人 行政院衛生福利部

2 為法規範違憲審查提出法庭之友意見事：

3 應揭露事項

4 一、相關專業意見或資料之準備或提出，並無與當事人、關係人或其  
5 代理人有分工或合作關係。

6 二、相關專業意見或資料之準備或提出，並未受當事人、關係人或其  
7 代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值。

8 支持一方當事人之立場

9 主要係支持聲請人之一方立場。

10 主張

11 一、個人資料保護法第6條第1項第4款及第16條第5款（以下合稱系爭  
12 目的外利用規定），就個資之一般性目的外利用規範，為立法者  
13 裁量個人資料合理使用之範圍及方式，合憲。

14 二、系爭目的外利用規定並未依照釋字第603號解釋意旨，於國家機  
15 關建置敏感性個資之「大規模資料庫」情形，就蒐集之一方，明  
16 定應以「法律」明定期蒐集之目的、禁止目的外利用；又與本案  
17 有重要關聯之個資法第15條就公務機關蒐集、處理及目的內利用

1 之規定，亦無上開要求，於上開範圍內，應屬違反法律保留原則。  
2 三、又系爭目的外利用規定，並未規範個人資料主體，得於合法目的  
3 外利用情形，行使反對個資繼續利用之權利，個人資料主體欠缺  
4 選擇退出之權利；與本案有重要關聯之個資法第11條，個資主體  
5 僅能於個資正確性有爭議、特定目的消失或期限屆滿時，始可請  
6 求刪除或停止處理及利用個資。形同個資一旦經合法目的外利用  
7 後，個資主體即全面、永久失去個人資訊自主、控制權，於此範  
8 圍內，應屬過度侵害資訊隱私權，而有違反比例原則。

### 9 理由

#### 10 一、法規範違憲審查範圍

11 (一) 依大院於111年1月27日公告之爭點提綱，為系爭目的外利用規  
12 定是否違憲。

13 (二) 然如本法庭之友意見，認為下述個資法第11、15條亦屬審查  
14 範圍。

#### 15 二、本案涉及之基本權：資訊隱私權。

16 全民健康保險資料的申報資料，涉及被申報病患之診斷情形、  
17 治療處方，為屬於醫療、病歷之個人資料，個人享有憲法第22條  
18 所保障之資訊隱私權。因健保申報資料，原本係作為全民健保特  
19 約醫療院所向保險人衛生福利部中央健康保險署（下稱健保署）  
20 申報之用，保險人後將健保申報之醫療、病歷個資，提供予衛生  
21 福利部，作為原本申報健保資料目的外之醫學研究利用，對個人  
22 資訊隱私權產生限制。

#### 23 三、審查密度之選擇：

24 (一) 大院於本案提示之爭點題綱，所審查之標的屬於一般性個人  
25 資料保護規範。然實際上，個人資料的類型甚多，目的外利  
26 用之樣態亦有所不同。個人資料的類型，可能有一般性個資、  
27 個資法第6條敏感性個資，甚或如釋字第603號解釋、111年度

1 憲判字第1號憲法判決所稱之「人各不同、終身不變」性質之  
2 指紋或血液。利用之型態，也會有偶發性、一次性、多次性，  
3 或如釋字第603號解釋所稱之錄存指紋而建立大規模資料庫之  
4 型態。個資法的一般性規範，適用不同個資類型的目的外利  
5 用型態，勢必影響審查基準之判斷標準。

6 (二) 由於個資法只是一般性個人資料蒐集、處理與利用、目的外  
7 利用規範，在法規範憲法審查而決定審查密度時，並無法以  
8 齊一、相同的審查密度，用來決定系爭目的外利用規範是否  
9 合乎憲法比例原則之要求。依據不同類型個資、不同類型的  
10 目的外利用樣態，決定法律保留、比例原則之審查密度，為  
11 必然之憲法審查之途徑，於人性尊嚴核心之個人資料，大規  
12 模建置與利用時，則應提高審查密度，檢視整體規範是否足  
13 以作為限制人民資訊隱私權之依據。

14 (三) 就一般性個人資料，本法庭之友意見認應採取中度審查標準，  
15 然涉及敏感性個人資料，又屬於大規模建置資料庫之情形，  
16 應採取較嚴格之審查標準。

#### 17 四、個資之目的外「一般性」利用規範

18 系爭目的外利用規定，在個資之一般性利用情形，為立法者  
19 裁量個人資料合理使用之範圍及方式，為兼顧以避免人格權受侵  
20 害，並促進個人資料之合理利用，雖無可避免限制個資主體之資  
21 訊隱私，然應合於憲法第23條比例原則之要求。

#### 22 五、「敏感性」個資之目的外「大規模建置資料庫」利用規範

23 (一) 人民之病歷資料，人各有別，雖未必如指紋一般，終身不變。  
24 然病歷資料之揭露，就個人之權益，影響甚鉅，復為個人資  
25 料保護法第6條所定之敏感性個人資料，應受到嚴謹之保護。  
26 又大院於94年9月28日做成之釋字603號解釋文第3段前段以：  
27 「國家基於特定重大公益之目的而有大規模蒐集、錄存人民

1 指紋、並有建立資料庫儲存之必要者，則應以法律明定其蒐  
2 集之目的，其蒐集應與重大公益目的之達成，具有密切之必  
3 要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。」即為此  
4 設定了相當之法律保留要求。

5 (二) 於此，可否以個資法相關規範，作為釋字第603號解釋所要求  
6 法律依據，應為本案最重要應首應處理之核心問題。本法庭  
7 之友意見，認為：「不行」。理由如下：

- 8 1. 釋字第603號解釋當時，已有個人資料保護法制。我國個人資  
9 料保護之規範，起於84年制定公布之電腦處理個人資料保護  
10 法。雖當時僅限定在電腦處理之個人資料，然公務機關業已  
11 涵蓋在管制範圍，當時就電腦處理個人資料之目的外利用，  
12 已有相關規定，此為當時大法官職務上知悉。如林子儀大法  
13 官出具之協同意見書、許宗力大法官提出、曾有田大法官加  
14 入之協同意見書，均指出當時的電腦處理個人資料保護法第  
15 8條不當之處。
- 16 2. 顯然，釋字第603號解釋針對「國家基於特定重大公益之目的  
17 而有大规模蒐集、錄存人民指紋、並有建立資料庫儲存之必  
18 要者」的法律保留要求，應係現有個資法以外，立法者應另  
19 外制定法律，以法律明定其蒐集之目的、禁止目的外利用，  
20 並不能單純以個資法第15條公務機關蒐集、處理、利用個資  
21 或系爭目的外利用規定，即認為該大规模之健保資料庫之建  
22 置，業已符合法律保留之要求。
- 23 3. 況現行個資法第15條就蒐集時之要求，僅需有特定目的，並  
24 符合「執行法定職務必要範圍」、「經當事人同意」或「對當  
25 事人權益無侵害」要件之一時，即可大量蒐集個人資料，建  
26 置大规模敏感性個資的資料庫，就法律保留之密度顯然不足。

27 六、現行個資法欠缺反對及退出權，違反必要性原則

- 1 (一) 現行個資法雖賦予個資主體請求補充或更正之「正確性請求  
2 權」、請求停止蒐集、處理或利用、請求刪除之「停止請求  
3 權」，然依個資法第11條規定，僅得於個資正確性有爭議、特  
4 定目的消失或期限屆滿時，個資主體始可請求刪除、停止處  
5 理或利用。
- 6 (二) 如本案之情形，原本僅為年度申報之醫療個資，具有特定目  
7 的及特定期限。然因原本蒐集、處理及利用之目的，經政府  
8 機關轉換後，經納入研究資料庫，特定目的形同永久存在、  
9 海枯石爛，永遠沒有消失跟屆滿的一日，個資主體也沒有依  
10 法請求停止利用之可能。如原因案件台北高等行政法院103年  
11 度訴更一字第120號判決即已指出：「立法者可以在保障個人  
12 資料之隱私，以及合理利用個人資料之平衡考量下，限制個  
13 人資訊隱私權。法律既然已經限制『事前同意權』，也應該同  
14 時限制『事後排除權』，這是屬於一體的兩面。」又如原因案  
15 件最高行政法院106年度判字第54號判決提及：「如果容許少  
16 數人退去，基於執法平等性之要求，多數人也可比照辦理，  
17 如此可能引發退出風潮，形成『破窗效應』，造成資料蒐集投  
18 入成本之虛耗。」似乎認為，禁止退出健保研究資料庫，符  
19 合憲法比例原則之必要性標準。
- 20 (三) 然從下述試舉三例之比較法規範可知，並無所謂限制「事前  
21 同意權」，即必然限制「事後排除權」之情形，退出未必造成  
22 破窗效應，也未必危及研究之目的。
- 23 1. GDPR 反對權：歐盟的一般性個資保護規則賦予個資主體反對  
24 權，除非基於特定必要情形，資料控制者始能繼續處理個人  
25 資料。
  - 26 2. 英國 National Data Opt-Out：107年5月25日，英國全民公費醫  
27 療服務發布「National data opt-out」政策，就病患之醫療紀錄

1 之使用，除非特殊例外，如有危及公共健康或為偵測及控制  
2 傳染病所需、或有極大的公共利益、法律另有規定、民眾選  
3 擇參加特殊專案計畫或匿名資料等情形外，允許病患隨時自  
4 主決定，是否將機敏性的醫療資訊提供研究或制度規劃使用。  
5 病患可以透過線上網站、電話、親自前往或填妥表單郵寄的  
6 方式來表示自己的意願。

7 3. 澳洲 My Health Record：澳洲在2012年制定「My Health  
8 Records Act 2012」規範何種醫療資料可以被蒐集、使用跟揭  
9 露，未經授權的蒐集、使用和揭露，將違反 My Health  
10 Records Act 及澳洲隱私權法。關於醫療資料的研究使用，雖  
11 預設可以分享供醫學研究使用，然除非獲得病人同意，否則  
12 僅能提供去識別化之資料，且病患可以隨時連上官方網站，  
13 取消提供研究使用。

14 (四) 系爭目的外利用規定讓個人醫療健康情形，一旦進入健保機  
15 制，即被轉換為研究資料庫，而無退出權利。雖或許將造成  
16 研究人員無法取得完整研究樣本，然是否必然造成研究結果  
17 發生錯誤或不精確情形，而有必要強制納入所有醫療紀錄，  
18 應有相當資料予以佐證及判斷，否則全民健康保險資料庫強  
19 制納入申報資料，而不能退出之現況，難認符合必要性原則，  
20 是否別無同等有效之其他手段，可以達到相同的醫學研究目  
21 標，即有疑義。

22 七、謹依憲法訴訟法第20條規定，提出意見供大院憲法法庭參酌。

23 此致

24 憲法法庭 公鑒

25 中 華 民 國 1 1 1 年 3 月 1 1 日

26 具狀人 蕭奕弘

