

# 全國律師聯合會 函

地址：台北市中正區忠孝西路一段4號7樓C室

聯絡方式-電話：02-23881707分機68

傳真：02-23881708

聯絡人：羅慧萍

受文者：司法院

發文日期：中華民國110年3月12日

發文字號：(110)律聯字第110061號

速別：

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如 文

主旨：為貴院大法官審理會台字第13769號蔡季勳等人聲請解釋案，謹提意見如附件，敬請卓參。

說明：復貴院秘書長109年12月25日秘台大二字第1090037270號函。

正本：司法院

副本：

理事長 陳彥希

## 個人資料保護法若干規定合憲性之意見

壹、敬覆 大院民國（下同）109 年 12 月 25 日秘台大二字第 1090037270 號函要求本會針對 大院會台字第 13769 號蔡季勳等人聲請釋憲案提供意見及相關資料，謹提出意見如下：

一、本件釋憲聲請書針對個人資料保護法（下稱「個資法」）相關規定之違憲主張，包含：

（一）個資法及全民健康保險法相關定分別允許國家僅依公務機關之組織法，即可強制蒐集、處理或利用人民之一般或私密敏感性個資，或大規模強制蒐集、處理或利用個人資料，或於原始蒐集目的外強制留存個人資料，構成違憲；

（二）個資法相關規定並未針對「大規模、建立資料庫」與「小規模、個別性」之個人資料蒐集、處理或原始蒐集目的外之利用行為，分別訂定不同之合法要件，違反應依所欲追求之公益目的與人民權利可能受影響之不同程度，構成違憲；

（三）個資法及其施行細則相關規定，未區分不同學術研究，具有不同之公益重要性，權衡其與人民權利可能受影響之程度，竟允許公務機關或非公務機關，未經當事人同

意，即一律得對未完全去識別化而仍具有「間接識別可能性」之個人資料，為強制蒐集、處理或原始蒐集目的之內或外進行利用，構成違憲；

(四)個資法第 16 條但書（同法第 20 條第 1 項但書有相同之違憲瑕疵），僅由欲進行目的外利用個人資料之公務機關，單方自行認定是否滿足得強制為目的外利用之合法要件，而未依據所欲追求之不同公共利益、僅由目的外利用機關自為認定之合適性、有無替代程序或各項可能程序成本等因素綜合考量，制定相應之法定程序，復欠缺主動告知個資當事人之規範，致未能確保人民得於目的外利用前，適時向認定機關以言詞或書面陳述意見，或於目的外利用後，發動即時有效救濟，以維護其權利之機會，違憲；

(五)個資法第 11 條第 3 項但書，並未要求原始目的消失或期限屆滿後，執行另一職務或業務應有特定目的，亦未區分執行另一職務或業務所追求目的具有之不同公益重要性，均一概強制留存個人資料，違反「目的特定原則」、「目的正當原則」與「使用限定原則」；

(六)個資法第 11 條第 2 項、第 3 項及第 4 項，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，均得恣意禁止當事人對其個人資料進行「事後控制」之權能，構成違憲等。因聲請人相關主張範圍廣泛，其中或有諸多涉及立法技術與政策是否完善與不足之議題，為集中本案相關違憲爭點之討論，本會將僅就個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 4 款、第 5 款及第 16 條第 5 款有關資料蒐集、處理或利用等規範之合憲性，提出本會意見。

二、本會結論意見如下，並謹提出相關說明於後：

(一)本案涉及受憲法保障人民核心敏感資料之隱私權、資訊隱私權、資訊自決權等基本權利，應採取最嚴格之審查標準；

(二)個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 5 款規定之「公務機關執行法定職務」、「非公務機關履行法定義務」以及協助相關機關執行或履行法定義務之規定，欠缺明確且特別重要之公益目的；該等規定所稱之「必要範圍」亦違反法律明確性，使機關得恣意以任何執行職務名義蒐集、處理與利用個人核心敏感資訊，有違憲法第 23 條比例原則；

(三)個資法第 6 條第 1 項第 4 款及第 16 條第 5 款規定以醫療、衛生或犯罪預防之統計或學術研究作為蒐集、處理或利用個人資料之目的，不具剝奪人民核心敏感資料之資訊自決權之目的正當性；且僅以個人資料去識別化保障資訊隱私權，而剝奪當事人就其個人隱私資訊之受告知權及同意權，明顯抵觸最小侵害手段之比例原則要求。

**貳、依據** 大院歷來解釋，本案所涉受憲法保障人民核心敏感資料（個人醫療隱私資訊）之隱私權、資訊隱私權、資訊自決權等基本權利，應採取最嚴格之審查標準：

一、依 大院釋字第 603 號解釋，凡國家就敏感性資訊所為蒐集、利用、揭露等行為所造成之侵害，應適用較嚴格審查標準：

(一)大院釋字第 603 號解釋揭示，隱私權之保障範疇涵蓋資訊隱私權及資訊自決權：「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。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或

缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五八五號解釋參照）。其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃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。」

(二)大院釋字第 603 號解釋復指出，就限制隱私權規範之審查密度，端視所蒐集個人資料是否為敏感資訊、或雖非敏感資訊但易與其他資料結合為詳細之個人檔案，而決定其審查密度，並強調應以法律明定蒐集資訊之目的：「法律是否符合憲法第二十三條之規定，則應就國家蒐集、利用、揭露個人資料所能獲得之公益與對資訊隱私之主體所構成之侵害，通盤衡酌考量。並就所蒐集個人資料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。而為確保個人主體性及人格發展之完整，保障人民之資訊隱私權，國家就其正當取得之個人資料，亦應確保其合於目的之正當使用及維護資訊安全，故國家蒐集資訊之目的，尤須明確以法律制定之。」

蓋惟有如此，方能使人民事先知悉其個人資料所以被蒐集之目的，及國家將如何使用所得資訊，並進而確認主管機關係以合乎法定蒐集目的之方式，正當使用人民之個人資料。」

(三)大院釋字第 603 號解釋認定，因指紋易與其他資料結合為詳細之個人檔案，而成為得以監控個人之敏感性資訊，故採用較嚴格之審查標準，要求立法之「重大公益目的」，並應符合「具備密切關聯之侵害較小手段」：

1. 「國家基於特定重大公益之目的而有大規模蒐集、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。」
2. 「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。」

二、除了 大院釋字第 603 號解釋所適用之較嚴格審查標準外，關於嚴格審查標準，參照 大院於釋字第 744 號解釋可知，嚴格審查標準下之政府措施應同時具備：1.「為避免人民生命、身體、健康遭受直接、立即及難以回復危害之特別重要之公共利益目的」；2.「手段與目的之達成間具直接及絕對必要關聯」；3.「政府機關負有規範合憲之舉證責任」。黃昭元大法官於該號解釋所提意見書說明政府舉證責任：「本號解釋適用嚴格審查標準的最重要效果就是：系爭規定『原則上應為違憲』，並應由政府機關證立系爭規定之合憲。前者是法律效果之預定，後者則是（客觀）舉證責任之分配，兩者互為因果。這也是本院歷來解釋中首見的重要闡釋。...本號解釋所稱：『系爭規定之立法資料須足以支持...』等語，就是進一步強調：在嚴格審查標準之下，應依本院調查所得或（及）政府機關所提出之相關立法資料，去證立系爭規定之



目的及手段合憲。如相關立法資料無法證立，系爭規定即屬違憲。」

三、個資法第 6 條第 1 項為針對「病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科」等個人核心敏感資料之蒐集、處理或利用所為特殊規定；第 6 條第 1 項以外之個人資料蒐集、處理或利用之規定（如第 15 條、第 16 條、第 19 條、第 20 條等），則可能涉及與其他資料結合成為具識別性個人檔案之個人資料，應至少適用較嚴格或嚴格之審查標準：

(一)觀諸個資法第 6 條第 1 項於 99 年之修法理由：「按個人資料中有部分資料性質較為特殊或具敏感性，如任意蒐集、處理或利用，恐會造成社會不安或對當事人造成難以彌補之傷害。是以，一九九五年歐盟資料保護指令（95/46/EC）、德國聯邦個人資料保護法第十三條及奧地利聯邦個人資料保護法等外國立法例，均有特種（敏感）資料不得任意蒐集、處理或利用之規定。經審酌我國國情與民眾之認知，爰規定有關醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科等五類個人資料，其蒐集、處理或利用應較一般個人資料更為嚴格，須符合所列要件，始得為之，以加強保護個人之隱私權益。」亦即個資法第 6

條第 1 項係針對個人核心敏感資訊蒐集、處理或利用之特殊規定，立法者更以「特種（敏感）資料」統稱「病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科」等個人核心敏感資訊，是就此等資訊之資訊蒐集、處理或利用之許可規定，自應採取嚴格審查標準。

(二)此外，依據 大院釋字第 603 號解釋，與其他資料結合可成為具識別性之個人詳細檔案，也應採取較為嚴格之審查標準：「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。」是關於個資法第 6 條第 1 項以外有關個人資料蒐集、處理或利用之許可規定（如第 15 條、第 16 條、第 19 條、第 20 條等），即應採取至少為較嚴格審查之標準。

參、個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 5 款規定之「公務機關執行法定職務」、「非公務機關履行法定義務」以及協助相關機關執行或履行法定義務之規定，欠缺明確且特別重要之公益目的；該等規定所稱之「必要範圍」亦不具備可操作及明確之判準，形同空泛授權相關機關得恣意以任何執行職務之名義，即可就個人核心敏感資訊進行蒐集、處理與利用，過度侵害隱私權，有違比例原則之

**要求：**

一、個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 5 款規定「**公務機關**執行法定職務」、「**非公務機關**履行法定義務」欠缺特別重要之公益目的，且違反 大法院釋字第 603 號解釋所揭「以法律明定蒐集目的」之要求：

(一)個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 5 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：二、公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施。...五、為協助公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施。」

(二)個資法第 6 條第 1 項第 2 款 99 年之立法理由說明「執行法定職務」、「履行法定義務」之情形：「蒐集、處理或利用前述之特種資料，係屬公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務，例如：檢警機關偵辦犯罪，蒐集或利用涉嫌人之犯罪前科資料；醫生發現疑似法定傳染病，蒐集相關醫療資料通報主管機關等，公務機關或

非公務機關自得依法為之，且依相關法令規定提供適當安全維護措施」相較於立法理由所舉出之「檢警機關偵辦犯罪」及「醫生發現疑似法定傳染病」兩個具體且明確之情形，個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 5 款規定僅「公務機關執行法定職務」、「非公務機關履行法定義務」，惟各公務機關或非公務機關執行法定職務或義務並非均當然具備特別重要之公益目的，即使如立法理由所示之「檢警機關偵辦犯罪」及「醫生發現疑似法定傳染病」，亦非於所有情形行均具備特別重要之公益目的，而需可因所涉及之犯罪嚴重性或法定傳染病之種類與層級，而影響對於特別重要公益目的之判斷。

(三)個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 5 款規定之「公務機關執行法定職務」、「非公務機關履行法定義務」，因為所規定之法定職務或法定義務未予特定，形同概括授權所有法定職務或義務之執行，均可逕行構成蒐集、利用與處理個人核心敏感資料之例外，惟概括授權此種例外之特別重要公共利益為何，除未見本條規定外，更無法想像立法者得以提出任何可能通過嚴格審查標準之特別重要公共利益。此外，姑不論機關執行職務範圍本身就難

以界定，即使參考組織法之職務範圍，亦不乏使用概括條款；履行法定義務之範圍同樣難以特定，且不同機關職務內容及不同個案間，所涉公益與私益層面與程度均不相同，而此種一概而論將所有執行職務、履行法定義務所涉及公益與私益均作為立法目的之規範方式，無異於全然未說明立法所欲保障之公益為何，更遑論檢視立法目的正當性。

(四)個資法第6條第1項第2款為授權「公務機關執行法定職務」與「非公務機關履行法定義務」得例外蒐集、處理或利用個人核心敏感隱私資訊，而第6條第1項第5款規定更授權任何人於協助「公務機關執行法定職務」、「非公務機關履行法定義務」時，亦可例外蒐集、處理或利用個人核心敏感隱私資訊，個資法第6條第1項第2款提供執行法定職務或履行法定義務之立法目的已欠缺特別重要公共利益之正當性，而第6條第1項第5款規定所授權任何人之協助「公務機關執行法定職務」、「非公務機關履行法定義務」可蒐集、處理或利用個人核心敏感隱私資訊，更顯然欠缺目的正當性及必要性，形成個人隱私權之過度限制。

(五)再者，與個資法第 15 條「公務機關對個人資料之蒐集或處理...應有特定目的」之規定相較，個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 5 款本身並無規定任何蒐集目的，如本案聲請事實涉及建置健康保險資料庫所依據之健康保險法，就蒐集目的亦付之闕如。就此，即有學者質疑：「蒐集全國人民的健保就醫之健康資料目的為何？在全民健康保險法並無任何明文規定，僅在該法第十六條授權由主管機關以辦法定之，其規範密度甚低，不僅規範抽象，甚至是空泛，是否有保護個人資料以增進人格權免受侵害之功能至堪質疑。」<sup>1</sup>。有關蒐集目的之要求，歐盟資料保護指令在行動健康服務（即以行動載具結合醫療診斷或健康保健效果之軟體或應用程式為服務模式，如智慧手環）的使用情境，也要求個人資料的蒐集必須符合明確且合法之特定目的始得為之，個人資料之處理必須遵循目的限制原則，也不得逾越各該特定目的<sup>2</sup>。

(六)況且，大院釋字第 603 號解釋早已揭櫫「應以法律明定蒐集資訊之目的」，且學者亦指出「在個人資料保護上，

<sup>1</sup> 劉邦鏞，健保就醫資料之個資保護與合理利用之調和--臺北高等行政法院一〇二年度訴字第三六號判決探討，月旦裁判時報，第 30 期，2014 年 12 月，第 106、107 頁。

<sup>2</sup> 許芳瑜，歐盟對於行動健康服務之個人資料隱私保護之發展，科技法律透析第 28 卷第 7 期，2016 年 7 月，第 55、59 頁。

『目的拘束原則』(Zweckbindungssatz) 具有相當重要之地位，並有稱之為個資法上之『帝王條款』者。所謂的目的拘束原則，基本的意義在於，與個人有關之資料，只有在合法之目的下，始允許被蒐集及利用。因此，也只有在合法之情形下，才得為目的外之利用。」<sup>3</sup>要求以法律規範蒐集個人資料之目的，原因除使資料主體作為其行使其資訊自決權之考量外，更重要是規範資料取者之資料利用方式，要求必須符合目的使用，而不得為目的外之使用，換言之，未規範蒐集目的即等同無利用方式之限制，不僅資料主體無從預見自身資料將如何被利用，亦難以監督資料利用之合法性及合理性，無疑對於隱私權造成過度侵害。

(七)個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 5 款之「執行法定職務」、「履行法定義務」作為蒐集目的，誠如前述，無論是「執行法定職務」或「履行法定義務」，所涉事項繁雜且輕重程度不一，且範圍均過於廣泛而形同概括授權，以之作為蒐集目的實等同無任何蒐集目的之限制，同屬悖於大院釋字第 603 號解釋「應以法律明定蒐集資訊之

<sup>3</sup> 洪家殷，公務機關資料之蒐集與個人資料之保護，東吳法律學報第 30 卷第 4 期，2019 年 4 月，第 45 頁。

目的」之要求。

二、個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 5 款規定之「必要範圍內」

除與法律明確性原則有違外，亦顯然無法確保資料最小化蒐集與利用，不符比例原則之最小侵害原則：

(一)承上所敘，個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 5 款規定涉

及個人核心敏感性資訊，應採取嚴格審查標準審查，除目的應具備特別重要之公共利益外，手段應與目的之達成間應具直接及絕對必要之關聯。

(二)在直接即絕對必要之關聯落實上，學者有提出德國之

「資料最小化原則」(Grundsatz der Datenminimierung)，係指與個人有關之資料，只有在對於目的之達成有必要時，始得以蒐集、保管、變更、移轉或刪除等方式處理個人資料。而「預存資料之禁止」(das Verbot der Vorratsdatenspeicherung)即資料之蒐集，只有基於具體目的之資料，始為容許，原則上不得預為儲存，留到以後再處理<sup>4</sup>。該二原則均係為確保最小限度之個人資料蒐集、處理或利用。

(三)有關個人資料揭露或利用之限制，美國衛生與人力服務

---

<sup>4</sup> 洪家殷，前揭註 3，第 47、48 頁。



部 (Health and Human Services) 依據「健康保險可攜性與責任法」(Health Insurance Portability and Accountability Act, 下稱 HIPAA) 訂定關於可辨識個人身份的健康資訊隱私保護的行政規定 (Standards for Privacy of Individually Identifiable Health Information, 下稱 HIPAA Privacy Rule), 其中要求醫療組織就「受保護醫療資訊」(protected health information, 下稱 PHI) 之提供需符合最小使用原則 (Minimum necessary), 即應盡合理努力在能達到揭露要求之情況下, 僅提供最少的資料量;此也可說是必要範圍揭露的原則, 能將資訊的揭露範圍降低, 同時避免無必要的揭露而造成資訊外洩的風險<sup>5</sup>。並且, 基於「病歷資料屬於個人所有」, 原則上除法律明定或資料主體之同意外, 受規範對象一律禁止為資訊之揭露或利用<sup>6</sup>。

<sup>5</sup> HIPAA, 45 CFR §164.502 (b) (2013): "Standard: Minimum necessary - Minimum necessary applies. When using or disclosing protected health information or when requesting protected health information from another covered entity or business associate, a covered entity or business associate **must make reasonable efforts to limit protected health information to the minimum necessary to accomplish the intended purpose of the use, disclosure, or request.**"

(相關介紹可參黃維民, 開放政府資料下應加強醫療隱私法律規範, 軍法專刊第 62 卷第 6 期, 2017 年 1 月, 第 71、74 頁。)

<sup>6</sup> HIPAA, 45 CFR §164.502 (a) (2013): "Standard. A covered entity or business associate **may not use or disclose protected health information, except as permitted or required by this subpart or by subpart C of part 160 of this subchapter.**"

(相關介紹可參呂昭芬, 論醫療資訊電子化與隱私權之保護—以美國為借鑑—, 軍法專刊第 64 卷第 2 期, 2018 年 4 月, 第 132 頁。)

(四)歐盟資料保護指令第 6 條規定則要求應基於特定、明確

且合法之目的為資料蒐集，後續利用並應與蒐集目的相符；且應於蒐集目的或後續使用之限度範圍內，為適當、相關且不過度之資料蒐集<sup>7</sup>；第 8 條規定有關健康相關之個人資料的處理與利用原則上應為禁止，僅有在符合若干嚴格限制情境下始能例外進行處理，例外情形如資料主體的明確同意、為保護資料主體或他人之重大利益，且資料主體身體上或法律上不能表示同意者等情形<sup>8</sup>，此等規定亦均為資料最小化原則之體現。

(五)可見，於絕對且必要之關聯性落實上，基於個人資料保護之特殊性及必要性使然，各國法制均要求應遵守「資料最小化蒐集與利用」，除法律有特別規定或經當事人之同意外，應為最小限度之個人資料蒐集、揭露與利用。

(六)個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 5 款雖規定於執行法定職務或履行法定義務之「必要範圍內」得為敏感資料之

---

<sup>7</sup> Directive 95/46/EC, §6 1 (b), (c): "Member States shall provide that personal data must be: ...

(b) collected for specified, explicit and legitimate purposes and not further processed in a way incompatible with those purposes. ...

(c) adequate, relevant and not excessive in relation to the purposes for which they are collected and/or further processed."

<sup>8</sup> Directive 95/46/EC, §8 1: "Member States shall prohibit the processing of personal data revealing racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, trade-union membership, and the processing of data concerning health or sex life."

Directive 95/46/EC, §8 2, (a), (c): "Paragraph 1 shall not apply where: (a) the data subject has given his explicit consent to the processing of those data ... (c) processing is necessary to protect the vital interests of the data subject or of another person where the data subject is physically or legally incapable of giving his consent" (相關介紹可參許芳瑜，前揭註 2，第 59 頁。)

蒐集、處理或利用，然而，所謂「必要範圍內與「資料最小化使用原則」顯然程度有別，並不足使資料主體預見、理解其內涵，或可提供任何可比擬於「資料最小化蒐集與利用」之標準。且依同法第 8 條第 2 項第 2 款規定，公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務所必要時，逕得以免除於蒐集資料時對於資料主體之告知義務，致使當事人根本無從得知自身之何種資料、在何種範圍、於何時被他人蒐集。第 6 條第 1 項第 2 款、第 5 款規定之「必要範圍內」確實過於空泛、模糊且不具操作之可能，不僅違反法律明確性，且此情形已非未能確保「資料最小化蒐集與利用」，而甚至是未能特定資料蒐集與利用之範圍。

(七)此外另個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 5 款規定之「有適當安全維護措施」僅係為避免資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏（個資法施行細則第 12 條規定參照），與限制資料之蒐集、處理或利用無涉，以嚴格審查標準檢視，立法目的（此處假定為「執行法定職務」及「履行法定義務」）過於空泛且就侵害手段幾乎無任何限制，手段與立法目的之達成間顯不具直接及絕對必要關聯，

對於人民之隱私權侵害甚鉅，而與比例原則之最小侵害性有違。

肆、個資法第 6 條第 1 項第 4 款及第 16 條第 5 款規定以醫療、衛生或犯罪預防之統計或學術研究作為蒐集、處理或利用個人資料之目的，不具剝奪人民核心敏感性之隱私資訊自決權之目的正當性；且僅以個人資料去識別化作為保障資訊隱私權之機制，而未使當事人行使同意權，剝奪當事人就其個人隱私資訊之受告知權及同意權，明顯牴觸最小侵害手段之比例原則要求：

一、個資法第 6 條第 1 項第 4 款及第 16 條第 5 款規定以醫療、衛生或犯罪預防之統計或學術研究作為資料蒐集、利用或處理之目的，不具備特別重要公共利益之目的正當性：

(一)個資法第 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。」、第 16 條第 5 款規定：「公務機關對個人資料之利用，除第六條第一項所規定資料外，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。」

(二)觀察個資法第6條第1項第4款於104年之立法理由：

「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，如依其統計或研究計畫，當事人資料經過提供者匿名化處理，或由蒐集者依其公布揭露方式無從再識別特定當事人者，應無侵害個人隱私權益之虞，基於資料之合理利用，促進統計及學術研究發展，自得允許之，爰修正第1項但書第4款規定。」可知個資法允許個人核心敏感性之隱私資訊為研究機構或公務機關使用，係為促進統計及學術研究發展。

(三)惟學術或統計研究發展並非並非得以剝奪個人核心隱私權之特別重要公共利益，蓋學術或統計研究固然有其價值，但並非絕對必要存在之目的。且醫療、衛生或犯

罪預防為目的之學術研究，或與學術研究無關之統計，實不必然均符合特別重要之政府利益，且上開規定同時容許公務機關或學術研究機構為資料之蒐集、處理或利用主體，從而個人資訊、包含敏感資訊，得由學術研究機構藉以醫療、衛生或犯罪預防之統計或學術研究目的為由逕予蒐集、處理或利用，對於隱私權之保障明顯不足。

(四)實則，上開規定以「醫療、衛生或犯罪預防之學術研究目的」所包含之範圍，顯然過於空泛。以德國為例，學者即指出「聯邦健康部於2020年10月通過之社會法典第5編...對於研究目的亦有進一步細緻化之界定，而僅限於社會法典第5編第303e條第2項第2、4、5、7款之情形，亦即：『增進醫療照護品質』（第2款）、『針對長期診斷流程或醫療照護分析所進行之研究』（第4款）、『對於法定健康保險政治決策程序之輔助』（第5款）及『執行健康報告退還之任務』（第7款）。」<sup>9</sup>是就立法例而言，於我國個資法第6條第1項第4款及第16條第5款等規定之醫療、衛生或犯罪預防目的為進一步之

<sup>9</sup> 單鴻昇，健保電子病歷資料庫個人醫療資訊作為研究目的使用之限制—兼論德國最新修法趨勢，月旦醫事法報告第51期，2021年1月，第58、59頁。

細緻化規定，應有可行性，且可逐一就不同類型之特定研究目的，檢視其所涉之公益性與正當性。

(五)學者亦肯認個資法第 6 條第 1 項第 4 款及第 16 條第 5 款所規定之研究目的，應有再為細分界定之必要：「研究目的範疇之界定關於以學術研究目的作為醫療資訊目的外利用之事由，首先必須就其範疇為一定之界定。就此，現行臺灣個人資料保護法...第 6 條第 1 項第 4 款允許基於『醫療、衛生或犯罪預防之目的』所為之研究，而未如同上述德國立法明定研究目的之具體範疇，而有過於空泛之嫌。即使健保署於訴訟過程中主張就醫療目的而言至少應包含『改善臨床醫療技術、探究疾病原因或新藥開發』，但是否亦得超脫此等範疇尚不得而知。」

10

二、個資法第 6 條第 1 項第 4 款及第 16 條第 5 款以個人資料去識別化取代當事人之同意權行使，剝奪當事人就個人隱私權資訊之受告知權及同意權，明顯牴觸最小手段侵害之比例原則要求：

(一)個人資料保護與資料主體之資訊自決權密不可分，大法院釋字第 603 號解釋即明揭：「自主控制個人資料之資訊

---

<sup>10</sup> 單鴻昇，前揭註 9，第 61 頁。

隱私權而言，乃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。」

(二)有鑑於個人就其自身資料使用之知悉、控制權限，與該個人之隱私權合理期待高度相關，是於個人資料之蒐集、利用或處理等程序上，應使資料主體享有最大程度之程序參與權。為保障資料主體建立對於個人醫療資訊認知與控制範圍，美國 HIPAA Privacy Rule 即明定資料主體就其醫療資訊之使用與揭露有表示同意或反對之機會 (Uses and disclosures requiring an opportunity for the individual to agree or to object)，換言之，受規範的機構使用或揭露 PHI 時，應事先告知資料主體使用或揭露之範圍，並使其有同意、禁止或限制使用或揭露部分內容之機會<sup>11</sup>，學者也指出「受規範對象在進行行銷目的諮詢，揭露心理治療紀錄，甚至是涉及其他病患所需的資訊時，必須獲得資訊主體的授權，這樣的授權必

---

<sup>11</sup> HIPAA, 45 CFR §164.510 (2013): "A covered entity may use or disclose protected health information, provided that the individual is informed in advance of the use or disclosure and has the opportunity to agree to or prohibit or restrict the use or disclosure, in accordance with the applicable requirements of this section. The covered entity may orally inform the individual of and obtain the individual's oral agreement or objection to a use or disclosure permitted by this section."



須在事前通知資料主體，並且給個人『口頭』同意、禁止或是異議的機會。...相關於所有同意的規定，如果當事人不願意其受保護醫療資訊繼續被使用或是揭露，得以選擇退出，終止使用與揭露的授權。」<sup>12</sup>

(三)從個資法第6條第1項第4款之立法理由「其統計或研究計畫，當事人資料經過提供者匿名化處理，或由蒐集者依其公布揭露方式無從再識別特定當事人者，應無侵害個人隱私權益之虞」可見立法者認定去識別化之個人資料已無從再為識別，並選擇以「個人資料去識別化」取代「當事人同意」。

(四)實則，去識別化之個人資料於判斷上仍有相當困難，且如本案聲請人所主張，去識別化之程度是否均可達「完全無識別性」亦非無疑，況去識別化之個人資料仍有再為識別之可能(詳如後述)。就採取「個人資料去識別化」或「當事人同意」方式，後者毋寧對於資料主體為相同有效且侵害較小之手段；再就去識別化之義務主體而言，立法者任擇資料提供者或蒐集者其一為之，惟並未考量兩者可能有資料保存、維護能力或去識別能力之差

---

<sup>12</sup> 黃維民，前揭註5，第73、74頁。

異，而有於資料提供時即應予去識別化之必要，與任擇去識別化義務主體兩者相較，直接課予資料提供者去識別化義務，顯然為較小侵害且對個人資料保護較為完足之手段。據上以述，無論立法者選擇以「個人資料去識別化」取代「當事人同意」，或任擇資料提供者或蒐集者為去識別化之工作，均已明顯悖於憲法比例原則有關最小侵害手段之要求。且上開法規之目的為醫療、衛生或犯罪預防之統計或學術研究，該目的與剝奪當事人受告知權及同意權間，亦顯然不具備直接及絕對必要關聯，而未能通過嚴格審查標準之檢驗。

(五)其次，立法者選擇以「個人資料去識別化」取代「當事人同意」，無非是認定兩者有替代可能，惟有學者強調「個人資料去識別化」與「當事人同意」並不具備相互取代關係，其認為：「當事人同意制度的目的主要在於保護控制利益，而去識別化制度之目的主要在於保護秘密性或親密性利益；保護利益既然有別，兩制度間就不必然存在連動關係。雖說有可能因為個案中的個資去識別化程度高，當事人的秘密性或親密性受到傷害的風險較低，而使得當事人比較願意放棄其個資控制權，因此可

以推論：個資去識別化程度愈高，愈容易取得當事人同意。然而，卻不可以因此推論：去識別化程度愈高，就愈不需要取得當事人同意。畢竟個資去識別化與取得當事人同意這兩種制度設定所要滿足的資訊隱私保護利益，並不相同；而去識別化的個資，只要存在有回溯連結特定個人的可能性，就仍然是個資，仍有控制利益保護需求。」<sup>13</sup>

(六)另就「個人資料去識別化」是否足以達到保護個人隱私本身，即有進一步討論之空間。首先就何謂去識別化及其判斷方式，有學者提出質疑：「即使個人資料保護法施行細則第3條針對去識別化之個資已有定義，但在具體判斷上仍出現相當之困難，尤其是在程度上應做到完全之『匿名化』(anonymization)或允許以編碼方式所為之『假名化』作業(pseudonymization)，以及應以原資料蒐集者或資料接收者為標準，存在巨大爭議。2016年修正之個人資料保護法施行細則第17條將去識別化之要求進一步界定為『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』，顯然忽視代碼、匿名、

<sup>13</sup> 張陳弘，國家建置全民健康保險資料庫之資訊隱私保護爭議——評最高行政法院106年度判字第54號判決，中原財經法學，第40期，2018年6月，第239、242頁。

隱藏部分資料背後所代表之意義仍有所不同。」<sup>14</sup>此處突顯不同去識別化方式之間所呈現資料及可再識別程度不同，而有區別規定相應措施之必要。

(七)再者，有學者認為「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」之構成要件，規範不盡明確，且未明定去識別化之程度及判斷標準，亦無避免再為識別之防範措施，無法達成立法者預設保護個人隱私之效果：「我國個資法第六條的規定，條文規定是資料經過提供者處理後或蒐集者公開時，條文要如何解釋？因為是『或』，似乎是說，當該個資要提供給別人時，只要將他去個人識別化，就可以不受第六條限制而蒐集、處理、利用，在第十六條第一項第五款，也是相同的規定，而看條文後端，『或者是處理後』，其實是很疏漏的規定，先不去管去識別化要到何種程度、是否已去識別化？判斷以什麼人為對象、標準是什麼，已是很重要而現行法卻未規定的問題。先看這個條文的話，似乎可以解為只要是提供者提供出去資料為無法識別各別當事人的話，即為合法，至於提供者之後是否可再回

---

<sup>14</sup> 單鴻昇，前揭註9，第61頁。

復其特定個人識別性，不為所問。而提供出去之去識別化個資，利用人是否可以利用其蒐集之其他個資或資訊技術，以回復其特定個人識別性，亦不受任何規範。讓人覺得這是一個首尾不顧之規定。因為不管哪一端，都有再將其組合比對，回復原狀之可能，是對個人資料保護很不足夠的地方。」<sup>15</sup>

(八)針對避免去識別化資料之再為識別可能，有學者主張，應將原始資料與經匿名化處理後之資料，分別交由不同機關管理，並輔以不同的個人資料加密程式及轉換程式，不提供檔案間之串連及比對服務，使之形成「聯結不可能的狀態」<sup>16</sup>。亦有學者參照日本個資法上之加工匿名義務，包含「禁止回復原狀，並禁止再識別義務及公開義務，即個資從頭如何去識別化、資料提供給何人均必須公開，並且要告知受提供人、雙方不得回復原狀，需作成資料流程紀錄，讓整個資料蒐集利用過程透明化」<sup>17</sup>。從上開討論，可見立法者確實未能處理去識別化之可能衍生問題，益證在相關制度仍不完備之前提下，

<sup>15</sup> 最高行政法院一〇六年度判字第五四號判決（健保資料庫案）會議記錄，月旦法學雜誌，第272期，2017年12月，第74頁。

<sup>16</sup> 李寧修，個人資料合理利用模式之探析：以健康資料之學術研究為例，臺大法學論叢第49卷第1期，第42頁。

<sup>17</sup> 前揭註15，第74、75頁。

去識別化之手段，不僅無助於達成隱私權之保障，更無從代替較小侵害之當事人受告知權及同意權之行使。

伍、由上可見，個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 4 款、第 5 款及第 16 條第 5 款規定有關資料蒐集、處理或利用之規範，均有不具備立法目的正當性及未符合最小侵害手段之違反憲法第 23 條比例原則情形，無法通過嚴格審查標準之檢驗，對於個人隱私權、資訊隱私權、資訊自決權等基本權利之保護不足，而顯有違憲之虞。