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4月12日
發文字號：發法字第1102000508號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：如主旨(回復司法院VF.pdf)

主旨：有關大院大法官為審理會台字第13769號蔡季勳等人聲請解釋案，檢送本會就該聲請解釋案110年2月9日釋憲聲請書之回應說明1份，復請查照。

說明：復貴秘書長110年3月2日秘台大二字第1100006347號函。

正本：司法院秘書長
副本：電2021/04/12 16:41:07 文交章

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之補充理由
回應說明

國家發展委員會

110 年 4 月

目錄

壹、 第壹點 1
貳、 第貳點 1
參、 第參點 2
肆、 第肆點 4
伍、 第伍點 6
陸、 第陸點 8

釋憲聲請書涉及個人資料保護法之各點回應

壹、第壹點

一、 聲請人所持見解及主張

本件違憲審查應採取嚴格審查標準。

二、 本會意見

(一) 按鈞院釋字第 603 號解釋理由書略以，法律是否符合憲法第 23 條規定，應就國家蒐集、利用、揭露個人資訊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。尚非涉及個人資料事項即應無差別地採嚴格審查基準，而應於具體個案中對不同性質之審查標的採不同審查密度，並於個案中視由司法者或政治部門做決定，較能達到盡可能正確之判斷。

(二) 個資法已訂定公務機關蒐集、處理、利用個人資料之要件，並限制公務機關對人民資料的保存與處理，就特定目的外利用之學術研究，亦須將資料處理至「無從識別特定當事人」，始得為之，以達該法「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」之立法目的，個資法係個人資料保護之普通法，為公私部門個人資料蒐集、處理或利用之基本規範，宜予較大立法形成空間。

貳、第貳點

一、 聲請人所持見解及主張

系爭規範[1]允許國家以公務機關之組織法作為強制蒐集、處理與利用個人資料之依據，明顯違反法律保留原則。

[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。

二、 本會意見

(一) 有關聲請人稱若以組織法作為國家機關獲得法律授權之依據，將架空法律保留原則一節，按立法者將個人資料保護之一般性規定以法律位階之個資法為相關規範，公務機關依該法蒐集、處理或利用個人資料除須符合該法所定之合法要件（例如執行法定職務之必要範圍），尚須符合該法第5條比例原則等規定，尚無國家機關僅以組織法為依據即可恣意蒐集、處理及利用任何個人資料之情事；又個資法第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「執行法定職務」，並未限制公務機關僅能基於組織法或作用法始得為之(詳本會前次回應二、(三)、2.)，併予敘明。

(二) 另本會前次說明個資法係個人資料保護之普通法性質，需兼顧各種適用情況，實務上實難於該法要求公務機關蒐集、處理或利用個人資料均須有另一作用法為據(詳本會前次回應二、(三)、2.、(4))，係指例如公務機關基於場所進出安全管理目的蒐集洽公民眾資料等情形，併予補充。

參、第參點

一、 聲請人所持見解及主張

系爭規範[2]未區分強制蒐集處理利用之規模大小，逕以機關組織法為據，違反比例原則。

二、 本會意見

(一) 個資法係個人資料保護之普通法性質，規範之蒐集、處理或利用主體小至個人，該法已依個人資料種類、規範主體、規範行為等方面為相關規定。

(二) 有關聲請人稱本會前次回應參酌與我國相仿之國外一般性

[2] 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。

個資保護規範（如 GDPR、英國 2018 年個人資料保護法、日本、南韓及香港等），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，係對該等外國立法例有所誤會，以 GDPR 為例，其未明文提及個人資料蒐集、處理及利用之規模，惟 GDPR 第 6 條第 1 項第 a 款「經當事人同意」及第 d 款「保護當事人或他人重大利益所必須」屬小規模、個別性蒐集處理利用之合法要件，第 e 款「執行公務」屬大規模蒐集處理利用之合法要件，而認 GDPR 實質上區分不同規模之個資蒐集處理與利用規範一節，按 GDPR 第 6 條係就個人資料處理合法要件之一般性規範，並未區分大、小規模之蒐集、處理及利用而有不同合法要件規範。退步言之，倘如聲請人所稱 GDPR 實質上區分大規模（GDPR 第 6 條第 1 項第 e 款「執行公務」）及小規模（GDPR 第 6 條第 1 項第 a 款「經當事人同意」及第 d 款「保護當事人或他人重大利益所必須」）之個資蒐集處理與利用規範，則依聲請人前開見解，我國個資法第 15 條規定，公務機關蒐集、處理之合法要件亦包括執行法定職務必要範圍（第 1 款）、經當事人同意（第 2 款）、對當事人權益無侵害（第 3 款）之區分，則該法亦已就大規模（第 1 款）與小規模（第 2 款及第 3 款）之個資蒐集及處理要件有所區別，而無違反比例原則。

(三) 另聲請人稱 GDPR 第 6 條第 3 項規定，公務機關之個資蒐集處理或利用均應以法律明定履行法律強制義務或執行公務所需蒐集個資之種類、蒐集之特定目的、個資主體範圍、儲存期間、處理程序等內容，從而公務機關在大規模強制個資蒐集、處理、利用時，均應有明確之授權法律一節，查聲請人所引之 GDPR 條文原文所示，「That legal basis **may** contain specific provisions to adapt the application of rules of this Regulation, inter alia: the general conditions

governing the lawfulness of processing by the controller;…」，GDPR 並不要求法律「應」規定處理之各項細部要求，而是「得」予以規定；又 GDPR 前言第 45 點亦說明，「Furthermore, that law **could** specify the general conditions of this Regulation governing the lawfulness of personal data processing,…」，即 GDPR 並不強制要求法律詳細載明處理規範。是 GDPR 前言第 45 點及第 6 條第 3 項就符合公共利益執行職務之法據係規定「得」訂定相關具體規範，是以，聲請人所稱公務機關大規模強制個資蒐集、處理、利用，均「應」有明確授權法律一節，似與上開 GDPR 相關規範未盡相同。

(四) 有關聲請人稱日本定有「行政機關個人資料保護法」一般性規範，並就大規模蒐集全國醫療單位診療報酬明細及健檢資訊等資料，另制定「高齡者醫療確保法」一節，可知日本係於 2 部法律規範不同規模之個人資料蒐集、處理及利用規範，亦證我國尚難於普通法性質之個資法內針對不同規模、不同領域之個資蒐集、處理或利用為詳盡規範。

(五) 個資法立法目的係兼顧個人隱私保障與促進資料合理利用，該法所定之系爭規範已就公務及非公務機關蒐集、處理或利用一般個人資料與特種個人資料予以不同考量，其目的具正當性且無違反憲法上之比例原則。而公務及非公務機關對個人資料之蒐集、處理或利用須具有特定目的，並符合法定要件與比例原則，以落實行政法上之比例原則。

肆、第肆點

一、 聲請人所持見解及主張

系爭規範[3]未區分具有不同之公益重要性之學術研究目的，即

[3] 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 條第 1 項但書第 5 款。

一視同仁地強制蒐集處理或利用仍具「間接識別」可能性之個資，明顯違反比例原則。

二、 本會意見

(一) 有關聲請人稱外國比較法有依「學術研究」不同公益重要性而區別，並以英國健康服務(控制病患資訊)規則(The Health Service (Control of Patient Information) Regulations 2002)、瑞典病患資料法(Patient Data Act(2008：355))等法規為例一節，查上開 2 法均為該國針對特定健康醫療領域之個人資料為蒐集、處理或利用之特別規定，相關規範並非訂於該國之普通法性質之個資法內（如英國 Data Protection Act 2018），而是作為其補充[4]，爰尚難將該等特定領域法規之規範密度逕與我國普通法性質之個資法比附援引，蓋我國個資法係就個人資料蒐集、處理或利用之一般性規定，尚難針對不同領域個人資料蒐集、處理或利用之不同密度予以詳盡規範；且我國個資法並將特種個資提供學術研究限於醫療、衛生或犯罪預防之公益目的範圍內，已符合比例原則。

(二) 有關聲請人稱一般個資與特種個資於學術研究之運用分別限於「一般公共利益」與「醫療、衛生或犯罪預防」之特定目的，僅係不同資料屬性所為之名義上區分一節，查 101 年修正施行之個資法就一般個資蒐集、處理或利用之學術研究條款（同法第 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），依其立法說明，為避免寬濫僅限公務機關或學術研究機構基於公共利益之必要始得為之；其後同法 105 年修正施行之特種個資之學術研究條款（同法第 6 條第 1 項第 4 款），其立法理由進一步說明為加強保護特種個資，特規定適用本款限於基於醫

[4] UK NHS, Protecting patient data, https://digital.nhs.uk/services/national-data-opt-out/understanding-the-national-data-opt-out/protecting-patient-data (accessed 24 March 2021).

療、衛生或犯罪預防等特定目的之必要範圍。立法者係有意強化特種個資之保護，而將其學術研究之運用限於醫療、衛生或犯罪預防等公益目的，解釋上不僅排除非公益目的之商業醫療，亦限縮排除將基因、性生活等資料用於一般性統計分析可能符合公益之目的。爰系爭規範已就一般個資與特種個資使用目的之不同公益重要性為區別規範，而非僅為名義上之區分。

(三) 有關聲請人稱系爭規範之無從識別狀態仍具有識別性，且此等特定目的外利用之學術研究均具備能強制為之的合法事由一節，查系爭規範已明定資料應經「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，針對公共利益目的之學術研究須降低特定個人被識別之風險，以兼顧資料合理利用及個人資訊隱私權保障之目的；又個人資料依其呈現方式已無從直接或間接識別特定個人者，即非屬個人資料，而無該法適用（法務部 103 年 11 月 17 日法律字第 10303513040 號函參照）亦屬「無從識別特定當事人」，故個資法之「無從識別特定當事人」，並非等同 GDPR 之假名化資料。此外，一般個資與特種個資於特定目的外利用之學術研究，仍須符合「一般公共利益」或「醫療、衛生或犯罪預防等公共利益」及比例原則，且目的外利用仍須存有原始目的以外之另一特定目的始得為之，並無目的外利用之學術研究即可強制為之的情形。

伍、第伍點

一、 聲請人所持見解及主張

系爭規範[5]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

[5] 指個資法第 16 條但書、第 20 條第 1 項但書。

「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

(一) 有關正當法律程序原則，係大院釋字第 384 號解釋依憲法第 8 條第 1 項人身自由，進一步推導出實質正當法律程序之原則，其內涵除要求人民權利受侵害或限制時，應有使其獲得救濟之機會與制度，亦要求立法者依據所涉基本權之種類、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(大院釋字第 739 號、第 709 號、第 689 號等解釋參照)。正當法律程序原則旨在保障人民之生命、自由與財產，免於遭受國家公權力（含立法、行政及司法）恣意及不合理之侵害；至於國家保護如何才足夠，行政權與立法權保有預測及形成空間，應從受憲法保障權利之性質，其所生危害的程度與風險，相應組織、制度、程序之設計，以及所採取保護措施的有效性等為綜合判斷[6]。

(二) 個資法之立法目的兼具個資保護與資料合理利用，個資法雖明定公務或非公務機關得特定目的外利用個人資料之事由，惟同法第 7 條第 2 項、第 9 條及第 10 條等規定，亦賦予當事人知悉其個資被利用之情形並進一步主張其權利之正當程序(詳本會前次回應五、(二)、1.)，同法第 4 章及第 5 章並予當事人救濟之規範，該法已就促進資料利用之利益與當事人隱私權受限制之不利益予以衡酌，又資料保有者將資料為特定目的外利用時，本應個案審視是否符合個資法之合法要件與比例原則等規定，並於認事用法發生違誤時負有相應罰則；另依個資法第 18 條及其施行細則第 12 條、第 24 條規定，公務機關就其個人資料蒐集、處理

[6] 司法院釋字第 709 號大法官林錫堯協同意見書註 18。

及利用之內部程序，為個資安全維護措施之一，應訂定個人資料安全維護規定，尚無違反正當法律程序原則之情形。

陸、第陸點

一、 聲請人所持見解及主張

系爭規範在個資法第 11 條第 2 項至第 4 項部分，因立法規範不足，導致當事人失去事後退出權，牴觸憲法保障個人資訊自主權之意旨。

二、 本會意見

(一) 查不足禁止原係針對以審查國家干預措施之過度禁止原則而來，並作為過度禁止原則之對立概念，即國家若不得過度干預其人民自由，則國家對於其人民自由的保護，亦不得低於必要之標準；學理上對其具體內涵認為可從目的正當[7]、適合性原則[8]、必要性原則[9]及狹義比例原則[10]等加以檢驗[11]，是不足禁止原則之最低保護底線實無法一概而論。蓋國家採取行動踐行其保護義務時，固不能虛應其事、流於不足（即「不足之禁止」）；但不可諱言，另一方面國家保護義務不無流於家父長主義之藉口的可能，因此國家之保護亦須有所節制，不能過當（即「過當之禁止」）[12]。

(二) 有關聲請人稱系爭規範因「規範不足」而恣意剝奪當事人之退出權一節，系爭規範對於當事人退出權之保障與限制，明定原則於「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」、「違反本法」等情形得主張退出權，例外於「因執

---

[7] 國家所提供的保護措施具有憲法上正當性。
[8] 國家所採取的保護措施必須有助於目的之達成。
[9] 國家所採取的保護措施必須「已然足夠」。
[10] 國家所採取的保護措施必須與所保護的法益及危險的急迫性處於一種合理的關係。
[11] 詳李建良，論憲法上保護義務與保護請求權之關係：以「不足禁止原則」的論證構造為中心，頁 3、4、13。
[12] 詳大院釋字釋字第 689 號解釋許宗力大法官部分協同、部分不同意見書第 4 點。

行職務或業務所必須」或「經當事人書面同意」等情形得限制退出權，資料保有者僅得在符合法定之例外事由，始得限制系爭規範所賦予之當事人退出權，已在保障當事人資訊自主權之達成，及資料保有者合理運用個資之必要性綜合考量，於立法形成空間內衡平個資當事人與資料保有者間之權益，並無架空對當事人最低限度之保障而違反不足禁止原則之情形。

(三) 另 GDPR 有關當事人之查詢、閱覽與複製權、更正權、限制處理權、異議權等規定，並非均採「原則可退出，例外不可退出」之立法模式，以 GDPR 第 17 條刪除權為例，該條第 1 項規定「個人資料蒐集或處理目的不再需要」、「當事人撤回同意」、「違法處理個資」、「依法律規定應刪除」或「為提供資訊社會服務所蒐集者」為當事人可主張刪除權之事由，同條第 3 項規定「表現自由」、「遵守法律義務」、「基於公共衛生之公共利益」、「為實現公共利益之檔案保存、科學或歷史研究目的或統計而符合同法第 89 條規定」或「為建立、行使或防禦法律上之請求者」等當事人不得行使刪除權之情形，與我國個資法立法模式相似，而非迥異。