

憲法解釋聲請理由書(二)

案號：會台字第 13769 號

聲請人 蔡季勳
邱伊翎
施逸翔
上三人共同訴訟代理人 涂予尹助理教授
聲請人 滕西華
黃淑英
上二人共同訴訟代理人 劉繼蔚律師
聲請人 劉怡顯
洪芳婷
上二人共同訴訟代理人 翁國彥律師

為 鈞院審理會台字第 13769 號蔡季勳等人聲請解釋案，謹依據 鈞院民國(以下同)110 年 1 月 20 日處大二字第 1100002387 號函及 110 年 1 月 14 日處大二字第 1100001800 號等函文通知，分別就國家發展委員會 110 年 1 月 8 日發法字第 1102000017 號函以及衛生福利部 110 年 1 月 15 日衛授保字第 1100037012 號函表示意見，並補充聲請釋憲理由如下：

壹、本件 鈞院之違憲審查應採取嚴格審查基準

一、 鈞院先前作成之解釋，就涉及隱私權、人格自由發展、人性尊嚴之法律，乃至於與本件相當之涉及「大規模蒐集、處理、利用體現資訊隱私權之個人資料」之法律，均以嚴格審查基準從事司法違憲審查：

- 1.有關司法違憲審查基準之寬嚴，釋字第 578 號解釋許宗力大法官所提之協同意見書中曾指出：司法違憲審查「何時從嚴，何時從寬審查，應考量許多

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，較能達到儘可能『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，還有憲法本身揭示的價值秩序等等，都會影響寬嚴不同審查基準之選擇」（詳參釋字第 578 號解釋許宗力大法官之協同意見書，同號解釋抄本第 371 頁）。

2. 涉及隱私保障之事項，鈞院咸認應由法院擔任把關之功能，方符合「功能最適」之原則，亦即有從嚴審查之正當性與必要性。例如 鈞院於釋字第 535 號解釋理由書第 2 段論及「臨檢實施之手段：檢查、路檢、取締或盤查等不問其名稱為何，均屬對人或物之查驗、干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等甚鉅。人民之有犯罪嫌疑而須以搜索為蒐集犯罪證據之手段者，依法尚須經該管法院審核為原則」（參照刑事訴訟法第 128 條、第 128 條之 1），其僅屬維持公共秩序、防止危害發生為目的之臨檢，立法者當無授權警察人員得任意實施之本意...」；又如 鈞院於釋字第 631 號解釋理由書第 2 段、第 4 段分別敘明：「憲法第 12 條規定：『人民有秘密通訊之自由。』旨在確保人民就通訊之有無、對象、時間、方式及內容等事項，有不受國家及他人任意侵擾之權利。此項秘密通訊自由乃憲法保障隱私權之具體態樣之一，為維護人性尊嚴、個人主體性及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於國家、他人侵擾及維護個人資料之自主控制，所不可或缺之基本權利...」；「鑒於通訊監察侵害人民基本權之程度強烈、範圍廣泛，並考量國家執行通訊監察等各種強制處分時，為達成其強制處分之目的，被處分人事前防禦以避免遭強制處分之權利常遭剝奪。為制衡偵查機關之強制處分措施，以防免不必要之侵害，並兼顧強制處分目的之達成，則經由獨立、客觀行使職權之審判機關之事前審查，乃為保護人民秘密通訊自由之必要方法...」等。凡此均說明基於隱私權之基本權性質，司法部門有介

入並從嚴審查之正當性。

- 3.另外，限制人民基本權之規定，系爭基本權與「人性尊嚴」價值之體現關係密切者，鈞院向來亦均會採取更嚴格之司法違憲審查基準。例如鈞院釋字第791號解釋理由書第26段、第27段分別論以：「性自主權與個人之人格有不可分離之關係，為個人自主決定權之一環，與人性尊嚴密切相關，屬憲法第22條所保障之基本權」；「...性自主權與個人之人格有不可分離之關係，...對性自主權之限制，是否合於比例原則，自應受較為嚴格之審查」等，堪為明證。又如鈞院釋字第794號解釋理由書第18段亦稱：「...差別待遇並不涉及攸關個人人格發展及人性尊嚴之重要基本權利，本院自得採寬鬆標準予以審查」；依其文義脈絡亦可知，系爭差別待遇之手段倘涉及個人人格發展或人性尊嚴者，司法違憲審查基準即應加嚴，其理至明。
- 4.至於涉及隱私權限制相關法律之司法違憲審查，鈞院釋字第603號解釋理由書第14段敘以：「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。」前揭文字中關於審查基準之界定，要求政府系爭立法須基於「重大公益目的」，目的與手段間則須具「密切之必要性與關聯性」，與鈞院向來採取較嚴格（中度）審查基準時，關於「立法目的」要求之部分（重要公共利益目的）若符合節，惟關於「手段目的關係」部分，則與向來所使用，即立法採取之手段與目的之達成間須具「實質關連」之文字（詳參鈞院釋字第414號、釋字第577號、釋字第744號及釋字第794號解釋）則略有差異，反而與美國聯邦最高法院於運用嚴格審查基準時，要求立法手段與所欲達成之目的間須具「緊密關連」（narrowly tailored）之文字更為貼近。然而，由鈞院於前揭解釋理由書之論述，可

知當政府對於隱私權或資訊隱私權之干預規模廣大，對於此項基本權呈現高強度之侵害，特別是以資料庫之形式為之時，至少應採取較嚴格之審查基準（詳參聲請書第 19 頁），要無可疑。

二、本件涉及聲請人等憲法所保障之資訊隱私權，與人性尊嚴緊密相連，又政府係以資料庫之形式蒐集、處理、利用聲請人等全民之健保個人資料，應適用最嚴格之司法違憲審查基準，業經聲請人等於聲請書論述甚詳（詳參聲請書第 23-29 頁）：

1. 按「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，並為保障個人生活秘密空間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 22 條所保障」，鈞院釋字第 585 號、釋字第 603 號均明確表達此一意旨。且對於人性尊嚴的維護與人格自由發展的確保，才是「個人資訊隱私權」之所以具有憲法本質上重要性的根本原因。此種與人性尊嚴之緊密關係，使得「資訊隱私權」斷不能與一般的自由權等量齊觀。
2. 況且在現代社會中，資訊散布與流通已崩毀實體的疆域或物理界限，失控流傳的資訊，往往再難澄清、更正與瞭解。資訊的快速流動，使得資訊流竄的範圍，遠超過個體真實社會活動的範圍，從而大多數對人格認識的形成，並非來自於真實的人際接觸，而是來自於流竄的資訊。是以，資訊時代下，藉由拼湊的資訊還原虛擬真實的人格形象，乃成為常態；資訊的自主控制，也就成為維繫外在人格的重要權利。個人藉由控制資訊，在本我人格以外，形塑社會形象，與社會關連與互動；社會也是藉由資訊的獲取，認識並理解個人，並以資訊為基礎，形塑與個人互動的模式，乃至於對個體控制的方式。亦即，現代社會的人格形塑與個體管制，並非是建立在真實的人際互動，而是建立在對個人資料的掌握。

3.人是社會生活的動物。社會生活所呈現出的「社會人格」，乃是個人因應群體生活之必然；此種人格權即保障人得基於各階級、各領域、各場合不同的需要，基於自主的意志，呈現出穿戴於本我人格上的「社會面具」，為憲法基於人性尊嚴及社會生活的實然所保障的權利。從而，確保此種「社會人格」形塑可能的隱私權，自非如論者所謂，僅為一種因社會現代化、資訊大量流動而衍生出之程序控制權利。承認「自我人格」與「社會人格」間的距離，乃至於資訊控制的權利，乃資訊隱私權應受憲法保障之原因，並為人性尊嚴、人格發展之必要所存在憲法上的基礎。

4.「資訊隱私權」的核心，即為人格形象之自我塑造與控制；「資訊隱私權」一方面透過「資訊自主控制」，由個人自主決定與其相關資訊之流通，另一方面更重要的目的，則在於建構個人與社會互動之資訊，以確保個人人格發展不受過度的社會控制或影響。因此，一旦系爭資料之蒐集、處理或利用，在前述一般自由權意涵之資訊自主外，更與建立社會人格相關，因而有必要協助個人，向社會協商透過該等資料對國民進行人格形塑的可容許範圍，以確保包容性人格發展的可能性時，該等資料即成為「資訊隱私權」真正應予保護之對象，且因其係為維護人性尊嚴與人格自由發展所必需，屬自由民主憲政秩序之核心價值，此時之「資訊隱私權」乃較一般資訊自主具有更高位階的憲法價值。亦即，對於與人格形塑相關的個人「資訊隱私權」的限制，應受最嚴格之司法違憲審查，僅在國家係追求「極為重要之公益目的」，且所採取者係與目的之達成間具有「直接密切關連之手段」時，始能通過司法違憲審查之檢驗。

三、承上所述，關係機關衛生福利部對於本件應適用寬鬆審查基準從事司法違憲審查之主張，自難採信：

1.國家發展委員會雖認定個人資料之利用具有重大公益，惟其所謂個人資料的

「價值」，包括為政府政策、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等（詳參該會「回應說明」第 1-2 頁），內容廣泛且難資明確。衛生福利部執全民健康保險法第 79 條及第 80 條規定，主張為推動全民健康保險、增進全體國民健康，維護人民之生命權及健康權，政府有權就個人資訊自主及隱私權就相關資料之合理利用從事規範等語（詳參該部復 鈞院函所附說明第 8 頁），亦係欲以空洞之公共利益，正當化政府對於人民資訊隱私權之侵害。然而，相較於資料主體形塑社會人格等「資訊隱私權」之具體利益，規範上自應以資訊隱私權是否受到過度侵害，作為量度蒐集、處理或利用個人資料之相關法律是否合憲之基礎；斷不能以易流於空泛之公共利益，作為正當化政府侵害人民資訊隱私權之藉口。

- 2.再者，個人資料保護法有關公務機關蒐集、處理或利用個人資料要件，乃至於對於人民資料保存或處理的規定，除係法律限制公務機關行政行為之要件外，同時亦具有對於人民資訊隱私權干預之效果。亦即：倘若法律對於公務機關蒐集、處理、利用個人資料之要件規定得越為嚴格，則形同對於人民資訊隱私權所為干預程度越為輕微；倘若法律對於公務機關蒐集、處理、利用個人資料之要件規定得越為寬鬆，則不啻為對人民資訊隱私權從事更為嚴重之干預。國家發展委員會刻意忽略個人資料保護法等相關規定對於人民「資訊隱私權」之干預效果，竟稱相關規定「不應定性為對人民資訊隱私權的干預」，顯然與法有悖，且有從實然導出應然之邏輯上謬誤。同理，衛生福利部認為「對於個人資料...蒐集、處理或利用之判斷，及如何採取必要性保護措施...，皆賴行政機關衡酌客觀環境及個案情節為適切之判斷...」等語（詳參該部復 鈞院函所附說明第 7 頁），亦無視本件所涉資訊隱私權之重要性，乃至於全民健康保險資料庫所蒐集、處理、利用個人資料對於人民社會人格發展干預之強度，而有貶抑個人人性尊嚴維護重要性

之嫌，在憲法解釋上實屬不足採信，應無理由。

貳、系爭規範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

一、就關係機關衛生福利部之意見

1. 聲請人就個人資料保護法第 15 條第 1 款、第 6 條第 1 項但書第 2 款及第 5 款、第 16 條但書第 5 款、第 11 條第 3 項及全民健康保險法第 79 條及第 80 條，分別指摘其違反法律保留原則而構成違憲，惟衛生福利部之答辯說明並未就前述提及之任何法律條文提出合憲說明，殊屬可惜。

2. 按組織法及行為法之區分，為法治國家之根本，凡限制人民權利之行政行為，必以具行為法性質之法律授權，國家機關方得為之，迭經司法院釋字第 535 號解釋闡明在案。而相對於行為法之組織法，僅係就組織內部權限分配之規定，斷不可作為國家機關獲得法律授權之依據，否則不啻為越過國家行為是否得到法律授權之審查，與架空法律保留原則無異。參照衛生福利部之說明意見，似欲強調其並非單以組織法規作為健保資料蒐集、處理及利用之法律依據。然而如同聲請人在先前聲請書內所匯整，以目前行政院實務對於個資法若干規定之解釋，確實係以組織法規作為依據，而毋庸行為法之授權，公務機關即可強制蒐集、處理或利用個人資料，此一解釋並迭經歷審法院所維持。是以即便衛生福利部答辯說明中，強調並非僅以組織法作為授權依據，仍無法動搖法院實務對於個資法前述條文之適用，可單純援引組織法作為授權依據之見解。

3. 又參照衛生福利部答覆說明函第 11 頁之說明：「本部及所屬健保署依衛生福利部組織法及衛生福利部中央健康保險署組織法成立，並依健保法及個資法為健保資料蒐集、處理及利用。除有組織法作為依據外，相關行政行

為亦依循相關法律規範」、「又本聲請案之原確定終局判決亦認同本部及所屬健保署得依組織法為健保資料蒐集處理及利用。」足見衛生福利部確實贊同將組織法作為健保資料蒐集、處理及利用之授權依據，此顯然違反過往大法官解釋對於組織法及行為法區分之誠命。退萬步言，即便如衛生福利部所主張，除組織法規外，其尚有其他法規作為蒐集、處理及利用健保資料之依據，仍無法改變該部見解與過往釋憲實務意旨相抵觸之事實。

4.另就全民健康保險法第 79 條、第 80 條而言，雖係公務機關強制蒐集健保個資的行為法依據，惟聲請人所持之主張，係系爭法規就禁止公務機關就被保險人之個人資料從事法定目的外使用一節，欠缺明文規範，對照司法院釋字第 603 號解釋之意旨，仍有以違反法律保留原則之手段限制個人資訊隱私權之違憲情事。就此而言，衛生福利部僅泛稱全民健康保險法為其蒐集、處理及利用健保資料之依據之一，對聲請人上開指摘全民健康保險法第 79 條、第 80 條具有違憲疑義部分，則仍未有相關具體回應。

5.未查，在比較法上，歐盟一般個資保護規則 GDPR 中亦有類似法律保留原則之要求。參照 GDPR Article 6, para 3，即明確規定公務機關蒐集、處理與利用（均稱為 processing）個人資料所依據之法規，除應載明處理個人資料之目的外，亦應包含公務機關所得處理個人資料之資料主體範圍、資料種類、蒐集目的、得揭露資料之對象及目的、目的限制、儲存期限、個資之處理方式與處理程序等規定（The purpose of the processing shall be determined in that legal basis or, as regards the processing referred to in point (e) of paragraph 1, shall be necessary for the performance of a task carried out in the public interest or in the exercise of official authority vested in the controller. 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; the types of data which are subject to the processing; the data subjects concerned; the entities to, and the purposes for which, the personal data may be disclosed; the purpose limitation; storage periods; and processing operations and processing procedures, including measures to ensure lawful and fair processing such as those for other specific processing situations as provided for in Chapter IX. The Union or the Member State law shall meet an objective of public interest and be proportionate to the legitimate aim pursued.)。從 GDPR 之規範密度以觀，足認個人資料蒐集、處理及利用之授權，無論其名稱，絕非實質上僅在編排行政機關內部組織規程之組織法所能涵蓋；實際規範內容若要能夠包含上開要件之法規，必行為法始足當之。回歸本案所涉法規，衛生福利部所援引之組織法，不論是衛生福利部組織法，抑或是衛生福利部中央健康保險署組織法，其規範密度均遠不及上述 GDPR 之要求，更足證本案以組織法作為授權依據，顯無法滿足蒐集人民個資所須具備之法律授權。

二、就關係機關國家發展委員會之意見部分

- 1.如前所述，組織法及行為法之區分，為法治國家之根本，凡限制人民權利之行政行為，必以具行為法性質之法律授權，國家機關方得為之，迭經司法院釋字第 535 號解釋闡明在案。若以組織法作為國家機關獲得法律授權之依據，與架空法律保留原則無異。惟就此爭點，國家發展委員會竟回應指稱：「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，均須有另一座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」云云，形同公然否定行為法授權之必要，全然無視於釋憲者宣示組織法、行為法區分之誠命，更將法律保留原則之維繫棄之如敝履。此種企圖以類似行政效率之理由規避憲法原則之態度，殊難想像竟出

自一現代法治國家之行政機關，實屬不當。

2.又憲法解釋除就各該抽象法規進行違憲審查外，更是釋憲者對憲法中之各該原理原則進行闡釋的場域，透過憲法解釋案例宣示憲法原理原則之意涵，俾指引各政府機關乃至人民憲法之規範意旨，本即為我國釋憲實務運作之常態。大法官釋字第 535 號解釋雖係就當時警察勤務條例所作成之憲法解釋，然釋憲者所揭示之憲法原則，並不因解釋標的法規而異其旨趣，該號解釋所揭示組織法與行為法區分之誠命，更不該因個案法規所涉及限制人民基本權利之種類、強度而有差別，亦不因各該規範之性質為普通法或特別法而有異。國家發展委員會就聲請人援引釋字 535 號解釋意旨審查本案所涉法條，回應指稱：「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限時行動自由、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」等語，認為個人資料保護法因其性質之故，不應適用釋字第 535 號解釋所揭示之組織法不得作為授權依據誠命云云，顯然是恣意以彼時所涉法規不同為理由，將釋憲者揭示之憲法原則排除適用，更嚴重誤解我國憲法解釋之意涵，難謂可採。

參、系爭規範未區分強制資料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

一、關係機關之說明與意見

就聲請人指摘系爭規範因未區分「大規模、建立資料庫」與「小規模、個別性」之蒐集、處理及原始目的外之利用行為，分別規定不同合法要件，有違比例原則一節，衛生福利部及國家發展委員會二機關所提出之說明，均辯稱系爭規範作為「一般性之個人資料保護規定」，已依照資料性質屬「敏

感性或一般性個資」、資料控制主體屬「公務機關或非公務機關」以及行為屬「蒐集、處理或利用」等情形，分別為密度不同之規範，並無規範不足而構成權利過度限制之情形；又國外一般性個資保護規範之立法例，未見以規模大小做差分規範者；且個人資料保護法第 5 條已單獨將比例原則之要求予以明訂，足以確保系爭規範在個人資料蒐集、處理或利用上符合比例原則云云。惟查，二機關之說明並未能解消系爭規範違憲之事實，其理由如下：

二、國家以強制方法大規模蒐集個資之立法應受較嚴格比例原則檢視

司法院大法官釋字第 603 號解釋明白揭示：國家如以強制之方法大規模蒐集人民指紋個資甚或建立資料庫儲存者，除應以法律明定其資訊蒐集目的外，該等蒐集手段更必須是與重大公益目的之達成有密切必要性與關聯性之侵害較小手段，也應以法律明文禁止法定目的外之使用，以符合憲法第二十二條、第二十三條之意旨。換言之，大法官對國家大規模的個資強制蒐集、處理或利用行為，除要求應以定有明確蒐集目的之法律作為蒐集之授權依據，以符合法律保留原則外，更以較高的標準檢視其所欲達成之目的與所採行之手段是否符合比例原則。聲請人復已於原聲請書中釋明「大規模（包含「主體範圍」與「客體範圍」意義下之大規模）、建立資料庫」之資料蒐集、處理與利用行為，較諸「小規模、個別性」之資料蒐集、處理與利用，何以對個人資訊隱私權構成更大侵害威脅之理由，有必要以更嚴格之標準檢驗其是否符合憲法比例原則之要求（詳參聲請書第 35-37 頁）。

三、立法存在差分規範不必然擔保立法符合比例原則

限制人民權利之法令若不分受管制事物之性質，一律為相同管制，固往往因欠缺必要性而違反比例原則，但並非只要存在不同之差分規範，法律即自動滿足憲法之比例原則要求。毋寧，憲法比例原則之檢驗仍應依系爭法

律所欲達成目的之重要性，以及目的與手段間之緊密程度予以論斷。本案二關係機關僅以個資法本身已依資料屬性、主體與方法為不同之規範，即主張系爭法律並無規範不足而致權利過度限制的瑕疵，顯然對憲法比例原則之認知有所誤會。

四、系爭規範允許以未明定蒐集權限與特定公益目的之組織法作為強制大規模個資蒐集之規範依據，不符合釋字603號解釋所要求的比例原則

本案所涉及全民健康保險資料之大規模蒐集，固於個人資料保護法第15條外，復有全民健康保險法第79條及第80條之作用法依據，明定公務機關（即作為全民健保保險人之中央健康保險署）之資訊蒐集目的在「辦理本保險業務所需」，並授權公務機關於此目的下得蒐集「所需之帳冊、簿據、病歷、診療紀錄、醫療費用成本等文件或有關資料」，可謂與重大公益目的之達成有密切必要性與關聯性。然而，個資法第15條本身若依照最高行政法院確定判決在表面上（on its face）之解釋（同時亦為關係機關所主張），公務機關強制（不須經當事人同意）之個資蒐集或處理行為，並不以公務機關另有作用法依據為必要。此雖為聲請人認為系爭規範所以違憲之原因之一，但即使退萬步言，姑且認為組織法可作為公務機關強制蒐集個資之依據，則本條在未區分不同規模之資料蒐集行為下，竟允許公務機關得單獨以未明定個資蒐集權限、蒐集目的與蒐集個資種類之組織法為據，即進行大規模強制蒐集個人資料，此仍與司法院大法官釋字第603號解釋要求大規模強制蒐集個資之手段，必須是與重大公益目的之達成有密切必要性與關聯性之比例原則意旨，難謂相符。

五、系爭規範允許以未明定蒐集權限與特定公益目的之組織法作為強制大規模目的外利用之規範依據，不符合釋字603號解釋所要求的比例原則

再者，健保署將全民健康保險資料在「辦理本保險業務所需」之目的外，

大規模強制提供予衛福部建置另一資料庫（即「健康資料加值應用協作中心」與其後之「衛生福利資料統計應用中心」）並進一步對外供第三人利用，此一目的外利用行為並無明確的法律授權，健保署所依據者僅為個資法第 16 條但書第 5 款規定。然而個資法第 16 條但書各款依據最高行政法院確定判決在表面上（on its face）所為之解釋（同時亦為關係機關所主張），無論是否為大規模之目的外利用，均無須另有作用法之明確依據，也因此無法從規範內容更明確的作用法依據中，考察立法者究係基於何種重要程度之公益目的，於何種必要性或關聯性範圍內，強制於原始目的外利用個人資料。個資法第 16 條未區分不同規模之目的外利用，均允許以組織法為據而強制為之，即與司法院大法官釋字第 603 號解釋認為大規模強制之個資蒐集處理利用行為應滿足更高程度之比例原則要求，明顯不符。

六、外國立法例實質上區分不同規模之個資蒐集處理與利用規範

至於關係機關指稱未見外國採取普遍性個資保護立法例（而非分散式立法）者，諸如歐盟一般個資保護規則 GDPR 及英日韓香港等之個資規定，有分別依個資蒐集處理利用之規模大小而定有不同規範云云，則顯係對外國立法有所誤會。詳言之，GDPR 本身雖未明文提及個資蒐集處理利用之規模，但 GDPR 第 6 條第 1 項既已特別規定公務機關執行職務不得援引第 f 款一般性之「正當利益」為據，因此除經當事人同意（第 a 款）或保護當事人或他人重要利益（第 d 款）者外（此二法律基礎通常僅用於進行「小規模、個別性」之個資蒐集處理利用），依同條第 3 項規定，公務機關之個資蒐集處理或利用均必須以法律明定履行法律強制義務（第 c 款）或執行公務（第 e 款）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，藉以明定個資蒐集處理利用所追求之公益目的，並藉

此衡量公益目的與手段間之關聯程度。基於相類似的理由，日本針對公務機關之個資作為雖定有一般性的「行政機關個人資料保護法」，但為了「確保高齡者醫療之提供」而有大规模蒐集全國各醫療單位診療報酬明細及健檢資訊等資料並建立全國性資料庫之必要時，仍然另外制定「高齡者醫療確保法」作為依據，在此特定目的下確保手段能符合比例原則之要求。

七、關係機關未能理解拘束行政行為的行政法上比例原則與拘束立法的憲法上比例原則係屬不同層次之問題

行政行為應符合比例原則固為行政程序法第 7 條之一般誡命，但授權行政機關限制人民基本權利之具體立法是否符合憲法比例原則之要求，仍應由該法律所設定之目的重要性及其與所採取之手段間相互關聯性為斷，不因行政程序法第 7 條已明定行政法上比例原則拘束所有行政行為，即無須論究個別立法是否符合憲法上比例原則之要求。關係機關國家發展委員會以個資法第 5 條已有「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」之規定，即謂系爭規範均必然符合比例原則之要求，顯然未能理解行政行為之比例原則與立法應符合憲法上比例原則，係屬不同層次之問題。尤有甚者，關係機關國家發展委員會雖舉出曾針對企業蒐集內部員工之人臉辨識特徵資料、警察將列管不妥場所臨檢民眾個資與所屬員警資料庫進行比對以查察員警風紀等兩案例，函示該等個資蒐集恐不符合比例原則，用以證明現行個資法中之系爭立法規範符合比例原則。然而，系爭規範既非採事前由關係機關逐案審查之制度，公務機關或非公務機關於事前尋求關係機關解釋法律究為少數，且現行制度並未設置能有效進行事後監理的個資專責機關，上述二函示反而凸顯系爭規範因允許國家大规模強制蒐集處理利用個資不必另以法律明定蒐集權限並特定所欲達成之重大公益目的，致使相關爭議層出不

窮，難以僅藉由行政法上之比例原則即予克服。

肆、系爭規範未區分具有不同公益重要性之學術研究目的，即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

一、關係機關之說明與意見

就聲請人指摘系爭規範因未區分具有不同公益重要性之學術研究目的，即一視同仁允許公務機關與非公務機關強制蒐集處理或利用仍具「間接識別」可能性之個資，有違比例原則一節，衛生福利部及國家發展委員會二關係機關所提出之說明，大體主張：(1) 學術研究不論其內容，均屬憲法第 11 條之表見自由或第 22 條其他基本權之保障範圍，無從區分不同學術自由價值之高低（縱然得以區分，本案健保資料庫之利用係為促進公共衛生決策品質，相關學術研究及醫療保健服務業等相關產業研發創新之參據，涉及人民健康權甚至涉及生存權，應可認為具有較高價值）；(2) 個資法已就一般個資與特種個資之學術研究目的進行區分，並將特種個資提供學術研究限於「醫療、衛生及犯罪預防之目的」，相較於一般個資可供「一般公益目的」之學術研究，已能妥適兼顧個人隱私保障與促進資料之合理利用，無違反比例原則；(3) 系爭規範規定個人資料必須以「無從識別特定當事人」之方式提供予進行學術研究之資料接收者，已衡平學術研究目的之達成與對當事人可能之侵害，不違反比例原則；(4) 各國一般性之個資保護法，對於基於公共利益之學術研究目的運用個人資料，多採取類似我國個資法之立法模式云云。惟查，二機關之說明並未能解消系爭規範違憲之事實，其理由如下：

二、關係機關混淆「學術研究自由對研究者而言之價值」、「學術研究對被研究者而言之價值」與「學術研究可能成果對公益的價值」三者

1. 關係機關衛福部以「學術自由」屬憲法保障之自由權，因此無從區分不同學術自由價值之高低，從而也無法依學術研究所具有之不同公益重要性，審查限制個人資訊自主權與資訊隱私權之規範是否符合比例原則云云。惟查，相同之學術研究對不同研究者個人，以及不同之學術研究對相同之研究者個人而言，其價值固難有一致標準以定其高低。但同樣地，對於成為被研究對象的個人而言，學術研究之價值也同樣難以一概而論。也因此，當代研究倫理自「紐倫堡守則」(Nuremburg Code)以降及至「赫爾辛基宣言」(Helsinki Declaration)，雖肯認學術研究自由之重要性，卻無一不強調應以被研究對象之自願同意為原則。蓋個別研究者依其個人之價值觀，秉持學術研究自由而進行各種之「學術研究」，固應予以尊重，並受憲法保障。然而一旦「學術研究」以研究者以外之他人為對象，觀察其行止，測試其反應，蒐集其資訊，以進行分析時，因為影響他人之權益，則「學術研究」所追求之目的與價值觀，是否為他人所認同，他人如何評價其個人身體、健康與自由權之犧牲，以及該研究可能獲得之知識對其人格形成之正面或負面影響程度，理應由他人依其個人信念自行決定。國家對於學術研究活動中研究者與被研究者之價值選擇，則應維持中立之立場，並無代替任何一方為價值選擇之正當性。
2. 從國家管制介入正當性的角度而言，若欲限制甚至完全剝奪被研究者之自主決定權或資訊隱私權，強制個人成為學術研究中的被研究對象，自應以學術研究欲獲得知識(學術研究之可能成果)所具有的公益重要性，及其與所採取手段間之關聯性，依不同審查基準之比例原則決定之，而非可謂「學術研究自由」因無從區分其價值之高低，所以只要是學術研究，即當然有高於被研究對象權益之優越地位。以聲請書所舉英國為例，對於醫療資訊之強制目的外利用，僅限於為「癌症防治」、「傳染病防治」與「公衛

緊急防疫」或其他法定應進行之研究，以其具有極高之公益重要性，並未通案認為只要是「學術研究」即可強制為之（詳參原證三）。同樣地，瑞典「病患資料法」（Patient Data Act (2008: 355)）雖然為了提供醫療品質之統計與研究目的而建立「全國或地區醫療品質資料登錄系統」，但該法在平衡「醫療品質」之公益目的與個人自主及資訊隱私權益後，選擇在絕對強制與個人同意的兩極之間，以推定同意方式，允許病患本人於事後請求將其所屬之資料移除於品質登錄系統之外（詳參原證六）。此等外國比較法之事例，適足以說明，「學術研究」有依其所具有之不同公益重要性而予區別之可能。

三、一般個資與特種個資在學術研究上之規範區分僅係資料屬性使然，並不足以證立系爭規範符合比例原則

1. 關係機關國家發展委員會辯稱，現行個資法已依據一般個資與特種個資（敏感性個資）之別，區分可允許之不同學術研究目的，亦即一般個資可供「一般公益目的之學術研究」，而特種個資則限於「醫療、衛生及犯罪預防目的之學術研究」，因此符合比例原則云云。惟查，關係機關國發會所稱之特種個資即指個資法第6條第1項所稱「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」。特種個資依其定義，既是與「醫療、衛生及犯罪」有關之個人資料，則蒐集、處理或目的外利用非屬該等個資之「一般個資」進行之學術研究，自不可能與「醫療、衛生及犯罪預防目的」相關；反之，蒐集、處理或目的外利用「特種個資」之學術研究，也不可能擺脫「醫療、衛生及犯罪預防目的」為之。關係機關國發會以個資法依照不同資料屬性所為之名義上區分，欲證立系爭規範已依照不同學術研究所具有的公益重要性為符合比例原則之立法，顯然並不成立。
2. 另關係機關衛福部辯稱，所有利用健保資料庫資料進行之學術研究，均可

認為對公益目的具有較高之價值。惟查，系爭規範為學術研究目的而允許強制蒐集處理或利用個人資料，並未限於健保資料。而利用健保資料可進行之學術研究目的多端，其所具有之公益重要性並非可一概而論。事實上，即曾有國外學者投書《醫學 (Medicine)》、《歐洲內科期刊 (European Journal of Internal Medicine)》等國際醫學期刊，質疑國內學者利用健保資料量產一百五十餘篇無甚價值之論文（證七），凸顯關係機關衛福部辯稱所有利用健保個資進行之學術研究必有較高價值之說詞，並不可採。實則，縱令利用健保資料之學術研究多半如關係機關衛福部之主張具有較高之價值（惟聲請人仍予爭執），但系爭規範本身卻並未更精確地依照公益重要性之高低劃分出利用個資進行之不同種類學術研究，以作為得否強制蒐集、處理或目的外利用個資之標準，而此正是聲請人指摘系爭規範之所以違反憲法比例原則的理由。

四、系爭規範所要求的「無從識別」狀態仍具有識別性，僅是一種降低資料外洩風險的保護措施，不應作為限制或剝奪個人資訊自主與資訊隱私權的正當基礎

1. 關係機關國發會辯稱，系爭規範以「無從識別特定當事人」之方式提供個資予「資料接收者」進行目的外之學術研究，已衡平學術研究目的之達成與對當事人可能之侵害，不違反比例原則云云。惟查，上述主張並非可採。
2. 首先，系爭規範亦即確定判決所適用之個人資料保護法第 16 條第 5 款，依關係機關國發會及衛福部向來對「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」條文之解釋，資料「提供者」（於本件第一階段之目的外利用中即為健保署，於第二階段之目的外利用中則為衛福部）將資料提供予「蒐集者」（即關係機關國發會於回應說明中所稱之「資料接收者」，於本件第一階段之目的外利用中即為福利部，於第二

階段之目的外利用中則為申請使用健保個資之一般研究者)時，並不以提供「無從識別特定當事人」之資料為限，僅需「蒐集者」於其後之揭露方式無從識別特定當事人即可。因此，依現行個資法系爭條文之規定，「蒐集者」取得之資料，可以是完整可識別之資料，並非如關係機關國發會所稱均屬「無從識別當事人」之狀態。

3. 其次，系爭規範所要求的「無從識別特定當事人」狀態，依個資法施行細則第 17 條規定及關係機關國發會與衛福部向來的主張，均指以「代碼、匿名、隱藏部分資料或其他方式」處理即可，並不以資料經統整 (aggregate)、喪失個別性而無從被單獨挑出，或已喪失連結同屬一人之其他資料的可能性或推論性為必要。因此，關係機關衛福部建立之「健康資料增值應用協作中心」(即目前之「衛生福利資料統計應用中心」)雖以代碼取代當事人之姓名或身分證字號，但使用健保資料進行研究之研究者，不僅仍能在研究處理資料過程中，直接接觸個人一筆一筆的健保資料(資料非屬統整資料)，且同屬一人之健保資料也仍有與其他資料庫進行串接串連的可能(資料仍有串連性與推論性)，僅於研究結束攜出資料時，須以統整資料之格式為之。此種「無從識別特定當事人」的狀態，仍可藉由與其他資料「對照、組合、連結」而識別特定個人，亦即仍有間接識別之可能。
4. 此種仍有間接識別可能性的「無從識別」資料，雖或如關係機關國發會所稱，能使「一般人無法輕易自該資料推知資料所屬主體」，從而降低資料不慎外洩時所造成之危害風險。但此等降低危害風險的資訊安全保護措施，終究非可成為限制或完全剝奪個人資訊自主權與資訊隱私權保障的正當基礎。關係機關國發會雖稱各國一般性個資保護法，就學術研究運用個人資料，也多採取與系爭規範相類似的去識別化機制，平衡對當事人權益之影響。

惟查，歐盟一般個資保護規則 GDPR 並未將「學術研究」定為第 6 條第 1 項各款個資蒐集處理利用的合法事由（lawfulness）之一，因此從事「學術研究」仍應在符合第 6 條第 1 項各款合法事由的前提下進行。此外，GDPR 也明確將相當於我國「無從識別特定當事人」的「假名化

（pseudonymisation）」，定位為資訊安全的措施，而非單獨的合法事由。因此，GDPR 第 5 條第 1 項第 b 款雖規定資料經「假名化」處理而提供目的外學術研究使用，不被視為不相容之利用目的，但根據歐盟指令時期所設立之「歐盟個人資料保護工作小組（Article 29 Working Party, Art. 29 WP）」長久以來對歐盟個資法制的解釋，「相容性」與「特定目的合法性」為兩個獨立的原則（證八），因此縱令「個資經假名化處理後提供學術研究，在 GDPR 下不被視為不相容之利用目的，也不意謂此等目的外之學術研究均具備能「強制」為之的合法事由。經假名化之目的外學術研究能否以完全剝奪當事人自決權的方式強制為之（亦即不經事前同意，亦不許事後選擇退出），仍應另外視該等目的外學術研究在第 6 條第 1 款合法事由中之依據為斷。關係機關國發會以 GDPR 第 5 條第 1 項第 b 款之「相容性」規定，指稱 GDPR 針對「經假名化處理之目的外學術研究」與我國系爭規範有相類似之規定，顯然混淆「得目的外利用」與「得強制為目的外利用」之區別。

- 伍、系爭規範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，確有違反「程序法定」與「實質正當」之憲法上正當法律程序原則
- 一、本件聲請人主張確定判決適用之個人資料保護法第 16 條但書第 1 款至第 6 款有違反正當法律程序原則，於程序上並無不合
1. 關係機關國家發展委員會主張：「...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...」(關係機關國家發展委員會意見書第 11 頁「五、第五點」、「(二)本會意見」引言部分),然最高行政法院 106 年度判字第 54 號判決第 1411 行至第 1415 行明揭:「...本案適用新個資法第 16 條但書第 5 款許可規定為檢驗後,如果得以通過『去識別化』之檢驗標準,即可終局確定上訴人等之隱私權不會受到侵犯,而其以『隱私權有受侵犯之虞』為基礎所提起之本案請求,亦可確定於法無據,原判決之最終判斷結論即可維持。...」,是確定判決確有適用個人資料保護法第 16 條但書第 5 款之規定,聲請人主張個人資料保護法第 16 條但書第 5 款有違反正當法律程序原則之違憲疑義,即與司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款所定要件相符,不以確定判決有指出違憲疑義所在為必要,關係機關認有程序上瑕疵,已顯有誤會。

2. 又相同之瑕疵於同條但書第 1 款至第 4 款及第 6 款均存在,準 鈞院釋字第 445 號解釋意旨稱:「...故其解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容有無抵觸憲法情事而為審理...」,對有相同違憲瑕疵之不同款次併納入解釋範圍,以維護憲法之體系正義,亦難逕認為不當。
3. 準此,聲請人針對確定判決所適用個人資料保護法第 16 條但書第 5 款,主張有違反憲法正當法律程序原則之違憲瑕疵,而依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款聲請解釋憲法,形式上已符合法定程式,要無疑問;聲請意旨並及於有同一瑕疵之同條但書第 1 款至第 4 款及第 6 款,以維護憲法之體系正義,亦難逕認為不當。

二、實體上,關係機關之意見恰恰承認系爭規範確未明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。

1. 聲請人原聲請時,即已主張:憲法上之正當法律程序具有「程序法定」及

「實質正當」之意義，而實質正當兼指實體法及程序法規定之內容而言，並分別引用 鈞院釋字第 689 號解釋及第 709 號解釋，指出正當法律程序原則包括：「...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...」，並「...制定相應之法定程序。」及「確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。」，換言之，正當法律程序形式上應包括事前知悉，事中參與及事後救濟之法定程序。

2. 聲請人於聲請時，亦細譯個人資料保護法之體系結構指出，確定判決所適用之現行個人資料保護法第 16 條但書，以所列各款事由，允許公務機關得將所蒐集之個人資料「『移作』特定目的外利用」。惟除與本件無關之該條但書第 7 款，以直接徵求當事人同意為目的外利用之合法要件，或需以當事人知悉目的外利用為前提之外，其他各款均未課予公務機關於「特定目的外利用」時，應由其主動告知當事人，或應公開揭示特定目的外利用事實之義務。當事人既未被告知、亦無從由公開資訊知其個人資料有無基於何種法定事由而遭「特定目的外利用」，自難以期待當事人能在目的外利用前，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，進一步主張第 11 條的排除侵害，或第 28 條的損害賠償，以進行即時有效之救濟。因而，個人資料保護法第 16 條但書第 1 款至第 6 款之特定目的外利用之規範，違背司法院釋字第 709 號解釋所明示「當事人知情權」，以致於進一步架空釋字第 689 號解釋所揭示應賦予「當事人申辯與權利救濟之機會與制度」，而違背憲法上正當法律程序原則之保障。
3. 聲請人並於聲請中具體說明：確定判決所適用之現行個人資料保護法第 16 條但書第 1 款至第 6 款規定，允許公務機關得不經當事人同意，即強制將所蒐集之個人資料移作特定目的外利用。此公務機關進行「特定目的外利

用」之決定，係一限制人民資訊隱私權之行政程序，卻未於個人資料保護法中，就該一決定之作成，有何踐行告知，同意等一系列行政決定之程序，而逕由公務機關單方面決定，個人資料保護法並未依照「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」，制定相關決定之法定程序，自與正當法律程序原則有所不合。

4. 關係機關國家發展委員會稱：「...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，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，除有免告知之情形外，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...」（關係機關國家發展委員會意見書第 11 頁至第 12 頁「五、第五點」、「(二)本會意見」，「1.」部分），顯有魚目混珠之嫌，蓋本件原因案件恰恰非屬關係機關該部分意見第 1 段「經當事人同意目的外利用」之情況，亦非屬第 2 段「公務機關或非公務機關取得非由當事人提供之個資」（即間接蒐集）之情況。申言之者，於公務機關或非公務機關（本件中即為健保署）直接向當事人蒐集個資之後，若非經當事人同意而為目的外利用時，個人資料保護法並未規定主動通知當事人之程序，確為關係機關上開羅列法條所承認。因此足堪認定現行個人資料保護法在特定目的外利用之情況，確未有任何利用機關通知義務之課予，亦即確有聲請人所指摘，未保障當事人事前「資訊獲知權」之違憲瑕疵。反之，倘依關係機關引用法條之意旨，似認為當事人需自行獲知、瞭解自己個資有遭目的外利用之情形，形同課予當事人「資

訊獲知義務」，此當非憲法強調正當法律程序原則之本旨。

5. 關係機關國家發展委員會又稱：「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。」，亦屬強辯之詞，蓋行政程序法第 4 條明定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」，倘機關所辯合理，則所有公務行為均應符合所有憲法基本原理原則，豈有法律違憲之空間與可能性？關係機關此處所辯堪稱荒謬絕倫，匪夷所思。遑論其已明確承認，此目的外利用確無任何審議程序，足認不論目的外利用「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」有何差異，法律並無區別其影響，一律並未明定有何相關審議程序，堪信聲請人指摘系爭規定違反正當法律程序原則確有所本，該瑕疵客觀上亦為關係機關國家發展委員會所承認。
6. 關係機關國家發展委員會復稱：「與我國個資法相仿之國外一般性個資保護規範，亦無全面目的外利用告知及審議程序之規定...歐盟 GDPR 第 13 條第 3 項規定，雖明文規定目的外利用亦應踐行告知之義務，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...」云云。惟查，關係機關上述說明顯然刻意混淆「應踐行正當法律程序之原則」與「得免除正當程序之例外」二者之區別。詳言之，GDPR 第 23 條雖允許基於國家安全、公共衛生等事由，以具體立法免除目的外利用前原應踐行之正當法律程序，但在沒有國家安全、公共衛生等具體原因存在時，則明確要求應踐行保障個資當事人的正當法律程序。此等正當程序包括課予資料之直接蒐集者（第 13 條第 3 項）與間接蒐集者（第 14 條第 4 項），於進一步為目的外利用前有告知個資當事人之義務。當中第 14 條第 5 項雖例外允許間接蒐集者在科學或歷史研究之目的外利用前，若已提供其他保障措施

(例如假名化)，一旦需投入不符合比例之成本方能履行告知義務時，雖無須踐行個別告知，但仍應以公告代之；而直接蒐集者（於本件中即為原始蒐集健保資料之健保署）為目的外利用前，依第 13 條第 3 項則被要求一律應踐行告知程序，並無目的外學術研究可免除告知義務之可能。反觀系爭規範並非先定有目的外利用前之正當法律程序，再基於國家安全、公共衛生等事由予以免除，或基於學術研究之需要而進行必要之調整，而是自始從未要求原始蒐集者於進行目的外利用前應給予個資當事人程序保障，其與國外法制對當事人之程序權益保障，豈止天壤之別。

7. 關係機關衛生福利部稱：「按聲請書主張五（一）及（二）略以：『...』」依前開聲請書主張可知，個資法對蒐集、處理、利用個人資料之實體規範、事前事中之程序規範已多有明定，此亦如聲請書所載（聲請書第 46 頁（二）本文參照），可認立法者已依據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，並設有事後之救濟規範，實質上可謂正當，尚難謂不符憲法上之正當法律程序原則，故聲請書主張五...應無理由。」，明顯可知關係機關衛生福利部除謄抄聲請意旨外，並無就聲請人具體指摘部分有所回應，僅空言否認聲請人違憲之主張，不值一提。
8. 職此之故，總結關係機關之陳述，個人資料保護法於法條之抽象規範層次，客觀上就當事人資訊獲知保障之欠缺、目的外利用審議程序之闕漏，業經前開關係機關國家發展委員會自陳甚詳，聲請人指摘有違憲法正當法律程序原則乙節，確存在違憲之瑕疵，應足堪憑認。

陸、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，抵觸憲法保障個人資訊自主權之意旨

一、關係機關之說明與意見

- 1.國家發展委員會之主張略為：個資法第 11 條第 2 項至第 4 項，皆有賦予人民個人資料之刪除權。若人民恣意退出，將導致已去識別化的個人資料，必須還原後再予以刪除，造成過大成本，且無法達到原先蒐集、處理及使用之目的。自比較法之 GDPR 規定觀之，其亦有限制人民行使刪除權之規定，故系爭規範並無違憲之虞云云。
- 2.衛生福利部主張：系爭規範所設定之行使退出權要件，應屬立法政策決定，聲請人並未就法律違憲提出具體論證云云。

二、鈞院業已將「規範不足」之概念，納入我國違憲審查體系：

- 1.按「戒嚴時期人民受損權利回復條例第六條適用對象，以『受無罪之判決確定前曾受羈押或刑之執行者』為限，未能包括不起訴處分確定前或後、經治安機關逮捕以罪嫌不足逕行釋放前、無罪判決確定後、有罪判決（包括感化、感訓處分）執行完畢後，受羈押或未經依法釋放之人民，係對權利遭受同等損害，應享有回復利益者，漏未規定，顯屬立法上之重大瑕疵，若仍適用該條例上開規定，僅對受無罪判決確定前喪失人身自由者予以賠償，反足以形成人民在法律上之不平等。」鈞院釋字第 477 號解釋解釋文第 2 段有所揭示。
- 2.次按，「公務員服務法第 11 條第 2 項...及公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規...並未就業務性質特殊機關實施輪班、輪休制度，設定任何關於其所屬公務人員服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範，不符憲法服公職權及健康權之保護要求。於此範圍內，與憲法保障人民服公職權及健康權之意旨有違。」鈞院釋字第 785 號解釋理由書亦有明文。

3.由上可知，鈞院本就不限於針對積極侵害人民權利之法律進行違憲審查，同時鈞院對於人民基本權保護不足之法律，亦得以宣告違憲，至為明顯。

三、聲請人所指之「事後退出」權，係依鈞院釋字第603號解釋所指出「資訊隱私權」，人民有其個人資料遭他人利用後，隨時得依己意自由要求退出並禁止繼續利用之權利，任何對此之限制，均屬對憲法保障之資訊隱私權之限制，必於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制，始與憲法無違：

1.按鈞院第603號解釋特就資訊隱私權指出：「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。惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。」，可知，資訊隱私權係保障個人全面、完整對個人資料利用之控制。

2.因此，政府事前無待取得個人同意，即可使用個人資料，係一種對資訊隱私權之限制，固無足論。然而，於政府開始利用個人資料後，是否於政府利用之目的存續範圍內，一概拒絕個人之退出，對資訊隱私之限制，乃屬二事。前者對資訊隱私之限制，僅需限制在個人「未明示反對」之情況下，國家得加以利用，換言之，係一種接近程序上之控制，以推定同意為其基礎，至人民明示表達反對而允許退出；反之，在後者之情形，個人則完全喪失對該個人資料之處分權限，乃對實體權利之嚴格限制，不許人民表達反對的意思而行使其資訊隱私權。二者在資訊隱私權限制之程度，具有極其明顯之差異，此不得不加以辨明。

3.因此，依鈞院前開解釋所明示，必於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍

內，以法律明確規定對之予以適當之限制，始與憲法無違。然而正如關係機關國家發展委員會所表示之意見，一方面指出個人資料保護法第3條第4款明認人民：「請求停止蒐集、處理或利用。」，此種無任何條件之權利，然而另一方面關係機關又指出，個人資料保護法停止利用的請求要件，係「個人資料正確性有爭議者」、「個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿時」、「違反個資法規定蒐集、處理或利用個人資料者」等情形時，始得主張退出權，此種「退出」並非上開聲請人所指、基於「資訊隱私權」之退出，毋寧更是國家違法利用個人資料，因為「國家違法侵害人民之權利」所生之「救濟權」，不得不嚴正予以指明。

4. 職此，系爭規定在個人「事後退出」權之行使欠缺足為機關依循之規定，而對「事後退出」之限制，缺乏具體明確之規定，系爭規定所不明確的、以事前之限制與利用目的之存續，（當然）繼續限制人民基於資訊隱私權而主張「事後退出」的權利，自與法律保留、法律明確與比例原則有違。

四、系爭規定所設定之退出權要件過於嚴苛，自無主張立法形成自由之可能：

1. 依照聲請人前開說明，縱令人民因法律規定必須提供個人資料予國家機關，於提供後，為確保個人主體性及資料自主權，自然不能當然認定「只要有提供，就同時等於放棄退出」，反而應認定該退出權必須由人民自由行使。國家若欲限制人民行使退出權，本應另依法律為之，且符合相關法治國原則，方屬合憲。
2. 依照系爭規定，人民僅限於「個人資料正確性有爭議者」、「個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿時」、「違反個資法規定蒐集、處理或利用個人資料者」等情形時，始得主張退出權，形成人民「原則不得退出，例外可退出」之法律架構。
3. 然查，參照歐盟之個資保護規則，對於當事人之查詢、閱覽與複製權、更正

權、限制處理權、異議權，均採取「原則可退出、例外不可退出」之立法模式，足見系爭規定屬於對人民行使退出權設定更加嚴苛之規範，導致對人民行使退出權之保護密度不足，當屬違憲。

五、關係機關以行政成本過高作為本件合法目的之抗辯，但本件係採嚴格審查基準，政府不應以行政成本作為法律合憲之主張基礎

1.按「主管機關與業者主張上開侵害較小措施客觀上不可行的理由，有相當大的程度是基於成本的考量，但如果司法審查機關進行違憲審查時，竟全盤以主管機關及業者所表示其有何不可行之意見，即據以認定其他替代手段在現實上並不存在而無庸考量，則無異是採取最寬鬆的審查標準，完全遵循相關政府機關的判斷，並將手段是否合憲的審查淪為最低社會成本的要求。本席必須強調，在採用較嚴格的審查標準時，合憲性所要求的絕對不僅是以成本是否最低為唯一的考量。而且，即使要考量成本因素，也須考量到成本負擔是否過分集中於特定對象之上，及受限制者的負擔程度是否過度等等。實則前開多數意見所舉之侵害較小措施，是否果真客觀上目前並無實現之可能？縱令單就成本因素考量，也並非真無實現之可能。」釋字第 584 號解釋林子儀大法官部分不同意見書參照。

2.次按，「縱使考量上開應受送達之已查得之處分相對人中，或有應受送達之處所不明等情形，稅捐稽徵機關不得已時，仍非不能採用公示送達，或其他不致產生過高行政成本，而有利於相對人知悉處分內容之送達方法，以達成送達核定稅捐通知書之目的，故系爭規定剝奪該等相對人應受送達之程序，對人民訴願、訴訟權之限制，已逾必要之程度。」鈞院釋字第 663 號解釋理由書亦有明文。

3.準此，當鈞院不採取合理審查之違憲基準時，關係機關自不得以行政成本過高，作為系爭規範合憲之理由。更何況，關係機關根本未就可能的成本予

以評估，即任意泛稱作業成本過高云云，自屬不可採信。

謹 狀

司 法 院 公 鑑

【證物】

證七：國外學者質疑健保資料庫研究價值之期刊投書。

證八：Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 03/2013 on Purpose
Limitation, WP 203 (2013)

中 華 民 國 一 百 一 十 年 二 月 九 日

聲 請 人 蔡季勳

邱伊翎

施逸翔

滕西華

黃淑英

劉怡顯

洪芳婷

訴訟代理人 翁國彥律師

劉繼蔚律師

涂予尹助理教授

