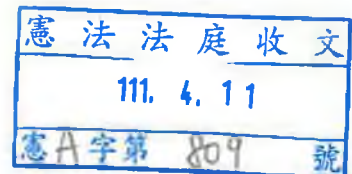


憲法法庭言詞辯論意旨書

案號：會台字第 13769 號[✓]

聲請人	蔡季勳
訴訟代理人	涂予尹助理教授 邱文聰研究員
聲請人	邱伊翎
訴訟代理人	涂予尹助理教授 邱文聰研究員
聲請人	施逸翔
訴訟代理人	涂予尹助理教授 邱文聰研究員
聲請人	滕西華
訴訟代理人	劉繼蔚律師 邱文聰研究員
聲請人	黃淑英
訴訟代理人	劉繼蔚律師 邱文聰研究員
聲請人	劉怡顯
訴訟代理人	翁國彥律師 邱文聰研究員
聲請人	洪芳婷
訴訟代理人	翁國彥律師 邱文聰研究員



言詞辯論意旨書目錄

壹、	本件審查基準與資訊隱私權的階層化保護.....	1
一、	涉及「人性尊嚴」或保障人格自由發展之「根本性基本權」限制應採嚴格審查基準	1
二、	釋字 603 號解釋已揭示階層化個人資訊權利保護的意旨.....	1
三、	「資訊隱私權」較諸一般資訊自主「自由權」有更高的保護必要.....	2
四、	關係機關以嚴格審查不符其彈性需要而主張適用寬鬆標準，實未理解違憲審查基準之擇定應以受立法影響之憲法權利類型為斷.....	4
貳、	以組織法大規模強制蒐集利用個資違反法律保留與比例原則.....	4
一、	「組織法」與「行為法」在法律保留原則上具有全然不同之意義.....	5
二、	大規模蒐集處理利用個資應受更嚴格的法律保留與比例原則拘束.....	5
三、	系爭規範允許以公務機關組織法作為國家大規模強制蒐集處理利用個資之依據違反法律保留與比例原則.....	6
四、	外國立法例實質上區分公務機關在不同規模下之個資蒐集處理與利用規範.....	6
五、	與確定判決存在重要關聯性之個資法第 11 條第 3 項亦違反法律保留與比例原則..	8
參、	目的外強制學術研究利用之目的與手段關係不符合嚴格審查基準的比例原則要求...	8
一、	事實問題：強制提供目的外學術研究利用的健保資料是否仍具「連結可能性」？..	8
二、	立法解釋問題：提供仍具「連結可能性」之個別資料予目的外學術研究利用是否符合「無從識別特定之當事人」之系爭規範容許要件？.....	9
三、	規範違憲審查問題：系爭規範以「全面禁止個人對『仍具串連可能性之個別資料』行使資訊隱私權」為手段，來滿足公益重要性存在差異之不同學術研究需要，是否符合嚴格審查基準的比例原則要求？.....	10
肆、	目的外強制利用違背正當法律程序原則.....	13
一、	系爭規範針對強制目的外利用欠缺主動告知個資當事人使其得主張或維護其權利之程序規定.....	13
二、	系爭規範針對強制目的外利用欠缺做成決定之審議程序規定.....	14
伍、	個資法第 11 條第 2 項至第 4 項因立法規範不足，致當事人事後退出權遭恣意限制，牴觸憲法保障個人資訊自主與資訊隱私權之意旨.....	15
一、	因立法規範不足導致防禦性基本權遭過度限制係鈞院曾宣告之違憲態樣.....	15

二、	釋字 603 號肯認資訊的事後控制與事前控制俱為個人防禦性資訊權利之內涵	16
三、	個資法因立法規範不足導致個人完整的事後控制權受過度限制	16
四、	行使退出權之成本效益分析不應影響基本權保障義務之確立	18

為個人資料保護法事件，依法提出言詞辯論意旨書事：

壹、 本件審查基準與資訊隱私權的階層化保護

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，又系爭規範涉及目的外資料庫建置及大規模強制利用全民健保個資，應適用最嚴格之司法違憲審查基準：

一、 涉及「人性尊嚴」或保障人格自由發展之「根本性基本權」限制，應採嚴格審查基準

鈞院釋字 578 號解釋以降，針對涉及「維護人性尊嚴、尊重人格自由發展所必要，而屬自由民主憲政秩序之核心價值」之「根本性基本權」限制，均適用最嚴格之審查標準，要求系爭法律應追求極為重要之公益目的，且採行與目的之達成間具有直接及絕對必要關聯之手段，始符合比例原則之要求。例如，「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…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」（釋字第 791 號解釋理由書）。反之，倘若「…（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」（釋字第 794 號解釋理由書），依其文義脈絡可知，系爭之限制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。

二、 釋字 603 號解釋已揭示階層化個人資料權利保護的意旨

釋字第 603 號解釋指出，對個人資料權利之限制「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」；「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」。該號解釋就限制個人資訊權利之法令是否符合比例原則之違憲審查基準，揭示以下三個重點：

(1) 針對資訊隱私權或資訊自主權之限制，應依其對人民構成侵害之性質，而分別適用寬嚴不同之審查基準。

(2) 大規模資料蒐集相較於小規模之蒐集，已對人民之資訊權利構成更大的侵害威脅。

(3) 大規模資料之強制蒐集手段，至少應適用「中度」甚至「嚴格」之審查基準，亦即應與重大公益目的之達成具備密切關聯，且為侵害較小之手段。

三、「資訊隱私權」較諸一般資訊自主「自由權」有更高的保護必要

對人性尊嚴的維護與人格自由發展的確保，是個人「資訊隱私權」所以具憲法本質上重要性的根本原因。藉由承認「自我人格」與「社會人格」的距離，「資訊隱私權」之核心功能在保障個人於資訊社會中之人格發展不受過度的社會控制或影響，從而保有「更具包容性之人格發展」的可能性，進而確保自由民主憲政秩序中每一個體的「人性尊嚴」。此等與人性尊嚴存在緊密關係的個人資訊權利，使其不能以一般自由權視之。

質言之，與個人有關之資訊雖皆屬於以「自由權」為核心之「資訊自主控制」的保護對象，但與個人有關之資訊卻並非皆與人格形塑相關而應受「資訊隱私權」更進一步之保障。從而，蒐集、處理或利用個人資料之國家行為即應依其手段對人民構成侵害之性質，分別適用寬嚴不同的審查基準：與一般個人資訊相關之「自由權」，固可因一般公益目的，而由國家採取有助於該目的達成之合理手段而予以限制（合理性審查標準），亦

可於涉及大規模資料或私密敏感性資料之蒐集時，因重要公益目的，而採行與達成該目的具密切關聯，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段，而予以限制（較嚴格之中度審查標準）；然而，一旦國家的資料蒐集處理或利用行為，在前述一般自由權意涵之資訊自主之外，更與社會人格之建立相關，因而有必要協助個人向社會協商透過該等資訊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，該等資訊即成為「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，其侵害或限制應受最嚴格之違憲審查，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具有直接密切關聯之手段時，始能通過合憲性之檢驗。

本件系爭規範涉及大規模資料之強制蒐集、處理與利用，依釋字 603 號解釋之意旨，應適用中度以上之違憲審查基準。尤有甚者，利用健保資料庫進行學術研究所具有的「資料間串連比對」可能性，不僅使其擁有完整「描繪」甚至「創造」個人或其所屬群體圖像之能力，該等以個人健康資料為對象之學術研究目的，正是在積極地生產各種與人之身體、心理與生活有關的「人格特徵圖像」，進而提供做為後續決策、國家管制干預、給付或社會控制之依據。換言之，相較於釋字 603 號解釋涉及之「指紋」仍僅靜態地「居於開啟完整個人檔案鎖鑰之地位」，本案健保個資之學術研究實已更直接且深刻地影響「人性尊嚴與尊重人格自由發展」。在違憲審查基準的選擇上，針對此等已直接涉及「維護人性尊嚴、尊重人格自由發展所必要，而屬自由民主憲政秩序之核心價值」之「根本性基本權」的限制，更有適用「最嚴格審查標準」之必要，僅在國家係追求「極為重要之公益目的」（例如關係機關所舉之緊急防疫目的），且所採取者係與目的之達成具有「直接密切關聯之手段」時，始能通過違憲審查之檢驗（參閱邱文聰，被淘空的法律保留與變質的資訊隱私憲法保障——評最高行政法

院一〇六年度判字第五四號判決與相關個資法條文，月旦法學 272 期，2018 年)。

四、關係機關以嚴格審查不符其彈性需要而主張適用寬鬆標準，實未理解違憲審查基準之擇定應以受立法影響之憲法權利類型為斷

關係機關衛福部與國發會主張：資訊隱私權的保障並非絕對，因著個人資料種類不同，蒐集、處理利用目的各異，所應配合採取之保護措施亦隨客觀環境或科技進步變動，復以公務機關執行之法定職務多元而繁雜，對個人資料於何等範圍內之蒐集、處理利用始屬必要，以及應採取何等必要性保護措施，均有賴公務機關衡酌客觀環境及個案情節為適切之判斷，因此限制資訊自主控制權法律的違憲審查，應以寬鬆標準為之，俾使立法者與公務機關對個人資料的合理蒐集、處理與利用有較大的形成空間。

關係機關之上述主張無疑混淆一般資訊自主「自由權」與「資訊隱私權」應有不同程度之保護。關係機關之主張雖或符合對一般資訊自主「自由權」限制的違憲審查原則，卻刻意忽略系爭規範因涉及大規模個資蒐集、處理利用，並允許利用健保資料庫進行資料串連比對而使資料利用者擁有描繪甚至創造「人格特徵圖像」的能力，對「人格自由發展」構成更大風險，該等規範有受更嚴格違憲審查檢驗的必要。事實上，關係機關之主張，凸顯系爭規範並未針對大規模強制性學術研究再利用，依照不同研究目的所具有的公益重要性，細緻區分各該目的與所採取強制手段間之關聯性，僅籠統以「基於公共利益」、「為學術研究而有必要」為要件，即全面限制與人格自由發展緊密相關的個人「資訊隱私權」，與較嚴格審查基準所要求的重要或極重要公益目的，以及密切關聯或直接密切關聯之手段，均明顯未合。

貳、以組織法大規模強制蒐集利用個資違反法律保留與比例原則

本件系爭規範允許國家以公務機關之組織法作為大規模強制蒐集、處理或利用個人資料之依據，違反法律保留原則：

一、 「組織法」與「行為法」在法律保留原則上具有全然不同之意義

鈞院釋字第 535 號解釋理由書第 2 段就「法律保留原則」，嚴格區分「組織法」與「行為法」，蓋單純「設官分職」之組織法規定，與節制公務機關權力行使之行為法規定，本屬不同層次之內容。對人民自由與基本權利之限制，即不能僅依組織法為據（參閱聲請人 106 年 12 月 4 日聲請書頁 12-13）。

二、 大規模蒐集處理利用個資應受更嚴格的法律保留與比例原則拘束

上述透過法律保留節制公權力的法治國原則，在資訊科技進展下面臨全新挑戰。一旦資料蒐集、處理與利用所能涉及之「資料當事人涵蓋範圍」愈益廣泛（主觀意義之大規模），所處理之「資料數量與種類」愈益龐大（客觀意義之大規模），資料控制者將愈得以掌握國民整體特徵及其中所屬個別當事人身心狀態或行為模式，得以生產更多關於該個人或其所屬人口群之知識，更深入地掌握資料當事人本身亦未必明白知悉之個人特質，進而主宰個人之人格形塑；此為大規模資料蒐集、處理與利用之所以應受更嚴格法律保留與比例原則拘束之理由（參閱聲請人 106 年 12 月 4 日聲請書頁 35-37）。在比較法制上，美國聯邦最高法院業已意識到大量資料匯集整合後能描繪出個人馬賽克圖像，使原無隱私期待之個別資訊，因量變而生質變。

鈞院則早於釋字第 603 號解釋，即已明白指出，涉及資料庫建立或大規模蒐集處理利用個人資料之國家行為，不僅其「行為法」應明確規定其行為之具體目的，其蒐集範圍與方式更應與重大公益目的之達成，具密切之必要性與關聯性，明文禁止法定目的外之使用，始符合憲法第 23 條法

法律保留原則與比例原則之要求（參閱聲請人106年12月4日聲請書頁30、34）。

三、系爭規範允許以公務機關組織法作為國家大規模強制蒐集處理利用個資之依據，違反法律保留與比例原則

詎料，系爭規範卻以「執行法定職務」為名，允許公務機關僅以機關本身或他機關之組織法，作為國家大規模強制蒐集處理利用一般個資與敏感個資之依據（參閱聲請人106年12月4日聲請書頁30）。關係機關國發會及衛福部則分別以「保障公務機關不至因作用法之規範密度不足，導致組織法課予之法定職務難以達成」、「外國立法例，如歐盟一般個資保護規則GDPR等，並未以個資之蒐集、處理或利用之規模大、小，作差分規範」為由，主張系爭規範本應允許以公務機關組織法作為強制蒐集處理利用個資之依據，更無須因大規模資料作為而受不同的法律保留與比例原則之拘束云云。

四、外國立法例實質上區分公務機關在不同規模下之個資蒐集處理與利用規範

惟查，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項已特別規定公務機關執行職務不得援引第f款概括性之「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，公務機關以「履行法律強制義務（第c款）」而「強制」蒐集處理利用個資，或以「執行公務（第e款）」為由主張蒐集、處理或利用個資，均必須以法律明定個資蒐集處理或利用之「特定目的（the purpose of processing）」，或以法律明定何

等「個資蒐集處理與利用行為 (the processing)」為執行公務所必要。

關係機關國發會雖指出 GDPR 第 6 條第 3 項對法律基礎細部規範內容的規定用語僅為 “may”，因此並非要求法律均「應」規定個資處理之各項細部規範，而是「得」予規定該等細部要求云云。惟查，GDPR 雖僅提示會員國可就個資之種類、個資主體範圍、儲存期間、處理程序等內容做更高密度之規範，但關係機關國發會顯然刻意忽略 GDPR 第 6 條第 3 項已明確要求公務機關若以「履行法律強制義務 (第 c 款)」或「執行公務 (第 e 款)」為由蒐集處理或利用個資時，均至少應有「法定之蒐集處理利用目的」與「法定之蒐集處理利用行為」。上述目的法定與行為法定的要求，絕非僅在編排行政機關內部組織規程之「組織法」所能滿足，而必要透過實質上明確授權個資蒐集處理與利用之「行為法」，始足當之。從而在 GDPR 的規範下，公務機關在當事人同意或保護當事人或他人重要利益之外強制蒐集處理利用個資時，自均應有明確之「行為法」授權，藉以明定個資蒐用所追求之公益目的，並接受目的與手段關聯程度的檢驗。

同樣地，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「確保高齡者醫療之提供」而有大規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，而非仰賴機關之「組織法」便宜行事。

就此，關係機關國發會辯稱日本係分由兩部法律規範，系爭之個資法則為公私部門個資蒐集處理或利用之基本規範，難以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，二者不能相提並論云云。惟查，國發會之主張適足以說明，個資法不僅「本身」不應被援引作為公務機關大規模強制個資蒐集處理與利用之「行為法」依據外，更不應於個資法中允許公務機關僅憑機關之「組織法」即強制蒐集處理或利用個資。

五、與確定判決存在重要關聯性之個資法第 11 條第 3 項規定亦違反法律保留與比例原則

本件據以聲請之原因案件確定終局判決所持之理由，雖未明文提及《個人資料保護法》第 11 條第 3 項但書之規定，但毋寧係以該條所稱「因執行職務所必須者，不在此限」之規定，作為駁回聲請人請求停止處理或利用其個人資料的裁判基礎之一，從而使該規定與確定判決存在重要關聯性。換言之，個資法第 11 條第 3 項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，即可剝奪當事人請求刪除、停止處理或利用其個人資料之權利，強制且無限期地留存、處理或利用個人資料，同樣已違反鈞院釋字第 535 號及第 603 號解釋所揭示的法律保留與比例原則（參閱聲請人 106 年 12 月 4 日聲請書頁 33）。

參、目的外強制學術研究利用之目的與手段關係不符合嚴格審查基準的比例原則要求

本件目的外強制學術研究利用個資之規定是否符合比例原則，牽涉「事實」、「立法解釋」與「規範違憲審查」三個層次的問題。

一、事實問題：強制提供目的外學術研究利用的健保資料是否仍具「連結可能性」？

健保署自 2000 年起，即將其辦理健保業務依法蒐集所得之全國民眾就醫與健康保險資料，陸續挪用於建置國衛院「全民健康保險研究資料庫」、衛福部「衛生福利資料科學中心」及健保署「全民健康保險保險人資訊整合應用服務中心」等三資料庫，並對外開放申請使用。其共通之特徵為：(1) 對外提供第三人申請利用者俱為國人健保就診之「個別資料」(microdata)，而非依既定「公務統計方案」處理後之「統整資料」(aggregate data)；(2) 對外提供第三人申請利用之資料均具有「內部串

連性」(linkability)，可進行各檔案資料的「個人歸戶」或「同一個人之不同資料間的比對」。而「衛福資料科學中心」所提供之資料則更進一步具備「外部串連性」，可令健保資料與其他非健保資料庫之資料直接進行串連。(參閱聲請人110年7月21日憲法解釋聲請理由書(三)頁13-19)

關係機關衛福部與健保署雖均主張，健保資料於對外提供第三人利用前，均以一組專屬亂數取代個人身分證字號的方式進行「加密」程序，符合「以代碼、匿名、隱藏部分資料或其他方式」處理的要求。然而，由於每次目的外利用時，每位就診者均配賦一組專屬亂數代碼，因此仍可藉此將同屬一人之資料進行歸戶，或與其他資料相互串連比對；此亦為關係機關所不否認之事實。從而可以確認，目前強制提供目的外學術研究利用的健保資料，仍具「連結可能性」而保有「間接識別」特定當事人之可能。

此等未完全去識別化而仍具有「間接識別」可能性的「無從識別」狀態，不僅仍容許健保資料在與其他資料對照、組合、連結後，即可識別某特定個人(無論採取「一般人標準」或「個資處理者標準」)，也依舊能充分提供學術研究者生產出與該特定當事人所屬群體相關之「群體人格形象」，進而作為社會形塑與調控國民人格之依據。從而，此等仍具有「間接識別」可能性之「無從識別」狀態，並不能擔保用以保障人格形塑不受過度箝制影響的個人「資訊隱私權」不受侵害。

二、立法解釋問題：提供仍具「連結可能性」之個別資料予目的外學術研究利用，是否符合「無從識別特定之當事人」之系爭規範容許要件？

依據《個人資料保護法施行細則》第17條規定，將個人資料「以代碼、匿名、隱藏部分資料或其他方式」，使個人資料無從辨識該特定個人，即符合《個人資料保護法》第6條第1項但書第4款及第16條但書

第5款規定「無從識別特定之當事人」的要求。本件據以聲請之原因案件確定終局判決亦同樣認為，只要達到「社會大眾不致輕易推知該資料所屬之主體」，就滿足系爭規範對「無從識別特定之當事人」的要求。關係機關衛福部（亦為健保個資之中央目的事業主管機關）雖不否認目的外提供利用之健保個資仍保有「連結可能性」，仍堅持該等資料屬「去識別化」之資料，該當系爭規範中「無從識別特定之當事人」的容許要件。凡此足見有權機關對系爭規範「無從識別特定之當事人」的法律解釋，至少均將「仍有間接識別可能性」的狀態包含於系爭規範所稱「無從識別特定之當事人」的概念之中。

關係機關國發會於110年4月12日之「回應說明」第6頁中則提出不完全相同之主張，認為系爭規範所稱之「無從識別特定當事人」概念，解釋上亦包含「已無從直接或間接識別特定個人」之情形，且因其不再屬個人資料即無個資法適用云云。然而，國發會的主張雖使系爭規範所稱之「無從識別特定當事人」，同時包含「已無從直接或間接識別特定當事人，但也完全喪失個人資料屬性」，以及「仍可透過代碼連結比對而間接識別特定個人」兩種截然不同的資料狀態，但並不影響聲請人指摘系爭規範之「無從識別特定當事人」概念，在抽象法律解釋適用上並未排除「仍可透過代碼連結比對而間接識別特定個人」之資料狀態。換言之，國發會亦承認《個人資料保護法》第6條第1項但書第4款及第16條但書第5款規定，不僅創造出「仍有間接識別可能的無從識別當事人」狀態，也以之作為強制提供個資予學術研究利用的容許要件。此即為本件規範違憲審查應予檢驗之標的。

三、**規範違憲審查問題：**系爭規範以「全面禁止個人對『仍具串連可能性之個別資料』行使資訊隱私權」為手段，來滿足公益重要性存在差異之不同學術研究需要，是否符合嚴格審查基準的比例原則要

求？

系爭規範容許公務機關不經當事人同意亦不許其反對，即強制提供仍具「連結可能性」之個別資料予目的外學術研究使用，形同以「全面禁止個人對『仍具串連可能性之個別資料』行使資訊隱私權」為手段，來達成「學術研究」利用之目的。

關係機關衛福部就此雖一再主張利用健保個資進行學術研究帶來之效益，並認為本件應做「結果取向解釋」，考量若不允許健保個資之目的外利用，將影響跨機關公務推展，降低衛生及社福相關學術研究量能云云。惟聲請人已一再澄清不反對公務機關在符合比例原則的「行為法」規範框架下進行跨機關之公務合作，例如依據《統計法》針對各該行為法所授權之業務需要訂定「公務統計方案」，並在「統計方案」所定之範圍內利用特定健保資料；但大規模強制蒐集健保個資並建置資料庫供不特定目的之使用模式，絕非滿足上述公務目的所必要。其次，聲請人亦從未否定使用健保資料可能對一般研究者的學術研究帶來助益，但從研究者角度所認知的學術研究價值，並不當然與被研究對象所認知者一致，也不當然具有可強制他人成為被研究對象的極重要公益價值。是以當代研究倫理雖肯認學術研究自由之重要性，也理解「搭便車」及「取樣偏誤」的問題，卻無一不強調應以被研究對象之自願同意為原則，並不認為只要是學術研究，即可強迫人人參與。實則，僅有經立法者明確限定為具有極高公益重要性的情況，於衡量所採取手段間之關聯性強度後，始有限制個人之人格發展自由而強制其參與研究之正當性。在比較法上，至少就有英國、瑞典等法例可為參考（參閱聲請人106年12月4日憲法解釋聲請書頁43-45、110年2月9日憲法解釋聲請理由書(二)頁16-17、110年7月21日憲法解釋聲請理由書(三)第19-20頁）

關係機關國發會於110年4月12日之「回應說明」第5頁中雖承認聲請人所舉外國立法例均係在特定公益目的下（例如，英國法以癌症防

治、傳染病防治與公衛緊急防禦為限)，始允許強制進行學術研究，卻辯稱該等外國法規範並非訂於該國普通法性質之個資法內，與系爭個資法規範僅就一般性情形進行規定尚不能相提並論云云。然而，上述辯詞適說明國發會亦不否認我國系爭之個資法規範並未細緻區分不同公益重要性，即全面禁止個人對「仍具串連可能性之個別資料」行使資訊隱私權。

本案既涉及保障人格發展自由之「資訊隱私權」限制，理應適用最嚴格審查標準：在一般情形下，應以當事人同意作為學術研究蒐集處理與利用個資之合法基礎；即使在權衡特定學術研究之公益必要性與個人資訊隱私權後，認為當事人之「事前同意」恐妨害特定研究可達成的重大公益，亦須考量基本權限制應採最小侵害手段之比例原則精神，在可能限度內賦予個人「事後控制」權能，例如以「選擇退出」(opt out) 模式代替「事前同意」，以便能在最大限度內保障資訊隱私權；僅有當特定學術研究所欲獲得之知識，具有「極高之公益重要性」，明顯超越被研究者個人依據不同價值觀營其生活與形塑其人格形象的利益時，方得以在符合「手段與目的間具備直接及絕對必要之密切關聯」的前提下，以強制被研究者個人參與之手段為之。依此而論，系爭規範以極為粗略而包含過廣的規範模式，全面禁止個人對「仍具串連可能性之個別資料」行使資訊隱私權，與嚴格審查基準所要求之比例原則，明顯不符。(參閱聲請人106年12月4日憲法解釋聲請書頁42-44、110年2月9日憲法解釋聲請理由書(二)頁15-18)

尤有甚者，系爭《個人資料保護法》第6條第1項但書第4款與第16條但書第5款中，「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」之規定，不僅允許原始蒐集之公務機關（即特定目的外利用之資料「提供者」），先行將可直接或間接識別之個人資料予以處理使其「無從識別」特定個人（雖仍具間接識別性）後，即可強制提供予其他公務機關或學術研究機構從事學術研究之利用；亦允許原始蒐集之公務

機關（即特定目的外利用之資料提供者），直接提供「可完整識別特定個人之個人資料」予其他公務機關或學術研究機構（即特定目的外利用之「蒐集者」），由蒐集者自行處理與利用後，再以所謂「無從識別特定當事人」之方式為成果之發表（法務部 104 年 5 月 5 日法律字第 10400065570 號函、104 年 7 月 2 日法律字第 10403508020 號函參照）。此等將原始蒐集者的個資保護義務全然架空的規範方式，無疑更進一步惡化個人資訊隱私在原始蒐集目的外遭受侵害的風險，而與嚴格審查基準所要求的比例原則，相距更加遙遠。

肆、 目的外強制利用違背正當法律程序原則

依 鈞院釋字第 689 號及 709 號解釋，正當法律程序在形式上應包括事前知悉、事中參與及事後救濟之法定程序。系爭規範未明確規定公務機關於目的外利用時應踐行之程序，亦欠缺主動告知當事人、使其有機會主張或維護其權利之程序規定，違反「程序法定」與「實質正當」之憲法上正當法律程序原則。

一、 系爭規範針對強制目的外利用，欠缺主動告知個資當事人使其得主張或維護其權利之程序規定

個資法雖分別於第 8 條就「直接蒐集之告知」與第 9 條就「間接蒐集之告知」定有相關規定，惟於目的外利用時，除以個資法第 16 條但書第 7 款「經當事人同意」作為目的外利用之合法基礎時，必先主動告知當事人外，其他非以當事人同意為合法基礎之目的外利用，則均未課予原始蒐集之公務機關於目的外利用時，應主動告知當事人或應公開揭示目的外利用狀態之義務。此一規範缺漏使當事人無從知悉其個資已供作目的外利用，遑論瞭解該等目的外利用究係基於何種法定事由，也難以期待當事人能適時向該等為目的外利用之機關表示意見，或於目的外利用後進一步主張行

使排除侵害、損害賠償等權利。此與 鈞院釋字第 709 號解釋所明示「當事人知情權」之實質正當法律程序原則，明顯相悖。

關係機關國發會雖宣稱外國立法例如歐盟 GDPR 亦無全面目的外利用告知之規定，或雖明文目的外利用之告知義務，但亦得基於國家安全、公共衛生等事由而予豁免云云。惟查，國發會所稱之歐盟 GDPR，實際上已分別明文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），於目的外利用前告知個資當事人之義務；間接蒐集者若在科學或歷史研究之目的外利用前，已採取其他保障措施（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，可以公告代之（第 14 條第 5 項）；至於直接蒐集者（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。歐盟 GDPR 所展現之正當程序原則，與系爭規範之程序空缺，實有天壤之別。

二、系爭規範針對強制目的外利用，欠缺做成決定之審議程序規定

次查，系爭規範雖允許公務機關得不經當事人同意，即做成強制目的外利用之決定，卻未規定相關程序，用以確認該等決定「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」，無異於容許公務機關單方自行認定是否滿足可強制目的外利用之要件。其中，尤以公務機關援引第 16 條但書第 2 款「為增進公共利益所必要」與第 5 款「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」作為目的外利用之合法基礎時，最易導致公務機關恣意限制人民資訊自主權與資訊隱私權之結果。蓋公共利益與必要性之判斷認定，應有公正之審議程序，以確保公務機關進行特定目的外利用，限制甚至侵害人民之資訊自主權或資訊隱私權時，符合相應之公益重要性與手段必要性等比例原則精

神。系爭規範卻完全未規定公務機關於目的外利用前，應踐行之認定或審議程序，違背「程序法定」與「實質正當」等正當法律程序原則。

關係機關衛福部與國發會於回應說明中，一再空言個資法已就蒐集處理利用個資定有各種事前與事中之程序規範，卻從未針對「本件系爭強制目的外學術研究利用之決定」，具體說明個資法究竟定有何等事前與事中程序，足以滿足憲法對正當法律程序之要求。此外，關係機關國發會雖亦主張個資法第5條已定有「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所要求的一般法律原則，因此系爭規範雖未特別明定目的外利用之審議程序，仍與憲法正當法律程序原則相符云云。惟查，國發會之主張無疑混淆「拘束行政行為的行政法上比例原則及依法行政原則」與「拘束立法的憲法上比例原則及正當法律程序原則」係屬不同層次之問題，其主張並不可採（參閱聲請人110年2月9日憲法解釋聲請理由書(二)頁14）。

伍、 個資法第11條第2項至第4項部分，因立法規範不足，致當事人事後退出權遭恣意限制，牴觸憲法保障個人資訊自主與資訊隱私權之意旨

一、 因立法規範不足導致防禦性基本權遭過度限制係 鈞院曾宣告之違憲態樣

立法「規範不足」導致對防禦權性質之基本權的「過度限制」，亦構成對基本權的侵害，此為 鈞院所認識並予以非難之違憲態樣， 鈞院釋字第477號、第747號、第748號及第785號解釋可為參照。

此等因立法「規範不足」導致人民原本即享有之防禦性基本權受過度限制的違憲態樣，係從「防禦性基本權原本即應不受國家恣意限制與侵害」的提出發，與國家因負有保護基本權免於國家以外來源（包含人為

或天然災害)侵害，而有提供最低保護義務之「不足禁止原則」，尚屬有間。關係機關國發會竟於110年4月12日「回應說明」第8-9頁稱：「不足禁止原則」應以最低保護底線為準，避免國家以保護義務為名流於家父長主義；個資法第11條已提供最低保護，因此並未違反「不足禁止原則」云云。然而，國家應避免因立法規範不足導致防禦性基本權遭「過度限制」，與國家應避免對基本權「保護不足」致其遭受國家以外來源侵害，屬完全不同之二事。國發會之回應，顯然錯誤地將聲請人所主張「等同國家過度限制防禦性基本權之規範不足」，與「國家對基本權之保護義務不得低於最低保護底線的不足禁止原則」相互混淆，並不可採。

二、 釋字 603 號肯認資訊的事後控制與事前控制，俱為個人防禦性資訊權利之內涵

依釋字第 603 號解釋意旨，資訊隱私權之內涵包括人民有權決定是否揭露其個人資料，以及在何種範圍內、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，享有控制權及資料記載錯誤時之更正權。而資料當事人之「事後控制」權能，除具有確保「事前控制」之決定得以貫徹、排除違法侵害、撤銷或改變「事前控制」所為決定之功能外，亦能在特定條件下藉由事後的「選擇退出」(opt out)取代「事前控制」，使資訊自主甚或資訊隱私權之保障，更合乎比例地相應於資訊利用所追求之公益目的（參閱聲請人106年12月4日憲法解釋聲請書頁51-52）。

三、 個資法因立法規範不足導致個人完整的事後控制權受過度限制

與本件原因案件確定終局判決有重要關聯性之《個人資料保護法》第11條第2項、第3項及第4項等規定，雖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，以實現其資訊自主，但文義解釋之結果，導致在「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」、「違反本法」以外之其他情形，國家均得恣意禁止當事人對其個人資料行使「事後控制」之權能。在本件原因案件中，原處分機關及行政法院即分別以「為增進公共利益之必要即得限制事後排除權」、「資訊自主權之事前與事後控制權屬一體之兩面，法律既已限制事前同意權，亦應同時限制事後排除權」等不同理由，恣意否決聲請人對其個人資料進行「事後控制」之權能。因此，個資法第11條第2項、第3項及第4項等規定因規範不足，容任國家於「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，恣意禁止人民行使基於資訊自主與資訊隱私權之「事後控制」權能。

關係機關國發會於110年4月12日「回應說明」第8-9頁辯稱，系爭個資法第11條僅在符合「因執行職務或業務所必須」或「經當事人書面同意」兩種法定事由時，公務機關始得限制當事人之「退出權」，證明立法者已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保障而違反不足禁止原則之情形云云。惟查，個資法第11條第2項至第4項之法條文字與結構具有以下三特徵：

- (1) 系爭規範僅有限地承認當事人「請求刪除、請求停止蒐集處理或利用」之權利，並未普遍性承認包含「退出權」在內之各種「事後控制」之權能；
- (2) 系爭規範僅於「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」及「違反本法」三種情形，始「例外」承認當事人「請求刪除、請求停止蒐集處理或利用」之權利；
- (3) 系爭規範另於「因執行職務或業務所必須」或「經當事人書面同意」兩種情形，「例外的例外」限制當事人原被有限承認的「請求刪除、請求停止蒐集處理或利用」權利。

上述三特徵說明系爭規範並非先原則性承認包含「退出權」在內之所

有「事後控制」權能，僅在符合「因執行職務或業務所必須」或「經當事人書面同意」兩種法定事由時始予以限制；毋寧，系爭規範藉由承認極有限的「事後控制」權能，實質上達成「過度限制」此一防禦性基本權之效果。其與直接限制防禦性基本權，應被等同看待。

關係機關國發會雖於同份「回應說明」中另舉歐盟 GDPR 第 17 條關於「刪除權」（聲請人註：即遺忘權）之規定為例，辯稱其亦採例外允許刪除，再進一步限制不得行使刪除權的立法模式，與我國個資法相似云云。惟查，GDPR 第 17 條之結構雖如國發會所述與我國系爭個資法第 11 條相似，但關於 GDPR「事後控制」之整體規範，卻有以下重大差異：

- (1) GDPR 第 17 條第 1 項所肯認得行使刪除權事由，除國發會所述五種情形外，尚包括「當事人行使反對權」一類亦得請求刪除，似為國發會所刻意忽略。
- (2) GDPR 第 21 條「反對權」賦予當事人可針對訴諸「公共利益」、「執行公務」或「資料控制者之正當利益」作為合法基礎的個資蒐集處理利用行為表示拒絕，除非資料控制者能證實該等蒐集處理利用具有更高的公益或正當利益。

上述包含「反對權」在內的相關規範構成 GDPR 完整的當事人「事後控制」權能，並成為各種事後退出(opt-out)制度的法律基礎。此與我國系爭個資法規定因規範不足，導致個人資訊自主與資訊隱私權的「事後控制」受過度限制，迥然不同。

四、行使退出權之成本效益分析不應影響基本權保障義務之確立

關係機關健保署於 110 年 10 月 26 日 鈞院說明會中，指稱民眾對健保資料主張退出權，在實務上有一定難度，過去科技無法配合，平台建立恐需付出巨大行政成本，但近期健保署開放健保快易通，使用人數因疫情關係而大幅提升至千萬人次，健保署也藉此蒐集民眾對個資利用之意見等

語。由此可知，健保署本身已承認民眾若欲行使個資之退出權，在實務執行面上並非不可能。

其次，關係機關另辯稱若容許民眾行使退出權，一旦出現大量退出，將導致健保資料樣本偏誤之問題云云。惟查，在鈞院110年10月26日說明會上，鑑定人吳全峰教授已明確指出目前健保資料庫之三大檔案中，使用率最高者是200萬人檔，而非涵蓋全部資料之健保作業檔或2,300餘萬全體國民之全人口檔，且該200萬人檔從全人口檔中進行分層隨機抽樣、檢誤，確保其代表性。換言之，健保署雖宣稱健保資料庫具有高度研究價值，有90%以上民眾願意將個資提供目的外利用，但即使僅有200萬人參與，亦能滿足學術研究需求，因此縱有比例甚低之民眾欲退出，在巨量資料的情境下，無礙於產生具代表性之200萬人抽樣檔，無須擔憂因退出而生資料樣本偏誤問題。聲請人110年10月26日說明會現場簡報中，也指明衛福部針對COVID-19疫情而啟動加強監測方案，針對捐血中心血清樣本進行隨機抽樣，但允許捐血人主動退出，在在證明退出權之行使不必然導致取樣偏誤，或即使有偏誤風險，亦不能以之作為限制退出權的正當依據，關係機關辯詞不但與其政策自相矛盾，且過於誇大，不足採信。

再查，關係機關主張若容許民眾行使退出權，將導致行政成本過高問題云云。惟如聲請人在釋憲聲請理由書(三)第21頁中指出，英國NHS自2018年啟動退出機制以來，選擇退出之民眾比例不到3%，難認對資料完整性或資料庫運作構成何等衝擊；而科技部近期建置、試辦醫療影像專案計畫事後退出機制之實踐狀況，當事人之退出率平均也只有1.4%。由上述實證經驗可知，只要經充分說明與告知，多數民眾支持資料之再利用，毋庸憂慮大量退出而衍生行政成本問題。更遑論在110年10月26日鈞院說明會現場，關係機關健保署也自承其針對民眾進行問卷調查，90%以上受訪者同意個人資料目的外利用，凸顯縱承認退出權，其實際行使之比例亦應甚低，不致對關係機關產生過高行政成本。實則聲請人已指出，依據

鈞院釋字第 663 號解釋意旨，若鈞院在個案未採合理性審查基準時，關係機關不得以行政成本過高作為相關規範合憲之理據；如上所述，本案涉及個人資訊隱私權之落實，應適用嚴格審查基準，該等防禦權之權利行使，縱令產生任何行政成本，亦當然應由國家負擔，關係機關自不應以行政成本考量作為法律合憲之主張基礎。

至於關係機關訴稱之「搭便車」問題，聲請人已在說明會現場指出，依據當代研究倫理之概念，個人並無參與學術研究之義務，除非有極高之公益目的，否則不應徒以「禁止搭便車」之空泛概念，強制人民參加學術研究。反之，即使個人拒絕個資予資料庫使用，依法仍應賦予當事人享有使用健保資源之權利與福利。在保障個人資訊自主與資訊隱私權之憲法意旨下，本不能只因「很多人」支持國家建置健保資料庫，即強制「所有人」提供個人資料供目的外學術研究、一律不准行使退出權；資料庫之公益性更不能以民眾支持率之多寡作為論證基礎，而遽然否定少數人資訊隱私權之基本權利。關係機關所辯，抵觸國家保障個人資訊自主與資訊隱私權之核心內涵，應屬無據，並無理由。

謹 狀

憲法法庭公鑑

中華民國一百一十一年四月十一日

聲請人 蔡季勳 邱伊翎
施逸翔 滕西華
黃淑英 劉怡顯
洪芳婷

