正本

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

台北市中正區重慶南路一段124號

受文者：憲法法庭

發文日期：中華民國111年4月11日
發文字號：發法字第1112000595號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：如主旨

主旨：為憲法法庭會台字第13769號人民聲請法規範憲法審查事件（健保資料庫案），本會提出法規範憲法審查言詞辯論意旨書一式16份，復請查照。

說明：依憲法法庭111年2月9日通知書注意事項第3點辦理。

正本：憲法法庭
副本：

主任委員 龔明鑫

憲法法庭收文
111. 4. 11
憲A字第 808 號

二科

4/11(一)收文 791

(20220411)

法規範憲法審查言詞辯論意旨書

案　　號　憲法法庭會台字第13769號

相 對 人　名稱：國家發展委員會

地址：100 臺北市中正區寶慶路3號

代 表 人　姓名：龔明鑫

與相對人之關係：主任委員

地址同上

訴訟代理人　姓名：葉奇鑫

稱謂/職業：律師

姓名：洪偉勝

稱謂/職業：律師

為憲法法庭會台字第13769號人民聲請法規範憲法審查事件（健保資料庫案），提出法規範憲法審查言詞辯論意旨書事：

答辯之聲明

聲請人之聲請駁回。

答辯之理由

壹、程序事項：

一、本案審查標的應以受不確定終局裁判所適用之法規範為限：按「本法修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，除本法別有規定外，適用修正施行後之規定」憲法訴訟法第90條第1項本文定有明文；又「人民就

其依法定程序用盡審級救濟之案件，對於受不利確定終局裁判所適用之法規範或該裁判，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。」復為同法第59條第1項所明定，足見本件固為憲法訴訟法施行前依司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款聲請憲法解釋之案件，然依憲法訴訟法之前揭規定，其審查之標的仍以受不利確定終局裁判所適用之法規範為限。

二、**本件系爭確定終局判決，除鈞庭所示爭點之個資法第6條第1項但書第4款與第16條但書第5款規定外，至多包含健保法第79條之規定，聲請人主張之其他條文未有與前揭確定終局判決所適用條文有實質重要關聯而無從分離適用之情形，顯逾憲法訴訟法第59條第1項所明定人民聲請法規範憲法審查之範圍，不應准許**：聲請人等係以所受之不利確定終局判決，即最高行政法院106年度判字第54號判決（下稱本件系爭確定終局判決）所適用之法規範違憲為據提起本件聲請，惟聲請主張宣告違憲之標的則為個人資料保護法（下稱個資法）第6條第1項但書第2款、第4款及第5款、第15條第1款、第16條但書及該但書第2款、第5款，及所謂有重要關聯之個資法第11條第2項、第3項、第4項、個資法施行細則第17條、全民健康保險法（下稱健保法）第79條及第80條，甚至請求鈞庭補充司法院釋字第603號解釋（以下以「OOO號解釋」代稱），然查，本件聲請人於行政訴訟階段歷審之主張，無非係以被告機關即衛生福利部中央健康保險署（下稱健保署）將未加密之健保資料提供予衛生福利部（下稱衛福部）進行目的外利用行為，認有不符合個資法第6條第1項但書第4款與第16條但書第5款之規定為由，從而求為判決應依原告之申請，作成准予停止將原告之個人健保資料提供予參加人國衛院建置「全民健康保險研究資料庫」及參加人衛福部建置「衛生福利資料科學中心」及分中心作為學術或商業利用之行政處分，迭遭行政法院不利之判決而告終局確定；而聲請人等依個資法第6條第1項但書第4款與第16條但書第5款規定為其起訴請求之所據，無非係因立法者就

健保署依健保法所取得之本件聲請人等之個人健保資料，於健保法第79條第2項後段就其保存、利用等事項，作成「應依個人資料保護法之規定為之」之立法決定之故，核最高行政法院就此除適用前揭條文之外，主要係在操作比例原則之結果（系爭確定終局判決理由項下第八、（二）、2.以下，特別是第八、（二）、2.(2)⑤以下之部分），是本件系爭確定終局判決，除鈞庭所示爭點之個資法第6條第1項但書第4款與第16條但書第5款規定外，至多包含健保法第79條之規定，至就其他聲請人等所主張納入本件憲法審查之各該法規範，姑不論並未違憲，業經相對人前提歷次回應書所載，況各該其他法規範非僅未直接而明確為本件終局確定判決所適用，亦未有與前揭確定終局判決所適用之個資法第6條第1項但書第4款與第16條但書第5款及健保法第79條有實質重要關聯而無從分離適用之情形，聲請人等一併求為本案判決之標的並宣告違憲，顯逾憲法訴訟法第59條第1項所明定人民聲請法規範憲法審查之範圍，不應准許，否則，無異將使憲法訴訟法中人民聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查類型，有間接創設、賦予人民提起新的課予立法作為義務之訴訟類型之空間，並不可採。

三、至聲請人等聲請補充解釋603號解釋之部分，姑不論603號解釋係藉立法連結身分證申請而強制蒐集指紋之情形，與本案所設之個人資料不同，詳如後述，況603號解釋為立法委員聲請案，其得請求憲法審查之標的範圍，與本案係由人民針對確定終局判決所提出之憲法審查標的範圍有根本差異，亦不容聲請人等藉以嫁接而擴張其聲請裁判之標的，否則，恐有架空現行憲法訴訟法第59條第1項所定之疑慮。

四、綜上所陳，憲法訴訟法施行後，憲法法庭所為裁判較諸先前之大法官解釋，更具審判性質，而凡審判均應受其得審判範圍限制，更應謹守包括不告不理、無權提告則不能受理、不能訴外裁判等拘束，以符合權力分立架構下之司法權之本質，懇請鈞庭就本件裁判之範圍勿因聲請人之主張而予擴張，以符憲法法庭之謙抑或解釋、裁判最小原則，

合先敘明。

貳、實體事項：

I．個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款及第 16 條但書第 5 款（下稱系爭規範）之規定，並無違憲，理由如下：

一、我國個資法亦同外國立法例，採取以普通法之立法架構，賦予個資當事人權利並規範個資蒐集、處理、利用行為之共通義務等事項。其規範密度已顧及一般個人資料保護及運用情形，堪為基礎規定，並不違憲：

（一）我國早於1995年即參酌國際規範所揭示之個人資料限制蒐集、資料內容正確、目的明確化、限制利用、安全保護、公開、個人參與、責任等八大原則，制定「電腦處理個人資料保護法」（下稱電資法），該法不僅為我國個人資料保護之重要里程碑，亦為亞洲首部個人資料保護法。歐洲亦於同年發布個資保護指令（Directive 95/46/EC on Data Protection）。其後，為期我國個資保護法制比肩世界先進國家水準，並符合歷來大法官關於「資訊自主權」解釋之精神，我國除了由主管機關持續發布相關函釋，以補充法律之內涵外，並於 2010 年參酌歐盟、德國、奧地利、日本及澳洲等國外立法例，對電資法大幅修正，並將名稱改為「個人資料保護法」，嗣於2015年因應個資保護利用之發展，再次修正個資法，其中，本次爭點所涉系爭規範，亦為該次修正重點之一（詳如後述）。

（二）個資法第 1 條揭櫫其立法目的乃「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」，觀其內容，不僅以獨立章節規範公務機關與非公務機關蒐集、處理及利用個資時應遵守之義務，更就個資當事人享有之權利、尋求救濟之管道設有通用性規範。是故，個資法乃個資相關事項之普通法，其功能在於確立一般性框架規定，明確個資當事人之權利及其界限，並

於規範框架內促進公務機關及非公務機關對個資之合理利用。

（三）隨資訊科技日新月異，個人資料蒐集之質與量，皆與過去不可同日而語。由於個資種類繁多，且不同個資之敏感性、運用情境與必要性皆有所不同，難以單一法律為全面、廣泛而完整之規範，因此世界各國普遍就涉及個資之蒐集、處理、利用、保護等一般性共通事項，採取以普通法為基礎性規範之立法架構，以作為規範個資蒐集、處理與利用之基礎。以個資法發展先驅之歐盟為例，歐盟於 2016 通過並於 2018 年實施之 GDPR（General Data Protection Regulation），固有「世界最嚴格個資法」之譽，然 GDPR 與我國個資法均為普通法性質，此從其名稱中之「一般」（General）即可理解。縱然 GDPR 已就個資運用（processing）之原則、當事人權利、運用合法依據及當事人權利限制等事項，盡其所能為詳細且嚴格之規定，然 GDPR 仍無法囊括所有個資領域而為鉅細靡遺之規範，例如電子支付之個資運用即另訂有相關指令[1]。

（四）易言之，鑑於個資種類及利用型態之複雜性，國際主要立法例，均以具有普通法性質之個資法為基礎，規範保護客體、適用主體、個資蒐集處理及利用之合法事由、目的外利用事由、相關權利與義務等事項，形成一般性框架規定，至於特殊之資料領域如有特殊需求或考量，則由主管機關依其情形，於原則層次適用個資法後另予以進一步規範、權衡，以求周延。換言之，個資法作為個資保護之普通法，其功能在於確立個資保護框架，奠立個資保護及利用之基礎，以明確個人資料當事人的權利及其界限，並為公務機關及非公

[1] 關於歐盟 GDPR 未能涵蓋之資料面向，茲舉電子支付、健康資料為例：(a) 電子支付：歐盟第二版支付指令（Second Payment Services Directive, PSD2）構建歐盟電子支付之現行法律框架。該指令一方面於第 94(1)條要求支付服務所涉個資處理皆須遵守 GDPR，另一方面亦於第 94(2)條，就支付服務情境下之「當事人同意」等作出進一步要求。因此，支付服務業者在遵循 GDPR 之基礎上，亦須遵循該指令第 94(2)條，方謂充分履行其個資保護義務。(b)健康資料：GDPR 肯認健康資料處理及保護之特殊性，允許各國以國內法作出例外規範 。此外，歐盟其他法規亦對健康資料有不同規定。例如，2017 年發布的歐盟醫療器材規則（Medical Device Regulation, MDR）一方面於第 110 條明文要求醫療器材試驗及上市後追蹤所涉個資處理皆須遵守 GDPR，另一方面亦以第 63 條等，對「知情同意」等事項作出更嚴格的要求。。

務機關提供行為之一般性限制規範；此一作為基礎規定之單一個資法，縱因個資保護、利用之型態複雜，而難以窮盡、完整而詳細規範各類具體資料庫之建置、資料蒐集、處理、利用情形，然其規範已足顧及個人資料保護及利用之一般性、共通性之情形，作為基礎規定之規範密度已充足，並不違憲。

二、系爭規範針對個資利用之主體、目的、管控措施已經歷次修法嚴予規範，內容係為衡平個人資料保護之私益及利用之公益，並兼顧與落實憲法保障學術研究自由與資訊隱私之基本價值，由立法者於普通法層次依其憲法所賦權力所決定、形成之結果，且作法與外國立法例相仿，並無違憲：

（一）系爭規範原則禁止蒐集、處理、利用特種個資及公務機關對一般個資之特定目的外利用，僅於例外符合主體限制、公益及利用目的限制及利用方式與管控措施等限制之情形下，經滿足必要性(即比例原則)之嚴格控制後，始有於最小、必要範圍內例外利用之可能，並不違憲： 按個資法第 6 條第 1 項規定「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。[…]」，將特種個人資料採取原則禁止蒐集、處理、利用，例外僅於符合主體限制—公務機關或學術研究機構；特別重要之公益目的限制—基於醫療、衛生或犯罪預防之目的而為統計或學術研究；利用方式及管控措施限制—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；加上必要性(即比例原則)之嚴格控制後，始有於最小、必要範圍內例外蒐集、處理或利用之可能。同法第 16 條則規定「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。[…]」，嚴格要求公務機關對於個人資料之利用，原則應於執行法定職務必要範圍內為之，並應符合蒐集之特定目的，僅於例外符合主體限制、公益及利用目的限制及利用方式與管控措施限制之情形下，經滿足必要性(即比例原則)之嚴格控制後，始有於最小、必要範圍內例外利用之可能，兩規範採取原則禁止，例外於利用之主體、目的、方式及管控措施均以特定條件限制之情形下，始容許於最小、必要範圍內利用之可能，並不違憲。

（二）系爭規範作為個資保護及利用之基礎規範，有以不確定法律概念立法之必要：聲請人等就個資種類之複雜及蒐集、處理、利用與保護情形與社會環境、科技演進息息相關乙節亦不否認，而立法者就此種複雜、與時俱進之社會生活事實無從鉅細靡遺悉加規定，因此，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定，為 432 號解釋、545 號解釋、594 號解釋、602 號解釋等所屢予闡明、肯認。就此，系爭規範中固容有採取不確定法律概念立法之情形，然此係為立法者衡酌個資保護及利用之特性及相關發展情形後所為之判斷，此一採用不確定法律概念以因應複雜之個資蒐集、處理、利用，要屬合憲而必要。

（三）資訊隱私與學術研究自由皆為憲法保障之價值，個資法為審慎衡平憲法保障之基本權，於歷次修法過程中均將學術研究條款列為檢討、修正之重點：個資提供學術研究利用因涉及高度公益，早於個資法之前身(即電資法)，就個資之學術研究利用設有規範；其後，於 2010 年修正為個資法時，進一步增設特種個資之特別保護條款（個資法第 6 條），將特種個資之學術研究限於「醫療、衛生或犯罪預防之目的」。而為學術研究目的蒐集、處理或利用一般個資則

增設「基於公共利益」且「無從識別當事人」之限制（個資法第 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，此乃「為促進資料合理利用」，並「為避免寬濫」，且為求適足「保障當事人之權益」所為之設計。個資法於 2015 年修正時，特種個資之學術研究條款（第 6 條第 1 項但書第 4 款）再調整為以「無從識別當事人」為要件，蓋此時「應無侵害個人隱私權益之虞」[2]。由此以觀，立法者在個資法歷次修法中，皆對學術研究條款之內容、範圍及效果反覆詳細考量，並作針對性設計。

如上所述，為兼顧個人隱私保障與促進資料合理利用，立法者於個資法中區分一般個資與特種個資之學術研究目的，並將特種個資提供學術研究限於「公務機關或學術研究機構」（主體限制）為「醫療、衛生或犯罪預防目的」（目的限制）進行「統計或學術研究」之「必要範圍」（必要性限制）。故無論一般或特種個資，其學術研究皆須「基於公益」（公益性限制），且所涉個資「無從識別特定當事人」（管控措施限制）。此等規範設計目的具正當性，且無違反比例原則（詳如相對人 110 年 1 月回應說明第二點、第三點所述）；再加上有「帝王條款」之稱的個資法第 5 條揭櫫之「尊重當事人權益」限制、「誠信原則」限制、「比例原則」限制、「正當合理關聯性」限制，個人資料之提供（目的外利用）者及蒐集者，必須依具體個案之統計或學術研究需求，於對於當事人侵害最小、個人資料揭露最少之範圍內，蒐集、處理及利用個人資料，在普通法層次，系爭規範採取原則禁止，例外於利用之主體、目的、方式及管控措施均以特定條件限制之情形下，始容許於最小、必要範圍內利用之可能，並不違憲，業如前述。

（四）我國個資法之學術研究條款規範模式與外國立法例相仿，未有規範

[2] 法務部對個人資料保護法部分條文修正說明，https://pipa.ndc.gov.tw/nc_11984_30641（最後瀏覽日：2022/04/07）。

不足之問題，並不違憲：參酌各國一般性個資保護法，對於為公共利益之學術研究目的運用個人資料，也多採與我國個資法相仿之立法模式，一方面，強調公益學術研究之正當性與必要性，並對其個資利用設計目的外利用之相關條件；另一方面透過比例原則之操作，輔以一定之去識別化機制，以平衡對於當事人權益之影響。相對人 110 年 1 月回應意見第四點所述歐盟 GDPR 第 5 條第 1 項第 b 款及第 89 條第 1 項、韓國個人資料保護法第 28-2 條、新加坡個人資料保護法第 17(1)(b)條及附件二第 2 部分第 3 節[3]等，均為其適例。系爭規範與前述各國規範之比較，詳如附表一所示，足見我國個資法之學術研究條款規範模式與外國立法例相仿，並不違憲。

II.聲請人等主張系爭規範違憲之理由，並不可採，指駁如次：

一、系爭規範均以各該資料應以無從識別特定當事人為必要之要件，與侵害人性尊嚴無涉，聲請人等之主張，並不可採：

（一）**系爭規範無涉人性尊嚴之侵害**：如前所述，系爭規範係以資料「無從識別特定當事人」為其要件，自始目的即不在以拼湊特定個人之人格圖像為其處理、利用目的，甚至明示不容因系爭規範而開放識別、拼湊特定個人之可能，是聲請人等主張系爭規範將使利用者藉以拼湊特定個人之人格圖像，從而侵害人性尊嚴，並不可採。而系爭規範將個資之學術研究利用，限定為「基於公共利益」，且為「統計或學術研究之必要」，始得為之。甚至涉及特種個資時，學術研究目的僅限「醫療、衛生或犯罪預防」等特定目的，在在顯示系爭規範已嚴格限縮其適用範圍，其所允許之資料蒐集、處理與利用，旨在推進具有高度公益之學術研究、提升社會整體福祉，無涉對人性尊嚴之侵害，並不違憲。

[3] 相對人 110 年 1 月回應意見係援引新加坡個人資料保護法第 17(2)條為例。後新加坡於 2021 年 2 月修正個資法，原第 17(2)條內容對應修正後之第 17(1)(b)條，為學術研究目的利用個資之規範略有調整，本意旨書以修正後之個資法為例。

（二）且無論一般或特種個資，其學術研究利用皆要求個資須符合「無從識別特定當事人」之要件，以衡平學術研究目的之達成與對當事人可能之侵害。而依個資法施行細則第 17 條規定，「無從識別特定當事人」係以代碼、匿名、隱藏部分資料等方式，使資料無從辨識其所屬特定個人。此時，個資當事人因學術研究而被識別之風險顯著降低，應可認系爭規範已兼顧衡平資料合理利用與個人資訊隱私權保障之目的，並無聲請人等所主張之違憲情形。

二、聲請人主張系爭規範應區分、評價學術研究之公益性、重要性而區別其利用可能，有干涉思想、學術自由之風險，並不可採：

學術研究乃促進社會發展、提升人民整體福祉之基石之一，學術自由亦屬憲法明文保障之人民基本權利之一，此由 380 號解釋理由書揭櫫「按學術自由與教育之發展具有密切關係，就其發展之過程而言，免於國家權力干預之學術自由，首先表現於研究之自由與教學之自由，其保障範圍並應延伸至其他重要學術活動，舉凡與探討學問，發現真理有關者，諸如研究動機之形成，計畫之提出，研究人員之組成，預算之籌措分配，研究成果之發表，非但應受保障並得分享社會資源之供應」即可自明。而特定時空背景下，某項學術研究對公共利益之促進效果固可能有所差異，然學術研究本質為探知真理、開創新的知識領域，其公益性或重要性，應無絕對之判定標準，此從憲法保障人民學術自由，而未區分不同領域或內容之規定即明。

學術研究本質既係為探求未知的知識，亦涉及具高價值而受保護之思想自由之實踐，如個資法容許主管機關基於特定時空下之理解，評價不同學術研究之重要性而區別其利用可能，無異於以個資保護之普通法地位，賦予國家事前得預先決定研究、思想之價值而予預斷，並進一步限縮乃至切斷特定議題未來學術研究之發展空間，此不僅有干涉人民思想、學術自由之風險，亦可能致使新的知識領域驟然面臨法規桎梏。易言之，如依聲請人主張，容許國家就學術研究以所謂研

究價值或公益程度之高低予以區分，對學術自由與思想自由反而較現行規範更可能造成侵害，不可不慎。一如相對人 110 年 1 月回應意見第四點所述，從外國立法例觀察，各國除肯認學術研究具備極為重要之公益目的，而容許學術研究之例外個資利用外，亦均未見以不同學術研究之公益重要性，作為限制當事人資訊隱私權之基礎。此除前開法理上原因外，亦有其實務面考量，蓋學術研究領域涵蓋甚廣，難以事先一一區別不同領域之公益重要性，並進而以法律具體規範之。綜上，聲請人主張系爭規範應區分、評價學術研究之公益性、重要性而區別其利用可能，有干涉思想、學術自由之風險，並不可採；聲請人等主張個資法系爭規範違憲，自無理由。

三、縱考量聲請人等所稱對於系爭規範之質疑，系爭規範仍有多項合憲解釋之可能空間，不應逕行宣告違憲：

（一）系爭規範仍受比例原則之嚴格控制：姑不論系爭規範之解釋適用，條文本身均業明確要求以「學術研究**而有必要**」為限，是就個別學術研究之蒐集、處理、利用情狀，仍應因系爭規範設有必要性之要求，而按比例原則予以衡酌、判斷，就作為一般性規範之普通法而言，難認有違憲之情形，況個資法第 5 條，復明定個人資料蒐集、處理或利用應以誠信方法為之，與特定目的有正當合理之關聯，且不得逾越該特定目的，此乃比例原則之體現，在普通法層次具體要求、防免公務或非公務機關任意蒐集、處理或利用個人資料之情形。實務個案中，主管機關相關函釋於研判個資法遵循狀況時，第 5 條所定比例原則皆發揮控制作用，將對當事人資料自主權之干預降到最低，相關案例已於相對人 110 年 1 月回應意見敘明，此不一一贅述。是故，從個資法之體系以觀，公務或非公務機關於援用系爭規範，為學術研究目的蒐集處理利用個資時，除條文本身已預設應符合必要性之要求，且於個案之解釋、適用上應符合比例原則外，更受個資法第 5 條比例原則之限制，難認系爭規範有聲請人等

主張，因不符比例原則而違憲之情形。

（二）依系爭規範必要性之要求，其解釋、適用可符合資料最小化原則：

聲請人就系爭規範「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」之規定，主張有違反資料最小化原則之虞；然就系爭規範所定「蒐集者使用範圍」，已按其必要性嚴予控制、限縮解釋、適用，並無聲請人等主張違反資料最小化原則之情形。質言之：(1) 倘提供者業將資料匿名化處理後，始傳送給蒐集者，則此時因該資料已非個人資料，與個人資料之使用、保護已然無涉；(2) 倘依蒐集者利用之目的，蒐集具識別性之個人資料非屬必要，則依系爭規範，資料提供者就提供之資料，應經處理無從識別特定當事人後，始能傳送予蒐集者；(3) 縱蒐集者依其利用之目的，有蒐集經處理後具識別可能之個人資料為必要時，蒐集者仍應於揭露時以無從識別特定之當事人之方式為之，始屬適法。系爭規範採如上限縮解釋、適用之情形，與資料最小化原則，並無扞格。

（三）個資法已具備有層次之退出機制規劃，本案係法院依比例原則權衡後駁回當事人退出之請求，並非個資法規定本身有違憲之情形：

1. 個資法本即賦予當事人對其個資之事後控制權能，並已賦予當事人有層次之退出機制：

(1) **明文規定當事人權利**：我國個資法與 GDPR 等國際先進個資法相同，於個資法第 3 條明文賦予當事人權利（Rights of the data subject），此即對於當事人「事後控制權能」之一般規定。且個資法進一步明定，上開權利不得預先拋棄或以特約限制之，以堅實當事人權利之保障。上開當事人權利與本案相關者為「請求停止蒐集、處理或利用權」（第 4 款）與「請求刪除權」（第 5 款），當事人得向蒐集機關主張行使前述權利，使蒐集機關停止蒐集、處理或利用行為，並刪除已蒐集之個資，如此即可達到「退出」（事後控制）之效果。

(2) **明文課予蒐集機關主動停止蒐集、處理、利用及刪除當事人個資**

之作為義務：除前述第 3 條賦予當事人之基本權利外，個資法第 11 條進而對「停止蒐集、處理、利用請求權」與「刪除請求權」，課予蒐集機關一定之作為義務，於「個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿」（第 11 條第 3 項）及「違反個資法規定蒐集、處理或利用個人資料」（第 11 條第 4 項）之情形下，蒐集機關應視上開條文不同之法律效果，「主動」刪除、停止蒐集、處理或利用該個人資料（機關作為義務），若蒐集機關未主動為之，當事人亦得向蒐集機關依法請求退出。

析言之，依第 11 條第 3 項之規定，於「蒐集特定目的消失」或「期限屆滿時」時，當事人之退出權原則均獲保障，僅於「因執行職務或業務所必須」或「經當事人書面同意」之情形，始得例外限制當事人之刪除、停止處理或利用權（關於「執行職務或業務所必須」之解釋，另於個資法施行細則第 21 條訂有具體規範）。

此外，第 11 條第 4 項亦為重要之保障當事人退出機制，該條文所稱之「違反本法規定蒐集、處理或利用個人資料」，解釋上涵蓋了所有違反個資法蒐集、處理或利用個人資料之情形，例如：公務機關蒐集處理個資缺乏合法性基礎（違反個資法第 15 條），或目的外利用不具備法定事由（違反個資法第 16 條）等，若有上述違法情事，當事人自得依第 11 條第 4 項向蒐集機關請求退出。而當事人依第 11 條第 3 項或第 4 項主張退出，若遭公務機關拒絕，並可依行政爭訟制度救濟。

(3) **機關須嚴守比例原則以落實當事人權益保障，避免濫用個資**：個資法第 5 條規定「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，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」，此規範適用個資法全篇，為貫穿個資法最重要之當事人權益保護機制之一，有「個資法帝王條款」之稱。故於公務機關依據第 11 條第 3 項或第

4 項就當事人請求進行裁量時，亦應嚴守第 5 條之規範，以避免公務機關濫用第 11 條第 3 項但書所設之法定事由拒絕當事人行使權利，或發生公務機關外觀上雖完全具備個資蒐集、處理、利用之合法要件，卻有過度使用個資以至於有侵害人權之虞之情形。此外，公務機關蒐集、處理、利用個資如有違反第 5 條之情事，當事人得依個資法第 11 條第 4 項之規定向蒐集機關請求退出，自不待言。

(4) 小結：據此，個資法實已透過前揭條文規範結構，嚴密保障當事人於個案中主張退出之權利，**尤其個資法第 5 條「帝王條款」所具體揭示之「誠實信用」、「特定目的必要範圍」、「與特定目的有合理關聯」等重要標準，使公務機關之行政裁量能有適度之準繩，更使司法機關有機會於具體個案中介入保護當事人之事後控制權能，促使個資保護從「形式公平」提升至「實質公平」。**

2. 本案係法院於個案中解釋與適用法律後，支持行政機關之處分，並權衡駁回當事人退出之請求，並非個資法規定本身有違憲之情形：

系爭確定終局判決駁回聲請人等之請求，並非系爭規範禁止當事人退出之結果，而係基於個案所涉事實及雙方當事人之主張，權衡公共利益與隱私權保護後所為之判斷。該判決首先認同個資法要求執法者「在資料蒐集、處理及利用之每一階段」，均應重新評估「是否有對個人資訊隱私權提供足夠之保障」，並據此認可當事人「事後排除權」之必要。惟最高行政法院依比例原則之「有用性」、「必要性」與「相當性」審查後，認為：完善資料庫乃「重要的公共財」；大型資料庫之建置，對量化之實證研究極其重要；個資資訊隱私權與資料庫形成之公共利益衝突，「去識別化」即為最有效率手段；若允許退出，樣本品質即會受到重大影響；可能引發退出風潮，造成資料蒐集投入成本虛耗；聲請人未能就「隱私權有受侵害之虞」（即「隱私權可能受侵犯之程度及蓋然率」）為具體主張

等理由，判決聲請人之退出請求無理由，應予駁回[4]。反之，若本件最高行政法院認為公務機關蒐集、處理、利用違法或不符合比例原則（個資法第5條），自得依據個資法第11條第4項，認定公務機關「違反個資法」而准許聲請人之退出請求。**故個資法之退出機制並無問題，聲請人等之行政救濟敗訴，並非因為個資法沒有賦予當事人退出機制之規定，更非本件系爭確定終局判決所適用之個資法違反憲法，而是最高行政法院認同行政機關之處分符合比例原則，聲請人等於個案所持之理由未獲法官支持、採納，無從准許其幾近無條件退出之主張之故。聲請人據此主張本件系爭確定終局判決所適用之系爭規範違反憲法，並無理由。**

四、本案與603號解釋有本質上差異，並無適用或補充603號解釋之必要：

（一）強制採取指紋建置資料庫與本案資料庫所涉之個人資料，仍有不同：按「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[…]」有603號解釋理由書可稽。易言之，本件系爭個資檔案資料庫縱然包含一般性個資及敏感性個資，然本案資料庫建置並非用於人別辨識功能，各該資訊無從作為個人生物特徵以資識別，同時，系爭個資檔案資料庫之目的外利用，係朝向可據以處理後達到無從識別特定當事人之程度予以利用，與指紋作為「個人生物特徵識別資料」（亦即，具個人專屬性而足以辨識個別

[4] 最高行政法院106年度判字第54號判決，第八、(二)、2.⑥、A、B(A)、(E)部分（第1567~1576、1582~1587、1605~1613行）。

身分之指紋及臉部特徵資料[5]）仍有極大之差別，職此，聲請人等一再主張將本件系爭資料庫所涉個資直接比附指紋等個人生物特徵識別資料，並主張適用603號解釋甚至求為補充603號解釋，並無理由。

（二）本件系爭規範為個資利用之一般性規範，且並未以強制手段與不相關聯之目的結合，與603號解釋所涉不同：再者，603號解釋所涉之事實係戶籍法以專法之形式，將身分證發放與強制採取指紋結合，以強制全民按捺指紋並予錄存，否則不發給國民身分證為手段，不符合憲法第23條比例原則之限制，從而遭認違憲，與本件個資法系爭規範為個資利用之一般性規範，且並未以強制手段與不相關聯之目的結合，迥然不侔。

（三）系爭規範依603號解釋之標準，不適用嚴格審查標準，且個資法第6條與第16條之審查密度，仍有差異，聲請人主張一律、全然適用嚴格審查基準，並無理由：聲請人等提出本件聲請，多所仰賴603號解釋。姑且不論603號解釋之情形與本件無從類比，業如前述，況該解釋理由書亦略以，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。

職此，並非涉及個人資料事項，即應無差別地採嚴格審查基準。系爭規範乃個資保護與合理利用之普通法規範，與603號解釋所涉戶籍法關於強制、大規模錄存指紋此一個人生物特徵識別資料、並建置資料庫之情形有別，自難認應一概比照該號解釋之強制指紋資料庫建置適用之審查標準，甚至，因本件所涉個資究與指紋—一般之個人生物特徵識別資料—不同，業如前述，而倘該案未適

[5] 個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用辦法第2條第1款參照。

用嚴格審查標準，則本案自無較之更為嚴格，而適用嚴格審查標準之理。退步言之，縱鈞庭認聲請人主張可採，因個資法第 6 條與第 16 條所涉個資性質尚有差別，其審查密度亦宜有其區分，考量第 6 條已對敏感性較高之特種個資之蒐集、處理與利用作嚴格限制，第 16 條所涉個資敏感度較低、範圍較廣，且其合理利用係落實國家經濟、社會、醫療等公益目的所不可或缺，就第16條允宜更加尊重立法者之形成空間，而宜由鈞庭以更加寬鬆之審查標準予以審查。

（四）603 號解釋之時空、環境至今已有不同，個人資料之保護及利用之衡平，有與時俱進之必要：尤其，603 號解釋作成迄今已 17 年有餘，國人對個人資料之利用及隱私之理解，因反恐、防疫、通訊網路科技等議題之發展，已有大幅不同，縱有補充解釋之必要，亦恐非僅僅「重保護、輕利用」，而一味朝進一步擴大隱私之保護範圍，並更緊縮個人資料利用之單一方向進行，究應如何體察時勢而與時俱進，尚難一概而論，而應委諸立法者形成其內容。是聲請人等據 603 號解釋而對本件系爭規範有所主張，甚至主張鈞庭應補充 603 號解釋，並無理由。

叁、個資保護與合理利用之衡平標準，隨時代與科技而快速演進、變動，其因應、調和，按最適功能權力分立之要求，宜予立法者及主管機關充分之空間，以與時俱進求得個人資料保護及利用之衡平：

一、個人資料基於資訊隱私予以保護之同時，其合理利用亦具有重大公益：個資法第 1 條揭櫫其立法目的，不僅在於保護人民的資訊隱私權不受侵害，亦包含促使個人資料在合理範圍內發揮其利用價值。近年隨著數位經濟與資訊科技之蓬勃發展，個人資料透過巨量資料技術與人工智慧科技之演算分析，創造新興加值應用服務與技術，個人資料不僅成為驅動資料經濟發展之核心要素，亦可為政府政策、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，進而提昇人民福祉。

而本案所涉之資料利用，藉助大數據、人工智慧等新興科技，能夠為醫療研究帶來迅速發展，例如預測傳染病之傳染趨勢、研發醫療影像辨識之人工智慧科技以精確發現病灶特徵等，基於這些研究成果，可形塑更佳的公衛政策，並進而促進人民生活福祉之提升。政府面對數位時代與資料經濟之到來，更應持續因應社會、經濟、文化之脈動，衡平兼顧保障人民隱私與促進資料合理利用之個資法立法目的，相關政策法令之形塑與資料資源分配，宜賦予立法者與公部門有較大之形成空間。

二、**個資保護與合理利用之衡平標準隨時代與科技而快速演進，其因應最適功能權力分立之要求，應予行政及立法權充分之空間，以隨時求得個人資料保護及利用之衡平**：按數位發展以資料利用為基石。層出不窮之創新技術不僅形塑現代生活樣貌，更於潛移默化中影響個資當事人對隱私之理解與合理期待、推動個資保護邊界之變遷。如何在追求「資料驅動發展」的同時，亦落實個資保護、贏取民眾信任，是先進國家仍在探索中的課題。

以個資法承繼歐盟 GDPR 的英國為例，英國於結束脫歐過渡期後，於 2021 年 9 月提出名為「資料：新方向」（Data: A New Direction）之個資法修法公眾諮詢案[6]，其包含一系列促進資料利用、釋放發展潛能之立法建議，包括將「學術研究」增列為運用個資之獨立法律依據等方式降低研究者取得資料之障礙[7]，以及導入新型課責框架（accountability framework），放寬 GDPR 之嚴格要求，降低企業個資法遵循成本，以利其將更多資源用於服務民眾[8]等，足見其於脫歐之後，亦深刻體悟就個人資料之保護、利用相關規範，並非定於 GDPR 一尊，而仍有就相關規範之寬嚴及個人資料保護、利用間之衡平，進一步審視、檢討之必要。

---

[6] https://www.gov.uk/government/consultations/data-a-new-direction, last visited April 7, 2022.
[7] UK Government, Data: A New Direction (consultation document), p.14, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1022315/Data_Reform_Consultation_Document__Accessible_.pdf, last visited April 7, 2022.
[8] Ibid, p. 72.

三、如前所述，我國個資法之訂定與歷次修正，皆以最新國際立法趨勢為借鏡，現行條文，多與國外一般性個資保護規範相仿。除前文已論及之學術研究條款外，個資蒐集處理利用之合法要件、個資當事人權利限制等方面，外國立法例亦有諸多類似規範，簡述如下：

(一)個資蒐集處理利用之合法要件：歐盟 GDPR、日本個人資訊保護法等皆與我國相仿，係區分特種個人資料與一般個人資料，分別訂定蒐集、處理及利用行為之合法要件，而未依資料蒐集處理利用大小規模設有不同規範。

(二)個資當事人權利限制：參諸一般性個資保護法之外國立法例，針對當事人刪除權、停止處理或利用權等，多有相關限制之規定。例如，歐盟 GDPR 第 17(3)條就基於公衛領域之公共利益等情形，排除當事人之刪除權；第 21(1)條雖規定當事人對基於公共利益執行職務、委託行使公權力、正當利益處理其個人資料者原則得主張拒絕權，但於第 89(2)條規定，基於科學研究或統計目的運用個人資料時，得限制當事人拒絕權、查詢權、更正權、限制處理權等。

據此，我國個資法已具備國際通行之個資保護法規範基本要素。縱其細部規範與歐盟等立法例未完全一致，然各國立法例本即有所差異，且皆仍持續檢討、調整中，故各該不一致，並不意味著我國現行規範因此即屬違憲。蓋個資法之規範密度、架構與內容乃立法者衡酌我國社會環境及人民需求而定，其合憲性判斷應以我國憲法意旨及社會現實為據。況如前文英國個資法修法諮詢案所示，於技術快速演進之背景下，先進國家對個資法之未來調整方向尚有不同考量，我國個資法是否需要修正、何時及如何修正等問題，宜為立法者及主管機關保留較大形成空間。

綜上以言，促進資料利用乃各國積極追求之目標。伴隨資料產出及新技術的利用與發展，個資保護之內涵與邊界亦在演進之中，且在此過程中，不同國家為追求類似之發展目標，可能選擇不同之立法及政策路徑，其個資保護與合理利用之衡平標準也會因此有異。在個資保護之內涵尚未定型、資料利用監理模式尚處探索階段之時代背景下，足見各國政策在此一領域

仍在持續變動、適應之中，而其政策涉及多元利益之考量及複雜性，依功能性權力分立之要求，允宜保留、尊重由立法者體察其演進而與時俱進之形成空間。

肆、結語

近年隨著數位經濟與資訊科技之蓬勃發展，巨量資料藉由人工智慧科技之演算分析，創造新興加值應用服務與技術，已成為世界風潮，當今先進國家無不致力於衡平兼顧保障人民隱私與促進資料合理利用，以推動「資料經濟」之發展，期為政府政策、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，進而提昇人民福祉。歐盟於 2020 年發布「歐洲資料戰略」（European Data Strategy）[9]，英國於 2019 年公布「國家資料戰略」（National Data Strategy）[10]，美國 2020 年「聯邦資料戰略」（Federal Data Strategy）[11]，新加坡推行「智慧國家」（Smart Nation）戰略[12]，以及我國的「2030 智慧國家方案」，無不顯示資料流通與合理利用對國家競爭力提升的重要性。

個資保護與合理利用之衡平標準，隨時代與科技而快速演進、變動，其因應、調和，按最適功能權力分立之要求，宜予立法者及主管機關充分之空間，以與時俱進求得個人資料保護及利用之衡平。相對人國家發展委員會作為國家整體經濟規劃與個資法法制主管機關，鑑於智慧國家整體發展及國際趨勢的變化，自當一本以往，持續對於相關議題之影響與需求進行政策評估，以期落實個資法第 1 條明文揭示對於人格權與個人資料合理利用之衡平保障。

個資種類繁多，性質互異，外國立法例普遍採取普通法之立法方式，以作為基礎性規範，我國現行個資法作為個人資料保護及利用之一般性、基礎性之普通法規範，就保護客體、適用主體、個資蒐集處理及利用之合

---

[9] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en, last visited April 7, 2022.
[10] https://www.gov.uk/guidance/national-data-strategy, last visited April 7, 2022.
[11] https://strategy.data.gov/, last visited April 7, 2022.
[12] https://www.smartnation.gov.sg/, last visited April 7, 2022.

法事由、目的外利用事由、相關權利與義務等事項，均已納入規範，其規範密度已足顧及個人資料保護及利用之一般情形，作為基礎規定，已然充足。其中，系爭規範原則禁止蒐集、處理、利用特種個資及公務機關對一般個資之特定目的外利用，僅於例外符合主體限制、公益及利用目的限制、同時符合利用方式與管控措施等限制之情形下，經滿足必要性(即比例原則)之嚴格控制後，始有於最小、必要範圍內例外利用之可能，其作法與歐盟、韓國、新加坡等外國立法例相仿，尚無違憲。聲請人因全民健保資料庫個案法制適用之爭議，通案性廣泛爭執個資法相關條款違憲，係以個案之特殊屬性及其適用之當否，通案性論斷個資法相關規範之合憲性，並無理由。綜上所陳，系爭規範及其餘個資法相關規定並無牴觸憲法，應屬合憲，聲請人等之各項主張並無理由，應予駁回，如蒙所請，實感德便。

此致

憲法法庭　公鑒

具　狀　人　國家發展委員會

代　表　人　龔明鑫

訴訟代理人　葉奇鑫律師

洪偉勝律師

1　1　1　年　4　月　1　1　日

附表一：系爭個資法規範與外國立法例條文對照表

系爭規範與先進立法例類似規範內容相似、嚴謹度相當，詳列如下：

編號	系爭規範	外國立法例	說明
1	• **個人資料保護法第6條第1項第4款：**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。 • **個人資料保護法第16條但書第5款：**公務機關對個人資	• **歐盟GDPR第5條第1項第b款[13]：**個資之進階運用(processing)須與其原始蒐集目的相容。依GDPR第89條第1項，**為公共利益、科學或歷史研究目的或統計目的而為進一步的資料運用，應當視為相容的合法處理活動**。 • **歐盟GDPR第89條第1項[14]：**為公共利益、科學或歷史研究目的或統計目的運用個資，應具備安全維護措施（如**假名化處理**）。	觀諸左列條文可知： • 依參考歐盟GDPR立法說明第50點，**對資料作目的外利用，如係為為科學研究或統計目的，應當視為相容的合法處理活動**[15]。 • 依歐盟GDPR，**假名化處理構成適當安全維護措施**。我國健保資料庫亦對所涉個資進行類似處理，使其揭露方式無從識別特定之當事人。
2		• **韓國個人資料保護法(PIPA)第28-2條[16]：**	觀諸左列條文可知：

[13] **EU GDPR Article 5(1)(b)**: Personal data shall be: ...(b) collected for specified, explicit and legitimate purposes and not further processed in a manner that is incompatible with those purposes; further processing for archiving purposes in the public interest, scientific or historical research purposes or statistical purposes shall, in accordance with Article 89(1), not be considered to be incompatible with the initial purposes ('purpose limitation');

[14] **GDPR 89(1)**: Processing for archiving purposes in the public interest, scientific or historical research purposes or statistical purposes, shall be subject to appropriate safeguards, in accordance with this Regulation, for the rights and freedoms of the data subject. Those safeguards shall ensure that technical and organisational measures are in place in particular in order to ensure respect for the principle of data minimisation. Those measures may include pseudonymisation provided that those purposes can be fulfilled in that manner. Where those purposes can be fulfilled by further processing which does not permit or no longer permits the identification of data subjects, those purposes shall be fulfilled in that manner.

[15] GDPR Recitals 50, Further processing for archiving purposes in the public interest, scientific or historical research purposes or statistical purposes should be considered to be compatible lawful processing operations.

[16] **Korean PIPA 제 28 조의 2 (가명정보의 처리 등) : ① 개인정보처리자는 통계작성, 과학적 연구,**

編號	系爭規範	外國立法例	說明
	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、	個人資料控管者得**不經當事人的同意，為統計、科學研究、保存公益紀錄等目的運用假名資料**。個人資料控管者依前述規定向第三方提供前項假名資料時，不得包含可被用於識別特定個人之資料。	• 依韓國 PIPA，將假名資料用於科學研究等目的，無須當事人同意，且**控管者得將假名資料提供予第三方作科學研究用途**。
3	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。	• **新加坡個人資料保護法(PDPA)第 17(1)(b)條[17]：**組織於符合附件二第 2 部分之情形下，**得不經當事人同意利用其個人資料**。附件二第 2 部分第 3 節所列情形係「為研究目的（含歷史及統計研究）利用個人資料」，且符合：(1) 除非以可識別方式特定個人之方式提供個人資料，否則無法合理地達到研究目的；(2) 將該個人資料用於研究目的顯然符合公益；(3) 研究結果不會用	觀諸左列條文可知： • 依新加坡 PDPA，得不經當事人同意，將個資用於公益科學研究用途，且**研究結果無從識別特定個人即足**。

공익적 기록보존 등을 위하여 정보주체의 동의 없이 가명정보를 처리할 수 있다. ② 개인정보처리자는 제 1 항에 따라 가명정보를 제 3 자에게 제공하는 경우 에는 특정 개인을 알아보기 위하여 사용될 수 있는 정보를 포함해서는 아니 된다.

PIPA Article 28-2 (Processing of Pseudonymous Data): (1) A personal information controller may process pseudonymized information without the consent of data subjects for statistical purposes, scientific research purposes, and archiving purposes in the public interest, etc. (2) A personal information controller shall not include information that may be used to identify a certain individual when providing pseudonymized information to a third party according to paragraph (1).

[17] **Singaporean PDPA Section 17(1) (Collection, use and disclosure without consent):** An organisation may —... (b) use personal data about an individual without the individual's consent, in the circumstances or for the purposes, and subject to any condition, in the First Schedule or Part 2 of the Second Schedule;...

PDPA Division 3, Part 2 of the Second Schedule (Research): The use of personal data about an individual for a research purpose (including historical or statistical research), if — (a) the research purpose cannot reasonably be accomplished unless the personal data is used in an individually identifiable form; (b) there is a clear public benefit to using the personal data for the research purpose; (c) the results of the research will not be used to make any decision that affects the individual; and (d) in the event that the results of the research are published, the organisation publishes the results in a form that does not identify the individual.

編號	系爭規範	外國立法例	說明
		於對該當事人有影響之決策；(4) **研究結果以其發表形式無從識別該當事人。**	