

專家諮詢意見書

案號： 年度 會台 字第 13769 號[✓]

專家學者、機關或團體

姓名或名稱：劉定基

身分證明文件字號：

1 為提出專家諮詢意見事：

2 應揭露事項

3 一、本意見或資料之準備或提出，未與當事人、關係人或其代理人有分工
4 或合作關係。

5 二、本意見或資料之準備或提出，未受當事人、關係人或其代理人之金錢
6 報酬或資助。

7 三、本意見未接受其他人提供金錢報酬或資助。

8 四、本人現任、曾任相對人國家發展委員會、衛生福利部及衛生福利部全
9 民健康保險署（法規）諮詢委員或曾提供專業意見。

10 專業意見或資料

11 一、個人資料保護法系爭規定（下稱「個資法系爭規定」）之內容

12 個人資料保護法第6條第1項第4款規定：「有關病歷、醫療、基因、性生活、
13 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
14 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

1 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
2 或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。」

3 個人資料保護法第16條第5款規定：「公務機關對個人資料之利用，除第6
4 條第1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
5 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、
6 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
7 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。」

8 二、個資法系爭規定之定性與涉及之基本權利

9 (一) 依據司法院釋字第603號解釋，「基於人性尊嚴與個人主體性之維護
10 及人格發展之完整」，隱私權受憲法第22條保障。而隱私權之具體內
11 涵包括個人自主控制個人資料之「資訊隱私權」在內，亦即：「保障
12 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
13 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
14 悉與控制權及資料記載錯誤之更正權」。惟上述解釋亦強調：「憲法
15 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
16 意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制」。

17 (二) 個資法系爭規定，不論是第6條第1項第4款，抑或是第16條第5款，
18 在體系上均與「經當事人（書面）同意」並列，授權公務機關或學
19 術研究機構，在未取得當事人（書面）同意之情形下，例外蒐集、
20 處理或利用相關個人資料，實屬對於人民自主決定「是否揭露、在
21 何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露其個人資料」權利
22 之干預，故個資法系爭規定應定性為對人民資訊隱私權之限制規定。

23 (三) 尤應注意者，個資法系爭規定適用於本件原因案件時，因全民健康
24 保險屬具有強制性之社會保險，凡符合法定資格者，均強制納保
25 (全民健康保險法第8條及第9條參照)(下稱「健保法」)，且**相關**
26 **資料原本係基於辦理全民健康保險核保、給付等目的，由相對人衛**
27 **生福利部全民健康保險署(下稱「健保署」)，依法強制蒐集，人民**

1 並無選擇是否納保及是否提供資料之機會，¹已屬對於人民資訊隱私
2 權之限制（第一次限制）。其後，於相對人衛生福利部（下稱「衛福
3 部」）將相關資料，為統計、學術研究之目的（亦即與原始蒐集目的
4 不同之利用目的，或稱「目的外利用」），提供予其他公務機關或學
5 術研究機構時，人民亦無選擇是否提供之機會，實構成對人民資訊
6 隱私權之「雙重限制」。

7 三、本案應適用之審查標準

8 （一）關於判斷限制人民資訊隱私權之法律是否合憲之審查標準，司法院
9 釋字第603號曾表示：應「就所蒐集個人資訊之性質是否涉及私密敏
10 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，
11 於具體個案中，採取不同密度之審查」。而在該案中，大法官認為指
12 紋雖非私密敏感資訊，但係生物特徵之一，且具有人各不同、終身
13 不變之特質，一旦與個人身分連結，即具備高度人別辨識功能，加
14 以其觸碰留痕之特質，易使指紋居於開啟完整個人檔案鎖鑰之地位，
15 因而認為應採取「中度審查標準」，亦即：「資訊蒐集應屬與重大公
16 益之目的之達成，具備密切關聯之侵害較小手段。」然而，憲法法
17 庭在111年憲判字第1號判決中另表示：「人體組織內之血液等體液組
18 織，均蘊含有人各不同且終身不變之生物資訊，乃高敏感個人資訊
19 之載體；血液中所含酒精濃度值雖僅短期存在，惟其既須經由檢測
20 屬高敏感個人資訊載體之血液始得探知，自仍將觸及重要個人資訊
21 隱私之範圍，…構成對受強制採血檢測者資訊隱私權之嚴重侵害」，
22 並採取「嚴格審查」標準。

23 （二）就本案而言，本件原因案件所涉及之全民健康保險資料（下稱「健保
24 資料」），包括本身即具高度敏感性之醫療紀錄，不但個人有強烈意
25 願保持其秘密性，且我國諸多法律亦承認並保障該等紀錄之私密性

¹理論上，人民可以選擇「自費」（非健保身分）就醫，此時因無申請全民健保給付之需要，相關醫療資訊即不至被強制蒐集。然而，由於法律規定強制納保，人民並已依法強制繳交保險費，故若以人民仍得自行選擇是否自費就醫（藉以保護自身之醫療資訊隱私），進而認為相關醫療資訊並非由相對人強制蒐集，實不合理。

1 (醫療法第72條、醫師法第23條、藥師法第14條、護理人員法第28
2 條、醫事檢驗師法第32條、刑法第316條...等)；而就個資法而言，
3 指紋等生物特徵資料，目前尚未被列入第6條特種(敏感性)個人資
4 料之範圍，但病歷、醫療及健康檢查之資料，則已被立法者列入敏
5 感資料之範圍，而受到特別之保護。準此，從本案涉高度私密性質
6 之個人醫療資料而言，審查標準自應較司法院釋字第603號解釋提高，
7 而應以111年憲判字第1號判決所採取之嚴格審查標準為當。更何況，
8 本案健保資料之蒐集、處理與利用尚具有以下特徵，對人民資訊隱
9 私權之侵害程度亦較釋字第603號解釋、甚至111年憲判字第1號判決
10 強制蒐集指紋、血液檢體(酒精濃度)資料之情形高。

- 11 1. **雙重強制性**：如前所述，人民除對於是否納保、是否因保險原因提
12 供相關資料予相對人健保署，並無選擇之餘地外，對於是否提供相
13 關資料從事統計、學術研究，亦無自主決定空間，具有**雙重強制性**。
- 14 2. **大規模**：本件涉及之資料範圍，較司法院釋字第603號解釋更大、
15 更廣。在釋字第603號解釋中，審查客體之戶籍法尚規定對於未滿
16 十四歲請領身分證者，不捺指紋；然而，健保資料之蒐集、利用範
17 圍，並無年齡之限制。此外，由於捺指紋之規定與請領國民身分證
18 連結，故非我國國民者，至少依據戶籍法之規定，並無捺指紋之義
19 務；反之，全民健康保險之適用範圍，包括在臺灣地區領有居留證
20 明文件，並符合一定資格之外籍人士。²
- 21 3. **長期性與持續性**：相較於指紋資料、血液檢體之蒐集僅具有一次性，
22 且指紋資料內容原則上終身不變，但健保資料具有終身、持續蒐集
23 之特性，只要符合納保資格並持續使用全民健康保險，相關資料即
24 會不斷累積、持續更新，真正形成「從出生(甚至包括出生『前』)
25 到死亡」之動態、完整個人健康檔案。

²全民健康保險法第9條之內容為：「除前條規定者外，在臺灣地區領有居留證明文件，並符合下列各款資格之一者，亦應參加本保險為保險對象：一、在臺居留滿六個月。二、有一定僱主之受僱者。三、在臺灣地區出生之新生嬰兒。」

1 (三) 固然，本案個人資料之蒐集、處理與利用並不涉及人身自由、身體
2 權之限制，且所處事務領域涉及科學研究事項，並非刑事案件偵查
3 或犯罪處罰。尤其，個人資料之統計、學術研究利用（包括但不限
4 於醫療衛生領域）具有潛在之重大公益性，同時相關技術發展亦日
5 新月異，因此賦予立法、行政機關一定之彈性，以便其妥善調和個
6 人資訊隱私之保護與資料之合理利用，亦有一定之必要性、正當性。
7 ³惟縱考量前揭因素，降低審查標準，本案至少仍應採取中度審查標
8 準，方能確保相關資料蒐集、處理與利用與重要公益之達成具備實
9 質、密切之關聯，且屬侵害「較小」之手段。除此之外，有關憲法
10 正當程序之要求，亦應一併納入個資法系爭規定是否合憲之檢視範
11 圍（詳後述）。

12 四、本案審查客體範圍應擴張至健保法第79條第2項及衛福部相關行政規 13 則

14 (一) 憲法法庭雖僅將個資法第6條第1項第4款及同法第16條第5款是否違
15 憲，列為本案爭點。然查，相對人衛福部將健保資料於原始蒐集之
16 核保、給付等目的外，另行為統計、學術研究目的之利用（即所謂
17 「目的外利用」），法源依據之一實為健保法第79條第2項之規定：
18 「保險人為辦理本保險業務所需之必要資料，得請求相關機關提供
19 之；各該機關不得拒絕（第1項）。保險人依前項規定所取得之資料，
20 **應盡善良管理人之注意義務；相關資料之保存、利用等事項，應依**
21 **個人資料保護法之規定為之（第2項）」。**

22 (二) 健保法第79條第2項之規定除課予保險人善良管理人之注意義務外，
23 亦明定健保資料之保存及利用應依個人資料保護法（下稱「個資法」）
24 之規定為之（亦即，透過健保法第79條第2項規定之轉介，相對人衛

³以個人資料保護同樣屬於憲法保障之基本權利，且一向以嚴格保護個人資料著稱的歐盟而言，其在最新的一般個人資料保護規則（General Data Protection Regulation）中，也針對科學研究（scientific research）賦予多項彈性例外規定，包括於第5條放寬「目的限制」原則（針對已蒐集之資料進行科學研究，且符合一定標準者，認為與原始利用目的相符）、鬆綁「儲存限制」原則；第9條將科學研究列為運用特種個人資料之合法基礎之一；第21條針對科學研究之退出權（拒絕權）予以單獨規定...等。

1 福部方依據個資法系爭規定，將健保資料提供予其他公務機關或學
2 術研究機構利用，立法者不另單獨訂定健保資料之保存及利用規範)。
3 從上述規定之立法理由觀之，該規定實為健保法規範與保障健保資
4 料當事人個人資料隱私安全之重要依據。⁴

5 (三) 應說明者，個資法係規範個人資料蒐集、處理與利用之一般性規定，
6 其規範對象包括公務機關與非公務機關；尤其，在2010年修正後，
7 個資法非公務機關之範圍包括自然人，保護客體則包括所有得以自
8 動化機器或其他非自動化方式檢索、整理之個人資料，因個資法可
9 能之適用情境甚廣，需保有一定之彈性，顯然不可能就健保資料此
10 一涉及「強制性、大規模、長時間、持續性」特種個人資料目的外
11 利用之情境予以詳細規定。正因如此，相對人衛福部就有關健保資
12 料之利用，必須另行訂定「衛生福利資料應用管理要點（下稱「應
13 用管理要點」）」、「衛生福利資料申請案件審查作業原則（下稱「審
14 查作業原則」）」，以及「衛生福利資料使用作業須知（下稱「使用作
15 業須知」）」，分別就資料庫建置、資料分級、申請使用資格與程序、
16 申請案件審查方式、審查項目，以及實際資料使用規範…等事項，
17 予以具體化規定。

18 (四) 準此，縱健保法第79條第2項之規定及前揭衛福部訂定之行政規則，
19 未經本件原因案件之確定終局判決（最高行政法院106年度判字第54
20 號判決）適用，但因相關規定涉及健保資料當事人資訊隱私權之干
21 預與資料安全維護之確保，如不將其納入本件審查範圍，將無法整
22 體評價聲請意旨（司法院釋字第737號解釋參照），故應認為其相關
23 聯且必要，而一併納入審查客體之範圍。

24 **五、健保法第79條第2項及衛福部前揭行政規則，牴觸司法院釋字第603**
25 **號解釋及111年憲判字第1號判決要求之法律保留原則而違憲。**

⁴ 參見全民健康保險法第79條第2項立法理由：「由於保險人所取得之資料，涉及個人資料，基於保障個人資料隱私之安全性，爰明定其內部之管控稽核機制，同時資料之保有、處理及利用，應遵循電腦處理個人資料保護法，避免資料外洩。」

1 (一) 國家基於公益目的，蒐集、利用人民個人資料，必須以法律明定蒐
2 集與利用之目的、範圍及程序，如授權以命令定之，應符合授權明
3 確性原則；而涉及大規模蒐集、錄存人民指紋資料之情形，除須具
4 備特定重大公益，更應以法律明定其蒐集之目的，且須明文禁止法
5 定目的外之使用（111年憲判字第1號判決及司法院釋字第603號解釋
6 參照）。

7 (二) 應說明者，司法院釋字第603號解釋涉及強制蒐集國民之指紋資料，
8 而111年憲判字第1號判決涉及強制蒐集人民之血液或其他檢體，二
9 者均涉及具有敏感性個人資料之蒐集與利用。就本件而言，本案原
10 因事實涉及之健保資料，主要係以蒐集、利用人民之醫療、健康資
11 料為主，同屬具有高度敏感性質之個人資料，且因全民健康保險強
12 制納保制度之設計，蒐集資料之範圍不以我國國民、人民為限，尚
13 包括在台領有居留證明文件而符合一定資格之外籍人士，影響範圍
14 顯然較上述兩件解釋、判決為廣。更何況，全民健康保險具有終身
15 性，從個人出生「前」之資料（產前檢查）到死亡時之資料（死因）
16 均在蒐集與利用之列，具有「強制性、大規模、長時間、持續性」
17 蒐集與利用之特性，對於人民資訊隱私的干預程度顯然高於前揭解
18 釋與判決所涉之情形。

19 (三) 然而，對於健保資料的蒐集與利用，健保法僅於第79條為形式上之
20 規定，該條文**實際上並未就蒐集與利用之目的及程序予以明文規定**，
21 反而另行規定應適用個資法之規定。更由於個資法無法針對健保資
22 料此等涉及「強制性、大規模、長時間、持續性」特種個人資料目
23 的外利用之利用者資格、要件、程序等事項為具體、詳細規定，相
24 對人衛福部遂在無法律明確授權之情形下，自行訂定「應用管理要
25 點」、「審查作業原則」與「使用作業須知」等行政規則，做為資料
26 庫建置、申請利用審查與實際使用資料時之依據。

27 (四) 上述由健保法第79條第2項及三項行政規則所建構之健保資料蒐集、

1 利用規範架構，顯然與前述司法院釋字第603號解釋及111年憲判字
2 第1號判決所要求以法律或至少以法律明確授權之命令規範之法律保
3 留原則不符而違憲。

4 (五) 應注意者，此一法律保留不足之情形，不但對健保資料當事人資訊
5 隱私保障有所欠缺，甚至對於欲申請利用健保資料進行研究者而言，
6 也屬不利。有關申請資格、申請程序、研究內容審查重點、外部審
7 查專家之資格、違反作業規定之處理程序，甚至停止使用權限之期
8 限，都僅由相對人衛福部自行以行政規則規定，對於欲利用相關資
9 料進行研究者而言，顯然欠缺基本之保障。尤其，健保資料誠屬相
10 當難得、珍貴之研究資源，如何公平、合理分配使用，實應有立法
11 機關之參與、決定，方無違法律保留之原則。

12 六、 個資法系爭規定違反法律明確性原則

13 (一) 依據憲法法庭歷來解釋、判決，立法者於制定法律時固得「斟酌法
14 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
15 運用不確定法律概念而為相應之規定」，但法律規定之意義，仍應
16 「自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是
17 否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由
18 司法審查加以認定及判斷」，方不至違反法律明確性原則之要求（釋
19 字第 432 號、第 521 號、第 594 號、第 602 號、第 690 號、第
20 794 號、第799號、803號、804號解釋參照）。在涉及人民資訊隱私
21 權干預之情形，憲法法庭亦特別強調：立法雖得強制取得所必要之
22 個人資訊，「惟其取得與利用個人資訊之目的、範圍與程序等重要事
23 項，均應以法律明確規定」（111年憲判字第1號判決參照）。

24 (二) 個資法系爭規定所欲規範之事實態樣係個人資料之統計或學術研究
25 目的使用，雖因個案使用資料種類、範圍、方式，以及個別研究設
26 計不同，而具有一定之複雜性，故立法者於制定法律時需保留彈性。
27 但應注意者，個資法系爭規定主要用於與原始蒐集目的「不同」（亦

1 即「目的外利用」），且「未」再取得資料當事人同意之情形，就本
2 案健保資料之運用而言，更涉及「強制、大規模、長期、持續蒐集
3 之特種（敏感性）」個人資料之目的外利用，對人民資訊隱私權與個
4 人資料之自主控制權干預程度高，因此個資法系爭規定之明確性要
5 求，自不應採取寬鬆之解釋，而有提高審查標準之必要性。

6 (三) 個資法系爭規定從以下四方面而言，已違反法律明確性原則之要求
7 而違憲：

8 1. 個資法系爭規定的意義難以理解，縱經主管機關多次函釋，仍有邏
9 輯矛盾與標準不明之情形。

10 (1) 首先，何謂「無從識別特定之當事人」？依據個資法施行細則
11 第17條之規定，係指：「個人資料以代碼、匿名、隱藏部分資料
12 或其他方式，無從辨識該特定個人者」。然而，上述「代碼」、
13 「隱藏部分資料」之方式，屬於學理上所稱之「假名化
14 (pseudonymization)」方法，亦即仍保有與特定個人連結之可
15 能性，仍屬個人資料，而須受個資法之規範。反之，所謂「匿
16 名 (anonymization)」，則指將資料「不可回復地
17 (irreversibly)」切斷與特定個人之連結（不再直接或間接識
18 別特定個人），此時資料已「非」個人資料（個資法第2條第1款
19 之反面解釋），本「無」個資法之適用，自然也無須再適用個資
20 法系爭規定。因此，個資法施行細則將兩種本質、有無個資法
21 適用結果不同之「去識別化」方式併列，邏輯已有矛盾。⁵

22 (2) 個資法系爭規定中「提供者」與「蒐集者」之意義亦有不明。
23 就「提供者」而言，究係指提供資料之資料當事人，抑或原先
24 蒐集（目前保有）資料之公務或非公務機關？而「蒐集者」究
25 係指原先蒐集資料之公務或非公務機關，抑或取得資料進行統

⁵ 相較之下，「歐盟一般個人資料保護規則」立法前言第26點（Recital 26）即明確說明，匿名化之資料（anonymous data）已非個人資料，故不再 GDPR 中予以規範。相同見解，參見吳全峰；許慧瑩，健保資料目的外利用之法律爭議-從去識別化作業工具談起，月旦法學雜誌，第272期，2018年1月，頁48-49。

1 計或學術研究之人？

2 (3) 針對以上問題，個資法前、後之主管機關（法務部及國家發展
3 委員會）雖曾作成函釋，表示「提供者」係指「原保有個人資
4 料之機關」，「蒐集者」係指「欲進行統計、學術研究之其他公
5 務機關或學術研究機構」，⁶並且所謂「無從識別特定當事人」必
6 須達到「無從以直接或間接方式識別該特定個人者」（亦即非個
7 人資料）之情形。⁷然而，相關函釋正足以凸顯個資法系爭規定
8 邏輯矛盾、標準不明，連主管機關都難以適用之狀況。⁸

9 (4) 詳言之，依據前揭函釋，「無從識別特定當事人」既然需要達到
10 「無從直接或間接識別特定個人」之程度，則此時該資料已
11 「非」個人資料，其利用本不受個資法規範，為何還需要適用
12 個資法系爭規定？更有甚者，依據上述函釋之見解，資料單純
13 「經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人」即符合個資
14 法系爭規定，亦即：原保有資料之公務機關（即提供者）得提
15 供可以直接識別之個人資料，交予其他公務機關或學術研究機
16 構（即蒐集者），由蒐集者進行彙整、統計分析後，只要後者
17 （蒐集者）以無從識別特定當事人之方式為研究成果之發表，
18 即認為已充分保障資料當事人之資訊隱私權。舉例而言，依照
19 主管機關之見解，財政部得將其保有之人民詳細納稅資料，在
20 不做任何處理之前提下（保留納稅義務人姓名、身分證字號，
21 全部所得來源與明細），直提供予其他公務機關或學術研究機構
22 利用，只要研究成果發表時不至於揭露特定個人即可。個資法
23 系爭規定要件如此空泛，勢將造成人民資訊隱私權之重大侵害。

24 2. 個資法系爭規定意義既然有上述明顯邏輯矛盾、標準不清之問題，

⁶ 法務部104年7月2日，法律字第 10403508020 號函。

⁷ 同前註；另參法務部102年3月12日，法律字第10203501470號函，及101年7月31日，法律字第 10103106010號函。

⁸ 范姜真嫻，大數據時代下個人資料範圍之再檢討-以日本為借鏡，東吳法律學報，第29卷第2期，2017年10月，頁26-28。

1 受規範者自然也難以預見該規定究應如何適用。不論是公務或相關
2 學術研究團體，均曾反應個資法系爭規定難以適用。⁹

3 3. 最後，也最為關鍵者，個資法系爭規定之相關要件甚至無從透過司
4 法審查加以認定或判斷。以本案原因案件，亦即最高行政法院106
5 年度判字第54號判決為例，該判決在解釋「無從識別特定當事人」
6 之要件時，一方面認為健保署未「完全切斷資料內容與特定主體間
7 之連結線索」，因而認為該去識別化措施有瑕疵，另一方面卻又認
8 為：「『去識別化』之功能及作用，只在確保社會大眾，在看到資料
9 內容時，不會從資料內容輕易推知該資料所屬之主體」，兩種標準
10 相差甚遠、甚至有所矛盾，顯示連具法律專業之司法機關在適用個
11 資法系爭規定時，亦出現難以認定或判斷之情事。¹⁰

12 (四) 綜上，個資法系爭規定（包括施行細則第17條）不論在「提供者」、
13 「蒐集者」或「無從識別特定當事人」等要件上，均有矛盾與不清
14 之處，使人民之（特種）個人資料在為統計、學術研究等目的外利
15 用之情形時，可能遭受嚴重侵害，而違反法律明確性之原則。如此
16 之結果，不但不利於人民資訊隱私之保護，甚至也使欲開放資料供
17 外界利用之公務、非公務機關，以及欲利用相關資料進行研究之機
18 構，裹足不前，無從達成個資法所宣示之「促進個人資料合理利用」
19 之目的。

20 七、 個資法系爭規定對於人民資訊隱私權之限制難以通過比例原則之檢 21 驗

22 (一) 如前所述，本意見認為，由於系爭個資法規定，尤其是當其適用於
23 本件原因案件之情形，涉及敏感性個人資料之目的外利用，且具有

⁹ 例如：王佐銘，【資通傳產業發展困境】5G 促進 AI、大數據產發展 產官學呼籲政府關注個資法去識別化重要，匯流新聞網，2020年6月17日，檢自：<https://cnews.com.tw/134200617a01/> (最後瀏覽日:2022年4月11日)；吳佳穎，國發會明年啟動「數位三法」修法工程 智庫提多項建言，自由時報，2019年12月25日，檢自：<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3020186> (最後瀏覽日：2022年4月11日)。

¹⁰ 吳全峰；許慧瑩，同前註10，頁49-50、54-55。吳全峰；許慧瑩，健保資料庫行政訴訟案：個資保護與健保資料之跨機關流動及二次利用，收於「醫療訴訟判解評析：醫與法的交錯II」，2020年1月，頁21-23。

1 「強制性、大規模、長期性與持續性」，因此在比例原則之檢驗上，
2 應採取嚴格之審查標準；惟縱因前述事務領域、潛在公益性及科學
3 技術演進之不確定性，憲法法庭認為本案應降低審查標準，採取中
4 度審查，個資法系爭規定仍無法通過比例原則之檢驗而違憲。為節
5 省篇幅，以下即以適用中度審查標準（亦即資訊蒐集應屬與重大公
6 益之目的之達成，具備密切關聯之侵害較小手段）之情形加以分析。

7 (二) 首先，在個資法系爭規定之公益重要性上，考量個人資料在統計分
8 析、學術研究上扮演越來越重要之角色（如：大數據分析與人工智
9 慧等領域），應可一般性、抽象地認為符合研究倫理之正當統計、學
10 術研究屬於重大公益，或是在特定領域（如：醫療、衛生或犯罪預
11 防）承認符合研究倫理之正當統計或學術研究，屬於重大公益，甚
12 至屬於特別重大之公益。此參諸同樣將個人資料保護列為憲法層級
13 之基本權利，且一向以嚴格保護個人資料著稱之歐盟，在其「一般
14 個人資料保護規則（General Data Protection Regulation, GDPR）」
15 中，針對統計、科學研究(scientific research)，放寬「目的限制」
16 原則（GDPR 第5條1項(b)款¹¹）、鬆綁「儲存限制」原則（GDPR 第5條
17 1項(c)款）；將科學研究列為使用特種個人資料之條件之一（GDPR 第
18 9條第2項(j)）；¹²針對科學研究之拒絕權（退出權）予以單獨規定
19 （GDPR 第21條第6項）等，即可證明。

20 (三) 而在「具備密切關聯且侵害較小之手段」判斷上，除了應採取適當
21 之安全維護措施（如：假名化）避免資料外洩之風險外，¹³最重要之
22 手段即屬賦予資料當事人之拒絕權（right to object）或稱退出權。

¹¹ 針對已蒐集之資料進行統計或科學研究，且符合一定標準者，認為與原始利用目的相符（compatible）。

¹² 應注意者，此時資料控制者（data controller）尚須另行具備 GDPR 第6條所列蒐集、處理或利用個人資料之合法基礎(legal basis)之一（通常在非公務機關多為「利益權衡條款」；而在公務機關多為執行法定職務或為公益目的履行法定任務），方得運用特種個人資料進行研究。See Information Commissioner's Office [ICO], *Draft Guidance on the Research Provisions within the UK GDPR and the DPA 2018* [hereinafter ICO Draft Guideline 2022], 21 & 23 (Feb. 16, 2022), available at <https://ico.org.uk/media/about-the-ico/consultations/4019614/research-provisions-draft-consultation-202202.pdf> (last visited Apr. 10, 2022).

¹³ 有關資料外洩風險之判斷與承擔，原本亦應為資料當事人行使其自主決定權時重要考量因素之一。

1 換言之，相較於完全剝奪資料當事人對於其資料之自主控制，拒絕
2 權（退出權）將資料當事人「事前」之控制權，轉換為「事後」之
3 控制權，屬於一種侵害較小之手段；相對地，從欲利用相關個人資
4 料進行統計或科學研究者之角度而言，亦免除其個別徵詢當事人同
5 意、另行尋找其他合法基礎，或證明後續目的與原先蒐集目的相符
6 所需之勞費。值得注意者，此時資料當事人之拒絕權（退出權）亦
7 非絕對，在中度審查標準下，應允許立法者考量統計、科學研究此
8 一目的之公益性，賦予欲使用資料者對抗當事人拒絕權（退出權）
9 之機會，甚或在特殊情形下，根本排除當事人行使此一權利之可能
10 性。

11 (四) 在比較法上，前述歐盟 GDPR 有關為統計、科學研究目的使用個人資
12 料之規定，即反應出類似之考量。如前所述，GDPR 雖一般性地將統
13 計、科學研究目的認為與原始蒐集目的相符，或在特種個人資料之
14 情形，將該目的列為解除運用特種個人資料運用限制之條件之一；¹⁴
15 因此，欲使用個人資料進行統計、科學研究者，不再需要證明該利
16 用目的與原始蒐集目的相符，或「事前」取得資料當事人同意。然
17 而，GDPR 同時在第21條廣泛地賦予資料當事人拒絕權（退出權），使
18 其能進行事後控制；惟應注意者，GDPR 第21條針對欲使用個人資料
19 進行統計或科學研究者，對抗資料當事人之拒絕權，有較為緩和之
20 規定，除可以以「為公益目的履行法定任務」為由，排除當事人之
21 拒絕權外，依照學者之分析，在對抗當事人拒絕權之理由（研究利
22 益強度）及舉證責任上，會員國法都可能有不同之設計。¹⁵此外，依
23 據 GDPR 第89條第2項之規定，會員國得以行使拒絕權將嚴重妨礙統計

¹⁴ 同前註12。

¹⁵ 依據學者之說明，相較於 GDPR 第21條第1項，明確表示欲對抗資料當事人行使拒絕權，資料控管者（即欲使用資料進行研究者）應具有「特別重大之合法理由（compelling legitimate grounds）」，但在 GDPR 第21條第6項有關統計、科學研究目的之拒絕權部分，則未再提及資料控管者應具有「特別重大之合法理由」，方能對抗當事人之拒絕權。See CHRISTOPHER KUNER ET. AL., THE EU GENERAL DATA PROTECTION REGULATION (GDPR)—A COMMENTARY 519 (2020). 依據英國 ICO 之說明，雖然欲使用資料進行研究者，仍須證明特別重大之合法理由，但在多數案件，統計、科學研究所欲追求之利益，應可優於當事人行使拒絕權之利益。ICO, *supra* note 12, at 39.

1 或科學研究，或使該目的不能達成為由，在必要範圍內，限制當事
2 人行使拒絕權。¹⁶

3 (五) 對照 GDPR 之設計，我國個資法系爭規定對於資訊隱私權之限制恐不
4 符合「具備關聯之侵害較小手段」之要求，蓋個資法系爭規定僅有
5 安全維護措施之要求（即前述不明確之「無法識別特定之當事人」
6 要件），卻完全剝奪（或根本未考慮）資料當事人事後行使拒絕權
7 （退出權）做為侵害較小手段之可能性，自然亦未就研究者對抗當
8 事人退出權之標準或根本排除退出權之要件，設有任何規範。

9 (六) 應強調者，如同司法院釋字第603號解釋所述，當事人之資訊隱私權
10 並非絕對，同樣地，做為對當事人資料自主控制權較小侵害手段之
11 事後退出權，亦非絕對，在中度審查標準下，立法者應有一定之形
12 成空間，於個資法中考量統計、學術研究目的之公益性，設計公務
13 機關或學術研究機構對抗資料當事人行使拒絕權之適當標準，或是
14 根本性排除當事人行使拒絕權之要件。然而，個資法系爭規定卻未
15 有相關規定，完全剝奪資料當事人自主決定之任何可能性，自難謂
16 較小之侵害手段。

17 八、 個資法系爭規定違反正當法律程序原則，侵害人民資訊隱私權

18 (一) 按憲法法庭111年憲判字第1號判決明文揭示：「國家基於公益之必要，
19 雖非不得立法強制取得所必要之個人資料，惟…應依個人資料之屬
20 性、取得方式、利用目的與範圍等，設定相當之正當法律程序以及
21 確保該等資訊不受濫用與不當洩露之適當防護機制」。學理上，針對
22 資訊隱私權之保障，亦有所謂「資料保護正當程序」概念之提出，¹⁷
23 亦即依照資料性質、蒐集及利用情境，應進行事前的風險評估與控

¹⁶ 依據英國個資法之規定，排除拒絕權之要件有四：拒絕權之行使將嚴重妨礙或使統計、科學研究目的無法達成；該資料使用具備適當之安全維護措施；該資料使用無造成個人重大損害或痛苦之可能性；並且，該資料運用非用於針對特定個人之措施或決定，但經過核准之資料研究部在此限。See ICO, *supra* note 12, at 40.

¹⁷ See Kate Crawford & Jason Schultz, *Big Data and Due Process: Toward a Framework to Redress Predictive Privacy Harms*, 55 B.C. L. Rev. 93, 121 (2014). 另參劉定基，臺灣政府資料開放的現況與難題—以個人資料保護為觀察中心，收於「行政執行／行政罰／行政程序／政府資料開放／風險社會與行政訴訟」（臺灣行政法學會主編），2017年1月，頁317-319。

1 制、確保資料當事人受告知及表達意見機會，¹⁸以及資料利用決定應
2 經適當之決定者把關等要求。¹⁹

3 (二) 固然，個資法系爭規定無涉國家以拘束人民人身自由之方式，強制
4 取得可能用於犯罪處罰之證據，而與111年憲判字第1號判決之情況
5 有所不同，故無須採取類似刑事訴訟法規定之程序（如：事前法官
6 或檢察官同意）。然而，個資法系爭規定，尤其是當其適用於本件原
7 因案件（健保資料）之情形時，不論在涉及個人資料之屬性或利用
8 情境上，對當事人資訊隱私權之干預仍屬嚴重，而有必要踐行一定
9 之事前程序，方符合憲法保障資訊隱私之要求。

- 10 1. 個資法系爭規定（尤其是適用於原因案件時），允許「大規模、長
11 時間、持續性」「目的外利用」個人（健康）資料，較111年憲判
12 字第1號判決所涉及之「一次性、單一性（僅酒精濃度）與有限性」
13 措施，對資訊隱私干預更強。個資法系爭規定允許公務或非公務
14 機關，就其所保有之各類個人資料（包括特種個人資料），進行統
15 計或學術研究使用，涉及個人資料之屬性、範圍相當廣泛，對人
16 民資訊隱私權實已造成相當高度之干預。
- 17 2. 個資法系爭規定適用在原因案件時，係將國家原本強制蒐集之資
18 料，在未經當事人同意（甚至可能不知情）的情況下，進行「目
19 的外」利用，當事人難有主張權利保護與救濟之機會。相較於111
20 年憲判字第1號之情形，該案相關當事人至少知悉其個人資料遭到
21 國家強制蒐集。反觀個資法系爭規定將造成人民之資訊隱私權在
22 長時間內持續受到干預；且干預者非僅限於公務機關，尚包括非
23 公務機關及各類學術研究機構，且資料當事人在其個人資料遭到
24 此等目的外利用時，通常亦無從知悉（隱蔽性）；²⁰更何況，由於

¹⁸ 司法院釋字第603號林子儀大法官協同意見書。

¹⁹ 劉定基，同前註17，頁319。

²⁰ 個資法目前並未課予原保有個人資料之公務或非公務機關，目的外利用之告知義務；僅於涉及「間接蒐集」個人資料時，要求「蒐集者」進行告知，然例外得免除告知之規定甚多，包括：「個人資料之蒐集係公務機關執行法定職務」（個資法第8條第2項第2款前段）或「基於公共利益為統計或學術研究之目的而有必要，且該資料須經提供者處理後或蒐集者依其揭露方式，無從識別特定當事人者為限」（個資

1 健康資料之特性，特定種類之健康資料同樣可能反映資料當事人
2 以外第三人（如：親屬）或特定族群之健康狀況，進而侵害第三
3 人之資訊隱私權或有產生歧視或污名化之風險。²¹準此，個資法系
4 爭規定（尤其是將其適用於健保資料之情形），對人民資訊隱私權
5 干預之強度與範圍，實堪比司法院釋字第631號解釋中，通訊監察
6 對於人民秘密通訊自由所造成之侵害程度與範圍。

7 3. 關於對人民資訊隱私權之干預，究應遵行何種之程序，方符合憲
8 法正當程序之要求？依據司法院釋字第639號解釋：「相關程序規
9 範是否正當、合理，除考量憲法有無特別規定及所涉基本權之種
10 類外，尚須視案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、
11 所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因
12 素，綜合判斷而為個案認定」。固然，為統計或學術研究目的利用
13 個人資料可能具有（重大）公益性，且個資法系爭規定適用於本
14 件健保資料之情形，涉及科學、醫學研究等專業領域，與刑事偵
15 查不同，故無需採取由法院事前審查之標準；但以上述「大規模、
16 長時間、持續性、隱蔽性」的方式，概括地在未經當事人同意之
17 情形下，允許「目的外利用」（特種）個人資料，對人民資訊隱私
18 權構成高度及廣泛之侵害，仍應於事前踐行一定之程序，方足以
19 確保資料當事人之資訊隱私權受到妥善之保障。²²

法第9條第2項第4款)。相對的，歐盟一般個人資料保護規則第13條第3項及第14條第4項，對於與原始蒐集目的不同之利用，則課予資料控管者告知之義務。有關此一通知義務在科學研究目的上之適用及排除，see European Data Protection Board, EDPB Document on Response to the Request from the European Commission for Clarification on the Consistent Application of the GDPR, Focusing on Health Research, 9-10 (Feb. 2, 2021), available at

https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_replyec_questionnaireresearch_final.pdf (last visited Apr. 11, 2022).

²¹ Danielle Keats Citron & Daniel J. Solove, Privacy Harms, Privacy Harms (February 9, 2021). GWU Legal Studies Research Paper No. 2021-11, GWU Law School Public Law Research Paper No. 2021-11, Boston University Law Review, Vol. 102, 2022, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3782222> or <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3782222> (last visited April 9, 2022).

²² 尤其，資訊隱私權之侵害，除隱蔽性外，更多為非財產性質，且涉及未來不確定之損害，因此恐難期待一般個人透過「事後」法律救濟之方式，於個案中主張維護其權利。See Daniel J. Solove & Danielle Keats Citron, *Risk and Anxiety: A Theory of Data-Breach Harms*, 96 TEX. L. REV. 737, 7754-56 (2018); Ryan Calo, *Privacy Harm Exceptionalism*, 12 COLO. TECH. L.J. 361, 361-62 (2014).

1 4. 本意見認為，所謂「一定之程序」，在涉及「大規模、長時間、持
2 續性、隱蔽性」之「特種個人資料」「目的外利用」之情形，至少
3 應包括「事前」進行風險評估與控制、²³對外公告與徵詢意見，並
4 由具備一定獨立性之機關參與決定之過程，方能提供人民資訊隱
5 私權適當之保障，確保該等資訊不受濫用與不當洩露。

6 5. 然而，個資法系爭規定並未要求資料保有者於目的外利用個人資
7 料前，進行任何之事前風險評估與控制程序，資料當事人亦無基
8 本之知悉及表達意見機會，更重要者，是否提供學術研究利用，
9 以及相關安全措施（包括去識別化方式及成效）之決定，也完全
10 由保有資料之公務、非公務機關自行判斷（在公務機關之情形，
11 除一般上級行政監督外，更無其他監督機制），實難謂符合最低度
12 之正當程序要求。

13 6. 或有認為相對人衛福部針對系爭資料之應用，已訂有首揭「應用
14 管理要點」、「案件審核作業原則」及「使用作業須知」，其中包含
15 論理審查、特殊案件尚要求進行專業外部審查…等安全維護措施。
16 惟，上述規範均僅為衛福部之行政規則，在法律保留程度上明顯
17 不足，違反司法院釋字第603號解釋及111年憲判字第1號判決意旨，
18 已如前述。更重要者，針對現行「整體」健保資料之目的外利用，
19 相對人衛福部（或健保署）從未進行任何風險評估與控制程序，
20 人民亦無從表示意見，更欠缺任何外部（遑論具有一定獨立性）
21 之事前監督，顯然已違反憲法保障人民資訊隱私權之正當程序要
22 求。

23 （三）應附帶說明者，由於公務機關本身即是人民個人資料之主要蒐集者，
24 透過相關資料之目的外利用，達成行政目的亦為其重要之施政目標，
25 故由一般行政機關擔任此一參與決定與監督之工作，恐難達成監督
26 之功能，故憲法法庭縱認立法者在此一監督機關之建置形式選擇上，

²³ 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，2020年3月，頁41。

1 享有一定之形成空間，²⁴本意見認為憲法法庭仍宜為原則性之宣示，
2 要求由具有獨立性、專業性、且能客觀行使職權者擔負此一任務，²⁵
3 方符合憲法正當程序之要求。

4 (四) 綜上，個資法系爭規定未針對為統計或學術研究而進行目的外利用
5 個人資料之情形，尤其本件涉及原先以強制方式蒐集之個人健康資
6 料，「大規模、長時間、持續性、隱蔽性」之目的外利用，設有任何
7 事前正當程序，對於人民資訊隱私權之保障顯有不足，亦違反憲法
8 正當法律程序之要求。

9 九、 結論

10 (一) 憲法資訊隱私權保障與個人資料保護法制之趨勢是承認科學研究與
11 技術發展對於整體社會之重要性，²⁶並試圖調和個人資料保護與個人
12 資料合理利用之利益。然而，此一明確之方向不應建立在低估資訊
13 隱私侵害所造成損害之上，特別是隱私權之損害原本就具有「損害
14 小但次數頻繁（易累積）」、「損害以『風險 (risks)』的形式呈現，
15 但該等風險不易瞭解掌握，且多具未來性非現實立即發生」，以及
16 「隱私侵害容易被個人化而忽略其對整體社會所造成之影響（如：
17 損及社會信賴）」等特性。²⁷

18 (二) 就本件原因案件所涉及之健保資料目的外利用而言，現行便宜、簡
19 略之法律架構，以安全維護措施（去識別化）作為唯一考量因素，
20 等於僅面對隱私侵害風險此一可能之損害（且所採取之加密手段未
21 必是最佳之措施），卻忽略現行制度無助於建立人民對於政府保有資
22 料目的外利用之信賴。而學者早有分析，信賴是資訊分享之基礎，²⁸

²⁴ 參見司法院釋字第603號解釋。在國際上，歐盟基本權利憲章第8條第3項已將獨立監督機制列為憲法層級之義務。Charter of Fundamental Rights of the European Union, Dec. 7, 2000, 2000 O.J. (C 364) 1, 10.

²⁵ Cf. Paul M. Schwartz, *Privacy and Participation: Personal Information and Public Sector Regulation in the United States*, 80 IOWA L. REV. 553, 565 (1995) (stating that “independent monitoring of information processing is necessary.”). 李寧修，同前註23，頁24。司法院釋字第603號林子儀大法官協同意見書；許宗力大法官、曾有田大法官共同提出之協同意見書。

²⁶ ICO, *supra* note 12, at 4.

²⁷ Citron & Solove, *supra* note 21, at 19-22.

²⁸ See ARI EZRA WALDMAN, *PRIVACY AS TRUST—INFORMATION PRIVACY FOR AN INFORMATION AGE* 61-62 (2018). See generally Neil Richards & Woodrow Hartzog, *Taking Trust Seriously in Privacy Law*, 19 STAN. TECH. L. REV. 431

1 而當信賴無從建立時，就只能以高度限制（甚至完全剝奪）人民資
2 訊隱私或自主決定空間，作為替代手段。

3 (三) 應說明者，本意見雖指出個資法系爭規定（包括建議憲法法庭應擴
4 張之審查客體：健保法第79條及相關行政規則），有諸多違憲之處，
5 但並未否定統計、學術研究具有重大公益，或認為資訊隱私權或個
6 人資料之自主控制權係屬絕對或具有優勢地位。相反的，本意見所
7 指出之違憲問題，是以建立個人資料（目的外）利用之信賴環境
8 （包括明確之法律依據、授權依據、更妥適之利益權衡、正當法律
9 程序）為基礎；同時，更應注意者，相關憲法要求，如：風險評估
10 與公眾參與，可能有助於促進新研究技術之採行（如：同態加密技
11 術、分散式學習），而不是以特定欄位加密，或建立集中式大型資料
12 庫，作為唯一標準。

13 (四) 綜上，茲將本意見前述各項結論，整理如下：

- 14 1. 個資法系爭規定及健保法第79條係屬對於人民資訊隱私權之限制
15 規定，且因原先蒐集相關資料時，係依法強制蒐集，人民並無選
16 擇提供之機會，後續為目的外之統計或學術研究利用時，亦未給
17 予人民決定是否提供之權利，構成對於人民資訊隱私權之「雙重
18 限制」。
- 19 2. 鑑於本件原因案件涉及人民醫療紀錄之高度敏感資料，且相關資
20 料之蒐集具有「雙重強制性、大規模、長期性與持續性」，故在審
21 查標準之選擇上應採取嚴格審查標準。縱考量統計、學術研究乃
22 屬專業領域且具相當公益性、資料利用技術發展迅速，需適度降
23 低審查標準，本案至少仍應採取中度審查標準。
- 24 3. 由於本件相對人目的外利用相關健保資料之依據包括健保法第79
25 條第2項（轉介適用個資法系爭規定），且實際提供資料之作業依
26 據包括「應用管理要點」、「審查作業原則」及「使用作業須知」，

1 為整體評價聲請判決之意旨，本件審查客體應擴張至上述具有重
2 大關聯之規定。

- 3 4. 健保法第79條第2項未實際針對健保資料之蒐集與利用目的及相關
4 重要程序事項加以規定，而相對人衛福部在未經法律明確授權之
5 情形下，自行訂定前述三項行政規則，做為資料庫建置、申請利
6 用審查與實際使用資料之依據，牴觸司法院釋字第603號解釋及
7 111年憲判字第1號判決所要求之法律保留原則而違憲。
- 8 5. 個資法系爭規定中「無從識別特定當事人」、「提供者」與「蒐集
9 者」等要件，雖經主管機關多次解釋，意義仍難以理解、受規範
10 者亦難以預見，司法機關於判決時更難以確認（甚至出現矛盾之
11 見解），應認為違反法律明確性原則。
- 12 6. 個資法系爭規定，完全剝奪資料當事人自主決定其資料是否提供
13 統計、學術研究目的外利用之可能性，未針對統計、學術研究之
14 公益性，訂定對抗當事人拒絕權（退出權）之標準，或根本排除
15 拒絕權之要件，顯非達成重大公益之侵害較小手段，違反比例原
16 則而違憲。
- 17 7. 個資法系爭規定及健保法第79條，未針對本件具有「強制性、大
18 規模、長時間與持續性，以及隱蔽性」之資料蒐集、處理及利用
19 行為，建立適當之事前正當程序（包括：風險評估與控制、對外
20 公告與徵詢意見，由具備一定獨立性之機關參與決定過程與監督），
21 與憲法正當法律程序之要求不符。

22 此致

23 憲法法庭 公鑒

24 中華民國 111 年 4 月 11 日

25
26 具狀人 劉定基 (簽名蓋章)
27