

台北律師公會 函

地址：台北市中正區羅斯福路一段7號9樓

聯絡電話：(02)2351-5071

承辦人：許雅婷 分機 11

受文者：司法院秘書長

發文日期：民國 110 年 2 月 2 日

發文字號：北律文字第 1100270 號

速 別：速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附 件：如文

主旨：為司法院大法官審理會台字第 13769 號蔡季勳等人聲請解釋憲法事件，爰提出法律意見，請查照。

說明：

- 一、復 鈞長 109 年 12 月 25 日秘台大二字第 1090037270 號函。
- 二、依本公會 110 年 1 月 26 日倫理風紀委員會會議紀錄第 29 屆第 3 次臨時理事監事聯席會議決議辦理。

正本：司法院秘書長

副本：

理 事 長

尤伯祥

台北律師公會 法律意見

主旨：為司法院大法官審理會台字第 13769 號蔡季勳等人聲請解釋憲法事件，爰提出法律意見。

說明：

壹、本件釋憲聲請案之釋憲標的

依蔡季勳等人所提出釋憲聲請書，可知渠等主張之釋憲標的如下（以下合稱系爭規定）：

- 一、個人資料保護法（下稱個資法）第 6 條第 1 項第 2 款、第 4 款、第 5 款規定：「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：……二、公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施。……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。五、為協助公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施。……」
- 二、個資法第 11 條第 2 項、第 3 項、第 4 項規定：「個人資料正確性有爭議者，應主動或依當事人之請求停止處理或利用。但因執行職務或業務所必須，或經當事人書面同意，並經註明其爭議者，不在此限。」、「個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿時，應主動或

依當事人之請求，刪除、停止處理或利用該個人資料。但因執行職務或業務所必須或經當事人書面同意者，不在此限。」、「違反本法規定蒐集、處理或利用個人資料者，應主動或依當事人之請求，刪除、停止蒐集、處理或利用該個人資料。」

三、個資法第 15 條第 1 款規定：「公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：一、執行法定職務必要範圍內。……」

四、個資法第 16 條但書第 2 款、第 5 款規定：「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：……二、為維護國家安全或增進公共利益所必要。……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。……」

五、全民健康保險法第 79 條規定：「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之；各該機關不得拒絕。」、「保險人依前項規定所取得之資料，應盡善良管理人之注意義務；相關資料之保存、利用等事項，應依個人資料保護法之規定為之。」

六、全民健康保險法第 80 條規定：「主管機關為審議保險爭議事項或保險人為辦理各項保險業務，得請保險對象、投保單位、扣費義務人及保險醫事服務機構提供所需之帳冊、簿據、病歷、診療紀錄、醫療費用成本等文件或有關資料，或對其訪查、查詢。」、「保險對象、投保單位、扣費義務人及保險醫事服務機構不得規避、拒絕、妨礙或作虛偽之證明、報告或陳述。」、「前項相關資料之範圍、調閱程序與訪查、查詢等相關事項之辦法，由主管機關定之。」

貳、關於聲請人所持見解及主張第一點（應適用最嚴格之審查標準）之意見

一、資訊隱私權及資訊自主權之用語區辨

（一）按憲法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」

（二）次按，司法院大法官釋字第 585 號解釋理由書：「國家機關行使權力均須受法之節制，立法院行使憲法所賦予之權力，亦無例外，此乃法治原則之基本要求。立法院調查權之行使，依調查事項及強制方式之不同，可能分別涉及限制多種受憲法保障之人民基本權利，如憲法第八條保障之人身自由、憲法第十一條保障之消極不表意自由（本院釋字第五七七號解釋參照）、憲法第十二條保障之秘密通訊之自由、憲法第十五條所保障之營業秘密、隱私權……等等。其中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，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五〇九號、第五三五號解釋參照）。」

（三）再按，司法院大法官釋字第 603 號解釋理由書：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。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，並為保障個人生活私密領域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，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五八五號解釋參

照），其中包含個人自主控制其個人資料之資訊隱私權，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。」

- (四) 又按，司法院大法官釋字第 689 號解釋理由書：「系爭規定所保護者，為人民免於身心傷害之身體權、行動自由、生活私密領域不受侵擾之自由、個人資料之自主權。其中生活私密領域不受侵擾之自由及個人資料之自主權，屬憲法所保障之權利，迭經本院解釋在案（本院釋字第五八五號、第六〇三號解釋參照）；免於身心傷害之身體權亦與上開闡釋之一般行為自由相同，雖非憲法明文列舉之自由權利，惟基於人性尊嚴理念，維護個人主體性及人格自由發展，亦屬憲法第二十二條所保障之基本權利。」

- (五) 學說及實務普遍認為，隱私權係憲法第 22 條所規範之其他基本權。而就學理上之「資訊自主權」、「資訊自決權」、「資訊隱私權」、「隱私權」等用語，我國釋憲實務並未統一。依司法院大法官釋字第 585 號解釋，「隱私權」為上位概念，其內涵包括消極面的「保障個人生活秘密空間免於他人侵擾」，以及積極面的「個人資料之自主控制」。司法院大法官釋字第 603 號解釋，亦以「隱私權」為上位概念，並闡明其內涵包括個人自主控制其個人資料之「資訊隱私權」，以及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」。司法院大法官釋字第 689 號解釋則為直接使用「隱私權」之用語，僅以「生活私密領域不受侵擾之自由」及「個人資料之自主權」等概念表示。

(六) 實則，「資訊自主權」、「資訊自決權」之用語主要源自德語 (informationlles Selbstbestimmungsrecht)，最早源自於德國聯邦憲法法院於 1983 年 12 月 25 日作成之「人口普查判決」，判決主文表示：「在現代化資料處理情況下，基本法第 2 條第 1 項和第 1 條第 1 項的一般人格權包括了個人保護其本人資料不受無限制的提取、儲存、使用和繼續傳送。該項基本權利保障每個人，有權自我決定透露或使用其個人資料之權利。」(見蕭文生譯，「關於 1983 年人口普查法之判決」，收錄於西德聯邦憲法法院裁判選輯 (一)，89 年 10 月，第 288 頁)。而「隱私權」或「資訊隱私權」，則係源自於英語 (the Right to Privacy)，包括美國於 1974 年制定之隱私權法案 (Privacy Act of 1974) 等 (見呂昭芬，論醫療資訊電子化與隱私權之保護——以美國為借鑑，軍法專刊，第 64 卷第 2 期，107 年 4 月，第 122 頁、第 130 頁)。而我國學說，固有認為「資訊隱私權」係指消極地主張個人資料不受國家或他人任意刺探、揭露、宣揚之權利，「資訊自決權」則係積極地主張有自行決定是否交付其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之權利 (見李惠宗，憲法要義，五版，元照出版，98 年，第 373 至 378 頁)；亦有認為「資訊自決權」與「資訊隱私權」為相同概念，僅係大陸法系、英美法系之用語各異 (見李震山，「論資訊自決權」，收錄於：李鴻禧教授六秩華誕 67 祝賀論文集：現代國家與憲法，月旦出版，86 年，初版，第 709 至 756 頁。關於前開用語之區辨，另可參釋字第 603 號解釋林子儀大法官之協同意見書)。

(七) 而對照前開司法院大法官釋字第 589 號、第 603 號解釋用語，可知「隱私權」係上位概念，其中包括消極面向主張個人資料及個人生活領域不受國家或他人任意刺探、揭露、宣揚之權利，以及積極面向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、向何人揭露之權利。本文從之。

二、「資訊隱私權」是否當然較「資訊自主權」具有更高位階之憲法價值，尚有疑義

本件聲請人雖認為「資訊隱私權」之實質內涵，除了以自由權為核心之「資訊自主控制」外，因涉及人性尊嚴之維護、人格自由發展之確保，故認為「資訊隱私權」較一般資訊自主具有較高位階的憲法價值等語（見本件釋憲聲請書第 24 至 28 頁）。惟查：

(一) 按司法院大法官釋字第 603 號解釋理由書：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。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，並為保障個人生活私密領域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，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五八五號解釋參照），其中包含個人自主控制其個人資料之資訊隱私權，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。」

(二) 由上可知，「資訊隱私權」、「資訊自主權」用語之分，毋寧僅係不同國家法系及翻譯所致，縱使依部分國內學者見解，係將「資訊隱私權」及「資訊自主權」，以消極面及積極面之權利具體內涵予以區分，亦非僅認為「資訊自主權」係以自由權

為核心，而不問其對於人性尊嚴及人格發展自由之維護。易言之，依司法院大法官釋字第 603 號等多號解釋意旨，可知無論係「資訊隱私權」或「資訊自主權」，均係「基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整」而來，並非僅以「資訊自主權係以自由權為核心；資訊隱私權則係維護人性尊嚴、人格發展自由」為區分標準。是以，本件聲請人以「資訊隱私權」係為維護人性尊嚴、人格自由發展所必須，而認為較一般資訊自主具有較高位階的憲法價值，似對此二概念有所誤解，其見解是否可採，尚有疑義。

三、「隱私權」是否應採最嚴格之審查標準，尚值商榷

- (一) 按司法院大法官釋字第 603 號解釋理由書：「隱私權雖係基於維護人性尊嚴與尊重人格自由發展而形成，惟其限制並非當然侵犯人性尊嚴。憲法對個人資訊隱私權之保護亦非絕對，國家基於公益之必要，自得於不違反憲法第二十三條之範圍內，以法律明確規定強制取得所必要之個人資訊。至該法律是否符合憲法第二十三條之規定，則應就國家蒐集、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。……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，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。」

(二) 由上可知，我國釋憲實務關於「隱私權」之保障，縱使與人性尊嚴、人格發展等密切相關，亦非絕對採取嚴格之審查標準。由司法院大法官釋字第 603 號解釋意旨可知，審查標準之採擇，「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。」，並非當然採取嚴格之審查標準。

(三) 關於聲請人所描繪之「資訊隱私權」具體內涵，主要著重在個人資訊具有足以描繪、型塑個人「社會人格」之特性，而維持「自我人格」與「社會人格」間之距離，得以確保人格發展不受過度之社會控制或影響（見本件釋憲聲請書第 24 至 29 頁）。惟查，聲請人所闡述者，毋寧僅係「隱私權」關於「人格發展」之面向，而此面向之具體內涵是否當然導出「隱私權」應採最嚴格之審查標準，尚待商榷。

(四) 不可否認，「人」居於群體社會之中，社會控制與自我人格之距離維持，固可維護個人人格之自由發展；惟另一方面，正因「人」作為群居動物，所謂「個人資料」實為人與社會互動間所生之產物，個人資料之維護與公共利益並非完全對立，甚至可謂相輔相成。詳言之，誠如本件釋憲聲請案中，關於國家藉由健保制度而蒐集取得人民之健保資料，雖關乎個人身體健康

狀態、就醫用藥紀錄乃至於就醫用藥習慣及偏好等，惟此等個人資料，無非係因國家健保制度、及社會上大大小小醫事服務機構之存在，以及相關社會資源之投入而形成。以此面向觀之，個人資料之形成不僅與個人天生所具備之身體特性相關，亦係因社會資源投入所形成之「成果」。從而，個人資料不僅對於人格發展有其價值，實際上對於社會制度之持續運作及社會資源之繼續投入，亦扮演重要之角色。

- (五) 進一步言，猶如健保制度之建立、健保政策之調整、醫藥技術之研究及創新等「公共利益」，均應基於與人相關之個人資料為研究基礎，始得有進一步之發展及改善（見范姜真嫻，「個人醫療資料之保護與利用—以全民健康保險為中心」，法學叢刊，第243期，105年7月，第50頁），繼續維持健保制度、投入社會資源，進而確保個人之身體健康權及人格權之維護。此由憲法第157條、憲法增修條文第10條第5項規定所重視之「民族健康」及「國家應促進現代和傳統醫藥之研究發展」，亦可知悉憲法對於國民健康之高度重視（見李寧修，「個人資料合理利用模式之探悉：以健康資料之學術研究為例」，臺大法學論叢，第49卷第1期，109年3月，第9頁）。是以，依前開釋字第603號解釋意旨，「國家蒐集、利用、揭露個人資訊所能獲得之公共利益」與「資訊隱私權」間之利益衡量，尤為重要，並非僅以個人資料與個人人格密切相關，即忽略個人資料對於公共利益，甚至對於促進國民健康、維護人民身體健康權之重要性。

- (六) 是以，誠如前開釋字第603號解釋所涉及之「指紋」資料，固為個人身體特徵之一部份，依我國社會經濟活動及科技技術之

進步，同時亦「居於開啟完整個人檔案鎖鑰之地位」，對人格自由發展、自我人格與社會控制之距離維持等，侵害更鉅。惟該號解釋仍以「中度」審查標準（即以是否助於與重大公益之目的之達成？具備密切關聯之侵害較小手段？為具體判斷基準），審視國家限制是否違憲，並不當然採取「嚴格」審查標準，即係衡酌該個人資料對於整體社會之公共利益，確有裨益，利益衡量下而採「中度」審查標準。故聲請人並未就本件相關之健保資料所具特性，進一步論述何以此等資料與其相對之公共利益而言，必須採取最嚴格之審查標準？亦未論及國家蒐集、利用、揭露個人健保資料，對資訊隱私之主體可能構成之侵害，何以與公共利益相互衡量後，仍應採嚴格之審查標準？逕以個人資料足以形塑特定人之社會人格，破壞自我人格與社會之適當距離為由，主張應採嚴格審查標準，似略顯牽強。

- （七）進一步言，本件爭議相對關鍵之點，不僅僅是國家或第三人得以藉由健保資料描繪、形塑特定人之外在形象、內在身體健康狀態、用藥就醫偏好及習慣等，尚應探究人民若因健保資料遭外洩或不當利用，具體可能遭受之侵害為何？例如人民私密而不欲人知之個人身體狀態、就醫紀錄遭他人所知悉，是否因此受到歧視、人格受辱或心理上壓力（見范姜真嫻，個人醫療資料之保護與利用—以全民健康保險為中心，法學叢刊，第243期，105年7月，第49頁）？若以健保資料匯集而成之資料庫得以導出特定族群之用藥就醫習慣，是否得使特定醫院診所以特定醫藥服務迎合特定族群民眾？是否使藥廠等營利機構藉此朝向特定醫藥方向進行研究、開發新藥而獲利，進而使人民無形中成為「研究客體」而喪失其個人主體性？等，倘若得細部

探究人民對於國家行為可能所受之侵害，或是伴隨而來之風險，方得進一步與所欲維護之公共利益為利益衡量。誠如司法院大法官釋字第 603 號解釋，即以指紋資料庫可能外洩之風險，與所欲維護之公共利益（如因路倒病人、失智者、無名屍體之身分辨識需求等）進行利益衡量。是以，探究人民可能所受之基本權侵害態樣，亦為審視系爭規定違憲與否之重要一環。

- （八）再者，本文認為若為探究國家對於個人資料之蒐集、利用之限制是否違憲，另可由人性尊嚴之角度觀察。人性尊嚴強調「個人主體性」，國家不得將人民視為客體而任意擺布、操弄，包括人民之個人資料不得僅僅作為國家施政之工具，縱有蒐集、利用個人資料之必要，仍應回歸於人民本身（包括多數人利益所匯集而成之公共利益），而非僅為國家施政或少數人營利之工具。因此，關於人民健保資料之蒐集、利用，並非僅僅是因國家有改善施政、維續健保制度及醫藥技術更新之公益需求，人民有配合之義務，其本質應係人民基於個人主體性，同意交付個人資料，國家方得進行蒐集、利用。至於此處所指「同意」，或可包含具體個案中，人民交付個人資料前之同意，亦可包含以具有民主特性之國會制定法律授權國家蒐集、利用，而為抽象之事前同意。從而，隱私權之限制（包括國家得以蒐集利用個人資料）是否違憲，亦可由人性尊嚴之角度觀察，視人民之個人主體性在國家蒐集利用之過程中，是否淪為國家施政或第三人營利之研究客體。

參、關於聲請人所持見解及主張第二點（法律保留原則）之意見

- 一、按憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」
- 二、次按，司法院大法官釋字第 535 號解釋理由書：「查行政機關行使職權，固不應僅以組織法有無相關職掌規定為準，更應以行為法（作用法）之授權為依據，始符合依法行政之原則，警察勤務條例既有行為法之功能，尚非不得作為警察執行勤務之行為規範。」
- 三、再按，司法院大法官釋字第 603 號解釋：「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。主管機關尤應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式為之，並對所蒐集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施，以符憲法保障人民資訊隱私權之本旨」意旨，已表明國家對於人民指紋之大規模蒐集、錄存並建立資料庫儲存，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，始符合憲法保障人民資訊隱私權之意旨。
- 四、又按，司法院大法官釋字第 603 號解釋理由書：「隱私權雖係基於維護人性尊嚴與尊重人格自由發展而形成，惟其限制並非當然侵犯人性尊嚴。憲法對個人資訊隱私權之保護亦非絕對，國家基於公益之必要，自得於不違反憲法第二十三條之範圍內，以法律明確規定強制取得所必要之個人資訊。至該法律是否符合憲法第二十三條之規定，則應就國家蒐集、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。而為確保個人主體性及人格發展之完整，保障人民之資訊隱私權，國家就其正當取得之個人資料，亦應確保其合於目的之正當使用及維護資訊安全，故國家蒐集資訊之目的，尤須明確以法律制定之。蓋惟有如此，方能使人民事先知悉其個人資料所以被蒐集之目的，及國家將如何使用所得資訊，並進而確認主管機關係以合乎法定蒐集目的之方式，正當使用人民之個人資料。」

五、基上可知，法律保留及依法行政原則，為我國憲法核心原則，旨在要求國家限制人民基本權利，應具備法律之明確授權。而前開釋字第 535 號解釋進一步要求，此處所指「法律」係指「行為法（作用法）」而非僅為規範行政機關職權範圍之組織法。釋字第 603 號解釋則要求，應將「國家蒐集資訊之目的，明確以法律制定之」，並「使人民事先知悉其個人資料所以被蒐集之目的，及國家將如何使用所得資訊」，由此處文義觀之，該號解釋所要求之「法律」，應係指明確規範國家蒐集資訊之目的、使用方法等具體權利限制內容之行為法，而非規範國家職權範圍之組織法。另一方面，釋字第 603 號解釋既要求應以法律「明確」規範，而我國規範行政機關職權範圍之組織法，往往以抽象、籠統之法律概念描述機關職權範圍，似難以符合該號解釋以法律「明確」規範之要求。從而，由此二號解釋意旨，似得推論出對於隱私權之限制，尚須以「行為法（作用法）」為授權依據，方符法律保留原則。

六、惟查，關於本件釋憲標的之個資法第 6 條第 1 項但書第 2 款、第 5 款、第 11 條第 2 項、第 15 條第 1 款、第 16 條規定，是否符合以「行為法（作用法）」為授權依據之法律保留原則，尚有疑義：

- (一) 按個資法第 6 條第 1 項第 2 款、第 5 款規定：「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：……二、公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施。……五、為協助公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施。……」第 11 條第 2 項規定：「個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿時，應主動或依當事人之請求，刪除、停止處理或利用該個人資料。但因執行職務或業務所必須或經當事人書面同意者，不在此限。」第 15 條第 1 款規定：「公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：一、執行法定職務必要範圍內。……」第 16 條規定：「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：……」
- (二) 次按，全民健康保險法第 79 條規定：「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之；各該機關不得拒絕。」、「保險人依前項規定所取得之資料，應盡善良管理人之注意義務；相關資料之保存、利用等事項，應依個人資料保護法之規定為之。」第 80 條規定：「主管機關為審議保險爭議事項或保險人為辦理各項保險業務，得請保險對象、投保單位、扣費義務人及保險醫事服務機構提供所需之帳冊、簿據、病歷、診療紀錄、醫療費用成本等文件或有關資料，或對其訪查、查詢。」、「保險對象、投保單位、扣費義務人及保險醫事服務

機構不得規避、拒絕、妨礙或作虛偽之證明、報告或陳述。」、
「前項相關資料之範圍、調閱程序與訪查、查詢等相關事項之
辦法，由主管機關定之。」

(三) 基上可知，全民健康保險法第 79 條、第 80 條規定，確有明確
規定保險人於何種情況、基於何種目的，得向何人請求提供何
項個人資料，此即符合司法院大法官釋字第 603 號解釋所揭示，
應以「行為法（作用法）」明確規範之法律保留原則。

(四) 惟就個資法第 6 條第 1 項但書第 2 款、第 5 款、第 11 條第 2 項、
第 15 條第 1 款、第 16 條規定，是否符合以「行為法（作用法）」
為授權依據之法律保留原則，不無疑義。蓋揆其法律條文結構，
似屬規範人民權利義務內容及限制之行為法（作用法），規定
公務機關於何種情形，得採取何種限制人民權利之措施。惟進
一步觀察，可發現前開規定雖有訂定就公務機關「執行法定職
務」之情形，似得蒐集、處理或利用個人資料，惟此處所指「執
行法定職務」究竟為何？尚須仰賴各公務機關之「組織法」，
方得知悉人民之個人資料將在何種情形、依何目的為公務機關
所蒐集、處理或利用。易言之，前開個資法之規定並非藉由完
整的「行為法（作用法）」，就人民權利義務之限制態樣及其
構成要件詳為規範，而須另行藉由「組織法」加以補充。

(五) 然而，我國各公務機關之組織法就其法定職務範圍，規範內容
相當抽象、籠統，例如內政部組織法第 1 條即規定：「內政部
掌理全國內務行政事務。」，外交部組織法第 2 條則係規範各
項國防安全事項，包括同條第 13 款之概括條款：「其他有關外
交事項」。學者楊智傑更評論，國防部是否可為了「保護國家
安全」、有效監控國民是否效忠國家之目的，蒐集國民自出生

以來與誰通信、交談之大型資料庫？（見楊智傑，「歐盟、美國與台灣個資保護法規中之研究利用」，興大法學，26期，108年11月，第76頁）由此可見，倘若容許個資法前開規定，逕以各公務機關之法定職務範圍作為人民基本權利限制之界限，並由公務機關任意解釋其職權範圍，不僅過於放寬法律保留原則之要求，亦難認足以達到司法院大法官釋字第603號解釋所揭示之「國家蒐集資訊之目的，明確以法律制定之」，並「使人民事先知悉其個人資料所以被蒐集之目的，及國家將如何使用所得資訊」等要求。

（六）另一方面，公務機關經手個人資料之情形相當廣泛，自人民日常生活出現在監視器中之影像、公路監理機關掌管之車籍資料，至刑事機關為偵查犯罪所蒐集之人民指紋資料等，倘若所有個人資料之蒐集、處理、利用均應個別以「行為法（作用法）」明文授權，公務機關法定職權之行使恐窒礙難行（見張陳弘，「國家建置全民健康保險資料庫之資訊隱私保護爭議一評最高行政法院106年度判字第54號判決」，中原財經法學，第40期，107年6月，第206頁）。

（七）就此情形，似非不得參照法律保留原則之「層級化保留」概念，即司法院大法官釋字第443號解釋理由書所揭示：「何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異。」以及司法院大法官釋字第603號解釋理由書所闡述：「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」、「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」等標準，為不同程度之法律規範密度要求。

(八) 關於個資法特種個人資料之規定，係於 99 年 5 月間所增訂，當時之立法理由揭示，個人資料中有關病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科之個人資料，性質較為特殊或具敏感性，如任意蒐集、處理或利用，恐會造成社會不安或對當事人造成難以彌補之傷害，故其蒐集、處理或利用應較一般個人資料更為嚴格，採取「原則禁止，例外容許」之規範方式，以加強保護個人之隱私權益。

(九) 實則，個資法第 6 條第 1 項「有關病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查」之個人資料，各自之概念內涵多有重疊，難以獨立區分，例如有關基因之個人資料，經常被挾帶於病歷、醫療或健康檢查有關之個人資料當中。該等資料涉及個人身體及性生活之私密領域，個人通常係為獲取醫療照護之目的，而基於醫病間之信賴關係，同意醫師或醫事服務機構蒐集、處理或利用有關病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查之個人資料。因此，除非一個人從無醫療需求（從未生病或受傷），或生病時選擇不就醫、不接受治療，否則任何人幾乎無可避免將其病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查之個人資料提供予醫師或醫事服務機構。換言之，個人對於自身有關病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查之個人資料，其決定是否揭露、在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之自主性，先天上居於較弱勢之地位。故不難理解何以立法者認為，有關病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查該等敏感性個人資料，如任意蒐集、處

理或利用，恐會造成社會不安或對當事人造成難以彌補之傷害，而有強化其保障之必要。

(十) 再者，有關「基因」之個人資料（而基因資訊實際上經常被挾帶於病歷、醫療或健康檢查之個人資料當中），其蒐集、處理或利用與人民資訊隱私權之保障，格外具有緊張關係。蓋因基因與指紋同樣具有人各不同、終身不變之特質，藉由基因建檔之比對，非但可與個人身分連結而具有人別辨識之功能，其人別個化之準確度可能更甚於指紋比對。故有關基因之個人資料，其敏感性應不遜於指紋，國家以其強制手段對於人民之基因資訊進行大規模之蒐集、錄存並建立資料庫儲存，自應符合釋字第 603 號解釋之意旨，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，否則不足以保障人民受憲法保障之資訊隱私權。

(十一) 從而，似得以個資法第 6 條規定之特種個人資料（如病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科等）為標準，就此等相對私密敏感事項之個人資料蒐集、處理、利用，另行要求應具備「行為法（作用法）」之授權，始得為之（見張陳弘，「國家建置全民健康保險資料庫之資訊隱私保護爭議一評最高行政法院 106 年度判字第 54 號判決」，中原財經法學，第 40 期，107 年 6 月，第 207 頁）。例如健保資料即涉及病歷、醫療、基因、健康檢查等項目，即應如前揭全民健康保險法第 79 條、第 80 條規定所示，於法律明確授權時，保險人或主管機關始得蒐集所需之帳冊、簿據、病歷、診療紀錄、醫療費用成本等文件或有關資料，或對其訪查、查詢。

七、基上說明，本件聲請人主張個資法第 15 條第 1 款、第 16 條規定，不問個人資料之性質、類型，容任公務機關逕為個人資料之蒐集、處理、利用；個資法第 6 條第 1 項但書第 5 款規定，容許特種個人資料在未經「行為法（作用法）」授權下，逕由公務機關為個人資料之蒐集、處理或利用，前開規定已有違憲之虞，似非無據，確有牴觸憲法關於隱私權保障之疑慮。

肆、關於聲請人所持見解及主張第三點、第四點（均為比例原則）之意見

一、按司法院大法官釋字第 603 號解釋之林子儀大法官協同意見書：「將資訊隱私權所欲保護之對象限於個人私密之資訊，毋寧過分限縮，而不能因應現今資訊科技發展所可能對個人造成之侵害。蓋隨電腦處理資訊技術的發達，過去所無法處理之零碎、片段、無意義的個人資料，在現今即能快速彼此串連、比對歸檔與系統化。當大量關乎個人但看似中性無害的資訊累積在一起時，個人長期的行動軌跡便呼之欲出。誰掌握了這些技術與資訊，便掌握了監看他人的權力。故為因應國家和私人握有建立並解讀個人資料檔案的能力，避免人時時處於透明與被監視的隱憂之中，隱私權保障的範圍也應該隨之擴張到非私密或非敏感性質的個人資料保護。」

二、次按，司法院大法官釋字第 603 號解釋之余雪明大法官部分協同部分不同意見書：「由於資訊自動化處理時代之到來，個人資料被公私機構大規模蒐集、處理與利用不同資訊之整合可以組成不同性質之個人簡介，個人對其正確性及使用幾無從控制，對其自主決定造成心裡壓迫而影響其人格發展之條件，於是從傳統之隱私權發展出

資訊隱私權（或資訊自決權）以規範個人資訊之蒐集、儲存利用與移轉。」

三、由上可知，電腦處理資訊技術（資訊自動化處理技術）之發達，可能加深對於個人資訊隱私權之侵害，而為當代資訊隱私權保護之重要挑戰。然而，尚無法由前揭見解直接導出，個資法對於資訊隱私權之保護，應依「大規模、建立資料庫」或「小規模、個別性」之標準異其蒐集、處理或利用個人資料之合法（容許）要件，否則不符比例原則之結論。

四、聲請人雖提出「大規模、建立資料庫」與「小規模、個別性」之區分方向，但並未說明大規模與小規模應以何種標準加以區分？釋字第 603 號解釋係為處理當時戶籍法第 8 條強制人民按捺並錄存指紋，以作為核發國民身分證之要件；本件則係關於健保署強制蒐集、處理或利用健保資料，個人資料之主體均為全體國民，而屬於「大規模」蒐集、處理或利用個人資料，固無疑問。然而，所謂「大規模」是否必須以全體國民均受干預為限？若如此解釋，恐怕過於狹隘，而無法緩解資訊自動化處理技術對於人民資訊隱私權日益深刻之侵害。如不限於全體國民均受干預之情形，所謂「大規模」恐怕難有具體可供操作之標準。蓋蒐集個人資料之人數多寡，取決於資料蒐集之目的，及劃定蒐集範圍時所預設之條件，無法一概而論。舉例而言，如僅就特定少數種族、特定地區、特定年齡及性別，或特定職業且達於一定年資之人民，蒐集、處理或利用其個人資料，是否屬於大規模之標準，如何提出可供具體操作之量化或質化指標？均有疑問。個資法作為個人資料蒐集、處理及利用之抽象法律原則，在規範技術上能否依照不同情形具體量化或以文字具體描述所謂「大規模」之要件，似有商榷之餘地。

五、再者，本文認為「建立資料庫」得否作為合法要件差異化之區分標準，亦有疑問。蓋按個資法第2條第2款及第4款：「二、個人資料檔案：指依系統建立而得以自動化機器或其他非自動化方式檢索、整理之個人資料之集合。……四、處理：指為建立或利用個人資料檔案所為資料之記錄、輸入、儲存、編輯、更正、複製、檢索、刪除、輸出、連結或內部傳送。」之規定，建立個人資料檔案之行為本身屬於個人資料「處理」之概念內涵。換言之，「建立資料庫」本身即為個人資料「處理」之行為。因此，「建立資料庫」與否，似無助於判斷「處理」行為對於資訊隱私權干預之程度高低，遑論當代社會生活，無論公部門或私人企業均高度仰賴資訊之數位化管理，單純僅蒐集個人資料而未建立資料庫之情形，實屬罕見。由上可知，個人資料除了代表「個人」外，其若彙整為「大規模」之數據資料庫，其所代表之意義亦有不同。正因現今資訊技術發達，透過不同資訊之整合、搭配，即可拼湊、描繪出個人形象、特質及其行動軌跡。舉例而言，由個人信用卡消費資訊、搭乘捷運之乘車資訊、監視器影像資料等，即可共同拼湊出特定人民一天之活動軌跡。另一方面，彙整特定地域、特定族群之個人資料，亦可反映部分國民群體之整體特徵，甚至藉此掌握或推測個別當事人可能之個人特質。

六、因此，關於聲請意旨提及近年來巨量資料（Big Data）分析技術能夠透過大規模資料處理與解析，從離散無意義之資料中，獲得對個體與群體額外的認識，而成為國家進一步實施社會控制的基礎（請參聲請書第37頁），本文固然對於上述觀察甚感認同，亦認為我國法制應日益關注巨量資料分析技術對於個人資訊隱私保障帶來之挑戰。然關於聲請意旨認為應區分「大規模、建立資料庫」與「小規

模、個別性」之資訊作為，分別訂定不同之合法要件之主張，本文基於前述理由採取保留意見。

七、本文認為，與其以「大規模、建立資料庫」與「小規模、個別性」之抽象標準論斷是否符合比例原則，不如回歸個案事實，以隱私權保障與公共利益維護進行利益衡量，衡酌其對於人民隱私權侵害之程度、侵害之人數規模、相對應之保護措施、所追求公共利益之重大程度及急迫性等因素，判斷其是否符合比例原則之要求。如前所述，本件係關於健保署強制蒐集、處理或利用健保資料，個人資料之主體均為全體國民，而屬於大規模蒐集、處理或利用個人資料；此種大規模數據資料庫之建立，得以反映特定群體人民之特徵，惟若特定群體人民之就醫資料外洩，或是遭他國駭入資料庫竊取健保資料，不僅我國人民健康資料、身體狀態等均遭他國所掌握，對國家安全毋寧為一大威脅。例如他國藥廠知悉我國某一群體人民慣用 A 藥品，即可能針對該 A 藥品進行研究，研發效果更勝 A 藥品但卻有副作用之 B 藥品，不僅可藉此排擠我國製作 A 藥品之藥廠，甚至可能損害我國人民健康、影響國家安全。由此可見，關於人民健康狀態之私密敏感資料，若以大規模的建立資料庫方式蒐集、處理、利用，確實應考量其可能伴隨之基本權利侵害。

八、進一步言，參照司法院大法官釋字第 603 號解釋，針對大規模蒐集人民指紋並建立資料庫，明確闡述：「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，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。」即係以「指紋」具備高度人別辨識功能之特性，倘若大規模蒐集，即要求應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。對照本件若係針對健保資料而言，其不僅反映人民就醫歷程、習慣及偏好，更重要的是，此等資料直接關乎人民之身體健康狀態，若以此為研究基礎，或得研發創新醫藥技術而造福社會，亦可能遭有心人士利用而危及人民身體健康，本文認為亦應採相同標準，至少應採「中度」審查標準審查，並「以法律明確規定之」，方符憲法第 22 條、司法院大法官釋字第 603 號解釋明文保障「隱私權」之意旨。

九、是以，現行個資法第 15 條、第 16 條規定個人資料之蒐集、處理、利用，均未就本件大規模建立健保資料庫之型態，為適足保護之法律規範，亦未依據司法院大法官釋字第 603 號解釋所闡釋之標準，以法律明確規定「個人資料被蒐集之目的、國家將如何使用所得資訊」等，且未能使人民確認公務機關是否係以合乎法定蒐集目的之方式，正當使用人民之個人資訊，確有對隱私權之保障未盡完備之疑慮。

十、誠然，如本件健保資料彙整之資料庫，對於醫藥衛生之進步確有裨益，其重要性不可忽視；惟本文認為，健保資料種類繁多，資料庫可能之用途亦相當廣泛，每個利用行為、研究計畫相對應之公共利益，與研究所需利用之個人資料對於人民法益之侵害，均有不同。從而，似得採司法院大法官釋字第 603 號解釋之利益衡量標準，以個人資料是否高度涉及私密敏感事項（如病歷、身體狀態、健康檢

查成果等）？大規模蒐集之個人資料而彙集之資料庫，研究目的及預期成果，是否關乎重要之公共利益（如急迫性的傳染病防治、重大傷病如癌症之研究等）？分別進行利益衡量，而非一概舉著「醫療衛生」之大旗，忽略人民基本權利可能遭致之侵害。

十一、至於個資法第6條第1項第4款、第16條但書第5款規定，是否即係針對「建立健保資料庫」之授權規定？亦值探究。說明如下：

（一）按個資法第6條第1項第4款規定：「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。」

（二）次按，個資法第16條但書第2款、第5款規定：「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。」

（三）如前所述，依司法院大法官釋字第603號解釋理由書確立之標準，法律須明確規定者，包括「個人資料被蒐集之目的」、「國家將如何使用所得資訊」，且人民須得以確認公務機關是否係以合乎法定蒐集目的之方式，正當使用人民之個人資料。

（四）惟個資法第16條但書第5款固明文准許「基於公共利益」，為「統計或學術研究」而有必要者，得為特定目的外之利用。惟

此處之蒐集利用目的，僅以概括抽象之「公共利益」稱之，卻不問公共利益是否迫切重要？亦不問所蒐集利用之資料是否屬高度私密敏感事項？僅以「去識別化」作為限制門檻，難謂符合司法院大法官釋字第 603 號解釋理由書所稱，以法律「明確規範」個人資料被蒐集之目的、國家將如何使用所得資訊等事項。

（五）而個資法第 6 條第 1 項第 4 款規定，固有規定係「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」為前提，並採取「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「去識別化」方式處理。惟查，由司法院大法官釋字第 603 號解釋針對指紋資料庫建立之各項公益目的（如指認無名屍、避免冒領身分證等），分別檢驗其是否合於比例原則觀之，可見該號解釋所要求法律應規範之「個人資料被蒐集之目的」，應具體明確，且得與相對應之法益侵害進一步為利益衡量，而非僅以「醫療衛生統計或研究所必要」之抽象、不確定文字為蒐集目的及範圍，使人民無從確認何項資料遭蒐集處理或利用？用於何項研究？使用方式對人民可能遭致之侵害為何？從而，本文認為單憑個資法第 6 條第 1 項第 4 款規定，仍未能妥善保障人民之隱私權，不符司法院大法官釋字第 603 號解釋之要求。

（六）本件聲請意旨質疑，個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款及第 16 條但書第 5 款關於去識別化之程度，仍無法排除去識別化後之個人資料，與其他資料對照、組合或連結後，而有間接識別特定個人之可能。本文認為聲請意旨之質疑並非無據，參考歐盟個人資料保護原則（GDPR）第 4 條關於「假名化

(Pseudonymisation)」之定義，係指使該個人資料在不使用額外資訊時，不再能夠識別出特定之資料主體，且該額外資料已被分開存放，並以技術及組織措施確保該個人資料無法歸屬於已識別之個人或可得識別之個人¹。相較之下，我國個資法關於去識別化之規定顯得過於簡略，關於其他資料是否已被分開存放，是否已採用任何技術及組織措施確保該個人資料無法歸屬於已識別之個人或可得識別之個人，均付之闕如，顯然遜於國際標準。

(七) 再者，聲請意旨主張，個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款及第 16 條但書第 5 款「或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人」之規定，在公務機關（下稱「前者」）將其執有之個人資料，提供予其他公務機關或學術研究機構（下稱「後者」）時，容許前者得不自為去識別化之保護措施，而得直接提供完整識別之個人資料予後者，俟後者之揭露方式使該等個人資料無從識別特定之當事人，即已符合個資法關於去識別化之要求。此種規定，形同將個人資料提供者應負擔之去識別化義務，轉嫁由收受個人資料之後者負擔，已全然架空去識別化保護個人資料之立法目的。

(八) 本文認為聲請意旨之質疑並非無稽，蓋本件所涉之確定判決即採如是見解，認為中央健康保險署（下稱「健保署」）將其辦理全民健康保險業務而蒐集之全國民眾納保及就醫資料（下稱「健保資料」），以原始未加密之狀態提供予衛生福利部（下稱「衛福部」），由衛福部自行加密，與個資法第 6 條第 1 項

¹ 'Pseudonymisation' means the processing of personal data in such a manner that the personal data can no longer be attributed to a specific data subject without the use of additional information, provided that such additional information is kept separately and is subject to technical and organizational measures to ensure that the personal data are not attributed to an identified or identifiable natural person;

但書第 4 款及第 16 條但書第 5 款要求去識別化之規定並未違反，而不以健保署自為保護措施為必要。然本文認為，如容許公務機關將個人資料以原始之狀態提供予後手機關，則個人資料在機關間流通之過程將全然不受保護，對於人民資訊隱私權之保障已有不周。再者，後手機關如將個人資料遞行提供予其他公務機關（或學術研究機構），是否即可再次轉嫁其採取去識別化措施之義務？又若後手機關僅於內部處理或利用該等個人資料，而未將個人資料對外揭露，在此種情形下，是否即意味該等個人資料將永無去識別化之必要？綜上，均顯示個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款及第 16 條但書第 5 款關於去識別化之規定，對於資訊隱私權之保障，確有重大疏漏。

- （九）況且，是否以「去識別化」方式來保護個人資料，與是否以法律明文授權資料庫之建立，實為不同層次之問題。本文認為，是否及如何以「去識別化」方式保護公務機關蒐集而來之個人資料，應先以公務機關得依法蒐集、處理或利用個人資料為前提；亦即，「去識別化」是不得已必須基於重要公益而蒐集、處理或利用個人資料時，為保護人民隱私權之必要措施，並非當然得以此方法，豁免所有可能對人民隱私權之高度侵害。舉例而言，學者陳張弘舉出馬偕醫院曾對國內 29 名噶瑪蘭族人，在取得當事人同意之前提下進行唾液蒐集之例子，倘若其研究目的並非重要公共利益（例如僅係研究噶瑪蘭族人與太魯閣族人基因之差異，並無進一步醫藥衛生之研究目的），卻可能因此造成國人對特定原住民族之歧視，甚至是對整個族群之隱私權侵害。就此種情形，若僅以「去識別化」之保護措施（例如無從得知其姓名、職業、身分等）作為准許之門檻，實難以有

效防範可能導致之基本權侵害，遑論「去識別化」實務上操作亦有可能存在漏洞，進而「間接識別」出特定人或特定族群。

(十) 是以，本文認為現行個資法第 6 條、第 15 條、第 16 條等規定，均無從作為公務機關就高度私密敏感事項之個人資料蒐集並彙整為健保資料庫之授權依據，尚有對人民隱私權規範不足之疑慮，對於人民權利侵害程度過高，並非最小侵害手段，亦與所維護之公共利益有失均衡，而有違反比例原則之虞。

伍、關於聲請人所持見解及主張第五點（正當法律程序）之意見

- 一、按個資法第 8 條規定：「公務機關或非公務機關依第十五條或第十九條規定向當事人蒐集個人資料時，應明確告知當事人下列事項：
- 一、公務機關或非公務機關名稱。二、蒐集之目的。三、個人資料之類別。四、個人資料利用之期間、地區、對象及方式。五、當事人依第三條規定得行使之權利及方式。六、當事人得自由選擇提供個人資料時，不提供將對其權益之影響。」、「有下列情形之一者，得免為前項之告知：一、依法律規定得免告知。二、個人資料之蒐集係公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務所必要。三、告知將妨害公務機關執行法定職務。四、告知將妨害公共利益。五、當事人明知應告知之內容。六、個人資料之蒐集非基於營利之目的，且對當事人顯無不利之影響。」第 9 條規定：「公務機關或非公務機關依第十五條或第十九條規定蒐集非由當事人提供之個人資料，應於處理或利用前，向當事人告知個人資料來源及前條第一項第一款至第五款所列事項。」、「有下列情形之一者，得免為前項之告知：一、有前條第二項所列各款情形之一。二、當事人自行

公開或其他已合法公開之個人資料。三、不能向當事人或其法定代理人為告知。四、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。五、大眾傳播業者基於新聞報導之公益目的而蒐集個人資料。」、「第一項之告知，得於首次對當事人為利用時併同為之。」第 16 條規定：「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：一、法律明文規定。二、為維護國家安全或增進公共利益所必要。三、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。四、為防止他人權益之重大危害。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。六、有利於當事人權益。七、經當事人同意。」第 17 條規定：「公務機關應將下列事項公開於電腦網站，或以其他適當方式供公眾查閱；其有變更者，亦同：一、個人資料檔案名稱。二、保有機關名稱及聯絡方式。三、個人資料檔案保有之依據及特定目的。四、個人資料之類別。」

二、本件聲請人主張，個資法第 16 條但書規定針對公務機關蒐集之個人資料，若為「特定目的外」之利用行為，除了依該條但書第 7 款但書取得當事人同意外，無須依個資法第 8 條、第 9 條規定為主動告知，有違正當法律程序等語。本文認為似有值得肯認之處，個資法相關規定似有輕重失衡之情形，對隱私權保障未盡完備。

三、詳言之，就公務機關「依特定目的」而蒐集、處理、利用個人資料，本應依個資法第 8 條、第 9 條規定為主動告知，而針對「特定目的外」之利用行為，個資法第 8 條、第 9 條規定並未規定公務機關須

再次主動告知。惟查，個資法第 8 條、第 9 條規定之告知事項，其中即包括「蒐集目的」，代表個資法第 15 條、第 16 條同意公務機關依「特定目的」而蒐集、處理、利用個人資料，係以當事人經「告知後同意」為前提。而依個資法之規範體例可知，依「特定目的」而蒐集、處理、利用個人資料係屬「原則」，而第 16 條但書規定之「特定目的外」之利用，當屬「例外」情形，本應設有較嚴格之限制、實施較嚴密之保護，惟個資法第 8 條、第 9 條並未規定此種情形下，亦須通過當事人經告知後同意之限制，似有輕重失衡之立法疏漏。

- 四、舉例而言，倘若當事人經告知後同意依 A 目的而提供個人資料予公務機關，公務機關卻另以個資法第 16 條但書各款規定，將該當事人之個人資料「挪為他用」，該當事人自始無從知悉其資料在 B 目的下而為利用，自無從依據司法院大法官釋字第 603 號解釋意旨，「使人民事先知悉其個人資料所以被蒐集之目的，及國家將如何使用所得資訊，並進而確認主管機關係以合乎法定蒐集目的之方式，正當使用人民之個人資訊」。甚者，倘公務機關有心利用此法律漏洞，亦有可能巧立名目，明知 B 目的可能不為人民所接受並同意，先以 A 目的為名義蒐集特定資訊後，另供 B 目的所利用，甚至再供 C 目的所用，似與隱私權之保障及正當法律程序之要求，有所牴觸。以前述噶瑪蘭族人蒐集唾液為例，倘若醫院當時係以「研究是否有容易致癌基因」為由而蒐集唾液資料，乍看係為該當事人之健康及疾病預防為目的，惟嗣後若另以「研究是否有生性暴力基因」、「研究是否有畸形基因」等顯然不適當之目的而利用，且完全無需經當事人告知後同意，顯非妥適，對該當事人甚至噶瑪蘭族人毋寧係惡意之歧視，基本權侵害甚鉅。

五、是以，若容任公務機關於例外情形而就個人資料為特定目的外之使用，卻無需告知當事人並經同意，個資法第 8 條、第 9 條規定將形同具文，違反正當法律程序，亦與憲法第 22 條保障隱私權之意旨相悖。

陸、關於聲請人所持見解及主張第七點（退出權）之意見

一、按個資法第 11 條第 2 項、第 3 項、第 4 項規定：「個人資料正確性有爭議者，應主動或依當事人之請求停止處理或利用。但因執行職務或業務所必須，或經當事人書面同意，並經註明其爭議者，不在此限。」、「個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿時，應主動或依當事人之請求，刪除、停止處理或利用該個人資料。但因執行職務或業務所必須或經當事人書面同意者，不在此限。」、「違反本法規定蒐集、處理或利用個人資料者，應主動或依當事人之請求，刪除、停止蒐集、處理或利用該個人資料。」

二、由前開個資法第 11 條第 2 至 4 項規定可知，關於個人資料之刪除、停止蒐集、處理或利用（即學理上所稱「退出權」），似僅限於「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」，始得由公務機關主動或依當事人要求而為之，且前二者情況均設有「執行職務或業務所必須」之限制，大幅限縮人民主張個人資料「退出」之權利。

三、惟參照歐盟於 2012 年提出之「歐盟個人資料保護基本規則」（下稱歐盟個資保護規則），即係就當事人享有之查詢、閱覽與複製權、更正權、限制處理權、異議權，採取「原則容許、例外限制」之立

法模式，僅限於「履行公共利益之任務而有必要之情形」、「權利行使可能導致學術研究目的無法達成或受到嚴重妨礙」等例外情況，始限制當事人基於其個人資料本得享有之基本權利。而關於「刪除權」之限制，亦僅限於「公共衛生領域內，基於公共理由而為必要個人資料處理」、「基於公益儲存檔案之目的，學術或歷史研究目的或統計目的，刪除權之行使可能對上述目的之實現造成嚴重妨礙或使其無法達成等情形」，亦即僅限於較高公益色彩之公共衛生、學術研究領域，始限縮當事人行使刪除權之範圍。（見李寧修，「個人資料合理利用模式之探悉：以健康資料之學術研究為例」，臺大法學論叢，第49卷第1期，109年3月，第32至34頁）。

四、由此可見，我國個資法第11條規定退出權之行使，採取「原則禁止、例外允許」之立法模式，且個資法第11條第2項但書、第3項但書規定之「執行職務或業務所必須」，亦非當然符合重要公益目的，倘限制人民就私密敏感事項之個人資料行使退出權，對隱私權（尤其是對個人資料之自主控制）之侵害似有違反比例原則之虞。是以，本件聲請人主張個資法第11條就個人資料為「事後控制」，有規範不足違憲之虞，似值肯認。

柒、以上意見，敬請卓參。

林 光 彥 律師

王 怡 婷 律師

楊 蕙 謙 律師