

「公務機關建立特種個人資料庫所涉及個人資料保護法之適用議題」委託研究計畫

結案報告

委託單位：國家發展委員會

受託單位：達文西個資暨高科技法律事務所

中華民國 110 年 3 月



「公務機關建立特種個人資料庫所涉及個人資料  
保護法之適用議題」委託研究計畫  
結案報告

受委託單位：達文西個資暨高科技法律事務所

研究主持人：葉奇鑫

研究期程：中華民國 110 年 1 月至 110 年 3 月

國家發展委員會 委託研究

中華民國 110 年 3 月

(本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本機關之意見)



## 摘要

資料（data）被譽為新時代的「石油」，發展資料經濟成為全球趨勢。包括我國在內，世界先進國家紛紛推出政策誘因，力求促進資料有效增值應用，為政府政策、公共行政、醫療衛生、犯罪偵防、商業發展等領域提供有力支援。然有價值之資料中，不乏可直接或間接識別特定個人者，並因此與個人隱私權保護存在緊張關係。

如何在追求資料洞察（insight）價值的同時，強化個人資料保護已成為各國政府面對之重要課題。我國重視資料對經濟成長與政府治理之重要價值，並透過政府資料開放等計畫布局與促進資料增值應用。此時，掌握並開放資料的公務機關，對其所蒐集處理利用之人民個人資料，需承擔較高責任。尤其在涉及特種個資時，更應循正當程序俾人民的隱私權獲得足夠保障。國家發展委員會作為個人資料保護法之法律解釋機關，當有義務檢視現行個人資料保護法對公務機關蒐集處理利用特種個資之規範是否已在憲法保障人民資訊隱私權的基礎下，對人民提供合憲的法律保障。

據此，本事務所受國家發展委員會委託，就特種個資資料庫建置、公務機關因執行法定職務之必要而蒐集處理利用個資、基於學術研究目的蒐集處理利用特種個資、特種個資之目的外利用、當事人刪除或停止處理利用請求權等議題，回顧相關實務見解，進行合憲性分析，並與國外法規比較。

本報告基於我國個人資料保護法之一般性法律地位，採合理（寬鬆）合憲性審查基準。經分析研究，本報告認為我國現行個人資料保護法關於蒐集處理利用特種個資之相關規範，並無抵觸憲法意旨；未就特種個資資料庫建置等於個人資料保護法訂定明文，亦不構成違憲之立法不作為。

## Abstract

Data is hailed as the new oil of this century, the core of an emerging global trend. Leading countries of the world are racing, by way of various policies and incentives, to generate and exploit the added value of data in terms of public administration, health and medical care, crime prevention and investigation, and economic growth. However, there is an inherent tension between such added value and privacy protection, due to the fact that a substantial portion of the data of value may also be used to directly or indirectly identify a natural person.

How to gain data insights without sacrificing privacy protection is a challenge faced by governments around the world. Attaching great importance to data-driven growth and data-powered governance, Taiwan has been building its data economy landscape with the Open Government Data scheme and other policies. Against this background, public authorities, as the enabler of open data, shall shoulder greater responsibilities in their collection, processing and use of personal data, in particularly special category data. Accordingly, it is with the purview of the National Development Council (NDC), the supervisory authority for data protection in Taiwan, to examine the constitutionality of current laws and regulations on the collection, processing and use of special category data by public authorities.

The NDC therefore commissioned this study to review existing jurisprudence, analyze the applicable laws' constitutionality, and compare such with foreign laws, with a particular focus on: creation of special category databases; data collection, processing and use necessary for exercise of an official authority; collection, processing and use of special category data for academic research; use of special category data beyond the original purpose of collection; and the data protection right to deletion and cessation of processing and use.

This study adopts the rational basis test on the ground that the Personal Data Protection Act (PDPA) is the *lex generalis* for data protection. It further finds that neither the PDPA provisions on collection, processing and use of special category data, or the PDPA's silence on special category databases, is unconstitutional.

## 目錄

第一章 前言 .....	1
第一節 研究背景 .....	1
第二節 研究整體說明 .....	2
第二章 各議題之研究分析 .....	4
第一節 資訊隱私權於歷來憲法解釋之研究分析 .....	4
一、司法院釋字第 585 號解釋 .....	4
二、司法院釋字第 603 號解釋 .....	4
三、司法院釋字第 631 號解釋 .....	5
四、小結 .....	6
第二節 醫療個資資料庫建置之個資法適用及憲法解釋之要求 .....	8
一、我國個資法適用 .....	8
二、憲法解釋 .....	9
三、小結 .....	11
第三節 個資法有關「執行法定職務」要件之解釋適用，及其憲法 解釋之依據 .....	12
一、我國個資法適用 .....	12
二、實務見解 .....	12
三、憲法解釋 .....	13
四、法規比較 .....	15
五、小結 .....	19
第四節 基於學術研究目的蒐集、處理及目的外利用醫療個資 .....	20

一、依資料公益性質或資料規模為不同規範設計之必要性 分析 .....	20
二、資料去識別化規範之分析 .....	24
三、小結 .....	27
第五節 目的外利用醫療個資之要件及其正當法律程序分析 .....	28
一、我國個資法適用 .....	28
二、實務見解 .....	28
三、憲法解釋 .....	29
四、法規比較 .....	32
五、小結 .....	35
第六節 個資法第 11 條對當事人相關權利及其限制之合憲性分析...	37
一、個資法第 11 條第 3 項 .....	37
二、個資法第 11 條第 4 項 .....	40
三、小結 .....	41
第三章 結論 .....	43
參考文獻 .....	46



# 第一章 前言

## 第一節 研究背景

為研析我國個人資料保護法（下稱個資法）對於公務機關蒐集、處理或利用人民特種個人資料（下稱特種個資）之規範合憲性，本事務所辦理國家發展委員會委託研究計畫，於該會指定之特定議題進行研究：

擇一特種個資，就公務機關為建置該特種個資資料庫而大規模蒐集、處理及利用民眾之該特種個資，所涉及下列個資法議題進行分析：

- 一、資訊隱私權於歷來憲法解釋之研究分析
- 二、特種個資資料庫建置之個資法適用及憲法解釋之要求
- 三、個資法有關「執行法定職務」要件之解釋適用，及其憲法解釋之依據(含實務見解、憲法解釋及外國立法例)
- 四、基於學術研究目的蒐集、處理及目的外利用特種個資—
  - (一) 依資料公益性質或資料規模為不同規範設計之必要性分析（含實務見解、憲法解釋及外國立法例）
  - (二) 資料去識別化規範之分析（含實務見解、憲法解釋及外國立法例）
- 五、目的外利用特種個資之要件及其正當法律程序分析(含實務見解、憲法解釋及外國立法例)
- 六、個資法第 11 條對當事人相關權利及其限制之合憲性分析

## 第二節 研究整體說明

本報告以醫療個人資料（下稱醫療個資）為例，研究個資法對於公務機關蒐集、處理或利用人民醫療（特種）個資與建置醫療個資資料庫之規範，以及當事人權利行使之規範合憲性。

首應釐清者，在於個資法規對於人民何種基本權利造成限制，方可有效就形式上審查是否符合釋憲實務所稱「法律保留原則」，並據以決定違憲審查基準，復應探究個資法相關規範之目的，以於實質上審查是否符合憲法第 23 條要求的「比例原則」。

首先，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：一、法律明文規定。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。三、當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料。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。六、經當事人書面同意。但逾越特定目的之必要範圍或其他法律另有限制不得僅依當事人書面同意蒐集、處理或利用，或其同意違反其意願者，不在此限」；個資法第 11 條第 2 項至第 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。（第 2 項）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 3 項）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。(第4項)」，所涉及者乃人民自主控制其個人資料的「資訊隱私權」，屬我國釋憲實務肯認的憲法第22條基本權（詳見本報告第二章第一節）。

人民的資訊隱私權雖受憲法保障，但並非絕對，國家得於符合憲法第23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（司法院釋字第603號解釋參照）。而在相關法律的違憲審查基準上，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（司法院釋字第603號解釋理由書參照）。

然而，個資法作為規範所有蒐集(個人資料)機關的一般性法律，具有普通法性質，係以抽象規範原則而適當補充具體特別法規的不足，不若特別法針對特定個人資料基於特定目的訂定專門規範。

從而，個資法（與其他一般性法律，例如民法、刑法）應視為整體憲法價值之具體表現，亦是基本權利之外在界限，其目的係在限制蒐集機關之行為，以保障人民之人格權（包含資訊隱私權），同時促進個人資料的合理利用（個資法第1條參照）。因此，對於個資法的違憲審查標準，應建立於「個資法對資訊隱私權之干預係為保障資訊隱私權」的認知前提之上，採合理（寬鬆）審查基準，以功能最適觀點賦予較大的立法形成空間。

據此，本報告以下章節對於個資法的合憲性分析，均以合理（寬鬆）審查基準為據。

## 第二章 各議題之研究分析

### 第一節 資訊隱私權於歷來憲法解釋之研究分析

#### 一、司法院釋字第 585 號解釋

對於資訊隱私權屬於憲法保障之基本權一事，於司法院在 93 年作成的釋字第 585 號解釋首見完整闡述。該號解釋理由書指出，「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」。

其中，「個人資料之自主控制」即屬資訊隱私權的關鍵內涵，而應受憲法保障，此權利雖未列舉於憲法條文，卻實為憲法第 22 條保障之人民基本權。

#### 二、司法院釋字第 603 號解釋

在釋字第 585 號解釋作成之後，94 年的釋字第 603 號解釋更進一步闡明資訊隱私權的憲法保障具體內容。

該號解釋文除承繼釋字第 585 號解釋對於隱私權作為憲法基本權的論述外，更認為「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」，明文肯定「自主控制個人資料」即為資訊隱私權之內涵，並認為包含「人民決定是否揭露其個人資料」、「在何種範圍內」、「於何時」、「以何種方式」、「向何人揭露」、「人民對其個人資料之使用的知悉與控制權」、「資料

記載錯誤之更正權」等，均為自主控制個人資料之範疇，應受憲法對於基本權的保障。

惟該號解釋亦表明「憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第 23 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」。

此外，該號解釋理由書復指出「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 23 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 23 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」，並認為「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」。

### 三、司法院釋字第 631 號解釋

96 年的釋字第 631 號解釋標的為通訊保障及監察法，該號解釋理由書認為，憲法第 12 條保障人民的「秘密通訊自由」，即為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」。

#### 四、小結

由歷來司法院對於資訊隱私權之憲法解釋觀察，人民之資訊隱私權為憲法第 22 條保障之基本權，僅得在符合憲法第 23 條比例原則的情形下，由國家以法律限制之。從而，公務機關如蒐集個人資料而干預人民之資訊隱私權，須有符合比例原則的法律規定始得為之。

而資訊隱私權的具體內涵，目前釋憲實務仍以司法院釋字第 603 號解釋為代表，該號解釋認為，人民自主控制個人資料的資訊隱私權，其具體化意涵包含「人民決定是否揭露其個人資料」、「在何種範圍內」、「於何時」、「以何種方式」、「向何人揭露」、「人民對其個人資料之使用的知悉與控制權」、「資料記載錯誤之更正權」。

再就合憲實質審查的比例原則標準而言，並非針對所有涉及資訊隱私權干預的法規均以相同審查標準檢視。司法院釋字第 603 號解釋理由書即指出「該法律是否符合憲法第 23 條之規定，則應就國家蒐集、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」。

本報告認為，違憲審查基準之採擇，須考量諸多因素，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，較能達到盡可能「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、憲法本身揭示的價值秩序等（參司法院釋字第 578 號解釋，許宗力大法官協同意見書）。基於下列理由，對於個資法的違憲審查宜採「合理（寬鬆）審查基準」：

- (一) 個人資料的合理利用具有重大公益且涉及政策規劃與資料資源分配，應讓立法者與行政機關有較大的立法形成空間

個資法第 1 條揭櫫其立法目的乃「為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」，顯見該法之規範意旨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能夠發揮利用價值。

實則，將「資料 (Data)」視為新時代的「石油」已是全球趨勢，先進國家現今無不致力於「資料經濟」的發展，力求發揮資料 (包含個人資料) 的「洞察 (Data Insight)」價值，為政府政策、公共行政、醫療衛生、犯罪偵防、商業預判、行為決策等領域提供有力支援。歐盟於 2003 年發布「公部門資訊再利用指令 (Re-use of Public sector information, PSI, 2003/98/EC)」，並於 2013 年提出修正 (PSI, 2013/37/EU)，更在 2020 年發布「歐盟資料戰略 (European Data Strategy)」，美國在 2009 年發布「開放政府指令 (Open Government Directive)」，英國於 2012 年由內閣辦公室公布「開放資料政策白皮書 (Open Data: Unleashing the Potential)」，均顯示資料利用具備國家競爭發展的重要性，所涉及的政策規劃與資料資源分配，宜讓立法者與行政機關有較大之形成空間。

## (二) 個資法屬於普通法，已對公務機關 (及非公務機關) 涉及個人資料的行為設有限制框架

個資法作為一部規範行為的「普通法」，其功能在於 (也僅在於) 確立法律框架以明定個人資料當事人的權利及其界限，並為公、私機關提供行為底線。即個資法作為具有普通法性質的一般性法律，應視為整體憲法價值之具體表現，亦是基本權利之外在界限，其目的係在限制蒐集機關之行為，以保障人民之人格權 (包含資訊隱私權)，同時促進個人資料的合理利用。因此，對於個資法的違憲審查標準，應建立於「個資法對資訊隱私權之干預係為保障資訊隱私權」的認知前提之上，賦予較大的立法形成空間，採取合理 (寬鬆) 審查基準即可。

## 第二節 醫療個資資料庫建置之個資法適用及憲法解釋之要求

無論係一般個資或特種個資，儲存個資之資料庫本身性質尚屬中性，僅為蒐集機關便於管理、使用個人資料的技術措施，無論紙本資料庫或數位資料庫皆然，論理上難謂建置資料庫儲存個人資料，即構成對人民資料隱私權之侵害，毋寧認為係在現今以數位資料庫保存數位個人資料的情形下，資料庫的建置將使蒐集機關除可便利使用個人資料外，更容易將個人資料用於統計、分析或其他創造資料價值的行為，並恐逾越原始蒐集個人資料之目的，而減弱人民對其個人資料的自主控制，限制其資訊隱私權（以下稱資料利用侵害風險）。且數位資料庫因資料完整、龐大，除更易成為有心人士竊取的目標之外，若蒐集機關保管不慎導致資料外洩等事故，不僅所受侵害者眾，單一受害者遭外洩的個人資料亦恐相當詳細、全面（以下稱資料安全侵害風險），此於特種個資資料庫之情形更是影響甚鉅。以下將以醫療個資資料庫為例，檢視我國個資法之適用與憲法解釋之要求。

### 一、我國個資法適用

醫療個資作為特種個資之一類，前述「資料利用侵害風險」及「資料安全侵害風險」對醫療個資資料庫之影響甚鉅。對此，個資法對資料蒐集及資料庫建置機關課以一定義務，以確保風險受到有效控管。

首先，如前所述，建置醫療個資資料庫應檢視者在於個資法第6條第1項明文以禁止國家（公務機關）蒐集、處理或利用人民的特種個資為原則，僅在符合該項但書的例外事由之一，方允許公務機關蒐集、處理或利用人民的特種個資。是如公務機關依所適用之「法律明文規定」（個資法第6條第1項但書第1款），或在「執行法定職務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施」（個資法第6條第1項但書第2款），或「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」（個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款），始可蒐集、處理或利用人民的醫療個資。

另在資料安全侵害風險方面，個資法第 18 條要求公務機關（未區分針對一般個資或特種個資）對個人資料檔案指定專人辦理安全維護事項，防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏；個資法施行細則第 12 條第 2 項亦由「規劃(Plan)、執行(Do)、檢視(Check)、改善(Act)」此 PDCA 管理循環角度，提出 11 種安全措施示例。

綜上所述，個資法對公務機關蒐集、處理或利用醫療個資之條件，以及應承擔的安全維護責任，均已定有規範，至於醫療個資資料庫的建置若為達成蒐集目的所須，個資法並未限制公務機關建置資料庫。

## 二、憲法解釋

承上，個資法既未對醫療個資資料庫之建置訂定規範，於憲法解釋上即應探究其是否因構成「立法不作為」而有違憲審查必要。所謂「立法不作為」，係指「憲法課予立法者立法或修憲的義務，立法者無正當理由而不履行該作為義務而言」<sup>1</sup>。立法不作為向來為釋憲實務的違憲審查標的。司法院釋字第 708 號解釋指出入出國及移民法第 38 條第 1 項之規定「未賦予受暫時收容人即時之司法救濟」、「非由法院審查決定」；釋字第 709 號解釋認為立法者在憲法上應有之作為義務，進而違憲審查，認都市更新條例「未設置適當組織」、「未確保利害關係人知悉」、「未規定公開方式舉辦聽證」等，均與憲法意旨不符等，俱為適例。

其中，「規範不足」雖係「立法不作為」之形式之一，然法律未就特定事項訂定規範，未必構成違憲之「立法不作為」。蓋釋憲實務

<sup>1</sup> 許宗力（1999），〈淺談立法怠惰〉，《憲法與法治過行政》，頁 479，元照。

對於立法不作為的審查基準為：1、先確認立法者有憲法上之作為義務；2、再宣告立法不作為之規範不足與憲法權利保障意旨不符；3、最後再呼籲立法者檢討修正相關條文妥為規定（參司法院釋字第 747 號解釋，林俊益大法官部分協同意見書）。是為確認立法者於憲法上的作為義務，應檢視「規範不足」是否已構成權利之過度限制，或雖未構成權利限制，但違反權利之平等保障（司法院釋字第 610 號解釋，彭鳳至大法官、徐璧湖大法官共同提出之不同意見書參照）。

從而，此處首應審視立法者有無於個資法中就醫療（或其他特種）個資資料庫訂定規範，以保障人民於憲法上的資訊隱私權之義務，即立法者未就醫療資料庫的建置訂定規範，是否對人民構成資訊隱私權的過度限制。

對此，公務機關運用醫療個資而對人民資訊隱私權之限制，應已由個資法對於蒐集、處理或利用之行為要件控管因應，且個資法亦規範安全維護義務以強化資訊隱私權之保障。針對醫療個資資料庫訂定法規與否，應由立法者針對特定資料基於特定目的考量需求，認為有必要立法者，亦宜以特別法予以明文。

即資料庫作為蒐集機關有效運用數位資料之技術，其存在並不直接對人民之資訊隱私權造成侵害。個資法既已就蒐集機關之行為訂定條件，縱未於該法中對資料庫建置有所規範，亦不得認為已侵害人民之資訊隱私權。

從而，由立法不作為的審查基準第 1 步來看，立法者就醫療個資資料庫之建置，應無憲法上之作為義務，與憲法保障人民資訊隱私權之意旨尚無違背。

### 三、小結

綜上所述，醫療個資資料庫的存在尚不致造成人民資訊隱私權之侵害，個資法既已對機關蒐集、處理或利用特種個資之行為，以及相關安全維護義務訂定規範，即不可謂個資法對於特種個資資料庫的立法不足有違憲之虞。

### 第三節 個資法有關「執行法定職務」要件之解釋適用，及其憲法解釋之依據

#### 一、我國個資法適用

我國個資法第 6 條第 1 項但書第 2 款及第 15 條第 1 款、第 16 條本文，分別規定公務機關在「執行法定職務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施者，得蒐集、處理或利用特種個資」，以及在「執行法定職務必要範圍內，得蒐集或處理一般個資」、「應於執行法定職務必要範圍內，利用一般個資」。

上列規定所稱之「法定職務」，依個資法施行細則第 10 條規定係指「一、法律、法律授權之命令。二、自治條例。三、法律或自治條例授權之自治規則。四、法律或中央法規授權之委辦規則」。

#### 二、實務見解

首應釐清者在於，此處所稱「法律」是否未僅限制係規範公務機關行為的作用法，而尚包含規範公務機關法定職掌範圍的組織法？

對此，個資法主管機關（法務部、國家發展委員會）歷來關於「法定職務」的函釋<sup>2</sup>，咸認所謂「法律」包含組織法在內，並以此肯認公務機關基於組織法賦予之任務，得在目的限制的必要範圍內蒐集、處理或利用個人資料。

最高行政法院 106 年度判字第 54 號判決（健保資料庫案）亦肯認「新個資法明顯有以組織法執掌規範，作為劃定權限之規範依據」，並認為「依輔助參加人衛福部相關之組織法規定，應認其有蒐集及處

<sup>2</sup> 例如法務部 106 年 8 月 7 日法律字第 10603510070 號、107 年 7 月 13 日法律字第 10703510240 號、107 年 10 月 19 日法律字第 10703515980 號、108 年 7 月 12 日法律字第 10803509450 號、國家發展委員會 108 年 1 月 22 日發法字第 1080000958 號函釋。

理本案健保資料之職權」，更於判決中重申「其中『法定職務』部分，依上所述，只要有組織法之依據即可」。

本報告認為，由個資法第 6 條第 1 項但書第 1 款與第 2 款來看，個資法將「法律明文規定」與「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」分列為公務機關得例外合法蒐集、處理或利用特種個資之事由，應即寓有將作用法（法律明文規定）與組織法（法定職務）均訂為公務機關蒐集、處理或利用特種個資依據之意旨，否則如僅限縮於作用法適用，則似無列舉「執行法定職務」此要件之必要；且在一般個資方面，應將個資法第 15 條第 1 款所規範公務機關蒐集、處理一般個資之依據列為「法律明文規定」即可。

從而，由個資法法律主管機關與司法機關之見，佐以前述解釋方法，個資法有關法定職務之「法律」範圍，應未限制僅有作用法屬之，而尚包含組織法在內。

此時，延伸爭議即為，個資法允許公務機關基於組織法賦予之任務，蒐集、處理或利用人民的醫療等特種個資，是否牴觸憲法對於人民資訊隱私權的保障？

### 三、憲法解釋

首先，公務機關依個資法第 6 條第 1 項但書第 2 款規定，蒐集、處理或利用人民的醫療個資或其他特種資料，可視為對人民資訊隱私權的干預。

其次，從法律明確性角度檢視，個資法第 6 條第 1 項但書第 2 款將「執行法定職務必要範圍」列為公務機關蒐集、處理或利用醫療等特種個資之條件，其意在於要求公務機關須為執行法律（包含組織法）賦予之任務，在其法定職掌的必要範圍內，始可例外蒐集、處理

或利用人民的特種個資。此規範意義非難理解，且事後得經由司法機關按其法定職務內容審查其行為之合法性。

然而，此規定的「可預見性」如何，可否由該公務機關的組織法內容，預見公務機關蒐集、處理或利用醫療等特種個資之範圍，似不無疑問。

我國釋憲實務上咸認，法律明確性之審查，係以「一般受規範者」所得預見為準（司法院釋字第 432 號、第 521 號、第 594 號、第 602 號、第 690 號、第 794 號及第 799 號解釋理由書參照）。惟個資法第 6 條第 1 項但書第 2 款之「受規範者」為何，似有檢視空間。該款要求公務機關蒐集、處理或利用特種個資，應於執行法定職務必要範圍內為之，並採行事前或事後之安全維護措施，對於公務機關蒐集、處理或利用特種個資有限制之效，似可定性為干預蒐集機關行為的法律。

然從個資法第 6 條第 1 項整體觀之，醫療等特種個資原則不得蒐集、處理或利用，惟有符合但書所列情形之一者，方可依但書所列條件為之。是故，第 6 條第 1 項但書實質為限制人民對於醫療等特種個資之資訊隱私權，允許公務機關（以及非公務機關）於特定條件下蒐集、處理或利用醫療等特種個資，其受規範對象應為人民而非公務機關。是對於個資法第 6 條第 1 項但書第 2 款的法律明確性審查，應由受規範限制之人民角度觀察。

人民作為受規範者，可否預見特定法律之適用範圍與效果，需依其日常生活及語言經驗研判（司法院釋字第 636 號及第 689 號解釋理由書參照）。據此，個資法第 6 條第 1 項但書第 2 款「公務機關執行法定職務」之必要範圍，應以特定蒐集、處理或利用之情形，是否落入人民依日常生活經驗認知之公務機關職務內容判斷，而與該法定職務是否有作用法依據，並無直接對應關係。

申言之，若由作用法明確規範公務機關對特定特種個資的蒐集、處理或利用之目的與要件、義務，自可認人民對該利用有可預見性（此時，個資法第6條第1項但書第1款之「法律明文規定」亦有較高適用可能）。另一方面，若公務機關基於其組織法規範的法定職掌而蒐集、處理或利用特種個資，固然可預見性較有疑義，但也不必然超出人民之日常生活及語言經驗。因此，公務機關依其組織法運用醫療等特種個資，在符合一般人民日常生活經驗之範圍內，亦可符合明確性要求。公務機關於依據組織執掌蒐集、處理或利用醫療等特種個資時，應基於一般人民對其職務之認知，衡量特種個資之類別、範圍或運用方法。

是個資法第6條第1項但書第2款應無違反法律明確性，形式上合於憲法要求。

再由實質審查的比例原則來看，雖然個資法第6條第1項但書第2款涉及人民的醫療等特種個資，所干預者乃人民對於具有較高敏感性的特種個資之資訊隱私權，然而如本報告先前所述，個資法基於普通法性質，應有較大的立法形成自由空間，採合理（寬鬆）審查標準似較妥當。

從而，個資法之整體規範目的既係在保障人民人格權（包含資訊隱私權）的基礎上，促進個人資料的合理利用，而個資法第6條第1項但書第2款之目的係為讓公務機關在執行法定職務之必要範圍內，得例外蒐集、處理或利用人民的特種個資，以達成法律賦予其運用特種個資的任務，此目的洵屬正當甚至具備重大公益性質，應與憲法意旨無違。

#### 四、法規比較

##### （一）歐盟

歐盟「一般資料保護規則」(General Data Protection Regulation, GDPR)上的對應概念係「控管者被授予之公權力」(official authority vested in the controller)。GDPR 第 6 條第 1 項第 e 款將「行使控管者被授予之公權力所必要」與「執行符合公共利益之職務所必要」(necessity to perform a task carried out in the public interest)列為運用<sup>3</sup>個人資料之法律依據，且得援用此等依據之控管者，不以公務機關為限。

GDPR 並未對「符合公共利益之職務」或「公權力」加以定義，但於第 6 條第 3 項規定，同條第 1 項第 e 款之依據須由「歐盟法」或適用於控管者的「會員國法」授予，且該等法律須符合公共利益目標並符合比例原則。控管者依第 6 條第 1 項第 e 款（包括依據被授予之公權力）運用個人資料時，運用之目的須係執行該公益職務或行使該公權力所「必要」，且作為依據之法律「得」包含運用之細部要求。

GDPR 前言第 41 點說明，其所稱之「法律依據」或「立法措施」，在不違反會員國憲法秩序的前提下，不以議會通過之法律為限。第 45 點說明，GDPR 並不要求各項運用皆有明文法律依據，於行使公權力所必要時，一項法律得為多項運用之依據。

GDPR 之前開規範在「執法相關資料保護指令」(Law Enforcement Directive 2016/680, LED)中亦有對應條款。LED 指令第 8 條第 1 項規定，有權機關為預防、調查、偵測或追訴刑事犯罪目的而運用個人資料者，須以「歐盟法」或適用於控管者的「會員國法」為依據，且須在該等法律的必要範圍內為之。同條第 2 項規定，規範為執法相關個資運用的會員國法律應至少列明運用之宗旨 (objective)、對象

---

<sup>3</sup>我國個資法將個資之使用分為蒐集(collection)、處理(processing)、利用(use)等不同行為態樣，且有相應之適用要件，而 GDPR 對個資之蒐集、處理、利用任一行為，皆統稱為 processing。為與我國個資法中之「處理」有所區隔，本報告將 GDPR 中的 processing 譯為「運用」，processor 譯為「受託運用者」。



(personal data to be processed) 與目的。LED 指令立法理由第 33 點說明，其所稱之「會員國法」、「法律依據」或「立法措施」，在不違反會員國憲法秩序的前提下，不以議會通過之法律為限。

歐盟個人資料保護委員會 (European Data Protection Board, EDPB)、歐盟個人資料保護監察人 (European Data Protection Supervisor, EDPS) 以及「資料保護指令」(Data Protection Directive 95/46/EC) 時代之第 29 條個資保護工作小組 (Article 29 Working Party, WP29) 雖曾在相關指引中論及「執行符合公共利益之職務或行使公權力所必要」之法律依據<sup>4</sup>，但未見關於「official authority」含義與適用要件之詳細說明。

## (二) 德國

在歐盟會員國方面，德國「聯邦個人資料保護法」(Bundesdatenschutzgesetz, BDSG)<sup>5</sup> 與我國較為相近，皆包含對公務機關的明文規範。BDSG 第 3 條規定，公務機關為執行所負責之職務或行使被授予之公權力所必要，得運用個人資料<sup>6</sup>。論者對此有謂，該條係對應 GDPR 第 6 條第 1 項第 e 款載明之法律依據，公務機關依該條運用個人資料時，仍須遵守必要性等資料保護原則<sup>7</sup>。

## (三) 英國

此外，英國個資保護主管機關資訊委員辦公室 (Information Commissioner's Office, ICO) 以及愛爾蘭主管機關資料保護委員會

<sup>4</sup> 例如，EDPB, Guidelines 3/2019 on processing of personal data through video devices (10 July 2019), paras 41-42; WP29, Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679 (6 Feb. 2018), Section III(B)(5).

<sup>5</sup> [https://www.gesetze-im-internet.de/bdsg\\_2018/BJNR209710017.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bdsg_2018/BJNR209710017.html)。

<sup>6</sup> Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch eine öffentliche Stelle ist zulässig, wenn sie zur Erfüllung der in der Zuständigkeit des Verantwortlichen liegenden Aufgabe oder in Ausübung öffentlicher Gewalt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde, erforderlich ist.

<sup>7</sup> BeckOK DatenschutzR / Wolff, 34th Ed. 1.8.2020, BDSG § 3 Rn. 22-23.2; Kühling / Buchner / Petri, 3rd edition 2020, BDSG § 3; Taeger / Gabel / Lang, 3rd edition 2019, BDSG § 3 Rn. 1-45; Paal / Pauly / Frenzel, 3rd edition 2021, BDSG § 3.

(Data Protection Commission, DPC)，皆就 GDPR 第 6 條第 1 項第 e 款之適用提供指引。且兩國主管機關皆將 GDPR 第 6 條第 1 項第 e 款所列依據合併簡稱為「公共職務」(public task)。

英國 ICO 針對公共職務依據說明，若控管者可證明個資運用活動係行使公權力(包括行使裁量性權力)所必要，則無須進一步檢視是否符合公共利益。英國進而援引 GDPR 前言第 41 點，對 GDPR 第 6 條第 3 項「依法授予」之要求作出進一步解釋，認為舉凡普通法上之職責、成文法明定的職責以及相關法規所列之職責，皆落入「依法授予」之範圍。英國 ICO 並說明，「依法授予」並不要求各項運用皆有明文法律依據，此一要求之重點在於運用個資之整體目的是為了執行符合公共利益之職務或行使公權力，且該職務或公權力有明確法律依據。得援引 GDPR 第 6 條第 1 項第 e 款所列之法律依據者，不以公務機關為限。例如，私有自來水公司由於依法提供公用服務，亦可能援用此一法律依據。重點是職責之性質而非組織的性質。

而英國 ICO 之權責執掌見於「2018 年資料保護法」第 5 部分、附表 12 與附表 13。此等條文明確英國 ICO 之職位屬性、任命程序、薪酬等事宜<sup>8</sup>，並規定英國 ICO 依 GDPR 第 57 條(職務)和第 58 條(權力)行使職權。除要求資料控管者或受託處理者提供有關資訊、個資保護稽核、執行現場檢查、採行糾正措施、實施行政裁罰之權力於「2018 年資料保護法」中有實質規範<sup>9</sup>(類似於我國的「行為法」)外，英國 ICO 之其他職責僅有概括性規範(類似於我國的「組織法」)。

從英國 ICO 之隱私權聲明<sup>10</sup>可知，英國 ICO 在實施公共諮詢或調查、舉辦線上研討會或直播、處理新聞提供請求，甚至建立 ICO 服務使用者黑名單時，其個資運用皆以 GDPR 第 6 條第 1 項第 e 款為唯

<sup>8</sup> Data Protection Act 2018, Schedule 12.

<sup>9</sup> Data Protection Act 2018, s115(5)-115(9).

<sup>10</sup> ICO Privacy notice, <https://ico.org.uk/global/privacy-notice/> (accessed 22 March 2021).

一法律依據。此等目的多涉英國 ICO 之提升社會各方對資料保護法認知及內部管理作業，鮮有明確之作用法依據。然從英國 ICO 所援引之法律依據觀察，個人資料運用（特別是為限制特定當事人使用英國 ICO 服務而所為之運用）雖涉及對當事人「個人資料保護」基本權利之限制，但非不得以類似我國組織法之概括性權責規範為依據。

#### （四）愛爾蘭

至於愛爾蘭 DPC 之指引對 GDPR 第 6 條第 1 項第 e 款之解讀與英國 ICO 類似。愛爾蘭 DPC 亦說明，控管者援用該款作為運用個資之法律依據時，應特別注意遵循必要性、比例原則與資料最小化原則。惟有資料運用確實為執行符合公共利益之職務或行使公權力所必要時，方得以其為依據。「必要性」須依個案情形判斷，但符合必要性要求者，必然是以精準（targeted）、合理且符合比例之方式為之。若控管者得以干預性較低之其他方式合理實現其目的，則該運用將非屬必要並違反資料最小化原則，不得以執行符合公共利益之職務或行使公權力為法律依據。愛爾蘭 DPC 進一步說明，由於公務機關可能掌握大量個人資料，尤其應確保所運用個資之類別與數量限於實現運用目的所必要，且對於該目的適足、相關。

#### 五、小結

綜上所述，個資法關於「法定職務」之解釋，應包含作用法與組織法在內，此規範並未違背憲法對於人民資訊隱私權之保障，與憲法意旨尚無違背。且從比較法上觀察，歐盟及其會員國皆肯認為執行法定職務而運用個人資料之必要性，且未見其將職務之法源依據限於作用法。

## 第四節 基於學術研究目的蒐集、處理及目的外利用醫療個資

### 一、依資料公益性質或資料規模為不同規範設計之必要性分析

#### (一) 實務見解及憲法解釋

我國個資法第 6 條第 1 項對於醫療個資（與其他特種個資）給予特殊保護，原則禁止蒐集、處理和利用，但在該條第 1 項但書所列例外情形下，可在特定目的範圍內蒐集、處理或利用之。關於將醫療個資用於學術研究，個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款允許公務機關或學術研究機構在醫療個資「無從識別」特定當事人之前提下，為醫療、衛生或犯罪預防之目的而蒐集、處理和利用。

由前開條文可知，我國個資法考量特定「目的」之公益性質，例外允許醫療個資用於學術研究，關於資料自身之公益性質或規模，則並無明文規範。實務上，無論是司法機關之實務判決，或是個資法主管機關之相關函釋，皆注重個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款關於特定學術研究目的、資料識別性等方面之要求<sup>11</sup>，而未見關於資料公益性質或規模之著墨分析。

是我國個資法既未就基於學術研究目的蒐集、處理及利用醫療個資，依資料公益性質或資料規模訂定不同規範，於憲法解釋上即有因「立法不作為」而違憲之檢視必要。然正如本章第二節所述，法律未就特定事項訂定規範，並不必然構成違憲之「立法不作為」。首先應確認者，乃立法者是否有憲法上之作為義務。

#### 1. 資料公益性質

---

<sup>11</sup> 例如最高行政法院 106 年 01 月 25 日 106 年度判字第 54 號判決、法務部 105 年 8 月 4 日法律字第 10503510730 號函釋。

在資料公益性質方面，個資法已包含公益性質考量，依據不同學術研究目的之公益性質差別，將蒐集、處理或利用之「公益目的」限於「醫療、衛生、犯罪預防」三類相關之科學研究。況資料之價值須透過其利用方式呈現，資料自身是否具有公益性質、公益性質強弱應如何評判，皆為受多種因素影響之複雜問題。因此，在個資法已限定學術研究之公益目的之前提下，立法者似無再行考量資料公益屬性之義務，否則恐反將限制資料利用的學術價值。

## 2. 資料規模

在資料規模方面，大規模蒐集、處理或利用醫療個資時，受影響之資料當事人數目可能較多，對特定資料當事人之權利干預也可能較嚴重。然而，個資法雖未明文區別不同資料規模蒐集、處理或利用條件，但於第 18 條和第 27 條第 1 項要求公務機關及非公務機關對個人資料檔案採行安全措施，且依個資法施行細則第 12 條第 2 項規定，安全維護措施應與所欲達成的個人資料保護目的間，具有適當比例。

據此，為學術研究目的蒐集、處理或利用醫療個資時，其安全措施應與資料之規模及敏感屬性相當。個資法作為規範個人資料蒐集、處理和利用之普通法，既已就醫療等特種個資之學術研究用途作較嚴格之限制，並為資料之提供或揭露方式、安全措施等訂定條件，縱未於該法中對不同性質或規模醫療等特種個資之利用有細部規範，亦不得認為已侵害人民之資訊隱私權。

從而，由立法不作為的審查基準第 1 步來看，立法者就學術研究相關醫療個資之公益性質或規模，於憲法上應無訂定不同規範之作為義務，與憲法保障人民資訊隱私權之意旨尚無違背。

## (二) 法規比較

### 1. 歐盟

由比較法來看，歐盟 GDPR 將健康、基因、生物特徵辨識、性生活、宗教等資料列為特種個資，並原則禁止運用<sup>12</sup>。但在同時具備 GDPR 第 6 條第 1 項所列法律依據之一，以及 GDPR 第 9 條第 2 項所列例外情形之一時，得運用特種個資。

其中，第 9 條第 2 項第 j 款即允許控管者依據歐盟法或會員國法，在符合第 89 條第 1 項的前提下，為公共利益之歸檔、科學或歷史研究目的所必要而運用特種個資。該款並對據以運用特種個資之歐盟法或會員國法設有條件，要求該等法律須與其追求之目的間合乎比例，尊重資料保護權利之本質，且規定保障當事人基本權利和利益之適當具體措施<sup>13</sup>。

前述 GDPR 第 89 條第 1 項允許會員國就符合公共利益之歸檔目的、科學或歷史研究目的、統計目的相關個資運用制定例外規範，惟該等例外規範「應有適當安全維護措施」，且此等「安全維護措施應確保採行技術性和組織性措施，特別是為確保遵守資料最小化原則。在能滿足其目的之前提下，此等措施可能包括假名化運用」。EDPB 認為，資料保護規範和「歐盟基本權利憲章」第 13 條規定的科學自由間，並無何者優先之關係。控管者須審慎評估和平衡此等權利與自由，以求兩者之本質皆獲得尊重之結果<sup>14</sup>。

在個資運用的合法要件上，GDPR 並未依特種個資「公益性質」或「資料規模」之差異作不同規範。在公益性質方面，如本節前文所述，資料之公益性質評判可能受多種因素影響，我國個資法係從資料運用「目的」之公益性質予以規範。GDPR 第 9 條第 2 項第 j 款所列之科學或歷史研究目的，應屬廣義上之公益目的。與我國個資法第 6

---

<sup>12</sup> GDPR, Article 9(1).

<sup>13</sup> GDPR, Article 9(2)(j).

<sup>14</sup> EDPB, Guidelines 03/2020 on the processing of data concerning health for the purpose of scientific research in the context of the COVID-19 outbreak (21 April 2020), para. 5.

條第 1 項但書第 2 款限定「醫療、衛生、犯罪預防」相關科學研究相比，GDPR 所容許之科學研究用途似乎更為廣泛。

另在「資料規模」方面，GDPR 雖未就特種個資之規模而區別運用之合法要件，但對其安全維護措施有相應規範。資料運用對控管者在大規模運用特種個資前，須執行資料保護影響評估（Data Protection Impact Assessment, DPIA）；如控管者之核心活動涉及大規模運用特種個資，則須指派個資保護長（Data Protection Officer, DPO）。但值得注意的是，「大規模運用特種個資」係 GDPR 關於 DPIA 的示例之一，並不意味著小規模運用特種個資即可免於執行 DPIA。運用個人資料—包括特種個資—可能對自然人之權利與自由造成高風險時，控管者即有義務執行 DPIA。控管者為學術研究目的運用特種個資時，亦須遵守此等要求。

## 2. 英國

歐盟會員國法律可能就為科學研究目的運用特種個資定有特別規範。例如，英國 2018 年「資料保護法」（Data Protection Act 2018）依據 GDPR 第 9 條第 2 項第 j 款和第 89 條第 1 項進一步規定，為科學研究目的運用特種個資時，須遵守 GDPR 第 89 條第 1 項之要求，符合公共利益<sup>15</sup>，不得有對個資當事人造成嚴重損害或嚴重痛苦之虞<sup>16</sup>，且除經有權機關核准之醫療試驗外，不得為針對特定個人採取措施或決策目的運用特種個資<sup>17</sup>。

依英國 ICO 之指引，在確定運用特種個資之例外情形時，鼓勵優先考慮取得當事人明示同意。然英國 ICO 亦認同，某些情形下，明示同意並非運用特種個資最適宜之例外。例如，控管者經當事人同意進行新藥之醫療試驗，此時雖然控管者已取得當事人之明示同意，

<sup>15</sup> Data Protection Act 2018, Schedule 1, Section 4.

<sup>16</sup> Data Protection Act 2018, Section 19(2).

<sup>17</sup> Data Protection Act 2018, Section 19(3).

但為確保當事人撤回同意時研究能夠繼續進行，控管者可能不援用當事人明示同意，而是援用第 9 條第 2 項第 j 款之科學研究例外規定<sup>18</sup>。

### 3. 德國

德國「聯邦個人資料保護法」則對 GDPR 第 9 條第 1 項作出例外規定，如運用特種個資係為科學研究目的所必要，且控管者運用該等資料之利益遠超當事人資料不被運用之利益，則控管者得為科學研究目的運用特種個資，而無須當事人同意。此時，控管者須採取適當且具體之措施維護當事人的利益。

## 二、資料去識別化規範之分析

### (一) 實務見解及憲法解釋

依我國個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款規定，公務機關或學術研究機構得基於醫療、衛生或犯罪預防之目的，為統計或學術研究而有必要而蒐集、處理或利用醫療等特種個資，惟其資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式，須「無從識別」特定之當事人。個資法施行細則第 17 條闡明，所謂無從識別特定當事人，係指「個人資料以代碼、匿名、隱藏部分資料或其他方式，無從辨識該特定個人者」。

實務上，使個人資料無從識別特定當事人之過程，又稱為「去識別化」<sup>19</sup>。最高行政法院曾於判決中指出，「去識別化」之檢驗標準，係「完全切斷資料內容與特定主體間之連結線索」（最高行政法院 106 年 01 月 25 日 106 年度判字第 54 號判決參照）。我國個資法主

<sup>18</sup> UK ICO, Guide to Data Protection, Special category data, <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/special-category-data/what-are-the-rules-on-special-category-data/>, <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/special-category-data/what-are-the-conditions-for-processing/>. (accessed 24 March 2021).

<sup>19</sup> 例如法務部 106 年 11 月 10 日法律字第 10603512680 號、106 年 10 月 6 日法律字第 10603513040 號、107 年 4 月 26 日法律字第 10703505830 號、107 年 8 月 30 日法律字第 10703513050 號等函釋。



管機關曾指出，個人資料去識別化之行為應定性為個資法第 2 條第 4 款所稱之「處理」，且由於去識別化之加工處理並未增加對當事人權益之額外侵害，又因我國個資法之體系架構係將「蒐集」及「處理」行為規範於相同法定要件之下，兩者之行為要件並無特別區隔，故對於一般個資，在資料蒐集行為符合個資法第 15 條或第 19 條第 1 項之前提下，去識別化之處理「並未逾越原先蒐集之特定目的（並非與原特定目的不相容），而得依據原先蒐集時之同一合法事由為之」。而對於醫療等特種個資，主管機關認為，如資料蒐集行為符合個資法第 6 條第 1 項但書之規定，「應可認為去識別化之『處理』並未逾越原先蒐集之特定目的，而得依據原先蒐集時之同一合法事由為之。」（法務部 107 年 09 月 04 日法律字第 10703512280 號函釋參照）。

由憲法解釋角度觀之，個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款例外允許為特定學術研究目的而蒐集、處理或利用人民的醫療等特種個資，但要求所提供或揭露之資料須經去識別化處理，本款關於去識別化處理之規範，旨在降低資料對特定個人之識別性，利於降低學術研究相關資料利用對人民資訊隱私權的干預，因此應無違憲疑慮。

## （二）法規比較

依據歐盟 GDPR 規定，區分資料之匿名化（anonymisation）與假名化（pseudonymisation）概念。前者係指運用技術，移除資料與特定已識別或可得識別的自然人間之連結，使之無法以「合理」方式識別該自然人<sup>20</sup>。因此，運用已匿名化的個資，包括為研究目的所為之運用，不適用 GDPR<sup>21</sup>。假名化則係指對資料進行特定運用，使該資料在不使用額外資訊時，不再能夠識別出特定之個資當事人，且該額外資料已被分開存放。假名化之資料仍有識別特定個人之可能性，因

<sup>20</sup> EDPB, Guidelines 04/2020 on the use of location data and contact tracing tools in the context of the COVID-19 outbreak (21 April 2020), para 15.

<sup>21</sup> GDPR, Recital 26.

此仍受 GDPR 規範。匿名化與假名化都是降低資料運用對當事人權  
利干預程度之方法。依 GDPR 的資料最小化原則，在能夠實現運用  
目的之前提下，應優先利用匿名化資料。EDPB 也曾指出，若可使用  
匿名資料進行該科學研究，則應將資料匿名化<sup>22</sup>。

關於資料之匿名化，第 29 條個資保護工作小組（WP29）曾就匿  
名化技術作出專門性意見（Opinion 05/2014 on Anonymisation  
Techniques），綜合檢視資料匿名化法律面與技術面相關議題。法律  
面，資料匿名化係指對資料加以運用，使之不可逆轉地（irreversibly）  
無法識別個資當事人的身分。匿名化處理係對資料進階運用（further  
processing）之一種，因此必須滿足資料進階運用的各種條件，包括  
具備適當的法律依據。第 29 條個資工作小組（WP29）雖未明確討論  
資料匿名化處理與須目的相容要求之關聯，但解釋上，匿名化處理既  
為資料進階運用之一類，且 GDPR 未就匿名化處理之合法要件作例  
外規範，應認為進階處理之目的相容要求仍有適用。亦即，對資料進  
行匿名化處理時，如其目的與原始蒐集目的相容，則無須另行主張法  
律依據；如其目的超出原始蒐集目的範圍，則應具備運用之法律依據，  
並於匿名化處理「前」，依 GDPR 第 13 條第 3 項和第 14 條第 4 項  
踐行告知義務。

經匿名化運用之資料不再受個人資料保護法規範，但個資當事人  
仍可能受其他法律（如通訊秘密相關法律）保護。由於匿名化技術仍  
在不斷發展，歐盟法並未就匿名化訂定統一技術標準。技術面，匿名  
化技術主要包括隨機化運用（randomization）和泛化運用  
（generalisation）兩大類，具體又包括增加雜訊（noise addition）、  
置換（permutation）、差分隱私（differential privacy）等技術。WP29  
依據辨識（single out）特定個人之可能性、將紀錄與特定個人連結之

---

<sup>22</sup> EDPB, Guidelines 03/2020 on the processing of data concerning health for the purpose of scientific research in the context of the COVID-19 outbreak, para 46.

可能性、推斷特定個人資訊之可能性三項標準，分析了前述技術的原理、優缺、應用中的常見錯誤以及失效狀況，並從降低再識別（re-identification）風險的角度提出建議。WP29 認為，資料之匿名化必須重視情境要素（contextual elements），考慮控管者和任何第三方「可能合理」（likely reasonably）用以識別個資當事人的「一切」（all）方法，並尤應考慮前沿技術對「可能合理」識別方法之影響。

資料匿名化處理存在固有風險，因此在評估匿名化技術之有效性、以及資料經由該技術處理後的利用時，必須評估該風險的嚴重性與發生機率。由此，WP29 建議，由於再識別的殘餘風險，不得採取「釋出後就遺忘」（release and forget）模式，而應定期檢視是否存在新風險並重新評估殘餘風險，評估和調整已採取的措施，並監控風險。

### 三、小結

綜上所述，我國個資法或比較法上具備普通法性質之個人資料保護法中，為科學研究目的運用特種個資之相關規範，多從公益目的的角度訂定合法運用條件，輔以與資料敏感性質相當之安全維護措施，而少見將資料公益類型或規模範圍列舉其中。而資料去識別（匿名）係為消除個人識別性之方式，但達成去識別目的之技術繁多且與時俱進，靜態法律尚不適宜於條文中臚列各種去識別化技術，以免造成法規落後實務的窘境。較為妥適之作法仍為於法律中規範資料去識別之目標與法律效果，再由較具彈性的法規命令或其他行政行為，適時更新有效的去識別技術，更可妥善降低人民資訊隱私權受侵害的風險。

是故，基於個資法的普通性以及技術規範的有效性，個資法既已要求安全維護措施與資料性質及規模相符，應無再於法律中區分資料公益類型或規模範圍之必要，且亦不適合於法律中列明資料去識別之技術措施。

## 第五節 目的外利用醫療個資之要件及其正當法律程序分析

### 一、我國個資法適用

個資法第6條第1項並未針對醫療個資的利用行為區分目的內利用或目的外利用，因此，如醫療個資蒐集機關有意基於原始蒐集目的以外的其他目的利用個人資料時，仍須符合同項但書所列各款例外事由之一。

是公務機關欲基於新目的利用已蒐集之醫療個資時，如其依據為個資法第6條第1項但書第1款「法律明文規定」、第2款「執行法定職務」或第5款「協助執行法定職務」，可逕行為之；如為第4款「研究條款」，則應符合「資料最終無從識別特定當事人」的要求；如為第6款「經當事人書面同意」，則應事先向當事人明確告知法定事項後取得書面同意，始為適法。

### 二、實務見解

實務上，我國法院及個資法主管機關對於醫療與其他特種個資之解釋，多不區分「目的內」或「目的外」之利用，而是注重利用行為是否符合個資法第6條第1項但書所列條件<sup>23</sup>。例如，臺灣高等法院曾指出，當事人於刑民事爭訟過程中，取得對造之醫療個資，然若無個資法第6條第1項但書所列情形，即不得利用該等醫療個資（臺灣高等法院107年06月19日107年度上易字第323號判決參照）。在少數明文提及特種個資目的外利用之見解中，亦以個資法第6條第1項各款為目的外利用之合法要件。例如，主管機關曾認為，公務機關保有醫療個資，考量學術研究機構基於醫療、衛生或犯罪預防之目的，

<sup>23</sup> 例如法務部106年3月16日法律字第10603503400號、107年8月22日法律字第10703512420號、國家發展委員會108年5月28日發法字第1080010426號函釋。

為統計或學術研究而有必要，「且資料經過提供者將直接識別個人資料加工處理成為間接識別個人資料，提供給學術研究機構進行彙整統計分析，嗣該機構再以無從識別特定當事人之方式為研究成果之發表，為適法之特定目的外利用」（法務部 105 年 8 月 4 日法律字第 10503510730 號函釋參照）。

### 三、憲法解釋

前述公務機關基於新目的利用醫療或其他特種個資之要件與程序，是否符合憲法上的正當法律程序原則，尚有探究餘地。

我國釋憲實務認為，憲法上正當法律程序原則之內涵，除要求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，亦要求立法者依據所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、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（司法院釋字第 689 號解釋理由書、釋字第 709 號解釋參照）。

本報告認為，個資法第 6 條第 1 項但書第 1 款「法律明文規定」之情形，係個資法居於普通法地位，給予其他法律就特種個資之蒐集、處理和利用訂定特別法規範之空間。該等其他法律關於特種個資之明文規範，自應符合法律明確性、比例原則等要求。個資法第 6 條第 1 項但書第 1 款之規範，應無違憲疑慮。

而個資法第 6 條第 1 項但書第 2 款「執行法定職務」或第 5 款「協助執行法定職務」之情形，如本章第三節之合憲性檢視，個資法允許公務機關於執行法定職務必要範圍內蒐集、處理或利用個人資料，應與憲法意旨無違。考量特種個資對當事人有較高敏感性，個資法第 6 條第 1 項但書第 2 款和第 5 款雖未規定須採資料去識別方式保障人民的資訊隱私權，但仍訂有安全維護義務的整體規範（個資法第 18 條），

並於條文納入促請注意之提示性規定，應認已考量並衡平人民資訊安全保護與公務機關為有效執行職務而利用完整資料之需求，與憲法意旨無違。

另在個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款「研究條款」之情形，法律除限制公務機關須以醫療、衛生或犯罪預防等重大公共利益為目的外，並限制公務機關須確保最終揭露資料的去識別化。由於去識別化處理須達到無從直接或間接識別特定人之程度，對資料當事人之權利干預程度已顯著降低，從前揭釋憲實務見解來看，法律要件已充分評估公益目的與資訊隱私權保障，應可認與正當法律程序無違。

至於個資法第 6 條第 1 項但書第 3 款「公開資料」之使用，則因當事人對於自行公開之個人資料或已合法公開之個人資料，應僅存有較小的隱私期待，或法律已限制其合理的隱私期待，是個資法以此作為公務機關（目的外）利用（已公開）之個人資料的條件，應無違憲之虞。

然值得探究者為，公務機關基於新目的利用醫療等特種個資，除「經當事人書面同意」作為依據，而依法須事前向當事人告知法定事項並取得同意者外，現行個資法並未要求公務機關基於其他法律依據而為新目的利用醫療等特種個資時，透過積極行為向當事人揭露法定資訊，此或涉及對人民資訊隱私權下的「知的權利」之干預。

析言之，釋字第 603 號解釋肯認憲法保障人民的資訊隱私權內涵包括「人民對其個人資料之使用的知悉與控制權」，在個資法的落實上即為第 8 條與第 9 條關於蒐集機關蒐集資料的告知義務（利用之期間、地區、對象及方式）。然而，個資法第 8 條與第 9 條係對「蒐集」資料行為課予機關告知義務，並未包含「目的外利用」資料之行為<sup>24</sup>。

---

<sup>24</sup> 雖然個資法第 6 條第 2 項前段規定「依前項規定蒐集、處理或利用個人資料，準用第八條、第九條規定」，使「利用」特種個資行為亦準用個資法第 8 條與第 9 條的告知義務規範，文

是當公務機關於原始目的外利用醫療個資時，當事人即有可能無從知悉該（與原始目的不符的）新利用行為與其目的。

此時，仍應檢視立法者於此處的規範不足是否構成對人民資訊隱私權的過度限制而有立法不作為的違憲之虞。本報告認為，當公務機關於目的外利用醫療個資時，如將該個資提供予第三人，將使第三人構成間接蒐集個人資料，而有義務依個資法第 9 條第 1 項規定，向當事人踐行告知義務，當事人也可藉由查閱權的行使，知悉該第三人取得之個人資料，尚不至限制人民資訊隱私權中「知的權利」。

惟倘該目的外利用個資行為不需將個人資料提供給第三人，或雖提供予第三人，但該第三人可適用個資法第 9 條第 2 項規定而免除告知義務時，當事人即無從知悉該「基於新目的利用個人資料之行為」。

然而，如公務機關基於個資法第 6 條第 1 項但書第 2 款「執行法定職務」或第 5 款「協助執行法定職務」而於目的外利用醫療個資時，立法者已衡平考量公務機關執行法定職務的重要的公益目的並應遵守各項行政行為原則，已保障人民個人資料的合法使用，為提高行政效率或避免執行上發生困擾（參個資法第 8 條第 2 項第 2 款關於公務機關執行法定職務所必要而豁免告知義務之立法理由），因而限制人民事前知的權利，但人民仍得藉由查閱權的行使或要求補為告知（參個資法第 8 條立法理由第 4 項）以獲悉公務機關的利用醫療個資方式或對象，應未對權利造成過度限制。

又如公務機關基於個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款「研究條款」而於目的外利用醫療個資時，個資法雖未要求公務機關向人民踐行告

---

義理解上似可解釋為蒐集機關利用特種個資時，也須遵守告知義務的原則與例外。惟從立法解釋來看，105 年增訂個資法第 6 條第 2 項之立法理由為「未免誤解蒐集特種資料時無需向當事人告知，爰增訂第二項定明特種資料關於告知之規定，準用本法第八條、第九條規定」，是立法者應僅係明確規定蒐集特種個資之告知義務，並無意要求蒐集機關利用特種個資時，亦須向當事人告知法定事項。

知義務，但由於該資料須經去識別化處理，對當事人的隱私干預已大幅受控，此時對事前知的權利之限制應亦不構成過度侵害資訊隱私權。

據此，本報告認為，個資法雖未要求公務機關於目的外利用醫療個資時，須積極向當事人揭露該新利用行為，然因公務機關(目的外)利用醫療個資之要件已適度衡平保障公務機關追求的正當目的及當事人的資料隱私，尚不至構成權利的過度限制而有規範不足的立法不作為違憲情形。

然而，醫療等特種個資對人民具有較高敏感性，人民相關知的權利因而有較高需求，故對於憲法主張的正當法律程序，宜給予更充分保障。對此，本報告認為，雖然個資法前開規範應無違憲疑慮，但因涉及人民高敏感的醫療等特種個資，如能讓當事人知悉公務機關新的利用目的、對象或方式等，保障人民對於高敏感個資的控制程度，更能強化人民的知的權利。在立法技術上，尚非不得先以保障人民知的權利為優先，擴充現行法律中蒐集、處理和利用特種個資之告知規範，明文訂定公務機關基於新目的利用特種個資的告知義務原則，如有特定目的外利用之程序成本或其他考量，得再以例外條款將特定條件排除之。

#### 四、法規比較

##### (一) 歐盟

歐盟 GDPR 並未明確將運用個人資料之行為區分為目的內或目的外，相對地，GDPR 係以「進階運用」(further processing)為用語，規範資料的新目的運用合法性。

依 GDPR 第 6 條第 4 項，進階運用之機制可分為三類：其一為個資當事人同意。由於同意須知情且特定，當事人對原始蒐集目的之



同意不得作為進階運用之依據<sup>25</sup>。其二為歐盟或會員國法律，且該等法律須保障 GDPR 第 23 條第 1 項所列重要目標，且構成民主社會中必要且符合比例之措施。其三為該目的與原始蒐集目的相容。此一要求反映 GDPR 第 5 條第 1 項第 b 款之目的限制原則，即資料進階運用之目的不得與原始蒐集目的不相容（incompatible）。

GDPR 前言第 50 點說明，若進階運用之目的與原始蒐集目的相容，則無須另行主張運用之法律依據。評估相容性的考慮要素包括原始蒐集目的與進階運用目的間的相關性、控管者與個資當事人間的關係、資料的性質、進階運用可能對個資當事人造成的後果、安全維護措施等。但 GDPR 第 5 條第 1 項第 b 款說明，「依第 89 條第 1 項，為符合公益之歸檔目的、科學和歷史研究目的、統計目的之進階運用，不得被視為與初始目的不相容」，即「推定相容」（presumption of compatibility）。

「資料的性質」是相容性評估考量要素之一。此一要素尤其關注資料是否為 GDPR 第 9 條第 1 項所列之特種個資，或第 10 條所列之前科及犯罪相關個資。隨著所涉資料之敏感性提升，相容性運用之範圍也相應限縮<sup>26</sup>。第 29 條個資保護工作小組（WP29）甚至認為，健康相關資料、兒童或其他弱勢族群個資，以及其他高度敏感資訊，原則上非經當事人同意不得進階運用，且當事人同意之例外情形，須由法律規定，配合適當安全維護措施，並應以有重要公益目的、無法以其他方式實施之研究為限<sup>27</sup>。

---

<sup>25</sup> EDPB, Guidelines 1/2020 on processing personal data in the context of connected vehicles and mobility related applications (9 March 2021), para 54.

<sup>26</sup> WP29, Opinion 03/2013 on purpose limitation (2 April 2013), 25.

<sup>27</sup> WP29, Opinion 03/2013 on purpose limitation (2 April 2013), 32-33.

資料進階運用時，須遵守 GDPR 第 5 條規定的資料運用之各項原則，並具備 GDPR 第 6 條第 1 項規定的法律依據。如所進階運用的係敏感個資，還須具備 GDPR 第 9 條第 2 項所列例外情形之一<sup>28</sup>。

資料進階運用時，應尤其注意遵守透明化原則和控管者對個資當事人的資訊提供義務。GDPR 第 13 條和第 14 條分別規範直接向個資當事人蒐集資料以及非從個資當事人蒐集資料之情形。第 13 條第 3 項和第 14 條第 4 項分別要求，控管者如欲在個人資料之蒐集目的外進階運用個人資料，則應在該進階運用「前」，向當事人提供該其他目的之相關資訊。於間接取得當事人資料之情形，GDPR 第 14 條第 5 項允許於符合特定條件時，減輕或豁免告知義務。例如，為科學研究目的而進階運用個人資料時，控管者得主張「證明為不可能」（proves impossible）、勞費過鉅（disproportionate effort）、對運用目的之嚴重損害（serious impairment of objectives）等例外而豁免告知當事人，惟仍須採取適當措施保護當事人之權利和自由以及正當利益，包括公開所應告知之資訊。如控管者係依歐盟法或會員國法明文規定之取得或揭露個人資料，亦可主張豁免間接取得資料之告知義務，惟該等法律應提供保護當事人正當利益之適當措施，且控管者依該等法律，有義務取得或揭露該資料<sup>29</sup>。

進階運用還須具備安全維護措施，如全部或部分匿名化、假名化、加密、資料彙總（aggregation）等<sup>30</sup>。事前提供相關資訊亦構成保障當事人權利和自由的措施。EDPB 認為，為科學研究目的進階運用資料時，GDPR 第 89 條第 1 項所規定的適當安全維護措施，包括在將

---

<sup>28</sup> EDPB, Guidelines 03/2020 on the processing of data concerning health for the purpose of scientific research in the context of the COVID-19 outbreak, para 15.

<sup>29</sup> EDPB, Guidelines 03/2020 on the processing of data concerning health for the purpose of scientific research in the context of the COVID-19 outbreak, para 41.

<sup>30</sup> WP29, Opinion 03/2013 on purpose limitation (2 April 2013), 13, 29-32.

資料用於研究「前」的適當期間內，向個資當事人提供相關資訊，以便其事前行使資料保護權利<sup>31</sup>。

## (二) 德國

會員國法律可能就特種個資之進階運用作進一步規定。例如，德國「聯邦個人資料保護法」(BDSG)第 22 條規定，為勞工權益、醫療服務、公共衛生、公共安全等目的，公務機關或非公務機關得運用特種個資，從而為 GDPR 第 9 條第 2 項相關例外提供「會員國法」依據。BDSG 第 23 條規範公務機關對特種個資之進階運用，該條第 1 項規定，公務機關於執行職務之必要範圍內，且於顯然符合個資當事人利益、查驗個資當事人提供資訊正確性、防範對公共利益、公共安全等之侵害、防範對他人權利之嚴重侵害、公務機關內部稽核（以不侵害個資當事人正當利益為限）之情形下，得對特種個資作進階運用，惟該進階運用仍須具備 GDPR 第 9 條第 2 項和 BDSG 第 22 條所列例外情形之一。BDSG 第 24 條規範非公務機關對特種個資之進階運用，該條第 1 項規定，在個資當事人並無更重大利益之前提下，非公務機關得為防範公共安全威脅、刑事追訴，或建立、行使或防禦法律主張之目的，進階運用特種個資，惟該進階運用仍須具備 GDPR 第 9 條第 2 項和 BDSG 第 22 條所列例外情形之一。

## 五、小結

綜上分析，我國個資法第 6 條對於公務機關利用醫療個資之行為，並未區分目的內或目的外利用，即若公務機關欲在原始蒐集目的之外利用醫療個資時，仍須滿足第 6 條第 1 項但書的各款要件之一，本報告認為，第 6 條第 1 項但書的各款要件並無違憲之虞。至於個資法雖

---

<sup>31</sup> EDPB, Guidelines 03/2020 on the processing of data concerning health for the purpose of scientific research in the context of the COVID-19 outbreak, para 34.

未要求公務機關基於新目的利用醫療個資時，向當事人踐行告知義務，但尚不至對人民知的權利構成過度限制，未因立法不作為而違憲。

然由法規比較可知，歐盟以新目的與原始目的之間的相容性，作為判斷可否將資料進階運用的依據之一，且在進階運用資料前，控管者應向當事人揭露相關資訊。於此，我國個資法對於公務機關基於新目的利用醫療等特種個資之規範，如能明文規範以向當事人告知為原則，搭配特定例外豁免事由，以此強化人民知的權利，應更能呈現正當程序原則之要求。

## 第六節 個資法第 11 條對當事人相關權利及其限制之合憲性 分析

個資法第 11 條對該法第 3 條所列當事人得就其個人資料行使之「補充、更正請求權」及「停止蒐集、處理、利用請求權」與「刪除請求權」，課予蒐集機關一定義務，並於特定情形下對當事人權利造成限制。

### 一、個資法第 11 條第 3 項

個資法第 11 條第 3 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」，條文所稱「特定目的消失」者，依個資法施行細則第 20 條規定係指下列情形之一：「一、公務機關經裁撤或改組而無承受業務機關。二、非公務機關歇業、解散而無承受機關，或所營事業營業項目變更而與原蒐集目的不符。三、特定目的已達成而無繼續處理或利用之必要。四、其他事由足認該特定目的已無法達成或不存在」；但書所稱「因執行職務或業務所必須」者，依個資法施行細則第 21 條規定係指「一、有法令規定或契約約定之保存期限。二、有理由足認刪除將侵害當事人值得保護之利益。三、其他不能刪除之正當事由」。

此規定課予蒐集機關滿足當事人權利行使之義務，也同時對當事人（人民）於憲法上保障其個人資料自主控制的資訊隱私權作成兩層限制，即如蒐集機關蒐集個人資料之特定目的尚未消失或期限尚未屆滿，當事人的「請求停止處理、利用權」及「請求刪除權」即受有限制；此外，縱使蒐集機關蒐集個人資料之特定目的消失或期限屆滿，

但若因蒐集機關執行職務或業務所必須者，當事人的刪除請求權<sup>32</sup>亦再次受到限制。

據此，人民之資訊隱私權既因個資法第 11 條第 3 項規定受到限制，即有對該規定為合憲分析之必要。

首先在法律明確性方面，個資法第 11 條第 3 項及施行細則相關規定對當事人權利作成的第一層限制，明確規定以特定目的消失或期限屆滿作為當事人行使權利之條件，此規範意義不難理解，受規範之人民可得預見，且可經由事後之司法審查加以確認，與法律明確性原則尚無違背。

至第二層限制使蒐集機關蒐集個人資料的特定目的消失或期限屆滿後，仍可拒絕當事人權利的行使，其中所稱「有理由足認刪除將侵害當事人值得保護之利益」或「其他不能刪除之正當事由」，乃屬不確定法律概念。

誠然，憲法要求的法律明確性原則，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者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，適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定（司法院釋字第 521 號解釋、第 702 號解釋理由書參照），是法規雖以不確定法律概念作為限制人民基本權之規定，但如該規範意義非難以理解，且受規範之人民可得預見，並可經由司法審查加以確認，即不違背法律明確性原則。

然而，釋憲實務似未一律認為不確定法律概念均可通過法律明確性原則檢視。以司法院釋字第 702 號解釋為例，該號解釋標的為教師法以「行為不檢有損師道」而得作為解聘、停聘或不續聘事由之規定，該號解釋理由書即指出，「其涵義於個案中尚非不能經由適當組成、

<sup>32</sup> 由個資法施行細則第 21 條所列「執行職務或業務所必須」之類型來看，應均認為係對當事人的刪除請求權之限制，不及於停止處理或利用請求權。

立場公正之機構，例如各級學校之教師評審委員會（教師法第十一條、第十四條第二項、大學法第二十條及高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法參照），依其專業知識及社會通念加以認定及判斷；而教師亦可藉由其養成教育及有關教師行為標準之各種法律、規約（教師法第十七條、公立高級中等以下學校教師成績考核辦法、全國教師自律公約等參照），預見何種作為或不作為將構成行為不檢有損師道之要件。且教育實務上已累積許多案例，例如校園性騷擾、嚴重體罰、主導考試舞弊、論文抄襲等，可供教師認知上之參考」，以此作為該規定未違背法律明確性原則之理由。此外，該號解釋理由書亦補充認為「惟所謂行為不檢有損師道之行為態樣，於實務形成相當明確之類型後，為提高其可預見性，以明文規定於法律為宜，並配合社會變遷隨時檢討調整，併此指明」。

據此，個資法施行細則第 21 條所稱「有理由足認刪除將侵害當事人值得保護之利益」或「其他不能刪除之正當事由」，此不確定法律概念之意義雖非難理解，但如能搭配相關配套法規以客觀認定判斷，或經由經驗累積以類型化當事人值得保護之利益或正當事由供人民參考，應更能提高其可預見性。

在實質審查比例原則方面，個資法第 11 條第 3 項本文以特定目的未消失或期限未屆滿作為人民權利行使之第一層限制，並非容許蒐集機關恣意處理、利用或保存人民之個人資料，對人民資訊隱私權之干預並非絕對，宜採合理（寬鬆）審查基準。

考量其目的在於確保蒐集機關（合法）蒐集個人資料之目的能夠有效達成，以促進個人資料的合理利用，此目的洵屬正當；且以特定目的尚存在或期限尚未屆滿作為限制條件，此手段有助於目的達成，並屬最小侵害之手段；又該規定以蒐集機關合法蒐集個人資料為前提，在合法特定目的未消失或期限未屆滿的前提下，暫時限制人民的資訊

隱私權，以確保蒐集機關的合法目的之達成，此規定追求之利益與人民因此所受之（暫時）權利限制相較，應具有適當性。是該規定應與憲法保障人民資訊隱私權之意旨無違。

然而，個資法第 11 條第 3 項但書及個資法施行細則第 21 條之規定，使蒐集機關蒐集個人資料之特定目的消失後，仍可拒絕人民刪除個人資料之權利行使，再次限制人民自主控制個人資料之資訊隱私權。

此第二層限制之目的未見於立法理由中具體說明，其要件除「有法令規定之保存期限」較無疑問係因個資法性質為普通法，而應優先適用特別法的明文之外，「契約約定之保存期限」可謂當事人資料自主控制之落實（但具體個案仍應考慮蒐集機關與當事人間的權力不對稱情形）。至於「有理由足認刪除將侵害當事人值得保護之利益」或「其他不能刪除之正當事由」之要件，其目的由文義理解應即係為保護當事人之利益，以及基於蒐集機關不能刪除個人資料之正當事由，雖然此目的尚屬正當合理，惟其實際適用中，仍應留意從一般人民之視角，判斷「值得保護之利益」、「不能刪除之正當事由」之範圍，乃至以相關函釋或指引等協助為人民提供明確參考，以求遵循法律明確性要求。

## 二、個資法第 11 條第 4 項

個資法第 11 條第 4 項規定「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」。

此規定在個資法第 11 條第 3 項所列情形之外，提供當事人主張刪除或停止之其他理由。實務中，如當事人之資料遭違法蒐集、處理或利用，得逕行依第 11 條第 4 項主張刪除或停止，並無法定例外或



限制；如資料之蒐集、處理或利用尚無違法之情事，則在符合第 11 條第 3 項要件（包括該條但書限制）之前提下方得主張。是以，個資法第 11 條第 4 項之目的並非限定當事人於個資遭違法蒐集、處理或利用時方得請求刪除或停止，而是要求蒐集機關在違反個資法蒐集、處理或利用個人資料時，即有義務停止蒐集、處理、利用或刪除個人資料。究其立法目的，實非對於人民控制個人資料之資訊隱私權的限制，反而是在規範蒐集機關知悉其違法後，對人民個人資料應有的處置義務，以加強保護當事人之權益（參個資法第 11 條第 4 項立法理由）。據此，本項規定並未限制人民的資訊隱私權，無由單獨評價其合憲性。

### 三、小結

釋憲實務對於人民權利侵害的法律審查，並不侷限於特定具體條文，尚包含與該條文有關而具有整體解釋必要性之其他規範。因此，對於人民停止處理、利用請求權或刪除請求權等資訊隱私權之限制，應由個資法第 11 條第 3 項與第 4 項規定整體觀察。

由前揭規定可知，個資法將人民對其個人資料之停止處理、利用請求權或刪除請求權限制於特定情形（目的消失、期限屆滿、違法蒐集、處理或利用）始可行使，即干預人民任意行使上述權利之自由。惟此規範目的係為確保蒐集機關（合法）蒐集個人資料之目的能夠有效達成，以促進個人資料的合理利用，業如前述，如允許人民在蒐集目的尚存在期間，自由行使停止處理、利用或刪除請求權，自將造成蒐集機關蒐集資料之目的窒礙難行，徒耗資源成本。況個資法作為普通法性質，自得衡平當事人之資訊隱私權與蒐集機關合理利用資料之利益，規範當事人停止處理、利用請求權或刪除請求之一般要件。是個資法第 11 條第 3 項與第 4 項規定之目的正當、手段亦合於比例原則，應不違背憲法意旨。

另應說明者係，個資法係規範個人資料之蒐集、處理及利用，並促進個人資料之合理利用之普通法。立法者自得於特別法中，考量特定資料之性質或特定用途，對當事人權利之保障訂定優於個資法之規範。又立法者亦得考量技術進步及時空背景變化，依憲法之意旨，調整當事人權利之內容或行使條件，以求資訊隱私權保護與個人資料合理利用間更佳平衡。惟此等特別法規範或個資法修法是否可行、時程如何安排，宜仍由立法者斟酌人民與社會需求權衡判定，非謂立法者不予訂定或增修，即有違憲之虞。

### 第三章 結論

本報告主題為個資法對於公務機關蒐集、處理或利用人民醫療等特種個資之規範，以及當事人權利行使之規範合憲性，基於前述章節之發現，本報告整理議題分析結論如下：

- 一、資訊隱私權的具體內涵目前釋憲實務仍以司法院釋字第 603 號解釋為代表，該號解釋認為，人民自主控制個人資料的資訊隱私權，其具體化權利包含「人民決定是否揭露其個人資料」、「在何種範圍內」、「於何時」、「以何種方式」、「向何人揭露」、「人民對其個人資料之使用的知悉與控制權」、「資料記載錯誤之更正權」。該號解釋理由書亦指出，對於資訊隱私權的違憲審查基準，應於具體個案採不同密度審查。
- 二、個資法作為規範所有蒐集（個人資料）機關的一般性法律，具有普通法性質，係以抽象規範原則而適當補充具體特別法規的不足，從而，個資法（與其他一般性法律，例如民法、刑法）應視為整體憲法價值之具體表現，亦是基本權利之外在界限，其目的係在限制蒐集機關之行為，以保障人民之人格權（包含資訊隱私權），同時促進個人資料的合理利用（個資法第 1 條參照）。因此，對於個資法的違憲審查標準，應建立於「個資法對資訊隱私權之干預係為保障資訊隱私權」的認知前提之上，採合理（寬鬆）審查基準，以功能最適觀點賦予較大的立法形成空間。
- 三、醫療個資資料庫的存在尚不致造成人民資訊隱私權之侵害，個資法既已對機關蒐集、處理或利用醫療等特種個資之行為，以及對特種個資的安全維護義務訂定規範，即不可謂個資法對於醫療個資資料庫的立法不足有違憲之虞。

- 四、個資法關於「法定職務」之解釋，應包含作用法與組織法在內，此規範並未違背憲法對於人民資訊隱私權之保障，與憲法意旨尚無違背。
- 五、我國個資法或比較法上的個資法，由於具備一般性法律的普通法性質，並不適宜逕將「資料公益類型」或「規模範圍」列舉其中，反而應將針對特定個人資料基於特定目的所需的專門事項，由特別法規方式據以落實。
- 六、資料去識別（匿名）作為消除個人識別性之方式，達成去識別目的之技術繁多且與時俱進，靜態法律尚不適宜於條文中臚列各種去識別化技術，以免造成法規落後實務的窘境。較為妥適之作法仍為於法律中規範資料去識別之目標與法律效果，再由較具彈性的法規命令或其他行政行為，適時更新有效的去識別技術，更可妥善降低人民資訊隱私權受侵害的風險。
- 七、公務機關於目的外利用醫療個資，須滿足個資法第 6 條第 1 項但書的各款要件之一，並無違憲之虞。至於個資法雖未要求公務機關基於新目的利用醫療個資時，向當事人踐行告知義務，但尚不至對人民知的權利構成過度限制，未因立法不作為而違憲。
- 八、個資法施行細則第 21 條所稱「有理由足認刪除將侵害當事人值得保護之利益」或「其他不能刪除之正當事由」，此不確定法律概念之意義雖非難理解，但如能搭配相關配套法規以客觀認定判斷，或經由經驗累積以類型化當事人值得保護之利益或正當事由供人民參考，應更能提高其可預見性。
- 九、個資法將人民停止處理、利用請求權或刪除請求權限制於特定情形始可行使，即干預人民任意行使上述權利之自由。惟此規範係為確保蒐集機關（合法）蒐集個人資料之目的能夠有效達成，以促進個人資料的合理利用之必要手段。如允許人民在蒐集目的尚存在期間，自由行使停止處理、利用或刪除請求權，自將造成蒐集機關蒐集資料之目的

窒礙難行，徒耗資源成本。是個資法第 11 條第 3 項與第 4 項規定之目的正當、手段合於比例原則，與憲法意旨無違。

## 參考文獻

### 一、中文文獻

1. 許宗力（1999），〈淺談立法怠惰〉，〈憲法與法治過行政〉，頁479-486，元照。

### 二、外文文獻

1. EDPB, Guidelines 1/2020 on processing personal data in the context of connected vehicles and mobility related applications (9 March 2021).
2. EDPB, Guidelines 03/2020 on the processing of data concerning health for the purpose of scientific research in the context of the COVID-19 outbreak (21 April 2020).
3. EDPB, Guidelines 04/2020 on the use of location data and contact tracing tools in the context of the COVID-19 outbreak (21 April 2020).
4. Frenzel. (2021). BDSG § 3. In Paal/Pauly, DS-GVO BDSG (3. Aufl.).
5. Lang. (2019). BDSG § 3 Rn. 1-45. In Taeger/Gabel (Hrsg.), DSGVO - BDSG (3. Aufl.).
6. Petri. (2020). BDSG § 3. In Kühling/Buchner (Hrsg.), DS-GVO BDSG (3. Aufl.).
7. UK ICO, Guide to Data Protection, Special category data, <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/> (accessed 24 March 2021).

8. UK ICO, ICO Privacy notice <https://ico.org.uk/global/privacy-notice/> (accessed 22 March 2021).
9. WP29, Opinion 03/2013 on purpose limitation (2 April 2013).
10. Wolff, R. (2020). BDSG § 3 Rn. 22-23.2. In BeckOK Datenschutz (34. Aufl.).

### 三、憲法解釋

1. 司法院釋字第 384 號解釋
2. 司法院釋字第 432 號解釋
3. 司法院釋字第 443 號解釋
4. 司法院釋字第 521 號解釋
5. 司法院釋字第 535 號解釋
6. 司法院釋字第 578 號解釋
7. 司法院釋字第 585 號解釋
8. 司法院釋字第 594 號解釋
9. 司法院釋字第 602 號解釋
10. 司法院釋字第 603 號解釋
11. 司法院釋字第 610 號解釋
12. 司法院釋字第 631 號解釋
13. 司法院釋字第 636 號解釋
14. 司法院釋字第 689 號解釋
15. 司法院釋字第 690 號解釋
16. 司法院釋字第 702 號解釋
17. 司法院釋字第 708 號解釋
18. 司法院釋字第 709 號解釋

19. 司法院釋字第 739 號解釋
20. 司法院釋字第 747 號解釋
21. 司法院釋字第 794 號解釋
22. 司法院釋字第 799 號解釋

#### 四、行政函釋

1. 法務部 105 年 8 月 4 日法律字第 10503510730 號函釋
2. 法務部 106 年 3 月 16 日法律字第 10603503400 號函釋
3. 法務部 106 年 8 月 7 日法律字第 10603510070 號函釋
4. 法務部 106 年 10 月 6 日法律字第 10603513040 號函釋
5. 法務部 106 年 11 月 10 日法律字第 10603512680 號函釋
6. 法務部 107 年 4 月 26 日法律字第 10703505830 號函釋
7. 法務部 107 年 7 月 13 日法律字第 10703510240 號函釋
8. 法務部 107 年 8 月 22 日法律字第 10703512420 號函釋
9. 法務部 107 年 8 月 30 日法律字第 10703513050 號函釋
10. 法務部 107 年 10 月 19 日法律字第 10703515980 號函釋
11. 法務部 108 年 7 月 12 日法律字第 10803509450 號函釋
12. 國家發展委員會 108 年 1 月 22 日發法字第 1080000958 號函釋
13. 國家發展委員會 108 年 5 月 28 日發法字第 1080010426 號函釋



公務機關建立特種個人資料庫所涉及個人資料保護法之適用議題/葉奇鑫計畫主持 -- 初版. -- 臺北市：國發會，民  
110.03

面：表，公分

編號：(110)006.0902

委託單位：國家發展委員會

受託單位：達文西個資暨高科技法律事務所

資訊法規  
312.07

公務機關建立特種個人資料庫所涉及個人資料保護法之適用議題

委託單位：國家發展委員會

受託單位：達文西個資暨高科技法律事務所

計畫主持人：葉奇鑫

出版機關：國家發展委員會

電話：02-23165300

地址：臺北市寶慶路3號

網址：<http://www.ndc.gov.tw/>

出版年月：中華民國110年3月

版次：初版

刷次：第1刷

編號：(110)006.0902 (平裝)