

憲法解釋聲請書

確定裁判案號：最高行政法院 106 年度判字第 54 號判決

歷審案號：臺北高等行政法院 102 年度訴字第 36 號判決
最高行政法院 103 年度判字第 600 號判決
臺北高等行政法院訴更一字第 120 號判決

聲請人：蔡季勳

台北市中山區天祥路
61 巷 22 號 2 樓（以下
皆同）

邱伊翎

施逸翔

滕西華

黃淑英

劉怡顯

洪芳婷

共 同：

送達代收人

為最高行政法院 106 年度判字第 54 號判決個人資料保護法事件確定判決，所適用現行個人資料保護法第 6 條、第 15 條、第 16 條（同法第 19 條及第 20 條有相同之違憲瑕疵），及有重要關聯之第 11 條、全民健康保險法第 79 條與第 80 條，並未區分個人資料蒐集、處理及利用之規模及種類，亦未禁止原始蒐集目的外之利用或要求目的外利用仍應有特定目的，並區分該等目的外利用之公益重要性，即一

律允許公務機關以組織法為據，在未有正當程序保障下，大規模強制留存個人資料，並建立資料庫，限制憲法 22 條保障之資訊隱私權，有違反憲法第 23 條法律保留原則、比例原則、正當法律程序原則，並司法院釋字第 603 號解釋保障資訊隱私之意旨，應屬違憲；復因立法規範不足，導致國家於「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」、「違反本法」以外之情形，均得恣意禁止當事人行使基於憲法隱私權所導出個人資料自主之「事後控制」權能，同樣違反憲法第 23 條法律保留原則、比例原則及司法院釋字 603 號解釋意旨，亦應屬違憲。本案聲請人之個人全民健康保險之保險資料及相關之加值資料，經各該目的事業主管機關於全民健康保險事業及各該加值資料之原定之特定目的外，應用於建置並營運資料庫，拒絕聲請人等提出停止利用並退出資料庫之請求，案經歷審裁判，經最高行政法院 106 年度判字第 54 號判決為終局裁判確定，用盡救濟途徑，爰依據司法院大法官審理案件法 5 條第 1 項第 2 款之規定，聲請 大法院解釋憲法並補充司法院釋字第 603 號解釋。

目錄

壹、	本件聲請人請求 大法院聲請解釋憲法之目的.....	4
貳、	本件所涉疑義之性質與經過暨所涉及之憲法條文.....	7
一、	本件事實經過.....	7
二、	本件涉及之憲法條文.....	9
	(一) 本件主要涉及之基本權係司法院釋字第 603 號解釋所確立、受憲法第 22 條保障之資訊隱私權.....	10
	(二) 本件違憲審查之操作，涉及憲法第 23 條法律保留原則.....	11
	(三) 本件違憲審查之操作，涉及憲法第 23 條比例原則.....	13
	(四) 本件違憲審查之操作，涉及正當法律程序原則，並及於賦予人民知情與保障其權利受限或受害時之申辯與救濟機會.....	19

參、	聲請人所持之見解及主張.....	23
一、	資訊隱私權是個人建立自身人格形象所不可或缺之重要基礎權利，亦是調控社會得否及如何形塑個人形象與人格，平衡社會對個人所施加之社會控制、影響與互動之重要制度工具，與人性尊嚴緊密相連，具有憲法本質上的重要性，非僅為一般自由權，其限制應適用最嚴格之違憲審查標準.....	23
二、	系爭規範以組織法作為公務機關強制蒐集處理利用個資之依據，違反法律保留原則.....	29
三、	系爭規範未區分「大規模、建立資料庫」與「小規模、個別性」之蒐集、處理及原始目的外之利用行為，分別訂定不同合法要件，違反比例原則.....	34
四、	系爭規範未區分不同學術研究，具有不同之公益價值，權衡其與人民權利可能受影響之不同程度，即一視同仁地允許以資料仍具「間接識別」可能性之「無從識別」狀態，作為限制資訊隱私權之基礎，違反比例原則.....	39
五、	系爭規範未明定特定目的外利用時所應踐行之法定程序，亦欠缺主動告知個資當事人使其得主張或維護其權利之機會，違反「程序法定」與「實質正當」之憲法上正當法律程序原則.....	45
六、	系爭規範未要求特定目的消失或期限屆滿後之強制留存應有特定目的，復未依照留存目的之不同公益重要性，權衡其與人民權利可能受影響之不同程度，選擇與目的達成具實質或直接關聯之手段，違反比例原則.....	49
七、	系爭規範因立法規範不足，導致國家於「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」、「違反本法」以外之情形，得恣意禁止當事人對其個人資料進行「事後控制」之權能，違反法律保留原則、比例原則.....	51
	【附件】.....	58
	【證物】.....	58
	【附表】.....	59

壹、本件聲請人請求 大法院聲請解釋憲法之目的

一、確定判決所適用之現行個人資料保護法第 6 條第 1 項但書第 2 款及第 5 款、第 15 條第 1 款、第 16 條但書第 5 款，及與確定判決有重要關聯性之個人資料保護法第 11 條第 3 項但書、全民健康保險法第 79 條與第 80 條，分別允許國家僅依公務機關之組織法，即可強制蒐集、處理或利用人民之一般或私密敏感性個資，或大規模強制蒐集、處理或利用個人資料，或於原始蒐集目的外強制留存個人資料，違反憲法第 23 條法律保留原則，並與 鈞院釋字第 535 號解釋理由書所揭「行政機關行使職權，不得僅以組織法有無相關職掌規定為準」意旨有悖，侵害全民健康保險被保險人依 鈞院釋字第 603 號解釋所確立受憲法第 22 條保障之資訊隱私權，爰依據司法院大法官審理案件法 5 條第 1 項第 2 款之規定，聲請 鈞院解釋憲法並補充鈞院釋字第 603 號解釋，宣告：「上開條文應於解釋範圍內停止適用，本院釋字第 603 號解釋應予補充，本件聲請人並得依釋字第 177 號、第 185 號、第 725 號、第 741 號解釋，對據以聲請之原因案件提起再審。」

二、確定判決所適用現行個人資料保護法第 6 條、第 15 條、第 16 條（同法第 19 條及第 20 條有相同之違憲瑕疵），並未針對「大規模、建立資料庫」與「小規模、個別性」之個人資料蒐集、處理或原始蒐集目的外之利用行為，分別訂定不同之合法要件，違反應依所欲追求之公益目的與人民權利可能受影響之不同程度，選擇與目的達成具密切或實質關聯之手段的憲法第 23 條比例原則，侵害司法院釋字第 603 號解釋所確立受憲法第 22 條保障之資訊隱私權，爰依據司法院大法官審理案件法 5 條第 1 項第 2 款之規定，聲請 鈞院解釋憲法並補充鈞院釋字第 603 號解釋，宣告：

「上開條文應於解釋範圍內停止適用，本院釋字第 603 號解釋應予補充，本件聲請人並得依釋字第 177 號、第 185 號、第 725 號、第 741 號解釋，對據以聲請之原因案件提起再審。」

三、確定判決所適用之現行個人資料保護法第 6 條第 1 項但書第 4 款、第 16 條但書第 5 款（同法第 19 條第 1 項第 4 款及第 20 條第 1 項但書第 5 款有相同之違憲瑕疵），及與確定判決有重要關聯性之個人資料保護法施行細則第 17 條，未區分不同學術研究，具有不同之公益重要性，權衡其與人民權利可能受影響之程度，竟允許公務機關或非公務機關，未經當事人同意，即一律得對未完全去識別化而仍具有「間接識別可能性」之個人資料，為強制蒐集、處理或於原始蒐集目的之內或外進行利用，違反應依所欲追求之公益目的與人民權利可能受影響之不同程度，選擇與目的達成具直接且絕對必要關聯之手段的憲法第 23 條之比例原則，侵害司法院釋字第 603 號解釋所確立受憲法第 22 條保障之資訊隱私權，爰依據司法院大法官審理案件法 5 條第 1 項第 2 款之規定，聲請 鈞院解釋憲法並補充鈞院釋字第 603 號解釋，宣告：「上開條文應於解釋範圍內停止適用，本院釋字第 603 號解釋應予補充，本件聲請人並得依釋字第 177 號、第 185 號、第 725 號、第 741 號解釋，對據以聲請之原因案件提起再審。」

四、確定判決所適用之現行個人資料保護法第 16 條但書（同法第 20 條第 1 項但書有相同之違憲瑕疵），僅由欲進行目的外利用個人資料之公務機關，單方自行認定是否滿足得強制為目的外利用之合法要件，而未依據所欲追求之不同公共利益、僅由目的外利用機關自為認定之合適性、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，復欠缺主動告知個資當事人之規範，致未能確保人民得於目的外利用前，適時向認定機關以言詞或書面陳述意見，或於目的外利用後，發動即時有效救濟，以維護其權利之機會。相關規定之法定程序有所欠缺，實質上亦難謂正當，均與憲法上正當法律程序之原則有所抵觸。爰依據司法院大法官審理案件法 5 條第 1 項第 2 款之規定，聲請 鈞院解釋憲法，宣告：「上開條文應於解釋範圍內停止適用，本件聲請人並得依釋字第 177 號、第 185 號、第 725 號、第 741 號解釋，對據以聲請之原因案件提起再審。」

五、與確定判決有重要關聯性之個人資料保護法第 11 條第 3 項但書，並未要求原始目的消失或期限屆滿後，執行另一職務或業務應有特定目的，亦未區分執行另一職務或業務所追求目的具有之不同公益重要性，均一概強制留存個人資料，違反「目的特定原則」、「目的正當原則」與「使用限定原則」，並對當事人之資訊自主權甚或資訊隱私權，附加未合比例之限制，違反憲法第 23 條比例原則，侵害司法院釋字 603 號解釋所確立受憲法第 22 條保障之資訊隱私權，爰依據司法院大法官審理案件法 5 條第 1 項第 2 款之規定，聲請 鈞院解釋憲法並補充鈞院釋字第 603 號解釋，宣告：「上開條文應於解釋範圍內停止適用，本院釋字第 603 號解釋應予補充，本件聲請人並得依釋字第 177 號、第 185 號、第 725 號、第 741 號解釋，對據以聲請之原因案件提起再審。」

六、與確定判決有重要關聯性之個人資料保護法第 11 條第 2 項、第 3 項及第 4 項，因立法規範不足導致國家於「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」、「違反本法」以外之情形，均得

恣意禁止當事人對其個人資料進行「事後控制」之權能，違反基本權限制應有法律依據，且應依所欲追求目的之公益重要性與人民權利可能受影響之不同程度，選擇必要之手段的憲法第 23 條法律保留原則與比例原則，侵害司法院釋字 603 號解釋所確立受憲法第 22 條保障之資訊隱私權，爰依據司法院大法官審理案件法 5 條第 1 項第 2 款之規定，聲請 鈞院解釋憲法並補充鈞院釋字第 603 號解釋，宣告：「上開條文應於解釋範圍內停止適用，本院釋字第 603 號解釋應予補充，本件聲請人並得依釋字第 177 號、第 185 號、第 725 號、第 741 號解釋，對據以聲請之原因案件提起再審。」

貳、本件所涉疑義之性質與經過暨所涉及之憲法條文

一、本件事實經過

1. 本件聲請人分別於 101 年 5 月 9 日（3 件）、101 年 5 月 22 日（1 件）、101 年 6 月 26 日（4 件），以存證信函向原處分機關表示，拒絕原處分機關將其所蒐集之原告個人全民健康保險資料釋出予第三人，用於健保相關業務以外之目的。原處分機關函覆聲請人，略以：原處分機關因辦理全民健康保險業務，擁有全國民眾之納保與就醫資料，為促進國內全民健保相關研究，以提升醫療衛生發展，對外提供利用時，均依據行為時電腦處理個人資料保護法（即「舊個資法」）之規定辦理，並有嚴格之資料管理措施，以保障研究資料被合法合理使用等語。聲請人不服，依法提起訴願，遭到駁回後，乃提起行政訴訟，請求原處

分機關應依據聲請人之申請，作成准予停止將聲請人之個人健保資料提供予國家衛生研究院建置「全民健康保險研究資料庫」及衛生福利部建置「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。

2. 案經台北高等行政法院審理後，原以 102 年度訴字第 36 號判決駁回起訴。聲請人不服，提起上訴，經最高行政法院 103 年度判字第 600 號判決廢棄發回；台北高等行政法院更為審理後，再以 103 年度訴更一字第 120 號判決仍駁回起訴，聲請人不服，提起上訴，遭最高行政法院 106 年度判字第 54 號判決駁回。
3. 細繹台北高等行政法院 103 年度訴更一字第 120 號駁回原告起訴之判決理由，無非以：原處分機關將聲請人之個人健保資料提供予國衛院建置「全民健康保險研究資料庫」及衛福部建置「衛生福利資料科學中心」，固然屬於公務機關對於個人資料之利用，但其利用尚在原處分機關執行法定職務必要範圍內，且符合審理時個人資料保護法（即「新個資法」）第 6 條第 1 項但書第 4 款、第 16 條但書第 5 款之特定目的外之利用，並未違法；且法律既已限制聲請人對其個人資料利用之事前同意權，也應同時限制事後排除權，以達到法律所欲合理利用個人資料、增進公共利益之目的，聲請人即不能對原處分機關主張可對個人資料行使「事後退出權」云云。
4. 至於最高行政法院 106 年度判字第 54 號判決部分，雖理由鋪陳之論述與事實審法院不完全相同，但仍維持事實審法院之判決結果，並認為：原處分機關將民眾健保資料交付

予衛福部建置資料庫，是出於「特定重大公益目的」，且有「實證法之具體明文規定」為據，而符合司法院釋字第603號解釋所定之合法要件；雖然原處分機關對健保資料去識別化之作業模式，尚未完全切斷與資料主體間之連結線索，但依據衛福部之組織法規定，應認定衛福部有蒐集、處理民眾健保資料之職權，建置健保資料庫亦在其「執行法定職務」之必要範圍內。而衛福部建置健保資料庫，對量化實證研究非常重要，透過向原處分機關取得健保資料，符合「追求高使用效率」之處理或利用個人資料目的；若容許聲請人自由退出，將造成取樣偏誤，且聲請人只是為維護其個人資訊隱私權而提起訴訟，並非公益爭訟，原處分機關對聲請人之健保資料作目的外利用，並不違反比例原則下之必要性原則云云。

5. 是以本案顯然涉及現行個人資料保護法內之相關規定，在未有正當程序之保障下，一律允許公務機關僅以組織法為依據，即大規模強制留存個人資料，並建置資料庫供研究使用，已侵害人民受憲法第22條保障之資訊隱私權、違反法律保留原則、比例原則及正當法律程序原則。聲請人爰聲請大法官解釋下揭個人資料保護法各條文，牴觸憲法第22條、第23條等規定及司法院釋字第603號解釋意旨。

二、 本件涉及之憲法條文

(一) 本件主要涉及之基本權係司法院釋字第 603 號解釋所確立、
受憲法第 22 條保障之資訊隱私權

1. 按司法院釋字第 603 號解釋明揭：「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。」，是上開解釋確立隱私權受憲法所保障，其主要保障面向一者在於保障不受侵擾之私領域，另一方面在個人資料之自主控制。
2. 上開揭示之資訊隱私權，包括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。易言之者，憲法第 22 條保障人民之資訊隱私權，並基此賦予人民對其個人資料有自主而完全的控制權，除個人資料是否揭露，包括得接觸之內容範圍、時間、方式、對象，均賦予其控制權，並得知悉利用之狀況及更正錯誤之記載。
3. 基於此項資訊隱私權，司法院釋字第 603 號解釋更明揭：「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。」，國家如有「大規模蒐集」個人資料，並「建立資料庫儲存」之必要，應以法律明定其蒐集之目的，必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，並對所蒐集之檔案採取組織上與程序上必要之防護措施，始得為之。

(二) 本件違憲審查之操作，涉及憲法第 23 條法律保留原則

1. 按憲法第 23 條明定：「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。」，其中「以『法律』限制之」，即憲法上法律保留原則之根基所在。
2. 歷來憲法法院對法律保留原則，解釋最為詳盡完整者，乃司法院釋字第 443 號解釋理由書所提出之「層級化法律保留」：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本

院釋字第三九二號解釋理由書），而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至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：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」，是憲法上之各項自由與權利，原受憲法之保障，惟除憲法保留之事項外，尚非不能於憲法 23 條範圍內，以法律加以限制，至其限制究以形式意義上之法律為限，或得以授權明確之命令為之，抑或行政機關得自行發布規則加以規範，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而區分其規範密度。

3. 此外，司法院釋字第 535 號解釋理由書第 2 段就法律保留原則，嚴格區分「組織法」及「行為法」之概念，明揭：「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……」。蓋單純「設官分職」之組織法規定，與節制公務機關權力行使之行為法規定，本屬不同層次之

內容。對人民自由與基本權利之限制，即不能僅依組織法為據。

(三) 本件違憲審查之操作，涉及憲法第 23 條比例原則

1. 按憲法第 23 條明定：「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。」，大法官向來認為該條寓有基本權之限制應符合目的正當、手段適當、必要且損益相衡之比例原則旨趣。惟具體個案中基本權之限制是否符合比例原則之要求，原應與違憲審查基準之選定有關。然而，在許宗力大法官於司法院釋字第 578 號解釋之協同意見書中，首次提出寬嚴不同之審查基準區分前，大法官大體上認為，限制人民權利之法令若不分受管制事物之性質，一律為相同管制，即欠缺必要性而違反比例原則，例如：

- (1) 司法院釋字第 573 號解釋謂：「宗教團體管理、處分其財產，國家固非不得以法律加以規範，惟應符合憲法第二十三條規定之比例原則及法律明確性原則。監督寺廟條例第八條就同條例第三條各款所列以外之寺廟處分或變更其不動產及法物，規定須經所屬教會之決議，並呈請該管官署許可，未顧及宗教組織之自主性、內部管理機制之差異性，以及為宗教傳布目的所為財產經營之需要，對該等寺廟之宗教組織自主權及財產處分權加以限制，妨礙宗教活動自由已逾越必要之程度」，認為系爭法律未斟酌各宗教組織自主性、內部管理之差異性及財

產經營之需要，一律均需經所屬教會之決議，並呈請該管官署許可，始得變更或處分其財產，已逾必要限制。

- (2) 司法院釋字第 558 號解釋認為：「動員戡亂時期國家安全法制定於解除戒嚴之際，其第三條第二項第二款係為因應當時國家情勢所為之規定，適用於動員戡亂時期，雖與憲法尚無抵觸（參照本院釋字第 265 號解釋），惟中華民國八十一年修正後之國家安全法第三條第一項仍泛指人民入出境均應經主管機關之許可，未區分國民是否於臺灣地區設有住所而有戶籍，一律非經許可不得入境，並對未經許可入境者，予以刑罰制裁（參照該法第六條），違反憲法第二十三條規定之比例原則，侵害國民得隨時返回本國之自由。」，亦即系爭法律不問事物之性質，一律以相同之管制限制人民權利，則其管制即有違反比例原則。

- (3) 司法院釋字第 551 號解釋認為：「法律對於人民自由之處罰或剝奪其生存權，除應有助於達成立法目的，尚須考量有無其他效果相同且侵害人民較少之手段，處罰程度與所欲達成目的間並應具備合理必要之關係，方符合憲法第二十三條規定之比例原則」、「有關栽贓誣陷或捏造證據誣告他人犯該條例之罪者，固亦得於刑法普通誣告罪之外，斟酌立法目的而為特別處罰之規定。然同條例第十六條規定：『栽贓誣陷或捏造證據誣告他人犯本條例之罪者，處以其所誣告之罪之刑』，未顧及行為人負擔刑事責任應以其行為本身之惡害程度予以非難評價之刑法原則，強調同害之原始報應刑思想，以所誣告

罪名反坐，所採措置與欲達成目的及所需程度有失均衡；其責任與刑罰不相對應，罪刑未臻相當，與憲法第二十三條所定比例原則未盡相符。」，亦即系爭法律未顧及惡害之程度差異，而一律將誣攀他人者，以所攀誣之罪相繩，其責任與刑罰未對相當，即與比例原則不相符。

- (4) 司法院釋字第 471 號解釋亦指出：「保安處分係對受處分人將來之危險性所為拘束其身體、自由等之處置，以達教化與治療之目的，為刑罰之補充制度。本諸法治國家保障人權之原理及刑法之保護作用，其法律規定之內容，應受比例原則之規範，使保安處分之宣告，與行為人所為行為之嚴重性、行為人所表現之危險性，及對於行為人未來行為之期待性相當。槍砲彈藥刀械管制條例第十九條第一項規定：『犯第七條、第八條、第十條、第十一條、第十二條第一項至第三項、第十三條第一項至第三項之罪，經判處有期徒刑者，應於刑之執行完畢或赦免後，令入勞動場所，強制工作，其期間為三年。』此項規定不問對行為人有無預防矯治其社會危險性之必要，一律宣付強制工作三年，限制其中不具社會危險性之受處分人之身體、自由部分，其所採措施與所欲達成預防矯治之目的及所需程度，不合憲法第二十三條所定之比例原則。」，認為系爭法律不問受管制者的社會危險性差異，一律令強制工作三年，違反比例原則。

2. 迨至司法院釋字 578 號解釋以降逐漸區分不同違憲審查基準後，大法官針對涉及「維護人性尊嚴、尊重人格自由發展所必要，而屬自由民主憲政秩序之核心價值」之「根本

性基本權」之限制，即適用最嚴格之審查標準，要求系爭法律應追求極為重要之公益目的，且採行與目的之達成間具有直接及絕對必要關聯之手段，始符合比例原則之要求。例如，司法院釋字第 744 號解釋針對言論內容之事前管制，認為：「系爭規定之立法資料須足以支持對化粧品廣告之事前審查，係為防免人民生命、身體、健康遭受直接、立即及難以回復危害之特別重要之公共利益目的，其與目的之達成間具直接及絕對必要關聯，且賦予人民獲立即司法救濟之機會，始符合憲法比例原則及保障言論自由之意旨」；司法院釋字第 649 號解釋則針對人民選擇職業應具備之客觀條件之限制，認為：「人民選擇職業應具備之客觀條件，係指對從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成，例如行業獨占制度，則應以保護特別重要之公共利益始得為之。且不論何種情形之限制，所採之手段均須與比例原則無違。」此外，湯德宗大法官於司法院釋字第 694 號解釋的部分協同暨部分不同意見書中，更進一步闡述：「關於法規差別待遇是否合憲之審查...如其涉及人民憲法上所保障之『根本基本權』（fundamental rights）（如『人性尊嚴』或『生存權』之維護），或系爭差別待遇係以遭受差別對待之人（生理上）『無從改變之特徵』（immutable characteristics）（如種族、膚色、性別等）為基礎，而構成所謂『可疑分類』時，大法官將採取『較為嚴格之審查基準』（俗稱『中標』），甚至『嚴格審查基準』（strict scrutiny）（俗稱『高標』）審查。」是以，前述不分受管制事物之性質，而一律為相同管制之法令，在最嚴格審查

標準下，即使暫不論其立法目的是否確係追求極為重要之公益，亦因其手段並非「量身定做」，其與目的之間即欠缺直接與絕對必要關聯，而必然違反比例原則。

3. 至於涉及人身自由之限制、以性別為分類標準、職業主觀要件之限制等案件，大法官則適用次嚴格之「中度審查標準」，要求系爭法律應係追求重要之公益目的，且手段與目的間應有實質或直接之關聯，例如，司法院釋字第 669 號解釋認為：「人民身體之自由應予保障，憲法第八條定有明文。鑑於限制人身自由之刑罰，嚴重限制人民之基本權利，係屬不得已之最後手段。立法機關如為保護合乎憲法價值之特定重要法益，並認施以刑罰有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用，雖得以刑罰規範限制人民身體之自由，惟刑罰對人身自由之限制與其所欲維護之法益，仍須合乎比例之關係，尤其法定刑度之高低應與行為所生之危害、行為人責任之輕重相符，始符合罪刑相當原則，而與憲法第二十三條比例原則無違」；司法院釋字第 748 號解釋認為：「性傾向屬難以改變之個人特徵（immutable characteristics），其成因可能包括生理與心理因素、生活經驗及社會環境等...又同性性傾向者因人口結構因素，為社會上孤立隔絕之少數，並因受刻板印象之影響，久為政治上之弱勢，難期經由一般民主程序扭轉其法律上劣勢地位。是以性傾向作為分類標準所為之差別待遇，應適用較為嚴格之審查標準，以判斷其合憲性，除其目的須為追求重要公共利益外，其手段與目的之達成間並須具有實質關聯，始符合憲法第 7 條保障平

等權之意旨。」；司法院釋字第 749 號解釋則認為：「關於人民選擇職業應具備之主觀條件，例如知識能力、體能、犯罪紀錄等，立法者若欲加以規範，其目的須為追求重要之公共利益，且其手段與目的之達成具有實質關聯，始符比例原則之要求。...系爭規定一對計程車駕駛人曾犯一定之罪，並受一定刑之宣告者，限制其執業之資格，固有助於達成前揭目的，然其資格限制應以對乘客安全具有實質風險者為限，其手段始得謂與前揭目的之達成間具有實質關聯。...是系爭規定一僅以計程車駕駛人所觸犯之罪及經法院判決有期徒刑以上之刑為要件，而不問其犯行是否足以顯示對乘客安全具有實質風險，均吊扣其執業登記證、廢止其執業登記。就此而言，對計程車駕駛人工作權之限制，已逾越必要程度。」前述不分受管制事物之性質，而一律為相同管制之法令，在次嚴格的中度審查標準下，亦將因手段與目的欠缺實質或直接關聯，而違背比例原則。

4. 與本件有關之資訊隱私權或個人資訊自主權利之限制，依據司法院釋字第 603 號解釋之意旨，其是否符合比例原則，「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」、「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」。質

言之，該解釋就限制資訊隱私權或資訊自主權之法令是否符合比例原則之違憲審查基準，揭示以下三個重點：

- (1) 針對資訊隱私權或資訊自主權之限制，應依其對人民構成侵害之性質，而分別適用寬嚴不同之審查基準。
- (2) 大規模資料蒐集相較於小規模之蒐集，已對人民之資訊隱私權構成更大的侵害威脅。
- (3) 大規模資料之強制蒐集手段，至少應適用「中度審查標準」，亦即應與重大公益目的之達成具備密切關聯，且為侵害較小之手段。

(四) 本件違憲審查之操作，涉及正當法律程序原則，並及於賦予人民知情與保障其權利受限或受害時之申辯與救濟機會

1. 「正當法律程序」原則為我國各種程序應遵循之憲法上基本原則，為多號司法院大法官解釋所確認。關於各種程序所應遵循的憲法上要求，最為根本而抽象者，厥為「正當法律程序」原則。揭櫫此項原則的代表，莫過於司法院釋字第 384 號解釋。其中對於憲法第 8 條所定限制人身自由的法定程序認為：「凡限制人民身體自由之處置，在一定限度內為憲法保留之範圍，不問是否屬於刑事被告身分，均受上開規定之保障。除現行犯之逮捕，由法律另定外，其他事項所定之程序，亦須以法律定之，且立法機關於制定法律時，其內容更須合於實質正當，並應符合憲法第二十三條所定之條件，此乃屬人身自由之制度性保障。」，司法院大法官後續援引正當法律程序而認為法律與此原則有違的重要解釋，尚有司法院釋字第 491 號、第 585 號、第 588 號、第 636 號、第 653 號、第 654 號、第 663 號、

第 689 號、第 704 號、第 708 號、第 709 號及第 710 號解釋，範圍包含行政程序、立法院調查程序、及各種司法爭訟救濟程序，堪信「正當法律程序」原則，為我國各種限制人民基本權的程序所應遵循憲法上基本原則，要無疑問。

2. 憲法上正當法律程序原則之內涵，應包括「程序法定」與「實質正當」之要件：

- (1) 湯德宗大法官於司法院釋字第 708 號解釋協同意見書中，針對前開由釋字第 384 號解釋所揭櫫，由後續諸號解釋援引的正當法律程序概念，進一步加以闡釋謂：「上開解釋就原本看似純屬立法裁量之『法定程序』（依其文義，法定程序者，法律所規定之程序也），賦予了憲法精神—『法定程序』者不僅其程序須以法律規定（是即『法律保留』原則），且法律規定之內容更須實質正當—因而正式開啟了大法官有關人身自由限制的違憲審查之門。」，湯大法官於其所著「論憲法上的正當程序保障」一文中，並稱上開司法院釋字第 384 號解釋中「所謂『實質正當法律程序』兼指『實體法及程序法規定之內容』正當；核其真意，實已兼有美國憲法上所謂『實質上正當程序』（substantive due process）與『程序上正當程序』（procedural due process）的概念。」
- (2) 申言之，程序法定之部分，參照司法院釋字第 689 號、709 號解釋意旨：「憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、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之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應

之法定程序（本院釋字第六八九號解釋參照）。」是以，對憲法所保障之基本權的限制，應由立法機關就限制權利所應踐行之法定程序事項，為相應之規定，亦即憲法上之正當法律程序首應符合「程序法定」，並有法律保留原則之適用。

- (3) 其次，司法院釋字第 384 號解釋明白揭示正當法律程序原則除程序合法外，尚須實質正當：「前述實質正當之法律程序，兼指實體法及程序法規定之內容，就實體法而言，如須遵守罪刑法定主義；就程序法而言，如犯罪嫌疑人除現行犯外，其逮捕應踐行必要之司法程序、被告自白須出於自由意志、犯罪事實應依證據認定、同一行為不得重覆處罰、當事人有與證人對質或詰問證人之權利、審判與檢察之分離、審判過程以公開為原則及對裁判不服提供審級救濟等為其要者。除依法宣告戒嚴或國家、人民處於緊急危難之狀態，容許其有必要之例外情形外，各種法律之規定，倘與上述各項原則悖離，即應認為有違憲法上實質正當之法律程序。」。孫森焱大法官於該號解釋的協同意見書中，則就所稱「實質正當」闡謂：「本件解釋文提及所謂『法定程序』必須『實質正當』，此概念的形，可溯源於英國大憲章，然後移植於美國。查美國憲法修正第五條及修正第十四條規定非經正當法定程序不得剝奪任何人之生命、自由或財產；無論何州，非經正當法定程序，不得剝奪任何人之生命、自由或財產。惟在美國憲法制定之後一百年間，對於『正當法定程序』一詞皆解釋為對於程序法的限制；僅

自行政及司法方面保障人民之生命、自由及財產不受非法程序之侵犯。迨十九世紀後葉始經法院之判例擴大其意義及於實體法之範圍；對於各州及聯邦之立法機關制定之實定法亦加以限制。亦即為符合正當的法定程序，法律的規定內容必須是合理者，方屬正當。」而司法院釋字第 709 號解釋則針對行政程序上實質正當法律程序所必須具備的必要內容，至少應包括當事人之知情權，加以闡述：「...為使主管機關於核准都市更新事業概要、核定都市更新事業計畫時，能確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，並促使人民積極參與，建立共識，以提高其接受度，本條例除應規定主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議外，並應按主管機關之審查事項、處分之內容與效力、權利限制程度等之不同，規定應踐行之正當行政程序，包括應規定確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利...」足見，當事人於基本權利受限制前，所享有之程序性權利保障，應至少包括獲得其權利有受限制之虞或已遭受限制之相關資訊的可能。

- (4) 小結：是憲法上之正當法律程序具有「程序法定」及「實質正當」之意義，而實質正當兼指實體法及程序法規定之內容而言，並藉由相關解釋之闡發窺見其旨趣，而逐步確立為我國憲法上基本原則，要無疑問。
3. 與本件有關之資訊隱私權或個人資訊自主權利之限制，應遵守正當法律程序之意旨，亦經司法院釋字第 689 號解釋

闡釋清楚：「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。」、「個人之身體、行動、私密領域或個人資料自主遭受侵擾，依其情形或得依據民法、電腦處理個人資料保護法（九十九年五月二十六日修正公布為個人資料保護法，尚未施行）等有關人格權保護及侵害身體、健康或隱私之侵權行為規定，向法院請求排除侵害或損害賠償之救濟（民法第十八條、第一百九十五條、電腦處理個人資料保護法第二十八條規定參照），自不待言。」，是就本件有關之個人之身體、行動、私密領域或個人資訊自主等基本權遭受侵擾，立法者應依各該基本權之特性，制定相應之法定程序，其內容並應及於「獲得（即時有效之）救濟之機會與制度」，始符正當法律程序之旨趣。

參、聲請人所持之見解及主張

- 一、 資訊隱私權是個人建立自身人格形象所不可或缺之重要基礎權利，亦是調控社會得否及如何形塑個人形象與人格，平衡社會對個人所施加之社會控制、影響與互動之重要制度工具，與人性尊嚴緊密相連，具有憲法本質上的重要性，非僅為一般自由權，其限制應適用最嚴格之違憲審查標準

- (一) 聲請人以為，前引司法院釋字第 603 號解釋於闡釋隱私權為「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」同時，特別將「個人資料之自主控制」理解為「資訊隱私權」之主要內涵，堪稱跨時代之見解。於資訊時代快速發展下，資訊自主控制之權利，除為達成隱私權所必要具備之內涵外，於認識、接近乃至於控制個人，「資訊」的掌握更是不可或缺的要件。然而，以自由權為核心的「資訊自主控制」雖然是「資訊隱私權」的主要內涵，卻非其能受完整保障的充分條件。個人在透過「資訊自主控制」建立私密不受打擾的空間的同時，更重要之目的毋寧係在建立本我人格與社會、乃至於社會控制的距離，因此，對於人性尊嚴的維護與人格自由發展的確保，才是「個人資訊隱私權」之所以具有憲法本質上重要性的根本原因。此種與人性尊嚴之緊密關係，使得「資訊隱私權」斷不能與一般的自由權等量齊觀。

- (二) 現代社會資訊流動快速，不僅在於外在新知、時事的快速傳播流動，個人資料亦在其間快速流動。每個人對外的「人格形象」並非都是透過親身的交往接觸所建立，而係藉由外部傳播管道所散布之個人資料所建構。如吾人未曾與古人認識，卻可由其傳記、作品、傳述等，追思懷想其人格形象。「周公恐懼流言日，王莽謙恭未篡時。向使當初身便死，一生真偽復誰知。」，人格形象的建立乃是個人在本性以外，對外經營、參與社會活動而逐步樹立，而個人亦因行為之一貫性與可預測性，現實地（哪怕違逆本性地）受到拘束，影響其後行為的傾向。清廉的官吏未必不貪財，勤勉的員工未必不躲懶，貪財懶散是本性，而清廉勤勉是行為、是觀感、是各種外顯的資訊。人們未必知悉自然人的「本性」是否貪婪、是否懶散、是否有各種人的劣根性、是否有這樣那樣的疾病、

是否有這樣那樣的毛病，然而透過各式各樣傳聞、資訊、新聞，建立對人之認識。一個人窮盡一生，未必能與千人、百人哪怕乃至十人、甚或獨求一心人掏心掏肺而相知相交甚深，然而現在資訊社會中，苟有傳聞，則其影響不下十人、百人、千人乃至萬人、百萬、千萬、上億之人，均以此認識該人，評價該人之人格。

(三) 過往資訊流通、傳播緩慢，除公眾人物外，受此種困擾並非嚴重，一鄉之人往往均有來往，評論、傳布，亦多僅限於相知相處之人。然現代社會中，資訊散布與流通已崩毀實體的疆域或物理界限，一則（不論真實或虛偽的）爆料，頃刻間便可能傳遍全世界，失控流傳的資訊，往往再難澄清、更正與瞭解。更甚者，經此餵養的閱聽者，亦改變人際交流之形式。我們以其「學歷」評價其能力，以其「點讚」觀查其好惡，以其「師承」考察其派閥，按其「論文」猜測其心意...，這些流竄在外的離散資訊，取代人與人間的直接交流，成為考察一個人的重要依據，甚至公司以員工網路上的發言記錄考核其品行，金融機構透過網路搜索關聯的授信資訊，均不乏所聞。

(四) 藉由上開現實面之考察可知，訊息的快速流動，使得資訊流竄的範圍，遠超過個體真實社會活動的範圍，從而，大多數對人格認識的形成，並非來自於真實的人際接觸，而是來自於流竄的資訊。因之，資訊時代下，藉由拼湊的資訊還原虛擬真實的人格形象，乃成為常態，資訊的自主控制，也就成為維繫外在人格的重要工具性權利。個人藉由控制資訊，在本我人格以外，形塑社會形象，與社會關聯與互動；換另一

個面向，社會也是藉由資訊的獲取，認識並理解個人，並以資訊為基礎，形塑與個人互動的模式，乃至於對個體控制的方式。亦即，現代社會的人格形塑與個體管制，並非是建立在真實的人際互動，而是建立在個人資料的掌握。社群對於構成員，乃至於國家政府國家對人民，也從小範圍的「人」的互動管理，更易為數字、統計與資訊的管理。人與人間主要的互動，不再是透過肢體，而是各式各樣的報表、統計與資料分析。

(五) 人既是一種社會生活的動物，就不可能完全只依照自己的本性，來決定自己的社會生活，毋寧是依據自己所期許（或被期許）的「社會形象」，從事與該形象相合的活動。這個外顯的「社會形象」，才是一個人被社會所認識的「人格」，亦是外界用以認識、互動乃至於控制的「人格」。尤以從人格本身具有的頑劣與瑕疵，更可以確認所為「人格發展自由」保障的其實便是這種健全、升華的社會性人格形象。現代資訊社會中，資訊流通快速，且個人資料泛濫、溢出個人掌握，任意流動於資訊媒體及言論市場中，毋寧為其常態。倘若個人除了自然意義的社會行為外，沒有一項固有的，控制與形塑個人資料的權利，用以對抗社會形塑之僵固性人格，則這項社會人格，也就是真正被人觸及的那項人格的實現與發展，也就無從談起了。

(六) 社會對於個人之認知，與個人的真實人格間，即存在有差異。此種由社會活動所形成之人格表象，稱為「社會人格」亦不為過。社會人格與本我真實人格並非當然一致。經上固然記著：「掩蓋的事沒有不露出來的；隱藏的事沒有不被人知道

的。因此，你們在暗中所說的，將要在明處被人聽見；在內室附耳所說的，將要在房上被人宣揚。」（路加福音 12:3-4），誠實是一種美德、真誠是一種好的屬性，固然或可要求人應任何時刻表裡如一，展現真我；然則社會生活的實然，卻是經常要求人違逆自己的本我，壓抑自我的任性妄為，以符合家庭的期許、社會的期待。不可嗔怒、不可任性，各種禁忌、教條與倫理，均使人經常性地處於壓抑本我的需求，呈現出與本我不同之人格外觀，以順應社會生活即與他人交流之需要。故此，社會生活所呈現出之「社會人格」，乃是個人因應群體生活之必然，此種人格權，亦即，保障人得基於各階級、各領域、各場合不同的需要，基於自主的意志，呈現出穿戴於本我人格上的「社會面具」，乃是一種憲法本質上基於人性尊嚴及社會生活的實然，所保障之權利，自此應屬明朗。從而，確保此種「社會人格」形塑可能之隱私權，自非如論者所謂，僅為一種因社會現代化、資訊大量流動而衍生出之程序控制權利。隱私之本質，在於確保人有權利控制個人資料在外流動的狀態，以形塑「社會人格」，此種權利係本質而先驗的，自古而今，因應社會群體生活之需要而自然存在，明如觀火，亦值一再申述。此種權利之確保，並非僅在於確保某種私密不欲人知之事，得不被他人知悉；此種權利之確保，係在保障人在本我、真我以外，得保持一段距離，形塑與社會交流之人格。此種「自我人格」與「社會人格」距離之承認，從而資訊控制作為程序上「資訊落差」、「資訊不真實」作為一種權利之承認，即為資訊隱私權應為本質上不分時空而應受保障之原因、並為人性尊嚴、人格發

展之必要所存在憲法上的基礎，實值聲請人，一再、而反覆加以強調。

- (七) 由前述說明以觀，「資訊隱私權」的核心，就是人格形象之自主塑造與控制。「資訊隱私權」一方面透過「資訊自主控制」，由個人自主決定與其相關資訊之流通，然另一方面更重要之目的，係在建構個人與社會互動之資訊，以確保其人格發展不受過度的社會控制或影響。因此，設若人性尊嚴的前提就是更具包容性人格發展的可能性，以弘揚與發展人性中美、善等高尚的品質，則與各種個人資訊相關之自由權，固然可因一般公益目的，而由國家採取有助於該目的達成之合理手段而予以限制（合理性審查標準），亦可於涉及大規模資料或私密敏感性資料之蒐集時，因重要公益目的，而採行與達成該目的具密切關聯，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段，而予以限制（較嚴格之中度審查標準）。然而，一旦所涉及之資料蒐集處理或利用，在前述一般自由權意涵之資訊自主之外，更與建立社會人格相關，因而有必要協助個人，向社會協商後者透過該等資料對國民進行人格形塑的可容許範圍，以確保包容性人格發展的可能性時，該等資料即成為「資訊隱私權」真正應予保護之對象，且因其係為維護人性尊嚴與人格自由發展所必需，屬自由民主憲政秩序之核心價值，此時之「資訊隱私權」乃較一般資訊自主具有更高位階的憲法價值。質言之，蒐集、處理或利用個人資料之國家行為，固然非必皆屬於與人格形塑相關之個人「資訊隱私權」的限制，而應依其手段對人民構成侵害之性質，分別適用寬嚴不同之三種審查基準。其中，對於與人格

形塑相關之個人「資訊隱私權」的限制，固仍與「資訊自主控制」之自由權息息相關，卻不能僅以「資訊自主控制」的程度與範圍予以量度，而應受最嚴格之違憲審查，僅在國家係追求「極為重要之公益目的」，且所採取者係與目的之達成具有「直接密切關聯之手段」時，始能通過違憲審查之檢驗。司法院釋字第 603 號解釋雖已開展「資訊隱私權」概念之先河，惜未能在以一般自由權為核心之資訊自主之外，闡明與人性尊嚴緊密相關之資訊隱私權的具體意涵，從而發展更細緻之多階層違憲審查基準，更值藉本次聲請，對此概念進一步闡述與補充。

二、 系爭規範以組織法作為公務機關強制蒐集處理利用個資之依據，違反法律保留原則

- (一) 司法院釋字第 535 號解釋理由書第 2 段就法律保留原則，嚴格區分「組織法」及「行為法」之概念，明揭：「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……」。另 鈞院釋字第 603 號解釋之原因案件係由國家設立指紋資料庫，與本件聲請解釋所由依據之原因案件所涉及由國家設立之「全民健康保險資料庫」，具有相當程度之類似性，適於類比。依該號解釋文末段所示：「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」。由此可知，公務機關蒐

集、處理或利用個人資料之行為，斷不能僅以規定機關職掌與劃分其權限之組織法為據，即限制人民資訊隱私權，而應有行為法之授權為依據；若屬大規模蒐集處理或利用個人資料建立資料庫，其行為法更應具體明確規定蒐集之目的與使用之範圍，始符合憲法第 23 條法律保留原則之要求。

- (二) 詎料，確定判決所適用之個人資料保護法第 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。」。依確定判決對「執行法定職務」所為之終局法律解釋（詳參確定判決第 52、55-57 頁），立法者於上述規定中，已允許公務機關直接援引機關本身組織法之職掌為據，不必有行為法之授權，即可不待當事人同意，強制蒐集或處理個人資料，也並未特別限制大規模之蒐集或處理，須另有明確規範蒐集目的與使用範圍之特別法依據。此外，確定判決所適用之個人資料保護法第 6 條第 1 項但書第 2 款及第 5 款分別規定：「公務機關執行法定職務...必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施」、「為協助公務機關執行法定職務...必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施」者，均可例外蒐集、處理或利用原則上不得蒐集、處理或利用之病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科等相關之個人資料。依確定判決對「執行法定職務」所為之相同法律解釋，立法者於上述規定中，亦已允許公務機關直接援引機關本身組織法之職掌為據，不必有行為法之授權，即可不待當事人同意，強制蒐集、處理或利用私密敏感性個人資料。上述個人資料保護法第 15 條第 1 款、

第 6 條第 1 項但書第 2 款及第 5 款規定，均已明顯違反 鈞院釋字第 535 號及第 603 號解釋所揭示的法律保留原則，嚴重侵害憲法所保障人民之資訊隱私權。

- (三) 其次，「國家基於特定重大公益之目的而有大规模蒐集、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」，司法院釋字第 603 號解釋著有明文，已如前述。由是可見，為謀求公益目的及個人資訊隱私權保障間之平衡，國家若欲大规模蒐集人民之個人資料或建立資料庫者，除蒐集行為與重大公益目的間應具有密切之必要性及關連性以外，尚須以「行為法」明定蒐集目的及行為內涵，並「明文禁止法定目的外之使用」。詎料，與終局確定判決所適用的法令具有重要關聯性之全民健康保險法第 79 條與第 80 條雖賦予全民健保之保險人即健保署有蒐集全民健保個資之權限，而該法第 79 條第 2 項固亦規定：「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」，惟就禁止公務機關就被保險人之個人資料從事法定目的外使用一節，則欠缺明文。而確定判決所適用之個人資料保護法第 16 條但書第 5 款竟規定：「公務機關...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」，只要係「於執行法定職務必要範圍內」，即得於蒐集之特定目的外利用個人資料。依確定判決對「執行法定職務」所為之終局法律解釋，立法者於個人資

料保護法第 16 條但書第 5 款規定中，實已允許公務機關直接援引機關本身組織法職掌之法定職務為據，不必有行為法之授權，即可不待當事人同意，而強制將所蒐集之個人資料，於法定目的外，大規模地移作學術研究之用。換言之，於本件聲請解釋所由依據之原因案件中，衛生福利部中央健康保險署不僅未受到授權其大規模蒐集全民健康保險資料之全民健康保險法，對於「目的外利用禁止」的約束，更可依據個人資料保護法第 16 條但書第 5 款之授權，直接援引健保署組織法之職掌，強制將其所蒐集之全民健康保險被保險人之個人資料，於法定目的外，大規模地移作建置「全民健康保險研究資料庫」與「衛生福利資料科學中心」等資料庫之用。全民健康保險法第 79 條、第 80 條與個人資料保護法第 16 條但書第 5 款規定，顯已違反 鈞院釋字第 535 號及第 603 號解釋所揭示的法律保留原則，並嚴重侵害憲法所保障人民之資訊隱私權。

- (四) 尤有甚者，確定判決所適用之個人資料保護法第 6 條第 1 項但書第 5 款規定：「為協助公務機關執行法定職務...必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施」，即可蒐集、處理或利用敏感性個資，允許公務機關得以他機關之組織法為據，即可任意分享提供其所蒐集之私密敏感性個資，予他機關利用，甚至於允許公務機關得直接以他機關組織法為據，即強制蒐集、處理私密敏感性個人資料。由於單純「設官分職」之組織法規定，與節制公務機關權力行使之行為法規定，顯屬不同層次之內容，該等規定實已完全架空依法行政之法

治國原則。其違反法律保留，侵害憲法保障人民之資訊隱私權，莫此為甚。

(五) 未查，個人資料保護法第 11 條第 3 項規定：公務機關蒐集個人資料之特定目的消失（包括絕對消失與相對消失）或期限屆滿時，固然應主動或依據當事人之請求，刪除、停止處理或利用該等個人資料，「但因執行職務所必須者」，則可任由公務機關強制留存個人資料。確定判決維持更審法院駁回聲請人請求衛生福利部中央健康保險署停止於保險目的外利用其全民健康保險資料，其所持之理由中雖未明文提及個人資料保護法第 11 條第 3 項但書之規定，但毋寧須以「但因執行職務…所必須…」之該規定，作為其駁回當事人請求停止處理或利用其個人資料的裁判基礎之一，從而使該規定與確定判決存在重要關聯性。若依確定判決對「執行法定職務」之終局法律解釋，立法者於該條但書規定中，已允許公務機關直接援引機關本身組織法之職掌為據，不必有行為法之授權，即可不待當事人同意，甚至剝奪當事人請求刪除、停止處理或利用其個人資料之權利，強制且無限期地留存、處理或利用個人資料。個人資料保護法第 11 條第 3 項但書之規定，顯亦已違反 鈞院釋字第 535 號及第 603 號解釋所揭示的法律保留原則，並嚴重侵害憲法所保障人民之資訊隱私權。

(六) 綜上，「（關於限制人民自由及權利之）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」， 鈞院釋字第 443 號解釋著有明文。本件聲請

解釋所由依據之原因案件中，衛生福利部及其中央健康保險署強制且大規模地於目的外，留用全民健康保險被保險人之個人資料，以建立資料庫並儲存且提供利用之作法，縱令有再為強烈之公益目的或需求，亦應以高密度之法律規定為之，方符合 鈞院第 535 號與第 603 號解釋之意旨。更何況前揭公務機關所蒐集、處理、利用之個人資料，多為涉及全民健康保險被保險人之健康、醫療等私密敏感性個資者。確定判決所適用之個人資料保護法第 6 條第 1 項但書第 2 款及第 5 款、第 15 條第 1 款、第 16 條但書第 5 款，及與確定判決有重要關聯性之個人資料保護法第 11 條第 3 項但書、全民健康保險法第 79 條與第 80 條等規定，竟容任國家以低密度、甚至欠缺實質作用法意義之本機關或他機關之組織法規定為據，即在欠缺當事人同意之情況下，強制且無限期地將其所蒐集之全體被保險人個人資料，於法定保險目的外，大規模地移作建置「全民健康保險研究資料庫」與「衛生福利資料科學中心」等資料庫之用，其違反法律保留原則之處，至為灼然。

三、 系爭規範未區分「大規模、建立資料庫」與「小規模、個別性」之蒐集、處理及原始目的外之利用行為，分別訂定不同合法要件，違反比例原則

- (一) 司法院釋字第 603 號解釋，就大規模蒐集、處理、利用個人資料或建置資料庫所闡示之見解，值得聲請人再次重申：「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，應以法律明定其蒐

集之目的，其蒐集之範圍與方式且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。」。該號解釋固然係以「居於開啟完整個人檔案鎖鑰之地位」的「指紋」，做為國家「大規模」資訊作為，應受憲法格外關注的資訊隱私權保護標的。然而，該號解釋毋寧也已注意到，「大規模」蒐集、處理、利用任何個人資料與「建立資料庫」供後續利用之行為本身，較諸「小部分、零星、個別性」之個人資料蒐集、處理或利用行為，對憲法第22條保障之資訊隱私權，構成更大的危害可能性。

- (二) 「大規模」蒐集、處理、利用任何個人資料，乃至於建置資料庫以供後續利用之行為本身，之所以應該受到憲法更高度之關注與更嚴格之限制，至少可從兩個層面予以說明。第一，「大規模」之資料、蒐集、處理或利用，意指資料控制者之資訊作為所實際涉及之「資料當事人範圍」極為廣泛，或無一例外地全面涵蓋。此等「主體範圍」上的「大規模」蒐集、處理、利用個人資料或建置資料庫行為，相較於僅針對少數、個別資料當事人所為之蒐集、處理或利用，顯然因涵蓋更為完整，而使資料控制者得以藉由掌握全體國民之整體特徵，進而掌握其中所屬個別當事人之行為，乃至影響其人格形成。第二，「大規模」之資料、蒐集、處理或利用，亦可指資料控制者針對同一當事人之資訊作為所實際涉及之「資料數量與種類」極為龐大與多元。此等「客體範圍」上的「大規模」

蒐集、處理、利用個人資料或建置資料庫行為，較諸單一、少量、個別、零星之資訊，足以生產更多關於該個人或其所屬人口群之知識，而使資料控制者得以更深入地掌握資料當事人本身亦未必明白知悉之個人特質，進而主宰個人之人格形塑。在比較法上，美國聯邦最高法院九位大法官當中之多數，近年亦已於個案中注意到，一旦將原本無隱私期待之個別資訊予以大量匯集整合，「合理隱私期待」即可能因量變而生質變（證一）。隱私權法學者更進一步提出「量的隱私權」(right to quantitative privacy)概念，將資訊隱私權保護對象從個別資訊延伸至大量資訊匯集後對個人所描繪之馬賽克圖像的發展，予以理論化（證二）。倘若將上述「主體範圍」與「客體範圍」上的「大規模」資訊作為予以進一步結合，亦即全面性地針對特定群體中之所有成員，蒐集、處理或利用多種類且數量龐大之個人資料，不僅能從多個方面，描繪群體之整體特徵，也能深度掌握所屬個人之馬賽克圖像，進而操弄影響國民之人格發展。鈞院釋字第 603 號解釋中，林子儀大法官之協同意見書亦已明揭：「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。」。事實上，近年來之巨量資料分析技術，也已證明其確能透過「主體範圍」與「客體範圍」上之「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。也因此，國家「大規模」之資訊作為，已與傳統個別人民基於單一、少量、個別、零星之資訊，而以資訊自決權與國家進行小幅權力對抗的規模有別。在法治國的憲法誠命下，即不能不要求立法者，特別就此種更強大的資訊隱私威脅，要與「小規模、個別性」的個人資料蒐集、處理或利用，作出比例不同之對待，以彰顯不同的合憲性要求。換言之，在違憲審查上，「小規模、個別性」與「大規模、建立資料庫」的資訊作為，應受到寬嚴密度不同的審查。

- (三) 「大規模」蒐集、處理或利用個人資料，乃至於進一步建立資料庫以供後續長期利用之行為，較諸「小部分、零星、個別性」之資訊作為，之所以對憲法第 22 條所保障之資訊隱私構成更大的威脅，並不僅在於前者對個人「資訊自主」有更強於後者之限制，而更在於前者對「人格自由發展」可能構成更大的威脅。因此，即使立法者不區分「大規模」與「小規模、個別性」之資訊作為，而均以相同之條件限制個人「資訊自主」，對個人資料為強制之蒐集、處理或利用時，在比例原則有關手段侵害性的檢驗上，自仍不能將二者等量以觀。蓋「資訊自主」固為「資訊隱私權」之必要內涵，卻非其能受完整保障的充分條件。進行比例原則之手段必要性檢驗時，即必須同時將不同規模之資訊作為對人格自由發展

的威脅，連同該等資訊作為對資訊自主之限制程度，合併納入考量。換言之，即使假設「小規模、個別性」之資訊作為，在不影響人格自由發展的前提下，僅涉及「資訊自主權」之限制，或可僅適用合理性審查標準，但「大規模、建立資料庫」之資訊作為卻可能因其對人格自由發展產生更大的威脅，而進一步對「資訊隱私權」構成較大之威脅，從而應受到更嚴格之違憲審查檢驗。倘立法者未能區分不同規模之資訊作為，分別訂定不同合法要件，而一概以小規模資訊作為所適用之標準，允許從事大規模個人資料之強制蒐集、處理或利用，則在司法院釋字第 603 號解釋所建立的「中度審查標準」下，就大規模蒐集即難謂已符合憲法第 23 條比例原則當中，手段與目的應具備密切關聯性之要求。

- (四) 自法律明文規定部分以觀，確定判決所適用之現行個人資料保護法第 6 條、第 15 條與第 16 條，顯然並未區分不同規模之個人資料蒐集、處理及利用，分別訂定資訊作為所應滿足之不同合法（容許）要件。也因此無法直接由該等條文之明文規定中，分別考察對資訊隱私構成不同侵害可能性之資訊作為，究係分別基於何種重要程度之公益目的，於何種必要性或關聯性範圍內，進行強制蒐集、處理或利用個人資料。現行個人資料保護法第 6 條、第 15 條與第 16 條之規範密度，顯然有所不足，違反憲法第 23 條比例原則，應屬違憲；確定裁判所執見解，對司法院釋字第 603 號解釋意旨容有誤會，認與比例原則並無扞格，顯係解釋仍有疑義，並應予補充。至於個人資料保護法第 19 條及第 20 條，雖非確定判決所適

用之法令，但與前述第 6 條、第 15 條與第 16 條亦有相同之違憲瑕疵。立法者於檢討修正前述條文時，宜併予檢討修正。

四、 系爭規範未區分不同學術研究，具有不同之公益重要性，權衡其與人民權利可能受影響之不同程度，即一視同仁地允許以資料仍具「間接識別」可能性之「無從識別」狀態，作為限制資訊隱私權之基礎，違反比例原則

- (一) 依前述「參、一」對「資訊隱私權」所為之闡述，倘若所涉及之資料蒐集處理或利用，在一般自由權意涵之資訊自主之外，更與建立社會人格相關，因而有必要協助個人，向社會協商後者透過該等資料對國民進行人格形塑的可容許範圍，以確保包容性人格發展的可能性時，該等資料即進一步在「資訊自主權」之外，更成為「資訊隱私權」所真正應予保護之對象。在具體規範上，誠然並非所有對資訊自主的限制，都進一步與人格形塑相涉，而對「資訊隱私權」構成威脅。例如，個人資料保護法第 16 條但書第 3 款與第 4 款，分別規定公務機關「為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險」、「為防止他人權益之重大危害」，均得以在特定目的外強制利用個人資料之規定；同法第 19 條第 1 項第 2 款，規定非公務機關「與當事人有契約或類似契約之關係，且已採取適當之安全措施」時，即可不經當事人同意而蒐集或處理個人資料。上述例示中之資料蒐集、處理或利用行為，其目的均不在於形塑某種特定人格形象，或限制當事人建立其社會人格，因此與「資訊隱私權」所欲保障之包容性人格發展可能性一事尚屬無涉，而僅與一般自由權為核心之資訊

自主相關。然而，在個人資料之蒐集處理與利用上，以瞭解分析個人之行為、生理、心理等各種面向為目的之「學術研究」，雖或具有產出科學知識之價值，甚或衍生重大之經濟與商業利益，卻也往往藉由生產與個人或其所屬群體相關之知識，而與形塑人格形象之作用息息相關。在考量得否違背當事人意願，單純為「學術研究」目的，而強制蒐集處理利用其個人資料時，即不能僅以一般自由權為核心之「資訊自主」，作為權衡「學術研究」之相對應利益，而必須將具有更高憲法價值位階的個人「資訊隱私權」，納入權利衝突時衡量之關鍵因素，並以其背後之人性尊嚴，作為解決衝突的最終判準。

- (二) 確定判決所適用之個人資料保護法第 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」者，得例外蒐集、處理或利用原則上不得蒐集、處理或利用之病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科等相關之個人資料；第 16 條但書第 5 款則規定：「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」者，即得於蒐集之特定目的外，利用個人資料。上開規定均以「資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人」，作為公務機關為「學術研究」，而於特定目的外強制利用個資或強制蒐集、處理、利用私密敏感個資的容許要件。

(三) 惟查，個人資料保護法第 2 條第 1 款規定本法適用之範圍及於任何「得以直接或間接方式識別該個人之資料」。個人資料保護法施行細則第 3 條則規定：「本法第二條第一款所稱得以間接方式識別，指保有該資料之公務或非公務機關僅以該資料不能直接識別，須與其他資料對照、組合、連結等，始能識別該特定之個人。」由是可知，個人資料保護法對個人資訊隱私權之保護，係以資料具直接或間接識別性為前提。一旦如確定判決所指出（詳參確定判決第 51 頁）個人資料已「完全喪失」任何意義下的識別性，則該資料即已完全不具備個人資料之價值，也將同時喪失足以呈現個體或群體樣貌之價值，而不再為個資法所關心之「個人資料」。是以，與確定判決有重要關聯性之個人資料保護法施行細則第 17 條規定：「本法第六條第一項但書第四款、...第十六條但書第五款...所稱無從識別特定當事人，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。」亦即，前述公務機關為「學術研究」，而於特定目的外強制利用一般或私密敏感個資之特別容許要件所要求的「無從識別」，乃介於「完全無法直接或間接識別特定當事人，但也完全喪失個人資料特性」到「可直接識別特定當事人」之間，既非全有，亦非全無的某種仍可「間接識別」的「無從識別」狀態。此等未完全去識別化而仍具有「間接識別」可能性的「無從識別」狀態，不僅仍容許該資料在與其他資料對照、組合、連結後，即可識別某特定個人（無論採取「一般人標準」或「個資處理者標準」），也依舊能充分提供學術研究者生產出與該特定當事人所屬群體相關之「群體人格形象」，

進而作為社會形塑與調控國民人格之依據。從而，此等仍具有「間接識別」可能性之「無從識別」狀態，顯然不能擔保用以保障人格形塑不受過度箝制影響的個人「資訊隱私權」，必然僅受到微小之侵害。尤有甚者，前述個人資料保護法第 6 條第 1 項但書第 4 款與第 16 條但書第 5 款中，「資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人」之規定，不僅授權原始蒐集之公務機關（即特定目的外利用之資料「提供者」），於先行將得直接或間接識別之個人資料予以處理，使其「無從識別」特定個人（雖仍具間接識別性）後，即可再提供予其他公務機關或學術研究機構從事學術研究之利用，亦允許原始蒐集之公務機關（即特定目的外利用之資料提供者），直接提供完整識別之個人資料予其他公務機關或學術研究機構（即特定目的外利用之「蒐集者」），由蒐集者自行處理與利用後，再以無從識別特定當事人之方式為研究成果之發表（法務部 104 年 5 月 5 日法律字第 10400065570 號函、104 年 7 月 2 日法律字第 10403508020 號函參照）。然而如此一來，毋寧係將原始蒐集之公務機關在特定目的外強制利用個資之前，應負擔的去識別化義務，轉嫁給其後手，卻無任何可對該公務機關進行課責之機制，以致全然架空欲透過資料之去識別化處理，正當化特定目的外為學術研究而強制利用個資之制度設計原意。

（三）次查，不同學術研究之類型與其所具有的公益重要性，本各有所不同；其對於形塑個人形象及對包容性人格發展的影響與箝制可能性，亦因其所追求之不同研究目的而各異。因此，在權衡立法者所欲追求之公益價值，與該等限制對人民「資

訊隱私權」可能受影響之程度時，實難以籠統之「學術研究」
目的，抑或搭配「未完全去識別化之無從識別」條件，作為
衡酌判斷是否符合比例原則之適當基準。實則，個別研究者依其個人之價值觀，秉持學術研究自由而進行各種之「學術研究」，固應予以尊重，並受到憲法之保障。然而一旦「學術研究」必須以研究者以外之他人為對象，觀察其行止，測試其反應，蒐集其資訊，以進行分析時，「學術研究」追求之目的與價值觀，是否為他人所認同，他人如何評價該研究可能獲得之知識對其人格形成之正面或負面影響程度，則亦應成為權衡研究者與被研究者權利衝突時予以考量之因素。是以，在涉及「資訊隱私權」因而應適用最嚴格審查標準的情況下，除非特定「學術研究」所欲獲得之知識，具有「極高之公益重要性」，而顯然已超越被研究者個人依據不同價值觀營其生活與形塑其人格形象的利益，方得以在符合「手段與目的間具備直接及絕對必要之密切關聯」的前提下，以強制被研究者個人參與之方式進行。其他情形，仍應允許被研究者依據其個人價值觀，評斷是否認同該「學術研究」之目的，而決定是否將自身貢獻於此「學術研究」。例如，英國對於醫療資訊之目的外利用，特別規定若係為癌症防治、傳染病防治與公衛緊急防禦之研究或其他法定應進行之研究時，即得不經當事人同意而強制為之（證三）。一般學術研究則多以當事人同意為個資蒐集處理與利用之合法基礎（證四）；若非取得當事人同意，而係持公益必要性為其合法基礎時，依據歐盟指令第二十九條工作小組之權威意見，則應再與當事人事後退出之可能性進行權衡（證五）。要言之，

在「學術研究」之目的下，應更細緻地依照不同的公益重要性，與其對人格形塑之影響程度，權衡限制個人資訊隱私權、強制個人參與學術研究之正當性、必要性與限度。確定判決所適用之個人資料保護法第 6 條第 1 項但書第 4 款、第 16 條但書第 5 款，以及與確定判決有重要關聯性之個人資料保護法施行細則第 17 條，均未區分不同學術研究，具有之不同公益重要性，及其對人格形塑可能產生之不同影響，即一視同仁地允許以資料仍具有「間接識別」可能性之「無從識別」狀態，作為限制資訊隱私權之基礎，顯然違反憲法第 23 條比例原則。至於個人資料保護法第 19 條第 1 項第 4 款、第 20 條第 1 項但書第 5 款，雖非確定判決所適用之法律，但於上述範圍內，與系爭之個人資料保護法第 6 條第 1 項但書第 4 款、第 16 條但書第 5 款有相同之違憲瑕疵，亦允請鈞院於解釋中一併指正。

- (四) 在此應強調，聲請人並非請求鈞院宣告國家作為最大的個人資料蒐集者，絕對不能進行特定目的外之學術研究，亦非認為國家絕對不能建置大型之資料庫以供研究使用。毋寧，正因國家作為最大的個人資料蒐集者，提供進行學術研究的巨大可能性，倘資料又進一步經過資料庫之集成，甚或與其他資料庫串連後，群集之資料在顯現出具有極高之知識價值的同時，亦同時讓構成集體資料之個人，或至少個人所屬群體具有之人格特性，赤裸裸地呈現在解析者的面前。國家面對大量資料所可能解析出的無盡知識的迷惑，資料庫作為一個隨地都是寶藏的金山銀山，又哪來有效的方法，去平衡個人確保其人格形塑可能性的需要，或平等而不偏狹地篩選「優

良」且「公正」的淘金人呢？利益巨大而管制困難，此豈不直接就提示我們，國家持有的大量個人資料，倘大規模地提供學術研究使用，其管制需要有國會保留的專法加以規制，藉以在國會討論的過程中，衡平與折衝其間的利害，並可針對施行的狀況，定期檢討修正，將其實質的損益判斷程序化。期能在理未易清而事未易明的前提下，透過司法與實務與國會立法的對話修正，解決管制規範生成困難的問題，並符憲法國民主權與權力分立之旨趣。

五、 系爭規範未明定特定目的外利用時所應踐行之法定程序，亦欠缺主動告知個資當事人使其得主張或維護其權利之機會，違反「程序法定」與「實質正當」之憲法上正當法律程序原則

(一) 憲法上之正當法律程序具有「程序法定」及「實質正當」之意義，而實質正當兼指實體法及程序法規定之內容而言，已如前述。前揭司法院釋字第 689 號解釋更已清楚闡釋：「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。」此外，釋字第 709 號解釋亦闡明，行政程序上實質正當之法律程序應包括「確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。」。

- (二) 細譯本件個人資料保護法，關於蒐集、處理及利用之結構，主要可分為蒐集、處理、利用個人資料之實體規範、事前事中之程序規範，與事後之救濟規範，剖析其內容概如以下：
1. 其中第 5 條比例原則、第 6 條敏感性個資利用禁止之原則與例外、於第 15 條及第 19 條分別規範公務機關與非公務機關對個人資料之蒐集與處理之要件，而第 16 條及第 20 條則分別規範公務機關與非公務機關對個人資料特定目的內利用原則及特定目的外利用之例外等要件，第 21 條則是主管機關對非公務機關對個人資料特定之處理、利用即國際傳輸得加以限制。
 2. 除實體限制外，主要之程序控制，在第 7 條明定告知後同意，第 8 條明定向當事人直接蒐集時之告知義務及例外，第 9 條則明定非向當事人蒐集（間接蒐集）時，於處理或利用前之告知義務及例外。第 10 條賦與當事人查詢、閱覽或利用複本之權利、第 11 條更正或補充後及 12 條於個資外洩後之通知義務、第 17 條公務機關就特定事項主動公開之義務、與第 18 條及第 27 條分別明定公務機關與非公務機關之安全維護義務。
 3. 此外救濟性的權利部分，對正確性有誤、有爭議、違法蒐集、處理、利用、特定目的消失或期限屆滿，於第 11 條規定更正、爭議、停止蒐集、處理或利用、刪除等救濟。並於第 28 條與第 29 條明定損害賠償。第五章以下更有刑法與行政管制之罰則。
 4. 分析上開條文結構可知，整部個資法最重要的程序控制機能，在於使當事人能夠「知情」。為確保當事人之知情，本法規

範第 8、9 條的告知義務、第 10 條的查詢權利、第 12 條的通知義務、第 17 條就特定事項主動公開之義務。而當事人之「知情」，更作為第 7 條「同意」之前提，亦為第 11 條請求更正、爭議、停止蒐集、處理或利用、刪除，乃至於請求第 28 條、第 29 條之損害賠償等救濟權利行使之條件。對於個人資訊自主而言，掌握個人資料所處的狀態，始能進行資訊的自主控制。個人資料保護法特別強化「知情」之重要性，並設計各式個資蒐集、處理及利用機關告知、通知、公開之義務，並有答覆個資當事人查詢之義務，其理即此。蓋若無知情之資訊，即無從使個資當事人瞭解其個人資料遭蒐集、處理、利用之現狀，也無從提出更正、爭議與救濟乃至於損害賠償之請求。在確保知情之制度中，又以蒐集、處理、利用機關主動告知或公開最為重要，蓋如未經提示，一般人根本無從知悉或掌握何機關正使用其個資，亦即，即便勤奮無比的當事人，亦不可能一天到晚向恆河沙數的公務與非公務機關，發動查詢之請求。

- (三) 準此，確定判決所適用之現行個人資料保護法第 16 條但書，以所列各款事由，允許公務機關得將所蒐集之個人資料「『移作』特定目的外利用」。惟除了該條但書第 7 款，以直接徵求當事人同意為目的外利用之合法要件，或需以當事人知悉目的外利用為前提之外，遍觀個人資料保護法其他事前與事中之程序規範，特別是第 8 條與第 9 條之主動告知，與第 17 條之公開資訊，均未課予公務機關於「特定目的外利用」時，應由其主動告知當事人，或應公開揭示特定目的外利用事實之義務。當事人既未被告知、亦無從由公開資訊

知其個人資料有無基於何種法定事由而遭「特定目的外利用」，自難以期待當事人能在目的外利用前，適時向認定機關以言詞或書面陳述意見，或於目的外利用後，進一步主張第 11 條的排除侵害，或第 28 條的損害賠償，以進行即時有效之救濟。是以，系爭個人資料保護法第 16 條但書規定，違背司法院釋字第 709 號解釋所明示「當事人知情權」之實質正當法律程序原則，以致於進一步架空釋字第 689 號解釋所揭示應賦予「當事人申辯與權利救濟之機會與制度」。

- (四) 次查，確定判決所適用之現行個人資料保護法第 16 條但書第 1 款至第 6 款規定，允許公務機關得不經當事人同意，即強制將所蒐集之個人資料移作特定目的外利用。惟立法者並未依照「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」，就公務機關對當事人「資訊自主」與「資訊隱私權」所為之此等限制，制定相應之決定程序，而全然任由公務機關，單方自行認定是否滿足得強制為目的外利用之合法要件，致使公務機關對憲法保障人民基本權所為的限制，易流於恣意。其中尤以該條但書第 2 款「為增進公共利益所必要」與第 5 款「基於公共利益為統計或學術研究而有必要」，因涉及公共利益與必要性之認定，原應有公正之審議程序，以確保公務機關為特定目的外利用，而限制人民資訊自主甚至資訊隱私權之行為，能確實符合相應的公益重要性、手段必要性等比例原則及相關法律規定之要求（司法院釋字第 709 號解釋參照）。此時倘任由公務機關自為決定，而未於程序上予以調控節制，縱有公共利益與必要性等合法要件以為其實體判準，亦難確

保特定目的外利用，確已符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求。是以現行個人資料保護法第 16 條但書未明訂公務機關於特定目的外利用前所應踐行之認定或審議程序，顯然違背司法院釋字第 689 號解釋、709 號解釋所揭示的「程序法定」與「實質正當」之正當法律程序原則。

- (五) 應值聲請人一併強調者，於法治國依法行政原則之下，公務機關用以蒐集、處理、利用個人資料之「特定目的」，應與其法定職務有緊密之關聯。而由此可知，前述以公務機關本身或他機關組織法為據，即允許於特定目的外大量跨機關間流用資料或逕行開放資料庫之規定與現行實務，亦顯然落入聲請人於此所指摘，因欠缺法定程序而違反法律保留，與未提供當事人程序保障致其程序欠缺實質正當性之瑕疵，均有違憲法上之正當法律程序原則，允請 鈞院於解釋中一併指正。至於個人資料保護法第 20 條第 1 項但書雖非確定判決所適用之法律，但該條但書於未明定特定目的外利用時非公務機關應踐行之法定程序，與欠缺主動告知個資當事人使其得主張或維護其權利之範圍內，與系爭之個人資料保護法第 16 條但書有相同之違憲瑕疵，亦允請 鈞院於解釋中一併指正。

六、 系爭規範未要求特定目的消失或期限屆滿後之強制留存應有特定目的，復未依照留存目的之不同公益重要性，權衡其與人民權利可能受影響之不同程度，選擇與目的達成具實質或直接關聯之手段，違反比例原則

- (一) 司法院釋字第 603 號解釋揭示：「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。」是以，個人資料之蒐集、處理與利用應依循「目的特定原則」、「目的正當原則」與「使用限定原則」，不僅為舉世個資保護之基本原則，亦為釋憲者基於憲法第 23 條所揭示國家之資訊作為應特別遵循之憲法誠命。此等憲法誠命不僅適用於個人資料之原始蒐集、處理與利用階段，亦應同樣支配其後至資訊刪除為止之完整資訊生命週期。公務機關於原始資料蒐集所賴以存在之特定目的一旦消失或其處理利用期限屆滿後，若仍欲予留存，自仍應受前開「目的特定原則」、「目的正當原則」與「使用限定原則」之拘束。

- (二) 與確定判決有重要關聯性之現行個人資料保護法第 11 條第 3 項規定，公務機關蒐集個人資料之特定目的消失（包括絕對消失與相對消失）或期限屆滿時，固然應主動或依據當事人之請求，刪除、停止處理或利用該等個人資料，但若公務機關執行職務所必須者，則不問其執行之另一職務是否具有特定目的，均一概禁止當事人得請求刪除、停止處理或利用個人資料，並任由公務機關得強制留存個人資料，導致公務機關依個人資料保護法第 15 條規定，雖需以具備特定目的為「蒐集」個人資料之前提，卻可持續以不特定目的而無限期「留存」個人資料。上述規定不僅與「目的特定原則」、「目的正當原則」與「使用限定原則」相悖，更因為立法者未曾特定原始目的消失或期限屆滿後，公務機關執行另一職務追求之具體目的為何，顯然亦不可能於立法中，分別依據

該等目的所具有之公益重要性，權衡限制人民資訊自主權而留存個人資料的必要性與比例性。舉例而言，特定目的消失或期限屆滿之當下，個人資料若偶因「免除當事人之生命、身體、自由或財產上危險」或「防止他人權益之重大危害」之需要，而有於特定目的外，立即加以利用之必要時，特定公務機關基於其免除危險、防止危害之相關職掌與該特定目的，確實有在偶發危險或危害存在的短期間內，「強制留存」該等個人資料以供免除危險與防止危害利用之正當性，但若欲進一步以免除危險、防止危害為由，無限期強制留存個人資料，即欠缺必要性。要言之，立法者原應依據公務機關執行另一職務所追求之具體目的，審酌於特定目的消失或期限屆滿後，強制留存個人資料之公益性與必要性。今竟以籠統且不特定之職務執行為由，一律允許強制留存個人資料，顯已違反憲法第 23 條比例原則。確定終局裁判所執見解，竟認個人資料保護法第 11 條第 3 項但書容許公務機關於特定目的消失或期限屆滿後，不論其目的之公益重要性，均得拒絕當事人請求刪除、停止處理或利用個人資料，尚與比例原則無所扞格，顯見司法院釋字第 603 號解釋仍存有疑義，應予補充。

七、 系爭規範因立法規範不足，導致國家於「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」、「違反本法」以外之情形，得恣意禁止當事人對其個人資料進行「事後控制」之權能，違反法律保留原則、比例原則

(一) 本件聲請人主張，依據司法院釋字第 603 號解釋所揭示、

資訊隱私權之內涵，包括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。此一憲法上權利不僅應保障人民於個人資料蒐集、處理或利用前，得依據個人之價值與偏好，自主決定其個人資料揭露之範圍、時間、方式與對象，亦應同樣保障人民於個人資料蒐集後，仍得自主控制其資料之權利。資訊自主的「事後控制」權能一般具有確保「事前控制」之決定得以貫徹、排除違法侵害、撤銷或改變「事前控制」所為決定之功能，使人民得表明不再繼續揭露個人資料之意願，或改變其揭露範圍、時間、方式與對象。不唯如此，資訊自主的「事後控制」權能亦具有在特定條件下取代「事前控制」，以便能更合乎比例地使資訊自主甚或資訊隱私權之保障，相應於資訊利用所追求之公益目的。亦即，當政府所欲追求之重大公益與資訊隱私保障相權衡後，即使認為賦予「事前控制」恐妨害重大公益之達成，但若考量基本權之限制應採最小侵害手段為原則，因此仍應在最大限度內盡可能予以保障時，「事後控制」即有以「選擇退出」(opt out)之模式，代替「事前同意」保障資訊自主甚或資訊隱私權之可能功能。例如，瑞典為促進病患醫療個資用於改善醫療服務品質，雖不採「事前同意」模式，即將醫療目的蒐集之個資轉作目的外利用，但依舊允許病患得「選擇退出」該等用於品質改善與研究之資料庫，以保障病患人格權（證六）。同樣地，我國個人資料保護法第 16 條但書各款規定得不經當事人（事前）同意之目的外利用，並非當然皆不應准許當事人於事後「選

擇退出」，而應另以明文規範得限制「事後控制」之要件。個人資料保護法第 3 條第 4 款與第 5 款所宣示，不得預先拋棄或以特約限制之「請求停止蒐集、處理或利用」及「請求刪除」等權利，原本即應完整體現上述各種「事後控制」意涵。

- (二) 惟與確定判決有重要關聯性之個人資料保護法第 11 條第 2 項、第 3 項及第 4 項，雖分別允許人民於個人資料「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」與「違反本法」時，得分別請求刪除、停止處理或利用個人資料，以實現其資訊自主。但核諸個人資料保護法除該等條文外，再無其他條文規定當事人如何向公務機關主張依第 3 條第 4 款「請求停止蒐集、處理或利用」及第 5 款「請求刪除」所揭示之權利。從而，第 11 條第 2 項、第 3 項及第 4 項規定等同於開放國家於「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」、「違反本法」以外之其他情形，得恣意禁止當事人對其個人資料進行「事後控制」之權能。換言之，人民除了為貫徹「事前控制」之決定（原始蒐集之特定目的或期限）與排除違法侵害（正確性爭議、違反本法），得行使資訊自主之「事後控制」之外，個人資料保護法就其他包括「撤銷改變事前控制」、「以選擇退出取代事前同意」等情形之「事後控制」，均無明文規範人民如何對其個人資料進行「事後控制」。此際，未以法律明文限制之自由及權利，依憲法第 22 條及第 23 條之意旨，原即應任由人民得直接主張與行使。但實際上，因欠缺法律明確規範人民於何種條件下可如何行使該等「事後控制」，一旦國家在事實上對該等基本權加以限制，必將流

於恣意。本件聲請解釋所由依據之原因案件中，政府、確定裁判及下級審法院即在欠缺法律明確規定其限制要件的情況下，各自分別以「為增進公共利益之必要即得限制事後排除權」、「資訊自主權之事前與事後控制權屬一體之兩面，法律既已限制事前同意權，亦應同時限制事後排除權」等不同之理由，恣意否決人民對其個人資料進行「事後控制」，卻全然未援引該等限制所依據之任何實定法基礎，立法規範不足所導致之恣意性可見於一斑。因此，個人資料保護法第 11 條第 2 項、第 3 項及第 4 項規定因規範不足，等同於容任國家於「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」、「違反本法」以外之情形，得恣意禁止人民行使基於資訊自主甚或資訊隱私權之「事後控制」。

(三) 上述條文之合憲性爭議核心，係立法「規範不足」導致對防禦權性質之基本權的「過度限制」。參照司法院釋字第 610 號解釋彭鳳至、徐璧湖大法官不同意見書：「規範不足，為立法不作為之一種形式，而認定立法不作為違憲，應先確認立法者有憲法上之作為義務。規範不足如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時，釋憲者均應依憲法意旨，宣告此一規範不足之法規整體狀態與憲法意旨不符，並確認立法者有憲法上之作為義務...」。對於因立法規範不足或欠缺規範，致使人民憲法上之權利未能行使或遭受恣意限制而違憲之類型，近來至少亦有司法院釋字第 747 號、第 748 號解釋等，均為其適例：

1. 按司法院釋字第 747 號解釋明揭：「人民之財產權應予保障，憲法第 15 條定有明文。需用土地人因興辦土地徵收條例第 3

條規定之事業，穿越私有土地之上空或地下，致逾越所有權人社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，而不依徵收規定向主管機關申請徵收地上權者，土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。中華民國 89 年 2 月 2 日制定公布之同條例第 11 條規定：『需用土地人申請徵收土地……前，應先與所有人協議價購或以其他方式取得；所有人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。』（101 年 1 月 4 日修正公布之同條第 1 項主要意旨相同）第 57 條第 1 項規定：『需用土地人因興辦第 3 條規定之事業，需穿越私有土地之上空或地下，得就需用之空間範圍協議取得地上權，協議不成時，準用徵收規定取得地上權。……』未就土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權有所規定，與上開意旨不符。有關機關應自本解釋公布之日起一年內，基於本解釋意旨，修正土地徵收條例妥為規定。逾期未完成修法，土地所有權人得依本解釋意旨，請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。」以憲法第 15 條關於人民財產權之保障，確認人民因公益需要，容忍興辦事業穿越土地上空或地下，侵害人民之財產逾必要範圍，得因特別犧牲請求損失補償之憲法上權利，實定法就此未加規定，而有規範不足之違憲。

2. 司法院釋字第 748 號解釋明揭：「民法第 4 編親屬第 2 章婚姻規定，未使相同性別二人，得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係，於此範圍內，與憲法第 22 條保障人民婚姻自由及第 7 條保障人民平等權之意旨有違。有關機關應於本解釋公布之日起 2 年內，依本解釋

意旨完成相關法律之修正或制定。」，基於憲法第 22 條婚姻自由之保障，同性別二人為經營共同生活之目的，有依法形成具有親密性及排他性之永久結合關係之權利，民法第 4 編親屬第 2 章婚姻規定對此未作規範，顯屬立法上之重大瑕疵，與憲法第 22 條保障人民婚姻自由之意旨有違。

- (四) 聲請人據上以為，人民基於憲法資訊自主與資訊隱私權不僅就其個人資料享有「事前控制」，亦應享有「事後控制」之權能。資訊的「事後控制」具有多重機能，除能確保「事前控制」之決定得以貫徹、排除違法侵害、撤銷或改變「事前控制」所為決定外，亦能在不同的利益權衡下，提供有別於「事前控制」的資訊自主或資訊隱私保障模式。個人資料保護法第 11 條第 2 項、第 3 項及第 4 項竟因立法「規範不足」，僅限當事人於「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」、「違反本法」等情形，始得由當事人請求停止蒐集、處理、利用或請求刪除，使國家雖無法律授權，亦得於「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」、「違反本法」以外之情形，恣意禁止人民行使基於資訊自主或資訊隱私權之「事後控制」權能，違反法律保留原則。復因該等限制未曾依所欲追求目的之公益重要性與人民權利可能受影響之不同程度，選擇與目的達成具實質關聯之手段，不可避免造成限制過度的結果。現行個人資料保護法僅於少數情狀，始允許當事人請求停止繼續蒐集、處理及利用或請求刪除，不僅掛一而漏萬，亦是片面否認資訊之「事後控制」作為憲法基本權之意涵，對個人資料之保護，製造難以彌補之破口，無法實現保障資訊隱私權之目的，違反比例原則甚為明顯。

(五) 就此部分聲請解釋之理由，係自基本權「過度禁止」之角度出發，論究立法者應為而未為的規範義務。此等立法者規範義務之違反，對於透過憲法第 22 條加以「發現」的新興防禦性基本權或傳統防禦性基本權之新保護面向而言（如本件之隱私權，或如司法院釋字第 709 號解釋闡發的「適足居住權」），尤值釋憲者特別予以重視。蓋承認此種規範義務之存在，對於「新發現」之防禦性基本權，與既有已承認防禦性基本權之「新保護面向」、「新核心範圍」而言，不僅具有消極保障之意義。在憲法解釋上直接承認人民於立法者違反此等規範義務時，可直接依據該等防禦性基本權而有所主張，亦即透過實務開展新的「請求權」，防止因新的防禦性基本權核心領域尚未臻明確時，處處碰壁、動輒得咎，更是積極保護此等新興防禦性基本權，並避免因立法規範不足直接導致規範違憲無效之嚴厲結果的有效方法。換言之，透過從消極與積極之不同面向，進而更有效率且更完整地，形塑基本權之完整樣貌，而毋庸一再仰賴立法機關「掛萬漏一」之列舉。更重要的意義是，憲法法院即因此毋庸迂迴地，將防禦性基本權轉入具有受益權性質之其他權利，即可藉此誠命，在「過度禁止」以外，直接開展並賦予人民主張防禦性「請求權」之憲法基礎。據此，如「適足居住權」乃至於「(同性間)婚姻權/家庭權」等爭議問題，均得藉由此項誠命，迎刃而解。此等解釋方法在憲法法院「推動價值演進」之「憲法時刻」，特具有原則上之重要性。此係聲請人卑微地於文末，期盼 鈞院能兼顧此一面向之主要原因。澤被千秋萬代之舉，正彰顯 鈞院之英明仁德。

肆、據上，聲請人認本件有關規定確屬違憲，案經歷審裁判，經最高行政法院 106 年度判字第 54 號判決為終局裁判確定，用盡救濟途徑，爰依據司法院大法官審理案件法 5 條第 1 項第 2 款之規定，聲請 大院解釋憲法並補充司法院釋字第 603 號解釋。

謹 呈

司法院大法官

公鑒

【附件】

附件 1：本案歷審裁判（含確定裁判）以上均影本

附件 2：當事人委任書

【證物】

證一：United States v. Jones, 565 U.S. 400, 416 (2012) (Sotomayor, J., concurring); *id.* at 430 (Alito, J., concurring in the judgment, joined by Justices Ginsburg, Breyer, and Kagan).

證二：David Gray & Danielle Citron, *The Right to Quantitative Privacy*, 98 MINNESOTA LAW REVIEW 62 (2013); David Gray & Danielle Citron, *A Shattered Looking Glass: The Pitfalls and Potential of the Mosaic Theory of Fourth Amendment Privacy*, 14 NORTH CAROLINA JOURNAL OF LAW & TECHNOLOGY 381 (2013); Orin S. Kerr, *The Mosaic Theory of the Fourth Amendment*, 111 MICHIGAN LAW REVIEW 311, 313 (2012).

證三：英國 The Health Service (Control of Patient Information) Regulations 2002

證四：ROSEMARY JAY, DATA PROTECTION LAW AND PRACTICE 611-612 (4th ed., 2012).

證五：Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 06/2014 on the notion of legitimate interests of the data controller under Article 7 of Directive 95/46/EC, at 9-10 (2014).

證六：瑞典 Patient Data Act (2008: 355), Chapter 7, Section 2.

【附表】

本聲請案之違憲法令與所涉及之憲法條文與原則

違憲法令	違反憲法條文/原則	違憲態樣
個人資料保護法第 6 條第 1 項第 2 款	違反法律保留原則 (23)	僅依本身組織法即強制蒐集處理利用 <u>私密敏感個資</u>
	違反比例原則 (23)	未針對「大規模、建立資料庫」與「一般性、個別性」之 <u>私密敏感資料蒐集處理利用</u> ，訂定不同的合法要件
個人資料保護法第 6 條第 1 項第 4 款	違反比例原則 (23)	未針對「大規模、建立資料庫」與「一般性、個別性」之 <u>私密敏感資料蒐集處理利用</u> ，訂定不同的合法要件
	違反比例原則 (23)	未針對不同學術研究目的之公益重要性，決定限制基本權之必要性
個人資料保護	違反法律保留原則 (23)	僅依 <u>他機關組織法</u> 即強制蒐集處理利用或分享 <u>私密敏感個資</u>

法第 6 條第 1 項第 5 款	違反比例原則 (23)	未針對「大規模、建立資料庫」與「一般性、個別性」之 <u>私密敏感資料蒐集處理利用</u> ，訂定不同的合法要件
個人資料保護法第 11 條第 2 項	違反法律保留原則 (23)	立法規範不足，導致「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」、「違反本法」以外情形，雖無法律授權，卻可限制基本權（事後控制權能）
	違反比例原則 (23)	立法規範不足，導致「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」、「違反本法」以外情形，未區分不同公益性，即恣意限制基本權（事後控制權能）
個人資料保護法第 11 條第 3 項	違反法律保留原則 (23)	僅依組織法即可在特定目的消失或期限屆滿後 <u>強制留存</u> （不刪除、不停止處理或利用）個資
		立法規範不足，導致「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」、「違反本法」以外情形，雖無法律授權，卻限制基本權（事後控制權能）
	違反比例原則 (23)	未要求目的外利用應有特定目的，亦未區分目的外利用之不同公益性，即限制基本權，違反「目的特定原則」、「目的正當原則」與「使用限定原則」
個人資料保護法第 11 條第 4 項	違反法律保留原則 (23)	立法規範不足，導致「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」、「違反本法」以外情形，雖無法律授權，卻可限制基本權（事後控制權能）
	違反比例原則 (23)	立法規範不足，導致「正確性有爭議」、「特定目的消失或期限屆滿」、「違反本法」以外情形，未區分不同公益性，即恣意限制基本權（事後控制權能）
個人資料保護法第 15 條第 1 款	違反法律保留原則 (23)	僅依組織法即 <u>大規模強制蒐集處理</u> 個資
	違反比例原則 (23)	未針對「大規模、建立資料庫」與「一般性、個別性」之 <u>資料蒐集處理</u> ，訂定

		不同的合法要件
個人資料保護法第 16 條但書	違反正當法律程序原則	目的外利用未有正當法律程序保障當事人權利
個人資料保護法第 16 條但書第 2 款	違反比例原則 (23)	未針對「大規模、建立資料庫」與「一般性、個別性」之資料目的外利用，訂定不同的合法要件
	違反比例原則 (23)	未針對不同公益目的重要性，而一概依個資法 11，拒絕允許事後退出
個人資料保護法第 16 條但書第 5 款	違反法律保留原則(23)	僅依組織法即大規模強制目的外利用個資建立資料庫
	違反比例原則 (23)	未針對「大規模、建立資料庫」與「一般性、個別性」之資料目的外利用，訂定不同的合法要件
	違反比例原則 (23)	未針對不同學術研究目的之公益重要性，決定限制基本權之必要性
全民健康保險法第 79、80 條	違反法律保留原則 (23)	未明文禁止保險業務外之利用

聲請人 蔡季勳
 邱伊翎
 施逸翔
 滕西華
 黃淑英
 劉怡顯
 洪芳婷

中 華 民 國 1 0 6 年 1 2 月 4 日