

# 資訊隱私權淺介： 以司法院釋字第603號解釋及111年 憲判字第13號判決為中心

蔡柏毅 / 金融聯合徵信中心 法務室

## 一、前言

「醫療」與每個人的健康息息相關，更是直接觸及人「身體」的事務，既然觸及「身體」此一隱私權的保障核心，自無從脫離和「隱私權」此一議題之間的糾葛關係。因為「身體」而衍生出來的隱私權議題，既敏感又複雜，現代社會中任何和醫療相關的行為，都難以迴避隱私權保障的關切；同樣的，任何醫學相關研究或與身體相關的政府行為，縱然是以追求人類健康福祉或社會發展進步為名，亦無從自外於此<sup>1</sup>。

憲法法庭於111年8月12日公布111年憲判字第13號判決，對於爭訟多年<sup>2</sup>的健保資料庫案作出最終裁判。判決主文雖然認為我國個人資料保護法（以下簡稱「個資法」）第6條第1項但書第4款之規定<sup>3</sup>並未違憲，但亦指出現行

規範欠缺個人資料保護之獨立監督機制，而有違憲之虞。其次，就健保資料庫之建置及治理面向，判決指出我國全民健康保險法（以下簡稱「健保法」）第79條、第80條，關於健保資料庫建置之相關規定，其中就資料之儲存、處理、對外傳輸及對外提供利用之主體、目的、要件、範圍及方式暨相關組織上及程序上之監督防護機制等重要事項，均欠缺明確規定，不符法律保留原則，亦應以修法或制定專法方式於3年期限內予以明定。最後，該判決對於健保資料提供公務機關或學術研究機構為原始蒐集目的外之二次利用（secondary use），則說明目前規範仍欠缺當事人得請求停止利用之相關規定，應於相同之3年期限內，就請求停止及例外不許停止之主體、事由、程序、效果等事項明確規定，以保障人民受憲法保障之「資訊隱私權」。

1 劉靜怡，〈隱私權：第四講—隱私權保障與生醫科技時代〉，《月旦法學教室》，第60期，96年10月，頁30。

2 臺北高等行政法院102年度訴字第36號判決駁回聲請人之訴，聲請人上訴後經最高行政法院103年度判字第600號判決廢棄原判決，發回臺北高等行政法院重審；嗣臺北高等行政法院作成103年度訴更一字第120號判決仍駁回聲請人之訴，聲請人上訴後，未經最高行政法院106年度判字第54號判決（確定終局判決）。聲請人乃於106年12月5日依「司法院大法官審理案件法」第5條第1項第2款規定聲請解釋憲法。因憲法訴訟法於111年1月4日起施行，依該法第90條規定，由憲法法庭適用該法規定繼續審理。

3 個資法第6條第1項但書第4款規定：「有關病歷、醫療、基因…健康檢查…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…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。」本款係規定「特種個資」原則不得蒐集、處理或利用之例外允許規定。

司法院釋字第603號解釋涉及我國戶籍法第8條第2項及第3項修正條文<sup>4</sup>有關請領國民身分證應按捺指紋一案。戶籍法前揭規定於86年修正後一直未予執行，94年行政院始擬依據戶籍法全面換發國民身分證，並同時錄存年滿14歲請領者之指紋建檔儲存，引發人權團體及輿論指摘有違憲疑慮，並由當時立法院少數黨立法委員提出釋憲申請。94年6月10日，大法官作成釋字第599號解釋，該號解釋為極少數「暫時處分」性質之憲法解釋<sup>5</sup>，暫時停止適用戶籍法有關請領國民身分證應按捺指紋的規定；並於94年9月28日作成釋字第603號解釋，宣告戶籍法關於強制按捺指紋錄存，否則不發給國民身分證的規定違憲並立即失效。該號解釋指出：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。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。

從個人資料蒐集、處理及利用的歷程觀點觀察，司法院釋字第603號解釋僅涵蓋指紋按捺的資料「蒐集」行為與指紋錄存建檔的資料「處理」行為，至於爭議較大的「利用」指紋則為行政院所否認；而111年憲判字第13號判決中，除蒐集、處理外，進一步涉及「利用」甚至「目的外利用」特種個資、敏感性個資的問題。兩案所涉議題皆與個人資料保護法制相關，惟前案（請領身分證強制按捺指紋案）行政院係以當時有效之「電腦處理個人資料保護法」作為合憲抗辯事由<sup>6</sup>；後者（健保資料庫案）則為大法官首次直接就現行個資法相關規定的合憲性加以審查，並充分表示意見，可謂釋憲史上首次出現「每一個人、每一位國民都是當事人」的重大案件<sup>7</sup>。該二則憲法解釋（判決）以憲法概括保障之「隱私權」，進而推導、衍申出人民的「資訊隱私權」亦受憲法所保障，對我國「資料治理（Data Governance）」法制演進，具劃時代之意義，亦將影響未來我國憲法個人「資訊隱私權」保障的制度走向。本文擬從二則憲法解釋（判決）就相關規範是否合於憲法意旨的論證過程出發，簡要介紹「資訊隱私權」對我國個人資料保護法制的影響。

4 戶籍法第8條第2項及第3項規定：「人民年滿14歲者，應請領國民身分證；未滿14歲者，得申請發給。（第2項）依前項請領國民身分證，應捺指紋並錄存。但未滿14歲請領者，不予捺指紋，俟年滿14歲時，應補捺指紋並錄存。請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給。（第3項）」

5 暫時處分依釋字第599號解釋「解釋文」，係指：「因…爭議法令之適用…，可能對人民基本權利、憲法基本原則或其他重大公益造成不可回復或難以回復之重大損害，而對損害之防止事實上具急迫必要性，且別無其他手段可資防免時，得權衡作成暫時處分之利益與不作成暫時處分之不利益，並於利益顯然大於不利益時，依聲請人之聲請，於本案解釋前作成暫時處分以定暫時狀態。」

6 司法院釋字第603號解釋「解釋理由書」：「……行政院另主張指紋之傳遞與利用，則有電腦處理個人資料保護法規定補充，符合法律明確性原則。」

7 聲請人訴訟代理人翁國彥律師結辯聲明，111年憲判字第13號判決「言詞辯論筆錄」，頁52-53。「全民」健保之納保對象幾乎涵蓋全國人口，包括曾利用健保的外國人甚至已死亡之人，全體被保險人的特種個資都由公務機關或學術研究機構進行目的外利用之中，且隨著當事人的就醫行為隨時更新，因此該資料庫的完整性、時新性與涵蓋度應罕有出其右者。

## 二、憲法解釋（裁判）方法論概說

我國憲法法庭係依憲法訴訟法規定，由司法院大法官組成，職司違憲審查等案件之審理，其判決有拘束全國各機關及人民之效力，各機關並負有實現判決內容之義務<sup>8</sup>。我國違憲審查制度在111年1月4日憲法訴訟法施行後，在形式與實質上均有了重大的改變。從過去依司法院大法官審理案件法，以會議（大法官會議）合議審理之形式，透過2/3多數出席、2/3多數決作成的司法解釋模式，轉換到現行以法庭（憲法法庭）裁判之形式，透過相關訴訟文件公開、言詞辯論（部分案件）上網直播、主筆大法官具名（判決主文各段同意或不同意之大法官亦分別具名），並採2/3多數出席、1/2同意的司法裁判模式。

憲法法庭作為我國「憲法之守護者（Der Hüter der Verfassung）」<sup>9</sup>有其沿革：我國於81年第二次修憲後，明定由司法院大法官組成憲法法庭，審理「政黨違憲解散案件」，同時明定「政黨之目的或行為危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者」為違憲（憲法增修條文第5條）；94年第七次修憲，增加憲法法庭審理「總統、副總統彈劾案件」（憲法增修條文第5條）。依現行憲法訴訟法規定，憲

法法庭除上述案件之審理外，尚有：「統一解釋法律及命令案件」、「機關爭議案件」、「地方自治保障案件」、「法規範憲法審查案件」及「裁判憲法審查案件」等。其中「法規範憲法審查案件」為司法院大法官最主要受理之案件類型，即就「抽象的法規範」進行違憲審查，包括國家機關聲請、立法委員聲請（如司法院釋字第603號解釋）、法院聲請、人民聲請（如111年憲判字第13號判決）等。至於「裁判憲法審查」為憲法訴訟法新增之案件類型，使憲法法庭得就「具體的法院裁判」進行違憲審查<sup>10</sup>。謹以本文主旨之二則憲法解釋（判決）為例，就「法規範憲法審查」之論證過程簡要介紹如下：

### （一）首先確定涉及何種人民受憲法所保障之權利

憲法第2章之章名為「人民之各種權利」，其性質學理上稱為「人權清單」<sup>11</sup>，其中憲法第7條至第21條為人民之各種權利及義務之明文列舉，接下來的憲法第22條則規定：「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。」學理上一般稱為「概括基本權」。

8 憲法訴訟法第38條規定參照。憲法訴訟法實施前，大法官解釋憲法之效力則依司法院釋字第185號解釋：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第78條所明定，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之。」

9 可參閱德國著名法學家及政治思想家Carl Schmitt (1888–1985)同名專著，前司法院院長翁岳生教授即曾引用其說法，以「憲法的守護者」期許我國大法官發揮其功能。

10 憲法訴訟法第59條第1項：「人民就其依法定程序用盡審級救濟之案件，對於受不利確定終局裁判所適用之法規範或該裁判，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。」其中「或該裁判」4字為憲法訴訟法新增，即為「裁判憲法審查案件」案件類型之依據。

11 顏厥安，《人權清單與憲法上保障人權之相關機制的整體檢討》，行政院研究發展考核委員會編，95年4月，頁1-2。

司法院釋字第603號解釋「解釋文」開宗明義即謂：「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國家與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<sup>12</sup>。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資、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個資之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。<sup>13</sup>

資訊隱私權作為憲法保障之基本人權，保障當事人就其個資，於受利用之前，有同意利用與否之事前控制權，以及受利用中、後之事後控制權。除了當事人就獲其同意（或符合法定之特定要件）而允許未獲當事人同意而蒐集、處理及利用之個資，具有事後控制權外，事後控制權之內涵並應包括請求刪除、停止利用或限制利用個資之權，因此，資訊隱私權之保障核心，在於保護個人對資料之自主控制權，亦可稱為「資訊自主權」。

從比較法角度來看，大法官透過司法院釋字第603號解釋，並以憲法第22條為依據推導出的資訊隱私權，與德國聯邦憲法法院發展出的「資訊自主決定權」（Recht auf informationelle Selbstbestimmung）內涵相似度極高<sup>14</sup>。資訊自主決定權所保障的對象，不僅只是「個人資料」本身，甚至不在於保護「個人資料內容」之私密性，而是在於保障「人」作為主體，在完整的人格發展自由下，對其個人資料應享有之「自主決定地位」，換言之，其基礎在於人性尊嚴的維護。

德國基本法（Grundgesetz，即德國之憲法）第一條第一項即開宗明義揭示：「人性尊嚴不可侵犯。尊重及保護人性尊嚴，為所有國家權力之義務。」我國83年第三次修憲後，於憲法增修條文第9條第5項增訂：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實際平等」，其性質類似憲法本文第13章「基本國策」之方針條款，為修憲者宣示其有關憲法的價值決定，應可作為我國憲法亦揭示人性尊嚴為「人之所以為人」所不可或缺之基本權利的例證。

12 本段論證首先見於司法院釋字第585號解釋（真調會條例案）。可見憲法解釋實為逐步累積並逐漸明確的過程，憲法人權之保障並非一蹴可幾。

13 憲法解釋之「解釋文」、憲法裁判之「判決（裁定）主文」，與其「理由書」不同，具有直接、明確的拘束力、形成力、確定力及執行力。

14 謝碩駿，〈行政機關資料蒐集與個資保護〉，《月旦法學教室》，第198期，108年3月，頁14-15。其認為司法院釋字第603號解釋將憲法對於「個人自主控制資料」的基本權保障稱為「資訊隱私權」，嚴格說來並未精確表達此一基本權真正的保障內涵，甚至可能會引起誤解，讓人誤以為此一基本權只涉及「具隱私性的資料」。事實上，即便是公開可得的個人資料，對其蒐集與利用也同樣受資訊自主決定權保障，因為此處應受尊重而受維護之核心，應仍為資料當事人自主控制資料之自由與權利。

在我國憲法沒有明文規定的情況下，人性尊嚴條款應該解釋為未明文的基本權概括條款（相對於憲法第22條屬於「明文的基本權概括條款」），而為基本權規則的上位原則。從而憲法對於基本權的規定應該解釋為例示規定，而非窮盡之列舉規定，人性尊嚴條款則是具有補充性質的補充法源，當憲法各個基本權規定不敷使用時，可以援引人性尊嚴條款作為解釋的依據<sup>15</sup>。

人性尊嚴概念的核心，即是不容許將「人」當作是一種工具或手段，而應將「人」的本身當作目標來考量。人永遠應該是目的，而並非僅是國家或社會作用之手段或客體。德國法諺有云：「人先於國家而存在，而為國家之目的（Der Menschen als Zweck des Staats）」。從而，「自主」與「自決」係與「人本身即為目的」互為表裡，併為人性尊嚴之最主要之內涵。

## （二）其次確認是否構成對該憲法上權利之限制

司法院釋字第603號解釋係關於指紋個資之蒐集，因指紋乃個人身體之生物特徵，具有人各不同、終身不變之特質，一旦與個人身分連結，即屬具高度人別辨識功能之一種個人資訊。且由於指紋「觸碰留痕」之特質，再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，藉指紋辨識人別，辨識的精確度愈高，抽象危險性愈高。一旦確定個人屬性，屬於個人的資料庫即門戶洞開，個人等於失去對於自己其他資訊的自主控制權。因指紋具有上述特性，故國家藉由身分確認目的而蒐集個人指紋並建檔管理時，將使該「指紋資料庫」成為得以監控個人之敏感資訊，而構成對資訊隱私權之限制。

111年憲判字第13號判決係就原則上禁止蒐集、處理或利用且高度敏感之「特種個資」（Special Categories Data），例外容許公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生法定目的，及統計或學術研究必要，且擬蒐集、處理或利用之資料經一定程序處理後或揭露時，無從識別特定當事人之前提下，得未經當事人事前之同意，予以強制蒐集、處理或利用，自屬對資訊隱私權中當事人（資料主體）得於事前以同意方式控制其個資權利之限制<sup>16</sup>。

資訊隱私權既係保障當事人就其個資有全面之自主控制權，則無論是「強制按捺指紋始得請領國民身分證」的規定，或「公務機關或學術研究機構得例外的蒐集、處理或利用當事人病歷、醫療、基因或健康檢查之個人資料」的規定，均已構成對資訊隱私權之限制。

## （三）依被限制之憲法權利之性質及被限制之具體情形，決定審查之標準

15 許大法官玉秀提出之司法院釋字第603號解釋「協同意見書」，頁13。

16 李寧修，〈個人資料合理利用模式之探析：以健康資料之學術研究為例〉，《臺大法學論叢》，49卷1期，110年3月，頁40-41。

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。」揭櫫四項公益目的（即：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），為達到前揭公益目的，得對憲法保障之權利加以限制，惟須符合「比例原則」（即條文所稱「所必要者外」）以及「法律保留原則」（即條文所稱「以法律限制之」）。

### 1. 審查是否符合公益目的

符合四項公益目的之審查較為單純，就其字面意義所代表之內涵處理即可，一般而言，受審查的規範即使未符合前三項公益目的，除極少數例外情形，通常可以落入第四項即「為增進公共利益」之公益目的。

### 2. 審查是否符合比例原則

比例原則的審查，包括三項子原則，各項子原則依不同的審查密度，亦分別有不同之審查標準：

- （1）採取之方法應有助於目的之達成（又稱適當性原則、合目的性原則）。此處之「目的」通常即指向前述「公益目的」，因此通過審查較不困難。
- （2）有多種同樣能達成目的之方法時，原則上應選擇對人民權益損害最小者（又稱必要性原則、最小侵害原則）。基於不同的審查標準，有時可以退讓，而選擇

對人民權益損害「較小」之方法，此差異為法規違憲與否的重要判準。

- （3）採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡（又稱狹義比例原則、衡平性原則）。一般而言，本項「失衡與否」的判斷，會是法規違憲與否的判斷關鍵。

### 3. 審查是否符合法律保留原則

法律保留原則係指國家限制人民受憲法保障之基本權利，應依其規範對象、內容或法益本身及其所受限制之嚴重程度，或直接根據法律，或經法律明確授權之命令，始得為之<sup>17</sup>。所謂「法律」，依憲法第72條規定，係指立法院通過，經總統公布之法律；所稱「經法律明確授權之命令」，係指法律授權主管機關發布命令為補充規定而言，其內容須符合所授權法律之意旨，且不得逾越母法規定之範圍。如為母法概括授權下所發布者，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合之判斷。<sup>18</sup>

司法院釋字第603號解釋「解釋理由書」就是否符合憲法第23條之規定，明示應就國家蒐集、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，

17 司法院釋字第443號解釋（限制役男出境案）「解釋文」參照，一般稱為「層級化法律保留」體系。

18 司法院釋字第612號解釋（廢棄物清理工法是否逾越母法授權案）「解釋文」參照。

採取不同密度之審查。亦即審查時，應視所蒐用之個資屬性及其對隱私之重要性，而採不同寬嚴之審查標準，以定其是否合於比例原則。國家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。指紋屬具備高度人別辨識功能之個資，且居於開啟完整個人檔案鎖鑰之地位，爰採取「中度審查標準」（intermediate level scrutiny），亦即：其目的應為重大政府公益（substantial governmental interest），且手段應為與目的間具備密切關聯之「侵害較小」手段。<sup>19</sup>

111年憲判字第13號判決有關之個人健保資料係承載大量個人資訊，藉由個人健保資料內所含之年齡、就醫機構資訊，即可能描繪（profiling）個人生活區域、行動軌跡；由病歷、醫療及健康檢查資料內所含之傷病與醫療處遇史，諸如職業傷病、家暴傷害或性犯罪傷害、罹病與投藥紀錄、手術與診療影像紀錄、家族高危險疾病因子、生育紀錄、疫苗接種紀錄，亦可能描繪個人曾經歷之職業環境、社會生活事件、家庭與經濟環境、個人決策模式等極私密敏感事項。因此，健保資料屬得深入解讀並預測資料當事人人格與身心狀況，進而模擬建構其人格圖像之重要個資，具有私密敏感與潛在延伸影響資料當事人之社會、經濟生活（例如保險或就業）之特質。此等個人健保資料如受侵害，其所致生危害結果之嚴重性，較諸指紋尤甚，且涉及大規模資料的強制蒐集、

處理與利用，不僅具有高度的私密性，而且一旦洩漏甚至會造成對憲法所保障的人民的隱私權、資訊隱私權及其他基本權的高度危害，是以在比例原則的審查上，本判決採「嚴格審查標準」（strict scrutiny）予以審查。即其目的應係為追求特別重要之公益（compelling interest），其所採取手段應有助於目的之達成，且為各種手段中「侵害最小」之手段，且所犧牲之私益與所追求之公益間應具相稱性而無失衡之情況，始與比例原則相符。

#### （四）依所確定之憲法審查基準，判斷系爭規範在比例原則上之合憲性

司法院釋字第603號解釋「解釋文」指出：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。戶籍法就強制按捺與錄存指紋資料之目的，未有明文規定，與憲法維護人民資訊隱私權之本旨，已有未合。戶籍法第8條第2項及第3項強制人民按捺指紋並予錄存，否則不發給國民身分證之規定，已侵害人民受憲法保障之資訊隱私權。而就達到加強新版國民身分證之防偽功能、防止冒領及冒用國民身分證及辨識迷途失智者、路倒病人、精神病患與無名屍體之身分等目的而言，難認符合比例原則之要求，而屬違憲。

19 除中度審查標準、嚴格審查標準外，尚有少數案例適用之低密度審查標準，又稱「合理審查標準（rational basis）」，亦即只要求政府目的的正當，手段有助於目的之達成即可合憲，主要用於社會、經濟層面立法的審查。

111年憲判字第13號判決則指出：「醫療、衛生之統計及學術研究目的」與「特別重要公益目的」之標準尚屬相符。利用已合法蒐集之病歷、醫療、基因及健康檢查等個資，有助於降低蒐集研究樣本之成本、開展具有可行性之學術研究主題，進而制定有效醫療與衛生政策，並累積醫學知識技術。因此採取強制人民容忍其個人健保資料，供此類特別重要公益之醫療、衛生法定目的之統計或學術研究而蒐集、處理或利用，其手段尚有助於其目的之達成。

而有關課予採取去識別化措施之義務部分，足使一般人採取當時存在技術與合理成本，在不使用額外資訊時，不能識別特定當事人，應屬侵害最小之手段。雖個人健保資料於客觀上非無以極端方式還原而間接識別特定當事人之可能性，惟所採取之去識別化手段，已足以大幅降低蒐用個人健保資料所生之個人資訊隱私權所生之侵害，就此而言，其手段亦屬有助於其目的之達成。

或有主張應該將個人健保資料予以加工處理至「完全不具還原識別可能性」之「匿名資料（anonymised data）」始能予以利用，同樣能達成法定目的，且其發生侵害之可能將更輕微。然而完全不具識別可能性之匿名資料，已非受憲法第22條資訊隱私權保障之個人資料。且匿名資料固非全然不具學術研究價值，但已喪失病歷、醫療、基因及健康檢查資料等作為學術研究樣本時可擇定變因交互比對、建立相關性之特性，將無從達成所欲追求之「特別重

要公益目的」。爰以去識別化及公務機關及學術研究機構為醫療、衛生之統計或學術研究目的的必要為合法蒐用要件，尚屬最小侵害手段。

111年憲判字第13號判決中，人民因此所犧牲之「敏感資訊隱私權」，固然屬於特別重要法益，惟該判決認為，公務機關、學術研究機構基於法定之醫療、衛生目的所為之統計或學術研究，係為救治或預防大眾疾病，事涉公眾之健康，與社會集體安全之維護必要相關，「更是特別重要公益」。兩者相權，使用之方式或手段原則上符合「相稱性」的要求，因此並未違反憲法。不過前揭判決在比例原則方面之論理過程，仍受到本判決其他不同意見大法官的挑戰。

**111年憲判字第13號判決有關比例原則審查的不同意見：**

一、單純以「去識別化」之手段，便允許公務機關或學術研究機構基於醫療衛生目的，於統計、學術研究之必要，即得蒐集、處理或利用（含目的外利用）敏感個資，即認定與比例原則尚屬無違。國家可以強制蒐集我們的健保個資，並不經同意就提供第三人使用，即便信誓旦旦掛保證，一定可以讓我們戴上面具「去識別化」而保有隱私權，不免令人感到憂心與遺憾。另外就個資法暨其他相關法律規定整體觀察，欠缺個資保護之獨立監督機制，僅寬認「有違憲之虞」，而非直接認定違憲，均尚難同意。<sup>20</sup>

20 許大法官宗力提出之憲法法庭111年憲判字第13號判決「部分不同意見書」，頁1-4。

二、將所有基於醫療或衛生之統計及學術研究都一律評價為特別重要公益，恐怕有失籠統、過寬，畢竟涉及特種、敏感個資之目的外利用。各類學術研究與醫療、衛生目的之達成間，更有直接或間接關聯、遠近程度不等的差異。縱認上述各類學術研究之可能效益皆具有公共財之性質，但鑑於其效益類型與程度不一，立法者仍應有更嚴謹的區別或限縮，而不是要求人民資訊隱私權當然退讓。<sup>21</sup>就「資料最小蒐用原則（data minimisation）」的審查言，系爭個資法規定對於因學術研究所生之目的外利用，除要求必須去識別化處理外，就所提供的「資料數量」並沒有任何限制，以致可能提供明顯大於學術研究者需求之個人資料。然而，不同學術研究之目的及對象均有所不同，不同之研究對於資料數量的需求也有所不同。因此在手段與目的關聯性之審查上，至少應要求並限制資料提供機關，應就不同的學術研究僅提供其所需之不同數量的個人資料，此即最小蒐用原則，亦即必要性原則在個人資料保護法制的具體展現。<sup>22</sup>

三、本件判決在比例原則審查上既採取嚴格審查標準予以審查，卻以系爭規定已課予去識別化之措施義務，就認為已經符合最小侵害手段，而可以通過比例原則之檢驗，

忽略了未容許當事人得請求停止利用在判斷最小侵害手段上的意義。所謂「最小侵害手段」，在個人資料的蒐集上，必須符合「資料最少蒐集原則」，僅得於統計或學術研究之必要範圍內而為蒐集，其次，資料必須經提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式，達到無從識別特定當事人之程度。然而就該如何進行去識別化，以及誰負有去識別化的義務，相關規範並不明確，將導致資料提供者可以將「完全未去識別化」的資料釋出給蒐集者，只要蒐集者在「揭露時」有去識別化即可，此種去識別化之要求過於寬鬆，難以認定已經符合最小侵害手段的要求。<sup>23</sup>

#### （五）檢驗系爭規範是否符合法律保留原則

司法院釋字第603號解釋中爭議之規範為立法院通過、總統公布之「戶籍法」，毋須進行法律保留原則的審查。111年憲判字第13號判決的法律保留問題方面，因過去公務機關慣常僅以「組織法」為依據，常態性進行大規模個資蒐集、利用作法之合憲性倍受挑戰，而應以「行為法」之具體規定為依據。如允許公務機關得以執行法定職務為名，以組織法為蒐用個資之依據，則違反法律保留原則，如金管會並不得僅依據金融監督管理及檢查事項組織法的授權，直接強制蒐集個人銀行帳戶資料，甚至建立相關資料庫大規模的蒐集與利用個資。

21 黃大法官昭元提出，許大法官宗力、許大法官志雄、謝大法官銘洋、楊大法官惠欽加入之憲法法庭111年憲判字第13號判決「部分不同意見書」，頁4。

22 同前註，頁9。楊大法官惠欽提出之憲法法庭111年憲判字第13號判決「部分不同意見書」，頁8，亦採相同見解。

23 謝大法官銘洋提出之憲法法庭111年憲判字第13號判決「部分不同意見書」，頁7-8、頁13。

國家將強制蒐集之個人健保資料進一步作儲存、處理，建立成資料庫，甚至對外傳輸或作原始蒐集目的外之利用，因已完全脫離個別資訊主體之控制範圍，因此如何確保「已逸脫個人控制範圍」之個人健保資料不受濫用或不當洩漏，而導致資訊隱私權之侵害繼續擴大，國家應有義務以法律或經法律明確授權之命令，積極建置適當之組織與程序性防護機制，以符法律保留原則之意旨。然而健保法僅規範「應依個資法規定為之」，考量個資法僅係「框架性規範」，並非關於個人健保資料蒐用之專法，其規定不及於對外傳輸、處理或利用個人健保資料所要求之重要事項。事實上僅有若干非法律位階、規範內容尚不完足之衛福部與健保署自訂之行政規則規定，不符憲法第23條法律保留原則之要求，違反憲法第22條保障人民資訊隱私權之意旨，相關機關應修正健保法或其他相關法律，或制定專法以明定之。

比較法上，歐盟個人資料保護規則（General Data Protection Regulation，以下簡稱GDPR）確實針對學術研究（scientific research）設有多項彈性例外規定，包括第5條放寬「目的限制原則」（針對已蒐集之資料進行學術研究，且符合一定標準者，得認為與原始利用目的相符）；第9條將學術研究列為得運用特種個人資料之例外情形；第21條針對學術研究之退出權（拒絕權）予以單獨規定

等。不過GDPR並無關於學術研究可以直接作為蒐用資料之合法基礎的規定，還是需要有用法作為蒐用之依據。<sup>24</sup>

## （六）檢驗國家是否存在其他規範性義務，並檢驗該規範（制度）本身是否完足

### 規範義務一：應建立個資保護之獨立監督機制

司法院釋字第603號解釋「解釋文」之末段指出：資訊隱私權之保障，除應以法律明確訂定蒐用個資之目的及要件外，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，並對所蒐集之個資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。

111年憲判字第13號判決更進一步認為，前述組織上與程序上必要之防護措施中，「個資保護之獨立監督機制」為重要之關鍵制度。此一獨立監督機制之目的在於「確保個資蒐用者對於個資之蒐用，均符合相關法令之規定」，以增強個資蒐用之合法性與可信度。尤其個人健保資料業已逸脫個人控制範圍，如何避免其不受濫用或不當洩漏，更有賴獨立機制之監督。至於監督機制應如何設置，例如設置一個統籌性之獨立監管機制<sup>25</sup>，或於各相關專法中設置依各該專業領域設計之獨立監督機制，則屬立法者之形成自由。

24 111年憲判字第13號判決聲請人之共同訴訟代理人涂予尹教授陳述意見，111年憲判字第13號判決「言詞辯論筆錄」，頁8-9。

25 GDPR規定各會員國應設置至少一獨立監管機關（supervisory authority），職司個人資訊隱私權之保障；該監管機關應依照GDPR規定獨立行使職權（GDPR第51條及第52條參照）。各國依上開規定，多於聯邦或國家層級設置個資監管機關，例如法國「國家資訊與自由委員會（Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, CNIL）」；英國「資訊專員辦公室（Information Commissioner's Office, ICO）」等。

科技無止境之高度發展，人民之個資一旦被蒐集與數位化處理，幾乎即可永續長存，與其他非個資屬性之資料結合進入複合性資料庫後，更可能產生更強大之追索、識別特定當事人及其人格圖像之資訊解讀力，凡此均可能對個資當事人造成難以回復之傷害。法制上尋求個資保護之事後彌補已無濟於事，力求防範於未然之風險預防方為上策。風險預防措施基本上屬於以科技知識為基礎之事前安全治理措施，高度仰賴各種事前許可制下之組織性、程序性管制手段，以及共同遵循之科學標準之建立<sup>26</sup>。

個資一旦脫離個人控制範圍，就該個人而言，其實已經很難再有控制之可能。況且除非已發生具體問題，否則人民對於機關內部的資訊保管及運用情形，實則一無所悉，也無從確認國家是否良好的保護其資訊安全，並予以正當使用。因此國家如果能夠事先對資料庫建立法制、技術、組織及程序上種種的安全閘，以確保所蒐集資料之安全與正當使用，例如建立行政上之獨立管制機關，以代替缺乏專業能力的一般民眾監督政府資料庫之運用情形，而非率爾大規模啟動強制性的資料蒐集，對嗣後資訊保管與運用之管制草草帶過，則國家蒐集資訊之正當性亦將隨之提高<sup>27</sup>。

基於國家對基本權利的保護義務，國家應採取適當之組織與程序上保護措施，使個人資訊隱私權免於遭受第三人之侵害。同時基於當代資訊科技發展之開放性，國家並有義務不斷配合資訊科技發展之腳步，採取隨科技進步而升級之動態性的權利保護措施，以有效保護人民之資訊隱私權。為確保此項目標之達成，國家所採取之組織上保護措施應包括設置獨立、專業之「資訊保護官」，以幫助在資訊科技洪流中不具自保能力之一般人民保護其個人資訊安全<sup>28</sup>。

由於科技發展之可能威脅，許多國家早已設置有關資料保護的獨立監督機關，使其以第三方機關之地位，透過各類適當的程序機制，監督政府機關及民間機構利用個人資料，尤其是涉及大型資料庫的利用（包括目的內及目的外利用）時。例如建立大型資料庫建置的基本管理規範、去識別化措施之管理規範（至少要去除那些資料變項？定期檢測並要求更新加密、編碼等去識別工具等）、重大個案之事後調查及裁罰權、監督不同資料庫間的交叉連結利用等，這些都不是既有的研究機構內之審查委員會（Institutional Review Board, IRB）所能發揮的功能。畢竟蒐集、處理或利用個人資料之行為，並非審查委員會之審查重點<sup>29</sup>。

26 蔡大法官宗珍提出，林大法官俊益、張大法官瓊文加入之憲法法庭111年憲判字第13號判決「部分協同、部分不同意見書」，頁7-8。

27 林大法官子儀提出之司法院釋字第603號解釋「協同意見書」，頁8。

28 許大法官宗力、曾大法官有田共同提出之司法院釋字第603號解釋「協同意見書」，頁7-8。此與歐盟GDPR要求應設置具資料保護法律與實踐之專業知識的「資料保護官（資料保護長）（data protection officer, DPO）」之規定相近（GDPR第37條第39條參照）。

29 黃大法官昭元提出，許大法官宗力、許大法官志雄、謝大法官銘洋、楊大法官惠欽加入之憲法法庭111年憲判字第13號判決「部分不同意見書」，頁15。

因為IRB是研究機構內，而不是資料管理者（如健保資料庫案之健保署或衛福部）的審查機制；其審查標的是研究計畫的內容，而非資料庫本身的管理；其審查重點固然包括資訊隱私之保障，但比較是以研究參與者（受試者）權益保護為主，而非資料管理者就資料的提供範圍、去識別程度、個資主體知情同意等之管理機制是否健全。<sup>30</sup>人體生物資料庫管理條例第5條所稱之「倫理委員會」比較接近本判決所稱的獨立監督機制，但並非「機構外」的獨立機制。

個資法之權利保護架構基本上屬於對立之兩造當事人結構下之「事後追究、救濟模式」。在此類權利保護模式下，主張權利之當事人須自行辨識、確認權利遭受侵害之事實，並承擔權利主張成本，即便個資法已明定「團體訴訟」之救濟途徑亦然。就請求有效權利保護而言，門檻極高。於公務機關取用個資之情形，個資當事人欲主張權利尤為困難，蓋個資當事人能夠認識並進一步獲取公務機關違法事證之難度更高。且於進入司法救濟程序前，取用個資之公務機關有「選手兼裁判」之便；進入事後之司法救濟程序後，取用個資之公務機關更往往有「木已成舟」之現實處境及公益目的之護持<sup>31</sup>。因此，個資保護架構如未引進第三方監督管理機制，應難以實現對人民資訊隱

私權之保障。

規範義務二：應賦予當事人得請求停止利用之事後退出權

個資法的立法模式是以「告知」與「同意」（Notice and Consent）作為實踐基礎，然而這種傳統概念與操作方式，在科技經濟的時代可能發生「保護空洞化」的情形。而且如果涉及到巨量資料（大數據）的開放與使用，現實上也無法做到所有對象的「知情/告知後同意」（Informed Consent）。是以，如何在制度上建構除事前同意以外的資訊自主權之保障模式，即為關鍵。

健保資料為高度敏感之特種個資，於客觀上非無以極端方式還原而識別特定當事人之可能性，已如前述。因此個人健保資料無論為原始型態（meta data）或經處理後，仍屬「得直接或間接識別該個人」之資料，當事人對於此類資料之自主控制權，仍受憲法保障。公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生之統計或學術研究目的，得於一定條件下強制蒐集、處理或利用個人健保資料，包括自行蒐集、處理與原始利用，以及就他人蒐集、處理、提供之資料之延伸利用，均毋須當事人之同意，當事人已大幅喪失對其個人健保資料之事前控制權。

30 黃大法官昭元提出，許大法官宗力、許大法官志雄、謝大法官銘洋、楊大法官惠欽加入之憲法法庭111年憲判字第13號判決「部分不同意見書」，頁16。

31 蔡大法官宗珍提出，林大法官俊益、張大法官瓊文加入之憲法法庭111年憲判字第13號判決「部分協同、部分不同意見書」，頁7。

當事人就獲其同意，或因符合特定要件而允許未獲當事人同意而強制蒐集、處理及利用之個資，仍具事後控制權，不因其曾表示同意或因符合強制蒐用要件，即喪失請求刪除、停止利用或限制利用個資之權利（個資法第3條規定參照）。111年憲判字第13號判決之資料主體（即個資當事人）即是在不知情之情況下，便無時無刻面臨其敏感個資遭受目的外強制利用的風險，即使事後知情，也完全無法行使任何退出之權利，因此被明確宣告違憲。

個資法第11條第2項規範個資正確性有爭議時，應主動或依當事人之請求停止處理或利用；第3項規範蒐集之特定目的消失或限期屆滿時，應主動、或依當事人之請求，刪除、停止處理或利用該個資；第4項規範違反個資規定蒐集、處理或利用個資者，應主動或依當事人之請求，刪除、停止蒐集、處理或利用該個資。惟前述個資法第11條第2項至第4項規定並未涵蓋所有利用個資之情形，例如合法蒐集、處理或利用正確之個資，其「特定目的尚未消失」、「期限尚未屆滿」之情形，即不在適用範圍，故尚難以有個資法第11條第2項至第4項規定，即認全部蒐用個資之行為，均符合憲法保障個資事後控制權之要求。

考量人民對於國家之強制蒐集健保資料並建置健保資料庫予以利用，早已無從行使其事前同意權，在制度上自有必要賦予個別人民行使事後之退出權，以此平衡人民事前同意權之喪失，這可說是人民對其個人健保資料自主控制權的最後一道防線。有個人退出權之保障，才足以維持集體性公益與個別性私益間之衡平，而不致淪於公益永遠大於私益的空洞衡平想像<sup>32</sup>。且現行法律如人體生物資料庫管理條例第8條，已設有退出權之明文規定，實務運作上亦無窒礙難行之處。<sup>33</sup>事後退出的權利是一個相對而言侵害較小的方式，即便退出權可以法律加以限制，甚至是完全排除，但也應該要有一定的標準跟要件，而不是完全在制度設計上就沒有去考慮這個選項。

比較法上，GDPR第21條亦有事後退出權之近似規定，即當個資蒐集行為是基於「執行職務或行使公權力所必要」（第6條第1項第e款）或「正當利益權衡條款」（第6條第1項第f款）時，資料主體有權隨時依據特定情況之事由，拒絕資料控管者繼續使用其個資，除非資料控管者可以證明其蒐集利用行為具有優先於資料主體權利及自由的正當事由與法律依據，或者該等蒐集利用行為是基於建立、行使或辯護法律上主張之所需。

32 黃大法官昭元提出，許大法官宗力、許大法官志雄、謝大法官銘洋、楊大法官惠欽加入之憲法法庭111年憲判字第13號判決「部分不同意見書」，頁12。

33 人體生物資料庫管理條例第8條第1項：「參與者得要求停止提供生物檢體、退出參與或變更同意使用範圍，設置者不得拒絕。」第2項：「參與者退出時，設置者應銷毀該參與者已提供之生物檢體及相關資料、資訊；其已提供第三人者，第三人應依照設置者之通知予以銷毀。但有下列情形之一者，不在此限：一、經參與者書面同意繼續使用之部分。二、已去連結之部分。三、為查核必要而須保留之同意書等文件，經倫理委員會審查同意。」

### 三、結語

「與其詛咒有人只想享受健保制度的利益，卻不願意提供自己的個資供學術研究，以成就更大的群體利益；還不如先致力於修補既有機制的缺失，建立一個更令人民信任的健保資料庫機制。」<sup>34</sup>

大規模資料庫之建置、管理及利用，無論司法院釋字第603號解釋之「指紋資料庫」，或111年憲判字第13號判決所涉及之「全民健保資料庫」，本即應有特別法作為建置依據，並應明文規定其法定目的，同時禁止法定目的外之利用。有關授權第三人（含其他非資料庫管理之公務機關、公私立學術機構及個人等）為原始蒐集目的外之利用（如本案之學術研究），亦應於該專法中有明文之特別規定，並應有更嚴密的規範架構及程序規定。另依前揭判決，我國個資法亦亟需修正，至少應依判決意旨增加二項制度性規範，包括：建立個資保護之獨立監督機制；並賦予當事人得請求停止利用之事後退出權等。

更期待我國政府部門、產業及學術研究各界，能善加利用這次憲法判決要求修法的機會，進行充分討論，來決定我們需要一套怎樣的資料治理的法制架構，以妥為處理包括資料庫的二次利用、獨立監督管理機制等各項

議題，而使111年憲判字第13號判決成為重要「憲法時刻（constitutional moment）」的開端<sup>35</sup>。

### 參考文獻：

1. 李寧修，〈個人資料合理利用模式之探析：以健康資料之學術研究為例〉，《臺大法學論叢》，49卷1期，110年3月。
2. 謝碩駿，〈行政機關資料蒐集與個資保護〉，《月旦法學教室》，第198期，108年3月。
3. 顏厥安，〈人權清單與憲法上保障人權之相關機制的整體檢討〉，行政院研究發展考核委員會編，95年4月。
4. 劉靜怡，〈隱私權：第四講—隱私權保障與生醫科技時代〉，《月旦法學教室》，第60期，96年10月。

34 黃大法官昭元提出，許大法官宗力、許大法官志雄、謝大法官銘洋、楊大法官惠欽加入之憲法法庭111年憲判字第13號判決「部分不同意見書」，頁19。

35 「憲法時刻」的概念由美國耶魯大學Bruce Ackerman教授提出，指國家在特定的時刻對憲法的討論與行動，不僅使憲法產生與時俱進的興革，也會對公眾的價值觀和社會結構，造成根本性的影響與變動。