

## 憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決部分不同意見書

國家的力量挾勢著科技的優勢愈來愈強大時，應更謙遜地保障人民的隱私權！

只有在個人資訊隱私權受到充分尊重與保障的前提下，公共利益才有真正實現的意義；否則將如同集權國家，使人民隱私淪為國家高權統治下的祭品！

謝銘洋大法官提出

本件聲請案是因聲請人於 2012 年間，數次向衛生福利部（下稱衛福部）中央健康保險署（下稱健保署）表示，拒絕健保署將其所蒐集的聲請人個人健康保險資料（下稱個人健保資料）釋出給第三者，用於健保相關業務以外之目的；遭健保署拒絕。聲請人不服提起訴願、行政訴訟均敗訴，上訴後經最高行政法院廢棄發回更為審理，其後仍分別經臺北高等行政法院及最高行政法院判決（106 年度判字第 54 號，下稱確定終局判決）敗訴確定。聲請人認為確定終局判決所適用的 2015 年修正個人資料保護法（下稱個資法）第 6 條、第 15 條、第 16 條、有重要關連的第 11 條，以及全民健康保險法（下稱全民健保法）第 79 條與第 80 條，限制憲法第 22 條所保障的資訊隱私權，違反憲法第 23 條法律保留原則、比例原則、正當法律程序原則等，以及司法院釋字第 603 號解釋保障資訊隱私權之意旨，乃聲請解釋憲法並補充釋字第 603 號解釋。

本件經憲法法庭審理後，認為相關法律對於個人健保資料的儲存、處理、對外傳輸與利用等事項欠缺明確規定，不

符憲法第 23 條法律保留原則之要求（主文第三項），且就個人健保資料的目的外利用，欠缺當事人得請求停止利用之相關規定，違反憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨（主文第四項），就此本席亦表贊同。

惟本判決多數大法官將本件審查標的僅限縮於個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款（下稱系爭規定），而不受理其他相關規定（主文第五項），並認為系爭規定符合法律明確性原則及比例原則（主文第一項），與憲法第 22 條所保障的資訊隱私權之意旨並無違背，並認為相關法律欠缺個人資料保護之獨立監督機制僅為「有違憲之虞」（主文第二項）而非違憲，本席並無法贊同，爰提出部分不同意見。

## 一、審查標的範圍過於限縮

### （一）個資法第 15 條、第 16 條應納入審查標的

本件判決所涉之爭議資料為個人健康保險資料，其涵蓋範圍甚廣，包括聲請人於確定終局判決中所主張之「病歷與醫療個人資料」，亦即個資法第 6 條的部分高敏感特種個資<sup>1</sup>。而本判決所認定健保署所蒐集之健保資料內容，則包括：健保醫療服務申報類總表、明細、醫令檔案；健保承保類檔案；健保卡上傳類檔案；檢驗檢查上傳類檔案（包含醫學影

---

<sup>1</sup> 確定終局判決所採北高行更審的基礎事實：「本件被上訴人所蒐集之個人健保資料，主要係依全民健康保險法、全民健康保險醫療辦法、全民健康保險醫療費用申報與核付及醫療服務機構審查辦法（原名稱：全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法）等相關法令規定，在其職掌範圍內，由保險醫事服務機構申報醫療費用及上傳健保 IC 卡之就醫紀錄而來」（見確定終局判決理由第 408 行至 413 行）。

像資料)；VPN 上傳類檔案；特約醫事機構類檔案；健保給付項目及支付標準類檔案等（見本件判決理由第 4 段）。

本判決僅以個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款規定為審查標的，而排除聲請人所主張的個資法第 15 條第 1 款及第 16 條但書第 5 款，是從法律適用的角度，以其未經確定終局判決直接適用，且與本件核心爭議之高敏感特種個資無涉為由，而不受理。然而對於高敏感特種個資的目的外利用，確定終局判決係以系爭規定未規範，因而「類推適用」個資法第 16 條但書第 5 款的規定，其仍應屬確定終局判決所適用的規定。況且就法律適用而言，聲請人所主張的病歷與醫療個人資料裡，除醫療記錄外，不同醫療院所要求填寫的資料雖然不盡相同，通常還包含一般性的個資（例如姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、婚姻、職業等），其均會涉及個資法第 15 條第 1 款及第 16 條但書第 5 款規定的適用問題。

另就個資法第 6 條第 1 項與第 15 條及第 16 條規定的關係而言，理論上個資法第 15 條及第 16 條是以一般個資為規範對象，就公務機關的蒐集、處理、利用及目的外利用加以規範，而第 6 條則是就高敏感特種個資的利用，於第 15 條及第 16 條之基礎上，再加上更為嚴格的要件限制<sup>2</sup>。否則無從解釋何以個資法第 6 條對高敏感特種個資的目的外利用竟未為限制，而採取比一般個資更為寬鬆的規範方式。惟本判

---

<sup>2</sup> 我國個資法第 15 條及第 16 條即相當於歐盟 GDPR 第 6 條所規定的合法性基礎，而個資法第 6 條就相當於 GDPR 第 9 條第 2 項就特種個資所規定的容許性要件。在 GDPR 下，倘若欲就特種個資為利用，須同時符合第 6 條一般個資之合法性基礎以及第 9 條第 2 項特種個資的容許性要件。

決多數大法官就這些規範間的關係並未進一步釐清，甚至認為個資法第 16 條但書第 5 款部分「與本件核心爭議之高敏感特種個資無涉」，而忽略其對於高敏感特種個資保護的重要性，逕為不受理，殊屬可惜。

## （二）個資法施行細則第 17 條亦應納入審查標的

系爭規定要求去識別化應達到「無從識別特定當事人」的程度，然而何謂「無從識別特定當事人」，對於個人健保資料保護極為關鍵，個資法本身卻未為規定，而個資法施行細則第 17 條定義如下：「本法第 6 條第 1 項但書第 4 款、第 9 條第 2 項第 4 款、第 16 條但書第 5 款、第 19 條第 1 項第 4 款及第 20 條第 1 項但書第 5 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。」該規定為判斷是否符合無從識別特定當事人所適用的重要依據，其規定的處理方式是否足夠明確、是否果真能達到「無從識別特定當事人」的程度，對於個人健保資料保護能否真正落實，有重大影響。本判決未將其納入審查範圍，本席認為實有所不足。

## 二、系爭規定不符合法律明確性原則的要求

本件判決就系爭規定之內容「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。」認為其中「公務機關或學術研究機構」、

「醫療、衛生目的」、「為統計或學術研究之必要」以及「無從識別特定之當事人」，與法律明確性原則尚無違背，不牴觸憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨，就此本席並無法贊同。

本席認為系爭規定不符合法律明確性原則之處，不僅在於何謂「無從識別特定之當事人」並不明確，而且對於去識別化義務主體的「提供者」與「蒐集者」亦未為定義，且系爭規定是否包含「目的外利用」也不明確。理由如下：

### （一）何謂「無從識別特定之當事人」並不明確

系爭規定要求「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』」，然而究竟何謂「無從識別特定之當事人」在個資法第 2 條並未加以定義，其並非普通的法律概念或用語，且涉及複雜的技術問題，究竟何所指？是否必須達到絕對無從識別的度？抑或是只要達到相對無從識別（亦即仍然可以間接識別）特定當事人的度即可？並不明確，顯然並非一般受規範者所得預見，亦不易由法院審查認定及判斷。

雖然個資法施行細則第 17 條規定：「……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。」然而該規定並未被本判決納入審查標的，且其所規定無從辨識特定個人的方法並不一致，同時包含絕對無從識別（匿名）與相對無從識別（代碼）兩種不同的情形，更是讓人無所適從；而且何謂「其他方式」並不清楚，導致實務上將「加密」亦當成是去識別化的處理方式之一。

「代碼」和「匿名」乃屬截然不同的兩件事。「代碼」即所謂「假名化」(pseudonymization)，是以特定數值、文字或符號替代原有的個人資料，使其雖無法直接辨識特定個人，但結合或串連外部資料，仍然可以辨識出特定個人(歐盟 GDPR Article 4(5)參照)，亦即本判決所稱的可以「間接識別特定當事人」的情形，這才是個資法所規範的對象。

至於「匿名」(anonymization)則是將資料與特定個人間的連結去除，使其縱使結合或串連外部資料，亦無從直接或間接辨識特定個人，即達到無可還原(irreversibly)的程度；其雖未必達到絕對無法還原的程度，但至少要達到依資料處理時的科技發展程度無法還原，或縱使可以還原但所耗費的成本與時間不成比例的程度(GDPR Recitals 26參照)。資料如果經過處理達到匿名的程度，嚴格言之，已經不是個資，而非屬個資法所規範之對象。

此外，前揭施行細則所規範之去識別化處理方式，尚包括「其他方式，無從辨識該特定個人」，容易被誤以為以「加密」方式處理後的資料，因已經無從辨識特定個人，亦屬符合去識別化的「其他方式」之一。

實則「加密」與假名化或匿名化乃不同的概念，加密是基於防止資料外洩所採取的安全性措施，經過加密的資料固然形式上無從辨識其資料內容，但如果未先經假名化或匿名化處理，一旦被解密或破解，資料內容將可以完整呈現，在不需結合或串連其他資料的情形下，就可以輕易辨識特定個人。是以加密技術本身並非假名化或匿名化，並無法被當成是獨立有效的去識別化措施。未經去識別化的個資，縱使是以金鑰加密，金鑰擁有者或是可以破解加密技術的人，就

能夠完全還原並識別全部的資料。加密技術可以被當成假名化或匿名化後，進一步的安全措施，但並無法取代假名化或匿名化成為一種去識別化處理的方法。此乃確定終局判決認為本件健保資料是由衛福部派專人至健保署執行加密作業並攜回加密之資料，而由衛福部保有解密之金鑰且有還原資料與主體連結之能力，並非由健保署單方掌握還原能力，此種情形即不符合「去識別化」標準的原因。

是否果真能達到「無從識別特定之當事人」的程度，對於是否能真正落實個人資訊隱私權保障有重大影響，個資法不僅本身未明文加以規定，個資法施行細則的規定將不同程度的去識別化方法混雜規定，也不夠明確而容易令人產生誤解，並不符合法律明確性的要求。

## （二）誰有去識別化的義務並不明確

系爭規定要求「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」，其中「提供者」與「蒐集者」究竟何所指，並未見規定，於施行細則中亦未規定。根據確定終局判決中引用的被上訴人健保署的主張，健保署委託國衛院建置「全民健康保險研究資料庫」（或是嗣後由衛福部建置的「衛生福利資料科學中心」）提供予學術單位為資料增值服務之申請，為個人資料「提供者」，而學術單位申請取得經加密之個人健保資料，為個人資料之「蒐集者」（確定終局判決理由書第 226~233 行參照）。則究竟提供者是健保署，還是國衛院（現則為衛福部）？概念上難以理解且不明確。

而且系爭規定只要求資料「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，如果健保署是資料提供者，其所提供的資料若是去識別化後的個人健保資料，固無問題；然而如果認為建置資料庫的國衛院或是衛福部才是資料提供者，其於對外提供資料時才需要去識別化，是否表示健保署可以將完全未做任何去識別化的資料提供給國衛院或衛福部建置資料庫？如前所述，本件確定終局判決認為本件健保資料是由衛福部派專人至健保署執行加密作業並攜回加密之資料，因此顯然健保署是將完全未做任何去識別化的資料提供給衛福部。尤有甚者，因為系爭規定對於兩個不同的去識別化的義務主體是以「或」連結，因此是否表示資料提供者（不論是健保署、國衛院或衛福部）可以將完全未做任何去識別化的資料提供給學術單位（蒐集者），只要學術單位於揭露時去識別化即可？若然，將使個人健保資料保護的門戶洞開，問題極為嚴重。

上述諸多問題，皆肇因於系爭規定對於去識別化義務主體的規範並不明確，不僅造成法律適用上的問題，也使人民資訊隱私權的保障無法落實，實與法律明確性原則的憲法要求有違。

### （三）目的外利用規範依據也不明確

系爭規定對於高敏感特種個資，規定原則上不得蒐集、處理或利用，但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」，不在此限。相較於個資法第 16 條但書明

文規定一般個資的目的外利用，系爭規定對於高敏感特種個資之目的外利用並未規定。是以在法律適用上就產生疑義，高敏感特種個資是否可依系爭規定而為原始蒐集目的外的利用？

有關目的外利用，司法院釋字第 603 號解釋曾經指出「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」，嚴格限制個資的目的外利用。

確定終局判決對於高敏感特種個資的目的外利用，是以類推適用個資法第 16 條規定的方式處理；而本件判決則除就系爭規定對於目的外利用欠缺當事人得請求停止利用之相關規定，而認為違反憲法保障人民資訊隱私權之意旨外，對於此一問題並未正面回應。然而本件判決既然肯定資料當事人應得就目的外利用請求停止利用，似乎間接肯認依系爭規定之規定，即可為目的外利用。

如前所述，解釋上個資法第 6 條是對於高敏感特種個資於第 15 條及第 16 條之基礎上，再加上更為嚴格的要件限制，否則豈非影響個人隱私更嚴重的高敏感特種個資的受保護程度竟不如一般個資。然而在系爭規定不明確的情形下，多數大法官不僅未將個資法第 16 條納入本件審理範圍以釐清其與系爭規定間的關係，且逕將個資法第 6 條但書第 4 款當作允許為目的外利用的依據。在此情形下，僅以如此概括而不明確的系爭規定作為高敏感特種個資目的外利用之規範基礎，而未考慮個資法第 16 條就一般個資目的外利用「原則

禁止例外許可」的規定，顯然與釋字第 603 號解釋禁止法定目的外使用之精神背道而馳。

至於不同公務機關之間，或是有上下隸屬的公務機關之間，所蒐集的個人資料是否可以流通，包括建置資料庫之情形，亦應視其是否符合原始蒐集目的而定，並非有上下隸屬關係的公務機關之間就可以任意流通或分享所蒐集的個人資料。如果原始蒐集的目的是為健康保險，則於健康保險業務以外的處理與利用，都應該被認為是屬於原始蒐集的目的外的利用。縱使是將資料交由其他機關建置資料庫，其目的也必須符合原始蒐集之特定目的，亦即是為處理健康保險相關業務的目的而設置的資料庫。本件衛福部所設置的健保資料庫（衛生福利資料科學中心），其目的在於「將個別衛生福利資料經統計分析以產生具應用價值之集體資訊」（「衛生福利部衛生福利資料應用管理要點」壹、一、參照），遠比單純的健保業務來得廣，恐難被認為是符合處理健保業務的原始蒐集目的。

### 三、系爭規定不符合比例原則的要求

#### （一）對於高敏感特種個資之蒐用採取嚴格審查標準

有關資訊隱私權的憲法保障，司法院釋字第 603 號解釋是重要的里程碑，其從憲法保障的隱私權導出「個人自主控制個人資料之資訊隱私權」，認為指紋乃重要之個人資訊，個人對其指紋資訊之自主控制，受資訊隱私權之保障，包括保障人民可以自主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。在該號解釋理由書中，對於蒐集指紋的審查標準，認為「指紋係個人身體之生物特徵，因其具有人各不同、終身不變之特質，故一旦與個人身分連結，即屬具備高度人別辨識功能之一種個人資訊。由於指紋觸碰留痕之特質，故經由建檔指紋之比對，將使指紋居於開啟完整個人檔案鎖鑰之地位。因指紋具上述諸種特性，故國家藉由身分確認而蒐集個人指紋並建檔管理者，足使指紋形成得以監控個人之敏感性資訊。國家如以強制之方法大規模蒐集國民之指紋資料，則其資訊蒐集應屬與重大公益之目的之達成，具備密切關聯之侵害較小手段，並以法律明確規定之，以符合憲法第 22 條、第 23 條之意旨。」係以中度審查標準審查其合憲性。

憲法法庭 111 年憲判字第 1 號則除肯認血液乃屬高敏感個人生物資訊之重要載體，強制檢測所得之血液中酒精濃度值亦可能成為關鍵犯罪證據，因此應有確保該等資訊不受濫用與不當洩露之適當防護機制，始符憲法保障人民資訊隱私權之意旨，並進一步認為 2013 年道路交通管理處罰條例第 35 條第 5 項（現行法為第 6 項）的立法目的，乃屬憲法上特別重要公共利益，對於受強制移送實施血液等檢體之測試檢定者，就其受憲法所保障之人身自由、身體權以及資訊隱私權，均已構成重大限制，應就其合憲性予以嚴格審查（理由段落 20、21 參照）。

本件所涉及的個人健保資料，其範圍遠較指紋或是血液廣泛，且涉及大規模資料的強制蒐集、處理與利用，其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及其他基本權的高度危害性，是以本判決認

為在比例原則的審查上，應該採取嚴格審查標準予以審查，本席亦表贊同。

雖然本件判決認為在比例原則的審查上，應該採取嚴格審查標準予以審查，並認為系爭規定之目的應係為追求特別重要之公益，其所採取手段應有助於目的之達成，且為最小侵害手段，所犧牲之私益與所追求之公益間應具相稱性，始與比例原則相符（司法院釋字第 690 號、第 799 號及第 812 號解釋參照）。惟本件判決多數大法官卻認為系爭規定可以通過嚴格審查，與比例原則無違，並不抵觸憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨，就此本席並無法贊同。

## （二）必須符合為特別重大公共利益目的

由於個人健保資料涉及高敏感特種個資，而且是大規模、強制性蒐集，系爭規定要求必須是為追求醫療與衛生等目的，且必須是為統計或學術研究而有必要，始得蒐集、處理及利用。就嚴格審查標準而言，所欲達成之目的必須是為追求特別重大之公共利益目的。然而就系爭規定而言，是否所有的統計、學術研究均與特別重要之公共利益有關，非無疑問。另外，在組織建制上亦應有適當的監督機制就個案加以檢視，以確保其係為追求特別重大之公共利益。然而在系爭規定以及個資法就此並未就有所規範，實難謂其所欲達成之目的確實已經符合特別重大之公共利益之要求。

另外，如前所述，如果本件判決間接肯認依系爭規定亦得為目的外利用，由於已經超出原始蒐集目的，而為資料當事人被蒐集資料時所未預期者，基於對其個人資訊隱私權的

保障，應該有更為嚴格的重大公共利益要求，以及相當的監督機制建制，始符合比例原則的要求。

### （三）是否為最小侵害手段且符合相稱性？

在比例原則的審查上，尚應考慮所採取手段是否有助於目的之達成，且為最小侵害手段，所犧牲之私益與所追求之公益間應具相稱性。

系爭規定所採取的手段包括去識別化、限於統計或學術研究之必要，固有助於追求特別重大公共利益目的之達成；然而其是否屬於最小侵害手段，容有檢討之空間。

最小侵害手段，首先在個人資料的蒐集上，必須符合資料最少蒐集（data minimization）原則，僅得於統計或學術研究必要範圍內而為蒐集。其次，資料必須經過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。而如何落實這些要求，均有賴獨立的監督組織與嚴謹的監督程序有效地就個案進行審查，始能有效保障人民資訊隱私權。然而系爭規定與相關規定對此付之闕如，實難認為其已經符合最小侵害手段的要求。

況且如前所述，該如何進行去識別化，以及誰負有去識別化的義務，系爭規定並不明確，導致資料提供者可以將未去識別化處理的資料釋出給蒐集者，只要蒐集者揭露時去識別化即可，因此資料蒐集者可以取得完全未去識別化的個人資料。此種去識別化之要求過於寬鬆，亦難謂其已經符合最小侵害手段的要求。

至於目的外利用，如果認為系爭規定亦得做為目的外利用之依據，則除在目的上應該有更為嚴格的重大公共利益要

求外，在最小侵害手段上亦應有更為嚴格之要求，以避免個人健保資料被濫用或被不當洩漏，而導致資訊隱私權之侵害擴大。而且不同的目的外利用，其所涉及的公共利益重要性高低並不相同，所以可以容許的最小侵害手段亦應有不同的判斷標準，然而系爭規定就此並未有所區別而為適當的規範。

此外，由於個人健保資料是屬於強制納保所蒐集的資料，正如本件判決理由所言，「由相關法制整體觀察，卻未見立法者依所保護個人資訊隱私權與利用目的間法益輕重及手段之必要性，而為適當權衡及區分，一律未許當事人得請求停止利用，停止利用應遵循之相關程序亦無規定，亦即欠缺當事人得請求停止利用之相關規定，顯然於個人資訊隱私權之保護有所不足；於此範圍內，違反憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨。」本件判決既然認為系爭規定及相關規範欠缺容許當事人得請求停止利用的規定，完全剝奪資料當事人對其個人資訊的自主控制權而屬違憲，且在比例原則審查上，採取嚴格審查標準予以審查，卻仍然以系爭規定已課予去識別化措施義務，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，不僅忽略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，且割裂審查之結果，也使得主文第一項與第四項在審查結果上，前後並不一致。

#### **四、系爭規定欠缺獨立監督機制應屬違憲**

系爭規定適用於本件原因案件，乃為個人健保資料中之高敏感特種個資目的外利用之情形，涉及人民受憲法第 22 條所保障的資訊隱私權之限制。為使人民之資訊隱私權受到充分之保障，對於資訊隱私權之限制應當踐行正當法律程序。

進一步言，應踐行何種程度和內涵之程序規範始符合憲法正當法律程序之要求，可從個案所涉之基本權之種類、憲法有無特別規定、所涉之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素為綜合判斷（司法院釋字第 639、689 號解釋參照）。

本件所涉及國家強制蒐集個人健保資料，在未經當事人同意或不知情的情況下為目的外之利用，其範圍遠較指紋或是血液廣泛，且涉及大規模資料的強制蒐集、處理與利用，其不僅具有高度的私密性，一旦洩漏，對於人民隱私權之侵害屬於重大且不可回復，甚而將對憲法所保障的其他基本權利造成高度危害性。或有論者認為人民在其資訊隱私權受侵害之情形，可透過事後尋求司法救濟即為已足，無須建置獨立之監督機制為事前的評估和審核。然而，本席認為資訊隱私權之侵害常常在高度隱密，或是在當事人不知情或無從察覺之情況下為進行，人民亦難以在資訊不對等的情況之下主張其權利受到侵害，在此種情形下，國家對於高敏感特種個資之利用（尤其是本件所涉之目的外利用）更應該在事前受到相當程度之監督和檢視，例如高敏感特種個資之利用是否基於特別重大公共利益之目的所為，或是對於個資的處理是否達到所謂「無從識別特別當事人」之法定程度等事項。

另關於有論者主張全民健康保險法第 79 條、第 80 條已規範健保署就個人健保資料及相關資料之蒐集、保存及利用，衛福部亦訂有「應用管理要點」、「審查作業原則」、「使用作業須知」等行政規則規範個人健保資料之應用，且研究人員亦須通過研究倫理之審查（the Institutional Review Board, IRB），現行之監督機制已經足夠，進而質疑建立之

外部、獨立監督機制之必要性。然而，如本件判決主文三及其理由所言，從健保法及衛福部行政規則整體觀之，欠缺就個人健保資料之對外傳輸或提供利用相關行為，其所應遵循之法定要件與正當程序等重要事項為規範，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。且公務機關（健保署、衛福部）本身即為個人健保資料之蒐集和進行目的外利用者，即便其針對個人健保資料之蒐用訂有相關行政規範以為審查，不免有淪為球員兼裁判之嫌，無法徹底落實監督之功能。況且所謂的研究倫理之審查乃屬機構內之自我審查，以確保所欲進行之研究符合科學與倫理適當性，或許關於研究對於人民隱私權侵害與否亦是其審查項目之一，但仍與具有外部、獨立性、專以個資保護為其主要任務之監督機制其所扮演的角色和所欲達成之功能仍屬有間。

早在 2005 年司法院釋字第 603 號解釋宣告強制捺指紋始核發身分證規定違憲一案即已指出：「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。」在憲法保障人民資訊隱私權之誠命下，宣示應對於資訊隱私保障應有相應之「組織上與程序上」之防護措施，以達監督之功能。然而釋字第 603 號解釋作出至今已逾 16 年，對於隱私權保障之組織和程序法制架構似仍付之闕如。由於獨立監督機制在個人資訊隱私權保障的落實上，具有極為關鍵性的角色，如前所述，在是否屬於特別重要公共利益、是否符合最小侵害手段、目的外利用的審查、是否符合去識別性的要求等，都有

賴獨立監督機關依嚴謹的程序加以審查，然而系爭規定及相關規定均未見就此有所要求，在個人健保資料的保護上顯有不足，而有違反憲法保障人民資訊隱私權之意旨，應屬立法不足而達到違憲的程度。本件判決多數大法官認為「由個人資料保護法或其他相關法律規定整體觀察，欠缺個人資料保護之獨立監督機制，對個人資訊隱私權之保障不足，而有違憲之虞……」認為雖有保障不足，但只是「有違憲之虞」之警告性宣示而非違憲，其並無法有效督促相關機關儘速建置相關法制，本席就此並無法贊同。

## 五、結語

本件判決是繼司法院釋字第 603 號解釋之後，在個人資訊隱私權保障上極為重要的一個判決，將影響未來台灣個人資訊隱私權保障的走向。

健保資料庫對於學術研究、救治或預防疾病、提昇醫療與公共衛生水準，涉及重要的公共利益，有其重要性。然而畢竟這些作為研究的素材是來自於特定人之身體或檢體，所獲得的病歷與檢驗結果，是屬於資料當事人極為私密、敏感的生物資訊而非公共財，理應受到充分的尊重與保障，以符合憲法保障個人資訊隱私權與資訊自主控制權的意旨，原則上只有經過資料當事人同意，始能加以蒐集、處理與利用；個資法只有在例外情形，基於特定重要公共利益的考量，規定若干特殊情形，允許公務機關或學術研究機構，在不需徵得資料當事人事先同意下，於特定的目的、要件與範圍內，可以進行蒐集、處理與利用。由於此一例外規定限制人民受憲法保障之重要權利，且並非如憲法法庭 111 年憲判字第 1

號案只是涉及個案的血液酒精濃度檢測，而是涉及大規模強制納保所蒐集的全民健康保險資料，其個資範圍極為廣泛而巨量，對人民權益的影響更為鉅大，一旦洩漏不僅個人資訊隱私權受到侵害，甚至會危及憲法所保障的其他基本權利，在合憲性上自應該受到更為嚴格的審查。

國家原本就掌有強大的公權力，在國家力量挾勢著科技的優勢愈來愈強大時，應該更謙遜地考量人民隱私權的保障。愈重視民主、人權的國家，對於個人資訊隱私權的保障愈重視，只有在個人資訊隱私權受到充分尊重與保障的前提下，公共利益才有真正實現的意義。否則如果一味強調公共利益而忽略對人民隱私權的保障，將如同集權國家犧牲人民的隱私而成就所謂的公共利益，結果將使人民的隱私淪為國家高權統治下的祭品。