

憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決部分不同意見書

楊惠欽大法官 提出

本號判決多數意見認個人資料保護法（下稱個資法）第 6 條第 1 項但書第 4 款規定（下稱系爭規定一）符合比例原則，不牴觸憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨（即主文第 1 項比例原則部分），暨個資法或其他相關法律規定，欠缺個人資料（下稱個資）保護之獨立監督機制，僅有違憲之虞部分（即主文第 2 項），本席均尚難同意，爰就此二部分提出不同意見。

壹、 資訊隱私權部分

一、 資訊隱私權與資訊自決權

按「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 22 條所保障（本院釋字第 585 號解釋參照）。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。惟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。……國家基於特定重大公益之目的而有大规模蒐集、……、並有建立資料庫儲存之必要

者，……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。」(司法院釋字第 603 號解釋參照)又「……生活私密領域不受侵擾之自由及個人資料之自主權，屬憲法所保障之權利……」(司法院釋字第 689 號解釋參照)。

關於資訊隱私權與資訊自決權，論者有自資訊自決係保障個人外在行動自由，資訊隱私則係維護個人人格內在形成之彈性空間，而認其二者因不同內涵與性質而形成各自不完全相同之保護射程範圍，¹並認二者概念應予釐清。²依資訊隱私與資訊自決之文義，並參諸上述司法院解釋，資訊隱私權應係針對隱私權中關於個人資料部分之描述，其著重者係個人生活私密領域之資訊不受他人侵擾自由之保障；至資訊自決權則重在個人對其自身資料享有在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之自主控制權；惟個人生活私密領域之資訊不受他人侵擾自由之保障，勢須使個人對其自身資訊享有在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之自主控制權，是二者固各有著重之權利內涵，然於憲法裁判進行個案法規範對人民基本護之限制，是否違反比例原則之審查時，係應就該法規範之規範意旨，整體判斷所涉之基本權面向；於與個資相關之法規範審查，該法規範或僅涉資訊隱私權或資訊自決權，或係兼及二者。實則，就現今之大數據時代，所面對個資未經當事人同意之大規模蒐集，並建立

¹ 邱文聰，從資訊自決與資訊隱私的概念區分—評「電腦處理個人資料保護法修正草案」的結構性問題，月旦法學雜誌，168 期，2009 年 5 月，頁 177。

² 張志偉，記憶或遺忘，抑或相忘於網路—從歐洲法院被遺忘權判決，檢視資訊時代下的個人資料保護，政大法學評論，148 期，2017 年 3 月，頁 31。

資料庫儲存之情形，相關法規是否違反比例原則之審查，除應本於資訊隱私權及資訊自決權之內涵，整體考量審查標的之法規範是否在其等射程範圍，資以判斷個案法規所涉之基本權外，融入前述司法院釋字第 603 號解釋所稱組織上與程序上必要防護措施等，亦係必要之思考方向。

二、系爭規定一所涉之基本權

本號判決審查標的中之系爭規定一係個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款規定，而觀個資法第 1 條：「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，特制定本法。」之規定，得認個資法所欲保護者，係包含人民對其個資之不受侵擾自由及自主控制。

依個資法之法名及其第 1 條規定之立法目的，個資法係規範個資保護之法律，故該法針對個資之取得或利用等，係採原則禁止、例外容許之立法模式，其中之第 6 條第 1 項係就病歷等特種個資之蒐集、處理或利用（下併稱蒐用），所為原則禁止、以但書例外容許之規範。屬其但書例外容許規範之系爭規定一：「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。」之規定，除可認係限制人民基本權之規定外，其所限制之基本權係包含資訊隱私權及資訊自決權（詳下述）。雖本號判決多數意見針對系爭規定一是否違反比例原則之審查，就所涉基本權僅稱「資訊隱私權」，但就其係援引司法院釋字

第 603 號解釋，並參諸前述司法院釋字第 603 號解釋內容，本席認本號判決亦肯認系爭規定一涉及之基本權，係包含資訊隱私權及資訊自決權，僅是仍沿司法院釋字第 603 號解釋為資訊隱私資權之用語。是本席以下就系爭規定一是否違反比例原則之意見，雖本於綜合資訊隱私權及資訊自決權之保障意旨予以整體判斷之方向為之，惟仍依本號判決使用資訊隱私權之用語。

貳、系爭規定一違反比例原則，抵觸憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨；個資法或其他相關法律欠缺個資保護之獨立監督機制，亦係違憲

一、系爭規定一之解析

本席就系爭規定一例外容許特種個資之蒐用之解釋，與本號判決就系爭規定一之理解不盡相同，進而以此為基礎所為之比例原則審查，也有不同之處，爰說明如下。

(一) 系爭規定一係關於敏感個資之規範

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：……」係就病歷等特種個資之蒐用，所為原則禁止、以但書例外容許之規範，其中但書第 4 款即系爭規定一，依前開引自本號判決所表現之文字，即「有關病歷、醫療、基因……健康檢查……之個人資料」（參見本號判決主文第 1 項），可知作為本號判決審查標的之系爭規定一，係僅就個資法第 6 條第 1 項所規定特種個資中之病歷等敏感性個資（下稱敏感個資）為審查範圍，而敏感個資係涉個人極私密領域，基於其與人性尊嚴、個人

主體性及人格發展之密切性，應予以較高度之保障（即於比例原則之審查上，至少應採中度審查標準，系爭規定一之審查標準則另詳下述）。

（二）系爭規定一容許對敏感個資為至少一次之強制蒐用

1. 系爭規定一所規範之敏感個資蒐用，毋庸經當事人同意

個資法第 6 條第 1 項但書係就病歷等敏感個資之蒐用，所為例外容許之規範，其但書所規範之 6 款例外容許規定中，第 6 款規定：「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。」而依資訊自決權之意旨，個資之蒐用，原則上應依當事人同意始得為之，然綜觀個資法第 6 條第 1 項但書之 6 款例外容許規範，除第 6 款係為「經當事人書面同意」之容許情形規定外，尚有其他 5 種之容許規範。從而，屬其他 5 款容許規範之系爭規定一，其所規範之情形，當係指未經當事人即個資所有者同意之情形下，所為之敏感個資蒐用。

2. 系爭規定一所規範之敏感個資蒐用，毋庸告知當事人

系爭規定一所規範之敏感個資蒐用，既屬非經當事人同意者，且依個資法第 6 條第 2 項³準用之同法第 8 條關於向當事人蒐集個資之規定，其第 2 項針對免為告知蒐集者、蒐集

³ 個資法第 6 條第 2 項：「依前項規定蒐集、處理或利用個人資料，準用第 8 條、第 9 條規定；其中前項第 6 款之書面同意，準用第 7 條第 1 項、第 2 項及第 4 項規定，並以書面為之。」

目的、個資類別等 6 種事項⁴之規定中⁵，並無系爭規定一所規範之情形；且若係直接向當事人蒐集，又應為蒐集目的等之告知，則此等個資之取得，實際上係已得當事人同意，自毋庸再適用系爭規定一；並其亦非系爭規定一所欲規範之範疇。是系爭規定一所規範之蒐集，原則上核屬針對非由當事人提供者。此外，依個資法第 6 條第 2 項準用同法第 9 條第 1 項及第 2 項第 4 款：「有下列情形之一者，得免為前項之告知：……四、基於公共利益為統計或學術研究之目的而有必要，且該資料須經提供者處理後或蒐集者依其揭露方式，無從識別特定當事人者為限。」規定，即蒐集非由當事人提供之個資暨處理或利用前免為告知蒐集目的等之結果，系爭規定一所規範主體之公務機關或學術研究機構，依系爭規定一，向個資所有者以外之第三人所蒐集之敏感個資，對此等個資之處理、利用，係得免向當事人即個資所有者告知前述個資法第 8 條第 1 項明列之蒐集目的等 6 種事項。從而，依系爭規定一所為之敏感個資蒐用，係無庸告知當事人。

3. 系爭規定一容許對敏感個資為至少一次之強制蒐用

系爭規定一所容許之敏感個資蒐用，既得毋庸告知當事人、亦毋庸經當事人同意，則就該個資所有者而言，其係存在至少一次之強制蒐用。

所以稱「至少一次」，係指系爭規定一所規範之公務機關

⁴ 個資法第 8 條第 1 項：「公務機關或非公務機關依第 15 條或第 19 條規定向當事人蒐集個人資料時，應明確告知當事人下列事項：一、公務機關或非公務機關名稱。二、蒐集之目的。三、個人資料之類別。四、個人資料利用之期間、地區、對象及方式。五、當事人依第 3 條規定得行使之權利及方式。六、當事人得自由選擇提供個人資料時，不提供將對其權益之影響。」

⁵ 個資法第 8 條第 2 項：「有下列情形之一者，得免為前項之告知：一、依法律規定得免告知。二、個人資料之蒐集係公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務所必要。三、告知將妨害公務機關執行法定職務。四、告知將妨害公共利益。五、當事人明知應告知之內容。六、個人資料之蒐集非基於營利之目的，且對當事人顯無不利之影響。」

或學術研究機構，其個資之提供者若係直接向當事人蒐集，因在提供者為蒐集時可能有經當事人同意或有依法告知當事人，然依系爭規定一所為之蒐集，既得毋庸告知當事人、亦毋庸經當事人同意，是僅存在於依系爭規定一為蒐集時之一次強制蒐用。然如本件之健保資料庫，衛生福利部中央健康保險署（下稱健保署）因健保給付，自各特約醫療院所取得全民健康保險被保險人之醫療等敏感個資，如未經個資所有者同意、亦未告知個資所有者，則係該等個資蒐用可能存在之第一次強制；而健保署未經個資所有者同意、亦未告知個資所有者，將此等個資提供予衛生福利部（下稱衛福部）建置之衛生福利資料科學中心，即屬此等個資蒐用之第二次強制⁶；而衛福部未經個資所有者同意、亦未告知個資所有者，將其衛生福利資料科學中心所儲存之個資，提供予其他公務機關或學術研究機構，則屬此等個資蒐用之第三次強制；其中如上述之第一次強制部分，健保署之蒐用依據，應為個資法第6條第1項但書第1款或第2款規定；至於第二次及第三次強制部分，衛福部及其他公務機關、學術研究機構之蒐用依據，應為系爭規定一，故謂系爭規定一容許對敏感個資為至少一次強制之蒐用。而觀此例，實可更明晰系爭規定一對敏感個資所有者之資訊隱私權（自決權）之限制程度。

（三）系爭規定一所規範「醫療、衛生之統計或學術研究目的」，非均屬特別重要公益；且相對於其個資提供者之原蒐集目的，屬目的外利用

⁶ 有認個資法第2條第4款就該法所稱「處理」之定義中，所稱「內部傳送」，就公務機關而言，解釋上應包括同一行政主體有隸屬關係之各機關間。李建良，資料流向與管控環節—個資保護ABC，月旦法學雜誌，272期，2018年1月，頁27。若依此見解，則不存在此所稱之第二次強制。

1. 系爭規定一之規範目的，非均屬特別重要公益

醫療、衛生之統計或學術研究目的，總體而言，評價為重大公共利益，原則上或較無疑義。蓋既稱醫療、衛生之統計或學術研究，想像中最大可能係為發現或辨識疾病之有效治療方法，但其亦可能是如發現皮膚長雀斑、老人斑之原因及其去斑方法之學術研究，此等學術研究似難謂與醫療全然無關，但得否謂係特別重要公益目的，實有爭議；而上述僅是舉例，實則，醫療、衛生、統計或學術研究均屬不確定法律概念，在個案之涵攝上存有諸多可能，是系爭規定一之規範目的，本席尚難贊同均屬特別重要公益。

2. 系爭規定一之規範目的，相對於其個資提供者之原蒐集目的，屬目的外利用

如前所述，依系爭規定一所蒐用之個資，原則上係非個資主體之當事人所提供，是就系爭規定一所稱資料提供者之原蒐用目的言，系爭規定一規範主體之公務機關或學術研究機構，所基於之醫療、衛生之統計或學術研究目的，自屬目的外利用。此外，依前述個資法第6條第1項但書第6款規定，關於敏感個資，並不得僅依當事人書面同意，而為逾越特定目的必要範圍之蒐集、處理或利用。是縱認公務機關或學術研究機構得將其原依當事人同意而蒐集之個資，依系爭規定一，為原經當事人同意目的外之其他醫療、衛生之統計或學術研究目的之利用，亦屬原當事人同意目的外之利用。

（四）系爭規定一容許依該規定目的蒐用之敏感個資，於揭露前毋庸去識別化

1. 系爭規定一所要求之無從識別特定當事人，係仍具選

原可能

系爭規定一所稱之無從識別特定當事人，本席贊同本號判決所稱「使資料不含可直接識別特定當事人之資訊，但其資料仍屬可能間接識別特定當事人之資訊之情形」之結論（參見本號判決理由第40段）。簡言之，系爭規定一所要求去識別化之敏感個資，係指非可直接識別，但經由極端方式仍有還原可能之個資。

2. 系爭規定一容許依其規定目的蒐用之個資，於揭露前毋庸去識別化

依系爭規定一關於「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」之規范文義，則符合系爭規定一所蒐集之敏感個資，於公務機關或學術研究機構蒐集時暨蒐集後之處理及利用過程，如無揭露情事，均毋庸予以去識別化。換言之，如提供者於提供時未將該等敏感個資予以去識別化，則為與提供者原蒐集目的不同之公務機關或學術研究機構，在其等為醫療、衛生之統計或學術研究過程中（即揭露前），所處理者，係既未經當事人同意、亦未告知當事人有被蒐用情事之直接可識別特定當事人之敏感個資。

3. 系爭規定一係因學術研究需要，而容許個資於提供時毋庸去識別化

系爭規定一所以就此等敏感個資之去識別化，為「資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式」之規定，依本案中華民國111年4月26日言詞辯論時，個資法主管機關國家發展委員會訴訟代理人之陳述，係因「個資法是普通

法」、「在做學術研究的時候，有時候還是要關照到學術研究的目的，假使是在研究者必須要使用到仍有可能識別的時候，你提供給他的是完全無從識別的話，這會讓資料本身成為無意義的資料」（該日言詞辯論筆錄第 33 至 34 頁參照）。換言之，個資法之主管機關亦認系爭規定一就該款所為個資去識別化之規定，並未要求個資於提供者提供時即已須去識別化，其理由則是學術研究有需用未去識別化個資之情形。

二、系爭規定一違反比例原則，抵觸憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨

承上所述，系爭規定一所規範者，不僅係容許敏感個資之蒐用，更是該等個資之強制目的外利用，而基於敏感個資係涉個人極私密領域，強制之目的外利用，更是對個資所有者之自主控制為極嚴重之干預，是就系爭規定一是否符合比例原則之審查，本席贊同本號判決所採之嚴格標準（本號判決理由第 45 段參照）。而依系爭規定一所規範之醫療、衛生之統計或學術研究目的，既尚非皆得評價為特別重要公益，是系爭規定一於比例原則之目的審查上，已非得全然通過。

又關於系爭規定一所採之限制手段，雖有為統計或學術研究所必要之最小蒐用原則及個資去識別化之要求，但在所蒐用個資之去識別化要求上，則僅規範「提供者處理後」或「蒐集者揭露時」，無從識別特定當事人，從而使為原始蒐集目的外強制蒐用之公務機關或學術研究機構，得蒐集可直接識別特定當事人之敏感個資，進而對其等為處理及利用行為。就醫療、衛生之統計或學術研究目的言，縱難以否定可能存有蒐用之敏感個資須具直接識別性之情形。但基於系爭

規定一，係對被強制為目的外蒐用之高私密性敏感個資所有者之資訊隱私權（含自決權）之限制規定，而此等個資以未去識別化之形貌被接觸之機會愈多，個資所有者之資訊隱私權遭侵害之風險即愈高；是雖個資法係屬普通法，但目的上存有蒐用之個資須具識別性之學術研究，一般而言究屬例外，而未去識別化個資之蒐用，又係對人民資訊隱私權產生更多被侵害之風險，是規範上本當以之作為例外，並考量其他之規範模式，始符最小侵害原則。實則，系爭規定一所稱之無從識別特定當事人，係可經由極端方式予以還原，已如前述，是就須使用具直接識別性個資之特殊例外情形，本得以如另設獨立監督機制或例外之程序規定，就個案為是否准個資還原或給予未去識別化個資之監控；或另配合監督機制，賦予個資所有者如停止處理或利用資訊之自主權等綜合考量之規範模式；尚非於無其他適當配套機制及相關規範下，即因可能存有特殊須使用未去識別化個資之例外情形，而為系爭規定一之將例外作為原則之規範。故系爭規定一中屬特別重要公益目的部分，其所採僅須蒐集者於揭露時無從識別特定當事人之手段，亦難謂係為達其特別重要公益目的之最小侵害手段，而使敏感個資所有者之資訊隱私權（含資訊自決權）受過度之限制，抵觸憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨。

綜上，系爭規定一所規範「醫療、衛生之統計或學術研究目的」，尚非當然均屬特別重要公益，而本號判決多數意見謂：「基本上尚難即謂不符特別重要公益目的之標準。惟實際操作上應由一定之獨立監督機制，依申請個案之相關情狀作嚴格之審查」（本號判決理由第 48 段參照）似亦承認系爭規

定一所規範之目的應存有非特別重要公益者，但可藉由獨立監督機制就個案具體判斷是否具特別重要公益目的，予以維持系爭規定一未違反比例原則之合憲結論。而獨立監督機制就系爭規定一目的之合憲性既具重要性，則在個資法並無相關獨立監督機制之設置規範下，如何在嚴格審查下支持系爭規定一容許敏感個資，毋庸經當事人同意、毋庸告知當事人而為原蒐集目的外之蒐用，並未違反比例原則之結論，本席實感困惑。

此外，基於人民受憲法第 22 條保障之資訊隱私權係內含資訊自決權，且如此之資訊隱私權內涵，復為本號判決多數意見所肯認（本號判決理由第 32 段參照）。而系爭規定一所限制之資訊隱私權係內含資訊自決權，個資法針對人民之資訊自決權，則分別於第 3 條為依該法規定行使，不得預先拋棄或預約限制之規定，以及於第 11 條為具體之自決權內容規範。個資法第 3 條就人民之資訊自決權既限依該法即第 11 條所定者，而個資法第 11 條之規定，於人民資訊自決權之保障係有所欠缺，亦經本號判決宣告違憲在案（參見本號判決主文第 4 項及理由第 69 段、第 70 段）。則於本號判決已為相關法制整體觀察，個資法就人民資訊自決權之保障係有所不足之判斷下，多數意見卻將憲法保障個資事後控制權之要求與屬限制人民資訊隱私權（含資訊自決權）之系爭規定一割裂評價，仍認容許公務機關或學術研究機構間流通利用敏感個資，又無須於揭露前去識別化之系爭規定一，未因而違反比例原則，不牴觸憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨，本席尚難以理解，亦不贊同。

三、個資法或其他相關法律，欠缺個資保護之獨立監控機

制，對憲法第 22 條人民資訊隱私權之保障不足，應屬違憲

如上所述，系爭規定一所採僅須提供者處理後或蒐集者於揭露時無從識別特定當事人之手段，就敏感個資所有者之資訊隱私權係屬限制過度之判斷，本席所形塑之理由中，係包含因個資法無獨立之監控機制，致其過於寬鬆之去識別化要求規定，更易形成資訊隱私權保障之破口，非屬最小侵害手段，而構成對資訊隱私權之限制過度，違反比例原則。是本席認個資法雖屬普通法，但於個資法及其他相關法律未設置獨立監控機制之規範下，屬普通法之個資法卻仍以系爭規定一對敏感個資之蒐用為過於寬鬆之規範，而對敏感個資所有者之資訊隱私權（含資訊自決權）為過度之限制，是關於欠缺個資保護之獨立監控機制，所形成對人民資訊隱私權之保障不足，亦應屬違憲。本號判決多數意見認僅係有違憲之虞（參見本號判決主文第 2 項），本席尚難同意。