

憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決部分不同意見書

吳陳銀大法官 提出

多數意見判決主文第 2 項指出立法者就個人資料保護機制之不足，而為警告性裁判，敦促立法者就人民資訊隱私權為更完整之保障，此一保護憲法所保障人民權利之動機，本席至為贊佩。但判決主文第 2 項，為未受聲請之事項而作成裁判，有違不告不理原則，並干預立法者之權限，均有違權力分立原則，爰提出不同意見如下。

一、多數意見判決主文第 2 項指摘規範不足之範圍，逾越聲請意旨所指，有違不告不理之權力分立原則

按憲法法庭為司法審判權之一部分，基於不告不理原則，憲法法庭就法規範憲法審查案件之審理範圍，除與聲請審查之法規範具重要關聯者外，應以聲請人所聲請審查之法規範為限。

惟查，本件聲請係關於全民健康保險強制蒐集個人健康保險相關資訊並供學術研究之原始目的外利用而生之爭議，且聲請意旨就規範不足之指摘已指明範圍，即個人資料保護法（下稱個資法）第 11 條第 2 項、第 3 項及第 4 項有所不足：因該等立法規範不足導致國家於正確性有爭議、特定目的之消失或期限屆滿、違反本法以外之情形，均得恣意禁止當事人對其個資進行事後控制之權能，侵害資訊隱私權。多數意見判決主文第 2 項：「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，相關機關應自本判決宣示之日起 3 年內，制定或修正相關法律，建立相關法制，

以完足憲法第 22 條對人民資訊隱私權之保障。」將審理範圍擴及於個資法及其他相關法律規定整體，並要求立法者為整體廣泛之立法或修法，已超出聲請審查之法規範範圍，有違審判機關不告不理之權力分立原則。

二、多數意見判決主文第 2 項關於建立個人資料保護獨立監督機制之立法指示，干預立法者之權限，亦有違權力分立原則

多數意見宣示立法者修法或立法建立個人資料保護之獨立監督機制，立意甚佳。但已干預立法者之權限，有違權力分立原則。

按「立法院如經由立法設置獨立機關，將原行政院所掌理特定領域之行政事務從層級式行政體制獨立而出，劃歸獨立機關行使，使其得依據法律獨立行使職權，自主運作，對行政一體及責任政治即不免有所減損。惟承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。……然獨立機關之存在對行政一體及責任政治既然有所減損，其設置應屬例外。唯有設置獨立機關之目的確係在追求憲法上公共利益，所職司任務之特殊性，確有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性，重要事項以聽證程序決定，任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督，加上立法院原就有權經由立法與預算審議監督獨立機關之運作，綜合各項因素整體以觀，如仍得判斷一定程度之民主正當性基礎尚能維持不墜，足以彌補行政一體及責任政治之缺損者，始不致於違憲。」

經司法院釋字第 613 解釋釋明在案。故於行政權下立法設獨立機關或獨立行使職權之機制，要屬例外，且屬立法自由形成之範疇。但須一定程度之民主正當性基礎仍能維持不墜，足以彌補行政一體及責任政治之缺損者，始屬合憲。

次按「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。」固經司法院釋字第 603 號解釋釋明在案，但該解釋僅要求國家應「在組織上與程序上為必要防護措施」，以保護人民之資訊隱私權，並未要求立法設立獨立監督機制。

多數意見於判決理由第 61 段及 62 段中援引司法院釋字第 603 號解釋意旨後旋即認定：「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。」此一論斷於我國憲法並無依據，尤與司法院釋字第 613 解釋釋明於行政權下立法設獨立行使職權之機制，要屬例外，且屬立法自由形成範疇之意旨有違，干預立法者之權限，有違權力分立原則。

至多數意見於判決理由第 61 段之末引註附於判決末尾：「例如歐盟一般資料保護規則（General Data Protection Regulation，下稱 GDPR）即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 Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés–CNIL、芬蘭 Office of the Data Protection Ombudsman、德國 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit，以及愛爾蘭 Data Protection Commission 等。各國監管機關之名單請見歐盟資料保護委員會（European Data Protection Board）網站 https://edpb.europa.eu/about-edpb/about-edpb/members_en」顯係欲引用歐盟一般資料保護規則及受該等規則拘束之各國制度設計，用以支持其論述。惟上開規則既非憲政規範或憲法理論，自無法據為法規範憲法審查之立論基礎。