

會台字第13769號憲法訴訟 諮詢意見

劉靜怡

國立台灣大學國家發展研究所專任教授、中央研究院法律學研究所
合聘研究員、資訊科技創新中心合聘研究員

April 26, 2022

資訊隱私權內涵

- 憲法第22條的保護範圍：大法官釋字第585號&第603號
- 「人之所以為人」的重要基本權利
- 「資料凝視」破壞個人資料自主控制的權利與制度
- 系爭限制侵害資訊隱私權：在未經個資當事人同意的前提下，釋出供研究之用，即為原本健保資料原始目的之外的「強制利用」
- 釋字第603號：…應以法律明文授權國家蒐集、處理與利用之目的，並且僅能限於「特定」之「重大公益目的」，至於其採行的蒐集、處理和利用手段，則應與重大公益目的之達成間，具有「密切之必要性與關連性」，並且禁止法定目的之外的利用…還要求國家應對個人資料自主控制權提供制度面向的保障，亦即國家應注意「當代科技發展」，採行可以確保「資訊正確及安全」之「組織上」和「程序上」必要防護措施，方屬履行國家保護個人資料隱私權的義務
- 除系爭規定外，依釋字737號&第747號意旨，應擴張審查客體之範圍

審查標準之選擇

- 釋字第603號採「中度審查標準」
- 111年憲判字第1號判決採「嚴格審查標準」
- 本案應採取「嚴格審查標準」，方屬適當之選擇：亦即應該要求必須有重要甚至極為重要之公共利益目的，並且必須採取與上述目的之間具有密切關聯性甚或直接密切相關之手段
- 即使降低審查標準，也絕對不該低於「中度審查標準」

法律保留原則之分析

- 現行個資法違反法律保留原則
 - 釋字第535號：行政機關行使職權，應有「行為法」之授權依據
 - 釋字第603號：要求在既有的個資法規定之外，立法者必須另行制定法律，明定大規模資料庫的蒐集處理利用，以及禁止目的外利用之原則及其例外等事宜
- 現行全民健保法違反法律保留原則：賦予國家蒐集全民健保資料的全民健保法第79條與第80條，針對公務機關就被保險人之個資可否以及如何從事法定目的外使用，完全未有觸及，進一步探究其他全民健保相關法律的規定內容，亦無類似規定處亦有違反法律保留原則之明顯嫌疑
- 比較法的啟示：GDPR第6條的意義與比較
- 公務機關非基於當事人同意而強制蒐集處理利用個資時，或基於保護當事人或他人重要利益之外的原因而強制蒐集處理利用個資時，均須有明確之「行為法」依據，並接受比例原則的檢驗。關於此等要求法定目的與法定行為義務之規定，實難想像其能夠透過規範行政機關內部組織規程的「組織法」即能滿足

法律明確性原則之分析

- 歷來大法官解釋的立場：自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷
- 111年憲判字第1號判決：就涉及人民資訊隱私權限制所建立的審查標準，國家雖得立法強制取得必要之個人資訊，「惟其取得與利用個人資訊之目的、範圍與程序等重要事項，均應以法律明確規定」
- 系爭規定乃是「全民健保資料」的「目的外利用」，而且是未再取得個資當事人同意也不准當事人退出之「強制」目的外利用，亦即其利用方式乃是對敏感個資的「強制、大規模、長期持續蒐集處理利用之特種個資」之目的外利用，對資料自主控制權乃高度限制，明確性要求，自不應寬鬆解釋
- 「無從識別特定之當事人」之意義難以理解且邏輯矛盾
- 「提供者」與「蒐集者」兩者之意義也違反本原則
- 司法機關也出現難以認定和判斷之現象

比例原則之分析

- 目的正當性之分析：不難通過目的審查
 - GDPR之比較：和原始目的之間具有相容性，仍應滿足合法基礎
 - 目的正當性的確認，不等同於應該將學術研究置於優先於所有憲法價值和基本權利的絕對高地
 - 國家並無要求被研究者犧牲而偏向研究者之正當性可言，區分不同學術研究類型並證明各該學術研究類型的公共利益重要程度，據以決定特定學術研究之追求是否足以限制個人資訊決定自主權，以及其限制程度，是國家的權衡義務和立法義務
 - 除非某些特定學術研究所追求之研究成果，具有極高之公共利益重要性甚至緊急性或迫切性，而且足以認定其顯然超過被研究對象個人依其自主性判斷是否認同該等研究之價值的權益，否則，仍不應強制被研究對象即個資當事人認同該學術研究之目的，毫無選擇地提供個人資料供其進行研究。在此要特別提醒的是，限制個人資料自主權系爭強制手段的嚴重程度，恐亦有連帶減損目的正當性的殺傷力

比例原則之分析

- 現行個資法及系爭措施違反必要性原則
 - 大規模資料蒐集處理利用行為，應適用較嚴格之審查標準
 - 立法者應針對個資蒐集處理利用之各種不同類型，制定更為細緻的規定以為因應
 - 以籠統且意義不清之「學術研究」目的，搭配「形式上無從識別」的條件，即可從事特定目的外強制利用個資，毋需個資當事人事前同意，亦不許個資當事人事後退出，實難想像有程度較此更為嚴重的個資權利限制措施
 - The European Data Protection Board (EDPB)對健康研究所涉個資蒐集處理行為所提出的解答：假名化是額外的安全防護，非獨立的合法基礎。匿名化與假名化均非豁免法律與倫理責任的理由。
 - 比較法的觀察：當事人拒絕權（反對權）之重要性

正當法律程序原則之分析

- 釋字第603號與111年憲判字第1號判決參照
- 行用見爭長正踐利益系且反應外示上大違所表加龐顯時目此再模明資定就規其個特以了定用於可權成認利關會當形可外人機正乃應之事何之，的當任上時象，目資有律庫現特定個沒法料資在通質其保性關動實護健感機主人維民敏務何事或全用公任當張的利規定有資主件外規設個以案的確未致可因目明也導會原性則未至，機於制原並甚求何用強序定，要任適的程規序之有在續律爭事實沒定延法
- 無個有對序，性、關程用適務法之外合公的能對應的功針相目的關「制特機關」制特機量，行定考制進、綜合強利益素加否利因施是共等所定公本私決之成隱方求序訊單追程資以欲能和可所可主關「項自機照各訊務依或資公未序人予者程事賦法代當於立替資等
- GDPR的比較法觀察：告知義務、風險評估和控制、公告徵求意見...

立法規範不足之違憲

- 違憲審查之對象範圍，並不限於積極侵害人民權利之法令或措施，就人民基本權利保護不足之法律，也可以列為審查對象
- 現行個資法未明文規範當事人應如何對其個人資料進行「事後控制」，等同容許國家於「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」
- 立法「規範不足」所導致之人民基本權利「過度限制」

結論：違憲之後

- 違憲之處甚為明顯，並非困難案件
- 明智修法方向：正視資訊隱私侵害背後潛藏的各種未來巨大風險，以及其所造成的各種幽微損害對人性尊嚴的傷害與對社會的長期負面影響
- 資料治理法制的核心：以「信任」作為個資分享與再利用制度的擘劃基礎、以動態同意機制落實個人資料自主權、遵循以人為本的學術研究倫理與憲法權利保護基本要求