

憲法法庭判決

111 年憲判字第 13 號

聲 請 人 蔡季勳
邱伊翎
施逸翔

共 同

訴訟代理人 涂予尹助理教授
邱文聰研究員

聲 請 人 滕西華
黃淑英

共 同

訴訟代理人 劉繼蔚律師
邱文聰研究員

聲 請 人 劉怡顯
洪芳婷

共 同

訴訟代理人 翁國彥律師
邱文聰研究員

上列聲請人因個人資料保護法事件，認最高行政法院 106 年度判字第 54 號判決，所適用之個人資料保護法第 6 條第 1 項但書第 4 款規定等，有違憲疑義，聲請解釋憲法，本庭判決如下：

主 文

- 一、個人資料保護法第 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。」與法律明確性原則、比例原則尚屬無違，不牴觸憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨。 1

二、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，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。 2

三、就個人健康保險資料得由衛生福利部中央健康保險署以資料庫儲存、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，於全民健康保險法第 79 條、第 80 條及其他相關法律中，均欠缺明確規定，於此範圍內，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。相關機關應自本判決宣示之日起 3 年內，修正全民健康保險法或其他相關法律，或制定專法明定之。 3

四、衛生福利部中央健康保險署就個人健康保險資料之提供公務機關或學術研究機構於原始蒐集目的外利用，由相關法制整體觀察，欠缺當事人得請求停止利用之相關規定；於此範圍內，違反憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨。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，明定請求停止及例外不許停止之主體、事由、程序、效果等事項。逾期未制定或修正相關法律者，當事人得請求停止上開目的外利用。 4

五、其餘聲請部分，不受理。 5

理 由

壹、原因案件背景事實及聲請意旨等【1】 1

一、原因案件背景事實【2】 2

我國自中華民國 84 年起實施全民健康保險制度，全體國民合於法定加保要件者，均一律參加全民健康保險。全民健康保險對象接受特約醫事服務機構之醫療照護服務，並由醫事服務機構依全民健康保險法（下稱健保法）第 80 條規定，向保險人即衛生福利部中央健康保險署（下稱健保署）提供相關資料（含保險對象之相關病歷 3

與藥歷資料、處方箋、診療紀錄等），以申報醫療費用。因之，健保署為辦理全民健康保險業務（下稱健保業務），多年來已蒐集累積數量與種類均極其可觀之全民健康保險資料（下稱健保資料），其中包含個人健康保險資料（下稱個人健保資料）。【3】

健保署所蒐集之健保資料內容包括：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（包含醫學影像資料）；VPN（虛擬私人網路）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。健保署前曾將健保資料委託財團法人國家衛生研究院（下稱國衛院）建置全民健康保險研究資料庫，並自 89 年起對外提供使用，此一全民健康保險研究資料庫委託建置利用關係，已於 105 年 6 月 28 日終止且不再由國衛院對外提供，國衛院並已將原始資料及光碟資料檔等交予健保署。健保署現設有全民健康保險保險人資訊整合應用服務中心，依其自訂之全民健康保險保險人資訊整合應用服務中心作業要點、全民健康保險保險人資訊整合應用服務申請案件審核作業原則等規定，對外提供前開健保資料，該對外提供之健保資料均已透過加密演算法以假名化處理。政府機關因公務需求或學術研究及其他專業機構因研究需求而需使用該中心之資料者，得檢具相關文件（包含倫理審查委員會證明），向健保署提出申請，由健保署審查；如健保署無法辨識或產生疑義之申請案，則由外部專家辦理複審；如有申請醫學影像，則另由全民健康保險影像資料應用審議會審議。【4】

此外，健保署並將健保資料中之健保醫療服務申報類總表、明細、醫令檔案以及健保承保類檔案，以金鑰加密後，提供予衛生福利部（下稱衛福部）所建置之衛生福利資料科學中心（前稱為健康資料加值應用協作中心）。該中心除健保資料外，尚包含其他衛生福利資料（包括出生通報檔、死亡通報檔、身心障礙者檔、國民健康訪問調查等），自 100 年開始對外提供使用。依其 99 年 5 月 12 日訂定發布之行政院衛生署健康資料加值應用協作中心使用資料作

業要點第 6 點，請求提供資料供使用者，應檢具文件向該署統計室申請。該中心更名為衛生福利資料科學中心後，則設置衛福部衛生福利資料統計應用管理審議會，並訂有衛福部衛生福利資料應用管理要點、衛福部衛生福利資料申請案件審核作業原則等。該中心所蒐集之一級資料（具編號欄位且經處理使其無從識別特定個人之資料），僅有政府部門、學研單位或取得當事人書面同意使用衛生福利資料之衛生福利相關產業得申請使用，申請時應檢附之文件包含倫理審查委員會證明；申請案由衛福部就程序進行初審後，再由外部專家就內容進行複審。【5】

聲請人認健保署將健保資料交由國衛院建置全民健康保險研究資料庫對外提供使用，以及將健保資料傳輸予衛福部衛生福利資料科學中心對外提供使用，係將健保資料中所包含之受憲法隱私權保障之個人健保資料用於健保業務以外之目的，為原始蒐集目的外之使用，有違法之情事，於 101 年 5 月至 6 月間，分別以存證信函向健保署表示，拒絕健保署將聲請人之個人健保資料釋出給第三人，用於健保相關業務以外之目的。健保署於同年 6 月至 7 月間函復聲請人，拒絕其主張，其理由略以：健保署辦理健保業務，而擁有全國民眾之納保及就醫資料，為促進健保相關研究，以提升醫療衛生發展，對外提供資料時，均依行為時即 84 年制定公布之電腦處理個人資料保護法規定辦理；且其資料之提供，已有嚴格之資料管理措施，足資保障研究資料之合理使用等語。聲請人不服，提起訴願，遭駁回。【6】

聲請人遂以健保署為被告，向臺北高等行政法院起訴，請求撤銷原處分及訴願決定，並命健保署准予聲請人所請，停止將聲請人之個人健保資料，提供予國衛院之全民健康保險研究資料庫及衛生福利資料科學中心作學術或商業利用。臺北高等行政法院以 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更審；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（下稱確定終局判決），以無理由駁回聲請人之上訴。【7】

聲請人認確定終局判決所適用之個人資料保護法（下稱個資法）第 6 條第 1 項但書第 4 款等規定，有違憲疑義，於 106 年 12 月 5 日依司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款規定聲請解釋憲法，請求宣告法規範違憲。【8】

二、聲請意旨【9】

聲請人主張略謂：1、個資法第 6 條第 1 項但書第 2 款及第 5 款、第 15 條第 1 款、第 16 條但書第 5 款，及有重要關聯性之同法第 11 條第 3 項但書、健保法第 79 條與第 80 條，允許國家僅依公務機關之組織法，即可強制蒐集、處理或利用人民之一般或私密敏感性個人資料（下稱個資），或大規模強制蒐集、處理或利用個資，或於原始蒐集目的外強制留存個資，違反法律保留原則；2、個資法第 6 條第 1 項但書第 2 款、第 4 款及第 5 款，第 15 條第 1 款、第 16 條但書第 2 款、第 5 款，未區別大規模、建立資料庫與小規模、個別性之個資蒐集、處理或原始蒐集目的外之利用行為，分別訂定不同之合法要件，與比例原則不符，侵害資訊隱私權；3、個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款、第 16 條但書第 5 款，及有重要關聯性之個資法施行細則第 17 條，允許公務機關未經個資當事人同意，即一律得對仍具有間接識別可能性之個資，為強制蒐集、處理或進行原始蒐集目的外利用，違反比例原則，侵害資訊隱私權；4、具重要關聯性之個資法第 11 條第 2 項、第 3 項及第 4 項，因立法規範不足導致國家於正確性有爭議、特定目的消失或期限屆滿、違反個資法以外之情形，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；5、司法院釋字第 603 號解釋應予補充等語。【10】

三、本件主要爭議【11】

聲請人於原因案件訴訟中，並未對健保署因辦理健保業務，而蒐集、處理、自行利用個人健保資料之合法性有所爭執。其主要爭執係針對健保署將健保資料含個人健保資料，交予國衛院建置資料

庫（現已停止，而由健保署設置全民健康保險保險人資訊整合應用服務中心），以及交予衛福部之衛生福利資料科學中心設置資料庫，並對外提供學術研究此一超越原始蒐集健保資料目的（辦理健保業務）之行為。【12】

貳、受理依據、審查範圍及審理程序【13】 13

一、受理依據【14】 14

（一）受理部分及審查範圍【15】 15

按人民、法人或政黨聲請解釋憲法，須於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生有牴觸憲法之疑義者，始得為之，大審法第 5 條第 1 項第 2 款定有明文。又依司法院大法官第 948 次會議決議，當事人對於確定終局裁判所適用之司法院解釋，發生疑義，聲請解釋時，仍依大審法有關規定視個案情形審查決定之。【16】 16

查聲請意旨所主張之個資法第 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。」（下稱系爭規定一）為確定終局判決所適用，且聲請人就此部分之聲請符合大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定之要件，經司法院大法官於 110 年間決議受理。【17】 17

至聲請人主張個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款其餘規定違憲部分，本庭認為本件判決應僅以該款規定中與本件原因案件主要相關部分（即系爭規定一）為審查核心範圍。是個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款所規範之個資原包括病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科，且其得蒐集、處理、利用之法定目的包括基於醫療、衛生或犯罪預防，但本件原因案件所爭議之個人健保資料不包含性生活及犯罪前科資料，且其利用之目的也不及於犯罪預防，故本件審查範圍就個資部分僅以病歷、醫療、基因及健康檢查資料為限， 18

而目的部分僅以法定之醫療、衛生目的相關者為限。【18】

又人民聲請憲法解釋之制度，除為保障當事人之基本權利外，
亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的，故其解釋範圍自得及於
該具體事件相關聯且必要之法條內容，而不以確定終局裁判所適用
者為限。如非將聲請解釋以外之其他規定納入審查，無法整體評價
聲請意旨者，自應認該其他規定為相關聯且必要，而得將其納為解
釋客體（司法院釋字第 445 號及第 737 號解釋參照）。查聲請人主
張應以重要關聯性，將健保法第 79 條及第 80 條規定納入審查範圍。
健保法第 79 條規定：「保險人為辦理本保險業務所需之必要資料，
得請求相關機關提供之；各該機關不得拒絕。保險人依前項規定所
取得之資料，應盡善良管理人之注意義務；相關資料之保存、利用
等事項，應依個人資料保護法之規定為之。」及第 80 條規定：「主
管機關為審議保險爭議事項或保險人為辦理各項保險業務，得請保
險對象、投保單位、扣費義務人及保險醫事服務機構提供所需之帳
冊、簿據、病歷、診療紀錄、醫療費用成本等文件或有關資料，或
對其訪查、查詢。保險對象、投保單位、扣費義務人及保險醫事服
務機構不得規避、拒絕、妨礙或作虛偽之證明、報告或陳述。前項
相關資料之範圍、調閱程序與訪查、查詢等相關事項之辦法，由主
管機關定之。」（下併稱系爭規定二）雖然未經確定終局判決所適
用，惟系爭規定二為健保法第 9 章「相關資料及文件之蒐集、查閱」
之全部內容，用以規範保險人即健保署就健保資料及相關資料之蒐
集、保存及利用行為，是針對原始蒐集目的外，個人健保資料之合
理蒐集、處理及利用爭議言，系爭規定二與系爭規定一具密切關聯，
如不將其納入審查，尚難為整體適當評價，本庭爰將系爭規定二納
入審查範圍。【19】

另憲法訴訟法已於 111 年 1 月 4 日起施行，爰依該法第 90 條規
定，由本庭適用該法規定繼續審理。【20】

（二）不受理部分【21】

至聲請人主張個資法第 6 條第 1 項但書第 2 款及第 5 款、第 11

條第 2 項至第 4 項、第 15 條第 1 款、第 16 條但書第 2 款及個資法施行細則第 17 條規定違憲部分，前開規定均非確定終局判決作成裁判之核心基礎；聲請人主張個資法第 16 條但書第 5 款部分違憲部分，並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；聲請人主張補充司法院釋字第 603 號解釋部分，除本件爭議與該解釋之爭議無直接關聯外，另查該解釋意旨及內容闡釋甚為明確，並無文字晦澀或論證不周之情形，難謂有聲請補充解釋之正當理由，核無補充解釋之必要。是以上部分之聲請，均不符大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定之要件，均應不受理。【22】

二、言詞辯論程序【23】

23

本庭於 111 年 4 月 26 日上午 9 時行言詞辯論，除通知聲請人及關係機關健保署、衛福部及國家發展委員會外，另邀請監察院國家人權委員會及專家學者到庭陳述。聲請人及關係機關於言詞辯論之陳述要旨如下：【24】

24

（一）聲請人略謂：1、依司法院釋字第 603 號解釋，大規模之資料蒐用，應至少採中度審查標準。本件涉及大規模資料之強制蒐用，且健保資料有更為深遠之串連效應，故應採嚴格審查。2、依司法院釋字第 603 號解釋，涉及資料庫或大規模蒐用資料時，應有行為法之具體規定。系爭規定一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，違反法律保留原則。3、依有權機關之解釋，透過代碼連結比對而得間接識別特定當事人之情形，仍符合系爭規定一關於無從識別特定當事人之要件；聲請人無意摧毀健保資料庫之完整性，但依系爭規定一，為學術研究之目的即一律得就尚有間接識別可能性之個資為目的外利用，未區分不同公益重要性，與比例原則仍有未符。4、系爭規定一欠缺對於目的外利用之審議程序，允許機關單方面認定是否滿足目的外利用要件，不符正當法律程序原則。5、個資法未規範包含退出權之一般性事後控制權能，係對事後控制權之過度限制，違反憲法對資訊隱私權之保障等語。【25】

25

(二) 關係機關健保署略謂：1、系爭規定一已規定高敏感特種 26
個資須經去識別化始得為蒐用，無違比例原則。2、就健保資料之目的外利用，健保署已訂有全民健康保險保險人資訊整合應用服務中心作業要點，作為目的外利用及相關管理之依據；並訂有全民健康保險保險人資訊整合應用服務申請案件審核作業原則，就申請案是否符合公益、隱私保障等為審查，已足資保護個人之資訊隱私權，如若仍有不足之處，並願與時俱進持續改善等語。【26】

(三) 關係機關衛福部略謂：1、系爭規定一於健保資料供學術 27
研究時仍符合比例原則：(1) 健保資料之目的外利用，係為追求重大公益；(2) 系爭規定一已有「無從識別當事人」之規定，即採取匿名、代碼、隱藏部分資料等方式處理後，方提供給研究者利用，或研究者直接取得個資，但發表時應確保揭露方式無從識別特定之當事人，已符合最小侵害原則；(3) 如允許當事人請求刪除健保資料或退出健保資料庫，恐造成取樣偏差，故系爭規定一限制個人之刪除或退出權，尚無明顯法益失衡之情形。2、個資法之規範密度，縱因時代演進而有不足，仍不應因認高敏感特種個資在學術研究利用應另有法律明文規範，而逕認系爭規定一違反法律保留原則。3、就健保資料之目的外利用，衛福部已訂有衛福部衛生福利資料應用管理要點作為目的外利用及相關管理之依據；並訂有衛福部衛生福利資料申請案件審核作業原則，就申請案是否符合公益、隱私保障等為審查，已足資保護個人之資訊隱私權等語。【27】

(四) 關係機關國家發展委員會略謂：1、司法院釋字第 603 號 28
解釋之原因案件涉及指紋個資，其蒐集目的在識別特定當事人；而本件健保資料並非用於識別特定當事人，故本件聲請與司法院釋字第 603 號解釋有本質差異，無適用或補充該解釋之必要。2、司法院釋字第 603 號解釋涉及戶籍法專法，而本件所涉之系爭規定一為個資利用之一般性規範，就審查標準而言，自不應採取較該號解釋更為嚴格之審查標準。3、系爭規定一原則禁止蒐集、處理、利用高敏感特種個資，僅例外於符合主體、公益及利用目的與方式，且滿足

必要性之嚴格控制之情形，始得為蒐用，故系爭規定一無違憲法對資訊隱私權之保障。4、就事後控制權部分，個資法第 3 條第 5 款已賦予請求刪除權、第 5 條規範利用個資之一般原則、第 11 條課予蒐集利用個資者主動停止處理或利用個資之義務，當事人亦得依同條第 3 項、第 4 項請求刪除、停止處理或利用個資，故個資法實已賦予事後控制權等語。【28】

參、形成判決主文第 1 項至第 4 項之法律上意見【29】 29

一、據以審查之憲法權利【30】 30

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資之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障。其中就個人自主控制個資之資訊隱私權而言，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（司法院釋字第 603 號解釋參照）。【31】 31

進一步而言，資訊隱私權保障當事人原則上就其個資，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。除當事人就獲其同意或符合特定要件而允許未獲當事人同意而經蒐集、處理及利用之個資，仍具事後控制權外，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利。【32】 32

二、系爭規定一及二構成對個人資訊隱私權之限制【33】 33

系爭規定一係就原則上禁止蒐集、處理或利用之高敏感特種個資，例外容許公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生法定目的之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，得未經當事人同意予以強制蒐集、處理或利用之規定。其屬對個人資訊隱私權中當事人（個資主體）於事前以同意方式控制其個資權利之限制。【34】 34

其次，個資若經處理，依其資料型態與資料本質，客觀上仍有 35

還原而間接識別當事人之可能時，無論還原識別之方法難易，若以特定方法還原而可間接識別該個人者，其仍屬個資。當事人就此類資料之自主控制權，仍受憲法資訊隱私權之保障。反之，經處理之資料於客觀上無還原識別個人之可能時，即已喪失個資之本質，當事人就該資訊自不再受憲法第 22 條個人資訊隱私權之保障。個資法第 2 條第 1 款以「得直接或間接識別該個人」為是否屬個資之標準，即在表彰上開憲法對個人資訊隱私權保障界限之意旨。【35】

查個人健保資料包含系爭規定一之高敏感特種個資，具有高度個體差異，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，此為科學上之事實。因此，個人健保資料無論為原始型態或經處理，均必然仍屬「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，受憲法保障。【36】

綜上所述，系爭規定一容許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，而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，均毋須有當事人之同意；於此範圍內，當事人已大幅喪失對其個人健保資料之自主控制權，是系爭規定一已構成對當事人受憲法第 22 條保障之資訊隱私權之限制，應受法律明確性原則與比例原則之審查。又系爭規定二明定健保署就健保資料之蒐集、查閱，暨其保存、利用，應依個資法規定辦理，是系爭規定二聯結系爭規定一後，亦構成對資訊隱私權之限制。【37】

三、判決主文第 1 段法律明確性原則部分【38】

法律明確性之要求，非謂法律文義應具體詳盡而無解釋之空間或必要。立法者制定法律時，自得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，選擇適當之法律概念與用語。如其意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點觀察非難以理解，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，並可經由法院審查認定及判斷者，即無違反法律明確性原則（司法院釋字

第 432 號、第 799 號、第 803 號及第 804 號等解釋參照）。【39】

系爭規定一中「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」均屬客觀上非難以理解之用語。而系爭規定一以「無從識別特定之當事人」為利用病歷、醫療、基因、健康檢查等個人健保資料之條件，「無從識別特定之當事人」之文義，首可明確排除「可直接識別該個人」之資料型態；又與個資法第 2 條第 1 款規定之個資定義合併觀察，亦可排除「完全匿名且無還原可能性，因此不在個資法保護範圍內」之資料型態。準此，系爭規定一所採「無從識別特定之當事人」文義，尚非難以理解，且應已足使一般受規範者得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷：系爭規定一之意旨，係指基於醫療或衛生法定目的，為統計或學術研究必要而蒐集、處理及利用個人健保資料之際，應採取去識別化之措施，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。【40】

是系爭規定一容許公務機關或學術研究機構為醫療或衛生之法定目的，於統計或學術研究之必要時蒐集、處理及利用個人健保資料，並規定相關要件，其意義尚非難以理解、受規範者所不能預見，或無從經由司法審查加以認定及判斷，與法律明確性原則尚無違背。【41】

四、判決主文第 1 項比例原則部分【42】 42

（一）審查標準【43】 43

資訊隱私權之保障核心既在於保護個人對資料之自主控制權，則個資之蒐集、處理及利用，即應以取得當事人同意為原則。於未取得當事人同意，而允許基於其他事由強制蒐集、處理及利用個資之情形，本庭於審查時，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。司法院釋字第 603 號解釋就指紋個資之蒐集，因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，而採取中度審查（其目的應為重大公益，且手段應為與目的間具備密切關聯之侵 44

害較小手段；司法院釋字第 603 號解釋參照）。【44】

查系爭規定一所規範之個人健保資料，此等個資承載大量個人資訊，藉由個人健保資料內所含之年齡、就醫機構，可能描繪個人生活區域、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。亦即，個人健保資料乃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，其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，尤甚於指紋。本庭爰認就系爭規定一是否合於比例原則，應採較指紋個資蒐集更高之嚴格標準予以審查。即其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）。【45】

（二）目的審查【46】

個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款規定之立法目的係以：基於統計或學術研究之目的，經常會蒐集、處理或利用個資法第 6 條第 1 項所定之個資；基於資料之合理利用，促進學術研究發展，故應允許學術研究機構基於醫療、衛生等目的，為統計或學術研究之必要，得蒐集、處理、利用個資法第 6 條第 1 項所定之個資；而公務機關依法執行職務時需蒐集敏感資料進行統計，亦有相同之需要（立法院公報，第 97 卷第 48 期，院會紀錄，第 131 頁至第 132 頁；立法院公報，第 99 卷第 26 期，院會紀錄，第 68 頁至第 69 頁參照）。

【47】

申言之，系爭規定一已明定蒐集、處理及利用之目的限於醫療與衛生，其立法目的係容許公務機關及學術研究機構得蒐集、處理

及利用個人健保資料，以透過統計或學術研究方式，而促成法定目的即醫療、衛生之發展。按憲法第 157 條規定：「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。」憲法增修條文第 10 條第 5 項規定：「國家應……促進現代和傳統醫藥之研究發展。」第 8 項規定：「國家應重視……醫療保健等社會福利工作……。」即憲法已明示國家有促進衛生與醫療之責任，系爭規定一寓有透過統計或學術研究累積科學知識技術等公共財，諸如發現或確認辨識疾病有效治療方法，以提升醫療與公共衛生之目的，是系爭規定一所稱基於醫療、衛生之統計及學術研究目的，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。【48】

（三）手段審查【49】

49

1、手段有助於目的之達成【50】

50

系爭規定一所採取之手段，係強制人民於公務機關或學術研究機構基於系爭規定一所定醫療或衛生目的，於統計或學術研究有必要且符合一定條件下時，有義務容忍其個人健保資料供統計或學術研究利用。公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生之法定目的，為統計或學術研究而有必要利用個人健保資料，並非罕見。例如公務機關為制定符合國情與科學事實之醫療照護、社會保險、人口、傳染病防治政策，而須統計或學術研究者；或例如學術研究機構為學術研究之必要，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成本、開展具有可行性之學術研究主題，進而達於制定有效醫療與衛生政策、累積醫學知識技術之目的者均屬之。是系爭規定一採取強制人民容忍其個人健保資料，供此類為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用，其手段應有助於其目的之達成。【51】

51

2、手段為最小侵害手段且符合相稱性【52】

52

系爭規定一以「經過提供者處理後或揭露時無從識別特定之當事人」為利用個人健保資料之合法要件，亦即為醫療、衛生法定目

53

的，蒐用個人健保資料，其提供者至遲於揭露時須為已經採取去識別化措施處理，使該個資成為非可直接識別當事人之資料。【53】

系爭規定一課予採取去識別化措施之義務，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。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，惟系爭規定一所採之去識別化手段已足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。【54】

而且系爭規定一除已明定目的限於醫療、衛生（排除其他目的），暨蒐用主體以公務機關及學術研究機構為限（排除其他人）外，並明定以統計或學術研究且必要為另一要件，亦已排除非為統計或學術研究者，暨非必要之統計及學術研究，是系爭規定一應與個人資訊隱私權之最小蒐用原則尚屬相符。【55】

或有主張將個人健保資料處理成為完全不具還原識別可能性之匿名資料再予利用，同樣能達成系爭規定一之法定目的等語。惟完全不具還原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資；而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、建立相關性之特性者，將無從達成系爭規定一所欲追求之特別重要公益目的。是系爭規定一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必要為合法蒐用要件，屬最小侵害手段。【56】

再者，系爭規定一所犧牲之個人敏感資訊隱私權固屬特別重要法益，但公務機關、學術研究機構基於醫療、衛生法定目的之統計或學術研究，係為救治或預防疾病，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，應認為系爭規定一之手段原則上尚符合相稱性要求。【57】

（四）小結【58】

綜上所述，系爭規定一與比例原則尚屬無違，不牴觸憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨。【59】

五、判決主文第 2 項部分【60】

60

就資訊隱私權之保障而言，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（司法院釋字第 603 號解釋參照）。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。又其審酌事項尤應包括特予注意個案利用之申請，其具體情狀是否合於比例原則，比如：依系爭規定一為高敏感特種個資之原始蒐集目的外利用者，因醫療、衛生之範圍甚廣，於具體個案中是否合於系爭規定一所欲達成之特別重要公益目的，可能因統計或學術研究之內涵而有差異，是就為醫療、衛生目的之統計或學術研究原始蒐集目的外利用之申請者，其是否確實符合特別重要公益標準，以使所犧牲之法益與所欲保護之法益不致輕重不相稱而失衡，暨是否確有強制蒐用必要等事項之審酌即屬之。至於監督機制如何設置，例如設置一個統籌性之獨立監管機制，或於各相關法律設置依各該專業領域設計之獨立監督機制，屬立法形成自由（註）。【61】

61

惟由個資法暨其他相關法律規定整體觀察，均欠缺個資保護之獨立監督機制，對個人資訊隱私權之保障自有不足，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。【62】

62

六、判決主文第 3 項部分【63】

63

根據憲法第 23 條之法律保留原則，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（司法院釋字第 443 號解釋參照）。又特定基本權利就其性質或保障內

64

容，需仰賴國家積極提供適當組織與程序規定，始能獲得具體實踐者，國家亦應以法律或法律明確授權之命令為之，始符合法治國家法律保留原則之要求。【64】

基於個人健保資料所涉資訊隱私權之重要性，國家蒐集個人健保資料，構成對個人資訊隱私權之限制，即應有法律保留原則之適用；另就國家將強制蒐集之個人健保資料進一步儲存、處理，建構成資料庫，甚至對外傳輸，作原始蒐集目的外之利用而言，因已完全脫離個別資訊主體控制範圍，是如何確保該業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，國家亦有義務以法律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（本庭 111 年憲判字第 1 號判決參照）。【65】

查系爭規定二係健保法第 9 章健保相關資料、文件之蒐集、查閱之全部內容，惟其只直接規定健保署本身就健保資料及相關資料之蒐集等，至健保署就所蒐集資料包括個人健保資料應如何為保存、利用，其應遵循之法定要件與正當程序，暨應如何避免該等資訊不受濫用與不當洩漏之適當防護機制等重要事項，系爭規定二僅規範應依個資法規定為之，而個資法係框架性規範，並非關於個人健保資料蒐集之專法，其規定不及於對外傳輸、處理或利用個人健保資料相關法定組織上與程序上要求之重要事項。【66】

綜上，由系爭規定二及其他相關法律規定整體觀察，關於涉及個人資訊隱私權限制，應受法律保留原則拘束之健保署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，包括上開資料以資料庫儲存、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，均未見相關法律有所規定，而充其量僅有若干非法律位階、尚不完足之衛福部與健保署自訂之行政規則規定，即均仍欠缺法律位階之明確規定，於此範圍內，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。相關機關應自本判決宣示之日起 3 年內，修正健保法或其他相關法律，或制定專法明定之。【67】

七、判決主文第 4 項部分【68】

68

憲法第 22 條個人資訊隱私權保障當事人原則上應有事後控制權，且當事人就獲其同意或符合特定要件而允許未獲當事人同意而經蒐集、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集要件，當事人即喪失請求刪除、停止利用或限制利用個資之權利。系爭規定一係對個人資訊隱私權中當事人於事前以同意方式控制其個資權利之限制，其合憲性固經本庭肯認，惟此應不妨礙當事人對仍受憲法保障之個人健保資料事後控制權之行使。【69】

69

查由系爭規定一、二及相關法律整體觀察：個資法第 3 條規定係以當事人同意為基礎，而系爭規定一非以當事人同意為前提，故系爭規定一應為個資法第 3 條之特別規定，應優先適用。此外，僅有個資法第 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，比如合法蒐集、處理或利用正確之個資，其特定目的尚未消失、限期尚未屆滿之情形，如本件爭議者，即不在其適用範圍，故尚難以有個資法第 11 條第 2 項至第 4 項規定，即認全部蒐集利用個資之行為，均符合憲法保障個資事後控制權之要求。【70】

70

次查依前述對事後控制權之說明，就健保署因辦理健保業務而合法蒐集健保資料中個人健保資料，並提供公務機關或學術研究機構原始蒐集目的外利用此一限制個人資訊隱私權之行為，當事人之停止利用權應仍受憲法第 22 條規定保障。但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

71

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。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，明定請求停止利用及例外不許停止利用之主體、事由、程序、效果等事項。逾期未制定或修正相關法律者，當事人得請求停止上開目的外利用。【71】

註：例如歐盟一般資料保護規則（General Data Protection Regulation 72

，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（最後瀏覽日為 111 年 8 月 12 日）。【72】

中 華 民 國 111 年 8 月 12 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官	蔡烱燉	黃虹霞	吳陳鐸
	蔡明誠	林俊益	許志雄
	張瓊文	黃瑞明	詹森林
	黃昭元	謝銘洋	呂太郎
	楊惠欽	蔡宗珍	

本判決由黃大法官虹霞主筆。

大法官就主文所採立場如下表所示：

主文項次	同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
第一項 (法律明確性部分)	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、黃大法官虹霞、吳大法官陳鐸、蔡大法官明誠、林大法官俊益、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍	謝大法官銘洋
第一項 (比例原則部分)	蔡大法官炯燉、黃大法官虹霞、吳大法官陳鐸、蔡大法官明誠、林大法官俊益、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、呂大法官太郎、蔡大法官宗珍	許大法官宗力、許大法官志雄、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、楊大法官惠欽
第二項	蔡大法官炯燉、黃大法官虹霞、蔡大法官明誠、林大法官俊益、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、呂大法官太郎、蔡大法官宗珍	許大法官宗力、吳大法官陳鐸、許大法官志雄、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、楊大法官惠欽
第三項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、黃大法官虹霞、吳大法官陳鐸、蔡大法官明誠、林大法官俊益、許大法官志雄、張大法官瓊文、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍	無
第四項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、黃大法官虹霞、吳大法官陳鐸、蔡大法官明誠、許大法官志雄、黃大法官瑞明、詹大法官森林、黃大法官昭元、謝大法官銘洋、呂大法官太郎、楊大法官惠欽	林大法官俊益、張大法官瓊文、蔡大法官宗珍

第五項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 黃大法官虹霞、吳大法官陳鑲、 蔡大法官明誠、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、呂大法官太郎、 楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍	謝大法官銘洋
-----	---	--------

【意見書】

部分協同、：蔡大法官宗珍提出、林大法官俊益加入、張大法官
部分不同意見書：瓊文加入。

部分不同意見書：許大法官宗力提出。

吳大法官陳鑲提出。

黃大法官昭元提出、許大法官宗力加入、許大法官
志雄加入、謝大法官銘洋加入、楊大法官惠欽加入。

謝大法官銘洋提出。

楊大法官惠欽提出。

以上正本證明與原本無異。

書記官 孫國慧

中 華 民 國 111 年 8 月 12 日

部分協同、部分不同意見書

蔡宗珍大法官 提出

林俊益大法官 加入

張瓊文大法官 加入

本席對本判決主文第 1 項至第 3 項結論敬表同意，惟理由構成不同，就主文第 4 項之結論與理由則尚難苟同，爰分述部分協同與部分不同意見如下：

壹、主文第 1 項部分：系爭規定一非屬資料提供者提供個人資料於公務機關或學術研究機構之授權依據，此乃其未牴觸憲法比例原則要求之前提

一、本件關於個人資料保護法部分之審查標的及其規範意旨

本件原因案件涉及的是個人健保資料供作公務機關或學術研究機構之研究或統計目的之用之爭議，而個人健保資料主要涉及病歷、醫療、基因、健康檢查等涉及個人健康資訊之個人資料（下稱個人健康資料），因此本件多數意見於個人資料保護法（下稱個資法）領域所受理之聲請標的，亦僅侷限於個資法第 6 條第 1 項但書第 4 款規定中，涉及以個人健康資料作為醫療、衛生領域之統計或學術研究之用部分（即系爭規定一）。欲論斷此一審查標的究竟涉及何等憲法上權利，以及是否可通過憲法比例原則之檢驗，須先釐清其規範意涵，尤其是其規範效力之涵攝範圍。

細究系爭規定一之規範結構，立法者首先將上述個人健康資料列為受強化保護之特殊個人資料，原則上禁止予以蒐集、處理或利用，僅於符合該條明文列舉之情形及其要件時，始容許例外為之；就系爭規定一而言，即係例外容許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之必要，且擬蒐集、處理或利用之資料經一定程序處理後，無從識別特定之當事人之前提下，例外得蒐集、處理或利用個人健康資料。因此，系爭規定一但書規定之規範意旨，僅係於法定條件下，解除公務機關或學術研究機構不得蒐集、處理或利用個

人健康資料之禁令，使之得以合法予以蒐集、處理或利用。

系爭規定一但書規定所提及之相關主體，除從事統計或學術研究之「公務機關或學術研究機構」外，雖尚有「資料提供者」及「資料蒐集者」，惟後二者係涉及相關資料之法定要件，並非系爭規定一但書規定容許得例外接近使用個人健康資料之對象；該規定容許得例外接近使用個人健康資料之對象，亦即該規定之規範對象，僅限於基於醫療、衛生目的為統計或學術研究之「公務機關或學術研究機構」，不及於資料提供者或資料蒐集者。至於公務機關或學術研究機構如何取得所需之個人健康資料、資料蒐集或處理者向公務機關或學術研究機構提供相關個人健康資料之合法依據，以及公務機關或學術研究機構取得個人健康資料後之資料利用規範與程序要求等事項，皆非系爭規定一之規範任務與範圍。換言之，系爭規定一僅為特定範圍之公務機關或學術研究機構得以合法蒐集、處理或利用個人健康資料之要件規定，不涉及資料來源與資料提供者，亦非資料之蒐集、提供者提供資料於公務機關或學術研究機構之依據。因此，資料提供者提供個人健康資料於系爭規定一但書規定所稱公務機關或學術研究機構，即應另有法律依據，非可引據該規定。

此外，系爭規定一但書所定要件，除限於醫療與衛生目的之統計或學術研究之用外，所涉及之個人健康資料，須為經資料提供者處理後，或蒐集者依其揭露方式，無從識別特定之當事人之資料。此等對資料型態之要求，乃系爭規定一所獨有，未見於個資法第6條第1項其他各款規定。由此等資料要件之規定，益證系爭規定一但書部分之授權對象與事項，並不包含資料提供者提供相關資料之行為，否則即存在規範矛盾，蓋對公務機關或學術研究機構提供相關個人資料之資料提供者，須先就擬提供之個人資料為適當之處理以去除識別特定當事人之可能性，因此資料提供者本身即難以符合系爭規定一但書所定資料屬性要件之要求。

二、系爭規定一就人民憲法資訊隱私權之限制，不違反憲法比例原則要求之理由

系爭規定一所涉及之病歷、醫療、基因及健康檢查等個人健康資料，乃屬得深入解讀並預測個資當事人人格、健康與身心狀況，進而模擬建構其人格圖像之重要個人資料，其具有私密敏感與潛在延伸影響個資當事人之社會、經濟生活（例如保險或就業）之特質，是個資當事人對此等個人資料之蒐集、處理與利用之自主控制權，包括自主決定其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，以及對其個人資料之使用之知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權等，應受憲法第 22 條資訊隱私權之保障（司法院釋字第 603 號解釋參照）。

然而，符合系爭規定一但書所定要件者，公務機關或學術研究機構即得基於特定目的而蒐集、處理或利用個人健康資料，毋須經個資當事人之同意，就此而言，個資當事人就其個人資料之自主控制權已遭限縮，是系爭規定一但書部分已構成對個資當事人受憲法第 22 條保障之資訊隱私權之限制，應受憲法第 23 條所定合憲性要求，尤其是比例原則之檢驗。鑑於個人健康資料之敏感性，立法者既明文予以強化保護（個資法第 6 條、第 15 條、第 16 條、第 19 條及第 20 條等規定參照），立法者就此類特種個人資料再例外排除其原則上應享有之強化保護者，即應具備比限制一般性個人資料更堅實之理由始得為之。基此，本席贊同對系爭規定一應予以嚴格審查。是系爭規定一對個資當事人資訊隱私權之限制，應符合憲法第 23 條比例原則之要求，其目的須為追求憲法上特別重要公共利益，所採手段如有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用，且其對資訊隱私權之限制與其所欲追求之特別重要公共利益間具相稱性，始與憲法第 23 條之比例原則無違。

首先，於系爭規定一所欲追求之目的方面，就國家發展而言，以專業為基礎所進行之各類統計與學術研究，實攸關國家各種政策之適切形成與發展，其成果乃民主政治下政策評估與決定所不可或缺之理性根基與科學憑據，因此，公務與學術研究部門所進行之各種各樣之統計與學術研究，本質上均屬憲法上非常重要之公共利益。況系爭規

定一但書規定尚且明文侷限於基於醫療或衛生之統計與學術研究目的之情形，始對個資當事人有關個人健康資料之資訊隱私權施以限制，進一步將統計與學術研究領域限縮於醫療或衛生範疇；而醫療、衛生範疇之統計或學術研究成果更攸關醫療品質、國民健康與相關社會政策之發展，明顯為憲法上特別重要之公益。就此而言，系爭規定一之目的係在追求憲法上特別重要之公共利益，殆無疑問。

其次，就系爭規定一所採手段之適合性與必要性而言，如前所言，國家政策之評估與決定，往往須仰賴各種科學實證資料，而以科學方法所為相關統計與學術研究成果乃其中最主要部分，此於亟需國人各種相關健康資料以進行本土性醫療與衛生議題之統計、分析與研究之情形尤然，從而，其就國家醫療與衛生政策之評估與決定，極具關鍵性與無可替代性。此外，系爭規定一但書明定，公務機關或學術研究機構蒐集、處理或利用人民之個人健康資料，須「為統計或學術研究而有必要」，蘊含資料最少化之要求；且公務機關或學術研究機構所得接觸、使用之個人健康資料，限於已無從識別特定之當事人之資料，亦即立法者已明確排除公務機關或學術研究機構依據系爭規定一而接近使用仍得識別特定之當事人之個人健康資料，就系爭規定一但書規定之適用範圍予以進一步限縮。因此，系爭規定一但書部分所採手段，就其目的之達成而言，無疑符合適合性與侵害最小之必要手段之要求。此等手段對個資當事人之資訊隱私權所為限制，與其所欲追求之特別重要公益間之關係，亦難謂有失均衡。綜上，系爭規定一就個資當事人之憲法上資訊隱私權之限制，尚不抵觸憲法第 23 條比例原則之要求。

貳、主文第 2 項部分：現行個資保護法制欠缺獨立監督機制，有違憲預警必要之理由

本判決主文第 2 項，以現行法制下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，而有違憲之虞為由，警示「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」。其理由主

要係援用司法院釋字第 603 號解釋所揭示之要求，亦即國家應「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」，進而認「個資保護之獨立監督機制」為其中重要之關鍵制度，惟個資法與其他相關法律規定，均欠缺該等獨立監督機制，對個人資訊隱私權之保障自有不足，而有違憲之虞。由於本項主文內容與本件聲請案之訴訟標的無涉，本庭對相關法制未臻周全之情形，亦未為實質審查，因此本項主文雖限期要求相關機關制定或修正相關法律，其仍僅屬違憲預警性質，尚非違憲宣告，立法者自仍享有廣泛之立法形成空間，似不受相關判決理由見解之拘束。於此前提下，略述本席所持理由供參。

建立個資保護之獨立監督機關之必要性，其一大理由在於藉由第三方監督機制，避免其他國家機關於個資保護領域之角色衝突，以有效保護人民就其個人資料所享有之自主控制權。蓋就國家公權力部門而言，其取得與利用人民個人資料，原則上係為行使公權力以達行政目的（公益目的）之輔助手段，其本身並非目的，且所有國家部門皆可能有取用人民個資之需求；此亦是個資法立法以來，皆未設主管機關之故。其結果，不論公務機關抑或非公務機關蒐集、處理或利用個資所生權利義務爭議，原則上均須由個資當事人向取用個資之對造機關，依法定程序為相關請求，若有不服，即須區分事涉公務機關或非公務機關，分別於民事法院或行政法院請求救濟，包括損害賠償之請求；整體而言，其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。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，即便個資法明定團體訴訟途徑亦然；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，蓋個資當事人認識並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，進入事後救濟性質之司法救濟程序後，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護持。因此，個資保護架構如未引進第三方監

理機制，由不參與個資取用之獨立監督機關掌理人民個資保護任務，並建立個資法領域完整之行政管制體系，則個資當事人面對有極大個資恣意取用空間之公務機關，長期以往，人民憲法上之資訊隱私權恐有實質淪喪之虞。

另從人民個資保護之本質需求觀之，亦有建立個資保護獨立監督機關之必要性與迫切性。由於個資取得、儲存與各種利用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，由此可知，個資保護之法規範需求，已具有風險預防之特性。從而，法制上尋求個資保護之事後彌補已無濟於事，藉助科技而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。凡此任務，非有國家所建立之第三方監理機制司責，恐無法竟事。就日益迫切之資安風險預防言，國家建立個資保護之獨立監督機制，已屬迫在眉睫之需。

參、主文第 3 項部分：全民健保保險人對外傳輸與提供其掌有之個人健保資料，違反憲法第 23 條法律保留原則要求之理由

本件聲請案另一項爭執重點，係全民健保保險人因全民健保關係而掌有之保險對象個人健保資料，得否於現行法制狀態下，依系爭規定一但書規定所定條件，提供公務機關或學術研究機構統計或研究之用？得否逕行傳輸於全民健康保險法（下稱健保法）主管機關，亦為其直屬上級機關衛福部，並由衛福部亦依申請提供上開公務機關或學術研究機構使用？現行法制狀態是否符合憲法第 23 條法律保留原則之要求？

對此，本判決主文第 3 項結論採否定見解，認「就個人健康保險資料得由衛生福利部中央健康保險署以資料庫儲存、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，於健保法第 79 條、第 80 條及其他相關法律中，均欠缺明確規定，於此範圍內，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。」本席雖大抵贊同現行法制狀態不符法律保留原則之要求，因而違反憲法保障人民資訊隱私權意旨之結論，惟由於此部分之判決理由似過於簡略，爰提出本席所持主要論據供參。

一、國家對人民資訊隱私權之所有干預措施，均須符合法律保留原則之要求；干預措施之實施主體與屬性不同，即應各有法律依據

人民就其個人資料之自主控制權，雖受憲法第 22 條資訊隱私權之保障，惟國家基於公益之必要，且符合憲法第 23 條所定各種合憲要件，仍得以法律予以限制；此等限制人民就其個資之自主控制權之法律規定，就國家公權力而言，即為其依法律規定方式，接近使用人民個資之法律依據。由於人民受憲法資訊隱私權所保障之個資自主控制權涵蓋廣泛，凡涉及個資之蒐集、處理與利用之各種階段與資料表現形態均受保障，因此國家未經個資當事人同意而接近使用或允許他人接近使用其個資之所有公權力措施，原則上均構成國家對人民憲法資訊隱私權之限制（干預），應有法律或法律明確授權之命令以為依據，始符憲法第 23 條法律保留原則之要求。

人民作為個資當事人，與其個資間具有不可分割性，只要公權力之行使涉及人民，公權力機關即可能且有必要接觸人民個資。因此，國家各種公權力部門以及各層級行政機關，皆存有以限制人民資訊隱私權之方式而接近使用人民個資之可能性與必要性。從而，各該機關即應各自就其限制人民資訊隱私權以接近使用其個資之需求，獲得法律之授權，以滿足法律保留原則之要求。

法律授權對象之範圍，固應依其規定，然基於法律明確性原則，立法者不得為概括、空泛之授權；而獲法律授權為個資干預措施之行政機關，解釋上並不及於其所隸屬之直接上級機關或其下級機關，正如行政機關依法取得之法定管轄權非當然得由其上級機關或所屬下

級機關行使。若非如此，則獲明文授權之行政機關即可「掩護」其上、下級機關亦取得相同之個資干預權限，甚至透過少數獲法律授權接近使用人民個資之行政機關，即可變相建置全民個資資料庫，供其他未獲法律授權之公務機關使用，因而使憲法法律保留原則對憲法基本權保護之功能空洞化。

此外，限制人民資訊隱私權之法律實體規定，亦即授權國家機關得接近使用人民個資之法律授權事項與範圍，除須具體且明確限定外，解釋上均不應具「自我增生」之可能，亦無容許「搭便車」之空間；換言之，除法律明文授權之資料使用方式與範圍外，原則上不得擴及於其他資料使用型態。此於個資保護領域尤為重要，蓋個資從蒐集、處理到各種利用，本具有程序發展性與前後階段之依存關係，因此國家對個資之接近使用亦具有階段發展關係，而每一階段均構成對個資當事人之個資自主控制權之限制。從而，國家於個資保護領域所為基本權干預措施，往往具有環環相扣之連鎖性：前一千預措施（例如個資之蒐集）乃後一千預措施（例如個資之建檔處理）之前提，後一千預措施再為其後續干預措施（例如個資之統計利用等）之前提等等；同一個資利用階段，亦可能併存有多種不同個資使用方式（如個資蒐集機關自行利用，並同時對外傳輸或對外提供利用等）。自憲法資訊隱私權之保障角度而言，此等連鎖性干預結構下，每一環結之干預措施均須符合憲法第 23 條所定要求，自應各有其法律授權依據，絕非僅以連環干預措施之啟始法律依據，即得「掩護」後續未獲法律明確授權之連鎖干預措施，否則法律保留原則對憲法資訊隱私權之保障功能將大打折扣，甚或名存實亡。

再者，跨機關之個資傳輸/接取之情形，傳輸方與接取方亦應各有其法律授權依據，且其法源依據不得違反法律意旨而相互流用或共用。詳言之，跨機關（構）之個資傳輸，乃屬個資利用型態之一，其就個資當事人而言，乃個資傳輸者未經其同意，逕為支配其個資而侵犯其資訊隱私權之行為，此與受傳輸方（如公務機關或學術研究機構）未經個資當事人同意而接收個資，進而予以利用所構成之侵犯資訊隱

私權行為，乃屬不同行為主體所為不同之侵害資訊隱私權行為，自應分別受到法律保留原則與比例原則等憲法要求之檢驗。同理，凡公務機關將其儲存之個資，以個資傳輸以外之特定方式對外提供利用，由於其與相對應之個資接取利用，乃不同之侵犯資訊隱私權之行為，因此，即便外部利用者就該等個資之接取利用獲有法律之授權，提供個資之公務機關就此仍須有法律明文授權依據，不得逕行依附個資接取利用方之法律授權依據。

至於應納入法律保留範圍者，應包括所有實質影響人民資訊隱私權之享有與行使之重要事項，立法者除應就相關干預授權事項與範圍，即立法者擬容許受規範對象接近使用個人資料之目的、資料取得、處理與使用型態之權限內容、受限制之個人資料範圍及其儲存、利用型態等，以法律或法律明確授權之命令予以規範外，尤應具有確保相關個資不受濫用與不當洩露之安全防護機制，以及調節個資當事人權益與干預措施所欲追求之公益間之衡平關係之規定。

二、全民健保保險人跨機關傳輸個人健保資料，以及對外提供個人健保資料於特定範圍之公務機關或學術研究機構，欠缺法律授權依據，遑論於法律或法律明確授權之命令中，就該等限制個資當事人資訊隱私權之重要事項予以明文規範

本件原因案件所生爭議，可具體析分為以下爭點：（一）保險人將個人健保資料傳輸於衛福部及對外提供利用等措施，是否應滿足憲法第 23 條所定法律保留原則之要求？哪些事項應屬法律保留範圍？

（二）系爭規定一得否為保險人或衛福部將個人健保資料對外提供利用之法律依據？（三）健保法第 9 章所定第 79 條及第 80 條之規定，得否為保險人或衛福部將個人健保資料對外提供利用之法律依據？

就爭點（一）而言，個人健保資料為個資法立法者特予強化保護之特種個資，當事人就其個人健保資料自享有憲法資訊隱私權之保障，因此，保險人將其因辦理全民健保業務而掌握之個人健保資料傳輸於其他公務機關衛福部，以及提供公務機關或學術研究機構基於特定目的之利用，均分別構成對個人健保個資當事人之憲法資訊隱私權

之干預，自應有憲法第 23 條所定法律保留原則之適用，其範圍應包括具體限定干預授權之目的、範圍、條件、程序、相關權利義務等實質影響當事人之憲法資訊隱私權之享有與行使之組織性、程序性及實體性重要事項，尤應包括確保個資安全之適當防護機制與調節個資當事人權益與干預授權所欲追求之公益間之衡平關係等規範。

就爭點（二）而言，系爭規定一不得作為保險人或衛福部將個人健保資料對外提供利用之法律依據，理由已如上述（參見上文「壹」部分）。

就爭點（三）而言，健保法第 9 章固以「相關資料及文件之蒐集、查閱」為章名，惟其中第 79 條規定，係授權保險人得向相關機關調取辦理全民健保業務所需之必要資料之規定，與保險人對外傳輸或提供個人健保資料無涉。至第 80 條規定，則為主管機關與保險人強制取得各種健保相關資料，包括個人健保資料之法律依據，然其規範範圍並不及於所取得資料之儲存、處理及利用事項，自亦非保險人或衛福部將個人健保資料對外提供利用之法律依據。附帶一提的是，保險人就對外提供其掌有之資料（包括個人健保資料）作業程序之統一性與透明性，雖曾發布「全民健康保險保險人對外提供資料作業要點」、「全民健康保險保險人資訊整合應用服務中心作業要點」，健保法主管機關衛福部亦曾發布「衛生福利部衛生福利資料應用管理要點」、「衛生福利部衛生福利資料申請案件審核作業原則」等諸多行政規則，其內容均涉及利用健保相關資料之申請程序與審核控制機制，然而，基於法律保留原則，應以法律或法律明確授權之命令予以規範之事項，尚不得以行政規則訂定之。

綜上，現行法制狀態下，健保保險人跨機關傳輸其掌握之個人健保資料、提供個人健保資料於特定範圍之公務機關或學術研究機構，以及衛福部就其接取自健保保險人之個人健保資料對外提供利用等措施，均欠缺法律授權依據，遑論於法律或法律明確授權之命令中，就該等限制個資當事人資訊隱私權之重要事項予以明文規範，因而牴觸憲法第 23 條之法律保留原則，違反憲法第 22 條保障資訊隱私權之

意旨。

肆、本判決主文第 4 項所宣告違憲之標的與理據不明

本判決主文第 4 項針對全民健保保險人將個人健保資料提供公務機關或學術研究機構利用之情形，宣示「由相關法制整體觀察，欠缺當事人得請求停止利用之相關規定；於此範圍內，違反憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨」，並限期令相關機關制定或修正相關法律，「明定請求停止及例外不許停止之主體、事由、程序、效果等事項」，逾期未完成者，「當事人得請求停止上開目的外利用」。

細究此部分判決理由，勉力歸納其理路發展如下：1. 資訊隱私權保障當事人原則上應有「事後控制權」，包括請求刪除、停止利用或限制利用個資之權利；2. 由個資法第 3 條、第 11 條及系爭規定一等法律規定整體觀察，尚不符合「憲法保障個資事後控制權之要求」；3. 當事人之停止利用權應仍受憲法第 22 條規定保障，然「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」，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，因而違反憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨。

由此可見，此部分判決理由亦係基於個資當事人所應享有之憲法資訊隱私權之保障，而認現行法制下欠缺當事人得請求停止利用之相關規定，因而違反憲法資訊隱私權。然而，本判決主文第 3 項本已宣告全民健保保險人對外傳輸及對外提供個人健保資料及相關重要事項，均欠缺法律明確規定而不符憲法第 23 條法律保留原則，於此前提下，如何再另行單獨指摘現行法制欠缺當事人得請求停止利用之相關規定？違反法律保留原則之大前提下，不僅欠缺當事人請求停止利用權而已，而是所有關於個人健保資料之對外傳輸與對外提供利用之重要事項均未有法律規定！尤令人費解的是，根本欠缺相關干預性法律規範之前提下，個資當事人所享有之憲法資訊隱私權並未受到法律之限制，則個資當事人何以不是當然直接享有憲法資訊隱私權保障下之個資自主控制權，包括要求停止利用個資之權利，反而竟因相關法

律規定之欠缺，而違反憲法資訊隱私權之保障？

再者，姑不論區分個資當事人就個資之「事前同意權」與「事後控制權」，就憲法資訊隱私權保障內涵之理解是否合宜、有無實益（所謂「事前」與「事後」之區分基準點為何，即為一大問題，且當事人之同意於整體個資使用程序均有實效，非限於某一資料利用階段），可肯定的是，個資當事人所享有之憲法資訊隱私權，係保障其就個人資料享有自主控制權，只要「個人資料」屬性存在，個資當事人於憲法上即享有廣泛之個資自主控制權，包括自主決定是否主動揭露、被動同意以及個資使用情形之知悉與控制等。個資當事人此等憲法上權利，固可能因干預性法律之規定而遭限制，但本質上並非屬於須仰賴法律規範始得享有之制度性基本權，立法不作為，尤其是欠缺干預性立法之情形，並不會導致「於個人資訊隱私權之保護有所不足」，實難以由此（即欠缺當事人得請求停止利用之法律規定）直接導出違反憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之結果。

此外，立法者未為相關規定（「未見立法者……為適當權衡及區分」），非即等同於「一律未許當事人得請求停止利用」。更何況，個資法作為個資保護之一般性規範，是否果真欠缺當事人請求停止利用其個資之規定，恐已大有商榷餘地。僅以其中第 11 條第 4 項規定而言，其明定違反個資法規定蒐集、處理或利用個人資料者，當事人得請求刪除、停止蒐集、處理或利用其個資，此一規定何以定非屬立法者「依所保護個人資訊隱私權……，而為適當權衡及區分」之決定？自憲法資訊隱私權之保障，又如何得出「全部蒐用個資之行為，均〔應〕符合憲法保障個資事後控制權之要求」？令人費解。

從憲法隱私權保障內涵觀之，此處所謂當事人請求停止利用之權利，應屬憲法資訊隱私權所保障之個資自主控制權中之一種表現態樣，原即包含於憲法資訊隱私權之保護範圍內。立法者如以法律明定該權利及行使之要件與程序者，該法律規定一方面具體化憲法資訊隱私權為具體法律上權利，另一方面因其就權利要件等為限定之故，因此亦具有限制憲法資訊隱私權之性質；且其所定權利行使要件與程序

等要求，往往亦代表立法者權衡相關公、私益所為決定。此等限制人民憲法基本權利之法律規定，固應受憲法相關要求，尤其是比例原則之檢驗，如違反比例原則，即可能導致違憲之結果，然不應僅因現實中存有不合法定要件，致無法取得與行使相關法律上權利之個案情形，而竟使該等法律規定成為「規範不足」或「欠缺相關規定」而違憲。

以判決理由中論及之個資法第 11 條第 4 項規定為例，立法者於該條項明文規定，違法蒐集、處理或利用個資者，當事人有權請求停止蒐集、處理或利用該個資，乃個資當事人請求停止利用個資權利之明文規定。惟立法者就此一權利之行使所設定之要件，是「違反個資法規定，蒐集、處理或利用個人資料」，因此若非屬違法蒐集、處理或利用個資之情形，個資當事人自無從依該規定取得與行使請求停止利用個資之權利。此種法定要件不該當之情形，不應即認係因個資法第 11 條第 4 項規定「不足」，更非可指摘立法者未就非屬違法蒐集、處理或利用個資之情形，明文規定個資當事人請求停止利用個資之權利。從憲法角度毋寧應考慮的是，個資法第 11 條第 4 項規定以違反個資法規定，作為個資當事人請求停止利用個資權利之法定要件，是否有違反憲法比例原則之問題，而非因此即得認定個資法欠缺當事人請求停止利用個資權利之規定。個資法第 11 條第 3 項規定之情形亦同。

然而，本部分判決理由雖提及個資法第 11 條第 3 項及第 4 項規定，卻以個案（如本件原因案件）如不符法定要件（如屬合法利用個資之情形），即無法適用該等規定為由，而認並非「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」，進而得出「由相關法制整體觀察，欠缺當事人得請求停止利用之相關規定」之違憲結論，並未就個資法第 11 條第 3 項或第 4 項等規定為違憲審查，亦未說明何以某特定個案（如本件原因案件），個資當事人因不符現行法律所定法定要件，致無從依該規定主張相關權利者，即可認係相關法制欠缺規定而違憲。本判決此部分理由構成實漏洞百出，難以自圓其

說。更有甚者，本判決此部分宣告違憲之標的究竟為何？僅限於具體個案情形（即本件原因案件）？抑或一般性、抽象性之個資當事人請求停止利用個資權？如係前者，憲法判決竟可為該等個案審查與判斷？如為後者，又如何得不就個資法第 11 條第 3 項或第 4 項等規定為違憲審查？更根本之問題，本件聲請案究竟有無對應於判決主文第 4 項之聲請標的？

實則，個資法係個資保護領域之一般性、普通性之法規範，立法者自得、甚至應另行制定個資相關專法規範，就當事人於特定個資利用型態下之個資自主控制權及其限制，另為權衡決定。本判決主文第 3 項既已諭示，全民健保保險人欲將個人健保資料，提供於公務機關或學術研究機構利用者，相關重要事項均應以法律或法律明確授權之命令予以規範，個資當事人就其個資得請求停止及例外不得請求停止利用之要件與程序規定等，自屬涉及個資當事人權利之重要事項，應為法律保留範圍，亦即應以法律或法律明確授權之命令予以規範，因此，主文第 4 項所要求立、修法之內容與其理據，實已為主文第 3 項所要求之立、修法內容與理據所涵蓋，本判決主文第 4 項所列理由，反有畫蛇添足之嫌。

推測多數意見之所以支持本判決主文第 4 項之結論，除了欲強調須有個資當事人「得請求停止及例外不得請求停止利用」之相關規定，蘊含引導立法內容之意圖外，主要可能係為「替代立法」，亦即於相關機關未及於 3 年期限內立、修法時，逕行宣示「當事人得請求停止上開目的外利用」，直接創設當事人相關權利，藉以防免立法者怠惰。然而，彰顯憲法民主法治原則之立法權有立法怠惰之可能，是否即可正當化憲法判決為各種形式之「替代立法」？此等權力之界限為何？實值得省思。

部分不同意見書

許宗力大法官 提出

本判決就個人資料保護法（下稱個資法）第 6 條第 1 項但書第 4 款規定（下稱系爭規定）及全民健康保險法之相關規定，使國家在未獲得人民知悉並事前同意時，即得將強制蒐集得來之人民健康保險資料（下稱健保個資）提供第三人為目的外之利用等是否違憲，多數意見認定目前法規範並未違反法律明確性原則（主文第 1 項前段），但法律欠缺組織及程序之監督防護機制而違反法律保留原則（主文第 3 項），以及欠缺當事人得請求停止利用之具體規範（主文第 4 項）而違反憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨等節，本席敬表贊同；惟就系爭規定單純以「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，則認定與比例原則尚屬無違（主文第 1 項後段），以及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，僅寬認其有違憲之虞，而非直接認定違憲（主文第 2 項），本席尚難同意。本席除加入黃昭元大法官部分不同意見書外，並簡要提出部分不同意見如下：

本席認為，國家以追求特別重要公益目的為由，企圖將原合法蒐集得來之人民健保個資，提供第三人為（原蒐集）目的外使用，根據憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨，即應同時負有設置適當組織與程序上保護規定之義務，以防止健保個資遭濫用或不當外洩。沒設置相應配套的組織與程序上保護規定，就逕行將蒐集而來的健保個資提供他人為目的外利用，該提供他人做目的外利用之行為即不能免於違憲之指謫。本席認為，該適當組織與程序保護規定之設置義務，一方面來自憲法對於國家侵害或限制人民基本權利時，所提出必須遵守之正當法律程序要求，二方面也因此連結憲法比例原則，亦即判斷限制人民基本權利之手段是否為最小侵害時，不僅是限制手段本身，同時亦須衡酌有無相應的適當組織與程序保障機制。

按根據憲法的正當程序要求，國家限制人民基本權利，本就應遵

循一定正當程序規範，以避免基本權利之限制流於恣意。程序規範如何設計，始為正當，一般須考量基本權種類、所涉事物領域、侵害基本權強度及範圍、所欲追求之公共利益、可能程序之成本等等諸多因素，而為綜合判斷（司法院釋字第639號解釋參照）。於具體個案判斷時，一般固都承認立法者擁有一定之自由形成空間，然隨著對基本權干預之程度越強，或使人民權利陷入危害之程度越嚴重，該自由形成空間就越受到壓縮，甚至趨近於零。

就本案而言，影響程序正當與否之考量因素，約略有如下數點：其一，涉及之健保資料（含病歷、醫療及健檢資料等）具有極私密敏感與潛在延伸影響資料當事人之社會與經濟生活之特性，屬高敏感特種資訊。其二，系爭規定允許在不經人民事前同意之情況下，即得將強制蒐集得來的前揭高敏感特種資訊提供他人為目的外利用，對資訊隱私權之干預極為強烈。其三，國家強制蒐集人民之高敏感特種個資後，該個資即已完全脫離人民作為個資主體之掌控範圍，則國家是否會濫用該個資（例如是否會嚴格遵守允許目的外利用之嚴格要件），是否會妥善保護該個資，不致發生不當外洩（例如是否採取隨資訊科技進步腳步與時俱進的資安技術，避免不當洩漏），人民基本上無從得知，更沒有任何監督國家如何使用其個資之管道，只能聽天由命。其四，在大數據時代，網路連結無遠弗屆，本件所涉高敏感特種資料，一旦遭到濫用或不當外洩，其所造成的隱私權侵害，往往具不可逆的災難性、毀滅性規模。

綜上因素之考量，本席認為立法者於組織與程序規範設計之裁量空間應收縮至零，且壓縮到要合乎正當程序要求，只剩唯一的選擇，也就是建置一套含獨立第三方監督機制之組織與程序保護規定，否則即違反憲法正當程序要求。因在作為資訊主體之人民無從知悉、不知情的情況下，唯有獨立第三方機制之存在，才能提供對掌握人民健保個資的國家，以及使用人民健保個資的學研單位，相對有效的監督與制衡，人民的資訊隱私權也因此才比較能獲得保障。

另方面，於採取去識別化之手段外，另要求同步建置含獨立第三

方監督機制之組織與程序保護規定，方能使健保個資於逸脫出個資主體之掌控後，仍能受到一定程度之控制，進而將高敏感特種個資遭濫用或不當外洩的可能性減至最低，也唯有上述條件都獲得滿足後，多數意見才能拍胸脯主張採取去識別化之手段，符合最小侵害要求。

無奈本判決多數意見不僅不認為欠缺個資保護之獨立監督機制違憲，只願承認有違憲之虞，且將系爭規定與組織、程序保護機制分開評價，認為後者僅是整部個資法規範不足的問題，不影響國家目的外利用健保個資，而認定系爭規定不違反比例原則。如此割裂審查的結果，無異表示國家可以先上車後補票（甚至何時才補票仍屬未知），也就是允許國家可以強制蒐集人民健保個資後，即逕行為目的外利用，無論獨立第三方監督機制是否已經建置完備，「先做了再說」，不僅違反憲法正當法律程序之要求，也因天真以為只要採取去識別化之措施就已滿足最小侵害手段之要求，無視在欠缺獨立第三方監督機制之保護下，健保個資暴露於可能遭受過度侵害之風險，不免令人感到憂心與遺憾。

最後，容本席引述日本漫畫家伊藤潤二短篇作品「無街之城」的情節，充當文末的若干反思。「無街之城」描述一個沒有隱私權的社會：人們生活在一個「客廳即公園」的環境裡，為了彼此通行便利的「公共利益」，臥室可以成為通行道路；以為戴上面具生活，不知道彼此身分就可以保有隱私，殊不知當自己的家成為馬路，人來人往，戴上面具還是沒有隱私；即便自暴自棄，不戴面具甚至全身赤裸，放棄所有隱私，仍然會有更私密的自己成為被窺視的目標。當國家可以強制蒐集我們的健保個資，並不經我們同意，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，但失去家、失去如同所謂「城堡」的獨立監督機制及嚴謹程序保障，我們仍然生活在這座「無街之城」。不讓人民生活在伊藤潤二筆下的「無街之城」，不僅是本席在對學術研究與基本權利二者作出權衡後的呼籲，更是本庭貫徹憲法保障人民資訊隱私權的職責所在！

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。

部分不同意見書

黃昭元大法官 提出
許宗力大法官 加入
許志雄大法官 加入
謝銘洋大法官 加入
楊惠欽大法官 加入

一、本判決結論及本席立場

[1] 本判決就健保署將個人健保資料提供第三人利用案，（1）於主文第一項宣告個人資料保護法（下稱個資法）第 6 條第 1 項但書第 4 款規定（下稱系爭個資法規定）符合法律明確性原則及比例原則，與憲法第 22 條資訊隱私權並無牴觸；（2）於主文第二項宣告個資法與其他相關法律均欠缺個人資料保護之獨立監督機制，然僅為瑕疵警告，並未宣告現行法之欠缺上述機制違憲；（3）於主文第三項宣告健保署將個人健保資料建置為健保資料庫，並對外傳輸、提供第三人（包括衛福部等公務機關及學術研究機構）利用等，僅有行政命令位階之規範依據，於全民健康保險法（下稱健保法）第 79 及 80 條（下合稱系爭健保法規定）及其他相關法律均欠缺明確之法律規範或授權，因此違反法律保留原則而違憲；（4）於主文第四項宣告健保署固得將個人健保資料提供第三人為目的外利用，然欠缺當事人請求停止利用（即所謂退出權）之相關規定，於此範圍內，違反憲法保障之資訊隱私權。

[2] 綜合上述主文及其相關理由，本判決基本上是先區別個資法及健保法規定，並認為受審查之系爭個資法規定全部合憲；只是就欠缺獨立監督機制之瑕疵，提出有「違憲之虞」之警告。至於就本案之核心爭議：健保資料庫提供第三人目的外利用是否違憲，多數意見也只是質疑現行實務作法欠缺形式的法律依據或授權，因此要求有關機關在 3 年內以法律規定相關重要事項，包括當事人退出權之要件及效果等。與上述（2）之採（附加警告之）合憲宣告及（3）之採（附修法要求之）單純違憲宣告相比，上述（4）則以附條件的司法造法方式，

宣示：如逾3年仍未完成修法，當事人即得請求停止提供其個人健保資料予第三人為目的外利用，這算是本判決最尖銳的牙齒。

[3] 本判決以憲法第22條保障之資訊隱私權（又稱資訊自主權）為憲法權利基礎，並採取嚴格審查標準，審查系爭個資法規定及健保法規定是否違憲，於此範圍內，與本席立場相同。就審查結果，亦即上述四項主文之結論，本席僅支持上述（1）有關不違反法律明確性原則、（3）及（4）之宣告違憲部分；然不贊成（1）主文第一項有關係爭個資法規定不違反比例原則，致不牴觸資訊隱私權之合憲宣告結論，也不贊成（2）主文第二項僅為「警告性合憲宣告」之結論。以下就不贊成主文部分，提出部分不同意見書。

二、個人健保資料供第三人為目的外利用之實體爭議

（一）請求停止或限制利用之事後控制權（退出權），屬人民資訊隱私權之保障範圍

[4] 本判決引用釋字第603號解釋，認為資訊隱私權之核心保障在於個人對其個資之自主控制。然就本案所涉爭點，本判決進一步闡釋資訊隱私權之保障範圍，除同意他人利用與否之事前同意權外，亦涵蓋他人開始（合法）利用後之事後控制權，包括請求刪除、停止利用或限制利用之自主決定權。這是上述釋字第603號解釋所未明白涵蓋的部分，也是本判決對於資訊隱私權保障範圍的貢獻所在，本席亦表贊成。

[5] 特別是就本案所涉個人健保資料而言，我國全民健保制度所採之強制納保制度，業經釋字第472號解釋認屬合憲。故人民除非從不使用健保，否則實無從避免或阻止國家透過健保系統強制蒐集、儲存並利用個人健保資料，亦無從針對每次就醫所生之健保資料，於事前一表示同意。又國家進一步建置全民健保資料庫，不論是否有專法之依據，也已經是既成事實，且為健保制度運作上之必要（例如用以核付保險費用、醫師處方用藥之查詢等），個人亦難以抗拒。在此意義下，人民對於國家於健保目的內之蒐集、儲存、利用個人健保資料，實無事前同意權可言。在現實上，人民對於個人健保資料之自主控制

範圍，大概就只剩下對保險人（健保署）提供第三人為目的外利用之自主控制權。問題在於：是否應承認個資主體對第三人利用應有其事前同意權？或僅賦予其事後控制權即可？甚至在醫療、衛生目的之大旗下，可容許學術研究機構盡力探勘如此巨量資料的新黑金寶礦，卻不容許個資主體之請求停止或限制其利用？

[6] 就本案所涉健保署將人民健保資料提供第三人（包括其他公務機關及學術研究機關）為目的外利用之合憲性爭議，多數意見雖適用嚴格審查標準予以審查，但認毋須個資主體之事前同意，即得為之。以下分別就多數意見有關目的及手段之審查結論及其理由，表示本席之不同意見。

（二）目的審查部分

[7] 本判決理由第 48 段認為：「…憲法已明示國家有促進衛生與醫療之責任，系爭規定一寓有透過統計或學術研究累積科學知識技術等公共財，諸如發現或確認辨識疾病有效治療方法，以提升醫療與公共衛生之目的，是系爭規定一所稱基於醫療、衛生之統計及學術研究目的，基本上尚難即謂不符特別重要公益目的之標準。…」多數意見顯然是認系爭個資法規定之統計及學術研究目的均具公共財之效益，當然為特別重要之公益，因此合憲。

[8] 按主管機關健保署及衛福部係主張申請使用健保資料庫資料的學術研究機構，在 2006 至 2021 年間，已經產出有關國人醫療實證研究論文共 7,177 篇，涵蓋各類疾病，為全球醫療重要指引，並以此等量化資料來證立上述學術研究目的之具體及重大效益。與之相比，本判決多數意見的論述方式，則是逕認此等研究成果既然有公共財性質，因此就是特別重要公益。言簡意賅，大筆一揮，即有定論。至於多數意見的如此論斷及主管機關的上述主張是否有足夠的說服力，就只能留待公評了。

[9] 本席認為：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。畢竟這涉及特種、敏感個資之目的外利用，即使以專法規定得例外供學術研究為目的外利用，還

是會有其憲法爭議。按學術研究之類型及目的多端，不同的學術研究，多半牽涉不同類型、程度的利益。即使是基於醫療、衛生目的之學術研究，有係臨床醫生對於特定疾病的研究，有係政府為避免傳染病流行所進行的研究，有為博、碩士論文而為者，亦有受商業委託而為者等。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。

[10] 多數意見在上述立法目的之抽象審查上高度尊重立法者，並在理由第 48 段最後要求：「…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。」將問題推給未來的獨立監督機制。此即本意見書後述第[35]段所稱「實體權利保障之程序化」，即將抽象法規範立法目的之審查問題，轉移到個案審查之具體認定。從多數意見強調個案審查之必要，反可證明系爭個資法規定所稱之學術研究目的恐過於廣泛，以致有個案嚴格審查之必要。但由於多數意見對於個案應如何嚴格審查，完全沒有提出可操作之認定標準，將來獨立監督機制恐怕也是不知如何是從。

（三）手段審查部分：系爭個資法規定之手段違反必要性原則

[11] 在比例原則的手段審查部分，多數意見先審查並認定系爭個資法規定所採取之手段有助於目的之達成。按本案既然適用嚴格審查標準予以審查，實在無庸審查所謂手段是否有助於目的之達成，這其實無助於嚴格審查標準之操作。在手段審查部分，嚴格審查之重點應該在於是否已經別無其他更小侵害手段，或已屬最小侵害手段的必要性審查。

[12] 就必要性之審查，多數意見認為系爭個資法規定已經要求

1. 去識別化措施：「其提供者至遲於揭露時須為已經採取去識別化措施處理，使該個資成為非可直接識別當事人之資料。」（參本判決理由第 53 段），並「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。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，惟系爭規定一所採之去識別化手段已足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。」（參本判決理由第 54 段）；

2. 最小蒐用原則：「而且系爭規定一除已明定目的限於醫療、衛生（排除其他目的），暨蒐用主體以公務機關及學術研究機構為限（排除其他人）外，並明定以統計或學術研究且必要為另一要件，亦已排除非為統計或學術研究者，暨非必要之統計及學術研究，是系爭規定一應與個人資訊隱私權之最小蒐用原則尚屬相符。」（參本判決理由第 55 段）

因此認為系爭個資法規定「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必要為合法蒐用要件，屬最小侵害手段。」（參本判決理由第 56 段）符合必要性原則。

[13] 綜合上述，多數意見認為系爭個資法規定之手段符合必要性原則的主要理由可歸納為：1. 以一般人能否一望即之、毋須使用額外資訊而識別當事人為標準，認定系爭個資法規定所要求之去識別化措施已經是最小侵害手段；2. 法律已限定利用目的、蒐用主體及必要，因此符合最小蒐用原則。

1. 系爭個資法規定之去識別化措施仍非最小侵害手段

[14] 先就上述 1. 去識別化措施而言，本席認為：多數意見僅以一般人（而非具有統計及資訊知識及經驗之專業人士）無法一望即知地識別當事人為標準，因而認定系爭個資法規定所要求之去識別化措施已經符合最小侵害手段之要求，顯然是過於寬鬆的審查。如下說明，系爭個資法規定及其實踐所採之去識別化措施（尤其是其方式及項目）顯非最小侵害手段，而另有侵害較小之其他手段，應無法通過嚴格審查標準之審查。

[15] 就本案而言，健保署在提供健保資料予衛福部時，僅是以金鑰加密（有如加鎖）後交給衛福部，之後衛福部再以金鑰解密，即取得完整、無任何去識別化之健保個資。然而加鎖之加密方式與去識別化是

不同的方式，前者無法取代後者。加鎖是透過改寫資料，將資料上鎖（有如放入保險箱），避免他人未經允許獲知資料內容，這主要是「資訊安全」的防護機制。只要去除加密之鎖定（開鎖），資料隨即得以還原（有如從保險箱再取出原資料）。至於去識別化則是要斷開資料和當事人的連結，將之轉化為難以辨識，甚至永久無法再連結、比對的資訊型態，此涉及「資訊隱私」的保障。因此上述單純加鎖式的加密方法仍不足以符合資訊隱私的保障要求。

[16] 個資法施行細則第 17 條將系爭個資法規定所稱之「無從識別特定之當事人」，進一步規定為「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」。按現行科學及技術條件下的匿名化技術，已越來越難以達成完全的匿名化（指徹底的去連結，而無從再還原識別當事人）。因此，所謂去識別化其實比較像是個光譜，有些去識別化方式仍容易還原連結，有些去識別方式則需耗費較多成本方能識別，但最終仍能識別。就此而言，系爭個資法規定並未進一步針對不同風險程度之目的外利用情形，要求或區別不同的去識別化方法，致健保資料之主管機關享有相當大的選擇空間，而有侵害人民資訊隱私權之風險。

[17] 其次，健保署在健康保險個資的儲存、處理、利用上，也只是刪除當事人之「姓名」及「住址」二個變項資料，至於其他私密敏感資料（例如：身分證字號、醫療院所代碼、申報日期、就醫日期等），則以「專屬代碼」的方式（即假名化），儲存於健保資料庫或提供外部使用時，分別進行多次編碼。雖然健保署已經刪除上述姓名及住址二個變項資料，但個人健保資料中僅以專屬代碼呈現的其他變項資料（例如：身分證字號），因未永久斷開其與個資主體間之連結，如透過與其他資料庫內資料的比對，在技術上依然有可能輕易識別其個資主體，而不再具有假名化之效果。其實，類似身分證字號之變項資料，對於大多數的學術研究者而言，多半沒有直接助益或關聯。就此而言，現行實務僅去除姓名及住址二個資料變項，去識別的項目顯然過少，明顯不符合資料最小蒐用原則，因此難以認定已屬最小侵害手段。

[18] 以美國 1996 年健康保險可攜與責任法（Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996, HIPAA）¹為例，依該法發布之 Standards for Privacy of Individually Identifiable Health Information（“Privacy Rule”）（隱私規則）規定個人健康保險資料如果去除以下 18 種資訊，而符合所謂安全港方法（safe harbor method），始符合匿名化之去連結要求，而不再屬於受保護之個人資料：1 姓名；2 所有比「州」單位小的地理位址資訊；3 所有可以與特定個人直接連結的日期資訊（例如生日、入院日、出院日、死亡日等）；4 電話號碼；5 傳真號碼；6 電子郵件信箱；7 社會安全碼；8 醫療紀錄編號；9 健康計畫受益人編號；10 帳戶號碼；11 證書號碼；12 車識別與序列號碼，包括車牌號碼；13 設備識別與序列號碼；14 網址；15 通訊協定位址碼；16 生物識別特徵，包括指紋、聲紋；17 全臉影像或其他可比擬之影像；18 任何其他獨特可識別的號碼、特徵或編號。²

[19] 然考量上述完全匿名化所要求的去識別程度相當高，為顧及醫學研究的需求，上述美國法也承認若干例外，以供目的外之醫學研究。其中可供本案參考者即「有限資料組資訊」（“Limited Data Set” of Information）：例如於著重地域性的傳染病研究或著重年齡性的遺傳性疾病研究，即得容許保留上述 18 項中之部分資訊，如地址中之鎮或市（town or city）、州（State）與郵遞區號（zip code），或出生之月、日等變項資料。但取得並利用此等有限資料組之研究者，必須簽署資料使用協議，並遵守相關規定之要求（例如禁止重新辨識個資主體身分），始得利用此類個資，而毋須個資主體之授權。³

[20] 對照上述美國法之相關規定，系爭個資法規定就去識別化程度之

¹ Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996, Pub. L. No. 104-191, 110 Stat. 1936 (1996).

² 45 CFR §164.514(b)(2)(i) (2015)；翻譯引自：張陳弘，國家建置全民健康保險資料庫之資訊隱私保護爭議—評最高行政法院 106 年度判字第 54 號判決，《中原財經法學》，40 期，頁 185、235（2018）。另一種去連結的方法則是統計標準（statistical standard），參張陳弘，同註文，頁 235-236。

³ 參張陳弘，前註文，頁 236-237。

要求，顯然過於寬鬆。為保障人民之資訊隱私權，最完整的方式本來應該是匿名化，斷開資料與主體間的連結，使之無法或極難以再還原連結，如此個資也就不再是個資法所保護的資料。如果無法匿名化處理，至少也應明定更多的刪除項目，以增加還原連結的難度，並以此為對外提供利用的基本資料組資訊，而不是如目前之僅刪除姓名及住址二個變項資料。至於有特殊需求的研究，則再針對其需求目的、範圍等，透過資料管理機關倫理或審查委員會之個案審查機制，額外提供增加變項資料的資訊。在 2 與 18 之間，現行法顯然仍有檢討修正之空間。這已不只是立法政策的選擇，而是憲法的要求。

2. 依系爭個資法規定提供之個資範圍並不符合最小蒐用原則

[21] 再就上述 2. 最小蒐用原則的審查而言，系爭個資法規定對於因學術研究所生之目的外利用，除要求必須去識別處理外，就所提供的資料數量並沒有任何限制。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會有所不同。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。就此而言，系爭規定不僅在表面上對於所提供之資料數量並沒有限制，在實務運作上，健保署於實際提供健保資料時，也僅有「兩百萬人抽樣檔」及「全人口檔」的粗略分類，而無其他數量的抽樣檔，可對應不同研究目的、涉及之需求，以致可能提供明顯大於學術研究者需求之個人資料。於嚴格審查標準下，目前實務上所提供的「兩百萬人抽樣檔」及「全人口檔」似乎是過於簡略的手段，而有進一步精密剪裁的空間。就算不能或毋須做到逐案剪裁，至少也應該有不同數量的更多組資料檔，以供選擇、提供。

[22] 就此，本判決理由第 55 段認為系爭個資法規定不違反最小蒐用原則，所持之以下幾個理由，本席實都難以贊成。具體言之，本判決認為（1）系爭個資法規定「已明定目的限於醫療、衛生（排除其他目的）」，本席曰：這根本不是手段審查的問題，而是目的之審查；

(2)「蒐用主體以公務機關及學術研究機構為限（排除其他人）」，本席曰：這等於是說只要法律沒有開放給所有人，就符合必要性要求。至於全國的公務機關和學術研究機構究竟有多少，也不用問了。然而，本案核心爭點正是：為何可以開放給學術研究機構為目的外利用？本判決多數意見的回答則是：因為法律已經限定是公務機關及學術研究機構！（3）「並明定以統計或學術研究且必要為另一要件」，本席曰：難道說只要法律有寫「必要」二字，該法律就符合必要性原則所要求的最小侵害手段？這簡直是最容易、最寬鬆的必要性原則之審查，實在是本席所不認識的比例原則之操作。與其說是適用多數意見所宣稱的嚴格審查標準，不如說是放水審查標準！

（四）手段審查部分：有事後退出權的保障始符合衡平性原則

[23] 就比例原則之審查，多數意見最後在理由第 57 段進而審查衡平性原則並認為：「系爭規定一所犧牲之個人敏感資訊隱私權固屬特別重要法益，但公務機關、學術研究機構基於醫療、衛生法定目的之統計或學術研究，係為救治或預防疾病，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，應認為系爭規定一之手段原則上尚符合相稱性要求。」本席認為：這個結論未必不能成立，但如此論證，等於是說：因為目的是特別重要公益，屬個人權利的私益即應當然退讓。多數意見所謂兩者相權，實在欠缺可資識別的理由，就直接跳躍到合憲結論。

[24] 按衡平性審查之具體操作本應就目的利益及手段侵害間，進行實際或預估損益之程度比較，而不應只是抽象概念式的論斷。⁴多數意見在此之所以僅有空洞論述，可能和其在目的審查時，也是一筆帶過式地承認「基於醫療、衛生之統計及學術研究目的」，當然均屬特別

⁴ 釋字第 603 號解釋理由書第 12 段在衡平性審查時，就主管機關所主張之「迷途失智者、路倒病人、精神病患與無名屍體之辨認」之目的，係先考量關係機關行政院所提「目前收容在社會福利機構迷途失智老人 2796 位，每年發現無名屍約 200 具」之目的利益，再與「強制年滿 14 歲之全部國民均事先錄存個人之指紋資料，並使全民承擔授權不明確及資訊外洩所可能導致之風險」比較權衡後，才作出「損益失衡，手段過當」致不符合比例原則之結論，可資參考。

重要公益的概括論斷有關（參本判決理由第 48 段）。而就受到限制的個人資訊隱私權，多數意見也未進一步分析其可能或實際受害之範圍、程度等，以致僅有上述之空洞速斷。

[25] 反之，聲請人在本案雖然強力主張主管機關之提供健保個資予第三人利用，可能會嚴重侵害個人之資訊隱私權，但其主張也始終困於資訊自主權之抽象論述，而未能提出實務運作至今所曾發生，因主管機關提供予第三人為目的外利用，致生廣泛、重大損害的實例。在現實社會中，雖然健保個資之外洩及其損害，在理論上是每一個人都有可能會遇到的風險，但就眾多對資訊隱私無感的人而言，此項風險的損害程度似乎相當輕微，甚至還可能認為聲請人所主張之資訊隱私風險機率，並不明顯高於被閃電擊中之風險。平心而論，主管機關也確有採取某些去識別化措施以及對申請個案之審查機制予以管控，以降低個資外洩的風險。甚至也有人主張：許多研究者，尤其是從事量化研究者，本於其專業訓練及研究倫理之要求，多半不會特意去還原並再識別所取得個資之主體為誰，並以此等理由來支持系爭規定之手段並未產生損益明顯失衡之結果。不過，限制手段是否會發生損益失衡的結果，不能只靠主管機關及研究人員的自律，而仍須有適當的外控機制，包括個資主體（潛在被害人）之自我防衛機制。就算實務上至今並未出現廣泛、重大損害的實例，也不等於就當然要棄守法制上的個人最後防衛手段，而只寄望於國家或他人的善意。

[26] 上述損益權衡所比較之目的利益和手段損害二者，基本上都是總合（aggregate）式的整體利益或損害之比較，就法規範的抽象審查而言，如此權衡固屬合理。然就本案而言，本席認為聲請人所主張之退出權（事後控制權之一環），如不於必要性審查時考量（亦即：欠缺退出權之系爭規定是否仍為最小侵害手段？），至少可於衡平性審查時予以納入權衡。如果認為上述個資外洩風險及其損害輕微，則個人之選擇退出是否必然會對研究造成重大之不利影響，在無本土之實施結果足以驗證前，自然也不能一概而論。

[27] 按憲法資訊隱私權所保障之個資自主控制權，本即包括事前同意

權及事後控制權，此項事後控制權甚至可及於已經匿名化處理而（所謂）完全無法還原之個資。⁵於現今之資訊科技社會，此項自主控制的制度設計及實踐本應朝向動態性的自主同意，始足以有效保障人民之資訊隱私權。基此，就健保個資之提供第三人利用，在理想上原應動態性的隨時告知受影響之人民，並使其得以一一行使事前同意權。這在現實上顯然有其困難，絕大多數人民恐怕也是閉著眼睛一直接或說：同意。如果在實務上如此動態通知、同意的制度設計與實踐不具可行性，那退一步的要求至少也應讓人民得以事後知悉其個資是否及已為何人利用，並決定是否要請求停止或限制第三人利用。本席認為：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衛。就權利衡平的抽象審查而言，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。⁶

[28] 對於退出權的主張，關係機關的主要反對論點有二：（1）退出權機制之執行成本過高；（2）資料主體行使退出權將使抽樣產生偏差，甚至產生破窗效應，減損研究效益。惟本席認為：依嚴格審查標準，上述兩點都難以成立。

[29] 就（1）執行成本過高的主張而言，於嚴格審查標準下，行政成本並不足以構成特別重要公益之合憲目的，而得據以限制本案所涉資訊隱私權。就此，也未見主管機關就其預估將增加的執行成本，提出

⁵ 多數意見在本判決理由第 35 段認：「…經處理之資料於客觀上無還原識別個人之可能時，即已喪失個資之本質，當事人就該資訊自不再受憲法第 22 條個人資訊隱私權之保障。…」，又於第 56 段認：「…完全不具還原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資…」，與本席之立場不同。

⁶ 本席所想像的均衡狀態是：一方面可以讓不在乎交出個資之大多數人，可以安心享受資訊科技的便利與利益，讓研究者可以盡力運用資訊科技以創造更大的群體利益，同時讓那一小群連姓名告訴別人都會睡不著覺的「刁民們」，可以享受大隱隱於市的自主樂趣。

足以支持之具體說明或證據。更何況在實務上，現行法律如人體生物資料庫管理條例第 8 條⁷已有退出權之明文規定；另衛福部於無法律明文規定時，亦已於「我國新型冠狀病毒血清流行病學調查與長期趨勢分析計畫」之執行時，主動告知人民可以選擇退出。⁸可見退出權之執行成本過高的抗辯，應該是不為也，而非不能也。

[30] 再就（2）抽樣偏差、破窗效應而言，就本席的認知，研究者本就不可能窮盡蒐集擬研究之事物，以追求絕對正確之知識或真理，通常多僅能在特定的研究限制下追求相對正確之知識或真理。以我國而言，有關機關對外提供的資料檔本來就有「兩百萬人抽樣檔」，而非必然是「全人口檔」。相較於台灣全人口而言，「兩百萬人抽樣檔」本就有其偏差，即使有部分人口⁹選擇退出，究竟會因此增加多大的

⁷ 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。」

⁸ 中央流行疫情指揮中心於 2022 年 6 月 16 日起執行「我國新型冠狀病毒（SARSCoV-2）血清流行病學調查與長期趨勢分析計畫」，擬從 2022 年 1 月至 6 月全國各捐血中心由捐血人捐血時留存之血清存檔樣本中，抽選 36,000 件檢體樣本，進行病毒抗核蛋白抗體檢測。即使該計畫使用之捐血人個資已去除其中之直接識別資訊，該計畫仍以選擇退出（opt out）的方式，保障受試者的自主權。指揮中心並特別教示捐血人退出之方式：「若有曾於該段時間捐血之捐血人欲退出本計畫，請於今年 6 月 30 日前致電 1922 並請留下相關資料（血袋號碼，或提供姓名、身分證字號及生日）；或請以書面方式寄送相關資料至臺北市中正區林森南路 6 號疾病管制署疫情中心，後續由血液基金會於檢體抽樣前排除。」參疾病管制署「我國新型冠狀病毒（SARS-CoV-2）血清流行病學調查與長期趨勢分析計畫」說明（新聞稿），2022 年 6 月 16 日，引自：衛生福利部疾病管制署官方網頁首頁 / 最新消息 / 焦點新聞，<https://www.mohw.gov.tw/cp-16-70063-1.html>（最後瀏覽日：2022/08/12）。

⁹ 參考有實施退出權之外國經驗，如英國，於 2020 年 10 月 1 日至 2021 年 9 月 1 日期間內的退出人數是 3,264,327 人，計 5.35%，引自：NHS Digital, [MI]National Data Opt-Out, September 2021, <https://digital.nhs.uk/data-and-information/publications/statistical/national-data-opt-out/september-2021>（最後瀏覽日：2022/08/10）；2021 年 5 月 1 日至 2022 年 4 月 1 日期間內的退出人數是 3,328,566

抽樣誤差，是否因此會造成不可彌補的誤差風險，有關機關對此並未提出具有說服力的資料或證明。何況退出權並非絕對，在制度設計上亦得有不許退出的例外情形。¹⁰本判決主文第四項亦容許相關機關以法律明定請求停止及例外不許停止之主體、事由等事項，而已留給相關機關相當的制度形成空間。

[31] 最後，本判決係區別個資法和健保法而分別審查，並於主文第一項宣告前者不違反比例原則而合憲，於主文第四項宣告後者因欠缺退出權而部分違憲。本席認為如此切割並不妥當，也是一種鋸箭法式的審查。個資法固然是有關個資保護的一般性、框架性規定（參本判決理由第 66 段），然因健保法第 79 條第 2 項明文規定：「保險人依前項規定所取得之資料，應盡善良管理人之注意義務；相關資料之保存、利用等事項，應依個人資料保護法之規定為之。」故就本案所涉個人健保資料之利用而言，系爭個資法規定同時也是本案原因案件裁判所直接適用之法律，無從與健保法相關規定切割而分別審查。故如本判決主文第四項認為健保法及相關規定欠缺退出權而違憲，由於個資法本身也欠缺有關退出權之規定，當然也應該是主文第四項違憲審查及宣告的範圍所及。在法理上，應不可能如本判決般，一方面在主文第四項宣告相關法制（解釋上應包括個資法及健保法等）因欠缺退出權規定而違憲，然在主文第一項竟仍宣告同樣欠缺退出權規定之系爭個資法規定不違反比例原則而合憲。

三、有關個人資料保護之獨立監督機制部分

[32] 本判決主文第二項認為個資法及其他相關法律欠缺有關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，就此雖認「有違憲之虞」，然僅提出警告，而仍為合憲宣告。本席也認為此項欠缺，確屬個資保障法制之重大瑕疵，但認為已達違憲程度，而應為清楚的

人，約 5.4%。引自：NHS Digital, [MI] National Data Opt-Out, April 2022, <https://digital.nhs.uk/data-and-information/publications/statistical/national-dataopt-out/april-2022>（最後瀏覽日：2022/08/10）。

¹⁰ 參人體生物資料庫管理條例第 8 條第 2 項但書。

違憲宣告，並定期要求有關機關修法補正。

[33] 按大法官在 2005 年 9 月於釋字第 603 號解釋中，除宣告強制蒐集全民指紋之戶籍法規定違憲外，並在解釋文第 3 段明白要求「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。」上述解釋所稱組織上與程序上必要之防護措施，主要即指本判決所稱之獨立監督機制（包括組織上之獨立機關及程序上之防護措施）。不過，或許由於上述解釋宣告強制蒐集全民指紋之戶籍法規定違憲，因而阻止了全民指紋資料庫之建置，以致主管機關也不再構思應如何建立上述解釋所要求之組織上及程序上防護措施，即使其手中一度掌有 6、7 百萬人（主要是受刑人及役男等）之指紋資料。時至今日，個資法或其他相關法律，對於我國政府建置管理之各種資料庫（包括本案涉及之健保資料庫、財政部之財稅資料庫及其他政府機關建置之各類資料庫），均仍無任何有關獨立監督機制（尤其是獨立機關）的明文要求。就此而言，確實是我國有關個人資料保護法制的一大缺陷。

[34] 由於科技發展之可能威脅及社會網絡之日趨複雜化等因素，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之利用個人資料，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：建立去識別化措施之管理規範（至少要去掉那些資料變項？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、大型資料庫建置的基本管理規範、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。¹¹就此而言，本

¹¹ IRB 是研究機構內，不是資料管理者（如本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去識別程度、提供範圍、個資主體知情同意等之管理機制是否健

判決所稱之獨立監督機制，幾乎已經是重視個資保障各國之基本法制要求。多數意見既然也再次注意到這項重大缺失，卻只是追隨 17 年前釋字第 603 號解釋之腳步，非常有耐心的再次提出警告，而未明白宣告違憲，誠屬遺憾。本席在 17 年曾受邀就釋字第 603 號解釋一案提出鑑定意見書，於今忝為本庭一員，都已等到兩鬢飛白，實再無多數意見之耐心了。

[35] 次按，個人資料保護所涉及的憲法核心爭點，本來應該是前述資料自主權（從事前同意到事後退出的自主決定權）、目的之審查（尤其是目的外利用）、手段之審查（例如去識別化之方法及效果等）等實體問題。如果只要求或過度強調獨立監督機制，反而會有「實體權利保障之程序化」，甚至「空洞化」的疑慮，也就是以國家權力分立層面的組織及程序保障（亦即國家機關間之相互制衡），來迴避甚至取代有關個人權利與國家權力間實體界限之劃分及審查。換言之，獨立監督機制的保障至多就是正當法律程序之事前及事中保障，仍不足以也不應因而取代各項權利之實體保障及其審查。但無魚，蝦嘛好，本判決主文第一項就系爭個資法規定是否違反比例原則之實體審查部分，既然已經輕輕放下，概認合憲；則主文第二項就獨立監督機制之建置，至少也應該宣告違憲，始足以對資訊隱私權提供最低限度之憲法保障。

[36] 再者，本判決主文第三項就有關個人健保資料利用相關法制之重要事項，認仍欠缺法律明確規定，因而宣告違反憲法第 23 條法律保留原則。其所稱重要事項之範圍，亦包括「相關組織上及程序上之監督防護機制」。故如對照本判決主文第三項之違憲宣告，主文第二項至少也應為相同之違憲宣告，始屬一致之價值判斷。其實我國法之欠缺獨立監督機關，本是內容違憲的實體問題，而不只是既有規範內容

全。得到 IRB 許可的研究，既不等於也不能擔保研究者擬取得或利用之個資，均符合資訊隱私保障之要求。何況 IRB 對於研究之執行及成果，也沒有事後監督或究責之權。人體生物資料庫管理條例第 5 條第 1 項所稱之倫理委員會比較接近本判決所稱獨立監督機制，但並非機構外的獨立第三者機制。

之法位階過低的形式問題。如果衛福部或健保署的相關行政命令或規則已有獨立監督機關的設置，而本庭認其法律位階過低，這時才是單純的違反法律保留原則之違憲問題。但現行法及相關命令等係完全欠缺有關獨立監督機關的規範，而不是已有規範但法律位階不足而已。因此更適當的審查方式及結果應該是在主文第二項直接宣告違憲，而不是只放在主文第三項的形式審查結果中。

四、健保資料庫之建置及利用等，應有專法之明文規定或授權，不得僅以個資法之一般性、框架性規定為依據

[37] 司法院釋字第 603 號解釋已曾明確釋示：「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。」按釋字第 603 號解釋作成當時，已有電腦處理個人資料保護法（為現行個資法之前身）之一般性規定。後者第 7 條第 1 款亦明文規定：「公務機關對個人資料之蒐集或電腦處理，非有特定目的，並符合左列情形之一者，不得為之：一、於法令規定職掌必要範圍內者。」然釋字第 603 號解釋仍要求指紋資料庫之建置，應有法律為依據，並應明定其法定目的。可見像電腦處理個人資料保護法或個資法之類的一般性、框架性規定，應該不會是釋字第 603 號解釋所要求之法律依據，否則上開解釋也不會另外強調此等要求。

[38] 依釋字第 603 號解釋之意旨，國家對於大規模資料庫之建置，包括本案所涉及之全民健保資料庫，本即應有特別法（如人體生物資料庫管理條例）為依據，且應明文規定其法定目的，同時禁止法定目的外利用。目的外利用之禁止既然是原則性之規範要求，因此如果要授權第三人（包括其他公務機關、公私立機構及個人等）為原始蒐集目的外之利用（如本案之學術研究），至少應於該專法中有明文之特別規定，不論是將之正面列入法定利用目的之一，或將其自禁止範圍予以排除。個資法既然不是上述解釋所稱之專法，健保法第 79 條第 2 項又以此一般性、框架性法律為其提供第三人目的外利用之唯一法律

依據，故在此範圍內，系爭個資法連同系爭健保法規定均因違反上述「應以特定法律明定」之要求而違憲。本席就此支持本判決主文第三項之結論。

五、結語

[39] 本席等與多數意見間雖然有上述差異，但整體而言，本席等和多數意見在原則上仍支持個人健保資料之提供對外利用，尤其是基於醫療、衛生之學術研究，問題在於：（1）既有個資法已屬老舊法律，本身亟需大幅修正，更不足以作為健保資料庫（及其他大型資料庫）之對外提供利用的法律基礎；（2）現行個資法及健保法等相關法令，對於去識別化工具及效果的規範過於空泛、密度不足，又欠缺退出權之規定，至少於此範圍內均違憲；（3）健保資料庫之建置、管理及利用，應以專法定之，並有更嚴密的規範架構及程序；（4）至今仍未建立個資保護的獨立監督機關。上述差異，與其說是根本性的目標或方向不同，不如說是鞭策向前的力道有別。

[40] 隨著資訊科技的發展，巨量資訊的利用已經是不可擋的需求及趨勢。然資訊法制及治理，不能只是追求功利主義的效益，或以巨大公益為由，當然碾壓一切個人權利的主張。便宜行事的高效率管制，通常是會比層層節制、講究程序、追求共識的民主治理，於短期內產生更大的效益，卻也可能因此失去人民長期、穩定的信任。公共信任，應該是難以寫入現代資訊法制，然又不可或缺的制度之不成文支柱。在全面監控、徹底利用、高度效益的中國式資訊社會，與透過尊重人權、自主的民主社會機制，來追求類似的資訊治理及效益目標，這兩者間，我們的選擇應該是很明顯的。

[41] 以本判決承認的退出權為例，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。有足夠的信任，留下的人就多了，出走的人也會回來。至於每個時代都會出現的那群嚮往孤獨自主，考卷必寫“the right to be alone”，睡夢中也會哼唱“leave me alone”的現代亨利·大衛·

梭羅（Henry David Thoreau）們，何妨就讓她們在這個一望無際的 21 世紀資訊森林中，有個華登湖（Walden Pond），可以自我放逐，自建木屋，相互取暖？華登湖畔不會人滿為患的。

部分不同意見書

謝銘洋大法官 提出

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！

第
13
號

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¹。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，

¹ 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）。

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²。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

² 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。

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，在不需要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加值服務之申請，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规模蒐集、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料，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料。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。

（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。

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權之限制，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，並建立資料庫儲存之情形，相關法規範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，資以判斷個案法規範所涉之基本權外，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

¹ 邱文聰，從資訊自決與資訊隱私的概念區分一評「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。

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）系爭規定一條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

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。」

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、

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

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。」

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

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。

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一個資保護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。

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，係仍具還原可能

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。

111 年憲判字第 13 號

第
13
號