

憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決

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，此乃其未抵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，尚不牴觸憲法第 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：前一干預措施（例如個資之蒐集）乃後一干預措施（例如個資之建檔處理）之前提，後一干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。