

憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決

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。

另一方面，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！