

2022 年 7 月 11 日 健保資料庫憲法訴訟案座談會

林子儀兼任研究員發言摘要／中央研究院法律學研究所

前 言

非常高興能參加今天中研院法律所舉辦健保資料庫憲法訴訟案線上座談會。從以上各位引言人精闢的報告中，我學到非常多。身為法律所的一員，又涉及我所研究的領域，本應積極參與發表意見。但因曾經擔任過司法院大法官，也曾經參加與本案高度相關的司法院釋字第 603 號解釋的審理工作，也在該號解釋具名發表了協同意見書；因此，為了表示對現任大法官的尊重，避免干預正在審理的本案，我即不對本案所涉的問題，積極提出具體的觀點。以下發言只重覆個人長久以來的理念並提出幾個抽象的問題，與各位一起思考。

一、隱私權作為基本人權的一環，受憲法保障，乃是我國所追求的基本價值，也期待是憲法法審理本案時，所秉持的價值前提

首先，讓我先表示，我非常同意顏厥安教授剛才所提到的「價值前提」。

這也是我長久以來的信念。因此，如果我們還肯認保障人民基本權利，是我們臺灣所要追求及維護的根本價值；如果我們還認為保障個人隱私的隱私權，仍是我們要保障的人民基本權利；那麼司法院大法官在審理有關憲法所保障的基本權利案件時，即要能反映出這個基本價值觀。

我相信保障人民基本權利是臺灣所要追求及維護的基本價值。我也認為保障人民的隱私權，是維護一個人在與社會互動中，發展其個人主體性與個人人格，以及個人獨立自主決定，所不可少的基本權利。而獨立自主的個人，又為民主社會的基石；所以，保障個人隱私權，不只關係到個人，也關係到臺灣民主的健全發展。

然而，在當前日新月異的資訊及生醫技術普及利用的情形，以及在今天數位資訊網路社會中因為資訊經濟（informational economy；或監控經濟 surveillance economy；或監控資本主義 surveillance capitalism）的發展所產生政治經濟權力地位不對等的社會現實，一般大眾的隱私權，特別是個人資料的保護，正處於岌岌可危的險境。

本案所涉議題與個人資料保護法有關，也是司法院大法官第一次有機會直接對現行個人資料保護法相關規定的合憲性，表示意見。因此，特別期待司法院大法官在本案判決中，能以憲法保障隱私權的基礎，對於如何保障個人資料，提出一些基本原則或架構，並以之作為審查本案系爭相關規定是否合憲的基礎。

二、與司法院釋字第 603 號解釋之比較

如將本案與釋字第 603 號解釋比較，有幾點可以提出來請大家思考，要如何在釋字第 603 號解釋的基礎上，補充與持續發展憲法對隱私權的保障。

首先，是審查標準的不同。

關於對系爭規定要採取如何的審查密度，根據釋字第 603 號解釋的解釋理由書，「該法律是否符合憲法第二十三條之規定，則應就國家蒐集、利用、揭露個人資訊所能獲得之公益與對資訊隱私之主體所構成之侵害，通盤衡酌考量。並就所蒐集個人資訊之性質是否涉及私密敏感事項、或雖非私密敏感但易與其他資料結合為詳細之個人檔案，於具體個案中，採取不同密度之審查。」

而多數意見在該號解釋文與解釋理由書表示：「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，應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集之範圍與方式且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。」可知多數意見是以中度審查標準審查系爭規定的合憲性。我所以另外提出協同意見書，主要理由就在我認為該案系爭規定所涉及的個人指紋，屬於相當敏感的個人資訊，與多數意見不同，因此主張採取嚴格審查。

由於本案所涉及的健保資料庫所蒐集處理及利用的個人資料，為個人資料保護法第 6 條所規定之原則禁止例外始允許蒐集處理及利用的高度敏感個人資料（特種或特殊個人資料），如依釋字第 603 號解釋，應採應採取嚴格審查標準審查系爭規定的合憲性。因此，司法院大法官會不會依釋字第 603 號所提的判斷原則，採用嚴格審查標準？如採用嚴格審查標準，則會有怎樣的內容？以及會如何具體適用到本案？將會影響隱私權保障的發展。我與大家一樣關心。

其次，在釋字第 603 號解釋，所涉及的是「蒐集」指紋，而非「利用」指紋；但在健保資料庫案中，除蒐集外，也有「利用」敏感性個人資料的問題。因此，除了審查標準之外，在審查標準的具體內容與適用，會如何論述關於涉及敏感性個人資料之利用情形？並且，在釋字第 603 號解釋對於非敏感個人資料的指紋，已經揭示「應明文禁止目的外使用」。如依循這個前提，如何審查現行個人資料保護法「例外允許」蒐集處理及利用的高度敏感個人資料之相關規定的合憲性？均將是對釋字第 603 號解釋的補充。同樣影響隱私權保障的發展。也同樣的令人拭目以待。

剛才，在蘇慧婕教授的引言報告中，對於如何以嚴格審查標準審查本案系爭規定，有非常精闢的見解。雖然，蘇教授所提的內容，因為時間限制，尚有可補充之處；但她已經提出一個非常好的審查架構，非常值得司法院大法官參考。

三、資料治理的加強

釋字第 603 號解釋論及：「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」，所關心的就是蒐集處理及利用個人資料者的應有之管理責任。這也是當代非常重要的資料治理議題。以當前時空環境與技術進展的觀點而論，應可再加強要求。

例如釋字第 603 號解釋當時參考比較的歐盟 1995 年所制定頒布的「個人資料保護指令」，如今已進展到 2018 年 5 月 25 日施行的「個人資料一般保護規則」(General Data Protection Regulation GDPR)，對於資訊安全、資訊監管機制，即有較以往更為周詳及嚴格的規定。期待大法官在審理本案時，可以從憲法保障隱私權的觀點，參考比較與檢討歐盟的 GDPR，提出可以合理保護個人資料的治理機制，並納為保障個人資料的基本原則或架構之一環。

翁逸泓教授在引言報告中，就資料治理，介紹與檢討英國等國際趨勢及法制經驗，提出精簡扼要的觀點，或可供司法院大法官在思考資料治理時參考比較。

四、嚴肅面對當代資訊社會政經地位不對等下保護個人隱私的需求

由於資訊技術與生醫技術的日新月異，對於社會已造成典範轉移式的影響。在社會持續變遷之際，隱私權所要保護的隱私內容（包括個人資料）、隱私權與其它基本權利與重要利益的交互作用、以及侵害與保障隱私權的可能方法，也都處於一種流動的狀態。因此，有關保障個人隱私權法制，也必須與時俱進。而在法制尚未能及時調整因應之時，憲法審查或一般法院有時或能發揮一些保障功能。

當代資訊社會下，應受保護的個人資料之資料類型繁多，蒐集、處理及利用的方式與目的不一，僅以單一的一般性立法規範，實難應付合理保護個人資料的需要。如涉及是否合憲的個案審查時，在是否符合法律明確性，以及是否符合比例原則，即會有相當大的疑義。（今天多數與談人也都提到這點。）

我個人一向認為，如要健全個人資料保護法制，除了一般原則性的個人資料保護法外，我們應該針對蒐集處理及利用個人資料的必要性（公益目的），依所要追求或達成的具體目的、或依主管機關的權限、或依個人資料的屬性，訂定具體明確的法律規範。

剛才蘇慧婕老師在引言中，提及劉定基教授在本案言詞辯論時，提到「雙重強制」的觀點質疑系爭規定的合憲性。我認為劉教授所提的雙重強制，是很精彩的觀點。我最後想引申劉教授的觀點，提出一個值得關心的問題。

如果今天有人資力完全不虞匱乏，為了避免在雙重強制的機制之下，其個人醫療資料會被蒐集納入全民健康保險資料庫並被強制處理及利用，理論上可以選擇完全自費而不使用全民健康保險（因而該個人的資料僅存於其就醫醫院所，而不會被收進健保資料庫，就不會有資料被強制利用的情形）。我舉這個例子，是想顯示人民會因政經地位的不同，所受的待遇可能因此也可能不一樣。如此一來，回到一開始提到的，在當代數位經濟、資訊經濟的發展下（或有學者稱之為「監控資本主義」或「監控式經濟」），現實社會已經存在政經地位差距、權力不對等的情況；一般大眾個人權利的保障（特別是在當代資訊經濟之下，個人資料的保護），其實很大程度僅能仰賴憲法的合理保障。也就是要依賴司法院大法官能發揮憲法維護者的功能。

期待大法官能意識到，本案所做出的判決，不僅只是關係到如何合理保護全民健康保險資料，更關係到在當今資訊社會權力不對等的情境下，一般大眾隱私權與個人資料保護的未來發展。不論判決結果如何，期待大法官能關心在今天監控式經濟的結構下，個人沒有能力自我管理與防止其個人資料免於濫行蒐集處理及利用的現實，以憲法保障隱私權的基礎，對於如何健全地保障個人資料，提出一些基本原則或架構，並以之作為審查本案系爭相關規定是否合憲的基礎，做出比釋字第 603 號解釋更進步的理由論述。