

學習式判解評析

【醫療行政法】 健保資料庫行政訴訟案 個資保護與健保資料之 跨機關流動及二次利用

A Case Study of National Health Insurance
Research Database (NHIRD) Lawsuit
Data Sharing and Secondary Use of National Health
Insurance Data between Government Agencies
and the Protection of Personal Information

吳全峰 Chuan-Feng Wu* 許慧瑩 Huei-Ying Hsu**



摘要

衛生福利部中央健康保險署於辦理全民健保業務時，
將其所蒐集之全國民眾納保與就醫資料，釋出予第三

*中央研究院法律學研究所副研究員（Associate Research Professor, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica）；臺灣大學公共衛生學系兼任副教授（Adjunct Associate Professor, Department of Public Health, Taiwan University）；陽明大學衛生福利研究所兼任副教授（Adjunct Associate Professor, Institute of Health and Welfare Policy, Yang-Ming University）

**中國文化大學法律學系兼任助理教授（Adjunct Assistant Professor, Department of Law, Chinese Culture University）

關鍵詞：二次利用（secondary use）、去識別化（de-identification）、個人資料保護法（Personal Information Protection Act）、資料分享（data sharing）、職務（public task）

DOI：10.3966/241553062018050019005



者建置健康資料庫，並供學術研究等目的外利用，但該行為卻引起資訊自主與資訊隱私保障之爭議，後續並有相關訴訟之提起。雖然中央健康保險署強調該行為係為提升醫療衛生發展與公共利益，但上訴人仍爭執包括告知後同意欠缺、公開透明作業程序不足、新舊法適用爭議、法定職務與公共利益範圍不明確、資訊安全（去識別化）不充分等議題。本文聚焦於臺灣最高行政法院106年度判字第54號判決對於公務機關個資操作行為（蒐集、處理、利用）定位、法定職務依據、目的限制原則、去識別化工具之見解，分析整理該號判決對個資保護之可能影響。

National Health Insurance Administration (NHIA) derives National Health Insurance Research Database (NHIRD) from the mandatory National Health Insurance data related to individuals' medical treatment and physician reimbursement information. NHIRD has been widely used in academic studies, such as biomedical, pharmaco, epidemiological, and public health researches. However, secondary use of individuals' healthcare data for applications beyond original collection purposes has raised legitimate privacy concerns and a legal suit was brought against the NHIA. Issues raised in the case include potential infringements of privacy autonomy and information privacy, lack of transparency, vague delineation of public task and public interest, and information security. This article reviews the effect of Taiwan's Supreme Administrative Court Judgement No. 54 (2017) on personal data/information protection from the perspectives of data processing, public task basis, purpose limitation, and de-identification.

Angle

本件之審級歷程表

判決日期	案號	判決主文
2014年5月14日	臺北高等行政法院 102年度訴字第36號	原告之訴駁回。 訴訟費用由原告負擔。
2014年11月13日	最高行政法院103 年度判字第600號	原判決廢棄，發回 臺北高等行政法院。
2016年5月19日	臺北高等行政法院 103年度訴更一字 第120號	原告之訴駁回。 第一審及發回上訴 審訴訟費用由原告 負擔。
2017年1月25日	最高行政法院106 年度判字第54號	上訴駁回。 上訴審訴訟費用由 上訴人負擔。

壹、事實概要

上訴人（邱○○等）分別於2012年寄發存證信函向被上訴人（衛生福利部中央健康保險署，下稱「健保署」，原行政院衛生署中央健康保險局）表示拒絕被上訴人將其所蒐集之上訴人個人全民健康保險資料（下稱「健保資料」）釋出給第三者，用於健保相關業務以外之目的¹（如建置「衛生福利部健康資料加值應用協作中心健康資料庫」，下稱「健康資料庫」）。被上訴人於2012年以函文回復上訴人²，並據此主張：因其辦理全民健康保險（下稱「全民健保」）業務，而擁

¹ 最高行政法院106年度判字第54號。

² 系爭函文包括：2012年6月14日健保企字第1010028005C號函、2012年6月14日健保企字第1010028005D號函、2012年6月14日健保企字第0000000000G號函、2012年6月14日健保企字第1010028005M號函、2012年7月9日健保企字第1010030867號函。



有全國民眾之納保與就醫資料，為促進國內全民健保相關研究，以提升醫療衛生發展，有其公共利益；且對外提供利用時，均依行為時電腦處理個人資料保護法規定辦理（該法後於2010年修正並更名為個人資料保護法，下稱「個資法」），並有嚴格之資料管理措施，一方面確保民眾隱私權益及資料安全，另方面亦保障健保資料可被合法合理使用³。上訴人不服，提起訴願均遭駁回後，遂提起行政訴訟（加入衛生福利部（下稱衛福部）與財團法人國家衛生研究院（下稱國衛院）為輔助參加人）。經臺北高等行政法院102年度訴字第36號判決駁回，上訴人不服提起上訴，復經最高行政法院103年度判字第600號判決廢棄，發回原審法院更為審理，但臺北高等行政法院103年度訴更一字第120號判決仍駁回上訴。上訴人不服，提起本件上訴。

貳、判決要旨

一、健保署將健保資料交付衛福部建立健康資料庫之行為，有實證法之具體明文規定為據，且係出於「特定重大公益目的」，符合司法院釋字第630號解釋所定合法要件。

二、就資料提供者（健保署）而言，對其他公務機關（衛福部）提供資料之適法性判斷，應類推適用個資法第16條規定：

（一）健保署將健保資料交付衛福部建立健康資料庫之行為係屬個人資料（下稱「個資」）之「檔案格式轉換」，應屬「處理」而非「利用」行為。

（二）但因個資法對此類不同公務機關間之個資流通（處理）未有規範，形成法律漏洞，故應類推適用個資法第16條有

3 同註1。

Angle

關「資料利用」之規定。

三、健保署將健保資料交付衛福部建立健康資料庫之行為，並未完全去識別化，故不完全符合個資法第16條規定：

（一）健保署將健保資料交付衛福部建立健康資料庫之行為，應符合個資法第16條有關「執行法定職務」要件。因個資法第15條將個資之「蒐集」與「處理」並列，故兩者應連結看待；而健保署既依實證法規定受有健保資料「蒐集」之職權，自可依相同實證法規定受有「處理」之職權，故應符合個資法第16條有關「執行法定職務必要範圍」之要求。

（二）健保資料對健康政策擬定、疾病預防治療有重大意義，故該等資料之處理亦符合具有個資法第16條所要求之「重大公益目的」。

（三）進一步，交付健保資料建置健康資料庫之行為仍屬超出健保署原始特定蒐集目的「外」之處理行為，但因個資法第15條並無相關規範，故仍應類推適用受個資法第16條第5款但書所規定之檢驗。惟本案去識別化作業模式尚未達到「完全切斷資料內容與特定主體間之連結線索」程度，「個資」屬性並未全然排除而仍有隱私權侵害之虞，故不符合個資法第16條第5款但書後段「依其揭露方式無從識別特定之當事人」之規定，仍有繼續檢討之必要。

四、健保署將「尚未完全去識別資料化」健保資料交付衛福部之行政措施行為，仍應符合比例原則：

（一）本案確實具有重大公共利益，且符合「有用性」及「相當性」。

（二）就「必要性」而言，比例原則在實務操作上以「目的給定」為前提，因大型健康資料庫對量化實證研究有其重要性，而由執掌視野較大公務機關（即衛福部）建構（甚或改良）健康資料庫，較易掌握健康資料庫內容適用之實證研究領域，亦可達到更高使用效率，此「高使用效率之追求」即屬健