

【醫療行政法】 健保資料庫行政訴訟案 醫學研究與 資訊隱私間的衝突

The Administrative Litigation
of the Data-Base of the Health Insurance
Conflict between Medical Research
and Information Privacy

蕭奕弘 Yi-Hon Hsiao *



摘要

衛生福利部中央健康保險署將辦理全民健康保險而得之健保資料，釋出予衛生福利部及財團法人國家衛生研究院，供外界加值利用。2012年5月間遂有民間團體號召民眾寄發存證信函，要求中央健康保險署不得將其健保資料釋出予第三人作為目的外使用，並進而對中央健康保險署提起行政訴訟。以下將透過本案臺北高等行政法院更審判決及最高行政法院確定判決之分析，釐清相關法律爭點，並就個人資料保護法是否足

*臺灣臺北地方檢察署檢察官 (Prosecutor, Taipei District Prosecutors Office)

關鍵詞：大法官解釋文第603號 (Interpretation No. 603)、事前同意權 (prior agreement)、個人資料保護法 (Personal Information Protection Act)、健保資料庫案 (The Health Insurance Case)、隱私權 (privacy right)

DOI : 10.3966/241553062018050019006

Angle

以作為建置大型資料庫之適法性基礎，以及釋字第603號解釋在本案中應如何適用等進行探討。

National Health Insurance Administration in Ministry of Health and Care had offered information about health insurance to Ministry of Health and Care and the National Health Research Institutes (NHRI), in order to use it adequately. A non-government organization appealed in May, 2012 to send legal attest letters to ask stopping providing any information about health insurance to a third party as a reaction. Furthermore, an administrative lawsuit against National Health Insurance Administration was filed. This article would analyze judgments of the remand in Taipei Administrative Court and the judgment in Supreme Administrative Court to clarify the legal issues and explain whether Personal Information Protection Act could be the foundation of the legitimacy to contract a large data bank and how the interpretation no. 603 be applied in this case.

壹、背景事實

衛生福利部中央健康保險署（下稱健保署¹）因為辦理全民健康保險（下稱健保），蒐集而得各特約醫療院所提供的健保資料（下稱健保資料），健保署將健保資料先後釋出給兩個單位，包含：衛生福利部（下稱衛福部²）及財團法人國家衛生研究院（下稱國衛院）。

-
- 1 健保署的前身為中央健康保險局，於2013年7月23日升格改名，以下不論改制前後，均以健保署稱之。
 - 2 衛福部的前身為行政院衛生署，於2013年7月23日改組升格，以下不論改制前後，均以衛福部稱之。

Angle

一、國衛院資料庫

健保署於1998年開始委託國衛院建置「全民健康保險研究資料庫」（下稱國衛院健保資料庫），雙方簽有一份「全民健康保險研究資料庫建置及管理契約」（下稱建置管理契約）。國衛院於2000年起開始提供健保資料給學術界跟非學術界使用加值服務³，非學術機構部分已於2013年11月19日停止提供⁴，至於學術界部分則於2016年6月28日終止而不再提供⁵。

依照國衛院在本案訴訟中的說法，資料內容從醫療院所到交付給特定研究機構，一共經過三次加密處理。這裡所謂的「加密」，是指以程式將特定欄位變造轉碼，而特定欄位包括：病患、醫師及藥師的身分證字號，以及醫事機構代碼等。

第一次加密處理係於健保署收到各醫療院所的明碼醫療資料後，會先將姓名及出生日刪除，僅留下出生年與月，經加密上述提到的特定欄位，再將處理後的醫療個資存入健保署的資料庫；第二次加密處理係於健保署提供健保資料給國衛院前，將上述已加密後的特定欄位復行加密一次後，再轉交給國衛院⁶；第三次加密處理係於國衛院在提供給申請人時，再次

3 健保署，健保局從未販售個人資料，健保研究資料庫有助提升國內醫療衛生發展，https://www.nhi.gov.tw/News_Content.aspx?n=A7EACB4FF749207D&sms=587F1A3D9A03E2AD&s=81569D74DD82C7DB（瀏覽日期：2018年1月30日）；全民健康保險研究資料庫，加值服務申請原則，https://nhird.nhri.org.tw/rule_02.html（瀏覽日期：2018年1月30日）。

4 衛福部於2013年11月19日發函國衛院停止適用「行政院衛生署及所屬機關提供產業界衛生相關資料庫使用作業要點」。另請參見許文哲，全民健康保險研究資料庫適法性之研究，東吳大學法學院法律學系碩士論文，2015年，8頁。

5 全民健康保險研究資料庫，最新消息，<https://nhird.nhri.org.tw/news>（瀏覽日期：2018年1月30日）。

6 全民健康保險研究資料庫，資料庫內容說明，<https://nhird.nhri.org.tw/>

Angle

加密上述特定欄位。

從2007年開始使用的「二代加密⁷」方式，會依照不同專案或申請人，區分為不同的加密值⁸，這類似浮水印的形式，當資料外洩時，可以藉此知道該筆遭外洩的資料係從何而來。此外，依照國衛院的說法，依照不同專案或申請人而異其加密方式，也為了避免不同申請人或申請案，得以串連加密欄位的資料⁹。雖然經過三次加密，但變造的欄位範圍同一，即包括病患、醫師及藥師身分證字號，以及醫事機構代碼等。

如前所述，在本案訴訟進行當中的2016年6月28日，「國衛院健保資料庫」加值服務已停止運作，國衛院發布聲明表示已依合約將原始資料及光碟資料檔等交還予健保署，並將所有加值資料檔案銷毀且不保留備份¹⁰。

二、衛福部資料庫

衛福部於2007年1月31日陳報行政院通過「國民健康資訊建設計畫」，並依照該計畫於2009年3月1日成立「健康資料加值應用協作中心」，於2011年2月1日開始對外試行營運，並於2015年8月12日更名為「衛生福利資料科學中心」（下稱衛福資料中心），其目的在於將蒐集的健康資料去識別後，提供平臺提供給政府機關與學術單位加值利用（以下稱為衛福部健保資料庫）。由衛福資料中心建置的衛福部健保資料庫，其所提

date_01.html（瀏覽日期：2018年1月30日），以及國衛院以輔助參加人身份，在本案訴訟中所提供給行政法院的意見。雖然國衛院跟健保署就這兩次加密的說法，可能是讓資料更安全，但其目的之一或許是為了在資料外洩時，釐清資料從何處洩漏。

- 7 全民健康保險研究資料庫，二代加密，https://nhird.nhri.org.tw/brief_04.html（瀏覽日期：2018年1月30日）。
- 8 原則上，不同申請案的加密方式都會不同，但如果申請人符合特定條件，則可以申請同一申請人以相同方式加密。
- 9 全民健康保險研究資料庫，FAQ，https://nhird.nhri.org.tw/faq_e.html（瀏覽日期：2018年1月30日）。
- 10 全民健康保險研究資料庫，同註5。

Angle

供的內容除了最大宗的健保醫療資料之外，還串連衛福部其他單位¹¹，甚至是跨部會的資料庫¹²。換言之，健保醫療資料只是衛福部資料庫的一部分。

依照衛福部在本案訴訟中的說法，衛福部資料庫會進行雙重加密、資料中心所提供的資料庫依照申請而篩選出部分欄位，而非全欄位提供，使用人需要在實體隔離作業區中使用，亦即只能在指定的電腦作業，該場所沒有對外網路，不能攜帶實體文件或電子設備，值班人員可以提供紙筆，但需要在離場前繳回。最後，使用者僅能攜出不具識別性的統計結果，不能攜出個案資料。衛福部認為透過這樣的做法，已經將衛福部健保資料庫進行相當嚴格的去識別化加密處理，同時也能確保個人資料不致外洩。

至於加密的方式，原本從健保署提供給衛福部原始健保醫療資料後，再由衛福部自行就特定欄位予以加密。後來則是透過衛福部派員到健保署執行加密作業，再攜回加密後的資料。至於原本加密的方式，本案判決書中並沒有明確的說明。依照現行衛福部提供的資料庫使用手冊，以「全民健保處方及治療明細檔_門急診——西醫、中醫及牙醫¹³」為例，加密欄位包括申報日期、就醫日期、身分證字號、醫師身分證字號、藥師身分證字號與醫事機構代號等，大致上和國衛院的加密欄位相仿。

三、本案訴訟概要

2012年5月，幾個民間團體一同召開記者會，號召民眾寄

11 包括國民健康署、疾病管制署、健保署、社會及家庭署等單位所提供的資料庫。

12 如原住民資料檔、低收入戶及中低收入戶檔。

13 衛福部統計處，資料庫使用手冊，<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/lp-3147-113.html>（瀏覽日期：2018年1月30日）。