

從健保資料庫案談我國隱私權之保障
-----兼論個人資料保護法修正方向

范姜真媿

東海大學法學院法律系
專任教授

個資法立法之基本原則

- 基於人性尊嚴及人格之自由發展，個資法立法保障個人對自己資訊有自我控制之權即「資料自主權」，個人對自己之資料有權決定是否公開，對何人、以何方式公開，公開至何種程度。
- 基此理念個資之蒐集、處理及利用者即須遵守：
 - 1) 適法性、公平性及透明化原則
(lawfulness, fairness and transparency)
 - 2) 目的限制原則
(purpose limitation)
 - 3) 資料最小限原則
(data minimisation)

此僅為作者自己之看法

個人資料之概念

- 個資之定義：被認定為個資法保護客體之「個資」，須具備有「直接」或「間接」特定個人識別性。
- 應注意個資並不同於隱私，隱私有屬個資者，但因個資無須具備「私事性」及「隱匿性」之要件，故兩者範圍雖有重疊之處，但為不同之概念。

此僅為作者自己之看法

特定個人識別性之判斷

- 相對性
 - 流動性
 - 去識別化個資之概念
 - 「經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」
 - 法務部104年5月5日法律字第10400065570號函，及104年7月2日法律字第10403508020號函：本款有關「去個人識別化」之要件，其方式、程度及判斷基準仍未明確，亦是健保資料庫案所爭執之重點。
 - 濟部標準局於同年提出CNS29191國家標準，揭示「資訊技術—安全技術—部分匿名及部分去連結鑑別之要求事項」，確立進行認證個人資料去識別化時之具體要求及控制措施之檢驗標準。
- 此僅為作者自己之看法

個資之分類

此為依保護之程度所做之分類

特別保護

敏感性特種
資料§6

一般性個資
主要保護對
象

單純個人或
家庭活動

公開場所或
公開活動之
影音資料
§51

排除適用

此僅為作者自己之看法

現行法之解析

■ 蒐集、處理之要件

■ 本法第15條規定，行政機關對個資之蒐集或處理，除第6條第1項所規定外，應有特定目的，並符合：

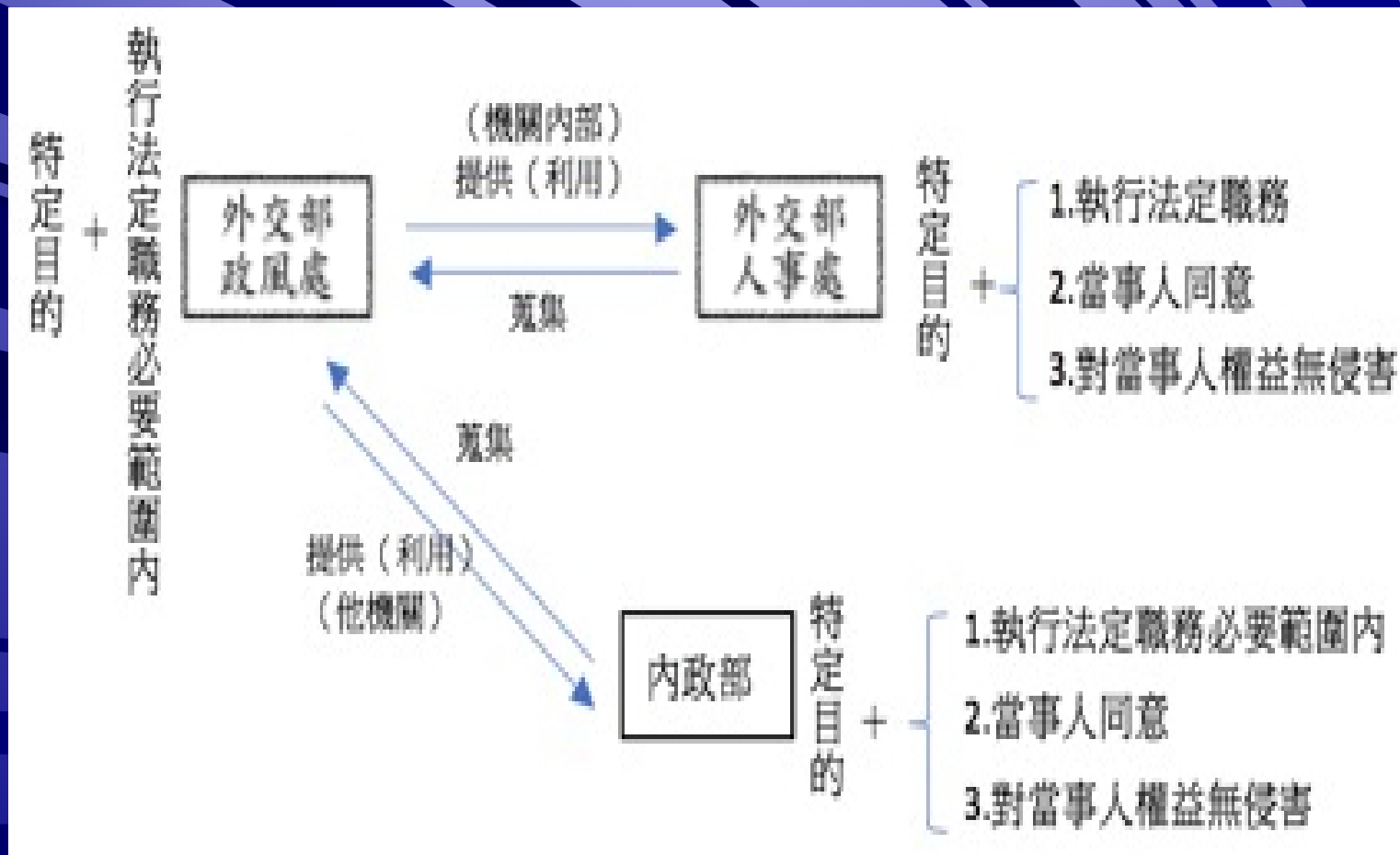
- 1) 執行法定職務必要範圍內；
- 2) 經當事人同意；
- 3) 對當事人權益無侵害

■ 利用之基本原則

■ 依本法第16條規定，原則上行政機關對於一般個資合法利用之要件

- 1) 應於執行法定職務必要範圍內；
 - 2) 與蒐集之特定目的相符。
- 此僅為作者自己之看法

行政機關內部不同單位或行政機關間 之 提供、利用個資



目的外之利用

- 基於「例外」規定從嚴解釋之原則，個資法相關規定及其要件，均應明確且做嚴格之解釋，以避免被過度浮濫援用，而破壞個資法重要之立法本旨。
- 本法第16條但書規定之7項目的外利用事由
 1. 法律有明文規定
 2. 為維護公共利益所必要
 3. 為免除當事人之生命、身體或財產上之危險
 4. 為防止他人權益之重大危害
 5. 行政機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人
 6. 有利於當事人權益
 7. 經當事人同意

此僅為作者自己之看法

健保資料庫案之訴訟爭議 —事實背景

- 自1998年起以「全民健康保險研究資料庫建置及管理契約」委託國家衛生研究院建置「全民健康保險研究資料庫」，並分為學術研究類及非學術研究類，於2000年起對外提供作為學術研究利用；
- 此外，衛生福利部則於2007年1月31日以推動健康資料增值應用，加強統計支援決策功能、增進學術研究能量為目的，陳報行政院通過「國民健康資訊建設計畫」，
- 據此於2009年3月1日成立「健康資料增值應用協作中心」，並自2011年2月試行運作。

此僅為作者自己之看法

健保資料庫案之訴訟爭議 —法院判決見解

■ 行政機關間之提供利用：
最高行政法院卻認定此乃個資法未對個資在行政機關間之流通予以規範，而屬於法律漏洞。此顯然有法律理解上之錯誤。

■ 個資之「處理」與「利用」之區別
健保資料交付並由衛福部建立資料庫之行為，其實不是「利用」行為，而是「處理」行為，只是類推適用個資法第16條之規定，而依個資法第15條之規定，則健保署已依實定法明文賦予對健保資料之蒐集權限。

依現行個資法「處理」個資之行為，本身已有明文規定之要件，並無類推適用「利用」規定之餘地及需要。

此僅為作者自己之看法

健保資料庫案之訴訟爭議 —法院判決見解

- 所謂執行「法定職務」必要範圍內，只要有組織法之規定即可？亦即是否屬於執行法定職務之認定，只須依該當行政機關之組織法認定即可？
- 有關此部分「比例原則」之論證，在判決中付之闕如。
- 且依本判決之邏輯，為專責管轄全國行政事務一級機關行政院，基於其為最高行政機關之地位，即得依其組織法第2條規之行使憲法所賦予之職權規定，而向其下屬之部、會等行政機關，要求提供其所保有之人民之個資，其不合理處彰之甚明。

此僅為作者自己之看法

健保資料庫案之訴訟爭議 —法院判決見解

- 係爭個資是否已達完全去識別化
- 健保署及衛福部開始建立系爭資料庫，從未對社會大眾公告，亦未就其設置目的，利用方法等作說明；
- 且有關去識別化之認定標準及作業程序、監督機制等，現行法規定語焉不詳，亦未建立一套明確法制規範，
- 致使人民懷疑其健保資料在其不知情之情況下，有被濫行蒐集、利用之事，
- 而產生高度之不安與不信任感，致使本訴訟之提起。

此僅為作者自己之看法

我國修法方向之初探 — 修法之必要性

■ 與時代之落差

我國個資法並未對新型態之個資蒐集、利用為規範，無法為公務機關或私人企業安全、合法，有效率利用個人資料庫，整備一個法律基盤供其運作或遵循，

不僅造成渠等因怕違法被告，而遲疑於資料庫之合法、合理利用，

儼然還形成國家發展新經濟產業、推進醫療、醫藥進步等有助國家提升國力及競爭力之障礙，

此為個資法現今面臨之重大問題。

此僅為作者自己之看法

我國修法方向之初探 — 修法之必要性

■ 與世界接軌

2016年由歐洲議會通過修正法案，而於2018年5月25日開始施行修正更名之「一般資料保護規則（EU General Data Protection Regulation, GDPR）」，

世界各國莫不高度關注此規則之施行。

因其第25條規定，歐盟國家原則上僅限於得將保有之個資傳送給被其認定有充分（adequate）保護個資法制之第三國，亦即非歐盟國家原則上其個資保護之法制及施行，要取得歐盟之適足性認定後，才得接受歐盟各國個資之傳遞。

此僅為作者自己之看法

我國修法方向之初探 — 修法之必要性

■ 日本之進展

今年1月，日本與歐盟歷經三年之談判、協商，成為取得GDPR適足性認證的第一個亞洲國家。

因此我國個資法制今後必然成為在其跨國傳送個資時，須進行是否符合適足性之評定對象，此為我國應注意應對之事。

如此之開放行政機關保有個人資料庫供民間利用之法制度，或許有值得我國參考之處，故特將其方式及流程如下：

此僅為作者自己之看法



此僅為作者自己之看法

我國修法方向之初探 — 修法方向之初探

- 獨立監督機關
- 獨立監督機關之設置，是取得歐盟GDPR適足性認定之入門條件，亦是加入國際有關個資保護組織之資格要件
- 在現行採中央目的事業主管機關制下，各機關對個資法之運用及解釋，個依職權、各行其事，造成法律適用上之混亂及不公平之現象
- 現係在國家發展委員會下設法制協調中心，負責個資法之解釋及回應諮詢等事宜。

此僅為作者自己之看法

我國修法方向之初探 — 修法方向之初探

■ 透明化之落實

■ 此為GDPR之重要原則，原則上，自個資之蒐集、處理到利用，所有過程均應讓當事人知悉，且能為監督及表達意見，以貫徹當事人之資料自主權。但此卻是我國個資法最弱之一環。

■ 參考美國企業如有違反隱私政策被認為是違反公平交易法之詐欺消費者行為，將被處以高額罰金。如何讓企業之隱私政策能有拘束企業之效力亦是可考量之修法方向。

此僅為作者自己之看法

我國修法方向之初探 — 修法方向之初探

- 隱私影響評估（PIA）之進行
- GDPR 要求蒐集個資者事前應依所蒐集個資之性質、數量、利用方法等，請專家進行當事人因此其隱私權可能受到之風險評估，對可能發生損害之對策擬定等，之後再依評估結果建立適當之安全管理體制及資安事故發生時之應對措施。
- 此亦是我國現行欠缺之規定，在修法時有必要加入。

此僅為作者自己之看法

我國修法方向之初探 — 修法方向之初探

- 確立匿名加工資料之程序、基準
- 我國現行個資法第6條第1項但書第4款及第16條但書第5款、第19條第20條之相關規定，對匿名加工資料之定義及加工方法、應遵守之程序、規範均不明確，
- 形成匿名加工資料利用上之阻礙。

此僅為作者自己之看法

我國修法方向之初探 — 修法方向之初探

- 確立匿名加工資料之程序、基準
- 許多業者是在網路上提供運用程式下載，未在台灣有任何營業據點、亦未為商業登記之國外事業，依現行法完全無法將其納入規範，對國人之權利保護造成極大之缺漏，
- 如個資法修法時，似應參考GDPR及日本之相關規定，不再採屬地主義而將個資法校利得擴及境外，
- 並透過國際協議或加入國際保護個資之組織，與國際接軌，始能有效執行個資法規範效力。

此僅為作者自己之看法