

數位時代的隱私邊界：以健保資料庫與 ETC 交通資料庫為例

何明誼

台灣網路透明報告專案經理

摘要

本文聚焦於數位時代的隱私權討論。作者透過引入台灣人權促進會實際參與的案例，初探隱私權當前所面臨的爭議、可能的解決方式，以及隱私權作為基本人權的意義。本文在案例挑選上，以健保署的健康保險資料庫以及高公局的 ETC 交通資料庫為代表範例，透過介紹兩個資料庫的建置背景，以及分析此二資料庫進行資料目的外利用時的適用前提，以整理目前台灣在看待去識別化及資訊自主權兩者關係上所產生的爭議。並在文末，就所整理的爭議，提出可能的解決辦法。

關鍵字

台灣人權促進會、隱私權、資訊自主權、去識別化、個人資料、同意、全民健康保險資料庫、ETC、目的外利用、必要性、公共利益

自 1890 年，美國的兩位律師 Warren 和 Brandeis 合力首次提出「隱私權」的概念，並將之定義為「獨處的權利」後，¹一百多年來，隨著技術的進步，這個「獨處」的權利，其邊界已遠超出百年前的光景。

1 Warren, Samuel D. and Louis D. Brandeis. 1890. "The Right to Privacy." *Harvard Law Review* 4(5): 193-220.

如今，僅僅如過往一般，堅守實體空間，杜絕來自外界的打擾，甚至減少碰觸數位科技，就希望能保證個人隱私的安全無虞，顯然將成為某種不切實際。畢竟無論願意與否，如今我們所有人的個人資料，不管是在何處產生，或多或少可能都會被存放在各式不同的電腦裡。這些電腦有的連上了全球資訊網，與全世界的網路使用者互動，有的則在內部網路運作，供特定人監管使用。但無論如何，作為個人，我們的一部份被數位化，從而離不開數位空間，是無庸置疑的事。

這同時也意味著，在數位時代，有著許多我們難以意識到自己「已先行被認識」的活動。這些活動包含，搜尋引擎可透過我們過往的偏好，提供我們個人化的搜尋結果；社群媒體可以藉由我們與他人的互動過程，提供「它認為」我們需要的資訊；雲端的影片放映公司根據我們過去的看片喜好，送上它推薦的片單。換言之，在這個無時不與「他人」接觸，我們那些看似主動的行為，實際上，往往卻因秘密或資料先行地被掌握及利用，而淪為被動的一方。

資料的被掌握與被利用，成為數位時代，個人的自我如何被塑造、強化，以及自我邊界何在的關鍵。也因此，當前討論數位時代的隱私，重點多半是聚焦於個人對其資料有多大程度的自主權，而使後續被蒐集、處理、利用的狀況，不致成為純然被動的一方。

台灣的過往案例

台灣雖是一個數位科技發展迅速的國家，但遺憾的是，或許是因為科技的過度方便，以及相對其他權利侵害，隱私侵害較不易察覺的特性，我們在數位隱私上的討論，似乎未跟上科技進步的步伐。近十幾年來，每隔數年，台灣就會出現一起隱私上存在重大爭議的案例。台灣人權促進會作為綜合性的人權組織，自 1998 年起接觸「國民身分證保合一智慧卡」² 的議題至今，也處理或介入了幾起較大隱私爭議的案例：

2 台權會為當時反國民卡行動聯盟之成員。關於此案的資料，可參見 1998 年台權會發行之電子報：<http://catalog.digitalarchives.tw/item/00/5e/28/6f.html>、連署書：<http://catalog.digitalarchives.tw/item/00/5e/28/73.html>，以及反國民卡行動聯盟之網站：<http://taiwan.yam.org.tw/nonid/>。

年份	事件	概述與結果
1998	國民身分證健保合一智慧卡	內政部預計將身分證與健保卡合一，製作成新型的 IC 卡。因當時的規劃設計，資料預計將悉數存放於卡片的晶片裡，因此遭致民間反彈，認為有資料過度集中、資安風險過大，以及方便國家監控的疑慮。後續因民間反對，以及廠商合約問題，所以暫停此計畫。
2005	換發身分證強制按指紋訴訟案	因舊戶籍法第八條認為國民領取身分證應按捺指紋，因此內政部預計在換發身分證時，全面蒐集個人指紋。由於指紋為極度敏感之資料，當時遭致民間巨大聲浪的反對。後續更有大法官 603 號釋字，肯認隱私權為憲法保障之基本權，並認為戶籍法違憲，行政機關不得蒐集指紋。
2011	白玫瑰運動要求公布性侵犯資料	因六歲女童遭性侵，而法官判決認為未違女童意願而不願重判，引發一連串的民怨，除檢討法官體制外，民間團體更訴求修改性侵害防治條例，比照美國梅根法案，公布性侵犯個資。此修法版本引發人權團體反彈，後來並未通過。
2012	全民健康保險資料庫訴訟案	健保署將全民健保資料庫提供給國家衛生研究院及衛生福利部，開放做學術研究或其它加值使用。健保署因此遭批評個資利用於法無據，且未經個人授權即處理、利用人民個資，更不允許人民事後退出，從而引發後續民間團體與健保署之間的訴訟。訴訟案目前仍在持續中，健保署也依然持續更新資料予衛福部。
2015	多卡合一晶片身分證	內政部預計於 2018 年，全面將現行的紙本身身分證換發為晶片身分證，並同時結合健保卡、自然人憑證、駕照等多張卡片。儘管資料將存放於各自現有的資料庫，而非存放於卡片中，但仍遭批評晶片身分證於法無據、資安可能面臨巨大風險，以及後續用途無法確定，人民資料會被過度蒐集等。目前內政部仍在研擬草案當中。
2015	ETC 交通資料庫開放資料	交通部高公局將國道 ETC 所蒐集的行車紀錄製作成開放資料，供外界利用。高公局因此遭批評於法無據，且未經個人授權即處理、利用人民個資。資料庫目前仍在持續更新及使用中。

上述台權會曾經手的個案，稍微觀察便能發現，幾乎全是與網路技術進步之後，資料的蒐集、處理、利用有關。而在底下的文章中，我將會以 2012 年

的全民健康保險資料庫加值應用，以及 2014 年的 ETC 交通資料庫的開放資料，這兩個目前仍在進行中的案子為例，藉由說明此兩個案的始末與爭點，探討台灣目前在隱私保護上的不足之處。

案例一：全民健康保險資料庫訴訟案

（一）資料庫的設立與現狀

幾乎所有在台灣從事醫學、衛生或生物相關工作的人都知道，健保署轄下有個相當有價值的資料庫（下稱「健保資料庫」），蒐集了所有與全民健康保險有關的資料，可提供學術研究或行政機關必要時使用。

有關健保資料庫的建置，要回溯至 1995 年。當時行政院衛生署的全民健康保險局（後改制為衛生福利部中央健康保險署，下皆稱「健保署」），正開始推動全民健康保險制度。而為了在制度啟動後，能實質審查健保特約院所的健保申報費用，健保署因而必須蒐集全國民眾的納保與就醫之保險資料以進行核對，也因此，就催生了健保資料庫。

由於全民健保自設立之初，即採強制納保的策略，因而推動至今，除納保率逐年攀升，已達近百分之百的納保率外，全台也已有接近 93% 的醫療院所成為健保的特約院所。³

高納保率與高比例的健保特約院所，雖證明全民健保的推動成效良好，但同時也意味著，全國人民每人每天的醫療紀錄，幾乎都會被存放進健保署的健保資料庫中。健保資料庫因而也逐漸累積成一個存放長時間、大尺度、具高完整性的人民個人資料庫。

擁有一個地區所有人民某類資料的完整資料庫，即使放眼世界也都極為罕見。健保署深知資料庫的珍貴，⁴ 因此從 2000 年開始，便委託國家衛生研究院

3 有關全民健保納保率可見：http://www.gender.ey.gov.tw/gecdb/Stat_Statistics_DetailData.aspx?sn=u4ceyDJ9iGzBYUGlJC0z7w%3D%3D&d=Rv%2B7HVE3GXFl8TeyUcZrw%3D%3D。特約醫療院所比例可參見健保署 2016 年 1 月 7 日之介紹：http://www.nhi.gov.tw/webdata/webdata.aspx?menu=17&menu_id=659&WD_ID=897&webdata_id=4882。

4 資料庫的珍貴性可從健保資料庫使用申請人資格的嚴格限制看出。如國衛院維護的全民健康保險研究資料庫，便僅供本國人民申請；而衛福部的衛生福利資料科學中心，雖未有同樣限制，但亦限制政府機關或學術單位人員申請。

（下稱「國衛院」）建置「全民健康保險研究資料庫」⁵，以逐年更新、製作資料「抽樣」檔的方式，供學術及非學術界（含產業界）進行研究之用。

此外，自 2009 年起，健保署更陸續將健保資料庫定期提供給衛生福利部（當時為衛生署）及部分大學之醫學系（院）所，協助其建立「健康資料增值應用協作中心」（現已更名為「衛生福利資料科學中心」）及分中心，透過將「所有」健保用戶的資料連結其他如戶籍、社會福利、出生死亡檔等資料庫，⁶ 提供給政府機關或學術研究使用，⁷ 以擴大健保資料庫的應用範圍。

最後，值得一提的是，國衛院受委託建置的資料庫，供非學術界使用的部分，已於 2013 年 11 月 19 日停止服務；而供學術界使用的，亦已於 2016 年 6 月 28 日停止。⁸ 換言之，國衛院如今已不再提供任何與健保資料庫實際利用有關之服務。今日在健保署外，所有與健保資料庫有關的使用，皆歸衛福部統計處管理。

（二）爭議的出現：未獲同意的目的外利用、不允許事後退出、去識別化的授權與資料性質

由於全民健保為強制納保的制度，所有國民原則上並未有選擇加入（Opt-In）健保與否的問題，且全民健保的法源《全民健康保險法》，亦在其第 79 條及第 80 條，授權健保署「就其辦理保險業務範圍內」，可蒐集、利用相關個人資料；因此，健保署蒐集國民健保資料的行為，符合《個人資料保護法》（下稱《個資法》）法律明文規定的要求，可毋需再徵詢國民個人意願，這點較無疑義。

5 國衛院的資料庫，可見：<http://nhird.nhri.org.tw/>。

6 「衛生福利資料科學中心」目前為衛福部統計處管轄。該中心當前所涵蓋之資料項目，共計有 60 項。詳見：http://www.mohw.gov.tw/CHT/DOS/DM1.aspx?f_list_no=812&fod_list_no=4815（最後瀏覽日期：2016 年 9 月 3 日）。

7 依據「衛生福利部衛生福利資料應用管理要點」的說明，衛生福利資料科學中心之申請資格為政府機關之業務需求，或學術或其他專業機構之研究用途，且申請人或操作人員不可為產業聘僱人員。詳可見衛部統字第 1042560572 號函訂頒之「衛生福利部衛生福利資料應用管理要點」：http://www.mohw.gov.tw/CHT/DOS/DM1_P.aspx?f_list_no=812&fod_list_no=5598&doc_no=51491&rn=171943714。

8 有關國衛院停止提供服務的說明，可參見國衛院的全民健康保險研究資料庫首頁：<http://nhird.nhri.org.tw/>（最後瀏覽日期：2016 年 9 月 4 日）。

然而問題在於，儘管《全民健康保險法》給予健保署如上授權，卻未授權健保署在保險業務範圍外，還可將資料做其他利用。因此，當健保署將資料提供給國衛院或衛福部，使其能提供給其他單位進行學術研究用途時，首先就出現了這般「目的外利用」是否合乎個資法的爭議。

於是在 2012 年中，含台灣人權促進會前任秘書長蔡季勳、現任秘書長邱伊翎、副秘書長施逸翔，以及民間監督健保聯盟發言人滕西華在內的八位民間團體人士，以個人名義，集體向健保署提出申請，要求健保署停止將其資料提供給第三者作目的外利用。

申請提出後不久，健保署旋即回覆表示拒絕；八位當事人於是再向健保署主管機關衛福部提起訴願，但亦遭駁回；最後才依法對健保署提出行政訴訟，而走到今日仍在纏訟的處境。⁹ 由於訴訟至今已近三年半，且在過程中，《個資法》更經歷了 2012 年與 2015 年的兩次修法，使得來往答辯更加繁雜，因此在接下來的篇幅裡，我無意說明訴訟的環節進程，也不願深入法律或法庭來往的細節，只概略介紹三個主要爭點及其各自堅持的理由，並在文末提出我的看法。

第一個爭點自然是如上所說，有關健保署未獲同意，即逕行將資料提供給第三者，作學術研究等目的外利用的合法性爭議。在此，健保署始終以憲法對隱私權保障並非絕對，且此資料庫的利用在（1）醫療、衛生為目的的學術研究上「有其必要」、（2）協助其他公務機關或非公務機關執行或履行法定義務「有其必要」、（3）又具公共利益等，來作為支持的理由。但針對健保署的理由，民間團體則指出，健保署所宣稱的必要性，或所謂的公共利益，多是單方面的宣稱，並無足夠的證據基礎、良好的審查機制，以及清楚的識別標準，從而使健保資料庫無法避免成為牟取私利的寶庫。

順著第一個爭點，就會遭遇「個人可否退出」的第二個爭點。在此，民間團體主張因必要性或公共利益不明，因此希望能行使個資法保障的權利，要求停止利用其資料——即行使個人事後退出（Opt-Out）的權利。對此，健保署

9 本案件最近一次宣判是在 2016 年 5 月 19 日，台北高等行政法院裁決原告（即八位民間團體成員）之訴駁回；目前全案仍將持續上訴最高法院。

則始終堅持，既已因醫療、衛生為目的，或者因符合公共利益而排除人民事前同意的權利，則事後退出權理應也該受到限制，否則前項目的將無法達成。此部分爭點所以始終無解，一來基於雙方對前提（必要性或公共利益）的判斷有落差；再者，民間團體也認為，即便事前證明有學術研究或公共利益的必要性，但邏輯上，也無法直接推論個人即自動喪失選擇退出的權利，而需有更強的理由進行限制。¹⁰

最後，第三個爭點，則是因為健保署堅持資料利用的正當性，從而牽涉到資料在提供作學術研究利用時，必須「去識別化」（de-identification）的問題。

大體而言，「去識別化」是透過遮蔽、刪除、概略化、亂數化等方式，以減低或避免個人遭直接或間接識別的技術。一份資料經去識別化後，通常能大幅降低個資外洩的可能。就我國個資法而言，個資的去識別化同時也是學術研究在利用資料時，必須先遵守的要件之一。

在健保資料庫中，關於去識別化的爭議，則可再細分為以下二點：（1）去識別化本身是否為個資的「處理」動作、（2）去識別化後的資料是否仍為個資。

有關上述（1）的爭議，是去識別化中最首要、卻也最容易被忽略的爭議。就個資法而言，無論公務或非公務機關，都有其「處理」個資時應遵循的規範。但問題是，一直以來，去識別化本身，都不被健保署當作是資料「處理」的一環，或至少，只被當作後續資料利用的一種「先行的安全機制」來強調。畢竟唯有忽視去識別化本身即是一種處理，忽視其動作本身也需有其合法性基礎，健保署才能屢次以「去識別化後，資料已非個資，自無個資法適用問題」去論證資料利用的合理性。¹¹

10 這只是一個簡單的邏輯推論規則，倘若 P 為前提，Q 為結論，則「若 P 則 Q」並不意味著「若非 P 則非 Q」。換言之，無公共利益或正當目的，人民自然可退出，但如果有公共利益或正當目的，並無法直接推論人民不可退出。

11 此論證邏輯，係出自法務部在 101 年 7 月 30 日法律字第 10103106010 號函，以及 103 年 11 月 17 日的第 10303513040 號函。此邏輯自法務部函釋出現後，多次在法務部、健保署、高公局、法院間被援引，可見：台北高等行政法院 103 年度訴更一字第 120 號之健保署答辯狀、行政陳述意見二狀、行政陳述意見五狀、台北高等行政法院判決。另可見 ETC 記者會之新聞：<http://udn.com/news/story/1/1267872>。

因此站在民間團體的立場，去識別化前的資料無疑就是個資，將個資進行去識別化，理當就是某種對個資的「處理」。因而處理之前，理當就該受個資法的規範，去審酌「處理」動作的合法性。換言之，若要透過資料的去識別化，以正當化該資料後續的利用，則唯有當去識別化這樣的「處理」動作，本身就能通過個資法檢驗，才有可能再去正當化後續的資料利用。

至於（2），健保署與民間團體的想法就更加南轅北轍。

根據個資法的定義，凡是可「直接」或「間接」識別出個人的資料，皆屬個人資料。在此基礎之上，健保署於是主張，其提供給國衛院或衛福部的資料，不僅已就「可直接識別資料」（如姓名、出生年月日、身分證字號等）進行加密處理，且到國衛院或衛福部後，還會再經過一次重新編碼，以及嚴格審核資料申請欄位，甚至限制使用場所或儀器；健保署認為，經此重重限制後，將不再有任何方式得以直接或間接識別個人，從而被利用的資料也不再是個資。

但相反地，民間團體卻無法被這種「絕對安全」的說法說服，原因大致有三。一來，重新編碼並不等於刪除，即便是多重編碼，只要握有密碼簿，或掌握編碼規則，仍然有還原可能。再者，即使編碼不可逆，但在當今各類型資料不斷出現、被蒐集，且數量皆相當龐大的狀況下，究竟該編碼、概略化、亂數化哪些資料，才能使個人在面臨資料比對時，免除再次被識別的風險，至今仍是世界各國的難解之題。在訴訟期間，健保署提供給國衛院的資料，便曾遭民間以掌握當事人特定資料的方式，重新再予以識別，便是最好的例子。最後，更別提民間團體為了證明衛福部的資料庫並未去識別，而數次聲請法院進行現場勘驗，但卻屢遭衛福部拒絕的事件。凡此種種，自然更強化了民間團體無法被說服的立場。

案例二：國道 ETC 交通資料資料庫開放資料

（一）資料庫設立緣由與現狀

在健保資料庫後，2015 年國道 ETC 交通資料庫開放，則是近來另一樁堪稱經典的個資爭議案件。

國道 ETC 的全名為「國道電子收費系統」（Electronic Toll Collection，

ETC），是交通部用以取代國道收費員站崗的新興收費模式，也是現今唯一的國道收費方式。

ETC 的設立，至少要回溯至 2004 年，當時交通部以 BOT 的方式，委託遠東集團旗下的子公司遠通電收，負責 ETC 的建置與維護。遠通電收在 2005 年底完成 ETC 建置，並於 2006 年開始啟用。啟用之初，由於車主仍需自費申裝 ETC 的偵測器，因而安裝率始終低迷不振。低安裝率的狀況，一直要到 2011 年底，遠通改採具有無線射頻辨識（RFID）功能的電子標籤 eTag，並祭出首次免費安裝的方案後，才大幅改善。而到今年，eTag 的申裝率已超過 94%。¹²

目前，ETC 是在交流道出入口裝設偵測儀器，以計程收費的方式進行。換言之，遠通電收必須蒐集所有國道車輛的路程起迄及收費記錄，才能達成收費目的。由於安裝率高，國道每日的使用者也多，又僅有單一收費方式，因此經年累月下來，遠通電收所蒐集的資料庫，也逐漸成為國道交通紀錄的巨量資料庫。

一個涵括全時段、全路段、且不同車型的交通資料庫，¹³多數人都會好奇其潛在的利用價值。因此在 2015 年 6 月，交通部高速公路局（下稱「高公局」）不僅率先開辦了「高速公路 ETC 資料在交通管理之應用創意競賽」，更同時將資料庫進行去識別化後，做成開放資料，並以每日更新的方式，供全國或全世界的人民使用，至今皆是如此。

（二）爭議的出現：去識別化的授權與資料性質、未獲同意即進行利用、資料完整度與開放資料必要性

2015 年 10 月底，包含台灣人權促進會、反 eTag 聯盟、個人資料保護聯盟在內的成員，在得知消息後，一同舉辦了記者會，譴責交通部高公局，並要

12 有關申裝率，可見：http://smartcity.org.tw/apps_detail.php?id=21，或 http://www.tca.org.tw/tca_news1.php?n=570。

13 交通資料庫中編號 M06A 的「各旅次路徑原始資料」資料集，每日會更新前一日的全部旅次紀錄，並會以每小時為區間，製作資料集檔案。該資料集所涵括的資料項目則有：車種、進入匝道時間及匝道位置、離開匝道時間及匝道位置、里程數、本旅次是否正當結束等欄位。詳可見：<http://tisvcloud.freeway.gov.tw/history/TDCS/M06A/>。

求高公局即刻停止資料的處理、利用。¹⁴

大體而言，ETC 交通資料庫產生爭議的邏輯和健保資料庫十分雷同。

首先同樣是去識別化的問題。高公局在去識別化前，依然未曾徵詢當事人意見，便逕行以「公共利益」或種種必要性為由，進行去識別化，並開放利用；換言之，「去識別化」再次被當作一種用以證成資料利用正當性的作法，但該動作本身能否通過個資法有關資料「處理」的規定，仍被擱置不理。而即便進行去識別，刪去了車牌資訊，但在記者會上，高公局回答民間團體質疑時，最終卻不得不承認，在某些「極端狀況」下，個人還是有可能遭到辨識。¹⁵

再者，高公局依然是以「增進公共利益的必要」為由，迴避了個資法上面臨資料「利用」時，有關當事人同意的條件。至於針對「公共利益」或「必要性」的說明，高公局在其新聞稿中則指出：「交通資料蒐集研究及運用亦能運用於大眾運輸規劃或即時交通資訊提供，確有助於增進公共利益。」¹⁶ 從文字上看來，高公局似是認為，將一個完整度高的交通資料庫做成開放資料，乃是規劃大眾運輸或提供交通資訊的必要手段。

但問題是，交通運輸規劃或即時資訊提供，非得蒐集及利用完整的資料嗎？倚賴部分資料難道就無法做出同樣的評估嗎？此外，更關鍵的是，開放資料就其本質，¹⁷ 便無法限制人民資料利用的目的。同一份開放資料，既可用於促進公共利益，也可用於商業或其他目的。換言之，倘若有一份開放資料，且該資料的所有使用者，皆未曾將其用於促進公共利益，在開放資料的世界中，這也是完全合理的。高公局肯定對此也有意識，在新聞稿文字上，才會添上「亦能」二字。

14 該記者會於 2015 年 10 月 23 日舉行，該記者會之新聞稿可見：<http://www.tahr.org.tw/node/1656>。

15 高公局有關「極端狀況」的發言，可見民視相關報導新聞中的引言：<http://news.ftv.com.tw/NewsContent.aspx?ntype=class&sno=2015A23F02M1>。但事實上，民間團體提出再識別的狀況，絕非僅限於跟蹤車輛或記錄車牌的狀況，而是有可能透過其他方式掌握當事人的部分行蹤，或是透過 CCTV 等路側設施等，也有辨識的可能。

16 高公局於記者會後發布新聞稿，可見：<https://www.freeway.gov.tw/Publish.aspx?cnid=195&p=6568>。

17 以台灣國發會架設之政府資料開放平台為例，其在授權條款（<http://data.gov.tw/license>）第二章第一條中就明確提及：「各機關提供之開放資料，授權使用者不限目的、時間、及地域、非專屬、不可撤回、免授權金進行利用。利用之方式……，包括但不限於開發各種產品或服務型態之衍生物。」事實上，這大致也是國際上對開放資料的利用定義。

開放資料與否，同時也是健保資料庫與 ETC 交通資料庫此二案例的差異。有別於即使有嚴格管理的利用，也滿是爭議的健保資料庫，高公局在 ETC 交通資料庫採取無法限制資料後續利用目的做法，顯然使其在後續面對民間的質疑時，將更難自圓其說。

爭議的解決方式

綜觀健保資料庫與 ETC 交通資料庫兩案可發現，爭議的主要來源大致就是兩點：

- (1) 以種種「必要性」或「資料已去識別化，非個資」，迴避事先徵詢當事人選擇加入（Opt-In）的程序，以及限制當事人後續「選擇退出」（Opt-Out）的權利：相較於徵詢當事人的事前同意，行政機關更偏好使用如促進公共利益、執行法定職務、有統計或學術研究之必要等，蘊含不確定概念之理由，當作資料蒐集、處理（含去識別化）、利用的先行依據。此外，行政機關亦皆試圖以「經去識別化後，資料便已非個資，無個資侵犯疑慮」或「退出將影響原資料利用目的」的說法，限制人民請求在去識別化前，就排除其資料後續被處理、利用的權利。
- (2) 行政機關宣稱零風險使用或去識別化，但卻拒絕接受驗證，或遭到再次識別：承上，儘管行政機關宣稱資料經審查把關或去識別化後，已無侵犯個資疑慮。但面對當事人聲請法院勘驗，或提出可再次識別的案例時，卻又以拒絕勘驗，或將其視為「極端案例」的態度，迴避當事人的質疑。

站在人權團體的立場，其實這些爭議都並非無法可解。

（一）爭議（1）的解決方式

以英國為例，英國也有類似健保資料庫應用的「照護資料」（Care Data）計畫，該計畫試圖整合英國人民存放於家庭醫師（General Practitioner）、醫院、社會照護服務裡的資料，提供研究者或公部門使用。但「照護資料」計畫不僅允許英國人民要求家庭醫生不可轉交資料給「健康及照護資訊中心」（Health and Social Care Information Center, HSCIC，即「照護資料」計畫資料庫管理

單位），更允許英國人民要求 HSCIC 不得將其可識別的資料提供給第三方使用。家庭醫師也有義務要告知每戶英國人民這項權利。此外，「照護資料」計畫目前也已著手設計讓英國人民選擇退出目的外利用的機制，以讓英國人民可以更為自主地選擇是否、以及何時要加入「照護資料」計畫。¹⁸

若覺得英國限制過於嚴苛，那不妨也看看美國的《醫療保險流通與責任法案》（Health Insurance Portability and Accountability Act, HIPPA）。HIPPA 認為醫療保險的資訊可被利用在執法、健康監測，以及「治療、給付或健康照護活動」（Treatment, Payment, or Health care operation, TPO）等，且在有法律授權下，即使不徵得同意，也能提供去識別後的資料給第三方進行研究。¹⁹ 但即使如此，HIPPA 與健保資料庫關鍵的差異在於，美國的醫療保險有其各個專門的醫療保險公司負責，並非如台灣或英國，是由國家統一提供。因此美國人民在投保前，至少還能先研究過後續可能的利用，再決定要提供資料給哪一家保險公司。在此意義上，美國人民對自己的資訊還是有一定的自主權。

以上都已是較為寬鬆的案例，就更別提在澳洲，甚至連去識別化的動作，原則上都需經當事人同意了。²⁰

簡言之，就（1）的爭議而言，觀諸其他國家的案例可以發現，若不願在資料的蒐集、處理、利用上引發重大爭議，行政機關一味地訴諸公共利益或手段必要性，甚至逕行做去識別化處理，多半是事與願違。在徵詢同意亦為可行的前提下，倘若行政機關仍僅堅持訴諸公共利益或手段必要性，甚至將資料進行不特定用途的開放資料利用，毋寧只會既侵害當事人權益，又憑添當事人反感，增加其對行政機關不信任。

18 有關「照護資料」目前提供的 Opt-In 與 Opt-Out 框架，以及後續正在研擬的相關機制，可見英國國家資料守衛者（National Data Guardian）於 2016 年 7 月所提出的報告：https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535024/data-security-review.PDF。

19 有關 HIPPA 在資料使用目的上的規定說明，可見美國衛生與公眾服務部（Department of Health and Human Service, HHS）：<http://www.hhs.gov/hipaa/for-professionals/privacy/guidance/disclosures-treatment-payment-health-care-operations/index.html>；至於作為學術研究利用時，應注意的事項或遵循的規定，可見同部門網頁：<http://www.hhs.gov/hipaa/for-professionals/special-topics/research/index.html>。

20 澳洲有關去識別的相關說明，可見：<http://www.andis.org.au/working-with-data/enabling-data-reuse/de-identifying-data>。

（二）爭議（2）的解決方式

在資料串接複雜多變的時代裡，到底要如何評估一份資料有無個資風險？

有關去識別化，法務部曾在 103 年 11 月 17 日作出一份函釋。²¹ 在該份函釋中，法務部表示，只要一份資料已運用各種技術「去識別化」，而不能再直接或間接識別當事人，它就不再是個資。也正是從該份函釋後，「去識別化」這個詞，幾乎成了那些渴望將個資做目的外利用，卻又擔心惹上爭議的單位的保命符。不少行政機關日後在利用個人資料時，都不忘宣稱自己的資料是去識別的資料，不再是個資，當然不再有個資問題

但問題是，要如何保證資料的確已去識別化？台灣現有的法律，並無任何有關「去識別化」的具體規定，實務上也欠缺隱私專責機關進行監督，相關的討論更是才起步不久。²² 換言之，行政機關的去識別化至今都還處在各自為政、缺乏統一判準、無人監督、從而無從查驗的階段。

在這樣的情況下，健保署、衛福部、國衛院、高公局，甚至是法院，究竟要從何判斷已完成法務部所謂的去識別，並主張資料已無個資風險呢？更遑論國衛院已被證實其資料可重新再識別，因而不符法務部對去識別化的定義。

或許有人會說，經濟部標檢局不是已制定了 CNS29100 和 CNS29191 兩套國家標準，作為個人資料去識別化的驗證標準嗎？然而，若細看兩份標準便能發現，CNS29100 的內容大半側重於隱私保護框架的名詞介紹，以及處理個人資料時應遵循的大原則，基本上無涉於去識別化的具體執行內容。至於 CNS29191，這份名為「部分匿名及部分去連結鑑別之要求事項」的標準，顧名思義，針對的就不是法務部口中的「去識別化」，且就其內容，也僅涉及部分匿名的資料的「管理」，與如何達成去識別，並無關係。

簡言之，台灣目前並無與「去識別化」有關的規範。因此行政機關最佳的行政策略，理當是先暫緩個資利用，並參酌國外經驗，²³ 以建立相關規範與機

21 此函釋文號可見前揭註 11。

22 2015 年，由行政院與民間共同創建的線上討論平台 vTaiwan，曾有過數個月有關去識別化的線上討論，其中也舉辦了數場面談會議，台權會也有工作人員以個人身分出席了其中的一場會議，但並無後續。討論詳見：<https://vtaiwan.tw/personal-data-protection/>。

23 有關個資去識別化，在美國、英國、歐盟、澳洲、日本等，皆有過前例可循。概略而言，可參考

制為優先。才不致持續引發新的爭議。

結論

本文在先前的篇幅裡，相當扼要地整理了健保資料庫與 ETC 交通資料庫的爭點。透過這樣的工作，我企圖呈現的其實只是一個相當單純的觀點：當前台灣在個資利用與保護的實務上，並非是以當事人為資料自主主體進行考量。

健保資料庫與 ETC 交通資料庫案這兩個案例，之所以在本文被當作範例，理由在於，在這兩個案例當中我們都發現，為了擴大個資的利用範圍，資料擁有者或利用者會設法使用其它理由，以限制個人的資訊自主權。

而在資訊快速膨脹，接觸不可避免的時代，這類無急迫性（無緊急危難）、限制當事人權利、又無法確定資料後續利用方式的做法，毋寧會迅速削弱個人在社會中的主動性。一直以來，民間團體反對的都不是資料的蒐集、處理、利用；民間團體不是無條件的資料捍衛者，精確地說，民間團體所持續憂慮的，毋寧只是「當前這類不以資訊自主為前提的蒐集、處理、利用狀況，真的有助於整個社會的長久發展嗎？」這樣的憂慮說到底，便是本文開頭所言：個人「自我」邊界何在，又是「誰」在決定那個「邊界」？這般的問題。

在資訊社會中，自我邊界將被以更快的速度，不斷地被重新界定。這恐怕就是我們何以必須如此關注這些議題的原因。

The Rights to Privacy in the Digital Age: The Case of the Health Insurance Research Database and the ETC Traffic Database

Ming Syuan Ho

Project Manager, Taiwan Internet Transparency Report

Abstract

This article focuses on the right to privacy in the digital age. The author introduces cases handled by the Taiwan Association for Human Rights and looks at disputes involving the right to privacy and possible solutions to those disputes. The article also discusses the meaning of the right to privacy as a basic human right. The cases of the Health Insurance Research Database (NHI) and the ETC Traffic Database (MOTC) are selected for study. By introducing the background of these two databases and analyzing the presuppositions for their reuse of personal data, the article tries to look at disputes over de-identification and the right to privacy in Taiwan. At the end of the article, the author tries to propose some possible solutions for the disputes mentioned.

Keywords

Taiwan Association for Human Rights, right to privacy, right of self-determination, de-identification, personal data, consent, Health Insurance Research Database, ETC, necessity, public interest
