



國家人權委員會
NATIONAL HUMAN RIGHTS
COMMISSION, TAIWAN

「防疫期間數位人權保障之跨國比較研究」

專業服務採購案

期末成果報告書

(修正版)

主辦機關：監察院國家人權委員會

受託單位：和鼎律師事務所

計畫主持人：劉博文律師

中 華 民 國 1 1 1 年 1 0 月 3 日

摘要

一、 中文摘要

在全球嚴重特殊傳染性肺炎（Coronavirus disease 2019, COVID-19）疫情升高之際，我國嘗試透過數位科技應用技術，包括電子圍籬系統、健保醫療資訊雲端查詢系統註記及類細胞簡訊等科技監測技術方式，以求有效控制疫情，然而這些公權力措施也產生侵害數位人權的質疑。

為了探討如何在防疫公共衛生措施上取得國民健康與個人權利之平衡，本研究蒐集及比較國際社會因應疫情提出之相關指導與建議，包括兩公約、WHO 提出關於數位人權之各項指導原則、聯合國人權高級專員辦公室 COVID-19 指引、聯合國教科文組織 COVID-19: 司法工作者於保護和提升言論自由的角色指引、歐英美等國就個人數位資料保護、隱私權提出之相關指引，以及人權組織所發表之聲明等，以論述我國政府就個人資料運用手段之正當性，對我國防疫期間數位人權保障政策提出檢驗標準、精進方向與建議。

本研究最終結論認為，政府得採取相關措施限制人民之數位人權，惟須受到嚴格的檢驗，應具有法律依據、公益需求、適合性、最小侵害性、衡平性等，並應符合個人資料保護的原理原則，目前我國的防疫措施仍有可再精進之處，嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例也宜進行檢討及修正，如此始能符合國際人權規範對於數位人權保障之要求。

關鍵字： COVID-19、科技防疫、數位人權、國際人權法、個人資料、傳染病防治法、嚴重

特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例、個人資料保護法

二、 英文摘要

When COVID-19 is on the rise, Taiwan has tried to use digital technology to prevent the spread of the epidemic, including electronic fence systems, the mark of NHI MediCloud System, and Short Message Service. However, these measures have been questioned about the violation of digital human rights.

In order to research how to strike a balance between national health and individual rights in epidemic prevention, this study collected and compared the relevant guidance and suggestions proposed by the international community in response to the epidemic, including ICCPR, ICESCR, COVID-19 Guidance of OHCHR, COVID-19: The role of judicial operators in the protection and promotion of the right to freedom of expression of UNESCO, Considerations for strengthening legal frameworks for digital contact tracing and quarantine tools for COVID-19, the European Parliament and of the Council concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communication sector. This study also analyzed the United Kingdom, the United States and German law, as well as statements issued by Human Watch, to discuss the legitimacy of Taiwan government's use of personal data, and to put forward standard of review, directions and suggestions for these policies.

The final conclusion of this study is that the government may take measures to restrict the digital human rights of the people during the epidemic, but it must be strictly tested. It should have a legal basis, the important interests, proportionality, and it also should conform to the principle of personal data protection. The current epidemic prevention measures in Taiwan can still be improved. Also, Special Act for Prevention, Relief and Revitalization Measures for Severe Pneumonia with Novel Pathogens should also be reviewed and amended in order to meet the requirements of international human rights norms for the protection of digital human rights.

Keywords: COVID-19, epidemic prevention technology, Digital rights, International human rights, Personal data, Communicable Disease Control Act, Special Act for Prevention, Relief and Revitalization Measures for Severe Pneumonia with Novel Pathogens, Personal Data Protection Law

目錄

封面

摘要

甲、研究內容

第壹章 前言	3
一、 研究緣起	3
二、 研究目的與範圍	3
(一) 研究目的	4
(二) 研究範圍	5
三、 研究方法	6
四、 研究架構說明	6
五、 文獻回顧整理	8
第貳章 數位人權之內涵	15
一、 前言	15
二、 世界人權宣言與公政公約	16
(一) 公約之介紹及其於我國法上之效力	16
(二) 涉及數位人權之規範	17
三、 聯合國秘書長數位合作地圖及數位共存時代報告中所關注的數位人權議題	18
(一) 背景	18
(二) 在數位環境中保護人權及人類的自主性	19

四、 歐洲數位十年的數位人權與原則宣言	21
(一) 概述	21
(二) 該宣言的主要內容與關注的數位人權議題	21
1.第一章：以人為本的數位轉型	21
2.第二章：團結與包容	22
3.第三章：選擇的自由	22
4.第四章：參與數位公共空間	22
5.第五章：安全、保護和賦予安全和知悉的權利	23
6.第六章：永續性	24
五、 APC 網際網路憲章	24
(一) 概述	24
(二) APC 網際網路憲章的七大主題	25
1.人人都能上網與相關權利	25
2.表現和結社自由的權利	25
3.獲取知識的相關權利	25
4.共享學習和創造的相關權利	25
5.隱私、監控和加密的相關權利	26
6.網路治理與相關權利	26
7.權利的認識、保護和實現	26
六、 評析	27
第參章我國於 COVID-19 疫情期間之數位防疫措施及其爭議	29
一、 COVID-19 疫情簡介	29
(一) 疫情起源	29

(二) COVID-19 的疫情特性	30
(三) COVID-19 造成的國際疫情	31
(四) 我國 COVID-19 疫情狀況	32
二、 我國防疫政策與相關措施及其衍生爭議	35
(一) 防疫措施的定义與分類	36
1. 邊境檢疫措施	36
(1) 入境限制	37
(2) 入境旅客檢疫	37
(3) 入境後檢疫措施	37
2. 社區防疫措施	38
(1) 病例通報	38
(2) 居家隔離、居家檢疫及自主健康管理	38
(二) 我國數位科技防疫措施及相關爭議	39
1. 入境檢疫系統、防疫追蹤系統、電子圍籬系統	39
2. 健保醫療資訊雲端查詢系統註記	42
3. 簡訊實聯制	44
4. 類細胞簡訊	46
5. 社交距離 APP	47
(三) 疫情假消息管制	49
三、 小結	49
第肆章 盤整並審視我國科技防疫措施之法源依據及相關重要見解	51
一、 前言	51
二、 相關大法官解釋及憲法法庭判決所揭示之重要觀點及啟發	51

(一) 釋字第 603 號解釋關於隱私及蒐集個人資料之觀點	51
1. 背景事實	51
2. 解釋內容	52
3. 說明與分析	53
(二) 釋字第 631 號解釋關於秘密通訊自由之觀點	54
1. 背景事實	54
2. 解釋內容	54
3. 說明與分析	55
(三) 釋字第 689 號解釋關於生活私密領域不受侵擾及個人資料自主權之 觀點	55
1. 背景事實	55
2. 解釋內容	56
3. 說明與分析	56
(四) 釋字第 690 號解釋關於留驗曾與被傳染者接觸之人之觀點	56
1. 背景事實	56
2. 解釋內容	57
(1) 比例原則之檢視	57
(2) 正當程序之檢視	58
3. 說明與分析	58
(五) 憲法法庭 111 年度憲判字第 13 號判決關於個人健保資料 蒐集使用之觀點	59
1. 背景事實	59
2. 裁判內容	60
3. 說明與分析	61
三、 傳染病防治法與嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	61

(一) 傳染病防治法	62
1.在 SARS 疫情期間之規範.....	62
2.在 COVID-19 疫情期間之規範.....	63
(1)第 7 條.....	64
(2)第 31 條.....	64
(3)第 36 條.....	64
(4)第 37 條第 1、2 項.....	64
(5)第 43 條.....	65
(6)第 48 條.....	65
(7)第 58 條第 1 項.....	65
3.說明與分析.....	66
(二) 嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	67
1.第 7 條之規定.....	67
2.說明與分析.....	67
四、 個人資料保護法.....	68
(一) 國際間有關個人資料保護的原理原則	69
1.蒐集限制原則(COLLECTION LIMITATION PRINCIPLE).....	69
2.資料關聯性及正確性原則(DATA QUALITY PRINCIPLE).....	69
3.目的拘束原則(PURPOSE SPECIFICATION PRINCIPLE).....	69
4.使用限制原則(USE LIMITATION PRINCIPLE).....	70
5.安全維護原則(SEcurity SAFEGUARDS PRINCIPLE).....	70
6.公開透明原則(OPENNESS PRINCIPLE).....	70
7.個人參與原則(INDIVIDUAL PARTICIPATION PRINCIPLE).....	70
8.課責原則(ACCOUNTABILITY PRINCIPLE).....	71
(二) 我國個人資料保護法之保護客體	71

(三) 我國個人資料保護法對資料蒐集與利用的規範	72
(四) 說明與分析	74
五、 小結	74
第五章 盤整並審視國際組織有關數位人權保障之規範或建議	77
一、 世界人權宣言第 12 條	78
二、 公政公約第 17 條及其一般性意見	78
(一) 公政公約第 17 條之內容	78
1. 概述	78
2. 國家應遵守之內容	79
(1) 通信的完整和機密	79
(2) 私人資料的儲存	79
(3) 名譽及信用的保障	80
(二) 評析	80
三、 經社文公約第 12 條及其一般性意見	80
(一) 介紹	80
(二) 經社文公約第 12 條的內涵	81
1. 概述	81
2. 國家應遵守之內容	82
(1) 尊重義務	82
(2) 保護義務	82
(3) 履行義務	82
(三) 對人民權利的限制	83
(四) 評析	83

四、	聯合國人權高級專員辦公室 COVID-19 指引	84
(一)	介紹	84
(二)	資訊和參與	84
(三)	緊急措施	85
1.	概述	85
2.	採取緊急措施的限制	86
(四)	隱私	87
五、	世衛組織「強化數位接觸者追蹤與隔離措施法律框架指引」	87
(一)	涉及 COVID-19 與數位科技相關的法律層面議題	89
(二)	法律框架道德和法律規範之評估審查表	92
1.	步驟 1：識別與審核現有法律框架	92
(1)	識別(IDENTIFY)現有法律框架	92
(2)	審查(REVIEW)現有法律框架	93
2.	步驟 2：制定並實施新的法律框架	95
3.	步驟 3：持續監控和評估法律框架的有效性	96
(三)	評析	96
六、	聯合國教科文組織「COVID-19：司法工作者於保護和提升 言論自由的角色指引」	97
(一)	疫情期間對言論自由可能形成的侵害	97
(二)	限制言論自由時應注意的三項標準	98
1.	合法性原則(PRINCIPLE OF LEGALITY)	98
2.	正當性原則(PRINCIPLE OF LEGITIMACY)	99

3.必要性和相稱性原則(PRINCIPLE OF NECESSITY AND PROPORTIONALITY.)	99
(三) 假訊息問題	99
(四) 隱私問題	100
(五) 評析	101
七、 歐盟「COVID-19 疫情期間使用位置資料和接觸者追蹤工具指引」	101
(一) 位置資料來源	102
(二) 優先使用匿名化之位置資料	102
(三) 接觸者追蹤應用程式運用原則	103
1.整體法律分析(GENERAL LEGAL ANALYSIS)	103
(1)對人：使用者及控管者	103
(2)對事：特定目的、資料保護設計與預設評估	103
(3)對時：個資保存期限	104
(4)對物：個人資料運用之要件及注意事項	104
(5)對地：提供歐盟各會員國遵循指引依據	105
2.接觸者追蹤應用程式分析指引	105
(1)使用者自願使用	105
(2)事先辦理個資保護影響評估	106
(3)不使用定位資訊	106
(4)限定通知人員	106
(5)落實資料利用最小化原則	106
(6)透過技術流程確保相關應用程式之資訊安全	106
(四) 評析	107

八、	人權觀察之報告與建議.....	107
(一)	各國使用個資措施之觀察說明	107
(二)	人權報告之建議及本研究分析	108
1.	措施目的正當、必要與適當	109
2.	使用範圍需有限制.....	109
3.	數位監控成效透明化.....	109
(三)	評析	110
九、	小結.....	110
第陸章	盤整並審視其他法制先進國家有關科技防疫措施之規範	111
一、	美國.....	111
(一)	防疫政策及其轉變	111
(二)	數位接觸者追蹤之起源及目的	113
(三)	接觸者追蹤相關法律	114
1.	《健康保險流通及責任法案 (HIPPA) 》	115
(1)	概述.....	115
(2)	接觸者追蹤應用程式之適用	117
A.	接觸者追蹤應用程式開發、管理者是否屬於相關醫療機構	117
B.	接觸者追蹤應用程式是否使用 PHI	118
(3)	HIPAA 法案與 COVID-19	119
2.	2020 COVID-19 消費者資料保護法案.....	120
3.	其他聯邦層級的法律規範.....	121
(1)	《傳播法》(THE COMMUNICATIONS ACT).....	121
(2)	《家庭教育權利和隱私法》(FAMILY EDUCATION RIGHTS AND PRIVACY ACT, FERPA)	122

(3) 《兒童線上隱私保護法》(CHILDREN’S ONLINE PRIVACY PROTECTION ACT, COPPA)	123
(4) 《隱私法》(THE PRIVACY ACT)	125
(5) 《電子通訊隱私法》(ELECTRONIC COMMUNICATIONS PRIVACY ACT, ECPA).....	126
(6) 《聯邦貿易委員會法》(THE FEDERAL TRADE COMMISSION ACT, FTC ACT)	128
4. 《加州隱私權保護法》(CALIFORNIA PRIVACY RIGHTS ACT, CPRA)	129
(1) 規範對象.....	130
(2) CPRA 保障及擴張資料主體的隱私權保障範圍	130
(3) CPRA 適用於接觸者追蹤應用程式之限制	132
5. CONTACT TRACING 之實際應用與檢討	133
(四) 其他因數位科技防疫措施而限制數位人權之態樣	133
1. 可能侵害隱私之情形	133
2. 可能侵害他項權利之情形	134
(五) 在 COVID-19 疫情期間涉及防疫措施之相關法院判決及其啟發	135
1. WEISSHAUS V. CUOMO 案.....	136
2. MIURA CORP. V. DAVIS 案.....	137
3. PARKER V. WOLF 案	137
(六) 法制規範特徵及評析	138
二、 英國	139
(一) 防疫政策及其轉變	139
1. 冠狀病毒行動計畫(CORONAVIRUS: ACTION PLAN)	139
(1) 計畫原則及階段.....	140
(2) 目前已採取的措施.....	141

(3)未來計畫採取的措施.....	142
2.英國政府的 COVID-19 的復甦策略(THE UK GOVERNMENT'S COVID-19 RECOVERY STRATEGY).....	143
(1)計畫原則及階段.....	143
(2)未來的解封計畫.....	144
(3) 14 個支持計畫.....	145
3.重建計畫的下一章：英國政府的 COVID-19 的復甦策略(THE NEXT CHAPTER IN OUR PLAN TO REBUILD: THE UK GOVERNMENT'S COVID-19 RECOVERY STRATEGY).....	146
4. COVID-19 秋冬計畫(COVID-19 WINTER PLAN).....	147
5. 2021 年 3 指引.....	148
6. COVID-19 回應-與 COVID-19 共存.....	148
(二) NHS TEST-AND TRACE 數位科技應用的法源依據及人權保障 檢驗標準.....	149
1.檢測(TESTING)部分之法源依據.....	151
2.追蹤(TRACING)部分之法源依據.....	152
3.控管(CONTAIN)部分之法源依據.....	153
(三) 資訊委員會辦公室(INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE, ICO)針對 NHS TEST-AND TRACE 的稽核報告與建議.....	154
1.備置資訊安全指引及員工訓練完善課責機制.....	154
(1)提供明文化的資訊安全指引及員工依循依據.....	154
(2)對處理者、及其員工進行隱私及資料保護相關的培訓措施.....	155
2.需要定期審查資料映射(DATA MAPPING)及運用作業紀錄(ROPA)並保持更新.....	155
3.應建置稽核規則以確保資料處理者、承包商符合相關隱私及資料保護之要求，以及相關侵害通報程序.....	156
(四) 法制規範特徵及評析.....	156

三、 德國感染保護法	158
(一) 防疫政策及其轉變簡介	158
(二) 德國感染保護法之修正內容	159
(三) 手段的限制	161
(四) 法制規範特徵及評析	162
四、 小結	163
第七章 建立我國數位科技防疫措施人權保障指引、檢驗標準表 及立法建議	164
一、 指引及檢驗標準之法律性質	164
二、 國際數位人權規範及重要指引的歸納分析	165
(一) 法律依據	165
(二) 限制數位人權所應遵循的標準	166
(三) 個人資料保護之原理原則	167
三、 指引及檢驗標準之提出	168
(一) 重要標準的採擇說明	169
1.法律依據	169
2.限制數位人權所應遵循的標準	170
3.個人資料保護之原理原則	170
(二) 指引方向及檢驗內容	171
1.法律依據	171
2.公益需求	172
3.適合性	172
4.專業性	172
5.最小侵害性	173

6.衡平性.....	173
7.最小利用性.....	173
8.目的拘束.....	174
9.公開透明.....	174
10.安全防護與管理監督.....	174
11.儲存期限.....	174
12.配套措施.....	175
(三) 本研究建議之指引內容.....	175
1.背景.....	175
2.適用本指引之對象.....	176
3.數位人權可能包含之範圍.....	176
4.政府機關擬定並執行數位科技防疫措施時的數位人權保障重點.....	176
5.相關措施之持續性及影響程度評估.....	180
(四) 本研究建議之檢核表內容.....	181
四、 案例測試示範.....	183
(一) 檢驗「電子圍籬系統」及其結果.....	184
(二) 檢驗「簡訊實聯制」及其結果.....	190
(三) 檢驗「健保醫療資訊雲端查詢系統註記」及其結果.....	195
(四) 檢驗「類細胞簡訊」及其結果.....	199
(五) 檢驗「疫情假訊息管制」及其結果.....	204
五、 未來立法建議.....	207
(一) 於嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例中增訂蒐集及使用 個資之法源依據.....	207
(二) 於傳染病防治法中增訂相關防疫措施之法源依據.....	210

第捌章結論與展望	213
參考文獻	217
一、中文文獻	217
(一)監察院調查報告	217
(二)書籍	217
(三)期刊論文	217
(四)博士論文	219
(五)碩士論文	220
(六)網路資料	220
二、外文文獻	225
(一)學術文章	225
(二)網路資料	227
乙、審查意見	233
丙、專家學者諮詢會議	255
丁、附錄	293
附件1: 數位合作地圖	
附件2: 歐洲數位十年的數位人權與原則宣言	
附件3: APC 網際網路憲章	
附件4: 聯合國人權高級專員辦公室 COVID-19 指引	
附件5: 世衛組織「強化數位接觸者追蹤與隔離措施法律框架指引」	
附件6: 聯合國教科文組織「COVID-19: 司法工作者於保護和提升言論自由的角色指引」	
附件7: 歐盟「COVID-19 疫情期間使用位置資料和接觸者追蹤工具指引」	
附件8: 本研究建議之「防疫期間數位人權保障指引」	
附件9: 本研究建議之「數位科技防疫措施之人權保障檢驗標準表」	

附件10: 本研究建議之「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第7條之1草案」

表目錄

表 1.	法律框架評估檢核表	93
表 2.	美國「數位接觸者追蹤」之相關規範	115
表 3.	歐盟資料保護一般規則之規範對象與規範客體	151
表 4.	數位科技防疫措施之人權保障檢驗標準表	181
表 5.	檢核表--電子圍籬系統	188
表 6.	註記檢核表--簡訊實聯制	193
表 7.	註記檢核表--健保醫療資訊雲端查詢系統	197
表 8.	註記檢核表—類細胞簡訊	202
表 9.	註記檢核表—疫情假訊息管制	205
表 10.	本研究草擬之嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 7 條之 1 草案 條文對照表	208

甲、研究内容

第壹章 前言

一、 研究緣起

在過往兩年全球嚴重特殊傳染性肺炎 (Coronavirus disease 2019, COVID-19) 疫情升高時，世界各國無不嘗試透過數位科技應用技術，包括蒐集數位足跡、簡訊實聯制、社交距離 (如 APP 的應用)、以及電子圍籬等科技監測技術方式，以求有效控制疫情。但隨著疫情控制之強度逐漸增加，政府措施對人權保障所產生的限制與衝擊，包括自由權、隱私權等，及在執行過程中對人民基本權利產生之潛在限制或附帶影響，也引起諸如世界衛生組織、歐盟等國際組織，與世界醫學會 (The World Medical Association, WMA) 等專業團體，及人權觀察 (Human Rights Watch, HRW) 等人權組織等單位之高度重視。

鑒於 COVID-19 可能不是人類史上唯一一次將數位科技應用技術利用於防疫的契機，同時，為了能提早做好準備，以便在將來再有類似 COVID-19 此種大規模的傳染性疾病發生時，政府能兼顧疫病防治與人權保障間敏感脆弱的平衡關係，並因應新興傳染病具有的不可預期性、急迫性與重大危害性等特質而作出最適當的防疫政策，又為了避免科技防疫可能對人權產生前所未見之侵害等考量，爰以本計畫檢視各主要先進國家於防疫期間數位人權保障之相關規範，並進一步針對我國防疫現況，提出可能適用於我國的相關法制建議及符合相關人權保障要求之指引建議。

二、 研究目的與範圍

由於 Covid-19 病毒的傳播極度快速，造成社會、經濟廣泛受到影響，在疫情發展初期，各國政府為了迅速阻斷新冠肺炎病毒的傳播鏈，經常採取圍堵 (Containment) 策略。而為了有效圍堵疫情傳播並進行大數據的分析及運用，數位科技應用技術就順勢成為各國政府在防疫上的最佳幫手。即便之後因各國防

疫政策漸有不同，是否堅持圍堵策略見仁見智，但在公衛政策上使用來自醫療或保險（特別是社會保險，例如健保）的大數據進行疫病的追蹤、分析、檢討，此種作法亦已行之有年。數位科技應用技術不僅在迅速追蹤病毒傳染途徑，循線找出感染源頭具有顯著的功效，更可以透過大規模數據蒐集與分析應用，讓政府機關在變化莫測的疫病戰役中，找出將來疫病應對策略。但也因為科技防疫措施極有可能直接對隱私權、自由權等基本權產生衝擊；又為了在短時間內讓民眾接受、信服、並配合科技防疫措施，以使相關科技措施發揮最大功效，政府機關也有可能對民眾的言論自由產生一定的管制、或在執行防疫的過程中產生對人權的影響，甚至構成侵害。在這樣的背景下，本研究主要想達成之目的及研究範圍，分別設定如下：

（一） 研究目的

1. 首先，數位人權是近來在數位科技應用技術時經常會提及之概念。本研究擬先釐清「數位人權可能的範疇，與傳統基本權有何異同或關聯。並以疫情期間的數位人權保障為主軸，研析各國政府在面對公共衛生危機之不確定性與急迫性時，是如何在防疫公共衛生措施上，取得國民健康與個人權利之平衡，並在爬梳相關國際人權規範後，論述國家對個人人權保障可能產生之限制情境與正當性基礎。
2. 其次，先盤點我國於 SARS、COVID-19 等重大流行病傳播疫情期間，曾產出與數位人權相關之法令政策；再蒐集、比較、分析國際社會因應 COVID-19 提出之指導與建議，包括聯合國大會、聯合國人權高級專員辦公室、世界衛生組織（World Health Organization, WHO）等國際組織提出關於防疫與數位人權的宣言、公約或各項指導原則，或歐英美等國就個人數位資料保護、隱私權提出之相關指引。除針對國家行為進行研究

外，也將參照公民團體所發表之聯合聲明¹、報告等內容，蒐整非國家行為者的第一線觀察與相關意見，並以此綜合分析疫情下各國是如何在防疫與人權保障間取得平衡下行使國家公權力。

3. 最後，綜合上開研究初步結果，論述我國政府就個人資料運用之手段正當性，對我國防疫期間數位人權保障政策符合國際人權標準，提出精進方向與建議。

(二) 研究範圍

本研究案之命題可能涉及非常廣泛且不同面向的研究，例如數位人權之意義為何？所著重者是防疫措施對人權有何影響的防禦面向研究，抑或是積極建置數位環境的研究？又擬研究何種層次或領域的保障？以及擬比較的對象為何？茲為使研究更能聚焦，爰謹依本研究案之委託意旨，將本研究之主要範圍設定在「數位科技」可能對「數位人權」產生之侵害，包括但不限於疫情期間的數位追蹤及相關監控措施的正當性，並研討與人民基本權有關的保障規範或標準，同時以此為範圍，嘗試比較國際組織、法制先進國家之相關法令政策或相關討論文獻。在此範圍並擬：

1. 探討疫情控制與數位人權保障之調和，以相關國際人權規範為出發點，研析國家於疫病期間數位追蹤與監控措施正當性。
2. 除整理、盤點我國於 SARS、COVID-19 等重大流行病傳播防疫期間數位人權之相關法令政策外，另在比較法研究上，擬蒐整分析兩公約、聯合國人權高級專員辦公室 COVID-19 指引、WHO 提出之強化數位接觸者追蹤與隔離措施法律框架指引、聯合國教科文組織 COVID-19: 司法工作者於保護和提升言論自由的角色指引，及人權組織所發表之聲明等等。此外，

¹ 例如確保應用程式遵守資訊保護標準指引、政府使用行動裝置追蹤應遵循規範、使用位置資訊與追蹤工具指引、監控與隔離等。

擬對美國（以聯邦法規為主）、歐盟（並另以德國做為觀察對象）、英國、德國等國於防疫期間，數位人權相關之法令政策，有關隱私權與個人資料保護之爭議、討論及指引等進行研究分析。

3. 最後，綜合上述研究，嘗試分析我國政府因應急性傳染病疫情政策，是否符合國際人權規範，並提出我國政府未來因應疫情施政符合國際人權標準之精進方向與具體建議。

三、 研究方法

為完成上開擬達成的預期成果，本團隊主要採取文獻分析法，藉由我國、歐盟、世界衛生組織、美國、英國等國家官方公告之文件與具有可信賴性的學術專書、期刊論文、學位論文、專業網頁等途徑，蒐集國外各國、歐盟針對 COVID-19 疫情發布之指引，運用文獻整理分析，探討相關規範之核心精神及具體措施等調和個人權利保障與疫病控制之作法。並就我國傳染病防治法、個人資料保護法及相關子法規可能衍生的相關問題，以及我國公告之數位接觸追蹤指引與國外相關指引之差異做全面性的歸納統整。

四、 研究架構說明

茲為使讀者理解本研究所涉及之研究範圍及研究重點之設定原因，並使本研究之後續探討得以聚焦以兼顧研究的廣度及深度，本研究先於第壹章「前言」部分，說明本研究之委託背景、目的、及為何以在「數位科技」可能對「數位人權」產生之侵害作為主要的研究範圍，並整理與此議題可能相關之文獻回顧整理。但本研究在後續章節中，當敘及相關重要概念或法制規範內容時，仍將以在「數位科技」可能對「數位人權」產生之侵害為核心，盡可能在合理範圍內，剖析相關的各個面向議題，並整理相關資料。

其次，為方便本研究的後續討論，並使讀者理解何謂「數位人權」，本研究擬安排第貳章，探討、釐清並整理何謂「數位人權」。由於數位人權的概念與許多國際組織的宣言、公約或研究有關，故於此章節將以「數位人權」此一概念為核心，從這些國際組織的規範或研究，與我國的相關基本權利做比較。

在釐清、界定何謂「數位人權」之後，本研究安排在第參、肆章介紹並研析我國數位科技防疫措施是否慮及數位人權保障的相關爭議。並擬先在第參章，就 COVID-19 疫情之影響及我國之防疫措施(包括科技防疫措施)進行整理與介紹，並分析 COVID-19 對數位人權所產生的挑戰。而後於第肆章中，針對第參章曾提及的數位科技防疫措施及所衍生的數位人權保障爭議，盤整並審視我國於重大流行疫病期間科技防疫措施涉及數位人權之法源依據。尤其第肆章部分，本研究將分別從大法官解釋所揭示的重要觀點，及現行法源基礎進行整理與分析，並希望能以此章節的研究成果為基礎，進行後續相關比較法上的研究分析。故本研究在完成第肆章的整理研究後，計畫將在第伍章針對國際組織、以及第陸章針對特定的法制先進國家，分別對兩個領域的數位科技防疫措施如何兼顧數位人權保障議題進行研究整理，並分別在各章節與我國法制現況作細部的比較分析。

本研究預計在第伍章中，將觸及相關國際組織因應 COVID-19 疫情保障數位人權之指導原則或指引文件，並在第陸章針對本研究選擇的美國、各國法令政策進行資料的蒐集、盤點與分析。透過此二章節的比較研究成果，將形成一定、共通的數位人權保障標準，本研究擬在第柒章，將上開比較研究所形成的共通標準，融合我國法令的相關法律規範制度作為正當性基礎，嘗試提出我國防疫期間數位人權保障之指引、審查標準與相關建議，以供委託單位參考。

最後為第捌章結論與展望，總結本研究之成果，並說明未來之展望。

五、 文獻回顧整理

COVID-19 疫情發生以來產生許多防疫措施的法律爭議，例如監察院即對於電子圍籬措施提出調查報告，此外也有不少法律文獻針對政府所採取的防疫措施所涉及數位人權之部分提出分析與批評，以下分述之。

監察院於 2022 年 2 月 11 日所公佈的「COVID-19 疫情期間採用電子圍籬管理居家檢疫、居家隔離者案」調查報告，針對電子圍籬系統提出「事前整備不足即倉促實施」、「尚難契合聯合國相關人權指引及歐盟一般資料保護規則相關規範」、「個資生命週期管控及外部查核機制迄未健全」及「宜透過立法事後監督、司法實體審查、資訊揭露或行政透明加以拘束及制衡」之建議²。

於學術文章之部分，部分文獻著重於嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 7 條之合憲性爭議，此部分將涉及科技防疫措施之法源依據，例如林三欽教授所著之《我國防疫措施法制之合憲性爭議——以限制高中以下師生出國禁令為例》³、林明昕教授所著之《再論嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 7 條之合憲性爭議》⁴，及黃源浩教授所著之《公共衛生緊急狀態與行政法上的例外法制》⁵，皆針對《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》所涉及之授權明確性及法律明確性爭議提出分析。

此外，另有不少研究提出並分析我國科技防疫措施之法律爭議，例如黃于玲及羅承宗教授所著之《新型冠狀肺炎(COVID-19)『數位接觸者追蹤』之法律與倫理議題初探》，針對台灣於疫情期間所採取的許多追蹤者措施提出法律倫理方

² 監察院調查報告，COVID-19 疫情期間採用電子圍籬管理居家檢疫、居家隔離者案(調查委員：王幼玲、王美玉、高涌誠)，2022 年 2 月，頁 62-65。

³ 林三欽，我國防疫措施法制之合憲性爭議——以限制高中以下師生出國禁令為例，月旦法學教室，第 212 期，2020 年 6 月，頁 44-51。

⁴ 林明昕，再論嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 7 條之合憲性爭議，台灣法學雜誌，第 407 期，2021 年 1 月，頁 53-67。

⁵ 黃源浩，公共衛生緊急狀態與行政法上的例外法制，月旦醫事法報告，第 54 期，2021 年 4 月，頁 49-59。

面的評析⁶；李榮耕教授所著之《居家電子監控於防疫期間之運用及其法源疑義》，針對居家電子監控系統運作之法律依據提出分析，並指出電子監控措施應有更明確的規範⁷；吳倚晴及陳建煒教授所著之《「全球流行傳染病疫情期間使用個人資料科技防疫措施之法律反省與建議》針對我國涉及個人資料使用之防疫措施分析相關的法律爭議⁸；林家暘教授所著之《電子圍籬作為居家隔離（檢疫）之輔助手段——合法性的探討》針對我國電子圍籬措施進行探討⁹；陳揚升教授所著之《論 COVID-19 疫情下數位防疫措施之法治問題》針對我國數位防疫措施造成的法治問題進行探討¹⁰；李寧修教授所著之《基於防疫目的之預防性個人資料運用：以實聯制為例》針對我國實聯制措施進行探討¹¹；吳秦雯教授所著之《健保卡註記之正當性與隱私權保護》針對我國健保卡註記所涉及隱私權保護之爭議進行探討¹²。

另外，對於「疫情防治與個人隱私之間應如何取得平衡」之爭議，何建志教授所著之《COVID-19 疫情期間防疫與隱私之平衡——相關法律議題分析與社會正義觀點》，針對臺灣政府為控制疫情而執行許多資訊監控措施，由法律與正義觀點探討防疫與隱私之平衡¹³；林欣柔教授之《防疫？妨疫？疾病監測、接觸者追蹤與個人資訊隱私之平衡》，針對以疾病監測及接觸者追蹤的公衛活動，探

⁶ 黃于玲、羅承宗，新型冠狀肺炎(COVID-19)「數位接觸者追蹤」之法律與倫理議題初探，台灣公共衛生雜誌，第40卷第3期，2021年6月，頁332-345。

⁷ 李榮耕，居家電子監控於防疫期間之運用及其法源疑義，月旦醫事法報告，第42期，2020年4月，頁93-102。

⁸ 吳倚晴、陳建煒，全球流行傳染病疫情期間使用個人資料科技防疫措施之法律反省與建議，台灣公共衛生雜誌，第40卷第3期，2021年6月，頁245-255。

⁹ 林家暘，電子圍籬作為居家隔離（檢疫）之輔助手段——合法性的探討，台灣法學雜誌，第413期，2021年4月，頁75-96。

¹⁰ 陳陽升，論 COVID-19 疫情下數位防疫措施之法治問題，台灣法律人，第13期，2022年7月，頁19-27。

¹¹ 李寧修，基於防疫目的之預防性個人資料運用：以實聯制為例，公法研究，第1期，頁113-152。

¹² 吳秦雯，健保卡註記之正當性與隱私權保護，月旦醫事法報告，第62期，2021年12月，頁7-19。

¹³ 何建志，COVID-19 疫情期間防疫與隱私之平衡——相關法律議題分析與社會正義觀點，台灣法學雜誌，第387期，2020年3月，頁23-32。

討公衛資訊與個人資訊隱私之衝突與取捨¹⁴；林欣柔教授所著之《新冠肺炎流行下的公衛權力與界限》則針對更大範圍的 COVID-19 疫情期間的防疫措施，關於公衛介入手段與個人權利之平衡，提出分析與建議¹⁵；范姜真嫩教授所著之《防疫措施與個人資料保護間之取捨、衡平》亦針對防疫與個人資料之取捨進行討論¹⁶，關於公衛介入手段與個人權利之平衡；邱文聰教授所著之《在例外與常態間失落的法治原則——論臺灣模式防疫的法制問題》則探討台灣防疫於例外狀態所產生的法制問題¹⁷。

亦有部分文獻從國際法角度出發，介紹並比較外國之立法例供我國參考。張文貞教授所著之《COVID-19 與國際人權》針對防疫措施所涉及的婦女、兒童、身心障礙者及移民等權利，從國際人權法的角度介紹，並藉此檢討我國電子圍籬、限制國人返鄉等防疫措施¹⁸；張恩若研究員所著之《歐洲資料保護委員會呼籲防堵疫情仍應確保個人資料之保護》介紹歐洲資料保護委員會針對 COVID-19 疫情期間之防疫措施，涉及個人資料保護部分所發出的聲明¹⁹；張陳弘教授所著之《科技智慧防疫與個人資料保護：陌生但關鍵的資料保護影響評估程序》，乃介紹歐盟一般性個人資料保護規則(GDPR)第 35 條之資料保護影響評估(DPIA)程序關於科技智慧防疫措施的個資保護，以提供我國參考²⁰；潘俊良研究員所著之

¹⁴ 林欣柔，防疫？妨疫？疾病監測、接觸者追蹤與個人資訊隱私之平衡，台灣法學雜誌，第 387 期，2020 年 3 月 14 日，頁 45-52。

¹⁵ 林欣柔，新冠肺炎流行下的公衛權力與界限，法律與生命科學，第 9 卷 1 期，2020 年 6 月，頁 67-89。

¹⁶ 范姜真嫩，防疫措施與個人資料保護間之取捨、衡平，月旦法學雜誌，第 323 期，2022 年 4 月，頁 45-58。

¹⁷ 邱文聰，在例外與常態間失落的法治原則——論臺灣模式防疫的法制問題，法官協會雜誌，第 22 期，2021 年 3 月，頁 128-145。

¹⁸ 張文貞，COVID-19 與國際人權，月旦法學雜誌，第 312 期，2021 年 5 月，頁 12。

¹⁹ 張恩若，歐洲資料保護委員會呼籲防堵疫情仍應確保個人資料之保護，科技法律透析，第 32 期第 6 卷，2020 年 6 月，頁 7-9。

²⁰ 張陳弘，科技智慧防疫與個人資料保護：陌生但關鍵的資料保護影響評估程序，臺大法學論叢，50 卷 2 期，2021 年 6 月，頁 337-400。

《科技防疫與隱私保護之衡平——歐盟與德國之例》，介紹歐盟與德國於疫情期間相關之法律及指引，以作為我國之借鏡²¹。

從上述文獻整理觀察可整理如下表，目前針對國際人權規範於疫情期間之數位人權法令介紹之文章較為稀少，因此本研究欲就此部分出發，比較並分析國際公約及美國、德國及英國等立法例，希望藉此對於我國之科技防疫措施，提出更符合國際人權標準之精進方向與具體建議。

發表時間	名稱	作者
2020年3月	COVID-19 疫情期間防疫與隱私之平衡——相關法律議題分析與社會正義觀點	何建志教授
2020年3月	防疫? 妨疫? 疾病監測、接觸者追蹤與個人資訊隱私之平衡	林欣柔教授
2020年4月	居家電子監控於防疫期間之運用及其法源疑義	李榮耕教授
2020年5月	科技防疫與隱私保護之衡平——歐盟與德國之例	潘俊良研究員
2020年6月	我國防疫措施法制之合憲性爭議——以限制高中以下師生出國禁令為例	林三欽教授
2021年1月	再論嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第7條之合憲性爭議	林明昕教授
2021年3月	在例外與常態間失落的法治原則——論臺灣模式防疫的法制問題	邱文聰教授
2021年4月	公共衛生緊急狀態與行政法上的例外法制	黃源浩教授
2021年4月	電子圍籬作為居家隔離(檢疫)之輔助手段——合法性的探討	林家暘教授
2021年5月	COVID-19 與國際人權	張文貞教授
2021年6月	新型冠狀肺炎(COVID-19)「數位接觸者追蹤」之法律與倫理議題初探	黃于玲教授、羅承宗教授

²¹ 潘俊良，科技防疫與隱私保護之衡平——歐盟與德國之例，科技法律透析，第32期第5卷，2020年5月，頁19-25。

發表時間	名稱	作者
2021 年 6 月	全球流行傳染病疫情期間使用個人資料科技防疫措施之法律反省與建議	吳倚晴教授、陳建煒教授
2021 年 12 月	健保卡註記之正當性與隱私權保護	吳秦雯教授
2022 年 4 月	防疫措施與個人資料保護間之取捨、衡平	范姜真嫩教授
2021 年 6 月	科技智慧防疫與個人資料保護: 陌生但關鍵的資料保護影響評估程序	張陳弘教授
2022 年 6 月	基於防疫目的之預防性個人資料運用: 以實聯制為例	李寧修教授
2022 年 7 月	論 COVID-19 疫情下數位防疫措施之法治問題	陳陽升教授

第貳章 數位人權之內涵

一、前言

隨著科技的發展。電腦結合網路後所能承載及即時處理的資訊量已經遠遠大於傳統媒體媒介，又再加上網際網路能以非常快速又無遠弗屆的方式傳播資訊，接收並利用這些資訊的使用者眾多，電腦與網路所創造的數位科技應用已經成為現代人日常生活不可或缺的工具。然而，水能載舟、亦能覆舟，因為網路無有國界的特性，以及許多匿名惡用資訊的技術，也導致犯罪行為難以即時追蹤，許多問題因此產生，關於網路時代的人權議題也逐漸被重視。

網路時代的人權議題，也有稱之為「數位人權」，其內容究竟包含什麼樣的權利？目前並沒有一個放諸四海皆準的共通定義。但有學者從由國際人權規範觀察，《世界人權宣言(Universal Declaration of Human Rights, UDHR)》與《公民與政治權利國際公約(International Covenant on Civil and Political Rights)》(下稱公政公約)之規定觀察，認為當中的許多規範可作為數位人權保障之依據²²。

此外，由聯合國秘書長 António Guterres 設立「數位合作高階專家小組(High-level Panel on Digital Cooperation)」並於2019年6月發布提出的「數位共存時代(The age of digital interdependence)」，及其後由聯合國秘書長參考該報告與相關意見另行提出的《數位合作地圖》，以及歐洲議會及歐洲理事會提議簽署的《歐洲數位十年的數位人權和原則宣言》，均可說是關於數位人權最具代表性的討論；另外，由非政府組織「進步通訊協會」所制定的《APC 網際網路憲章》也極具參考價值。本文以下將介紹《世界人權宣言》、《公政公約》、《數位合作地圖》、《歐洲數位十年的數位人權和原則宣言》及《APC 網際網路

²² 林昕璇，科技人權觀察：牆裡的圓形監獄，2021 中國人權觀察報告，2022 年 5 月，頁 240-241。

憲章》的相關內容，並希望藉此特定出數位人權應有的內涵，或瞭解其所關切的數位人權議題為何。

二、 世界人權宣言與公政公約

(一) 公約之介紹及其於我國法上之效力

由於第二次世界大戰的種種教訓，世界各國領袖決定，應於《聯合國憲章》之外，再透過其他方式保障每一個人的權利，於是便有了起草「世界人權宣言」的想法²³。1948年12月10日，在巴黎開會的聯合國大會以第217 A (III)號決議通過世界人權宣言，也因著該宣言的通過，鼓舞並促成了超過70個人權條約的簽訂，這些條約成為全球和區域層面人權法的恆久基礎²⁴

其次，公政公約於1976年3月23日生效，全文53條，截至2022年8月止，公政公約共有173個締約國²⁵。由於此一公約有許多涉及人權、特別是隱私權之宣示，因此亦具有重要的參考價值。依據聯合國憲章揭示之原則，公政公約旨在確認人民擁有源於天賦人格尊嚴闡明正義及和平係人類之基本權利，並要求公約締約國使不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治理念、社會階層、財富、出生背景等，所有人民在公民、政治權利方面人人平等；禁止販奴、種族集體屠殺、嚴刑拷打或任何非人道之刑罰，死刑不應行之於孕婦或18歲以下之少年等²⁶。又為了實施公政公約及經社文公約，健全人權

²³ UN, History of the Declaration, <https://www.un.org/zh/about-us/udhr/history-of-the-declaration> (last visited March 9, 2022).

²⁴ UN, Universal Declaration of Human Rights, <https://www.un.org/zh/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (last visited March 9, 2022).

²⁵ ONCHR, <https://indicators.ohchr.org/> (last visited August 31, 2022).

²⁶ International Covenant on Civil and Political Rights, Preamble.

保障體系，我國制定《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》（下稱兩公約施行法），並於2009年4月22日公布，使兩公約所揭示保障人權之規定內國法化，具有國內法律之效力（兩公約施行法第2條）²⁷。

（二） 涉及數位人權之規範

世界人權宣言訂有許多維護基本權利之規定，其中世界人權宣言第7條規定人人在法律上悉屬平等，且應一體享受法律之平等保護；第12條規定任何個人之私生活、家庭、住所或通訊不容無理侵犯，其榮譽及信用亦不容侵害。人人為防止此種侵犯或侵害有權受法律保護；第19條規定人人有主張及發表自由之權，包括保持主張而不受干涉之自由，及經由任何方法不分國界以尋求、接收並傳播消息意見之自由。又聯合國大會於1966年通過公政公約，其第17條規定任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞；第19條規定人人有保持意見不受干預及自由發表之權利。

數位人權涉及隱私權、平等媒體近用權、網路溝通表意自由及新型態數位人權。學者指出，世界人權宣言及公政公約雖未明定數位人權之內涵，惟上述權利侵害類型可透過世界人權宣言及公政公約之規定，作為數位人權之保障依據，其中隱私權得由世界人權宣言第12條及公政公約第17條導出；平等媒體近用權得由世界人權宣言第7條、第12條、19條及公政公約第17條、19條導出；網路溝通表意自由可由世界人權宣言第12條、19條及公政

²⁷ 由於我國尚非聯合國會員國，於總統批准兩公約後，能否完成交存聯合國秘書長之手續有所困難，因此定明兩公約所揭示之保障人權規定，具有國內法律之效力，以明確其在我國法律體系中之定位。參見兩公約施行法第2條立法理由。

公約第 17 條、19 條導出；新型態數位人權可由世界人權宣言第 19 條及公政公約第 17 條導出²⁸。

三、 聯合國秘書長數位合作地圖及數位共存時代報告中所關注的數位人權議題

(一) 背景

2018 年 7 月，聯合國秘書長設立了「數位合作高階專家小組」，邀集了各界的重量級人物，針對強化各國政府、私營部門、民間社會、國際組織、學術機構、技術社群 (Technical Community) 及其他利益團體間的數位合作，提出建議。該小組於 2019 年 6 月提出最終報告：「數位共存時代」。由於該小組的成員頗具專業，報告內容也有相當的深度，因此頗受各界重視。聯合國秘書長嗣後也參照該小組報告的建議，及報告發表後約一年來來自各會員國政府、業界、公民社會、國際組織、學界、技術社群等所有關鍵利害關係社群的討論意見，另行提出「數位合作地圖 (Road map for digital cooperation)」²⁹。茲因「數位共存時代」報告中，就國際數位合作及降低數位風險提出五大項的建議³⁰，有一項與「保護人權及人類自主性」有關，此部分可說是數位人權益提

²⁸ 林昕璇，同註 22，關於世界人權宣言第 12 條及公政公約第 17 條之內容及評析，本研究將於第五章詳細介紹。

²⁹ United Nations General Assembly, Road map for digital cooperation: implementation of the recommendations of the High-level Panel on Digital Cooperation, page 3. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/102/51/PDF/N2010251.pdf?OpenElement> (last visited August 31, 2022). 該報告全文請參附件 1。也有論者翻譯為數位合作路徑圖，本文採用的是財團法人臺灣網路資訊中心的翻譯版本。

³⁰ 五項建議分別為：（一）建立包容性的數位化經濟與社會（二）發展人民與機構數位能力（三）保障人權及人類自主性（四）促進數位信任、安全及穩定（五）促進全球數位合作。

及後續相關「合作地圖」、「呼籲」等文件的核心理念。謹先就該部份分述如下³¹。

(二) 在數位環境中保護人權及人類的自主性

數位技術可以用來保障人權，亦可能因為被濫用或惡用而壓制人權。在當今的數位世代，網路上的暴力不只是停留在網路上，也可能演變成現實生活中的侵害。因此，無論於現實生活中或網路上，人權都是必須被尊重的，網路治理有其存在的必要性。聯合國秘書長 António Guterres 也以「人權行動呼籲 (A Call to Action for Human Right)」敦促各會國實踐「數位共存時代」報告中的建議，以及實行「數位合作地圖」，確保數位技術成為行善的工具，特別是要希望各會員國能重視數位科技對基本自由，性別平等的影響，以保護公民空間。綜觀「數位共存時代」報告及「人權行動呼籲」，均提及新的技術常被用於監視、鎮壓、審查與網路騷擾，尤其是對於弱勢族群與人權維護者；但這些技術不應該如此被運用，而應該被用作為提倡、捍衛與行使人權的新手段。「數位共存時代」報告也提及應就數位時代所應適用的人權標準制定進一步的指導準則。為了保護人權及人類的自主性，該報告也提出五個需要特別注意的數位應用領域，下分述之：

1. 資料保護與隱私

有效並符合國際公認標準的個人資料與隱私權保護是至關重要的。需以人權為本，並需制定保護資訊隱私的內國法律與慣例及執法機制。例如需有司法審查，或完全獨立且資源充足的資訊保護機構，以解決私人公司或政府對資訊的使用問題。

³¹ United Nations General Assembly, *Supra note 29*, at 10-14..

2. 數位身份辨識

全球有超過 10 億人沒有公認的身分證明，使他們無法獲得基本的商品與服務。一個完善並可以保護人們的隱私與資訊自主性的數位證明，可以使他們獲得這些急需的服務。

3. 監控技術（包括人臉辨識）

該報告指出，相關研究顯示監控技術使政府、個人與私人部門更易於、也更嚴重地侵害隱私³²。通信監控和人臉識別系統可能有侵犯人權之虞，並可能導致任意逮捕或拘留，以及侵犯和平抗議權，所以制定法律以保障人民免受不法或非必要的監視是至關重要的。

4. 網路騷擾、網路暴力與內容治理的必要性

網路必須為資訊共享、教育、表達、動員與參與提供安全的環境，可在不損害合法目的的前提下，解決加密需求背後的合理顧慮。並可基於合於人權的法律和方法，消除不法且有害的網路內容。

5. 人工智慧

將數位科技結合人工智慧也可能帶來損害全球用戶安全性及自主性的嚴重後果，例如致命的自動武器系統可能在沒有人為操作的情況下，造成生命的侵害；又以在全球均引起極大討論的知名臉部合成媒體—Deepfakes 為例，此種的人工智慧工具也不斷被濫用與惡用，不只影響輿論，在世界各國也發生重大的霸凌事件、或嚴重損及私人名譽等的侵權案例。

³² Jackie Wang, *Carceral Capitalism*, Semiotext(e) Intervention Series, No. 21 (South Pasadena, California, Semiotext(e), 2018, pp. 228 – 252.

四、 歐洲數位十年的數位人權與原則宣言

(一) 概述

除了上述「數位共存時代」報告、「數位合作地圖」及「人權行動呼籲」外，2022年1月26日，歐洲委員會（The European Commission）向歐洲議會及歐洲理事會提議簽署「歐洲數位十年的數位人權與原則宣言」（European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade³³），以指導歐盟的數位化轉型。該宣言旨在提供一個關於歐洲促進和捍衛的數位化轉型的明確參考指標，並強調歐盟法律框架中所規定的權利和自由，以及這些原則所表達的價值觀，應該得到尊重³⁴。

(二) 該宣言的主要內容與關注的數位人權議題

本宣言內容主要可分為以下六章：

1. 第一章：以人為本的數位轉型

該章強調人是歐盟數位轉型的核心，相關的技術應該服務並受益所有歐洲人，並使他們能夠在充分安全和尊重其基本權利的情況下追求自己的願望。因此該宣言承諾：加強數位轉型的民主框架、採取必要的措施確保歐盟的價

³³ European Commission, Declaration on European Digital Rights and Principles(English version), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/declaration-european-digital-rights-and-principles#Declaration> (last visited March 9, 2022).該宣言全文請參附件 2。

³⁴ Id.

值觀和歐盟法律承認的個人權利在網路上都得到尊重、建立可靠的數位環境、在國際上積極推動數位轉型³⁵。

2. 第二章：團結與包容

該章強調每個人都應該能夠獲得旨在強調或促進團結、而不是分裂人們的數位科技應用技術，並使數位轉型能為歐盟的公平社會和經濟做出貢獻。該宣言承諾：應確保科技技術尊重人們的權利、數位轉型不應遺忘包含老年人、身心障礙者等弱勢者、制定適當的框架使數位轉型受益的參與者都能承擔起社會責任³⁶。

3. 第三章：選擇的自由

該章強調每個人在數位環境下都應該有自己選擇的權利，並保護其免受風險和對健康、安全和基本權利的傷害。同時應確保每個人都應該能夠根據客觀、透明和可靠的訊息有效地選擇使用哪些網路服務，且每個人都應該有機會在數位環境中公平競爭和創新。因此該宣言承諾：確保演算法及人工智慧的透明度與人民的知情同意權、確保演算法儲存於適當的資料庫並監督其影響、確保技術不被用來干涉人民的選擇、提供用以保障人工智慧及演算法安全之措施³⁷。

4. 第四章：參與數位公共空間

該章強調每個人都應該能夠訪問一個值得信賴、多樣化和多語言的網路環境；每個人都有權在網路環境中自由表達，而不必擔心受到審查或恐嚇；

³⁵ *Id.*, at 2.

³⁶ *Id.*, at 2-4.

³⁷ *Id.*, at 4.

每個人都應該有辦法知道誰擁有或控制他們正在使用的媒體服務；大型網路平台應提供保障公眾輿論之服務，並降低假訊息之風險³⁸。

該宣言並承諾：支持數位技術的開發和最佳利用，以激發公民參與和民主參與、維護數位基本權利，特別是言論和資訊自由、採取措施處理各種形式的非法內容，並充分尊重言論和資訊自由權、建立一個保護人們免於受假訊息和其他形式有害內容侵害的網路環境³⁹。

5. 第五章：安全、保護和賦予安全和知悉的權利

該章強調應建立受保護且安全可靠的網路環境，保障每個人的隱私並保護兒童及青少年的上網安全⁴⁰：

(1) 建立受保護且安全可靠的網路環境

每個人都應該能夠獲得設計上安全、可靠和隱私保護的數位技術、產品和服務，且應保障每個人的隱私。

(2) 隱私和對數據的個人控制

每個人都有權使他們網路上的資料被保護，包含資料的使用方式和共享對象。此外，每個人都有權對其通訊和電子設備上的資訊保密，任何人都不能受到非法的網路監控或攔截措施。再者，每個人都應該能夠決定他們的數位遺產（digital legacy），並決定在他們死後如何處理與他們有關的公開資訊。

(3) 兒童和青少年應在網上受到保護

³⁸ *Id.*, at 4-5.

³⁹ *Id.*, at 5.

⁴⁰ *Id.*, at 5-6.

應賦予兒童和青少年在網路環境中有權做出安全和知情的選擇，並在網路環境中表達他們的創造力。此外，應透過適當的內容改善兒童的體驗、幸福感和對數位環境的參與。再者，應保護兒童免於受到數位技術犯下或通過數位技術促成的犯罪。

6. 第六章：永續性

該章強調每個人都應該能夠獲得關於數位產品和服務的環境影響和能源消耗的準確、易於理解的資訊，讓他們做出負責任的選擇。因此該宣言承諾支持開發和使用對環境和社會影響最小的永續數位技術，並開發和部署對環境和氣候產生正面影響的數位解決方案⁴¹。

五、 APC 網際網路憲章

(一) 概述

又非政府組織「進步通訊協會 (Association for Progressive Communication-s)」於 2001 年至 2002 年間，分別於歐洲、亞洲、拉丁美洲和非洲舉辦的網路權利 (Internet Rights) 研討會，並嘗試提出《APC 網際網路憲章 (APC Internet Rights Charter)》⁴²，該憲章被翻譯成 20 多種語言，也是當今探討數位人權的重要參考文獻之一。

⁴¹ Id., at 6.

⁴² APC Internet Rights Charter, <https://www.apc.org/en/pubs/about-apc/apc-internet-rights-charter> (last visited March 9, 2022).. 該憲章全文請參附件 3。

(二) APC 網際網路憲章的七大主題

憲章中透過以下七大主題，定義了網際網路中的各種權利⁴³：

1. 人人都能上網與相關權利

網路是全球公共基礎設施，人人都有權利使用網路上網，政府必須支持和促進與使用網路有關的培訓，且必須確保所有公民都能負擔得起上網的費用⁴⁴。

2. 表現和結社自由的權利

網路上的言論自由權應受到保護，免於受政府和他人的侵犯，並免受任何箝制批評意見和審查社會和政治言論的企圖。網路是公共和私人交換意見和資訊的媒介，應保障人民能夠表達意見和想法，並在使用網路時自由分享資訊⁴⁵。

3. 獲取知識的相關權利

廣泛獲取知識是人類發展的基礎，國家和地方政府必須確保資訊的透明度和監督機制，將與公共相關的資訊公開，並確保人民得以透過網路取得這些資訊，並應同時確保國家預算所產生的所有資訊(包括科學和社會研究等)，都應免費提供給所有人⁴⁶。

4. 共享學習和創造的相關權利

⁴³ *Id.*

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ *Id.*

網路供應商不應禁止人們利用網路進行共享學習和建立相關內容；鼓勵各國政府制定政策，促進使用自由和開放原始碼的軟體；使用網路的技術標準必須永遠開放，以促進創新⁴⁷。

5. 隱私、監控和加密的相關權利

國家或私人組織必須僅蒐集所需的最少資訊，並且只能出於最低限度的既定目的處理資訊。這些資訊的蒐集、使用、公開和保留必須遵守透明的隱私政策，使人們瞭解被蒐集的資訊為何，並能夠糾正不準確的資訊。此外，必須保護蒐集的資訊免受未經授權的公開，並且如果有安全的錯誤，應當立即修正。再者，當資訊不再需要用於蒐集目的時，必須將其刪除。最後，必須警告公眾其資訊遭到濫用的可能性，且相關單位有責任在資訊被濫用、喪失或被盜用時通知當事人⁴⁸。

主題 5 也同時強調不受監視的權利，其指出人們應該能夠在沒有受到監視和攔截威脅的情況下進行通訊⁴⁹。

6. 網路治理與相關權利

網路的管理應該是多方和民主的，使政府、私人、民間社會和國際組織應充分參與。此外，與網路管理和發展有關的所有決策過程都應在全球、區域和國家開放，並且可被取得⁵⁰。

7. 權利的認識、保護和實現

使用網路的權利必須受到國際人權宣言、法律 and 政策的保護。國家必須透過公眾教育讓人們瞭解自己使用網路的權利。此外，國家應建立有效

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ *Id.*

⁵⁰ *Id.*

的機制來處理侵犯人民使用網路權利的行為，當使用權利受到威脅、非法監視，或是限制其言論自由時，應使人民能夠利用這些機制對於這些侵害採取行動⁵¹。

六、 評析

綜觀前述《世界人權宣言》、《公政公約》、《數位共存時代》、《數位合作地圖》、《歐洲數位十年的數位人權和原則宣言》及《APC 網際網路憲章》相關文獻，均可發現相關文獻並沒有特別就何謂「數位人權」作成定義，而是直接就其所關注的議題進行分類、闡述、研究或建議。但綜整這些文獻，也可嘗試將「數位人權」此一不確定的法律概念理解成是集合了數個傳統基本權而成的概括說法，如果從我國憲法保障的基本權利角度觀察，主要涉及的面向則是言論自由（包含取得資訊、表現意見等）及隱私權兩大主軸。換言之，數位人權並非我國憲法所列舉的基本權，但可以說是集合幾個目前憲法業已明文的基本權的一種統稱或概念。此外，「數位人權」亦可理解成是一種複合性的名詞或權利，泛指應用數位科技的過程中所可能涉及的人民各項自由及人格權利，所涉及的面向十分廣泛，並以資訊的蒐集使用所可能涉及的「隱私權」，及資訊發表、使用及接收的「言論自由」（特別是資訊自由）為主要核心內容。

我國關於上述言論自由的保障，主要來自於憲法第 11 條，該條指出人民之言論自由應予保障。鑒於言論自由具有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理之政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障（司法院大法官釋字，以下簡稱釋字，第 509、644、678 號解釋參照）。而《APC 網際網路憲章》所提出的資訊自由，在我國可認為是言論自由的一環，誠如釋字第 613 號解釋及

⁵¹ *Id.*

第 678 號解釋所提及：「…言論自由，其內容尚包括通訊傳播自由之保障，亦即人民得使用無線電廣播、電視或其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由…」。「資訊自由」亦得被我國憲法第 11 條言論自由所囊括。

此外，隱私權雖非憲法明文列舉之權利，但大法官於釋字第 585 號解釋首次承認隱私權受憲法第 22 條保障，並在釋字第 603 號解釋進一步闡釋隱私權的內涵。大法官指出：基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障。就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權（釋字第 603 號解釋參照）。

再者，數位人權除了防止國家侵害的防禦面向，亦包含向國家請求一定給付的給付面向，例如歐洲數位十年的數位人權與原則宣言便強調每個人都應該能夠訪問一個值得信賴、多樣化和多語言的網路環境的權利，且國家應建立受保護且安全可靠的網路環境；APC 網際網路憲章則強調人人都有權利使用網路上網，且國家應保障人民獲取知識、共享學習和創造的相關權利等，這些內容都顯示了數位人權給付面向的重要性。而防疫期間也有許多情形可能涉及數位人權的給付面向，例如國家是否保障人民擁有相關設備得以透過網路使用遠距教學和遠距醫療，這些議題都值得深入探討。

本文以下將針對防疫期間所涉及包含言論自由及隱私權在內的數位人權，探討相關措施的適法性，並就實際應用或執法過程可能影響到的其他基本權利一併論述。

第參章 我國於 COVID-19 疫情期間之數位防疫措施及其爭議

一、 COVID-19 疫情簡介

(一) 疫情起源

據現有資料顯示，COVID-19 疫情起源於 2019 年 12 月起，陸續於中國湖北省武漢市所發生的感染原因不明肺炎個案及群聚事件，其感染源可能與當地海鮮批發市場有關，中國政府於 2020 年 1 月 9 日公布該肺炎的致病原為新型冠狀病毒。而在此之後，COVID-19 疫情先是在中國境內快速傳播，而後擴散至其他國家。世界衛生組織於 2020 年 1 月 31 日經評估疫情狀況後，認為疫情對其他國家已造成感染風險，遂將該肺炎疫情公告為「全球關注之公共衛生緊急事件」，但當時 WHO 仍強調並無理由採取不必要的防治措施干擾國際交通及貿易⁵²。而截至當時為止，中國大陸境內累計共有 31 個省市區(不含港澳特別行政區)確診 9,692 例感染個案，我國確診 9 例，國際間除我國外，累計確診 110 例，分別為泰國 14 例、日本 12 例、香港 12 例、新加坡 10 例、馬來西亞 8 例、澳門 7 例、澳洲 7 例、南韓 6 例、美國 6 例、法國 6 例、越南 5 例、德國 4 例、阿拉伯聯合大公國 4 例、加拿大 3 例、尼泊爾 1 例、柬埔寨 1 例、斯里蘭卡 1 例、芬蘭 1 例、菲律賓 1 例及印度 1 例⁵³。

2020 年 2 月 11 日，WHO 正式將本次疫情命名為 Coronavirus Disease-2019，簡稱 COVID-19。國際病毒學分類學會則將該致病病毒命名為 Severe

⁵² 中央通訊社，百年大疫：COVID-19 疫情全紀錄，頁 42-43，2020 年 9 月。

⁵³ 衛生福利部疾病管制署新聞稿，WHO 宣布新型冠狀病毒肺炎疫情提升為「國際公共衛生緊急事件」，中央流行疫情指揮中心籲請民眾落實各項預防措施，2020 年 1 月 31 日，<https://www.cdc.gov.tw/Subscription/EpaperPreview?epaperId=83762&typeid=5>，最後瀏覽日：2021 年 12 月 5 日。

Acute Respiratory Syndrome Coronavirus2, 簡稱 SARS-CoV-2, 以與 2003 年造成 SARS 的致病原 SARS-CoV 或 SARS-CoV-1 加以區別⁵⁴。

(二) COVID-19 的疫情特性

依據 WHO 公告, COVID-19 由感染至出現症狀的潛伏期平均為 5-6 日, 範圍為 1 至 14 日, 但也有超過 24 日才發病的個案。此外, 即使無症狀或輕症, 以及發病前 2 天的病患也可能具有傳染力。

而在傳染途徑方面, 依據目前證據顯示, 當 COVID-19 感染者呼吸、說話、唱歌、運動、咳嗽或打噴嚏時, 會釋放出含有病毒的大小不一飛沫顆粒, 細小粒徑的飛沫核可以在空氣中懸浮數分鐘至數小時, 而較大粒徑的飛沫會快速地沉降, 其飛行距離約為 1 公尺, 可能停留在地面或物體表面, 使病毒可以透過吸入、直接或間接接觸途徑傳播, 主要包含: 被傳染者吸入空間中含有病毒的呼吸道飛沫及氣膠粒、被感染者遭帶有病毒的飛沫直接噴濺於眼、口、鼻黏膜等處、被感染者手部直接碰觸到帶有病毒的飛沫, 或間接碰觸帶有病毒的物體表面, 使手部遭受病毒污染後, 再碰觸眼、口、鼻黏膜⁵⁵。

綜合以上資料, 可知 COVID-19 具有無症狀及潛伏期期間也具有傳染力, 且可透過接觸、飛沫、空氣等多種途徑傳染的特性, 在此二大特性交互作用下, 造成 COVID-19 疫情的傳播極為快速且難以阻絕, 並影響全球。即便疫情發展至今已有 2 年多, 隨著疫苗施打普及、及病毒流感化等原因讓疫情的影響逐漸減輕, 但 COVID-19 至今仍未有消退的跡象。

⁵⁴ 蘇韋如等, 2020 年 1 月至 2 月臺灣嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)首 18 例確診病例初步分析, 疫情報導, 36 卷 8 期, 2020 年 4 月, 頁 117-118。

⁵⁵ 衛生福利部疾病管制署, 嚴重特殊傳染性肺炎疾病介紹, 2020 年 4 月 27 日, <https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/vleOMKqwuEbIMgqaTeXG8A>, 最後瀏覽日: 2022 年 1 月 4 日。

(三) COVID-19 造成的國際疫情

自 COVID-19 疫情於 2019 年 12 月在中國爆發以來，疫情於 2020 年 1 至 2 月間，仍僅集中於中國及鄰近的東南亞國家。直到 2 月上旬，停靠於日本橫濱港的鑽石公主號郵輪爆發大規模群聚感染疫情，3 千多名乘客及船員中有 712 人確診，13 人死亡⁵⁶；同時韓國也出現教會集會引發的大規模群聚感染事件⁵⁷。

疫情發展到 2020 年 3 至 4 月間，亞太區域外的國家也陸續爆發疫情，全球受疫情影響範圍漸增，至 3 月中歐洲累積確診病例數超越亞太地區，其後美加、紐澳等地疫情也有所增長。4 月上旬開始，南亞、中亞、中東、東歐及中南美洲疫情陸續趨於嚴峻，而歐洲的疫情則在此時稍為獲得控制，包括德國、法國、西班牙、比利時、土耳其、俄羅斯、英國、瑞士、匈牙利等國皆陸續在 5 月上旬鬆綁防疫封鎖禁令，不過歐洲的累積病例數隨後逐漸緩升，於 9 月劇烈增加，直到 11 月又再趨於緩和。與此相類的是，西太平洋區、美洲及非洲的累積病例數，同樣是在 7 月達到高峰後小幅下降，但又在 9 至 10 月間劇烈增加，且超越 7 月時的疫情高峰。換言之，COVID-19 疫情隨著各項防疫措施之寬嚴而循環起伏，各國仍未能完全有效控制疫情。

疫情發展至 2020 年底，COVID-19 疫苗上市，歐美各國陸續開始大規模接種，COVID-19 之發生率及死亡率均有下降趨勢，然而，若以全球角度觀察，全球疫苗分配不均、部分國家過早鬆綁公衛管制措施、病毒變異株導致突破性感染等因素，均使全球目前仍深陷 COVID-19 疫情的風暴之中。尤其是在 2021

⁵⁶ 中央通訊社，同註 52，頁 62-64。

⁵⁷ 中央通訊社，大邱教會信徒檢疫未結束 韓國確診將持續增加，2020 年 2 月 27 日，
<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202002270375.aspx>，最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日

年間陸續出現的 Delta、Omicron 等變種病毒，更進一步使得部分地區已稍微趨緩的疫情，再出現傳染高峰，歐洲部分城市甚至又再因而進入封城狀態⁵⁸。

2022 年後，因 COVID-19 疫苗施打率提升以及經濟的壓力下，丹麥、荷蘭、瑞典等國於該年 2 月率先解除防疫措施，採行「與病毒共存」政策，隨後許多國家也陸續解封⁵⁹，然而截至本報告完成時止，全球 COVID-19 疫情仍未見有大幅度趨緩或消失之跡象。

(四) 我國 COVID-19 疫情狀況

COVID-19 疫情自 2019 年 12 月於中國武漢地區開始發展以來，我國衛福部隨即於 2019 年 12 月 31 日經網路訊息監測得知相關資訊，並啟動對來自中國武漢之直航班機進行登機檢疫⁶⁰。在此之後，衛福部疾管署於 2020 年 1 月 2 日成立應變小組，並於同月 15 日公告 COVID-19 為第五類法定傳染病，於同月 20 日依傳染病防治法第 17 條規定，經報請行政院同意後，成立「嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心」（下稱指揮中心）。

而我國的首起 COVID-19 疫情案例，為在中國武漢工作的台商，於 2021 年 1 月 11 日在當地發病，1 月 20 日返台由機場檢疫人員安排就醫，1 月 21 日確診；此後，1 月 28 日我國出現首起 COVID-19 本土病例，我國 COVID-19 疫情正式進入本土傳播狀態。

2020 年 1 月至 2 月間，我國 COVID-19 確診病例主要來自中國境外移入，並發生零星的家庭群聚及醫療診所群聚感染個案。2020 年 3 月開始，我國確診

⁵⁸ 中央社通訊社，Omicron 肆虐最新進展：荷蘭封城，倫敦進入重大事件狀態，2021 年 12 月 20 日，<https://www.businessweekly.com.tw/international/blog/3008632>，最後瀏覽日：2021 年 12 月 24 日。

⁵⁹ 中央社通訊社，清零共存能一刀切？各國防疫鬆綁情境、台灣可行模式一次看，2022 年 4 月 7 日，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202204075013.aspx>，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

⁶⁰ 中央通訊社，同註 52，頁 26-28，2020 年 9 月。

個案大幅增加，主要來源為多起國外旅行團所造成之境外移入群聚事件，同月 21 日，指揮中心將全球各國均提升至第三級旅遊疫情建議等級⁶¹，除建議避免所有非必要旅遊外，並開始對所有入境者均實施 14 日居家檢疫措施。隨後此波感染疫情於 4 月中旬後逐漸下降。2020 年 6 月中旬以後，國內疫情趨緩，確診個案均以零星境外移入案例為主。直到同年 12 月為止，我國國內已有長達 8 個月未出現確診之本土感染案例⁶²。

不過，自 2021 年 4 月開始，我國國內疫情出現急遽地變化。國內先是於 4 月 20 日起出現多名國籍航空機組人員陸續確診之群聚案件，之後又發現有多名該國籍航空所屬機場防疫旅館員工確診，而機組人員與旅館員工之同住家人亦陸續遭到感染，經統計此波疫情至少造成 37 名確診個案⁶³。其後，在 2021 年 5 月間，國內更是陸續出現多起感染源不明的個案，隨後更造成我國長達 1 年多來屢受各國關注的「防疫神話」破滅⁶⁴。於 5 月 11 日，指揮中心宣布國內正式進入社區感染階段，並將疫情警戒標準提升至第二級，原則上停辦室內 100 人、室外 500 人的活動，全國醫院、長照機構禁止探病，且營業場所需採實聯制、人流管制等措施，大眾運輸上也禁止飲食等限制。於 5 月 15 日，國內當日新增 180 例本土病例，單日本土確診人數突破百人，臺北市與新北市提升至三級警戒。5 月 19 日，在短短的一周之間，指揮中心再將全臺疫情警戒標準提升至三級警戒，民眾外出皆須全程配戴口罩；禁止室內 5 人以上、室外 10 人以上的聚會；超商、賣場、餐廳仍可營業，但必須落實實聯制、保持社交距離；

⁶¹ 衛生福利部，全球旅遊疫情建議等級升至第三級警告(Warning)，2020 年 3 月 21 日，
<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4822-53388-205.html>，最後瀏覽日：2021 年 12 月 27 日

⁶² 中央廣播電台，8 個多月無本土案例破功 國內今新增 1 例本土個案，2020 年 12 月 22 日，
<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2087356>，最後瀏覽日：2022 年 1 月 4 日。

⁶³ 天下雜誌，華航到萬華：全台群聚最新發展，2021 年 5 月 16 日，<https://web.cw.com.tw/china-airlines-covid19/index.html>，最後瀏覽日：2022 年 1 月 4 日。

⁶⁴ BBC 中文網，台灣疫情：「神話破滅」背後的四個看點，2021 年 5 月 22 日，
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/57187804>，最後瀏覽日：2022 年 1 月 4 日。

大型活動要根據規定辦理，但禁止社團交接活動，宗教祭祀也一律停止⁶⁵。國內疫情在此正式進入最嚴峻的時刻。

2021年7月23日，行政院宣布歷經69天的全國三級警戒，將按原定計畫於7月27日至8月9日調降至二級，各項防疫措施也開始逐步解封。自此開始，國內疫情已逐步趨緩，8月25日，本土案例自5月爆發社區疫情以來再度零確診，國內社區感染疫情原則上已暫告一段落，每日本土個案均在10人以下⁶⁶。但其後隨著Omicron變異病毒株在各國肆虐，我國也在2022年1月3日出現首例Omicron本土個案⁶⁷，隨後出現多點疫情爆發之趨勢，確診數又不斷創歷史新高，使民眾又再次陷入恐慌，雖然於本報告完成時，每日確診數已較高峰大幅下降，但每日仍有2至3萬不等的確診數，且因BA.5進入社區，疫情恐有再次呈現升溫之趨勢⁶⁸。

⁶⁵ 報導者，COVID-19 大事記：從全球到台灣，疫情如何發展？，2021年12月27日，
<https://www.twreporter.org/a/2019-ncov-epidemic>，最後瀏覽日：2022年1月4日。

⁶⁶ 同前註。

⁶⁷ 中央社，台灣首現Omicron本土個案2例 北市防疫旅館群聚，2022年1月3日，
<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202201035006.aspx>，最後瀏覽日：2022年1月4日

⁶⁸ 中央社，8/30 本土確診逾3萬例較上週增19% 估未來單週多6000例，2022年8月30日，
<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202208300194.aspx>，最後瀏覽日：2022年8月30日。

二、我國防疫政策與相關措施及其衍生爭議

承上，我國為了因應 COVID-19 疫情，所採取過的防疫政策主要可分為邊境政策⁶⁹、社區防疫政策⁷⁰、檢驗政策⁷¹、口罩及其他防疫物資政策⁷²、醫療機構管控政策⁷³，以及資訊保護政策。而其中，資訊保護政策與科技防疫措施最有關連，該項政策是為落實因防疫目的蒐集、處理及利用個人資料之保護，我國衛福部亦要求各機關落實執行相關規定。具體內容包含⁷⁴：

- 各機關應落實執行個人資料保護。

⁶⁹ 由於疫情初期，為避免境外移入個案造成疫情擴散，我國制定許多邊境檢疫政策，將阻絕病毒於境外。2020年6月，在國內 COVID-19 疫情趨緩，指揮中心爰啟動「防疫新生活運動」，鼓勵民眾循序回歸正常生活；惟隨疫情持續，病毒不斷變異，我國目前仍採「邊境嚴管」並持續提升入境防疫檢疫措施。後續仍持續視國際疫情與本國邊境檢疫執行狀況，不斷滾動調整入境或過境相關規定。請參考衛生福利部，建立邊境防線，阻絕病毒於境外，<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4838-53625-205.html>，最後瀏覽日：2022年4月6日。

⁷⁰ 隨著國際疫情逐漸升溫，預期將有大量入境民眾須進行居家檢疫，且若出現 COVID-19 確診個案，相關接觸者亦須進行居家隔離，屆時國內防疫也會面臨嚴峻考驗，因此，我國從疫情發展早期便秉持超前部署原則，積極擬定社區各面向之防疫策略，包含：官民合作建置「入境檢疫系統」、「防疫追蹤系統」以及「電子圍籬系統」、立法重罰違規民眾、成立中央與地方政府之關懷中心、訂定確保社交安全距離措施、居家隔離或檢疫、擴大集中檢疫場所收治量能、疫苗接種、治療藥物採購及加強社區監測等。請參考衛生福利部，堅守社區防線，營造正向防疫新生活，<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4840-53633-205.html>，最後瀏覽日：2022年4月6日。

⁷¹ 為了限縮新型冠狀病毒的傳播，並保全醫療體系，進而挽救更多生命，我國在疫情爆發之初，即以嚴謹態度制定檢驗政策，並隨著病毒適應及演化，滾動式調整疑似個案通報定義，確保我國檢驗條件與最新流行病學調查結果相符。其政策內容包括：建立全國檢驗網、建置社區採檢網絡及加速相關檢驗試劑及快篩試劑之研發等。請參考衛生福利部，儲備充足高品質檢驗量能，精準定位可能感染者，<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4842-53637-205.html>，最後瀏覽日：2022年4月6日。

⁷² 由於全球 COVID-19 疫情日漸嚴峻，國際防疫物資供貨緊縮，我國亦實施許多醫療防疫物資、口罩管制政策，並實施口罩實名制。請參考衛生福利部，穩定防疫物資，安定社會民心，<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4839-53642-205.html>，最後瀏覽日：2022年4月6日。

⁷³ 為了避免大量病患湧入醫療院所，造成醫療資源短缺、醫護工作超載，進而導致病患無法獲得合適醫療協助、確診個案致死率攀升，相關防護物資及作業流程的不足，更會增添醫療人員染疫風險，陷入醫療體系崩壞的惡性循環。因此，我國針對醫療院所進行超前部署，針對不同社區感染情境以及醫護人員、病人、陪(探)病親友，訂定完善周延的醫院整備及緊急應變計畫。請參考衛生福利部，保全醫療體系，完備醫療量能，<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4841-53635-205.html>，最後瀏覽日：2022年4月6日。

⁷⁴ 衛生福利部，個人資料保護，<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4870-53640-205.html>，最後瀏覽日：2022年4月6日。

- 各機關基於防疫目的就個人資料蒐集、處理或利用，除遵循《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》與《傳染病防治法》等法令規定，並應依《個人資料保護法》相關規定辦理。
- 應尊重當事人之權益，並遵循資料最少原則，且不得逾越防疫目的之必要範圍。
- 須善盡其資料安全維護義務，採行適當之技術上及組織上安全措施，防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏。
- 個人資料蒐集之特定目的消失後，如無保留之必要，應主動將個人資料予以刪除。
- 各機關就當事人依個資法行使之各項權利，例如請求查詢、停止處理及利用、刪除等，應予受理並依法處理。

茲在就與本研究有關之防疫政策及措施，介紹如下：

(一) 防疫措施的定义與分類

針對 COVID-19 疫情，我國也有相關重要的防疫措施。本文此處所稱之「防疫措施」，係指廣義之防疫措施，在範圍上包含傳染病防治法第四章所稱之防疫措施，以及第五章所稱之檢疫措施在內。下為行文與研究方便，於結合數位科技的防疫措施，則統稱為「科技防疫措施」。茲將針對邊境所為的「邊境檢疫措施」、邊境內的「社區防疫措施」及「科技防疫措施」簡要說明如下：

1. 邊境檢疫措施

邊境檢疫措施至少包含以下類別：

(1) 入境限制

依照傳染病防治法第 58 條第 1 項第 6 款規定，主管機關得商請相關機關停止發給特定國家或地區人員之入國（境）許可或提供其他協助，此即為有關入境限制之規定。以此次 COVID-19 疫情為例，指揮中心先於 2020 年 1 月 23 日起限制武漢居民來臺，1 月 26 日起擴及至禁止中國湖北省居民來臺，2 月 6 日起暫緩中國全境旅客入境，3 月 19 日起，限制持居留證、外交公務證明、商務履約證明，或其他經特別許可者以外之全球非我國籍人士入境，即是有關入境限制之防疫措施。

(2) 入境旅客檢疫

依照傳染病防治法第 58 條第 1 項第 2 款、第 3 款及同法第 59 條第 1 項第 1 款規定，主管機關為防止傳染病傳入國境，得對進入國境之人員命依中央主管機關規定詳實申報傳染病書表，並視需要提出健康證明或其他有關證件、施行健康評估或其他檢疫措施，或採行必要防疫、檢疫措施，並得徵收費用，均為有關入境旅客檢疫之規定。以此次 COVID-19 疫情為例，指揮中心於 2020 年 2 月 11 日起規定所有入境旅客皆須填寫「入境健康聲明卡」，據實申報個人資料、旅遊史；接觸史及健康狀況，並以紅外線熱影像儀篩檢體溫，再進行耳溫複測；或於 2022 年 1 月 4 日公告入境旅客須持有「啟程地表定航班時間前 2 日內 COVID-19(COVID-19)核酸檢驗 (PCR)報告」，均是有關入境旅客檢疫之防疫措施。

(3) 入境後檢疫措施

依照傳染病防治法第 58 條第 1 項第 4 款規定，主管機關為防疫需要，得對自感染區入境、接觸或疑似接觸之人員、傳染病或疑似傳染病病人，採行居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施，是為入境後之檢疫措施。以此次 COVID-19 疫情為例，指揮中心於 2020 年 3 月 21 日起，公告所有自國外入境之旅客，皆須進行 14 日之居家檢疫，或於 2022 年農曆

春節期間，公告的「入住防疫旅宿檢疫 14 天+自主健康管理 7 天(14+7)」、「入住防疫旅宿檢疫 10 天+在家居家檢疫 4 天+自主健康管理 7 天(10+4+7)」，以及「自費入住集中檢疫所或防疫旅宿 7 天+在家居家檢疫 7 天+自主健康管理 7(7+7+7)」等「春節檢疫 3 方案」，均為入境後檢疫措施。

2. 社區防疫措施

社區防疫措施至少包含以下類別：

(1) 病例通報

依照傳染病防治法第 39 條規定，醫師診治病人發現傳染病或疑似傳染病時，應立即採行必要之感染管制措施，並報告當地主管機關。此項社區防疫措施旨在透過第一線醫療人員之專業，發現潛在的傳染病例，以杜絕可能的傳染風險。以此次 COVID-19 疫情為例，衛福部於 2020 年 1 月 15 日就已將 COVID-19 列為第 5 類法定傳染病，要求臨床醫師於病患同時符合「發燒，且有呼吸道症狀或診斷肺炎」及「發病前 14 日內具流行地區旅遊史或與疑似、確定病例有接觸史」的條件時，應在 24 小時內通報，後續並滾動式修正相關通報條件，即是有關病例通報之社區防疫措施。

(2) 居家隔離、居家檢疫及自主健康管理

依傳染病防治法第 36 條、第 48 條、第 58 條規定，民眾於傳染病發生或有發生之虞時，應配合接受主管機關之防疫、檢疫措施；主管機關對於曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，得予以留驗；必要時，並得令遷入指定之處所或特定區域實施管制或隔離等必要處置；另對於自感染區入境接觸或疑似接觸之人員、傳染病或疑似傳染病病人，得採行居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施。以上有關將有發病與傳染予他人風險

者，與其他健康人隔離並進行健康監測之措施，旨在有效控制疾病散播風險，可謂最重要的社區防治措施之一。

依傳染病防治法第 36 條、第 37 條規定，民眾於傳染病發生或有發生之虞時，應配合接受主管機關之防疫、檢疫措施；而主管機關於傳染病發生或有發生之虞時，得就特定團體活動、場所進行管制，或為其他防疫措施，而在指揮中心成立期間，相關防疫措施應依指揮官之指示辦理。以上即是傳染病防治法中，有關防止社區感染發生之社區防治規範。而以此次 COVID-19 疫情為例，指揮中心所發布之「『嚴重特殊傳染性肺炎』因應指引：公眾集會」、「『嚴重特殊傳染性肺炎』因應指引：大眾運輸」、「公眾集會因應指引」等有關規定，以及推行的「實聯制防疫措施」等，均屬此類之社區防疫措施。

(二) 我國數位科技防疫措施及相關爭議

由於科技的發展，我國政府在此次 COVID-19 疫情的防疫措施上，也多有結合最新的智慧科技，推出許多科技防疫措施，簡述如下：

1. 入境檢疫系統、防疫追蹤系統、電子圍籬系統

(1) 措施內容

在邊境檢疫措施方面，我國政府建置「旅客入境健康聲明暨居家檢疫電子化系統」(入境檢疫系統)，由民眾於起飛前或落地後透過掃描 QR Code，線上填寫健康聲明書等資料，完成入境檢疫申報的流程。此項系統將旅客原本入境時須填寫及開立的「旅客入境健康聲明暨居家檢疫通知書」紙本，改成可以提早在登機前提早利用線上申報的方式，不僅有效節省時間，亦可避免後續以人工輸入紙本資料產生疏漏錯誤的風險。

而在民眾透過入境檢疫系統填報居家檢疫住所及地址等資料後，系統則可自動將相關資料整合至「防疫追蹤系統」，此「防疫追蹤系統」是用以追蹤居家隔離及居家檢疫者之健康狀況，第一線之民、警、衛政人員可使用該系統及其內部資料作關懷防疫使用。另外，指揮中心也有推出「疫止神通」Line 聊天機器人及「雙向簡訊」通報機制結合「防疫追蹤系統」，其基本運作原理均在加快居家隔離及居家檢疫者每日健康狀況之通報速度，並可將所通報之健康狀況資料整合至「防疫追蹤系統」。

電子圍籬系統係利用居家隔離、檢疫者於電子入境及相關疫調系統填寫之資訊（電話號碼、住居所等），設定範圍及定位管控。並與電信業者合作，取得手機與基地台定位之溝通資訊（下簡稱溝通資訊），指揮中心可以透過追蹤門號、IMEI 碼等資訊，確認居家檢疫者在哪個基地台附近，進而得知居家檢疫者、自主健康管理者的概略位置⁷⁵。當電信業者之系統一旦偵測到手機連線到其他基地台，即表示居家檢疫或隔離者可能已離開檢疫或隔離處所

又為了防止自主健康管理者接近大型活動區域，指揮中心也曾利用前述「電子圍籬系統」的同一原理，並於 109 年 12 月 25 日起以反向操作的方式推出「天網」。詳言之，就是以大型活動區域範圍的行動電話基地台為設定參考，當自主健康管理者之手機與基地台進行註冊溝通時，即可判定該自主健康管理者接近大型活動區域，並透過系統對自主健康管理者發送警告簡訊，同時知會警政人員；若自主健康管理者手機不與該特定範圍之基地台註冊溝通時，則不會對其進行定位⁷⁶。不過，後續因「天網」一詞

⁷⁵ 陳陽升，Digital Fence System，<https://ai.iias.sinica.edu.tw/glossary/digital-fence-system/>；衛生福利部疾病管制署，電子圍籬 2.0 運作及防疫資料蒐集，兼顧個資保護，https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/ZqWqQR7_yZFRWtl_lJGGg?typeid=9，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日；監察院調查報告，COVID-19 疫情期間採用電子圍籬管理居家檢疫、居家隔離者案，頁 15。

⁷⁶ 陳陽升，Digital Fence System，臺灣人工智慧行動網，<https://ai.iias.sinica.edu.tw/glossary/digital-fence-system/#easy-footnote-bottom-5-5729>，最後瀏覽日：2022 年 3 月 8 日。

遭外界質疑觀感不佳，指揮中心乃將此類科技防疫措施正名為「電子圍籬 2.0」。然而電子圍籬 2.0 上路幾個月後，便因爭議過大，於 110 年 3 月 1 日停止實施。

後為強化防疫量能及韌性，指揮中心宣布 111 年 5 月 8 日起取消居家隔離者電子圍籬措施，至於輕確診個案隔離治療、居家照護及居家檢疫期間部分，仍維持電子圍籬措施⁷⁷。

(2) 相關爭議

上述所提到入境檢疫系統、防疫追蹤系統及電子圍籬系統的建構，針對需要居家隔離或檢疫者，以行動電話實施電子監控，確保其未離開住居所，然而該系統卻被質疑有法源的問題，李榮耕教授及主張，審視通訊保障及監察法、嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例及傳染病防治法後，皆無法從這些法律中找出此一措施的依據，對此應該要有更為明確的規範⁷⁸。

此外，亦有論者批評，對於電子圍籬系統，指揮中心並未採取明確的退場機制，且對於防疫措施的應變計畫書、隱私衝擊影響評估報告更是付之闕如。對於相關會議紀錄，指揮中心以「政府機關做成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」為由，拒絕公開，使人民無法得知政策作成的背景及討論的過程⁷⁹。

⁷⁷ 衛生福利部疾病管制署，為保全防疫量能與韌性，即日起調整居家隔離天數及相關防疫措施，https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/1Uwmxh_UBgQedzOibTbt9w?typeid=9，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

⁷⁸ 李榮耕，同註 7，頁 93-102。同樣見解可參見吳景欽，強制對居家隔離者配戴電子手環有無法律正當性？民報，2020 年 2 月 18 日，<https://www.peoplemedia.tw/news/6b6c3054-62c5-4cc9-9a75-6e24a0c4f1fa>，最後瀏覽日：2022 年 3 月 8 日。

⁷⁹ 台灣人權促進會，守住新冠疫情，卻丟了隱私？科技防疫的七個爭議，2021 年 1 月 14 日，<https://futurecity.cw.com.tw/article/1855>，最後瀏覽日：2022 年 3 月 8 日。

再者，監察院於 2022 年 2 月 11 日所公佈的「COVID-19 疫情期間採用電子圍籬管理居家檢疫、居家隔離者案」調查報告亦指出，電子圍籬 1.0 的相關作業規範之訂定與公告及其必要程序之踐履，卻遲至電子圍籬 1.0 實施後始陸續為之，電子圍籬 2.0 更僅實施 2 個月即短命夭折，系爭措施事前規劃欠周、整備不足即倉促實施，顯有強化精進之空間，於國內疫情獲穩定控制之際，行政院督應詳加盤點疏漏不足之處並研謀改善⁸⁰。

監察院上開調查報告另指出，對於電子圍籬措施，應通過嚴謹程序，尤應限制其持續時間與適用範圍並預先周知民眾，以及採行有力的保障措施，且為避免權責機關藉防疫之名擴權，亦宜透過立法事後監督、司法實體審查、資訊揭露或行政透明加以拘束及制衡，國內執行電子圍籬政策迄今，相關配套規範及程序容有強化精進空間⁸¹。

類似的隔離措施必須有嚴謹的程序，在頗具代表性的桃園地方法院 111 年度行提字第 47、48、49、50 號提審事件甚至指出，居家檢疫處分為為限制人身自由之侵益行政，如果主管機關對相關的隔離措施不積極監督其程序是否妥適，則可能構成權力之濫用，而有疏失，屆時不僅隔離之程序可能不合法，甚至可能因其行政上之疏失而可能面臨國賠之問題，行政機關不可不慎。

2. 健保醫療資訊雲端查詢系統註記

(1) 措施內容

在病例通報與社區防治方面，指揮中心結合「健保醫療資訊雲端查詢系統」，將就醫民眾的旅遊史與接觸史資訊加註於系統內，當醫療人員插

⁸⁰ 監察院調查報告，同註 2，頁 62-65。

⁸¹ 監察院調查報告，同註 2，頁 73-80。

卡時，即可看到就醫民眾的相關旅遊史及接觸史資訊，以便前線醫療人員判斷疾病風險與採取相關感染管制措施。而在具體的註記內容上，包含該民眾之國外旅遊史、特殊職業類別(例如航空公司機組人員)、接觸史，以及該民眾是否為自主健康管理者等。

(2) 相關爭議

針對健保卡註記對象包含旅遊史、接觸史、特定職業別，甚至擴張至依電信資料鎖定的「高風險族群」，便有論者質疑如何判斷其是否為法定職權之必要個資利用？即使其為必要，也應告知當事人使人民知情，以便能及時提出救濟。再者，受註記之「高風險族群」定義和判定程序不明，無法讓人民可以預期，在何種情況下會被隔離檢疫，什麼狀況下是自主健康管理，以及非屬上述描述的「高風險族群」需要注意的事項，如此即可能產生誤記⁸²。

此外，亦有論者質疑，健保系統註記是否果有助於達成防疫目的，則有疑問，因為僅憑出入時段及頻率分類之方式未必能精準劃分出染疫高風險族群，可能產生亂槍打鳥之情況，且此一行為極可能造成當事人權利之侵害，並形成標籤化之現象，難謂能符合比例原則之適合性及必要性⁸³。又「適合性」，在學理上又有稱之為「適當性」，但本研究考慮到各領域人員對「適當」此一稱謂所指攝的意涵可能會有非常不同的認知，進而可能產生誤解，同時為了後續提出建議方便，故故本研究概以「適合性」稱之，併此說明。

⁸² 周冠汝，看得見的「類細胞簡訊」與看不見的「健保卡註記」：誰是高風險族群？，<https://www.tahr.org.tw/news/3069>，最後瀏覽日：2022年3月8日。

⁸³ 廖貞、徐仕璋，萬華區民眾健保卡註記事件之隱私疑雲——兼談「剖析」之基本概念，<https://hsu.legal/article/60>，最後瀏覽日：2022年3月8日。

針對上述質疑，監察院於 2022 年 2 月 11 日所公佈的「COVID-19 疫情期間採用電子圍籬管理居家檢疫、居家隔離者案」調查報告亦指出，2021 年 5 月將臺北市萬華區高風險族群納為健保卡註記對象，卻疏未事先將相關注意與權利事項充分告知遭註記之高風險族群民眾及醫療院所，遲至同年 5 月 28 日才在記者會宣布，造成該區民眾前往部分醫療院所看診疑被拒收，招致歧視及污名化等負評，尚難契合聯合國相關人權指引及歐盟一般資料保護規則相關規範，此一措施有欠周妥⁸⁴。

3. 簡訊實聯制

(1) 措施內容

在社區防治方面，指揮中心並於 2021 年 5 月 25 日推出「簡訊實聯制」，其運作原理是由商家進行 QR Code 的申請以取得商家代碼，當民眾欲進入該商家時，只要使用手機掃描 QR code，掃描後會跳轉至傳送簡訊的頁面，該頁面中內含有商家的代碼，接著民眾只要將訊息直接傳出即可。據指揮中心說明，該簡訊只會傳送予民眾自己的電信業者，回傳之資料僅包含「手機號碼」、「當下時間」、「場所代碼」等 3 項內容，且只保留 28 天後就會銷毀，當政府有疫調需求時，才會調閱簡訊實聯制的資料，以找出確診者足跡，並進一步通知相關接觸者⁸⁵。

由於國內 COVID-19 疫情進入社區流行階段，本土疫情將持續升溫，為兼顧防疫、經濟及社會運作，維持國內防疫量能與有效控管風險，2022

⁸⁴ 監察院調查報告，同註 2，頁 66-69。

⁸⁵ 衛生福利部疾病管制署，網傳「簡訊實聯制監控人民行蹤」 指揮中心：不實訊息勿轉傳以免觸法，2021 年 6 月 21 日，<https://www.mohw.gov.tw/cp-17-60900-1.html>，最後瀏覽日：2022 年 3 月 9 日。

年 4 月 27 日指揮中心宣布取消簡訊實聯制⁸⁶，惟簡訊實聯制上路後爭議不斷，仍有對於其所產生的問題探討之必要，以供檢視相關措施適法性之參考。

(2) 相關爭議

簡訊實聯制上路後便引發許多討論，有論者認為簡訊實聯制侵害個人隱私，可能使政府藉機監控人民行蹤，指揮中心則指出此為「假訊息」，強調簡訊只會傳送給電信公司，且只保留 28 天，並僅限作為疫調使用，指揮中心副指揮官陳宗彥更於 5 月 23 日的記者會上強調，民眾若散播上述的「假訊息」，最高可處 3 年以下有期徒刑或併科 300 萬元以下罰金⁸⁷。

然而 2022 年 6 月 23 日前台中地院法官張淵森投書指出，在其審核刑事警局搜索票聲請書時，發現警方利用嫌犯以簡訊實聯制鎖定嫌犯行蹤，張淵森法官認為就算該簡訊是經由法官核發調取票或是依通訊監察所得的資訊，都違反發送簡訊者原本信任指揮中心所說的「限於疫調使用」的承諾⁸⁸。對此便有論者呼籲，簡訊實聯制應貫徹限於防疫目的之使用，保障個人隱私權不受過度之侵害，並透過立法明確制定使用及排除之機制，避免一再發生特定目的外利用之爭議，且電信公司應嚴守資料

⁸⁶ 衛生福利部疾病管制署，即日起取消實聯制，現行戴口罩等防疫措施維持至 5 月 31 日，<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/1UL0SLJm0xCr6fmcN-NzAg?typeid=9>，最後瀏覽日：2022 年 5 月 3 日。

⁸⁷ 中央社，指揮中心：簡訊實聯制僅供疫調網傳藉機監控行蹤為假訊息，2021 年 5 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202105235003.aspx>，最後瀏覽日：2022 年 3 月 9 日。

⁸⁸ 張淵森，我必須成為吹哨者：「簡訊實聯制」資訊遭利用，指揮中心請儘速反應，2021 年 6 月 23 日，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/509/article/11042>，最後瀏覽日：2022 年 3 月 9 日。

最小化蒐集原則，將超出 28 日以上之「簡訊實聯制」個資全數刪除，以避免實聯制簡訊遭不當利用之風險⁸⁹。

4. 類細胞簡訊

(1) 措施內容

指揮中心基於社區防治之目的，為了阻止疫情擴散，也曾在國內發生重大群聚案例時，針對曾與確診者於相關時間、地點出入之民眾，以「類細胞簡訊」發送疫情警示簡訊，最多的一次曾發送 110 萬筆⁹⁰。而類細胞簡訊之運作原理，是由電信業者透過系統運作，找出在特定時間曾與特定基地台交換過的手機資訊，並對其發出警示訊息。在發送對象上，因為類細胞簡訊會先蒐集在特定時間曾與特定基地台交換過的手機資訊，再對該手機門號發送警示簡訊，所以無論在發送當下該手機是否仍在特定地點，均可收到警示訊息，這是與運用於國家級警報(例如：地震)、警訊通知(例如：萬安演習)的「細胞廣播」的不同之處。

(2) 相關爭議

對於類細胞簡訊的法源依據，李建良教授指出，傳染病防治法雖有規定：「主管機關應實施各項調查及有效預防措施，以防止傳染病發生」，但如此空泛的條款能否用在如此大規模的疫調上，特別是向電信業者索取用戶資料，令人懷疑。至於嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別

⁸⁹ 陳家輝、蘇姿樺，「實聯制」簡訊於犯罪偵查利用之爭議淺析，2021 年 11 月 15 日，<https://chenandchou.com/zh-tw/articles/159>，最後瀏覽日：2022 年 3 月 9 日。

⁹⁰ 聯合報，追確診機師足跡 下午 2 點半發 110 萬筆「細胞簡訊」警示，2021 年 9 月 4 日，https://health.udn.com/health/story/120952/5722113?from=udn-catehotnews_ch1005，最後瀏覽日：2022 年 3 月 9 日。

條例第 7 條規定：「中央流行疫情指揮中心指揮官為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施。」這條規定的空泛程度更甚前者，因此類細胞簡訊是否有法律依據極有問題⁹¹。

此外，亦有論者認為，類細胞簡訊是否符合最小侵害之必要性原則值得思考，於使用「類細胞簡訊」警示之情形，除了手機號碼外，另行取得民眾之位置資訊是否有必要？若採取「細胞廣播」方式向全國民眾統一廣播，則僅需使用手機號碼，亦能提醒全國民眾齊心注意疫情擴散情況，應屬於較小侵害手段，亦能符合比例原則之衡平性⁹²。

5. 社交距離 APP

「台灣社交距離 App」是一款由台灣人工智慧實驗室 (AI Labs.tw) 開發，並與行政院合作的防疫 App。該 App 的最終目的仍是在進行接觸追蹤 (contact tracing)，也就是追蹤有無與確診者接觸，則是否會有涉及隱私權保障的爭議呢？關於此點，衛福部、負責研發此 App 的「AI Labs 臺灣人工智慧實驗室」均特別指出，該 App 不需註冊，同時也不會觸發任何需要 iOS 或 Android 系統要求使用者同意授權的隱私設定，而所使用的追蹤方式是以藍牙訊號的強弱來計算使用者之間的距離，具體的作法是：每 15 分鐘會在裝有該 App 的手機上產生一個隨機的、不可回溯的、無法還原的雜湊值 (Hashed ID)，且每次的隨機 ID 皆不同，隨機 ID 將於手持裝置保留 14 天；而後，透過手機裝置的藍芽，紀錄周圍其他手機產生的 Hashed ID，同時紀錄接觸的時間長度與距離，若經比較，發現該裝有 App 的手機位置於過

⁹¹ 李建良，遊走在疫情熱點與人權紅線的數位足跡，<https://covid19.ascdc.tw/essay/148>，最後瀏覽日：2022 年 3 月 9 日。

⁹² 廖貞、徐仕璋，從隱私保障角度檢討疫情警示簡訊：「細胞廣播」與「類細胞簡訊」之運用，<https://hsu.legal/article/59>，最後瀏覽日：2022 年 3 月 9 日。

去的 14 日內曾與確診者的手機位置有一定的重疊，則使用者將收到示警通知，該 App 即是以此方式協助使用者把關有無潛在染疫風險，收到 App 通知，即表示曾與確診者接觸一段時間。衛福部與開發此 App 的團隊並指出，該 App 不會追蹤使用者的定位資訊，並透過「去中心化」架構將資料分散儲存在個別用戶的手機裡，行政部門及開發端均無建置資料庫來儲存資料⁹³。因此開發團隊宣稱此 App 不但符合歐盟規定的一般資料保護規範(GDPR)，還有多項隱私保障環節，比歐盟規費更嚴謹。

但就此議題，有論者警示⁹⁴，該 App 的隱私爭議並不是無端針對開發團隊而來，而是一個所有跟公眾有關的軟體、資訊系統都需考慮的問題。論者並指出「以 Zoom 這套品質優良的視訊會議軟體為例，自從 COVID-19 疫情在全球蔓延，大家改採遠距視訊會議工作與教學，Zoom 的下載量暴增。然而若不是專家研究後公布，沒人想得到 Zoom 會在視訊期間偷偷把某些資料往北京的伺服器送。實際上，Zoom 送了哪些資料、那些資料跟個人隱私有沒有關都是其次，最重要的是：我們要如何知道，某個資訊系統在我們不知情的狀況下，做了哪些事？」，對於此類爭議，或許可由專業的第三方認證，或者參考其他國家相關 App 開發的作法透過公開一定的程式源碼 (source code) 供公眾檢驗而獲得保障隱私權的確證⁹⁵。

⁹³ 台灣人工智慧實驗室，台灣社交距離 App 注意事項及個資保護說明，<https://ailabs.tw/taiwan-social-distancing-app/>，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日；行政院智慧國家推動小組，社交距離 APP 曝隱私？台灣 AI 實驗室：比歐盟規範更嚴，<https://digi.nstc.gov.tw/Page/1538F8CF7474AB4E/61848105-b324-49f4-b0e4-d5488ee3dcee>，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

⁹⁴ 翁佳驥，防疫之下也別忘了隱私，「臺灣社交距離 APP」打幾分？，<https://lab.ocf.tw/2021/08/17/app-pmpc/>，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

⁹⁵ 詳參翁佳驥，同前註。該文提及許多 App 主要是開放「客戶端」的 App source code 供公眾檢驗，但也有例如英國的 NHS COVID-19 App、加拿大的 COVID Alert、捷克的 eRouška、德國的 Koronavilkku 連後端 (主機端) 的系統運作源碼也開放出來。詳參翁佳驥，同前註。

(三) 疫情假消息管制

除前述各項科技防疫措施外，涉及防疫期間數位人權者之侵害者，尚有「假消息管制 (misinformation)」。為因應 COVID-19 疫情，立法院於 2020 年 2 月 25 日制定《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》，作為傳染病防治法及災害防救法之特別法。針對有關傳染病疫情之假消息管制，除了傳染病防治法第 63 條及 64-1 條之行政罰規範，該法第 14 條即針對 COVID-19 疫情之謠言或不實訊息，增訂刑罰之法律效果。疫情假訊息管制中涉及數位人權者，乃人民於網路平台上散播假消息之管制。假訊息之管制涉及言論自由之限制，學理上對於管制假訊息之規範，多以探討規範之合憲性為核心⁹⁶。惟若特定於涉及疫情之訊息管制，刑法學者探討者乃前開嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例之保護法益為何，以及是否有必要以刑罰規制之⁹⁷。

三、 小結

由於上述的數位科技防疫措施均涉及到人民人身自由、言論自由及隱私權及個人資料保護的蒐集，是否符合法律保留？縱使獲有授權，其授權是概括還是具體？是否符合明確性的要求？或相關的法律規範是否明確等等？凡此均引起各界高度的關注。有觀點認為，基於防疫事務的高度不確定性及專業性，應可在防疫事務上降低上述法治國原則的要求；但也有學者對現有數位科技防疫措施

⁹⁶ 誠如：楊智傑，美國不實言論之言論自由保障，國立中正大學法學集刊，71 期，頁 185-187；蘇慧婕，假訊息管制與資訊揭露義務——以選罷法、公投法及其修正草案為中心，月旦法學雜誌，第 292 期，頁 42-59；黃自強，社群媒體時代下對於「更多言論」之質疑：以假訊息之管制為中心，臺灣大學法律學研究所碩士論文，2020 年。

⁹⁷ 陳俊偉，論臺灣防疫刑法的特徵、危機與轉機，世新法學，第 15 卷第 1 號，頁 29-30；許恒達，論假訊息的刑法規制，月旦法學雜誌，第 303 期，頁 226-246。

是否符合上開法治國原則提出質疑。本研究將於第肆章盤整並審視我國於重大流行疫病期間科技防疫措施涉及數位人權之法源依據，並提出相關檢討。

第肆章 盤整並審視我國科技防疫措施之法源依據 及相關重要見解

一、 前言

我國於重大流行疾病疾病傳播防疫期間相關科技防疫措施涉及數位人權者，其法源依據或規範之內容，可分別從憲法層次的大法官解釋及憲法法庭判決，以及法律層次的傳染病防治法及嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例等法律切入觀察。另科技防疫措施多涉及人民個人資料之蒐集，是亦須合於個人資料保護法之要求。茲就各項法源依據，分述如下。

二、 相關大法官解釋及憲法法庭判決所揭示之重要觀點及 啟發

以下為本研究針對涉及隱私權、防疫措施之大法官解釋及憲法法庭判決進行整理，並分別說明及分析該解釋對科技防疫措施與數位人權維護之觀點或啟發。

(一) 釋字第 603 號解釋關於隱私及蒐集個人資料之觀點

1. 背景事實

立法院於 1995 年制訂通過的戶籍法第 8 條第 2 項規定：「依前項請領國民身分證，應捺指紋並錄存。但未滿十四歲請領者，不予捺指紋，俟年滿十四歲時，應補捺指紋並錄存。」、第 3 項規定：「請領國民身分證，不依

前項規定捺指紋者，不予發給。」在通過之後，行政院一直並未執行，後來監察院予以糾正，行政院決定在 2005 年 7 月 1 日換發國民身分證。

2005 年 6 月 6 日，共有 84 位立法委員，認為這樣的規定違憲，因此聲請憲法解釋，同時請求在作成解釋前，暫停條文適用。6 月 10 日，在行政院執行換發作業前，大法官作成釋字第 599 號解釋，凍結戶籍法請領國民身分證應按捺指紋的規定。大法官接續在 9 月 28 日作成釋字第 603 號解釋，宣告戶籍法第 8 條第 2、3 項強制按捺指紋錄存，否則不發給國民身分證的規定違憲且立即失效。

2. 解釋內容

大法官於本號解釋理由書中，開宗明義地指出「隱私權」雖然不是憲法明文列舉的權利，但基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展的完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障。而隱私權所保障的內涵，包含個人自主控制其個人資料之資訊隱私權，保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。

大法官接續說明，憲法對個人資訊隱私權的保護並非絕對，國家基於公益的必要，可在不違反憲法第 23 條的範圍內，以法律明確規定強制取得所必要的個人資料。至於這樣的法律規定是否符合憲法第 23 條意旨，則應該就國家蒐集、利用、揭露個人資料所能獲得之公益與對資訊隱私之主體所構成的侵害，通盤衡酌考量。並就所蒐集個人資料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。而為確保個人主體性及人格發展之完整，保障人民之資訊隱私權，國家就其正當取得之個人資料，亦應確保其合於目的之正當使用及維護資訊安全，故國家蒐集資訊之目的，尤須明確以法律制定之。蓋惟

有如此，方能使人民事先知悉其個人資料所以被蒐集之目的，及國家將如何使用所得資訊，並進而確認主管機關係以合乎法定蒐集目的之方式，正當使用人民之個人資料。

3. 說明與分析

我國憲法雖然並未明文規定隱私權是人民的基本權利，但大法官於釋字第 585 號解釋首次承認隱私權受憲法第 22 條保障，並在釋字第 603 號解釋進一步闡釋隱私權的內涵。

尤其值得注意的是，大法官特別強調隱私權包含資訊隱私權，以保障個人自主控制其個人資料的權利，這涉及到了疫情期間政府以蒐集數位足跡、簡訊實聯制及電子圍籬等方式，是否侵害了人民對於個人資料是否揭露的權利。

大法官於釋字第 603 號解釋指出，關於相關規定是否違反憲法隱私權之規定，應該就國家蒐集、利用、揭露個人資料所能獲得之公益與對資訊隱私之主體所構成的侵害，通盤衡酌考量，因此於判斷疫情期間相關科技防疫措施時，應同時就所欲追求的公益以及對於人民隱私的侵害衡量之。

此外，大法官於釋字第 603 號解釋亦旨出，國家蒐集資訊之目的，須明確以法律制定之，並使人民事先知悉其個人資料所以被蒐集之目的，及國家將如何使用所得資訊，並進而確認主管機關係以合乎法定蒐集目的之方式，正當使用人民之個人資料。因此對於防疫期間對於人民個人資料之蒐集，是否已有明確的法律規定？國家是否正當使用相關資訊，於先前皆受到諸多質疑，因此也有必要討論是否有侵害人民資訊隱私權之虞。

(二) 釋字第 631 號解釋關於秘密通訊自由之觀點

1. 背景事實

(舊) 通訊保障及監察法第 5 條第 2 項規定：「前項通訊監察書，偵查中由檢察官依司法警察機關聲請或依職權核發」。

聲請人為警察局資訊室警員，在 2001 年間接獲神秘女子 A 打給他的電話，要求協助查詢一個高姓女子的個人資料，隨後聲請人經由他的電腦，向內政部警政署連線查獲相關資料，並告知 A 女子。此一行為因為檢察官核准通訊監察書後，對聲請人使用的行動電話進行通信監察，而得知聲請人洩密，起訴後法院認為聲請人構成刑法第 132 條第 1 項洩密罪。

聲請人主張通訊監察書應該一律由法官核發，通保法有關通訊監察書於偵查中由檢察官核發的規定違憲，因而聲請釋憲。大法官於 2007 年作成釋字第 613 號解釋，闡明人民之秘密通訊自由意旨，並宣告通保法第 5 條第 2 項通訊監察書偵查中由檢察官依司法警察機關聲請或依職權核發之規定違憲。

2. 解釋內容

大法官於本號解釋理由書中，開宗明義地指出憲法第 12 條規秘密通訊自由的規定，旨在確保人民就通訊之有無、對象、時間、方式及內容等事項，有不受國家及他人任意侵擾之權利。此外，大法官也再次闡述上訴所提到的釋字第 603 號解釋的意旨，指出秘密通訊自由乃憲法保障隱私權之具體態樣之一，為維護人性尊嚴、個人主體性及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於國家、他人侵擾及維護個人資料之自主控制，所不可或缺之基本權利。若國家要對人民的秘密通訊自由採取限制的手段，除應有法律依據外，限制之要件應具體、明確，不得逾越必要之範圍，所踐行之程序並應合理、正當，才得以符合憲法的要求。

大法官接續說明，系爭通保法第 5 條第 2 項使職司犯罪偵查之檢察官與司法警察機關，同時負責通訊監察書之聲請與核發，未設適當之機關間權力制衡機制，並非合理、正當之程序規範，而與憲法第 12 條保障人民秘密通訊自由之意旨不符。

3. 說明與分析

本號解釋可說是釋字第 603 號解釋的延伸，強調秘密通訊自由屬於受憲法保障的隱私權的具體態樣，人民的通訊有不受國家干擾之權利。疫情期間電子圍籬等科技防疫措施，涉及人民手機之定位，也可能涉及人民的秘密通訊自由，因此於判斷系爭措施合憲性時，可參酌釋字第 631 號解釋的意旨，判斷國家限制的手段是否有法律依據，且限制之要件是否具體、明確，並不得逾越必要之範圍，所踐行之程序並應合理、正當，才得以符合憲法的要求。

(三) 釋字第 689 號解釋關於生活私密領域不受侵擾及個人資料自主權之觀點

1. 背景事實

社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定：無正當理由，跟追他人，經勸阻不聽者，處新臺幣 3000 元以下罰鍰或申誡。

聲請人為主跑娛樂演藝新聞的報社記者，於 2008 年二度跟追某集團副總及其曾為演藝人員的新婚夫人，並對兩人拍照，被以違反社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定為由，裁處罰鍰新臺幣 1500 元。聲請人不服，認為社維法之規定抵觸憲法新聞自由、工作權、法律明確性、比例原則及正當法律程序，因此提起釋憲。

2. 解釋內容

本號解釋涉及人民諸多的基本權，其中和人民數位權利相關者乃行動自由、生活私密領域不受侵擾之自由、個人資料之自主權。大法官除了再次重申釋字第 585 號、第 603 號解釋所提到生活私密領域不受侵擾之自由及個人資料之自主權，另外說明免於身心傷害之身體權雖非憲法明文列舉之自由權利，惟基於人性尊嚴理念，維護個人主體性及人格自由發展，亦屬憲法第 22 條所保障之基本權利。

大法官也指出，現今資訊科技高度發展及相關設備之方便取得，個人之私人活動受注視、監看、監聽或公開揭露等侵擾之可能大為增加，個人之私人活動及隱私受保護之需要，亦隨之提升，因此個人縱於公共場域中，亦應享有依社會通念得不受他人持續注視、監看、監聽、接近等侵擾之私人活動領域及個人資料自主，而受法律所保護。

3. 說明與分析

本號解釋再次重申生活私密領域不受侵擾之自由及個人資料之自主權，防疫期間的科技防疫措施可能侵擾之私人活動領域及個人資料自主，而有違反憲法生活私密領域不受侵擾之自由及個人資料之自主權之虞，因此有必要檢視系爭規定的目的及手段，以探討相關措施的合憲性。

(四) 釋字第 690 號解釋關於留驗曾與被傳染者接觸之人之觀點

1. 背景事實

2002 年修正公布的傳染病防治法第 37 條第 1 項規定：「曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，得由該管主管機關予以留驗；必要時，得令遷入指定之處所檢查，或施行預防接種等必要之處置。」

聲請人原為臺北市和平醫院醫師兼消化系外科主任，於 2003 年 4 月間，因發生院內集體感染 SARS 事件，臺北市政府依據傳染病防治法第 37 條第 1 項，於 4 月 24 日公布「臺北市政府 SARS 緊急應變處理措施」，召回和平醫院員工返院集中隔離。聲請人當時並未依期限返院，直到同年 5 月 1 日下午才返院，因此被記 2 大過並先行停職，同時被處以新台幣 24 萬元罰鍰，又受到停業 3 個月的懲戒處分。

聲請人不服，因此提起行政爭訟，在窮盡救濟途徑後，認為系爭規定命令醫院員工返院集中隔離，剝奪其人身自由，相關規定違反法律明確性、比例原則及正當法律程序，因此聲請釋憲。

2. 解釋內容

(1) 比例原則之檢視

關於強制隔離比例原則的檢視，大法官認為系爭規定之強制隔離為阻絕疫情之蔓延，將曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者令遷入指定之處所施行適當期間之必要強制隔離處置，進而予以觀察、檢查、預防接種及治療，除可維護受隔離者個人之生命與身體健康外，且因無其他侵害較小之方法，自屬必要且有效控制疫情之手段。

此外，雖然系爭規定並未就強制隔離之期間詳為規定，惟必要處置期間之長短，事涉傳染病之病源、傳染途徑、潛伏期及其傷害之嚴重性，自應由該管主管機關衡酌各種情況，並參酌世界衛生組織之意見而為符合比例原則之決定。且自人身自由所受侵害角度觀之，系爭規定必要處置所包

含之強制隔離，雖使受隔離者人身自由受剝奪，但除可維護其生命與身體健康外，並無如拘禁處分對受拘禁者人格權之重大影響。

因此，強制隔離乃為保護重大公益所採之合理必要手段，對受隔離者尚未造成過度之負擔，並未抵觸憲法第 23 條之比例原則。

(2) 正當程序之檢視

大法官指出，因為強制隔離既以保障人民生命與身體健康為目的，而與刑事處罰之本質不同，因此其所須踐行之正當法律程序，自毋須與刑事處罰之限制被告人身自由所須踐行之程序相類。

強制隔離與其他防疫之決定，應由專業主管機關基於醫療與公共衛生之知識，通過嚴謹之組織程序，衡酌傳染病疫情之嚴重性及其他各種情況，作成客觀之決定，以確保其正確性，與必須由中立、公正第三者之法院就是否拘禁加以審問作成決定之情形有別。故傳染病相關防治措施，由專業之主管機關衡酌傳染病疫情之嚴重性及其他各種情況，決定施行必要之強制隔離處置，較法院決定能收迅速防治之功效。因此大法官認為系爭規定之強制隔離處置雖非由法院決定，與憲法第 8 條正當法律程序保障人民身體自由之意旨尚無違背。

3. 說明與分析

釋字第 690 號解釋雖然並未牽涉數位人權之範疇，但是該號解釋涉及對於疫情期間保護人民生命安全與身體健康為目的之審查，這對於 COVID-19 疫情之相關防疫措施合憲性的檢視，也極具參考價值。

大法官在本號解釋中指出，因為主管機關富有醫療與公共衛生之知識，因此由其決定是否有隔離的必要，較法院的決定更加迅速及有效，強制隔離不須踐行與刑事處罰之限制被告人身自由所須踐行之程序相同，系爭規定並未違反憲法第 8 條所揭示的正當法律程序。

然而，釋字第 690 號解釋的結論引起了許多討論，許宗力大法官在部分不同意見書中提到：「系爭照護型人身自由之剝奪確實與處罰型人身自由之剝奪有別，尤其沒有犯罪嫌疑或違法的烙印加諸身上，原則上不會額外對被隔離者的名譽、人格產生傷害，但畢竟還是人身自由之剝奪！如果人身自由確屬其他自由權保障的基本前提，具無比重要性，而法官保留具有透明、公開、客觀、迅速介入等特性，有防止行政可能濫權的作用，讓人身自由被不法剝奪之機率減至最低，則本席看不出照護型人身自由之剝奪有不適用法官保留的正當理由，除非我們天真認為照護型人身自由之剝奪絕不可能濫權⁹⁸」，李震山、林子儀大法官共同提出之部分不同意見書亦主張對於隔離此種「非刑事被告」人身自由之限制，也應該踐行法官保留，必須由中立、公正第三者之法院就是否隔離加以審查⁹⁹。

於審酌防疫期間數位人權保障時，上述釋字第 690 號解釋的相關討論值得作為參酌，是否基於防疫的需要，可由主關機關依據專業限制人民之基本權利？在此情形法院是否應予以尊重？系爭措施是否無其他侵害較小之方法，屬必要且有效控制疫情之手段？這些都是可以考量之處。

(五) 憲法法庭 111 年度憲判字第 13 號判決關於個人健保資料蒐集使用之觀點

1. 背景事實

2012 年 3 月 17 日，聲請人—台灣人權促進會、民間監督健保聯盟及台灣女人連線等社團成員等，要求退出衛生福利部中央健康保險署（下簡稱健

⁹⁸ 參見釋字第 690 號解釋許宗力大法官部分不同意見書，頁 3。

⁹⁹ 參見釋字第 690 號解釋李震山大法官、林子儀大法官共同提出之部分不同意見書。

保署)所成立的「衛生福利資料科學中心」,及國家衛生研究院(下稱國衛院)的「全民健保研究資料庫」。聲請人認健保署將健保資料交由國衛院建置全民健康保險研究資料庫對外提供使用,以及將健保資料傳輸予衛福部衛生福利資料科學中心對外提供使用,係將健保資料中所包含之受憲法隱私權保障之個人健保資料用於健保業務以外之目的,為原始蒐集目的外之使用,有違法之情事,於2012年5月至6月間,分別以存證信函向健保署表示,拒絕健保署將聲請人之個人健保資料釋出給第三人,用於健保相關業務以外之目的。惟健保署於同年6月至7月間以函復拒絕聲請人之請求,聲請人於用盡審級救濟程序後,向司法院大法官聲請釋憲¹⁰⁰。

2. 裁判內容

本號判決再度重申隱私權乃我國憲法第22條所保障之基本權利,並指出資訊隱私權應包含「事後控制權」,其內涵為請求刪除、停止利用或限制利用個資之權利。且當事人就獲其同意或符合特定要件而允許未獲當事人同意而經蒐集、處理及利用之個資,仍具事後控制權,不因其曾表示同意或因符合強制蒐用要件,當事人即喪失請求刪除、停止利用或限制利用個資之權利。

本號判決指出個人資料保護法第6條第1項但書第4款規定¹⁰¹無違明確性原則,蓋系爭規定一之意義非難以理解,且屬受規範得預見,並得受司法審查者。另系爭規定雖涉及人民之隱私權,惟係為追求促進國家衛生與醫療之特別重要的公共目的,限制手段與規範目的間亦符合比例原則之要求,無違憲法保障人民隱私權之誠命。另本號判決以「警告性解釋」之判決類型,

¹⁰⁰ 憲法法庭111年度憲判字第13號判決段落碼2-8。

¹⁰¹ 個人資料保護法第6條第1項但書第4款:「有關病歷、醫療、基因……健康檢查……之個人資料,不得蒐集、處理或利用。但有下列情形之一者,不在此限:……四、公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生……之目的,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。」

呼籲立法者於三年內建立個資保護之獨立監督機制，增強個資蒐用之合法性與可信度，以落實憲法第 22 條資訊隱私權之保障。

本號判決另指出健保署就搜集之個人健保資料應如何為保存、利用，其應遵循之法定要件與正當程序，暨應如何避免該等資訊不受濫用與不當洩漏之適當防護機制等重要事項，均應以法律加以規定，不得僅以行政命令為之。另就個人資料蒐集之「目的外使用」，大法官指出國家應有設置適當之組織與程序之義務。

3. 說明與分析

本號憲法法庭判決針對我國憲法層次上之隱私權與個資蒐集使用，勾勒出一個明顯的輪廓，該判決的觀點業已符合國際間個人資料保護之趨勢（詳後述）。亦對於本次 COVID-19 疫情中之各項科技防疫措施，是否有違資訊隱私權之要求，提供更加明確之判斷標準。

三、 傳染病防治法與嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例

科技防疫措施涉及人民的自由權利，特別是言論自由與隱私權之限制時，參考釋字第 443 號解釋所揭櫫之「層級化法律保留原則」，應由法律加以規定之，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。而現行各科技防疫措施之法源依據係傳染病防治法及嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例，茲就重要之條項分述如下，並提出相關是否符合法律保留之檢討。

(一) 傳染病防治法

傳染病防治法源自於 1944 年制定之「傳染病防治條例」，嗣於 88 年經全文修正為 47 條，並更名為「傳染病防治法」，SARS 疫情後，「傳染病防治法」又再針對 SARS 疫情期間所發現的不足或闕漏之處，進行大幅度的修正，全文並擴張至 77 條，本法為我國防治傳染病的最根本大法，以下僅就我國重大流行疾病傳播期間，傳染病防治法中與各項防疫措施(含數位防疫措施)較有關聯者，逐一簡要介紹與分析。

1. 在 SARS 疫情期間之規範

SARS 疫情期間所適用之傳染病防治法為 2002 年 1 月 30 日修正公布施行的版本(以下條號均指此版本)，其中與當時各項防疫措施較有關聯者主要包含：

(1) 第 24 條第 1 項第 2 款與第 3 款

依此版本之第 24 條第 1 項第 2 款與第 3 款規定：「傳染病發生時，地方主管機關應視實際需要，會同有關機關，採行下列措施：二、管制特定場所之出入，並限制其容納人數。三、管制疫區交通之一部或全部。」在 SARS 疫情期間，臺北市政府對和平醫院院內感染事件所採的「封院」，以及對臺北市萬華區華昌國宅的「封宅」措施，均是主張以本條作為法源依據。

(2) 第 27 條

依第 27 條第 1 項前段規定：「為防止傳染病傳入或傳出國境，對於出、入國境之運輸工具及其所載人員、物品，得施行國際港埠檢疫」；第 27 條第 2 項第 2 款規定：「經依前項規定檢疫結果，有傳染病發生或有發生之虞者，中央主管機關應採行下列措施：二、傳染病病人或疑似傳染病

病人：防疫措施。」我國在 SARS 疫情期間，規定填寫 SARS 防治調查表、實施入境發燒篩檢及強制居家隔离等措施，均是以本條作為法源依據，惟當時傳染病防治法並規範傳染病病人或疑似傳染病病人拒絕、規避或妨礙衛生機關所採之防疫措施時，應有如何的效果，故導致當時對違反規定者的裁罰有所疑問。

(3) 第 37 條第 1 項

依第 37 條第 1 項規定：「曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，得由該管主管機關予以留驗；必要時，得令遷入指定之處所檢查，或施行預防接種等必要之處置」依本條規定，主管機關對傳染病病人接觸或疑似被傳染者，可採取「留驗」、「令遷入指定處所檢查」、「施行預防接種」等必要處置。惟該條文所述的處置方式究竟是例示還是列舉，以及強制隔離措施是否合於條文中所稱「必要之處置」，在日後都引發了極大的爭議與討論。

2. 在 COVID-19 疫情期間之規範

SARS 疫情結束後，考量到 SARS 疫情期間顯示出當時的傳染病防治法規範密度不足，導致不敷使用的問題，立法院隨即於 2004 年 1 月 20 日大幅修正傳染病防治法，將原先僅 47 條的條文擴張至 75 條，隨後又於 96 年再度進行全文修正，共計 77 條，其後並陸續歷經數次個別條文修正。修法重點主要包含：傳播媒體防疫資訊之更正義務；保障病人之人格權與隱私權；強制隔離之程序保障；調整中央與地方主管機關權限，視急迫情況可逕由中央代為執行地方主管機關應辦事項；民眾就醫時，有陳述其病史、就醫紀錄、接觸史、旅遊史及其他與傳染病有關事項之義務；對於曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，明訂主管機關得採行留驗、令遷入指定處所檢查、施行預防接種、投藥、指定特定區域管制、強制隔離、撤離居民等必要處置；對入

出國境之運輸工具、人員、物品及防疫必要處所，得採居家檢疫、集中檢疫或隔離治療等措施。

至於在 COVID-19 疫情期間，所適用之傳染病防治法則為 2019 年 6 月 19 日修正公布施行的版本(以下條號均指此版本)，其中與當時各項防疫措施較有關聯者主要包含：

(1) 第 7 條

依第 7 條規定：「主管機關應實施各項調查及有效預防措施，以防止傳染病發生；傳染病已發生或流行時，應儘速控制，防止其蔓延。」該條賦予主關機關實施各項調查及預防措施之義務，已達到防止傳染病發生之目的，因此該條有作為立法者授權主管機關採行相關防疫措施的空間。

(2) 第 31 條

依第 31 條規定：「醫療機構人員於病人就診時，應詢問其病史、就醫紀錄、接觸史、旅遊史及其他與傳染病有關之事項；病人或其家屬，應據實陳述。」本條規定源自於 SARS 暫行條例第 17 條之 1，而因為病史、接觸史、旅遊史等內容為臨床醫師診斷傳染病時的關鍵，有助於防治傳染病傳播，故於傳染病防治法全文修正時，一併納入本條。

(3) 第 36 條

依照第 36 條規定：「民眾於傳染病發生或有發生之虞時，應配合接受主管機關之檢查、治療、預防接種或其他防疫、檢疫措施。」本條規定賦予民眾於傳染病發生時配合接受主管機關防疫之義務，亦可能作為疫情期間主關機關相關防疫措施之法源依據。

(4) 第 37 條第 1、2 項

依第 37 條第 1、2 項規定：「地方主管機關於傳染病發生或有發生之虞時，應視實際需要，會同有關機關（構），採行下列措施：一、管制上課、集會、宴會或其他團體活動。二、管制特定場所之出入及容納人數。三、管制特定區域之交通。四、撤離特定場所或區域之人員。五、限制或禁止傳染病或疑似傳染病病人搭乘大眾運輸工具或出入特定場所。六、其他經各級政府機關公告之防疫措施。（第一項）各機關（構）、團體、事業及人員對於前項措施，不得拒絕、規避或妨礙。（第二項）」本條項為 COVID-19 疫情期間，例如強制戴口罩、禁止體溫過高者搭乘大眾運輸工具、限制室內外集會，以及「簡訊實聯制」等諸多傳統及防疫措施可能之法源依據。

(5) 第 43 條

依第 43 條規定：「地方主管機關接獲傳染病或疑似傳染病之報告或通告時，應迅速檢驗診斷，調查傳染病來源或採行其他必要之措施，並報告中央主管機關。傳染病或疑似傳染病病人及相關人員對於前項之檢驗診斷、調查及處置，不得拒絕、規避或妨礙。」本條為針對傳染病或疑似傳染病病人進行「疫情調查」之法源基礎。

(6) 第 48 條

依第 48 條規定：「主管機關對於曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，得予以留驗；必要時，並得令遷入指定之處所檢查、施行預防接種、投藥、指定特定區域實施管制或隔離等必要之處置。中央主管機關得就傳染病之危險群及特定對象實施防疫措施；其實施對象、範圍及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」本條規定可能為對曾與確診者接觸者或疑似被傳染者實施居家隔离或集中隔离及其他必要處置之法源基礎。

(7) 第 58 條第 1 項

依第 58 條第 1 項規定：「主管機關對入、出國（境）之人員，得施行下列檢疫或措施，並得徵收費用：一、對前往疫區之人員提供檢疫資訊、防疫藥物、預防接種或提出警示等措施。二、命依中央主管機關規定詳實申報傳染病書表，並視需要提出健康證明或其他有關證件。三、施行健康評估或其他檢疫措施。四、對自感染區入境、接觸或疑似接觸之人員、傳染病或疑似傳染病病人，採行居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施。五、對未治癒且顯有傳染他人之虞之傳染病病人，通知入出國管理機關，限制其出國（境）。六、商請相關機關停止發給特定國家或地區人員之入國（境）許可或提供其他協助。」其中，主管機關在疫情期間，要求入境旅客須填寫「防範嚴重特殊傳染性肺炎入境健康聲明暨居家檢疫通知書」或使用「入境檢疫系統」在線上填寫，以及提出「搭機前 3 日內核酸檢驗報告」，即係以本條項第 2 款為依據；又對入境旅客採行「居家檢疫」或「集中檢疫」之措施，則係以本條項第 4 款為依據。

3. 說明與分析

經由以上說明可知，在歷經 SARS 疫情帶來的經驗與教訓後，傳染病防治法固然已作了大幅度的修正，並強化有關保障病人之人格權與隱私權、強制隔離之程序保障、明訂並新增各項防疫必要處置以符法律明確性原則等等，不過，上述傳染病防治法所增訂之內容，是否於十多年後經歷科技大幅進步的今日，仍適宜做為相關防疫措施的法源依據，則存有疑義，例如以下情形：

- (1) 以第 48 條第 1 項中的「必要之處置」及第 58 條第 1 項第 4 款的「其他必要措施」，作為實施健康關懷追蹤與電子圍籬等措施的法源依據是否妥適？
- (2) 以第 37 條第 1 項第 6 款「其他經各級政府機關公告之防疫措施」作為實施「簡訊實聯制」之法源依據是否妥適？

- (3) 以第 43 條「調查傳染病來源或採行其他必要之措施」作為運用天網/電子圍籬 2.0、類細胞簡訊等防疫措施之法源依據是否妥適?
- (4) 以傳染病防治法第 31 條作為「健保醫療資訊雲端查詢系統註記」之法源基礎是否妥適?

由上述規定看來，多半是透過概括條款的方式授權主管機關採行相關的防疫措施，使主管機關能因應疫情情況滾動式調整，然而，僅僅只有抽象的「必要處置」、「必要措施」等字眼而無具體的檢驗標準或保障人權的作業流程，是否足以合理化相關防疫措施作為？且疫情爆發至今已有兩年多的時間，是否仍可以「防疫事務的高度不確定性及專業性」來適宜用上述的概括條款作為授權主管機關的法源依據？這都可能產生越來越多的質疑。

(二) 嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例

1. 第 7 條之規定

為有效防治嚴重特殊傳染性肺炎 (COVID-19)，維護人民健康，並因應其對國內經濟、社會之衝擊，立法院於 2020 年 4 月 21 日三讀通過「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」，該條例總共有 19 個條文，其中第 7 條和科技防疫措施最為相關，其規定：「中央流行疫情指揮中心指揮官為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施」，由該條條文可以得知，其賦予指揮中心指揮官實施必要處置或措施之權限。依據該條之立法理由指出：考量防治控制疫情須視疫情狀況採取適切之應變處置作為，賦予指揮中心指揮官相關彈性權限實有必要，爰制定該條規定。

2. 說明與分析

由於該規定本身的用語簡短，因此產生極大的爭議，尤其是關於授權明確性的問題。雖然學者指出，不論是法律保留原則或法律明確性原則，其對於具體規範的要求，並非一成不變，面對 COVID-19 此一法治國家未曾面對的例外疫病類型疫情的緊急狀態，勢必給予行政機關權宜作為的空間，行政法基本原則的解釋和適用，也應當考慮在例外的緊急狀況中為相當的調整因應。此外，第 7 條概括規定並非賦予執法者全然的「自由執法空間」，執法者援用這些概括授權條款所作成的每個措施，均必須接受比例原則、正當合理關聯性等相關原則的嚴格檢驗，人民不服時亦得就此尋求司法救濟¹⁰²。

因此學者指出，嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 7 條屬於一種「例外」的緊急狀態，立法機關的意志以及授權的明確固然有可能退讓，而肯認其合憲性，但是這些退讓應當建立在得以被定期檢驗其有效性及合理性的基礎之上。然而嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 7 條應該依據施行以來若未依據所累積的經驗重新檢視，並予以修正，若未適時改變其授權可能過度寬鬆的缺點，該條例有轉趨「違憲」的可能¹⁰³。

四、 個人資料保護法

個人資料保護法之前身為《電腦處理個人資料保護法》，公布施行於 1995 年，其後因為該法規所保護之客體僅限於電腦處理之個人資料，對於非經電腦處理之個人資料保護不足，故於 2011 年修正為《個人資料保護法》，擴張本法保護客體及於非經電腦方式蒐集處理之個人資料，而依本法第 1 條規定，本法之目的在於兼顧個人資料的合理使用及隱私保護。由於在上述科技防疫措施中，多有涉及個人資料的蒐集與利用，故本法也當然屬於我國重大流行疾病傳播防疫期間，有關數位人權保障之重要規範，謹就相關內容，說明並分析如下。

¹⁰² 林三欽，同註 3，頁 44-51；林明昕，同註 4，頁 53-67；黃源浩，同註 5，頁 49-59。

¹⁰³ 林明昕，同註 4，頁 67。

(一) 國際間有關個人資料保護的原理原則

目前各國資料保護及隱私相關立法架構多是根據「經濟合作及發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)」，於1980年《隱私保護與個人資料跨境流動準則(OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)》¹⁰⁴中，所提出的八項個人資料保護：

1. 蒐集限制原則(Collection Limitation Principle)

指個人資料的蒐集應有所限制，任何相關資料的蒐集應透過合法並公平的方式為之，且於適當的情形下，應使資料主體知悉或得到其同意¹⁰⁵。

2. 資料關聯性及正確性原則(Data Quality Principle)

蒐集的個人資料應與其使用目的相關，並於目的必要範圍內，注意資料的正確性、完整性及適時更新¹⁰⁶。

3. 目的拘束原則(Purpose Specification Principle)

¹⁰⁴ OECD, OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecdguidelinesontheprivacyandtransborderflowsofpersonaldata.htm>(last visited August 31, 2022). 對於該準則的介紹與分析可參見劉定基，個人資料的定義、保護原則與個人資料保護法適用的例外——以監視錄影為例(下)，月旦法學教室，第119期，2012年9月，頁39-40；王郁琦，優質網路社會下個人資料保護法制之因應，台灣科技法律與政策論叢，第5卷第2期，頁12；熊愛卿，網際網路個人資料保護之研究，國立臺灣大學法律學研究所博士論文，2000年，頁110-111。

¹⁰⁵ *Id.*

¹⁰⁶ *Id.*

指蒐集個人資料的目的，至遲應於資料蒐集時特定；其後個人資料的使用，僅限於實現該特定目的，或其他與上述目的相符，且於目的變更時特定的目的為限¹⁰⁷。

4. 使用限制原則(Use Limitation Principle)

指個人資料的不應該被任意揭露、公開或使用，或違反目的拘束原則。但得資料主體同意或依據法律者不在此限¹⁰⁸。

5. 安全維護原則(Security Safeguards Principle)

指個人資料應有合理的安全維護措施，以避免資料遺失、未經授權的存取、毀損、使用、竄改或洩漏等風險¹⁰⁹。

6. 公開透明原則(Openness Principle)

指關於個人資料的發展、運用及政策應公開透明；並應建立合理管道以確認以下資訊：個人資料的存否及其性質、其主要使用目的，以及資料管理者的身分及其通常住所¹¹⁰。

7. 個人參與原則(Individual Participation Principle)

指資料主體應享有以下權利：A.向資料管理者確認其是否擁有關於資料主體的資料；B.於合理期限內，以合理金額、合理方式，以及可以理解的形式，取得相關資料；C.如果前述第A及B項請求被拒絕時，應獲知理由，並

¹⁰⁷ *Id.*

¹⁰⁸ *Id.*

¹⁰⁹ *Id.*

¹¹⁰ *Id.*

有救濟管道；D.對關於其個人的資料提出異議，並請求刪除、更正、補充及修改相關資料¹¹¹。

8. 課責原則(Accountability Principle)

指資料管理者違反上述個人資料保護原則時，應負擔一定責任¹¹²。

(二) 我國個人資料保護法之保護客體

依本法第 2 條之例示規定，本法所保護之個人資料包含：「自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。」而其中「病例、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科」等個人資料，由於較具有敏感性，故本法第 6 條特別規定此類資料原則上不得蒐集、處理及利用。是以，本法第 2 條所例示保護的個人資料，又可再依此區分為一般的「個人資料」，與原則上任意蒐集、處理及利用的「特種個人資料」。

我國各項科技防疫措施中，「入境檢疫系統、防疫追蹤系統、電子圍籬系統」，係以蒐集與利用個人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、住居地點、聯絡方式等個人資料為運作基礎；又其中電子圍籬系統係以手機訊號與基地台間之傳遞資訊，得出人民之概略性位置，而此類資訊雖非得以直接識別特定當事人之個人資訊，惟若與前開身分證統一編號等資訊相互對照，仍得識別出特定個人，是此類資訊亦屬得以「間接方式」識別之個人資訊。健保醫療資訊雲端查詢系統註記」亦會利用個人之病歷、醫療，及社會活動(旅

¹¹¹ *Id.*

¹¹² *Id.*

遊史、接觸史)等個人資料;「簡訊實聯制」則會蒐集與利用個人之聯絡方式、社會活動等個人資料。上述各項防疫措施皆涉及個人資料之搜集,按本法第1條規定,亦應受到本法的規範。

(三) 我國個人資料保護法對資料蒐集與利用的規範

本法訂有諸多關於個人資料之蒐集及利用之規定,依本法第2條第3款之規定,個人資料之蒐集係指以任何方式取得個人資料。另依本法第2條第5款之規定,個人資料之利用係指將蒐集之個人資料為處理以外之使用。本法第5條對於「目的拘束原則」訂有原則性之規定,該條指出,個人資料之蒐集、處理或利用,應尊重當事人之權益,依誠實及信用方法為之,不得逾越特定目的之必要範圍,並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯¹¹³。

若公務機關欲對個人資料之蒐集或處理,依本法第15條之規定,應有特定目的,並符合「執行法定職務必要範圍內」、「經當事人同意」及「對當事人權益無侵害」此三種情形之一時,始得為之。另公務機關如欲利用個人資料,依本法第16條之規定,應於執行法定職務必要範圍內為之,並與蒐集之特定目的相符。但若為特定目的外之利用,則須符合下列情形之一者:

- A、法律明文規定。
- B、為維護國家安全或增進公共利益所必要。
- C、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。
- D、為防止他人權益之重大危害。

¹¹³ 李惠宗,個人資料保護法上的帝王條款——目的拘束原則,法令月刊,第64卷第1期,2013年1月,頁49。

E、公務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。

F、有利於當事人權益。

G、經當事人同意。

關於上述「法律明文規定」之要件，和防疫相關者可見於傳染病防治法，依該法第 39 條第 4 項之規定，醫事機構、醫師、法醫師及相關機關（構）應依主管機關之要求，提供傳染病病人或疑似疫苗接種後產生不良反應個案之就醫紀錄、病歷、相關檢驗結果、治療情形及解剖鑑定報告等資料，不得拒絕、規避或妨礙，且中央主管機關為控制流行疫情，得公布因傳染病或疫苗接種死亡之資料，不受偵查不公開之限制。

關於病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科之個人資料，屬於「特種個人資料」，依個資法第 6 條第 1 項之規定，原則上不得蒐集、處理或利用，僅於符合該項但書所規定「法律明文規定」、「公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施」等例外情況，始得為之¹¹⁴。

¹¹⁴ 個資法第 6 條第 1 項所規定之例外情況包含：一、法律明文規定。二、公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施。三、當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料。四、公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生或犯罪預防之目的，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。五、為協助公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施。六、經當事人書面同意。但逾越特定目的之必要範圍或其他法律另有限制不得僅依當事人書面同意蒐集、處理或利用，或其同意違反其意願者，不在此限。

(四) 說明與分析

我國於疫情期間之防疫措施，包含入境檢疫系統、防疫追蹤系統、電子圍籬系統、健保醫療資訊雲端查詢系統註記及簡訊實聯制等，皆可能涉及到個人資料之蒐集與利用，應符合個資法之規定，尤其應檢視是否「逾越特定目的之必要範圍」，且「與蒐集之目的具有正當合理之關聯」。因此，政府有必要說明其政策之正當化理由，包含所採取之手段是否逾越特定目的之必要範圍、手段與蒐集之目的是否具有正當合理之關聯，這些應屬於判斷之重點。尤其系爭措施可能涉及蒐集個資目的是否特定之爭議，亦即是否僅以「傳染病防治」、「降低疾病盛行」為理由，而未予以具體化並進一步說明「在何種理論或實證依據之支持下，以何種公共衛生監測手段，達成對哪一個族群之何種公共衛生影響」，此亦屬於判斷之重點¹¹⁵。

五、小結

法律保留原則是法治國的基本原則之一，而我國大法官解釋 603、631、669、690 號解釋及憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決，固然也都分別就拘束或影響人民隱私、個資、通訊自由、人身自由等議題提出是否符合法律保留原則及比例原則等可供參考的重要觀點。但在此基礎上，我國現有的法律規範，似乎都只是以一個抽象、概括的授權依據，使主管機關衛福部能採行相關的數位科技防疫措施。如果以緊急發生疫情的例外狀況，或者以防疫的專業性來說，固然有觀點認為應該降低上述法治國原則的檢驗標準；但僅僅只以「例外性」或「專業性」為理由，是否真的能降低相關法律操作的標準？或完全合理化主管機關的防疫措施？本研究對此仍持審慎保留的態度，並擬就此議題，分別於下述第五章、第

¹¹⁵ 邱文聰、吳全峰、劉靜怡、劉定基、翁逸泓，科技防疫與個人資料保護（上），裁判時報，第 107 期，2021 年 5 月，頁 93；吳倚晴、陳建煒，同註 8，頁 250-251。

陸章觀察相關國際組織或各國政府的作法後提出比較觀察結論，並嘗試於第柒章提出可能輔助我國政府機關檢視相關數位防疫措施是否符合人權保障精神的標準及建議。

第五章 盤整並審視國際組織有關數位人權保障之 規範或建議

由於將數位科技應用技術結合防疫，不僅可以迅速追蹤病毒傳染途徑，循線找出感染源頭，更可以透過大規模數據蒐集與分析，在變化莫測的疫病戰役中，找出將來疫病應對策略。例如，美國 CDC 認為病例調查與接觸者足跡追蹤是最有效的疫病控制方法，有助於隔離感染者，其中以數位方式更可以加速並擴大整個病例管理與足跡追蹤的效率與範圍¹¹⁶。而各國政府在數位科技應用時，大部分會透過蒐集數位足跡、簡訊實聯制、社交距離(如 APP 應用)及電子圍籬等數位科技監測技術方式，形成一道無形的病毒圍堵牆。這些緊急措施權利限制已經造成各國人民普遍的權利限制，例如：健保卡就醫紀錄及旅遊資訊、數位足跡均可能產生隱私等個人資料權利的干預；生物特徵監測則可能會對個人隱私產生影響；甚至是審查新冠肺炎的訊息將有產生言論自由的限制之虞，至於人工智慧(AI)應用於資料蒐集與分析可能會有偏見與歧視性的問題等¹¹⁷。

承上，各國採取數位科技監測時，由於各國基於法律、政治、文化人民輿論的背景均不相同，所以數位科技監測的策略重點可能會有所不同。而各國為了因應人權問題所公告的隱私權與個資保護指引，也會因此而不同。為深入了解國際組織或各國就數位人權保障之規範，俾資綜觀國際組織之建議及各國的作法，將可能與我國國情相似、或法律制度相似而可能有值得我國借鏡、或可對我國數位人權保障提供一定啟發或深入研究契機之重點予以整理並反饋於我國相關制度，以下擬先盤點並審視國際間與數位人權保障相關之重要人權規範及人權組織之重要建議。

¹¹⁶ CDC, Contact Tracing: Using Digital Tools, <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/downloads/digital-contact-tracing.pdf>, (last visited March 9, 2022)..

¹¹⁷ Digital Freedom Fund, Why COVID-19 is a Crisis for Digital Rights, <https://edri.org/our-work/why-covid-19-is-a-crisis-for-digital-rights/>, (last visited March 9, 2022).

一、 世界人權宣言第 12 條

世界人權公約第 12 條規定：「任何個人之私生活、家庭、住所或通訊不容無理侵犯，其榮譽及信用亦不容侵害。人人為防止此種侵犯或侵害有權受法律保護」¹¹⁸。由該條規定可確立隱私權之國際法地位，國家並應制定法律以保護人民之隱私權不受侵害。於數位時代，人民於網路上之各種隱私亦屬本條所欲保障之範疇。另外，聯合國人權理事會第 27 屆會議指出，數位時代下的大規模監控及大數據分析，除了可能侵犯人民隱私權外，其他權利亦可能受到影響¹¹⁹。

二、 公政公約第 17 條及其一般性意見

(一) 公政公約第 17 條之內容

1. 概述

公政公約定有生存權、人格權、隱私權、思想自由、宗教自由、及集會自由等規定¹²⁰，涉及數位人權的規定主要可見於第 17 條：「任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。」依照本條所規定的立法委託，政府應採取立法及其他措施，以禁止這種侵擾和破壞，並保障這種權利¹²¹。

¹¹⁸ 關於世界人權宣言的介紹，請參見本研究第貳章二、(一)的說明。

¹¹⁹ UN, 27th session of the Human Rights Council: Reports, <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session27/list-reports> p. 5 (last visited March 9, 2022)

¹²⁰ 關於公政公約的介紹，請參見本研究第貳章二、(一)的說明。

¹²¹ Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy), The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honor and Reputation, paras. 2.

依兩公約之規定，兩公約之適用應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋（兩公約施行法第3條）。且兩公約施行法要求各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現（兩公約施行法第4條）。因此若欲探究兩公約於我國的實踐，即有必要探究兩公約之規定及聯合國所作之一般性意見。下就兩公約人權事務委員於1988年4月提出的第16號一般性意見書，探究本條之規範內涵。

2. 國家應遵守之內容

(1) 通信的完整和機密

要遵守公政公約第17條的一般性意見，國家必須在法律上和實際上保障通信的完整和機密，其包含以下情形¹²²：

- A. 信件應送達受信人，不得攔截、開啟或拆讀。
- B. 應禁止監察¹²³、監聽電話、電報和其他通訊形式、竊聽和記錄談話。
- C. 搜查一個人的住宅時應僅限於搜查必要的證據，不應有騷擾的情事，尤其在人身搜查時，應有確實的措施來確保被搜查者的尊嚴受到尊重。此外，政府官員對一個人進行人身搜查或醫療人員應政府要求這樣做時應只限於搜查同一性別的人。

(2) 私人資料的儲存

無論是由政府機關或民間個人或機構以電腦、資料庫及其他儀器蒐集或儲存私人資料，都必須由法律加以規定，即須符合法律保留之要求。此

¹²² *Id.*, paras. 8.

¹²³ 無論電子或非電子的方式都受到規範。

外，各國必須採取有效措施來確保有關個人私生活的資料不會落到法律未授權接受、處理和使用的人手裡，並永遠不會被用來做違反公約的行為，即須符合「安全維護原則」。再者，為了使私生活受到最確實的保障，人人都應有權知道有哪些政府機關或民間個人或機構控制或控制其檔案，以及控制檔案的目的。如果這種檔案中有不正確的個人資料，或以違法方式蒐集或處理，則人民有權要求更正或消除，亦即須符合個人參與原則¹²⁴。

(3) 名譽及信用的保障

公政公約第 17 條要求保障個人的名譽及信用，對此各國有義務為此目的提供適當立法。此外也應規定人民能保障自己名譽及信用不受任何非法破壞的救濟制度。

(二) 評析

公政公約第 17 條乃涉及數位人權的規範，其要求國家保障人民不受無理或非法的騷擾，且國家應保障通信的完整和機密、私人資料的儲存以及名譽及信用不受非法破壞。疫情期間的許多防疫措施可能涉及到對於人民隱私的限制，此時也同時必須考量到公政公約對於數位人權的保障。

三、 經社文公約第 12 條及其一般性意見

(一) 介紹

又聯合國大會於 1966 年通過《經濟社會文化權利國際公約 (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) 》 (下稱經社文公約)，並

¹²⁴ Human Rights Committee *supra* note121, paras. 10.

於 1976 年 1 月 3 日生效，全文 31 條，截至 2022 年 8 月止，公政公約共有 171 個締約國¹²⁵。由於經社文公約旨在創造環境，使人人除享有公民及政治權利而外，並得享受經濟社會文化權利，始可實現自由人類享受無所恐懼不虞匱乏之理想¹²⁶。此一公約亦與科技防疫措施可能產生關聯。我國於兩公約施行法公布後，經社文公約所揭示保障人權之規定已內國法化，具有國內法律之效力（兩公約施行法第 2 條），於防疫期間涉及數位隱私之防疫措施，亦須符合系爭公約之規定。

（二） 經社文公約第 12 條的內涵

1. 概述

健康權與實現國際人權憲章中所載的其他人權密切相關，如衣、住、行、工作、教育和人性尊嚴的權利，以及生命權、不受歧視的權利、平等、禁止使用酷刑、隱私權、取得資訊的權利，結社、集會和行動自由¹²⁷。經社文公約第 12 條第 1 項提出了健康權的定義：「本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。」，此外第 12 條第 2 項規定了締約國的一些保障健康權的目標及措施的義務：「本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：（一）設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；（二）改良環境及工業衛生之所有方面；（三）預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；（四）創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理」。

¹²⁵ ONCHR, *supra note 25* (last visited August 31, 2022).

¹²⁶ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Preamble.

¹²⁷ Economic and Social Council, General Comment No. 14, The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), U.N. Doc. E/C.12/2000/4, paras. 3.

2. 國家應遵守之內容

依據經社文公約第 12 條的一般意見書，健康權的規定課予締約國三個層次的義務：尊重、保護和履行義務。

(1) 尊重義務

各國有義務尊重健康權，特別是不能剝奪或限制所有人得到預防、治療和安寧緩和醫療的健康服務的平等機會¹²⁸。此外，尊重義務還包括國家有義務不得禁止或阻撓傳統的預防照護、治療作法和藥物，不得銷售不安全的藥品，也不得採用強制性的治療辦法，除非是在特殊例外情況下為治療精神病，或預防和控制傳染病¹²⁹。

(2) 保護義務

締約國有責任透過法律或採取相關措施，保障有平等的機會，得到第三方提供的健康照護和健康相關的服務，並且應管控醫療設備和藥品以及醫療從業人員和其他衛生專業人員達到適當的教育水準、技能標準和職業道德準則¹³⁰。

(3) 履行義務

締約國有義務在國家的政治和法律制度中充分承認健康權，並採取積極措施，制定實現健康權的詳細計畫，幫助個人和群體，使他們能夠享有健康權。關於傳染病的部分，各國必須保證提供健康照護，包括對主要傳染病的免疫計畫，保證所有人都能平等地獲得健康的基本要素¹³¹。

¹²⁸ 包括受刑人和受拘禁者、少數族群、尋求庇護者和非法移民，此外，不得將歧視性做法作為一項國家政策，也不得對婦女的健康地位和需求推行歧視性做法。

¹²⁹ Economic and Social Council, *supra* note 127, paras. 34.

¹³⁰ *Id.*, paras. 35.

¹³¹ *Id.*, paras. 36-37.

(三) 對人民權利的限制

國家為了保障人民的健康，時常可能同時限制其他基本權利，尤其在疫情期間，這種情況更是時常發生，對於此種情形，經社文公約亦有所規定。另由於經社文公約的相關規定主要目的是保護個人的權利，而不是允許國家施加限制，經社文公約的第 4 條訂有限制條款：「本公約締約國確認人民享受國家遵照本公約規定所賦予之權利時，國家對此類權利僅得加以法律明定之限制，又其所定限制以與此類權利之性質不相抵觸為準，且加以限制之唯一目的應在增進民主社會之公共福利¹³²。」

在經社文公約第 14 號一般性意見中也特別指出，若締約國以國家安全或維護公共秩序為藉口，限制患有傳染疾病的人，如愛滋病患者的行動自由，或將之監禁，締約國都有責任說明此種嚴重措施的理由，且這類限制必須依據法律，包括國際人權標準，符合公約保護的權利的性質，追求合法公益目標，且是促進民主社會總體福祉所非常必須的¹³³。此外，依照經社文公約第 5 條：「本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何權利或自由，或限制此種權利或自由逾越本公約規定之程度。」亦即，相關的限制必須是合比例的，必須選擇限制性最小的方法，即使認為以保護公共健康為理由這種限制基本上是允許的，這些措施也應是短時間的，而非長期存在¹³⁴。

(四) 評析

經社文公約強調了國家對於人民的健康有保護義務，但同時強調得以法律限制此等權利，惟法規範目的應符合得增進民主社會之公共福利意旨，干預手

¹³² *Id.*, paras. 28.

¹³³ *Id.*

¹³⁴ *Id.*, paras. 29.

段與目的間須符合比例原則之要求。疫情期間國家可能採取許多防疫措施，其固然是為了達到保護全體人民健康之公共利益，然而依照經社文公約的提醒，這些措施除了必須符合法律保留，亦應符合比例原則。

四、 聯合國人權高級專員辦公室 COVID-19 指引

(一) 介紹

為了團結合作應對 COVID-19，並減輕防疫措施所產生的影響，同時尊重包括經濟、社會、文化、以及公民和政治權利在內的各方面人權，聯合國人權事務高級專員辦公室 (Office of the High Commissioner for Human Rights) 於 2020 年 5 月 13 日提出 COVID-19 指引 (COVID-19 Guidance)¹³⁵，提供各國符合國際人權標準的人權保障參考。該指引針對獲得醫療保健、緊急措施、弱勢者、居住環境、身心障礙者、老年人、受拘留者、資訊、歧視、移民、難民、社會和經濟影響、食物、隱私、兒童、青年、性別、水、衛生與衛生設施、原住民、經濟、國際制裁等事項提供標準¹³⁶。由於此一指引頗為具體，下針對涉及數位人權之部分，擇要說明之。

(二) 資訊和參與

本指引強調，每個人均應無一例外地獲得與 COVID-19 疫情有關的訊息和應對措施。並且應該採用得以理解的形式和語言(包括原住民族語言以及民族裔和宗教少數族群體的語言) 發佈資訊，同時顧及視障和聽障人士等特殊

¹³⁵ OHCHR, COVID-19 Guidance, <https://www.ohchr.org/en/covid-19/covid-19-guidance> (last visited March 9, 2022). 該指引全文請參附件 4。

¹³⁶ Id.

人群的需要，讓閱讀能力有限或不能閱讀者或無法上網的人士也能了解資訊¹³⁷。此外，本指引呼籲各國政府應結束任何現有的網路的干擾或限制，保持網路的暢通。各國也應努力確保人們能夠獲得最廣泛的網路服務，採取適當措施以填補數位鴻溝¹³⁸。再者，本指引亦強調人們有權參與影響到自己生活的決策過程。保持公開透明並讓受影響者參與決策十分關鍵，可確保人們參與制定措施保護自身健康和更廣泛民眾的健康，並確保這些措施反映他們的具體狀況和需求¹³⁹。

最後，該指引指出言論自由和新聞自由的重要性：醫務人員和相關專家必須能夠暢所欲言，與同行和公眾分享資訊。記者和媒體應能夠對此次大流行病進行報導，包括對政府應對措施提出批評的報導，而不必感到恐慌或受到審查。與此同時，應在國際和國家層面努力，以防止虛假或誤導性資訊助長恐慌和偏見¹⁴⁰。

(三) 緊急措施

1. 概述

COVID-19 指引對於國家採取緊急措施的情形提出了許多指導方針，其指出國家為了面對 COVID-19 疫情，國際法容許採取緊急措施以應對嚴重威脅。然而這些限制人權的措施必須符合合法的公共衛生目的，不得用以打壓異議、壓制人權維護者或記者的工作及剝奪其他人權¹⁴¹。此外，只有在威脅國民生命的特定緊急情況下，才允許暫停或限制某些公民權利和政治權利，且這些措施應與經評估的風險相稱，並以非歧視的方式實施。這意味著防疫措施要有具體的重點和持續的時間，並盡可能採取最小侵害的做法來保護公

¹³⁷ Id.

¹³⁸ Id.

¹³⁹ Id.

¹⁴⁰ Id.

¹⁴¹ Id.

共衛生¹⁴²。再者，各國政府應告知受影響民眾緊急措施的內容、適用範圍以及預計持續期限，並且應定期更新且廣泛提供此類資訊¹⁴³。

2. 採取緊急措施的限制

若國家為了疫情防治而採取緊急措施而造成人民的基本權利受到侵害，此時應符合以下要求¹⁴⁴：

- (1) 法律依據：限制必須由法律規定，因此相關限制手段必須包含在國家法律中，且該法律屬於有效之法律，其內容不得恣意或不合理，同時必須清楚明確。
- (2) 必要性：該限制必須是達成「公民權利和政治權利國際公約」中所規定情況的必要手段，並且必須是迫切的公益。
- (3) 合比例性：限制時段與目的必須相稱，並且它必須是那些可能達到預期結果的選項中侵害最小的。
- (4) 不得歧視：任何限制都不得違反國際人權法的規定。
- (5) 任何權利限制手段均應採嚴格解釋，且政府對限制手段有論證說理的義務。

¹⁴² *Id.*

¹⁴³ *Id.*

¹⁴⁴ OHCHR, EMERGENCY MEASURES AND COVID-19: GUIDANCE, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf (last visited March 9, 2022).

(四) 隱私

除了發布國家採取緊急措施的指導方針，聯合國人權事務高級專員辦公室所提出的 COVID-19 指引中，同時提及對於人民隱私的保護，依據該指引，若採取健康監測措施，亦即追蹤和監測個人行為和活動的一系列工具，應僅能追求特定的公共衛生目的，並且應根據特定狀況對其持續時間和適用範圍加以調整。再者，應實施有力的保障措施，確保一切監測措施都不會被各國政府或企業濫用來蒐集與公共衛生目標無關的機密私人資訊¹⁴⁵。

五、 世衛組織「強化數位接觸者追蹤與隔離措施法律框架指引」

世界衛生組織(下稱 WHO)在 2015 年就國家針對「數位衛生保健 (digital health)」¹⁴⁶領域建立法律框架與監管的能力所做的統計資料中，有 91% 的高收入國家(High Income Countries, HICs)、81% 的中高收入國家(Upper-Middle-Income Countries, MICs) 和 79% 的中低收入國家(Lower-Middle-Income Countries, LMICs)提報 WHO 於內國法框架下進行保護個人資訊的一般性隱私立法。相比之下，低收入國家(Low-Income Countries, LICs)僅有 45% 提報其具有相同的保護程度之立法。在 2019 年 COVID-19 新型冠狀肺炎疫情爆發後，各國政府紛紛採取多種防止病毒傳染、擴散之公共衛生措施，並透過創新科技

¹⁴⁵ *Id.*

¹⁴⁶ World Health Organization(hereinafter WHO), Seventy-First World Health Assembly, “Digital Health”, 26 May, 2018, WHA 71.7, Agenda item 12.4. 在第 71 次世界衛生大會中，為強化數位科技在推進國家衛生系統促進全民健康及預防疾病作成決議，以正視數位科技得持續的潛力，提高衛生服務的可及性(accessibility)、品質(quality)和可負擔性(affordability)等優勢。決議內容包括促請(urge)各國就其國內之數位衛生系統，酌情優先開發、評價、實施、利用數位科技以發展衛生保健服務，及各國應依據國際人權義務，就數據資料的取得、分享、同意、安全、隱私、資料互通性、相容性等制定法規或數位保護政策，自願向世界衛生組織通報相關法規及政策等規範。

與個人資料之利用，有效達成追蹤患者與隔離患者等需求。亦因 COVID-19 爆發導致數位衛生保健之落實需求迫在眉睫，可能於施行相關數位監控、追蹤措施時並未相應建置完整法規範，導致衍生出就「接觸者追蹤 (contact tracing)」及「檢疫監控 (monitoring)」所取得之數據資料應如何保存，及使用個人資料不當侵害其權利時，應如何取得救濟等規範不明之問題。

承上，為因應利用相關數位工具之配套管理措施，國家若能提供有效的法律框架，得協助確保在疫情期間使用數位追蹤工具的安全與其品質，更重要的是，得讓該種數位追蹤工具的利用符合道德和國際人權原則之要求。在控制疫情擴散之同時，亦得確保政府機關在利用疫情相關資料時得尊重個人隱私，及保護他們的個人數據不被濫用。此外，透過法律框架的建置更可以建立管理和協調架構，並有效促進健康保健領域中對數位科技之運用，減少創新障礙，成為技術加強的關鍵推動力。

自 2019 年 COVID-19 疫情全球大流行以來，其帶給國家不同於過去流行性傳染疾病的影響及效果，其對各國人民健康、社會及經濟的影響，使各國無法等待完善或近乎完美的法框架建立後，再行實施相關措施。是以，各國在一開始的執行上，均需要衡量利用數位科技防堵疫情的好處，以及隨之而來的風險，而此種急迫的發展需求，對各國數位衛生保健相關的現有法律框架造成相當壓力，於此更凸顯各國在數位科技相關立法之差距和需要加強的領域。而世界衛生組織於 2021 年 6 月 15 日所公告的「強化數位接觸者追蹤與隔離措施法律框架之指引」(Considerations for strengthening legal frameworks for digital contact tracing and quarantine tools for COVID-19)¹⁴⁷，旨在提供世界衛生組織會員國利用數位技術作為接觸者追蹤的工具(digital contact tracing and quarantine tools, DCTQ tools)時，提供審查、制定和監督其法律框架的指引¹⁴⁸，

¹⁴⁷ WHO, Considerations for strengthening legal frameworks for digital contact tracing and quarantine tools for COVID-19, <https://www.who.int/publications/i/item/considerations-for-strengthening-legal-frameworks-for-digital-contact-tracing-and-quarantine-tools-for-covid-19> (last visited March 9, 2022).該指引全文請參附件 5。

¹⁴⁸ *Id.*, at 1.

本文以下將針對該指引進行評析，作為我國後續利用科技防疫措施法制上的參考基礎。

(一) 涉及 COVID-19 與數位科技相關的法律層面議題

於 COVID-19 疫情爆發前，WHO 於 2018 年世界衛生大會(World Health Assembly, WHA)時，即已肯認數位衛生保健可協助國家衛生系統運作，並在衛生保健領域具有持續發展的潛力，並具備有效促進健康與預防疾病之功能。此後，WHO 更連續作成數篇指引及數位衛生保健的年度規劃，例如，2019 年 WHO 即作成數位科技干預衛生系統強化建議(Recommendations on Digital Interventions for Health System Strengthening)¹⁴⁹，就數位科技介入衛生服務後之優、劣勢、相關危害、可接受度、可行性、資源利用及公平性為評估，並提供衛生政策制定者施政之依據及參考。

遍觀前揭 WHO 所作成之研究文獻及相關指引，均可看出 WHO 認為數位衛生保健的發展，得有效改善甚至確保各國在衛生服務的品質、可觸及性及可負擔性¹⁵⁰，進而促進各國達成 WHO「健康全面覆蓋」(Universal Health Coverage, UHC)的核心目標，使全人類取得可負擔的醫療服務。然而，因世界各國在取用相關數位技術及利用相關技術的能力時存在巨大差異(又稱數位落差 digital

¹⁴⁹ WHO, Guideline: Recommendations on Digital Interventions for Health System Strengthening, <https://www.who.int/publications/i/item/9789241550505>, (last visited March 9, 2022); WHO, Global Strategy on Digital Health 2020 – 2025, <https://www.who.int/docs/default-source/documents/gS4dhdaa2a9f352b0445bafbc79ca799dce4d.pdf> (last visited March 9, 2022) ; WHO, Digital Implementation Investment Guide (DIIG) Integrating Digital Interventions into Health Programmes, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240010567> (last visited March 9, 2022). 在《全球數位衛生保健策略 2020-2025》一文中，雖然沒有直接就 COVID-19 疫情使用為說明，但是其肯認利用數位科技作為強化衛生系統的運作關鍵要角的方向。

¹⁵⁰ WHO, *supra* note 146, at 1.

divide)¹⁵¹，故 WHO 近年來就數位衛生保健相關運作上，均契合 2018 年第 71 次 WHA 重視數位衛生保健領域的決議，積極提供指引及法律框架，盡量弭平各國間的數位落差，據以利用科技發展作為達成 UHC 的現代途徑。

又因 2019 年開始 COVID-19 全球大規模的流行，各國無不戮力於提供科技方法以達到防堵疫情擴散之效果，而在感染者追蹤、隔離追蹤等疫情調查時，更明確的體現出數位科技在防堵疫情層面所能達到的成效以及其潛在好處。但另一方面，因為此種跟追、疫調措施均是利用數位科技、硬體設備作為其載體，故各國國內、區域內數位落差的問題也同時浮出水面。

針對 COVID-19 所需要利用的相關資訊類型及特性包括：

1. 個人資訊，包括需要強制通知的敏感健康資訊。
2. 大數據方式分析相關資訊，例如利用大數據方式系統性存取並分析在社交媒體、移動設備、衛星影像中，個人與群眾面對公共衛生措施時的舉止，並據以作為疫情的因應基礎。
3. 資訊共享(國內)，相關資訊需要在行政機關、醫生、醫院、實驗室與研究人員等多個參與者間迅速共享。
4. 避免對個人或群眾產生巨大影響的錯誤(errors)，以避免不正確的資訊，導致病毒因而據以傳播等情況發生。
5. 資訊共享(國際)，不同類型的訊息需要與不同管轄地區、不同行為者相互分享，以使各國儘速因應全球性的疫情爆發。

¹⁵¹ 數位落差是指各國在取用相關數位衛生保健相關技術及運用相關科技的能力差異，技術內容包括電話、電視、個人電腦、網際網路等。此外，亦有用於表示各國在推動數位衛生保健與風險管理方面的監管能力及法律框架規範差異，

其中涉及個人隱私的敏感部分，例如病歷、個人定位資訊等訊息，就道德及人權層面衡量，實應有法律框架以控制取用相關資料時尊重個人隱私，及保護個人數據不被濫用之需求。然而，實際上在 COVID-19 疫情爆發時期，國家是否具體、妥適建置相關法律規範以規範前開資料使用、救濟管道等情，對於疫情控制具有相當大的影響。申言之，目前最有效降低 COVID-19 病毒傳播範圍的方法，即是「阻斷傳播鍊」，利用隔離方式阻斷人傳人傳播方式，而此種干預措施(intervention)必須倚賴個人挺身而出進行篩檢方以達到阻絕傳播的效果。故行政機關進行相關措施時，需要與民眾建立足夠程度的信任以確保相關疫調得以順暢進行，而其中最關鍵的部分即是與個人密切相關的個人資訊是否會被利用於其他領域甚或是遭機關濫用有關¹⁵²，例如個人資訊的揭露，或是因取用相關服務進而導致特定民眾因此遭受到歧視或污名化的結果。凡此均是衛生主管機關在採行相關數位科技防疫措施例如實名制登記、追蹤者接觸(contact tracing) 科技，所需面臨之問題。

具體而言，自 2019 年至今，各國政府均或多或少利用接觸者追蹤應用程式(digital contact tracing apps)的使用，作為阻絕傳播鏈的科技手段。此時政府即可能會透過強制要求或是請求民眾使用該應用程式，然而每個利用此種方式跟追疫調資料之國家，都需要在此類應用程式可獲取的相關潛在有效性資料中權衡取捨應取用之內容。例如存取的限制應至位置資訊或可以取用個人醫療紀錄等內容，此即需要透過有效的法框架加以控管並提供救濟途徑等規劃，才能使政府或民眾監管、控制相關資料的取用。

目前在市面上有多種模型均可以實現接觸者追蹤的技術，例如由政府主導之開源式的模型，或由蘋果和谷歌等手機應用程式操作系統開發商開發的接觸

¹⁵² WHO, *supra* note 149, at 11. 在文中強調因個人健康資訊屬於敏感的個人資訊，故需要較高的安全和管制標準。因此，肯認「數位衛生保健」的實施需要一個強大的法律和監管基礎來保護個人資料的隱私、機密性、完整性和可利用性，以及個人健康資料的處理。同時確保網路安全、建立信任、課責制度，確保蒐集相關資料的品質符合需求，並與相關服務共享特定數據，以確保後續服務的規劃。並應時刻就資料安全的策略為動態調整，以維持相關策略之透明度與有效性。

者追蹤功能等。這些不同的模型涉及不同的個人資訊取用模式，就個人資料的利用亦具有不同的標準，故需要不同類型的監管以達最終有效的管控效果。

(二) 法律框架道德和法律規範之評估審查表

為鼓勵會員國國內民眾利用數位接觸者追蹤及隔離工具(digital contact tracing and quarantine tools, 下稱 DCTQ 工具)，以達防堵疫情傳播之成果，WHO 作成指引並強調建立法律框架得以有效保障個人資訊受取用的範圍，確保利用方式尊重隱私權規範，以確保公眾對 DCTQ 工具的信任予接受，此對相關疫調數位工具的有效性有極大影響。然而，茲因 COVID-19 大流行的緊迫性和 DCTQ 工具的緊湊開發時程，以致政府幾乎沒有時間進行影響評估，並擬具相關法律框架。是以，WHO 即提供三個步驟以利會員國儘速加強法律框架，使這些框架可以整合到利用項目中，並得據以設計和實施 DCTQ 工具，以適應不同的司法程序¹⁵³：

1. 步驟 1：識別與審核現有法律框架

(1) 識別(identify)現有法律框架

首應先確認現有法律框架內容係否有與 DCTQ 工具相關的現有法律框架。這些法律規範可能決定政府實施工具、管理個人訊息和其他數據的蒐集和使用，以及保護權利和自由的權力範圍。許多由多個政府機構管理的法律可能是相關的，包括：

- A. 一般隱私資訊的保護框架；
- B. 個人健康資訊的保護框架；

¹⁵³ WHO, *supra* note147, at 6-7.

- C. 公共衛生、傳染病控制、檢疫相關法規或緊急授權等，作為 DCTQ 工具之法源依據；
- D. 反歧視法；
- E. 智慧財產權相關法令；
- F. 關於權利相關保護框架，包括隱私權、行動自由及免受非法居留之權利。

(2) 審查(review)現有法律框架

識別完畢後，會員國即應進行審查以評估現行法律框架是否得有效解決因使用 DCTQ 工具而引發的法律與道德問題。質言之，審查整體上應使隱私、資料保護和公共衛生領域具相關專業知識之專家學者參與，據以瞭解並確認該工具的功能和潛在影響。

然而潛在的法律、道德問題繁雜，故 WHO 提供相關應評估審查的要點的表列清單，以作為會員國初步審查之基礎，然而 WHO 亦強調，相關應審查事項會隨著相關技術的用途、不同資訊取用需求而改變。是以，會員國應對法律框架持續進行監測與評估，或是建立指導審查之指引或準則 (principles)，提供行政機關就相關 DCTQ 工具為風險、效益之評估。以下即為 WHO 列舉涉及 DCTQ 工具法律框架之評估檢核表，除此處用以評估「現有」之法律框架外，若會員國原本並無相關法律框架或需要強化原先的法律框架以契合 DCTQ 工具之需求者，在創設相關法律框架後，亦得依下表進行立法審查之依據。

表1. 法律框架評估檢核表

法律框架評估檢核表	
審查項目	審查內容
比例性	蒐集相關資料是否具有合理公共衛生需求？是否有必要使用該工具滿足公共衛生需求？考量到個人及公眾的影響，該工具使用是否滿足該需求？
時間性	法律框架對資訊的蒐集是否為暫時性？是否確定資訊蒐集結束的日期？法律框架是否有將相關資訊保留在資料庫中多長時間及如何銷毀之規定？
最小利用性	法律框架是否只蒐集必要且最少的資訊量？以及是否有說明應蒐集資訊的確切類型？
透明度	是否有向使用者提供相關資訊蒐集技術及如何處理資訊的清楚解釋？相關資訊蒐集技術是否發布並開放予第三方審查？是否有告知使用者自動化決策、風險預測之過程？
自願性	法律框架是否防止個人被迫下載該使用工具，或禁止個人因不使用該工具導致受處罰等情況？若工具為強制使用者，是否存在限制較小的替代方案，且是否所有人均能利用，例如無法或較難取用數位技術的人均能使用？是否禁止使用激勵措施以誘使民眾使用該工具？是否允許使用者刪除該工具即認和儲存的資訊？
使用限制	法律框架是否有限制對已蒐集資訊的存取？是否限制資訊僅得使用於公共衛生相關目的？有無限制資訊利用目的，例如執法、商業活動等。
安全性	法律框架是否有規定對技術與資訊管理的獨立審核機制？該工具是否涉及國外相關資訊蒐集、傳輸或儲存，相關程序是否有於國內法規定，外國法律與國內法律框架不同者，國外規範內容是否符合國內法律框架標準及政策？有無對資訊加密或安全相關之標準？
通知程序	法律框架中有無規範適當流程管理，在保障隱私前提下進行相關流程通知？又收到通知的使用者是否需要同意公共衛生官員進一步聯繫？

法律框架評估檢核表	
審查項目	審查內容
管理與監督	法律框架中是否有規範管理監督者，以及課責與回報公眾的機制？法律框架中有無處罰規範？是否就該工具與相關法律框架徵求民間團體與專家、學者意見？
人權與平等考量	法律框架是否衡量 DCTQ 工具與相關法律對弱勢族群的影響？DCTQ 工具使用是否符合國際人權規範？

資料來源：WHO¹⁵⁴

2. 步驟 2：制定並實施新的法律框架

若經檢核比對後，顯示現有框架不充分(或不存在相關法律框架)，應制定並實施新的法律框架。該過程可能涉及現行法律、作成臨時規劃、創設新法、管理 DCTQ 工具與加強資訊保障和數位技術相關的法律框架。WHO 另外就創設相關法律框架時執行建議及流程，自開始前準備階段至執行階段，提出 10 點參考建議：

- (1) 延攬專家學者及機關成員建立專案團隊，並制定詳盡的專案計畫。
- (2) 針對相關措施的流程與性質，建立諮詢、協商(consultation)機制。
- (3) 鼓勵並促進民眾參與相關諮詢機制，以廣納各界意見。
- (4) 將 DCTQ 工具運行機制與資訊公開透明化(如開放原始程式碼)，進行分析及審查該工具可能帶來之影響。
- (5) 草擬法律草案以執行相關政策，並確保得與其他相關法律框架相容並發會作用。

¹⁵⁴ WHO, *supra* note147, at 6-7.

- (6) 評估參與設計與實施 DCTQ 工具的法人團體契約內容，並準備相關契約範本及法律文書。
- (7) 依據新法律框架制定相關實施計畫，包括制定相關執行流程及提高機關人員相關職能等計畫，並確保必要資源。
- (8) 與公眾溝通，使民眾瞭解新的法律框架及 DCTQ 工具相關之權利與義務，並應透過多種格式、管道提供，降低民眾知悉相關資訊門檻。
- (9) 制定監管與評估機制的框架，以審查法律框架之有效性。
- (10) 建立或指定機關(構)以監督法律框架的運作，並確保相關違反法律框架之方式，有可利用且有效的救濟途徑。

3. 步驟 3：持續監控和評估法律框架的有效性

在會員國建置 DCTQ 工具使用上監管的法律框架後，會員國自此即應再就 DCTQ 工具運作上涉及運用到法律框架部分為監管與評估，以確保該法律框架有效的運作。因此，WHO 遂建議會員國依據前開評估審查表內容進行自我審核，並再透過揭露工具的原始程式碼、安全協定(security protocol)、邀集公眾參與機關共同監督的方式，進行全面性的審查與測試，並依據執行後評估、檢驗結果，動態修正，以完善法律框架的建置與使用。

(三) 評析

世衛組織的「強化數位接觸者追蹤與隔離措施法律框架指引」乃特別針對接觸者追蹤及檢疫監控所提出的方針，其中的「法律框架道德和法律規範之評估審查表」提出了三大步驟以檢視相關防疫措施所涉及之法規範，可說是目前對於檢視防疫措施所提出最完整的流程及內容，十分值得我國參考。

六、 聯合國教科文組織「COVID-19：司法工作者於保護和 提升言論自由的角色指引」

聯合國教育、科學及文化組織(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)於 2020 年針對 COVID-19 疫情所可能涉及到的言論自由及隱私保護，提出了「司法工作者於保護和提升言論自由的角色指引」(COVID-19: The role of judicial operators in the protection and promotion of the right to freedom of expression)¹⁵⁵，該指引旨在提供法院審理涉及言論自由、新聞自由、取得資訊、記者隱私和安全等 COVID-19 措施時，可以使用這份指引確保審理過程得以符合國際和地區有關言論自由和隱私問題的人權標準¹⁵⁶。

值得注意的是，此份指引雖然主要是針對司法工作者所設計，然而其同時詳細介紹了國際和區域對於言論自由的審查標準，並對許多涉及言論自由的議題提出指導方針，因此該指引也適合提供司法工作者以外的其他政府機關參考。另外，該指引指出數位監控工具的發展不僅可能影響隱私權的保障，同時還可能涉及言論自由的行使，因此對於防疫措施所造成的隱私問題也有許多著墨，相關重要內容整理如下：

(一) 疫情期間對言論自由可能形成的侵害

2020 年 7 月 14 日，聯合國人權理事會(United Nations Human Rights Council)還通過了一項決議¹⁵⁷，該決議強調各國應確保國家安全和公共衛生措

¹⁵⁵ UNESCO, COVID-19: The role of judicial operators in the protection and promotion of the right to freedom of expression, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374208> (last visited August 31, 2022). 該指引全文請參附件 6。

¹⁵⁶ *Id.*, at 1.

¹⁵⁷ A/HRC/44/L.18/REV.1, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G20/180/77/PDF/G2018077.pdf?OpenElement> (last visited August 31, 2022).

施完全符合國際人權義務，包括合法性、正當性、必要性和相稱性原則，在面對衛生或其他緊急情況時仍需要保護人權，該決議特別表示關切假訊息和錯誤訊息的傳播，認為這種訊息可能會誤導、侵犯和踐踏人權，並可以煽動一切形式的暴力、仇恨、歧視和敵意，然而該決議亦強調對付傳播假訊息和錯誤訊息的措施必須符合國際人權法的要求¹⁵⁸。

「司法工作者於保護和提升言論自由的角色指引」針對上述決議表達了對於疫情期間言論自由侵害的擔憂，該指引指出，一些國家機關可能會利用這次的公共健康危機對限制言論自由的措施進行不正當的合法化，並對言論自由施加嚴重的限制¹⁵⁹。

(二) 限制言論自由時應注意的三項標準

該指引指出，對言論自由的保護，將有助於促進並確保公眾瞭解 COVID-19 疫情，使醫療工作者能夠獲取全球關於 COVID-19 的資訊和應對措施，確保公眾能夠獲取政府機關掌握的疫情消息，同時確保媒體和記者能夠對疫情的各個方面及其影響進行報導¹⁶⁰。

對此，該指引指出對於言論自由的限制，須符合以下三標準¹⁶¹：

1. 合法性原則(Principle of legality)

對言論自由的任何限制必須由法律在其形式和實質方面作出明確、直接、清晰的規定。

¹⁵⁸ *Id.*, at 2.

¹⁵⁹ UNESCO, *supra* note 155, at 4.

¹⁶⁰ *Id.*, at 4-5.

¹⁶¹ *Id.*, at 6.

2. 正當性原則(Principle of legitimacy)

對言論自由的任何限制必須以實現公政公約中明確列舉的重要目標為目的，以保護他人的權利、國家安全、公共秩序、公眾健康等。

3. 必要性和相稱性原則(Principle of necessity and proportionality.)

對言論自由的任何限制必須對民主社會實現其重要目標而言是必要的，同時必須適合其所要實現的目標且與其相稱。此外，必要性的檢驗需嚴格實施，檢驗結果需證明確有必要或絕對有必要實施該限制措施。

(三) 假訊息問題

在 COVID-19 疫情下，資訊大爆發導致難以區分正確訊息與不正確訊息的問題更加嚴重，該指引指出，根據言論自由的國際標準，在處理此類內容時需要考慮以下標準和原則¹⁶²：

- 一概禁止傳播模糊不清的想法，包括假新聞或不客觀訊息的規定，不符合限制言論自由的相關國際標準。
- 國家不應發表、支持、鼓勵或進一步散布虛假言論或無法被證實的資訊。
- 國家應根據國內和國際法律義務及其公共責任，傳播可靠和可信的資訊。
- 為避免和阻止假訊息傳播並應對其負面影響，政府機關必須營造並促進一個自由、獨立和多樣化的資訊傳播環境，包括媒體多樣性、確保提供

¹⁶² *Id.*, at 10-11..

公共服務的媒體強大、獨立且資源充足，以及採取措施促進媒體和數位素養。

- 政府打擊假訊息的任何努力都應基於與公眾進行充分、誠實的溝通並隨情況發展不斷調整溝通內容。
- 打擊假訊息的措施絕不能影響記者和媒體的工作，或導致內容在網路上被不當封鎖。任何強迫媒體和記者在其報導中僅僅依賴官方消息來源的做法都是對媒體的過度和無理干涉。

(四) 隱私問題

由於需要追蹤染疫者足跡並找尋潛在傳播者，一些國家開發了可以進行個人健康資訊蒐集的工具，該指引指出，這不僅會影響隱私權，甚至可能會影響言論自由的行使，因此健康資訊的搜集必須符合以下要求¹⁶³：

- 健康資訊的蒐集必須有嚴格的個人資訊保障和時間限制，同時公眾也有權瞭解蒐集資訊的結果。
- 健康資訊蒐集必須有明確的法律依據，並且僅在符合必要性和相稱性時使用。
- 監控特定個人的授權應基於獨立的評估，最好由司法機關進行。
- 應當要求嚴格保持記錄，以便使個人和監督機構能夠確定進行監控是出於公共衛生的正當目的。
- 所蒐集的任何個人資訊都應受到嚴格的隱私保護，以確保不向任何不具備公共衛生目的人披露其個人資訊。

¹⁶³ *Id.*, at 13..

- 某些個人資訊應明確排除在蒐集範圍之外，以防止政府或第三方濫用此類資訊。

(五) 評析

上述聯合國教科文組織所提出的「COVID-19：司法工作者於保護和提升言論自由的角色指引」闡述了疫情期間保障言論自由的重要性，尤其該指引指出，假訊息的問題在 COVID-19 疫情期間可能更為嚴重，然而訊息的傳播也涉及到了人民對於防疫資訊的取得，攸關防疫的成果，因此國家在處理假訊息議題時應該謹慎為之。該指引也提出的對於言論自由限制所應符合的三項標準，亦值得提供檢驗我國防疫措施之參考。

七、 歐盟「COVID-19 疫情期間使用位置資料和接觸者追蹤工具指引」

歐盟資料保護委員會 (European Data Protection Board, EDPB) 於 2020 年 4 月 21 日發布「COVID-19 疫情期間使用位置資料和接觸者追蹤工具指引 (Guidelines 04/2020 on the use of location data and contact tracing tools in the context of the COVID-19 outbreak)」¹⁶⁴，供各會員國參考，該指引中提出了關於利用定位資料及追蹤接觸工具之條件及原則，十分值得參考。

¹⁶⁴ European Data Protection Board (hereinafter “EDPB”), Guidelines 04/2020 on the use of location data and contact tracing tools in the context of the COVID-19 outbreak, Apr. 21, 2020. 該指引全文請參附件 7。

(一) 位置資料來源

使用位置資料的來源，電子通訊傳播服務提供者(例如傳統電信業者等)為提供服務所蒐集的位置資料，在此情況下，只能在 ePrivacy 指令容許情形下運用，亦即是需要經過去識別化、取得當事人的事前同意，或符合歐盟一般資料保護規則(General Data Protection Regulation, GDPR¹⁶⁵)(下稱 GDPR)第 23 條的例外情形，才能傳輸予公務機關或第三人。資訊社會服務提供者的 APP 因功能所需而蒐集的位置資料，例如導航、交通服務，上述資料是依據 ePrivacy 指令第 5.3 條規定而蒐集，而要將該等資料再次運用，則只能經過當事人同意，或依據會員國的法律規定，方得運用。

(二) 優先使用匿名化之位置資料

運用位置資料的類型，EDPB 強調者應優先運用匿名資料而非個人資料，而匿名化(anonymization)之用處是為使一般人無法以合理方法(reasonability test)識別出特定自然人，匿名化後之資料可以豁免於 GDPR 之規範。而就匿名化有效性可以經由 EDPB 三項檢驗標準，以衡量相關資料是否已經為匿名化之處理。首先為區別性(singling-out)：依該資料可以將特定個人自資料群體中分離；其次，為連結性(likability)：依該資料是否得將關於同一人的兩筆紀錄予以連結；以及可推論性(inference)：是否極可能推論出個人的未知資料，若前開審查結果均為否，方屬匿名化之資料。

¹⁶⁵ GDPR 為歐洲議會及歐盟理事會為保護自然人之個人資料處理與自由流通，於制定 2016 年 4 月 27 日所制訂之規則，旨在實現一個自由、安全及公義之經濟聯盟，促進經濟與社會進步，強化及融合歐洲市場之經濟，並追求個人之福祉，參見 GDPR 前言。

(三) 接觸者追蹤應用程式運用原則

1. 整體法律分析(general legal analysis)

(1) 對人：使用者及控管者

EDPB 分別就使用接觸史應用程式的使用者及應用程式的控管者提供指引¹⁶⁶，使用者不因拒絕或無法接受該追蹤應用程式時，承受任何不利益；並為落實課責原則(accountability)，應明確定義接觸史追蹤應用程式的控管者，例如國家衛生主管機關或是因執行追蹤者所需涉及的角色，則應先釐清各該主體所應承擔的責任，並向使用者說明其角色與職責內容¹⁶⁷。

(2) 對事：特定目的、資料保護設計與預設評估

接觸史追蹤應用程式，應限於特定目的使用(即須符合目的限制原則)，並應排除任何與防疫無關的目的外使用，其指引內明確說明目的外使用的適例為「商業或執法目的」，並要求相關各資使用符合比例原則。

設計前開應用程式時，尤應注意並遵守 GDPR 之資料最小化蒐集原則、與資料保護設計(by design)或預設(by default)要求納入評估範圍。具體言之，應用程式無須追蹤各別使用者的位置，而只需使用接觸資料；應用程式應採行特定措施以避免該資料為重新識別；並依據 ePrivacy Directive 第 5(3)條規定，將蒐集到的資料應留存於終端設備中，並僅於絕對必要時才蒐集相關資訊。

另外因為這些應用程式並非用於取代合格的公衛人員執行接觸史追蹤工作，而是協助專業人員確定密切接觸者是否可能導致病毒傳播。因此，

¹⁶⁶ European Data Protection Board, *supra* note 164, paras. 20, 25.

¹⁶⁷ *Id.*, paras. 24, 25.

EDPB 強調應用程式在執行演算法之相關過程，應由適當人員進行監督以限制相關可能的誤報發生。並為確保相關應用程式的運作符合公平原則、課責原則，會員國應公開應用程式的原始程式碼，由公眾監督並由獨立專家定期審查¹⁶⁸。

(3) 對時：個資保存期限

指引內說明資料保存期限應予醫療等需求具關連性，並且僅能在疫情期間保留相關個資，只要疫情結束，原則上就應將資料刪除或匿名化處理¹⁶⁹。

(4) 對物：個人資料運用之要件及注意事項

A. 個人資料運用之要件

就個人資訊的使用及處理¹⁷⁰，原則上應經由當事人同意，但依據 GDPR 第 6(1)(e)條規定，若為了公共利益或行使官方職權執行執行任務的必要性，則例外不需經過當事人之同意，得以前開條款作為運用個人資料的合法要件。但依據 GDPR 第 6(3)條規定，前開依據同規範第 6(1)(e)條處理之基礎，應由會員國法律規定定之。

B. 特種個人資料運用之要件¹⁷¹

¹⁶⁸ *Id.*, paras. 36, 37.

¹⁶⁹ *Id.*, para. 35.

¹⁷⁰ 依照 GDPR 第 4 條第 1 項規定就「個人資料」的定義，是指有關識別或可得識別自然人（「資料主體」）之任何資訊；可得識別自然人係指得以直接或間接地識別該自然人，特別是參考諸如姓名、身分證統一編號、位置資料、網路識別碼或一個或多個該自然人之身體、生理、基因、心理、經濟、文化或社會認同等具體因素之識別工具。

¹⁷¹ 依 GDPR 第 9 條第 1 項之規定，特種個人資料係指揭露種族或人種、政治意見、宗教或哲學信仰或貿易聯盟會員之個人資料、以及基因資料、用以識別自然人之生物特徵識別資料、與健康相關或與自然人之性生活或性傾向有關個人資料。

接觸史追蹤應用程式除需蒐集使用者接觸資訊外，也可能需要蒐集使用者的健康資料。如果出於公共衛生領域的需求，依據 GDPR 第 9(2)(i) 條基於公共衛生領域的公共利益需求、第 9(2)(h) 條提供醫療照護目的所必要，或依第 9(2)(a) 條經當事人明確同意處理相關個人資料。又若符合原始蒐集目的範圍，亦得依 GDPR 第 9(1)(j) 款為科學研究或統計目的之必要，運用相關健康資料。

在設計相關應用程式時，應將資料蒐集最小化原則(data minimization)、資料保護原則(data protection)列入設計基礎¹⁷²。EDPB 更進一步建議，應就個人資料的使用訂安全維護措施(safeguards)¹⁷³。並且，因為此種應用程式涉及大規模使用新技術、利用健康個人資料、涉及系統性監測等，對當事人來說具有一定風險，故 EDPB 建議在使用這些 APP 之前應先行實施個人資料影響評估(Data Protection Impact Assessment, DPIA)，並公開 DPIA 的結果¹⁷⁴。

(5) 對地：提供歐盟各會員國遵循指引依據

該指引規範歐盟會員國基於位置資料、接觸者追蹤應用程式規定指引，確保各會員國在疫情危機下，採取必要、時間及範圍的措施。

2. 接觸者追蹤應用程式分析指引¹⁷⁵

(1) 使用者自願使用

此種應用程式必須完全自願，個人可以自由選擇使用此種應用程式。

¹⁷² *Id.*, para. 27.

¹⁷³ *Id.*, para. 31.

¹⁷⁴ *Id.*, para. 39.

¹⁷⁵ *Id.*, at 11-12.

(2) 事先辦理個資保護影響評估

茲因此種應用程式可能會對自然人的權利和自由造成高風險的結果，故需要在執行前進行個資保護影響評估。

(3) 不使用定位資訊

因接觸者追蹤應用程式不需要使用各別使用者的位置資料，可以透過使用者間的接觸資料以判斷是否有密切接觸的事實，故此類的應用程式並不應利用使用者的位置資料作為判斷是否接觸的基礎資料。

(4) 限定通知人員

當使用者被診斷感染 COVID-19 病毒時，僅應通知在流行病學下相關的密切接觸使用者。

(5) 落實資料利用最小化原則

基於資料利用最小化原則，當使用者被診斷為感染時，僅有在徵得使用者同意之情況下，才能蒐集與其密切接觸者之資訊，並應建立一種驗證 (verification) 方法，例如經由醫療專業人員的介入，透過一次性密碼使用，讓使用者在不被識別的情況下確定受 COVID-19 病毒感染。

(6) 透過技術流程確保相關應用程式之資訊安全

此類的應用程式不應向其他使用者傳送相關資訊，讓使用者得據以識別他人身份或診斷的資訊，儲存在中央伺服器中的資訊不應使管理者識別出個別使用者受感染或曾經接觸過其他使用者，同時也不應允許其推測個別使用者的身份或確診狀況。

(四) 評析

歐盟「COVID-19 疫情期間使用位置資料和接觸者追蹤工具指引」對於疫情期間的個人資料使用也提供十分完整的說明，包含接觸者追蹤應用程式的人事、時、地及物，都提出了可以檢視的面相。我國於疫情期間亦採取了使用位置資料及追蹤接觸者的工具，因此上述歐盟指引亦得以作為檢視我國制度之參考。

八、 人權觀察之報告與建議

由於人權觀察(Human Watch)國際非政府組織，是以調查人權問題、並促進人權保障為宗旨，為全球性的重要人權組織之一。該組織認為因 COVID-19 疫情，各國之因應措施已產生基本人權系統性危機，爰於 2021 年 3 月 4 日發布《Future Choices: Charting an Equitable Exit from the Covid-19 Pandemic》¹⁷⁶(下稱人權報告)。該報告廣泛提及許多因 COVID-19 帶來的人權問題，例如健康權、受教權、人身自由、居住遷徙自由以及隱私權等權利限制問題，例如健康權可能涉及適時獲得健康照護之權利、疫苗普及與公平取得之權利；例如隔離涉及人身自由權，其中特別提及有關科技防疫措施將產生隱私權之限制，例如接觸者追蹤程式、人臉識別攝影機等，故該人權報告應值得參考。以下特別介紹及分析該報告涉及數位人權之部分說明。

(一) 各國使用個資措施之觀察說明

在 COVID-19 疫情期間，許多國家透過數位監控措施遏制 COVID-19 病毒，廣泛來說例如各國嘗試透過接觸者追蹤程式以追蹤感染者所接觸的人群、

¹⁷⁶ Human Rights Watch, Future Choices: Charting an Equitable Exit from the Covid-19 Pandemic, 2021.at 51-54.

或是利用人臉識別攝影機以便於追蹤隔離者、或是蒐集民眾位置與健康史，用以評估並限制民眾活動地點之演算法等數位監控措施。前開措施會透過蒐集GPS資料、或是藍芽資訊、或是行動通信基地台資料等個人資訊進行演算分析，不論是資訊蒐集、處理或是分享之措施均會對於民眾之隱私權造成嚴重風險。

例如亞美尼亞曾要求該國電信公司提供所有客戶之電話紀錄予國家，以便於追蹤接觸病毒或感染者之民眾；

厄瓜多爾則是曾經蒐集民眾移動位置和其他個人數據，以辨識可能與感染者接觸之民眾並監控大型集會活動；韓國政府曾採用數據密集型接觸者追蹤計畫，該計畫主要是透過蒐集民眾移動位置、監視器與信用卡等資料，透過程式運算製成感染者之足跡地圖，同時，政府不僅公開足跡地圖予民眾查詢，更大量計發簡訊通知告知確診者的年齡、性別與足跡等病例資訊；中國則以健康碼的應用程式，透過分析民眾戶籍資訊、健康資訊、足跡資訊及就診資訊，綜合判斷民眾是否去過高風險區域或是否與確診者有交集，並依照風險程度歸類為綠、黃、紅三色；最後，俄羅斯是透過通行證應用程式，要求民眾出門時必須登記外出事由、登錄護照、個人照片等資訊，完成後將產生二維條碼，以供執法者掃描檢查。上開各種數位監控措施，均會涉及個人資料之蒐集、處理及存取，將限制民眾之隱私權，因此該人權報告建議各國政府均應有所改善，詳如後續說明。

(二) 人權報告之建議及本研究分析

在權衡適當健康保護與個人隱私權保護之下，人權報告建議各國使用數位監控措施應分別在具有「措施需有正當性、必要性及適合性」、「足跡監控成效透明化」、「權利救濟機制」、「使用目的與範圍限制」之條件下，方能使用：

1. 措施目的正當、必要與適當

各國政府使用足跡資訊的相關技術必須在有限制之情況下方能使用，例如足跡資訊須經證明對於阻斷 COVID-19 傳播具有必要性及適合性，同時必須要制定適當人權保障之配套措施，方能符合正當性、必要性與適合性。又倘各國政府將所蒐集到的足跡資訊交由委外廠商進行數位監控措施，仍須符合前開標準，例如各國政府應評估其基礎技術能否足夠準確地檢測到 COVID-19 病毒之暴露，以審視蒐集足跡資訊之必要性。

2. 使用範圍需有限制

各國政府並應確保足跡監控之技術，僅能運用於發生突發性公共衛生之狀況，且應確保所蒐集的資訊禁止用於非疾病監測之目的，俾以確保公眾隱私權之保障。

3. 數位監控成效透明化

同時，各國政府應盡力使足跡監控措施之成效報告透明化，例如透過發布足跡監控如何運作之資訊，俾使公眾得以評估相關措施之方法是否能達成目的、是否具有成效，以及運用相關技術所帶來的風險等，以確保公眾得以課責及監督，另外並應建立或確保民眾之訴訟權，以確保民眾對於足跡資訊措施的可救濟性。

由前開人權報告之建議可知，主要著重於「數位監控的必要性、適合性」、「使用目的限制」與「權利救濟與公眾監督」等三大標準，藉以最小化足跡數位監控對於隱私權所帶來的侵害，此可作為我國檢視相關法令之參考依據。

(三) 評析

人權觀察針對涉及個人資料之蒐集、處理及存取之防疫措施提出目的正當、必要與適當、使用範圍需有限制及監控成效透明化之條件，數位監控措施於符合這些要件下才得以使用。我國因應疫情所採取的數位監控措施亦有涉及手段、目的、範圍與監督等爭議，人權觀察所提出的報告於討論相關措施時亦得作為參考。

九、 小結

雖然我國並非聯合國會員國，但自兩公約施行法通過後，兩公約在我國仍然有拘束性。另外，世衛組織提出的「強化數位接觸者追蹤與隔離措施法律框架指引」，以及歐盟「COVID-19 疫情期間使用位置資料和接觸者追蹤工具指引」，是專門針對「數位接觸者追蹤工具」提出的指引，提供了數項具體的標準，可供我國各項科技防疫措施參考。本章彙整了國際法、國際組織及人權團體提出的指引，可以得出幾項共同原理原則：第一，任何限制人民權利的公權力行為都需要有法律依據；第二，任何限制手段都必須是為了公共利益，且必須符合比例性；第三，如果限制手段涉及個人資料的利用及蒐集，還需要符合個資法各項原理原則的要求。本研究將於第陸章彙整各國提出的防疫政策及立法例，並同樣彙整其可供我國參考的共同原理原則。

第陸章 盤整並審視其他法制先進國家有關科技防疫措施之規範

一、 美國

(一) 防疫政策及其轉變

美國於 2021 年 1 月下旬首次出現 COVID-19 病例, 隨後確診數快速增長, 美國疾病控制和預防中心 (Centers for Disease Control and Prevention, CDC) 對此發佈了 COVID-19 患者的隔離措施, 若為感染者或與感染者有接觸, 則隔離期為 14 天。同時美國疾病控制和預防中心還建議人們保持社交距離, 戴口罩, 並經常洗手。在 2021 年 3 月至 4 月期間, 許多州通過發佈「待在家中」(stay at home) 的命令, 藉此阻止病毒的傳播, 加州、紐澤西州和紐約州在當時基本上是完全關閉的州之一¹⁷⁷。

後來, 隨著美國採取施打疫苗作為對應 COVID-19 的核心政策, 許多州逐漸取消相關管制, 又由於 Omicron 變體病毒的嚴重程度較低, 並且因為疫苗接種者數量創下新高, 使人群對疫苗接種的免疫力更強, 導致 Omicron 引起的嚴重 COVID-19 病例相對較少, 住院或死亡的病例比例較低, 因此美國政府也決定放寬防疫政策, 其於 2022 年 3 月發佈了「國家 COVID-19 準備計畫」(National COVID-19 Preparedness Plan), 該計畫主要有以下 4 個目標, 主要著重於疫苗接種和降低佩戴口罩的管制等措施¹⁷⁸。

¹⁷⁷ Taylor Farrow, Contact Tracing: Where We Were, Where We Are, Where We Are Going. the Influence "Privacy by Design" Has Had on Contact Tracing Apps and the Lasting Impression It Will Have Well After the Pandemic Is over, 19 Rutgers J.L. & Pub. Pol'y 121, 132 (2021)

¹⁷⁸ The White House, National COVID-19 Preparedness Plan, <https://www.whitehouse.gov/covidplan/#prevent> (last visited May 3, 2022). 截至 2022 年 8 月, 美國疾病管制與預防中心 (Centers for Disease Control and Prevention, CDC) 簡化了 COVID-19 指南, 亦以鼓勵人民接種疫苗為主要政策內容, 並提倡接觸及感染病毒的民眾配戴高品質的口罩。See: CDC streamlines COVID-19 guidance to help the public better protect

- 防範和治療 COVID-19：美國政府將疫苗視為應對 COVID-19 政策的核
心，因為疫苗是預防住院和死亡的最佳工具，其發起了美國歷史上規模最
大的免費疫苗接種計畫，同時加快了 COVID-19 治療方法的開發、製造和
採購，以及採檢站的設置。美國疾病控制和預防中心（CDC）已經更新了
佩戴口罩等預防措施的框架，建議在最重要的時間和地點佩戴口罩，以降
低美國人戴口罩的頻率。
- 面對變種病毒：美國政府加強了對資訊的蒐集、製作和分析，並建立了健
全的緊急應變基礎設施，同時加速部署美國人所需的工具、人員和資源。
- 防止經濟及教育停擺：美國政府透過補助改善學校的相關防疫資源，並聘
用更多教師、護士和工作人員來重新開放學校。同時也透過疫苗接種，使
商業活動重新開啟。
- 繼續致力於為全世界接種疫苗：美國政府將繼續向世界提供疫苗，以及氧
氣、治療、個人防護用品和其他基本物資等救生資源。

又因疫情高峰已過，且隨著疫苗的施打，使美國人民的免疫力逐漸增加，
美國疾病控制和預防中心於 2022 年 8 月 11 日再次修正了 COVID-19 指引，取
消了密切接觸者隔離的建議，其主要內容如下¹⁷⁹：

- 在接觸 COVID-19 確診者時不需要隔離，但須配戴口罩 10 天，並在第 5
天進行篩檢。
- 感染 COVID-19 時，仍應進行隔離。

themselves and understand their risk, <https://www.cdc.gov/media/releases/2022/p0811-covid-guidance.html> (last visited August 31, 2022).

¹⁷⁹ CDC, CDC streamlines COVID-19 guidance to help the public better protect themselves and understand their risk, <https://www.cdc.gov/media/releases/2022/p0811-covid-guidance.html> (last visited August 31, 2022).

- 若懷疑自己感染了 COVID-19 但尚未獲得篩檢結果，也應該進行隔離。
- 若 COVID-19 篩檢呈現陽性，應至少待在家裡 5 天，並與家中的其他人隔離。若 5 天後在不使用藥物的情況下 24 小時內沒有發燒的情形，並且症狀正在改善，或者從未出現過症狀，您可以在第 5 天後結束隔離。
- 無論何時結束隔離，染疫後 11 天內請避免接觸 COVID-19 高風險無群。

(二) 數位接觸者追蹤之起源及目的

為了落實上述政策，美國係以「數位接觸者追蹤(Contact Tracing)」技術作為主要的科技防疫手段¹⁸⁰。Contact Tracing 是識別、評估和管理接觸過 COVID-19 病毒感染者的過程¹⁸¹。透過找出確診者的接觸者並對其狀況追蹤，以阻斷人與人之間的傳播，其屬於控制病毒的重要公共衛生工具。以下謹就過往數位接觸者追蹤有關的法律規範與制度運作上形成的相關人權保障檢驗標準介紹，分析如下：

首先，美國數位接觸者追蹤起源大約可以追溯到 1800 年代，當時美國公衛機關為了用於預防流行病以及減緩疾病的散播¹⁸²，此方法主要涉及的核心措施有三個，分別為「識別」、「建立名單」、「追蹤」¹⁸³，其主要流程大致上為，初步確認民眾是否感染 COVID-19，若有感染情形，則主要透過詢問感染者行程，了解感染者的接觸者為誰(例如家人、朋友、同事和醫療保健專業人員)，

¹⁸⁰ Taylor Farrow, *supra* note 177, at 134.

¹⁸¹ WHO, Coronavirus disease (COVID-19): Contact tracing, <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-covid-19-contact-tracing> (last visited May 3, 2022).

¹⁸² Taylor Farrow, *supra* note 177, at 127.

¹⁸³ Rachel L. Trotogott, A Comparative Analysis of Data Privacy Impacted by Covid-19 Contact Tracing in the European Union, the United States, and Israel: Sacrificing Civil Liberties for A Public Health Emergency, 27 ILSA J. Int'l & Comp. L. 55, 57 (2020).

藉以識別出可能的感染者範圍。其次，將所有曾與感染者接觸者列為名單，同時通知該接觸者並告知接觸情況，提供適當的轉介機制給該接觸者接受檢測、以及進行 14 天隔離，最後，為確保隔離期間的身體健康情況，接觸者應接受定期追蹤，以便於監測感染狀況。此一追蹤流程涉及繁雜程序，不僅耗時亦費力，可能導致政府防疫量能不足，為了降低社會成本、減少人群接觸機會、提升追蹤速度與效率，不僅美國，各國也都紛紛轉以數位方式追蹤接觸者，以便提升防疫效能¹⁸⁴。

(三) 接觸者追蹤相關法律

相較於歐盟現行以全面性的隱私法規範相關資料使用、處理之事宜，美國是透過數個落實管理資料保護的聯邦法律，拼湊而成資料保護、隱私法體系¹⁸⁵，本團隊於本研究報告中雖不逐個深入探究聯邦資料保護法規，但仍將盡可能整理其重點，除此之外，本節將把研究重心置於「數位接觸者追蹤」最密切相關之法規為研析。基於此一安排，以下分就健康保險流通及責任法案(The Health Insurance Portability and Accountability Act, 下稱 HIPPA)及其他針對性領域至廣泛適用的相關法律進行介紹及說明：

¹⁸⁴ *Id.*

¹⁸⁵ Laura Bradford, Mateo Aboy and Kathleen Liddell, COVID-19 contact tracing apps: a stress test for privacy, the GDPR, and data protection regimes, *JOURNAL OF LAW AND BIOSCIENCES* 1, 8-9; 各該資料保護相關的聯邦法規介紹，可見 Congressional Research Service, Data Protection Law: An Overview, R45631, Mar. 25, 2019.

表2. 美國「數位接觸者追蹤」之相關規範

法規名稱	規範主體 (covered entities)	保護客體	
針對各領域的規定	《健康保險流通及責任法案》	受規範主體及其業務夥伴	受保護的健康資訊(PHI)
	《傳播法》	電信業者	客戶專屬網路資訊(CPNI)
	《家庭教育權利和隱私法》	受聯邦資助的教育機構	教育紀錄(Education Records)
	《兒童線上隱私保護法》	以商業目的運作的線上服務提供者	兒童(13歲以下)的個人資料
	《隱私法》	聯邦政府機構	由機構維護保存的個人資料
一般規定	《電子通訊隱私法》	通訊下的任何人	傳輸中、靜止的電子通訊資料
	《聯邦貿易委員會法》	任何人(除銀行、運輸業者、非營利組織)	個人資料
州法	《加州隱私權法》	營利企業	個人資料(不包括 PHI)

資料來源：本團隊整理。

1. 《健康保險流通及責任法案 (HIPPA) 》

(1) 概述

HIPPA 法案於 1996 年通過及施行，主要內容是規範醫院機構或醫事相關人員，負有保障患者的隱私及其健康資訊(Protected health information, PHI)之責任。並要求持有該資料的機構，須遵守合法程序才能揭露相關資訊，以確保患者資料隱私權¹⁸⁶。該法案的立法目的主要是為了「加強健康保險的便利性和連續性，以提升個人或團體的健康保險比率；同時避免浪

¹⁸⁶ Sharon Bassan, Data Privacy Considerations for Telehealth Consumers Amid Covid-19, 7 J.L. & Biosciences 1, 2 (2020).

費、詐欺和濫用健康保險和醫療保健服務，促進醫療儲蓄賬戶(Medical Saving Account)的使用率；改善民眾獲得長期照護服務的機會，以簡化醫療保險的行政程序；保障病患個人健康資料」¹⁸⁷。

至於 HIPPA 之適用範圍則及於醫療相關機構(covered entities)、醫療相關機構之商業合作對象(business activities include both covered and non-covered functions)、或經授權之健康照顧機構¹⁸⁸，例如健康計畫機構、公共衛生單位、雇主、保險公司、學校、大學或其他持有「受保護的健康資訊 (Protected Health Information, PHI) 」的機構或實體，尤其是具有可識別性的個人健康資訊，均須遵守該法規之要求。申言之，所謂「醫療相關機構」或其他持有「受保護健康資訊之機構或實體」，其具體規範對象為健康計劃(health care)、健康照護資料交換中心(health care clearinghouse)、及健康照護服務提供者(health care provider)，例如醫院、診所、醫生、和其他建立、傳遞、維護、或經手處理健康資訊的機構與個人，甚至是該機構從其他機構接收個人健康資訊，均須為這些資訊的隱私和安全負責，確保隱私安全無虞。

又所謂「健康資訊」，依照 HIPPA 規定，泛指有關個人過去、現在及未來的各種生理及心理狀態，經由口頭、書面、影像及任何形式之媒體儲存，任何能被連結到受保護得個人資料，例如健康狀況、醫療服務提供、醫療服務交易紀錄等資料，並由相關醫療機構所建立或接受與個人身心健康相關的資訊，例如醫療保健提供者、雇主和公共衛生機關建立健康照護資料交換中心¹⁸⁹，均屬於健康資訊，而受 HIPPA 之拘束。若違反 HIPAA 規定，則可能會有刑事、民事責任。於民事部分，損害賠償金額則依據違

¹⁸⁷ Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996, Pub. L. No. 104-191, 110 Stat. 1936 (codified as amended in scattered sections of 18, 26, 29, 42 U.S.C.).

¹⁸⁸ 45 C.F.R. § § 164.103

¹⁸⁹ 42 USC § 1320d(4).

規行為人情節嚴重程度決定相應賠償，而刑事部分，美國司法部更得依據 HIPAA 之規定，對於故意獲取或揭露可識別的個人健康資訊者，處以罰金、監禁。

承上，因數位技術發展迅速，HIPAA 固然為個人提供健康隱私資訊之保障，但該保護仍與實際情形存在落差，例如心臟健康數據等視為個人可識別的健康資訊，通常儲存在智慧型手機及智慧型手錶上，可以存取此類私人健康資訊的商業技術公司，卻不受 HIPAA 規範¹⁹⁰。

(2) 接觸者追蹤應用程式之適用

因 HIPAA 保護範圍限於「醫療相關機構」持有「受保護的個人健康資料」，並非所有與健康相關的資料均一律適用 HIPAA。故判斷接觸者追蹤蒐集所得之資料是否應受 HIPAA 之限制，則應取決於開發應用程式和處理應用程式資訊各方，是否屬於醫療相關機構，及其該應用程式利用的資料是否屬「受保護的健康資訊」，以下分別說明：

A. 接觸者追蹤應用程式開發、管理者是否屬於相關醫療機構

接觸者追蹤應用程式之管理者，多為公共衛生主管機關或第三方軟體開發商，而其是否屬於「醫療相關機構」，將影響到自該應用程式所取得之資料，有無受 HIPAA 保障。

以公共衛生主管機關為例，基於公共衛生之職能，該機關可能提供臨床測試(testing)等醫療相關服務，由於該行為涉及醫療相關，故必

¹⁹⁰ Christine S. Wilson, Comm'r, Fed. Trade Comm'n, Remarks at Privacy + Security Academy Virtual Event: Privacy and Public/Private Partnerships in a Pandemic 3 (May 7, 2020), https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/1574938/wilson_-_remarks_at_privacy_security_academy_5-7-20.pdf.

須依照 HIPAA 之規定，受 HIPAA 之規範拘束，此時相關個人資訊受 HIPAA 保護，並沒有疑問；然而，若是同一機關(構)從事接觸者追蹤等疫情管制措施，則因該措施不屬於 HIPAA 定義中醫療相關機構的任務職能，則似無適用 HIPAA；再者，若從事接觸者追蹤時，因非屬執行醫療相關職能，與 HIPAA 所規定之情形似乎並不相同，則該機構委請的第三方軟體開發廠商，也不是 HIPAA 所稱之「商業合作對象」，而無適用 HIPAA 的可能。換言之，在此種狀況下，獲取個人資料的接觸者追蹤應用程式的開發廠商，即無須就相關資料的隱私及安全負責，對個人資料之保障相較於歐盟全面性的引司法體系規範，較不周全。

B.接觸者追蹤應用程式是否使用 PHI

接觸者追蹤應用程式運作上為確定個人是否有被診斷出確診或接觸過確診者，因此必須利用個人確診資料追蹤其他人，而個人確診資料屬於個人健康資料，故該應用程式確實會利用、取得個人健康相關資料。然而，接觸者追蹤應用程式之公司，似又不符合 HIPAA 所定之處理個人健康資訊之「醫療相關機構」，除非該公司經公共衛生機關之授權而被視為「機關」；又 HIPAA 規定禁止就個人可識別之健康資料進行不當利用與揭露¹⁹¹，準此，實質上參與開發和服務提供者是否違反 HIPAA，會取決於數位接觸者追蹤取得的資料是否可以識別出特定個人。若相關資料得為識別並判斷為特定個人者，在接觸者追蹤應用程式開發、管理者屬受規範實體之基礎下，即有相應違反之處罰。

¹⁹¹ Sean T. McLaughlin, Pandora's Box: Can HIPAA Still Protect Patient Privacy Under a National Health Care Information Network?, 42 GONZ. L. REV. 29, at 40 (2006).

(3) HIPAA 法案與 COVID-19

在 2020 年 COVID-19 大流行期間，美國衛生與公共服務部(United States Department of Health and Human Services, HHS)指出，依照 HIPAA 法案規定¹⁹²，任何被授權負責公共衛生的美國機構、或州均應視為「公共衛生機關」，並且此類公共衛生機關可以使用、或依法律要求、或為保護公眾健康免受疾病侵害，不須經相應個人授權，即可揭露受保護的健康資訊。

此外，美國公共衛生部發佈了「COVID-19 和 HIPAA: 向執法人員、護理人員和其他急救人員和公共衛生機構揭露」指引(COVID-19 and HIPAA: Disclosures to law enforcement, paramedics, other first responders and public health authorities)¹⁹³，該指引肯認 HIPAA 法案允許受保護者在以下情況，於未經人民同意的情況時，可以使執法人員、護理人員和其他急救人員和公共衛生機構共享確診者或其接觸者之個人姓名或其他可識別的 PHI¹⁹⁴：

- 需要揭露以提供治療時：例如 HIPAA 允許救護人員得在將患者運送至醫院急診室時，護理機構得向救護人員揭露 COVID-19 患者的 PHI。
- 法律要求此類通知時：例如 HIPAA 允許醫院根據州法律規定向公共衛生機構報告確診者或疑似病例時，得以揭露確診者的個人的 PHI。

¹⁹² 45 C.F.R. § § 164.501-.512 (2020).

¹⁹³ U.S. Dep't of Health & Human Serv., COVID-19 and HIPAA: Disclosures to Law Enforcement, Paramedics, Other First Responders and Public Health Authorities (2020), <https://www.hhs.gov/sites/default/files/covid-19-hipaa-and-first-responders-508.pdf>

¹⁹⁴ *Id.* at 1-2.

- 通知公共衛生機構，以預防或控制疾病傳播：例如 HIPAA 允許在為了預防或控制疾病傳播時，可向依法得蒐集或接收 PHI 的公共衛生機構披露資訊。
- 當急救人員可能有染疫風險時：例如 HIPAA 允許公共衛生機構根據州法律，向可能接觸確診者的員警或其他人揭露 PHI，以防止或控制 COVID-19 疫情的傳播。
- 當有必要向急救人員揭露 PHI，以防止或減輕對個人或公眾健康和安全的嚴重和迫切威脅時：例如 HIPAA 允許於必要情形下，向消防人員、兒童福利工作者、心理諮商師等人揭露確診者的個人的 PHI，或其他負責保護公眾健康或安全的人員，以防止或最大限度地減少這些人員於職務上所可能面臨迫在眉睫的風險。

2. 2020 COVID-19 消費者資料保護法案

承上所述，在 HIPAA 規範本身，就接觸者追蹤應用程式是否違法，法律未臻明確，因此參議院在 2020 年 4 月 30 日提出 2020 COVID-19 消費者資料保護法案(COVID-19 Consumer Data Protection Act of 2020)草案，並於同年 12 月公布施行。該法案主要內容包括¹⁹⁵：

- (1) 禁止相關企業、電信業者(common carriers)和非營利組織，未經個人同意，收集處理或傳輸個人身分資訊，即用於追蹤與 COVID-19 相關的接觸者；

¹⁹⁵ Jason Hirsch, A New Digital Age: Why Covid-19 Necessitates Preemptive Federal Action to Regulate Data Privacy, 94 Temp. L. Rev. Online 1, at 10-11 (2022).

- (2) 規範公司在蒐集資訊時，向使用者揭露所蒐集之資訊如何處理、傳輸對象為何、保留資訊之久暫；
- (3) 明確定義去識別化資訊，確保公司運用相關技術時保護消費者資訊，免於遭重新識別；
- (4) 要求公司允許使用者選擇不蒐集、利用或傳輸個人健康、地理位置、鄰近資訊；
- (5) 公司應定期發布透明度報告，說明該公司蒐集與 COVID-19 相關資訊之行為近況；

從上開法案內容可知，明確要求電信業者或公司須以使用者之意願為前提，作為利用個人健康資訊追蹤接觸者之限制，且該法規為明確之禁止規範，強化 HIPAA 規範模糊之不足¹⁹⁶。

3. 其他聯邦層級的法律規範

又雖然 HIPAA 是屬於直接針對個人健康資料的聯邦隱私標準，但如前所述，該法規僅是構成聯邦管理資料保護義務法體系的一部分，其他有不同聯邦法律例如《傳播法》、《家庭教育權利和隱私法》、《兒童線上隱私保護法》、《隱私法》針對特定領域為規範隱私權；另外更有《電子通訊隱私法》及《聯邦貿易委員會法》以較廣泛的規定以處理隱私權的相關問題。

(1) 《傳播法》(The Communications Act)

¹⁹⁶ Krishna Jani, The COVID-19 Consumer Data Protection Act of 2020: What Companies Should Expect If Passed, <https://www.jdsupra.com/legalnews/the-covid-19-consumer-data-protection-40421/> (last visited August 31, 2022).

傳播法明文限制「電信業者」對客戶專屬網路資訊(customer proprietary network information, 下稱 CPNI)的處置, 易言之, 除經客戶同意或該法案規定的例外情況外(例如為應對緊急狀況), 電信業者不得向第三方揭露客戶的 CPNI, 或使第三方取用(access)客戶之 CPNI¹⁹⁷。而該法案亦規定電信業者必須實施各種資料安全保護措施(Safeguard Measure), 例如合理防止對 CPNI 未經授權的取用行為等措施, 若有違反本法而有侵害 CPNI 的情事發生, 電信業者必須通知執法機構及受影響的客戶相關情況。

而該法案與接觸者追蹤最相關者莫過於電信業者基於對 CPNI 的保護, 可能會禁止接觸者追蹤應用程序取用使用者的地理定位資訊¹⁹⁸。原則上, 依據該法案所規定的「因應緊急需求」的例外情況下, 電信業者似即可將該地理定位資訊提供與接觸者追蹤應用程式, 但於實務運作上, 美國聯邦通信委員會(FCC)和法院均未就該法案緊急需求為定義, 或是就該例外性質發表其他意見。故實務適用上電信業者能否直接依據該法案例外規定, 直接提供客戶之 CPNI 仍具有相當疑慮。

(2) 《家庭教育權利和隱私法》(Family Education Rights and Privacy Act, FERPA)

若是由學校與衛生主管機關或與接觸者追蹤應用程式開發商合作, 若該學校為「接受聯邦資助」的教育機構, 即需遵守 FERPA 規定, 由教育機構負責維護、保存, 並保障教育紀錄(education records)與任何和學生直接相關的資訊¹⁹⁹, 在未經學生、學生父母同意(學生 18 歲以下)之情況下,

¹⁹⁷ 47 U.S. Code § 222

¹⁹⁸ 手機定位資訊是否屬於客戶之 CPNI, 目前尚未有法院做出判斷, 但美國聯邦通信委員會(Federal Communications Commission, FCC)近期在其執法行動中, 認定手機定位資訊屬於 CPNI 之一種。

¹⁹⁹ 20 U.S.C. § 1232g(a)(4)(A). “For the purpose of this section, the term “education records” means, except as may be provided otherwise in subparagraph (B), those records, files, documents, and other materials which (i) contain information directly related to a student; and (ii) are maintained by an educational agency or institution or by a person acting for such agency or institution.”

不允許任何揭露前開資訊的政策或措施。原則上只有經當事人同意之情況下，他人方可取用前開資料，然此節亦有例外情況，與接觸者追蹤最為相關者即是「健康或安全緊急情況」(health and emergency exception)之例外。是以，如果規範主體確定目前存有對學生或對其他個人的健康或安全存在重大威脅時，其得提供教育紀錄²⁰⁰予為保護學生或其他個人的健康或安全而必須取用、瞭解該資訊的任何人²⁰¹。

就而就健康與安全緊急狀況例外的判斷，規範主體擁有相當大的自由裁量權，用以認定特定情況是否屬於例外情況，而得給予第三人學生的相關教育紀錄。而為權衡教育機構的權利，FERPA 提供家長或超過 18 歲的學生向教育部投訴的管道，並授權教育部長採取適當行動(appropriate actions)²⁰²之權力，包括扣留教育基金，發布停止命令(cease and desist order)或是終止該教育機構獲得資助的資格。但值得注意的是，在 FERPA 中並無任何刑事處罰條款或給予私人提起訴訟之權利。

(3) 《兒童線上隱私保護法》(Children's Online Privacy Protection Act, COPPA)

線上應用程式或其他服務的提供者(operator)，若涉及蒐集兒童個人資料時，兒童線上隱私保護法則(下稱 COPPA)課與提供者相當義務，以保護兒童的隱私。申言之，如 COPPA 適用於接觸者追蹤應用程式，則該應用程式的提供者必須通知使用者相關蒐集的資料類型和使用的方式；其次，在蒐集及相關資料前，若無經當事人父母同意，提供者不得蒐集、使用或揭露個人訊息；提供者更需要建立維護個人資料機密性、安全性及完整性

²⁰⁰ Congressional Research Service, Digital Contact Tracing and Data Protection law, Sept. 24, 2020, R46542, at 12. 美國教育部在 2020 年 3 月針對 FERPA 的問答集中，認定學生「是否施打疫苗與其他個人健康紀錄」屬於教育紀錄之一環，受 FERPA 之規範。

²⁰¹ *Id.*, § 1232g(b)(1)(I).

²⁰² *Id.*, § 1232g(f); 34 CFR § 99.67, How does the Secretary enforce decisions?

的合理程序(reasonable steps)²⁰³，並確保資料僅於合理必要的時間內保存，並確保刪除相關資料，並採取合理措施防止第三方未經授權的取用該些已刪除之資料²⁰⁴。

而違反 COPPA 規範之行為，即會被視為違反《聯邦貿易委員會法》中定義之「不公平或欺騙性行為或作法」，可以對提供者處以民事懲罰(civil penalties)。然而該法在適用上應有相當限制，此自該法名稱觀察亦相當明顯可見，分述如下：

A. 出於商業目的

其規範主體僅限於「出於商業目的」運作的線上服務提供者，若為公共衛生主管機關所主導之計畫，僅出於接觸者追蹤目的獲取相關資料者，即不屬於該法欲規範的範圍。惟若行政機關與具有營利性質的第三方共享應用程式所獲取的個人資料時該種行為，即構成 COPPA 下得商業目的，自不待言。

B. 兒童的個人資料

線上服務蒐集的個人資料的對象為小於 13 歲的兒童時，方屬 COPAA 規範所要保護之個人資料。

C. 直接對兒童提供線上服務

COPAA 僅適用於針對兒童提供之線上服務，或提供者實際知悉(Actual knowledge)該線上服務有在蒐集兒童之個人資料。而如何確認線上服務是兒童取向，美國聯邦貿易委員會即會依據相關參數，例如線上服務的主題、視覺內容、動畫角色或兒童取向之活動及相關內容的受眾組成證據判斷是否屬於針對兒童提供之服務。

²⁰³ 16 C.F.R. § 312.8.

²⁰⁴ *Id.*, § 312.10.

綜上，依據前開說明，接觸者追蹤應用程式通常並非出於商業目的而運行，而且這些應用程式亦非針對兒童(direct to children)，故 COPPA 不太可能適用於目前大多數公共衛生主管機關主導開發的接觸者追蹤應用程式。

(4) 《隱私法》(The Privacy Act)

美國所使用的接觸者追蹤應用程式，通常會由州或地方主管機關進行，但聯邦機構可能會協調各州之間的接觸者追蹤活動，並介接、交換各州的接觸者追蹤活動，而作為聯邦機構，其需遵守《隱私法》的規範，例如需要是先獲得個人資料之當事人事前書面同意，方可將其資料揭露給第三人或是其他機構。然而，該原則經同意方可處理的規定，亦有例外情況：「常規使用」(routine use)²⁰⁵；在危急的情況下為他人的健康及安全之例外均為適例。

而美國衛生及公共服務部(Health and Human Services, 下稱 HHS)發布了一個新的紀錄通知系統 (System of records notice, 下稱 SORN)，該系統收錄之內容涵蓋醫療及相關文件紀錄，例如病例、實驗室申請表、保證聲明書、患者同意書、分析檢驗數據資料、問卷資料及接觸者追蹤報告²⁰⁶。其更進一步說明常規使用的範圍，除了先前得向州、地方與部落衛生部門揭露相關資料等情況之外，HHS 之 SORN 另外授權 HHS 的代理人 (contractors and agents)、授權研究人員為研究目的使用等情況下，得主張常規使用之例外條款，無需經當事人同意即可使用、處理已蒐集之個人資料。

²⁰⁵ 5 U.S.C. § 552a(a)(7).

²⁰⁶ Notice of a New Statement of Records, and Rescindment of a System of Records, 85 FED. REG. 859, 860. “The categories of records are medical records and related documents, including: Case reports, lab requisition forms, patient consent forms, assurance statements, analytical testing data, questionnaires, and contact tracing reports.”

亦是因 HHS 確定此種紀錄得引用「常規使用」等例外規定，故縱有《隱私法》之規範，HHS 在使用、處理接觸者追蹤資料時，亦得具有相當彈性。若有個人認為 CDC 或其他聯邦機構使用接觸者追蹤資料的方式侵害其於《隱私法》下之權利，其得對政府提出民事訴訟，命機構依據個人請求或法院指示的其他方式修改其個人紀錄，若法院認定機構故意為之，並得請求機構賠償其實際損失(actual damages)。

(5) 《電子通訊隱私法》(Electronic Communications Privacy Act, ECPA)

《電子通訊隱私法》中包括解決竊聽或電子竊聽設備使用之相關問題，例如未經授權、同意即攔截或揭露傳輸中的電子通訊即屬違反該法的犯罪行為，故此部分時有被稱之為《監聽法》(Wiretap Act)；另一部份是針對未經授權、同意即取用(access)靜止的電子通信資料(電子郵件即為適例)，並規範政府機關(構)在使用前開受保障之電子通信資料前應行的程序，故此節多被稱為《儲存通訊紀錄法》(Stored Communications Act, SCA)。

《電子通訊隱私法》(監聽法及儲存通訊紀錄法)規範原則禁止攔截、揭露或取用傳輸中、靜止的電子通訊資料，但在通訊一方同意之情況下，得以排除該法中禁止對資料取用的情況，而接觸者追蹤應用程式符合 ECPA 取用相關個人資料的基礎，以下分就不同規範主體說明之：

A. 通訊的一方(例如：公共衛生主管機關人員)：

因為公共衛生官員很可能會是原始通訊的一方，故公共衛生機關之官員在揭露接觸者追蹤訊息時，即便是向第三方揭露，只要經通訊一方即衛生主管機關同意，取用該通訊資料的內容即不會違反 ECPA 之規定。

B. 非通訊的一方(例如：接觸者追蹤應用程式提供者)：

目前各國就使用數位追蹤工具的指引，大多均建議使用者應基於自願 (voluntary) 使用，方符道德及國際人權規範。是以，如今若需取用通訊中、靜止的電子通訊資料，又非屬原始通訊一方者，應如何滿足 ECPA 之同意例外，美國審判實務有提出可資參照的見解：

- (A) 當事人明示同意：例如需透過點擊同意按鈕以將其資料轉移與第三人，若該資料轉移是經當事人自願同意者，此即符合 ECPA 之同意例外。
- (B) 若應用程式有明確告知當事人其取用資料之方式，及與第三人共享相關資訊之說明，縱無取得當事人明示同意，仍有可能得構成同意例外。

如應用程式並無明確請求當事人為同意，而應用程式提供者有就該應用程式蒐集之資訊應如何使用，以及應如何與第三人共享相關資訊為充足且清楚的說明時，依據美國審判實務見解，應用程式提供者取用、處理電子通訊紀錄時，則可能被解為是基於當事人的同意為之，屬於同意例外之規定。

而儲存通訊紀錄法部分除當事人同意外，與接觸者追蹤應用程式相關的例外情況，另有「涉及任何人造成嚴重人身傷害的緊急狀況，而需要立即揭露與緊急狀況相關通訊紀錄」²⁰⁷的例外。但就 COVID-19 爆發是否構成前開條文內所稱之「緊急狀況」，至今仍未有實務或是行政機關表示相關意見，而觀察美國法院過去適用本條作為取用通訊資料例外之見解，大多適用例如綁架案件等刑事案件。

²⁰⁷ 18 U.S.C. § 2702(b)(8). “to a governmental entity, if the provider, in good faith, believes that an emergency involving danger of death or serious physical injury to any person requires disclosure without delay of communications relating to the emergency”.

(6) 《聯邦貿易委員會法》(The Federal Trade Commission Act, FTC Act)

聯邦貿易委員會法第 5 條說明：「以不公平或是欺騙行為及作法」(unfair or deceptive acts or practices, UDAP)進而影響商業活動者，即屬違法情況。雖然該法沒有直接定義「欺騙性」(deceptive)但聯邦貿易委員會在其提出禁止 UDAP 的指引中強調，如果一種行為或作法涉及重大陳述、遺漏或誤導消費者的作法，該行為將會被視為具有欺騙性。對 UDAP 的禁令廣泛適用於大多數個人與實體(entities)，但某些實體並不在規範的範圍內²⁰⁸，例如銀行、普通運輸業者、非營利組織即不在適用範圍內²⁰⁹。

此外，與其他聯邦資料保護法令不同者，FTC Act 並未有明確在法條文中規範資料保護義務，例如應事前經當事人同意，方可取用其個人資料等規範，FTC Act 是透過個案實踐來累積其對不公平(unfair)或是欺騙性的見解，故有論者認為 FTC Act 以個案累積的適用結果作為後續施政、執法的參考依據，為一種相對於成文法的普通法體系，稱之為「普通隱私法」(Common law of Privacy)。

若 FTC 決定對違反 UDAP 的行為採取執法行動，FTC 即可以對違規者實施行政執法程序或對其提民事訴訟，其中行政執法程序中行政法官得依據 FTC 投訴內容，對違規者發布禁止令(cease and desist order)；在民事訴訟程序中，FTC 得向法院對違反 UDAP 之行為或有違反 UDAP 之虞者申請禁制令(injunction)，防止損害行為將來發生或是繼續發生。實際上，違反 UDAP 者面對 FTC 的執法行動通常會以程序中和解(consent decree)方式解決，若違反 UDAP 者嗣後違反和解協議或 FTC 其他終局決定，FTC 即可對提出民事求償程序請求給付金錢上的罰款，自不待言。

²⁰⁸ 15U.S.C. § 45(a)(2)。

²⁰⁹ Congressional Research Service, *Supra* note 200, at 20.

又依照 2020 COVID-19 消費者資料保護法案規定，在 COVID-19 疫情期間，任何個人、合夥或公司從事欺騙行為均屬非法、或影響 COVID-19 治療、預防、緩解或診斷相關之商業行為、或影響與 COVID-19 相關的政府福利，均視為違反《聯邦貿易委員會法》第 18(a)(1)(B) 條規定所稱的「不公平或欺騙性行為或做法」，而有可能遭受處罰。在實際上亦有一該規定遭受處罰之行為人，例如 FTC 主張，一名位於密蘇里州的脊椎按摩師及其公司，基於欺騙販賣維生素 D 和鋅產品，治療或預防 COVID-19，而違反 2020 COVID-19 消費者資料保護法案與 FTC 法案²¹⁰。

4. 《加州隱私權保護法》(California Privacy Rights Act, CPRA)

除了聯邦層級的法律外，加州隱私權保護法(California Privacy Rights Act, CPRA)是針對 2018 年通過之《加州消費者隱私保護法》(California Privacy Right Act, CCPA)所為的全面修訂，並擴張原先 CCPA 之規範，對規範之企業類型、企業應盡之義務、資料主體權利等做相對調整，因此具有重要的參考價值。此外，更設立加州隱私保護局(California Privacy Protection Agency, CPPA)作為專責主管機關，負責制定規則及執行法規。而原則上 CPRA 保留與 CCPA 相同之基本法規結構，但進一步增加受管制的企業類型及擴張保障消費者(資料主體)隱私權。

首先，謹先簡要說明 2018 年加州消費者隱私保護法(CCPA)之內容，由於美國就隱私權之保護，聯邦並無單一個人資料保護之規範。從而，加州在 2018 年通過加州消費者隱私保護法(CCPA)，經多次修正後，在 2019 年定案，成為美國各州第一部針對人民隱私保護之法規。其主要規範對象為在加州境

²¹⁰ Federal Trade Commission, First FTC case filed under new COVID-19 Consumer Protection Act, <https://www.ftc.gov/business-guidance/blog/2021/04/first-ftc-case-filed-under-new-covid-19-consumer-protection-act> (last visited August 31, 2022).

內有營業行為之事業、或控制該事業、或該事業之控制子事業等，且事業需具有一定規模，例如年營業額達 2500 萬美元以上等條件²¹¹。而該法對消費者隱私保障之內容主要為下列三點：

- 消費者取得資訊之權利：聲明消費者有權要求事業公開所蒐集、利用、揭露和販售的個人資訊；
- 說明有關數據蒐集與管理之資訊：例如應包括事業蒐集有關消費者的個人資訊類別，或蒐集個人資訊的來源類別。
- 資訊將如何使用和共享：對於已識別的每一類個人資訊，識別用於與第三方蒐集、披露或出售個人資訊的業務或商業目的；識別向其披露或出售資訊的第三方；企業是否實際知道其出售未成年人個人資訊的聲明。

有關加州隱私權保護法(CPRA)的規範重點如下：

(1) 規範對象

CPRA 的規範對象與違反之罰則與 CCPA 大致相同，規範對象均為於加州執業的「營利企業」，若符合：(1)其年度總營收超過 2500 萬美元；(2)每年單獨或共同購買、販賣或分享 10 萬以上消費者或家戶 (household) 之個人資訊；(3)年營收 50% 以上來自於販賣或分享消費者個資，(4)自願向 CCPA 保證遵守 CPRA 規範等企業，則受 CPRA 之規範。

(2) CPRA 保障及擴張資料主體的隱私權保障範圍

A. 保障知情權，CPRA 進一步擴張知情權(right to know)時間範圍

²¹¹ Sharon Bassan, *supra* note 186 ,at 9.

CCPA 賦予消費者得獲取有關企業於 12 個月內如何蒐集，以及蒐集之目的，具體而言諸如企業所蒐集的特種個資內容、獲取資訊之地點及與第三方共享個人資訊之類別，此外企業同時亦需告知消費者其於 CCPA 下之權利。而 CPRA 之規定則放寬時間限制，使資料主體得請求自請求日起回溯超過 12 個月之資訊。

B. 保障刪除權，CPRA 進一步擴張刪除義務人之範圍

其次，CCPA 保證消費者有權要求企業刪除其蒐集有關消費者的任何資料，而 CPRA 擴張個資刪除義務人的範圍，自原先 CCPA 之企業擴及服務提供商、承包商及其下游，亦應通知曾向其購買或共享個資之第三方。

C. 保障拒絕販售權，CPRA 進一步擴張拒絕販售權(right to opt-out)

CCPA 賦予消費者控制個人資料的權利，並賦予消費者選擇不向第三方出售其個人資料之權利，亦即消費者得要求企業不得販賣個人資料與第三方，並規定未經消費者或及監護人之明確同意，企業不得出售 16 歲以下消費者的資料。而 CPRA 更進一步擴張拒絕販售權，將拒絕販售之範圍擴及於個人資料之「共享」(sharing)，不僅止於販賣。就未成年人個資的同意權，在未成年人拒絕提供個人資料的 12 個月內，企業不得再次提出請求。

D. CPRA 新增的權利：

(A) 更正權(right to correct information)

參考 GDPR 之規定，CPRA 加入資料主體得要求修正不正確個人資訊之權利。

(B) 資料主體取用企業使用自動化決策資訊及選擇退出之權利

資料主體有權得知用以分析個人資料之自動決策(automated decision making)科技的邏輯及演算過程, 並賦予在自動決策科技對其個人資料進行評估或決策時選擇退出(opt-out)之權利。

(C) 限制使用敏感個資的權利(right to limit use and disclosure of sensitive personal data)

敏感個人資料的定義, 除了常見的種族、基因、社會安全號碼、護照號碼、消費者的精確地理位置定位(geolocation)、消費者信件、電子郵件或文字簡訊(text messages)等內容。CPRA 規定資料主體得限制企業於此種資訊之使用及揭露, 企業應提供清晰操作指引, 使資料主體得行使該項權利。

(3) CPRA 適用於接觸者追蹤應用程式之限制

綜上所述, CPRA 擴張 CCPA 對個人資料保障之適用範圍, 更大範圍的涵蓋接觸者追蹤應用程式之資料主體(即民眾), 但其適用狀況仍有其限制。申言之, 縱然 CPRA 有對個人資料保障的相關權利為進一步擴張, 但其終究僅適用於「營利性質的企業」, 若由各州或地方公共衛生主管機關所開發之應用程式, 則無法適用之。然而, 相較於其他聯邦法規, CPRA 仍得適用於為州或地方衛生主管機關開發和執行應用程式的承包商(contractor)。

另外, 因 CPRA 僅適用於個人資料²¹², 若應用程式所使用的方式是利用蒐集匿名識別碼(anonymous identifier), 或是與 COVID-19 確診連結的匿名識別碼資料, 此即非屬 CPRA 中個人資料的範疇, 並無 CPRA 的適用餘地。

²¹² CAL. CIV. CODE § § 1798.140(o)(1), 1798.145(c)(1)(A).

5. Contact Tracing 之實際應用與檢討

美國實務應用數位資料對抗 Covid-19 之情形，主要有三：其一，移動位置數據之蒐集 (mobile location data) ，透過數據掌握人民之位置資訊。其二，臉部辨識系統之應用 (facial recognition technology) ，以取得個人生物資訊。其三，開放原始碼軟體之使用 (open-source applications) ，供各研究員能針對病毒有關之基因資料等數據加以取用，並予以研究。而 Contact Tracing 最主要使用於第一種情形，用以將遭受隔離或檢疫之人民區隔於大眾之外，避免人群之接觸，以達防疫實效。更有甚者，尚可透過此類數據判斷未來「社區爆發趨勢」等，為疫情走向進行預測²¹³。

對此亦有認為，前述追蹤樣態在疫情嚴峻之情形下將遭大量運用，尤其更凸顯人民隱私遭限制之問題。因此，就追蹤所得之資料，有以下需注意之處：第一，此類措施不得假公共衛生之理由而濫用，必須吻合公共衛生之原理而有必要。第二，尤須注意數位資料所具備之可移植特性，就資料可能使用之範圍與方式應訂有明確規範。第三，縱使基於公共衛生之理由，亦需嚴守目的限制與資料利用最小化原則，各類追蹤程式僅在足夠保護隱私之情形下，並可透過實證角度證明確實有效時，始具備正當性²¹⁴。

(四) 其他因數位科技防疫措施而限制數位人權之態樣

1. 可能侵害隱私之情形

²¹³ April Xiaoyi Xu, But What If Big Brother's Surveillance Saves Lives?-Comparative Digital Privacy in the Time of Coronavirus, 54 Creighton L. Rev. 147, 148-59 (2020).

²¹⁴ Tiffany C. Li, Privacy in Pandemic: Law, Technology, and Public Health in the Covid-19 Crisis, 52 Loy. U. Chi. L.J. 767, 779 – 80 (2021).

除前述政府之措施外，尚有諸多限制隱私之情狀，較常探討之領域即為：勞工與雇主之工作領域、學生受教育之領域二者。

以工作領域而言，因美國各州政策均係隨不同疫情嚴重程度而變動，故各州亦訂有居家上班之規範。對此，部分雇主即要求員工必須於居家上班時間全程將攝影機置於開啟之狀態；亦有部分雇主要求員工加載軟體，以追蹤員工於工作設備上之瀏覽器搜尋內容。而本於勞雇關係之考量，經常導致員工無法自由擇定是否揭露個人資訊，僅能容任隱私長期暴露於外而遭致嚴重侵害²¹⁵。

以教育領域而言，與前述工作領域雷同，諸多學校均會要求學生加載學校所認可之軟體，藉此追蹤學生之紀錄。而學生本於接受教育之需求，及未照實配合恐遭受不利評價之考量，亦僅能選擇揭露個人資訊²¹⁶。

2. 可能侵害他項權利之情形

承前所提及之工作與教育領域，工作領域除涉及隱私外，尚可能涉及性別爭議；教育領域則尚涉及學生受教育之權利。另前述二領域之外，在防疫期間之數位監控下，亦曾有言論自由遭受限制之質疑，以下分別說明之。

以工作領域而言，除前述提及之隱私侵害外，實務上更曾發生雇主藉由監控而騷擾女員工，亦有女員工因未正常關閉線上會議軟體而暴露私生活領域之情形，最終該影片甚至遭分享至社群媒體。由此可知，在勞雇關係之監控下，亦產生女性遭受不利對待之可能性²¹⁷。

以教育領域而言，遠距教學之施行，可能使部分無法負擔設備之學生難以接受應有之教育內容，而致產生受教權之侵害。

²¹⁵ *Id.* at 781-84.

²¹⁶ *Id.* at 789-94.

²¹⁷ *Id.* at 787-89.

而在其餘領域，則多有針對言論自由探討。以加州為例，隨疫情發生至今，加州政策隨疫情數量而有寬嚴不同程度之限制。事實上，加州即曾因該州醫院重症病房（ICU）容量不達 15% 之緣故而實施居家命令，僅容許少部分維持社會基礎設施之從業者外出行動。此措施除涉及商家營業之自由外，於營業內容涉及個人意念表達時，亦可能涉及言論自由。例如：於 *Mitchell v. Newsom* 一案中²¹⁸，當事人 Mitchell 即主張其所經營之刺青店無法營業，因刺青帶有個人意念之表達，進而受有言論自由之侵害；而法院最終認為，此措施並非針對言論活動而生，且係針對所有商家均進行限制，故亦未使刺青業者單獨遭受不利對待，應無言論自由之侵害。又例如：於 *Tandon v. Newsom* 一案中²¹⁹，當事人即認為加州限制戶外私人集會之措施違反言論自由與集會自由，對此，法院肯認涉及前述權利，然本於對阻斷疫情傳播之必要性，又此措施係基於不同染疫嚴重程度而因應，故認為屬減緩疫情擴散、保護高危險族群免受感染及防止醫療系統不堪負荷之必要手段。

（五）在 Covid-19 疫情期間涉及防疫措施之相關法院判決及其啟發

又本團隊在搜尋各國之相關法制規範與操作實務時，發現近期在美國已陸續有關於 COVID-19 疫情期間因執行防疫措施引發的法律爭議判決出現。雖然相關判決未必直接與數位科技防疫措施之採用或執行有關，而是針對口罩、集會和施打疫苗的相關爭議，但透過相關判決揭露的法院觀點，仍可對採用數位科技防疫措施可能限制或侵害數位人權的此一議題形成啟發，特別是當人民不服政府機關採用的數位科技防疫措施，而對其中可能涉及數位人權的部分聲請臨時禁制令或相關賠償時，相關美國法院已經形成的判決究竟

²¹⁸ 509 F. Supp. 3d 1195.

²¹⁹ 517 F. Supp. 3d 922.

採取何種觀點，這都會是重要的參考研究資料。以下謹針對相關判決整理之。

1. Weisshaus v. Cuomo 案

Weisshaus v. Cuomo²²⁰ 案的背景事實為 2020 年 9 月紐約州州長頒布了第 205.1 號行政命令，以因應 COVID-19 大流行，該行政命令要求所有州外旅客必須在進入紐約時填寫「紐約州旅客健康表」，該表格必須揭露他們是否來自 COVID-19 中度或高發感染率的國家、他們最近是否檢驗為陽性，以及最近是否出現任何症狀。政府單位使用上述旅客健康表中的資訊，來執行檢疫的要求，如果衛生官員確定填寫該表格的旅客必須隔離，他們將在隔離期間每日發送簡訊或撥打電話給被隔離者，此外，衛生官員還會將旅客的資訊輸入電腦系統中，以便進行接觸者追蹤。

若未填寫紐約州旅客健康表而離開機場的旅客將被處以 10,000 美元的罰款，並可能遭到強制隔離。

原告 Yoel Weisshaus 於回國後降落甘迺迪國際機場，而被海關要求填寫上述「紐約州旅客健康表」，原告於不得已的情況下填寫該表格。後來原告認為該行政命令違反憲法隱私權等諸多規定，因而對此請求損害賠償並發臨時禁制令(Preliminary Injunction)。

法院於審理後認為原告未能證明其有不可挽回的損害，也關於違反實質正當程序的主張也無理由，因此駁回臨時禁制令的聲請。

²²⁰ Weisshaus v. Cuomo, 512 F. Supp. 3d 379 (E.D.N.Y. 2021)

2. Miura Corp. v. Davis 案

Miura Corp. v. Davis 案²²¹的背景事實為原告認為洛杉磯郡為因應 COVID-19 疫情而制定的分階段重新開放計畫所發佈的命令要求禮拜場所、辦公場所、餐館等公司和團體在進行相關活動的過程中應蒐集訪客和參與者的聯繫資訊，侵害其隱私等權利，因此聲請法院核發臨時禁制令。

法院於審理後認為，原告不能證明其面臨迫在眉睫威脅，且原告沒有提出違反聯繫資訊規定的具體說明。因此，原告未能主張其具有提起臨時禁制令的資格，法院對此駁回該禁制令的聲請。

3. Parker v. Wolf 案

Parker v. Wolf 案²²²的背景事實為 COVID-19 疫情開始進入美國，賓州州長於 2020 年 3 月 6 日 Wolf 宣布進入緊急狀態，並進行了接觸者追蹤計畫(Contact Tracing Program)的行政命令。

上述接觸者追蹤的計畫內容為衛生人員於收到陽性結果的 24 小時內，將對確診者和訪談，以獲得他們在感染期間擁有的密切接觸者名單其相關連繫資訊，並將密切接觸者資訊輸入名為「Sara Alert」的系統中，使衛生人員能夠每天向確診者發送電子郵件、簡訊和電話。

該計畫並鼓勵餐廳蒐集所有顧客的聯繫資訊，且賓州還推出了一個名為「COVID Alert PA」的接觸者追蹤 app，讓賓州人可以自願將其下載到他們的手機上。

²²¹ Miura Corp. v. Davis, No. 220CV05497SVWADS, 2020 WL 8184066 (C.D. Cal. Nov. 16, 2020).

²²² Parker v. Wolf, 506 F. Supp. 3d 271 (M.D. Pa. 2020), aff'd sub nom. Parker v. Governor of Pennsylvania, No. 20-3518, 2021 WL 5492803 (3d Cir. Nov. 23, 2021).

隨後賓州居民對州長、司法部長和衛生部長提起訴訟，認為該州上述面對 COVID-19 大流行而制定的接觸者追蹤計畫有違憲疑慮，並要求法院核發臨時禁制令停止執行這些政策。

法院經審理後認為：原告並未能舉證證明他們因為這些措施所可能面臨迫在眉睫的威脅，也未提出可能或將來即將發生損害的具體主張，故原告不具有聲請臨時禁制令的當事人適格，法院因而駁回臨時禁制令的聲請。

(六) 法制規範特徵及評析

就規範層面而言，美國在規範資料保護之法規，其規範的模式與歐盟以 GDPR 作為資料保護的法律框架規範方式不同，而是藉由法規不同領域、方針目的來決定資料保護的嚴密程度，以及相關實體應負擔之義務，以拼湊的方式組成在保護個人資料時的相關規範。而細觀現行美國法制體系可知，其主要是明確區分受規範主體、及受規範資料內容為法規內容，以明確化各該主體之義務內容，惟亦因此種以法規明確限制規範主體(covered entities)、客體(covered data)之立法模式，若無他法規範補充該法未保障或例外的範圍，即可能造成個人資料的使用「無法可管」的情況。是此種立法機制需要時刻檢討個人資料之利用方法，例如為阻斷疫情傳播鏈，接觸者追蹤應用程式提供者或機關有取用位置資訊、鄰近位置資訊甚至是個人健康資料等需求，此種使用方式均需時刻經前開法規篩選，是否屬保護範圍內，進而確保目前有充足個人資料法制規範密度以達成保護個人隱私之基本目的。

是以，美國政府為具有充足法律依據以利接觸者追蹤及接觸通知系統運作，以控制 COVID-19 疫情，目前有針對 COVID-19 疫情的隱私法立法行動²²³，後

²²³ *Supra* note 200, at 33.

續亦值持續觀察其立法結果，以作為我國相關個人資料保護法制、人權保障之參考依據。另就 Contact Tracing 以外所涉及之人權爭議觀察，亦可發現其涉及領域未必僅限於隱私權，尚有性別平等、受教權、言論自由及集會自由等領域，此可對應至我國多數企業均曾採行之「居家分流制度」、「遠距教學」等措施，以提供我國後續檢驗類似個案時之判斷基準。

二、 英國

(一) 防疫政策及其轉變

英國於 2020 年 1 月出現首例 COVID-19 病例後，採取一連串防疫措施，同時藉由公布指引的方式向全民說明政府的防疫成果及未來規劃，以下謹整理英國相關的防疫指引，以說明英國防疫政策的轉變。

1. 冠狀病毒行動計畫(Coronavirus: action plan)

2020 年 3 月，英國衛生及社會關懷部(Department of Health and Social Care)首次發佈關於 COVID-19 的指引：「冠狀病毒行動計畫」(Coronavirus: action plan)²²⁴，以說明當時面對疫情的政府政策，該指引主要分為以下幾點內容：「英國政府對於病毒及其引起的疾病的瞭解」、「英國政府對於應對傳染病爆發的計畫」、「英國政府迄今為止對於疫情爆法所採取的行動」及「英國政府的下一步作為」等內容²²⁵。

²²⁴ Department of Health and Social Care, Coronavirus: action plan A guide to what you can expect across the UK, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/869827/Coronavirus_action_plan_-_a_guide_to_what_you_can_expect_across_the_UK.pdf (last visited August 31, 2022).

²²⁵ *Id.* at 4.

(1) 計畫原則及階段

為了準備和應對嚴重的疫情爆發，英國政府的目標是²²⁶：

- A. 對潛在健康和其他影響進行動態的風險評估，並採用最可行的科學建議和證據作為決策所依據的資訊。
- B. 透過減緩在英國和國外的傳播，同時減少感染、疾病和死亡的產生，以減少潛在的健康衝擊。
- C. 減少對社會、英國及全球經濟的潛在影響。
- D. 維持提供公共服務的組織和人員以及使用這些服務的人之間的信任及信心。
- E. 確保所有受影響者，包括死者得到有尊嚴的治療。
- F. 成為積極的國際參與者，並和世衛組織，全球健康安全倡議（Global Health Security Initiative, GHSI），歐洲疾病預防暨控制中心（European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC）以及鄰國合作，藉由共享科學資訊的方式使國際間得以發現傳染病的出現並及早對病毒進行評估。
- G. 確保防疫主管機關能獲得適當的資源，並使他們擁有所需的人員、設備和藥物，同時確保盡可能快速地對法律進行任何必要的修改。
- H. 以證據為指導，並與研究合作夥伴合作，定期審查研發需求，以加強我們的大流行防範和應對。

²²⁶ *Id.*, at 9-10.

此外，該指引另指出英國面對 COVID-19 計畫可以分為以下四階段²²⁷：

- A. 控制 (Contain) 階段：及早發現病例及密切接觸者，並盡可能避免疫情蔓延。
- B. 延遲(Delay)階段：減緩疫情的傳播，若疫情已蔓延，將降低疫情的高峰並避免其在冬季傳播。
- C. 研究(Research)階段：更佳地瞭解病毒以及得以減輕對人們造成影響的行動；革新應對措施，包括診斷、藥物和疫苗等；針對疫情的發展利用證據提供最有效的照護模式。
- D. 減輕(Mitigate)階段：盡可能地為染疫者提供最好的照護，同時支援醫院以維持基本服務，並確保對社區中病人提供的持續支援，以盡量減少疫情對於社會、公共服務和經濟的整體影響。

(2) 目前已採取的措施

A. 控制階段

制定計畫和程序，以檢測和隔離英國出現的首批 COVID-19 病例；加強港口衛生措施；抵達英國的直飛航班必須於機場提供健康聲明，說明其所有乘客在降落前 60 分鐘的狀況都良好；向所有衛生專業人員廣泛傳遞對於 COVID-19 確診者應採取措施的資訊等²²⁸。

B. 延遲階段

²²⁷ *Id.*, at 10.

²²⁸ *Id.*, at 11-14.

發現確診者並進行隔離；勤洗手；藥物開發等²²⁹。

C. 研究階段

開發病毒檢測方法，以快速判斷陽性個案；研發疫苗等²³⁰。

(3) 未來計畫採取的措施

A. 延遲階段

加強宣傳應保持良好的衛生習慣，有症狀的人應待在家中；採取人口距離策略（population distancing strategies，例如關閉學校、鼓勵居家上班，減少大規模群聚的次數），以減緩疫情的傳播，同時確保國家能夠繼續盡可能正常地運行。最壞的情況下甚至可能會關閉教育場所以減少病毒的傳播²³¹。

B. 研究階段

蒐集有效管制措施的證據，以便能對未來的決策提供資訊等²³²。

C. 減輕階段

降低患者和接受照護人員的感染風險；進一步確定需要扶助的弱勢者；維持社會的基本服務；減少疫情對社會和供應鏈的影響等²³³。

²²⁹ *Id.*, at 14-15.

²³⁰ *Id.*, at 15-16.

²³¹ *Id.*, at 18.

²³² *Id.*, at 18-19.

²³³ *Id.*, at 20.

2. 英國政府的 COVID-19 的復甦策略(The UK Government's COVID-19 recovery strategy)

隨著疫情的大爆發，英國至 2020 年 5 月 6 日時，已有 30,615 人因染疫而死亡，對此英國衛生及社會關懷部於 2020 年 5 月 11 日再次發佈關於 COVID-19 的指引：「我們的重建計畫：英國政府的 COVID-19 的復甦策略」(OUR PLAN TO REBUILD: The UK Government's COVID-19 recovery strategy)²³⁴，以說明當時面對疫情的政府政策，該指引的目標為「拯救生命，拯救生計」，並提出分階段復原的方法以及 14 個支持計畫。

(1) 計畫原則及階段

本指引將先前於 2020 年 3 月「冠狀病毒行動計畫」指引所提出的「控制」、「延遲」、「研究」及「減輕」稱為第一階段，而於 2020 年 5 月將進入第 2 階段「更智慧的管制」(Smarter controls)及第 3 階段「可靠的治療」(Reliable treatment)²³⁵：

A. 第 2 階段的重點：更智慧的管制

在此一階段，人們需要透過持續維持良好的衛生習慣來盡可能地減少疫情的傳播，因此洗手、保持社交距離和定期消毒都是必要的行為。

在指引中特別指出，社會接觸將藉由以下方式降低傳染性：使接觸更安全（包含重新設計公共和工作場所，以及那些有症狀的人應進行自我隔離），以減少每次接觸的感染機會；使用感染檢測、追蹤和

²³⁴ Department of Health and Social Care, Our plan to rebuild: The UK Government's COVID-19 recovery strategy, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/884760/Our_plan_to_rebuild_The_UK_Government_s_COVID-19_recovery_strategy.pdf (last visited August 31, 2022).

²³⁵ *Id.* at 19.

監測來減少染疫者的社會接觸；透過檢測感染源並採取針對性的管制措施，以阻止疫情熱點的散播，若接觸次數越少，風險越低²³⁶。

B. 第 3 階段的重點：可靠的治療

該指引要求政府必須儘快採取更有效的解決辦法，以取消相關的管制。對此，政府必須儘快開發、試驗、製造和分發可靠的治療方法或疫苗，使人們能夠像其他嚴重疾病一樣控制它，或者讓人們藉由接種疫苗獲得免疫力²³⁷。

(2) 未來的解封計畫

該指引另外還提出未來的解封計畫，包含：

A. 第 1 步

任何有自己或家人有症狀的情形，無論多麼輕微，都不應該離開家去上班；避免乘坐大眾運輸工具；遵守大眾運輸工具上的社交指南；配戴口罩；保護染疫高風險族群等，上述措施自 2020 年 5 月 13 日起適用²³⁸。

B. 第 2 步

該指引指出，政府計劃於 2020 年 6 月 1 日後進入解封計畫第 2 步，內容包含使學生分階段返回幼稚園和學校；在安全的時間和地點開設非必要的零售商店；允許文化和體育活動於不開放民眾入場的情況下

²³⁶ *Id.* at 20.

²³⁷ *Id.* at 23-24.

²³⁸ *Id.* at 11-14.

關門舉辦；重新開放更多的大眾運輸工具，但應採取更嚴格的管制措施等²³⁹。

C. 第 3 步

該指引進一步指出，希望於 2020 年 7 月 4 日後開放更多商店和場所，包括理髮店、美容院、酒店、禮拜場所和休閒設施等²⁴⁰。

(3) 14 個支持計畫

為了達到上述的各階段計畫，本指引提出 14 個支持計畫，包含 NHS、照護能力和運作模式(NHS and care capacity and operating model)、保護安養機構(Protecting care homes)、更聰明地保護染疫高風險族群(Smarter shielding of the most vulnerable)、更有效的、依據風險的保護措施(More effective, risk-based targeting of protection measures)、正確的疫情監測與應對措施(Accurate disease monitoring and reactive measures)、測試和追蹤(Testing and tracing)、增加科學認識(Increased scientific understanding)、COVID-19 安全指南("COVID-19 Secure" guidelines)、更好的距離措施(Better distancing measures)、對於維持生計和振興經濟的經濟及社會支持(Economic and social support to maintain livelihoods and restore the economy)、治療和疫苗(Treatments and vaccines)、國際行動和意識(International action and awareness)、公眾溝通、理解和執行(Public communication, understanding and enforcement)、永續的政府架構(Sustainable government structures)²⁴¹。

²³⁹ *Id.* at 31.

²⁴⁰ *Id.* at 31-32.

²⁴¹ *Id.* at 33-46.

其中該指引於「測試和追蹤」部分特別說明，為進行疫情的追蹤，需要建構新的 NHS COVID-19 應用程式來進行自動的接觸者追蹤，以便在該應用程式的使用者與確診者密切接觸時，透過匿名的方式提醒使用者，此外，也可以透過應用程式與檢測系統的運作，為接觸者提供適當的建議。指引還另外提及，雖然上述措施將涉及前所未有的資料蒐集，但正如許多亞洲國家在 SARS 和 MERS 爆發後實施的情況，政府將制定強有力的安全措施，以防止病毒傳播²⁴²。

3. 重建計畫的下一章：英國政府的 COVID-19 的復甦策略(The next chapter in our plan to rebuild: The UK Government's COVID-19 recovery strategy)

2020 年 5 月 11 日，英國政府發佈了「我們的重建計畫：英國政府的 COVID-19 的復甦策略」後，英國的防疫核心目標便是盡可能地使人民恢復正常生活，同時以最大限度地減少生命損失，並最大限度地提高健康、經濟和社會的成果，對此英國衛生及社會關懷部於 2020 年 7 月 24 日再次發佈關於 COVID-19 的指引：「我們重建計畫的下一章：英國政府的 COVID-19 的復甦策略」(The next chapter in our plan to rebuild: The UK Government's COVID-19 recovery strategy)²⁴³，以說明未來英國持續解封的政策。

該指引說明了過去幾個月來英國的防疫成就，並說明未來將採取有效的防疫管制措施，同時也會設法避免回到全國封鎖狀態²⁴⁴。另外該指引也提及將透過遵循 2020 年 5 月 11 日「我們的重建計畫：英國政府的 COVID-19 的

²⁴² *Id.* at 39.

²⁴³ Department of Health and Social Care, The next chapter in our plan to rebuild: The UK Government's COVID-19 recovery strategy, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/901521/6.678_3_CO_Our_Plan_to_Rebuild_FINAL_170720_WEB.pdf (last visited August 31, 2022).

²⁴⁴ *Id.* at 3-5.

復甦策略」指引的規劃，透過重新開放商店、餐廳、酒吧、飯店、旅遊景點等場所和設施，並建議人們可以使用公共交通工具，以振興英國的社會和經濟²⁴⁵。

另外，該指引還強調將持續增加檢測量能及疫苗施打，並於未來推出一款應用程式，在確保最高標準的資訊隱私和安全的前提下，使人民能夠輕鬆預約篩檢，甚至可能進行數位接觸者追蹤，它還將使人們藉由掃描場所 QR code 的方式，協助追蹤接觸者並瞭解病毒的傳播情形²⁴⁶。

4. COVID-19 秋冬計畫(COVID-19 WINTER PLAN)

2020 年 12 月 2 日，英國政府發佈了「COVID-19 秋冬計畫」(COVID-19 WINTER PLAN)²⁴⁷，該計畫內容主要是針對抑制病毒傳播、保護 NHS 和弱勢族群、維持教育和經濟運轉並提供恢復正常的途徑。

該指引指出，政府未來將以三戰略目標為指導原則：持續使 R 值保持在 1 以下；尋找新的和更有效的方法來對抗病毒，並使生活更接近正常；盡量減少對經濟、社會、就業和生計的損害；幼稚園、學校、學院和大學的教育將受到保障²⁴⁸。

此外，在未來幾個月，政府將藉由該計畫減少對經濟和社會限制的依賴，並且更多地仰賴科學提供解決方案，並且透過疫苗的推廣、篩檢能力的增加等方式，使生活逐步恢復正常²⁴⁹。

²⁴⁵ *Id.* at 5-6.

²⁴⁶ *Id.* at 6-8.

²⁴⁷ Department of Health and Social Care, COVID-19 WINTER PLAN, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/937529/COVID-19_Winter_Plan.pdf (last visited August 31, 2022).

²⁴⁸ *Id.* at 10.

²⁴⁹ *Id.* at 11-42.

5. 2021 年 3 指引

其後，英國政府於 2021 年春季、夏季、秋季及冬季發佈了 3 項指引，逐步放鬆當前的管制，包含了 2021 年 2 月 22 日所發佈的「COVID-19 回應-2021 年春季」(COVID-19 Response - Spring 2021)²⁵⁰提出回歸正常生活的四步驟、2021 年 8 月 27 日所發佈的「COVID-19 回應-2021 年夏季」(COVID-19 Response: Summer 2021)²⁵¹及 2021 年 9 月 9 日所發佈的「COVID-19 回應-2021 年秋季及冬季」(COVID-19 Response: Autumn and Winter Plan 2021)²⁵²。

6. COVID-19 回應-與 COVID-19 共存

英國政府於 2022 年 2 月 24 日發布「COVID-19 回應-與 COVID-19 共存」(COVID-19 Response: Living with COVID-19)²⁵³，該指引指出考量疫苗覆蓋率已達 60% 以上，復考量防疫期間的各類措施，導致經濟受影響，更使民眾心理產生負面影響，甚至有少部分民眾出現自傷的情形。不僅如此，於教育層面亦造成學生重大影響，遠距離教學的過程中，使孩童無法獲得完善教育與體驗。因此，該指引取消最後的限制如下²⁵⁴：

第一，確診者不需隔離，但鼓勵自主遠離人群。

²⁵⁰ Department of Health and Social Care, COVID-19 Response - Spring 2021, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/963491/COVID-19_Response_-_Spring_2021.pdf (last visited August 31, 2022).

²⁵¹ Department of Health and Social Care, COVID-19 Response: Summer 2021, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/999419/COVID-19_Response_Summer_2021.pdf (last visited August 31, 2022).

²⁵² Department of Health and Social Care, COVID-19 Response: Autumn and Winter Plan 2021, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1020982/COVID-19-response-autumn-and-winter-plan-2021.pdf (last visited August 31, 2022).

²⁵³ Department of Health and Social Care, COVID-19 Response: Living with COVID-19, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1056229/COVID-19_Response_-_Living_with_COVID-19.pdf (last visited August 31, 2022).

²⁵⁴ *Id.* at 16-17.

第二，不再進行接觸者追蹤。

第三，不再要求出示接種疫苗之證明。

除對本國政策外，對於外國入境之旅客，亦取消疫苗接種之要求，落地不需檢測亦不需隔離，對於途中需轉機之旅客亦採相同政策²⁵⁵

(二) NHS Test-and Trace 數位科技應用的法源依據及人權保障檢驗標準

如上所述，英國的防疫措施有很大一部分涉及英國在全國醫療保健檢測及追蹤系統(NHS Test-and-Trace)，以下謹就該系統所涉及的法律規範與制度運作上形成的相關人權保障檢驗標準，進一步介紹及分析如下：

英國依據《衛生安全(歐盟退出)條例 2021》成立英國衛生安全局(UK Health Security Agency, UKHSA)，屬於衛生及社會關懷部(Department of Health and Social Care, DHSC)內的執行機構，負責執掌規劃、預防與應對外部的健康為協，並提供國家、地方甚至是國際層級於面對流行病等健康威脅時提供正確科學及運作上的指導建議。該機關成立後，整合先前英國公共衛生部(Public Health England, PHE)、聯合生物安全中心(Joint Biosecurity Centre, JBC)及其開展的健康維護行動，並將英國全國醫療保健檢測及追蹤系統(National Health Service Testing and Tracing programme, NHS Test-and-Trace)劃歸由其管理。

²⁵⁵ GOV.UK, Travel to England from another country during coronavirus (COVID-19), <https://www.gov.uk/guidance/travel-to-england-from-another-country-during-coronavirus-covid-19#travel-to-england-rules> (last visited August 31, 2022).

全國醫療保健檢測及追蹤系統(下稱 NHS T&T 系統)中包含三個功能：檢測(Testing)、追蹤(Tracing)、控管(Contain)蒐集之個人資料，以確定民眾是否有與確診者接觸，盡快實施隔離以阻斷傳播鏈，進而達成防疫效果。此外，NHS T&T 系統亦會將資料提供聯合生物安全中心(Joint Biosecurity Centre, JBC)分析，用以作為決策者決定公共衛生決策依據。該系統主要是基於《一般資料保護規範》²⁵⁶(General Data Protection Regulation, 下稱 GDPR)以及《資料保護法 2018》²⁵⁷(Data Protection Act 2018, 下稱 DPA 2018)作為其檢測、追蹤及控管執行的依據。又 GDPR 對保護客體之分類區分為「一般個資」²⁵⁸、「特種個資」²⁵⁹並有不同密度之規範，DPA 2018 就保護客體亦採相同區別模式，故以下就英國 NHS T&T 系統對一般個資、特種個資進行檢測、追蹤與控管時之法源依據為說明：

²⁵⁶ 英國脫歐後，於 2021 年 1 月 1 日後歐盟的 GDPR 即不再適用於英國國內，然因英國在脫歐之前已有將歐盟 GDPR 內國法化，發布英國版 GDPR(United Kingdom General Data Protection Regulation, UK-GDPR)。又英國版的 GDPR 與歐盟版的 GDPR 的幾乎完全相同，僅更改以適應國內法之領域，故本文以下所稱之 GDPR，並不一一按時間區分適用者為 UK-GDPR 或 EU-GDPR，均以 GDPR 代稱以簡化敘述，先與敘明。

²⁵⁷ 《資料保護法 2018》(下稱 DPA 2018)將 GDPR 納入英國法律，DPA 2018 中絕大多數的規定與 GDPR 相同，但就部分規定有規範上的差異，例如 DPA 2018 調降兒童同意年齡限制、擴大識別碼(identifier)定義、放寬處理犯罪紀錄的權限要求、允許自動處理與決策等有不同密度的規定；此外更明確規範資訊委員會辦公室(Information Commissioner's Office, ICO)該監管機構權責，確保英國國內遵守 GDPR、DPA 2018 及隱私和電子通信條例(Privacy and Electronic Communications Regulations)等規定。

²⁵⁸ European Union, General Data Protection Regulation (hereinafter GDPR), Regulation (EU) 2016/679, art. 5(1). 一般個資指是以直接或間接方式識別(identify)當事人之任何資訊。

²⁵⁹ *Id.*, art. 9(1). 特種個資則是包括人種、血統、政治意見、宗教、哲學信仰、工會身份、基因、生物特徵、健康相關、性生活與性傾向等資料。

表3. 歐盟資料保護一般規則之規範對象與規範客體

法規名稱	規範對象	保護客體
《歐盟資料保護一般規則》 (GDPR)	<p>歐盟境內個資處理控管者、受託處理者。</p> <p>設立於歐盟境外，但對歐盟境內當事人提供商品、服務，或監控其行為資料控管者及受託處理者。</p>	<p>一般個資</p> <p>特種個資</p>

資料來源：本團隊整理。

1. 檢測(Testing)部分之法源依據

(1) 一般人資料處理：

依 GDPR 第 6(1)(e)條、6(1)(c)條規定，若對於執行增進公共利益之任務及遵守法律義務是必要時，得據以 NHS T&T 系統蒐集之資料為進行檢測，合乎 GDPR 之規範。

(2) 特種個人資料處理：

原則上行政機關係禁止就種族、民族、識別自然人的生物資料等特別個人資料(special categories of personal data)為取用處理，但例外如因出於公共衛生的公共利益的原因、符合重大公共利益或是應用預防或醫療診斷目的以提供健康、社會照護機構系統或管理服務需要²⁶⁰，方得進行處理、利用。

(3) 資料保護法 2018：

²⁶⁰ *Id.*, art. 9(2)(h), 9(2)(i), 9(2)(g),.

與就業、社會保障、公共衛生或與 COVID-19 有關的公共衛生突發事件有關之法定、機關決定之管理措施相關連者²⁶¹，得就特別個人資料、犯罪定罪紀錄進行相關檢測。

2. 追蹤(Tracing)部分之法源依據

(1) 一般人資料處理：

追蹤部分規範的法源依據與前開檢測部分相同。若符合 GDPR 第 6(1)(e)條、6(1)(c)條規定，即得進行追蹤。另外，若是接觸者追蹤涉及國際層次，而需與其他國家共享個人資訊者，則應符合 GDPR 第 49(1)(d)條規定²⁶²，具有重大公共利益之原因者方可提供其他國家使用者之個人資料。

(2) 特種個人資料處理：

追蹤部分若符合 GDPR 第 9(2)(h)條、第 9(2)(i)條、第 9(2)(g)條出於公共衛生的公共利益的原因、符合重大公共利益或是應用預防或醫療診斷目的以提供健康、社會照護機構系統或管理服務得為進行追蹤行動。另若基於公共利益、科學、歷史研究或統計目的²⁶³，或是相關個人資料與刑事定罪和犯罪有關時²⁶⁴，亦得就蒐集取得的特別個人資料進行處理、利用。

(3) 資料保護法 2018：

依據 DPA 2018 附件 1 相關規定，若是基於就業、健康與研究相關目的，例如健康或社會照護、公共衛生、研究之目的²⁶⁵，得就特種個人資料

²⁶¹ United Kingdom, Data Protection Act 2018, Schedule 1, Part 1, Section 1& 3; Schedule 1, Part 2, Section 6.

²⁶² *Supra* note 260, art. 49(1)(d), “the transfer is necessary for important reasons of public interest.”

²⁶³ *Id.*, art. 9(2)(j).

²⁶⁴ *Id.*, art. 9(2)(i).

²⁶⁵ *Supra* note 261, Schedule 1, Part 1, Section 2, 3, 4, 6; and Schedule 1, Part 2, Section 6, 19.

及刑事犯罪紀錄資料進行處理。又若是為重大公共利益，例如為保全研究統計、建檔相關目的而處理者，依據資料保護法之規範，亦得例外就相關特種個人資料及刑事犯罪紀錄等資料為處理。

另外，追蹤相關部門更得為使個人履行於 2020 自我隔離法案²⁶⁶之義務，基於資料保護法附件 1、第 1 部分、第 3 條出於在公共衛生領域中的公共利益所需者，還得像地方主管機關或警方提供相關和必要的資料，以確認各定個人有無自我隔離(self-isolating)或提供不正確或不完整之資訊。

3. 控管(Contain)部分之法源依據

(1) 一般人資料處理：

控管部分規範的法源依據與前開檢測部分相同，若符合 GDPR 第 6(1)(e)條、6(1)(c)條規定，即得執行控管。

(2) 特種個人資料處理：

基於公共利益及公眾健康原因²⁶⁷、出於法條規定重大公共利益所需²⁶⁸或是依據 GDPR 第 89(1)條，基於公共利益、科學、歷史研究或統計目的²⁶⁹者，則得對特種個人資料為處理。

(3) 資料保護法(Data protection 2018, DPA 2018)

²⁶⁶ United Kingdom, The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (Self-Isolation) (England) Regulations 2020, Sept. 27, 2020.

²⁶⁷ *Supra* note 166, art. 9(2)(i).

²⁶⁸ *Id.*, art. 9(2)(g).

²⁶⁹ *Id.*, art. 9(2)(j).

對特種個人資料及刑事犯罪紀錄資料的利用，依據 DPA 2018 的規定，就公共衛生、重大公共利益，及出於建檔、科學或歷史研究、統計目的，依據 GDPR 第 89(1)條執行與符合公共利益之情況²⁷⁰，方得為使用。

(三) 資訊委員會辦公室(Information Commissioner's Office, ICO)針對 NHS Test-and Trace 的稽核報告與建議

NHS T&T 系統主要是用於阻斷 COVID-19 病毒的傳播鏈，進而使民眾可以回歸正常生活方式，而資訊委員會辦公室²⁷¹(下稱 ICO)在該系統實施後一年，衡量該系統直接應對重大公共衛生問題的緊急情況，在極具挑戰性之基礎下運作等背景，針對 NHS T&T 系統的管理及課責性、個資處理控管者與第三方處理提出建議。ICO 提出之建議主要圍繞在加強現有流程以促進遵守 DPA 2018 及 GDPR 之規範，其中主要包括：

1. 備置資訊安全指引及員工訓練完善課責機制

(1) 提供明文化的資訊安全指引及員工依循依據

ICO 建議目前的 NHS T&T 系統，應制定適當的資料處理流程，並應包含對風險評估的定期審查，並對 NHS T&T 系統員工提供相關風險管理訓練課程。而且除了原先資訊與通訊科技(information communications technology, ICT)政策中的可接受的使用規章(Acceptable use)外，即無其他相關書面的指引(guidance)，而欠缺相關指引則會產生 NHS T&T 系統未能

²⁷⁰ *Supra* note 261, Schedule 1, Part 1, Section 3, 4; and Schedule 1, Part 2, Section 6.

²⁷¹ 在英國脫歐後，英國就不再適用於規範全體歐盟會員國的 GDPR，關於數據方面的事物均交由國內的隱私權主管監督機關：資訊委員會辦公室(ICO)處理，直接向英國政府報告相關數據使用事宜。

遵守 GDPR 第 5(2)條課責原則²⁷²規範之疑慮，並增加 NHS T&T 系統違反 GDPR 第 5 條其他資料保護原則的風險。

(2) 對處理者、及其員工進行隱私及資料保護相關的培訓措施

為數據處理者和第三方工作的員工，均需要接受隱私及資料保護的培訓以強調其資訊保障的重要性，並應確保當事人知悉相關資料處理的過程及其保障措施。然而，就目前階段，雖然 NHS T&T 系統有推出部分資訊安全訓練，但就整體指引及培訓計畫仍未完成。而且，目前亦未有任何機制或流程可以確保 NHS T&T 系統以外的其他承包商，在處理個人資料的流程中有無對員工進行任何培訓措施。

2. 需要定期審查資料映射(data mapping)²⁷³及運用作業紀錄(RoPA)並保持更新

NHS T&T 系統需要進行全面性的資料映射(data mapping)處理，以確保相關資料可以儲存於資訊資產登記系統²⁷⁴(Information Asset Register, IAR)並作成運用作業紀錄²⁷⁵(Record of Processing Activities, RoPA)，妥善完成資料管理，避免不必要或未知的資訊混入資料庫中造成瑕疵。且該系統亦得藉

²⁷² Art. 5(2). “The controller shall be responsible for, and be able to demonstrate compliance with, paragraph 1 (‘accountability’).”

²⁷³ 資料映射(data mapping)是將資料從一個資料庫移轉到另一個資料庫之過程。不同資料庫的系統是以不同方式儲存相同的資料，因此，為利用特定資料庫進行不同分析或其他處理時，則需要透過資料映射，將特定資料以準確且相容的方式移動到該目標資料庫進行處理，此是促進資料管理的第一步，也是進行後續資料轉移、整合、轉換格式及儲存之關鍵。

²⁷⁴ 資訊資產登記系統用於組織在處理資料時儲存的紀錄，並依據資料對業務的重要性，對其取得的資料進行非累及保護，並得確保相關資料的取得及儲存符合法定要件。

²⁷⁵ 運用作業紀錄(RoPA)是組織或網站在資料處理作業時的運作紀錄(log)，紀錄內容包括資料類別、資料主體及資料處理目的及資料的接收者(data categories, data subjects, purpose of the process, and data recipients)。依據 GDPR 第 30 條，控管者或受託運用者就其所負責的運用活動，應負擔義務建置並維護運用作業紀錄，作為課責機制的基礎。

此分類、控管不同的資料內容，並得有效使用、與他系統共享資訊、保護相關資料內容。

3. 應建置稽核規則以確保資料處理者、承包商符合相關隱私及資料保護之要求，以及相關侵害通報程序

對於涉及資料處理者和第三方處理個人資料者，必須要完成資料保護影響評估²⁷⁶(data protection impact assessments, DPIA)。若目前正在執行的契約內容尚未經過任何一種形式的隱私風險評估者，則應就相關契約進行評估。舉例言之，若先前已簽訂的採購契約或盡職調查等流程未經隱私風險評估者，即應再次審查相關契約文件以確保該契約內具備資料保護所需要的技術與相關法定要件。

為確保員工充分培訓及 NHS T&T 系統符合相關隱私及資料保護要求，機關對資料控管者或第三方均應進行定期稽核，以確保其有落實資料保護及資訊安全之義務，並將稽核結果反饋至相關的資料風險管理流程。目前機關並沒有任何相關流程(process)得以確認承包商在簽定契約前有備具個人資料侵害通報流程(breach report)，此時亦無任何流程可以使第三方遵守侵害通報之要求。

(四) 法制規範特徵及評析

英國的防疫措施主要是基於一般資料保護規範(GDPR)及資料保護法為依據，依 GDPR 之規定，若對於執行增進公共利益之任務及遵守法律義務是必要時，得蒐集人民之資料，這些規定都可以作為判斷我國防疫措施是否有改進之處的參考依據。另外，英國資訊委員會辦公室也提出了許多有關提

²⁷⁶ 因處理資料過程可能會構成對資料主體(data subject)之個人權利侵害的風險，故 GDPR 第 35 條規定在處理資料前應先評估為何需要使用這些資料，以及應如何使用這些資料，並對處理資料所造成的風險進行評估。

升資訊安全、對資料控管者進行定期稽核，並建立資料侵害通報流程的建議，亦值得參考。整體而言，英國有非常多的行政計畫與步驟，在行政上所採行的規劃或其步驟內容或可供作我國建置數位人權保障標準的參考，但亦需注意其大量將重點放置在行政作為可能引發的相關問題。由於英國的行政體系沉重且複雜，而相關的防疫措施雖然可上溯至 GDPR 與 DPA 2018 的抽象規範，但具體內容則完全回歸行政機關層次，由行政機關在抽象的規範規則下型塑自己的行政內容，並確保行政內容具有效率且能兼顧人權保障。其運作結果，亦有可能產生弊病。針對英國這樣的運作機制，固然有其背景考量，例如 2021 年 5 月 26 日時，曾擔任英國內閣首席顧問的 Dominic Cummings 曾在英國下議院科技專責委員會 (Science and Technology Committee) 與健康社福委員會 (Health and Social Care Committee) 的聯席聽證會中，特別以我國早期的防疫措施為例並比較其他亞洲國家，在聽證會上說明在英國的國情考量下，英國國民可能無法如我國或其他亞洲國家一般對可能限制人民權益的防疫措施有高度的遵從力，故英國無法複製亞洲國家的防疫措施或政策，而必須建立一套自己的防疫措施。但在該次聽證內容中，也顯示出只有法律的概括抽象授權，而完全倚賴行政自我型塑相關機制及自我掌控行政效率時可能衍生的弊病：行政機關最後不僅沒有超前部署，反而容易僵化與透過抽象的計畫或繁複的討論自我卸責，並因此導致錯失最佳的防疫黃金時機；且當行政機關遭遇相關與人民權益有關的議題時，政府行政人員的心態顯得不惹麻煩、只要照章辦事就好，此種太過倚賴行政，反而讓行政顯得消極的缺失，也曾演發一個有名的採購事件：在疫情大爆發的初期，最前線的醫療人員急需呼吸器，但行政機關只是囿於沒有因應公衛緊急狀態的採購系統，以及當時呼吸器價格上漲導致超過常規採購門檻，而遲遲不敢決策購買醫療前線人員所需要的呼吸器。除此之外，Dominic Cummings 也指出行政體系龐大但卻無法如期發揮效率的狀況。這對我國而言也是一項值得警惕的資訊。相關數位科技防疫措施，究竟是由法律概括授權後行政機關自我型塑就好？還是適合以國會控制的方式，由立法機構在相關規範中予以明確規範？有關

後者，可參考的國家有法國及德國，尤其是德國，在防疫上是從概括授權走向國會控制。以下謹就德國法制進行比較研究。

三、 德國感染保護法

(一) 防疫政策及其轉變簡介

德國法上作為疫情措施法源依據的主要法源基礎，是屬於聯邦層級的「感染保護法（Infektionsschutzgesetz, IfSG）」。在疫情初期採，感染保護法只在第 28 條概括地授予主管行政機關「可以採取防止傳染病散布的必要行為」，這樣的規範模式與我國傳染病防治法幾乎如出一轍。而德國政府一開始也是以此作為法源基礎，取隔離等嚴格的防疫政策。

但一方面是疫情帶來的持續與廣泛影響已超出這部法律當時的預期情況；一方面因為民眾、輿論、學界的強烈反彈，認為感染保護法並不足以作為相關防疫措施的法源基礎；又另一方面則基於對疫情的掌握，以及近來 Omicron 變體病毒的感染並沒有像前幾波那樣導致嚴重的死亡和感染人數，接種疫苗的人可能只會得到輕微的感染等因素，因此，德國政府決定針對傳染保護法進行修法，使重大的防疫措施更能具有民主正當性（詳後述）。同時在近來也決定重新調整防疫措施，解除大部分的管制措施，並於 2022 年 4 月 2 日起取消目前嚴格的防疫措施，如餐廳、飯店等場所關於已接種疫苗者、康復者及出示 24 小時陰性檢測證明者方可進入之規定、進出超市及商店等室內場所強制配戴口罩等。然而，德國仍維持 COVID-19「基本防護措施」（Basisschutzmaßnahmen），僅規定在醫院、養老院、療養院、難民集中住宿區以及公共交通工具等區域內要求配戴口罩及出示檢測證明。

上述的轉變，可說是從法律的概括授權，走向詳細的國會控制模式。例如在感染保護法第 28a 條第 1 項，就明確地舉出 18 種政府機關可以採取的過渡例示措施（如在公共空間的社交距離、口罩義務、私人與公共空間之外出或接觸限制、疫調等等）。以下謹就德國過往在運作感染保護法與相關防疫措施上的人權保障檢驗標準進行相關研究。

（二） 德國感染保護法之修正內容

為了防堵 COVID-19 疫情的擴散，德國聯邦政府因此研擬感染保護法的修正，於其中制定特殊保護措施以遏制 COVID-19 的傳播，德國聯邦眾議院於 2020 年 3 月 25 日通過該修正案，並於同年 3 月 27 日經德國聯邦參議院批准通過²⁷⁷。

德國感染保護法 2020 年最重要的修正，主要是藉由《國家承受傳染病情況下保護國民之第 4 次法案》，在該法新增了第 28a、28b 及 28c 條的規定²⁷⁸。依據該法第 28a 條規定，在聯邦議院依據第 5 條第 1 項宣佈進入國家級傳染病的狀態的情況下²⁷⁹，可以採取遏制 COVID-19 傳播的措施的措施，該條非常詳盡地列出國家得以採取的手段²⁸⁰，其包含強制要求人們在公共場所保持距離、強制要求人們佩戴口罩、對私人 and 公共場所的集會實行宵禁或限制、禁止或限制娛樂活動或類似活動、禁止或限制體育賽事、禁止或限制餐飲場所營業、禁

²⁷⁷ 潘俊良，同註 21，頁 21。

²⁷⁸ BGBl. I 2021 S. 802.

²⁷⁹ 依據感染保護法第 5 條第 1 項，當世界衛生組織已宣佈國際關注的突發公共衛生事件，使德國受到傳染病的威脅，或一種具有威脅性的傳染病正在德國傳播時，德國聯邦議會可以宣布進入國家級傳染病狀態。

²⁸⁰ 感染保護法第 28a 條第 1 項共訂有 17 點國家得採取的必要保護措施。

止集會或遊行、禁止宗教集會及禁止或限制進入衛生或社會福利機構等²⁸¹。其中第 28a 條第 1 項第 17 款還賦予政府蒐集人民資訊的權限，依據該條規定，政府得強制要求在發生冠狀病毒 SARS-CoV-2 感染後，蒐集消費者、客人或活動參與者的聯繫數據，以追蹤並切斷可能的感染鏈。而針對這些防疫措施，感染保護法訂有落日條款，明定規定停止適用的期限，若期限屆至後仍有防疫的需要，須透過修法的方式展延適用期限。

此外，依據 2021 年 4 月 1 日增訂的第 28b 條規定，若一縣市連續 3 天「過去 7 日每 10 萬人確診人數 (Inzidenz)」超過 100 人，該縣市必須在第 3 天起採取必要防疫措施。

但是為因應 Omicron 肆虐之趨勢，德國於 2022 年 3 月 18 日再次修正感染保護法，對於第 28a 條及第 28b 條進行大幅度調整，取消嚴格的防疫規定，而主要修正內容在於第 28a、28b 條的規定，例如在感染保護法第 28a 條規定，原則上取消配戴口罩之限制，但是除了高風險族群須持續配戴口罩外，在大眾運輸及飛機上也仍須配戴口罩。又在該法第 28b 條規定，廢止原本第 1 項至第 4 項之規定，亦即原則上取消對於 COVID-19 高盛行率城市的相關管制，而僅保留第 5 項規定，維持長途公共交通及飛機上乘客應佩戴口罩之管制，換言之，德國感染保護法現行僅針對搭乘事項予以管制，而不再管制高盛行率之城市。最後，該法另同法第 28c 條規定，則係授權德國聯邦政府針對免疫或持有或持有陰性證明的民眾，制定減緩限制或例外的規定²⁸²。

²⁸¹ Library of Congress, Germany: Amendments to Infectious Diseases Protection Act Enter into Force, <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2020-11-24/germany-amendments-to-infectious-diseases-protection-act-enter-into-force/> (last visited March 9, 2022).

²⁸² BGBl. I 2022 S. 466.

(三) 手段的限制

對於上述感染保護法之修正後之情況，以第 28a 條規定涉及數位人權最甚。第 28a 條第 1 項規定，一但確定 COVID-19 疫情爆發期間必須採取必要保護措施，則可以要求人民應有配戴口罩要求，或提交疫苗接種證明之義務，或禁止、限制休閒活動等限制措施，但是此種措施並非毫無限制，感染保護法第 28a 條第 2 項要求 COVID-19 必須達到嚴重威脅，且當所有其他措施都未能有效遏制 COVID-19 的傳播時，才能進行上述限制。感染保護法第 28a 條第 3 項則規定應依各邦情況不同，決定不同保護措施，。且當採取上述保護措施時，應訂定依循的原則，該原則必須在生命、健康權與公共衛生系統的運作之間取得平衡，尤其必須考量到當地的疫情情況，採取進一步的保護措施，避免因感染率而導致醫療量能崩潰²⁸³。

同時，依照第 28a 條第 4 項規定，有關於收集資訊數據部分，只有在絕對必要的情況下，負責人才能收集和處理個人資訊、以及有關停留時間和地點的資訊，且收集和處理之範圍亦僅能限於個人資訊、停留時間與地點；且該規定要求，負責人必須確保未經授權的人員無法得知所記錄的數據資訊，減少隱私權遭侵害之可能性。而除了依據各邦法律，將該資訊交付給負責收集數據資訊之主管機關以外，所收集的數據不得用於任何目的，並且嚴格要求必須在收集後四周內刪除，或一旦該資訊已不再需要用於追蹤接觸者，負責人必須立即且以不可逆轉的方式刪除該資訊²⁸⁴。

且依據第 28a 條第 6 項，政府在採取這些措施時必須考慮到其對個人及公眾、社會與經濟之影響程度，原因在於措施本身目的在於有效預防 COVID-19 傳播，同時亦必須兼容處理與社會之間的調和關係。

²⁸³ Deloitte, Changes in the German Infection Protection Act , <https://www2.deloitte.com/dl/en/pages/legal/articles/entschaedigungsanspruch-infektionsschutzgesetz.html> (last visited March 9, 2022).

²⁸⁴ IfSG § § 28a. (1), (2), (3), and (4).

(四) 法制規範特徵及評析

觀察德國為了因應 COVID-19 疫情對於感染保護法所做的修正，可以發現其訂有極為完整及詳盡的規定，尤其對於國家可採取的防疫措施，並非僅是採取概括授權條款，而是於第 28a 條第 1 項中直接明定 18 點措施之內容，並對於這些防疫措施訂定落日條款。此外，第 28a 條第 3 項亦明定採取這些措施應遵循的標準，尤其應審視疫情的情況，手段應遵守比例原則，例如現在德國雖仍有疫情情況發生，但因德國亦採取逐步放寬，以因應未來生活，僅保留有必要之措施，可見德國確實依疫情狀況動態調整其措施，以符合比例原則之要求。至於德國對於個人資料的蒐集，該法也明定蒐集的原則、目的及時間，以試圖在疫情防治和個人隱私保障間取得平衡。

上述德國法制的轉變，可能對我國形成深刻的參考價值。由於德國法制過往就對我國法律體系的建置或運作有深刻影響，即便僅僅比較德國感染保護法第 28 條的原本規範「必要行為」與我國傳染病防治法第 43 條「必要措施」的概括授權，就可發現兩者在法律用語、規範模式上確實具有高度的相似性。雖然實際因國情的不同，德國因為其聯邦體制，更需要一個聯邦層級的法律作出統一規範，以避免各邦各行其是，甚至導致防疫體系甚或是人權保護上的混亂；但我們其實應該關注德國為何要從對行政機關的概括授權，走向防疫手段的國會控制模式，其背後的價值理念為何？甚至我們還可以嘗試比較一樣是歐陸法律體系的法國，其行政權一向龐大，但當涉及到防疫措施時，最終仍然要強化國會控制與司法控制，甚至在細節上還要求政府機關形成的防疫措施都要有專家參與、且專家還需具名建議，以供公眾審核監督等情。這些法制先進、且與我國同屬歐陸法律體系的國家堅持相關防疫措施必須有國會控制的立場，除了是對法治國原則的尊重與踐行外，更與人權保障有關，且確實值得我國相關單位仿效深思。

四、 小結

由於對 Covid-19 疫情逐步的瞭解，及 Omicron 變體病毒的嚴重程度較低，英美兩國皆逐漸放寬各項限制，並採取「與病毒共存」的防疫政策。不過，由於我國各項防疫措施還是以接觸者追蹤技術為核心，兩國提出的法案及決策對我國仍具有參考價值。例如，英國 2018 年通過的個人資料保護法指出，於符合公共利益之情況才可以使用人民的個人資料；美國參議院在 2020 年 4 月 30 日提出 2020 COVID-19 消費者資料保護法案指出，如果未經當事人的同意，相關企業、電信業者以及非營利組織不得蒐集利用民眾的個人資料，體現「蒐集限制原則」中當事人同意的重要性。英美兩國提出的立法例指出「接觸者追蹤」必須具有公共利益，且個人資料的蒐集與利用還必須符合個資法各項原理原則。另外，相對於我國僅以概括條款授權給行政部門，德國感染保護法的頻繁修正，在疫情的不確定性與急迫性降低的現在，或許可以提醒我國應提適度升立法密度，以維護權力分立及制衡原則的憲法誠命。本研究以下將於第柒章統整國際法、國際組織及各國立法例中的各項原則，並提出一份「防疫期間數位人權保障檢驗標準」，以供我國各機關參考。

第柒章 建立我國數位科技防疫措施人權保障指引、 檢驗標準表及立法建議

本章以下將針對本團隊於前開章節所爬梳的國際公約、國際組織、人權團體及美、英等國家關於數位人權之政策、法令及指引等內容，綜合歸納及比較，分析其關於數位人權保障的共同原理原則，嘗試草擬一份用以引導各政府機關自我檢視相關數位科技防疫措施妥適性的「人權保障指引」、以及一份可實際操作並適用於數位科技應用於防疫措施時的「人權保障檢驗標準表」，以重新審視當前或過往的國家防疫政策是否符合數位人權保障標準，並提出具體立法建議，以供委託單位於提出立法或修法建議與政策檢討時，有可以遵循的依據。

一、 指引及檢驗標準之法律性質

首先須說明的是，本研究嘗試草擬建議的「防疫期間數位人權保障指引」、「防疫期間數位人權保障檢驗標準」，其法律性質為何？有關此點，可先依監察院國家人權委員會組織法第2條之規定觀察：國家人權委員會，其職權包含研究及檢討國家人權政策，並提出建議(第2款)；對重要人權議題提出專案報告(第3款)；依據國際人權標準，針對國內憲法及法令作有系統之研究，以提出必要及可行修憲、立法及修法之建議(第5款)；其他促進及保障人權之相關事項(第9款)等事項。而本團隊以下擬將草擬、建議的「防疫期間數位人權保障指引」、「防疫期間數位人權保障檢驗標準」即是嘗試供給委託單位，依據上開規定，於職權範圍內，針對防疫期間可能發生的侵害數位人權情況，透過國際人權標準進行有系統的研究後，對於可能發生侵害數位人權的情況，製作形成一個可供參考的方向及標準化操作標準，因此該指引及檢驗標準應屬於機關的「內部文書」，不具對外的法律效力。

二、 國際數位人權規範及重要指引的歸納分析

在本研究第伍、陸章對國際法規範、世界衛生組織提出的「法律道德與法律規範之評估審查表」、歐盟資料保護委員會提出的「接觸者追蹤應用程式運用原則」、美國之立法例，以及英國 ICO 提出之稽核報告等內容進行觀察後，可發現各防疫期間數位人權保障之規範、指引、或原則，其內容具有許多相似之處。這些相似之處，很可能就是跨法律體系、跨政府組織的共通人權審視標準。以下將從「法律依據」、「限制數位人權所應遵循的標準」及「個人資歷保護之原理原則」三面向，歸納與分析這些國際數位人權規範，作為提出「防疫期間數位人權保障指引」、「防疫期間數位人權保障檢驗標準」之依循。

(一) 法律依據

國際人權公約及國際組織指引中，有多處強調國家應透過法律保障人民基本權利之規定者，例如世界人權宣言第 12 條規定：「任何個人之私生活、家庭、住所或通訊不容無理侵犯，其榮譽及信用亦不容侵害。人人為防止此種侵犯或侵害有權受法律保護」；公政公約第 17 條規定：「任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利」；以及經社文公約第 12 條第 2 項規定：「本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：（一）設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育；（二）改良環境及工業衛生之所有方面；（三）預防、療治及撲滅各種傳染病、風土病、職業病及其他疾病；（四）創造環境，確保人人患病時均能享受醫藥服務與醫藥護理」。前揭規範皆指出國家應保障人民的隱私權及健康權，國家具有訂定法律規範保護人民之義務。

另外經社文公約的第 4 條指出，限制人民享受國家遵照本公約規定所賦予之權利時，國家對此類權利僅得加以法律明定之限制。而經社文公約第 14 號一般性意見中也特別指出，若締約國以國家安全或維護公共秩序為藉口，限制患有傳染疾病的人，這類限制必須依據法律；聯合國人權事務高級辦公室提出之 COVID-19 指引則指出，為了防治 COVID-19 疫情而採取緊急措施，該緊急措施必須由法律規定，因此相關限制手段必須包含在國家法律中，且該法律屬於有效之法律，其內容不得恣意或不合理，同時必須清楚明確。任何干預人民基本權利之公權力行為皆須以法律為之。上述內容皆強調國家基於防疫而限制人民權利時，皆須透過法律為之。此亦可見尋找、訴求並援引一個符合各政府機關法制作業的「法律依據」，可說是各國政府機關採行數位科技防疫措施的最重要開端。

(二) 限制數位人權所應遵循的標準

其次，針對國家限制人民數位人權時，多項指引亦提出所需符合的標準，例如經社文公約第 14 號一般性意見指出，國家為保護人民之健康權，以法律限制人民他項權利，須具有相當程度之公益目的，手段須合於比例，且必須對人民清楚說明限制的理由；COVID-19 指引強調，採取緊急措施應符合合法性、必要性、和比例性等要求，且是否有必要蒐集個人資料須滿足公共衛生目的，且疫情期間國家為保障全體人民之健康，遂以各項防疫措施限制人民權利，惟防疫措施並非毫無節制，防疫措施須合於公益目的，且目的與手段間尚須具有一定程度之關聯性，且須以對人民侵害較小之手段為之；世衛組織「強化數位接觸者追蹤與隔離措施法律框架指引」強調蒐集相關資料應注意是否具有合理公共衛生需求。聯合國教科文組織「COVID-19：司法工作者於保護和提升言論自由的角色指引」提出限制言論自由的三項標準，包含合法性原則、正當性原則、必要性原則和相稱性原則。

由上述的國際人權規範及指引觀之，雖然其各自所強調的重點不盡相同，用語可能也不同，但可以歸納出幾項共通的要求，亦即防疫措施需合於公益目的、採取的手段應有助於達成目的、應採取最小侵害手段及手段與目的間應合乎比例，符合這些要件國家才得以限制人民的數位人權。

(三) 個人資料保護之原理原則

諸多國際人權規範及指引也提及個人資料保護所應注意的原則。依兩公約人權事務委員針對公政公約第 17 條提出的第 16 號一般性意見書之意旨，各會員國必須採取有效措施來確保人民的私生活資料，不會落到沒有法律授權接受、處理和使用的人手裡，且人民也有知道政府利用人民哪些資訊及利用目的之權利，亦即國家或政府必須符合「安全維護原則」及「公開透明原則」之要求²⁸⁵。另依聯合國人權委員會提出之第 14 號意見書之意旨，國家為保護人民之健康權，以法律限制人民他項權利，須具有相當程度之公益目的，手段須合於比例原則，且必須對人民清楚說明限制的理由。聯合國人權高級專員辦公室 COVID-19 指引則強調，人民有權參與影響到自己生活的決策過程，即「個人參與原則」之體現；政府措施保持公開透明並讓受影響者參與決策十分關鍵，可確保人們參與制定措施保護自身健康和更廣泛民眾的健康，並確保這些措施反映他們的具體狀況和需求。

此外，世衛組織提出的「法律框架評估檢核表」指出，基於防疫必要所蒐集的個人資訊只能蒐集必要且最少的資訊量，且只能用於防疫之公衛目的，即須符合「蒐集最小原則」與「使用限制原則」。且於個資蒐集者違反以上原則時，法律應有處罰之規範，即應合於「課責原則」。該指引亦指

²⁸⁵ 從釋字第 603 號解釋觀察，我國隱私權之保障內涵亦包括公開透明原則。See: Chung-Lin Chen (2010), In Search of a New Approach of Information Privacy Judicial Review: Interpretation No. 603 of Taiwan's Constitutional Court as a Guide, *Indiana International & Comparative Law Review*, Vol. 20, No. 1, p32.

出，對於蒐集之個人資料應屬於暫時性的，且對技術與資訊管理應有獨立審核機制，以維個資安全性。

又歐盟提出的「COVID-19 疫情期間使用位置資料和接觸者追蹤工具指引」指出，接觸者追蹤程式所蒐集之個人資料，至多僅能在疫情期間保留，疫情一旦結束即須將個資刪除。

另依美國 Contact Tracing 運作實務的經驗觀察，國家縱使基於公共衛生的目的採取防疫措施，於涉及個人資料的蒐集利用時，仍須嚴守「目的限制原則」與「資料利用最小原則」。

再者，世衛組織提出的「法律框架評估檢核表」指出，不得強迫人民下載使用工具，亦不得因為人民不下載使用工具而設置處罰規範。歐盟

「COVID-19 疫情期間使用位置資料和接觸者追蹤工具指引」就接觸者追蹤應用程式指出，人民可以自由選擇係否下載接觸者追蹤應用程式，亦不得因使用者拒絕或無法接受承受任何不利益；「COVID-19 疫情期間使用位置資料和接觸者追蹤工具指引」亦強調，接觸者追蹤應用程式原則禁止使用定位資訊，除非是經過去識別化或取得當事人同意始得為之。

由上述內容可見國際法與比較法間對於涉及個人資料蒐集利用的防疫措施，皆認為必須合於個資保護之原理原則，包括應利用最小資訊量、須公開透明、基於公衛目的使用、維護個資安全及儲存期限等內容。

三、 指引及檢驗標準之提出

以下本研究將針對前文所歸納與分析的「法律依據」、「限制數位人權所應遵循的標準」及「個人資料保護之原理原則」這三個面向進行開展，同時結合我國之法律規定及大法官解釋等內容，提出防疫期間數位人權保障之

指引及檢驗標準。

(一) 重要標準的採擇說明

1. 法律依據

經社文公約的第 4 條及聯合國人權事務高級辦公室提出之 COVID-19 指引指出，為了防治 COVID-19 疫情而採取緊急措施須由法律規定，強調法律依據的重要性。

同樣的，依我國憲法第 23 條規定，於符合憲法第 23 條之條件下，得以法律限制人民之基本權利，大法官於釋字第 443 號解釋理由書中針對憲法第 23 條進一步提出層級化法律保留原則。

依釋字第 443 號解釋理由書，層級化法律保留原則指何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。

又 111 年憲判字第 13 號判決強調蒐集個資之目的及要件應以法律定之，該判決指出：「就資訊隱私權之保障而言，除應以法律明確訂定蒐用個資之目的及要件外，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，並對所蒐集之個資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。」

因我國大法官已針對憲法第 23 條涉及之法律保留原則提出判斷標準，故於檢驗防疫期間數位人權保障時，即應以此作為判斷標準之依循，並得以前述經社文公約的第 4 條及聯合國人權事務高級辦公室提出之 COVID-19 指引等內容作為判斷之輔助。

2. 限制數位人權所應遵循的標準

經社文公約第 14 號一般性意見、聯合國人權事務高級辦公室提出之 COVID-19 指引及聯合國教科文組織「COVID-19:司法工作者於保護和提升言論自由的角色指引」皆提出限制數位人權所應遵循的標準，而我國大法官於多號解釋中亦援引比例原則的用語，例如 111 年憲判字第 13 號指出：「就系爭規定一是否合於比例原則，應採較指紋個資蒐集更高之嚴格標準予以審查。即其目的應係為追求特別重要之公益，其所採取手段應有助於目的之達成，且為最小侵害手段，所犧牲之私益與所追求之公益間應具相稱性，始與比例原則相符」，闡述了比例原則的判斷標準。

由於我國大法官已明文承認比例原則，於判斷限制數位人權所應遵循的標準時，亦應以此為依循，並可透過經社文公約第 14 號一般性意見、聯合國人權事務高級辦公室提出之 COVID-19 指引及聯合國教科文組織「COVID-19:司法工作者於保護和提升言論自由的角色指引」等內容作為判斷之輔助。

3. 個人資料保護之原理原則

我國個資法定有許多個人資料保護之規定，例如個資法第 5 條規定：「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」涉及目的拘束原則，世衛組織提出的「法律框架評估檢核表」亦有類似標準，因此可進行補充。

此外，個資法第 8 條涉及蒐集個人資料時公開透明的要求，公政公約第 17 條提出的第 16 號一般性意見書、聯合國人權高級專員辦公室 COVID-19 指引、世衛組織「法律框架評估檢核表」亦有類似標準，可作為補充。

再者，個資法第 11 條第 3 項涉及儲存期限之問題，世衛組織「法律框架評估檢核表」及歐盟「COVID-19 疫情期間使用位置資料和接觸者追蹤工具指引」等，亦有類似標準，可對該規定進行補充。

又 111 年憲判字第 13 號指出：「個資保護之獨立監督機制為重要之關鍵制度。此一獨立監督機制之目的，在於確保個資蒐用者對於個資之蒐用，均符合相關法令之規定，以增強個資蒐用之合法性與可信度，尤其個人健保資料業已逸脫個人控制範圍，如何避免其不受濫用或不當洩漏，更有賴獨立機制之監督。」強調獨立監督機制的重要性。

另外公政公約第 17 條的第 16 號一般性意見書「安全維護原則」、世衛組織「法律框架評估檢核表」的「管理與監督」、「課責原則」及「資料最小化」等內容，皆可於提出檢驗標準時進行補充。

(二) 指引方向及檢驗內容

1. 法律依據

首先，國家基於防疫的需求而對於人民的數位人權進行限制，第一步應從形式面來觀察或檢驗，亦即該數位科技防疫措施是否有法律上的依據。而在觀察或檢驗時，參考釋字第 443 號解釋理由書提及的層級化法律保留原則，可以可區分是對於人民生命或限制人民身體自由的限制，或是屬於限制人民其他自由權利的情形（例如隱私權、言論自由、名譽權等），亦即依據不同的層級，而有以下不同的判斷標準：

(1)如果屬於剝奪人民生命或限制人民身體自由的情形，應判斷是否有直接、明確的法律明文可以作為依據？如果屬於限制資訊隱私權的情形，應判斷是否以法律明定蒐集個資之目的及要件？

(2)若如果屬於限制人民其他自由權利的情形（例如言論自由、名譽權等），應判斷是否藉由法律加以規定，或者有無法律授權主管機關以發布命令的方式作為執行的法規依據？如果是透過法律授權主管機關發布命令，這個授權是否具體明確？

2. 公益需求

承前，檢驗完形式面後，接下來則針對實質面進行討論，首先可針對目的進行檢驗，亦即系爭防疫措施的目的，是否有重要的公共衛生需求？本項目可適用於人身自由、言論自由、隱私、名譽等基本權限制的情形。

3. 適合性

之後，針對防疫措施的手段進行討論，檢驗所採取的防疫措施，在經驗上是否有助於達成防疫的目的？本項目在法律上又可稱為「適當性」的審查。但因為各領域人員對「適當」此一稱謂所指攝的意涵，可能會有非常不同的認知，進而可能產生誤解，故本研究以「適合性」稱之，其主要的審查重點在審查所採取的手段的內容，是不是真的能幫助達到目的？此項審查亦可適用於人身自由、言論自由、隱私、名譽等基本權限制的情形。

4. 專業性

參酌有觀點認為，防疫事務具有高度不確定性及專業性，並主張可以此降低有關法律保留原則等法治國重要原理原則的檢驗或標準。本研究亦認同防疫事務有其「專業性」，但也因為是以專業考量來合理化相關數位

科技措施的法律審查，故如果以數位科技防疫措施來拘束或限制人民的基本權利時，同樣應以其「專業性」出發，此點也可以輔助「適合性」的判斷。為了更具體檢視防疫措施的形成過程中是否已經海納專家學者的建議，或者已經充分考慮專業意見，以減少侵害人權的可能性，故本研究認為在適合性之後，還可再針對防疫措施的专业性進行討論，檢驗決策的過程中是否已召集專家學者給予諮詢建議，或是否已充分考慮相關專業意見？相關專家意見是否具名負責？以及相關專家意見是否可供公眾審視？本項目亦可適用於人身自由、言論自由、隱私、名譽等基本權限制的情形。

5. 最小侵害性

此外，尚可檢驗有沒有其他可能的措施，比現在機關所擬採取的防疫措施，對人民的影響更小？本項目亦可適用於人身自由、言論自由、隱私、名譽等基本權限制的情形。

6. 衡平性

承前，當有上述檢驗之後，應可形成一定的判斷基礎，接續進行衡平性的檢驗：機關採取的數位科技防疫措施，是否存在者「對人民影響過大、所能達成之目的卻不甚重要」的情況？本項目可適用於人身自由、言論自由、隱私、名譽等基本權限制的情形。檢驗至此，可初步對機關在規劃、設計、選擇數位科技防疫措施階段的合法與否進行檢驗。

7. 最小利用性

進行上述檢驗後，可透過接下來的幾個標準，檢視數位科技防疫措施在執行層面上是否合理。本研究建議可先接續檢視機關使用人民的個資隱私資料是否是出於必要，且不過度？此點未必是對人民權益的「侵害」，

蓋因資料可能是合法取得，未必是限制或侵害，但合法取得的資料也應基於蒐集必要及最少的資訊量及使用。本項目可適用於隱私權限制的情形。

8. 目的拘束

接著可繼續檢驗「目的拘束」面向，其內容為蒐集個人資料是否限制僅使用於防疫的公共衛生目的？若是要在特定的公共衛生目的外使用，則應另外檢驗是否有先經過當事人同意，或是符合個資法對個人資料目的外利用的規定，或其他與前開個資法相似的例外事由？本項目與最小利用性相似，但本項目著重於質(從目的觀察)，最小利用性著重於量(從使用量觀察)。本項目可適用於隱私權限制的情形。

9. 公開透明

承前，於防疫措施涉及隱私權限制之情形，我國個資法有相關規定，國際人權規範及指引亦有提出諸多標準可供參考，這些亦得納入檢驗對於個人資料隱私限制的項目中，亦即可檢驗「公開透明」的面向，其至少應受檢視的內容為：國家有是否向人民說明是蒐集哪一類型的資訊？是否向人民說明蒐集資訊的技術及處理資訊的方式？本項目可適用於隱私權限制的情形。

10. 安全防護與管理監督

此外，「安全防護與管理監督」面向也極為重要，其內容為資料蒐集者是否有建立合理的防護措施？是否對於蒐集資訊有獨立監督機制？資料蒐集者違反個人資料保護原則是否應負擔法律責任？本項目可適用於隱私權限制的情形。

11. 儲存期限

再者，可繼續檢驗「儲存期限」面向，其內容為：個人資料的儲存是否為暫時性的？是否明定資訊蒐集結束的日期？是否明定個人資料儲存期限屆至後便將資料刪除或是匿名處理？本項目可適用於隱私權限制的情形。

12. 配套措施

最後，可檢驗政府機關於採取科技防疫措施時，是否有完整的配套措施以避免數位歧視等問題之產生，例如對於沒有電子設備或不會使用電子設備的人民，其遠距教學或遠距醫療的權益是否會受到影響？

(三) 本研究建議之指引內容

本研究嘗試提出「防疫期間數位人權保障指引」，期盼此部分草擬之指引內容，可供委託單位將來依監察院國家人權委員會組織法第2條進行建議時之參考。內容如下：

防疫期間數位人權保障指引

1. 背景

在發生嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）或具有相同特徵之新型傳染病時，政府機關面對未知的疫情，常需運用數位科技防疫措施，以求在最短時間內，能盡可能正確、即時的蒐集並掌握感染情況，以制訂相應的防疫政策。但政府機關在運用數位科技防疫措施時，亦有可能對民眾的數位人權產生嚴重影響。茲為兼顧防疫需求及民眾數位人權的保障，擬建議本

指引，請政府相關公衛主管機關或防疫主管機關依下述重點評估所採數位科技防疫措施的正當性，以促使民眾更加信任、接受、並自願性的配合相關防疫措施與政策，提高所採用數位科技防疫措施的有效性、及整體公共衛生工作的效率。

2. 適用本指引之對象

擬定及執行相關數位科技防疫措施由政府機關，與受託執行之民間單位。

3. 數位人權可能包含之範圍

數位人權是一種流動性的概念，可理解成是一種複合性的名詞或權利，泛指應用數位科技的過程中所可能涉及的人民各項自由及人格權利，所涉及的面向十分廣泛，以防禦面向來說，數位人權是以資訊的蒐集使用所可能涉及的「隱私權」，及資訊發表、使用及接收的「言論自由」(特別是資訊自由)為主要核心內容；以積極面向來說，數位人權包含政府機關在採行某些措施時是否注意到要提供一個多樣化、多語言、便利、及安全可靠、值得信賴的資訊網路環境，以及相關的配套措施(包括但不限於提供監督的可能性、或具體的透明作法、公眾監督機制等等)。

4. 政府機關擬定並執行數位科技防疫措施時的數位人權保障重點

4.1 步驟一：尋找並確認法源依據

- 在擬定、規劃數位科技防疫措施前，應先召集專案小組或形成一定的專案或計畫，相關成員中，至少應有具備法律專業知識之人參與，或將相關決策應會商機關內部的法制人員，以確認相關措施是否具有法源基礎。

- 如果規劃中或擬將採行的數位科技防疫措施，經法律人員確認，無法從現有的傳染病防治法、嚴重特殊傳染性肺炎防制及紓困振興特別條例、個人資料保護法或與公共衛生或防疫有關之其他相關法律、命令中，找尋到可支持政府機關採用該防疫措施的明確依據，又該數位科技防疫措施，經評估將對人民的數位人權產生限制或侵害時，此時應修訂或緊急研商制訂相關法規依據，而非貿然採取該數位科技措施。
- 法律人員在確認是否有法源依據時，應注意該依據的明確與否，在規範密度及使用的法規文字上，是否確實足以支撐該數位科技防疫措施。又法律人員亦應注意該數位科技防疫措施對何種基本權利產生怎樣的影響，並依釋字第 443 號解釋理由書提及的層級化法律保留原則，對限制人身自由或財產的措施採取較嚴格的審查標準，對其他自由權利或基本權利則審視有無明確的授權依據。
- 如經法律人員確認能尋得相關的法律基礎，此時機關仍應評估可能受影響的群體，並宜適度說明相關數位科技防疫措施的合法性及其理由、而非僅只有抽象簡短的交待符合哪一個抽象條文文字；機關並應針對少數可能受影響的個案情況適度提供法律諮詢服務、或鼓勵其參與程序的討論，以促進數位科技防疫措施的合法及妥適性。

4.2 步驟二：制訂或形成數位科技防疫措施時，有關數位人權保障的評估重點

為維持數位科技防疫措施的合法、合理及妥適，在確認有足夠的法源依據支持機關採行某項數位科技防疫措施後，仍應積極評估下列重點，以落實數位人權的保障：

- 公益需求：所擬定、規劃的數位科技防疫措施，是否是建立在「防疫」此種公共衛生的公益需求，是否有參雜其他不必要的防疫考量。又鑒於防疫的公益需求將隨著疫情的發展狀況以及機關或相關醫藥領域對疫情的掌握程度而產生不同程度的需求，機關擬採行的數位科技防疫措施，是否跟當時的公益需求相稱？
- 適合性：機關需確認所擬定、規劃的數位科技防疫措施，是否真的能幫助機關達成防疫或相關公共衛生之目的或需求？
- 專業性：機關還需確認，所擬定、規劃的數位科技防疫措施是否是基於專家意見而形成？在決策的過程中，是否有召集專家學者給予諮詢建議，或是否已充分考慮相關專業意見？又關於此點，在審查上還要注意組成專家成員的正當性，以及專家意見是否能透過公開、透明的方式（例如具名），以供公眾審視、監督跟審查？之所以要求機關應審查上述涉及專業性的項目，主要是因為法律上之所以允許機關在面對疫情時，能以比較寬鬆的法律審查標準，採行相關數位科技防疫措施，其原因就是考量到防疫有高度的專業性、急迫性跟不確定性，因此基於專業考量，應該給予機關比較大的裁量空間。從而機關為了防疫採行某項特定的數位科技防疫措施，也應該是基於其專業考量，而非毫無根據的猜測或想像就恣意為之。因此，機關務必要在專業性這個要件上自我把關。
- 最小侵害性：機關尚應評估所要擬定、規劃的數位科技防疫措施之外，是不是還有其他可能的措施，比現在機關所擬採取的防疫措施，對人民的影響更小，且可達到相類似的效果？如果有，則應採用影響更小的手段。

- 衡平性：再者，機關也該注意到所擬定、規劃的數位科技防疫措施，究竟能達成怎樣程度的目的。如果該手段對人民影響過大、所能達成之目的卻不甚重要，則這樣的措施也無法通過合法性的審查。

4.3 步驟三：在執行數位科技防疫措施的層面上，相關數位人權保障的評估重點

又為了真正落實數位人權保障，機關也要考慮到當執行數位科技防疫措施時，是否符合下列要求：

- 最小利用性：機關基於上述審查結果而取得資料時，還要注意，從資料蒐集使用的「量」的觀點，在蒐集、使用這些資料是否是最小限度的利用。非必要不使用，意味著對人民影響最小，這不僅符合相關法律的原理原則，也是保障數位人權的體現。
- 目的拘束：機關尚應注意，從資料蒐集使用的「質」的觀點觀察，相關數位科技防疫措施執行過程中所蒐集或使用的資料，其使用是否與防疫的公共衛生目的有關？有無作其他無關的使用，例如用於司法訴追，就與防疫的公共衛生目的無關，而可能產生數位人權保障上的侵害。
- 公開透明：另在執行層面的考量上，機關在執行數位科技防疫措施之前、或至少相當於執行數位科技防疫措施的同時，是否有向人民說明將會蒐集哪一類型的資訊？以及向人民說明蒐集資訊的技術及處理資訊的方式？
- 安全防護與管理監督：來自民眾的監控和評估，能促使機關保持關注該數位科技防疫措施在法律來源基礎及實際落實層面是否合法、合理、妥適。此點也賦予基本權遭受限制或干涉的民眾可以透過一定的管道，積極審核行政作為、甚至救濟其被相關措施傷

害的權益。尤其既有的法律框架、或擬將規劃採行的數位科技防疫措施，本身在設計上未必完美，政府機關更應該在數位科技防疫措施之外，積極形成一定的安全防護與管理監督機制，來解決該數位科技防疫措施可能導致的法律或道德層面問題。此處的安全防護或管理監督，可以透過各種方法進行，包括召開會議、或提供社交媒體的討論平台，同時也可以考慮在政府機關內部進行、或委外請專業團體協助評估進行。同時，機關不是只有提供平台或管道就好，相關的意見能否透過某些滾動修正方式或機制，形成措施上的修正方案，或立法上的修正方案，這也是機關應該自我把關審視之處。

- 儲存期限：政府機關採用數位科技防疫措施的過程常有蒐集、使用民眾資料的情況，而如前所述，防疫的公益需求會隨著時間程度而有變化，所以資料的蒐集使用是否也能反映出此需求，例如設定一定的「期限」限制？這也是一種落實資料保護、及落實數位人權保障的方式。
- 其他配套措施：最後，機關還應注意執行層面上，該數位科技防疫措施是否有相應的配套措施？此一層面的關注程度不應只局限在防疫本身，舉例而言，當某個數位科技措施必須搭配手機上網時，民眾是否有適當的電子設備？是否有足夠的知識能力配合該數位科技防疫措施？又以隔離為例，如果所要隔離的對象是學齡兒童，此舉是否影響其就學權益？又或採取遠距醫療時，就醫的權益是否受到影響等？若有，補救或配套措施為何？凡此亦是該數位科技防疫措施能否真正落實人權保障所應注意之事項。

5. 相關措施之持續性及影響程度評估

如前所述，既有的法律框架、或擬將規劃採行的數位科技防疫措施都可能有不完美之處。因此機關仍應有必要的檢討與更新機制，才能真正持續落實數位人權的保障。

(四) 本研究建議之檢核表內容

考慮到任何的法規、建議或指引，都需要有一定的時間成形，並在落實一段時間之後，可透過「檢討、檢驗、更新、改進」的方式來反思整個行政過程是否契合當初採用數位科技防疫措施之目的，及數位人權保障之需求。因而本研究先以「指引」的方式提供上述建議，另提供一份「檢核表」，供一段時間後，可作為行政機關本身、或監督機關檢視相關措施有無落實數位人權保障的作業標準。

本團隊整理為檢核表如下。當實際勾選時，有勾選不符合（即表格中的「否」）的項目時，不符合人權保障標準的情況就可能甚為明顯；又勾選有疑慮的項目（即以△表示者）越多，越可合理推論該數位科技防疫措施可能不符合人權保障標準。但因為本表並非「量化」標準，而是輔助機關就各別議題進行審視的檢核表，因此仍需視該措施在形成及執行過程對人民基本權利的拘束程度綜合判斷。以供委託單位參酌：

表4. 數位科技防疫措施之人權保障檢驗標準表

數位科技防疫措施之人權保障指引					
審查項目	適用的基本權	審查內容	是	疑	否
法律依據	人身自由、言論自由、隱私權名譽等	如果屬於剝奪人民生命或限制人民身體自由的情形，是否以有直接、明確的法律明文可以作為依據？如果屬於限制資訊隱私權的情形，應判斷是否以法律明定蒐集個資之目的及要件？ 如果屬於限制人民其他自由權利的情形（例如隱私權、言論自由、名譽權等），是否藉由法律加以規定，或者有無法律授權主管機關以發布			

數位科技防疫措施之人權保障指引					
審查項目	適用的基本權	審查內容	是	疑	否
		命令的方式作為執行的法規依據？如果是透過法律授權主管機關發布命令，這個授權是否具體明確？			
公益需求	人身自由、言論自由、隱私權、名譽等	防疫措施是否有重要的公共衛生需求？（例如為了阻斷病毒的傳播速度、減少對於人民健康的侵害等）			
適合性	人身自由、言論自由、隱私權、名譽等	所採取的防疫措施，在經驗上是否有助於達成防疫的目的？			
專業性	人身自由、言論自由、隱私權、名譽等	決策的過程中是否有召集專家學者給予諮詢建議，或是否已充分考慮相關專業意見？			
最小侵害性	人身自由、言論自由、隱私權、名譽等	有沒有其他可能的措施，比現在機關所擬採取的防疫措施，對人民的影響更小？			
衡平性	人身自由、言論自由、隱私權、名譽等	是否對人民影響過大、但所能達成之目的卻不甚重要？（若有此種情形則不符合衡平性的要求，請評斷為「否」；若無此種情形，請評斷為「是」）			
最小利用性	隱私	是否只蒐集必要及最少的資訊量？是否只做必要及最小程度的利用？			
目的拘束	隱私	蒐集個人資料是否限制僅使用於防疫的公共衛生目的？			
		若是要在特定的公共衛生目的外使用，是否有先經過當事人同意，或是符合個資法對個人資料目的外利用的規定，或其他與前開個資法相似的例外事由？（若屬僅使用於防疫的公共衛生目的的情形，則不需勾選本項目）			
公開透明	隱私	是否向人民說明是蒐集哪一類型的資訊？			
		是否向人民說明蒐集資訊的技術及處理資訊的方式？			
安全防護與管理監督	隱私	資料蒐集者是否有建立合理的防護措施？			
		是否對於蒐集資訊有規範獨立監督機制？			

數位科技防疫措施之人權保障指引					
審查項目	適用的基本權	審查內容	是	疑	否
		資料蒐集者違反個人資料保護原則是否應負擔法律責任?			
儲存期限	隱私	個人資料的儲存是否為暫時性的? 是否明定資訊蒐集結束的日期?			
		是否明定個人資料儲存期限屆至後便將資料刪除或是匿名處理?			
配套措施	人身自由、言論自由、隱私名譽等	政府機關於採取科技防疫措施時, 是否有完整的配套措施?			

說明:

- 若屬符合「是」, 於上表的「是」一欄以V表示。
- 若經評價大體上發現有檢討改進空間之情形, 則於上表中的「疑」欄位以△表示。
- 若評估結果發現並不符合相關標準, 則於「否」一欄以X表示。
- 當存在一個以上的「X」, 即表示有不當侵害人民基本權之狀況; 當累積越多的「△」, 即表示其侵害基本權之可能性越高。

資料來源: 本團隊整理

四、 案例測試示範

為驗證本研究所草擬的人權指引具有可操作性, 本研究下以「電子圍籬系統」、「簡訊實聯制」、「健保卡註記」、「類細胞簡訊」以及「疫情假訊息管制」進行操作。

(一) 檢驗「電子圍籬系統」及其結果

1. 法律依據

衛福部指出，我國「電子圍籬」措施之法源依據為傳染病防治法第 48 條第 1 項：「主管機關對於曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，得予以留驗；必要時，並得令遷入指定之處所檢查、施行預防接種、投藥、指定特定區域實施管制或隔離等必要之處置。」第 58 條第 1 項第 3 款「施行健康評估或其他檢疫措施」或第 4 款「對自感染區入境、接觸或疑似接觸之人員、傳染病或疑似傳染病病人，採行居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施。」、或第 36 條：「民眾於傳染病發生或有發生之虞時，應配合接受主管機關之檢查、治療、預防接種或其他防疫、檢疫措施。」

²⁸⁶。

從上述條文來看，立法者透過「必要之處置」、「其他檢疫措施」、「其他必要措施」及「其他防疫、檢疫措施」等概括條款賦予主管機關因應疫情的需要採行相關措施的權限，由於疫情走向難以掌握，防疫貴求迅速與專業，由組織程序較為專業及決策過程較為迅速之行政部門決定防疫政策與措施，應屬較為適當的選擇²⁸⁷，而或可免於違憲之指摘。惟本文以為，COVID-19 疫情爆發至今業已餘兩年，疫情的不確定性及急迫性已不如疫情初期，相關防疫措施授權明確性原則的審查標準必須隨之提高，採取更高的立法密度是較為妥適的做法²⁸⁸。

²⁸⁶ 監察院，同註 2，頁 27-28。

²⁸⁷ 學理上有認為，基於「機關功能最適」之觀點，防疫政策之授權明確性要求可不受較嚴格之審查，蓋防疫貴求迅速與專業，由組織程序較為專業及決策過程較為迅速之行政部門決定防疫政策與措施，應屬較為適當的選擇。見林明昕，同註 4，頁 64-65。關於功能最適理論，詳見：許宗力，論法律保留原則，收於：氏著，法與國家權力，頁 158-162；許宗力，權力分立與機關忠誠，收於：氏著，法與國家權力(二)，頁 302-320。

²⁸⁸ 林明昕，同註 4，頁 67；周宇修，紓困條例第 7 條作為萬用條款？防疫時期的人權問題，[https://www-
ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzc1L3JlbGZpbGUvNDU3NzkvODIzNTM4Mi80OWY2NjI2MC00MjBkLTRmNmItYTc5YS1hNDA0ZWZ3NDE5N2YucGRm&n=57ST5Zuw5qKd5L6L56ysN%2baineS](https://www-ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzc1L3JlbGZpbGUvNDU3NzkvODIzNTM4Mi80OWY2NjI2MC00MjBkLTRmNmItYTc5YS1hNDA0ZWZ3NDE5N2YucGRm&n=57ST5Zuw5qKd5L6L56ysN%2baineS)

2. 公益需求、適合性、專業性、最小侵害性、衡平性及最小利用性

前述通訊資訊雖非得以直接識別特定當事人之個人資訊，惟若與手機號碼等資訊相互對照，仍得識別出特定個人，是此類資訊為得以「間接方式」識別之個人資訊，當屬我國個人資料保護法第 2 條第 1 款及前開國際法規範之個人資訊²⁸⁹。以電子圍籬系統作為防疫措施，是為了杜絕傳染病之發生、傳染及蔓延（傳染病防治法第 1 條參照），以維護公共利益。然而，電子圍籬措施的原理在於藉由鎖定手機與最近基地台的註冊溝通紀錄，依照現行的技術，似乎無法確實得知受居家隔离處分者的精確位置，且受監控者若於同棟建築物上下樓移動，似乎也難以從基地台得知，此外，受監控者也可能不會帶手機出門，產生並未離開特定地點的假象，因此其是否能有效且即時發現受監控者是否有違規情形，從而迅速採取相關防堵措施，存有疑問²⁹⁰。

再者，就目前指揮中心已公布的資料中，尚無從得知決策的過程中是否已召集專家學者給予諮詢建議，或是否已充分考慮相關專業意見，因此專業性的部分有待確認。

又關於最小侵害性、衡平性及最小利用性的討論，電子圍籬系統之運作原理，係與電信業者合作，並利用手機與基地台間的傳遞資訊²⁹¹，估算出人民之概略性位置。相較於使用人民手機之定位資訊（GPS），對於人民隱私權之干預程度顯然較小，然而相較於電子圍籬，目前是否無其他較小侵害的科技防疫措施可達成同樣目的，則有疑問，例如要求當事人主

9nOeCuuiQrOeUqOaineasvi3pmLLnlqvmYlMnJ%2fnmoTkurrmrIrlly%2fpoYwucGRm&icon=..pdf, 頁 8, 最後瀏覽日: 2022 年 8 月 31 日。

²⁸⁹ 個人資料保護法第 2 條：「本法用詞，定義如下：一、個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。」

²⁹⁰ 林家暘，同註 9，頁 87。

²⁹¹ 監察院，同註 2，頁 12。

動回報，或定時透過電話追蹤當事人的狀態，相較全天候的電子圍籬監控措施，這些措施可能對於人民的影響更小。

3. 目的拘束

前述通訊資訊原是電信公司為了經營電信業務與電信增值網路服務之特定目的而蒐集²⁹²，如將此通訊資訊用來防止疫情散播，對於資料蒐集者，亦即電信業者來說，確實屬於「目的外利用」，所以應再審查是否有當事人同意或其他法定事由。個人資料保護法第 20 條第 1 項第 2 款至第 4 款規定：「非公務機關對個人資料之利用，除第六條第一項所規定資料外，應於蒐集之特定目的必要範圍內為之。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：二、為增進公共利益所必要。三、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。四、為防止他人權益之重大危害」疫情防治對全國人民之健康影響重大，確屬重要公共利益，是電子圍籬措施使用上述通訊資訊，似可合於「目的拘束原則」。

4. 公開透明

衛福部曾於 2021 年 1 月 6 日發布新聞稿，電子圍籬系統所利用之個人資料，是人民的手機與基地台之通訊資訊²⁹³，且傳染病防治法第 10 條本文規定：「公務機關或非公務機關應依當事人之請求，就其蒐集之個人資料，答覆查詢、提供閱覽或製給複製本。」電子圍籬系統涉及個人資料的蒐集，如人民對資料蒐集者蒐集了何種資料有所疑義，得請求資量蒐集者提供，惟電子圍籬 1.0 系統另外串聯戶政資料庫，衛福部似未向人民清楚說

²⁹² 監察院，同註 77，頁 34。

²⁹³ 衛生福利部，電子圍籬 2.0 運作及防疫資料蒐集，兼顧個資保護，<https://www.mohw.gov.tw/cp-5012-57504-1.html>，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

明此一蒐集資訊的技術及處理資訊的方式，因此是否符合公開透明之要求，即有疑義。

5. 安全防護與管理監督

衛福部於其官網曾公開呼籲各公務機關對於所蒐集之個人資料，須善盡其資料安全維護義務²⁹⁴。而通傳會曾召開會議，要求各電信事業循組織內部機制建立相關作業流程，確保相關防疫資料不會洩漏或另作他用，並建立與各電信事業保有電信個人資料相當之個人資料保護、資通安全維護機制²⁹⁵。又監察院之相關報告內容顯示，衛福部指出已就與通信業做合作之防疫措施之個資維護措施訂定個資安全維護規定²⁹⁶，惟其似乎欠缺個資保護之獨立監督機制，應有精進之空間。且監察院調查報告亦指出，顯見電子圍籬政策遲至實施後，始陸續後補相關程序及規範，此部分則有欠周妥²⁹⁷。另我國個資法第四章設有民事賠償責任的規範，第五章設有刑罰與行政罰的規範，應符合課責原則的要求。

6. 儲存期限

個人資料保護法第 11 條第 3 項規定：「個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿時，應主動或依當事人之請求，刪除、停止處理或利用該個人資料。但因執行職務或業務所必須或經當事人書面同意者，不在此限。」電子圍籬系統之建置是為防堵疫情之特定目的，依個資法第 11 條第 3 項規定，若疫情得到控制，政府應主動將所蒐集之個人資料刪除。另衛福部於 2020 年 5 月 29 日發布「COVID-19 防疫新生活運動：實聯制措施指引」，

²⁹⁴ 衛生福利部，重大政策（資訊保護），<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4870-53640-205.html>，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

²⁹⁵ 監察院，同註 2，頁 55。

²⁹⁶ 監察院，同註 2，頁 56。依個人資料保護法施行細則第 24 條規定：「公務機關保有個人資料檔案者，應訂定個人資料安全維護規定。」

²⁹⁷ 監察院，同註 2，頁 62-65。

指出各機關對於所蒐集之個人資料僅可保存 28 天²⁹⁸，似可符合資料保存暫時性的要求。惟監察院調查報告指出，電子圍籬政策遲至實施後 4 個月，始補充最多可保存 28 天之規定，此部分則有欠周妥²⁹⁹。

7. 綜合整理

謹將上述分析透過本團隊所提出的「防疫期間數位人權保障檢核表」整理如下：

表5. 檢核表--電子圍籬系統

數位科技防疫措施之人權保障指引					
審查項目	適用的基本權	審查內容	是	疑	否
法律依據	人身自由、言論自由、隱私權、名譽等	如果屬於剝奪人民生命或限制人民身體自由的情形，是否以有直接、明確的法律明文可以作為依據？如果屬於限制資訊隱私權的情形，應判斷是否以法律明定蒐集個資之目的及要件？ 如果屬於限制人民其他自由權利的情形（例如隱私權、言論自由、名譽權等），是否藉由法律加以規定，或者有無法律授權主管機關以發布命令的方式作為執行的法規依據？如果是透過法律授權主管機關發布命令，這個授權是否具體明確？		△	
公益需求	人身自由、言論自由、隱私權、名譽等	防疫措施是否有重要的公共衛生需求？（例如為了阻斷病毒的傳播速度、減少對於人民健康的侵害等）	V		
適合性	人身自由、言論自由、隱私權、名譽等	所採取的防疫措施，在經驗上是否有助於達成防疫的目的？	V		

²⁹⁸ 衛生福利部，COVID-19 防疫新生活運動：實聯制措施指引，<https://www.cdc.gov.tw/File/Get/Xj5T1E5D474RJnmOY--kkw>，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

²⁹⁹ 監察院，同註 2，頁 62-65。

數位科技防疫措施之人權保障指引					
審查項目	適用的基本權	審查內容	是	疑	否
專業性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	決策的過程中是否有召集專家學者給予諮詢建議，或是否已充分考慮相關專業意見？	(待確認)		
最小侵害性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	有沒有其他可能的措施，比現在機關所擬採取的防疫措施，對人民的影響更小？	V		
衡平性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	是否對人民影響過大、但所能達成之目的卻不甚重要？（若有此種情形則不符合衡平性的要求，請評斷為「否」；若無此種情形，請評斷為「是」）	V		
最小利用性	隱私	是否只蒐集必要及最少的資訊量？是否只做必要及最小程度的利用？	V		
目的拘束	隱私	蒐集個人資料是否限制僅使用於防疫的公共衛生目的？	V		
		若是要在特定的公共衛生目的外使用，是否有先經過當事人同意，或是符合個資法對個人資料目的外利用的規定，或其他與前開個資法相似的例外事由？（若屬僅使用於防疫的公共衛生目的的情形，則不需勾選本項目）			
公開透明	隱私	是否向人民說明是蒐集哪一類型的資訊？		△	
		是否向人民說明蒐集資訊的技術及處理資訊的方式？		△	
安全防護與管理監督	隱私	資料蒐集者是否有建立合理的防護措施？		△	
		是否對於蒐集資訊有規範獨立監督機制？		△	
		資料蒐集者違反個人資料保護原則是否應負擔法律責任？		△	
儲存期限	隱私	個人資料的儲存是否為暫時性的？是否明定資訊蒐集結束的日期？		△	
		是否明定個人資料儲存期限屆至後便將資料刪除或是匿名處理？		△	

資料來源：本團隊整理。

(二) 檢驗「簡訊實聯制」及其結果

1. 法律依據

疾管署指出，「簡訊實聯制」之法源依據為嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 7 條及傳染病防治法第 37 條第 1 項第 6 款³⁰⁰，具有形式上的法律依據。不過，與前述電子圍籬相同，具有授權是否明確以及立法密度上的疑慮，因此於本法律依據的部分似有檢討改進的空間。

2. 公益需求、適合性、專業性、最小侵害性、衡平性及最小利用性

簡訊實聯制措施的目的是為有效防治 COVID-19 疫情，維護人民健康，並因應其對國內經濟、社會之衝擊（嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 1 條參照），以維護公共利益。然而於適當性的檢驗，簡訊實聯制是以蒐集民眾手機號碼與出入場所的時間（個人行動足跡、社會活動）³⁰¹，以管握確診者曾出入的場所，惟其資料庫龐大，地方政府衛生局是否得以從實聯制資料庫中提取有用的資訊而有助於疫調，便有疑問。同樣的，專業性此點就目前指揮中心公佈的資料，尚無從得知其決策過程中是否已符合此項標準要求，此節尚待確認。

此外，我國於 Omicron 疫情爆發前，屬於全球疫情相對不嚴重的國家，為了達成蒐集極度少數的確診者足跡，而蒐集多數民眾的個資，是否

³⁰⁰ 衛生福利部，簡訊實聯制數據係以合法性、正當性、必要性進行使用，絕無違法情事，
<https://dep.mohw.gov.tw/pro/cp-2731-61674-120.html>，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

³⁰¹ 個人資料保護法第 2 條：「本法用詞，定義如下：一、個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。」

屬於侵害最小的手段與資料最小原則，可能有疑慮。從比較法上觀察，德國各邦政府亦有頒布類似我國簡訊實聯制的防疫措施，要求餐廳及公開機構的經營者，紀錄客人的姓名、電話、住址及來訪時間等資訊，作為疫調的手段，亦有助於達成防疫的目的³⁰²。而簡訊實聯制將所蒐集的資料全部存於 1922 資料庫中，並非由店家自行蒐集相關資料，於有疫調需求時再向店家調閱，此部分是否符合最小侵害性，亦有疑問。此外，指揮中心所訂的隔離期間最長為 14 天，再加上後續的自主健康管理期間 7 天，共計 21 天，是否有必要保留到 28 天，即有討論空間。退步言之，就算通過最小侵害性的審查，為了達到防疫目的，而蒐集全國多數人民的足跡，恐有以「大砲打小鳥」之疑慮。

3. 目的拘束

衛福部曾於新聞稿中表示不會將所蒐集到的民眾個資，用於防疫以外的目的³⁰³。不過，時任台中地方法院的張淵森法官曾投書至媒體，表示發現刑事警察局在搜索票聲請書中，利用嫌犯以簡訊實聯制發送的簡訊來鎖定嫌犯行蹤³⁰⁴，而有違反目的拘束原則的疑慮，應再細究警方調取簡訊實聯制通訊資訊有無其他法律依據。

法務部 110 年 9 月 1 日法檢字第 11004521780 號函指出，簡訊實聯制相關資料僅供中央流行疫情指揮中心於符合防疫之特定目的內利用，其性質應屬單純之資料提供，未含有傳送方與接收方間之觀念溝通或意思表示，與通訊保障及監察法所指之「通訊」性質尚有不同，故簡訊實聯制資料已

³⁰² 廖緯民，1922 實聯制簡訊、通訊監察與個資保護，月旦醫事法報告，第 60 期，2021 年 10 月，頁 5。

³⁰³ 衛生福利部，簡訊實聯制數據係以合法性、正當性、必要性進行使用，絕無違法情事，<https://www.mohw.gov.tw/cp-5017-61674-1.html>，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

³⁰⁴ 張淵森，我必須成為吹哨者：「簡訊實聯制」資訊遭利用，指揮中心請儘速反應，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120701/5542571>，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

非屬通保法第 3 條之 1 所指之「通信紀錄」，檢警單位應不得依通訊保障及監察法之規定調取簡訊實聯制資料，因此關於「目的外利用」之爭議，似有檢討空間。

4. 公開透明

衛福部曾發布新聞稿表示，簡訊實聯制將蒐集民眾的手機號碼、回傳簡訊的時間，以及出入場所的場所代碼³⁰⁵，已和人民說明蒐集資訊的類型，似可符合公開透明的要求。

5. 安全防護與管理監督

簡訊實聯制措施亦屬與電信業者合作的防疫措施，依前述通傳會報告內容，衛福部已就與通信業做合作之防疫措施之個資維護措施訂定個資安全維護規定³⁰⁶，惟其似乎欠缺個資保護之獨立監督機制，應有精進之空間。此外，我國個資法第四章設有民事賠償責任的規範，第五章設有刑罰與行政罰的規範，似可符合課責原則的要求。

6. 儲存期限

個人資料保護法第 11 條第 3 項規定：「個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿時，應主動或依當事人之請求，刪除、停止處理或利用該個人資料。但因執行職務或業務所必須或經當事人書面同意者，不在此限。」簡訊實聯制措施是為防堵疫情之特定目的，依個資法第 11 條第 3 項規定，若疫情得到控制，政府應主動將所蒐集之個人資料刪除。又衛福部於 2020 年 5 月 29 日發布「COVID-19 防疫新生活運動：實聯制措施指引」，指出

³⁰⁵ 衛生福利部，網傳「簡訊實聯制監控人民行蹤」 指揮中心：不實訊息勿轉傳以免觸法，
<https://www.mohw.gov.tw/cp-17-60900-1.html>，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

³⁰⁶ 監察院，同註 2，頁 56。依個人資料保護法施行細則第 24 條規定：「公務機關保有個人資料檔案者，應訂定個人資料安全維護規定。」

各機關對於所蒐集之個人資料僅可保存 28 天³⁰⁷，惟對於電信業者是否亦保留 28 天？則未規範，因此是否符合資料保存暫時性的要求，則有疑義。

7. 綜合整理

謹將上述分析透過本團隊所提出的「防疫期間數位人權保障檢核表」整理如下：

表6. 註記檢核表--簡訊實聯制

數位科技防疫措施之人權保障指引					
審查項目	適用的基本權	審查內容	是	疑	否
法律依據	人身自由、言論自由、隱私名譽等	如果屬於剝奪人民生命或限制人民身體自由的情形，是否以有直接、明確的法律明文可以作為依據？如果屬於限制資訊隱私權的情形，應判斷是否以法律明定蒐集個資之目的及要件？ 如果屬於限制人民其他自由權利的情形（例如隱私權、言論自由、名譽權等），是否藉由法律加以規定，或者有無法律授權主管機關以發布命令的方式作為執行的法規依據？如果是透過法律授權主管機關發布命令，這個授權是否具體明確？		△	
公益需求	人身自由、言論自由、隱私名譽等	防疫措施是否有重要的公共衛生需求？（例如為了阻斷病毒的傳播速度、減少對於人民健康的侵害等）	V		
適合性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	所採取的防疫措施，在經驗上是否有助於達成防疫的目的？	V		
專業性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	決策的過程中是否有召集專家學者給予諮詢建議，或是否已充分考慮相關專業意見？		(待確認)	

³⁰⁷ 衛生福利部，COVID-19 防疫新生活運動:實聯制措施指引，

<https://www.cdc.gov.tw/File/Get/Xj5T1E5D474RjnmOY--kkw>，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

數位科技防疫措施之人權保障指引					
審查項目	適用的基本權	審查內容	是	疑	否
最小侵害性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	有沒有其他可能的措施，比現在機關所擬採取的防疫措施，對人民的影響更小？		△	
衡平性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	是否對人民影響過大、但所能達成之目的卻不甚重要？（若有此種情形則不符合衡平性的要求，請評斷為「否」；若無此種情形，請評斷為「是」）		△	
最小利用性	隱私	是否只蒐集必要及最少的資訊量？是否只做必要及最小程度的利用？		△	
目的拘束	隱私	蒐集個人資料是否限制僅使用於防疫的公共衛生目的？		△	
		若是要在特定的公共衛生目的外使用，是否有先經過當事人同意，或是符合個資法對個人資料目的外利用的規定，或其他與前開個資法相似的例外事由？（若屬僅使用於防疫的公共衛生目的情形，則不需勾選本項目）		△	
公開透明	隱私	是否向人民說明是蒐集哪一類型的資訊？	V		
		是否向人民說明蒐集資訊的技術及處理資訊的方式？	V		
安全防護與管理監督	隱私	資料蒐集者是否有建立合理的防護措施？	V		
		是否對於蒐集資訊有規範獨立監督機制？		△	
		資料蒐集者違反個人資料保護原則是否應負擔法律責任？	V		
儲存期限	隱私	個人資料的儲存是否為暫時性的？是否明定資訊蒐集結束的日期？		△	
		是否明定個人資料儲存期限屆至後便將資料刪除或是匿名處理？		△	

資料來源：本團隊整理。

(三) 檢驗「健保醫療資訊雲端查詢系統註記」及其結果

1. 法律依據

在特定人民的健保卡上註記旅遊史，指揮中心指出是依據傳染病防治法第 7 條「主管機關應實施各項調查及有效預防措施，以防止傳染病發生；傳染病已發生或流行時，應儘速控制，防止其蔓延。」及第 31 條「醫療機構人員於病人就診時，應詢問其病史、就醫紀錄、接觸史、旅遊史及其他與傳染病有關之事項；病人或其家屬，應據實陳述。」以及個資法第 15、16、19、20 條對個人資料之蒐集、處理及利用規定³⁰⁸，是否可藉由這些條文得出立法者已授權主管機關進行防疫而有法律依據，應有討論空間。

由傳染病防治法第 31 條觀之，該條係規定醫療機構人員於病人就診時，應主動詢問旅遊史等事項，而健保醫療資訊雲端查詢系統註記屬於強制串接，兩者情形不同，傳染病防治法第 31 條是否得以作為法源依據，即有疑慮。

此外，由全民健康保險保險憑證製發及存取資料管理辦法第 6 條規定及其附表觀之，健保卡得存取資料內容只包括基本資料、健保資料、醫療專區資料及衛生行政專區資料，而不包含註記「旅遊史」，所以主管機關曾針對具有萬華旅遊史的人民於其健保卡上特別註記旅遊史，似有違法的疑慮。

2. 公益需求、適合性、專業性、最小侵害性、衡平性及最小利用性

³⁰⁸ 嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心，110 年 9 月 14 日肺中指字第 1100001274 號函，
https://www.tahr.org.tw/sites/default/files/u147/zhi_hui_zhong_xin_hui_wen_09140827.pdf，最後瀏覽日：
2022 年 8 月 31 日。

指揮中心指出，在特定民眾的健保卡上註記旅遊史，是為於萬華區出現不明感染源之際，提供適切的臨床專業處置、保障醫療院所病患及降低院內感染的風險，並保全醫療及防疫量能，具有其公益目的³⁰⁹。以「註記旅遊史」的手段，可使第一線醫護人員即時瞭解病患旅遊史，而有助於達成上述防疫目的，可通過適合性的審查。同樣，就目前指揮中心已公布的資料尚無法就其專業性部分進行確認。

此外，以口頭詢問病患旅遊史較可避免有違反個資法的疑慮，且似乎亦得達成前述防疫目的，因此此項防疫措施可能並非侵害最小的手段，也有違反資料最小利用性要求的疑慮。退步言之，就算符合最小侵害性的要求，註記旅遊史對於人民造成標籤化的作用，不但是干預人民的隱私，更將造成歧視效益，在衡平性的審查上也將有疑慮。

3. 目的拘束

依前述，此通訊資訊的蒐集是用來防止疫情散播，指揮中心運用此通訊資訊，在特定民眾的健保卡上註記旅遊史，雖是為了達到上述防疫目的，惟蒐集旅遊史及出入境資料之目的在於管制出入境，於健保醫療資訊雲端查詢系統註記以幫助醫護人員辨識高風險族群，似乎已屬於目的外利用，是否仍可符合目的拘束原則的要求，即有疑義。

4. 公開透明

指揮中心於回覆台灣人權促進會的回函當中，表示「健保卡註記」防疫措施也是透過手機與基地台間的訊號，找出曾出入萬華高風險區域的人員³¹⁰。不過由於該函並非政府主動公開，若台灣人權促進委員會未公布於

³⁰⁹ 同前註。

³¹⁰ 嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心，同註 308。

其官網，人民沒辦法得知指揮中心使用了何種資訊，因此針對萬華高風險族群的註記似有違反公開透明的要求。

5. 安全防護與管理監督

「健保卡註記」措施亦屬與電信業者合作的防疫措施，依前述通傳會報告內容，衛福部已就與通信業做合作防疫措施的個資維護措施訂定個資安全維護規定，惟其似乎欠缺個資保護之獨立監督機制，應有精進之空間。另外，我國個資法第四章設有民事賠償責任的規範，第五章設有刑罰與行政罰的規範，似可符合課責原則的要求。

6. 儲存期限

個人資料保護法第 11 條第 3 項規定：「個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿時，應主動或依當事人之請求，刪除、停止處理或利用該個人資料。但因執行職務或業務所必須或經當事人書面同意者，不在此限。」

「健保卡註記」措施是為防堵疫情之特定目的，依個資法第 11 條第 3 項規定，若疫情得到控制，政府應主動將所蒐集之個人資料刪除。另衛福部於 2020 年 5 月 29 日發布「COVID-19 防疫新生活運動：實聯制措施指引」，指出各機關對於所蒐集之個人資料僅可保存 28 天，惟實際上出入境資料是否有在 28 天後刪除，產生極大的質疑，因此健保醫療資訊雲端查詢系統註記是否符合資料保存暫時性的要求，即有疑義。

7. 綜合整理

謹將上述分析透過本團隊所提出的「防疫期間數位人權保障檢核表」整理如下：

表7. 註記檢核表--健保醫療資訊雲端查詢系統

數位科技防疫措施之人權保障指引					
審查項目	適用的基本權	審查內容	是	疑	否
法律依據	人身自由、言論自由、隱私名譽等	如果屬於剝奪人民生命或限制人民身體自由的情形，是否以有直接、明確的法律明文可以作為依據？如果屬於限制資訊隱私權的情形，應判斷是否以法律明定蒐集個資之目的及要件？ 如果屬於限制人民其他自由權利的情形（例如隱私權、言論自由、名譽權等），是否藉由法律加以規定，或者有無法律授權主管機關以發布命令的方式作為執行的法規依據？如果是透過法律授權主管機關發布命令，這個授權是否具體明確？		△	
公益需求	人身自由、言論自由、隱私名譽等	防疫措施是否有重要的公共衛生需求？（例如為了阻斷病毒的傳播速度、減少對於人民健康的侵害等）	V		
適合性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	所採取的防疫措施，在經驗上是否有助於達成防疫的目的？	V		
專業性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	決策的過程中是否有召集專家學者給予諮詢建議，或是否已充分考慮相關專業意見？	(待確認)		
最小侵害性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	有沒有其他可能的措施，比現在機關所擬採取的防疫措施，對人民的影響更小？		△	
衡平性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	是否沒有為了達成重要性極低的目的，卻採取對人民影響過大的手段？		△	
最小利用性	隱私	是否只蒐集必要及最少的資訊量？是否只做必要及最小程度的利用？		△	
目的拘束	隱私	蒐集個人資料是否限制僅使用於防疫的公共衛生目的？		△	
		若是要在特定的公共衛生目的外使用，是否有先經過當事人同意，或是符合個資法對個人資料目的外利用的規定，或其他與前開個資法相		△	

數位科技防疫措施之人權保障指引					
審查項目	適用的基本權	審查內容	是	疑	否
		似的例外事由？（若屬僅使用於防疫的公共衛生目的情形，則不需勾選本項目）			
公開透明	隱私	是否向人民說明是蒐集哪一類型的資訊？		△	
		是否向人民說明蒐集資訊的技術及處理資訊的方式？		△	
安全防護與管理監督	隱私	資料蒐集者是否有建立合理的防護措施？	V		
		是否對於蒐集資訊有規範獨立監督機制？		△	
		資料蒐集者違反個人資料保護原則是否應負擔法律責任？	V		
儲存期限	隱私	個人資料的儲存是否為暫時性的？是否明定資訊蒐集結束的日期？		△	
		是否明定個人資料儲存期限屆至後便將資料刪除或是匿名處理？		△	

資料來源：本團隊整理。

（四）檢驗「類細胞簡訊」及其結果

1. 法律依據

經本隊團搜尋相關資料，指揮中心運用「類細胞簡訊」防堵疫情的法源依據，目前似未見於官方說明或相關報導中。有關於類細胞簡訊的運作方式，國家通訊傳播委員會（NCC）曾經發文澄清，表示「類細胞簡訊」是以「確診者停留點的周遭基地台為基礎」，找到曾在同一時間和該基地台交換過訊號的手機，再用一般簡訊方式傳送警示訊息，過程中無從辨識特定當事人，換句話說，手機持有者的姓名、其他資訊等都不會被露出，民眾不必擔心自己個資被洩露。但亦有論者提出質疑。相較於其他數位科

技防疫措施，本研究認為本案例最有可能作為行政機關採取類細胞簡訊提供民眾防疫消息的法源依據，似乎仍然是嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 7 條所稱「得實施必要之應變處置或措施」，但發送類細胞簡訊，仍應符合後述個資使用的要求與檢驗標準。

2. 公益需求、適合性、專業性、最小侵害性、衡平性及最小利用性

指揮中心運用類細胞簡訊告知民眾曾與確診者接觸，應是為有效防治 COVID-19 疫情，維護人民健康，並因應其對國內經濟、社會之衝擊（嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 1 條參照）。至於以發送類細胞簡訊的手段，可使民眾得知是否曾與確診者接觸，而決定是否需要進行篩檢，確實有助於達成防疫目的。同樣，就目前指揮中心已公布的資料尚無法就其專業性部分進行確認。

又類細胞簡訊的運作原理，也是透過手機與基地台間的通訊資料³¹¹，相較於使用民眾手機的定位資訊（GPS），對人民隱私權的干預應屬於侵害較小手段。然而若採取「細胞廣播」方式向全國民眾發送簡訊，則不需取得手機與基地台間的通訊資料而達到提醒民眾的效果，因此類細胞簡訊是否屬於較小侵害手段，以及是否符合資料最小利用的要求，則可能有疑問。

3. 目的拘束原則

依前述，此通訊資訊的蒐集是用來防止疫情散播，指揮中心運用此通訊資訊，對曾與確診者接觸的民眾發布類細胞簡訊，是為了達到上述防疫目的，似可符合目的拘束原則。

³¹¹ 廖貞、徐仕璋，同註 92。

4. 公開透明

通傳會針對類細胞簡訊亦曾發布問答集，向民眾去名類細胞簡訊所使用之個資範圍³¹²，因此類細胞簡訊似可符合公開透明原則之要求。

5. 安全防護與管理監督

發布類細胞簡訊此項防疫措施，亦屬與電信業者合作的防疫措施，依前述通傳會報告內容，衛福部已就與通信業做合作之防疫措施之個資維護措施訂定個資安全維護規定，惟其似乎欠缺個資保護之獨立監督機制，應有精進之空間。此外，我國個資法第四章設有民事賠償責任的規範，第五章設有刑罰與行政罰的規範，似可符合課責原則的要求。

6. 儲存期限

個人資料保護法第 11 條第 3 項規定：「個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿時，應主動或依當事人之請求，刪除、停止處理或利用該個人資料。但因執行職務或業務所必須或經當事人書面同意者，不在此限。」發布類細胞簡訊措施是為防堵疫情之特定目的，依個資法第 11 條第 3 項規定，若疫情得到控制，政府應主動將所蒐集之個人資料刪除。又衛福部於 2020 年 5 月 29 日發布「COVID-19 防疫新生活運動：實聯制措施指引」，指出各機關對於所蒐集之個人資料僅可保存 28 天，惟對於電信業者是否亦保留 28 天？則未規範，因此是否符合資料保存暫時性的要求，則有疑義。

7. 綜合整理

謹將上述分析透過本團隊所提出的「防疫期間數位人權保障檢核表」整理如下：

³¹² 通訊傳播委員會，109 年度通訊傳播業務個資法律模擬問答，

https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/20072/5164_43174_200727_1.pdf，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

表8. 註記檢核表—類細胞簡訊

數位科技防疫措施之人權保障指引					
審查項目	適用的基本權	審查內容	是	疑	否
法律依據	人身自由、言論自由、隱私名譽等	如果屬於剝奪人民生命或限制人民身體自由的情形，是否以有直接、明確的法律明文可以作為依據？如果屬於限制資訊隱私權的情形，應判斷是否以法律明定蒐集個資之目的及要件？ 如果屬於限制人民其他自由權利的情形（例如隱私權、言論自由、名譽權等），是否藉由法律加以規定，或者有無法律授權主管機關以發布命令的方式作為執行的法規依據？如果是透過法律授權主管機關發布命令，這個授權是否具體明確？		△	
公益需求	人身自由、言論自由、隱私名譽等	防疫措施是否有重要的公共衛生需求？（例如為了阻斷病毒的傳播速度、減少對於人民健康的侵害等）	V		
適合性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	所採取的防疫措施，在經驗上是否有助於達成防疫的目的？	V		
專業性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	決策的過程中是否有召集專家學者給予諮詢建議，或是否已充分考慮相關專業意見？	(待確認)		
最小侵害性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	有沒有其他可能的措施，比現在機關所擬採取的防疫措施，對人民的影響更小？		△	
衡平性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	是否對人民影響過大、但所能達成之目的卻不甚重要？（若有此種情形則不符合衡平性的要求，請評斷為「否」；若無此種情形，請評斷為「是」）		△	
最小利用性	隱私	是否只蒐集必要及最少的資訊量？是否只做必要及最小程度的利用？		△	
目的拘束	隱私	蒐集個人資料是否限制僅使用於防疫的公共衛生目的？	V		
		若是要在特定的公共衛生目的外使用，是否有先經過當事人同意，或是符合個資法對個人資料目的外利用的規定，或其他與前開個資法相			

數位科技防疫措施之人權保障指引					
審查項目	適用的基本權	審查內容	是	疑	否
		似的例外事由？（若屬僅使用於防疫的公共衛生目的情形，則不需勾選本項目）			
公開透明	隱私	是否向人民說明是蒐集哪一類型的資訊？	V		
		是否向人民說明蒐集資訊的技術及處理資訊的方式？	V		
安全防護與管理監督	隱私	資料蒐集者是否有建立合理的防護措施？	V		
		是否對於蒐集資訊有規範獨立監督機制？		△	
		資料蒐集者違反個人資料保護原則是否應負擔法律責任？	V		
儲存期限	隱私	個人資料的儲存是否為暫時性的？是否明定資訊蒐集結束的日期？		△	
		是否明定個人資料儲存期限屆至後便將資料刪除或是匿名處理？		△	

資料來源：本團隊整理。

(五) 檢驗「疫情假訊息管制」及其結果

1. 法律依據

針對傳染病疫情散佈假訊息，足生損害於公眾或他人者，依照傳染病防治法第 63 條規定將被處以行政罰；同法第 9 條及第 64-1 條規定用傳播媒體，發表傳染病流行疫情或指揮中心成立期間防治措施之相關訊息，而有錯誤、不實，而嚴重影響整體防疫利益或有影響之虞者，也將被課以行政罰。不過，若是針對 COVID-19 疫情散佈假訊息，依嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 14 條規定，將被處以刑罰，因此針對假訊息之處罰應有法源依據。

2. 公益需求、適合性、專業性、最小侵害性、衡平性及最小利用性

管制數位平台上有關 COVID-19 疫情的假訊息，是為有效防堵疫情（嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 1 條參照），以維護公共利益。以管制不實訊息為手段，確實能降低民眾獲取錯誤訊息，而對疫情防治與社會安定有所助益，惟依照社維法移送法院後，經裁定處罰之比率非常低，用社維法管制是否有助於達到疫情防治之效果而可符合適合性之要求，應有討論空間。

同樣，就目前指揮中心已公布的資料尚無法就其專業性部分進行確認。且言論自由具有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障（釋字第 509 號解釋參照）。以刑罰管制疫情假訊息，是否於各種情況皆屬最小侵害手

段，則有討論空間³¹³。此外若屬顯然過苛的處罰，則可能無法通過衡平性的檢驗。

3. 綜合整理

謹將上述分析透過本團隊所提出的「防疫期間數位人權保障檢核表」整理如下：

表9. 註記檢核表—疫情假訊息管制

數位科技防疫措施之人權保障指引					
審查項目	適用的基本權	審查內容	是	疑	否
法律依據	人身自由、言論自由、隱私名譽等	如果屬於剝奪人民生命或限制人民身體自由的情形，是否以有直接、明確的法律明文可以作為依據？如果屬於限制資訊隱私權的情形，應判斷是否以法律明定蒐集個資之目的及要件？ 如果屬於限制人民其他自由權利的情形（例如隱私權、言論自由、名譽權等），是否藉由法律加以規定，或者有無法律授權主管機關以發布命令的方式作為執行的法規依據？如果是透過法律授權主管機關發布命令，這個授權是否具體明確？	V		
公益需求	人身自由、言論自由、隱私名譽等	防疫措施是否有重要的公共衛生需求？（例如為了阻斷病毒的傳播速度、減少對於人民健康的侵害等）	V		
適合性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	所採取的防疫措施，在經驗上是否有助於達成防疫的目的？		△	
專業性	人身自由、言論自由、隱私名譽等	決策的過程中是否有召集專家學者給予諮詢建議，或是否已充分考慮相關專業意見？	(待確認)		

³¹³ 嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 14 條立法理由：「鑒於散播有關新型冠狀病毒肺炎流行疫情之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者，易引發民眾恐慌，對社會及經濟造成衝擊，爰參考傳染病防治法第六十三條、刑法第二百五十一條第三項、災害防救法第四十一條第三項及食品安全衛生管理法第四十六條之一規定，定明散布疫情謠言或不實訊息行為之刑責，以符時需。」

數位科技防疫措施之人權保障指引					
審查項目	適用的基本權	審查內容	是	疑	否
最小侵害性	人身自由、言論自由、隱私、名譽等	有沒有其他可能的措施，比現在機關所擬採取的防疫措施，對人民的影響更小？		△	
衡平性	人身自由、言論自由、隱私、名譽等	是否對人民影響過大、但所能達成之目的卻不甚重要？（若有此種情形則不符合衡平性的要求，請評斷為「否」；若無此種情形，請評斷為「是」）		△	

資料來源：本團隊整理。

五、 未來立法建議

透過上述的指引與檢驗標準，當可輔助政府機關在具體行政流程上檢驗所採取的防疫措施是否合法及妥適。但本團隊仍建議未來宜透過增訂法律的方式，補足目前防疫措施授權明確性不足的爭議。為了保障數位人權，現有法律規範中最應注意的是個資的蒐集及利用。

由於 COVID-19 疫情屬於全球前所未見的特殊情況，這次疫情所影響的人數、範圍、時間等皆超乎大家的預期，各國必須針對變化快速的疫情及時做出適宜的決策，因此透過原有的法制處理變幻莫測的疫情，便顯得吃力與不足。故如果要以立法、修法的方式，使行政機關將來在因應疫情需要而採取數位科技防疫措施時，能有更明確的法源基礎，則亦可斟酌下列二種立法策略。

(一) 於嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例中增訂 蒐集及使用個資之法源依據

基於 COVID-19 疫情屬於公共衛生的緊急狀態，透過專法處理此種特別情況，應該較原有的傳染病防治法等法制還來的妥適，而我國立法院也有對於 COVID-19 疫情制定嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例，若針對該條例的條文持續精進，填補授權明確性不足的爭議。其中，嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 7 條規定：「中央流行疫情指揮中心指揮官為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施。」該規定賦予指揮中心指揮官彈性決策之權限，也是目前經常被引用作為相關數位科技防疫措施的法源基礎。然而，該條引發授權明確性之質疑，因此本團隊建議可針對該條進行補充，將涉及數位人權之防疫措施明定於第 7 之 1 條，規範得蒐集、處理及利用個人資料之種類及標準，以化解授權明確性不足及可能違反比例原則的疑慮。

對此，本研究將草擬的修正條文內容及說明透過下表呈現：

表10. 本研究草擬之嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第7條之1草案條文對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第七條之一 各級衛生主管機關為防治控制疫情需要，得於必要範圍內，蒐集、處理及利用下列個人資料，並得請求有關機關(構)、法人、團體或個人提供相關資料：</p> <p>一、傳染病病人、疑似傳染病病人或接觸者之接觸史、旅遊史、電信設備定位資料及其他與嚴重特殊傳染性肺炎有關之事項。</p> <p>二、進入公、私場所或運輸工具者之聯絡方式。</p> <p>三、其他為防治控制疫情需要之個人資料。</p> <p>相關資料之蒐集、處理及利用等事項，應依個人資料保護法之規定為之。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、嚴重特殊傳染性肺炎蔓延至今，各級衛生主管機關採行諸多涉及蒐集、處理及利用個人資料之防疫措施，考量疫情爆發至今已逾兩年，有依據過往經驗再精進相關條文之必要，使人民數位人權之保障更加周全，爰針對基於防疫需要而蒐集、處理、利用及請求有關機關(構)、法人、團體或個人提供相關資料之情形，設本條之規定，以增加本法之立法密度。</p> <p>三、第一項：</p> <p>(一) 嚴重特殊傳染性肺炎期間中央流行疫情指揮中心指揮官所實施之「電子圍籬系統」、「健保醫療資訊雲端查詢系統註記」、「簡訊實聯制」及「類細胞簡訊」等防疫措施，涉及傳染病病人、疑似傳</p>

		<p>染病病人或接觸者資料之蒐集、處理及利用,爰於第一款明定授權之規定。</p> <p>(二) 又前述「簡訊實聯制」涉及進入公私場所或運輸工具人員聯絡方式之蒐集、處理及利用,爰於第二款明定授權之規定。</p> <p>(三) 為避免本項所授權之事項掛一漏萬,爰以第三款概括規定之方式授權各級衛生主管機關蒐集、處理及利用個人資料,惟應符合防治控制疫情必要情形,始得為之。</p> <p>四、第二項:個人資料保護法已就個人資料之蒐集、處理及利用進行規範,故對於個人資料之蒐集、處理及利用等事項,應依個人資料保護法之規定為之。</p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

資料來源: 本團隊整理

(二) 於傳染病防治法中增訂相關防疫措施之法源依據

此外，鑒於傳染病防治法是我國法律體系中，主要用以對治傳染病之發生、傳染及蔓延之特別法律。其立法目的及模式，均與德國的感染保護法相似。而如前述之整理，德國政府在疫情之初，固然也採取了隔離跟數位科技防疫措施，但該國的學界、民眾也紛紛質疑現有法律體系是否足以支撐政府機關採取數位科技防疫措施？因而德國政府一方面放寬、放棄某些侵害人權疑慮較高的科技防疫措施，一方面修正其感染保護法。其中與 Covid-19 疫情最有關連的修正在該法的 28a、28b 及 28c 條的規定。此點亦如本研究前述章節之整理。

由於我國的傳染病防治法、及德國的感染保護法，都可說是兩國處理、對治傳染病發生、傳染及蔓延之最主要法律。參考德國的修法經驗，著手修正與防治傳染病有關的最主要法律，或許才是最正面及正統的修法模式。因而本研究認為，未來亦可考慮依據本次防疫經驗，針對我國的傳染病防治法部分條文進行通盤檢討，而其中關於防疫措施所涉及數位人權的部分，可斟酌將本研究上述草擬之嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 7 條之 1 草案條文要旨，同步增訂於傳染病防治法第 37 條地方主管機關應採行之防疫措施之規定中，補充傳染病防治法關於數位科技防疫措施法源欠缺之問題，使傳染病防治法所定之防疫措施得以符合數位時代之需求；並參考德國在修正其感染保護法第 28a、28b 及 28c 條的模式，例如仿照德國感染保護法在第 28a 條第 1 項中直接明定 18 點政府機關面臨新型態疫情時可採取之措施內容，並對於這些防疫措施訂定落日條款或適當的個資保護配套措施，將國家或政府機關在面對未知但又具有高度傳染特徵的新型傳染病時可能可以採取之相關因應措施予以明確規範。

第捌章 結論與展望

- 一、本研究先於第貳章嘗試探討何謂「數位人權」，而於綜觀《數位共存時代》、《數位合作地圖》、《歐洲數位十年的數位人權和原則宣言》及《APC 網際網路憲章》等重要的「數位人權」議題參考文獻後，均可發現相關相關文獻並沒有特別就何謂「數位人權」作成直接的定義。本研究嘗試將「數位人權」此一不確定的法律概念理解成是集合了數個傳統基本權而成的概括說法，如果從我國憲法保障的基本權利角度觀察，主要涉及的面向則是言論自由（包含取得資訊、表現意見等）及隱私權兩大主軸。亦可理解成是一種複合性的名詞或權利，泛指應用數位科技的過程中所可能涉及的人民各項自由及人格權利，所涉及的面向十分廣泛，並以資訊的蒐集使用所可能涉及的「隱私權」，及資訊發表、使用及接收的「言論自由」（特別是資訊自由）為主要核心內容。
- 二、我國政府機關的數位科技防疫措施，目前及過往總主要有「入境檢疫系統、防疫追蹤系統、電子圍籬系統」、「健保醫療資訊雲端查詢系統註記」、「簡訊實聯制」、「類細胞簡訊」、以及衛福部與民間單位合作的「社交距離 APP」，同時也配合特別是在網路虛擬世界的言論進行「疫情假消息管制」。由於這些措施都均涉及到人民人身自由、言論自由及隱私權及個人資料保護的蒐集，特別是言論自由、隱私的部分，雖有觀點認為，基於防疫事務的高度不確定性及專業性，應可在防疫事務上儘量放寬「法律保留原則」、「授權明確性」等的法治國原則要求，而實務上，主管機關衛福部用來作為數位科技防疫措施的法源依據確實也都僅只有抽象的「必要處置」、「必要措施」等授權字眼，而無具體的檢驗標準或保障人權的作業流程；然揆諸本研究參考的大法官釋字及憲法法庭甚至桃園地院對於機師居家檢驗等的判決，本研究認為只有抽

象的「必要處置」、「必要措施」等字眼實在無法確保政府機關在相關重要的法律環節上均能踐行人權保障，且疫情爆發至今已有兩年多的時間，各界對於疫情也有更為充分的瞭解及防範措施，因此也不宜再以疫情的「緊急性」、「例外性」或者單單僅以「防疫事務的高度不確定性及專業性」來合理化所有的數位科技防疫措施。因此，本研究嘗試以我國法的學術論述或法規範的立法特色出發，比較其他國際組織、或各國政府的相關規範或實際行政措施後，提出可在我國具體操作的人權保障檢驗表及立法建議。

三、在進行比較法研究時，本研究彙整了國際組織及人權團體提出的公約、指引或報告，可以得出幾項共同原理原則：第一，任何限制人民權利的公權力行為都需要有法律依據；第二，任何限制手段都必須是為了公共利益，且必須符合比例性；第三，如果限制手段涉及個人資料的利用及蒐集，還需要符合個資法各項原理原則的要求。又本研究彙整了英美兩國提出的防疫政策及立法例，另簡介了德國感染保護法的近期修法。英美兩國的國情與法律規範雖然與我國有異，但兩國政府提出的法案及決策對我國仍具有參考價值。例如，英國 2018 年通過的個人資料保護法指出，於符合公共利益之情況才可以使用人民的個人資料；美國參議院在 2020 年 4 月 30 日提出 2020 COVID-19 消費者資料保護法案指出，如果未經當事人的同意，相關企業、電信業者以及非營利組織不得蒐集利用民眾的個人資料，體現「蒐集限制原則」中當事人同意的重要性。英美兩國提出的立法例指出「接觸者追蹤」必須具有公共利益，且個人資料的蒐集與利用還必須符合個資法各項原理原則。另外，相對於我國僅以概括條款授權給行政部門，德國感染保護法的頻繁修正，在疫情的不確定性與急迫性降低的現在，或許可以提醒我國應提適度升立法密度，以維護權力分立及制衡原則的憲法誠命。

- 四、 進行相關比較法研究後，本研究綜整相關學術論述、規範方式及實務操作，提出幾個重要的參考標準，分別是「法律依據」、「公益需求」、「適合性」、「專業性」、「最小侵害性」、「衡平性」、「最小利用性」、「公開透明」、「目的拘束」、「安全防護與管理監督」、「儲存期限」。透過上述標準，本研究提出如第 175 頁的「防疫期間數位人權保障指引」(或參考附件 8)，以及表 4 (或參考附件 9) 所示「數位科技防疫措施之人權保障檢驗標準表」。本表的用處主要是希望能透過相關的檢驗標準，至少提醒或輔助政府機關在具體行政流程上檢驗所採取的防疫措施是否合法及妥適。
- 五、 又數位科技防疫措施與數位人權此二議題，其實際的運作方式始終是以「資料的蒐集及利用」為核心。故政府機關需有明確的法律基礎蒐集、處理及利用民眾的個人資料。本研究建議可參酌表 10 (或參考附件 10) 之建議，在將涉及數位人權之防疫措施明定於第 7 之 1 條，規範得蒐集、處理及利用個人資料之種類及標準，以化解授權明確性不足及可能違反比例原則的疑慮。未來亦可依據本次防疫的經驗，對於傳染病防治法進行通盤檢討，例如仿照德國感染保護法在第 28a 條第 1 項中直接明定 18 點政府機關面臨新型態疫情時可採取之措施內容，並對於這些防疫措施訂定落日條款或適當的個資保護配套措施，並斟酌於傳染病防治法第 37 條等條文中增訂地方主管機關應視實際需要採行之科技防疫措施的統一法源依據。並期待隨著對疫情的瞭解與掌控，及防疫經驗的逐漸累積，輔以附件 8、9、10 之建議，從實質面建立法源基礎，從程序面引導機關依法行政，能讓政府機關持續精進相關數位防疫科技的使用與政策，並改善不足之處，以使我國各政府機關將來都能更從容不迫的面對數位科技在防疫上的應用，並更加完善人民數位人權的保障。

參考文獻

一、中文文獻

(一)監察院調查報告

監察院調查報告，COVID-19 疫情期間採用電子圍籬管理居家檢疫、居家隔離者案(調查委員：王幼玲、王美玉、高涌誠)，2022 年 2 月，頁 1-86。

(二)書籍

中央通訊社，百年大疫：COVID-19 疫情全紀錄，2020 年 9 月，台北：印刻文學生活雜誌出版股份有限公司。

(三)期刊論文

王郁琦，優質網路社會下個人資料保護法制之因應，台灣科技法律與政策論叢，第 5 卷第 2 期，頁 1-43。

何建志，COVID-19 疫情期間防疫與隱私之平衡——相關法律議題分析與社會正義觀點，台灣法學雜誌，第 387 期，2020 年 3 月，頁 23-32。

吳倚晴、陳建煒，全球流行傳染病疫情期間使用個人資料科技防疫措施之法律反省與建議，台灣公共衛生雜誌，40 卷 3 期，2021 年 6 月，頁 245-255。

- 李惠宗，個人資料保護法上的帝王條款——目的拘束原則，法令月刊，第 64 卷第 1 期，2013 年 1 月，頁 37-61。
- 李榮耕，居家電子監控於防疫期間之運用及其法源疑義，月旦醫事法報告，42 期，2020 年 4 月，頁 93-102。
- 林三欽，我國防疫措施法制之合憲性爭議——以限制高中以下師生出國禁令為例，月旦法學教室，第 212 期，2020 年 6 月，頁 44-51。
- 林明昕，再論嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 7 條之合憲性爭議，台灣法學雜誌，第 407 期，2021 年 1 月，頁 53-67。
- 林欣柔，防疫？妨疫？疾病監測、接觸者追蹤與個人資訊隱私之平衡，台灣法學雜誌，387 期，2020 年 3 月 14 日，頁 45-52。
- 林欣柔，新冠肺炎流行下的公衛權力與界限，法律與生命科學，9 卷 1 期，2020 年 6 月，頁 67-89。
- 邱文聰、吳全峰、劉靜怡、劉定基、翁逸泓，科技防疫與個人資料保護（上），裁判時報，第 107 期，2021 年 5 月，頁 85-102。
- 張文貞，COVID-19 與國際人權，月旦法學雜誌，月旦法學雜誌，第 312 期，2021 年 5 月，頁 8-22。
- 張恩若，歐洲資料保護委員會呼籲防堵疫情仍應確保個人資料之保護，科技法律透析，32 期 6 卷，2020 年 6 月，頁 7-9。
- 張陳弘，科技智慧防疫與個人資料保護：陌生但關鍵的資料保護影響評估程序，臺大法學論叢，50 卷 2 期，2021 年 6 月，頁 337-400。
- 許恆達，論假訊息的刑法規制，月旦法學雜誌，第 303 期，頁 226-246。
- 陳俊偉，論臺灣防疫刑法的特徵、危機與轉機，世新法學，第 15 卷第 1 號，頁 111-175。

黃于玲、羅承宗，新型冠狀肺炎(COVID-19)「數位接觸者追蹤」之法律與倫理議題初探，
台灣公共衛生雜誌，40卷3期，2021年6月，頁332-345。

黃源浩，公共衛生緊急狀態與行政法上的例外法制，月旦醫事法報告，第54期，2021年4
月，頁49-59。

楊智傑，美國不實言論之言論自由保障，國立中正大學法學集刊，71期，頁1-121-192。

廖緯民，1922實聯制簡訊、通訊監察與個資保護，月旦醫事法報告，第60期，2021年10
月，頁25-37。

劉定基，個人資料的定義、保護原則與個人資料保護法適用的例外——以監視錄影為例
(下)，月旦法學教室，第119期，2012年9月，頁39-53。

潘俊良，科技防疫與隱私保護之衡平——歐盟與德國之例，科技法律透析，第32期第5
卷，2020年5月，頁19-25。

蘇韋如等，2020年1月至2月臺灣嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)首18例確診病例初步分
析，疫情報導，36卷8期，2020年4月，頁117-126。

蘇慧婕，假訊息管制與資訊揭露義務——以選罷法、公投法及其修正草案為中心，月旦法學
雜誌，第292期，頁42-59。

(四)博士論文

熊愛卿，網際網路個人資料保護之研究，國立臺灣大學法律學研究所博士論文，2000年，頁
110-111。

(五)碩士論文

黃自強，社群媒體時代下對於「更多言論」之質疑：以假訊息之管制為中心，臺灣大學法律學研究所碩士論文，2020年。

(六)網路資料

BBC 中文網，台灣疫情：「神話破滅」背後的四個看點，

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/57187804>，最後瀏覽日：2022年1月4日。

中央社，8/30 本土確診逾3萬例較上週增19% 估未來單週多6000例，2022年8月30日，

<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202208300194.aspx>，最後瀏覽日：2022年8月30日。

中央社，Omicron 肆虐最新進展：荷蘭封城，倫敦進入重大事件狀態，

<https://www.businessweekly.com.tw/international/blog/3008632>，最後瀏覽日：2021年12月24日。

中央社，大邱教會信徒檢疫未結束 韓國確診將持續增加，

<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202002270375.aspx>，最後瀏覽日：2021年12月20日。

中央社，台灣首現 Omicron 本土個案2例 北市防疫旅館群聚，

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202201035006.aspx>，最後瀏覽日：2022年1月4日。

中央社，指揮中心：簡訊實聯制僅供疫調網傳藉機監控行蹤為假訊息，2021年5月23日，

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202105235003.aspx>，最後瀏覽日：2022年3月9日。

中央社，清零共存能一刀切？各國防疫鬆綁情境、台灣可行模式一次看，2022年4月7日，
<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202204075013.aspx>，最後瀏覽日：2022年8月31日。

中央廣播電台，8個多月無本土案例破功國內今新增1例本土個案，
<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2087356>，最後瀏覽日：2022年1月4日。

台灣人工智慧實驗室，台灣社交距離 App 注意事項及個資保護說明，
<https://ailabs.tw/taiwan-social-distancing-app/>，最後瀏覽日：2022年8月31日。

行政院智慧國家推動小組，社交距離 APP 曝隱私？台灣 AI 實驗室：比歐盟規範更嚴，
<https://digi.nstc.gov.tw/Page/1538F8CF7474AB4E/61848105-b324-49f4-b0e4-d5488ee3dcee>，最後瀏覽日：2022年8月31日。

天下雜誌，華航到萬華：全台群聚最新發展，<https://web.cw.com.tw/china-airlines-covid19/index.html>，最後瀏覽日：2022年1月4日。

台灣人權促進會，守住新冠疫情，卻丟了隱私？科技防疫的七個爭議，2021年1月14日，
<https://futurecity.cw.com.tw/article/1855>，最後瀏覽日：2022年3月8日。

吳景欽，強制對居家隔離者配戴電子手環有無法律正當性？民報，2020年2月18日，
<https://www.peoplenews.tw/news/6b6c3054-62c5-4cc9-9a75-6e24a0c4f1fa>，最後瀏覽日：2022年3月8日。

李建良，遊走在疫情熱點與人權紅線的數位足跡，<https://covid19.ascdc.tw/essay/148>，最後瀏覽日：2022年3月9日。

周宇修，紓困條例第7條作為萬用條款？防疫時期的人權問題，[https://www-
ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzc1L3JlbGZpbGUvNDU3NzkyODIzNTM4Mi80OWY2NjI2MC00MjBkLTRmNmItYTc5YS1hNDA0ZWZmNDE5N2YucGRm&n=57ST5Zuw5qKd5L6L56ysN%2baineS9nOeCuuiQrOeUqOaineasvi3pm](https://www-ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzc1L3JlbGZpbGUvNDU3NzkyODIzNTM4Mi80OWY2NjI2MC00MjBkLTRmNmItYTc5YS1hNDA0ZWZmNDE5N2YucGRm&n=57ST5Zuw5qKd5L6L56ysN%2baineS9nOeCuuiQrOeUqOaineasvi3pm)

LLnlqyvmYlMnJ%2fnmoTkurrmrIrllY%2fpoYwucGRm&icon=..pdf, 頁 8, 最後瀏覽日: 2022 年 8 月 31 日。

周冠汝, 看得見的「類細胞簡訊」與看不見的「健保卡註記」: 誰是高風險族群?,
<https://www.tahr.org.tw/news/3069>, 最後瀏覽日: 2022 年 3 月 8 日。

張淵森, 我必須成為吹哨者: 「簡訊實聯制」資訊遭利用, 指揮中心請儘速反應, 2021 年 6 月 23 日, <https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/509/article/11042>, 最後瀏覽日: 2022 年 3 月 9 日。

陳家輝、蘇姿樺, 「實聯制」簡訊於犯罪偵查利用之爭議淺析, 2021 年 11 月 15 日,
<https://chenandchou.com/zh-tw/articles/159>, 最後瀏覽日: 2022 年 3 月 9 日。

陳陽升, Digital Fence System, 臺灣人工智慧行動網,
<https://ai.iias.sinica.edu.tw/glossary/digital-fence-system/#easy-footnote-bottom-5-5729>, 最後瀏覽日: 2022 年 3 月 8 日。

報導者, COVID-19 大事記: 從全球到台灣, 疫情如何發展?,
<https://www.twreporter.org/a/2019-ncov-epidemic>, 最後瀏覽日: 2022 年 1 月 4 日。

廖貞、徐仕瑋, 從隱私保障角度檢討疫情警示簡訊: 「細胞廣播」與「類細胞簡訊」之運用, <https://hsu.legal/article/59>, 最後瀏覽日: 2022 年 3 月 9 日。

廖貞、徐仕瑋, 萬華區民眾健保卡註記事件之隱私疑雲——兼談「剖析」之基本概念,
<https://hsu.legal/article/60>, 最後瀏覽日: 2022 年 3 月 8 日。

衛生福利部, COVID-19 防疫新生活運動:實聯制措施指引,
<https://www.cdc.gov.tw/File/Get/Xj5T1E5D474RjnmOY--kkw>, 最後瀏覽日: 2022 年 8 月 31 日。

衛生福利部，全球旅遊疫情建議等級升至第三級警告(Warning)，

<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4822-53388-205.html>，最後瀏覽日：2021 年 12 月 27 日。

衛生福利部，保全醫療體系，完備醫療量能，[https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4841-](https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4841-53635-205.html)

[53635-205.html](https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4841-53635-205.html)，最後瀏覽日：2022 年 4 月 6 日。

衛生福利部，建立邊境防線，阻絕病毒於境外，[https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4838-](https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4838-53625-205.html)

[53625-205.html](https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4838-53625-205.html)，最後瀏覽日：2022 年 4 月 6 日。

衛生福利部，個人資料保護，<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4870-53640-205.html>，最後

瀏覽日：2022 年 4 月 6 日。

衛生福利部，堅守社區防線，營造正向防疫新生活，[https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-](https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4840-53633-205.html)

[4840-53633-205.html](https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4840-53633-205.html)，最後瀏覽日：2022 年 4 月 6 日。

衛生福利部，電子圍籬 2.0 運作及防疫資料蒐集，兼顧個資保護，

<https://www.mohw.gov.tw/cp-5012-57504-1.html>，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

通訊傳播委員會，109 年度通訊傳播業務個資法律模擬問答

https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/20072/5164_43174_200727_1.pdf，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心，110 年 9 月 14 日肺中指字第 1100001274 號

函，

https://www.tahr.org.tw/sites/default/files/u147/zhi_hui_zhong_xin_hui_wen_09140827.pdf，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

衛生福利部，重大政策（資訊保護），[https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4870-53640-](https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4870-53640-205.html)

[205.html](https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4870-53640-205.html)，最後瀏覽日：2022 年 8 月 31 日。

衛生福利部，儲備充足高品質檢驗量能，精準定位可能感染者，

<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4842-53637-205.html>，最後瀏覽日：2022年4月6日。

衛生福利部疾病管制署，為保全防疫量能與韌性，即日起調整居家隔離天數及相關防疫措施，

https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/1Uwmxh_UBgQedzOibTbt9w?typeid=9，最後瀏覽日：2022年8月31日。

衛生福利部，簡訊實聯制數據係以合法性、正當性、必要性進行使用，絕無違法情事，

<https://dep.mohw.gov.tw/pro/cp-2731-61674-120.html>，最後瀏覽日：2022年8月31日。

衛生福利部，穩定防疫物資，安定社會民心，<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4839-53642-205.html>，最後瀏覽日：2022年4月6日。

衛生福利部疾病管制署，「COVID-19(武漢肺炎)」防疫新生活運動：實聯制措施指引，

<https://www.cdc.gov.tw/File/Get/Xj5T1E5D474RJnmOY--kkw>，最後瀏覽日：2022年3月9日。

衛生福利部疾病管制署，WHO 宣布新型冠狀病毒肺炎疫情提升為「國際公共衛生緊急事件」，中央流行疫情指揮中心籲請民眾落實各項預防措施，

<https://www.cdc.gov.tw/Subscription/EpaperPreview?epaperId=83762&typeid=5>，最後瀏覽日：2021年12月5日。

衛生福利部疾病管制署，即日起取消實聯制，現行戴口罩等防疫措施維持至5月31日，

<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/1UL0SLJm0xCr6fmcN-NzAg?typeid=9>，最後瀏覽日：2022年5月3日。

衛生福利部疾病管制署，網傳「簡訊實聯制監控人民行蹤」 指揮中心：不實訊息勿轉傳以免觸法，2021 年 6 月 21 日，<https://www.mohw.gov.tw/cp-17-60900-1.html>，最後瀏覽日：2022 年 3 月 9 日。

衛生福利部疾病管制署，嚴重特殊傳染性肺炎疾病介紹，<https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/vleOMKqwuEbIMgqaTeXG8A>，最後瀏覽日：2022 年 1 月 4 日。

聯合報，追確診機師足跡 下午 2 點半發 110 萬筆「細胞簡訊」警示，2021 年 9 月 4 日，https://health.udn.com/health/story/120952/5722113?from=udn-catehotnews_ch1005，最後瀏覽日：2022 年 3 月 9 日。

二、外文文獻

(一)學術文章

April Xiaoyi Xu, But What If Big Brother's Surveillance Saves Lives?-Comparative Digital Privacy in the Time of Coronavirus, 54 Creighton L. Rev. 147, 148-73 (2020).

Chung-Lin Chen (2010), In Search of a New Approach of Information Privacy Judicial Review: Interpretation No. 603 of Taiwan's Constitutional Court as a Guide, Indiana International & Comparative Law Review, Vol. 20, No. 1 (2010).

Elad D. Gil, Digital Contact Tracing Has Failed: Can It Be Fixed with Better Legal Design?, 25 Va. J.L. & Tech. 1, 4-38(2021).

Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996, Pub. L. No. 104-191, 110 Stat. 1936 (codified as amended in scattered sections of 18, 26, 29, 42 U.S.C.).

- Jason Hirsch, *A New Digital Age: Why Covid-19 Necessitates Preemptive Federal Action to Regulate Data Privacy*, 94 *Temp. L. Rev. Online* 1, at 10-11 (2022).
- Jackie Wang, *Carceral Capitalism*, *Semiotext(e) Intervention Series*, No. 21 (South Pasadena, California, Semiotext(e)), pp. 228 – 252.(2018)
- Laura Bradford, Mateo Aboy and Kathleen Liddell, *COVID-19 contact tracing apps: a stress test for privacy, the GDPR, and data protection regimes*, 7 *JOURNAL OF LAW AND BIOSCIENCES* 1, 8-9(2020).
- Rachel L. Trogot, *A Comparative Analysis of Data Privacy Impacted by Covid-19 Contact Tracing in the European Union, the United States, and Israel: Sacrificing Civil Liberties for A Public Health Emergency*, 27 *ILSA J. Int'l & Comp. L.* 55, 57 (2020).
- Sean T. McLaughlin, *Pandora's Box: Can HIPAA Still Protect Patient Privacy Under a National Health Care Information Network?*, 42 *GONZ. L. REV.* 29 (2006) .
- Sharon Bassan, *Data Privacy Considerations for Telehealth Consumers Amid Covid-19*, 7 *J.L. & Biosciences* 1 (2020).
- Taylor Farrow, *Contact Tracing: Where We Were, Where We Are, Where We Are Going. the Influence "Privacy by Design" Has Had on Contact Tracing Apps and the Lasting Impression It Will Have Well After the Pandemic Is over*, 19 *Rutgers J.L. & Pub. Pol'y* 121 (2021).
- Tiffany C. Li, *Privacy in Pandemic: Law, Technology, and Public Health in the Covid-19 Crisis*, 52 *Loy. U. Chi. L.J.* 767, 770 – 866 (2021).

(二)網路資料

APC Internet Rights Charter, <https://www.apc.org/en/pubs/about-apc/apc-internet-rights-charter> (last visited March 9, 2022).

Bundesgesetzblatt, Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und anderer Vorschriften, Nr. 10 vom 18.03.2022, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl122s0466.pdf%27%5D__1660815949882 (last visited August 31, 2022).

CDC, CDC streamlines COVID-19 guidance to help the public better protect themselves and understand their risk, <https://www.cdc.gov/media/releases/2022/p0811-covid-guidance.html>(last visited August 31, 2022).

~~CDC, CDC streamlines COVID-19 guidance to help the public better protect themselves and understand their risk, <https://www.cdc.gov/media/releases/2022/p0811-covid-guidance.html> (last visited August 31, 2022).~~

CDC, Contact Tracing: Using Digital Tools, <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/downloads/digital-contact-tracing.pdf>, (last visited March 9, 2022).

Congressional Research Service, Digital Contact Tracing and Data Protection law, Sept. 24, 2020, R46542. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46542> (last visited August 31, 2022).

Christine S. Wilson, Comm'r, Fed. Trade Comm'n, Remarks at Privacy + Security Academy Virtual Event: Privacy and Public/Private Partnerships in a Pandemic 3 (May 7, 2020), https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/1574938/wilson_-_remarks_at_privacy_security_academy_5-7-20.pdf. (last visited August 31, 2022)

Deloitte, Changes in the German Infection Protection Act ,

<https://www2.deloitte.com/dl/en/pages/legal/articles/entschaedigungsanspruch-infektionsschutzgesetz.html> (last visited March 9, 2022).

Department of Health and Social Care, Coronavirus: action plan A guide to what you can expect across the UK,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/869827/Coronavirus_action_plan_-_a_guide_to_what_you_can_expect_across_the_UK.pdf (last visited August 31, 2022).

Department of Health and Social Care, COVID-19 Response - Spring 2021,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/963491/COVID-19_Response_-_Spring_2021.pdf (last visited August 31, 2022).

Department of Health and Social Care, COVID-19 Response: Autumn and Winter Plan 2021,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1020982/COVID-19-response-autumn-and-winter-plan-2021.pdf (last visited August 31, 2022).

Department of Health and Social Care, COVID-19 Response: Living with COVID-19,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1056229/COVID-19_Response_-_Living_with_COVID-19.pdf (last visited August 31, 2022).

Department of Health and Social Care, COVID-19 Response: Summer 2021,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/999419/COVID-19_Response_Summer_2021.pdf (last visited August 31, 2022).

Department of Health and Social Care, COVID-19 WINTER PLAN,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/937529/COVID-19_Winter_Plan.pdf (last visited August 31, 2022).

Department of Health and Social Care, Our plan to rebuild: The UK Government's COVID-19 recovery strategy,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/884760/Our_plan_to_rebuild_The_UK_Government_s_COVID-19_recovery_strategy.pdf (last visited August 31, 2022).

Department of Health and Social Care, The next chapter in our plan to rebuild: The UK Government's COVID-19 recovery strategy,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/901521/6.6783_CO_Our_Plan_to_Rebuild_FINAL_170720_WEB.pdf (last visited August 31, 2022).

Digital Freedom Fund, Why COVID-19 is a Crisis for Digital Rights, <https://edri.org/our-work/why-covid-19-is-a-crisis-for-digital-rights/>, (last visited March 9, 2022).

European Commission, Declaration on European Digital Rights and Principles, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/declaration-european-digital-rights-and-principles#Declaration> (last visited March 9, 2022).

European Data Protection Board, Guidelines 04/2020 on the use of location data and contact tracing tools in the context of the COVID-19 outbreak, Apr. 21, 2020. (last visited March 9, 2022).

Federal Trade Commission, First FTC case filed under new COVID-19 Consumer Protection Act, <https://www.ftc.gov/business-guidance/blog/2021/04/first-ftc-case-filed-under-new-covid-19-consumer-protection-act> (last visited August 31, 2022).

GOV.UK,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1056229/COVID-19_Response_-_Living_with_COVID-19.pdf (last visited May 4, 2022).

GOV.UK, Travel to England from another country during coronavirus,

<https://www.gov.uk/guidance/travel-to-england-from-another-country-during-coronavirus-covid-19#travel-to-england-rules> (last visited May 3, 2022).

Krishna Jani, The COVID-19 Consumer Data Protection Act of 2020: What Companies Should

Expect If Passed, <https://www.jdsupra.com/legalnews/the-covid-19-consumer-data-protection-40421/> (last visited August 31, 2022).

Library of Congress, Germany: Amendments to Infectious Diseases Protection Act Enter into

Force, <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2020-11-24/germany-amendments-to-infectious-diseases-protection-act-enter-into-force/> (last visited March 9, 2022).

OHCHR, COVID-19 Guidance, <https://www.ohchr.org/en/covid-19/covid-19-guidance> (last

visited March 9, 2022).

OHCHR, EMERGENCY MEASURES AND COVID-19: GUIDANCE,

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf (last visited March 9, 2022).

OCED, OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal

Data,

<https://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecdguidelinesonthe protectionofprivacyandtransborderflowsofpersonaldata.htm>(last visited August 31, 2022)

The White House, National COVID-19 Preparedness Plan,

<https://www.whitehouse.gov/covidplan/#prevent> (last visited May 3, 2022).

UN, History of the Declaration, [https://www.un.org/zh/about-us/udhr/history-of-the-](https://www.un.org/zh/about-us/udhr/history-of-the-declaration)

[declaration](https://www.un.org/zh/about-us/udhr/history-of-the-declaration) (last visited March 9, 2022).

UN, Universal Declaration of Human Rights, [https://www.un.org/zh/about-us/universal-](https://www.un.org/zh/about-us/universal-declaration-of-human-rights)

[declaration-of-human-rights](https://www.un.org/zh/about-us/universal-declaration-of-human-rights) (last visited March 9, 2022).

UN, 27th session of the Human Rights Council: Reports, [https://www.ohchr.org/en/hr-](https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session27/list-reports)

[bodies/hrc/regular-sessions/session27/list-reports](https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session27/list-reports) p. 5 (last visited March 9, 2022).

UN, A/HRC/44/L.18/REV.1, [https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G20/180/77/PDF/G2018077.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G20/180/77/PDF/G2018077.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G20/180/77/PDF/G2018077.pdf?OpenElement) (last visited August 31, 2022).

UNESCO, COVID-19: The role of judicial operators in the protection and promotion of the right

to freedom of expression, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374208> (last visited August 31, 2022)

United Nations General Assembly, Road map for digital cooperation: implementation of the recommendations of the High-level Panel on Digital Cooperation.

[https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/102/51/PDF/N2010251.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/102/51/PDF/N2010251.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/102/51/PDF/N2010251.pdf?OpenElement) (last visited August 31, 2022)

U.S. Dep't of Health & Human Serv., COVID-19 and HIPAA: Disclosures to Law Enforcement, Paramedics, Other First Responders and Public Health Authorities (2020),

<https://www.hhs.gov/sites/default/files/covid-19-hipaa-and-first-responders-508.pdf> (last visited August 31, 2022)

U.S. Dep't of Health & Human Serv., COVID-19 & HIPAA Bulletin: Limited Waiver of HIPAA Sanctions and Penalties During a Nationwide Public Health Emergency (2020), <https://www.hhs.gov/sites/default/files/hipaa-and-covid-19-limited-hipaa-waiver-bulletin-508.pdf> (last visited August 31, 2022)

WHO, Considerations for strengthening legal frameworks for digital contact tracing and quarantine tools for COVID-19, <https://www.who.int/publications/i/item/considerations-for-strengthening-legal-frameworks-for-digital-contact-tracing-and-quarantine-tools-for-covid-19> (last visited March 9, 2022).

WHO, Coronavirus disease (COVID-19): Contact tracing, <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-covid-19-contact-tracing>(last visited May 3, 2022).

WHO, Guideline: Recommendations on Digital Interventions for Health System Strengthening, <https://www.who.int/publications/i/item/9789241550505> (last visited May 3, 2022)

WHO, Global Strategy on Digital Health 2020 – 2025, <https://www.who.int/docs/default-source/documents/gs4dhdaa2a9f352b0445bafbc79ca799dce4d.pdf> (last visited March 9, 2022)

WHO, Digital Implementation Investment Guide (DIIG) Integrating Digital Interventions into Health Programmes, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240010567>

乙、審查意見

一、期中報告審查會議紀錄

監察院國家人權委員會

「防疫期間數位人權保障之跨國比較研究」期中報告審查

會議紀錄

時間：111 年 4 月 20 日（星期三）下午 2 時

地點：本院 4 樓第 4 會議室

主席：蘇執行秘書瑞慧

紀錄：岳彩琨

出席人員：如簽到表

壹、主席宣布開會

貳、需求單位報告：(略)

參、委託廠商（和鼎律師事務所）報告：(略)

肆、審查意見

一、江委員浣翠：

- (一) 數位人權如何定義？防疫期間數位人權保障的範圍如何？如言論自由是否也是數位人權保障的範圍？研究團隊可再思考。
- (二) 有關參考文獻、報告內容引註資料應依正式的格式處理，如 P.62 引述世界衛生組織 2021 年 1 月 21 日及 6 月 15 日的兩份文件，但並未在文末的參考文獻中出現。
- (三) 有關文內提到我國相關管制的政策並未提到紓困政策。
- (四) 有關文內 P.58 提及聯合國人權高專辦公室 2020 年 5 月 13 日公布之指引，應直接引述原文，而非引用第二手資料。且這份指引資料相當重要，很多內容可以再詳加描述。
- (五) 文內 P.66 提及團隊自行整理「法律框架道德及法律規範評估審查表」並未說明如何運用。同時在 P.71 歐盟的指引也是有同樣的同題。
- (六) 文內 P.81 美國 Contact Tracing 是最基本的聯邦法令，團隊引用 Contact

Tracing 數位接觸者追蹤是否過於狹隘。

二、吳委員全峰：

- (一)整篇報告法令文獻整理尚屬完整。
- (二)有關個人資料保護法主要討論目的拘束原則，但後續論述內容比較沒提及如何運用。
- (三)個人資料保護法的基本原則包括資料最小化原則、透明原則或可論責任並沒有系統性論述，而是分散在不同地方。
- (四)簡訊實聯制是否屬個人資料？電信公司的角色並未論述？行政委託如何稽核？簡訊實聯制和通訊保障及監察法有很密切的關係，在臺灣是由中央疫情指揮中心所訂的指引在規範民眾，其內容和通訊保障及監察法之間的關連性如何？
- (五)有關類細胞簡訊的授權基礎過於空泛，但後面論述又提到類細胞簡訊的評析結果是符合的，這之間是否矛盾。
- (六)P.41 有關傳染病防治法第 31 條，並沒有論述在健保卡上註記旅遊史，是否具有法規依據。政府所採取之實際措施及法令依據，團隊應加以論述，如第 43 條的疫病調查，是否就可調閱電信資料。
- (七)在文末綜合比較時，提及「追求極重要的公共衛生目標」、「目的具有必要性」，必須詳述其內容。在德國的比較上，提及「絕對必要的情況」，請再詳細說明其內涵。
- (八)文內 P.110 在健保卡上加註旅遊史及接觸史是否仍屬最小侵害手段可以多加論述。
- (九)文內 P.111 有關歐盟的比較上，因公共衛生利益取得資料的行政機關與取得健保醫療資料的是醫療院所，兩者之間是否相同，必須詳加論述。
- (十)文內 P.118 類細胞簡訊大部分比較都是符合的，但前段論述是不符合最小侵害手段，前後立場矛盾，請團隊加以釐清。
- (十一) 美國法通常都要求危急情況，但美國所認定的危急情況沒有那麼寬鬆，必須要再加以論述。

三、陳委員先成：

(一)本文有關各國政策的形成及分析是比較欠缺的部分。

(二)要搭配各國爭議的判決，不是僅就法令進行整理。

(三)參考文獻資料是不足的

四、主席：

(一)報告內容請以人權保障為主軸，而非就公衛法規予以整理。

(二)相關政策的內容應該要描述後續處理方式，例如個人資料倘民眾不同意，政府就不運用，這不是解決問題的方式。

伍、決議：本案原則審查通過，請廠商於 111 年 5 月 4 日前依委員審查意見修正提送本會。

陸、散會（下午 3 時 15 分）

二、期中報告審查修正對照表

監察院國家人權委員會

「防疫期間數位人權保障之跨國比較研究」期中報告審查

修正對照表

說明：茲因前次審查會議後，本團隊仔細綜整審查意見並為修正，故本研究作成以下修正對照表。

	建議及意見	修正情形	頁數或說明
江委員浣翠	1. 數位人權如何定義？防疫期間數位人權保障的範圍如何？如言論自由是否也是數位人權保障的範圍？研究團隊可再思考。	感謝指導，謹依委員之意見，補充世界人權宣言與公政公約、數位人權之定義及其保障之範圍，並加入聯合國秘書長數位合作地圖及數位共存時代報告中所關注的數位人權議題、歐洲數位十年的數位人權和原則宣言及 APC 網際網路憲章之內容，如頁 15-28 所示。	頁 15-28。
	2. 有關參考文獻、報告內容引註資料應依正式的格式處理，如 P.62 引述世界衛生組織 2021 年 1 月 21 日及 6 月 15 日的兩份文件，但並未在文末的參考文獻中出現。	感謝指導，謹依委員之意見，修正如頁 88 所示之引註。	頁 88。
	3. 有關文內提到我國相關管制的政策並未提到紓困政策。	感謝指導，謹依委員之意見，加入嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例之介紹，如頁 67-68 所示。	頁 67-68。
	4. 有關文內 P.58 提及聯合國人權高專辦公室 2020 年 5 月 13 日公布之指引，應直接引述原文，而	感謝指導，謹依委員之意見，加入聯合國人權高專辦公室 2020 年 5 月 13 日公布之指引之引註，改為援引原文，並增加對於該指引之論述，如頁 84 所示。	頁 84。

	建議及意見	修正情形	頁數或說明
	非引用第二手資料。且這份指引資料相當重要，很多內容可以再詳加描述。		
	5. 文內 P.66 提及團隊自行整理「法律框架道德及法律規範評估審查表」並未說明如何運用。同時在 P.71 歐盟的指引也是有同樣的同題。	感謝指導，謹依委員之意見，加入「法律框架道德及法律規範評估審查表」及歐盟「COVID-19 疫情期間使用位置資料和接觸者追蹤工具指引」之說明及引註，如頁 87-88、頁 101 所示。	頁 87-88、頁 101。
	6. 文內 P.81 美國 Contact Tracing 是最基本的聯邦法令，團隊引用 Contact Tracing 數位接觸者追蹤是否過於狹隘。	感謝指導，謹依委員之意見，於美國法制部分加入美國之判決及文獻討論，如頁 133-138 所示。	頁 133-138。
吳委員全峰	1. 整篇報告法令文獻整理尚屬完整。	感謝委員指導。	
	2. 有關個人資料保護法主要討論目的拘束原則，但後續論述內容比較沒提及如何運用。	感謝指導，謹依委員之意見，修正加入目的拘束原則之運用，如頁 174、179、182 所示。	頁 174、179、182。
	3. 個人資料保護法的基本原則包括資料最小化原則、透明原則或可論責任並沒有系統性論述，而是分散在不同地方。	感謝指導，謹依委員之意見，修正加入個人資料之八項保護原則，如頁 69-71 所示。	頁 69-71。

	建議及意見	修正情形	頁數或說明
	<p>4. 簡訊實聯制是否屬個人資料? 電信公司的角色並未論述? 行政委託如何稽核? 簡訊實聯制和通訊保障及監察法有很密切的關係, 在臺灣是由中央疫情指揮中心所訂的指引在規範民眾, 其內容和通訊保障及監察法之間的關連性如何?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝指導, 謹依委員之意見, 修正增加簡訊實聯制之討論, 如第 190-194 頁。 2. 綜合說明如下: 簡訊實聯制應屬於個資法第 2 條第 1 款的個人資料, 且亦可能涉及通保法之規定, 然而法務部 110 年 9 月 1 日法檢字第 11004521780 號函指出, 簡訊實聯制相關資料僅供中央流行疫情指揮中心於符合防疫之特定目的內利用, 其性質應屬單純之資料提供, 未含有傳送方與接收方間之觀念溝通或意思表示, 與通訊保障及監察法所指之「通訊」性質尚有不同, 故簡訊實聯制資料已非屬通保法第 3 條之 1 所指之「通信紀錄」。 	<p>頁 133-134。</p>
	<p>5. 有關類細胞簡訊的授權基礎過於空泛, 但後面論述又提到類細胞簡訊的評析結果是符合的, 這之間是否矛盾。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝指導, 謹依委員之意見, 修正類細胞簡訊的評析結果, 如頁 199-200 所示。 2. 綜合說明如下: 本團隊認為, 本案例最有可能作為行政機關採取類細胞簡訊提供民眾防疫消息的法源依據, 似乎仍然是嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 7 條所稱「得實施必要之應變處置或措施」, 但發送類細胞簡訊, 仍應符合後述個資使用的要求與檢驗標準。 	<p>頁 199-200。</p>
	<p>6. P.41 有關傳染病防治法第 31 條, 並沒有論述在健保卡上註記旅遊史, 是否具法規依據。政府所採取之</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝指導, 謹依委員之意見, 修正加入健保卡上註記旅遊史之法源依據及調閱電信資料之適法性論述, 如頁 195 所示。 2. 綜合說明如下: 本團隊認為, 由傳染 	<p>頁 195。</p>

	建議及意見	修正情形	頁數或說明
	<p>實際措施及法令依據，團隊應加以論述，如第 43 條的疫病調查，是否就可調閱電信資料。</p>	<p>病防治法第 31 條觀之，該條係規定醫療機構人員於病人就診時，應主動詢問旅遊史等事項，而健保醫療資訊雲端查詢系統註記屬於強制串接，兩者情形不同，傳染病防治法第 31 條是否得以作為法源依據，即有疑慮。此外，由全民健康保險保險憑證製發及存取資料管理辦法第 6 條規定及其附表觀之，健保卡得存取資料內容只包括基本資料、健保資料、醫療專區資料及衛生行政專區資料，而不包含註記「旅遊史」，所以主管機關曾針對具有萬華旅遊史的人民於其健保卡上特別註記旅遊史，似有違法的疑慮。</p>	
	<p>7. 在文末綜合比較時，提及「追求極重要的公共衛生目標」、「目的具有必要性」，必須詳述其內容。在德國的比較上，提及「絕對必要的情況」，請再詳細說明其內涵。</p>	<p>感謝指導，謹依委員之意見，修正本研究公益需求之論述，如頁 172、頁 178 所示。</p>	<p>頁 172、頁 178。</p>
	<p>8. 文內 P.110 在健保卡上加註旅遊史及接觸史是否仍屬最小侵害手段可以多加論述。</p>	<p>1. 感謝指導，謹依委員之意見，修正健保卡上加註旅遊史及接觸史是否仍屬最小侵害手段之論述，如頁 195-196 所示。</p> <p>2. 綜合說明如下：本團隊認為，以口頭詢問病患旅遊史較可避免有違反個資法的疑慮，且似乎亦得達成前述防疫目的，因此此項防疫措施可能並非侵</p>	<p>頁 195-196。</p>

	建議及意見	修正情形	頁數或說明
		<p>害最小的手段，也有違反資料最小利用性要求的疑慮。退步言之，就算符合最小侵害性的要求，註記旅遊史對於人民造成標籤化的作用，不但是干預人民的隱私，更將造成歧視效益，在衡平性的審查上也將有疑慮。</p>	
	<p>9. 文內 P.111 有關歐盟的比較上，因公共衛生利益取得資料的行政機關與取得健保醫療資料的是醫療院所，兩者之間是否相同，必須詳加論述。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝指導，謹依委員之意見，修正健保醫療資訊雲端查詢系統註記之討論，如頁 195-196 所示。 2. 綜合說明如下：本團隊認為，在特定民眾的健保卡上註記旅遊史，是為提供適切的臨床專業處置、保障醫療院所病患及降低院內感染的風險，具有其公益目的，惟健保醫療資訊雲端查詢系統註記乃提供資訊予醫療院所，而非國家，此一情形是否屬於「為了公共利益或行使官方職權執行執行任務」，亦有疑義。 	<p>頁 195-196。</p>
	<p>10. 文內 P.118 類細胞簡訊大部分比較都是符合的，但前段論述是不符合最小侵害手段，前後立場矛盾，請團隊加以釐清。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝指導，謹依委員之意見，修正類細胞簡訊是否符合最小侵害手段之論述，如頁 200 所示。 2. 綜合說明如下：本團隊認為若採取「細胞廣播」方式向全國民眾發送簡訊，則不需取得手機與基地台間的通訊資料而達到提醒民眾的效果，因此類細胞簡訊是否屬於較小侵害手段，以及是否符合資料最小利用的要求，則可能有疑問。 	<p>頁 200。</p>
	<p>11. 美國法通常都要求危急情況，但美國所認定的危急情況</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝指導，謹依委員之意見，修正美國法緊急狀況之論述，如頁 168 所示。 	<p>頁 168。</p>

	建議及意見	修正情形	頁數或說明
	沒有那麼寬鬆，必須要再加以論述。	2. 綜合說明如下：本團隊認為依美國 Contact Tracing 運作實務的經驗觀察，國家縱使基於公共衛生的目的採取防疫措施，於涉及個人資料的蒐集利用時，仍須嚴守「目的限制原則」與「資料利用最小原則」。	
陳委員先成	1. 本文有關各國政策的形成及分析是比較欠缺的部分。	感謝指導，謹依委員之意見，修正加各國政策形成之論述，如頁 111-114、頁 139-149、頁 158-160 所示。	頁 111-114、頁 139-149、頁 158-160。
	2. 要搭配各國爭議的判決，不是僅就法令進行整理。	感謝指導，謹依委員之意見，修正加入美國相關判決之論述，如頁 135-138 所示。	頁 135-138。
	3. 參考文獻資料是不足的。	感謝指導，謹依委員之意見，修正加入多篇外文參考文獻，如頁 225-226 所示。	頁 225-226。
主席	1. 報告內容請以人權保障為主軸，而非就公衛法規予以整理。	感謝指導，謹依主席之意見，修正本報告之架構，並加入第貳章介紹數位人權保障之內涵，如頁 15-28 所示。	頁 15-28。
	2. 相關政策的內容應該要描述後續處理方式，例如個人資料倘民眾不同意，政府就不運用，這不是解決問題的方式。	感謝指導，謹依主席之意見，於第柒章修正加入指引、檢驗標準及未來立法建議，如頁 168-183、頁 207-210 所示。	頁 168-183、頁 207-210。

三、期末報告審查會議紀錄

監察院國家人權委員會

「防疫期間數位人權保障之跨國比較研究」期末報告審查

會議紀錄

時間：111年9月21日（星期三）上午10時

地點：本院4樓第5會議室

主席：蘇執行秘書瑞慧

紀錄：岳彩琨

出席人員：如簽到表

壹、主席宣布開會

貳、需求單位報告：(略)

參、委託廠商（和鼎律師事務所）報告：(略)

肆、審查意見

一、江委員浣翠：

- (一) 數位人權的範圍不必然是新興的權利，與傳統的人權是有連結的，人權包含防禦性權利與給付性權利，研究團隊偏重防禦性權利，但較少論及給付性權利，如受教權、遠距醫療等，因設備或使用上的問題而造成權利受損。
- (二) 防禦性權利應要更聚焦，它不必然是數位人權，如單純蒐集入出境資料就不是數位人權的範疇，但與健保資料連結後，它就變成數位科技可能對人權的侵害。P21 所提美國戴口罩的判決，看不出數位科技在其中所扮演的角色。

二、吳委員全峰：

- (一) 數位歧視也是近期討論非常多的議題。
- (二) 在個人資料保護之原理原則中，Contact Tracing，只是其中一個原則，它不是整個資料保護最根本，在文獻的引用上會有一些問題與單薄。
- (三) 在 P.156，有關限制人民身體自由以明確法律明文為依據，而限制人民其他自由權利以發布命令的方式為依據，兩者區隔為何？如隱私權。

- (四)在目的拘束原則中，如果缺乏目的明確性，如何判定是否符合最小侵害原則？
- (五)P.163 電子圍籬系統似符合公開透明原則，但其連結至戶政系統是否符合公開透明原則，有否疑慮，可以再釐清。
- (六)保存期限 28 天皆是以簡訊實聯制為主，但能否推行至其他措施是有疑慮的，如簡訊發出後，政府端保留 28 天，但電信公司是否也保留 28 天？類細胞簡訊亦同。另在必要性原則上，28 天是否有其必要性？
- (七)在健保雲端查詢系統，依傳染病防治法第 31 條是主動陳述旅遊史，是否足以構成入出境管理局將國人入出境資料直接串接至健保雲端系統，而具備法律依據，有否疑慮，可以再釐清。
- (八)假訊息的部分很多是依社會秩序維護法辦理，但事後被起訴或判刑比例非常低。以社維法或傳染病防治法第 64-1 條管理假訊息，是否有其效果，可以進一步討論。
- (九)附件一 P.5 有關健保卡註記旅遊史依傳染病防治法第 31 條難以得出法源依據，但在 P.172 法律依據時，敘明似已授權主管機關進行，防疫而有法律依據，兩者前後矛盾。

三、陳委員先成：

- (一)每一次引用法律（外國法 GDPR）應引用全文，並於註解說明立法目的與立法理由。
- (二)引用外國法的條文內容，應於註解中說明定範疇，與國內法的差異。

四、業務單位：

- (一)中英文摘未註明英文關鍵字，請補正。
- (二)依工作需求書內容，應辦理 1 場次工作會議，請補正。
- (三)依廠商服務建議書創意加值服務，應辦理專家學者諮詢會議，請補正。

伍、決議：本案原則審查通過，請廠商於 111 年 10 月 6 日前依委員審查意見修正，提送本會。

陸、散會（上午 11 時）

四、期末報告審查修正對照表

監察院國家人權委員會

「防疫期間數位人權保障之跨國比較研究」期末報告審查

修正對照表

說明：茲因前次審查會議後，本團隊仔細綜整審查意見並為修正，故本研究作成以下修正對照表。

	建議及意見	修正情形	頁數或說明
江委員浣翠	1. 數位人權的範圍不必然是新興的權利，與傳統的人權是有連結的，人權包含防禦性權利與給付性權利，研究團隊偏重防禦性權利，但較少論及給付性權利，如受教權、遠距醫療等，因設備或使用上的問題而造成權利受損。	感謝指導，謹依委員之意見，除針對傳統防禦全面向說明外，另補充數位人權的給付面向所可能包含的內容及分析，並於文末檢驗標準處補充政府機關於採取科技防疫措施時，應有完整的配套措施以避免數位歧視等問題之產生，如頁 25-28、頁 175、頁 180 所示。	頁 25-28、頁 175、頁 180。
	2. 防禦性權利應要更聚焦，它不必然是數位人權，如單純蒐集入出境資料就不是數位人權的範疇，但與健保資料連結後，它就變成數位科技可能對人權的侵害。P21 所提美國戴口罩的判決，看不出數位科技在其中所扮演的角色。	感謝指導，謹依委員之意見檢視本報告之內容是否皆涉及數位人權，並修正本團隊所蒐集美國判決之背景事實，凸顯相關判決和數位人權之關係，修正如頁 135-138 所示。	頁 135-138。
吳委	1. 數位歧視也是近期討	感謝委員指導，謹依委員之意見，補充數	頁 25-28、頁

	建議及意見	修正情形	頁數或說明
員全 峰	論非常多的議題。	位人權的給付面向所可能包含的內容，以凸顯數位人權所涉及數位歧視之面向，並於文末檢驗標準處補充政府機關於採取科技防疫措施時，應有完整的配套措施以避免數位歧視等問題之產生，如頁 25-28、頁 175、頁 180 所示。	175、頁 180。
	2. 在個人資料保護之原理原則中，Contact Tracing，只是其中一個原則，它不是整個資料保護最根本，在文獻的引用上會有一些問題與單薄。	感謝指導，謹依委員之意見，補充資料保護所涉及之其他內容及美國 HIPAA 法案涉及 COVID-19 之指引，如頁 119-120 所示。	頁 119-120。
	3. 在 P156，有關限制人民身體自由以明確法律明文為依據，而限制人民其他自由權利以發布命令的方式為依據，兩者區隔為何？如隱私權。	感謝指導，謹依委員之意見，修正第柒章檢驗標準中法律依據之論述，並補充 111 年憲判字第 13 號判決強調蒐集個資之目的及要件應以法律定之之內容，如頁 169-172 所示。	頁 169-172。
	4. 在目的拘束原則中，如果缺乏目的明確性，如何判定是否符合最小侵害原則？	感謝指導，謹依委員之意見，重新檢視目的明確性與目的拘束原則之討論，如頁 185-186、頁 190-192、頁 196。	頁 185-186、頁 190-192、頁 196。
	5. P.163 電子圍籬系統似符合公開透明原則，但其連結至戶政系統是否符合公開透明原則，有否疑慮，可以再釐清。	1. 感謝指導，謹依委員之意見，修正電子圍籬系統是否符合公開透明原則之論述，如頁 186-187 所示。 2. 綜合說明如下：本團隊認為，電子圍籬 1.0 系統另外串聯戶政資料庫，衛福部似未向人民清楚說明此一蒐集資訊的技術及處理資訊的方式，因此是否	頁 186-187。

建議及意見	修正情形	頁數或說明
	符合公開透明之要求，即有疑義。	
<p>6. 保存期限 28 天皆是以簡訊實聯制為主，但能否推衍至其他措施是有疑慮的，如簡訊發出後，政府端保留 28 天，但電信公司是否也保留 28 天？類細胞簡訊亦同。另在必要性原則上，28 天是否有其必要性？</p>	<p>1. 感謝指導，謹依委員之意見，修正簡訊實聯制成類細胞簡訊必要性原則及儲存期限檢驗之論述，如頁 192-193、頁 201 所示。</p> <p>2. 綜合說明如下：本團隊認為，衛福部雖於「COVID-19 防疫新生活運動：實聯制措施指引」，指出各機關對於所蒐集之個人資料僅可保存 28 天，惟對於電信業者是否亦保留 28 天則未規範，因此是否符合資料保存暫時性的要求，則有疑義。</p>	<p>頁 192-193、頁 201。</p>
<p>7. 在健保雲端查詢系統，依傳染病防治法第 31 條是主動陳述旅遊史，是否足以構成入出境管理局將國人入出境資料直接串接至健保雲端系統，而具備法律依據，有否疑慮，可以再釐清。</p>	<p>1. 感謝指導，謹依委員之意見，修正健保醫療資訊雲端查詢系統註記關於法律依據之論述，如頁 195 所示。</p> <p>2. 綜合說明如下：本團隊認為，由傳染病防治法第 31 條觀之，該條係規定醫療機構人員於病人就診時，應主動詢問旅遊史等事項，而健保醫療資訊雲端查詢系統註記屬於強制串接，兩者情形不同，傳染病防治法第 31 條是否得以作為法源依據，即有疑慮。</p>	<p>頁 195。</p>
<p>8. 假訊息的部分很多是依社會秩序維護法辦理，但事後被起訴或判刑比例非常低。以社維法或傳染病防治法第 64-1 條管理假訊息，是否有其效果，可以進一步討論。</p>	<p>1. 感謝指導，謹依委員之意見，修正疫情假訊息管制適當性之論述，如頁 204 所示。</p> <p>2. 綜合說明如下：本團隊認為，依照社維法移送法院後，經裁定處罰之比率非常低，因此於適當性的判斷上，用社維法管制是否有助於達到疫情防治之效果？是否可能反而成為國家限制人民言論自由的工具？應有討論空間。</p>	<p>頁 204。</p>

	建議及意見	修正情形	頁數或說明
	9. 附件一 P.5 有關健保卡註記旅遊史依傳染病防治法第 31 條難以得出法源依據，但在 P.172 法律依據時，敘明似已授權主管機關進行，防疫而有法律依據，兩者前後矛盾。	感謝指導，謹依委員之意見，修正「健保醫療資訊雲端查詢系統註記」法律依據檢驗之論述，如頁 195 所示。	頁 195。
陳委員先成	1. 每一次引用法律(外國法 GDPR)應引用全文，並於註解說明立法目的與立法理由。	感謝指導，謹依委員之意見，重新檢視本研究是否皆有引用法律全文，並透過註解補充說明 GDPR 立法目的及立法理由，如頁 102 註腳所示。	頁 102。
	2. 引用外國法的條文內容，應於註解中說明定範疇，與國內法的差異。	感謝指導，謹依委員之意見，重新檢視本研究中外國法條文之說明，並修正加入 GDPR 個人資料及特種個人資料之定義補充，如頁 104 註腳所示。	頁 104。

丙、專家學者諮詢會議

一、議程



開會通知與議程

開會事由	召開「防疫期間數位人權保障」專家學者諮詢會議
時間	民國 111 年 9 月 22 日(四)上午 9 點
地點	臺北市大安區安和路二段 92 號 B1 第 3 會議室 (可從安和路二段 92 號 1 樓國泰世華銀行旁手扶梯進入 AVENUE 辦公區後, 有專人進行引導)
委託單位	國家人權委員會
執行單位	和鼎律師事務所 ³¹⁴
邀請對象	廖元豪 老師 (國立政治大學法學院副教授) 吳秦雯 老師 (國立政治大學法學院副教授) 林昕璇 老師 (中國文化大學法律學系助理教授) 林家暘 老師 (輔仁大學法律學系助理教授, 提供書面審查意見) 劉青峰 研究員 (國立陽明交通大學科技法律學院博士級研究員)
邀請列席	國家人權委員會長官 台灣人權促進會 國際特赦組織台灣分會 民間司法改革基金會 人權公約施行監督聯盟

³¹⁴ 計畫主持人: 劉博文律師

研究成員: 陳廣祐律師、洪宜辰律師、廖昶鈞律師、王綱律師、黃自強律師、黃奕雄律師

說明 本次會議由執行單位計畫主持人主持進行

附件 份

議程及參考資料如下

壹、緣由

約在兩年多前，嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）疫情開始肆虐全球。在疫情初期時，各國嘗試透過數位科技應用技術，以求有效控制疫情，但隨著數位科技防疫措施的控制強度逐漸增加，國際組織（如世界衛生組織、歐盟）、人權組織（如人權觀察）等也開始重視政府發動數位科技防疫措施時，會對人權保障產生何種的限制與衝擊。

而我國政府從過往至今曾運用的數位科技防疫措施，主要有「入境檢疫系統、防疫追蹤系統、電子圍籬系統」、「健保醫療資訊雲端查詢系統註記」、「簡訊實聯制」、「類細胞簡訊」、以及衛福部與民間單位合作的「社交距離 APP」，同時也配合特別是在網路虛擬世界的言論進行「疫情假消息管制」。這些措施可能涉及到人民人身自由、言論自由及隱私權及個人資料保護的蒐集，特別是言論自由、隱私的部分。相關科技防疫措施也引起國內學者、關心人權議題之組織關切。即便隨著時間經過，現在來到「後疫情時代」，各國政府因為逐漸掌握 COVID-19 疫情的起因與影響，相應的防疫措施也大幅放寬，但鑒於 COVID-19 可能不是人類史上唯一一次將數位科技應用技術利用於防疫的契機；同時，為了能提早做好準備，以便在將來再有類似 COVID-19 此種突發、又能在短期間內造成大規模感染、及對人體產生嚴重影響的傳染性疾病發生時，政府能兼顧疫病防治與人權保障間敏感脆弱的平衡關係，並因應新興傳染病具有的不可預期性、急迫性與重大危害性等特質而作出最適當的防疫政策，爰以本研究檢視各主要先進國家於防疫期間數位人權保障

之相關規範，並進一步針對我國防疫現況，提出符合相關人權保障要求之建議。

承上，本次謹由本研究計畫之執行單位 和鼎律師事務所 特別舉行專家諮詢會議，邀請國內相關單位長官、專家學者、實務工作者與會，以探討疫情控制與數位人權保障之調和，研析國家於疫病期間數位追蹤與監控措施正當性，以及我國政府未來因應疫情施政應如何符合國際人權標準之精進方向與建議。

貳、議程說明

時間	說明	附註
09:30~ 09:55	報到時間	
09:55~ 10:00	開場介紹	
10:00~ 10:20	就本研究的成果進行摘要說明，預計時間為 15 至 20 分鐘	參考資料已先以電子檔方式寄送與來賓
10:20~ 12:20	就相關議題進行討論	

參、研究成果摘要報告

肆、討論議題

- 提案一：「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」第 7 條，能否作為數位科技防疫措施的授權依據，又作為授權依據，是否符合法律明確性原則或授權明確性原則要求？

【參考資料】

該條例第 7 條：「中央流行疫情指揮中心指揮官為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施。」

【問題說明】

自民國(下同)108年底 COVID-19 疫情爆發以來，疫情的發展時常超出專家學者原先預期，各國政府也不斷調整傳統防疫措施，並在防疫上結合數位科技的應用。然而在採取相關數位科技防疫措施的過程中，也同時對於法治國原則形成極大的挑戰，國家基於防疫而透過數位科技方式，對人民的個資或隱私權形成干涉，或對其他基本權利產生限制，如此是否真的符合法律保留原則？維護人民健康的公共利益和個人數位人權間應如何調和？這些都是疫情爆發以來難解的問題。

我國在疫情期間也面臨了防疫和法治應如何權衡的難題，為了有效防治 COVID-19 疫情，立法院於 109 年初三讀通過「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」（下稱特別條例），該條例總共有 19 個條文，其中第 7 條規定：「中央流行疫情指揮中心指揮官為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施」，由於該規定本身的用語簡短，卻是防疫主管機關中央流行疫情指揮中心，下稱指揮中心）用以合理化相關數位科技防疫措施的重要法源依據，因此產生極大的爭議。因此以下擬就特別條例第 7 條進行提問。

【討論內容】

謹此諮詢各位專家學者先進，下列思考，是否妥適：

1. 特別條例第 7 條「為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施」一語，作為指揮中心採用各種數位科技防疫措施之最主要法源基礎，是否不夠明確？
2. 有論者認為，由於疫情走向難以掌握，防疫貴求迅速與專業，立法者應可透過「必要之應變處置或措施」之概括條款賦予主管機關因應疫情的需要採行相關措施的權限，由組織程序較為專業及決策過程較為迅速之行政部門決定防疫政策與措施。此一說法是以「防疫事務的高度不確定性及專業性」，來放寬「法律保留」或「法律明確性原則或授權明確性原則」的要求。但此一主張是否仍應予以限制？例如給予「急迫性」的限制，亦即於疫情甫發生的初期，或屬

較為適當，但 COVID-19 疫情爆發至今已逾兩年，疫情的不確定性及急迫性已不如疫情初期，相關防疫措施授權明確性原則的審查標準必須隨之提高，採取更高的立法密度應屬較為妥適的做法。

3. 如果現行特別條例第 7 條「為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施」等語能否作為指揮中心採用各種數位科技防疫措施之最主要法源基礎仍有疑慮，下述修法建議，是否妥適？

修正條文	現行條文	說明
<p>第七條之一 各級衛生主管機關為防治控制疫情需要，得於必要範圍內，蒐集、處理及利用下列個人資料，並得請求有關機關(構)、法人、團體或個人提供相關資料：</p> <p>一、傳染病病人、疑似傳染病病人或接觸者之接觸史、旅遊史、電信設備定位資料及其他與嚴重特殊傳染性肺炎有關之事項。</p> <p>二、進入公、私場所或運輸工具人員之聯絡方式。</p> <p>三、其他為防治控制疫情必要之個人資料。</p> <p>相關資料之蒐集、處理及利用等事項，應依個人資料保護法之規定為之。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、嚴重特殊傳染性肺炎蔓延至今，各級衛生主管機關採行諸多涉及蒐集、處理及利用個人資料之防疫措施，考量疫情爆發至今已逾兩年，有依據過往經驗再精進相關條文之必要，使人民數位人權之保障更加周全，爰針對基於防疫需要而蒐集、處理、利用及請求有關機關(構)、法人、團體或個人提供相關資料之情形，設本條之規定，以增加本法之立法密度。</p> <p>三、第一項：</p> <p>(一) 嚴重特殊傳染性肺炎期間中央流行疫情指揮中心指揮官所實施之「電子圍籬系統」、</p>

修正條文	現行條文	說明
		<p>「健保醫療資訊雲端查詢系統註記」、「簡訊實聯制」及「類細胞簡訊」等防疫措施，涉及傳染病病人、疑似傳染病病人或接觸者資料之蒐集、處理及利用，爰於第一款明定授權之規定。</p> <p>(二) 又前述「簡訊實聯制」涉及進入公私場所或運輸工具人員聯絡方式之蒐集、處理及利用，爰於第二款明定授權之規定。</p> <p>(三) 為避免本項所授權之事項掛一漏萬，爰以第三款概括規定之方式授權各級衛生主管機關蒐集、處理及利用個人資料，惟應符合防治控制疫情必要情形，始得為之。</p> <p>四、第二項：個人資料保護法已就個人資料之蒐集、處理及利用進行規範，故對於個人資料之蒐集、處理及利用等事項，應依個人資料保護法之規定為之。</p>

● 提案二：提出我國「數位科技防疫措施之人權保障指引」的妥適性？

【參考資料】

數位科技防疫措施之人權保障檢驗標準表(本研究整理建議)

說明：

- 若屬符合「是」，於表中「是」一欄以 V 表示。
- 若經評價大體上發現有檢討改進空間之情形，則於表中的「疑」欄位以△表示。
- 若經評價有任一欄可能不合標準，則於表中的「否」欄位以 X 表示。

數位科技防疫措施之人權保障指引					
審查項目	適用的基本權	審查內容	是	疑	否
法律依據	人身自由、言論自由、隱私、名譽等	如果屬於剝奪人民生命或限制人民身體自由的情形，是否以有直接、明確的法律明文可以作為依據？ 如果屬於限制人民其他自由權利的情形（例如隱私權、言論自由、名譽權等），是否藉由法律加以規定，或者有無法律授權主管機關以發布命令的方式作為執行的法規依據？如果是透過法律授權主管機關發布命令，這個授權是否具體明確？			
公益需求	人身自由、言論自由、隱私、名譽等	防疫措施是否有重要的公共衛生需求？（例如為了阻斷病毒的傳播速度、減少對於人民健康的侵害等）			
適當性	人身自由、言論自由、隱私、名譽等	所採取的防疫措施，在經驗上是否有助於達成防疫的目的？			
專業性	人身自由、言論自由、隱私、名譽等	決策的過程中是否有召集專家學者給予諮詢建議，或是否已充分考慮相關專業意見？			
最小侵害性	人身自由、言論自由、隱私、名譽等	有沒有其他可能的措施，比現在機關所擬採取的防疫措施，對人民的影響更小？			

數位科技防疫措施之人權保障指引					
審查項目	適用的基本權	審查內容	是	疑	否
衡平性	人身自由、言論自由、隱私、名譽等	是否沒有為了達成重要性極低的目的，卻採取對人民影響過大的手段？			
最小利用性	隱私	是否只蒐集必要及最少的資訊量？是否只做必要及最小程度的利用？			
公開透明	隱私	是否向人民說明是蒐集哪一類型的資訊？			
		是否向人民說明蒐集資訊的技術及處理資訊的方式？			
目的拘束	隱私	蒐集個人資料是否限制僅使用於防疫的公共衛生目的？			
		若是要在特定的公共衛生目的外使用，是否有先經過當事人同意，或是符合個資法對個人資料目的外利用的規定，或其他與前開個資法相似的例外事由？（若屬僅使用於防疫的公共衛生目的情形，則不需勾選本項目）			
安全防護與管理監督	隱私	資料蒐集者是否有建立合理的防護措施？			
		是否對於蒐集資訊有規範管理監督者？			
		資料蒐集者違反個人資料保護原則是否應負擔法律責任？			
儲存期限	隱私	個人資料的儲存是否為暫時性的？是否明定資訊蒐集結束的日期？			
		是否明定個人資料儲存期限屆至後便將資料刪除或是匿名處理？			

【問題說明】

我國政府機關的數位科技防疫措施涉及到人民人身自由、言論自由及隱私權及個人資料保護的蒐集。依本研究第參章之整理，可以發現：數位科技防疫措施均涉及到人民人身自由、言論自由及隱私權及個人資料保護的蒐集，是否符合法律保留？縱使獲有授權，其授權是概括還是具體？是否符合明確性的要求？或相關的法律規範是否明確

等等？凡此均引起各界高度的關注。有觀點認為，基於防疫事務的高度不確定性及專業性，應可在防疫事務上降低上述法治國原則的要求；但也有學者對現有數位科技防疫措施是否符合上開法治國原則提出質疑。

而依本研究第肆章之整理，亦可發現：大法官或憲法法庭固然承認隱私權或個資是受保障的基本權利，但在憲法 § 23「比例原則」，及「正當程序保障」的範圍內，國家基於公益必要，可以強制取得個資或揭露相關可能涉及個資的隱私資訊。同時也提到疫情期間主管機關醫療與公共衛生知識的重要性可能影響正當程序的判斷。

又相較於第伍章的公約或國際組織提出的說明、法律規範評估審查表、或指引等內容，我國的規範都顯得相對抽象；另再比較美國、英國、德國的規範，我國並沒有提醒政府機關在「形成」或「執行」數位科技防疫措施上的具體建議或指引。因此，如何在我國找到具體操作的人權保障標準？該標準應具有哪些內容？應值得探討。

【討論內容】

針對上述問題，本團隊爬梳國際公約、國際組織、人權團體及美、英等國家關於數位人權之政策、法令及指引等內容，綜合歸納及比較相關學術論述、規範方式及實務操作，並思考是否可以作為具體化我國相關法律規範、或大法官解釋的操作標準。

經研究後，本研究認為政府機關在採行相關數位科技防疫措施時，至少要檢驗該措施是否具有「法律依據」、「公益需求」、「適當性」、「專業性」、「最小侵害性」、「衡平性」、「最小利用性」、「公開透明」、「目的拘束」、「安全防護與管理監督」、「儲存期限」，並綜整這些標準，提出上表所示「數位科技防疫措施之人權保障檢驗標準表」。以下擬諮詢各位專家學者先進，依各位與會專家學者先進看法，提出此「檢驗標準」是否妥適或實用？有無需要注意、補充、改進之處？

- 提案三：對於本研究報告各章節之內容，懇請各位委員給予建議，或提醒研究團隊需要注意、補充、改進之處？
- 提案四：本研究對電子圍籬系統的檢驗測試，是否妥適？

【問題說明】

疫情指揮中心於 109 年 2 月開始實施電子圍籬 1.0 政策，透過結合「入境檢疫系統」，取得居家檢疫與隔離者之資訊，並同時與手機業者合作，藉由手機與多個基地台連結的訊號強度，計算出使用者的概略位置，若受檢疫者離開檢疫範圍時，系統會向當事人發送警告簡訊，並同步通知民政單位、衛政單位及轄區警察，形成一道電子圍籬。而其運作原理，是因手機開機後即會掃描鄰近的基地台，並與其中訊號品質最好、與受監控者距離最接近的基地台註冊溝通，且當手機改變位置時，為了保持手機處於得收發訊號之狀態，此時手機會與其他基地台註冊溝通，因此當電信業者系統偵測到手機連線到其他基地台，即表示居家檢疫或隔離者可能已離開檢疫或隔離處所，此時將由電信業者發送警告簡訊，通知居家檢疫或隔離者及地方政府警政、衛政、民政單進行追蹤管理，倘若確實離開檢疫範圍，依照「傳染病防治法」及「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」規定，可處 20 萬至 100 萬元罰鍰。

又為了因應 COVID-19 疫情發展，並考量大型活動具有人潮擁擠長時間且近距離接觸不特定人士等特性，為降低社區傳播風險，指揮中心自 109 年 12 月 25 日起，針對自主健康管理對象實施電子圍籬 2.0 政策，其乃以大型活動區域範圍的行動電話基地台為設定參考，當自主健康管理者手機與基地台進行註冊溝通時，即判定接近大型活動區域，並透過系統對自主健康管理者發送告警簡訊，同時知會警政人員，以便加強對於自主健康管理者的管理。然而電子圍籬 2.0 上路幾個月後，便於 110 年 3 月 1 日停止實施，僅維持電子圍籬 1.0 措施。

後因本土疫情急遽升溫，為強化防疫量能及韌性，指揮中心宣布111年5月8日起取消居家隔離者電子圍籬措施，至於輕確診個案隔離治療、居家照護及居家檢疫期間部分，仍維持電子圍籬監控機制。

電子圍籬措施上路後即受到許多質疑，尤其又以對該措施之法源依據質疑最為強烈，就此部分，指揮中心則主張傳染病防治法第48條第1項、第58條第1項第3款或第4款，或第36條之「必要之處置」、「其他檢疫措施」、「其他必要措施」、「其他防疫、檢疫措施」等概括規定作為該措施之法源依據³¹⁵，故綜整現有措施及依據，詳如下表說明：

指揮中心主張電子圍籬措施之法源依據

措施		法源依據
電子圍籬 1.0	用於居家隔離者	傳染病防治法第48條第1項之「 必要之處置 」。
	用於居家檢疫者	傳染病防治法第58條第1項第4款之「 其他必要措施 」。
電子圍籬 2.0		以上述的傳染病防治法第48條第1項、第58條第1項第3款「 施行健康評估或其他檢疫措施 」或第4款「 對自感染區入境、接觸或疑似接觸之人員、傳染病或疑似傳染病人，採行居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施 」，或第36條「 民眾於傳染病發生或有發生之虞時，應配合接受主管機關之檢查、治療、預防接種或其他防疫、檢疫措施。 」等規定作為法源依據。

³¹⁵ 監察院，COVID-19 疫情期間採用電子圍籬管理居家檢疫、居家隔離者案調查報告(調查委員：王幼玲、王美玉、高涌誠)，2022年2月，頁27-28。

經本研究於報告第 161 頁以下檢驗操作結果（亦可參考第 165 頁以下），發現可能存有下列疑義：

- (1) 電子圍籬措施在法律授權依據上存有疑義，例如法律規定為何？或有無法律授權主管機關發布命令？若是以法律授權方式進行，相關法律授權是否明確亦有疑義？
- (2) 電子圍籬措施是否具有公益需求且符合適當性、最小侵害性及衡平性，而可符合比例原則的要求？此節可能存有疑義。
- (3) 電子圍籬措施是否符合公開透明的要求復有疑義。
- (4) 電子圍籬藉由手機與多個基地台連結的訊號強度，計算出使用者之概略位置，該資訊是否屬於「個人資料」而受到個人資料保護法(下稱個資法)的保護？若答案為肯定，指揮中心基於防疫原因取得居家檢疫與隔離者之手機資訊，利用電子圍籬計算使用者之概略位置，是否符合個資法第 15 條對個人資料之蒐集或處理及第 16 條對個人資料利用之規定？對於電信業者而言，電子圍籬措施透過偵測手機連線之行為是否符合個資法第 20 條第 1 項之規定，而得為特定目的外之利用？

【討論內容】

針對上述問題，以下思考是否妥適？

1. 立法者透過傳染病防治法第 36 條、第 48 條第 1 項或第 58 條第 1 項第 3 款或第 4 款「必要之處置」、「其他檢疫措施」、「其他必要措施」及「其他防疫、檢疫措施」等概括條款賦予主管機關因應疫情的需要採行相關措施的權限，因疫情走向難以掌握，此一情形於疫情初期或屬可被接受的選擇。然而 COVID-19 疫情爆發至今已兩年，對於授權明確性的要求應隨之提高，採取更高的立法密度屬於較為妥適的做法。
2. 以電子圍籬系統作為防疫措施，是為了杜絕傳染病之發生、傳染及蔓延，以維護公共利益，相較於採取人工監控措施，更可有效且即

時發現居家隔離/檢疫者是否有違規情形，以及自主健康管理者是否有從事近距離或群聚型之活動，從而迅速採取相關防堵措施，有助於達到上述目的，應可符合適當性的要求。又電子圍籬系統之運作原理，係與電信業者合作，並利用手機與基地台間的傳遞資訊，估算出人民之概略性位置。相較於使用人民手機之定位資訊(GPS)，對於人民隱私權之干預程度顯然較小，若相較於電子圍籬，目前尚無其他較小侵害的科技防疫措施可達成同樣目的，則電子圍籬作為防疫措施似可合於比例原則的需求。

3. 衛福部曾於 2021 年 1 月 6 日發布新聞稿，說明電子圍籬系統所利用者為人民的手機與基地台之通訊資訊，且個資法第 10 條本文規定：「公務機關或非公務機關應依當事人之請求，就其蒐集之個人資料，答覆查詢、提供閱覽或製給複製本。」電子圍籬系統涉及個人資料的蒐集，如人民對資料蒐集者蒐集了何種資料有所疑義，得請求資料蒐集者提供，似可符合「公開透明」之要求。
4. 通訊資訊雖非得以直接識別特定當事人之個人資料，惟若與手機號碼等資訊相互對照，仍得識別出特定個人，因此此類資訊為得以「間接方式」識別之個人資料，當屬我國個資法第 2 條第 1 款之個人資料。而公務機關對於通訊資訊之蒐集及處理，應屬基於防疫的特定目的，且為增進公共利益所必要，似可符合個資法第 15 條第 1 款及第 16 條第 2 款之規定。又通訊資訊原是電信公司為了經營電信業務與電信增值網路服務之特定目的而蒐集，如將此通訊資訊用來防止疫情散播，對於資料蒐集者，亦即電信業者來說，確實屬於「目的外利用」，惟該資訊之利用乃在協助疫情的防治，對全國人民之健康影響重大，應屬重要公共利益，似可符合個資法第 20 條第 1 項第 2 款至第 4 款目的外利用之規定。

【參考法條】

1. 傳染病防治法第 36 條：「民眾於傳染病發生或有發生之虞時，應配合接受主管機關之檢查、治療、預防接種或其他防疫、檢疫措施。」
2. 傳染病防治法第 48 條第 1 項：「主管機關對於曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，得予以留驗；必要時，並得令遷入指定之處所檢查、施行預防接種、投藥、指定特定區域實施管制或隔離等必要之處置。」
3. 傳染病防治法第 58 條第 1 項：「主管機關對入、出國（境）之人員，得施行下列檢疫或措施，並得徵收費用：一、對前往疫區之人員提供檢疫資訊、防疫藥物、預防接種或提出警示等措施。二、命依中央主管機關規定詳實申報傳染病書表，並視需要提出健康證明或其他有關證件。三、施行健康評估或其他檢疫措施。四、對自感染區入境、接觸或疑似接觸之人員、傳染病或疑似傳染病病人，採行居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施。五、對未治癒且顯有傳染他人之虞之傳染病病人，通知入出國管理機關，限制其出國（境）。六、商請相關機關停止發給特定國家或地區人員之入國（境）許可或提供其他協助。」
4. 個資法第 15 條：「公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：一、執行法定職務必要範圍內。二、經當事人同意。三、對當事人權益無侵害。」
5. 個資法第 16 條：「公務機關對個人資料之利用，除第六條第一項所規定資料外，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法律明文規定。二、為維護國家安全或增進公共利益所必要。三、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。四、為防止他人權益之重大危害。五、公務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。六、有利於當事人權益。七、經當事人同意。」
6. 個資法第 20 條第 1 項：「非公務機關對個人資料之利用，除第六條第一項所規定資料外，應於蒐集之特定目的必要範圍內為之。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法律明文規定。二、為增進公共利益所必要。三、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。四、為防止他人權益之重大危害。」

五、公務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。六、經當事人同意。七、有利於當事人權益。」

● **提案五：本研究對簡訊實聯制的檢驗測試，是否妥適？**

指揮中心於 110 年 5 月 25 日推出「簡訊實聯制」，其運作原理是由商家進行 QR Code 的申請以取得商家代碼，當民眾欲進入該商家時，只要使用手機掃描 QR code，掃描後會跳轉至傳送簡訊的頁面，該頁面中內含有商家的代碼，接著民眾只要將訊息直接傳出即可。據指揮中心說明，該簡訊只會傳送予民眾自己的電信業者，回傳之資料僅包含「手機號碼」、「當下時間」、「場所代碼」等 3 項內容，且只保留 28 天後就會銷毀，當政府有疫調需求時，才會調閱簡訊實聯制的資料，以找出確診者足跡，並進一步通知相關接觸者。

另外，衛福部依傳染病防治法第 37 條第 1 項第 6 款，公告「嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)第三級疫情警戒標準及防疫措施裁罰規定」，規定外出時應全程佩戴口罩，並配合實聯制；行政院為遏止疫情擴散，並減少實聯制紙本填寫之接觸，推出「簡訊實聯制」，供民眾及商家使用，若民眾不遵守簡訊實聯制，則可能被處以罰鍰。

簡訊實聯制上路不久，即引發目的外使用的質疑，110 年 6 月 23 日時任台中地院法官張淵森投書指出，在其審核刑事警局搜索票聲請書時，發現警方利用嫌犯以簡訊實聯制鎖定嫌犯行蹤，張淵森法官認為就算該簡訊是經由法官核發調取票或是依通訊監察所得的資訊，都違反發送簡訊者原本信任指揮中心所說的「限於疫調使用」的承諾。

由於國內 COVID-19 疫情進入社區流行階段，本土疫情將持續升溫，為兼顧防疫、經濟及社會運作，維持國內防疫量能與有效控管風險，111 年 4 月 27 日指揮中心宣布取消簡訊實聯制，惟簡訊實聯制上路後爭議不斷，仍有探討以下問題之必要：

1. 簡訊實聯制是否具有公益需求且符合適當性、最小侵害性及衡平性，而可符合比例原則的要求？是否只蒐集了最少的資訊量？
2. 對於簡訊實聯制所取得的個資的利用是否符合個資法的目的拘束原則？若警察使用簡訊實聯制所蒐集的個資透過通訊保障及監察法第 5

條第 1 項進行犯罪偵查，是否可以符合個資法第 16 條但書各款的
目的拘束原則例外事由？

【討論內容】

針對上述問題，以下思考是否妥適？

1. 簡訊實聯制措施的目的是為有效防治 COVID-19 疫情，維護人民健康，並因應其對國內經濟、社會之衝擊，以維護公共利益。而此項防疫措施是以蒐集民眾手機號碼與出入場所的時間，以管握確診者曾出入的場所，確實有助於疫調及達成前述防疫目的，而可以通過適當性的審查。然而，我國於 Omicron 疫情爆發前，屬於全球疫情相對不嚴重的國家，為了達成蒐集極度少數的確診者足跡，而蒐集全國民眾的個資，是否於各時期皆符合最小侵害性與資料最小利用性，可能有疑慮，甚至可能產生以「大砲打小鳥」的質疑。
2. 又依通訊保障及監察法第 5 條第 1 項規定，檢警單位似可主張是依法調取民眾個資，而符合目的外利用的例外規定。不過，簡訊實聯制所發送的簡訊與一般簡訊具有本質上的差異，前者是政府「鼓勵」民眾發送的簡訊，並得透過簡訊內容得知民眾的位置，有別於得「自由」發送的一般簡訊，如此是否仍然可以符合個資法第 16 條但書各款「目的外利用」的例外規定，則有疑問。此外，若政府將此項防疫措施所蒐及之資訊用於防疫目的外使用，亦恐與政府原先承諾不符，造成民眾對政府信任度下降，反不利於全體防疫的共同目標，因此簡訊實聯制是否符合目的拘束之爭議，似有檢討空間。

【參考法條】

傳染病防治法第 37 條：「I 地方主管機關於傳染病發生或有發生之虞時，應視實際需要，會同有關機關（構），採行下列措施：一、管制上課、集會、宴會或其他團體活動。二、管制特定場所之出入及容納人數。三、管制特定區域之交通。四、撤離特

定場所或區域之人員。五、限制或禁止傳染病或疑似傳染病病人搭乘大眾運輸工具或出入特定場所。六、其他經各級政府機關公告之防疫措施。Ⅱ各機關(構)、團體、事業及人員對於前項措施，不得拒絕、規避或妨礙。Ⅲ第一項地方主管機關應採行之措施，於中央流行疫情指揮中心成立期間，應依指揮官之指示辦理。」

通訊保障及監察法第 5 條第 1 項規定：「有事實足認被告或犯罪嫌疑人有下列各款罪嫌之一，並危害國家安全、經濟秩序或社會秩序情節重大，而有相當理由可信其通訊內容與本案有關，且不能或難以其他方法蒐集或調查證據者，得發通訊監察書。」

- 提案六：本研究對健保資料資訊雲端系統註記的檢驗測試，是否妥適？

【問題說明】

為了追蹤個人足跡，指揮中心結合「健保醫療資訊雲端查詢系統」，將就醫民眾的旅遊史與接觸史資訊加註於系統內，當醫療人員插卡時，即可看到就醫民眾的相關旅遊史及接觸史資訊，以便前線醫療人員判斷疾病風險與採取相關感染管制措施。而在具體的註記內容上，包含該民眾之國外旅遊史、特殊職業類別(例如航空公司機組人員)、接觸史，以及該民眾是否為自主健康管理者等。

上述註記的內容中，最引發爭議的便是指揮中心於 110 年 5 月將臺北市萬華區高風險族群納為健保卡註記對象，並透過電信業者取得萬華風險範圍內基地台的註冊門號足跡，篩選出「高風險族群」，並註記於系統內，造成該區民眾前往部分醫療院所看診疑被拒收，招致歧視及污名化等負評。

指揮中心則回應健保資料資訊雲端系統註記屬於「防疫重要一環」，由傳染病防治法第 7 條、第 31 條及個資法第 15 條、16 條、19 條、20 條規定於健保卡上註記特定的高風險族群，可作為法源依據。且萬華高風險族群健保卡註記期限為 110 年 5 月 15 日至 29 日，此後就會依照法定程序刪除註記。

上述健保資料資訊雲端系統註記，有下列議題值得探討：

1. 健保資料資訊雲端系統註記特定的高風險族群，此一措施是否得以透過傳染病防治法第 7 條、第 31 條或個資法第 15 條、16 條、19 條、20 條規定做為法源依據？
2. 健保資料資訊雲端系統註記特定的高風險族群是否具有公益需求且符合適當性、最小侵害性及衡平性，而可符合比例原則的要求？是否只蒐集了最小的資訊量？
3. 指揮中心於一開始並未主動向大眾公開使用何種個人資訊，直至註記措施即將結束時才召開記者會說明，這樣是否符合公開透明的要

求？

【討論內容】

針對上述問題，以下思考是否妥適？

1. 針對特定人民的健保卡上註記旅遊史，傳染病防治法第 7 條「實施各項調查及有效預防措施」之規定，似已授權主管機關進行防疫而有法律依據，然而如同前述其他防疫措施所涉及法律依據的討論，因 COVID-19 疫情爆發至今已兩年，對於授權明確性的要求應隨之提高，採取更高的立法密度屬於較為妥適的做法。再者，由全民健康保險保險憑證製發及存取資料管理辦法第 6 條規定及其附表觀之，健保卡得存取資料內容只包括基本資料、健保資料、醫療專區資料及衛生行政專區資料，而不包含註記「旅遊史」，所以主管機關曾針對具有萬華旅遊史的人民於其健保卡上特別註記旅遊史，似有違法的疑慮。
2. 另外，在特定民眾的健保卡上註記旅遊史，是為了於萬華區出現不明感染源之際，提供適切的臨床專業處置、保障醫療院所病患及降低院內感染的風險，並保全醫療及防疫量能，具有其公益目的。以「註記旅遊史」的手段，可使第一線醫護人員即時瞭解病患旅遊史，而有助於達成上述防疫目的，似可通過適當性的審查。然而以口頭詢問病患旅遊史較可避免有違反個資法的疑慮，且似乎亦得達成前述防疫目的，因此此項防疫措施可能並非侵害最小的手段，也有違反資料最小利用性要求的疑慮。退步言之，就算符合最小侵害性的要求，註記旅遊史對於人民造成標籤化的作用，不但是干預人民的隱私，更將造成歧視效益，在衡平性的審查上也將有疑慮。
3. 此外，指揮中心直至註記措施即將結束才召開記者會說明萬華高風險族群健保卡註記之情形，表示「健保卡註記」防疫措施也是透過手機與基地台間的訊號，找出曾出入萬華高風險區域的人員。可見指揮中心於一開始並未向人民說明使用了何種資訊，亦未向人民說明蒐

集資訊的技術及處理資訊的方式，因此針對萬華高風險族群的註記似有違反公開透明的要求。

【參考法條】

傳染病防治法第 7 條：「主管機關應實施各項調查及有效預防措施，以防止傳染病發生；傳染病已發生或流行時，應儘速控制，防止其蔓延。」

● 提案七：本研究對類細胞簡訊的檢驗測試，是否妥適？

【問題說明】

指揮中心基於社區防治之目的，為了阻止疫情擴散，也曾在國內發生重大群聚案例時，針對曾與確診者於相關時間、地點出入之民眾，以「類細胞簡訊」發送疫情警示簡訊，最多的一次曾發送 110 萬筆。而類細胞簡訊之運作原理，是由電信業者透過系統運作，找出在特定時間曾與特定基地台交換過的手機資訊，並對其發出警示訊息。在發送對象上，因為類細胞簡訊會先蒐集在特定時間曾與特定基地台交換過的手機資訊，再對該手機門號發送警示簡訊，所以無論在發送當下該手機是否仍在特定地點，均可收到警示訊息，這是與運用於國家級警報(例如：地震)、警訊通知(例如：萬安演習)的「細胞廣播」的不同之處。

類細胞簡訊上路後亦引發了不少質疑，例如其是否具有公益需求且符合適當性、最小侵害性及衡平性，而可符合比例原則的要求？這些都有待後續討論。

【討論內容】

針對上述問題，以下思考是否妥適？

1. 指揮中心運用類細胞簡訊告知民眾曾與確診者接觸，應是為有效防治 COVID-19 疫情，維護人民健康，並因應其對國內經濟、社會之衝擊。至於以發送類細胞簡訊的手段，可使民眾得知是否曾與確診者接觸，而決定是否需要進行篩檢，確實有助於達成防疫目的而可符合適當性的要求。
2. 又類細胞簡訊的運作原理，也是透過手機與基地台間的通訊資料，相較於使用民眾手機的定位資訊 (GPS)，對人民隱私權的干預應屬於侵害較小手段。然而若採取「細胞廣播」方式向全國民眾發送簡訊，則不需取得手機與基地台間的通訊資料而達到提醒民眾的效果，因此類細胞簡訊是否屬於較小侵害手段而符合最小侵害性，以及是否

符合資料最小利用的要求，則可能有疑問。

參、結語

肆、散會



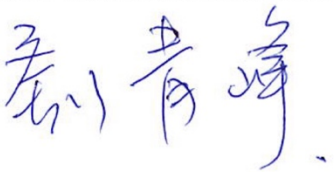

二、簽到表

防疫期間數位人權保障之跨國比較研究 委託研究計畫 專家學者諮詢會

時間：民國 111 年 09 月 22 日上午 10 時 00 分

地點：臺北市大安區安和路二段 92 號 B1 (和鼎律師事務所第 3 會議室)

與會來賓

廖元豪 老師	(因疫情因素請假，另提出書面審查意見供參)
吳秦雯 老師	
林昕璇 老師	
林家暘 老師	(因校務行政請假，另提出書面審查意見供參)
劉青峰 研究員	
	

三、會議記錄

監察院國家人權委員會

「防疫期間數位人權保障之跨國比較研究」專家學者諮詢會議紀錄

壹、開會時間：中華民國 111 年 9 月 22 日上午 10 時 00 分整

貳、開會地點：臺北市大安區安和路二段 92 號 B1 第 3 會議室(本團隊第二辦公區)

參、邀請與會人員：

- 廖元豪老師(國立政治大學法律學系副教授，提供書面審查意見)
- 吳秦雯老師(國立政治大學法律學系副教授)
- 林昕璇老師(中國文化大學法律學系助理教授)
- 林家暘老師(輔仁大學法律學系助理教授，提供書面審查意見)
- 劉青峰老師(國立陽明交通大學科技法律學院博士級研究員)

肆、其他列席人員：

- 資策會科技法律研究所

伍、研究團隊簡報(略)

陸、會議記錄：

一、吳秦雯老師：

- (一) 數位人權目前沒有明確的定義，例如報告第 12 頁的歐洲數位十年的數位人權與原則宣言，他是指 digital right(數位權利)，這和數位人權的範圍是否有不同，便有疑問？因此建議可以在前言以及研究架構的部分先限縮報告的研究範圍，並完整的說明前後的關聯是什麼。另建議說明數位人權還是在流動，因此只能整理出內涵，不能整理出定義。
- (二) 第參章算是概括性的針對我國防疫措施介紹，同時也把非科技防疫放進去，建議可以限縮，只針對科技防疫做說明即可。
- (三) 第 25 頁有提到衛生福利部所提出的個人資料保護決策措施，可以思考這個決策措施的性質是什麼。

- (四) 假訊息管制的部分有點突兀，建議可以再多做鋪陳。
- (五) 第肆章關於我國疫情期間科技防疫措施涉及數位人權法源依據盤點的部分，章名似乎有點過長，可以再調整一下，另外雖然有整理大法官解釋，但要再說明一下這些解釋對於防疫數位人權有麼關連。
- (六) 第 52 頁有討論 SARS 期間傳染病防治法的一些規定，但這些規定都已經刪除，可以思考於報告中保留的必要性。
- (七) 建議可以就現行傳染病防治法的規定，對應到報告裡的疫情防治手段，整理哪一個措施是基於什麼條文，這樣的呈現會更加清楚。
- (八) 在國際上面的討論，有一個要注意，報告第 74 頁關於資訊與參與的部分，亦即獲得資訊的部分，是本次防疫最重要的問題，可以思考是否在後面的檢核表加進去。
- (九) 聯合國教科文組織「COVID-19：司法工作者於保護和提升言論自由的角色指引」看起來不是只有司法工作者的部分，建議可以對此多做說明。
- (十) 第柒章關於特別條例第 7 條之 1 的修正部分：
1. 可以補充說明增訂第 7-1 條的原因為何？為何不直接全文檢討，變成第 8 條，或於第 7 條新增第 2 項？雖然依照釋字第 690 號解釋，目前的特別條例第 7 條可能還是會合憲，但是我們仍然可以提出相關建議，對條文的安排再做思考。
 2. 第 1 項所指「各級衛生主管機關」為何？建議可以定義，或是修正為「各級主管機關」，或「傳染病防治法主管機關」，以限縮範圍。
 3. 第 1 項第 2 款：建議可將文字修正為「進入公、私場所或運輸工具者之聯絡方式。」
 4. 第 1 項第 3 款：「為防治控制疫情必要」和該條本文「為防治控制疫情需要」文字上似乎有重複，建議再斟酌。

5. 第 2 項：「依個資法之規定為之」是否有必要如此規定，可再斟酌。

(十一) 第柒章人權保障指引之部分：

1. 因為目前在報告上最大困難是數位人權定義不精確，這同時會涉及到指引所適用基本權範圍是列舉還是例示？如果是列舉就有很大的影響，例如實聯制對於營業自由也可能造成侵害，因此這裡要處理的基本權範圍為何，可以再說明清楚一點。
2. 最小利用性：檢驗標準表中最小利用性以下僅適用於隱私權，建議可以補充說明為什麼只涉及到隱私權？
3. 專業性：可以思考是哪些專家可以參與？以法國為例，法國也曾經討論是否有防疫事項授權行政機關定之，但因為同時涉及基本權的限制，所以最後還是決定用國會立法的方式，這也可以回應到我國，為何立法院未來沒有動作？決策的專家學者組成是誰？程序為何？這部分是我國目前欠缺的。而法國都會公布專家學者名單，且在每一次傳染高風險時會採取什麼措施，都會發布報告，這部分在檢討我國措施時可以補充討論。
4. 公開透明：會連結到數位人權的前提是假設人民有上網、有手機，但沒考慮到數位落差的問題，如果人民沒手機呢？如果人民有手機沒辦法上網呢？如果有發防疫手機呢？要提供哪個電信業者？上述情形我們有法律依據嗎？這些都是很重要的問題。

二、林昕璇老師：

- (一) 關於數位人權的定義界定，報告裡面關於定義可再釐清。在隱私權可以從世界人權宣言及公政公約導出，建議可以可以把個別基本權利態樣跟國際人權法的規範基礎做一個表格臚列，會比較明確。
- (二) 數位人權和隱私權、平等媒體近用權、網路溝通表意自由也有關係，他們可透過《世界人權宣言》及《公民與政治國際人權公約》臚列

之基本權利清單為作根據(詳細說明可參見《科技人權觀察：牆裡的圓形監獄》一文)：

權利侵害類型	保障依據
隱私權	世界人權宣言第 12 條;公政公約第 17 條
平等媒體近用權	世界人權宣言第 7 條、第 12 條、19 條;公政公約第 17 條、19 條
網路溝通表意自由	世界人權宣言第 12 條、19 條;公政公約第 17 條、19 條
新型態數位人權	世界人權宣言第 19 條;公政公約第 17 條

- (三) 接觸者追蹤 app 部分，我有針對世界各國對於 contact tracing 的模式進行研究，在我的研究計畫是把台灣、挪威跟南韓進行分析，這三個國家是極端分佈，挪威是去中心化、享有自動退出權的模式；台灣是中心化、集中化的下載，政府強制下載，是站在光譜的中間端；南韓是站在光譜左邊，也是中心化模式，但有一些透明化機制，透過專責監督機關確保下載資料是透明化。從上述情形可以看出，從光譜上各國的措施可以反應政府體制，以及對於數位人權的想像。
- (四) 各國對於數位人權都面臨到防疫跟人權的衡平，上到憲法層次，涉及到緊急狀態之下，在多大範圍可以怎麼限制人權。有些學者認為，觀察世界各國，直接發動憲法緊急命令權，或是直接授權國內公共衛生法規或創設新的法律因應。因此是否有必要討論數位人權如何在例外跟衡平狀態中取得位置上的衡平點。另外釋字 690 號解釋也是用法益權衡，因此可以回歸到憲法本質的問題意識，也就是緊急法制的建構問題，這些都可以提供團隊參考。
- (五) 團隊有提到美國是根據許多自己的法規，但美國法制有通過斯塔福

德法案跟國家公共衛生法，可以斟酌是否補充這些授權規定，讓內容更加完整。

三、林家暘老師：

- (一) 目次章節標題，尤其是第 X 章，與後面題目應有間隔，較好閱讀。
- (二) 第 5 頁以下之文獻回顧所提及之文章，似乎還能夠再予以更新、整理、擴充，以讓更多研究者得以進行研究。
- (三) 第陸章德國感染保護法之部分：
 1. 德國感染防護法已於 2022 年 3 月 18 日又做了一次修正，已不再針對盛行率高之城市予以管制，而是針對公共交通工具的搭乘事項予以管制，請團隊再進行文本調整。
 2. 關於引註格式的問題。像是註 263、264 所提到的「Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite」並非法律，其實是修正《德國感染防護法》之法案名稱。因此，在修正內容此小節，可以寫「便是為了因應 COVID-19 疫情，國會通過《國家承受傳染病情況下保護國民之第 4 次法案》，陸續新增(…)」，新增一註介紹本法案之公報出處德文慣用簡稱即可，即「BGBl. I 2021 S. 802.」。至於上面所述之 2022 年 3 月的最新修法，則是來自「BGBl. I 2022 S. 466.」。至於註 263、264 部分所想表示的法條，只要直接寫下最新版本的《德國感染防護法》條文號碼即可，不用再引註標明政府公報。如此文本會較為簡潔。
- (四) 有關第 162 頁電子圍籬的部分，電子圍籬之使用可能無助於目的(確保居家隔離或檢疫之實施)達成，純屬一項多餘的、無實際效果的措施，不具備適當性可言。原因在於藉由鎖定手機與最近基地台的註冊溝通紀錄，並不能確實得知受居家隔離處分者的隔離狀態。衡諸外國立法，亦無其他國家採取如臺灣此等作法。如欲確實監控受隔離處分者之位置，除了電子腳鐐或相類似之技術，並無任何可以監控隔離者

真正處於隔離處所狀態之手段。然而是否要動用到電子腳鐐，又會引發是否存在實施必要性的問題。

(五) 有關第 167 頁以下簡訊實聯制的部分，與電子圍籬有類似的問題，實聯制推出之後，地方政府衛生機關難以從實聯制資料庫所累積的極為龐大的資料當中，提取有用的資訊。如此，該措施的適當性顯有疑慮。另外，簡訊實聯制無視各國個人資料保護規範中所強調的資料非集中性原則，其不同於由各商家自行記錄拜訪資料，並於期滿銷毀，而將拜訪資料全集中在 1922 之中，此部分團隊可再斟酌。

(六) 有關第 181 頁以下之檢驗「疫情假訊息管制」及其結果部分：

1. 傳染病防治法第 63 條之效果為罰金，罰金屬於行政刑罰，而非行政罰。至於同法第 9 條連結第 64-1 則為行政罰，兩者雖皆為實質的處罰規定，但是刑罰是由法院進行構成要件適用，行政罰則由行政機關自行適用法律並課以人民不利益行政處分。
2. 假訊息管制就表達意見之自由予以相當程度限縮，如此的限縮，若任由行政機關自行主動決定、發動，比起由法院基於不告不理的被動性格而後依法進行審判，言論審查的疑慮恐怕要高上許多，因此團隊認為宜優先採取行政罰為主的做法，似乎可再斟酌。因為，由行政機關發動假訊息管制，容易變成由行政機關涉入社會辯論過程，影響決定何者為真、何者為假，藉此打壓對政府不利之消息，指稱為假，又扶植某對己有利之資訊，進而容易有掩蓋真相的機會，如此一來，言論自由所欲確保之發現真實很有可能會落空。

四、劉青峰老師：

- (一) 參考文獻的部分建議可以分門別類整理，說明哪些文章是涉及特別條例第 7 條，哪些是涉及人身自由？哪些是涉及隱私權？這樣可以更一目了然。
- (二) 德國感染法的部分，建議可以補充第 28 條及第 32 條的法規內容，

另外也可以注意一下德國法規是如何分配聯邦跟邦的權限，因為德國有 16 個邦，可以讓我們思考大安區跟花東的防疫措施是否要一樣，到底要給地方政府多大的權限？要以誰為準？

- (三) 另外，德國傳染病防治法有訂落日條款，並且有規定若有需要可以展延，且須說明展延的時間，這是都可以作為我國法制精進的思考點。
- (四) 關於人身自由的部分，因為人身自由多數的論述是物理上人身自由的概念，但最近幾年北高行有論述到心理上的強制，因此在討論人身自由上，要先釐清到底什麼行為是拘禁，這樣才有提審法的適用。另外憲法規定是 24 小時，我國實務上法官能否在 24 小時處理好，這是有疑問的。再者，心理上的強制是什麼？德國法上認為心理上的強制是要接近身體或精神上的痛苦，並且要以客觀第三人的標準判斷，這些也可以作為參考。
- (五) 可以考慮參考歐洲人權公約，尤其是第 5 條提審、第 8 條有對於限制每個人的隱私權及資訊自決權提出標準，說明是有迫切需求的社會利益，這似乎較比例原則的必要性稍微容易操作。
- (六) 電子圍籬的處罰效果，依據傳染病防治法及特別條例的規定，除了行政罰以外，還有刑罰的規定，然而因為刑罰的性質會有一個社會評價，是否一定要刑罰，這很值得討論。

五、 資策會科技法律研究所王自雄主任：

- (一) 以通案性的架構來說，這個研究案可以做一些衍伸，把內容綜整起來，未來專案跟專案之間可以做介接，並作後續的研究，思考如何給其他相關部會建議。
- (二) 保障檢驗標準表的設計上可以更有可操作性，另外還可以思考是否提供人權會一個可以發布的政策指引，讓我們有國際文獻的資料來作為依據，提供各部會參考。
- (三) 從人權規範來看，各國對於人權公約的認知差異可能很大，涉及到全

球性的流行病在不同國家應該長出什麼樣子，在比較法的操作上可以參考，但沒有說一定要參照誰的制度。

- (四) 從具體面向來看，可以討論我們有哪些數位工具可以運用，尤其是怎麼要落實？在純規範上的研究，也要結合對於數位工具有所理解，例如類細胞簡訊用到什麼數位工具，假設指引要落實，需要有驗證的標準。而信任本身是一個可以嫁接在公共關係上的公共財，這個東西需要由第三方提供，這個東西可以被信任，需要基於驗證的標準，並且結合產品，這樣才能落實。

柒、 結語

捌、 散會

丁、附錄

附件1：數位合作地圖

附件2：歐洲數位十年的數位人權與原則宣言

附件3：APC 網際網路憲章

附件4：聯合國人權高級專員辦公室 COVID-19 指引

附件5：世衛組織「強化數位接觸者追蹤與隔離措施法律框架指引」

附件6：聯合國教科文組織「COVID-19: 司法工作者於保護和提升言論自由的角色指引」

附件7：歐盟「COVID-19 疫情期間使用位置資料和接觸者追蹤工具指引」

附件8：本研究建議之「防疫期間數位人權保障指引」

附件9：本研究建議之「數位科技防疫措施之人權保障檢驗標準表」

附件10：本研究草擬之嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 7 條之 1 草案條文對照表