

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^{1,2} 陳建煒^{1,3,*}

前言

世界衛生組織於2020年3月11日將嚴重特殊傳染性肺炎（Severe Pneumonia with Novel Pathogens, Corona Virus Disease 2019，一般簡寫為COVID-19、2019-nCoV或SARS-CoV-2，以下簡稱COVID-19）界定為「全球大流行疾病（pandemic）」；為因應此傳染病疫情自2020年初所帶給人類的健康危機，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，並透過新科技與大量個人數據資料之結合，將科技防疫之應用加以創新並提升效率。

站在公共衛生及臨床醫學的立場，面對疫情可能擴散的危險，獲得大量可信、可用、詳細的個人資料，並以此對民眾做出必要的限制以避免病毒傳播，對於疫情控管將有很大的助益，因此有學者認為關鍵問題應是「哪些個人資料該怎麼用」，而非「個人資料可不可以用」[1]或「若應予以使用，則由誰決定哪些單位可以在甚麼條件下用」；亦即在面對迫切公共衛生危機時，「資料的準確性、有效性及其利用方式」會比「獲得及使用個人資料的法律正當性」在政府決策之層次更優先獲得關注。

COVID-19之防疫措施所涉及的法律議題廣泛，除有人權團體針對防疫措施是否有充分法律依據提出檢討[2]外，許多法學領域內之研究皆曾對此次疫情引發之各種法律議題加以討論，如限制人民出國禁令之合憲性[3,4]、防疫紓困條例補償機制[5]、散布謠言及哄抬物資之法律責任[6]、由社會正義之觀點對疫情期間之隱私及資訊監控進行分析[7]及隱私權保護平衡之國際法比較[8]等。

為避免重大傳染性疾病對國人生命健康造成損害，政府所採取之防疫措施可能涉及人民基本權之限制，但面對疫情的威脅，民眾對於涉及基本權限制之防疫措施未必有法律上權利受侵害的感受；而為保護國人健康並維持防疫成果，我國主管機關似乎亦欲扮演大有為的全能政府，對所有可疑個案及接觸者進行追蹤、掌控；然而以公眾權利為名而須犧牲個人權利時，不應毫無限制而需有所平衡。

在2003年我國爆發嚴重急性呼吸道症候群（Severe Acute Respiratory Syndrome，以下簡稱SARS）後即曾有研究指出此類重大傳染病因具有全球跨境感染、擴散之危險性，而必須具有全球的視野，故凡涉及人民隱私或身體移動自由限制的措施，除國內法規外亦應符合國際治理標準[9]；如今大規模呼吸道傳染病疫情再度發生，面對防疫科技變革及其所帶來的爭議，我國法律規範亦應有適當之調整及回應。

本文將對我國法規及政策實務是否符合國際趨勢及標準進行觀察，並透過我國曾實際採行之數種涉及個人資料使用之防疫措施及其所引起之法律爭議，檢視國內實務與現

¹ 國立台灣大學醫學院附設醫院醫學研究部

² 國立清華大學科技法律研究所

³ 國立台灣大學健康資料研究中心

* 通訊作者：陳建煒

地址：台北市中正區林森南路33號526室

E-mail: kachan@ntu.edu.tw

投稿日期：2021年2月8日

接受日期：2021年6月23日

DOI:10.6288/TJPH.202106_40(3).110018



行法規間是否存有落差，並嘗試提出建議，以期使防疫政策更形完善。文內除參照我國現行法規並以中央流行疫情指揮中心(以下簡稱指揮中心)公告之相關政策為分析對象外，因考量歐盟一般資料保護規則(General Data Protection Regulation; GDPR)乃目前國際間較嚴密之個資使用及管理規範，為許多國家及跨國企業所遵循，且由於我國亦正積極爭取歐盟GDPR適足性認定，故亦將援引其規範原則作為參考。

我國曾採行利用個資之科技防疫措施

我國衛生主管機關認為COVID-19疫情之所以能有效且迅速地獲得控制，且防疫數據遠優於其他國家，應歸功於納保率幾近百分之百的全民健保制度，其以電子雲端系統儲存的大量數據提供可信之資料，並「進行跨院所、跨縣市、不分假日與晝夜即時共享」、「註記並追蹤病患」[10]。全民健保資料庫確實富含許多可信之資料，而除了健保資料庫之外，亦使用其他個資如以手機定位資訊及監視器畫面等以追蹤個人活動歷程。以下就我國曾採行、涉及個資使用之科技防疫措施加以彙整：

一、電子化追蹤及聯繫

(一) 人口流動動態資訊之監測與聯繫

為減緩病毒的傳播速度並控制其可能的散播範圍，我國交通部即升級既有的「高速公路1968」APP，藉由電信公司各基地台之數據分析，監測民眾移動及群聚之熱點，並於地圖上標記出入口較密集之區域，提醒民眾避免前往[11]。

另我國主管機關亦曾與電信業者合作，藉由鑽石公主號及磐石艦確診者之手機數據獲取定位紀錄[12,13]；時任行政院副院長亦將相關內容投稿於國際期刊，並指出政府利用大數據於一天內完成郵輪乘客的電子足跡地圖，並透過手機訊號與基地台等大型數據交叉驗證，再藉由手機地理位置定位，迅速找出可能與船上乘客接觸的62萬7386名民眾、發送細胞簡訊加以提醒，並利用健保資

料庫對這62萬餘名民眾進行後續的健康追蹤[14]。而為因應各類大型活動所可能聚集的人潮，指揮中心亦提醒參加民眾應攜帶手機以利主管機關傳送防疫相關訊息，並曾表示設有「天網」可對違反防疫規定之民眾加以追蹤並開罰[15]。

2021年4月起，國內疫情升溫、染疫人數快速攀升，衛福部於5月初推出「社交距離App」供民眾下載，透過手機內建藍芽功能，紀錄並回溯比對民眾是否有與確診者近距離之接觸史[16]。

(二) 邊境管制措施

我國自2019年12月31日起即對武漢直航入境班機進行登機檢疫，並採取相關邊境管制措施，隨後又於2020年2月16日起利用入境檢疫電子系統登錄旅客之旅行史及臨床症狀等資料，該系統即根據旅客近期旅遊史，對旅客的感染風險進行分類；而符合應進行居家隔離或檢疫條件者，則利用手機進行追蹤與聯繫，確保他們在隔離及檢疫期間依規定待在指定處所。

二、數位資料庫間之串聯利用及身分標記

(一) 民眾旅遊史及接觸史

透過與內政部移民署入出境旅客資料庫之串聯，醫師或藥師自2020年1月27日起可透過健保醫療資訊雲端查詢系統收到就醫民眾之「入境或與確定個案接觸日期資料」訊息之提示；而上述資料於2020年1月30日更擴大至醫事機構自行授權之人員（包括護理人員及行政人員等）。而至2月18日，政府宣布除醫院外，未加入健保特約的醫事服務機構（包括診所和藥局）也能申請與健保資訊網服務系統，申請通過後，不必插健保卡、只需鍵入民眾的身分證或居留證號，即可掌握其旅遊史或與確診病人有無接觸[17]。

隨疫情變化，行政院院長於2021年5月15日召開記者會宣告防疫警戒提升至第三級，行政院亦於5月19日公告推行「簡訊實聯制」措施，民眾出入公務機關、公共運輸系統及商家時，可利用具有照相或掃碼功能

之手機，拍攝或掃描該場所入口之QR Code並發送簡訊，藉以紀錄並回報足跡，以期迅速掌握染疫者及其可能接觸者，避免疫情擴散[18]；另為因應部分地區疫情蔓延、確診案例急遽增加，指揮中心亦利用手機定位數據，對曾出入該高風險區域之60萬人於健保資料加以註記[19]。

(二) 高風險之職業標記

2020年3月25日起，健保署亦運用健保大數據資料註記職業上的高風險群，透過衛福部醫事司和長照司的名單對照，將健保資料中醫療機構及長照中心醫事與護理人員加以勾稽，並考慮將其他可能的高風險職業，如社工、民政單位的里長等亦納入標註範圍[20]；若前述民眾有就診之需求，可提醒為其看診之醫師多加留意。另因2021年4至5月間機場飯店發生防疫管理疏漏事件，交通部亦決議將機組員資料匯入民政系統進行註記並監控[21]。

(三) 口罩實名購買制

疫情期間醫療機構與民眾大量採買口罩用於防範飛沫傳染，因此出現口罩短缺之情況，為保障國人使用口罩資源之公平性，我國政府於疫情爆發之初即陸續宣布禁止口罩出口、徵用口罩，並推出口罩實名購買之制度，民眾可持健保卡至指定購買地點於一定期間購買定量之口罩，購買時則必須登錄健保卡藉以確認身分並避免重複購買。同時並建立口罩供需資訊平台，民眾若開啟智慧手機中的定位服務，則可透過該平台查詢距離自己較近、尚有存貨之口罩販售地點。

利用個資之科技防疫措施所引起之法律爭議及討論

科技與大量個資的結合運用提供更具效率的防疫方式，卻也帶來爭議；惟引發爭議的並非資料本身，而在於其取得方式及後續之應用方式是否符合法律及公平正義之正當程序。以下就相關爭議進行討論：

一、利用個資之防疫措施法源依據不明確

我國指揮中心於疫情期間對全國醫事機

構、人力、設備等資源運籌帷幄，並有效且成功地執行防疫政策，然而部分涉及人民基本權利之管制手段可能因法律依據及必要性不明確而受到人權團體[3]及法律學者[22]之質疑及批評。

我國衛福部雖於2020年5月14日公告防疫期間個人資料保護之原則第2條提及：各機關基於防疫目的就個人資料蒐集、處理或利用，除遵循《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》(以下簡稱《新冠肺炎紓困條例》)等法令規定，並應依《個人資料保護法》(以下簡稱《個資法》)相關規定辦理[23]。但實際檢視《新冠肺炎紓困條例》中對於個資的使用規範，僅於第8條第3項簡要說明個人資料於疫情結束應依個人資料保護相關法規處理，但在疫情期間應遵守那些規定卻毫無著墨。

就個資的使用上，《個資法》第5條明定：「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。」惟參照《新冠肺炎紓困條例》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」，上述法律中所指稱「必要之應變處置或措施」為概括性之授權，在實際運用上可能包山包海，人民無從得知具體內容為何，也無從判斷是否逾越《個資法》規定的特定目的之「必要」範圍。

為回應各界對足跡監控方式所提出的質疑，指揮中心雖於2021年1月2日的記者會上表示，該監控僅針對居家隔離、居家檢疫，以及自主健康管理者進行偵測，並以《傳染病防治法》第48條及第58條為執行依據[24]，且該監控非僅透過手機定位，即便民眾未帶手機也無法迴避[25]；然觀諸《傳染病防治法》第58條第1項第3款中所載「其他檢疫措施」同樣具有前述過於空泛而欠缺明確性之疑慮，而《傳染病防治法》第48條第2項雖定明「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」，但法條隨後亦揭示「其實施對象、範圍及其他應遵行

事項之辦法」，應由中央主管機關定之，惟目前中央主管機關對於實施之對象、範圍或其他應遵行事項等似仍未見有相關辦法之訂定；此外，指揮中心對於民眾未帶手機卻仍將受監控之細節及其法律依據亦未正面說明[25]。

對於利用個資之防疫措施法源不明確之批評，以下由疫情下的「隱私權界限」及「法源依據明確性」兩層次加以思考：

(一) 疫情下隱私權界線之調整

為有效防止病毒迅速擴散，主管機關必須對確診者及其接觸者之行蹤進行調查，此涉及個人隱私權界限之討論。

國際間早於1980年代即出現個人資料隱私保護之概念：由美國、日本和歐洲國家所組成的經濟合作與發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development）於1980年9月公布了《隱私保護與個人資料跨境傳輸指導原則（Recommendation of the council concerning guidelines governing the protection of privacy and transborder flows of personal data）》[26]；1981年1月，歐洲理事會（Council of Europe）則為改善使用新通訊技術而產生的隱私問題開放會員國簽署「《個人資料自動化處理保護公約 Convention for the protection of individuals with regard to the processing of personal data》」[27]，此公約於1985年10月正式對簽署國產生拘束力。

我國法律對隱私權保障較具體之描述，可見於大法官釋字第603號解釋，其為司法院大法官於民國94年針對人民換發身分證是否須捺指紋涉及對隱私權之限制而作成，文中說明：「隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟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。」此內容雖揭示隱私權應受保障，然而同時亦應注意大法官隨後說明隱私權之保障並非絕對：「隱私權雖係基於維護人性尊嚴與尊重人格自由發展而形成，惟其限制並非當然侵犯人性尊嚴。憲法對個人資料隱私權之保護亦非絕

對，國家基於公益之必要，自得於不違反憲法第23條之範圍內，以法律明確規定強制取得所必要之個人資訊。」參照GDPR前言第4點前段「個人資料之處理應為造福人類所設。個人資料保護之權利並非絕對權；必須考慮到其在社會上之作用，依照比例原則，平衡兼顧其他基本權。」亦為相同概念[28]。

故隱私權雖受憲法保障，但在符合一定條件的前提下仍可予以限制，即：國家基於公益之必要、不違反憲法第23條之範圍、並以法律明確規定；至該法律是否符合憲法第23條之規定，依釋字第603號解釋則「應就國家蒐集、利用、揭露個人資訊所能獲得之公益與對資訊隱私之主體所構成之侵害，通盤衡酌考量」。亦即，欲合理限制隱私權，其衡平之基準乃「以明確立法授權為依據（法律保留原則、授權明確性原則）、行政機關依法行政、符合比例原則、具備正當法律程序以期待侵害發生時有救濟之可能性」等法治國原則。

(二) 疫情下法源依據明確性之再思考

法律授權明確性原則乃法律保留原則所派生之子原則。如立法者並非自行以法律規定，而是以法律授權行政機關以發布命令之方式限制人民之自由權利時，該法律所規定之授權條款應具體明確，不能以空白授權之方式為之，以免行政機關脫離民主與法治之原則，恣意侵害人民自由權利。

審酌《新冠肺炎紓困條例》第7條之立法理由：「一、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，賦予中央流行疫情指揮中心指揮官相關彈性權限實有必要，爰為本條規定。二、又指揮官依本條所為之應變處置命令或措施不得逾越必要範圍，並應與防疫目的具有正當合理關聯，自屬當然。」[29]立法者於立法時似已對未來疫情之變化難以預期加以考量，因而有意給予彈性之空間。防疫決策需基於對專業知識與疫情發展狀況的充分掌握，並且即時做出妥適而有效之決定，曾有研究統計，我國政府於疫情發生之始，自2020年1月20日至2月21日，僅五周內便計採取並發布了124項防

疫政策及措施[30]。面對疫情瞬息萬變，有學者即指出即便行政部門未必能夠針對所有情況進行完美之處置，但在作成追求人民權利與福祉之最佳決定上，立法部門相較下明顯更欠缺應對之能力，因此立法之授權明確程度得以降低，亦即司法應僅以較低密度之標準進行審查；在立法者有意給予彈性權限，而相關法令可被涵蓋在該廣泛意圖的範圍內時，即認定與法律保留原則不相違背[4]。

大規模傳染病之疫情變化可能迅速且劇烈，立法程序相較之下繁複且冗長，為保護民眾健康之考量，在大規模傳染病發生期間似應賦予其操作及執行之彈性，概括授權條款即為此而存在。惟概括性授權之法條不應長遠作為執法上之唯一依據，《新冠肺炎紓困條例》作為《傳染病防治法》之特別法，然而其條文對於疫情期間涉及個資使用之防疫措施相關規範卻未加以著墨；現今防疫科技可能侵害隱私權之程度已大幅提高，相較於2003年《SARS紓困條例》通過時的時空背景已不同，因此立法者應正視現行法已不敷現今防疫所需，並應考量未來仍可能會發生此類危害生命、大規模傳染病之可能性而須及早對因應傳染病而實施之特別法進行補充；補充之方式可原則性、概要性地揭示，例如特別條例中可對「必要應變處置或措施」之「必要」範圍或概念給予基本之指導性說明，雖可模糊但不可全然空白，否則此類概括授權將造成行政權無限度地擴張。韓國國家人權委員會（National Human Rights Commission of Korea）曾質疑其國內防疫措施揭露詳細個資欠缺依據，韓國疾病控制及預防中心（Korea Centers for Disease Control and Prevention）即對此回應並發布指引，對地方政府可揭露訊息之範圍與細節加以限制[31]。

二、與其他涉及個資使用之法律相較，權利保護密度有所失衡

依我國《通訊保障及監察法》（以下簡稱《通保法》）第3-1條第1項，民眾手機之「位置資訊」乃屬通信紀錄之範圍，又依

《個資法》第2條，「社會活動」如同自然人之姓名、指紋、犯罪前科、財務狀況等亦屬得以直接或間接識別該個人之資料；故政府於防疫期間利用手機定位發送示警簡訊、居家關懷的「防疫追蹤系統」及追蹤告警的「電子圍籬系統」透過手機定位，在居家檢疫者離開檢疫範圍時，發送「告警簡訊」給當事人、民政單位、衛生主管機關與轄區警察，以確實掌握其行蹤，甚至在確診者未配合疫調透露行蹤時，也可調取相關紀錄加以檢視[32]，相關運用既已涉及使用民眾通信紀錄及個資，自應遵守各相關法律之規範。

以同樣涉及調取人民手機資訊之情形觀察，對照刑事法上受《通保法》規範之監聽案件，立法機關為保障人民秘密通訊自由及隱私，於《通保法》第5條規定檢警辦案時若要調取人民通訊紀錄或手機資訊，須符合最輕三年以上有期徒刑或其他危害國家安全、經濟秩序或社會秩序情節等重大罪名，並由法院核發通訊監察書後始得為之；另外，若有民眾違反居家隔離措施、自行外出而須加以追蹤時，可能需調閱的監視器畫面若屬警察機關持有，需依《警察職權行使條例》第10條調閱，若由民間或社區所持有者，除非由民眾自願提供或由村、里、區公所主動提供行政協助，否則亦必須取得法院核發的通訊監察書或調取票始得調取[33]。主管機關雖稱僅利用基地台定位民眾手機較不精準，但原依法保留給法官之裁量權限，現則由行政機關在不需經過法院核可或任何司法程序之情況下即可發動，且對象由重大犯罪者而擴張為一般人民，顯然對於權利保護之密度有所失衡。

而若依照《個資法》之規定，其他機關若欲調閱上述資料，此類個資目的外之利用雖可以「維護國家安全或增進公共利益所必要」為名義進行申請，但在防疫所需的情況下，任何相關措施皆將符合此描述，因此該授權標準有略嫌浮濫之虞。

三、部分科技防疫措施可能產生歧視及對「政策有效性」之質疑

政府基於提醒之用意於健保卡中增加

高風險之職業及居住區域的勾稽欄位，惟在實際讀取健保卡時，可接觸相關資訊的對象將擴及至因醫病關係而負有保密義務之醫師以外之人，如診所處理掛號、收費等行政人員，此情況可能引發因其職業而遭受不當歧視之疑慮；媒體亦曾揭露有醫護人員因自身職業而造成孩子托育時被保母拒收[34]、因擔任空服員而面臨就診遭拒[35]，及因健保卡被註記到過高風險疫區而遭拒入醫院[36]。

另，政府利用手機定位民眾或確診者之足跡，以及基於提供保護人民之用意發送曾接近確診個案民眾提醒簡訊，惟未持有或使用手機或其它可接受訊息、進行定位之科技產品者將無法透過此方式受到同等之保護[37]；且透過基地台或藍牙訊號可能因種種原因受到干擾而無法精確估算接觸距離，並亦無法過濾「一手機多人使用」或「多手機一人使用」之情形，而可能造成蒐集資料樣本之偏誤，致使相關防疫政策恐未能有效符合施行目的。

四、個資利用之目的及揭露範圍未經自主授權，受不當侵害時亦欠缺適當救濟

在疫情發生之初，政府因防疫所需向業者徵用口罩、市面難以購買之際，民眾持健保卡前往健保特約藥局購買防疫必要之口罩而須登錄健保卡以調閱相關資訊是否屬自願之行為仍有討論空間，但後續政府又擴大與超商業者合作，將其納入口罩販售通路，因此以消費為導向之業者亦可接觸民眾個資，此過程明顯欠缺個人之授權，並引發藉個資作為電子商務利用之質疑。

此外，政府與電信業者合作發送細胞簡訊給與具有染疫風險者曾位於同地區之民眾，雖可提高民眾之危機意識，但民眾是否於申辦手機時同意並授權電信業者釋出資料給作為政府機關做此類使用亦有待釐清。又，指揮中心亦曾將出入疫情高風險地區的60萬民眾之手機資料交由電信公司分析，而分析內容除活動地區之足跡外，竟亦包含外籍人士之手機瀏覽網頁紀錄，此作法恐已逾越防疫個資之使用原則[19]。

惟若人民因上述個資利用方式而使隱私權受到不當侵害時，雖可提出訴訟加以救濟，惟訴訟所耗費之時間及金錢成本較高，尤其上述防疫措施所採集之個人資訊，當事人較不易或不能證明其實際損害程度，因此在民事賠償方面，依《個資法》第28條，法院僅能依侵害情節判以每人每一事件500元以上2萬元以下，因此除非委由財團法人或公益社團法人代為提起團體訴訟，否則一般民眾很難有意願提起救濟。

政策建議

大數據之重要核心價值之一即在於未來可能有無法預測的廣大潛在用途，事實上，許多數據會隨著時間的累積和推移在未來發現原先規劃及預期之外的用途[38]。惟近年數位科技及社交網絡的發展使得個資的取得來源更多元、更即時，資料庫的儲存成本也更低廉，無論是用電子交易紀錄了解民眾消費習慣及偏好，或是利用定位技術獲知民眾移動足跡等，系統業者、以消費為導向的大型企業或社交平台，甚至政府，皆得以無痛且大量地獲得民眾個資；應如何合法、合理地蒐集並運用個資且兼顧人民隱私，是處於大數據時代下民主社會無可避免的考驗。

從公共衛生治理的角度觀察，正確、有效且合乎道德地利用健康資料並加以共享有助於提升人們的健康[39]，為了實現此目標之長期發展，我們對於個資利用之細節必須保持謹慎，並應建立可使民眾信任之機制，在此機制下除保障人民依法應享有之權利外，亦使人們願意主動、積極配合提供防疫所需之真實個資，形成良性循環。

以下即以「建立個人資料使用於科技防疫之信任機制」為原則提出政策建議：

一、個資蒐集、處理與利用應符合防疫之特定目的、資料最小化原則及儲存期間之限制

我國《個資法》第1條：「為規範個人資料之蒐集、處理及利用，以避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用，特制定

本法。」據此，我國個資法創設之目的並非禁絕個資之使用，而是「促進個人資料之合理利用」而設立之權利義務框架；面對各種資料庫內不斷累積的龐大個資，欲導入新科技用於防疫所需之個資，其蒐集與利用不可毫無限制。

我國《個資法》第5條所謂「特定目的原則」是指蒐集個資之目的必須在蒐集時就清楚特定，日後處理利用也應受限於當初特定之目的，不得作為他用；故為防疫所需而蒐集、處理或利用之個資，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。此外，蒐集、處理或利用之個資應「適當、相關，且僅止於符合防疫目的所需的程度」，與防堵病毒傳播無關之個人資訊應一律予以排除。

而各機關疫情期間為因應防疫目的而蒐集、利用之個資，應於疫情結束後之合理期間內全數予以刪除或銷毀，並保留執行刪除或銷毀之內容、紀錄等資訊以備查核；惟須注意前述合理期間亦應將病毒潛伏期納入考量。同時，疫情期間各種快速大量的即時數據應有合格之專業人員進行處理及分析，以降低數據之偏誤，進而避免致使以之為依據而推行的政策或下達之行政處分對民眾產生不利之影響。

二、因應疫情之需，個資之使用可例外由獨立審查委員會代替授權及監督

個資的蒐集處理及利用原則上應符合「資訊自主控制」原則。依大法官釋字第603號解釋「資訊自主控制」乃「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」及「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。」另參照歐盟法相關規定：《歐盟基本權利憲章（Charter of Fundamental Rights of the European Union）》第8條第2項前段，關於個人資訊保護之部分，明白指出：「個人資料應僅得於具備特定且明確目的，且於資料主體同意或其他法律規定之正當依據下，公平地被處

理」；而GDPR本文第4條第11項亦明確定義「資料主體之『同意』係指資料主體基於其意思，透過聲明或明確肯定之行動，所為自主性、具體、知情及明確之表示同意處理與其有關之個人資料」。

依前述法規精神，個資的蒐集原則上必須考量目前及未來的用途，再向主體請求同意授權使用，然而在特殊傳染病疫情期間，病毒傳播的速度之快、範圍之大可能超乎人們的預期，若按一般原則在取得個資並利用前須得所有個人之同意，將耗費過多時間和成本而顯得不切實際，甚至因行政作業的延宕而對公眾生命健康產生更大危害。因此雖個資之取得仍應以自主授權為原則，但在特殊傳染病發生之期間，應允許較富彈性但亦不致過度侵害人民權益之作法，即參考國際間個資審議委員會之概念，如歐盟個資保護委員會（European Data Protection Board;以下簡稱EDPB）、紐西蘭及加拿大的隱私委員會（Office of the Privacy Commissioner），召集跨領域(包括但不限於資訊、法律、公衛、社會)之專家代表，成立獨立審議之委員會，以代議制度為民眾審查個資利用之範圍、檢視是否為目的內使用；且由於疫情變化非人為可完全預料，若交由跨領域之專家進行判定，將可較迅速且周延地因時制宜、綜合考量，再行授權同意並進行定期查核，以確保個資之使用具備法律之明確授權、符合防疫之目的、資料最小化原則，並討論、擬定應以多久時限作為存儲防疫個資之合理期間。

此獨立審議之委員會雖為疫情期間之任務型機構，惟隨智慧科技之發展，非疫情期間亦有許多結合新科技與個資之醫療政策，且未來也可能再次出現重大公衛危機，故長遠來看應將此審議委員會規劃為常設機關始為良策。

三、建構科技防疫措施下個資使用之稽核制度

人民對於科技防疫措施可能侵害自身隱私之疑慮，大部分來自於對個資利用程序及細節欠缺透明性(transparency)而不信任：不

知道自己的個資將被如何利用、會被哪些人看到、會不會被洩漏而因此被歧視或被肉搜等，若無法清楚知道其個資在防疫過程中如何被蒐集與利用，民眾與政府間將難以建立信任關係。故建議應建構並確保落實防疫措施下個資使用透明性之稽核制度，該制度應至少涵蓋：哪些機關基於何法令依據可運用民眾的哪些個資以及將如何運用、民眾的個資曾經由何機關或機關內哪些承辦人員接觸過、是否曾在任一環節中有過不當之外流或洩漏、某些個資是否因儲存期限屆至而完成銷毀等；例如民眾配合實聯制所留之個資依規定應於一定時間後刪除[18]，但若資料由公共運輸業者或一般商家所保管，民眾若欲確認資料已確實刪除，即有賴前述稽核制度之適當運作。

此稽核制度除對個資使用程序及環節加以監督查核外，亦應設立便於民眾取得相關資訊之機制，以建立民眾對於個資利用之信任，並於個資使用造成個人權利不當侵害時，供民眾申請調閱並以之為舉證基礎對應歸責之主體進行追訴。

結 論

曾有學者指出應注意在疫病傳染期間「公共衛生倫理強調公共利益勝過個人利益，乃是以社區或人口的整體健康做為最高價值，因此個人自主權並非此領域之優先考量」[40]、「即使在以個人主義為基調的民主社會中，公衛的核心理念也是將個人置於集體的利益之下，尤其當人群面對不確定的風險之際，對個人自主權的限制常被社會視為正當之舉。」[41]之概念，前述概念雖非受普世認同，但在防疫期間可見許多國家不乏基於此概念而有相應作為；例如有集權政府即利用手機APP擷取民眾個人定位資訊以及是否曾接觸高風險染疫之他人，進行其染疫風險之推估，民眾不論購買生活用品、搭乘大眾運輸或者在進入公園等公共設施時都須刷取條碼，再依據條碼分類的風險層級，決定人民可以進入之地區及活動的範圍，以此降低病毒傳播之可能性[42]；惟其對風險

推估的演算法如何運作並不透明，政府卻可依其推算結果逕行限制民眾的人身自由，因此引發許多質疑[43]；此種以公眾利益為名對人民權利不當侵害之情況並非民主法治國家所樂見。

依前述觀察，我國所採取涉及個資之科技防疫措施實務與法規間仍存有些許落差；於疫情肆虐期間為有效保障公眾之健康，個人之權益或可有所犧牲，對於法律依據之解釋亦可稍具彈性，然而如同EDPB於2020年4月21日所發布之《因應COVID-19疫情爆發利用定位資料及接觸軌跡追蹤工具指引》(Guidelines 04/2020 on the use of location data and contact tracing tools in the context of the COVID-19 outbreak)所強調資料與科技之運用是為了賦權予個人，而非為控制、壓迫或使個人遭受污名化；處理危急情況並不需以犧牲基本權利保護為代價等意旨，值得公衛領域之先進及同儕加以思考。

參考文獻

1. Lucivero F, Hallowell N, Johnson S, Prainsack B, Samuel G, Sharon T. COVID-19 and contact tracing apps: ethical challenges for a social experiment on a global scale. *J Bioeth Inq* 2020;17:835-9. doi:10.1007/s11673-020-10016-9.
2. 台灣人權促進會：當法治國遇上病毒—勿濫用概括條款，防疫與民主才能共存。https://www.tahr.org.tw/news/2622。引用2021/06/10。
Taiwan Association for Human Rights. When a state of law meets the virus: abuse of general terms to be avoided for the coexistence between epidemic prevention and democracy. Available at: https://www.tahr.org.tw/news/2622. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
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 2020；(212)：44-51。
Lin SC. Constitutionality of the pandemic prevention legal system in Taiwan: a case study on the overseas travel restrictions of teachers and students from pre-college educational institutions. *Taiwan Jurist* 2020;(212):44-51. [In Chinese]
4. 陳仲嶸：從防疫出國禁令爭議再訪法律保留的疆界。法律與生命科學 2020；9：1-37。

- Chen CL. Discussion on the boundaries of legal reservation according to the controversies over overseas travel restrictions in the COVID-19 pandemic. *Law Life Sci* 2020;**9**:1-37. [In Chinese]
5. 周宇修：防疫戰爭中的損失補償：要件與範圍的探討。月旦醫事法報告 2020；(44)：40-52。
Chou C. The damage compensation during the anti-epidemic period: the approach of its elements and scopes. *Angle Health Law Rev* 2020;(44):40-52. [In Chinese: English abstract]
 6. 林展甲：公共衛生緊急事件與2019新型冠狀病毒(COVID-19)之法政議題。台灣衛誌 2020；39：5-7。doi:10.6288/TJPH.202002_39(1).109005。
Lin CCC. A study on legal policy of public health emergency and COVID-19. *Taiwan J Public Health* 2020;**39**:5-7. doi:10.6288/TJPH.202002_39(1).109005. [In Chinese: English abstract]
 7. 何建志：COVID-19疫情期間防疫與隱私之衡平：相關法律議題分析與社會正義觀點。台灣法學 2020；(387)：23-32。
Ho JJ. A balance between COVID-19 pandemic prevention and privacy security: legal analysis from the perspective of social justice. *Taiwan Law J* 2020;(387):23-32. [In Chinese]
 8. 潘俊良：科技防疫與隱私保護之衡平—歐盟與德國之例。科技法律透視 2020；32：19-25。
Pan CL. A balance between technological pandemic prevention and privacy protection: a case study on the European Union and Germany. *Sci Tech Law Rev* 2020;**32**:19-25. [In Chinese]
 9. 黃錦堂：疾病的控制的行政法問題—以嚴重急性呼吸道症候群(SARS)為討論。月旦法學雜誌 2004；(105)：9-30。
Hwang GT. Administrative law issues on disease control: a case study on severe acute respiratory syndrome. *Taiwan Law Rev* 2004;(105):9-30. [In Chinese]
 10. 衛生福利部中央健康保險署：Taiwan Can Help—全民健保的防疫貢獻。https://www.nhi.gov.tw/Content_List.aspx?n=9DDC114B14A0D426&topn=787128DAD5F71B1A。引用2021/06/10。
National Health Insurance Administration, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Taiwan Can Help: contributions of National Health Insurance in pandemic prevention. Available at: https://www.nhi.gov.tw/Content_List.aspx?n=9DDC114B14A0D426&topn=787128DAD5F71B1A. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
 11. 蘋果新聞網：「國道1968」App監控原理曝光！人潮超過15%亮警示燈。
https://tw.appledaily.com/life/20200428/KKGTDDRIHFRL5RDQLTQO5ERUB4/。引用2021/06/10。
Apple Online. Monitoring principles of Freeway 1968 app revealed: warning light lit upon traffic exceeding 15%. Available at: https://tw.appledaily.com/life/20200428/KKGTDDRIHFRL5RDQLTQO5ERUB4/. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
 12. 衛生福利部疾病管制署：鑽石公主號郵輪旅客1月31日相關行程資訊及接觸者皆已掌握。https://www.cdc.gov.tw/Category/ListContent/EmXemt4IT-IRAPrAnyG9A?uaid=VclHwpm9NsV6XC3_UKSBIw。引用2021/06/10。
Centers for Disease Control, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Itinerary information of passengers of the Diamond Princess cruise and their contacts on January 31 clarified. Available at: https://www.cdc.gov.tw/Category/ListContent/EmXemt4IT-IRAPrAnyG9A?uaid=VclHwpm9NsV6XC3_UKSBIw. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
 13. 衛生福利部疾病管制署：因應近期社區傳播風險升高，請醫師加強COVID-19(武漢肺炎)疑似個案之通報及採檢。https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/_ZmcYOHbSjQbPhGjqnUXNw?typeid=48。引用2020/06/10。
Centers for Disease Control, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). In response to the recently increased risk of community transmission, doctors should strengthen the notification and inspection of suspected cases of COVID-19 (Wuhan pneumonia). Available at: https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/_ZmcYOHbSjQbPhGjqnUXNw?typeid=48. Accessed June 10, 2020. [In Chinese]
 14. Chen CM, Jyan HW, Chien SC, et al. Containing COVID-19 among 627,386 persons in contact with the Diamond Princess Cruise Ship passengers who disembarked in Taiwan: big data analytics. *J Med Internet Res* 2020;**22**:e19540. doi:10.2196/19540.
 15. 中央廣播電臺：科技防疫 指揮中心告訴你如何用「天網」揪出違規者。https://www.rti.org.tw/news/view/id/2088094。引用2021/06/10。
Radio Taiwan International. Technological pandemic prevention: how CDC uses Skynet to catch violators of pandemic prevention regulations. Available at: https://www.rti.org.tw/news/view/id/2088094. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
 16. 衛生福利部疾病管制署：台灣社交距離App。https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/R8bAd_yiVi22CIr73qM2yw。引用2021/06/10。

- Centers for Disease Control, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Taiwan Social Distancing APP. Available at: https://www.cdc.gov.tw/Category/Page/R8bAd_yiVi22C1r73qM2yw. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
17. 衛生福利部中央健康保險署：特定地區旅遊及接觸史VPN查詢作業，即日起開放非健保特約醫事服務機構申請。 https://www.nhi.gov.tw/News_Content.aspx?n=FC05EB85BD57C709&sms=587F1A3D9A03E2AD&s=AD2C0693F4D93654。引用2021/06/10。National Health Insurance Administration, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). VPN query services on the travel and contact history in a specific region open for applications from non-health insurance special medical organizations. Available at: https://www.nhi.gov.tw/News_Content.aspx?n=FC05EB85BD57C709&sms=587F1A3D9A03E2AD&s=AD2C0693F4D93654. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
18. 行政院：全國通用免費、簡單又安全 政院導入科技防疫推出「簡訊實聯制」。 <https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/678b413c-1090-4459-b743-753c4bdf177>。引用2021/06/10。Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan). Nationwide, free, simple, and safe, SMS real link system introduced by the Executive Yuan for technological COVID-19 prevention. Available at: <https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/678b413c-1090-4459-b743-753c4bdf177>. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
19. 中時新聞網：萬華高風險群爆健保卡被註記指揮中心認了。 <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210527001612-260405?chdtv>。引用2021/06/10。Chinatimes.Com. CDC admits labeling the NHI cards of the high-risk groups to COVID-19 infection in Wanhua. Available at: <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210527001612-260405?chdtv>. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
20. 自由時報：納入健保大數據，醫護人員資料上線。 <https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1361099>。引用2021/06/10。Liberty Times. Medical staff profiles incorporated in the NHI big data. Available at: <https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1361099>. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
21. 東森新聞雲：機組員居檢更嚴！拍板「資料進民政系統」將特別註記加強監控。 <https://www.ettoday.net/news/20210511/1979171.htm#ixzz6xGAVvSWu>。引用2021/06/10。ETtoday. Airline crew data marked in the civil administration systems for reinforced home quarantine monitoring. Available at: <https://www.ettoday.net/news/20210511/1979171.htm#ixzz6xGAVvSWu>. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
22. 林明鏘：防治紓困條例之必要處置與措施一概括授權條款(§7)之合憲性與合理性評估。 <https://drive.google.com/file/d/1Asg9hQZWlglBPNUINdm3ggLTtmMGHlT/view>。引用2021/06/10。Lin MC. Necessary measures for pandemic prevention and relief regulations: on the constitutionality and rationality of the General Authorization Provisions (§7). Available at: <https://drive.google.com/file/d/1Asg9hQZWlglBPNUINdm3ggLTtmMGHlT/view>. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
23. 衛生福利部：個人資料保護。 <https://topics.mohw.gov.tw/COVID19/cp-4870-53640-205.html>。引用2021/06/10。Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Personal data protection. Available at: <https://topics.mohw.gov.tw/COVID19/cp-4870-53640-205.html>. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
24. 民視新聞網：「天網」正名「電子圍籬2.0」莊人祥：沒有追蹤全民手機。 <https://www.ftvnews.com.tw/news/detail/2021102W0042>。引用2021/06/10。Formosa TV News Network. Skynet renamed Electronic Fence 2.0, which does not track people's mobile phones according to Jen-Hsiang Chuang. Available at: <https://www.ftvnews.com.tw/news/detail/2021102W0042>. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
25. 東森新聞雲：指揮中心揭話「天網很夠力」！不只靠手機訊號「我們有辦法找到你」。 <https://health.ettoday.net/news/1889625#ixzz6x1CZe0uz>。引用2021/06/10。ETtoday. CDC declares Skynet powerful enough to track down people with more than phone signals. Available at: <https://health.ettoday.net/news/1889625#ixzz6x1CZe0uz>. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
26. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). OECD guidelines on the protection of privacy and transborder flows of personal data. Available at: <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecdguidelinesonthe protectionofprivacyandtransborderflowsofpersonaldata.htm#introduction>. Accessed June 10, 2021.
27. Council of Europe. Details of Treaty No.108. Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. Available at: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108>. Accessed June 10, 2021.

28. 國家發展委員會：GDPR法規。https://bit.ly/3wTVmrA。引用2021/06/10。
National Development Council. General Data Protection Regulation. Available at: https://bit.ly/3wTVmrA. Accessed June 10, 2021.
29. 立法院：第10屆第1會期第1次會議議案關係文書：嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例草案。https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda/02/pdf/10/01/01/LCEWA01_100101_00014.pdf。引用2021/06/10。
The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan). Agenda related documents of the first Legislative Yuan meeting, Period 1, Session 10: the draft of Special Act for Prevention, Relief and Revitalization Measures for Severe Pneumonia with Novel Pathogens. Available at: https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda/02/pdf/10/01/01/LCEWA01_100101_00014.pdf. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
30. Wang CJ, Ng CY, Brook RH. Response to COVID-19 in Taiwan: big data analytics, new technology, and proactive testing. *JAMA* 2020;**323**:1341-2. doi:10.1001/jama.2020.3151.
31. Park S, Choi GJ, Ko H. Information technology-based tracing strategy in response to COVID-19 in South Korea—Privacy Controversies. *JAMA* 2020;**323**:2129-30. doi:10.1001/jama.2020.6602.
32. 東森新聞：定位連天網，全揭長榮紐籍機師隱匿謊言。https://news.ebc.net.tw/news/living/242212。引用2021/06/10。
Taiwan EBC News. Because of the locations revealed by Skynet, the lies by the New Zealand EVA Airways pilot disclosed. Available at: https://news.ebc.net.tw/news/living/242212. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
33. 全國法規資料庫：通訊保障及監察法第5條第2項前段、第11-1條。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=K0060044。引用2021/06/10。
Laws & Regulations Database of the Republic of China. The first half of Article 5 Paragraph 2 and Article 11-1 in the Communication Security and Surveillance Act. Available at: https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=K0060044. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
34. 聯合新聞網：台大護理師辛勞照顧新冠重症，孩子卻被保母拒收。https://udn.com/news/story/7266/4644197。引用2021/06/10。
UDN.Com. NTU Hospital nurse rejected by babysitter after hard work in taking care of patients with severe COVID-19 infection. Available at: https://udn.com/news/story/7266/4644197. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
35. 三立新聞網：疫情延燒受歧視，空服員小病就醫遭拒。https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=699099。引用2021/06/10。
SETN.Com. Discrimination due to prolonged fever, flight attendants refused to seek medical treatment for minor illnesses. Available at: https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=699099. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
36. TVBS新聞網：下樓拿個便當就被禁入醫院！陪病家屬控訪過萬華 健保卡被標為「自主健康管理」。https://news.tvbs.com.tw/life/1516259。引用2021/06/10。
TVBS News. Go downstairs to get a lunch box and be barred from entering the hospital! Accompanying sick family members have visited Wanhua, and the NHI cards are marked as “Self-Health Monitoring.” Available at: https://news.tvbs.com.tw/life/1516259. Accessed June 10, 2021. [In Chinese]
37. WHO. Ethical considerations to guide the use of digital proximity tracking technologies for COVID-19 contact tracing. Available at: https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Ethics_Contact_tracing_apps-2020.1. Accessed June 10, 2021.
38. Hand DJ. Aspects of data ethics in a changing world: where are we now. *Big Data* 2018;**6**:176-90. doi:10.1089/big.2018.0083.
39. Whicher D, Ahmed M, Siddiqi S, Adams I, Grossmann C, Carman K eds. Health Data Sharing to Support Better Outcomes: Building a Foundation of Stakeholder Trust. NAM Special Publication. Washington, DC: National Academy of Medicine, 2020.
40. 蔡甫昌、江建勳：公共衛生緊急醫療之倫理議題。台灣醫學 2009；**13**：70-82。doi:10.6320/FJM.2009.13(1).11。
Tsai DFC, Chiang CH. Ethical issues in public health emergency. *Formosan J Med* 2009;**13**:70-82. doi:10.6320/FJM.2009.13(1).11. [In Chinese: English abstract]
41. 劉紹華：疫病與社會的十個關鍵詞。台北：春山出版，2020；38。
Liu SH. Ten Keywords of the Pandemic and the Society. Taipei: Spring Hill Publishing, 2020; 38. [In Chinese]
42. The New York Times. In coronavirus fight, China gives citizens a color code, with red flags. Available at: https://www.nytimes.com/2020/03/01/business/china-coronavirus-surveillance.html. Accessed June 10, 2021.
43. Mello MM, Wang CJ. Ethics and governance for digital disease surveillance. *Science* 2020;**368**:951-4. doi:10.1126/science.abb9045.