

傳染病疫情期間蒐集個人資料 以利追蹤接觸者相關法律問題探討* —— 從德國COVID-19疫情期間兩則判決談起

林昱梅**

摘要

COVID-19 疫情期間，為了防止病毒傳播擴散，進行疫情調查，蒐集個人資料以利追蹤接觸者，期能儘速阻斷病毒傳染鏈，在法制面如何架構，始符合法治國之要求，值得探究。本文擬藉由觀察德國 COVID-19 疫情期間，有關於接觸者追蹤之相關規範，分析德國相關兩則實務判決，就傳染病流行期間，為追蹤接觸者而蒐集個人資料之相關法律問題，進行探討。

關鍵詞：COVID-19、疫情調查、個人資料蒐集、接觸追蹤。

* 本文曾以〈Covid-19 疫情下之追蹤追溯法制〉發表於中央研究院法律學研究所主辦「2021 行政管制與行政爭訟——防疫與法治」學術研討會，2021 年 11 月 19 日，並刊載於台灣法律人，30 期，頁 1-16（2023 年）。
〔責任校對：徐慕薇〕。

** 國立中興大學法律學系教授兼法政學院院長。
穩定網址：<https://publication.iias.sinica.edu.tw/01324142.pdf>。



目次

壹、前言	二、簡訊實聯制與社交距離 App
貳、德國蒐集接觸者資料相關判決見解	肆、德國蒐集接觸者資料規定相關判決之借鏡
一、敏斯特高等行政法院判決	一、蒐集個人資料以追蹤接觸者之干預授權依據應明確化
二、薩爾蘭邦憲法法院判決	二、個人資料自主決定權保護之具體化
三、德國聯邦法及邦法有關蒐集接觸者資料規定之修正	伍、結語
參、我國之疫調追蹤法制	
一、確診者接觸史調查相關法律規定	

壹、前言

追蹤追溯制度原為工業界的溯源管理機制，建立產品的可追溯性（traceability; Rückverfolgbarkeit），旨在藉由產品的追溯與追蹤，迅速找出問題點，精確掌握發生問題之範圍，控制風險，以防止損害擴大，達到保障生命、身體與財產之目標。例如，汽車若發生安全問題，透過業者迅速召回改正，可維持行車安全。而追蹤追溯機制也常用於食農產品或藥品。

COVID-19疫情期間，為了防止病毒傳播迅速擴散，追蹤追溯的對象，從「產品」擴大到「人」。為了接觸者的追蹤追溯，必須蒐集人的接觸與移動軌跡，因而要求營業人或活動場所蒐集個人資料，是否容許，以及在法制面如何架構，才符合法治國原則之精神，均值得探究。

本文擬觀察COVID-19疫情期間，為了追蹤接觸者而蒐集個人資料之機制，先參考德國法制及實務判決，再就傳染病流行期間對於「人」之追蹤追溯相關法律問題進行分析。

貳、德國蒐集接觸者資料相關判決見解

COVID-19疫情促成了德國聯邦傳染病防治法（Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen）的許多修正。例如2020年3月28日生效之德國聯邦傳染病防治法第28條第1項第1句規定，為了防止傳染病傳播而有必要者，病人確診、疑似病人、疑似感染者或帶原者，或發現死者為病人、疑似病人或帶原者，主管機關應採取必要的保護措施，得特別要求人民不得離開，或僅在特定條件下離開其所在地點、不得或在特定條件下，始得進入特定地點或公共場所。同項第2句規定，在第1句的條件下，主管機關得限制或禁止活動或群聚、關閉浴場或第33條之社區機構全部或部分。當時同法第32條第1句規定，邦政府於適用第28條至第31條措施之前提下，得以法規命令規定對抗傳染病之要求與禁止事項，以對抗傳染病。

依據上開德國聯邦傳染病防治法第32條第1句之授權，德國北萊茵－西伐利亞邦（Nordrhein-Westfalen）及薩爾蘭邦（Saarland）在COVID-19疫情期間，分別發布傳染病防治之法規命令。問題在於，基於追蹤接觸者之目的，透過法規命令要求特定場所之營業人或活動之舉辦人，蒐集既非確診者，亦非疑似感染者之個人資料，以利未來於該場所或活動發生確診案例時，可以追蹤接觸者，是否符合法治國原則？本文擬分析這兩則德國法院判決觀察之。

一、敏斯特高等行政法院判決

依北萊茵－西伐利亞邦的「防止Corona病毒新感染保護命令」(下稱防止感染命令)¹第2條之1規定，開放集會空間的主人、出租人、機構管理者、營業主、活動管理者等，若涉及人群變動，應經其同意，就所有出現的人員(客人、承租人、參與者、拜訪者、顧客、使用人等)的停留時間、出入時點為書面記錄，並將此資料保存4週，以確保「一般可追溯性」(einfache Rückverfolgbarkeit)。若責任人可取得地址及電話號碼資料者，無須單獨製作地址及電話號碼資料(第1項)。為取得第1項之資料，責任人得額外建立一個座位表，並保存4週，此為「特別可追溯性」(besondere Rückverfolgbarkeit)之規定。座位表應記錄每位出席者的座位(第2項)。上開個人資料應依現行的個人資料保護法處理，特別是防止無權之人取得之，並於4週後，以完全符合個人資料保護法的方式銷毀。第1項之資料蒐集責任人，得額外提供數位資料蒐集(digitale Datenerfassung)，但應符合資料保護法之全部規定，特別是資料儲存於外部的情形，應負責於4週後，確保資料刪除完全符合個人資料保護法之規定。此外，當主管機關有需要時，應依其要求，無償以主管機關可利用的格式提供之，也可依其要求提供紙本。對於不同意數位資料蒐集之人，僅提供紙本資料(第3項)。若為本命令所未要求建立一般或特別可追溯性的群聚，則參與聚會者有責任確保於4週內，當有人感染新冠病毒時，向下級衛生機關提出全部人員的聯絡資料(第4項)。

又北萊茵－西伐利亞邦防止感染命令第9條第4項、第12條第2項、第14條第1項，分別要求健身房、與顧客距離無法超過1.5公尺

¹ Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (CoronaSchVO) vom 10. Juni 2020 (GV. NRW. S. 382a), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. Juni 2020 (GV. NRW. S. 446).

的手工業、服務業及餐廳，應遵守本命令附錄「衛生及防止傳染標準」之規定。而依該附錄之「衛生及防止傳染標準」I-4、III-1及VII-1之要求，室內外餐廳應依防止感染命令第2條之1之規定，經當事人同意，蒐集每桌顧客聯絡資料，以及出入時間點之資料。以明確、簡單放置於桌上的清單，包含同意之聲明，提供給顧客即可。對於合法之活動，得建立一個總清單，以利活動舉辦人於需要時，能提供進一步的聯絡資料。依防止感染命令有必要時，清單上應包含座位表。髮廊的髮型服務，顧客聯絡資料與進出髮廊的時點及營業場所，以及健身房的顧客聯絡資料、進出健身房與營業場所及參加特定課程資料，應經由顧客同意，依第2條之1的規定蒐集（以下統稱為系爭規定）。

本件聲請人針對系爭規定，依德國行政法院法（*Verwaltungsgerichtsordnung*）第47條第2項第1句有關自然人或法人得向高等行政法院聲請規範審查之規定，向敏斯特（Münster）高等行政法院提出聲請法規審查，並依同條第6項及第1項第2款規定，聲請暫時命令。聲請人主張，其與家人在疫情開始前，經常造訪健身房及餐廳，並有意在解禁後重新造訪髮廊。系爭規定要求蒐集儲存資料，侵害其資訊自主決定權。沒有揭露資料，就不能參與公共生活，而系爭規定欠缺法律授權。是否及在何種條件下得蒐集「非妨害人」（*Nichtstörer*）的資料，需要聯邦統一的形式意義的法律予以規定。聯邦傳染病防治法修正時，並未增加可蒐集儲存非妨害人個人資料的條款。接觸距離的限制條款廢止後，估計不會加速感染。羅伯特·科赫研究所（*Robert Koch-Institut*，下稱RKI²）所發布的新增率，乃歸因於檢驗量能的提高，以及通報案例的遲延，然而醫療體系過度負擔的情況，並不明顯。由於很多人填寫不正確

2 德國聯邦健康部所屬的研究機構，負責疾病監控及預防，特別是傳染病的檢測、預防及控制，https://www.rki.de/DE/Content/Institut/institut_node.html（最後瀏覽日：2023年11月5日）。

資料，以至於不可能進行人員的辨識，故系爭規定有執行上的落差。當時的危險狀況，不足以正當化整個邦領域的資料蒐集。被蒐集的資料無法達到預期的接觸者追蹤，因為衛生機關沒有充足的人力配置，而新感染病例變少，也不需要利用所蒐集的資料，因此，系爭規定乃屬多餘，沒有必要對於「非妨害人」有所要求，疫情就能獲得有效控制。系爭規定並不適當，因為欠缺有關目的拘束、資料蒐集與儲存方式、防止濫用、銷毀資料及當事人告知之規定。案經敏斯特高等行政法院裁定該暫時命令聲請案為無理由。系爭規定在暫時性權利保護的略式審查下，是合法的，系爭規定的不予執行，並不具有急迫性³。

敏斯特高等行政法院就法律保留原則及比例原則之論述如下。

（一）法律保留原則之審查

系爭規定的法律授權依據，是德國聯邦傳染病防治法第32條第1句、第2句及第28條第1項第1句前段規定。第32條第1句授權邦政府為了對抗傳染病，得就第28條到第31條措施的條件，發布相關的要求或禁止事項⁴。

敏斯特高等行政法院裁定認為，系爭規定並不違反法律保留原則。儘管立法者基於資訊自主決定權之影響，有義務就關於顧客接觸及停留時間的資料蒐集之保護措施，在構成要件及法律效果方面予以具體化，並不會導致該命令不得回到以德國聯邦傳染病防治法第28條第1項第1句前段的概括條款作為依據。自從發生COVID-19疫情以來，聯邦立法機關已多次對傳染病防治法進一步開展及精準化。有鑒於傳染病感染情形的變化，因地而異，聯邦立法者難以有預見地將全部的情況納入法律規定中。北萊茵－西伐利亞邦的訂定

³ OVG Münster, BeckRS 2020, 13705, Rn. 1-3.

⁴ OVG Münster, BeckRS 2020, 13705, Rn. 9.

命令者，也於過去幾週，因最新感染情況調整保護措施。為了因應這些發展，邦法得採取不同措施，各自有不同的邦法規定。法院認為聯邦立法者沒有立即採取行動之必要⁵。系爭規定要求各機構得預防性蒐集聯絡資料，以利於必要時，能夠追蹤傳染鏈。其目的與聯邦傳染病防治法第6條與第7條之通報義務有所不同。基於措施之不同目的，聯邦傳染病防治法第6條以下對於通報義務之特別規定，並不排除其他措施可回歸概括條款作為其依據⁶。

系爭規定是傳染病防治法第28條第1項第1句的保護措施。由於傳染病的發生，無法預先確認，立法者在第28條第1項第1句，建構一個開放的概括條款。因此，保護措施的概念是廣泛的，開啟了傳染病防治機關透過第32條第1句的授權，賦予訂定命令者有一個盡可能廣泛採取適當措施的空間，並以個別措施的必要性，加以限制之。因此，第28條第1項第1句前段的保護措施，可涵蓋顧客聯絡資料及停留時間的資料蒐集、儲存及提供之義務⁷。

就法律效果方面，敏斯特高等行政法院裁定認為，系爭規定之訂定，係以合法方式，行使其被賦予的訂定命令裁量權。聯邦傳染病防治法第28條第1項第1句規定，並不限定所有的保護措施，都應針對確診病人為之。優先的規範對象，是該條所稱之確診、疑似或帶原者。其所產生的危險，是傳播傳染病。依照危險防止法（Gefahrenabwehrrecht）或警察法（Polizeirecht）上的一般原則，他們是「妨害人」（Störer）。而依傳染病防治法第28條第1項第1句規定，若針對病人、疑似病人、疑似感染者及帶原者的措施，無法確保達到有效的危險防止，例如防止感染，則保護措施也得以大眾或其他第三人為對象，也就是針對「非妨害人」為之。事實上，一個

5 OVG Münster, BeckRS 2020, 13705, Rn. 11.

6 OVG Münster, BeckRS 2020, 13705, Rn. 12-13.

7 OVG Münster, BeckRS 2020, 13705, Rn. 20-21.

人到底是妨害人，或是非妨害人，常常無法確認。依照當時的知識現況，感染者在症狀開始前三天，就可能開始傳播病毒，甚至無症狀感染者會在不知情的情況下傳播。因此，僅對於妨害人課予避免或限制社會接觸的義務，並不充分⁸。

（二）比例原則之審查

敏斯特高等行政法院認為，系爭規定並無明顯的裁量瑕疵，且符合嚴格的比例原則要求。要求健身房、髮廊及餐廳，確保接觸的可追溯性，有其正當目的。一旦發生確診，即應阻斷感染鏈，防止病毒蔓延。新冠肺炎大流行是嚴峻的危險狀況，能正當化國家的干預，基於國家對於人民生命與健康的保護義務，要求國家進行干預。儘管感染的情況，因為先前的措施，已經趨緩，特別是新確診者數量下降，但疾病蔓延的危險仍然存在，仍可能導致醫療系統過度負擔。根據RKI的調查，疫情仍是變動的情況，對於人民仍應判定為高風險，尤其對高風險族群而言，是更高的風險。危害情況因地而異，對於醫療體系的負擔，取決於區域的病毒傳播、現有量能，以及所採取的例如隔離、檢疫及身體的物理距離等防護措施⁹。

立法者可根據上開評估，採取其認為必要的保護措施，儘管有些科學意見，對於當前感染過程的各方面評估，採取與RKI不同觀點，甚至完全否認有持續性的危險狀況。原則上，訂定命令者優先選擇數個合理觀點之一，並不違反自由裁量權，只要其並未忽視與此不相容的既定事實。RKI的評估，係憑藉著各種檢測工具、模型與研究，以此為基礎，更新其決策依據，並於必要時調整風險評估。在風險評估當中，特別考量超級傳播事件、新確診案例的診斷、通報及傳輸的遲延、重症監護登記（DIVI-Intensivregister）¹⁰

8 OVG Münster, BeckRS 2020, 13705, Rn. 22-24.

9 OVG Münster, BeckRS 2020, 13705, Rn. 25-27.

10 DIVI重症監護登記（www.intensivregister.de）是RKI於2020年3月在德國重症監

的資訊、人的年齡、風險狀況及不同病程等。若沒有保護措施，病毒可能會繼續不可控制地傳播，造成病例快速大幅增長，此之RKI的評估，並不存在嚴重的懷疑。其假設是基於病毒的高傳染性，以及大部分人缺乏免疫力。雖然有研究認為，人群已有基本的免疫力，但缺乏相關證據。聲請人認為病毒在不注意時，已悄悄在歐洲傳染數週，並沒有造成醫療系統的過度負擔。但毫無疑問的，若沒有阻止病毒爆炸性的傳播，恐怕會造成醫療系統的過度負擔¹¹。

系爭規定適合於達到目的。課予餐廳、髮廊或健身房蒐集顧客聯絡資料及停留時間的義務規定，適合於達到防止病毒傳播之目的。當有新的感染者出現，可容易辨識出潛在的相關接觸群，並加以追蹤，必要時得以簡易或檢驗的方式處理。只要是手段適合於達成目的，即符合適合性原則的要求，無需在個案中，要求實際上都要能達成目的，只要有達到目的之可能性即可。系爭規定係根據當時的知識現況顯示，病毒可透過交談、咳嗽或打噴嚏經由飛沫人傳人。依RKI的研究，冠狀病毒也可經由空氣中的氣溶膠，在社會環境中傳播，而接觸同一物體，不排除引發新的感染鏈¹²。在餐飲業已容許最多10人的團體坐在同桌的情況下，若不保持最小距離，即會增加風險¹³。在健身房容許的運動，可能因空氣中氣溶膠的累積，而增加感染風險。髮型服務則是因為美髮師與顧客間，無法保持最小距離，而產生特殊危險¹⁴。訂定命令者認為，循序漸進廢止保護措施，特別是放寬距離與接觸的限制，逐漸開放日常生活，會增加個

護與急診醫學跨學科協會（Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin）的支持下所建立的數位平台，用於即時記錄接受重症監護的COVID-19患者病例數，以及德國約1,300家急診醫院的治療與床位容量。
<https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19/Intensivregister.html>（最後瀏覽日：2025年4月27日）。

11 OVG Münster, BeckRS 2020, 13705, Rn. 28-29.

12 OVG Münster, BeckRS 2020, 13705, Rn. 36.

13 防止感染命令第1條第2項第1句第5款、第14條第1項第2句參照。

14 OVG Münster, BeckRS 2020, 13705, Rn. 37.

人及社會接觸，可能導致感染數再度增加，此無法用衛生措施及口罩措施防止之，而是在特定密切接觸的領域，應規定蒐集顧客聯絡資訊及停留時間的資料，以利儘速中斷新的感染鏈。所蒐集到的資料，僅於時間、地點與確診案例有關，才在必要時提供主管機關。如此一來，衛生主管機關即可減少負擔。不用自己去釐清，而是透過一般或特別可追溯性，去追蹤感染鏈。儘管不排除有人提供不實資訊，而無法追蹤到該個人。但不影響其追蹤感染鏈的適當性¹⁵。

系爭規定也符合必要性原則。隨著健身房、餐廳及髮廊的開放，達成目的並無可讓規範相對人負擔更小的其他手段。部分病毒的傳播是無症狀，或症狀出現前未被注意的時候傳播。故無法透過改變人的行為，例如自我檢疫而防止之。此外，若遵守接觸限制或最小距離，已無法防止傳播風險，追蹤接觸者，是可以縮短感染鏈的較輕微手段。固然Corona-Warn-App從2020年6月16日已經可以下載。但營業人若僅能對有App的顧客提供服務，顯然並非干預較小的手段。又App在餐廳是否能有實際功能，仍有疑問。北萊茵－西伐利亞邦仍有大約百分之二十的成人沒有智慧型手機。由於流行病學上隨時可能發生變化，在整個邦的領域蒐集聯絡資料，乃無可指摘。對於新增病例數較低的地區排除適用，或僅就妨害人採取措施，均尚有不足，因為病毒可能在症狀出現前數日，即開始傳播。不能僅憑感染者的接近程度，來蒐集資料。建立顧客及訪客名單仍屬無法避免，以利發生確診案例，於必要時調查接觸者及分類¹⁶。

系爭規定亦符合均衡性原則。隨著時間推移，保護措施放寬的效果才得以彰顯。保護措施不能獨立觀察，而是降低病毒傳染速度的整體規劃的一部分。一方面因為感染數下降，而依比例原則容許開放餐廳、髮廊及健身房，但可能導致另一方面的限制。除了衡量

15 OVG Münster, BeckRS 2020, 13705, Rn. 40-41.

16 OVG Münster, BeckRS 2020, 13705, Rn. 42-44.

各自應規範的生活領域之危害等級外，也應評估其他醫療、心理、社會及經濟的相關考量。顧客聯絡資料之蒐集，固然干預一般行為自由及資訊自主決定權，但此權利並非毫無限制，在法律保留下，面對生命與健康保護，其乃居於次位。餐廳、髮廊及健身房的造訪，並非基本生活所需，而是基於自願，容有其他選擇。聚會可以在家或訂購外送。如果責任人已有資料，無需分別建立地址與電話號碼，健身房就是適例。大部分健身房是透過網路預約或電子存取系統，記錄顧客的出入時間。髮廊通常需要預約時間，並有長期的客戶關係。事先預訂餐桌，也可使餐廳取得資訊。現行規定對於社會生活參與，並未造成不可期待的限制。當有新的確診案例，衛生機關的接觸追蹤，是基於正當目的。系爭規定明確表達蒐集資料之目的，基於此目的始得蒐集資料。於一般追溯的情況，僅限於蒐集姓名、地址、電話號碼與出入時間，且資料儲存義務的期限為4週。考量潛伏期與通報遲延，有效的接觸者追蹤，是必要的最小手段。於此並非涉及敏感的健康資料。考慮到資料安全，系爭規定要求資料應以現行個人資料保護法的規定處理，防止無權限的造訪，並在儲存期限經過後，以符合個人資料保護法的方式銷毀。北萊茵－威斯特倫邦的資料保護及資訊安全官，協助責任業者如何在建立顧客聯絡資料正確處理，可進一步確保顧客的安全¹⁷。顧客資料分散儲存，看不出系爭規定會導致對資訊自主決定權的不當干預。相異於地方衛生機關的集中儲存，分散儲存可確保個人資料不會被合併而建立移動剖繪（Bewegungsprofil）¹⁸。

二、薩爾蘭邦憲法法院判決

一位律師認為薩爾蘭邦新冠肺炎流行防治命令（Verordnung zur Bekämpfung der Corona-Pandemie）有關接觸追蹤之規定（下稱

17 OVG Münster, BeckRS 2020, 13705, Rn. 45-47.

18 OVG Münster, BeckRS 2020, 13705, Rn. 47.

系爭接觸追蹤規定)¹⁹，牴觸薩爾蘭邦憲法第2條第2句之個人資料保護基本權，向該邦憲法法院提起憲法訴訟。薩爾蘭邦憲法法院判決認為，蒐集個人資料以利追蹤接觸者的規定，違反薩爾蘭邦憲法第2條第2句個人資料保護基本權之保障²⁰。茲摘錄其判決見解如下。

(一) 基本權干預

薩爾蘭邦憲法第2條第2句的個人資料保護基本權，保障個人有權決定是否、何時、以何種程度向何人揭露，並同意其處理個人資料的權利。個人自主決定基於人性尊嚴的人格自由發展權的保障內容，其前提是在現代資料處理的條件下，個人對其行為方式及事件歸於該個人，有自由決定權。若無法確定在社會環境特定領域的相關資訊會被知悉，或無法預料誰能知悉其可能的溝通對象，那麼其自主規劃或決定的自由，即受到嚴重的阻礙。同時，該基本權也應可抵抗任何的嚇阻效應²¹。

為了追蹤接觸者，記錄姓名、地址、電話或其他聯絡方式，及造訪指定機構與活動時間之義務，涉及個人資料的蒐集與處理。系爭接觸追蹤規定要求責任人蒐集並在一定期間內儲存個人資料，有義務確保能夠追蹤接觸者，將會間接阻止基本權主體造訪餐廳、飯店、參加教會、運動及文化活動。如果法規妨礙基本權主體行使基本權，該法規因而具有「影響效果」，則應視為與強制性的干預「功能等同」(funktionales Äquivalent eines imperativen Eingriffs)，而可認為是基本權干預。由於責任人必須蒐集並儲存上開個人資料，應衛生主管機關要求而提供，以避免受到罰鍰制裁，將導致人民放棄參加活動，或精確地將造訪人員及時間公開，並揭露其姓

19 § 3 des Art. 2 der Verordnung zur Änderung infektionsrechtlicher Verordnungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie vom 21.08.2020 (Amtsbl. S. 768) (CP-VO).

20 VerfGH Saarl, NVwZ 2020, S. 1513.

21 VerfGH Saarl, NVwZ 2020, S. 1513 (1516).

名、地址、電話或電子郵件等聯絡方式，這些資料可能要供國家使用。不僅是餐廳，例如教會及其他活動等在一定期間內的活動，都會被記錄下來，責任人及衛生主管機關，都能支配這些資料。由於欠缺蒐集聯絡資料的規範設計，餐廳可能經常使用活頁本建立資料，造成後來的顧客可辨識或記憶先前造訪的顧客，以及如何透過電話號碼、電子郵件或地址與其聯絡。以目前的揭露形式而言，系爭接觸追蹤規定，乃間接性迫使人民對第三人揭露自己的聯絡資料及自己的行為。因此，該規定在蒐集追蹤接觸資料方面，已經低於國家應該給予第三方的保護。「個人資料保護」的義務，尚包括法規的預防措施，以確保個人資料的揭露，不被第三方看到，這是傳染病防治法可以要求的，而此也增加了間接干預的份量。雖然系爭接觸追蹤規定排除政黨或選民團體活動之適用。然而有些政治、意識形態或宗教活動，並非屬於政黨或選民團體活動。提供資料的義務，可能導致人民遠離上開活動²²。

系爭接觸追蹤規定，存在著對基本權主體移動及人格剖繪的風險，卻沒有同時訂定防止濫用的程序法規。儘管判決時，僅靠手動追蹤可能很困難，但接觸資料之蒐集與追蹤，容許對所涉人員在何時何地、是否及多久去一次餐廳、是否參加了教會活動、出席社交或政治集會等，仍有分析的可能性。則系爭接觸追蹤規定對於人民的基本權利造成干預²³。

（二）法律保留原則之審查

個人資料保護基本權的干預，通常需要國會立法作為授權依據，明確規範個人資料蒐集、蒐集原因、蒐集資料的特定目的、儲存資料的方式與時間，以及資料的刪除。薩爾蘭邦憲法法院判決認為，單憑德國聯邦傳染病防治法第28條及第32條「保護措施」授權

22 VerfGH Saarl, NVwZ 2020, S. 1513 (1517).

23 Ebenda.

條款，不足以作為對於個人資料自主決定權的一般抽象性之干預，亦即作為系爭接觸追蹤規定的授權依據。系爭接觸追蹤規定僅含有資料蒐集與資料處理的基本規定，只是執行法規。而干預個人資料保護權，並非因為自動化資料處理的風險，才例外要求形式要件。數位化的發展，固然凸顯干預個人資料保護權的特別危險，但仍不能免除國會立法者在類比世界中，制定個人資料取得及利用的明確規範。薩爾蘭邦憲法第2條第2句的個人資料保護權，並不區分自動化或非自動化的資料處理。原本手寫資料，亦可隨時數位化，可能產生數位處理資料的風險，而相對人可能無從知悉或反對。國會立法的要求，是不可拋棄的形式。任何防治新冠肺炎疫情的命令在發布前，主要是由行政內部草擬與決策，然後透過發布，對人民提供完整且生效的法規。而國會立法則是確保立法前，有公開的正反論辯，是代議民主的基本要素。在需要政府採取短期行動的緊急情況，有充分明確授權基礎的命令，是國家管理的必要且重要工具。對於人民的基本權負擔愈久，規範基礎及限制交由原本即肩負立法者責任的國會，就愈加重要²⁴。

本件資料蒐集的正當性，並非來自於當事人的「同意」。因為其關係著以拒絕參與社會、政治及宗教生活作為代價。歐盟個人資料保護規則（General Data Protection Regulation，下稱GDPR）第6條，不能作為系爭接觸追蹤規定的法律依據，而事實上，薩爾蘭邦新冠肺炎流行防治命令，也沒有明列GDPR第6條為其授權依據。GDPR第6條係規定資料處理合法性的先決條件，其合法性的前提要件本身，並非干預授權基礎。干預授權仍需歐盟法或會員國法的規範，而這些干預授權規範，必須在GDPR第6條的條件限制下，規定或容許個人資料的蒐集²⁵。

24 VerfGH Saarl, NVwZ 2020, S. 1513 (1518). 有關本判決相關的國會保留議題，請參Lars Brocker, Exekutive versus parlamentarische Normsetzung in der Corona-Pandemie, NVwZ 2020, S. 1485 (1487).

25 VerfGH Saarl, NVwZ 2020, S. 1513 (1518-1519).

系爭接觸追蹤規定的干預措施，已持續一段較長時間，而且依照感染狀況，應仍會持續幾個月。對於個人資料保護權的干預，已經重要到需要立法對之設定條件與限制，始得予以正當化。有人認為在災難事件時，應容許命令所定之手段，為因應傳染病變化迅速的危險防止之必要，給予更大的彈性。但此見解未被薩爾蘭邦憲法法院所接受。因為，透過法律明確且法律授權明確的規定，個人資料的處理，不難讓行政權取得因應疫情所需要的彈性空間。亦即，可隨時就新的更大或更小的感染情況，進行短期因應²⁶。

薩爾蘭邦憲法法院的判決主文，宣告系爭接觸追蹤規定違憲，其效力至遲至2020年11月30日為止。理由是系爭接觸追蹤規定，目的正當，且已有若干判決在解決法律授權依據的問題時，對於法規尋求暫時停止執行的聲請，以擱置方式處理，薩爾蘭邦憲法法院選擇了違憲宣告但「有效力終期」的繼續有效之方式，為薩爾蘭邦議會設定合理的補救期限。但除非有急迫危險，於欠缺聯邦法律作為揭露依據的情形，所蒐集之個人資料，僅得依衛生機關聲請法院為傳染病防治目的容許揭露之決定，由蒐集資料之單位揭露。該聲請應通知當事人並聽取意見。薩爾蘭邦憲法法院此種宣告，權衡了公共利益的需求與個人基本權的保護及適度限制，因為系爭接觸追蹤規定若立即失效，將部分剝奪對公共利益重要法益的保護依據。基本權的干預，在過渡期間應予以容忍（hinnehmen），使立法機關有機會制定法律規範。系爭接觸追蹤規定所定的義務，有助於對抗疫情的蔓延，防止所有人生命、健康及自由，以及國家及社會機構的運作受到重大威脅。系爭接觸追蹤規定有保護重大公益的功能，而此之保護為國家之任務。儘管欠缺充分的法律授權，衡量其對個人資料保護基本權的干預，在過渡時期受影響之人，應容忍此基本權的間接干預²⁷。

26 VerfGH Saarl, NVwZ 2020, S. 1513 (1519).

27 Ebenda.

三、德國聯邦法及邦法有關蒐集接觸者資料規定之修正

(一) 德國聯邦傳染病防治法第28條之1

德國聯邦傳染病防治法第28條及第32條對蒐集接觸者追蹤資料的規定，因授權未臻明確，進而有違反法律保留原則的問題產生後，德國聯邦傳染病防治法修法新增第28條之1，依其從2022年10月1日生效的版本第1項第18款之規定，為防止新冠病毒傳播，依第28條第1項第1句與第2句之必要保護措施，得於聯邦眾議院依第5條第1項第1句規定確認為全國性疫情之期間，命處理顧客、客人或活動參與者之聯絡資料，以追蹤並中斷COVID-19可能的感染鏈。

又依德國聯邦傳染病防治法第28條之1第4項規定，責任人依同條第1項第18款蒐集聯絡資料，僅限於為追蹤接觸者的絕對必要範圍內，蒐集與處理個人資料及停留時間地點之資料。責任人應確保無權限之人，無法存取資料。除了根據邦法要求，將其移交給負責蒐集資料的機關外，這些資料不得用於任何其他目的，並應在蒐集後4週內刪除。主管機關有權要求蒐集必要的資料，以利其依第25條第1項之疫調規定追蹤接觸者。責任人有義務向主管機關傳送所蒐集之資料。主管機關不得將移轉之資料傳輸，或基於追蹤接觸者以外之目的利用之。主管機關所獲取之資料，只要不再需要為接觸追蹤，應立即不可回復地刪除。

而依聯邦傳染病防治法第28條之1第5項，根據第32條及第28條第1項、第28條之1第1項發布之法規，應提供一般性理由並定有期限。生效期限原則是4週，可延長之。

(二) 薩爾蘭邦新冠肺炎流行防治命令

依2020年8月21日公布，同年9月2日修正的薩爾蘭邦新冠肺炎流行防治命令第3條規定，餐廳等各場所，應依新修正的聯邦傳染病防治法第28條之1第1項及第4項之規定，確保接觸者追蹤之可能

性。若顧客購買外帶食物或飲料後立即離開；或宗教活動、政治、意識形態與世界觀等集會活動，得免除確保接觸者追蹤可能性的義務，舉辦者應留下聯絡方式（第1項）。經營者、舉辦者或其他責任人，須採取適當措施，確保追蹤接觸者的可能性，包含記錄每個家庭代表的姓名、地址及電話號碼或電子郵件地址聯絡資訊，以及到達時間。提供聯絡方式必須真實；若為職務上活動，提供職務上的聯絡資料即可（第2項）。責任人或其工作人員，並無義務檢查記錄資料的準確性，或依照第1項、第2項檢查活動性質的準確性，因為此已超出了立即進行合理性檢查的範圍。

上開條文進一步規定，所蒐集之資料，僅得用於追蹤感染鏈之目的，並應衛生機關之要求移交。其應於蒐集4週後，不可回復地刪除或銷毀（第3項）。若為依德國聯邦傳染病防治法第25條基於感染追蹤接觸者所必要者，衛生機關有權以合理、匿名的方式，指定追蹤的期間，要求提供資料。經營者、舉辦者或其他責任人，有義務應衛生機關之要求，將所蒐集到的資料，以所要求的範圍，立即傳給衛生機關（第4項）。衛生機關不得以接觸追蹤以外之目的，進一步處理接觸者追蹤資料。傳輸給衛生機關的資料，若已無追蹤接觸者之需要，至遲在四個星期後，應立即不可回復地刪除或銷毀，（第5項）。第1項之責任人，應確保除蒐集人員及其負責員工外之任何人，均不知悉所蒐集的資料。其應確保所蒐集之資料，於儲存及傳輸過程中，受到最新技術與組織之保護，防止未經授權的存取、使用及修改。於自動化處理之情形，保護措施特別包含使用加密程序、防止跨公司或事件合併資料的技術安全措施、使用自動刪除程序以遵守第3項規定之期限（第6項）。

後來薩爾蘭邦議會通過於2022年2月18日終止餐廳、文化機構、飯店及活動之接觸追蹤義務，並建議大家使用RKI的Corona-Warn-App²⁸。

參、我國之疫調追蹤法制

一、確診者接觸史調查相關法律規定

我國對於傳染病確診者進行疫情調查，並非COVID-19疫情發生後才有的制度。傳染病防治法第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。」同法第43條第1項規定：「地方主管機關接獲傳染病或疑似傳染病之報告或通知時，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。」因此，一旦發生傳染病，特別是本土病例，我國主管機關為防止傳染病疫情擴大，而進行接觸史疫調，乃屬常見。例如，對於2018年嘉義發生本土首例登革熱2名確診個案，調查東南亞旅遊史，擴大疫調980人，對接觸者造冊追蹤管理291人，發放居家健康關懷敬告書，每日健康狀況追蹤記錄並回報，有疑似症狀者進行NS1快篩並採檢送驗有9人，並請鄰近院所提供疑似登革熱症狀就診病患464人，調查其旅遊史、接觸史及追蹤健康情形²⁹。

28 Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit Saarland, Kontaktnachverfolgung im Saarland endet ab Freitag, 16.02.2022, https://www.saarland.de/masfg/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/aktuelle-meldungen_2022/aktuelle-meldungen_2022-02/aktuelle_meldungen_20220217_kontaktnachverfolgung.html (zul. besucht am 15.11.2023).

29 陳靜瑩、闕于能、王欽賢、王仁德、蔡遠鵬、李翠鳳，2018年嘉義縣首起本土登革熱群聚事件，疫情報導，37卷16期，頁251（2021年）。

傳染病防治法第26條規定：「中央主管機關應訂定傳染病通報流程、流行疫情調查方式，並建立傳染病流行疫情監視、預警及防疫資源系統；其實施辦法，由中央主管機關定之。」依該條授權訂定之「傳染病流行疫情監視及預警系統實施辦法」第4條第3款及第6款規定，醫事人員發現傳染病或疑似傳染病時，應依規定時限報告醫師或地方主管機關。醫療機構應設置機構內感染管制專責單位或指定專人，負責協助醫師報告。其第15條規定：「地方主管機關，對曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，得進行必要之疫情調查；其檢體經檢驗為傳染病陽性者，應採行必要之防疫措施，並報告中央主管機關。」

而傳染病防治法第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。」此規定係參照「嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例」（SARS特別條例）第17條之1規定，要求民眾本人及其家屬應診時，對醫療人員有關傳染病事項之詢問，有據實回答之義務。若違反該義務，則依傳染病防治法第69條第1項第1款規定，處新臺幣1萬元以上15萬元以下罰鍰；必要時，並得限期令其改善，屆期未改善者，按次處罰之。

此外，確診者、接觸者與疑似被傳染者有配合主管機關疫調，說明接觸史之義務。依傳染病防治法第43條第1項規定，地方主管機關接獲傳染病或疑似傳染病之報告或通知時，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。同條第2項規定，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。若對於該條之疫情調查，有隱瞞接觸史，拒絕詳實告知接觸史及活動史，或有妨礙之情形，恐造成傳染他人及社區感染風險，主管機關得依傳染病防治法第67條第1項第3款裁處新臺幣6萬至30萬元罰鍰。又傳染病防治法第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。」違反者依同法第70條第1項第2款規定，處新臺幣3千元以上1萬5千元以下罰鍰；必要時，並得限期令其改善，屆期未改善者，按次處罰之。

詢問接觸史的目的，在於列出接觸者並追蹤管理，追溯感染源，並對接觸者實施防疫措施，以阻斷病毒傳播鏈。傳染病防治法第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。而對於接觸或疑似接觸之人員，依傳染病防治法第58條第1項第4款規定，主管機關對自感染區入境、接觸或疑似接觸之人員、傳染病或疑似傳染病病人，得採行居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施。因而，追蹤接觸者之後，可循接觸軌跡阻斷傳播鏈，有利於防止疫情擴散。

COVID-19疫情期間，為避免疫情擴散，依嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第8條之規定，中央流行疫情指揮中心為避免疫情擴散，對罹患嚴重特殊傳染性肺炎病人確診前之社會活動，例如曾搭乘之大眾運輸工具、行經路徑等，中央流行疫情指揮中心得適時公布確診病人之個人資料，以利民眾主動檢視自身健康狀況³⁰。雖然並非典型疫調，但也有使人民自行核對足跡，提高警覺的功能。為尊重與保障個人資料，規定中央流行疫情指揮中心於疫情結束後，應回歸個人資料保護相關法規處理（第8條第3項）。

30 參嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第8條立法理由。

二、簡訊實聯制與社交距離App

相對於接觸史的調查是針對確診者進行精準疫調，簡訊實聯制及社交距離App之使用者，著重在「未確診者」資料之蒐集³¹。所蒐集之資料包含時間、地點及距離。若曾與確診者近距離接觸達一定時間，則系統會發布警示通知。

根據衛生福利部於2020年5月29日發布之「『COVID-19（武漢肺炎）』防疫新生活運動：實聯制措施指引」，為維持國內疫情之穩定控制，使民眾生活及產業經濟能於具備一定安全條件下，逐步恢復正常運作，公務機關或非公務機關應依循指引之說明，採行實聯制措施。該指引要求蒐集個人資料時，應告知民眾蒐集機關、公共衛生或傳染病防治之特定目的、蒐集之個人資料項目，應符合最少侵害原則，如電話號碼；個人資料利用期間為28日，屆期即應主動將個人資料予以刪除或銷毀。資料利用之方式為提供衛生主管機關疫情調查及聯繫使用，不同意提供者無法進入場館或參與活動。為了蒐集、處理及利用個人資料，得以紙本或電子方式為之，且皆應善盡資料安全維護義務，採行適當之技術上及組織上安全措施，並指定專人辦理安全維護事項，機關以資訊系統或App實施實聯制者，應進行資訊安全風險評估，採行相符安全控制措施，確保系統安全防護水準³²。

此外，依傳染病防治法第37條第1項第6款規定，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」，我國自2021年5月19日開始實施簡訊實聯制，藉由以掃描QR code方式進行實聯制，各商家進入「簡訊實聯制」系統（網址

31 參張陳弘，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，頁344（2021年）。

32 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，2020年5月29日，<https://www.cdc.gov.tw/File/Get/Xj5T1E5D474RjnmOY--kkw>（最後瀏覽日：2023年11月15日）。

為<https://emask.taiwan.gov.tw/real/>) 登錄，填寫相關資料與手機號碼認證，即可下載申請QR code使用。其優點是個人資料不留給店家，傳至1922的足跡簡訊，電信業者保留28天，且僅供指揮中心疫調使用。「簡訊實聯制」廣泛應用於店家、攤商、公務機關及公共運輸，手機即可使用³³。透過「疫調輔助平臺」，各地方政府疫調人員可登入使用，調取28日內的簡訊實聯制資料，並可跨區調閱，系統上記載疫調人員編號及所屬地方政府，可供個人查詢³⁴。簡訊實聯制可精準鎖定確診者及接觸者的足跡，避免疫情擴散。例如，仁武家庭群聚匡列上千人中，有312人係藉由簡訊實聯制於24小時內進行疫調的結果³⁵。簡訊實聯制從2021年5月19日實施至2022年4月27日，共發送約47.8億則簡訊³⁶。

除了簡訊實聯制外，由衛生福利部疾病管制署與行政院資通安全處、台灣人工智慧實驗室 (Taiwan AI Labs) 合作開發的「臺灣社交距離App」，以手持裝置的藍牙訊號強度，偵測使用者間接觸的距離與時間，以科技輔助記錄即時掌握與確診者接觸之情形。「臺灣社交距離App」的去識別化資料，是由使用者手持裝置每15分鐘自動生成一個隨機的、不可回溯的、無法還原的隨機ID，聯絡資料僅儲存於個人手持裝置端。符合告警條件（如在醫院內曾與確診者於2公尺內接觸2分鐘）的用戶，手持裝置會出現App告警畫面，由用戶自主向衛生單位通報。為保護個人隱私，使用者無法查

33 行政院，全國通用 免費、簡單又安全 政府導入科技防疫推出「簡訊實聯制」，2021年5月19日，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/678b413c-1090-4459-b743-753c4bdf177>（最後瀏覽日：2023年11月11日）。

34 衛生福利部疾病管制署，「疫調輔助平臺」7月26日上線 指揮中心：運用資訊科技以便捷疫調工作，2021年7月24日，<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/rVZ1dkbtACEqf4cypmsrkg?typeid=9>（最後瀏覽日：2023年11月11日）。

35 方志賢，1922簡訊實聯制 高市府：仁武群聚助匡列312人，自由時報，2021年6月29日，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3585861>（最後瀏覽日：2023年11月11日）。

36 參蘇思云，簡訊實聯制上路近1年退場 NCC：共發送47.8億則，中央社，2022年5月27日，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202205270287.aspx>（最後瀏覽日：2024年11月16日）。

詢手持裝置內的紀錄。所有互動記錄的資料不上傳雲端。隨機ID於手持裝置保留14天，過期資料自動從手持裝置中刪除³⁷。

根據經濟部公告之「傳統市場及夜市防疫管理措施建議指引」，建議落實市場、夜市各類出入人員之實聯制登記，以利衛生主管機關進行疫情調查時匡列相關人員，或作為細胞簡訊發送對象評估。鼓勵所有市場、夜市相關工作人員安裝「臺灣社交距離App」。當使用者接獲通知為確診者時，經衛生主管機關徵得確診者同意後可上傳資料，App將主動通知過去14天曾接觸過的對象（例如曾與確診者於2公尺內接觸2分鐘以上者）並出現告警畫面，提醒用戶³⁸。

從上開疫情調查的實務運作不難得出，我國亦有為了傳染病防治目的，而採取蒐集個人資料以利追蹤接觸資訊之措施。但無論是傳染病防治法，或是嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例，均未就個人資料之保護，制定包含防止濫用、目的拘束、不可回復地刪除等之具體化之法律規定，而僅以指引的形式為之，要達到個人資料保護之要求，實有不足。審計部曾於2022年5月查核發現，簡訊實聯制資料刪除過程，未檢核原始檔案、備份伺服器及電子郵件等資料儲存點，有防疫機關以非公務環境登入疫調輔助平台，導致個人資料檔案仍在非公務電腦或行動裝置中，經函請改善後才完全刪除³⁹。由此可知在採行數位接觸追蹤技術蒐集、儲存與利用個人資料時，宜有完整的個人資料保護法規與配套機制。

37 衛生福利部疾病管制署，「臺灣社交距離App」常見問答集，110年6月1日第4版，<https://www.cdc.gov.tw/Uploads/46985f9c-e64b-49c0-987c-8756b35ecf34.pdf>（最後瀏覽日：2023年11月11日）。

38 參照2021年7月8日發布，2021年7月23日修正之「傳統市場及夜市防疫管理措施建議指引」參、一，<https://www.cdc.gov.tw/Uploads/82c9be16-1695-4878-810a-7f9fcd6cb9ba.pdf>（最後瀏覽日：2023年11月15日）。

39 陳俊華，審計部查出實聯制檔案未確實銷毀 促改善後已全刪，中央社，2023年2月12日，<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202302120053.aspx>（最後瀏覽日：2024年11月16日）。

肆、德國蒐集接觸者資料規定相關判決之借鏡

一、蒐集個人資料以追蹤接觸者之干預授權依據應明確化

基於傳染病防治之目的，調查接觸者以阻斷感染鏈，避免傳染病蔓延的危險防止措施，雖然不限於以妨害人為對象，若欲以「非妨害人」為干預對象，最好能有法律上明確的干預授權依據。如果是法律授權行政機關訂定命令，亦應符合授權明確性原則。

德國聯邦傳染病防治法第28條之1新增為了防治傳染病而蒐集個人資料以便追蹤接觸者之干預授權依據，值得參考。

二、個人資料自主決定權保護之具體化

從敏斯特高等行政法院與薩爾蘭邦憲法法院之判決不難看出，為了防治傳染病，阻斷感染鏈，疫情大流行期間蒐集個人接觸資料以利後續追蹤，具有正當性，但應建立完整的個人資料保護機制作為配套，始符合比例原則。

德國聯邦傳染病防治法第28條之1已有保護個人資料自主權的具體化規定，明定為了追蹤並阻斷傳播鏈，得處理顧客、客人或活動參與者的聯絡資料，但僅限於為追蹤接觸者絕對必要範圍內，蒐集與處理個人資料及停留時間地點之資料，並禁止目的外利用，防止無權限之存取，以及4週後刪除等具體化規定，均值得我國後續修改相關法規之參考。

另參考歐盟資料保護委員會（European Data Protection Board）2020年4月提出之「與COVID-19疫情相關定位資料及接觸追蹤工具利用指引」⁴⁰，社交距離App的資料蒐集與利用，應注意下列事項：

⁴⁰ Leitlinien 04/2020 für die Verwendung von Standortdaten und Tools zur Kontaktnachverfolgung im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19,

- 接觸追蹤App僅得基於自願，任何人得於任何時間完全控制自己的資料，並自由決定是否使用此App。
- 接觸追蹤App隱藏對自然人權利與自由的高風險，有必要進行個人資料保護影響評估（Datenschutz-Folgenabschätzung）。
- 使用者在空間上近距離接觸的資訊，無須定位即可獲得，對於此類App，定位資料不具必要性，因此不包含在內。
- 若有使用者確診，應僅通知流行病學上相關的接觸追蹤資料於儲存期間內的密切接觸者。
- 若App操作需要中央伺服器，必須符合最小資料利用及以技術保護資料之原則，將中央伺服器處理的資料限制在最小量。若使用者確診，其密切接觸者資料或由其App發送的識別碼須經其同意始得蒐集；應建立確診者不會洩漏身分的方法，例如使用一次性代碼。中央服務器儲存的資訊不得識別出確診者或其接觸者，也不能使其得以確認非屬對於決定相關接觸所必要的移動模式。
- 若此類App需要發送其他使用者裝置讀取的資料及接受這些訊息，則使用者的行動裝置之間，能夠交換假名的識別碼即可，例如透過藍芽技術。識別碼應以最新的加密方法產生並定期更新，以降低實體追蹤與連結攻擊的風險。
- 此類App應受保護，以確保技術程序的安全性，包含不得提供使用者使其得以識別或推斷其他使用者的資訊，從中央服務器不得識別使用者或取得其資訊⁴¹。

Angenommen am 21. April 2020, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-042020-use-location-data-and-contact-tracing_de (zul. besucht am 11.11.2024).

⁴¹ Ebenda, S. 13-14.

上開歐盟與個人資料保護有關之指引，強調個人資料保護影響評估⁴²之重要性。另有醫學方面之文獻指出，開發數位接觸追蹤App應考量個別使用者的隱私需求，蒐集資料應去中心化，適當的隱私保護規範應包含禁止防疫目的以外之利用或商業利用、資料蒐集之內容與儲存方式及期間等資訊應透明化，並有落日條款⁴³。亦有文獻提出較為具體的隱私保護框架，包含在當事人同意方面，接觸追蹤App的下載、儲存或使用，須經當事人完全自願同意；個人資料的蒐集、使用及揭露須明示同意；個人對於資料分享須能加入或退出，包含同意App下載，開啟定位服務、收受通知，及分享COVID-19檢驗結果。在監督方面，應由法律、健康、機器學習與隱私專家組成的獨立監督委員會，監督App的持續開發與其資料生態系統及資料治理。在資料擷取方面，個人輸入App的數位接觸軌跡或健康資料，其可識別資料不分享予其他App使用者或其他公、私或政府單位；個人定位資料不得儲存於中央伺服器並通過嚴格的隱匿處理、減少資訊內容至流行病學與機器學習建模所需的最低限度；僅以假名資料用於機器學習模型，限於此類資料得集中儲存於受保護的伺服器；僅與公衛機構分享無法識別的整合資料；App原始碼與所用的演算法應易於取得以利公眾監督；疫情過後應將可識別的資料從裝置刪除。在當事人告知後的知情決定（informed decision making）方面，應以使用者的理解及驗證為優先，避免推定；以最大限度賦予使用者保護自己與他人的權利；使用者包容性（user inclusivity）應確認使用者需求在性別、種族、教育及城鄉等各方面的多樣性⁴⁴。

42 有關應進行個資影響評估之情況及個資影響評估之面向，另參李寧修，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，創刊號，頁146（2022年）。

43 Nicole Martinez-Martin et al., *Digital Contact Tracing, Privacy, and Public Health*, 50(3) HASTINGS CTR. REP. 43, 44-45 (2020). DOI: 10.1002/hast.1131.

44 Yoshua Bengio et al., *The Need for Privacy with Public Digital Contact Tracing*

我國司法院釋字第585號、第603號、第689號解釋；憲法法庭111年憲判字第1號、第13號及第16號判決，均肯定憲法第22條保障個人自主控制個人資料之資訊隱私權，係為保障人民就是否揭露其個人資料及揭露之對象、範圍、時間、方式等，享有自主決定權，並保障人民對其個人資料之使用，有知悉、控制權及資料記載錯誤之更正權。而111年憲判字第13號判決亦強調當事人事後控制權之保障，應包括請求刪除、停止利用或限制利用個資之權利。

雖然我國「『COVID-19（武漢肺炎）』防疫新生活運動：實聯制措施指引」，為了防疫目的蒐集個人接觸資料，已含有若干個資保護之事項，某種程度有助於個人資料保護，但此類有關「人」的追蹤，以記錄或追蹤人民足跡⁴⁵為主的防疫措施，因涉及個人自主控制個人資料之資訊隱私權，仍以有法律依據作為干預授權基礎為宜。除了納入個人資料影響評估外，對於干預程度較強之對非妨害人蒐集接觸追蹤相關的個人資料，最好能在傳染病防治法或相關規範中，明定以防疫目的蒐集資料的條件與限制，並包含目的外利用之禁止，防止無權限之存取，以及一定期間後自動刪除⁴⁶等具體規定，始符合法律明確性原則、法律保留原則及比例原則。

伍、結語

COVID-19疫情期間，追蹤追溯機制從產品的追溯，轉而用於調查確診者的接觸史，以及「人」的追蹤。

during the COVID-19 Pandemic, 2 LANCET DIGIT. HEALTH e342, e342-44 (2020). DOI: 10.1016/S2589-7500(20)30133-3.

45 有關COVID-19疫情期間採行簡訊實聯制，以利未來回溯追蹤足跡等防疫措施可能會造成法益衝突與緊張關係，請參李寧修，當代法律下的個人資料保護——以當事人權利保障為中心，當代法律，6期，頁9-11（2022年）。

46 See Robert A. Kleinman & Colin Merkel, *Digital Contact Tracing for COVID-19*, 192 CANADIAN MED. ASS'N J. E653, E653-56 (2020). DOI: 10.1503/cmaj.200922.

相較於「產品」的追蹤追溯，對於「人」的接觸或疾病的追溯，則宜採取保守立場，保障個人資料自主決定權。基於防疫目的所記錄的追蹤追溯資料，不僅以匿名處理為原則，也應符合資料最小利用及目的拘束原則。為了防疫需求而開發的追蹤追溯技術，應在技術發展階段，即將法律之相關考量納入系統建置中。除了干預個人資料自主決定權應有明確之法律依據外，在善盡國家健康權保護義務的同時，設計保護個人資料及隱私權的資訊通訊技術，才能避免對人民權利形成過早或過度的干預，而符合法治國之要求。

參考文獻

1. 中文部分

李寧修（2022），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，創刊號，頁113-152。

——（2022），當代法律下的個人資料保護——以當事人權利保障為中心，當代法律，6期，頁6-11。

張陳弘（2021），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，頁337-400。

陳靜瑩、闕于能、王欽賢、王仁德、蔡遠鵬、李翠鳳（2021），2018年嘉義縣首起本土登革熱群聚事件，疫情報導，37卷16期，頁249-254。

2. 外文部分

Bengio, Yoshua, Richard Janda, Yun William Yu, Daphne Ippolito, Max Jarvie, Dan Pilat, Brooke Struck, Sekoul Krastev, and Abhinav Sharma. 2020. The Need for Privacy with Public Digital Contact Tracing during the COVID-19 Pandemic. *Lancet Digital Health* 2:e342-344. DOI: 10.1016/S2589-7500(20)30133-3.

Brocker, Lars (2020), Exekutive versus parlamentarische Normsetzung in der Corona-Pandemie, NVwZ, S. 1485-1488.

Kleinman, Robert A., and Colin Merkel. 2020. Digital Contact Tracing for COVID-19. *Canadian Medical Association Journal* 192:E653-656. DOI: 10.1503/cmaj.200922.

Martinez-Martin, Nicole, Sarah Wieten, David Magnus, and Mildred K. Cho. 2020. Digital Contact Tracing, Privacy, and Public Health. *Hastings Center Report* 50(3):43-46. DOI: 10.1002/hast.1131.

Legal Issues Related to Personal Data
Collection for the Purpose of Contact
Tracing during Infectious Disease Pandemics:
Two German Court Judgments on the COVID-19 Pandemic

*Yuh-May Lin**

Abstract

In order to prevent the spread of the coronavirus and investigate the outbreak during the COVID-19 pandemic, the collection of personal data can facilitate contact tracing and help to stop the chain of transmission of the virus as quickly as possible. This article will examine how the legal system is structured to conform to the requirements of the rule of law. Following an analysis of the regulations concerning contact tracing during the COVID-19 pandemic in Germany, as well as two pertinent judgments, this article will discuss the legal issues related to the collection of personal data for the purpose of contact tracing during the pandemic.

KEYWORDS: COVID-19, outbreak investigation, personal data collection, contact tracing.

* Professor & Dean, College of Law and Politics, National Chung Hsing University.