

居家檢疫、隔離者遭追蹤手機

編目：行政法

【新聞案例】^{註1}

居家檢疫、隔離者遭追蹤手機，疑侵犯人權。法務部長蔡清祥說，為阻絕疫情擴散，採電子圍籬系統追蹤 14 天，屬於最小侵害，符合比例原則；衛福部則說，疫情結束，系統停止運作。

立法院司法及法制委員會今天邀請司法院副秘書長葉麗霞、法務部長蔡清祥、國家通訊傳播委員會代理主任委員陳耀祥、衛福部次長薛瑞元、行政院資通安全處長簡宏偉等人列席就「政府以資訊國安為由採用電子監控系統並追蹤手機，是否侵犯自由人權與侵害隱私？應如何確立合理明確的法律界限？」進行專題報告，並備質詢。

多名立法委員質詢議題都以居家檢疫、居家隔離者，是否有被告知手機遭追蹤，如何追蹤，追蹤的資料在疫情結束後，是否被銷毀，這些有無法源依據。

蔡清祥指出，為阻絕疫情擴散，保護全體人民生命權，指揮中心依傳染病防治法等規定，對於居家檢疫或居家隔離者，採取「電子圍籬智慧監控系統」的 14 天防疫措施，對人民自由權或隱私權予以限制，屬於最小的侵害，另提大法官釋字 690 號合憲解釋意旨為例，當年 SARS 隔離是符合公共利益、法律明確性原則以及憲法的比例原則。

簡宏偉表示，「電子圍籬智慧監控系統」並無使用 GPS，靠的是電信業者基地台，也就是透過手機的電信訊號定位，進行 14 天追蹤分析及回報，若有異常（超出範圍），系統就會發送警告簡訊給居家檢疫、居家隔離者、衛政、警政及民政人員，再由警政、衛政、民政人員赴現場確認當事人是否落跑。居家檢疫、居家隔離者在 14 天期滿，即停止追蹤手機的電信訊號定位。

^{註1}引自 2020-04-09 / 中央社 / 記者 劉世怡

<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202004090152.aspx> (最後瀏覽日：2020/04/12)

薛瑞元表示，疫情結束時，電子圍籬智慧監控系統即停止運作，並將這段期間所蒐集資料，進行銷毀；居家檢疫、居家隔離者在 14 天後獲解除，相關資料目前還保留，是考量疫情發展不知會如何，之前就有 14 天解除者，又變成確診者的案例。

立委李貴敏質詢，居家檢疫、居家隔離者在被追蹤執行前，有無考慮先經法院核可；立委吳怡玳質詢時，以友人從國外回台遭列居家檢疫者為例，但友人完全不知會被追蹤手機訊號，是否未在通知書告知。

薛瑞元指出，通常在通保法監聽案件，才是由法院核可，現行防疫是不同法定程序，是不用經過法院核可的，且只有手機定位，並沒有監聽；如果經過法院，會緩不濟急。通知書確實未提及，將修正通知書表格內容並主動告知。

【相關議題】

- 一、法務部就嚴重特殊傳染性肺炎疫情以電子監控系統或追蹤手機之防疫措施所提意見
 - (一)《憲法》保障之自由權與隱私權及其限制
 - (二)有關嚴重特殊傳染性肺炎疫情以電子監控系統或追蹤手機之法律依據
 - (三)與《個人資料保護法》規定無違
 - (四)如何確立明確之法律界限
- 二、利用行動電話監控居家隔離或檢疫者，是否適用《通訊保障及監察法》？
- 三、《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》、《傳染病防治法》等法令規定，得否作為對於居家隔離或檢疫者實施電子監控的依據？

【案例分析】

- 一、法務部就嚴重特殊傳染性肺炎疫情以電子監控系統或追蹤手機之防疫措施所提意見^{註2}

為阻絕嚴重特殊傳染性肺炎疫情擴散，保護全體國民生命權，**指揮中心依《傳**

^{註2}參引 109 年 4 月 9 日，立法院第 10 屆第 1 會期司法及法制委員會第 14 次全體委員會議，法務部就「政府以資訊國安為由採用電子監控系統並追蹤手機，是否侵犯自由人權與侵害隱私？應如何確立合理明確的法律界限？」專題報告所提書面意見，頁 7 至頁 14。
<https://misq.ly.gov.tw/MISQ/docu/MISQ3006/uploadFiles/2020033103/04204022591000922005.pdf> (最後瀏覽日：2020/04/12)

染病防治法》第 48 條第 1 項、第 58 條第 1 項第 4 款規定，對於居家隔離或居家檢疫者，採取「電子圍籬智慧監控系統」之防疫措施，而對人民自由權或隱私權予以限制，參諸釋字第 690 號解釋意旨，已符合法律明確性原則及《憲法》第 23 條之比例原則；若有行為人違法蒐集、處理或利用個人資料者，依《個人資料保護法》規定，應處以刑罰，以確保人民秘密通訊自由及隱私權不受非法侵害，而達法治國之要求，茲分述如下：

(一)《憲法》保障之自由權與隱私權及其限制

- 1.《憲法》第 12 條規定，人民有秘密通訊之自由。
- 2.又，司法院釋字第 603 號解釋已說明，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，而受憲法第 22 條所保障。
- 3.惟，《憲法》所保障之自由權利，為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者，非不得以法律限制之，《憲法》第 23 條定有明文。
- 4.司法院釋字第 690 號解釋亦曾於嚴重急性呼吸道症候群(即 SARS)疫情時期，就主管機關所採取之強制隔離措施，闡釋法律明確性原則、法律審查基準及《憲法》第 23 條比例原則之適用，要旨如下：「
 - (1)鑒於各種傳染病之發生、傳染及蔓延，危害人民生命與身體之健康，政府自應採行適當之防治措施以為因應。
 - (2)再者，法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法制定時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而為相應之規定。如法律規定之意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者，即無違反法律明確性原則(本院釋字第 432 號、第 521 號、第 594 號及第 60 號解釋參照)。
 - (3)強制隔離雖拘束人身自由於一定處所，因其乃以保護人民生命安全與身體健康為目的，與刑事處罰之本質不同，且事涉醫療及公共衛生專業，其明確性之審查自得採一般之標準，毋須如刑事處罰拘束人民身體自由之採嚴格審查標準。
 - (4)原《傳染病防治法》第 37 條第 1 項規定，雖未將強制隔離予以明文例示，惟已有令遷入指定處所之明文，自法條文義及立法目的，並非受

【高點法律專班】
版權所有，重製必究！

法律規範之人民所不能預見，亦可憑社會通念加以判斷，並得經司法審查予以確認，與法律明確性原則尚無違背，且以此阻絕傳染病之傳染蔓延，維護國民生命與身體健康，其立法目的洵屬正當。

(5)而面對新型傳染病之突然爆發，或各種法定、指定傳染病之快速蔓延，已(或將)造成全國各地多人受感染死亡或重大傷害之嚴重疫情，為阻絕疫情之蔓延，使疫情迅速獲得控制，降低社會之恐懼不安等重大公共利益，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。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，並未牴觸《憲法》第 23 條之比例原則。」

(二)有關嚴重特殊傳染性肺炎疫情以電子監控系統或追蹤手機之法律依據(《傳染病防治法》第 48 條第 1 項，第 58 條第 1 項第 4 款)^{註3}

- 1.依《傳染病防治法》第 48 條第 1 項規定：「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。」
- 2.亦即，對於曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，依此規定，得以留驗、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。為因應本次嚴重特殊傳染性肺炎疫情，目前有採行居家隔離之措施者。
- 3.本條之立法目的在於以上開措施，阻絕疫情之蔓延，使疫情迅速獲得控制，具有重大公共利益性。
- 4.而為避免疫情擴散，保護人民生命安全與身體健康，本條所謂必要之處置，應可包含為確實達到居家隔離之效果所採行之必要處置，例如：以手機訊號所在位置確認居家隔離者是否確實進行隔離等科技方法，以代替人工監控，指揮中心並發布新聞稿公告周知，參照釋字第 690 號解釋意旨，自本

^{註3} 依據司法院意見，相關法源依據尚包括《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。」參引 109 年 4 月 9 日，立法院第 10 屆第 1 會期司法及法制委員會第 14 次全體委員會議，司法院就「政府以資訊國安為由採用電子監控系統並追蹤手機，是否侵犯自由人權與侵害隱私？應如何確立合理明確的法律界限？」專題報告所提書面意見，頁 4。
<https://lis.ly.gov.tw/lydbmeetr/uploadn/109/1090409/08.pdf> (最後瀏覽日：2020/04/12)

條立法目的與法體系整體關聯性觀點，社會大眾非難以理解此為本條「必要處置」規定所採取之具體措施，且為一般受規範者所得預見，本條規定應符合法律明確性原則。

- 5.況主管機關對於居家隔離者尚進行關懷追蹤，以維護受隔離者個人之生命與身體健康，而以手機確認位置訊息，避免病毒散播予公眾，又無其他侵害較小之有效方法，且為保護重大公共利益，自屬控制疫情之必要手段，因此，應與《憲法》第 23 條比例原則無違。
- 6.另《傳染病防治法》第 58 條第 1 項第 4 款、第 2 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：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人，採行居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施。」「入、出國(境)之人員，對主管機關施行第 1 項檢疫或措施，不得拒絕、規避或妨礙。」
- 7.而因應本次嚴重特殊傳染性肺炎疫情，目前有採行居家檢疫之措施者。本條之立法目的，與《傳染病防治法》第 48 條規定應同為避免疫情擴散，而本條所謂「其他必要措施」，亦應包含為達確實檢疫之目的而採取之科技方法，例如：以手機訊息確認所在位置，以確實達成居家檢疫之立法目的，參照司法院釋字第 690 號解釋意旨及上開所述，此項措施應與法律明確性、《憲法》第 23 條比例原則無違。
- 8.指揮中心依《傳染病防治法》48 條第 1 項及第 58 條第 1 項第 4 款規定，採取居家隔離及居家檢疫措施，並運用電子圍籬智慧監控系統為執行方法之一，係為維護全體國民之生命權，符合《憲法》第 23 條規定，為避免緊急危難，而對於受隔離或檢疫者之自由權及隱私權予以限制，且未逾比例原則。

(三)與《個人資料保護法》規定無違

- 1.《個人資料保護法》第 2 條第 1 款規定，個人資料係指自然人之姓名、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。
- 2.而歐盟 General Data Protection Regulation(下稱 GDPR)第 4 條規定，所謂個人資料包含位置資料(location data)，我國雖未將位置資料明確列於《個人資料保護法》，然關於手機號碼及定位資訊，參酌國家發展委員會 107 年 11 月 7 日及同年 11 月 21 日函釋，似認為手機號碼及定位資訊係屬個人資料，

【高點法律研習班】
版權所有，重製必究！

而有《個人資料保護法》之適用。

- 3.依《個人資料保護法》第 16 條本文規定，公務機關對個人資料之利用，除第 6 條第 1 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；同法第 20 條第 1 項規定，非公務機關對個人資料之利用，為增進公共利益所必要，或為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險，或為防止他人權益之重大危害者，得為特定目的外之利用。
- 4.有關「電子圍籬智慧監控系統」，係指揮中心為防範新型冠狀病毒疫情必要，基於法定職務範圍內，針對居家檢疫或隔離之民眾透過手機設定「電子圍籬系統」，委託電信業者處理或利用其原來基於經營電信業務與電信加值網路服務之特定目的所保有個人手機定位資料，做為提醒民眾勿離開檢疫範圍之用：
 - (1)就指揮中心而言，係基於執行法定職務必要範圍內而蒐集、處理該個人資料，並於特定目的內利用之，符合《個人資料保護法》第 15 條及第 16 條本文之規定；
 - (2)就電信業者而言，其將所保有之手機定位資料提供予指揮中心，雖屬特定目的外之利用，惟可認係符合《個人資料保護法》第 20 條第 1 項但書第 2、3、4 款所定之情形(為增進公共利益所必要、為免除當事人之生命、身體上之危險、為防止他人權益之重大危害)，故均無違反《個人資料保護法》問題。

(四)如何確立明確之法律界限

- 1.依《個人資料保護法》第 41 條前段規定，意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益，而違反第 6 條第 1 項、第 15 條、第 16 條、第 19 條、第 20 條第 1 項規定，足生損害於他人者，處 5 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 100 萬元以下罰金。
- 2.同法第 44 條規定，公務員假借職務上之權力、機會或方法，犯本章之罪者，加重其刑至 1/2。
- 3.職是，以手機訊息追蹤隔離或檢疫者之位置資料，應在防疫範圍內為之，惟若有行為人涉犯《個人資料保護法》第 41 條規定，而違法處理、蒐集或利用者，依上開規定，應負刑責，是《個人資料保護法》已有相關規範，足為明確之法律界限。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

二、利用行動電話監控居家隔離或檢疫者，是否適用《通訊保障及監察法》？

(一)否定說

1.法務部^{註4}：

- (1)《通訊保障及監察法》是針對犯罪行為的規範，無犯罪行為不能適用《通訊保障及監察法》。
- (2)為防治嚴重特殊傳染性肺炎而居家隔離、居家檢疫的人沒有犯罪，所以不適用《通訊保障及監察法》，而是適用《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》及《個人資料保護法》，刑事法與行政法概念應予區分。

2.李榮耕教授(台北大學法律系)^{註5}：

- (1)《通訊保障及監察法》主要是為了規範執法機關以通訊監察等方式，蒐集犯罪證據。
- (2)相對地，利用行動電話監控居家隔離或檢疫者，是為了使特定人與外界隔離，避免新冠肺炎傳染蔓延，維護社會大眾的生命及身體健康。
- (3)是故，使用行動電話進行監控的作法，不適用《通訊保障及監察法》。
- (4)再者，《通訊保障及監察法》雖然有通信紀錄（包含行動電話所在位置資訊）調取票的規定，但調取票只能向電信業者調取特定人使用電信服務「後」所產生的位置資訊，並不包括「即時」透過電信業者，取得其用戶的位置資訊。因此，利用行動電話監控居家隔離或檢疫者，沒有《通訊保障及監察法》的適用。

(二)肯定說(部分地檢署檢察官及律師)^{註6}

- 1.《通訊保障及監察法》第3條之1第1項規定，通信紀錄係指電信使用人使用電信服務後，電信系統所產生之發送方、接收方之電信號碼、通信時間、使用長度、位址、服務型態、信箱或位置資訊等紀錄。因為「位置資訊」屬於《通訊保障及監察法》保障，因此檢警偵辦刑案需要查詢當事人手機定位，都必須依照《通訊保障及監察法》提出聲請。
- 2.若依法務部見解，法務部是否會同意檢察官依據《個人資料保護法》，跳

^{註4}參引 2020-04-09／蘋果新聞網／記者 吳珮如

<https://tw.appledaily.com/local/20200409/POWBQXJD7MFFYEP67Y43P34ROM/> (最後瀏覽日：2020/04/12)。

^{註5}引自【李榮耕觀點】居家隔離或檢疫者的電子監控合法嗎？

<https://www.lepenseur.com.tw/article/311> (最後瀏覽日：2020/04/12)。

^{註6}同註4。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

過《通訊保障及監察法》向法院聲請的相關程序，直接以地檢署名義向電信業者調取民眾發話位置的通聯資訊？因為檢警辦案也是為了公共利益，若法務部對此的問題持否定見解，則法務部前後見解將產生矛盾情形。

三、《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》、《傳染病防治法》等法令規定，得否作為對於居家隔離或檢疫者實施電子監控的依據？

(一)肯定說：法務部、司法院(相關說明，請參閱前述第一點、第(二)小點)。

(二)否定說：李榮耕教授(台北大學法律系)^{註7}：

1. 《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》部分

(1)在這一條例中，較有可能作為這一處置的依據的是第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。」以之作為使用行動電話監控特定人的行動的依據，幾乎不可能合於法律明確性原則的要求。

(2)詳細地來說，一個人即使位處於公眾場所，仍享有隱私權，為《憲法》第22條所保護(釋字第689號解釋及最高法院在106年度臺上字第3788號判決參照)。

(3)舉輕以明重，個人於公共場所中既然都受有不受監控的權利，在私人處所中更應該也享有此一權利。隱私權並不是不能限制，但必須要有明確的法律。(釋字第443及768號解釋參照)。

(4)以《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》第7條作為前述電子監控的依據，並不符合法律明確性原則的要求，因為該條僅有「為防治控制疫情需要」，「必要之應變處置或措施」等極為抽象、概括文字，欠缺行政機關所得使用的手段、對象、要件及程序的規定，幾乎無法預測依據該條文，行政機關所能夠實施的措置的範圍。

2. 《傳染病防治法》部分

(1)《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。」這一個條文是否可以作為防疫行動電話的使用呢？答案很可能也是否定的。

(2)《傳染病防治法》第7條授權主管機關，為「防止傳染病發生」，得「實施……有效預防措施」，為「阻止」傳染病「蔓延」，得採取「控制」

^{註7}同註5。

的處置。單就這一個條文的文字來說，與《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》第 7 條有著類似的問題，也就是過於抽象、概括及不明確。

(3)不過，是不是能夠併合該法第 35 至 57 條，認為其屬於「例示+概括規定」的立法方式呢？答案應該還是否定的。其中的原因在於，在「例示+概括規定」的立法模式中，概括規定所得涵蓋的事物的範圍，性質上必須要與所例示者相同或相類似，不得與例示者相異。

(4)《傳染病防治法》第 37 至 57 條的規定所涵蓋（例示）的防疫及檢疫措施很廣泛，但不包括對可能被傳染者實施長時間，24 小時不間斷的所在位置的電子監控。是故，《傳染病防治法》並不能作為此種防疫措施的使用的依據。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！