

# 公衛、法律與COVID-19

衛生福利部疾病管制署法律訓練課程  
長庚大學醫務管理學系林欣柔副教授

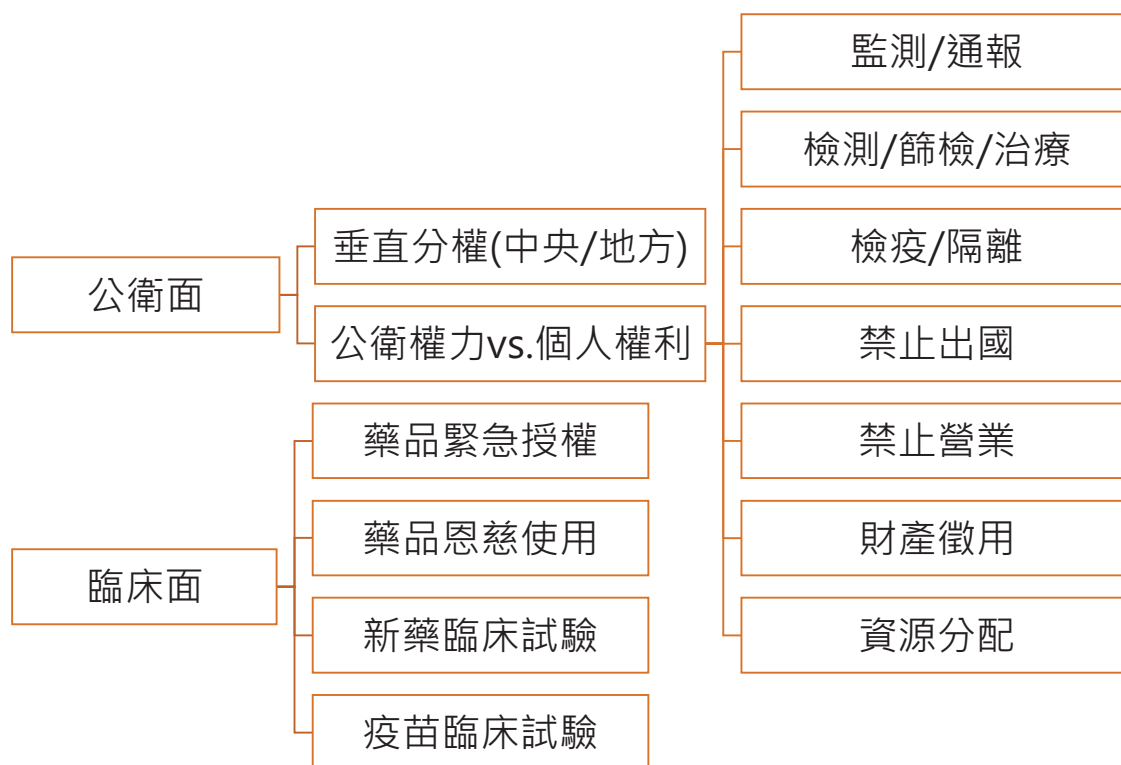
2020/08/06



水果新聞【武漢肺炎●全球疫情】臺灣稱  
10月開始為公衛及醫事人員接種疫苗

- 根據消息人士指出，臺灣準備10月進行大規模注射疫苗，對抗武漢肺炎。
- 消息人士透露，疫苗由國家研究機構與民間疫苗廠共同研發，將於8月獲得主管機關核准。
- 預計首波將為地方衛生局人員及醫院醫事人員接種。

# 百年一遇的挑戰(與機會?)



## 目標與大綱

你為什麼來上課?

- 為什麼一直問: 法源依據是什麼? 法律為什麼有威力?
- 民主原則的內涵

公共衛生法律/傳防法管什麼?

- 傳防法在法律體系中的地位
- 公共衛生法的理論基礎: 權力、責任與限制

從SARS到COVID-19, 我們面對什麼法律問題?

- 和平醫院事件回顧: 3Rs
- COVID-19的新問題

# 法律的威力從何而來？

- 為什麼可以要求人民遵守法律？
- 只要有投票就是民主？
- 民主原則的重要內涵
  - 主權在民/權力分立
  - 法治
  - 人權

## 民主原則的重要內涵

### 民主

- 主權在民、由全體人民透過選舉選出行使權力者
- 三權分立，互相監督與制衡，國家權力水平分權，避免濫權

### 法治

- 任何人，總統或公民，都不能高於法律。民主政府通過法律手段施政，自己也受法律約束。法律包括憲法、法律、判決等法源。
- 法律應表達人民的意願，而不是君王、獨裁者、或執政黨的意念。
- 公民願意遵守社會法律，因為他們是在服從自己制定的規則。
- 強大、獨立的法院有權力、權威、手段和威望使政府官員及所有人守法。
- 人人平等、公民人身自由、財產受保護、免於酷刑、脅迫、虐待。

### 人權

- 追求人生尊嚴的能力
- 不是任何政府的恩賜，而是應受到所有政府的保護
- 建立在公正、容忍、尊嚴和尊重基礎之上的自由
- 不分民族、宗教、政治從屬或社會地位

# 行政權如何守法？

## ——依法行政原則

### 消極的依法行政（法律優越、法律優位原則）

- 任何行政權之行使均不得牴觸現行有效之法律，包括形式意義的法律、憲法及不成文之一般法律原則。

### 積極的依法行政（法律保留原則）

- 在法律保留的範圍內，無法律授權即無行政行為。

## 什麼是法律保留範圍？

- 司法院第443號解釋文
  - 憲法第十條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有任意移居或旅行各地之權利。若欲對人民之自由權利加以限制，必須符合憲法第二十三條所定必要之程度，並以法律定之或經立法機關明確授權由行政機關以命令訂定。限制役男出境係對人民居住遷徙自由之重大限制，兵役法及兵役法施行法均未設規定，亦未明確授權以命令定之。行政院發布之徵兵規則，委由內政部訂定役男出境處理辦法，欠缺法律授權之依據，該辦法第八條規定限制事由，與前開憲法意旨不符，應自本解釋公布日起至遲於屆滿六個月時，失其效力。

# 層級化法律保留

## 443理由書第一段

- 憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第三九二號解釋理由書），而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至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。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。

Q：以下手段在哪一層？  
通報？採檢？接觸者追蹤？居家檢疫？隔離治療？禁止出國？

憲法保留

法律

法律或法規命令

行政規則

給付行政

# 法律模糊、有彈性比較好？

- 傳防法第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。
- 人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例第12條第2項
  - 主管機關得對感染者及其感染源或接觸者實施調查。但實施調查時不得侵害感染者之人格及隱私。
- 嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第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。

# 為什麼法律必須明確？

- 司法院767號解釋
  - 藥害救濟法第13條第9款規定：「有下列各款情事之一者，不得申請藥害救濟：...九、常見且可預期之藥物不良反應。
- 司法院777號解釋
  - 刑法第185條之4肇事逃逸罪：駕駛動力交通工具肇事，致人死傷而逃逸者，處一年以上七年以下有期徒刑。

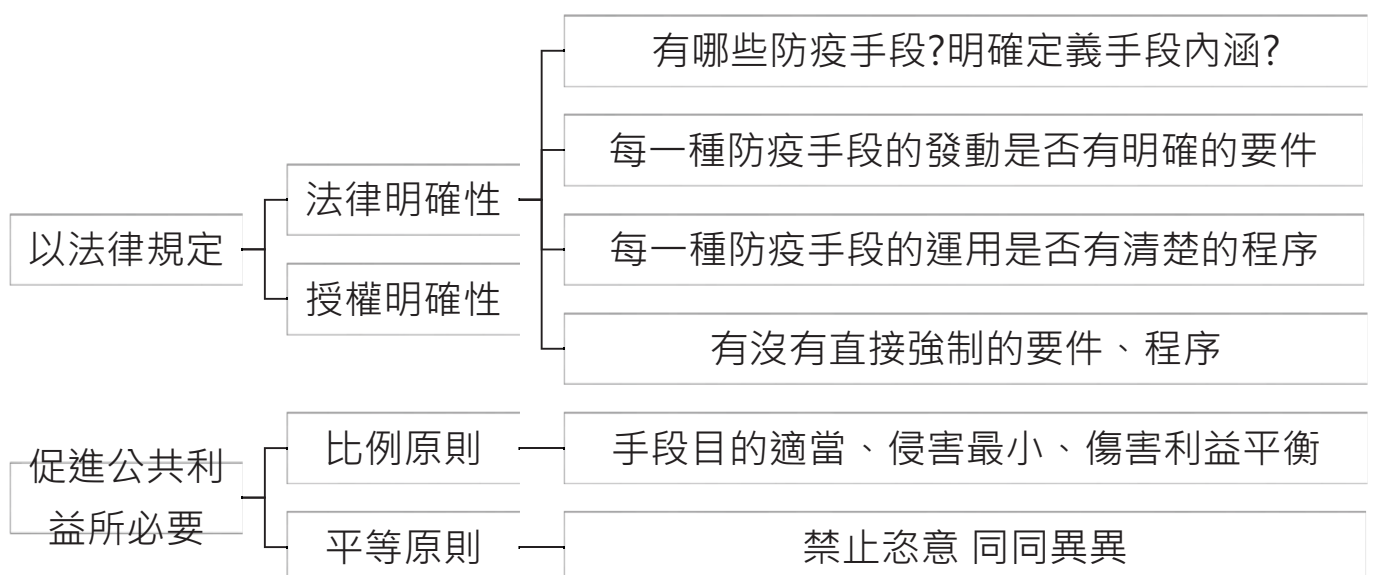
要人民守法，必須讓人民看懂法律要求什麼，才能知道如何守法

# 以法統治還是依法而治？

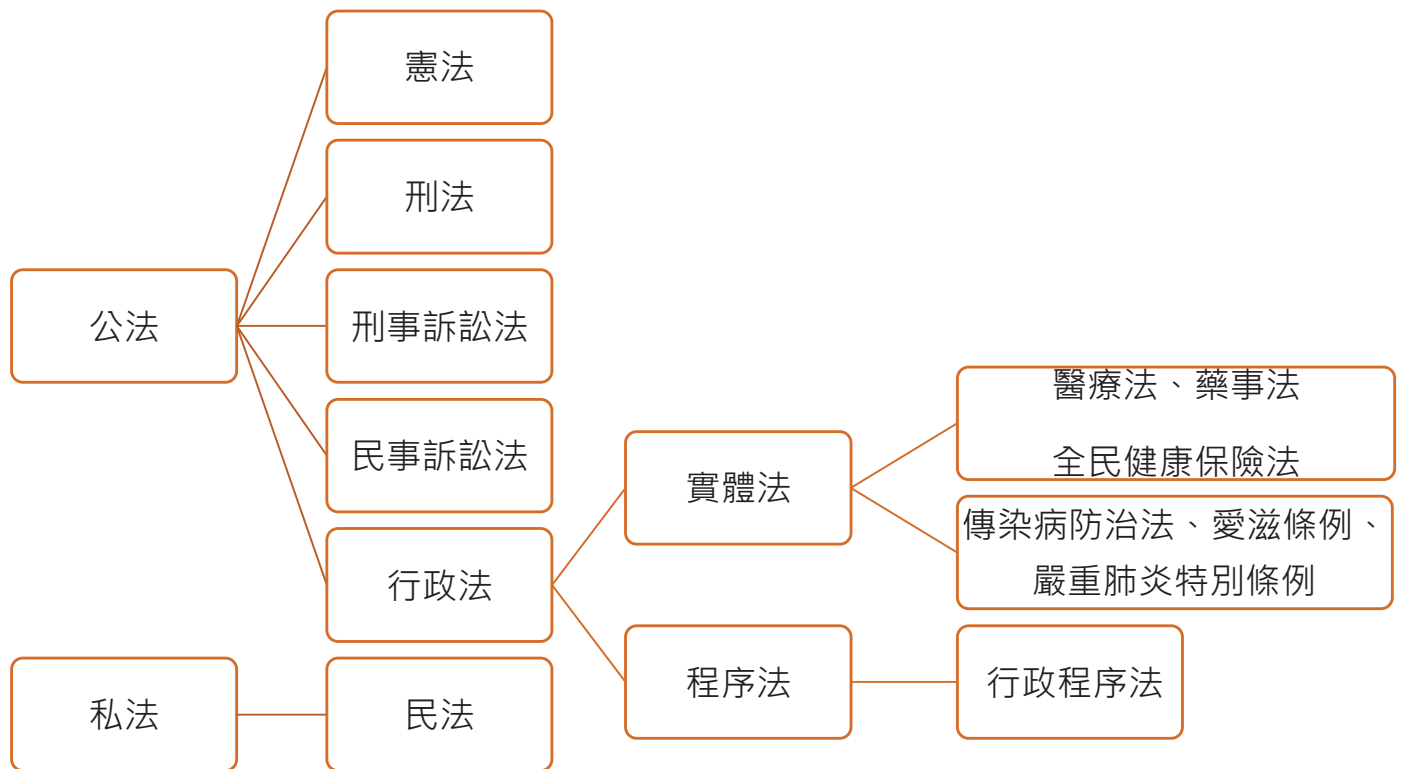
- 如果立法者的心態是
  - 立法之後要保留執行上的彈性空間
  - 我只要有法律授權就合法合憲
  - 如果哪裡有缺漏，立法之後再用行政解釋來補充就好

「必要時」「必要措施」「防治需要」「配合」「輔導」「不得拒絕、規避或妨礙」

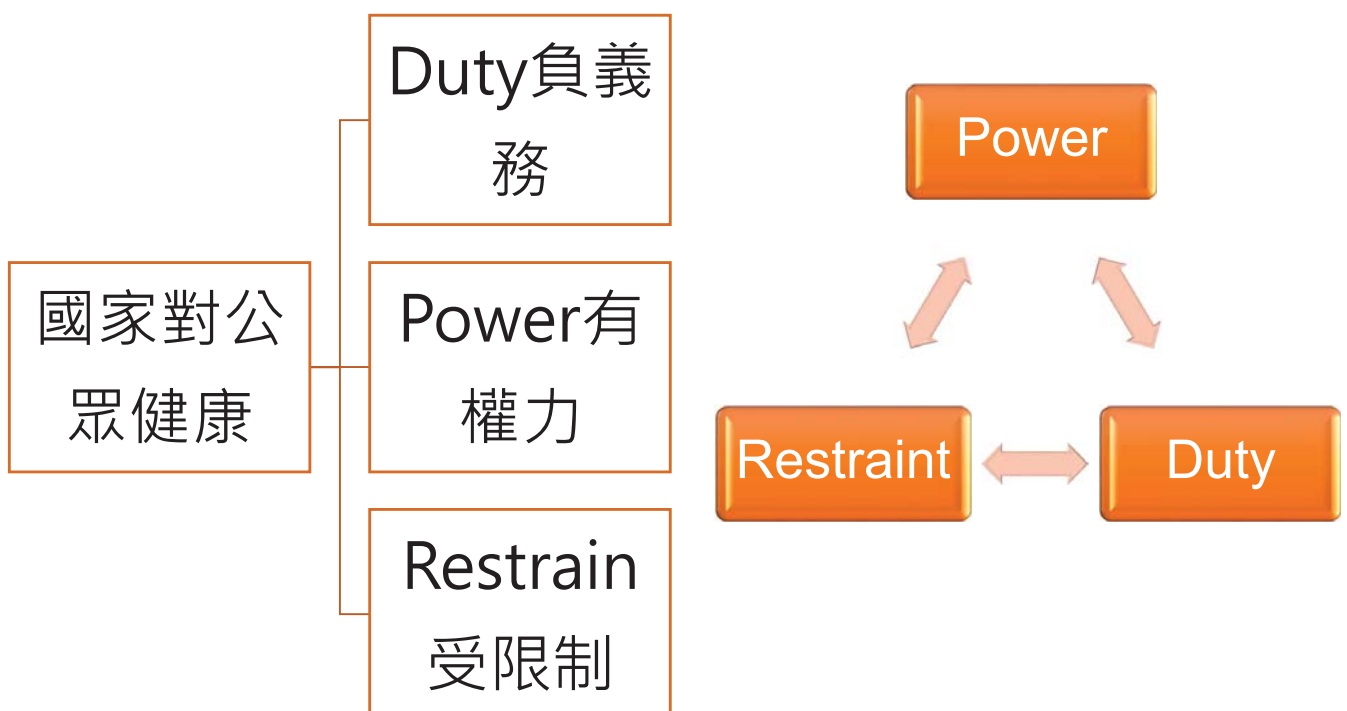
## 傳染病防治法律面的幾個問題



# 傳染法在法律體系中的位置



# 公共衛生法律管三件事





# 傳染病防治手段與個人權利衝突



## SARS——在痛苦中學習

- Responsibility of treatment
  - 醫護人員有照顧SARS病人的義務嗎?
- Rationing
  - 資源(口罩、防護衣、疫苗)如何分配?誰優先?
- Restriction of Liberty
  - 可以把人關起來嗎?關在哪裡?關多久?

# 如果你(妳)是和平醫院員工....

- 違反返院隔離命令處罰鍰？
- 違反返院隔離命令構成醫師法第25條第一項第四款「執行業務違背醫學倫理」，停業三個月？
- 違反返院隔離命令構成「違抗政府重大政令，或嚴重傷害政府信譽」，一次記兩大過停職？

## 司法院第690號解釋

- 中華民國九十一年一月三十日修正公布之傳染病防治法第三十七條第一項規定：「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。」關於必要之處置應包含強制隔離在內之部分，對人身自由之限制，尚不違反法律明確性原則，亦未牴觸憲法第二十三條之比例原則，與憲法第八條依正當法律程序之意旨尚無違背。
- 曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，於受強制隔離處置時，人身自由即遭受剝奪，為使其受隔離之期間能合理而不過長，仍宜明確規範強制隔離應有合理之最長期限，及決定施行強制隔離處置相關之組織、程序等辦法以資依循，並建立受隔離者或其親屬不服得及時請求法院救濟，暨對前述受強制隔離者予以合理補償之機制，相關機關宜儘速通盤檢討傳染病防治法制。

# 明確定義、內涵、要件、程序?

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、 <u>檢疫</u> 措施。
第43條	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 <u>措施</u> ...
第44條	主管機關對於...第二類、第三類傳染病病人，必要時，得於指定隔離治療機構施行 <u>隔離治療</u> 。第四類、第五類傳染病病人，依中央主管機關公告之防治措施處置...
第45條	傳染病病人經主管機關通知於指定隔離治療機構施行 <u>隔離治療</u> 時，應依指示於隔離病房內接受治療，不得任意離開....。
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、.....指定特定區域實施管制或 <u>隔離</u> 等必要之處置。
第58條第1項第4款	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，採行 <u>居家檢疫</u> 、 <u>集中檢疫</u> 、 <u>隔離治療</u> 或其他必要措施。

## COVID-19 & 3Rs新問題

- 救治義務?
  - 醫事人員禁止出國
- 資源分配?
  - 健保卡分配口罩
- 限制人身自由?
  - 電子圍籬

# 禁止出國! 法律明確?合乎比例?

109/2/23衛福部引用醫師法第24條及醫療法第77條，以醫師及醫事機構有遵從主管機關防疫指揮義務作為法源依據，禁止醫院第一線直接與照護病人相關之醫事人員出國。

- 醫師法第24條規定「醫師對於天災、事變及法定傳染病之預防事項，有遵從主管機關指揮之義務」
- 醫療法第77條規定「醫療機構應接受政府委託，協助辦理公共衛生、繼續教育、在職訓練、災害救助、急難救助、社會福利及民防等有關醫療服務事宜。」



109/03/17引用特別條例第7條為法源依據，以嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心函（肺中指字第1093800250號）發布醫院因應嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)人員出國規定。

## 健保卡(資料庫)萬能!

- 入出境資料匯入健保署雲端查詢資料庫
  - 健保署依照行政院院陳其邁副院長與衛生福利部陳時中部長指示將旅遊史提示名單擴大收載，以及內政部陳宗彥次長協調移民署，由資訊組同仁針對出境至「高風險地區」.....
- 醫療院所查詢旅遊史
  - 健保署指出，健保與移民署的資料串聯係配合中央疫情指揮中心視疫區疫情發展而定....
- 買口罩
- 買三倍券

# 法律明確?合乎比例?

## 全民健康保險法第16條第1項

- 保險人得製發具電子資料處理功能之全民健康保險憑證（以下稱健保卡），以存取及傳送保險對象資料。但不得存放非供醫療使用目的及與保險對象接受本保險醫療服務無關之內容。

## 全民健康保險保險憑證製發及存取資料管理辦法第2條

- 全民健康保險保險憑證（以下稱健保卡）供保險對象於保險醫事服務機構作醫療使用、申辦保險人提供之服務或保險人與其他政府機關（構）合作之網路服務使用。但不得存放非供醫療使用目的及與保險對象接受本保險醫療服務無關之內容。

# 電子圍籬監控

- 指揮中心指出.....建置「入境檢疫系統」，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，加速入境通關程序，旅客資料也整合至14天居家關懷的「防疫追蹤系統」及追蹤告警的「電子圍籬系統」，透過居家檢疫者的手機定位，一旦離開檢疫範圍，系統會發送「告警簡訊」給當事人、民政單位、衛政單位與轄區警察...
- 衛生福利部新聞高科技智慧防疫，檢疫追蹤精準有力 109-03-18<https://www.mohw.gov.tw/cp-4634-52268-1.html>

# 法律明確?合乎比例?

- 政院團隊強調，執行電子圍籬的法律依據是《傳染病防治法》第四十八條：「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。」
- 此外，為因應疫情制定的《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》（以下簡稱《新冠條例》）第七條則規定：「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。」

(風傳媒2020-04-17 <https://www.storm.mg/article/2523188?page=1>)

## 我們還需要檢視....

發現	調查	治療	拘禁	禁出國	禁營業	行政罰
<ul style="list-style-type: none"><li>• 監測</li><li>• 通報</li><li>• 檢測/篩檢</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 疫情調查</li><li>• 接觸者追蹤</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 強制治療</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 隔離</li><li>• 檢疫</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 醫事人員</li><li>• 教職員工生</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 特種行業</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 違反居家隔離</li><li>• 違反居家檢疫</li><li>• 違反自主健康管理</li></ul>

# 換位思考!防疫開講!

## • 案例一 違反居家檢疫規定

- 李男今年2月29日從大陸廈門入境，至3月15日才能解除隔離，卻多次擅自離開居家檢疫地點，衛生局裁罰最高金額100萬元，行政裁決書於3月13日送達，李提訴願但未繳納罰鍰。行政執行署桃園分署屢傳不到，向桃園地院聲請拘提管收獲准。

- 第一組:被處罰的居家檢疫者李先生
- 第二組:衛生局疾管科科长莊科長
- 第三組:轄區派出所吳所長
- 第四組:台灣人權促進會周秘書長

## • 案例二 醫護人員被限制旅行自由

- 衛福部長陳時中下令，除經核准外，禁止全國醫事人員出國

- 第五組:台北市醫師職業工會王秘書長
- 第六組:台灣基層護理產業工會張理事
- 第七組:資深醫藥新聞記者邱小姐
- 第八組:衛福部醫事司梁科長

## 嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心 函

機關地址：10050台北市中正區林森南路6號  
承辦人：衛福部醫事司 劉淑銘  
電話：02-85907333  
傳真：02-85907088  
電子信箱：mdlsming@mohw.gov.tw  
聯絡地址：10050台北市中正區林森南路6號



受文者：本中心醫療應變組

發文日期：中華民國109年3月17日

發文字號：肺中指字第1093800250號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：

主旨：因應COVID-19疫情發展，有關醫院因應嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）人員出國規定，請轉知並督導所轄醫院辦理，請查照。

說明：

- 一、依嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例（以下簡稱特別條例）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」。
- 二、醫院因應嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）人員出國規定如下：
  - (一)適用對象：於醫院服務之醫事人員及社工人員。
  - (二)限制地區：第三級旅遊警告地區，除特殊情形外，禁止前往；第一級旅遊注意地區、第二級旅遊警示地區，須報准後始得前往。
  - (三)報准程序：因會議、公務或其他特殊原因，欲前往第三級旅遊警告地區，應經所屬醫院報衛生福利部同意；第一級旅遊注意地區、第二級旅遊警示地區應報經所屬醫院同意。
  - (四)實施期間：自109年2月23日起至109年6月30日止，並得視疫情狀況縮短或延長之。
  - (五)出國者，返國後應依嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心針對其前往地區規定，接受居家檢疫或自



主健康管理14天，且於該期間不得從事醫療照護工作。

- 三、違反中央流行疫情指揮中心指揮官依特別條例第七條規定實施之應變處置或措施者，將依該條例第16條規定，處新臺幣5萬元以上100萬元以下罰鍰。
- 四、因配合防疫需要取消出國所致之損失，係依嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例及相關規定，由衛生福利部予以補助。
- 五、上開補助應符合訂購日為109年2月23日（含當日）以前，出國始日（含當日）為本規定實施期間且相關單據、證明完整齊全者，由所屬醫院統一掣據向衛生福利部提出申請，核實補助且不重複支領，相關作業細節衛生福利部將另案通知。
- 六、上開出國規定，並未限制該規定適用對象應有之休假權益，惟如因投入防疫工作致無法於法定時間內完成之婚假，請休期間最長可遞延至疫情結束後一年；當年度特別休假於年度終結而未休之日數，可依人員意願提出申請，遞延至次一年度實施。

正本：地方政府衛生局

副本：教育部、法務部、國防部軍醫局、國軍退除役官兵輔導委員會、衛生福利部附屬醫療及社會福利機構管理會、台灣醫院協會、台灣醫學中心協會、中華民國區域醫院協會、台灣社區醫院協會

抄本：本中心醫療應變組

電子交換：基隆市衛生局、臺北市政府衛生局、新北市政府衛生局、桃園市政府衛生局、新竹縣政府衛生局、新竹市衛生局、苗栗縣政府衛生局、臺中市政府衛生局、彰化縣衛生局、南投縣政府衛生局、雲林縣衛生局、嘉義縣衛生局、嘉義市政府衛生局、臺南市政府衛生局、高雄市政府衛生局、屏東縣政府衛生局、宜蘭縣政府衛生局、花蓮縣衛生局、臺東縣衛生局、澎湖縣政府衛生局、金門縣衛生局、連江縣衛生福利局、教育部、法務部、國防部軍醫局、國軍退除役官兵輔導委員會、衛生福利部附屬醫療及社會福利機構管理會、台灣醫院協會。

郵寄：台灣醫學中心協會、中華民國區域醫院協會、台灣社區醫院協會。

人工傳遞：

本中心醫療應變組。

## 所有條文

法規名稱： 通訊保障及監察法 EN

修正日期： 民國 107 年 05 月 23 日

法規類別： 行政 > 法務部 > 檢察目

- 第 1 條 為保障人民秘密通訊自由及隱私權不受非法侵害，並確保國家安全，維護社會秩序，特制定本法。
- 第 2 條 通訊監察，除為確保國家安全、維持社會秩序所必要者外，不得為之。前項監察，不得逾越所欲達成目的之必要限度，且應以侵害最少之適當方法為之。
- 第 3 條 本法所稱通訊如下：  
一、利用電信設備發送、儲存、傳輸或接收符號、文字、影像、聲音或其他信息之有線及無線電信。  
二、郵件及書信。  
三、言論及談話。  
前項所稱之通訊，以有事實足認受監察人對其通訊內容有隱私或秘密之合理期待者為限。
- 第 3-1 條 本法所稱通信紀錄者，謂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。  
本法所稱之通訊使用者資料，謂電信使用者姓名或名稱、身分證明文件字號、地址、電信號碼及申請各項電信服務所填列之資料。
- 第 4 條 本法所稱受監察人，除第五條及第七條所規定者外，並包括為其發送、傳達、收受通訊或提供通訊器材、處所之人。
- 第 5 條 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。  
一、最輕本刑為三年以上有期徒刑之罪。  
二、刑法第一百條第二項之預備內亂罪、第一百零一條第二項之預備暴動內亂罪或第一百零六條第三項、第一百零九條第一項、第三項、第四項、第一百二十一條第一項、第一百二十二條第三項、第一百三十一