

數位疫苗護照的人權議題

張兆恬 (國立臺灣大學國家發展研究所 副教授)

Nov. 29, 2021@防疫措施與數位健康證明人權保障論壇

1

大綱

- 各地疫苗護照的運作現況
 - 美國現況為中心
- 管制模式及問題
- 倫理及法律問題
 - 形同強制接種疫苗
 - 平等與反歧視
 - 隱私與個資保護
- 初步結論

2

各地疫苗護照運作現況概述

3


Popular Latest *The Atlantic* Sign In [Subscribe](#)

GLOBAL

The New Pandemic Division Tearing Europe Apart

France and Austria have modeled two very different ways of encouraging people to get vaccinated.

By Yasmee Serhan



Jan Hetfleisch / Getty

NOVEMBER 20, 2021 [SHARE](#)

<https://www.theatlantic.com/international/archive/2021/11/europe-unvaccinated-lockdowns/620747/>

4

各地疫苗（健康）護照運作現況概述

發行者	認可的疫苗	拿到護照所需資格與效力	可使用之地區
歐盟	在歐盟施打的BNT輝瑞、莫德納、AZ、嬌生	EU Digital COVID Certificate : - 已經施打完疫苗or有陰性的檢驗報告or感染後恢復180天內。 - 進入特定國家不用篩檢或隔離。 - 效期12個月。	歐盟27個成員國加上瑞士、冰島、挪威和列支敦士登。
英國	在英國施打的BNT輝瑞、莫德納、AZ、嬌生	NHS COVID Pass : - 48小時內COVID-19篩檢PCR陰性結果or接種疫苗紀錄or過去6個月內陽性且完成自主隔離。另可申請醫療豁免。 - 用於國內及入境其他國家。 - 效期30天一輪，可延長。	歐盟27個成員國加上瑞士、冰島、挪威和列支敦士登。
以色列	BNT輝瑞、莫德納、AZ、嬌生	Green Pass : - 完整接種疫苗or感染後康復者。 - 用於國內行動：多數的室內公共場所與集會需要出示。 - 效期6個月，將來會擴及到必須打第三劑方能繼續有效。	國內行動、與EU相互承認。

5

各地疫苗（健康）護照運作現況概述

發行者	認可的疫苗	拿到護照所需資格與效力	可使用之地區
法國	多種WHO承認的疫苗	Pass Sanitaire : - 完成完整的疫苗接種，或者是72小時內的陰性證明（快篩可）。 - 出入公共場所、大眾交通工具需出示。	國內移動用。
加拿大	BNT輝瑞、莫德納、AZ、嬌生	疫苗護照： - 完成完整的疫苗接種，或者是 - 搭乘飛機、火車、船舶必須出示。 - 入境時需於72小時前上傳免疫資料。 - 可於國際旅行使用（但仍視是否為相對國承認）。	國內移動以及跨國移動用。
日本	BNT輝瑞、莫德納、AZ	疫苗認證： - 依照日本疫苗接種法，接種完COVID-19疫苗二劑滿14日。 - 作為入出境之用，可免隔離。	跨國移動用，與北美、歐洲、亞洲等多國相互承認。
多家航空聯盟	--	建立航空聯盟的數位健康系統（研議中）。	搭乘飛行器用。

6

美國的現況

- **對入境的外國人**（不具任何移民狀態者）的免疫要求：
 - 2021/10/25，美國總統宣布解除對於外國人（非移民）的入境限制，但CDC同日發布邊境免疫證明的命令
 - 外國人入境必須提出完成疫苗接種滿14天的證明，但有若干例外（未滿18歲、有不能接種的醫療狀況等，例外者需接受篩檢及隔離）
 - 外國人入境必須提出陰性或者染疫康復的證明
- **內國部分**：自2021/04起白宮已經多次宣示，不會在聯邦層級推動疫苗護照；也不會建立單一資料庫，理由係保障公民隱私和權利。
 - 質疑：需要單一認證的系統？那些中間層（不是反疫苗但又不肯去接種者）需要推力？

7

美國的現況—各州措施

- 然而，聯邦政府允許**地方政府**或**私人企業**，自行開發疫苗認證系統。
- **反對者**
 1. 德州州長Greg Abbott簽署禁止「疫苗護照」的命令，聲稱追蹤已接種新冠疫苗民眾的系統「侵犯了公民權利」。
 2. 佛羅里達州州長Ron Desantis亦簽署行政令，禁止全州的企業要求顧客出示疫苗接種憑證。
 3. 愛達荷州州長Brad Little亦簽署行政令，禁止州政府要求出示和發給COVID-19「疫苗護照」。這份行政令還禁止該州內政府機構將居民的接種訊息提供給他人、公司和其他政治體。其表示，他強烈鼓勵人們去接種疫苗，但是他認為疫苗護照會侵犯公民的基本隱私權。
 4. 截至2021/09，有20個州（共和黨執政）禁止疫苗護照
 - 許多與反對強制疫苗相連結

8

美國的現況—各州措施

▪ 支持者：若干州、大學、企業表示支持推動「疫苗護照」

1. 紐約州3月底頒布全美首個「疫苗通行證」系統，旨在確認民眾已經完成疫苗接種。紐約市領先全美其他城市，規定在進入餐廳、酒吧、夜店、娛樂場館與博物館前，必須出示至少施打一劑疫苗的證明。當局將自9月13日後對違規的場所開罰，違者將面臨1000美元罰金。
2. 夏威夷州推出「島際疫苗護照系統」，讓居民在前往另一個島時，免除必須再做檢測或隔離的麻煩。
3. *邁阿密熱火隊 (Miami Heat) 於上賽季，成為NBA首家開放「接種特別座位」 (Vaccinated Important people) 的球隊。
4. *多所知名大學 (Brown、Cornell等)，2021年秋季開始要求學生及員工必須提出其接種疫苗的證明，才可以在校任職或活動。亦有一些學校採取軟性的措施，例如有疫苗證明者可以不用戴口罩。

9

美國的現況—各州措施

▪ 支持者 (cont'd) :

- 加州州長Gavin Newsom於2021/06：州政府很快就會推出數位疫苗接種認證系統，但這個認證系統不是疫苗護照，也不是一項強制規定，它只是紙本疫苗卡的電子版本，目的在便民可不用帶紙本。
- 加州政府官員進一步表示，此系統是自願性質，州政府不會要求民眾必須出示，但私部門 (雇主、商店主) 得要求。
- 然而該州立法進度停滯 (2020/09)
- 舊金山要求：12歲以上者若欲進入1000人以上的室內場所或集會，必須出示已經完全接種的證明，除非符合宗教或醫療的例外。證明得以紙本或電子方式 (加州有電子疫苗紀錄系統) 。

10



管制模式及問題

11

疫苗護照，還是免疫護照？

- 「免疫護照」的問題：
 - 沒有足夠的證據足以證明，人們染疫後不會再次染疫（另外：故意染疫的問題？）
 - 抗體檢測的核發單位，是否足夠可信。
- 「疫苗護照」的問題：
 - 疫苗接近使用不平等的問題（jabs v. jab-nots）
 - 無法接種疫苗者，形同限制其行動自由等各項權利
 - 接種疫苗後，是否必然不會染疫、必然不會傳染給他人？
 - 抗體可以持續多久？

12

WHO相關規範及政策

- 贊成的疫苗護照者指出，過去在國際上，早就有「疫苗護照」：
 - “Carte Juane”：到特定地區旅行者（如安哥拉、卡麥隆等），必須出示已經接種黃熱病（yellow fever）疫苗的證明。WHO International Health Regulations（IHR）Annex 7所肯認。
 - 此外，IHR Art. 31(2)也明文允許：各國得對於入境的旅客，在符合一定條件下，進行醫療檢查、接種疫苗，以及其他疾病預防措施，只要這些措施符合尊重人性尊嚴、不歧視、最小化不適、程序透明等要件。
- 質疑意見：
 - COVID-19是全球大流行（黃熱病只有少數地區）；疫苗效力分歧50~95%皆有，且變種病毒效力？（黃熱病疫苗99%）；免疫效力持續性不明（黃熱病終生有效）

13

WHO相關規範及政策

- WHO曾指出（2021/04），會員國不應該將提供疫苗證明作為入境的條件，因為當時對於疫苗是否有助於抑制傳染的證據不足，以及全球疫苗分佈不均的問題。
- WHO於2021/08針對「個人疫苗認證的數位化」發布（暫時性）指引：
 - 用途為：將來繼續照護用、證明有接種（但2021/07已決議，會員國不得以此作為入境要件）
 - 各會員實施該制度，應該符合：對於該制度已經進行風險以及成本評估；應該有適當的個資及隱私保護；應該電子紀錄一定的核心性資料；本人可以接近使用此資料；有登錄系統
 - 各會員國應該持續監視以及重新檢視此體系

14

國內法可能的四種管制模式

一

- 政府強制從事特定活動者，必須出示 COVID-19 免疫認證。
- 例如：搭乘航空器、進入長照機構必須出示認證

二

- 政府非直接強制，但授權私部門在某些場合得要求出示免疫認證。
- 例如：體育賽事的主辦單位要求必須出示認證

三

- 政府禁止在某些情況下出示免疫認證。
- 例如：進入投票所、提供民生必需的地方如雜貨店、超商

四

- 政府對於何時需要出示免疫認證，沒有任何規範。
- 但私人可能自行要求必須出示，例如餐廳自行要求。

15

要求出示疫苗（免疫）證明的合法性基礎

■ 政府有無權力，可以直接或間接強制人民出示免疫證明？

- 政府的公衛權限？
 - 美國法上：州政府 police power 下的公衛權力
 - 與人民基本權的衝突（身體自主權/實質正當法律程序、宗教自由、平等與避免結構性歧視、隱私權）（後述）
- 應該採取立法或行政？
 - 另行立法授權：較為不具爭議的方式，經過充分的民主審議
 - 行政固有權限
 - 行政緊急權限：宣布「國家緊急狀態」時賦予總統或其他行政部門官員各種權力，如美國《公共衛生服務法》第 319 條。

16

要求出示疫苗（免疫）證明的合法性基礎

- 若非政府強制，私人得否要求出入其場所出示免疫證明？
 - 私人對於其場所有支配權利，故要求出示免疫證明的合法性疑慮，或許較政府強制為低。
 - 但應該在法律所容許的範圍內為之，相關法律包括：
 - 個資保護的規定（如加州消費者保護法California Consumer Privacy Act）
 - 反歧視的規定（沒打、或者不能打疫苗，是一種「身心障礙」disability嗎？）
 - 勞動權利、受教權的議題（雇主得否受雇人提出？私校得否強制學生提出？）

17



法律及倫理問題

18

所涉及的幾個核心議題

- 形同強制接種疫苗
- 平等與反歧視
- 隱私與個資保護

19



形同強制接種疫苗

20

強制要求接種疫苗之正當性—以美國法為例

■Jacobson v. Massachusetts (1905) :

- 本案認為，各州基於警察權 (police power)，得執行「由立法直接制定的合理規定，以保護公眾健康和公共安全」的公衛措施。故麻州得強制人民接種天花疫苗。
- 法院判斷標準：
 - 公共衛生必要性 (為了預防不可避免的傷害)
 - 合理手段 (目的—手段間有合理聯繫)
 - 比例原則 (加諸於個人的責任與預期利益相當)
 - 傷害避免 (harm avoidance，控制措施不能對於義務人造成衛生風險)
 - 公平原則 (該措施適用於所有麻州居民)
- COVID-19 與天花有相似性：高傳染性。

21

強制要求接種疫苗之正當性—以美國法為例

- 對於強制接種疫苗的合憲性挑戰：憲法第一增修條文 (宗教自由)、家長權 → 不容易成功。
- Prince v. Massachusetts (1944)，法院認為：「宗教權利和為人父母的權利都不受限制.....自由信奉宗教的權利，不包含使社區或兒童暴露於傳染病或使兒童健康不佳或死亡的自由。」
- Employment Division, Department of Human Resources of Oregon v. Smith (1990)，確立下列標準：「自由行使的權利，並不免除個人遵守有效且具有普遍適用性的中立性法律，即使該法律涉及宗教行為亦同。」
- 各州對於學校強制疫苗，多半有宗教豁免，但限於「道德、倫理或宗教原則」，但不包括「個人、社會、政治、經濟信念」。對疫苗的必要性或風險的擔憂 (「我不需要疫苗」或「疫苗風險太大」)，並不構成宗教豁免。

22

美國近期強制疫苗接種的政策與判決

- 拜登政府的強制疫苗政策 (2021/11/04) :
 - 聯邦政府員工以及契約對象，應該強制接種疫苗。
 - 聯邦勞動部OCHA發布規範，對於100名勞工以上的僱主，應該確認其勞工是否完全接種，並且提供勞工有支薪的疫苗假。對於尚未接種的勞工，應該每週提出陰性證明，並且戴口罩 (大約涵蓋全美2/3勞工) 。
 - 聯邦衛福部下的CMS (類似健保署) ，應該要求參與聯邦健保計畫Medicaid及Medicare的醫療機構、長照機構的勞工，必須全面接種。
 - 全面接種的生效期限為：2022/01/04
 - 出處：<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/04/fact-sheet-biden-administration-announces-details-of-two-major-vaccination-policies/>

23

美國近期強制疫苗接種的政策與判決

- 公立大學強制疫苗：不違憲 (下級法院認為，學校有正當的公衛利益，要求其他員工與學生實施合理且正當的疫苗程序，最高法院拒絕受理，Klaassen v. Trustees of Indiana University，2021/08)
- WA州強制公職的公務員、教師、醫事人員疫苗，且沒有允許每週提出陰性證明的替代方案：不違憲 (法院認為，該措施有正當的公衛利益，且被解僱者可以請求補償，2021/10)
- 拜登強制100人以上僱主強制疫苗的政策：聯邦第五巡迴法院宣告停止實施，因為在有明確的法律與憲法疑慮 (涵蓋過廣etc.) (2021/11/12)
- 許多挑戰聯邦公務員、聯邦醫事人員強制的案件進行中。

24

美國近期強制疫苗接種的政策與判決

- 私人僱主得否強制受僱人疫苗？
- 勞動部EEOC於2020/12，肯認僱主強制疫苗，不會違反美國身心障礙者法。
- 但對於基於醫療與宗教因素無法接種者，應給予豁免，採其他工安方式：WFH等
- Houston一家醫院要求其員工應該接種疫苗，否則即予解僱，法院駁回勞工挑戰該措施之訴訟（2021/06）
 - 該案主張疫苗是EUA，但法院認為不影響
 - 但TX州法其後發布禁止強制疫苗的州長令？
- 美國法院目前似乎多數肯認（私人僱主要求，以及公部門-公務員），但可以更全面的強制疫苗嗎？



Protesters opposing COVID-19 vaccine mandates hold a rally in front of City Hall in downtown Los Angeles. DAMIAN DOVARGANES / AP

<https://www.govexec.com/>

25

與疫苗護照之關聯性

- 若需要疫苗護照，方得出入特定場所，形同強制接種疫苗。
- 相較於工作或就學的強制，疫苗護照可能影響更廣（更進一步擴及生活中的自由移動）。況且，工作與就學的強制尚有容許豁免，而疫苗護照是否有相應的豁免措施？或者縱有，是否對於個人的隱私影響層面更廣（必須更廣泛的揭露自己有豁免事由）？
- 用「疫苗護照」來代替強制疫苗，作為促進疫苗施打的手段？

26



平等與反歧視

27

平等議題

- 讓有免疫力的人有更多的自由和工作機會：
 - 類似於古老的南非種族隔離，所依據的標準不是任何形式的優點或積極的行動，而是像種族或血統一樣，大多數人幾乎無法控制的東西（有沒有免疫力）。
 - 但能透過疫苗取得免疫力者，多半是社會上有較多資源、較健康者。
- 社區精神與團結可能崩解：
 - 有免疫力者（多半是社經地位較高者、白人男性健康者）得以正常生活，會因此不願意配合其他防疫的措施，使得無免疫力者（通常也是弱勢族群）處於更為不利的地位。

28

公平性問題—疫苗不足時期

- 每個人都應被賦予疫苗近用的權益。
- 接種順序問題：儘管 ACIP 提出了應首先接種疫苗的人群，例如醫療照護提供者、長期護理機構中的人群，接著是75歲以上的人群，但各州不一定依照ACIP。
- 許多州沒有優先考慮必要工作者 (essential workers) 或身心障礙人士或某些特殊健康狀況，這些人可能面臨更高的死亡風險和嚴重併發症之可能性。最初的疫苗接種計劃偏向於那些身體健全的白人。
- 疫苗接種機會分佈不均，此導致了 COVID-19 不成比例地影響黑人、拉丁裔和原住民族群的不平等現象。

➤疫苗護照更加劇前述不平等

29

公平性問題—疫苗供應充足後

- 居住在某些種族隔離更嚴重的地區或醫療資源稀缺（例如農村地區）的人們，仍可能無法輕鬆獲得疫苗接種。
- 出於醫療或特殊原因，某些族群（例如身心障礙者等）無法接種疫苗，或者無法前往施打疫苗地點。若因此被剝奪其他權利，更形不公。
- 社經地位弱勢族群，可能無法負擔一兩天無薪假，故選擇不接種疫苗。這不成比例地影響了有色人種，他們更有可能在美國從事有無薪病假的工作。

➤對於不能取得免疫的人來說，這些認證可能加深不平等或歧視

30

隱私與個資保護

31

數位解方主義的迷思

- 「數位解方主義」(techno-solutionism) :
 - COVID-19下，許多國家轉而採用數位系統，並認為數位系統能比傳統方法帶來好多防疫的好處。這個心態被報告稱為，彷彿電子化並蒐集資料後，一切事件都變得可以掌控。
 - 疫苗接種紀錄變成「疫苗護照」app。這些app的優點，除證明民眾的接種狀態，也試圖避免重複接種，以及妥善安排多劑施打之間的時間。
- 數位化的便利，是用什麼代價去交換的？

32

疫苗護照的隱私疑慮

- 需要直接向app透露健康訊息（有沒有免疫），且更進一步包括間接的敏感訊息（從免疫或申請豁免，可以推論背後原因）。
- 可能會與其他的生活資訊串連。
- 可能會有被第三方搜集、濫用，以及資安的問題。
- 建立集中儲存資料的問題：尤其是政府部門內部和部門間共享數據缺乏足夠的檢查和平衡的情況下，可能會成為龐大但脆弱的身份系統。
- 對於數位科技無法近用或不熟悉者，沒有辦法使用或控制資訊。
- 擴張使用於疫情流行之外的範疇，限制人民各方面的自由。

33

AccessNow對於數位疫苗護照的疑慮

- 這些app的規劃往往超過現行公共衛生單位管理的尺度，一個個以「智慧」、「通行證」、「護照」為名包裝的電子疫苗接種紀錄，背後的主要目標不再是公共健康，而是經濟考量。
- 為了復甦因疫情而萎縮的市場，旅遊、娛樂與不同的私部門團體，紛紛遊說政府機關加速嘗試新科技，把智慧型手機與QR Code當作個人疫苗接種紀錄，並且進一步整合國家身分系統中不同領域的個人資料。
- 疫苗護照連結國民身分系統，讓國家邊境到路邊商家等大小單位都得以驗證人民的個資，更整合手機號碼、財務資料、監理單位資料等，將原本不相干的資訊一網打盡。國家身分機制擴張為「章魚型」。

34

AccessNow對於數位疫苗護照的疑慮

- 大量隱私匯集一處，讓政府容易失去分寸，將衛生單位資料挪作他用。報告批評新加坡的實聯制系統，就允許執法單位拿去調查犯罪者足跡，即使該國政府表示只拿來追蹤「嚴重犯罪」，仍然不是公共衛生系統原先設計的目的。
- 資訊隱私安全漏洞問題亦同樣嚴重：報告點名了牙買加的「JamCOVID」系統，在累積了上百萬筆旅客COVID-19檢測紀錄、移民文件、簽名圖像、自我監控時的自拍影片後，竟被發現這些資料儲存在伺服器中，完全沒有密碼保護，可以被輕易下載。
- 出處：<https://www.accessnow.org/covid-19-vaccine-passports-threaten-human-rights/>

35



初步結論

36

回應疫苗護照的人權議題

- 多數論者肯認，疫苗護照有助於回歸正常生活，相較於嚴格限制人們生活來說，是侵害較小。
- 強化疫苗進用的平等，並應該提供無法接種者替代的免疫認證方式。
- 國家若強制使用，應該要有具體明確之立法或立法授權規範。
- 數位護照，應該保障當事人同意權，並且遵守合法性原則、必要性原則。
- 應有期限，避免成為「新常態」。

37



THANK YOU.

投影片製作：張兆恬（台大國發所）、蔡明錡（台大法研所碩士生）

Contact: chaotien817@ntu.edu.tw

38