



第七十五届会议

临时议程* 项目 72(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权
和基本自由切实享受的各种途径

隐私权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交人权理事会隐私权特别报告员约瑟夫·卡纳塔西根据人权理事会第 [28/16](#) 号决议编写并提交的报告。

* [A/75/150](#)。



隐私权特别报告员约瑟夫·卡纳塔西的报告

摘要

在本报告中，隐私权特别报告员约瑟夫·卡纳塔西提议对冠状病毒病(COVID-19)大流行的隐私层面进行了初步评价。对于在民主社会中侵犯隐私的抗击冠状病毒病的措施是否必要和相称，得出明确结论所需的证据基础尚不具备。特别报告员审查了冠状病毒病对隐私权影响的两个具体方面：数据的保护和监控。

与冠状病毒病有关的监控和接触者追踪可以采取多种形式，可以是人工或技术的，可以是匿名或非匿名的，也可以是自愿或非自愿的。为公共卫生目的提议或匆忙部署传统上用于国家安全目的的监控设备，以便在大流行病背景下跟踪卫生数据时，就会引起关注。

如果一国决定技术监控是应对冠状病毒病(COVID-19)大流行的必要措施，它必须确保在证明具体措施的必要性和相称性之后，该国拥有一项明确规定了这种监控措施的法律。该法律必须包括保障措施，如果没有十分详细的阐述，根据国际法，这些保障措施不能被认为是足够的。

关于这个问题的更明确的报告计划在2021年发布，届时将会有更多的证据，以便能够进行更准确的评估。

一. 导言

1. 本报告提交大会, 其中的冠状病毒病(COVID-19)大流行的隐私层面是一个适当和及时的主题, 因为包括隐私权在内的人权普遍受到这一大流行病的严重不利影响。事实上, 顾及并尊重人权的对策能够在战胜这一大流行病、确保人人享有医疗保健和维护人类尊严方面带来更好的成果。¹
2. 虽然首要任务是拯救生命, 但冠状病毒病与尊重包括隐私权在内的人权并不矛盾。事实上, 例如当公民的隐私得到了考虑, 这样的一种信任有助于建立起积极支持国家防止病毒传播措施的信心和意愿。人权可以帮助各国获得其公民的信任。
3. 由于对民主社会中侵犯隐私的抗击冠状病毒病的措施是否必要和相称而得出明确结论所需的证据基础尚不具备, 本报告只提出了一个初步评估。更明确的报告计划在 2021 年年中发布, 届时将会有 16 个月的证据, 可以进行更准确的评估。
4. 在本报告中, 特别报告员处理了冠状病毒病对隐私权影响的两个具体方面: 数据的保护和监控。他承认大流行病期间还有更多的隐私问题岌岌可危, 包括与儿童、性别、规则系统的作用等有关的问题。

要点

5. 冠状病毒病提出的隐私关切并不是空穴来风。这些问题所处的环境中已经存在隐私权特别报告员正在处理的隐私挑战, 例如卫生数据的监控和适当保护。
6. 虽然冠状病毒病(COVID-19)大流行引发了很多关于接触者追踪和依赖于追踪公民及其所遇之人的技术的价值的辩论, 但信息和技术的管理在管理突发公共卫生事件方面并不新鲜。在一些国家, 令人担忧的是关于技术如何被使用以及对公民的侵犯和控制程度的报道, 而这些行为可能对公共卫生的影响却很小。
7. 冠状病毒病是一种疾病, 是一个卫生问题:
 - (a) 若干国家有关公共卫生的法律早就确定了可能采取的防治传染措施, 并提供了一个标准, 需要以此为标准来审查抗击冠状病毒病的具体措施;
 - (b) 在冠状病毒病(COVID-19)大流行中考虑个人和卫生相关信息的必要背景应该在社会处理卫生相关数据的一般方法中予以理解。
8. 以抗击冠状病毒病的名义采取的侵犯隐私措施, 包括监控因素, 不能也不应该被孤立理解。应将其作为管理各自国家监控的全面综合政策的一部分进行审查, 并与该政策保持一致。
9. 关于利用现代技术来检测该大流行病的传播, 一般来说, 隐私工程学这一子学科没有得到应有的重视。

¹ 联合国, “冠状病毒病与人权: 我们同舟共济”, 政策简报, 2020 年 4 月。

10. 特别报告员之前提出的建议，特别是关于政府主导的监控(A/HRC/37/62)和卫生相关数据隐私保护的建议(A/74/277)，² 为协助各国应对冠状病毒病(COVID-19)大流行提供了指导方针，同时尊重其国际人权法义务。

二. 冠状病毒病(COVID-19)大流行期间的数据保护与监控

11. 简要考虑在冠状病毒病之前与应通报疾病和传染病有关的普通公共卫生措施是有益的。

12. 管理传染病的法律和程序已经存在了几个世纪。这些法律和程序包括严格的检疫措施和检疫医院，以对抗像腺鼠疫那样的大流行病。最近，大不列颠及北爱尔兰联合王国说明了各国在实施公共卫生对策和进程方面的作用。在两个世纪的大部分时间里，随着约翰·斯诺对 1854 年布罗德街霍乱爆发的研究，以及人们对水传播疾病风险的认识不断加深，联合王国的公共卫生面貌开始发生变化。到 1939 年，联合王国、大英帝国的部分地区和其他地方都引入了卫生检查员制度。地方一级的卫生检查员确保卫生法律得到执行，涵盖从下水管道到商店的洗手设施。在第二次世界大战爆发之前，他们就已经处在对抗霍乱和结核病等传染病的前线。而第二次世界大战爆发造成了一些新的状况，特别是拥挤、不卫生的住宿条件使这些传染病更容易溃烂。卫生检查员通常是受过专门训练的公职人员，他们无论在过去和现在都有严格的报告和通知规则，以确保公共卫生局的执业医师对严重传染病的爆发保持警觉。然后医生会采取措施，控制和根除这些传染病。

13. 因此，公共卫生措施发展的法律层面包括强制向公共卫生当局通报已查明某种疾病的信息。这被称为一种应通报疾病。

14. 冠状病毒病就是一种应通报疾病。在一个会员国，它在应通报疾病清单上排名第 66 位。这说明此前已有 65 种疾病被确定并向国家公共卫生当局报告。

15. 通过通报传染病来转移敏感个人数据是国家一级的一项普通措施，但它也具有国际层面。虽然这类数据的转移并不罕见，但可能会导致引起非常措施的情况。

16. 一旦接到疾病发生的通知，公共卫生当局就会依法获得一系列选择和措施，从“观望”到最严格的隔离。换言之，一旦公共卫生当局收到指定患者的卫生数据，就应在知情的情况下决定采取什么行动。

17. 在大多数发达国家，与卫生有关的个人数据被保密对待，并根据需要进行处理，包括出于流行病学目的进行存储。公共卫生当局的主要目的之一是利用流行病学来预防和抗击流行病。甚至在智能手机和冠状病毒病时代之前，它们就已经这样做了，而且总体上是成功的。事实上，越来越多的证据表明，在大多数行动

² 这些报告的相关附录和解释性备忘录(包括大量未经编辑的版本)可查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/Privacy/SR/Pages/AnnualReports.aspx。

及时明智的发达国家，截至 2020 年 7 月中旬，在没有求助于智能手机相关技术的情况下，利用历史悠久的方法成功地抗击了冠状病毒病，甚至将其遏制住。³

18. 接触者追踪是公共卫生实体用来阻止传染病传播的经典工具。这是侵犯隐私的，因为它要求患者披露她或他在特定的时段内可能与谁接触过。传统上在大多数国家，这一直是隐性的例外情况之一，即隐私权不需要是绝对的。在公共利益高于隐私权或行动自由和结社自由等其他权利的情况下，阻止潜在流行病蔓延的需要是少数几个更重要的成果之一。简而言之，例如，为了避免霍乱或结核病的传播，当局有权：**(a)** 知道谁患有这种疾病；**(b)** 根据严格的卫生规则下令执行严格隔离，以及其他事项。

19. 所有现有证据表明，目前还没有找到可以替代接触者追踪的合理办法，用来阻止、限制和通常控制传染病蔓延。目前毫无疑问，在可行的情况下，接触者追踪工作效果良好，尽管会侵犯隐私，但可以被归类为必要措施。

20. 严格和侵犯隐私的人工接触者追踪程序也可以被恰当地理解为与预防、遏制或以其他方式抗击流行病等公共卫生危害的需要相称。追查接触者的工作中所需要的专门收集的个人信息性质和数量是通过试图确定谁可能受到感染来阻止疾病传播所绝对必需的信息。因此，例如在传统的接触者追踪过程中，患者最全面的私人信息存储库，即他或她的智能手机，不会被读取或被没收。卫生当局通常在执行相关卫生法的警察陪同下，打电话和(或)亲自探望感染者可能接触过的人，并执行规定的行动方案，通常是自我隔离一段时间。

21. 长期以来，搜查和扣押权力一直与隐私权联系在一起。公共卫生被认为是公众利益的至高无上的事务，因此在一些国家，公共卫生当局的一般性(并不是特别的)搜查和扣押权力往往比警方的权力更大。这些事情很少出现在新闻中，而且对公共卫生有利的推定是非常明显的。因此，在一些国家，警察搜查房舍往往需要司法或行政搜查令，但如果搜查是根据公共卫生法的条款进行的，即使卫生官员在搜查过程中可能有警察陪同，也不适用搜查令。

A. 非常措施

22. 在大多数国家，相关法律赋予公共卫生当局采取非常措施的权力。这通常发生在突发公共卫生事件之际。突发公共卫生事件可能是全国性的，也可能是地方性的，必须正式宣布才能援引非常措施。“突发公共卫生事件”的定义常常比较含糊，而在某些国家，它可以在法律上被定义为公共卫生当局负责人做出的任何决定。例如，在世界卫生组织(世卫组织)的定义中就有指导意见。

³ 例如见希腊和马耳他；如果成败的主要衡量标准是每百万人口的死亡人数，那么这些国家可以被视为在没有技术监控的情况下成功处理病毒的典范。

23. 卫生应急权力是巨大的，从字面上讲，可以包括可以想象到的为“减少、摆脱或消除对公共卫生的威胁所必需的”任何措施(见下文(g))。⁴ 公共卫生当局可以：

- (a) 隔离任何地区的任何人；
- (b) 疏散任何地区的任何人；
- (c) 禁止进入任何地区；
- (d) 控制任何车辆的移动；
- (e) 命令任何人接受体检；
- (f) 命令检取、销毁或处置任何物质或物体；
- (g) 命令采取其认为适当的其他行动。

24. 当国家在发生突发公共卫生事件之际授予其公共卫生当局如此广泛的权力时，就会产生这样一个问题：定期或持续地读取某个人的电脑化设备如智能手机，或者通过智能手机的定位来监测一个人的下落和联系人，是否是一项必要和相称的措施。

25. 这也适用于一些国家不等突发公共卫生事件出现就为读取个人的电脑化设备提供法律依据的情况。事实上在一些国家，这种对个人电脑化设备的查阅是卫生当局的一项普通(并非特别)权力，它们可以“检查、摘录或扣押任何与公共卫生有关的记录，或取得与公共卫生有关的任何记录的任何副本，无论其持有形式如何，如果任何记录是通过电脑保存的：

- (一) 可读取、检查任何电脑、任何与该等纪录有关而正在使用或曾经使用或可能会使用的有关仪器或资料的操作；
- (二) 可要求向任何掌管或以其他方式涉及该电脑、仪器或材料的操作的人提供他(她)需要的合理协助”。⁵

26. 可以说，这些规定的目的是在正常情况下提供有针对性的准入权力，而不是像迄今为止在冠状病毒病危机期间考虑、测试和(或)采用的那样，以很大比例或全国所有人口的规模读取。

B. 关于卫生相关数据和隐私的规定

27. 与冠状病毒病相关的数据属于卫生数据，是第一类符合特殊级别保护条件的个人数据。卫生数据保护可以说是数据保护规章制度的先行者。“希波克拉底誓言”被认为可以追溯到公元前 6 世纪到 3 世纪，它要求医生对患者的医疗信息保密。⁶

28. 每一种医疗状况都不可避免地产生个人数据，需要以最高法律和道德标准对其进行处理。1973 年美利坚合众国关于隐私的辩论包括了第一项卫生数据原则。

⁴ 马耳他，《公共卫生法》，《马耳他法律》第 465 章，第 15 条。

⁵ 同上，第 6(1)(C)。

⁶ 医学研究所，《Health Data in the Information Age: Use, Disclosure, and Privacy》(国家科学院出版社，1994 年，华盛顿特区)。

而在欧洲，欧洲委员会在 1980 年提出的第一项关于数据保护的提议涉及医疗数据，早于 1981 年 1 月的《关于在自动处理个人数据方面保护个人的公约》（《第 108 号公约》）。此后，欧洲委员会的建议进行了两次修订（1997 年和 2019 年）。

29. 数据的数字化导致处理的卫生相关数据量显著增长，并产生了更完整的病人概况。数字化不仅提高了数据的质量，而且使数据更容易在卫生保健专业人员之间共享，从而增强了改善提供卫生保健的潜力。

30. 与该数据相关的个人对该数据具有明显的兴趣并想控制该数据。该个人的亲属、与该个人有交易关系的第三方以及其他间接利益相关者，如该个人的社区、公共和医学研究人员，也对该个人的数据有兴趣。这种兴趣是多样的、不同的，因此根据《世界人权宣言》第 12 条，有必要制定各种具体规定，以确保对隐私权的应有尊重。

31. 近年来，对卫生相关数据感兴趣的间接利益攸关方群体呈指数级增长，而这种增长同样反映在不同利益攸关方之间的紧张关系中，导致越来越具有挑战性的法律和伦理问题。

32. 《欧洲联盟通用数据保护条例》⁷ 和欧洲委员会《第 108 号公约》⁸ 都承认卫生数据是“特殊类别的数据”。根据该《公约》，只有在法律规定了适当的保障措施的情况下，才允许处理卫生数据。虽然该规定提供了更多可处理卫生数据的情景，但相对于更一般的个人数据，健康数据的处理仍然受到更多限制。该规定允许欧盟成员国“在处理基因数据、生物特征数据或卫生相关数据方面维持或引入进一步的条件，包括限制”。⁹

33. 2019 年 3 月，欧洲委员会部长委员会通过了关于卫生相关数据保护的 CM/Rec(2019)2 号建议。¹⁰ 该建议包含一套旨在保护卫生相关数据的原则，既包括《第 108 号公约》的规定，也包括 2018 年《关于在处理个人数据方面保护个人的现代化公约》（亦称《第 108+号公约》）在个人数据处理方面引入的补充，旨在确保该《公约》应对数字时代的新挑战。¹¹

34. 2019 年 10 月，特别报告员正式向大会提交了关于保护和卫生相关数据的建议（A/74/277，附件）。该建议认识到卫生相关数据的敏感性和高商业价值，并为卫生数据的最低保护标准提供了共同的国际基线。¹² 其目的是补充现有的条例和建议，同时考虑到个人卫生数据的日益数字化处理。该建议处理了引入电子卫

⁷ 欧洲联盟，欧洲议会和欧盟理事会关于在处理个人数据和此类数据的自由流通方面保护自然人的(EU)2016/679 号条例，并废除了第 95/46/EC 号指令（《通用数据保护条例》），2016 年，第 9(1)条。

⁸ 《关于在自动处理个人数据方面保护个人的公约》（《第 108 号公约》），1981 年，第 6 条。

⁹ 欧洲联盟，《通用数据保护条例》，第 9(4)条。

¹⁰ 见 <https://edoc.coe.int/en/international-law/7969-protection-of-health-related-data-recommendation-cmrec20192.html>。

¹¹ 欧洲委员会，“保护卫生相关数据：欧洲委员会发布新的指导方针”，新闻稿（2019 年 3 月）。可查阅：www.coe.int/en/web/portal/-/health-related-data-council-of-europe-issues-new-guidelines。

¹² A/74/277，附件，第 4.1(c)段。

生记录、移动应用程序、有针对性的营销、雇主和保险公司获取卫生相关数据以及残疾人和难民等特定社会群体特有的数据保护需求所造成的漏洞和所引起的不确定因素。

35. 该建议是数据保护保障措施如何随着时间推移而演变以跟上社会和技术进步的证据。每当国际危机出现时，更不用说由全球大流行病造成的危机，现有的规则和建议都会受到考验。公共卫生这一理由过去和现在一直都是处理个人数据和卫生相关数据的合理法律基础，目的是抗击和遏制大流行病的蔓延。该建议规定，处理卫生相关数据是合法的，只要是为了公共利益，并且有足够的保障措施，特别是以安全和组织措施的形式实施的保障措施。¹³

36. 个人的卫生相关数据已经成为世界各国政府和科学家为抗击冠状病毒病的持续传播而使用的关键工具。一些国家政府，并且通常是其各自的执法机构，正在处理卫生相关数据(有时将其与其他个人元数据¹⁴ 如位置数据相结合)，以便除其他外执行隔离或自我隔离义务，和(或)为旨在形成必要的社会互动限制措施的研究提供资料。在某些情况下，能够接触到这些敏感个人数据的实体是新出现的间接利益攸关方，而它们的突然出现可能是以牺牲保护卫生相关数据隐私和完整性的连贯政策为代价的。

37. 在抗击冠状病毒病(COVID-19)大流行过程中，政府和科技公司处理卫生相关数据的方式之一是使用技术来追踪疾病检测呈阳性的个人，进而追踪他们可能接触过的每一个人。这种对传统接触者追踪过程的技术扩展通常是通过处理手机所产生的数据来完成的，这种方法在之前控制大流行病危机中经过测试，例如 2014 年管理埃博拉病毒在西非的传播，以及 2015 年抗击中东呼吸综合征。¹⁵ 今天，特别是在手机使用越来越普及的情况下，这种接触者追踪方法比以往任何时候都更有潜力使各国政府及其公共卫生当局能够成功地控制冠状病毒病等流行病构成的风险，并监测疾病的长期传播和演变。个人的卫生相关数据的处理值得在参照特别报告员关于保护和卫生相关数据的建议基础上制定适当的条例，并应将其载入各国的国家立法。

38. 该建议为各国选择立法以安全处理卫生相关数据提供了必要的指导，即使在冠状病毒病带来的史无前例的全球情景中也是如此。每一个间接利益攸关方都包括在建议的范围之内，其适用范围不仅限于医疗和卫生专业人员，而且也包括“在公共和私营部门在内的社会所有部门对卫生相关数据的处理”。¹⁶ 它要求所有管制员和处理员采取一切适当措施履行其卫生相关数据方面的义务，并能够向监管

¹³ 同上，第 4.1(f)段。

¹⁴ “隐私国际”将元数据定义为“描述和提供有关其他数据信息的任何一组数据，如电子消息的时间戳、发送者姓名、接收者姓名、设备位置等。”见“非常权力需要非常保护”，2020 年 3 月 20 日。可查阅：<https://privacyinternational.org/news-analysis/3461/extraordinary-powers-need-extraordinary-protections>。

¹⁵ “隐私国际”，“非常力量需要非寻常保护”，2020 年 3 月 20 日。

¹⁶ A/74/277，附件，第 2.1 段。

当局证明所有相应的数据处理确实是按照适用的义务进行的。¹⁷ 这一要求进一步响应了要求各国设立独立监督机构的呼吁，这些机构有能力监测必要监控甚至是以流行病学为导向的监控的实施，下文将对此进行说明。任务负责人进行的非常粗略的统计表明，最多只有不到 60 个国家部分达到该建议所规定的最低标准。换言之，70%以上的联合国会员国甚至没有接近达到这些标准。因此，相关的公民需要问的一个关键问题是：我国在多大程度上(如果有的话)有效执行了关于保护和卫生相关数据的建议中规定的标准？

39. 应该指出的是，《第 108+号公约》要求，“即使在特别困难的情况下，数据保护原则也应得到尊重”。¹⁸ 必须认识到，各国都有义务保护其公民的健康但也同样有义务在其采取的短期措施和长期规划中保护他们的隐私权。这二者并不矛盾，鼓励各国将该建议作为规则和立法的蓝图，为处理卫生相关数据提供适当的法律基础，即使这可能例外地涉及监控因素。

40. 在向大会正式提交建议一年之后，在冠状病毒病等与健康有关的危机中，需要采取紧急行动，纠正目前对建议中规定标准的遵守程度较低的情况。

C. 监控与卫生相关数据

执法、情报和安全机构的监控

41. 隐私权特别报告员的任务设立于 2015 年，以直接回应爱德华·斯诺登对国家主导的监控的爆料。经过两年多的广泛协商，特别报告员于 2018 年 3 月向人权理事会提交了一份关于执法机构以及安全和情报部门开展监控的法律文书草案。¹⁹

42. 该文件概述了一国为遵守《世界人权宣言》第十一条和《公民及政治权利国际公约》第十七条而应遵守或采取的许多基本原则和最低限度措施(保障和补救措施)。正如主要地区法院所指出的，只要监控措施是由法律规定的并且在民主社会是必需和相称的，现代社会的监控活动是可以容许的。²⁰ 如果进行这种监控，它必须十分明确并应有有效的关键保障措施，并对这种监控进行及时监督。

43. 所建议的基本最低标准包括设立一个独立机构，负责在事前和事后监督执法机构和情报部门采取的所有监控措施。因此，每个国家的国内法都应通过拥有适当资源和独立的监督当局，加强对执法机构及安全和情报部门的有效监督。正如欧洲人权法院和欧洲法院的判例所证实的，监控最好是有针对性的，并始终以妥当的方式进行，事先应得到独立的外部当局的授权，最好但不一定要由至少一名具有司法地位的人组成。

¹⁷ 同上，第 4.5 段。

¹⁸ 欧洲委员会，“《第 108 号公约》委员会主席亚历山德拉·皮耶鲁奇和欧洲委员会数据保护专员让-菲利普·沃尔特就冠状病毒病(COVID-19)大流行背景下数据保护权发表的联合声明”，2020 年 3 月 30 日。可查阅：<https://rm.coe.int/covid19-joint-statement/16809e09f4>。

¹⁹ 见关于政府主导的监控与隐私的法律文书工作草案。可查阅：www.ohchr.org/Documents/Issues/Privacy/SR_Privacy/2018AnnualReportAppendix7.pdf。

²⁰ 见欧洲人权法院，*Big Brother Watch and others v. The United Kingdom* (applications Nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15)，2018 年 9 月 13 日判决。

44. 绝大多数国家远未达到这些标准。截至 2020 年 7 月，在联合国 193 个会员国中，只有极少数(不到 10%)接近了政府在国家主导的监控方面确保公民隐私得到适当保护和尊重所必需的标准。

45. 当传统上用于国家安全目的的监控设备被提议或匆忙部署于抗击冠状病毒病等公共卫生目的时，冠状病毒病的情况就变得更加复杂。

46. 为了保护个人隐私权不受侵犯，其政府应遵守国家法律规定的监管程序。各国应在其法律中列入预防措施，以确保在启动这种监控之前，向独立的主管当局证明这种监控是合法的、必要的，并且与所追求的目标相称，即“唯一目的在于保证对旁人的权利和自由给予应有的承认和尊重，并在一个民主的社会中适应道德、公共秩序和普遍福利的正当需要”。²¹

47. 特别报告员还建议各国补充这些措施，将《第 108+号公约》规定的标准和保障措施纳入其国内法律体系，特别是第 11 条，并建议情报部门和执法机构之间在境内和跨界交换的任何个人信息都应接受其国家独立当局的监督。

48. 鼓励所有国家在其国内法律体系中订立或更新关于执法机构及安全和情报部门进行具有监督保障措施的监控的详细法律，以便为在民主社会中必要和相称的监控措施提供法律依据，并充分遵守《第 108 号公约》第 9 条和《第 108+号公约》第 11 条。特别报告员试图通过创建国际情报监督论坛来鼓励提高对监控实施监督的良好做法的认识和交流。该论坛自 2016 年以来每年举行一次会议。敦促各国与同行接触并积极参与论坛。

流行病学中的监控——抗击疾病传播的工具

49. 流行病学专业的学生(而不是隐私权律师)会在学习过程中了解到，监控的定义是“为有效控制有关疾病的发生和传播而在所有方面进行持续检查”，它涉及“系统地收集、分析、解读和传播卫生数据”。疾病检测和诊断是“发现一种新的、新出现的或重新出现的疾病或疾病事件并确定其原因的行为”。诊断是“包括监控在内的有效疾病控制和预防工作的基石”。²²

50. 流行病学中的监控一直被认为是有效控制疾病传播的关键。这类监控包括与医疗数据有关的信息，如临床诊断和死亡率，以及在人、地点和时间方面检测和跟踪疾病所需的其他相关信息。随着艾滋病毒/艾滋病、丙型肝炎和登革热的蔓延，这一做法得到了特别加强。²³

51. 由于每个国家都在流行病传播中发挥作用，各国都在各自法律框架内建立了与传染病传播有关的国家报告系统，通常如上所述。

52. 世卫组织的任务是领导和协调对此类报告的全球监控。《国际卫生条例(2005)》是与世卫组织所有成员国和一些非成员国等 196 个国家达成的具有法律约束力的

²¹ 《世界人权宣言》，第二十九条第(二)款。

²² 医学研究所，*Global Infectious Disease Surveillance and Detection: Assessing the Challenges-Finding Solutions, Workshop Summary* (国家科学院出版社，2007 年，华盛顿特区)。

²³ 据估计，1918-1919 年的“西班牙流感”大流行病导致全球约 4 000 万人死亡。它使人们认识到必须进行有效的公共卫生监控以检测和预防此类大流行病。

协定。签署国有义务报告任何可能构成“国际关注的突发公共卫生事件”的事。这样的紧急情况被定义为“一个非常事件，必然……(一) 通过疾病的国际传播对其他国家构成公共卫生风险，(二) 可能需要采取协调一致的国际对策”。

53. 因此，广泛的通报要求扩大了范围，超出了应通报疾病或传染病的范围，其具体目的是成功及早发现可能产生严重国际后果的所有公共卫生事件。注意的是，该《条例》确认了被认为特别值得关注的特定疾病，并责成该《条例》签署国不论在何种情况下，如发现某些疾病的任何病例，包括严重急性呼吸系统综合症(SARS)，均须立即通知世卫组织。

54. 世卫组织在突发公共卫生事件期间共享数据，“允许进行分析，以便尽可能充分地了解该紧急情况，以确保决策基于现有的最佳证据”。对以下三个类别中的每一个都给予了不同的考虑：

- (a) 监控、流行病学和应急措施，包括卫生设施，
- (b) 遗传序列，
- (c) 观察性研究和临床试验。²⁴

55. 鼓励《国际卫生条例》缔约国共享数据，以防止任何全球大流行病传播，而世卫组织承诺只公布匿名数据。这种公布的数据将包括缔约国报告的监控和监测数据，以及各自国家应急措施的数据。这种对策的一个例子是接触者追踪与治疗有关的细节。公布的数据还可能包括有关医疗设施的信息，包括它们的位置和资源。该《条例》第 45 条列明对这类资料的保护要求，包括删除任何个人识别码和地点。

56. 世卫组织《全球易流行传染病监测报告》列出了一般收集和报告的有关传染病的监控数据类型。其中监控方法之一是报告与确认健康服务中出现的病例有关的信息。这被称被动监视，因为它相当于报告了没有积极寻找的病例。另一种方法是监测病株。一些疾病，如流感，会经常出现新的病株。另一份报告是通过人口筛查产生的，这涉及到积极和系统地筛查人口，以发现社区中的病例。

57. 因此，监控、监测和接触者追踪的做法并不是提供流行病学信息的新概念。世卫组织提到了这些措施，以期保护民众免受任何流行病的传播。

58. 世卫组织列出了冠状病毒病监控的一些目标，包括：

- (a) 实现疑似病例的快速发现、隔离、检测和管理；
- (b) 查明和跟踪接触者；
- (c) 指导实施控制措施；
- (d) 在弱势民众中检测和控制疫情；
- (e) 评估大流行病对卫生保健系统和社会的影响；
- (f) 监测冠状病毒的长期流行趋势和演变；

²⁴ 世卫组织，“关于世界卫生组织在突发公共卫生事件中共享数据的政策声明”，2016 年 4 月 13 日。

(g) 了解冠状病毒、流感等呼吸道病毒的共循环情况。²⁵

59. 上述目标可能在公共卫生或公共利益的标题下是合理的，并可能构成处理卫生相关数据的合法正当理由，但前提是这些数据的处理是按照特别报告员关于保护和卫生相关数据的建议所颁布的数据保护立法进行的。

60. 如上所述，为流行病学目的的监控可以采取多种方式方法，但必须是必要的，并且必须与要实现的目标相称。上述目标可以用作为各国确定其目标的指南。

D. 技术与卫生相关数据——隐私和公共卫生考虑

通常/非常措施的法律依据和有节制的相称对策的必要性

61. 如上所述，国际条约和大多数国家宪法都包含允许各国在危机期间临时增加权力的条款。各国政府可以在有限的时间内出于特定目的而动用通常被认为是侵犯基本人权和自由的特别权力，通常是为了抗击或防止迫在眉睫的威胁(在目前情况下是为了防止冠状病毒病蔓延)。

62. 各国根据其宪法和(或)批准的国际条约的规定，以各种方式动用增强的权力。有些国家可能称之为“紧急状态”，有些国家可能称之为“危急情况”，而特别是在当前的冠状病毒病危机期间，还有一些国家宣布进入“公共卫生紧急状态”。每一个特别临时法律制度赋予当局不同的权力。例如，截止目前的研究表明，全球北方至少有 15 个国家宣布进入紧急状态以应对当前的危机。²⁶

63. 一组特别程序专家在危机开始时发表的一份声明中强调各国必须在为抗击冠状病毒病蔓延而采取的非常措施与保护人权之间找到适当的平衡。²⁷ 国家法律和宪法(应该)将非常措施严格定义为在紧急状态下由具有特别权力的当局发布的特定形式的法令。它们也在包括《公民及政治权利国际公约》(第 4 条)和《欧洲保护人权与基本自由公约》(第 15 条)在内的国际法律文书中得到承认。²⁸

64. 《第 108 号公约》委员会主席和欧洲委员会数据保护专员 2020 年 3 月 30 日发表的联合声明很好地阐述了充分协调为抗击冠状病毒病大规模传染而采取的措施与尊重包括数据保护权在内的基本人权的重要性。²⁹ 监控、追踪措施和对基

²⁵ 世界卫生组织，“冠状病毒病人感染监控策略”，冠状病毒(COVID-19)更新第 29 期，2020 年 6 月 5 日。

²⁶ 提交本报告的时限只允许对几个比较容易获得可靠数据的国家进行概要分析。2020 年 6 月至 2021 年 6 月，特别报告员打算收集和三角测量数据，以便更准确、更可靠地了解全球南方现有和采取的与冠状病毒病有关的法律和业务措施。例如，亚洲、非洲和南美洲的冠状病毒病情况在很大程度上仍然是一个新出现的情况，任务负责人对此正在不断监测，他打算在下一学年度报告中报告这一情况。

²⁷ 人权高专办，“冠状病毒病：各国不应滥用紧急措施压制人权——联合国专家”，新闻稿，2020 年 3 月 16 日。可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=E。

²⁸ 另见欧洲人权法院，*Lawless* 诉爱尔兰(第 3 号)，1961 年 7 月 1 日判决，第 3 段；丹麦、挪威、瑞典和荷兰诉希腊(申请编号第 3321、3322、3323 和 3324/67，1969 年 11 月 5 日欧洲人权委员会报告)。

²⁹ 欧洲委员会，“《第 108 号公约》委员会主席亚历山德拉·皮耶鲁奇和欧洲委员会数据保护专员让-菲利普·沃尔特就冠状病毒病(COVID-19)大流行背景下数据保护权发表的联合声明”，2020 年 3 月 30 日，斯特拉斯堡。可查阅：<https://rm.coe.int/covid19-joint-statement/16809e09f4>。

本自由的类似限制已在公共安全方面得到应用。因此已积累了不可忽视的经验，通过确保侵犯隐私的措施是法律规定的，并且在民主社会中是必要和相称的，从而使国家安全与基本权利相协调。然而，将这一经验移植到公共卫生领域可能不那么简单，可能需要采用适当的对数据隐私和数据保护敏感的方法来作出某些调整。

65. 近 30%的联合国会员国已根据国际法正式承诺尊重必要性和相称性原则：已批准欧洲委员会《第 108 号公约》或《第 108+号公约》的 55 个国家已经受到《第 108 号公约》第 9 条或《第 108+号公约》第 11 条的约束。它们应该清楚知道，为保障公众健康而采取的措施必须符合上述条款所规定的民主社会对合法性、必要性和相称性的同等标准。就本报告而言，冠状病毒病的情况被理解为《第 108+号公约》第 11 条第 1 款 a 项在“具有普遍公共利益的其他基本目标”所涵盖。因此，对于其他 70%的非《公约》缔约国的联合国会员国来说，第一步是利用特别报告员此前的建议，一有机会就加入《第 108+号公约》，然后建立该公约和其他地方确定的所有机制，并将其原则应用于日常治理，包括保护卫生相关数据。

66. 因此，如果一国的法律规定了非常权力，并且在行使这些权力时采取的任何措施似乎是侵犯隐私的，包括任何形式的监控(例如地理位置、接近监视、恶意软件、电话窃听、概述)，则这些措施应当得到事前和事后的监督，以证明这些措施是必要的，并且与所追求的目标相称。如此便可确保只有恰当的监控方法，由恰当的人，为恰当目的及在恰当时段进行。

E. 技术和其他现实

67. 在各国政府为应对冠状病毒病(COVID-19)大流行而使用的各种技术手段中，智能手机应用程序一直是各国用来监测病毒传播所讨论和(或)采用最多的方法之一。到目前为止，许多国家似乎已经决定开发自己的接触者追踪应用程序。因此，跨境互操作性仍然只是一个愿望和对未来的建议。³⁰

68. 开发联系人跟踪应用程序时需要考虑的一些方面包括：

(a) 应用程序如何收集个人位置/附近的信息(例如，一些应用程序通过跟踪智能手机的移动、使用全球定位系统或从附近的手机信号塔进行三角测量来识别个人的联系人)，以及如何查找在同一时间处于同一位置的其他智能手机；

(b) 使用接近追踪，智能手机通过蓝牙信号与附近的其他智能手机交换加密令牌，处理收集的信息及其存储(即，集中式方法与分散式方法)；

(c) 应用程序的安装和使用是自愿的还是强制的(即，自愿应用还是非自愿应用)。

³⁰ 应该强调的是，虽然已尽最大努力确保所提供信息的准确性，冠状病毒病疫情严重制约了特别报告员对数据进行三角测量的能力，特别是对媒体报道中收集的数据。因此本报告所载各国现行做法或对策的信息可能是指示性的，而不一定是确定的。预计，如果疫情允许，这一信息将在 2021 年的报告中得到充分核实和反映。

69. 许多应用程序依赖苹果和谷歌开发的联合应用程序接口。该界面允许 iOS 和 Android 智能手机通过蓝牙相互联系，这使得开发商能够构建对二者都适用的联系人追踪程序。这两家公司计划将这一功能直接内置到它们的操作系统中。

70. 一般来说，最严重的问题之一是隐私工程这一子学科没有得到应有的重视。较大的科技公司(如苹果)是最早引入隐私工程作为一种专门的制约方法的公司之一。必须强调的是，仅仅依靠法律保障是不够的。应该从一开始就考虑隐私，从应用程序的设计就开始。虽然这是在《欧洲联盟通用数据保护条例》中倡导的“设计隐私”方法的精神下进行的，但隐私工程的现实远非如此崇高的理想。在实践中，世界上绝大多数国家都由信息和通信技术工程团队提供服务，对它们来说，性能或功能(而不是隐私)是工艺流程的核心。大学中缺乏隐私工程的培训和研究，这意味着需要几年甚至几十年时间才能将这种情况转变为隐私设计的现实。

71. 然而，在一小部分有动力的个人的协同行动中还是有一些希望的。为应对冠状病毒病疫情而开发的一种很有前途的做法是“分散式隐私保护邻近跟踪”，这是一种由一组工程学院³¹开发的基于蓝牙的开放协议，其中个人智能手机的联系记录只存储在本地，因此没有中央当局可以知道谁被暴露了。一些国家(如奥地利、爱沙尼亚、德国和瑞士)宣布，它们在国家一级部署的应用程序基于这一协议。相比之下，另一种由学者和商业行为体组成的财团为应对冠状病毒病(COVID-19)大流行而开发的协议，“泛欧洲保护隐私的邻近追踪”，却缺乏一定的透明度和隐私保护特征(例如，用户数据存储在服务服务器上，而“分散式隐私保护邻近跟踪”具有分散化能力，因此数据永远不会离开用户的智能手机)。

72. 根据应用程序的设计，卫生官员可能无法访问感染者曾接近过的人的数据。一些应用程序(例如，COVIDSafe(澳大利亚)和 StopCovid(法国))采用集中式设计，这意味着感染者必须将其智能手机的标识及其最近联系人的智能手机的标识上传到中央服务器。虽然身份是匿名的，但官员们可以看到整个联系人网络。

73. 其他应用程序(例如在德国)是分散式的，这意味着关于个人最近联系人的数据保留在该人的智能手机上。感染者只将自己的匿名身份上传到中央数据库；任何在其智能手机上安装了该应用程序的人都可以定期上传受感染用户的列表，并检查他们最近接触过的智能手机。隐私权倡导者看到了这种设计的巨大优势，并称它可以避免用户社交网络的数据容易受到黑客攻击或利用。

74. 智能手机数据对医学研究的重要性也是相关的，应该予以考虑，因为这是选择集中式设计的国家广泛引用的一个原因。对于分散式应用程序，国家公共卫生部门和研究人员只了解那些实际打电话报告他们收到通知的人。由于公共卫生参与者无法获知已收到通知和未报告通知的人的智能手机号码，因此可能更难评估应用程序捕获的数据的准确性和精确度。

75. 推广或强制使用应用程序的方式之间存在本质区别。大多数国家鼓励公民在用户自由同意的情况下自愿下载应用程序；印度是唯一强制数百万人下载该应用程序的民主国家。在一些罕见但重要的情况下，应用程序的安装使用被认为是某

³¹ 洛桑联邦理工学院、苏黎世理工大学、鲁汶大学、代尔夫特理工大学、伦敦大学学院、赫姆霍兹信息安全中心、都灵大学和科学交流研究所基金会。

些类别的个人的义务，例如在大韩民国；甚至是任何享受正常生活的人的义务，比如中国的经验。

76. 即使安装应用程序是“自愿”的，强制数据输入也各不相同，而重要的是要评估数据保护级别，其方法是确保应用程序只捕获必要的信息，数据的存储遵守国际数据保护标准，并且这种存储在时间上是有限的，并且只用于正确的事由。

混合监控系统

77. 大韩民国采用的监控方法纳入了智能手机应用程序的使用，但并不完全只依赖智能手机应用程序；相反，它使用了一种混合方法，将执法和反恐中常规使用的技术结合在一起，并结合几种个人数据来源来构建一个人的行动画面，包括：

- 信用卡和借记卡交易——可以显示个人在哪里购物或吃饭，以及他们如何通过交通网络旅行；
- 从手机运营商获得的电话位置记录——当一个人连接到不同的电话桅杆时，可以大致了解他所在的街区；
- 广泛的监控摄像头网络捕捉到的细节。³²

78. 以色列使用的系统不仅是模仿反恐技术，而是直接使用这些技术。据报道，自3月中旬以来，以色列安全局一直在协助以色列政府进行流行病学调查，向卫生部提供冠状病毒携带者的路线和与其有密切接触的个人名单。³³ 该局的通信元数据数据库中有这一信息。以色列使用的监控方法特别有趣，因为以色列最高法院已于2020年4月宣布其使用无效，迫使政府通过一项新法律，为这种监视提供正确的法律依据。尽管自3月以来，以色列政府一直试图加强议会对其情报行动的审查，但与荷兰、联合王国或其他国家不同，以色列没有一个独立的法定“专家机构”，能够作为一个完全独立的监督机构来补充议会委员会的工作。

三. 结论

79. 与冠状病毒病有关的监控和接触者追踪可以采取多种形式，可以是人工或技术的，可以是匿名或非匿名的，也可以是自愿或非自愿的。

80. 要正确评估抗击冠状病毒病措施，重要的是要明确这些措施是适度有用的，或不可或缺的，或者根本无用的。这项评估将有助于确定这一措施在民主社会中是否必要和相称，从而确定在国际隐私法中是否是允许的。

³² Rory Cellan-Jones, “Tech Tent: Can we learn about coronavirus-tracing from South Korea?”, *BBC* 新闻, 2020年5月15日。可查阅: www.bbc.com/news/technology-52681464。

³³ Amir Cahane, “Israel reauthorizes Shin Bet’s coronavirus location tracking”, *Lawfare*, 2020年7月3日。可查阅: www.lawfareblog.com/israel-reauthorizes-shin-bets-coronavirus-location-tracking。

81. 如果现在就明确评估一些与冠状病毒病有关的措施是否可能是不必要的或不相称的，还为时过早。特别报告员将继续监测流行病学监控对隐私权的影响，³⁴ 并于 2021 年向大会提出报告。主要的隐私风险在于使用非自愿的方法，如关于混合监视系统的一节中概述的方法，这可能导致功能爬行并用于其他可能侵犯隐私的目的。

82. 密集的无处不在的技术监控并不是应对冠状病毒病等大流行病的灵丹妙药。事实证明，在那些使用传统的接触者追踪方法的国家，不借助智能手机应用程序、地理位置或其他技术，在对抗冠状病毒病的传播方面最有效。

83. 如果一国决定技术监控是应对冠状病毒病(COVID-19)大流行的必要措施，它必须在证明具体措施的必要性和相称性之后，确保该国有一项法律明确规定了这种监控措施(如以色列)。

84. 希望为抗击冠状病毒病目的采取监控措施的国家不能依赖法律中的一般性规定，例如公共卫生当局负责人可以“下令采取其认为适当的其他行动”。这种做法并未提供明确和具体的保障措施，而根据《第 108 号公约》和《第 108+号公约》的规定，并基于欧洲人权法院的判例，这些保障措施应该是强制性的。事实上，如果保障措施没有被阐述得十分详细，就不能被认为是足够的保障措施。

85. 世卫组织保存按世卫组织区域分列的冠状病毒病病例(和死亡)清单。³⁵ 这份清单不断提醒人们优先采取将大大减少死亡人数的措施。简而言之，如果一个国家希望使用侵犯隐私的措施，特别是容易被滥用的措施，如技术监控，国家必须证明该措施对于实现所追求的目标是必要和相称的。相关国家必须通过提出以下问题对这一措施进行严格检验：是否/是否有其他方法可以避免死亡，其程度与已经部署或考虑使用的侵犯隐私的技术相比同等或更好？部署这项技术是“一条简单的出路”吗？部署特定技术的代价(隐私代价或财务成本)有多少？只有这样，才能恰当地评估保护私隐措施的必要性和成本代价，也才能进行相称性的评估。

86. 可以理解的是，一些采用侵犯隐私的技术抗击冠状病毒病的国家声称，他们追踪了多少数量的病例和(或)避免了多少数量的死亡。然而，这些说法尚未得到证实。现在要充分评估抗击冠状病毒病的相关措施的成效并回答以下问题，还为时过早：

- (a) 什么措施管用？
- (b) 什么措施最管用？
- (c) 什么措施对何人最管用？

³⁴ 特别报告员正在汇编载有与冠状病毒病有关的技术使用情况基本数据的表格，这些表格将进行更新，以反映最准确的信息。这些表格将作为 2020 年提交大会的本报告的附录张贴在任务负责人的网站(www.ohchr.org/EN/Issues/Privacy/SR/Pages/AnnualReports.aspx)上，并在必要时更新。

³⁵ 世卫组织，冠状病毒病(COVID-9)，情况报告。可查阅：www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200712-covid-19-sitrep-174.pdf?sfvrsn=5d1c1b2c_2。需要强调的是，现阶段降低死亡率是否是抗击冠状病毒病措施的唯一标准，还是主要标准，还远未明朗。需要进一步的咨询才能确定这一点。

(d) 什么措施在何处最管用？

87. 一旦确定了衡量标准，下一个问题就是：为什么这个衡量标准过去或现在最管用，对何人和在何处最管用？希望今后 12 个月产生的证据能够更好地帮助了解这些变量和其他变量，这将有助于隐私专家正确评估为抗击冠状病毒病而部署的措施，并确定非自愿的措施是否符合相称性和必要性的严格测试。
