

我國與英國警察運用指紋個人識別 載具適法性之比較分析

蔡庭榕¹

目 次

壹、緒言	二、我國對個人指紋識別載具（FPID）之 推行情形
一、研究動機	三、指紋資料影響人權之疑慮
二、研究目的	肆、警察執法運用指紋個人識別載具（FPID） 之適法性分析
三、研究方法	一、英國 FPID 作為公益使用之適法性
四、研究之重要性	二、我國 FPID 之公益使用目的與適法性
貳、個人識別載具（PID）與英國鑑識資訊 掃描中心（FISH）介紹	三、我國 FPID 之管理規定與規範法理
一、個人身分辨識載具（PID）介紹	四、警察執法運用 FPID 之適法性
二、英國鑑識資訊掃描中心系統介紹	伍、結論及建議
三、發展類似英國 FISH 系統以強化 PID 功能	一、結論
參、個人指紋識別載具（FPID）之推行情形	二、建議
一、英國對個人指紋識別載具（FPID） 之推行情形	

摘 要

個人身分識別是警察執法辦案之基礎，而運用指紋作為識別載具更是刑事偵查與鑑識之重要方法之一，與其他鑑識身分措施相比較，「指紋資料」具有屬於鑑識成本較低，又更能達到確認身分效用的個人生物特徵，並相對能確保隱私等個人權利的有效鑑別身

¹ 作者姓名：蔡庭榕；服務單位：中央警察大學犯罪防治學系副教授；地址：桃園市龜山區樹人路 56 號。

分方式之特性。與其他藉由生物特徵的辨識方式相比較，指紋識別既不會如 DNA 鑑識之可能洩漏個人的隱性資料（如遺傳基因造成之病史），亦僅是在執法現場合目的性並依法快速掃描（非油墨式捺印）指紋，並當場立即比對指紋資料庫以確認其身分，若無問題即當面消除比對所掃描之指紋資料，並不加以儲存該指紋，對其人性尊嚴影響輕微，更不會侵擾當事人之其他權利。由於「英國鑑識資訊掃描中心」（The Forensic Information Scanning Hub，簡稱 FISH）積極發展運用指紋作為與個人識別載具（Personal Identification Device，簡稱 PID），本研究乃引介英國對於其運用個人指紋作為識別身分載具（Fingerprint Personal Identification Device，簡稱 FPID）之推行與適法性進行探討，並進一步與我國相關機制作比較分析。再者，雖運用個人指紋識別身分載具可有效提升行政效能及達成行政管制目的（如新型冠狀病毒之居家隔離或檢疫之有效管制）或刑事犯罪偵查（如犯罪現場嫌疑人之身分立即查證）之司法任務，又在指紋採集、儲存、傳遞及利用之技術上已臻成熟，但因運用之於警察執法尚存有影響人權疑慮，我國在司法院釋字第 603 號解釋後，除個別立法授權外，要建立全民指紋資料庫仍待制定專法為之。有鑑於英國「鑑識資料掃描中心系統」提升個人指紋作為身分辨識載具之效用與其適法性，均值得借鏡，乃將之引介並與我國相關情形進行比較分析，以供我國實務與學術發展之參考。

關鍵詞：指紋、個人資料保護、身分辨識、鑑識資料掃描

Abstract

Personal identification has always been the basis of police legal enforcement. Not to mention the usage of fingerprint identification is one of the most important methods when it comes to criminal and forensic investigation. With fingerprint data, the police force can accurately pinpoint one's identification based on biometric at a much lower cost while protecting the individual's privacy at the same time. Compared with other biometric identification methods, fingerprint identification will not reveal other individuals' private information, such as DNA information containing one's medical history. Another advantage of fingerprint identification would be that it provides a faster approach for legal enforcement. With a single device, the officers can obtain the necessary information in a speedy manner (such as a non-ink fingerprint) and run it through the fingerprint database to confirm status. If the personal information matches the individual's statement, the fingerprint data would not be stored but removed on the spot instead. This is less intrusive to one's human dignity and other relevant human rights. The Forensic Information Scanning Hub (hereinafter "FISH") of the

United Kingdom has actively and progressively used Personal Identification Device (hereinafter "PID"). The analysis will focus on how the United Kingdom organization has been carrying out the Fingerprint Personal Identification Device (hereinafter "FPID") and further discuss the legitimacy of FPID. The device and corresponding system (fingerprint collection, data storage, and transmission) of FPID have been fully developed. Firstly, FPID has improved administrative efficiency and accomplished administrative control (such as in the COVID-19 era, FPID has been an effective way to monitor quarantine and self-isolators). Secondly, FPID is used in criminal investigation, such as suspect status confirmation. However, whether there are human right violations with FPID usage have not been cleared. After Taiwan's Judicial Yuan Explanation No. 603 was announced, besides legislative delegation, there is still a need for a separate act to construct a national fingerprint database legally. The United Kingdom's FISH system is a successful example of how the legality and advancement of FPID usage can be implemented. This article will compare the United Kingdom's and Taiwan's FPID systems to provide a future reference for the academic and practice field.

Keywords: Fingerprints, Personal Data Protection, Personal Identification, Forensic Information Scanning

壹、緒言

一、研究動機

警察工作常須查證或鑑別身分作為進一步執法之基礎，而在現代化科技發展下，已經研發出許多可達成鑑識個人身分的方法，指紋特性具有高辨識功能，且不致於如 DNA 之可能洩漏個人的隱性資料。因此，現代政府機關因為行政與刑事司法任務的多樣化，常常必須藉由生物特徵的辨識，以提升行政效能及達成行政管制目的（如新型冠狀病毒之居家隔離或檢疫之有效管制）或刑事犯罪偵查（如犯罪現場嫌疑人之身分立即查證）之司法任務。「指紋資料」因為是屬於鑑識成本較低，又最能達到確認身分的效用的個人生物特徵，既不會如 DNA 鑑識之可能洩漏個人的隱性資料（如遺傳基因造成之病史），亦僅是在執法現場在其他身分辨識方式無法或不適當來達成目的時，得以依法快速掃描（並非以傳統上之油墨式按捺）當事人指紋，並當場立即比對指紋資料庫以確認其身分，若無問題即當面消除比對所掃描之指紋資料，並不加以儲存該指紋，亦依法合目的性進行比對措施，對於當事人之尊嚴或權利之影響，極其輕微(Chase Hilton, 2016)。惟在我國就指紋作為個人身分辨識之情形似尚不無疑義，

雖然其在指紋採集、儲存、傳遞及利用之技術上已臻成熟。特別是英國 AGX 創設的「鑑識資料掃描中心（The Forensic Information Scanning Hub，簡稱 FISH）」系統為促進並提升個人身分辨識設備（Personal Identification Device，簡稱 PID）與功能，以快速有效將犯罪現場或其他相關需求資訊，得以迅速傳遞至資料比對中心，來確認個人身分辨識。然而，個人身分辨識資訊雖屬於個人資料之內涵，但並非不得加以依法授權蒐集、傳遞與利用。茲就英國 FISH 的 PID 功能加以引介，以供我國發展之參考，此為本研究動機之一。

再者，個人資料保護乃憲法人權保障中之核心範圍，個人指紋等之生物特徵可作為辨識身分之重要利器之一，然其亦涉及個人之資訊自決權或資訊隱私權，且為司法院大法官釋字第 603 號意旨所強調應予保障之重要人權之一。然而，法諺有云：「有原則，即有例外，例外從嚴」，故政府機關施政需蒐集個人資料以達成行政目的有其必要與需求性，然為衡平憲法人權保障與維護公益公序目的，法律保留與明確性規範，執法作為並嚴格遵守法定程序，乃是實質與程序上法律正當程序之適用。因此，在司法院釋字 603 號作成後，人民對於政府機關是否得蒐集、儲存、利用或傳遞人民個人身分辨識之生物特徵，如指紋資料等。在符合依法行政原則下，亦須考量個人對於其指紋資料之資訊隱私權及資訊自決權的保護情形下，如何衡平此公益目的與私權維護。但此種僅是「相對性」的保障，在憲法第 23 條的要求下似非不得加以限制。基於其「敏感性」資訊的性質，認為指紋資料之蒐集，首先必須要就蒐集對象的範圍予以限縮，即以身分確認、犯罪偵查及防止危害為原則過濾不必要對象的蒐集，也必須就「儲存期限」、「再利用的限制」等程序有所規定，最後也必須給予當事人或利害關係人就其個人指紋資料應能請求「更正」或「銷毀」之權利。俾使在人民「資訊隱私權」與「指紋資料」之蒐集、儲存等處理事項所可能關係到的公共利益間作一有效之權衡，使社會公益與個人基本權利能達到妥適平衡。因此，然在其適法性之問題上仍有進一步研究之必要，此為本研究動機之二。

我國政府機關雖尚無指紋專法之規範，然散在各相關法規中，亦有基於達成特定目的之前提上，在相關個別法規中明文規定，得透過合目的性來蒐集並儲存「指紋資料」，其利用在相關施政之公益與公序之行政或刑事任務上，均有其必要性。例如，論者指出贊成與反對意見涇渭分明，前者認為：1.指紋是不會重複的身分辨識工具；2.可快速辨識罪犯；3.協助失智老人、精神病患、路倒病人、無名屍的身分辨認。後者之反對意見有：1.指紋建檔恐被竊取或複製；2.易使人有「時時證明自己無罪」的恐懼；3.可能造成新的犯罪型態。然亦有折衷說法從比例原則思考，宜建制部分而非全民指紋資料庫。另一方面，學界與人權團體為減低政府蒐集人民個人資料程度，以免國家與人民權力不平等程度惡化，提出「最低需求」概念已久，若行政機關不是缺乏某種民眾個人資料即無法運作，則應避免蒐集民眾個人資料。（李震山，2016）。故指紋在行政上之身分辨識目的常有：如無名屍體、迷途老人之需求，而刑事犯罪偵

查的用途上有犯罪現場嫌疑犯身分立即辨識之必要。就上述依法令規定所為蒐集指紋之行為，適法性上應無太大爭議。更且，我國現行法制對於儲存在資料庫中的指紋資料，其「儲存期限」、「資料更正」與後續的「利用」、「傳遞」及「銷毀」等事項並沒有加以整合集中性的規定與資料庫，亦即並沒有全國人民之統一整合的指紋資料庫，然此並不影響相關各法規所授權儲存而由各相關主管機關所管理之指紋資料庫，猶如 M-POLICE 各項資料搜尋功能所連結之各項資料分別依其不同性質由各該主管機關儲存並管理，在依法授權下來提供合目的性之查詢功能使用，如現場人臉掃描比對戶政身分證之相片資料庫、車籍資料之監理車牌資料庫比對、新冠病毒疫情所需之入境後 14 日隔離或檢疫管控則藉由移民署所掌管之入出境資料庫比對而得、犯罪嫌疑犯之身分則比對內政部警政署刑事警察局之犯罪指紋資料庫、至於外國人有查證其身分必要時，亦需比對移民署之入出境指紋資料庫。綜上可知，基於不同施政目的所蒐集儲存之指紋資料均由各相關主管機關掌理與管制，在嚴格律定之特定目的符合時，才能授權進行比對適用。因此，指紋身分辨識載具（Fingerprint Personal Identification Device，簡稱 FPID）與其他辨識身分技術之優缺點比較分析及其適法性，乃有研究必要，以提供實務需求與推行之參考，此乃本研究動機之三。

指紋之生物特徵具有人各不同、觸物留痕及永久不變等特性，若政府機關恣意利用，或是在指紋等個人資料安全維護上未盡周詳，將使被蒐集與利用的個人權利遭到不法侵害，而有研議相關法令加以保護之必要。目前對於指紋個人資料之蒐集、傳遞與利用等的相關法令，諸如「刑事訴訟法」、「個人資料保護法」、「入出國及管理法」及「兵籍規則」等規定，皆要求政府機關得依法令之規定蒐集指紋資料，而目前有關蒐集之目的與手段之間，尚合於違憲審查之檢驗。不過政府機關就算是「合法」、「合憲」的蒐集指紋，但卻在之後有關指紋資料之儲存、利用、傳遞等程序事項沒有明確的訂立相關的法令規範，就此依學理上對於「目的性拘束」原則之認知，此將導致喪失原先蒐集之目的。因此就現行法制下，吾人針對指紋資料之儲存及處理，亦有必要進一步探討之。本文旨在探討如何有效地在執法現場進行指紋之比對適用之現況與其適法性，至於政府機關是否在蒐集與儲存並建立「指紋資料庫」的爭議問題，內政部警政署刑事警察局前已經委託真理大學法律學系的蔡震榮教授專案進行「訂定指紋建檔管理法草案」之研究，應可參採之，此為本研究動機之四。

二、研究目的

（一）引介英國 FISH 之指紋資料蒐集、儲存、傳遞與利用制度，以提供我國執法作為之參考。

並進一步研析我國相關個人身分辨識資訊設施（Personal Identification Device，簡稱 PID）之相關法規，特別是實體法與程序法方面對蒐集指紋資料之相關法律規定，以其在施政執法作為上，將人民資訊權與及維護治安犯罪偵查目的作一有效的權衡。

- (二) 推動指紋資料之維護管理機制，使對於指紋的採捺、管理與運用能有其依據，使國家在基於特定重大公益之目的而有大规模蒐集、錄存人民指紋、並有建立資料庫儲存之必要者，則應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。而主管機關尤應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式為之，並對所蒐集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施，以符憲法保障人民資訊隱私權之本旨。
- (三) 有關指紋的蒐集、管理與利用應受大法官第 603 號解釋文所拘束，對於在何種利用之範圍、蒐集之方式、儲存、傳遞與管理等，都應有法律明確規定，本文即係就此面向，加以探討從以維護國家安全、社會治安、提升犯罪偵查效能之需要與隱私權合理期待或資訊自我決定權之平衡點，並使整體指紋運用程序明文且嚴格化，以求建立一套兼顧法理依據與實務運作，且人民所能接受，行政機關亦能對特定人之指紋資料保管之方法有所依據與利用之法律規範。

三、研究方法

本文採用之研究方法，有下列各種：

- (一) 文獻探討法：針對與研究主題內容相關之問題，蒐集並參考國內外學界所有關於指紋運用、管理制度之相關資料，包括專書著作、期刊雜誌、博碩士論文等，加以進行歸納分析、整理，並探討、確立研究方向，從平衡社會公益及個人基本人權之觀點，對現行制度下指紋之蒐集、利用、處理等程序，提出檢討及建議。
- (二) 比較研究法：主要比較及參考英國「鑑識資訊掃描中心 (FISH)」關於指紋運用於「個人身分識別 (PID)」之相關制度、運作模式及相關爭議問題，透過綜合分析，研究目前我國法上對於指紋之鑑識身分運用程序、實體議題，利用比較英國作法及其對此議題之實務上制度運作情形，俾擷取其優點，以提供我國適用上之參考。
- (三) 法律內容分析法：本文針對我國與英國在依法所蒐集與儲存之指紋資料後、有關身分識別比對之利用、傳遞及有關當事人之權利保護所涉及相關議題進行相關規定與其法理分析，以探討指紋個人身分辨識 (FPID) 之適法性，提供我國相關法制規範之參酌。

四、研究之重要性

司法院於 2005 年作成大法官釋字第 603 號解釋指出：「國家基於特定重大公益之目的而有大规模蒐集、錄存人民指紋、並有建立資料庫儲存之必要者，則應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。主管機關尤應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式為之，並對所蒐集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施，以符憲法保障人民資訊隱私權之

本旨。」因此，本號解釋意旨重點在於因特定重大公益之目的而全面或大規模指紋資料之蒐集應有絕對法律保留原則之適用，旨在由代表民意的國會議員來立法授權，始符合民主法治精神，另外在指紋之使用上則應遵守「特定目的」之原則。因此，本研究是對於既有依法設置之指紋資料如何運用當今有效之科技工具將犯罪或執法現場在其他個人別辨識方式（如 M-Police）無法即時有效達成目的時，能藉由如英國「鑑識資料掃描中心（FISH）」來運作「移動式活體指紋掃描載具」以達成「個人身分辨識（PID）」。

指紋具有之人各不同、永久不變、損而復生及觸物留痕等生物學上特徵，並依照個人的指紋紋路之表現態樣分門別類（例如：指紋分成弧形紋、帳型紋等類型）。過去許多文獻探討指紋皆以人權保障作為中心思想，或是探討如何提升犯罪偵查及身分辨識作業之便利性及準確性。然而，本文旨在探討有關指紋現場採集與比對鑑識方法及其使用效能。例如，引介英國之 FISH 系統來促進指紋個人身分辨識的快捷與有效，主要偏重於其指紋載具的實用價值。另一方面，針對指紋以辨識身分之人權保障方面，早期林吉鶴教授著有「論指紋之憲法保護」（林吉鶴，1993）一文加以研析。林氏認為「指紋權」應受憲法保障，然其亦認為指紋之因其生物特徵具有高度識別性及其所具有之社會功能，而主張指紋權應獨立為一種單獨的權利，受憲法第 22 條之保障，而與我國目前的學說上主張之其受資訊隱私權、資訊自主權或其他基本權利或重要憲法上原則等見解有所區別。再者，在 2005 年立委賴清德等 85 人認為針對（舊）戶籍法第 8 條規定請領國民身分證須按捺指紋的規定應屬違憲而聲請大法官解釋後，國內學界大致開始了指紋（或指紋資料）是否受資訊自主（決）權、隱私權或其他權利保障的相關論述，當時在憲法法庭進行言詞辯論時，有李建良（2010）、顏厥安（2006）、徐正戎（2005）、黃昭元等學者專家擔任鑑定人並提出鑑定意見書。在作成釋字第 603 號解釋後，國內學者（特別是警察法領域）亦開始積極地針對指紋之權利類型及釋字 603 號的審查，進行相關論述（蔡震榮，2011）。

貳、個人識別載具（PID）與英國鑑識資訊掃描中心（FISH）介紹

一、個人身分辨識載具（PID）介紹

（一）相關個人身分辨識技術之比較

執法人員進行身分驗證常始於詢問姓名、住居所及其在場的原因，如此可使警官有足夠的時間進行查證身分及驗證所提供的信息（Danny Thakka, 2020）。指紋一生保持不變。在全世界 140 多年的指紋比較中，從未發現有兩個相同的指紋。再者，良好的指紋掃描儀已安裝在 iPaq Pocket PC 等 PDA 中，掃描儀技術也很容易²。人體生物特徵識別可以在多個基礎上完

² https://www.researchgate.net/post/What_is_considered_best_Human_Bio_metric_identification_source, Last visited: 2020/3/19.

成，包括：指紋(Fingerprint)、手的幾何形狀(Hand Geometry)、臉部辨識(Facial Recognition)、膜虹辨識(Iris Recognition)與眼角膜辨識(Retina Recognition)等，而什麼被認為是最佳的人體生物特徵識別來源呢？在一項研究中由專家表示意見並進行排序，指紋係被認為最具有辨識效果與可行性的首選，其個人身分相關辨識技術之優缺點比較分析如下表 1：

表 1 個人身分辨識技術之優缺點比較分析表

辨識技術 Technique	優點	缺點
眼角膜 Retina	高正確率	對戴眼鏡者不方便；高成本
虹膜 Iris	高正確率；藉由眼鏡執行；比眼角膜更被使用者接受	新科技；高成本；快速變化
指紋 Fingerprint	成熟的科技；高正確率；低成本；小規模；廣泛被接受	有些人不喜歡接觸載具
手/指之幾何型態 Hand/Finger Geometry	正確且彈性；廣泛地被使用者接受	有些人不喜歡接觸載具
臉部辨識 Face Recognition	廣泛地被使用者接受；低成本；無需直接接觸	臉部辨識效果比其他方式正確率低
聲音辨識 Voice Recognition	能適用於現存的電話系統；有利於遠端接觸與監督	正確率低；不適宜背景吵雜
簽名辨識 Signature Recognition	廣泛地被使用者接受	正確率低；尚不普及；但運用 PDA 則有潛力
按鍵識別 Keystroke Recognition	廣泛地被使用者接受；低成本；使用既存的硬體	

相關生物特徵辨識各有其特性與功能，指紋與其他具有鑑識人別功能之特性比較分析如下：

1. 相片：為人貌辨識之主要依據，惟相片並無永久不變之特性，僅靠相片無法作為身分辨識之依據。
2. 簽名：有易變、不易辨之性質，鑑別同一人之簽名，需具專業技術。
3. 指紋：指紋具普遍性、蒐錄便利、安全及唯一之特性且為廣泛應用，其蒐錄設備價格較低廉且操作簡便。
4. 手印（掌紋）：可資辨識之特徵遠低於指紋，重複性較高，且掌紋辨識係依據形狀、手指的長度及寬度、掌形特徵分辨能力不高，只能應用在人數少時的身分確認作業上。
5. DNA：比對技術相當複雜，且為所有生物辨識方法中非必要不輕易使用方式之一，目前應用較廣泛用於血緣關係認定及重大災難案件之身分辨別，其費用高昂且需花費較長時間比對。

6. 虹膜：需使用專用攝影設備來擷取虹膜影像，其設備價格為所有辨識科技中最昂貴且操作亦較複雜。

由於遠離辦公室的計算機和生物識別掃描儀的人員主要要求提供 ID 以檢查所提供資訊的有效性，卻容易出問題。例如，出示的 ID 可能是偽造的，但該執法人員若無法辨識而確信，她可能會讓嫌疑人走，從而導致錯誤，此可能帶來災難性的後果（Danny Thakka, 2020）。另一方面，依據我國警察職權行使法明定警察在執法現場經五官六覺之判斷或其他合理懷疑之情形，而有該法第 6 條之攔停要件時，得同法第 7 條加以攔停後，經由口頭詢問或要求出示證件（李震山，蔡庭榕，簡建章，李錫棟，許義寶等，2019），若被攔檢之當事人提供如上述之偽變造證件資料時，恐將如上述之誤導而將嫌犯縱放或甚至因而侵害其他人之權益，實屬不當或違法。又若當事人完全拒絕提供姓名、身分證字號或相關身分證明文件時，雖該法明定警察因查證身分需求而將之帶往勤務處所查證，然我國現行警察勤務派出或分駐所有些尚無完備之固定性指紋鑑識比對儀器，縱使有該固定式指紋比對儀器，亦遠不如移動攜帶型指紋比對採具來得方便與有效率。再者，與其他個人身分辨識措施相比較，亦將不致影響被檢查人之人身自由，亦不致使其隱私權、人格權或其他相關人性尊嚴等人權保障受到更多侵擾。

（二）我國警用行動電腦載具（M-Police）

我國為擴展警政資訊行動化之應用，乃研發建構 M-Police 平臺及開發新型載具，其中「M-Police 行動警察建置案」係我國行政院愛臺十二建設「智慧臺灣(i-Taiwan)」子計畫之一。內政部警政署為有效提高警察人員的執勤效率及服務品質，乃配合國內科技資訊或通訊與網路技術，結合無線技術打擊犯罪，創新勤務作為，以減少警力工作負荷。由於組織犯罪集團違法手段推陳出新，員警勤確有必要強化警察執法能量，打擊與預防犯罪並重，在執法現場更須建構警察勤務即時查詢、通報及訊息整合等資訊應用機制。因此，警政署自 2007 年起即規劃「M-Police 行動警察建置案」，強化應用警政資訊系統，建構 M-Police 行動資訊平臺，並開發新世代警用行動電腦，整合警政資訊系統、衛星定位、警用無線電話、條碼讀取機制、重大治安訊息傳送，並可透過無線網路掌握犯罪資訊，包含人、車別資訊、查緝資料等相關背景資料，以協助第一線員警即時掌握最新治安動態（政府機關資訊通報，2012）。另一方面，為確保人民資訊隱私權及維護機關資訊安全，警政署乃訂定「警用行動電腦使用管理要點」，以律定各級警察機關警用行動電腦之使用及管理權責，並要求使用單位應明定專責保管人員，以負責保管、註冊、並保存查詢紀錄電子檔，並基於特定目的要求，僅限於警察機關所屬人員執行勤務或維護治安之目的，不得作目的以外之運用，以確保資通訊安全。

警用行動電腦（「M-Police」）使用管理要點（簡稱「本要點」）於 2009 年 4 月 16 日警署

資字第 0980084670 號函頒，最近一次修正係 2012 年 5 月 8 日警署資字第 101081198 號函修正。按本要點第 1 點規範目的即定明係內政部警政署為律定各級警察機關警用行動電腦之使用及管理權責，確保人民資訊隱私權及維護機關資訊安全而訂定，依法律保留原則與人權保障觀點，本要點仍有改進之處如：1.本要點僅是「行政規則」位階，若其規範目的如上所述在「確保人民資訊隱私權」，且 M-Police 查詢個人資料之功能強大，易涉人民隱私或資訊權，故宜以「法律」或法律授權之「法規命令」為之，始符合法律保留原則。再者，2.本要點係由「警政署」訂定是否適宜？依據警察法第 9 條發佈警察命令之中央主管機關乃內政部，故本 M-Police 之查詢規範若由內政部發佈較為適宜。

「警用行動電腦（M-Police）」的開發適用曾引起警察實務上正反二面之議論，從人權角度提出之立論認為警察建置這款 M-police 人臉辨識系統，以身分證上的照片及資料做為建檔基準，只要將儀器拿起來對準人臉一照，10 秒鐘就能調出所有身家資料，因此引起立委質疑，「這根本是在侵犯人權，難道警政署要把台灣變成警察國家嗎？」（三立新聞台，2014）另一方面，亦有從其辨識功能強大可以提升公益效能者，例如，警政 M-Police 系統的人臉辨識功能，除了能夠辨識嫌犯身分外，近年來也為許多迷途之人順利找到回家之路，可說是警察打擊犯罪及找尋失蹤人口為民服務的利器（台灣即時報，2019）。

（三）指紋個人身分識別載具（FPID）

「指紋活體掃描設備」主要是經由光學儀器來擷取及錄存皮膚表面之指紋，並可直接上傳檔，無須再如過去使用油墨捺印而致感受度不好影響接受度。「指紋活體掃描設備」除改進被捺印指紋者之感覺外，尚可進一步即時稽核指紋品質之良窳，檢核出品質不佳指紋，立即要求其重新捺印，避免傳統油墨捺印指紋線之墨色濃淡不均的缺失，增進指紋資料之效率及正確性。再者，指紋之生物特徵具有高度識別個人身分之特性，屬於「個人資料」及敏感資訊之一，並具有高度個人專屬性，其揭露可能會肇致當事人權益受到重大損害。因此，此種資訊之干預，在審查上須從嚴審查。關於指紋之識別，必須要經由專業儀器比對，而儀器之比對結果，還必須由專業人士進行評估、確認。

所謂「個人資料」，依個人資料保護法第2條第1款有所規定：「個人資料：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。」故，所謂個人資料係屬於個人而政府機關可得（或業已）蒐集之資料，而足資識別個人，而具有個人私密性之資料（李震山，2004），其中也包含了指紋資料。因此，「指紋資料」係指已經透過按捺方式捺印於紙本或是由電子掃描器之指紋影像、特徵點，以及資料擷取、蒐集後再經由電磁產生，而足以識別個人之影像資

料。「個人資訊」則是因為行政機關已各自依其特定目的所蒐集，但各機關為了達成該目的而將該蒐集後的個人資料經由整理、分析而成為資訊。從而，所謂「指紋資訊」係指已經分析、分類、整理程序（甚至儲存）的指紋資料（蔡震榮，2011）。所謂指紋資料庫，則應係指政府機關中將蒐集後之指紋資料儲存於電子系統或紙本存放的專責單位。

因此，參考前述「警用行動電腦（M-Police)使用管理要點」僅是「行政規則」位階，若指紋PID涉及「人民資訊隱私權」，未來在「指紋建檔管理法」草案應加入「使用」規範，而成為「指紋建檔使用管理法」，將指紋PID之使用管理規範納入，或在該法中另授權由內政部訂定「法規命令」位階規範，將更為適宜。

二、英國鑑識資訊掃描中心系統介紹

英國鑑識資訊掃描中心（FISH）是一個集成系統，可根據使用者和他所在的不同位置進行調整，其由英國AGX公司（AGX Holdings Ltd.）設計來為鑑識資料掃描與快速有效傳輸比較的系統。FISH是為了解決鑑識分析員所面臨的挑戰所設計的系統。作為應用程序套件的一部分，FISH Expert是專為指紋專家而設計。指紋專家可以從隊列中選擇案件並查看犯罪現場警察或鑑識調查人員提交的所有文件的圖像。他們可以增強圖像，調整大小並以1：1的比例列印出來，然後將其保存到各種適當位置。

FISH係從犯罪現場到指紋管理機構的快速遠程傳輸技術，可促進犯罪現場資料有效管理。除自動指紋識別系統（Automated Fingerprint Identification System，簡稱AFIS）指紋匹配器外，此類技術正在改變人類對指紋證據評估的貢獻。目前可更快地決定哪些犯罪現場標記可能適合在AFIS上進行搜索。因此，哪些標記需要在另一個數字系統上進行重新掃描，或者可能需要透過通用標記攝像頭接口（Generic Mark Camera Interface, GMCI）進行傳輸（David Ashley James, Charlton, 2011）。FISH之指紋處理之相關作為如下：

1. 指紋採集與傳送（Submission）：藉由FISH Remote和FISH Touch用於掃描指紋採集處理，例如鞋類標記和排除嫌疑的證據，並連同犯罪現場照片一起送到法醫實驗室進行鑑識。FISH Lab在現場就可以提交、處理、保存和打印這些證據。
2. 處理證據（Processing）：FISH Expert是一個分析站。指紋專家可以從FISH Bureau抓取案件，然後對其進行分析和處理。該軟體可以在FISH終端機觸摸螢幕硬體上使用或下載到電腦上使用。
3. 管理（Management）：FISH Workflow是接收，列印和管理的系統工作站。除了處理證據功能外，它還管理作業儲存，連接彩色印表機以進行放大和黑白列印機以列印證據和統計數據。FISH Workflow還提供網絡管理、撰寫管理報告、作業處理、作業分配及時間計劃管理功能。

再者，「鑑識資料掃描中心（FISH）」是由英國一家稱為「FISH數位鑑識公司」（FISH Digital Forensics Ltd, 2020）所創設，該公司有鑑於警察執法有關身分鑑識可能產生之問題，乃研發(FISH)指紋比對儀，茲將其背景及發展情形簡介如下：

（一）身分鑑識（Forensic Identification）現行的問題

1. 瓶頸與遲延經常發生於日常的鑑識分析管理。
2. 不佳的資料整合系統處理多元複雜之案件管理增，反而增加許多工作量。
3. 造成身分辨識時序拉長，導致嫌犯湮滅證據，並增強其無罪辯駁。
4. 分析成了現今鑑識身分的普遍方式。
5. 更多犯罪案件需快速被移送到法院。
6. 警察預算經常因犯罪偵查時間拉長而顯得緊張。

（二）英國「鑑識資料掃描中心」（FISH）指紋比對儀

FISH是一個綜合性遠端數位照片傳輸、比對功能及案件管理系統，指紋的遠端比對即為其許多功能之一。而FISH Comparator 係專為支援指紋比對及識別而設計。許多指紋單位正在將遠程傳輸技術引入其工作流程，這意味著可以從犯罪現場和實驗室傳送指紋，然後對其進行電子處理，從而提供更高效，更快捷有效的服務，並且無需紙本指紋記錄。

「鑑識資訊掃描中心（FISH）」是由AGX公司所發展，而最初是由英格蘭東南方的蘇塞克斯警察局（Sussex Police）所運用。AGX公司隨後與薩里警察局（Surrey Police）和蘇塞克斯警察局（Sussex Police）聯繫，以發展新的鑑識機制，經由沃里克·沃普（Warwick Warp）向薩里和蘇塞克斯警察局聯繫接觸，並由其在Warwick大學內成立的一家公司，讓研究人員從事指紋電腦算法的分析，乃有「警察資訊技術組織（Police Information Technology Organization，簡稱PITO）之「國家自動指紋識別系統（National Automated Fingerprint Identification System，簡稱NAFIS）」的誕生。再經由沃里克·沃普所成立的公司發展出「模式分析」（Pattern Analytics），並透過薩里和蘇塞克斯警察與AGX合作，開始研究「身分鑑識遠程證據系統（Forensic Identification Bureau Remote Evidence System，簡稱FIBRE）的遠程傳輸系統。FIBRE的設計提供組件，置於系統的中心（HUB），以管理從遠程位置到警局的數據傳輸，包括指紋實務人員、化學處理實驗室和其他部門的輸入。

節點（NODE）是接觸點軟體，用戶可登錄到所需之專業區域，並加載數據來進行最終的識別。此係由英國AGX公司為警察IT部門提供一個技術專業，如PC、顯示器和圖形卡，該公司並提供光纖硬體終端機，可適用於犯罪現場偵查（CSI）時，於遠程位置站點加載案例圖像等功能。光纖系統（FIBER Systems）的成本取決於HUB（伺服器）許可所需的節點之許可

數量，並允許遠程傳輸和所需的所有數據處理。AGX以建置FISH聞名，幾乎成為其產品的同義詞。該公司在2005年將其第一台Microtek掃描儀與一台Sony Dye Sublimation印表機一起出售予指紋識別部門，成功地達成其鑑識創新提高效能之目的。由於其產品可以用升降機拍攝照片，AGX公司為解決相關鑑識問題，專門為鑑識專家編寫，方案，發展鑑識專家所需求的產品，再藉由外部軟體包商的協助，該公司因此進入Lift-SP市場。Lift-SP是第一個專門為指紋鑑定所設計的獨立照相亭，由指紋專家使用，其可以在幾秒鐘內採集並提供高質量的指紋照片，該產品迅速在英國的20多個警局銷售。蘇塞克斯（Sussex）警察局是開始使用Lift-SP的局之一，其認為該產品對於將犯罪現場標記遠程傳輸到警局裡幫助很大。

英國AGX公司與蘇塞克斯（Sussex）警察局與外部軟體分包商共同開發FISH的產品，賦予其名稱「鑑識資訊掃描中心（FISH）」。FISH之名係由蘇塞克斯警察局的朱莉·米蘭（Julie Milan）所提出，現在FISH已經被使用於蘇塞克斯警察、北約克郡警察、西梅西亞警察、德文郡、康沃爾郡警察及柴郡警察局等，主要用於傳輸犯罪現場圖像。

三、發展類似英國 FISH 系統以強化 PID 功能

由於英國的FISH是為了解決鑑識分析員所面臨的挑戰所設計的系統，可以有效解決把現場之執法對象大費周章地帶回警察勤務機構進行個人身分辨識（PID）之許多麻煩。雖我國已經有類似於英國FISH系統之M-POLICE與各種因施政目的所需而由各目的事業主管機關建立之資料庫連結，例如，現場人臉掃描即得與連結戶籍身分證相片資料庫比對，或未來可能適用之人臉自動掃描系統之利用是。然目前我國警察在實務上使用之M-POLICE尚無法與指紋資料庫進行比較分析，常需將被比對者帶回警察單位之固定式機具進行比對既費時費力，又無更佳效果，故乃有此研究期望能類似英國FISH系統與指紋個人身分辨識功能結合，達到公益目的之時效與人權保障之衡平。

對於印刷之身分證明（ID）進行查驗身分，則個人身分辨識一直是執法現場人員的命中註定的作業。如果警官對資訊和身分證明不滿意，則必須將嫌疑人帶到辦公室進行進一步調查，這使他們離開自己的區域並浪費時間及心力（Danny Thakka, 2020）。因此若能發展類似英國FISH系統以強化PID功能，更可以進一步適用於下述移動型（Mobile）且為攜帶式（Portable）之指紋個人身分辨識載具（FPID），以在執法現場得以即時查驗身分。

參、個人指紋識別載具（FPID）之推行情形

一、英國對個人指紋識別載具（FPID）之推行情形

英國警方現在不到一分鐘的時間內可在大街上使用指紋掃描儀識別身分，西約克郡警察

使用保存在英國犯罪和移民數據庫中的1200萬個指紋記錄，經由移動指紋識別系統使警方可在不到一分鐘內檢查未知身分之人，其係經由警察路上執法時，依法將個別收集的指紋與國家犯罪和移民指紋數據庫中進行比對，若找到指紋匹配成功者，將立即顯示該人的姓名、出生日期和其他身分資訊。內政部負責管理者指出若警官無法透過其他方式識別個人身分，即會訴諸指紋掃描。例如，若某些人身上沒有識別資訊之情況，或者是懷疑其報給警察假姓名時，這FPID設備可能用得上(Matt Reynolds, 2018)。

英國現有兩個主要的國家指紋資料庫。第一個為英國的犯罪指紋和生物特徵識別數據庫 (IDENT1)，其中包含警察逮捕某人拘留時所採取的指紋。當被判定犯有嚴重罪行的人之指紋可能無限期地儲存在該資料庫中。沒有被定罪但因嚴重犯罪而被逮捕或起訴的人，其指紋也可以在資料庫中存儲長達五年，或者若被另一次定罪，亦可以無限期地儲存。另一個指紋資料庫是移民和庇護生物特徵識別系統 (IABS)，其包含非英國公民進入該國時蒐集的指紋。內政部必須構建一個新的應用程序，以使得易於同時搜索這兩個數據庫，但是被使用於該系統進行指紋辨識身分者，其相關詳細查察資訊即在資料庫搜索查察比對之後自動將其從設備中刪除。

英國指紋資料庫及其比對系統已經開發使用，然由於智慧型手機上的指紋掃描儀容量不夠大，無法取得當比對國家上述二種指紋資料庫來鑑識身分時所需的詳細資料。因此，內政部必須選用手持掃描儀，以連接到警官隨身攜帶的智慧型手機來進行鑑識比對。亦即是由警察對兩根手指的指尖進行掃描，然後對照從警方曾經採集拘留的犯罪嫌疑人所取得的更詳細的掃描資料進行比對識別。在2018年2月，西約克郡警察已移交可以鏈接到其智能手機應用程序的便攜式指紋掃描儀。此應用可以訪問英國的犯罪指紋和生物特徵識別數據庫 (IDENT1) 以及移民和庇護生物特徵識別系統 (IABS)，並可以對它們進行指紋驗證(Danny Thakka, 2020)。

再者，英國FPID之推行僅有在現場依法進行必要之比對，並不任意或授權將受比對者指紋加以儲存利用(M. R. Franks, 2005)。警察在被逮捕者尚未經起訴前，且未經其書面同意，不得採集其指紋³。但若指紋證據為證據的情況下，警察得由其長官 (Superintendent) 決定是否對被捕者採集比對指紋⁴。如果指紋不能成功比對出結果，則連同所有副本和相關數據均必須銷毀⁵。再者，若該人經無罪釋放或撤銷指控，除非其有犯罪前科，否則同樣地應將上述比對之指紋資料予以銷毀⁶，以維護人權。

³ PACE § 61 (1).

⁴ PACE § 61 (4). Also see: Code of Practice for the Identification of Persons by Police Officers (Code D), ¶ 3 (a)(3.2)(a).

⁵ PACE § 64 (3).

⁶ Code D, ¶ 3 (a)(3.4).

二、我國對個人指紋識別載具（FPID）之推行情形

我國警察在各分局如電腦般的活體指紋掃描器，可以免用油墨採取被捺印人指紋，並與資料庫比對其身分，或印出其指紋卡。然而，現有之指紋掃描器僅在警察分局設置，尚非如英國之行動（Mobile）攜帶型（Portable）之FPID（或可稱之為MFPID）可以使警察方便攜帶到值勤現場依法於必要時立即使用，在一至二分鐘內即可辨識其個人身分。

在我國一般民眾並無法定義務應隨時攜帶身分證明文件，縱然隨身攜帶身分證明文件並無相關法定處罰或強制規定。一般而言，人們可能並不經常隨身攜帶身分證件，除非其係出於特定目的（例如登機）需要身分證，因為現行之M-Police得以連結戶籍指紋資料庫透過現場掃描臉部影像來查證其身分，然其正確性仍有疑慮。而且，我國汽、機車駕駛人駕車時，亦已經不需要隨身攜帶駕駛執照，主要係因為現行之M-Police已經可以直接連接交通監理系統之車籍資料庫加以查察。雖然我國現行主要以M-Police連結各相關主管機關所建置之資料查詢功能，或許亦可以達成一些查證或辨識個人身分之功能，以致我國對於指紋個人身分辨識載具並無積極性之發展。然而，如前述相個人辨識技術或資料庫比較分析，可知FPID比對之身分辨識實效與人權保障程度，均可能高過於其他方式。再者，由於鑑識科技之發展，過去以油墨捺按指紋之方式，可能因油墨弄髒手，而影響當事人配合意願，又其正確性亦不如現今之指紋掃描儀器所採取方式，既簡便快速又不致弄髒手，且有較高之正確性，僅於現場單次對當事人之身分辨識比對功能而已，若無法定特定目的之必要情形，則不會儲存紀錄或影響當事人之權利。

我國內政部警政署刑事警察局正積極建構犯罪現場指紋辨識系統，以解決現今身分辨識服務所遭遇到的問題，研議規劃建置身分辨識系統，提供擴充與整合相關功能需求如下：

- （一）跨機關身分辨識系統整合與服務：本系統提供符合國際標準 ISO/IEC 19794 中，整合跨單位既有的指紋資料庫與後續的擴建系統，節省各機關重複建置相同資料之經費與資源，並經由授權等安全機制調用分享其他機關檔存資料，掌握應用時效。此外，整合後可提供一穩定的線上指紋特徵辨識服務，需要搭配週邊各類資源，如：網路、伺服器主機、前端行動設備等，週邊資源均須建置與規劃到位，藉此提供穩定便捷的服務，提升辦案效益。
- （二）指紋行動掃描服務：本系統提供透過前端設備(如:智慧手機)擷取人員指紋特徵，以指紋為例，可使用攜帶指紋掃描器擷取指紋影像或指紋特徵等訊息，於現場驗證人員身分外，更可透過網路傳輸，回傳建立資料庫數據。除供各警察單位查證所逮捕之通緝犯、犯罪嫌疑人的身分以外，亦能進行失蹤協尋民眾之身分比對，提供戶政、獄政、運檢等政府機關查明身分，進一步避免發生冒名事件而導致抓錯人、關錯人之狀況。行動載具有體積小、效率高、使用方便等優點，於偏遠地區或交通不便之處，更能發揮優勢；搭

配原有指紋活體掃描設備使用，更可形成更加嚴密的治安防護網路。

- (三) 個人指紋身分辨識系統：指紋辨識特徵具有非侵略性、方便快捷、為大眾廣為接受、不含遺傳資訊等優勢，經參考相關建置經驗(如：移民署之自動查驗通關系統等)，善用現有跨機關之指紋資料，可讓系統功能更為全面、強大，而且更能夠準確地進行身分鑑別。

三、指紋資料影響人權之疑慮

指紋是否受隱私權之保障？亦係一值得探討之議題。首先，吾人在比較立法例上，發現在美國於1974年制定的隱私權法（Private Act of 1974），指出指紋紀錄（檔案）受隱私權之保護⁷，不過吾人若以前揭所舉之四種隱私權侵害態樣觀察，則上述美國隱私權法所保護的應是資訊隱私權的部份，在美國法院的實務上也有相同的見解(顏于嘉，2006)。而此種見解也獲得釋字第603號的採納，其談到：「指紋乃重要之個人資訊，個人對其指紋資訊之自主控制，受資訊隱私權之保障。」而所謂的自主控制，則包括：「保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。」不過指紋究竟是否位於隱私權的保障範圍，其實還是有所爭議，例如城仲模大法官即在釋字603號解釋協同意見書，認為指紋資料本身屬於中性資料，認為指紋因為「人各有別、終生不變」的特性，對於個人具有辨識性，但單純知悉某人之指紋並不當然影響隱私權，而是否影響隱私權應該係以該個案中的用途（利用目的）作為判準(城仲模，2005)。而余雪明大法官則直接認為指紋資料並不涉及隱私權之保護⁸。就上述兩個見解看來，基本上反對指紋受隱私權保護的原因在於指紋資料是否屬於「個人敏感資訊」、「非公開地隱私資訊」。

如果警察對生物特徵資訊的解釋、儲存和使用方式採取明確透明的政策，那麼公共隱私的擔憂將大大減少，這反過來會觸發同意和接受。管理對生物識別技術的期望以及如何使用該技術（尤其是在監視用例中），也是關鍵。隨著技術的成熟，有必要了解整個生物識別技術

⁷ 5 U.S.C. §552a; § 552a. Records maintained on individuals: (a) Definitions: For purposes of this section--(4) the term "record" means any item, collection, or grouping of information about an individual that is maintained by an agency, including, but not limited to, his education, financial transactions, medical history, and criminal or employment history and that contains his name, or the identifying number, symbol, or other identifying particular assigned to the individual, such as a finger or voice print or a photograph.

⁸ 「如果因為指紋可以連結某人在某場合做某事而認定為應對其嚴格限制或視為敏感資訊，同理姓名亦應限制其認定之功能，如此作法好像精確或發現真實本身不合正義或違憲。更不能因其所聯結之資訊本身敏感（如某人正從事政治活動）而認為指紋亦成了敏感資訊。應禁止或限制者為該項敏感資訊（從事政治活動）之蒐集，而非指紋或姓名。此點指紋與其他輔助性之辨識資訊，如健康或其他經歷之辨識資訊不同。就醫紀錄之蒐集目的為提供醫療服務甚為明確，如果用以指證某人犯罪自然需要法律之授權，因其本身為公認之敏感資訊，更涉跨目的之使用。所以上述美國之判例均認為指紋本身不涉隱私權，最多只是個人資訊，政府如蒐集，自然有保護不使外洩之義務，並適用有關個人資訊處理之法律。……本席認為以指紋為人別之最佳辨識工具而言，且其不涉隱私權（因其為公開至少是半公開之資訊）本案本應以明顯無理由而不受理（技術上可透過程序上之理由）。」詳參：余雪明，釋字六〇三號解釋部分協同部分不同意見書。

如何能夠大規模地幫助進行身分驗證，以及如何作為更廣泛的數字警務舉措的一部分獲得廣泛的公眾認可。公眾對生物識別技術的不同成熟度的理解，例如，與自動面部識別（AFR）相比的指紋識別及其有效使用，與現有的物理過程和廣泛的消費者採用緊密相關。因此，指紋技術由於在移動設備上以及在使用平板掃描儀的機場等應用中得到了廣泛的使用，因此受到了廣泛的了解，並在很大程度上被接受。

誠如上述，所謂指紋除了表現在人類表皮之生物特徵除與人體不可分離外，且具備有高度的獨特性外，行政機關對於人民其個人的指紋資料之蒐集、傳遞、利用、儲存甚至銷毀，皆有可能涉及之憲法上所保障之基本權利。就此，吾人整理與指紋資料有關之基本權利類型，主要有以下二種，茲分述如下：

(一)為資訊自決權：又稱資訊自主權，係德國聯邦憲法法院於 1983 年「人口普查案」所創造出的概念（李惠宗，2008），而我國經由釋字 585 號引進後係指個人有自行決定是否將其個人資料（資訊）交付與提供利用之權利（李惠宗，2008）。此種權利的內涵在於資訊透露的自我決定權（包含：保持隱私、拒絕透露、是否對外透露，甚至是若選擇透露時，其透露時機、範圍、對象為何）及資訊利用之知悉權（即使同意透露，但其有權知悉政府機關之利用、傳遞及儲存目的）。而此種權利的內涵，再再強調國家機關與私人若非取得當事人之許可，則不可任意蒐集、利用、傳遞甚至儲存個人資料、資訊。再者，學者認為，關於指紋若就資訊自決權之概念為思考方向時，則應是認為個人指紋是否被蒐集，應有自主決定之權利，亦即，指紋作為一種個人人格特質時，該個人就指紋資料之被蒐集、使用甚至使用方式應被保護，而有自主決定之權利（吳信華，2011）。范姜真嫻教授則援引日本法見解，認為指紋被蒐集之後，其即變成一種可供查詢的資料，此種資料經由政府機關儲存之後，即可能成為政府監控及掌握個人活動的「索引資料」，而可能對於隱私權造成侵害，因此在於個人對於是否要按捺指紋，有著自我決定權（范姜真嫻，2005）。范姜教授的看法，應是將資訊自決權的概念納入隱私權的概念，亦即是指紋資料之提供先進入了資訊自決權的保護範圍後，進而觀察該蒐集、利用及儲存之行為有否侵害隱私權而作認定。不過，也有學者認為因為資訊自決權尚屬新興人權，急於劃定保護範圍以決定司法審查之標準並無意義，而通說認為凡是個人資料，不問其性質皆受資訊自主權之保護。

(二)為資訊隱私權。所謂隱私權，意指個人之一切自我事務不受他人干預或窺知的權利。關於隱私權，原係美國侵權行為法上，藉由相關個案所累積、形成的一種概念，並且此種概念也以美國憲法增修條文第十四條為立論媒介，逐漸提升至基本權利的層次，為學者所討論、關心（王澤鑑，2010）。在傳統學說上，從「侵害的類型、方法（態樣）」予以歸類，而認為隱私權其所保護的範圍（或面向）包括下列四種：1.侵擾個人之獨居、獨

自性或私人事務（獨處說）；2.公開揭露令人難堪之私人事務（私密關係說）；3.公開個人事務，使人受公眾誤解（一般人格權說）；4.為自己之利益未經當事人同意，而使用其姓名及特徵（資訊隱私權）（王澤鑑，2010）。不過，因為資訊時代的來臨，政府機關在各種資料的蒐集、儲存、處理及利用等事項，高度的仰賴電腦。面對高度電腦化的行政作業，對於隱私權的保護，也開始轉型著重在資料蒐集之限制、資料之精確、查詢及更正本身資料之權利、接受資料蒐集通知之權利及確認資料是否存在之權利（劉江彬，1986）（董保城、法治斌，2010）。並也漸漸由消極排除侵害，發展至機關須積極排除可能之侵害（許文義，2000）（李建良，2010）⁹。

在我國憲法中，同樣的並沒有針對隱私權明文加以規定，不過於大法官在作成釋字第293號後，即利用憲法第22條之概括條款，將隱私權納入作為基本權利之保障，但在本號解釋中並沒有詳細的指出隱私權的保護範圍（葉俊榮，2011），一直到釋字585號才明白的談到：「……其中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，並為保障個人生活秘密空間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……。」

綜上，然而，本研究係指紋個人身分辨識比對為主，並不涉及個人指紋資料之儲存、傳遞與比對身分目的外之適用。故只要指紋比對載具（FPID）用以進行執法實務上現場之一次性比對身分識別即完成，並不涉及此個人資訊自決權之問題。再者，指紋並非如DNA得以進一步探知受採集者之其他個人資料或影響其隱私權，誠如上述城仲模與余雪明二位大法官於司法院釋字第603號所表示指紋不涉及隱私權之見解，而且警察使用FPID僅是進行執法現場的比對功能，並不加以儲存指紋或傳遞做其他利用，僅為節省受查驗者及警察執法之便利與有效性，應屬於保障人權與公益目的之有效平衡。

肆、警察執法運用指紋個人識別載具（FPID）之適法性分析

一、英國 FPID 作為公益使用之適法性

英國正推行「攔檢與掃描權（Stop and Scan' Powers）蒐集犯罪者與非法移民之指紋。警察使用移動型的隨身指紋掃描器以比對現場不知身分之個人採集與國家犯罪與移民之指紋資料庫進行比對。警官將能夠攔檢任何犯罪涉嫌人，若該受攔檢之人無法通過其他方式識別自己的身分，則可以使用移動設備掃描其指紋。掃描儀將對照在兩個數據庫（IDENT1及IABS）中保存的1200萬條生物特徵之指紋記錄（James Vincent, 2018）。

⁹ 基本權利是否由消極地防禦功能，轉變成積極的請求國家給付的功能，基本上涉及到利益衝突之衡量，亦即在憲法並無明文規定隱私權的何種內涵不得侵犯時，此時立法者即得於個人隱私權與公共利益間權衡，在此個資法即為例，關於前述有關「利益權衡」的概念與分析。

英國有一個收集此類資訊的法律框架，即1984年通過的《警察和刑事證據法（PACE）》。多年來該法經常被修正來符合新科技的要求。對新技術的其他擔憂包括如何在不同的執法機構之間共享生物識別數據。例如，內政部長期以來一直承諾會發布有關其生物識別數據政策的全面概述，但是自2012年以來已多有遲滯。同時，該辦公室因保存數據時間過長而屢屢受到批評，並且未能事前告知個人其權利。

再者，英國警察在使用指紋作為個人身分識別工具尚非全民指紋資料庫，現行僅有兩個主要的國家指紋資料庫，亦即「英國的犯罪指紋和生物特徵識別數據庫（IDENT1）」及「移民和庇護生物特徵識別系統（IABS）」，可供使用。警察對兩根手指的指紋進行掃描，再對照從上述警方曾經採集之犯罪指紋資料庫及依法取得之移民指紋資料庫的指紋，進行必要之比對識別，被使用於該系統進行指紋辨識身分者，其相關詳細查察資訊即在資料庫搜索查察比對之後自動將其從設備中刪除。而且，其依法於現場僅進行掃描指紋進行比對，非依法並不得加以採集與儲存指紋。否則，必須另外有法律之授權規定，始得為之。

二、我國 FPID 之公益使用目的與適法性

我國指紋資料之蒐集之公益目的約可區分為行政與刑事二種目的。我國有關於採集指紋資料之規定，散落於各種刑事法規與行政法規（其中又以行政法規占最多數）之中。此種法令規範，其實在性質上大多屬於「廣義的警察（行政）法」領域中所探討者，以下本文就「蒐集指紋之目的」作詳盡之歸類與介紹：

（一）行政法上之身分確認

關於我國現行法上針對具有特定身分之人或特定情況時，得蒐集指紋有所規定，而此種特定目的限縮的指紋採集行為，並合乎釋字第603號之解釋意旨，在比較法上也通常肯認此種作法，以下將就以「身分確認」為指紋蒐集目的之相關法規，作一比較整理及分析：

1. **軍人身分之確認：**民國 41 年台灣省政府第 270 次委員會，在以維護治安及人民權益為理由，通過了役男於體檢時須按捺指紋的決議。在比較立法例上，俄羅斯聯邦指紋登記法（以下）第 9 條則除了役男以外也包括了職業軍人都必須接受強制按捺指紋。我國役男須按捺指紋的規定，過去在實務上，國防部經由役男體檢時所蒐集之指紋則都委由刑事警察局（建檔）管理，而供司法及行政機關運用，不過此種在行政程序法施行後，面臨相當大的爭議。就此，雖然國防部依照兵役法施行法第 2 條的授權訂定兵籍規則，將「指紋按捺」規定法制化外，但法務部也於民國 90 年作成函釋，認為此種機制應符合個資法之規定：「按警政署建立役男指紋資料庫，其目的係為治安維護、犯罪偵查及保障民眾權益，似符合個資法第八條第四款所規定之「為增進公眾利益者」或第 6 款規定之「為防止他人權益之重大危害而有必要者」等情形。是以，如軍事機關將蒐集之役男指紋資

料提供給警政署，似亦符合個資法第八條但書之規定。而警政署之蒐集亦需符合前揭個資法第 7 條之規定，自不待言。」但是，就算法務部曾有作成上述函釋，國防部還是在民國 91 年 02 月 27 日修訂之兵籍規則(法規命令，由兵役法施行法第 2 條授權訂定)，其在第 3 條第 1 款將「指紋」列為役男兵籍表登錄之個人基本資料範圍之一。因此役男之指紋按捺在此應符合釋字第 443 號解釋理由書所表達之(相對)法律保留原則。另外，吾人認為，針對役男指紋之蒐集與建檔或可朝向美國方式的作法，亦即在每一官兵身上配戴一鋁合金的金屬名牌，名牌上刻有該名官兵的指紋圖樣，此作法應更有助於役男或官兵之身分辨識。

2. **受刑人入監及被告受押前之身分確認：**刑事司法之運作上，指紋資料也是作為受羈押被告或是受刑人之身分辨識的依據。依照監獄行刑法第 7 條：「受刑人入監時，應調查其判決書、指揮執行書、指紋及其他應備文件。」及羈押法第 9 條：「對於新入所者，應即製作人相表及身分單並捺印指紋。」詳言之：受刑人於「入監」時，按監獄行刑法第 7 條：「受刑人入監時，應調查其判決書、指揮執行書、指紋及其他應備文件。」因為指紋有人各不同且永久不變之特性，有助於識別個人身分，故在刑事鑑識實務上，除犯罪偵查外，監獄行刑法特別規定在受刑人入監時應按捺指紋，由監獄人員將按捺之指紋與附送之指紋，加以比對，作為辨識身分及防止發生人為疏失造成對民眾的不法侵害(例如：頂冒等)。所謂「羈押」，係指將被告拘禁於一定場所，防止被告逃亡及保全證據，以完成訴訟並保全刑事程序為目的之強制處分，雖與前述有罪判決確定後之入監服刑不同。但其與入監服刑在性質皆同為長期拘束人身自由之措施，但羈押係屬確定判決前之拘禁處分。因此，在基於憲法第八條針對「人身自由」所設之正當法律程序原則下，也應於「羈押」前按捺指紋，以求辨識身分。例如：羈押法第 9 條規定，「對於新入所者，應即製作人相表及身分單並捺印指紋。」
3. **無名屍體、迷途老人的身分確認：**指紋的本身所具有獨特性、係屬於高度屬人性的生物特徵，在特殊人口的辨識上理所當然的具有相當重要的功能，此種功能若以人民生命、身體等法益作為思考中心，將會有助於無名屍體及迷途老人之身分確認。在無名屍體的鑑識上，在我國相關規範中，尚有規定如遇天然災害時，政府機關得採集無名屍體之指紋作為身分辨識之用途之規定，例如，臺北市政府災害防救屍體處理執行計畫第 3 條第 2 項第 4 款規定：「處理屍體時應指派鑑識、法醫人員捺印死者指紋，詳細檢查記錄死者身體特徵、衣著飾物、攜帶物品、文件等編定流水號裝入證物袋中，並填列明細表，迅速通知死者親屬或家屬，配合相驗屍體及遺物發交。」甚至於各縣市亦對於無名屍體之處理設有專法規定，如臺北市處理無名屍體自治條例第四條規定在現場勘查採證無名屍體時應確實捺取屍體指紋，並依同條例第 6 條的規定函請內政部警政署刑事警察局核對儲

藏之指紋等資料。雖然確認無名屍體、迷途老人之目的，可以禁得起合憲性審查的檢驗。但有所爭議的地方在於，是不是可以逕以此種目的作為強制按捺指紋的理由？這也是釋字第 603 號解釋理由書中所討論的：「縱依行政院於本案言詞辯論中主張，戶籍法第八條規定強制人民按捺指紋並予以錄存之目的，係為……辨識迷途失智者、路倒病人、精神病患與無名屍體之身分等，固不失為合憲之重要公益目的，惟以強制全民按捺指紋並予以錄存否則不發給國民身分證為手段，仍不符合憲法第二十三條比例原則之限制。」不過在實務上，已經針對這項正當目的做了更權衡的方法，即是於經過本人或其法定代理人同意的前提下，捺印指紋於指紋卡後自行保管，在遇有當事人失蹤情況時，始由其法定代理人或 1 親等親屬送往刑事局建檔比對，當事人指紋資料僅用於失蹤協尋，在此不做他目的之利用。此種規定應可通過前揭解釋意旨所要求之比例原則的審查。例如，為預防老人或身心障礙者走失，屏東縣政府警察局提供「自願指紋建檔服務」，當找到當事人但身分無法辨識時，可以使用指紋比對身分並聯絡家屬。民眾或許會顧慮「自願建檔」所採取蒐集的指紋資料，會不會被提供其他用途使用，例如應用在犯罪偵查上。關於這一點，民眾可以百分之百放心，「自願建檔」所採取蒐集的指紋資料，絕不會作為其他用途，同時民眾日後若感覺不放心或認為不需要了，亦可隨時向警察局或分局申請消除先前採取蒐集之指紋資料（屏東縣政府警察局，2018）。

（二）刑事鑑定及偵查

蒐集指紋之目的，除上述有利於上述有關行政管理之用途之外，因為指紋具有高度屬人性、獨特性等特徵，故其係屬警察機關最常採取的身體樣本，透過蒐集、分析及比對該資料，可用於犯罪偵查與鑑定，且隨著現今科技之發達，對於指紋資料也以紙本進步到電腦管理，此一改變也使得利用指紋資料行犯罪偵查效能明顯提升。而在刑事法規範中，關於指紋之強制採樣，被歸類為「身體檢查」之其中一種。所謂身體檢查，係以人之身體本身（組織及成分）的物理性質、狀態或特徵作為證據目的之處分，以提供該行為人（犯罪嫌疑人）是否符合構成要件該當性判定之判準。而關於身體檢查又可細分為廣義以及狹義，廣義之身體檢查係指「搜索時」、「鑑定時」、「勘驗時」之身體檢查，而關於其採集指紋、掌紋、血液、尿液等強制採樣行為，在性質上是屬於狹義的檢查身體內容，而在本質上，則是屬於一種勘驗程序。

檢察事務官、司法警察官、司法警察之強制採樣又可分為體表檢查與體內檢查，前者係僅就犯罪嫌疑人或被告身體之外表作檢查，後者則係侵入犯罪嫌疑人或被告之身體而做穿刺性或侵入性的檢查，故此節討論的指紋在採集上不具穿刺或侵入性，故其應屬前者之體表檢查。就此，我國刑事訴訟法，基於犯罪偵查與辨明犯罪人身分之必要，對於採集指紋設有一定要件：(1)鑑定人因鑑定之必要並得法官(審判中)或檢察官(偵查中)許可：刑事訴訟法第205

條之1規定：「鑑定人因鑑定之必要，得經審判長、受命法官或檢察官之許可，採取分泌物、排泄物、血液、毛髮或其他出自或附著身體之物，並得採取指紋、腳印、聲調、筆跡、照相或其他相類之行為。」(2)司法警察基於調查犯罪情形及蒐集證據之必要所為之採集：刑事訴訟法第205條之2規定：「檢察事務官、司法警察官或司法警察因調查犯罪情形及蒐集證據之必要，對於經拘提或逮捕到案之犯罪嫌疑人或被告，得違反犯罪嫌疑人或被告之意思，採取其指紋、掌紋、腳印，予以照相、測量身高或類似之行為；有相當理由認為採取毛髮、唾液、尿液、聲調或吐氣得作為犯罪之證據時，並得採取之。」但警察機關取得指紋之方式向來備受爭議，如以身體完整性來看，蒐集指紋並不會對蒐集客體造成損害，故應容許警察機關以強制或任意的方式為之，惟若以隱私權保障的面向觀之，如前所述，指紋具有高度屬人性、獨特性等特徵，指紋的資訊係屬資訊隱私權的範疇內並無疑問，就此必須與犯罪偵查間找到其平衡點，故若其取得或管理程序嚴格化，以合法要件取得或利用之指紋資料應予以肯定。亦即，個人資料保護法第16條第1項第4款規定：「公務機關對個人資料之利用，除第六條第一項所規定資料外，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。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：四、為防止他人權益之重大危害。」而在刑事訴追中，若有具體理由須利用少年或兒童(一般較少)指紋之情況，似可解為「為防止被害人權益之重大危害」。

三、我國 FPID 之管理規定與規範法理

(一) 我國 FPID 之管理規定

內政部警政署刑事警察局曾於2011年委託學者進行有關「訂定指紋建檔管理法草案」之專案研究，該法草案第1條明定立法目的為：「為規範指紋資料之處理及利用，以維護國家安全、社會治安、提升犯罪偵查效能之需要，及推動指紋資料之維護機制，保障當事人指紋資料安全，特制定本法。」其亦嘗試建構完善的「指紋資料」管理法制的角度，並進一步嘗試擬定草案條文(蔡震榮，2011)。在該指紋專法立法尚未完成前，我國現行指紋資料蒐集與利用之法律主要有警察職權行使法、入出國及移民法及刑事訴訟法之規定，茲分別擇要說明如下：

1. 警察職權行使法：該法第14條第1項規定：「警察對於下列各款之人，得以口頭或書面敘明事由，通知其到場：一、有事實足認其能提供警察完成防止具體危害任務之必要資料者。二、有事實足認為防止具體危害，而有對其執行非侵入性鑑識措施之必要者。」所謂非侵入性鑑識，係指專對於身體外部所採行之鑑識措施，指紋資料之蒐集屬之。而此種鑑識措施之目的，則係基於警察有關防止具體危害的職權任務，針對特定對象進行採行鑑識措施所設之規定，此種規定會隨著具體個案本身所具備之性質而有所不同，例

如，基於犯罪偵查之需要，而針對犯罪嫌疑人或相關人士蒐集指紋。

2. 入出國及移民法：在移民行政實務上，有設置入出境管理系統（電腦作業資料庫），其蒐集之對象包括：中華民國國民（採自願選擇方式）、外僑（外國人）及雙重國籍人士。由於「國家並無准許外國人入境之義務」，因涉及到的是國家主權的行使。我國入出國及移民法第 64 條規定有針對外國人申請居留或永久居留時，須按捺指紋。另一方面，基於防止大陸地區人士非法或利用假冒身分的方式入境，並防止合法來台後從事非法活動，因而依照「大陸地區人民按捺指紋及建檔管理辦法」規定，其以團聚、居留、永久居留為目的申請來台之大陸地區人士，皆須按捺指紋。
3. 刑事訴訟法：基於犯罪偵查與辨明犯罪人身分之必要，對於採集指紋設有一定要件：(1) 刑事訴訟法第 205 條之 1 規定：「鑑定人因鑑定之必要，得經審判長、受命法官或檢察官之許可，採取分泌物、排泄物、血液、毛髮或其他出自或附著身體之物，並得採取指紋、腳印、聲調、筆跡、照相或其他相類之行為。」；(2) 刑事訴訟法第 205 條之 2 規定：「檢察事務官、司法警察官或司法警察因調查犯罪情形及蒐集證據之必要，對於經拘提或逮捕到案之犯罪嫌疑人或被告，得違反犯罪嫌疑人或被告之意思，採取其指紋、掌紋、腳印，予以照相、測量身高或類似之行為；有相當理由認為採取毛髮、唾液、尿液、聲調或吐氣得作為犯罪之證據時，並得採取之。」

基於上述個別法規之明文規定而授權得以採集、儲存、比對及利用指紋來達成政府施政的公益或公序維護之目的，在合乎法律規定與保障人權的衡平考量下，依法建立指紋資料庫乃有其必要與重要性。再者，雖有合法指紋資料庫，亦需有如前述英國FISH系統的建置，使指紋個人身分辨識載具（FPID）得以有效運用，亦使警察能圓滿達成治安任務。

（二）運用指紋辨識個人身分之規範法理

有關指紋資料之蒐集及其利用處理應植基於目前法制所定，而儲存在各目的事業主管機關所控管之特定目的符合下適用，故除依據法律規定外，亦應遵守一般法律原則，以達成規範目的，符合依法行政原則，確保人民之相關基本權利。綜合前述之析論，茲提運用指紋辨識個人身分之規範法理如下：

1. 法律保留原則：依據我國憲法第 23 條規定，基於公益目的且符合必要性，而有干預、限制或禁止人民之自由或權利時，應有國會立法通過之法律規範，始符合民主法治與依法行政之法律保留原則。因此，指紋資料之蒐集及其利用處理允宜制定指紋管理專法，以為規範。
2. 法律明確性原則：制定之指紋專法規範，其內容應符合可預見性、可理解性及可審查性之法律明確性原則。
3. 目的拘束原則：指紋資料之蒐集目的應具體明確，然而目前針對指紋資料之蒐集的規定，

為其他法令有明文規定，就此似難以統一集中於某法典內明定蒐集目的，就此唯有仰賴各法規之修正，以求明確。並且指紋資料不得以「儲存」為前提進行蒐集。另外，指紋資料為政府機關所蒐集後，其利用、傳遞等事項也必須要合乎於上述之蒐集目的，除有例外情形不得為他目的之處理。

4. 比例原則：依照釋字第 603 號，其認為：「國家如以強制之方法大規模蒐集國民之指紋資料，則其資訊蒐集應屬與重大公益之目的之達成，具備密切關聯之侵害較小手段，並以法律明確規定之，以符合憲法第二十二條、第二十三條之意旨。」就此，雖然釋字第 603 號主要是以舊戶籍法強制全國人民按捺指紋之規定進行違憲審查，不過吾人就其解釋意旨可以得知，應得以基於身分確認、犯罪偵查等目的針對特定對象進行蒐集指紋之方法，以達成上述目的。
5. 當事人參與原則：針對指紋資料的處理上，基於資訊自決的要求，也必須對於當事人可主動提出的權利，諸如指紋資料之請求閱覽、更正及銷毀都必須加以詳細的規定。
6. 資訊安全之維護：目前在個人資料保護法第 18 條規定：「公務機關保有個人資料檔案者，應指定專人辦理安全維護事項，防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏。」只有針對政府機關應行建立安全防護機制設有「宣示性」的規定，尚有不足之處，因此在制定相關資安規定時，必須注意規範應具體明確。

資料蒐集、傳遞與利用之「目的拘束原則」，在德國法上強調以「同一蒐集目的」而非「同一機關之傳遞」為思考基準，亦即在基於同一事務、目的（例如：犯罪偵查）的情況下，除了同一機關得在各內部單位間進行傳遞外，若他機關（或其內部單位）有同樣目的或職權時，亦得依此請求傳遞資訊。再者，行政機關通常會對資料之傳遞與利用設有專責人員，例如個人資料保護法第 18 條：「公務機關保有個人資料檔案者，應指定專人辦理安全維護事項，防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏。」而且資料之傳遞須由原傳遞機關負其責任，就此警察職權行使法第 16 條規定：「警察於其行使職權之目的範圍內，必要時，得依其他機關之請求，傳遞與個人有關之資料。其他機關亦得依警察之請求，傳遞其保存與個人有關之資料。（第 1 項）前項機關對其傳遞個人資料之正確性，應負責任。（第 2 項）」特別是第 2 項的規定，其保障當事人的權益，並使人民在發現該資料有誤時，應向何機關請求更正及救濟，在當事人之權益保障上極有其必要性與重要性。

四、警察執法運用 FPID 之適法性

指紋資料之建檔與開始使用以來，在落實人身鑑別上發揮了功效，例如，在協助辨識路倒病患、迷途老人、洗刷民眾遭受冒名冤屈、重大災難罹難者及無名屍身分等方面，甚至偵破各類刑案，以維護司法正義，均有極顯著之貢獻。再者，全球在 2020 年初因新冠病毒的快速感染傳播，導致各國邊境及入境人員隔離或檢疫管制於規定地點，然仍有些民眾並未有效

配合仍然到處趴趴走，此時衛生與警察機關與人員均有對之加以追蹤查察鑑別管理之必要，此時若能在旅客進入國境時，基於特定目的需求，即由入出國及移民署加以掃描入境旅客及其他人員之指紋，儲存於因特別防疫目的之專有資料庫，由主管機關衛生福利部掌管，在警察或相關公務人員符合此特定目的下，得以連線使用該指紋資料庫資料，藉以立即有效鑑別出是否為違反防疫規定之可疑民眾。指紋一旦經由蒐集後，即與人身脫離而成為客觀資料，從而具有被隨意詮釋、利用之可能性。

有鑑於刑事警察局現有指紋資料，係分別依據刑事訴訟法、個人資料保護法及多年前之行政命令蒐集，法源基礎未臻完備；且管理、運用亦僅為行政命令，有待提升法律位階，爰詳細分析現行指紋資料建檔、運用情形，並參考美國及其他先進國家蒐集指紋之相關法律規定，研析指紋資料涉及之人民基本權利與合憲性等問題，內政部警政署刑事警察局曾在2011年就指紋蒐集與管理運用之法令方面，綜合整理研擬「指紋資料建檔管理法」草案，希望未來能制定管理專法，補強我國指紋資料蒐集運用之法源基礎，達到保障人權目標，在維護社會公益及保障個人隱私權間取得平衡。

另一方面，指紋個人身分辨識功能既簡便又有效，世界許多國家均積極研發，希望在國家安全與特殊重大緊急之公益目的得以迅速比對有效適用。例如，英國研發了FISH系統來進行個人身分辨識（PID），在符合特定目的下，使國家安全與社會治安秩序維護任務，得以順利圓滿達成。又如，此次因應抗制新型冠狀病毒而需運用科技整合運用方式，對於依規定應居家隔离或檢疫而違反者，必須先予辨識身分而加以處罰或強制執行時，此應加以快速有效進行個人身分辨識時，FPID將可以迅速有效的達成任務目的，而將現場人別辨識的指紋資料透過「指紋活體掃描設備」比對各主管機關所掌管之資料庫，而能達到快速比對人別確認之效果，猶如M-POLICE之照片（資料比對）、車牌（車籍監理資料比對）一樣，在現場僅有「比對」辨識人別而已，並不做任何指紋資料儲存，而且指紋資料亦不會如唾液會有DNA外洩之風險存在。因此，英國南威爾斯警察局認為以資訊科技用於街頭以辨識嫌犯身分並不構成違反其隱私權利，英國高等法院的裁判亦給予支持(Matt Burgess, 2019)。又比對資料之母體並非全數由警政機關儲存與管理，多數資料均仍由各該主管機關依據相關法律進行儲存、更新與管理，使用時仍得依據特定目的為之，應無對人權產生重大影響，在法律及一般法律原則之檢驗下，基於公益所需適用，藉由層層管理措施把關，應可與人權保障有效衡平。

關於行政機關（特別是警察機關）基於特定目的，針對特定對象進行個人資料之蒐集、儲存、利用、傳遞等事項，其立法與執行都必須符合正當法律程序、比例原則及法律保留原則（蔡震榮主編，2009），並依照目的性拘束原則之要求，行政機關亦不得為預存而蒐集資料（Scholler/Schloer，1995）。國內學界較早討論行政機關對於個人資料之蒐集及處理事宜之學者，曾援引經濟合作開發機構(OECD)於1980年議決通過之「規範私生活權利之保護及個人資

訊資料綱要」(簡稱「OECD」綱要,如表2)(蔡震榮,2011),認為政府機關對於個人資料的蒐集,尚須滿足八項要件,這八種要件之規範自資料之蒐集、利用、處理、銷毀及保管責任均有所規定,堪稱為個人資料蒐集處理之「正當法律程序」,該綱要之內容,歸納如下表(李鴻禧,1991)(鄧永基,2011):

表 2 OECD 之「規範私生活權利之保護及個人資訊資料綱要表」

項目	內容
1. 資訊資料蒐集之限制原則	(1) 蒐集個人之資訊資料之要式性 (2) 蒐集資訊資料,應經本人同意或明知為之。
2. 資訊資料之蒐集對象之內容性質原則	蒐集資料之內容必須力求正確、完整。
3. 資訊資料蒐集目的性拘束之原則	蒐集個人資料之目的應具體明確。
4. 資訊資料利用之限制原則	除依法令或當事人同意外,不得為蒐集目的以外之使用。
5. 對資料資訊採取安全保護措施之原則	應以防止個人資料之遺失、外洩、不法使用及變更、公開為目的,採取合理的防護措施。
6. 資料資訊公開作成原則	對於個人資料的蒐集、處理,應向一般人公開。
7. 個人參與原則	(1) 本人就自己之資訊資料,得確認(請求)管理人或他人是否保有 (2) 本人得在合理期間內,支付合理費用,以合理之方式或本人可得而知之方式,請求傳遞個人資訊資料 (3) 前二項之請求被拒絕時,主管機關應告知其拒絕之理由,就此本人得提出異議。 (4) 本人得請求修改錯誤之資訊資料。
8. 責任原則	資訊資料之管理人,應負上述規範的責任。

另一方面,過去傳統上各警察機關以傳統油墨方式捺印之指紋卡片,通常會累積至一定數量後,每半個月再逐批寄送至刑事警察局建檔,案經收件、核對、黏貼條碼等手續,再行輸入電腦,待完成建檔程序已歷時數月,而有案件發生而需個案比對指紋時,在速度與效能上,均有不足。現今指紋收集之儲存與比對利用皆使用「指紋活體掃描設備」捺印指紋,只需透過網路連線,就能即時傳輸至刑事警察局指紋資料庫內檢核入檔自動比對,此AFIS功能將大幅縮短指紋比對運用之時間與效能。而且,指紋資料庫可能用途有:(一)防止雙重身分:無戶籍人口補辦戶籍登記時,查核有無重複身分。(二)無名屍、意外災害罹難者身分確認:在死者身上無證件、屍體殘缺、腐爛、相貌無法辨認的情況下,如可採得指紋,仍可透過指紋比對確認其身分。(三)遊民、路倒病患、失智老人身分確認:臺灣已步入高齡化社會,如

能未雨綢繆早日建立國民指紋檔案，有關失智老人身分確認等社會問題將可迎刃而解。(四)以指紋替代印鑑：印章、簽名均可以模仿，唯獨指紋無法造假，重要契約或文件上，若以指紋替代印鑑並與簽名共存，則可免於被偽造或變造。(五)指紋全方位用途：指紋因具有身分辨識上之方便性，無論政府或民間均可廣泛運用於門禁安全、差勤管理。未來更可逐步推廣於證照申請、出入境管理、社會福利、電子金融交易等全方位應用。

綜上，我國在指紋專法尚未完成立法施行之前，允宜先依現行各主管機關依法所蒐集儲存之指紋資料庫，在符合其法定之特定目的且由各相關主管機關許可監督下，開放由警察在特定目的或必要時機下，使用指紋辨識身分之功能。由於我國警察現行採用「警用行動電腦(M-Police)」作為辨識當事人身分之工具，然其身分辨識之正確性仍不如指紋可靠有效。再者，基於國家安全或特殊緊急任務需求，警察執法宜發展使用攜帶式指紋個人身分辨識載具(MFPID)，特別是在國家安全與特殊重大緊急之公益目的得以迅速比對有效適用。例如，此次因應抗制新冠病毒而需對居家隔離或檢疫而違反者辨識身分，將可快速有效進行個人身分辨識時，並立即將現場人別辨識的指紋資料透過「指紋活體掃描設備」比對各主管機關所掌管之資料庫，且執法現場僅有「比對」辨識人別，並不進行指紋採集與儲存，再藉由層層管理措施把關，減少對於人民權益之影響，以符合執法比例原則。因此，我國應可借鏡英國作法，強化我國警察實務之運用指紋個人身分辨識功能，既可提升執法效率與效能，亦能使公共目的與人權保障得以有效衡平。

伍、結論及建議

一、結論

本文經介析英國FISH系統及其相關功能，尤其是其對指紋個人辨識載具(FPID)之推行及分析其適法性，另亦探討我國之相關推行與適法情形，進一步比較二國相關機制。按英國鑑識資訊掃描中心(FISH)係由英國AGX公司設計來為鑑識資料掃描與快速有效傳輸比對的系統，可用來促進犯罪現場資料有效管理，從犯罪現場到指紋管理機構的快速遠程傳輸，FISH可為指紋採集與傳送(Submission)，並藉由FISH Remote和FISH Touch用於掃描指紋採集處理，透過FISH Expert分析站，指紋專家可以從FISH Bureau抓取案件，然後對其進行分析和處理。在管理上，經由FISH Workflow是接收、列印和管理的系統工作站，可提供網絡管理、撰寫管理報告、作業處理、作業分配及時間計劃管理功能。迄今英國推行對個人指紋識別載具(FPID)於警察執法上適用，並僅比對依法設置之犯罪前科者(IDENT1)與外國人(IABS)之指紋資料庫，在合乎法定特定目的之指紋比對，並無違法或侵犯人權之問題。英國現有上述兩個主要的指紋資料庫。第一個稱為IDENT1，屬於刑事指紋資料庫，其中包含警察逮捕

某人拘留時所採取的指紋。當被判定犯有嚴重罪行的人之指紋可能無限期地儲存在該資料庫中。沒有被定罪但因嚴重犯罪而被逮捕或起訴的人，其指紋也可以在資料庫中存儲長達五年，或者若被另一次定罪，亦可以無限期地儲存。另一個指紋資料庫是IABS，是外國人指紋資料庫。其包含非英國公民進入該國時蒐集的指紋。此二個指紋資料庫可依法加以比對，若完成個人身分辨識比對，僅是用於確認其身分，並不儲存其指紋資料。

再者，英國警方認為推行指紋個人身分辨識載具（FPID）於執法現場，藉由FISH系統高效傳輸比對功能，既可節省警察時間與心力浪費，亦不致於侵犯人權。由於警察遇到許多執法對象常有不隨身攜帶任何能夠識別出他們身分的證件資料，雖依據警察職權行使法規定，在詢問及令其出示證件之後，固得將之帶往勤務處所查證身分，惟亦僅得使用建置於偵查隊之活體指紋掃描儀為之，在時間與警力之使用上，實在過於費時費事，此在過去之英國與我國均有相同之情形。例如，英國在採用這種新系統之前，如果警察確實想確定某人的身分時，他們不得不將該人帶進警察機構以採取指紋比對而現今英國警方已經採用指紋個人身分辨識載具（FPID）系統，過去經常耗時數小時的過程，而現在可以在幾分鐘之內即可搞定。

我國警察執法辨識當事人身分現行採用「警用行動電腦（M-Police）」，雖有連結各目的事業主管機關之資料庫，如藉由臉部掃描而連結戶籍指紋資料庫以比對身分證照片，然其正確性仍恐不如指紋之效果。再者，「警用行動電腦（M-Police）使用管理要點」係內政部警政署為律定各級警察機關警用行動電腦之使用及管理權責，確保人民資訊隱私權及維護機關資訊安全而訂定。本要點之法律位階屬於「行政規則」依據行政程序法之規定，僅屬於對內之解釋性或裁量基準之規範，無直接拘束外部之效力。由於「警用行動電腦（M-Police）使用管理要點」僅是「行政規則」位階，若指紋PID涉及「人民資訊隱私權」，則常受到違反人權之訾議。

有鑑於一般民眾並無法定義務應隨時攜帶身分證明文件，縱然為隨身攜帶身分證明文件並無相關法定處罰或強制規定。一般而言，人們可能並不經常隨身攜帶身分證件，除非其係出於特定目的（例如登機）需要身分證，因為現行之M-Police得以連結戶籍指紋資料庫透過現場掃描臉部影像來查證其身分，然其正確性仍有疑慮。而且，我國汽、機車駕駛人駕車時，亦已經不需要隨身攜帶駕駛執照，主要係因為現行之M-Police已經可以直接連接交通監理系統之車籍資料庫加以查察。雖然我國現行主要以M-Police連結各相關主管機關所建置之資料查詢功能，或許亦可以達成一些查證或辨識個人身分之功能，使我國對於指紋個人身分辨識載具（FPID）並積極性之發展。

二、建議

（一）參考英國作法強化我國警察實務之個人身分辨識功能

英國近來積極推展FISH系統以強化個人身分辨識功能，我國可借鏡其作法，既可提升執法效率與效能，亦不致於侵害基本人權。我國在指紋專法尚未完成立法施行之前，允宜先依現行各主管機關依法所蒐集儲存在之指紋資料庫，在符合其法定之特定目的且由各相關主管機關許可監督下，開放由警察在特定目的或必要時機下，使用指紋辨識身分之功能，以使公共目的與人權保障得以有效衡平。

(二) 強化我國指紋個人身分辨識載具之運用與管理法制化

我國警察現行採用「警用行動電腦（M-Police）」辨識當事人身分，雖有連結各目的事業主管機關之資料庫，如藉由臉部掃描而連結戶籍指紋資料庫以比對身分證照片，然其正確性仍恐不如指紋之效果。再者，「警用行動電腦（M-Police）使用管理要點」係內政部警政署為律定各級警察機關警用行動電腦之使用及管理權責，確保人民資訊隱私權及維護機關資訊安全而訂定。再者，宜將「行政規則」之本要點規範，提升至法律位階。再者，建議未來在「指紋建檔管理法」草案應加入「使用」規範，而成為「指紋建檔使用管理法」，將指紋PID之使用管理規範納入，或在該法中另授權由內政部訂定「法規命令」位階規範，將更為適宜。

(三) 指紋與其他具辨識身分系統與功能應予整合及提升

目前負責管理指紋資料及指紋檔案的行政機關，為內政部警政署刑事警察局，此為刑事警察局組織條例所明定，此條例也是刑事警察局得專責管理指紋資料之法源依據。我國目前在執法或行政上之個人身分辨識機制多元，宜使之有效整合運用，在依法且兼顧人權保護之衡平下，應有改進之必要性。

(四) 基於國家安全或特殊緊急之公益目的更有建置 FPID 之必要

攜帶式指紋個人身分辨識載具（MFPID）既簡便又有效，世界許多國家均積極研發使用，特別是在國家安全與特殊重大緊急之公益目的得以迅速比對有效適用。例如，此次因應抗制新型冠狀病毒而需運用科技整合運用方式，對於依規定應居家隔離或檢疫而違反者，必須先予辨識身分而加以處罰或強制執行時，此應加以快速有效進行個人身分辨識時，FPID將可以迅速有效的達成任務目的，而將現場人別辨識的指紋資料透過「指紋活體掃描設備」比對各主管機關所掌管之資料庫，而能達到快速比對人別確認之效果，且在現場僅有「比對」辨識人別而已，並不做任何指紋資料儲存。再者，指紋資料並不會如唾液會有DNA外洩隱私之風險存在。又因多數資料均仍由各該主管機關依據相關法律進行儲存、更新與管理，使用時仍得依據特定目的為之，應無對人權產生重大影響，在法律及一般法律原則之檢驗下，基於公益所需適用，藉由層層管理措施把關，應可與人權保障有效衡平。

參考書目

一、中文部分

- Scholler/Schloer 合著、李震山譯（1995），德國警察與秩序法原理，登文書局。
- 王澤鑑（1998），侵權行為法（一）基本理論與一般侵權行為，三民書局。
- 內政部警政署（2012），「M-Police 行動警察建置案簡介，政府機關資訊通報，第 291 期。
- 李鴻禧（1991），〈資訊、憲法、隱私權〉，收錄於：氏著，《憲法與人權》，臺大法學叢書。
- 李建良（2010），〈「戶籍法第八條釋憲案」言詞辯論鑑定意見書〉，收錄於：氏著，《人權思維之承與變》，新學林出版。
- 李惠宗（2008），憲法要義，元照出版。
- 李震山（2016），警察行政法論－自由與秩序的折衝，元照出版。
- 李震山，蔡庭榕，簡建章，李錫棟，許義寶等（2019），警察職權行使法逐條釋義，五南出版。
- 李震山（2004），電腦處理個人資料保護法之回顧與前瞻，中正法學集刊，第 14 期。
- 林吉鶴（1993），論指紋權之憲法保護，研考雙月刊，第 17 卷第 2 期，年 2 月。
- 余雪明，釋字 603 號解釋部分協同部分不同意見書。
- 吳信華（2011），憲法釋論，三民書局。
- 城仲模，釋字 603 號解釋協同意見書。
- 范姜真嫻（2005），按捺指紋與合憲性審查基準－以日本判例、學說為主，律師雜誌，第 311 期。
- 許文義（2000），論資料保護法中資料蒐集、處理與利用之原則，警學叢刊，第 30 卷第 4 期。
- 葉俊榮（2011），政府資訊公開與隱私權：司法對基本權利的脈絡論證與空間構築，收錄於：司法院大法官一百年度學術研討會－憲法解釋與隱私權之保障論文集（上冊），司法院編印。
- 顏厥安（2006），戶籍法第八條與全民指紋建檔合憲性問題之鑑定意見〉，臺灣本土法學雜誌，第 79 期。
- 徐正戎（2005），「戶籍法第八條捺指紋規定」釋憲案鑑定意見書〉，臺灣本土法學雜誌，第 75 期。
- 顏于嘉（2006），生物特徵與資訊隱私權－從國家利用個人生物特徵辨識人民身分談起，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。
- 劉江彬（1986），隱私權之保護，收錄於氏著：資訊法論，三民書局。
- 董保城、法治斌（2010），憲法新論，元照出版。
- 蔡震榮主編（2009），警察法總論，第 2 版，一品文化。

蔡震榮（2011），「訂定指紋建檔管理法草案」之研究，內政部警政署刑事警察局委託。

台中市清水警察分局（2019），什麼是 M-Police？警察可利用 M-Police 查詢哪些資料？

https://www.police.taichung.gov.tw/qingshui/home.jsp?id=61&parentpath=0,5&mcustomize=faq_view.jsp&dataserno=201712050094&t=FAQ&mserno=201712050010, Last visited: 2020/3/19.

三立新聞台（2014），掃一下 10 秒人臉辨識器 M-Police 看光個資，網址：

<https://www.youtube.com/watch?v=B9t23Ck8UPI>。Last visited: 2020/3/19.

台灣即時報（2019），「就是這樣好用 M-Police 人臉辨識助失智老人回家」，網址：

<https://1688safety.com/2019/05/07/%E5%B0%B1%E6%98%AF%E9%80%99%E6%A8%A3%E5%A5%BD%E7%94%A8-m-police%E4%BA%BA%E8%87%89%E8%BE%A8%E8%AD%98%E5%8A%A9%E5%A4%B1%E6%99%BA%E8%80%81%E4%BA%BA%E5%9B%9E%E5%AE%B6/>，last visited:2020-05-07。

屏東縣政府警察局（2018），榮獲內政部警政署 106 年度各警察機關犯罪嫌疑人指紋捺印評比最佳單位；鑑識科，網址：

https://www.ptpolice.gov.tw/ch/home.jsp?id=1&parentpath=0&mcustomize=hotnews_view2.jsp&dataserno=201807100001&t=HotNews&mserno=201801220001，last visited:2020-05-07。

鄧永基，隱私權和個人資料保護的介紹與歐美發展勢簡介，

<https://www.fisc.com.tw/tc/knowledge/quarterly1.aspx?PKEY=ea685431-6453-468c-8f44-6fa25cdc9cd4>，last visited:2020-05-07。

二、英文資料

Chase Hilton(2016), *Fingerprints: A New means of Identification in Airport Security Screening*, 81 J. AIR L. & COM. 561.

Danny Thakka (2020), *Portable Fingerprint Scanners for Law Enforcement: Identity Verification on the Street*, available at:

<https://www.bayometric.com/portable-fingerprint-scanners-law-enforcement/>

David Ashley James, Charlton(2011), *An Industrial Revolution for Fingerprint Science? The Impact of Cognition and Human Factors on Fingerprint Examiners: Implications for the Use of Fingerprint Examiner Expertise and Administration within Law Enforcement*, Ph D Thesis, School of Applied Science, Bournemouth University, UK. available at: <http://eprints.bournemouth.ac.uk/31593/>.

James Vincent (2018), *The UK is testing new 'stop and scan' powers to fingerprint criminals and illegal immigrants*, available at:

- <https://www.theverge.com/2018/2/12/17004076/uk-police-fingerprint-mobile-stop-scan-powers>. Matt Reynolds, *UK police are now using fingerprint scanners on the streets to identify people in less than a minute*, (Feb. 10, 2018), available at: <https://www.wired.co.uk/article/uk-police-handheld-fingerprint-scanner-database-biometric-security>, Last visited: April 19, 2020.
- M. R. Franks, *Your Rights if Arrested in England*, 32 S.U. L. REV. 211, SOUTHERN UNIVERSITY LAW REVIEW (Spring, 2005).
- PACE § 61 (4). Also see: Code of Practice for the Identification of Persons by Police Officers (Code D), ¶ 3 (a)(3.2)(a).
- https://nanopdf.com/download/forensic-information-scanning-hub_pdf, Last visited:2020/03/06
- http://www.fishtouch.com/downloads/FISH%20COMPARATOR%20BROCHURE_v4.pdf, Last visited:2020/03/08
- <https://openresearch.lsbu.ac.uk/download/6d54db785653d759077f18e2bc5079689607234ff4129091dc52118039ada4d5/7418773/Fingerprinting%20the%20UK%20Landscape%202015.pdf>. Last visited: 2020/03/08
- <https://openresearch.lsbu.ac.uk/download/6d54db785653d759077f18e2bc5079689607234ff4129091dc52118039ada4d5/7418773/Fingerprinting%20the%20UK%20Landscape%202015.pdf>, p.39. Last visited:2020/03/06
- U.S.C. §552a ; § 552a.
- Matt Burgess, 2019, *UK police can use controversial facial recognition tech, court rules*, available at: <https://www.wired.co.uk/article/police-facial-recognition-south-wales-court-decision>, Last visited: April 10, 2020.
- What is considered best Human Bio metric identification source?
- https://www.researchgate.net/post/What_is_considered_best_Human_Bio_metric_identification_source, Last visited: 2020/3/19.

受稿：2020/09/03

RECEIVED : 09/03/2020

修正：2020/11/19

REVISED : 11/19/2020

接受：2020/11/23

ACCEPTED : 11/23/2020