

全民指紋建檔的源由與分析

一 兼談我國行政與立法部門對個人隱私保護的認識

何建明（中研院資訊科學研究所研究員兼副所長）

莊庭瑞（中研院資訊科學研究所副研究員）

「請領國民身分證，應捺指紋並錄存」？請別懷疑，這是中華民國現行的法律。總統府於一九九七年五月二十一日公佈由立法院修訂通過的「戶籍法」，其中第八條全文為：

人民年滿十四歲者，應請領國民身分證；未滿十四歲者，得申請發給。依前項請領國民身分證，應捺指紋並錄存。但未滿十四歲請領者，不予捺指紋，俟年滿十四歲時，應補捺指紋並錄存。請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給。

去（二〇〇一）年起，行政院內政部爲了要規劃全面換發身分證，並要依以上規定，要全體國民憑指紋領新身分證，引起社會大眾爭議。事實上，目前只要你遺失身分證，到戶政單位申請補發時，戶政人員都會要求你留下指紋，而且「不依規定捺指紋者，不予發給」。身分證是中華民國強制發給國民的身分識別文件，國人沒有身分證，在中華民國境內無法就業，且不能參加全民健保、不能開立銀行帳戶、不能考取駕照，可以說是寸步難行，無法生存。身分證制度於現行社會是否有絕對必要（美、日、英等國皆無身分證制度），已有爭議，目前戶籍法以個人生存不可或缺的身分證件爲要脅，強制每一國民留下指紋，又不說明錄存用途的這種規定，著實令人不安詫異。

去年七月十九日行政院對於此項爭議，由政務委員許志雄邀集行政院內政部、法務部、主計處、研考會，以及北高市等相關機關，開會審查內政部所提的身分證換發並捺存指紋的計畫，並邀請總統府人權諮詢小組、行政院人權保障推動小組參與討論。會議結論認爲，「請領國民身分證應捺印指紋作業不宜貿然實施」，「惟因本捺印指紋作業尙涉及戶籍法第八條之規定，若不實施，則必須請內政部及時進行修法」。同年十二月三十一日立法院內政委員會初審行政院所提戶籍法第八條條文的修正案，同意將捺指紋與身分證的換發脫鉤，讓內政部可以先行換發國民身分證。不過直到今日（二〇〇二年三月），內政部所提的戶籍法修正案，還未經立法院三讀通過。至於全民指紋建檔，當時的內政部長張博雅表示「暫時不作」，部分立法委員並且認爲全民指紋庫的建立，依然有其必要，甚至建議「由新生兒出生半年施打疫苗時，同時建立指紋紀錄」。

值得注意的是，戶籍法除了第八條規定「請領國民身分證，應捺指紋並錄存」，此外並無任何條文說明所錄存的全體國民指紋檔案的用途，以及其保管與使用機關。指紋為個人獨有之生物特徵，其蒐集及處理顯然受我國「電腦處理個人資料保護法」的保護。該法第七條之規定：

公務機關對個人資料之蒐集或電腦處理，非有特定目的，並符合左列情形之一者，不得為之：

- 一、於法令規定職掌必要範圍內者。
- 二、經當事人書面同意者。
- 三、對當事人權益無侵害之虞者。

戶籍法關於指紋的規定，顯然與以上規定有所抵觸。從內政部幾次非正式的說明中得知，指紋資料庫的建立，是為幫助司法警察機關進行犯罪案件偵查。犯罪案件的偵察，顯然不是戶政機關的職務（戶籍法第一條：「中華民國人民戶籍之登記，依本法之規定」），為此目地而所蒐集的個人資料如指紋等，更逾越了戶籍法所規定職掌之必要範圍。現行身分證及戶籍記載的內容，已日益精簡，以前所要求登錄的學歷、職業、籍貫等欄位，現在都不記載了，主要原因就是這些個人資料與戶籍管理無關，且反而有依此為人身歧視的可能。同理，個人指紋當然與戶籍管理無關。目前戶籍機關未經當事人同意，蒐集個人指紋建立檔案，這些指紋檔案的安全維護，反而成為極端敏感的問題。舉例來說，難保有心之士不會「狸貓換太子」，將自己的指紋資料從檔案中永久除去，以成化外之民，甚至佈置偷來的指紋資訊，陷害他人。仔細檢討，戶籍法錄存個人指紋的規定，皆不符合「電腦處理個人資料保護法」第七條中，關於公務機關蒐集或電腦處理個人資料的任一必要條件。

對於指紋是否適合作為個人識別的依據，也值得討論。容貌或顯著的身體特徵是最廣為眾人接受的個人識別依據。所以身分識別文件如身分證及駕駛執照上，多附加相片。可是，要辨視捺存於證件上的指紋，是否與證件的持有人相符，並不是件容易的事。要求他人以手指按印油墨，留存指紋以為檢識，顯然極不禮貌。以數位元方式掃描手指，交由機器辨識的說法，也不可行；誰會為了人際間的個人識別用途，隨身攜帶指紋辨識機器呢？只有政府會為了特殊用途（如軍事管理或犯罪偵察），或大公司為了敏感資料的管制使用，才會以指紋作為身分識別的依據。而一般民主社會裡，公民與政府之間的權力關係，顯然不同於這種被管制者（需一再捺印指紋，以證明個人身分者）與管制者間的權力關係。

就算為了司法警察機關進行案件偵查，其所使用的指紋辨識系統的可信度（會不會將不相關的指紋誤為同一人所有）、系統可靠度（辨識結果會不會因系統的不穩定，而有「昨非今是」或「昨是今非」的情形）、以及整體建置成本（包括軟硬體、網路設備、維護、人員訓練等），仍然是眾人關注的議題。舉例來說，

今年一月美國 Louis Pollak 法官於東賓州地區法院，對於指紋是否可作為犯案證據做成裁定。他認為指紋雖可作為個人身分辨識，但於案件現場所採集（已部分破碎或經過一段時日）的指紋，究竟與被告指紋是否相符的這類問題，一律不採納任何指紋專家的見解為法庭證據。主要原因即在於，不論專家是否使用機器辨識方式作為輔助，其見解不免包括其個人對數據的解讀，而有見仁見智的不同。此項裁定，對於指紋日後是否適合作為法庭證據，一般認為具深遠的影響。

除了戶籍法的規定外，甫於去年五月通過的「當舖業管理法」，也於第十五條規定：「當舖業收當物品時，應查驗持當人之身分證件，並由持當人於當票副聯內捺指紋，始可收當。」然而，根據高雄市警察局的資料數據顯示，從公民營當舖所清查出的贓品，多皆是竊賊於被捕之後所供出，由流當品而追查到竊賊之案例可謂少之又少。「當舖業管理法」此項規定，無疑將全體持當人都視為潛在的犯罪者，並是對經濟上有困難的弱勢族群加以歧視，實在不是一個民主國家所該有的法令。高雄市財政局為此數度函請總統府人權諮詢委員會，並要求內政部重新研議當舖業管理法，唯均無正面回應。看來高雄市政府對個人隱私與人權的重視，還甚於中央政府。

由以上兩項法律對於指紋的規定，可以看出臺灣的行政與立法部門，在涉及公民的個人隱私資料時，仍未跳脫「方便行政作業」的單向本位思考，多不深思這些作業對個人權益的可能侵害，以及對社會的整體影響。對於採用新的資訊科技（如 IC 卡、指紋辨識系統）於處理個人資料時，關心的多只是「技術是否可行」、「預算是否允許」、「是否世界第一」這些次要問題，對於採用後的真正效益，以及所付出的整體社會成本，少有深入分析。以此看來，相較於其他重視個人資料保護的國家，台灣的確是個落後國家。

（原文刊登於台灣人權促進會《人權雜誌 2002 年春季號》）