

歐盟之資訊分享與交換機制

檢察官 吳美齡

壹、發展緣由

歐盟之所以能發展出各會員國有權就某些種類的個人資料分享其檔案庫，除了受地理及歷史因素影響外，歐盟成型後的現實上需求更是核心因素：

一、健全歐洲「內部市場」之需求

歐洲為擴展並健全其內部市場，有所謂貨物流通自由、勞工移動自由、服務流通自由，與資本流通自由等「四個自由」。然而，為順利落實這四個自由，個人資料的跨境流通似乎是不可避免的。企業或個人就跨國的投資、求職，對於考量是否應該將貨物、勞工、資金做跨境的移轉或流通時，他國企業或個人之背景資料自然是重要的評估基礎之一。從而，歐盟各國間的個人資訊流通程度必然影響內部市場健全的程度。

二、聯合打擊犯罪

內部市場逐漸成型之後，再加上各會員國人民因地理、文化及語言的熟悉所催化出來的助力，人民於歐洲境內的流動較以往更方便而快速，各種犯罪的滋生速度與蔓延範圍也隨之加快、擴深；但因受限於各國仍有自己的主權，尤其是並非歐盟各國退讓最多部分的司法主權，在追訴犯罪上仍須依一般的司法互助程序為之，而有某程度的犯罪追查阻礙。因此，內部經濟市場的開放效果也等同歐洲犯罪市場的開放；從而，對他國的資訊之「可獲取性」（availability of information）此一新概念於焉產生，而逐漸發展成資料共享的機制。雖然在很早之前歐洲各國即有此倡議，然而真正邁開大步的里程碑則

當屬「普呂姆公約」(Prüm Convention)。2004年因西班牙馬德里遭受恐怖組織的攻擊，歐盟些許會員國為深化跨境合作，尤其是打擊恐怖犯罪、跨國犯罪及非法移民，遂於2005年5月27日在德國境內的普呂姆(Prüm)小鎮共同簽訂普呂姆公約(又稱Schengen III Agreement)，使得簽署的會員國之執法機關在追查犯罪時，得向他會員國請求遞交相關資訊，例如去氧核醣核酸(下稱DNA)、指紋及汽車登記，減少追查跨境犯罪之困難。

貳、資訊分享並交換之操作

一、分享交換之資訊種類

(一) 種類

因特定案件或單獨個案而由單一國家向單一他國依司法互助所請求移轉、交付或揭露之資料並非本文所討論之範圍，故將此部分排除於本文所謂的「共享、交換資訊之機制」，合先敘明。

由於線上取得資訊，有技術上的要求，因此歐盟執委會的提案將可申請獲取的資訊限於：DNA、指紋、彈道、車籍登記、電信通訊資料，及最低限度的個人身分辨識資料等六種。但普呂姆公約中所定的範圍則僅限於DNA、指紋與車籍登記。

(二) 方式

歐盟各國都應依普呂姆公約決定而建置國內的個人資料檔案庫，並藉由網路科技上傳至分享平台，供其他會員國追查犯罪時比對資訊所用。由於基於保護個人資料及尊重隱私權的考量，立法規範和資料保護的規則通常都限制DNA檔案在國家邊境間「實際地移轉」，因此，普呂姆公約

決定所設計的方法是，會員國各自上傳從犯罪現場所追蹤採集而來、或依法令所收集取得後，存在其國家資料庫內的 DNA 資訊，使得普呂姆公約各會員國負責國家檔案庫的官員們可以直接搜尋、比對他會員國所上傳的檔案群，並進行和他們自己所掌握的資料「比對相符」或「比對不相符」(on a hit/no hit basis) 的工作，而比對結果則僅會顯示「是」或「否」(即所謂”hit/ not hit”，結果也就只有”yes/no”)，並不會更進一步揭露檔案主體的姓名等足資辨別身分的詳細資訊。如果普呂姆系統通知該國管理個資檔案的權責機關有比對相符的資訊存在，接下來則由犯罪地國及檔案存在國兩者自行開啟司法互助的程序。

二、分享交換資訊時應考量之處

- (一) 儘管簡化資訊交換的程序是促進資訊可獲取原則具體實踐的方法，然而，對於個人的權利則有一定風險。首先，可能與個人隱私及個資保護權利相違。再者，資訊交換後產生的後續程序也有可能產生違反個人權利之疑慮。最後，因受請求國提供資料而做出決定之請求國的決定，例如發出搜索令狀或起訴，也可能會侵害個人的基本權利。因此，根據國內法，國內各機關對內或對外交換資訊時應具備的條件，這些條件限制在他會員國向內國請求資訊交換時，也應一併適用；尤其是當依特殊調查或強制方法而緊急取得的敏感資料時這類更具爭議的情況。
- (二) 資訊交換後，隱私權及個資保護的工作在資料接受國仍然繼續存在。各會員國對於個資接觸與獲取的方式平等，則對資料隱私的保護也應該要平等。由於欠缺個資保護的最低參考標準，因此資

訊交換應該由司法機關決定是否准許，以確保資訊使用的限制能受到相當程度的保護。如果資訊交換可能影響進行中的調查成敗，此時似乎由主導案件調查的檢察官決定較為恰當。

- (三) 如果被請求國可以預見交換的個資會成為資訊接受國做出違反人權決定的評估基礎，那麼就不應該交換。而交換後的非資訊性 (non-informational) 結果是否應賦予個人有對抗「因資訊交換所肇致之結果」之權？雖然委員會提案 (Commission's proposal) 說到：為了保護資訊被交換主體的基本權利，被請求機關可以拒絕交換資訊。但個人是否有機會知道其資訊將被交換、是否能夠主張交換之後的非資訊性結果違反人權而反對資訊交換，仍是現行法規與實務操作上的疑點。
- (四) 除了維護個人的基本人權，跨境的資訊交換也應該考慮國家利益。當資訊交換將危害到進行中的調查成敗時，受請求方也可以拒絕交換。

三、對自動化交換資訊機制的正反意見

- (一) 能否完善保護個資的疑慮，一直是將普呂姆公約內涵轉化為歐盟法的過程中最具爭議性的地方。個資保護專家抨擊，在跨境交換檔案的領域中沒有任何個資保護的法律可以適用，現存的歐盟資料保護規則也不適用關於刑事案件的警務與司法合作上。的確，歐洲內的資訊交換系統是個前瞻性的概念，但對於個資的保護應有一個各國均能接受的最低一般性標準，而這個要件目前在刑事案件合作領域仍然付之闕如。
- (二) 至目前為止，DNA 技術仍是刑事案件呈現於法庭上之重要證據，司法實務工作者幾乎將之奉為圭

臬。由於 DNA 序列是經由實驗室內精密的科學儀器自動化方法所做出來的分析判別，而且可以用電腦比對，相較於指紋、鞋印或工具痕跡的分析，均須透過人類的解讀與判斷，而只要牽涉到人的解讀判斷即難免遭受失之主觀的質疑。雖然科技判讀的不會說謊、機器不可能失誤的印象似乎較人類可能出現的過錯還要叫人信任，然而，不可否認，許多國家均出現過因為 DNA 分析的失誤而因此造成冤獄或無辜涉訟的例子。人權團體及科學家擔心，依普呂姆公約建立 DNA 資料庫的超級網絡後，可能會有越來越多的混淆誤認而造成冤案的可能。

- (三) 2009 年開始即有科學家陸續證實 DNA 證據可以造假。既然犯罪現場遺留的 DNA 材料可能被造假，那法庭證據的可信性自然會受到潛在的質疑。科學家表示，從血液樣本中移除 DNA 痕跡並且置入他人的基因材料，這種偷天換日的做法確實可以成功瞞過替法院檢驗 DNA 的科學家，而使無辜之人涉訟，讓真正的罪犯逃逸無蹤。DNA 研究員指出，有能力假造血液、唾液或任何身體組織的人，就有能力重新佈置犯罪現場。這在理論上確實是有可能存在的情況。因此，過度倚重 DNA 檔案庫的比對結果，自然存在上述風險。

叁、結語

就犯罪學的角度而言，當人民知道國家掌握了自己的私人資訊，諸如指紋檔案、車籍登記或 DNA 分析資料，自然對於可能的脫序行為或思想有或多或少的約束，知道自己一旦有何違失，便能輕易查得其真實身分而有相對應的法律責任，而能對預謀犯罪的行為人達到一定程

度的警惕作用，使其著手犯罪之前有所卻步。但從地理位置來看，台灣是個單獨的海島，未與他國領土相連，對於打擊非法移民等跨境流通的犯罪，其迫切與困難程度似乎不若歐盟來的緊急與嚴重；在不同的地理環境與文化背景之下，要如何說服民眾，國家對於蒐集個資並與他國分享交換，有其實際上的需求及確實的效用並非易事。再者，隨著歐盟內部市場的發展狀況，歐盟各國取得並分享的個人資訊越來越多、範圍越來越廣。究竟這樣的趨勢對於歐盟合作打擊犯罪是否確有成效？而各會員國對其國內民眾的隱私及人權保障是否也隨之持續改善？可能還需要再多點時間觀察，也需要更多的實證數據來支持這走在趨勢前端的做法。