

抄本

## 司法院 令

發文日期：中華民國 94 年 9 月 28 日

發文字號：院台大二字第 0940021213 號

公布本院大法官議決釋字第 六〇 三號解釋

附釋字第 六〇 三號解釋

院長 翁 岳 生

### 司法院釋字第 六〇 三號解釋

#### 解 釋 文

維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。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，並為保障個人生活私密領域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，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五八五號解釋參照）。其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃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。惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。

指紋乃重要之個人資料，個人對其指紋資訊之自主控制，受資訊隱私權之保障。而國民身分證發給與否，則直接影響人民基本權利之行使。戶籍法第八條第二項規定：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。第三項規定：請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給。對於未依規定捺指紋者，拒絕發給國民身分證，形同強制捺指紋並錄存指紋，以作為核發國民身分證之要件，其目的為何，戶籍法未設明文規定，於憲法保障人民資訊隱私權之意旨已有未合。縱用以達到國民身分證之防偽、防止冒領、冒用、辨識路倒病人、迷途失智者、無名屍體等目的而言，亦屬損益失衡、手段過當，不符比例原則之要求。戶籍法第八條第二項、第三項強制人民捺指紋並予錄存否則不予發給國民身分證之規定，與憲法第二十二條、第二十三條規定之意旨不符，應自本解釋公布之日起不再適用。至依據戶籍法其他相關規定換發國民身分證之作業，仍得繼續進行，自不待言。

國家基於特定重大公益之目的而有大規模蒐集、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。

### 解釋理由書

本件因立法委員賴清德等八十五人，認中華民國八十六年公布施行之戶籍法第八條違反憲法第二十二條及第二十三條，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定聲請解釋憲法，同時聲請本院於本案作成解釋前，宣告暫時停止戶籍法第八條之適用。

本院就聲請人聲請暫時處分部分，已於九十四年六月十日作成釋字第五九九號解釋，暫停戶籍法第八條第二項及第三項之適用，並駁回聲請人就戶籍法第八條第一項為暫時處分之聲請。就聲請解釋憲法部分，本院依司法院大法官審理案件法第十三條第一項規定，邀請聲請人代表、關係機關、學者專家及民間團體於九十四年六月三十日、七月一日在司法院舉行說明會，並通知聲請人代表及訴訟代理人、關係機關行政院代表及訴訟代理人，於同年七月二十七日、二十八日在憲法法庭舉行言詞辯論，並邀請鑑定人到庭陳述意見。聲請人聲請解釋之範圍，經聲請人減縮為戶籍法第八條第二、三項規定是否違憲之審查，合先敘明。

本件聲請人主張略稱：一、本件聲請符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，應予受理。二、戶籍法第八條第二項強制十四歲以上國民於請領身分證時按捺指紋，因侵犯人性尊嚴、人身自由、隱私權、人格權及資訊自主權等基本權利，並違反比例原則、法律保留、法律明確性及正當法律程序原則而違憲：（一）指紋資料構成抽象人格一部分，為人格權之保障範圍，且基於指紋資料可資辨識個人身分等屬性，其公開與提供使用為個人有權決定事項，應受憲法上隱私權及資訊自主權之保障。戶籍法第八條第二項強制採集人民指紋，建立資料庫，不僅侵入個人自主型塑其人格之私人生活領域，侵犯人民人格權，並限制人民對其個人資訊之自主權、隱私權。（二）戶籍法第八條第二項要求所有十四歲以上國民按捺指紋，卻未明定蒐錄指紋之目的，違反限制基本權利之法律須於法律中明示其目的之原則。其所稱「增進戶籍管理人別辨識」之立法目的並非實質重要，亦過於概括廣泛。且強制按捺指紋並錄存，無法有效達成內政部所稱「辨識身分」、「防止身分冒用」等立法目的，亦非達成目的之最

小侵害手段，其所能達成之效益與所造成之損害間不合比例，違反比例原則。（三）強制人民按捺指紋並錄存為影響人民權利重大之公權力行為，應以法律為明確之規定。現行戶籍法第八條之立法目的、按捺並錄存指紋之用途不明確。且戶籍法第八條第二項之規定，只適用於年滿十四歲第一次請領身分證者，若使所有年滿十四歲國民於全面換發身分證時均適用，則違反法律保留原則。（四）強制按捺指紋性質上屬於強制處分，須依憲法第八條及刑事訴訟相關法律始得為之，現行法使行政機關得事前逕予蒐錄人民指紋資料，違背正當法律程序原則。（五）世界各國要求指紋與證件結合之實例，往往限定於特定用途之證件，用來便利查核身分或資格之有無，即使在蒐集和使用國民生物特徵資料的國家，對於是否建立集中型的生物特徵資料庫，通常採取否定的態度。生物特徵資料庫的使用，就其目前的發展程度，僅屬一正在發展當中的趨勢，並非具有全面普及性或必然性的國際趨勢。

三、戶籍法第八條第三項之規定因違反不當連結禁止原則、比例原則及平等保護原則而違憲：（一）戶籍法第八條第三項以發給身分證為條件強制人民按捺指紋，然國民身分證與指紋錄存間無實質關聯，以不捺指紋為由拒絕發給國民身分證，違反不當連結禁止原則。（二）為達到強制人民按捺指紋之手段中，有較不發給身分證侵害更小之手段，且以按捺指紋作為發給身分證之條件，所欲追求之利益與人民因此造成之不利益間，不合比例。（三）在身分識別文件發給事項上，國家基於憲法所不許之理由拒絕部分國民領取身分證，違反憲法平等保護原則等語。

關係機關行政院略稱：一、本件聲請無關立法院行使職權適用憲法發生疑義，或適用法律發生有抵觸憲法之疑義，不合聲請要件，應不受理。戶籍法於八十六年即通過施行，其執行為行政機

關之職權，與立法委員之職權無關，亦非立法委員適用之法律，其聲請不合法。二、戶籍法第八條第二項與比例原則、法律保留原則及明確性原則無違：（一）指紋為受人格權、隱私權及資訊自決權保護之個人資料，國家對之蒐集與利用，於公眾有重大利益，而符合比例原則之前提下，得以法律為之。（二）戶籍法第八條之立法目的係在建立全民指紋資料，以「確認個人身分」、「辨識迷失民眾、路倒病患、失智老人及無名屍體」，並可防止身分證冒用，為明確且涉及重大公益之立法目的。（三）指紋因其人各有別、終身不變之特性，可以有效發揮身分辨識之功能，為確保國民身分證正確性之要求之適當手段；指紋為經濟且可靠安全之辨識方法，與其他生物辨識方法相比，為侵害較小而有效之手段；其立法可以保障弱勢、穩定社會秩序，有重大立法利益，與可能造成之侵害相較，尚合比例。（四）以按捺指紋為請領國民身分證之要件，為戶籍法第八條所明定，符合法律保留原則之要求。且法條文義並非難以理解，並為受規範者所得預見，事後亦可由司法加以審查確認。至於指紋資料之傳遞、利用與管理，則有「電腦處理個人資料保護法」規定補充，符合法律明確性原則。（五）按捺指紋為多數民意所贊成：行政院研考會、TVBS 民調中心及內政部都曾於九十年、九十一年及九十二年，分別進行民意調查，結果約有八成民眾贊成於請領國民身分證時應按捺指紋，此乃多數民意之依歸。世界各國有要求全民按捺指紋者，有只要求外國人按捺者，但無論如何規定，運用個人所擁有之生物特徵加以錄存，以呈現個人身分之真實性，並強化身分辨識之正確性，是各國共同之趨勢。而聯合國國際民航組織中，有四十餘國將在二〇〇六年底以前，在護照上加裝電腦晶片，增加指紋、掌紋、臉部或眼球虹膜等個人生物特徵辨識功能。愈來愈

多的國家與民眾願意接受錄存個人生物特徵資料以作比對，顯然是國際潮流與趨勢。三、戶籍法第八條第三項，並不違憲：（一）按捺指紋為國民身分證明之要件內涵，與身分證上顯性身分證明基本資料，均屬於辨識之基礎。國家在法律要件合致時，應依法發給國民身分證，若國民身分證之人別辨識基礎欠缺，則不具規定之要件，自應不予發給，以落實按捺指紋規定之執行，為適當之手段。不發給身分證為不踐行程序要件之附隨效果，並非處罰。其對人民生活或權利行使產生不便利，乃人民選擇不履行相對法律義務之結果，並非主管機關侵害人民權利。且指紋為電腦處理個人資料保護法所規範之個人資料之一，其處理運用有相關法律規範，與比例原則無違。（二）國民身分證為個人身分識別之重要憑證，國家發給時應確認領證人與該身分證所表彰之身分相符，而指紋因其無可變造之特性，可以輔助身分辨識功能之發揮並確保身分之正確性，二者具合理關聯等語。

本院斟酌全辯論意旨，作成本解釋，理由如下：

立法委員就其行使職權，適用法律發生有牴觸憲法之疑義時，得由現任立法委員總額三分之一以上聲請解釋憲法，司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款定有明文。是三分之一以上立法委員行使其法律制定之權限時，如認經多數立法委員審查通過、總統公布生效之法律有違憲疑義；或三分之一以上立法委員行使其法律修正之權限時，認現行有效法律有違憲疑義而修法未果，聲請司法院大法官為法律是否違憲之解釋者，應認為符合前開司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定之意旨。

本件戶籍法第八條第二、三項係於八十六年五月二十一日修正公布時所增訂。行政院以系爭戶籍法第八條第二、三項有侵害人民基本權利之虞，於九十一年及九十四年兩次向立法院提出戶籍

法第八條修正案，建議刪除該條第二、三項。立法院第六屆第一會期程序委員會決議，擬請院會將本案交內政及民族、財政兩委員會審查。立法院第六屆第一會期第九次會議（九十四年四月二十二日）決議照程序委員會意見辦理，交內政及民族、財政兩委員會審查。惟第十次會議（九十四年五月三日），立法院國民黨黨團以戶籍法第八條修正案於第五屆委員會審查時，朝野立法委員一致決議不予修正在案，且未於朝野協商時達成共識，為避免再生爭議及七月一日起實施身分證換發時程，浪費公帑危害治安等為由，依立法院議事規則相關規定提請復議，經院會決議該復議案「另定期處理」。第十四次會議（九十四年五月三十一日），國民黨黨團再次提出復議，仍作成「另定期處理」之決議。立法委員賴清德等八十五人認戶籍法第八條第二、三項有違憲疑義，乃聲請解釋。查戶籍法第八條第二、三項修正案經立法院程序委員會提報立法院院會，立法院院會一次決議交內政及民族、財政兩委員會審查，兩次就復議案決議另定期處理。本件聲請乃立法委員行使其法律修正之權限時，認經立法院議決生效之現行法律有違憲疑義而修法未果，故聲請司法院大法官為法律是否違憲之解釋，符合前開司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，應予受理。

維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。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，並為保障個人生活私密領域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，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五八五號解釋參照），其中包含個人自主控制其個人資料之資訊隱私權，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。

隱私權雖係基於維護人性尊嚴與尊重人格自由發展而形成，惟其限制並非當然侵犯人性尊嚴。憲法對個人資訊隱私權之保護亦非絕對，國家基於公益之必要，自得於不違反憲法第二十三條之範圍內，以法律明確規定強制取得所必要之個人資料。至該法律是否符合憲法第二十三條之規定，則應就國家蒐集、利用、揭露個人資料所能獲得之公益與對資訊隱私之主體所構成之侵害，通盤衡酌考量。並就所蒐集個人資料之性質是否涉及私密敏感事項、或雖非私密敏感但易與其他資料結合為詳細之個人檔案，於具體個案中，採取不同密度之審查。而為確保個人主體性及人格發展之完整，保障人民之資訊隱私權，國家就其正當取得之個人資料，亦應確保其合於目的之正當使用及維護資訊安全，故國家蒐集資訊之目的，尤須明確以法律制定之。蓋惟有如此，方能使人民事先知悉其個人資料所以被蒐集之目的，及國家將如何使用所得資訊，並進而確認主管機關係以合乎法定蒐集目的之方式，正當使用人民之個人資料。

戶籍法第七條第一項前段規定：已辦戶籍登記區域，應製發國民身分證及戶口名簿。戶籍法施行細則第二十條第三項前段並規定：國民身分證應隨身攜帶。故國民身分證之發給對於國民之身分雖不具形成效力，而僅為一種有效之身分證明文件。惟因現行規定須出示國民身分證或檢附影本始得行使權利或辦理各種行政手續之法令眾多，例如選舉人投票時，須憑國民身分證領取選舉票（如公職人員選舉罷免法第二十一條、總統副總統選舉罷免法第十四條等規定參照）、參與公民投票之提案，須檢附提案人之國民身分證影本（公民投票法施行細則第十條規定參照）、請領

護照須備具國民身分證正本及影本（護照條例施行細則第八條規定參照）、勞工依勞工退休金條例請領勞工退休金應檢附國民身分證影本（勞工退休金條例施行細則第三十七條規定參照）、參加各種國家考試須憑國民身分證及入場證入場應試（試場規則第三條）、辦理營業小客車駕駛人執業登記證須檢具國民身分證（如營業小客車駕駛人執業登記管理辦法第五條規定參照）等。且一般私人活動，如於銀行開立帳戶或公司行號聘任職員，亦常要求以國民身分證作為辨識身分之證件。故國民身分證已成為我國人民經營個人及團體生活辨識身分之重要文件，其發給與否，直接影響人民基本權利之行使。戶籍法第八條第二項規定：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。第三項規定：請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給。對於未依規定捺指紋者，拒絕發給國民身分證，顯然形同強制捺指紋並錄存指紋，以作為核發國民身分證之要件。

指紋係個人身體之生物特徵，因其具有人各不同、終身不變之特質，故一旦與個人身分連結，即屬具備高度人別辨識功能之一種個人資訊。由於指紋觸碰留痕之特質，故經由建檔指紋之比對，將使指紋居於開啓完整個人檔案鎖鑰之地位。因指紋具上述諸種特性，故國家藉由身分確認而蒐集個人指紋並建檔管理者，足使指紋形成得以監控個人之敏感性資訊。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。

查戶籍法就強制捺指紋與錄存指紋資料之目的，未有明文規定，與上揭憲法維護人民資訊隱私權之本旨，已有未合。雖有以戶籍

法第八條修正增列第二項與第三項規定之修法動機與修法過程為據，而謂強制蒐集全體國民之指紋資料並建庫儲存，亦有為達成防範犯罪之目的云云，惟動員戡亂時期終止後，回復戶警分立制度（本院釋字第五七五號解釋參照），防範犯罪明顯不在戶籍法立法目的所涵蓋範圍內。況關係機關行政院於本件言詞辯論程序亦否認取得全民指紋目的在防範犯罪，故防範犯罪不足以為系爭法律規定之立法目的。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，係為加強新版國民身分證之防偽功能、防止冒領及冒用國民身分證及辨識迷途失智者、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。蓋就「加強國民身分證之防偽」及「防止冒用國民身分證」之目的而言，錄存人民指紋資料如欲發揮即時辨識之防止偽造或防止冒用功能，除須以顯性或隱性方式將指紋錄存於國民身分證上外，尚須有普遍之辨識設備或其他配套措施，方能充分發揮。惟為發揮此種功能，不僅必須投入大量成本，且因缺乏適當之防護措施，並可能造成資訊保護之高度風險。依行政院之主張，目前並未於新式國民身分證上設錄存指紋資料之欄位，更無提供指紋資料庫供日常即時辨識之規畫。況主管機關已於新式國民身分證上設置多項防偽措施，如其均能發揮預期功能，配合目前既有顯性資料，如照片等之比對，已足以達成上揭之目的，並無強制全民按捺指紋並予錄存之必要。次就「防止冒領國民身分證」之目的言，主管機關未曾提出冒領身分證之確切統計數據，是無從評估因此防範冒領所獲得之潛在公共利益與實際效果。且此次換發國民身分證，戶政機關勢必藉由人民指紋資料之外之其他戶籍資

料交叉比對，並仰賴其他可靠之證明，以確認按捺指紋者之身分。則以現有指紋資料以外之資訊，既能正確辨識人民之身分，指紋資料之蒐集與「防止冒領國民身分證」之目的間，並無密切關聯性。未就有關「迷途失智者、路倒病人、精神病患與無名屍體之辨認」之目的而言，關係機關行政院指出目前收容在社會福利機構迷途失智老人二七九六位，每年發現無名屍約二百具。此類有特殊辨識身分需要的國民個案雖少，但辨識其身分之利益仍屬重要之公益目的。然而就目前已身分不明、辨識困難的國民而言，於換發國民身分證時一併強制按捺並錄存指紋資料對其身分辨識並無助益，而須著眼於解決未來身分辨識之需求。惟縱為未來可能需要，並認此一手段有助前開目的之達成，然因路倒病人、失智者、無名屍體之身分辨識需求，而強制年滿十四歲之全部國民均事先錄存個人之指紋資料，並使全民承擔授權不明確及資訊外洩所可能導致之風險，實屬損益失衡、手段過當，難以符合比例原則之要求，侵害人民受憲法第二十二條保障之資訊隱私權。

揆諸上揭說明，戶籍法第八條第二項、第三項形同強制人民按捺指紋並予錄存，否則不予發給國民身分證之規定，已侵害人民受憲法保障之資訊隱私權，而就達到加強新版國民身分證之防偽功能、防止冒領及冒用國民身分證及辨識迷途失智者、路倒病人、精神病患與無名屍體之身分等目的而言，難認符合比例原則之要求，與憲法第二十二條、第二十三條意旨均有未符，應自本解釋公布之日起不再適用。至依據戶籍法其他相關規定換發國民身分證之作業，仍得繼續進行，自不待言。

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，應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集之範圍與方式且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。

至世界各國立法例與國人民意調查之結果，固不失為憲法解釋所得參考之事實資料，惟尚難作為論斷憲法意旨之依據。況全面蒐集人民指紋資訊並建立數位檔案，是否已為世界各國之立法趨勢，仍無定論。而外國相關之立法例，若未就我國戶政制度加以比較，並詳細論述外國為何及如何蒐集人民指紋資訊，則難遽予移植；又民意調查僅為國民對特定問題認知或偏好之指標，調查之可信度受其調查內容、調查方法、執行機關、調查目的等因素影響。本件關係機關雖泛稱多數國人贊成按捺指紋作為發給國民身分證之條件，但未能提出相關之問卷資料，實難據為本案解釋之參考，均併予指明。

大法官會議主席	大法官	翁岳生
	大法官	城仲模
		林永謀
		王和雄
		謝在全
		賴英照
		余雪明
		曾有田
		廖義男
		楊仁壽
		徐璧湖

彭鳳至  
林子儀  
許宗力  
許玉秀

協同意見書

大法官 城仲模

本案係賴清德等八十五位立法委員依據司法院大法官審理案件法（以下簡稱審理案件法）第五條第一項第三款，聲請本院解釋。聲請人主張略為：（一）本件聲請符合聲請要件應予受理。（二）戶籍法第八條第二項違反法律保留、法律明確性原則及比例原則而違憲。（三）戶籍法第八條第三項，因違反不當連結禁止原則、比例原則與平等保護原則而違憲。關係機關行政院則主張：（一）立法院並未因行使職權適用戶籍法，不符聲請要件。（二）戶籍法第八條第二項與法律保留、法律明確性原則及比例原則無違。（三）戶籍法第八條第三項並未違反不當連結禁止原則與比例原則。

本席認為，司法院大法官職司憲法明文直接賦予之解釋憲法的任務，以維護人民基本權利及客觀合憲的法秩序。憲法解釋不但須根據憲法及相關法律、學理作出高瞻遠矚、論理性之闡微，亦須兼顧時代趨勢、國際動向、社會整體文化，尤其是民主、自由、法治化程度，及人民可接受性等因素，而作符合當代國民生活需求的解釋。關於聲請人所指出，戶籍法第八條第二項及第三項，對於人性尊嚴、人格發展自由及隱私權可能之侵害，亦即關於推崇人權之普世價值、護衛民主自由之憲政秩序，向為本席之宿願；然誠如美國法政諺語所言：「聯邦最高法院首席法官不能不洞悉全國人民之法感情，及首府華盛頓 D.C.之政治動向」，是

以人權保障與國家安全之兼籌並顧、法學理論與現實環境之平衡、國家安全與社會安寧秩序之循序發展，更爲本席一向所堅持。環顧當下，在美國遭受九一一恐怖攻擊及英國倫敦地鐵爆炸案發生後，世界性的恐怖主義與反恐戰爭已然開始，整個地球村刻正處於隨時遭受不可確知危險的時期，因此預防性的工作相較於過去，必須有所提昇。準此，大法官於解釋憲法之際，如何調和人權保障與國家安全，是其當前必須面對的重要課題。本席對於本案解釋文及解釋理由書之論述鋪陳，大體而言尙稱贊同，惟對相關爭點所持之觀察角度與論說申述之理由等，猶有必須補充及澄清之處，爰記之如下：

關於本案，內政部曾於民國（下同）九十四年四月向立法院提出戶籍法第八條之修正草案，然於內政部預定換發國民身分證之日前（九十四年七月一日），立法院已確定無法通過修正案。賴清德等八十五位立委遂依據審理案件法第五條第一項第三款，聲請宣告戶籍法第八條第二項及第三項爲違憲，多數意見則認爲本案符合該條聲請要件，應予受理。按審理案件法該條規定，現有立法委員總額三分之一以上聲請解釋，須符合「行使職權、適用法律」的要件，惟本案雖發生於立法委員行使其「修法」權限時，但其是否因此「適用」戶籍法似不無疑義。多數意見或係參考德國聯邦憲法法院法第七十六條第一項之規定，而對本條作較爲寬鬆的解釋，蓋根據該規定，只要聯邦眾議院三分之一以上議員，認爲聯邦法律因形式或實質上未符合基本法之規定而應無效時，即得聲請聯邦憲法法院從事抽象法規違憲審查，並無其他條件之限制。惟考量到：（一）德國聯邦憲法法院法第七十六條第一項關於少數國會議員聲請聯邦憲法法院裁判時，並未附加「行使職權、適用法律」的要件，而與我國審理案件法第五條第一項第

三款之規定並不相同，是否得作援引並予相同解釋，非無疑義；  
（二）鑑於以往立法委員輒以聲請憲法解釋作為解決國會議事紛爭之方法，為避免法規違憲審查制度淪為政黨政策抗衡的蹊徑，對於「行使職權、適用法律」的要件，理宜作較為嚴謹的司法立場。準此，本案是否符合審理案件法第五條第一項第三款之要件，即非無斟酌之空間。

就本院大法官對於「行使職權、適用法律」（審理案件法第五條第一項第一款及第三款皆有此要件之規定）此程序要件向來之解釋立場而言，例如：監察院為該院政務人員退職案件，引用九十三年一月七日公布施行之政務人員退職撫卹條例第十條之規定，發生有牴觸憲法之疑義，而聲請解釋一案，本院大法官於釋字第五八九號解釋中表示，該案符合審理案件法第五條第一項第一款之要件而予以受理，然並未具體說明聲請案件與聲請人行使職權間有如何之關聯性，而似與本案採取相同的審理態度。然基於本席一貫之立場，認為該案聲請人並未有行使其法定職權，適用政務人員退職撫卹條例之情形，而應為不受理之決定，方為正辦。尤有甚者，若如此寬鬆地審查該條之要件，亦與本院前此所表示之立場不同，例如：趙永清等八十九位立法委員認為，立法院於九十四年五月二十日三讀通過之國民大會職權行使法第八條及第十條第一項規定，有牴觸憲法之疑義而聲請解釋，本院亦於同年六月十七日作成大法官第一二六七次會議不受理決議，認為：「聲請人並未敘明立法委員係行使何種職權適用上開法律發生牴觸憲法之疑義……核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定不合，依同條第三項規定，應不受理」，於上開案例中，本院對於「行使職權、適用法律」卻採取嚴格把關之要求，而與本案之立場迥殊。

依戶籍法第八條第二項之規定，國民請領身分證時須按捺指紋，此一規定固與人民在憲法上所享有人性尊嚴、人格發展自由及隱私權等基本權有本質上重大關聯性，因此須有法律上之依據，始得限制人民之權利，以符合法律保留原則。多數意見認為指紋屬於敏感性之個人資訊，因此，對於戶籍法第八條第二項是否符合法律明確性之要求，作較為嚴格的審查。惟查對於法規範是否符合法律明確性要求的審理，司法院大法官向以「自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷」之標準而為審查（本院釋字第四三二號、第五二一號解釋參照）。關於上開標準於本文中如何具體化，應就相關措施影響基本權的程度加以決定，亦即被審查之法規範愈有嚴重侵害基本權之虞，其明確性的要求就愈高。就本案而言，指紋本為中性之資料，單純知悉個人之指紋並無法透露任何訊息，蒐集指紋對於隱私權的影響如何，端視指紋在個案中的用途而定。戶籍法第四條第一項第一款規定，戶籍登記包含身分登記（出生、死亡、結婚、離婚等登記），同法第七條第一項則規定已辦理戶籍登記者，應發給國民身分證，由此可知，製發國民身分證之政策目的在於證明個人的身分。另從戶籍法第八條之立法理由觀之，按捺指紋係以「確認當事人身分，保障當事人權利，如迷失民眾或無名屍體之身分確認等。而身分證錄存本人指紋可隨時確認本人身分，並防止冒用」（註一）為主要考量，指紋資料之用途既僅用於確認個人身分，並防止他人冒領、冒用身分證，以及辨識迷途失智者、路倒病人、及無名屍體之事項，此種利用指紋資料以為科學辨認身分之方式，與個人隱私權之保障尚難謂為必將發生如何之負面影響。基於上述理由，本席認為關於戶籍法第八條

第二項是否違反法律明確性原則應採取較為寬鬆之審查標準，既從該法第四條第一項第一款及第七條第一項之立法意旨，以及第八條之立法理由可以得知，按捺指紋之立法目的可以推勘為在於精確確定國民身分。多數意見嚴格認定：該法並未明文規定按捺與錄存指紋資料之目的，因而違反法律明確性原則之判斷，似非無商榷之餘地。

關於戶籍法第八條第二項是否因違反比例原則，而違憲侵害人民基本權利之問題，多數意見認為：蒐集指紋並非防止冒領國民身分證之必要手段，並因主管機關未提出冒領身分證之確切統計數據，而認無從評估因該措施所能達成的實際效果。就此首先應指出的是，因指紋具有「人各有別、終生不變」的特性，其於首次蒐錄指紋時，雖無法實現防止冒領之目的，但就將來換發、補發身分證時，仍有助於達成防止冒領之效果（註二），故仍符合適當性之要求。其次，必要性原則係要求公部門所採取達成目的之手段，必須為影響人民基本權利最小之方法，然在比較立法者所採取之手段與其他替代手段時，即使其他替代手段對於基本權的影響較為輕微，只要其並非確然無疑地能達成同樣的效果，仍應容許立法者將其予以排除。相較於「指紋以外之資料」（註三），藉由蒐錄指紋以確認個人身分，雖然未必係影響人民隱私權之最小侵害手段，惟因指紋具有上開特質，且偽造較為不易，用以確認個人身分，仍具有較為優異的效果，因此，尚難指摘其為有違必要性之原則。此外，立法者在作一般、抽象法規範的制定工作時，其必須調查、確定待規整之事實，並對欲規範的事實做出預測性的評估。釋憲機關於從事違憲審查之際，就立法機關對於「事實的確定」與「事實的預測」應作如何程度的審查，必須根據立法計畫、立法政策與立法定制後影響基本權的深度與廣度、預

測事物的內涵，及立法規整所欲追求的整體目標等因素加以判斷。關於本案，如前文所述，本席認為單憑戶籍法第八條第二項應捺指紋並錄存之規定，委實尚難斷言必將對個人隱私權發生如何之負面影響；再者，考量到為預防因他人使用冒領之身分證而對金融秩序產生嚴重影響之重大公共利益，在本件聲請案中，就立法者對於事實之確定與預測，從合理性及合目的性之角度以觀，固宜採取較為寬鬆的審查標準。本案審理過程，關係機關有於言詞辯論程序時，協助本院調查證據，並提供相關證據資料之義務。根據行政院所提供之資料，主管機關每年發放國民身分證之數量達一百多萬件（註四）；其雖未提出冒領身分證案例之實際統計數據，亦僅為該院未盡協力調查證據責任之問題；本院大法官於審理案件時，基於憲法所賦予之違憲審查的職責，亦須依職權判斷立法者所根據之事實的真偽。本案立法者對於其所欲規範事實之調查推估，基於上開理由，除經專業人士科學研究鑑定後發現有明顯、重大不符事實之情況外，應為較低密度的審查，而以其所認之事實為正確，如此，方為現代公務機關效能管理上必然的歸趨。準此，若承認國家確有防止冒領國民身分證之必要需求，則其與蒐錄指紋行為之手段間，即無顯然不符比例原則可言。多數意見依前開彼等之觀點，認為系爭法律違反比例原則之指摘，似可再加斟酌。

此外，就戶籍法第八條第二項及第三項所欲達成的「辨識迷途失智者、路倒病人、及無名屍體」之目的而言，多數意見並未指摘其違反適當性、必要性之要求，而是以目前收容在社福機構之失智民眾與待確認身分之無名屍體總數過少為理由，認為該條所欲達成之目的與所使用之手段間顯不相當，而未符合狹義比例原則之要求。謹按，狹義比例原則係指要求國家對人民所採取的干

預措施，與其擬追求之公共目的兩者間，不得顯然輕重失衡而言。本席固然同意：採捺指紋之措施將對人民之隱私權造成一定程度之影響，惟若擺脫眼光不受侷限於當下，而考量到國家未來可能的處境，亦即國家為預防突發性之天然災害及隨時來襲之恐怖攻擊，因此所發生確認大量傷亡人員之需求此種重大公共目的而未雨綢繆，是否僅因目前待確認身分之人尚屬少數，而即武斷聲稱採捺指紋之手段與辨識身分之目的間顯然不符比例云云，似亦非無斟酌之空間。

至於戶籍法第八條第二項及第三項，是否違反不當連結禁止原則之問題。查所謂不當連結禁止原則係指國家採取的措施與其所欲達成之目的間，應有正當合理的關聯。主管機關製發身分證之目的既在於使領有身分證之人得證明其身分，主管機關於發放時即須確保其所發證件之正確性。同前文所述，按捺指紋既係防止他人冒領身分證之有效手段，以其作為發放身分證之要件，與身分證所欲達成精確辨識個人身分的目的間，邏輯推理上即應認為有其正當、合理之關聯。

就比較法制的觀點而言，承認政府得基於特定公共目的，由國會具體明確、審慎立法，以形成蒐錄國民指紋之制度，並非我國所獨有：例如法國、德國、英國、美國、西班牙、新加坡、日本及韓國等國家，皆承認為確認個人的身分得採集國民的指紋，或採取強制要求得為中性明晰辨認的方式，並將其錄存於辨識證件或以其他方式儲存。因此，若肯認按捺指紋之措施有其正當、必要與合憲之依據，亦未與世界各重要國家的立法例背道而馳。

惟須附帶說明者，戶籍法第八條第二項及第三項之立法目的僅在於藉由蒐錄指紋以確認個人之身分，因此指紋資料應禁止用於法定目的以外之用途，立法者衡酌客觀情事，若認為實現其他重

大公共利益須利用指紋資料者，其自須另以法律明定其利用目的，而其蒐集與重大公共利益之達成，自須具有密切之必要性與關聯性，並設計保障人民權利之組織或程序上必要的防護與補救措施，自不待言。本號解釋對於立法者如何形塑相關法規範之法律專業上論述，對於日後立法者形成其立法政策及具體化其立法技術，或將構成一定的參考作用。惟立法院為當代民意之總樞紐，其具有最直接、最新近之民意基礎，關於如何制定符合憲法價值之法規範，其享有具體化的優先特權；基於權力分立原則，司法院大法官於作成有關立法重要內涵之論說時，應予最大程度的尊重與自我節制，始與憲法保障立法權之意旨無違。

近代法學研究的領域裡，凡片面反覆在探討權利觀念時，無人不知那亦必同時在討論其反面意義的義務意識，權利與義務是一體成形的制度核心主軸，任何一邊的偏廢，除非有特殊案例說明上之必要，均將構成誤解、恣意、不公正、膚淺之解讀。本解釋案全文之演繹與開展，傾向對於人民基本權利方面的深度論析，而未特別對於政府與國民在公義務上法定任務與應盡責任詳密著墨。這是明眼人一望即知未能超脫所信法律學理與時代急遽變遷的失衡態度。

註一：請參閱戶籍法第八條之修正理由，及立法院就該條修正案在審查會中主管機關內政部長之發言：立法院公報，第八十五卷第六十五期，第 350、374 頁。

註二：依關係機關行政院之說明，冒領之案件通常都在補領或換領身分證時發生。請參閱行政院之言詞辯論要旨補充狀，頁 2。

註三：依行政院之說明，其主要用以證明身分之資料為戶口名簿。請參閱行政院之言詞辯論要旨補充狀，頁 2。

註四：以九十三年為例，全國領發（包含初領、補領及換領）國民身

分證之總數即有一七五二四一六件。請參見行政院之言詞辯論要旨補充狀，頁 59。

## 協同意見書

大法官 廖義男

依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之規定，立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。少數大法官認為本案不符合前開條款之要件，主張不應受理，本席則支持多數大法官之見解，認為本案符合該條款之要件，應予受理，爰提協同意見書如下。

### 一、本條款之解釋應注意其立法源起及理論基礎

#### （一）立法經過及理由

本條款係民國八十二年二月三日修正原「司法院大法官會議法」並公布改名稱為「司法院大法官審理案件法」，而於原第五條第一項所增訂之第三款。增訂此第三款之立法理由，依立法院法制、司法委員會於八十二年一月七日函送立法院院會之審查報告之說明，係「為保障少數黨立法委員之釋憲聲請權，以建立正常且合理的憲政秩序」（註一）。惟其中所謂保障「少數黨」立法委員，顯有誤導。此條款應當立法，係由當時立法委員陳水扁首先提出，引述德國、奧地利憲法一再強調應保障少數黨國會議員的抽象法規違憲審查釋憲聲請權，使少數黨能間接地制衡多數黨，以建立正常且合理的憲政秩序。在討論過程中，當時代表司法院之秘書長王甲乙認為國會議員聲請釋憲方面的規定，應由憲法來規範才可以，不應在司法院大法官審理案件法中加以規定。惟當

時立法委員林鈺祥則支持陳水扁之看法，但強調該問題重心不在於少數政黨的釋憲保障，而在於尊重國會議員的職權地位而定，這是因為與立法院對法令的制度、行使及運作有密切關係，故而只要有一定人數即可聲請大法官釋憲，德國法相關規定沒有強調必是少數黨才可以行使。嗣後經過政黨協商，同意在第五條第一項增列第三款「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者」，送請院會審議並通過而成爲現行條文。依此立法過程，規定現有總額三分之一以上立法委員有聲請釋憲權，而不必有二分之一以上之多數決才可聲請，固有使不居多數但有一定數量之少數委員得聲請釋憲之作用，但不即表示在保障「少數黨」或「反對黨」之聲請釋憲權，因此司法、法制委員會送請院會審議之報告中，說明增訂該條款之立法理由，係在「保障少數黨立法委員之釋憲聲請權」，不僅將「總額三分之一以上立法委員」等同於「少數黨」，而且忽略其間立法過程之討論及理由之辯正，顯有誤解。

## （二）外國法制之比較及其理論基礎

### 1、德國、奧地利法制及其理論基礎

立法委員得聲請解釋憲法之規定，其立法既係參考德國、奧國法制，從而該國建制之相關理論，可供重要參考。德國基本法第九十三條第一項第二款及德國聯邦憲法法院法第十三條第六款規定，聯邦政府、邦政府或聯邦眾議院三分之一議員，就聯邦法或邦法與基本法在形式上及實質上有無牴觸；或邦法與其他聯邦法有無牴觸

發生歧見或疑義時，得聲請聯邦憲法法院審理之（註二）。奧地利憲法第一百四十四條第一項第二句規定，聯邦憲法法院依聯邦政府之聲請，審理邦法律是否違憲；依邦政府、國民眾議院三分之一議員或聯邦參議院三分之一議員之聲請，審理聯邦法律是否違憲（註三）。

德國法制及奧地利法制，對於聯邦法律是否與憲法牴觸，都規定得由代表國民主權之眾議院三分之一議員之聲請，由憲法法院審理之。賦予國會少數議員之釋憲聲請權，並非即等同於「少數黨」或「反對黨」之保護。蓋釋憲聲請權並未賦予「黨團」，少數黨或反對黨並不能以「黨團」名義聲請釋憲。所以使三分之一議員得以聲請釋憲，乃因其人數不足以變更或修正法律，但至少應可以於特定法律之規定不符合其政治主張或觀點時，得要求該法律規定應與憲法精神及原則相符。因此，其重點在使達一定人數之議員，亦得扮演監督法規以維護憲法秩序之角色。從而三分之一議員連署聲請釋憲，亦有可能是跨越黨派（註四）。在現實政治上，如反對黨議員席次達三分之一者，其對特定法案之主張，因在國會立法過程不能貫徹，即有可能藉釋憲聲請權，將在國會立法過程所生之政治爭議，延伸至憲法法院，使憲法法院陷入政治爭議之漩渦，必須對該政治爭議作成抉擇裁判。但從另一角度言，如國會多數議員確實濫權制定通過違憲之法律，而少數議員能有釋憲聲請權，促使憲法法院宣告該法律違憲，亦有助於憲法法院扮演其憲法維護者角色之積極作用（註五）。

須為強調者，德國法制，使國會三分之一議員有釋憲

聲請權，乃重在法規之違憲審查，以維護憲法及上下位階之法規範體系。因此，審查之對象，須為「已存在」之法規為限，即已完成制定程序並公布者。至於是否已生效，並非關鍵所在。故尚在國會審議中之法案或已廢止而無法規範效力之法規，並不能作為聲請釋憲之標的。例外之情形，係已廢止之法規，但於尚在處理中之程序仍有適用者；或對國際條約已經國會議決同意，但尚未經總統簽署前之條約同意案，得以之聲請釋憲。前者之情形，係因已廢止之法規仍有規範作用，故仍符合法規審查之意旨。後者之情形，係避免國際條約經總統簽署公布後，因違憲失效而造成國際關係難以調整，嚴重影響國家信譽（註六）。再者，國會三分之一議員聲請釋憲，僅須就已存在之法規，與憲法在形式上及實質上有無抵觸發生歧見或疑義時，即可聲請釋憲，因此，聲請人僅須說明有關法規合憲與否之歧見存在或懷疑法規違憲之理由即為已足，而無須聲請人有權利保護利益之存在為必要。換言之，此種程序之發動，係基於維護憲法秩序之公共監督需要，而非在保護聲請人主觀之權利或法律地位，因此，此種釋憲程序之聲請，並無聲請期間之限制，否則，即與此種維護客觀憲法秩序之程序目的有所不符（註七）。

## 2、我國法制相較上之異同

我國法制雖然參照德國、奧地利法制，亦賦予現有總額三分之一以上立法委員有釋憲聲請權，但比較上開兩外國法制，我國規定有下列三點明顯不同：

（1）奧法制僅須國會三分之一議員對現存法律有違憲疑

義或其合憲性有歧見即可聲請釋憲。但我國法制，必須聲請之事項，須與立法委員「行使職權」有關，如未能具體說明行使職權者，實務上即認程序不合而不受理（註八）。

（2）我國法制，立法委員聲請釋憲之事項，並不以「法律有牴觸憲法之疑義」為限，凡「其行使職權，適用憲法發生疑義者」，即可聲請。故關於立法委員行使其法律修訂、預算議決、行政監督及人事同意權等職權時，得否享有必要之調查權力，發生疑義，亦可聲請釋憲。實務上即因此作成釋字第三二五號解釋在案（註九）。

（3）依我國法制，立法委員行使職權，「適用」法律發生有牴觸憲法之疑義者，亦得聲請釋憲。就文義觀之，其聲請之事項，似指其「行使職權所適用之法律」，發生有牴觸憲法之疑義而言。與德、奧法制，其聲請釋憲，僅須對已存在之法律認有牴觸憲法之疑義或對其合憲性有歧見即可為之，至於該法律是否國會議員行使職權所適用之法律，並非所問。惟我國實務上，對「行使職權，適用法律發生有牴觸憲法之疑義」採從寬解釋，包括行使職權，審查法律案時「發現」法律有牴觸憲法疑義而聲請釋憲，亦予以受理並作成解釋者，例如釋字第三八八號解釋（註十）、第三九二號解釋（註十一）。亦包括行使職權，審查預算案時，認為編列之預算案有牴觸憲法疑義而聲請釋憲，經受理並作成解釋者，例如釋字第四二一號解釋（註十二）、第四六三號解釋（註十三）。

）。並且也包括行使職權，審查法規命令時，認為該命令規定有適用憲法或牴觸憲法疑義而聲請釋憲，經受理並作成解釋者，例如釋字第三八〇號解釋（註十四）、第四二六號解釋（註十五）、第四五〇號解釋（註十六）。

綜上所述，我國法制，對於國會議員聲請釋憲之規定，雖有「行使職權」、「適用法律」等條件之限制，看似較德、奧法制限制較多，然實務之發展，立法委員得聲請釋憲之事項，不僅法律是否牴觸憲法之疑義而已，而且可涉及法規命令及編列之預算案是否牴觸憲法之疑義，甚至包括立法委員行使職權是否涵蓋之權力事項，顯較德、奧法制寬廣甚多。

## 二、立法委員聲請釋憲規定之解釋及適用

依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。此條款之規定在適用上，就下列事項生有疑義而須澄清：

### （一）聲請人必須限於少數黨或持反對意見之委員？

有認為立法委員得聲請釋憲規定之立法理由，既然在保障少數黨之釋憲聲請權，其目的乃在使不同意法案之少數委員對多數委員所通過之法案認為有牴觸憲法之疑義時，得聲請釋憲，以維護憲法秩序，則理論上，亦應僅有對該法案曾持反對意見者始有聲請人之適格。蓋法律制定過程中，若法律或其中之法條涉及牴觸憲法，立法委員自不應贊成其通過。從而經立法委員三讀通過之

法律，應有「合憲推定」原則之適用。表決時不贊成之立法委員，對其合憲性既有爭議，使該立法委員有聲請司法院大法官作合憲性審查而為解釋，以為救濟，自有保護之必要性與正當性；若立法委員於表決時表示贊成使法案通過，旋又反於其前贊成之表示，聲請審查該通過之法律有牴觸憲法，企圖使其失效，則顯有悖於禁止反言之原則，並有逃避或混淆選民監督之嫌，殊難認對其有予救濟保護之必要性與正當性，則若其請求解釋，亦不應受理。從而縱認少數立法委員對於通過之法律，有違憲審查之聲請權，依上說明，於其聲請時，應表明其為不贊同法案之立法委員（註十七）。

上述論點，如立法委員釋憲聲請權之對象僅以甫通過之法案為限者，或可謂言之成理。然立法委員釋憲聲請權之對象，並不以甫通過之法案為限，凡對現存在之法律，認有違憲之疑義者，即可聲請釋憲，而該存在之法律，未必是現在聲請釋憲之現任立法委員所曾討論通過者。且賦予立法委員有釋憲聲請權，須其人數達總額三分之一以上者，乃認為該相當數額立法委員之共同連署聲請釋憲，係對維護憲法秩序之能力及準備表明共同負責而足可信賴，並非隨便在浪費及利用司法資源，因此，重點應在其人數須達立法委員總額三分之一以上，才可信賴其確為維護憲法秩序而聲請釋憲之適格聲請人。如重點擺在聲請人對有違憲疑義而通過之法案須曾表示反對意見，則縱令聲請人都曾表示反對意見，但其人數未達立法委員總額三分之一者，仍不能聲請釋憲。且法案經多數委員決議通過者，並不表示即對持反對意見之

少數委員之「權益」有所「侵害」，因而該少數委員或反對黨有「保護之必要性與正當性」，而應許其有釋憲聲請權，以爲「救濟」。此種見解，顯然誤解與忽略立法委員聲請釋憲之條件何以須其人數達總額三分之一以上之立法意旨。故主張聲請人須限於持反對意見或少數黨（註十八）之見解，並不足採（註十九）。實務上對聲請釋憲之立法委員亦無此限制（註二十），惟以命令有違憲疑義而聲請釋憲者，始例外須有此限制。蓋命令有無抵觸法律、有無違反法律優越原則及法律保留原則等情事，依立法院職權行使法第六十條至第六十三條規定，係由立法院自行審查，並有一套嚴密之程序、時程及效力規定予以規範。因此立法委員再以命令爲聲請釋憲之標的者，其聲請人之適格條件及程序，即應有所限制（註二十一）。

## （二）行使職權

依憲法第六十三條及立法院職權行使法，立法院之職權，包括法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案等議案審議、聽取報告與質詢、同意權之行使、覆議案之處理、不信任案之處理、彈劾案之提出、罷免案之提出及審議、文件調閱之處理、委員會公聽會之舉行、行政命令之審查、請願文書之審查、黨團協商等。而立法院乃立法委員所組成，立法院之職權實際上係由立法委員行使，故所謂立法委員行使職權者，理論上即涵蓋上述立法院之職權。

惟有認爲立法院係採合議制，立法委員須集體集會行使職權，立法委員因行使憲法所定職權，適用憲法所生疑義或適用法律所生抵觸憲法疑義，欲聲請司法院解釋

，須將其疑義提出於會議討論，俾其他委員有知悉及表示意見之機會，方符集體行使職權之原則，而得認為係因「行使職權」所發生之憲法上疑義。換言之，少數黨之提案未經立法院院會通過時，始得依連署總額三分之一以上立法委員之方法提請司法院解釋（註二十二）。

對於「行使職權」是否「應以集體行使職權」為限，實務上，固然曾以「聲請人未敘明集體行使何項職權（註二十三）」；或以「形式上雖有三分之一立法委員之連署，但未表明均已分別提出質詢之事實，難謂已達職權行使之階段（註二十四）」；或以「本案係立法委員個別行使之質詢權（註二十五）」等為理由，議決不受理立法委員聲請釋憲案，似採肯定說見解。但該等聲請案，實際上，或係因立法委員個人權益問題所引發，或導因於立法委員受理人民之陳情者（註二十六）。就前者言，該聲請釋憲之事項，本質上即非立法委員在行使其職權。就後者言，乃在避免人民不循人民聲請釋憲之正常途徑，即須窮盡訴訟途徑後始能聲請釋憲（司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款參照），反而透過向立法委員陳情或請願方式，轉由立法委員連署聲請釋憲之捷便，而使立法委員聲請釋憲制度被濫用（註二十七）。因此，與其說是以集體行使職權為要件，毋寧係以聲請釋憲案之原因事實為關鍵。

本文認為「集體行使職權」之用詞，易生誤會。誤以為立法委員聲請釋憲案之提出，皆以曾經提院會討論而未獲通過者為前提。如持此說，將使聲請人侷限於對該案曾持反對意見者。本文認為立法委員聲請釋憲案之聲

請人並不以曾持反對意見者為限，實務上亦無此限制，前已述及。立法院固然為合議制機關，以集會集體行使職權為常態，但立法委員為維護憲法秩序，認為某項已存在之法律有違憲之疑義或某特定事項有憲法疑義，而以連署總額三分之一以上委員共同負責之方式，未經院會討論即聲請釋憲，並無因此而不予受理之正當理由。如以此而不予受理，反而限制了立法委員履行其共同維護憲政及法治秩序之職責。故本文並不認為「須經院會討論，表決未果」為必要。實務上，亦未見須有此「程序經過」之證明要求。再者，「集體行使職權」之用語，亦誤導以為有關立法委員「個人行使之職權」，如質詢權，其制度面在適用上發生憲法疑義者，亦不能聲請釋憲之結論。然事實上，有關參謀總長應否列席立法院備詢或陳述意見，涉及立法委員質詢權之對象與範圍，並牽涉憲法上權力分立及責任政治之問題，立法委員即以連署方式聲請解釋，經受理而作成釋字第四六一號解釋者。故行使職權，實不必區分其職權性質究係集體行使或個別行使，凡屬立法委員之職權即屬之。何況「連署」聲請釋憲，本身即是「集體行使職權」，實無須再強調其須「集體行使職權」為必要。又「行使職權」之解釋，固不以「經院會討論，表決未果」為必要，惟必須就聲請釋憲之事項（標的），至少對之有行使職權之事實或表現，始符合「行使職權」之要件。實務上，認為如對現行存在之法律認有違憲之疑義者，基於立法委員亦有共同維護憲政及法治秩序之職責，且其本身具有修法權限，因此至少須有修正之提案動作，始足以說明

其有行使職權，如未有修正案之提出，即逕行提出釋憲之聲請者，則認為不符合該要件，而不予受理（註二十八）。

### （三）適用法律

一般所謂「適用」法律，就行政機關及司法機關而言，係指依據法律，審查事實是否符合構成要件並判斷得否賦予法律效果之法條解釋及運用之行爲。而立法委員依據規範立法委員行使職權之法律，如立法院職權行使法、立法委員行爲法、預算法部分條文等行使其立法、修法及審查預算案等職權者，固然亦屬此所謂「適用」法律。但因立法委員之職權，主要在制定法律、修正法律、審查預算案，因此其所稱「適用」法律，實指法律之制定案、修正案及預算案之審議行爲而言。故審議法律制定案或修正案時，如認為多數委員所議決通過，並經總統公布之新制定或修正之法律，有違憲之疑義者，即得以該「新法律」爲聲請釋憲之標的。同理，審議預算案時，如認為多數委員議決通過之法定預算，有違憲疑義者，亦得以該法定預算爲聲請釋憲之標的。又如認現行有效存在之法律有違憲疑義而提修正案審議，卻修法未果者，亦得以該現行有效存在之法律爲聲請釋憲之標的。

必須一提者，立法委員行使職權，適用法律，係指法律之制定案、修正案及預算案之審議行爲時，則審議中之法律制定案或修正案，或研擬中之法律草案得否爲聲請釋憲之標的，即有說明之必要。

早期大法官對於立法委員於審議法律制定或修正案中，認其規定有牴觸憲法疑義而聲請解釋時，仍予受理而

作成解釋者，如釋字第三八八號解釋、第三九二號解釋、第四〇一號解釋、第四六七號解釋等（註二十九）。嗣後漸改變態度，首先，大法官在第 1108 次會議（87 年 10 月 9 日）對於立法委員蘇煥智等 61 人因接受民眾陳情而研擬提出農地重劃條例部分條文修正案時，發生該條例之規定有牴觸憲法之疑義而聲請之釋憲案中，即表示「查法律案之議決為專屬立法院之職權，此觀憲法第六十二條規定自明。故立法院於審議時，適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，固得聲請解釋憲法，若法律修正案尚在立法委員擬議中，發生有此疑義而預先徵詢本院意見者，要難認係行使職權，適用法律之情形（參照本院釋字第三六五號解釋理由書末段）。是本件聲請核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定不合，依同條第三項規定，應不受理」。其次，第 1123 次會議（88 年 7 月 14 日）即作成決議：「今後凡立法委員於法律制定、修正之審議中，或法律修正草案尚在立法委員研擬中，發生有違憲疑義而以聲請憲法解釋之方法預先徵詢本院意見者，以不受理為原則」。從而在第 1124 次會議（88 年 7 月 30 日）、第 1144 次會議（89 年 6 月 9 日）、第 1191 次會議（91 年 5 月 31 日）皆以同樣理由，對於立法委員聲請釋憲案（註三十）不予受理。

值得注意者，係上述內容之變化，在大法官第 1108 次會議作成不受理之理由中，對於「審議法律案時」，發生有牴觸憲法之疑義時，仍表示「固得聲請解釋憲法」，僅對「法律修正案尚在立法委員擬議中」，所發生

之憲法疑義，表示不應受理。及至第 1123 次會議所作成之決議，則不僅「法律修正草案尚在立法委員研擬中」，而且包括「法律制定、修正之審議中」。作此變化之理論根據，主要有三：

- 1、法律之制定或修正，為專屬立法院之職權，法律應如何制定或修正，應尊重立法院之形成自由。大法官亦不應透過釋憲，預先指導立法委員如何制定或修正法律。
- 2、大法官固然有解釋憲法之權責，但大法官不應成為立法委員之憲法諮詢機關。立法委員於制定或修正法律時，亦應本於其維護憲政秩序及法治原則之職責，自行判斷而擬定及決議符合憲法意旨之法律條文。
- 3、立法委員聲請釋憲之規定，係仿自德、奧「抽象之法規審查」制度，德、奧制度係以「存在之法規」為是否違憲之審查對象，因此，大法官違憲審查之對象，亦應以立法院已通過之法律條文為限，尚在研擬中，或正在審議中尚未完成立法程序之法律草案條文，即不應為聲請釋憲之對象。

### 三、本案符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定之要件

本案係行政院以現行有效存在之戶籍法第八條第二項、第三項規定有侵害人民基本權利之虞，而於九十一年及九十四年兩次向立法院提出戶籍法第八條修正案，建議刪除該條第二項及第三項規定。該修正案經立法院程序委員會提報立法院院會，經立法院決議交內政及民族、財政兩委員會審查，

惟經在野黨團提請復議，經院會決議該復議案另定期處理。而因該法執行在即，乃有現有總額三分之一以上之立法委員向本院聲請釋憲，本案聲請釋憲之標的，並非仍擱置在立法院審理程序中之修正案，而係現行有效存在之法律。就立法院審議本案系爭法律條文修正案之程序經過而言，已有「立法委員行使職權」之表現。而現有總額三分之一以上立法委員認現行有效存在之法律有違憲疑義，而欲就該修正案審議，卻受阻於程序而修法未果，事實上已依據該系爭法律而對該系爭法律所以應為修正加以解釋，而符合「適用法律」之要件，從而其就現行有效及存在之法律，認為有違憲疑義而聲請釋憲，符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款所規定之要件，即應予受理。

註一：立法院法制、司法兩委員會第一次聯席會議紀錄（第九十會期），立法院審查司法院函請審議「司法院大法官會議法修正草案」案，立法院公報第八十二卷第二期委員會紀錄。立法院法制、司法兩委員會審查司法院函請審議「司法院大法官會議法修正草案」案，立法院公報第八十二卷第三期院會紀錄

註二：Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 Grundgesetz (§13 Nr. 6 Bundesverfassungsgerichtsgesetz) : Das Bundesverfassungsgericht entscheidet bei Meinungsverschiedenheit oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit diesem Grundgesetz oder die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrechte auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages.

註三：Art. 140 Abs. 1 Satz 2 Bundes-Verfassungsgesetz: Er (der Verfassungsgerichtshof) erkennt über Verfassungswidrigkeit von

Landesgesetzen auch auf Antrag der Bundesregierung und über Verfassungswidrigkeit von Bundesgesetzen auf Antrag einer Landesregierung, eines Drittels der Mitglieder des Nationalrates oder eines Drittels der Mitglieder des Bundesrates.

註四：Benda/ Klein, Verfassungsprozeßrecht, 2. Aufl. C. F. Müller (Heidelberg), 2001, Rdnr. 711

註五：v. Mangoldt/ Klein/ Starck, Bonner Grundgesetz Bd. 3 4. Aufl. Franz Vahlen (München), 2001, Art. 93 Rdnr. 119; Benda/ Klein, Verfassungsprozeßrecht, 2. Aufl. 2001, Rdnr. 710

註六：v. Mangoldt/ Klein/ Starck, Bonner Grundgesetz Bd. 3, 4. Aufl., 2001, Art. 93 Rdnr. 122; Benda/ Klein, Verfassungsprozeßrecht, 2. Aufl., 2001, Rdnr. 724, 725, 726

註七：v. Mangoldt/ Klein/ Starck, Bonner Grundgesetz Bd. 3, 4. Aufl., 2001, Art. 93 Rdnr. 118; Benda/ Klein, Verfassungsprozeßrecht, 2. Aufl., 2001, Rdnr. 729, 735, 736

註八：以聲請事項「究係行使何項立法委員職權，而於適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義，未見具體指明」為理由，而議決不予受理。見大法官第 1055 次會議（85 年 9 月 6 日）對立法委員謝錦川等 57 人聲請釋憲案，第 1120 次會議（88 年 6 月 11 日）對立法委員丁守中等 55 人聲請釋憲案，第 1143 次會議（88 年 6 月 2 日）對立法委員張俊雄等 77 人聲請釋憲案，第 1155 次會議（89 年 12 月 17 日）對立法委員馮定國等 84 人聲請釋憲案，第 1159 次會議（90 年 2 月 9 日）對立法委員林政則等 77 人聲請釋憲案議決不予受理之理由。

以聲請事項「並非就立法委員現時行使職權之具體事項，適用憲法規定，而發生客觀上之疑義」為理由，而議決不予受理

。見大法官第 1102 次會議（87 年 9 月 25 日）對立法委員馮定國等 100 人、李慶華等 67 人二件聲請釋憲案，第 1111 次會議（88 年 1 月 29 日）對立法委員蘇煥智等 62 人聲請釋憲案，第 1112 次會議（88 年 2 月 12 日）對立法委員廖福本等 59 人聲請釋憲案，第 1130 次會議（88 年 12 月 3 日）對立法委員賴士葆等 79 人聲請釋憲案，以及第 1137 次會議（89 年 3 月 10 日）對立法委員李炷烽等 97 人聲請釋憲案議決不受理之理由。

以聲請事項「法律修正案尚在立法委員擬議中，發生疑義而預先徵詢本院意見者，要難認係行使職權，適用法律之情形」為理由，而議決不予受理。見大法官第 1108 次會議（87 年 10 月 9 日）對立法委員蘇煥智等 61 人聲請釋憲案議決不受理之理由。

註九：釋字第三二五號解釋係立法委員陳水扁等 73 人所提出聲請釋憲案。又與此相關事項立法院亦以其名義聲請釋憲。

註十：釋字第三八八號解釋，係因立法委員廖大林等 52 人審查「總統副總統選舉罷免法」時，對憲法第五十二條總統之刑事豁免權之規定，於現任總統競選連任時，得否據以排除選舉相關法規之刑事處罰規定，發生適用憲法之疑義，聲請釋憲而作成。

註十一：釋字第三九二號解釋，係因立法委員張俊雄等 52 人為刑事訴訟法第一百零二條第三項及同法第七十一條第四項規定，賦予檢察官羈押被告權限，有牴觸憲法第八條之疑義，聲請釋憲而作成。又與此相關事項，立法院亦以其名義聲請釋憲。

註十二：釋字第四二一號解釋，係因立法委員許添財等 58 人為立法院於審查民國 86 年度預算時，決議通過國民大會議長、副議長二人之歲費及公費與特別費，有牴觸憲法之疑義，聲請釋憲而作成。

- 註十三：釋字第四六三號解釋，係因立法委員陳漢強等 85 人爲行政院編制之民國 85 年度總預算中，編列教科文經費所占之比例，是否違反憲法對教育科學文化經費之保障，殊有疑義，聲請釋憲而作成。又與此相關事項，立法院亦以其名義聲請釋憲。
- 註十四：釋字第三八〇號解釋，係因立法委員翁金珠等 54 人爲立法院立法委員，於審查大學法施行細則時，對憲法第十一條明定之講學自由及所賦予之大學自治精神，是否蘊含課程訂定由各大學自主行使，適用時產生疑義，聲請釋憲而作成。
- 註十五：釋字第四二六號解釋，係因立法委員洪秀柱等 76 人爲立法院於審查「空氣污染防治基金」預算時，對「空氣污染防治費收費辦法」是否牴觸空氣污染防治法第十條授權法源規定，有違反憲法第十五條、第十九條規定之疑義，聲請釋憲而作成。
- 註十六：釋字第四五〇號解釋，係因立法委員謝長廷等 54 人，於審查大學法施行細則時，對憲法第十一條學術自由之具體保障範圍及保障方式爲何，並對大學法及其施行細則部分條文認爲有牴觸憲法第十一條、第二十三條、第一百四十條、第一百六十二條及第一百七十二條之疑義，聲請釋憲而作成。
- 註十七：見陳計男大法官在釋字第四八五號解釋之不同意見書；大法官王和雄，違憲審查制度與司法院大法官審理案件法，法學叢刊第 182 期，頁 38，2001 年 4 月，亦贊同此看法。
- 註十八：楊與齡大法官在釋字第三二九號解釋之不同意見書中表示，立法委員聲請解釋憲法，以由少數黨委員提出爲要件。
- 註十九：許宗力，大法官釋憲權行使的程序與範圍，憲法與法治國行政，頁 123，註 75，元照出版公司，1999 年 3 月，認爲倘三分之一以上立委聲請釋憲之目的不在於法律違憲審查，而是

憲法本身疑義的解釋，就不能剝奪多數黨委員的聲請權。陳新民，我國立委聲請釋憲制度的「質變」？—兼談所謂的「預防式的違憲審查權」制度的改正，月旦法學雜誌，第 105 期，頁 188-196，2004 年 2 月。認為釋憲案的提出，不應當只限於在野黨立委。執政黨立委亦可連署，但基於責任政治的法理，不宜鼓勵。吳庚，憲法的解釋與適用，頁 366，三民，2003 年增訂版，認為國會表決未必都是多數黨與少數黨黨團的對立，通常又不採記名表決，故可能出現舉手贊成法案通過，又連署聲請釋憲，違反禁反言原則的情形，但司法院卻無從查核。

註二十：依據調查，立法委員聲請釋憲而作成之解釋，其聲請人為在野黨者有釋字第三八〇號、第三八八號、第三九二號、第四〇一號、第四二一號、第四五〇號、第五四三號；聲請人為在野黨多數、執政黨少數者有釋字第三二五號、第三四二號、第三八七號、第四一九號、第四三六號、第四六三號、第四七二號、第四八五號；聲請人為在野黨、執政黨各半者有釋字第四六一號、第四九九號；聲請人為執政黨多數、在野黨少數者有釋字第三二九號、第四二六號、第四六七號、第四八一號。

註二十一：參照廖義男，立法委員聲請釋憲之規定與實務，法治斌教授紀念論文集—法治與現代行政法學，頁 3-42，元照出版公司，2004 年 5 月。

註二十二：見大法官楊與齡在釋字第三二九號解釋之不同意見書。支持此說者，亦有劉漢廷，立法委員聲請釋憲制度之研究，立法原理與制度，頁 119，立法院法制局，2002 年。贊同所謂行使職權，應以「集體行使職權」為限者，尙有大法

官王和雄，違憲審查制度與司法院大法官審理案件法，法學叢刊第 182 期，頁 38，2001 年 4 月。陳新民，我國立委聲請釋憲制度的「質變」？—兼談所謂的「預防式的違憲審查權」制度的改正，月旦法學雜誌，第 105 期，頁 190-191。但陳氏並不認為「須經院會表決未果」為必要。

註二十三：見大法官第 1194 次會議（91 年 7 月 12 日），對立法委員邱彰等 76 人聲請釋憲案議決不受理之理由。

註二十四：見大法官第 1180 次會議（90 年 12 月 28 日），對立法委員陳其邁等 56 人聲請釋憲案議決不受理之理由。

註二十五：見大法官第 1072 次會議（86 年 6 月 6 日），對立法委員蔡煌瑯等 68 人聲請釋憲案議決不受理之理由。

註二十六：大法官第 1194 次會議（91 年 7 月 12 日）不受理立法委員邱彰等 76 人聲請釋憲案，乃該案聲請之事項，係因全國不分區委員因遭受所屬政黨開除黨籍，而涉及之委員個人權益問題；第 1108 次會議（90 年 12 月 28 日）不受理立法委員陳其邁等 56 人聲請釋憲案及第 1072 次會議（86 年 6 月 6 日）不受理立法委員蔡煌瑯等 68 人聲請釋憲案，乃該兩案皆係立法委員受理人民之陳情而轉由立法委員連署聲請釋憲者。

註二十七：立法委員聲請釋憲案如係導因於人民請願案者，亦多不予受理。見大法官第 1055 次會議（85 年 9 月 6 日），對立法委員謝錦川等 57 人聲請釋憲案、第 1089 次會議（87 年 3 月 13 日），對立法委員饒穎奇等 59 人聲請釋憲案不予受理，即為適例。

註二十八：大法官第 1269 次會議（94 年 7 月 30 日），針對立法委員蔡錦隆等一〇〇人聲請釋憲案，關於公營事業移轉民營條例

第十三條有違憲疑義之部分，即以「惟如確信系爭法律有違憲疑義，亦應於先行使其憲法所賦予之修法權限而未果後，始得提出聲請案」為理由，不予受理。

註二十九：司法院釋字第三八八號解釋係立法委員審查「總統副總統選舉罷免法」時、釋字第三九二號解釋係立法委員審查「刑事訴訟法」時、釋字第四〇一號解釋係立法委員審查「公職人員選舉罷免法部分條文修正草案」時、釋字第四六七號解釋係立法委員審查「省縣自治法修正草案」時聲請釋憲，經受理而作成者。

註三十：大法官第 1124 次會議決議不受理立法委員賴勁麟等 78 人為國籍法第一條之「父系主義」有違憲疑義之釋憲聲請案；第 1144 次會議則決議不受理立法委員穆閩珠等 106 人於審查大學法修正案時發生憲法疑義之釋憲聲請案及立法委員嚴啓昌等 62 人審查公投法草案時發生憲法疑義之釋憲聲請案；第 1191 次會議決議不受理立法委員江昭儀等 76 人審議農田水利會組織條例通則部分條文時發生牴觸憲法疑義之釋憲聲請案。

協同意見書

大法官 許玉秀

本席支持本號解釋多數意見的受理決定及解釋結論，僅針對程序審查及違憲論述，提出補充意見如後：

### 壹、程序審查

本件聲請的關係機關於憲法法庭言詞辯論之初，主張大法官不應受理本號解釋，所持理由有三：其一，戶籍法第八條既已立法通過，立法委員的職權，即屬行使完畢，欠缺因行使職權適用憲法發生疑義或適用法律發生違憲疑義的程序要

件；其二，立法委員違憲審查聲請權利的立法理由，旨在避免多數黨利用人數上的優勢壓制少數的聲音，以化解政治紛爭、法律衝突，並不保障任何少數立法委員都得對自己同意的法律，不循修法途徑，任意聲請大法官解釋；其三，三讀通過的法律，應受合憲的推定，原支持法案的立法委員，若嗣後能藉釋憲途徑推翻法律，則與禁反言原則相悖。

本席支持憲法法庭不採上述主張的裁決，理由如下：

### 一、立法委員規範違憲審查聲請權之本旨

就機關的規範違憲審查聲請權限而言，代表行政權、監察權、考試權的中央或地方機關，以及代表司法權的各級法院，依司法院大法官審理案件法（以下簡稱審理案件法）第五條第一項第一款、第二項及釋字第三七一號、第五七二號解釋所行使的釋憲聲請權，基本上應該歸類為具體規範審查聲請權，也就是在處理個案適用憲法發生疑義或適用法律有違憲疑義時，聲請大法官解釋。立法權所享有的規範違憲審查聲請權，規定在審理案件法第五條第一項第三款，該規定的敘述方式雖然與同條項第一款相同，都是「行使職權，適用憲法發生疑義或適用法律發生有牴觸憲法疑義」，但是立法機關並不是針對個案解釋法律、適用法律而作成具體決定的機關，立法機關的職責，在於制定或修正適用於通案的法律，自不受個案的拘束，因此所聲請的規範違憲審查，稱為抽象規範審查（註一）。

立法委員的抽象規範審查聲請權有別於行政及司法等機關的具體規範審查聲請權之處，主要在於後者以存在具體適用於個案的規範為必要，前者則不受限於所謂應適用的規範，縱使立法委員有依照具體法規範行使職權、作成決

議的情形，例如通過預算案，但立法委員更經常行使的職權則是議決法律案。立法委員對於通過的法律案如果有違憲疑義，在公布施行（生效）而尚未實際適用於個案之前，行政和司法等權沒有機會藉由個案，使違憲的法律接受審查，以排除違憲規範、保護憲法價值，立法權因而成爲唯一能發動規範違憲審查的機關，此所以立法權必須享有抽象規範審查聲請權。至於保護國會少數，也就是保護民意中的少數，固然也被認爲是產生抽象規範審查制度的理由，但是如果少數所持的意見，對憲法並不有利，多數所通過的法律並不違憲，則民意中的少數實質上並沒有被保護的必要。因此，所謂保護少數的說法，是建立在少數未被接受的意見可能才是合乎憲法意旨這個前提之上，也就是說，創設立法權的抽象規範審查聲請機制，目的終究還是在於健全、完備規範違憲審查機制，以便儘可能排除違憲規範、建立合憲的規範環境。

基於上述屬於立法機關抽象規範審查聲請機制的本旨，三分之一以上立法委員這個聲請人數門檻，雖然應該被解釋爲具有一定程度的違憲疑慮存在，而不能只是少數不理性的杯葛行動，但是不應該被解釋爲因爲是用來限制聲請的條件，因而只有原來持反對意見的立法委員才可以聲請規範違憲審查，否則，當原持反對意見的立法委員不足三分之一時，豈不是不能聲請規範違憲審查？這種主張豈不是會使真正的少數反而無法受到保護？可見所謂依據禁反言原則，原來支持法律案的立法委員不能聲請違憲審查的主張，並不可採（註二）。因此，關係機關一方面主張審理案件法第五條第一項第三款在於保護國會少數，另一方面

主張，原支持法案的立法委員無聲請釋憲權，實屬互相矛盾。

## 二、不應以具體規範審查的觀念，解釋抽象規範審查的程序條件

### （一）行使職權的時點不重要

關係機關的第一點主張，與陳計男大法官在釋字第四八五號解釋所撰寫的不同意見相同；釋字第五八五號解釋，也以立法委員根據真調會條例行使職權發現牴觸憲法疑義，作為受理的理由之一。將行使職權的要件解釋為正在行使職權，是用具體規範審查的理論，解釋抽象規範審查的聲請要件。在具體規範審查，必須針對正在適用的法規範，提出釋憲聲請，因為個案的裁判，取決於所適用的規範合憲與否；但是抽象規範審查，是針對有效通過施行的法規範合憲與否加以審查，是否有一個已經公布施行但有違憲疑慮的法律存在，是抽象規範審查機制的啟動條件，立法委員行使職權的時間毫不重要，如果以正在進行的行使職權為聲請要件，則已經通過公布施行的法律，豈不是大多不能成為審查客體？因為像三一九真調會條例是由立法委員擔任執行人的法律，究竟是少數，如果要求現在正在進行的行使職權，則大約就是據以行使國會調查權這種立法委員自己要適用的法律，才有受違憲監督的可能，而這種解釋結論不符合賦予立法委員抽象規範審查聲請權的立法意旨。所以，關係機關的第一點主張，同樣不可採。

### （二）目的解釋與文義解釋

上述對審理案件法第五條第一項第三款聲請條件的解釋，是根據該條文的立法目的所為的解釋。關於行使職權與三分之一以上立法委員這兩個聲請要件，必須從目的解釋，才能呈現他們的功能。對於第三個要件「適用憲法發生疑義，或適用法律發生牴觸憲法疑義」，也必須注意具體規範審查與抽象規範審查的區別。正因為立法權不同於司法及行政等權，不就個案進行適用法律的決定程序，對於第三個要件的文義解釋，即必須特別考慮立法機關這個主詞，而不是脫離主詞作抽象的文字解釋。因為所謂文義解釋，主要有兩個解釋操作程序，第一個是文法解釋，第二個是文脈解釋。透過文法結構，可以對文句有初步的邏輯認知，接著才能在文句上下文的脈絡之中，理解文本的含義，而如果每個字不具有一定的含義，不可能有文本的含義，因此在文脈解釋中，必須確定每個字、每個詞以及每個語句的可能含義範圍，這也就是文義解釋中的「可能文義範圍」原則<sup>(註三)</sup>。那麼，究竟如何操作「可能文義範圍」原則？所謂每個字、詞和語句的可能文義，無非指日常生活及專業生活的經常性認知，而日常性及專業性生活的經驗認知，則取決於認知的目的，換言之，字、詞、語句的含義，往往取決於他們的用途，因為不同用途，可能使形狀相同、發音相同的字，具有不同的含義，也就是說，文義解釋和目的解釋會有一定程度的連結。

### (三) 不必限定憲法疑義與法律違憲疑義發生之所在

在以立法機關為主詞的立法結構中，所謂適用憲法

和適用法律，是泛指立法機關制定法律、決議各種提案一般適用憲法和法律的情形，而不是指涉具體的法律適用發生疑義的情形，不能解釋為：憲法疑義及法律違憲疑義發生的處所，只能是通過議案所依據的憲法規定或法律規定，而不及於決議案本身。從抽象規範審查機制的本旨來看，既然前面所提到的聲請人數門檻、聲請人資格及行使職權的時點，都應該依據比較寬廣的規範審查目的加以解釋，則「適用憲法發生疑義，或適用法律發生牴觸憲法疑義」這一句話所指涉的疑義客體，也就是聲請解釋客體，當然也沒有例外，應該認為只要在行使立法權限之際，不管憲法疑義或法律違憲疑義發生在哪一個憲法規定或法律規定，立法機關都可以啟動釋憲機制，針對有違憲疑義的規範，聲請大法官解釋。

立法機關原本即有義務制定沒有疑義的憲法及不違憲的法律<sup>(註四)</sup>，如果在立法過程中就有嚴謹的合憲控制，才有利於合憲規範環境的建立，也才可以有效降低違憲規範對人權以及憲政秩序<sup>(註五)</sup>所造成的侵害。但是基於權力分立原則，立法意志形成過程，如果已有司法權介入，則有違權力制衡的原理<sup>(註六)</sup>，因此，在法律案通過決議之前，沒有規範審查可言，從比較有效地降低違憲規範對人權與憲政秩序的侵害而言，最早啟動規範審查機制的時點，應該就在法律公布施行之後。

### 三、針對已廣泛適用及公布施行甚久而未具體適用的法律聲請釋憲

已經公布施行並廣泛適用的法律，立法機關如果發現有違憲疑義，是否可以逕行向大法官聲請違憲審查？從審理案件法第五條第一項第三款所規定的行使職權這個要件而言，答案自然是否定的，因為雖然行使職權的時點不重要，但是行使職權與發生憲法疑義或法律違憲疑義之間應該有因果關聯，因此行使職權這個要件的重要性，在於產生憲法疑義或法律違憲疑義，是因為行使職權而產生，亦即，不可單純因為對於法律規範有違憲疑義，就提出違憲審查的聲請。為了符合行使職權這個要件，除非在審議其他案件時，有違憲疑義的規範是所參酌的法律或與適用憲法發生的疑義有關，否則必定得針對有違憲疑義的規範先提出修正案，方有可能符合行使職權這個要件。

至於類似本聲請案系爭規定涉及已通過公布施行甚久，但尚未開始適用的法律，是否必須經過修法程序，才可以聲請大法官解釋，本號解釋多數意見並未明確說明，僅說明如提出法律修正案，須表決未果，才可以提出規範違憲審查的聲請。但是如果依據本院大法官第一二六九次會議議決不受理案件之見解（註七），對於上屆立法委員通過公布施行甚久但未具體適用的法律規範，如確信有違憲疑義，應在行使其憲法所賦予的修法權限而未果後，始得提出聲請案，本件聲請自應作相同理解，而符合審理案件法第五條第一項第三款之規定，其中的理由就是行使職權與違憲疑義之間，具有因果關聯。

## 貳、實體審查

### 一、符合憲法的解釋原則（**Gebot verfassungskonformer Auslegung**）

### （一）尊重立法民意不等於推定合憲

關係機關主張，三讀通過的法律，應該推定為合憲（註八），該主張並無法理依據。基於權力分立的分權原則，立法權所代表的民意，固然應該予以尊重，所以三讀通過的法律應該推定為符合民意，而予以尊重，但符合民意，不等於推定合憲。雖然憲法也是由民意所形成，但不能因此即推定符合民意等於合憲，因為制憲的民意，與通過法律的民意未必一致。

所謂發生違憲疑義，就是懷疑立法的民意與立憲的民意不一致，當已經有違憲疑義產生時，就已經推翻了立法民意等於立憲民意的推定（註九），如果在這個時候，還認為釋憲機關應該首先將立法民意推定為符合立憲民意，那麼，釋憲機關等於一開始就和提出違憲質疑的聲請人處於對立的態度，而失去中立的立場。

### （二）釐清合憲解釋原則的意涵與界限

德國憲法學術及實務上，一向有所謂的合憲解釋原則，這個解釋原則已經是一個公認的原則，但是這個原則的內涵以及它的界限如何，卻始終存有爭議（註十）。基本上，對於合憲解釋原則有兩種說法，一種認為它是體系解釋（*systematische Auslegung*）的次類型（*Unterfall*）（註十一）；一種認為它是憲法取向解釋或親近憲法解釋（*verfassungsorientierte/verfassungsfreundliche Auslegung*）的次類型（註十二）。所謂體系解釋的次類型，不是就一般法律解釋的體系解釋而言，因為合憲解釋原則是屬於憲法位階的解釋，它不應該是一般法律體系解釋的次類型，但是如果

從憲法和法律的位階體系來看體系解釋，可以說合憲解釋原則是一種體系解釋，所以它是體系解釋的次類型。從位階體系解釋來看合憲解釋這個次類型，在規範審查的時候，應該先用一般的體系解釋審查系爭規定，經過一般法律的體系解釋之後，再依照合憲解釋原則，從憲法的層次去檢驗一般的體系解釋是不是符合憲法意旨（註十三），如此理解的合憲解釋原則，它是一個遵照憲法意旨的解釋。至於合憲解釋是憲法取向解釋的次類型那一種看法，是比較引起爭議的說法，因為，依憲法為取向的解釋就是符合憲法意旨的解釋，這樣的解釋方法，並沒有指涉任何解釋結論，它可能得出違憲的解釋結論或合憲的解釋結論，但是其中只有一種解釋是符合憲法意旨的。如果認為合憲解釋原則是先以合憲結論為優先的解釋，則不應該被認為是憲法取向解釋的次類型，因為依照一般的法律解釋方法，用文義的、目的的、體系的、歷史的各種解釋方法，得出可能有合憲以及違憲兩種解釋的時候，德國聯邦憲法法院曾經認為應該採取合憲的解釋結論（註十四），然而，這種所謂合憲解釋結論優先的看法，有兩個基本的依據，一個就是基於權力分立原則，尊重立法者的立法形成自由，第二個就是避免法律因為被宣告違憲而處於真空的狀況。第一種理由可以認為是立法的民意和立憲的民意並沒有不一致，但是，第二種的理由則顯得比較薄弱，因為，規範真空通常只會出現在立即失效的違憲宣告，如果採定期失效的違憲宣告，就不會有規範真空的疑慮，而如果系爭規定

是侵害基本人權甚鉅的違憲規範，真空的狀態對人民是有利的，這種規範真空根本不值得擔心。何況根據德國聯邦憲法法院的釋憲經驗，當一個規範被宣告違憲立即失效而可能導致規範真空時，如果同時可能對人民造成損害，可以宣告一個暫時的法律規範，供各級法院適用（註十五）。因此，規範真空的狀況聽起來聳動，實際上可以有許多補救辦法，因為這個理由，而勉強為合憲結論的解釋，說理並不堅強。

所謂依照一般解釋方法有兩種可能結論，則以合憲結論為優先選擇，並不是先推定規範合憲，也不是只要可以解釋為合憲，就不應該為違憲宣告，而是因為依照一般解釋方法，本來就有合憲解釋的可能，如果依一般解釋方法，並沒有合憲解釋的可能，就沒有所謂合憲解釋優先可言。依一般解釋原則可能得出違憲結論時，同時努力尋求合憲結論的解釋可能性時，這種合憲結論如果也是符合憲法意旨的解釋，則此種合憲解釋自然可以稱為是憲法取向解釋的次類型。合憲解釋原則很容易被誤導成如果可以解釋成合憲，就儘量不要解釋為違憲，甚至進而製造出關係機關的主張：只要立法通過，就要推定法律合憲。

除此之外，合憲解釋原則還引起是否侵犯到普通法院解釋權這樣的質疑（註十六）。普通法院認為解釋普通法律原本是普通法院的權限，憲法法院的職責在於解釋憲法，但憲法法院可以用合憲解釋原則作最後的論斷，將普通法律的規範適用，以憲法的位階高於普通法律的位階為由，忽視普通法院對普通法律的解釋，

直接依憲法對普通法律加以解釋，而擴張對普通法律的解釋權。關於這一點質疑，應該並不難釋疑，因為普通法院在處理普通法律的時候，也可能從憲法的基本原則去解釋普通法律，當普通法院也從憲法的位階去檢驗普通法律時，由於憲法的解釋權在憲法法院，所以如果有兩種不同的憲法解釋，當然以憲法法院的解釋為準，這是憲法法院與普通法院分權原則的優位原則，不能說是侵犯普通法院的解釋權限，至於如果普通法院根據一般的法律原則解釋，而沒有進行憲法原則的檢驗，憲法法院原本有權從憲法的角度針對普通法院所適用的一般法律原則，依憲法原則作憲法層次的檢驗，因此，這種質疑其實也並沒有堅強的說服力。本號解釋系爭規定，就文義、體系、目的等一般的解釋方法而言，已有目的不明確及手段不合乎比例原則等情形，根據一般的解釋方法，已經沒有合憲的可能，所以並沒有所謂根據一般解釋方法有合憲與違憲兩種可能存在，應該以合憲解釋為優先可言（本意見書下文二、參照）。

## 二、補充論述系爭規定的違憲理由

戶籍法第八條第二項與第三項規定立法目的不明確、手段不符比例原則，違背憲法意旨至為明顯，無庸費詞。本席僅針對人性尊嚴條款的定位、隱私權的權利性質、指紋資訊敏感度以及手段目的的關係等問題，簡略論述個人意見。

### （一）人性尊嚴條款的定位

多數意見開宗明義揭示維護人性尊嚴與人格發展自由是自由民主憲政秩序的核心價值，隱私權則衍生自

人性尊嚴與人格發展自由，因而是憲法第二十二條應該保障的基本權。此種解釋論述，與本院大法官歷次解釋對人性尊嚴的價值僅約略提及有所不同（註十七），隱然有德國基本法第一條及第二條第一項規定的影子。人性尊嚴的維護規定在德國基本法第一條，人格發展自由規定在基本法第二條第一項，所謂人格發展自由包含狹義的人格權（註十八）。由於人格發展自由與人性尊嚴概念有重疊之處，德國憲法文獻在評釋該國聯邦憲法法院判決時，尤其當審查刑罰規範的判決只引用基本法條第二條第一項所規定的人格發展自由時，不免提及基本法第一條的人性尊嚴條款也應該加以引用（註十九）。在我國憲法沒有相同規定的情況下，人性尊嚴條款應該解釋為未明文的基本權概括條款，而屬於基本權規則的上位原則，人格發展自由可以解釋為蘊含於人性尊嚴條款之中，人格權則屬於憲法第二十二條所保障的其他基本權。憲法對於基本權的規定應該解釋為例示規定，其他沒有規定的基本權，可能屬於憲法第二十二條的範圍，人性尊嚴條款則是概括條款，是具有補充性質的補充法，當憲法各個基本權規定不敷使用時，可以援引人性尊嚴條款作為解釋依據（註二十）。

## （二）隱私權的權利性質

如果從人格權引申隱私權，必須說明的是，人格的價值為什麼建立在私密性之上？所謂私密就是除了自己之外，別人無法碰觸的事物，因為如果別人無法碰觸，就無法干預，換句話說，私密性的事物只有個人

自己能夠主宰，保障隱私，因而就是保障自主，能自主才有價值，有價值才有人格，人的自主正是彰顯個人人格價值的首要特徵，所以隱私權可以用來保障個人自主的領域，所以就人格權而言，隱私權是實現人格權的一種程序權利。隱私權當然也有它的實體面向，隱私權在民法上被歸類為人格權的一種，因為隱私權本身具有保護個人利益、維護個人安全等價值。

與個人關係最親密的就是個人的人身，因此人身所有的特徵，當然可以屬於個人的私密領域，附著於人體的手指、腳趾紋路，因而可以屬於隱私權的保護範圍。正如多數意見所主張，隱私權是憲法第二十二條所保障的基本權，但是並不是完全不能被限制，因此本件聲請所涉及的指紋資訊能否限制的問題，就必須討論指紋資訊在隱私、私密資訊當中的位階。

### （三）指紋資訊的敏感度如何？

依照憲法意旨，按捺指紋是否可以強制，以及何種限度內可以強制，取決於指紋資訊是否為敏感資訊。所謂資訊的敏感度，就是該資訊如果脫離個人控制，可能對個人造成的損害有多大，也就是資訊的抽象危險性有多高的問題。在一個還沒有廢除死刑的國家，應該沒有絕對敏感資訊的問題，因為甚至連生命的存在都不具有絕對價值，依附在生命上面的事物，如何有絕對的敏感度可言？即便不否定生命的絕對價值，各種資訊都可能對生命造成有利或不利的後果，如果按捺指紋是為保護人身安全，指紋紀錄可能是一個有利的資訊，但從可能藉由對於人民作無所遁逃的控

制而言，它就是一個負面的資訊。因此，從生命的存在與否立論，所有跟生命有關的資訊，應該只有相對的敏感度，從而要論證指紋紀錄的絕對敏感度，至少具有非常高的困難度。再拿人的相貌來比較，人的相貌雖然是肖像權所保護的對象，但是不被認為屬於敏感資訊，因為它原則上可以從外觀察覺（雖然有時候也需要科學技術方能鑑別），而指紋則需要透過科學技術才比較能夠精確分辨，而且正如同多數意見所主張，指紋碰觸留痕並且是因人各異。但比較兩種資訊，指紋固然碰觸留痕，如果沒有碰觸就不會留痕，也就不會暴露行蹤；反之，如果人出現在某一個地方，縱使沒有碰觸任何物品，只要被監視器照到，被別人看到，同樣會暴露行蹤。面相可能暴露行蹤，影響人身自由，指紋可能沒有留痕，而不會暴露行蹤，如果面相不夠敏感，指紋紀錄也就只有相對的敏感度。

指紋的敏感度應該還是在於它的「程序性質」，因為指紋可以辨識人別，辨識的精確度愈高，抽象危險性愈高。一旦確定個人屬性，屬於個人的資料庫等於門戶洞開，個人等於失去對於自己其他資訊的自主控制，指紋資訊的敏感度（也就是抽象危險性）在此。

#### （四）所謂的目的手段關係

系爭規定以按捺指紋作為領取國民身分證的手段，又以核發國民身分證作為取得指紋的手段，將獲得國民身分證、確立權利義務關係的主體資格與按捺指紋之間的手段目的關係互相綁架，使得目的空洞，而手段沒有彈性，增加違憲的程度。任何的目的對於更

上位階的目的都是手段，任何的手段，對於下位階的手段都可以是目的，這是目的與手段的本質。但是如果將目的與手段放在同一個空間裡面互相綁架，正好突顯侵害基本權的嚴重性。

### 參、結語：沒有原則就是大法官的原則？

憲法是一個多種價值觀角力的場所（註二十一），憲法法庭則是一個有多元價值代表的團體。每一個大法官本身難免不只代表一種價值觀，每一個案件所呈現的價值選擇也幾乎都是多樣的，當每一個案件所呈現的多種價值與每個大法官所代表的多種價值觀，因數學上的概率原理，而產生複雜的排列組合關係時，縱使每一個大法官堅持原則，始終如一，共同作成的決定，也可能看起來前後不一貫，案案不同，尤其如果持單一意識型態觀察大法官的解釋，難保不會產生「沒有原則就是大法官的原則」的印象。這種情形在各級普通法院其實也存在，只是有些憲法訴訟的當事人大有來頭，掌握某種程度的發言權，如果有意藉機造勢，大法官就會經常被抹黑，加上大法官不語，社會輿論容易積非成是。社會輿論積非成是，並非僅只大法官個人專業信譽受損，而是直接波及司法權的威信，並進一步斷傷憲政秩序的根基。

社會各界檢驗大法官解釋時，如能透澈憲法的多元價值與憲法法庭的多元價值組合，或許更能了解如何協助促進本國憲政秩序的健全與穩定，則國家大幸！

註一：Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 6.Aufl., 2004, Rdn. 123 ff.; Sturm, in: Sachs(Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., 2003, 93/ 42 ff.; Maunz, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz Kommentar, Bd. V, 2003, 93/ 19, 48m; Benda/

Klein, Verfassungsprozeßrecht, 2. Aufl., 2001, 22/ 707, 710 ff.; Wieland, in: Dreier(Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. III, 2000, 93/ 54 ff.; Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl., 1991, 8/ 1 ff.; 許志雄、蔡茂寅、蔡宗珍、陳銘祥、周志宏合著，現代憲法論，2002年，頁 336-337；陳新民，憲法基本權利之基本理論，上冊，1999年，頁 84-85。

註二：德國基本法第九十三條第一項第二款所要求的三分之一聯邦眾議院議員可以包括原持贊成意見的他黨議員。參考 Benda/Klein, Verfassungsprozeßrecht, 22/ 711.

註三：有關可能文義範圍贊成及反對的相關論述，可以參考徐育安，刑法上類推禁止之生與死，春風煦日論壇—刑事法叢書系列 3，1998年，頁 7、241 以下；Tröndle/Fischer, StGB<sup>51</sup>, 2003, 1/ 10; Rudolphi, SK<sup>6</sup>, 1997, 1/ 35, Roxin, AT<sup>3</sup>, 1997, 5/ 26; Eser, in: Schönke/Schröder, 2001, StGB<sup>26</sup>, 1/ 55; Scheffler, Die Wortsinnngrenz bei der Auslegung, Ist der Verlust der Empfängnisfähigkeit von § 224 StGB umfaßt, Jura 1996, S. 507; Otto, Grundkurs Strafrecht<sup>4</sup>, 1992, S. 25; Arthur Kaufmann, Analogie und “Natur der Sache”, Zugleich ein Beitrag zur Lehre vom Typus, 1982, S. 4 f.; Eser, Strafrecht I, 1980, S. 42; Hassemer, Tatbestand und Typus, Untersuchungen zur strafrechtlichen Hermeneutik, 1968, S. 160 f., 163; Baumann, Die natürliche Wortbeduetung als Auslegungsgrenze im Strafrecht, MDR 1958, S. 394 ff.

註四：在三權分立的憲政體制之下，立法權本應擁有制憲權。

註五：指狹義的憲政秩序，廣義的憲政秩序包含人權的維護。

註六：立法委員羅志明等人聲請大法官解釋總統及副總統選舉罷免法有關二個或二個以上政黨欲共同推薦一組總統、副總統候選人

，是否牴觸憲法增修條文第二條第一項之規定，大法官認為法律案之議決為專屬於立法院之職權，因該法律修正案尚在立法委員審查、擬議中，而預先徵詢本院意見，並非適用憲法發生疑義或法律有牴觸憲法之情形，不符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款，而為不受理之決議（大法官第一二五三次會議議決不受理案件參照）。

註七：即中華電信釋股案。

註八：德國聯邦憲法法院即曾經對於所謂的合憲解釋原則解釋為，就算是對合憲與否有所質疑而有違憲疑義，也應該推定為合憲。

BVerfGE 2, 266, 282=NJW 1953, 1057.

註九：Lüdemann, Die verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen, JuS 2004, Heft 1, S. 29.既然有違憲疑慮，即推翻合憲推定，可以算是相同見解。

註十：Lüdemann, JuS 2004, S. 29; Rieger, Grenzen verfassungskonformer Auslegung, NVwZ 2003, Heft 1, S. 18.

註十一：Lüdemann, JuS 2004, S. 30.

註十二：Lüdemann, JuS 2004, S. 28; Voßkuhle, Theorie und Praxis der verfassungskonformen Auslegung von Gesetzen durch Fachgerichte-Kritische Bestandsaufnahme und Versuch einer Neubestimmung, AöR 125, 2000, 177, 180; Bettermann, Die verfassungskonforme Auslegung, 1986, S. 20; Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., 1984, S. 136.

註十三：當然也要使用文義、目的、歷史、體系等等解釋方法。

註十四：見註 8。

註十五：例如德國聯邦憲法法院第二次墮胎案判決，BVerfGE 88 (1993), 203 ff.中文翻譯參見，李建良譯，德國聯邦憲法

法院裁判選輯（八），1999年，頁12以下。

註十六：Bettermann, Die verfassungskonforme Auslegung, 1986, S. 12 f.

註十七：釋字第三七二號、第四九〇號、第五五〇號、第五六七號解釋參照。

註十八：Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., 2003, 2/ 59 ff, 67 ff.; Kunig, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 5. Aufl., 2000, 2/ 30 ff.

註十九：Wolff, Die Entscheidung des Gesetzgebers zur Strafbewehrung, insbesondere zur Verwicklichung des Sicherheitsstaats, 將刊載於 Tagungsband, Strafverteidigervereinigung (Hrsg.), 29. Stravertheidigertag, Wen schützt das Strafrecht?, 2006; Appel, Verfassung und Strafe, Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen staatlichen Strafens, 1998, S. 167 f., 170 f.; Lagodny, Strafrecht vor den Schranken der Grundrechte, 1996, S. 116.

註二十：普通規定與特別規定的競合，稱為特別關係，特別規定優先適用，適用特別規定，普通規定即無適用餘地，特別規定不能適用，即適用普通規定；具體規定與概括規定的競合，稱為補充關係，則是優先適用具體規定，具體規定不能完全適用時，適用概括規定。請參見許玉秀，法條「應該」如何競合？檢索特別、補充、吸收關係，收錄於刑法的問題與對策，春風煦日論壇—刑事法叢書系列4，2000年，頁245-275。

註二十一：因此憲法法庭的迴避規則不應該完全類比普通法庭的迴避規則。

本件立法委員賴清德等八十五人認戶籍法第八條第二項、第三項規定有違憲疑義聲請本院解釋案，多數通過之解釋文與理由書指出多項人民資訊隱私保障之重要憲法原則，要言之：（一）人民自主控制其個人資料之資訊隱私權，乃含括於隱私權之保障範圍內，而受憲法第二十二條之保護。（二）國家限制人民資訊隱私權之行爲是否合憲，應就具體個案所涉之資訊性質，個案決定違憲審查之密度。（三）指紋資訊乃屬相對敏感之重要個人資料，國家須基於明確之重要公共利益之目的始得蒐集，且指紋資訊之蒐集並須爲與該公益目的之達成具備密切關聯之侵害較小手段，始符憲法第二十三條比例原則之要求。（四）系爭戶籍法第八條第二項、第三項規定未有明確之法定目的，與憲法保障人民資訊隱私權之意旨已有未合；而縱肯認關係機關行政院所提出之各項目的，以蒐集全民指紋作爲達成目的的手段，亦不符比例原則。（五）未來國家倘有大規模蒐集人民指紋，並進一步建立資料庫予以保管及運用之必要者，則應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集之於該目的之達成應符合比例原則之限制，並應明文禁止法定目的外之使用；並採取合時之科學技術及組織上與程序上之必要方式，以確保人民資訊隱私之安全。本席對以上論理及結論均敬表贊同，僅就其間未能詳述或略有歧異部分，予以補充說明，爰提協同意見書如下。

### （一）受隱私權保障之資訊範圍與本案之合憲審查標準

本案系爭法條涉及要求人民必須按捺指紋，始得請領或換發直接影響人民基本權利行使之國民身分證，此舉即如多數意見所言，已形同強制按捺並錄存指紋作爲核發國民身分證之要件。系爭規定是否合憲，首先須視個人對其指

紋資訊之自主控制，是否屬於憲法所保障之權利；如是，則再就系爭法律是否符合憲法第二十三條規定之意旨，予以審查。

誠如多數意見所言，個人對其指紋資訊之自主控制，屬於資訊隱私權之範疇，為憲法第二十二條保障之隱私權之重要內容<sup>(註一)</sup>。就此，或有兩種反對意見，認為指紋根本不屬資訊隱私權所保障之資訊範圍內。第一種可能的見解是，指紋觸碰留痕，因此「指紋本身」已屬公開資訊，不具私密性質，故不在隱私權保障範圍內。此一論調至少有兩點值得商榷：首先，所謂已公開的資訊即不受隱私權之保障，並非的論。至多僅得謂：已為眾所週知或相當多數之人所知之資訊，或個人自願公開之資訊，並在其授權公開之範圍內，即難以再主張受到隱私權之侵害。且基於重視個人資訊隱私權之保障之觀點，縱係個人自願公開資訊下，也不意謂第一次的授權之後，個人對其自願公開之資訊即因此完全喪失控制，而不能對違反其授權目的或範圍的侵害行為有所主張。其次，觸碰留痕的特性仍不使指紋之性質等於「公開資訊」，否則所有隨人之活動而可能四處遺留的生物訊息，例如毛髮所攜之個人去氧核糖核酸（deoxyribonucleic acid; DNA）遺傳資訊，豈非均為公開資訊，而容許他人任意蒐集或僅受低度保護。又如人之外貌，一般而言均在他人的觀看之下，故有將四處遺留之指紋與人之肖像相提並論之見解，而認為指紋如同人之外貌無時不刻呈現在他人的觀看之下，因此一般人對其外貌與指紋均難合理期待應屬隱私權保障之範圍。然而外貌以肉眼即可辨識，指紋則需特殊技術方能解讀，故人對

自己的外貌與指紋，是否會被不特定的他人認知與辨識的預期完全不同，不應僅因兩者均屬在公開場合可能獲得之個人生物資訊，即認為兩者的性質相同。更何況即使外貌屬於公開可見的個人生物特徵資訊，亦非不屬於隱私權保障範圍，只是保護程度強弱有別而已。國家仍不得不具任何理由與目的即強制蒐集人民的肖像並予以建檔。

第二種否認指紋受隱私權保障之見解為，「隱私」權保障從字面觀之，似乎受保護之資訊必有私密而不欲人知的特性，才值得納入保障的範圍，指紋本身只是中性的資訊，不具隱密性或敏感性，故而應排除在隱私權的保障範圍外（註二）。惟此一見解亦有兩點不妥：首先，將資訊隱私權所欲保護之對象限於個人私密之資訊，毋寧過分限縮，而不能因應現今資訊科技發展所可能對個人造成之侵害。蓋隨電腦處理資訊技術的發達，過去所無法處理之零碎、片段、無意義的個人資料，在現今即能快速彼此串連、比對歸檔與系統化。當大量關乎個人但看似中性無害的資訊累積在一起時，個人長期的行動軌跡便呼之欲出。誰掌握了這些技術與資訊，便掌握了監看他人的權力。故為因應國家和私人握有建立並解讀個人資料檔案的能力，避免人時時處於透明與被監視的隱憂之中，隱私權保障的範圍也應該隨之擴張到非私密或非敏感性質的個人資料保護。本院釋字第五八五號解釋亦係有鑑於此，而將個人資料之自主控制權納入隱私權保障範圍內，不限於個人秘密不受揭露的自由。其次，指紋並非不帶私密性或不具敏感性的中性資訊。蓋指紋有許多適合用於人別辨識與認證的特性，如行政院一再指出之「終身不變」、「碰觸留痕」、「

人各不同」等，而且其判讀結果的證明力亦往往獲得高度的信賴，故指紋資料一旦遭到竄改或盜用，受害人將承受不可言喻之損害。而國家亦得藉由指紋掌握國民鉅細靡遺的行蹤，原本匿名進行的事務可能在沒有察覺的情況下顯名化。因此指紋實為敏感性之個人生物資訊，遑論其一旦與其他個人資料庫結合，如本案指紋資料庫與戶籍資料庫將有所連結之情形，其敏感性更形增強（註三）。

然而在確認指紋受資訊隱私權保障之餘，多數意見似主張指紋之性質非如醫療紀錄、性傾向、宗教信仰或政治立場般敏感，致個人有強烈的意願保持隱密不欲人知；且指紋亦不如 DNA 遺傳訊息般帶有個人豐富之遺傳資訊在內；故就系爭法律規定是否合憲之審查，即未採嚴格之審查標準，而以中度審查標準審查其合憲性。就多數意見採取中度審查標準，並認系爭法律規定不符憲法第二十三條規定意旨之結論，本席贊同其結論。惟本席基於現代資訊科技的應用、前述指紋之特性、人別辨識功能、與作為開啓個人檔案之鑰的可能用途，而認為個人指紋資訊為相當敏感之個人資訊，是以法律對之強制蒐集，就該法律之是否合憲之審查即主張應採取嚴格之審查標準予以審查。亦即國家必須是爲了非常具體且重大之公益目的，且沒有其他更小侵害之替代手段足以達成目的時，方准予強制蒐集人民之指紋。且如設有指紋資訊之資料庫，除依多數意見所指，應配合科技發展，採取足以確保資訊正確及安全之方式及組織上與程序上必要之防護措施外，亦應明白規定僅得在例外的情況下，基於法律明文規定之特定目的範圍內，始允許跨目的之使用。

## （二）以改善治安之目的而強制蒐集錄存人民指紋資訊必須謹慎爲之

維護治安雖迭遭關係機關行政院於言詞辯論時否認，已爲本院多數意見排除在審查範圍外，但本席認爲即使是欲達該目的，以蒐集全民指紋資料，並予以錄存，建立資料庫是否爲合憲之手段，仍有進一步澄清之必要。

維護社會治安、降低犯罪率、提高破案率，保障人民的人身安全等，確實都是社會大眾非常關心的事項，也沒有人能夠在治安敗壞、朝不保夕的社會中安居樂業。主管機關雖指出改善治安並非是強制全民指紋建檔的目標，但也舉出白曉燕案等重大刑案得順利破案，指紋比對確實有所助益，而若干重大刑案所以久懸不破，欠缺全民指紋資料檔則是可能原因之一，似乎仍期待全民指紋資料建檔就刑事偵查有所助益，並樂觀其成。惟按行政機關所稱，目前已有七百三十四萬餘筆國民指紋資料，其中包括犯罪嫌疑人之指紋與役男指紋資料，筆數不可謂不多（註四）。擁有數量如此龐大的資料庫，且較諸其他尚未經指紋資料建檔之國民，現有指紋資訊庫有更高的可能性包含兇嫌的指紋資料在內，但行政部門猶認不足，並隱約暗示全民指紋資料庫有可能是破案關鍵，故應該進一步向全民蒐集並錄存指紋資訊。試問，基於同樣的邏輯，如果蒐集全民指紋資料並予建檔之後，治安仍未改善、重大案件仍未突破，則政府是否因此反而獲得更進一步蒐集其他個人資料並予建檔的正當理由—如果指紋資訊仍不足供刑事偵查破案所需，何不蒐集全民其他的生物資訊並予建檔呢？或甚而利用現代資訊科技，將全民行動完全掌控？假使今天同意政府

可以爲了刑事偵查犯罪的需要，在沒有合理懷疑或其他程序保障的前提下，即要求全國人民交出指紋資訊予以建檔，則當政府以同樣的理由，要求人民交出 DNA 遺傳資訊、紀錄虹膜等，又豈能拒絕。此刻，我們必須停下來思考，究竟我們想要什麼樣的社會？想要以什麼爲終極目的的國家？如果一個社會裡的成員，人人皆盡透明，沒有什麼動態可以逃脫於國家的監視之下，所有成員的資訊都鉅細靡遺地掌握在國家機器之中，並且可以輕易地透過某一則個人資訊追溯其全部行蹤與活動，這或許將是一個零犯罪的社會，而且很可能是一個非常有效率的政府，但人們也可能將過著充滿被監視恐懼的生活。治安與效率都是國家應該追求之重大公益，惟其終究必須停留在某個界限之後，不能無止境地一味向前，犧牲其他一切。

基於刑事偵查需要而蒐集人民之指紋資料，並非一概不可，但就對象與事由仍須事先嚴加規範，並須有嚴謹的程序控制。例如刑事訴訟法第二百零五條之二規定：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，得對經拘提或逮捕到案之犯罪嫌疑人或被告，強制採取其生物特徵資訊，如指紋、掌紋、腳印、相片、身高等，如有相當理由認爲毛髮、唾液、尿液、聲調或吐氣得作爲犯罪證據時，並得採取之。其爲犯罪偵查而蒐集人別辨識或犯罪證據有關之個人資訊，尙有較爲嚴謹之目的及程序規定，則爲有助於犯罪偵防與改善治安，而向全民蒐集指紋資訊，更不能以法律籠統之授權而爲之。

此外，本院釋字第五三五號解釋針對警察勤務條例第二條概括之警察任務、及同條例第十一條列舉臨檢勤務之規

定，是否得為警察機關任意執行臨檢勤務之授權依據所為之解釋，其中所揭示之意旨亦足供參考。上開解釋認為人民倘有犯罪嫌疑而須以搜索為蒐集犯罪證據之手段者，依法尚須以經該管法院審核為原則，故僅以維持公共秩序、防止危害發生為目的之臨檢，立法者當無授權警察人員得不顧時間、地點及對象任意臨檢、取締或隨機檢查、盤查之立法本意。是除法律另有規定外，警察人員執行臨檢勤務，應限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害之處所、交通工具或公共場所為之，其中處所為私人居住之空間者，並應受住宅相同之保障；對人實施之臨檢則須以有相當理由足認其行為已構成或即將發生危害者為限。簡言之，國家雖然可以對已發生或將來之危害採取防免之手段，但仍以合理的危害判斷為前提，而必要的正當程序保障亦不可或缺。強制錄存全民指紋亦對人民之身體有所強制，倘其係為維護治安所需，則其亦應具備如上開解釋意旨所稱之合理危害之懷疑，並具備正當程序之保障，方能通過前開判準。而建置全民指紋資料庫及後續維護經費龐大，如將同樣經費轉為提升警察待遇、加強裝備與訓練，對於治安之維護，是否係屬更為澈底而有效之手段，殊值深思。

### （三）明確立法目的與正當行政程序

本案令人尤其疑懼之處，在於立法部門對此一影響重大的決策欠缺民主程序中必要的審議思辯在先，而行政部門亦難以提出得確保資訊安全管理及正當使用的機制在後。

立法部門之所以必須就蒐集資料之目的與範圍，事先予以明確界定，除如多數意見所指，惟有如此才能對行政機

關形成有意義的控管與授權、司法部門才能夠基此判斷行政部門於個案中的資訊運用是否正當。更重要的是，只有事前確立的明確立法目的、並以此而就資訊蒐集之範圍及資訊運用之方式予以明確授權和管制，國家對人民才算已盡最低限度的告知義務。蓋資訊隱私權重要的意義之一，在於尊重、保護個人自主選擇的權利，但有意義的選擇須事先獲得充分翔實的資訊。指紋資料之蒐集與建檔，猶如國家其他對新興科技的運用，雖然創造新的利益但也帶有未知的風險，所以人民對國家交出個人資訊，至少應在受到充分告知的基礎上為之，使其有所預期與防範，方符憲法對人民自主控制其個人資訊保障之精神。

至於行政部門就其所蒐集之指紋資訊，如何方屬正當使用之問題，行政部門乃於言詞辯論中援引電腦處理個人資料保護法第八條的概括規定，作為一般性授權基礎，而認為國家向人民強制蒐集而得的指紋資訊，得基於廣泛的公益而為跨目的之使用，包括所有一般性的身分辨識需要在內。電腦處理個人資料保護法的立法目的，原本是為了對國家及私人大量蒐集人民電腦處理之個人資料，建立運用及管理的正當準則，詎料其有欠明確、失之概括的規定，不僅不能有效規範跨目的、跨機關之使用，反而將依法得跨目的使用的例外情形，轉變成原則上得跨目的使用之授權規定。

人民面對國家資訊蒐集的無奈之一是，一旦個人資訊脫手，個人其實已經很難再有控制之可能。且除非具體問題發生，否則人民對於機關內部的資訊保管及運用情形，實則一無所悉，也無從確認國家是否良好地保護其資訊安全

並予以正當使用。本案突顯行政上對個人資料使用範圍及目的低度管制的實務，尤其是一重大警訊。如果行政機關能夠事先對資料庫建立法制、技術、組織及程序上的種種安全閥，以確保所蒐集資料之安全與正當使用，例如建立行政上之獨立管制機關，代替缺乏專業能力的一般民眾監督政府資料庫之運用情形，而非率爾大規模啓動強制性的指紋資料蒐集，而對嗣後資訊保管與運用之管制草草帶過，則國家蒐集資訊之正當性亦將隨之提高。

#### （四）外國立法例之解讀

關係機關行政院於言詞辯論中一再指出，大規模蒐集人民生物特徵之資訊，並運用於人別辨識與證件之認證，乃屬國際潮流，並舉出美國於九一一事件後，要求入境美國之外國人須按捺並錄存指紋始得入境，以及於二〇〇六年將有四十餘國採用記載持照人生物特徵之護照等事例以爲佐證。

然而並非所有涉及錄存生物特徵的身分證件，均得作爲本案之佐證。首先，爲入出境管制及國境安全之目的，針對外國人蒐集生物資訊；與基於不特定的人別辨識需要，蒐集全國人民之生物特徵，係不可相提並論之二事。國境管制較諸於國民的一般身分辨識有更高的需要、更明確且狹隘的適用範圍及更多的自主決定空間，因此也較具有正當性。國家對本國國民可以藉由生活與居住的環境空間（例如住居所、受教育或執業場所等）和人際關係（如親屬、朋友等）所提供的種種資訊，交叉比對出其國民的正確身分。此在如我國般具備翔實而統一之戶籍登記制度的國家，更非難事。但本國人一旦前往外國，便脫離其主要的

生活環境和人際關係，外國政府除了護照以外，實際上少有方法確認外國人的身分，因此不得不更加依賴護照所載之種種資訊。而且辨識不同國家國民的照片，通常比辨識本國人民的照片難度更高。是為確保國境安全，試圖藉由護照加註生物資訊的方式減輕對外國人的入出境管制負擔，是比較具有正當性的。其次，護照與本案所涉及之國民身分證性質上亦不相同。護照雖然也是國家發給國民之身分認證文件之一，但為自願申請的身分證明文件，而國民亦有權選擇是否使用護照前往外國。但本案所涉及之國民身分證卻是直接影響人民基本權利行使之身分證明文件。再者，所謂加註個人數位生物特徵資訊之證件，數位照片亦屬之，而不一定是加註指紋；而證件上加註相關資料，亦不等同於資料庫之建置。因此外國政策或立法究竟與我國情形有何相同或不同之處，而值得吾人參酌考量，仍無法一概而論。

至若其他國家設有國民身分證制度者，確係如行政院所稱，亦有部分國家研擬或實施攜有個人生物資訊之國民身分證件，惟各國制度各有其複雜之背景與考量，是否得供本件解釋作為事實資料予以參酌，仍待詳細之論證。誠如多數意見所言，外國立法事例雖然非不具參考價值，但單純事實的呈現仍無助於解決法理上之疑義，而倘不能明辨各國情勢與法律制度之差異，則更有誤導之嫌。況乎這些作為參考事例的國家，在其本國是否亦均能通過憲法上之檢驗，或完全不生侵害人權之爭議，猶難論斷。

註一：國內學者亦有將「資訊隱私權」稱為「資訊自決權」者。請參見例如李震山，〈論資訊自決權〉，載《李鴻禧教授六秩華誕

祝賀論文集：現代國家與憲法》，月旦出版社，1997年3月初版，頁709-56。二者名稱雖有不同，但其內容則完全一致。請參見，同上註，頁722-24。黃昭元教授於本案向本院提出的鑑定報告書亦持相同見解，請參見黃昭元，〈會台字第7775號—立法委員賴清德等85人聲請案—7月27、28日憲法法庭鑑定報告書（修正版）〉，頁7-8。徐正戎教授則於鑑定意見書中認為資訊自決權是隱私權內容的一部份，請參見徐正戎，〈會台字第7775號—立法委員賴清德等85人聲請案—7月27、28日憲法法庭鑑定報告書〉，頁17-18。

註二：美國加州最高法院曾於1986年的 *Perkey v. Department of Motor Vehicles* 案中，表示過類似見解。該判決認為指紋並不涉及刺探個人之私生活與思想，故不構成訊問或搜索(引用美國聯邦最高法院1969年 *Davis v. Mississippi* 案之見解)；且在錄存指紋的過程，非如為取得證物而強制洗胃或強制採取精子樣本，並未對人身有任何損傷，因此並未違反憲法中作為正當法律程序基礎之人性尊嚴及隱私權之原則，請參見 *Perkey v. Department of Motor Vehicles*, 42 Cal.3d 185, 191 (1986)。

註三：在前揭之美國加州最高法院 *Perkey* 案判決中，該院之首席大法官 *Bird* 之協同意見，即持類似理由，而認為指紋屬於個人敏感性資訊，而應為隱私權所保障。請參見 *Perkey v. Department of Motor Vehicles*, 42 Cal.3d 185, 196-202 (*Bird, C.J., Concurring*) (1986)。

註四：據內政部所提資料說明，該部警政署刑事警察局現有兩套指紋電腦系統，實際建檔指紋資料庫總容量為924萬餘筆，其中犯罪嫌疑人指紋卡約227萬餘筆，役男指紋卡約694萬餘筆，其他如大陸偷渡人民、殘障兒童、精神病患、外籍勞工等約3萬餘筆，目前應用於犯罪偵防及確認遊民、路倒病人、走失之殘

障兒童、失智老人、無名屍體、意外災害罹難者之身分。在指紋電腦資料庫 924 萬餘筆資料，有部分係同一人有多筆犯罪嫌疑人指紋卡，且男性犯罪嫌疑人指紋卡大多與役男指紋卡有重覆建檔情形，故推估實際已指紋建檔人口數應在 734 萬人以下。

內政部並說明，犯罪嫌疑人指紋檔案之蒐集係依據刑事訴訟法第二百零五條之二及電腦處理個人資料保護法第七條及第八條等相關規定。而役男指紋則係因民國四十一年臺灣省政府警務處長基於治安及人民權益維護，提案捺印役男指紋，經臺灣省政府委員會第 270 次會議決議通過，並依據台灣省政府四十一年七月三日府警刑字第 86321 號代電規定蒐集役男指紋，但自民國九十年起已停止辦理役男指紋捺印。惟國防部於九十一年二月二十七日修訂「兵籍規則」，增列兵籍表登錄資料範圍包括指紋一項，並依法務部釋示，認已符合電腦處理個人資料保護法相關規定，蒐錄役男指紋已於法有據。內政部亦說明，民國九十年以前蒐集之役男指紋檔案，目前依電腦處理個人資料保護法第七、八條等相關規定辦理運用，除用於犯罪偵防外，於軍人於戰時或意外發生時，可用以身分識別，保障國軍人員權益。請參閱行政院於民國 94 年 8 月 16 日向本院所提出之〈關係機關對於「立法委員賴清德等 85 人就戶籍法第 8 條有違憲疑義聲請解釋案」言詞辯論要旨補充狀〉，頁 14-15。

協同意見書

大法官 許宗力

曾有田

本件解釋認戶籍法第八條第二、三項規定侵害人民憲法第二十二條所保障之資訊隱私權而違憲，本席等敬表同意，除支持多數意見所持理由與結論，並提出下列三點補充，以強化理由之構成：

一、程序：本件聲請符合要件，應予受理

(1) 三分之一以上立法委員

本件聲請適法與否，首應視是否符合有「立法委員現有總額三分之一以上聲請」之要件。就參與連署聲請書之立法委員名單觀之，確已符合「立法委員現有總額三分之一以上聲請」之要件。惟因提出本件聲請案之三分之一以上立法委員當中，有於系爭戶籍法第八條第二、三項規定制定當時投贊成票者，亦有於上一屆任期中參與否決修正提案者，則該等委員是否應從連署名單中剔除，剔除後參與連署立法委員人數是否仍維持立法委員總額三分之一以上，而連帶影響本件聲請的適法與否，即不免啓人疑竇。這個問題，追根究底，其實也就是支持法律案通過的多數立法委員，可否出爾反爾，主張其所支持通過的法律違憲，而聲請解釋憲法的問題。就此，本院大法官歷來審查立法委員釋憲聲請之適法性，率都只計算連署人數是否超過立法委員總額之三分之一，至於參與連署者於制定系爭法律時究係投贊成票或反對票，並不過問。這種作法與德國聯邦憲法法院所持見解可謂若合符節，蓋在德國，三分之一國會議員之聲請抽象法規審查，其功能僅在於「啓動」(Anstoß)聯邦憲法法院的違憲審查機制，而最終目的則純粹在於維護客觀憲政秩序，不是國會議員的憲法上權利(註一)，是即使當初投贊成票之國會議員事後反悔，自承自己參與制定之法律違憲，而聲請釋憲，在德國亦不在禁止之列。然德國這種作法是否亦適宜適用在我國，非無疑問。因規定立法委員聲請釋憲之司法院大法官審理案件法第五

條第一項第三款，係由立法委員主動提案所制定，參照提案委員當初所舉立法理由，知其立法意旨，乃係基於少數保護之精神，使確信多數立法委員表決通過之法律案有違憲疑義之少數立法委員，於法律案通過並經總統公布生效後，得向本院提出解釋憲法之聲請，以達維護憲政秩序之目的（立法院公報第八十二卷第二期頁三八〇以下，立法院第九十會期法制、司法兩委員會第一次聯席會議紀錄）。此與德國立法意旨不在少數保護，單純在於維護客觀憲政秩序有明顯差別。本席等因而據此認為聲請人原則上仍應以系爭法律案表決時投反對票，或至少未投贊成票之立法委員為限。當初投贊成票之多數立法委員如欲聲請釋憲，並非不許，但須進一步符合下述要件，亦即改變其見解，另行提出法律修正案，於修法未果時始得為之，蓋唯有如此，方符合以少數地位提出釋憲聲請之制度意旨。

## （2）提出系爭法律之修正案而修法未果

立法委員如認現行有效法律有違憲疑義，尚不得逕行糾集三分之一以上立法委員聲請釋憲。由於立法委員本身掌立法職權，如發現現行法有違憲疑義，只要自行提出法律修正案，或即使未自行提案，但支持行政部門提出之法律修正案，若進一步獲多數支持，即可輕易使法律回復合憲狀態。是本席等認為，立法委員如未有先行修法之嘗試，即逕行聲請解釋，猶如有更經濟、便捷、有效之救濟途徑存在可供使用，卻捨棄不用而選擇起訴，應以濫用聲請解釋權利，欠缺聲請解釋之必要為由，不予受理其聲請，以避免浪費有限司法資源。現行司法

院大法官審理案件法固無以「欠缺聲請解釋之必要」作為不受理事由之明文，惟權利濫用不受保護乃法學黃金定律，已蔚為一般法理，故即使法律未設明文，仍可從一般法理導出「聲請解釋必要」作為一項獨立的受理要件，其情形與「權利保護必要」作為一般訴訟不成文之受理要件並無二致。本件聲請人就系爭戶籍法第八條第二、三項固未自行提出修正案，惟行政院既已提出，只要其支持或未反對此一修正案，即可從寬認定符合「提出法律修正案」之要件。

提出修正案固屬必要，但並不表示一提出修正案後，馬上就能提出釋憲聲請，仍須進一步符合「修法未果」之要件，蓋如「修法已果」，目的既達，自無聲請解釋必要。所謂「修法未果」，除指修正案遭院會議決不予審議或否決之情形外，是否亦包括因程序委員會反對，致修正案根本無法排上議程，以及因院會多數之反對，致修正案未能交付有關委員會審查之情形（立法院職權行使法第八條第二、三項參照），非無爭議。本件系爭戶籍法第八條第二、三項修正案業經立法院程序委員會提報立法院院會，並建請院會送內政及民族、財政兩委員會審查，立法院院會第一次決議交內政及民族、財政兩委員會審查，之後兩次院會會議經國民黨立法院黨團就該付委之決議提出復議，對該復議案皆作成「另定期處理」之決議，致該修正案最後仍未能順利付委，正屬前述「可否視為修法未果，非無爭議」之情形。未能順利付委，是否就等同於修法未果，本席等認為可待未來個案再行決定，毋庸於本件決定，並且也不影響本件之

認定。因本件特殊之處是，系爭戶籍法第八條第二、三項自立法院於民國八十四年六月二十一日制定通過後，迄未執行。行政院因監察院之糾正，方決定於今年（民國九十四年）七月一日依該規定執行國民身分證換證作業。今修正案既然遲未能付委審查，其結果係該修正案於內政部依系爭戶籍法第八條執行國民身分證換證作業之實施日期前確定無法通過，實質上可視為與「修法未果」無異。是支持修正案且確信現行戶籍法第八條第二、三項違憲之三分之一以上立法委員，於該修正案未能順利付委，並確定來不及於身分證換證作業實施日期之前完成修法之情形下，提出本件釋憲案之聲請，尚可認為符合修法未果之要件。至本件以外之其他情形，何者可認為修法未果，未能一概而論，均有待未來個案決定之。惟本席等認為至少目前可以確定的是，立法委員如於會期中能提出而未提出修正案，俟休會期間始以事態急迫，修法客觀不能為由，而逕就現行有效法律提出釋憲聲請案，由於不無濫用聲請解釋權利之情事，應以「欠缺聲請解釋必要」為由不受理其聲請。本院過去曾針對類似情形作成不受理決議（大法官第一二六九次會議決議會台字第七八一七號立法委員蔡錦隆等一〇〇人聲請案），可資參照。

### （3）行使職權，適用法律

司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，立法委員聲請解釋憲法，應以「行使職權，適用法律，發生有牴觸憲法之疑義」為要件。本件聲請人係行使其修正法律之權限，其符合「行使職權」之要件，自不待

言。即使有人主張法條所稱「行使職權」限於立法院院會所集體行使之職權，至於個別或部分立委行使職權（例如行使質詢與法律修正案之提案權等）並不包括在內（註二），然本件系爭戶籍法第八條第二、三項修正案業經立法院院會審議，並決議送交內政及民族、財政兩委員會審查，即使後來因復議案之提出而導致未能順利付委，並不影響院會針對修正案業已行使職權之事實，是姑不論該主張是否可採，即便依其所言，本件仍符合「行使職權」之要件。

但是否進一步符合「適用法律」之要件，則待深究。由於立法委員職權主要在立法、修法，而非如行政、司法等適用法律機關，以適用法律為職權行使之內容，是所謂立法委員「行使職權，適用法律」，嚴格言之，充其量當僅限於立法院職權行使法與預算法部分條文等少數規範立法委員職權行使之法律，至於作為立法委員立法、修法對象之法律則明顯不包括在內。由於系爭戶籍法第八條第二、三項是三分之一以上立法委員行使修法職權之對象，而非行使修法職權所適用之法律，無怪乎不同意見書會以此為理由主張本件聲請不符合受理要件。不同意見書固守法條文義，固非無見，仍不免有只見秋毫，不見輿薪之憾，蓋如堅持以立法委員「行使職權所適用之法律」作為立法委員聲請解釋之對象，其結果將是三分之一以上立法委員幾乎少有聲請法律違憲審查之機會，該條規定也因此勢必形同具文，此諒非當初立法委員主動提案制定該條法律，為立法委員爭取聲請釋憲管道之本意（註三）。因此，為落實該條規定「基於少

數保護，以維護憲政秩序」之意旨，三分之一以上立法委員根據該條規定聲請違憲審查之對象，除前揭立法院職權行使法與預算法等少數規範立法委員職權行使之法律外，本院歷來均另作合目的性之法律補充，將立法院多數審查通過生效之法律與提案修正未果之現行有效法律亦包括在內，此並已蔚為本院適用司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之慣例。是本件系爭戶籍法第八條第二、三項固非立法委員行使職權所適用之法律，而是立法委員提案修正未果之現行有效法律，然以其為標的提出釋憲聲請，不僅符合本院慣例，也契合立法委員聲請釋憲之制度意旨，自應以適法認定之，而予以受理。如無視本院大法官作合目的性法律補充之苦心，依然堅持以聲請人等行使職權，並未「適用」系爭戶籍法第八條第二、三項為由，而主張本件應不受理，進而限縮日後立法委員聲請釋憲之管道，相信是難以獲得認同的。

## 二、實體：違憲關鍵在於未明確規定蒐集、使用目的與適當之程序、組織上保護措施

憲法第二十二條保障之隱私權，誠如解釋文所指出，包含個人自主控制其個人資料之資訊隱私權，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。對人民該項資訊隱私權，國家固非不得以法律限制之，然先決要件之一是，法律必須明確規定蒐集、使用人民資訊之目的，不僅禁止為供未來不特定目的使用而蒐集人民個人資料，也不許將所蒐集之資

訊作法定目的外之使用。蓋惟有使人民事先知悉其個人資料所以被蒐集之目的，並使國家之資訊使用受蒐集目的所拘束，方能正當化國家之取得人民個人資料，並防止國家濫用所取得之人民個人資料，而憲法對人民資訊隱私權之保障才不會落空。今系爭戶籍法第八條第二項僅簡單提及「依前項規定請領國民身分證，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。」既未以隻言片語規定蒐集、使用目的，遑論規定禁止供法定目的外之使用，單就此而言，本席等即已認為不符憲法保障人民資訊隱私權之意旨。雖行政院主張戶籍法第八條之立法目的在建立全民指紋資料，以「確認個人身分」、「防止身分證冒用」、「辨識迷失民眾、路倒病患、失智老人及無名屍體」，惟先前主張目的在「刑事偵查與維護治安」，後又否認，由此即已不難窺知法律完全未定蒐集、使用目的，而任由主管機關自行認定蒐集與使用目的之不當與危險性。行政院另主張指紋之傳遞與利用，有電腦處理個人資料保護法規定補充，符合法律明確性原則。惟電腦處理個人資料保護法第八條明文容許政府機關對個人資料得為特定目的外之使用，且所規定特定目的外使用之要件，諸如「有正當理由而僅供內部使用者」、「為維護國家安全」與「為增進公共利益者」等，也極為空泛、概括，實際上幾乎與空白授權無異，有使資訊隱私權有關「禁止為法定目的外之使用」之要求淪為具文之嫌。試想，主管機關原先主張後又否認之「刑事偵查與維護治安」目的，均可輕易在「有正當理由」、「為維護國家安全」與「為增進公共利益者」等不確定法律概念的掩護下重新敗部復活，可見過於空泛、概括之使用目的規定

，相較於完全沒有規定，對個人資訊隱私權之危險性並不遑多讓。是系爭規定在目的審查階段，就已難以在憲法保障人民資訊隱私權面前站得住腳。惟須指出者，本席等絕非否定為國家安全與公共利益得蒐集、使用個人資訊，毋寧，本席等只是要求國家必須以更精確、依個別不同領域的資訊需求與相關情狀，密切剪裁蒐集、使用目的，藉以繩公權力於一定軌道，避免不當侵害人民資訊隱私而已。

其次，資訊科技之發達，固使國家得以更快速、方便的自動化方式蒐集、儲存、利用與傳遞個人資訊，但同時也使儲存於國家資料庫中之個人資訊處於外洩或遭第三人竊取、盜用之更大風險中。是基於基本權的保護義務功能，國家有義務採取適當之組織與程序上保護措施，使個人資訊隱私權免於遭受第三人之侵害。同時基於當代資訊科技發展之開放性，國家並有義務不斷配合資訊科技發展的腳步，採取隨科技進步而升級之動態性的權利保護措施，以有效保護人民之資訊隱私權。為確保此項目標之達成，國家所採取組織保護措施並應包括設置獨立、專業之資訊保護官，以幫助在資訊科技洪流中不具有自保能力之一般人民保護其個人資訊安全。系爭戶籍法第八條第二、三項解釋上似有允許主管機關以自動化方式建立國民指紋資料庫之授權，卻未見有任何搭配之組織與程序上保護措施規定。這種欠缺組織與程序上保護措施規定所導致之違憲瑕疵，單靠「信賴政府保護資訊之能力」的信心喊話，或「不能因資訊外流的風險而因噎廢食」的道德呼籲，是無法獲得治癒的，畢竟具備高度人別辨識功能之指紋資料外洩的風險，對人民權益危害過於鉅大，不容以現代科技社會所應容忍的「剩餘風險」視之，無論如何應經

由立法，明確課予主管機關以最大能力去防禦資訊外洩危險之義務。又即使電腦處理個人資料保護法亦規定有若干保護資訊正確與安全之措施，然周延性與有效性仍有所不足，例如第十七條固規定「公務機關保有個人資料檔案者，應指定專人依相關法令辦理安全維護事項，防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏」。惟該專人之地位如何，是否具備必要之獨立性與專業性等，均付諸闕如。是即使搭配電腦處理個人資料保護法相關規定綜合觀察，系爭戶籍法第八條第二、三項規定仍難認符合憲法保障人民資訊隱私權之要求。

### 三、民意調查與違憲審查

本件聲請案，相對機關行政院指出，行政院研考會、TVBS 民調中心及內政部曾於民國九十年、九十一年及九十二年分別進行民意調查，結果約有八成民眾贊成於請領國民身分證時應按捺指紋，足見按捺指紋乃多數民意之依歸。行政院以此作為攻防理由，似有要求本院大法官應順應輿情，宣告系爭法律合憲之意。大法官職司違憲審查，是否應受民意調查所影響，或者說，是否應尊重民意，是個值得嚴肅面對的問題。本席等同意，大法官不能不識人間煙火，光躲在象牙塔內作解釋，而應瞭解社會脈動，避免作成的解釋與社會脫節，違背國民的法律感情。但本席等也要指出，過度強調民意對解釋之影響，要求大法官應尊重民意，將嚴重危害司法獨立，畢竟應重視民意，受民意影響的，主要是行政與立法兩大政治部門，而不是講求獨立審判的司法部門。何況法律違憲審查本就具有先天上的反多數決性格，正是出於反多數決的精神，為保護少數及憲法秩序，才有違憲審查制度之設，因為國會的立法活動結果終究不能抵觸更高位階的憲

法，如果多數民意真的可以弱化違憲審查，實與瓦解違憲審查的基石無異。更何況本件的「民意」與國會制定公布法律所展現的多數決亦無可相提並論，至多僅能作為供大法官瞭解社會脈動之一種事實資料，且為忠實呈現所調查「民意」之內涵，本應同時提出相關問卷設計內容，使司法者充分瞭解到底民眾究竟是被問了什麼樣的問題，對何種利益衝突作了什麼程度的考量，始能對八成民眾真的認為國家取得人民指紋「不算甚麼」之結果，予以適當之評價。若問卷內容僅僅強調按捺指紋對某特定公益維護之重要性，卻未據實告知受訪民眾，指紋具備高度人別辨識功能，倘遭盜用或誤判，將對個人造成難以回復之損害，且指紋資料倘再與其他個人資料庫連結，更居於開啓個人私密領域之鑰之地位，以及國家是否已備好保護人民指紋資料安全之必要防護措施等等相關重要資訊，讓受訪民眾無法在充分明瞭損益後作答，則基於此種不完全資訊所作民意調查結果，參考價值終究有限。最後要說明者，法令違憲審查，涉及憲法法益衝突的衡量，以及憲法原則的操作，傾聽民意之餘，大法官最後仍須本其專業與良知而為合於憲法精神之判斷及決定。畢竟法令違憲與否，不是由全民數人頭來決定，更不是靠民意調查之結果作定奪。

註一：Vgl. statt vieler Andreas Voßkuhle, in v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 2001, Art.93, Rdn.118; Benda/Klein, Verfassungsprozeßrecht, 2001, Rdn.709 (Rdn.711 作者特別表明三分之一國會議員之聲請抽象法規審查，無關於少數保護)；Rozek, in Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand: 2002, Art.76, Rdn.5,7.

註二：釋字第三二九號解釋楊與齡大法官不同意見書。

註三：依立法院公報第八十二卷第二期頁三八。以下所載，司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之增訂乃基於保護少數立法委員之釋憲聲請權而來，惟條文何以使用「行使職權，適用法律」之文字，導致出現限縮立法委員聲請釋憲管道之反效果，原因何在，令人費解。為避免少數立法委員之釋憲聲請權形同具文，司法院研議中之司法院大法官審理案件法草案業已刪除「行使職權，適用法律」之要件，近期內即將提報院會送請立法院審議。

#### 部分協同部分不同意見書

大法官 余雪明

本席對多數意見認為國家蒐集指紋，應符合一定憲法上標準之原則，表示贊同。但認為只須符合「重要公益」目的即可，不必用最嚴格之「重大公益目的」。至其認為戶籍法第八條第二、三項違憲一節，則難苟同。多數意見以窄化立法目的，排除可能構成「重大公益」目的之治安等目的，將政府利益降級，再在利益衡量上將指紋可能之效益即避而不談或輕描淡寫，可能之風險則誇大其詞，並有意忽略指紋比姓名、相片更能精確建立本人同一性之特質，及否定其目的手段間之密切關聯性，而達成其不合比例原則之結論，造成明顯偏頗之印象，令人遺憾。本席以為指紋本身與隱私權無涉，依 1983 年德國聯邦憲法法院戶口普查法一案建立之“資訊自決權”，其法意亦不及於指紋。合理從立法史認定戶籍法第八條第二項之立法目的包括「治安之維持」，以及承認指紋比對確認身分可以避免極多之經濟及精神上之損失，以及指紋在同效力之辨識工具中之不可取代性，當可輕易通過不同標準比例原則之檢驗而合憲。至於戶籍法第八條第三項，因身

分證事實上用途廣泛，不予發給可能影響國民之參政權及生活之方便性，應受較嚴格之審查，本席以為可依合憲性解釋之原則，在限縮解釋為政府有發給同等效力之身分證明文件義務後合憲。茲說明其理由如次：

### 隱私權之概念及發展

隱私權的概念，源自美國侵權行為法，其經判例承認，可得請求救濟之隱私權侵害類型包括：未經同意，為謀財物或其他利益而利用他人之姓名或肖像（right of publicity）；對他人私密或其他利益為不合理並高度令人厭惡之侵入（intrusion of seclusion）；不涉公眾正當知之權利而揭露他人私事，至其極為不快（public disclosure of private facts）；或明知或可得而知之不實陳述使他人蒙羞（false light in the public eye）（註一）。其後美國最高法院並自美國憲法增補條文第九條（人民保有之其他權利不因憲法列舉若干權利而受影響）等引伸出憲法對若干個人私密領域之直接保障，包括個人對婚姻、生育、避孕、家庭、養育兒女及教育等之自主決定權（註二）。德國隱私權之建立，則源於基本法第一條（人性尊嚴不可侵犯）與第二條第一項（人人有自由發展其人格的權利，但以不侵犯他人之權利，或不違反憲政秩序或道德規範者為限），其內容雖與美國大抵相當，但隱私權憲法化，故其位階較高。加以特殊之歷史背景，在利益權衡上其份量往往高於言論自由，此於美國言論自由在憲法天秤地位較高者不同。人格權雖與人性尊嚴相提並論，但前者之應用以其他憲法條文並無明定者為限（註三）。

由於資訊自動化處理時代之到來，個人資訊被公私機構大規模蒐集、處理與利用不同資訊之整合可以組成不同性質之個人簡介，個人對其正確性及使用幾無從控制，對其自主決定造成心裡壓

迫而影響其人格發展之條件，於是從傳統之隱私權發展出資訊隱私權（或資訊自決權）以規範個人資訊之蒐集、儲存利用與移轉（註四）。就其消極面向而言，資訊隱私權可以阻止或限制某些敏感個人資訊之收集或利用。就其積極面而言，可以增進個人自主決定生活之選擇或參與政治制度或社會政策之決定而免於心理壓力之能力。在以服務為導向之資訊社會下，公私機構對個人資訊之自動化處理亦無從避免，縱屬可能影響個人自主決定之敏感資訊（註五），如顯示種族來源、政治意見、宗教或哲學之信念、工會之參與以及涉及健康及性生活、犯罪或被指為犯罪之個人資訊，亦非當然不得蒐集、處理、利用或公開，只是增加限制條件或加強保護而已。如私人醫學資訊對醫生、醫院員工、保險公司及公共健康相關機構之公開，為現代醫學實務之所必要，縱因此影響外界對病人之觀感亦不得不然。又如國家固不得未經同意收集個人政治、哲學、宗教信念之資訊，但相關團體因為正當活動對其成員資訊之處理，在適當保障下，自非法所不許。

### 美國模式

各國對資訊隱私權之保護，美國與歐洲聯盟採用不同之模式。美國除上述自憲法增補條文第九條等所引出之憲法直接對個人私密領域之保障外，復自人權宣言引伸出私密結社自由以及憲法增補條文第一條引伸出表意結社自由，以禁止政府取得敏感性之社員資訊（如為增進少數民族利益之社團）；自憲法增補條文第四條（禁止不合理之搜索與扣押）發展出“合理隱私預期”之概念，作為行使隱私權之門檻，保障個人不受政府對其私人事務之監督與入侵。此種片段與局部之保障，留下廣大之立法形成空間。美國對於個人資訊之收集與運用之限制，就聯邦、州與不同之領域，有極多不同之專法規定，其中較具一般性之聯邦法則有 1974

年之隱私權法與資訊自由法，前者規範部分政府機構對個人資訊之收集與使用，後者則為第三人對政府控制資訊請求提供之相關規定（註六）。

1977 年美國最高法院 *Whalen v. Roe* 一案（註七），為美國隱私權之重要判例。該案涉及紐約州之法律規定為防止濫用，醫生所開處方如涉及某些危險藥品（如鴉片及其製品，古柯鹼、沙酮等）應集中電腦建檔，其內容應包括醫師、藥局、藥名及份量，以及病人之姓名、地址及年齡。建檔後原始處方保留一定年限後即予以銷毀。法律並禁止病人的姓名外洩。最高法院認為該法為州警察權合理之行使。至於原告主張該法侵犯其憲法保障之隱私權領域，法院指出，除受憲法增補條文第四條保障之個人不受政府對其私人事務之監督與入侵以外，個人尚有兩種不同之隱私利益：其一為避免個人事務之公開（*non-disclosure interest or informational seclusion*），其二為對若干重要決定之自主決定之利益（主要指對婚姻、家庭、生育、子女教養等）。對於原告主張資料之可能外洩影響其名譽，致部分醫生或病人不敢對此等藥品為使用或處分，因而影響健康一節，法院認為決定權仍在醫師及病人，事實上仍有每月上萬之處方，故此種潛在之影響尚不構成違憲，亦無任何證據認為有關安全之規定不被適當執行。雖然法院指出為公共目的收集及使用資訊其附隨之義務為避免資訊之不當外洩。

1974 年通過之隱私權法規定政府專業行政機構對個人資訊之儲存限於有相關（*relevant*）及必要（*necessary*）（註八）者；儘量向本人（*subject individual*）收集資料（註九），紀錄應力求正確與完整（註十）；建立適當之行政與技術保安措施以確保紀錄之安全（註十一）；並對紀錄公開之條件作詳細之規定（註十二）。該法雖原則禁止未經紀錄涉及之個人書面請求或同意之公開，但有十二項

豁免之規定（註十三）。其中包括對所有聯邦執法機關之揭露，其次為對政府有關部門及國會之揭露。而應用最廣之豁免則為：例行性之使用（**routine use**）（註十四）。但此種應用應與其原始收集之目的「相容」（**compatibility**），對涉及之本人有事實上之通知（**actual notice**），及對擬議之例行性使用在聯邦公報（**federal register**）上公開。不過實務上應用寬鬆（註十五）。法院在該法之權限為許當事人獲悉其紀錄，修正其錯誤及在一定條件下獲得損害賠償（註十六）。

資訊比對（**Data matching**）是對兩個以上紀錄做電子比較以發現在一個以上資料庫記載之個人。在 1988 年通過之電腦比對及隱私保護法（**Computer matching and Privacy Protection Act**）修改隱私權法對比對增加額外之程序限制，如須提供（**source agency**）與收受機構（**recipient agency**）須先訂書面協議，比對前應做成本效益分析。且各機構應先設立「資訊確保處」（**Data Integrity Board**）。在比對後如對個人擬採不利措施（**adverse action**），機構之官員應先作獨立之查證（**independent verification**）；或如資訊限於給付（**benefits**）之指明與金額，對提供之資訊正確性有高度信心，機構應通知本人事實之認定，並予本人對其正確性提出異議機會（註十七）。

資訊自由法為提高政府之透明度容許一般公眾對政府控制之資訊請求公開，與隱私權有互補性。資訊自由法有九項豁免公開之規定，相關政府機構可據以拒絕公開（註十八）。兩法之間的關係如下：如資訊自由法規定應公開者，隱私權法不得禁止之；如資訊自由法不強制公開，而第三者要求個人資訊，政府機構得依隱私權法不予公開；如資訊自由法未規定應公開而本人要求該資訊，隱私權法可命其對本人公開。縱某等資訊不便對其本人公開，

仍應分離合理部分予本人。由於資訊自由法重點在政府之活動，純個人資訊不得對第三人公開（註十九）。

在資訊使用之監督方面（Oversight of Data Use）隱私權法建立內部（Internal）及外部（external）之監督機制。各機構應指定職員擔任「隱私權法官員」（Privacy Act Official）評估該機構遵守隱私權法之情形。此外依電腦比對及隱私權保護法各機構之首長應指定高級職員擔任「資訊確保處」（Data Integrity Board）之成員檢討機構內部資訊比對之活動。在實務上因為資源不足，相關人員缺乏獨立性，故僅為事務性之查核而已。至機關外之監督則為管理及預算局（Office of management and Budget）及國會之委員會。後者依隱私權法（註二十）收到各機關對紀錄體系建立及修改之擬議通知，實務上僅眾議院之政府運作委員會（House Committee on Government Operation）下之政府資訊小組委員會（sub-Committee on Government information）對其持續監督。管理及預算局則對資訊使用之政策架構發出指導原則（Guidelines）與通知（circulars），其關切主要是資訊使用之效率，對資訊保護著力不多（註二十一）。

### 歐盟模式

在歐盟方面，德國聯邦憲法法院之判決中與資訊隱私權較有關係者，有 1969 年之 Microcensus case（註二十二）及 1983 年之 Census Act case（註二十三）。在 Microcensus 案中聯邦普查法原規定定期收集戶口及僱用之統計資料。1960 年之修正並收集居民之旅遊資訊。該案原告拒絕提供資訊被罰一百馬克，而提起憲法訴訟主張私人資訊之強制揭露違反基本法第一條人性尊嚴之規定。法院指出此規定並未違反基本法第一條或第二條第一項。人性尊嚴在基本法價值體系之頂端，政府不得在第二條第一項容許之範圍外加以限制

，以保障每一公民不受侵犯之隱私領域。政府如將「人」視為「物」而對其所有相關資訊清查即違反人性尊嚴。政府必須保留個人隱私之領域為其人格自由發展之空間。但並非所有涉及個人資訊揭露之統計調查均違反個人尊嚴或侵害其私領域之自決權，作為社會之一員由於該等資訊為政府計劃所必要，人人均應回應官方之普查，並答覆有關個人之問題。如官方調查只涉及個人與外界世界之關係，一般而言並不侵害個人隱私。如資訊因其隱名性而喪失個人特質時尤然。此結論前提為隱名性獲充分保障。本案中法律禁止所獲資訊之公開，並規定普查員之保密義務，且無義務向國稅局提供資訊。如無法律明文許可，負責官員亦不得以任何普查資訊向其上級報告。本案問卷雖涉及私領域，但並未強求個人揭露其私生活之隱密細節，亦未容許政府監視不涉外界之個人生活。政府雖可不透過普查而取得旅遊之地點、長度、旅社及交通資訊，但將非常困難。所要求之資訊並未涉及政府不得介入之最私密空間，因此政府自得使用該統計問卷而不違反個人之尊嚴或自決權利。

1983 年之「人口普查法」案更建立了一個新之「資訊自決權」。1983 年 4 月 13 日，聯邦憲法法院以暫時處分停止 1983 年聯邦普查法之執行。同年 12 月 15 日，該院認該法多數條文合憲，但要求國會修改若干條文，以去除可能導致個人資訊之收集、儲存、使用、移轉之濫用。其結果為人口普查因而延展四年。該法規定全國人口統計及社會結構詳盡資料之收集。除人口統計及個人基本資訊之收集外（如姓名、地址、性別、婚姻狀態、宗教信仰等）個人並應填寫詳細之問表答覆所得來源、職業、額外工作、教育背景、工作時間、工作往來之交通方式及其他相關事宜。法條並規定統計資訊移轉於地方政府以從事區域計劃、調查、環

境保護與選區之劃分。由於該法涉及對基本權之立即侵害、該院免除須窮盡法律救濟之要件，在超過一百人申請下，該院暫時停止該法之執行、理由為將該等資訊移轉與若干行政單位涉及隱私及人格權之侵害可能。該院在判決中指出，依基本法第一條及第二條第一項之人格權包括個人決定涉及個人生活之資訊在何時，以及在何限度內得以揭露之權。由於自動化資訊處理之現狀及將來可能之發展，個人之決定權須受到特別保護。處理個人資訊之技術方法幾無限度，而此等資訊可在極短時間內不論距離而尋獲。而不同資料之整合可以組成個人之簡介（personal profile），而個人對其正確性與使用無從控制，資訊取得之可能性及其影響力之增加可對個人造成心理壓力而影響其行為為人格自由發展之條件，個人應受保護以避免個人資料之無限收集、儲存、使用與移轉。但「資訊自決權」並非無限制，人並非個人資料之絕對主人。人在社會中發展，個人資料無非社會現實之反映，而不能單獨與個人連結。基本法為解決個人與社會之緊張而鋪陳出一個與社群相關並與社群結合之個人。個人原則上應因「重大之公共利益」（Compelling public interest）而接受對其個人資料自決權之某些限制。如聯邦統計法第六條第一項所承認，基本法第二條第一項要求立法者明確規定所有官方資訊收集過程之目的及條件使公民能明白資訊收集之種類及原因。立法者並應遵守比例原則，使對基本權之限制在公共目的之必要程度內。考慮資訊處理的可能危險，立法者有義務在組織上及程序上採必要措施保障個人之人格權不受侵害。

基於上述原則，法院肯定人口普查用於社會計劃及「滿足公共任務（fulfillment of public tasks）」之正當性。法院審查資訊收集之性質、儲存及傳輸之方式，及其特定用途後肯定多數條文之

合憲性，但認為普查政策應分辨可個人化之資訊及純統計目的之資訊。如自動化處理及其他地方機關分享造成特定個人「人格形象（personality profiles）」之重建與揭露，則人格權可能受到侵害。被認為違憲之條文最重要者為容許地方機關比較若干普查資訊與當地之房屋登記（housing registry）資料比對。統計資訊與個人化之登記資料可能導致特定個人之曝光而侵害核心之人格權。由於某些資料非實現地方機關目的之必要，該規定並有違明確性原則與比例原則。

1995 年之歐盟個人資訊保護指令（註二十四），可謂具體落實上述 1983 年德國憲法法院普查法判決之憲法上要求。該指令前言（2）指出資訊處理系統應為人服務，故需尊重基本人權及自由，尤其是隱私權，並有助於經濟及社會之進步、貿易之發展及個人之幸福，指令第六條規定個人資訊之處理應公平、合法；為特定、明確正當目的而收集，其處理亦應與此等目的相容。為歷史統計及科學目的之處理如有充分之保障不視為不相容；與收集及處理之目的足夠，相關而不過當；正確，於必要時，保持其正確（keep up to date）；在考慮收集及處理之目的後採合理步驟使不再正確或完整之資訊更正或消除；能顯示資訊主體而保存之時間應不超過其目的所需。如為歷史、統計或科學用途而將個人資訊保留更長時間時，應有適當之保障規定。控制者（有權決定個人資訊處理目的及方式之人）有義務確保此規定之遵守。第七條規定個人資訊須於合乎下列情形之一時方得處理：（a）資訊主體（即與資訊有關之特定人）之明確同意；（b）為履行契約之必要而資訊主體為契約之一方，或為因資訊主體在訂約前之請求而採之步驟；（c）為履行控制者之法律義務；（d）為保護資訊主體之重大利益；（e）為公共利益處理事務之必要或為控制者或

被揭露資訊之第三人行使公權力；（f）為控制者或被揭露資訊之第三人之正當利益之必要，但如為保護資訊主體的基本權之最高利益時不在此限。第八條規定禁止處理敏感資訊之原則及其例外。該條第一項規定之敏感資訊為顯示種族來源、政治意見、宗教或哲學之信念、工會之參與之個人資訊，以及涉及健康、性生活者。第二項規定之例外包括資訊主體之同意，但法律另有規定者不在此限；為控制者行使或履行其在雇用法規之權利或義務之必要；當資訊主體因實體或法律原因無法表示同意時，而為保護資訊主體或他人重大利益之必要者；為政治、哲學、宗教、工會團體之正當活動而只涉及其成員或經常接觸之對象，且未經資訊主體同意，不揭露該資訊於第三者；資訊已經資訊主體公開或為對請求權（legal claims）建立行使或抗辯之必要者。第三項規定之例外為預防醫學、醫學診斷、照護之提供、健康服務之管理以及醫護從業人員（health professional）而依法有守密義務者，第四項規定會員國得於第二項以外，基於重要公共利益，以法律或主管機關之規則，增加豁免之規定。第五項規定犯罪，刑事處分或安全措施、行政罰、民事案件之判決等資訊之處理限於官方為之。第六項規定依第四、五項而不適用第一項之情形應通知執委會。第七項規定會員國有權決定國民身分號碼（National Identification Number）或其他一般應用之辨識工具（identifier）處理之條件。

第十三條規定豁免與限制。第一項規定會員國得以法律限制第六條第一項（資訊品質，見前）第十條（自資訊主體收集資訊時應向其提供之資訊），第十一條第一項（自第三人收集資訊者應向資訊主體提供之資訊），第十二條（資訊主體自控制者獲悉資訊之權）及第二十一條（資訊處理之公開）所規定權利義務之範圍，如該限制為保障下列利益所必要者：（a）國家安全（national

security)；(b) 國防 (defense)；(c) 公共安全 (public security)；(d) 對犯罪之防止、調查、發現及追訴或受管理從業人員對倫理之違反；(e) 會員國或歐盟之重要經濟或財務利益，包括貨幣、預算或貨幣事項；(f) 涉及 (c)、(d)、(e) 事項行使公權力之監督、檢查或管理功能者；(g) 對資訊主體或他人權利及自由之保護。第二項規定在足夠之法律保障下，尤其是當資訊並不用於對特定人採措施或決定，會員國得於無明顯影響資訊主體隱私危險之情形下，於資訊純為科學研究之目的，或只用於必要期間之統計目的時，以法律限制第十二條下之權利。

第十七條第一項關於處理之安全規定如下：會員國應使控制者實施適當之技術及組織之措施以保護個人資訊防免不法或意外之毀損、變更、未經授權之揭露或進入，特別是處理涉及資訊在網路 (network) 之傳輸為然，以及所有其他不法之處理。考慮到技術現狀及實施成本，此等措施應使安全之層次與其處理風險及被保護資訊之性質相當。

第二十八條規定主管機關、第一項規定會員國應規定一或多個機關 (public authorities) 負責本指令在其領域實施之監督。該等機關在行使其職權時應有充分之獨立性。第二項規定會員國在起草處理個人資訊保護個人權利與自由之相關行政規章時應諮詢主管機關。第三項規定主管機關應有之權力：包括調查權、干預權如對處理實施前之檢查意見、對資訊之禁止流通 (blocking)、消除、對處理之暫時或確定之禁止，對控制者之警告或將該事項提交於國會或其他政治機關處理；當法律規範被違反時提起訴訟 (legal proceeding) 或移交司法當局處理之權，主管機關之決定得向法院上訴；第四項規定主管機關應接受個人或代表個人協會涉及個人資訊處理權力及自由保護之申訴 (claim) 並告知其決

定。主管機關尤應接受於依第 13 條（豁免及限制）規定資訊處理之合法性加以查證之申訴，並於實施查證時告知申訴人。第 5 項規定主管機關活動之定期報告及其公開。第六項規定各主管機關均有權行使第三項賦予之權力，其他會員國之主管機關亦得請其行使之。各主管機關應彼此合作、交換資訊。第七項規定主管機關之成員對其獲悉之資訊，縱在去職以後，仍有職業上之保密義務。

英國之資訊保護法（Data Protection Act of 1998）為實施上述歐盟指令之國內法適例。該法在附件一（schedule 1）揭示資訊保護之八原則：

- （1）個人資訊之處理應公平合法，且符合附件二所定條件之一（資訊主體之同意；處理為履行資訊主體為一方之契約或應資訊主體在訂約之前之要求所必要；司法之運作（administration of Justice），法律授與任何人職能之行使，政府或其部門職能之行使，任何人基於公共利益而行使具公共性質之職能所必要；為資訊控制者，第三人或資訊接收者之正當利益之目的所必要，除非依情形有害於資訊主體之權利、自由或其正當利益，內閣部長得以命令指明本條件滿足或未滿足之情形）如涉及敏感資訊，須再符合附件三所定條件之一（資訊主體之明示同意；為資訊控制者基於僱用依法履行義務或行使權利目的所必要，但內閣部長得以命令（by order）在特定情形下排除其適用或規定該條件在未滿足額外條件前視為未符合；為保護資訊主體或他人之重大利益所必要，而資訊主體無法自行或由他人代為同意，或資訊控制者無法合理預期能自資訊主體取得同意，或在保護他人重大利益之情形下，資訊主體不合

理之拒絕同意；為政治、哲學、宗教或工會團體之正當活動所必要，已對資訊主體之權利及自由提供適當之保障，僅涉及團體成員或與其有經常往來者，且未經資訊主體同意不對第三人揭露；為進行法律程序取得法律建議，或建立行使或保衛法律權利之目的所必要；涉及之個人資訊已由資訊主體之故意而公開；為司法之運作，法律授予任何人職能之行使，政府部門任何職能之行使所必要，但內閣部長得以命令排除特定情形之適用或規定該條件在未滿足額外條件前提為未符合；為醫學目的所必要，並為醫護從業人員或與醫護從業人員有同等保密義務之人所執行，醫學目的包括預防醫學、醫學之診斷、研究、醫護服務之提供及其管理；所涉及之敏感資訊為種族來源，其處理之目的在保持或提昇機會平等所必要，且對資訊主體之權利及自由有適當之保障，內閣部長得以命令指定其是否滿足上述條件；依內閣部長以命令指定之條件下處理者）。

- (2) 個人資訊只能以一個或多個特定合法之目的而收集，並不得以與該等目的不相容之方式處理。
- (3) 個人資訊應與其處理之目的足夠，相關而不過分。
- (4) 個人資訊應正確，並於必要時維持其正確。
- (5) 個人資訊為任何目的之處理應不得超過其目的所必要之期間。
- (6) 個人資訊之處理應符合本法對資訊主體權利之規定。
- (7) 應採適當之技術及組織步驟以防止個人資訊之未經授權及不合法之處理，以及其意外之損失或毀損。
- (8) 個人資訊不得移轉歐洲經濟區（European Economic Area）以外之國家或地區，除非該地能對涉及資訊主體權利及自

由之個人資訊處理提供足夠之保障。

第六條規定主管機關（Office of Data Protection Commission）及上訴法庭（Data Protection Tribunal），其組織規定於附件五，上訴程序則規定於附件六。

第七條規定資訊主體對資訊控制者要求說明其個人資訊是否被處理，其內容、處理目的、接收人等，及其程序要件（如書面要求、身分證明、涉及第三人時其同意、手續費）等。

第十二條規定個人得以書面通知資訊控制者請其不單以資訊處理之評估而決定其如工作表現、信用情形、可靠性或其行爲。此通知不適用於決定是否與資訊主體訂立契約或依法之決定。

第十三條規定因資訊控制者違反本法之受害人之求償權。第十四條規定經資訊主體之請求，法院得命資訊控制者改正、停用、消除或銷毀不正確之資訊。

第十六條至第二十六條規定資訊控制者向主管機關之註冊義務。

第二十七條以下規定豁免之情形。第二十八條規定保障國家安全豁免適用該法之資訊保護原則，第2、3、5編（該法實體部分，第一編爲定義等，第六編爲主管機關職權等規定）及第五十五條（不得未經資訊控制者之同意，取得或揭露個人資訊）或使第三人揭露個人資訊之規定。由部長簽發證書說明部分或全部豁免該等條文於任何個人資訊即爲決定性之證據，但受影響之人得向上訴法庭上訴。該證書得對個人資訊做一般性之描述並向將來生效。如法院認爲該證書之發出無合理之依據得命其失效。如該證書對個人資訊僅作一般描述，任何資訊控制者得向上訴法庭主張其不適用於特定個人資訊，除非上訴法庭認爲不適用，該證書應視爲適用於該資訊。

第二十九條規定爲防止及偵查犯罪，逮捕或追訴違法，計算及

收取稅收目的之資訊處理豁免第一原則之適用；為上述目的取得個人資訊以履行法定職責而處理之個人資料豁免適用有關資訊之主體告知之規定；為達成上述目的而需公開資訊者不受有關禁止公開之規定之限制；如資訊控制者為相關主管機關為履行上述目的且該等犯行涉及任何給付之不法請求或公款之不法使用，而須就風險評估系統對資訊主體做分類而為之處理不受第七條之限制。

第三十條規定由內閣部長得以命令對健康、教育及社會工作之個人資訊豁免資訊主體之告知規定。

第三十一條規定下列情形免除資訊主體之告知規定：（a）為保護公眾防止因不誠實不正當執業，其他嚴重不當行為或相關人士之不適合或無能在提供銀行、保險、投資、其他金融或企業經營（*in the management of bodies corporate*）造成之財務損失，因破產人（已或未免除債務）之行為造成之財務損失；或依法執行任何業務人員之不誠實、不正當執業、其他嚴重不當行為、不适合或無能所造成之財務損失；（b）-（d）保護慈善事業免於不當管理，財產被不當使用，收回財產；（e）保障工作人口之健康、安全與福利；（f）保護非工作人口免於因工作人口或與其有關之行為之健康或安全之危險。

第三十二條為新聞、文學與藝術之豁免。第三十三條為研究、歷史與統計之豁免。第三十四及三十五條為依法應公開之資訊。第三十六條為家庭及個人資訊處理之豁免。

第三十八條規定內閣部長得以命令豁免資訊主體告知之規定，如其公開為法律所禁止或為保護資訊主體或他人更重大之利益。此規定並適用於禁止公開之規定。

第五篇（第四十至五十條）為執法之規定。第四十條為主管機關對資訊控制者違反資訊保護原則之執法通知。第四十一條為通

知之撤銷。第四十二條為利害關係人對主管機關就資訊處理是否適法之評估之請求。第四十三條為主管機關對資訊控制者提供資訊之要求，但有律師與客戶間通訊之豁免。第六篇（第五十一至七十五條）則為主管機關職能及雜項規定。

## 我國

相較於美歐，我國對隱私權之保護只有一般性及初步之規範。如民國八十八年修正民法第一百九十五條第一項人格權受侵害非財產上損害得請求賠償之情形，由原來之身體、健康、名譽、自由，增加「隱私」等項。本院釋字第二九三號解釋對銀行法第四十八條第二項之規定，即指出其為維護人民之隱私權，但認議會對公營銀行預算之審理，有相當理由認其放款顯有不當，在銀行不透露個別客戶姓名及不公開有關資料下，仍得要求銀行提供有關資料。第五〇九號解釋指出「為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制。」第五三五號解釋對警察勤務條例有關臨檢之規定，在解釋理由書指出「臨檢實施之手段…不問其名稱為何，均屬對人或物之查驗干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等甚鉅」。第五八五號解釋理由書更明白指出，「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訊之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障」，故隱私權受憲法保障，應無疑義。但是如美國只限於部分私密領域（見前）或如德國全部憲法化，由於我國民法、銀行法等已有之規定，以及德國特殊之背景，應以前說為當。至何部分受憲法直接保障，何部分如美國為立法形成空間，仍有待個案解釋決之，而隱私權之範圍應屬立法權限，不宜在解釋中規定。

民國八十四年制定之「電腦處理個人資料保護法」，就個人資料之蒐集處理之規範，形式上採歐洲之集中管理模式，對公、私資料處理綜合加以規範，就其基本原則（第六條個人資料之蒐集或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用之方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍）當事人之權利（第四條規定不得預先拋棄以特約限制之權利有查詢及請求閱覽、製作複本、請求補充或更正，請求停止處理及利用，請求刪除）及限制（第十一條得不公告個人資料檔案之情形，第十二條當事人請求自己資訊之除外情形）公務機關資訊處理之規範，如須有特定目的，並符合法令職掌必要範圍，或經當事人同意，或對當事人權益無害（第七條），得為跨目的利用之情形（第八條），個人檔案公告（第十條），個人資料之更正或補充（第十三條），處理期間（第十五條），安全維護（第十七條）。非公務機關資料處理之規範（第十八條至第二十六條），損害賠償及救濟（第二十七條為公務機關、第二十八條為非公務機關違法之損害賠償、第二十九條為時效、第三十條為適用法，公務機關適用國家賠償法、第三十一條規定當事人依第四條請求公務機關處理後未處理或及時處理時向其監督機關請求處理，第三十二條為向非公務機關請求處理不果，得向目的事業主管機關請求處理）罰則（第三十三條至四十一條）附則（第四十二條至四十五條，其中第四十二條規定法務部協調聯繫執行相關事項）等均有規定。

與歐盟之個人資訊保護指令與英國之資訊保護法相較，雖然實質規定大體相同，但過於簡化，不比英國資訊保護法之層次分明，如不同之豁免其範圍與要件有所不同，敏感與非敏感資訊亦有不同規定，較嚴重之問題為無獨立資訊保護機關之規定，雖可訴諸法院，但無專業性保護機關，其效果將大打折扣。此點我國較

類似美國（亦無獨立資訊保護機關），有改進之空間。

### 指紋與資訊隱私權

指紋是人指頭前端皮膚上的紋路，有人各不同之特性，普遍被用為辨識之工具。據英國政府之說明（註二十五），人之辨識有三種基本的要素（three basic elements of identity）：（1）生物特徵之辨識（biometric identity）：為專屬個人之特性，如指紋、聲音、虹膜、面貌、DNA、掌形、散熱（heat radiation）等，其中以指紋最為方便使用；（2）因出生被賦予之辨識（attributed identity）如全名、出生地點或時間、父母姓名及地址等；（3）經歷之辨識（biographical identity）在生命經歷中逐步建立，包括在人生活中發生之事件及人與社會之互動，如出生之登記、學歷、選民登記名冊、給付之申請及納稅紀錄、工作之經歷、婚姻之註冊，財產之抵押及所有權、保險單；與銀行、債權人、公用事業及政府機關之往來等。辨識往往需要不只一種辨識工具。此種個人資訊在一定程度內，但不一定，涉及隱私權。

以建立隱私權概念之美國侵權行為法所承認之四種侵害隱私權之態樣而言，已公開或公眾對之有知之權利（如涉言論自由）之事實，無隱私權之適用，對他人私密之入侵或私事之公開，必須社會公念認為不合理、不法或使合理之人感到極不愉快者。美國依憲法增補條文第九條（相當於我國憲法第二十二條）擴大適用隱私權及於某些個人自主決定之私領域，如婚姻、生育、避孕、養育兒女、家庭等，透過最高法院之判決將其提昇至憲法層次加以保護。依憲法增補條文第四條禁止不合理搜索與扣押對資訊隱私權之保護，限於有真實、合理隱私預期之情形。美國最高法院判決除承認上述私領域自主決定之隱私利益外，尚承認個人事務不公開之隱私利益，但後者只限於特定敏感事項政府有防止資訊

不當外洩之義務，並非禁止收集個人資訊（註二十六）。

美國最高法院對隱私權之保護為國會留下廣大之法律形成空間。其 1974 年之隱私權法對部分政府機構之資訊收集與處理使用加以規範，並將指紋列入檔案紀錄之範圍（註二十七），故就該法而言，可視為個人資料之一部分。該法雖就資訊之儲存限於相關及必要，須以行政及技術措施確保資訊之安全，並原則規定未經資訊主體同意不得公開。不過該法有十二項豁免之規定，其應用最廣者為例行性使用，只須與原始收集目的相容即可。其對資訊之比對有若干程序規定，如機關間須訂書面協議，因比對採不利措施須先獨立查證，並予當事人異議之權。在資訊自由法之公開，因重點在政府之活動，故純個人資訊原則上均不予公開。

對指紋蒐集與資訊隱私關係有明確說明者有 1986 年加州最高法院 *PERKEY V. Department of Motor Vehicles* 一案（註二十八）。加州法律規定申請駕照之申請書須附拇指或手指之指紋。立法說明中指出其為維持可靠之特許制度之必要。州之政策為使汽車監理所發出之駕照及身分證成為本州之基本身分文件，而州有確保此身分制度正確無誤之重大利益。原告拒絕按指紋而被拒發駕照。原告主張，收集及取得指紋而無限制地作為全州身分證明之用，違反憲法保障之個人隱私權，將提出指紋作為發駕照之條件為不當連結。指紋與政府保障公路安全之利益無關。法院首先認為本案不涉基本權，應採合理原則之標準（*rational basis test*）審查，防止冒領駕照有利於公路安全為正當之立法目的。而相較於簽名及相片，指紋因為其人各不同及終身不變之特性為最正確之辨識方法，要求於申請時提出為合理。指紋之製作不涉身體之入侵或違反憲法第四增補條文對不合理搜索之禁止規定，本身尚不構成對個人隱私權之侵害或違反人性尊嚴。但指紋為個人資訊之一

種，受相關資訊保護法律之限制，不得任意公開。首席大法官 Bird 在協同意見書表達其對指紋被濫用之憂慮，並認指紋可構成潛在之敏感資訊。大法官 Mosk 之不同意見書認同多數意見中申請駕照須附指紋合憲一點，但不同意其分析及對加州法律明白規定所做不合理的解釋，亦對其所謂潛在之濫用（包括汽車監理所或其他政府機構）留待將來之判斷。他認為「指紋」並不構成加州資訊保護法所謂「身體狀況」（Physical condition），後者是指醫學上之問題，非該法所保護之個人資訊。指紋不過是一種額外之身分辨識方法，其收集與散佈不涉違憲。指紋並不顯示個人之歷史、思想、習慣、政治立場或財務狀況。占有個人之指紋並不創造監視之氣氛，或顯示其將用於不當之用途。

另在 *Thom v. New York Stock Exchange*（註二十九）一案，紐約州法律規定證券業之從業人員須按指紋方得就業。該法之目的在杜絕不法分子進入證券行業以減少證券失竊之事件。紐約南區地方法院認為收集指紋可合理達成上述目的，指紋只是確認有無犯罪之方法。

法院並認為原告主張指紋之隱私權無意義（without substance）認為按指紋是犯罪烙印之時代早已過去，聯邦及州法對不涉刑事而按指紋之情事所在多有，如聯邦政府公務員，紐約州之公務員，某些州之學童或新生兒之母親，而及眾多行業之從業員均採指紋為辨識方法。至原告主張並無機會接近證券，法院認為亦可能有間接之機會，且如此細分，亦不切實際。至於取得之指紋將來可能用於犯罪調查用途，法院認為合法取得之指紋將來用於辨識目的，甚至刑事調查，為立法政策之問題。

其他國家似尚未見強制按捺指紋合憲性與其與隱私權關係之判例（註三十）。不過指紋是個人資訊之一種，本身雖不涉隱私權，

但其處理如涉其他敏感資訊（如可以指紋啓動付款系統或取得個人健康資訊），政府如有蒐集及利用即有加強保護之義務。無論是依歐盟個人資訊保護指令第八條或依英國資訊保護法第二條之定義，指紋本身尚非敏感資訊（註三十一）。不過縱屬敏感資訊，亦非當然不得蒐集、處理、利用，只是增加限制條件或加強保護（歐盟指令第八條第二項以下及第十七條第一項，及英國資訊保護法附件三參照）。至於跨目的使用，原則上雖依蒐集之特定目的（一個或多個），但例外頗多。如美國例外最多，包括對執法或其他政府部門之揭露或例行性可與原目的相容之使用。歐盟指令第十三條亦有豁免規定，包括國家安全、國防、公共安全、對犯罪之防止、調查、發現及追訴等之必要而得豁免相關規定。英國資訊保護法第二十八條就國家安全幾乎豁免所有相關規定，其他則只有部分之豁免（如依第二十八條犯罪偵防目的之豁免第一原則等之適用）。

#### 領身分證須按捺指紋之立法例

聲請人及多數鑑定人均主張強制按捺指紋違憲，但此種為國際人權團體一貫之主張，屬於法律「所應然」而非「實然」之層次。根據內政部（註三十二）、鑑定人孟憲輝教授（註三十三）、徐正戎教授（註三十四）等所提供之資料，設有身分證制度之國家約一百國，規定領取身分證須按捺指紋之國家亦有二十餘國，包括亞洲之新加坡、南韓、泰國，歐洲之西班牙、葡萄牙、義大利等。積極推動生物特徵（含指紋）新式身分證之國家尚有英、法等國。另歐盟亦規劃在 2007 年底實行生物特徵護照、內含指紋晶片（註三十五）。而國際民航組織成員國中約 40 餘國（含歐盟）特將護照附（含指紋）有生物特徵之晶片。故在實證法層次，相當多之國家容許政府強制國民按捺指紋作為取得身分證件之條件。但其立法

目的、指紋顯示之方式、取得指紋分散或集中處理，以及其他相關實務，則各不同。

在收集指紋之目的（用途）上：南韓規定於「住民登錄法」強制國民於申辦住民登錄證時按捺指紋，其目的（理由）為（1）因應南北韓分裂之整體安全需求；（2）預防犯罪及協助案件偵查；（3）一般身分確認；新加坡規定於國民登記規則（**National Registration Regulation**，依附於何法不詳）於對國民及永久居民發證時錄存指紋用於辨識身分及協助刑事偵防；法國身分證為自願申辦，但如申辦須按指紋目的為供辨識，但資料存於警局恐仍有供犯罪偵防之用。在歐盟地區可替代旅行證件。但 2005 年 4 月政府提出安全身分證法案規劃於 2007 年換發電子晶片身分證強制全民持有晶片包括指紋等生物特徵資料，所有資料並存於中央資料庫中。將取代所有官方證件，目的在打擊恐怖份子，防堵非法移民及對抗偽造文書。西班牙申辦身分證必須按捺指紋，僅存檔供身分辨識之用。其法律依據為 1992 年之「國家安全保護組織法」。申請書按之指紋由警局保管。又該國正試驗晶片社會安全證內容分隔（相關工作人員只能進入相關資料，如僱傭、退休金、健保）加密，本人則可用手指進入查閱資訊。而數位化之晶片國民身分證亦在擬議中，而加強身分證件動機之一為防止非法移民。葡萄牙依 1995 年 2 月 21 日第 5 號法及 1999 年國民身分辨識法，事實上強制持有身分證、按指紋、作身分辨識用。德國依 1950 年 12 月身分證法在必要者加密之情形下，得將手指等生物特徵掃描建檔，但須聯邦另行立法規範。但禁止生物特徵之資料庫。義大利自 1999 年電子晶片身分證特性暨發給辦法施行後，逐步以晶片身分證取代傳統之身分證，為多功能（可取代健保卡及選舉人證）自 2002 年 10 月 13 日起，國民指紋資料必須登

錄於晶片中，而內政部有中央資料庫。新制之目的為打擊偽冒之身分證流通。英國 2005 年 6 月向國會中提出有生物特徵（含指紋）之身分證法案及設中央資料庫其立法目的為：（1）防止身分冒用（Identity theft）；（2）防止非法移民及工作；（3）防止濫用政府服務（福利）；（4）防止組織犯罪及恐怖主義（註三十六）。哥斯大黎加領取身分證強制按指紋，並逐步建立資料庫。目的除一般辨識功能外，並可供檢警銀行等單位申請使用。巴西領取身分證須錄存指紋，目的（用途）為提供辨識屍體、犯罪案件調查檔案比對。墨西哥申請投票卡需錄存指紋設全國資料庫。香港晶片身分證有拇指模板，加密防偽可用於加速入境及其他用途。澳門含指紋之晶片身分證，有身分識別功能。

至於指紋顯示之方式，直接顯示於身分證紙本者，有南韓、新加坡、葡萄牙、哥斯大黎加（條碼）、巴西、墨西哥；在身分證之晶片內者有義大利、港、澳、及擬議中之英、法身分證。收集而不顯示於身分證者，有法國、西班牙等。多數國家對收集之指紋均設資料庫，如韓、新、法、哥、巴、墨、義以及擬議中之英、法新制。少數分散於晶片，如港、澳以及歐盟之生物特徵護照只容許一對一之比較，不能如前者之容許電腦比對，效能或較差，相對濫用之機會亦減少。至於如德國禁止資料庫，應屬特例。

參考以上各國之憲法判例與法律規定強制蒐集指紋尚非憲法所不許，但如何控制其蒐集、保管與使用，以確保憲法所保障之個人資訊隱私權，為一大挑戰。上引之歐盟 1995 年個人資訊保護指令以及英國 1998 年資訊保護法之相關規定，應為國際上之最佳實務標準（best practices）。而德國聯邦憲法法院 1983 年人口普查法案（Census Act Case）以及 1986 年美國加州最高法院 Perkey V. Dept of Motor Vehicles 一案之論述，可供參考。

前者關心在自動化處理下不同資訊之組合可以重建個人之簡介或形象（personal profile），其外洩生成心理壓力影響個人自主決定其實不適用於指紋（參看前引 Perkey 案 Mosk 之不同意見），但其將法律應明確規定官方資訊收集之目的及條件，並遵守比例原則，只能在必要限度內並保障資訊安全提升至憲法上之要求可供參考。後者雖肯定汽車監理處收集指紋，防止偽冒之合憲性，但禁止其外洩。而近年新興國家憲法（或最高法院）亦有對以總統命令建立『國民識別資料電腦化系統』無明確目的將取得資訊之控制，保護無明確規定，或以人口普查建立“國民資料庫”對目的使用漫無限制，亦無對個人權利保護，或對資料安全維護缺乏規定，而分別宣告違憲者（註三十七）。故立法者在個人資訊保護應符合一定標準之憲法上義務，應已在國際上確立，但要求不宜過細，以保留適當之立法形成空間。

指紋之功能、用途或蒐集目的為辨識

多數意見透過立法目的之窄化及相關事實之高度選擇性認定，達到戶籍法第八條第二項及第三項違憲之結論，本席十分佩服，只是無法認同。其根本之問題，還是對指紋本質認知之錯誤。指紋只是中性之身分辨識工具，此點與姓名或照片無異，只是更為精確。人可以更改姓名，且同姓同名者甚多（每年大專聯考報章多就此大作文章）。相片因時間之經過而漸失辨識作用，且相貌相似者亦甚多，肉眼不易辨識。指紋則因其人各不同之特性，可以正確辨識。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。即如建立「資訊自決權」概念之德國聯邦憲法法院 1983 年之人口普查法判決，其如此決定之主因即是資訊自動化處理結果之可能心理壓力影響個人之自主決定，此點對指紋並不適用。因其蒐集不能顯示個人之歷史、思想、習慣、政治立場或財務狀況，亦不創造監視之氣氛（上述 Perkey 案 Mosk 法官語）。依「法律理由如不存在法律本身亦不存在」（*Cessante ratione legis, cessat et ipsa lex*）之法諺，所謂資訊自決權，亦無必然適用於指紋之理。

#### 立法目的之認定

如前所述，指紋之基本作用在辨識身分，亦即國家蒐集指紋之目的，本無待在法律上標明，此上述各國規定身分證申請需附指紋之國家，多數只規定為辨識身分之目的，至於用途多用在犯罪偵防，而由警局保管。各國違憲審查實務，對立法目的之認定除求之於立法史外，亦不乏法院代為設想者（美國即為顯例）。我國司法院大法官審理案件法第十三條第一項前段即指示「大法官解釋案件，應參考制憲、修憲及立法資料…」，立法目的可從中發現，自不待言。從立法委員柯建銘等十七人提案修正戶籍法增訂第十條之一（即現行條文第八條）說明一指出指紋用於確認當事人身分保障當事人權益，如迷失民眾或無名屍體身分之確認，作用至為明確。說明二指出國民身分證錄存請領人之指紋

，可結合現行警政自動化作業，強化治安防範，保障社會安全…（註三十八）。可見其立法目的除原戶政有關之身分辨識外，尚有維護治安，即犯罪偵防之目的。

雖然其後關係機關在言詞辯論中一方面主張依戶籍法取得之「戶政指紋資料」不得與「犯罪指紋資料」為跨目的之使用，並強調二者之目的不同；另一方面又主張指紋對犯罪偵防有補充性之功能，且仍將依「個資法」提供（註三十九）。在說明會等場合則強調其多方面之功能，如冒名頂替、防止雙重身分、移民身分確認、防止經濟詐欺等（註四十）。然憲法法庭本不受當事人主張之拘束，而有合理認定立法目的之義務。基於上述指紋之本質，其目的究為戶政上之辨識，或反恐、公共安全、犯罪偵防，實無法切割。各國作法，或認辨識本身為立法之目的（我國行政院之草案說明亦同）或在法條上列舉多種目的，如南韓在「住民登錄法」強制按捺指紋之目的為（1）因應南北韓分裂之整體安全需求（國家安全）；（2）預防犯罪及協助案件偵查；（3）一般身分確認。英國有生物特徵之身分證法案之立法目的為：（1）防止身分冒用；（2）防止非法移民及工作；（3）防制濫用政府服務（福利）；（4）防止組織犯罪及恐怖主義。參考上述立法資料，如認戶籍法第八條第二項規定身分證錄存指紋之立法目的為：（1）防止冒認身分，保障當事人權益及與戶政有關之一般身分辨識及（2）協助維持治安，應已符合目的明確及重大公共目的之要求。

#### 審查密度及比例原則操作

上述美國指紋案認為指紋本身不涉隱私權，亦不涉基本權（美國基本權之定義與我國不同）而採低密度之審查（合理性標準）認為合憲，即只要求政府目的正當（防止偽冒、公路安全）

，手段（蒐集指紋）有助於目的之達成（註四十一）。美國中度審查之標準，以商業性言論之限制為例，需政府利益重要（**substantial governmental interest**），規範直接有助於提升所稱之政府利益，且規範並不過當。不過，規範不過當並不同最小侵害之手段，手段與目的之契合（**fit**）不必完美，但須合理，即其與利益間需有比例之關係，手段雖不必為最小侵害手段，但須切合其所欲達到之目的（**narrowly tailored**），過關其實是相當困難（註四十二）。至於嚴格審查標準，如一般非不受保護亦非評價較低之言論，則政府利益需重大（**compelling state interest**），亦無較小侵害之手段可供運用，運作結果政府幾無勝算（註四十三）。德國之三種審查密度，明顯性審查（除非違憲情節明顯可見，應尊重立法機關之判斷）與可支持性審查其實並無二致。至嚴密之內容審查則與美國之嚴格審查（**strict scrutiny**）並無不同。總之審查密度無非是問題取向，取決於問題所涉憲法規範之性質及嚴重性，無明確之判斷標準（註四十四）。

多數意見首先透過立法目的之窄化，一則主張立法目的應明定，再則認為至多可承認關係機關所主張之加強防偽、防止冒領冒用國民身分證即辨識迷途失智者、路倒病人、精神病患與無名屍體之身分等為重要公益目的，而排除可能被認為重大公益目的之維護治安等，將政府目的降級。在利益權衡或成本效應之分析上對蒐集指紋之成本，以及可能之資訊保護風險，強調其「大量」、「高度」（未見其作絕對或相對之量化），對其可能之效益則以無法評估一語帶過。又以現有資訊足以辨識而認目的與手段（蒐集指紋）「無密切關連性」。又運用先有蛋或先有雞之辯證法，認按指紋對現存身分不明者無助，對將來之需要，又不能以全民承擔風險，故屬「損益失衡、手段過當」，不符比例原則。多

數意見所不願面對者，為冒名入獄對司法公信造成的損失難以量化，多起重大刑案現場採有指紋卻因國內建檔不全（建檔率約四成，且不良率四成）而無法比對，個人可能因證件之遺失或被盜用而遭盜領存款而傾家。經濟詐騙民國九十年造成八十億元之損失，九十三年造成九十四億之損失。近年反詐騙專案平均每月三千至五千件，其中四分之一涉及身分之冒認，其中絕大多數也可因指紋檔比對而避免（註四十五）。而初步建檔成本約八千萬元，在中央政府預算中不到萬分之一，雖然尚須於配套法制完備後增設析鑑設施，其與可能避免之巨大精神與經濟損失相比，十分合算。指紋是相對最精確之身分辨識工具，遠佳於姓名或相片或其他辨識資訊，何以會「無密切關連性」，令人難以理解。多數意見雖說適用中度審查標準，其實比最嚴格之標準還嚴。因指紋之無可取代性已可滿足後者最少侵害手段（因在要求同等有效手段中，已無可取代）之要求。

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）。退一步言，應比照上述美國之判例，以合理性標準原則審查而合憲。即使退一萬步而言，以中度審查標準（甚至最嚴格）標準審查，考慮立法史中之「治安」等目的，合乎「重大公益」之標準，蒐集指紋可以防免上述種種經濟及精神上之損失。「蒐集指紋」在同等有效手段中無可取代（新版身分證之種種防偽措施，只能防止相片及姓名等紀錄之偽變造，無法取代指紋之人別辨識功能。假定第一次指紋建檔正確時）。尤有進者，多數意見所謂資訊保護之「高度風險」亦不如想像之巨。一則現存之指紋檔案多年尚無外洩情形，足見保護措施尚屬良好（註四十六）。二則依內政部之說明，依戶籍法第八

條第二項規定之錄存，擬使用活體掃瞄指紋機，蒐集加密後透過封閉式專屬網路傳輸至全國資料庫建檔，外人無法透過網路入侵。且指紋電腦資料係以「特徵點」、「影像」兩種模式儲存，前者無法還原，後者受解析度所限，亦不可能完全紀錄所有細緻特徵，複製幾無可能。為防濫用之方法包括只供比對定期稽核，特別是異常查詢之警示與追查，並設錄影或類似之監視系統。至於防火牆、入侵偵測、安全間道、網路連線授權則是法規完備後開放有關單位查詢時之可能配套安全措施（註四十七）。指紋不但可協助辨認犯罪人、被害人，亦可排除無辜之第三人。兩枚指紋相同之鑑定，不一定意味其為犯罪，必須輔以各種情況證據，由法官作綜合判斷，不是單憑一枚複製指紋即可誣陷（註四十八）。加以現行「電腦處理個人資料保護法」（非本案審查標的）第十七條規定：「公務機關保有個人資料檔案者，應指定依相關法令辦理安全維護事項，防止個人資料被竊取、竄改、與毀損滅失或洩漏。」本席對多數意見，人權團體恐配套措施不全，使損及當事人利益之苦心充分理解與尊重，個資法及相關法令容有改善之空間，但亦不宜過度低估關係機關以最佳技術規範，立法機關隨時代進步而修改法律以保護個人資料之決心及能力。因此本席認為資訊保護風險尚在合理範圍，戶籍法第八條第二項可以通過任何標準之比例原則之考驗。

#### 比較解釋與合憲性解釋

採用比較分析外國類似法制之比較解釋法，在我國繼受外國立法頗多之情形，有一定價值（註四十九）。世界有身分證制度之國家百餘國，其中規定申請身分證需附指紋者亦有二十餘國，已如上述。戶籍法第八條第三項規定請領國民身分證不依前項規定捺指紋者不予發給。依內政部之看法，捺指紋為發身分證之要件，亦

爲身分證之內涵，國會立法授權按捺指紋與建立國民身分證之目的結合，尚無不當連結之情形（註五十）。但由於我國現行法律投票時須憑身分證領取選票（如總統副總統選舉罷免法第十四條及公職人員選舉罷免法第二十一條），此項規定雖與其他在身分證強制按捺指紋之國家如義大利、西班牙、葡萄牙、新加坡、韓國等相同（註五十一），但影響國民依憲法第十七條之參政權，依美國最高法院之判例，對投票權之不當限制，應受嚴格審查（註五十二）。加以規定須使用國民身分證情形之法規多達 275 種，多數意見在解釋理由書中亦詳細列舉，無國民身分證將重大影響人民之日常生活。故第三項之情形，與第二項單純蒐集指紋之情形有所不同。本席認爲指紋在人別辨識上之重要地位，作爲連結本人「同一性」之要素，較之姓名、相片，有過之而無不及，作爲身分證之內涵，不按指紋不發給身分證，本身並無不妥。但考量在舊版身分證過渡期滿對人民可能造成之不方便，可依合憲性解釋原則即使下位法律爲符合上位憲法之意旨之解釋使合憲，或限縮其範圍，或轉換其條文意義使合憲（法國之憲法委員會運用特多（註五十三）），解爲在政府應發給拒按指紋者同等效力之身分證明，俾能行使投票權或辦理其他需身分證明事務之條件下合憲。

#### 蒐集處理個人資料之憲法上界限

多數意見較有建設性之貢獻在解釋文第三段對國家大規模蒐集指紋（其實更應適用於個人資料之蒐集）建立憲法上之界限，並迫使立法者改良其立法技術。本席對此原則，雖表贊同，但不論應用在指紋或一般個人資料對其細節上仍有不同意見。本席一貫之看法指紋只是個人資料，既不涉隱私權亦非敏感資料，只能是用一般個人資料之標準限制，規範其蒐集處理。縱依多數意見，亦只是用中度原則審查，而應使用「重要公益」而非「重大公益

」之文字，再者「法定目的」云云，如用於將來，本席無意見，但本案之審查，本席認為目的可在立法史中發現。

註一：一般請參考Prosser and Keeton, Torts, 5<sup>th</sup> ed., 1984, ch.20.

註二：較重要之判決包括 Whalen v. Roe, 429 US 589(1977);Roe v. Wade, 410 US 113 (1973)美國爭議性極大准許墮胎之判例；Planned Parenthood of Southeastern Pa. V. Casey 505 US 833(1992)確認 Roe v. Wade 之核心但做若干修改；Lawrence v. Texas 123 S. ct 1406(2003)判決德州禁止同性戀性行為之法律違憲等。

註三：一般請參閱Donald P. Kommers, The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, 2<sup>nd</sup> ed., 1997 c.7; 王澤鑑，人格權保護的發展趨勢（臺灣高等法院 94 年 8 月 19 日）

註四：德國聯邦憲法法院 1983 年之戶口普查法一案 65Bverf GE，對此發展扮演關鍵性之角色。美國最高法院尚未接受此概念，而由國會立法逐步規定。

註五：敏感資訊之定義，見歐盟個人資訊保護指令(Directive 95/46/EC of the European Parliament and the Council of 24 October 1995 on the Protection of Individuals with regard to the Processing of personal data and on the free movement of such data)第八條及英國資訊保護法(Data Protection Act of 1998)第二條。

註六：關於美國資訊隱私權之具體內容，參看 Paul M. Schwartz and Joel R. Reidenberg, Data Privacy Law, 1996。其對聯邦立法之介紹見該書第五章。（以下簡稱 Schwartz and Reidenberg）

註七：429US 589 (1977)

註八：5 U.S.C. Section 552 a (e)(1)

註九：5 U.S.C. Section 552 a (e)(2)

註十：5 U.S.C. Section 552 a (e)(5)

- 註十一：同上
- 註十二：5 U.S.C. Section 552 a(b)
- 註十三：5 U.S.C. Section 552 a(b)(1)-(12)。
- 註十四：5 U.S.C. Section 552 a (b)(3)
- 註十五：Schwartz and Reidenberg. 96-100.
- 註十六：5 U.S.C. Section 552 a (g)(1)
- 註十七：5 U.S.C. Section 552 a (p)
- 註十八：5 U.S.C. Section 552 a (b)(1)-(9)。
- 註十九：Schwartz and Reidenberg. 108-114.
- 註二十：5 U.S.C. Section 552 a (o)
- 註二十一：Schwartz and Reidenberg., 118-128。
- 註二十二：27 BVerf GE 1
- 註二十三：65 BVerf GE 1
- 註二十四：Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data。該指令前言有七十二點，已點出資訊處理之基本原則。共三十四條，分爲通則、個人資訊合法處理之一般規則（又分資訊品質、正當處理之標準、特種資訊之處理、應向資訊主體提供之資訊、資訊主體獲悉資訊之權利、豁免與限制、資訊主體之異議權、處理之保密與安全、通知等）司法救濟、責任與處罰、個人資訊移轉予第三國、行爲規範、主管機關與工作小組、負責等章。
- 註二十五：“Identity Fraud: a Study” (UK) Cabinet Office, July 2002.
- 註二十六：見 Whalen v. Roe 案，見前。該案容許特定危險藥品處方及相關資訊之收集及處理。另在 Planned Parenthood of Southeastern

Penn. V. Casey, 505 US 833(1992)，認州法規定醫院需對墮胎之醫學程序做成紀錄及報告合憲。

註二十七：顧立雄律師說明會書面資料，頁3。

註二十八：42 Cal 3<sup>rd</sup> 185 (1986)。加州最高法院是美國最自由派之法院之一，其大法官絕非不重視人權者，加州是少數在憲法上明文保障隱私權之州。

註二十九：306 F. Supp. 1002 (1969)

註三十：至少在關係機關內政部以及鑑定人未見在說明會及辯論中提出，個人亦尚未在參閱過之資料中發現。

註三十一：歐盟指令第八條之介紹見前英國資訊保護法除指令規定者外，又增加資訊主體犯罪或被指摘犯罪之資訊或對犯罪或被指犯罪之程序，此程序之結果或法院之判決。

註三十二：內政部 94,06, 09 全面換發身分證捺錄指紋說明，pp.59-63；內政部 94, 06, 30 說明會書面資料， pp.12-16；內政部 94, 7,7 致本院函；內政部提供 94/7/11，對美、加、荷、比、芬、丹、法、澳、紐、西、德等國身分認證制度之討論；94年7月27、28日憲法法庭行政院內政部發言紀錄彙整，頁2（國際民航組織之護照規格）。

註三十三：7月27、28日憲法法庭鑑定報告書補充資料，附 House of Commons, Canada, A national Identity Card for Canada? Report of the Standing Committee on citizenship and immigration, October 2003, pp. 17-25, 31-46.

註三十四：7月27、28日憲法法庭鑑定報告書，頁42-58

註三十五：Council Regulation (EC) No. 2252/2004 of 13 December 2004 on Standard for security feature and biometrics in passports and travel documents issued by member states.

- 註三十六：Home Office Identity Cards briefing, May 2005。
- 註三十七：分別為菲律賓最高法院 1998 年 Blas F. Ople, Vs. Ruben D Torres et al 案及匈牙利憲法法院 1991 年 No.15AB 案。見黃昭元教授鑑定意見（修正版）頁 36-39。
- 註三十八：立法院議案關係文書第一四九八號（85 年 6 月 29 日印發）內政部 94/6/09 說明，附件二，頁 27。行政院草案第八條說明三則為「指紋之作用可確認當事人之身分，保障當事人權益，如迷失老人或無名屍體之辨認等...」，二者合併審查。
- 註三十九：內政部 7 月 27、28 日言詞辯論意旨書，頁 12。
- 註四十：內政部 94,06,09 全面換發身分證捺錄指紋說明。說明會中孟憲輝教授之書面及說明會發言紀錄，頁 4-6, 13, 26, 28-29。
- 註四十一：美國合理性（低度）審查標準主要用於經濟及社會立法，其演進請參閱 Kathleen M. Sullivan & Gerald Gunther, Constitutional Law, 605-628. (14ed. 2001)( Sullivan & Gunther)
- 註四十二：Central Hudson Gas v. Public Service Commission 447 US 557 (1980)及 Board of Trustees State University of New York v. Fox 492 US 469 (1989).一般請參看 Sullivan & Gunther 1135-1158
- 註四十三：Ibid, 956, 967-968.
- 註四十四：吳庚，憲法的解釋與適用，2003 年 9 月修正版，頁 405-411。
- 註四十五：本案說明會發言紀錄，頁 4-6，13，26，28-29。以外國經驗而言，美國問卷發現 44% 民眾有駕照及社會安全卡（美國之主要身分證明）被竊經驗。英國每年因身分證件被偽變造之受害人達五萬人，每年經濟損失十三億英鎊，而恐怖份子約三分之一使用偽變造身分。同上，頁 4-6。
- 註四十六：本案說明會紀錄，頁 9-10。
- 註四十七：內政部 94,06,09 全面換發身分證捺錄指紋說明，頁 57-58，

61-62。內政部 6 月 30 日說明會書面資料，頁 19-20。

註四十八：孟憲輝教授在說明會之書面，頁 6。

註四十九：吳庚，前引註 44，頁 536-539。

註五十：內政部言詞辯論辯論意旨書，頁 6-8。

註五十一：內政部 94 年 8 月 16 日及 22 日致本院秘書長書函。

註五十二：如 *Reynold v. Simss*, 377 US 533(1964)一般參見 *Sullivan and Gunther*, 頁 794-858。

註五十三：吳庚，前引註 44，頁 581-592；陳淳文教授就在本院釋字第五八五號解釋「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」鑑定報告，頁 1-13；李念祖教授在同一案件之鑑定報告，頁 1-4。

### 不同意見書

大法官 楊仁壽

本件聲請解釋案，多數意見認為在程序上應予受理，不外以：「戶籍法第八條第二、三項修正案，經立法院程序委員會提報立法院院會，立法院院會一次決議交內政及民族、財政兩委員會審查，兩次就復議案決議另定期處理，本件聲請乃立法委員行使其法律修正之權限時，認經立法院議決生效之現行法律有違憲疑義而修法未果，故聲請司法院大法官為法律是否違憲之解釋，符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定」云云，為其所持之論據。惟本件既尚停留在立法院院會是否付委之程序階段，祇「因在場委員不足表決之法定人數」，始作「另定期處理」之決議（註一），一俟達到表決之法定人數時，立法院院會仍須表決。則本件迄未就「戶籍法第八條第二、三項修正案」進行實質之審議，仍在立法委員「行使職權」中，是否付委之程序階段甚明，司法權即強予介入，殊有違權力分立及民主原則，且與司法

院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定亦屬不符，本件應予不受理。爰提出不同意見如後：

#### 一、本件受理違背權力分立原則

立法院為國家最高立法機關，其審議法律案，須依議事規範為之，除明顯牴觸憲法者外，其議事規範如何踐行，係立法院內部事項。依權力分立之原則，行政、司法或其他國家機關均應予以尊重（註二）。尤其立法院正在踐行之議事程序，尚未告一段落，其他國家機關在無憲法或法律授權下，不得強加介入，方符「五權分制，平等相維」精神（註三）。衡諸外國立法例，諸如德意志聯邦共和國基本法第九十三條第一項第二款及德國聯邦憲法法院法第七十六條第一項第一款雖定有聯邦眾議院三分之一的議員認為聯邦法因形式上或實質上牴觸基本法而應無效者得聲請解釋基本法之明文，以維護憲法客觀秩序，但其並無類如我國司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款設有「就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義」之限制，二者顯難相提並論，自不得據以解為在我國祇須「立法委員現有總額三分之一以上之聲請」即認符合是項規定。更不可以全然無視於立法委員正在「行使是否付委」程序進行中之事實，即認為要件已備，而可「獨立」受理釋憲之聲請。

戶籍法第八條第二、三項係民國八十六年五月二十一日修正公布施行，惟迄未執行（註四），行政院以該條項有侵害人民基本權利之虞，於九十一年及九十四年兩次，向立法院提出戶籍法第八條修正案，建議刪除該條第二、三項。立法院第六屆第一會期程序委員會決議，擬請院會將該案交內政及民族、財政兩委員會審查。立法院第六屆第一會期第九次會

議（九十四年四月二十二日）決議照程序委員會意見辦理，交內政及民族、財政兩委員會審查。惟第十次會議（九十四年五月三日），立法院國民黨團以戶籍法第八條修正案於第五屆委員會審查時，朝野立委一致決議不予修正在案，且未於朝野協商時達成共識，為避免再生爭議及七月一日起實施身分證換發時程，浪費公帑危害治安等為由，依立法院議事規則相關規定提請復議，經院會決議該復議案「另定期處理」（註五）。第十四次會議（九十四年五月三十一日），此項復議案，又「因在場委員不足表決之法定人數」，仍作「另定期處理」之決議（註六）。

按立法院決議案之復議，在立法院議事規則第七章設有專章規定，戶籍法第八條第二、三項修正案雖經立法院第六屆第一會期第九次會議決議付委，惟既經立法院國民黨團依立法院議事規則第四十三條前段規定：「復議動議，應於原案表決後下次院會散會前提出之」，提出復議，在復議尙未有結果時，原決議付委，即處於未定狀態。如經復議決議付委，依同院議事規則第四十五條規定：「復議動議經表決後，不得再為復議之動議」，付委即告確定。如經復議決議不付委，其不付委亦因而確定。如因在場委員不足表決之法定人數，主席祇能作「另定期處理」之決議，應俟以後院會再行表決。事實上，立法院一讀會因在場不足表決之法定人數，而作「另定期處理」之決議者，數見不鮮，例如立法院第六屆第一會期第三次會議決議「另定期處理」者有三件，第四次會議有二件，第五、十、十二次會議各一件，第十四次會議有八件（註七），此在立法院毋寧係所習見之事，非針對戶籍法第八條第二、三項修正案所獨然。

準上以觀，戶籍法第八條第二、三項修正案，既尚在立法院「行使職權」中，是否付委之程序階段，司法權就強予介入，以之作爲釋憲審查標的，其情形猶若「司法披著解釋的外衣，篡奪了立法院的功能」（*Die Usurpation normsetzender Funktionen durch die Justiz wird im Tarnmantel der Auslegung präsentiert*）（註八），將權力分立之原則，作澈底的破壞。其嚴重性，與立法委員或監察委員對正在解釋或審判中之案件，強作「質詢」（立法）或「調查」（監察），殆無二致。其可乎？不可乎？固不待智者而後知也。

## 二、本件受理違背民主原則

憲法第八十條規定：「法官須超出黨派之外，依據法律獨立審判，不受任何干涉」，因此，在憲法的框架內，「法官是法律及法律內容之侍者，還是主人？」（*Sind die Richter Diener oder Herren der Gesetze und der Rechtsinhalte?*）此一問題之答案，不言可喻。亦即對依民主程序頒布的法律而言，法官是（有思考地）順從的僕人，而非主人（*Der Richter ist also der <denkend> Gehorsame des demokratisch erlassenen Gesetzes, nicht sein Herr*）（註九）。對這一原則的任何鬆動，都是民主原則的損害。法律既係民主形成的共同意思（公意），則民主方是「法律的主人」（*Herrschaft der Gesetze*）（註十），絕不是法官，不言自明。

司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法」，其文義相當清晰明確。除依立法委員現有總額三分之一以上之聲請外，尚須符合涉就其行使職權，

尅適用法律發生有牴觸憲法之疑義等要件，此乃透過民主形成之共同意思（公意）所制定，並沒有授權法官就其中「要件」可加取捨或更易，灼然至明。

本件聲請解釋之標的，係戶籍法第八條第二、三項，與本件立法院一讀會所適用之「立法院議事規則或其他議事規範」，根本風馬牛不相及，更遑論其尚未進而行使修法權限。多數意見竟以立法院兩次就復議案決議另定期處理，即認立法院業已行使修法權限，並已適用「戶籍法第八條第二、三項修正案」發生牴觸憲法之疑義，已然背離法條應有文義。乃為使此案件可以達到釋憲之目的，竟不惜作哥白尼式的轉變（*Kopernikanische Wende*）（註十一），不甘充民主的僕人，僭作民主的主人，殊有違民主之原則，令人難以苟同。

### 三、本件受理不符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之規定

司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，立法委員現有總額三分之一以上聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，係於民國八十二年二月三日所增訂，其立法意旨係基於少數保障之精神，使確信多數立法委員表決通過之法律案有違憲疑義之少數立法委員，於法律案通過並經總統公布生效後，得向本院提出解釋憲法之聲請，以達維護憲政秩序之目的（註十二）。其所適用之「法律」，須「於法律案通過並經公布生效後」，發生有牴觸憲法之疑義，始足當之，彰彰明甚。本件聲請釋憲之戶籍法第八條第二、三項修正案，尚停留在立法院之院會（一讀會）是否付委之程序階段，祇「因在場委員不足表決之法定人數」，暫作「另定期處理」

之決議，其於是階段所適用之「法律」，係立法院職權行使法及立法院議事規則等議事規範，而非戶籍法第八條第二、三項修正案，不言可喻。何況戶籍法第八條第二、三項規定換發身分證，須按捺指紋，更與立法委員於是階段「行使是否付委之職權」，毫無關連。多數意見強將牛頭對上馬嘴，誠匪夷所思。

本件受理理由，多數意見匠心獨運，創造另一類型，認為「三分之一以上立法委員行使其法律修正之權限時，認現行有效法律有違憲疑義而修法未果，聲請司法院大法官為法律是否違憲之解釋」，亦符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定之意旨，同時又將「立法院院會一次決議交內政及民族、財政兩委員會審查，兩次就復議案決議另定期處理」，涵攝成「修法未果」，全然無視立法院於是階段正司何事？究否已入修法階段？已否達「未果」程度？等諸般事實，此種祇問立法「目的」，不顧法條「文義」，憑空捏造之類型，不啻係對法條「無限制之解釋」（*Die unbegrenzte Auslegung*），其非形同對立法權的篡奪而何！

綜上所述，本席對本件聲請案件在程序上認不應受理，與多數大法官所採見解不同，爰依法提出不同意見書如上。

註一：第一次決議，參見立法院公報，第九四卷第二八期院會紀錄，第三一九頁。第二次決議，參見同院公報，第九四卷，第四〇期院會紀錄，第二九〇頁。

註二：參照本院釋字第三四二號解釋文及解釋理由。

註三：參照本院釋字第三號解釋。

註四：內政部原定於九十四年七月一日起，執行身分證換發事宜，並須按捺指紋，經本院九十四年六月十日釋字第五九九號解釋，

暫時停止適用。

註五：參見立法院公報，第九四卷，第二八期院會紀錄，第三一九頁。

註六：參見立法院公報，第九四卷，第四〇期院會紀錄，第二九〇頁。

註七：同前註，第二八九、二九〇頁。

註八：Bernd Rüthers, *Rechtstheorie*, S.369.。

註九：Ebd. S. 399.。

註十：Ebd. S. 398.。

註十一 Ebd. S. 303.。

註十二：參見本院大法官第一二六九次會議，審議會台字第七八一七號不受理立法委員蔡錦隆等一〇〇人聲請案。

### 不同意見書

大法官 謝在全

本件聲請案不符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之受理要件，惟多數意見仍認為應予受理而為實質審理，本席難以贊同，爰提出不同意見書如下：

一、本件聲請不符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之規定

司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者。」可見依本款規定（以下簡稱：系爭規定）聲請釋憲，必須符合（一）立法委員現有總額三分之一以上之聲請、（二）「行使職權」、（三）「適用憲法」發生疑義（註一）、或（四）「適用法律」發生有牴觸憲法之疑義之要件，法律規定文義甚為明確。是立法委員依系爭規定主張適用法律發生有牴觸憲法之疑義而聲請釋憲時，自須符合「適用」「法律」之

法定聲請要件。此參照（一）本院大法官第一一〇八次會議對立法委員蘇煥智等六十一人聲請釋憲案之不受理決議中指出：「查法律案之議決為專屬立法院之職權，此觀憲法第六十二條規定自明。故立法院於審議法律案時，適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，固得聲請解釋憲法，若法律修正案尚在立法委員擬議中，發生有此疑義而預先徵詢本院意見者，要難認係行使職權，適用法律之情形（參照本院釋字第三六五號解釋理由書末段）。」（註二）及（二）本院釋字第五八五號解釋謂：「本件聲請人行使憲法第六十二條所規定之立法權，對於真調會條例是否符合憲法上權力分立之原則，發生適用憲法之疑義；又依真調會條例規定，真調會之委員由立法院各政黨（團）推薦（第二條第一、二項），其成立由立法院籌備（第十七條），並應定期向立法院報告調查結果（第十二條），上開事項均與立法委員行使職權有關，而其行使職權適用真調會條例發生牴觸憲法之疑義。經立法委員現有總額三分之一以上聲請解釋，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之規定相符，應予受理。」以觀甚為明顯。本件聲請人為三分之一立法委員，依據系爭規定聲請釋憲，應於聲請書中表明其「適用何種法律」，「如何適用該法律」而發生有法律牴觸憲法之疑義，始能符合聲請之程式（上開審理案件法第八條第一項第三款參照）。惟聲請人於聲請書中並未予以說明，經本院大法官書記處函請聲請人補正，聲請人於九十四年八月三十日提出補充理由書（二）謂：「本案係聲請人因行政院函請立法院針對戶籍法第八條修正草案進行審議而『發現』戶籍法第八條之規定有牴觸憲法之疑義而聲請解釋憲法。」（註三），顯見其並未適用戶

籍法，其聲請不符系爭規定關於「適用法律」之要件，自不能受理。然多數通過之意見，對於如何方符合上述「適用法律」之要件未予置喙，僅以「本件聲請乃立法委員行使其法律修正之權限時，『認』經立法院議決生效之現行法律有違憲疑義而修法未果，故聲請司法院大法官為法律是否違憲之解釋」，符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，應予受理，實有理由未盡之嫌。

## 二、逾越系爭規定之立法意旨，創設新類型之釋憲聲請程序

按司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之立法意旨，係本於保護少數之精神，使確信多數立法委員表決通過之法律案有違憲疑義之少數立法委員，於法律案通過並經總統公布生效後，得向本院提出解釋憲法之聲請，以達維護憲政秩序之目的（註四）。本院大法官第一二六九次會議對立法委員蔡錦隆等一〇〇人聲請釋憲案之不受理決議即謂：「查立法委員就其行使職權，適用法律發生有牴觸憲法之疑義時，得依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之規定，由立法委員現有總額三分之一以上聲請解釋憲法，究其立法意旨，應係基於少數保護之精神，使確信多數立法委員表決通過之法律案有違憲疑義之少數立法委員，於法律案通過並經總統公布生效後，得向本院提出解釋憲法之聲請，以達維護憲政秩序之目的。」足資參照（註五）。惟多數所通過之意見，於「三分之一以上立法委員行使其法律制定之權限時，如認經多數立法委員審查通過、總統公布生效之法律有違憲疑義」得聲請釋憲之外，另以「三分之一以上立法委員行使其法律修正之權限時，認現行有效法律有違憲疑義而修法未果，聲請司法院大法官為法律是否違憲之解釋者」，應認

為符合系爭規定之意旨；即此際亦得依系爭規定聲請釋憲。但多數意見對系爭規定之意旨為何不僅未置一詞，且何以依其意旨即得導出上述結論亦未見說明，遽使立法委員得以就非其所通過之現行法律，聲請解釋憲法，顯已超越首揭立法意旨，形同任意創設法律所未規定之釋憲聲請新類型，亦難昭信服。

### 三、「修法未果」要件不明，自陷紛擾

多數通過之意見，以司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之規定，包括「三分之一以上立法委員行使其法律制定之權限時，如認經多數立法委員審查通過、總統公布生效之法律有違憲疑義；或三分之一以上立法委員行使其法律修正之權限時，認現行有效法律有違憲疑義而修法未果，聲請司法院大法官為法律是否違憲之解釋者，應認為符合前開司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定之意旨。」由此可見，多數意見認為立法委員依系爭規定聲請解釋憲法，須符合制定法律議決通過或修法未果之前置要件（註六）。果爾，自應就此項前置性要件，予以明確化，俾資遵循。按立法院審議法律案，無論是制定法律或修正法律，均須經提案、討論、表決之過程（註七），故立法院議決法律案無論是經三讀會後表決通過法律案，抑或經表決後否決法律案，概以「表決」為之。惟多數通過之意見，就制定法律案係以「議決通過」為要件，就修正法律案卻以「修法未果」為要件，前者應經表決通過，後者則無須經表決程序，本於完全相同規定之同一聲請釋憲程序，其前置性要件卻可不同，理由為何，未見說明。僅為使本件聲請案合於受理要件，多數意見不使用「表決」或「議決」未通過之要件（註八），卻殫

精竭慮，創設「修法未果」之前置要件，致使系爭規定聲請釋憲之程序治絲益棼，自陷紛擾，更使釋憲機關提前介入國會之修法程序，釋憲機關有隨時捲入政爭之虞。蓋系爭戶籍法修正案在立法院係將之交內政及民族、財政兩委員會審查決議之復議案決議「另定期處理」，惟迄今仍未就復議案進行表決。該法之修正案究是通過或否決猶在未定之天，因之是否可解為即屬「修法未果」，要非無疑。況立法院審議法律修正案時，在議事程序中合縱連橫，迂迴折衝，乃政黨政治、民意政治之常態，從而，如何可謂「修法未果」，其可能性及態樣必定繁多，例如：立法院於休會前進行法案大清倉，雖已排入議程，仍因法案爆滿，倉促間終未將該法律修正案通過，即已散會，或是臨時發生政黨其他法案之杯葛，致未於會期中通過法律修正案，是否得認為「修法未果」？此等情形不一而足。多數意見所定之要件因欠缺明確性，將來遇有類似案件，本院大法官勢須進行個案審查，期待程序要件之嚴守，已難預期，設若仍與本案者然，又未能作合理之說明，可能遭致之物議概可預見。再者，系爭規定之釋憲制度乃抽象之規範審查，本質上極易導致大法官不當捲入政治紛爭（註九），且有濫訴、加重釋憲機關之無謂負擔、浪費司法資源之虞（註十）。茲因多數通過之意見為受理個案，將系爭規定之聲請程序，設定是否修法未果之不明確前置要件，作為受理與否之判斷，埋入紛爭之引信，則大法官勢必在未來個案審查中陷入朝野政治紛爭，左支右絀，進退失據之窘境及險地（註十一）。

依系爭規定聲請釋憲，行政院於九十四年七月二十七日之言詞辯論要旨狀指出：「表決時不贊成之立法委員，對於通

過之法律，就其合憲性既有爭議，使該立法委員有聲請司法院大法官作合憲性審查而為解釋，以為救濟，自有保護之必要性與正當性；若立法委員於審議時，並未作任何反對之表示，甚至支持通過法案，旋又反於其前贊成之表示，聲請審查該通過之法律有牴觸憲法，企圖使其失效，則顯有悖於禁止反言之原則。」進而指摘：「本件聲請人是否為不贊同該戶籍法第八條之立法委員，並未見其說明，鈞院似有必要加以調查，確定其是否為適格之聲請人，否則即逕予受理作成解釋，即嫌未妥。」識者已先後指出：系爭規定之立法意旨，係保護立法院中少數之立法委員，是得以聲請釋憲的三分之一立法委員，必須是在立法院審查法律案時，持反對意見之立法委員（註十二）。如由贊成該法律案之立法委員聲請釋憲，聲請人既屬同意制定法律之多數立法委員，即與保護少數的立法旨趣未合。況立法委員於審議該法律案時，業已表示同意該法律之制定，卻於立法院審查通過、總統公布生效後，隨即改變其法律見解，進而指摘其所通過之法律有牴觸憲法之疑義，有違「禁反言」原則（註十三），自非法所許。揆諸系爭規定之前開立法意旨，此見解自屬有據。多數意見對於相關機關行政院首開之指摘是否可採，並未說明，已有未合。又因多數意見以「修法未果」而非「議決未通過」，作為立法委員依系爭規定聲請釋憲之前置要件，致法律修正案未經議決之情況下，無從判斷孰為持反對意見之立法委員，本院亦無法為必要之調查。是本件聲請之立法委員應如何計算，俾符合立法委員現有總額三分之一以上之人數？嗣後受理此類案件將如何處理？均陷入混沌狀態，殊難贊成。

註一：立法委員提出釋憲聲請，無論是基於行使何種職權，均應於聲

請書中敘明其如何適用憲法。參見吳庚前大法官著，憲法的解釋與適用第三七一頁（三版）。

註二：另見本院大法官第一一二九次會議對立法委員蔡明憲等七十九人聲請釋憲案之不受理決議：「……查其所陳係在對於懲治盜匪條例現在是否尚有效力之爭議，而非其在適用該條例時，發生該條例有牴觸憲法之疑義。……綜上所述，本件聲請核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定不合，依同條第三項規定，應不受理。」

註三：立法院之職權主要在立法、修法，而非如法院或行政機關在適用法律（參見許宗力大法官著，大法官釋憲權行使的程序及範圍，憲法與法治國行政第一一九頁），是以立法委員就有違憲疑義之戶籍法第八條第二、三項之規定，本於其立法、修法之職權，僅有制定或修正之問題，難謂有適用該法律之可言。

註四：系爭規定之立法意旨，請參照立法院公報第八十二卷第二期第三八〇至三八二頁；第八十二卷第三期第八十四頁。相類意見，吳庚前揭書第三六八頁（三版）。

註五：本院於九十一年九月二十五日公布之司法院大法官審理案件法修正草案（網址 <http://www.judicial.gov.tw/>）第十九條第三款規定：「立法委員現有總額三分之一以上，就法律於依法公布後六個月內，或命令送置於立法院後六個月內，發生有牴觸憲法之疑義者。」得聲請解釋憲法，亦係基於上述保護少數之一貫意旨所為之設計。

註六：此於德國稱為「抽象法規審查的附屬性原則」，認為釋憲為「最後手段」，必須國會「表決」未果後，方得進行違憲審查。參見陳新民著，我國立委聲請釋憲制度的「質變」？月旦法學雜誌第一〇五期第一九〇頁以下。

註七：關於立法院提案、討論及表決的過程，立法院議事規則第七條至第十二條、第二十八條至第四十一條有詳細之規定。另請參見羅傳賢著，立法程序與技術第五八三頁以下（二版）。

註八：主張立法委員聲請釋憲應設前置要件者，亦認為應以表決結果為準。見劉漢廷著，立法委員聲請釋憲制度之研究，立法原理與制度第一一九頁以下。

註九：參見翁岳生大法官著，我國釋憲制度之特徵與展望（司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集第二九三頁），指出：「現行法中允許中央、地方機關或三分之一以上立法委員，於適用憲法發生疑義時，即得聲請解釋，確有商榷餘地。此種疑義解釋或可防止違憲於未然，然而由於大法官解釋有拘束有關機關的效力，大法官對於訟爭未臻明顯之事項作成解釋，將有不當介入行政、立法兩權之疑慮，且可能使大法官成為政府部門的諮詢機關或指導者。」

註十：相關分析，請見陳新民前揭文第一九六頁。

註十一：行政院為國家最高行政機關，其行使職權、適用法律發生有牴觸憲法之疑義時，得依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款規定聲請解釋憲法。本件行政院認戶籍法第八條有違憲疑義，先向立法院提出修正案，而未聲請釋憲，嗣後卻由執政黨立法委員聲請釋憲，行政院因執行該法規定，反而成為主張該法合憲之關係機關。學者已憂心指出：若允許執政黨與在野黨得藉此「聯手互玩」法規抽象審查的遊戲，則法規違憲審查制度必定崩潰（參見陳新民前揭文第一九六頁）。若本件係政府與執政黨「聯手互玩」，則此種法規違憲審查制度所面臨之危險，豈又是學者當初所能想見！！

註十二：本院釋字第三二九號解釋楊與齡前大法官不同意見書參照。

惟楊前大法官係對少數黨聲請釋憲，而院會未能通過其釋憲聲請提案之情形，認為得由少數黨立法委員連署提請司法院大法官解釋。

註十三：本院釋字第四八五號解釋陳計男大法官不同意見書及王和雄大法官著，違憲審查制度與司法院大法官審理案件法，法學叢刊第一八二期第三八頁參照。

### 抄立法委員賴清德等八十五人解釋憲法聲請書

案由：

本院委員賴清德等八十五人提案，針對戶籍法第八條『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。』之規定，恐有侵害憲法保障人民基本權利、憲法保留原則及法律保留原則之虞，該法適用亦有違反授權明確性及法律文義解釋之情事。為避免造成人民權益、憲法法益及公共利益不可回復之重大損害，敬請 貴院採取釋字第五八五號解釋之釋憲本旨，逕行對戶籍法第八條為急速處分並先行宣告本條文暫時停止適用。依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，特聲請解釋憲法。是否有當，請公決案。

說明：

#### 壹、聲請解釋憲法之目的

戶籍法第八條『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。』違反憲法第二十二條『凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。』及憲法第二十三條『以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。』之意旨，應屬違憲。況強迫人民犧牲個人資料保密為獲得國民身分證之對價，亦有違反比例原則之虞。主管機關施行此項法條之目的有為偵查犯罪並確認失智、路倒病人或無名屍體之身分者，亦違反行政法上之授權明確性及最小侵害性原則，瑕疵至為明顯！謹請 鈞院逕以宣告該條文違憲違法，應屬無效。

## 貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

- 一、本釋憲聲請係依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者。」所提出。
- 二、憲法第二十二條明定「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」且憲法第二十三條亦明文「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」上述憲法條文本旨有稱『憲法保留原則』及『法律保留原則』者，乃釋字第四四三號、第五五一號、第五五八號及第五八五號解釋所揭示之『有涉及限制人民

權利者，應符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。」之意旨也。

三、按戶籍法第八條規定：「人民年滿十四歲者，應請領國民身分證，請領國民身分證時，應捺指紋並錄存，請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給。」乃 1997 年 6 月 21 日行政機關因建立全民指紋檔之目的可為確認個人身分、有效防範身分遭不法人士冒用並應用於預防及偵查犯罪、確認失智民眾、路倒病人或無名屍體之身分之用，而修正者。然身分證為我國國民行使權利及負擔義務之重要工具，以身分證之取得為對價而強迫人民捺指紋，與行政程序法第七條明文「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」（及上述論及之『比例原則』明文）應有違背。

### 參、聲請釋憲之理由及對本案所持之見解

一、戶籍法第八條違反『比例原則』，應屬無效

1、按『比例原則』有適當性（*Geeignetheit*）、必要性（*Erforderlichkeit*）及衡量性（*Angemessenheit*）等三原則，於法典中明文化後即成行政程序法第七條本文「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利

益顯失均衡。」之三款。

2、以上述比例原則之三原則析之，戶籍法第八條盲目迷信指紋為破案之重要關鍵，實與現行刑事偵緝有所落差！按 2004 年刑事局指紋室送件數為例，總送件數為 14,490 件，然成功比對出指紋者僅有 3,644 件佔總數 25%，若確認嫌疑人為犯罪行為人之比例更低於此數！而且，若為治安維護所慮，竟以侵害人民個人資料之隱私為手段並以近似『脅迫』之方式欲強扣拒捺指紋者領用身分證，在在違反『比例原則』之宗旨至極！

二、違反『授權明確性』及『依法行政』原則，應屬無效

按戶籍法之立法目的，僅係為國民戶籍之登錄與管理所由設。然戶籍法第八條竟因 1997 年白曉燕案爆發之社會治安問題，立法委員竟斷然倉促增訂「強制捺指紋以請領身分證」之要件，不但已超出戶籍法之立法意旨，況依該法取得指紋之後，並無授權司法機關得逕採為刑事偵緝之用！主管機關作此解釋顯然已逾越法律授權，不得不察！

況戶籍法第八條應只適用於年滿十四歲第一次請領身分證者，而非強制全民換發身分證時皆應以捺指紋為領用要件！行政機關無端擴大該條之解釋已明顯違反該條之授權並違背『依法行政原則』也！

三、違反『無罪推定原則』，應屬無效

按『無罪推定原則』為刑事法上之基礎概念，其含意乃未經審判定讞之前，人人皆應無罪。然現行戶籍法第八條按原修法意旨，乃為建立全民指紋檔以供刑

事偵緝之用，似有已將全民當作刑法預備犯或嫌疑犯之理！恐已違反上述『無罪推定原則』之意旨矣！

#### 四、與現行法規範不符，應屬無效

除上述憲法保障人民基本權利之條文外，現行電腦處理個人資料保護法第七條亦有『公務機關蒐集或電腦處理個人資料之要件』明定「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。」之規定。該法為對於個人資料保障之優位法律，具體保障人民個人資料不應為各級機關以非適當之方式加以蒐集、運用；況我國目前除各刑事案件犯罪人皆已錄存十指指紋外，民國 73 年次前曾服兵役之男性國民及男、女性志願役者在徵集時也皆須捺指紋，若錄存指紋之措施真能有效犯罪偵破、強化犯罪預防，於現行本國國民幾乎有將近半數者已錄存指紋檔之情況下，當前刑案之破案率卻仍偏低，可見耗費龐大資源所建立的全民指紋檔對刑案偵緝之助益欠佳。況全國兩千三百多萬人皆錄存指紋後，龐大的個人相關資料及所需運用的資源、設備需求頗鉅，是否能有效率地利用此一資料庫進行比對，亦讓人存疑。且現今智慧型犯罪者，於犯案當下皆有採取『隱匿指紋』之手段者；或有『斷指或盜紋以栽贓犯行者』……種種層出不窮之犯罪模式，主管機關豈能一概防堵？

#### 五、應准許適用『急速處分』以防侵害擴大並難以回復

按釋字第五八五號釋憲聲請書所示之『急速處分（暫時命令）』者，乃論述貴院有宣告急速處分（暫時命令）乃附隨於憲法解釋權之暫時權利保護（*vorläufiger Rechtsschutz*）之權限。茲抄錄該聲請案部分內容如下：

「……蓋暫時權利保護具有三項功能：『確保本案判決（*Sicherungsfunktion*），分配與降低錯誤判決風險（*Verteilung und Minimierung des Fehlentscheidungsrisikos*）以及暫時滿足功能（*interimistische Befriedigungsfunktion*）』此三項功能彼此相關。以下參考這項理論，對貴院大法官憲法解釋應具有暫時權利保護功能加以說明。

#### （1）確保本案解釋（判決）

暫時權利保護具有暫時確保本案解釋（判決）之功能。本案解釋（判決）之目的在於維護憲法秩序與保障人民基本權利，取向於實體之憲法規範，而暫時權利保護措施則有服務本案解釋（判決）之功能。任何一個有效之權利保護制度設計都必須儘可能確保本案解釋（判決）之實效性，避免聲請人就本案解釋（訴訟）即使獲得有利之解釋，但由於解釋程序時間流逝，造成人民權益或憲法法益不能回復原狀，或其他難於彌補之損害等情形。亦即暫時保全本案不會因為時間經過，而發生不可逆轉之效果，故暫時權利保護措施具有確保本案解釋（判決）之開放性功能。

#### （2）分配與降低錯誤解釋風險司法之特徵，在以各種法定程序、調查、辯論之規定，保障司法正確性

之要求，裁判儘可能正確為法治國家司法權之基本要求。暫時權利保護制度具有分配法院錯誤判決風險之作用。無論本案解釋（判決）有無理由，從暫時權利保護宣告時，與本案解釋（判決）時不同時點來考察，兩者判斷可能一致，也可能不一致。暫時權利保護之制度設計雖儘可能設法減少兩者悖離情況產生，然而由於本案解釋（判決）結果不確定，暫時權利保護制度又必須在有限時間壓力下，對於事實、憲法之解釋與涵攝，在釋明之基礎上作一個概括審查（*summarische Prüfung*），因而無論准許急速處分（暫時命令）與否，本案解釋（判決）與暫時權利保護決定都有可能產生不一致之結果，在這個意義下，暫時權利保護制度具有分配司法院大法官錯誤解釋風險之作用。不過，為了減少兩者不一致之情況產生，無論是完全否定暫時權利保護之聲請，或者儘可能准許急速處分（暫時命令）之聲請，都不符合有效權利保護之要求。因此，對於是否宣告暫時權利保護，應採取階段審查之利益衡量模式。

### （3）暫時滿足功能

在本案解釋（判決）尚未公布前，時間不斷流逝，人民之基本權利或憲法機關之權限可能已受嚴重影響，憲法秩序可能已遭破壞，因而在本案解釋（判決）公布前，必須要有一個過渡性之規範，以確保本案解釋（判決）進行過程之法和平狀態。法和平乃法治國家之最基本要素，暫時權

利保護作為憲法解釋制度之一環，當然也具有此等功能。因此 貴院在無法針對實體憲法狀態作完全審查之前，必須負起責任，維護法和平狀態，以利更進一步實質解釋（本案解釋）之作成與效果。……」

承上，司法院釋字第 585 號解釋認為司法院大法官依憲法規定獨立行使憲法解釋及憲法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之審判而有異，進而肯定司法院大法官具有暫時處分權。惟暫時處分之作成，必須在確定本案非當然無理由及權衡作成處分及不作成處分之利弊後，仍有作成暫時處分之必要，始得為之。

觀察本案係涉及人民基本權利之案件，且經前開論述已明確闡釋按捺指紋之措施，具有侵害隱私權、人性尊嚴及違反比例原則之違憲情形，自非當然無理由之案件；而比較作成處分與不作成處分之利弊，可以知悉若作成暫時處分雖然有於解釋作成前，無法錄存人民指紋，致政策目的無法達成之問題，但人民指紋並非無法日後再行取得，且我國自戶籍制度設立以來，均未曾全面性取得人民之指紋資料，現縱因暫時處分延後該措施之施行，亦不致發生難以預見之急迫情事，但若拒絕作成暫時處分，將使人民指紋資訊遭國家強制錄存，導致隱私權受有嚴重限制，且依我國

現行資料保存之情況，仍無法完全避免駭客侵入保存指紋資訊之資料庫中竊取指紋資訊，若因駭客入侵導致人民指紋資訊外洩，縱日後宣告戶籍法之規定及強制按捺指紋之措施違憲，亦難以完全回復至侵害前之情形，故比較前述利弊，實應作成暫時處分，遂於此敦請 鈞院作成暫時處分避免人民基本權利遭受急迫性且難以回復之重大不利益，以確實達到保障人民基本權利之目的。

綜上所述，現行戶籍法第八條之違憲及違法性至為明顯！敬請 貴院未作成終局判斷前，為避免造成憲法法益及公共利益不可回復之重大損害，敬請 貴院採取釋字第五八五號解釋之釋憲本旨，基於保全憲法法益及公共利益之目的，逕行對戶籍法第八條為急速處分並先行宣告本條文暫時停止適用。

提案人：賴清德

連署人：陳景峻 黃昭輝 沈發惠 陳 瑩 潘孟安  
張川田 王淑慧 鄭國忠 盧博基 林重謨  
尤 清 郭玫成 莊碩漢 王 拓 徐國勇  
魏明谷 吳秉叡 余政道 彭紹瑾 黃偉哲  
陳金德 高建智 林濁水 蔡啟芳 侯水盛  
林進興 王榮璋 藍美津 黃劍輝 蔡英文  
陳明真 林為洲 陳憲中 田秋堃 李俊毅  
管碧玲 唐碧娥 陳朝龍 邱永仁 李鎮楠  
盧天麟 李明憲 邱創進 李昆澤 王塗發  
吳富貴 王世堅 林育生 江昭儀 杜文卿  
徐志明 趙永清 林耘生 曹來旺 蔡其昌

蔡同榮 彭添富 薛 凌 謝明源 陳重信  
林淑芬 陳秀惠 張慶惠 蕭美琴 莊和子  
林國慶 柯建銘 郭榮宗 陳啟昱 李文忠  
王幸男 謝欣霓 高志鵬 蔡煌瑯 湯火聖  
張俊雄 鄭運鵬 鄭朝明 顏文章 張花冠  
王世勛 洪奇昌 郭正亮 林岱樺

抄立法院民進黨團書函

中華民國 94 年 06 月 06 日  
賴菁字第 094060601 號

受文者：司法院大法官書記處

主 旨：針對戶籍法第八條按捺指紋違憲適用審理案件法疑義說明如下：

說 明：

- 一、憲法第六十二條規定立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。又第六十三條規定「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權」。憲法第七十六條規定立法院組織以法律定之。由此可知立法權所包含之議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權限。基於此，為使立法委員行使職權時有行為法供依循，故依立法院組織法第二條第二項之規定制定立法院職權行使法。就本案而言，由於行政院於立法院第九次院會函請審議「戶籍法第八條修正草案」乃在取消申請換發身分證按捺指紋之規定，然經本院於第五屆委員會審查時，朝野委員竟一致決議不予修正。於民國

九十四年四月二十九日立法委員第六屆第一會期第十次會議又經國民黨團提請復議，致使該案仍無法逕付三讀。當下已進入立法院休會期間，而原戶籍法第八條卻施行在即，若不即聲請大法官釋憲恐將造成人民權益與公共利益無法回復之虞。故本案之釋憲聲請實有其迫切性。

二、承上，系爭「戶籍法第八條修正草案」乃行政院所函請立法院審議之議案。依據立法院職權行使法第二章之規定，凡法案經提請審議，進入議案之審議程序，就屬立法委員之職權行使。國會行使立法權本身就應對該法案是否符合憲法之規定為形式與實質審查。本案在立法院經程序委員會送入一讀時，本黨團就對現行戶籍法第八條按捺指紋之規定認為有違反憲法第二十二條及第二十三條規定隱私權保障及限制之疑義，因此欲就行政院所提之修正案予以審議。本案雖因部分立委反對仍未付委，但其已屬本院審議之對象，屬本院職權行使之範圍。且在審議中互有委員爭執按捺指紋是否合憲之問題，實屬立法院行使立法權在適用憲法規定時，所為對法案是否合憲之權限行使。此符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款所稱之「立法委員聲請解釋憲法，應就其行使職權，適用憲法發生疑義」之要件規定。

三、司法院大法官作為違憲審查機關，同時亦掌管對於個別釋憲聲請案件是否符合案件審理法之成立要件的形式審查權。然而，必須明辨的是，司法院大法官審理案件法對於釋憲聲請案件訂定成立要件之目的並非是在於阻礙釋憲聲請案件之提起，其目的毋寧係在於一方面使人民欲尋求憲法保障以及國家機關要求憲法疑義之釐清時，

有法定形式要件與程序作為聲請發動之依據，斷非以此形式程序要件來阻礙違憲審查權之行使；另一方面在於避免釋憲聲請之過於浮濫，以及避免若干性質上本應透過一般訴訟程序尋求救濟之個案落入釋憲程序，而導致訴訟制度受到破壞。因此，當特定釋憲聲請案件之提起是否符合審理案件法之要件產生疑義時，如本案之受理未造成訴訟制度之破壞，或是具有某特定正當性事由以阻卻釋憲聲請之過於浮濫外，同時本案之受理確實在實質上能釐清憲法疑義，確保憲政秩序之不受破壞，特別是憲法保障之人民基本權利的維護，司法院大法官應對於釋憲聲請案件要件盡量採取廣義解釋之立場，以避免過於僵化之解釋，違背憲法基本精神。

四、綜上所述，本院現對戶籍法第八條按捺指紋是否刪除，正於審議當中，並於此時，對此是否違憲地侵害人民隱私權以及是否違反憲法第二十三條之基本權利限制要件有所疑義，依此，提請司法院大法官依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之規定，受理本案之聲請。

立法委員 賴 清 德