

釋憲補充理由書大綱

受文者： 司法院

聲請人： 立法委員賴清德等85人

訴訟代理人 李念祖律師

顧立雄律師

劉靜怡教授

1 聲請人前於中華民國 94 年 5 月 30 日請求 大院解釋戶籍法第 8 條之規
2 定牴觸憲法而屬無效，鑑於本案具有憲政原理及人權保障之重要指標
3 意義，爰修正原聲請書內聲請解釋憲法之目的，並補充聲請理由如後：

4 壹、聲請解釋憲法之目的：

5 請求 大院解釋憲法，宣告戶籍法第 8 條第 2 項及第 3 項要求國
6 民按捺指紋錄存及不按指紋錄存即不發給國民身分證之規定，牴觸憲
7 法中比例原則、不當聯結禁止原則、法律明確性原則、無罪推定原則、
8 正當法律程序等原則，侵害基本人權，應停止適用。另請 大院解釋憲
9 法，宣告內政部頒布之「九十四年全面換發國民身分證作業程序執行
10 計畫」及相關措施中要求人民於換發國民身分證時按捺指紋，以及於
11 全面換發國民身分證後廢止舊版(即現行)國民身分證等規定，違反憲法
12 上之法律保留原則，應不予適用。



貳、補充聲請解釋憲法之理由：

一、戶籍法第8條第2項強制14歲以上國民於請領身分證時按捺指紋之規定，違反人性尊嚴、人身自由、隱私權、人格權及資訊自主權等核心基本人權：

二、戶籍法第8條第2項強制14歲以上國民於請領身分證時按捺指紋之規定，違反比例原則，應停止適用：

(一) 比例原則之意義、內涵及審查標準

(二) 強制按捺指紋是否具有正當目的？

(三) 強制按捺指紋能否達成其立法目的？

(四) 強制按捺指紋是否為達成戶籍管理目的之最小侵害手段？

(五) 強制按捺指紋所能達成之效益與其造成之損害是否符合比例原則？

1. 強制按捺指紋所能達成之效益極其有限趨近於零

2. 強制按捺指紋建立中央指紋資料庫之惡害甚大

(六) 治安及其他目的與比例原則

1. 治安目的與比例原則

2. 其他目的與比例原則

三、戶籍法第8條第2項強制14歲以上國民於請領身分證時按捺指紋之規定，因違反法律明確性原則、無罪推定原則、正當法律程序原則、不容駁正的預斷禁止原則，應停止適用：

(一) 法律明確性原則

(二) 無罪推定原則

(三) 正當法律程序及法院保留原則

(四)不容駁正的預斷禁止原則

四、戶籍法第 8 條第 3 項規定，民眾不按捺指紋時即不予發給身分證之規定，違反不當聯結禁止原則及比例原則：

(一)不當聯結禁止原則

(二)比例原則

五、內政部頒布之「九十四年全面換發國民身分證作業程序執行計畫」及相關措施中要求人民於換發國民身分證時按捺指紋，以及於全面換發國民身分證後廢止舊版(即現行)國民身分證等規定，除已違反憲法如前述外，亦無法律依據，而違反憲法 23 條所規定之法律保留原則：

(一)法律保留原則之意義及內涵

(二)依戶籍法第 8 條之文義觀之，僅有第一次申領時始有按捺指紋之必要，故內政部要求人民於換發身分證時按捺指紋，於法無據

(三)再者，戶籍法亦無可全面廢止(現行)國民身分證之規定

六、綜上所述，戶籍法第 8 條第 2 項、第 3 項之規定違反比例原則、不當聯結禁止原則、法律明確性原則、無罪推定原則、平等原則、不容駁正的預斷禁止等原則而屬違憲，應停止適用；內政部頒布之「九十四年全面換發國民身分證作業程序執行計畫」及相關措施亦因違反法律保留原則而應不予適用，懇請 大院賜為如上解釋，以保人權。

謹呈

司法院 公鑒

中華民國 94 年 7 月 20 日

聲 請 人
訴訟代理人

立法委員賴清德等 85 人
李念祖律師
顧立雄律師
劉靜怡教授



會台字第 7775 號

立法委員賴清德等八十五人聲請案

7 月 27、28 日言詞辯論辯論意旨書（一）

聲請人

釋憲補充理由書大綱

受文者： 司法院
聲請人： 立法委員賴清德等 85 人

代表人： 高志鵬委員
蔡英文委員
訴訟代理人 李念祖律師

顧立雄律師

劉靜怡教授

聲請人前於中華民國 94 年 5 月 30 日請求 大院解釋戶籍法第 8 條之規定牴觸憲法而屬無效，鑑於本案具有憲政原理及人權保障之重要指標意義，爰修正原聲請書內聲請解釋憲法之目的，並補充聲請理由如後：

壹、聲請解釋憲法之緣起：

本案涉及基本人權侵害之判斷，牽涉到人民對這些基本人權的評價，及對國家取得指紋所欲達成目的相對評價。現行戶籍法第八條第二項及第三項有關指紋之規定，立法前，未經國家與人民必要之對話程序，由人民及立法者作嚴格評價及檢驗；法律條文本身，未具體說明取得指紋之目的，亦未建構必要的保護法律體系。職是，此次之釋憲過程，可提醒人民相關基本人權之重要及如何評價國家取得指紋之目的；本案之認定違憲，將有助於重新啟動國家與人民的對話過程，促使國家及人民對基本人權重新省思，並於必要時建構完整的保護性法律體系。

貳、本案可能涉及之整體議題：

- 一、 本案涉及重要之基本人權之限制，須以嚴格標準審查之。
- 二、 建立指紋資料庫，對國家有何具體之功能，有無對人權更小侵害方式之取代方式，均須詳加考慮。
- 三、 依現行法令建立全民指紋資料庫，對人權可能構成嚴重之侵害，且須付出重大之經濟成本。
- 四、 世界各國就指紋建檔之立法例及相關趨勢之檢討分析。

參、聲請解釋憲法之法律目的：

請求 大院解釋憲法，宣告戶籍法第 8 條第 2 項及第 3 項要求國民按捺指紋錄存及不按指紋錄存即不發給國民身分證之規定，牴觸憲法中比例原則、不當聯結禁止原則、法律明確性原則、無罪推定原則、正當法律程序等原則，侵害基本人權，應停止適用。

肆、聲請解釋憲法之理由：

一、戶籍法第 8 條第 2 項強制 14 歲以上國民於請領身分證時按捺指紋之規定，違反人性尊嚴、人身自由、隱私權、人格權及資訊自主權等核心基本人權：

二、戶籍法第 8 條第 2 項強制 14 歲以上國民於請領身分證時按捺指紋之規定，違反比例原則，應停止適用：

- (一) 比例原則之意義、內涵及審查標準
- (二) 強制按捺指紋是否具有正當目的？
- (三) 強制按捺指紋能否達成其立法目的？
- (四) 強制按捺指紋是否為達成戶籍管理目的之最小侵害手段？
- (五) 強制按捺指紋所能達成之效益與其造成之損害是否符合比例原則？
 1. 強制按捺指紋所能達成之效益極其有限趨近於零
 2. 強制按捺指紋建立中央指紋資料庫之惡害甚大
- (六) 治安及其他目的與比例原則
 1. 治安目的與比例原則
 2. 其他目的與比例原則

三、戶籍法第 8 條第 2 項強制 14 歲以上國民於請領身分證時按捺指紋之規定，因違反法律保留及法律明確性原則、法律保留無罪推定原則、正當法律程序原則、不容駁正的預斷禁止原則，應停止適用：

- (一) 法律保留及法律明確性原則
- (二) 無罪推定原則
- (三) 正當法律程序及法院保留原則
- (四) 不容駁正的預斷禁止原則

四、戶籍法第 8 條第 3 項規定，民眾不按捺指紋時即不予發給身分證之規定，違反不當聯結禁止原則及比例原則：

- (一) 不當聯結禁止原則

(二) 比例原則

五、綜上所述，戶籍法第8條第2項、第3項之規定違反比例原則、不當聯結禁止原則、法律明確性原則、無罪推定原則、平等原則、不容駁正的預斷禁止等原則而屬違憲，應停止適用。

謹呈

司法院 公鑒

中華民國94年7月21日

聲請人： 立法委員賴清德等85人
代表人： 高志鵬委員
 蔡英文委員
訴訟代理人：李念祖律師
 顧立雄律師
 劉靜怡教授

會台字第 7775 號

立法委員賴清德等八十五人聲請案

7 月 27、28 日言詞辯論辯論意旨書（二）

聲請人

釋憲補充理由書

受文者： 司法院

聲請人： 立法委員賴清德等

85 人

代表人： 高志鵬委員

蔡英文委員

訴訟代理人 李念祖律師

顧立雄律師

劉靜怡教授

聲請人前於中華民國 94 年 5 月 30 日請求 大法院解釋戶籍法第 8 條之規定牴觸憲法而屬無效，鑑於本案具有憲政原理及人權保障之重要指標意義，爰修正原聲請書內聲請解釋憲法之目的，並補充聲請解釋憲法之緣起、本案可能涉及之整體議題、及聲請理由如后：

壹、 聲請解釋憲法之緣起：

本案涉及基本人權侵害之判斷，牽涉到人民對這些基本人權的評價，及對國家取得指紋所欲達成目的相對評價。現行戶籍法第八條第二項及第三項有關指紋之規定，立法前，未經國家與人民必要之對話程序，由人民及立法者作嚴格評價及檢驗；法律條文本身，未具體說明取得指紋之目的，亦未建構必要的保護性法律體系。職是，此次之釋憲過程，可提醒人民相關基本人權之重要性及如何評價國家取得指紋之目的；本案之認定違憲，將有助於重新啟動國家與人民的對話過程，促使國家及人民對基本人權重新省思，並於必要時建構完整的保護性法律體系。

貳、 本案可能涉及之整體議題：

- 一、 本案涉及重要之基本人權之限制，須以嚴格標準審查之。
- 二、 建立指紋資料庫，對國家有何具體之功能，有無對人權更小侵害方式之取代方式，均須詳加考慮。
- 三、 依現行法令建立全民指紋資料庫，對人權可能構成嚴重之侵害，且須付出重大之經濟成本。
- 四、 世界各國就指紋建檔之立法例及相關趨勢之檢討分析。

參、 聲請解釋憲法之法律目的：

請求 大院解釋憲法，宣告戶籍法第 8 條第 2 項及第 3 項要求國民按捺指紋錄存及不按指紋錄存即不發給國民身分證之規定，抵觸憲法中比例原則、不當聯結禁止原則、法律明確性原則、法律保留原則、無罪推定原則、正當法律程序等原則，侵害基本人權，應停止適用。

肆、 補充聲請解釋憲法之理由：

- 一、 戶籍法第 8 條第 2 項強制 14 歲以上國民於請領身分證時按捺指紋之規定，違反人性尊嚴、人身自由、隱私權、人格權及資訊自主權等核心基本人權。

指紋是目前科技發展趨勢下相當重要的一種個人生物特徵，其屬於特定個人無從分割的部分特徵。然而，此處特別值得注意的是，即使指紋資料必然出自於特定個人之人身，針對個人強制採集指紋資料，不免涉及對個人人身自由基本權利之限制，然而，和其他生物特徵資料一樣，指紋資料一方面是特定個人往往反覆而且輕易留下、足以做為事後追蹤依據的生物特徵資料，但是，他方面卻無從自指紋資料此一生物特徵資料中，反映出符合該指紋資料特徵的特定個人，在何等時間和何種情境下，留下該指紋生物特徵資料，亦即指紋資料僅能傳達間接且具有高度推論性或臆測性的訊息，尚須其他更有力之時空或事件佐證，方足以證明符合該指紋資料特徵的特定個人，和特定事件發生之時間和情境之間的連結關係。倘若不查此點，反而盲目賦予指紋等生物特徵過高的資訊解讀內涵，將造成對符合指紋資料等生物特徵資料的特定個人，莫大的負面負擔，自不待多言。無論如何，指紋資料乃具有足資識別個人或者個人確認特性的資料（personally identifiable information），是構成個人資料的重要一環，早為法律學說和實務所肯認。進一步言之，由個人資訊之蒐集、處理及利用在

我國民刑法、電腦處理個人資料保護法（簡稱個資法）和警察職權行使法等法律中均明文予以規範，歐盟個人資料保護指令等相關規範的內容和影響力，德國聯邦資料保護法之內容，以及其他國家均紛紛以隱私權保護之相關立法賦予個人資料法律權利之地位，予以保障，可以推知其權利本質。

至於在立法體例上，除了類似我國電腦處理個人資料保護法中以明示方式將指紋列為受該法所保護的個人資料外，美國一九七四年隱私權法第 a 條也有直接明文列舉「指紋」等個人之特定表徵，為其所保護之對象範圍的類似立法模式。德國聯邦資料保護法（BDSG）第二條規定「涉及特定或可得特定自然人之所有屬人或屬事之個別資料」應受保護，皆為典型之實例。其次，原則上保護任何人就其指紋之權利，即使是特定人也僅能在例外情況被排除此項權利的規定，也可做為立法實踐的說明。例如我國刑事訴訟法第 205 條之 1、第 205 條之 2 的規定，均屬之。此處值得附帶一提者為，根據上述理論，當國家以強制力為後盾，採集個人生物特徵資料建立資料庫時，不但構成侵入個人自主型塑其人格的個人私人生活領域，也涉及事先要求人民提供個人資料，以備事後有助於確認個人和特定違法或犯罪事件之間的相關性問題，不免引發侵害人民享有不向國家或他人主張「禁止自證己罪」（self-incrimination）的權利之疑慮。

其次，個人資料應歸屬於個人資訊隱私權（right to information privacy）保護範疇內之說法，學說和實務上皆早已肯定之，指紋資料亦不例外。更進一步言之，從民法對人格權之保護和個資法保障人格權的出發點立論，個人資料和指紋資料均和尊重個人型塑自我人格的權利息息相關，基於其特定個人構成元素之屬性，指紋資料不但構成抽象個人人格的一部份，屬於人民人格權之保障範圍，更可推論出其乃屬於憲法所保障的人性尊嚴內涵之一。晚近學說將隱私權和人格權進一步細緻化的結果，提出資訊自主

權的理論，認為個人資訊之公開與提供使用，應為個人有權決定事項，指紋之公開與提供使用亦應屬於資訊自主權所保障之權利範圍內，因此，指紋之保護，應列入我國憲法第二十二條其他權利之保障範圍內。換言之，基於其足資辨識個人身份和追蹤個人行止之資料屬性，指紋資料並且應該享有憲法上的隱私權和資訊自主權的保障。

詳言之，就和個人資料保護有關的隱私權保護理由，除了要保護個人選擇獨處的自由（to be let alone），在有形或無形的空間內保持其私密自主性，無庸擔憂個人資料的不當蒐集、處理和利用等現象，對於個人由內而外的行為自由產生心理制約之外，尊重個人的人格自我型塑自由此一可以追溯至人性尊嚴憲法保護位階的理由，也是保護資訊隱私權的主要理論依據之一。要達成尊重個人人格型塑自由的目的，在消極層面上除了必須保護資訊隱私權不受侵犯之外，積極面更應賦予個人資訊自決的權利。附隨於個人或者因個人而形成之資料或資訊，往往具有私密性且與個人尊嚴之維護和人格之發展密不可分，以人性尊嚴和人格權做為賦予個人資料或資訊的保護依據，固然無庸置疑，將資訊隱私權和資訊自主權自傳統的人性尊嚴基本權利和人格權保護中獨立開來，另行賦予保護，則是與資訊科技發展快速之時代脈絡有關：在科技主導之風險社會中，若不另行建構強調個人資訊自主性的資訊隱私權和資訊自主權，將導致人性尊嚴和人格權之基本權利意義蕩然不存之結果。資訊自主權此一用語和概念，在德國聯邦憲法法院一九八三年之人口普查判決出現後，即受到廣泛之引用。依照德國學說和實務之見解，資訊自主權係出自於德國基本法第一條第一項人性尊嚴保護，以及基本法第二條第一項一般人格權保護之規定。就人性尊嚴來說，資訊自主權乃是肯認任何個人對於涉及本身資料提供和利用之決定過程，皆具有積極參與和形成自我決定之可能性，並且得以之做為抗拒他人恣意干涉之消極自由權，藉此維護個人之人性尊嚴。換言之，環繞於德

國聯邦憲法法院人口普查判決的學理和論述，強調個人之尊嚴與價值，乃是民主憲政秩序的核心，而其保障之範圍，則是應該涵括使個人得以在自由社會中做出自主之決定。現代科技之發展，尤其是個人資料或資訊之電腦化處理利用結果，往往使任何個人資料皆可不受限於時空地無限量儲存、處理和利用，更有甚者，龐大而複雜之資料庫彼此間互相連結之便易可能性，不僅容易形成資訊不對稱之典型效果，使個人無從知悉何人在何時和何種條件情境下知悉何種個人資料，使個人成為資訊之客體，喪失自主性，更將對個人形成莫名的心理壓力，影響個人參與公共事務的自主決定和意願。再者，資訊自主權是指個人有權自行決定其個人資料之交付、蒐集、處理和利用，此乃保障個人行為自由不可或缺的一環，倘若予以不當的限制或剝奪，將危及個人人格自由發展的權利。

綜上所述，我們不難推知，無論是公部門或私部門所建立的資料庫，資料庫的建立，均對個人的資訊自主性造成相當程度的縮減影響，是以成為現今討論個人資訊保護的領域中，備受關注的焦點。由於資料庫的運作和各種身份辨識證件的利用，均不免涉及個人憑藉肉眼其人力即比較容易掌握和辨識的「顯性資料」，以及個人若非借助特定機器或經由特定程序通常難以掌握和辨識的「隱性資料」兩者之間的區分，因此，需要借助特定機器方得以掌握和辨識的生物特徵資料（如指紋資料），以及諸如儲存於晶片卡內之個人資料，均成為本質上脫離個人資訊自主性控制範圍之外的「隱性資料」，遠非傳統的相片或簽名等身份辨識機制，基本上乃屬於個人可以透過單純的肉眼或人力即可掌握辨識的「顯性」個人資料，合乎個人資訊自主控制的理念，可以比擬。換言之，建立指紋資料庫此種作法，所涉及者乃是高度資訊不對稱和工具不對稱的命題所產生的生物特徵資料庫和隱性資料特性，對於資訊隱私權所強調的資訊自主權形成強大縮減和限制作用的必然結果。履行維護憲法基本人權任務的司法者，倘若關切本

身在現代科技社會中究竟能否發揮同等之憲法基本人權維護功能，實不可不察資訊自主權在此一層次上所展現的意義。

現行戶籍法第十條「各機關所需之戶籍資料，應以戶籍登記為依據。前項資料，由戶政機關提供，並得酌收費用」之規定，似已承認戶籍資料庫在我國資料庫相關法制上之最上位地位，甚而賦予戶政機關提供個人資料予其他行政機關之資料庫互連基本依據。設若目前行政院規劃中之指紋資料庫透過現行戶籍法之規定納入戶籍資料庫之一環，而由於戶政機關以外之機關，又往往攸關人民能否主張各種基本權利之福利行政或給付行政措施，因此不難推想指紋資料庫「戶籍資料庫化」之後，將導致人民若干基本權利之行使必須仰仗指紋資料庫運作實況來決定之後果。再者，證諸我國目前法制運作現狀和人民日常生活實情，雖然國民身分不受國民身分證有無之影響，但我國法律規定應以出示國民身分證做為其行使國民所享有權利之要件，並不乏其例，例如公職人員選舉罷免法第二十一條規定應出示國民身分證方能領取選票，其他如參加考試、服公職甚至一般就業時，也莫不隨時出現此等法律明文規定或習慣性要求，因此，國民因為國家拒發國民身份證而無法享受之任何憲法或法律所保障之特定權利，則國民之該項特定權利（如選舉權、應考權、受教權或工作權）當將受嚴重侵害，難以想像其如何經營日常法律生活。基於全國統一性質之國民身分辨識制度所衍生出來的國民身份證，應屬每一國民均有權要求國家發給以便於表彰其國民身分之身份識別文件，在此一理解下，假使國家非基於憲法所容許之理由，拒絕部分國民領取身分證之請求，將有違反憲法平等保護保護原則之嫌。

二、戶籍法第8條第2項強制14歲以上國民於請領身分證時按捺指紋之規定，因違反比例原則而屬違憲：

(一)比例原則之意義、內涵及審查標準

1. 比例原則之意義及內涵

依憲法第 23 條之規定，國家欲以法律對基本人權加以限制時，須通過比例原則之檢驗，其目的在避免國家為達成目的不擇手段，過度地侵害人民之基本權利。比例原則除可檢驗法律對基本人權之限制是否合憲外，亦為國家一切行政行為所應遵守之準則。

依我國學者之分析，比例原則可區分為三項子原則，亦即適當性原則、必要性原則及狹義比例原則(又稱衡平原則)。其中適當性係要求國家限制人民之權利必須具備正當合法之目的，且所採行之措施必須有助於目的之達成。必要性又稱為最少侵害原則，亦即有其他同樣有效且對於基本人權侵害較少的措施可供選擇時，則立法措施即有違必要性原則。至於衡平原則，是強調政府措施所造成之損害不能超過其所能達成之利益。雖然衡平性之運作是一項抽象的利率衡量，然而，其運作也不是漫無標準。至少在實務運作中有三項重要因素仍應考慮。第一是人性尊嚴不可侵害。其二為公益之重要性，亦即對於基本權的侵害越深，則該規範所欲維護之公益必須更重要。其三為手段的適合性程度，亦即在什麼樣的程度與範圍中，手段有助於目的之達成，亦應一併考量。(附件 1)

2. 戶籍法第 8 條侵害隱私權等核心基本人權，且其適用對象係 14 歲以上之全體國民，對其自應採取嚴格之審查標準：

- (1) 參照許玉秀大法官於釋字第 594 號解釋所提出之部分協同意見書及許宗力大法官於釋字第 578 號解釋所提出之協同意見書所表示之意見，在比例原則的合憲性判斷上，應視法律所限制的基本權性質及干涉強度來決定審查密度，如系爭法律係限制重要之基本人權，且干涉程度非屬輕微，則比例原則

之判斷自應採取嚴格審查標準。

- (2) 以美國為例，如法律係限制人民之隱私權，則法院對於系爭規定之合憲性傾向採取嚴格審查基準 (the strict scrutiny test) (附件 2)，亦即法院會先審查該法律或政府措施之目的，是否在追求相當「急迫及非常重要的」(compelling) 政府利益；其次則審查為達成該目的所採取之手段，是否為達成該目的之必要且侵害最小的手段。依據嚴格的審查標準，系爭的法律或其他政府措施如要符合憲法的要求，則該法律或政府措施必須是為了追求相當急迫或非常重要的政府利益，所採取的手段則必須是必要且侵害最小的手段 (附件 3)。美國有時對某些限制人民權利之法律採用中度審查標準 (the intermediate scrutiny test)，此時亦會審查系爭之法律或其他政府措施是否在追求「實質重要的」(substantial or important) 政府利益，其次則審查其所選擇之手段是否為經過適當的選擇而為侵害性較小之手段，或是否與達成目的具有實質的關聯性 (substantially related to achievement of those objectives) (附件 3)。但對於社會經濟權以外之基本人權，美國最高法院鮮見以低度審查標準 (rational test) 加以審查之例，故在此不加贅述。德國聯邦憲法法院對於限制人民人格權之案件，均採取強烈內容審查原則，即法院會要求立法者所做的規範形成決定，必須是具有「充分之真實性」或「相當之可靠性」的事實論斷或預測決定。且當憲法法院在對系爭法律規範進行強烈內容審查時，其並不需要確切證明立法決定的正確性是不確實或不合理的，而是只要能證明立法決定的正確性存有合理的懷疑，即可對之進行非難 (參附件 2)。

(3) 戶籍法第 8 條要求 14 歲以上之國民均須按捺指紋，顯係對於隱私權、資訊自主權及人性尊嚴等核心基本人權之侵害，且其適用對象乃是 14 歲以上之全體國民，因此，無論是參考我國大法官之意見，抑或是美國、德國之違憲審查案例，對於系爭規定之合憲性均應採取嚴格審查標準(或者至少也應採取美國之中度審查標準)，以防止政府不當侵害基本人權。

(二) 戶籍法第 8 條要求 14 歲以上之國民均須按捺指紋，顯不具正當目的：

憲法第 23 規定：「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。」依司法院大法官釋字第 476 號解釋、第 544 號解釋、第 551 號解釋及第 554 號解釋，限制人民基本權利之法律，其立法目的須具備正當性，始符合憲法第 23 條之比例原則。

聲請人主張，凡限制人民基本人權之法律，必須法律中明定限制基本人權所欲達成之目的，始屬合憲。其理由在於：若法律未明定限制基本人權之目的，則立法者在立法時無從就立法政策加以實質性之辯論，人民既無從了解法律限制人權之程度，亦無法參與立法時之政治對話，更有甚者，由於法律未明定其立法目的，則憲法法院在行使違憲審查權時，亦無從進行比例原則之判斷，蓋比例原則之討論必須以明確之立法之目的為起點。經查，現行戶籍法並未明示錄存指紋之目的為何，顯已違反限制人權之法律須於法律中明示其目的之原則，自屬違憲。

再者，縱使吾人推測民國 86 年戶籍法增訂第 8 條第 2、3 項之立法目的在於增進國家進行戶籍管理人別辨識之能力，此一立法目的亦難通過美國嚴格審查標準甚至中度審查標準之檢驗。如前所述，依美國嚴格審查標準，政府限制基本人權需有相當「急迫或非

常重要」的政府利益，即使依照中度審查標準，亦須「實質重要的」政府利益，惟依前述，指紋之錄存係於民國 86 年始增訂之規定，而迄今尚未正式實施，過去數十年無此項措施時我國戶籍管理人別辨識並無嚴重問題，可見指紋錄存對戶籍管理人別辨識充其量僅有微小之助益(詳後文二(四)、二(五)之說明)，此種情形顯難認為指紋錄存具有「實質重要的」政府利益，遑論「急迫或非常重要的」政府利益。因此戶籍法第 8 條指紋錄存之規定顯難通過比例原則中目的正當性之檢驗。

另外值得在此說明的是，戶籍法規定指紋錄存之目的雖然不明，但由戶籍法第 10 條及戶籍法施行細則第 4 條：「各機關所需之戶籍資料，應以戶籍登記為依據。前項資料，由戶政機關提供，並得酌收費用。」、「各機關需用戶籍資料，得請戶政機關提供或自行抄錄、查對。前項需用戶籍資料機關已建置電腦化作業者，應依規定申請與戶政資訊系統連結，取得戶籍資料。」等規定推測，戶籍資料(在解釋上不必然包括但亦可能包括內政部擬建立之集中式指紋資料庫)之建立顯然具有概括供應政府各機關使用之目的。戶籍資料既具有概括性目的及於各政府機關間流通之高或然性，自應以戶籍管理所絕對必要且性質上不致因其於政府機關間廣泛流通而不當侵害人權之資料為限，始得蒐集。指紋資料顯非戶籍管理所絕對必要之資料，此點可由我國戶政制度數十年來雖無指紋資料亦運作正常可得知，故戶政機關自不得視其為戶政資料而予以收集。再者，就政府蒐集私人資訊而言，林子儀大法官多年前已為文指出：「各國並無單獨為政府取得私人資訊作概括性立法之例；有關之規定，均是散見於各類不同之的法規之中。這些規定均是為了使政府能完成其不同之施政目的而授權政府得向私人取得為完成

該目的所需之資訊。」(附件4號)足證行政機關縱有取得人民指紋之必要，亦應以個別立法(且法律內容須合憲)之方式為之，而非假藉戶籍制度之名義行之，故內政部以戶籍法要求14歲以上之國民均須按捺指紋，自不能認為符合目的正當性之要求。

況且，要求證件與指紋等生物特徵資料結合之實例，往往只限於具有「特定用途」之證件，以便利查核特定身份或資格之有無，例如在國境之間通關使用的護照上，加上指紋欄位，而且其功能通常是與防止偽造有關，而非要求在強制性身份證件上加上指紋欄位並且建立資料庫，做為辨識身份之用，歐盟生物性特徵護照的發展趨勢，便是顯著的實例；而目前國際民航組織(International Civil Aviation Organization，簡稱ICAO)在衡量了多種生物特徵辨識機制之後，則是選擇了臉部辨識(facial recognition)的辨識機制，要求各國在護照內含的晶片上放入數位相片。至於在具有戶政和警政等一般性功能的身分證件上，先進國家則尚未決定是否該加入指紋等生物特徵資料，例如法國用於銀行開戶和金融交易等之自願性身分證件，以及德國用於警政或地方政府相關事務的身分證件，目前即未包含指紋資料或任何生物特徵資料，以避免衍生遭到戶政或警政機關濫用之情況。

(三)指紋錄存無從達成內政部所宣稱之立法目的：

民國86年增列戶籍法第8條第2項規定要求年滿14歲以上國民請領身分證時須錄存指紋，法律中並未明定錄存指紋之目的，但提案說明表示立法理由在於確認當事人身分，保障當事人權益如迷失民眾或無名屍體之確認等(附件5)，而依據當時內政部林部長之口頭說明，全民指紋資料庫之建立對犯罪偵查亦可發揮很大之作用

(附件 5、附件 6)，近來內政部蘇部長亦強調全民指紋庫有助犯罪偵防。然則，內政部於其言詞辯論意旨狀中則將按捺指紋之目的限縮於辨認身分、防止冒領身分證以及辨認無名屍之用。聲請人以為，戶籍法所得規定之事項應限於與戶籍直接相關之事項，故若國家欲以與戶籍管理不相關之目的如無名屍之辨認或犯罪偵查等其他目的要求人民於領取身分證時按捺指紋，均屬不當聯結，如有必要應另行制定專法並就該法律內容檢驗其合憲性。因此，內政部於其言詞辯論意旨狀中放棄主張建立集中式指紋資料庫有助於犯罪偵防或國家安全等目的，聲請人自然樂見其立場之轉變，然則，聲請人以為指紋錄存並無法達成內政部所主張諸多目的，茲將理由簡述如後：

1. 在指紋資料庫之使用尚未完成相關立法程序前，強制要求人民按捺指紋顯然無法達成公益目的：

戶籍法增訂第 8 條第 2 項、第 3 項之立法說明內有關於戶籍法第 8 條之公益目的，即無名屍體或失智國民之身分核對，均係建立在指紋的「使用的目」上，惟指紋資料庫之使用迄今尚未完成相關立法程序，在指紋的「使用的目」能否透過立法方式實現尚屬未知之前，強制要求人民按捺指紋顯然無法達成法律所欲實現之公益目的，當公益目的並非「具體存在」時，如何可認為手段與目的間具備「適當性」？如立法機關最後僅同意行政機關可基於核對失智國民身分之目的使用指紋資料，則行政機關可要求按捺指紋之對象應僅限於因健康或年齡因素而有失智可能之國民，而非如戶籍法第 8 條規定係強制要求 14 歲以上之國民，無分男女老少均須按捺指紋。戶籍法第 8 條僅規定人民請領身分證時應按捺指紋，對於指紋資料完成建檔後應如何使用，包括戶籍法在內

之各項法律則均未規定，基於法律保留原則和比例原則之「適當性」要求，在欠缺法律規定或具體授權之情形下，行政機關不得擅自使用人民之指紋資料，否則即是再一次地侵害人權。

2. 指紋錄存無從防止冒領：

內政部雖於其言詞辯論意旨狀中聲稱按捺指紋可以防止身分證冒領，但內政部並未提出任何說明證明此一主張，聲請人以為內政部並無法確保按捺指紋換領新式身分證之人就是身分證所載明之人。

3. 指紋與身分證防偽毫無關係，亦不能達成防偽或防止他人假冒本人申請信用卡之功能：

內政部雖曾於 大院 94 年 6 月 30 日舉行之說明會中主張我國現行身分證防偽功能不足，有提昇防偽功能之必要云云，惟查，指紋錄存與身分證防偽間之關係極為薄弱，實無從證立全民錄存指紋之必要性及合理性。法務部調查局於 大院 94 年 6 月 30 日說明會時表示，新版之身分證所採取之防偽及防換貼照片措施已高達 21 項，已超越鈔票及護照層次，一般的技術及設備已無法突破這些高科技防偽措施(附件 7)。因此，防偽之需求已得滿足而無再採集指紋之必要。再者，內政部已於 大院 94 年 6 月 30 日說明會中表示，「為立即辨識民眾身分，以照片目視核對人貌為首要，如核對人貌發生疑義時，始須以指紋進行身分確認」(附件 8)。在此種情形下，如果歹徒確有能力偽造身分證，則歹徒可貼以盜用人之照片，值是，內政部所謂防偽之功能完全無從達成。更何況，我國不論與政府機關或民間機關打交道，除非要求本人到場並當場出示身分證，否則在採用身分證影本申請信用卡等業務甚為普及之今日，不論採用指紋或其他防偽措施均無從達

成防偽之效果，蓋寄送身分證影本之情形下，不論指紋資訊如何正確均英雄無用武之地也。

4. 建立全民指紋資料庫亦無從達成便民之目的：

雖有論者主張建立指紋資訊庫後，即便民眾至政府機關洽公時忘記攜帶身分證時亦可出示指紋證明身分後辦理公務云云。惟查，如內政部所言，現行法令有多達 275 項要求人民出示身分證或提供國民統一編號(附件 4)，因此即便內政部建立集中式指紋資料庫，除非內政部同時促成修法，否則在現行法下光是出示指紋亦無法免除民眾依多項法規須繳驗身分證之義務。倘若內政部以為民眾洽公時不需攜帶身分證亦可證明其身分，則民眾大可以身分證以外之證件配合回答戶政或其他政府機關人員就隱性戶籍資料(即戶籍登記資料中所載但未顯示於國民身分證上之資料)予以詢問之方式證明其身分，亦無建立指紋資料庫之必要。

(四) 強制按捺指紋並非達成戶籍管理目的之最小侵害手段：

內政部雖曾主張指紋錄存可達成多項行政目的，但於其言詞辯論意旨狀中已將按捺指紋之目的限縮於(戶籍管理)辨認身分、防止冒領身分證以及辨認無名屍之用。聲請人以為前二者可視為戶籍管理目的，無名屍之辨認則與戶籍管理無直接關係。由於內政部關於建立全民指紋資料庫之立場多次反覆，治安等考量經其宣傳已深入人心，不能置而不論。因此，聲請人除於此檢驗以戶籍管理人別辨認之目的要求全民錄存指紋，是否可以通過必要性之檢驗外，亦將於後文二、(六)檢視治安、國家安全、無名屍辨認等其他與戶籍管理無關但人民所關心之可能考量。

1、戶籍及國民身分證制度之目的，及為達成此目的國民身分證所須載明之事項：

國家建立戶籍制度可能具有統計、分析國民資料，並以之作爲政府施政參考之目的，而爲達成此一統計、分析目的，遂生辨識本國國民之需要。而國民身分證制度應兼具輔助戶籍管理上之人別辨認及一般國民生活中證明其國民身分之功能。戶籍管理上之人別辨認可區分爲辨識(identify)及核對(verify 或 authenticate)兩項功能。簡言之，持有身分證可表明(1)身分證上所載特定國民之存在；及(2)持有身分證之人即爲身分證上所載之國民。爲了達成這兩項目的，國民身分證持有人之姓名及照片應爲國民身分證上所不可或缺之要素，其中姓名之部分可辨識該國民爲誰，相片則可供核對身分證持有人確爲身分證上所載國民。由於我國國民同名同姓者所在多有，故國民身分證統一編號或可認係身分證必要記載事項，但我國身分證統一編號可得知國民之性別、出生地等非辨識身分所必要之資訊，似有改進之空間。不過由於本案之標的爲戶籍法第8條第2、3項指紋錄存規定之合憲性，故聲請人就現行身分證及內政部擬全面換發之新式國民身分證上所載事項之合憲性，存而不論，合先敘明。

2、照片、定期換證、及輔助詢問爲達成身分核對目的之較小侵害手段：

如前所述，以國民身分證所須達成之人別辨認核對功能而言，姓名、照片及不包含額外資訊之身分證號碼辨應爲已足。內政部雖主張照片如果年代久遠將與本人發生重大差異而難以辨認，但此項相片與本人因年份而有出入之問題，可以輕易以要求若干年換證乙次之方式予以克服，戶籍法儘可仿倣現行駕照或護照使用年限之規定，規定國民身分證每若干年即須更換

一次，且針對相貌變化較大之青春期，亦可縮短換證年限，而無須採取有侵害人權及重大流弊之指紋資料庫即可避免相貌不符之問題。更況，即使持證人與身分證所附照片不甚相像，戶政人員亦可詢問持證人隱性之戶籍資料已確定其人之身分。

3、欲達成身分證防偽目的，可採取更小侵害之手段：

如前所述，指紋錄存並無法達成身分證防偽之功能，退步言之，縱使戶政機關要求所有來洽公之民眾均以指紋辨識身份而能達成某程度防偽之功能，但由於定期換照加上輔助詢問已可達成相同之效果，故要求民眾留存指紋顯非最小侵害之手段。

4、欲達成便民目的，有更小侵害手段可採：

如前所述，即便建立集中型指紋資料庫亦難以達成部分論者主張之便民目的。此外，倘若內政部以為民眾洽公時確可以提出身分證以外之方式證明其身分，則民眾大可以身分證以外之證件配合回答戶政或其他政府機關人員就隱性戶籍資料之詢問之方式證明其身分，亦無建立全民指紋資料庫之必要。

5、即使人民按捺指紋，分散型錄存亦較集中型錄存較不侵害人民基本權利：

再者，即便指紋確實可比照片加上輔助詢問達到更佳之辨識效果(此純屬討論上之假設)，亦非只有建立集中型指紋資料庫乙途，技術上亦可將指紋電子檔存在 IC 身分證內，於民眾洽公時再比對本人指紋及身分證內指紋否同一，如此雖對人民基本權仍有侵害，但其侵害亦小於由政府建立全民指紋庫時對人民之侵害，蓋後者係將全民均視為犯罪嫌疑人嚴重侵害人性尊嚴，且全民指紋資料庫有資料外流、遭濫用、甚至篡改之潛在危害。或謂歹徒可偽造身分證及身分證內之指紋電子檔，但假

如此言屬實(即假設歹徒具有極高之科技偽造能力)，則歹徒同樣可以入侵集中型指紋資料庫篡改指紋紀錄，此時所造成之損害更千百倍於歹徒偽造身分證內指紋電子檔之損害。因此，將指紋電子檔存在身分證內亦為較建立指紋資料庫侵害較小之手段。

(五) 強制按捺指紋所能達成之效益與其造成之損害不成比例：

1. 強制按捺指紋所能達成之效益極其有限且趨近於零

如前所述，身分證上附有定期更新之照片即足以達成戶政管理、一般行政及社會生活所需之人別辨認、核對功能，指紋大概只有在以下兩種條件均具備之情形下始有效益可言：(1) 戶政機關要求每位洽公之民眾均按指紋確認身分；(2) 以冒用人自己之相片偽造身分證或持真正身分證的冒用人與被冒用人極為相像非按指紋無從確認其身分。惟查，依調查局所述，新版身分證防偽措施高達 21 項極難偽造，因此偽造之可能性極低；此外，冒用人除非與身分證持有人為同卵雙生之同胞，否則相貌近似之可能性亦極低。再者，內政部前已表明指紋核對僅有在人貌不符時始使用，若然，則在歹徒能偽造身分證時，人貌自然相符，指紋庫完全無法達成任何效益。因此，若戶政機關發現身分證上照片與持證人略有出入時，儘可以詢問隱性資料之方式核對身分，是則指紋對辨認身分之附加效益趨近於零而可完全由較小侵害之手段予以取代。至於在避免社會金融方面之損失，由於我國銀行業核發信用卡均採取書面審查繳驗身分證影本之方式，因此建立指紋庫對這部分之防偽完全沒有任何效果。

2. 強制按捺指紋建立集中型指紋資料庫之經濟成本甚高、惡害甚大：

如前所述，政府強制採集指紋建立全民指紋資料庫侵害多種人權，此外，建立集中型指紋資料庫之相關經濟成本極大，茲詳述如后：

(1) 首次於戶政機關按捺指紋之人未必是本人：

首先，戶籍機關雖然聲稱按捺指紋可以防止身分證冒領，但內政部並未提出任何說明證明此一主張，聲請人以為內政部並無法確保按捺指紋換領新式身分證之人就是身分證所載明之人，假如歹徒按捺其指紋而冒領他人之身分證，則非但歹徒留下指紋所犯之罪可能都算到被冒領人的頭上，由於政府對指紋同一性過度之信賴，當被冒領人要主張他才是本人時，由於指紋資料庫中的資料與他的指紋不符，本人可能面臨無從主張之窘境，影響至鉅。

(2) 資料庫建立時亦可能輸入錯誤

再者，由於戶政人員於輸入建立資料時亦可能輸入錯誤，此時，真正之本人於與政府機關打交道時可能陷入難以證明其確為本人之困境。

(3) 指紋資料進行比對時錯誤可能性相當高：

此外，即使內政部一再主張指紋是最科學的比對方式，然則，依照美國等外國之資料，指紋比對錯誤之情形可達百分之三以上(附件 9、10)，亦即即使當時是本人的指紋輸入於資料庫，但在實際比對時發生錯誤，竟將原本相同之指紋指為不同，此時本人亦難以證明其係本人。倘若指紋資料庫被警察使用於臨檢之情形(聲請人主張警察單位依現行法並無權使用內政部擬建立之指紋資料庫，但此情形在政府不遵守法律保留原則時仍可能發生)，光是百分之

三的辨識錯誤率，就足以使全國 54 萬的國民(14 歲以上人 1800 萬計)陷入百口莫辨、難以證明其身份而可能因此會被警察帶回警局留置調查的風險之中。

(4) 資料庫可能被駭客入侵竊取或篡改、內賊外洩或篡改

再者，雖然內政部宣稱其指紋資料庫將受嚴密保護不致外流或遭篡改，但內政部迄今仍未能證明其確能保護資料庫免於駭客入侵竊取或篡改、內賊外洩或篡改。如資料庫被駭客入侵，可能取得指紋資料以之作犯罪行為或栽贓，此即我國著名檢察官均肯定此一可能性(附件 11)。我國各項資料庫資料外洩之情形嚴重，可參附件 13 頁 19。駭客或內賊亦可能直接篡改資料庫之資料，使大批國人非但無從以指紋證明自己之身分，反而會因指紋庫資料遭篡改而使其身分受到懷疑。

(5) 指紋易於偽造，增加指紋資料被惡用及身分被盜用之可能：

雖然內政部一再主張指紋辨認效率高且無偽造之虞，然而依照國內外之資料，此一主張顯屬無稽。依調查局所引用之美國資料(附件 7 頁 4)，以及附件 13 頁 18 所引用之日本資料顯示，指紋可以輕易偽造，且偽造之指紋可以騙過指紋辨識機及指紋辨識機，故指紋集中建檔反而更增加身分被盜用之可能。

(6) 指紋資料庫可能於政府機關間不當流用，政府有此惡例，此並能造成警察國家及寒蟬效果，進而影響人民基本權利之行使：

如前所述，指紋之錄存或使用均受保律保留原則之限制，而我國目前並無具體授權政府就任何目的使用指紋資料庫

之法律，故政府縱違憲蒐集指紋，依法亦不得使用。民國 90 年之前，國防部在欠缺法源依據下所收集之役男指紋，亦在無法源依據之情形下被內政部挪用為犯罪偵查之用，且迄今仍在使用中。前有違法惡例，故內政部如何能保證其建立之指紋資料庫不會被治安機關、國安局挪用作犯罪偵查甚或違法監控國民一舉一動之工具？！只要資料庫被濫用係屬合理之可能，即可能對國民行使憲法上之結社、集會、遊行等基本人權產生寒蟬效果，進一步侵害國民之基本人權。

(7) 指紋資料庫為永久性之侵害：

此一侵害係屬經常性、永久性之侵害而非一次性之侵害，蓋一次按捺指紋後，指紋檔即永遠存在，且人民必須不斷地伸出手指供政府甚至民間機關辨識核對身分，因此對人權之侵害不斷反覆發生。

(8) 建立全民指紋資料庫經濟成本極高：

建立集中型指紋資料庫並加以使用的成本是很高的。依行政院及內政部的說法，全國以最經簡的方式購置 399 套活體掃描捺印指紋設備，配置戶政事務所使用，經費約須新台幣 7 億元，蒐錄之指紋資料建置全民指紋資料庫，並作交叉比對，後續建置經費預估尚須新台幣 20 餘億元(附件 12)。此尚不包括犯罪偵防目的或民間使用所需之經費已如此龐大，對國家日益惡化之財政狀況而言，無異是雪上加霜。假如法院及其他政府單位(含臨檢的警察)都需要以指紋來確認國民之身分，所需指紋辨識機之數量及經費更將如天文數字般龐大，此種措施，除了藏富於指紋辨識機製

造商外，對全民有何利益，殊值懷疑。

行政院亦應了解以上情形，因此在行政院於向立法院提出之修正草案總說明裡，亦曾屢次表示僅為偵查少數刑事案件或辨視少數無名屍體、路倒病人之便利，強制要求所有 14 歲以上國民於領取國民身分證時都要捺指紋，在目的與手段間不成比例(附件 6)。綜上所述，聲請人以為，不論是建立集中型國民指紋資料庫或是分散錄存國民指紋資料於身分證中，對國家所能提供之額外行政便利性或效率至為微小，對人民所造成之侵害及經濟成本卻非常巨大，應無從通過比例原則之檢驗。

(六) 治安、國家安全、及其他目的與比例原則：

1. 治安目的與比例原則

維護治安固屬國家之正當行政目的，但以戶政機關之全民指紋資料庫作為犯罪偵查的手段不能通過比例原則之檢驗，茲將理由詳述如后。

(1) 歹徒可輕易避免留下指紋，並可故佈疑陣，故指紋無從提高破案能力：

全民指紋庫之建立並用於刑事偵防上是否能達成提高破案率進而嚇阻潛在犯罪人不犯罪之效果，頗有疑問。蓋高明之歹徒早在內政部建立全民指紋庫前即以各種方式避免留下指紋或破壞指紋使檢警難以憑指紋辦案，而今則由於內政部一再以建立全民指紋庫有助於改善治安做為宣傳，即連一般民眾都知道指紋將很可能被用作犯罪偵防之用，加上避免留下指紋之方法甚多，最簡單之方式只要帶手套、手指沾膠水或貼膠帶即可(附件 7)，再加上許多種犯罪類型原本就不會在犯罪現場留下指紋，或犯罪現場之指紋過多(如餐廳)，多枚指紋互相遮蓋，非但難以採即

可供辨識之指紋，反而誤導辦案。因此，以建立全民指紋庫作為犯罪之手段，可能造成真正的罪犯都沒有留下指紋，留下指紋的均屬無辜第三者之情形，從而非全民指紋資料庫之建立非但無法提高犯罪偵防之效率，反而因耗費太多資源調查無辜第三者而降低犯罪偵防的效率。

(2) 維護治安有對人民權利侵害更小且更有效之手段：

改善治安之方式甚多，例如加強法治及道德教育、加強檢警辦案技巧、改善國家整體經濟環境等等，凡此種種對人民之權利侵害較小、無侵害、甚至有利(如加強教育及改善國家經濟)，內政部捨此正常改善治安之方式不為，卻以將全民視為犯罪嫌疑犯之邏輯，擬以建立全民指紋庫此一形式意義遠大於實質犯案偵防效果之方式，化解人民對該部維護國內治安不力之不滿，其不當至為明顯。

(3) 以建立指紋資料庫之方式作為犯罪偵防之方式造成人性尊嚴之重大傷害，且對無辜者造成嚴重且不可回復之財產上及非財產上之損害，顯不合乎比例原則：

以建立全民指紋庫作犯罪偵防之手段係將全民都視為潛在之犯罪人，且將指紋此一原本一身專屬的特徵異化由身體抽出獨立作為辦案之用，此種將所有人民都視為犯罪者，且將人身特徵作為調查犯罪工具之作法，嚴重侵害人性尊嚴之理念，亦即人為道德主體不可將人視為工具。再者，如前所述，指紋檔案可能錄存錯誤、辨識錯誤、可能被駭客入侵竊取或篡改、可能被管理人員盜賣外流、可能被濫用作為全面監控國民一舉一動之工具。即使資料庫未被竊改，光是百分之三的辨識錯誤率就可以使全國 54 萬的國民(14 歲以上人 1800 萬計)百口莫辨難以證

明其身份可能因此會被警察帶回警局留置調查。更甚者，在以全民指紋資料庫辦案後，在犯罪現場所留存之指紋均會被送交調查，凡曾在犯罪當天進去犯罪現場留下指紋的國民均可能變成嫌犯，將受到刑事偵查之重大不利，例如過去即曾有因路過以手觸摸安全帽，而被當成犯罪嫌疑犯加以偵訊，後由法院判決無罪，因此過度信賴迷信指紋之犯罪偵防功能，反而可能造成無辜者受累(附件 13)。在警方除指紋外別無可指向特定人之證據時，指紋必然成為警方最仰賴的證據，因此除非指紋留下人可提出堅強之不在場證明，否則其持續受偵查甚至起訴之機會甚高。如此一來，即使該無辜之人民最後被判無罪，因刑事偵查起訴程序之展開，其時間、金錢、勞力、精神乃至名譽都將受到嚴重且難以回復之損害。因此，許多無辜第三者可能因全民指紋資料庫用作犯罪偵防之用而受極大之損害，國家因此所能獲得犯罪偵防之邊際效益趨近於零甚至是負數，顯然不合衡平原則。

2. 國家安全目的與比例原則

論者有以為指紋庫之建立有助於國家安全。國家安全與治安之關係極為密切，因此前述指紋庫建立無從以治安目的通過比例原則檢驗之論述亦同樣適用於國家安全此一考量。而國家安全此一目的較治安目的尤為無理，茲將其理由簡述如下。

(1)若以國家安全為錄存指紋之理由，則錄存指紋之對象應以相當可能威脅國家安全之人民為限(即須具有 probable cause)，若以維護國家安全為由將全民指紋建檔，豈非假設全民都是外國之間諜或恐怖份子，此對全民之人性尊嚴恐將有嚴重之傷害。

(2)再者我國資料庫外洩至國外以致有損國安之情形頗為嚴重，是

複數之資料，亦可一一通知。再者，協尋失蹤兒童、老人，亦可以由其家人甚或本人同意使用較不具侵害性之數位手環供辨識之用。此外，兒童福利法已對兒童指紋自願性錄存有所規定。而以上目的既係為民眾之利率考量，故可採用自願錄存指紋之方式，若民眾擔心其成為無名屍或失蹤老人，亦可在政府立法授權政府辦理後，自願按捺指紋留存，而無須強制全民均為此小事留存指紋，否則無異是為了烤肉而去燒房子，為智者所不為。

(3)以全民指紋資料庫協尋/辨認失蹤兒童、迷失老人、辨認遊民、路倒病人或無名屍體，所能達成之功效極微，但所造成之各種惡害甚大詳如前述，明顯有違比例原則，此即行政院及內政部亦於前開修法草案總說明中所肯認，當屬無疑。

(七) 行政院及內政部亦同意建立全民指紋資料庫違反比例原則：

縱上所述，全民指紋資料庫，無從通過比例原則之考驗，此點即內政部及行政院均不反對，而在其今年 4 月對立法院提出之戶籍法第 8 條修正草案總說明中，亦同意聲請人前述主張，以下謹將行政院及內政部要求修正戶籍法第 8 條之立場羅列如后(附件 6)：

- 1、 全民指紋資料檔之建立，對於司法警察機關偵查案件固有某種程度之助益，但以今日犯罪型態已逐漸轉變為智慧型，犯罪行為人於犯罪現場留下可資辨識指紋之情況已大幅減少，以建立全民指紋資料庫之方式俾便利偵查犯罪，甚且達成預防犯罪之目的，能否獲致預期成效，令人存疑。
- 2、 僅為偵查少數刑事案件或辨識少數無名屍體、路倒病人等身分之便利，即強制要求 14 歲以上之人民在領取國民身分證時均應捺指紋，在目的與手段間似乎不成比例。
- 3、 指紋是個人之身分特徵之一，屬於個人資訊或隱私事

項，受到憲法第 22 條以及相關法律之保障；國家雖然可在合乎憲法目的及手段之前提下予以蒐集，然亦僅得在該特定目的下加以運用。如以國民均有可能犯罪之認知出發，以蒐集所有潛在犯罪嫌疑人之指紋資料為目的，強制民眾捺指紋作為蒐集指紋資料之方法，則其目的及手段對於個人尊嚴及權利均有構成傷害之虞。

- 4、 此外，戶籍法對於錄存指紋資料之使用目的及範圍，迄未有明確之規定，極易引起民眾對其資料外流或被不當使用之疑慮。
- 5、 目前世界上僅有零星幾個國家強制全民都捺捺指紋，而一般重視人權之先進國家均無類此規定，我國若實施 14 歲以上人民領取國民身分證須捺指紋之規定，恐引起國際上對我國人權水準之負面評價。

其次，各國目前既有的身份證件，究竟是強制性身份證件，抑或自願性身份證件，以及該等身份證件上容許記載何等資料，亦有值得區分之處。以日本和美國為例，兩國皆無類似我國國民身分證之強制性身份證件，所以更無藉由強制性身份證件要求國民按捺指紋之可能性可言；原先要求外國人應按捺指紋的日本，目前亦限縮為僅針對申請警察紀錄證明和被強制遣返的外國人等特定類型者，方須按捺指紋，至於居住在日本的外國人普遍用於稅務、健康醫療照護和其他福利措施證明的外國人登錄證明書，則不包含指紋資料在內。再以德國為例，其雖有用於警政或地方政府相關事務的強制性身份證件，記載個人使用密碼和其他個人資料，但卻禁止記載生物特徵資料，義大利的強制性身份證件，除了個人基本資料之外，同樣未包含生物特徵資料，甚至禁止該強制性身份證件，用於獲取健康醫療照護服務和教育福利給付之用途。以澳洲和紐西蘭為例，兩者政府皆在強大

輿論批評壓力下，於數年前放棄建立全國性身份證制度的想法，鄰近美國的加拿大，即使是在強大的反恐壓力下則是隨後於二〇〇四年放棄建立包含生物特徵資料的擬議，轉而將關注焦點集中在邊境安全檢查措施的強化上。至於中華人民共和國，雖然正極力推展第二代智能身份證和相關措施，但是基於人口數量龐大和涉及國家安全的資訊保密措施難保萬無一失等考量，其在納入指紋此一生物特徵資料的作法上，則仍有相當隱晦遲疑之處。

再者，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，則是通常採取否定的態度。以丹麥為例，丹麥目前雖然採行具有生物特徵資料的護照系統，但是該等生物特徵資料只存放於護照內含的晶片卡中，並未儲存在任何集中型的生物特徵資料庫中，而丹麥所採用的生物特徵資料，亦僅限於數位相片；瑞士政府亦採取類似的制度。至於南歐的希臘，其職司個人資料保護的機關 Greek Data Protection Authority 甚至禁止政府在邊境上採行生物特徵資料比對的措施，迫使政府在雅典奧運前夕讓步。

最後，值得注意的是，生物特徵資料的使用，就其目前的發展程度來說，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，此一趨勢和全球性人口流動頻繁的現象或區域性整合的現象有關，並非以仰賴生物特徵資料的絕對有效性做為預設前提；而且，觀察此一發展中的趨勢，我們不難發現其乃屬漸進式的發展，其理由不外乎和各國的個人資料法制在個人資料—尤其是生物特徵資料此種具有相當敏感性的資料—的蒐集、錄存和運用上，均予以嚴格限制有關，也和各國政府對於隱私權保護理念早已深植心中的人民，在心理上和態度上是否能夠率爾接受和適應過於劇烈的生物特徵資料運用體制此一問題，有所遲疑，因此，各國政府所遵循的公共政策思維邏輯，與我國行政院目前所規劃之透過強制性國民證制度一步到位建立全民指紋資料庫的作法，顯然有極大的差異，值

得我們嚴肅思考其中緣由。即使是目前考慮推動的英國工黨內閣，其所推行的身份證法案，重點也僅限於建立全國性身份證制度，至於指紋資料則是只內含於旅行證明文件的護照上。觀察英國歷經保守黨和工黨政府多年來陸續推動全國性身份證制度卻都無法成功，而在日前英國國會的辯論中，甚至有多位執政黨議員發言強力反對此一法案，就英國這個典型內閣制的國家來說，此一現象幾乎已經透露出民意對於全國性身份證制度的建立，普遍抱持負面觀感的強烈訊息。尤其值得注意的是，在此一法案提出和辯論過程中，依據英國一九九八年人權法之規定提出數次報告的 Joint Committee on Human Rights，對於此一法案是否合乎歐洲人權公約和英國人權法的基本要求，均抱持相當明顯的負面態度。這些報告對於英國這個傳統上無明文違憲審查制度的國家來說，無異於對國會立法是否產生侵犯基本人權的疑慮，發揮了相當程度的事先提醒和預防作用，補充欠缺明文違憲審查制度而可能衍生的人權保障漏洞。對於仰賴事後的違憲審查制度做為基本人權保障最終防線的我國來說，此一對照或許格外具有省思之價值。

五、 戶籍法第8條第2項強制14歲以上國民於請領身分證時按捺指紋之規定，因違反無罪推定原則、法律明確性原則及正當法律程序原則而屬無效：

(一) 法律明確性及法律保留原則

戶籍法第8條第2項規定違反憲法上法律保留原則及法律明確性原則，不足作為行政機關訂定全面換發新證、換發時須按捺指紋及廢止舊證等相關規定之法律依據：

1. 影響人民權利重大之公權力措施，應以法律定之，且關於其要件、實施時應遵行之程序，暨其目的、所得用途之具體明確，均

應由法律予以明定，始符憲法上法律保留原則，貴院大法官會議分別著有釋字第 409 號解釋理由（附件 18）及釋字第 488 號解釋（附件 19）在案。

2. 影響人民權利重大之公權力行為，除應以法律定之外，法律規定更應明確，而可經由司法審查確認其規定意義及要件，貴院大法官會議分別著有釋字第 445 號解釋（附件 20）及釋字第 432 號解釋（附件 21）在案。至於法律如何可經由法院審查確認其規定之意義及要件，參照 貴院大法官會議釋字第 409 號解釋（見附件 18），必須得依法律規定之文義或其整體規範意旨察知規範之目的、用途等，始得由司法機關為適法性審查，否則若法律規定無從依法律規定應予明確，則屬違背憲法上法律明確性原則之要求，乃恣意性立法，不足作為司法審查公權力行為是否合法之依循。再者，釋字第 432 號解釋亦要求繫爭法律應符合「其意義非難以理解，且為受規範者所得預見」此一預見可能性原則，方得謂符合法律明確性原則。

3. 戶籍法第 8 條第 2 項規定強制人民按捺指紋，要求錄存，乃屬影響人民權利至為重大之公權力行為，應符合上揭原則之要求。惟無論依據戶籍法第 8 條第 2 項規定之文義或其客觀整體規範意旨，均無從察知強制人民於換發國民身份證時按捺錄存指紋之目

的、用途，故戶籍法第8條第2項規定不存在規範目的，乃屬恣意性立法，且使受規範之人民無預見可能性，違反法律明確性原則。又內政部函頒之「九十四年全面換發國民身份證作業程序執行計畫」，訂規定全民須換發新身份證，且須按捺指紋，惟依上述，戶籍法第8條第2項本身規定已甚不明確，僅由行政主管機關以一紙所謂「九十四年全面換發國民身份證作業程序執行計畫」，即要求全面換發新版國民身份證，強制全國國民按捺錄存指紋，顯已違反憲法上法律保留原則。

4. 個資法第7條及第8條規定所稱「特定目的」究何所指，並非由個資法本身為一般性、網羅性之規定，而係由立法者於個別法律就蒐集個人資料之特定目的、用途、要件等為規定。換言之，關於公務機關得否強制國民按捺錄存指紋，蒐集國民個人資料，並非由個資法補充戶籍法之規定，反而係依戶籍法之規定論斷個資法第7條及第8條有無適用可能，故強制國民按捺錄存指紋依戶籍法第8條第2項規定既無從察知其特定之目的、用途，無特定目的可言，則不僅戶籍法第8條第2項規定違反憲法上法律保留原則及法律明確性原則，個資法第7條及第8條規亦無適用可能。此處值得附帶一提者，依據個資法第三條第九款之規定，所謂「特定目的」係指由法務部會同中央目的事業主管機關指定之，此種

幾近於放任行政機關恣意決定其是否以及如何蒐集人民個人資料的「空白授權」，對於個人資料保護而言乃屬過度寬鬆之立法，亟待修正，不難推出個資法對於戶籍法第 8 條第 2 項無補充作用可言的結論。

(二) 無罪推定原則

1. 無罪推定原則，係指被告追訴之犯罪，在法律上被證明有罪之前，應推定其無罪。亦即，被告之罪責必須合乎訴訟規則之程序，被證明至令法院產生確信之心證程度之後，法院始能對其為有罪判決；在此時點之前，應推定其為無罪。我國刑事訴訟法第 154 條第 1 項訂有明文。司法實務上，貴院大法官釋字第 582 號大法官許玉秀之協同意見書(附件 22)、最高法院 94 年台上字第 2359 號判決(附件 23)、94 年台上字第 2529 號判決(附件 24)皆有明確闡釋在案。
2. 前已述及，戶籍法第 8 條第 2 項規定本身無法探知其立法目的，惟依內政部所稱，本條之立法目的除了國民身分之確認外，另一目的係所謂之「犯罪預防」，若依其所稱，該條立法顯有將全民皆當作潛在之犯罪嫌疑人或刑法上之預備犯之虞。其於犯罪發生時，未有任何明確事證或合理懷疑，且未經法定之嚴格調查程序，即將全民視為犯罪調查之可能對象，實已違上揭無罪推定原則且嚴重侵害人

民權益，應被認定為無效，甚明。

(三) 正當法律程序及法院保留原則

強制按捺指紋性質上屬於強制處分之一種，依刑事訴訟法之規定，原則上均須法院同意始能為之，例外時依刑事訴訟法第 205 條之 2 之規定，「檢察事務官、司法警察官或司法警察因調查犯罪情形及蒐集證據之必要，對於經拘提或逮捕到案之犯罪嫌疑人或被告，得違反犯罪嫌疑人或被告之意思，採集其指紋、掌紋、腳印，予以照相、測量身高或類似之行為、有相當理由認為採取毛髮、唾液、尿液、聲調或吐氣得作為犯罪之證據時，並得採取之。」因此，所得採取指紋僅能對經拘提或逮捕到案之犯罪嫌疑人或被告為之，且只能在「調查犯罪情形及蒐集證據之必要」之情形下，始得為之。而目前內政部之規劃則是使「全民」沒有任何「調查犯罪情形及蒐集證據之必要」之情形下，未踐行任何正當法律程序即採集其指紋，此種作法違反正當法律程序之原則，至為明顯。

(四) 不可駁正之預斷：

依據不可駁正的預斷(irrebuttable presumption)理論，凡是依據帶有某些預斷性的既有規則作決定時，如果不能考慮個別情況的差異而一概武斷地適用規則，可能導致違憲判斷。此一原則背後有正當法律原則以及平等原則之考量，亦即政府機關適用法律規則時，須有足夠的程序機制，可讓適用某規則的決策者，根據該規則的合理目的而非既有的預斷來鑑別誰才該受到該規則的限制。若不問具體情形如何，一律使用因既定預斷所制定之限制性規則，則有違反平等原則中「不等者不等之」之原則，亦違反比例原則中之必要性原則，而未採取「嚴密剪裁」

(narrowly-tailored)之手段。「不可駁正的預斷」比「推定有罪」更為可怕，因為「推定有罪」尚容當事人使用反證予以推翻，而「不可駁正的預斷」是建立在某種非行的預斷上，當事人即使即使舉證並無非行存在，也不可避免要依規則受到制裁(美國最高法院則以此一理論宣告若干法律違憲，見 Stanley v. Illinois, 405 U.S. 645 (1972); Vlandis v. Kline, 412 U.S. 441 (1973); Cleveland Board of Education v. LaFleur, 414 U.S. 632 (1974).)。

在內政部要求全民按捺指紋以求犯罪偵查、或辨認無名屍之情形，等於預設了每一位國民都可能犯罪或成為無名屍，而不容許人民舉證說明其素行、健康良好、經濟足以自立，未來犯罪或成為無名屍之機率極低應免予按捺指紋。此種作為，除已違反平等原則、比例原則外，亦違反「不可駁正的預斷禁止原則」。至內政部若擔心人民面目雷同，則除可採用隱性資料確認身分外，只要人民能證明其並無面貌相同的驚(子)生兄弟的存在，國家即無任何理由要求其非留下指紋不可，否則即違反「不可駁正的預斷禁止原則」。

六、 戶籍法第 8 條第 3 項規定，民眾不按捺指紋時即不予發給身分證之規定，違反不當聯結禁止原則、比例原則及平等保護原則：

(一) 不當聯結禁止原則

行政法上有不當聯結禁止原則，亦即行政行為如要求人民為一定之行為作為行政機關始為一定作為時，國家之給付以及人民之給付間必須具有實質上之內在關聯。不當聯結禁止原則所適用之型態依學者之分析，可分為目的與手段之合理聯結、對待給付間實質上關聯、不相關因素考慮之禁止、以及公益範圍內之聯結等 4 項(附件 21)。其中與本件最相關者為第 2、第 3 兩種情形。按，若按捺指紋之目的在於犯罪

偵防，則因犯罪偵防與國民身分證制度(為戶籍管理之人別辨識核對而存在)毫無關係，故若政府要求人民給付指紋以換取國民身分證，則這兩項給付間無實質上關聯而違反不當聯結禁止之原則。

再者，政府要求人民給付指紋以換取國民身分證亦違反不當聯結禁止原則之第 3 種型態，亦即不相關考慮因素禁止之原則。按，國民身分證制度在本質上雖可由多元辨識系統取代，然則，在我國目前之法律及社會環境下，有多達 275 種之法律要求人民須查驗或繳驗國民身分證、申請時須提出國民身分證，或須載明國民統一編號等(附件 6)，因此，國家若不發給國民身分證將影響國民憲法上投票權、居住遷徙自由、工作權、財產權等等基本人權。職是，通說以為在我國法治現狀下，縱使人民並無領取國民身分證之義務，但國民對國家有請求發給國民身分證之公法上權利，此點亦得犯罪被害人保護協會及檢察官協會所肯認(附件 22、23)，因此，發給國民身分證係屬國家之義務而非恩惠行為當屬無疑。在此情形，政府得以何項理由拒絕發給國民身分證值得嚴肅考慮。聲請人以為，國民身分證既僅為國民身分證之證明，並非創設國民身分之行為，且國民身分證之領取與否將嚴重影響國民行使其憲法上多項基本人權，因此核發與否至多只有兩項得考慮之相關因素，亦即申請者是否為中華民國國民以及是否有提出國民身分證之申請。因此，申請者是否按捺指紋係屬無關之因素，不得於核發國民身分證之程序中加以考慮。犯罪被害人保護人協會亦以為，如拒捺指紋者已充分提供其他資訊足以有效辨認其真實身分時，自仍可領得身分證，以保障人民資訊自主權(附件 22)。

綜上所述，政府以人民按捺指紋作為核發身分證之條件顯已違反不當聯結禁止之原則，檢察官協會以及法官協會代表於 94 年 7 月 1 日大院舉行之說明會上均明確表達國家以人民不按捺指紋作為發給國民

身分證之條件違反不當聯結禁止原則之看法(附件 23、24)，敬請 大院卓參。

(二) 比例原則

再者，戶籍法第 8 條第 3 項規定，民眾不按捺指紋時即不予發給身分證之規定，亦違反比例原則。蓋此項之目的在以不發給身分證此一手段以達成要人民按捺指紋之目的。如前所述，政府要求人民按捺指紋一事已因違反比例原則、無罪推定原則、正當法律程序等原則侵害基本人權而屬違憲，非屬一政府可得追求之合法目的。然則，縱退步言之認為其屬合法之目的，政府以不發給身分證作為獲取人民指紋之手段亦因違反比例原則而屬無效。蓋，有比不發身分證更不激烈之有效手段如罰鍰等方式促使人民按指紋，因此以不發身分證作為迫使人民按捺指紋之手段，違反比例原則中必要性此一子原則。再者，如前所述，指紋對於政府所提出各項目的均無顯著之利益，少數人民拒絕按捺指紋對並國家造成之不利益十分輕微，反之，如前所述身分證對國民來說實在太重要，影響國民選舉權、參政權、居住遷徙自由、工作權、財產權等基本人權之行使，且對日常生活造成難以進行各項交易之不便，故以按捺指紋作為發給身分證時之條件，政府所得利益與人民因此所受之不利益，顯失均衡，亦違反衡平性原則。

(三) 平等保護原則：

基於全國統一性質之國民身分辨識制度所衍生之國民身份證，在我國國民之日常法律生活中，乃屬不可或缺之國民身份表彰工具，應為每一國民均有權要求國家發給，以便於表彰其國民身分之身份識別文件，在身份識別文件發給之事項上，國家不得就任何國民採取差別待遇措施。在此一理解下，假使國家非基於憲法所容許之理由，拒絕

部分國民領取身分證之請求，將有違反憲法平等保護原則之嫌。

七、綜上所述，戶籍法第 8 條第 2 項、第 3 項之規定違反比例原則、不當聯結禁止原則、法律明確性原則、法律保留原則、無罪推定原則、正當法律程序等原則而屬違憲，內政部不得於全面換發身分證或其他任何場合予以適用，懇請 大院賜為如上解釋，以保人權。

謹呈

司法院 公鑒

中華民國 94 年 7 月 日

聲請人：立法委員賴清德等 85 人

訴訟代理人 李念祖律師

顧立雄律師

劉靜怡教授

附件 1：謝世憲，論公法上之比例原則，收於城仲模主編，行政法之一般法律原則(一)，頁 122 至 127

附件 2：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 11，2001 年 4 月。

附件 3：林子儀，言論自由導論，收於台灣憲法之縱剖橫切，頁 167，元照出版公司，2002 年 12 月。

附件 4：林子儀，資訊取得法立法政策與法制之研究，收於權力分立與憲

政發展，頁 189，月旦出版社，1993 年 10 月。

附件 5：立法院公報第八十六卷第二十一期(上)頁 115,131-133。

附件 6：九十四年行政院提出之戶籍法第八條修正草案總說明影本乙份。

附件 7：法務部調查局於 94 年 6 月 30 日司法院指紋釋憲案說明會提出之書面資料影本乙份。

附件 8：內政部於 94 年 6 月 30 日司法院指紋釋憲案說明會提出之書面資料第 4,5,11 頁影本。

附件 9：行政院人權推動小組於 94 年 7 月 1 日司法院指紋釋憲案說明會提出之書面資料(口頭說明稿)影本。

附件 10：中研院資訊所何建明研究員於 94 年 6 月 30 日司法院指紋釋憲案說明會提出之書面資料影本。

附件 11：吳錦勳，按下指紋 就得負責舉證自己清白，商業周刊第 921 期，2005 年 7 月 18 日報導影本乙份。

附件 12：民國 91 年 5 月 31 日行政院函請審議戶籍法第 8 條修正草案之立法院議案關係文書影本。

附件 13：秦美華，按個指紋侵犯什麼人權？合憲有疑慮 保密是問號，新新聞第 952 期，2005 年 6 月。

附件 14：貴院大法官釋字第 409 號解釋理由書影本乙份。

附件 15：貴院大法官釋字第 488 號解釋文影本乙份。

附件 16：貴院大法官釋字第 445 號解釋文影本乙份。

附件 17：貴院大法官釋字第 432 號解釋文影本乙份。

附件 18：貴院大法官釋字第 582 號大法官許玉秀之協同意見書影本乙份。

附件 19：最高法院 94 年台上字第 2359 號判決影本乙份。

附件 20：最高法院 94 年台上字第 2529 號判決影本乙份。

附件 21：趙義德，析論不當聯結禁止原則，收於城仲模主編，行政法之一

般法律原則(一)，頁 230 至 232。

附件 22：犯罪被害人保護協會於 94 年 7 月 1 日司法院指紋釋憲案說明會
提出之書面資料頁 5,7 影本。

附件 23：中華民國檢察官協會於 94 年 7 月 1 日司法院指紋釋憲案說明會
提出之書面資料影本。

附件 24：中華民國法官協會於 94 年 7 月 1 日司法院指紋釋憲案說明會提
出之書面資料影本。

立法委員賴清德等 85 人就
戶籍法第八條有違憲疑義
聲請解釋案書面辯論意旨

內 政 部

中華民國九十四年七月二十一日

一、建立國民身分證制度之功能與目的為何？

國民身分證制度源自於戶籍制度。民國三十四年十二月十四日之戶籍法第十一條：「已辦戶籍登記之地方，得製發國民身分證，或經內政部核准以戶籍謄本代之」可知其係與戶籍制度密切連結，亦由現行戶籍法施行細則第二十條第一項規定：「國民身分證及戶口名簿，由戶政事務所依據戶籍登記資料列印國民身分證發給、、、」，亦可得明證。戶籍法旨在建立統一戶籍制度及國民身分證證明制度，身分登記包含於戶籍登記。因此，國民身分證應為戶籍制度之內涵，個人身分證證明資料亦屬之。戶籍資料或國民身分證證明制度之目的與功能，從過去傳統上兼具管控性質之「秩序行政」及公證性質之「給付行政」，而逐漸轉變為純為公證性質之給付行政功能，此可由登載資料內容及戶警分立機制得知。至於國民身分證制度乃我國傳統上人民所信賴之身分證證明系統，除提供國民日常表達國民身分外，且於必要範圍內國家得藉以辨識人民之身分，以作為國民享權利、盡義務之辨識憑據。進入福利國家之給付行政，國家之一般行政應有對於弱勢者之協助，例如對於失智或路倒病人與無名屍體之辨識等，特別是在大規模天然或人為災難，如地震、海嘯、戰爭、恐怖攻擊之大量屍體辨識與處理，均為政府責無旁貸之任務。因此，建立國民身分證制度之功能與目的旨在

提供國民表達其身分，及於必要時國家依法藉以辨識人民身分¹。

1. 國民身分證，證明身分：依戶籍法第七條第一項規定，已辦戶籍登記區域，應製發國民身分證。國民身分證之效用及於全國，又係戶籍法施行細則第二十條第二項之明定。國民身分證為我國國民身分識別之法定證件，國人均持憑國民身分證為首要身分證明文件，已有將近六十年。各機關(構)於受理申請案件，查核當事人個人資料時，均透過大家公認最信賴之國民身分證，以為人別辨識之功能。依戶籍法第一條、第四條、第七條、第八條及戶籍法施行細則第二十條第一項規定，我國國民已辦理戶籍登記者，由戶政事務所依據戶籍登記資料列印國民身分證發給，至國民身分證之記載內容，係戶籍法第七條第二項規定，國民身分證之格式，由內政部定之。
2. 請領國民身分證依法捺印指紋，可防冒領，並進一步依法辨識身分：我國對於個人身分之識別，係以戶籍資料為基礎，製發國民身分證憑以作為身分識別證件。對於統一之國民身分證證明制度之建立，係含有紙本國民身分證書面資料之身分證明及具有生物特徵之個人身分辨識功能，確實達成有效防範身分遭不法冒用、確保個人權益及社會秩序。故戶籍法第八條於八十六年修正時明定，人民應請領國民身分證，並應捺指紋錄存，期以科學方式加強人別辨識。

¹ 參閱：顧立雄律師，立法委員賴清德等八十五人聲請案說明會資料 1-三。

二、為達國民身分證制度所欲達成之目的，國民身分證應記載那些資料，而不過度侵害人民之權利？得否記載如病歷、所屬政黨、宗教信仰等個人資訊？

建立國民身分證制度之功能與目的，在提供國民表達其身分，及於必要時國家依法藉以辨識人民身分，已如前述。因此，國民身分證應記載之資料宜以達成前述目的為界限，在形式上之紙本國民身分證內容，依據現行戶籍法施行細則第二十條第一項規定，由戶政事務所依據戶籍登記資料列印國民身分證，僅以能提供國民表達其個人身分為內容；至於屬功能上國民身分證證明資料，著眼於紙本之身分證欄位有限及滿足初步之基本身分證明，並考量實際比對辨識功能與更高之保密安全需要，並未將指紋或其他相關可辨識身分之資料列入，係將之錄存於資料庫中，妥善安全保存，依法作為辨識身分之用。更且，除依據戶籍法授權記載之資料外，並須基於電腦處理個人資料保護法之規定，受職掌範圍內之特定目的規範。

因此，新式國民身分證含有姓名、統一編號、出生年月日、發證日期、相片、性別、父姓名、母姓名、配偶姓名、役別、出生地、戶籍地址等欄位。為安全保障，指紋資料以中央資料庫方式存錄，為個人身分辨識之個人密碼。依戶籍法施行細則第二十條第二項規定，國民身分證之效用及於全國。為利民眾於進行社會活動時，證明其個人身

分，減少往返奔波申請戶籍登記資料或戶籍謄本等文件之便利性，國民身分證上應記載個人基本身分證明資料，才有利於其可靠與正確性。

至於國民身分證資料，不論顯性或隱性資料均不得蒐集及儲存個人病歷資料，因其與目的性不相符合，病歷資料並非用來證明身分之所必要，應屬醫療或健保資料範圍，不應與國民身分證證明資料相連結。再者，宗教信仰及政黨乃個人性向與選擇，並非身分辨識目的所必要，更不應納入國民身分證證明資料之中。

三、指紋屬於人民何種基本權利保護之範圍？是否屬於人民之人格權？

隱私權？資訊自決權？或其他權利（如人性尊嚴）？國家蒐集、記載人民之指紋，可能侵害人民何種受憲法保護之權利？

指紋，依據「電腦處理個人資料保護法」第三條規定，指紋為個人資料之一種，屬於人格權保護之標的。又該法第一條規定其立法目的：「為規範電腦處理個人資料，以避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用」，亦可知指紋為個人資料之一種，應依據該法規範為合理利用，以保障國民之人格權。國家對個人資料之蒐集與利用，應考量隱私權及資訊自決權之保障，乃理所當然。理論上，隱私權及資訊自決權皆屬人格權之內容，依據德國基本法規定，其亦屬於基本法第二條第一項之一般人格權及基本法第一條第一項之人性尊嚴保護範圍。

然而，資訊隱私權或資訊自決權並非具有絕對排他性²，如於公眾有重大利益，而符合比例原則之前提下，即得以法律予以限制，此即為我國憲法第二十三條規定之意旨。經查我國「電腦處理個人資料保護法」第七條第一項規定：「公務機關對個人資料之蒐集或電腦處理，非有特定目的，並符合左列情形之一者，不得為之：一、於法令規定職掌必要範圍內者。、、、」因此，我國戶籍法明文規定，為國民身分證明或辨識所需，由國會授權按捺及錄存指紋，作為辨識身分之用，係依法行政，符合民主法治國原則，當無侵害人民受憲法保護之權利。

四、如國家得建立統一之國民身分辨識制度，則國家是否即有義務發給人民辨識身分所需之證件？領取國民身分證是否為人民受憲法保護之權利？國家如拒絕人民領取國民身分證之請求，將涉及侵害人民何種權利？

統一之國民身分證明制度，旨在提供國民表彰其身分，及於必要時國家依法藉以辨識人民身分。國民必須依據法律規定，在符合法定要件下，完成申請程序，國家即有依法發給國民身分證之必要。國家給予國民身分證，係在法律要件合致時（足以辨識其身分），即依法發給。若是要件尚未符合，無論是顯性資料（如相片）或規定之隱性資料（如指紋），國民身分證之人別辨識基礎即有欠缺，若仍發給國民身分證亦

² 李震山，資訊時代下「資訊權」入憲之芻議，律師雜誌，第三〇七期，2005年4月，頁15-25。

無法達到其應有之目的；因此，參照人民向國家申請任何證照之通例，凡規定之要件不備，受理機關即應要求其補正，如不補正，當然得不予發給國民身分證。

請領國民身分證，不依法律規定捺指紋者，不予發給，係依法行政。按捺指紋乃國民身分證證明之要件內涵，而非附條件或負擔之附款，該條立法時之理由說明即明確指出，其目的在建立全民指紋資料。惟如當事人請領國民身分證拒捺指紋時，則不予發給，以落實按捺指紋規定之執行。指紋屬於隱性個人身分證明資料，其與紙本上之顯性身分證明之基本資料，均屬現行法律規定之辨識基礎。因此，必須按捺指紋後始可發給國民身分證。

至於對拒絕按捺指紋的國民不予發給國民身分證，是否侵害其權利？不能片面地採後果論，應該更廣泛地從法律制度的整體去衡量；例如，申請駕照或職業證照，不依規定繳交相片，主管機關當然不可以發給駕照或職業證照，申請人依法即不能駕車或開業，這對其行動自由或職業自由，當然構成事實上的障礙，但在法律上則不能作為「主管機關侵害人民自由權利」的評價。同樣地，依現行有效的戶籍法規定，請領國民身分證而拒絕按捺指紋，與拒絕繳交相片，都是要件上的不備，主管機關依規定不能發給國民身分證，當然會對當事人生活上或權利的行使上，產生不便利，不過這也是自己選擇不履行相對法

律義務的結果，在法律上，同樣不能評價為「主管機關侵害人民若何權利」。

五、現行戶籍法第八條以按捺指紋作為領取國民身分證之要件，其立法目的為何？與建立國民身分證之目的結合，是否有當？

現行戶籍法第八條以按捺指紋作為領取國民身分證之要件，亦作為證明身分之要件。按立法院三讀通過前之行政院版及柯委員建銘等提案之立法理由說明三為³：「指紋之作用，可確認當事人身分，保障當事人權益，如迷失民眾或無名屍體身分之確認等。而國民身分證錄存指紋可隨時確認本人身分，並可防止冒用。」因此，基於該條之立法目的僅為確認身分，限於適用在防止冒用與迷失民眾或無名屍體身分之確認。國民身分證旨在證明身分，指紋之目的亦在證明或辨識身分。因此，指紋不但是國民身分辨識之要件，亦為國民身分證請領之要件。

³立法院公報第八十六卷，第二十一期院會記錄，頁131-133。本條係由中華民國八十六年五月二十一日總統（86）華總（一）義字第8600116250號令修正公布。當時立法理由欄明確記載行政院案及柯委員建銘等提案審查會決議，甲、乙兩案並送院會討論。立法理由說明欄各列三點說明，兩案之前二點完全相同，即：「一、本條新增。二、本法施行細則第三十五條第一項有關年滿十四歲及未滿十四歲請領國民身分證之規定，移列於本條第一項。」至於第三點說明亦大致相同，行政院案為：「指紋之作用，可確認當事人身分，保障當事人權益，如迷失民眾或無名屍體身分之確認等，另未滿十四歲者，其指紋紋路尚未完全定型，因此，年滿十四歲請領國民身分證者，應捺指紋並錄存。如未滿十四歲請領者，則俟年滿十四歲時，再予補捺錄存，以建立全民指紋資料。惟如當事人請領國民身分證拒捺指紋時，則不予發給，以落實捺指紋規定之執行。爰於第二項及第三項明定之。」另一方面，柯委員建銘等提案之理由說明三為：「指紋之作用，可確認當事人身分，保障當事人權益，如迷失民眾或無名屍體身分之確認等。而身分證錄存指紋可隨時確認本人身分，並可防止冒用。另未滿十四歲者，其指紋紋路尚未完全定型，因此，年滿十四歲請領國民身分證者，應捺指紋並錄存。如未滿十四歲請領者，則俟年滿十四歲時，再予補行錄存，以建立全民指紋資料。惟如當事人請領國民身分證拒捺指紋時，則不予發給，以落實捺指紋規定之執行。爰於第二項及第三項明定之。」可見本條之立法目的旨在「指紋之作用，可確認當事人身分，保障當事人權益，如迷失民眾或無名屍體身分之確認等」。

因國民身分證乃係由戶籍登記資料列印⁴而來，而戶籍資料中屬於國民身分證證明資料，除國民身分證紙本之顯性資料外，尚有其他隱性資料（未置於國民身分證上者），亦為國民身分證證明資料。綜上，國民身分證係戶籍資料之一部分，除以紙本作為人民之一般性身分證證明之用，指紋除為請領國民身分證之要件，亦為證明身分之內涵，從立法理由欄所強調之立法目的可知。故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。

國民身分證的顯性資料，可能會被偽、變造，相片可能因年齡的增長、髮型、容貌的改變，而減弱其辨識機能；另外，因遭意外而成為無名屍體或走失的失智老人等，如無其他輔助性工具，則無從進行身分的辨識，例如英國倫敦地鐵爆炸案，經過多日後，官方指出連一具屍體都無法辨認出來⁵。類此辨識無名屍體的身分，進而確認其意外原因，辨識迷路的失智老人的身分，協助其返家與家人團聚，都是政府積極服務的職能。故戶籍法第八條規定，將按捺指紋結合，作為請領國民身分證的要件之一，其目的係在以隱性資料進一步強化戶籍管理制度的身分辨識機能，與相片等顯性資料的要件，乃係相互輔助的關係，而在求國家積極任務的達成，是有機組合的一部分，應無不當連結的問題。

⁴ 戶籍法施行細則第二十條第一項。

⁵ 中國時報，2005年7月10日；聯合報，2005年7月10日轉引中央社倫敦九日法新電。

六、以按捺指紋作為換發新版國民身分證之要件，是否符合憲法第二十三條之規定？

政府以公權力介入或限制人民之基本權利，必須符合憲法第二十三條之規定。而戶籍法第八條第二、三項規定以按捺指紋作為請領新版國民身分證之要件，乃基於公益原則所必要，且符合比例原則及法律保留原則。茲分別進一步析論如下：

（一）公益原則：

戶籍法第八條之按捺指紋以換發國民身分證，係因指紋乃國民身分辨識要件之一，屬於全面換發國民身分證申請書之內容，故按捺指紋不但為國民身分辨識要件之一，亦為換發國民身分證之申請要件。其立法目的在於防止冒領國民身分證及辨識失智、路倒者及無名屍體等國家之一般行政任務，以維持社會秩序及增進公共利益之目的而為之。

（二）比例原則：

以按捺指紋作為換發新版國民身分證之要件，是否符合憲法第二十三條規定之必要性，應以比例原則之內涵檢證之。在考量其適當性、必要性及狹義比例原則⁶時，宜先說明相關一般可作為辨識身分方式之特性，以作為比較之基礎，茲分別將其方式列述如下：

A. 相片：為人貌辨識之主要依據，惟相片並無永久不變之特性，

⁶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。

僅靠相片無法作為身分辨識之依據。

- B. 簽名：有易變、不易辨之性質，鑑別是否為同一人之簽名，需具專業技術。
- C. 指紋：指紋具普遍性、蒐錄便利、安全及唯一之特性，其蒐錄設備價格較低廉且操作簡便。更且，指紋屬於人體之外部資料，以電子指紋機錄存，對人身侵擾相對較 DNA 為低。
- D. 手印（掌型）：可資辨識之特徵遠低於指紋，重複性較高，且掌形辨識係依據形狀、手指的長度及寬度、掌形特徵分辨能力不高，只能應用在人數少時的身分確認作業上。
- E. DNA：比對技術相當複雜，且為所有生物辨識方法中，非必要不輕易使用方式之一，目前較常用於血緣關係認定及重大災難案件之身分辨別，其費用高昂且需花費較長時間比對。採樣措施屬於身體侵入性質，對人身侵擾亦較大。
- F. 虹膜：需使用專用攝影設備來擷取虹膜影像，其設備價格為所有辨識科技中，屬較昂貴且操作亦較複雜者。對於無名屍體之虹膜採取，或有不易或不能之情形。

以上各種可辨識身分之方式，以比例原則之內涵檢證如下：

1. 適當性（合目的性）：按捺指紋不但為換發國民身分證之申請要件，亦為國民身分辨識要件之一。其立法目的在於防止冒領國民身分證

及辨識失智、路倒者及無名屍體等國家之一般行政任務，其與國民身分證在辨識身分之目的合致，亦符合戶籍法之規範目的。

2. 必要性（最小侵害性）：對於適用客體之最小侵害性而言，指紋屬於外顯資訊⁷，與 DNA 及虹模相比較，屬於較小侵害性。英國現正進行立法程序中之身分辨識法案(Identity Cards Bill)則區分個人資料 (Personal Information) 與辨識資訊 (Identifying Information)，其將指紋與相片、簽名等並列為後者。⁸又相較於相片與簽名，指紋之辨識正確性更高。
3. 狹義比例原則（利益衡量原則）：又用於大規模災難之屍體比對上⁹，指紋將比其他方式更具體有效。有關人別辨識之內容，以指紋較為經濟且符合身分辨識之可靠與正確性。基於戶籍法授權按捺指紋之目的，在於確保身分辨識正確，以防止冒領國民身分證，及對失智迷失者或無名屍體之身分辨識。其因而得到之法益很大，既可保障弱勢者之人權，亦提供明確可靠相關信賴基礎，對穩定社會秩序，極有幫助。

（三）法律保留原則：

⁷ See: Disaster Victim Identification Guide, Available at: <http://www.interpol.int/Public/DisasterVictim/guide/chapitre3.asp>, last visit: 2005/7/09

⁸ See: Identity Cards Bill, Schedules 1. Available at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmbills/008/05008.i-iv.html>, last visit: 2005/7/09

⁹ 同註 7。

以按捺指紋作為請領國民身分證之要件，為戶籍法第八條所明定，屬國會保留方式，並經總統公布之法律，符合「法律保留原則」之要求。而且該條之用語並非受規範者所難以理解，並為受規範者所得預見，事後亦可由司法加以審查確認¹⁰。對於指紋之捺印及錄存，該條已有明定。至於相關錄存之指紋資料傳遞、利用與管理，則可依據現行「電腦處理個人資料保護法」規定辦理。

七、指紋之儲存、管理、傳遞、使用是否應以法律明文規定？可否為跨目的之使用？

（一）指紋之儲存、管理、傳遞、使用是否應以法律明文規定？

指紋係屬「電腦處理個人資料保護法」第三條規定個人資料之一種，而依戶籍法第八條雖僅規定「錄存」，惟既有錄存，主管機關當然即負有妥善管理責任，至於其傳遞、使用等，戶籍法並無進一步規定；但相對於「電腦處理個人資料保護法」第三條第一款所規定的其他個人資料（如特徵、健康病歷、財務情況、社會活動等），對個人權利保護的要求，並無評價上的等級區分，原得依該法適用同一規範處理即可¹¹，如現行法律規範尚有不足，亦可循修法途徑解決。

（二）可否為跨目的之使用？

¹⁰ 參閱：大法官釋字第四九一號解釋文及第五二一號解釋理由書。

¹¹ 林子儀，基因資訊與基因隱私權——從保障隱私權的觀點論基因資訊的利用與法的規制，收錄於當代公法新論（中），2002年7月初版，頁693-726。

戶警分立，分別管轄：民國 81 年 7 月 1 日配合終止動員戡亂時期及實際業務需要，戶政業務回歸常態。現行戶籍資料及國民身分證資料，資料建置、保管及國民身分證製發，均由戶政機關作業，與警察機關完全分立，未合併、無共同使用或建置之資料檔案。按指紋之按捺可分為一般行政之身分辨識與司法偵查之治安比對目的，而區分為「戶政指紋資料」及「犯罪指紋資料」，應不得為跨目的之使用，茲進一步列表區分說明如下：

種類	戶政指紋資料	犯罪指紋資料	備考
1. 法律 依據	<p>戶籍法第八條：</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>刑事訴訟法第二〇五條之二；</p> <p>檢察事務官、司法警察官或司法警察因調查犯罪情形及蒐集證據之必要，對於經拘提或逮捕到案之犯罪嫌疑人或被告，得違反犯罪嫌疑人或被告之意思，採取其指紋、掌紋、腳印，予以照相、</p>	

種類	戶政指紋資料	犯罪指紋資料	備考
	請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給。	測量身高或類似之行為；有相當理由認為採取毛髮、唾液、尿液、聲調或吐氣得作為犯罪之證據時，並得採取之。	
2. 主管機關	內政部（戶政司）	內政部警政署（刑事警察局）	
3. 按捺指紋	左、右拇指指紋	左、右手十指指紋	
4. 按捺方式	平面指紋	三面立體指紋	
5. 按捺指紋目的	戶政指紋係供作迷失民眾或無民屍體身分之確認等一般行政證明身分功能。	犯罪指紋係供作犯罪嫌疑人之比對，作為治安目的之刑事司法查證可能涉案人身分比對之用。	
6. 屬政	政府有關一般行政之	政府有關維護治安之	

種類	戶政指紋資料	犯罪指紋資料	備考
府任 務之 性質	積極任務	刑事司法任務	
7. 相關 觀感	全民按捺左右兩拇指之平面指紋，除法定例外，平等對待，除去被視為犯罪嫌疑者之受辱感。	犯罪嫌疑者或被告按捺十指之三面立體指紋，可能有犯罪之受辱感。	

基於組織法定與管轄恆定原則，屬於戶籍制度一環之國民身分證明制度，在中央係由內政部（戶政司）負責管轄，係依據戶籍法行之。其與依據刑事訴訟法第二〇五條之二所規定之犯罪嫌疑人或被告之指紋資料顯不相同，已如上表列。然而，需進一步闡明者為屬於一般行政性質之戶政指紋資料，其僅具有「單獨資訊性」，單純作為辨識身分功能，並未如犯罪指紋資料可能因而繼續調查而侵害個人之其他隱私之固有資訊，而成為具有「索引資訊性」。¹²因此，有關戶籍法第八條之按捺指紋並錄存之立法目的，應回歸當時立法院二讀及三讀之立法理由說明，並不作為刑事司法偵查之治安目的。故戶籍法所規範之指

¹² 熊德仁，論全民指紋制度之合憲性問題，中央警察大學法律研究所碩士論文，民國 91 年 6 月，頁 38

紋僅具有身分證明與辨識功能之「單獨資訊性」，與具有「索引資訊性」之犯罪嫌疑人或被告之指紋資料，並不相同，不宜混淆適用。

會台字第 7775 號

立法委員賴清德等八十五人聲請案

7 月 27、28 日憲法法庭鑑定報告書

鑑定人：李建良副教授

立法委員賴清德等 85 人聲請憲法解釋案鑑定意見書

中央研究院法律所副研究員李建良

民國九十四年七月二十七日

本件聲請人指摘戶籍法第八條：「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，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，該法之適用亦有違反授權明確性及法律文義解釋之情事。茲就 貴院所提七項言詞辯論爭點，依次提陳法律意見如下：

一、建立國民身分證制度之功能與目的為何？

關於建立國民身分證制度之功能及目的，首須指出者，乃我國身分證制度並無專法（「國民身分證法」）規範，而是見諸於戶籍法中，屬於戶政制度之一環。是以，關於建立國民身分證制度之功能與目的何在乙節，即須區分法理上之國民身分證制度與現行法（戶籍法）上國民身分證制度二端。

基本上，國家乃是一種政治社群，誰是這社群之成員，涉及「國民」概念之界定與取得，屬於國家與人民之間的基礎身分關係，而以何種特徵或要素界定「國民」之概念（國民身分權），自古以來即是爭論不休之難題。在政治理論上，學者或思想家嘗試以「締結社會契約」作為住民構成國民之媒介。然而，國家與人民之間的「契約關係」，乃學理上之假設，藉以說明國家與人民之間的對等關係，事實上並不存在有「契約」。就歷史之發展以觀，近代國家之興起，除了源於同一血脈之民族外，主要是基於共同之語言、文字、生活習慣等文化認同，再加上共同之歷史經驗與命運，發展出一種超越次級團體之集體認同感。不過，國家制度發展至今，已從單民族、單語言、單文化，蛻變為多民族、多語言、多文化之國家類型。因此，立基於單一民族、血緣、語言、文化認同所架構之「國民身分權」，也有所改變。代之而起者，乃多族群、多語言、多文化之政治共同體。單一民族、血緣、語言若不再是國民與國家之間之連繫關係，自須取決其他要素。觀諸各國制度，「國籍」、「戶籍」或「定居」（土地關連）厥為表彰國民與國家之連結要素，而所謂之「國民身分證」，殆為國家與國民關係之表現形式與證明方式。在此意義下之國民身分權（國民身分證），不僅是行使其政治權利之基礎，同時也是進入及取得國家福利資源體系之「通行證」。惟按國民身分權之存否，決乎國籍法之相關法律規範，

非以特定證明文件為必要條件，故單為證明國民身分之國民身分證制度，即非必然存在¹。因之，國民身分證制度之建立，爰非僅用於證明國家與人民之間的身分關係，尚擴衍出國民身分辨識之功能，用以鑑別該國民身分之真實性，俾與其他人民有所區隔²。準此以言，國民身分證制度之目的，概可分為國家與人民之間的「垂直關係」以及國民與國民之間的「平行關係」二種面向。

觀乎我國戶籍法下之國民身分證制度，戶籍法第一條規定：「中華民國人民戶籍之登記，依本法之規定。」據此可知，為戶籍之登記者，為「中華民國人民」。換言之，國籍乃取得國民身分證之前提要件，故不具中華民國國籍之人，不論其是否享有在台居留之權利，皆無所謂「戶籍登記」可言。次查戶籍法第四條第一項規定：「戶籍登記，指左列各項登記：一、身分登記：（一）出生登記（二）認領登記。（三）收養、終止收養登記。（四）結婚、離婚登記（五）監護登記。（六）死亡、死亡宣告登記。二、遷徙登記：（一）遷入登記。

¹ 例如美國即無國民身分證制度，而僅有所謂「社會安全號碼」(The Social Security Number, SSN)。德國在威瑪憲法時期，除猶太人或及普賽人外，亦無國民身分證制度。

² 德國現行之身分證法(Gesetz über Personalausweise)即以辨識身分為目的，除採取領取身分證義務制度外，尚有出示身分證之義務(Ausweispflicht)，該法第一條第一項規定：「基本法第一百十六條第一項所稱之德國人，年滿十六歲，且依邦戶籍法規定負有一般之登記義務者，負有取得身分證之義務，且受驗證身分管轄機關之請求，負有出示身分證之義務；前句規定於領有有效之護照，且得以之證明其身分之人，不適用之。出示身分證之義務亦得以出示臨時身分證為之。」

(二)遷出登記。(三)住址變更登記。」同法第七條規定：「已辦戶籍登記區域，應製發國民身分證及戶口名簿；尚未製發者，得以戶籍謄本代之。國民身分證及戶口名簿之格式，由內政部定之。」綜合上述規定，可知國民身分證為戶籍登記制度之延伸，而戶籍登記具有兩種制度功能，一是身分登記，即對於國民存否及基本資料之記載，於此並未表彰個人與國家之間的關係；二是遷徙登記，即國家領域之內所在位置之記載，旨在表彰國民與國家之間「領域連結」關係^三。

綜據前述，現行國民身分證制度之功能，爰可歸納為三：(一)證明具有中華民國國籍。(二)辨識國民之身分。(三)表彰國民與國家之地域關係。國民身分證既是戶籍登記之證明，則未領有國民身分證或遺失國民身分證之人民，其與國家之間的身分及地域關係，皆不产生影响。具體言之，於上述情形而未持有國民身分證者，一則並不喪失中華民國國籍，二則並不喪失在中華民國境內之戶籍登記效力，三

^三 「戶籍」在人民與國家之間的關係上，依照現行法制，尚有另一功能，即辨識「台灣地區人民」與「大陸地區人民」身分的一種機制。按台灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸條例）第二條第三款及第四款分別規定：「三、台灣地區人民：指在台灣地區設有戶籍之人民。四、大陸地區人民：指在大陸地區設有戶籍之人民。」不僅如此，台灣地區人民若在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照，除經有關機關認有特殊考量必要外，喪失台灣地區人民身分及其在台灣地區選舉、罷免、創制、複決、擔任軍職、公職及其他以在台灣地區設有戶籍所衍生相關權利，並由戶政機關註銷其台灣地區之戶籍登記。不過，其因台灣地區人民身分所負之責任及義務，不因而喪失或免除（兩岸條例第九條之一）。因前述情形而喪失台灣地區人民身分者，嗣後註銷大陸地區戶籍或放棄持用大陸地區護照，得向內政部申請許可回復台灣地區人民身分，並返回台灣地區

則基於國籍或戶籍所衍生之相關權利，例如選舉、罷免、創制、複決、擔任軍職、公職等權利，均應不受影響，所餘者，僅該國民於行使上述各項權利時，如何證明其身分之問題，例如以戶籍謄本、健保卡或護照等作為身分證明。

二、為達國民身分證制度所欲達成之目的，國民身分證應記載那些資料，而不過度侵害人民之權利？得否記載如病歷、所屬政黨、宗教信仰等個人資訊？

國民身分證得記載何等事項，繫於國民身分證之制度功能。換言之，國民身分證之記載內容，不得超過其制度功能所及之範圍。依前所述，國民身分證之制度功能不一，若謂國民身分證之功能在於表彰國家與人民之間的關係，則其內容除國民之基本身分關係外，尚及於國民與國家之間的地域關係，例如戶籍地址。若謂國民身分證旨在辨識身分，則國民身分證僅應及於國民一身之資料，如姓名、年齡、身體特徵等，例如德國立法例⁹⁴。至於病歷、所屬政黨、宗教信仰等個人資訊不應在其內。蓋此等個人資訊既與國家人民關係無涉，亦不關及身分辨識。

定居（兩岸條例第九條之二）。

⁹⁴ 德國身分證法(Gesetz über Personalausweise)第一條第二項規定：「身分證除以統一格式為之，並附照片、編號及簽名外，僅能記載以下個人資料：一、姓，或出生時之姓。二、名。三、博士學位。四、封名\藝名。五、生日及出生地。六、身高。七、眼睛顏色。八、現址。九、國籍。」

又現行國民身分證記載事項中，「職業」、「役別」、「父母姓名」及「配偶姓名」與前開制度功能並無必然關連，應不在記載事項之列。較具爭議之問題，乃本件釋憲案爭執之客體——指紋，得否為國民身分證記載之事項？

按國民身分證之目的若在表彰人民與國家之身分關係，則指紋應不在記載事項之列，蓋指紋係個人身體特徵的一部分，其或可作為人與人之間的一項區隔特徵，卻無涉於國家與人民之間的「法律關係」。換言之，指紋資料所傳達之訊息充其量只能指向某特定人之存在，或留有指紋之某地或某物與該指紋所有者之間可能之「客觀」連結關係，至於法律關係與事實緣由並非指紋之承載功能所及，人民具有何種之指紋特徵，尚無法決定其與國家之間的連結。反之，國民身分證之所由設也，若係出於人別辨識之需要，則因指紋乃是一項難以取代（科學上是否無可取代，尚無定論）的生物特徵，就此制度功能而言，將指紋納入國民身分證記載事項之中，似具有合理之關連性。不過，載入範圍？載入方式？載入用途？等問題，從憲法保障人民基本權利之旨趣，均有待進一步之審酌。

三、指紋屬於人民何種基本權利保護之範圍？是否屬於人民之人格權？隱私權？資訊自決權？或其他權利（如人性尊嚴）？國家蒐集、記載人民之指紋，可能侵害人民何種受

憲法保護之權利？

指紋乃人類手指之「表皮顯徵」(Hautrelief)[△]，為人類「生物特徵」(Biometrie)之一，顯現於人身，具有與人體不可分離之特質及高度之獨特性。就所涉基本權利而言，首先，指紋乃身體之一部，屬於一種「身體權」，構成身體完整性之一環。其次，指紋所承載之生物特徵，乃專屬於個人之一種資訊。指紋□資訊既從人類己身所出，則指紋□資訊之運用（包括提交、傳遞等），亦應決諸人類己意，乃當然之理。換言之，基於「個人自決」之人權核心理念，人民在憲法上享有決定何時、於何等範圍內公開或提供其個人專屬資訊，或使他人得以進入或接觸專屬其個人資訊領域之權利。此種權利可統稱為「資訊自決權」，其雖未見諸於憲法明文列舉，然衡之於憲法第二十二條所定補餘權之規範意旨，亦應受到憲法保障。此不惟有德國聯邦憲法法院從該國基本法第二條第一項（約略相當於我國憲法第二十二條）尋繹出之「資訊自我決定權」(Recht auf informationelle Selbstbestimmung)[△]，

[△] 參見 *Reimar Gilsenbach*, Die Wissenschaft vom Hautrelief, Personalausweis mit Fingerabdrücken, Feuilleton 11. 01. 2002, S. 11.

[△] 參見 BVerfGE 65, 1 (41 f.); 78, 77 (84). 在科學上另有所謂「基因指紋」(genetische Fingerabdruck)之概念，用以指述人類基因中存有若干與他人相異之 DNA，透過分析比對，可以用來做人別的辨識，為犯罪偵查經常運用之取證方法，又稱「DNA 特徵」(DNA-Profil)或「DNA 指紋」(DNA-Fingerprinting)。「基因指紋」雖非指紋，但其亦屬人類生物特徵，而為一種個人資料，與指紋之作用並無二致，故德國聯邦憲法法院有關「基因指紋」之裁判意旨，亦有參酌之價值。參見 BVerfGE 103, 21 (33); *Christoph Krehl/Alexander Kolz*, Genetischer Fingerabdruck und Verfassung, *Strafverteidiger* 2004, 447 (448).

可供佐證，亦有瑞士學者從該國憲法第十三條第二項規定^{*}推導出之「資訊自決基本權」(Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung)[^]，可資參酌。至於美國法上之「隱私權」(Right to Privacy)概念內涵是否囊括指紋在內，或有爭議[^]，但指紋屬於個人之資訊(personal information)而受憲法保障，則應無疑⁺。再者，憲法之所以保障人民對其資訊之自主決定權，旨在使個人之資訊免遭毫無限制之取得、儲存、使用、傳遞或散佈。在此自主支配之前提下，個人之人格方得以自由形成、表現、發展，故人民對於其指紋□資訊之自決權，同時寓有人格自由發展權之保護面向^{+^}也唯有如此，人民始不致淪為他人（尤其是國家）支配之客體。因之，人性尊嚴之維護亦當

^{*} 瑞士憲法第十三條第二項規定：「任何人享有其個人資料不受侵害之保護請求權」

[^] 參見 M. Völger, Massgeschneiderte Medikamente, Einige Überlegungen aus persönlichkeitsrechtlicher Sicht, Schweizerische Ärztezeitung 2004, 2267; Schweizer Rainer J., in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, 2002, Kommentar zu Art. 13 Abs. 2 BV, N 38.

[^] 美國「隱私權」概念發展迄今，尚未形成固定之內涵，其保障範圍是否及於指紋，亦無定說。參見 Rochin v. California (1952) 342 U.S. 165; United States v. Sechrist (7th Cir. 1981); Davis v Mississippi (1969) 394 U.S. 721; Miller v. Murphy (1983) 143 Cal.App.3d 337.

⁺ 例如：加州最高法院(Supreme Court of California)在 *Christopher Ann Perkey v. Department of Motor Vehicles* (42 Cal. 3d 185; 1986 Cal.Lexis 213)一案中，處理請領駕照須捺指紋之問題，雖不認為系爭措施影響原告之隱私權，但對於指紋屬於原告之個人資料應受保護一節，則未予否認。

^{+^} 在隱私權□私領域保障之理論基礎中，將資訊自主與人格發展合併思考之學說，謂之「自我表現理論」(Theorie der autonomen Selbstdarstellung)，在此意義下，資訊自決權又稱為「自我表現權」(Recht auf Selbstdarstellung)。參見 W. Schmitt Glaeser, Schutz der Privatsphäre, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 2. Aufl., 2001, § 129 Rn. 14, 31.

構成指紋口資訊自決權之核心要素。

國家對人民之指紋進行蒐集及記載，雖未破壞人民身體之完整性，而無關乎身體權之侵害，卻十足構成對人民資訊自決權之干預，蓋指紋一旦與人身脫離，即喪失其原本所具有之「與人體不可分離性」，成為一種「客觀」之資料，從而也就有被隨意附加詮釋、利用之無限可能。因此，人民之指紋如因國家有計畫之蒐集而落入公門之手，將使國家取得對指紋之廣泛詮釋權及賦加意義權，指紋所有人之人格形成自由空間亦在無形中受到窄化。由於指紋採集非屬對人體之侵入性措施，亦未直接觸及人民之私生活領域，其對人權侵害之嚴重程度往往受到輕忽，爰有進一步闡述之必要。

憲法所保障之人類圖像，乃是一個具有自主性之個體。個人自主決定權之行使，不僅繫乎其對行止動靜之主觀決意，尚亦取決於所處客觀環境之自由氛圍。如所周知，在一個控制言論、箝制思想之威權國家中，人民縱使心裏有話要說，也不敢說出口，此種心態往往不是來自遭受迫害之親身經驗，而是出於怕有後果之莫名恐懼。此種人性異化之病徵，在社會逐步民主、開放之後，仍會以不同之形式發作。國家對人民資料之蒐羅、建檔所形成之心理制約，便是其中一種可能。例如當人民在參加集會遊行之前已經預知將會被政府部門記錄在案，且不知後果如何，他可能採取的作法，便是乾脆不去參加。同理

可推，人民如果無法確知與其自身有關之資訊，何者被載錄，何者將公諸於世，或無法預知何人、何時知其何事，其自主決定意志勢將受到動搖，自然也就無法自主作成計畫，並付諸實現^{+二}。

前述因國家資訊活動所造成之負面效應，因數位資訊時代的來臨而加劇。在資訊社會中，經由數位技術之運用，個人看似無關之零散資料，透過電子資料處理之過程，可以集結、拼湊而成完整之圖譜。因此，個人資料之保存或處理，若稍有不慎，即可能讓諸私領域處於一覽無遺之情境，而指紋資料正是此種「拼圖遊戲」的最佳素材。姑不論指紋含有頗為可觀之「剩餘資訊」(Überschussinformationen)^{+三}，單就其所獨具之辨識功能，即是尋索個人生活軌跡、掌握個人行蹤之絕佳工具。由於國家之資訊權力與人民之自由空間具有一種互為消長之關係，因此，國家對於人民指紋之蒐集及錄存，越是全面、越是完整，越可能營造出一種莫須有之「無色恐怖」，浸假成為一種「監視國家」(Überwachungsstaat)而不自知^{+四}。影響所及，不僅會使人民退縮在一個自認安全的小框框裡^{+五}，扼殺個人自由發展人格之機會，甚

^{+二} 參見 BVerfGE 65, 1 (43).

^{+三} 關於人類生物特徵之「剩餘資訊」利用問題，參見 Brückl Daniel, Rechtsfragen zur Verwendung von genetischen Informationen über den Menschen, 2001, passim.

^{+四} 參見 Eggert Schwan, Auf dem Weg zum Überwachungsstaat?, Plädoyer für eine rechtsstaatliche Datenverarbeitung der Polizei, in: Harald Hohmann, Freiheitsscherung durch Datenschutz, 1987, S. 276 ff.

^{+五} 此種情形猶如英國作家喬治·歐威爾(George Orwell)在《一九八四》(1949)一書中所描述到處貼著「老大哥監視著你」標語的國度。

至連公共利益也將深受斷傷⁺⁶，因為自主決定乃是民主社會正常運作所不可或缺之功能要素，一個缺乏公民積極參與的社會，將會是一個停滯不前之社會。

總結而言，指紋為人類身體之一部，且為一項重要之生物特徵，屬個人專有之重要資料，為憲法上保障之身體權、資訊自決權（或隱私權）、人格自由發展權，乃至於人性尊嚴所及。國家蒐集、記載人民之指紋，對於人民自主決定其資訊是否提供之權利有所干預，侵犯憲法保障人民之資訊自決權，灼然至極。

四、如國家得建立統一之國民身分辨識制度，則國家是否即有義務發給人民辨識身分所需之證件？領取國民身分證是否為人民受憲法保護之權利？國家如拒絕人民領取國民身分證之請求，將涉及侵害人民何種權利？

姑不論國家與人民之基礎身分關係繫於何等要素，人民本於「國民身分證」享有請求國家核發證明該基礎身分關係之權利，亦即享有「請求國家核發國民身分證之基本權」（給付權）。所謂「國民身分證」也者，並非源自人類之所以為人的自然權利（原權），而是一種「經社會修正之權利」（rights modified by society）。蓋有國家，斯有「國民」，人類俯仰天地之間，本無需組成國家（社會制度之一種），亦未

⁺⁶ 參見 BVerfGE 65, 1 (42 f.).

必要加入國家。是以，在近代國家興起之後，人類無論是出於自願，或是迫於無奈，還是受到強制而成為國家之一員，均應享有請求證明其屬於國家成員之權利。

人民本於國民身分權而享有請求核發國民身分證明（國民身分證）之權利，並不表示國家當然得建立國民身分證制度，甚至課予人民有領取國家身分證之義務。蓋請求國家證明國民身分，既是一種權利，人民即有選擇不行使之自由。換言之，人民可以選擇過一個無身分證之生活，由此可以進一步推導出「不領取國民身分證之基本權」（消極自由權）。準此以論，國民身分證制度之建立，若以法律定有領取國民身分證之義務（戶籍法第八條第一項參照），不問其原因為何，從憲法保障人民基本權利之意旨以言，國民身分證制度實乃構成對人民權利之限制。姑不論基於身分辨識之目的而課予上開義務是否因違反比例原則而構成違憲⁴²，至少基於憲法基本權利之防禦功能，人民享有請求核發國民身分證之權利。質言之，在現行戶籍法之規範下，人民享有請求國家核發國民身分證之權利，並非基於前述「請求核發身分證之基本權」（給付權），而是因為人民之自由（不領取國民身分證之自由）受到限制所產生之侵害排除權。蓋在一個「全民身分

⁴² 此一問題因非屬本件釋憲案之標的，故略而不論。惟究實而言，國家為建立辨識人民身分的制度，而要求全民必須取得身分證明，從比例原則的角度，非無違憲之虞。

證」的國度中，若無身分證在身，雖不致寸步難行，卻也障礙連連。而此等不方便（必要之惡）既是國家建立身分證制度所致，國家自負有排除此項障礙之義務。

五、現行戶籍法第八條以按捺指紋作為領取國民身分證之要件，其立法目的為何？與建立國民身分證之目的結合，是否有當？

任何權利皆非絕對，環繞在「指紋」上之資訊自決權、人格發展權及人性尊嚴之保障，雖具有高度之重要性，但亦非毫無限制。然則，此項基本權利所牽涉之層面既廣且深（詳見前述），故其限制唯僅基於重大公益上之理由，且符合比例原則之意旨下，始得以法律為之^{十八}。

現行戶籍法第八條規定：「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。」第一項課予年滿十四歲之人民負有請領國民身分證之義務。換言之，我國係採「國民身分證強制」制度，此一規定是否違憲，難謂無疑，惟因非本件釋憲案之標的，故暫置不論^{十九}。第二項規定請領國民身分證

^{十八} 參見 BVerfGE 65, 1 (44); 67, 100 (143); 103, 21 (33).

^{十九} 德國在威瑪憲法時期，並無國民身分證制度，惟於一九二七年，普魯士內政部長規定所有吉普賽人皆須領取身分證，其上除照片外，尚須按捺指紋。此項措施於一九三八年擴及適用於所有猶太人身上，隨後，這些吉普賽人及

證之「捺指紋並錄存」之義務，第三項則規定不依規定捺指紋者之法律效果。綜合第二項及第三項之規定意旨，其寓有「捺指紋為核發國民身分證之條件」之制度旨趣，彰彰明甚。

考諸戶籍法第八條修正之經過，於立法院第一讀會交付審查時，計有行政院版及柯建銘委員等提案版，此二版本之差異在於錄存指紋之方式，前者規定「應捺指紋並錄存」，後者規定「應錄存請領人之指紋」。經審查會通過，採行政院版，並分擬甲、乙兩案，其間之差異僅在應請領國民身分證之年齡門檻為十四歲或十二歲。嗣經二讀程序採甲案（如現行條文）。當時行政院版所列之理由說明為²⁴：

「指紋之作用，可確認當事人身分，保障當事人身分，保障當事人權益，如迷失民眾或無名屍體身分之確認等，另未滿十四者，其指紋紋路尚未完全定型，因此，年滿十四歲請領國民身分證者，應捺指紋並錄存。如未滿十四歲請領者，則俟年滿十四歲時，再予補捺指紋，已建立全民指紋資料。惟如當事人請領國民身分證拒絕捺指紋時，則不予發給，以落實捺指紋規定之執行。爰於第二項及第三項明定之。」

另立法院院會於審議行政院所送戶籍法修正草案時，立法委員柯建銘等十七人復將其擬具戶籍法部分條文修正草案提會討論，並附如

猶太人陸續被送至集中營處決。二次戰後，巴伐利亞邦曾於一九五三年規定該邦之駕駛執照須有駕駛人之指紋，惟該制度施行至一九七〇因違法、違憲已遭廢止。參見 *Reimar Gilsenbach, Die Wissenschaft vom Hautrelief, Personalausweis mit Fingerabdrücken, Feuilleton 11. 01. 2002, S. 11.*

下說明^{二+}：

「一、現行戶籍法中並無國民身分證應錄存請領人指紋之規定，而指紋之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等，作用至為明確。且建立全民指紋資料早為世界各國公認之重要內政建設，亦為先進國家之指標。二、國民身分證錄存請領人之指紋。可結合現行警政指紋自動化作業，強化治安防範，保障社會安全。三、為迎接資訊時代的來臨，目前全世界均朝向以電腦化指紋作業達到身分辨識之趨勢發展，未來電子認證必將應用於各種人類生活當中，如電子交易、電子公文等。因此，國民身分證必須具有自動確認本人身分之功能，以作為個人行使權利及承擔義務之依據。爰於戶籍法中增列國民身分證應錄存請領人指紋之規定。」

關於戶籍法第八條第二項及第三項之合憲性審查，可以分成以下幾個層次思考之：

第一，依照實質法治國原則所衍生之保障基本權利之「重要性理論」旨趣，國家對於人民基本權利之限制，非僅有形式上之法律為已足，該法律規定之內容亦應具備合憲性，而其首要之要求，即法律規定本身必須力求明確（法律明確性原則）；明確與否之標準，復繫於所涉基本權利之重要程度。由於指紋乃是人民獨一無二之生物特徵，

^{二+} 《立法院公報》，第八十六卷，第二十一期，頁一三一。

^{二+} 《立法院公報》，第八十六卷，第二十一期，頁一七八、一七九。

攸關人民資訊自決之核心要素，故指紋之取得方式，用途，儲存方式等，皆須於法律中明文規定，俾免因規範空泛而遭濫用。觀諸戶籍法第八條第二項及第三項之規定，並遍查戶籍法全文，僅見國家如何取得人民之指紋，以及抗拒按捺指紋之不利後果，至於國家何以要人民按捺指紋，其將作何用途等重要事項，皆付之闕如。準此，姑且不論其背後所「隱藏」之目的是否正當，單從戶籍法本身未明定國家取得人民指紋之用途乙節，即因違反法律明確性原則而構成違憲。

第二，基於儘可能不使法律受違憲宣告之考量，若不採取前述斷然宣告系爭規定違憲之作法，或可退一步，認為戶籍法雖未明文規定指紋之用途，卻仍可從規範意旨及立法理由整體觀察得出（第一次合憲解釋）。若採此途，則須進一步審視可能之立法目的及其與手段方法之間的比例關連性。關於「立法目的」的審查，以按捺指紋作為請（換）領國民身分證之條件，其可能的目的略有：

（一）建立全民指紋資料

（二）健全戶政管理

（三）辨識國民身分

（四）防止證件偽造

（五）偵查犯罪、維護治安

在以上諸項目的中，首先必須提出檢討者，乃所謂「建立全民指

紋資料」，此一目的名列於在立法理由之中，看似合理、正當，實則不足堪為立法目的。蓋全民指紋資料（庫）之建立，僅是一項客觀之事實狀態，尚未說明其所為何用。若謂全民指紋資料（庫）之建立，乃是一種「時代潮流」、「世界趨勢」，先求建立，至於用途將視未來社會需要再作定奪，則此種目的之內涵已因流於過泛而失卻憲法上之正當性。其次是健全戶政管理，若單獨觀之，似屬一項正當之行政目的，且與國民身分證制度所由之戶籍法對照以觀，亦有有若干程度之關連性。然則，「戶籍」之制度本旨，無非確定人民與國家之間「地域」關係，並兼及與個人身分有關之資料登記，其與指紋所獨具之辨識作用，尚屬有間，實不宜作為國家強取人民指紋之正當目的。至於「辨識國民身分」、「防止證件偽造」及「偵查犯罪、維護治安」三項立法目的，初步觀之，皆與指紋之辨識作用相關，且均難謂與公共利益或保障人民權益無涉，應可作為國家取得人民指紋之正當目的。

第三，前述五種可能之立法目的，雖有二者不足以作為正當目的，惟基於合憲解釋之意旨，可將之予以排除，而留取「辨識國民身分」、「防止證件偽造」及「偵查犯罪、維護治安」三項立法目的（第二次合憲解釋）。緊接之後者，乃以此等目的強制人民必須提供指紋予國家是否合於比例原則，於此必須進入比例原則三項子原則（適合性原則、必要性原則及狹義比例原則）之檢驗流程：

(一) 辨識國民身分：強令人民按捺指紋之目的，若係為了確定當事人之身分，保障當事人權益，例如辨識無名屍體或走失者，從適合性原則之觀點，應無可訾議，亦即，建立人民指紋資料是達到辨識人民身分之有效方法，尤其在發生空難、火災或其他事故時，若有人民指紋資料之建制，確實可以迅速確認屍體之身分。問題在於，此一方法是否為達此目的之「必要手段」，亦即其是否為最小侵害之手段？姑不論在全民捺指紋之外，是否尚有其他同樣有效之確認身分方法，於此須留意者，乃上舉辨識身分之措施，係為個別人民利益之故，既是如此，理應給予人民有選擇之機會，蓋人民並無必須接受國家「德政」之義務。換言之，類此「便民」之措施，至多僅能在人民自願之下為之，而非得以強制方式行之。尤其從憲法保障人民基本權利之本旨，除涉及公共利益外，人民本得放棄基本權利，從而國家實無以便民（保障人民權益！）之名而強令人民捺指紋之理。至於僅為處理偶一發生之事故的辨識工作，竟要全民提交屬於身體重要之生物特徵，二者利害相權，輕重立判，其難以通過狹義比例原則之檢驗，尤不待言。

(二) 防止證件偽造或盜用：以按捺指紋作為領取國民身分證之

要件，尚具有另一種「辨識身分」之功能，即得據以確保持證人之真正性，尤其用之以防止國民身分證之冒領、偽造或盜用。由於國民身分證非只是作為私法交易之證明文件，其往往是行使公法上權利（例如選舉權）之必要憑證，故防止國民身分證遭偽造或盜用，其目的非僅純粹保障個人之私益，尚且具有頗為重要之公共利益（諸如確保國家公文書之真正性、選舉之公平性等）。然則，若要以「強化國民身分證之防偽性」（目的）衡之「錄存領證人之指紋」（手段），逐一檢證其手段適合性、侵害最小性與利益之均衡合理性，而不致存有明顯之違憲性，至少必須建立在一項前提條件上——該指紋必須錄存於國民身分證之上。蓋國家要求請領人必須按捺指紋，若係用之於防止證件遭偽造或盜用，確保持證人之真正性，則人民所提交之指紋若不載錄於其領取之國民身分證上，自無以發揮防偽之功能。抑且，領證人提交其指紋既是用來強化「該份」證件之防偽性，則錄存於該份證件上即為已足，實無錄存於國家資料庫之必要，更無所謂全民指紋建檔之可言

^{二二}。問題在於，戶籍法第八條第二項所定之按捺指紋義

^{二二} 德國於二〇〇五年七月間通過所謂之「e 護照」(e-Pass)法制，預定於同年十一月一日起，先於新核發之護照上，置入持照人電子照片(digitales Foto)之

務是否寓有上開目的，乃至於其所稱「應捺指紋並錄存」，是否僅指錄存於「國民身分證」上，而非「戶政機關」？證諸前所摘述之立法理由，可知其顯非以載錄指紋於國民身分證上為已足，是以，若要循此方向對於系爭規定進行合憲解釋（第三次合憲解釋？），恐有曲解、甚至扭轉立法者明示意旨之嫌，進而逾越釋憲者所應恪守之矩矱。

（三）偵防犯罪、維護治安：犯罪案件之偵查與訴追，為國家行

晶片(Chip)；二〇〇七年三月起，再增置存有持照人二枚指紋（左右食指）之晶片。此一護照新制之目的，即在防制護照偽造及冒用，其立法過程及內容可供參照，爰略述如后：

德國於一九八六年之護照法(Passgesetz)第四條第三項規定：「除照片及簽名外，護照得存錄持照人手指、手掌或臉部之生物特徵(biometrische Merkmale)。照片、簽名及其他之生物特徵亦得以經安全程序之加鎖方式置入護照之中。…」同條第四項規定：「生物特徵之種類、其詳細內容、依第三項規定以加鎖方式置入之特徵與記載，及其儲存之方式、其他之處理與利用，以聯邦法律規定之。全國性之資料庫不得建立。」上開規定生效後，德國始終未制定法律據以實施。迄至二〇〇四年十二月，歐盟理事會通過歐盟命令，規定各會員國應於護照中置入安全性標誌及生物特徵資料（參見 Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 DES RATES vom 13. Dezember 2003 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten）。德國在聯邦內政部長 *Otto Schily* 之主導下，於二〇〇五年六月二十二日經聯邦內閣提出修正護照法規定之行政命令(Die Verordnung zur Änderung passrechtlicher Vorschriften)，並於七月八日獲聯邦參議院之同意，成為歐盟國家中第一個實施護照附加生物特徵之國家。此項制度有如下幾點特色：

- 一、持照人之生物特徵存於具防拷性之晶片中，再籍入護照封面之內，但無全國性之護照（生物特徵）資料建檔。
- 二、護照附加持照人之生物特徵，旨在作為持照人之身分辨識，確保持照人與護照之同一性，並防止護照冒領、偽造或冒用。
- 三、舊護照於二〇〇五年十一月一日之後，於十年內仍具效力，換言之，在此過渡期間，新舊護照併行通用。於二〇〇五年十一月一日起核發之附加照片晶片護照，於二〇〇七年三月之後，其效力同前（即仍可繼續使用十年，再領發附加指紋晶片之護照）。

使刑罰權之重要任務，具有憲法上之正當性，殆屬無疑^{二十三}。而基於指紋之獨特性所具有之高度辨識功能，透過指紋之採集、鑑析及比對，確實亦有助於犯罪之偵防與訴追，故起自十九世紀中葉，指紋即被廣泛運用於各種辨識工作。惟單憑此點尚不足以遽爾論斷戶籍法第八條第二項及第三項規定之合憲性，還須從手段與目的之關係，檢證其是否合於比例原則之意旨。在進行戶籍法第八條第二項及第二項之比例原則審查時，在論證上，須留意如下之區分，一是國家強取全民指紋與犯罪偵防之間的比例關係；另一是透過國民身分證之核（換）發取得犯罪偵防之用的全民指紋之間的合理聯結關係，此二者不宜混淆，以下依次分述之：

- 1、適合性原則：指紋作為刑事訴追之證據方法，雖行之有年，但指紋鑑識是否為犯罪偵防之有效方法，仍非無衡酌之餘地，其至少受到如下之質疑：（1）所採指紋可能遭到偽造或複製。（2）指紋鑑識之實際操作常有歧異性^{二十四}。（3）指紋本身無法說明「時

^{二十三} 另請參見 BVerfGE 39, 1 (45 ff.); 88, 203 (257 f.); 107, 104 (118 f.); Christoph Krehl/Alexander Kolz, Genetischer Fingerabdruck und Verfassung, Strafverteidiger 2004, 447.

^{二十四} 亦即，同一指紋由不同人鑑識，可能得出不同的結果。參見朱富美，〈指紋

間」之先後關係及其所存在之生活脈絡，單憑指紋可能作出錯誤之推論。(4)指紋或許有助於若干刑事案件之偵查，提高破案率，但並不當然會改善整體之治安狀態，尤其社會發生之重大犯罪案件，未必皆（或甚少）出於可疑指紋因欠缺指紋檔案而無法鑑識之問題。以上質疑若嚴肅看待，且證之以科學方法，確實可以指稱紋鑑識不是犯罪偵防之「有效」方法。不過，適合性原則之檢驗，通常僅審究系爭方法與目的之間的蓋然性，且容許立法者享有一定程度之評估特權，故除非有顯然無法達成預定目的之情事，否則仍不致構成適合性原則之違反。

- 2、必要性原則：指紋辨識方法與建檔，或許有助於犯罪偵防，然是否要採取全民指紋建檔如此「激烈」之手段？在侵害較小手段之選擇可能性上，可資考量者，指紋採集與辨識若旨在偵查犯罪，則其所應建制之指紋檔案，應以有犯罪之嫌疑或可能者之指紋為限，例如對於有犯罪前科之人民或所謂之「虞犯」強制錄存其指紋，或者對於犯罪嫌疑人按捺指

證據之研究——探討指紋「科學性」之迷思（四）》，《法務通訊》，2003年9月11日，第四、五版。

紋等措施。或謂：前述方法涵蓋面過狹，於犯罪偵防尚有不足。不過，採取全民指紋建檔之作法，無異將全國人民假定為潛在之犯罪嫌疑人，此種「全民皆賊」之思維恐怕僅存於專制時期之警察國家，不足為恃。若謂打擊犯罪是一種「正當防衛」，則要求全民捺指紋便是一種「過當」的正當防衛。試想犯罪現場所留有之指紋何其多，若有「全民指紋檔案」可資比對，治安單位可以輕易地將不計其數之一千人等皆列為犯罪嫌疑人，而此等嫌疑犯若無法提出特定時點之不在場證明，即有被論罪之可能，此一制度所可能引發之連鎖負面效應，其程度之鉅大，誠難想像。

- 3、狹義比例原則：以全民指紋建檔作為偵防犯罪之方法，不僅有如前所述違反必要性原則之嫌疑，即令就其所欲達成之目的（所得利益）與對人民權利所造成之侵害（所受損害）以觀，其間亦呈顯失均衡之情狀。蓋承前所述，指紋建檔所可能提升之破案率極為有限（警政單位若主張將會達到高破案率，必須負舉證責任，而非空言抗辯），更與治安之維護

無必然之關連。反觀人民對其指紋（個人資訊）之自決權，則因全民指紋建檔制度之實施，橫遭徹底性之剝奪，加上此種鋪天蓋地、涓滴不漏之國家資訊體系所形成之恫嚇效應，以及在人民心中種下之「有罪推定」疑懼心態，在在顯示全民建檔制度在得失之間的巨大落差。

- 4、不當聯結禁止原則：前開論述僅及於國家強取全民指紋與犯罪偵防之間的比例關係，尚須進一步檢視者，乃透過國民身分證之核（換）發取得犯罪偵防之全民指紋，其間是否具有合理之關連性？亦即縱為社會治安之故，而有全民指紋建檔之必要，國家能否借核（換）發國民身分證之便，取得人民之指紋？按現行國民身分證制度乃戶政制度一環，國民身分證之核發，旨在表彰國家與人民之基本身分關係及地域關連，同時兼有人身識別之功能。是以，國民身分證制度與犯罪偵查、警政制度（維護社會治安），乃至於刑事訴追制度，顯係互不相涉之二套體制（「戶警分立」）^{二十五}，將其強予鉤連，難有合理

^{二十五} 台灣雖曾實施「戶警合一」制度，但此乃戡亂時期之特殊作法。動員戡亂時期終止後，已於一九九二年六月回復戶警分立制度，以應國家憲政秩序回歸

關連之正當性。不僅如此，由於國民身分證制度實施經年，殆已成為社會生活無法想像其不存在之制度，甚至是若干公民權利行使不可或缺之前提要件。以按捺指紋作為領取國民身分證之要件，無異挾國民身分證背後所蘊含之巨大「利益」以及喪失身分證所伴隨之不便與失權，迫使人民臣服於國家之全民建檔政策之下。單以選舉權之行使為例，依照現行選罷法律之規定，出示國民身分證為行使投票權之必要條件。是以，人民若拒捺指紋，非僅喪失國民身分證，其選舉權亦一併遭到剝奪。類此「指紋綁大選」之謬異現象不符法治國家「不當聯結禁止原則」之旨趣，甚為昭然，固不待言，更等而下之者，於此處境下，人民形同被國家宰制之「客體」(Objekt)，人性尊嚴不陷於危殆者幾希？

六、以按捺指紋作為換發新版國民身分證之要件，是否符合憲法第二十三條之規定？

以按捺指紋作為換發新版國民身分證之要件，是否符合法律保留原則，首應探究者，乃戶籍法第八條第二項所稱「請領」國民身分證，

正常體制。參見司法院大法官釋字第五七五號解釋。

是否包括「換發」國民身分證在內？先從文義解釋方法觀之，所謂「請領」者，意指「申請領受」而言，故須有人民之申請，始足當之，應不及於戶政機關之主動換發。次從體系解釋方法證之，對照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」，其規範邏輯結構是「請領↓不捺指紋↓不予發給」，顯示戶政機關之不予發給，係經請領後之被動拒絕，而非本於職權掣發新版身分證，於不捺指紋時之主動拒絕發給。再從歷史解釋方法究之，查戶籍法第八條第二項及第三項之立法理由，其中僅提及身分證之請領須捺指紋，未見以換發身分證方式執行捺指紋之說明。綜上，戶籍法第八條第二項及第三項所稱之「請領」國民身分證，應不包括戶政機關主動換發國民身分證，故內政部以捺指紋作為換發新版國民身分證之要件，若以前開規定為依據，即與法律保留原則有所違背。

除開戶籍法第八條第二項及第三條規定之解釋問題，尚須釐清者，乃內政部是否享有換發國民身分證之權力？亦即，內政部得否換發國民身分證，其法律依據何在？按戶籍法第七條第二項規定：「國民身分證…之格式，由內政部定之。」據此規定，內政部若認為國民身分證之格式無法適應實際需求，例如姓名欄過小，無法容納原住民之姓名，或其記載事項已不符時宜，例如本籍已無記載之必要，解釋上應可重新製作國民身分證，全面換發。惟基於法律保留原則之精

神，有二點須予注意：其一，此項重新製發國民身分證（格式）之權限，不包括全面換發按捺指紋之國民身分證。蓋戶籍法第八條第二項及第三項係於民國八十六年始修正增訂，基於法律不溯及既往原則，該規定不適用於在民國八十六年之前領取之國民身分證。其二，內政部重新製發「新版」國民身分證後，「舊版」國民身分證仍具有效力。由於國民身分證之失效涉及人民之權利，故除法律有明文規定外，內政部不得片面宣告其失效，否則亦有違法律保留原則之意旨。

另外，附帶審究者，乃捺指紋方式之合憲性問題。戶籍法施行細則第二十二條規定：「依本法第八條規定捺指紋，應以全部手指捺印。但無手指者，不在此限。」此一規定之違憲審查，至少有二種可能：其一，審究該施行細則之規定是否逾越戶籍法之授權範圍，違反法律保留原則而構成違憲。其二，該施行細則之規定若未逾越戶籍法之授權範圍，亦即該項規定係呈現戶籍法之規範意旨，則須進一步審究此項法律規範是否牴觸憲法保障人民基本權利之意旨而構成違憲。

遍查戶籍法之規定，未見按捺指紋方式之規定，對於此一重大影響人民基本權利之事項，法律未予明文規定，不無牴觸法律明確性原則之嫌疑，已如前述。然若採取合憲解釋方法，認戶籍法有關按捺指紋之目的、方法、範圍，尚得從法律規定之整體觀察，並參酌立法理由予以得出，則容待詮解者，乃「按捺十指」是否為法律之規範意旨

所及？衡諸按捺指紋之立法目的，無論是出於辨識身分，或是防止偽造或冒用，均以按捺左右各一指為已足，就此而論，上開施行細則之規定，顯已逾越戶籍法之授權範圍，而有違法、違憲之嫌。設若認為按捺指紋之用意，尚有犯罪偵防之功能，則為達「無漏洞」之指紋檔案體系，或可解為戶籍法本身默許執行機關採取「全部手指捺印」之方式。然因基於犯罪偵防之目的而強令人民按捺指紋，且以不核發國民身分證要脅之方式，衡之於比例原則尚且構成違憲，則要求人民盡數按捺指紋之作法，更難以通過比例原則之檢驗，其構成違憲甚明，無待費言。

七、指紋之儲存、管理、傳遞、使用是否應以法律明文規定？可否為跨目的之使用？

跳開戶籍法有關捺指紋領身分證規定之合憲性爭議，另一值得獨立思考之課題，厥為指紋之儲存、管理、傳遞及使用是否應以法律明文規定？按國家基於特定之正當目的，或得依據法律要求特定範圍之人民提交其指紋予國家，惟進入公部門之指紋，若乏妥善之儲存、管理措施，或其傳遞、使用之要件、方式、對象等事項疏於規範（例國家將人民之指紋提供予私人利用），則原本之正當目的恐遭規避，甚至被濫用。是以，基於指紋□資訊自決權之重要性，以上事項均須於法律中為明確之規定，俾免產生「滑坡效應」，致使人民一失「手」

而成千古恨。至於指紋可否為跨目的之使用乙節，仍須視國家蒐集人民指紋之目的而定，苟若各目的之間具有一定之合理關連性，似無禁止之理。惟須慎思者，乃國家能否建立「全民指紋檔案庫」之問題。鑑於此種資料庫一旦建立，欲透過法律限制其用途，恐難濟事，故以否定為宜。環顧世界法治先進國家，或有基於不同原因而要求人民按捺指紋之各式制度，但似未嘗聞有建制全民指紋檔案者。先進國家尚且如此，吾國豈可不慎乎！

十六世紀啟蒙時期英國哲學家法蘭西斯·培根(Sir Francis Bacon, 1561-1626)曾說：「知識就是力量」(Ipsa Scientia Potestas Est)，在二十一世紀資訊時代的今天，這句話可以改成「資訊就是力量」。不過，資訊在人民手上是一種力量，在國家手上則會蛻變成一種「權力」，依照「任何權力皆易腐化」及「權力唯以權力對抗之」之鐵則，國家之資訊權力必須受到憲法及法律之嚴格約制，避免國家成為吞噬人民之巨靈。

最後，謹錄笑話一則，權充結尾，並供省思^{二+六}：

「我真的沒有闖空門，法官大人。」

「可是有人發現您的指紋啊，被告先生。」

^{二+六} 取自 <http://www.stejskal.de/jokes/gesetz.htm>。原文為："Ich habe den Einbruch wirklich nicht auf dem Gewissen, Herr Richter." "Man hat aber Ihrer Fingerabdrücke gefunden, Angeklagter." "Ausgeschlossen. Ich hatte ja Handschuhe an!"

「絕無可能，我當時是戴著手套的！」

立法委員賴清德等八十五人聲請釋憲案(戶籍法第八條)

鑑定意見書

鑑定人：黃昭元

國立台灣大學法律學系教授

二〇〇五年七月二十七~二十八日

1. 鈞院大法官為審理立法委員賴清德等八十五人就戶籍法第八條有違憲疑義聲請解釋乙案，選任本人為鑑定人，殊感榮幸。謹遵 鈞院諭示，提出書面鑑定意見如下，敬供 鈞院卓參。
2. 一、本案之釋憲標的與爭點
3. 本案聲請書聲請解釋之標的，雖然是以戶籍法第八條為範圍，¹而未明示包括其相關規定如戶籍法第七、十條、戶籍法施行細則第十二條第一、四項(有關國民身份證統一編號)、第二十、二十二條等。然這些規定內容與本案聲請事項密切關連，依 鈞院過去多號解釋意旨，亦可能為釋憲範

¹ 參立法委員賴清德等八十五人，〈戶籍法第八條釋憲聲請書〉，2005年5月??日。但如細究本件聲請書之內容，聲請人所主張的違憲理由似又僅與戶籍法第八條第二、三項有關，而未必及於同條第一項。惟 鈞院釋字第五九九號解釋已明確認為戶籍法第八條第一項亦為本案之釋憲標的，並駁回有關第一項暫時處分之聲請。故本鑑定意見書亦以戶籍法第八條全部為範圍。

圍所及。²

4. 又戶籍法第八條所涉及的憲法爭點，可分為兩部分：一、國民身份證的合憲性(第一項)；二、以發給國民身份證為條件，強制按捺指紋的合憲性(第二、三項)。至於 鈞院諭示鑑定人特別表示意見的七項爭點，其中第一、二、四項爭點與上述一、國民身份證的合憲性有關，第三至七項爭點則與二、強制按捺指紋的合憲性爭議有關(第四點與兩個層面的爭議都有關)。為求行文效率，以下謹分別就「國民身份證的合憲性」與「強制按捺指紋的合憲性」，這兩大爭點依序表示淺見，並於適當段落回答 鈞院諭示的七項爭點所涉之問題。

5. 二、國民身份證的合憲性

6. 以戶籍法第八條第一項規定為核心，所形成的國民身份證制度之主要內容為：國家以立法創設國民身份證，附屬於戶籍制度(參戶籍法第七條第一項)，並課予每位國民有接受並使用國民身份證的義務(參戶籍法施行細則第二十條第二、三項)。透過國民身份證及其依附的戶籍制度，國家因此建立一個涵蓋全國人民的身份及戶政資料庫(參戶籍法第四十

² 如 鈞院宣告戶籍法第八條第二、三項違憲，則戶籍法施行細則第二十二條也會失其附麗而隨之違憲。其他相關規定與戶籍法第八條可能也有類似關連。

八至五十二、五十五條)。此項資料庫，並得為各政府機關利用(參戶籍法第十、五十二條)。

7. 有關國民身份證合憲性的主要爭議可進一步區別為以下兩點：(一)國家以立法創設，並強制每位國民請領、使用國民身份證(戶籍法第八條第一項等)，是否違憲？(二)現行法令規定的國民身份證格式與內容(參戶籍法第七條第二項)，是否合憲？³

8. (一)國家以立法創設，並強制每位國民請領、使用國民身份證，是否違憲？

9. 我國憲法並未明文要求或禁止國家製發國民身份證，亦難以從權力分立⁴或基本人權體系得逕自導出上述任一結論。鑑定人認為：製發國民身份證並非國家的憲法義務，而屬憲法所容許(但非要求)的政策選擇。故立法者對於國民身份證制度原則上享有一定的形成空間，又即使立法者修法廢止現行的國民身份證制度，也不至於違憲。至於立法者所形成的國民身份證制度是否違憲，應視其具體內容而定。

³ 嚴格而言，其實還有第三個爭點：全國國民身份證「資料庫」的合憲性。但因為我國之國民身份證係附屬於戶籍登記制度，在法理與實踐上，所謂的國民身份證資料庫也就是戶政資料庫的一部份，無從區隔。但此已涉及戶政登記與資料庫的合憲爭議，明顯超出本案聲請的範圍，故暫且存而不論。

⁴ 以美國為例，至今仍無全國統一的國民身份證(National ID)，但許多州則有州民證(State ID)，原因之一應與其憲法上的聯邦主義(federalism)有關。但我國憲法的權力分立體系似無類似聯邦主義，而足以否定國民身份證合憲性的規範。

10. A. 國民身份證之目的、功能(鈞院諭示的第一項爭點)

11. 從目的、功能而言，國民身份證可能具有三種不同功能：(1)證明(或辨識)個人身份、(2)政府控管工具(例如為犯罪偵查、財產歸戶、逃漏稅查緝、種族或族群隔離、人口統計等)與(3)享受政府服務或福利之要件(例如選舉投票、各項福利等)。在法理上，第一項應該是基本功能，後兩項則為延伸功能。以上是就國民與政府間關係而言。至於在私法生活的層面上，國民身份證也兼具上述確認個人身份及與交易資格要件兩種功能。

12. 鑑定人認為：國家建立國民身份證制度之基本目的應該是個人的「身份證明」(或「確認」)，也應該限於此目的。由於現代社會生活的複雜化與科技化，過去個人得以「匿名生活」的空間已日趨縮小(特別是在國家與人民的關係上)，而經常必須顯名，並要不斷對他方證明「我就是某某人」。為減輕本人舉證與他方查證的查證成本(確認 A 是 A 或 B 不是 A)，及/或減少冒名頂替或偽變造身份證件的錯誤成本(B 被認為是 A)，於是透過國家公權力製發統一格式及內容的身份證明文件，以提升生活效率，並擴大個人活動範圍，這應該有其需要及正當性。在此限度內，應可承認「個人身份

證明」得為國家製發國民身份證之合憲目的。

13. 至於政府控管工具和享受政府服務或福利之要件這兩項功能，鑑定人認為應與國民身份證的功能有所區隔，而不應混雜。理由是：國民身份證所負載的功能越多，其所記載的個人資訊也就越多，而他人在國民身份證的合法使用過程中，所會知悉的個人資訊也會越多，⁵從而個人資訊隱私權所受到的限制也就越大。相對的，國民身份證的功能越多，偽造、變造、遺失、毀損所致之風險也就越高。

14. 再者，國民身份證的內容所能提供的真正功能，其實也真的只是個人的身份證明，其他功能大都需要其他證據或制度的輔助，才能實現。

15. 尤其是以國民身份證作為政府控管工具的功能，本身就是違背人權的落伍思想及制度設計。除了人口統計的中性功能外，其他控管功能在原則上都應予以揚棄，至少也應嚴格限制。

16. 以犯罪偵查功能而言，國民身份證也只能讓檢警機關確認當事人是誰，但並無從因此證明當事人是否有任何犯罪行

⁵ 如果國民身份證也容納健保卡或駕駛執照的功能，則人民持國民身份證申請信用卡時，發卡公司就有機會知悉本人的就醫記錄或駕駛紀錄，但後二者資訊其實是發卡公司無須且不應知悉的個人資訊。

為。又以犯罪預防(例如反恐)而言，除了國民身份證外，還必須另有精確的潛在犯罪者名單，才能真正發揮犯罪預防功能。⁶在實踐上，恐怖份子或潛在犯罪者也不會在請領國民身份證時，便告知政府其犯罪意圖、計劃或記錄，並要求政府登載在其身份證上。要期待國民身份證發揮犯罪偵防的功能，其實是相當有限。

17. 又以政府服務或福利的要件功能而言，國民身份證畢竟只是國民身份的證明文件，而不應喧賓奪主地成為實質要件。以我國各項選舉為例，公職人員選舉罷免法第二十一條第一項固規定：「選舉人投票時，應憑本人國民身份證領取選舉票。」⁷如果將本項規定解釋成：沒有身份證就一定不能投票，亦不承認有任何其他替代性身份證明，上述規定即可說是以國民身份證為領取選票的實質要件。但在數十年來的選舉實務，向都容許選舉人在身份證遺失但尚未取得正式的補發身份證前，持戶政機關製發之「身份證明書」領取選票。⁸因此人民不致由於偶然遺失國民身份證或戶政機關的

⁶ 著名的美國參議員 Edward Kennedy(暱稱 Ted. Kennedy)在二〇〇一年九月十一日後，便曾至少三次為美國國內機場安全人員阻止其登機，只因其姓名與恐怖份子黑名單上的某一人類似，同為「T. Kennedy」。^[註待補]如果將這個例子的姓名黑名單改成指紋黑名單，就是許多人所擔心的指紋資料庫之風險。

⁷ 總統副總統選舉罷免法第十四條第一項也有類似規定：「選舉人投票時，除另有規定外，應憑本人國民身份證領取選舉票。」

⁸ 參中央選舉委員會六十九年中選一字第二三七五號函、七十八年中選一字第二八

行政拖延，⁹以致無法行使選舉權。雖然這項臨時性的「身份證明書」始終欠缺法律明文依據，致曾生爭議，但此種實務上的權宜措施卻反而更符合憲法保障人民選舉權和平等權的精神。

18. 換言之，如果將國民身份證的功能定位在單純的個人身份證明，而不要使其成為人民享受政府服務或福利，甚至行使各項憲法或法律上權利的實質要件，應該是更符合人權保障精神的制度設計。反之，如果一項身份證明工具具有無可替代、甚至不可變更的地位，而又被設計成行使權利的必要證明，則原本的「身份證明」將很容易因此取得「身份」的地位，進而成為各項基本權利的實質要件。所謂「無身份證明之人」，也將因此變成「無身份之人」，在實質生活上更會成為「無權利之人」甚至「非人」。這是本末倒置的制度設計。

19. 綜合上述，鑑定人認為：國民身份證固然可有多種不同功能，但在制度設計上，宜讓其回歸單純的個人身份證明功能。又為確保國民身份證不致逾越其身份證明功能，在制度

四〇三號函、內政部九十三年九月二十日台內戶字第〇九三〇〇一〇四二三號函。

⁹ 例如製發國民身份證之鋼印機、膠膜護貝機故障，以致不及補發正式的國民身份證。

上並應承認其他替代性的身份證明，以避免國民因為偶然性的遺失國民身份證或可歸責於國家的事由，導致其喪失或無從行使各項基本權利，甚至影響其實質的國民資格。

20. 鑑於現代社會中，個人均具有多重的不同身份地位，單一格式及內容的國民身份證也未必能一體適用於各種不同場合，並滿足各自不同的身份證明需求。一證多用的想法不僅不切實際，也反會多生風險。因此在制度設計或規範解釋上，宜將國民身份證的個人身份證明功能定位為「統一但備用的身份證明」，而另行針對各種特定、有限目的，發展各自之身份證明，例如駕駛執照、健保卡、教師或學生證、工作或職員證等。在實際應用上，並盡量讓各種特定功能的身份證明優先適用。

21. B. 請領國民身份證的權利性質(與 鈞院諭示的第四項爭點有關)

22. 就現行戶籍法相關規定觀之，國民之請領並使用國民身份證，既是權利，也是義務。依戶籍法第八條規定，我國任一國民均有權利向國家申請國民身份證；甚至是一出生後，就有權請領國民身份證。此項權利，其發生是由法律所創設，其權利義務內容也是由法律所形成；至於其效果則只是

「證明文件」，既不等於個人之本尊，也非個人人格不可分的一部份，更與個人人格之形成發展無必然關連。換言之，即使在制度上沒有國民身份證，亦不致減損個人之完整性。反之，縱認國家有義務為其國民提供身份證明或確認證件，在立法政策上也未必要是統一的國民身份證，而可以是針對不同事項的個別身份識別證件(例如健保卡等)。再者，此種國民身分辨識證件在立法上也未必要設計成是普遍與強制性質的證件，而可以是志願性質(例如護照或美國許多州的州民證)，由國民自行決定是否請領。凡此種種，都是國家對於國民身份證的制度內容，所享有的立法形成自由。綜合上述理由，鑑定人認為：國民請領國民身份證之權利尚非憲法位階的權利，而屬法律上的權利。

23. 雖然請領國民身份證本身並不是具有給付請求權性質的憲法上權利，而只是法律上權利。但此項法律上權利仍會受到憲法平等權、資訊隱私權與正當法律程序等憲法權利的保障，不得任意侵害。以平等權為例，國家固可透過立法形成國民身份證的請領要件及效果，例如需繳交照片並提供某些個人資訊；但此等要件或效果不能有欠缺正當理由的差別

待遇，¹⁰例如收取不同額度的規費。又既然是「國民」身份證，則全體國民就應該都享有領取國民身份證的權利，而不容有例外；也不容許國家以人民犯罪、欠稅等無關個人身份確認的理由，撤銷或廢止特定人民的國民身份證。反之，國家立法如對國民身份證附加條件、¹¹期限(例如屬於終期性質的有效期限¹²)或負擔(例如按捺指紋、繳交適額規費)，如果是對全體國民一體適用，則亦不致違反平等權(是否違反資訊隱私權或其他憲法權利，是另一個問題)。

24. 又以資訊隱私權為例，國民身份證雖必然會記載有關個人的各項資料，甚至是敏感資料，但仍須受到憲法位階的個人資訊隱私權之規範(詳見後文分析)。例如國民身份證無論如何都不應也無須記載個人的飲食偏好，也無庸記載血型；但如是醫療功能的身份證件，「也許」就可記載個人的血型、過敏藥物或食物種類等。

25. C. 請領並使用國民身份證的義務(與 鈞院諭示的第四

¹⁰ 例如依個別國民之經濟或學歷狀況等，製發鑽石卡、白金卡或普通卡，或博士卡、碩士卡、學士卡、常民卡、白丁卡等差別待遇。

¹¹ 戶籍法第七條第一項規定「已辦戶籍登記區域，應製發國民身份證及戶口名簿；…」固有以「已辦戶籍登記」為國家製發國民身份證的停止條件。但在現實上，目前我國各地都已辦理戶籍登記，從而上述條件已經完全成就，不再有其限制效果。

¹² 任何身份證明文件都可能因為時間經過，以致其所載資訊喪失真實性，從而影響其身份證明或確認功能。在此限度內，國家應有權力對於國民身份證附加有效期限或要求國民定期更新資訊。

項爭點有關)

26. 戶籍法第八條一方面賦予國民請領國民身份證的權利，但也同時課予國民使用國民身份證的義務。此項義務的內容，除了「強制請領」外，戶籍法施行細則第二十條第三項更要求國民「應隨身攜帶」國民身份證。
27. 就「強制請領」的義務而言，雖然請領國民身份證仍須繳交一定規費，¹³但因金額小(初、換領者，每張新台幣五十元；補領者，每張新台幣二百元)，且有正當對價關係，應不致構成對於人民財產權的違憲限制。但值得討論的是：「強制領取」義務是否會限制到人民對於國家行「匿名」生活的權利，也就是剝奪人民效法亨利·梭羅(Henry David Thoreau)隱居華登湖(Walden Pond)畔，自得其樂、也自受其苦，自食其力、也自我放逐的權利。¹⁴此項權利，屬於人民對於其個人事務、生活的自主決定權，與後述資訊隱私權可說系出同源--以獨處的權利(the right to be let alone)¹⁵為核心理念的隱私權。
28. 基於以下理由，鑑定人認為戶籍法第八條第一項「強制

¹³ 參戶籍法第十二條、戶政規費收費標準第三條。

¹⁴ 不過在兩百年前的美國，梭羅最後還是被送進監獄，仍然無所逃於國家權力之外。在現代國家，自我放逐式的匿名生活終究是知易行難的昂貴夢想。

¹⁵ Samuel D. Warren & Louis D. Brandeis, *The Right to Privacy*, 4 HARV. L. REV. 193 (1890).

請領」國民身份證的義務尚不至於違憲：(1)強制領取義務對於個人的日常生活與事務安排之干預程度相當輕微。(2)國家雖然立法強制國民請領國民身份證，但個人對於是否使用及如何使用國民身份證，仍享有相當大的自主決定權。(3)遍查戶籍法及相關法律，似乎並無任何法律直接處罰「不請領」或「逾期請領」國民身份證之行為。(4)如究其根源，國民之所以喪失匿名生活的權利，¹⁶其實是因為戶籍登記的義務，而不是請領國民身份證的義務。但這部分的戶籍法規，已經超出本案的聲請與解釋範圍，可置而不論。

29. 但就「隨身攜帶」國民身份證的義務而言，鑑定人認為戶籍法施行細則第二十條第三項規定則有違憲之嫌，理由是：(1)上述隨身攜帶國民身份證的義務規定，已對國民的日常生活造成明顯干預。(2)如認隨身攜帶的義務規定合憲，縱令沒有罰則，但其仍會容許警察在「無任何理由」的情形下，得隨時、隨地要求任何國民出示國民身份證或進行身份查驗。至於無法當場提出國民身份證的國民，則更有被進一步盤查、留置的風險。不僅會對人民之人身自由、隱私權等憲法權利構成重大干預，也與鈞院釋字第五三五號解

¹⁶ 人在出生時，本來無名；死亡時，也可能無名；但在生死兩剎那間的漫漫人生，卻不可能是無名氏。

釋意旨明顯有違。

30. 由於戶籍法施行細則第二十條第三項規定之後果，會增加「強制請領」義務的干預程度，並進而影響其合憲性判斷。故其與本案聲請標的之戶籍法第八條第一項規定間，應認具有密切關聯，¹⁷而可成為鈞院解釋的對象。不過，兩者之間並不具有不可分關係，而可個別判斷其合憲性。鑑定人認為：儘管戶籍法第八條第一項本身不違憲，但戶籍法施行細則第二十條第三項有關「隨身攜帶國民身份證」的義務規定，則屬違憲。

31. (二)現行法令規定的國民身份證格式與內容，是否合憲？（鈞院諭示的第二項爭點）

32. 由於個人資訊在類型、敏感度、功能等各方面，具有相當複雜的多樣性，因此在判斷國民身份證格式與內容是否合憲時，似可先採「個案利益衡量」的審查標準，綜合整體情境，盡量找出各個影響因素，然後進行個別之權衡判斷。如果要發展類型化的審查標準，則可以「資訊敏感度」為區別標準，對於高度敏感的個人資訊適用嚴格審查標準，對於非敏感資訊則仍依個案利益衡量。以下是鑑定人認為應考慮的

¹⁷ 參 鈞院釋字第四四五、五三五、五七六等號解釋理由書。

幾項重要因素：

33. (1)個人「的」資訊或「有關」個人的資訊：所謂個人資訊，可區分為「個人的的資訊」(information of persons)與「有關個人的資訊」(information about persons)。前者和本人不分，通常具有獨特性與專屬性，例如姓名、性別、年齡、五官面貌、身高、指紋、DNA等，後者多半是個人的行為或活動所產生者，例如教育程度、職業、財務狀態、婚姻狀態等。一般而言，「個人的資訊」所具有的身份證明功能高於「有關個人的資訊」。
34. (2)是否屬於「敏感資訊」：有些資訊對於本人具有一身專屬與高度隱密性，例如個人之感情及性生活等，或其揭露會對個人造成嚴重影響，例如財務狀況、政治傾向等，這些即屬敏感資訊。對於敏感資訊的揭露，原則上要從嚴審查。
35. (3)人工確認或機器判讀：如以資訊的認知或解讀方式區別，可區別為人工確認型與機器判讀型。前者依一般人之知識能力或經驗感官(特別是視覺)即可認知，例如個人之面貌、身高、性別等。此類資訊不僅一望即知，可立即確認(查證成本低)，通常都已經是「半公開資訊」，從而敏感度會稍稍降低。後者則需機器判讀，甚至只有經過特殊專業訓練的

少數人才能解讀，例如血型、指紋、視網膜網紋、DNA 等各種生物特徵資訊。此類資訊的查證成本(不論是確認 A 是 A 或確認 B 不是 A)必然較高，至於錯誤成本，false positive(B 被認為是 A)的機率固然會減少，但 false negative(A 被認為不是 A)的機率則未必會減少(因為有機器本身與人為操作的雙重誤差可能)。甚至在 tolerance range 的設定下，false negative 和 false positive 的機率必然會成反向連動。前者一旦降低，後者必然提高；反之亦然。¹⁸

36. 由於一般人無從憑感官立即判斷，上述機器判讀型的資訊會因為查證成本提高，以致降低其在日常生活中證明或辨識身份的實際功能。假使將姓名、照片等個人資訊全都錄存在磁條或晶片中，以致國民身份證的外觀就像一張電話卡，如此身份證對於一般人民而言，等於是沒有任何身份證明或確認功能可言。因為此時必須完全仰賴機器，其功能才能彰顯。此外，由於人類對於科學、機器的普遍信賴(或迷信)，也可能會因為過度或確實相信機器及專業判讀的結果，反而受到誤導。在實際應用上，機器判讀型資訊很容易將「反證

¹⁸ See Roger Clarke, *Biometrics and Privacy* (2001), <http://www.anu.edu.au/pcople/Roger.Clarke/DV/Biometrics.html>.

責任」移轉給本人，而使本人必須就自己不在場、為何在場、行為內容等事項，自證無辜或無關。

37. 換言之，國民身份證所追求的減少查證成本與減少錯誤成本這兩個目的，會因資訊的記載型態為機器判讀型，以致相互抵銷，無法兩全。鑑定人認為：由於國民身份證是以供一般人民相互間或人民與政府機關所屬之一般公務員間使用為其主要功能，而非用來確認專業領域或有特殊安全考量的人員身份，因此國民身份證之應記載資訊，在原則上，自應以一般人之知識能力與經驗感官所能立即區辨的人工確認型資訊為主，並應重視其降低查證成本的基本及正面功能（證明 A 是 A）。因為錯誤成本（誤認 B 是 A）的減少，比較是屬於風險預防性質，並且還可使用各種證照防偽設計來補強。

38. （4）「辨識上所必要」的資訊：如前所述，鑑定人主張國民身份證之功能應限於單純的個人身份證明或確認，因此其記載資料即應考量是否屬「辨識上所必要」者。至於如何判斷資訊是否屬於辨識上所必要者，鑑定人建議可用以下之雙重公式作為判斷基準：「如有此等資訊，即可辨識個人；

如無此等資訊，即無從辨識個人。」¹⁹，此為必要資訊；反之，「如有此等資訊，仍不足以辨識個人；即使沒有此等資料，仍足以辨識個人。」即屬非必要資訊。後者在原則上已超出國民身份證之功能，而不應記載。

39. 參照上述因素與基準，鑑定人認為：(1)病歷：這是「有關」個人的資訊，而非個人「的」資訊；屬個人敏感資訊，且需其他資訊相互對照才能確認其真實性，通常無助於當場的身份確認，因此不應記載。(2)所屬政黨、宗教信仰：這也是「有關」個人的資訊，而非個人「的」資訊；且屬於個人敏感資訊，又非人工確認型的資訊，通常無助於身份確認，因此不應記載。

40. 至於目前國民身份證上的父母、配偶、職業、役別、出生地等欄，也多屬「有關」個人的資訊，而非個人「的」資訊；更多屬個人敏感資料，也難以人工當場確認，均不應繼續記載。

41. 至於姓名、照片等資訊，則屬個人「的」資訊，又具有半公開性，而非高敏感度資訊；既可由人工當場確認，而且

¹⁹ 用另一種方式表達，就是：假使要你用最少資訊或特徵描述你自己到可以和其他人區別，你會列出哪些個人資訊或特徵？姓名、性別、年齡、五官面貌(相當於照片)、身高？還有嗎？

有此兩項資訊，通常即可大致確認或辨識身份；反之，如缺其一，則常無從辨識。因此應屬可記載資訊。

42. 較有爭議者是出生年月日，此為個人「的」資訊，有其一定的敏感性，但非高度敏感，因為人的面貌外觀通常會多少表現其年齡，故此項資訊仍有人工當場確認的部分可能性，也因而具有身份確認的正面功能。又考量許多制度的運作需要依賴年齡為認定標準，例如行為能力與責任能力的年齡、駕駛、飲酒、性行為或接觸某些視聽資料的法定年齡、各項選舉權的年齡等，因此出生年月日原則上仍可列入記載事項。

43. 再者，個人住址雖為「有關」個人的資訊，但在一般通念上，可說是屬於半公開的資訊，特別是通訊地址。但如果為戶籍地址，就較屬於敏感資訊。鑑定人認為：國民身份證應容許個人選擇記載通訊地址或戶籍地址，而未必要強制記載戶籍地址。至於個人遷徙記錄則涉及居住及遷徙自由，既無從當場確認，也無助於確認個人身份，自不應記載。因此，國民身份證上只需記載個人的最新住址即可（例如以記載新地址之小貼紙覆蓋舊地址）。

44. 三、強制按指紋的合憲性

45. 戶籍法第八條第二、三項課予人民有對國家按捺指紋的義務，而使國家得以取得人民指紋並建立全民指紋資料庫；違反上述義務之效果為無法領取國民身份證之不利益。因此其憲法爭議可區分為兩個層次：一、強制人民按指紋(並因此建立全民指紋資料庫)的戶籍法第八條第二項規定，究竟限制了人民的什麼憲法權利？(鈞院諭示的第三項爭點)是否合憲？(鈞院諭示的第五、六、七項爭點)二、強制按指紋的法律效果--拒發國民身份證--是否合憲？也就是強制按指紋(義務)與國民身份證(效果)的「連結」是否合憲？²⁰(鈞院諭示的第六項爭點)

46. 其實這兩個層次的問題會相互影響。例如：假使立法者將強制按指紋與國民身份證完全分離(例如另行制定專法要求全民按指紋，違者罰鍰)，或做更直接的連結(例如將指紋同時或專門儲存在國民身份證上)，都會影響全民指紋資料庫合憲性的判斷。

47. (一)強制按指紋所干預的基本權利(鈞院諭示的第三項爭點)

²⁰ 如果將戶籍法第八條第三項的效果改成：拒絕按指紋者，處新台幣三百元以下之罰鍰。則第二個爭議(「連結」的爭議)就會變小，甚至不用特別討論。反之，也有可能是義務本身尚不違憲，而只是連結的效果規定違憲。

48. 要確定強制按指紋究竟干預了哪些類型的憲法權利，需先分析強制按指紋究竟侵害了什麼利益？造成什麼損害？如果從因果關係的觀點分析，強制按指紋的損害可分為直接損害與間接損害。
49. 直接損害可能有兩類：一是國家取得個人指紋「資訊」的損害，這是對個人資訊隱私權的干預；二是國家強制取得人民指紋的行為本身就是對於人民的侮辱或烙印，因此干預了人民的人格權或人格尊嚴。²¹
50. 間接損害是指：個人指紋資訊為國家取得後，第三人因各種原因（例如侵入指紋資料庫而竊取他人指紋、偽變造他人指紋、偶然取得本人之真實指紋紀錄等），以致對本人造成精神及財產、或政治、經濟、社會等各種權益的損害，此即所謂身份竊盜(identity theft)的風險；有時，則是因為指紋比對過程出現人為或機器瑕疵，例如 false positive(B 被誤認為 A)或 false negative(A 被認為不是 A)，以致本人權益受到損害。這類損害雖然可能非常巨大，但往往要有第

²¹ 人格尊嚴或人性尊嚴是否為獨立類型的憲法權利，並可直接作為違憲審查的裁判依據，在學理與實務上向有爭議。由於人性尊嚴實在過於抽象、空泛，即使要當成獨立權利，也應該作為候補地位的概括條款，而不應逕自引用。換言之，如果有特定權利可以適用，就應直接、優先引用該特定權利。只有當確無任何特定權利可供適用時，才應該援引人性尊嚴這種「萬靈藥」。關於人性尊嚴之地位、內涵與適用，彭鳳至大法官在釋字第五八八號解釋所發表的一部協同意見書及一部不同意見書中，有相當精彩的論述，頗值參考。

三人或政府人員的行為介入，才會發生，因此本文將之歸為間接損害。

51. A. 指紋為個人的敏感資訊，為資訊隱私權所保障

52. 指紋為個人身體的生物特徵，由於其獨特性與不可改變性，更具有一身專屬性，而屬於個人「的」資料。但也由於指紋的專屬性，反而使它成為身份辨識的有效工具。只不過指紋辨識需要專業訓練，即使是指紋圖像的比對，往往也需要由專業人員加上機器協助始足以完成。

53. 和其他的生物特徵資訊相比，指紋通常只能確認或辨識本人為誰，既無法同時揭露本人的其他生理資訊，也不足以預測本人的思考或行為模式，其所揭露的個人資訊是「少但精確」。²²至於其他生物特徵，例如 NDA，除了會揭露個人身份(identity)外，還會同時揭露個人的家族遺傳、生理狀況，甚至性別、種族等資訊。就此而言，指紋確是揭露個人隱私最少的生物特徵。但由於指紋的獨特性與不可變更性，一旦揭露或為他人掌握，或有偽變造情事發生，將會出現「身份竊盜」的巨大風險。因此不論是從其獨特性或影響而言，

²² 有人主張具有同性戀傾向者，其指紋圖式(pattern)與異性戀者不同，因此指紋可能會揭露個人的性傾向。但這項主張似仍屬少數見解。又也曾有國家將指紋圖式依種族分類，但在統計上似乎也欠缺足夠的支持。[註另補]

指紋都應該是高度「敏感」的個人資料。

54. 再者，由於指紋屬於機器判讀型資訊，要讓它發揮身份辨識的功能，特別是一對一的比對確認，則需將指紋資訊放在個人身份證件上，並且要廣置判讀機器，以便立即進行當場確認。如果不將指紋資訊放在個人身份證件上，而只是建立指紋資料庫，或是指紋判讀機器不夠普及，則指紋的身份辨識功能將大為降低，甚至不如五官容貌、身高等其他生物資訊的辨識功能。

55. 鑑定人認為：強制按指紋侵害人民的資訊隱私權，這是憲法保障的非明文權利。有關資訊隱私權的內涵與相關問題，請參下文進一步分析。

56. B. 人格權或人格尊嚴？

57. 至於人格尊嚴的損害主張，究其根源，可說是源自指紋與犯罪偵查的關連，這是歷史與社會經驗的產物，有其正當性，也不容忽視。²³但所謂強制按指紋必然損害人格尊嚴的主張，既然是來自經驗，恐怕也需要提出兼具實證經驗基礎

²³ 這就如同在討論種族歧視時，不能忽略歷史與社會脈絡的關連。當初美國最高法院在 *Brown* 一案判決，就是認為「隔離但平等」的種族分校措施對於黑人小孩會造成劣等種族的心理烙印，因此宣告其違憲。這也是一種類似損害人格尊嚴的論述。但值得注意的是，美國最高法院同時引用教育心理學的研究發現，試圖證明種族隔離措施確会造成實害(對學童的學習会造成負面效果)，而不只是以損害人格尊嚴、造成心理烙印等抽象論述為判決理由。See *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954).

的研究發現，而不能只是訴諸個人的規範感情或直覺，如此才能算是完整的論述。平心而論，指紋的身份證明與確認功能實未必與犯罪有必然連結，²⁴再加上指紋在非刑事程序與民間生活上也有其一定的應用。可以預見的是，損害人格尊嚴的主張可能會越來越遭受質疑。²⁵

58. 其次，強制按指紋必然侵害人格尊嚴的主張不僅過強，也可能過廣。依據我國有關人格尊嚴的相關論述，人格尊嚴在憲法權利體系中具有帝王條款般的至高地位。人格尊嚴一出，無惡不摧；甚至有主張根本不用再適用憲法第二十三條，即可直接宣告限制人格尊嚴的國家行為違憲。²⁶果如此，則國家即使是為特定目的，對特定人民或公務員，立法強制按指紋的任何類似要求也勢必同樣違憲。依此推論，國家將絕對不能立法要求入監服刑的受刑人按指紋；不能立法要求從事情報、軍事工作的公務人員或職業軍人按指紋；也不能要求在核武或機密武器實驗室內的工作人員按指紋作為身份確認工具。以上這些或類似例子當然都容有討論餘地，鑑

²⁴ 民法第三條第三項容許人民以指印代簽名，如果按指紋本身必然會損害人格尊嚴，民法上述規定(及其他類似法令規定)則也會有違憲疑義。

²⁵ 美國法院的向來見解就始終不認為按指紋會必然造成人格尊嚴的損害，或會造成與犯罪連結的心理烙印。See *Thom v. N.Y. Stock Exch.*, 306 F. Supp. 1002, 1007 (S.D.N.Y. 1969).

²⁶ 參，例如，鈞院釋字第五八八號解釋(彭鳳至大法官，一部協同意見書及一部不同意見書之「三」)。

定人個人雖然也極度厭惡按指紋，但自認仍無法完全說服自己接受以下主張：強制按指紋乃是侵犯人格尊嚴，因此「自始、當然、確定、絕對、全面」違憲，不容有任何例外。

59. C. 間接損害？

60. 有關間接損害的部分，由於間接損害可能會涉及各種不同的憲法權利，加上因果關係不確定，恐難以之為據以審查的權利基礎。不過，所謂間接損害仍可放在資訊隱私權的脈絡下，用以評估強制按指紋的干預程度與實際後果。

61. (二) 資訊隱私權的地位、內涵與保障範圍

62. A. 資訊隱私權為我國憲法第二十二條所保障的非明文權利之一

63. 我國憲法第二章並未明文規定資訊隱私權或隱私權，但不論是我國實務見解或憲法學說，均已承認隱私權為我國憲法第二十二條所保障的非明文權利之一，而資訊隱私則為隱私權的保障範圍所及。

64. 鈞院釋字第二九三號解釋首先在解釋文中提及「人民之隱私權」，雖未明示其為憲法權利，但該號解釋所稱之隱私權內容涉及人民的財務資訊，屬於「有關」個人的「敏感」資訊，可以推知本號解釋所稱之隱私權至少已經包含個人之

資訊隱私。

65. 鈞院釋字第五〇九號解釋認為國家「兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護」，得立法適度限制個人之言論自由。與釋字第二九三號解釋類似，本號解釋仍未明示隱私權究竟是憲法權利或僅是法律(民法)上權利。但本號解釋所稱之隱私，顯然也是指個人資訊隱私。²⁷

66. 又鈞院釋字第五三五號解釋亦認為警察臨檢，「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。」將隱私權與行動自由、財產權並列，似更已承認隱私權為憲法位階的基本權利。雖未明示其憲法依據，亦未闡釋其保障範圍，但從解釋對象與意旨可以推知：個人之身體隱私與資訊隱私(例如姓名等身份資訊)應都是本號解釋所稱「隱私權」之保障範圍。

67. 最重要者，鈞院釋字第五八五號解釋認為「隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活秘密空間免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權

²⁷ 鈞院釋字第五五四號解釋理由書所提及的「兼顧夫妻情誼與隱私」，應是指個人資訊隱私，但也未明示其為憲法權利。又鈞院釋字第五八七號解釋理由書所提及的「他人婚姻關係之隱私」，也應是指資訊隱私而言。

利，而受憲法第二十二條所保障。」不僅明白承認隱私權為憲法保障的基本權利，更明示其依據為憲法第二十二條，其保障範圍則包括資訊隱私與空間隱私。

68. 綜合上述 鈞院各號解釋，隱私權應已具有憲法權利的位階，其依據則為憲法第二十二條，至於其保障範圍則包括資訊隱私、身體隱私、空間隱私等三者。

69. 我國憲法第十二條規定「人民有秘密通訊之自由」，本條保障範圍雖為特定類型(通訊)的言論自由與資訊隱私權的交集，但仍不足以涵蓋資訊隱私權的完整內涵。又第十條保障人民之居住自由，也涉及空間隱私權的保障範圍，但仍不足(例如車輛內部之移動性空間)。故承認隱私權為獨立類型的憲法權利，仍有其重大實益。²⁸

70. 至於「資訊隱私權」之用語，雖然可能會被誤解是指保護具有私密性的個人資訊，因此我國學說亦有稱之為資訊自主權者。但從鈞院釋字第五八五號解釋可以得知，資訊隱私權的核心內涵其實是「個人資料之自主控制」，並不限於私

²⁸ 鈞院釋字第五八五號解釋似乎是直接訴諸憲法第二十二條，將之作為隱私權的依據。但在推論方法上，也可以同時引用憲法第十、十二條等明文權利，據以論述資訊及空間隱私確已為我國憲法保障的個人重要利益，並為制憲者所肯認。如此至少可作為具體化憲法第二十二條規範的實質理由，甚至是平行的解釋方法。這就類似美國最高法院在 *Griswold v. Connecticut* 一案判決所使用的「光影」(penumbra)理論之解釋方法。See *Griswold v. Connecticut*, 381 U.S. 479 (1965).

密性資訊。可見資訊隱私權或資訊自主權的內涵與保障範圍應無太大差別，而可互用。不過，由於鈞院解釋向稱隱私權，而認資訊隱私為其保障範圍之一。故如另採資訊自主權的概念或用語，則身體隱私與空間隱私的保障，勢必需另行尋求權利基礎，反生困擾。因此鑑定人仍建議鈞院繼續維持隱私權之概念及用語，並且在本案解釋中進一步闡述資訊隱私權的內涵及保障範圍。²⁹

71. B. 資訊隱私權的內涵與保障範圍

72. 所謂資訊隱私權，其核心內涵應指：資訊主體（自然人、法人或團體）對於其本身或有關其本身的資訊，得自主決定是否、何時、以何種方式及在何種範圍內，對何人（其他私人或政府機關）揭露（disclose）。³⁰憲法保障的資訊隱私權，

²⁹ 附帶一提的是，隱私權本源自美國法，然美國憲法所稱之隱私權（privacy），其類型或保障範圍除了身體隱私（physical privacy）、空間隱私（spatial or territorial privacy）、資訊隱私（information privacy）外，更及於通訊隱私（communication privacy）（有將之併入資訊隱私者）及決定隱私（decisional privacy）。最後一項的內涵即「個人事務的自主決定權」，涵蓋涉及個人生育、婚姻、性行為、家庭、教育、生命等重要事項（但非全部的個人事務）的自主決定權，see e.g. *Griswold v. Connecticut*, 381 U.S. 479 (1965); *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973); *Washington v. Glucksberg*, 521 U.S. 702 (1997); *Lawrence v. Texas*, 539 U.S. 558 (2003)。而此項「決定隱私權」在美國憲法上的功能，頗類似我國憲法第二十二條的概括條款，但保障範圍比較窄。由於我國另已承認有婚姻自由（如釋字第二四二、三六二、五五二、五五四號解釋）、性行為自由（釋字第五五四號解釋）等，因此在概念上實不用將隱私權之保障範圍擴張及於「決定隱私權」。又由於憲法第二十二條本有概括條款的終極作用，不論我們承認再多的獨立類型之非明文權利，但終究會有遺漏或難以歸類的權利，因此在概念上也確有必要承認一項具有「八爪魚兼變形蟲」功能的非明文權利，類似美國憲法所稱之「決定隱私權」或德國憲法所稱之「一般行為自由」，以確保人權體系的體系完整並兼顧發展需求。在我國法上，也許可稱為「個人（重要）事務自主權」，作為憲法非明文權利的一般條款。

³⁰ See ALAN WESTIN, *PRIVACY AND FREEDOM* 7 (1967). See also *Whalen v. Roe*, 429

其主要的規範對象應該是國家對於個人資訊的蒐集、儲存、使用、傳遞及處理等干預。³¹

73. 進一步而言，資訊隱私權至少應包括以下幾個層面：

一、資訊揭露的決定權：包括消極、被動的保持隱私、拒絕揭露，以及積極、主動的對外揭露。至於決定的範圍應包括：是否對外揭露？對誰揭露？以及揭露的方式與範圍等；二、資訊使用的知悉權：即使資訊主體之本人同意揭露，但本人並不因此就當然喪失對該資訊的一切權利。原則上本人仍應該有權知悉：哪些個人資訊會被什麼人以何種方式儲存？儲存者將如何使用這些個人資訊？特別是取得個人資訊的政府是否會對第三人為二次揭露？其目的為何？甚至當個人資訊違法外洩後，個人應更有權利知悉上述事項，以控制損害。三、有關個人資訊的救濟權：本人應有權爭執政府所取得的個人資訊係不完整或不正確，並要求更新或更正。原先合法取得資訊一旦使用完畢，也有權要求政府除去該個人資訊。如果是非法取得的個人資訊，本人更應有權要求政府除

U.S. 589, 598-600 (1977) (the first U.S. Supreme Court decision recognizing a constitutional right to information privacy).

³¹ 至於個人資訊受到其他私人之侵害，原則上屬於民法與刑法規範範圍，參民法第一九五條。在我國現行司法違憲審查制度下，關於人民聲請案件，由於尚不承認有類似德國法上的憲法訴願制度，更欠缺美國制度的具體審查功能，私人之間的隱私權侵害，實無直接主張憲法救濟的可能。德國憲法上強調的「基本權利對第三人之效力」理論，在我國現行法上，其實是民、刑事或行政法院應該適用的理論；對於大法官釋憲實務，卻可能是無太大的用武之地。

去或銷毀該項資訊，並不得再為任何使用。

74. 在保障範圍方面，值得討論的是：是否任何「有關」個人或個人「的」資訊都屬於憲法上資訊隱私權的保障範圍？即使是雞毛蒜皮的個人資訊也是？或者，僅限於具高度私密性或對個人具有重大影響的敏感資訊，才需納入憲法保障的範圍？

75. 純就概念外延而言，憲法位階的資訊隱私權應有其界限，而非無所不包。美國華盛頓州最高法院曾判決認為並非所有個人資訊都屬於資訊隱私權的憲法保障範圍。³²這就如同美國法院在討論「決定隱私權」的範圍時，也多將之侷限在那些「和個人生育、婚姻、家庭、教育、生命等」基礎事項密切關連者，而非所有的個人事務（例如日常生活作息、飲食習慣）；甚至還強調必須是「植根於美國人民的傳統與良知，而可肯認為基礎性者」(“so rooted in the traditions and conscience of our people as to be ranked as

³² Bedford v. Sugarman, 112 Wash. 2d 500, 511-12, 772 P.2d 486, 492 (1989) (“From these cases, it appears that the right of confidentiality the Supreme Court first articulated in *Whalen v. Roe*, in its broadest application, protects against disclosure only of certain particularized data, information or photographs describing or representing intimate facts about a person. ... The case law does not support the existence of “a general right to nondisclosure of private information.”) See also Richard C. Turkington, *Legacy of the Warren and Brandeis Article: The Emerging Constitutional Right to Informational Privacy*, 10 N. ILL. U. L. REV. 479, 505-06 (1990).

fundamental")。 ³³

76. 問題在於：這條概念外延的具體界限很難劃定；而且這個問題在司法違憲審查的實際操作上，其實會變成審查標準的選擇問題。即使認為所有個人資訊都屬於資訊隱私權的保障範圍，但由於不同資訊對於個人的利害程度終究仍有不同，因此在審查標準上，勢必不可能對於所有的個人資訊都採取同一審查標準，特別是通通都適用嚴格審查標準。又如果是採取寬嚴不同的審查標準，則落入寬鬆的審查標準之個人資訊，其所受到的憲法保障程度，至少就司法違憲審查來說，將明顯低於受到嚴格審查標準的個人資訊。如此結果，其實和一開始就將部分個人資訊排除在憲法位階的資訊隱私權範圍之外，並沒有太大差別。

77. 然而，如果我們對於資訊隱私權原則上採取個案利益衡量的審查標準，則反可容納最大範圍的個人資訊，而不必在其概念外延上進行困難的界定。此外，由於資訊隱私權算是一項新興憲法權利，在概念形成初期，憲法「應給予最大限

³³ *Snyder v. Massachusetts*, 291 U.S. 97, 105 (1934). See also *Griswold*, 381 U.S. at 487 (Goldberg, J., et. al., concurring) ('In determining which rights are fundamental, judges are not left at large to decide cases in light of their personal and private notions. Rather, they must look to the "traditions and [collective] conscience of our people" to determine whether a principle is "so rooted [there] ... as to be ranked as fundamental').

度之維護」，³⁴而先不用急於劃定外延界限。因此，不論是敏感性資訊或非敏感性資訊，都仍可承認是資訊隱私權的保障範圍。

78. C. 資訊隱私權的審查標準

79. 由於鑑定人對於資訊隱私權的保障範圍採取寬鬆的界定，而力求最大範圍的保障，因此其所包括的資訊類型將非常多元，所涉及的個人權益也會十分複雜。除了敏感性資訊應適用嚴格審查標準外，其他資訊則建議適用「個案利益衡量」之審查標準，權衡各項相關因素，包括資訊類型、干預目的、干預程度、影響後果等，而為憲法之評價。³⁵

80. (三)戶籍法第八條第二、三項規定違憲(鈞院諭示的第五～七項爭點)

81. 由於指紋屬於個人敏感資訊，因此本案應適用嚴格審查標準：在立法目的方面，政府應證明強制按指紋是為了達成「極重大利益」(compelling interests)，而不只是正當目的而已；其手段，也必須是為達上述目的所不可或缺者，也

³⁴ 參鈞院釋字第五〇九號解釋。在界定言論自由的保障範圍時，也是採取類似方法，給予言論最大範圍的界定，然後依言論內容採取類型化的審查標準。

³⁵ 個案利益衡量(balancing)似乎是美國法院向來對於資訊隱私權所採取的審查標準。See Turkington, *supra* note 27, at 504-20. 但鑑定人認為：這個標準對於敏感性資訊而言，似乎過寬、也過於浮動。因此本文改採類型化方式，對於敏感性資訊採嚴格審查標準，其他資訊才適用個案利益衡量。

就是別無損害較小的其他替代手段。

82. 雖然戶籍法第八條本身並未明示其立法目的為何，但不論是探求立法意旨或綜合行政部門之向來主張，均不難得知政府就是要建立一個集中管理的全民指紋資料庫，以供政府機關之不特定使用。其具體目的則包括(1)供檢警部門進行刑事偵查、維持治安之用；(2)本人與政府往來的身份辨識或行使權利的資格要件；(3)特殊人口(包括失智老人、失蹤人口及無名屍體等)的身份辨識等。以下先討論各項立法目的之合憲性，然後再分析全民指紋資料庫的爭議。

83. A. 各種身份辨識利益的合憲性

84. (1)刑事偵查、維持治安

85. 維持治安確實是具有正當性的重要政府利益，也是國內最常被主張的理由，但也是個最壞的理由。它的問題在於：

86. 依據政府部門目前所提出的主張，仍然無法確定全民指紋資料庫對於刑事偵查、改善治安究竟能有多少正面助益？這項經驗性的主張需要由政府部門盡其舉證責任。

87. 其次，指紋最多只能證明指紋樣本的主人是誰，但不能證明犯罪行為。更重要的是，即使就身份辨識的功能而言，指紋其實是個雙面刃：它會幫你找到壞人，也會找出一堆好

人。指紋辨識與刑事偵查、維持治安之間的因果關係，與其說是直線，不如說常常更像是個迷宮。換言之，強制按指紋與維持治安間的手段目的關係，欠缺足夠的實質關連，而非不可或缺的必要手段。

88. 再者，維持治安雖有其正當性，但是否可當然成為國家強制全民按指紋的合憲目的，仍有疑問。假設有一重大刑案（例如恐怖事件）發生，在現場採到可疑指紋一枚，但無從辨識。在此情形，立法者能否針對此個案，制訂專法，強制全國人民按捺指紋，以供比對（且比對後立即銷毀）？如果可以這樣立法，這必將抵觸「無罪推定」原則，從而違反憲法正當法律程序的要求。反之，如果認為在已有如此重大、明顯、立即性治安利益的情形下，都還不能立法強制人民在案發事後按指紋，那如何能以更為抽象、空泛的治安需求，預先要求全國人民以類似簽發空白支票的方式，按捺指紋給國家無限期、任意使用？

89. 上述例子中的「特定」與「全面」之差異，其實就是鈞院在釋字第五三五號解釋中，禁止警察人員「不顧時間、地點及對象任意臨檢、取締或隨機檢查、盤查」，所要維護的基本人權。警察人員不是不能臨檢，但不能不定時、不定點

的任意臨檢。國家也不是絕對不能要求人民按指紋，但不能如此不具理由、不問是非的強制全民按指紋。所謂「你又沒有做壞事，何必怕按指紋？」的理由，其實就像是「你又不是壞人，何必怕臨檢？」的主張一樣。我們確實會怕，也應該要怕；但我們之所以怕，不是怕被抓，而是怕國家權力太大，怕國家重蹈專制威權的覆轍。

90. 以維持治安作理由而強制全民按指紋，無異就是全民臨檢。能不怕嗎？

91. (2)行使權利的資格要件

92. 政府也主張指紋可做為人民與政府往來時的身份辨識工具，關於這部分，請參以下有關全民指紋資料庫的論述。

93. 至於指紋做為個人行使權利的資格要件，這也有問題。一是混淆了證明方法與實質資格。其次，如果是將指紋當成類似行使權利的密碼(例如在 ATM 領款時的密碼)，則指紋也不適合作為密碼之用。從資訊安全來看，密碼最好是「本人能更換者」，最好還要常常更換，甚至用過一次就換。但因為每人的指紋具有不可變更性，一旦作為密碼而又被盜用，勢將造成無法想像的巨大損害。這是資訊安全的起碼要求。

94. (3)特殊人口的身份辨識

95. 這是個很符合人性尊嚴的理由，當然可算是正當利益。

不過，有兩個問題。

96. 在實務上，我國失智老人、無名屍體等種種失蹤人口的整體比例，在統計上似乎還算是少數，其發生比例恐怕還比不上我國街頭的流浪狗或流浪貓。³⁶雖然說人命關天，但依我國一般人民之認知，失蹤人口問題恐怕還不會被列為政府之重要施政目標。再從手段來看，強迫全民按指紋所造成的損害，不僅遠大於辨識失蹤人口之利益，而且也是個效用度不足的手段；因為許多失蹤人口早已無指紋可資比對。就手段目的而言，即使不適用嚴格審查標準，也無法通過利益衡量標準的檢驗。

97. 其次，要達成這項目的，在手段上應改採志願方式。由預期或擔心自己將來會失蹤、失智或忘記自己是誰的人，事

³⁶ David Brian 在 *Transparent Society* 一書中主張：如果一項資料是永久的，如同社會安全號碼，就不應擔任認證工具(密碼)。中文譯本參 David Brian 著，蕭美惠譯，《透明社會》，台北：先覺，頁 342(1998)。

³⁷ 依據現行動物保護法第十九條第一項規定：「中央主管機關得指定公告應辦理登記之寵物。」同條第二項規定：「前項寵物之出生、取得、轉讓、遺失及死亡，飼主應向直轄市、縣(市)主管機關或其委託之民間機構、團體辦理登記；直轄市、縣(市)主管機關應給與登記寵物身分標識，並得植入晶片。」(黑體及底線為作者所加)如果將辨識失蹤人口的目的寫入戶籍法或其他專法，那會類似：「為便利失蹤人口之身份辨識，全民應按捺指紋。」等按捺指紋也無效後，下一步會不會是「全民應接受植入晶片」？

先自行向政府儲存指紋，以備日後使用。就好像目前有關新生兒臍帶血的保存，這應讓人民自行選擇是否參加，而不能強迫全體人民一定要接受政府的一番好意。承蒙您(謝謝)。

98. B. 全民指紋資料庫的合憲性爭議

99. 鑑定人認為：透過現行戶籍法第八條第二、三項所要建立的全民指紋資料庫，有以下明顯違憲之處。

100. (1)目的不明確、不特定

101. 指紋既然是高度敏感的個人資訊，人民本於資訊隱私權，對於國家強制取得指紋之目的及如何使用，至少都應享有事先知悉的權利；而且不能容許政府機關任意跨目的使用。但現行戶籍法第八條對其使用目的卻無任何明確規範；又如連結相關法規觀之，更可發現戶籍法第八條以外的現行法規反而容許行政部門得為不特定目的之使用。

102. 戶籍法第十條規定：「各機關所需之戶籍資料，應以戶籍登記為依據。前項資料，由戶政機關提供，並得酌收費用。」如依過去行政慣例，本條將成為日後所有政府機關「合法」使用指紋資料庫的依據，因為指紋資料會成為戶籍法所涵蓋的戶籍資料。³⁸又現行電腦處理個人資料保護法第七、八條

³⁸ 戶籍法施行細則第四條也規定：「各機關需用戶籍資料，得請戶政機關提供或自行抄錄、查對。前項需用戶籍資料機關已建置電腦化作業者，應依規定申請與戶

的規定，也相當寬鬆，不僅無法成為戶籍法第八條的限制規定，甚至會成為容許政府機關利用指紋資料的授權規定。這從行政部門在主張戶籍法第八條第二項的合憲性時，所提出的各項目的，可以從維護治安到失蹤人口之辨識，即可看出戶籍法第八條第二、三項所容許的用途的確非常廣泛。

103. 鑑定人主張：從個人資訊隱私權的內涵來看，國家必須是基於明確之特定目的，才能蒐集人民的指紋；如果是不特定目的之立法，應該違憲。而目的一旦特定，國家也不得任意為跨目的之使用。如果政府基於某一特定目的而蒐集人民指紋，事後又可以為跨目的使用，則特定目的之要求無異空談，資訊隱私權所要求的揭露同意權、使用知悉權等內涵，也會隨之落空。

104. (2)全民指紋資料庫只能提供一對多比對的識別功能，
反而欠缺一對一比對的基本確認功能

105. 退一步言之，假設要為國家蒐集人民指紋找出一項足以合憲的特定目的，鑑定人認為這應該是其身份確認功能。但鑑定人主張，這項身份確認功能應該限於一對一的比對(one-to-one match)，也就是所謂的「確認」(verification)

政資訊系統連結，取得戶籍資料。」顯見戶籍法對於戶籍資料的使用本就設定為供各機關之不特定使用。

或「證明」(authentication)，而不應包括一對多的比對(one-to-many match)，後者可稱為「識別」(identification)。³⁹

106. 如果戶籍法規定是將個人指紋放在國民身份證上，這就會是一對一的比對(身份確認)；建立全民指紋資料庫，則已完全屬於一對多的比對。在一對一的比對，指紋反而還「可能」用來保護本人的隱私與其他權益，例如透過指紋比對而要求本人必須親自到場，如此反可減少本人權益在本人不知情的情形下被他人侵犯的風險。

107. 一對一與一對多比對的主要差別在於：在一對一的比對，只是單純的個人身份查證，不需要建立集中式的資料庫，就可以和事先儲存在個人證件上的指紋當場比對(可能要透過機器判讀)。而要進行一對一的比對，更必然要有本人在場，並由本人當場提供真實的指紋為樣本(sample)，與其身份證件上的指紋檔(template)相比對。換言之，不論是「供比對的指紋樣本」或「事先儲存的指紋檔」都是在本人

³⁹ See INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER, ONTARIO, *PRIVACY AND BIOMETRICS 2* (1999) (Canada), <http://www.ipc.on.ca/>; Roger Clarke, *Biometrics and Privacy* (2001), <http://www.anu.edu.au/people/Roger.Clarke/DV/Biometrics.html>; Roger Clarke, *Human Identification in Information Systems: Management Challenges and Public Policy Issues*, 7 INFORMATION TECHNOLOGY & PEOPLE 4 (1994), <http://www.anu.edu.au/people/Roger.Clarke/DV/HumanID.html>.

的控制中，其使用也都是在本人的同意下進行。只要儲存有本人指紋的身份證件仍然在本人控制中，而且事先儲存的指紋確是本人的真實指紋，其可能發生的錯誤成本就只是：本人 A 可能會被認為不是 A(即所謂 false negative)(可能是因為 template 本身或 sample 有瑕疵，判讀的機器本身或人為操作有瑕疵等)，但不會有他人 B 被認為是 A(即所謂 false positive)的風險。

108. 所謂 false positive 的錯誤，其實正是生物特徵技術最令人擔心的風險。特別是一般人民面對的是擁有公權力及科技權力的政府，在現實上將非常難以推翻此種 false positive 的錯誤認定，也難以承受這類錯誤可能所導致的損害。至於一對一比對時所可能發生的 false negative，多少還有可能透過其他身份證件來證明本人的身份。故其損害可能只是人民行使各項權利或受領政府給付時，會產生遲延或需增加查證成本，而不必然是不可回復的損害(除非是有時間性的權利行使，例如選舉，一時遲延才會變成永久性的損害；但還會有下次的選舉！)。當然，如果本人的真正身份證件遺失、被竊，而為他人掌握，只要加上複製或偽造的指紋，還是可能會出現 B 被認為是 A(false positive)的

風險。但這時因為身份證件上還會有關於本人的其他個人辨識資訊，如果綜合比對，仍可降低 false positive 的錯誤成本。除非是連身份證也同時被偽造，那就會發生類似指紋資料庫的風險。

109. 相對而言，在一對多的比對則需建立集中式的資料庫。一方面其查證成本會比較高；再者，不論是 false positive 或 false negative 出現的機率，在統計上，也應該都會比「一對一比對」的情形更高。特別是 B 被認為是 A 的 false positive 機率，因為 template 與 sample 都不在本人控制中，甚至會有本人所完全不知情的比對出現（例如政府機關在任何地方採集到某一指紋，即可進行一對多的比對）。而一旦比對結果符合，等於是課予人民一項極度困難的舉證責任，必須對政府說明某時是否確曾出現在某地，甚至還要進一步說明為何出現？做了何事？這是對人民隱私權的二度侵害。

110. (3)即使得應用指紋為一對一的身份確認，也還不必強制「全民」為「一般性」的使用

111. 再退一步言之，假使政府真的將指紋放入未來的國民身份證上，而不只是建立全民指紋資料庫，鑑定人依然要質

疑：指紋所提供的一對一比對之身分確認功能，是否真的是國民身份證所必要的設計？沒有指紋，而只依賴國民身份證上的姓名、性別、照片、出生年月日，或再加上身高，通常即可確認本人身份，我們真的需要用指紋為一對一的比對嗎？就此而言，指紋資料並非國民身份證所不可或缺的個人資訊。

112. 又假使將指紋放在國民身份證上，還會引發另一個問題：

究竟是要放指紋的圖像檔或以電子晶片儲存指紋特徵？如是前者，因為欠缺專業訓練的一般人無法單憑肉眼對於指紋圖像進行比對，因此指紋圖像會是無大用的身份確認工具。如是後者，當然需要機器判讀。如此一來，指紋特徵電子檔反而會喪失正常的身份確認功能。蓋其情形將類似目前的信用卡，政府各機關或民間將必須廣置指紋閱讀機，以便解讀、核對指紋特徵。這在可預見的將來，並不具可行性。又如果指紋閱讀機具有類似電腦「暫存檔」的功能，則機器每閱讀一次，就可取得一個人的指紋資料。長期以往，指紋資料外洩的可能反而大增。

113. 鑑定人並不完全排斥指紋作為身份辨識工具，但這應該是為特定目的、針對特定範圍的人為之，同時也應讓民間自

主決定是否使用及使用範圍。逕自放入國民身份證內，等於是間接強迫或誘使民間使用指紋為身份確認工具。但到目前為止，實難想像有何重大目的足以正當化強制「全民」使用指紋，來進行日常生活上各個一般性需求的身份確認。以最接近指紋身份證的生物特徵護照來說，護照之申請仍然是繫於人民意願，而非全民義務；護照原則上只會用在國境機場、港口之入出境，而非日常生活；因此得以判讀護照指紋資料的機器也只會(並只需)配置在國境機場與港口等地，從而減少資料外洩的機率；再者，飛航安全的特殊考慮也明顯大於一般人民在日常生活所會面臨的各種安全問題，而「可能」足以正當化護照之容納指紋等生物特徵資訊。這些理由在國民身份證都不存在。

114. (4)全民指紋資料庫對於個人資訊隱私權欠缺有效救濟途徑的規範

115. 現行戶籍法第八條及相關法令對於將來建立指紋資料庫後，本人對於誰有權進行指紋比對？為何目的比對？都無規範。就連人們最擔心的身份竊盜或錯誤比對(不論是 false positive or false negative)出現時，本人有何救濟？程序如何？也都幾近空白。從個人資訊隱私權的保障來

看，這些都是關鍵的設計，不能省略。

116. (5)全民指紋資料庫與國民身份證之請領欠缺實質關連，構成不當連結

117. 如果要讓指紋具有身份辨識功能，至少必須放在國民身份證上，而不能只是放在指紋資料庫中，如此也才會和國民身份證的身份確認功能具有實質關連。然現行戶籍法第八條所要建立的全民指紋資料庫，其實是在國民身份證之外，另行創設一套完全獨立於國民身份證的身份辨識方法，做為人民與政府往來時的身份確認工具。這項功能與國民身份證間明顯欠缺實質關連，而以拒發國民身份證為處罰手段，更是違憲負擔的不當連結。

118. 四、外國法相關資料：以法院判決為主

119. 遵鈞院諭示，以下就鑑定人所知，略述菲律賓、匈牙利與美國的相關裁判與法律發展，敬供 鈞院卓參。

120. (一)菲律賓最高法院判決

121. 一九九八年七月二十三日，菲律賓最高法院在 Blas F. Ople, Vs. Ruben D. Torres, et. al. 一案判決，宣告當時菲律賓總統 Fidel v. Romos 所擬推行的「國民識別資料電腦化系統」(National Computerized Identification

Reference System)違憲。⁴⁰

122. 菲律賓最高法院判決上述計劃違憲的理由有二個層面，一是侵害立法權，違反權力分立：當時菲律賓總統 Romos 是透過第三〇八號總統(行政)命令(Administrative Order No. 308)來推行上述計劃。菲律賓最高法院認為這已經超越總統職權，而應由法律明訂。二、法院又認為：縱使上述菲律賓總統命令未侵害立法權，但該命令表面上(facially)就已侵害人民的隱私權(privacy)，其實質內容亦違憲。第二個理由對於本案更具參考價值。

123. 菲律賓最高法院認為上述總統命令第四條(Section 4)是整個「國民識別資料電腦化系統」的核心規定，該條規定政府要應用生物特徵技術(Biometrics Technology)與電腦應用設計(computer application designs)，以每位菲律賓人民獲配的「人口資料號碼」(Population Reference Number, PRN)為通用資料碼，連結全國各機關而成為一個分散的(decentralized)資訊系統。菲律賓最高法院認為整個計劃實質內容違憲的主要理由可扼要歸納如下：⁴¹

124. (1)上述總統命令未明文規定政府將蒐集哪些特定之生

⁴⁰ Blas F. Ople, Vs. Ruben D. Torres, et. al., G.R. No. 127685 (July 23, 1998), <http://www.supremecourt.gov.ph/> (last visited July 22, 2005).

物特徵(specific biological characteristics)，也未明
定將運用哪些特定之生物特徵技術(what particular
biometrics technology)來識別人民。(2)上述總統命令容
許政府將生物特徵資訊等人口資料運用到身份識別以外的
目的，例如為發展計劃所需的人口資料，這將給予政府漫漫
權力而可任意為不符原始目的之使用。(3)上述總統命令要
求菲律賓人民在將來與政府的任何往來(包括納稅、申請福
利、就醫等)，都必須使用各人獲配的「人口資料號碼」
(PRN)。在電腦系統的協助下，政府將得以建立一套龐大的
個人資料庫。此項資料庫的存在，對於任何執政者而言，都
會是難以抗拒的濫權引誘。(4)上述總統命令並未明確規定
政府將如何處理其所蒐集到的個人資料，對於「誰將控制資
料？誰能接近資料？在何種要件下？基於何種理由？」等問
題，都沒有明確的規範。甚至連如何防止資料外洩的安全維
護措施，也無明確規定。(5)人民對於國民身份識別證件
(National ID)上資料之讀取及儲存均無從控制，也無法請
求更正。

125. 最後，菲律賓最高法院即以隱私權為依據，適用嚴格審

⁴¹ See *id.*

查標準，認為上述總統命令之「目的」本身就因為寬大(broadness)、模糊(vagueness)、過於廣泛(overbreadth)，而會導致「明顯而立即的危險」(clear and present danger)，以致違憲；其「手段」也不符合「嚴密劃定」(narrowly drawn)的要求，同樣違憲。

126. 不過，值得注意的是，菲律賓最高法院雖然一再警告電腦的資料處理能力將會讓政府有能力建立一驚人的資料庫，甚至用以對付無辜人民。但它也同時承認電腦資料庫可用以提升決策品質與施政效率，並且宣示它並不是認為政府一定不能使用電腦去蒐集、儲存、處理、找尋及傳送資料。

42

127. (二)匈牙利憲法法院判決

128. 匈牙利憲法法院在一九九一年四月十三日的 No. 15-AB 一案，⁴³也審理涉及「以國家普查(state census)方式建立國民資料庫」的憲法爭議，認為系爭的匈國三項法令違反匈國憲法第五十九條所保障的「個人資料保護權」(the right

⁴² See *id.* 在上述法院判決後，菲律賓國會議員(Senator) Panfilo Lacson 在國會提出法案(Senate Bill No. 833)，希望透過立法建立「國民資料卡系統」(national reference card system)。現任菲律賓總統 Gloria Macapagal-Arroyo 及其內閣也極力支持這項法案，但遭到部分國會議員和許多人權團體的反對。See *Arroyo Gov't Pushing ID System, Amid Snowballing Opposition*, BULATLAT, vol. 3, no. 3 (2005/02/20-26), <http://www.bulatlat.net/news/5-4/> (last visited July 17, 2005).

⁴³ See Hungarian Constitutional Court Decision No. 15-AB of 13 April 1991; 91CH0650A Budapest, MAGYAR KOZLONY, No 30, pp. 805-814 (April 13, 1991)

to protect personal data)，因此違憲。

129. 在判決主文中，匈牙利憲法法院宣告：(1)為供未來任意使用，無特定目的之蒐集及處理個人資料，違憲(“the collection and processing of personal data without a specific purpose for arbitrary future use is unconstitutional”)；(2)為無限制之使用，而建立的一般性、統一的個人識別碼(個人號碼)，違憲(“a general and uniform personal identification mark (personal number) for unrestricted use is unconstitutional”)。⁴⁴

130. 法院判決違憲的主要理由是認為系爭法令：(1)沒有規定資料處理的目的；(2)沒有精確界定在此脈絡下相關資料(pertinent data)的類型；(3)在普查所定的各項服務外，更容許其他不特定記錄亦可供使用；(4)未能適當維護受影響個人之權利，特別是有關資料傳送的要件，系爭法律(TVR)對於受影響之個人並未提供適當的保護措施。⁴⁵

131. 雖然匈牙利憲法法院所宣告違憲的國民資料庫是屬於一般性的個人綜合資料庫，其性質較類似於我國的戶口普查及戶籍資料庫，而非限於指紋等生物特徵之個人資料庫。但

(in Hungarian).
⁴⁴ *Id.*

該國憲法法院在判決中所強調的「目的需特定、明確」、「資料庫安全之維護措施」、「個人權利之保護及救濟」等理由，對於本案仍有參考價值。

132. 此外，匈牙利憲法法院和菲律賓最高法院類似，這兩個法院都認為國家之蒐集個人資訊，已涉及憲法權利之限制。只是菲律賓最高法院受美國法影響，將之稱為「隱私權」，而匈牙利憲法法院則引用該國憲法第五十九條的「個人資料保護權」。但就權利內涵而言，兩者應無不同。

133. (三)美國法院有關按捺指紋爭議的判決

134. 截至二〇〇五年六月底止，美國聯邦最高法院似乎尚未曾受理過涉及「以指紋為身份辨認工具」或「全國性指紋資料庫」的案件，就連涉及電腦化資料庫的判決也不多。⁴⁶涉及指紋的判決大都是刑事程序案件，其憲法爭點也多半與美國憲法增修條文第四條禁止非法搜索扣押的規定有關，⁴⁷而非指紋資料庫的類型。

135. 不過，最高法院在一九七七年的 *Whalen v. Roe*⁴⁸一案，曾判決一項限制資訊隱私權的紐約州法律合憲。紐約州法律

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ See Ruwantissa Abeyratne, *Attacks on America—Privacy Implications of Heightened Security Measures in the United States, Europe, and Canada*, 67 J. AIR L. & COM. 83, 97 (2002).

⁴⁷ See, e.g., *Davis v. Mississippi*, 394 U.S. 721 (1969).

規定：州政府應蒐集並紀錄該州內，所有依據醫師處方取得或使用某些特定藥品（例如管制藥品）的病患姓名及地址，並儲存於一個集中式電腦檔案系統。雖然最高法院認為上述州法規定確實涉及個人資訊隱私權之限制，但判決認為州法的此項要求並不違憲。

136. 和本案相比，上述判決所涉及的電腦資料庫，只是針對特定目的（追蹤管理特定藥品之使用者）而蒐集人民之個人醫療資訊；隱私權受影響的人民也不是普遍性的全州人民，而只是特定範圍的人民。

137. 然而，美國最高法院以外的各級聯邦法院和各州法院則有不少關於按捺指紋爭議的判決，不過這些案件大都是聯邦或各州法令要求特定職業或公務員按捺指紋所生之爭議，而非強制全民（不論是國民或州民）按捺指紋的案件。整體而言，美國法院對於這些基於特定目的、強制特定對象按捺指紋的法令，雖也同意涉及個人資訊隱私權的限制，卻都判決合憲。

138. 在一九六九年的 *Thom v. New York Stock Exchange* 一案，⁴⁹原告為紐約證券交易所所屬企業之多名員工（有律

⁴⁸ 429 U.S. 589 (1977).

⁴⁹ *Thom v. N.Y. Stock Exch.*, 306 F. Supp. 1002 (S.D.N.Y. 1969).

師、電腦程式師、餐廳員工等)，案由是因為紐約州法律要求全國證券交易所及所屬企業的所有員工都必須向聯邦證券交易委員會(Securities and Exchange Commission)登記；而各相關交易所(clearing corporations)的所有員工在受雇時，更需按捺指紋。原告主張強制按捺指紋的規定侵害其隱私權、構成非法搜索、構成不符正當法律程序的處罰、而且是惹人厭又不合理的職業歧視。然而審理本件訴訟的美國聯邦地方法院(紐約南區)(District Court for S. D. New York)則判決認為上述強制按捺指紋的州法合憲。

139. 值得注意的是：雖然原告強烈主張按捺指紋的要求侵犯其尊嚴與隱私權，法院判決卻不認為按捺指紋必然帶有犯罪的烙印或意涵，⁵⁰甚至認為指紋之應用早已不限於刑事程序，而普遍見於民間商業與公務員部門，指紋本身更不是犯罪的標誌(a badge of crime)。⁵¹最後法院認為州政府為維護證券交易安全、對抗該行業內的犯罪(竊盜、侵佔等)之合法目的，得本於其警察權(police power)，立法強制證券交易的特定人員按捺指紋。

140. 誠如上述判決所言，美國聯邦及各州確實有許多立法要

⁵⁰ See *id.* at 1007 (“The day is long past when fingerprinting carried with it a stigma or any implication of criminality.”)

求公務員(例如聯邦政府的所有公務員)、特定職業的從業人員(例如公共運輸工具和計程車之駕駛、私家偵探、武器販賣商等)、或特定交易行為的當事人(例如購買槍枝),都必須按捺指紋;⁵²而美國聯邦和各州法院在審理這類基於特定目的而強制特定範圍人民按捺指紋的案件時,也大都認為系爭法令合憲。⁵³

141. 但值得注意的是:上述強制按捺指紋的立法,如果是針對一般人民而非公務員,都是以特定職業或活動的相關人民為範圍,並各有其特定目的。雖然這類立法普遍存在於美國各州,但至今似未見有任何州法制訂容許任何雇主均得要求所有受雇人按捺指紋的一般性、授權性規定,更遑論是要求所有職業之受雇人均需按捺指紋的強制性規定。以紐約州為例,紐約州勞工法第 201-a 條反而有禁止按捺指紋的一般性、原則性規定:「除法律另有規定外,不得以按捺指紋作為任何人求職或在職的條件。」⁵⁴雖然有人主張修改上述規

⁵¹ See *id.* at 1008-09.

⁵² See *id.* at 1012-13 (Appendix).

⁵³ 一九六九年以前的相關判決, *see id.* at 1007-08, n.17。之後的判決, *see, e.g.,* *Iacobucci v. City of Newport*, 785 F. 2d 1354 (6th Cir. 1986), *Perkey v. Department of Motor Vehicles*, 721 P.2d 50 (Cal. 1986); *Brown v. Brannon*, 399 F. Supp. 133 (D.C.N.C. 1975); *Miller v. N.Y. Stock Exch.*, 425 F. 2d. 1074 (2d. Cir. 1970). See also Tracey E. Kaplan, *Fingerprinting New York State Job Applicants: Invasion of Privacy or Valid Measures of Identifications?*, 25 COLUM. J.L. & SOC. PROBS. 91, 93 (1991).

⁵⁴ N.Y. Labor Law §201-a (McKinney 2005)(“Except as otherwise provided by law, no person, as a condition of securing employment or of continuing employment,

定，放寬按捺指紋的職業範圍，甚至立法容許所有雇主都可要求其受雇人按捺指紋，⁵⁵但這似乎仍是少數意見，也未見有任何州實行。

142. (四)美國有關按捺指紋的最新立法發展

143. 在二〇〇一年的九一一紐約恐怖事件發生後，美國不斷加強反恐的相關立法及措施。例如成立國土防衛部(Department of Homeland Security)，將原先的移民及歸化局(INS)之組織及職權裁併入這個新部會；制定「美國愛國法」(USA-Patriot Act)，實施 U.S.-Visit Program，要求外國人在入、出境美國時，原則上都必須按捺指紋；要求和美國訂有免簽證協議而符合其 Visa Waiver Program 的二十七國，必須發行附有數位相片的機器可判讀護照(machine-readable passports, MRP)或附有晶片的 E-護照，其持照國民才能繼續享有免簽證之優惠。⁵⁶

144. 在二〇〇五年五月十一日，美國國會更通過法律，即所謂「真正識別證法」(Real ID Act of 2005)，規定在該法生效日起三年後，各州發行之駕駛執照(driver's license)

shall be required to be fingerprinted.”).

⁵⁵ See Kaplan, *supra* note 53, at 114-15.

⁵⁶ See United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (US-VISIT), 69 Fed. Reg. 53,318 (2004) (to be codified at 8 C.F.R. §§ 215, 235 252).

與身份識別證(identification card)如果不符合該法所定要件，聯邦政府各機構將不再承認其效力。⁵⁷在該法所定的要件中，涉及個人之生物特徵者，目前似乎只有數位相片，而沒有指紋。

145. 就在美國國會通過上述法律前不久，喬治亞州(State of Georgia)議會則通過 House Bill 577，修正該州法典第四十編第五章有關駕駛執照的部分規定。特別明文禁止該州車輛管理局(Motor Vehicle Department)(相當於我國交通部公路總局監理處)在人民申請駕照時，無論如何都不得再要求申請人提供或以其他方式從申請人取得指紋或足以準確辨識個人的任何其他生物特徵或資訊，包括但不限於 DNA 和視網膜掃描辨識特徵，但可要求照片。⁵⁸並且明文在修正條文正式生效後三十日內，該州車輛管理局應將自一九九六年四月十五日起至該修正條文生效日止，從駕駛執照及身份識別證之申請人取得的所有指紋紀錄全部銷毀；同時還必須將曾從車輛管理局取得指紋記錄的所有個人及團體之名

⁵⁷ Real I.D. Act of 2005, Pub. L. No. 109-13, § 202 (2005).

⁵⁸ GA. CODE ANN § 40-5-28 (Amended 2005) (“... The Department shall not require applicants to submit or otherwise obtain from applicants any fingerprints or any other biological characteristic or information which uniquely identifies an individual, including without limitation, deoxyribonucleic acid (DNA) and retinal scan identification characteristics but not including a photograph by any means upon application.”)

單，彙整公布，接受公眾檢查。在此之前，如人民申請換發期滿之駕駛執照，原先以電子方式儲存在現行駕駛執照上的指紋圖像應即消除。⁵⁹上述修正條文預計自二〇〇六年七月一日起生效。

146. 雖然許多人認為上述美國聯邦「真正識別證法」將會要求人民按捺指紋或留存其他生物特徵資料，並且在未來更可能會逐漸演變成為變相的美國國民身份證。但該法規定其實並未明文強制人民必須留存指紋等生物特徵資料，才能申請駕駛執照或各州身份識別證。又這兩項證件也都不是全國性或全州性的身份證件，而是由人民依其志願申請。從上述喬治亞州的立法更可看出，即使未來美國聯邦政府有意往強制人民按捺指紋方向立法或執行，恐需先面對各州的不同甚至矛盾規定，並且要克服美國憲法有關聯邦主義的可能限制，目前尚難驟下結論。

147. 五、對本案解釋宣告違憲範圍的建議：一次一案，下次

⁵⁹ GA. CODE. ANN § 40-5-2(k)(2) (Amended 2005) ("Not later than 30 days after the effective date of this paragraph, the department shall destroy all records of fingerprints obtained on and after April 15, 1996, and prior to the effective date of this paragraph from applicants for driver's licenses, identification cards ... and shall compile and make available for public inspection a list of all persons or entities to whom the department provide such fingerprint records. Notwithstanding the provisions of this paragraph, fingerprint images electronically stored on existing driver's license will be destroyed upon application for a renewal of the driver's license.") 關於喬治亞州上述修法的報導，see [http://www.privacyinternational.org/articles.shtml?cmd\[347\]=x-347-180966%als\[theme\]=ID](http://www.privacyinternational.org/articles.shtml?cmd[347]=x-347-180966%als[theme]=ID) around the World.

再說

148. 如上分析，鑑定人認為戶籍法第八條第一項有關製發國民身份證的規定，並不違憲；但有關「隨身攜帶義務」的規定則違憲。至於戶籍法第八條第二、三項，以請領國民身份證為條件，強制人民按捺指紋的「連結」規定，則明顯違憲，應宣告其立即失效。同為戶籍法第八條第二、三項規範效果一部份的全民指紋資料庫，在宣告上述「連結」規定違憲無效後，當然也就無所附麗，也無從建立。未來國家如要強制人民按捺指紋，最多只能(也勢必要)另行立法，明定其目的、使用方式、人民救濟途徑等內容，才能為之。

149. 雖然說戶籍法第八條第二、三項在效果上可區別上述「連結」規定與「全民指紋資料庫」的違憲。但宣告「全民」指紋資料庫違憲，並不當然意味任何、特定、有限範圍的指紋資料庫(例如現有的刑事局指紋資料庫)，都當然違憲；也不當然意味任何強制按指紋的規定都違憲。又由於本案聲請書的重點似乎是只放在上述「連結」規定與「全民」指紋資料庫的違憲性，因此如果從司法最小主義(Judicial minimalism)所強調的「一次一案」(one case at a time)

之裁判哲學⁶⁰來說，在此範圍之外之有關指紋的憲法爭議便未必要列入 鈞院審理本案的解釋範圍內。

150. 此外，上述「一次一案」的解釋態度另有其積極意義。

由於指紋確實可以作為身份確認的工具，特別是一對一的比對。隨著科技與社會的發展，在某些特定脈絡下(例如機場、軍事基地)，基於特定目的而採取不同的生物技術，以進行身份確認或人員管理，似乎也已經是無法完全阻止的趨勢。甚至可以預見的是，生物特徵護照恐會在不久的將來，成為各國護照的基本格式。為求平衡科技發展與社會需求， 鈞院在本件解釋似乎不必、也不應完全阻絕(foreclose)國家在未來應用指紋相關技術的所有可能性，反而應該留給我國人民與政治部門有適當的討論餘地，以便就此問題進一步對話思辨，凝聚共識。

151. 在此脈絡下，未來我國如果真的要立法規範指紋等生物特徵資料的蒐集、儲存及應用，其所涉及的規範原則與細節安排，其實相當複雜。且如採取「特定需求、特定使用、特定立法」的模式，則各種不同情形下的指紋應用規範也會有

⁶⁰ See CASS R. SUNSTEIN, ONE CASE AT A TIME: JUDICIAL MINIMALISM AT THE SUPREME COURT (1999). 另參黃昭元，〈司法消極美德的積極實踐：評 Sunstein 教授的「司法最小主義」理論〉，收於：《當代公法新論--翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》上冊，台北：元照，頁 875-917 (2002)。

相當大的差異，並不是說只要特別立法就一定合憲。有關這些實質問題，也應該由政治部門，而非司法部門，來負起決策責任。因此 鈞院似也不必在本案之解釋中，預為立法原則之指示，以免掛一漏萬，又反而限制了釋憲者未來針對相關爭議進行具體思辨及判斷的空間。

152. 六、結語

153. Hobbes 在其名著「利維坦」(Leviathan)中最後認為一個暴虐的政府仍然好於無政府狀態。這也許是他處於當時宗教改革、理性主義、主權國家等各種新興力量崛起，企圖全盤取代舊秩序的歷史轉折點時，在其個人歷經英國內戰的慘痛經驗後，所形成的哲學反省。如今，電子、生物等各種科技正以超乎想像的速度發展，而這些現代科技力量與國家權力相互結合的結果，或也讓我們處在一個類似 Hobbes 當年所處的歷史階段分野：一個憑藉科技力量的更集中、更有效、更透明、也更讓人無所遁形的國家機器，正悄然但迅速取代里長伯型態的傳統式政府。一個小例子就是：巷口的監視錄影機正逐漸取代傳統的守望相助巡守隊，甚至警察人員。

154. 我們的無奈是：不可能完全阻止現代科技的發展，更不

可能透過法律規範將這些科技完全阻絕於國家權力之外。阻止得了國家蒐集指紋，阻止不了民間利用指紋等生物特徵進行身份確認。擋得了本國，擋不了外國，特別是超強的「民主」國家與國際組織。擋得了一時，擋不了永遠。也許在某個歷史的時點，我們終究會成為透明社會。屆時，任何限制性的規範，都將成為螳臂當車。

155. 但我們還不用在本案去面對或全盤解決這些問題，我們所需思考的是：要不要這麼快給國家一張提前進入透明社會的通行證？如果國家可以身份辨識為由，強制全國人民交出個人指紋資料，那 DNA、視網膜等各種個人生物特徵莫不可比照立法一一強制取得。本案一過，從此沒有回頭路。我國要不要在此時此刻就跨越這個重要分界點，實在需要更廣泛、深入的對話討論；而不能以戶籍法第八條如此簡略的立法，利用國人普遍接受的國民身份證順便夾帶仍有廣泛爭議的全民指紋資料庫。這是不負責任的作法。

156. 科技來自人性的需求，如果人性還無法信賴科技，那就再等一等吧！

157. 請不要讓本案解釋成為我國進入透明社會的「身份證」。

會台字第 7775 號

立法委員賴清德等八十五人聲請案

7 月 27、28 日憲法法庭鑑定報告書

鑑定人：顏厥安教授

戶籍法第八條與全民指紋建檔合憲性問題之鑑定意見*

顏 厥 安**

一、 概論	4
(一) 基本爭點與立場的整理	4
(二) 當前爭論的主要趨向	4
(三) 題綱七問的整理	5
二、 人口普查判決中所得出的資訊保護基本原則	6
(一) 概說	6
(二) 一般性原理	7
1. 基本權項目	7
2. 規範基礎	7
3. 主要保護領域(構成要件)	7
4. 最基本的操作原則:	7
5. 資訊的種類與考量點	7
(三) 人格資訊保護的一般原則	8
1. 比例原則	8
2. 目的拘束(Zweckbindung)原則	8
3. 庫存禁止(Vorratsverbot)原則	8
4. 最少必要誡命	8
5. 提取與處理的透明化原則(Transparenzprinzip): 程序法保護措施	8
6. 人格圖像建立禁止原則(das Verbot der Persönlichkeitsbilder) 與人格檔案建立禁止(das Verbot der Profilbildung)原則	8
7. 資訊權力分立(informationelle Gewaltenteilung)*	9
8. 資訊保護官之必要	10
(四) 統計資料蒐集處理的一般性憲法原則(限於與本案關係密切部分者)	10
1. 嚴格目的拘束之例外	10
2. 顯名化或除匿名化禁止原則(Deanonymisierungsverbot), 或回溯禁止原則(Zurückführungsverbot)	10
3. 保密與儘早刪除	10
4. 統計與行政執行目的結合禁止原則	11
5. 統計與登記	11

*司法院大法官為審理立法委員賴清德等 85 人就戶籍法第 8 條有違憲疑義聲請解釋乙案之言詞辯論委託鑑定意見。時間：民國 94(2005)年 7 月 27 日(星期三)上午 9 時至下午 5 時、7 月 28 日上午 9 時至 12 時。地點：司法院憲法法庭(司法大廈四樓)。

** 台灣大學法律學院教授

6. 學術使用	11
(五) 生物資訊的特殊性	11
三、國民身分證制度的意義、功能、法律地位與合憲性.....	11
(一) 身分證制度與戶籍制度的關係	11
(二) 辨識的多種意義：認證(authentication)與識別(identification)	13
(三) 更進一步的區分	14
(四) 國家身分辨識制度的性質	15
(五) 身分證的法律性質以及相關權利義務	18
1. 國家有義務發給其公民適當證件，以協助其在國外證明其身分	19
2. 在法律的規範下，人民有權利，向國家申請發給能證明其身分的證件	19
3. 任何身分證制度，都是對國民「既有」身分的確認證件，而非對身分的授予證書	19
4. 國家沒有義務提供私經濟活動所需之身分認證服務	20
(六) 身分證得記載那些資料呢？	21
(七) 證件可以有號，身分不能編號	22
四、國民身分證制度與強制指紋錄存相互連結的合憲性.....	24
(一) 戶籍法條文透過換發身分證夾帶強制指紋錄存之規定是否合憲？	25
(二) 官方核發之身分證件是否可以以生物特徵作為認證依據？	26
1. 生物特徵資訊並不一定是數位化資訊	26
2. 運用數位化生物特徵資訊來認證：民間與官方	26
3. 原始資料、數位化資料，編碼資料	27
4. 數位化生物資訊運用在官方身分證件上的合憲性問題	28
5. 證件式生物特徵錄存的可能違憲疑義——保護不足	29
6. 小結：最友善的合憲性解釋，仍難以避免得出違憲結論	30
五、國家強制建立全民指紋資料庫的合憲性	30
(一) 指紋的權利性質	31
(二) 治安不是一個清晰的合憲性基本權干預目的	31
(三) 指紋資料庫的「治安」性質	32
(四) 基於治安目的建立的全民指紋資料庫是違憲的	35
(五) 是否可以建立指紋資料庫，以作為身分之資料庫認證之用？	35
(六) 指紋與戶籍資料——再論資訊權力分立	36

六、 結語	38
主要參考資料與文獻：	40

一、概論

欲討論本次釋憲案的正反論點，可能有一些基本的爭點(disputes)必須加以整理，才能逐步地釐清各項相關的論據(arguments, 論點)、論證(argumentation, reasoning)，及其彼此的關係。

假設主張釋憲標的之戶籍法第八條第二項與第三項（系爭條文），或建立全民指紋資料庫合憲者為正方，違憲者為反方，那麼正方的主張大體上可以分為兩類，反方則基本上只有一類。分述如下：

（一）基本爭點與立場的整理

正方主要有兩種主張，第一種認為系爭條文並未違憲，且在現行這種法律規定下，建立指紋資料庫也不違憲。

另外一種正方主張，則是認為系爭條文將國民身分證的發給與強制性錄存指紋資料連結，是違憲的，或至少是有合憲疑義。但是如果適當修改系爭條文，尤其是如果另立專門的法律來仔細規範全民指紋資料庫的設置與管理，那麼兩者，亦即身分證與指紋錄存的連結，以及建立全民指紋資料庫，都是合憲的。

至於反方，至少依筆者所知，大體上只有一種立場，就是不但主張系爭條文是違憲的，而且認為身分證與指紋錄存的連結，以及全民指紋資料庫的設置，不論法律如何規定，都是違憲的。

綜合整理，有三個主要爭點（群）：

- A. 國民身分證制度的意義、功能、法律地位與合憲性¹
- B. 國民身分證制度與強制指紋錄存相互連結的合憲性²
- C. 國家強制建立全民指紋資料庫的合憲性³

（二）當前爭論的主要趨向

一個有趣的現象是，如果依照釋憲聲請書的系爭標的來看，照理說 A 與 B 才是主要的法律爭議點，但是公共論辯與輿論花費大量篇幅與心力在論辯的，卻主要針對爭點 C。

但是其實 A、B，與 C 是彼此可以脫鉤的爭點群。說的具體一點，即使 B 是違憲的，也就是系爭條文是違憲的，也並不當然意味著 C

¹ 其實更嚴謹地說，應該包括：戶籍（登記）制度的憲法與法律地位問題；戶籍制度與身分證制度相連的問題；身分證件（而非僅身分證）的憲法與法律地位問題。因為身分證件至少還包括護照，而護照在我國是有護照條例的法律依據。

² 更仔細地說，是包括：系爭條文透過換發身分證夾帶強制指紋錄存的問題；身分證件（包括例如護照）是否可以以生物特徵(biometrics，包括指紋、虹膜等)為認證依據的問題；以及以生物特徵作為認證依據的一般性法律問題（包括在民事法律行為的運用）。

³ 更仔細地說，是包括：生物特徵資料庫的集中或分散建立問題；利用生物特徵資料庫來進行身分認證或同一性識別的問題；利用生物特徵資料庫來進行犯罪偵察的問題。

是違憲的。同樣的，即使 C 是合憲的，也並不當然意味著 B 是合憲的。甚至即使 C 是違憲的，也並不完全排除透過合憲性法律解釋的方式，找到讓 B 與系爭條文合憲的方案。

目前主要都集中在 C 的爭執，正方好像覺得只要 C 能合憲，系爭條文就沒問題。而反方也集中火力在主張 C 是違憲的，卻忽略了，只要 B 是違憲的，那系爭條文就是違憲的。⁴

而人權團體之所以集中於論述 C 的違憲性，推測其主要考量是，擔心以台灣社會人權觀念的薄弱，會引導大法官由認定 C 是合憲的，進而主張 B 也合憲，因此要集中火力來論證 C 的違憲性。因為如果成功，其對人權觀念的正面作用比較強大。

(三)題綱七問的整理

鈞庭則提出下列七個問題，作為說明會與言詞辯論的題綱：

1. 建立國民身分證制度之功能與目的為何？
2. 為達國民身分證制度所欲達成之目的，國民身分證應記載那些資料，而不過度侵害人民之權利？得否記載如病歷、所屬政黨、宗教信仰等個人資訊？
3. 指紋屬於人民何種基本權利保護之範圍？是否屬於人民之人格權？隱私權？資訊自決權？或其他權利（如人性尊嚴）？國家蒐集、記載人民之指紋，可能侵害人民何種受憲法保護之權利？
4. 如國家得建立統一之國民身分辨識制度，則國家是否即有義務發給人民辨識身分所需之證件？領取國民身分證是否為人民受憲法保護之權利？國家如拒絕人民領取國民身分證之請求，將涉及侵害人民何種權利？
5. 現行戶籍法第八條以按捺指紋作為領取國民身分證之要件，其立法目的為何？與建立國民身分證之目的結合，是否有當？
6. 以按捺指紋作為換發新版國民身分證之要件，是否符合憲法第二十三條之規定？
7. 指紋之儲存、管理、傳遞、使用是否應以法律明文規定？可否為跨目的之使用？

本人則將依照前述三大問題群，將鈞庭的七個提問重新作如下的

⁴ 筆者認為目前在台灣沒有，也不可能，也許也沒有必要發展出非常細膩繁瑣之憲法爭訟訴訟標的理論。累積的大法官解釋在這個問題上也呈現相當的任意性與不確定性。之所以突然提出訴訟（或解釋）標的問題，是因為在本案中，大法官大可以將標的集中於 B 爭點，只要認定 B 是違憲的，就可以「迴避」掉 C 是否合憲的問題。而之所以大法官似乎有擴大標的的傾向（由公文看來），本人推測原因可能有二：第一，可能部分大法官認為（或誤以為）B 的合憲與否，繫於 C 的合憲性。第二，可能部分大法官希望透過本案的解釋，針對國家是否有權強制性地建立全民指紋或生物資料庫，給出一般性的、原則性的說明。

安排整理，並作說明如後：

- A. 國民身分證制度的意義、功能、法律地位與合憲性（1,4,2）（參考三、）
- B. 國民身分證制度與強制指紋錄存相互連結的合憲性（5,6）（參考四、）
- C. 國家強制建立全民指紋資料庫的合憲性（3,7）（參考五、）

由於本案所涉及的，不論是戶籍、身分證，還是指紋建檔等問題，皆屬資訊保護法制範圍，而鈞庭又特別希望鑑定人能提供國外判決、學說或立法例能資料，因此本人將在第二部分，首先摘要整理德國「人口普查」判決（及相關引伸學說）所揭示的主要法理原則，以作為本鑑定書後面論述的規範理論依據。事實上，如果運用這些法理原則來加以檢驗，本案爭執的諸多爭點，幾乎全部都可以獲得相當明確的答案。

二、人口普查判決中所得出的資訊保護基本原則

（一）概說

德國聯邦憲法法院於一九八三年十二月十五日做出的「人口普查」判決(BVerfGE 65, 1)，原本是針對一個該院極少接受的，直接以國會所制定之法律，亦即〈人口、職業、住居與職場普查法〉⁵為標的所提起的憲法訴願所作成。該立法當時不管在國會還是在民間均未引起太多爭議，一直到法律通過後近一年，開始有了杯葛的社會運動。在提起本憲法訴願前，聯邦憲法法院即已先應原告之請求，作成暫時處分，凍結當時政府所展開之大規模的戶口資料調查措施⁶。

該判決做成之後，迄今二十餘年，不但是其所創造的資訊自主決定權（資訊自決權）已經成為非常確定的基本權項目，且亦為我國學界普遍所認知與接受。該判決理由當中所提出的諸多資訊保護法理原則，也已經成為德國資訊保護法制的最關鍵指導原則。對於這一部分，國內的掌握與理解運用就比較少了。另外，德國一般認為除資訊自主權以外，目的拘束性(Zweckbindung)與資訊權力分立(informationelle Gewaltenteilung)，是此一判決最重要的兩大要點。不過其意義，也只能在下述的摘要中說明。

⁵ Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1983) vom 25 März 1982 (Bundesgesetzbl. I S. 369)

⁶ 請參考 BVerfGE 64, 67。本部分背景資訊，感謝蔡宗珍教授提供。

(二)一般性原理

1.基本權項目

資訊自主決定權 (das informationelle Selbstbestimmungsrecht)。

2.規範基礎

在德國是基本法第二條第一項的人格自由開展權，結合第一條第一項的人性尊嚴條款。在我國，除了援引憲法第廿二條外，亦可將人格自由開展權與人性尊嚴視為憲法不成文之基本原則與基本權。(亦請參考多號的大法官解釋)

3.主要保護領域(構成要件)

保護個人人格資料不受無限制地的提取(Erhebung)⁷、儲存(Speicherung)、使用(Verwendung)與轉交(Weitergabe, 轉送、傳遞)。(BVerfGE 65, 43; 以下僅標明頁數)

4.最基本的操作原則：

資訊自決權並非毫無限制地加以保障。但是要加以限制，必須符合下列幾個條件：

- (1)具有重大公共利益(überwiegende Allgemeininteresse)存在為前提。
- (2)需要以合憲的法律為基礎
- (3)在該法律中，要以符合法治國「規範明確性」要求(意即國民可認知的)的方式，規定限制的前提與範圍。
- (4)限制要符合比例原則。
- (5)為因應資訊處理自動化趨勢，立法者有義務採取組織與程序法的措施，來應付人格權受侵害的危險。(43-44)

5.資訊的種類與考量點

該判決認為，資訊本身並無絕對的重要、不重要；敏感、不敏感可言。決定因素在於實用性(Nutzbarkeit)與使用可能性(Verwendungsmöglichkeit)，以及資訊科技的處理與連結可能性(Verarbeitung- und Verknüpfungsmöglichkeit)。

為確定一項資料在人格權方面的意義，必須認識其使用的關連

⁷ 德文的 Datenerhebung，此處暫時(參照司法院翻譯之西德聯邦憲法法院裁判選輯(一))翻譯成資訊「提取」。其意義與中文的「蒐集」或英文的 collecting 相較，處於較前階段的「析辨」出特定訊息，可以刻意或無意中透過感官或詢問得知，例如郵差詢問鄰居某某人何時在家。學者有認為，當資訊提取不與 Daterverarbeitung (資訊處理) 相結合時，此等資訊提取並未干預個人自主生活領域以及資訊自決權，因此不在資訊保障範圍內。所謂的資訊處理，可以包括儲存、使用、轉交、分析、建檔等各種方式。因此資訊保護的重點在於資訊處理。請參考 Glaeser, 1989: Rdn.96ff.。

(Verwendungs- zusammenhang)，亦即當要求提供資料之目的與結合及
使用可能性明確化後，才能回答何種對資訊自決權的限制是合憲的。
(45)

在前述基礎上，資訊可區分為：（個人化、非匿名化提取與處理之）涉及人格之資訊（personenbezogene Daten，或稱人格相關資訊，或人格資訊、個人資訊）；以及為統計目的而得到的資料（或稱統計資訊）。

(三)人格資訊保護的一般原則

1.比例原則

在比例原則的考量下，要由資訊的種類、範圍、可能的使用方式，以及被濫用的危險，來決定立法者採取程序法保障措施的憲法義務內容。

2.目的拘束(Zweckbindung)原則

強制個人提供人格資訊，需符合下列要件：立法者應精確(präzise)且領域特定地(bereichsspezifisch)規範資訊使用目的⁸，並且該項資訊的提供對該目的的達成而言，是適合且必要的。

3.庫存禁止(Vorratsverbot)原則

因此為了不確定或無法確定之目的，而將非匿名性的個人資訊預先加以蒐集並庫存(die Sammlung auf Vorrat)，以作為未來提供不特定目的之用，是不符合前項要求的。

4.最少必要誡命

所有公權力機關為達成其任務，而蒐集人格資訊時，必須限於為達成目標所需之最少必要範圍(erforderlich Minimum)。

5.提取與處理的透明化原則(Transparenzprinzip)：程序法保護措施

個人資訊原則上應告知當事人，獲得其同意，並保留其撤回同意，與要求銷毀的權利。程序法上應採取的保護措施主要包括資訊提許與處理機關的說明、告知與銷毀(刪除)義務。(Hornung, 2004: 352)

6.人格圖像建立禁止原則(das Verbot der Persönlichkeitsbilder)與人格檔案建立禁止(das Verbot der Profilbildung)原則

在即使是匿名化的統計資料蒐集過程中，亦可能透過不同資料的

⁸ 亦可稱之為「領域特定與具體目的拘束原則」(das Prinzip der bereichsspezifischen und konkreten Zweckbindung)。

綜合運用，進行對個人的全面或部分「登記化」(Registrierung)或「歸類化」(Katalogisierung)，進而建立人格圖像或人格檔案。這種作法應予嚴禁，以防止自我指控與社會標籤化等不利於當事人之作用。在「人口普查判決」中，聯邦憲法法院就曾指出，如果我們不知道是否有公權力機關隨時在監控並記錄著我們的一言一行，包括我們各種的「非依規範」行為，並將其建立為檔案，那這種心理壓力將會嚴重箝制人民的各種基本權行使(參考 BVerfGE 65, 1(43))⁹。

若要例外透過法律允許人格檔案建立，必須要符合下列原則：對當事人充分告知，並獲得同意，當事人隨時可撤回同意，並得要求銷毀資料。

7. 資訊權力分立(informationelle Gewaltenteilung)*

使用此類資訊，必須僅限於法定之目的範圍之內。除此之外，基於自動化資訊處理技術帶來的危險，有必要尤其針對「職務協助之防堵」(amtshilfefest)，以「禁止轉交」(Weitergabeverbot)以及「禁止轉用」(Verwertungsverbot)之保護原則，結合組織與程序法的措施，來防止原本法定目的之背離(Zweckentfremdung)。

這是近年來德國資訊保護法制發展的一個重點(vgl. Hornung, 2004: 352)。其中主要又包括兩個層次。第一是憲法固有意義之權力分立下的資訊權力分立。其中又以「司法追訴程序」與「犯罪偵察行政權」之分立為重點。因為前者是屬於憲法保留下對刑事司法追訴法定程序之規範範圍，後者則是行政權下的一環，兩者的資訊提取與處理，應嚴加區隔。因此在德國，即使對於重大犯罪前科者之強制 DNA 採樣建檔，仍然有「法官(個案衡量)保留」之要求。對此可參考「基因指紋判決」(BVerfGE 103, 21 - Genetischer Fingerabdruck I (14.12.2000))的要旨¹⁰。

另外則是在傳統行政權「內部」之資訊權力分立。亦即原本行政機關彼此的職權協助，原則上就應該排除對基本權的干預事項，因此個人資訊之提取與處理既然屬於基本權干預，就應該被排除在職權協助的範圍之外。否則籠統基於職權協助而為的資訊轉交與轉用，正好就會造成目的背離的效果。

很遺憾的是，不論就本案的最主要爭點，以及現行「電腦處理個人資料保護法」(例如「個資法」第八條)，乃至修正草案的「個人資

⁹ 人格檔案的建立，是邁向極權或警察國家的關鍵步驟。因此此項禁止，本人也將其稱之為「老大哥禁止原則」(the principle of Big-Brother-Ban, 亦可稱之為 3B 原則)。這不但讓我們想起喬治·歐威爾的小說《一九八四》，更讓我們想起真實存在於台灣經驗中的所謂「人二檔案」。

¹⁰ 請參考五、當中的說明。

料保護法」來看，正好就都是以不同的方式抵觸了這個「資訊權力分立」原則以及前面的幾個原則。這當中的思考關鍵就是：

如果不能對資訊處理權力建構更為精緻完整的「權力制衡」機制 (checks and balances)，不但人民個人的資訊自主權、一般人格權、人性尊嚴等各種（或甚至所有）基本權，可能會受到相當大的侵害，也會對民主政治造成無可彌補的損害。因為資訊就是權力 (information is power)，所以如果資訊權力分立制度失靈，資訊權力濫用的結果，連帶地會產生骨牌效應，讓其他的原則也都失去作用。

8. 資訊保護官之必要

在資訊自動化時代，由於人民無法清晰知悉相關機關對於其人格資訊之儲存與利用，並為了能及時採取措施以保障權利，獨立之「資訊保護官」的參與¹¹，對於資訊自決權的保障是至關重要的。

(四)統計資料蒐集處理的一般性憲法原則（限於與本案關係密切部分者）

1. 嚴格目的拘束之例外

針對基於統計目的所為之資料提取，無法要求嚴謹與具體的目的拘束。

2. 顯名化或除匿名化禁止原則 (Deanonymisierungsverbot)，或回溯禁止原則 (Zurückführungsverbot)

統計資料在提取時，往往並非全然匿名，而是在資訊處理過程中加以匿名化 (Anonymisierung)。但是一方面要有足夠的程序與組織規範來防止處理過程中，因為處理人員故意過失未能完成匿名化，亦應原則上禁止匿名化後之資訊可以再被回溯地顯名化。

3. 保密與儘早刪除

人格資訊分離儲存、保密儲存，以及儘早刪除原則。因應此等原則，對於人格資訊因為統計需要提取，而造成之不法揭露，課以國家無過失賠償責任。

¹¹ 對於資訊保護官的設置與任務，請參考德國聯邦資訊保護法的相關規定：

Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. August 2002 (BGBl. I S. 3322) §4f, §4g.

4.統計與行政執行目的結合禁止原則

在法律授權下，並有充分之組織與程序保護規範下，尚未匿名化人格資訊，行政機關仍可將其轉交給其他機關，以協助該機關獲得有助其法定目的所需之統計資料。但是應嚴格禁止將統計目的與執行目的(Vollzugszweck)的結合，因為後者任務的執行，必定是基於非匿名化的人格資訊。

5.統計與登記

由國家公權力特地完成的統計資料，不得作為登記性資料之校正之用。因為後者涉及未匿名化的人格資訊處理。但由合法登記資料中，經由匿名化可以產生統計資訊。

6.學術使用

匿名化的統計資訊，可以在法律授權下，交由學術機關進行研究。

(五)生物資訊的特殊性

生物資訊可以廣泛地包括各種醫療資訊、生物特徵資訊以及基因資訊等。它當然是一種高度個人相關的人格資訊。但是也可以轉成匿名化統計資訊，以提供學術研究之用。因此對其之資訊保護基本上也適用上述的所有原則。

比較特殊的有幾點：

- 可以作為人別認證(authentication)之用。
- 比較容易形成人格檔案。
- 匿名化後，仍容易回溯追索。
- 可以作為人別識別(identification)之用。
- 尤其醫療與 DNA 等資訊，涉及其他相關人士，特別是親屬。
- 尤其醫療與 DNA 等資訊，有潛在的商業（利潤）開發潛力。

由於本案涉及的主要就是生物資訊（指紋），因此除了一般性原則外，也應注意其特殊性。

三、國民身分證制度的意義、功能、法律地位與合憲性

提問一：

建立國民身分證制度之功能與目的為何？

(一)身分證制度與戶籍制度的關係

國民身分證（以下簡稱身分證）制度是本次釋憲案最關鍵的客

體。這個制度在我國法當中，並沒有一個獨立的法律在做規範，而是透過「戶籍法」來創設人民請領身分證的作為義務，因此討論身分證制度無法與對戶籍制度的理解分開。

依照現行戶籍法第八條第一項前段的規定，人民年滿十四歲者，應請領國民身分證。至少從形式上來看，第一，身分證制度是戶籍制度的一個附帶或延伸制度；第二，身分證是戶籍資料所衍生的身分核對性或辨識性證件；第三，身分證制度所可能產生的基本權干預，是由戶籍制度（戶籍法）所衍生或共同產生的基本權干預。

之所以要先凸顯戶籍與身分證在我國法上關連性，是因為客觀言之，兩者原本是可以脫鉤的，相互獨立的制度。換言之，身分證是可以獨立於戶籍制度之外的另一個身分證明或辨識證件制度，而不需要非與戶籍關連在一起。之所以目前關連在一起，從歷史背景的角度來看，可能有傳統中國編戶齊民思想的殘留；近代警察國家制度在殖民地的實踐；法西斯／威權政體欲全面控制的企圖等等因素。比較重要的也許是思考模式上的傾向，亦即將人別控管建立在該個人的空間所在（住居所）以及親族關係¹²之上。「戶」，就是「空間」與「親族」的二維結合關係。更精密一點說，大約至一九五〇年代的科技與管理技術，大體上認為「人別辨識」可以透過空間與親族兩個向量的資訊（群）來加以有效率地界定。

由此得出的重要思考點是：人別之認證、識別、辨別、辨識、辨認或核對(authentication, identification, checking, 以下將做更仔細的區分，詳後)，基本上是一個多重向量資訊的交叉比對過程，其基本預設就是，特定對象的被指認，可以（或甚至只能）透過該特定對象之多維度資訊「交疊性」來加以產生。而之所以透過戶籍來產生身分證明，就是在特定的管控技術成本背景下，戶籍資訊被認為是可以有效產生交疊性人別辨識作用的基本資訊。因此只要技術知識更新，人別辨識當然可以使用別的方式來產生。

由此亦可同時看到，戶籍制度與身分證制度的差異在於，前者除了提供後者作人別辨識之基本資訊外，尚有集體性或統計性資訊的提供作用，尤其主要是服務於警察國家管控之「人口（統計）學」資訊。集體資訊的特色在於，它是透過對個人資訊的統計作用（集合性或蒐集性運用，collective processing）所產生，因此要以對個人資訊的「蒐集」（collection, accumulation）與「儲存」（storage）為基礎。

我們也可以說，透過戶籍制度所能提供的資訊，包括個人資訊與統計資訊兩類。前者是「個人相關」（personenbezogen）資訊；後者是匿名化（anonymisierte）資訊。而身分證制度，是藉由對戶籍個人資訊

¹² 此處的親族關係採廣義理解，亦即包括出生（出生年月日與地點）、性別等訊息。

之便宜行事所衍生的人別識別制度。目前之所以產生許多爭議，就是因為第一，人別識別（辨識）的技術水準與成本結構已經大幅改變，因此利用指紋、虹膜(iris scan)或視網膜(retinal scan)等生物特徵在技術上似乎已經可行；以及第二，因為傳統上（在我國是法制上）與戶籍制度的連結，因此「新」的人別識別技術竟也不免與既有戶籍資訊當中的蒐集／儲存性利用產生連結，因此竟然衍生出要是指紋資訊可以錄存，就一定意味著可以將這筆資訊「蒐集／儲存性」地加以利用。而在技術觀念上（有意無意）誤導的想法，則是讓人誤以為欲作人別識別，就非要將個人資訊作儲存性運用不可。當然，此處就涉及辨識的多種不同意義。

（二）辨識的多種意義：認證(authentication)與識別(identification)

我們一般將人別或身分的認證、識別、辨別、辨識、辨認或核對統稱為「辨識」(identification)。但是除了中文生活用語上的多樣性外，辨識與認證其實是可以有（相對）精確的區分的。而這點對於本案具有相當高的重要性。

認證(authentication)¹³是社會生活中極為重要且不可少的互動條件之一。通常我們也認為是（廣義）辨識的一種。認證的一般意義，就是「出示」證件或信物，以證明自己就是自己所宣稱的那個人。而透過識別，往往又可進一步取得某種授權(authorized)的權限地位。例如過去出示尚方寶劍，證明自己是欽差大人後，就被接受是獲得皇帝授權的代表，其表達的意思，就是皇帝的意思。

在現代資訊科技當中，認證也帶有一種較為限縮，但更精確的意義。認證是指查證確認使用者身分的方法。通常透過下列三種方式（或其組合），而得到認證：

- 1)其所宣稱之人（之身分）所知道的資訊，如密碼或 PIN；
- 2)其所宣稱之人（之身分）所持有的物件，如 smart card 或 ATM card；
- 3)其所宣稱之人（之身分）之本身，或身上的某一部份（生物特徵），如指紋或 iris scan¹⁴。

這個意義其實與認證的固有意義相當接近。受到認證者，往往也獲得某種授權，可以使用某些資料。¹⁵

¹³ 本人並不確定將 authentication 翻譯成「認證」，是否是個最理想的翻譯。但是由於國內一般資訊界是如此翻譯的，在此先採用此一表達方式。

¹⁴ 請參考 CSO: The Resource for Security Executive (CSO: Chief Security Officer) 網站之 Glossary (<http://www.csoonline.com/glossary/index.cfm>)。

¹⁵ 感謝莊庭瑞教授指出，authentication 「不一定」都要到精確到「特定個人」（如：莊庭瑞）的地步，有時到「資格身分」（台北市民）就可以。例子如演唱會的入場查驗工作。入場時某人宣稱其為可入場身分的方式可有：1) 提出事先購票時已取得的確認號碼；2) 提出事先購票時已取得的入場券；3) 若身高 120 公分以下入場免費的話，當場量身高。此時，並不需要到驗證到確認入場者是「某特定人」的地步。通常政府機構常陷於認證一定要到「某特定人」程度的盲點。

識別(identification)的廣義用法，固然可以包括認證，但是比較精確地說，識別是設法確認「兩個」（以上）處於不同時空或使用不同帳號的「人」是否為「同一人」。或者說是：「確認某人的確為（或不為）某特定人（具某特定身分）」的工作或程序。此時某人一般未必會「自行」出示任何有利於查驗的資訊或物件，而是要查驗者自己想辦法去確認該某人為某一特定群人之何人（或是不在該特定群人之中）。例如，靠監視錄影器留存的影像（資訊），遺留的識別證（物件），或是採集得的生物檢體（本身），法院可以因該資訊、物件、檢體（可能）為某人所特有，達到 identification 的目的。¹⁶

這也不限於在資訊或相關科技使用方面。例如，參與某個學術研討大會，第一天報到的時候，大會工作人員要「認證」報到者確實是報名的那位學者，學者也要出示證件來讓認證可以完成。但是第二天之後，學者可能就掛著大會發給的名牌或「識別證」，工作人員就可以「識別」這位女士／先生，就是已經完成報到的某某人，其「同一性」可以被確認，因此可以允許其自由進出會場等。

因此也許可以說，「認證是「人別」或「身分」認證；而「識別」則是「同一性」識別。」

（三）更進一步的區分

不過援引資訊科技的用語來討論，可能有個重大的缺點，因為資訊科技基本上都是以資料庫為基礎的(database-based)。但是認證與識別卻並不非如此不可，而且正好可以依此做進一步的區分。

人別認證可以分為兩種來加以考量：「證件認證」(document authentication)與「資料庫認證」(database authentication)。

前者是指，待辨識者（或欲證明自己身分者）透過「出示」特定信物、資訊或證件來證明自己是所宣稱的某某人。出示身分證、駕照、護照等是此類的著例。之所以稱為「證件認證」，是因為某一項關鍵資訊，是可以透過欲辨識者在「當場」藉由一般感官或其他輔助設備來「核對」出示者（待辨識者）是否與所出示證件之關鍵資訊相符合。最標準的運用方式，就是透過欲辨識者肉眼來核對出示者的長相是否與所出示證件上的照片相符合。

人別認證在一般情況下，就應該是指此種證件式的人別辨識。其關鍵有二：所出示的證件為真；證件上的關鍵資訊能夠當場與出示者加以核對，並判斷是否相符合。核對相符合後，通常欲辨識者便接受

很多情況下是不必要的。到底要驗證到「資格身分」或「特定個人」，一般會因情境、應用、習慣而有不同。例如，於國境內搭乘火車與搭乘飛機時，登車／機的驗證程序就不同。

¹⁶ 以上對 identification 的界定，亦感謝莊庭瑞教授的指正。

出示者「是」該證件所指涉的個人，並接受證件上所記載之資訊是該個人的個人資訊。

在證件式識別中，欲辨識者並不需要擁有一個獨立於待辨識者之證件之外的資料庫，僅僅透過一對一的當場核對來加以辨識。

資料庫認證最大的不同就在於，辨識方預先設立有一個獨立的資料庫（不一定要數位資料庫），因此不但可以透過這個資料庫事先儲存的資訊，在當場與待辨識者的資訊核對查證，更可以超脫這個當場性之外，將在任何地方取得的資訊（例如指紋、毛髮）與資料庫已經有的資料加以「比對」，針對性地「指認出」某人，並可間接地建立起該人與資訊採集處所或物件之間的某種推測關連性。後者其實已經超越「認證」的範圍，而實際上是一種「（資料庫）識別」。

因此雖然看似都是人別認證，但是證件認證僅僅是當事人出示證件，宣稱自己是證件所指涉之人，而對方是否接受該證件與宣稱為真的問題。其主動性其實仍在待辨識方，相關資訊仍在待辨識者自己的掌握之中，因為資訊都記載在證件上，而由待辨識者所持有。

但資料庫認證的主動性已經大幅移轉到欲辨識方，欲辨識方運用所擁有資料庫的資訊來辨識出某某人是否是該資料庫所「認定」或獲有授權(authorized)的某某人士。

資料庫認證的特點是要建立一個獨立於個別當事人以外的資料庫。即使當初都是當事人自願提供資訊的，但是一旦建立之後，當中的資訊就脫離了當事人的掌控，而可被其他人在當事人所不知悉的情況下運用。因此往往可以在被辨識者自己毫不知悉的情況下，透過特定處所留下的資訊，與資料庫資訊的比對，來「指認」出某某人。

簡單地說，如果建立一個目的不清、使用權限不特定、不受嚴密管控的資料庫，那麼就太容易由當事人知悉的資料庫公開認證，轉變成當事人所不知悉的資料庫秘密識別。這就已經嚴重地違反下面將提到並進一步討論的適當風險原則。

(四)國家身分辨識制度的性質

有了以上的瞭解以及術語的建立，我們可以嘗試由下列這個命題出發來討論國家建立人民身分認證制度的性質、作用與規範界限：

國家有權力，為達成特定行政目的，而建立特定的身分認證制度。但此項權力的行使，不但需要有合憲法律授權的基礎，而且僅能以最低必要以及適當風險(risikoadäquat)之方式，亦即原則上僅能以證件認證的方式為之。

這個命題至少到「最低必要之方式」部分，相信是多數人都共同

接受的。因為基本權干預需要有合憲法律為基礎，且僅限最輕干預手段，此為比例原則的核心內涵，且明訂在許多法律之中，因此應該具有廣泛共識。

最容易被誤解的，其實是「為達成特定行政目的」一語。而最容易被忽略的，則是「適當風險」的考量。以下先討論前者。

此一陳述常常被誤解為為達成任何公益目的，尤其在我國憲法第廿三條的推波助瀾下，被理解為為達成「防止妨礙他人自由，避免緊急危難、維持社會秩序、增進公共利益」當中「任何一項」目的，即可不區分基本權類型，交由立法者在比例原則拘束下裁量決定基本權干預的方式、範圍與程度。

這是一個雖然普遍流行，但是錯誤的理解！

由於這涉及對基本權基礎理論的討論，因此暫不作詳細的論辯¹⁷。但是如果扣緊「身分認證」這一主題（其實任何基本權干預都可問同樣問題），我們就要追問，國家到底基於何種角色地位，來塑造出需要進行身分認證的行政職能呢？

本人認為大體上可以歸納出三個具有法規範基礎的類型：

(1) 要求人民依照法律履行憲法規定的基本義務

其中最主要就是執行人民依法法律納稅與服兵役之憲法義務所需的行政任務。但是由於這是義務的履行，依照經驗法則來看，沒有人（或極少人）會主動頂替他人來繳稅或服兵役，因此頂替身分的可能性不高。即使頂替，也是犯罪偵察的問題。這一犯罪偵察問題，不能貿然地就與身分認證掛勾。

(2) 協助人民依照法律行使憲法賦予的參政權

其中最主要，就是人民成為合法的公職候選人，以及投票選舉的權利。這是憲法上權利的行使，其本質並非「行政權」的職能發揮，行政權僅居於輔助的地位。人民不想成為候選人，不能強制人民參選。人民不想投票，也不能強制人民投票。因此行政權之身分認證作用，是輔助的、被動的查驗，該名欲投票或成為候選人者，是否客觀上具有適格公民身分與資格。

(3) 基於對市民社會（私經濟生活）之干預，所必要之身分辨識

這是現代干預型行政國家的典型特色：為了干預而再干預。或者為了主要干預，而又引進附隨干預。其中最常見的類型就是證照的發給。國家先用法律限制為特定行為（例如開車）或工作（擔任醫師）

¹⁷ 比較詳盡一點的討論，請參考顏厥安，2005。當然，即使在這份一萬多字的報告中，也僅能作相當初步的處理。

者，需要國家發給的證照。然後為了證照的核發，又要求人民給出特定的資訊。

這一類的身分認證，一方面國家也是基於被動的地位，人民欲為特定的行為或活動時，經由申請，才引伸出國家的身分辨識需要。另一方面，這種認證，又必然附隨於主干預領域的功能性考量。因此重點不在於「這個人『真的』是某某人」，而在於「持有此項證照者，為特定行為，能符合特定功能要求（例如安全性）」。¹⁸換言之，這一類的認證，與其說是「身分」認證，不如說是「能力」或「功能性」認證（認證）。

舉例來說，某甲與某乙長相類似，甲以某乙的身分證報告駕照，但甲本人親自應考，並考取駕照，其後使用此一基於乙的身分所核發的駕照駕車。甲與乙身分的不一致固然是冒用，但是甲卻真的具有駕駛能力，因此國家核發駕照的功能性利益並未減損。如果甲使用由乙所考取的駕照駕車，卻從未違規或肇事，駕照的功能性利益也未減損。如果一旦發生事故，甲的無照駕車通常就會被揭發。更關鍵的是，後者的風險升高狀況，並非來自於身分證或駕照的被冒用（因為該駕照為真），而來自於任何身分認證方式都無法阻止的，冒用其他人的證照問題。而這又再度是個犯罪偵察問題。

從以上初步的歸納討論可知，國家對人民的身分認證，從來就不是一個獨立的行政需求，而是附隨於其他的目的所產生。更重要的是，我們是否太高估了國家對人民身分認證的重要性，而忽略了：第一，身分認證是一個動態的，透過社會溝通網路與人際互動不斷塑造進行的過程。以台灣人民取得中華民國公民身分為例，往往要透過出生證明，報戶口，請領身分證等過程，中間還夾雜著各種受教育，領取畢業證書¹⁸，以及更多的，非形式性的人際互動過程。

第二，要是中間發生了偽造或錯誤，到底會因此「直接」產生對國家或社會多大的損害呢？由前述的分析可知，這幾乎不會產生直接的損害，最多產生的是「間接」的風險升高（例如無照駕車），而應付這類問題，與其依賴國家的身分證認證，不如說透過冒用者自己也不想讓風險實現（無照駕車者自己也不想出車禍）等自利心或社會關係信賴網路更為有效（而且實際上也只能如此）。

這種思考並不是要我們完全忽略身分或身分證冒用的問題，而是幫助我們解除過度相信國家身分認證制度要精確無誤的魔咒。讓我們能更清楚的瞭解，國家透過身分證形成的身分認證制度作用非常有限。而身分認證尤其在私經濟活動中，主要是個風險問題，關於此點，

¹⁸ 因此要冒用他人身分成為公職候選人，其實是極度困難的。要使用他人身分證去投票，固然相對容易許多。但是在身分證上已經有照片，冒名投票的利益並不顯著，以及社區人脈互動的識別作用等因素，此等狀況發生的可能性並不特別高，對民主政治的損害恐怕遠低於賄選。

就涉及所謂「適當風險」的概念。

風險與危險，及其與國家公權力作用（干預）範圍、方式與強度的關係，是行政法、刑法，乃至憲法（或者甚至一切法律，因為法律都以某個方式與公權力相關）領域的重要議題。簡單地說，風險是要預防、管制、減少；危險則是要禁止、避免、處罰的行為或狀態。通常這是在涉及科技的領域中常被提及，在風險的範圍內，如果是使用某科技一定無法避免的，由個人各自承受的風險，稱之為「剩餘風險」，例如開汽車一定有某種風險存在。剩餘風險以外，可以經由規範合理加以管制的風險，就是一般意義的風險，例如車輛要通過安全檢驗，定期要安全檢查。因此通常法規範介入強行管制的領域，就是一般風險管控(Risikovorvorsorge)的範圍。不遵守風險管控規範的行為或規範，往往構成抽象危險。這是法規範可以介入加以處罰的範圍。

有人認為，任何資料庫或身分認證技術都帶有資料外洩、冒用、偽造等風險，因此不能以「有風險」為由來禁止。這個思考只對了一半！

我們的確不能僅以「有風險」來全盤放棄或禁止某種行為，但是也不能因此就認為如此一來，任何的風險管控都是不必要的。這種想法就好像說，使用汽車就一定有某種風險存在，因此我們就完全不需要對車子的機械狀態定期檢驗，也不需要對車子的使用方式（例如車速），施以任何的管控限制。

所謂的「適當風險」原則，就是要求針對科技的使用，要透過法規範創造對相關使用者、受影響者、利害關係人、第三人等各方面最適當公正的風險分擔狀態。

相當重要的一點是，沒有任何理論或歷史經驗根據，可以說服我們相信，讓國家獨攬某項科技霸權，可以創造最適當的風險分配。相反的，倒是有不少證據可以讓我們合理懷疑，國家往往才是高危險源的創造者。更進一步由規範面來說，如果我們接受人民之「資訊自主權」是一項重要的基本權，那國家更沒有憲法上的依據來主張他是人民資訊的最佳保護者。對此相關問題，因為涉及指紋資料庫，後面將有進一步討論。

(五)身分證的法律性質以及相關權利義務

提問四：

如國家得建立統一之國民身分辨識制度，則國家是否即有義務發給人民辨識身分所需之證件？領取國民身分證是否為人民受憲法保護之權利？國家如拒絕人民領取國民身分證之請求，將涉及侵害人民何種權利？

有了前述的瞭解基礎，我們可以進而探討身分證的法律性質以及相關權利義務問題。以下將提出幾個規範性命題，及初步的論證。

1. 國家有義務發給其公民適當證件，以協助其在國外證明其身分

這是國家對其公民在國外權利保護的基本作為義務，通常就是透過發給護照來完成，爭議不大。

2. 在法律的規範下，人民有權利，向國家申請發給能證明其身分的證件

這是一個一般性的權利。即使在沒有戶籍法或國民身分證法（我國無）的情況下，人民於必要時，亦得向國家聲請發給必要的身分證明，或透過法院來確認身分。

3. 任何身分證制度，都是對國民「既有」身分的確認證件，而非對身分的授予證書

國民或公民身分都是透過各種法律或社會關係所形成，國家只能被動的，輔助的，依照法律規定來發給人民確認性質的證件，而絕無因為此等證件發給而發生的法律地位創設作用，也不能強制要求人民非請領身分證不可。

德國的身分證件法(Personalausweisgesetz)的規定，看似課以人民聲請身分證件的義務，但是其實是有替代選項的，亦即透過持有護照(PersAuswG §1 (1))。這個看似細小的差異，其實有著重大的意義。亦即，「(必要時向官署)證明自己的身分」，與「將身分證視為身分構成的要件之一」，是完全不同的。我國法雖然沒有明確地採用後面這種立場，但是法律的規定以及實務的操作，卻幾乎形同採取這種立場，其關鍵在於「身分證」的不可替代性。但是「身分證」並不等於「身分證件」，後者可以廣泛包括護照、駕駛執照、健保卡，甚至非官方核發的會員證等。將「身分證」獨特為具有不可替代性的「優位」證件，不但因為操作上容易變成身分構成要件，而使其不免有違憲疑義；更實際的是，這種實務所引領出的相關社會慣例，反而容易造成身分認證的風險升高（見下）。

所以人民身分證件（不限於身分證）的遺失或滅失，國家有義務經申請發給新的證件。除非法律明訂或授權證件上原本有記載，國家在沒有法律基礎時也沒有權力宣示原本合法發給的身分證失效。如果形式上宣布身分證失效，喪失效力的也是身分「證」或「證件」，而非身分，國家有義務在不課以人民額外負擔的情況下儘速發給新的證件。在未核發新證之前，國家機關也必須接受人民出示舊證來行使權

利。這裡面有個重要的，但很少被提出的論證是：

身分是人民「擁有」的，身分證（件）卻是國家「核發」的。有了身分證，也同時增加了人民的風險，因為有了身分證制度，也開啟人民的身分被他人冒用或假造身分證件而受侵害的風險。而且這種風險，因為給出的資料越多，反而越升高。更重要的是，國家可以自行宣布身分證失效，也構成了人民的風險。而這種風險，會因為強制擁有或身分證的優位性，而更大幅提高。這一切作法都違反了適當風險原則。

在我國現行的相關規定下，有幾個有違憲疑義或需要作合憲性法律解釋之處：

第一，透過戶籍法便宜行事地規範身分證制度，有違反法律保留原則之疑。因為兩種制度所欲達成的目的非常不同。戶籍制度主要是作為與個人相關的法律關係之「公示」作用，以及一定要匿名化的統計作用。而身分證是國家提供人民作為身分認證便利的輔助性證件，因此僅限必要認證資料的記載，也絕不能混入戶籍「資料庫」之中。所以身分證制度應該單獨立法，詳密規定其應記載或得記載等各種事項，而與戶籍制度區隔。

第二，國家不能強制要求人民非請領身分證不可。國家只能被動地應人民的請求發給適當的身分證明，而不能普遍性地要求人民非申請「身分證」不可。

第三，即使在目前的法律規定下，身分證的作用不能被解釋為具有「優位」性的身分證件。其他的身分證件，尤其是其他亦由國家核發的身分證件，應具有等值的，可替代的身分認證作用。

第四，在前述的分析理解之下，戶籍資料與身分證上到底可以合憲地記載哪些事項，就不僅需要以法律作明確的規範，更必須逐一檢視這些事項是否必要，而不能任由立法者裁量。此點將在下面討論。

第五，在目前的法律規範下，國家是否能發身分證都有高度合憲性疑義。更不用說，強制以按捺指紋（並順便建立資料庫）作為發給身分證的條件，更是違反不當連結禁止原則的作法，明顯違憲¹⁹。

4. 國家沒有義務提供私經濟活動所需之身分認證服務

一個重要的觀念析辨是，國家沒有義務提供私經濟活動當中所需要的身分認證服務，更不用說，充當個人身分證明的保證人。私經濟活動的參與者，可以「採用」或「採信」相對人所提出的各式身分或

¹⁹ 關於不當連結之禁止，請參考蔡宗珍，2005。對於是否可以將指紋檔案附著在身分證上，作為取代或強化照片的生物特徵資訊，請參見下面四、的討論。至於建立指紋資料庫的問題，見五、的討論。

能力證明文件，包括由國家機關發給的證件，例如護照、駕駛執照等，當然也包括身分證（如果有的話）。但是私經濟活動參與者絕無權利要求國家要建立對任何人幾近準確無誤的身分認證制度、方法或證件。

相反的，過度相信依賴由國家所發給的某一特定身分證件（在我國就是身分證），反而可能造成更多的可信度漏洞。這其中的道理很簡單，私經濟活動中的身分認證基本上是個風險問題，而處理風險的第一原則就是風險分擔。過度依賴單一證明文件正好違反此一原則。私經濟參與者之所以過分依賴身分證，是想將自己原本應該負擔的認證風險成本，轉嫁到國家的保證人地位之上。但是就經驗與理論來看，這絕非一個聰明有效的轉嫁方案，倒是一個出問題時可以推卸責任的卸責方案。而國家難道要為了應付這種卸責指控，不斷提升身分證上可供核對資料的記載（例如數位照片、指紋、iris、視網膜等各種生物特徵），甚至建立集中型的資料庫，並開放給「民間」運用資料庫認證之用嗎？

(六)身分證得記載那些資料呢？

提問二：

為達國民身分證制度所欲達成之目的，國民身分證應記載那些資料，而不過度侵害人民之權利？得否記載如病歷、所屬政黨、宗教信仰等個人資訊？

依照前面的分析，身分證僅是國家透過法律發給人民作為必要時身分認證的輔助性證件（之一種），因此既不具身分創設作用；亦非唯一身分證件（因此不具有強制性）；也不具有優位性；其得記載事項，依照最低必要原則來看，僅限於身分認證所必要事項。

依照我國目前的規範，身分證記載的事項包括：姓名、出生年月日、身分證號碼、戶籍、職業、役別、父、母、配偶、本籍、出生地。如果參考德國身分證件法的規定(PersAuswG §1(2))，其身分證應記載的事項有：姓、名、博士頭銜、榮譽或藝術家稱號、出生日與地點、身高、眼睛顏色、目前居所地址、國籍。依照我國自己的護照條例施行細則第廿八條的規定，護照資料頁記載事項如下：

- 一 護照號碼。
- 二 持照人中文姓名、外文姓名。
- 三 外文別名。
- 四 國籍。
- 五 有戶籍者之國民身分證統一編號。

六 性別。

七 出生日期。

八 出生地。

九 發照日期及效期截止日期。

一〇 發照機關。

一一 駐外館處核發之普通護照，增列發照地。

一二 外交及公務護照，增列註記事項。

一三 其他經主管機關指定之事項。

相互比較可以發現，德國對於身分認證所需文字資訊的認知，與我國有相當大的差距，除了姓名外，他們相當重視「身分稱號」。另外屬於一身專屬性的身高、眼鏡顏色等，德國人也認為比較重要，可作為協助認證之用。如果與同樣是政府核發的護照相比，可以發現，除了行政技術內容外，護照記載的事項比身分證少了很多。但是我們可以 *a majore ad minus* 的方式來思考，如果外國政府在人別認證上都僅需要護照的資訊就夠了，那應該更信任（或者必要時更容易查證）自己人民的我國政府身分證，為何還需要更多的資訊呢？這麼看來，即使不作個別檢討，身分證上目前有的職業、役別、父、母、配偶，幾個記載項目，可以認為是不必要的，因此應該加以刪除。

至於鈞庭所問的病歷、所屬政黨、宗教信仰等個人資訊，更是毫無疑義與身分認證沒有關係，不但當然不需要，規範上也不能記載在身分證上。若更仔細地思考，如果我們竟然認為由這些生理特徵或社會關係特徵可以回溯性地「認證」「識別」一個個人，不僅犯了邏輯上的推論錯誤，而且已經往違反憲法第七條平等原則的方向，跨出了錯誤的第一步，也就是不以個人的特色（personal merit），而以她／他所屬的族群範疇（category）來「認定」一個人。從這個角度來看，若身分證竟然透過立法強制要求要記載這些事項，不僅抵觸了個人資訊自主權，更是反方向地鼓勵（或便利於）大家透過這些範疇來「認識」「識別」每一個個人，因此違反了憲法第七條的規定（保護義務）。

（七）證件可以有號，身分不能編號

當然，在我國目前狀況以及本案中，比較棘手的問題有二：身分證號碼的問題；以及非文字記載事項，主要是照片，但尤其是生物特徵的問題。先討論前者。

嚴格言之，我國的身分證號碼，並非「身分『證』」號碼，而是「身分號碼」，也就是一人一號，號碼跟著人走，而不是跟著證件走。德國身分證件的相關規定，其實僅以一般行政常規，規定身分證件應該有編號，但是隨著身分證件的失效，該號碼就失去作用。因此絕

非一人一號的「身分證號碼」。老實說，德國的才真的是「身分證號碼」。在我國的護照亦同，護照號碼是一種「證件號碼」，而非「個人號碼」。因此真正的問題並不是，是否身分證或護照上應或得記載身分證號碼，而是憲法是否允許一人一號的身分編號制度？

面對此一問題，要從法學面抓住的重點是：國家是否可以透過公權力之單方行為（即令有法律基礎）創設一項個人無法拒絕，亦無法擺脫的「個人專屬資訊」？

稍微更仔細一點，還需要區分「有法律明確基礎」與「無法律明確基礎」兩個狀況。由於台灣現在其實根本是沒有法律基礎，因此如果要主張現行的身分證號碼制度是違憲的，應該比較容易證立。但是更根本的思考則是，即使有法律基礎，國家就可以這麼做嗎？

本人認為：不行！主要論據有四：

第一，個人專屬資訊，屬於個人自我人格形成的部分，是人性尊嚴與憲法一般人格權保障的「核心領域」(Wesensgehalt)，也是 Habermas 所謂「私自主性」(Privatautonomie)的基礎。簡單地說，是「自己決定的」「自律的」(Autonomie)，而非他律(Heteronomie)，更不用說由國家決定。如果只要有法律，國家就可以透過單方行為強制賦予個人某項不得拒絕亦不得變更的專屬資訊，不啻允許國家可以干預到人格權的核心領域，違反核心領域保障(Wesensgehaltsgarantie)原則。

第二，任何國家公權力運作，都需要經過合憲性目的檢驗。一人一號的身分號碼制度，要追求什麼目的呢？除了最為籠統的公共利益之類的說法外，其實無法「明確地」界定其所追求的目的為何，而其原因就是：因為它服務於「不特定」的行政管制與監控目的。因為由理論與各國經驗來看，透過姓名、出生日期、出生地、地址，再加上照片，已經可以相當準確地做到人別認證的功能，並不需要有一人一號的身分號碼。有了這個號碼，反而絕對不是「僅」為了身分認證，而反而是大大有助於將個人的各類（不特定）資訊透過專屬號碼加以串連起來。這已經涉及個人資訊保護法理的一大基本禁忌：人格(圖像)檔案形成(Profilbildung; profile formation)。此等人格檔案形成固然並非絕對法所不許，但是基本原則在於對當事人充分告知，並獲得同意，且隨時可撤回同意，並銷毀資料。這個本人稱之為老大哥禁止原則(das Prinzip des Big-Brother-Verbots; principle of Big-Brother-Ban, 要稱為 3B 原則亦可)，是防止國家轉變成極權國家或警察國家，至關重要的資訊保護原則。但是一旦有一人一號的身分號碼，這個號碼就成為無法銷毀，無從撤回同意的工具性資訊，而幾乎注定將走向個人資訊整合化的人格檔案。

也許有人會說：只要立法禁止各種個人資訊的整合使用，不就好

了嗎？為何要廢除身分證號碼呢？但是真正應該進行的論證是：如果不需要整合，又為何需要每個人專屬的身分號碼呢？如果再度運用前面的 ad minus 論證：如果境內無可避免，甚至歡迎有越來越多的非本國公民長期居留，對這些外籍人士的必要管制（照常理，其受管制程度還較高）並不需要專屬的身分號碼（僅有可變動的護照或其他證件號碼，如居留證號碼），那為何要對本國公民有這種「歧視性」待遇呢？因此此處就涉及第三個論據，也就是專屬身分證號碼的強制賦予，違反了「最低必要性」原則，甚至也抵觸了平等原則。

第四，我們常常忽略的是，由國家強制賦予的身分號碼，等於也讓民間企業，包括跨國或非本國企業、法人等，取得了一個便利的個人資訊整合管道。這也說明了為何民間企業團體往往也要求台灣人民「給出」身分證號碼。但是這也同時給了想要非法使用資訊、冒用身分者一個便利的違法管道。具體地說，這種一人一號的身分號碼，反而給台灣人民創造了自己想要避免，都無從避免的風險，因此嚴重抵觸了「適當風險」原則。許多企業在其他國家，也根本不需要客戶擁有或給出這種由國家強制的一人一號號碼資料，偏偏在台灣，就好像「非得如此」不可。這種風險的升高，實在要感謝國家的創設身分證號碼制度。²⁰

至於身分證件利用生物特徵，如指紋，來作為人別認證之用的問題，將在下一部分討論。

四、國民身分證制度與強制指紋錄存相互連結的合憲性

正如前述，這一部分的爭點，主要可以包括三大問題：第一，系爭戶籍法條文透過換發身分證夾帶強制指紋錄存之規定是否合憲的問題；第二，各類官方核發之身分證件（包括身分證、護照、健保卡等）是否可以以生物特徵(biometrics，包括指紋、虹膜等)作為認證依據的問題。以及第三，以生物特徵作為認證依據的一般性法律問題（包括在民事法律行為的運用）。由於第三個問題涉及的討論與本案關係較遠，因此以下將僅討論前兩個問題。

²⁰ 也許許多人會覺得身分證號碼很方便，為何要廢除？事實上這個個人專屬號碼，真的給我們什麼便利嗎？還是給管理者便利，卻對我們造成風險呢？這是多數人很少仔細想的問題。但是由於國人多半有出國旅遊甚至生活的經驗，只要想想，我們在國外沒有身分證號碼，有何不便呢？而其他國家的人民，也幾乎都沒有身分證號碼（甚至往往沒有身分證），我們只需要觀察，他們生活中又會因此有何不便嗎？所以身分證號碼帶來的便利，可能僅是一種未經深思的錯誤印象。

(一)戶籍法條文透過換發身分證夾帶強制指紋錄存之規定是否合憲？

提問五：

現行戶籍法第八條以按捺指紋作為領取國民身分證之要件，其立法目的為何？與建立國民身分證之目的結合，是否有當？

提問六：

以按捺指紋作為換發新版國民身分證之要件，是否符合憲法第二十三條之規定？

針對第一個問題，如果我們考量前面已經討論過的，戶籍制度在法律上應該與身分證制度脫鉤；身分證制度目前根本缺少完整的法律基礎；以及許多人都提到過的不當連結之禁止原則，我們可以相當清楚地確定戶籍法第八條第二項與第三項的規定是違憲的。

如果要論述的更仔細一點，本人首先將強調：第一，「按捺指紋」是一個不甚精確的概念；第二，鈞庭的提問當中，似乎忽略了「(並)錄存」這個重要的概念。

就前面一點而言，「按捺指紋」可以僅指將指紋這個生物特徵，作為身分認證的重要資訊，而建立到身分證上，但戶政機關或任何其他機關，並不因此取得數位化指紋檔案，並將其錄存成一個資料庫。即使考慮所謂的「錄存」，也並不當然不能解釋成這種非資料庫式的，亦即僅僅是「證件式的」的錄存。但是由目前為止主管機關（內政部）方面的解釋態度來看，是堅持將錄存作「資料庫」意義的解釋。

關於證件式的錄存或生物特徵認證運用，以及資料庫式錄存與生物資料識別性使用等問題，將在下面陸續討論。但是至目前為止，僅僅是這種「要件意義」不清，也足以構成前述違憲論據以外的另一個違憲論據。

而即使是做「看起來」比較合憲的「證件式」錄存的解釋，我們也不要忘了，這可不是簡單一句話就可以打發掉其合憲性疑義。如果參考德國身分證件法第一條第五項(PersAuswG §1 (5))的規定，身分證件上生物特徵資料的錄存、處理與使用，需要另一個聯邦法律來規範之。因此僅就法律基礎（法律保留）面向來看，我國目前不僅少了「身分證件法」，也沒有「生物(特徵)資料保護法」。更不用說，缺少一部建構完善，體系嚴謹的「個人資料保護法」²¹。目前有的「電腦個人資料保護法」已經因為問題太多，行政院已經提出一個新的「個人資

²¹ 在德國，主要是透過 Volkszählungsurteil，以其其後的學說發展，建立起一套包括個人資訊自主決定權在內的嚴謹資訊保障法理原則，可惜國內目前都尚未對此有較為清楚的理解與引用。本文將在四、的部分，在討論指紋資料庫的脈絡下，討論相關問題。

料保護法」草案。但是此法不但尚未通過，即令是新的草案，也仍有諸多問題存在。所以如果要主張錄存僅是「證件式的」錄存，至少也需要先通過三個法律。以目前的簡短條文，是不足以作為充分合憲的法律基礎的。

（二）官方核發之身分證是否可以以生物特徵作為認證依據？

官方核發之身分證（包括身分證、護照、健保卡等）是否可以以生物特徵(biometrics, 包括照片、簽名、指紋、手紋、虹膜、聲音、視網膜，甚至 DNA 等)作為認證依據的問題，也是一個相當關鍵，卻在過去幾個月的討論內被大量誤導的爭點。鈞庭所提的第五、六兩個問題，如果要作比較具有合憲可能的理解，大概也只能將系爭條文理解為，其目的是要將指紋檔案建立為非集中性、非庫存性，而僅是證件式的身分認證(authentication)之用。

過去幾個月的公共討論，卻很奇怪地不但將相關焦點導向於指紋的資料庫式集中儲存與運用，更將其重點式的導向所謂「（有助於）治安」的方向。由本人的角度來看，這些類型的資訊運用相當明顯是違憲的。但是可能國內公民意識與公共輿論（Habermas 所謂公共領域）尚無足夠能力對相關問題進行冷靜、深入且夠精緻的思考討論²²，而且相較於歐洲國家，亞洲國家可能更傾向於科技崇拜，而非科技謹慎或懷疑。因此針對資料庫問題仍將在下面五、檢討之。本節將集中討論身分認證與生物特徵資訊的問題。

1. 生物特徵資訊並不一定是數位化資訊

利用生物特徵作為人別認證之用，是最常見通用的認證方式。透過肉眼「認出」相關的人士，透過聽覺聽出是某人在說話等等，都是運用生物特徵的例子。因此連「照片」都不一定需要。即使是證件式的認證，如德國法的規定，也可以透過文字記載身高或眼睛顏色，來進行認證。即便是運用照片，也並不一定是數位化的資訊，也是利用肉眼來作比對判斷。這也是目前已經行之多年，最為普遍常規劃的身分證件認證方式。如果套句略微修改後的術語，這可以稱作 match by card or match by document。

2. 運用數位化生物特徵資訊來認證：民間與官方

近年來由於生物與資訊科技的大幅發展，使得使用數位化生物特徵資訊來作為人別認證之用，漸漸成為一種主流的趨勢。但是一開始最主要是民間資訊科技，尤其是網路發達後，作為網路溝通之另一種

²² 就以過去數月對於本案相關報紙文章討論而論，大體還是不脫「人權、隱私、自主、風險...vs. 治安、失智、無名屍、民意支持、國安(反恐)、國際趨勢...」等概念爭執。

人別認證技術。

如前所述，認證是指查證確認使用者身分的方法，通常又分成三類：(1)使用使用者知道的資訊，如密碼或 PIN；(2)使用使用者所「持有」的東西，如 smart card 或 ATM card；(3)使用使用者身上的某一部份（生物特徵），如指紋或 iris scan。所以生物特徵是認證技術的最新發展態樣。

使用生物特徵有幾個主要的「好處」：不會忘記、忘了帶，或洩漏。而且幾乎是絕對專屬於個人的資訊。但是我們也不要忘了，「專屬性」並不等於「不變性」，亦即生物特徵還是會改變的，這是許多強調生物特徵優點的人所常常忘記的一件事。人可能因為感冒而聲音改變，甚至僅僅因為成年或老化。指紋、虹膜也可能因為生病受傷而突然改變。因此我們都知道「變胖或變高」「變老或美容」，都會使人認不出一個人來。但是我們卻往往忘了當生物資訊運用來作人別認證時，也會有同樣的問題。

3.原始資料、數位化資料，編碼資料

生物特徵的原始，或未經數位處理的資料，當然會或說可以繼續存在。例如一般照片，錄音帶錄音，紙本的指紋記錄等等。將這些資料「數位化」成數位照片，數位錄音，數位指紋圖形檔案等，當然是資訊技術的基本作用。但是如果僅是這一類的數位化檔案，如果要進行人別認證，還是要透過人的肉眼或耳朵來觀察試聽比較，這是無法做到「高精確化」的要求的，更別說那種無法透過一般感官判斷的生物特徵，例如虹膜。

因此真正關鍵的技術是將原始資料利用數學原理編碼成特定格式的數位化資訊檔案(templates)，然後儲存起來。當有「使用者」要主張他是某人時，就將此人各該當時提供出來的原始資料，再編碼化為特定格式資料，然後與既存資料加以比對。達到某種程度的符合率者，就被接受認證為該某某人。

因此既沒有百分之百的完全比對，在格式化的資料檔案比對下，也一定有某種程度的錯誤率。錯誤率通常又分為「錯誤拒絕率」(False Rejection Rate, FRR)與「錯誤接受率」(False Acceptance Rate, FAR)兩種。不同種類的生物特徵，不同的編碼方式，都會產生不同的錯誤率。而 FRR 與 FAR 有時又會有某種「負相關」的關係。亦即一個降低，另外一個會提高。

本人並非科技專家，科技知識非常有限，此處也不是詳盡討論科技之處。之所以提出這些說明，是希望至少能提醒大家，數位化生物特徵之人別認證，不見得會有更佳的認證效果。這主要導因於生物特徵的可變性，以及編碼比對的錯誤率。而只要比對是透過格式化編碼

來進行，就一定可發展出偽造的技術。而只要有這些因素在，就一定要充分考量前述的「適當風險」原則，來進行必要的規範管制。不能僅基於科技崇拜的心態，認為只要是最新科技，就一定「比較好」，就要大舉開放使用，或幾乎無限制地授權政府可以使用。

4. 數位化生物資訊運用在官方身分證件上的合憲性問題

在官方身分認證上使用非庫存，證件式的，非數位化編碼之生物特徵資訊作為認證之用，當然絕對是合憲的（照片、簽名、眼睛顏色等都屬之）。目前要思考的是，使用數位化、編碼化的生物特徵資訊問題。

美國由於根本沒有一般意義的官方身分證件，因此不能針對公民，僅能針對一定要有身分證件，且比較缺少法律保障的外國人，在入出境（邊界）管制時，進行生物特徵認證，而且還將其錄存成資料庫。在歐洲，尤其已經有比較高比例的身分證件持有率，因此有比較強的聲浪，希望能引進使用生物特徵資訊來強化身分認證的精確度，降低冒用偽造的可能性。但是由於有比較高的錯誤率，因此指紋通常並不被認為是一種良好的生物特徵認證運用項目。

在本案相關爭議中，要思考檢討的關鍵問題如下：

(1) 是證件人別認證，而非犯罪偵察

歐美國家近來發展討論的重點，僅僅限於出示身分證件時，運用生物特徵資訊是否與如何能強化人別認證功能，以及相關的成本效益問題，絕不涉及運用資料庫來進行追索性的犯罪偵察。但是國內的行政機關卻主要強調的是後者，並且籠統地以有助於「治安」一語含混帶過。關於所謂「治安」比較精確的法學分析，請參見下面五、的部分。此處僅需要強調，即使要對所謂參酌國外趨勢作最友善於行政機關立場的理解，如果要對系爭戶籍法第八條第二、三項做最可能合憲的解釋，大概只能將其系爭條文（目的）理解為「運用指紋作為強化證件式人別認證」之用，但是即使如此，其相關的政策與法律缺陷也已經相當嚴重了。

(2) 未做完整政策評估

其中最嚴重的一點就是，行政機關與國會根本尚未對引進生物特徵辨識資訊作為人別認證之相關技術、成本效益、社會接受度、倫理爭議、憲法與法律基礎等，進行完整的評估、研究、調查與聽證²³。更不用說儘可能充分「告知」(inform)公民社會，並進行必要的基層

²³ 對此問題，德國聯邦議會就會向「科技衝擊評估辦公室」徵詢相關意見，或委託其進行研究。請參考 TAB 網頁。並請參考針對生物特徵與身分證件的一份詳盡評估報告，Petermann u.a., 2003。

民主審議式討論。

就評估內容的不足而言，最離譜的一點是，即使僅限於政策選擇，行政部門甚至沒有對所有可能的生物特徵資訊及相關技術、成本問題，作全盤的評估考量。即使僅就目前比較常被考慮的項目而言，至少也包括有臉孔、手指、手，以及虹膜四類的生物資訊。而根據國外的許多研究指出，以手指為基礎的指紋辨識，並不一定是一個最佳的認證技術方案。因此即使不論法律問題，僅就政策面來看，目前法規呈現的，也是一個冒冒失失、粗糙不負責的政策方向。

(3)法律保留在審議民主方面的意義與作用

由此亦可進一步瞭解：之所以在此類問題上，要要求一種高密度、分殊化、精緻化、明確化的法律甚至國會保留，正是因為希望藉此能促使行政機關、國會，甚至公民社會，進行更仔細的審議民主反省與討論。

當然，這種作用也是需要許多條件配合的。在我國目前這種極為粗糙的立法過程中，也許僅是形式上要求法律保留，對於是否會更仔細地評估思考相關問題，並不一定有很明顯的作用。但是可以確定的是，如果以粗疏含混的法律規定，就要來作為運用生物特徵資訊作認證的法律基礎，是一定不可能促使行政機關與國會進行最起碼的審慎評估與審議。

5.證件式生物特徵錄存的可能違憲疑義—保護不足

前面的討論基於一種思考，亦即排除建構為資料庫，僅作證件式的人別認證(document authentication)而在證件上記載有生物特徵資訊，基本上是沒有違憲問題的。但是這種想法並非毫無問題。因為將指紋檔案或其他生物資訊建立在身分證上，等於變相要求民間機關團體要自備指紋或生物資訊判讀機，有大舉圖利廠商之嫌。而且在這過程中，等於要人民「到處」都留下指紋資料在許許多多的指紋判讀機中，這豈不產生了更為巨大的資訊濫用風險嗎？而這種延伸出來的風險，又為何要尋常百姓因為平凡過日子而平白無故地來承擔呢？

這裡面的思考弔詭是，原本是要以引進生物特徵的方式，來增加認證的可信度與客觀性，「降低」身分認證所欲服務目的無法達成的風險。但是這種新科技必有的數位化過程，卻也同時創造了更多更大的資訊揭露、外流以及被濫用的風險。欲認證者的風險也許降低了，但被認證者的風險卻升高了。這種權力的不對等，卻是導源自國家強制將生物特徵建立在身分證上，可說抵觸了「禁止國家保護義務實現不足」(Untermaßverbot)，甚至平等保護(equal protection)的誡命。

因此這種作法如果要合憲，必須滿足兩個條件：第一，必須讓認

證過程的資訊操作解碼，不會在判讀機中留下副本檔案，而形成外流的風險。這個技術要求，據說可以透過 smart card 的 Match-On-Card 方式達成。但是技術上「可以」這麼做到，並不代表不會同時有亦可解碼並留存下副本的技術。更無法阻止廠商運用其優勢交易地位，要求消費者「同意」將其證件上之生物特徵資訊亦留存一檔案在廠商處。因此第二，雖然「應然」不等於也不保證「實然」，但是為因應前述狀況，法律也必須詳密規範，未經當事人同意，祕密錄存當事人身分證件上之生物資訊行為，以及錄存後因為故意過失洩漏的法律責任。法律也必須禁止廠商以一般交易條款方式，要求消費者同意留下該資訊檔案。或者至少要提高對這一類同意揭露資訊的法律保障強度，例如可撤回同意；同意後要無條件銷毀資訊；對於資料外洩應採無過失責任；廠商企業應該設置具有獨立性的資訊保護人員等等。

這些其實都是「資訊保護」（不限生物資訊）的一般性法理原則，另一方面也涉及在本鑑定書中無法詳細處理的，民事交易行為中之資訊（包括生物特徵資訊）保護法制及其原則。但是由於一旦官方核發的身分證件（身分證、護照等）錄存了生物特徵資訊，法學者要考慮的，就不僅是官方使用這些資訊的問題，還必須同時考量民間因為有了這個官方的錄存制度而可能衍生的資訊自主法律保障不足問題。否則就如前述，將抵觸「禁止國家保護義務實現不足」（Untermaßverbot）之禁令。

6. 小結：最友善的合憲性解釋，仍難以避免得出違憲結論

綜合以上的討論，即使完全排除建立全民指紋資料庫的選項，而僅僅主張系爭戶籍法條文，其目的與內容是要將指紋錄存在「身分證」上，作為強化證件人別認證功能之用，以目前這個極為粗疏簡陋的法律規定來看，本人認為也絕對難以通過合憲性檢驗。

如果要建立合憲的法律體制來支撐分散式的、證件式的身分證指紋錄存，至少還需要「身分證件法」、「個人資料保護法」、「生物資料保護法」等幾個法律的訂定或修正。法律保留，可不是有法律就好，甚至也不是有專門的法律就夠了，還必須通過許多層次的合憲性檢驗。要以戶籍法第八條來支持身分證件上的指紋錄存，距離這個標準還太遙遠。更不用說要拿來支持資料庫式的指紋檔案建立。

五、國家強制建立全民指紋資料庫的合憲性

提問三：

指紋屬於人民何種基本權利保護之範圍？是否屬於人民之人格權？

隱私權？資訊自決權？或其他權利（如人性尊嚴）？國家蒐集、記載人民之指紋，可能侵害人民何種受憲法保護之權利？

提問七：

指紋之儲存、管理、傳遞、使用是否應以法律明文規定？可否為跨目的之使用？

(一)指紋的權利性質

「指紋」至少可以有兩種意義。第一，是每個人身體／手指上的一部分；第二，是這個人體指紋透過按捺錄存所得到的紀錄或檔案。前者是人體不可分的一部分，當然屬於憲法一般人格權（身體）的保障範圍。後者不論是透過文書或電磁產生的紀錄或檔案，不論是以圖像、電子圖像、數位化編碼等方式錄存，都屬於人格資訊或個人資訊的一種。依照前面的分析，屬於憲法保障之個人資訊自主決定權的保障範圍。因此提問三所稱之「國家蒐集、記載人民之『指紋』」，或提問七所稱之「『指紋』之儲存、管理、傳遞、使用」，應該都是指「指紋資訊」。因此主要涉及的都是資訊自主決定權的問題。

所以對於「指紋（資訊）」的保護與限制，皆應參照前面二、所提出的基本原則來處理，尤其應注意「目的拘束原則」以及「資訊權力分立原則」。

(二)治安不是一個清晰的合憲性基本權干預目的

其實透過戶籍法的規定（第八條第二、三項），想要搭換發身分證的便車來建立全民指紋資料庫的作法，透過前面的討論，其合憲性可說已經出局，原本已經不需要作更多的討論。但是筆者擔心這是個不完全的出局，亦即如果不能同時論證確立國家強制建立全民指紋（或其他生物特徵）資料庫乃是違憲的，行政權與立法權不無可能聯手通過獨立的指紋資料法，間接搭配身分證的換發，來達成相同的目的。因此更進一步對此作討論是有必要的。

支持建立指紋資料庫，主要都是基於所謂「治安」的考慮。至於協尋失智老人，只要當事人或其親屬於必要時，事先錄存指紋以作防範即可，何需全民指紋建檔。對於無名屍的辨認，更屬荒唐，因為無名屍往往已經有相當程度的腐爛，何來完整指紋以作比對呢？真有必要時，也許毛髮、齒模等方式更為有效。因此其核心支持論據應該來自於治安論述。在國外，近年來尤其奠基於所謂「反恐」論述。以下針對此一論述邏輯提出筆者的一些討論析辨²⁴。

²⁴ 至於輿論上最主要沸沸揚揚的，有關全民指紋建檔與治安之間關係的爭論，嚴格言之，並沒有太多法律論述的層面。因為其涉及的主要是「作用」（或有用）論證與效率論證，以及主張全民

「治安」自始就不是個清晰的合憲性基本權干預目的。非常直覺地來想，治安似乎可以是憲法第廿三條四大目的的任何一項，或者說都是。但是如果我們更仔細的思考，也許此處的不清晰性或籠統性，正好提醒我們也許治安不是任何其中一項目的，或者至少，需要作更精密的分析。

我們可以將「治安」這個目的，初步區分為 A.「犯罪行為之（構成要件）界定」、B.「犯罪之預防」，與 C.「對刑案的偵察與對行為人的追訴定罪（刑事追訴）」三大方向，依照筆者的想法，A 與 C 都不屬於憲法第廿三條的規範範圍。

A 是立法者基於罪刑法定主義的誠命，本於其對基本權構成要件範圍之認識，對於超出基本權範圍外之侵害他人法益行為，所做出的構成要件描述。它是一個憲法所要求的「法定主義」下的立法，而不是法律保留下的立法。

C 則是立法者基於無罪推定與正當法律程序的憲法誠命（憲法第八條），在斟酌嫌疑人、關係人、被告等之人格法益與偵察／定罪的法益之間，也是基於「法定主義」而為的立法作為。

這兩種立法也許廣義來說，都可以法律保留或國會保留來理解，但是在更仔細的析辨下，它們其實都有不同於一般基本權干預法律保留（憲法第廿三條）的獨立憲法理據。

B 的情況就不同了。在 B 的目的下所為的立法，既非對犯罪行為構成要件的具體化描述，亦非對刑事正當法律程序的法律規範，而是基於對於基本權保障範圍內行為之轉換或誘發為犯罪行為的風險評估，所為之對基本權干預立法。例如要求特定區域內之商家在夜間也要打開櫥窗的燈；限制將酒類販售給青少年等等。這些多半都屬於警察行政範圍內的立法，因此是典型的基本權干預立法。

由以上的分析亦可知，所謂基於治安目的的指紋建檔，牴觸了「目的拘束」原則當中的目的明確性原則。

（三）指紋資料庫的「治安」性質

那麼所謂治安，是指前述 ABC 哪一種目的呢？如果籠統地說，治安目的當然可以包括 ABC 三種目的。但是如果特別針對建立全民指紋資料庫所要「服務」的目的來說，其所針對的，是 C 的刑事追訴

指紋建檔可以有效地改善治安。反方則認為無法有效率地改善治安。但是如果作用論證無法整合成比例原則當中的適當性原則，效率論證無法整合到必要性與狹義比例原則，則這些論證在憲法層面都是無效的論證，因為「有用」的，甚至有效率地有用的強制性措施太多了，合憲性檢驗本來就是要在這些層面「以外」來進行憲法的論證討論與控制。更何況，問題的主要爭點也許根本就不在比例原則，而在於目的與手段態樣（而非手段作用強度）本身的合憲性問題。

目的。甚至更仔細的說，是以B的心態，來進行C目的之立法。

為何是C的目的呢？因為贊成者主要舉出的功用，都是犯罪行為已經發生之後，所欲進行的指紋比對。而這是典型的刑事追訴程序。而為何要說是B的心態呢？因為全民指紋資料庫，是在所欲偵察的犯罪行為根本還沒發生之前，以預防性偵察（搜索）的心態，完全不區分所欲蒐集資訊對象，來強制性建立的。

但是如果以C類立法所要遵循的基本原則來看，這種預防性的犯罪偵察資訊的蒐集是根本不允許的，因為刑事追訴正當法律程序中實施強制處分的基本要件，必須是受干預人與案件有重大合理的關連性，且需經過法院或檢察官（司法官）的同意，甚至是令狀。如果連對已經發生的案件之重大嫌疑人進行資訊蒐集都有各種的程序性規範，豈可在具體案件都尚未發生前，就宣稱要概括地對所有人進行偵察性的資訊蒐集儲存呢？這點嚴重牴觸前述所謂「庫存禁止原則」。

與之不同的，如果基於犯罪學經驗法則，針對有特定種類前科者實施生物資訊的建檔，這是屬於B類的犯罪預防目的，因為可望可以對前科者的再犯發生相當程度的嚇阻作用。因此是基本權干預、法律保留以及比例原則的問題。這一類的個人資訊蒐集，在台灣最多可能也不過十萬筆上下（端視法律允許的範圍大小），與全民指紋資料庫的規模相差太多，其法律性質也大為不同。而其他主要民主法治國家，大體上也只能基於類似的理據論證來建立前科者的生物資料庫。

而且即令如此，在強制提取（採取）生物資訊時，也基於前述所謂「資訊權力分立」原則，而有相當嚴謹的法定實施程序要求。德國聯邦憲法法院的基因指紋判決就具體指出了這方面的意義²⁵。

德國聯邦憲法法院於「基因指紋」（“Genetischer Fingerabdruck”）判決（2 BvR 1741/99, 276, 2061/00）中，就受刑人不服法院許可採集其細胞樣本（Zellprobe），以作為去氧核糖核酸辨識樣本（DNA-Identifizierungsmuster），並得儲存於資料庫中的裁定，所提起之判決違憲之憲法訴願，以系爭法院裁定侵害憲法訴願人自基本法第2條第1項結合第1條第1項之人性尊嚴保障所導出之權利，廢棄原裁定之一，發回原法院重審。原裁定之依據是刑事訴訟法第81g條以及DNA辨識法（DNA-IFG）第2條。

聯邦憲法法院所持之主要理由，略述如下：

1. 聯邦憲法法院事先肯認刑事訴訟法第81g條以及DNA辨識法（DNA-IFG）第2條之規定，無論是形式上與實質上均屬合憲。系爭規定主要是基於未來刑事程序中身分辨識之目的，得採集特定犯罪型態之被告的身體細胞組織，以建立所謂的基因指紋資料，並儲

²⁵ 本判決之摘要，感謝蔡宗珍教授的整理提供。

存於資料庫。聯邦憲法法院特別強調，此等規定之目的並非在於防止受採樣者新的犯罪行為，也就是並非基於危險防禦之目的，而是日後若開啟刑事程序時，可簡化相關舉證程序。涉及的是當事人於刑事程序中相關程序權保障的問題。

2. 聯邦憲法法院認為系爭法律規定並不抵觸基本法的主要原因在於認為未違反基本法中對於基本權干預及其界限的要求，亦未違反比例原則。

- a. 基本法下人格權受到絕對保障的範疇，也就是不得以法律干預的範疇，並未受到侵犯。其中一大關鍵點在於，透過確認 DNA 辨識樣本，無法回溯到與當事人人格有重大關連的特徵，諸如遺傳質素、個性特徵或疾病等，因而無從因此建立當事人之「人格輪廓」（*Perönlichkeitsprofil*）。
- b. 只要是對於基因指紋之確認、儲存與未來的利用干預到資訊自決權的保護範圍，該等基本權干預即須受到合憲性控制，並應釐定其干預之界限。該等干預資訊自決權之規定，其目的為達成一個法治國所應保證的刑事處遇，是一種很高位階的公共利益。系爭規定也符合規範明確性的要求以及對於以該等規定為依據所作成之法院判決，亦具有客觀的檢驗可能性（*Nachprüfbarkeit*）。尤其是採取系爭規定所允許之相關措施之關鍵前提的「重大刑事犯罪行為」（*Straftaten von erheblicher Bedeutung*）的概念，可藉由向來法學解釋方法而清楚地加以定義。依據向來的見解，一個重大的刑事犯罪行為至少須可歸類於對於法和平造成可感受到的干擾，而且已嚴重威脅到人民的法安定性感受的中級犯罪。
- c. 透過 DNA 辨識樣本的確認與儲存方式所為的預防性證據蒐集，並不牴觸禁止過度侵害原則，因為只有因重大犯罪行為而被判刑者才成為預先蒐集儲存 DNA 資料的對象，此外系爭規定還要求必須基於當事人日後有可能因再度因重大刑事犯罪行為而進入刑事程序的預測，始得進行 DNA 辨識樣本的蒐集與儲存。由此可知，系爭規定所允許的蒐集儲存 DNA 辨識資料的措施，是受到相當嚴格之限制的，並非漫無節制。
- d. 當事人所享有之有效的基本權保護的利益，是透過「法官保留」的方式予以確保，換句話說，系爭規定雖抽象地允許一定條件下，得就特定人之 DNA 辨識樣本予以蒐集處理與儲存，但於具體個案中是否得採取此等措施，必須由法官裁決。個案法官為相關裁決時，必須依個案具體情狀進行審酌。濫用所取得資料的危險，必須藉由就細胞樣本進行基因分子檢測時嚴格的目的性拘束，以及於確認 DNA 辨識樣本之後，完全銷毀所有取

自當事人細胞組織的要求予以防止。

3. 聯邦憲法法院認為，系爭法律規定雖因其不違反比例原則，且以法官保留的機制達到對當事人基本權程序利益的保護，但個案法官作成系爭裁定之一時，於解釋適用 DNA-IFG §2 I 結合 §81g StP 時，有違憲之嫌。憲法法院認為，該法院所為裁定缺乏可支持的論理依據。在法官保留的機制設計下，個案法官務須詳為審究於個案情形中究竟有無許可啟動 DNA 辨識樣本之採樣、處理與儲存的預防性蒐證程序的必要性，並應作成扣緊具體個案所為的衡量決定。憲法法院特別指出，欲認定當事人未來有可能因再度觸犯重罪而再次進行刑事程序，必須具有得為如此論斷之關鍵性、有用的事實憑據，且必須明載於法官裁定之書面文件中，以接受客觀檢驗。

(四)基於治安目的建立的全民指紋資料庫是違憲的

基於前述的分析討論，可以得出基於治安目的來建立的全民指紋資料庫是違憲的強制性措施。

(五)是否可以建立指紋資料庫，以作為身分之資料庫認證之用？

前面已經否定了以「治安」為目的之全民指紋資料庫建立的合憲性。事實上，依照內政部方面提供的資料，行政機關也已經放棄了此等目的的主張，而改以「身分認證」或強化身分證認證，防止偽造冒用，協助辨識無名屍、協尋失智人口為目的。

如果我們還記得前面提出並加以論證的命題：

國家有權力，為達成特定行政目的，而建立特定的身分認證制度。但此項權力的行使，不但需要有合憲法律授權的基礎，而且僅能以最低必要以及適當風險(risikoadäquat)之方式，亦即原則上僅能以證件認證的方式為之。

就可以發現，以建立指紋資料庫來作為「身分認證」之用，不但違反了「最低必要」原則，亦即要達成此一目的，並不需要運用資料庫認證(database authentication)；更重要的是，透過中央化的生物資訊資料庫來進行身分認證²⁶，不但要花費鉅額成本來錄存、購置設備、進行人員訓練、更新保養設備等，在資訊網路化的時代裡，勢必要在各公權力機關廣泛設置判讀設備與網路連線，已經嚴重違反了「適當風險」原則，因為在這過程中，將大幅地提高了重要個人生物資訊洩漏的風險，而付出這個風險代價所換來的，僅是目前已經可以以各種

²⁶ 到這個階段，還沒有討論到此等檔案是以影像(image)的方式，還是編碼格式(template)的方式加以錄存。因為其實兩者都通不過合憲性檢驗。

方式進行的人別認證目的。

（六）指紋與戶籍資料—再論資訊權力分立

即使不論目前的戶籍法是否已經可將指紋資料視為是戶籍資料的一種，如果我們透過立法，明確將指紋資訊規定為戶籍資料的一種，因此可以依法錄存並建立在戶籍資料庫內，而其使用，也明確「限制」在「得運用戶籍資料」的行政目的之內。那麼這種立法，是否合憲呢？

非常有趣的是，其實這個主張，已經是行政機關（以內政部為代表）目前最核心的主張²⁷，但是在鈞庭提出的七個提問當中，以及在各方針對提問提出的意見當中，卻似乎沒有清楚地凸顯出這個主張以及相關的問題。本人其實也是在最近拿到關係人行政院／內政部提出的意見書後，才發現這個問題。

但是這當中的闕漏，主要就是來自於各方面都未能將「戶籍（登記）制度」與國家核發的人民「身分證件」（或身分證）制度兩者區分清楚。因此也就籠統地將「戶籍登記的資訊」，等同於「（得作為）身分認證」之資訊。而內政部的辯論意旨當中，更是反過來，將「身分認證資訊」，等同到「戶籍資訊」，進而認為可服務於戶籍制度所要服務的目的，並且也可以等同於其他戶籍資訊般加以庫存(die Sammlung auf Vorrat)。

其實戶籍制度本身就是一個大規模的，強制性的個人（人格）資訊的提取與處理制度，因此戶籍制度也應該符合前述個人資訊保護幾大原則的要求。因此嚴格言之，目前我國的戶籍登記制度，缺少具體明確的目的設定，已經有違憲的疑義。

即使暫時不挑戰現行戶籍制度，也大可質疑，為了何種目的，需要將指紋（或其他生物特徵）列為戶籍登記資料？為了身分認證？討論到此，其實我們很難避免進一步「歸納性」地討論戶籍制度的「各種（含混）目的」。

戶籍制度所登記的資訊，至少有一部分是「得以」提供國家作為匿名化之統計資訊之用。而統計資訊，又可以有助於其他行政目的的規劃與達成。

但是戶籍資料一定保有某些重要的個人資訊。而依照戶籍法第四條的規定，其實主要就是個人的身分關係與住所地。而這些登記內容，是與許多民事或公法「法律關係」（包含權利）的公示、形成或變動相關。因此戶籍登記，其實可以簡稱為「身分法律關係」登記。

如果這個對戶籍資訊之基本定性是對的，那戶籍制度之目的，其

²⁷ 請參見行政院內政部所提之「（會台字第 7775 號）□立法委員賴清德等八十五人聲請案□7 月 27,28 日言詞辯論 辯論意旨書」。

實是「協助性」的目的，其協助的對象，至少依照目前的制度與實務來看，主要有下列幾類：

- (1)其他民事法律關係之形成變動或權利的行使。例如離婚、收養。
- (2)其他公法法律關係之形成變動或權利的行使。例如選舉權。
- (3)其他行政目的，特別是給付行政。
- (4)身分認證。

之所以要作這個初步的歸類，是因為這麼一來就可以清楚地看到，戶籍登記對於其他行政目的達成的協助，其實正好要以違反資訊權力分立原則下之「職務協助資訊轉交禁止原則」來達成。在我國視為理所當然的實務與體制，在嚴格的法治國資訊保護標準下，其實正好牴觸了最基本的原則。戶籍資料如果要提供給其他行政機關完成其行政任務，一定要有「領域特定」(bereichspezifische)之明確法律規定（授權），並符合資訊處理透明化原則（告知當事人等），始得為之。

至於把戶籍制度與身分認證制度兩相混淆，更是犯了一個基本的錯誤。簡單地說，X要先能獨立於戶籍登記「之外」，證明或經認證為是「A先生」，X才能以「A先生」的法律地位完成相關的戶籍登記。換言之，「身分認證」根本就「注定」是一個獨立於戶籍登記之外的社會關係或體制運作。即使國家要透過法律「強制性」地把兩個制度「黏在」一起，這兩個制度還是不可能變成一個。

這也是為何人權團體會很「直覺準確地」指出，如果一開始錄存的就是另一個人的指紋，那這個認證功能就失效了。但是這個直覺論證沒有挖出來的是，如果一開始就是以Y的指紋，錄存為戶籍登記上「A先生」的指紋，那到底誰才是「真正的」A先生呢？

這不是故意在玩〈天才雷普利〉²⁸遊戲，而是一個真正需要作區辨的問題。戶籍登記其實是「一批」相互支持肯證的「法律關係資訊」，如果暫時以「姓名」為中心的話，是一批圍繞著姓名的法律關係資訊集合。這批法律關係資訊相互支持「出」一位叫做「A先生」的「人格地位」，但是「A先生」到底在「真實世界」中具體指涉哪一個真實的「人」，是這批資訊沒有辦法「決定」的。更重要的是，加進了指紋資訊之後，不但不會增加其「可決定度」，反而可能益增紛擾。正如前例，如果將Y的指紋登錄（或非法變更登錄）為「A先生」的指紋，如果沒有其他反證，Y反而可以更被體制客觀地「認定」為A先生，而原本真正的A先生，也就是X，反而將失去這個法律地位。

²⁸ 《天才雷普利》(The Talented Mr. Ripley, 1999)，導演：安東尼明格拉(Anthony Minghella)。另外一個同樣討論「身分替換」的重要文獻，請參考：《馬丹蓋赫返鄉記》(The return of Martin Guerre)，原著：Natalie Zemon Davis，江政寬譯，台北：聯經出版公司。出版：2000年10月1日。此故事也曾拍成至少兩部電影。

也許有人會問：那 X 為何不提出異議呢？可能的原因太多了，例如他不知道，或者長年在國外等等。

這當中的關鍵其實很簡單，就是前面已經指出的，戶籍登記這種「法律關係資訊集合」的制度，不能、不適合，也不可能與「身分認證」體制合而為一。引進生物資訊這種一身專屬性這麼高，卻又與法律關係無關的「資訊」，其實可能反而更糟。

所以即使我們退一萬步要接受建立一個集中型的「生物資訊資料庫身分認證」(biometric-database authentication)體制，這個資料庫也絕對不能與「戶籍資料庫」整合為一個資料庫，以避免因為技術故障、人為疏失、刻意破壞、詐欺等，而形成身分關係錯亂之大災難²⁹。

所以身分認證之用的指紋資訊，不可能，也絕對不能作為戶籍資料的一環。如果用前述的「適當風險」原則來檢驗，也禁止國家採用這種制度。歸根結底，這也仍是「資訊權力分立」原則（戶籍與身分認證分離）的一種應用。³⁰

六、結語

本人對於本案涉及的主要憲法規範問題，都已經提出了本人的鑑定意見與論證。簡單地說，本人認為系爭條文無論從哪一個角度來討論，都是違憲的。而從資訊保護的憲法法理來檢討，不論是基於治安、身分認證或戶籍登記目的之全民指紋資料庫的建立，也都是憲法所不允許的。

最後本人想要針對本案所處的背景與時代意義提出一點看法。

首先，本案不單單僅指涉及戶籍法、身分證、指紋建檔等問題，更是一個觸及整體資訊保護法制，尤其也正好觸及了基因科技時代，生物資訊保護法制的基本問題。因此本案的解釋，如果不拘泥於狹義的釋憲標的，將具有一種資訊保護法制之典範判決作用。

²⁹ 我們只要設想假如有 500 個人的指紋檔案被駭客調換或竄改，那將會造成多大的混亂（更不用說更多的人）。而這個混亂的消除，勢必也只能透過「獨立於」戶籍制度之外的身分認證來達成。

³⁰ 由以上的討論可以看到，身分認證可能主要還是要依靠「社會關係認證」（社會認證），而非「生物特徵認證」（生物認證）。套用馬丹蕾赫的例子，假如返鄉的 Y 已經完全被接受為，且他本人也 act just like A 先生，假設 X 永遠不回來，就算指紋或基因比對出 Y 不是 X，在沒有人其他利害關係人反對的情況下，為什麼又非要主張 Y 不是 A 先生呢？或者反過來，返鄉的真的是 X，但是 A 先生的生物特徵資料，因為其他人的故意過失，或者其他不明因素，被竄改成 Y 的資料，那麼制度不是要反過來，要基於其他人的「證詞」，也就是透過社會認證，來否定生物資料庫的記載嗎？難道制度要「堅持」生物特徵資訊擁有優先於其他一切舉證的作用嗎？因此不論哪種情況，原本我們以為透過指紋的專屬性，可以獲致的絕對身分認證憑據，終究還是要放置於社會認證的脈絡下被相對化。又例如美國現在已經開始按捺錄存外國人的指紋資訊，假設第一次入境美國的 A 先生，其在美國留下的指紋檔案被竄改，或者沒有被竄改，但是 A 先生因為受傷而導致指紋改變，那 A 先生第二次入境美國時，要如何舉證說「我就是 A 先生」呢？

其次，本案是在一個最壞，也是一個最好的時機下被提到鈞庭，等待做出裁決的。最壞的時機，是因為全球反恐浪潮下，連歐美國家都陷入了人權大倒退的趨勢。歐美的保守政客，利用人民的不安全心理，不檢討恐怖主義出現的全球政治、經濟、社會、文化成因，卻拼命想以犧牲一般人民基本權保障的方式，來欺騙人民如此可以有效反恐。台灣當然也不免受到這個全球大氣候的影響。但這也是個最好的時機，因為台灣的憲政司法機關，鈞庭，也正好有機會做出一個領先全球的人權保障解釋。台灣第一次有機會成為人權先進國家。

最後，黑格爾說，世界史是一個法庭。如果把這句話略微修改，可以說我們現在正處於全球憲政主義的法庭之中，一方面，鈞庭以及所有參與的各方，都可以自由地援用全球各地憲政主義下所產生的判決、立法例與學說來作為論述的依據。但是我們也真的同時在接受全球憲政主義法庭的「審判」。如果我們把握機會做出正確的判斷，那我們就會在這個法庭的歷史考驗中「勝訴」，建立我們在世界憲政史中的地位。否則，即使一時好像順從了多數民意，忽略了全球憲政主義下基本權，尤其是資訊保障基本權的法理原則，那麼恐怕也終將在這個法庭中敗訴，遭到世界憲政主義歷史的淘汰。

主要參考資料與文獻³¹：

判決：

BVerfGE 65, 1 – Volkszählung (15.12.1983)

BVerfGE 103, 21 – Genetischer Fingerabdruck I (14.12.2000)

司法院（譯）

1990 《西德聯邦憲法法院裁判選輯(一)》，台北：司法院。

網路資源：

Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit,

<http://www.datenschutz-berlin.de/>

CSO: The Resource for Security Executive (CSO: Chief Security Officer)

網站之 Glossary (<http://www.csoonline.com/glossary/index.cfm>)

TAB : Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag

(TAB) <http://www.tab.fzk.de/>

論文與專書

Glaeser, Walter Schmitt

1989 “Schutz der Privatsphäre,” in HStR VI: 41.

Hornung, Gerrit

2004 “Biometrische Systems,” in *Kritische Justiz*, Jahrgang 37, Heft 4, 2004, S.344-360.

Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.)

1989 *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 10 Bd. (HStR) Band VI. Freiheitsrechte. (HStR VI)*

Merten, Detlef / Papier, Hans-Jürgen (hrsg.)

2004 *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Band I. Entwicklung und Grundlage. Heidelberg: C.F. Müller Verlag. (HdG I)*

Petermann, Thomas / Scherz, Constanze / Sauter, Arnold

2003 *Biometrie und Ausweisdokumente. Leistungsfähigkeit, politische Rahmenbedingungen, rechtliche Ausgestaltung. Zweiter Sachstandsbericht. Büro für Technikfolgen – Abschätzung beim Deutschen Bundestat (TAB). (Petermann u.a., 2003)*

³¹ 由於時間關係，此僅為相當不完整之參考文獻，尚請見諒。

蔡宗珍

2005 〈戶籍法第八條第二、三項之合憲性爭議〉，發表於：邁向公民不服從 反對全民指紋建檔的運動與釋憲戰略討論會。時間：2005年6月11日（星期六）上午九點半到十二點。地點：台灣大學法律暨社會科學院第一會議室（台北市徐州路21號）。主辦單位：臺大法律學院人權研究中心、台灣法學會。

顏厥安

2005 〈人權清單與憲法上保障人權之相關機制的整體檢討〉，行政院研考會研究報告。

戶籍法第八條與全民指紋建檔合憲性問題之鑑定意見（摘要報告）更正版

—顏 厥 安—

一、背景說明

首先，本次的解釋，將會是個「關鍵」解釋。因為本案不單單僅指涉及戶籍法、身分證、指紋建檔等問題，更是一個觸及整體資訊保護法制，尤其也正好觸及了基因科技時代，生物資訊保護法制的基本問題。因此本案的解釋，如果不拘泥於狹義的釋憲標的，將具有一種資訊保護法制之典範判決作用。

其次，本案的爭議，也正好是個「契機」。因為本案是在一個最壞，也是一個最好的時機下被提到鈞庭，等待做出裁決的。最壞的時機，是因為全球反恐浪潮下，連歐美國家都陷入了人權大倒退的趨勢。歐美的保守政客，利用人民的不安全心理，不檢討恐怖主義出現的全球政治、經濟、社會、文化成因，卻拼命想以犧牲一般人民基本權保障的方式，來欺騙人民如此可以有效反恐。台灣當然也不免受到這個全球大氣候的影響。但這也是個最好的時機，因為台灣的憲政司法機關，鈞庭，也正好有機會做出一個領先全球的人權保障解釋。也因此，台灣第一次有機會成為人權先進國家。

二、方法

本鑑定意見書中所運用的方法，並不是一般法學方法論所稱的解釋方法，而是廣義的法律論證或法律推理當中，兩個主要的思考方式：一個是原則（建構與衡量），另一個是區分。

（一）原則

運用原則是所有法律思考都需要有，甚至是最關鍵的思考方式。而尤其在高度抽象又涉及多重價值關連的憲法領域，幾乎可以說整個思考都是「原則問題」（a matter of principles）。

在本鑑定意見書中也不例外，最主要的工作之一，就是找出或建構出處理資訊保護相關基本權問題的主要法理原則，然後再使用這些原則來檢驗、衡量，尋找出對各個具體爭議問題的最佳答案。

（二）區分

另外一個非常重要，卻常常被忽略的思考分析方法，是「區分」(distinguishing)。與運用原則稍有不同的是，「區分」並不僅限於在法律思維領域內非常重要，在一切思考中都很重要。在法學中，則主要是在類型或案例比較當中，找出彼此的關鍵差異。

在本案系爭問題中，之所以要凸顯「區分」的重要性，是因為當中往往牽扯了太多應區分、能區分，卻未做仔細、清楚區分的重要類型差異。不論在體制設計、官方的說法，乃至於公共輿論的討論中，都混淆了太多應該加以區分的問題類型。

本人認為，如果不能作比較仔細的區分，那不但會混淆議題焦點，使得原則無法適切地應用於問題的分析澄清，也可能使得正確的原則（例如法律保留原則）無法被正確地運用，更有可能反而把思考帶往錯誤的方向。

三、主要原則

本案相關爭議中，涉及的最主要基本權項目是「資訊自決權」。這個由德國聯邦憲法法院「人口普查判決」所發展出來的基本權，國內一般都非常熟悉。但是該判決當中所蘊含的諸多重要資訊保護基本原則，卻被討論得比較少。

以下本人將主要僅針對「人格資訊」保護的一般原則提出簡要說明。本人也相信，這些原則可以提供本案所有爭議問題最關鍵的規範性指引。

（一）人格資訊保護的一般原則（主要在二、（三），頁 6 以下）

1. 比例原則

在比例原則的考量下，要由資訊的種類、範圍、可能的使用方式，以及被濫用的危險，來決定立法者採取程序法保障措施的憲法義務內容。其中被濫用的危險，可以轉化成「適當風險」原則。

所謂的「適當風險」原則，就是要求針對科技的使用，要透過法規範創造對相關使用者、受影響者、利害關係人、第三人等各方面最適當公正的風險分擔狀態。（頁 14）

2. 目的拘束(Zweckbindung)原則

強制個人提供人格資訊，需符合下列要件：立法者應精確(präzise)且領域特定地(bereichsspezifisch)規範資訊使用目的，並且該項資訊的提供對該目的的達成而言，是適合且必要的。

3. 庫存禁止(Vorratsverbot)原則

因此爲了不確定或無法確定之目的，而將非匿名性的個人資訊預先加以蒐集並庫存(die Sammlung auf Vorrat)，以作為未來提供不特定目的之用，是不符合前項要求的。

4. 最少必要誡命

所有公權力機關爲達成其任務，而蒐集人格資訊時，必須限於爲達成目標所需之最少必要範圍(erforderlich Minimum)。

5. 提取與處理的透明化原則(Transparenzprinzip)：程序法保護措施

個人資訊原則上應告知當事人，獲得其同意，並保留其撤回同意，與要求銷毀的權利。程序法上應採取的保護措施主要包括資訊提許與處理機關的說明、告知與銷毀(刪除)義務。

6. 人格圖像建立禁止原則(das Verbot der Persönlichkeitsbilder)與人格檔案建立禁止(das Verbot der Profilbildung)原則（老大哥禁止原則；3B原則）

在即使是匿名化的統計資料蒐集過程中，亦可能透過不同資料的綜合運用，進行對個人的全面或部分「登記化」(Registrierung)或「歸類化」(Katalogisierung)，進而建立人格圖像或人格檔案。這種作法應予嚴禁，以防止自我指控與社會標籤化等不利於當事人之作用。在「人口普查判決」中，聯邦憲法法院就曾指出，如果我們不知道是否有公權力機關隨時在監控並記錄著我們的一言一行，包括我們各種的「非依規範」行爲，並將其建立爲檔案，那這種心理壓力將會嚴重箝制人民的各種基本權行使(參考 BVerfGE 65, 1(43))。

若要例外透過法律允許人格檔案建立，必須要符合下列原則：對當事人充分告知，並獲得同意，當事人隨時可撤回同意，並得要求銷毀資料。

人格檔案的建立，是邁向極權或警察國家的關鍵步驟。因此此項禁止，本人也將其稱之為「老大哥禁止原則」(the principle of Big-Brother-Ban, 亦可稱之為 3B 原則)。這不但讓我們想起喬治·歐威爾的小說《一九八四》，更讓我們想起真實存在於台灣經驗中的所謂「人二檔案」。

7. 資訊權力分立(informationelle Gewaltenteilung)*

使用此類資訊，必須僅限於法定之目的範圍之內。除此之外，基於自動化資訊處理技術帶來的危險，有必要尤其針對「職務協助之防堵」(amtshilfefest)，以「禁止轉交」(Weitergabeverbot)以及「禁止轉用」(Verwertungsverbot)之保護原則，結合組織與程序法的措施，來防止原本法定目的之背離(Zweckentfremdung)。

這是近年來德國資訊保護法制發展的一個重點。其中主要又包括兩個層次。第一是憲法固有意義之權力分立下的資訊權力分立。其中又以「司法追訴程序」與「犯罪偵察行政權」之分立為重點。因為前者是屬於憲法保留下對刑事司法追訴法定程序之規範範圍，後者則是行政權下的一環，兩者的資訊提取與處理，應嚴加區隔。因此在德國，即使對於重大犯罪前科者之強制 DNA 採樣建檔，仍然有「法官（個案衡量）保留」之要求。對此可參考「基因指紋判決」(請參考五、(三)，頁 25)。

另外則是在傳統行政權「內部」之資訊權力分立。亦即原本行政機關彼此的職權協助，原則上就應該排除對基本權的干預事項，因此個人資訊之提取與處理既然屬於基本權干預，就應該被排除在職務協助的範圍之外。否則籠統基於職權協助而為的資訊轉交與轉用，正好就會造成目的背離的效果。

很遺憾的是，不論就本案的最主要爭點，以及現行「電腦處理個人資料保護法」(例如「個資法」第八條)，乃至修正草案的「個人資料保護法」來看，正好就都是以不同的方式牴觸了這個「資訊權力分立」原則以及前面的幾個原則。這當中的思考關鍵就是：

如果不能對資訊處理權力建構更為精緻完整的「權力制衡」機制(checks and

balances)，不但人民個人的資訊自主權、一般人格權、人性尊嚴等各種（或甚至所有）基本權，可能會受到相當大的侵害，也會對民主政治造成無可彌補的損害。因為資訊就是權力(information is power)，所以如果資訊權力分立制度失靈，資訊權力濫用的結果，連帶地會產生骨牌效應，讓其他的原則也都失去作用。

四、幾組主要的區分

（一）認證與識別（三、(二)；頁 10-11）

我們一般將人別或身分的認證、識別、辨別、辨識、辨認或核對統稱為「辨識」(identification)。但是除了中文生活用語上的多樣性外，辨識與認證其實是可以有（相對）精確的區分的。而這點對於本案具有相當高的重要性。

認證(authentication)是社會生活中極為重要且不可少的互動條件之一。通常我們也認為是（廣義）辨識的一種。認證的一般意義，就是「出示」證件或信物，以證明自己就是自己所宣稱的那個人。而透過識別，往往又可進一步取得某種授權(authorized)的權限地位。例如過去出示尚方寶劍，證明自己是欽差大人後，就被接受是獲得皇帝授權的代表，其表達的意思，就是皇帝的意思。

在現代資訊科技當中，認證也帶有一種較為限縮，但更精確的意義。認證是指查證確認使用者身分的方法。通常透過下列三種方式（或其組合），而得到認證：

- 1)其所宣稱之人（之身分）所知道的資訊，如密碼或 PIN；
- 2)其所宣稱之人（之身分）所持有的物件，如 smart card 或 ATM card；
- 3)其所宣稱之人（之身分）之本身或身上的某一部份（生物特徵），如指紋或 iris scan。

這個意義其實與認證的固有意義相當接近。受到認證者，往往也獲得某種授權，可以使用某些資料。

識別(identification)的廣義用法，固然可以包括認證，但是比較精確地說，識別是設法確認「兩個」（以上）處於不同時空或使用不同帳號的「人」是否為「同一人」。或者說是：「確認某人的確為（或不為）某特定人（具某特定身分）」的工作或程序。此時某人一般未必會「自行」出示任何有利於查驗的資訊或物件，

而是要查驗者自己想辦法去確認該某人為某一特定群人中的何人（或是不在該特定群人之中）。例如，靠監視錄影器留存的影像（資訊），遺留的識別證（物件），或是採集得的生物檢體（本身），法院可以因該資訊、物件、檢體（可能）為某人所特有，達到 identification 的目的。

因此也許可以說，「認證」是「人別」或「身分」認證；而「識別」則是「同一性」識別。

（二）證件認證與資料庫認證；資料庫識別（三、(三)；頁 11-12）

不過援引資訊科技的用語來討論，可能有個重大的缺點，因為資訊科技基本上都是以資料庫為基礎的(database-based)。但是認證與識別卻並不非如此不可，而且正好可以依此做進一步的區分。

人別認證可以分為兩種來加以考量：「證件認證」(document authentication)與「資料庫認證」(database authentication)。

前者是指，待辨識者（或欲證明自己身分者）透過「出示」特定信物、資訊或證件來證明自己是所宣稱的某某人。出示身分證、駕照、護照等是此類的著例。之所以稱為「證件認證」，是因為某一項關鍵資訊，是可以透過欲辨識者在「當場」藉由一般感官或其他輔助設備來「核對」出示者（待辨識者）是否與所出示證件之關鍵資訊相符合。最標準的運用方式，就是透過欲辨識者肉眼來核對出示者的長相是否與所出示證件上的照片相符合。

人別認證在一般情況下，就應該是指此種證件式的人別辨識。其關鍵有二：所出示的證件為真；證件上的關鍵資訊能夠當場與出示者加以核對，並判斷是否相符合。核對相符合後，通常欲辨識者便接受出示者「是」該證件所指涉的個人，並接受證件上所記載之資訊是該個人的個人資訊。

在證件式識別中，欲辨識者並不需要擁有一個獨立於待辨識者之證件之外的資料庫，僅僅透過一對一的當場核對來加以辨識。

資料庫認證最大的不同就在於，辨識方預先設立有一個獨立的資料庫（不一定要數位資料庫），因此不但可以透過這個資料庫事先儲存的資訊，在當場與待辨識者的資訊核對查證，更可以超脫這個當場性之外，將在任何地方取得的資訊（例如指紋、毛髮）與資料庫已經有的資料加以「比對」，針對性地「指認出」

某人，並可間接地建立起該人與資訊採集處所或物件之間的某種推測關連性。後者其實已經超越「認證」的範圍，而實際上是一種「（資料庫）識別」。

因此雖然看似都是人別認證，但是證件認證僅僅是當事人出示證件，宣稱自己是證件所指涉之人，而對方是否接受該證件與宣稱為真的問題。其主動性其實仍在待辨識方，相關資訊仍在待辨識者自己的掌握之中，因為資訊都記載在證件上，而由待辨識者所持有。

但資料庫認證的主動性已經大幅移轉到欲辨識方，欲辨識方運用所擁有資料庫的資訊來辨識出某某人是否是該資料庫所「認定」或獲有授權(authorized)的某某人士。

非常重要的是，歐洲部分國家在推動的身分證件與護照的「指紋建檔」，都是朝向「證件認證」的方式在推動，也就是把生物資訊「放置」在證件上。並不是建立中央化的資料庫。即使如此，也受到很多質疑，更不用說一些建立資料庫的聲音，更受到強烈的反對。而這其中往往不完全是基於人權的理由，往往許多是基於技術限制（例如指紋比對的錯誤率），或者技術風險的理由。

從憲法基本權的角度來看，即使當初都是當事人自願提供資訊的，但是一旦建立成資料庫之後，當中的資訊就脫離了當事人的掌控，而可被其他人在當事人所不知悉的情況下運用。因此往往可以在被辨識者自己毫不知悉的情況下，透過特定處所留下的資訊，與資料庫資訊的比對，來「指認」出某某人。

簡單地說，如果建立一個目的不清、使用權限不特定、不受嚴密管控的資料庫，那麼就太容易由當事人知悉的資料庫公開認證，轉變成當事人所不知悉的資料庫祕密識別。這就已經嚴重地違反了前述的目的拘束、資訊權力分立、庫存禁止、3B 原則，以及適當風險等原則。

（三）治安的幾種意義（參考五、(二)—(四)；頁 24-27)

- A. 「犯罪行為之（構成要件）界定」
- B. 「犯罪之預防」
- C. 「對刑案的偵察與對行為人的追訴定罪（刑事追訴）」

（四）身分證與身份證件（參考三、(四)—(五)；頁 12-17）

身分證 ≠ 身分證件

身分證件號碼 ≠ 身分證號碼(我國) = 身分證號碼

（五）戶籍與身分認證（參考三、（一），頁 9-10；五、（六），頁 28-30）

國民身分證（以下簡稱身分證）制度是本次釋憲案最關鍵的客體。這個制度在我國法當中，並沒有一個獨立的法律在做規範，而是透過「戶籍法」來創設人民請領身分證的作為義務，因此討論身分證制度無法與對戶籍制度的理解分開。

之所以要先凸顯戶籍與身分證在我國法上關連性，是因為客觀言之，兩者原本是可以，甚至是應該脫鉤，相互獨立的制度。換言之，作為身分認證之用的身分證，不需要，甚至也不應該與戶籍制度關連在一起。

相反的，將兩個制度在體制上以及觀念上相互連結，不但可以說是一種錯誤，甚至可能造成嚴重的後果。關於此點，詳見下面的討論。

五、主要主張與論證

（一）國家建立身分認證制度的憲法界限

有了以上的瞭解以及術語的建立，本人認為可以嘗試提出下列命題，來作為國家建立人民身分認證制度的憲法規範界限：

國家有權力，為達成特定行政目的，而建立特定的身分認證制度。但此項權力的行使，不但需要有合憲法律授權的基礎，而且僅能以最低必要以及適當風險（risikoadäquat）之方式，亦即原則上僅能以證件認證的方式為之。

（二）國家不能以資料庫認證的方式來構造身分認證制度

目前即使是行政部門也已經否定了以「治安」為目的之全民指紋資料庫建立的合憲性。依照內政部方面提供的資料，行政機關已經改以「身分認證」或強化身分證認證，防止偽造冒用，協助辨識無名屍、協尋失智人口為建立指紋資料庫之目的。

如果我們銜接上面的討論與原則，就可以發現，以建立指紋資料庫來作為「身分認證」之用，不但違反了「最低必要」原則，亦即要達成此一目的，並不需要運用資料庫認證(database authentication)；更重要的是，透過中央化的生物資

訊資料庫來進行身分認證¹，不但要花費鉅額成本來錄存、購置設備、進行人員訓練、更新保養設備等，在資訊網路化的時代裡，勢必要在各公權力機關廣泛設置判讀設備與網路連線，已經嚴重違反了「適當風險」原則，因為在這過程中，將大幅地提高了重要個人生物資訊洩漏的風險，而付出這個風險代價所換來的，僅是目前已經可以以各種方式進行的人別認證目的。

（三）戶籍登記制度與身分認證是兩個不同「目的」的制度；國家不能立法將指紋或其他生物特徵資訊，以強化身分認證為理由，規定為「戶籍資料」的一種

即使不論目前的戶籍法是否已經可將指紋資料視為是戶籍資料的一種，如果我們透過立法，明確將指紋資訊規定為戶籍資料的一種，因此可以依法錄存並建立在戶籍資料庫內，而其使用，也明確「限制」在「得運用戶籍資料」的行政目的之內。那麼這種立法，是否合憲呢？

非常有趣的是，其實這個主張，已經是行政機關（以內政部為代表）目前最核心的主張²，但是在鈞庭提出的七個提問當中，以及在各方針對提問提出的意見當中，卻似乎沒有清楚地凸顯出這個主張以及相關的問題。

但是這當中的闕漏，主要就是來自於各方面都未能將「戶籍（登記）制度」與國家核發的人民「身分證件」（或身分證）制度兩者區分清楚。因此也就籠統地將「戶籍登記的資訊」，等同於「（得作為）身分認證」之資訊。而內政部的辯論意旨當中，更是反過來，將「身分認證資訊」，等同到「戶籍資訊」，進而認為可服務於戶籍制度所要服務的目的，並且也可以等同於其他戶籍資訊般加以庫存（die Sammlung auf Vorrat）。

其實戶籍制度本身就是一個大規模的，強制性的個人（人格）資訊的提取與處理制度，因此戶籍制度也應該符合前述個人資訊保護幾大原則的要求。因此嚴格言之，目前我國的戶籍登記制度，缺少具體明確的目的設定，已經有違憲的疑義。

即使暫時不挑戰現行戶籍制度，也大可質疑，為了何種目的，需要將指紋（或

¹ 到這個階段，還沒有討論到此等檔案是以影像(image)的方式，還是編碼格式(template)的方式加以錄存。因為其實兩者都通不過合憲性檢驗。

² 請參見行政院內政部所提之「（會台字第 7775 號）•立法委員賴清德等八十五人聲請案•7月27,28日言詞辯論 辯論意旨書」。

其他生物特徵）列為戶籍登記資料？爲了身分認證？討論到此，其實我們很難避免進一步「歸納性」地討論戶籍制度的「各種（含混）目的」。

戶籍制度所登記的資訊，至少有一部分是「得以」提供國家作為匿名化之統計資訊之用。而統計資訊，又可以有助於其他行政目的的規劃與達成。

但是戶籍資料一定保有某些重要的個人資訊。而依照戶籍法第四條的規定，其實主要就是個人的身分關係與住所地。而這些登記內容，是與許多民事或公法「法律關係」（包含權利）的公示、形成或變動相關。因此戶籍登記，其實可以簡稱為「身分法律關係」登記。

如果這個對戶籍資訊之基本定性是對的，那戶籍制度之目的，其實是「協助性」的目的，其協助的對象，至少依照目前的制度與實務來看，主要有下列幾類：

- (1)其他民事法律關係之形成變動或權利的行使。例如離婚、收養。
- (2)其他公法法律關係之形成變動或權利的行使。例如選舉權。
- (3)其他行政目的，特別是給付行政。
- (4)身分認證。

之所以要作這個初步的歸類，是因為這麼一來就可以清楚地看到，戶籍登記對於其他行政目的達成的協助，其實正好要以違反資訊權力分立原則下之「職務協助資訊轉交禁止原則」來達成。在我國視為理所當然的實務與體制，在嚴格的法治國資訊保護標準下，正好牴觸了最基本的原則。戶籍資料如果要提供給其他行政機關完成其行政任務，一定要有「領域特定」(bereichsspezifische)之明確法律規定（授權），並符合資訊處理透明化原則（告知當事人等），始得爲之。

至於把戶籍制度與身分認證制度兩相混淆，更是犯了一個基本的錯誤。簡單地說，X 要先能獨立於戶籍登記「之外」，證明或經認證爲是「A 先生」，X 才能以「A 先生」的法律地位完成相關的戶籍登記。換言之，「身分認證」根本就「法定」是一個獨立於戶籍登記之外的社會關係或體制運作。即使國家要透過法律「強制性」地把兩個制度「黏在」一起，這兩個制度還是不可能變成一個。

這也是爲何人權團體會很「直覺準確地」指出，如果一開始錄存的就是另一個人的指紋，那麼指紋認證功能就失效了。但是這個直覺論證沒有挖出來的是，如果一開始就是以 Y 的指紋，錄存爲戶籍登記上「A 先生」的指紋，那到底誰

才是「真正的」A 先生呢？

這不是故意在玩〈天才雷普利〉³遊戲，而是一個真正需要作區辨的問題。戶籍登記其實是「一批」相互支持肯證的「法律關係資訊」，如果暫時以「姓名」為中心的話，是一批圍繞著姓名的法律關係資訊集合。這批法律關係資訊相互支持「出」一位叫做「A 先生」的「人格地位」，但是「A 先生」到底在「真實世界」中具體指涉哪一個真實的「人」，是這批資訊沒有辦法「決定」的。更重要的是，加進了指紋資訊之後，不但不會增加其「可決定度」，反而可能益增紛擾。正如前例，如果將 Y 的指紋登錄（或非法變更登錄）為「A 先生」的指紋，如果沒有其他反證，Y 反而可以更被體制客觀地「認定」為 A 先生，而原本真正的 A 先生，也就是 X，反而將失去這個法律地位。

也許有人會問：那 X 為何不提出異議呢？可能的原因太多了，例如他不知道，或者長年在國外等等。

這當中的關鍵其實很簡單，就是前面已經指出的，戶籍登記這種「法律關係資訊集合」的制度，不能、不適合，也不可能與「身分認證」體制合而為一。引進生物資訊這種一身專屬性這麼高，卻又與法律關係無關的「資訊」，其實可能反而更糟。

所以即使我們退一萬步要接受建立一個集中型的「生物資訊資料庫身分認證」(biometric-database authentication)體制，這個資料庫也絕對不能與「戶籍資料庫」整合為一個資料庫，以避免因為技術故障、人為疏失、刻意破壞、詐欺等，而形成身分關係錯亂之大災難⁴。

所以身分認證之用的指紋資訊，不可能，也絕對不能作為戶籍資料的一環。如果用前述的「適當風險」原則來檢驗，也禁止國家採用這種制度。歸根結底，這也仍是「資訊權力分立」原則（戶籍與身分認證分離）的一種應用。⁵

³ 《天才雷普利》(The Talented Mr. Ripley, 1999)，導演：安東尼明格拉(Anthony Minghella)。另外一個同樣討論「身分替換」的重要文獻，請參考：《馬丹蓋赫返鄉記》(The return of Martin Guerre)，原著：Natalie Zemon Davis，江政寬譯，台北：聯經出版公司。出版：2000 年 10 月 1 日。此故事也曾拍成至少兩部電影。

⁴ 我們只要設想假如有 500 個人的指紋檔案被駭客調換或竄改，那將會造成多大的混亂（更不用說更多的人）。而這個混亂的消除，勢必也只能透過「獨立於」戶籍制度之外的身分認證來達成。

⁵ 由以上的討論可以看到，身分認證可能主要還是要依靠「社會關係認證」(社會認證)，而非「生物特徵認證」(生物認證)。套用馬丹蓋赫的例子，假如返鄉的 Y 已經完全被接受為，且他本人也 act just like A 先生，假設 X 永遠不回來，就算指紋或基因比對出 Y 不是 X，在沒有人其他利害關係人反對的情況下，為什麼又非要主張 Y 不是 A 先生呢？或者反過來，返鄉的真的是 X，

六、結語

雖然沒有依照鈞庭所提出的七個提問順序來進行口頭說明，但是相信經過前面的探討，並結合鑑定意見書中的論述，本人已經充分向鈞庭提出了對於系爭問題的主張以及論證。其中四個重點是：

- (1)戶籍法第八條第二、三項的規定是違憲的。
- (2)以治安為目的，來建立全民指紋資料庫，是違憲的。
- (3)以強化身分認證為目的，來建立全民指紋資料庫，是違憲的。
- (4)以法律規定「指紋」為戶籍資料的一環，強制人民「登記」，並併同其他戶籍資料，建立在一個資料庫當中，也是違憲的。

最後本人要提出一個跟本案標的僅有間接關係的主張：

鈞庭亦應以暫時處分（或者在未來的解釋當中宣示），凍結目前行政機關宣稱擁有的一千多萬筆指紋資訊的使用，甚至加以扣押。因為行政機關目前的擁有或使用這個資料庫，已經嚴重抵觸資訊自決權所含有的諸多原則。如果行政機關仍繼續使用，未來不排除有產生鉅額國家賠償的可能性。即使不透過人權團體主張，每一個公民，尤其是服過役者，事實上都無從知悉自己的檔案資料是否在該資料庫當中，以及平常作為何種用途。更不知道該向哪個行政機關請求說明或刪除。這一切都要感謝「個人資料『保護』法」的保護。

但是 A 先生的生物特徵資料，因為其他人的故意過失，或者其他不明因素，被竄改成 Y 的資料，那麼制度不是要反過來，要基於其他人的「證詞」，也就是透過社會認證，來否定生物資料庫的記載嗎？難道制度要「堅持」生物特徵資訊擁有優先於其他一切舉證的作用嗎？因此不論哪種情況，原本我們以為透過指紋的專屬性，可以獲致的絕對身分認證憑據，終究還是要放置於社會認證的脈絡下被相對化。又例如美國現在已經開始按捺錄存外國人的指紋資訊。假設第一次入境美國的 A 先生，其在美國留下的指紋檔案被竄改，或者沒有被竄改，但是 A 先生因為受傷而導致指紋改變，那 A 先生第二次入境美國時，要如何舉證說「我就是 A 先生」呢？

司法院大法官審理解釋案件言詞辯論筆錄

(會台字第 7775 號立法委員賴清德等八十五人聲請案，就戶籍法第八條規定，有違反憲法第二十二條、第二十三條及比例原則之疑義，行言詞辯論)

出席人員：

一、聲請人 立法委員賴清德等八十五人

(一) 代表人

蔡英文 立法委員

高志鵬 立法委員

(二) 訴訟代理人

顧立雄 律師

李念祖 律師

劉靜怡 副教授

二、關係機關-行政院

(一) 代表人(內政部)

簡太郎 次長

劉文仕 參事

(二) 訴訟代理人

許文彬 律師

尤英夫 律師

蔡庭榕 副教授

三、鑑定人

顏厥安 教授

孟憲輝 教授

黃昭元 教授

李建良 副教授

徐正戎 教授

上聲請人等聲請解釋案，於中華民國九十四年七月二十七日（星期三）上午九時、下午二時三十分在憲法法庭公開行言詞辯論，出席大法官及書記官如下：

審判長大法官翁岳生

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

書記官游素真

何新興

劉秀英

陳賢淑

雷超智

涂人蓉

陳明珠

朗讀案由

尤律師英夫 本人先提出程序問題，本釋憲案應不受理。因為與

司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之要件不合，依該條規定，分析其聲請釋憲之要件為：1．聲請主體：為三分之一以上之立法委員。2．聲請客體：僅可針對憲法或法律。3．聲請條件與時間：是因為立法委員在行使其職權之際，適用憲法發生有牴觸憲法之疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者。以本件「聲請戶籍法第八條釋憲案」來說，究竟戶籍法第八條之適用與立法院或立法委員之行使職權發生了什麼關係或有什麼牴觸憲法之疑義？從其聲請案之案由欄與理由欄之說明文字來看，事實上是沒有。

此外，參照前大法官楊與齡、陳計男之說法，司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款前段規定，係源於德、奧、法等國憲法法例，目的在使不同意法案之少數立法委員，對於多數立法委員所通過之法律，有要求司法院大法官為法律違憲審查之規定，並非規定少數立法委員對其行使職權表決通過之法律認有牴觸憲法之疑義時，得聲請解釋。該規定立法意旨，即在「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秩序」，而其修法理由乃在「避免多數黨利用人數上的優勢，壓制少數的聲音；故應引進化解政治紛爭、法律衝突的釋憲制度，使少數黨能間接制衡多數黨。」此門一開，司法院未來又將如何抵擋排山倒海而來的少數立委的釋憲聲請案？大院豈能不審慎。

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，得使其有聲請司法院大法官作合憲性與否而為解釋之機會，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（如柯建銘委員），旋又反於其先前贊成之表示，聲請審查該通過之法律是否牴觸憲法，企圖使其失效，則顯有悖於禁止反言（Estoppel）

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。

立法委員賴士葆等九十七人為立法院八十八年六月二十二日修正通過之「全民健康保險法」、「營業稅法」、「契稅條例」，有牴觸預算法第九十一條、財政收支劃分法第三十八條之一規定之嫌，恐致行使職權發生違憲疑義，聲請解釋案，大院在第1130次大法官會議決議不受理（公布日：88.12.03），決議內容指出：「核其所陳，係預算法等法律如何適用之問題，並非聲請人等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，與首揭司法院大法官審理案件法規定不符，應不予受理。」本件自應作相同處理，即對戶籍法第八條之行使，並非聲請人等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，因此自不應受理。

大院不宜違反司法自制原則，美國聯邦最高法院自一九三七年以後，從極端的司法至上主義，轉變為中庸的司法、立法、行政對等主義。因此，對立法機關所通過之法律或行政機關之委任立法，不再任意宣布為無效，美國聯邦最高法院此種態度之轉變，學者稱為司法自制（Judicial self-restraint）。本件戶籍法第八條之聲請釋憲案，基本上並無違法違憲之疑義，大院自不宜違反司法自制原則而加以介入。

逾時聲請不應保護睡覺者，戶籍法第八條自民國八十六年五月二十一日經總統明令修正公布以來，已有為數達二百多萬之國人，依戶籍法第八條之規定，因補發國民身分證而按捺指紋。自八十六年迄今已逾九年又二個月之多。然而聲請人做為關心人民權益與福祉的立法委員，如確有盡心盡責，怎會遲至九年後之今天始提出聲請釋憲？易言之，本件戶籍法第八條之聲請釋憲案是否有「權利」怠惰而不行使之情形？是否法律不應保護

睡覺者，而不容其於法律修正公布及施行後之九年才提出聲請釋憲？

大院不宜介入政黨內部之爭執，在七月一日說明會上，廖大法官義男曾問聲請人代表高志鵬立委，為何聲請本件釋憲案，立法委員高志鵬的答覆是：「執政黨立場是有點尷尬，黨團中超過一半以上的成員贊成按捺指紋。但基於現階段，執政黨認為法律還沒有修改之前，仍要依法行政，所以又變成贊成要按捺指紋，這部分形成與執政黨部分立法委員不一樣，所以最後能夠解決問題者，就是向大法官聲請釋憲。」足見本聲請釋憲案是民進黨內部擺不平才提出聲請，在這種情況下，大院似不宜介入政黨內部之爭執。

現行戶籍法第八條條文在民國八十六年五月經過立法院三讀通過後，戶籍法其他條文又在八十九年及九十三年經過兩次修正，但戶籍法第八條條文均未修正。當時民進黨立法委員代表陳景峻亦在立法院黨團協商簽字，支持對現行戶籍法第八條條文的不修正。但立法院根本不加採納。足以證明立法院的原意，本來就是要維持這樣的條文，也就是立法院已經考慮過戶籍法第八條條文，並不違憲、違法。

至於監察院部分，對於行政機關遲遲未依戶籍法第八條之條文規定辦理，監察院曾於民國九十年五月間對行政院、內政部、內政部戶政司等七個機關提出糾正案。更可見戶籍法第八條條文應無違憲、違法之問題，否則監察院怎可糾正不依「法」行政呢？。易言之，監察院並不認為戶籍法第八條是違憲、違法的。

以上是我國中央政府的各機關對戶籍法第八條合憲的看法與態度。基於民主法治國家的權力分立原則，我們不建議大院介入，亦不宜擔任立法、行政之仲裁者，甚或成為監察院之太上機關，所以建議不受理。

審判長 關於尤律師英夫提出之程序問題，在此先作說明，本案已經大法官全體審查會決議受理。

(一)本案係就戶籍法第八條是否有抵觸憲法之疑義聲請解釋案，依司法院大法官審理案件法第十三條第一項規定，認有行言詞辯論之必要。

(二)參加本次言詞辯論者有：聲請人代表及訴訟代理人 5 位、關係機關行政院代表及訴訟代理人 5 位、鑑定人 5 位。

本院曾於 94 年 6 月間函請關係機關立法院派員參與本件言詞辯論，立法院秘書長來函表示：該院不派員參加。

(三)本日言詞辯論之程序及時間，分配為：

1. 首先由聲請人及關係機關陳述，發言時間各 30 分鐘；蒞庭學者（鑑定人）陳述意見各 20 分鐘，而後由聲請人及關係機關詢問鑑定人，時間計 70 分鐘，再由大法官詢問聲請人及鑑定人等，亦為 70 分鐘。
2. 各造陳述人於發言時請至發言台，並表明自己之姓名與身分。
3. 請注意控制時間，針對爭點、簡明扼要的辯論，不偏離主題及重複相同的論點。
4. 本法庭之發言台及鑑定人席備有時間控制之顯示燈，於發言時間屆滿時亮燈，各發言人請結束發言。

現在先請聲請人陳述聲請要旨，共計 30 分鐘。

高委員志鵬 院長、副院長、各位大法官，本人陳述之要旨為戶籍法第八條當初立法之背景，該條規定在民國八十六年四月二十九日立法院三讀通過，當時因為接連發生劉邦友血案、白曉燕撕票案，治安敗壞，行政院及立法部門都期待全民按捺指紋，以利犯罪偵查。立法院在沒有充分討論下，通過該條之修正案，修正迄今已八年，內閣已更替多次，一直都認為窒礙難行，未

加以執行，預計於八十六年換發之身分證，也耽擱至今，直到今年，國民身分證已十九年未換發，不能再拖延，所以行政部門不得不急就章的推行按捺指紋，內政部也提出戶籍法之修正案，要求立法院刪除戶籍法第八條第二、三項之相關規定。民進黨立院黨團提出釋憲，就是希望大法官能釐清該條規定是否違憲，立法委員已改選多次，應無禁反言之適用。戶籍法第八條是為了戶籍管理或犯罪偵查而設置，內政部的解釋一直反覆無常，今天簡次長才提出是為了戶籍管理，如果真的這麼重要，為何拖延八年都未實施？政府當然應依法行政，但該法不能是惡法，尤其不能違憲，政府依照違憲之法律施政時，我們只能期待大法官作出違憲之解釋予以制止外，更希望在整個之釋憲過程中，能為政府官員及人民上一堂親身體驗之憲法課程。所有人權及法律工作者都有一個夢想，都希望有一天這塊土地上之人民都不再迷信「治亂世用重典」，都能曉得人權與法制之基本精神何在。希望大法官能夠明白教育人民，指紋絕對是個人之隱私，不被強迫按捺指紋是每個人之基本權利。

蔡委員英文 院長、副院長、各位大法官，本案涉及很多基本人權，也牽涉人民對國家取得指紋之評斷，也牽涉此二者間之評價問題，類似情形，國家應說明立法之目的及手段，如目的有正當性，國家須確保取得指紋是達成此目的之必要手段，且此手段是對人權最小之侵害。國家更必須有一經濟性之思考及現代社會風險之意識，否則會引發更大之成本及信任之危機和人權之風險。在此前提下，再來看戶籍法第八條第二、三項之立法過程，顯然未涵蓋各方觀點之充分資訊，未經人民廣泛之討論，也未經立法者嚴格之檢驗，且未依法律作必要之約束，有違重大限制基本人權之立法，此可由行政院及內政部其後三次提出戶籍法修正案，要求刪除戶籍法第八條第二、三項之規定

可看出，立法過程是欠缺詳細討論之基礎。

行政機關為貫徹修法之要求，又推動更具侵害性之計劃，具體表現出戶籍法第八條第二、三項所造成之重大風險，在行政機關之執行計劃中，其所透露之意圖是戶籍法第八條第二、三項薄弱之法律基礎，全面且強制性的取得十四歲以上之國民之指紋，且要建立一個集中式、使用資料不明之指紋資料庫，此項條文未明白說明按捺及錄存指紋之目的，只是將國民身分證之請領與指紋之取得作一不當之連接，立法目的不明確之情況下，產生之風險很大，其他法律也未就指紋之取得、利用之條件、範圍作詳盡之規定，也沒有減少風險之效果。戶籍法第八條第二、三項之按捺指紋之規定，未經過國家與人民對話之程序，法律條文本身也未說明取得指紋之目的，也未建構必要性之保護法律之體系，有違反憲法比例原則、明確性原則、不當連接之禁止等各種原則之虞。此次釋憲過程可提醒人民相關基本人權之重要，跟如何相對評價其他之公共目的，本案如認定違憲，有助於重新啟動國家與人民之對話過程，國家與人民基本人權之審思，並於必要時建構完整之法律保護體系。聲請人是面對一個已現實存在侵害人權之法律，請求大法官發揮保障人權及促進民主思辯之功能，就戶籍法第八條第二、三項之規定作必要之違憲宣告，對指紋之生物使用，涉及政治、法律、科技及觀念教育等社會次系統之發動及互動，本案之審議是公共對話之起點，不應在本案作最終結之論定，應留待未來國家與人民持續之對話，逐案加以審思。

劉副教授靜怡 本人謹就指紋與國民身分證之間所涉及之基本權利侵害之問題作一根本性之敘述。我們認為，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之規定，違反人性尊嚴、人身自由、隱私權、人格權及資訊自主權等核心

基本人權。指紋是目前科技發展趨勢下相當重要的一種個人生物特徵，其屬於特定個人無從分割的部分特徵，也必然出於特定個人之人身，針對個人強制採集指紋資料，不免涉及對個人人身自由基本權利之限制，從刑事訴訟法身體檢查之部分可看出此問題。一般人常常不經意或輕易的會留下指紋，事實上屬於生活上無意識之活動，卻偏偏可提供生物辨識之訊息，往往變成無意識之表意行為，國家強制人民按捺指紋時，等於強迫個人用按捺指紋之方式提供足以辨識個人之身分訊息，從釋字第五七七號解釋不表意之自由此方面觀之，很可能限制了個人不表意之自由。從美國隱私權法及德國之聯邦資訊保護法之規定可看出，指紋資料涉及特定或可得特定自然人之所有屬人或屬事之個別資料，應受保護。當國家以強制力為後盾，採集個人生物特徵資料建立資料庫時，不但構成侵入個人自主形塑其人格的個人私人生活領域，也涉及事先要求人民提供個人資料，以備事後有助於確認個人和特定違法或犯罪事件之間的相關性問題，不免引發侵害人民享有不向國家或他人主張「禁止自證己罪」的權利之疑慮。

個人資料應歸屬於個人資訊隱私權保護範疇內之說法，學說和實務上皆早已肯定之，指紋資料亦不例外。更進一步言之，從民法對人格權之保護和個資法保障人格權的出發點立論，個人資料和指紋資料均和尊重個人形塑自我人格的權利息息相關，基於其特定個人構成元素之屬性，指紋資料不但構成抽象個人人格的一部分，屬於人民人格權之保障範圍，更可推論出其乃屬於憲法所保障的人性尊嚴內涵之一。晚近學說將隱私權和人格權進一步細緻化的結果，提出資訊自主權的理論，認為個人資訊之公開與提供使用，應為個人有權決定事項，指紋之公開與提供使用亦應屬於資訊自主權所保障之權利範圍內，因

此，指紋之保護，應列入我國憲法第二十二條其他權利之保障範圍內。

詳言之，就和個人資料保護有關的隱私權保護理由，除了要保護個人選擇獨處的自由，在有形或無形的空間內保持其私密自主性，無庸擔憂個人資料的不當蒐集、處理和利用等現象，對於個人由內而外的行為自由產生心理制約之外，尊重個人的人格自我形塑自由此一可以追溯至人性尊嚴憲法保護位階的理由，也是保護資訊隱私權的主要理論依據之一。要達成尊重個人人格形塑自由的目的，在消極層面上除了必須保護資訊隱私權不受侵犯之外，積極面更應賦予個人資訊自決的權利。附隨於個人或者因個人而形成之資料或資訊，往往具有私密性且與個人尊嚴之維護和人格之發展密不可分，以人性尊嚴和人格權做為賦予個人資料或資訊的保護依據，固然無庸置疑，將資訊隱私權和資訊自主權自傳統的人性尊嚴基本權利和人格權保護中獨立開來，另行賦予保護，則是與資訊科技發展快速之時代脈絡有關。資訊自主權此一用語和概念，在德國聯邦憲法法院一九八三年之人口普查判決出現後，即受到廣泛之引用。依照德國學說和實務之見解，資訊自主權係出自於德國基本法第一條第一項人性尊嚴保護，以及基本法第二條第一項一般人格權保護之規定。就人性尊嚴來說，資訊自主權乃是肯認任何個人對於涉及本身資料提供和利用之決定過程，皆具有積極參與和形成自我決定之可能性，並且得以之作為抗拒他人恣意干涉之消極自由權，藉此維護個人之人性尊嚴。強調個人之尊嚴與價值，乃是民主憲政秩序的核心，而其保障之範圍，則是應該涵括使個人得以在自由社會中作出自主之決定。現代科技之發展，尤其是個人資料或資訊之電腦化處理利用結果，往往使任何個人資料皆可不受限於時空地無限量儲存、處理和利用，更

有甚者，龐大而複雜之資料庫彼此間互相連結之便易可能性，不僅容易形成資訊不對稱之典型效果，使個人無從知悉何人在何時和何種條件情境下知悉何種個人資料，使個人成為資訊之客體，喪失自主性，更將對個人形成莫名的心理壓力，影響個人參與公共事務的自主決定和意願。

綜上所述，我們不難推知，無論是公部門或私部門所建立的資料庫，資料庫的建立，均對個人的資訊自主性造成相當程度的縮減影響，是以成為現今討論個人資訊保護的領域中，備受關注的焦點。由於資料庫的運作和各種身分辨識證件的利用，均不免涉及個人憑藉肉眼其人力即比較容易掌握和辨識的「顯性資料」，以及個人若非借助特定機器或經由特定程序通常難以掌握和辨識的「隱性資料」兩者之間的區分，因此，需要借助特定機器方得以掌握和辨識的生物特徵資料（如指紋資料），以及諸如儲存於晶片卡內之個人資料，均成為本質上脫離個人資訊自主性控制範圍之外的「隱性資料」，基本上乃屬於個人可以透過單純的肉眼或人力即可掌握辨識的「顯性」個人資料，合乎個人資訊自主控制的理念，可以比擬。履行維護憲法基本人權任務的司法者，倘若關切本身在現代科技社會中究竟能否發揮同等之憲法基本人權維護功能，實不可不察資訊自主權在此一層次上所展現的意義。

現行戶籍法第十條「各機關所需之戶籍資料，應以戶籍登記為依據。前項資料，由戶政機關提供，並得酌收費用」之規定，似已承認戶籍資料庫在我國資料庫相關法制上之最上位地位，甚而賦予戶政機關提供個人資料予其他行政機關之資料庫互連基本依據。設若目前行政院規劃中之指紋資料庫透過現行戶籍法之規定納入戶籍資料庫之一環，而由於戶政機關以外之機關，又往往攸關人民能否主張各種基本權利之福利行政或給付

行政措施，因此不難推想指紋資料庫「戶籍資料庫化」之後，將導致人民若干基本權利之行使必須仰仗指紋資料庫運作實況來決定之後果。再者，證諸我國目前法制運作現狀和人民日常生活實情，雖然國民身分不受國民身分證有無之影響，但我國法律規定應以出示國民身分證作為其行使國民所享有權利之要件，並不乏其例，例如選舉權、應考權、受教權或工作權，當將受嚴重侵害，難以想像其如何經營日常法律生活。基於全國統一性質之國民身分辨識制度所衍生出來的國民身分證，應屬每一國民均有權要求國家發給以便於表彰其國民身分之身分識別文件，在此一理解下，假使國家非基於憲法所容許之理由，拒絕部分國民領取身分證之請求，將有違反憲法平等保護原則之嫌。

有關各國法例及各國趨勢，當前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，例如在國境之間通關使用的護照上，就是最好之例子。歐盟生物性特徵護照的發展趨勢，便是顯著的實例；而目前國際民航組織在衡量了多種生物特徵辨識機制之後，則是選擇了臉部辨識的辨識機制，要求各國在護照內含的晶片上放入數位相片。至於在具有戶政和警政等一般性功能的身分證件上，先進國家則尚未決定是否該加入指紋等生物特徵資料，例如法國用於銀行開戶和金融交易等之自願性身分證件，以及德國用於警政或地方政府相關事務的身分證件，目前即未包含指紋資料或任何生物特徵資料，以避免衍生遭到戶政或警政機關濫用之情況。日本及美國沒有強制性之身分證件，德國雖然有所謂之身分證件，但禁止記載任何身分特徵資料。美國九一一事件後之發展，以澳洲和紐西蘭為例，兩者政府皆在強大輿論批評壓力下，於數年前放棄建立全國性身分證制度的想法，鄰

近美國的加拿大，即使是在強大的反恐壓力下則是隨後於二〇〇四年放棄建立包含生物特徵資料的擬議，轉而將關注焦點集中在邊境安全檢查措施的強化上。再者，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，則是通常採取否定的態度。以丹麥為例，丹麥目前雖然採行具有生物特徵資料的護照系統，但是該等生物特徵資料只存放於護照內含的晶片卡中，並未儲存在任何集中型的生物特徵資料庫中，而丹麥所採用的生物特徵資料，亦僅限於數位相片；瑞士政府亦採取類似的制度。

最後，值得注意的是，生物特徵資料的使用，就其目前的發展程度來說，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。英國歷經保守黨和工黨政府多年來陸續推動全國性身分證制度卻都無法成功，而在日前英國國會的辯論中，甚至有多位執政黨議員發言強力反對此一法案，就英國這個典型內閣制的國家來說，此一現象幾乎已經透露出民意對於全國性身分證制度的建立，普遍抱持負面觀感的強烈訊息。尤其值得注意的是，在此一法案提出和辯論過程中，依據英國一九九八年人權法之規定提出的數次報告，對於此一法案是否合乎歐洲人權公約和英國人權法的基本要求，均抱持相當明顯的負面態度。這些報告對於英國這個傳統上無明文違憲審查制度的國家來說，無異於對國會立法是否產生侵犯基本人權的疑慮，發揮了相當程度的事先提醒和預防作用，補充欠缺明文違憲審查制度而可能衍生的人權保障漏洞。對於仰賴事後的違憲審查制度作為基本人權保障最終防線的我國來說，此一對照或許格外具有省思之價值。

顧立雄律師 本人以下就法律保留原則與法律明確性原則部分作補充說明。

司法院釋字第四四五號、第四三二號、第四〇九號及第四八八號解釋已經充分闡述有關影響人民權利重大之公權力行為，除應以法律定之外，更要求法律之規定必須明確，方能藉由司法審查確定其規定之意義與要件。

釋字第四〇九號解釋清楚說明，至少須從文義或整體規範之意旨，查知其規範之目的與用途，方能作合憲性審查或司法性審查。

在此前提下，實在無法想像強制全面性建立集中式之資料庫，不是重大影響人民權利之公權力行為，如此全面性強制按捺指紋，是從建立身分證統一編號制度以來，第一次全面性對新的個人資料或所謂生物特徵資料，作相當廣大之採集措施，進而建立集中式之資料庫。

本人認為蒐集指紋之程序、目的與用途，甚至蒐集後之措施，都應有明確之法律規範，若無，則顯然違反法律保留原則與法律明確性原則。

有關蒐集指紋之目的，內政部歷次講法經常有所變化，早先曾提及作為犯罪偵防之用，甚至提及國家安全，後來認為只是作為辨認身分、防止冒領國民身分證以及辨認無名屍之用途，乃至於今日所見之書面資料又進一步限縮只是為了防止冒領國民身分證，或是進一步強化辨識個人身分之功能。

在此所彰顯之問題是，內政部也不認為戶籍法第八條規定可以很明確確認其目的為何？所以可以由其自行解釋目的，當然有人引用電腦處理個人資料保護法，主張指紋屬於個人資料，而對此特定目的，該法第三條第九款規定：「特定目的：指由法務部會同中央目的事業主管機關指定者」，此正是我方聲請人憂慮之所在。

電腦處理個人資料保護法之制定過程中，大概從未考慮特定

目的會廣泛到全面蒐集全國二千三百萬人民之指紋資料，亦即無法從如此廣泛之措施，以想像特定目的。

電腦處理個人資料保護法本來所想像之目的，係指明確對某一特定目的有限度蒐集一定之個人資料，而從未想像對全國人民強制蒐集指紋資料。如此概括賦予法務部會同中央目的事業主管機關訂定任何自認為適當之特定目的，且該特定目的得隨時改變，所以我方認為如此已經明顯違反授權明確性原則。

如此廣泛之蒐集指紋資料，既然從電腦處理個人資料保護法更彰顯其危險性，我方不認為該法可以作為補充性之法律，以正當化無須於戶籍法中確定蒐集指紋之目的為何。

電腦處理個人資料保護法第七條進一步規定：「公務機關對個人資料之蒐集或電腦處理，非有特定目的，並符合左列情形之一者，不得為之：一、於法令規定職掌必要範圍內者。二、經當事人書面同意者。三、對當事人權益無侵害之虞者」，內政部就其主管之戶籍法規定，如何於其職掌之必要範圍內，有適當連結之蒐集個人指紋資料目的？本人認為應於戶籍法中作明確之規定。

電腦處理個人資料保護法第十七條甚至規定：「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」，我方認為全面性蒐集指紋建立中央資料庫，與只是單獨建立犯罪嫌疑人、失智老人、身心障礙發展之兒童等之資料庫相較，實在有相當高之資料外洩被侵入風險，所以不能單純由內政部在沒有相關法律明確授權且不能讓人民感到放心之情況下，冒然實施全面性蒐集指紋之措施。

因此，我方認為戶籍法第八條第二項、第三項規定，誠如剛才我方代表人所言，在如此倉促之立法過程當中，只是單純基

於所謂治安敗壞之不確定想法所冒然通過法律，對於如此所應遵守之程序、目的、用途以及保密措施，均無明確規範之情況下，乃屬恣意性之立法，不足作為司法審查公權力行為是否合法之依循基礎。所以建請大法官明確宣告戶籍法第八條第二項、第三項規定為違憲。

李念祖律師 可否請審判長容許本人使用三分鐘時間作簡單陳述？

審判長 可以。

李念祖律師 本人繼續簡單說明本案中比例原則之運用問題。

本案無庸置疑顯然有比例原則之適用，因為本案顯然關係重大，戶籍法第八條之適用，也關係到每一位國民，如果該條文繼續留在法典之中，總有一天，每一位國民之指紋，都會留在政府之檔案中。

系爭條文之明文要求，也直接影響每一位國民，不只是部分國民，或是部分非國民被要求按捺指紋而已。系爭條文不但關係到每一位國民，而且關係到基本人權之核心部分，剛才劉教授已經說明，本人再作簡單補充。

本人認為本案必須提及憲法第二十二條，司法院釋字第二四二號、第三九九號、第五七六號、第五八〇號、第五八五號、第五八七號等號解釋中，一再闡釋憲法第二十二條中，並非空無一物，而是規定人格自主與人性尊嚴之核心價值，其實憲法每一條條文，都在彰顯人格自主與人性尊嚴之核心價值，第二十二條則是憲法最後在列舉之人格尊嚴之後，作一次總體性之確認，基本人權是一項圓融整體之概念。

人民申請國民身分證時，要求人民按捺指紋，已多方面侵犯人格自主與人性尊嚴。

按捺指紋與提供臉孔之照片並不相同，臉孔是顯著之辨識特

徵，指紋並不顯著易見，也不是一般人習用之自我辨識特徵，指紋在生理上之功能是便於抓握及保護皮膚，但不是人類用以自我辨識之標誌器官。

指紋與姓名也不相同，姓名不是人之特徵，卻是自我辨識之符號，而指紋是人之特徵，但不是被個人當作彰顯個人識別標誌之資訊。

按捺指紋看似輕微簡單之動作，實施上也無痛楚，但是如同許多沒有痛楚之舉動，一旦受到強制，就像侵犯人格自由一樣，舉例來說，強迫他人跪拜或裸體，都是沒有痛楚之事實，但是都會侵犯人性尊嚴。

戶籍法第八條規定之按捺指紋，是強迫一個人將身上並不顯著之特徵，當作辨識自己之標誌或資料，而不問其是否願意提供給政府建檔，在沒有經過法律明確規定之場合中，無限而且反覆使用，包括辨識、核對、傳輸等等，並且可能因為廣泛使用錄存資料核對，而形成必須反覆按捺指紋之作用，亦即有反覆侵犯人格尊嚴之效果。

如果認為指紋有用的話，本人可以在此預言，它絕對不會只按一次而已，絕對不是只在第一次按，因為如果指紋檔案有用，指紋會按不完！會一再地按！這正是我方最擔心之所在。因為此牽涉每一位國民與國家政府之最基本接觸關係，亦即國家或政府使用強制性之手段，以傷害國民人格尊嚴之方式辨識或識別其人民。

保障人權是憲法首要，也是僅有之目的，以按捺指紋作為國家與人民建立基本接觸識別關係之原始接榫點，已經侵犯核心之人權價值。

本案應適用最嚴格之審查標準以實施比例原則之審查，因為本案涉及核心之基本價值，我方認為本案之審查標準不能比司

法院釋字第五七七號解釋中，審究商業言論時之審查標準為低。

在內政部說明強制按捺指紋之具體目的之後，我方會再找機會說明其已違反比例原則。

審判長 在此必須澄清今天本席與副院長是以大法官身分參與憲法法庭，而非以院長、副院長身分參與，本席現在並以審判長身分指揮言詞辯論之進行。

現在請關係機關行政院代表陳述意見，時間也是三十分鐘。

簡次長太郎 首先感謝大法官召開今天憲法法庭之言詞辯論，讓我們有機會說明戶籍法第八條增訂請領國民身分證應捺錄指紋之緣由及政策方向，尤其對於聲請人所提出之一些觀點，作更清楚之釐清。

戶籍法第八條於民國八十六年立法院第三屆第三會期修正通過時，是透過跨黨派各立法委員毫無異議通過，當時並無違憲爭議，其立法目的係在建立全民指紋資料，增列按捺指紋以防冒領國民身分證，並進一步強化辨識個人身分之功能，並非如部分人士認為政府因為要偵查犯罪而規定請領國民身分證時要捺印指紋之錯誤不當想法，此在當時行政院所提出之修法說明，以及柯建銘立法委員所提出之修法說明中，都清楚說明主要在辨識人別，而不是為了偵防犯罪。

戶籍法第八條經立法院修正公布後，行政機關本應依法執行，但因當時國民身分證換發之決策未能確定，此涉及當時行政院在研議一卡多用途之問題，以及後來引發之有關捺印指紋之問題，以致無法落實執行。因此，監察院於九十年對內政部提出糾正，認為「請領國民身分證，應捺指紋並錄存，乃法律之強制規定，行政機關有依法行政之義務」。

因此，行政院分別於九十一年及九十四年二度提出戶籍法第八條修正案到立法院，刪除捺錄指紋之規定，但都未獲立法院

同意通過，表示當時立法院支持捺錄指紋。也因為如此，當今年政策決定要全面換發國民身分證時，行政機關自須依法執行戶籍法第八條捺錄指紋之規定，從而引發部分自稱人權團體之人士對該規定是否有侵害人權及違憲之爭議。

事實上對於戶籍法第八條有關捺錄指紋之規定，行政機關早已作過審慎之評估，我們都瞭解請領國民身分證時，按捺指紋符合憲法保障人權之精神：國民身分證是個人身分識別之憑證，也是公部門及私部門對人民施予各項行政時，作為享權利、盡義務之憑藉。國家在發給國民如此重要之身分證明時，自應確認領證人與國民身分證上之當事人係屬同一人，此即這幾年來國民身分證常被冒用之主要原因之一，其間之聯結光靠照片、出生年月日等相關戶籍資料是不夠的，所以必須要有更能代表該個人獨一無二、無可變造之生物特徵，方足以比對辨識。因此，指紋為電腦處理個人資料保護法規定之內涵，也是該法所得以蒐集之個人資料，因其屬於該法第三條之個人資料。為使國民身分證上之當事人與領證者之身分作縝密之結合，以確保其身分權，所以才規定請領國民身分證時，應捺錄指紋，此乃當時之立法原意，至於捺錄之指紋究應如何使用，基於指紋與出生年月日、姓名及統一編號等，均屬個人資料之一，其應用自應依「電腦處理個人資料保護法」之規定來辦理，不得隨意為之，有關這方面之規定，在該法第七條至第十七條都有明確之規範。

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分別於九十年、九十一年及九十二年分別進行民意調查，結果大約有八成民眾都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。

在我們所蒐集世界幾十個國家資料中顯示，世界各國有全民

按捺指紋者，有只對外國人者，當然作法並不完全相同，舉例來說，如韓國及新加坡、香港、澳門都已實施強制全民指紋政策；法國國民可以自由申請身分證，而絕大多數法國人都會申請身分證，但是法國法律規定只要申請身分證，就必須按指紋；美國國會在今年五月也通過「真實身分證法」，美國現在對於外國人採取錄存指紋及虹膜等資料，甚至對於公務人員等等相關人員都有採取指紋，但是為了擴及全國，美國國會於五月間通過「真實身分證法」，要求各州未來核發駕照要符合聯邦所設定的規格，例如可以機器判讀內含指紋等生物特徵資料；英國下議院也在今年六月二十八日二讀通過「身分證法案」；而聯合國國際民航組織今年七月十一日也宣布，該組織全體一百八十八個成員國已經同意在二〇一〇年四月一日起全面使用機器可判讀的護照，其中有四十餘國將在二〇〇六年底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。顯然國際潮流與趨勢已經告訴我們，有越來越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，此乃世界之潮流趨勢，恐怕很難遏阻。

指紋既為個人資料之一項，政府機關就必須依法充分保障資訊安全和人民資訊隱私等基本權利，此乃政府施政應有之責任與作為，當無庸置疑。事實上，請領國民身分證須按捺指紋，最初以及最終之目的就是要確認該個人之真實身分。尤其在防止冒名頂替，確認遊民、路倒病患、失智老人、精神病患、無名屍體、意外災難罹難者之身分上，有急切之需要。就如同這十年來之統計，目前每一年所發現之無名屍體約有二千具，這些無名屍都無法讓親人尋獲進而妥善安葬；現在收容在社會福利機構之失智老人有二千七百九十六人，也都遍尋不著親人。本人認為基於人權之保護，如果有全民指紋之檔案，以上問題

均能迎刃而解，在很多自稱為重視人權之團體或個人當中，我們認為在保護人權時，有時候犧牲一點個人之隱私，而且此隱私是電腦處理個人資料保護法所規定之個人資料，政府給予蒐集而能妥善運用，在此情況下，又何違憲之有？又何傷害人權之有？我們絕不能因為揣測指紋資料有外洩之可能，而遽認請領國民身分證有違憲情事而堅決反對，這無異因噎廢食，導致身分證無法確認，對人權反而是一種戕害。

劉參事文仕 剛才聲請方提及戶籍法於八十六年間未經詳細討論即匆匆立法，不過事實上在這幾年來，從未見過一項公共政策或一部法律，曾經過如此廣泛而深入之討論，包括光是某一個團體之人士，在報章雜誌上發表反對按捺指紋之意見，至少有上百篇文章，結果行政院考慮反對按捺指紋是多數，因此將這些反對意見擬成修正草案送立法院審議，希望能重新檢驗到底指紋政策，是否合法合憲？是否合乎多數人民之意見？結果修正草案送至立法院審議後，立法院竟然表示「你們豬頭啊！這些人幾乎都是同一掛的，因為他們都是同一個團體的」，很抱歉，也許有不同領域的人也說不一定，但是最後立法院亦即聲請方代表，包括立法院民進黨黨團三分之二以上成員，都表示反對修法。所以今天雙方之角色非常錯亂，我是提出修法之一方，聲請人他們卻是反對修法之一方，結果反對修法之人提出釋憲，而要提出修法之人卻反而在此辯護原法案，真的是會錯亂。

在接續我方代表簡次長發言之前，本人首先提出一權宜問題，請教諸位賢明之大法官，大院所指定之七項討論提綱，據瞭解國內某知名大學法律系研究所，於九十二年時即出現過類似之考題，某補習班還將貴大法官之大作整理出一個標準答案，本人擔心萬一我方意見與書上之標準答案不同時，會不會

被扣分？這當然是開玩笑之話語。

各位大法官都是望重各方之法界權威，應該很清楚作為一位教授，與作為一位大法官之任務上不同，也瞭解作為一單純之學術研究，與作為一引領國家憲政發展及建立國家體制之功能有所不同，如同政府機關一般，絕對不能和某些只推動單一議題、單一權利之團體一樣，因為角色功能都不相同，我們必須同時兼顧整個公共利益之維護，而不能只關切某些人之意見。所謂政府，不僅是行政部門，也包括應該傾聽民意聲音之立法機關，同時也包括有公正裁決權之司法機關。

以下本人就遵照大法官指示，針對第一點與第二點提綱部分作說明：

其實雙方對於提綱並無不同看法，所以本人只作簡單補充。從戶籍法規定之意旨可以瞭解，國民身分證源自於戶籍制度，是戶籍行政之重要輔助工具，既然已有戶籍登記資料，為何還要製發國民身分證？其實最主要目的，在於以簡便而有效之方法達到辨識國民身分之目的，以利人際往來之交流，活絡公私社會活動，並保障相關當事人之權益。

戶籍是以戶籍地為中心，以「戶」而非以「個別國民」為單位，而國民身分證係以個人為中心，以人為單位，為何一個以人為單位之國民身分證，會與以戶為單位之戶籍發生聯繫而必須在戶籍法中一併加以規範？因為戶籍法上之「戶」，雖係指在戶內設籍之人所組成之整體概念，但事實上戶籍也是落實記錄個人資料與公布個人身分歸屬之客觀法律行為，是一種將個人歸納在行政管理體制之一種法律過程。

歸根究底而言，也是以個人為核心，戶籍機關只是一個提供個人與國家間權利義務關係發生有效聯結之次級團體而已，戶籍登記是客觀記錄每一個國民一生之動態資料，它卻不具有任

何之辨識功能，因為任何人不可能隨意持戶籍謄本表示「我是某某某」，所以必須有更簡便之識別方式。

社會活動中經常會發生如同成龍主演電影「我是誰」之爭議，因為無法單純從戶籍資料中證明「我就是他，他不是我」，故應有另外一套辨識功能，在此情形下，就會產生一種很簡便、能隨身攜帶、有效又有公信力之證明文件，所以戶籍法中即衍生出國民身分證之制度。

從國民身分證作為結合戶籍資料與個人身分辨識之目的，即導出提綱二之說明。到底國民身分證上應該記載哪些資料？諸如姓名、統一編號、出生年月日、發證日期、性別、戶籍地等等基本資料，一般都不可或缺，但光是有這些基本資料，要如何證明國民身分證上所記載之姓名與持證者係同一人？如果有人說他爸爸是陳水扁，他要如何證明他爸爸就是陳水扁？

各國根據經驗並予檢討考量，發展出許多不同之規定，但是無論如何規定，總結來說就是要運用個人所擁有之生物特徵加以記載，以呈現個人身分之真實性，並強化身分辨識之正確性，此可謂各國共同之趨勢。

如果將一個人的臉部特徵予以呈現，最主要的方法就是錄存影像，亦即相片，譬如加拿大之公民卡上記載有身高、眼睛顏色，新加坡之身分證上還有血型，另外也有國家採行簽名格式、眼睛虹膜。最普遍登載之生物特徵是除臉孔以外，大概就是指紋。

聲請方一直主張不能強制將個人生物特徵作為身分證明之資料，其實一個人鼻子挺不挺、人中長不長、額頭滿不滿及有幾顆痣，當然都是生物特徵，事實上不可能將一個人的臉皮撕下來貼在身分證上，所以透過影像處理，放在身分證上。

同樣地，臉皮的生物特徵可以作為身分辨識之用，為何指紋

卻不可以？

許律師文彬 在本件釋憲案憲法法庭審理程序中，根據司法院提供之正式文件，行政院之角色，是被稱為關係機關，而非一般所稱之相對人，由此可見，行政院與本件聲請人，並非站在完全對立之立場，毋寧說是站在關心人民權益與維護人權之共同目標之立場，只是法理之解讀與社會體驗上之不同認知而已。

以下本人就大院所指定之提綱三與四加以說明：

剛才聲請人代表曾經表示，本件有關戶籍法條文之爭議，是一種立法的不周延，既然是立法之不周延，即應循修法途徑解決，怎能說是違憲之問題。

依照電腦處理個人資料保護法第三條第一款之規定觀之，指紋乃是足資識別特定自然人之法定個人資料之一種，屬於一種中性之素材。戶政機關為了建立身分識別系統，而加以蒐集、存檔、管理，具有其正當性與合理性之目的，透過立法加以實施，此符合憲法上之法律保留原則。

至於學理上所說資訊自決權，固然是人格權之一種，然而電腦處理個人資料保護法是在戶籍法新增第八條第二項、第三項按捺指紋規定之前所制定，電腦處理個人資料保護法第一條開宗明義規定其立法目的，正是要「避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用，特制定本法」，顯然此乃法律體系之配套，彰顯國民申領國民身分證，法律要求按捺指紋之規定，非但沒有違反人權，相反地，是在避免人權受到侵害，人民請領身分證，之所以必須依照法律規定按捺指紋存檔，否則戶政機關就不發給國民身分證，這是因為如此才能消極防止爾後他人之冒領，而在積極功能上，正是可以作為進一步辨識身分之用，以保障維護及促進請領身分證者自己之權益。

如果有人不遵照法律規定按捺指紋，就如同不繳交照片一

樣，當然不能領到國民身分證，這是一個很合情合理的制度設計，絕非不當聯結，否則身分證制度所要達成之辨識身分基本功能，豈不喪失其意義？換言之，按捺指紋是身分證明本身要件之內涵，而非領證件時所附加之負擔，它是身分證所要達成基本功能之內涵所需，此與紙本上之照片，都是辨認身分之法定基礎。

美國一九七四年隱私權法案規定，人民拒絕呈交法律規定蒐集之社會安全碼，聯邦或州政府就可以拒絕給予應有之福利，這道理是類似的。

至於有人質疑存檔指紋外洩該如何處理？姑不論，這是純屬一種現實社會生活經驗上極不可能發生之假設命題而已，何況指紋建檔，比較街頭巷弄之監視器，對個人隱私之影響，遠遠不及之。以科技上之周延設計與刑事制裁之嚇阻，都是合理可行之對策，所以科幻電影上之外洩情節，是現實社會所不可能發生，國家對於個人資料，如指紋之蒐集管理運用，應考慮個人隱私權與資訊自決權之保障，這是理所當然，我們當然承認依照德國基本法規定，資訊自決權是屬於一般人格權與人性尊嚴所保護之範圍，此種人格權並非具有絕對之排他性，如果對公眾有重大利益，符合比例原則，自然得以法律加以限制，這也是我國憲法第二十三條所規定之本旨，依照電腦處理個人資料保護法第七條第一款規定觀之，公務機關對個人資料之蒐集或電腦處理，只要有特定目的，並於法令規定職掌必要範圍內者，就可以實施，從而戶籍法第八條是國會立法，授權行政機關為辨識國民身分之用而要求按捺人民指紋建檔，這是依法行政，符合民主法治國原則，顯然沒有侵害憲法所保護之基本人權。

本人身為長期致力於人權事業之實踐者，確信目前為絕大多

數民意所認同之請領身分證應按捺指紋之法律制度，正是維護百姓人權之良策，也是世界人權潮流所趨，興利重於防弊，國家行政部門，付出預算經費、人力、物力，依法實施如此之政策作為，理當受到包括在座之賢明大法官們在內之理性支持。謝謝。

蔡副教授庭榕 如果依法行政原則之邏輯成立，則行政實在不應該在此與負責立法之聲請人作辯論，而是應該到議場作說明。

應如何衡平指紋之人權與公益？乃本案之重點，而期望能夠在法律規範之下理性思索，如何取得最大公約數，使得上蒼賦予人類最寶貴之資產，不會永久封存，也不只是為了自己而用，而是如其他人權般，有可能在憲法第二十三條規範下，合理、適性的保障人權，也可以為維護社會秩序及公共利益盡一份心力。首先說明，國民身分證制度，深深關係到社會安定及人權保障，身分證的目的在提供國民表彰其身分，及辨識身分。國民身分證資料是戶籍資料的一部分，而按捺指紋為請領國民身分證的一種法定程序，是一種程序要件，也是一種內涵要件。從戶籍法第八條以按捺指紋作為請領國民身分證的要件的立法目的，主要是在於防止冒領身分證、以及辨識無名屍體、路倒病人，在當時立法理由欄已明白加以規定，與其他如刑事訴訟法等規定指紋的法律，是有區隔的，所以它應該要受到其法律目的性的限制。再來，按捺指紋是屬於程序要件，從八十四年行政院當時審查戶籍法的會議資料中，明白記載「捺指紋為請領國民身分證之要件，如果當事人拒絕捺指紋，應不予發給，毋庸予以處罰」，其中透漏一個訊息，如果要件不備，就是程序未完成，基本上無法直接核發許可處分。

接下來談到比例原則的部分，依照行政程序法，比例原則分成三個部分，也就是手段要達到目的、多種手段都可以達到目

的，要取最小侵害者、達到目的的損害不應該超過其法益。在這樣的檢驗之下，首先，指紋是作為辨識身分的方法，可以達到防止冒領及辨識身分的目的，辨識人之同一性，所以請領身分證按捺指紋並錄存，係因指紋是請領身分證之程序要件，也是內涵要件，此部分與請領國民身分證之目的並無不符之處。

二、衡諸各種可以辨識人之同一性的目的，並可防止冒領身分證的方法中，相較於相片、簽名、掌紋、DNA 以及虹膜等等方法，以指紋具有較高之辨識性，以及較低之侵擾性。最後在狹義比例原則的考量上，對於每一年有將近一百五十萬次補領以及換領國民身分證，而不包括初領。在身分證的識別上，為了要避免冒領所產生的國家、經濟、社會利益秩序的危害，所以這是國家一個重大的利益。因為身分證幾乎是其他各種社會活動的基礎，甚至是申請其他各種證件之依據，所以冒領國民身分證所造成的秩序混亂或相關的危害是極大的。對於天然或是人為的重大災變，重大的傷亡，眾多的屍體，如果沒有在現在建立相關可行的辨識身分的方式，就像南亞大海嘯有幾千具的屍體，就這樣埋掉，而沒有辨識身分，所以難道不急迫嗎？有其他方式可以作嗎？這是我們需要加以參考的。以上是個人的說明。

尤律師英夫 今天談指紋之儲存、管理、傳遞及使用，是否要有法律明文規定？以及可否跨目的使用？我們可以很明確回答，跨目的使用絕對不可能。指紋的儲存、管理，戶籍法第八條第一項明確規定可以錄存，當然包括管理，只是沒有對傳遞及使用加以規定，但是沒有關係，電腦處理個人資料保護法有規定。在八十二年電腦處理個人資料保護法制定時，行政院提出的草案，根本沒有包括指紋，是立法院加進來的，所以立法院比行政機關更注重人權。該法第三條第一款規定之幾個個人資料，

包括特徵、財務狀況等等，對個人權利保障的要求，並沒有評價上的等級區分，依該法適用的統一規範來處理。依據戶籍法錄存的指紋之傳遞及使用，如需要加強，可以修法來補強，但是事實上沒有關係。剛才談到跨目的使用，為什麼絕對不會混用，因為從戶政指紋資料、犯罪指紋資料，不論是其法律依據、主管機關、按捺指紋的方式、目的、任務性質等等，都不會相同，完全不可能混用。例如法律依據，戶政指紋資料是戶籍法第八條規定，主管機關是內政部，按捺指紋是左右拇指各一指，按捺指紋方式是平面指紋，按捺指紋目的是供作迷失民眾或無名屍體身分確認的一般行政證明身分的功能。在觀感上是平等對待，不會有被視為犯罪嫌疑犯的受辱感，這一點可以從台北市政府所實施的按捺指紋可以證明。在台北市有七十多萬的市民自動按指紋，而且都沒有意見，市政府現在要擴大加強第二批及第三批的指紋建檔，所以很清楚一般市民沒有認為不受保障。聲請人談到要保障人權，他所提到的英國首都倫敦，在街道上架設號稱全世界範圍最廣泛的閉路監視系統，大約有六千台，在全英國估計有七百萬台閉路監視攝影機，平均每一個倫敦人，每天被拍三百次，如果這樣違反人權，倫敦人為什麼可以接受？而且非常可笑的，在英國閉路電視密度越高的區域，房價越高，所以人民可以接受。為什麼台灣不能接受？我認為本案只是區別身分而已，與犯罪偵防沒有關係，因為現在整個行政部門都是這樣處理。基本上，聲請人談到法律保留、憲法第二十三條比例原則等，這是法律的理論，我們都接受，都沒有意見，但是用到事實上就不一樣。譬如砍一棵樹，判殺人罪，殺人的法律條文沒有錯，可是與事實不相關，事實與法律不能結合。所以個人認為聲請人所說的法律保留、憲法第二十三條比例原則等，根本用不上，我們只是單純的區別個人而已，如

果有人申請文件，不填資料、不貼照片，當然不能發給；不按指紋，不能領取身分證，這是多麼單純的事情。在此，請求審判長及各位大法官思考一下，有什麼比指紋更好辨識個人、無名屍體？請慎重考慮。

審判長 本案暫停辯論，休息二十分鐘，十時五十分繼續辯論，退庭。（十時三十分）

繼續進行言詞辯論。（十時五十分）

現在請鑑定人陳述意見，每人二十分鐘，請在座位上發言。

先請聲請人推薦而經選任之鑑定人顏教授厥安陳述。

顏教授厥安 審判長、各位大法官，首先感謝 鈞庭同意本人來擔任鑑定人。鑑定人的角色與學者的角色，應該是比較接近，不直接牽涉到兩造的辯論。我提供一份比較長的鑑定意見書，另外有一份簡短的摘要。首先，本次的解釋，將會是個「關鍵」解釋。因為本案不單單僅涉及戶籍法、身分證、指紋建檔等問題，更是一個觸及整體資訊保護法制，尤其也正好觸及了基因科技時代，生物資訊保護法制的基本問題。因此本案的解釋，如果不拘泥於狹義的釋憲標的，將具有一種資訊保護法制之典範判決作用。

其次，本案的爭議，也正好是個「契機」。因為本案是在一個最壞，也是一個最好的時機下被提到 鈞庭，等待作出裁決。最壞的時機，是因為全球反恐浪潮下，連歐美國家都陷入了人權大倒退的趨勢。歐美的保守政客，利用人民的不安全心理，不檢討恐怖主義出現的全球政治、經濟、社會、文化成因，卻拼命想以犧牲一般人民基本權保障的方式，來欺騙人民如此可以有效反恐。台灣當然也不免受到這個全球大氣候的影響。但這也是個最好的時機，因為台灣的憲政司法機關 鈞庭，也正好有機會作出一個領先全球的人權保障解釋。也因此，台灣第

一次有機會成為人權先進國家。這是一般的背景說明。

接下來，個人在摘要報告提到方法的問題，兩個主要的思考方式：一個是原則，另一個是區分。

原則問題，我覺得憲法解釋基本上是原則問題，最重要是有無抓到正確的原則，因為憲法規定——不論是哪一國——基本上都有其空泛性，如果抓到正確的原則，就可以面對不同的問題，至少在相對的程度中抓到比較正確的方向，甚至可以作出比較明確的判斷。

另外一個是區辨，這非常重要，如果「區分」作得不夠仔細，很可能原則的運用就沒辦法正確。反而有可能會讓正確的原則，導致一個錯誤的運用方向。

現在我從德國一個重要判決所發展出來的基本原則，就是「資訊自決權」來引述。這個由德國聯邦憲法法院「人口普查判決」所發展出來的基本權，國內一般學者都非常熟悉。但是該判決當中所蘊含的諸多重要資訊保護基本原則，卻被討論得比較少。但在我看來，這些基本原則正好可以解決本案的爭議及相關資訊法制的保護問題。在這個判決中大致上區分為「人格資訊」及「統計資訊」二大類，在我的鑑定意見書中都分別有說明，在此我只特別針對「人格資訊」保護的一般原則提出進一步的報告。請參考摘要說明第二頁，一共有七大原則：

一、比例原則

在比例原則的考量下，要由資訊的種類、範圍、可能的使用方式，以及被濫用的危險，來決定立法者採取程序法保障措施的憲法義務內容。其中被濫用的危險，可以轉化成「適當風險」原則。

所謂的「適當風險」原則，就是要求針對科技的使用，要透過法規創造對相關使用者、受影響者、利害關係人、第三人等

各方面最適當公正的風險分擔狀態。

二、目的拘束原則

強制個人提供人格資訊，需符合下列要件：立法者應精確且領域特定地規範資訊使用目的，並且該項資訊的提供對該目的的達成而言，是適合且必要的。

三、庫存禁止原則

為了不確定或無法確定之目的，而將非匿名性的個人資訊預先加以蒐集並庫存，以作為未來提供不特定目的之用，是不符合前項要求的。

四、最少必要誡命

所有公權力機關為達成其任務，而蒐集人格資訊時，必須限於為達成目標所需之最少必要範圍。

五、提取與處理的透明化原則：程序法保護措施

個人資訊原則上應告知當事人，獲得其同意，並保留其撤回同意，與要求銷毀的權利。程序法上應採取的保護措施主要包括資訊提取與處理機關的說明、告知與銷毀（刪除）義務。

六、人格圖像建立禁止原則與人格檔案建立禁止原則（老大哥禁止原則；3B 原則）

在即使是匿名化的統計資料蒐集過程中，亦可能透過不同資料的綜合運用，進行對個人的全面或部分「登記化」或「歸類化」，進而建立人格圖像或人格檔案。這種作法應予嚴禁，以防止自我指控與社會標籤化等不利於當事人之作用。在「人口普查判決」中，聯邦憲法法院就曾指出，如果我們不知道是否有公權力機關隨時在監控並記錄著我們的一言一行，包括我們各種的「非依規範」行為，並將其建立為檔案，那這種心理壓力將會嚴重箝制人民的各種基本權行使。

若要例外透過法律允許人格檔案建立，必須要符合下列原則：

對當事人充分告知，並獲得同意，當事人隨時可撤回同意，並得要求銷毀資料。

人格檔案的建立，是邁向極權或警察國家的關鍵步驟。因此此項禁止，本人也將其稱之為「老大哥禁止原則」（亦可稱之為3B 原則）。這不但讓我們想起喬治·歐威爾的小說《一九八四》，更讓我們想起真實存在於台灣經驗中的所謂「人二檔案」。

七、資訊權力分立

使用此類資訊，必須僅限於法定之目的範圍之內。除此之外，基於自動化資訊處理技術帶來的危險，有必要尤其針對「職務協助之防堵」，以「禁止轉交」以及「禁止轉用」之保護原則，結合組織與程序法的措施，來防止原本法定目的之背離。

這是近年來德國資訊保護法制發展的一個重點。其中主要又包括兩個層次。第一是憲法固有意義之權力分立下的資訊權力分立。其中又以「司法追訴程序」與「犯罪偵查行政權」之分立為重點。因為前者是屬於憲法保留下對刑事司法追訴法定程序之規範範圍，後者則是行政權下的一環，兩者的資訊提取與處理，應嚴加區隔。因此在德國，即使對於重大犯罪前科者之強制DNA採樣建檔，仍然有「法官（個案衡量）保留」之要求。對此可參考「基因指紋判決」。

另外則是在傳統行政權「內部」之資訊權力分立。亦即原本行政機關彼此的職權協助，原則上就應該排除對基本權的干預事項，因此個人資訊之提取與處理既然屬於基本權干預，就應該被排除在職務協助的範圍之外。否則籠統基於職權協助而為的資訊轉交與轉用，正好就會造成目的背離的效果。

很遺憾的是，不論就本案的最主要爭點，以及現行「電腦處理個人資料保護法」（例如「個資法」第八條），乃至修正草案的

「個人資料保護法」來看，正好都是以不同的方式抵觸了這個「資訊權力分立」原則以及前面的幾個原則。這當中的思考關鍵就是：

如果不能對資訊處理權力建構更為精緻完整的「權力制衡」機制，不但人民個人的資訊自主權、一般人格權、人性尊嚴等各種（或甚至所有）基本權，可能會受到相當大的侵害，也會對民主政治造成無可彌補的損害。因為資訊就是權力，所以如果資訊權力分立制度失靈，資訊權力濫用的結果，連帶地會產生骨牌效應，讓其他的原則也都失去作用。所以我個人覺得資訊權力分立制度很可能要扮演比較關鍵的角色。

接下來，我提到幾個比較需要作精確區分的觀念：

（一）認證與識別，即 authentication 及 identification

這個區分特別要結合我在下一頁提到的另一組區分：證件認證與資料庫認證，有更重要的意義顯現。也就是說我們太快將人別認證功能的實現與所謂的資料庫認證結合在一起，尤其在一些比較法制的討論上，沒有作清楚的思考。事實上，很多國家最近要作的，頂多只是改進證件認證，也就是要確認證件持有人就是他所持有的證件上所宣稱的那個人，並不會擴張的及於另一個資料庫抽離於認證的現場，去作額外的同一性的解釋。這中間當然有極大落差，因為在證件認證，即使採用生物特徵或指紋，它也只是放在證件上而已，並沒有一個集中化的儲存，也就是它不會違反庫存禁止原則，更不會進而去影響人格檔案建立。所以其實現在很多國家，最多要作的也是往這個方向，而且即使這樣作，也已經引起很大的爭議，不只是台灣，全世界的國家對此也都有爭議。我個人在鑑定意見書中亦有針對即使是證件式的錄存，個人也不贊成的意見，提供一些說明，請各位參考。

接下去有幾組的區別，因為時間的關係，沒有辦法直接說明，因為治安已經不是一個主要的爭議，在我看來治安根本不是一個明確的目的，在我的鑑定意見書中，治安至少分為三個可能的意義。另外一個是身分證與身分證件，這個可能要略作說明，我們太認為身分證就等於身分證件，但其實不是，所以德國的法律應該稱作身分證件法，不應該稱作身分證法，簡單來講，就是它不會主張身分證是國家公權力核發的唯一的證件。事實上，台灣也不是。其中有一個觀念要調整，就是我們會不會將台灣目前的身分證賦予太高的期望，太高精確性的要求，以致於我們把思考都集中到這個方向。事實上身分認證本身，是一個社會關係，係由國家公權力，乃至於私經濟的運作等相當複雜的過程所共同形成的。生物特徵只是其中一個相當有限的部分，所以這一點有必要進一步思考。另外戶籍與身分認證的關係。目前在系爭的焦點，較為關鍵的一點是，沒有嚴格區分戶籍登記制度及身分認證制度，在我看來，光是這一點，它的違憲性就已經成立，因為它正好違反資訊權力分立，以及引申出的目的明確性、目的拘束原則等等的要求。而且在我看來，戶籍制度非常不適宜與身分制度結合在一起，所以二者是應該嚴格區分的國家權力的運作，不能僅基於一個籠統的講法，說歷來都是用戶籍法來規定等等，就覺得它是對的。事實上，到目前為止，包括學界及實務界，也都沒有辦法澄清，台灣目前制度下所謂的指紋到底是不是戶籍資料的一種？如果是，理由是什麼？如果不是，為什麼要用戶籍法來規定？這需要作更仔細的討論，特別是基於我前面所談的資訊權力分立原則來作思辯。

基於以上原則的闡述，以及作一些基本的區隔，我簡單提出幾個個人對這個問題的主要主張及論證：

一、國家建立身分證認證制度的憲法界限問題。

個人嘗試提出下列命題，來作為國家建立人民身分認證制度的憲法規範界限：

國家有權力，為達成特定行政目的，而建立特定的身分認證制度。但此項權力的行使，不但需要有合憲法律授權的基礎，而且僅能以最低必要以及適當風險之方式，亦即原則上僅能以證件認證的方式為之。

二、國家不能以資料庫認證的方式來構造身分認證制度

目前即使是行政部門也已經否定了以「治安」為目的之全民指紋資料庫建立的合憲性。依照內政部方面提供的資料，行政機關已經改以「身分認證」或強化身分證認證，防止偽造冒用，協助辨識無名屍、協尋失智人口為建立指紋資料庫之目的。

如果我們銜接上面的討論與原則，就可以發現，以建立指紋資料庫來作為「身分認證」之用，不但違反了「最低必要」原則，亦即要達成此一目的，並不需要運用資料庫認證；更重要的是，透過中央化的生物資訊資料庫來進行身分認證，不但要花費鉅額成本來錄存、購置設備、進行人員訓練、更新保養設備等，在資訊網路化的時代裡，勢必要在各公權力機關廣泛設置判讀設備與網路連線，已經嚴重違反了「適當風險」原則，因為在這過程中，將大幅地提高了重要個人生物資訊洩漏的風險，而付出這個風險代價所換來的，僅是目前已經可以以各種方式進行的人別認證目的。

三、戶籍登記制度與身分認證是兩個不同「目的」的制度。這裡我特別要呼籲，我們要認真看待「目的」。因為我覺得不論是系爭問題或目前台灣在討論其他資訊權干預的時候，比較疏忽的一點是，沒有認真的去討論什麼叫「目的」。我們往往認為只要籠統的用憲法第二十三條，就叫作「目的」。我覺得憲法不是

這樣在確定其目的，首先要看是哪一個基本權被干預，乃至於基於這樣的干預，實質上去達成怎樣的行政作用，要把這個問題清楚的析辯出來以後，才叫作「目的」。如果籠統的說增進公共利益或為了公共利益、社會秩序或治安，這都不叫「目的」，光是在目的明確性上，就通不過檢驗。更進一步來講身分認證，這也需要進一步詳細討論清楚，即身分認證可不可以獨立的成為一個目的？甚至可以問：戶籍登記本身是不是一個獨立的目的？還是說，它只是一個為達成其他國家公權力作用的目的所附隨的一個過程，這時必須好好重新檢討一番。尤其重要的是戶籍制度，戶籍制度不需要我去污名化，它本身就已經污名化，它是殖民地時期所留下來的一個觀念。它繼續存在的目的到底是什麼？在我看來，它最主要的是法律關係，在目前一其他法律要作一必要的公示以及資訊保管的一個「協助性」的目的。這件事情，在我看來，正好跟一個人是什麼人的這件事情要作切割處理，也就是說一個人要先確立，才能夠在戶籍登記上作一些必要的更改。這個部分其實要切割開來，但是目前我們把二個東西合在一起。最重要的觀念是我們對於前面所提的資訊權力分立，乃致於目的的明確性這二件事，沒有作夠精緻的把握，以致於我們在制度的設計上，犯了這樣的問題。我當然非常希望能夠透過這個解釋，把相關的問題釐清。報告到此，謝謝。

審判長 現在請關係機關行政院推薦的鑑定人孟教授憲輝陳述。

孟教授憲輝 審判長、各位大法官以及各位先進，大家好。在提出我的意見之前，我首先要聲明，在幾位鑑定人之中，我是唯一不是具備法律背景的鑑定人，所以等一下我的陳述當中，如果有一些法律的用語不是那麼精確，請大家能夠見諒，把注意力集中到我所講的實體內容。第一個部分，我要陳述的是國民

身分證的功能與目的。剛剛顏教授已經講過，國民身分證有兩項基本功能：一為「確認身分」(Verification of an identity)，即用來證明某人所宣稱之身分為真實；另一為「辨識個人」(Identification of a person)，因此，國民身分證可因各種法律之規定、各種團體之要求和個人之需要衍生出更多的功能和目的，以確保個人應享的權利、執行應盡的義務、維護個人與個人或個人與團體間各項互動的合法、合理和公平。但國民身分證不是證明身分唯一的方法，並非全世界各國都有國民身分證，世界各國是否採行國民身分證或類似制度及其採行方式，深受其歷史、社會、文化、政治、法律制度和基本價值等背景因素之影響，因此，各國立法例雖可供審理時之參考，但仍應以我國特有的各項背景因素作為判斷的主要依據。

二、國民身分證登載之內容

根據 2003 年加拿大政府透過外交部門調查的結果，全世界共有 101 個國家(不含我國)設有國民身分證制度，其中 19 國為志願性，其餘均為強迫性。此外，許多歐洲和美洲國家現也都就國民身分證制度相關議題進入立法程序或展開政策討論。國民身分證登載的內容也深受前述背景因素之影響，故各國之差異極大，但幾乎所有國家都包括：姓名、照片、身分號碼等基本資料，註記地址、生日、出生地者也甚多，亦有包含父母姓名、職業、婚姻狀態、指紋和個人簽名者，僅有極少數國家註記眼球顏色、身高、膚色、髮色或血型等較具歧視爭議或個人隱私之資料，例如德國的身分證(personal ausweis)即載有身高和眼球顏色等資訊。當我國以德國各種法律當作最高準則來探討時，其內部其實存在某些矛盾。

三、證明身分用資料之類型

可資「確認身分」或「辨識個人」的基本資料可分成三類：

第一類是「所有之物」(Something you have)，如身分證、印章、名片、其他證照等；第二類是「所知之事」(Something you know)，如密碼、身分證字號、親屬姓名、生日、住址等；第三類是「本體特徵」(Something you are)，如容貌、DNA、指紋、聲紋、虹彩、視網膜、簽名等。「所有之物」證明身分之能力取決於其所具備之公信力和資訊的個異性，例如政府核發之身分證優於自印的名片，附有照片的證件優於無照片者，「所有之物」另有被竊或遭偽變造的疑慮，故需有嚴密的防偽和防冒用措施。「所知之事」證明身分之能力取決於其內容之個異性和是否廣為人知，最大弱點是易因遺忘而失其效力。「本體特徵」因不會失竊或遺忘，且個異性高，是證明身分的最佳方法。將其附加在「所有之物」上更有防止冒用之效果，證照上附加照片即為此種目的。

四、指紋與基本人權

首先強調，我並不打算從法律的觀點來探討，因為法律是人類所定的法則，其實所有的生物、無生物所追尋的最基本法則，不是人定的法則，而是自然法則、造物者法則，人類所定法則與自然法則有抵觸時，自然失效。

從所有生物所由來的自然法則「演化」(evolution)的角度來看，自地球上演化出生物以來，絕大部分的生物物種都已滅絕，即便是軀體龐大、雄霸地球達一億多年的恐龍，現在也僅剩少數殘留的化石供地球新生的「霸主」人類研究參觀。可見，唯有能在地球上「生存」和「繁衍」的生物物種才能實踐其個體和群體的存在意義與目的，因此「生存」才是生物(包括人類)基本權利的核心，接著則是「繁衍」，與自由意志相關的其他基本權利(包含人性尊嚴)均屬位階較低而附屬其上的權利。德國基本法第一條雖然有規定人性尊嚴，但其聯邦憲法法院也認為

「人的生命一形成，即有其尊嚴」，可知若無生命之形成，亦即未繁衍出生存的個體，即無所謂的人性尊嚴。可見人性尊嚴仍是以「生存」和「繁衍」這兩種基本權利為根本而衍生出來的基本權利，並非所有基本權利的真正核心。德國之所以將保護人性尊嚴之規定明列於基本法的第一條，乃起因於其曾受殘酷踐踏人性尊嚴的納粹政權統治之歷史背景，故以此警示政府和人民保護人性尊嚴之重要，並不能據此推論證明人性尊嚴的價值高於生命的存在和繁衍，是所有基本權利的核心。為了維護群體的「生存」和「繁衍」，以法律適當地限制部分基本權利，不僅符合自然法則，也是憲法所明文規定的重要事項。

因此，將指紋(個人資訊的一種)和人格權及隱私權畫上等號，再將人格權及隱私權和人性尊嚴畫上等號，又將人性尊嚴和基本權利的核心畫上等號，接著推論出「捺印指紋侵犯基本權利的核心，所以捺印指紋違憲」的說法，不僅存著嚴重的邏輯錯誤，也完全不符合「演化」的自然法則。

五、我國捺印指紋的歷史、社會和文化背景

某些基本權利在位階上可以加以區分，有些是各國或不同社會共同認定具有很高價值的權利，在其他不同國家背景下，則有不同價值。例如「黥面」或「紋身」在許多古今社會裡都會遭到歧視，被視為是罪犯或歹徒的標記，這是侵犯人權。但是在我國原住民泰雅族社會，它則是身分地位和美麗的象徵，更是祖先留給後世子孫一項認祖歸宗的約定，充滿神聖的意義和優美的意境。捺印指紋在不同背景的社會裡也存在著類似的現象，有些人(尤其是西方人或接受西方教育的東方人)認為只有犯罪人才捺印指紋，因此將捺印指紋視為侵犯人權的行為。事實上將指紋運用到犯罪偵防是西方國家晚進才發展出來的科技，雖然我國目前也運用指紋鑑識作為犯罪偵查手段，但在我

國歷史上指紋一直是身分辨識工具和信用的表徵，西方國家則未聞有以指紋作為身分辨識方法的歷史或習慣。我國歷史上荷蘭統治和鄭成功領台時期，漢人祖先和平埔族先住民簽定地契時，都會捺印包含指紋的掌印作為證明身分和保證信譽的標記，位於二二八和平紀念公園內的台灣博物館典藏的古代地契真跡可為佐證。這種在重要文件上捺印指紋的傳統習慣一直延續至今，目前社會上仍有許多涉及公權力或私權利的場合以捺印指紋來證明身分，例如借據、契約、手術同意書或領取選票等皆屬之，人民也都視為當然而不認為人權遭受侵犯。因此，從歷史、社會和文化背景的角度來看，我國大部分人民所表達接受捺印指紋的意見，係根據既有的生活習慣和本土價值觀念所作自主性判斷，而非對於人權的無知。如果直接引用西方的價值觀念以及人權觀念高度擴張推論的結果強加於大部分人民的自由意志之上，並為大部分受過相當教育的人民冠上「缺乏人權觀念、不知保護自身權利」的名號，不僅有侵犯人民意見表達自由之虞，更傷害了我國固有的價值和生活情感。建請大法官審理本案各項爭議點時均能慎重考量我國與西方國家歷史文化背景的差異，參酌外國法律概念不宜全盤移植的基本理念，體察大部分人民的自主性判斷，作出最符合國情、最能保障人民利益的決定。

六、其他事項

此外，全世界已有 23 國建立身分證的指紋檔案，也有許多國家正進行相關的立法程序，準備立法，或就此事項公開討論，民意調查的結果顯示，絕大部分國家的多數人民也都支持捺印指紋，但或多或少仍有反對的聲音，其中主張捺印指紋侵犯隱私權的團體也不在少數，但尚未聞任何一個國家的反對團體尋求憲法法庭作成違憲之判決，快速而直接的將具高度身分證明

價值、且相較於其他「生物量測特徵」害處最小的指紋完全排除其全國性使用之可能性。我國在相當長的一段時間以來，贊成和反對捺印指紋雙方均能自由地在公共媒體和公開場合表達各自的觀點，將所支持的理念灌輸給民眾，但至目前止仍無法改變絕大部分民眾贊成捺印指紋的民意，若有一方因不能經由理性討論達到其目的，即企圖以釋憲方式一舉擊敗不同的意見，豈不可能造成另一種型式的人權箝制？

七、結論

指紋固屬人民人格權和隱私權的一部份，然依據生物「演化」的自然法則、邏輯推理和我國固有的歷史文化背景，參酌全球趨勢，兼慮大法官的崇高地位與尊嚴，以及憲法解釋的週延性和穩定性，建請憲法法庭就我國戶籍法關於領取身分證需捺印指紋之規定，作出不違憲的判決。

審判長 現在請本院指派之三位鑑定人陳述意見，先請黃昭元教授陳述意見。

黃教授昭元 審判長、各位大法官及各位在座先進，司法院選任本人為鑑定人，殊感榮幸，謹提出書面鑑定意見供司法院參考。以下的口頭陳述，謹就兩大部分爭點進行扼要報告，這兩大部分爭點與聲請範圍及審理範圍有關，本案所涉及最可能引起違憲爭議的法律是戶籍法第八條。戶籍法第八條涉及之憲法爭點，可分為兩部分：一、國民身分證的合憲性(第一項)；二、以發給國民身分證為條件，強制捺印指紋的合憲性(第二、三項)。

一、國民身分證的合憲性

(一)目前國家以立法創設，並強制每位國民請領、使用國民身分證(戶籍法第八條第一項等)，是否違憲？另外，戶籍法施行細則進一步規定國民必須隨身攜帶國民身分證之義

務。這部分雖然不在聲請人所主張戶籍法第八條的範圍內，但因與戶籍法第八條關聯密切，參照司法院過去多號解釋，審理範圍不以聲請人主張範圍為限，個人認為這部分可以納入本案審理及未來解釋的對象。

(二)國民身分證之目的、功能(鈞院諭示的第一項爭點)

從目的、功能而言，國民身分證可能具有三種不同功能：(1)證明(或辨識)個人身分、(2)政府控管工具(例如為犯罪偵查、財產歸戶、逃漏稅查緝、種族或族群隔離、人口統計等)與(3)享受政府服務或福利之要件(例如選舉投票、各項福利等)。在法理上，第一項應該是基本功能，即個人身分確認及查證的功能。後兩項則為延伸功能。政府控管功能是過去專權政府的殘留，本身就是違背人權的落伍思想及制度設計，應予排除。第三項行使權利之資格要件，可能與個人身分證明功能有關連性，無法完全切割，但不應喧賓奪主地成為實質要件。

鑑定人認為：國民身分證固然可有多種不同功能，但在制度設計上，宜讓其回歸單純的個人身分證明功能。所以國民身分證上應記載事項，原則上應以確認或查證個人身分所必要(不可或缺)最低限度之資訊，超過這個範圍外，就是不必要的資訊，對於人民資訊隱私權或資訊自主權構成違憲的干預。

另外涉及資訊記載之形式，國民身分證上有可人工判讀之顯性資料及機器判讀之隱性資料。將來指紋放入國民身分證，係屬隱性資料，反而喪失國民身分證本來應具有之身分確認及查證功能，有指紋之國民身分證，其使用範圍非常地限縮，故對一般人而言是沒有意義的。除非在全國各機關或商店都設置指紋閱讀機，像信用卡一樣，但所造

成之資料外洩及指紋被偽造、身分竊盜等風險，將隨之增加。

(三)國民身分證應記載資料

國民身分證所可以或應該記載之事項，應以確認或查證個人身分所必要（不可或缺）最低限度為限，例如姓名、照片等，至於病歷、所屬政黨、宗教信仰、父母配偶、職業、出生地等與個人身分辨識無關，或幫助有限，甚至無任何幫助。

較引起爭議者為出生年月日及住址，有人主張這項資料不必然是必要的，但因考量有許多身分辨識與年齡有關，例如投票權年齡、駕駛年齡、飲酒行為等，所以這類資料應該可以放在國民身分證中。

(四)國家以立法創設，並強制每位國民請領、使用國民身分證，是否違憲？

個人認為尚不至於違憲，因為國民身分證已使用五、六十年，再去討論合憲與否，為時過晚，且每個人都擁有身分證，並不意味每個人實際上都要使用。雖然客觀上都會用到身分證，但單純立法強制人民接受身分證所造成之負擔並沒有那麼大，負擔是來自其他法令過分誇張國民身分證的功能，將國民身分證聯結各種身分證明、資格、權利行使要件，而非戶籍法本身創設基本義務，戶籍法施行細則強制人民隨身攜帶國民身分證，對人民日常生活造成更嚴重的干預。戶籍法未直接規定未隨身攜帶國民身分證會受到何種處分，但這樣的明文規定會成為警察在無任何正當理由下，要求查驗個人身分的法律依據，產生類似司法院釋字第五三五號解釋警察臨檢的問題，故請鈞院考量隨身攜帶國民身分證的合憲性問題。

二、以發國民身分證為要件要求全民按捺指紋的合憲性問題

國家得否立法強制人民按捺指紋？戶籍法第八條第二項、第三項並未明確規範，若參考政府部門向來之主張，國家拿到指紋後，應該會建立集中管理之全民指紋資料庫，且該指紋不會放在國民身分證中。國家為建立全民指紋資料庫而聯結到國民身分證之製發，而指紋並不會出現在國民身分證上，戶籍法第八條第二項、第三項是否違憲？

與爭點第三、四點有關的是國家立法強制人民按捺指紋究竟干預人民何種憲法上權利？個人認為是干預到資訊隱私權或資訊自決（自主）權。司法院釋字第二九三號解釋以來，尤其是去年釋字第五八五號解釋認為「隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活秘密空間免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障。」不僅明白承認隱私權為憲法保障的基本權利，更明示其依據為憲法第二十二條。問題在於資訊隱私權之內涵、實質功能何在，在釋字第五八五號解釋中沒有明示，鈞院可在本號解釋進一步闡明及釐清資訊隱私權所保障之實質內涵何在。

在此謹提供幾點意見，供鈞院參考：

一、資訊揭露的決定權：包括消極、被動的保持隱私、拒絕揭露，以及積極、主動的對外揭露。國家欲取得個人資訊，原則上應得到本人同意。即使國家得立法強制人民按捺指紋，但仍會延及後續使用之同意權，個人不會因為第一次同意或法律規定交出某些資訊，以致永久性喪失該資訊後續任何使用之同意權。

二、資訊使用的知悉權：即使資訊主體之本人同意揭露，但

本人並不因此就當然喪失對該資訊的一切權利。原則上本人仍應該有權知悉：哪些個人資訊會被什麼人以何種方式儲存？儲存者將如何使用這些個人資訊？特別是取得個人資訊的政府是否會對第三人為二次揭露？其目的為何？甚至當個人資訊違法外洩後，個人應更有權利知悉上述事項，以控制損害。

- 三、有關個人資訊的救濟權：本人應有權爭執政府所取得的個人資訊係不完整或不正確，並要求更新或更正。原先合法取得資訊一旦使用完畢，也有權要求政府除去該個人資訊。如果是非法取得的個人資訊，本人更應有權要求政府除去或銷毀該項資訊，並不得再為任何使用。

四、設置獨立專責機構監督個人隱私之保障

綜上所述，國家以國民身分證為條件，要求人民按捺指紋，在此範圍內確實干預個人資訊隱私權，因為指紋屬於個人所擁有，且為敏感性資料。因為高度敏感，所以有兩種可能的判斷標準，第一、個人專屬性，本質上不可分，第二、資訊揭露會對個人造成重大影響，例如財務狀況、性生活、婚姻狀況。既是敏感資料，在審查對指紋隱私權之干預，應有較嚴格之審查標準。在目的部分，政府須有極重大的目的，手段部分，則須限制在不可或缺的必要手段。

雖然過去政府主張犯罪偵查目的，但今天似已不再如此主張，因為這是最壞的目的，詳細的討論，請各位參考書面意見。以釋字第五三五號解釋作對比，道理是一樣的，所以偵查犯罪維持治安不可作為國家要求人民按捺指紋的正當要件，比較可考量的是作為權利行使之資格要件。但此會涉及資訊安全的問題，如指紋被當作密碼使用，一

是混淆了證明方法與實質資格。其次，如果是將指紋當成類似行使權利的密碼(例如在 ATM 領款時的密碼)，則指紋也不適合作為密碼之用。從資訊安全來看，密碼最好是「本人能更換者」，最好還要常常更換，甚至用過一次就換。但因為每人的指紋具有不可變更性，一旦作為密碼而又被盜用，勢將造成無法想像的巨大損害，這是資訊安全的起碼要求。

第三個可能的目的，就是辨識失蹤老人及無名屍體，這部分確實有其正當性，但問題在於第一、縱使不適用嚴格審查標準，而以個案利益衡量來看，因為兩千多個失智老人及兩千多具無名屍體，而要求兩千三百萬人按捺指紋，從損害、利益衡量之觀點，恐怕有失平衡。第二、就算要這麼做，也可以採取自願的方式。如果有人擔心自己以後會變成失智老人，就配合政府儲存指紋，這個問題就可以解決，何必要強制全民按捺指紋？例如新生兒臍帶血的保存，可能將來有非常重大的利益，但能強迫每個人保存他的臍帶血嗎？所以雖然是政府的一番好意，但不能強迫人民一定要接受。

最後回到核心問題——全民指紋資料庫本身的違憲性問題，簡單言之，其違憲性主要基於以下幾點：第一、以目前戶籍法的規定，完全看不出其目的何在。目的本身既不明確又不特定，從資訊隱私權的內涵而言，國家取得人民的資訊，其目的必須明確、特定，而且不能作跨目的的使用，否則個人對於資訊的同意權就完全無意義。其次，現在的全民指紋資料庫所提供的身分辨識功能，其實不是一對一的辨識功能，反而是一對多，這樣的機能與國民身分證是無關的。一般人使用國民身分證，何時會用到指紋？我們無法想像為何請領國民身分證，還要按捺指紋？這兩者是很明顯的不當連結，兩者可說是完全無關。

如果指紋放在國民身分證上，也許我們還可以討論指紋是否為一對一身辨識所必要的工具，但是目前的情形並不是如此。尚有其他相關違憲的理由，請 鈞院參看本人所提出之書面鑑定意見，因時間關係，我簡單報告到此。

審判長 請鑑定人徐正戎教授陳述鑑定意見。

徐教授正戎 審判長、各位大法官、在座的各位女士、先生，非常榮幸今天被大法官指定為鑑定人，就本案提供一些個人意見。關於法律方面的陳述，剛才顏教授及黃教授已經作了非常清楚的說明，當然在我提出的書面資料中，大部分也是針對這些點加以說明，不過我自認在這方面的陳述無法達到他們二位的水準。以下的這些發言，是在我的鑑定意見書完稿之後所思考出的新問題，以及聆聽各位精闢的見解後所得出的新看法，請各位參考。

戶籍法第八條規定換領身分證、按捺指紋，我認為最重要的癥結點，一個是身分證的問題，另一個是從今年七月一日起換領新版身分證必須按捺指紋的問題。亦即將來欲換領新版身分證，與現在持有的舊版身分證，在持有與領取的過程中，有以下差別：第一、證件上的記載不會有不同，差別在於領取新版國民身分證時要按捺指紋。第二、該指紋可能會以全民資料庫之方式保存。如果從這兩點來看，癥結點應該是從按捺指紋領取身分證，以及中央資料庫這兩方面來探討。

實際上整個身分證的問題，與所謂包含指紋在內的生物特徵問題，是非常、非常複雜的問題。我隨便舉幾個態樣，以及稍微回應一下孟教授之意見。按捺指紋領取身分證問題，可以包含以下四個重大問題：第一、國民身分證制度的檢討，有的國家沒有國民身分證制度，有的國家有國民身分證制度，但並非強制領取，有的國家是強制性領取，例如我國。第二、在身分

證上要登載哪些資料？一種是一般、傳統的資料，另一種是生物特徵的資料。生物特徵資料又區分為兩種：（一）直接登載在身分證上，（二）以晶片方式保存。第三、關於生物特徵的基本問題，生物特徵的問題很多，內容也非常廣，不過一般限定在最重要的三類：（一）內容的數位、掃描，（二）指紋，（三）眼睛的虹膜。第四、關於中央資料庫，亦即所謂的全民資料庫，這裡尚區分為將人民一般的傳統資料儲存在全民資料庫中，還是將生物特徵的資料儲存在全民資料庫中？實際上在生物特徵與全民資料庫中間尚有一些連結，例如生物特徵是否可以藉著連結而直接查詢？有些身分證上的生物特徵因為沒有晶片而無法直接查詢。以上這些態樣就有十多種，所以真正要探討身分證制度與包含指紋在內的生物特徵，必須一個、一個態樣探討。

就算我們限定在臺灣本身的問題，那我們的問題是什麼？新版國民身分證上面的紀錄大概不會有所改變，只是在領取新版身分證時要按捺指紋。此指紋將來可能會以全民指紋資料庫的方式存取，而現在行政機關宣稱將來只會供作辨識人別之用。在我的書面報告中，除了法國外，尚整理了其他八個國家（德國、比利時、丹麥、西班牙、義大利、荷蘭、葡萄牙及英國）的相關資料，這些都是歐洲民主憲政的國家。在上開九個國家中，英國和丹麥是沒有身分證制度；有身分證制度，但是不強制國民領取，亦即身分證件多樣化，就算是駕駛執照、榮民證、公車月票也可以作為身分證件的國家有法國、義大利、芬蘭；強制國民領取身分證者有比利時、西班牙；荷蘭及葡萄牙的情形比較奇怪，雖然法律無明文規定國民一定要請領身分證，但是在其他相關的法規中皆表示對於國民身分的驗證，是以身分證及護照為準。臺灣則是領取身分證時要按捺指紋，且將指紋以全民資料庫的方式儲存，但沒有一個歐洲國家是如此做的。

剛才孟教授提到義大利、葡萄牙及西班牙都有按捺指紋的制度，我稍作解釋一下，義大利是不強制請領身分證的國家，所以和臺灣不能對照比較，亦即該國國民確實於領取身分證時要按捺指紋，但是有的國民不領取身分證，依然可靠其他證件來證明自己的身分，就無指紋此一生物特徵洩漏之問題；葡萄牙也是不強制請領身分證的國家，很奇怪的是他們將指紋直接按捺在身分證上，這就是剛才黃教授特別提到的，只是作為人別的辨識，他們沒有中央資料庫儲存人民的指紋；西班牙是強制請領身分證的國家，在換取身分證時要按捺指紋，但是沒有中央資料庫的存在。

臺灣和上開國家相比，除了現在正在研擬要將身分證重新變革的兩個歐洲民主憲政國家：英國、法國之外，從中央資料庫的建立來看，我國是比較嚴厲的。英國從沒有身分證制度，一下子要跳到不僅要有身分證，而且身分證上要有晶片，晶片上要有生物特徵，這些特徵要保存到中央資料庫，等於剛剛所講的幾種類項，英國都作最嚴格的規範，但這僅是一個立法的過程，目前尚在國會審議中，聲請人或關係機關都有提到這一點。我們必須很誠實地說，英國民眾對於這樣的一個法案，多數贊成，但是在2004年4月第一次推出時，遭到很大的壓力而撤回，目前在國會二讀審議的法案，是布萊爾首相第二次提出，會不會過關？還有疑問。再看法國，法國不是強制請領身分證的國家，此與其傳統有關，誠如孟教授所言，法國從第三共和開始，只有在第二次世界大戰期間，偽政府才有強制領取身分證的制度，丹麥也是在第二次世界大戰期間，被敵軍佔領時，始實施強制領取身分證之制度，所以這確實與該國的文化、歷史、憲政傳統有關。法國目前正在研擬於身分證上裝置晶片，納入生物特徵。法國、英國即使走在臺灣前面，但他們對於採取新版

身分證是否有侵犯人權的疑慮，整個社會都在思索這個問題。姑且不論英國，就法國而言，自 2002 年開始研擬這個問題，最近半年、一年間，不論是政府或民間團體，大概舉行過三百場以上正式的辯論會、公開研討會。但是反觀臺灣，這方面的資訊不管是宣導等等，確實還是有美中不足之處。

我要強調一點，這些西方國家之所以最近都在研擬新版身分證，大概都是出於剛才顏教授所提的，是為了「防恐」，從防恐的角度出發，來研擬新版身分證。他們在推動時，遭受到很大的阻力，結果臺灣將之引入，作為辨識人別的工具。剛才我也提過，新版與舊版身分證的差別，一個是中央資料庫的建立，一個是領取身分證時要按捺指紋。從中央資料庫來看，將全民的指紋建檔、錄存、查詢，有很多、很多的問題。中央資料庫所顯現的，大概有兩個問題，第一個問題：中央資料庫所保存的資料是獨立使用？還是可以作跨目的的使用？西方國家在建立中央資料庫時，都嚴格限定只能獨立使用。我尚未看到任何一個國家認為中央資料庫可以作為跨目的的使用，亦即如同我國電腦處理個人資料保護法中空白授權的規定，或者如戶籍法相關規定。第二個問題：如何應用的問題，何謂如何應用的問題？第一、為了全民指紋而建立的資料庫，將來可不可以納入其他生物特徵？如果今天戶籍法允許這樣的規定，將來可能制定其他法律，又把虹膜、面容掃描影像納入，所以這是值得探討的問題。第二、關於個人生物特徵的運用，在運用之前是否要得到當事人之同意？這點剛才黃教授特別提出來。現在我們對人民採樣 DNA 作為鑑識時，都有經過他們的同意，我們可以想像，指紋資料庫建立時，絕對不會在使用之前詢問當事人可否運用中央資料庫所儲存的檔案來檢驗指紋，這是可以確定的。因為這就如同李念祖律師所言，按捺指紋以領取身分證後，

不會僅按捺指紋一次，將來申辦行政資料或路上遇到臨檢時，都可能要再按捺指紋。不管走到哪裡，為了證明自己是身分證上的那個人，都要按捺指紋。第三、不是當事人的這些人在運用時會產生什麼問題？這時候就會發生（一）誰可以運用這些資料？（二）誰去授權？（三）誰來監督？這三個問題。這三大層次的問題，都值得我們好好探討。目前我們沒有監督機關，至於授權機關，依照現行相關法律規定，我個人也認為是非常模糊的立法。

中央資料庫的建立不管是封閉或開放的系統，永遠都要藉由電腦，而電腦系統的存在，永遠都會有風險，沒有任何一套電腦儲存資料，沒有風險。以最近發生的事件為例，當我們認為大考中心的資料控管得很嚴格，當我們認為總統府的網站控管得很嚴格，但卻被一個十九歲的小孩，花不到一分鐘的時間就侵入。就算是封閉的電腦系統，仍要與外界連結，例如要查詢某一指紋是否代表該本人，就要將相關資料送到中央資料庫，行政機關在蒐集指紋後，一定是要利用網際網路的方式，在這個過程中，資料就可能有遺失、被竄改的危險。任何安全的生物特徵資料，只能停留在當事人可以掌控的範圍之內，一脫離當事人可以掌控的範圍，就會變得不安全。

再者，關於生物特徵的問題，黃教授對此也提到一些非常有趣的觀點，我以下僅提出兩點。生物特徵作為辨識人別的工具，有兩個永遠無法克服的困難，第一、生物特徵是每個人專屬的特徵，但是生物特徵有一個最大的特色，就是很不人性。剛才關係機關提到申請身分證時，當事人說出姓名、出生年月日及提供其他資料，但是行政機關的公務人員仍有所懷疑時，怎麼辦？就可以辨識指紋的方式。這就變成只認指紋，不認人，所以我認為生物特徵不人性，就是它會否決所有的人際關係，當

然這不是實定法層次思考的問題，可是這會產生一個問題，例如在路上遇到警察臨檢，未攜帶身分證或警察認為身分證是偽造的，這時候警察可要求進一步辨識身分，即到警察局提供其他資料。可是現在加上按捺指紋領取身分證後，所有公務人員及警察都知道，辨識某一個人最有效的方式，就是以指紋辨識，為了在辨識過程中不會出錯，就會捨棄傳統的辨識方式（例如使用身分證或肉眼觀察等等），就算是舊識，也要回警察局按捺指紋。生物特徵的辨識方式，不管是虹膜、指紋、面相，都有這種不人性的特性，由這種特性所衍生的妨害人權部分，就有很多的灰色空間。第二、另外一個問題更嚴重，如同剛才黃教授所提的，即使今天我到警察局按捺指紋，我說我是本人，結果發覺中央資料庫所儲存的指紋顯示我不是那個人。為何會產生這樣的問題？可能有兩個因素，一是辨識錯誤的問題，這就涉及哪種生物特徵最有可信度的問題，這部分待會再解釋。二是第一次建檔時的資料就錯誤，例如李建良教授以徐正戎的名義建檔，亦即李教授提供所有徐正戎的資料，偽造一個身分證去換領新版身分證並按捺指紋，所以在中央資料庫中，徐正戎就是李建良，那麼徐正戎被臨檢按捺指紋時，中央資料庫所顯現的資料就不是徐正戎的指紋。這個問題是我與其他二位鑑定人在休息時所討論出的有趣問題，值得提供出來作為參考。再回頭談談生物特徵辨識錯誤的問題，剛才所舉的三種生物特徵辨識方式中，以數位、掃描容貌作為生物特徵，確實其可信度是最低的。比較虹膜、指紋，虹膜的準確性都比指紋高，但今天我們為什麼不考慮以虹膜的方式代替指紋作為生物特徵？生物特徵的辨識發生錯誤，有以下兩種可能的方式，一種是不該認為這個人是這個人而認錯的，指紋的錯誤機率是十萬分之八，虹膜是百萬分之一，亦即指紋的錯誤率是虹膜的八十倍；

相反地，該認出這個人而認不出的，指紋的錯誤機率是百分之二點五，虹膜是千分之二點五，亦即指紋的錯誤率是虹膜的十倍。就算以傳統的方法無法辨識人別，而要採用生物特徵，我們可不可能採用虹膜的方式？因為指紋有一個特性，雖然它是隱性的資料，可是它會到處留存，這個留存下來的資料任何人都可以取得，這是指紋這個生物特徵要加以商榷的地方。

英美比較先進的國家，甚至考慮以晶片方式儲存生物特徵，並將這些生物特徵放到中央資料庫中，他們會作比較嚴格的監督、考核、運用與管理，這點姑且不論。縱使我們使用指紋這種生物特徵作為辨識人別的方式，其實還有很多我們沒有想像到的方式，這些方式與按捺指紋相較，都是侵害人權較小的手段。以在身分證上設置晶片作為辨識人別而言，也有幾種作法，第一、在晶片中儲存生物特徵，不管是指紋或虹膜，但是無中央資料庫的設置，這樣只有一種功能，即證明持有身分證者與本人是同一個人，但是因無中央資料庫，所以無法證明單一性，這種方式侵害人權最少，當然就會有漏洞。第二、在晶片上儲存生物特徵，也有中央資料庫的設置。因時間的關係，這部分省略說明。

如果強制領取國民身分證具有違憲性，可否考量不強制領取身分證？即對於願意犧牲自己一點點人權與自由，認為如此可以換取安全者，依其意願按捺指紋；讓其他尊重人權、保障自己權利的人不按捺指紋。縱使我們確定要實施按捺指紋的制度，但可否考慮不以中央資料庫的方式儲存，而以地方資料庫的方式儲存？即把各個指紋存在領取身分證的地方資料庫，這樣也可以達到行政院、內政部所講的冒名頂替、路倒病患、失智老人、無名屍體、意外災害罹難者所有的查詢。無中央資料庫的存在，就可避免個人身分資料被比對，且作為其他用途的

可能，因為要發函二十三個縣市，至少還有反對黨的監督。

最後，對於以指紋來檢驗遊民的身分這點，我是持反對意見。因時間的關係，報告到此。

審判長 以下請鑑定人李建良教授陳述鑑定意見。本席要提醒各位的是，現在的程序尚未進入辯論，僅是陳述鑑定意見。

李副教授建良 審判長、在座的各位大法官，大家早安。因為剛剛徐教授的一番說詞，我現在已經不太確定我是不是「李建良」。我以大法官指定的鑑定人身分提出鑑定意見，在我的書面報告中謹遵大法官所列出的七項爭點作論述，在此作一精簡的口頭報告。

就七項爭點而言，可以分為兩部分，第一部分是基礎理論的部分，即何謂國民身分證制度？其與人民之權利義務關係如何？指紋到底為何種基本人權？國家如蒐集人民的指紋，會影響人民的何種基本權利？第二部分則涉及系爭戶籍法規定是否違憲的問題。我大體上分為這兩個部分來作說明。

首先就國民身分證制度來看，可以分為兩個層面，一是國家與人民間的垂直關係，此涉及國民身分證的問題；另一是人民與人民間的平行關係，此涉及人別辨識的問題。就我國戶籍法相關規定來看，因為目前尚無「國民身分證法」，所以是將國民身分證放在戶籍的制度中，因此要將國民身分證制度與戶籍制度一併觀察。第一、要有戶籍登記，先要具備中華民國的國籍，這是基本的條件；第二、戶籍登記有兩個重要的功能，一是身分登記，另一是遷徙登記。綜合來看，整個現行國民身分證的功能，可以歸納成三個：第一、證明具有中華民國國籍，第二、辨識個人的身分，第三、彰顯個人與國家間的地域連結關係。

就請領國民身分證而言，如果站在國民身分證的立場來講，

每一國民都有請求國家證明其具有基本身分的權利，個人認為此係本於國民身分權所產生的基本權利。不過，人民有此權利，並不表示國家可以建立一個所謂強制性的國民身分證制度，如果國家要求每一國民均須領取國民身分證，這從基本權利角度來看，已涉及人民基本權利的限制，因為國民可以選擇過沒有身分證的生活，退出國家。本人認為在現行強制性國民身分證制度之下，國家有核發國民身分證的義務，其原因不在於人民有一個請求權，而在於國家設計此制度，造成人民如果沒有身分證就不行的一種防禦性質，而導出國家必須核發國民身分證。

再就國民身分證可以記載的事項而言，必須與國民身分證功能相連結，如果是證明國家與人民的關係，則除人民個人基本資料之外，當然還可及於人民與國家的地域關係，即所謂的「戶籍」。如果只是辨識功能，則國民身分證內所載的事項，就必須僅及於個人一身的資料，例如病歷、政黨、宗教等等，當然不應記載其內，甚至現行國民身分證上所載的職業、父母、配偶、本籍等等，也不在記載之內。至於指紋部分，係本案系爭的重點，如果從國民與國家間的垂直關係來看，指紋當然無法證明國民與國家的關係；如果是作為身分辨識的功能，則毋庸置疑，指紋具有辨識功能，但有問題的是，指紋如何載入？用途如何？這部分可能才是問題的開始。

以下說明指紋與基本權利的關係，此部分剛才談論很多，簡單來講，指紋是人體的一部分，屬於身體權，構成身體完整性的一部分。另指紋蘊涵生物特徵，屬於個人身體的一種資訊，指紋是從人類己身所出，當然決定權也在於人類自己，所以將它稱作「資訊自決權」，是一個本然而然的事。此在德國稱之為「資訊自我決定權」，瑞士則稱之為「資訊自決基本權」，這些雖可供我們參考，但是如果沒有這些前例，當然也可從憲法、

人的本質得出「資訊自決的權利」。

再論，為何要有資訊自決權？當人類有此自決權時，其人格才可自由形成發展，乃至於表現。而指紋可以延伸到人類人格發展權的關聯性，有了自主權後，才不致成為國家支配的對象，因此，人性尊嚴當然也是在指紋保障範圍之內。國家如果對於人民的指紋加以蒐集，當然對於剛才所談的基本權，除身體權之外，都可能影響資訊自決、人格自由發展及人性尊嚴。

由於指紋的按捺，對人來講，似乎是一個輕微的影響，其對人權的影響到底有多大？可能有闡述的必要。憲法保障人類的基本圖像，但一個人如果要自主，往往決定其所處的客觀環境是否自由，在過去威權時代，人民有話不敢說，不敢講不是因為曾經講話被迫害，而是因為不知道講了後果如何的一種莫名心理恐懼，這種人性異化的情形，在社會步入民主開放的時代，會以另外一種形式再度發作，而國家蒐集人民的資訊，就是產生人性異化的最好例子，如果當人民要參加集會遊行之前，已經知道警察有作錄影，參加時所有資料會被紀錄，所以可能不參加。反觀，如果不知道政府部門掌握你多少資訊，同樣也會產生莫名的恐懼，會限制很多決定。這種情形在資訊時代可能會變本加厲，在一個高度的數位社會中，很多看起來不相關的資料，可透過電腦拼湊成一個圖像，可以知道你做了些什麼事，像這種「拼圖遊戲」，指紋剛好是一個很好的工具，也即指紋具有不可辨識性，是一個掌握個人行蹤的絕佳工具。在此情況下，如果國家對人民資訊的掌握越全面、越完整，越可能營造出一種「無色恐怖」，成為一種「監視國家」。其影響所及，不僅會使人民退縮到一個自認安全的地方，比較不會參與公共領域，在一個人民不積極參與公共的社會，將會成為一個停滯的社會。以上所陳，是想要凸顯這樣輕輕一按的指紋，所可能帶來

對整體人權的影響。

接著，就系爭戶籍法規定，提出個人想法。有關明確性問題，系爭規定要求人民按捺指紋，才可領得身分證，但是指紋的作用如何，至目前為止，有很多版本，故僅從法律明確性而言，就足以認系爭規定違憲。如果不採前述作法，而依過去大法官解釋之看法，即對法律作通盤觀察，可得出其他目的及意旨，其目的目前雖限縮為辨識身分及防偽功能，惟法院不受當事人法律見解及主張之拘束，本人可整理出五個目的：一、建立全民指紋資料。二、健全戶政管理。三、辨識國民身分。四、防止證件偽造。五、偵查犯罪、維護治安。第一個目的建立全民指紋資料，剛才一再提到，其本身不說明任何問題，只是一個客觀事實，故單以此為目的，顯然因內容過於空泛，而不足以作為正當事由。至於第二個目的，如果僅是戶籍登記，則顯然不需以指紋為辨識作用。其餘三個目的，剛才幾位鑑定意見大致相同，不再贅述。

如果依目前關係機關之立場來看，認為指紋最重要的是在防偽，避免偽造，則必須有個前提要件，即這個指紋必須載入國民身分證上，如果不載入國民身分證上，就不可能發揮防偽功能，因為防止變造必須將指紋與身分證相結合。又指紋必須由持國民身分證者自己保存，而不是由國家保存，換言之，無建立全民指紋資料可言，如果對系爭規定作這樣解釋，則有可能與當初之立法意旨相違背。不知大法官是否作出僅為防偽目的，應僅錄存於國民身分證上，而不建立全民指紋資料的解釋，但恐怕仍會遭遇合憲解釋的界限問題。

最後，再提兩個法律適用的問題，第一、戶籍法第八條第二項所稱之「請領」，不論從文義解釋、體系解釋或歷史解釋來看，都應該是由人民來申請領取，而不包括戶政機關主動作全面性

的換發措施。如果戶籍法第八條第二項不能作為換發身分證之依據，是否表示內政部就不能換發身分證？就此本人認為國民身分證不是永遠不變的，例如姓名欄太小需要擴大，或某些記載事項已不符時宜等等，基此理由均有重新製作，全面換發國民身分證之必要，問題是基此理由而換發，不能延伸到換發身分證均須按捺指紋的行為。第二、新版國民身分證，不當然取代舊版國民身分證，亦即舊版國民身分證，在換發情形下，其效力仍應繼續，除非法律明定主管機關可以作全面性的廢止，否則，新、舊版國民身分證都是國家依據法定程序所發之證件。

最後，本人再次重申，有關建立指紋資料之目的，當然可以針對某特定目的、對象來蒐集指紋，在此等有限的範圍之內，或許為憲法所容許。在不同目的之間，如果有一定關聯性，本席認為可以作某程度的連結，但是國家能否建立「全民指紋資料庫」，恐需慎思，因為一旦建立要透過法律限制它的用途時，會有實踐上的困難。特別是這種資訊權利，與一般公權力，例如行政處分等等，可能不太相同，它被濫用的情形往往是無形的，人民可能不知他的資訊被濫用，甚至在無知的情形下，要尋求救濟可能有困難。

如果資訊是一種力量，它在人民的手上可以發揮很多正面功能，如果掌握在國家手上，就會變成一種權力，權力通常會腐化，權力必須以權力來對抗。根據這個鐵則，國家之資訊權必須受到憲法及法律嚴格的制約，否則，國家可能成為吞噬人民的巨靈。

最後，說一則笑話：

「我真的沒有闖空門，法官大人」

「可是有人發現你的指紋，被告先生」

「絕無可能，我當時是戴著手套」

審判長 現在休息，下午二時十分續行言詞辯論，退庭。（十二時四十五分）

繼續進行言詞辯論。（二時十分）

現在請聲請人及關係機關行政院就他方陳述有不明瞭處詢問。每輪次發問五分鐘內，回覆十分鐘內。雙方於座位上發言。首先，請聲請人詢問行政院。

李律師念祖 首先，有一個程序請求，即五分鐘詢問行政院問題可能不只一個，如果五個問題，行政院在十分鐘內可能只答覆四個問題，是否請求審判長同意仍就未答或遺漏的問題，補充回答？

審判長 往後程序還有機會詢問，現在還是依程序進行。

李律師念祖 謝謝審判長，第一個問題，希望內政部優先答覆，內政部今日提出之辯論意旨狀第十三頁及原提辯論意旨狀提到「國民身分證係戶籍資料之一部分，除以紙本作為人民之一般性身分證明之用，指紋除為請領國民身分證之要件，亦為證明身分之內涵」，戶籍法第十條第一項：「各機關所需之戶籍資料，應以戶籍登記為依據」；第二項：「前項資料由戶政機關提供，並得酌收費用」，可是從內政部的辯論意旨狀內看不出指紋是否為戶籍法第十條所稱之「戶籍資料」？這是本案的關鍵問題，因為根據戶籍法第十條規定，如果指紋是戶籍資料，則各機關請求戶政機關提供戶籍資料，就必須將指紋交給各機關。所以本人的問題是錄存指紋是否為戶籍資料？

第二、今天早上內政部提到美國一九七四年的隱私權法，如果不提供社會保險編號，就可拒絕給與社會福利，但根據聲請人蒐集的資料顯示，美國一九七四年隱私權法，明白規定政府不可因聲請者拒絕提供社會保險編號，而拒絕給與社會福利。所以聲請人的理解與內政部的說明恰好相反，希望內政部就此

作一澄清。

第三、請內政部確認戶籍法第八條按捺指紋規定是否為一般性辨識身分之目的？同樣在內政部辯論意旨狀第十三頁載明「該條之立法目的僅為確認身分，限於適用在防止冒用與迷失民眾或無名屍體身分之確認」。確認身分本身是一般性的識別目的，可是又說限於適用在防止冒用與迷失民眾或無名屍體身分之確認，這都是一些特定的識別目的。到底是一般性識別目的？還是為了特定目的之識別目的？如果內政部認為「限於」時，是否表示為了其他目的就不提供？如果是，其立法依據何在？如果內政部所稱之「限於」不是其他識別目的就不提供，那為何這樣寫？談到其他目的，例如犯罪偵防，需要識別，戶政機關是否會提供？如果檢警要求戶籍機關提供指紋資料作為犯罪偵防的識別目的，是否會提供？如果會，犯罪偵防是不是現在必須處理的問題？謝謝。

審判長 請關係機關行政院答覆。

劉參事文仕 謝謝聲請人的指教。首先，回應優先答覆的第一個問題，國民身分證，基本上是戶籍法的延伸，也是戶籍法重要的輔助工具，換言之，戶籍法以個人為中心，重視個人登記的真實性，所以需要很多輔助工具證明確有其人存在，在此情形下，戶籍資料會擷取重要資訊，另外附加一些生物特徵，來展示該人存在的事實，因此所謂的「指紋」，我們基本上並不認為它是戶籍法上所稱的戶籍資料，它是為了辨識身分，在請領國民身分證時，一併按捺的資料而已。

第二、有關美國一九七四年隱私權法案問題，原則是禁止聯邦州政府機構因為人民不提供社會安全號碼，而拒絕給與該有的社會福利，但同法案中允許兩個例外，一、依法令蒐集的社會安全號碼；二、政府計畫承用這些號碼作為身分認證之用。

美國一九九六年福利金改革案、非法移民改革及移民責任法，更明白規定如果不提供社會安全號碼，使用者將無法取得政府福利。目前美國公民也都必須提供社會安全號碼，才可取得或換發新護照。以上請參閱「哈佛法律與科技」期刊，如果有必要，本部可以提供大法官參考。以上例子，其實與本案有雷同之處，都是規定人民要向政府取得權利的相對義務，法律規定的要件是合理且正當的連結。以上是答覆前兩個問題，謝謝。

簡次長太郎 現在答覆第三個問題，身分證按捺指紋是為了特定目的，符合電腦處理個人資料保護法規定而蒐集的資料，其目的就是為了辨識身分。剛才提到如果今天發現與某特定案件有關，此時在特定目的以外，如果符合電腦處理個人資料保護法的規定，經主管機關許可，即可提供，此情形曾與法務部協調討論，法務部是電腦處理個人資料保護法的主管機關，已將此列為解釋案資料，如果需要這方面的相關資料，本部亦可提供。

蔡副教授庭榕 有關聲請人提問的第一及第三的問題本人再作補充說明。第一、剛才特別提到辯論意旨狀第十三頁有關指紋是否為戶籍資料的一部分，此參閱行政院今日所提辯論意旨狀第八頁伍說明，貴院指示爭點中已論及國民身分證是否為戶籍資料，其次，指紋是否為戶籍資料，基本上不是，原因就是在功能規範性質之下，必須是屬於這種性質的部分才可以納入，指紋基本上不屬於一般性的戶籍資料，不應該錄存在國民身分證裡面。

第三點，關於可否適用在治安部分，基本上牽涉兩個法律現階段的特性。我國在法制上一直是採取分散式或集中式立法，例如行政程序法、警察職權行使法都是集中式立法，且屬普通法性質，各子法相對於戶籍法，則是一個集中式的立法。個別式立法方面，例如戶籍法，從過去的非常時期到現在的常態時

期，在法制上，還沒有完全跟上大法官的釋憲腳步。以指紋來論，刑事訴訟法第二百零五條是民國九十二年二月六日修正通過，全面按捺指紋在過去的刑事訴訟法完全沒有規定，更何況是刑事訴訟法第二百零五條之二的按捺指紋規定，目前有關儲存、傳遞及利用部分並沒有規範在內。而戶籍法第八條雖然本身沒有規範，須適用集中式立法的各子法部分，但其本身也有規定捺印及錄存的授權部分。釋字第五三五號解釋基本上就是站在這個角度要求臨檢要具體的加以授權，所以這樣的說明是有其必要的。請各位翻閱單獨資訊性及索引資訊性部分的參考資料，其中有很詳細的區別及說明。

主席 現在請關係機關行政院詢問聲請人，時間為五分鐘。

蔡副教授庭榕 本人請教聲請人方面兩個問題：

第一個問題，聲請人認為強制按捺指紋是一種身體檢查處分，與犯罪偵查之搜索、扣押及強制處分等同視之，請問若將戶政指紋適用於犯罪偵查上，會產生什麼樣的問題？兩種指紋資料的性質是否相同？為何分別規定於戶籍法及刑事訴訟法？犯罪偵查的捺印指紋規定何時授權？是否完備？基於一般給付行政的按捺指紋對基本權的干預程度是否等同於搜索及扣押？民國八十六年修法時，委員版草案有希望與警政指紋系統相連線的記載，但行政院版草案完全沒有記載如何與警政系統聯繫及強化治安，現在是持什麼樣的立場聲請釋憲？若僅適用於防止冒領，或是辨識失智老人、失智民眾或無名屍體，那麼以一般給付行政的功能來按捺指紋是否可行？

第二個問題，請問指紋的特性為何？對隱私權及人格權有什麼樣的影響？與DNA、虹膜或其他辨識身分相較，何者較為符合比例原則？

劉參事文仕 第一個問題，聲請書有幾個地方寫得不是很清楚，

例如第 17 頁至第 18 頁及第 28 頁，很明顯的指出聲請人基本上並不反對按捺指紋，只是建議在技術上將指紋檔案存在 IC 身分證內。我們很感謝聲請人方面的合作，及對按捺指紋的合憲性、妥當性的支持，請問戶籍法第八條有無規定指紋應置於何處？

第二個問題，聲請人方面有很大的疑慮，認為我們所錄存的檔案可能會被侵入、盜用，但另一方面，聲請人又很支持、讚賞自願按捺指紋的政策。請問聲請人，我們今天強制收錄的指紋會被侵入、盜用，而自願收錄的指紋就不會被盜用，這樣的論證基礎何在？

尤律師英夫 本人再發問幾個問題：

第一個問題，聽說民進黨立委有一半贊同按捺指紋，不過聲請人今天又說反對按捺指紋，請問你們是否也是贊同按捺指紋侵犯人權？司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款是保護少數黨的釋憲權，聲請人連同所有在野人數合計應已超過絕對多數。依照前立法委員、現任總統陳水扁先生的說法，聲請人是否不應提出這個問題？

第二個問題，如果某個機關規定申請要件須按捺指紋、提供照片或錄存聲音等資料，申請人不按照規定提出，機關拒絕辦理，在這種情況下會侵犯什麼人權？

最後一個問題，如果不能按捺指紋，請問什麼樣的方式最不侵犯人權？又能達到辨識戶籍及管理的目的？

主席 請聲請人回答，時間為十分鐘。

顧律師立雄 首先回答第一個問題，這個部分在刑事訴訟法第二百零五條、第二百零五條之一、第二百零五條之二規範得很清楚，就是因為在立法方面已經肯認採取指紋涉及對人的侵害，對人權造成相當程度的侵害，所以才會在刑事訴訟法第二百零五條之一就執行鑑定程序加以規定，原則上鑑定人要經過審判

長、受命法官或檢察官的許可才能採取指紋，而且對象應是犯罪嫌疑人或在刑事訴訟上認為有鑑定必要的關係第三人。刑事訴訟法第二百零五條之二也因為這個前提，而規定要在一定的條件之下才可違反犯罪嫌疑人或被告的意思採取指紋，這也是因為已經肯認指紋有一定的權利內涵。對照於這些規定，全面性、強制性的將所有人民的指紋納入資料庫，很明顯違反正當法律程序的基本要求。

剛才行政院內政部提到指紋本身不是戶籍資料，但是又說按捺指紋的特定目的是為了辨識身分，而且又說發放國民身分證的最重要目的是在辨識及確認身分，本人無法理解指紋是否為國民身分證的一個欄位？如果不是，指紋如何結合國民身分證來達到辨識、確認身分的目的？其餘的問題，請劉教授及李律師回答。

劉副教授靜怡 有關指紋所涉及的資訊隱私部分，我們在補充理由書已經有非常多的陳述，不再重複。現在所要強調的是資訊自主的概念，事實上這也是多位鑑定人已經肯認的見解，甚至在行政院提出的訴狀第十頁以下也有同樣的說明。

李律師念祖 剛才所提我們的書狀是否有同意按捺指紋的問題，我們並不認為戶籍法第八條合憲，但是在討論比例原則，對最小侵害作分析時，會提出其他的可能性。指紋的錄存有兩種，一種是集中型的指紋檔案，一種是分散型的庫存。就比例原則單純來作比較，分散型的風險當然比集中型的風險小，因為分散型的庫存一定有特定目的，而且也會禁止跨目的流用。但是集中型的檔案可能通用為各種目的辨識，這會造成很大的風險，所以應運用比例原則證明戶籍法第八條是以集中型的錄存為限。分散型的指紋檔案是否合憲？其實是大院作解釋時所思考的問題，我們並不主張分散型的指紋錄存一定是合憲或違

憲，但以其和集中型比較，我們可以確定集中型的指紋檔案一定違憲，這是我們的立場。

另一個問題，我們認為指紋檔案會引起盜用的風險，不論是強制錄存或自願錄存，就檔案被盜用及錄存之後的管理風險而言，其實兩者相同。問題是我們會不會認為兩者有所差別，應該作進一步的討論？因為這牽涉剛才鑑定人談到的問題，一次的同意可否表示對以後的盜用風險失去再主張權利的機會？我們並不認為一次的同意就可以剝奪以後對於盜用風險主張權利受害的地位，但我們很確定的是對於被強迫者而言，他完全沒有同意提供，他是被強迫去接受這樣的風險，這個風險對他來說是個大問題。

剛才問到另外一個問題，我們有沒有其他更好的方法，一個既可辨識身分，又可保障人權，而且不須錄存指紋的方法？事實上這是比例原則最後的核心問題，也是較小侵害的問題。我們認為戶籍法第八條按捺指紋不是達成正當目的的較小手段，其實還有很多其他的手段，這不是單純比較那一個手段最小的問題，必須看不同手段之間所增加的效益與犧牲是否合乎比例，來確定其是否為較小手段？以及犧牲與效益是否合乎比例？這兩個原則應該連在一起判斷，因此從這樣的一個角度來說，我們很清楚的主張按捺指紋不是達成正當目的的較小手段。

我舉幾個可以替代的方法，第一個，我們要先瞭解按捺指紋的功能是什麼，剛才我說過按捺指紋有兩個功能，一個是認識的功能，一個是辨別的功能，其實這兩個功能各有其他的手段可以取代。就認識的功能來說，姓名、照片、生日、出生地等都是，指紋只是另一種認識的功能而已，如果說單一的因素都不能取代指紋，那麼多重的因素加起來就可以取代指紋。另就辨別的功能來說，如果我們要辨識在面前與紀錄上的兩個人是

否同一個人，其實簽名、照片或詢問身分資訊的方式都可以達到。目前法院的人別訊問就是用詢問的方式來達到辨識的目的，難道法院詢問的方式要用指紋取代嗎？如果不需要的話，就表示不需要指紋。現在法院審判所作的人別訊問不發生問題，所以現行的這些方法就是較小的替代手段。問題是指紋所增加的那一點點精確性到底有多少？我們高度質疑，其實會有很多的錯誤。它可增加的那一點點精確性，能否平衡它所帶來高度增加的風險？應注意不能管控的風險，我們認為它不能通過比例原則的檢驗。有無更好的手段？剛才我說過分散型的錄存與集中型的錄存相較，分散型的錄存絕對是比較小的手段。分散型的錄存是否合憲？其實要看每一個特定的立法目的為何？如何管控？假定今天為了駕駛執照而要按捺指紋，我們會問為什麼考駕駛執照須要按捺指紋？如何管控？但是我們都可以確定今天即使為了駕駛執照而要按捺指紋，也比為了戶籍資料而按捺指紋要安全的多。

另外一個非常重要的替代方案是用自動按捺指紋取代強制按捺指紋，如果今天我們這個社會都願意按捺指紋，即使是採取自動按捺指紋也會蒐集到很多的指紋，但至少應尊重一些被國家公權力強制而不願受強制的人，他的意志才不會受到扭曲。如果大家都願意按捺指紋，自動按捺指紋完全可以取代強制按捺指紋，這當然是一個較小的選擇，所以綜合來說，強制按捺指紋是不能通過比例原則的考驗。

主席 現在請聲請人及關係機關行政院就鑑定人陳述不明瞭之處詢問，採用即問即答的方式進行，每一方的時間為十五分鐘，發問時，請至發言台發言。

劉副教授靜怡 我要發問的問題相當多，而且有一定的重複性，請容許我一次把所有的問題問完，剩下的時間留給各個鑑定人

發言。

我有兩個共同的問題要請問各位鑑定人：第一個，我想要確定各位鑑定人的意見，是否偏向本案的訴訟標的應作成違憲的判斷？第二個，剛才我們所說戶籍法第八條第二項、第三項及其與各子法間的問題，是否有鑑定人認為目前這種法律體制等於開了一張非常大的空白支票？不論是在程序要件或實質要件上，都讓行政機關有很多恣意裁量的空間？

接下來的問題是要請問鑑定人顏厥安教授，希望顏教授就今天早上的人格檔案及資料庫認證問題作進一步的陳述，另就本案不當連結禁止的具體適用作一個澄清，且說明要求人民交出指紋建檔是否涉及指紋徵收的問題。

接著要請教鑑定人孟憲輝教授，孟教授的意見書提到加拿大政府在公元 2003 年時曾作過一個調查，請問孟教授兩個小問題：第一，調查資料是否完全精確？強制性的身分證與自願性的身分證可否作一個更清楚的澄清？第二，根據我們的資料，加拿大政府在作過許多的評估之後，於公元 2004 年年底決定放棄全國性的國民身分證制度，當然也就放棄了國民身分證與生物特徵連結的情況，請問什麼樣的思考邏輯會導出這樣的結果？

剛才徐教授提了很多歐洲國家的指紋、生物特徵等資料與身分證件的問題，我想請徐教授澄清幾點疑問：第一點，目前我們所看到歐洲國家現有及擬議中的制度，是否有一個非常重要的自主性概念佔據核心角色？另外，比利時預計從明年（2006 年）開始採取一個比較強制的身分證資料，不過有趣的是禁止建檔錄存個人生物特徵資料，也要求個人所提供的資訊必須限縮在最小且必要的範圍內，並且禁止建立中央性、全國集中性的資校庫，這是否屬於歐洲國家的發展趨勢？

我們想請問李建良教授的問題其實與資訊權力分立有關，李教授早上提到目前這樣的體制，或者戶籍法第八條第二項、第三項的狀況，其實隱含的就是一個不管目的為何，先建立資料庫，然後再立法，而且顯然容許一個相當大的空間在不同目的之間作連結的狀況，針對這樣的判斷，李教授能否在合憲性判斷上作一個澄清？另外，這樣的設計方式就相當程度來說，是否很容易造成資訊不對稱下的無形濫用問題？在這樣的無形濫用問題之下，即使法律規定再多的救濟途徑，人民都無從行使。

最後要請教黃昭元教授，黃教授說就相當程度來講，或許這種趨勢不斷發展下去，指紋會變成一種個人的密碼，在這樣的情況之下，是否有可能會顛覆傳統舉證責任的要求，而讓人民處於非常不利的地位？這是第一個問題。第二個問題，也是各位鑑定人都有提到的問題，其實目前指紋資料庫的建制已經變成一個非封閉性的資料庫，是一個完全開放的資料庫，不只公部門在查核身分時須要所謂的辨識機器，可能連私部門也需要有一些辨識機器，這樣不但無助於治安，甚至很可能有害於治安與國家安全。也請黃教授同時評論其他與役男指紋資料庫相當的問題。

主席 請鑑定人顏厥安教授先發言。

顏教授厥安 謝謝劉教授的提問，我先針對一般性的問題回答，我個人當然認為應作文獻的判斷，這在我提出的鑑定書有非常清楚的表達。另外這是否給行政機關一張空白支票？我認為是的，從權力分立的角度來看，如果在目的或構成要件沒有規定的很清楚時，就給了資訊蒐集、儲存或處理的權利，當然就很容易發生資料濫用的危險。在資訊權力分立方面，其實就是希望用「權力制衡」(checks and balances)的基本理念，制衡行政機關在取得這個資料以後，不會用在原來目的以外的地方。

接下去有三個我認為很有意思的問題，第一個和人格檔案禁止原則有關，如果我們談論人格檔案這個觀念，會覺得太抽象了一點，但其實它有一個蠻重要的想法，人民是生活在國家之外，或者就這個問題來說，人民是生活在國家的資料庫之外，人民沒有義務依照國家的資料庫生活，人民不需要被國家資料庫定義。這裡面可能有一件事情常被大家誤會，大家常會強調指紋永遠不變，其實這是不太正確的想法，指紋具有可變性，作粗工會使指紋改變，生病、受傷也會改變指紋，因為生活會變，更重要的是你也可以經由自由意志來改變指紋。所以我們也能反過來說這個概念，我們現在稱為「指紋」，但是我們從來沒有想過「紋指」，我們會說「紋面」，不會想到「紋指」，其實我們也有「紋指」的權利，我們要在指紋上作一些裝飾，為什麼不行？這本來就是我們的自由，只是我們通常不會這麼做，但是不能說我們沒有這個權利。如果現在把指紋放入身分證，變成是在登記我們的指紋，我們就被這個指紋作了界定，將來我們要紋指還要向政府報備，說明我們的指紋改變了。聽起來好像不會發生這個問題，但是我們必須抓到這個議題最核心的問題，我們的生活內容不能被國家資料庫界定，必須儘可能保有人民生活最大的空間，我覺得這是一個相當重要的想法，如果不能把握住這一點，有很多東西會愈來愈糟糕。

另外有關不當連結的問題，目前的討論是說「這個」與「那個」不應有直接的關連，其實不當連結有一個重要的精神，它是適當性原則所引伸出來的一個原則。從這個角度來看，之所以會有不當連結，往往出在我們沒有認真看待目的，或者是這個目的本身的空泛性，很容易就把許多東西串在一起，這樣一來，目的拘束原則(Zweckbindung)會變成目的之背離(Zweckentfremdung)，purpose binding 會變成 purpose

connecting，此處要強調目的是什麼。然後從不當連結反過來觀察，從此些奇怪之目的，根本無法檢驗適當性之手段，目的不清楚，無法檢驗手段。目前還很少看見指紋在民間法律行為上之運用，但從此衍生出一問題，即指紋未嘗不可具備財產上之價值，故政府強制人民按捺指紋時，就有「徵收」之問題。為何有這麼多的問題？就是因為戶籍法第八條第二、三項規定的太空泛，很多問題都未想到。法律保留原則是要求大家要認真看待，所有干預性行政之性質，法律規定的不清楚，即對細節之認真程度不夠，也是對民主制度本身之損害。

孟教授憲輝 本人針對第一個問題回答，本人不認為在國民身分證上按捺指紋是違憲的。第二個問題有關「個資法」之問題，「個資法」與鑑識學沒有實質之關係，且非本案之爭點，故無法提供答案。此外，本人是引用加拿大之資料，並不表示拿該國之研擬過程當我們的例子，所以該國後來為何放棄，其邏輯上的問題，早上本人也提過，每個國家都有其社會、歷史之背景，他們放棄有其理由，本人無法揣測，不過加拿大是由其國會主導其事，除了在國內召開公聽會，作一些訪談，還到英、德、波蘭、義大利、希臘、西班牙、美國等國訪問渠等國會及政府官員，並參觀一些身分證製造工廠，還聽取當地人權團體之意見，故加拿大國會善盡其職責。至於資料是否正確，既然是「引用」，不敢保證資料一定正確，在表格中，他們也說明，並不能表示反映最真實之狀態，也就是調查當時沒有身分證，後來可能變成有身分證；有的本來不按捺指紋，後來可能按捺指紋。但其中提到「有」的國家，應無問題。只是有一些疏漏，例如未將新加坡列入按捺指紋的國家。至於「強迫」，應該指一定之條件以上之國民須按捺指紋，如我國規定十四歲以上之國民一定要按捺指紋。

徐教授正戎 本人針對第一個問題回答，本人認為在國民身分證上按捺指紋是違憲的。第二個問題有關「個資法」在程序與實體上都有空白授權之問題，本人係持肯定之態度。第三個問題是，從本人列舉的九個歐洲國家中，是否在身分證制度上已有自主性概念之存在？比利時在身分證制度上，是採取何種態度？此兩個問題可以合起來回答。關於國民身分證在請領上採取之不同政策之國家裏，本人列舉的九個歐洲國家中，唯一採取強制領取身分證者，係比利時及西班牙兩個國家，比利時如同我國現在之情形，身分證須強制請領，中央有一資料庫，只是人民之一般資料，沒有生物特徵（指紋）；西班牙如同我國要改成新版身分證之情形，請領身分證時要強制按捺指紋，但沒有中央資料庫，故指紋資料不會存於全民資料庫中運用。生物特徵拿來辨識人別，有另一很大之缺憾，就是不能作廢，如用面容當作生物特徵，整容後要重新建立身分，要如何證明是原來那個人？

李副教授建良 本人認為系爭規定違憲，理由是目的空泛及打擊面過大。談到按捺指紋時，常會說這是世界之趨勢、世界之潮流，但是看各國法律時，不能只看到該國要求人民按捺指紋，必須要看要求人民按捺指紋的目的何在、方法為何？世界各國有無一個國家建立全民指紋檔案？本人認為此為最重要之關鍵。德國雖然已通過法律規定，在二〇〇七年護照上每一個人都要按捺指紋，但只放在護照上，且法律明定不能建立全國性之檔案，故看一個制度時，要通盤考量。此外，全民指紋建檔，資料由政府掌控時，變成幾乎是撲天蓋地之資訊網，此種侵害是隱性的，與從前公權力之侵害不同，顯然係權利不對稱之情況。

黃教授昭元 第一個問題，本人認為戶籍法第八條第二、三項規

定違憲，理由是指紋與國民身分證是不正連結；且就目的言，目的不特定、不明確；就現行法言，如「個資法」「警察職權行使法」中規定警察行使職權時，可以查詢相關之身分、資料，故將來不可能禁止行政機關為跨目的之使用；集中資料庫之危險及強制全民按捺指紋都是違憲，事實上身分辨識之功能是多餘的，雖然按捺指紋有助於辨識身分但並非必要。關於個人密碼之問題，確實會造成問題，因為被認為「是」行為人者，很難被推翻，造成個人很難對抗指紋比對的任何瑕疵。關於役男指紋資料庫之問題，如要貫徹個人資訊自主權之效率，既然沒有法律依據，此些資料應予銷毀，國家不能繼續保存，是否可制定特別法，是另一問題，就算將來可建立軍人指紋，也只有國防部才能用，其他任何機關都不可再使用此套資料。

審判長 請行政院訊問鑑定人。

許律師文彬 請教孟教授憲輝，今天早上您從自然法以傳統歷史之觀點，肯定指紋建檔之必要性，反對論者認為 1.可能發生指紋辨識錯誤，請問孟教授，現實社會發生之可能性有多大？2.他們認為指紋建檔之目的不夠明確、過於空泛，請就此點再加以闡述，對反對論者之目的有無質疑？3.有人回憶台灣威權統治時代，國家威權造成之政治恐怖，而反對指紋建檔，可否請您從歷史之角度，就此問題再加以闡述。4.反對論者多強調憲法第二十二條，迴避了憲法第二十三條，請問孟教授，指紋建檔在維持社會秩序、增進公共利益上，有何積極功能？

劉參事文仕 聆聽鑑定人上午之說明，感覺有很多論點基本上是對一個政府之不信賴所產生之疑慮；也對不是專業部分，因為疑慮產生了很多的惶恐。三位鑑定人應該是代表司法院表達公正之立場，但鑑定人之意見，使我們感覺好像行政院的見解百分之百都是錯的，對聲請人之意見一句都沒有評論，如對英國

之政策很主觀的認為不會通過，這不是公正鑑定人應表達的看法。鑑定人甚至認為作為無名屍就歸於塵土，不須藉由指紋辨識，個人可以如此認定，但政府不能有此態度，故對司法院聘請之鑑定人提出小小之抗議，因為其立場已失偏頗之虞。

哥斯達黎加與韓國都有全民指紋檔案，並非如鑑定人所謂沒有國家有此檔案，故不是沒有，而是看得太少。請教顏教授，你認為是反恐氣氛的關係，很多國家才放棄了一些人權保障的基本原則？本人依程序即問即答，請顏教授現在作答。

顏厥安教授 我指的是大氣氛之下，使大家對此問題重新思考。

劉參事文仕 請問是否知道美國希望使用全國識別號碼資料庫及身分證之計劃是什麼時候？（顏厥安教授未答）應非在九一一之後，而是在九一一之前，而是因為九一一事件促成計劃之加強。如同我國戶籍法第八條第二、三項並非民國八十六年才制定，而是在八十六年就計劃要用指紋，只因為發生白曉燕被撕票案，才促使通過此法案。

顏厥安教授 所以氣氛確實很重要。

劉參事文仕 美國從 1976 年卡特總統接掌白宮以來，用外交推進人權，用人權執行外交，變成傳統之人權政策。請問顏教授是否認為美國之外交政策，使很多國家很反感？也表示壓力很大。

顏厥安教授 因為美國之外交政策常常作違反人權的事情。

劉參事文仕 九一一事件後，美國發現從前主張之人權外交造成很多的困擾，所以要改變做法，應該是可以吧？

顏厥安教授 美國用其他方式，如軍售外交。

劉參事文仕 要求人民按捺指紋，只是方便人別之辨識，不是為了犯罪偵防之目的，你是否相信？

顏厥安教授 我不是那麼相信。

劉參事文仕 是否可請顏教授起立，雙手自然的放在桌上？

顏厥安教授 這有程序上之問題。

劉參事文仕 本人自行展示，如手自然放在桌上，指紋大概碰到桌面三分之一不到，政府目前是要要求按捺平面之指紋，非立體三面之指紋，故並非為犯罪偵防。又如要舉刀殺人，握刀的方式會留下拇指以外之四指指紋，拇指之指紋並不會留下來。

顏厥安教授 犯罪現場之指紋，不是只留在凶器上。

劉參事文仕 孟教授是現場唯一之鑑識專家，聲請人認為會發生侵入指紋檔案庫，盜取指紋，用來犯罪，請問孟教授，在技術上可能嗎？會否很容易？

請問黃昭元教授，有無看過受刑人穿著斑馬衣被公開之畫面？受刑人就此主張其人格尊嚴會受到嚴重侵害而有屈辱感，您覺得在這種情況下被公開，會不會有屈辱感？

顏教授厥安 本人所提書面鑑定意見主張如此已侵犯個人隱私權，而不是以人格尊嚴作為獨立之基本權利。

劉參事文仕 您的意思是不是像聲請方一樣，認為按捺指紋會對人民造成嚴重之屈辱感？

顏教授厥安 本人剛才說過係認為侵犯的是資訊隱私權。

劉參事文仕 這個問題明天再請教聲請方，本人的問題到此結束，剛才有關請教孟教授或顏教授部分，如果認為本人的請教有過度不禮貌之處，您也可以表示意見。

孟教授憲輝 關於辨識錯誤比率之問題，須視作何種辨識而定，譬如作犯罪指紋辨識時，電腦之比對只是篩選而已，並非比對後就有答案，這些篩選有分數高低之分，有經驗的鑑識人員可以逕行排除多少分數以下的部分，未排除的部分，都要以人工方式加以比對，所以鑑識比對不會出錯，因為人工比對是找出影像，以特徵作比對，而電腦並未比對影像。

首先說明捺錄指紋之過程，就是將手放上去，以掃描方法記

錄特徵，而目前掃描之技術，大概可分為三類，第一類是利用光學方法，第二類是利用矽半導體中電容量之方式，以辨別指紋上凹凸部分有所差異，第三類是以超音波掃描指紋表面之凹凸，這種方式雖然最好但卻最貴。

其實掃描後之影像會有一些缺點，譬如指紋上有汗、灰塵或其他雜質等，必須對指紋作加強處理，而加強處理時會將雜訊去除，同時原來掃描之指紋寬度會減少至五分之一，此種處理之數學模式，各個廠商都不相同，所以有一些資訊在此過程中即已損失，之後再作運算求得一些數據化之特徵，其求取之方式有一種是採用特徵點，一種是採用紋形，二者所得結果與檔案大小，各不相同，後者檔案較大，比較時是將這些數據拿出來比較，比較的結果會賦予十分至一百分不等之分數，此時必須訂定一門檻值，如果較低門檻值，譬如五十分，則將原來不相同之人，誤認為相同人之比率就會提高；如果提高門檻值，則將原來不相同之人，誤認為相同人之比率就會降低，二者之錯誤率如同數學上之雙曲線一般，這一個高，那一個就低，所以可以就使用目的作調整。

如果是當場捺印並當場比對，才会有此問題；如果是無名屍體，採集其指紋後，再調出指紋資料庫之檔案作比對確認，所以無名屍體、路倒病人等情形絕對不會出錯，但是如果蒐集指紋是為特定目的，譬如通過機場海關必須按捺指紋，如果按捺後發現按捺者與護照上記載之人之指紋不同，才有此問題。

如果要求很高的安全性，就要將門檻值提高，提高之後，如果「他說是他」，結果不是，則再按捺並掃描一次，因為有可能是角度或手髒的問題，如果真的是這個人，則多按捺幾次，就不會產生錯誤，所以錯誤比率是指一次的錯誤比率而言。如果經過多次，甚至於其他的方法，結果還不能證明是其本人，

則當然就不是本人。以上是錯誤比率問題的說明，而錯誤比率隨著儀器發展而逐漸降低。

關於從杯子上採指紋，或是從檔案中竊取指紋，哪一種比較容易偽造指紋之問題。本人認為沒有一個資料庫不能被破解，資訊安全永遠有漏洞，如上所言，指紋檔中有數據資料與紋形資料，數據資料無法回復成原來的指紋，而紋形資料經過處理後也已經失去很多特徵，所以如果竊取指紋檔中之資料並列印，再照相製版，然後作成膠膜，則不會與原來指紋相同，最大不同之處，是原始指紋凸出的紋痕上，經過化學及螢光方式顯現後，就會有出現明顯的汗孔，但是如果經過電腦處理變成一條後，就不會再出現汗孔，汗孔其實是指紋特徵之源頭，但此與本案較無關係，故略而不提。

如果從一個人的杯子上採集到指紋加以複製，當作犯罪栽贓的工具，成功的可能性比較高；如果是從指紋檔案資料庫中，費盡各種方法，進入檔案時還可能留下 IP address 及犯案時間等紀錄，並非電腦犯罪就不會留下痕跡，此外還要破解密碼，如果儲存是經過加密的方式，即沒有顯現姓名及身分證字號，竊取者也不會知道要抓哪一筆指紋檔案，如果任意抓一筆檔案也沒有用，這種困難度遠比採集一個人所用杯子上的指紋為高。所以電影上的情節，在台灣未曾發生。

從偽造指紋的觀點來看，因為世界上沒有絕對不可能發生的事情，但是機率非常低，而且竊取指紋後，重新複製成膠膜帶在手上，留下膠膜指紋在犯罪現場，其實已與原始指紋有所不同。

採集犯罪現場指紋之顯現方法，是針對指紋所留下之化學物質加以顯現，如果不瞭解，可能留在犯罪現場的指紋與原始真正的指紋，也會有區別。

指紋留在犯罪現場的位置、方向、角度是否自然？其實在鑑識上，都可以作更進一步的瞭解，以上是針對二個問題之說明。

第三個是目的是否明確之問題，本人所提書面鑑定意見已經說明得非常清楚，目的就是為了確認與辨識身分，至於其所衍生之問題，悉依法律規定辦理或私人之要求。

其實我們經常在按捺指紋，只是自己並不瞭解而已，譬如投票時未攜帶私章(去年總統選舉就有捺印指紋的爭議)、借據、手術同意書等都必須捺印指紋，所以捺印指紋在我國傳統歷史當中，一直認為只是一種身分的辨識而已，甚至於必要時，還認為是信用的表徵，即表示守信。

至於提到以前政治恐怖的影響，本人感覺如果延伸到捺印指紋，實在是多慮，但這不是科學的問題。我們可以相信現在的政府對人權保障有其決心，不可能將指紋檔案作為集權之運用。其實所有人造的法律，位階都低於自然的法則，生物自然法則當中，最重要的就是演化法則當中的生存與繁衍，而憲法第二十三條規定也符合此自然法則之需求。所以其他所有之基本人權，基於生存與繁衍之需要時，只要符合法律上之比例原則或其他原理原則，是被允許的。因為本人不是法律專家，沒有辦法就這些原則一一陳述，應該都得以合法方式予以限制。

本人認為包括從台灣的歷史背景與生活習慣觀之，剛才黃教授也不認為捺印指紋是侵犯人格權，他雖然沒有正面表示，但是他特別強調是屬於侵犯資訊自主權，所以還有其他鑑定人的意見與本人相同。

因此，本人不認為捺印指紋不符合憲法第二十三條之規定。
蔡副教授庭榕 還有將近一分鐘時間，可否再請教五位鑑定人？
李律師念祖 相關機關詢問鑑定人的時間已經使用完畢，現在只是鑑定人答覆的時間尚未終了，但並不因此表示可以轉換成提

問的時間。

蔡副教授庭榕 辯論規則不是規定即問即答嗎？所以是否可以再使用一分鐘時間？

審判長 相關機關提問的時間已經超過很多，本席不會使雙方時間互相不平等，所以現階段之詢答應該結束。

蔡副教授庭榕 既然如此，本人就尊重審判長的指揮，否則，本人本來想利用最後不到一分鐘的時間，請教全民指紋檔是否違憲？本人認為這是關鍵問題。

審判長 您還有機會提問。本案暫停辯論，休息二十分鐘，下午四時繼續進行辯論，退庭。(十五時四十分)

本案繼續言詞辯論。(十六時)

首先本席說明，司法院此次係依照留學國別即美國、德國、法國而指定鑑定人，同時對鑑定人等之意見，事先均不知情，如果事先知道其曾經表示過意見者，即自名單中刪除，所以各位對大法官能公正處理本案之信賴，不要有所懷疑。

鑑定人假如因為剛才聲請人或關係機關代表之詢問，感受到被冒犯，本席認為對於鑑定人等發言應有之尊重，大法官基於職權應予維護。

大法官無論是開憲法法庭或是作解釋，都是以維持公平公正之方式進行。

現在由大法官就雙方陳述之意旨以及鑑定意見，有不明瞭之處，對聲請人、關係機關及鑑定人進行詢問，應答時間每人不超過十分鐘，聲請人及關係機關應答時，請至發言台應答。

先請問聲請人，聲請人是否主張人民出於自願就可以錄取指紋？為何反覆按捺指紋，是反覆侵害人格尊嚴？反覆簽名是否也有損人格尊嚴？按捺指紋與簽名有何區別？以上請問聲請人。

顧律師立雄 自願按捺指紋是否即合憲？問題應在於按捺指紋之目的本身仍應明確，再就特定目的與自願按捺指紋本身作適當之聯結，以供司法機關作必要之審查。

當然我們可以想像在自願情況下，對於許多相關權利之侵害，就會變得不明顯，因此其合憲性解釋之機會，即相對提高許多，但是就指紋以一個資料庫集中保管，最後加以運用，以及資料外洩的風險，仍然是不得不考慮的相關重點。

如果有某機關向人民表示可以自願按捺指紋，然後集中作成資料庫，但是並未告知指紋用途為何，則對此集中保管之資料庫，應有如何之保密措施，以防止外洩？我方認為就此明顯且不容改變之生物特徵資料之用途明白表示；對其保密措施之維護方式；於原用途之外，可否作其他目的使用等項，如何透過法律加以規範，仍然是重要的。

當然自願與強制有很明顯地不同，但是否只要出於自願即無須考慮其他因素，我方則持保留之看法。

反覆按捺指紋是否即侵犯人性尊嚴？反覆簽名是否有所不同？對此提問之答案，我方認為可以比照相片之方式看待。譬如人民申領國民身分證，戶政機關要求繳交相片與按捺指紋，效果有何不同？我方認為相片是作為辨識身分之非常必要項目，但是戶政機關要求人民提供相片也僅止於辨識身分目的所需，故不能要求人民提供裸體的相片。所以不能將要求提供相片與按捺指紋作簡單切割，提供相片主要在於相片之樣式是一個人頭，可與辨識目的作當然聯結，但是戶政機關不能恣意要求提供裸照，也相信沒有人能夠接受。

要求人民反覆簽名，是否侵害人性尊嚴？也許有可能，主要在於如何作必要聯結，通常不會認為簽名本身有侵犯人性尊嚴之問題，因為在簽名當下是基於出席、領款等特定原因，假設

沒有任何原因，隨意攔人簽名，當然會侵犯人性尊嚴。

按捺指紋本身是否會侵犯人性尊嚴，也是有相同的道理，我們不能以單純的按捺動作來論斷，但問題是為辨識身分而發給身分證與按捺指紋，到底有何關聯？內政部表示國民身分證屬於戶籍資料之一種，國民身分證之目的是為了辨識身分，又表示指紋也是作為辨識身分之目的而作要求，但又不將指紋納入國民身分證中之欄位，成為國民身分證資料之一，本人實在不能理解按捺指紋如何能夠與發給國民身分證之辨識身分目的相結合？

我們只能想像系爭規定乃恣意之立法，戶政機關就是要取得人民之指紋檔案建立資料庫，而對國民身分證之防偽，有另外一套措施，而未將指紋納入國民身分證當中作為辨識之用，且國民身分證足供作為辨識身分之目的，卻仍恣意採集人民之指紋。

內政部不否認有可能透過電腦處理個人資料保護法之授權，可以作跨目的之使用，甚至截至目前為止本來就沒有目的，因為根本無法清楚說明目的何在，所以指紋檔案收集後，就會被為所欲為地使用於任何目的之上，這真是純粹為了蒐集指紋而蒐集。

指紋屬於顯著之生物特徵，強制全民按捺指紋建立中央集中之資料庫，對於不願意按捺指紋之人而言，因為不清楚按捺指紋後之用途，當然會侵犯其基本之人性尊嚴。

劉副教授靜怡 剛才大法官提問是否可以主張自願按捺指紋。我方立場是必須視具體情形而定，即出於如何之自願？自願按捺指紋之用途為何？換言之，我方強烈主張即使在自願按捺指紋之情形下，仍須通過法律明確性與比例原則之檢驗。

到底應如何看待指紋資料？鑑定人李副教授建良認為指紋是

具有相當敏感性之資料，雖然如此之定義並不出現於歐盟隱私權保護指令之中，但是歐盟隱私權保護指令中，特別規定原則上不能蒐集敏感資訊，即使當事人同意，仍無法豁免該禁止規定。

另外關於自願按捺指紋部分，充分告知是重要原則，我方所提書狀一再強調要讓人民有預見可能性之問題。即使是自願按捺指紋，也必須作個案精密之檢驗，故問題不能一概而論。

至於反覆按捺指紋是否會反覆侵害人權之問題，尤其是人格自主性之問題，除了顧律師所說理由之外，本人再補充說明如後，當一個人簽名之後，通常其自主性會遠高於按捺指紋後之自主選擇可能性，尤其簽名之後作比對，是屬於顯性資料，除非是鑑識上之需求，否則不必以其他機器將其判斷為隱性資料，從資訊自主角度觀之，它就是有所不同。

顧律師剛才也談到難以想像在完全不清楚目的之情形下，就在隨便的一張紙上簽名，本人要補充說明所謂反覆按捺指紋，或是按捺指紋本身，其侵犯人格尊嚴部分之問題，主要係因自主性無法被確保，所以按捺之後，加上沒有預見可能性，也無法控制其流向，對按捺者日後之行為自由，有非常大之衝擊，將造成由內而外之強烈心裡制約，絕對違背民主憲政基本人權保護之核心價值。

審判長 現在有幾個問題請問關係機關行政院。

第一個問題，按捺指紋作為請領或換發國民身分證之要件，其目的是為防止冒領國民身分證，請教內政部，在依戶籍法第八條規定實施換發國民身分證時，因同時初次建立指紋檔，而在尚未有指紋檔作為身分辨識之前，如何證明申請換發國民身分證之人與國民身分證所證明之人之同一性？申請人必須提出如何之證明文件或資料？假如所提證明文件或資料，已經足以

證明申請人之身分，為何還必須要求按捺指紋作為以後防止冒領國民身分證之用？

第二個問題，在說明會時，支持按捺指紋之專家意見，曾經表示指紋是唯一沒有遺傳資訊之生物特徵，請問這種結論是否有科學資料可以佐證？

第三個問題，鑑定人孟憲輝教授表示，指紋上都有汗孔，既然都有汗孔，則汗孔構造與遺傳無關嗎？

第四個問題，指紋只作為辨識身分之用，請問建置全民指紋檔案之經費是多少？建置與維護指紋檔案之經費，與如此狹窄之效用相比較，是否符合比例原則？

第五個問題與第一個問題有關，國民身分證之辨識基礎並非指紋，而是其他戶籍資料，因為第一次領取或換取身分證時，尚無指紋存檔，如有這一種資料可作國民之人別辨識基礎，為何必須建立全國人民指紋檔？又指紋如不登載身分證，如何防止冒用？如何查知某人持用偽造或變造之國民身分證？又如查出某人指紋遭盜用，如何保護指紋之擁有人？

因為問題很多，本席准許關係機關有十五分鐘之回答時間。

簡次長太郎 第一點，關於目前申請國民身分證在尚未強制按捺指紋之前，應如何辨識申請人之身分？也就是因為在尚未強制按捺指紋之前，現有之國民身分證，被仿冒、偽造、變造之比例很高，根據刑事警察局統計，每年破獲三百件以上，當然不包括未破獲之犯罪黑數。

去年大概有七個國家駐外單位至內政部訪問，也到過外交部要求本部儘快換發新式之國民身分證。人民於申請國民身分證時，就是因為有如此困難之問題，所以本部為了強化身分之辨識，才会有按捺指紋之構想，而當時有如此構想，並非從八十六年開始，早在本人擔任戶政司長時，八十年至八十四年期間，

內政部一直有如此構想，純粹不是為了治安問題，治安問題是因為當時發生白曉燕命案、劉邦友命案及彭婉如命案，促成立法院順利完成戶籍法第八條之修正。

第二點，有關於指紋本身，是電腦處理個人資料保護法中，屬於個人之資料，現在於辨識身分時，往往以相片作為辨識，但是相片很容易偽造、變造，所以現行國民身分證才會造成許多偽造、變造之情事，故以指紋強化確認身分與辨識之功能。

至於有關因為指紋上有汗孔，到底指紋是否會被偽造、變造？在內政部研議時，已經邀請刑事鑑識專家，包括鑑定人孟教授在內，目前對於指紋之偽造、變造之比率，幾乎不可能發生，當然世界上沒有絕對不可能發生的事情，但是本部研究結果，就是幾乎不可能發生。

如果想要偷取某人之指紋，欲進入層層把關之資料檔案中，其過程非常困難，譬如以封閉式網路，即掃描後將指紋資料數位化且亂碼傳輸至中央指紋資料檔，而欲進入中央指紋資料庫之人，亦有層層防護措施，如自然人身分憑證，一定會留存資料。我們刑事警察局現在保存有 924 萬筆的指紋資料，從來沒有一枚指紋被洩漏過。剛剛有幾位聲請人的代理人也提到這個問題，對於政府的管理維護信心不足。我想任何事情包括資訊，是沒有絕對的，但是可以透過政府人為的管理，把損害降到最低，我認為這樣的揣測與疑慮都是多餘的，所以沒有指紋的存檔，未來身分證的仿偽變造的情況，仍然會繼續存在。所以指紋是在強化其辨識功能，如果能夠有指紋存在，可以讓身分證的辨識與防止偽變造的功能強化，所以行政院始終如一，認為按捺指紋的目的，就是要確認身分及辨識身分。各位質疑可能會用到其他犯罪偵防方面，在我們的資料中講得很清楚，我們的資料不是索引的資訊，而是獨立的資訊。索引的資訊是刑事

警察局及相關單位可以隨時取得我們的資訊；而獨立的資訊，依照電腦處理個人資料保護法第八條規定，如果有所列情形之一者，得為特定目的外之利用，這當然會有例外。譬如今天有一個特殊專案的刑事案件，涉及相關人別的辨識，要求內政部提供此資訊，主管機關會考慮其是否符合電腦處理個人資料保護法第八條所謂的「特定目的外之利用」？亦即是否符合增進公共利益、是否為防止別人權利受重大危害而有必要者等等九個條款，如果經過考量符合特定目的外之利用而有此必要，則我們有什麼理由不能提供給它？這些都是屬於福利行政及供給行政的範疇。

劉參事文仕 針對剛才大法官垂詢的第二個問題，這是很專業的。根據幕僚提供的資料，一個指紋有四個特徵點相符的機率是十負二十七次方。其次，花費是否符合比例原則的問題，指紋建檔有關的花費是 7900 萬元。其實數字本身不是問題，假如今天有人登山失蹤，政府要派出幾十人搜山，還要派出直昇機，這個花費很可觀。換句話說，為了每年幾十個登山客，政府要花多少特搜中心的花費，這不是比例原則的問題。我們要考慮每年發現有將近 200 具無名屍體，目前還沒有認領，冰凍在太平間的屍體有九百多具，每處理一具無名屍體，光是太平間冷凍櫃，一天就要四到六百元，處理一具無名屍體就要二十萬，一千具就是二億，所以這有無成比例？光是親情等等，有時是難以衡量的。又失蹤、失智的老人，被安頓在社會福利機構者，一共有 2796 位，不是說指紋建置後，他們馬上就可以回家，但是今天如果不作，明天還會繼續碰到，凡事總要有一個開始。至於治安問題，中國時報地方版有一則新聞「殺夫埋屍指證歷歷偵破」，即國姓鄉發現一具無名屍，經檢警漏夜開挖後，不到一天就偵破，關鍵在於此無名屍曾經建立指紋，經過比對馬上

確認身分，是太太殺的，一天就偵破。我們並不是將指紋當作犯罪偵防，而是間接因為指紋而破案，這就像最近司法院釋字第六〇一號解釋所提到，這是一個反射作用的附帶結果。換句話說，按捺指紋的主要目的是身分辨識，但是透過身分辨識的結果，也能夠達到某種治安的效果。以上作一個簡單補充。

蔡副教授庭榕 有關審判長垂詢的第一及第三個問題，基本上非常相似，此部分剛剛已經說明，必須要更謹慎，所以要求（一）最近明確的照片；（二）必須本人辦理；（三）按捺第一次的指紋後，要對往後自己成立的資料承擔責任；（四）如果有可疑，也可以進一步去了解。至於有關防止冒領的目的是否可以達成？建立指紋資料庫，主要是因為我們的國民身分證，在過去使用性非常重要，查起來有 278 種法規需要利用國民身分證。另依據九十三年年的統計資料，有 146 萬多筆換領及補領國民身分證的人口，所以由戶政基層人員以肉眼辨識照片，而照片可能陳舊等等情況，可能會影響往後以國民身分證作為基礎的身分辨識，就會影響社會及經濟金融秩序，這個影響很大。如果沒有全民指紋建檔，而採取自願的方式，對於冒領的防止基本上是沒有效果的，在戶籍法第八條的立法目的及理由欄，有詳細說明此部分的需求。

審判長 請教顏厥安教授，指紋與相片只有人別辨識功能，並不進一步提供其他遺傳資訊，如果身分證上錄存指紋視為違憲，是否身分證上黏貼照片也是違憲？

顏教授厥安 我想關鍵不在於指紋或相片或是不是數位化處理。就像黃教授剛才也有提到隱性儲存與非隱性儲存，及資料庫儲存的問題，以我的了解，似乎是說沒有資料庫，只是放在證件上。如果只是放在證件上，這是一個比較難回答的問題，因為歐洲現在所做的生物資訊，就是放在證件上，沒有資料庫的建

立。而且經過討論目前做的是照片，也就是說他們經過反複的研究，指紋不是一個最理想的選項。在我看來，可能這裡要特別注意的是自己的差異點。我特別指出來，數位化、網路化、與資料庫，如果資料庫不談，就是數位化、網路化的問題。我認為在這裡我們特別要去衡量的問題是，經由判讀機個別判讀，有多少可能性在判讀時會留下資訊，就此，我在鑑定意見書有特別強調。雖然你大可以宣稱，判讀之後不留下副檔，但這技術是可以做的，如果法律規定不周詳，其實沒有辦法阻止。在民間，會要求交易人、相對人，必須同意將此部分讓出來，將會創造一個風險不對等的狀況。所以這裡真正要談的是這樣的問題，而且我特別要講的，一個由國家統一製發的身分證，特別是在台灣，它到底在私經濟活動中要扮演什麼角色？我覺得我們現在很多的精力都放在身分證要絕對正確，民間要有一個依賴國家製發的絕對正確的身分證件，它有任何冒領，就是一個很大的問題，事實上，很多國家沒有身分證，是由民間相互的認證，這就是我在鑑定意見書中所談的，在社會認證的過程中，去支持出對人格的識別。而且承接李律師提到，法院的人別訊問以後是不是要用指紋機？但是有了指紋機還是要訊問，你大可以想說，指紋對、訊問不對或指紋不對、訊問對，這中間的取捨問題。在我看來，這裡面的一個錯誤觀念是，指紋是一個生物性的對應；但我們常常要作的人別認證，是社會關係性的對應，這中間要作一個區別，其實從換發的過程中就可以看到這一點。

審判長 請教孟教授憲輝，在你的鑑定報告第四頁，提到我國歷史上，指紋一直是身分的辨識工具和信用的表徵，以你所舉的例子有借據、契約、同意書、領取選票等，好像都屬於證件的認證，而不是資料庫認證的案例，與本件爭點主要在指紋資料

庫認證，而非證件認證，並不直接相關。如果人民以指紋的證件認證的歷史認識，而接受國家有關指紋資料庫認證的立法，是否還能認其為自主性的判斷？是否確有缺乏人權觀念，不知保護自身權利之虞？請簡單回答。

孟教授憲輝 一、首先補充內政部有關汗孔的問題。提到汗孔是否與遺傳有關？其實人身上每一個生物性的特徵，都與遺傳有關；但是並不是每一個特徵都可以回溯出它的遺傳資料。原因在於我們的遺傳特徵是存在 DNA、細胞核及粒腺體中，遺傳特徵要經過表現，才會變成外表的特徵。表現的過程，我在此不再詳述，因為它相當複雜。表現的過程中，有一種表現的結果是製造特定的化學物質，也就是蛋白質。這個我們就可以直接推論它原來的遺傳特徵是什麼，譬如血型。另外一種表現的結果，不是讓它製造特定的化學物質，而是讓它作某一些細胞的排列，如排列的方向、厚度等等，例如身高、指紋汗孔的排列等。這個遺傳表現的過程，會受到環境的影響，如同卵雙胞胎的身高不會一樣，原因是受到環境的影響。而環境是一個隨機的過程，指紋在胚胎中三個月時開始形成，此時的表現，到現在科學還不知道有哪些因素會影響它，通常影響遺傳表現最大的、最常見的就是溫度。某一些低等的生物，在胚胎形成時如果溫度不一樣，甚至會影響它的性別，不同的性別，它的性器官中的蛋白質是一樣的，只是型態不同，所以從型態遺傳的結果，其實是不能回溯出它的遺傳特徵，所以從指紋沒辦法研判此人是男是女、沒辦法研判他有無糖尿病、沒辦法研判他是哪一個種族。其實眼球的顏色，反而有遺傳特徵，這與它構成的蛋白質變成酵素，酵素後來製造的色素有關係，所以這是直接有關係的。以上是我就此問題的回答。二、談到按捺指紋一直是我們歷史上所使用來證明身分的方法，我主要來證明的是，

指紋的捺印其實在台灣不是很嚴重，可以說是很輕微，甚至可以忽視的人格的侵犯，黃教授也同意這個看法。至於它是不是人的一個資訊？它當然是，而資訊的自主權，也不是完全不能限制。並不是捺印指紋設立一個中央式的資料庫，就一定違憲。其實我們有很多各種不同的資料庫，是不是這些資料庫只要涉及到人，就一定違憲，其實不盡然，還是要衡量其比例原則。在我個人的看法，如果人民有相當程度的接受，我們有盡告知的義務，他仍然同意，則他是自主的意見表達，我們不能說他是無知的。這是我的回答。

賴大法官英照 第一個問題請聲請人回答。關於五月三十日釋憲聲請書提到釋憲的標的是戶籍法第八條，而今天聲請人的陳述及書面資料，都集中在戶籍法第八條第二、三項，幾位鑑定人提到作合憲或違憲判斷，也都集中在戶籍法第八條第二、三項，因此請聲請人說明聲請標的是戶籍法第八條，還是只有第八條第二、三項？

第二個問題請行政院代表回答。目前這 924 萬筆指紋資料是作什麼使用？是不是只要符合個資法第八條的規定就可以使用這些指紋資料？先前行政院代表提到，指紋檔案不可以作跨目的使用，你們認為什麼情況是跨目的的使用？是不是只要符合個資法第八條的規定，就不是跨目的，因此就應該准許使用？

第三個問題請教鑑定人黃教授昭元。剛才有好幾位提到有關相片的問題，意見有些不同。黃教授強調是從資訊隱私權為出發點來看指紋的問題，認為按捺指紋應該作違憲的判斷，身分證貼照片，不管有無作數位化的處理，或其他集中檔案，是否也有侵犯資訊隱私權的違憲問題？

曾大法官有田 本席有二個簡單的問題請問內政部，一、戶籍法施行細則第二十二條規定，依本法第八條規定捺指紋，應以全

部手指捺印，但無手指者，不在此限。何以內政部在說明會及今天都說只有捺左右食指，而且是平面的，其法令依據何在？二、戶籍法第七條第二項規定，國民身分證的格式，由內政部定之。而戶籍法施行細則第二十條規定，國民身分證由戶政事務所依據戶籍登記資料列印。亦即國民身分證應記載事項的內容，這兩者應是否相關的法條？以及戶籍法施行細則第二十一條規定，國民身分證一律貼二個月內正面半身的照片，這是否都屬於應記載在國民身分證上的事項？但並無按捺指紋這一項規定；可是今天內政部都主張，捺指紋是國民身分證的內容之一，而不是領取國民身分證的要件，這個邏輯是什麼？因為戶籍法第八條到底是程序性的，還是偏向實體性的規定？或者戶籍法施行細則第二十條及第二十一條規定，是屬於實體性或程序性的規定？也就是說主張捺指印是國民身分證的內容之一，是憑何邏輯推論？如果是國民身分證的內容之一，為何不像上次說明會提供的澳門或香港以晶片置入在身分證上，而是用庫存建檔？

審判長 請聲請人回答。

顧律師立雄 聲請人聲請釋憲的標的是戶籍法第八條第二項及第三項，而不是第八條全部。

審判長 請行政院回答。

簡次長太郎 一、剛才賴大法官垂詢的問題，目前的 924 萬筆指紋資料，是存放在刑事警察局；而將來內政部所錄存的指紋是放在內政部的中央指紋資料庫，這二個資料是分開的。有關 924 萬筆指紋資料的運用，是根據電腦處理個人資料保護法的規定來使用。二、曾大法官提到，依戶籍法施行細則規定，目前按捺指紋，是捺十個手指的指紋，這個問題在此次全面換發國民身分證時，我們修正了施行細則，改為按捺二個拇指的指紋。

事實上本案當時在行政院已經討論通過，因為是施行細則，不需送立法院，剛好大法官作出暫時處分，所以就暫時退回內政部，等待大法官解釋。

另外，本次修正戶籍法施行細則時，已有如下修正：相片部分依照國際民航組織規定，下半年起護照相片採用相同新格式；原要求提供二個月內之相片，改為提供六個月內之相片。這些程序問題，將來都還有討論空間，未來修正戶籍法，關於施行細則中涉及人民權利義務實體法律關係的部分，會再次檢討，但和今天的聲請釋憲案沒有直接關係。

劉參事文仕 關於曾大法官有田詢問有關戶籍法施行細則的問題，方才詢問鑑定人時，本人提到有質疑才有更周密的防範，有互信才有充分的溝通。過去確實在施行細則中規定了實體法律關係，經過各界質疑會用於治安目的，內政部重新作了檢討，將新的施行細則修正草案送到行政院。

至於授權內政部訂定格式，應以法規命令或是公告為之，本部曾參考中央銀行發行新鈔，同時宣告舊鈔僅能再使用兩年之模式，而中央銀行之依據，係依照中央銀行法第十五條第三項規定：「本行應將紙幣及硬幣之規格於發行前公告之」而來。所以戶籍法施行細則中訂定之格式也是採用同樣的程序。戶籍法是較久之前制定的，部分規定文字及要求，和行政程序法之規定未盡相符，但是可以透過法理及許多施行細則或作業規定來加以補充。簡言之，內政部是採取公告格式的方式。將來如經過大法官解釋認為按捺指紋並不違憲時，本部將秉持嚴謹態度就指紋按捺政策及相關作業為嚴謹規劃。

黃教授昭元 賴大法官所提相片與指紋的問題也是本人寫鑑定意見書時困擾最久的問題之一，謹簡短回答如下：第一、本人不認為按捺指紋行為本身當然違反人性尊嚴，或與犯罪、烙印、

侮辱有所連結。從資訊隱私權角度言之，按捺指紋會洩漏個人資訊，一旦洩漏，個人對二次使用及種種傳遞將很難控制。本人認為戶籍法第八條第二項違憲，主要是因為政府之目的在於建立集中管理以供不特定目的使用之全民指紋資料庫，並非泛指任何按捺指紋的行為是違反人性尊嚴、違憲的行為。照片和指紋都是敏感資料，當然指紋的敏感度更高，本人認為敏感資料未必不能蒐集，例如身分證上要貼相片，身分證上可否用晶片或其他方式儲存指紋資料？身分證如果是廣義的包括護照、各種不同目的的身分證件，本人認為無法完全禁止，在有限的範圍之內，例如在護照上加上生物特徵資料，並非當然絕對違憲，問題在於身分證並非供特定使用，而是一般性的身分確認。因為過去幾十年的習慣，不僅政府，連民間也廣泛使用，所以，可分兩個層次思考，第一、是否要納入指紋，因為會發生滾雪球效應。政府既然開始使用，民間也會購買指紋辨識機，以辨別捺有指紋之國民身分證之身分確認，過程中可能造成之資料外洩、管理及種種風險是本人比較關心的。第二、就國民使用而言，指紋與相片最大的不同是指紋是隱性資料，須經機器判讀，對於國民身分證提供之一般性身分確認沒有實益。總言之，戶籍法第八條第二項、第三項連結到國民身分證是無關的，因為要建立指紋資料庫，所以是違憲的。若將來國民身分證上要捺印指紋，基於上述二理由，本人較持保留立場。

許大法官玉秀 請問徐正戎教授及黃昭元教授，兩位提到指紋紀錄不可改變及不可作廢，如果人的指紋物理狀態改變了，原來的指紋紀錄就沒有用了，因此對人權的侵害會很嚴重嗎？如果因為指紋的物理狀態改變了，風險是否因此減少？

徐教授正戎 謝謝許大法官的詢問，關於這個問題，方才的報告有提到類此的生物特徵有一永遠無法解決的問題，即不能作廢

性。如果我按捺指紋來證明我的身分，某天因為意外傷害失去按捺指紋的手指，今天要重新確認我的身分，因為以後無法以指紋辨認我的身分，如何將以前錄存的指紋作廢？而且管理指紋機關無法了解申請指紋作廢的當事人是否為原錄存指紋之人。

許大法官玉秀 補充說明一下，不是將原指紋紀錄作廢，而是沒有可以和原指紋紀錄對應的人可以與該指紋紀錄對應，對於指紋物理狀態改變的人而言，只要重新錄存新指紋即可。

徐教授正戎 例如犯罪案件發生，犯罪被害人甲已從世界上消失，徐某為假冒犯罪被害人身分，將手指自殘，自稱是甲，此時如何證明犯罪被害人不是徐某？

許大法官玉秀 此時不需要舊指紋，因為不可能找得到相對應舊指紋之人的指紋紀錄做任何事情。

徐教授正戎 假設今天我到戶政機關自稱是徐某，實際上並不是，我出示身分證明文件證明我是徐某，可是已經失去手指了，該指紋紀錄就會被作廢，但真實的徐某還存在，真實的徐某去驗證時，機器判讀就會發生問題。

黃教授昭元 回應許大法官玉秀所提問題，第一、指紋資料庫中已經有我的指紋，假設可以變造，我改變指紋後要求重新錄存，此時指紋資料庫管理者如何確認我就是指紋資料庫中錄存那一枚指紋的本人？假如可以依賴指紋以外的其他個人資訊確認身分，即其他個人資訊之證據力高過指紋資料庫中錄存之指紋，為何一定還要錄存指紋？第二、變造風險，可能不是從指紋資料庫中竊取指紋，而是從日常生活中擷取，進一步去偽造本人指紋，並搶在本人之前去戶政機關將本人之其他相關資料全部更改，此即「身分竊盜」。在評估指紋風險時須考量兩件事，機率及損害程度。指紋風險類似搭飛機或陸地交通工具，飛機發

生事故率遠低於陸地交通，但是一旦發生事故，死傷人數較多，多屬永久性無法回復的損害。

審判長宣示：本案改於七月二十八日上午九時續行言詞辯論，聲請人及行政院代表、各訴訟代理人、鑑定人應到場，本院不另通知。退庭。（十七時八分）

憲 法 法 庭

書記官

游何劉
素新秀
真興英
曾超智
陳賢淑
涂人蓉
陳明珠

審判長

俞岳生

中華民國九十四年七月二十七日

司法院大法官審理解釋案件言詞辯論筆錄

(會台字第 7775 號立法委員賴清德等八十五人聲請案，就戶籍法第八條規定，有違反憲法第二十二條、第二十三條及比例原則之疑義，行言詞辯論)

出席人員：

一、聲請人 立法委員賴清德等八十五人

(一) 代表人

蔡英文 立法委員

高志鵬 立法委員

(二) 訴訟代理人

顧立雄 律師

李念祖 律師

劉靜怡 副教授

二、關係機關-行政院

(一) 代表人 (內政部)

簡太郎 次長

劉文仕 參事

(二) 訴訟代理人

許文彬 律師

尤英夫 律師

蔡庭榕 副教授

三、鑑定人

顏厥安 教授

孟憲輝 教授

黃昭元 教授

李建良 副教授

徐正戎 教授

上聲請人等聲請解釋案，於中華民國九十四年七月二十八日（星期四）上午九時在憲法法庭公開續行言詞辯論，出席大法官及書記官如下：

審判長大法官翁岳生

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

書記官游素真

何新興

劉秀英

雷超智

涂人蓉

陳明珠

朗讀案由

審判長 本案續行言詞辯論，現在進行聲請人及關係機關交互辯論，先由聲請人申論十分鐘，行政院答辯十分鐘；再由行政院申論十分鐘，聲請人答辯十分鐘。反覆進行二輪次。陳述人可於座位上發言，現在請聲請人申論十分鐘。

劉副教授靜怡 審判長、各位大法官、鑑定人以及其他先進，今天談的其實是一個很根本的問題，所謂的人民基本權利保障的問題。本案不是政治爭議，只要談到憲法、人民基本權利保障，我想我們是偏向於在自由主義的憲政架構下，對於政府的不信任的前提而來的。今天大法官面對的，不但是一個司法權面對傳統國家權力，所應該作出來的憲法判決而已，更是大法官在面對數位社會時，應該如何定位自己角色的問題。昨天已經看得非常清楚，個人資料涉及隱私，縱然不是遺傳資訊，也有資訊自主權的適用。我們從這個觀點，落實到幾個比較特定的問題，請教行政院。

一、昨天行政院一直談，在他們既有的資料庫的運用上，都完全符合電腦處理個人資料保護法的要求。根據內政部在說明會所提供的資料，很清楚呈現出來，目前的指紋資料庫存有 924 萬筆，其中役男的指紋大概有 694 萬筆。根據大約在二、三年前，內政部警政署給台灣人權促進會的一個公文，講得非常清楚，役男指紋資料庫的蒐集，從民國四十一年開始，五十年來，其實都沒有任何法治國家所可以接受的法律依據。我們姑且不管蒐集的目的，是否是為了役政所需，但在處理上，我們覺得非常遺憾的是，要求各縣市政府蒐集這些役男的指紋之後，是由警政機關集中建檔運用。至於到底怎麼用，其實有非常非常多用在犯罪偵防工作，也許內政部會說這是早期的作法，但一直延續到民國九十年。從九十年之後役男指紋的採集作業，才暫停辦理。從個資法通過到九十年之間，個資法一直規範指紋

資料庫的運用，而個資法充不充分，其實必須作辯論，即使個資法要求必須要有特定目的、必須要法律授權，但在這段期間我們看不到法律授權。即使在九十年之後，國防部本來應該依照役政所需，去蒐集役男指紋資料，它修正兵籍規則，把過去蒐集的役男指紋，正式列為國軍個人兵籍資料。即使這個兵籍規則，我們也認為在法律依據上還是不夠充分。從這個觀點，個資法面對這個國家資訊蒐集體系，其實是一個空白支票，幾乎無用。其第二條規定，個人資料保護，依本法之規定，但其他法律另有規定者，依其規定，事實上已經開了一張支票出去；接著，第七條、第八條更清楚規定要有特定目的，但特定目的又有非常多的例外。到底什麼是特定目的？依第三條規定，可以由法務部會同中央目的事業主管機關定之。換句話，只要法務部會同內政部，就可以無邊際地訂定非常多的特定目的，這樣的觀念非常值得大家來思考。或者我們再從戶籍法第十條及警察職權行使法第十六條以下或第二章整章可以看出來，這樣的資料庫，其實是一個所謂「全目的」的資料庫，看不出來特定目的何在的資料庫，其問題是非常大的，尤其將它放在公部門，基於我們沒有辦法信任政府的民主憲政的假設前提下，我們沒有辦法信任今天所謂的先建資料庫，再來談專法的問題的意義何在。

二、昨天內政部談了非常多，關於外洩情況幾乎不可能，尤其是公部門的控管，資訊安全的稽核做得非常好。我在這裡提供一些例子，其實我們在訴狀的附件中已經有談到，這裡還有一些例子要談。例如交通部是大股東的中華電信公司，就發生過員工盜賣資料的事情、財政部是大股東的財經資訊公司也發生類似事情，而導致董事長下臺、中央健保局也發生類似事情，這些都是最近三、五年發生的事情。昨天壹周刊報導中央健保

局把資料外洩，才會讓林志玲的加保資料曝光。還有車籍資料、戶政資料或者以前發生過只要上 google 網站，輸入台北市政府的地址，就可以看到房屋的照片以及戶籍資料。講了這麼多的實例，想要講的是，其實所謂國際趨勢，昨天很多鑑定人的意見都已經呈現出，根本是禁止建立一個所謂全目的性的全民生物特徵的資料庫，有些國家甚至都不願意去建立全目的性的全民資料庫。所謂國際趨勢是這些國家長久以來，它的整個社會及法律基礎建設都非常的完善，面對這樣的問題有非常充分的辯論，這也是昨天鑑定人孟教授憲輝所提及，所以我們非常希望內政部能夠先回答這些問題之後，我們再來討論這個法律到底合不合憲。

李律師念祖 容我繼續作補充，昨天我們談到戶籍法第十條的問題，該條規定，各機關所需之戶籍資料，應以戶籍登記為依據，前項資料由戶政機關提供。我們昨天問到第十條所稱的戶籍資料，包不包括指紋或指紋檔案？內政部的答案是不包括。但有一個問題，內政部這樣的解釋在法律上有無依據？而且會不會構成內政部不會改變而且有權作的解釋？我們看戶籍法第六條規定，戶籍登記資料…，前項資料之格式及保存年限，由內政部定之。這裡的戶籍登記資料與第十條所謂的戶籍資料，二個相比，顯然戶籍登記資料比較狹窄，戶籍資料比較寬廣。我不曉得內政部會不會說戶籍登記資料與戶籍資料是不同的，但另一個可能的解釋是戶籍資料包括戶籍登記資料。指紋是不是戶籍登記資料，內政部應該不會反對，因為指紋是戶籍法第四條戶籍登記的一部分。因此我們看到剛剛劉教授靜宜所提的函，就不會意外，因為所蒐集的資料交互流用，幾乎是天經地義的事情。如果再看警察職權行使法，再看個資法，這些資料交互流用，在現行法律上根本不能阻擋。所以對這個問題，希望內

政部能夠答覆。

審判長 請行政院答辯十分鐘。

劉參事文仕 在未回答問題之前，想釐清一個簡單的問題。我方昨天對司法院所委任的三位鑑定人抗議不公，今天被報紙報導是對司法院抗議不公一事，特別提出澄清。我方絕對沒有懷疑司法院大法官的公正性，事實上我方也曾對三位鑑定人的背景資料作一個分析和查對，除了李教授建良發表過有關不當連結的文章，還有某鑑定人曾經參與某人權團體的座談會以外，確實沒有什麼明顯的意見表達，可見司法院在篩選鑑定人的用心。我們的發言主要是針對三位鑑定人並沒有善盡公平鑑定的任務表示遺憾，因為我們覺得三位鑑定人連一個應該對雙方有利及不利的情形一併注意，這樣的基本原則都沒有注意到，而只挑一方他們認為不對的地方大加批評，而有角色認知上的衝突，比如說雙方都有提到一九七四年有關美國隱私權法案的規定，到底美國能不能因為人民拒絕提交社會安全碼而拒絕給予社會福利申請？聲請人說美國規定不可以；我方根據康乃爾大學國際年刊及哈佛大學科技及法律期刊的論文，明確指出是可以的，亦即就沒有不當連結的問題。但是就這一點，留美的鑑定人並沒有特別針對美國的制度給大法官一個更明確的答案，到底兩邊的資料，哪一方是錯的？哪一方是對的？因為大法官既然這麼用心，找了留德、留美、留法的法界先進來當鑑定人，目的當然是期待透過他們這方面的專業，對雙方所提出該國的法律制度，能夠更深入的探討、分析來協助大法官不要作出錯誤的裁決。如果他們沒有辦法作到這一點，甚至有沒有違憲由他們來表示，那大法官要作什麼？大法官應該是從兩邊提出的資料，最後裁決有沒有違憲，怎麼會是三位鑑定人直接認定違憲？又比如我方提到法國有關按捺指紋的問題，法國規定身分

證要按捺指紋。但是留法的鑑定人只站在聲請人的立場替聲請人辯駁，他們的身分證申請是自願的，可是沒有進一步告訴大法官，雖然是自願的，但是如果不申請身分證，生活會很不方便，包括無法到歐盟各個國家境內自由活動，這一點留法的鑑定人也沒有特別針對法國的制度，再作進一步的分析與闡述，所以鑑定人在任務上可能有一點錯置，因此我方提出抗議。

簡次長太郎 一、感謝劉教授的指教，劉教授提出的第一個問題，有關於台灣早期在威權時代所留下來的產物，現在刑事警察局中的 924 萬筆指紋資料，當時要人民按捺指紋，的確是沒有法律依據。所以有關役男指紋，延續利用兵役集體體檢時辦理的捺印，從民國九十年開始，因為役男體檢方式改變，以及行政程序法從九十年一月一日起實施以後，為遵守依法行政的原則，目前役男指紋採集作業已經暫停辦理。另國防部於九十一年十二月二十七日修正兵役規則，將指紋列為國軍個人兵籍資料之一，未來作為縝密訂定相關作業的規範，作為役男捺印指紋的依據。國防部這一些指紋也沒有送到行政機關，所以目前刑事警察局就是保存這 924 萬筆指紋資料，可能將來因為刑事犯罪再增加以外，不會再有新的資料。這是時代的產物，沒有法律依據，與現今戶籍法第八條有個資法的法源依據，是二回事，並與今天的釋憲案沒有直接關係，這是第一點的說明。

二、所謂特定目的，在個資法第三條第八款有明文規定。既然法有明文規定，法務部事先邀請相關機關訂定有關戶政及戶籍管理是屬於特定目的，事實上戶籍法第八條規定蒐集人民的指紋，為了強化辨識身分的功能，這就是它的特定目的，這個一點疑問都沒有。

三、剛剛劉教授提到資訊管理的問題，根據聲請人的陳述，好像比較疑慮的是，反對建立全民指紋資料庫，甚至主張採分

散式的資料管理。可是全世界按捺指紋的國家，大部分都是建有建立指紋資料庫，如果不建立資料庫，無論是在身分證植入晶片，其功能只限於一比一的比對，就像門禁的管理一樣，它不能用於遊民、失智老人以及無名屍體的比對，而且資料庫如果採集中控管也比分散式安全。舉一個例子，台灣有 372 個戶政事務所，如果指紋資料將來蒐錄後，分散保管在各戶政事務所，它的安全性與中央集中管理，二者相較，何者為優？我想不言而喻，這一點劉教授應該可以理解。另外李律師提到戶籍法第十條的問題。國民身分證是戶籍資料重要的辨識資料，它是戶籍資料，但是它並不是戶籍法第四條所謂的戶籍登記資料，也非第六條及第十條所規定戶籍登記。第十條是規定如果要收費，戶籍登記時可以酌收費用。所以國民身分證是戶籍資料重要的辨識資料，它並不是戶籍法第十條所指的戶籍資料，照片與指紋也不是戶籍法第十條所定的戶籍資料，所以它不能由戶政機關酌收費用，就提供人家指紋或相片，所以李律師不必為這一點憂心。以上說明，請指教。

蔡副教授庭榕 接下來由我補充，特別是剛才簡次長提到威權時期的法令部分，過去確實有這樣的狀況，威權時期相關法治規定比較不完備，此從大法官解釋的數據就可以看得出來。民國三十六年到七十六年的非常時期中，只有解釋了 216 號，但是七十六年七月十五日解嚴時起，到現在已經到了釋字第 601 號。從大法官解釋的強度可以分四階段來看，六十九年沒有解嚴時，釋字第一六六號對違警罰法所作的解釋，沒有限定日期說它違憲失效；七十九年已經解嚴，釋字第二五一號解釋定有一年的改善期間，否則失效；九十年釋字第五三五號解釋，不但說二年內失效，而且二年內要照大法官的解釋意旨來作；最後在釋字第五九九號解釋，已經有緊急處分。所以從整個法治

進展過程，我們是可以期待的。戶籍法在八十六年制定時，基本上解嚴之後，過去的傳統法治有分散式立法與集中式立法。以個資法來講，它極像行政程序法或警察職權行使法，它並非是個別的特別立法，而是屬於集中式的立法，是一個普通法的性質，所以當戶籍法有所不足，才會用到個資法。從戶籍法的立法目的及內容，它是授權可以捺印與錄存相關的指紋資料，這是很明確的。

審判長 請行政院申論十分鐘。

蔡副教授庭榕 接著我說明身分證與指紋之間的關係，現行戶籍法第八條以按捺指紋作為領取國民身分證的要件，是行政院在八十四年白曉燕案之前，就已經有這個草案審查的會議紀錄提到，當事人如果在領取國民身分證時，拒絕按捺指紋是否要訂定罰則，討論時所作的決議是，請領國民身分證按捺指紋是一個要件，所以不需要定罰則，而是增訂第三項，即如果沒有按捺指紋就不予發給，也就是說要件不備時，不予發給。他們作了這個釐清。再來，按捺指紋是請領國民身分證的一個要件，所謂按捺指紋也就是戶籍法第八條第二、三項所提到的。指紋的性質，是國民身分證明資料要件內涵之一，所以指紋與按捺指紋這二個概念也要有區隔。指紋是國民身分證的內涵之一，按捺指紋則是請領國民身分證的程序要件之一，這在戶籍法第八條有明白的規定，立法理由也有說明。在內政部九十四年全面換發國民身分證申請書所列的需求欄內，也規定有關照片、姓名、住址、出生年月日及指紋等等，屬於身分證的資料之一。其中相片、姓名等等是屬於顯性資料，附於紙本的國民身分證之上，以表彰身分；至於指紋，是屬於隱性資料，置於資料庫中，加以更高層次的保密及安全性的控管，將來作為戶籍法第八條所規定之身分辨識之用。指紋與身分證二者間有密切之連

結，並無不當連結之問題。這是第一個說明。

第二個說明，戶籍法第八條規定的立法目的，主要在建立全民指紋資料，以防止冒領身分證與辨識失智民眾、無名屍體之用。八十六年所提出的草案中，其立法理由欄中有說明兩個目的：一是作為表彰身分、證明身分之用，另一個是國家於必要時依法藉以辨識身分之用。戶籍法第八條規定，按捺指紋始得以領取國民身分證，不按捺指紋則無法領取國民身分證，基本上二者間並無不當連結之問題。

政府以公權力介入或限制人民的基本權利，必須思考憲法第二十三條規定。戶籍法第八條規定所要達到的目的，一是防止冒領身分證，一是作為辨識身分之用，符合憲法第二十三條所規定的公益原則的考量。

再談談比例原則的部分，有關比例原則之下三個次要原則的檢證：（一）在適當性原則部分，觀察其是否合目的，亦即按捺指紋是否可以達到防止冒領身分證及辨識失智民眾、無名屍體的目的，答案是肯定的。昨天聲請人以指紋第一次建立資料檔案時，並無法達到防止冒領之目的而給予否定，然而既然在建立指紋資料檔，供作比對、鑑識之用，必然有第一次的建檔程序，屬於無法避免之情形。所以在首次建檔時，以最謹慎的方式來加以檢證，指紋按捺者亦擔負所按之人同一性之後果，亦即如以冒名方式按捺指紋，將因而承擔改換姓名，甚至改變身分，並有可能被立即或隨後查出、識破之情形。以指紋來辨識身分，是可以達到防止冒領身分證與協助辨識身分之目的，符合比例原則中的適合性原則。（二）必要性原則（即最小侵害原則）部分，要從多種方法加以考量，其中1、相片的部分，人的容貌很容易因時間的經過而有所改變。2、簽名的部分，有易變與不易辨的性質，需要專業性，而且辨識效果不佳。3、

指紋的部分，具有普遍性、安全性、唯一性，而且蒐錄的設備價格較低廉，操作簡便；指紋屬於人體之外部資料，以電子指紋機錄存，相對於DNA，對人身的侵擾較低；建立全民指紋資料的方式，是按捺兩拇指的平面指紋，此與犯罪嫌疑人按捺指紋的方式截然不同。4、DNA的部分，在技術上比較複雜，而且在所有生物特徵辨識方法中，屬於非必要不輕易使用的方式之一；目前常用於血緣或重大災難的身分辨識上，費用比較高昂，而且需要花費長時間的比對，採樣措施屬於身體侵入性質，對人身的侵擾較大。5、虹膜部分，需要使用專有的攝影設備以擷取虹膜影像，設備價格屬於較昂貴且複雜；虹膜在無名屍體的辨識上，有不易或不能辨識之情形。由上開之比較可得知，以指紋最為恰當，在此情況下，也符合必要性原則（最小侵害性原則）。（三）狹義比例原則的部分，必須考量所欲達到的法益與可能造成的損害。關於法益部分，剛才也說明過立法目的，至於所造成的損害部分，基本上應從成本、對民眾可能造成的侵害部分來加以思考。國民身分證基本上具有公證力、表彰身分而且作為身分證明的信賴基礎，對於社會及經濟秩序都有很大的幫助。按捺指紋的成本（錄存所需的費用）與冒領身分證可能造成對社會、金融秩序的影響，加上對失智民眾與無名屍體的辨識以及處理所獲得的法益相較，應該是值得的。另一方面，按捺指紋可能產生對民眾的侵害部分也應該予以考量，例如對人格權、隱私權之影響，以指紋之特性，上開影響皆會降至最低，與其他方法相較，指紋的效果也最佳。指紋的特性是人各不同、永久不變、觸物留紋、短期不滅、不顯基因，亦即無法從指紋看出高矮胖瘦、喜怒哀樂、貧富美醜。按捺指紋也是非侵入性的措施，而且是外顯的資訊，採樣容易，複製困難，辨識力強，基本上是衣服所覆蓋不住的地方，是上蒼所賦

予最佳的辨識身分、證明身分的工具。在上述考量之下，指紋應該可以通過狹義比例原則的檢驗。

因為時間的關係，我的說明到此，謝謝。

審判長 請聲請人答辯。

顧律師立雄 剛剛內政部所提的見解，如果我的理解無誤，似乎是將戶籍資料及戶籍登記資料二者加以區隔，認為這是不同的概念。另外，依據內政部的講法，似乎是認為國民身分證是戶籍資料的一部分，但非戶籍登記資料的一部分。在作上開有意區隔的情況之下，我們似乎可以得到內政部想要得到的一個簡單結論，就是國民身分證不在戶籍登記資料之內，這樣也可以進一步說國民身分證的製作、發給、換發，是有另外的目的。這樣的目的到底是什麼？如果我們可以想像的話，應該是即時的辨識身分之用。國民身分證上面所記載的資料，都是一些顯性的資料，不將指紋放在身分證上作為即時辨識功能的一部分，而是另外作為隱性的資料，限於運用在防止冒用、迷失民眾及無名屍體的確認上，就此點觀察，似乎又與國民身分證發給的目的在於作為即時辨識之用分開。如果國民身分證是作為即時辨識之用，內政部又認為指紋不能達到即時辨識的功能，而是置於資料庫中，等到日後有發生冒用、迷失民眾及無名屍體的情況時，再從資料庫中找出指紋作最後的確認，這與國民身分證運用顯性資料作為即時辨識的功能的連結，就產生了矛盾。而按捺指紋是依附在戶籍法第八條有關換發身分證之規定上，如果按捺指紋與國民身分證的使用無即時辨識目的的連結，又要求按捺指紋作為請領國民身分證的要件，進而以這種連結方式達到蒐集這麼多隱性資料的目的，只是單純為了運用在少數的防止冒用、迷失民眾及無名屍體的辨認上，我們認為這是不當的連結。防止冒用的這個目的，我們不管其比例為何，

但至少非全民會冒用國民身分證，毋寧我們認為這個冒用的比例是很低的，為了這樣的比例而建立全民資料庫，我個人認為這是對人格很大的侮辱。無名屍體這個部分，如果透過宣導，讓民眾瞭解其以後有可能會成為無名屍體，民眾願不願意因此按捺指紋？可能有人願意。但是政府不管人民日後是否真的會成為無名屍體，就全面強制要求按捺指紋，這種作法實在讓人無法接受。

李律師念祖 我想剛剛顧律師要說明的是，如果只是為了無名屍體或者失智國民的尋找而要求全民按捺指紋，事實上是違背了比例原則，在德國此稱之為「用大砲打小鳥」，在美國稱之「為了烤豬而燒房子」。我企圖證明的是，其實內政部真正要做的並不是烤豬，而是想要「燒房子」，只是沒有承認而已。

這裡牽涉到一個很基本的問題，就是為什麼戶籍法第十條規定會變成今天討論的重點？因為戶籍法第十條規定戶政機關可以應其他機關的要求而給與戶籍資料，該條顯然不僅是收費的規定而已，其真正的意義在於可以一般性地提供戶籍資料。剛才內政部代表表示戶籍法第十條規定不包括指紋資料，第六條規定也不包括指紋資料，可是參照戶籍法施行細則第九條規定：「本法第六條所稱之戶籍登記資料，指各項戶籍登記申請書、檔存證明文件、簿冊、卡片及電腦儲存媒體等資料。」亦即該條明文規定何謂戶籍登記資料，這是行政命令，內政部可隨時修改，但內政部今天的解釋卻是指紋不包含在戶籍登記資料之內，我很難想像這樣的解釋是符合現行法律規定。真正的問題是，戶籍法第十條規定其實比第六條規定還寬廣，第六條規定的是「戶籍登記資料」，第十條規定的是「戶籍資料」，第六條已經當然可以包括指紋及指紋檔案，第十條怎麼可能會不包括指紋及指紋檔案？檢察機關或其他機關為了犯罪調查之

目的，向戶政事務所索取戶籍資料，戶政事務所可不可以給指紋？關鍵就在這裡。

剛剛講到儲存資料的問題，我想必須在這裡清楚地說明，今天所談的一方面是使用的問題，另一方面是儲存的問題。戶籍法第十條的問題是戶政機關是否可將指紋檔案交給其他機關使用，這是使用的部分，現在回來談儲存的問題。剛才談到分散儲存（分散型）與集中儲存（集中型）的差別，我們並不是認為分散型一定合憲，但分散型可以用來證明集中型是違憲的。集中式的資料管理與分散式的資料管理是不同的，前者的特徵是全國人民的資料集中，是基於一般性的目的；但是後者，通常是部分的，例如考駕駛執照，是要開車的人才會有資料，而且是為了特定目的，例如是為了駕駛執照管理目的。就以役男資料而言，姑且不論蒐集役男資料是否有合法之權源，假定有法律規定役男必須按捺指紋，也假定這個規定是合憲的，那麼依合法方式取得的役男資料，是分散型的，因為僅能讓役政機關蒐集，而且只有役男的指紋，不會有其他人的指紋，也只能為了役政目的而使用。因此，我們回過頭來看戶籍法，要求蒐集的是全體國民的指紋，是供各機關查詢的指紋，怎麼可能是為了特定目的？這是一般性、集中型、基於全方位之目的而蒐集。

辨識身分本身是一般目的，不是特定目的，因為作任何之核對、查證，都先要辨識身分，因此戶籍法第八條規定要在身分證上按捺指紋，是為了要辨識身分，顯然是一般目的，不是特定目的，因此也非個資法所謂的特定目的。可以將辨識身分解釋為個資法之一般目的，是說明個資法開了空白支票給政府機關，其將所有之目的均解釋為特定目的，我們無法在此處認定個資法違憲，但可以認定戶籍法是問題之泉源。

劉副教授靜怡 從內政部之意見，我們可以確認，辨識身分是一般性目的，而非個資法原先在立法院要追求的特定目的。役男指紋資料庫係民國四十一年台灣警政單位發起的，停止採集已經是民國九十一年，從解嚴、動員戡亂時期終止至民國九十一年，都是在違法之狀態，因此段期間並非威權期間。威權期間與法制期間之區別在於國家法律基礎、建設之實質呈現出來是什麼樣子，以及運作上呈現出來是什麼樣子。如果呈現之狀態及運作根本不符合法治的話，跟威權又有何差別呢？與侵害人權又有何差別？個資法雖然開了空白支票，但在第八條還規定要有「特定目的」及「法令執掌範圍之內」，戶政與警政不屬於同一法令執掌範圍，故要釐清此種狀態是如何一回事。當時蒐集役男指紋時，他們是沒有預見其指紋會用作犯罪偵防等情形。現在針對六百二十多萬筆役男之指紋，有無銷毀之計劃？此些指紋目前還是依個資法上之規定處理及運用，每一個動作都涉及人民基本權利。

請問顏教授，從資訊權力分立之概念可發現，中央與地方是分權的，故許多歐洲國家即使有指紋資料庫，也是保存在地方，故從中央與地方分權的觀念觀之，戶籍與身分證之關聯或正確之理解是什麼？

行政院提出 1974 年美國隱私權法案，並提到 2002 年哈佛法學院之期刊上的一篇文章，該文之作者本人認得，他不是很公正，這篇文章之標題是「一個所謂全國性的身分證系統如何去踐踏了人的身分證認同及人的自主性」。行政院談到的 1974 年美國隱私權法案之例外狀況，事實上就是要求特定目的及法律授權，接下來他們談到的 1996 年一大堆的法律，是在符合非法移民、航空安全、健康醫療等方面之要求，從此問題可看出，我國目前法律在特定目的要求上過於寬鬆，是使人民無預見可能

性之空白支票而已。

顧律師立雄 內政部表示根據戶籍法第八條第二、三項之規定按捺指紋僅在確認身分，但一直未清楚說明，有關防止冒用之點，如何透過指紋資料庫，能夠確實防止身分證被冒用。他們認為依照新的身分證防偽之措施，已足以達到身分證被偽造、變造之效果，但如拿別人之身分證，不論是假的身分證或別人之身分證，謊稱是自己之身分證，此兩種情形，如何達到當場被防止冒用或混淆？

此外，為辨認無名屍體之特定目的，如何導出全民須按捺指紋之結論？我們幾位代表人及訴訟代理人想了很久，無法想出為了任何一個特定目的，可以導出全民須按捺指紋之結論。故此種特定目的過於窄化，無法正當化蒐集指紋、建立指紋資料庫之作為，此為本案之關鍵問題。

審判長 請行政院答辯。

簡次長太郎 一、李律師提到戶籍法第十條，第十條第二項規定「各機關所需之戶籍資料，應以戶籍登記為依據。」此處所謂之戶籍登記，就是指戶籍法第四條規定之登記。戶籍法施行細則第九條規定「本法第六條所稱之戶籍登記資料，指各項戶籍登記申請書、檔存證明文件、簿冊、卡片及電腦儲存媒體等資料。」不包括指紋及照片在內。指紋規定於施行細則第二十二條，內容為：「依本法第八條規定捺指紋，應以全部手指捺印。但無手指者，不在此限。」

二、儲存指紋是集中管理還是分散管理比較好，此為行政管理之問題，經評估後，我們認為集中管理較安全，此部分行政機關會負責，與今天之釋憲案應無關係。

三、戶籍法提出之「特定目的」，法有明文，個資法並非內政部主管法規，是否應修法，也不是在釋憲之層面。劉教授提

到以前役政蒐集之資料，也不是完全未規定，是經過省政府委員會通過，只是以行政命令規定而已，早期很多情形都未法制化，現在指紋之蒐集已由法律規定，以法律規範，當然是一種進步，不能將現在與從前比較，再挑戰現在之法律。

中央集中保管與刑事警察局之管理是兩回事，為了戶政機關要蒐集指紋，本人特別至刑事警察局觀察，他們表示 924 萬筆之資料，從來沒有洩漏出去過，並表示中央集中保管之方式比刑事警察局之保管方式還要嚴格好幾倍，這些都是行政事項。任何一種資訊多少都有風險，聲請人所舉的例子，如電信資料之洩漏，本人認為那些都是分散保管方式，如為集中管理，缺失會降低。

四、顧律師談到如何防止身分證被冒用，按捺指紋當然不止是為了辨識無名屍體、失智老人，那些只是附加功能，其主要用途就是為了防止冒用、冒領，是為保障自己之權利，有何違憲之處。新式國民身分證有二十一道防偽設施，所以要按捺指紋，是強化辨識之功能，強化被冒用，雙管齊下，使每一個人之身分都能得到保障。

劉參事文仕 劉教授提出 1974 年美國教授之文章，我們對作者之態度也很瞭解，所以未舉其評論，只舉其文中論述之美國法律之情況，是很客觀之資料。有關「無預見可能性之問題」，即法律規定是否明確，但法律是否明白、確定，檢驗標準不是一層不變的。授權明確性原則是遵循兩個原則，一為方針規則，一為預見性規則，司法院釋字第五九四號解釋理由書謂「法律規定之意義，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者，即無違反

法律明確性原則，亦迭經本院釋字第四三二號、第五二一號解釋闡釋有案。」

戶籍法第八條第二、三項，是從保護人民之權利出發，目的在強化人民身分之辨識，其要件很明確，法律效果也為一般規範者所能理解、預見，沒有違反明確性原則。政府之法律是一整合性之概念，因此有關戶籍管理上指紋建檔之問題，不是單純從戶籍法加以觀察，同時需將個資法、行政程序法等相關法律作一連結思考。該規定也不能只從法律角度加以思考，也要從社會、政治、文化、公共行政等層面加以考慮，否則會有所偏失。

尤律師英夫 昨天本人程序發言，聲請人沒有異議，表示同意不受理之意見，請大院斟酌。有許多人權團體，在我們看起來，是逼迫聲請人提出釋憲，以達到須有三分之一以上之立委連署聲請釋憲之要件。聲請人一再表示戶籍法第八條第二、三項沒有立法目的，又在聲請書第十五頁表示「無名屍之辨認則與戶籍管理無直接關係」，事實上，每個人都有碰到此種情形之可能，為辨識身分，按捺指紋有何違憲之處？聲請人將人權無限上綱，倘若如此，所有的法律都有可能違憲。聲請人不挑戰戶籍法第八條第一項，就是表示承認國民身分證，但其提出之資料，漏掉一篇文章，即「按指紋不如擁有國民身分證危險」，該文表示儘管人權主義者言之鑿鑿，但除擔心指紋可能流出，似乎沒有更有利之說法，就算如此，指紋流出之影響又能大到什麼地步？其危險性遠不及身分證及車牌被盜用。指紋對人權之侵害，遠不及國家強制徵收之稅務、債信等資料。現在法律規定，不按捺指紋即不發身分證，聲請人認為有比不發身分證更不激烈之有效手段，如罰鍰等方式，事實上一般人民會認為，不按捺指紋被罰鍰，才是激烈手段。

聲請人之一立法委員柯建銘清楚的提到，從積極面來看，是確認當事人身分，保障當然權益，而且提到建立全民指紋資料，早為世界各國公認之重要認證建設，亦為先進國家的指標。今天聲請人卻主張違反人權，這點我們可以諒解，不過所應反對的是國民身分證，而不是指紋資料庫，既然主張資料庫有問題，為何不挑戰電腦處理個人資料保護法，這是什麼樣的聲請態度？所以聲請人今天必須明確說明主張什麼？以上說明，請大院深思。簡單一句話，我們尊重人權，但是基於人民對法律的感情，法律的維持、共識，也應該是人民第一。

蔡副教授庭榕 本人補充剛才尤律師特別強調的「按指紋有那麼嚴重嗎？」聲請人方才提到烤豬燒房子，或用大砲打小鳥，將這種公益目的與防止冒領身分證、對於失智民眾或無名屍的辨認視為烤豬、小鳥，而另外一邊卻是大砲與房子，亦即所謂的隱私權、人格權、人性尊嚴，此在比例上是否合適？以冒領身分證來講，身分證從法令觀之，有二百七十八種法令須依據身分證，而換領或補領身分證，尚不包括初領者，九十三年度有一百四十六萬筆。其中如有無法辨識係冒領者，致其藉假身分取得真身分證者，如再以真身分證去申請其他卡片，其所導致的社會秩序、經濟金融秩序之危害難道不夠大嗎？這些難道只是烤豬、小鳥的利益嗎？關於隱私權、人格權、人性尊嚴，昨晚本人幾乎無法入眠，原因是，如果這樣真的影響人權、危害人權，那是不是很嚴重？可是昨天、今天相關報導卻沒有提到人權這部分。

另外，按捺指紋會變成透明的身分證，變成裸體，會拼湊所有影像，這樣的隱私權、人格權、人性尊嚴真有那麼嚴重嗎？昨天黃昭元教授就這部分人格權的影響，並沒有完全贊同，真有那麼嚴重。基本上只按兩枚平面指紋，這與基於犯罪治安目

的所取的十指三面指紋不同，所以它的侮辱感並不像犯罪嫌疑人那樣嚴重，它只是一般行政目的用來辨識、證明身分的一種最有效方法。謝謝。

審判長 現在請聲請人答辯。

李律師念祖 「按指紋有那麼嚴重嗎？」按指紋似乎不嚴重，但按指紋的結果很嚴重。為什麼按指紋的結果很嚴重？第一、這兩天以來，有一個問題從來沒提到，本來期待這部分可能會成為討論的問題，結果完全沒有。即指紋真的那麼精確嗎？指紋鑑識錯誤，會有什麼效果？其實，指紋專家宣稱所有的指紋都不一樣，每一個人的指紋都不一樣，有科學證據嗎？有人將世界幾十億人口的指紋拿來比對嗎？誰有把握世界上不會有人指紋相同？指紋專家甚至不敢說指紋的相似度有多少？其實，指紋專家只看十五個特點、八個特點，到底要看幾個特點，是由指紋專家或國家法律來決定，然後指紋專家會說百分之百正確，可是在二〇〇四年美國奧瑞岡一名律師，在反恐活動中被認為是暴徒，因此被拘禁，三位FBI探員說他的鑑定百分之百沒有錯，若干月之後，這位律師的指紋被認定有誤，因此引起很大的注意。現在西方、美國在談指紋可靠性時，這是一個很重要的案例，聲請人可將此案例提供 鈞院參酌。

由於這個案子，美國法院開始質疑指紋作法定證據的可靠度，而且高度被討論，所以今天假設按指紋不嚴重，是錯誤的假設。按指紋的結果很嚴重是在於它的儲存會發生問題，它可能會被作很多不當使用，當然這也與社會文化有關。昨天提到指紋與簽名的差異，二者差異很大，簽名基本上可用肉眼辨識，在很多情況下，用肉眼辨識就可解決問題，所以不需要簽名庫，可是指紋無法用肉眼來辨識，也不是一般人在沒有知識經驗下就可以辨識，所以凡是要用指紋時，就必須用器械及專業經驗、

知識，才可能辨識，因此有建庫儲存的問題。一旦有建庫儲存問題，就有額外的風險，這正是今天所談的問題。

其實，強制按捺指紋與強制簽名，是否都合憲？本來就可以討論。刑事訴訟法第四十一條要求所有被告在筆錄上簽名，如果該條規定是這個意思，則顯然有違反緘默權的問題，而緘默權就是不表意自由、不簽名自由。所以該條如果是為了驗證筆錄簽名，則必定無法通過違憲審查，這也是最高法院最近表示該條只是規定如果要簽名應簽在哪裡，而不是強制簽名。又民法規定簽名可用指紋代替，但重要的是，當事人可以選擇，今天如果法律規定當事人可以選擇簽名或按指紋作為辨識方式，則談比例原則時，其合憲性的假設應遠比系爭條文來得高。

系爭規定強制人民按捺指紋，本人作另外一個比喻，今早出門忘了帶出席證，就回家拿出席證，因為我非常擔心未帶出席證無法入庭，這個出席證事實上當作辨識工具，如同身分證一樣，是進入憲法法庭的身分證。可是當我們強制按捺指紋建檔以後，其實，國家是決定用人民的指紋作他的名牌，指紋變成一個人的名牌，而且自己帶著。此時就有徵收指紋的問題，昨天顏教授提到徵收指紋是財產權的問題，而本人認為徵收指紋是人格權的問題，當國家這樣規定，我身上就帶著被國家徵收的名牌，這與人性尊嚴有關。它另有一個社會文化的意義，就是被強制按捺指紋時，有什麼感覺？戶籍法規定大家都要按捺指紋，在座的包括大法官在內，因為我們已有身分證，所以不需按捺指紋，可是要換發身分證時，就須按捺。在按捺指紋時，問自己一個問題，我可不可以不按？如果我願意，是我的意願，但如果不願意時，要被強制，這就如同，今天有人住進旅館，服務人員說「請按捺指紋」，你會不會說「為什麼」？如果旅館不能強迫我們按捺指紋，但國家可以，這就要問「它的目的是

什麼」。今天內政部表示它的目的是為了防止冒用，其實防止冒用就是一般目的，其主要功能就是為了要辨識身分，當防止冒用成為主要目的時，有一個很大差異在於它一定為變成一個排他性的辨識方法，而且變成唯一的辨識方法，也就是說，不管你是誰，如果你沒有帶指紋名牌，你就不是你，這就是徐教授所說的問題，當你的紀錄是錯誤的，我身上帶的人格名牌，剛好相反，對我來講是極不利益的事，我們不談國家是否牽制人民，但它所帶來的不便利，也就是昨天黃教授所說與飛機失事一樣。

按捺指紋是很簡單的事，一點都沒有痛處，可是真正的嚴重度，不在於按捺指紋的行為，而在於嚴重的後果，而最嚴重的是大家都覺得不嚴重，看不到嚴重的後果，所以才有今天的辯論。最後一點時間，留給劉教授。

劉副教授靜怡 按捺指紋嚴重嗎？按捺指紋當下是不嚴重，後果是嚴重的，留下資料嚴重嗎？留下資料當下是不嚴重，後果是嚴重的。所以六月三十日蘇嘉全部長表示有些人權學者，在臺灣拚命批評政府，到美國按捺指紋時，我想這位人權學者一輩子都會想像到底在什麼情況下留下入出境資料，內政部居然好像是看到的。

本人要澄清剛才幾個問題：一、行政院剛才談到法國身分證的問題，講到一點非常好的，就是雖然你可以不申請身分證，但你的生活會非常不方便。相信這個不方便本身就是國家基於一個權力不對稱及資訊不對稱來牽制人民的行動自由、人格自主權、行為自由的最好工具。如果今天在強制身分證制度下，加上各種個人資料、生物特徵資料，我們所看到的是一個根本無法阻擋的可怕事情。當大家一再講，尤其行政院代表提到，這只是一個請領國民身分證的程序要件而已時，我們要問的

是，行政機關可否無窮的附加程序要件，而不需受到法律明確性原則及比例原則的制約？

二、剛才內政部談到，警政機關從來沒有資料外洩的問題，現在引用聯合報、中國時報及自由時報報導很多警政資料外洩的問題（本人不負真相查明責任），我想大家還記憶猶新，不再贅述。

三、請顏教授從舉證責任觀點談指紋資料部分的問題。另外一個問題，請教孟教授，您一直談到尊重自主，如果同意，應該可以要求按捺指紋，是否在相當程度內，戶籍法第八條有違憲之嫌？謝謝。

審判長 本案暫停辯論，十時五十分續行辯論，退庭。（十時三十五分）

本案繼續辯論。（十時五十分）

現在由大法官就聲請人及關係機關行政院之辯論意旨或鑑定人陳述詢問。應答者每次不超過十分鐘，應答者請至發言台發言。

首先，本院指定之三位鑑定人要求表示意見，先請黃教授發言。

黃教授昭元 如果時間允許，另外二位鑑定人也希望簡短表示意見。本人先作簡單說明，尤其行政院代表發言中，涉及鑑定人部分，其中涉及鑑定制度定位的問題，另一個是涉及我們三位鑑定人個人的問題。第一、關於鑑定制度定位，比較需要釐清的是，鑑定人有無義務就聲請人及相對機關所提之爭點一一地在鑑定意見書或口頭上分析，甚至採取所謂的公平，兩邊都不可偏袒地鑑定的問題。這亦涉及第二點，鑑定人可否就系爭的爭議問題表達最後個人鑑定立場，例如合憲、違憲，或者只要表達立場就不是公平的鑑定人。此涉及 鈞院憲法法庭鑑定意

見書鑑定制度的關鍵所在，如果可以，希望利用這個機會，就此問題向社會大眾釐清，這樣應該也有助於未來整個鑑定制度的健全運作。

其次，回應個人部分，剛才內政部指教美國一九七四年隱私權部分，責問本人為何鑑定意見書中未就此問題作比較兩面俱陳的分析。事實上，本人收到鈞院資料中並沒有包括這部分，因此就本人手中資料，兩邊都沒有處理，當然如果要批評完整性，則容許本人有日後改進機會。第二、以本案爭點來講，就美國法部分，因為美國對於資訊隱私的相關判決相當多，所以鑑定意見書只針對關於指紋部分之判例或立法，提出個人意見。至於之前一九七四年隱私權法，是針對一般性，例如各種資料庫或其他社會安全號碼，所以基於時間考量，將它排除在外。當然如果這樣的鑑定意見在專業程度上有所不足，本人也願意虛心接受批評。不過，就第一點而言，關於整個鑑定制度及鑑定人的定位，應有其制度上的意義。

徐教授正戎：謝謝審判長，關於鑑定人的任務，黃教授已經說得非常清楚，本人只補充一句話，我認為鑑定人的任務，是在大法官交付任務之下，利用我們對留學國的瞭解、專長、法律素養，在摒除感情因素之下，以理智及法學素養作出鑑定報告。

關於剛才內政部代表提出有關法國法上的問題，事實上，本人在鑑定意見書中已經寫得非常清楚，不過在此，再次特別強調一些重要爭點，也讓本鑑定人的身分及立場更能凸顯。關於法國法實際上在指紋鑑定部分，各位可參考鑑定報告第三十二頁到第三十五頁，法國一九八七年有兩個重要法案，一個是關於國民身分證製作暨電腦管理系統辦法，另一個是申辦國民身分證按捺指紋辦法，兩個辦法在同日先後以兩號命令公布，有其歷史意義，即剛好符合內政部一而再，再而三地強調，我國

新版國民身分證的建立制度，需要以按捺指紋方式領取，是為了防止冒用、偽造。

法國一九八七年前的身分證並無須按捺指紋領取，是任意領取，一九八七年之後，也是任意領取，唯一差別是，請領身分證要按捺指紋，如果不領取，就完全沒有問題。這說明了一九八七年恐怖事件尚未發生，所以按捺指紋是為了防止身分證的偽造及冒用。再從二辦法規定可以看出，法國在此理由之下，制定一個希望全民也能配合國家政策，防止身分證被偽造、冒用，在領取新版身分證時願意按捺指紋的辦法，他們在辦法中規定得非常清楚。反觀，我們行政機關內政部，則有很大思維上的不同，其差別請參閱鑑定意見書第三十三頁至第三十五頁。

先簡單介紹一下，一九八七年之前至目前為止，法國人不一定都須請領身分證，如果要請領，則只要留下傳統資料，即血親資料、姓名等等，這些資料都建檔，至於檔案資料，則留存各地戶政機關或地方政府，沒有一個中央政府統一保管資料。到一九八七年為了防止身分證的冒用及偽造，希望國民請領身分證時，可以按捺指紋，否則，就不要請領新的身分證。在此情況下，有兩個重要變革，此可從這兩個辦法看出，第一、將全國所有人的傳統資料，由各地方（分散型）集中到中央；第二、對於指紋他們也採取中央資料庫方式來集存，這點到目前為止，也像我們內政部的作法。可是在此之後，思維就與我們不同，從法條可以看出，他們區分成兩種，在第一、為了確認是否冒用或偽造，如果沒有把握，則可利用指紋資料庫來調查；第二、訴訟程序中，對於某人的身分辨識，才可以利用指紋資料庫來調查。至於其他部分，例如特定人民的身分、偵查犯罪、身分證遺失、失竊申請補發等等，仍然只能用傳統資料來調查。為何作此區分？很容易瞭解，因為他們把內政部再三強調的辨

識人別，限定在辨識人別，今天某人持偽造或冒用身分證，其主要目的只在辨認持身分證者是否與本人相符。若有一個人所持身分證可能是偽造、冒用時，要查驗是否與身分證上的人相符，可將該人之指紋與中央全國資料庫與身分證上的人名的指紋比對，就可以知道是否偽造或冒用，這是一對一的辨識。相反地，一對多的指紋比對，不稱為辨識人別，而是偵查犯罪，這部分他們絕對不允許在指紋資料庫中調查，唯一的例外是訴訟程序中對某人身分的辨識，即使擴大到偵查程序，都有司法機關的介入，不是事前同意就是當時授權。對於建立指紋資料庫，戶籍機關基於戶籍行政管理之目的，是可以被接受的，包含身分證的偽造及冒用。跳脫這個框架，偵查中對無名屍體身分的辨識，經檢察官授權作身分辨識，也可以涵括在利用指紋資料庫之內。除了這兩個條件之外，其他關於特定人民身分的指紋辨識，都是一對一。今天某人不願意告知身分，將該人之指紋放進全國資料庫調查，是不被允許的，還是需用傳統方式調查。即使第七條允許警察機關因偵查犯罪去調查某人的身分，也是不能利用指紋資料庫。他們對於指紋絕對不願意開一漏洞，讓戶政機關可以藉身分證按捺指紋，蒐集指紋，建立中央資料庫，以偵查犯罪。

另外，特別說明一點，方才內政部劉參事對於司法院大法官依留學國別、專長選定我們三位鑑定人有所質疑，大法官可能係上網查詢現有的資料，而指定鑑定人。然內政部的查詢可能更為精細，包括我們入出境期間等，調查方式很多。這說明了擁有調查別人身分的行政機關，須隨時防範人民資料是否會在沒有特定目的的情況下被突然調查。在本案，我們被調查只是因為在鑑定書中所表示之專業意見與內政部立場不同。

李副教授建良 身為鑑定人，未經請求不宜發言，但是從昨天到

現在的辯論情形，鑑定人似乎成為當事人、被告，基於在被詢問時有反擊的基本權利，在此簡單說幾句話。第一、雖然內政部代表未特別針對我的鑑定理由中提出質疑，不過對於結論有不同看法，顯然找不到反駁理由，就質疑我的立場。身為本案的鑑定人，是我學術工作上的莫大榮譽，對系爭問題，是本於我的專業所作個人學術上的看法，不會為了公正而改變個人見解。第二、內政部希望對於雙方立論都應作公平的評論，黃教授方才提過，基於鑑定人的立場，原則上沒有這種義務。若需對雙方作出平衡論述，我昨天回去後詳細看了聲請人的意見，在論述按捺指紋的嚴重程度上似有不足，有必要作更深入的論述。如同方才李念祖律師所言，今天最嚴重的問題是大家都認為按捺指紋不嚴重，這部分稍後可作更進一步之延伸。第三、憲法辯論除了法學上原理、原則的辯論外，最根本的核心是捍衛人性尊嚴，即對人的基本尊重，誠如司法院釋字第60一號解釋，雖然論述的是關於大法官薪給的問題，但最主要的是捍衛司法不能退讓的尊嚴。因此，從昨天到現在，從內政部官員對於鑑定人所表現出來的不尊重，可想見其將來對指紋之處理，在此表達個人最沉重的抗議。

劉參事文仕 請審判長容許我發言一分鐘，因為鑑定人所說涉及人身攻擊，我必須說明。第一、關於調查鑑定人的問題，我也是上網查詢，絕對沒有透過其他資料調查。本人並逐一拜讀鑑定人所發表的論文，觀察其言論有無偏頗之虞，我方未提出聲請迴避，主要是表示鑑定人確實沒有問題，且是事前就查詢，並非因為昨天的辯論情形，才去瞭解。第二、因為認知上的差距，鑑定人認為到場不是要作公正的鑑定，如果這是司法院鑑定制度，本人願意誠摯地表示道歉。

審判長 司法院指定鑑定人之過程非常慎重，昨天已經說明過

了，不再重複。本院是借重鑑定人之學術專業意見作為審理本案之參考，使大法官的判斷更正確妥適，大法官並不受鑑定人意見之拘束。

顏教授厥安 非常感謝審判長給我這樣的一個機會，雖然我是聲請人推薦的鑑定人，但是憲法法庭指定我擔任鑑定人的工作，個人被如何對待不予計較，重要的是，我認為鑑定人不是證人，憲法解釋與憲法相關訴訟是公益訴訟，是沒有明確的當事人利益存在的辯論，鑑定人也未具結，在這樣的場合中，所提供的是法律意見的陳述與表達，負責對象是憲法法庭本身，針對之標的是釋憲的問題，因此，沒有必要對關係機關提出之所有論述資料作全方位的考量。所以，實在不宜將鑑定人當作任一方之關係人或證人進行交互詰問，交互詰問與即問即答之觀念應加以區分。

孟教授憲輝 因為我本身非學法律出身，僅針對科學部分提出意見，所以對於鑑定人制度或身分的問題，我沒有意見表達。關於聲請人提到指紋是否有個異性的方面，我覺得有需要表達我的專業意見，如果審判長允許，我會花比較長的時間作解釋。

審判長 如果三分鐘時間不夠說明，可以再多一、二分鐘。

孟教授憲輝 指紋是否每個人不同，可以從幾方面來看，第一、從原理面來看，不只涉及指紋學，且涉及胚胎學，胚胎在三個月時形成指紋，指紋與遺傳有關，如果相信每個人的DNA都不一樣（除了同卵雙胞胎），在胚胎形成過程中所表現出來的指紋就會不同。遺傳學也證明DNA在遺傳過程中，人在形成生殖細胞時有一減數分裂的過程，幾萬個基因是隨機加互，科學上的一個重要觀念是，如果有隨機過程，參與隨機的變數夠多，可以得到一個近乎唯一的結果，此所謂的唯一不是百分之百的唯一，但原理上沒有問題。如同水的沸點是一百度，不管是世

界上哪一地方的水，沸點應該都是一百度。第二、驗證問題，很多人作過指紋單一性的驗證，其中有些結果很滿意，有些結果不是很滿意。驗證時，不可能將全世界的指紋都拿來比對，很多驗證結果在相關書籍中都有列出。第三、實務經驗，採用指紋作鑑定已將近一百年，到目前為止，指紋資料庫的比對尚未發現兩個人的指紋是相同的。即使是聲請人方才所提鑑定錯誤的例子，也不是兩個人的指紋相同。

我雖然從事科技鑑定，有時也很討厭科技的進步，因為傳統的指紋鑑定絕對不會出錯，今天在現場採到指紋，將它照相放大，拿來比對絕對不會出錯。西班牙馬德里的爆炸案，將採到的指紋掃描，傳輸到美國FBI進行比對，影像經過處理之後就會產生問題，但不能以之推論兩個人的指紋會相同。科學中是允許出錯的，一般社會科學亦同，只是鑑識科學要求錯誤的機率要非常低，比自然科學要求還要嚴格，但不是絕對不能出錯。FBI發現出錯後，馬上搭飛機到西班牙，找出原始指紋，才發現是影像品質的問題。只要是影像的處理，在作辨認時就會有錯誤的機率，我們可以選用不同的門檻值，使某一型的錯誤機率降低，以達成我們的需求。在特定的鑑定情況下，也可以透過專家進行人工比對以達到結果。方才聲請人還提到幾個特徵點，這有統計上的基礎，每種統計的類型都不同，有些國家要求特徵點的數目不同。這些統計是根據每一個特徵出現的機率，出現機率是根據現有指紋及理論基礎訂出來的。例如一個國家有兩千萬人，兩個人指紋的特徵點，偶然有幾個數目相同，這個分數比起以人口數當分母得出的分數的分子還小時，就可以假設指紋在該國家可以達到唯一性。現在的指紋，不管有幾個特徵點，都比以全球人口數當分母算出之分子還要小的非常多。所以從原理、科學論證、統計及經驗來看，指紋具有

唯一性是沒有問題的，但在使用過程中會產生錯誤，所以要設法改進，將其錯誤機率降到最低。

審判長 有五個問題請關係機關回答，第一、加強身分證辨識功能屬於何項人民基本權利？第二、指紋具有碰觸留痕的特質，是否還有其他生物特徵或身分辨識方法具有這種特質？第三、戶籍登記資料與戶籍資料，有無及應否區分？如有區分，其法律依據為何？第四、指紋屬於戶籍登記資料或戶籍資料？或者都不是？如何歸類為主管戶政機關所必須錄取、儲存及管理之資料？第五、指紋假設不是戶籍法第六條所稱戶籍登記資料，又非國民身分證應記載事項，則第八條規定請領國民身分證要求按捺指紋是否仍有必要？是否為合目的性之要求？

簡次長太郎 就審判長之詢問，謹就個人所瞭解部分回答如下：第一、加強身分證辨識功能，是要保障一個人的身分權，如有指紋可以避免身分被冒用。近年有許多金融經濟犯罪，就是假借別人的身分證去犯罪，個人的身分權被侵害，隨同著個人的財產權也會遭受侵害。第二、指紋是生物特徵，此外還有眼睛虹膜。經過評估，指紋是最方便取得，耗費也最少，且具唯一性。第三、戶籍登記資料與戶籍資料當然有區別，戶籍法第四條有明文規定，戶籍登記指左列各項登記，例如身分、遷徙登記。第四條與第十條是相連結的。

指紋屬於戶籍資料之一部分，所以規定於戶籍法之中，戶籍法第八條規定按捺事項，同法施行細則第二十一條規定：「國民身分證一律黏貼最近二個月正面半身相片，並於黏貼相片騎縫處加蓋直轄市、縣（市）政府鋼印。但因特殊情形，經戶政事務所許可者，得免貼相片」，即相片也是屬於戶籍資料，第二十二條規定：「依本法第八條規定捺指紋，應以全部手指捺印。但無手指者，不在此限」，這些也都是屬於戶籍資料，將來會

規範於戶籍法之中，但是戶籍登記則規範於戶籍法第四條之中。

有關按捺指紋後之特定目的，是根據電腦處理個人資料保護法第三條第九款規定：「特定目的：指由法務部會同中央目的事業主管機關指定者」，且已將特定目的之項目正式行文至各相關機關。

適用電腦處理個人資料保護法時，譬如路倒病人、失智老人並非根據戶籍作比對，本部並不提供指紋予他人作比對。人民因為遺失身分證而向戶政機關申請換發補領時，必須先確認是否為本人，只有關此部分戶政機關才會使用指紋資料庫。如果是發現路倒病人、失智老人事項，必須向戶政機關申請比對指紋，戶政機關則依據戶籍法第八條之規定，其雖屬特定目的以外，惟如符合公益、公共安全、社會秩序，就會准許進行比對，如果要件不符，則不會准許。

比對指紋是由申請機關將指紋送至戶政機關進行單一比對，此即獨立性之資訊，而非索引性之資訊。如果是索引性資訊，就是將指紋檔案資料全數交給刑事警察局或社政機關，情形當然就會有所不同，如此方能確保指紋之安全。

尚未回答部分由本部劉文仕參事說明。

劉參事文仕 本人先針對第五個問題回答，即如果指紋既非戶籍資料，又非顯性資料，則有無必要強制按捺之問題。戶籍登記資料只是客觀記錄每一位國民一生之動態資料，從生到死，包括遷徙、結婚等動態資料，它是客觀性，但是戶籍謄本本身仍係以人為核心，到底此人是否即為戶籍謄本登記資料上之主體？而必須有一證明文件，故以國民身分證作為確認戶籍登記主體之重要輔助工具，但因目前國民身分證之主要顯性資料為相片，而根據經驗之累積與科技運用之結果，發現相片非常容易被變造，或因人的成長而容貌改變等等情形，會產生有關身

分證本身在確認上之不足。所以國民身分證上顯性資料之識別機能薄弱或有疑義時，經過多方研究，以中央統一指紋建檔作為第二重之輔助措施，也只是輔助性工具而已。

雖然指紋不屬於國民身分證之顯性資料，但是一般而言，可以從國民身分證上辨識一個人之真實身分，畢竟可能因為受損等原因，徒有該等顯性資料仍有所不足，故應有第二層之輔助工具。

蔡副教授庭榕 本人認為審判長垂詢之第四點與第五點是相關連的，尤其是應如何區隔國民身分證、戶籍資料與指紋三者間之關係。

指紋與戶籍資料有無相關？或是聲請方所提有關戶籍法第十條之部分，指紋是否屬戶籍資料？本人認為必須有所區隔，亦即從法律之依據而言，戶籍法第七條第二項規定：「國民身分證及戶口名簿之格式，由內政部定之」，而相片並不屬於戶籍資料之一，因為當人民申請戶籍謄本時，戶籍機關只提供登記之戶籍資料而已，並不包括相片在內。

一般將指紋歸類為隱性資料，相片則歸類為顯性資料，並黏貼於紙本上作為一般身分之證明，而隱性資料則作為辨識、查證身分之需求，其依據即為戶籍法第七條第二項，但並非屬於戶籍資料所登載之項目，故其性質與相片一致。

剛才簡次長特別提及獨立或索引功能性資訊之問題，本人認為以此作為跨目的性思考時，是非常必要的，亦即當戶籍法之指紋資料，只是用以作為防冒領與辨識無名屍體、失智老人而已，但是如果用以作為犯罪偵防時，於當查獲犯罪嫌疑人之身分後，再跨目的性使用索引功能，則並不適當。

難道在其他方面就能跨目的性使用嗎？如果電腦處理個人資料保護法規範之範圍如此廣泛，本人則認為有必要修法限縮特

定目的之範圍。

許律師文彬 審判長所問第一個問題，以指紋加強辨識屬於人民之何種基本權利？簡次長表示是身分權之維護方法之一，本人則認為亦屬於公共利益。

聲請方一再強調反對按捺指紋，係因對於政府之不信任，以防止流弊發生，但是從剛才鑑定人孟教授以科學鑑識角度分析得知，流弊幾不可能發生，而對於政府之不信任部分，因為憲政上已有所設計，在行政上要依法行政；在立法上有立法政策之考量；在司法上如果產生流弊，則可加以制裁；此外，尚有監察權之糾正。所以聲請方所持反對指紋建檔之理由，歸根究底就是立法政策之選擇，而不能無限上綱至違憲之層次。

聲請方一直避談憲法第二十三條，即便是聲請方所強調之憲法第二十二條之「不妨害社會秩序公共利益」，而由此憲政與立法政策角度觀之，我方認為本案戶籍法第八條之法律問題，不能無限上綱至違憲之層次。

劉參事文仕 關於指紋碰觸後留痕與聲請人提及之錯誤率等問題，本人認為如同司法判決一樣，偶爾也會發生誤判與冤獄之情形，不能因為少數幾件誤判或冤獄，就完全否定國家司法制度之尊嚴與價值，同樣地，指紋部分我們也不敢說百分之百正確。所以第二個問題是屬於非常專業性之問題，我方不敢在此造次，所以 鈞庭才會特別聘請指紋專家擔任鑑定人，而非全由法律人擔任鑑定人，最後還剩一分鐘時間，是否能請鑑定人代為答覆？

孟教授憲輝 有關生物特徵之種類很多，剛才聲請方提及之簽名，現在也已經屬於可以數位化建檔之生物特徵，簽名之後當然就到處留痕。其他生物特徵尚有唇紋，喝水時唇紋就會留在茶杯上面；相片，在任何場所，只要有攝影機，就會被拍攝入

鏡。所以會留痕的生物特徵相當多，甚至尚有手部靜脈分布與虹膜等，除非能禁止留下，否則一經攝影，就會留痕，亦即每使用一次，就留下一次痕跡，當然程度上會有所不同，因為指紋留下痕跡之機會較多，也因國家社會民情之不同而有不同。在英國，所有監視器拍下之影像，都會保留一段時間，被保留的這一段時間，其實就是保留影中之生物特徵。

在台灣，監視攝影之社會也很多，譬如進入電梯、便利商店，雖然可以刻意不留下指紋，但是絕對會被監視器拍攝到而留下影像，所以生物特徵既然是人身體之一部分，人要做動作，以及現代科技之保全措施，到處都會留下生物特徵，包括理頭髮時所剪下之頭髮、平常摳頭皮、脫下安全帽、隨便摸一下桌面、喝水後之杯子上等都會留下 DNA，而 DNA 較指紋更易顯露人之遺傳特徵，且會到處留痕。

審判長 現在對聲請人有一個問題，即行政院於九十四年七月二十七日提出言詞辯論要旨狀提及程序方面之問題，本件是否符合受理程序之要件？此部分請聲請方表示意見，或是將來提出補充書狀亦可。

高委員志鵬 關係機關行政院大概認為立法院既然已於八十六年修法，且非依照司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款「中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者」規定聲請解釋，惟此期間立法委員已經改選三屆以上，雖有部分委員留任，但我國並非內閣制國家，且立法委員又是定期改選來看，並無任何「禁反言」之適用餘地，而我方聲請釋憲之依據係同條項第三款之「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」，即我

方係以三分之一以上立法委員認為戶籍法第八條有違憲之虞，已經超越黨派，希望由大法官作最後仲裁之立場聲請解釋。

若謂目前之政治現實是執政黨在立法院只有五分之二，並未如關係機關代理人所謂之過半，而民進黨黨團及行政院均曾提案修正按捺指紋案，惟在程序委員會中就被杯葛，眾所皆知立法院之藍綠對抗，連監察院院長、副院長、監察委員之人事案都卡在程序委員會中而不能付委，所以在政治現實考量上，欲由立法院自行修法解決此問題，有其一定之困難。

所以我方形式上係依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款聲請解釋，實質上也絕對符合受理解釋之要件，就職權行使而言，因為依據立法院職權行使法規定，只要任何法案已經付委進入審議程序，即有關乎職權之行使，所以也符合司法院大法官審理案件法第五條之相關規定。

李律師念祖 本人在此就聲請人聲請解釋所依據之司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款部分進行說明。

本案係依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款「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」之規定聲請解釋，而本案類型上屬於憲法疑義解釋，即只要三分之一以上立法委員有適用憲法之疑義，或認為法律之適用有牴觸憲法之疑義，即得聲請解釋，但是該款規定顯未要求三分之一以上立法委員都必須認為法律違憲或都認為適用憲法發生疑義，才能聲請解釋，因為條文本身已作區別。

本案聲請人等之立法委員中，有的委員可能認為適用憲法發生疑義，有的委員可能認為適用法律發生牴觸憲法之疑義，但這三分之一的計算，應該不會發生問題。

賴大法官英照 第一個問題，建立指紋檔案與犯罪偵防、改善治

安之間具有何種關係？請行政院說明，擬議中要建立的指紋檔案，是否包括犯罪偵防與改善治安的目的？

第二個問題，如果認為建立指紋檔案對於改善治安有所幫助，則在方法上，如何使用指紋檔案，才能達到改善治安的目的？將來有何具體使用計畫？

以上問題請聲請人與關係機關回答。

許大法官玉秀 第一個問題，聲請人主張分散管理比較符合人權，分散管理即分散蒐集，分散蒐集就會聯結到特定目的，而內政部主張集中管理比較安全，但是內政部並沒有論證集中蒐集與分散蒐集，對於人權侵害和特定目的之聯結關係如何？請關係機關代表說明。

第二個問題，內政部表示建立指紋檔案之目的是防止冒用身分證，又提及如果到外交部申請護照，就必須識別身分，換言之，識別身分這件事情，除領用國民身分證之外，當申請健保卡、駕駛執照或其他用途時，亦須進行辨識身分之工作，而所謂辨識身分本身可能及於各種生活領域。請問這樣的目的是否仍屬狹隘之特定目的？

審判長 現在請關係機關行政院回答，限時十分鐘。

簡次長太郎 關於賴大法官所問第一個問題，建立指紋檔案與犯罪偵防、改善治安間有如何之關係，本人一再強調，整個立法之原意，包括當初二、三讀通過時已於「立法說明」欄中作清楚說明，是為了防止冒領身分證、強化辨識人別，此部分亦與許大法官玉秀所提身分識別功能之問題有關。

至於建立指紋檔案與犯罪偵防、改善治安間有無聯結關係？當初行政院研擬政策討論時，並未涉及此部分，但是如果現在要使用，除非是辨識人別，否則必須符合電腦處理個人資料保護法之相關規定始得為之。當初行政院曾經就此討論，如果要

擴大到犯罪偵防，除非另以法律作更嚴謹的規範，否則僅止於辨識人別。

關於賴大法官所問第二個問題，即如何讓指紋檔案之使用，達到改善治安之目的？原本計畫要求換領身分證之人民必須按捺兩個拇指指紋，其目的就是在辨識人別，世界各國辨識人別之作法大多如此。但是對於犯罪偵防部分，都必須按捺十指三面之指紋，如果只按捺兩個拇指指紋，其實在犯罪偵防上之效能相當有限，惟不能說是完全無此功能。

至於分散或集中管理，我們主張集中管理，因為 372 個戶政事務所，如果分散管理，每個戶政事務所裡的人員良莠不齊，將指紋資料外洩的風險較大。指紋採集中管理方式，領取身分證時按捺指紋，指紋掃描機將指紋載入電腦，資料經過亂碼加密，封鎖性的透過網路傳輸到中央指紋資料庫，工作站不會留存任何指紋。封存後之指紋資料，如果某戶政事務所需要某一指紋資料，必須通知中央政府系統需要該資料比對，中央才會提供。管理指紋資料庫者，僅限於幾個機關，且進入使用指紋資料系統者，也必須透過指紋驗證才能進入，輔以自然人憑證，層層節制。經過這次論辯，獲益良多，行政系統願意將這些意見納入將來指紋資料庫管理的重要參考，更加謹慎小心。

另外，目前的身分證明文件上的相片，極容易變造，例如護照、健保卡等，外交部或全民健康保險局如發現身分證件有疑問，依電腦處理個人資料保護法向專責機關聲請進行指紋比對，這是電腦處理個人資料保護法第八條規定之特定目的以外的用途，我們是可以接受的。

許律師文彬 關於犯罪偵防與指紋的問題，簡次長是站在釋憲焦點的戶籍法為陳述，進一步言之，指紋除了身分辨識外，附加價值則有益於犯罪偵防，這是不容否認的。電腦處理個人資料

保護法制定後，我們才有依據修正戶籍法第八條規定，且刑事訴訟法近幾年修正後，也將「指紋」二字納入該法第二百零一條之一，足見指紋在刑事偵防上是有用處的。人權團體擔心指紋會用於犯罪偵防方面，但國家花了這麼多人力、物力建立指紋資料庫，產生有益於犯罪偵防之附加價值有何不可。我擔任過人權團體的負責人，並不認為按捺指紋會侵害何種人權，如果有侵害，也是憲法第二十三條所允許的。

劉參事文仕 回答賴大法官的垂詢，基於刑事司法上之需要而使用指紋，會儘可能遵循法官保留原則，謹慎處理。至於一般的犯罪偵防，則是身分辨識所產生的附加效果。再者，特定目的與一般目的的問題，所謂特定目的只有一個，即身分辨識，辨識之後所產生的其他效果都是附帶的。沒有按捺指紋，沒有領取身分證，一定會對權益產生影響，如同剛才所舉法國的例子，不領取身分證會產生許多不便利。有些人基於自己更高超的信仰，拒絕服從法律，這涉及甘地所謂「不合作主義」政治哲學層面的問題，我們也會給予尊重。抱持不合作態度者應有一基本認知，自己因堅持某事而違法，非為了想避開懲罰而違法，行為人就必須承擔不服從法律所可能發生任何的後果的勇氣，若一方面有勇氣抗拒法律，一方面又想逃避法律後果，則與違法亂紀之人沒有兩樣。所以，在此沒有不當聯結存在的空間。

審判長 現在請聲請人就賴大法官英照所提問題作五分鐘說明。

顧律師立雄 依內政部的說明，按捺指紋與治安的關連性這麼低，對治安維護沒有什麼成效，單為了辨識身分的目的，有必要這麼大費周章要求全民按捺指紋，建立蒐集及防止外洩的機制嗎？如果只是單純為了身分辨識的目的，目前在辨識身分的各項證件發生何種重大問題，需要採取按捺指紋的措施？身分證被冒領或盜用的情形，內政部所需做的是身分證防偽措施，

但是內政部並未將指紋按捺結果放在身分證的防偽措施中，作為身分證防偽措施中的一環，卻又保證身分證上的二十一項防偽措施，已可大幅降低身分證被偽造之情形，究竟按捺指紋和身分證防偽有何關連？若無關連，剩下的用途是什麼，如果是希望第一次請領身分證不會被冒領，如在第一次請領身分證之前，已有其他可辨別的特徵足以確認人別時，第一次請領之後，身分證就不可能被偽造。另一可想像的用途，可能是防止拿別人的身分證去冒用，就身分證的功能而言，如同其他證件一樣，可作為即時當場的辨識功能，即時當場的辨識功能，通常為顯性的資料。很難想像透過基本辨識，身分證加上建立的指紋資料庫，還是不可能不定期換照，因為基本的證件辨識方法是相片，過了十年、二十年、三十年，長相發生變化，還是需要換照以防止被偽造，故定期換照之需求，不會因為建立指紋資料而被抹煞。據此推論，全面錄存指紋是沒有意義的，我不相信僅花費七千六百萬元就可以建立指紋資料庫，若僅花費這些錢，後續的管理與使用問題就更令人擔憂。

審判長 接下來，雙方為最後陳述，每方各陳述十分鐘，先請聲請人發言。

蔡委員英文 當初本人同意提出聲請，主要是憂慮法律結構與整體法律體系的不足，在戶籍法第八條第二項、第三項之適用下，所產生對人權侵害的風險。經過這兩天辯論，我的憂慮更深，認為違憲的可能性更高。我並非人權人士，但也擔任過行政官員，我認為除了法律制度不完備之外，更須注意機構性的風險，經過這兩天辯論，從主管機關或行政院所顯現的心態、文化、思考，這套法律賦予行政機關這麼大的執行裁量權，機關的心態或文化所造成的風險更大。我不是人權人士，但對少數的人權團體或組織機構有一定程度的尊敬，因為他們代表的是社會

理想。我們本來以為在經過這兩天辯論之後，行政機關應該會強化其對基本人權之思考，但是本人聆聽兩天辯論後，覺得很擔憂。其中除了行政機關對人權機構的看法，反映出其對人權問題之漠視外，我方還問到一個很重要的問題，即顧律師所問究竟要花費多少經費？整體社會成本應如何估算？從頭到尾只聽到七千九百萬元之經濟性支出的講法。

事實上，行政院於九十年提出戶籍法修正草案時，修法理由提及建立全民指紋檔案之機器設備費用至少需要七億元，其他建置措施則至少需要二十億元。

再舉一例來說，目前英國考慮建立全國人民之國民身分證制度，最高估計約需二百五十億英鎊，最保守估計約需一百億英鎊，這是建立全民身分證所需之費用，如果是專為建立指紋檔案之費用，或許可以打個六折，至少也要有一百億英鎊以上經費，才能建置完整措施。

如果這麼大的經費支出，顯現在行政官員的心目中，只有七千九百萬元的成本，本人也真的覺得很擔心。

因為本人擔任過行政官員，所以知道我國行政機關的文化是怎麼回事，即機關間資訊之流用相當常見，且認為理所當然，雖然這幾年我國在行政法規與行政機關有相當進步，惟是否進步到足以讓政府行政機關可以管控與使用全民指紋檔案，這真是一個很大很大的問號。

至於剛才有人說「按捺指紋有這麼嚴重嗎？」，事實上真的是很嚴重，如果不是很嚴重，則刑事訴訟法也不會花那麼多精力規定取得指紋的嚴謹程序，所以指紋的取得是一件非常嚴重的事情。

剛才也聽到很多人說我國既然已經存在國民身分證制度，則再多加按捺指紋一項，其實也不是很嚴重，但是本人認為，國

身分證制度本身雖然不在本件聲請釋憲案標的之中，惟其所侵害人權之程度，以現在之人權標準再回去檢驗，可能也是有問題。換言之，現在政府由國民身分證與戶籍制度所取得之人民資訊已經非常多，在此情形下，對基本人權之侵害，已經逼近臨界點，如果此時再加上強制按捺指紋，則在面臨檢討國民身分證及戶籍制度之際，將會對於整體人權造成更大之侵害。

我們身為當前時空環境的法律人、立法者等等，我們的責任是增益基本人權，在社會目的可以平衡的情況下增進基本人權，而非在社會目的有更大需要時，再來犧牲一部分的基本人權，尤其我國以往長期處於威權體制下所見到的制度，對基本人權的侵害，對本人而言，已經接近臨界點。

剛才我方訴訟代理人提及很多辨識身分的方法，亦即是否必須取得指紋，甚至是否要做到集中式資料庫之建檔等等，本人在此不贅言。但是必須問一個問題，究竟法律有無授權？法律並未規定政府可以建置集中式的指紋資料庫，法律也沒有規定按捺指紋只限定在防偽的功能上，雖然在戶籍法修正草案中的立法理由曾經提及，但是有一位非常受人尊敬的政治大學法學教授曾經表示，立法過程的立法理由，就好像生小孩一樣，小孩出生以後就有自己的思想，而現在小孩自己的思想卻放在行政官員手上，行政官員可以自行決定並任意變更什麼是特定目的，此即真正風險之所在。

剛才有人提及真正的風險在於電腦處理個人資料保護法，但是本人認為以現行法律制度來看，只要開始實施戶籍法第八條的強制按捺指紋措施，就會產生侵害人權的立即風險，不能等到電腦處理個人資料保護法修法後再作彌補，因為一旦交出指紋建立檔案，就已經產生對人民侵害的風險。

高委員志鵬 關係機關行政院一再質疑聲請人是否有「禁反言」

或立場反覆的問題，本人剛才已作答覆，因為有現實上的困難，所以必須請大法官作最後裁示。

本人認為更嚴重的問題，反而是應該質疑關係機關行政院의 立場反覆，九十一年監察院就戶籍法第八條糾正行政院時，行政院就其為何沒有執行換發國民身分證與錄存指紋一節回函，就明白表示「因時空背景之轉換，人權意識抬頭，而指紋係屬個人之隱私事項，為人權保障範圍之一，自應同受憲法及有關法律之保障，戶籍法第八條是有擴張立法目的而有侵害人權之虞，已違反憲法比例原則，況且目前政府財政困難，恐無法負擔捺印指紋所需龐大經費」，接下來更講到戶籍法第八條規定有違憲之虞，所以這是行政院一貫的立場，後面更明確提到「全民指紋資料檔之建立，能否達成預防犯罪之預期成效令人存疑，且為偵查犯罪之便利，強制國民於領取國民身分證時捺印指紋，在目的與手段間不成比例(亦即違反比例原則)，誠為個人隱私事項，應受憲法第二十二條及相關法律之保障，戶籍法按捺指紋並存錄指紋之規定過度擴張立法目的，難認具合理正當之聯結」。

對照這兩天言詞辯論時內政部的說法，真是非常荒謬，該部代表之發言均與上述之修法說明完全相反。

我國既然不是內閣制國家，立法委員經過改選，立法院反覆不定，可能是天經地義，但是行政院絕對不能這樣反覆不定，行政院如此反覆不定，會讓民眾更無法對政府有信賴感，所以只能仰賴各位大法官作出最後的定奪，能在如此反覆不定的政策當中作最後的釐清，能夠作出違憲的解釋，也才能制止如此荒謬的場景一再發生。

審判長 現在請關係機關行政院作最後陳述。

簡次長太郎 經過一天半的陳述與論辯，有關戶籍法第八條增列

請領國民身分證捺印指紋問題的焦點已經浮現，所以在言詞辯論即將結束之前，本人代表內政部提出最後陳述，在陳述之前，先回應聲請人所提的兩個問題。

第一個問題是政府當初為何會提出修法？政府就是要包容少數意見，當時有一些自稱人權團體的人，雖然人數少，但是反對聲浪很大，政府為包容這些意見，所以提出戶籍法修正草案送立法院審議，可是立法院卻聲請釋憲而拒不修法，本人感到相當納悶，最起碼應俟修法提案未獲通過後，再聲請釋憲，如此方屬正辦，本人就此問題簡單扼要說明如上。

行政院의立場對於八十六年立法院第三屆第三會期修正通過之戶籍法第八條之立法目的，旨在建立全民指紋資料，增列捺印指紋以防冒領國民身分證，並進一步強化辨識個人身分之功能，立場始終如一，並未如部分人士所誤認請領國民身分證時按捺指紋係為偵防犯罪目的之用，聲請人這二天對此一再提出質疑，本人特地在此代表行政院，聲明行政院一貫之立場。

第二，指紋是電腦處理個人資料保護法規定的個人資料之一，其與相片、出生年月日、住址、統一編號，均屬國家得以蒐集之個人資料，所以才會列入電腦處理個人資料保護法規範之個人資料當中。

由國會授權按捺及錄存指紋作為辨識身分之用，以確保國民身分權，至於捺錄之指紋如何運用，我們已在這兩天言詞辯論中充分說明法律依據就是電腦處理個人資料保護法，我們不能去挑戰它，如要挑戰，則只有修法，所以它既是合法，又是合憲，何侵犯人權及違憲之有？

昨天李念祖律師表示按捺指紋就如同強迫他人跪拜或裸體一樣，將其當成毒蛇猛獸，真的有這麼嚴重嗎？

第三，聲請人所關注之戶籍法第八條第三項「請領國民身分

證，不依前項規定捺指紋者，不予發給」之規定，也是我們論辯的焦點。按捺指紋是國民身分證之要件內涵，並非附款條件或負擔附款，該法當初之立法理由即明確指出目的在建立全民指紋檔，如果當事人請領國民身分證時拒按指紋，則不予發給，如此目的即在落實按捺指紋規定之執行。

指紋屬於隱性之個人身分資料，其與紙本之顯性個人基本資料，都是現行法律規定之辨識基礎，因此申請人必須於按捺指紋後，戶政機關才能發給國民身分證，其與申請駕駛執照、職業證照之不依規定繳交相片相同，主管機關當然不能發給駕駛執照或職業證照，本人不知道各位申請護照時，如果不繳交相片，主管機關會不會發給護照？難道這是內政部獨有的嗎？這是整個行政規則中應有的規範。

至於有人主張可採自願按捺指紋之方式，惟其手段無法達成建立全民指紋資料庫之目的，與戶籍法第八條請領國民身分證按捺指紋立法意旨不符，殊不足採。

本人在此請教各位，當國民身分證遺失或失竊時，是否會擔心國民身分證遭到冒用而使權利受到侵害？如果今天已經建立全民指紋檔，不就可以免除這樣的擔心嗎？如此是否屬於對身分權之保障？

第四，根據聲請人陳述，似乎已不再堅持反對按捺指紋，而比較偏向於反對建立全民指紋資料庫，甚至於主張採分散資料庫來處理，綜觀世界各國，按捺指紋之國家大多已經建立指紋資料庫，有些採分散式保管，有些則採集中保管，但是因為用途不同，有些大的國家有幾億人口，有些國家幅員廣闊，而台灣就只是彈丸之地，三萬六千平方公里，二千三百萬人口，有必要分散到各地方保管嗎？如果不建置指紋資料庫，而單採在國民身分證上植入晶片，其功能看似很好，但是只能限於一對

一比對，如同門禁管理之比對功能而已，不能用於遊民、失智老人、無名屍體之比對，而且資料庫採集中式監控保管較分散式保管來得安全，這是經過我們審慎評估過的方式，也曾邀請專家學者參與討論，並非憑空捏造。

第五，國民身分證是戶籍資料之重要辨識資料，本人必須再次強調國民身分證並非戶籍法第十條所指之戶籍資料。因為國民身分證係由個人持有，指紋係由中央集中保管，所以相片與指紋亦非戶籍法第十條之戶籍資料，自不得由戶政機關提供並酌收費用，亦絕對不會有被出賣指紋之疑慮，相信對於這一點，各位大法官及聲請人都能理解。

第六，鑑定人黃昭元教授所顧慮之資訊自主權問題，其認為指紋資料數位化會有違憲之虞，惟本人認為綜觀當今資訊化時代，數位化乃政府各部門，包括稅捐、金融、監理、戶政、國防及民間公司行號大力推行之工作，任何數位化資訊在安全管理上都有一定的風險，難道因為有些微風險就因噎廢食而捨棄不採嗎？這一定會遭時代所淘汰，本人認為應該更正這種錯誤觀念。

第七，目前收容在社會福利機構之迷途失智老人有二千七百九十六人，每年發現之無名屍體有二百具，十年以來累計了千具以上的無名屍體，其中有少數幸運者能比對身分被認領，絕大多數都因身分不明而無法找到回家的路，如果我們每一個人願意奉獻自己一點點且毫無損傷人格的權利，這些失智人口可以回到溫暖的家，讓家人盡關懷或孝養之責，而無名屍體也可以入土為安，含笑九泉。

請問在座各位聲請人，你願意嗎？難道我們能因為每年只有區區二百具無名屍體，二千七百九十六位迷失之失智老人，而高唱不符公益及比例原則嗎？或是認為政府不必如此大費周章

嗎？或是如鑑定人黃教授所提，如果將來變成失智老人，則迷失死掉就算了？本人認為政府不是從這種思考方向作考量。

當世界有愈來愈多國家與人民願意接受錄存個人生物特徵，以作為身分比對時，捺錄個人指紋已經成為世界潮流之際，為了與國際接軌，我國政府政策支持多數民意贊成按捺指紋之情形下，我們還能再猶豫嗎？在多元化社會當中，不同意見的聲音，我們都給予尊重，但是也不能因為少數人的反對意見，而忽略絕大多數的權益，導致政府施政遲滯不前，包括目前有許多國民身分證遭到偽造、變造，卻不能換發，也是這個原因所造成。

在論辯中，聆聽鑑定人許多非常寶貴的意見，而聲請人之代表人與訴訟代理人也都是學養俱佳，論辯風度翩翩，本人都感到非常敬佩，縱然有不同意見，但都給予尊重，對於各位提出許多行政措施改革方面之真知灼見，我們都會納為施政參考，在此一併表示感謝。

在座各位大法官都是博學之士，在聽了這二天的論辯之後，深信必能見微知著，早日宣告戶籍法第八條第二項及第三項之規定係屬合憲。

本人在此特地向各位報告，我國國民身分證已經十九年沒有換發，現在這種落後的身分證，事實上對於人別的辨識，已經造成相當大的錯誤，而新式國民身分證雖然不是絕對不會造成錯誤，但是輔以按捺指紋，二者相輔相成，讓國民身分之辨識，永遠達到零缺點、零錯誤，這是我們的期待。

劉參事文仕 對不起，最後一句話，因為有一句防護癌症的廣告詞說「六分鐘護一生」，而以電子儀器掃描兩枚指紋，不必使用到印墨，不會有古代刑堂畫押的羞辱感，整個過程只要一分鐘就可以完成，不必專程到戶政事務所捺印，只有請領或換領

國民身分證時，每一位國民只要使用一分鐘時間，捐出兩枚指紋的影像，而非兩根手指頭。

古代楊朱因為拔一毛以利天下而不為，留下千古的自私之名，今天我們連一根毛都不必拔，只要舉手之勞就能換取自己、家人及社會長久的安心、安定與安全的感覺，有些人為何堅持反對？說穿了，誠如聲請人蔡英文委員所說，就是「人權」兩個字在作祟，就此我們必須聲明，人權治國是政府施政的重要原則，固然沒有錯，但何謂人權？聲請方始終沒有清楚說明一個很明確的標準，而中央研究院有一位蔡英文教授寫了一本書，專門介紹漢娜·鄂蘭的政治思想(顧律師立雄於席上請求審判長立即制止劉參事發言)。

最後一句話，漢娜·鄂蘭是當代最傑出的政治思想家之一，他曾說過一句發人深省的一句話，本人也願意將這句話轉送給在座另一位蔡英文教授所代表的聲請方，誠懇地期待大家用真心來省思「人權無國界，而被認為獨立於所有政府，但若人類沒有了政府，而要投靠人權的時候，就變成了沒有留下任何能夠保護他們的權威，也沒有任何制度，願意保證他們的安全」這些話，謝謝。

審判長 本案到此言詞辯論終結，另依法定程序作成解釋，指定期日宣示，在此期間雙方都可以再提出補充之文件，退庭。(12時30分)

憲法法庭

書記官

游素貞
何新奧
劉秀英
劉超智
涂人蓉
陳明珠

審判長

翁岳生

中華民國九十四年七月二十八日

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

行 政 院

中華民國 94 年 8 月 16 日

釋憲案言詞辯論要旨補充狀

案號：台會字第 7775 號

關係機關： 行政院

法定代理人 謝長廷（院長）

委任代理： 簡太郎（內政部常務次長）

劉文仕（內政部參事兼法規會執行秘書）

訴訟代理人：許文彬律師

尤英夫律師

蔡庭榕副教授

為就立法委員賴清德等 85 人就戶籍法第 8 條提出釋憲案，關係機關行政院本諸職權，再提補充理由如下：

- 壹、本件聲請與司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款之要件不合，已於言詞辯論要旨狀述明。有關保障少數黨立法委員之釋憲聲請權之立法院資料，如附件 1。
- 貳、大院詢及聲請人對程序有何意見時，聲請人立法委員高志鵬指出聲請人係依立法院職權行使法，而進行法案之審議，才提出本件之聲請。但查戶籍法第 8 條按捺指紋之執行，係屬行政部門之職權，顯與聲請人之行使職權毫不相關，聲請人自不得依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款提出聲請釋憲。
- 參、本件係聲請人就戶籍法第 8 條第 2 項及第 3 項規定提出聲請釋憲。亦即並未就戶籍法第 8 條第 1 項規定加以挑戰其違憲。本件聲請人提出釋憲之理由，無非牴觸憲法第 22 條及第 23 條等條文。惟查國民身分證記載個人資料包括個人姓名、出生年月日、性別、父母、配偶、住址等事項，更涉及個人資訊之隱私權，本件聲請人並未要求廢止國民身分證上之個人資料記載。卻僅對更有幫助

辨識個人身分作用之指紋斤斤計較要求廢除，吾人誠難理解？茲檢陳「新新聞周刊」所登載一篇文章「按指紋不如擁有身分證危險」（如附件 2），供 大院參考。足證，按指紋並非如聲請人所說之嚴重侵犯人權。至於防止外洩，當屬行政機關本分應防止之事，亦為立法機關應嚴格監督之事，均無疑問。

肆、至於如何確保第一次請領國民身分證被冒領之問題？以曾發生之冒領案件觀之，都為補領或換領國民身分證時，發生不法冒領情事，如偽冒他人身分申請補發國民身分證。蓋因：

一、依照兒童及少年福利法第 13 條規定，嬰兒一出生，接生人即負有將出生資料通報戶政機關之義務，戶政機關隨即具有該出生者之資料。再來，6 歲之學齡兒童，由戶政機關調查造冊，送經主管教育行政機關按學區分發，並由鄉、鎮（市、區）公所通知其入學（國民教育法 6 條），因此又有機會查核戶籍內的成員（如屬男性，還有兵役的問題）。又依戶籍法第 8 條第 1 項規定：「人民年滿 14 歲者，應請領國民身分證；未滿 14 歲者，得申請發給。」年滿 14 歲第一次請領國民身分證者，多為在學學生（國中生），其初次請領國民身分證時，戶政事務所都派員到學校受理申請，依據戶籍登記資料，查對戶口名簿、學生證等，確認個人身分後發給新證；另未滿 14 歲第一次請領國民身分證者，亦都由父母或法定代理人申請，故不易發生冒領國民身分證之情事。復依戶籍法第 49 條規定，戶政事務所得派員查對校正戶籍登記事項，戶籍內之人口如有虛設、偽冒，易被查覺，所以也就不易偽冒。

二、另初次戶籍登記第一次請領國民身分證者，例如在國內未曾設有戶籍之華僑、取得我國國籍之外國人及大陸地區人民等，其申請居留、定居時，尚須經相關機關查核身分無訛後始得核准，第一次請領國民身分證亦不易發生冒領情事。

三、如果有人第一次請領國民身分證就假冒他人身分（如電視劇包青

天之「狸貓換太子」案或馬克吐溫所著小說：「傻瓜威爾遜」¹），日後真正當事人就不可能再請領獲有國民身分證。而其本人如果沒有以其真實身分請領國民身分證，在生活上、在社會上則以國民身分證上所載身分進行活動，除非經本人或利害關係人（如父母或真實身分之繼承人）循一定程序確認、更正，該身分即隨其終其一生，其有關公法上的權利義務亦附隨於該身分，除另有私生活領域之權利（如繼承權）之意圖外，對自己並無益處。

基於上述理由假冒他人身分第一次申請國民身分證，理論上存在，實際社會生活上則不太可能。

伍、必須再次強調，戶籍法第8條第2項及第3項之修正，並非由於86年4月間白曉燕案之發生而匆促修法。事實上，該案發生前，內政部於83年10月研擬戶籍法修正草案時，即已增訂國民身分證需按捺指紋之規劃。（更前之民國36年當時之國民身分證格式應記載內容有15項，其中一項即是指紋符號），但由於86年發生白曉燕案，震驚社會，立法委員柯建銘等跨黨派立法委員亦連署提案，加速立法院完成戶籍法第8條第2項及第3項之修法程序。聲請人所說因為白曉燕案件之發生，立法院始匆匆就戶籍法第8條第2項及第3項修法，確與事實不符，再次敘明。

陸、謹再依 大院翁院長岳生、賴大法官英照、曾大法官有田，所詢事項，加以補充說明如下：

¹馬克吐溫有一本小說「傻瓜威爾遜」(Pudd'nhead Wilson)，敘述年輕人威爾遜來到一個小鎮，希望執業當律師。鎮上有一隻狗整天亂吠，惹人討厭，威爾遜脫口說他想把半隻狗買下來宰掉。易受騙的鎮民竟把他的話當真，從此宣告他是個傻瓜，不肯把任何法律事務委託給他；他只好一方面耐心等待時機，一方面全心放在採指紋的嗜好上。後來，因一件類似「狸貓換太子」的奇案，才改變了他的命運。

黑人奴隸羅珊娜將自己的小孩詹伯斯與主人的小孩湯姆調包，「詹姆斯」（其實是湯姆）被賣掉當奴隸，「湯姆」（其實是詹伯斯）則成了貴族；但「湯姆」卻是個混世魔王，一次因偷錢不成，竟使用從伯爵家裡偷來的刀子，把叔叔給殺了。不巧的是，伯爵正好路過兇殺地，聽到尖叫聲就立刻衝進去；鎮民趕來，伯爵百口莫辯，被當成謀殺犯，威爾遜接了這個「必輸無疑」的案子。幸運之神光顧了威爾遜，就在進行辯論的前一晚，「湯姆」故意來談案情，湊巧把大拇指放在威爾遜收集指紋的載玻片上，留下了指紋；受過專業訓練而有職業敏感度的威爾遜，憑著這枚指紋與現場的指紋比對，不僅破了「伯爵謀殺案」，還了伯爵清白，也意外破了20年前的「嬰兒調包案」，讓「詹伯斯」恢復身分。

一、指紋如非戶籍法第6條所稱戶籍登記資料，又非國民身分證所應記載事項，戶籍法第8條規定請領國民身分證應捺指紋是否仍有必要，以及合目的性要求？

說明：

立法技術上，立法之目的，雖多以「為……，特制定本法」之句式，表現在法律首條，以為整體法規範之方向；惟如其目的明確，無待特別陳明者，則未必均顯現於條文之中，如民法、刑法、公司法等。至於在首條以外之個別條文，立法例上，於條文中更多不另個別敘述「目的」文字，如有必要，亦僅於法案草案說明欄表示，或參考相關關係文書，以為適用時解釋之指南。

按戶籍法立法目的乃在規範「國民戶籍之登記」，以為戶籍管理之依據，應無待爭議；至於第8條之所以規定國民請領國民身分證應捺指紋，其立法理由於草案「說明欄」已有載明。該指紋雖非戶籍法第6條所稱戶籍登記資料，又非國民身分證所應記載事項；然其作用，實與「相片」相同，「相片」為「顯性資料」，「指紋」為「隱性資料」，而無論顯性或隱性資料，其功能均在強化「國民身分證持卡人」與「卡上記載之主體」同一性之有效辨識，間接在確保戶籍登記資料之正確性，以利戶籍管理之落實。

又「人民年滿14歲應請領國民身分證。」雖為戶籍法第8條所明定；然國民如不申請，同法並無任何處罰規定，故性質上與其他國家採非強制申請身分證件之制度（如法國）如出一轍。但國民如決定申請時，主管機關即負有確保所發證件正確性與公信力之責任，過去僅要求繳交「相片」附於國民身分證紙卡上，發生諸多冒領不實情事，經多方研究檢討，乃參酌其他生物特徵辨識之國際趨勢，增加「指紋建檔」以為必要時第二重輔助辨識措施。因此，如不依規定捺指紋，事實上已無法落實國民身分證正確性之要求，法律特明定不予發給國民身分證；其效果與國民不申請國民身分證，並無二致，法律尊重當事人意願，亦未加特別處罰；此由行政院於84年11月9日審查「戶籍法」修正草

案會議紀錄：「當事人如於請領國民身分證時拒捺指紋宜否於本法中明定罰則一節，依本條規定捺指紋，為請領國民身分證之要件，如當事人拒捺指紋，應不予發給，毋庸予以處罰。另增列第3項：『請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給』以資明確，並利執行。』」等語，可資參照。

至於不申請國民身分證之國民，其生活上難免諸多不便利，惟此與不依規定申報出生致發生就學困難、不辦理戶籍遷移登記致無法申請社會福利津貼、或訴訟時不提供當事人資料致法院不予受理…等等情形，均屬不依法踐行規定要件或程序之當然附隨結果，本來即應由當事人自行承擔，並非法律所施加之處罰，不能混為一談。

其實我國之作法，先進國家亦不乏其例，如內政部透過駐法國代表處提供法國相關制度指出，法國自1955年以後即不再強制國民申辦身分證，但因取得身分證對民眾本身甚具方便性（如可至歐盟境內各國自由活動）；故實務上，法國國民一般均會申請身分證。此與我國未強制國民申請國民身分證，但擁有國民身分證有很多便利，故國民一般多會申請，兩國非強制性之性質並無不同，此其一。

又法國制度，如申請身分證，依規定，除13歲以下之未成年人外，均須按捺指紋。此與我國戶籍法第8條第2項規定：「依前項請領國民身分證，應捺指紋並錄存。但未滿14歲請領者，不予捺指紋，俟年滿14歲時，應補捺指紋並錄存。」亦屬相同，此其二。

另，法國身分證上不列入持有人指紋資料，僅供查證假冒身分或身分識別時使用。此又與我國戶籍法立法目的即規劃中的指紋作業，不謀而合。

兩國不同者，乃在於法國將該資料存放於各地方政府之警察總局，我國則由中央戶政主管機關統一管理。

由上可證，戶籍法規定申請國民身分證應按捺指紋，不僅合

乎現代科技社會強化身分辨識之必要輔助工具，合於戶籍法立法目的之要求，並有先進國家制度可資參照，並無不當連結問題。

二、按捺指紋作為請領或換發國民身分證之要件，其目的是為防止冒領國民身分證，如內政部依戶籍法第8條規定實施換發國民身分證時，應同時初次建立指紋檔，在尚未有指紋檔作為身分辨識之前，如何證明申請換發國民身分證之人（申請人），與國民身分證所證明之人（當事人）之同一性，申請人必須提出何種證明文件或資料？如上開證明文件或資料足以證明當事人身分，為何還必須要求按捺指紋，作為日後防止冒領國民身分證之用？

說明：

由於戶籍法第8條授權請領國民身分證應捺指紋之規定，係於86年始修正增列，迄今尚未依法執行。基於指紋第一次建立資料檔案時，即應審慎查對當事人身分防止冒領。並建立資料檔案供作比對辨識之用的原則。在首次建檔時，必須以最謹慎之方式加以檢證，內政部已邀請專家對辦理全面換證作業人員講授人貌辨識課程，並規定全面換證時，當事人應親自領取新證，修正相片規格更趨嚴謹，又舊證遺失補發者尚須提供貼有相片足資證明身分文件始得申請新證等諸多防弊作法，以確保初次建檔之週密正確性。當第一次依法建立全民指紋資料時，按捺指紋之民眾亦應擔負所按之「指紋與人的同一性」之責任，當其改換姓名，甚至改變身分，即可被立即查出或識破。因此，藉由上蒼賦予人類之良好辨識特徵，作為日後加強防止冒領國民身分證之用。增加以指紋作為辨識身分，確實可更確保達到防止冒領國民身分證及協助失智民眾或辨識無名屍體之目的。

三、指紋只作為辨識身分之用，建置全民指紋檔之經費？建置與維護指紋檔之經費與如此狹窄之效用，是否符合比例原則？

說明：

94 年全面換發國民身分證作業，有關捺錄指紋建檔之總經費為新台幣 7,968 萬餘元，配合全面換發國民身分證時程，預計以 1 年完成。戶政事務所配置指紋蒐錄設備，含工作站及指紋掃瞄機，內政部配置儲存指紋資料伺服器，配合修正戶籍法施行細則第 22 條規定，由戶政事務所於民眾請領國民身分證時以活體掃瞄方式，蒐錄當事人左手及右手拇指平面指紋，透過專屬網路傳送至全國指紋資料庫錄存。錄存之指紋資料，依電腦處理個人資料保護法規定使用及管理。

狹義比例原則（又稱利益衡量原則）：亦即捺指紋所造成之損害，不得與欲達成之利益（防止冒領國民身分證及辨識失智民眾或無名屍體之目的），顯失均衡。因此，首先必須考量法益及損害為何？由於國民身分證具有公證之效，長期以來為民眾所信賴，亦為申請其他證件之辨識人別之依據，因此，如以假身分領得真正國民身分證，必然破壞社會與經濟秩序，同時嚴重影響個人權益。另一方面，除對一般失智民眾或無名屍體之身分辨識外，大規模天然或人為災難之屍體比對上，指紋亦比其他方式之辨識更迅捷具體有效。有關人別辨識之內容，以指紋較為經濟且符合身分辨識之可靠與正確性。至於，捺指紋及錄存所需之成本，及可能造成之負擔，相較冒領所可能造成之社會與金融秩序之影響，加上對失智民眾與無名屍體之辨識與處理所獲得之法益，個人與社會國家整體上損壞與獲益間之衡量，絕對值得。另一方面，關於捺指紋可能產生對民眾之侵害，亦應予以考量，例如人格權或隱私權之影響，以指紋之特性，影響將會降至最低，而與其他生物特徵人別辨識之方法相比較，指紋之效果較佳。爰依戶籍法授權捺指紋，在確保身分辨識，防止冒領國民身分證，及對失智

迷失者或無名屍體之身分辨識上之助益，可獲得到之法益很大，又可保障弱勢者之人權，同時提供明確可靠之信賴基礎，對穩定社會秩序、國家安全，極有幫助。

國民身分證旨在提供國民表彰其身分(Identification)，及於必要時國家依法藉以辨識人民身分(Verification)。紙卡之國民身分證在提供初步表彰身分之用，而指紋資料則用於進一步辨識身分之用。因此，指紋係為國民身分證資料之一，由戶籍法第8條第2項規定，請領國民身分證「應」捺錄指紋，以建立全民指紋檔，作為防止冒領及辨識失智、路倒或辨識無名屍體之目的，縱無戶籍法第8條第3項不捺指紋不予發證之規定，請領國民身分證應捺錄指紋，已屬於法律規定之要件，亦為請領國民身分證申請書必需提供之資料，故國民必須依據法律規定，在符合法定要件下，完成申請程序，國家即有依法發給國民身分證之必要。何況戶籍法第8條第3項更進一步明定：請領國民身分證，不依規定捺指紋者，不予發給。因此，國家發給國民身分證，係在法律要件合致時（足以辨識其身分），始可依法發給。當要件尚未符合時，無論是顯性資料（如相片）或隱性資料（如指紋），請領國民身分證提供之人別辨識法定條件即有欠缺，若仍發給國民身分證，該證當然無法達到辨識人別之加強效力；因此，參照人民向國家申請任何證照之通例，凡規定之要件不備，受理機關即應要求其補正，如不補正，當然得不予發給國民身分證。故暨經國會立法授權按捺指紋與以加強建立國民身分證之效力、目的二者之結合，並無不當連結之情形。

戶籍法第8條第3項之按捺指紋以換發國民身分證，係因指紋乃國民身分證資料內涵要件之一，屬於隱性資料。其立法目的在於切實達成辨識人別防止身分冒用及辨識失智、路倒者及無名屍體等國家之一般行政任務，其附隨之效益涵蓋犯罪偵查維護治安之助益。進入福利國家之給付行政，國家之一般行政應有對於弱勢者之協助，例如對於失智或路倒病人與無名屍體之辨識等，

特別是在大規模天然或人為災難，如地震、海嘯、戰爭、恐怖攻擊之大量屍體辨識與處理，均為政府責無旁貸之任務。

由於國民身分證為大多數公、私活動所賴以證明或辨識身分之基礎，依照法務部全國法規資料庫網站查詢得知計有 278 種法令(如附件 3)明確規定與國民身分證有關，而依內政部統計資料，93 年度就有 146 萬以上之國民以遺失或毀損等理由，申請補領或換領國民身分證(如附件 4)；如缺乏進一步身分辨識工具，查核相當困難，難免發生冒領，而假身分者持有政府所發給之真國民身分證，所可能造成之社會或金融秩序之影響極大，「全民指紋檔案」建立後，此一流弊即可藉由身分特徵的科學比對，有效杜絕。再加上辨識失智民眾與無名屍體，亦是人權保障與社會公益兼具之法益，絕非狹窄之效用，而且符合比例原則之檢證。因此，捺指紋之目的符合憲法第 23 條之維持社會秩序及增進公共利益之目的要求。

四、國民身分證辨識之基礎應非指紋，而為其他戶籍資料，初次或換領國民身分證時尚無指紋存檔，如有其他資料可作為人別辨識基礎，為何需建立全民指紋檔？指紋如不登載於國民身分證如何防止冒用，如何查知某人持用變造、偽造之國民身分證？如查知指紋遭冒用，如何保護指紋之擁有人？

說明：

由於戶籍法第 8 條授權請領國民身分證應捺指紋之規定，係於 86 年始修正增列，迄今尚未依法執行。基於指紋第一次建立資料檔案時，即應審慎查對當事人身分防止冒領。並建立資料檔案供作比對辨識之用的原則。在首次建檔時，必須以最謹慎之方式加以檢證，內政部已邀請專家對辦理全面換證作業人員講授人貌辨識課程，並規定全面換證時，當事人應親自領取新證，修正相片規格更趨嚴謹，又舊證遺失補發者尚須提供貼有相片足資證明

身分文件始得申請新證等諸多防弊作法，以確保初次建檔之週密正確性。當第一次依法建立全民指紋資料時，按捺指紋之民眾亦應擔負所按之「指紋與人的同一性」之責任，當其改換姓名，甚至改變身分，即可被立即查出或識破。因此，藉由上蒼賦予人類之良好辨識特徵，作為日後加強防止冒領國民身分證之用。增加以指紋作為辨識身分，確實可更確保達到防止冒領國民身分證及協助失智民眾或辨識無名屍體之目的，符合比例上之適合性原則考量。

新式國民身分證之 21 種防偽功能，可防範「證件」之不法「偽造」或「變造」，但對「假冒身分」申請換領或補領國民身分證，則非該 21 種功能所能因應。「全民指紋建檔」即在發揮防止冒領，補強該 21 種功能之不足，加強戶政機關核發國民身分證時辨識補領或換領國民身分證之民眾身分，以避免有人以假身分請領取得真國民身分證，以達到「真人真證」之目標，杜絕「假人真證」之不法情事。依據內政部統計資料，僅 93 年即有約 146 萬民眾補領或換領國民身分證。因此，若有冒領國民身分證者，透過指紋檔案之比對確認其身分之同一性，始予補發或換發國民身分證，對被假冒身分國民之權益，將可提供重要之保障。

由於全民指紋檔之建立，旨在藉由活體指紋比對功能，以辨識其真正身分，必須是請領或換領者親自前往驗證指紋，以辨識其身分，並在身分相符合後，始准許補領或換領國民身分證。因此，對於補領或換領國民身分證之民眾，指紋幾不可能遭冒用。如有遭冒用者之情事，亦係首次在戶政機關捺印指紋時，冒用他人身分資料，因此必須加強第一次捺錄指紋之查證程序，以確定其人之同一性，作為補領或請領之主要基礎，此更凸顯出「指紋」作為防止冒領之辨識身分的重要性。然而，若真有冒用身分捺錄指紋時，應由向主管機關查證後，並重新捺錄存指紋，更正先前之錯誤資料，以保護指紋之真正當事人。

依目前內政部之規劃，指紋屬隱性資料，凡行政機關對新式國民身分證之持證人身分有疑義時，可向戶政機關查證。相關指紋資料不外流，查證時均須透過戶政機關。

五、加強國民身分證之辨識功能，屬於何項人民基本權利？

說明：

加強國民身分證之辨識功能應屬於政府之義務與責任，亦為人民請求政府積極行政、服務人民之權利。由於國民身分證明制度深深關係到國家安全與人權保障，國民身分證之目的在於提供表彰國民身分及政府於必要時作為辨識身分之作用。而且，國民身分證幾為公、私團體或人民活動所信賴之身分證明文件，甚至可能成為申請其他證件身分辨識之基礎，按目前有 278 種法規係需要使用到國民身分證，其重要性不言可喻。因此，國民身分證之申請必須是「真人真證」。發給的國民身分證必須是真的，而且申請人亦必須為真正的請領本人。

再者，衡諸各種可以辨識「人之同一性」並可防止冒領達到辨識身分之方法，如相較於相片、簽名、掌紋、DNA、及虹膜等方法，以指紋具有較高之辨識性及較低之侵擾性。最後，在「狹義比例原則」考量上，對於每年將近 150 萬件之「補領與換領」國民身分證之身分辨識，為避免其冒領產生國家重大利益之危害，以及除協助失智、路倒病人等弱勢者及辨識無名屍體外，對於天然及人為造成之重大災難時，必要之身分辨識與快速處理，以避免影響社會秩序與公共衛生，均屬於急迫之國家任務，若平時沒有全民指紋資料，屆時絕無法立即達成目的。因此，按捺指紋具有國家重大利益，且全民指紋資料之建立，並有急迫需要。故基於上述公益目的之達成，選擇以較高辨識身分功能及較低人權侵擾之按捺指紋，作為防止冒領國民身分證及達到辨識身分之方法，具有重大國家利益，並有其急迫需要。從以上說明，可以瞭解戶籍法第 8 條以按捺指紋作為請領國民身分證要件之規定，與

建立國民身分證之目的合理連結，維護個人之身分權，並與憲法保障人權，增進公益之意旨，亦相符合。

六、戶籍登記資料和戶籍資料，有無區分？如有區分其法律依據為何？

說明：

戶籍法第4條第1項規定：「戶籍登記，指下列登記：一、身分登記：(一)出生登記。(二)認領登記。(三)收養、終止收養登記。(四)結婚、離婚登記。(五)監護登記。(六)死亡、死亡宣告登記。二、遷徙登記：(一)遷入登記。(二)遷出登記。(三)住址變更登記。」及第6條第1項規定：「戶籍登記資料，除因避免天災事變、辦理戶口校正或經戶政事務所主任核可外，不得攜出保存處所。」同法施行細則第9條規定：「本法第6條所稱之戶籍登記資料，指各項戶籍登記申請書、檔存證明文件、簿冊、卡片及電腦儲存媒體等資料。」該「電腦儲存媒體等資料」係指戶籍登記中以電腦儲存之登記資料而言。另戶籍法第10條第1項規定：「各機關所需之戶籍資料，應以戶籍登記為依據。」故戶籍法第10條第2項所指之「戶籍資料」，係指戶籍資料中之戶籍登記資料。又鑑於戶籍法第7條第2項規定：「國民身分證及戶口名簿之格式，由內政部定之。」及同法施行細則第19條至24條亦就國民身分證、戶口名簿與戶籍登記作區隔規定，足證「戶籍資料」包括戶籍登記資料、戶籍謄本、國民身分證、戶口名簿、相片影像及未來蒐集之指紋資料等，以上均為人別辨識資料。

七、指紋為戶籍登記資料或戶籍資料？如指紋非為戶籍登記資料或戶籍資料，如何歸類為主管戶政機關所必需須錄取、儲存及管理之資料？

說明：

依戶籍法第7條第2項規定，國民身分證之格式，由內政部定之。國民身分證資料包括顯性資料，如紙本國民身分證上所記載之個人資料，及隱性資料，如指紋資料及其他戶籍登記資料。國民身分證提供一般表彰身分之用，而隱性資料則需藉由機具協助辨識人別。從內政部94年全面換發國民身分證申請書上所列各欄，姓名、地址、國民身分證統一編號、指紋及相片等均為人別辨識要件，相片及指紋均係為國民身分證必備要件之一，所不同者，係相片屬於顯性資料，放置於紙本國民身分證上；而指紋屬於隱性資料，錄存於指紋資料庫，指紋與相片同為國民身分證資料之內涵，因此請領國民身分證之民眾應提供各項個人資料。戶籍法第8條第2項及第3項，「請領國民身分證應捺指紋並錄存，不依規定捺指紋者，不予發給」之要件規定，係達成取得國民身分證資料之所必要。故「指紋」如同相片，屬於國民身分證之內涵要件，而「指紋之按捺」與「相片之提供」則為請領國民身分證之程序要件，若未按捺指紋，即如同未提供相片，屬於要件未具備，不予發給國民身分證。因此，指紋為國民身分證明資料之一，正如相片一般，屬於戶籍法第7條第2項規定授權內政部訂定之國民身分證格式內容，於同法施行細則第21條相片之規定及同細則第22條指紋之規定可資佐證。因此，指紋與相片均為國民身分證明資料之一，相片為顯性身分證明資料，放置於紙本國民身分證上，作為提供表彰個人身分證明(Identification)之用；而指紋亦為國民身分證明資料之一，其為隱性身分證明資料，統一置於內政部（戶政司）中央指紋資料庫中，以高度之保密安全措施加以管理，作為政府依法授權範圍內特定目的之辨識身分(Verification)之用。

八、現有900餘萬筆之指紋檔案，實際使用情形？是否符合電腦處理個人資料保護法第8條之規定即可使用，是否可跨目的使用？

說明：

內政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 萬筆指紋資料中，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，以臺閩地區 14 歲以上人口數 1870 萬而言，所占比例在 40% 以下。

(一) 犯罪嫌疑人指紋檔案：

係依據刑事訴訟法第 205 條之 2 及電腦處理個人資料保護法（以下稱個資法）第 7 條及第 8 條等相關規定辦理蒐集與運用。

(二) 役男指紋檔案：

1、民國 41 年臺灣省政府警務處長基於治安及人民權益之維護，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；並依據臺灣省政府 41 年 7 月 3 日府警刑字第 86321 號代電規定蒐集役男指紋，由警政單位配合役政單位於每年辦理役男集中徵兵體檢時，辦理役男指紋捺印，並送警政機關管理與運用。但自民國 90 年起已停止辦理役男指紋捺印。

2、法務部 90 年 4 月 19 日法 90 律字第 000178 號函釋：

- (1) 按指紋依個資法第 3 條第 1 款規定，係屬個人資料。又依同法第 7 條規定「公務機關對個人資料之蒐集或電腦處理，非有特定目的，並符合左列情形之一者，不得為之：一、於法令規定職掌必要範圍者。…」查軍事機關依同法

第3條第6款規定，係屬公務機關，對於役男兵籍資料之蒐集，如符合個資法所訂之特定目的並符合法令規定職掌必要範圍內，自可依上開規定，蒐集役男指紋資料。

(2) 若修正「兵籍規則」相關規定，增列採捺指紋項目之法源依據，則對役男指紋之採捺應符合個資法第7條之規定。

(3) 查依個資法第8條之規定，公務機關對於所蒐集之個人資料，須符合該條但書所定9款情形之一者，始得為特定目的外之利用。按警政署建立役男指紋資料庫，其目的係為治安維護、犯罪偵查及保障民眾權益，似符合個資法第8條第4款所規定之「為增進公眾利益者」或第6款規定之「為防止他人權益之重大危害而有必要者」等情形，是以，如軍事機關蒐集之役男指紋資料提供給警政署，似亦符合個資法第8條但書之規定。而警政署之蒐集亦需符合前揭個資法第7條之規定，自不待言。

國防部已於91年2月27日修訂「兵籍規則」，增列兵籍表登錄資料範圍包括指紋一項，依法務部釋示，已符合個資法規定，蒐錄役男指紋已於法有據。

90年以前蒐集之役男指紋檔案，目前依個資法第7、8條等相關規定辦理運用，除運用於犯罪偵防外，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。

戶警分立，分別管轄。81年7月1日配合終止動員戡亂時期及實際業務需要，戶政業務回歸常態。現行戶籍資料及國民身分證資料，資料建置、保管及國民身分證製發，均由戶政機關作業，與警察機關完全分立，未合併、無共同使用或建置之資料檔案。按指紋之按捺可分為一般行政之身分辨識與司法偵查之治安比對目的，而區分為「戶政指紋資料」及「犯罪指紋資料」，若符合現行相關法規如個資法之規定，即應可為跨目的之運用，茲進一步列表區分說明如下：

種類	戶政指紋資料	犯罪指紋資料
----	--------	--------

種類	戶政指紋資料	犯罪指紋資料
1. 法律 依據	戶籍法第 8 條： 人民年滿 14 歲者，應請領國民身分證；未滿 14 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 14 歲請領者，不予捺指紋，俟年滿 14 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。	刑事訴訟法第 205 條之 2； 檢察事務官、司法警察官或司法警察因調查犯罪情形及蒐集證據之必要，對於經拘提或逮捕到案之犯罪嫌疑人或被告，得違反犯罪嫌疑人或被告之意思，採取其指紋、掌紋、腳印，予以照相、測量身高或類似之行為；有相當理由認為採取毛髮、唾液、尿液、聲調或吐氣得作為犯罪之證據時，並得採取之。
2. 主管 機關	內政部（戶政司）	內政部警政署（刑事警察局）
3. 按捺 指紋	左、右拇指指紋	左、右手十指指紋及手掌紋
4. 按捺 方式	平面指紋	三面立體指紋、平面指紋及手掌紋
5. 按捺 指紋 目的	戶政指紋係供作迷失民眾或無民屍體身分之確認等一般行政證明身分功能。	犯罪指紋係供作犯罪嫌疑人之比對，作為治安目的之刑事司法查證可能涉案人身分比對之用。
6. 屬政 府任 務之 性質	政府有關一般行政之積極任務	政府有關維護治安之刑事司法任務
7. 相關	全民按捺左右兩拇指	犯罪嫌疑者或被告按捺十指之

種類	戶政指紋資料	犯罪指紋資料
觀感	之平面指紋，除法定例外，平等對待，除去被視為犯罪嫌疑者之受辱感。	三面立體指紋，可能有犯罪之受辱感。

基於組織法定與管轄恆定原則，屬於戶籍制度一環之國民身分證證明制度，在中央係由內政部（戶政司）負責管轄，係依據戶籍法行之。縱然在個資法第 7 條及第 8 條規定，在法定要件下及合於法定特定目的規定，得將個人資料作跨目的使用。然而，由於個別法之立法目的均有其特定範圍，有關所蒐集之個人資料之蒐集與處理，均應受個別法定目的之拘束，不宜毫無範圍地加以適用。因此，若是「個資法」授權太寬，以致政府所蒐集及處理之個人資料太寬，自應修正該法解決之。再者，其與依據刑事訴訟法第 205 條之 2 所規定之犯罪嫌疑人或被告之指紋資料顯不相同，已如上表列。然而，需進一步闡明者為屬於一般行政性質之戶政指紋資料，其僅具有「單獨資訊性」，單純作為辨識身分功能，並未如犯罪指紋資料可能因而繼續調查而侵害個人之其他隱私之固有資訊，而成為具有「索引資訊性」。因此，有關戶籍法第 8 條之按捺指紋並錄存之立法目的，應回歸當時立法院二讀及三讀之立法理由說明，並不作為刑事司法偵查之治安目的。故戶籍法所規範之指紋僅具有身分證明與辨識功能之「單獨資訊性」，與具有「索引資訊性」之犯罪嫌疑人或被告之指紋資料，並不相同，不宜混淆適用。

九、戶籍法施行細則第 22 條規定，依本法第 8 條規定捺指紋，應以全部手指捺印，但內政部規劃僅捺印左右手拇指平面指紋，依據為何？

說明：

「依本法第 8 條規定捺指紋，應以全部手指捺印。但無手指

者，不在此限。」固為現行戶籍法施行細則第 22 條所規定，惟主管機關內政部基於兩個拇指之平面指紋已足以辨識個人身分，並為節省公帑，及消除外界疑慮，已研擬條文修正草案為：「捺錄指紋，應以左、右手拇指接受捺錄。受捺手指有殘缺或傷病者，依序以該手食指、中指、環指、小指接受按捺，並由按捺人員註明該指名稱。但無手指，經按捺人員註明者，不在此限。」（如附件 5）僅以按捺左、右兩手拇指為原則，該修正草案業於本（94）年 4 月 25 日報請行政院核定中。茲因本釋憲案之提起，行政院爰決定將該草案之核定作業暫行擱置，俟 大院解釋後，再進行後續作業。然無論如何，將「全部手指立體指紋」修正為「兩手拇指平面指紋」，基於上敘理由，並本著依法行政原則，已為既定政策，如「大陸地區人民按捺指紋及建檔管理辦法」第 4 條原「應以全部手指按捺」之規定，即參酌戶籍法施行細則前開修正條文草案文字配合予以修正，該草案亦於本年 7 月 7 日陳報行政院核定，並此敘明。因此，未來如經 大院解釋合憲，而得辦理指紋按捺作業時，即以此為依據辦理。

- 十、戶籍法第 7 條規定國民身分證格式由內政部定之，國民身分證之格式，是否由其他行政命令規定，或是依照戶籍法施行細則第 20 條及第 21 條規定，應貼有相片、依照戶籍登記資料列印於國民身分證？為何內部主張捺錄指紋為國民身分證內容之一而非領取要件？戶籍法第 8 條請領國民身分證應捺錄指紋之規定及戶籍法施行細則第 20 條及第 21 條，為程序性或實體性之規定？

說明：

現行戶籍法第 8 條明定「請領國民身分證應捺錄指紋並錄存」係認定「指紋」為國民身分證人別辨識之內涵要件，行政院於 84 年 11 月 9 日審查「戶籍法」修正草案會議紀錄：「當事人如於請領國民身分證時拒捺指紋宜否於本法中明定罰則一節，依本條規

定捺指紋，為請領國民身分證之要件，如當事人拒捺指紋，應不予發給，毋庸予以處罰。另增列第3項：『請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給』以資明確，並利執行。』等語，可資參據，拒捺指紋，不予發給，係為便利執行核發作業。戶籍法第7條第2項規定：「國民身分證之格式，由內政部定之。」國民身分證資料何者列為顯性資料或隱性資料，自當由內政部定奪。戶籍法第8條第3項規定：「請領國民身分證應捺指紋並錄存，不依規定捺指紋者，不予發給」捺指紋為請領國民身分證之必要要件，若未按捺指紋，即如同未提供相片，屬於要件未具備，自當不予發給國民身分證。又因，「指紋」為國民身分證之內涵，係屬於實體要件，而「捺指紋」係完成請領國民身分證之必要程序。

十一、如指紋為國民身分證之內容，為何以建檔方式儲存，而不登載於國民身分證上？

說明：

建立國民身分證制度之功能與目的旨在提供國民表達其身分，及於必要時國家依法藉以辨識人民身分。當時立法理由說明為：「指紋之作用，可確認當事人身分，保障當事人權益，如迷失民眾或無名屍體身分之確認等。而國民身分證錄存指紋可確認本人身分，並可防止冒用。」紙卡之國民身分證在提供初步表彰身分之用，而指紋資料則用於進一步辨識身分之用。因此，指紋係為國民身分證資料之一，並由戶籍法第8條第2項規定，請領國民身分證「應」捺指紋，以建立全民指紋資料，作為防止冒領及辨識失智者、路倒病人或辨識無名屍體之目的。況且，進入福利國家之給付行政，國家之一般行政應有對於弱勢者之協助，例如對於失智或路倒病人與無名屍體之辨識等，特別是在大規模天然或人為災難，如地震、海嘯、戰爭、恐怖攻擊之大量屍體辨識與處理，均為政府責無旁貸之任務。

鑑於指紋比對並非一般普遍之知識，必需由具有指紋比對專

業知識之人員應用相關設備，始能比對確定指紋資料是否相符，事屬專業鑑識範疇，非一般人皆可普遍比對應用，故內政部研訂全面換發國民身分證之新格式，未予以納入顯性資料置於國民身分證上。且國民身分證上如增加捺指紋欄位，留存當事人之指紋，恐有國民身分證之個人身分及指紋資料一並併遭錄存建檔之風險，故內政部將指紋列為國民身分證之隱性資料，於戶政事務所收錄後以專屬網路、亂碼方式傳輸至內政部（戶政司）中央指紋資料庫，並以高度之保密安全性措施加以管理，作為加強人別辨識之依據。

十二、辯論意旨書第 5 頁，因要件未符合(如拒按指紋)而拒發國民身分證，將影響國民行使投票權(如總統副總統選舉罷免法第 14 條，公職人員選舉罷免法第 21 條，均規定憑國民身分證領取選舉票)是否違反憲法第 17 條國民參政權？

說明：

按題目已明示拒按指紋為不能發給國民身分證要件，若是要件未符合（如拒按指紋或不繳交相片），以致暫時無法發給國民身分證，必須等到要件合致時，政府即應依法發給國民身分證，否則將產生違法之公權力作為。因此，戶籍法第 8 條第 3 項規定，不捺指紋就不發給國民身分證，係由國會保留之授權，而且指紋與相片均為國民身分證證明內涵要件資料之一，要件不符合，當然無法發給國民身分證。就如同申請護照之要件不符合，亦無法發給護照，而導致申請人因無護照無法出國。公權力機關依法行政之作為，並無意影響國民行使投票權，更與憲法第 17 條國民參政權無涉。進一步言，投票時，領票程序常需以選舉通知單、印章、及國民身分證作為依據，然若忘記攜帶印章，即得以指紋替代，若忘記攜帶國民身分證，亦可於各該法規明定，得以其他證件取代，或是以指紋來證明自己之實際身分。因此，相關選罷法並無

必然規定必須以國民身分證作為證明或辨識身分之基礎，亦得修法規定以其他證明或辨識身分方法。因此，是否得以行使國民參政權，並非按捺指紋所造成，而是法律規定必須能證明其領票者之真正身分，而真正身分證明可分別由屬於顯性資料之國民身分證或隱性資料之指紋為之。而且，戶籍法第8條內容，政府並無拒發國民身分證規定，而是認為指紋乃國民身分證證明資料之一，而以戶籍法第8條規定應「捺指紋」作為請領國民身分證之要件，以期建立全民指紋資料，完備國民身分證證明與辨識資料，作為防止冒領國民身分證及辨識失智民眾與無名屍體之立法目的。特別是戶籍法第8條第2項明文規定，請領國民身分證「應」捺指紋並錄存，已經具有以法律規定人民配合之義務。若請領者對於法律規定之作為義務不予履行，應屬要件不備。反之，若是請領者履行法律要件，政府無由不予發給國民身分證之理，亦不致於影響其任何權利，包括憲法保障的投票之參政權行使。

至於不申請國民身分證之國民，其生活上難免諸多不便利，惟此與不依規定申報出生致發生就學困難、不辦理戶籍遷移登記致無法申請社會福利津貼、或訴訟時不提供當事人資料致法院不予受理…等等情形，均屬不依法踐行規定要件或程序之當然附隨結果，本來即應由當事人自行承擔，並非法律所施加之處罰，不能混為一談。

十三、戶籍法第八條規定有無違反明確性原則？

說明：

作為法治國的基本理念，法律明確原則當然是很重要的原則，也就是法律的規定要明白(*clarheit*)、確定(*bestimmtheit*)；但一個法律，是否符合法律明確性原則？它的檢驗標準並不是一成不變的，德國聯邦最高法院就採取不同的審查密度。而在談到授權明確性原則時，基本上則應遵循兩個原則：1. 方針規則(*programmformel*)、2. 預見性規則

(vorhersehbarkeitsformel)。何謂「預見性規則」？我國大法官釋字第 594 號解釋理由書，指出「法律規定的意義自立法目的語法體系整體關聯性觀點，並非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範的對象，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者，即無違反法律明確性原則。釋字第 432 號及第 521 號解釋都已有闡述。」

戶籍法第 8 條第 2 項及第 3 項的規定，是從保障人民權益的需要出發，其目的乃在強化國民身分辨識，其要件則規定請領國民身分證應按捺指紋，不按捺則不予發給。目的明確，涵義清楚，其法律效果亦為受規範者所能理解、預見，因此並不違反明確性原則。

尤其，政府的法律是一種整合性的概念，並不是每一部法律都必須把相關的問題重複、完整的規定，而是透過相互搭配、相互支援，形成一個整體關聯的有機組合。因此，有關戶籍管理上指紋建檔的問題，不是單純從戶籍法一個法律來觀察，必須與憲法、民法、刑法、國籍法、涉外民事法律適用法、電腦處理個人資料保護法、行政程序法等相關法律連結思考。

柒、綜上所述，仍請維持 94 年 7 月 27 日關係機關言詞辯論意旨狀之訴求， 大院應以程序理由駁回，不予受理本聲請釋憲案，或應宣告不違憲。

謹陳

司法院 公鑒

中華民國 94 年 8 月 16 日

委任代理： 簡太郎（內政部常務次長）

劉文仕（內政部參事兼法規會執行秘書）

訴訟代理人：許文彬律師

尤英夫律師

蔡庭榕副教授

- 附件 1、立法院公報第 82 卷第 2 期委員會紀錄第 380 頁至 394 頁及第 3 期院會紀錄第 84 頁
- 附件 2、「按指紋不如擁有身分證危險」，新新聞周刊 2005 年 6 月 9 日 953 期第 68 頁及第 69 頁。
- 附件 3、法務部全國法規資料庫網站查詢得知有關國民身分證之 278 種法規。
- 附件 4、93 年國民身分證領發統計表。
- 附件 5、戶籍法施行細則部分條文修正草案。
- 附件 6、大陸地區人民按捺指紋及建檔管理辦法
- 附件 7、84-94 年各縣（市）無名屍體數量統計表。
- 附件 8、全國老人福利機構收容失智老人、遊民人數統計表。
- 附件 9、「電子護照 2010 年上路」，自由時報 94 年 7 月 13 日 A10 版。
- 附件 10、「生物證件-眼球虹膜準指紋掃描熱」等，聯合晚報 94 年 7 月 30 日第 7 版。
- 附件 11、Richard Sobel，全國識別系統所貶低的身分及個人特質，哈佛法律與科技期刊，15. Harv. J. Law & Tec. 319，pp11-24。
- 附件 12、R. Brian Black，就國民身分識別碼之美國立法的資料保密性：以南非和英國為模型，康乃爾國際法律期刊 2001。
- 附件 13、on standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States，Official Journal of European Union，29.12.2004。

會台字第 7775 號
立法委員賴清德等 85 人聲請案
釋憲補充理由書（二）

聲請人提供

九十四年八月三十日

釋 憲 補 充 理 由 二 書

受文者： 司法院

聲請人： 立法委員賴清德等 85 人

代表人： 高志鵬委員

蔡英文委員

訴訟代理人 李念祖律師

顏立雄律師

劉靜怡教授

聲請人前於中華民國 94 年 5 月 30 日請求 鈞院解釋戶籍法第 8 條第 2、3 項之規定抵觸憲法應停止適用，業於 94 年 7 月 27、28 兩日於 鈞院憲法法庭舉行言詞辯論，鑑於本案兼具維繫憲政精神及堅持人權保障之重要指標意義，爰依審判長之諭示，補充聲請理由如后：

壹、 程序部分

一、本案係依大法官審理案件法第5條第1項第3款而提出，鈞院應予受理。

(一) 本案係立法委員就其行使職權，適用憲法發生疑義而聲請解釋憲法。

依司法院大法官審理案件法第5條第1項第3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。

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。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。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當毫無疑問。又，大法官雖在第1123次會議(88.7.16)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」(附件25)，但該決議所強調者，為司法院僅就「業已通過之法律」進行憲法解釋，而不針對尚未通過之法律為解釋，此即美國法上所謂的諮詢性判決禁止原則。然於本案，系爭法律為業經立法院通過之戶籍法第八條第2、3項，並非針對尚未通過之法律草案預為違憲審查，自無違反司法院大法官前揭決議可言。

(二) 聲請解釋不限於少數黨或持反對意見之立法委員。

關係機關內政部數度表示，若法律條文涉及牴觸憲法，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；並認為現行法賦予立法委員釋憲聲請權之理由，係在使不同意法案之少數委員如認多數委員所通過之法案有牴觸憲法之疑義時，得聲請釋憲，以維護憲法秩序，故僅有對該法案曾持反對意見者始有聲請人之適格。

惟查，現行司法院大法官審理案件法並未要求須係少數黨或對法案曾表示反對意見之立法委員始能聲請釋憲，故內政部前開主張顯與現行法律之規定不符，自不足採。

退步言之，縱使釋憲標的乃係聲請解釋之立法委員所通過，惟基於保障人民權利之立場，亦不應以立法委員對於法案之立場來否決其提出釋憲案之正當

性，否則無異係將人權保障之最後機會摒棄於釋憲者之門外。姑不論本案聲請人於修法階段即已表達戶籍法第8條違憲之立場，因此並無如關係機關所主張有違背禁反言原則之情形，且縱認違憲審查制度應考量聲請人對於法案所持之立場，但亦應將此點列入實體審查之階段。例如現行民事訴訟及行政訴訟雖亦考量誠信原則，但法院係在實體階段始予以判斷，並無自始即否定人民得提起訴訟請求救濟。依舉輕以明重之法理，在涉及個人權利保障之情形，法院尚不至因誠信原則而否定人民有提起訴訟之權利，則本件憲法解釋攸關14歲以上全體國民之權益，自更不應因個別立法委員之立場而否定釋憲案之提起。

此外，論者認為現行司法院大法官審理案件法已規定立法委員聲請釋憲須有立委總額三分之一以上之連署，故制度上已可確保立法委員維護憲法秩序之決心足可信賴，並非隨便浪費及利用司法資源。(附件26)準此，聲請釋憲之人數既須達立法委員總額三分之一以上，且連署名單係對全民公開而受社會公評，自無內政部所謂「少數立委得隨時今是昨非任意聲請大法官解釋」、「少數立委釋憲聲請案排山倒海而來」之情形。

又關係機關主張如對於法案持贊成立場之立法委員嗣後可聲請釋憲，將造成民意代表逃避選民監督云云。惟查，依現行司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款規定，立法委員聲請解釋憲法時，應有總額3分之1以上之連署，此項連署均係由立法委員以公開具名之方式為之，在程序上並無隱藏個人身分之可能，且司法院大法官所做成之憲法解釋亦係對外公開，在相關網站上即可輕易知悉聲請釋憲之立法委員究竟為誰，是縱有對法案持贊成立場之立法委員嗣後聲請釋憲，其亦無法逃過選民之監督，故關係機關前開主張於現行釋憲制度下實屬多慮。

(三) 本案與 鈞院第1130次大法官會議不受理決議之情形不同。

立法委員賴士葆等97人為立法院88年6月22日修正通過之「全民健康保險法」、「營業稅法」、「契稅條例」，有牴觸預算法第九十一條、財政收支劃分法第38條之1規定之嫌，聲請釋憲，而為 鈞院第1130次大法官會議所決議不受理。內政部執此而認本案亦應同其處理態度而不應予受理。惟，前述案件係針對全民健康保險法等牴觸「法律」而申請釋憲，屬法律適用之問題，與本案針對「戶籍法第8條第2項、第3項」有牴觸「憲法」之疑義而申請釋憲毫無相同之處，自無適用 鈞院此項決議之餘地。

(四) 本案與司法自制原則無涉

行政院以所謂「司法自制」，亦即「立法院所通過之法律，除有違法違憲之疑義者，得經聲請由司法機關解釋外，司法機關應予尊重，不得藉解釋權之行使加以侵害」為由，認鈞院不宜對本案進行審查云云。惟查，關係機關亦已承認鈞院得對有違憲疑義之法律進行違憲審查，而戶籍法第8條第2、第3項有如聲請人意見書所指摘之諸多違憲疑義，鈞院自應對其進行違憲審查，初與司法自制原則無關。

(五) 立法委員之共同連署聲請釋憲無逾時聲請問題

立法委員之聲請釋憲權，其主要目的係為「維護憲法秩序」，而非單純為保障聲請釋憲之少數委員之「權益」所設。(附件26)關係機關顯然誤解司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款之立法意旨。是故，聲請解釋權既係為了憲法秩序的維護此一重大公益目的而非純就少數委員或反對黨之私益所設，自然沒有行使權利怠惰與否的問題，也當然沒有「不應保護睡覺者」之聲請期間考量，此點可由司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款並無聲請期間之限制可知，當無疑義。

(六) 單一政黨意見爭執與否和本案之受理與否無關

立法委員之聲請釋憲權，其重點在使達一定人數之立法委員，得扮演監督法規以維護憲法秩序之角色，前已申明。即便在現實政治上，單一黨派所佔委員席次如達三分之一者，可能因其對特定法案之主張在國會立法過程不能貫徹，從而申請釋憲；然此並不表示三分之一之連署立法委員不可跨越黨派。立法委員聲請解釋而作成之解釋，其聲請人為在野黨者有釋字第380、388、392、401、450、543號解釋；聲請人為在野黨多數、執政黨少數者有釋字第325、342、387、419、436、463、472、485號解釋；聲請人為在野黨、執政黨各半者有釋字第461、499號解釋；聲請人為執政黨多數、在野黨少數者有釋字第329、426、467、481號解釋。顯見單一黨派內部意見相同或爭執與否根本非重點所在亦不應納入考慮。(附件26)

二、綜上所述，鈞院依大法官審理案件法第5條第1項第3款受理本案並據以作出釋字第599號解釋於法有據，關係機關就程序部分所提出之質疑，並無理由。

貳、實體部分

一、 本案涉及不表意自由保障的違反，以及人格權之侵害，應適用嚴格審查標準檢驗之

(一) 本案與釋字第 577 號解釋均涉及不表意自由之侵害，其審查標準應相同

釋字第 577 號解釋係針對商業性言論是否以及如何受言論自由保障所為之審查，乃該解釋文首段即予申明者。該號解釋之緣由為菸品商人質疑菸害防治法第 8 條第 1 項「強制標示菸品成分」之合憲性，其所質疑者，實為憲法言論自由所保障之「不表意自由」，亦即「拒絕接受政府強制於菸品上標示尼古丁及焦油含量之自由」。此與聲請人針對戶籍法第八條「強制按捺指紋」所為之質疑，亦即聲請人主張人民有「拒絕接受政府強制按捺指紋之自由」，在本質上實無二致，均係涉及言論自由保障中「不表意自由」之核心問題，蓋「商品標示」為表意行為，而「按捺指紋」此一交出個人生物特徵資料之舉措，具有表達個人身分獨特性之重要意義，亦應為表意行為類型之一。尤有甚者，按捺指紋更涉及人格權、個人隱私權、及資訊自主權等之侵害，故強制按捺指紋之違憲審查在標準上「至少」應與 577 號解釋相同。在審查強制按捺指紋立法的合憲性時，應採用「嚴格的審查基準」，此一主張亦有日本之有力學說為佐證，可供鈞院參酌（附件 27）。

(二) 釋字第 577 號解釋採用嚴格或接近嚴格之審查標準

我國大法官解釋文中從未明示建立不同審查標準的分類方式。釋字第 577 號解釋亦未針對其所採擇之審查標準為何有所表示，然我們認為，若大法官們果然有意將審查基準分為三等，則該案解釋所選擇之審查標準，其實更接近於嚴格的審查標準，此乃基於下述三個理由：

第一，釋字第 577 號解釋涉及言論自由之保障，大法官在釋字第 445 號解釋中說，言論自由屬於「表現自由之範疇，為實施民主政治最重要的基本人權」，若要就比例原則之審查基準區分為嚴格、中度、低度三類基準，則言論自由作為「最重要的基本人權」，當然應該使用嚴格的審查基準加以保障。該解釋一改釋字第 414 號解釋中認為言論有價值高低之分且商業言論應受較低程度保障之立場，明示商業言論應與其他事務領域之言

論同受保障。基此，若將商業言論與他種言論之保障復從審查基準之寬嚴不同加以區別，邏輯上即有欠一貫，大法官果然有意如此者，也似無不再就此另為詳細說明之理由，故 577 號解釋實採嚴格審查標準。

第二，本案解釋所為之比例原則審查，其論述完整的程度，為歷來憲法解釋之最，而為以往任何保障言論自由之憲法解釋所不及者，若謂本案尚非為嚴格審查基準，則不啻以為嚴格的比例原則審查於我國憲法解釋中並不存在。

第三，美國 Central Hudson 判決被歸為中度審查案，僅要求所使用的手段與所追求的目的有實質的關聯性；然 577 號解釋則使用較小損害原則檢視系爭法律，是適可見本案解釋所運用之審查基準，有較美國最高法院在商業言論領域中使用之中度審查標準更為嚴格之處，傾向於嚴格審查標準。

縱上所論，本案關於審查基準之採擇，應與釋字第 577 號相同而使用嚴格審查標準。退一步言，縱認釋字第 577 號非屬嚴格審查標準，則不論認為該號解釋適用之標準為何，本案亦應等同之；亦即，本案至少應該有「完整的比例原則」之適用。

(三) 人民應有選擇自己以何種方式為國家所辨識之權利，得拒絕以指紋為個人辨識特徵

內政部係以國家須能辨識人民身分作為要求全民按捺指紋之重要理由（事實上辨識身分本身並不是真正的目的，詳見後述），所以此處我們必須回答分屬三個層次的問題。首先，政府能不能基於課予人民義務之目的，而辨識人民之身分？針對此一問題，我們給予肯定的答案。政府基於其行政需要，的確得基於課予人民義務之目的，而辨識人民身分。其次，政府能不能透過強制的方式，辨識人民身分？此點亦是足資認同的要求，蓋政府基於教育和兵役等特定(specific)非一般(generic)的目的，確實具有充分之理由，透過強制方式辨識人民身分。然而，最後且最緊要的底線問題在於：政府可不可以要求人民必須使用某一特定方式，讓政府得以辨識其身分？換言之，在首先肯認政府可以辨識人民身分、並進一步認同政府得採取強制方式辨識人民身分之餘，人民是否有選擇「使用何種方式」被可以透過強制方式辨識人民身分的政府，對其身分加以辨識的權利？在層

層回答了上述問題之後，我們認為，得採取強制方式辨識人民身分的政府，並不擁有限制人民使用某一特定方式讓政府據以辨識人民身分的權利。換言之，只要人民能夠證明自己的身分，而且符合政府透過強制方式辨識人民身分的要求所欲達成的目的，政府即無權限制人民必須採用某一特定方式證明其個人身分，這也是人民應有權拒絕以指紋此一特定方式做為個人辨識特徵的理由之一。

人民應能拒絕以指紋為個人辨識特徵，還有另外一個理由，那就是不同的個人對指紋的解讀均有不同，指紋在目前台灣社會中不能認為是一種普遍被接受的身分辨認方式。指紋或許可能做為所謂信用的表徵，然則指紋卻也可能被認為有侮辱意義、以及上命下達的意義。舉例而言，如果旅館要求投宿的客人按捺指印而不接受簽名，會不會有投宿的客人認為尊嚴受損而生氣？會不會問為什麼？而此一詢問「為什麼」的直覺反應，其實就表示就某種程度而言，指紋並不算普遍認知上的個人身分辨識特徵。

就聲請人前述主張，現行的印鑑制度提供了一個很好的例子。依據現行印鑑登記辦法，人民有依個人意思自由決定「是否申請印鑑做為個人身分證明」之權利。換言之，人民得以選擇其是否要以「印鑑」為辨識其自我個人身分的機制，並同時承擔印鑑可能遺失的風險。此即對於人民自由選擇權利之尊重，而強迫按捺指紋則是對此一選擇自我身分辨識方法之權利的抹煞。

(四) 不能不信賴政府？

內政部於言詞辯論中數次批評聲請人對於政府強迫按捺指紋之諸多疑慮，係對於政府之缺乏信賴。然而，姑且不論過去數十年間役男指紋遭政府違法蒐集及使用之殷鑑未遠，僅就立憲主義之意義而言，簡單地說就是「有限政府」的理念，其要旨即在限制政府權力，以保障人民之自由權利。換言之，整個憲政體制、權力分立及違憲審查制度，即架構在「人民對政府的不信賴上」，內政部之指責，是否根本即出於對立憲主義國家的權力分立和違憲審查制度的無知，實堪質疑。

(五) 憲法第 23 條是限制條款，而非授權條款

內政部於言詞辯論中數度引用憲法第 23 條，質疑聲請人刻意忽略該條文之規定。然則憲法第 23 條之目的實係限制國家立法權之行使，明定

立法權僅能在符合憲法所列舉之事由下，始能對國民之基本權利作「必要」之限制，我國通說並以為該條文乃比例原則之憲法依據。是憲法第 23 條之性質實為限制條款而非授權條款，而且，法律是否符合該條之規定，必須通過比例原則嚴謹之檢驗，並非關係機關行政院之代表內政部片面主張系爭法律可增進公共利益，即可率爾認定其合憲性，關係機關未就憲法第 23 條之各項要件為詳細論證，即主張戶籍法第 8 條未違反比例原則，實係對該條文之重大誤解。

二、戶籍法按捺指紋之規定，不具目的正當性，尤未具重大或迫切之公共利益

(一) 戶籍法按捺指紋之規定，難以辨識其立法目的

戶籍法第 8 條僅規定人民請領身分證時應按捺指紋，但對於要求人民按捺指紋之目的為何，則完全未予以規定；「目的正當性」之判斷須先知悉立法目的為何，始能從事進一步之判斷，在無法確認戶籍法第 8 條之立法目的之情形下，系爭規定實無法通過「目的正當性」之檢驗。（戶籍法第 8 條完全看不出按捺指紋之目的，除違反目的正當性之要求外，亦有違法律明確性原則，詳請參見聲請人書狀相關部分。）

(二) 內政部所主張之戶籍法第八條立法目的，多非戶政機關之法定職權

依戶籍法之規定，戶政機關之法定職權僅限於辦理戶籍登記等戶籍行政事項，主管機關所主張之辨識無名屍體及失智國民等目的，並非戶政機關依法應辦理之事項，因此前揭目的自不能認為是戶籍法要求人民按捺指紋之正當目的。

如主管機關主張強制人民按捺指紋是為了達成蒐集資訊以「統計國民」相關現況的戶籍管理目的（事實上，內政部從未主張按捺指紋係為達成此項目的），則此項目的縱可通過目的正當性之檢驗，亦無法符合比例原則「適當性」之要求（相關分析詳見後述）。

(三) 內政部主張之立法目的既非特定目的，亦非重大且迫切之國家目的

縱認為辨識無名屍體及失智國民是所謂的正當目的，但前揭目的所涉及之公共利益仍屬輕微。大體而言，政府在此處所追求者，乃是政府為了保管無名屍體及照顧失智國民所須支出之費用，得以節省下來，在嚴格審查標準（或相當於釋字第 577 號解釋之審查標準）檢驗下，節省

此等費用非屬重大或迫切之公共利益，故自不能符合目的正當性之要求。

主管機關內政部在言詞辯論時主張，要求人民按捺指紋之目的是為了「辨識身分」，但「辨識身分」本身並不能算是一個特定的目的。我們在日常生活中有許多情形必須進行個人身分辨識，例如：政府為了發放社會福利而有必要辨識身分，以防止重複領取；因辦理選舉而有必要辨識身分，以確定是否重複投票。所謂的特定目的，指的應該是類似上述所舉實例中所形容者之「辨識身分」的「目的」。現行戶籍法並未明確規定主管機關是為了何種特定目的而蒐集指紋資料，而由主管機關在言詞辯論時之主張，已可凸顯出在現行戶籍法未規定要求人民按捺指紋之具體特定目的為何之架構下，可能衍生之負面現象：在法律未明文規定之情形下，行政機關可能會將概括目的解釋為特定目的，進而絲毫不受限制地多方面使用指紋資料。

如認為政府可基於「辨識身分」的概括目的而強制要求人民按捺指紋，則目的正當性之規範意義將喪失殆盡，日後政府均無須說明特定目的為何，即可限制基本人權。

指紋是每個人身體與生俱來的一部分，人民有權利不把指紋交給政府做為辨識身分的工具，縱使認為政府在某些特殊情形下有辨識國民身分的必要，仍應要求政府必須清楚明確地說明目的為何，不能以「辨識身分」此種概括目的作為強制人民按捺指紋之理由。

三、按捺指紋並非達成內政部主張目的之適當手段

揆諸事實，過去內政部雖然向以按捺指紋有助於改善治安作為政策宣傳，然該部於鈞院言詞辯論時已不再主張以改善治安或國家安全作為要求全民按捺指紋之目的，而將其目的集中於廣義之身分辨認。依內政部主張，身分辨認可分為一對一之辨認(指辨認當事人是否為其所宣稱的那位本人)及一對多的辨認(指在不知道當事人身分時，透過當事人之指紋，由指紋資料庫中搜尋比對其身分)，前者包括防止冒領身分證、防止使用偽造之身分證等目的，後者則包括辨認失智老人及無名屍等目的。內政部似以前者為按捺指紋所要達成之主要目的(內政部稱此為「確保身分權」)，而以後者為附加目的。因此聲請人於補充理由二書將著重於這些目的之論證，說明強制全民按捺指紋並非達成這些目的

的適當手段，亦非必要手段。至於犯罪偵防等目的，由於內政部之立場模擬兩可，並未完全排除此一目的，因此仍將附帶論述之。

(一) 指紋錄存無從防止冒領：

內政部雖於其言詞辯論意旨狀中聲稱按捺指紋可以防止身分證冒領，但是，姑且不論指紋錄存之作法，對於第二次以後之換領身分證者有無防止身分證冒領作用尚有待證明，內政部並無法確保第一次全面換發國民身分證時不遭受到冒領，應屬明確。於言詞辯論中，鈞院多次垂詢內政部如何能確保全面換發新式身分證時領取身分證之人即為本人，內政部除了表示將盡最大的努力確保申請人是本人外，別無主張，可見按捺指紋並無助於防止全面換發新式國民身分證時之冒領。

內政部或許會主張按捺指紋至少可以防止全面換領後發生身分證冒領之情事，然而，由於指紋在辨識上有「錯誤容許率」(false acceptance rate)的問題，亦即非本人之指紋亦可能被機器錯誤接受，此種情形在指紋電子化的情形下特別嚴重，此有鑑定人孟憲輝教授強調指紋電子存檔時機器都有作 enhancement，一定與原本之指紋有所出入等語可證。更況，偽造指紋在科學上並不困難，科學研究更已證實，很容易在手指上黏貼乳膠製的假指紋，而可騙過指紋辨識機及指紋辨識專家(詳參前呈附件 7、13 及鑑定人徐正戎教授的鑑定意見第 38 頁)，因此全面按捺指紋是否可達到防止身分證冒領之效果，依然還是一個大問號。

(二) 指紋與身分證防偽無關，亦不能達成防偽及確保身分權之功能：

如前呈補充理由書所述，新版之身分證所採取之防偽及防換貼照片措施已高達 21 項，已超越鈔票及護照所使用之防偽層次，因此，防偽之需求已得滿足而無再採集指紋之必要。再者，如果要使指紋真的能全面發揮所謂防偽的功能，必定是以各政府機關和民間單位等有辨識個人身分之處均有指紋辨識機，而且能與集中性的指紋資料庫連線為前提，假如沒有這麼作，根本無法達成內政部所宣稱的確保身分權的目的。而事實上內政部已經在言詞辯論中表示其並無廣設指紋辨識機、允許各政府機關直接使用指紋資料庫的計畫，甚至連當事人同一性至關重要的法院系統亦無配置指紋辨識機之計畫，而仍持續仰賴傳統的繳驗身分證及人別訊問的方式來確認當事人的身分。在此情形下，建立全民指紋資料庫

顯難達成內政部宣稱的確保身分權的目的(假如指紋確屬確保身分權所必須，當然，聲請人不認為指紋資料庫為確保國民身分權所必須)。

況且，依照我國社會運作現況來看，不論是與政府機關或民間機關交涉事務，除非要求本人親自到場並當場出示身分證，進而按捺指紋，否則根本無法要求本人出示指紋確認身分，在我國採用身分證影本申請信用卡及辦理各項政府及民間業務甚為普及之今日，指紋錄存實無法達成防偽之效果，蓋僅寄送身分證影本之情形下，根本無從要求申請人出示指紋確認其身分。

(三) 全民按捺指紋，難期達成辨認失智老人，讓失智老人回家之目的：

內政部於 鈞院言詞辯論中，主張目前在社福機構中之失智老人達 2976 名，如果全民指紋建檔，則這些老人將可以回到溫暖的家享受親情，自屬國家重要之利益云云。聲請人不否認，假如全民指紋建檔真可以讓這 2976 名失智老人重新回到溫暖的家享受親情接受奉養，這的確是一項從倫理道德層面來看，值得考慮是否實行的事(但這不代表就通過比例原則的考驗，因為可能還有其他較小侵害之手段可以達成此一目的)，問題在於，內政部於言詞辯論前從來沒提過這個數字，驟然於言詞辯論作出此一主張，即使這個數字為真，背後還有很多未檢驗的問題，茲說明如次：

1. 「假如」如內政部所暗示的，這些失智老人都身分不詳，則他們一定無法參與新式身分證全面換發按捺指紋的過程，而且即使政府代他們申請新式身分證，仍然無法找出他們原來的身分，他們自然也都無法因為全面按捺指紋此一政策而回到他們家。亦即，全民按捺指紋對這 2976 名既有的在社福機構的失智老人一點用處都沒有。假如他們的身分可以在全面換發新式身分證的過程中查出，很顯然的全民指紋資料庫根本就不是辨識失智老人的必要手段，全民指紋未建檔只是相關行政機關為逃避其怠於為失智老人尋覓家人的一個藉口而已。
2. 再來的問題就是，內政部所謂的 2976 名失智老人，政府難到完全不知道他們的身分嗎？或是其中大部分的人政府其實知道他們的身分，只是他們已經沒有親人，或是就算有親人但親人不願意或沒能

力照顧他們？如果是後面的情形，則這些失智老人的撫養很顯然純粹是社會福利機制的問題，與政府無法辨識他們的身分無關。而且如果是後面的情形，那就算政府知道他們的身分可能還是沒親人可找、或是找到親人但親人不願意或沒能力照顧，或是被親人接回去後仍可能再遭遺棄。我們可以想想，如果家裡有失智老人失蹤，而且家人已經向警察局通報失智老人失蹤，而這些失蹤的失智老人又在政府有列冊的社福機構裡，則這些失蹤老人怎麼會找不到家呢？因此合理的推論應該是這些迷失的失智老人若非已經沒有親人，就是他們的親人根本沒有能力或沒有意願撫養他們，這種問題顯然不是辨認身分可以解決的。

3. 同樣的問題也會發生在未來的失智老人身上，就算政府能透過指紋辨認出未來新發現的失智老人的身分(這其實也是一個問號，因為有些已經失智或瀕臨失智的人可能根本不會領取身分證按捺指紋，而且就算有指紋，還是有錯誤拒絕率的問題，亦即仍然無法辨識出失智老人的真實身分)，他們已經沒有親人，或是就算有親人但親人不願意或沒能力照顧他們。所以內政部此一主張無異把社會福利結構性的問題，過度簡化成身分辨識的問題，實不足採。

(四) 全民按捺指紋，難期達成辨認無名屍或重大災難受害人之功能：

1. 內政部雖主張目前有近千名的無名屍躺在政府支付費用的冰庫中，姑且不論此一數字之真實性(內政部提出之說明會資料第 26 頁表示民國 89 年至 93 年末認領之無名屍總數 715 具，之前對媒體發布之消息亦表示每年約新發現一百餘具無名屍，但在 鈞院言詞辯論時此數字遽增)，但是，這些所謂的無名屍，很多可能根本沒有親人或親人無資力予以安葬，所以單純的身分辨識未必能使其由家人領回安葬入土為安，換言之，內政部提出此一論據，無異於此再度混淆社會福利制度與身分辨識制度之功能。
2. 再者，如前所述，全民指紋建檔對於現存之無名屍之身分辨認亦無任何功能，因為這些無名屍當然不可能再去按捺指紋建檔。
3. 再以辨認未來新發現之無名屍而言，以無名屍或意外災害之受害人而言，若面貌肢體已腐爛或受傷無從比對相片，又何來完整清晰之指

紋予以比對？再以我國特殊而常做為舉例之用的空難而論，一旦發生空難，除明確之生還者外其餘乘客均可合理推論為已罹難，此時辨認身分之目的主要在辨認出特定死者之屍首為何，再交由家人安葬。惟重大意外災害及空難受難者常已肢體分離，甚至無從採集有助於辨識身分之指紋，則縱然辨認出手指為何人所有，亦無從拼湊出完整之屍首交予家人安葬，並不能達成辨認身分之功能。

(五) 全民按捺指紋，難期達成維護治安及國家安全等目的：

關於犯罪偵防等目的，內政部之立場模擬兩可，一方面於其言詞辯論狀及言詞辯論中極力主張「戶政指紋資料」及「犯罪指紋資料」應不得為跨目的之使用(內政部言詞辯論意旨書 12-15 頁參照)，另一方面又於言詞辯論中多方暗示檢警機關甚至其他政府機關均可援引個資法第八條之空泛規定請求查驗指紋屬何人所有，因此於此仍有簡單加以補充之必要。

前呈釋憲補充理由書已詳載歹徒可輕易避免留下指紋且可以偽造之指紋故佈疑陣誤導辦案方向，故指紋錄存難期發揮犯罪偵防之功效。此外，內政部代表人簡太郎次長亦於 鈞院言詞辯論時，一再主張全民按捺指紋對犯罪偵防的效果很差，另一代表人劉文仕參事亦當場示範表示大姆指指紋對犯罪偵防並無效果。準此，全民按捺指紋對改善治安及國家安全並無任何效果，此為關係機關所自認，故 鈞院於在作比例原則衡量時自無須考慮犯罪偵防可能對國家產生之效益。

綜上所述，強制全民按捺指紋不能達成內政部所提出之目的，應無從通過適當性之檢驗。附帶一提者，戶籍制度另有「統計國民」之目的(在此必須提醒 鈞院注意的是，這是戶籍制度的目的，而非國民身分證制度的目的)，此一目的係屬國家之正當目的，不過，統計國民相關之情形此一戶籍管理需求，僅需要具有抽象性之家戶資料即可，無須動用個別國民之指紋資料，個別國民之指紋無從達成此一目的，內政部亦從未主張此一目的，在此僅附帶補述一筆。

四、按捺指紋並非達成目的之最小侵害手段

在此一部分，聲請人強調為達成內政部所主張之目的，均有其他對人民權利侵害更小的手段可以達成，無須採取全民指紋建檔之手段，同時也將比較強

制全民按捺指紋與簽名、照片之異同，以及強制按捺指紋與自願按捺指紋的異同，以及中央式資料庫、地方性資料庫、集中式資料庫、分散式資料庫、特定目的資料庫、以及證件式錄存之異同。

(一) 防止冒領顯然有其他之更小侵害手段

如前所述，在第一次請領國民身分證，指紋尚未建檔之前，戶政機關於全面換發新式身分證時仍係以傳統方式防止冒領，這很明顯的表示指紋並不是防止冒領的最小侵害手段，傳統之證照查驗等方式，一樣可以達成相同之防止冒領效果。

(二) 防止偽造身分證顯然有其他之更小侵害手段，且新式身分證之全面換發並不以全面錄存指紋為前提，兩者可以脫鉤

如前所述，內政部規劃之新式身分證已有 21 項之防偽措施，依法務部調查局在說明會時所提出之看法，表示其防偽程度尚且超越護照，應足供防偽所需。內政部於 鈞院舉行言詞辯論時一再暗示不能錄存指紋就不能換發新式身分證發揮防偽功能云云，實屬無稽，茲將理由詳述如后：

1. 新式國民身分證上，依內政部現行規劃並無指紋資料之錄存，指紋係存置於內政部之中央（集中式）資料庫，因此即使未錄存指紋，亦完全不影響身分證之防偽功能。
2. 內政部之考慮可能是政府只有在全面換發身分證時才有要求人民錄存指紋之依據，擔心一旦在未錄存指紋之情形下全面換發身分證，則在下次全面換發身分證前，不能再強制要求全民按捺指紋。惟查，此一考慮有以下之謬誤：

- (1) 依現行法之規定(先不考慮戶籍法第 8 條第 2、3 項可能違憲之問題)，即使是政府全面換發身分證，亦不得要求已領有舊證之人民按指紋，蓋戶籍法第 8 條規定「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。(第 1 項)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 2 項)」由這兩項規定觀之，人民僅有在年滿 14 歲第一次請領身分證時有按捺指紋並錄存之義務，姑不論內政部全面換發身分證並無法源依據，即便

內政部可全面換發新式身分證，已領有舊證之人民於換發新證時，並無按捺指紋錄存之義務。因此內政部所謂建立全民資料庫之目的，本無法藉由全面換發身分證而一次達成，其所能錄存之指紋，依法僅能包括第一次請領身分證之國民或 14 歲前已請領身分證，尚未按捺指紋之人，且此一規定應僅適用於民國 86 年系爭法律生效後第一次請領身分證之國民。

- (2) 內政部雖或主張戶籍法第 7 條第 2 項「國民身分證及戶口名簿之格式，由內政部定之」可作為其全面換發身分證並要求所有換發民眾都按捺指紋的依據。然而，此一主張有三大謬誤。第一，這條規定未必能解為內政部得隨時變更國民身分證格式進而全面換發身分證之依據，而可能應解為內政部僅能決定第一次發放國民身分證時之格式。第二，即使認為此一規定給予內政部修改國民身分證「格式」而換發身分證之法源依據，行政行為仍受憲法、一般法律原則、行政程序法等規定之限制，不應解為內政部有權規定身分證上記載任何事項。否則，無啻授權內政部可在身分證上規劃政黨欄、宗教信仰欄、性向欄等聲請人、鑑定人、關係機關及學者專家一致同意不可記載於身分證上之事項，故此一解釋顯不可採。第三，縱使認為內政部有權決定國民身分證之格式，依內政部現行之規劃，指紋亦非錄存於身分證上，無論如何不能解釋成身分證格式的一部分，因此戶籍法第 7 條第 2 項顯不能作為內政部全面換發身分證並要求所有換發民眾都按捺指紋的依據。

- (3) 另值得附帶一提者，內政部主張按捺指紋與照片一樣是請領身分證之必備要件而非發給身分證之條件云云，並不可採，蓋照片乃身分證或駕照、護照之一部分，但指紋並非身分證上之一部分，因此將指紋與照片相比，顯屬不當。此外，戶籍法第 8 條第 3 項立法理由明示「惟如當事人請領國民身分證拒絕按捺指紋時，則不予發給，以落實按捺指紋規定之執行」（參前呈附件 5），可見戶籍法第 8 條第 3 項之規定的確是作為執行按捺指紋規定之手段。按捺指紋竟成為國民領取身分證之條件，如前呈補充理由書

所述，確屬違反不當聯結禁止原則及平等原則。

- (4) 內政部欲建立指紋資料庫，不一定要透過國民身分證換證之方式，假如 鈞院解釋某些形式之資料庫合憲，內政部可依 鈞院之解釋推動立法，使資料庫之建置不須以國民身分證之換發為前提（而且如前述，依現行法之規定，全面換發國民身分證亦不構成強制全民指紋建檔之依據）。

(三)辨認失智國民、無名屍有其他較小侵害之手段可選擇：

如前呈補充理由書所述，即便全民指紋資料庫對上開民眾之辨認確有某程度的效果，指紋庫顯然亦非最小侵害之手段。首先，失蹤老人、兒童、遊民、無名屍之辨認，可藉由失蹤人口之親人通報警政單位或社會福利單位予以追查。再者，協尋失蹤兒童、老人，亦可以由其家人甚或本人同意使用較不具侵害性之數位手環供辨識之用。或者亦可由照片影像資料庫搜尋辨認失智老人或無名屍等之身分（聲請人以此為例做為論據，並非為照片影像資料庫之合憲性背書，但其應屬較強制錄存指紋侵害為小之替代手段，蓋相片原為身分證之必備內容，詳請參見後文對指紋及相片之比較）。此外，兒童福利法亦已對兒童指紋自願性錄存有所規定。而以上目的既係為民眾之利益考量，故可採用自願錄存指紋之方式，若民眾擔心其成為無名屍或失蹤老人，亦可在政府立法授權政府辦理後，自願按捺指紋留存，而無須強制全民均為此小事留存指紋，否則無異是為了烤豬而去燒房子，為智者所不為。

(四)自願按捺指紋與強制按捺指紋相比之下，乃較小侵害之手段：

如前所述，指紋對身分證防偽毫無效果，對身分證防止冒領此一目的，亦有傳統之核對方式可達成之。內政部所沒有明講的主張應該是，雖然傳統之核對方式可以防止冒領，但可能會花更多的時間，因此假如政府在採用傳統核對身分方式下，又希望把冒領率降低的話，遺失毀損身分證的民眾可能會花更多的時間才能領到補發的身分證。也就是說，防止冒領身分證有兩種手段，一種是傳統的核對方式，雖然多花一點時間但對當事人風險比較小；另一種則是內政部主張的指紋錄存，可以縮短當事人獲補發身分證之時間，但可能有其他先前已經提到過的風險。假如內政部考慮的的確是指紋可能加速身分證補領的便利性的話，由於政府強制人民按捺指紋涉及人格權、資訊

自主權、不表意自由等多項基本人權，政府自然應該允許人民自行選擇是否要承擔按捺指紋之風險、享受其可能帶來的便利性。

至於內政部於言詞辯論時質疑聲請人，為什麼同樣是按捺指紋，自願就是較小的侵害，強制就是較大的侵害乙節，最簡單的回答就是自願阻卻不法，假如民眾在考慮按捺指紋如前述合理的利弊後(合理的利弊是指按捺指紋與否自然產生之利弊，但不包括國家為強迫人民按捺指紋而規定之特別不利，例如對不按指紋的人民拒絕發給身分證)，覺得按指紋是較佳之抉擇，完全出於自願為之，此時既無國家強制力之介入，自無國家侵害人權的問題(除非按捺指紋對人權侵害的程度，已經達到連基於自願都無法阻卻不法的程度，因此國家有義務禁止人民自願按捺指紋。不過，聲請人在此所持的初步看法，是認為按捺指紋對於基本人權侵害的程度，似乎還沒有達到連在資訊充足下所作出的真正自願決定，都無法阻卻不法的程度)。這就好像國家強迫全國國民只能生育一個孩子，是對人民自我決定權、隱私權、人格權等權利的侵害，但是，假如人民是自己考量生育超過一個孩子的利弊，而決定只生育一個孩子，自然沒有侵害人權的問題。

關係機關內政部於言詞辯論中數度提到台北市有70萬市民自願按捺指紋，可見按捺指紋是民意所趨云云。聲請人在此不擬強調70萬人僅約占台北市14歲以上人口的三分之一(依聲請人向台北市主計處電話查詢之結果，台北市在94年6月底時15歲以上之人口有2,161,261人)，台北市有70萬人按捺指紋此一事實，僅能說明在「形式」上台北市14歲以上人口三分之一左右「自願」按捺指紋，尚難直接推論出台北市14歲以上人口三分之一左右的這個樣本所呈現的結果，是「民意所趨」的結論。毋寧，吾人要強調的是，國家應該實施自願式而非強制式的錄存指紋，。聲請人並非如同內政部所形容的強以自己的意願加於其他國民身上，不允許其他國民享受他們認為錄存指紋可能帶給他們的確保身分權或成為無名屍時入土為安等利益。聲請人的卑微請求是，國家應該允許國民有選擇的機會，如果國民在資訊充足且未受政府誤導的情形下(例如內政部多年以來一直以犯罪偵防之目的，推銷全民按捺指紋的政策，甚至內政部蘇部長近日仍不斷強調指紋對犯罪偵防之效益，但內政部於鈞院言詞辯論時及其言詞辯論意旨書中則主張全民按捺指紋既非為犯罪偵防所設，實際上對犯罪偵防亦無效用，假如內政

部於鈞院言詞辯論此部分所言為實，則內政部顯然長期誤導人民對指紋建檔之效益有不當之期待)，出於自由意志選擇錄存指紋，則聲請人自然不會反對他們錄存指紋；聲請人所主張的，無非是當部分國民對按捺指紋之實益及其潛在惡害有所疑慮時，國家不應強制他們必須為了對國家整體而言微不足道之利益(甚至根本不是國家的利益而是個人的利益)按捺指紋錄存。

(五) 證件式錄存為較小侵害：

如果內政部所提議的指紋錄存方式為在國民身分證上錄存指紋(不論是直接印在身分證上或錄存在晶片裡)，只要是強制錄存也會有侵害人權的疑慮。不過由於沒有中央集中式資料庫之設置，因此對人權侵害之強度較低。內政部於言詞辯論時則主張證件式的錄存可能會因遺失而外洩更危險且不能達到一對多辨識的效果云云，惟查：

1. 身分證遺失導致指紋外洩的風險應該不會高於政府集中式資料庫外洩的風險，蓋個人身分證遺失不過偶然發生，而且大部分竊取或竊占身分證者應無足夠之科技能力取得身分證 IC 晶片卡內所錄存之指紋。反之，政府集中式資料庫一旦遭駭客入侵或內賊外洩，其可能外洩之資料筆數則將十分驚人。
2. 此外，政府建立指紋資料庫尚有指紋資料被篡改以及政府部門間不當流用等等風險，這些風險在證件式錄存指紋時均不會發生，故證件式錄存指紋應為較小侵害之手段。不過，聲請人一貫之主張仍為基於概括性之目的強制全民錄存指紋根本沒必要，並非如同內政部所言支持證件式錄存指紋，應予澄清。
3. 內政部或主張證件式錄存指紋，萬一歹徒偽造內建有其指紋之身分證如何因應。惟查：
 - (1) 新式身分證有 21 項防偽措施，此種可能性應該不大，而此情形如果發生，代表偽造者具有極高之財力及科技能力，此時，資料庫亦極可能外洩或遭篡改致生嚴重損害。
 - (2) 歹徒不可能偽造身分證後再前往戶政機關領要求補發身分證，所以此種情形不會產生冒領身分證的問題。
 - (3) 毋寧，歹徒偽造身分證的目的應係在戶政機關以外使用，而由於依內政部之規劃，原本就只有戶政機關有指紋辨識機，所以指紋

資料庫原本就無法防止歹徒偽造身分證於戶政機關以外之地方使用。

(六)集中式指紋資料庫 vs. 特定目的式指紋資料庫、中央式指紋資料庫 vs. 地方性指紋資料庫及證件式錄存：

於 鈞院言詞辯論中，內政部代表誤解聲請人之主張，以為聲請人支持國家建立分散式指紋資料庫，並以分散式錄存/資料庫一詞指稱多種不同之概念，致生混淆之虞，在此謹澄清說明如后：

1. 聲請人從未主張內政部得於各地方戶政事務所或以縣市為單位建立地方性之指紋資料庫。內政部之所以有此誤會或許是因為由 鈞院所選定之鑑定人徐正戎教授於其鑑定意見中詳述法國之自願性身分證制度，並於憲法法庭陳述其鑑定意見時強調在法國舊制下，指紋亦係存放地方警察機關而未建立中央式資料庫。不過，如同多位鑑定人曾表達的意見，鑑定人為 鈞院所選定，係對 鈞院負責，縱個別鑑定人所持結論與聲請人相同，亦不能將鑑定人視為聲請人之代理人。況且，即使以徐正戎教授所說明之法國新制而言，法國針對指紋資料庫之使用，亦僅限於相當嚴格之「特定目的」身分辨識用途，和內政部事實上所主張之「概括目的」身分辨識用途，有極明顯之差異。於此，值得附帶一提者為，內政部強調法國自願性之身分證制度，名雖為自願性，但實際上如果沒有會很不方便云云，亦有誤會。蓋法國與我國不同，我國係於多項法規中明定須於行使權利時或與政府交涉事務時繳驗國民身分證，因此沒有身分證在我國極為不便並影響憲法上選舉權等權利之行使。但是以法國現狀來說，自願性身分證僅為身分證件之一，欠缺此一自願性身分證並不致於對人民日常生活造成太大的不便，為了證明身分，任何一份帶有照片，且官方所發給的證件，例如護照、駕駛執照、榮民證、大眾捷運月票或服務證極為已足(前揭鑑定書第 34 頁)。比較大的差別，可能是法國國民只要持有效的國民身分證，即可在歐洲聯盟的會員國中通行無阻((前揭鑑定書第 34 頁)，可是即使沒有國民身分證仍然可以用護照達到相同的功能，因此，沒有身分證對法國國民來說並不會造成日常生活的不便，應予澄清。

2. 另依主管機關於言詞辯論時之主張，我國採中央(集中式)指紋資料庫的理由是因為地方公務員素質不良，無法確保指紋資料不外洩，惟此種主張

顯與戶籍法第8條有所矛盾，因人民請領或換發身分證係至各地方之戶政機關辦理，首次負責錄存指紋的公務員正是「地方」公務員，如何能使人民相信指紋資料不會在首次錄存時即錯誤或外洩？

3. 聲請人於前呈補充理由書中所稱的分散型錄存即係指前點所論述之證件式錄存於 IC 晶片身分證內，但如前所述，聲請人主張這是較小之侵害不等於聲請人支持此種作法必然合憲。
4. 至於聲請人主張國家不得以概括目的(如戶籍目的)蒐集指紋，但或許得以特定目的立專法之方式為之，由於聲請人之重點在強調以概括目的(如戶籍目的)蒐集指紋違憲，而非主張以特定目的建立指紋資料庫即必然合憲。換言之，即使是基於特定目的建立指紋資料庫，依然必須受到聲請人所主張之比例原則、法律明確性原則、禁止不當聯結原則等民主憲政國家必然遵守之法治原則嚴格檢驗。而且，本案系爭規定為概括目的之戶籍法，而非其他專法，因此內政部所謂聲請人支持分散式(似指特定目的式)指紋錄存，亦顯有誤會。

(七) 指紋與簽名、照片有以下不同

1. 指紋與簽名：

指紋非肉眼所能辨識，必須仰賴機器的判讀，因此須有指紋資料庫的建立，隨之而來即有資料外洩的風險。簽名可靠肉眼作初步的辨識(如信用卡要求持卡人簽名)，無須建立資料庫，故外洩之風險較低。須特別說明者，刑事訴訟法雖規定被告應於筆錄上簽名，但該規定亦有侵害被告緘默權之嫌，參照最高法院93年台非字第70號判決：「按訊問被告、自訴人、證人、鑑定人及通譯所當場製作之筆錄，應命受訊問人緊接其記載之末行簽名、蓋章或按指印，刑事訴訟法第四十一條第四項定有明文，該規定之目的，在於保證其記載之正確性，至於訊問筆錄向受訊問人朗讀或令其閱覽，詢以記載有無錯誤後，受訊問人因種種因素而拒絕簽名，不得強迫其簽名。」故戶籍法主管機關內政部不應以刑事訴訟法設有被告應簽名之規定，來論證以戶籍法規定強制人民按捺指紋之合憲性。

2. 指紋與照片：

相貌原本就具有辨識的社會功能，但指紋通常並不具備此一功能(請

參前文一(三))。指紋雖會不自覺的留在許多物品上，但這並沒有作為身分辨識的意思。再者，由於相片是無須機器輔助即可辨識的特徵，身分證上的相片所能發揮的現場即時比對效果，和指紋這種需要機器輔助方能辨識之隱性資訊所能發揮的現場即時比對效果相較之下，顯然較高。最後，相片也不一定不侵害人權，要看是怎樣的相片，例如不能為了辨識身分而要求人民交出裸照。

五、全民按捺指紋錄存之效益與犧牲不成比例

(一) 強制全民按捺指紋侵害基本人權，不能以其無痛楚而忽略之：

按指紋看起來並不嚴重，但是按下去之後的後果相當嚴重。同樣的，許多生活中的行為在行為當時看似無關痛癢，但是重點卻非所謂行為時的「痛癢」。舉例而言，受迫性的鞠躬、下跪、磕頭行為本身似乎都不嚴重，可是行為的背後卻可能存有侮辱或上命下達的意義而對行為人之人格權造成侵害。又，「站立」或「雙手下垂」此一行為似乎並不嚴重，然則言詞辯論庭上，鑑定人顏厥安教授即對關係機關代表人提出之「站立」及「雙手下垂」等要求有所質疑，而上開要求亦曾當庭遭審判長予以否決，此亦基於同一理由。

(二) 錄存失誤率造成的惡害，難以彌補效益

即使內政部一再主張指紋是最科學的比對方式，然則，依照美國等國外科學統計資料，指紋比對錯誤之情形可達百分之三以上，此尚僅限於「指紋建檔時為本人指紋而無誤」的情況，並不包括建檔時即有錯誤的部份。故光是百分之三的辨識錯誤率，就足以使全國 54 萬國民（國民總數以 14 歲以上人口 1800 萬人計）陷入難以即時證明其身分的風險。相關機關所宣稱之強制按捺指紋建檔所能達成之效益，與此一惡害之比較如下：

(1) 失智老人總數 2,976 人，和 540,000 相比尚不及其「千分之六」。

(2) 無名屍體每年近 200 具，和 540,000 相比尚不及其「萬分之四」。

無名屍體累積近 1000 具，和 540,000 相比尚不及其「千分之二」。

(3) 冒領證件每年近 300 人，和 540,000 相比尚不及其「萬分之五」。

因之，相關機關所宣稱之效益，與可能造成之風險相較，實在微乎其微而不成比例。

(三) 政府機關不當流用之惡害

政府機關間之不當流用，使人民無從得知個人之指紋於何時、基於何目的而為行政機關所使用，對人民的資訊自決權造成根本上的侵害，乃是對基本人權的侵害，其重大性當無庸置疑。根據內政部警政署於民國九十一年七月十七日函覆台灣人權促進會之警署刑紋字第 0910119657 號函（聲請人已於言詞辯論庭時將此公文影本呈交 鈞院各大法官）之內容顯示，民國 90 年以前，掌管兵役相關事務的國防部在欠缺法源依據下所收集之役男指紋，即於無法律授權的情況下，被掌管警政的內政部挪做犯罪偵防之用，完全違背基於特定目的所蒐集之個人資料，若不符合例外允許之情況，應限於特定目的用途之個人資料保護基本精神，顯為著例。衡量相關機關所宣稱之主要目的，與此一重大侵害比例上顯然不相當。內政部就役男指紋常年遭到濫用惡用此一事實，雖然一再以開始強制蒐集役男指紋資料的民國 41 年當時是屬於威權時代加以辯解，惟查我國自民國 76 年解嚴及 80 年終止動員戡亂時期之後，已難以再概括性地稱為威權統治時期，而所有役男直到民國 90 年為止，依然在無法源依據下被要求按捺指紋，而藉此所收集之役男指紋資料，亦繼續違法轉交予內政部做為犯罪偵防之用，民國 80 年自 90 年間之違法狀態，已難再以威權時代一語搪塞。更何況，雖然目前強制役男按捺指紋之作法已暫停辦理，但先前違法建立之指紋資料庫，內政部迄今仍在脫逸原先蒐集所依據之特定目的而違法使用之狀態當中，益證內政部前述說法僅為對其違法行為之粉飾之詞，實無可採。

(四) 廣泛使用錄存資料核對形成反覆按捺指紋的惡害。

指紋一經錄存建檔，即產生人民反覆按捺指紋、「指紋按不完」的情形，相當於對前揭基本人權一而再、再而三的反覆侵害。

(五) 指紋鑑識失準及無辜者受害的風險

相關機關既未否認行政機關間資料之交互流用，則指紋自有流用於犯罪偵防之可能，人民因按捺指紋所承受之風險遽增。首先，暫且不論指紋的錯誤辨識率問題（此項風險詳見後述），一旦指紋資料用於犯罪偵防，日後犯罪行為人以戴手套之方式避免在現場留下指紋時，必將造成犯罪現場（可能是公眾出入的場所）留下的盡是無辜者的指紋，並進而容易形成無辜者遭受檢警之偵查甚至起訴之結果，無辜者之生活及名譽均可能因此而受影響，而

此實係將指紋用於犯罪偵防所無法避免之情形。

舉美國 Mayfield 案為例：奧瑞崗律師 Brandon Mayfield 之指紋經三名專業 FBI 鑑識專家比對而宣稱其與 Madrid 爆炸案現場採集之嫌犯指紋「完全而毫無爭論」的「徹底相符」，該名律師因此遭到羈押。FBI 當局事後承認其指紋比對發生錯誤，該指紋事實上係屬一阿爾吉利亞人 Ouhmane Daoud 所有，然此一指紋鑑識上之錯誤對 Mayfield 造成人身自由、隱私權、家庭親情及精神創痛等多項侵害(附件 28、29)。

這個案例可以突顯出指紋鑑識欠缺科學性基礎的問題。指紋與 DNA 不同，目前並沒有任何有效的實證統計基礎。指紋鑑識係以每個人指紋都不同作為前提，但即使我們接受每個人指紋不同這個未經證實的假說，下一個問題是有多少時候兩個以上的人會有非常相像的指紋，是不是連所謂的指紋專家都可能誤以為兩枚不同的指紋來自同一人？縱如關係機關推薦之鑑定人孟憲輝教授所提出的，每個人的基因都不同，這亦不代表每個人的指紋不會相同或極其相像，就如同每個人的基因都不同，但仍然有人面貌相同或極為近似一樣。尤其是在指紋供治安用途使用時，由於犯罪現場採集的指紋常常只是部分指紋(partial print)，則部分指紋極為相似的機率是多少呢？是不是可能更高呢？內政部並沒有提出任何答案，目前對指紋極有限的研究也沒有辦法提供答案。當我們不知道有多人的指紋/部分指紋可能極為相似、指紋鑑識專家的鑑識錯誤率為何時，我們也就無法賦予指紋適當的證據價值。如這個例子所顯示的，非但專業 FBI 鑑識專家會犯錯，連法院選定的專業指紋鑑識專家也支持 FBI 的錯誤結論，如果不是西班牙政府及時宣布該枚涉案指紋為另一名阿爾吉利亞人所有，則 Mayfield 更不知道還要蒙冤多久，甚至因而長期羈押或判重罪都極有可能(附件 28、29)。更荒謬的是，在這個案件中，Mayfield 根本從來沒到過西班牙，這點應該可以由入出境紀錄中輕易察知，而即使 Mayfield 有這種堅強的不在場證據仍然因為檢方對指紋的過度信賴而持續羈押，這正顯示出聲請人所一再指出的，全民指紋資料庫的建立及廣泛使用，配合對指紋鑑定視為科學鐵證的迷思，將產生將人簡化成一枚指紋及相應而來的各種風險(附件 30)。

另一個問題是資料庫的規模大小所衍生的問題。當資料庫內的資料越多的情形下，將有更多人的指紋被認為與比對的指紋極為相似，因此將有更

多無辜的人被捲入司法調查程序。此外，由於指紋鑑定專家通常均有相當多關於被檢驗人的資訊，這些資訊也可能會在不自覺的影響鑑定專家的判斷，例如在 Mayfield 這個案子中，Mayfield 身為回教徒，以前也曾經為同情塔利班組織的人進行小孩監護權官司的背景，亦可能發生某些作用。也就是說，指紋辨識其實不全然是科學的領域，而可能滲入很多主觀的因素(參附件 28)。

內政部雖然主張無辜的人可以證明其無罪，但姑不論此種說法顯然違反無罪推定之精神，如前呈補充理由書所述，在警方除指紋外別無可指向特定人之證據時，指紋必然成為警方最仰賴的證據，因此除非指紋留下人可提出堅強之不在場證明，否則其持續受偵查、起訴甚至判罪之機會相當高。如此一來，即使該無辜之人民最後被判無罪，因刑事偵訴程序之展開，其時間、金錢、勞力、精神乃至名譽都將受到嚴重且難以回復之損害。這點由 Mayfield 一案也可以看得很清楚，連美國的檢警單位都可以無視 Mayfield 從未到過西班牙的堅強不在場證明，FBI 可能違反法院之禁口令將 Mayfield 可能涉案的消息走漏給媒體，獄卒也會威嚇 Mayfield(參附件 28)，則在執法似較粗率的台灣，因指紋無辜涉案的犯罪嫌疑人所可能受到的人權侵害更不言而喻。內政部雖於 鈞院言詞辯論時主張法院也會造成冤獄但我們並不因而廢除司法制度云云，此一類比實屬不當，蓋司法制度是國家組織中不可或缺的仲裁者角色，因此在建立嚴密的程序保障後殘存的誤判風險遂成為全民所須承擔的「容許風險」。反觀內政部主張建立全民指紋資料庫的情形，由於全民指紋資料庫的建立對犯罪偵防或身分權的確保貢獻極其有限，遑論稱其為不可或缺之一環，更未就指紋之使用、保護、鑑識標準、人民異議程序等事項建立嚴密的程序保障，實無從與司法制度類比，內政部之類比引喻失義，並不足採。

綜上所述，許多無辜第三者可能因全民指紋資料庫用作犯罪偵防之用而受極大之損害，國家因此所能獲得犯罪偵防之邊際效益趨近於零甚至是負數，顯然不合衡平原則。

(六) 廣泛使用形成購置指紋設備成本龐大昂貴

關於相關機關宣稱購置指紋設備所須之成本僅約 7900 萬元，似專指蒐錄建置資料庫而言。姑不論此金額就建置指紋庫而言是否足夠，相關機關亦未

將後續維修、更新、全國各地購置活體掃描捺印設備等經費計入，依內政部門民國 92 年之估計，指紋資料庫及相關配套設備建置總成本估計逾新台幣 27 億元(參前呈附件 12)。以如此龐大之天文數字，來達成內政部可輕易以傳統核對方式防止之「身分證冒領」，比例上是否相當，實堪質疑。又，強迫按捺指紋對「現已存在之失智老人及無名屍體比對」並無任何實益可言，故相關機關指稱所謂針對「現存失智老人、無名屍體所耗用之龐大經費」，亦非屬考慮範圍。此外，指紋資料庫及相關設備之完整建置須數十億元以上，而內政部如今竟打算以八千萬元之設備來運作此一系統，則其效益當甚有限，產生之風險更加龐大，殊值得我們警惕。

(七) 增進之精確率與增加之侵害的比較

按捺指紋與其他方法相較，縱認為其精確率可能較高，然則比例原則所應衡量的，係「增進之精確率」與「增加之侵害」相當與否之比較。就指紋之強制按捺而言，若確如相關機關所陳，按捺指紋為全國民意所趨，則以「自願按捺指紋」方式尊重少數人不願按捺指紋之權利，對精確率之減損實微乎其微。換言之，若絕大多數人民均願意按捺指紋，則政府之強迫按捺亦僅增進極少之精確率，而卻犧牲該少數人之重大權利，比例上實不相當。又若非如相關機關所言，不願按捺指紋之國民佔大多數，則縱使「強制按捺」可大幅提高精確率，然卻違反絕大多數國民之意願而犧牲大量國民之基本權利，效益與犧牲顯然亦不成比例。

六、不按捺指即不發給身分證，已違反平等原則

(一) 就戶政機關核對身分之目的而言：

如前呈補充理由書所述，我國有多項法規要求人民須查驗或繳驗國民身分證，例如投票應憑本人之國民身分證領取選票，且社會生活中許多場合均要求交易相對人或求職者出示國民身分證，因此，國家若不發給國民身分證將影響國民憲法上投票權、居住遷徙自由、工作權、財產權等等基本人權。值是，在我國現行法下，國民對國家有請求發給國民身分證之法律上權利，此點亦得犯罪被害人保護協會及檢察官協會所肯認(前呈附件 22、23)，當屬無疑。聲請人以為，國民身分證既僅為國民身分證之證明，並非創設國民身分證之行為，且國民身分證之領取與否將嚴重影響國民行使其憲法上多項基本人

權，故核發與否至多只有兩項得考慮之相關因素，亦即申請者是否為中華民國國民以及是否有提出國民身分證之申請。因此，申請人若具有中華民國國籍，而國家仍以申請者拒絕按捺指紋此無關因素為由拒絕核發國民身分證，即違反「等者等之」之平等原則。

再者，依照主管機關於言詞辯論時之說法，人民首次請領或換發身分證時，因尚無指紋資料庫之建立，因此將以輔助方式（如檢驗其他證件）核對身分。由此可知，縱不提供指紋資料，主管機關仍可以其他方式核對身分，而人民如可藉由其他方式向戶政機關證明自己的身分，則其與提供個人指紋證明身分之人民相同，均已達到核對身分之目的，如戶政機關此時仍拒絕發給身分證，實已違「等者等之」之平等原則。

(二) 就辨識失智國民身分之目的而言：

縱認為基於辨識失智國民身分之目的可要求人民按捺指紋，但因失智與年齡或特殊疾病具有相當之關連性，政府應在完成分析及統計後，要求一定年齡以上或罹患特殊疾病之人民按捺指紋，而非如戶籍法第 8 條不作區分的要求所有國民均須按捺指紋，故現行規定實已違反「不等者不等之」之平等原則。

七、綜合上述，戶籍法第 8 條第 2 項規定違反憲法上法律保留原則及法律明確性原則，不足作為行政機關訂定全面換發新證、換發時須按捺指紋及廢止舊證等相關規定之法律依據：

(一) 影響人民權利重大之公權力措施，就其目的、要件、應遵守之程序等均應

以法律予以明定，始符憲法上法律保留原則：

按憲法第 23 條規定：「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。」又按「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。」「對人民財產權之限制，必須合於憲法第 23 條所定必要程度，並以法律定之...基於保障人民權

利之考量，法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程序及提供適時之司法救濟途徑，亦應有合理規定，方符憲法維護人民權利之意旨；法律授權行政機關訂定之命令，為適當執行法律之規定，尤須對採取影響人民權利之行政措施時，其應遵行之程序作必要之規範。」鈞院大法官會議分別著有釋字第409號解釋理由（附件31）及釋字第488號解釋（附件32）在案。觀諸上開憲法規定及鈞院大法官會議解釋可知，影響人民權利重大之公權力行為，應以法律定之，且關於其要件、實施時應遵行之程序，暨其目的、所得用途之具體明確，均應由法律予以明定，始符憲法上法律保留原則，俾便行政主管機關實施公權力行為及司法機關為適法性審查有所依循。

（二）法律規定應予明確，並得察知其目的、用途等，足以作為司法審查之基礎，

始符憲法上法律明確性原則之要求：

按「國家為保障人民之集會自由，應提供適當集會場所，並保護集會、遊行之安全，使其得以順利進行。以法律限制集會、遊行之權利，必須符合明確性原則與憲法第二十三條之規定。」「專門職業人員違背其職業上應遵守之義務，而依法應受懲戒處分者，必須使其能預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之懲戒為何，方符法律明確性原則。...有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。」鈞院大法官會議分別著有釋字第445號解釋（附件33）及釋字第432號解釋（附件34）。觀諸上開鈞院大法官會議解釋可知，影響人民權利重大之公權力行為，除應以法律定之外，法律規定更應明確，而可經由司法審查確認其規定意義及要件。至於法律如何可經由法院審查確認其規定之意義及要件，參照鈞院大法官會議釋字第409號解釋（見附件31），必須得依法律規定之文義或其整體規範意旨察知規範之目的、用途等，始得由司法機關為適法性審查，否則若法律規定無從依客觀觀察得知其目的、用途時，則屬違背憲法上法律明確性原則之要求，乃恣意性立法，不足作為司法審查公權力行為是否合法之依循。

（三）戶籍法第8條第2項規定違反憲法上法律保留原則及法律明確性原則：

1. 查指紋為個人之身體上重要特徵，且個人之指紋具有不可取代性，可彰顯個人獨一無二之存在，用以區別「自我」與「他人」之不同存立，故指紋

為個人天賦所享獨一無二之人格上重要特徵，其如何使用已涉及個人人格發展、人性尊嚴之核心領域，並攸關人身自由、人格權、隱私權、資訊自主權等人民基本權之保障，因此，國家強制全體人民按捺指紋，要求錄存，乃屬影響人民權利至為重大之公權力行為，應符合 鈞院大法官會議釋字第 409 號解釋、第 488 號解釋、第 445 號解釋及第 432 號解釋揭櫫之憲法上法律保留原則及法律明確性原則（見附件 31 至附件 34），至灼。

2. 按戶籍法第 8 條第 2 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。」內政部以此以 94 年 3 月 4 日台內戶字第 0940072472 函頒「九十四年全面換發國民身分證作業程序執行計畫」，訂於 94 年月 1 日展開全國國民身分證換證作業，致人民自 94 年月 1 日起須換發新身分證，且須按捺指紋，始能領得新版國民身分證，故行政主管機關即內政部採取之行政行為，已事實上強制人民按捺指紋，影響人民之權利重大。
3. 又按戶籍登記資料並不得攜出於保存處所即戶政事務所（戶籍法第 6 條第 1 項參照），而已辦戶籍登記區域，應製發國民身分證及戶口名簿（戶籍法第 7 條第 1 項參照），人民年滿十四歲者均應請領國民身分證（戶籍法第 8 條第 1 項參照），國民身分證並應隨身攜帶，非依法律不得扣留（戶籍法施行細則第 20 條第 3 項參照），加之國民身分證上之資料復皆為相片等顯性資料（此亦為關係機關行政院所認同，見行政院言詞辯論要旨狀第 13 頁第 6 行），可知國民身分證乃係用以即時識別個人身分之手段，此為法律規定製發國民身分證之目的、用途。準此，換發國民身分證按捺指紋既不能供為即時辨識個人身分之使用，無論依據戶籍法第 8 條第 2 項規定之文義或其客觀整體規範意旨，均無從察知強制人民於換發國民身分證時按捺錄存指紋之目的、用途，故戶籍法第 8 條第 2 項規定不存在規範目的，

乃屬恣意性立法，不僅人民因此淪為法律規範及國家公權力措施之單純客體，嚴重侵害人性尊嚴，更無從以之作為司法機關審查行政主管機關強制人民按捺錄存指紋所行程序及結果是否合法之基準，揆諸 鈞院大法官會議釋字第 445 號解釋及第 432 號解釋（見附件 33 至附件 34），戶籍法第 8 條第 2 項規定明顯憲法上法律明確性原則之要求。

4. 何況，國家強制人民按捺錄存指紋既已侵入人性尊嚴之核心領域，侵害人民受憲法保障之人身自由、人格權、隱私權、資訊自主權等基本權，影響人民之權利重大，則揆諸 鈞院大法官會議釋字第 409 號解釋及第 488 號解釋（見附件 31 至附件 32），舉凡按捺錄存指紋之各項要件、實施按捺指紋時應遵行之程序，暨其目的、用途，乃至如何保存、保密等，均應由法律予以明確具體規定，始符憲法上法律保留原則。迺戶籍法第 8 條第 2 項就強制人民按捺錄存指紋不僅無從察知其目的、用途，就換發身分證要求按捺錄存指紋之應遵守之程序、事後如何保存及如何防止洩密等，均欠缺法律規定，僅由行政主管機關以一紙所謂「九十四年全面換發國民身分證作業程序執行計畫」，即要求全面換發新版國民身分證，強制全國國民按捺錄存指紋，顯已違反憲法上法律保留原則。

(四) 戶籍法第 8 條第 2 項規定已違反憲法上法律保留原則及法律明確性原則，此不因有電腦處理個人資料保護法第 7 條或第 8 條之規定而不同：

1. 按電腦處理個人資料保護法（以下簡稱個資法）第 7 條規定：「公務機關對個人資料之蒐集或電腦處理，非有特定目的，並符合左列情形之一者，不得為之（下略）」、同法第 8 條規定：「公務機關對個人資料之利用，應於法令職掌必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符（下略）」，觀諸上開規定，不難推知，個資法並不允許公務機關基於一般性之目的，蒐集及利用個人資料，公務機關蒐集個人資料時，應有特定目的，其利用該

資料亦應符合蒐集資料之該特定目的。關於個資法第 7 條及第 8 條規定所稱「特定目的」究何所指，並非由個資法本身為一般性、網羅性之規定，而係應該由立法者於個別法律中就蒐集個人資料之特定目的、用途、要件等為規定。若非做此種解釋，個資法上述原意在於保護個人資料、而非賦予行政機關利用其裁量判斷餘地任意使用個人資料之規定，將成為在僅具有「概括目的」的戶籍法第 8 條系爭規定所創設的指紋資料流用架構下，為行政機關浮濫蒐集和利用人民指紋資料的作法背書的空白支票。

2. 再者，觀諸前揭法律明確性原則之意旨，法規之制定於內容上，應將構成要件及法律效果規定清楚、明白，且須以明確措辭、用語表達，俾使人民能完全瞭解，行政機關亦得有所依循。尤其，法律一旦制定，即不應任意更改或任由行政機關隨意解釋適用，否則造成人民無法預見無所適從，侵害人民權益甚巨。是則，立法者若欲以立法方式蒐集個人資料，為求符合上揭明確性原則，應於立法當時即明確規定其蒐集個人資料之目的、用途、管理方法等，始符合上揭法律明確性原則之要求。惟戶籍法第 8 條第 2 項規定本身既無法察知其蒐集個人資料之目的、用途、管理方法等，顯已不符法律明確性原則，縱有個資法第 7 條、第 8 條之一般性規定，戶籍法第 8 條第 2 項所定蒐集個人資料之目的、用途、管理方法等仍不明瞭，此亦無從依個資法第 7 條、第 8 條之規定補充適用之。
3. 要之，關於公務機關得否強制國民按捺錄存指紋，蒐集國民個人資料，並非由個資法補充戶籍法之規定，反而係依戶籍法之規定論斷個資法第 7 條及第 8 條有無適用可能，故強制國民按捺錄存指紋依戶籍法第 8 條第 2 項規定既無從察知其特定之目的、用途，則不僅戶籍法第 8 條第 2 項規定違反憲法上法律保留原則及法律明確性原則，依據憲法第 171 條應屬無效之立法，且個資法第 7 條及第 8 條規定之存在，無法對於戶籍法第 8 條第 2 項

規定產生補充作用，對於戶籍法第 8 條第 2 項規定違反憲法上法律保留原則及法律明確性原則乙事亦不生影響，此應十分明確。

4. 關係機關代表內政部在言詞辯論時兩度以美國一九七四年隱私權法 (the Privacy Act of 1974) 內容為例，指出在美國社會安全制度 (social security system) 下，人人均自政府取得一組具有個人專屬特性而且在公務部門實際做為個人各種身分編碼運用上相當廣泛的社會安全號碼 (social security number，簡稱 SSN)，並指出當任何個人和政府交涉事務時，若拒絕提供其社會安全號碼，那麼，政府可以對該個人拒絕提供其所請求之特定行政給付或社會福利。內政部代表以此一說法論證現行戶籍法第 8 條第 2、3 項要求國民必須按捺指紋方得取得國民身分證之規定，並非無比較法之法例可循；而且，內政部代表進一步強調社會安全號碼在美國公務部門甚至非公務部門被廣泛地做為個人身分編碼使用的普遍現象，以及美國的社會安全號碼和我國國民身分證字號兩者之間的相似性，似乎意在間接說明依照戶籍法所蒐集之個人資料，包括指紋資料在內，應該並非不得使用於各種用途。

然而，內政部代表對於美國一九七四年隱私權法之規定，以及社會安全號碼之性質與用途，顯然有頗有誤解。首先，依據美國一九七四年隱私權法相關條文之明文規定，任何美國層級之政府機關，均不得因為個人拒絕提供其社會安全號碼而相對地拒絕對該個人提供行政給付或社會福利，僅在具有其他聯邦法律明文規定要求個人提供社會安全號碼，或者在美國一九七四年隱私權法正式施行前即以社會安全號碼做為其個人身分識別編碼系統的機關，方屬例外。而且，要求取得個人社會安全號碼的政府機關，必須明確告知其所依據之法令為何，該法令要求依據究竟是屬於強制性規定或自願性之規定，以及社會安全號碼之具體用途等。（該法律規定之原

文如下：

- (a)(1) It shall be unlawful for any Federal, State or local government agency to deny to any individual any right, benefit, or privilege provided by law because of such individual's refusal to disclose his social security account number.
- (2) [T]he provisions of paragraph (1) of this subsection shall not apply with respect to—
- (A) any disclosure which is required by Federal statute, or
 - (B) the disclosure of a social security number to any Federal, State, or local agency maintaining a system of records in existence and operating before January 1, 1975, if such disclosure was required under statute or regulation adopted prior to such date to verify the identity of an individual.
- (b) Any Federal, State, or local government agency which requests an individual to disclose his social security account number shall inform that individual whether that disclosure is mandatory or voluntary, by what statutory or other authority such number is solicited, and what uses will be made of it. 見 5 U.S.C. 552a & P.L. 93-579.) 據此而論，內政部代表對於美國一九七四年隱私權法之理解和詮釋有相當大的誤差，甚至出現完全相反的解讀結果。

其次，內政部代表將美國的社會安全號碼與我國的國民身分證字號加以類比，並且進而引伸及於透過戶籍法第 8 條第 2、3 項規定而附著於國民身分證制度的指紋資料，也可以和美國的社會安全號碼同等看待，也犯了一個嚴重的錯誤。究其實際，我國的國民身分證字號固然和美國的社會安全號碼一樣，是一個身分編碼，但是國民身分證字號是身分證此一國民身分表達證件的個人編碼，而社會安全號碼則是因應美國社會安全制度運作需求所產生的個人身分編碼，兩者本質上即有相當顯著的差異，內政部代表之說法不可不謂失之毫釐、差之千里，而其進一步將和國民身分證號碼不應有因果關係、從屬關係或任何其他推論關係的個人指紋資料，與社會安全號碼互相類比，更是引喻比附失義，不妥無理之處極微顯著。

再者，雖然美國的社會安全號碼在實際運用向來上甚為廣泛，但是以公務部門而言，則是必須受到上述一九七四年隱私權法 5 U.S.C. 552a 之限制，並非可以基於「概括目的」而使用的個人身分編碼。美國法制對於個人身分編碼的使用，可謂相當嚴謹，除了政府機關對於社會安全號碼的使用必須有基於「特定目的」用途的法律明確授權之外，即使是針對任何其他全國性的個人資訊資料庫和全國性身分編碼系統，往往都必須透過具有明確「特定目的」的法律授權，方得建立全國性的個人資訊資料庫和彼此互不相同的全國性身分編碼系統，無論是在健保費用、社會福利、子女撫育扶助、移民控管、航空安全等等事項上，均不例外，此與我國戶籍法第 8 條第和個資法第 7 條、第 8 條所建立之規範未臻明確完善之現行個人資料保護體制相較之下，本已有相當大的差異，不該將兩者等同視之。換言之，從比較法的觀點來看，個資法第 7 條及第 8 條規定所稱「特定目的」究何所指，不應該由個資法本身為一般性、網羅性之規定，而係應該由立法者於個別法律中就蒐集個人資料之特定目的、用途、要件等另為規定。

然而，即使美國法制已經比我國法制現狀的要求嚴格不少，美國此一法制走向，依然經常被學者批評為犧牲個人自主性和隱私權益（附件 35）。相較之下，我國長年以來將國民身分證字號視為屬「概括目的」的「單一」個人身分編碼，一體運用於各個不同的特定行政領域，極為不妥，其所衍生之風險本已遠遠高於美國法制下的資料庫和身分編碼系統，對人民資訊隱私基本權利造成極大的威脅，這種威脅無從透過將規範密度仍屬過度寬鬆的個資法解釋為戶籍法之補充規定而舒緩或消弭，至於倘若進一步依照內政部代表之邏輯，將個資法解釋其第 7 條及第 8 條「特定目的」可以透過個資法本身為一般性、網羅性之規定，那麼無異於可以替口口聲聲「依照個資法之規定行政」的戶籍法主管機關開啟廣泛運用或流用依戶籍法所蒐集之各種個人資料的例外規定，賦予政

府機關一張無限期的空白支票，足以為所欲為。因此，聲請人認為內政部代表對美國隱私權保護法制、社會安全號碼和個人身分編碼系統的理解錯誤百出，而銜諸美國法制的基本規範精神，更可見在我國現行法律體制下允許政府機關強制全民指紋建檔的不智和不妥處。

(五) 從「資訊權力分立原則」看現行戶籍法第 8 條和個資法第 7、8 條所形成的個人資料保護漏洞：

鑑定人李建良教授和顏厥安教授均指出：一旦全民指紋資料庫建立之後，便極為可能出現難以駕馭之後果，要限制其運用將有現實上的困難，故而必須嚴格遵守「資訊權力分立」原則，來檢驗資料庫的適法性和合憲性問題。如果不能對資訊處理權力建構更為嚴謹而完整的「權力制衡」(check and balance) 機制，不但人民的個人資訊自主權、一般人格權、人性尊嚴等各種（或甚至所有）基本自由權利，可能會受到相當嚴重的侵害，也會對民主政治造成無可彌補的損害。因為資訊就是權力(information is power)，如果資訊權力分立制度失靈，資訊權力濫用的結果，連帶地會產生骨牌效應，讓其他的原則也都失去作用。同樣地，聲請人在言詞辯論時亦數度提及，由於政府機關和人民兩者之間往往出現典型的「資訊不對稱」(asymmetric of information) 狀態，人民對於個人資訊遭到濫用往往難以察覺且難以救濟，而在「資訊就是權力」的現代社會中，個人資訊的掌握者政府，等於是在傳統政府權力之外，擁有更多的權力，所以更應受憲法及法律之制約，當無疑問。

根據鑑定人顏厥安教授對於「資訊權力分立」原則的闡釋，政府機關在使用個人資訊時，必須僅限於法定之目的範圍之內，應無疑問，而法定目的之明確性，當係遵循資訊權力分立原則之前提，據此而言，現行戶籍法第 8 條和個資法第 7 條、第 8 條合併觀之，是否能滿足此一需求，而達成資訊權力分立的目標，實大有疑問。除此之外，顏教授尚且特別指出：基於自動化資訊處理技術帶來的危險，有必要尤其針對「職務協助之防堵」

(amtshilfefest)，以「禁止轉交」(Weitergabeverbot)以及「禁止轉用」(Verwertungsverbot)之保護原則，結合組織與程序法的措施，來防止原本法定目的之背離(Zweckentfremdung)。這是近年來德國資訊保護法制發展的一個重點。其中主要又包括兩個層次。第一是憲法固有意義之權力分立下的資訊權力分立。其中又以「司法追訴程序」與「犯罪偵察行政權」之分立為重點。因為前者是屬於憲法保留下對刑事司法追訴法定程序之規範範圍，後者則是行政權下的一環，兩者的資訊提取與處理，應該嚴加區隔。因此在德國，即使對於重大犯罪前科者之強制DNA採樣建檔，仍然有「法官（個案衡量）保留」之要求。其次，在傳統行政權「內部」之資訊權力分立。亦即原本行政機關彼此的職權協助，原則上就應該排除對基本權的干預事項，因此個人資訊之提取與處理既然屬於基本權干預，就應該被排除在職務協助的範圍之外。否則籠統基於職權協助而為的資訊轉交與轉用，正好就會造成目的背離的效果。根據上述對資訊權力分立原則理論內涵的描述，來思考本釋憲案的主要爭點，以及現行個資法的內容，似乎可以肯定其極為可能是違背了「資訊權力分立」原則以及前述幾個相關的原則。換言之，倘若我們再容許本身已有相當明顯保護漏洞的個資法，被解釋為現行戶籍法的補充規定，並且將個資法第7條及第8條規定所稱之「特定目的」，解釋為由個資法本身為一般性、網羅性之規定，不須由立法者於個別法律中就蒐集個人資料之特定目的、用途、要件等另為規定，則「資訊權力分立」原則將遭毀壞殆盡，其可能引發之人民基本自由權利侵害災難，將是多麼深重，則難以想像。

八、戶籍法第8條第2項要求請領身分證時須按捺身分證之規定，已違反無罪推定原則而無效：

- (一) 所謂之無罪推定原則，係指被告追訴之犯罪，在法律上被證明有罪之前，應推定其無罪。亦即，被告之罪責必須合乎訴訟規則之程序，被證明至今

法院產生確信之心證程度之後，法院始能對其為有罪判決；在此時點之前，應推定其為無罪。此原則向來為國際公認之基本原則，蓋其與基本人權習習相關，反映出刑事被告於刑事訴訟法上應受之人權保障。我國於民國 92 年修法後，亦於刑事訴訟法第 154 條第 1 項規定：「被告未經審判證明有罪確定前，推定其為無罪」，明訂此原則。

- (二) 關於上述無罪推定原則之內涵，依 鈞院大法官釋字第 582 號大法官許玉秀之協同意見書：「程序法上，如不能證明被告有故意或過失造成他人法益受害，即不能為被告有罪之認定，此即無罪推定原則（Unschuldvermutung / Presumption of Innocence）。換言之，憲法上之自主原則在刑事訴訟法上之第一層意義，乃無罪推定原則（註十六）。無罪推定原則復有雙層涵義：其一，未有證據證明被告曾有犯罪事實之前，推定被告為無辜，亦即沒有證據證明，不能認定犯罪，此即犯罪依證據認定之證據裁判原則；其二，證明被告有罪之證據，必須無合理可疑（註十七），否則，即應作有利被告之認定，此即所謂罪疑有利被告原則（in dubio pro reo）」（附件 36）已詳述在案。

- (三) 在司法實務上，按「倘其所提出之證據，不足為被告有罪之積極證明，或其所指出證明之方法，無從說服法院以形成被告有罪之心證，基於無罪推定之原則，自應為被告無罪之諭知」、「本件檢察官對於上開犯罪事實所提出之證據，既不足為被告有罪之積極證明，或其闡明之證明方法，無從說服法院形成被告有罪之心證，原判決基於無罪推定之原則，為被告有利之認定，此乃原審取捨證據及證據證明力判斷職權之合法行使，其所為判斷，尚無悖乎一般經驗法則，自不得指為違法。」最高法院分別著有 94 年台上字第 2359 號(附件 37)、94 年台上字第 2529 號(附件 38)判決在案。可知，此項無罪推定原則，已非止於學說論述層次，更為司法審判實務奉為

圭臬。

- (四) 前已述及，戶籍法第 8 條第 2 項規定本身並無法探知其立法目的，惟依內政部所稱：「本法(即戶籍法第 8 條第 2 項)之立法目的在於建立全民指紋檔，俾為確認個人身分，有效防範身分遭不法冒用，保障人民權益，並應用於失智民眾、路倒病人或無名屍體之身分確認及預防犯罪。」「實務上，『全民十指三面印指紋』對犯罪偵防之運用當有較多之參考資料，對犯罪偵防絕對有其功效。」可推知，其所稱之立法目的除了國民身分之確認外，另一目的係所謂之「犯罪預防」。蓋其認為，若能建立全民指紋之資料庫，則於犯罪發生時，即得將犯罪現場採得之可疑指紋，與該資料庫中之全民指紋資料一一比對，找出潛在之犯罪嫌疑人，有助於犯罪偵防及調查等等。惟觀諸上揭戶籍法第 8 條第 2 項修法目的及理由，乃將全民皆當作潛在之犯罪嫌疑人或刑法上之預備犯，於犯罪發生時，未有任何明確事證或合理懷疑，且未經法定之嚴格調查程序，即將全民視為犯罪調查之可能對象，故戶籍法第 8 條第 2 項之規定實已違上揭無罪推定原則且嚴重侵害人民權益，應被認定為無效，甚明。

九、指紋鑑識迷思、科學證據基礎和司法審查

- (一) 指紋鑑識技術受司法機關採用的過程與原因：在本釋憲案言詞辯論過程中，關係機關代表內政部對於指紋在犯罪偵查和司法判決中所佔據的權威地位，強調再三，試圖藉此說明強制全民指紋建檔的必要性，然而，若能釐清一般人對於指紋鑑識技術普遍受到司法機關採用的印象，應有我們助於我們判斷全民指紋建檔政策的必要性有無。美國知名的 University of Virginia School of Law 有位刑事證據法學新秀 Jennifer Mnookin 教授，曾於數年前針對此一議題發表一篇重要的論文(附件 38)；在該論文中，作者首先從觀察大量美國法院資料的心得中，歸納出指紋資料在法院程序中的運用特色。第一、法院不加以審查即接受指紋做為法庭證據；作者指出運用指紋做為犯罪證據的手段，與做為特定身分鑑別資料的指紋運用方式，兩者之間應該是有

重大差異的，然而早期法院卻未將兩者詳細加以區分，即接受指紋做為法庭證據。第二、指紋鑑識專家往往透過直接在法庭內辨識陪審團成員指紋的作法，做為取信方式，增加其證詞的可信度。第三、指紋鑑識專家在法庭上往往不僅宣稱指紋吻合而已，更會出示指紋圖像（images of prints）給陪審團，交由陪審團成員進行判斷。在此種模式下，指紋鑑識專家的鑑識結果，在法庭上通常以為具有相當高確定性（certainty）的方式呈現出來，這使得指紋鑑識專家的看法，往往被認為是在陳述「事實」而非在表達「意見」。這是鑑識專家在司法程序中鞏固其地位，並且建立指紋證據的地位慣用的模式。

其次，作者通常有幾個理由足以說明為何指紋證據如此容易被司法機關接受。首先，Mnookin 教授指出，從「市場測試」（marketplace test）法則著眼，早期法院認為指紋不具有外部的經濟市場效果，因此也不針對其運作加以審查。再者，由於美國法院對於判決先例（precedent）之仰賴而造成滾雪球效應（snowballing effect），使得後法院往往會跟隨前法院的立場，在指紋做為證據一事上亦然。更重要的是，Mnookin 教授提出了三個因素，來說明指紋證據何以相當容易被司法機關接受：第一、文化確信（cultural plausibility）：社會長久認為同一性可以透過生物特徵而被辨識出來。第二、指紋本身是顯而易見的（visible），雖然學習辨識指紋之吻合與否需要技術輔助，但是指紋鑑識專家卻可以透過圖像協助陪審團理解指紋辨識之判讀。第三、指紋鑑識結果之確定性：指紋鑑識專家所宣稱之確定性，不僅對職司起訴的檢察官來說相當有吸引力，對於通常無能力親自從事科學鑑定工作的法官來說，也是如此。

- （二）對於指紋使用之質疑：Mnookin 教授在該論文中指出，近年來指紋鑑識結果在司法程序中所扮演的角色，已經開始遭到質疑，而有關指紋鑑識的批評，可以區分為三個層次：第一、散佈於全球各地不同犯罪偵查和司法體下的指紋鑑識專家，其實從未針對指紋鑑識建立起一致而客觀的評價標準，藉此判斷兩個指紋是否吻合。一致而客觀的評斷標準從未被建立的事實，意味著兩個指紋「吻合與否」的判斷，是取決於個別指紋鑑識專家的主觀判斷，而不是一套可以遵循之標準。第二、針對指紋辨識的錯誤率，並未出現過具有權威性的適當研究，而根據 Mnookin 教授的論文，一九九五時有一家私人公司曾經在國際鑑定協會（International Association of Identification）的設計

和協助下，針對指紋鑑識專家進行精確性的測試（proficiency test），然而其結果是只有百分之四十四的指紋鑑識專家獲得完美的分數（只有 44% 比率之指紋鑑識專家可以同時核對出五個潛在點（latent points），而且正確地排除不吻合的潛在點，再者，有 22% 的指紋鑑識專家做出了錯誤的指紋識別結果），可見所謂指紋鑑識專家的鑑識結果是否完全可信，並不是不容質疑的。第三、在討論「兩個指紋印確實來自同一人之吻合的機率」這件事上，指紋鑑識專家並未具有相當堅實的統計基礎，同樣地，究竟出自兩個不同的人的個別指紋，出現相似性的機率究竟有多高，也未具有相當之統計基礎可資參考。從這個面向來看，似乎不難發現指紋資料在司法程序上的運用，其實是一直是個被包裝在未經檢視的科學外衣下的嚴重迷思。

（三）指紋的絕對可靠性是個欠缺科學基礎的迷思：身為美國聯邦法院公設辯護人的 Robert Epstein，在 2002 年所發表的 *Fingerprints Meet Daubert: The Myth of Fingerprint "Science" is Revealed*, 75 South California Law Review 605 (2002) 這篇論文（附件 39）中，也呼應上述 Mnookin 教授的基本立場，認為指紋辨識並未具備科學基礎，亦即其在「科學有效性」（scientific validity）上值得質疑，而未具備科學有效性的結果，使得指紋辨識在運用上不具有證據上之可信賴性（evidentiary reliability）。Epstein 特別指出：和指紋鑑識有關之深入研究往往過於缺乏，而且也欠缺可受檢驗之標準，再者，指紋辨識的錯誤率也未被深入討論。而從技術層面來說，關鍵在於，指紋鑑識技術不具有客觀的判斷標準，不但對於相同指紋之判斷需要符合多少判斷點才可以成立一事欠缺標準，指紋鑑識人員之訓練往往流於主觀，也是其中很大的障礙。擁護指紋辨識者可能會指出指紋辨識具有長久的歷史，不容輕易否認，企圖以歷史經驗為指紋辨識的正當性做辯護。不過，Epstein 主張，此中被忽略掉的重要問題是，究竟有多少因為指紋錯誤辨識而被判決有罪的案件未被察覺的呢？此一問題的答案尚未可知，而且如何區分正確辨識以及錯誤辨識兩者之間差異的問題，也未被嚴肅討論過討論。即使有人主張被告也可以雇用指

紋鑑識專家提供不同的指紋鑑識意見，達到辯護效果，然而，指紋鑑識結果可信賴度高低的疑問，是內生於指紋鑑識工作的問題，兩個不同的指紋鑑識專家依舊可能犯同樣之錯誤，因此，關鍵還是在於指紋辨識技術本身的科學有效性必須受到質疑此一問題。換言之，指紋鑑識可靠性和可信賴度的普遍共識，只是存在於一般大眾心目中，在和指紋研究相關的科學社群裡，是否具有這種共識仍須存疑，甚至可以大膽地說，科學社群根本尚未對指紋辨識結果的可靠性或可信賴度形成普遍接受的共識。所以，此時法院便更應該有自覺意識地扮演指紋鑑識專家的最後守門人（gatekeepers），化解指紋鑑識的科學迷思可能帶來的人權侵害風險。以便使美國目前已有不少文獻指出因指紋之錯誤辨識而使得無辜人民被監禁的狀況，不再惡化。

- （四）指紋鑑識結果在司法程序中應該發揮的適當功能：Mnookin 教授指出，美國法院對於指紋辨識在司法程序中應該發揮的功能，主要是自 *Daubert v. Merrell Dow Pharmaceuticals, Inc.*, 509 U.S. 579 (1993) 此一聯邦最高法院的判決中開始進行反省的。此一聯邦最高法院的判決指出了指紋鑑識的功用，應該僅屬於參考因素之一而非全部，聯邦最高法院這樣的態度，使得指紋鑑識專家意見，雖然依然具有重要性，但是卻只具備有限的重要性，也是不容忽視的重點。在該判決出現之後，具有長久法院接受歷史的刑事鑑識技術，不再擁有絕對安全的避風港，亦即 *Daubert* 判決指出了可靠性的問題，當某鑑識技術的可靠性受到質疑時，法院不能再以這是擁有長久歷史做為不予審查之藉口。由上述說明可知，雖然指紋做為一種身分辨識機制，已經在許多領域中廣泛使用，但是依然不應該被當做唯一且權威的方法，而是僅能扮演輔助辨識的角色而已。換言之，指紋鑑識之興起實則乃純粹基於刑事犯罪鑑定所需，而前述之國際鑑定協會，早在 1979 年時即提出了指紋的三種吻合層次：可能的（possible）、可信的（probable）與很可能的（likely），早已不採用一般人的指紋印象中所謂的確定性。指紋鑑識既然並不是唯一的權威鑑識技術，當然也就不應該被當做具有權威性的身分辨識機制。

十、國際趨勢的反思：澄清各國現行身分證件制度和指紋等生物特徵資訊之間的關係

聲請人先前提出的補充理由書和言詞辯論中均已不止一次地強調，在思考本釋憲案國民身分證和指紋兩者之間關係的相關爭點時，若引用其他國家的相關制度做為參考，應該特別留意各該特定國家既有的身分證件，究竟是強制性的身分證件，抑或自願性的身分證件，至於該特定身分證件在該國人民法律生活中，究竟是扮演特定身分識別的角色，還是發揮概括性的身分識別功能，也應一併論及。其次，該等身分證件上應記載哪些個人資料，容許記載何等資料，是否容許記載或錄存指紋等生物特徵資訊，錄存或記載生物特徵資訊之目的為何，上述生物特徵資訊是否僅允許在證件上錄存，抑或允許建立生物特徵資訊資料庫，若建立資料庫，究竟是集中式資料庫或分散型資料庫，究竟是全國性資料庫或地方性資料庫，建立生物特徵資料庫所追求之目的到底是「特定目的」或「概括目的」的用途，均是不可輕忽的重點（參見附件 40 之簡表），以免發生誤解比較制度內容的情況，進而產生引喻失義或誤導思考的結果。聲請人發現內政部代表在言詞辯論過程中不時出現類似缺漏，因而不得不再次提請 鈞院注意。

以言詞辯論過程中提及數次的具有指紋建檔制度的法國為例，法國自 1955 年起，國民身分證的取得為非強制性。當任何人遭遇有必要證明其國民身分的場合時時，可出示任一附有個人照片的官方配發文件：護照（即便是已經過期的護照，在未逾兩年的期限內仍然可被採用），駕照，殘障證明，大眾運輸工具長期訂戶卡，或者是專業身分證明等，均不會遭遇拒絕。在法國制度下，所有的國民皆可申請配發國民身分證，無年齡限制。有效期限為十年，然而即便是已經過期的身分證，只要身分證上的照片與持證人相似，在國境內仍可用來證明其國民身分。而國民身分證自 1998 年 9 月 1 日起則是免費配發。

值得注意的是，國民在身分證申請的資料建檔時，需要申請人的指紋建檔。此項措施對於未滿 13 歲的未成年人則是屬於非強制性的，因此，不願意接受指紋建檔的國民，可以以不申請身分證的方式加以迴避。同時值得注意的是，以上經過資料建檔的所有資訊，包括指紋建檔，皆存留於申請所在地的省警察局中，並非建立全國性的指紋資料庫。鑑定人徐正戎教授亦特別提及：在歐洲各國中，丹麥及英國不採國民身分證制度，義大利及法國則是任由國民決定是否請領，但我國是強制請領國民身分證，加上強制指紋建檔的立法之後，和上述歐洲各國的制度相較之下，更將是天差地別，不可不察。

其次，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，目前依然採取傾向否定的態度，更值得注意的是，生物特徵資料的使用，就其目前的發展程度來說，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，此一趨勢和全球性人口流動頻繁的現象或區域性整合的現象有關，並非以仰賴生物特徵資料的絕對有效性做為預設前提；而且，觀察此一發展中的趨勢，我們不難發現其乃屬漸進式的發展，其理由不外乎和各國的個人資料法制在個人資料—尤其是生物特徵資料此種具有相當敏感性的資料—的蒐集、錄存和運用上，均予以嚴格限制有關，也和各國政府對於隱私權保護理念早已深植心中的人民，在心理上和態度上是否能夠率爾接受和適應過於劇烈的生物特徵資料運用體制此一問題，有所遲疑，因此，各國政府所遵循的公共政策思維邏輯，與我國行政院目前所規劃之透過強制性國民證制度一步到位建立全民指紋資料庫的作法，顯然有極大的差異。

鑑定人顏厥安教授也進一步指出：歐洲部分國家在推動的身分證件與護照的「指紋建檔」，都是朝向「證件認證」的方式在推動，也就是把生物資訊「放置」在證件上。並不是建立中央化的資料庫。即使僅限如此，也已經受到很多質疑，更不用說一些建立資料庫的聲音，更受到強烈的反對。而這其中往往不完全是基於人權的理由，往往許多是基於技術限制（例如指紋比對的錯誤率），或者技術風險的理由。從憲法保護基本權的角度來看，即使當初都是當事人自願提供資訊的，但是一旦建立成資料庫之後，當中的資訊就脫離了當事人的掌控，而可被其他人在當事人所不知悉的情況下運用。因此往往可以在被辨識者自己毫不知悉的情況下，透過特定處所留下的資訊，與資料庫資訊的比對，來「指認」出某某人。簡單地說，如果建立一個目的不清、使用權限不特定、不受嚴密管控的資料庫，那麼就太容易由當事人知悉的資料庫公開認證，轉變成當事人所不知悉的資料庫秘密識別。這就已經嚴重地違反了前述的目的拘束、資訊權力分立、庫存禁止等等原則。

在全球化趨勢的推波助瀾下所產生的人員高速流動和控管困難問題，由於外來者和當地社會並無長久累積的既有人際互動和社會網絡可言，所以透過護照和簽證之發放蒐集錄存指紋等生物特徵資料，或在邊境進行指紋等生物特徵資訊錄存建檔的工作，以便建立個人身分辨識的機制，降低人員流動所帶來的風險，固然具有容易理解的正當理由。然而，相對地，對於和本國政府本就有相當正式的連帶關係、已經融入本國社會內建的社會網絡的本國人民而言，採取指紋等生物特徵特徵資訊強制建檔的方式，來建立個人身

分識別機制，則是未免捨近求遠，有緣木求魚之譏。

多年以來，國際社群一直針對護照安全性的問題開始合作。在聯合國層次負責擬定護照標準的組織國際民航組織(International Civil Aviation Organization, ICAO)，在1990年代晚期便開始著手研究將生物特徵或是其他數位資訊加入護照的可能性，但是此一研究進展不大。美國國會在2001年911恐怖攻擊事件之後，通過了USA-PATRIOT Act，該法律要求總統在兩年內，必須開始利用生物技術來辨識入境美國的外國人身分，另外更制訂Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act 2002加速此一時程。此一立法Section 303和307針對免簽證入境美國的國家，規定這些國家的政府必須在2004年10月26日以前，開始使用機器可讀取的護照，這些護照必須能預防被非法竄改，並且符合ICAO針對護照必須包含生物辨識資訊的標準。

ICAO在衡量多項生物特徵辨識之後，在2003年挑選了臉部辨識(facial recognition)科技(由於智慧財產權問題的障礙，無法採用虹膜辨識科技)，而由於ICAO認為使用單一的辨識資訊可以確保在多個國家的機器上都能有效使用的互通性(interoperability)，所以ICAO只要求在護照的晶片上放入數位相片。但是在數位相片之外，ICAO也不反對其他國家使用指紋或是虹膜做為附帶的辨識資訊。ICAO為了維持其會員國之間的彈性，而犧牲了希望ICAO所採取的生物特徵資訊科技，讓所有會員國都能有效使用的要求。所以，即使納入ICAO所採的數位相片以外的額外生物特徵資訊，這些生物特徵資訊也不見得可以為其他國家所利用，用來增進國家安全。例如在英國護照加上虹膜資訊，持有護照的英國人旅遊到美國時，美國政府便無法利用該筆虹膜資訊，因為美國政府並未建立英國人的虹膜資料庫。換言之，這些額外的生物特徵資訊往往只能在國內用作其他特定用途。其次，ICAO所設立的標準，並沒有說明是否需要建立一個資料庫收集所有人民護照的資訊，也沒有說明其他國家可不可以擷取護照晶片上的資訊加以儲存。如果英國護照加上虹膜資訊，英國沒有辦法阻止其他國家從護照上擷取英國人民的虹膜資訊並加以儲存。ICAO認為集中資料庫雖然可能有助於安全辨識之用，但是其亦認為建立這樣的資料庫並非必要。

依照美國上述法律的規定，若是其他國家沒有符合ICAO的標準，只會被排除在免簽證入境美國的國家之外。然而隨著時間的逼近，沒有一個國家可以在期限內完成換發新護照的工作，尤其是有些國家堅持在：如果要在護照加上額外的生物特徵資訊，會使得資訊登錄複雜化，並且涉及高額費用和技術成本。而美國國務院和國土安全部(Department of Homeland Security)也發現極可能會有成千上萬的外國民眾搶著申請簽

證，造成混亂，因此向國會要求延期兩年，其所引用的理由則是其他國家在換發護照時遭遇到隱私權的爭議和技術上的困難，並且指出，潛在的旅遊者可能會用腳投票，改去其他國家，而不入境美國。同時，為了符合 ICAO 的標準，美國自己也開始採用新的護照，然而，美國護照只加入數位相片，也無意在建立資料庫。最後值得注意的是，美國對入境的外國人照相並採取指紋所得的資訊會保存 75 年，而且可以提供給聯邦及各級地方政府使用。然而，我們更需要注意，美國與歐盟和英國不同，美國決定不對自己的國民採取指紋和虹膜等生物特徵。綜上所述，任何政府建立全國性的生物特徵資料庫，或是針對外國人建立資料庫，蒐集數位相片以外的資訊，對於 ICAO 而言，這些都不是國際義務，對於本國人民全面採取強制提供生物特徵資訊的要求，亦非國際主流。因此，內政部過去至今不斷將全民指紋強制建檔當做國際組織所要求的條件，甚至指為不可逆轉的國際趨勢，實有嚴重曲解和不妥之處。

十一、法庭之友 (amicus curiae) 意見書制度基本精神的引進：「全民拒按指紋行動聯盟」法庭之友意見書之呈送

amicus curiae 此一拉丁用語，翻譯為英文乃 friend of the court，直譯則為「法庭之友」，其意義為非屬訴訟當事人之個人或團體，對於攸關其本身利益的特定訴訟或其所關切的特定訴訟，而向該訴訟繫屬之法院，提出其對案件的法律意見或法律以外的意見，以表達其基本立場，並試圖影響法院對該特定案件之判決結果。以美國聯邦最高法院為例，無論是在請求移送令狀 (petition for writ of certiorari) 的階段，或者是在法院針對案件進行實質審理 (deciding a case on its merits) 的階段，任何個人或團體均得向聯邦最高法院提出法庭之友意見書 (amicus curiae brief)，根據美國聯邦最高法院規則 (Rules of the Supreme Court of the U.S.) 第三十七條第一項 (rule 37(1)) 所述：「法庭之友意見書，有能提供訴訟當事人尚未提供並促使聯邦最高法院注意的相關事項，並促使本法院予以關注者，對於本法院將有相當程度之助益……」(An amicus curiae brief that brings to the attention of the Court...)。

法庭之友意見書制度在西方司法制度具有相當悠久的歷史，在許多案件中，法庭之友意見書呈現的方式可能是法律意見，可能是訴訟當事人未主動提出的證詞，也可能是對訴訟內容具有實質幫助的各種資訊和意見，至於是否採納各個法庭之友意見書的實質內容，則完全由法院裁量決定；而法庭之友意見書往往不論在法律層面或者法律以外的層面，都的確能夠為審理訴訟的法院提供相當有價值的資訊或思考線索，或者從社會深

層結構或脈絡的觀點出發，說明在社會上有多少非屬該訴訟當事人的個人，將直接或間接受到該訴訟結果的影響，適時提醒法院應該謹慎審酌各種因素後方做成裁判，因此，法庭之友制度在拓展司法審理的廣度和深度上，歷來均立下不少值得稱頌的典範，貢獻良多，尤其是對社會影響深遠的訴訟案件，法庭之友意見書制度更能發揮其廣納社會多元意見的原始功能。我國大法官案件審理法及相關法規中，並未建立類似法庭之友的制度，然而，衡諸本案所涉爭議，亦即國民身分證制度和全民指紋強制建檔兩者間關係如何，國家究竟有權力設定何種條件向人民蒐集其生物特徵資訊，蒐集人民生物特徵資訊時到底應該遵守哪些基本原則或限制，在在均涉及現代民主憲政國家應該遵守的法治原則，以及國家面對快速進展的科技時，對於人民基本自由權利的保護，應該堅守哪些核心價值的嚴肅議題，均不可不謂本案是現代科技社會中澄清人民基本自由權利保障之重要釋憲案，具有相當深遠的社會意義和人權教育意義，因此，聲請人以附件 42，代今年五月間因內政部強烈宣示將全面換發國民身分證，亦即戶籍法第 8 條第 2 項、第 3 項全面執行在即，而匯聚台灣公民社會中近百個民間社團和社會運動團體所成立之「全民拒按指紋行動聯盟」，將其合力製作完成之「法庭之友」意見書，呈致 鈞院，希望藉此引進法庭之友意見書之制度精神，以協助 鈞院理解台灣公民社會對於即將藉由戶籍法第 8 條建構起來的未來社會抱持何種基本看法，進而深入分析此一爭議之來龍去脈和後續影響，以做成第 8 條第 2 項、第 3 項違憲之解釋，並希望藉由此次非正式地引進法庭之友意見書，喚起國人思考在國內釋憲制度中建立法庭之友意見書機制的必要性。

十二、結論：本釋憲案對於我國釋憲史而言，將是個「關鍵」解釋。本案不單單僅指涉及戶籍法、身分證、指紋建檔等問題，更是一個觸及整體資訊保護法制，尤其是在基因科技和資訊科技兩者密切結合的時代中，生物資訊保護法制應該如何建構的基本問題。其次，本案爭議的澄清，對於憲法和人權理念的深化而言，也是個「契機」。本釋憲案的提出，適逢全球反恐浪潮，連歐美國家都普遍出現了保守政客利用人民的恐懼心理，迴避檢討恐怖主義出現的全球政治、經濟、社會、文化等等成因，而策略性地以犧牲一般人民基本自由權利保障的方式，欺騙人民如此為之可以有效達到反恐目的，並且藉以轉移焦點，開脫其政治責任。做為國際社群的一份子，台灣當然不免受到此一全球氛圍的影響，但這也是個絕佳的契機，讓做為憲法守護者的 鈞院，得以一貫堅持基本人權保護此一核心憲政價值，藉此一釋憲案做出足以領先列入國際性人權保障史鑑的憲法解釋，讓台灣首度有機會成為人權先進國家。綜上所述，戶籍法第 8 條第 2 項、第 3 項之

規定違反憲法，應停止適用，行政院、內政部及其他政府機關不得於全面換發身分證或其他任何場合予以適用，懇請 鈞院賜為如上解釋，以善盡保障人民基本人權之重任。

謹呈

司法院 公鑒

中華民國 94 年 8 月 23 日

聲請人： 立法委員賴清德等 85 人

代表 高志鵬委員

蔡英文委員

訴訟代理人 李念祖律師

顧立雄律師

劉靜怡教授

附件 25： 鈞院大法官第 1123 次會議不受理決議案影印本乙份。

附件 26：廖義男，立法委員聲請釋憲之規定與實務，法治與現代行政法學(法治斌教授紀念論文集)，頁 7，12。

附件 27：李仁森，再論強制按捺指紋之合憲性，月旦法學教室第 34 期，2005 年 8 月。

附件 28：Jennifer L. Mnookin 教授，指紋的弱點，刊於華盛頓郵報 A27 頁，2004 年 5 月 29 日。

附件 29：Portland, OR Tribune，2004 年 5 月 25 日報導影本乙份。

附件 30：Hans Sherrer, That's not My Fingerprint, Your Honor, Justice: Denied magazine, Issue 25, page 11。

附件 31：鈞院大法官釋字第 409 號解釋理由書影本乙份。

附件 32：鈞院大法官釋字第 488 號解釋文影本乙份。

附件 33：鈞院大法官釋字第 445 號解釋文影本乙份。