

釋字第 603 號解釋協同意見書

林子儀大法官 提出

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

一、受隱私權保障之資訊範圍與本案之合憲審查標準

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

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

誠如多數意見所言，個人對其指紋資訊之自主控制，屬於資訊隱私權之範疇，為憲法第二十二條保障之隱私權之重要內容(註一)。就此，或有兩種反對意見，認為指紋根本不屬資訊隱私權所保障之資訊範圍內。第一種可能的見解是，指紋觸碰留痕，因此「指紋本身」已屬公開資訊，不具私密性質，故不在隱私權保障範圍內。此一論調至少有兩點值得商榷：首先，所謂已公開的資訊即不受隱私權之保障，並非的論。至多僅得謂：已為眾所週知或相當多數之人所知之資訊，或個人自願公開之資訊，並在其授權公開之範圍內，即難以再主張受到隱私權之侵害。且基於重視個人資訊隱私權之保障之觀點，縱係個人自願公開資訊下，也不意謂第一次的授權之後，個人對其自願公開之資訊即因此完全喪失控制，而不能對違反其授權目的或範圍的侵害行為有所主張。其次，觸碰留痕的特性仍不使指紋之性質等於「公開資訊」，否則所有隨人之活動而可能四處遺留的生物訊息，例如毛髮所攜之個人去氧核糖核酸 (deoxyribonucleic acid; DNA) 遺傳資訊，豈非均為公開資訊，而容許他人任意蒐集或僅受低度保護。又如人之外貌，一般而言均在他人的觀看之下，故有將四處遺留之指紋與人之肖像相提並論之見解，而認為指紋如同人之外貌無時不刻呈現在他人的觀看之下，因此一般人對其外貌與指紋均難合理期待應屬隱私權保障之範圍。然而外貌以肉眼即可辨識，指紋則需特殊技術方能解讀，故人對自己的外貌與指紋，是否會被不特定的他人認知與辨識的預期完全不同，不應僅因兩者均屬在公開場合可能獲得之個人生物資訊，即認為兩者的性質相同。更何況即使外貌屬於公開可見的個人生物特徵資訊，亦非不屬於隱私權保障範

圍，只是保護程度強弱有別而已。國家仍不得不具任何理由與目的即強制蒐集人民的肖像並予以建檔。

第二種否認指紋受隱私權保障之見解為，「隱私」權保障從字面觀之，似乎受保護之資訊必有私密而不欲人知的特性，才值得納入保障的範圍，指紋本身只是中性的資訊，不具隱密性或敏感性，故而應排除在隱私權的保障範圍外（註二）。惟此一見解亦有兩點不妥：首先，將資訊隱私權所欲保護之對象限於個人私密之資訊，毋寧過分限縮，而不能因應現今資訊科技發展所可能對個人造成之侵害。蓋隨電腦處理資訊技術的發達，過去所無法處理之零碎、片段、無意義的個人資料，在現今即能快速地彼此串連、比對歸檔與系統化。當大量關乎個人但看似中性無害的資訊累積在一起時，個人長期的行動軌跡便呼之欲出。誰掌握了這些技術與資訊，便掌握了監看他人的權力。故為因應國家和私人握有建立並解讀個人資料檔案的能力，避免人時時處於透明與被監視的隱憂之中，隱私權保障的範圍也應該隨之擴張到非私密或非敏感性質的個人資料保護。本院釋字第五八五號解釋亦係有鑑於此，而將個人資料之自主控制權納入隱私權保障範圍內，不限於個人秘密不受揭露的自由。其次，指紋並非不帶私密性或不具敏感性的中性資訊。蓋指紋有許多適合用於人別辨識與認證的特性，如行政院一再指出之「終身不變」、「碰觸留痕」、「人各不同」等，而且其判讀結果的證明力亦往往獲得高度的信賴，故指紋資料一旦遭到竄改或盜用，受害人將承受不可言喻之損害。而國家亦得藉由指紋掌握國民鉅細靡遺的行蹤，原本匿名進行的事務可能在沒有察覺的情況下顯名化。因此指紋實為敏感性之個人生物資訊，遑論其一旦與其他個人資料庫結合，如本案指紋資料庫與戶籍資料庫將有所連結之情形，其敏感性更形增強（註三）。

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

二、以改善治安之目的而強制蒐集錄存人民指紋資訊必須謹慎為之

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

維護社會治安、降低犯罪率、提高破案率，保障人民的人身安全等，確實都是社會大眾非常關心的事項，也沒有人能夠在治安敗壞、朝不保夕的社會中安居樂業。主管機關雖指出改善治安並非是強制全民指紋建檔的目標，但也舉出白曉燕案等重大刑案得順利破案，指紋比對確實有所助益，而若干重大刑案所以久懸

不破，欠缺全民指紋資料檔則是可能原因之一，似乎仍期待全民指紋資料建檔就刑事偵查有所助益，並樂觀其成。惟按行政機關所稱，目前已有七百三十四萬餘筆國民指紋資料，其中包括犯罪嫌疑人之指紋與役男指紋資料，筆數不可謂不多（註四）。擁有數量如此龐大的資料庫，且較諸其他尚未經指紋資料建檔之國民，現有指紋資訊庫有更高的可能性包含兇嫌的指紋資料在內，但行政部門猶認不足，並隱約暗示全民指紋資料庫有可能是破案關鍵，故應該進一步向全民蒐集並錄存指紋資訊。試問，基於同樣的邏輯，如果蒐集全民指紋資料並予建檔之後，治安仍未改善、重大案件仍未突破，則政府是否因此反而獲得更進一步蒐集其他個人資料並予建檔的正當理由 - 如果指紋資訊仍不足供刑事偵查破案所需，何不蒐集全民其他的生物資訊並予建檔呢？或甚而利用現代資訊科技，將全民行動完全掌控？假使今天同意政府可以為了刑事偵查犯罪的需要，在沒有合理懷疑或其他程序保障的前提下，即要求全國人民交出指紋資訊予以建檔，則當政府以同樣的理由，要求人民交出 DNA 遺傳資訊、紀錄虹膜等，又豈能拒絕。此刻，我們必須停下來思考，究竟我們想要什麼樣的社會？想要以什麼為終極目的的國家？如果一個社會裡的成員，人人皆盡透明，沒有什麼動態可以逃脫於國家的監視之下，所有成員的資訊都鉅細靡遺地掌握在國家機器之中，並且可以輕易地透過某一則個人資料追溯其全部行蹤與活動，這或許將是一個零犯罪的社會，而且很可能是一個非常有效率的政府，但人們也可能將過著充滿被監視恐懼的生活。治安與效率都是國家應該追求之重大公益，惟其終究必須停留在某個界限之後，不能無止境地一昧向前，犧牲其他一切。

基於刑事偵查需要而蒐集人民之指紋資料，並非一概不可，但就對象與事由仍須事先嚴加規範，並須有嚴謹的程序控制。例

如刑事訴訟法第二百零五條之二規定：檢察事務官、司法警察官或司法警察因調查犯罪情形及蒐集證據之必要，得對經拘提或逮捕到案之犯罪嫌疑人或被告，強制採取其生物特徵資訊，如指紋、掌紋、腳印、相片、身高等，如有相當理由認為毛髮、唾液、尿液、聲調或吐氣得作為犯罪證據時，並得採取之。其為犯罪偵查而蒐集人別辨識或犯罪證據有關之個人資訊，尚有較為嚴謹之目的及程序規定，則為有助於犯罪偵防與改善治安，而向全民蒐集指紋資訊，更不能以法律籠統之授權而為之。

此外，本院釋字第五三五號解釋針對警察勤務條例第二條概括之警察任務、及同條例第十一條列舉臨檢勤務之規定，是否得為警察機關任意執行臨檢勤務之授權依據所為之解釋，其中所揭示之意旨亦足供參考。上開解釋認為人民倘有犯罪嫌疑而須以搜索為蒐集犯罪證據之手段者，依法尚須以經該管法院審核為原則，故僅以維持公共秩序、防止危害發生為目的之臨檢，立法者當無授權警察人員得不顧時間、地點及對象任意臨檢、取締或隨機檢查、盤查之立法本意。是除法律另有規定外，警察人員執行臨檢勤務，應限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害之處所、交通工具或公共場所為之，其中處所為私人居住之空間者，並應受住宅相同之保障；對人實施之臨檢則須以有相當理由足認其行為已構成或即將發生危害者為限。簡言之，國家雖然可以對已發生或將來之危害採取防免之手段，但仍以合理的危害判斷為前提，而必要的正當程序保障亦不可或缺。強制錄存全民指紋亦對人民之身體有所強制，倘其係為維護治安所需，則其亦應具備如上開解釋意旨所稱之合理危害之懷疑，並具備正當程序之保障，方能通過前開判準。而建置全民指紋資料庫及後續維護經費龐大，如將同樣經費轉為提升警察待遇、加強裝備與訓練，對於治安之維護，是否係屬更為澈底而有效之手段，殊值深思。

三、明確立法目的與正當行政程序

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

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

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

人民面對國家資訊蒐集的無奈之一是，一旦個人資訊脫手，個人其實已經很難再有控制之可能。且除非具體問題發生，否則人民對於機關內部的資訊保管及運用情形，實則一無所悉，也無從確認國家是否良好地保護其資訊安全並予以正當使用。本案突顯行政上對個人資料使用範圍及目的低度管制的實務，尤其是一重大警訊。如果行政機關能夠事先對資料庫建立法制、技術、組織及程序上的種種安全閥，以確保所蒐集資料之安全與正當使用，例如建立行政上之獨立管制機關，代替缺乏專業能力的一般民眾監督政府資料庫之運用情形，而非率爾大規模啟動強制性的指紋資料蒐集，而對嗣後資訊保管與運用之管制草草帶過，則國家蒐集資訊之正當性亦將隨之提高。

四、外國立法例之解讀

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

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

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

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

註一：國內學者亦有將「資訊隱私權」稱為「資訊自決權」者。請參見例如李震山，〈論資訊自決權〉，載《李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集：現代國家與憲法》，月旦出版社，1997年3月初版，頁709-56。二者名稱雖有不同，但其內容則完全一致。請參見，同上註，頁722-24。黃昭元教授於本案向本院提出的鑑定報告書亦持相同見解，請參見黃昭元，〈會台字第7775號—立法委

員賴清德等 85 人聲請案—7 月 27、28 日憲法法庭鑑定報告書（修正版）》，頁 7-8。徐正戎教授則於鑑定意見書中認為資訊自決權是隱私權內容的一部份，請參見徐正戎，〈會台字第 7775 號—立法委員賴清德等 85 人聲請案—7 月 27、28 日憲法法庭鑑定報告書〉，頁 17-18。

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

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

註四：據內政部所提資料說明，該部警政署刑事警察局現有兩套指紋電腦系統，實際建檔指紋資料庫總容量為 924 萬餘筆，其中犯罪嫌疑人指紋卡約 227 萬餘筆，役男指紋卡約 694 萬餘筆，其他如大陸偷渡人民、殘障兒童、精神病患、外籍勞工等約 3 萬餘筆，目前應用於犯罪偵防及確認遊民、路倒病人、走失之殘障兒童、失智老人、無名屍體、意外災害罹難者之身分。在指紋電腦資料庫 924 萬餘筆資料，有部分係同一人有多筆犯罪嫌疑人指紋卡，且男性犯罪嫌疑人指紋卡大多與役男指紋卡有重覆建檔情形，故推估實際已指紋建檔人口數應在 734 萬人以下。

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