

釋字第 603 號解釋協同意見書

城仲模大法官 提出

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

本席認為，司法院大法官職司憲法明文直接賦予之解釋憲法的任務，以維護人民基本權利及客觀合憲的法秩序。憲法解釋不但須根據憲法及相關法律、學理作出高瞻遠矚、論理性之闡微，亦須兼顧時代趨勢、國際動向、社會整體文化，尤其是民主、自由、法治化程度，及人民可接受性等因素，而作符合當代國民生活需求的解釋。關於聲請人所指出，戶籍法第八條第二項及第三項，對於人性尊嚴、人格發展自由及隱私權可能之侵害，亦即關於推崇人權之普世價值、護衛民主自由之憲政秩序，向為本席之宿願；然誠如美國法政諺語所言：「聯邦最高法院首席法官不能不洞悉全國人民之法感情，及首府華盛頓 D.C. 之政治動向」，是以人權保障與國家安全之兼籌並顧、法學理論與現實環境之平衡、國家安全與社會安寧秩序之循序發展，更為本席一向所堅持。環顧當下，在美國遭受九一一恐怖攻擊及英國倫敦地鐵爆炸案發生後，世界性的恐怖主義與反恐戰爭已然開始，整個地球村刻正處於隨時遭受不可確知危險的時期，因此預防性的工作相較於過去，必須有所提昇。準此，大法官於解釋憲法之際，如何調和人權保障與

國家安全，是其當前必須面對的重要課題。本席對於本案解釋文及解釋理由書之論述鋪陳，大體而言尚稱贊同，惟對相關爭點所持之觀察角度與論說申述之理由等，猶有必須補充及澄清之處，爰記之如下：

關於本案，內政部曾於民國（下同）九十四年四月向立法院提出戶籍法第八條之修正草案，然於內政部預定換發國民身分證之日前（九十四年七月一日），立法院已確定無法通過修正案。賴清德等八十五位立委遂依據審理案件法第五條第一項第三款，聲請宣告戶籍法第八條第二項及第三項為違憲，多數意見則認為本案符合該條聲請要件，應予受理。按審理案件法該條規定，現有立法委員總額三分之一以上聲請解釋，須符合「行使職權、適用法律」的要件，惟本案雖發生於立法委員行使其「修法」權限時，但其是否因此「適用」戶籍法似不無疑義。多數意見或係參考德國聯邦憲法法院法第七十六條第一項之規定，而對本條作較為寬鬆的解釋，蓋根據該規定，只要聯邦眾議院三分之一以上議員，認為聯邦法律因形式或實質上未符合基本法之規定而應無效時，即得聲請聯邦憲法法院從事抽象法規違憲審查，並無其他條件之限制。惟考量到：（一）德國聯邦憲法法院法第七十六條第一項關於少數國會議員聲請聯邦憲法法院裁判時，並未附加「行使職權、適用法律」的要件，而與我國審理案件法第五條第一項第三款之規定並不相同，是否得作援引並予相同解釋，非無疑義；（二）鑑於以往立法委員輒以聲請憲法解釋作為解決國會議事紛爭之方法，為避免法規違憲審查制度淪為政黨政策抗衡的蹊徑，對於「行使職權、適用法律」的要件，理宜作較為嚴謹的司法立場。準此，本案是否符合審理案件法第五條第一項第三款之要件，即非無斟酌之空間。

就本院大法官對於「行使職權、適用法律」（審理案件法第五條第一項第一款及第三款皆有此要件之規定）此程序要件向來之解釋立場而言，例如：監察院為該院政務人員退職案件，引用九十三年一月七日公布施行之政務人員退職撫卹條例第十條之規定，發生有牴觸憲法

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

依戶籍法第八條第二項之規定，國民請領身分證時須按捺指紋，此一規定固與人民在憲法上所享有人性尊嚴、人格發展自由及隱私權等基本權有本質上重大關聯性，因此須有法律上之依據，始得限制人民之權利，以符合法律保留原則。多數意見認為指紋屬於敏感性之個人資訊，因此，對於戶籍法第八條第二項是否符合法律明確性之要求，作較為嚴格的審查。惟查對於法規範是否符合法律明確性要求的審理，司法院大法官向以「自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷」之標準而為審查（本院釋字第四三二號、第五二一號解釋參照）。關於上開標準於本文中如何具體化，應就相關措施影響基本權的程度加以決定，亦即被審查之法規範愈有嚴重侵害基本權之虞，其明確性的要求就愈高。就本案而言，指紋本為中性之資料，單純知悉個人之指紋並無法透露任何訊息，蒐集指紋

對於隱私權的影響如何，端視指紋在個案中的用途而定。戶籍法第四條第一項第一款規定，戶籍登記包含身分登記（出生、死亡、結婚、離婚等登記），同法第七條第一項則規定已辦理戶籍登記者，應發給國民身分證，由此可知，製發國民身分證之政策目的在於證明個人的身分。另從戶籍法第八條之立法理由觀之，按捺指紋係以「確認當事人身分，保障當事人權利，如迷失民眾或無名屍體之身分確認等。而身分證錄存本人指紋可隨時確認本人身分，並防止冒用」（註一）為主要考量，指紋資料之用途既僅用於確認個人身分，並防止他人冒領、冒用身分證，以及辨識迷途失智者、路倒病人、及無名屍體之事項，此種利用指紋資料以為科學辨認身分之方式，與個人隱私權之保障尚難謂為必將發生如何之負面影響。基於上述理由，本席認為關於戶籍法第八條第二項是否違反法律明確性原則應採取較為寬鬆之審查標準，既從該法第四條第一項第一款及第七條第一項之立法意旨，以及第八條之立法理由可以得知，按捺指紋之立法目的可以推勘為在於精準確定國民身分。多數意見嚴格認定：該法並未明文規定按捺與錄存指紋資料之目的，因而違反法律明確性原則之判斷，似非無商榷之餘地。

關於戶籍法第八條第二項是否因違反比例原則，而違憲侵害人民基本權利之問題，多數意見認為：蒐集指紋並非防止冒領國民身分證之必要手段，並因主管機關未提出冒領身分證之確切統計數據，而認無從評估因該措施所能達成的實際效果。就此首先應指出的是，因指紋具有「人各有別、終生不變」的特性，其於首次蒐錄指紋時，雖無法實現防止冒領之目的，但就將來換發、補發身分證時，仍有助於達成防止冒領之效果（註二），故仍符合適當性之要求。其次，必要性原則係要求公部門所採取達成目的之手段，必須為影響人民基本權利最小之方法，然在比較立法者所採取之手段與其他替代手段時，即使其他替代手段對於基本權的影響較為輕微，只要其並非確然無疑地能達成同樣的效果，仍應容許立法者將其予以排除。相較於「指紋以外之

資料」(註三)，藉由蒐錄指紋以確認個人身分，雖然未必係影響人民隱私權之最小侵害手段，惟因指紋具有上開特質，且偽造較為不易，用以確認個人身分，仍具有較為優異的效果，因此，尚難指摘其為有違必要性之原則。此外，立法者在作一般、抽象法規範的制定工作時，其必須調查、確定待規整之事實，並對欲規範的事實做出預測性的評估。釋憲機關於從事違憲審查之際，就立法機關對於「事實的確定」與「事實的預測」應作如何程度的審查，必須根據立法計畫、立法政策與立法定制後影響基本權的深度與廣度、預測事物的內涵，及立法規整所欲追求的整體目標等因素加以判斷。關於本案，如前文所述，本席認為單憑戶籍法第八條第二項應捺指紋並錄存之規定，委實尚難斷言必將對個人隱私權發生如何之負面影響；再者，考量到為預防因他人使用冒領之身分證而對金融秩序產生嚴重影響之重大公共利益，在本件聲請案中，就立法者對於事實之確定與預測，從合理性及合目的性之角度以觀，固宜採取較為寬鬆的審查標準。本案審理過程，關係機關有於言詞辯論程序時，協助本院調查證據，並提供相關證據資料之義務。根據行政院所提供之資料，主管機關每年發放國民身分證之數量達一百多萬件(註四)；其雖未提出冒領身分證案例之實際統計數據，亦僅為該院未盡協力調查證據責任之問題；本院大法官於審理案件時，基於憲法所賦予之違憲審查的職責，亦須依職權判斷立法者所根據之事實的真偽。本案立法者對於其所欲規範事實之調查推估，基於上開理由，除經專業人士科學研究鑑定後發現有明顯、重大不符事實之情況外，應為較低密度的審查，而以其所認之事實為正確，如此，方為現代公務機關效能管理上必然的歸趨。準此，若承認國家確有防止冒領國民身分證之必要需求，則其與蒐錄指紋行為之手段間，即無顯然不符比例原則可言。多數意見依前開彼等之觀點，認為系爭法律違反比例原則之指摘，似可再加斟酌。

此外，就戶籍法第八條第二項及第三項所欲達成的「辨識迷途失智者、路倒病人、及無名屍體」之目的而言，多數意見並未指摘其違反適當性、必要性之要求，而是以目前收容在社福機構之失智民眾與待確認身分之無名屍體總數過少為理由，認為該條所欲達成之目的與所使用之手段間顯不相當，而未符合狹義比例原則之要求。謹按，狹義比例原則係指要求國家對人民所採取的干預措施，與其擬追求之公共目的兩者間，不得顯然輕重失衡而言。本席固然同意：採捺指紋之措施將對人民之隱私權造成一定程度之影響，惟若擺脫眼光不受侷限於當下，而考量到國家未來可能的處境，亦即國家為預防突發性之天然災害及隨時來襲之恐怖攻擊，因此所發生確認大量傷亡人員之需求此種重大公共目的而未雨綢繆，是否僅因目前待確認身分之人尚屬少數，而即武斷聲稱採捺指紋之手段與辨識身分之目的間顯然不符比例云云，似亦非無斟酌之空間。

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

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

惟須附帶說明者，戶籍法第八條第二項及第三項之立法目的僅在於藉由蒐錄指紋以確認個人之身分，因此指紋資料應禁止用於法定目的以外之用途，立法者衡酌客觀情事，若認為實現其他重大公共利益須利用指紋資料者，其自須另以法律明定其利用目的，而其蒐集與重大公共利益之達成，自須具有密切之必要性與關聯性，並設計保障人民權利之組織或程序上必要的防護與補救措施，自不待言。本號解釋對於立法者如何形塑相關法規範之法律專業上論述，對於日後立法者形成其立法政策及具體化其立法技術，或將構成一定的參考作用。惟立法院為當代民意之總樞紐，其具有最直接、最新近之民意基礎，關於如何制定符合憲法價值之法規範，其享有具體化的優先特權；基於權力分立原則，司法院大法官於作成有關立法重要內涵之論說時，應予最大程度的尊重與自我節制，始與憲法保障立法權之意旨無違。

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

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

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

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

註四：以九十三年為例，全國領發（包含初領、補領及換領）國民身分證之總數即有一七五二四一六件。請參見行政院之言詞辯論要旨補充狀，頁 59 。