

## 釋字第 603 號解釋協同意見書

許宗力大法官 提出

曾有田大法官 提出

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

### 一、程序：本件聲請符合要件，應予受理

#### (一) 三分之一以上立法委員

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

法上權利(註一),是即使當初投贊成票之國會議員事後反悔,自承自己參與制定之法律違憲,而聲請釋憲,在德國亦不在禁止之列。然德國這種作法是否亦適宜適用在我國,非無疑問。因規定立法委員聲請釋憲之司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款,係由立法委員主動提案所制定,參照提案委員當初所舉立法理由,知其立法意旨,乃係基於少數保護之精神,使確信多數立法委員表決通過之法律案有違憲疑義之少數立法委員,於法律案通過並經總統公布生效後,得向本院提出解釋憲法之聲請,以達維護憲政秩序之目的(立法院公報第八十二卷第二期頁三八〇以下,立法院第九十會期法制、司法兩委員會第一次聯席會議紀錄)。此與德國立法意旨不在少數保護,單純在於維護客觀憲政秩序有明顯差別。本席等因而據此認為聲請人原則上仍應以系爭法律案表決時投反對票,或至少未投贊成票之立法委員為限。當初投贊成票之多數立法委員如欲聲請釋憲,並非不許,但須進一步符合下述要件,亦即改變其見解,另行提出法律修正案,於修法未果時始得為之,蓋唯有如此,方符合以少數地位提出釋憲聲請之制度意旨。

## (二) 提出系爭法律之修正案而修法未果

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

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

提出修正案固屬必要，但並不表示一提出修正案後，馬上就能提出釋憲聲請，仍須進一步符合「修法未果」之要件，蓋如「修法已果」，目的既達，自無聲請解釋必要。所謂「修法未果」，除指修正案遭院會議決不予審議或否決之情形外，是否亦包括因程序委員會反對，致修正案根本無法排上議程，以及因院會多數之反對，致修正案未能交付有關委員會審查之情形（立法院職權行使法第八條第二、三項參照），非無爭議。本件系爭戶籍法第八條第二、三項修正案業經立法院程序委員會提報立法院院會，並建請院會送內政及民族、財政兩委員會審查，立法院院會第一次決議交內政及民族、財政兩委員會審查，之後兩次院會會議經國民黨立法院黨團就該付委之決議提出復議，對該復議案皆作成「另定期處理」之決議，致該修正案最後仍未能順利付委，正屬前述「可否視為修法未果，非無爭議」之情形。未能順利付委，是否就等同於修法未果，本席等認為可待未來個案再行決定，毋庸於本件決定，並且也不影響本件之認定。因本件特殊之處是，系爭戶籍法第八條第二、三項自立法院於民國八十四年六月二十一日制定通過後，迄未執行。行政院因監察院之糾正，

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

### （三）行使職權，適用法律

司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，立法委員聲請解釋憲法，應以「行使職權，適用法律，發生有抵觸憲法之疑義」為要件。本件聲請人係行使其修正法律之權限，其符合「行使職權」之要件，自不待言。即使有人主張法條所稱「行使職權」限於立法院院會所集體行使之職權，至於個別或部分立委行使職權（例如行使質詢與法律修正案之提案權等）並不包括在內（註二），然本件系爭戶籍法第八條第二、三項修正案業經立法院院會審議，並決議送交內政及民族、財政兩委員會審查，即使後來因復議案之提出而導

致未能順利付委，並不影響院會針對修正案業已行使職權之事實，是姑不論該主張是否可採，即便依其所言，本件仍符合「行使職權」之要件。

但是否進一步符合「適用法律」之要件，則待深究。由於立法委員職權主要在立法、修法，而非如行政、司法等適用法律機關，以適用法律為職權行使之內容，是所謂立法委員「行使職權，適用法律」，嚴格言之，充其量當僅限於立法院職權行使法與預算法部分條文等少數規範立法委員職權行使之法律，至於作為立法委員立法、修法對象之法律則明顯不包括在內。由於系爭戶籍法第八條第二、三項是三分之一以上立法委員行使修法職權之對象，而非行使修法職權所適用之法律，無怪乎不同意見書會以此為理由主張本件聲請不符合受理要件。不同意見書固守法條文義，固非無見，仍不免有只見秋毫，不見輿薪之憾，蓋如堅持以立法委員「行使職權所適用之法律」作為立法委員聲請解釋之對象，其結果將是三分之一以上立法委員幾乎少有聲請法律違憲審查之機會，該條規定也因此勢必形同具文，此諒非當初立法委員主動提案制定該條法律，為立法委員爭取聲請釋憲管道之本意（註三）。因此，為落實該條規定「基於少數保護，以維護憲政秩序」之意旨，三分之一以上立法委員根據該條規定聲請違憲審查之對象，除前揭立法院職權行使法與預算法等少數規範立法委員職權行使之法律外，本院歷來均另作合目的性之法律補充，將立法院多數審查通過生效之法律與提案修正未果之現行有效法律亦包括在內，此並已蔚為本院適用司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之慣例。是本件系爭戶籍法第八條第二、三項固非立法委員行使職權所適用之法律，而是立法委員提案修正未果之現行有效法律，然以其

為標的提出釋憲聲請，不僅符合本院慣例，也鑿合立法委員聲請釋憲之制度意旨，自應以適法認定之，而予以受理。如無視本院大法官作合目的性法律補充之苦心，依然堅持以聲請人等行使職權，並未「適用」系爭戶籍法第八條第二、三項為由，而主張本件應不受理，進而限縮日後立法委員聲請釋憲之管道，相信是難以獲得認同的。

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

憲法第二十二條保障之隱私權，誠如解釋文所指出，包含個人自主控制其個人資料之資訊隱私權，保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。對人民該項資訊隱私權，國家固非不得以法律限制之，然先決要件之一是，法律必須明確規定蒐集、使用人民資訊之目的，不僅禁止為供未來不特定目的使用而蒐集人民個人資料，也不許將所蒐集之資訊作法定目的外之使用。蓋惟有使人民事先知悉其個人資料所以被蒐集之目的，並使國家之資訊使用受蒐集目的所拘束，方能正當化國家之取得人民個人資料，並防止國家濫用所取得之人民個人資料，而憲法對人民資訊隱私權之保障才不會落空。今系爭戶籍法第八條第二項僅簡單提及「依前項規定請領國民身分證，應捺指紋並錄存。但未滿十四歲請領者，不予捺指紋，俟年滿十四歲時，應補捺指紋並錄存。」既未以隻言片語規定蒐集、使用目的，遑論規定禁止供法定目的外之使用，單就此而言，本席等即已認為不符憲法保障人民資訊隱私權之意旨。雖行政院主張戶籍法第八條之立法目的在建立全民指紋資料，以「確認個人身分」、「防止身分證冒用」、「辨識迷失民眾、路倒病患、失智老人及無名屍體」，惟先前主張目的在「刑事

偵查與維護治安」，後又否認，由此即已不難窺知法律完全未定蒐集、使用目的，而任由主管機關自行認定蒐集與使用目的之不當與危險性。行政院另主張指紋之傳遞與利用，有電腦處理個人資料保護法規定補充，符合法律明確性原則。惟電腦處理個人資料保護法第八條明文容許政府機關對個人資訊得為特定目的外之使用，且所規定特定目的外使用之要件，諸如「有正當理由而僅供內部使用者」、「為維護國家安全」與「為增進公共利益者」等，也極為空泛、概括，實際上幾乎與空白授權無異，有使資訊隱私權有關「禁止為法定目的外之使用」之要求淪為具文之嫌。試想，主管機關原先主張後又否認之「刑事偵查與維護治安」目的，均可輕易在「有正當理由」、「為維護國家安全」與「為增進公共利益者」等不確定法律概念的掩護下重新敗部復活，可見過於空泛、概括之使用目的規定，相較於完全沒有規定，對個人資訊隱私權之危險性並不遑多讓。是系爭規定在目的審查階段，就已難以在憲法保障人民資訊隱私權面前站得住腳。惟須指出者，本席等絕非否定為國家安全與公共利益得蒐集、使用個人資訊，毋寧，本席等只是要求國家必須以更精確、依個別不同領域的資訊需求與相關情狀，密切剪裁蒐集、使用目的，藉以繩公權力於一定軌道，避免不當侵害人民資訊隱私而已。

其次，資訊科技之發達，固使國家得以更快速、方便的自動化方式蒐集、儲存、利用與傳遞個人資訊，但同時也使儲存於國家資料庫中之個人資訊處於外洩或遭第三人竊取、盜用之更大風險中。是基於基本權的保護義務功能，國家有義務採取適當之組織與程序上保護措施，使個人資訊隱私權免於遭受第三人之侵害。同時基於當代資訊科技發展之開放性，國家並有義務不斷配合資訊科技發展的腳步，採取隨科技進步而升級之動態性的權利保護措施，以有效保護人民之資訊隱私權。為確保此項目標之達成，

國家所採取組織保護措施並應包括設置獨立、專業之資訊保護官，以幫助在資訊科技洪流中不具有自保能力之一般人民保護其個人資訊安全。系爭戶籍法第八條第二、三項解釋上似有允許主管機關以自動化方式建立國民指紋資料庫之授權，卻未見有任何搭配之組織與程序上保護措施規定。這種欠缺組織與程序上保護措施規定所導致之違憲瑕疵，單靠「信賴政府保護資訊之能力」的信心喊話，或「不能因資訊外流的風險而因噎廢食」的道德呼籲，是無法獲得治癒的，畢竟具備高度人別辨識功能之指紋資料外洩的風險，對人民權益危害過於鉅大，不容以現代科技社會所應容忍的「剩餘風險」視之，無論如何應經由立法，明確課予主管機關以最大能力去防禦資訊外洩危險之義務。又即使電腦處理個人資料保護法亦規定有若干保護資訊正確與安全之措施，然周延性與有效性仍有所不足，例如第十七條固規定「公務機關保有個人資料檔案者，應指定專人依相關法令辦理安全維護事項，防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏」。惟該專人之地位如何，是否具備必要之獨立性與專業性等，均付諸闕如。是即使搭配電腦處理個人資料保護法相關規定綜合觀察，系爭戶籍法第八條第二、三項規定仍難認符合憲法保障人民資訊隱私權之要求。

### 三、民意調查與違憲審查

本件聲請案，相對機關行政院指出，行政院研考會、TVBS 民調中心及內政部曾於民國九十年、九十一年及九十二年分別進行民意調查，結果約有八成民眾贊成於請領國民身分證時應按捺指紋，足見按捺指紋乃多數民意之依歸。行政院以此作為攻防理由，似有要求本院大法官應順應輿情，宣告系爭法律合憲之意。大法官職司違憲審查，是否應受民意調查所影響，或者說，是否應尊重民意，是個值得嚴肅面對的問題。本席等同意，大法官不能不識人間煙火，光躲在象牙塔內作解釋，而應瞭解社會脈動，避免



作成的解釋與社會脫節，違背國民的法律感情。但本席等也要指出，過度強調民意對解釋之影響，要求大法官應尊重民意，將嚴重危害司法獨立，畢竟應重視民意，受民意影響的，主要是行政與立法兩大政治部門，而不是講求獨立審判的司法部門。何況法律違憲審查本就具有先天上的反多數決性格，正是出於反多數決的精神，為保護少數及憲法秩序，才有違憲審查制度之設，因為國會的立法活動結果終究不能抵觸更高位階的憲法，如果多數民意真的可以弱化違憲審查，實與瓦解違憲審查的基石無異。更何況本件的「民意」與國會制定公布法律所展現的多數決亦無可相提並論，至多僅能作為供大法官瞭解社會脈動之一種事實資料，且為忠實呈現所調查「民意」之內涵，本應同時提出相關問卷設計內容，使司法者充分瞭解到底民眾究竟是被問了什麼樣的問題，對何種利益衝突作了什麼程度的考量，始能對八成民眾真的認為國家取得人民指紋「不算甚麼」之結果，予以適當之評價。若問卷內容僅僅強調按捺指紋對某特定公益維護之重要性，卻未據實告知受訪民眾，指紋具備高度人別辨識功能，倘遭盜用或誤判，將對個人造成難以回復之損害，且指紋資料倘再與其他個人資料庫連結，更居於開啟個人私密領域之鑰之地位，以及國家是否已備好保護人民指紋資料安全之必要防護措施等等相關重要資訊，讓受訪民眾無法在充分明瞭損益後作答，則基於此種不完全資訊所作民意調查結果，參考價值終究有限。最後要說明者，法令違憲審查，涉及憲法法益衝突的衡量，以及憲法原則的操作，傾聽民意之餘，大法官最後仍須本其專業與良知而為合於憲法精神之判斷及決定。畢竟法令違憲與否，不是由全民數人頭來決定，更不是靠民意調查之結果作定奪。

註一：Vgl. statt vieler Andreas Voßkuhle, in v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 2001, Art.93, Rdn.118; Benda/Klein, Verfassungsprozeßrecht,

2001, Rdn.709 (Rdn.711 作者特別表明三分之一國會議員之聲請抽象法規審查，無關於少數保護) ; Rozek, in Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand: 2002, Art.76, Rdn.5,7.

註二：釋字第三二九號解釋楊與齡大法官不同意見書。

註三：依立法院公報第八十二卷第二期頁三八〇以下所載，司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之增訂乃基於保護少數立法委員之釋憲聲請權而來，惟條文何以使用「行使職權，適用法律」之文字，導致出現限縮立法委員聲請釋憲管道之反效果，原因何在，令人費解。為避免少數立法委員之釋憲聲請權形同具文，司法院研議中之司法院大法官審理案件法草案業已刪除「行使職權，適用法律」之要件，近期內即將提報院會送請立法院審議。