

抄本

司法院 令

發文日期：中華民國 94 年 6 月 10 日

發文字號：院台大二字第 0940012599 號

公布本院大法官議決釋字第五九九號解釋

附釋字第五九九號解釋

院長 翁 岳 生

司法院釋字第五九九號解釋

解 釋 文

司法院大法官依據憲法獨立行使憲法解釋及憲法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之審判而異。如因系爭憲法疑義或爭議狀態之持續、爭議法令之適用或原因案件裁判之執行，可能對人民基本權利、憲法基本原則或其他重大公益造成不可回復或難以回復之重大損害，而對損害之防止事實上具急迫必要性，且別無其他手段可資防免時，即得權衡作成暫時處分之利益與不作成暫時處分之不利益，並於利益顯然大於不利益時，依聲請人之聲請，於本案解釋前作成暫時處分以定暫時狀態。據此，聲請人就戶籍法第八條第二項及第三項規定所為暫時處分之聲請，應予准許。戶籍法第八條第二項、第三項及以按捺指紋始得請領或換發新版國民身分證之相關規定，於本案解釋公布之前，暫時停止適用。本件暫時處分應於本案解釋公布時或至遲於本件暫時處分公布屆滿六個月時，失其效力。

另就中華民國九十四年七月一日起依法應請領或得申請國民身分證，或因正當理由申請補換發之人民，有關機關仍應製發未改版之國民身分證或儘速擬定其他權宜措施，俾該等人民於戶籍法第八條第二項及第三項停止效力期間仍得取得國民身分證明之文件，併此指明。

聲請人就戶籍法第八條所為暫時處分之聲請，於同條第一項之部分應予駁回。

解釋理由書

司法院大法官依據憲法獨立行使憲法解釋及憲法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之審判而異。如因系爭憲法疑義或爭議狀態之持續、爭議法令之適用或原因案件裁判之執行，可能對人民基本權利、憲法基本原則或其他重大公益造成不可回復或難以回復之重大損害，而對損害之防止事實上具急迫必要性，且別無其他手段可資防免時，即得權衡作成暫時處分之利益與不作成暫時處分之不利益，並於利益顯然大於不利益時，依聲請人之聲請，於本案解釋前作成暫時處分以定暫時狀態，本院釋字第五八五號解釋足資參照。本件係三分之一以上立法委員認戶籍法第八條有抵觸憲法之疑義，而依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之規定，向本院聲請解釋憲法，聲請人並同時請求本院先行宣告系爭戶籍法第八條暫時停止適用。

指紋為個人之身體上重要特徵，比對指紋亦為人別之辨識方法。中華民國八十六年五月二十一日修正公布之戶籍法第八條規定：「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（第一項）。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（第二項）。請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給（第三項）。」前開規定可否為國家定時全面換發國民身分證之依據？全面換發國民身分證時是否亦有第二項、第三項之適用？國民身分證之發給可否以按捺指紋為要件？以及事實上強制錄存指紋是否對人民受憲法保障之基本權利構成侵害？均可能導致憲法解釋上之重大爭議。茲內政部以九十四年三月四日台內戶字第○九四○○七二四七二號函頒九十四年全面換發國民身分證作業程序執行計畫，訂於九十四年七月一日起展開國民身分證換證作業，故人民自九十四年七月一日起即須按捺指紋，始能取得新版國民身分證。其因此可能發生之損害，事實上已屬全面且急迫，而別無其他手段足資防免，並不能以換發新版國民身分證之期間頗長，不擬按捺指紋者得俟釋憲結果後方為申請，而否定全國人民於九十四年七月一日後皆有隨時依法請領或換發新版國民身分證之權利與事實上需要，自不能據以認定，按捺指紋可能造成之損害無急迫性。茲因立法機關尚未就釋憲程序明定保全制度，本院大法官行使釋憲權時，即應本於本院釋字第五八五號解釋之意旨，審酌是否准予宣告暫時處分之聲請。本件倘戶籍法第八條第二項及第三項嗣後經本院為違憲之解釋，前揭主管機關錄存人民指紋之既成事實，如已對人民基本權利造成重大損害，其損害可謂不可回復或難以回復；況國家執行指紋檔案之錄存，本須付出一定之人力、物力等行政成本，錄存之指紋檔案若因所依據之法律違憲而須事後銷毀，其耗損大量之行政資源，對公益之影響亦堪稱重大。

反之，戶籍法第八條第二項及第三項於本案解釋作成前暫時停止適用，實為戶政現況之延伸，即便本院就本案之實體爭議嗣後

為系爭條文合憲之解釋，於戶籍管理尚無重大妨礙或損害情事，對現已持有國民身分證之人民而言，亦不致對其日常生活造成妨害；且有關機關縱須擬就若干權宜措施，致令行政成本有所增加，惟與人民基本權利之侵害相較，仍屬較小之損害。又暫時處分期間，人民依本解釋意旨，僅得請領或換發未改版之身分證明文件，故系爭法令如經本院大法官解釋為合憲時，主管機關即應依法辦理請領及換發新版國民身分證作業，並不發生無法取得領取未改版身分證明文件者指紋之問題。據此，聲請人就戶籍法第八條第二項及第三項規定所為暫時處分之聲請，應予准許。戶籍法第八條第二項、第三項及以按捺指紋始得請領或換發新版國民身分證之相關規定，於本案解釋公布之前，暫時停止適用。本件暫時處分應於本案解釋公布時或至遲於本件暫時處分公布屆滿六個月時，失其效力。

另就九十四年七月一日起依法應請領或得申請國民身分證，或因正當理由申請補換發之人民，有關機關仍應製發未改版之國民身分證或儘速擬定其他權宜措施，俾該等人民於戶籍法第八條第二項及第三項停止效力期間仍得取得國民身分證明之文件，併此指明。

國民身分證為人民身分之重要識別依據，尚未持有或因故喪失持有國民身分證之人民若不能依法取得，對其社會生活將構成立即而重大之不便，且戶籍法第八條第一項僅就人民取得國民身分證之義務及權利為年齡上之一般規定，聲請人亦未具體指陳戶籍法第八條第一項之規定如何侵害憲法保障之權益，故聲請人就戶籍法第八條所為暫時處分之聲請，於同條第一項之部分應予駁回。

大法官會議主席 大法官 翁岳生
大法官 城仲模
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

抄立法委員賴清德等八十五人解釋憲法聲請書

案 由：

本院委員賴清德等八十五人提案，針對戶籍法第八條『人民年滿十四歲者，應請領國民身分證；未滿十四歲者，得申請發給。依前項請領國民身分證，應捺指紋並錄存。但未滿十四歲請領者，不予捺指紋，俟年滿十四歲時，應補捺指紋並錄存。請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給。』之規定，恐有侵害憲法保障人民基本權利、憲法保留原則及法律保留原則之虞，該法適用亦有違反授權明確性及法律文義解釋之情事。為避免造成人民權益、憲法法益及公共利益不可回復之重大損害，敬請 貴院採取釋字第五八五

號解釋之釋憲本旨，逕行對戶籍法第八條為急速處分並先行宣告本條文暫時停止適用。依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，特聲請解釋憲法。是否有當，請公決案。

說明：

壹、聲請解釋憲法之目的

戶籍法第八條『人民年滿十四歲者，應請領國民身分證；未滿十四歲者，得申請發給。依前項請領國民身分證，應捺指紋並錄存。但未滿十四歲請領者，不予捺指紋，俟年滿十四歲時，應補捺指紋並錄存。請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給。』違反憲法第二十二條『凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。』及憲法第二十三條『以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。』之意旨，應屬違憲。況強迫人民犧牲個人資料保密為獲得國民身分證之對價，亦有違反比例原則之虞。主管機關施行此項法條之目的有為偵查犯罪並確認失智、路倒病人或無名屍體之身分者，亦違反行政法上之授權明確性及最小侵害性原則，瑕疵至為明顯！謹請 鈞院逕以宣告該條文違憲違法，應屬無效。

貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、本釋憲聲請係依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者。」所提出。

二、憲法第二十二條明定「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」且憲法第二十三條亦明文「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」上述憲法條文本旨有稱『憲法保留原則』及『法律保留原則』者，乃釋字第四四三號、第五五一號、第五五八號及第五八五號解釋所揭示之『有涉及限制人民權利者，應符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。』之意旨也。

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

參、聲請釋憲之理由及對本案所持之見解

一、戶籍法第八條違反『比例原則』，應屬無效

1、按『比例原則』有適當性（*Geeignetheit*）、必要性（*Erforderlichkeit*）及衡量性（*Angemessenheit*）等三原則，於法典中明文化後即成行政程序法第七條本文「行政行爲，應依下列原則爲之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」之三款。

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

二、違反『授權明確性』及『依法行政』原則，應屬無效

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

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

三、違反『無罪推定原則』，應屬無效

按『無罪推定原則』為刑事法上之基礎概念，其含意乃未經審判定讞之前，人人皆應無罪。然現行戶籍法第八條按原修法意旨，乃為建立全民指紋檔以供刑事偵緝之用，似有已將全民當作刑法預備犯或嫌疑犯之理！恐已違反上述『無罪推定原則』之意旨矣！

四、與現行法規範不符，應屬無效

除上述憲法保障人民基本權利之條文外，現行電腦處理個人資料保護法第七條亦有『公務機關蒐集或電腦處理個人資料之要件』明定「公務機關對個人資料之蒐集或電腦處理，非有特定目的，並符合左列情形之一者，不得為之：一、於法令規定職掌，必要範圍內者。二、經當事人書面同意者。三、對當事人權益無侵害之虞者。」之規定。該法為對於個人資料保障之優位法律，具體保障人民個人資料不應為各級機關以非適當之方式加以蒐集、運用；況我國目前除各刑事案件犯罪人皆已錄存十指指紋外，民國 73 年次前曾服兵役之男性國民及男、女性志願役者在徵集時也皆須捺指紋，若錄存指紋之措施真能有效犯罪偵破、強化犯罪預防，於現行本國國民幾乎有將近半數者已錄存指紋檔之情況下，當前刑案之破案率卻仍偏低，可見耗費龐大資源所建立的全民指紋檔對刑案偵緝之

助益欠佳。況全國兩千三百多萬人皆錄存指紋後，龐大的個人相關資料及所需運用的資源、設備需求頗鉅，是否能有效率地利用此一資料庫進行比對，亦讓人存疑。且現今智慧型犯罪者，於犯案當下皆有採取『隱匿指紋』之手段者；或有『斷指或盜紋以栽贓犯行者』……種種層出不窮之犯罪模式，主管機關豈能一概防堵？

五、應准許適用『急速處分』以防侵害擴大並難以回復

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

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

（1）確保本案解釋（判決）

暫時權利保護具有暫時確保本案解釋（判決）之功能。本案解釋（判決）之目的在於維護憲法秩序與保障人民基本權利，取向於實體之憲法規範，而暫時權利保護措施則有服務本案解釋（判決）之功能。任何一個有效之權利保護制度設計都必須儘可能確保本案解釋（判決）之實效性，

避免聲請人就本案解釋（訴訟）即使獲得有利之解釋，但由於解釋程序時間流逝，造成人民權益或憲法法益不能回復原狀，或其他難於彌補之損害等情形。亦即暫時保全本案不會因為時間經過，而發生不可逆轉之效果，故暫時權利保護措施具有確保本案解釋（判決）之開放性功能。

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

暫時權利保護，應採取階段審查之利益衡量模式。

(3) 暫時滿足功能

在本案解釋（判決）尚未公布前，時間不斷流逝，人民之基本權利或憲法機關之權限可能已受嚴重影響，憲法秩序可能已遭破壞，因而在本案解釋（判決）公布前，必須要有一個過渡性之規範，以確保本案解釋（判決）進行過程之法和平狀態。法和平乃法治國家之最基本要素，暫時權利保護作為憲法解釋制度之一環，當然也具有此等功能。因此 貴院在無法針對實體憲法狀態作完全審查之前，必須負起責任，維護法和平狀態，以利更進一步實質解釋（本案解釋）之作成與效果。……」

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

觀察本案係涉及人民基本權利之案件，且經前開論述已明確闡釋按捺指紋之措施，具有侵害隱私權、人性尊嚴及違反比例原則之違憲情形，自非當然無理由之案件；而比較作成處分與不作成

處分之利弊，可以知悉若作成暫時處分雖然有於解釋作成前，無法錄存人民指紋，致政策目的無法達成之問題，但人民指紋並非無法日後再行取得，且我國自戶籍制度設立以來，均未曾全面性取得人民之指紋資料，現縱因暫時處分延後該措施之施行，亦不致發生難以預見之急迫情事，但若拒絕作成暫時處分，將使人民指紋資訊遭國家強制錄存，導致隱私權受有嚴重限制，且依我國現行資料保存之情況，仍無法完全避免駭客侵入保存指紋資訊之資料庫中竊取指紋資訊，若因駭客入侵導致人民指紋資訊外洩，縱日後宣告戶籍法之規定及強制按捺指紋之措施違憲，亦難以完全回復至侵害前之情形，故比較前述利弊，實應作成暫時處分，遂於此敦請 鈞院作成暫時處分避免人民基本權利遭受急迫性且難以回復之重大不利益，以確實達到保障人民基本權利之目的。

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

提案人：賴清德

連署人：陳景峻 黃昭輝 沈發惠 陳 瑩 潘孟安
張川田 王淑慧 鄭國忠 盧博基 林重謨
尤 清 郭玟成 莊碩漢 王 拓 徐國勇

魏明谷 吳秉叡 余政道 彭紹瑾 黃偉哲
陳金德 高建智 林濁水 蔡啓芳 侯水盛
林進興 王榮璋 藍美津 黃劍輝 蔡英文
陳明真 林爲洲 陳憲中 田秋堇 李俊毅
管碧玲 唐碧娥 陳朝龍 邱永仁 李鎮楠
盧天麟 李明憲 邱創進 李昆澤 王塗發
吳富貴 王世堅 林育生 江昭儀 杜文卿
徐志明 趙永清 林耘生 曹來旺 蔡其昌
蔡同榮 彭添富 薛 凌 謝明源 陳重信
林淑芬 陳秀惠 張慶惠 蕭美琴 莊和子
林國慶 柯建銘 郭榮宗 陳啓昱 李文忠
王幸男 謝欣霓 高志鵬 蔡煌瑯 湯火聖
張俊雄 鄭運鵬 鄭朝明 顏文章 張花冠
王世勛 洪奇昌 郭正亮 林岱樺