

第五章 個案分析 - 全民按指紋換發身分證之合憲性

第一節 案例之背景事實

一九九七年五月二十一日，立法院第三屆第三會期第十八次會議三讀通過戶籍法修正案，新增第八條，其第一項規定：「人民年滿十四歲者，應請領國民身分證；未滿十四歲者，得聲請發給」。第二項規定：「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，同年滿十四歲時，應補捺指紋並錄存」。同條第三項更規定：「請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給」。法案通過以來，由於此一規定之結果，形同於強迫人民必須按捺指紋。故雖是法律之規定，但卻有違憲之疑慮，其法律規定之合憲性與妥當性始終具有爭議存在，因而引起許多人權團體及一般民眾質疑的聲浪（李惠宗，2005：172）。

雖然內政部（特別是所屬警政署等治安機關）一直試圖執行上述立法，但行政院本身在二〇〇〇年五月由民進黨執政後，則因人權政策之考量¹，故意採取拖延不執行政策，以致法案通過後以來仍未見執行。期間監察院雖曾於二〇〇一年五月提案糾正行政院及所屬內政部等七個單位，認為戶籍法第八條第二項屬於強制規定，行政機關有依法行政之義務，但行政院仍於二〇〇二年、二〇〇五年四月六日兩度向立法院提出戶籍法第八條修正案，希望立法院刪除強制捺指紋之規定。唯立法院多數委員，不分

¹ 二〇〇〇年五月陳水扁就任總統，宣示人權立國之基本政策，許多原本在野的人權運動者也因此有機會參與、甚至直些影響政府決策。例如，總統府在二〇〇〇年十月成立「總統府人權諮詢小組」，行政院也於二〇〇一年八月一日成立「行政院人權保障推動小組」，兩者都有人權運動者、律師、學者專家參與，致使許多原屬「異議」性質的人權理念開始衝擊既有的官僚體系。這兩個諮詢性委員會除了推動「人權基本法」之立法、鼓吹成立「國家人權委員會」、支持批准國際人權公約外，其部分甚至是多數成員對於戶籍法第八條的執行始終採取抵制態度。此外，行政院本身的部分政務委員及部會首長也對戶籍法第八條持質疑甚至是反對之立場。是故，以上這些都是行政院遲未執行戶籍法第八條的原因之一（黃昭元，2005：463）。

黨派，卻始終支持上述強制捺指紋之規定，拒絕修法。二〇〇五年四月，行政院終於決定自同年七月一日起全面換發國民身分證，並有意執行戶籍法第八條第二、第三項之強制捺指紋規定。此舉引起「行政院人權保障推動小組」部分成員、「總統府人權諮詢小組」和許多民間團體之不滿，並強力反對之（黃昭元，2005：463-464）。

立法院民進黨團在高層與民間的雙重壓力下，乃由立法委員賴清德等八十五人連署，針對戶籍法第八條違憲疑義一案，認為該法有「侵害憲法保障的人民基本權利、憲法保留原則、法律保留原則之虞」，並指出其「適用亦有違反授權明確性及法律文義解釋之情事」，故於同年五月三十日向司法院大法官聲請解釋憲法。此外，為避免系爭條款的施行「造成人民權益、憲法法益、及公共利益不可回復之重大損害」，因此另請求司法院大法官先行逕對戶籍法第八條為急速處分，宣告該條文暫時停止適用（徐正戎，2005：57）。

司法院大法官為審理本件釋憲案，先是於六月十日作成釋字第五九九號解釋，解釋文中指出：「戶籍法第八條第二項、第三項及以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」。在五九九號解釋作成後，大法官肯認此一釋憲案攸關人民權益甚鉅，故決定依司法院大法官審理案件法第十三條規定，來進行言詞辯論²。因此於六月三十日，邀請聲請人、相關業務主管機關（內政部、警政署、調查局等）與學者專家、人權團體代表等，針對捺指紋所涉及的事實、實務運作及技術問題舉行說明會。之後更於七月二十七日至

² 大法官釋憲時，若係採取言詞辯論，均準用憲法法庭言詞辯論之規定。可參考司法院大法官審理案件法第十三條規定。第一項：「大法官解釋案件，應參考制憲、修憲及立法資料，並得依請求或逕行通知，聲請人、關係人及有關機關說明，或為調查。必要時，得行言詞辯論」。第二項：「前項言詞辯論，準用憲法法庭言詞辯論之規定」。

七月二十八日召開憲法法庭，就此項憲法問題舉行言詞辯論（黃昭元，2005：464）。言詞辯論嗣後再經過兩個月的時間研議，大法官終於在九月二十八日作成釋字六三號解釋，針對戶籍法第八條按捺指紋始得領取身分證之規定，宣告其違憲。至此，紛爭多時的按捺指紋始得領取身分證一案，總算在大法官作成釋字六三號解釋下，得到最終之解決。

第二節 案例之主要爭點

壹、大法官所擬定之言詞辯論爭點

誠如前述之所言，大法官在釋字五九九號作成後，深切體認到此一按捺指紋換發身分證之釋憲案攸關人民權益甚鉅，故為求慎重起見，邀請聲請人、相關業務主管機關人員、以及學者專家、人權團體代表等到院說明，並為便利憲法法庭言詞辯論之進行，擬定七項辯論爭點。而聲請方代表人為立委高志鵬、蔡英文，代理人則包括顧立雄律師、李念祖律師、以及劉靜怡教授；關係機關代表為內政部次長簡太郎、參事劉文仕，代理人則為尤英夫律師、許文彬律師及蔡庭榕副教授；鑑定人部分包括聲請方推薦之顏厥安教授、關係機關推薦的孟憲輝教授，以及大法官指定的黃昭元、李建良、徐正戎等共五位教授。雙方針對七大爭點，進行長達兩天之言詞交鋒，並由五位鑑定人做出專業意見，俾以供大法官參酌（秦美華，2005：35-37）：

一、建立國民身分證制度功能與目的之爭議

鑑定人：李建良教授認為，身分證的功能除了身分識別和國籍證明之

外，主要是在彰顯個人相對於國家和地域之間的關係，但是個人的身分不會因為沒有身分證而喪失。孟憲輝教授則表示，全球一百零一個國家實施身分證制度，其中八十二個國家強制規定，十九個國家採自願制，這表示多數國家都有此一制度，而結合基本資料和生物特徵的身分證將更具防止冒用之功能。

二、國民身分證制度目的與手段間之爭議

聲請方：侵害人格權。李念祖律師表示，若以身分辨識考量，則全民按指紋如同「用大砲打小鳥」、「為烤豬燒房子」，嚴重違反比例原則。其認為內政部其實並非想烤豬（增加身分證防偽防冒用的辨識功能），而是想要燒房子（例如掌握全民指紋資料遂行犯罪偵防比對之用等），內政部卻一直不想承認此要求全民按指紋的背後真正目的。

關係機關：保障身分權。內政部次長簡太郎表示，全民按指紋建檔係為增加身分證的辨識功能，並無侵犯人權之虞，若能有效且合法運用，有助於防偽冒用、協助確認路倒病人、失智老人及無名屍的身分，並且遏止金融犯罪，保障人民權利。

三、國家蒐載人民指紋侵害人民基本權之爭議

聲請方：侵害人性尊嚴。李念祖律師表示，倘若不違反個人意願，在關係機關所指大部分民眾贊成之情況下，應不須透過強制手段取得全民之指紋，故今戶籍法強制取得全民指紋資料庫即屬違反個人自主人格權。

關係機關：人權之定義必須重新思考。內政部次長簡太郎認為，指紋的用途其實就是透過科學的方法，用於辨識身分，與國民身分證的功能如

出一轍。在科技不斷進步下，政府機關蒐錄指紋到底有否侵犯人權之議題，近年來已被重新檢視與調整。

鑑定人：顏厥安教授表示，依據「checks and balances」原則，人格權是保障人民有不須依國家資料庫規定而生活之權利。另一方面，其並主張，指紋其實具有可變性，例如生病受傷，或經由外力而改變。唯無論指紋是否具有可變性，可以預見若全民指紋資料庫建立之後，此資料庫勢必將對人民生活造成極大之影響。此外，指紋未嘗不可有財產價值之考量，有徵收就有侵害、補償之問題，因此有關全民按指紋建檔並不完全僅係資訊權之問題而已。孟憲輝教授則認為，指紋在不同國家、文化背景下，和人權的關係相對不同，例如刺青在一般情況下讓人產生罪犯之聯想，但在原住民的文化中則是地位的象徵。而指紋在東方國家向來具有身分證明之功能，我國在傳統上也不將捺指紋視為恥辱，倘若遭逢重大災難或人民生命財產之威脅，對於此種人權之限縮並非不可，只要合乎一定程序上之使用，指紋和人權並無太大之關係。

四、國家拒絕人民領取國民身分證之合憲性爭議

聲請方：戶籍法乃屬違憲的恣意立法。李念祖律師認為，按個指紋看似不甚嚴重，但按了指紋之後的結果卻非常嚴重，我們必須考慮指紋鑑識發生錯誤的可能性，因為一般認為指紋具有排他性之辨識特色，倘若發生指紋鑑識錯誤，則對人民又是另一種嚴重的侵害。顧立雄律師則認為，戶籍法第八條第二、三項係屬違憲的恣意立法，現行身分證以足供辨識身分之用，為何還必須先錄存全民指紋才能請領身分證，由此可見行政院內政部乃「純粹是為蒐集而蒐集」，對於不願意按捺指紋的人而言，絕對是侵犯憲法保障之基本人權。

關係機關：此項全民按捺指紋之措施乃合乎公益與比例原則。內政部參事劉文仕表示，如果不按指紋即不能領取身分證，其對人民權利之影響是肯定存在的。倘若個人因基於更高的信仰而拒絕服從法律，類似不合作運動的政治哲學層次，則個人也必須有所認知將承受一切法律後果。內政部次長簡太郎亦主張，以申請駕照為例，倘若個人不繳交照片，主觀機關也不會發給駕照，可見類似如此類之規定並非內政部獨有，而戶籍法規定之意旨即等同於此例。

鑑定人：黃昭元教授指出，目前我國某些情形強制人民須隨身攜帶身分證查驗，對個人都已帶來更大的干預和負擔，唯有關此部分由於已行之有年，目前再討論也為時已晚。但從全民指紋建檔之角度觀之，國家立法要求人民按捺指紋，顯然已干預個人資訊隱私權，超過原本之功能設計。而全民指紋建檔措施的建構，一旦有了全面性的確認執行，將導致未來個人很難對抗任何一個環節可能產生之瑕疵。徐正戎教授則表示，建立中央全民指紋資料庫後，由電腦處理的個人資料將產生極大之管理風險，因為個人之生物特徵必須掌握在個人之手上，一旦脫離個人就會對個人之人權產生相當之危險。

五、戶籍法第八條與國民身分證目的結合之爭議

聲請人：戶籍法第八條將按捺指紋與國民身分證之目的相結合，極為失當。顧立雄律師認為，新的身分證有二十一項防偽設計，如果這些防偽的設計有用，那為何還需要全民按捺指紋建檔？又若是這些防偽設計都沒辦法達到防偽之功用，那麼集中保存於中央資料庫的全民指紋建檔，又該如何做到防止資料外洩？另外，倘若蒐集全民指紋是為辨識身分之特定目的，那為何可以導出全面蒐集人民指紋之結論？概括而言，行政機關現行

連如何防止個人指紋資訊外洩、如何對個人指紋資訊作管理都未能說明清楚，更遑論其他的法律規範亦未清楚架構。

關係機關：戶籍法第八條將按捺指紋與國民身分證之目的相結合，係屬適當。內政部次長簡太郎表示，如果有了全民指紋資料庫，當人民遺失身分證時，就不用擔心遭到盜用，這不就是一種保障人權嗎？行政院內政部自始自終對按捺指紋之用途都是在辨識身分，倘若要用作犯罪偵查，也會依照「個人資料保護法」第八條³謹慎使用。且「有原則必有例外」，若是符合法規之例外規定，又有什麼理由不提供指紋供作辨識身分以外之目的使用呢？

鑑定人：徐正戎教授指出，生物特徵的特色在於全面否決了人際關係之影響力，例如從小一起長大之鄰居，未來可能都要靠指紋辨識才能確認身分，影響甚鉅。另一方面，在第一次建檔時該如何確認身分，這也是一項須考慮到之問題。此外，指紋辨識率的錯誤率為十萬分之八，虹膜辨識錯誤率則僅為百萬分之一，為何選擇採取錯誤率較高之指紋辨識身分呢？依據徐教授之主張，其認為應有其他的辨識身分方式可取代按捺指紋，並且對人權造成較小之侵害。最重要的是，採取強制取得指紋之方式更是有欠妥當。又如果一定要執行全民指紋建檔，也不應採取中央資料庫之方式保管，以降低集中儲存後被利用作其他目的之風險。

六、按指紋作為換發國民身分證要件之合憲性爭議

³ 按個人資料保護法第八條之規定：「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。但有左列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法令明文規定者。二、有正當理由而僅供內部使用者。三、為維護國家安全者。四、為增進公共利益者。五、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之急迫危險者。六、為防止他人權益之重大危害而有必要者。七、為學術研究而有必要且無害於當事人之重大利益者。八、有利於當事人權益者。九、當事人書面同意者。」

聲請人：以按捺指紋作為換發新版國民身分證之要件，違反憲法第二十三條之規定。劉靜怡教授指出，用手段使得換發新身分證，已侵害人民基本權利之保障，且強制按捺指紋之手段亦非達成目的之最小侵害手段，按指紋所能達成之效益與所造成對人民之損害間不合比例，違反憲法第二十三條比例原則之規定。另外，此項爭議案件非屬政治問題，而係聲請方基於自由主義架構之下，對政府採取不信任態度之民主憲政假設。面對數位化時代的來臨，憲法也須有同樣進步的思維，方能保障人民之權益。

關係機關：以按捺指紋作為換發新版國民身分證之要件，並無違反憲法第二十三條之規定。許文彬律師強調，聲請方反對全民按捺指紋，是基於對政府的一種不信任。唯既然已有戶籍法第八條之明文規定，內政部即必須遵守「依法行政原則」。倘若此項規定措施一旦執行之後產生流弊，則尚可訴諸司法制度予以制裁之。故此，基於「依法行政原則」及尚有司法制度的機制，全民按捺指紋以換發國民身分證一案，乃係屬立法政策之選擇，不必再行上綱到是否違憲之層次來討論。

七、指紋管理與使用目的之法律規範性爭議

聲請人：堅決反對目的、手段不明確之法律規定。劉靜怡教授表示，「個人資料保護法」如同是開了一張空白的支票，雖然其中規定特定目的的使用，但卻有非常多的例外，以致對個人資料的使用仍舊像似無邊無際。而全民指紋建檔乃係一種全目的性的資料庫，是以，我們不能在先相信政府的情況下，再來於事後討論補救之法律規範。

關係機關：此項全民按捺指紋之建檔，乃係依法定之目的使用管理。蔡庭榕教授認為，全民按捺指紋的資料僅作為防冒用及身分辨識之用，並不適合作跨目的性之使用。倘若大家認為「個人資料保護法」的規定範圍

過於廣泛，或許可以考慮修法將其限縮之。

鑑定人：李建良教授認為，請領國民身分證須按指紋之目的過於空泛，且對人民之影響層面也過於廣大。倘若認為按捺指紋建檔乃是世界趨勢，亦不能只看立法目的，在方法、用途上更須注意。就以德國為例，雖然規定從二〇一六年起，護照上要開始按捺指紋，但德國政府明文限定按捺指紋僅限於護照此一用途，此外德國的身分證法並明確規定禁止建立一個蒐集並錄存全國性國民生物特徵的資料庫。

貳、釋字六三號理由書中的三大爭點

以上乃大法官為便利憲法法庭言詞辯論之進行，所擬定之七項言詞辯論爭點。而之後因為聲請人聲請解釋之範圍，經聲請人減縮至戶籍法第八條第二、三項規定是否違憲之審查，換言之，聲請釋憲之標的已從原先的戶籍法第八條全部，限縮至第二、三項規定。故若從釋字六三號的理由書來看，以上的七項言詞辯論爭點，加上程序上是否受理之問題，其實歸納之後可以簡化為三大爭點，讓本件全民按捺指紋換發身份證之爭議案的爭點更為清楚明朗：

一、程序上是否受理

聲請人：本件聲請符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，應予受理。

關係機關：本件聲請無關立法院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，不合聲請要件，應不受理。戶籍法於八十六年即通過施行，其執行為行政機關之職權，與立法委員之職權無關，亦非

立法委員適用之法律，其聲請不合法。

二、戶籍法第八條第二項規定是否合憲

聲請人：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，因侵犯人性尊嚴、人身自由、隱私權、人格權及資訊自主權等基本權利，並違反比例原則、法律保留、法律明確性及正當法律程序原則而違憲：

（一）指紋資料構成抽象人格一部分，為人格權之保障範圍，且基於指紋資料可資辨識個人身分等屬性，其公開與提供使用為個人有權決定事項，應受憲法上隱私權及資訊自主權之保障。戶籍法第八條第二項強制採集人民指紋，建立資料庫，不僅侵入個人自主型塑其人格之私人生活領域，侵犯人民人格權，並限制人民對其個人資訊之自主權、隱私權。

（二）戶籍法第八條第二項要求所有十四歲以上國民捺指紋，卻未明定蒐錄指紋之目的，違反限制基本權利之法律須於法律中明示其目的之原則。其所稱「增進戶籍管理人別辨識」之立法目的並非實質重要，亦過於概括廣泛。且強制按捺指紋並錄存，無法有效達成內政部所稱「辨識身分」、「防止身分冒用」等立法目的，亦非達成目的之最小侵害手段，其所能達成之效益與所造成之損害間不合比例，違反比例原則。

（三）強制人民按捺指紋並錄存為影響人民權利重大之公權力行為，應以法律為明確之規定。現行戶籍法第八條之立法目的、按捺並錄存指紋之用途不明確。且戶籍法第八條第二項之規定，只適用於年滿十四歲第一次請領身分證者，若使所有年滿十四歲國民於全面換發身分證時均適用，則違反法律保留原則。

（四）強制按捺指紋性質上屬於強制處分，須依憲法第八條及刑

事訴訟相關法律始得為之，現行法使行政機關得事前逕予蒐錄人民指紋資料，違背正當法律程序原則。

（五）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，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，通常採取否定的態度。生物特徵資料庫的使用，就其目前的發展程度，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。

關係機關：戶籍法第八條第二項與比例原則、法律保留原則及明確性原則無違：

（一）指紋為受人格權、隱私權及資訊自決權保護之個人資料，國家對之蒐集與利用，於公眾有重大利益，而符合比例原則之前提下，得以法律為之。

（二）戶籍法第八條之立法目的係在建立全民指紋資料，以「確認個人身分」、「辨識迷失民眾、路倒病患、失智老人及無名屍體」，並可防止身分證冒用，為明確且涉及重大公益之立法目的。

（三）指紋因其人各有別、終身不變之特性，可以有效發揮身分辨識之功能，為確保國民身分證正確性之要求之適當手段；指紋為經濟且可靠安全之辨識方法，與其他生物辨識方法相比，為侵害較小而有效之手段；其立法可以保障弱勢、穩定社會秩序，有重大立法利益，與可能造成之侵害相較，尚合比例。

（四）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，符合法律保留原則之要求。且法條文義並非難以理解，並為受規範者所得預見，事後亦可由司法加以審查確認。至於指紋資料之傳遞、利用與管理，則有「電腦處理個人資料保護法」規定補充，符合法律明確性原則。

(五) 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於九十年、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，此乃多數民意之依歸。世界各國有要求全民按捺指紋者，有只要求外國人按捺者，但無論如何規定，運用個人所擁有之生物特徵加以錄存，以呈現個人身分之真實性，並強化身分辨識之正確性，是各國共同之趨勢。而聯合國國際民航組織中，有四十餘國將在二〇〇六年底以前，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。愈來愈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，顯然是國際潮流與趨勢。

三、戶籍法第八條第三項規定是否合憲

聲請人：戶籍法第八條第三項之規定因違反不當連結禁止原則、比例原則及平等保護原則而違憲：

(一) 戶籍法第八條第三項以發給身分證為條件強制人民按捺指紋，然國民身分證與指紋錄存間無實質關聯，以不捺指紋為由拒絕發給國民身分證，違反不當連結禁止原則。

(二) 為達到強制人民按捺指紋之手段中，有較不發給身分證侵害更小之手段，且以按捺指紋作為發給身分證之條件，所欲追求之利益與人民因此造成之不利益間，不合比例。

(三) 在身分識別文件發給事項上，國家基於憲法所不許之理由拒絕部分國民領取身分證，違反憲法平等保護原則等語。

關係機關：戶籍法第八條第三項之規定，並不違憲：

(一) 按捺指紋為國民身分證明之要件內涵，與身分證上顯性身分證明基本資料，均屬於辨識之基礎。國家在法律要件合致時，應依法發

給國民身分證，若國民身分證之人別辨識基礎欠缺，則不具規定之要件，自應不予發給，以落實按捺指紋規定之執行，為適當之手段。不發給身分證為不踐行程序要件之附隨效果，並非處罰。其對人民生活或權利行使產生不便利，乃人民選擇不履行相對法律義務之結果，並非主管機關侵害人民權利。且指紋為電腦處理個人資料保護法所規範之個人資料之一，其處理運用有相關法律規範，與比例原則無違。

(二) 國民身分證為個人身分識別之重要憑證，國家發給時應確認領證人與該身分證所表彰之身分相符，而指紋因其無可變造之特性，可以輔助身分辨識功能之發揮並確保身分之正確性，二者具合理關聯性。

第三節 釋字六 三號解釋探析

壹、釋字六 三號解釋之要旨

本號解釋理由書一開始即先提到：「本院就聲請人聲請暫時處分部分，已於九十四年六月十日作成釋字第五九九號解釋，暫停戶籍法第八條第二項及第三項之適用，並駁回聲請人就戶籍法第八條第一項為暫時處分之聲請。就聲請解釋憲法部分，本院依司法院大法官審理案件法第十三條第一項規定，邀請聲請人代表、關係機關、學者專家及民間團體於九十四年六月三十日、七月一日在司法院舉行說明會，並通知聲請人代表及訴訟代理人、關係機關行政院代表及訴訟代理人，於同年七月二十七日、二十八日在憲法法庭舉行言詞辯論，並邀請鑑定人到庭陳述意見。聲請人聲請解釋之範圍，經聲請人減縮為戶籍法第八條第二、三項規定是否違憲之審查，合先敘明。」申言之，聲請釋憲之標的已從原先的戶籍法第八條全部，限縮至第二、三項規定。以下，則是本號解釋的要旨整理：

一、程序上之受理

本件係屬立法委員聲請釋憲之案件，按司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之規定：「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，或適用法律發生有抵觸憲法之疑義者」。雖然作成不同意見書之楊仁壽、謝在全兩位大法官，皆以文義解釋的方式，否定本案聲請釋憲之合法性⁴。但本號解釋則認為：「立法委員就其行使職權，適用法律發生有抵觸憲法之疑義時，得由現任立法委員總額三分之一以上聲請解釋憲法，司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款定有明文。是若三分之一以上立法委員行使其法律制定之權限時，如認經多數立法委員審查通過、總統公布生效之法律有違憲疑義；或三分之一以上立法委員行使其法律修正之權限時，認現行有效法律有違憲疑義而修法未果，聲請司法院大法官為法律是否違憲之解釋者，應認為符合前開司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定之意旨」。

二、指紋與隱私權之關係

本號解釋認為：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。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，並為保障個人生活私密領域免於他

⁴ 謝在全法官從文義解釋觀點認為：「法律規定之文義甚為明確。是若立法委員依系爭規定主張適用法律發生有抵觸憲法之疑義而聲請釋憲時，自須符合『適用』『法律』之法定聲請要件。」故其否定本案聲請釋憲之合法性，並認為本號解釋逾越系爭規定之立法意旨，創設新類型之釋憲聲請程序。楊仁壽大法官則除了從文義解釋觀點否定本案聲請釋憲之合法性，更主張本案件之受理已屬違反「權力分力原則」及「民主原則」。

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（本院釋字第五八五號解釋參照）。其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃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，並保障人民對其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。又指紋乃重要之個人資訊，個人對其指紋資訊之自主控制，受資訊隱私權之保障。」。

三、國家強制取得人民指紋之法律規定的違憲審查密度

違憲審查的密度涉及司法與立法權限相互消長之關係，基本上應以受審查之法律所規制事項對人民權利影響的深切程度作為標準。本號解釋在理由書中謂：「至該法律是否符合憲法第二十三條之規定，則應就國家蒐集、利用、揭露個人資訊所能獲得之公益與對資訊隱私之主體所構成之侵害，通盤衡酌考量。並就所蒐集個人資訊之性質是否涉及私密敏感事項、或雖非私密敏感但易與其他資料結合為詳細之個人檔案，於具體個案中，採取不同密度之審查」。換言之，按大法官之見解，倘若指紋之錄存對於人民權利愈容易產生影響者，或影響層面愈大者，則即應採取較為嚴格之審查標準。

而對於指紋資料的敏感性界定，本號解釋於理由書中亦有論道：「指紋係個人身體之生物特徵，因其具有人各不同、終身不變之特質，故一旦與個人身分連結，即屬具備高度人別辨識功能之一種個人資訊。由於指紋觸碰留痕之特質，故經由建檔指紋之比對，將使指紋居於開啟完整個人檔案鎖鑰之地位。因指紋具上述諸種特性，故國家藉由身分確認而蒐集個人指紋並建檔管理者，足使指紋形成得以監控個人之敏感性資訊。國家如以

強制之方法大規模蒐集國民之指紋資料，則其資訊蒐集應屬與重大公益之目的之達成，具備密切關聯之侵害較小手段，並以法律明確規定之，以符合憲法第二十二條、第二十三條之意旨」。由上所述可知，本號解釋認為指紋在經由建檔指紋比對下，係屬居於開啟完整個人檔案鎖鑰之地位，應屬個人之敏感性資訊，是故對於強制按捺指紋之規定，應採取較為嚴格之審查方為妥當。

四、戶籍法第八條第二、第三項規定違憲

前述已提及對於強制按捺指紋規定之合憲性應採取較為嚴格之審查，是故大法官乃以比例原則審查戶籍法第八條之第二、第三項，其認定該法第二、三項規定違憲之理由係：「指紋乃重要之個人資訊，個人對其指紋資訊之自主控制，受資訊隱私權之保障。而國民身分證發給與否，則直接影響人民基本權利之行使。戶籍法第八條第二項規定：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。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。對於未依規定捺指紋者，拒絕發給國民身分證，顯然形同強制按捺並錄存指紋，以作為核發國民身分證之要件。查戶籍法就強制按捺與錄存指紋資料之目的，未有明文規定，與上揭憲法維護人民資訊隱私權之本旨，已有未合。縱用以達到新版國民身分證之防偽、防止冒領、冒用及辨識迷途失智者、路倒病人、精神病患與無名屍體之身分等目的而言，亦屬損益失衡、手段過當，難認符合比例原則之要求，與憲法第二十二條、第二十三條意旨均不符，應自本解釋公布之日起不再適用」。

固然一般社會大眾皆認為，全民按捺指紋建檔背後一個很重要的目的即係「維持治安」。但行政院代表於辯論時，卻宣稱全民指紋資料庫之建

立，非具有維持治安之目的。對此，大法官亦在理由書中論道：「雖有以戶籍法第八條修正增列第二項與第三項規定之修法動機與修法過程為據，而謂強制蒐集全體國民之指紋資料並建庫儲存，亦有為達成防範犯罪之目的云云，惟動員戡亂時期終止後，回復戶警分立制度（本院釋字第五七五號解釋參照），防範犯罪明顯不在戶籍法立法目的所涵蓋範圍內。況關係機關行政院於本件言詞辯論程序亦否認取得全民指紋目的在防範犯罪，故防範犯罪不足以為系爭法律規定之立法目的」。由此可知，大法官認為，防範犯罪、維持治安非屬全民指紋建檔之目的，而行政院所提出之防偽、防止冒領、冒用及辨識迷途失智者、路倒病人、精神病患與無名屍體之身分等目的，在大法官認定上雖屬重要公益目的，但與使全民承擔資訊外洩所可能導致之風險比較，仍屬損益失衡、手段過當。故此，戶籍法第八條第二、三項違反比例原則，已屬違憲。

五、國家是否可建立全面性的指紋資料庫

本號解釋並未完全排除國家可以進行大規模地建立全民指紋資料庫之可能性，但要求應予以特別法律之規定，並明確規定與指紋利用有關之事項，其解釋理由書中謂：「國家基於特定重大公益之目的，而有大規模蒐集、錄存人民指紋，並有建立資料庫儲存之必要者，應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集之範圍與方式且應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。主管機關尤應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式為之，並對所蒐集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施，以符憲法保障人民資訊隱私權之本旨」。由上述可知，本號解釋雖然宣告戶籍法第八條強制按捺指紋規定係屬違憲，但並未指所有的按捺指紋建檔皆屬違憲。申言之，只要主

管機關能夠符合「配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式為之，並對所蒐集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施」此項前提，並佐以完備之法律規範之，則按捺指紋建檔不必然構成違憲。

貳、學者對釋字六 三號解釋之探討

二 五年九月二十八日，司法院大法官做成了釋字六 三號解釋，針對戶籍法第八條第二項、第三項以強制按捺指紋為要件來換發國民身分證之規定，正式宣告其違反憲法第二十二條所保障的「資訊隱私權」故而違憲。唯本號解釋的作成，雖然暫時地平息政府是否可以利用換發身分證來建置全國人民指紋資料庫之爭議，但隨著資訊科技的高度發展，各式各樣的「資料庫」(諸如財稅資料庫、健保病歷資料庫、學籍資料庫等等)事實上卻不勝枚舉地充斥著我們的日常生活中。這些資料庫構成現代科技社會便利生活的基礎，但水能載舟、亦能覆舟，這些資料庫卻也對個人之人格或其他基本權利產生威脅。是故，本號解釋最大的意義並不在於解決紛爭，而係揭示了我國憲政運作發展的一個劃時代里程碑，換言之，台灣現代資訊社會的諸多爭議，開始進入了憲法場域之辯論。基此，學者們亦在釋字六 三號解釋作成後召開座談會或於期刊上發表看法，以下，即針對學者們對釋字六 三號解釋之評議(吳庚主持，2005：111-128)提出說明：

一、國民身分證制度的性質與功能

李惠宗教授引用李建良教授在本號解釋之鑑定意見書中提到：「國民身分證制度並非普世皆存在的制度，而是各個國家得依其制度理念，決定

是否創設。而在台灣已建構國民身分證制度之下，國民身分證性質上是「證明」人民具有國籍之文書，亦即國民身分證係表彰國民與國家間具有國籍關係之證件」（李建良，2005：39）。是故，李惠宗教授認為在台灣的制度下，我國國民有領取身分證之義務，也有請求發給之權利。發給國民身分證的行為係屬「確認性行政處分」，既是如此，則確認性行政處分所應考慮之要素，只有「事實」存在與否而已，若屬存在，即不應以其他要素作為拒絕發給之理由，否則即屬違反「不當連結禁止原則」（李惠宗，2005：181）。

此外，顏厥安教授主張，國民身分證制度應該單獨立法，不應該依附在戶籍法之中。而蔡宗珍教授則認為，固然戶籍法第八條第一項已經聲請人在庭上限縮而不再成為聲請釋憲之標的，唯第二項跟第三項仍屬釋憲之標的，大法官透過第二項跟第三項之審查，其實還是可處理把捺指紋與身份證領取連結在一起之問題，因此也應該能處理到國民身分證之性質與國家發給身分證之行為的憲法意義與性質。大法官在解釋理由書中已明白提到：「國民身分證已成為我國人民經營個人生活及團體生活辨識身分之重要文件，其發給與否，直接影響人民基本權利之行使」，換言之，大法官已將身分證視為直接影響基本權利之重要文件。倘若大法官進一步再去處理，就必須要審查國家對於身分證之發給是否屬於一種憲法所課負的國家義務，根本不許如附帶交換捺指紋或其他的條件。

二、戶籍法的目的是否包含維護治安

有關此點，李震山教授認為，依照大法官審理案件法第十三條之規定，大法官釋憲應參考制憲、修憲及相關立法資料。而此次的釋憲案中，關於戶籍法的目的說明皆是為了確保當事人的身分與權益，非與治安的目的

的有關。唯根據當初的修法與白曉燕命案後人民對治安之期待，以及警政主管機關長期以來呼籲全民響應按捺指紋建檔之理念，結合在一起清楚地反應出背後的目的，只是沒有明白的寫在立法文書上，大法官參考的事物不應只侷限在「立法資料」而已，這也凸顯出民意、立法與違憲審查的實質關連性和形式關連性之不同。

黃昭元教授則表示，大法官在本號解釋的處理方式是，既然「防範犯罪」沒有明白表現在戶籍法上，且在言詞辯論時，行政院方的代表一直極力否認防範犯罪是目的。既是如此，因此大法官就直接認為既然這不是目的，所以就毋須討論。但黃昭元教授認為這其實有點像是「鋸箭法」的處理。因為大法官在本號解釋並未針對此一問題做出解決，故此號解釋也給未來指紋資料庫的建立留下很大的空間，國家將來還是可以立法蒐集指紋，只要法律明確規定其特定之目的、採取更嚴密謹慎之手段等等，是以。未來出現指紋資料庫的相關立法可能性還是非常大。申言之，本號解釋所遺留下來的困難問題，也許在往後才正要剛開始發生。

顧立雄律師亦針對此點提出看法，其認為：內政部先前對外一直強調按捺指紋的設計跟治安有關，但在辯論過程裡，卻又說和治安一點關係都沒有。固然內政部說沒關連，但林子儀大法官在協同意見書中亦認為有關連。往後可能會牽引出很多類似這樣的問題，例如倘若未來真的提出了一個和治安有關的法案，屆時又該如何去判斷是否有密切之必要性與關連性，有關此項問題實值得重視而不容輕忽之。

三、強制按捺指紋涉及何種基本權利之侵犯

大法官在釋字六三號開門見山地揭示：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。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，並為保障個人生活私密領域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（本院釋字第五八五號解釋參照）。其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃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，並保障人民對其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。又指紋乃重要之個人資訊，個人對其指紋資訊之自主控制，受資訊隱私權之保障」。由上可知，大法官舉出多項憲法應保障人民之基本權利，依序是「人性尊嚴」、「人格自由發展權」、「隱私權」、「個人主體性」、「個人資料自主控制」等等，最後將人民的指紋權定調在「資訊隱私權」之保護上。而針對此項議題，學者仍有後續之探討。

李建良教授指出，「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，此種權利可統稱為『資訊自決權』。而憲法之所以保障人民對其資訊之自主決定權，旨在使個人的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，個人人格方得自由形成、表現、與發展，故人民對於其指紋的資訊自決權，同時寓有人格自由發展全隻保護面向，也唯有如此，人民始不致淪為他人尤其是國家支配之客體。是故，人性尊嚴之維護亦當構成指紋的資訊自決權之核心要素」（李建良，2005：53）。李念祖律師則認為：「可以想見按捺指紋所受侵犯之基本權，應包括人身自由、表意或不表意的自由、隱私權、資訊自主權、人的自主選擇與人格尊嚴等。甚至更深一層說，還有無罪推定原則、正當法律程序、法律保留原則等適用問題存在」（李念祖，2005：8）。

黃昭元教授認為：「戶籍法第八條第二、第三項規定要求人民提供個人指紋資訊，方能領取身分證。透過此項強制規定，國家將得以取得個人

指紋資訊，因而係屬干預人民之資訊隱私權」(黃昭元，2005：480)。徐正戎教授主張：「首先，指紋是個人資料，自然屬於資訊自決權所保障之客體；其次，資訊自決權又是隱私權中最重要之部分，而個人隱私又構成人格權之重要內容；最後，人性尊嚴是基本人權之一，但也含括上述三種人權之保障」(徐正戎，2005：69-70)。詹鎮榮教授則表示，「雖然我國憲法未就人民指紋自決權有明文規範，且吾人亦難以從各種基本權中導出包含有個人指紋自決權之內涵，然而，基於上述個人資料自決權與人性尊嚴以及人格發展緊密關連性之立場，『個人資料自決權』應可視為是一項獨立之基本權，並從憲法第二十二條概括基本權條款中尋找到憲法上之定位」(詹鎮榮，2005：8)。

李震山教授的見解則與徐正戎教授較為相近，其認為資訊自決權是從德國基本法第一條第一項「人性尊嚴」及第二條第一項「人格自由發展權」導引而出，故其亦贊同徐正戎教授所言：「資訊自決權、隱私權、與人格權自內而外環環相含，對於個人資料之保障，應先適用與其關係最密切的資訊自決權之相關規定，如無相關規定，或達不到保障之目的，則才係回到隱私權保障之領域，或是再退後至人格權之保障領域，當最後個別基本權利均無法予以保障時，才以人性尊嚴作為最後一道屏障，以善盡人權保障之目的」(徐正戎，2005：69-70)。李惠宗教授亦提出類似之看法，其主張人性尊嚴在違憲審查規範上的功能應是備位及補充性質，基於法律適用「先具體、後抽象」之原則，只有當具體規範或個別基本權不足以支撐規範審查時，才需要動用人性尊嚴之概念，否則過度引用情況下將會弱化人性尊嚴之崇高性(李惠宗，2005：180)。

此外，李震山教授還主張，資訊自決權應較資訊隱私權作更細膩的區分。資訊自決權係屬資訊隱私權之前哨，亦即，有關每項個人資料之蒐集，不論是否涉及隱私，皆須尊重當事人自決或自主之權利。由此案來看，指

紋是個人資料毫無疑問，若要加以使用自須經過當事人之同意，或是透過通案之法律保留，由立法者先行同意，此均涉及個人之資訊自主權或資訊自決權。唯雖然個人資料皆涉及資訊自決權，但並不代表所有個人資料皆涉及隱私，例如個人有意公開之姓名、外貌特徵、或所從事之職業等等。李震山教授並引用了林子儀大法官在本號解釋的協同意見書中之見解「已公開的資訊即不受隱私權之保障，並非的論。至多僅得謂己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，並在其授權空開之範圍內，即難以再主張受到隱私權之侵害。且如重視個人資訊隱私權之保障，則即使在個人自願公開的情況下，也不意謂第一次的授權之後，個人對其自願公開之資訊自此完全喪失控制，而不能對違反其授權目的或範圍的侵害行為有所主張」主張若是使用「資訊隱私權」概念來作為保護個人資料之權利，那麼以後遇到個人資料保護之問題，勢必得先釐清「個人資料」與「隱私」有無關係或關係之程度⁵。若以「資訊隱私權」概念作為保護個人資料之權利，則是否不涉及隱私的個人資料即不受釋字六三號「資訊隱私權」之保障？又每個人對於個人資訊之揭露是否涉及隱私或秘密性的合理期待認知本即不同，倘若以「資訊自主權」的概念來保障個人資料，即可避免產生認定上的爭議問題。是故，大法官在本案若能以「資訊自決權」作為保障之依據，應屬較為妥適，因其將能最為直接有利於保障個人資料之權益（李震山，2005：228）。

⁵ 學者李震山教授引用林子儀大法官在本號解釋的協同意見書中之見解：「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。」

參、本研究之見解

本研究基本上對於大法官作成的釋字六三號解釋宣告戶籍法第八條第二項與第三項違憲是持肯認之態度，依照指紋兼具「生物特徵資訊」和「個人基本資料」之雙重性質，具有「一身專屬」之生物生理特性（林燦都、傅美惠，2005：21），其屬可辨識個人身分之資訊，且與人性尊嚴、人格權、隱私權息息相關，自應受到憲法基本權利之保障，殊無疑義。職是之故，大法官認為指紋乃屬重要之個人資訊，個人對其指紋資訊之自主控制，受「資訊隱私權」之保障，而資訊隱私權又可從憲法第二十二條之概括基本權條款找到其於憲法上之定位。對於此點，學者李震山教授提出不同之意見，認為「資訊隱私權」與「資訊自決權」應作更細膩的區分，「資訊自決權」係屬「資訊隱私權」之前哨，因為有關每項個人資料之蒐集，不論是否涉及個人隱私部分，皆須尊重當事人之資訊自主或自決權利。申言之，依據李震山教授的見解，其係把「資訊隱私權」定位為「保障私密性的個人資訊」，唯有以不論是否涉及私密性的個人資訊皆可涵蓋之「資訊自決權」作為保障個人資料之權利，方為妥適。

然對於李震山教授將「資訊自決權」定位為「資訊隱私權」前哨的看法，本研究係持不同之意見。本研究以為，固然「資訊隱私權」的用語可能會被解讀為僅保護具有私密性的個人資訊，但這樣的見解毋寧是過份限縮了個人資訊的保障，亦無法因應現今高度發展的資訊科技對個人所造成的隱私侵害。正因科技的擴張已成侵犯個人隱私的最佳利器，為了避免個人處於透明化的憂慮中，資訊隱私權的保障範圍自然應擴及於非私密性的個人資訊，而非僅保障私密性的個人資訊而已。況且，從大法官釋字五八五號解釋中亦可得知，大法官所承認的資訊隱私權意涵係在強調「個人對資料之自主控制權」，並非限定於私密性的資訊保護。同樣地大法官在釋

字六 三號解釋的立場亦是如此，認為「就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃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，並保障人民對其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」。是故，本研究採取多數意見，主張「資訊隱私權」與「資訊自決權」同樣皆以個人對資料的自主控制、自主決定為其核心內涵，兩者之間僅為名稱之差異，內涵上則是相同而可互用之。

此外，當比例原則作為違憲審查的基準時，往往涉及利益衡量之比較問題。固然行政院內政部在言詞辯論時，曾提出「協尋失智老人」、「確認無名屍」之目的，以及失智老人與無名屍之數據，同時亦舉出行政院研考會、TVBS 民調中心、以及內政部於九十年、九十一年、九十二年分別進行之民意調查，調查結果有八成民眾贊成於請領國民身分證時應按捺指紋，唯大法官仍然認定此捺指紋之手段縱使有助前開目的之達成，但與全民所承擔之法律授權不明確及資訊外洩之風險等不利益比較，仍屬損益失衡，難以符合比例原則之要求。對於大法官之論證與結論本研究深表贊同，本研究以為，數據資料固然不失作為憲法解釋時參考的一項事實資料，然數據資料乃係抽樣調查所得之結果，除了具有誤差性外，也不一定就是代表多數人之民意。故在作違憲審查時，仍應以利益衡量作為判斷基準，方屬妥當。

另外，前述曾提及部分學者對於大法官在釋字六 三號未能就國民身分證制度及若以防範治安為目的之按捺指紋的合憲與否作解釋，感到極為遺憾。但有關此點，本研究確有不同之看法。對於上述兩項問題，大法官其實是可以處理卻不去正面處理，而是用一個迂迴的方式，表示聲請人方已限縮釋憲標的為戶籍法第八條第二、三項而已；此外內政部亦表明戶籍法按捺指紋之目的絕非在防範治安，故大法官對於戶籍法第八條第一項之

國民身分證制度及以防範治安為目的之按捺指紋的合憲性就不去處理解釋之。本研究以為，大法官這麼做是符合道理的，因為這正符合了所謂的「司法最小主義」(judicial minimalism)或是所謂的「務實主義」(pragmatism)。法律是所有紛爭解決之最後一道防線，而大法官對於釋憲更是最後一道防線中的底線。申言之，當社會出現一項極具重大爭議性的議題時，此項議題應先歸於行政與立法部門去協商、討論，甚至若是攸關人民重大權益，亦可以考慮舉辦公聽會，邀請學者、專家、民眾等一起來就議題作討論，以便就此重大爭議進一步對話思辨、凝聚共識。而非係在尚未經行政、立法部門協商、學者專家及民眾討論後，即交由大法官作裁決。倘若經政府部門及社會群體討論交流後仍無法得出共識，此時方才聲請釋憲交由大法官予以裁決之。本研究以為，如此的程序機制應會比較妥當與完善。

固然本研究對於大法官採取「司法最小主義」或所謂的「司法最小主義」之作法持相同之立場，內政部亦表明戶籍法按捺指紋之目的絕非在「防範犯罪、維護治安」，唯學者們對此普遍存有疑義，且未來也很可能出現類似如此目的的法案，屆時勢必會牽引出不少的問題。是以，本研究仍於此用比例原則的三個子原則對此項疑義予以討論之。其一、適合性原則：指紋代表著某人於某個時間、地點上曾經存在的訊息，可以作為一種犯罪證據，殊無疑義。而指紋作為刑事訴追的證據方法，雖行之有年，但指紋的鑑識是否即為犯罪偵防的有效方法，不無斟酌的餘地，其仍受到一些質疑⁶。因此，「證據會說話，但也會有說錯話的時候」，可能發生指紋鑑識錯

⁶ 指紋鑑識遭受的質疑例如：1、所採指紋可能遭到偽造或複製。2、指紋鑑識之實際操作可能因操作人不同而生歧異性。3、指紋本身無法說明時間之先後關係及其所存之生活脈絡，單憑指紋亦可能作出錯誤的推論。4、指紋或許有助於若干刑事案件之偵查，提高破案率，但並不當然改善整體社會治安狀況，尤其社會發生重大犯罪案件時，未必皆出於可疑指紋因欠缺指紋建檔而無法鑑識之問題（朱富美，2003：4-5）。

誤，也可能發生指紋雖留現場，卻未必是犯罪人的情形。當說錯話的證據產生時，又能期待誰來發現與更正？假使破案率的數據真的向上提升時，在這堆數據中是否也隱含著「冤獄率」的提升？其二、必要性原則：指紋的建檔與鑑識，或許有助於犯罪的偵防，唯是否定要採取如此激烈的手段，強制蒐錄全民指紋建檔，不無疑義。當法律要求每個人皆應強制按捺指紋建檔以利警方辦案時，無異是將全國人民假定為潛在之犯罪嫌疑人，此種「全民皆賊」的思維，正是一種「不可駁正之預斷」(irrebuttable presumption)(李念祖，2005：15)。是故，警察打擊犯罪是一種「正當防衛」，但要求全民按捺指紋以防範治安恐怕便是一種「過當防衛」。其三、狹義比例原則：從政府所欲達成的防範犯罪、維護治安目的之利益與對人民強制蒐錄全民指紋建檔所造成之侵害以觀，損益兩者已顯失均衡。如此之措施不必然定提升破案率，蓋因犯罪的成因並非單純的「線性因果關係」，而是會隨著時代的演變而產生各種不同的犯罪類型⁷。反觀人民不但喪失個人資訊隱私，成為國家資訊體系下的監視物，還得疑懼犯罪者會如何改變其作案手法甚至增加犯罪的殘忍性。有鑑於此，本研究並不贊同未來政府機關以「防範犯罪、維護治安」之目的，強制蒐錄全民指紋建檔以利警方辦案。

最後，對於大法官所作的六三號釋憲，本研究仍有兩點疑問。其一、大法官在解釋中表明指紋具有一身專屬、終身不變之特質。而不少的學者也是採行如此之見解，唯有關此點，本研究是比較贊同顏厥安教授之見解，認為生物體因為不同於機械體，有其之敏感性，故在與外界互動時，其特徵就是會變而不是永遠不變。是故，對於大法官所提出的指紋終身不

⁷ 例如網路時代的來臨，便有網路犯罪；金融時代的來臨，便有金融犯罪；全民健保的實施，便有詐領健保費用之犯罪。故此，令人擔憂的是，當建立全民指紋資料庫後，犯罪型態是否亦會隨著改變，而使得犯罪者在作案時改以無指紋之手套或有他人指紋之手套遂行犯案。

變性之觀點，也許是可以被挑戰與檢討的。其二、從大法官所作的解釋整體來看，其提到基於國民身分證對於經營法律與社會生活之不可或缺性，因此戶籍法第八條二、三項之規定形同強制按捺指紋並錄存，接下來便對此一法定措施進行合憲目的之審查。此一論理方式，大法官似乎把按捺指紋與錄存所得指紋建立資料庫兩件事連成一體，因此大法官之後的審查重點便聚焦至指紋資料庫的利用目的上。但本研究以為，將指紋資料庫用作何種目的是一回事，而強制人民按捺指紋以提取其指紋資訊又是另外一項問題，且此項問題還涉及了國家權利行使之正當性。大法官於此部分的論理上可能過於跳躍式思考，而忽略了國家提取人民資訊的正當性及對人民造成的權益損害。