

議題研析

一、題目：國民身分證應記載事項與隱私權保障相關問題研析

二、議題所涉法規

戶籍法、國民身分證及戶口名簿格式內容製發相片影像檔建置管理辦法

三、背景說明

陳姓男子於 110 年間向某戶政事務所申請換發不含相片、性別、父姓名、母姓名、配偶姓名、出生地、戶籍地址、出生日期、役別等登載項目之國民身分證(以下簡稱身分證)。經戶政事務所否准後，陳姓男子提起行政訴訟，臺北高等行政法院認為，被告(戶政事務所)所依國民身分證及戶口名簿製發相片影像檔建置管理辦法(現改稱為「國民身分證及戶口名簿格式內容製發相片影像檔建置管理辦法」；以下簡稱為本辦法)第 8 條第 1 項第 7 至 10 款關於父姓名、母姓名、配偶姓名及役別均須一律列載，不得免列之規定，已逾越戶籍法第 52 條之授權及第 51 條第 1 項之規範意旨(身分證用以辨識個人身分)，且對個人資訊隱私權亦有過度妨害而違反比例原則之情，爰不予適用，其餘請求部分，則無理由，判決被告應作成准予換發不含原告父姓名、母姓名、配偶姓名、役別記載事項身分證之行政處分¹。惟兩造不服，提起上訴，二審由最高行政法院審理，於 113 年 5 月 9 日廢棄原判決，駁回陳姓男子之訴，陳姓男子敗訴確定²。爰擬從身分證之性質及功能為基礎，說明本件實務爭議之狀況，並探討爭議之解決途徑，以供實務之參考。

¹ 臺北高等行政法院 110 年度訴字第 696 號判決。

² 請求身分證不刊配偶雙親名 改判敗訴，113 年 5 月 10 日，更生日報。

四、探討研析

(一) 身分證之性質及功能

依戶籍法第 54 條規定：「國民身分證及戶口名簿，由戶政事務所依據戶籍資料列印製發。」第 56 條第 1 項規定：「國民身分證應隨身攜帶，非依法律不得扣留。」第 57 條第 1 項規定：「有戶籍國民年滿 14 歲者，應申請初領國民身分證，未滿 14 歲者，得申請發給。」可知，身分證係依據戶籍登記資料製發，須在臺灣地區設有戶籍之國民，始得申領（戶籍法第 57 條立法理由參照），身分證制度係源自於戶籍登記制度，國民身分證以戶籍登記上的資料為基礎，截取與個人身分辨識較為重要部分，予以簡約為隨身攜帶。簡言之，實務上認為國民身分證就是戶籍管理制度的實體化個人資料之展現³。但學者認為身分證在性質上原是證明人民具有本國籍的文書⁴。除證明國籍之外，是否要再加上其他的功能，如辨識身分等，則屬於立法政策決定的事項⁵。查戶籍法第 51 條第 1 項規定，身分證用以辨識個人身分，其效用及於全國。據此，可認身分證還具有辨識個人身分之功能。

(二) 實務爭議

本辦法第 8 條關於父姓名、母姓名、配偶姓名、役別等均須記載之規定，是否逾越戶籍法第 52 條之授權及第 51 條第 1 項之規範意旨，且過度妨害個人資訊隱私權乙節，臺北高等行政法院認為，身分證之父、母及配偶姓名項目，固然屬可供辨識個人身分之資訊，惟此與個人身分資料較屬於間接辨識資訊，而役別之記載與國民身分證在於辨識個人身分之效用絲毫無涉。此等記載無助於母法有關身分證用以辨識個人身分之效用，造成資訊隱私權之妨害，難認有其必要，已違反比例原則⁶。但最高行政法院認為，戶籍法第 51 條第 1 項所欲辨識

³ 最高行政法院 111 年度上字第 602 號判決。

⁴ 李建良，「按指紋規定釋憲案」鑑定意見書，台灣本土法學雜誌，第 73 期，94 年 8 月，頁 39。

⁵ 李惠宗，領取國民身分證按捺指紋違憲性之探討：從法學方法論評大法官釋字第六〇三號解釋，月旦法學，126 期，94 年 11 月，頁 181。

⁶ 同註 1。

之「個人身分」，並非僅為辨識「人別」，而包含辨識各種「身分特徵」，使政府機關或機構依法有辨識人民身分之需求時，得以國民身分證辨識人民之「身分特徵」。且戶籍法第 54 條已明定身分證依戶籍資料列印製發，而戶籍資料即包括父母姓名、配偶姓名及役別，本辦法相關各款規定實僅係戶籍法第 54 條規定之重申，並未增加戶籍法所無之限制，未過度侵害隱私權而違反比例原則⁷。據此，戶籍法第 51 條第 1 項所欲辨識之「個人身分」，是否不限於辨識「人別」資訊，而可包含辨識各種父母及配偶關係之「身分特徵」，涉及身分證應記載事項為何，即有探討之必要。

（三）解決實務爭議之途徑

基於對身分證制度之不同見解所產生之實務爭議，可能之解決途徑擬分述如下：

1、研議將身分證應記載事項以法律明定之

戶籍法第 51 條第 1 項有關辨識個人身分之意旨為何，應先予釐清。查該項係 97 年戶籍法修正時新增條文，修法理由對為何新增該項規定未為說明⁸。惟從比較法觀察，依德國身分證及電子身分識別法⁹ (Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis) 第 1 編第 5 節所列舉身分證所載及儲存之個人資料，可包含姓名、學歷、出生年月日與出生地、個人照片、簽名、身高、眼珠顏色、地址、民族、卡片序號及宗教名(或藝名或筆名)等足為識別之個人資料¹⁰。據此，依德國該法規定，身分證所應記載資訊顯以「人別」資訊為主，並不涉及父母或配偶等親族之相關資訊。

⁷ 最高行政法院 111 年度上字第 602 號判決。

⁸ 立法院第 7 屆第 1 會期第 7 次會議議案關係文書，院總第 245 號，政府提案第 11219 號，97 年 4 月 19 日印發，政 20。

⁹ 德國聯邦司法部網站，Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis，<https://www.gesetze-im-internet.de/pauswg/>，最後瀏覽日期：113 年 5 月 21 日。

¹⁰ 陳蔚菁，介紹德國 eID 政策法制：從德國身分證及電子識別法出發，科技法律透析，第 31 卷，第 3 期，108 年 3 月，頁 35。

學者認為，身分證之應記載事項可能侵害人民隱私權，應限於身分認證所必要事項，父母姓名、配偶姓名及役別等均可刪除，且應對身分證應記載事項以法律明定之¹¹。次查戶籍法 97 年修正時新增國民身分證及戶口名簿專章，將原規定於該法施行細則之有關身分證之效用、印製、依戶籍資料製發、應隨身攜帶、初領、補領、換領等事項均認為屬重要事項而提升至戶籍法規範¹²。因此，關於身分證應記載事項，既涉及人民隱私權保障，亦宜認為屬於重要事項，且司法實務及學說各有不同意見，為免爭議，主管機關或可參照德國立法例研議以法律明定之。

2、研議將身分證制度脫離戶籍法予以單獨立法之可行性

學者認為從戶籍法的形式來看，身分證制度是戶籍制度的一個附屬制度。這是因為立法當時的技術層面，「人別辨識」仍須透過空間(住居所)與親族(父母與配偶)兩方向的資訊來有效界定。但身分證與戶籍制度本質上是可以相互獨立的制度。因為兩種制度所欲達成的目的非常不同。戶籍制度主要作為與個人相關的法律關係之公示作用，以及要匿名化的統計作用。而身分證是提供人民身分認證之證件，僅限記載必要認證資料。因此，學者認為身分證制度應該單獨立法，可與戶籍制度有所區隔¹³。

從比較法上觀察，關於個人身分之識別，德國制定有身分證及電子身分識別法。日本則無身分證制度，過去係以戶籍登記姓名、住址、駕照或保險證等識別個人身分，日本政府為滿足納稅或社會保障等識別身分之需求，另於 2013 年制定行政程序中為識別特定個人之編號利用法(マイナンバー)¹⁴。英國也曾制定

¹¹ 顏厥安，戶籍法第八條與全民指紋建檔合憲法問題之鑑定意見，臺灣本土法學雜誌，第 79 期，95 年 2 月，頁 159-161。

¹² 詳行政院 97 年 3 月 28 日函請本院審議之「戶籍法修正草案」第五章國民身分證及戶口名簿；立法院第 7 屆第 1 會期第 7 次會議議案關係文書，院總第 245 號，政府提案第 11219 號，97 年 4 月 19 日印發，政 20-23。

¹³ 同註 11，頁 152、159。

¹⁴ 范姜真嫻，日本個人編號法對我國之借鏡—以個人資料保護監督機制之建立為主，東吳法律

「身分證法案」(Identity Cards Act 2006)，但於 2011 年廢止¹⁵，其理由在於社會各界擔憂政府可能藉此侵犯人民自由和權利¹⁶。美國也沒有身分證，一般以社會安全卡或駕駛執照識別身分，美國國會於 2005 年通過真實身分法 (Real ID Act) 為國家頒發的駕駛執照、許可證等證件建立最低標準。只有符合該法規定的證件，方可用作國內航班的登機、進入軍事基地，以及聯邦設施等使用¹⁷。換言之，國際間對身分識別多以專法方式予以特別規定。

綜上，本件實務爭議之核心問題，在於身分證是否應被視為戶籍制度之附屬制度，或認為其應具有獨立性。依我國戶籍法第 1 條規定，戶籍法旨在處理中華民國人民戶籍之登記，而依同法第 51 條第 1 項規定，身分證用以辨識個人身分，兩者似無必然之關聯性。且日後政府如繼續推動數位身分證政策，相關資訊安全及隱私權之保障，亦與戶籍管理有異，而有思考另行規範之必要，主管機關或可研議將身分證制度脫離戶籍法管理予以單獨立法之可行性。

撰稿人：傅朝文

學報，第 26 卷，第 2 期，103 年 10 月，頁 14-15。

¹⁵ 英國政府網站，Identity cards，<https://www.gov.uk/identitycards>，最後瀏覽日期：113 年 5 月 21 日。

¹⁶ BBC 中文網，三用三棄 英國人與身份證的離合情緣，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk43966274>，最後瀏覽日：113 年 5 月 21 日。

¹⁷ 陳家榮，數位治理的界限-以數位身分證為中心，東吳大學法律學碩士論文，112 年 1 月，頁 59。