

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第774號

113年12月19日辯論終結

原告 郭獅

被告 臺北市士林區戶政事務所

代表人 蔣宜君

訴訟代理人 王鴻斌

沈家穎

林美蘭

上列當事人間戶政事件，原告不服臺北市政府民國112年6月9日府訴一字第1126081798號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被告代表人原為李富錦，訴訟進行中變更為蔣宜君，茲據其聲明承受訴訟（本院卷第193頁），核無不合，應予准許。

二、本件經過：

自稱為郭獅之原告於民國111年12月20日至被告臨櫃申請核發新式國民身分證（下稱系爭申請案），經被告依110年9月7日修正發布之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（下稱行為時國民身分證管理辦法）第12條第1項、第13條第2項第1款及失蹤人口查尋作業要點第11點第1款規定，請原告至警察機關辦理撤銷查尋後，再持憑相關證明文件申請辦理。原告復於111年12月21日再次臨櫃

01 向被告申請核發新式國民身分證，惟仍未能持憑相關證明文
02 件，被告乃依行為時國民身分證管理辦法第13條第3項規
03 定，以口頭否准（下稱原處分）原告之申請。原告不服，循
04 序提起本件行政訴訟。

05 三、原告主張略以：

06 (一)、國民身分證係用於證明持有人身分之證件，多數由各國或地
07 區政府發行予公民，作為每個人獨一無二之公民身分證明工
08 具，其發給與否，直接影響人民基本權利之行使。原處分及
09 訴願決定認事與用法皆有重大違誤。侵犯人性尊嚴、人身自
10 由、隱私權、人格權及資訊自主權等基本權利，並違反比例
11 原則、法律保留、法律明確性及正當法律程序原則而違憲。

12 (二)、郭獅自108年9月29日起被列為失蹤人口，撤銷失蹤首需攜有
13 國民身分證，被告否准核發國民身分證導致郭獅無法辦理撤
14 銷失蹤。被告於本院準備程序自認失蹤已經警方撤銷。

15 (三)、原告於112年11月21日上午10時前往被告辦理國民身分證
16 時，仍經刁難，辦國民身分證係原告依憲法行使權力，遍查
17 我國法律，無條文、判例、判決登載於辦理國民身分證時需
18 原告妻子與兒子一起來方可辦理，被告違法、違憲。根據郭
19 政錫於112年11月21日當日行蹤定位記錄，係在總統府，郭
20 政錫當日不可能到被告申請國民身分證。被告虛構事實夥同
21 警察迫害原告及郭政錫，竟稱確認原告並非郭獅本人，惟經
22 臺灣士林地方檢察署（下稱士林地檢署）113年度偵字第381
23 5號偽造文書案，以科學辦案方式偵查完備，對郭政錫為不
24 起訴處分，且經本院查驗原告已合法驗證，依上開案號不起
25 訴處分書（下稱系爭不起訴處分書）所載理由，經該署勘驗
26 筆跡及照片皆為原告無誤，足為本案實質上判決之證據基
27 礎，原告即為郭獅本人等語。

28 (四)、並聲明：

29 1.原處分及訴願決定均撤銷。

30 2.被告應依原告111年12月20日核發國民身分證申請案，作成
31 准許之行政處分。

01 四、被告答辯略以：

02 (一)、郭獅之長子郭政鋆曾向被告申請郭獅之新式國民身分證，嗣
03 郭政鋆以郭獅年邁確實不能行走為由申請到府服務，被告數
04 次到府訪查無人在家，多次致電亦無人接聽，100年6月1日
05 作廢該證，以撤銷請領結案。自101年內政部清查人口作業
06 起，郭獅每年皆經內政部列入「80歲以上最近2年未使用健
07 保卡者」清查對象，經被告101年8月16日實地訪查，郭獅之
08 配偶郭邱惠子表示當事人在美國，惟被告查無其出境紀錄，
09 郭政鋆於101年8月20日親至被告表示郭獅仍住戶籍地，請被
10 告勿隨意清查當事人資料。嗣後數年被告仍持續列管本案，
11 因仍未見郭獅本人出現，僅能以電話訪查，依其家屬回復內
12 容或郭政鋆至被告說明內容暫登錄清查結果。迨至108年9月
13 29日原告家屬向新北市政府警察局報案尋查失蹤，並稱郭獅
14 擔任其結婚證人但從未出現。

15 (二)、自稱郭獅之民眾於111年12月20日，在未有家屬陪同情形下
16 獨自來所申請新式國民身分證，經比對申請人容貌與檔存資
17 料所載照片頗具差異，並考量當事人95年間曾因年邁確實不
18 能行走申請到府服務，而今現年已逾90歲高齡卻能獨自前來
19 且行走無礙，被告對於該員身分不無疑慮，有諸多疑義尚待
20 釐清，乃依行為時國民身分證管理辦法第13條第2項及第3項
21 規定，否准其國民身分證之申請。

22 (三)、郭獅為經列管之失蹤人口，戶警聯繫作業要點第7點、失蹤
23 人口查尋作業要點第11點第1款規定，戶政事務所發現失蹤
24 人臨櫃申辦各類案件時，除填具撤銷失蹤人口通報單通報
25 外，應先請當事人至警察機關辦理撤尋後，再持相關證明文
26 件至戶政事務所申辦。原告主張被告否准核發國民身分證，
27 導致原告無法向警察機關辦理撤銷失蹤人口查尋等語，經被
28 告函請臺北市政府警察局士林分局（下稱士林分局）查察郭
29 獅請求撤銷失蹤紀錄，士林分局於112年4月14日函復，近3
30 個月無郭獅本人至轄內各派出所請求撤銷失蹤紀錄，原告所
31 言尚無足採。

01 (四)、原告於112年11月21日上午，至被告再次申請補發新式國民
02 身分證，經比對申請人相貌及提供之照片，均與郭獅相片影
03 像特徵不符，反與郭政錫相片影像相似度高，經通知警察到
04 場處理，移送偵辦。

05 (五)、並聲明：原告之訴駁回。

06 五、本院之判斷：

07 (一)、應適用之法令及說明：

08 1.按戶籍法第1條規定：「中華民國人民戶籍之登記，依本法
09 之規定。」第51條第1項規定：「國民身分證用以辨識個人
10 身分，其效用及於全國。」第52條規定：「（第1項）國民
11 身分證及戶口名簿之格式、內容、繳交之相片規格，由中央
12 主管機關定之。（第2項）國民身分證及戶口名簿之製發、
13 相片影像檔建置之內容、保管、利用、查驗及其他應遵行事
14 項之辦法，由中央主管機關定之。」行為時國民身分證管理
15 辦法第1條規定：「本辦法依戶籍法（以下簡稱本法）第五
16 十二條規定訂定之」第8條第1項規定：「國民身分證記載項
17 目如下：一、姓名。……四、相片。……十二、戶籍地址。
18 ……」第12條第1項規定：「戶政事務所受理國民身分證
19 之請領，應切實核對戶籍資料、歷次相片影像資料及人貌。
20 核對人貌產生疑義時，應查證其他附有相片之證件或相關人
21 證等方式，以確定身分。」第13條第2項第1款、第3項規
22 定：「（第2項）戶政事務所受理國民身分證業務時，有下
23 列情形之一者，應通知申請人補正或陳述意見：一、所繳交
24 之相片及身分證明文件與檔存國民身分證請領資料有差異。
25 （第3項）申請人未依前項規定補正或陳述意見者，應不予
26 核發國民身分證。」

27 2.按司法院釋字第603號解釋理由，明白揭示：維護人性尊嚴
28 與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱
29 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
30 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
31 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

01 基本權利，而受憲法第22條所保障（司法院釋字第585號解
02 釋參照），其中包含個人自主控制其個人資料之「資訊隱私
03 權」，保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍
04 內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人
05 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
06 正權，惟此個人資訊隱私權之保護亦非絕對，國家基於公益
07 之必要，得於不違反憲法第23條之範圍內，以法律為限制。
08 可知資訊隱私權為人民之基本權利而為憲法所保障，對其所
09 為限制必須合乎法律保留原則及比例原則。而前開司法院釋
10 字第603號解釋主旨雖係針對國家藉由發給人民國民身分證
11 時蒐集人民指紋乙事，認人民指紋為個人敏感資訊，國家蒐
12 集指紋資料已涉及對人民資訊隱私權之妨害，必須符合法律
13 明確規定且不得違反比例原則等，方得為之，惟解釋理由
14 中，亦有指明由戶籍法第7條第1項前段規定：已辦戶籍登記
15 區域，應製發國民身分證及戶口名簿，戶籍法施行細則第20
16 條第3項前段：國民身分證應隨身攜帶等規定，闡釋：「國
17 民身分證之發給對於國民之身分雖不具形成效力，而僅為一
18 種有效之身分證明文件。惟因現行規定須出示國民身分證或
19 檢附影本始得行使權利或辦理各種行政手續之法令眾多，例
20 如選舉人投票時，須憑國民身分證領取選舉票（如公職人員
21 選舉罷免法第21條、總統副總統選舉罷免法第14條等規定參
22 照）、參與公民投票之提案，須檢附提案人之國民身分證影
23 本（公民投票法施行細則第10條規定參照）、請領護照須備
24 具國民身分證正本及影本（護照條例施行細則第8條規定參
25 照）、勞工依勞工退休金條例請領勞工退休金應檢附國民身
26 分證影本（勞工退休金條例施行細則第37條規定參照）、參
27 加各種國家考試須憑國民身分證及入場證入場應試（試場規
28 則第3條）、辦理營業小客車駕駛人執業登記證須檢具國民
29 身分證（如營業小客車駕駛人執業登記管理辦法第5條規定
30 參照）等。且一般私人活動，如於銀行開立帳戶或公司行號
31 聘任職員，亦常要求以國民身分證作為辨識身分之證件。故

01 國民身分證已成為我國人民經營個人及團體生活辨識身分之
02 重要文件，其發給與否，直接影響人民基本權利之行使。」
03 可知國家發給人民之國民身分證，已對其存有普遍共識即：
04 屬於我國人民日常生活中作為辨識個人身分之重要且不可或
05 缺文件，主要且係因透過國家依人民請求發給之規制，確保
06 此證明文件得以提供辨識個人身分正確性及可信性之效用。
07 關於國民身分證之製發，事實上亦影響人民行使上開基本權
08 利以及持用國民身分證用以提供辨識個人身分正確性及可信
09 性之效用等，已涉及對人民基本權妨害可能，是故，關於國
10 民身分證製發及其應遵行事項等，自須本於法律或法律明確
11 授權之法規命令為明確之規定，其製發且須有助戶籍法第51
12 條第1項辨識個人身分且效用及於全國之公益目的達成，並
13 為具備密切關聯之侵害較小手段等以符合比例原則。

14 3.行為時國民身分證管理辦法係被告依戶籍法第52條之授權，
15 就關於國民身分證之格式、內容、繳交之相片規格、製發、
16 相片影像檔建置之內容、保管、利用、查驗及其他應遵行事
17 項所為之規定，其授權明確，國民身分證應記載項目包括相
18 片，相片乃外觀辨識之重要特徵，上開行為時國民身分證管
19 理辦法第12條第1項、第13條第2項第1款、第3項規定戶政事
20 務所受理國民身分證之請領，應切實核對相關戶籍、相片影
21 像等資料及人貌，核對人貌產生疑義時，應查證以確定身
22 分，申請人所繳交之相片及身分證明文件與檔存國民身分證
23 請領資料有差異者，應通知補正或陳述意見，未補正或陳述
24 意見者，不予核發國民身分證，有助於戶籍法第51條第1項
25 規定之公益目的之達成，雖對我國人民之隱私權、資訊自主
26 權等基本權利有所限制，惟僅在其欲申請國民身分證時才有
27 適用，尚難認已達影響嚴重之程度，且申請人所繳交與檔存
28 請領資料有差異之相片及身分證明文件，均掌握在申請人支
29 配範圍內，由申請人補正或陳述意見，尚難認有其他損害較
30 少而相片無差異性相當之替代選項，其辨識效用，相較於上
31 開國民身分證基本權利之影響，尚未逾越合理必要之程度。

又上開行為時國民身分證管理辦法之規定的文義非難以理解，且符合戶籍法第51條第1項規定之規範目的，亦非受規範者之原告所不能預見或難以理解，在個案中亦可憑藉專業知識及社會通念加以認定及判斷，且可由司法審查予以確認。是以，上開規定係在確保國民身分證核發正確性，符合戶籍法之立法意旨，尚未逾越戶籍法之授權範圍，為維持社會秩序或增進公共利益所必要，尚難認違反比例原則、法律保留、法律明確性原則。

4.內政部為使戶政機關與警察機關（單位）間對戶籍登記及治安維護密切聯繫配合，依職權訂定戶警聯繫作業要點，戶警聯繫作業要點第1點後段規定：「本要點未規定者，適用其他有關規定。」第7點規定：「有關失蹤人口案件，戶政所協助辦理程序如下：（一）警政署每日應將已編列案號之失蹤人口及撤銷失蹤人口資料，利用戶役政資訊系統通報當事人戶籍所在地之戶政所於其戶籍資料內註記。（二）已列案號之失蹤人口親自向戶政所申請各類案件時，戶政所應通知當地警察所、分駐（派出）所辦理撤銷查尋。……。」經核上開規定乃執行法律之細節性、技術性之次要事項，尚無違反戶籍法、民法有關規範，且未對人民自由或權利增加法律所無之限制，自得援予適用。

5.內政部警政署為加強失蹤人口查尋，提升工作成效，依職權訂定失蹤人口查尋作業要點，失蹤人口查尋作業要點第11點第1款規定：「本署每日應將受理失蹤人口報案及撤尋資料傳送內政部戶政司，通報當事人戶籍所在地戶政事務所於其戶籍資料內註記。警察機關對於戶政事務所之協助查（撤）尋，應配合辦理事項如下：（一）戶政事務所發現失蹤人臨櫃申辦各類案件時，除填具撤銷失蹤人口通報單通報外，應先請當事人至警察機關辦理撤尋後，再持相關證明文件至戶政事務所申辦。」經核上開規定乃執行法律之細節性、技術性之次要事項，尚無違反戶籍法、民法有關規範，並未對人民自由或權利增加法律所無之限制，自得援予適用。

01 (二)、如本件經過欄所載事實，有士林分局113年2月6日北市警士
02 分防字第1133031422號函（下稱士林分局113年2月6日
03 函）、失蹤人口系統資料報表在卷可佐（本院卷第157、159
04 頁）、臺北市政府112年6月9日府訴一字第1126081798號訴
05 願決定書（原處分可閱覽卷第7至12頁，訴願卷第2至7頁，
06 本院卷第15至17頁）在卷可稽，堪以認定。

07 (三)、查原告自稱係郭獅本人，於111年12月20日至被告臨櫃提出
08 系爭申請案，經被告調閱申請人為郭政錫之郭獅94年全面換
09 發國民身分證申請書及郭獅口卡資料，被告查認原告相貌與
10 94年全面換發國民身分證申請書及口卡資料所貼郭獅相片落
11 差大，並考量郭政錫於95年3月3日以郭獅之法定代理人身
12 分，於94年全面換發國民身分證申請書蓋章後，向被告申請
13 換發郭獅之國民身分證，經被告製證完竣後，郭政錫以郭獅
14 年邁確實不能行走為由，以95年3月26日書面申請被告到府
15 換發國民身分證服務，而郭獅於系爭申請案提出時已年逾90
16 歲，惟可獨自前往洽辦且行走無礙，又未辦理撤銷失蹤人口
17 查尋，被告乃通知原告至警察機關辦理撤銷查尋後，再持憑
18 相關證明文件申請辦理，原告於111年12月21日再次前往被
19 告申請，仍未持憑相關證明文件等情，業據被告陳明在卷
20 （本院卷第40至41頁），佐以郭獅自108年9月29日起被列為
21 失蹤人口，未經警察機關撤銷查尋，持續經戶政機關及警察
22 機關以失蹤人口列管，於111年12月20日、同年月21日被列
23 為失蹤人口，迄至112年11月9日，始因案通緝而撤銷查尋等
24 情，有上開士林分局113年2月6日函、失蹤人口系統資料報
25 表在卷可佐，參以郭獅檔存相片資料與原告112年11月21日
26 繳交之補正用相片，經臉部及耳型比對均有差異，有被告11
27 3年10月14日北市士戶資字第1137008178號函及人貌比對圖
28 檔資料在卷可參（本院卷第279至280、323至327頁），是
29 以，被告依戶警聯繫作業要點第7點、失蹤人口查尋作業要
30 點第11點第1款規定，通知原告至警察機關辦理撤銷查尋，
31 尚非無據，原告主張原處分違反正當法律程序原則云云，尚

01 非可採；被告以郭獅檔存相片資料與原告之容貌無從辨識為
02 同一人，經現場通知原告依規定辦理補正而未能補正，依行
03 為時國民身分證管理辦法第13條第2項第1款、第3項規定，
04 以原處分否准原告之系爭申請案，經核尚無違誤，原告請求
05 被告應依系爭申請案，作成准許核發國民身分證之行政處
06 分，為無理由。又前開行為時國民身分證管理辦法之規定尚
07 無牴觸比例原則、法律保留、法律明確性原則，已如前述，
08 被告依上開行為時國民身分證管理辦法之規定作成原處分，
09 自難認違反上開法律原則。原告此部分主張，實非可採。

10 (四)、至原告主張依系爭不起訴處分書所載理由，經士林地檢署勘
11 驗筆跡及照片皆為原告無誤，足為本案實質上判決之證據基
12 礎，原告即為郭獅本人云云。惟系爭不起訴處分書乃以依郭
13 政錫於偵查庭當庭書寫10次之「郭獅」字體與112年11月21
14 日掛失國民身分證與臨時證明書申請紀錄表、同意書（下稱
15 112年11月21日申請紀錄表、同意書）上之「郭獅」之文字
16 迥異，難認郭政錫有偽造「郭獅」之簽名；士林地檢署傳喚
17 郭獅未到，難認112年11月21日前往戶政事務所之人是否為
18 郭獅本人或郭獅委任之人；依該案證人之證述，難認郭政錫
19 為當天辦理「郭獅」身分證件之人；依原告於112年11月20
20 日本院準備程序筆錄上之簽名與112年11月21日申請紀錄
21 表、同意書上「郭獅」之文字相同，本院於112年11月20日
22 當庭拍攝之原告相片與112年11月21日前往戶政事務所補發
23 郭獅之國民身分證之人相同，難認郭政錫為當天辦理「郭
24 獅」身分證件之人（即系爭不起訴處分書三、(四)部分）；復
25 無其他積極證據足資證明郭政錫有使公務員登載不實、行使
26 偽造私文書等罪嫌，以郭政錫犯罪嫌疑不足為由，為不起訴
27 之處分，有系爭不起訴處分書在卷可佐（本院卷第209至210
28 頁）。細繹系爭不起訴處分書三、(四)部分，乃以原告於112
29 年11月20日本院準備程序筆錄上之簽名與112年11月21日申
30 請紀錄表、同意書上「郭獅」之文字相同，本院於112年11
31 月20日當庭拍攝之原告相片與112年11月21日前往戶政事務

01 所補發郭獅之國民身分證之人相同，據此認為難認郭政錫為
02 當天辦理「郭獅」身分證件之人，係認於112年11月20日本
03 院進行準備程序中自稱為郭獅之原告與112年11月21日前往
04 戶政事務所辦理補發郭獅之國民身分證的人為同一人，以此
05 為由認為本件原告、112年11月21日至被告申請補發郭獅國
06 民身分證之人，難認係郭政錫，尚非就本件原告是否為郭獅
07 本人乙事為積極認定。綜上，系爭不起訴處分書，係以依上
08 開偵查所得證據無法積極認定郭政錫涉犯上開犯罪，以犯罪
09 嫌疑不足為由而為不起訴處分，並非就本件原告是否為郭獅
10 本人乙事為積極認定。原告此部分主張，尚非可採。

11 六、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。被告就原告系爭申請
12 案，所為駁回之決定，認事用法俱無違誤，訴願決定遞予維
13 持，亦無不合。原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予
14 駁回。

15 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經
16 本院詳加審究，核與本件判決結果不生影響，爰不一一論
17 駁，併予敘明。

18 八、據上論結，本件原告之訴為無理由。依行政訴訟法第98條第
19 1項前段，判決如主文。

20 中 華 民 國 114 年 1 月 9 日

21 審判長法官 蘇嫻娟

22 法官 魏式瑜

23 法官 林季緯

24 一、上為正本係照原本作成。

25 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
26 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
27 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
28 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
29 繕本）。

30 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
31 逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 114 年 1 月 9 日
書記官 王月伶