

國立政治大學法學院碩士在職專班

碩士論文

指導教授：李聖傑 博士

護照犯罪防制及處罰之法律問題

On Legal Issues of Passport Crime Prevention and Penalty



研究生：陳綺韓

中華民國 102 年 7 月



謝辭

子曰：「朝聞道，夕死可矣！」高中時讀到此言，覺得太誇張，現卻能深刻體悟。回憶從 4 年多前政大法律碩士學分班上我的論文指導教授李聖傑博士的刑法專題研究，以及口試委員詹鎮榮教授的行政法專題研究兩門課，至 2009 年就讀政大法學院碩士在職專班與兩位教授再續師生緣，每次上完課夜深露重返家途中，課堂中老師闡述的刑法保護法益及憲法基本權等總是一再迴盪腦海，甚或在我的工作涉及修法或參加跨部會會議提供修法意見時，浮現這些實現公平正義的法理，提醒我不忘從事公職及就讀法律系的初衷。

本論文的完成，特別感謝李聖傑老師在同意擔任我的指導教授後的 2 年間，對我的論文計畫書及論文架構內容悉心指導，不時關注寫作進度，以其對刑法研究的深度及廣度，協助提出問題及指導研究方向，並熱心提供相關資料，使我的論文能在短短 3 個多月內順利完成，老師的豐富學養及教學熱忱使我受益良多。此外，也要感謝百忙之中願意配合我在夜間口試的兩位口試委員詹鎮榮教授及中央警察大學法律系吳耀宗教授，溫文儒雅的詹教授在行政法領域的學養，是同學們一致推崇的，本論文有關防制護照犯罪部分，涉及憲法及行政法，非常感謝詹教授提供修正意見，補足本論文較欠缺從行政法角度思考問題之疏漏；另也感謝吳教授秉其偽造文書專業熱忱詳細地指正，兩位口試委員提供的寶貴意見，都使本論文更臻完善，也有助於我未來繼續研究護照犯罪相關議題，在思考問題上更為週全。另也要感謝專長刑法及法制史的黃源盛教授、證券交易法的劉連煜教授、民事訴訟法的許政賢教授及國際法的陳貞如教授，經由他們在學術或實務專業的諄諄教導，開擴了我的法學視野。

在本班與我一起學習、討論並分享資訊的同窗好友千惠、淑玲、湘衡及明獻，也讓我銘記在心。老子云：「勝人者有力，自勝者強。」為了不斷超越自己，我將前言奉為圭臬。在就讀本班前，我曾就讀大陸事務學分班、行政管理碩士在職專班國際事務與兩岸關係組及法律碩士學分班，漫長求學歷程，多是「寂天寞地」心境，然而在本班，因為有這些認真求學又在其工作領域各具專業的優秀同學陪伴及支持，激勵自己以他們為標竿，並肩努力，克服了自己的惰性，終在學業上有所收穫。

準備論文資料的3年期間，假日蒐集資料的國家圖書館，館旁行道樹在夏日午後傳來令人昏昏欲睡的嘶嘶蟬鳴，以及留職停薪期間在甘比亞研讀外文資料時，屋外5、6種彷彿歡唱不同曲調的鳥叫聲，與黃昏時必翻牆來院子裡覓食的野猴群，均已成為論文寫作歷程中的美好回憶，感謝這些可愛的小動物們。最後，也特別感謝因我蒐集及寫作論文期間，無法陪伴的父母對我的包容與鼓勵，還有外子對我學費的資助，因為有你們，才讓我有完成論文的動力。

法律，是我唸過最浩瀚深奧，也是最人性的學科，它是情感與理智、公平與正義的平衡點，期與所有的法律人共勉。

摘要

護照為一國政府發給其國民持憑在國外旅行之國籍身分證明，也是行使旅外國人及僑民保護的憑證。在全球化影響下，為便利快速通關及防範冒用護照情形，國際民航組織（ICAO）對晶片護照制定全球一致之規範，為提昇護照安全性，歐盟、新加坡等國之晶片護照已儲存指紋作為第二生物特徵，漸為國際趨勢。我國雖已於 2008 年 12 月 29 日配合 ICAO 規範發行晶片護照，惟因大法官釋字第 603 號解釋明示個人對其指紋資訊之自主控制，受資訊隱私權之保障，為避免引起國人爭議，我晶片護照僅儲存臉部影像作為生物特徵。

我晶片護照雖防偽功能強大，惟由於晶片僅儲存臉部影像，辨識身分之誤差率較指紋高出許多，且除首次申請者外，申辦護照得委託代辦，申請人無須親自到場，致人別查核困難，不法集團爰由申辦流程之上游冒辦護照，或由下游冒用他人護照，以買賣護照方式提供罪嫌逃逸、人蛇偷渡、人口販運及洗錢等，護照犯罪態樣已非現行罰則所能完全規範。

本文研究護照犯罪之防制及處罰涉及之法律問題，分為六章，除第一章說明研究動機、目的、研究範圍與內容外，第二章首先探討我國護照沿革及護照犯罪保護之法益；第三章續研析護照濫用或犯罪態樣及犯罪手法，並說明現行外交部防制護照犯罪之相關措施；第四章承上章就外交部為防制護照犯罪發行晶片護照之措施，分析晶片護照防偽功能缺失，說明指紋作為生物特徵辨識身分之優點，並探討指紋資訊涉及之權利性質，以及歐盟、德國及法國晶片護照或身分證儲存指紋之相關規定，以為參考；第五章分析我國護照犯罪司法實務及現行罰則問題，並介紹美國、澳大利亞、德國及日本等國護照犯罪罰則相關規定，以研提對現行護照條例之修正建議；第六章則綜整以上各章研究所得作出結論，並提出建議，俾作為護照條例之修正及後續護照犯罪防制及處罰相關研究之參考。

關鍵字：護照犯罪、偽變造護照、晶片護照、生物特徵辨識身分

目錄

第一章 緒論.....	11
第一節 研究動機與目的.....	11
第一項 研究動機.....	11
第二項 研究目的.....	13
第二節 研究範圍、限制與研究方法.....	14
第一項 研究範圍與限制.....	14
第二項 研究方法.....	15
第三節 論文架構.....	17
第二章 我國護照沿革及護照犯罪刑罰保護法益.....	19
第一節 護照之沿革.....	19
第一項 護照之起源.....	19
第二項 民國以前之護照.....	20
第三項 民國以後之護照.....	25
第二節 護照之性質與作用.....	30
第一項 護照之性質.....	30
第二項 護照之作用.....	33
第三節 現行有關護照犯罪刑罰及保護法益.....	34
第一項 刑法第 212 條及第 216 條規定.....	34
第二項 護照條例第 23 條至第 25 條規定.....	44
第四節 小結.....	48
第三章 我國護照犯罪現況及防制措施.....	50
第一節 護照犯罪手法.....	50
第一項 偽造、變造護照及行使偽造、變造護照.....	51
第二項 冒領護照.....	57
第三項 將護照交付他人冒用.....	60
第二節 未受現法規範之護照濫用行為.....	61
第一項 買賣護照、以護照抵銷債務或債權.....	61
第二項 冒名使用護照.....	62

第三項	以護照抵押貸款或作為債權擔保.....	63
第三節	護照犯罪防制措施.....	64
第一項	護照犯罪相關統計資料.....	64
第二項	發行晶片護照.....	69
第三項	首次申請護照親辦制度.....	74
第四節	小結.....	75
第四章	護照犯罪防制問題.....	77
第一節	我國晶片護照防偽功能缺失及面臨之挑戰.....	77
第一項	晶片護照未來發展趨勢.....	77
第二項	我國現行晶片護照安全缺失.....	78
第三項	我國晶片護照發展面臨之挑戰及問題.....	78
第二節	生物特徵辨識身分之應用.....	80
第一項	生物特徵資訊.....	80
第二項	辨識身分之意義.....	82
第三項	各種生物特徵辨識工具之比較分析.....	84
第四項	晶片護照儲存生物特徵之目的.....	87
第三節	晶片護照儲存生物特徵之合憲性.....	89
第一項	指紋資訊涉及之權利.....	89
第二項	國家蒐集、處理或利用指紋之合憲性.....	94
第四節	外國晶片護照或身分證儲存指紋之相關規定.....	96
第一項	歐盟晶片護照及旅行文件.....	96
第二項	德國晶片護照及身分證.....	97
第三項	法國身分證.....	100
第五節	小結.....	101
第五章	護照犯罪處罰問題及修法建議.....	103
第一節	我國護照犯罪處罰問題.....	103
第一項	司法實務問題.....	103
第二項	現行罰則缺失.....	118
第二節	外國護照犯罪處罰規範.....	125

第一項	美國及澳大利亞.....	125
第二項	德國及日本.....	131
第三項	其他主要國家.....	136
第三節	護照犯罪罰則修正建議.....	139
第一項	刑罰保護法益及刑罰之合憲性.....	139
第二項	刑罰之前置化.....	142
第三項	增訂犯罪類型及在國外犯罪之處罰.....	145
第四節	小結.....	148
第六章	結論與建議.....	150
第一節	結論.....	150
第一項	護照犯罪防制問題.....	150
第二項	護照犯罪處罰問題.....	152
第二節	建議.....	153
第一項	護照犯罪防制部分.....	153
第二項	護照犯罪處罰部分.....	156
參考文獻.....		158
附錄一	德國護照法第 4、16、16a、24 條（德文）.....	165
附錄二	澳大利亞護照法第 4 章第 2 節罰則（英文）.....	169
附錄三	日本旅券法第 23 條及第 24 條（日文）.....	176

圖表目錄

圖 2-1	戰國鄂君啟節.....	21
圖 2-2	元代站赤（驛站）腰牌.....	23
圖 2-3	清光緒 24 年（1898 年）護照.....	24
圖 2-4	民國 8 年一紙護照.....	25
圖 2-5	民國 27 年本子護照.....	27
圖 2-6	晶片護照封面及資料頁（樣本）.....	29
圖 3-1	護照資料頁加貼偽造膠膜.....	53
圖 3-2	偽造膠膜之切割刀痕.....	54
圖 3-3	護照資料頁遭置換.....	54
圖 3-4	利用護照申辦程序之犯罪手法.....	68
圖 3-5	利用護照之犯罪手法.....	69
圖 3-6	我國晶片護照防偽設計（資料頁）.....	73
圖 3-7	我國晶片護照防偽設計（封面封底裡頁）.....	73
表 3-1	經查獲之我國護照遭冒領、變造及冒用數量表.....	64
表 3-2	近 5 年遺失護照案件統計.....	67
表 3-3	近 10 年國人遺失護照次數達 2 次以上之案件統計.....	67
表 4-1	各種生物特徵辨識工具比較分析表.....	87
圖 5-1	張世傑變裝照.....	117
圖 5-2	集體法益的體系與構造（Hendeh1）.....	140



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

第一項 研究動機

護照為我國國民在國外旅行所使用之國籍身分證明文件，也是行使旅外國人及僑民保護之憑證。在現今國際社會，國人因經商、旅行、探親、求學、就醫等原因赴海外或於海外新生子女之情形，極為普遍，均需護照作為旅行文件以持憑於國內外機場、港口入出境。由於我國經濟繁榮、犯罪率低、偷渡或逾期停留其他國家情形較少，且我國對護照控管嚴密，幾無遺失空白護照情形，故我國護照較中國大陸或其他東南亞國家護照，易取得外國簽證，近年來日本、英國、歐盟、加拿大及美國等先進國家相繼予我國人免簽證待遇，截至 2013 年 5 月 15 日止，我國人可以免簽證或落地簽證方式前往 133 個國家或地區，¹故持我國護照在國際間旅行相當便利。

惟我國護照的通行便利，卻也因此吸引不法集團偽造、變造、冒領或冒用我國護照。依據內政部警政署刑事警察局（以下簡稱「刑事警察局」）統計資料顯示，近年來我國每年申報遺失（包括失竊）護照數量均在兩萬本左右，這些報失護照有許多係落入不法集團之手，其目的主要為：一、提供國內通緝犯潛逃出境，以逃避司法追緝；二、交付冒用者（以語言相通、面貌相近之大陸人士居多）偷渡前往歐、美、日等先進國家；三、交由東南亞地區無法取得我國簽證之非法勞工或賣春女子持用闖關入境我國。²

由刑事警察局歷年來查獲之護照犯罪案件可知，不法集團已發展成跨國連線作業組織，從事之護照犯罪涉及罪嫌逃逸、偷渡、人口販賣、洗錢、賣淫等諸多不法活動，不僅損及我護照之國際公信力，亦

¹ 參見「中華民國國民適用以免簽證或落地簽證前往之國家或地區」，外交部領事事務局網站：<http://www.boca.gov.tw/public/Attachment/35158412271.doc>

² 參見內政部警政署刑事警察局網站：<http://www.cib.gov.tw/police/police0301.aspx>

影響我國形象、國家境管安全、社會治安與司法強制處分權等。護照既是政府所核發之國籍身分證明文件，其本質即為公文書，其真偽涉及國境及社會交易安全，爰對護照之真正性及真實性不能不予以相當保護，提高護照之防偽功能，以維護護照之公信力。

為防制護照犯罪並與國際接軌，外交部領事事務局於 2008 年 12 月 29 日發行晶片護照 (ePassport)。³由於護照的防偽造、變造功能日益增強，不法之徒已難以偽造或變造護照，故利用現行護照申請得委託代辦之漏洞，以偷、搶、騙或價購等方式，改由上游階段冒用他人身分取得真護照，或將護照交付冒用者潛逃出境或偷渡他國，護照不法態樣及犯罪手法不斷翻新，現行刑法或護照條例有關護照犯罪處罰之規定已不敷適用，例如：買賣護照、以護照抵充債務、為質借以護照提供擔保、冒名使用護照等不法行為，並未定有相關罰則；另由於護照不法行為不限在我國境內為之，實務上屢有不法人士在國外買賣護照、利用護照從事走私、非法移民等情事，依我國刑法及護照條例規定無法處罰，爰產生許多問題，政府相關單位應予以重視，並研擬因應對策。

另在護照犯罪之防制方面，我國雖已依國際民航組織 (International Civil Aviation Organization, 以下簡稱 ICAO) 規範發行晶片護照以提昇護照安全性，避免遭偽造或變造，惟由於我國晶片護照內植之晶片係儲存持照人之基本資料及臉部影像 (依 ICAO 規範，臉部影像為晶片護照之基本要件，指紋及眼睛虹膜則由各國選擇性納入)，臉部影像雖與指紋及虹膜同為 ICAO 規範之生物特徵，惟臉部影像辨識誤差率較指紋或虹膜高出許多，故目前歐盟、挪威、新加坡等國家之晶片護照已內植指紋作為第二生物特徵。為使護照安全更臻

³ 自美國 911 事件後，國際反恐意識高漲，帶動各國積極致力強化旅行文件之安全、查核與管理。在國際民航組織 (International Civil Aviation Organization, ICAO) 倡議規範及美國政府強力要求 27 個適用入美免簽證國家配合，否則取消免簽證待遇下，自 2005 年起，歐盟、美國、日本等先進國家已相繼發行晶片護照。晶片護照係於護照內植入非接觸式晶片，儲存持照人之基本資料及生物特徵 (依 ICAO 規範，臉部影像為基本要件，指紋及眼睛虹膜則由各國選擇性納入)。晶片內儲資料與列印在護照紙本上之持照人資料及照片一致，晶片之存取受安全保護，設有防寫保護機制，藉無線射頻技術 (Radio Frequency Identification, RFID) 讀取或儲存晶片資料，並利用電子憑證機制驗證護照之真偽，提供境管單位即時查核通關旅客人別功能。

完善，未來晶片護照內植指紋或虹膜作為第二生物特徵，已逐漸成為國際趨勢。然指紋及虹膜乃重要之個人資訊，大法官前就戶籍法有關申請國民身分證應捺指紋之修正案作出釋字第 603 號解釋，明示個人對其指紋資訊之自主控制，受資訊隱私權之保障。爰未來倘須配合國際趨勢於晶片護照儲存指紋或虹膜作為第二生物特徵，恐將面臨極大挑戰。

綜上，現行護照犯罪之防制及處罰均存在問題及挑戰。筆者任職於外交部領事事務局護照行政組，基於職責及工作需要，爰擬探究護照犯罪防制與處罰所涉及之實務及相關法律問題，以資因應。

第二項 研究目的

筆者擬藉由本研究瞭解濫用護照及護照犯罪之手法及態樣，分析未來我國晶片護照儲存生物特徵以防制護照犯罪之可行性，並探討我國護照犯罪處罰之司法實務問題及現行規範缺漏，以期提出對防制及處罰護照犯罪之修法建議。為達成上述研究目的，進一步推衍有待本研究釐清之問題，茲分述如下：

一、 瞭解護照犯罪之手法及濫用護照態樣（研究目的一）

問題 1.1：護照之性質及作用為何？

1.2：護照犯罪刑罰保護之法益為何？

1.3：護照犯罪型態及手法為何？

1.4：未受現法規範之濫用護照行為態樣為何？

二、 分析未來我國晶片護照儲存生物特徵以防制護照犯罪之可行性（研究目的二）

問題 2.1：我國晶片護照在安全上有何缺失？

2.2：晶片護照儲存指紋或虹膜作為生物特徵之目的？

2.3：晶片護照儲存指紋或虹膜，影響人民何項權利？

2.4：國家利用個人生物特徵資訊之合憲規範為何？

2.5：個人生物特徵資料外洩風險如何管控？

三、 探討我國護照犯罪處罰之司法實務及現行規範問題（研究目的三）

問題 3.1：我國護照犯罪司法實務現況及問題為何？

3.2：現行護照犯罪罰則之缺漏為何？

四、 提出對防制及處罰護照犯罪之修法建議（研究目的四）

問題 4.1：外國規範護照犯罪之態樣及刑度為何？

4.2：相較於外國對護照犯罪之規範，我國可增訂或修正之護照犯罪態樣及刑度為何？

第二節 研究範圍、限制與研究方法

第一項 研究範圍與限制

一、研究範圍

本文所稱之「護照」，在探討護照之歷史沿革、性質及作用時，既指今日各國家或地區政府核發其國民持憑於國際間旅行之國籍身分證明，又指古今政府核發其人民國內旅行所持之通行證件；在探討有關護照犯罪罰則所保護之法益時，係以民國元年（1912年）迄今我國政府所核發之護照作為研究法益保護之對象；至有關探討護照濫用及護照犯罪手法、司法實務及防制護照犯罪所面臨之問題時，則以護照條例於 89 年 5 月 17 日修正，同年 5 月 21 日施行後我國核發之護照及護照不法案件為主要研究範圍，此部份研究之護照則專指我國政府核發我國民持憑於國外旅行之國籍身分證明。

此外，為參考各國立法例以提供對我國相關護照法規之修法建議，本文研究範圍尚包括歐盟、美國、澳大利亞、日本等國家有關護照防制及處罰之現行規範。另鑒於本文主要係探討我國現行法規於司法實務應用之缺漏，爰外國司法實務案例並未納入研究範圍。

二、研究限制

有關護照犯罪保護法益、司法實務判例等資料，筆者大多透過國內圖書館或網路取得，尚無資料取得問題，惟有關外國護照犯罪態樣及相關防制與處罰之法令規範等資料，受限於筆者之語文能力，無法閱讀英文以外之外文資料，僅能取得翻譯成中文或英文之資料，或間接引用國內、外學者之論文或期刊報告中相關外國資料，故資料蒐集恐未臻完整，對外國相關護照議題之研究，可能不夠廣泛及深入。

另囿於筆者工作職掌及個人資料保護法對於取得個人資料之嚴格規定，有關護照遭濫用情形及護照犯罪偵查階段之相關資料無法以訪談、調查方式取得，僅能藉由筆者工作接觸之國內外個案資料予以蒐集，或藉媒體報導補充，故對護照濫用或犯罪手法恐無法一窺全貌，或有未盡周詳之處。另由於國內學者對護照犯罪之相關研究付之闕如，其中尤以研究有關護照犯罪手法、態樣及刑罰保護法益之相關文獻最為欠缺，僅有極少數之文獻內容如有關偽造、變造護照部分，符合本論文研究目的可供參考，成為蒐集資料之限制，爰本論文對護照犯罪之探討可能無法深入詳盡。

第二項 研究方法

本研究主要採取質（定性）的分析，並輔以量的數據支持，以進行全盤性的研究。採用的研究方法包括歷史研究法、文獻分析法及比較研究法。

一、歷史研究法

歷史研究法（historical method）提供在其他方法論（調查法、實驗法……）所沒有辦法提供現象（phenomena）的觀點，歷史幫助我們瞭解當時問題的來源，如何出現和其特徵經過一段時間後是如何發展的，也確認出過去所用的以及沒有採用的解決之道及問題。此外，最重要的是歷史提醒我們人類經驗的豐富性，及圍繞在實際環境之廣

泛的複雜度及不可預測度。⁴歷史研究法的實施主要有七個步驟：由核心問題開始、界定研究領域、收集證據、評論證據、確認歷史模型、說明內容、撰寫腳本（transcript）。腳本撰寫的意思，就是要以綱要方式來整理歸納前面所記錄的文字，以期對後人研究有所幫助。⁵

本研究應用歷史研究法是針對歷史事件，以時間排序作分析描述，說明護照之沿革、性質及作用，護照犯罪防制及處罰相關法律之制定或修正過程及保護之法益等內容。

二、文獻分析法

文獻分析法（documentary analysis）是經由「文獻資料」進行研究的方法。此方法作為間接研究方法，在社會研究中被廣泛運用。「文獻」一詞，原意指典籍與宿賢。今專指具有歷史價值的圖書文物資料。文獻分析法係「以系統而客觀的界定、評鑑、並綜括證明的方法，以確定過去事件的確實性和結論。其主要目的，在於了解過去、洞察現在、預測將來。」⁶

文獻資料包括統計紀錄、大眾傳播媒體、專業論著、書籍、公私機關或私人之文件等。針對研究課題的需要，進一步有系統、有秩序地進行蒐集和摘尋，以使蒐集和摘錄的文獻資料完整、全面。以文獻做為資料的方式，在思考邏輯上著重於演繹推理。⁷運用歸納方式對於所蒐集的資料加以整理及解釋，並藉以提出研究者的看法。

文獻分析法也有侷限性，例如：文獻資料分析所獲資料畢竟是第二手資料，沒有親自所獲第一手資料那樣真實可靠。另文獻是反映過去社會生活現實的記載，但文獻資料分析所獲資料也與發展、變化的社會生活現實有時間差距。另一方面，從適用的研究課題來說，最適用於專用的歷史性和系統的比較性主題。⁸

⁴ 張紹勳，研究方法（精華本），2004年，頁305-306。

⁵ 同前註，頁306-310。

⁶ 葉至誠、葉立誠合著，研究方法與論文寫作，2002年，頁136-138。

⁷ 王玉民，社會科學研究方法原理，1994年，頁247。

⁸ 同前註，頁152-153。

本研究將廣泛應用文獻分析法在各章節，蒐集國內外各相關資料，運用演繹推理及歸納法，加以整理及說明，並提出筆者看法，於第二章至第五章作出小結，並於第六章歸納結論，提出修法建議。

三、比較研究法

比較研究法（comparative method）係在現代社會事件中，找出兩個相類似的模型，就研究者感興趣的變項，進行系統的比較，提出有價值的發現及改革建議。比較研究（comparative research）是用來發現某些「定律」（law）或「類似組態」（pattern），或者用來描述／解釋某一廣泛之實證地形（empirical）。研究者可根據各學門研究傳統或研究議題的特性，設定最具理論或實踐意義之研究範圍與比較對象。⁹

將一組現象和另一組現象進行比較，兩者間應有某種共同基礎，方有可能做比較。依 Adler（1983）主張，對於比較研究「問題之選擇」，應考慮三個條件，此即所選問題應：（1）概念相當（conceptually equivalent），在各文化中具有相同的作用或意義。（2）重要性相等（equally important）。（3）同等適當性（equally appropriate），此即在宗教與政治上之敏感性，一樣適合。¹⁰

本研究採用比較研究法，應用於我國刑法與護照條例有關護照犯罪刑罰規定及保護法益之比較、我國與各國晶片護照功能及護照犯罪防制措施之比較，以及我國與各國護照犯罪處罰之行為態樣及罰則之比較，以作為未來我國護照相關法規修法參考。

第三節 論文架構

本論文包括緒論及結論與建議共計六章，以發現有關護照犯罪之防制及處罰之現法規範缺漏及實務問題作為研究動機，首先探討護照

⁹ 張紹勳，同註 4，頁 478。

¹⁰ 同前註，頁 479-481。

之性質與作用，以及有關護照犯罪所保護之法益，說明目前我國護照犯罪型態及其手法，以及護照遭濫用態樣，並分析我國晶片護照在防制護照犯罪功能上之缺失、有關護照犯罪處罰及司法實務應用面臨之問題，及現行罰則之缺失，並介紹外國有關護照犯罪防制及處罰之相關規範，綜合歸納本研究之結論，以提出修法建議。各章內容安排如下：

第一章緒論。說明研究動機與目的、研究範圍與限制、研究方法以及論文架構。

第二章我國護照沿革及護照犯罪刑罰保護法益。簡介護照之起源及我國護照歷史沿革，探討現今護照之性質及作用，瞭解護照犯罪罰則之立法背景及保護法益，以研析現行護照犯罪罰則缺漏之處。

第三章我國護照犯罪現況及防制措施。彙整分析護照犯罪型態、犯案手法及未受現法規範之護照濫用行為態樣，簡介現行防制護照犯罪之相關措施：晶片護照之發行及首次申請護照親辦制度之實施，以分析現行護照犯罪防制措施不足之處。

第四章護照犯罪防制問題。首先探討我國晶片護照防偽功能之缺失，以及護照犯罪防制面臨之問題及挑戰，說明現今各國晶片護照儲存指紋或虹膜作為第二生物特徵之背景、生物特徵辨識身分功能與目的，分析晶片護照儲存生物特徵之合憲性，並列舉比較外國晶片護照或身分證儲存指紋等生物特徵之相關規定，以研議未來我國晶片護照儲存指紋之可行性。

第五章護照犯罪處罰問題及修法建議。探討我國護照犯罪司法實務問題及現法規範之侷限與缺漏，列舉比較外國規範護照犯罪態樣、罰則及刑度，以提出對我國護照犯罪罰則修正建議。

第六章結論與建議。彙整第二至第五章分析之結果，歸納作出本研究之結論，並就有關護照犯罪之防制及處罰分別作出修法建議。

第二章 我國護照沿革及護照犯罪刑罰保護法益

第一節 護照之沿革

本論文探討護照犯罪防制與處罰之法律問題，首先須釐清護照之定義、性質及作用為何，始能瞭解從事護照犯罪之動機及犯罪手法。故本節先探討護照之起源及我國護照沿革，簡介民國以來主要之護照式樣及版本，說明護照之性質，以及護照之定義及作用。

第一項 護照之起源

護照發展之濫觴，美國國務院護照局的專家們對歐美古代護照起源有兩大推論：貝殼數珠說（美洲）和《聖經》記錄說（歐洲）。¹¹

關於貝殼數珠，美國護照專家指出，早在殖民者進駐美洲以前，美洲印第安人已擁有自己的護照形式—貝殼數珠。印地安人將大西洋的海貝切割打磨成珠，然後用線穿起來，把它當作貨幣或信物，作為信使或秘史的通行證（護照）。¹²

關於護照起源，還有另一推論，美國國務院護照局的專家撰寫的《美國護照》和荷蘭護照專家湯姆·范貝克著的《荷蘭護照》都認為，護照可以追溯到天主教創立前四個多世紀的聖地—巴勒斯坦。他們的這個結論是從《聖經》上的一段記載得出的：

猶太人（以色列人）領袖尼希米去聖河（又稱約旦河）以西的耶路撒冷建築城垣。他在出發前，向亞達薛西國王提出：「需要一份安全通行證，以確保路途安全。」他對國王說，如果陛下幸允，「請賜給我一道詔書，指示聖河以西的省長（總督），允許我通過，直到我到達猶太王國」。美國國務院護照局和荷蘭護照專家湯姆·范貝克都

¹¹ 范振水，中國護照，2004年，頁1。

¹² 同前註，頁1。

認為，這是世界第一份有記載的護照。¹³

美國護照專家所說作為信物式的護照——貝殼數珠，根據河南澠池仰韶村、浙江餘姚河姆渡村等幾千處文化遺址出土的遺物考證，距今7000-5000年的新石器時代已有使用之證據。¹⁴到夏、商、西周時期（西元前2070-前771年）出現以玉石或一般石料製作的牙璋與圭璋。牙璋的形式上端呈鏟狀，或半月形；下端呈柄狀，有齒，有孔，牙璋打磨得很光亮，可手持，也可懸掛。據考古學家研究，牙璋是權威的象徵，亦是一種信物憑據。到了西周（西元前1046-前771年），牙璋的用途已有記述。《周禮·春官·典瑞》云：「牙璋以起軍旅，以治兵守。」此時期還有一種信物稱為圭璋，東漢杜子春所注《周禮》曰：「珍圭以徵守。」因此，這時期的牙璋與圭璋，都具有度關通行憑證的作用。由此可以推斷，牙璋及圭璋可能是中國護照和通行證的雛形。¹⁵

第二項 民國以前之護照

一、春秋戰國、秦漢及魏晉時期護照

西周的驛傳已具規模，驛道通達。至春秋戰國時期（西元前770-221年），創立了郵驛傳遞制度，此時期，往來各諸侯國的使者、說客以及商賈、黔首（百姓）使用的通行證稱為節、符、傳。節是我國最早的通行憑證，東漢鄭玄注云：「節猶信也，行者所執之信。」吏民持用的節多為竹製，節上刻文字，關卡勘驗放行。1957年安徽壽縣丘家花園出土的「戰國鄂君啟節」（如圖2-1），時間是楚懷王6年（西元前323年），楚懷王准該國大商人鄂君啟按節上標示的水路及陸路通行，故此節分舟節及車節。此節是目前我國最早之實體護照。¹⁶

¹³ 范振水，同註11，頁3-4。

¹⁴ 同前註，頁3。

¹⁵ 同前註，頁5-6。

¹⁶ 同前註，頁7-8。

圖 2-1 戰國鄂君啟節



註：左為車節，右為舟節。

圖片來源：百度百科：<http://baike.baidu.com/view/107480.htm>

秦統一中國後，「書同文，車同軌」，不但統一了貨幣、文字和度量衡，也統一通行證件。由於統一通行證件制度對維護國家和地區安全、鞏固國家統一作用重大，因此一直沿用至今。秦漢、魏晉時期（西元前 221-西元 420 年），吏民郡、縣之間旅行使用的通行證件仍為節、符、傳，但其用料取材、製作工藝以及使用都有了重大發展變化。¹⁷

節在漢代，通行的功能依舊，信物功能大為提升。節多為使臣持用，據《漢書》記載，漢節以竹為之，柄長 8 尺（約 2.7 公尺），節上綴犛牛尾飾物，故節又稱節旄。節由皇帝或諸侯頒授，持節者代表皇上執行使命。後人遂將使與節連在一起，合稱為使節。使臣持節行路，內外各關津均特示尊重，予其通行便利和禮遇。¹⁸

漢代出現的「過所」是中國歷史上使用朝代最多的通行證，過所

¹⁷ 范振水，同註 11，頁 13。

¹⁸ 同前註，頁 13。

用墨筆寫在竹簡或木簡上。劉熙的《釋名》曰：「過所，至關津以示之也。」清人段玉裁《說文解字注》解釋：「過，為度，經過之謂；所，為處所。」如此說來，「過所」與現行護照的本義完全一樣。¹⁹英、法等西方國家都將護照稱作 passport，這個詞是 18 世紀末，19 世紀初出現的，是由法文的 passer（通過）和 port（港口）組成的複合名詞。²⁰由此可見護照的性質和使用，全世界古今以來均同。

二、唐宋時期護照

唐朝驛道通往全國各地，陸上和海上絲綢之路，通達日本、朝鮮、東南亞、波斯、阿拉伯、非洲東岸和東羅馬帝國。社會經濟、文化和對外貿易使通行證的使用更加廣泛，審發和勘驗制度更加完善。²¹唐朝使用的通行證稱為「過所」及「公驗」，過所作為度關津的旅行文件，自漢魏至隋唐普遍使用。公驗作為旅行證件較晚，據考證公驗始於隋文帝開皇年間（西元 581-600 年），至唐中期，與過所同為通過關津的旅行證件。²²

唐代對冒用過所、公驗者的處罰，《唐六典》卷六、《唐律疏議·衛禁律》都有過所勘驗及違法處罰條款：關防勘驗行人無過所私度者，處一年徒刑；越度者，徒一年半；已至越所和官司禁約之處，按情節量刑各有差；禁止外出的徵役人或囚徒，判給過所或冒名請得過所，各處徒一年；借過所與人，或隨他人過所度關者，處徒一年；嚴禁行客攜禁物即重兵器出入關防，違制者，以坐贓論罪。²³

宋代（西元 960-1279 年）護照和通行證制度是歷代最嚴格的，宋承唐制，無論宋人在境內行走或出國，或是外國人在宋旅行，均須持用通行證件。宋初建隆 4 年（西元 963 年）編纂的第一部刑事法典——《宋刑統》卷八規定：「水陸等關，兩處各有門禁，行人來往皆有公文。謂驛使驗符券，傳送據遞牒，軍防、丁夫有總歷，自餘各請過所

¹⁹ 范振水，同註 11，頁 24。

²⁰ 同前註，頁 24。

²¹ 同前註，頁 28。

²² 同前註，頁 42。

²³ 同前註，頁 49-50。

而度。」北宋通行證種類較多，既有前朝之過所、公驗，又有關引及各類符牌，其中最重要的仍為過所及公驗。但到南宋則只用公驗。²⁴

三、元明清時期護照

西元 1206 年蒙古汗國成立，成吉思汗便引入中原的符牌與驛站制度。元代建立了一個橫跨歐亞大陸的大帝國，其軍令、政令傳遞及文書往來，必須由適應馬背軍旅需要的通行證件相配合。其通行證件取之中原，然更加堅固、方便，繫於腰，稱為腰牌（圖 2-2），又稱符牌，沿途關卡哨所，見牌放行，各驛站，見牌提供食宿。²⁵

圖 2-2

元代站赤（驛站）腰牌



註：圖片引自范振水《中國護照》

元代在港口設立市舶司管理海外貿易，至元 30 年（西元 1293 年）4 月制訂的《市舶抽分雜禁》規定，凡元商要到海外貿易，須先向所在市舶司申報，由市舶司向總管府衙門申報，發給該商人公驗、公憑，大船發給公驗，小船發給公憑。²⁶

明朝（西元 1368-1644 年）通行證件種類很多，據《明史·職官一》所載，驛站、遞運所「皆以符驗關券行之」，軍事差遣，「使人出關，必驗勘合」，「各國使人往來、士官朝貢，驗勘籍，其返給銅符」。明朝的「勘合」由符演變而來，為防止非法貿易，明朝制訂勘合外貿制度，如同今日之最惠國待遇。明朝給日本的勘合，將「日本」二字拆開，各用宣紙以同樣內容刊印，日船抵明，明船抵日，將各自勘合放在一起，彼此朱墨、字型、大小，「日」和「本」兩勘合相符，則商船自由進出。²⁷

²⁴ 范振水，同註 11，頁 54。

²⁵ 同前註，頁 72-73。

²⁶ 同前註，頁 71。

²⁷ 同前註，頁 85、95。

清朝通行證件一如前朝，是傳統文牒，然而名稱卻相當多，如：路票、路憑、路照、照票、驗票、勘合、紅牌、腰牌、牌照、執照、護照等。無論是哪一種通行證件，都是一紙牒文。²⁸

護照首次寫進國際條約是康熙 28 年（1689 年）中俄簽訂的「尼布楚條約」，條約中規定：「兩國既永遠和好嗣後往來行旅如有路票聽其交易。」這裡所稱的路票即護照，當時又稱為執照。²⁹

史料記載「護照」一詞，最早出現於道光 25 年（1845 年）《清史稿·邦交三》，時間點在中英鴉片戰爭簽訂「江甯條約」及「中英五口通商章程暨稅則」之後，與外國人來華遊歷經商有關。³⁰

清朝國內通行證件，大都稱路證、路憑，發給國人出國持用之護照為一紙護照（如圖 2-3），然而自護照一詞引入中國後，護照稱謂便在中國傳播開來，安徽牙釐局是地方稅務機關，其核發之通行證也稱為護照。³¹可見當時「護照」作為通行證之用，國內外不分。

圖 2-3 清光緒 24 年（1898 年）護照



註：圖片來源：維基百科（中國護照史）<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/>

²⁸ 范振水，同註 11，頁 97。

²⁹ 同前註，頁 97-98。

³⁰ 張敦智，「民國時期一紙護照編排設計之研究」，臺灣古文書學會會刊，第 7 期，2010 年 10 月，頁 21。

³¹ 范振水，同註 11，頁 124。

第三項 民國以後之護照

一、民國 38 年政府遷臺前之護照

(一) 一紙護照

民國建立以後，中國歷代使用的牒文一紙護照，依然保留。民國時期發給人使用的護照可分為兩種類型：發給本國人的護照及發給外國人來華遊歷的護照。發給本國人使用的護照，對象是出國之公務人員或民眾，由外交部或駐外使領館簽發護照，另一種護照是在國內簽發給洽公人員，在大陸內地穿州過省時通關的憑證。³²從民國元年（1912 年）至 18 年（1929 年），此時期國民無論是在內地旅行，還是出國旅行，所持通行證件，均是一紙護照。護照由外交部派到各地的交涉員公署和駐外使領館自行印發（圖 2-4），護照式樣、格式各行其是。³³

圖 2-4 民國 8 年一紙護照



註：圖片引自范振水《中國護照》

³² 張敦智，同註 20，頁 24。

³³ 范振水，同註 11，頁 85、95。

外國人來華遊歷也是使用一紙護照，護照係由外國駐華使領館及中國官方聯合簽發護照，護照內須填上持照人姓名、遊歷地點、日期，並加蓋兩國官方關防，具有雙重承認功能。這類護照簽發由外交部派駐國內各地人員負責，外國人前來中國，由特定港口登陸中國時必須持用本國護照，若是需要到內陸各省遊歷，則須換發雙方官方簽發認證的護照，才能到中國內陸。³⁴

(二) 本子護照

我國最早的本子護照是民國 11 年 4 月 1 日發行。民國 11 年 3 月 4 日，外交部特派奉天交涉員佟兆元在致奉天省省長的函中轉述了外交部頒發新式護照的訓令：「外交部訓令內開，案查華人出洋請領護照，在京者由本部發給，在外者由交涉署發給。其格式則由各省自行規定，收費數目亦不一律，以致難於稽考。本部為整齊劃一起見，訂有新式護照，頒發各省備用。由十一年（1922 年）四月一日起，凡官商人等出洋均用此項護照填發，從前舊式護照一律廢除。除由本部通照外交團，飭知各該團領事官接洽外，相應檢同發照章程一份，護照一百冊，並抄錄致外交團照會一件，令仰該特派交涉員遵照辦理……」。³⁵

民國 11 年 4 月 1 日，本子護照頒發施行後，一紙護照仍繼續簽發，本國人在國內旅行、外國人在中國境內旅行、華僑臨時回國或去港澳，仍使用一紙護照。民國 18 年 12 月 30 日，外交部公布了「頒發出國護照暫行辦法」，此時護照格式才告統一。³⁶本子護照可重複使用，同時申請幾個國家的簽證，護照有 16 頁、24 頁或 28 頁，效期 1 年或 3 年，大多有法、英兩種譯文，護照安全措施加強，增加持照人照片，刪掉「體貌特徵」，改填「個人資料」，並增加持照人簽名，若持照人不識字，則須按手印（圖 2-5）。³⁷

³⁴ 張敦智，同註 30，頁 25-26。

³⁵ 范振水，同註 1，頁 139。

³⁶ 同前註，頁 141-142。

³⁷ 同前註，頁 145。

圖 2-5 民國 27 年本子護照



註：圖片為外交部領事事務局目前收藏最早的一本護照是民國 27 年發給宋慶齡女士之外交護照，護照內頁之各項資料均為手工書寫。

民國 33 年，國民政府雖面臨中日戰爭與國共內戰的干擾，仍致力於護照制度正常化。同年 6 月 28 日制定，7 月 22 日公布施行「出國護照條例」，規定護照由外交部製定頒發，護照分為外交護照、官員護照及普通護照 3 種，外交護照及官員護照係由外交部核發，普通護照由外交部或外交部指定之政府機關或駐外使領館核發。請領護照者應填具請領護照事項表，繳交最近半身照片 3 張，並應由保證人出具保證書證明領照人身分及本國國籍。³⁸此條例條文達 17 條，已是相當完備的護照基礎規範。

此時期的臺灣受日本統治，日治時期臺灣人在島內以戶口調查簿抄本作為身分證明，但到島外，則以旅券（即護照，passport）作為身分證明，出入境時亦以旅券審核為依歸，故出入境管理規則以旅券制度為中心，規則的制定與更改大致以日本外務省旅券規則為準。³⁹

³⁸ 民國 33 年 6 月 28 日制定，同年 7 月 22 日公布施行之「出國護照條例」，至民國 56 年 6 月 30 日修正（同年 7 月 10 日公布施行）名稱為「護照條例」。法條條文及修正沿革請參見「立法院法律系統」網站：<http://lisly.gov.tw>

³⁹ 王學新，「日治時期臺灣出入境管理制度與渡航兩岸問題」，臺灣文獻（62：3），2011 年 9 月，頁 3。

二、民國 38 年政府遷臺後之護照

(一) 機器可判讀護照

第二次世界大戰後，世界各國普遍對國際旅行實行嚴格管制。美、英、德、日、澳大利亞等國透過本國立法建立健全的護照和簽證制度及其相關法令；同時，上述國家彼此在國際上尋求共融的國際護照制度，以統一護照格式、內容和使用辦法，儘量方便國際旅行。國際民航組織（ICAO）為因應國際間往來旅客之急遽成長，便利於各國間之入出境快速通關，並遏阻偽變造護照犯罪，1980 年 11 月公布了指導各國發行機器可判讀護照（machine readable passport，以下簡稱 MRP 護照）的 DOC9303 技術文件。隨後，澳大利亞、加拿大、美國等國率先發行 MRP 護照，⁴⁰我國也自 1995 年 1 月起發行 MRP 護照，2002 年繼發行薄型膠膜 MRP 護照，此版本之薄型防偽膠膜厚度在 10 μm 以下，⁴¹並搭配動態光學繞射圖案（OVD-KINEGRAM）、噴墨列印及光學變色油墨（OVI）等防偽設計，使不法集團難以偽、變造護照，提升我國護照之公信力。2003 年發行封面加註「TAIWAN」字樣之薄型膠膜 MRP 護照，便利國人在世界各地快速通關。

(二) 晶片護照


經歷美國 911 事件後，國際反恐及國土安全意識高漲，促使各國積極致力於強化護照及簽證等旅行文件之安全、查核與管理。在國際民航組織（ICAO）倡議規範及美國要求 27 個適用入美免簽證國家配合下，美、日、紐、澳等國相繼發行晶片護照（ePassport），我國亦於 2008 年 12 月 29 日發行，成為第 60 個發行晶片護照的國家。⁴²

我國晶片護照依據國際民航組織規範設計，亦屬 MRP 護照，

⁴⁰ 林萬芳，台灣與泰國偽造護照罪之比較研究，中央警察大學法律學研究所碩士論文，2010 年 6 月，頁 12。

⁴¹ μm 為長度單位，1 μm 等於 10 的負 6 次方公尺，即 micrometer（微米）。

⁴² 謝孟圓，「我國晶片護照的誕生與展望」，外交部通訊，第 27 卷第 5 期，2008 年 12 月，頁 10。

與傳統 MRP 護照最大差別在於非接觸式晶片模組嵌於護照封底，內儲持照人臉部影像及基本資料，並以電子簽章保護，可防止遭變造篡改，具有更強大之防偽功能，可大幅提昇護照安全性。護照封面燙印晶片護照專屬  符號，⁴³ 並維持「TAIWAN」字樣(圖 2-6)，以利外國境管機關查驗持照人身分資料。另配合機場港口配置之晶片護照專用自動化查驗設備，可有效防範護照遭偽造、變造或冒用，打擊護照犯罪，並發揮快速通關之效。

有關我國晶片護照之防偽功能及安全上之優、缺點，於本文第三章第三節第一項發行晶片護照，有詳盡之說明。

圖 2-6 晶片護照封面及資料頁(樣本)



註：護照封面最下方之符號  為全球通用之晶片護照識別標誌。

⁴³ 依據國際民航組織 (ICAO) 指導各國發行機器可判讀護照的 DOC9309 技術文件規定，所有的晶片護照封面頂端或底部必須顯示專屬  符號，晶片之資料儲存量須至少有 32kB。參閱 ICAO DOC9303 Machine Readable Travel Documents Part1, Volume 2, II-2, 2006. .

第二節 護照之性質與作用

第一項 護照之性質

清代以前，護照、簽證不分。外國人入境，如經批准，州府發給一張護照，以持憑在中國境內旅行。民國以後至政府遷臺以前，本國人出國及國內旅行均使用護照，出國護照和國內護照不分。因此，1949年以前之我國護照，實際上就是通行證。

護照 (passport) 一詞來自法文，由 passer (通過) 和 port (港口) 組成，意即「過港」。自 19 世紀中葉以來，輪船、汽車、火車及飛機相繼問世，使國際旅行更加便利，人員交往增多，證件發行量亦隨之大幅增長。隨著時代演變及世界各國之重視領土疆界，時至今日，護照核發已變成各國政府的主權行為，並代表持照者國家的國際人格。

有關「護照」之定義，我國「護照條例施行細則」第 2 條說明護照為：「本條例所稱之護照，指中華民國國民在國外旅行所使用之國籍身分證明文件。」加拿大護照法規 (Canadian Passport Order) 第 2 條對護照之定義為：「護照係為便利加國人民在國外旅行而用以顯示其個人身分及國籍之加國官方文件。」(Passport means an official Canadian document that shows the identity and nationality of a person for the purpose of facilitating travel by that person outside Canada.) 此外，各國護照法規對核發護照之資格要件或不予核發情形均定有相關規範。據此，現今之護照性質有四：

一、國籍身分證明

世界各國的護照資料頁上均載有持照人的國籍及身分資料。例如我國護照資料頁記載事項為：(1) 護照號碼；(2) 持照人中文姓名、外文姓名；(3) 外文別名；(4) 國籍；(5) 有戶籍者之國民身分證統一編號；(6) 性別；(7) 出生日期；(8) 出生地；(9) 發照日期及效期截止日期；(10) 發照機關；(11) 駐外館處核發之普通護照，增列

發照地；(12) 外交及公務護照，增列註記事項；(13) 其他經主管機關指定之事項。⁴⁴由上述護照之記載事項顯示，護照係一國發給其國民在國外旅行之國籍及身分證明文件，這些載明持照人身分之基本資料連同照片，通常以膠膜封貼於護照資料頁，以防止不法變造而失其證明持照人身分之功能。近年各國發行之晶片護照將個人生物特徵連同照片、基本資料儲存於晶片中，以提昇護照之安全性。

二、國外安全旅行之通行證

護照既是一國發給其國民在國外旅行之國籍身分證明，即說明護照是確認公民身分，且是承認持照人有權獲得本國外交及領事機關的保護與協助之證書，並得到國際社會承認。因此各國護照內頁均載有核發護照國請各國政府准許持照人自由通行並給予協助與保護之照文，例如美國護照內載照文：“The Secretary of State of the United States of America hereby requests all whom it may concern to permit the citizen/national of the United States named herein to pass without delay or hindrance and in case of need to give all lawful aid and protection.”

我國護照內載中、英文照文：「中華民國外交部部長茲請各國有關機關對持用本護照之中華民國國民允予自由通行，并請必要時儘量予以協助及保護。」“The Minister of Foreign Affair of the Republic of China requests all whom it may concern to permit the national of the Republic of China named herein to pass freely and in case of need to give all possible aid and protection.”

因此，護照不僅是證明持照人國籍及身分之文件，同時，持護照至國外旅行，也形同將本國政府對其國民的保護延伸至境外，並作為請求外國政府必要時予以協助及保護之重要文件。

三、公文書

申請護照雖須繳交規費，然護照並非私人財產，護照為政府所核

⁴⁴ 參照「護照條例施行細則」第 28 條第 1 項規定。

發，其性質為公文書。部分國家甚至以法規明定護照為國家財產，如加拿大護照法規（Canadian Passport Order）第3條規定：「加國護照應視為國家財產。」（Every passport shall at all times remain the property of Her Majesty in right of Canada.），美國聯辦法規（Code of Federal Regulations）第22篇「涉外關係」（Foreign Relations）、第1章國務院（Department of State）之第51.7條明定：「護照在任何情況下均為美國政府財產，且在要求下應歸還政府。」（A passport at all times remains the property of the United States and must be returned to the U.S. Government upon demand），德國護照法（Paßgesetz）第3條規定，護照為「德意志聯邦共和國財產」（er ist Eigentum der Bundesrepublik Deutschland），故駐外使、領館收取護照規費受國際法保護，免繳納接受國內之一切捐稅。⁴⁵

護照為公文書，故護照之核發、管理和處置權在國家，國家得依法扣留及註銷護照，⁴⁶非權責機關不得擅自在護照內增刪塗改或加蓋圖戳。⁴⁷偽造、變造護照、將護照交付他人或謊報遺失以供他人冒名使用、非法扣留他人護照等行為，均屬違法。⁴⁸

四、行政處分

護照是持照人之國籍身分證明，也是持照人持憑至國外旅行之通行證，故護照之核發與否涉及申請人之國籍、身分證明及旅行權利。世界各國護照法規對核發護照之資格要件或不予核發情形均定有相關規範。我國「護照條例」第9條規定：「普通護照之適用對象為具有中華民國國籍者。但具有大陸地區人民、香港居民、澳門居民身分或持有大陸地區所發護照者，非經主管機關許可，不適用之。」並於同條例第18條規定，申請人有冒用身分、申請資料虛偽不實、以不法取得、偽造、變造之證件申請、經司法或軍法機關通知主管機關、其他行政機關依法律限制申請人出國或申請護照並通知主管機關等

⁴⁵ 「維也納領事關係公約」第39條。

⁴⁶ 「護照條例」第19條。

⁴⁷ 「護照條例施行細則」第2條。

⁴⁸ 「護照條例」第23-25條。

情形之一者，主管機關或駐外館處應不予核發護照。準此，護照係外交部就具體護照申請案依據「護照條例」規定所為之決定，並對申請人直接發生法律效果之單方行政行為，故護照係「行政程序法」第92條所稱之行政處分。

第二項 護照之作用

護照是國家發給國民出國旅行持用之國籍身分證明文件，也是國家行使旅外國人及僑民保護之憑證。在現今國際社會，國人除需護照作為旅行文件以持憑於國內外機場、港口入出境，或作為身分證件僑居國外之外，另國內各機關亦有以護照作為身分證明之相關規定。經查我國各中央主管機關主管法規條文引述「護照」，該「護照」係指我國護照者，法律及法規命令計有210種。護照之作用包括：

- 1、作為具有中華民國國籍之證明。
- 2、作為申請僑居身分加簽之用。
- 3、作為在臺灣地區無戶籍國民中文姓名之證明。
- 4、在臺灣地區無戶籍國民申請入國及居留定居時作為具有我國國籍之證明。
- 5、申請補發或換發護照時作為具有我國國籍之證明。
- 6、申請喪失國籍時作為原具有我國國籍之證明。
- 7、作為役男及僑民役男申請出國核准之證明。
- 8、在臺原有戶籍國民作為戶籍遷入登記之證明。
- 9、作為申請貓犬進口及出境時攜帶檢疫物之身分證明。
- 10、作為申請出口貨物報關之身分證明。
- 11、作為申請民營鐵路列車駕駛人執照之身分證明。
- 12、作為申請印鑑登記之身分證明。
- 13、作為旅居國外之在臺設有戶籍國人申請返國行使總統副總統選舉權登記之身分證明。
- 14、作為申請考試院核發各種考試及格證書之身分證明。

- 15、作為購買免稅商品之身分證明。
- 16、役男所持護照加蓋相關兵役戳記以為特殊身分之區別。
- 17、作為對金融機構一定金額通貨交易之身分證明。
- 18、作為申請航空人員檢定證書之身分證明。
- 19、作為申請就學貸款之身分證明。
- 20、作為應專門職業及技術人員考試之身分證明。
- 21、作為申請公證之身分證明。
- 22、作為辦理股票事務或行使有關權利之身分證明。
- 23、供入出國查驗用。
- 24、作為有價證券之開戶身分證明。

由上述護照之作用可知，護照作為國內外通用之國籍身分證明及旅行文件，涉及國境安全、社會交易、政治權利、戶籍及役政管理等各層面。因此，護照犯罪不僅影響個人身分之正確性，對個人國外旅行權益、交易信用及財務可能造成重大損失，亦影響社會治安及世界各國之國境安全，影響相當廣泛深遠。

第三節 現行有關護照犯罪刑罰及保護法益

我國自古對護照犯罪即有處罰，如前述唐代對冒用過所、公驗者，處一年徒刑。現行關於護照犯罪之刑罰係規定於刑法第 212 條、第 216 條及護照條例第 23 條至第 24 條。以下分別說明其法條沿革及探討其保護法益，以釐清現行護照犯罪罰則所規定之犯罪形態及其所侵害之法益為何，俾作為建議修正相關法規之參考。

第一項 刑法第 212 條及第 216 條規定

現行刑法有關護照犯罪刑罰係民國 24 年（1935 年）1 月 1 日制定公布，同年 7 月 1 日施行之「中華民國刑法」第 212 條及第 216 條，條文規定如下：

中華民國刑法

第 212 條 偽造、變造護照、旅券、免許證、特許證及關於品行、能力服務或其他相類之證書、介紹書，足以生損害於公眾或他人者，處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。

第 216 條 行使第二百十條至第二百十五條之文書者，依偽造、變造文書或登載不實事項或使登載不實事項之規定處斷。

依前揭規定，偽造、變造護照，足以生損害於公眾或他人者，或行使偽造、變造護照者，處一年以下有期徒刑、拘役或三百元（即新臺幣 9000 元⁴⁹）以下罰金。此有關護照犯罪之刑罰規定自民國 24 年制定施行迄今，近 80 年來均未修正，當時將偽造或變造護照列為刑法第 212 條之偽造變造特種文書罪，而非適用刑法第 211 條偽造變造公文書罪，其立法理由在時空環境變遷下，是否仍適用現今有關護照之定義、作用及護照犯罪手法之現況，恐有疑義，爰有必要探究刑法第 212 條沿革，釐清其立法理由及保護法益。

一、沿革

刑法第 212 條規定之罪，學者有稱為「偽造變造證明書介紹罪」者，⁵⁰亦有稱為「偽造變造特種文書罪」者。⁵¹所謂偽造，乃無製作權限之人，冒用他人名義，而製作文書之行為。所謂變造，乃無權限之人，就他人所製作之真正文書，加以改造，而變更其內容之行為。⁵²故變造以具有已完成之真正文書為前提，至該文書之內容是否真實，在所不問。如於其內容有所增減，即為變造，但若將內容從「有

⁴⁹ 按「中華民國刑法施行法」第 1 條之 1 規定，94 年 1 月 7 日刑法修正施行後，刑法分則編所定罰金之貨幣單位為新臺幣。94 年 1 月 7 日刑法修正時，刑法分則編未修正之條文定有罰金者，自 94 年 1 月 7 日刑法修正施行後，就其所定數額提高為 30 倍。但 72 年 6 月 26 日至 94 年 1 月 7 日新增或修正之條文，就其所定數額提高為 3 倍。

⁵⁰ 如：甘添貴，刑法各論（下冊），2010 年初版一刷，頁 208；林山田，刑法各罪論（下冊），2005 年 9 月修訂五版，頁 450；蔡墩銘，刑法各論，2008 年 2 月修訂六版一刷，頁 541。

⁵¹ 如：林東茂，刑法綜覽（下篇），2009 年 9 月六版，頁 283；黃仲夫，刑法精義，2008 年 1 月修訂二版，頁 474；盧映潔，刑法分則新論，2009 年 8 月二版一刷，頁 312；陳煥生、劉秉鈞，刑法分則實用，2009 年 9 月二版，頁 212。

⁵² 甘添貴，刑法各論（下冊），2010 年初版一刷，頁 200-203。

變無」，則屬毀損行為，成立毀損文書罪（刑法第 352 條）。⁵³

本罪在民國元年 3 月 10 日頒行之「暫行新刑律」，以及民國 17 年 9 月 1 日施行「刑法」（即「中華民國刑法施行法」所稱之「舊刑法」，以下均以「舊刑法」稱之），均設有明文，其條文如下：

暫行新刑律

第 241 條 以虛偽之事實。陳告於官員。而使交付文憑執照。或使為不實之登載者。處五等有期徒刑、拘役或一百圓以下罰金。

第 250 條第 1 項 本章之未遂犯。罪之。

舊刑法

第 229 條 偽造、變造護照、免照、特許狀、旅券及關於品行能力服務或其他相類之證書、介紹書。足以生損害於公眾或他人者。處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。

舊刑法第 229 條修正理由謂：「原案第二百四十一條，以虛偽之事實陳告於官員，而使交付文憑執照或使為不實之登載云云，即學說上所謂無形之偽造。本案於第二百五十五條，已科較輕之刑，無庸另為規定。至於自行偽造所列舉之文書，依原案科刑，未免過苛。本案以此種文書，多屬於謀生及本人一時便利起見，其情節與偽造變造他種文書有別，故擬從修正案增入本條，科以較輕之刑。」⁵⁴

刑法第 212 條偽造變造特種文書罪，在暫行新刑律係規定無形之偽造罪，即以虛偽之事實，使之發給此種文書，而於有形的偽造者，仍依前 2 條處斷，且處罰未遂犯。舊刑法已修正為未遂犯不罰，且以無形之偽造，既已另有較輕之規定，自不必更設明文，而本條列舉文書之有形的偽造，又係情有可憫，故改訂之。⁵⁵

舊刑法第 229 條與刑法第 212 條文字幾乎相同，僅將「免照、特

⁵³ 黃仲夫，刑法精義，2008 年 1 月修訂二版，頁 473。

⁵⁴ 鄭爰諷編，刑法集解，1932 年 11 月七版，頁 393。

⁵⁵ 俞承修，中華民國刑法分則釋義（上冊），1956 年臺一版，頁 494。

許狀」改為「免許證、特許證」而已。因此，刑法第 212 條立法理由同舊刑法，立法者認為這些偽造或變造行為大多係為圖一時的便利或求職謀生，其情實有可憫之處，故另設本罪的構成要件，以為處斷，有如偽造或變造公、私文書罪的減輕犯，故本罪可謂就偽造變造公文書罪（刑法第 211 條）及偽造變造私文書罪（刑法第 210 條）等基本構成要件修正而成的減輕構成要件。⁵⁶因此，偽造或變造本罪所列各種特定文書的行為一旦構成本罪，判例認為依特別規定優於普通規定的原則，殊無適用偽造變造公文書或私文書罪的餘地，⁵⁷亦即，偽造或變造護照，須依刑法第 212 條規定處斷，不適用刑罰較重之刑法第 211 條偽造變造公文書罪規定。

二、保護法益

刑法第 212 條偽造變造特種文書罪，屬刑法第 15 章偽造文書印文罪其中之 1。如前述，護照性質為公文書，在刑法以偽造變造護照者多為謀生或一時便利起見而另為特別規範，以科予較輕之刑。爰就護照性質首先探討刑法第 211 條偽造變造公文書罪之保護法益，再研析刑法第 212 條保護法益是否允當。

（一）刑法第 211 條偽造變造公文書罪保護法益

1、文書之定義、特徵及功能

有關刑法第 15 章偽造文書印文罪所定之「文書」，刑法第 220 條係採最廣義之概念，凡在紙上或物品上之文字、符號、圖畫、照像，或依習慣或特約，足以為表示其用意之證明，或錄音、錄影或電磁紀錄，借機器或電腦之處理所顯示之聲音、影像或符號，足以為表示其用意之證明者，亦屬於文書。

文書有以下特徵：(1) 有體性：文書須表示於特定之物體上。

⁵⁶ 林山田，刑法各罪論（下冊），2005 年 9 月修訂五版，頁 451。

⁵⁷ 參閱 43 年台上字第 875 號判例：刑法第 212 條之文書，雖為私文書或公文書之一種，但為造此種文書，多屬於為謀生及一時便利起見，其情節較輕，故同法於第 210 條及第 211 條外，為特設專條科以較輕之刑，依特別規定優於普通規定之原則，殊無適用同法第 210 條或第 211 條，而論以偽造私文書或公文書罪之餘地。

(2) 辨識性：文書須以文字、符號、聲音或影像等足以使人辨識之方法表示。(3) 持續性：文書須其表示於某種特定物體上之文字、符號、聲音或影像等，具有相當程度之持續性，惟不以永久存續為必要。(4) 意思性：文書須表示一定之意思、觀念或用意。(5) 名義性：文書須有一定之製作名義人。名義人為表示意思或觀念之主體，不以自然人為限，即法人或非法人之團體在社會關係上具有獨立主體地位者，均屬之。⁵⁸

由於文書有上述的特徵，文書在現代社會生活中，不但為傳達意思之工具，且法律上之諸多權利義務關係、經濟交易或醫療病歷等社會生活上之重要事實關係等，均有賴文書之記載而為表示或證明其存在。尤其法律上以使用文書為必要之要式行為，例如，不動產物權之移轉或設定，應以書面為之（民法第 760 條）、醫事人員於執行業務時，應親自記載病歷或製作紀錄（醫療法第 68 條），凡此種種，均使社會大眾對於文書寄予廣泛之信賴性。⁵⁹文書因此具有證明法律關係或社會活動重要事實之功能。

本罪之客體為公文書，公文書係公務員職務上製作之文書（刑法第 10 條第 3 項），詳言之，公文書必須是刑法上所稱之公務員，基於其依法令行使職權而所製作完成的文書，否則雖為公務員製作之文書，但係公務員在職務以外所製作者，則屬私文書。又，實務見解認為公務員基於私經濟的地位與一般民眾所訂立之契約，應為私文書而非公文書。⁶⁰公文書之名義人為公務機關或公務員，其製作權限係依法令、內部規章或慣例；其內容係公法上關係或私法上關係；其歸屬係屬於公務機關或公務員所有或保管，均非所問。又公務員雖有製作公文書之正當權限，惟濫用其職務權限而作成內容虛偽之文書者，可能構成刑法第 213 條公務員登載不實罪，不能成立本罪。⁶¹

⁵⁸ 甘添貴，同註 50，頁 194-198。

⁵⁹ 同前註，頁 191。

⁶⁰ 盧映潔，刑法分則新論，2009 年 8 月二版一刷，頁 310。

⁶¹ 甘添貴，同註 50，頁 206-207。

2、偽造公文書係有形偽造

在偽造文書罪中，有關所謂形式主義與實質主義之立場爭論，不僅攸關偽造文書罪之保護法益的重點，而且影響到偽造行為成立與否之判準。

所謂形式主義認為，文書之真正乃指文書作成名義之真正，如果無製作權限之人冒用他人之作成名義而作成文書者，不問其內容與真實是否一致，均不影響偽造文書之成立。而所謂實質主義則主張，文書之真正係指文書內容之真實，亦即，偽造成立與否，應以文書內容是否虛偽為準；如果文書之內容虛偽不實，其有無作成權限以及作成名義為何，則非所問，均成立偽造文書。⁶²

文書之偽造行為，一般又分為有形偽造與無形偽造。所謂無形偽造，係指有製作權人以自己名義製作虛偽內容之文書，換言之，刑法處罰無形偽造之行為係植基於文書內容真實性之保護，是採取實質主義。例如刑法第 213 條公務員登載不實罪。所謂有形偽造，是指無製作權人冒用他人名義而製作文書，即文書之名義人與製作人不一致，刑法處罰有形偽造行為係著重於文書作成之真正性之保護。一般認為，刑法第 210 至 212 條係針對有形偽造而設。⁶³故偽造公文書係有形偽造。

3、足以生損害於公眾或他人之構成要件

刑法第 211 條偽造變造公文書罪以「足以生損害於公眾或他人」為構成要件之一，查刑法第 15 章偽造文書印文罪之第 210 條至第 215 條、第 217、218 條均以此為構成要件。按刑法制定前之舊刑法第 224 條⁶⁴即已將「足以生損害於公眾或他人」作為構成要件，其修正理由如下：

「各國刑法，對於偽造、變造文書罪，略分兩派，以證明權利

⁶² 韓忠謨（吳景芳增補），刑法各論，2000 年，頁 235；甘添貴，刑法之重要理念，1996 年，頁 270。

⁶³ 吳耀宗，「代理製作文書與偽造文書罪」，月旦法學教室，第 36 期，2005 年 10 月，頁 70-71。

⁶⁴ 舊刑法第 224 條：「偽造變造文書足以生損害於公眾或他人者，處五年以下有期徒刑。」

義務之文書為限者，德國是也；以足生損害為於公眾或他人之文書為限者，法國是也。原案從德國派，惟證明權利義務之標準，未易確定，德國關於此條，數十年來，施行上多生困難，試舉一例以明之。如偽造藥單強解為權利義務之文書，其實則無權利義務之可言。若用法國損害制，則可免強解之失。是以德國學者，多非議之，其刑法準備草案刪去足以證明權利義務句，而以欺騙他人重要權利義務為標準。所謂欺騙他人之權利義務，其結果殆與法國損害制無大區別，故本案擬從法國派。原案凡有偽造變造行為，罪即成立，考各國刑法於偽造變造行為外，加以限制，即如日本以供行使之目的為限制，德國則更嚴，須有違法之目的，并行使之行為以欺騙他人者，罪方成立，其餘各國多有相當之規定，更有按文書之種類，而限制不一者，本案擬分別規定之。」⁶⁵

依據上述立法理由，我國對於偽造文書相關犯罪之處罰，在構成要件上之所以定有「足以生損害於公眾或他人」此要素，是考慮到文書證明權利義務的標準不易確定，立法上要直接對於文書的內容予以限定有所困難，故乃仿法國立法例增設此等規定。

偽造文書有可能造成何種損害，答案是不一定的，完全視文書之內容以及該偽造文書行使於何種場合而定。是以，學說與實務均認為，這裡所謂損害，並不以民事上或經濟財產上的價值損害為限。⁶⁶而所謂「足以生損害於公眾或他人」，大部分的學說及實務均認為，並不以實際已發生損害為必要，僅須於公眾或他人有發生損害之虞，即為已足。換言之，只要行為人所偽造或變造之文書有發生損害的可能（危險）即可，至於公眾或他人是否因該文書之偽造變造而實受損害，則非所問。⁶⁷

4、保護法益

⁶⁵ 鄭爰誦編，同註 54，頁 380-381。

⁶⁶ 吳耀宗，『論偽造文書罪之「足以生損害於公眾或他人」一評最高法院九十四年台上字第一五八二號判決及相關實務見解』，月旦法學雜誌，第 143 期，2007 年 4 月，頁 271。

⁶⁷ 同前註，頁 269。

依照國內學說與實務之傳統說法，處罰偽造文書等相關行為乃在保護文書於社會生活中的公共信用，亦即社會一般人對於文書真正性之憑信或信賴。學說上也有不少人主張，偽造文書罪所保護的法益是在法律交往（或證據往來）之安全性與可靠性（信賴性），晚進國內有學者則是從文書制度之社會機能為出發而認為，偽造文書罪之保護法益乃是文書之保證機能與證明機能，而且是「保證機能」為主，「證明機能」為輔。而文書制度的證明機能，其首重文書的內容，是立法例中的實質主義的立論基礎，反之，保證機能則是重視文書成立時的真正機能，其亦是形式主義的立論基礎。換言之，為保障文書的證明機能，刑法規制無形偽造的行為，而為保障文書的保證機能，刑法遂規制有形偽造的行為。我國刑法對偽造文書的處罰，原則上對於有形偽造，而例外始對於無形偽造。⁶⁸因此，偽造文書罪的保護法益應該是以「公眾對於文書的保證機能的信賴」為主，而以「公眾對文書的證明機能的信賴」為輔。⁶⁹

公眾對於文書作為交往工具保證機能的信賴，在傳統保護法益的分類中，國內學者多將之納入所謂社會法益之保護，晚近在社會之個人本位主義抬頭的思潮下，事實上其所具備的規範功能，也符合了「超個人法益」的解釋條件，也就是說，該侵害人類生活交往工具之公共信賴的行為，如果不以刑法來加以規範或制裁，那麼人類共同生活的秩序會因此而受到間接的影響，而即使在考慮了刑罰的必要性後，這一種行為仍然必須予以入罪化，這是一種集合多數個人法益而推衍出來的集體法益。⁷⁰

公文書係公務員職務上製作之文書，諸如國民身分證、醫師執照、機車車牌等皆係由執行國家公權力之公務員所製發之文書，此等公文書在於表彰一種身分的證明或資格憑證，在現代的國家社會

⁶⁸ 蔡墩銘，刑法各論，2008年修定六版一刷，頁533-534。

⁶⁹ 李茂生，「再論偽造文書罪中有關有刑偽造以及保護法益的問題」，載：刑事思潮之奔騰—韓忠諫教授紀念論文集，2000年，頁316。

⁷⁰ 李聖傑，「侵害著作權與偽造文書印文罪之法益保護的思考—評最高法院九十一年度台上字第六九〇九號與高等法院八十九年度上訴字第二〇三九號判決」，月旦法學雜誌，第104期，2004年1月，頁248。

中，須由具較高擔保作用之國家所製發，蓋因這些事項的管理，影響大眾利益或社會秩序甚深。因此，即便自行製作之國民身分證、醫師執照、機車車牌之內容均與事實相符，也不應允許私人自行製作，此一方面乃是由於私人並無此類證明或憑證之製作權限，另一方面則是因為私人擅自以國家名義制作此類證明或憑證，將會影響到國家對於此類證明或憑證之管理機制。準此以論，偽造變造公文書，只要行為人非屬製作該特定公文書權限之公務員，縱使其製作之內容與事實相符，仍可認為「足以生損害於公眾或他人」。⁷¹

公文書既係以國家名義保證文書的證明功能，公文書即具有較強之證據力，因此，偽造變造公文書，不僅侵害社會法益，亦同時侵害國家法益，實害較深，故設加重之規定。⁷²

（二）偽造變造特種文書罪保護法益

民國 17 年 9 月 1 日施行之舊刑法第 229 條及民國 24 年 7 月 1 日施行之刑法第 212 條偽造變造特種文書罪，立法當時之護照，係作為本國人出國或在國內旅行、外國人在國內遊歷持憑使用之通行證，另地方稅務機關發行貨物之國內通行證，亦有稱為護照者。故護照在當時之定義，學者解釋：「護照為官署發給之執照，例如出洋護照運樞護照是。」⁷³此與護照在現今作為一國政府發給其國民出國旅行持用之國籍身分證明，其性質與作用已有相當大差異。

前述舊刑法第 229 條修正理由，即刑法第 212 條之立法理由，有學者解釋，本罪將護照、旅券、免許證、特許證等列入本條之文書，該等文書係用來證明品性、身分、能力，只有在特定的生活環境才有意義，它不具普遍的意義，沒有擴延的性質，可以稱為「特種文書」。例如：護照只有在出國時才有實益；畢業證書只有在求職或參加考試時才有使用的實益。由於特種文書在使用上的侷限性，攻擊「社會交往公正性」的機率較小，所以偽變造特種文書的

⁷¹ 吳耀宗，同註 66，頁 273-274。

⁷² 俞承修，同註 55，頁 489。

⁷³ 同前註，頁 493。

處罰，比起普通文書的偽變造，要輕微許多，這類特種文書多屬於謀生或供一時的便利之用。⁷⁴

爰此，本罪規範偽變造護照等特種文書行為，其保護法益目的雖與一般偽變造文書罪相同，係維護文書之社會交往公共信用、文書之證明及保證機能，惟鑒於此等特種文書多屬於謀生及本人一時便利起見，有使用上之侷限性，侵害之社會法益輕微，即須保護之法益內容範圍侷限於個人謀生或一時便利之證明文件，換言之，立法者認為本罪列舉之文書僅侵害個人法益及輕微之社會法益，不若偽造變造公文書罪之侵害社會及國家法益為深廣，爰特設本罪科予輕刑。

(三) 對刑法第 212 條偽造變造特種文書罪之批判

學者甘添貴認為本罪之立法意旨不當，⁷⁵本罪客體之文書，性質上或屬於公文書，或屬於私文書，如有偽造情事，依偽造私文書罪或偽造公文書罪處斷，在其法定刑度內酌情量處即已足，而無另定本罪之必要。惟立法意旨謂偽造此等文書，多屬於謀生及本人一時便利，其情節較輕，故特設專條，科以較輕之刑。揆諸實際，此等文書，其重要性並不亞於一般公私文書，苟有偽造或變造，不僅其情節未較輕，且侵害之公共信用往往亦較一般公私文書為大，立法意旨與實際顯有出入。學者林山田認為，⁷⁶苟如本罪之立法意旨所言，行為人多係因一時的便利或求職謀生，而出此下策，其情可憫，特設本罪，則這些所謂可憫恕的行為情狀，實可經由刑事司法的刑罰裁量手段（刑法第 57 條、第 59 條），而無須以刑事立法手段而謀求解決；更由於現行法設有本罪之規定，如刑法實務上常見的偽造或變造國民身分證或護照的行為，雖屬本罪規定處罰的行為，但「護照條例」第 23、24 條已設有詳細的處罰規定，造成刑法實務上顧此失彼或輕重失調的現象，反而增加刑法實務的困擾。

⁷⁴ 林東茂，刑法綜覽（下篇），2009 年 9 月六版，頁 283。

⁷⁵ 甘添貴，同註 50，頁 208-209。

⁷⁶ 林山田，同註 50，頁 454。

另本罪之行為客體，學者甘添貴亦認為用字遣詞不妥。有部分仿自日本刑法，除旅券與護照似嫌重複，致設定範圍廣狹不一，如通行證，實例及部分學者認其屬於護照，部分學者則認為其為旅券等外；其他如免許證一詞，亦仿自日語，原亦為許可證之意，惟因本罪以其與特許證並列，至其涵義轉趨混淆。有依其日文原意，解釋為允許某一私人享有特定資格或權利之證書者；有依其字面解釋為免除一定手續許其取得特定資格或權利之證書；或解釋為許可免除一定義務之證書者。職是，何者為免許證，何者為特許證，以至何者為關於品性、能力、服務或其他相類之證書，學者認定每有參差，見解頗不統一。

由於本罪有上述之立法瑕疵，故學者林山田及甘添貴認為本罪實宜廢除，無別為一罪之必要，⁷⁷筆者亦贊同上述學者見解。

第二項 護照條例第 23 條至第 25 條規定

除刑法外，現行有關護照犯罪刑罰係民國 89 年（2000 年）5 月 17 日修正公布，同年 5 月 21 日施行之「護照條例」第 23 條至第 25 條。以下茲說明其立法理由及保護法益，並評析上揭法條有無待改進之處。

一、沿革

民國 33 年 6 月 28 日制訂，同年 7 月 22 日公布施行之「出國護照條例」，並未規範護照犯罪。41 年 2 月 19 日修正，同年 3 月 3 日公布施行之「出國護照條例」第 20 條及第 21 條首次規範護照犯罪，惟其條文內容係就護照犯罪之不同態樣說明依刑法處斷之法條，⁷⁸並

⁷⁷ 林山田，同註 50，頁 454；甘添貴，同註 50，頁 209。

⁷⁸ 民國 41 年 2 月 19 日修正，同年 3 月 3 日公布施行之「出國護照條例」第 20 條規定：「偽造變造中華民國出國護照足以生損害於公眾或他人者，依刑法第二百十二條處斷（第一項）。意圖營利犯前項之罪者，依刑法第三百三十九條處斷（第二項）。行使偽造變造中華民國出國護照者，依刑法第二百十六條處斷（第三項）。」第 21 條規定：「承辦簽照人員對於簽發出國護照或護照加簽，要求期約或收受賄賂或其他不正利益者，以貪污罪論（第一項）。直屬主管長官對於承辦簽照人員，犯前項之罪有庇護或不為舉發者，以共犯論（第二項）。」

非另定刑罰，故於 56 年 6 月 30 日再次修正時，已刪除原第 20 條及第 21 條規定，「出國護照條例」名稱亦修正為「護照條例」。因此，現行護照條例第 23 條至第 25 條規定，係首次就刑法規定外另定有關護照犯罪之特別刑法，條文規定及立法理由如下：

護照條例

第23條 偽造、變造國民身分證以供申請護照，足以生損害於公眾或他人者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以下之罰金。

行使前項文書者，亦同。

將國民身分證交付他人或謊報遺失，以供冒名申請護照者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十萬元以下之罰金。

前項冒用名義者，亦同。

受託申請護照，明知第一項至第四項事實或偽造、變造或冒用之照片，仍代申請者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十萬元以下之罰金。

理由：一、本條新增。

二、鑒於目前偽、變造護照犯罪猖獗，其中以偽、變造國民身分證意圖矇混申請護照以供不法使用情事為多，由於護照非屬偽、變造，僅係持照人相關資料不實，部分經外國駐華機構於核發簽證時查覺有異，嚴重影響我護照公信力，外國駐華機構並多次建議我政府相關機構研議加強對該等犯罪之處罰，鑒於該等犯罪型態非僅破壞政府形象，甚且影響我國家安全，爰援公司法第九條及第十九條、移民法第五十三條及第五十四條及公職人員選舉罷免法第八十六條至第九十五條之規定，用特別法加重罰則以補普通法，為資有效解決當前特殊情況所生問題，於本條例增訂罰則，以遏阻該等犯罪。另依所涉情節，訂定不同之罰金額度。未來如實際情況改善，仍可修正本條例，回歸刑法之適用。

第24條 偽造、變造護照足以生損害於公眾或他人者，處五年以下有期徒刑，併科新臺幣五十萬元以下罰金。

行使前項文書者，亦同。

將護照交付他人或謊報遺失以供他人冒名使用者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十萬元以下罰金。

理由：一、本條新增。

二、本條係針對實際從事偽、變造護照之犯罪而定之罰則，鑒於此種犯罪所侵害之法益，尤甚於前條以不實之國民身分證申請護照情事，故其罰則重於前條之規定。

三、第一項及第三項之罰則不同，則係基於該兩項規範之犯罪型態，其所侵害之法益有程度上之差異，故分別定之。

第25條 違反第四條扣留他人護照，足以生損害於公眾或他人者，處五年以下有期徒刑或拘役或科或併科新臺幣十萬元以下罰金。

理由：一、本條新增。

二、為落實修正條文第四條之立法意旨，爰增訂本條，俾有實質遏阻該等情事效果。

由上揭立法理由⁷⁹可知，當時護照犯罪手法已非刑法第 212 條偽變造特種文書罪及第 216 條行使偽變造特種文書罪所能完全規範，且鑒於護照犯罪猖獗已引起外國駐華機構注意及建議加強對該等犯罪之處罰，爰增訂第 23 條以偽變造之國民身分證申請護照、將國民身分證交付他人冒名申請護照、明知國民身分證為偽變造或照片係冒用而代申請護照、第 24 條第 2 項將護照交付他人冒用，以及第 25 條違法扣留他人護照等犯罪型態之罰則，並以特別法方式於第 24 條第 1

⁷⁹ 有關該條理由第二點「為落實修正條文第四條之立法意旨」，查民國 89 年 5 月 17 日修正公布，同年 5 月 21 日施行之護照條例第 4 條規定：「護照非依法律，不得扣留。」其立法理由為：一、本條新增。二、由於國人對護照之保管及使用較無正確觀念，常有因債務糾紛或其他個人因素，扣留他人護照或容他人將護照扣留之情事，滋生困擾，爰增訂本條。有關護照條例之修正沿革及立法理由，參閱「立法院法律系統」網頁：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@1804289383>

項增訂偽變造護照罪、同條第 2 項行使偽變造護照罪，並大幅加重刑度及提高罰金，以排除刑法第 212 條及第 216 條之適用。

二、 保護法益

民國 89 年修正之護照條例增訂護照犯罪罰則，揆諸其立法理由，係以護照犯罪型態多樣，已不限於偽造或變造護照，且護照犯罪猖獗已嚴重影響我護照公信力、破壞我政府形象，並影響我國家安全。由此顯示，護照條例第 23 條至第 24 條之保護法益已非刑法第 212 條個人旅行法益及輕微之社會公共信用法益，而係擴大至國家擔保護照證明個人國籍身分之功能，以及國家安全之法益，彰顯出護照之公文書性質及國際間通用之作用。

三、 研析意見

護照為國人在國外旅行所使用之國籍身分證明文件，其核發機關為外交部，亦即以國家為護照名義人及製作人，擔保負責護照所載個人資料及相關內容之真實性，為世界各國政府所接受，具有國際公信力。故倘我國護照犯罪猖獗，遭偽變造、冒用或冒領之護照流竄世界各國，將影響各國予我國人簽證待遇，侵害個人旅行及身分證明權益、社會交易安全、我護照公信力及國境安全等法益。故有關護照犯罪應以護照條例相繩，不應將護照歸類於特種文書，而以較輕之刑法偽變造特種文書罪繩之。故此次護照條例之修正彌補刑法第 212 條偽變造特種文書罪之缺失，宜予肯定。

惟護照條例自民國 89 年 5 月 21 日修正施行迄今，已近 13 年未修正。隨著科技之進步，護照犯罪手法亦隨之翻新精進，如人蛇集團在變造護照前以價購方式取得真護照，護照之買方及賣方均非現行罰則規範對象，另常見的國人在澳門賭場以護照抵銷賭債，或偷渡客冒用我護照之情形，護照條例亦未規範，故現行護照條例有關護照犯罪罰則之規定已不敷適用，有修正或增訂犯罪型態之必要。

第四節 小結

護照性質為公文書，殆無疑義；而護照之作用，從古至今，已隨時代更迭、社會經濟繁榮、科技進步及國際交流頻繁，影響範圍從個人、社會擴及國際。從上述我國護照沿革可知，民國 17 年制定之舊刑法第 229 條，即現行刑法第 212 條偽造變造特種文書罪之前身，當時發行之護照，不僅包括國人在出國或在國內旅行、外國人在中國境內旅行持憑使用之通行證，尚包括地方稅務機關發行貨物之國內通行證，故舊刑法制定當時之護照性質及作用，與現今護照作用限定為一國政府發給其國民出國旅行持用之國籍身分證明，已有顯著差異。

舊刑法第 229 條與刑法第 212 條偽造變造特種文書罪於立法當時，立法者將護照與其他關於品性能力服務或其他相類之證書、介紹書，歸類於謀生及本人一時便利起見，其情有可憫之處，特設本罪科予較輕之刑，乃是認為偽造或變造護照所侵害之個人及社會法益輕微。然揆諸實際，即使在立法當時，護照已是國人於國內外旅行持用之國籍身分證明文件，雖然於其時國人至國外旅行者尚屬少數，然其重要性並不亞於一般之公文書，苟有偽造或變造，行使該偽造或變造之護照，必然涉及當事人因身分衍生法律上之權利義務關係，不僅影響個人權益、社會秩序及交易安全，亦影響國家對護照之保證及證明機能，侵害一般社會大眾或其他國家政府對我國護照作為身分證明之公共信賴，損及我國對護照之管理機制，並影響國境安全，故侵害之法益不僅涵蓋個人、社會，亦擴及國家法益。爰此，當時舊刑法第 229 條與刑法第 212 條之立法意旨與立法當時實際現況已有出入，將護照列入特種文書，而以偽造變造護照者其情可憫科予輕刑，實非妥適。另行為人偽造或變造本罪所定之特種文書，由於該文書可歸類為公文書或私文書，刑法已分設有偽造變造私文書罪（第 210 條）及偽造變造公文書罪（第 211 條），倘行為人其情確有可憫之處，可依刑法第 57 條、第 59 條規定減輕其刑，故刑法第 212 條偽造變造特種文書罪無特立一條之必要，應予廢除。

時至今日，由於國人於國外旅行、經商、就學、僑居更為頻繁，護照之作用更形擴大，作為國內外通用之國籍身分證明及旅行文件，護照犯罪屬跨國犯罪，涉及跨國人口販運、偷渡、罪犯潛逃、洗錢、毒品販運、金融犯罪及恐怖主義等，影響各國社會秩序及國家安全，因此護照犯罪罰則所須保護之法益，已與現行刑法第 212 條偽造變造特種文書罪規範保護法益有顯著不同，爰外交部於主管之「護照條例」增訂護照犯罪型態，並以特別法加重罰則方式補普通法之不足，實務上依特別法優於普通法原則，應優先適用護照條例相關規定。然護照條例第 23 條至第 25 條有關護照犯罪罰則施行迄今，其所定之犯罪型態，隨著科技進步、犯罪手法不斷翻新及跨國組織犯罪興起，恐已不敷適用。有關我國護照犯罪型態及手法、未受現法規範之護照濫用情形，詳述於下章。



第三章 我國護照犯罪現況及防制措施

第一節 護照犯罪手法

近代由於交通迅捷，生活水準提升，各國間人員往來頻繁，相對地，以不實護照入出境或偷渡的情形亦逐漸增多。為防範是類情事發生，國際民航組織（ICAO）在 1980 年公布指導各國發行機器可判讀護照（MRP）的 DOC 9303 文件中，建議各國在護照申請及核發過程中採取預防措施，以防範護照犯罪。在該文件中指出護照犯罪有以下幾種態樣：⁸⁰

- (1) 竊取空白之真護照，並製作成為看起來有效之護照。
- (2) 冒用偷來的或不當手段取得之他人國籍或身分證件，以不實身分申請護照。
- (3) 使用偽造之國籍或身分證件，以不實身分申請護照。
- (4) 申辦多本護照以掩飾先前簽證或入出境章戳顯示之可疑旅行證據。
- (5) 謊報或未申報護照遺失或遭竊，以提供面貌相似之人冒名使用，或供他人換貼照片使用。
- (6) 藉護照製發人員操縱護照製發系統之便，違規製發護照。

由於我國對護照控管嚴密，幾無遺失空白護照情形或官員違法核發護照，因此我國護照犯罪主要手法為變造護照、冒領及冒用護照。各國為防範持偽造、變造護照或冒用、冒領護照者非法入境，影響國境安全，依該國旅客偷渡、逾期停留率、護照安全性及互惠原則，給予不同國家差別之簽證待遇。近年來由於我國在護照安全、簽證拒發率、國境管控、情資分享等領域，符合先進國家之免簽證標準，故先後取得日本、英國、加拿大、歐盟及美國等 133 個國家或地區予我國人免簽證或落地簽證待遇，相較於中國大陸核發之護照更為便利，也

⁸⁰ ICAO DOC 9303 Part 1, Volume 1, III-22，詳見國際民航組織(ICAO)網頁：
http://www.icao.int/publications/Documents/9303_p1_v1_cons_en.pdf

因此吸引不法集團千方百計變造、冒領或冒用我國護照，以提供語言相通、外貌相近之大陸人士偷渡前往歐、美、加等國居多，少部分提供國內通緝犯潛逃國外，及東南亞國家非法勞工或賣春女子持憑入境我國。由於有厚利可圖且市場需求量大，故護照犯罪情形日趨猖獗。

據刑事警察局查獲護照犯罪案件顯示，我國護照在人蛇偷渡市場每本約值新臺幣 5 千至 1 萬元，護照內若有美國簽證則值約 5 萬元，變造一本護照的代價約 3 萬元，冒領一本護照並取得美國簽證的代價約 15 萬元，從泰國送一名大陸人士成功前往美國代價是 60 至 90 萬元，⁸¹變造護照供遭限制出境國人使用代價約 20 萬元，在我國取得美、日、歐、加等國予我國人免簽證待遇後，我國護照行情預期更水漲船高。由於利潤相當豐厚，吸引不法之徒鋌而走險，往往不擇手段以偷、搶、騙、價購等方式取得國人護照。茲將護照犯罪手法說明如下。

第一項 偽造、變造護照及行使偽造、變造護照

一、偽造護照及行使偽造護照

護照為公文書，故偽造護照同偽造公文書。本犯罪手法偽造行為之定義，係有形偽造的概念，⁸²乃無制作護照權限之人（包括自然人與法人），冒用護照核發機關名義作成護照。我國自 1995 年發行 MRP 護照以來，由於護照製作過程日趨繁複，防偽設計及印刷技術日益精良，故實務上幾未發現全本偽造之護照及行使偽造護照案例。

二、變造護照及行使變造護照

通常是不法集團以偷、搶、騙或價購方式取得他人護照後加以變造，最常見的情形是更換護照上照片後交付冒用者憑以偷渡他國或潛

⁸¹ 參見內政部警政署刑事警察局網頁：<http://www.cib.gov.tw/police/police0301.aspx>

⁸² 偽造文書行為可分為兩種：（一）有形偽造，亦稱形式主義，乃無制作權人冒用他人名義制作內容不實之文書，又稱為「不真正文書」，例如刑法第 211 條偽造公文書是。（二）無形偽造，亦稱實質主義，乃有制作權人以自己名義制作虛偽內容之文書，又稱為「不真實文書」。參見黃仲夫著，刑法精義，2008 年 1 月修訂二版，頁 472-473。

逃出境。以下說明變造護照手法及持用變造護照前往外國之方式。

(一) 變造護照手法

1、 換貼照片

2000年、2002及2003年版之MRP護照資料頁護貝之膠膜上隱藏有以特殊油墨印刷之中華民國「REPUBLIC OF CHINA」字樣及梅花、國旗等圖樣，這些防偽設計圖樣除了可由證照查驗機器判讀外，使用螢光燈也可顯現。以查獲變造護照案例顯示，變造護照集團以俗稱「剃頭」方式換貼有意偷渡者的照片，先用甲苯慢慢清洗撕開護照上的護貝膠膜，換貼照片後把偽製且有仿冒防偽設計圖樣之膠膜用護貝機貼上。以這種手法變造之護照幾可亂真，在螢光燈下完全顯現出與真護照相同之防偽設計圖樣，不用放大鏡仔細辨識資料頁字體及圖紋，無法察覺係變造護照。

2、 塗改字跡

變造者會將護照持有人原本的資料如性別、出生日期等做塗改，以配合冒用者的外表及年齡，有些護照已逾效期，亦常被變造成仍可使用之效期內。塗改字跡之手法如下：

甲、 擦拭

如將「FEMALE」(女)之「FE」拭除，顯示為「MALE」(男)，因去除部分字跡的同時，有部分紙張纖維也會被剔除，造成紙張淺薄，只要對向光線，即可發現當中的透明度不同。另若字跡係以化學溶劑漂白方式去除，紅外線或紫外線的照射，亦可發現擦拭處之紙張與週遭未擦拭之紙張有著光線吸收或反射的反應。⁸³

乙、 塗抹

常見者如以白色修正液塗抹字跡，然後再填寫新字，因白色

⁸³ 林萬芳，台灣與泰國偽造護照罪之比較研究，中央警察大學法律研究所碩士論文，2010年6月，頁26。

溶液易於辨明，故以此法變造者，常以白色紙張為背景，且塗抹區域極小。檢視時可利用強光照射紙張，檢視透光性之異同。⁸⁴

丙、添筆

添加筆劃亦是護照上變造字跡所常使用的方法之一，例如將年齡「1961」改為「1969」，將護照效期「2001」改為「2004」，因添加筆劃之墨水與原字跡墨水成分不同，藉由紅外線、紫外線或雷射等光線照射，很容易即可判別其中的差異。⁸⁵

丁、挖補

挖補是指將原有字跡挖除，然後嵌上其他字跡的小紙片而成。因位處同一平面，固以觸摸方式難以查覺，唯獨光線（斜光、穿透光）照射，較容易看出其變造的痕跡。

3、護照資料頁加貼偽造膠膜

此變造手法是在護照資料頁上加貼兩層透明膠膜，即最下層為原資料頁，中間夾一層透明塑膜，反向列印擬偷渡者照片於偽造膠膜上，覆蓋後原資料頁照片人頭部分之光學繞射圖案消失不全（圖 3-1），且偽造之膠膜上有切割刀痕（圖 3-2）。

圖 3-1 護照資料頁加貼偽造膠膜



(1)護照資料頁上先加貼一層透明塑膜 (2)再覆蓋反向列印偷渡者照片之膠膜

⁸⁴ 林萬芳，同註 83，頁 27。

⁸⁵ 同前註，頁 27。

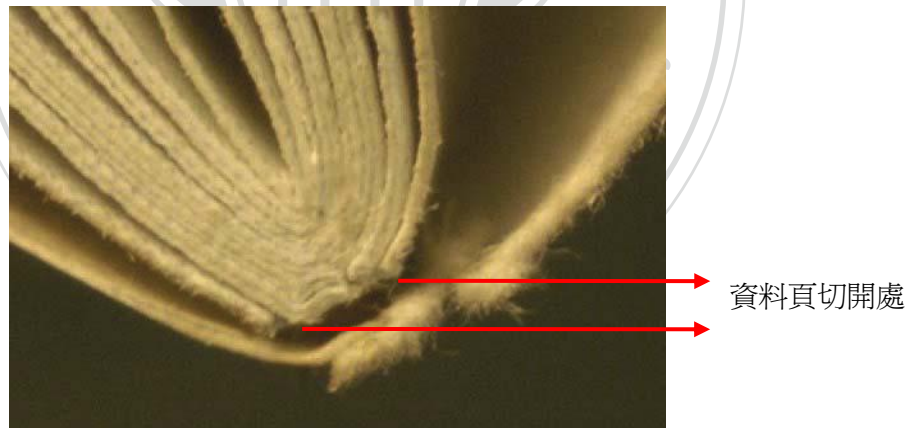
圖 3-2 偽造膠膜之切割刀痕



3、置換偽造之護照資料頁

真護照之資料頁與內頁末頁為同一張紙，而此變造手法是先切開真護照資料頁，再將偽造之資料頁與原內頁末頁重新黏貼而成，目視可察覺變造痕跡（圖 3-3）。

圖 3-3 護照資料頁遭置換



（二）持用變造護照闖關前往外國方式

案例一：南非破獲大陸偷渡客持變造之我國護照闖關案

40 名來自大陸福建省的男女偷渡客於 2004 年 8 月 13 日持變造之我國護照企圖轉往巴西聖保羅時，被南非航空公司、美國移民局和

我國駐約翰尼斯堡辦事處官員聯合緝捕。由於一次 40 人持我國護照在約堡轉機，引起南非航空公司人員注意，在通報美國移民局駐南非官員後，再間接知會我駐約堡辦事處瞭解案情。我駐約堡辦事處人員前往鑑定護照真偽時，發現 40 名大陸偷渡客持有護照為正本，但個人資料頁已被人蛇集團塗改變造成偷渡客的照片及本名，連臺灣入出境章也是偽刻章戳。在偵訊過程中，偷渡客表示他們是在福建當地透過親友介紹以每人 6 到 7 萬人民幣價格購買我國護照。⁸⁶

案例二：周強生人蛇集團以合成照片為護照變臉

2011 年 11 月，內政部入出國及移民署（以下簡稱「移民署」）透過兩岸司法互助，破獲以周強生為首的跨國人蛇集團。周強生捨直接換貼人蛇照片至人頭護照的傳統犯罪手法，改採電腦科技修圖，將人蛇與人頭五官特徵合成的照片，犯案手法有如電影「變臉」，成功逃過各國境管官員法眼。而闖關成功的變造護照會回收再利用，進行還原或交給下一名人蛇進行照片合成再使用。周強生人蛇集團的臺灣「交通」，將人頭從臺灣帶到香港後，人頭交出的護照轉給專業照片合成師傅處理。師傅挑選臉型五官特徵相似的人頭與人蛇進行配對，然後用電腦科技進行移植合成，幾乎找不到破綻，53 名人蛇因而得以堂而皇之矇騙過關。

人蛇闖關成功的假護照會資源回收再利用，將護照寄回香港再利用或還原讓臺灣人頭返國。如果未寄回，人頭則申請遺失，再取得補發的真護照返臺。周強生人蛇集團用科技將護照變臉的犯罪手法，短短一年多，獲利近億元。⁸⁷

案例三：在機場內以交換登機證方式掩護大陸偷渡客前往加拿大

我移民署接獲加拿大駐台北貿易辦事處情資略以，2012 年 6 月 24 日有 1 名大陸地區男子成功搭機偷渡抵達加拿大溫哥華機場並申請

⁸⁶ 參閱「大紀元」報導：「南非破獲最大宗中國偷渡客持台灣護照闖關案」。網頁：<http://www.epochtimes.com/b5/4/8/13/n626831.htm>

⁸⁷ 參閱 2011 年 11 月 3 日「中時電子報」報導：「假護照變臉年賺億元」。

難民庇護，該嫌堅不透露所持證件及偷渡手法。惟加國警方在機場內尋獲 1 只無人認領之行李，查得該行李係國人林文彬由澳門機場託運至加拿大溫哥華機場。該署經查林嫌於 2012 年 6 月 23 日自澳門搭機抵臺後，並未依照訂位紀錄（華航 CI032）轉機前往加國，卻搭乘華航 CI309 班機接駁高雄入境，另查華航 CI032 班次並無旅客有「NO SHOW」紀錄，亦即林嫌未取消搭乘該航班。經調閱監視畫面顯示，2012 年 6 月 23 日，1 名男子搭乘復興航空 GE372 班機自澳門抵桃園機場，持用外文姓名為 LIN WEN PIN 之變造我國護照（經以護照號碼查得原持照者姓名為陳○文，已歿）向第一航廈華航過境櫃檯劃位取得 CI309 之登機證後，前往第二航廈，與林文彬交換取得 CI032 班機登機證後，偷渡前往加國。

由以上案例顯示，變造護照已發展成跨國犯罪。據刑事警察局研析，我國護照失竊後被運至國外變造出售供人冒用，其運送方式為：

- （1）專人專送：變造集團尋找無不良紀錄且非旅行業從業人員擔任「交通」，負責攜帶失竊或人頭護照逃避警方及海關查緝闖關。
- （2）航空快遞：將非法護照以航空快遞方式寄到國外，利用航空快遞數量龐大無法逐一檢查之漏洞運送出國。

不法集團變造護照之流向，由已查獲之案件可知，不法集團已發展成跨國連線作業組織，且具多項犯罪目標，諸如以偽變造之掩護身分進行人蛇偷渡、走私槍械、毒品、擄人勒贖、洗錢等不法情事。有關我國護照變造之流程，多係自臺取得原始護照後，轉送至東南亞地區加工變造後即行脫手，亦有送回國內向外國駐華機構冒領簽證之情形。至變造我國護照之集團組成大多如下：

- （1）臺灣方面：負責收購及竊取我國護照，並設法送至國外加以變造銷售圖利。
- （2）東南亞地區：負責變造我國護照並派人護航將冒用護照者（俗稱人蛇）送至他國。
- （3）大陸方面：負責尋找欲冒用我國護照者並帶至外國。

- (4) 美國、加拿大、澳大利亞及日本等地區：於冒用我國護照者順利進入該國時負責接應並收費。⁸⁸

第二項 冒領護照

近年來，由於護照製作技術日益精良，偽變造難度提昇，不法之徒多改由上游階段著手，以偽造、變造身分證、相貌近似或合成照片冒辦取得真護照，其手法如下：

一、以面貌相似者之照片冒領護照

不法人士收購人頭之國民身分證，在護照申請書貼上面貌相似之冒名者照片以申辦護照，或將冒名者照片修改與人頭國民身分證照片神似（合成照片），貼在護照申請書上以申辦護照。此手法由於護照為真，且護照上之合成照片與冒名者面貌相似，故持該護照矇騙通關難以查獲。

二、以冒領之國民身分證申請護照

例：涉嫌盜賣理律法律事務所 30 億元股票的劉偉杰，2002 年 9 月以其本人照片冒領黃○華之國民身分證後，再冒辦真護照。另涉嫌炒作合機公司股票綽號「古董張」的張世傑，在 2007 年 6 月請照相館將林俊宏的照片修改與其神似（合成照片），由林俊宏持該合成照片向戶政事務所申請補發國民身分證，再申辦真護照後交付張世傑持用。此手法由於國民身分證為真，故極難查獲。

三、以變造之國民身分證申請護照

變造國民身分證主要是換貼照片，民國 75 年（1986 年）發行之國民身分證材質為紙張，以透明膠膜封住正面照片及個人資料，由於

⁸⁸ 參見「臺東縣警察局全球資訊網」網頁：

<http://www.ttcpb.gov.tw/chinese/home.jsp?serno=201105170053&mserno=201105170003&menudata=ttcpbMenu&contlink=content/busin0208.jsp&level3=Y&serno3=201105170068>

防偽設計簡單易於破解，故最常見之手法，係由跨國人蛇集團向民眾收購人頭之國民身分證，加以變造換貼大陸人士之照片，透過國內旅行社向外交部申獲護照後，再向外國駐華機構申請簽證，俟簽證核發後再以快遞方式寄到泰國等第三地交由蛇頭轉售交給人蛇搭機闖關美、加等國。⁸⁹

國民身分證自 94 年 12 月 21 日起全面換發現行版本，以紙卡製作，照片透過掃描方式列印於正面，正面和背面都加以封膠，目前變造國民身分證手法是以藥水洗去原有影像，再印上冒辦者照片，申請真護照。

四、以偽造之國民身分證申請護照

94 年底發行之新版國民身分證新增條碼設計，並有 21 項防偽變造功能，相對於舊版國民身分證已安全許多，⁹⁰偽造之成本及技術也因此提高，故目前實務上已少有以偽造之國民身分證申請護照案例。

五、利用未滿 14 歲國民無國民身分證之漏洞冒領護照

未滿 14 歲國民因尚未申請身分證，得持憑無照片影像之戶口名簿或 3 個月內申請之戶籍謄本作為其國籍身分證明而申辦護照，此類案件因缺乏可資查核人別之照片影像資料以供佐參，爰予不法之徒可趁之機，以非屬護照申請人之照片矇混冒領護照。

案例一：徐百翊人蛇集團掩護大陸孩童以冒領之我國護照偷渡赴美法

徐百翊人蛇集團自 2007 至 2009 年掩護大陸孩童以冒領之我國護照偷渡至美國及法國，茲說明其犯罪手法如下：

(1) 大陸部分：由大陸蛇頭招攬有意將孩童偷渡至美國或法國之家

⁸⁹ 參閱「臺東縣警察局全球資訊網」網頁：

<http://www.ttcpb.gov.tw/chinese/home.jsp?serno=201105170053&mserno=201105170003&menudata=ttcpbMenu&contlink=content/busin0208.jsp&level3=Y&serno3=201105170068>

⁹⁰ 葉家瑜，「中華民國身分證與新台幣鈔券及護照上一般文件特徵之辨識」，刑事科學，第 60 期，2006 年 3 月，頁 147-148。

長，將孩童資料及照片以快遞方式寄給在臺灣之徐百翊，以便辦理我國護照及美國或法國申根簽證。俟約好偷渡時間後，帶大陸孩童搭機至香港，徐百翊同時安排「交通媽咪」（即佯裝大陸孩童之親屬，協助陪同大陸孩童自香港偷渡至美國之臺灣女子）抵達香港，與大陸孩童在香港進行 1 至 2 天之培訓後，再由「交通媽咪」帶大陸孩童偷渡至美國或法國。成功偷渡者，每位須支付費用美金 7 萬元。

- (2) 臺灣部分：派人赴花蓮兩村落，以新臺幣 5 千元至 1 萬元不等代價，謊稱代為申請營養午餐補助款，至少收購 45 名 14 歲以下原住民孩童申辦護照所需之戶口名簿或戶籍謄本等文件，以擬偷渡大陸孩童之照片冒名申辦護照，並持該護照申辦簽證。該集團為補足大陸孩童缺少臺灣至香港此段航程之證明，偽刻入出國及移民署入出境章蓋在護照上，並偽造登機證，以交換登機證方式，打出免費至香港遊玩廣告，招攬女子頂替大陸孩童搭乘臺灣至香港之班機。⁹¹

案例二：冒用身分辦護照，滯美 10 年被逮

陳姓男子為兒子「阿勇」躲避兵役問題，於 2002 年以 1 萬元代價將阿勇照片提供張女，冒用張女兒子身分申辦護照，赴美國當小留學生。嗣張女兒子因「出國」已滿 2 年戶籍遭遷出國外，無法收到國中入學通知，張女只好謊報兒子的護照遭冒用。滯美未歸的「阿勇」因護照效期至 2007 年 6 月截止，遂於 2011 年 8 月底向我駐美國代表處申換護照，因張女已將其子護照申報遺失，全案始告曝光。刑事警察局經蒐證後，將「阿勇」、居中牽線的徐姓男子與張女及其丈夫等 4 人，依違反護照條例、偽造文書等罪嫌函送檢方。⁹²

⁹¹ 參閱 2009 年 8 月 9 日「自由時報電子報」報導：「人蛇扮交通媽咪持台灣護照偷渡中國小孩到法」。網頁：<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/aug/9/today-so1.htm>

⁹² 參閱 2012 年 4 月 28 日「自由時報電子報」報導：「冒用身分辦假護照，滯美 10 年被逮」。網頁：<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/apr/28/today-so18.htm>

六、以虛偽不實之國籍身分證明文件申請護照

依護照條例及其施行細則規定，申請護照應繳交具有我國國籍之證明文件。⁹³海外出生之在臺無戶籍國民由於無戶籍謄本、國民身分證及戶口名簿等戶籍資料，首次申請護照應繳交父母一方具有我國國籍證明及本人出生證明，不法之徒即以虛偽不實之國籍身分證明文件，如：偽造或不法取得之出生證明、不實之國人生父認領文件等向我駐外館處申獲護照，以東南亞國家為主，尤其以菲律賓最多，多係以賄賂菲國官員方式取得出生證明，由於該證明文件為真，極難查獲。

第三項 將護照交付他人冒用

不法之徒以偷、搶、騙或價購方式取得他人護照，交付面貌相似之冒用者憑以偷渡他國或潛逃出境。例：2009年10月，由導遊李繼永為首腦之跨國人蛇集團以新臺幣3000元遊澳大利亞為餌，在臺灣招攬國人參加旅遊團，導遊帶該旅行團至香港轉機時，向團員謊稱遺失團員護照，免費招待團員至大陸旅遊，惟實際上已將團員護照賣給大陸偷渡客，在香港機場將團員護照交付大陸偷渡客轉機至澳大利亞雪梨機場，遭眼尖之證照查驗官員識破遣返大陸。⁹⁴另實務上亦有為協助其遭通緝之兄弟或姊妹潛逃國外，而交付其本人護照供兄弟姊妹冒用情形。

⁹³ 依國籍法施行細則第11條第3項及護照條例施行細則第13條第1項規定，具有我國國籍之證明文件指下列各款文件之一：一、戶籍謄本。二、國民身分證。三、戶口名簿。四、護照。五、國籍證明書。六、華僑登記證。七、華僑身分證明書。八、父母一方具有我國國籍證明及本人出生證明。九、其他經內政部認定之證明文件。另依護照條例施行細則第13條第2項規定：前項第七款之華僑身分證明書，如係持憑華裔證明文件向僑務委員會申請核發者，應併提出前項第八款之證明文件。

⁹⁴ 參閱2010年10月14日「蘋果動新聞」報導：「揪團3千元遊澳洲，護照遭人蛇集團盜用」。網頁：http://www.youtube.com/watch?v=K_6BCUud-So&feature=related

第二節 未受現法規範之護照濫用行為

第一項 買賣護照、以護照抵銷債務或債權

在從事變造護照、行使變造護照或冒領、冒用護照等不法行為之前，通常是以價購方式取得護照，有的不法之徒甚至以抵銷債務作利誘，使欠債者自願交付護照供他人冒用。

案例一：人蛇偷渡集團以「老鼠會」收購逾百本護照

移民署於 2012 年 1 月 5 日破獲非法收購護照與人蛇偷渡集團，以「老鼠會」的最新方式，收購逾百本護照，初估其不法利益逾 2 億元。該集團犯罪地點涵蓋臺灣、大陸、香港、泰國、愛爾蘭、法國巴黎、土耳其、奧地利及西班牙等 10 餘國家及地區，其犯罪手法是由我國籍「蛇頭」利用苗栗地區地緣關係，以老鼠會方式逐層拉親屬、鄰居、同學及其友人出賣本身護照，再由徐嫌及郭嫌等人，以 3 千元至 2 萬元不等的代價非法收購。

該集團隨後再向巴拉圭駐台大使館、土耳其駐台辦事處申辦簽證，且於申辦簽證成功後，寄交大陸人蛇集團冒用，或據以變造護照基本資料頁，於境外機場轉機時安排「交通」或「人頭」，交付大陸人蛇持用，伺機偷渡歐美先進國家非法工作，並獲 5-7 萬美元的不法利益。⁹⁵

案例二：林俊宏為抵銷債務將身分證及護照交付張世傑通關出境

綽號「古董張」的股市名嘴張世傑因涉違反證券交易法限制出境，因欲冒用他人身分、使用不實護照通關出境至大陸及美國，於 2007 年 4 月間，與綽號「小陳」的男子以 35 萬元買受 1 本不實護照，張世傑並交付其相片予「小陳」，「小陳」嗣與林良和聯絡，由林良和找來人頭「吳致宏」，請相館將張的照片修成與吳相似的禿頭照，但

⁹⁵ 參閱 2012 年 1 月 5 日「蕃薯藤新聞網」報導：「移民署破獲最大人蛇集團」。網頁：<http://history.n.yam.com/liontravel/life/201201/20120105538863.html>

張取得護照後，發現禿頭模樣與他差異太大，再以 45 萬元委託重製。由於林良和發現林俊宏與張相似度較高，林良和推由謝欣廷出面遊說積欠其褫姆費 3 萬元之林俊宏，將林的照片修改神似張世傑，再由林俊宏持修改相片申辦補領國民身分證，再辦護照，交由張使用。同年 9 月，張世傑持冒領之林俊宏護照從高雄小港機場出境遭入出國及移民署國境事務大隊查獲，並扣得上開購得之吳致宏、林俊宏護照。

由上述案例顯示，買賣護照或以護照抵銷債務或債權之護照濫用行為，是協助人蛇集團成功偷渡或通緝犯潛逃國外之利器。此類護照濫用行為助長偷渡、人口販運等不法犯罪，危及國境安全並打擊司法威信，惟因並無相關罰則，又有厚利可圖，吸引不少國人甘於充當人頭，出售自己護照。

第二項 冒名使用護照

護照條例第 24 條第 3 項規定將護照交付他人或謊報遺失以供他人冒名使用者，處 5 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 10 萬元以下罰金。但對於冒名使用護照者，卻漏未規範。冒名使用他人護照者，除偷渡客外，還有因犯罪潛逃國外之通緝犯，或預備從事犯罪之不法人士。

冒名使用護照，即是身分竊盜（identity theft）行為。濫用冒用之身分可能作為以下用途：從事恐怖活動、重大犯罪、國境闖關及公民權管控、經濟犯罪（包括洗錢及金融恐怖主義）等，故冒用身分對個人、商業社會及政府均具有毀滅性破壞力。⁹⁶如澳大利亞政府在 1978 年逮捕以 Clark 為首之毒品走私集團，該集團涉及跨國毒品走私、謀殺等罪，Clark 利用護照申辦制度的漏洞，被捕時持有 5 本澳國有效護照，護照上均有他的照片，但姓名等個人資料都是偽造或冒用。⁹⁷

⁹⁶ 參閱澳大利亞護照局（the Australian Passport Office）有關“Passport fraud”網頁：
<https://www.passport.gov.au/web/BrochuresWebPages/PassportFraud.aspx>

⁹⁷ Doulman, Jane & Lee, David, *Every Assistance & Protection : A History of the Australian Passport*, the Federation Press, 2008. p.196.

身分遭冒用的受害者須承受重大財物及精神上損失，且可能在重新取得其身分上經歷重大困難，例如高雄市一名 41 歲陳姓男子，9 年前護照遭朋友偷走，並冒用他的護照前往大陸，朋友嗣因在大陸吸毒遭判死刑槍斃，從此陳姓男子成為活的死人，不能申請健保，也無法申領失業補助金。⁹⁸

第三項 以護照抵押貸款或作為債權擔保

以押證件方式租賃車輛、向圖書館借書等行為，在日常生活中經常見到。但倘以護照作為貸款債權擔保之抵押物，則護照可能遭他人濫用。債權人會接受債務人以護照作為債權擔保，往往是因護照有厚利可圖，故倘債務人無法清還貸款，可將其護照售予不法集團。另債權人以債務人未清償債務即不予返還其護照之行為，以為可控制債務人不致遁逃避債，惟此舉可能涉及護照條例第 25 條所定之非法扣留他人護照之犯罪行為。

案例一：日本警方查獲地下錢莊以護照作為債權擔保

2009 年 9 月，日本警方查獲一非法貸款組織扣押我國人護照 125 本，護照持有人多為婦女，這些婦女是經由我國仲介公司介紹來日本酒店工作，以護照向地下錢莊抵押貸款，當無法清償債務時，有些婦女就向我駐日本代表處謊報護照遺失，以申請補發。⁹⁹

案例二：貸款持護照抵押遭騙護照

2009 年，桃園縣周先生因急需小額資金周轉，在報紙上看到「護照周轉」廣告，他先以電話詢問細節，然後與對方相約在桃園火車站附近見面，並與對方談好貸款方式是以護照作抵押，當天他就領到新臺幣 3,500 元，但必須在 10 日後連本帶利還 4,000 元，並約定 10 日

⁹⁸ 參閱 2005 年 9 月 12 日「TVBS 新聞網」報導：「男子護照被冒用，活人身分成死人」。網頁：http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=suncomedy20050912120719

⁹⁹ 參閱 2009 年 9 月 2 日「今日新聞網」報導：「旅日正夯，駐日代表籲勿用護照抵押貸款」。網頁：<http://www.nownews.com/2009/09/02/153-2500309.htm>

後在台北火車站見面還款。但他在 10 日後依約前往指定地點時，卻未見對方出現，才發現對方並非辦貸款，而是騙護照。¹⁰⁰

除上述案例外，實務上外交部也屢接獲自稱債權人之民眾來函，聲稱其債務人以護照抵押向其貸款，倘債務人向外交部申請補發護照，請外交部勿核發護照予債務人等語；另也迭有債務人以債權人行蹤不明難以索回護照為由申請補發護照案例。是類濫用護照行為已影響持照人旅行權益及外交部對護照之管理，並可能涉及將護照交付他人冒用之犯罪行為，爰應予規範。

第三節 護照犯罪防制措施

第一項 護照犯罪相關統計資料

依據外交部領事事務局的統計資料（如表 3-1）顯示，自民國 84 年至 101 年，包含我駐外館處、外交部領事事務局及國內警政機關查獲之我國護照遭冒領、變造及冒用案件人數統計，護照犯罪手法以偽、變造國民身分證及他人照片之護照遭冒領案件居多。

由表 3-1 「以偽、變造國民身分證及他人照片申請護照」之冒領護照案件顯示，民國 90 年至 94 年這 5 年間是這類冒領護照案件的高峰，平均每年約 335 件，自 94 年 12 月 21 日開始全面換發新版國民身分證後，由於新版國民身分證除改良舊證之原有文件安全特徵外，亦添加多項防偽變造特徵，其設計方式及印刷品質與鈔券及護照有多處雷同，因此對不法份子意圖偽變造新版國民身分證之防堵性，相較於舊證安全許多。¹⁰¹95 年至 101 年這 7 年以來，冒領護照案件已降為每年平均 112 件，可見新版國民身分證之安全性提昇，對以偽變造國民身分證及他人照片冒領護照之犯罪手法，確有防堵效果。

¹⁰⁰ 參閱內政部警政署刑事警察局網頁「求職赴越南打工、貸款持護照抵押，遭騙取護照！」：http://www.cib.gov.tw/crime/crime02_2.aspx?no=544

¹⁰¹ 葉家瑜，同註 90，頁 147-148。

表 3-1 經查獲之我國護照遭冒領、變造及冒用數量表
 (包含我駐外館處、外交部領事事務局及警政機關查獲案件人數)

年度 (民國)	以偽、變造國民 身分證及他人 照片申請護照	變造護照	冒用護照	合計
84 年	1	0	0	1
85 年	10	3	0	13
86 年	64	9	0	73
87 年	67	109	24	200
88 年	63	48	14	125
89 年	126	46	16	188
90 年	347	116	20	483
91 年	402	121	18	541
92 年	383	84	154	621
93 年	306	141	146	593
94 年	238	76	104	418
95 年	215	53	75	343
96 年	126	74	39	239
97 年	95	70	16	181
98 年	127	29	15	171
99 年	80	41	11	132
100 年	101	47	14	162
101 年	46	69	53	168

資料來源：外交部領事事務局業務統計資料。

然上述外交部領事事務局統計查獲護照遭冒領、變造及冒用案件之人數，僅係駐外館處、該局及國內警政機關查獲之數字，實務上外國境管單位在國境線上查獲冒用他人護照或持偽變造、冒領之護照企圖闖關不成之案件，可能以拒絕當事人入境方式將其遣返回原出發地，而未移送法辦，亦未通知我駐外館處，故上述統計資料恐無法反映實際護照犯罪現況，實際護照犯罪人數應遠高於上述統計數字。

本章第一節探討護照犯罪手法，指出以冒領之國民身分證申請護照、收購人頭國民身分證並以合成照片冒領護照、利用未滿 14 歲國

民無國民身分證之漏洞貼上他人照片冒領護照、以虛偽不實之國籍證明文件（如出生證明等）申請護照等冒領護照案件，極難查獲。前頁表 3-1 所列之護照犯罪型態，欠缺對上述非屬偽變造國民身分證之冒領護照案件之統計。冒領護照之犯罪手法係利用護照申辦程序之漏洞，以身分詐欺（identity fraud）方式，提供外交部或駐外館處虛偽不實之國籍證明文件或照片，使其無法查核，而以不法手段取得合法之真護照。此種以詐欺手段取得合法護照之犯罪手法，戕害護照安全、管理及護照之公信力，但由於欠缺外在的情資可供查核比對，因此對核發護照機關及各國境管機關而言，均難以查獲。¹⁰²

另外，利用護照本身之犯罪行為，包括行使變造護照及冒名使用護照，這些護照來源大都是人蛇集團以竊盜或價購方式取得。各國間的免簽證待遇可能為此二種護照犯罪提供強大誘因及提高成功率。政府傳統上仰賴在國境外核發簽證，以作為阻絕罪犯、恐怖份子或其他社會、政治不滿份子之屏障。全球化壓力及國際貿易日益增多之需求，已逐漸侵蝕此安全機制，免簽證待遇在世界各國間日趨盛行。有些國家官員因而擔憂免簽證可能會助長非法移民、罪犯及恐怖份子湧進該國。一份美國法務部（the US Department of Justice）的報告發現，免簽證計畫已開創一條罪犯及恐怖份子潛進美國的管道，這類不法份子得知，以免簽證入境美國在移民單位受到較少的審查，大陸人蛇集團就靠偷來的日本護照掩護偷渡客冒用日本護照以免簽證入境美國，因此，受免簽證待遇國家的護照在黑市價格飛漲，美國移民及歸化局（the US Immigration and Naturalization Service, INS）估計超過 10 萬本被竊的免簽證國家護照已遭非法再使用。¹⁰³

依據外交部領事事務局的統計，近 5 年內遺失護照每年均達 2 萬餘件（如表 3-2），近 10 年國人遺失護照達 2 次以上之案件計有 6,208 件（如表 3-3），其中密集遺失護照達 3 次以上者有 375 件，這些遺失

¹⁰² 李漢強，The impact of fraudulent passport in transnational organization crime: A case study of Thailand, 中央警察大學資訊管理研究所碩士論文，2007 年 7 月，頁 35。

¹⁰³ 同前註，頁 34-35。

護照可能落入不法集團手中加以變造，提供偷渡客持用，或直接交付相貌相似者持以冒用，值得關注。

表 3-2 近 5 年遺失護照案件統計

年度	國內	國外	合計
2008	18,635	4,671	23,306
2009	18,735	4,993	23,728
2010	20,707	4,921	25,628
2011	19,779	5,365	25,144
2012	19,818	5,511	25,329

註：資料來源：外交部領事事務局 2013 年 1 月 3 日業務統計資料。

表 3-3 近 10 年國人遺失護照次數達 2 次以上之案件統計

(自 2003 年 1 月 1 日至 2012 年 12 月 31 日)

遺失護照次數	數量
2	5,833
3	320
4	46
5	6
6	2
8	1
總計	6,208

註：資料來源：外交部領事事務局 2013 年 1 月 3 日統計資料

我國人已可適用美國、歐盟等 133 個國家或地區之免(落地)簽

證待遇，我國護照對大陸人蛇集團而言，由於語言相同，恐早已取代日本護照成為最受覬覦的犯罪標的；另一個誘因是因遺失護照申請補發之程序簡便，依護照條例施行細則第 39 條規定，補發之護照效期雖限縮為只有 3 年，且護照遺失 2 次以上申請補發者，外交部或駐外館處得約談當事人及延長其審核期間至 6 個月，並縮短其護照效期為 1 年 6 個月以上 3 年以下，但由於遺失護照原因查證困難，幾無因「謊報遺失」移送法辦之風險，故當事人只要向警察機關報案，就可持憑報案證明重新申領護照，遂予買賣護照雙方均有可乘之機。

由上述護照犯罪型態、犯罪手法及濫用護照行為顯示，護照製發前的護照申辦程序及護照本身，是不法之徒得以利用不法取得護照之關鍵，茲整理其犯罪手法如下圖 3-4 及圖 3-5：

圖 3-4 利用護照申辦程序之犯罪手法

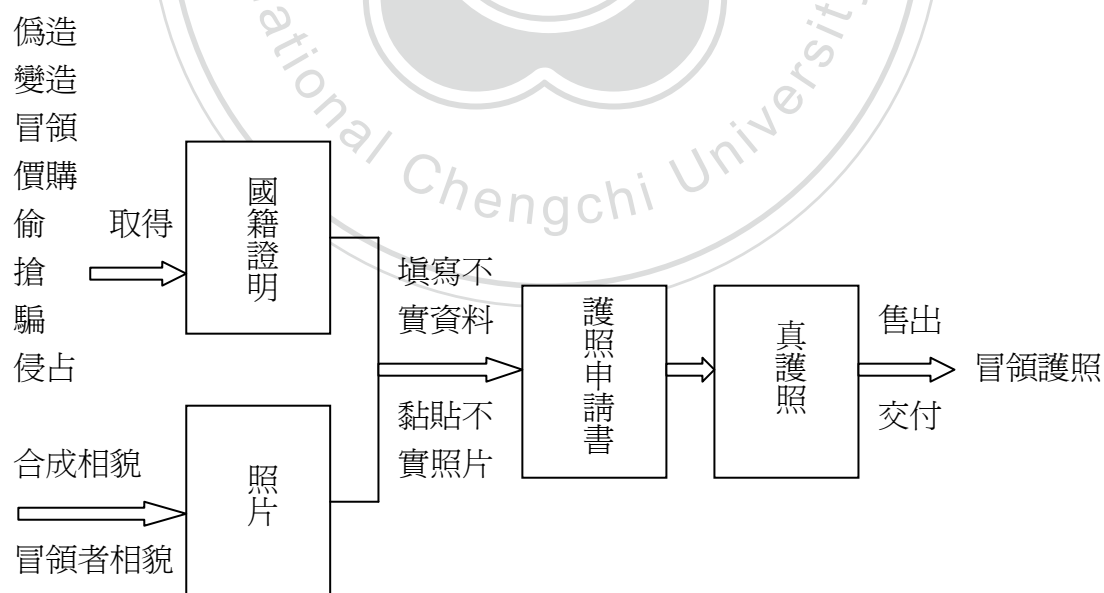
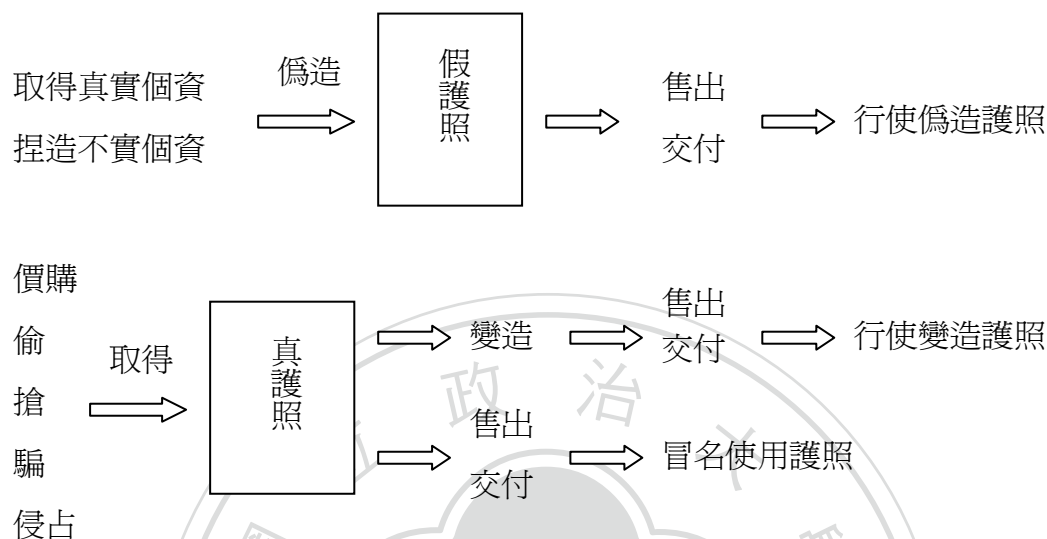


圖 3-5 利用護照之犯罪手法



為防制護照犯罪，提昇護照安全性以防範遭偽造、變造，以及改善護照申辦流程以強化審核機制，均屬必要。因此外交部於 2008 年 12 月 29 日發行晶片護照，並於 2011 年 7 月 1 日實施「首次申請護照親辦」措施，茲分述如下。

第二項 發行晶片護照

一、晶片護照發行緣由

2001 年 9 月 11 日，一群回教聯合秘密組織蓋達（al-Qaeda）之恐怖份子劫持在美國的 4 架客機，其中 2 架客機分別撞進紐約市的 2 座世貿大樓，第 3 架撞進五角大廈，第 4 架撞毀於離白宮不遠的賓州鄉下。世貿大樓因此而傾毀，此攻擊導致 2973 名罹難者。美國 911 事件改變了許多國家對國家安全的想法，全球恐怖主義使「境內」與「境外」的安全範圍難以區分。911 事件的恐怖份子已利用美國移民及邊境管制方法，使事件發生在美國境內，特別是，美國主管機關確

定，從 1993 至 2001 年，有 48 個在外國出生的恐怖份子參與此陰謀，其中 36% 是歸化美國公民或合法的永久居民，33% 使用停留簽證，6% 是職業庇護所的申請者，25% 是非法偷渡者。¹⁰⁴

關於恐怖份子攻擊，美國國務卿包威爾（Colin Powell）形容他們是「全球化的黑暗面」（the dark side of globalization），包括空中交通、外國人、網路訊息。因此，飛機乘客資料、移民紀錄及護照、電話及電子郵件紀錄，成為監督恐怖份子網絡的焦點。2001 年 10 月，美國國會通過「美國愛國法」（the USA Patriot），該法提昇主管機關處理、監督及拘留恐怖份子嫌疑者的權限，授予他們更多理由拒絕這些涉嫌者入境。該法亦要求總統於 2 年內公布一套生物辨識科技標準以辨識擬進入美國的外來者。2002 年，國會通過「提昇邊境安全及簽證入境改革法」（the Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act, 簡稱 EBSVERA），該法部分條文明定使用生物辨識科技尋求國際合作，要求參與免簽證計畫國家必須核發其國民符合國際民航組織（ICAO）標準之無法竄改及納入生物特徵辨識之護照（biometric passport，又稱 e-passport, ePassport 或 digital passport，即前述之「晶片護照」）。換句話說，那些國家若想繼續維持免簽證進入美國之待遇，必須發展生物特徵護照。美國設定適用免簽證計畫之條件，首先，在 2005 年 10 月 26 日前核發之護照必須是機器可判讀護照；第二，在 2005 年 10 月 26 日以後核發的護照除了必須是機器可判讀護照外，另須包含數位相片或生物特徵；第三，在 2006 年 10 月 26 日以後核發的護照必須是存入生物特徵之晶片護照。¹⁰⁵

上述美國免簽證計畫的進行，有賴各國政府共同採行晶片護照系統，作為通關管制的機制。因此，這項計畫可促進各國政府發展符合 ICAO 規範的晶片護照。過去幾年來，ICAO 陸續發布標準，其中包括 ICAO DOC 9303 標準在內，這項標準以「機器可判讀旅行文件」（Machine Readable Travel Documents, 簡稱 MRTDs）應該具備的標

¹⁰⁴ Doulman, Jane & Lee, David, *Every Assistance & Protection: A History of the Australian Passport*, the Federation Press, 2008, p.208.

¹⁰⁵ *Ibid.*, pp.209-210.

準為主要內容，亦即 ICAO 規定用於 MRTDs 的非接觸式 IC 晶片，必須符合 ISO/IEC 14443 當中所訂定的 identification cards、contactless integrated circuit(s) cards 和 proximity cards 等國際標準。同時，ICAO 的標準也要求使用公共金鑰機制（Public Key Infrastructure，簡稱 PKI），以電子簽章方式防止資料遭竄改。¹⁰⁶2003 年 5 月，ICAO 訂定計畫，將生物辨識科技運用於全球的護照及旅行文件上，希望能藉此達到旅客快速通關及邊境安全需求之平衡，並建議各國採用臉部辨識作為生物辨識國際標準，可使用指紋、虹膜等生物特徵作為臉部辨識之補充。¹⁰⁷各國為符合 ICAO 規範及提昇國境安全，紛紛發行晶片護照。為與國際接軌，我國亦於 2008 年 12 月 29 日發行晶片護照。

二、採用晶片護照之效果

晶片護照係於護照內植非接觸式晶片（contactless microchip），儲存持照人之基本資料及生物特徵。我國晶片護照僅採用臉部影像作為生物特徵，晶片內儲資料與列印在護照紙本上之持照人資料及照片一致，晶片之存取受安全保護，設有防寫保護機制，藉無線射頻識別技術（Radio Frequency Identification，簡稱 RFID）¹⁰⁸讀取或儲存晶片資料，RFID 技術是一種非接觸式的自動識別技術，以射頻信號自動辨識目標物件並獲取相關資料，來進行物件辨別及資訊傳送，FRID 晶片可以做有效的加密，而且不易讀取與被破壞，可以保持資料的完整性。¹⁰⁹另晶片通過 ICAO 所制定的基本存取控制（Basic access control, BAC）資料安全與存取標準的數字簽名，利用公共金鑰機制

¹⁰⁶ 劉靜怡研究主持，周桂田等協同主持，運用生物特徵辨識身分制度之比較研究，2007 年，頁 58。

¹⁰⁷ Doulman, Jane & Lee, David, *Every Assistance & Protection: A History of the Australian Passport*, the Federation Press, 2008, p.211.

¹⁰⁸ FRID（Radio Frequency Identification，無線射頻識別）技術的應用日益廣泛，從早期門禁卡、捷運悠遊卡到最近的信用卡與晶片護照，無論是晶片護照或信用卡中的 RFID 晶片，都有可能遭到他人以無線讀卡機側錄器（wireless skimming devices）截取個人資訊。一般來說，非接觸式智慧型晶片的讀取範圍只有數釐米，封面內裝有特殊的屏蔽材料，封面閉合時晶片無法與外界通訊。晶片護照多遵循國際民航組織（ICAO）所制定的基本存取控制（Basic access control, BAC）資料安全與存取標準，用來降低資訊在 RFID 晶片與讀卡機之間流通的風險，以防止竊取與竊聽（即試圖在邊境檢查站讀取設備與護照晶片之間的非接觸式高頻通訊）。這些組合功能都能減少非授權讀取晶片護照的潛在可能性。

¹⁰⁹ 顧振豪，「FRID 電子式護照的應用與法律爭議」，科技法律透析，2005 年 12 月，頁 8-9。

(PKI, 或稱電子憑證機制) 來保護個人資料(例如: 數字化資料、數位相片)的完整性和有效性, 以及幫助識別晶片護照上的敏感生物特徵資訊, 驗證護照之真偽, 提供境管單位即時查核通關旅客人別功能。此外, 藉由「臉部辨識」(facial recognition) 系統之導入, 可供申請階段時強化護照申請人資格審查, 申請人相片影像可與建立之觀察名單、遺失名單等資料庫中相片作一對一或一對多比對, 可有效防範以換貼護照相片或冒用身分之護照犯罪。

此外, 我國晶片護照包含資料頁、膠膜及內頁有水印、¹¹⁰光學薄膜、¹¹¹微細印紋、¹¹²雙色凹版印紋、¹¹³折光變色油墨¹¹⁴等運用在護照紙本、印刷及薄型膠膜上安全特徵的二十幾項防偽設計(圖 3-6 及圖 3-7), 具有強大的防偽造、變造功能, 故不法之徒難以複製,¹¹⁵迄今尚未發現整本晶片護照為偽造之案例。

由於晶片護照具有強大之防偽功能, 可大幅提昇護照安全性, 因此, 我國晶片護照發行後, 2009 年 1 月英國予我免簽證待遇, 歐盟、加拿大、美國等國陸續跟進, 截至 2013 年 5 月 15 日已有 133 個國家或地區予我免簽證或落地簽證待遇, 相較晶片護照發行前之 54 國, 已大幅增加, 可見晶片護照提昇護照安全性, 對我爭取各國予我免簽證待遇, 具有關鍵性因素。

¹¹⁰ 水印: 此項安全特徵用以防堵紙本遭偽、變造, 於紙張製造過程中就將水印圖記以模鑄銅絲網抄造而成, 設計良好品質佳的水印不容易複製, 具有良好防偽、變造效果。

¹¹¹ 光影變化薄膜: 為一薄膜片, 改變光源角度或旋轉文件角度, 可觀察到薄膜上圖記或數字等多重細膩立體連續影像變化效果, 並可呈現動態表現結果, 此種設計的安全特徵具有非常良好防偽變造效果, 幾乎不可能完整精準複製。

¹¹² 微細印紋: 微小字印刷, 紋線微細複雜精緻, 具有多色性組合方式的印製, 且有濃淡粗細的紋線變化, 與陰陽文字轉換等情形, 藉此可防堵一般掃描列印或彩色複印與一般印刷等偽造方法。

¹¹³ 凹版印紋: 能印製極微細小圖文記號, 紋線具有三度空間, 極具立體感, 且能使墨色具有連續漸層變化, 用手觸摸印紋處之油墨會有隆起之立體感, 相對應點之紙本背面紙張有下凹痕跡, 為其他版式無法取代。利用凹版印紋形成的特殊性, 可防堵一般掃描列印或彩色影印與一般印刷等偽造方法。

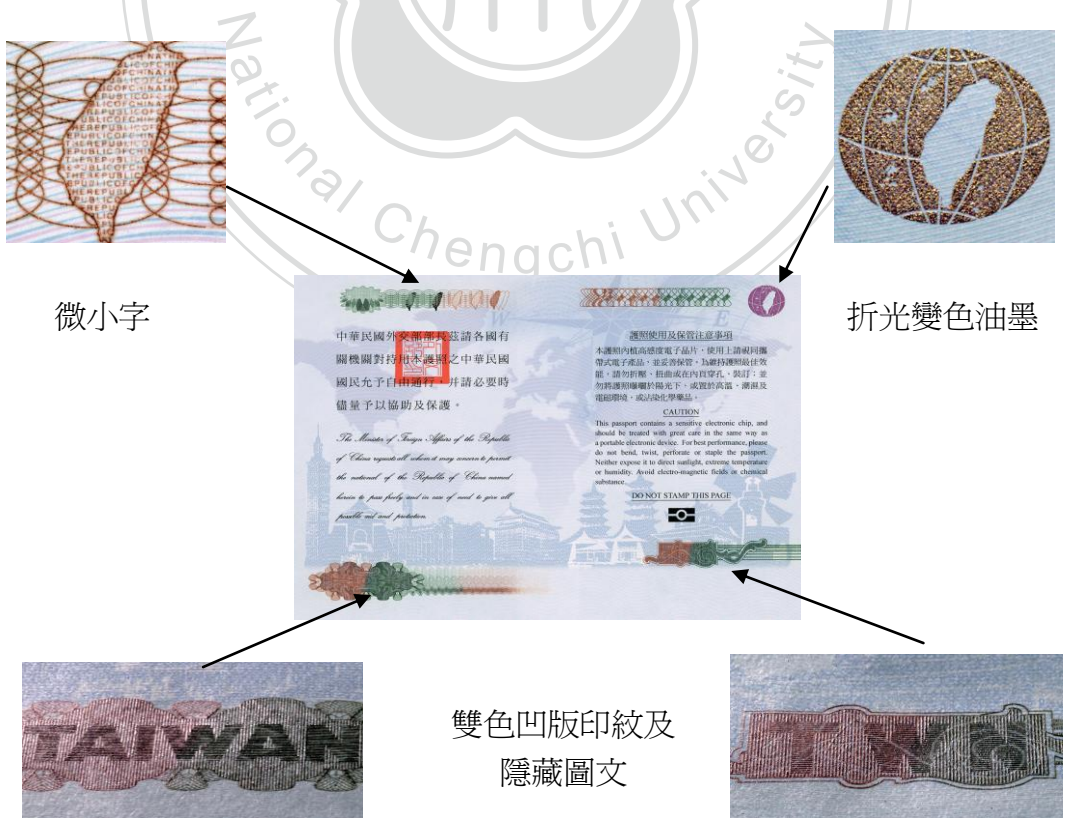
¹¹⁴ 折光變色油墨: 改變光源角度或旋轉文件角度, 圖記或數字上油墨顏色隨之轉變, 運用一般掃描列印或彩色影印等方法偽造此項安全特徵, 均難以複製其光影變化情形。

¹¹⁵ 葉家瑜, 「中華民國身分證與新台幣鈔券及護照上一般文件特徵之辨識」, 刑事科學, 第 60 期, 2006 年 3 月, 頁 147-151。

圖 3-6 我國晶片護照防偽設計 (資料頁)



圖 3-7 我國晶片護照防偽設計 (封面封底裡頁)



第三項 首次申請護照親辦制度

護照之申請方式，世界上大多數國家採行親辦制度。外交部於 2009 年 11 月彙整英、美、歐盟等 32 個先進國家及地區申辦護照制度，其中申請護照須親自辦理者有 27 個，比率佔 84.37%。¹¹⁶

依據民國 91 年 2 月 27 日修正發布之護照條例施行細則第 15 條規定，申請人於國內申辦護照得委託其親屬、同一機關、學校、公司或團體之人員或旅行業者代為辦理，據外交部統計，其中委託旅行業者代辦者約佔總數之 6 至 7 成。¹¹⁷由於申請護照程序相對寬鬆而衍生前述冒領護照犯罪案例，例如利用未滿 14 歲國民無國民身分證之漏洞冒領護照案件，美國自 2008 年至 2009 年底先後查獲約 68 起未滿 14 歲我國人首次申請護照遭冒辦，並交由同年齡之大陸孩童冒用偷渡赴美之案件，¹¹⁸類此護照安全漏洞成為我爭取美國給予我國人免簽證待遇之障礙。我方自 2008 年 2 月起就開始與美方洽商，惟美方認為我護照可委由他人代辦為一安全漏洞，應先予改善。

為防堵上述利用未滿 14 歲國民無國民身分證之護照申辦漏洞，外交部以解釋令規定，自 2010 年 9 月 30 日起，凡 7 歲以上未滿 14 歲且未請領國民身分證者，向外交部首次申請護照而未親自到場，應出具健保卡、學生證、畢業證書或其他經外交部認定可資證明其身分且附有照片之證明文件。

為爭取更多國家予我國民免簽證待遇，外交部進一步規劃推動國內「首次申請護照親辦」制度，自 2011 年 3 月 1 日至 6 月 30 日為首次申請護照親辦措施之試辦期間，並自 2011 年 7 月 1 日起全面實施，規定首次申請護照者須親至外交部申請護照，倘不便前往，則須先至戶籍所在地之直轄市、縣（市）轄內之任一戶政事務所填妥護照申請書並作人別確認後，再併同申請護照應備文件委託旅行業者、親屬或

¹¹⁶ 2010 年 12 月 23 日外交部於立法院外交及國防委員會中報告：外交部「護照親辦規劃方案」。

¹¹⁷ 同前註。

¹¹⁸ 2009 年 8 月 27 日法務部調查局召開「第 115 次經濟犯罪防制執行會報」，外交部領事事務局於會中提出之「晶片護照與護照犯罪之防制」專題報告。

同事續向外交部申請護照。

首次申請護照親辦措施實施至 2012 年底，本人親辦案件（含親送 27.32% 及至戶所辦理人別確認 19.13%）佔全部案件之 46.45%，旅行業者代辦案件佔全部案件之 47.43%，委託人代辦案件佔全部案件之 6.12%，親辦率已提高近 2 成。¹¹⁹該制度實施後獲得美國肯定，由於我國在護照安全、簽證拒發率、國境管控、情資分享等領域，符合美國免簽證計畫（Visa Waiver Program, 簡稱 VWP）高門檻標準，¹²⁰美國於 2012 年 10 月 2 日宣布我國自 2012 年 11 月 1 日起加入 VWP，持有晶片護照之在臺設有戶籍國民，在赴美前先透過美國「旅行授權電子系統」（Electronic System for Travel Authorization, 簡稱 ESTA）取得授權許可，即可以免簽證方式赴美洽商或觀光達 90 天。¹²¹

第四節 小結

由本章探討之護照犯罪手法及濫用護照行為之案例顯示，買賣護照、以護照抵銷債務或債權、冒名使用護照、以護照抵押貸款或作為債權擔保等護照濫用行為，往往是偽變造護照、行使偽變造護照、冒領護照、將護照交付他人冒用等犯罪行為之前行為或後行為，具有因果關係，且侵害國家擔保護照證明個人國籍身分之功能及護照安全管理機制，同樣具有可罰性。鑒於濫用護照行為人可能與護照犯罪行為人並非同一人，且在護照犯罪組織化分工精細情況下，二者未必有犯罪意思之聯絡而共同實行犯罪，無法以共同正犯繩之，爰有必要將這些護照濫用行為另訂規範科予刑罰，以遏阻護照犯罪。

另有關護照犯罪防制措施，外交部為便民服務考量，護照親辦實施對象僅限於在國內首次申請者，故非首次申請者仍可委託代辦，外

¹¹⁹ 外交部領事事務局 101 年 12 月 26 日業務統計資料。

¹²⁰ 中華民國外交部網頁：「有關我國成為美國免簽證計畫參與國」簡介
<http://www.mofa.gov.tw/Home/SubTitle/ceb2bb37-025d-4149-9b1c-fa250af294e4>

¹²¹ 美國在台協會（American Institute in Taiwan）網頁：「免簽證計畫」：
<http://www.ait.org.tw/zh/vwp.html>

交部承辦人員在欠缺申請人臉部影像資訊可供查核確認人別之情況下，以冒領之國民身分證或變造之國民身分證加上合成照片之犯罪手法，可能蒙混過關，取得合法護照。另由於臉部影像辨識誤差率較高，我國雖以發行晶片護照來提昇護照防偽變造功能，惟因晶片只儲存臉部影像而無其他指紋或虹膜等生物特徵，對於由上游冒領國民身分證以申辦護照之冒領護照犯罪，以及由面貌相似者冒名使用護照情形，仍難以防範，造成防制護照犯罪之漏洞，本文於下章續予探究相關護照犯罪防制問題。



第四章 護照犯罪防制問題

第一節 我國晶片護照防偽功能缺失及面臨之挑戰

由於我國晶片護照係儲存臉部影像，同一人臉部影像會隨年齡、照相角度或整型等而不同，不同人臉部影像也有可能相似，因此，使用臉部影像辨識誤差率較高。我國晶片護照在防制護照犯罪方面可能存在功能上的缺失，並面臨若干挑戰，以下即分別予以探究。

第一項 晶片護照未來發展趨勢

生物特徵身分辨識科技運用在旅行文件查驗及入出境管制方面，隨著世界各國預防恐怖主義心態和作法而高度發展。911 事件後，美國國土安全部（Department of Homeland Security，簡稱 DHS）展開「美國訪客及移民身分辨識科技計畫」（the United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology, US-VISIT）作為新的國家安全入出管理系統，而前述美國免簽證計畫即屬該計畫下重要措施之一。非移民簽證持有者必須提供數位掃描指紋及數位相片。在訪客入境美國前，主管機關交叉比對安全資料庫中之姓名及指紋。美國及其他西方國家因此需要提昇對邊境管控及監督能力，而護照是主要關鍵。¹²²

各國為符合 ICAO 規範及提昇國境安全，迄 2013 年 3 月，包括美國、法國、德國、澳大利亞、英國及我國等逾 100 個國家已陸續發行晶片護照。¹²³由於臉部影像辨識誤差率仍較指紋或虹膜高出許多，目前歐盟、挪威、新加坡等國家之晶片護照已內植指紋作為第二生物特徵。為使護照安全性更臻完善，未來晶片護照內植指紋或虹膜作為第二生物特徵，已逐漸成為國際趨勢。

¹²² Doulman, Jane & Lee, David, *Every Assistance & Protection : A History of the Australian Passport*, the Federation Press, 2008. pp.209-210.

¹²³ 參見加拿大外交及國際貿易部護照局(Passport Canada, Foreign Affairs and International Trade Canada)網頁: <http://www.ppt.gc.ca/eppt/index.aspx?lang=eng>

第二項 我國現行晶片護照安全缺失

我國目前已採用之晶片護照雖然防偽功能強大，得有效防杜偽造或變造護照之犯罪手法，惟如前述，由於臉部影像辨識誤差較高，對於由相貌相似者冒用護照情形，或改由上游階段冒用他人身分以取得真護照之犯罪方式，仍難全面根絕。究其原因，除了我國晶片護照目前僅以臉部影像作為生物特徵，尚未植入指紋或眼睛虹膜第二生物特徵，防偽功能尚有缺失外，現行允許委任代辦之護照申辦制度也造成安全漏洞。

外交部雖於 2011 年 6 月 29 日修正護照條例施行細則相關規定，並自同年 7 月 1 日起全面實施「首次申請護照親辦」制度，第一次申請護照者須親自至外交部領事事務局或外交部各辦事處申辦護照，或至戶政事務所辦理人別確認後，再委託旅行社或代理人代辦護照。此制度實施以來，雖成功為我爭取美國免簽證待遇，惟非首次申請者申辦護照仍可委託旅行社或代理人代辦，此項代辦制度雖可簡政便民，惟因申請人無需親自到場申請，使得人別查核相對困難，造成不法人士勾結兩岸人蛇集團利用此一漏洞，盜用國人身分冒領護照混入出我國及其他各國之犯罪案件迭生。因此，廣續強化晶片護照安全性，提昇我護照之國際公信力，仍有其必要性。

第三項 我國晶片護照發展面臨之挑戰及問題

一、未來可能面臨之挑戰

美國 911 事件之後，國際恐怖組織不斷於世界各地發動恐怖攻擊，包括英國倫敦地鐵及巴士爆炸、印尼峇里島恐怖攻擊及美國駐利比亞外交官遭殺害事件，面臨恐怖主義的威脅，各國政府在美國強勢主導下不斷加強對外來旅客身分之查核及邊境安全之監控，日本、韓國繼美國之後也要求外國旅客於入境前須按捺指紋；歐盟、新加坡等國為提昇晶片護照安全性，已內植指紋作為第二生物特徵。生物特徵

辨識身分科技運用在各國護照、身分證、邊境管制上，已蔚為一股無法阻擋的國際趨勢。

我國晶片護照僅採用臉部影像作為生物特徵，而未採用辨識誤差率極低的指紋或虹膜作為生物特徵，故發行晶片護照後，曾遭部分歐盟國家質疑，認為我晶片護照所儲存之生物特徵不符歐盟之要求，仍有遭大陸人士變造或冒用之虞。指紋、虹膜係較臉部影像更具敏感性之生物特徵，我國前因戶籍法第 8 條規定領取國民身分證須按捺指紋之爭議，大法官於 2005 年 9 月 28 日作出釋字第 603 號解釋，認定該規定違憲，並指出：「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。」在按捺指紋合憲性疑義及國人對身分證件納入敏感性生物特徵尚未有共識情形下，倘未來在國際規範或外國壓力下有進一步加強護照安全需求，須將指紋或虹膜作為晶片護照之第二生物特徵，我政府如何在兼顧國境安全及個人資訊隱私權保障下妥為因應，爰為本章探討之重點。

二、晶片護照存入生物特徵面臨之法律問題

國家為了履行多樣的任務，如福利政策的推動、治安的維護、徵服兵役、課稅、保障國人在國外旅行或居留的權益等，自然需要更精確地辨識人民的身分。隨著科技發展及電腦網路的發達，目前許多行動通訊產品紛紛內建指紋辨識器，而生物辨識技術也普及於各種安全認證技術中。在這個資訊時代，掌握資訊等同於掌握權力，國家若將生物特徵應用於辨識人民身分，建立生物特徵資料庫，就如同擁有掌控、監視人民的權力。因此，倘未來擬於晶片護照中納入指紋或虹膜等生物特徵，下列問題勢須加以釐清，以避免侵害人民權益：

- 1、晶片護照儲存指紋或虹膜作為第二生物特徵之目的？
- 2、晶片護照儲存指紋或虹膜，影響人民何項權利？
- 3、國家利用個人生物特徵資訊之合憲規範為何？
- 4、個人生物特徵資料外洩風險如何管控？

以上問題爭點，將於下文中一一分析，並作出結論。

第二節 生物特徵辨識身分之應用

在現代社會中，「辨識」(identification) 是我們生活中不可或缺的一部分。「辨識」存在於所有人際關係的開端，也存在於所有人際關係的延續發展過程。通常，「身分辨識」總是與某種形式的紀錄連結在一起，過去是以人的感官及記憶辨識身分，現在隨著科技的進步，已可改由機器代勞。

傳統的保密與認證方式例如個人密碼等，由於容易遭人破解，難以保障使用者認證的安全性。使用者若使用過於簡單的密碼進行認證，則非常容易遭到破解、盜用及入侵。而部分使用者使用複雜且多組的密碼以防輕易被破解，但也常導致遺忘密碼以及設定錯誤等問題產生。因此，利用個人獨特的生物特徵進行辨識與認證之「生理密碼」，例如藉由人臉、指紋、個人簽名、聲紋、虹膜生物辨識技術，由於具有其他人難以複製與破解等特性，可有效解決個人重要資料的保護與安全等問題，¹²⁴故在美國 911 事件後，生物辨識技術的發展也在短時間內得到更多認同與高度重視。

在探討晶片護照存入生物特徵所涉及人民之何種權利前，以下先就何謂生物特徵以及生物特徵的辨識功能作基本的介紹，並分析各種生物特徵辨識工具在應用上之優缺點。

第一項 生物特徵資訊

一、生物特徵定義及性質

生物特徵是指個人的生理特徵或行為模式所透露的資訊，生理特徵係身體顯示之辨識資料，例如臉部特徵、身高、體重、膚色、指紋、虹膜及 DNA 等，行為特徵係經人體運作顯示之辨識資料，例如簽名、

¹²⁴ 吳建浩，「生物辨識技術應用優勢探討」，零組件雜誌，第 183 期，2007 年 1 月，頁 48。

聲紋等。¹²⁵

生物特徵可以依其是否表露於外，可由一般人肉眼得知，區分為顯性與隱性兩種。顯性的生物特徵如身高、體重等，而隱性的生物特徵包括虹膜及 DNA 等。¹²⁶顯性的生物特徵由於一般人皆可得知，因此個人對於這類的生物特徵可以主張的隱私權，自然比隱性的生物特徵來得小。反之，隱性生物特徵非他人憑著肉眼可以輕易得知，必須透過儀器的操作使用，方可對這類資訊加以解讀、分析，因此個人自然有權決定是否將此類資訊揭露或於何時向何人揭露此類資訊。

生物特徵也可以依照資訊的敏感度而區分為敏感資訊或是非敏感資訊。依據歐盟個人資料保護指令第 8 條，敏感資訊包括會透露個人種族、政治傾向、宗教信仰、哲學觀、健康狀況、性生活或是個人屬於工會成員的資訊。敏感資訊依照歐盟的資料保護指令，各個成員國應該給予特別保護。¹²⁷我國個人資料保護法第 6 條規定有關醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科之個人資料，除符合該條但書規定情形外，不得蒐集、處理或利用。前揭個人資料保護法明列之個人資料，即屬敏感資訊。須予特別保護之原因，主要是因為此類資訊若是任意的違反當事人意願公開，會對個人產生較大的影響。因此國家對於此類生物特徵的運用，自然應該受到較大的限制。

二、生物特徵資訊之特殊性

生物特徵資訊是可被測量的身體的或生物上的特徵或屬性，可以被運用作為證明自己就是所宣稱的那個人，或作為在無須透露自己身分情況下證明自己擁有特定權利（如進入權限）之密碼，與以自己所知道事物或隨身攜帶之物品作為證明之方式，最大的不同在於生物特

¹²⁵ 蔡齊賢，「全民指紋建檔及所衍生之風險管理分析」(下)，立法院院聞，第 33 卷第 7 期，2005 年 7 月，頁 89。

¹²⁶ 指紋究竟應該屬於顯性或隱性生物特徵則有爭議。主張屬顯性者認為，指紋為人手指上紋路，自然是表露於外，任何人皆可得見。但另有論者認為，指紋雖是人人可得而見，但是對於指紋的分析、比對而言，卻非肉眼可以分辨的，因此若就指紋所透露的資訊而言，應該屬於須要儀器分析方可使用的隱性資訊。

¹²⁷ 顏于嘉，生物特徵與資訊隱私權：從國家利用個人生物特徵辨別人民身分談起，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，2006 年 7 月，頁 8。

徵資訊是自己身體之一部分，¹²⁸無須擔心會忘記或未隨身攜帶之問題。

生物特徵資訊是一種高度個人相關的人格資訊，但是也可以轉成匿名統計資訊，以供學術研究之用。比較特殊的有幾點：¹²⁹

- 1、可以作為人別認證（authentication）之用。
- 2、比較容易形成人格檔案。
- 3、匿名化後，仍容易回溯追索。
- 4、可以作為人別識別（identification）之用。

第二項 辨識身分之意義

一、 辨識的意義：認證與識別

晶片護照存入生物特徵以辨識身分，涉及「認證」(authentication)與「識別」(identification)，二者意義不同。

「認證」的一般意義，就是「出示」證件或信物，以證明自己就是自己所宣稱的那個人，而透過識別，可進一步取得某種授權（authorized）的權限地位。運用現代資訊科技，認證是指查證確認使用者身分的方法。通常透過下列三種方式（或其組合），而得到認證：

- 1、其所宣稱之人（之身分）所知道之資訊，如密碼。
- 2、其所宣稱之人（之身分）所持有之物件，如身分證或提款卡。
- 3、其所宣稱之人（之身分）之本身，或身上的某一部分（生物特徵），如指紋或虹膜。

受到認證者，往往也獲得某種授權，可以使用某些資料。

¹²⁸ Hopkins, 1999, Richard Hopkins, *An Introduction to Biometrics and Large Scale Civilian Identification*, International review of law, computers and technology; vol. 13, No. 3(337-363),1999, p.338.

¹²⁹ 顏厥安，「戶籍法第八條與全民指紋建檔合憲性問題鑑定意見」，台灣本土法學雜誌，第 79 期，2006 年 2 月，頁 151。

「識別」是設法確認「兩個」(以上)處於不同時空或使用不同帳號的「人」是否為「同一人」。或者是說:「確認某人的確為(或不為)某特定人(具某特定身分)」的工作或程序。此時某人一般未必會「自行」出示任何有利於查驗的資訊或物件,而是要查驗者自己想辦法去確認該某人為某一特定群中的何人(或是不在該特定群人之中)。例如,靠監視錄影器留存的影像(資訊),遺留的識別證(物件),或是採集的生物檢體(本身),法院可以因該資訊、物件、檢體(可能)為某人所持有,達到識別的目的。

因此也許可以說,「認證」是「人別」或「身分」認證;而「識別」則是「同一性」識別。¹³⁰

二、證件認證與資料庫認證

人別認證可分為「證件認證」(document authentication)與「資料庫認證」(database authentication)。

「證件認證」是指,待辨識者(或欲證明自己身分者),透過「出示」特定信物、資訊或證件來證明自己是所宣稱的某某人。這是因為某一項關鍵資訊,是可以透過欲辨識者在「當場」藉由一般感官或其他輔助設備來「核對」出示者(待辨識者)是否與所出示證件之關鍵資訊相符合。核對相符合後,通常欲辨識者便接受出示者「是」該證件所指涉的個人,並接受證件上所記載之資訊是該個人的資訊。

「資料庫認證」最大的不同就在於,辨識方預先設立有一個獨立的資料庫,因此不但可以透過這個資料庫事先儲存的資訊,在當場與待辨識者的資訊核對查證,更可以超脫這個當場性之外,將任何地方取得的資訊(例如指紋、毛髮)與資料庫已有的資料加以「比對」,針對性地「指認出」某人,並可間接地建立起該人與資訊採集處所或物件之間的某種推測關連性。此即已超越「認證」的範圍,而實際上是一種「(資料庫)識別」。

¹³⁰ 顏厥安,同註 129,頁 153-154。

證件認證僅是當事人出示證件，宣稱自己是證件所指涉之人，而對方是否接受該證件與宣稱為真的問題。其主動性仍在待辨識方，相關資訊仍在待辨識者自己的掌握之中，因為資訊都記載在證件上，而由待辨識者所持有。

但資料庫認證的主動性已大幅移轉到欲辨識方，欲辨識方運用所擁有資料庫的資訊來辨識出某人是否是該資料庫所「認定」或獲有授權（authorized）的某人士。資料庫認證的特點是要建立一個獨立於個別當事人以外的資料庫。即使當初是當事人自願提供的，但是一旦建立之後，當中的資訊就脫離了當事人的掌控，而可被其他人在當事人所不知悉的情況下運用。¹³¹

第三項 各種生物特徵辨識工具之比較分析

一、身分辨識在應用上的條件

身分辨識是運用在發現一個未知的個人身分，須有一個資料庫系統的資料可供比對。從應用的觀點而言，亦即在方法的選擇上，須依照身分辨識的用途、範圍、期間、對象、經費等，再挑選適當的辨識工具加以運用。本文探討在我國晶片護照上存入生物特徵，對象是全民 2 千 3 百萬人，因此在其應用條件上須符合以下需求：

（一）唯一

為了要確認所欲分辨之對象，原則上必須要唯一，否則將難以辨識出對象係何人，如採擷 DNA 辨識，同卵多胞胎，其基因完全相同，必須立刻作第二階段篩選，若無法迅速確認出對象，在實際應用上將產生無法達到及時辨識的要求。

（二）不變

基本上所使用辨識之方法，必須維持長期不變，方有穩定之功

¹³¹ 顏厥安，同註 129，頁 154-155。

能，否則，一旦建檔後，因未具「不變」之穩定功能，資料庫中之資料須經常性的增刪，恐會使維護之作業增加到難以負荷的程度，而失去原本經濟、效率的目的。

(三) 方便

此為應用上極重要的因素，因要廣泛地使用，所以要考慮到使用者在使用時的便利性，和應用的廣泛性，甚至，適用的年齡層必須涵蓋寬廣。例如須脫鞋驗腳(掌)紋或採唾(血)液驗 DNA 等，恐不具方便性。

二、常用生物特徵辨識工具及其運用

(一) 臉部辨識

智慧型臉部辨識技術主要是利用人的正面臉部，作為個人專有身分特徵之生物辨識技術。透過一般 PC 使用之數位相機擷取臉部影像，並且透過範本比對法 (Template Matching)，將影像中的人臉藉由預先模擬出的人臉模型進行檢測並進行定位。接著智慧型臉部辨識技術將會擷取人臉特徵，包括髮線、前額、兩眼、鼻、嘴與下巴等，並將這些面部特徵，與存放於特徵資料庫中的人臉特徵資料進行比對，並且即時確認身分。

(二) 簽名辨識

簽名辨識技術例如線上簽名 (Online ASVS) 等。首先需利用無線壓感數位板，在書寫簽名的過程中，及時記錄下書寫的位置、筆速、時間、筆劃數等書寫資料，並透過筆跡前處理以濾掉筆跡雜訊，並將簽名資料做正規化的動作。接著抽取個人簽名的特徵，通常會取出簽名的筆跡、筆勢、筆順、落筆的時間與位置等特徵值。然後透過筆跡資料庫中的特徵值迅速進行比對，並確認簽名者。

事實上，因為簽名的動作是一個肌肉的反射動作，每個人的簽名會因為年齡、時間、習慣、書寫環境等而有所不同，所以即使是同一個人，也不可能寫出兩個完全相同的簽名，因此簽名辨識技術

除了需要精準比對確認外，也需要極高的智慧型判斷能力。

(三) 指紋辨識

由於人體指紋的獨特性和不變性，因此指紋辨識技術是目前安全性最高，且應用最廣泛的生物辨識技術。辨識原理是透過指紋機採集指紋的影像，然後利用精準的指紋辨識軟體抽取出不同指紋所獨有的特徵資訊，最後經過比對演算法得到辨識結果，並確定指紋所有人的身分。¹³²

三、生物特徵辨識工具應用比較

生物特徵或行為之辨識技術，優點為除同卵多胞胎之 DNA 外，皆可充分辨識，且無攜帶之問題，甚為方便。至於缺點，則除指、腳紋具有再生之能力外，虹膜、臉型、聲紋等，易因受傷或病變而無法辨識。

臉部辨識技術雖然成本低，但其錯誤率或拒絕率很高，只要使用者稍一不符最初輸入的影像，例如改變了髮型、換了不同眼鏡等，就會被拒絕登入。而認證度較高的虹膜辨識，其感應器和後端的系統建構成本大約是指紋辨識的 10 倍之多。以建構一套門禁系統而言，指紋辨識的解決方案大約是 5 萬元，虹膜則約在 60 萬到 100 萬不等。¹³³指紋辨識除了可能極少數因使用者暫時性或長久性的傷痕，致使辨識錯誤外，其可使用性及成本等優勢方面，超越了其他生物辨識。

以下依生物特徵辨識工具之條件比較其應用優缺點，分析如下表（表 4-1），從表中可看出，指紋較其他生物辨識工具更符合對唯一、不變、方便條件的需求。

¹³² 吳建浩，同註 3，頁 49-50。

¹³³ 同前註，頁 52。

表 4-1 各種生物特徵辨識工具比較分析表

工具\符合條件	唯一性	不變性	方便性	備註
簽名	須辨識	老、病	○	相似者需專家辨識
虹膜	○	老、病	○	
聲紋	○	病變	○	
DNA	同卵胎	○	×	建置昂貴
臉型	○	老、病、整型	○	
指紋	○	○	○	

註：筆者自製。

第四項 晶片護照儲存生物特徵之目的

各國為達到確定入國者之身分，以防止虛偽或冒用身分者之入國，核發內儲個人生物特徵之晶片護照。當護照所有人通關之時，護照第一頁給證照查驗人員人工辨識，而放在護照封底的晶片，因植入個人基本資料與生物特徵，可透過網路傳送輸入機場電腦，所有個人資料一覽無遺，可在數秒內辨識是否本人。因此，使用晶片護照可達到下列目的：

一、本國人通關更為便利

晶片護照除了具備防偽功能，還用到「無線射頻辨識技術」(FRID)，利用電磁感應方式讀取資料，有助旅客快速通關。此系統類似傳統護照上的條碼或磁條，但最大不同是能夠長距離讀取，一次

讀取數百筆資料，可節省大量時間。¹³⁴目前各國機場已朝自動通關發展，紛紛建置自動通關系統（electronic border control systems，又稱 e-borders）我內政部入出國及移民署已在松山、桃園、高雄機場及金門水頭商港完成「自動查驗通關系統」之建置，並自 2012 年 1 月 1 日正式啟用。¹³⁵

二、防止偽造、變造及冒用身分證件

晶片護照的目的及功能係為辨識身分。如美國對付恐怖份子，受理簽證申請案要求申請者現場照相及按捺指紋，在美國通關查驗時，須在現場照相及按捺指紋。其原理是把平面照片掃入電腦，再由電腦系統轉成三度空間運算，將臉部特徵點換算成數學公式，如果採用標準照片且光線足夠的情況下，辨識率達百分之 97 到 98。但所有生物特徵辨識中，以虹膜辨識率最高，接近百分之百。¹³⁶

我國未來規劃晶片護照存入指紋或虹膜之生物特徵，以防止虛偽或冒用身分者入出國，其所欲達成的政策目的主要是維護國境安全，另外從全球觀點而言，也涉及防制國際恐怖活動及維護國際飛航安全。

鑒於以指紋為辨識身分工具有使用方便及成本較低之優勢，以下就以晶片護照儲存指紋作為第二生物特徵，作為討論重點。

¹³⁴ 許義寶，「外國人個人資料保護與國家蒐集利用之法律問題研究 — 以入國與居留為例」，警大法學論集，第 19 期，2010 年 10 月，頁 102。

¹³⁵ 我國自動查驗通關系統是採用電腦自動化的方式，結合生物辨識科技，讓旅客可以自助、便捷、快速的入出國。旅客完成自動通關申請註冊後，即可使用。申請時，電腦會錄存申請人臉部影像或雙手食指指紋（指紋為自願錄存項目，非必要項目）就可以使用。未來一旦完成註冊，即可快速通行有自動查驗通關系統之機場、港口。本項系統可以疏解查驗櫃檯等候時間，目前美國、澳大利亞、日本、韓國、新加坡、香港等也有類似自動查驗通關的服務。本系統可提供民眾自助、快速、便捷的入出國通關服務，由原來查驗時間 30 秒縮短為 12 秒，並可以臉部或指紋等生物科技過濾旅客身分，讓查驗工作更有效率且落實。參見內政部入出國及移民署網頁：<http://www.immigration.gov.tw/egate/step.html#step02>

¹³⁶ 許義寶，同註 134，頁 101。

第三節 晶片護照儲存生物特徵之合憲性

第一項 指紋資訊涉及之權利

一、司法實務見解

(一) 我國大法官釋字第 603 號解釋：資訊隱私權

2005 年，我內政部擬藉由換發新式身分證的機會，建立全民指紋資料庫，於是行政院在該年 4 月向立法院提出戶籍法第 8 條修正草案，¹³⁷此一政策引發社會高度關注，反對者認為有違憲之虞，民進黨以立法院黨團名義向大法官提出釋憲聲請，同年 9 月 28 日大法官作成釋字第 603 號解釋，針對戶籍法第 8 條第 2、3 項，強制人民按捺指紋錄存否則不發給國民身分證的規定，認定違憲而自解釋公布日起不再適用。

大法官在本號解釋揭示：「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。惟憲法對於資訊隱私權之保障並非絕對，國家對於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。」

本號解釋理由書說明：「指紋係個人身體之生物特徵，因其具

¹³⁷ 按當時戶籍法第 8 條規定：「人民滿 14 歲者，應請領國民身分證；未滿 14 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 14 歲請領者，不予捺指紋，俟年滿 14 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」。

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。」因此，本號解釋文具體指出指紋之權利性質：「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」。

大法官第 603 號解釋旨在說明隱私權屬憲法第 22 條之保障範圍，隱私資訊權既屬隱私權一部分，指紋為重要之個人資訊，應受資訊隱私權之保障。本號解釋並非完全否認建置指紋資料庫必然違憲，而是應該「以法律明定其蒐集之目的，其蒐集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」，¹³⁸並有良好的保護措施。因此，晶片護照儲存指紋資訊，屬憲法層次問題，依本號解釋意旨，應以法律明確規範，屬國會保留事項。

(二) 日本最高法院判例：資訊隱私權

日本於 1947 年二次世界大戰後，因戰敗社會秩序混亂、糧食不足，而當時在日本之外國人須依外國人登錄令登錄後始能享有主食之配給，造成虛偽、重複、冒名登記情事層出不窮，因此在 1955 年制定「外國人登錄法」時，於其第 14 條規定在日本居留 60 日以上之外國人，在二年申請一次居留證登錄更新時，有按捺指紋之義務。1980 年代之後，隨著日本週邊國家經濟、社會環境變化及國際保障人權意識抬頭，拒絕按捺指紋事例逐漸增加，許多個人及團體亦宣布支持拒絕按捺指紋，並得到輿論及日本律師公會之支持，日本政府在此壓力下逐步修改相關法律，最後在 2000 年 4 月 1 日因日本與韓國共同舉辦 2002 年世界杯足球賽，須改善日本與鄰國關係及提高其保障人權之國際形象，國會再次通過修正外國人登錄法相關規定，而結束施行近 50 年之外國人按捺指紋

¹³⁸ 大法官第 603 號解釋理由書。

日本自 1980 年代開始，因拒絕按捺指紋違反外國人登錄法起訴之刑事訴訟事件增多，10 年間共計有 20 件相關訴訟判決，判決結果均認定強制按捺指紋制度並未違憲，並已成為實務上之定見。

有關指紋資訊所涉及之權利，1995 年最高法院作出第一個有關強制按捺指紋合憲性判決，此判決中說明：指紋之紋樣本身並非有關個人私生活或人格、思想、信條、良心等個人內部之資訊，但因其具有萬人不同、終身不變之性質，故屬於個人資訊，而依被採取指紋利用方法之不當，個人私生活或隱私權事實上即有被侵害之危險性。然後更進一步說明：以指紋為媒介，利用其同一人性確認功能，得作繼續性特定個人之追跡，而掌握其行動及生活範圍等，故有侵害個人隱私權之危險性。

1997 年最高法院仍承襲此一見解，判決認定依憲法第 13 條規定不違反個人意思以公權力濫行強制其公開屬於隱私之指紋資訊利益，應被尊重。故個人不被濫行強制按捺指紋之權利，實質上為個人基於資訊隱私權所被保護之對自我資訊之控制權，在最高法院再次以判決確認下，已成為現今日本實務上之定論。¹⁴⁰

(三) 歐洲人權法院判決：私生活範疇

歐洲人權法院在 2008 年 12 月底作成 *S. and Marper v. the United Kingdom* 案判決，¹⁴¹其指出英國政府不得儲存無犯罪紀錄者

¹³⁹ 范姜真嫻，「按捺指紋與合憲性審查基準——以日本判例、學說為主」，律師雜誌，第 311 期，2005 年 8 月，頁 54-55。

¹⁴⁰ 同前註，頁 58。

¹⁴¹ European Court of Human Right, *S. and Marper v. the United Kingdom*, application nos. 30562/04 and 30566/04, judgment on 4 December 2008. 該案事實略為在英國的兩名男子，其中 S. (未成年) 因預備強盜罪案件被警方逮捕並控以該罪名，案經審判後宣告無罪，並釋放之。另 Michael Marper 則以騷擾之行為遭拘捕，並以該罪名遭起訴，然其於法院審判前與原告和解，從而撤回訴訟。兩案相同地方在於該二者均被警方採集指紋及 DNA 樣本，並且兩人均希望能請求警方將其原遭採樣之樣本及相關檔案予以銷毀。惟英國警方根據英國「警察與犯罪證據法」(Police and Criminal Evidence Act 1984, PACE) 第 64 條，認為該二人只要曾遭拘捕，無論嗣後係起訴、定罪或無罪釋放，均可留下指紋與 DNA 樣本於警方之資料庫；而該法並規範於必要時，就連刑案受害者的 DNA 也會被採樣儲存，並可保留到此人死亡或年滿百歲為止。因此警方依該法認為保留 DNA 與指紋之樣本並形成檔案，可協助刑事調查、合法且不違反人權，故拒絕銷毀

的 DNA 與指紋樣本以及檔案，並下令英國提出銷毀現有資料庫內相關樣本的計畫。

歐洲人權法院首先要審查的，當然是英國政府留存該指紋及 DNA 樣本及檔案之行為，是否屬於歐洲人權公約第 8 條第 1 項所稱之私生活（private life）範圍。英國政府認為指紋與 DNA 樣本與檔案是屬於其個人資料保護法下所稱之「個人資料」，但英國政府認為單純保留該等生物特徵以作為「警察與犯罪證據法」下的特定用途，並不屬於私生活範圍。¹⁴²

在指紋方面，歐洲人權法院認為指紋檔案是個人資料，與聲音及相片一樣，包含個人之外部特徵，因而該法院強調其過去判決已闡明紀錄個人的聲音及相片與私人生活有關，本案的指紋檔案是因為刑事偵查而蒐集，且永久儲存，並經由自動處理系統，因而自然會干涉私人生活。至有關 DNA 檔案，該法院認為 DNA 檔案其實包括實質的個人特殊資訊，其作為辨識個人基因關係之功能，便足以認定其與私人生活有關。從而該法院雖認為 DNA 樣本與檔案確較指紋更為敏感，但是仍認定無論是蒐集 DNA 樣本、指紋檔案，均係干擾了原告的私生活權。該判決確立了包含指紋資料、DNA 樣本與檔案等資料庫，均為相對敏感性個人資料。¹⁴³

二、學者見解

有關指紋資訊所涉及之權利，相較於大法官釋字第 603 號解釋認為屬「資訊隱私權」，我國學者多傾向認為屬「資訊自決權」（或稱「資訊自主決定權」）（informationelles Selbstbestimmungsrecht）。「資訊自決權」係德國聯邦憲法法院於 1983 年 12 月 15 日作出的「人

該二人之樣本與檔案。參閱廖福特、翁逸泓，「建構國家收集與留存個人生物特徵資料之底線？—歐洲人權法院 S. and Marper v. UK 判決評析」，台灣法學雜誌，第 141 期，2009 年 12 月 1 日，頁 49-50。

¹⁴² 其理由略謂：1、該等個資為中性的資料，根本不妨害其生理或心理之發展或是資訊自決之權利。2、並無妨害原告名譽危險。3、即便其保留生物特徵樣本與檔案之行為是落在歐洲人權公約第 8 條第 1 項的範圍，其嚴重性也根本沒有達到干預私生活的程度。See S. and Marper v. the United Kingdom, paragraphs 63-65. 轉引自廖福特、翁逸泓，同註 20，頁 52，註 9。

¹⁴³ 廖福特、翁逸泓，同註 141，頁 52。

口普查」判決（BVerfGE 65, 1），係針對一個以國會制定之法律，亦即「人口、職業、住居與職場普查法」為標的所提起的憲法訴願所作成，該判決作成之後，其所創造的資訊自決權已經成為非常確定的基本權項目，且亦為我國學界普遍所認知與接受。¹⁴⁴ 資訊自決權之意為「對個人的私人資訊無限制的取得、儲存、運用與移轉的保護」。¹⁴⁵ 以下就我國學者有關指紋權利性質之見解，分列如下：

- （一）**李建良**：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」。憲法之所以保障人民對其資訊之自主決定權，旨在使個人之資訊免遭無限制之取得、儲存、使用、傳遞或散佈。¹⁴⁶
- （二）**李震山**：指紋是個人資料並無疑問，既然是個人資料，若加以使用，便應經過當事人之同意；透過個案的告知或同意，或是通案的法律保留，由立法者先行同意，均涉及「資訊自主權」與「資訊自決權」。¹⁴⁷
- （三）**徐正戎**：指紋究竟是何種基本權利所保護的範圍？首先，指紋是個人資料，自然屬於資訊自決權所保障的個體；其次，資訊自決權又是隱私權中的重要部份，而個人隱私又構成人格權的重要內容；最後，人性尊嚴是基本人權之一，但也涵蓋上述三種人權的概括保障。¹⁴⁸
- （四）**詹鎮榮**：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列舉基本權中導出包含有保障個人資料自決權之內涵。然而，基於上述個人資料自決權與人性尊嚴以

¹⁴⁴ 顏厥安，同註 129，頁 147。

¹⁴⁵ 劉靜怡研究主持，周桂田等協同主持，運用生物特徵辨識身分制度之比較研究，2007 年，臺北市，行政院研究發展考核委員會，頁 124。

¹⁴⁶ 李建良，「戶籍法第八條納指紋規定」釋憲案鑑定意見書，台灣本土法學雜誌，第 73 期，2005 年 8 月，頁 53。

¹⁴⁷ 李震山，「來者猶可追，正視個人資料保護問題—司法院大法官釋字第六〇三號解釋評析」，台灣本土法學雜誌，第 76 期，2005 年 11 月，頁 228。

¹⁴⁸ 徐正戎，「戶籍法第八條捺指紋規定釋憲案鑑定意見書」，台灣本土法學雜誌，第 75 期，2005 年 10 月，頁 69-70。

及人格發展具緊密關聯性之立場，「個人資訊自決權」應可視為一項獨立之基本權，並從憲法第二二條之概括基本權條款中找尋到其憲法上之定位。¹⁴⁹

(五) **顏厥安**：「指紋」至少可以有兩種意義。第一，是每個人身體／手指上的一部分；第二，是這個人體指紋透過按捺錄存所得到的紀錄或檔案。前者是人體不可分的一部分，當然屬於憲法一般人格權（身體）的保障範圍。後者不論是透過文書或或電磁產生的紀錄或檔案，不論是以圖像、電子圖像、數位化編碼等方式錄存，都屬於人格資訊或個人資訊的一種。依照前面的分析，屬於憲法保障之個人資訊自主決定權的保障範圍。¹⁵⁰

第二項 國家蒐集、處理或利用指紋之合憲性

依學者通說，指紋之權利性質屬資訊自決權，資訊自決權係指個人基本上有權自行決定是否將其個人資料，包括住址、身分、血型、財產、家庭關係、健康、指紋、DNA 等資訊，交付與提供利用之權利。此一權利與隱私權有密切關係，基本上被理解為人格權的一種型態。作為一種基本權，資訊自決權不但拘束國家機關，同時基於「基本權第三人效力」之理論，對私人亦有效力。¹⁵¹

指紋屬「個人資料保護法」第 2 條所定之個人資料，有關指紋之蒐集、處理及利用，應恪遵該法之規範。指紋雖非該法第 6 條但書所定須有法律明文規定始得蒐集、處理或利用之個人資料，惟揆諸其權利性質，如上述司法實務及學者見解，不論屬憲法保障之資訊自決權、資訊隱私權，人格權或人性尊嚴所涵蓋的範圍，均有憲法第 23 條的適用，爰國家對人民指紋之蒐集、處理或利用，亦須有法律明定，

¹⁴⁹ 詹鎮榮，「請領國民身分證，先捺指紋？」，月旦法學教室，第 33 期，2005 年 7 月，頁 8。

¹⁵⁰ 顏厥安，同註 129，頁 169。

¹⁵¹ 李惠宗，憲法要義，5 版第 1 刷，2009 年 9 月，頁 377。

始符憲法第 22 條、第 23 條規定意旨。依大法官釋字第 603 號解釋，並非完全否認建置指紋資料庫必然違憲，而是應該「以法律明定其蒐集之目的，其蒐集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」，並有良好的保護措施，始得為之。因此，國家欲對指紋予以錄存並建檔管理使用，必須符合下列之條件：

一、法律保留原則

依據法治國原則的要求，依法行政必須遵守法律保留原則才有意義，也就是當國家欲對人民基本權利有所限制時，必須以法律為之。而法律保留原則的內涵就是，法律的構成要件與法律效果必須符合明確性原則。

二、符合實質正當（公益）原則

憲法第 23 條規定，欲限制人民的基本權利，必須有下列理由：為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序與增進公共利益，此被稱為四大公益條款。限制基本權利的目的必須符合上述要求，方具有正當性與合憲性。

三、比例原則

即憲法第 23 條中所言之「必要時」。在前述以四大公益條款為目的而限制人民基本權利時，其手段與目的間必須符合比例原則，亦即所採行的手段必須能達成目的（限制妥當），且必須選擇是造成損害最小的手段（手段必要）以及手段與目的間必須相當（目的正當）。¹⁵²

我國未來規劃晶片護照儲存指紋或虹膜之生物特徵，其所欲達成的政策目的主要是維護國境安全及國際飛航安全，倘於法律（即「護照條例」）中明定其蒐集之目的，並明文禁止法定目的外之使用，且有良好保護資料措施，是否即符合憲法第 23 條所定增進公共利益所必要者，而得以實施，擬先於下節探討外國相關規定後，再作出結論。

¹⁵² 徐正戎，同註 148，頁 71。

第四節 外國晶片護照或身分證儲存指紋之相關規定

雖然美國、澳大利亞、紐西蘭及我國等國仍僅使用數位相片作為晶片護照之生物特徵，但包括歐盟（European Union）、瑞士、挪威、新加坡、中國大陸等主要國家，均將數位相片及指紋作為晶片護照之生物辨識特徵。¹⁵³以下探討歐盟、德國及法國將指紋儲存於晶片護照或身分證之相關規定，以作為未來我國晶片護照儲存指紋或虹膜等敏感性生物特徵之政策參考。

第一項 歐盟晶片護照及旅行文件

2003年5月28日，國際民航組織（ICAO）接受在護照及其他機器可判讀旅行文件（Machine Readable Travel Documents, MRTDs）中採用生物辨識作為確認身分的方法。根據ICAO發布的文獻¹⁵⁴表示，身分識別方法主要功用在於加速機場通關、確保航空安全，並對身分證件失竊提供保護。而經過對現存辨識技術分析與現實操作考量，以臉部特徵作為主要辨識方法，其次為指紋。此外，ICAO亦選擇了將可儲存身分認證資料的高容量晶片置於MRTDs，例如護照、簽證及身分證。根據ICAO技術報告與說明的藍圖，其將敦促所有的188個會員國執行此全球化、標準化的身分確認系統。¹⁵⁵

為了防範虛偽及冒用身分證明文件，歐盟依據ICAO上述規範對晶片護照儲存數位相片及指紋資料建立一致性標準，涉及護照及旅行文件部分，係規定於「護照及旅行文件生物辨識、檢測資料標準規則」（Council Regulation (EC) No 2252/2004 of 13 December 2004 on

¹⁵³ 參見 Wikipedia 網頁有關 Biometric passport 之介紹：

http://en.wikipedia.org/wiki/Biometric_passport

¹⁵⁴ *Biometrics Deployment of Machine Readable Travel Documents* (version 2.0), Technical Report, Technical Advisory Group (TAG/MRTD) 15 Endorsed, International Civil Aviation Organization, May 21, 2004.

¹⁵⁵ 劉憶成，歐盟「護照及旅行證件生物辨識、檢測資料標準規則」之簡介，科技法律透析(17:2)，2005年2月，頁26-27。

standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States)。¹⁵⁶

該規則第 1 條第 1 項規定會員國所核發的護照或其他旅行文件應遵守附件 1 所規定的最低安全標準。第 2 項規定護照或其他旅行文件上，應包含臉部特徵等儲存媒介。會員國也應將指紋納入可共同操作的格式。這些資訊必須被妥善保存，而儲存媒介必須有足夠的空間與能力以確保資訊的完整性、真實性及可信性。

護照或其他旅行文件上，關於下述內容的額外科技清單必須依照第 5 條第 2 項所規定的程序建立，清單包括：(a)額外的安全特徵與必要條件，包括加強防偽與竄改的標準。(b)生物特徵儲存媒介的技術性說明及其安全性，包括避免無權使用。(c)為維持臉部影像及指紋品質必要條件的共同標準。

第 4 條第 3 項規定為了本規則的立法目的，**護照及旅行文件上的生物特徵只能被用來作為辨識身分使用。**

第 6 條則規定本規則應於公布於歐盟官方期刊後第 20 日起生效。(a)關於臉部特徵的規定，會員國至遲應於 18 個月內施行；(b)關於指紋的規定，會員國至遲應於 36 個月內施行。¹⁵⁷

第二項 德國晶片護照及身分證

2001 年美國 911 事件發生後，德國運用生物特徵辨識經過密集的討論，在短期內即在立法上付諸實現，以包裹立法方式在 2002 年 1 月 9 日通過的反國際恐怖主義法 (Gesetz zur Bekämpfung der internationalen Terrorismus)，在該法中，加強對人員及其身分的管控。透過諸如對護照法的修正、身分證法的修正、外國人法的修正以及庇護程序法的修正，將生物特徵辨識運用於對人員身分辨識的法律層

¹⁵⁶ Official Journal of the European Union. 29 December 2004. Retrieved 6 October 2010. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_385/l_38520041229en00010006.pdf.

¹⁵⁷ 劉靜怡研究主持，同註 145，頁 148-149。

面，有了明確規定，符合法律保留原則。

另外，在上述的法律中，生物特徵辨識在身分制度的運用之規範目的，乃以列舉的方式形成所謂的「嚴格的目的拘束」(Zweckbindung)，即生物特徵辨識運用的目的手段關係中的目的是明確且限定的——表列許可之全部正面目的，且亦表列禁止主要負面目的。生物辨識運用特徵的目的拘束，在立法上並沒有採取所謂的例示及概括條款之立法技巧，也就是生物辨識運用的目的不可以概括條款之方式來立法，始合乎憲法上之比例原則而通過最嚴格之合憲審查，¹⁵⁸此與我國大法官釋字第 603 號解釋就生物特徵辨識運用之目的亦須限定且明確始合憲，在憲法的比較層次上相同。

反國際恐怖主義法包裹立法的第 7 條規定了護照法 (Paßgesetz) 之修正，其後護照法修正條文如下：

第 4 條 護照規格

- (3) 護照除了照片以及簽名之外，亦可另外含有其他的生物特徵，護照持有者的手指或是手或是臉。照片、簽名以及其他的生物特徵，可以數位編碼的方式存在護照裡。第一款第二句，列出的資料亦可以數位編碼的方式存在護照裡。
- (4) 生物特徵的種類，其細節、以及按照第三款數位編碼的特徵跟資料的採用，其儲存、建檔、應用方式均以聯邦法律去管制。而全國性的資料庫不會被建立。

考慮到資訊保護法上的重要性，立法者進一步制定了護照法第 16 條第 6 項的規定：護照上的密碼，只得用來判別文件之真偽以及護照所有人的身分。此外，護照所有人也有權獲知密碼內容及要求主管機關提出說明等。

前述護照法第 4 條第 3 項及第 4 項之修正，在身分證法 (das Gesetz über Personalausweise) 第 1 條第 4 項及第 5 項也有同樣內容的

¹⁵⁸ 劉怡靜研究主持，同註 145，頁 115。

規定，因為要全面性的保護旅遊文件免於被偽造或冒用，則不能只限於護照，必須將身分證件也列入，因為這些證件被許多歐洲國家承認為旅遊文件。除了護照法的規定外，涉及資訊法上保護的規定尚有：身分證法第 3 條第 5 項規定的內容，如同護照法第 16 條第 6 項，也是針對密碼化的特徵之使用目的及相關當事人的詢問權（Auskunftsrecht）。¹⁵⁹

歐盟於 2004 年 12 月 13 日公布有關會員國核發晶片護照及旅行文件儲存生物特徵的標準（Council Regulation (EC) No 2252/2004）後，德國護照法隨即於 2009 年 7 月 30 日配合修正，¹⁶⁰第 4 條第 3 項及第 4 項規定如下：

第4條 護照規格

- (3)依據歐盟理事會於 2004 年 12 月 13 日公布會員國護照及旅行文件儲存生物特徵標準，普通護照、公務護照及外交護照均應儲存臉部影像、指紋及同條第 2 項所定之個人資料，這些資料將以安全機制防範非權責機關之讀取、篡改及刪除，全國性的生物特徵資料庫不會被建立。
- (4)持照人之雙手食指指紋應儲存於護照之電子載體（即晶片）中，持照人倘喪失食指、指尖受傷或指紋不清，應以拇指、中指或無名指指紋替代。持照人倘因非暫時性醫療因素致無法採取指紋，可免儲存指紋。

另護照法第 16 條有關資料保護規定亦配合修正，其中第 2 項規定：除護照主管機關因受理護照申請及核發護照外，不得儲存護照資料及生物特徵；護照主管機關最遲應於護照送交申請人時刪除儲存之指紋資料。上述規定明定護照主管機關蒐集、處理生物特徵資料之目的及期限，並明文禁止法定目的外之使用，大幅降低護照申請人指紋

¹⁵⁹ 劉靜怡研究主持，同註 145，頁 120-121、126。

¹⁶⁰ 德國「護照法」Paßgesetz (PaßG)係於 1986 年 4 月 19 日制定公布，2009 年 7 月 30 日修正第 4 條後，至 2013 年 5 月 3 日修正第 2 條，2013 年 7 月 25 日修正第 8 條是最近一次修正。參見德國聯邦法務部網頁：http://www.gesetze-im-internet.de/pa_g_1986/

資料外洩或被不當利用之風險，保障護照申請人之資訊自決權。

德國有關刪除指紋資料之規定，奧地利亦有類似規定。奧地利自 2009 年 3 月 30 日核發儲存指紋資料之晶片護照，規定滿 12 歲者申請護照須按捺雙手食指指紋，該指紋檔案於蒐集 2 個月後電腦系統會自動刪除，能有效防範指紋資料遭濫用。¹⁶¹

第三項 法國身分證

法國國民持有有效的國民身分證，即可在歐盟的會員國境內通行。此外，由於歐盟與歐洲理事會間亦有簽訂互惠條約，所以法國國民可以憑有效的身分證，進入立陶宛、馬爾他、瑞士、土耳其及斯洛維尼亞等國。法國與賽普勒斯、克羅埃西亞、匈牙利、冰島及羅馬尼亞各國間亦簽訂雙邊條約，身分證可以代替旅遊證件。¹⁶²

自 1987 年 3 月 19 日第 87 之 179 號申辦國民身分證按捺指紋辦法施行以來，國民在請領身分證時，無論是首次申請或換發舊證，均應按捺指紋。然此一規定不適用於未滿 13 歲者。其政策目的主要是為了防範日益增多的身分證偽造事件。¹⁶³

1987 年申辦國民身分證按捺指紋辦法第 1 條規定，民眾在申辦身分證時應按捺指紋，但同法第 2 條卻嚴格要求，**當事人的建檔指紋資料只能在下列兩種情形下被使用：(一) 對是否持有或使用偽造身分證證明文件之虞的事例予以查明；(二) 在訴訟程序中對某人身分之辨識。**除此之外，建檔指紋不得作為其他任何用途。¹⁶⁴

1987 年 3 月 19 日第 87 之 178 號國民身分證製作暨電腦管理系統辦法第 6 條規定，存放於電腦管理系統中的資料(包括指紋在內)，只能供內政部職掌國民身分證事宜及發證戶政機關的公務員查詢；但

¹⁶¹ *Austria Adopts Fingerprint Passports*, 參見「英聞天下網」網頁：
<http://english.cri.cn/6966/2009/03/30/2001s469447.htm>

¹⁶² 徐正戎，同註 148，頁 73。

¹⁶³ 同前註，頁 73。

¹⁶⁴ 同前註，頁 73-74。

同辦法第 7 條允許警察機關，在調查特定人身分、偵查犯罪及身分證遺失或失竊而申請補發時，查閱電腦管理系統中的資料；但只限定於姓名、性別、出生日期及身分證字號。惟個人的指紋資料不含在內。同辦法第 7 條還規定，電腦系統中的資料，不得與其他資料庫連結，也不得傳送第三人。¹⁶⁵

由上述兩個辦法顯示，雖然行政機關得以建立指紋資料庫以防範身分證偽造或冒用事件，但有權查詢建檔資料者，唯職掌國民身分證相關事宜之公務員，查詢事項嚴格限制在身分辨識部分，且為一對一的身分查核；至於偵查犯罪所需的身分辨識，唯有在該案已進入司法程序，也就是在檢察官或法官的指揮監督及同意下方可為之，否則，即使是警察機關，亦不得查詢民眾的指紋資料。¹⁶⁶此一在要求國民指紋建檔的情況下，嚴格區分行政部份的人別辨識與刑事部分的犯罪偵防，或是要求司法機關介入的法制思維，殊值我國未來建立護照指紋或虹膜等敏感性生物特徵資料庫之參考。

第五節 小結

科技始於人性，但人性有善有惡。運用臉部、指紋、虹膜等生物特徵辨識身分科技無所謂好壞，端視人類如何應用。個人營社會共同生活，分別留存在公私領域之個人資料不知凡幾，因事件不同而留存在戶政、學校、銀行、醫院、工作單位等，如果上述資料毫無篩選的儲入電腦，無限制建檔、彼此傳輸運用，則只要鍵入具有個人識別之資料，一般人或公私機構即可藉由現代科技網路強大的資訊蒐集能力，對個人零碎、片段的資訊蒐集，拼湊個人的人格圖像，個人就毫無隱私可言。因此，為釜底抽薪解決此問題，惟有每個人能充分掌握自我的資料，從資料的蒐集、儲存、利用、傳遞、閱覽、更正、銷毀的各個流程中，都允許個人以「自我決定權」為理由全程參與，除非

¹⁶⁵ 徐正戎，同註 148，頁 74。

¹⁶⁶ 同前註，頁 74。

為達重大公共利益，該項權利方得以法律限制之。

由於指紋或虹膜具有人各不同、終身不變之特質，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，亦即具有開啟個人檔案鎖鑰之地位。我國前因戶籍法規定須按捺指紋始得請領國民身分證一案，引起民眾對國家蒐集利用其生物特徵之疑慮，主要是資料外洩之風險及其影響無法掌控，對個人隱私之侵害將無法回復。司法院大法官釋字第 603 號說明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。並強調：「**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。

基上，未來我國為維護國境安全、國際飛航安全及防制國際恐怖活動，倘擬於晶片護照儲存指紋或虹膜作為第二生物特徵，以加強身分辨識功能並提昇護照安全性，外交部應於護照條例修正相關規定，明定其蒐集生物特徵儲存於護照晶片上所欲達成之上述重大公益目的，並應明文禁止法定目的以外之使用。另外外交部蒐集、處理或利用生物特徵資料並建置資料庫，應建立對生物特徵資料庫之監督機制，以法律授權依據訂定相關檔案管理辦法，提供人民組織上與程序上保護生物特徵資料措施，並進行內部稽核及外部稽核之雙重管控，以透明化可受監督原則，保障人民對其生物特徵資料有知悉與控制權。

第五章 護照犯罪處罰問題及修法建議

第一節 我國護照犯罪處罰問題

筆者於實務上屢見通緝犯冒用他人護照潛逃出境、人蛇集團以人頭身分證及合成照片冒辦護照提供人蛇偷渡、不法份子買賣護照等行為，經成功緝獲，檢察官起訴後卻判決無罪情形，最著名的案例是股市名嘴張世傑冒用他人護照企圖闖關案。以下分別探討我國護照司法實務問題及罰則缺失，以釐清我國護照犯罪處罰問題。

第一項 司法實務問題

案例一：最高法院 89 年度台上字第 2828 號刑事判決

(一) 事實

上訴人甲、乙與黃信華（由臺灣臺北地方法院另行審理）及年籍不詳之澳門人陳國良共同基於變造中華民國護照及偽造中正機場入出境章，以掩護大陸人民偷渡日本、韓國之犯意，於民國 85 年 10 月底至 11 月初，先由甲囑乙以每本護照新台幣（下同）二萬五千元之代價向陳燦燁、陳松齡（均經原審判處罪刑確定）購買護照，另由甲自行向乙之友人王啟明（業經原審判處罪刑確定）取得渠本人之護照後，由甲、徐余美華（亦經原審判處罪刑確定）委託旅行社辦妥台胞證及日本、加拿大簽證。甲取得上開護照簽證後，即至澳門交給黃信華，並取得港幣八萬元之代價，得款與乙朋分花用，黃信華則轉交年籍不詳之陳國良將護照換貼大陸人民相片及偽造中正機場入出境章。85 年 11 月 24 日乙依指示陪同兩名分別持用「陳燦燁」、「王啟明」護照之大陸人民，由澳門搭機入境韓國再轉赴日本順利闖關成功，85 年 12 月 11 日甲陪同持用「陳松齡」護照之大陸人民，由澳門搭機入境韓國時，持該護照者遭韓國海關查獲遣

返澳門，甲則順利入境韓國轉往日本於12月14日返台。嗣於85年12月19日甲、乙在中正機場將另購得之隋台令、黃鉉傑、黃鉉達等人護照及台胞證轉交黃信華時，經調查局人員當場查獲等情。

（二）法院判決

上訴人甲、乙因不服台灣高等法院中華民國87年3月24日第二審判決（87年度上訴字第310號，起訴案號：台灣台北地方法院檢察署85年度偵字第28433號、86年度偵字第2386號），提起上訴。

1、主文

原判決關於甲及乙偽造文書部分撤銷，發回台灣高等法院。其他上訴駁回。

2、理由

查：科刑之判決書，須將認定之犯罪事實詳記於事實欄，然後於理由內逐一說明其憑以認定之證據，使事實與理由兩相一致，方為合法，倘事實欄已有敘及，而理由內未加以說明，是為理由不備，理由已加說明，而事實欄無此記載，理由失其依據。本件原判決事實欄既僅認定上訴人甲、乙與黃信華、陳國良共同基於變造中華民國護照及偽造中正機場入出境章以掩護大陸人民偷渡日本、韓國之犯意，並於乙、甲取得陳燦燁、陳松齡、王啟明之護照及簽證後，由甲至澳門交給黃信華轉交予陳國良將護照換貼大陸人民相片及偽造中正機場入出境章（見原判決第二張正面第二行至第四行、第十一行至第十三行），並未敘及甲、乙與黃信華、陳國良有偽造公印文之犯意及行為，但原判決理由欄竟認甲、乙所為係犯刑法第二百十八條之偽造公印文罪，自有事實與理由不相一致之違法。又原判決理由欄認甲先後變造陳燦燁、陳松齡、王啟明護照供不知名之大陸人民入境日本、韓國之行為，其時間緊接、所犯構成要件相同，為連續犯。然其事實欄卻未記載甲有

基於變造及行使變造中華民國護照之概括犯意。且原判決事實欄並未認定陳國良將黃信華所轉交自甲之陳燦燁等護照換貼大陸人民相片及偽造中正機場入出境章之犯罪地點，惟其理由欄卻又認定乙等所犯偽造公印文及變造護照之地點均不在我國領域內，其理由自均失其依據。再原判決既認定甲與乙、黃信華、陳國良間就所犯行使變造護照罪及偽造公印文罪，為共同正犯，且刑法第五條第五款所示之同法第二百十六條之罪，依司法院大法官會議釋字第一百七十六號解釋，¹⁶⁷不包括行使刑法第二百十二條之文書，故在中華民國領域外變造護照及行使變造護照行為，不適用我國刑法。因乙係買受陳松齡等人之我國外交部核發之護照，供黃信華攜出赴澳門交由澳門人陳國良變造，亦由乙、甲攜不詳姓名之三名大陸人民入境日本、韓國，是變造護照及行使變造護照地點，均不在我國領域內，而認乙此部分行為不適用刑法處罰，爰不另為無罪之諭知，而就同樣情況之甲卻仍科以行使變造護照罪刑，亦有判決理由矛盾之違背法令。

（三）本案評析

本案甲、乙、黃信華、陳國良等人在中華民國領域外變造護照及行使變造護照行為，依裁判當時之刑法第5條第5款及大法官釋字第176號解釋，不適用我國刑法處罰。護照條例於89年5月17日雖增訂第24條偽造、變造護照及行使偽造、變造護照罪，處5年以下有期徒刑，且刑法第5條於94年2月2日修正，然是類在中華民國領域外變造護照及行使變造護照行為，依現行刑法第5條及第7條規定，仍無我國刑法之適用，故即使查獲犯行起訴，應為無罪之判決。本案突顯出實務上的重大問題：在中華民國領域外從事護照犯罪無我國刑法之適用，如此將使不法份子犯罪成本大幅降低，人蛇集團只要將犯罪行為均於海外實施，則無法處罰。

¹⁶⁷ 民國71年8月13日大法官釋字第176號解釋：「刑法第五條第五款所列第二百十六條之罪，不包括行使第二十條、第二百十二條及第二百五條之文書，但包括行使第二百十三條之文書。」

案例二：臺灣臺北地方法院 91 年度訴字第 1257 號刑事判決

(一) 事實

被告丙於民國 90 年 4 月間在基隆市某電玩店內認識真實姓名不詳自稱「葉明坤」之成年男子，「葉明坤」向丙訛稱可介紹其至大陸工作，但需交付照片及身分證以辦理護照，丙信以為真，即將其照片 8 張及身分證交付「葉明坤」辦理護照；嗣於 90 年 6 月 18 日「葉明坤」交付丙身分證及不詳姓名之大陸人士照片，利用不知情之翔豐旅行社（負責人丁）以丙之名義，填寫中華民國普通護照申請書，代辦中華民國護照，經外交部領事事務局審核後於 90 年 6 月 19 日核發上貼有不詳姓名大陸地區人士照片之「丙」中華民國護照。

「葉明坤」辦妥丙護照後即於同年 6 月底某日在基隆市亞諾咖啡店內與丙見面，並出示丙護照，告知丙若同意持護照、偽造之在職證明書至美國在臺協會辦理簽證，並攜護照至大陸交其指定之大陸地區人士，可得酬金新台幣 15 萬元，丙誘於重利，竟與「葉明坤」基於共同行使偽造特種文書之犯意聯絡，由「葉明坤」先以便條紙書寫「永基企業有限公司」（下稱永基公司）所在地、董事長、電話等有關資料，要求丙事先背誦，以利申請簽證時查證之用。嗣「葉明坤」於基隆市內不詳地點偽造上有永基公司負責人「林永興」、「永基企業有限公司」之大小印文之「永基公司在職證明書」後，即於同年 7 月 5 日 8 時許指派與之有犯意聯絡之戊攜帶前開丙護照、偽造之永基公司在職證明書，搭載丙至美國在臺協會辦理簽證，將上開文件交與丙，並教導丙向美國在臺協會職員說明係因公司同仁出遊而需辦理赴美簽證。丙再持其所開立之富邦銀行綜合存款帳戶與所填寫之申請表及上開文件，向美國在臺協會申請入境簽證而行使，足生損害於「林永興」、「永基公司」。嗣於同日為美國在臺協會職員發現丙所持之身分證件上之照片與護照之照片不符，而報警查獲，並扣得丙護照、偽造永基公司在職證明書、丙之富邦銀行存摺等物。

(二) 檢察官於起訴書中載

被告丙及戊基於犯意聯絡，先於民國 90 年 3 月間，由丙交付其身分證及不知名男子之照片予姓名年籍不詳之成年男子「葉明坤」，向外交部領事事務局申請辦理丙護照，使領務局承辦人員陷於錯誤，核發護照號碼為 0000000 號、貼有不詳成年男子照片之丙護照，足生損害於領務局對護照核發之管理正確性，**被告等此部分行為係共犯刑法第 214 條使公務員登載不實罪嫌**。……被告等人嗣由戊於同年 7 月 5 日上午，在美國在臺協會外，提供上開偽造護照、丙之存摺、偽造之「永基企業有限公司」在職證明及相關資料小抄予丙，再由丙向美國在臺協會職員行使前述偽造資料，嗣為美國在臺協會職員發現證件資料不符等情，而報警查獲，並起出前述偽造護照、在職證明書、存摺等物，**被告等涉犯護照條例第 24 條第 2 項、第 1 項之行使偽造護照罪嫌**。

(三) 法院判決

1、主文

丙、戊共同行使偽造關於服務之證書，各處有期徒刑陸月及捌月...偽造「永基企業有限公司在職證明書」上偽造之「林永興」、「永基企業有限公司」印文各壹枚均沒收。(本案有關刑法第 214 條使公務員登載不實罪、護照條例第 24 條第 2 項、第 1 項之行使偽造護照罪等均無罪)

2、理由 (有關護照部分)

按刑法第 214 條所謂使公務員登載不實事項於公文書罪，須一經他人之聲明或申報，公務員即有登載之義務，並依其所為之聲明或申報予以登載，而屬不實之事項者，始足構成，若其所為聲明或申報，公務員尚須為實質之審查，以判斷其真實與否，始得為一定之記載者，即非本最所稱之使公務員登載不實，又刑法第 210 條之偽造文書，以無制作權之人冒用他人名義而制作該文書為必要，如

果行為人對於此種文書，以無制作權之人冒用他人名義而制作，亦無偽造之可言。……外交部領事事務局就人民申請護照案件，依護照條例第 18 條第 1 款規定，須就申請人有無冒用身分，申請資料虛偽不實等事項為審查外，……足見此一審查，為實質審查無疑。檢察官起訴書所載，被告等與「葉明坤」共同以被告丙之身分證件及不知名大陸地區人士之照片，偽冒為被告丙，向領務局申請中華民國護照之行為，依前開說明，即不構成刑法第 214 條之使公務員登載不實罪。又依護照條例第 2 條及同法施行細則第 9 條之規定，中華民國護照之核發機關為外交部領事事務局，故被告等人向該局申請核發之丙護照，係有權機關所核發之護照，雖因該局審核時未能辨識丙身分證之照片與所交付申辦護照之照片不同，而誤發上貼有不明大陸地區人士照片之丙護照，但並不因此即使該局所核發之丙護照變成偽造之護照。被告等人持此一護照，至美國在臺協會辦理簽證，亦不能謂被告等犯有行使偽造護照罪，檢察官起訴書所指被告等人共犯前開二罪，均與犯罪構成要件不合，不能證明被告犯罪。

(四) 本案評析

本案「葉明坤」提供丙酬金新台幣 15 萬元，由丙將其護照交付不知名大陸人士冒名使用，並以丙自己身分證及該大陸人士照片申辦丙之護照，再持以向美國在臺協會申請簽證，而遭該協會查獲報警處理。依上述法院見解，丙不符合刑法第 214 條使公務員登載不實罪及護照條例第 24 條第 2 項行使偽造護照罪之構成要件，因而為無罪判決。

本案檢察官認為丙申獲貼有不名大陸人士照片之丙護照，係偽造之護照，丙與戊基於犯意聯絡，向美國在臺協會行使偽造護照，涉犯護照條例第 24 條第 2 項、第 1 項之行使偽造護照罪，此法律見解實為重大錯誤，丙之護照係護照主管機關外交部領事事務局所核發，該照既係有製作權限之機關製發，則非屬偽造，故本案檢察官以行使偽造護照罪起訴丙、戊，法條適用顯有錯誤。

本案倘檢察官未犯上述錯誤，丙有關護照之行為是否符合犯罪構成要件？審視丙上述買賣護照、「葉明坤」交付丙身分證及不詳姓名大陸人士照片，利用不知情之旅行業者以丙之名義填寫護照申請書代辦護照，致外交部領事事務局核發不實之護照等行為，確已侵害該局對護照核發之正確性，且製造被他人冒用該不實護照之危險，具有可罰性，惟揆諸刑法及護照相關法律，並未符合現行刑法或護照條例所定犯罪之構成要件。本案係因丙持偽造之永基公司在職證明書向美國在臺協會申請簽證，法院始依違反刑法第 212 條及第 216 條行使偽造特種文書罪而處丙徒刑，倘本案於 2012 年 11 月 1 日之後發生，由於美國已予我國民免簽證待遇，丙無須偽造在職證明書，上述有關買賣護照、以他人照片申請不實護照行為均將面臨無法可罰之窘境。

案例三：臺灣臺北地方法院 94 年度訴字第 19 號刑事判決

(一) 事實

乙、甲係幼時鄰居，並均為居住臺灣地區設有戶籍國民；民國 85 年 4 月間，乙明知其因案遭通緝，應為內政部入出境管理局（下稱：境管局）禁止出國，竟為能順利出入國境，於同月下旬某日向甲提議，由甲提供國民身分證供乙冒名申請護照。經得甲同意，乙即於同年 5 月上旬某日，將甲交付之國民身分證、連同其自己照片 3 張，委請不知情之鼎豐盈旅行社承辦人填具普通護照申請書，並持向外交部領事事務局申得「甲」護照。

嗣同年 5 月間，乙取得上揭甲護照後，即基於非法出國、及使該管公務員登載不實之概括犯意，自該年 5 月 15 日起至 90 年 5 月 18 日止，持甲名義護照予護照查驗人員，自中正國際機場連續非法出國 32 次，並致海關人員將「甲」於前揭期間非法入、出國各 32 次之時間、班機等不實事項輸入電腦、登載於職務上所掌之境管局出入境登記紀錄，足生損害於境管局對入出境管理之正確性

及甲。嗣乙於犯罪被發覺前，向臺灣臺北地方法院檢察署自首而接受裁判，始查知上情。

（二）法院判決

1、主文

乙連續受禁止出國處分而出國，處有期徒刑伍月，如易科罰金，以參佰元折算壹日。甲無罪。

2、理由（有關護照部分）

（1）有罪部分

依內政部訂定發布之入出國查驗辦法第3條第1項第1款及第7條第1款之規定足知：居住臺灣地區設有戶籍國民，除出國須經核准或許可者，應有出國核准章或入出國許可外，有戶籍國民入、出國，應備有效護照，經主管機關查驗相符即可。...而所謂主管機關之查驗，乃在於該等護照是否係偽造、變造，及該護照如無偽造、變造之情形，持用者是否為護照上照片所顯示之人；至於護照上照片所顯示之人是否與其上姓名、年籍相符（即是否為冒名申請核發之護照，如本件所示），則係核發該等護照之主管機關權責，證照查驗人員尚無實質審查之權能；亦即，在此情形，證照查驗人員僅有形式審查之職權。故持照人提出此種護照時，此等人員即有予以登載之義務。從而，本件被告乙持甲名義護照入出境共64次，致使證照查驗人員為前述不實內容之登載，顯然足生損害於境管局對入出境管理之正確性及甲。核被告乙所為，係犯刑法第214條使公務員登載不實罪。

（2）無罪部分

公訴意旨另以甲、乙基於使公務員登載不實之犯意聯絡，由甲將其國民身分證提供予乙冒名申請護照；乙則於同年5月上旬某日，將甲之國民身分證及自己照片3張委請鼎豐盈旅行社代為向外交部領事事務局申請普通護照，足以生損害於外交部領事事

務局對護照核發管理之正確性，因認被告共犯刑法第 214 條之使公務員登載不實罪嫌。

惟按刑法第 214 條之使公務員登載不實罪其要件，須一經他人聲明或申報，公務員即有登載之義務，並依其所聲請或申報者加以登載者，始足當之；若公務員就該事項之登載與否，尚須為實質之審查，以判斷其真實與否始得進而為載入者，則與該罪要件尚有未合（最高法院 73 年度台上字第 1710 號判例¹⁶⁸意旨參照）。查外交部領事事務局 89 年 5 月 21 日前之「申請普通護照及入境許可手續」規定，國人申請護照須填寫「護照」暨「入出境許可」申請書 1 式 2 聯，並附貼國民身分證影本及照片，連同應繳驗文件正本（身分證及戶口名簿或戶籍謄本、退伍令等），送繳收件櫃台由該局及境管局合署辦公人員共同審核，正本驗畢當場退還，嗣並由該局將申請人第 1 聯基本資料登錄電腦建檔，第 2 聯申請書移送境管局作入出境許可查核，對獲得許可者，該局始配賦護照並於申請書上加註戳記；即外交部領事事務局就申辦護照所附之相關文件，有查核權責以為核發與否之依據（臺灣高等法院 93 年度上易字第 205 號判決供參）。從而，本件縱因該管公務員未加詳查，致被告乙利用不知情之鼎豐盈旅行社，持被告甲之國民身分證、被告乙之照片申得甲名義之護照，亦尚難論以刑法第 214 條之罪。公訴人此部分主張，容有未洽，就被告甲部分，自應為無罪之諭知；至被告乙部分，因與前述非法入出國而使境管局之證照查驗人員登載不實罪部分，有裁判上一罪關係，爰不另為無罪之諭知，均併敘明。

（三）臺灣高等法院 94 年度上易字第 922 號判決

1、本案檢察官對甲無罪判決部分不服，提起上訴略以：

¹⁶⁸ 最高法院 73 年度台上字第 1710 號判例：刑法第 214 條所謂使公務員登載不實事項於公文書罪，須一經他人之聲明或申報，公務員即有登載之義務，並依其所為之聲明或申報與已登載，而屬不實之事項者，始足構成，若其所為聲明或申報，公務員尚須為實質之審查，以判斷其真實與否，始得為一定之記載者，即非本罪所稱之使公務員登載不實。上訴人等以為偽造之杜賣證書提出法院，不過以此提供為有利於己之證據資料，至其採信與否，尚有待於法院之判斷，殊不能將之與「使公務員登載不實」同視。

刑法第 214 條所謂使公務員登載不實事項於公文書罪，...最高法院固著有 73 年度台上字第 1710 號判例可參。惟常此以來實務援引上開判例，遽認公務員對於行為人所提出申請之事項，倘有實質審查義務，縱行為人提出虛偽不實之申請資料以欺瞞公務員，公務員亦因此欺詐行為而受騙將行為人申請之事項登載於職務上制作之公文書，而有害於登載事項之正確性，並妨害國家行政權限之正當行使，亦因此免於適用刑法第 214 條之規定，顯係違法擴張上開判例之意義，而予不法之徒免脫之機。而行政機關之公務員對人民提出之申請，只能根據相關法令規定要求人民補足法令所需之文件，在文件齊備之情形，並無對照提供足資核對該資料真偽之機制。本件在照片相似情形下，並無法源強制承辦人員啟動行政調查權限，此時之實質審查義務並不存在。前揭最高法院判例未區分即認有實質審查義務，但如本件實質審查義務不存在，以及具體案件中無實質審查可能性之情形；亦未說明因各公務員登載文書性質之不同，對是否該當刑法第 214 條規定之差異，遽論以刑法第 214 條之規定，以一經人民申請，公務員即有登載之義務方有適用，顯係增加法律所無之限制而有違憲之虞，於本件不應援用；再則本罪之立法目的本即在保障公務員職務上制作文書之正確性，若行為人以欺詐手段欺瞞公務員取得該公文書，而僅因公務員具有實質審查義務竟不為罪，除前述未予區分該實質審查義務之審查可能性與制作文書之關係，又將行為人之主觀可罰性與公務員是否怠於審查之不同階段行為混為一談，相較於以相同手法騙取私人財物、利益者亦於刑法上設有詐欺取財、詐欺得利罪以為處罰，提出虛偽不實資料欺瞞公務員以取得職務上制作文書之利益，所侵害者乃社會法益，依「舉輕以明重」之法理，殊難認立法者於此有將公務員具有實質審查義務者自刑法第 214 條之規定加以排除之意，自不應援用云云。

2、臺灣高等法院判決上訴駁回，理由略以：

外交部領事事務局承辦人員核對國民身分證，對於身分證上使

用之照片與申辦護照時使用照片若有差異，可依護照條例施行細則第 36 條規定通知申請人補件或面談，為實質之審查，從而，本件承辦護照之公務員有審查義務存在，自與刑法第 214 條使公務員登載不實罪之本質不相符，不能成立該罪責。

（四）本案評析

有關刑法第 214 條使公務員登載不實罪之構成要件，國內實務大多認為，若行為人所為之聲明或申請，公務員尚須為實質審查，以判斷其真偽，始為一定之登載者，即非本罪所稱之使公務員登載不實。從案例二及本案判決可知，法院認為外交部領事事務局承辦護照核發之公務員具有實質審查義務，行為人倘以虛偽不實資料欺瞞公務員取得護照，並不構成刑法第 214 條使公務員登載不實罪。然本案檢察官則認為，本罪之立法目的在保障公務員職務上制作文書之正確性，殊難認立法者於此有將公務員具有實質審查義務者自刑法第 214 條之規定加以排除之意，故本案不應援用 73 年度台上字第 1710 號判例。

本案甲於 85 年 5 月將國民身分證交付乙，以供乙於同年月用乙照片冒甲之名申請護照之行為，其構成要件符合 89 年 5 月 17 日修正後之現行護照條例第 23 條第 3 項「將國民身分證交付他人或謊報遺失，以供冒名申請護照者」之罪，惟行為當時護照條例尚未增訂該罰則，檢察官起訴時援引刑法第 214 條，法院以外交部核發護照承辦公務員有實質審查義務，與刑法第 214 條使公務員登載不實罪之本質不符，以致甲獲無罪判決。筆者贊同本案檢察官提起上訴論及本罪立法目的之見解，本罪係在保障公務員職務上制作文書之正確性，倘僅因公務員具有實質審查義務竟不為罪，恐非立法者之立法意旨。至乙冒名使用甲護照之行為，由於刑法及護照條例均未規範，亦不構成犯罪，惟該行為係以詐欺手段行使公文書，侵害社會及國家法益，此亦為亟須補強之法律漏洞。

案例四：最高法院 100 年度台上字第 782 號刑事判決

（一）事實（有關護照部分）

張世傑因涉違反證券交易法限制出境，因欲冒用他人身分、使用不實護照通關出境至大陸及美國，竟串同販賣偽造不實證件之不法集團分子於民國 96 年 4 月間，在臺北市某西餐廳，與某不詳年籍成年男子（下稱甲男），共同基於行使偽造私文書之犯意聯絡，合意由張世傑支付新臺幣（下同）35 萬元向甲男買受 1 本冒名請領之不實護照，張世傑並交付個人相片予甲男。甲男嗣再與林良和共同基於行使偽造私文書之犯意聯絡，推由林良和著手實行冒名請領不實之「吳致宏」護照犯行（張世傑與林良和共同行使偽造私文書冒用「吳致宏」名義申請護照部分，業經最高法院判決確定）。

但張世傑取得「吳致宏」護照後，發現禿頭模樣與他差異太大，又於 96 年 6 月間，與甲男共同基於偽造公印文、特許證之犯意聯絡，合意由張世傑支付 45 萬元向甲男買受 1 本以他人名義請領之護照及數紙警察機關出具之良民證，張世傑並交付其本人相片予甲男。甲男即於 96 年 6 月至 8 月間，在不詳地點，冒用臺北市政府警察局名義，製作記載張世傑在臺灣地區無犯罪紀錄之「中華民國臺北市政府警察局警察刑事紀錄證明」2 紙，且在各紙證明書上皆偽造「臺北市政府警察局」之公印文 1 枚。甲男另再推由林良和以「林俊宏」名義請領護照，林良和推由謝欣廷出面遊說積欠其褫姆費 3 萬元之林俊宏，將林的照片修改神似張世傑，再由林俊宏持修改相片申辦補領國民身分證，再辦護照，交由張使用。同年 9 月，張世傑持冒領之林俊宏護照從高雄小港機場出境遭入出國及移民署國境事務大隊查獲，並扣得上開購得之吳致宏、林俊宏護照及「中華民國臺北市政府警察局警察刑事紀錄證明」2 張等物。

（二）法院判決

1、主文

原判決關於張世傑冒用名義申請護照、偽造公印文與林良和冒用名義申請護照暨郭政欽部分均撤銷，發回臺灣高等法院臺中分院。其他上訴駁回。

2、理由（撤銷發回部分）

本件原判決維持第一審論處上訴人張世傑共同冒用名義申請護照；又共同偽造公印文罪刑；上訴人林良和、郭政欽共同冒用名義申請護照罪刑之判決，駁回該部分其三人在第二審之上訴，固非無見。惟按：（一）護照條例第二十三條第三項之罪，以將國民身分證交付他人或謊報遺失供冒名申請護照為成立要件；同條第四項之罪，則針對前項冒用名義申請護照者，特設其處罰規定。故如非冒用名義申請護照，則非該條項所處罰之對象。查扣案之00000000號林俊宏中華民國護照，係張世傑於民國九十六年六月間，與綽號小陳之不詳姓名成年男子（下稱甲男）約定，向甲男買受一本冒他人名義申領之不實護照，並交付其本人相片予甲男後，由甲男接洽林良和著手實行。林良和則係經林俊宏之同意後，帶同林俊宏至照相館照相，並委請不知情之相館人員，將林俊宏之相片修改成近似張世傑之模樣，再由林俊宏持修改過之照片，前往屏東縣枋寮鄉戶政事務所申請補領新版國民身分證。嗣林良和認該身分證上之相片與張世傑容貌差異過大，恐不適用，乃再委請相館人員修改相片後，將前開身分證及新修改之相片交由郭正欽轉交林俊宏，要求其再去換領。林俊宏乃前往戶政事務所，以證件污損為由申請換領身分證，惟承辦人員直接以電腦掃描存檔之相片列印出國民身分證發給林俊宏，而未依其所願以新修改之相片印發。林俊宏隨即將該換領所得之國民身分證交予郭政欽轉交林良和。林良和乃持林俊宏國民身分證、修改後之相片及相關申請護照資料，委託不知情之全日旅行社負責人陳素貞代為申辦，而經外交部領事事務局核發等情，惟原判決所認定之事實（見原判決第二、三頁）。依其認定，該林俊宏名義之護照，既係經林俊宏之同意，以其名義持其本人之身分證及相片申領所得，而非

以張世傑之相片冒用林俊宏之名義申請，而該修改過之相片，仍屬林俊宏之相片，且與張世傑之容貌，復有相當之差異，則該護照是否得認係冒用林俊宏名義所申請？非無研求之餘地。原判決就如何認定該護照係冒用名義申請之護照，並未於理由內詳予論敘說明，逕就該部分論處上訴人等共同冒用名義申請護照罪刑，難謂無理由不備之違法。

(三) 臺灣高等法院臺中分院 100 年度上更(一)字第 50 號刑事判決

最高法院撤銷原判決，發回臺灣高等法院臺中分院更審。

1、主文（護照部分）

原判決關於張世傑冒用名義申請「林俊宏」護照、偽造公印文及定應執行刑部分，林良和冒用名義申請「林俊宏」護照及定應執行刑部分，郭政欽部分均撤銷。張世傑、林良和、郭政欽被訴冒用名義申請「林俊宏」護照部分均無罪。

2、理由

該林俊宏名義之護照，既係經林俊宏之同意，以其名義持其本人之身分證及相片申領所得，而非以被告張世傑之相片冒用「林俊宏」之名義申請，而該修改過之相片，仍屬林俊宏之相片，且與被告張世傑之容貌，復有相當之差異，則該護照顯非係冒用「林俊宏」名義所申請。暨該本林俊宏護照非係冒用「林俊宏」名義所申請，則被告張世傑、林良和、郭政欽等人之所為即與護照條例第 23 條第 4 項之要件不符。

(四) 本案評析

張世傑持冒領之林俊宏護照遭入出國及移民署國境事務大隊查獲，關鍵在於生物辨識身分系統發揮作用——美國在臺協會受理張世傑持冒領護照申請簽證時，以指紋系統查核發現張世傑以同一人不同身分有重複申辦簽證紀錄，該會爰通報我外交部領事事務局及警政機關，以及時在高雄小港機場攔截，避免其闖關出境。張世

傑因本案移送檢方後，以 20 萬元交保後再次逃亡，檢警拘提張世傑失利，在他的住所內意外發現他 10 張變裝照片（圖 5-1）。¹⁶⁹

圖 5-1 張世傑變裝照



註：上排左 2 為張世傑與林俊宏合成照片，下排最右為張世傑與吳致宏之合成照片。照片來源：「台海網」：<http://www.hainet.com>

本案張世傑首先與甲男以 35 萬元買受 1 本「吳致宏」的不實護照，發現禿頭模樣與他差異太大，再以 45 萬元委由林良和請照相館將林俊宏之照片修改與其神似（合成照片），由林俊宏以該修改過之照片補領身分證交予郭政欽轉交林良和，林良和乃持林俊宏身分證、合成相片及相關申請護照資料，委託不知情旅行業者代為申辦護照，並將護照交由張世傑持用。依上述最高法院見解，因該合成照片仍屬林俊宏之相片，且與張世傑之容貌，復有相當之差異，則該護照顯非係冒用「林俊宏」名義所申請，故張世傑及林良和並未犯護照條例第 23 條第 4 項冒用名義申請護照罪。

然同樣事實，本案之林俊宏經提起公訴，業經臺灣臺中地方法院 97 年度簡字第 1094 號刑事簡易判決，以林俊宏違反護照條例第 23 條第 3 項：「將國民身分證交付他人或謊報遺失，以供冒名

¹⁶⁹ 參閱 2007 年 10 月 11 日 TVBS 報導：「名嘴炒股／搜 10 張變裝照疑張世傑偽造證件」。網頁：http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=sunkiss20071003120640

申請護照」之規定，處有期徒刑 6 月，得易科罰金，以新臺幣 1 千元折算 1 日。林俊宏將國民身分證交付林良和，以供張世傑冒名申請護照之行為，獲判有罪；然林良和及張世傑冒用林俊宏名義申請護照之行為，竟不為罪，兩判決豈不互相矛盾。

張世傑案之最高法院見解及林俊宏案臺中地方法院判決之互相矛盾，突顯以合成照片申辦護照之實務見解歧異問題。以本人國民身分證及擬冒用者未經合成修改之照片申辦護照，實務見解認為係冒名申請護照尚無疑義，如：臺灣高等法院高雄分院 98 年度上訴字第 979 號刑事判決，惟該案係 92 年之犯罪手法，隨著科技進步，照片數位化，近年犯罪手法改以合成照片申辦護照，倘張世傑案最高法院見解成為判例，日後是類以合成照片冒名申辦護照之行為，並未違反護照條例第 23 條第 4 項冒用名義申請護照之規定，亦非刑法第 214 條所稱使公務員登載不實情形，恐助長是類護照濫用行為，影響社會治安及國境安全。

本案突顯另一個問題：張世傑購買護照及冒名使用林俊宏護照之行為，並無相關法規可資處罰。幾乎所有護照犯罪均涉及買賣護照及冒名使用護照行為，亟須以修法方式補此漏洞，以有效遏阻護照犯罪。

第二項 現行罰則缺失

由上述實務案例歸納分析，有關護照犯罪之起訴及判決，主要存在以下問題：一、在中華民國領域外從事護照犯罪無我國刑法之適用；二、行為人濫用護照行為與起訴刑罰規定之構成要件不符，無法定罪，產生護照犯罪罰則不敷適用問題；三、明知為虛偽不實資料或照片而持以向外交部申獲護照之行為，不構成使公務員登載不實罪。以下就上述問題分別探討現行罰則缺失，以提供修法方向。

一、在我國領域外之護照犯罪無我國刑法之適用

護照條例於民國 89 年 5 月 17 日增訂第 23 條至第 25 條罰則後，實務有關護照犯罪之起訴條文，已優先採用護照條例特別刑法之規定。然由於護照條例第 23 條至第 25 條所定之罪最輕本刑僅有科罰金，均非刑法第 7 條規定的 3 年以上有期徒刑，且又非屬刑法第 5、6 條所定有國外犯罪適用之罪，故行為人倘於我國領域外從事護照犯罪，不論依刑法第 212 條偽造變造特種文書罪、刑法第 216 條行使偽造變造特種文書罪，或依護照條例第 23 條至第 25 條所定之罪論處，均因不適用我國刑法規定而應判決無罪。

依大法官釋字第 176 號解釋理由書意旨，¹⁷⁰我國刑法以屬地主義為原則，兼採保護主義，故刑法第 5 條將刑法第 211 條偽造變造公文書罪、第 214 條使公務員登載不實罪、第 218 條偽造盜用公印罪、第 216 條行使第 211 條、第 213 條、第 214 條文書之偽造文書罪，列入國外犯罪之適用，係認為此種公文書有不分國內外均須予以保護之必要，重在保護國家之公務信守。準此，本文第二章論述護照之本質為公文書，偽造、變造、冒領或冒用護照，不僅侵害個人旅行及身分證明權益，亦侵害社會交易安全、世界各國境管及移民單位對我國護照安全及證明功能之信賴、我國國境安全及護照管理之正確性等社會及國家法益，故對護照犯罪之規範，宜比照偽造變造公文書罪，有我國刑法保護主義之適用。

二、現行刑法及護照條例相關罰則不敷適用

護照條例雖已增訂刑法所無之護照犯罪型態，如第 23 條第 1 項

¹⁷⁰ 民國 71 年 8 月 13 日大法官釋字第 176 號解釋理由書：「我國刑法，以屬地主義為原則，雖兼採保護主義；但中華民國人民在中華民國領域外犯罪，除第五條及第六條所列各罪外，以其最輕本刑為三年以上有期徒刑者，始適用之，此觀之同法第七條自明。第二百十六條雖規定：行使第二百十條至第二百十五條之文書者，依偽造、變造文書或登載不實事項或使登載不實事項之規定處斷；但第五條第五款之設，重在保護國家之公務信守，故僅列第二百十一條、第二百十四條。依此意旨其所列第二百十六條之罪，自不包括行使第二百十條、第二百十二條及第二百十五條之文書。蓋第五條第五款，既不列第二百十條、第二百十二條及第二百十五條之偽造、變造或登載不實事項之文書，即無獨適用於其行使之理，此與第五條第五款僅適用於第二百十八條之偽造公印罪，而不列第二百十七條偽造印章罪，同其旨趣。至第二百十三條公務員登載不實罪，係以公務員為其犯罪主體，乃於第六條第三款另設規定。此項公文書，既在保護之列，行使之者，無論是否為公務員，均應處罰，故第五條第五款所列第二百十六條之罪，包括行使第二百十三條之文書。」

偽造、變造國民身分證以供申請護照罪、同條第 2 項行使第 1 項護照罪、同條第 3 項將國民身分證交付他人或謊報遺失以供冒名申請護照罪、同條第 4 項冒用名義申請護照罪、同條第 5 項明知第 1 項至第 4 項事實或偽造、變造或冒用之照片仍代申請護照罪、第 24 條第 3 項將護照交付他人或謊報遺失以供他人冒名使用罪、第 25 條非法扣留他人護照罪，並將刑法第 214 條偽造變造護照及第 216 條行使偽造變造護照之犯罪行為，分別於護照條例第 24 條第 1 項、第 2 項以特別法規範之，並提高其刑度。惟因護照犯罪手法不斷翻新，利用護照申辦程序或護照之犯罪手法，或是濫用護照行為，已逾越前揭護照條例罰則之規範，扣除前揭罰則規定，尚有以下未以刑罰規範之行為：

- (1) 以偽造、變造、冒領、價購等不法方式取得除國民身分證以外之國籍證明文件，如：戶籍謄本、戶口名簿、護照、國籍證明書、華僑身分證明書、父母一方具有我國國籍證明文件及本人出生證明等，冒用身分申獲護照。
- (2) 行使第（1）項以不法方式取得國民身分證以外之國籍證明文件申獲之護照。
- (3) 將國民身分證以外之國籍證明文件交付他人或謊報遺失，以供他人冒用身分申請護照。
- (4) 買賣護照或以護照抵銷債務或債權。
- (5) 冒名使用護照。
- (6) 以護照抵押貸款或作為債權擔保。

實務上常見的護照犯罪手法是人蛇集團份子為將不實護照售予偷渡客或通緝犯冒名持用，以價購或抵銷債務方式取得真護照，直接交付冒名者使用，或變造護照後交付冒名者使用；或利用護照申辦程序的查核漏洞，指使同意出賣護照或以護照抵銷債務者向戶政事務所謊報身分證遺失，以其與冒名者之合成照片冒領身分證，再以該冒領之身分證及合成照片交由不知情的旅行業者代向外交部申請護照，由於申請人交付之身分證照片與護照申請書上貼的照片相同，外交部承辦人員無法查核係冒領之身分證及合成照片而核予護照，人蛇集團份

子再將該護照交付予冒名者使用。

由上述護照犯罪手法對照刑法及護照條例相關罰則之構成要件可知，買賣護照或以護照抵銷債務或債權、冒名使用他人護照等濫用護照行為，幾乎是每件護照犯罪必然存在的行為態樣，然並無相關罰則規範；另實務上常見的以護照抵押貸款所衍生的債權人不歸還債務人護照糾紛，亦無相關規範，顯見現行罰則已不敷適用。

三、使公務員登載不實罪之適用疑義

司法實務之案例二及案例三顯示，行為人以不實照片向外交部申請護照之行為，法院認為外交部有實質審查義務，故行為人所為不構成刑法第 214 條之使公務員登載不實罪。有關本罪之構成要件，國內實務大多認為，須經他人之聲明或申請，公務員即有登載之義務，並依其所為之聲明或申請予以登載而屬不實事項者，始足構成。若其所為聲明或申請，公務員尚須為實質審查，以判斷其真偽，始為一定之登載者，即非本罪所稱之使公務員登載不實。¹⁷¹此實務見解，不僅該二案例之檢察官認為有疑義，筆者亦認為不宜以公務員是否有實質審查義務而作為是否成立本罪之要件，爰有必要予以探究。

（一）本罪罪質及保護法益

刑法第 214 條使公務員登載不實罪，係行為人明知為不實之事項，利用不知情公務員實施間接之登載不實，在文書形式上，仍為公務員所製作，學理上謂為「間接無形偽造」，此與刑法第 213 條之公務員登載不實罪，乃有製作權人，故意自為記載內容虛偽不實之文書，學理上謂為「直接無形偽造」，¹⁷²兩者情形有別。使公務員登載不實罪設立之主要目的為填補法律漏洞，蓋依照通說，刑法第 213 條公務員登載不實罪在性質上係屬於純正身分犯（或純正瀆

¹⁷¹ 最高法院 73 年度台上字第 1710 號判例、82 年度台非字第 402 號裁判、91 年度台上 2431 號裁判、92 年度台上 5581 裁判、93 年度台上 4185 號裁判。

¹⁷² 甘添貴，刑法各論（下冊），初版一刷，2010 年，頁 214；林山田，刑法各罪論（下冊），修訂五版，2005 年 9 月，頁 459；蔡墩銘，刑法各論，修訂六版一刷，2008 年 2 月，頁 545；韓忠謨（吳景芳增補），刑法各論，2000 年，頁 242。

職罪)，不具該特定公務員身分者，不可能單獨違犯該罪，¹⁷³且通說又認為，如果不具公務員身分之人利用不知情的公務員而使其於職務上所製作的公文書為不實事項之登載時，也無法論以公務員登載不實罪之間接正犯，¹⁷⁴如此便產生刑法處罰的漏洞，為填補此一法律漏洞，刑法乃創設了本罪之規定。¹⁷⁵

學者吳耀宗認為，¹⁷⁶刑法處罰有形偽造之行為，係植基於文書之製作名義人與實際製作人是否同一（如依德國之說法，此係在保護文書之純正性 *Echtheit*¹⁷⁷），處罰無形偽造之行為，是側重於文書之內容真偽與否（如依德國之說法，此係在保護文書內容真實性 *inhaltliche Wahrheit*¹⁷⁸）。在一個體制較為文明健全的國家之中，一般社會大眾對於公文書會有較高之信賴，亦即，公文書相較於私文書而言，往往具有較高的公信力，且有些公文書在訴訟法上更具有較高的公信力（或證據價值）。因此，使公務員登載不實罪既係處罰無形偽造之行為，其保護法益即是公文書內容的真實性，亦即社會大眾對於國家公文書的特殊信賴。¹⁷⁹

（二）對實務見解之批判

依照實務見解，當公務員對行為人提供登載的事實資料須為書面審查（或言詞審查）時，而行為人所提供的事實資料為不實者，其行為足以該當本罪所稱之使公務員登載不實，實務上的案例，例如明知並未遺失身分證竟向戶政事務所謊報遺失，填寫國民身分證申請書，申請補發新證，係使戶籍員將原證遺失之不實事項，登載於收件簿上，應成立本罪。¹⁸⁰相對的，當公務員對行為人提供登載

¹⁷³ 蔡墩銘，同註 172，頁 544；林山田，同註 172，頁 211。

¹⁷⁴ 林山田，同註 172，頁 214-215；

¹⁷⁵ 吳耀宗，「使公務員登載不實罪——評最高法院九十一年度台上字第二四三一號裁判及相關實務見解」，月旦法學雜誌，第 97 期，2003 年 6 月，頁 256。

¹⁷⁶ 吳耀宗，同前註，頁 255。

¹⁷⁷ Hohmann/Sander, *StrafBT/2*, 2000, §17 Rn.1, 33f.; Haft, S.235; Wessels/Hettinger, Rn.789。轉引自吳耀宗，同註 175，頁 255，註 8。

¹⁷⁸ Hohmann/Sander(o.Fußn.8), §17 Rn.1, 33f.; Haft, S.235; Wessels/Hettinger, Rn.789。轉引自吳耀宗，同註 175，頁 255，註 9。

¹⁷⁹ 吳耀宗，同註 175，頁 256、263。

¹⁸⁰ 參照司法院（70）廳刑一字第 464 號法律問題：某甲國民身分證因故被他人扣留，明知並未

的事實資料須進一步就該特定標的物為實際審查時，如行為人所提供的事實資料同樣為不實者，行為人之行為竟反而不該當本罪。例如前述案例二及案例三，法院以外交部核發護照之公務員就申辦護照所附之相關文件，有查核權責以為核發與否之依據，而判決無罪。

對於實務見解，學者黃榮堅認為，本罪所侵害的法益是公文書符合事實的公示作用，對於此一侵害的形成，若行為人有其支配關係，又無其他正當事由，就沒有不負責任的道理。以其他人可能同時存在的責任（此處公務員本身基於審核義務而有其應負的責任）來阻卻行為人的不法，從歸責的基本原理來看，是有問題的。因為責任歸屬的基本意義是在損害的預防，而世界上對於相同的一個損害，可以預防其發生的，本來就可能同時有多數人。因此站在此一基本目的的考量，根本沒有理由用一個人的責任去當然阻卻另外一個人的責任。¹⁸¹實務上所一再強調的說法，申請人對於公務員仍須做實質審查之事項為不實聲明或申報，不構成使公務員登載不實罪，是誤會了問題的關鍵點，以致於造成標準的位移。¹⁸²

學者吳耀宗亦持相同見解。他認為法律之所以會針對特定公文書之登載製作要求承辦公務員須為一定之審查，其目的乃在強化該公文書內容真實性（正確性）之擔保作用，而不是在減緩或

遺失竟向戶政事務所謊報遺失，偽填國民身分證申請書，申請補發新證，使戶籍員將原證遺失之不實事項，登載於收件簿上，是否成立刑法第二百十四條之使公務員登載不實罪？討論意見：甲說：按戶政事務所接獲國民身分證申請書時，必將申請事由登記於收件簿，某甲偽填國民補換領身分證申請書，申請補發，使該管公務員將原證遺失之不實事項，登載於收件簿上，足生損害於公眾，應成立刑法第二百十四條之使公務員登載不實罪。

乙說：國民身分證之申請補發，係由聲請人取具保證人一人證明，填具申請書一式二份，交戶籍員登記收件簿，核符後，根據申請人之戶籍登記簿，抄錄填製新國民身分證，然後將此新證及申請書一份，造具清冊送縣警局輾壓鋼印。另一份申請書則裝訂成冊，在戶政事務所備查，戶籍員並無須將申請之原因事實，另行註於戶籍登記簿上。故並未使其明知為「不實之事項」，使戶籍員登在職掌之公文書上。至於登記收件簿，及申請書裝訂成冊，僅係供作戶籍人員內部作業之查考，並不足以生損害於公眾或他人，應不成立刑法第二百十四條之使公務員登載不實罪。

結論：多數贊同甲說。研討結果：採甲說。司法院第二廳研究意見：同意研討結果。

實務上案例如：臺灣臺中地方法院 99 年度簡字第 314 號刑事簡易判決、臺灣高等法院臺中分院 100 年度上訴字第 2226 號刑事判決。

¹⁸¹ 黃榮堅，刑罰的極限，1999 年，頁 147。

¹⁸² 黃榮堅，「圖利罪共犯與身分」，台灣本土法學，第 3 期，1999 年 8 月，頁 187。

免除本罪之行為人的真實義務。¹⁸³

至公文書上所登載之事項，何者具有刑法所要保護的內容真實性與公信力？黃榮堅指出，實務所說的公務員應為實質審查，指的是關於所登載的事項，是有價值判斷的空間。也正因為有價值判斷的空間，所以登載的事項，其意義已經不在表彰一個單純的客觀事實，已經不屬於登載不實的問題，所以自然不會構成使公務員登載不實罪，因此，公務員所登載的事項，必須是就其登載所要表彰的事實發生錯誤的公示情形，才是所謂使公務員登載不實。質言之，實務上所謂申請人對於公務員仍須做實質審查之事項不構成使公務員登載不實罪，是一個極為粗糙的說法。此一說法所屬應該排除刑事責任的事例，其實透過構成要件的解釋，自然可以達到排除的功能。不此之圖，以公務員仍須做實質審查為理由，一概排除使公務員登載不實罪的可能性，反而忽略了使公務員登載不實罪的保護意旨。¹⁸⁴

有關此部分，吳耀宗進一步說明，本罪公文書上所登載的事項必須限於客觀的事實，¹⁸⁵ 因為如果不是客觀的事實，而只是單純的思想推論或價值判斷，便無所謂真實與否的問題（或者無所謂如實登載問題），¹⁸⁶ 此外，即便公文書上所登載的事項存有客觀事實部分，但並非全部被登載的事實皆具有公文書所要擔保的證明作用或公信力，而是必須視個別的公文書之相關法律與設立目的以定。¹⁸⁷ 唯有當行為人提供或聲明之事實資料涉及到該公文書所擔保證明的部分時，始有使公務員登載真實與否的問題，否則，縱使其所提供或聲明之事實資料是虛偽的，且亦被登載於公文書，但因其與該公文書所擔保證明的事項無關，仍不該當本罪。¹⁸⁸

¹⁸³ 吳耀宗，同註 175，頁 261。

¹⁸⁴ 黃榮堅，同註 181，頁 187-188。

¹⁸⁵ 吳耀宗，同註 175，頁 260。

¹⁸⁶ Puppe, in: NK, §271 Rn.13, §384 Rn.5; Carner, in: Schönke/: Schröder, §384 Rn.8。轉引自吳耀宗，同註 175，頁 260，註 39。

¹⁸⁷ Tröndle/Frisch, StGB, §271 Rn.9f.; Wessels/Hettinger(o. Fußn.4), Rn.910; Mankowski/Tarnowski, JuS 1992, S.830。轉引自吳耀宗，同註 175，頁 260，註 40。

¹⁸⁸ 吳耀宗，同註 175，頁 260。

實務認為公務員有實質審查義務就不該當本罪，此論點學者吳耀宗認為是矛盾的，他認為公務員之審查義務，不管其依法應採取何種審查方式，對於本罪之成立原則上不生影響，惟在判斷行為人所提供登載的資料是否該當本罪所稱之使公務員登載不實時，須特別注意到，該資料所指涉的是否屬於客觀的事實，而且是否屬於該公文書所要擔保證明的事實部分。¹⁸⁹

對於本罪實務上的見解，綜合學者黃榮堅及吳耀宗以上之意見，均認為不問公務員之審查究竟是形式審查或實質審查，皆不影響本罪之成立，因為公務員之審查義務並不能免除行為人之真實義務。筆者亦贊同學者之見解，惟實務上已形成外交部對核發護照有實質審查義務，以不實之他人照片或合成照片申獲護照並不該當本罪之判例，未來是類案件倘檢察官以本罪起訴，恐仍獲無罪判決。是以，外交部宜於護照條例中增訂相關罰則，以補刑法使公務員登載不實罪之司法實務適用缺失。

第二節 各國護照犯罪處罰規範

現今全世界各國護照之性質及作用趨於一致，且均依據 ICAO 規範製作，逾 100 個國家已發行晶片護照，故世界各國有關護照犯罪之類型、罰則及刑度，應有可供我國參考之處，殊值探究。

第一項 美國及澳大利亞

一、美國

美國護照之主管機關為國務院領事事務局（U.S. Department of State, Bureau of Consular Affairs），美國自 2007 年 8 月起核發晶片護照，晶片內儲存數位相片及個人資料。依據國務院統計，2010 年核

¹⁸⁹ 吳耀宗，同註 175，頁 262。

發 1,360 萬本護照，超過 3 分之 1 的美國公民持有有效護照。除了一般的本子護照外，美國政府亦自 2008 年 7 月起核發護照卡，其大小可放入皮夾，雖只能被使用作為自加拿大、墨西哥、加勒比海及百慕達經由陸路或海港出入美國的旅行文件，但對經常以陸路及海路出入該等國家或地區者相較於護照更為便利。美國政府自 2008 年 7 月核發此護照卡，迄 2011 年 6 月，已核發超過 450 萬張護照卡。¹⁹⁰

美國護照被視為合法的個人身分及公民權之證明文件。¹⁹¹由於持有美國護照者較持外國護照者出入美國受到更少審查，且得以免簽證方式前往大部分國家或地區，故美國護照成為不法份子眼中最有價值的護照之一。護照犯罪（passport crime, passport fraud）在美國屬聯邦重罪，由國務院外交安全局（U.S. Department of State, Bureau of Diplomatic Security）¹⁹²負責調查，根據 2012 年的統計，該局調查超過 3,900 件有關護照及簽證犯罪案例，有 440 人因此被捕。

依據美國聯邦法規（Code of Federal Regulations）第 22 篇「涉外關係」（Foreign Relations）、第 1 章國務院（Department of State）之第 51 節「護照」（Passport）相關規定，取得美國護照的第一步，申請者必須證明其公民身分，例如在美國出生之證明或歸化證明文件，換言之，這些文件內容須能證明出生地，此種身分文件可能是有效的州政府核發的駕照、身分證、軍人身分證等，證件上包括持證人之照片或生理特徵描述，非政府核發的身分證件在某些個案是可接受的，例如知名公司的員工證、學校的學生證等。通常護照申請人提供的是州政府核發的駕照或身分證，這些意圖取得真美國護照的不法份子一

¹⁹⁰ “Passport and Visa Fraud: A Quick Course”. 參見美國國務院外交安全局（U.S. Department of State, Bureau of Diplomatic Security）網頁：<http://www.state.gov/m/ds/investigat/c10714.htm>

¹⁹¹ A passport is defined at 8 U.S.C. § 1101(a)(30) as “any travel document issued by competent authority showing the bearer's origin, identity, and nationality, if any, which is valid for the entry of the bearer into a foreign country.” The Supreme Court has stated “[a passport] is a document, which, from its nature and object, is addressed to foreign powers; purporting only to be a request, that the bearer of it may pass safely and freely; and is to be considered rather in the character of a political document, by which the bearer is recognized, in foreign countries, as an American citizen; and which, by usage and the law of nations, is received as evidence of the fact.” See *Haig v. Agee*, 453 U.S. 280, 292 (1981).

¹⁹² 美國國務院外交安全局總部設在華盛頓，在美國境內有 8 個辦事處，並在全球超過 160 個國家派駐人員，負責調查護照及簽證犯罪。

般首先取得一個或多個這種文件，再持以申辦護照。

依據外交安全局的調查歸納三種經由不法手段取得真護照之方式包括：(1) 竊取證件；(2) 偽造證件；(3) 以偽造的公民文件申請真的身分證件。關於第(3)種方法，經過調查發現，係由外國人使用經驗證之外國政府核發的外國身分證件，先取得合法的州政府駕照或身分證，然後利用偷來之空白出生證明或篡改既有的出生證明以適合此身分，另也有以冒用身分之出生證明申請取得駕照。¹⁹³

實施護照犯罪的手法，該局歸納大概有以下方式：(1) 假冒已死亡者申請護照；(2) 使用虛偽不實的文件，例如偽造的出生證明以申請護照；(3) 使用竊取之護照或變造之護照；(4) 申請人為兒童時，以不法手段規避兒童雙親之簽名（例如偽簽簽名）。¹⁹⁴

由該局調查的案例顯示，不實的護照本身很少成為犯罪，得到一本不實美國護照幾乎就是意圖幫助實施其他犯罪。這些犯罪包括：(1) 非法移民、違禁品走私（毒品、武器等）；(2) 逃避審判；(3) 經濟犯罪（銀行、保險、信用卡及信用等詐欺）；(4) 敵對情報；(5) 國際恐怖主義。¹⁹⁵大部分的護照犯罪是為了隱藏其真實身分，以隱匿其實施其他犯罪的行為及行蹤。

由於護照犯罪經常涉及其他重大犯罪，故處罰較重，其刑罰規定於聯邦法規第 18 篇（18 U. S. C.）¹⁹⁶第 1541 條至第 1544 條、第 1546 條及第 1547 條，¹⁹⁷分別說明如下：

- 18 USC 1541 Issuance Without Authority

未經授權核發或認證護照，或其他具有護照性質之旅行文件。例如州及地方政府不得核發其所轄居民國外旅行文件，州或地方政府偽

¹⁹³ Starnes, Robert W., *How Passport and Visa Fraud Relate to Identity Fraud*, 31, March, 2003. Retrieved from <http://2001-2009.state.gov/m/ds/rls/rm/19561.htm>

¹⁹⁴ 同註 190。

¹⁹⁵ Starnes, Robert W. 同註 193。

¹⁹⁶ 18 U. S. C.—Title 18 Of the United States Code is the criminal and penal code of the federal government of the United States. It deal with federal crimes and criminal procedure.

¹⁹⁷ “1524 False Identification—Immigration Matters—18 U. S. C. §§1541-1546”, *United States Attorney's Manual*. Retrieved from http://www.justice.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam/title9/crm01524.htm

造此種旅行文件亦是違反本條規定。另領事官核發或認證護照予不忠誠之美國公民，亦犯本條之罪。

- 18 USC 1542 False Statement in Application and Use of Passport
以虛偽不實陳述取得護照，或使用以此不法手段取得之護照。實務上違反本條規定通常是以假名申請護照，其目的是為隱藏其犯罪行為。Browder V. United States, 312 U.S. 335 (1941) 是本罪的重要判例，Browder 申獲載有真實姓名之護照，但於申請程序中作了不實陳述，當他被問到上本護照何時取得時，他回答：「從未申請過護照。」此為不實陳述，因他曾申獲 1 本載有假名之護照，之後他持新照入境美國遭查獲起訴。本案最高法院維持有罪判決，理由是基於護照安全及護照的無害使用。¹⁹⁸
- 18 USC 1543 Forgery or False Use of Passport
偽造、變造護照，或以供他人使用為目的，偽造、變造護照或空白護照。不論護照係由外國或美國政府核發，或號稱由外國或美國政府核發，均適用本條之罪。¹⁹⁹
- 18 USC 1544 Misuse of Passport
使用或意圖使用他人護照，或其使用違反任何適用之法規，或將本人護照交付他人冒名使用。
- 18 USC 1546 Fraud and Misuse of Visas, Permits, and Other Documents
 - (a) 項第 1 款：偽造、仿造、變造或不實製作特定移民文件，或使用、持有或收受前揭文件。
 - 第 2 款：持有印刷入境文件之印刷版或特殊紙張，或將其攜入美國境內。
 - 第 3 款：冒用他人名義或使用假名申請入境美國文件或許可證。
 - 第 4 款：在移民法規所需文件之宣誓內容中作不實陳述。

¹⁹⁸ 同註 197。

¹⁹⁹ See *United States V. Dangdee*, 616 F.2d 1118 (9th Cir. 1980).

(b) 項：為符合 8 U.S.C. 第 1342a 條(b)項有關在職證明之規定，使用不實身分證明文件，或濫用真實的身分證明文件。

違反 18 U.S.C. 第 1541 至 1544 條及第 1546 條規定，處 10 年以下有期徒刑；第 1547 條規定，除違反第 1545 條外，凡犯第 18 篇各條有關護照及簽證之罪者，倘涉及毒品販運，加重其刑至 15 年以下；涉及國際恐怖主義行為，則加重其刑至 20 年以下。²⁰⁰另變造竊取之護照違反聯邦「身分盜竊及偽冒防制法」(the federal Identity Theft and Assumption Deterrence Act of 1998) 者，處 15 年以下有期徒刑及 25 萬美元罰金。²⁰¹

由上揭罰則顯示，美國護照犯罪往往涉及非法移民、毒品販運、國際恐怖主義等其他犯罪行為，故護照犯罪屬聯邦重罪，刑期最高可達 20 年以下；另護照犯罪之行為客體並不以美國護照為限，尚包括外國護照，以擴大打擊面。

二、澳大利亞

澳大利亞從 1980 年代起，隨著日益增加的護照申請案件，政府面臨一些確保護照安全性的問題，當時只有 3 分之 1 的申請人親自到場申請，其他 3 分之 2 的申請人係透過旅行社、委託他人代辦或郵寄方式申請。1982 年史都華皇家委員會 (the Stewart Royal Commission) 調查毒品走私案突顯了護照安全問題，委員會發現犯罪集團及其他是類案件，使用三種方式取得有效護照：(1) 製造死者的出生證明。犯罪者到墓園尋找與自己年齡相仿的死者姓名及出生日期，提供死者出生證明影本以申請姓名為死者，但照片為他本人的護照；(2) 取得一個活著的人真正的出生證明。犯罪者以價購或偷的方式經由第三人的同意使用此人的出生證明，犯罪者必須確知此人出生證明已使用過，但未持有護照，且將不會申請；(3) 提供完全虛構的資料。該委員會爰建議政府更嚴格查核人別，於是自 1984 年 10 月 1 日起，澳大利亞

²⁰⁰ 同註 197。

²⁰¹ *Crime of Forging a U.S. Passport*, retrieved from <http://www.legalmatch.com/law-library/article/crime-of-forging-a-us-passport.html>

政府規定申請人必須親自到公營郵局或護照辦公室遞件，接受面談及審核照片是否與本人相像。²⁰²

從 1990 年代起，澳大利亞政府已預見未來的護照須經由生物特徵以有效辨識人別。美國 911 事件進一步刺激澳大利亞發展跨國際的生物辨識科技，並全面檢視澳國護照法規以資因應。2005 年，澳國公布施行「澳大利亞護照法 2005」(Australian Passport Act 2005)，成為世界上首批發行儲存生物特徵晶片護照之國家之一，其護照晶片僅儲存臉部影像一項生物特徵。²⁰³

有關護照犯罪之處罰係規範於護照法第 29 條至第 41 條(條文全文請詳參附錄二：澳大利亞護照法第 4 章旅行文件罰則)，其中犯第 29 條至第 40 條所定罪行者，均處 10 年以下有期徒刑，或科或併科 1,000 罰元 (1 罰元等於 110 澳元) 之罰金。簡述條文如下：

- 第29條 以虛偽不實陳述或隱瞞任何事項申請澳國旅行文件。
- 第30條 以虛偽不實或隱瞞任何事項之資訊供他人申請澳國旅行文件。
- 第31條 製作虛偽不實之文件供他人申請澳國旅行文件。
- 第32條 不當使用或持有澳國旅行文件：使用已註銷之澳國旅行文件；冒用他人之澳國旅行文件；將本人澳國旅行文件交付他人供他人冒名使用；明知非本人所有而持有或控管他人之澳國旅行文件。
- 第33條 販賣澳國旅行文件。
- 第34條 毀損澳國旅行文件。
- 第35條 以不實或威脅之方式申獲澳國旅行文件。
- 第36條 持有或控管明知為偽造之澳國旅行文件。
- 第37條 攜入、攜出或寄送明知為偽造或非本人之澳國旅行文件。
- 第38條 官員明知違法而核發護照。

²⁰² Doulman, Jane & Lee, David, *Every Assistance & Protection : A History of the Australian Passport*, the Federation Press, Canberra, 2008. pp.198-204.

²⁰³ *The evolution of the Australian passport*, retrieved from <http://www.passports.gov.au/Web/HistoryOfPassports/PassportEvolution.aspx>.

第39條 官員明知違法而核發相關旅行文件。

第40條 依本法執行公務之官員濫用職權意圖圖利本人或他人，或侵害他人。

此外，護照法第 41 條規定，當事人於第一時間知悉其澳國旅行文件遺失或被竊後，未盡可能即刻向主管官員申報遺失或被竊，處 1 年以下有期徒刑，或科或併科 20 罰元之罰金。²⁰⁴依據澳大利亞外交及貿易部（Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade）統計，每年核發約 180 萬本澳國護照，申報遺失或遭竊之澳國護照超過 3 萬件，²⁰⁵為防杜護照被非法冒用，並促使澳國公民更審慎保管其護照，爰訂定相關行政罰規定，包括不予核發護照、限縮護照效期、依遺失護照次數加徵補發護照規費，並以護照法第 41 條規定未申報護照遺失或被竊為犯罪行為。

另身分詐欺案件每年造成澳國超過 10 億澳元之社會成本，²⁰⁶為遏止以護照作為犯罪工具，爰將有關偽造、變造、冒用、不法取得、不法核發及販賣護照之處罰規定明定於護照法，並大幅提高刑度，以期打擊與護照相關之犯罪。

第二項 德國及日本

一、 德國

德國護照核發機關為聯邦內政部（Bundesministerium des Innern），自 2005 年 11 月 1 日發行符合 ICAO 規範之晶片護照，2007 年 11 月 1 日起，申請晶片護照者依德國「護照法」（Paßgesetz）第 4 條規定，應將雙手食指指紋儲存於護照之晶片。²⁰⁷

²⁰⁴ *Australian Passports Act 2005*, retrieved from http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/download.cgi/cgi-bin/download.cgi/download/au/legis/cth/consol_act/apa2005261.txt

²⁰⁵ *The history of Australian passports*, retrieved from <http://www.passports.gov.au/Web/PassportHistory.aspx>

²⁰⁶ *Lost or stolen passport*, retrieved from <http://www.pwssports.gov.au/web/brochureswebpages/brochurelostorstlen.aspx>

²⁰⁷ *German passport*, retrieved from http://en.wikipedia.org/wiki/German_passport

有關護照犯罪罰則，除「護照法」第 24 條定有刑罰（Straftaten）規定外，其餘護照犯罪行為適用德國刑法（Strafgesetzbuch）²⁰⁸第 23 章偽造文書罪（Urkundenfälschung）之相關規定，如第 267 條偽造文書罪、第 271 條間接虛偽登載罪、第 273 條變造官方證件罪、第 275 條偽造官方證件預備罪、第 276 條取得不實官方證件罪及第 281 條濫用官方證明文件罪²⁰⁹之規定。分述如下：

護照法

第 24 條 刑罰（Straftaten）

（1）凡屬基本法第 116 條第 1 項所稱之德國人犯以下之罪者，處 1 年以下有期徒刑或科罰金：

1. 業經拒絕核發護照、撤銷或廢止原核發護照或依據本法第 7 條第 2 項或身分證法第 6 條第 7 項強制命令之處分，仍跨越邊境。
2. 業經邊境警察機關依據第 10 條第 1 項第 2 款或第 3 款規定禁止出境，仍跨越邊境。
3. 企圖實施上述犯罪行為者。

刑法

第 267 條 偽造文書罪（Urkundenfälschung）

（1）以在法律交往中詐欺為目的，偽造、變造文書或行使偽造、變造文書，處 5 年以下有期徒刑或罰金。

（2）未遂犯罰之。

（3）情節重大者，處 6 月以上 10 年以下有期徒刑。有下列情形者屬情節重大：

1. 行為人為常業犯或為以長期實施詐欺或偽造文書為目的之集團成員

²⁰⁸ 德國刑法（StGB）係於 1998 年 11 月 13 日公布，最近一次修正日期為 2009 年 10 月 2 日，其條文參見德國聯邦法務部網頁：<http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/index.html>

²⁰⁹ 本文有關德國刑法第 23 章偽造文書罪各條條文之中文翻譯，除為筆者自行翻譯英文版之條文外，另參考吳耀宗，偽造文書罪之研究—以我國法與德國法為比較，國立臺北大學法律學系研究所博士論文，2008 年 6 月，附錄：德國刑法第二十三章偽造文書罪暨第三〇章第三四八條之中文翻譯，頁 369-374。

2. 造成重大財物損失
 3. 經由大量偽造或變造文書明顯危及法律交往安全
 4. 公務員濫用其權限或職務
- (4) 屬於以長期違反第 263 條至第 264 條或第 267 條至第 269 條之犯罪為目的之集團成員而常業犯偽造文書罪者，處 1 年以上 10 年以下有期徒刑，情節輕微者，處 6 月以上 5 年以下有期徒刑。

第 271 條 間接虛偽登載罪 (Mittelbare Falschbeurkundung)

- (1) 對有關權利或法律關係之聲明、審理或事實，被當作為已作成或已發生，記錄或儲存於公文書、公共簿冊、電子檔案或登記簿，而事實上卻未作成或未發生，或所載之作成或發生之內容與事實不一致，或由不具權限之人或不同之人作成或發生者，處 3 年以下有期徒刑或科罰金。
- (2) 以在法律交往中詐欺為目的，行使第 1 項所列之各類虛偽不實證明文件或儲存資料者，亦同。
- (3) 基於物質報酬或意圖使自己或他人獲利或意圖損害他人而為之者，處 3 月以上 5 年以下有期徒刑。
- (4) 未遂犯罰之。

第 273 條 變造官方證件罪 (Verändern von amtlichen Ausweisen)

- (1) 以在法律交往中詐欺為目的，除依第 267 條或第 274 條規定處罰外，處 3 年以下有期徒刑或科罰金：
 1. 去除、使其無法辨識、遮蓋或妨礙官方證件上之記載，或將官方證件其中一頁去除。
 2. 行使前款變造之官方證件
- (2) 未遂犯罰之。

第 275 條 偽造官方證件預備罪 (Vorbereitung der Fälschung von amtlichen Ausweisen)

- (1) 預備偽造官方證件，而製作、為自己或他人獲取、保留、保管、轉讓他人或輸出、輸入下列物品之一者，處 2 年以下有期徒刑或科罰金：

1. 底板、模型、製版、凸版、負片、字模或其他依其種類適合用以違犯該行為之類似器材設備。
 2. 相同種類之紙張或造成混淆之類似紙張，其係用以官方證明之製作並特別確保防止仿造。
 3. 官方證件之樣張（Vordruck）
- (2) 行為人為常業犯或屬於以長期違犯第 1 項犯罪為目的之集團成員而犯之者，處 3 月以上 5 年以下有期徒刑。
- (3) 第 149 條第 2 項及第 3 項規定準用之。

第 276 條 取得不實官方證件罪（Verschaffen von falschen amtlichen Ausweisen）

- (1) 偽造或變造官方證件，或含有第 271 條及第 348 條所列各類不實登載之官方證件，有下列情形者，處 2 年以下有期徒刑或科罰金：
1. 輸入或輸出。
 2. 意圖在法律交往中詐騙有使用之可能，為自己或他人獲取、保管或轉讓他人。
- (2) 行為人為常業犯或屬於以長期違犯第 1 項犯罪為目的之集團成員而犯之者，處 3 月以上 5 年以下有期徒刑。

第 281 條 濫用身分證明文件罪（Mißbrauch von Ausweispapieren）

- (1) 以在法律交往中詐欺為目的，行使他人名義之身分證明文件，或以在法律交往中詐欺為目的，轉讓他人非以其名義核發之身分證明文件，處 1 年以下有期徒刑或科罰金。未遂犯罰之。
- (2) 在法律交往中作為證明之證書或其他文書，視為身分證明文件。

上揭德國護照法第 24 條處罰未遂犯，刑法第 267 條偽造文書罪、第 271 條間接虛偽登載罪、第 273 條變造官方證件罪及第 281 條濫用身分證明文件罪均處罰未遂犯；另以第 275 處罰偽造官方證件之預備犯，此處罰偽造官方證件預備犯之規定，與美國聯邦法規 18 USC 第 1546 條（a）項第 2 款：「持有印刷入境文件之印刷版或特殊紙張，或將其攜入美國境內。」處 10 年以下有期徒刑，處罰準備偽造有關

移民或入境許可證件之預備犯，其處罰偽造官方證件預備犯之刑事政策相同。

二、日本

日本護照主管機關為外務省。在 911 恐怖攻擊事件的影響及美國對適用其免簽證計畫的國家須發行晶片護照之要求下，日本開始規劃依 ICAO 的規範發行晶片護照。日本統計 2004 年共發現 2,688 件偽變造出入境旅行文件，較 2000 年增加 606 件，在 2000 年至 2004 年的 5 年中，有 90% 偽變造旅行文件案件是發生在試圖闖關入境日本。²¹⁰為防制偽變造護照案件、提昇護照安全及便利通關程序，2005 年起由法務省、外務省、經濟產業省及國土交通省共同規劃在機場建置臉部影像辨識、指紋辨識、晶片護照讀取及自動通關等系統，²¹¹並自 2006 年 3 月 20 日起核發晶片護照，晶片儲存之生物特徵為臉部影像。²¹²

依昭和 26 年（1951 年）11 月 28 日制定，平成 17 年（2005 年）6 月 10 日修正之日本「旅券法」²¹³第 3 條規定，在國內申請護照可向各縣市政府辦理，申請人可委任代理人申請，但領照時申請人須親自到場，以防範冒辦護照事件發生。有關護照犯罪之罰則係規定於「旅券法」第 23 條，條文內容如下（日文條文請詳參附錄三：日本旅券法第 23 條及第 24 條）：

第 23 條 該當下列各款者，處五年以下有期徒刑，或科或併科三百萬日圓以下罰金：

一、依法律規定提出申請時所繳相關文件有虛偽不實之記載，

²¹⁰ *Compatibility verification of e-passport for immigration control*, Project Report Summary, volume I of VI, Ministry of Economy, Trade and Industry of Japan, March, 2006, p.1.

²¹¹ 「e-Passport 連携実証実験について」，參見日本內閣官房網頁（2005 年 1 月），<http://www.cas.go.jp/jp/siryuu/050114e-Passport.html>

²¹² *Study Report on Facial Biometrics for Japanese ePassport*, Biometric WG of IC Passport Committee of Japan, March 6, 2012, retrieved from http://biometrics.nist.gov/cs_links/ibpc2012/presentations/Day1/110_sakamoto.pdf

²¹³ 按日本「旅券」即中文「護照」（passport）之意。日本「旅券法」條文，參見日本 e-Gov 電子政府綜合窗口網頁，<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

或以其他不正行為申獲護照或渡航證明書²¹⁴者。

- 二、行使他人名義之護照或渡航證明書者。
- 三、以供行使為目的，將自己名義之護照或渡航證明書讓渡或貸與他人者。
- 四、以供行使為目的，將他人名義之護照或渡航證明書讓渡、貸與、受讓、借入或持有者。
- 五、以供行使為目的，將偽造之護照或渡航證明書讓渡、貸與、受讓、借入或持有者。
- 六、依第十九條第一項規定應返還護照，未於同項規定期限內返還者。
- 七、行使已逾期失效之護照或渡航證明書者。

以營利為目的，犯前項第一款、第四款或第五款者，處七年以下有期徒刑，或科或併科五百萬日圓以下罰金。

第一項（第四款及第五款關於持有部分及第六款除外）及前項（第一項第四款及第五款關於持有部分除外）之未遂犯罰之。

該當下列各款者，科三十萬日圓以下罰金：

- 一、前往護照內所載可前往之目的地以外之區域者。
- 二、渡航證明書已指定返國途經地點時，由徒經地點以外之區域返國者。

由於護照犯罪地點有可能在日本境外，因此「旅券法」第 24 條規定：「前條規定，於國外犯同條之罪者亦適用之。」以擴大打擊護照犯罪。另以營利為目的，以虛偽不實資料或不法手段取得護照，或將自己護照交付他人使用或冒名使用他人護照，其刑度較重，此立法例殊值我國借鏡。

第三項 其他主要國家

²¹⁴ 日本「渡航證明書」為入國之旅行文件，其性質類似我駐外館處發給不及等候核發護照之在臺有戶籍國民持憑返國之「入國證明書」。

有關我國尚未以刑罰規範之護照濫用行為，除前述國家有相關刑罰規範外，另加拿大、紐西蘭及韓國亦有相關罰則可供參考，簡述如下：

一、加拿大

加拿大刑法（Criminal Code, R.S.C., 1985, C.C-46）第 57 條就偽造變造護照或持用偽造變造護照定有罰則，且不論在加拿大境內或境外實施該條犯罪，均依該條處罰。其規定大致如下：²¹⁵

- (1) 偽變造護照或明知為偽變造護照仍使用，或造成他人誤用者，處 14 年以下有期徒刑。
- (2) 以自己或他人取得護照之目的，或以變造或增修護照為目的，作書面或口頭不實或誤導之陳述，處 2 年以下有期徒刑。
- (3) 無合法理由，持有偽變造護照或違犯第 2 項取得之護照，處 5 年以下有期徒刑。

另刑法第 58 條規定，任何人不論在加拿大境內或境外，以詐欺為目的行使公民證明或歸化證明，或以詐欺為目的冒用他人之公民證明或歸化證明，處 2 年以下有期徒刑。

二、紐西蘭

紐西蘭護照犯罪罰則係規定於護照法（Passport Act 1992）²¹⁶ 第 29A 條至第 32 條。以下各條處 10 年以下有期徒刑或科紐幣 25 萬元罰金或併科，簡要說明條文之標題及內容如下：

第 29A 條 Forged and false New Zealand travel documents

偽造旅行文件、持有或使用偽造、不實之旅行文件。

第 30 條 Offences relating to passport information and material

變造或竊取護照資料、竊取製造護照之材料。

²¹⁵ 加拿大刑法於 1985 年公布，最近一次修正日期為 2013 年 3 月 27 日，其條文參見加拿大政府法律網（Government of Canada, Justice Laws Website）：

<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/page-19.html#docCont>

²¹⁶ 紐西蘭護照法（Passport Act 1992）於 1992 年公布，最近一次修正日期為 2012 年 12 月 19 日，其條文參見紐西蘭國會法規網（New Zealand Legislation）：

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1992/0092/latest/whole.html>

第 30A 條 Improper issue of New Zealand travel document

無合法理由或授權核發旅行文件。

第31條 Other offences

其他犯罪包括使用逾期或註銷之護照、使用冒領他人之護照、交付護照予他人冒名使用、強制占有他人護照。

另第 31 條第 2 項規定蓄意毀損護照亦屬犯罪行為，處 2 年以下有期徒刑；第 32 條規定申辦護照時作不實口頭或書面陳述 (False representations)，處 5 年以下有期徒刑或科紐幣 15 萬元罰金或併科。至在國外從事護照犯罪行為，護照法第 31A 條規定，凡在國外犯前揭 10 年以下有期徒刑之重罪者，有本法之適用。

三、韓國

韓國護照主管機關為外交通商部 (Ministry of Foreign Affair and Trade)，為符合 ICAO 規範發行晶片護照，韓國護照法於 2008 年 2 月 26 日修正通過，並於 3 個月後施行。²¹⁷有關護照犯罪之刑度較其他國家為輕，如護照法第 24 條第 1 款規定，申請人提出不實申請資料或已不法方式取得護照，或將護照交付他人或冒名使用護照者，處 3 年以下有期徒刑或科韓幣 700 萬元以下罰金；另護照法第 26 條規定，倘有以下情形者，處 1 年以下有期徒刑或科韓幣 300 萬元以下罰金：(1) 供他人冒名使用護照；(2) 以護照作為債務擔保；(3) 未經韓國外交通商部同意，逕自前往已經公告禁止參訪或停留之國家者。

我國實務上屢見以護照作為債務擔保之濫用護照行為，在韓國護照法規範為護照犯罪行為而處以刑罰，可見此種濫用護照行為在韓國亦屢見不鮮，影響國家對護照管理功能，實有規範必要。

²¹⁷ *Revised Bill of Passport Act Passed by the National Assembly*, press release of Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, Feb. 26, 2008, retrieved from http://www.mofa.go.kr/ENG/press/pressreleases/index.jsp?menu=m_10_20&sp=/webmodule/htsboard/template/read/engreadboard.jsp%3FtypeID=12%26boardid=302%26seqno=305923

第三節 護照犯罪罰則修正建議

本章第一節第二項探討現行罰則缺失，歸納尚有未以刑罰規範之護照犯罪手法或濫用護照行為，是否均適合以刑罰規範，必須從合憲性的角度思考。因此，本節首先須檢視護照犯罪刑罰所保護之法益本質為何，其次分析個別行為與保護法益之間的侵害歷程如何發生，在何種行為階段刑法必須予以介入成立犯罪，最後再檢驗使用刑罰與法益侵害是否衡平，也就是符合比例原則，以研析修法意見。

第一項 刑罰保護法益及刑罰之合憲性

國家的任務是人性尊嚴的尊重與保護，每個完整的刑法構成要件都包含兩個保護功能的規範——行為規範與制裁規範，在做合憲性的審查時，必須兩個規範都目的正當且手段符合比例原則。審查規範目的時，必須合併觀察兩個規範：制裁規範的目的是保護行為規範的效力，行為規範必須另外保護某個對象——法益，此被保護的法益是整個刑法構成要件的正當性根源。²¹⁸

一、保護之法益

法益是犯罪的侵害客體、刑法的保護客體。此時應該探究，行為客體與法益侵害之間有何關聯。護照犯罪的行為客體是「護照」，護照犯罪侵害國家對國人身分的證明及擔保功能，亦即侵害大眾及各國政府對護照的信賴，此為一種「對制度的信賴」，係對大眾直接呈現，對個人持續潛在的集體法益，²¹⁹例如貨幣和文書制度，人們雖非一直在用，但需要在任何想用的時候，這些法益都是安全可靠、可用的。若無信賴，制度不可能運作，若要保護這種制度，就必須先保護對制度的信賴。

護照犯罪侵害的是對國家制度的信賴。依據德國學者 Roland

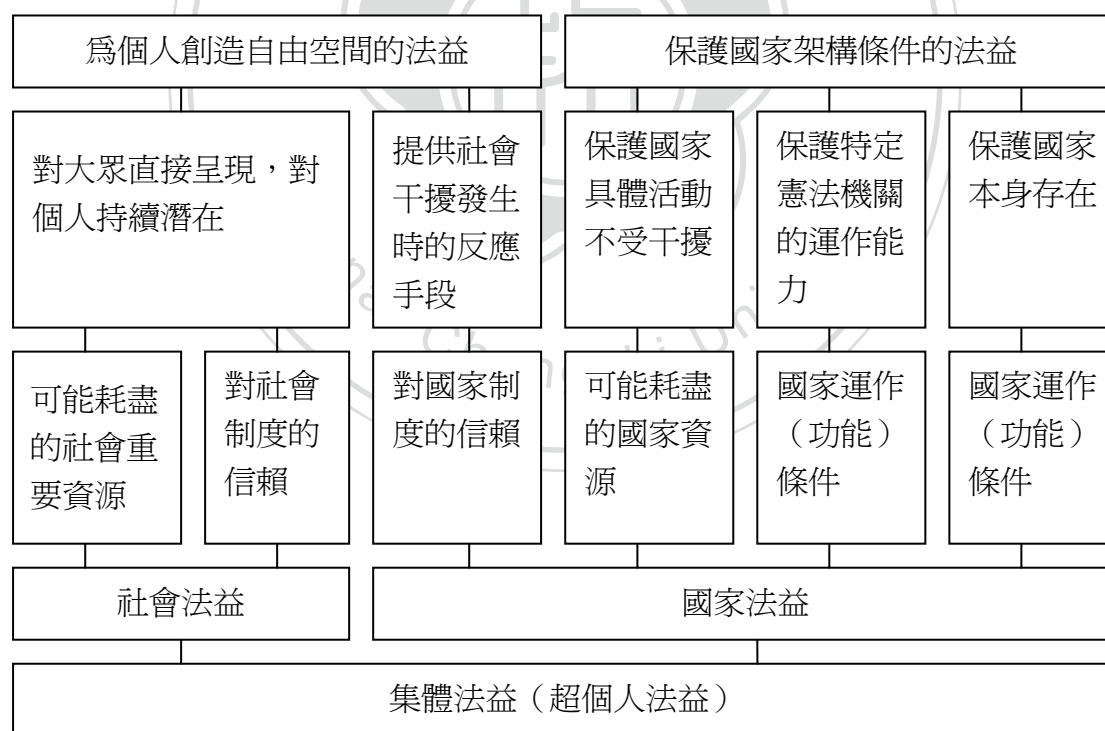
²¹⁸ 鍾宏彬，法益理論的憲法基礎，2012年4月，頁300。

²¹⁹ 同前註，頁307-308。

Hehendehl 所著《刑法中的集體法益》²²⁰一書中的集體法益體系圖(如圖 5-2)，上兩層是價值面，亦即集體法益對個人自我實現的上位、較抽象描述的功能(第一層)與具體功能(第二層)，違憲審查時，正當目地審查從這兩階層開始。接下來是集體法益的構造，即存在面(第三層)，是比例原則的運作場域：首先檢驗存在面挑選的這個法益，是否適於達成制度功能，其次檢驗它是否可能受行為侵害，再檢驗行為規範是否有保護法益功能，最後檢驗必要性和衡平性。²²¹

最下面兩層是將 Hehendehl 的功能性分類法與傳統的法益主體分類法做對照：可以發現，國家法益中的「對國家制度的信賴」法益，其上位功能與社會法益一樣，是為個人創造自由空間，而此項在分類上受到變動的國家法益，它的存在面也與社會制度法益一樣，是人民對此制度的信賴。²²²

圖 5-2 集體法益的體系與構造 (Hehendehl)



資料來源：鍾宏彬，法益理論的憲法基礎，頁 270。

²²⁰ Hehendehl, *Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht* (2002)。轉引自鍾宏彬，同註 218，頁 250，註 108。

²²¹ 鍾宏彬，同註 218，頁 270-271。

²²² 同前註，頁 271。

護照犯罪刑罰保護的法益屬對國家制度的信賴，護照雖屬公文書，然護照具有一般公文書所沒有的國際公信力，一般國內公文書持至國外使用，或外國公文書持至國內使用，均須先經駐外館處的驗證，而持用護照在國際間旅行或至國內外銀行開戶等不論以護照作為旅行文件或身分證明文件，跨國持用護照均無須事先驗證，故不論是一般民眾或公私部門、各國政府對護照所具有的國家證明及擔保持照人身分功能，較一般公文書有更強的安全性信賴，故護照之影響範圍也更深遠。是以，倘行為人侵害護照所要擔保內容之真正性及真實性，護照之證明身分及國家擔保功能即遭破壞，這樣的變化已使護照原存在的價值不再存在，倘護照犯罪情形日趨嚴重，民眾及各國政府即漸漸對該國護照喪失信賴，各國境管及移民單位為維護國境安全，對該國護照持照人將會採取更嚴格的簽證待遇及通關審查程序，其結果不僅影響護照公信力、該國國際形象，亦影響該國人民赴國外旅行權益，亦即護照犯罪侵害的是圖 5-2 最上層的「為個人創造自由空間的法益」，這上位功能屬於集體法益，即傳統分類的國家法益。

二、刑罰之合憲性

人民對國家制度的信賴，是社會生活基礎的精神現象。對制度信賴的攻擊可能來自制度內與外，「制度內」指的是，制度角色擔綱者違反期待的行為；「制度外」指的是，非制度角色擔綱者試圖影響制度角色的行為，使其不符期待。為防範這些攻擊，必須將制度設計成有足夠的防禦力。²²³而尚無刑罰可規範的護照犯罪手法如買賣護照、冒名使用護照等，是對國家制度的攻擊，倘人民對國家制度的信賴被破壞到人民不能再信賴此制度時，就會影響到人民的社會生活基礎。國家的任務是維護人民的人性尊嚴，不能放任現行制度到失去信賴的程度，因此，為了排除上述護照犯罪手法對國家證明及擔保功能的干擾，有必要以強制手段，包括刑罰，以維持人民對國家制度的信賴，故使用刑罰規範，就具有目的正當性。

²²³ 鍾宏彬，同註 218，頁 265-266。

第二項 刑罰之前置化

檢視以刑罰處罰護照犯罪具有目的正當性之後，接續探討的是刑法應該從什麼時候介入保護的問題。

一、刑罰前置化之正當性

護照條例第 23 條第 1 項偽造、變造國民身分證以供申請護照罪、第 24 條第 1 項偽造、變造護照罪及第 25 條非法扣留他人護照罪，均加上「足以生損害於公眾或他人」之要件，其立法體例係參照刑法第 212 條偽造變造特種文書罪而來。刑法偽造文書罪章中之各罪條文中設有「足以生損害於公眾或他人」此一要件，其立法理由是考慮到德國有關偽造文書罪所定文書以證明權利義務之文書為限，由於文書證明權利義務的標準不易確定，乃仿法國立法例增設此一要件。

關於偽造文書的法律性質，按照通說的看法，由於各罪在成立上，並不以實際發生損害為必要，故只要在個案之中，行為人偽造文書等相關行為，已經導致有損害公眾或他人之危險情狀發生時，犯罪即可成立。²²⁴因此，我國學說上有將其歸類於「具體危險犯」，²²⁵而德國偽造文書罪在構成要件上與我國偽造文書罪不同，故德國刑法界有不少人將偽造文書罪視為抽象危險犯。²²⁶

按照通說的看法，刑法上危險犯與實害犯之區分標準，是在於犯罪行為對法益所造成之侵害程度。危險犯可以認為是屬於實害犯之前

²²⁴ 林山田，刑法各論（下冊），修訂五版，2005 年 9 月，頁 433-435。蔡墩銘，刑法各論，修訂六版一刷，2008 年 2 月，頁 537。另實務見解亦同：

- (1) 最高法院 50 年台上字第 1268 號判例：「所謂足生損害，係指他人有可受法律保護之利益，因此遭受損害或有受損害之虞而言，若他人對行為人原負有制作某種文書之義務而不履行，由行為人代為制作，既無損於他人之合法利益，自與偽造文書罪之構成要件不合。」
- (2) 最高法院 51 年台上字第 1111 號判例：「關於文書之保護，立法例有二：一為德國立法例，以證明權利義務之文書為限。一為法國立法例，以足生損害於公眾或他人之文書為限。我國暫行律採德國立法例，現行法改採法國立法例，故刑法處罰偽造文書罪之主旨，以保護文書之實質的真正，雖尚以足生損害於公眾或他人為要件之一，亦祇以有損害之虞為已足，有無實受損害，在所不問。」

²²⁵ 例如林東茂，刑法綜覽（下篇刑法分則），六版，2009 年 9 月，頁 2—282。

²²⁶ 例如 Otto, Grundkurs AT, 7. Aufl., 2004, §4, Rn.14; Hefendel, a.a.O.(Fn.90), S.354. 轉引自吳耀宗，「偽造文書罪之法益研究」，月旦法學雜誌，第 128 期，2006 年 1 月，頁 138，註 93。

階段狀態，當危險狀態繼續發展時，即有可能造成實害之發生。而對於危險犯，學說上又區分為「抽象危險犯」與「具體危險犯」，所謂「抽象危險犯」，是指立法者就人類之生活經驗作觀察，發現某特定行為，因為對於特定法益具有極高度之侵害危險性，為了防制此等行為，只要行為人著手實現犯罪構成要件行為時，即視為行為之危險性已經存在，而不必就個案判斷實際上危險性是否存在。²²⁷而所謂「具體危險犯」，是指立法者將危險狀態之有無，設計為犯罪構成要件的要素之一，故法官必須就個案之情況，加以審查，如果行為人之所為的犯罪構成要件行為，於現實上已經造成所預設的法益侵害危險性狀態發生時，始能成立犯罪。²²⁸

偽造文書罪及前述護照犯罪之性質，不論是理解為具體危險犯或抽象危險犯，其在性質上被定位為危險犯，這一點是沒有爭議的。一個偽造文書（包括護照）的相關行為，在法律交往中所可能造成的利益侵害，不僅是具有多樣性，而且所造成的危害程度也不相同，²²⁹自然無法確定會有何種特定利益因而受到侵害，也無從確定有多少人的利益會因而受到侵害，惟至少可以確定的是，不管係何種文書，只要它是偽造的，一旦其進入法律交往當中，將會使得參與法律交往之當事人無法根據該文書找到實際上應該擔保負責之人，也就是說，偽造文書之行為在現實上係一種製造危險源之行為，由於此危險源可能造成法律交往時的利益侵害，這是一種不容許的危險，此等危險源原則上便應加以禁止，²³⁰且偽造文書罪擬保護的個人恆以複數出現，²³¹也就是前述的集體法益，故將偽造文書等相關行為定義為危險犯之類型，學界評論在作法上應屬允當。²³²

將偽造文書罪及前述護照犯罪之性質定義為危險犯，這些在法益

²²⁷ 林山田，刑法通論（上冊），修訂九版，2006年，頁243。

²²⁸ 同前註，頁243-244。

²²⁹ Arzt/Weber, Strafrecht, besonderer Teil, 1. Aufl., 2000, §30, Rn.6. 轉引自張天一，偽造文書之本質與定位一對「足以生損害於公眾或他人」要件之檢討，玄奘法律學報，第6期，2006年12月，頁222，註69。

²³⁰ 吳耀宗，「偽造文書罪保護法益之研究」，月旦法學雜誌，第128期，2006年1月，頁139。

²³¹ 陳友鋒，「危險的偽造犯」，台灣本土法學雜誌，第90期，2007年1月，頁51。

²³² 吳耀宗，同註230，頁141；張天一，同註63，頁222；陳友鋒，同前註，頁51。

發生侵害之前階段便予以犯罪化之立法現象，學說上將其統稱為法益保護或刑法處罰之前置化（Vorverlagerung），換言之，立法者將刑法的防衛線往前推移，或者說提早可刑罰性的起點。²³³ 本文歸納現行罰則未規範之護照犯罪手法及濫用護照行為，是否均可將刑罰前置化，須就其不法行為態樣一一分析是否具有正當性基礎。

二、危險犯類型之認定

護照犯罪保護法益是護照作成的真正性及其所載內容之真實性，即國家對持照人身分之證明及擔保功能。基於犯罪預防的需求，所謂不法行為所指的並非客觀上使不法構成要件完全實現的行為，而是主觀上使不法構成要件完全實現的行為。²³⁴ 因此，只要危及護照作成之真正性及內容之真實性，其刑罰有必要予以前置化。本文認為應列為危險犯之護照犯罪型態如下：

- (1) 偽造或變造護照：此行為已侵害護照作成真正性或內容之真實性，行為人著手構成要件行為時，已製造危險源，故宜列為抽象危險犯。
- (2) 買賣護照，或以護照抵充債務或債權：此行為以營利為目的，使護照脫離持照人管控，已製造供人冒名使用之危險源，故宜列為抽象危險犯。
- (3) 偽造、變造或冒領國籍證明文件：此等行為侵害國籍證明文件作成真正性或內容真實性，並製造外交部核發不實護照之危險源，故宜列為抽象危險犯。
- (4) 將護照或其他國籍證明文件交付他人或謊報遺失：此等行為使護照或其他國籍證明文件脫離本人管控，已製造個人、社會或國家法律交往之危險源，以及供人冒辦護照之危險源，故宜列為抽象危險犯。
- (5) 非法扣留他人護照、以護照作為債務或債權擔保：此等行為並

²³³ 吳耀宗，同註 230，頁 138。

²³⁴ 黃榮堅，「論偽造文書之行使行為—評九十二年度臺上字第二二九三號判決」，台灣本土法學雜誌，第 54 期，2004 年 1 月，頁 75。

未侵害護照作成真正性或內容真實性，是否製造在法律交往中以該護照進行欺騙之危險，尚難認定，惟隨著時間遞行、行為階段向後推進，可能影響持照人之旅行權益，宜由法院視個案事實審查，故宜列為具體危險犯。

第三項 增訂犯罪類型及在國外犯罪之處罰

前文已就護照犯罪刑罰前置化探討其正當性，惟前舉美國、澳大利亞、德國等國所定義之護照犯罪類型，是否均須在我國「護照條例」中予以規範，首先須予釐清，始能作出符合我國情及護照犯罪現況之修法建議。

一、無須增訂之犯罪類型

每個國家國情不同，護照犯罪型態也不盡相同，例如美國及德國處罰偽造官方證件之預備犯，從持有官方證件之印刷版、紙張等偽造之器材設備行為起，就定義為犯罪，於我國可能無須將犯罪更前置化，因實務上並未發現偽造護照案例，且若有此情形，可俟其行為發展至著手實施偽造或變造護照後再予以處罰。

各國對公務員濫用職權核發護照亦定為護照犯罪，由於我國刑法已就公務員身分設有第4章瀆職罪，犯該章以外之罪者，依刑法第134條規定加重其刑至二分之一，爰亦無須在護照條例中就公務員護照犯罪部分另予規範。

德國、日本有關行為人遭不予核發、撤銷或廢止護照、護照逾期或遭管制出境，仍非法入出國之犯罪類型，由於前述不法行為我國「入出國及移民法」第74條已定有「非法入出國罪」，爰無須於護照條例另為規範。

澳大利亞及紐西蘭對蓄意毀損護照均定義為犯罪，分處10年以下及2年以下有期徒刑，此類毀損護照行為，由於實務上難以判斷係故意毀損或過失污損，故不宜列為我國護照犯罪類型；另澳大利亞對

未即時申報護照遺失者處 1 年以下有期徒刑，過於嚴苛，且觀諸我國護照犯罪手法，反而是行為人為將護照賣掉或交付他人冒用，大都立即向警方報案，以便製造自己是受害人的假象，並可持憑報案證明重新申請補發護照持用，因此亦無須新增此犯罪類型。

我國晶片護照內植之晶片儲存持照人臉部影像及基本資料係以電子簽章保護，目前實務上尚未發現晶片儲存資料有遭竄改或增刪情形，惟理論上仍有可能發生，由於晶片係內植於護照中，屬護照之一部分，故此類行為應為變造護照之犯罪，護照條例已訂有相關罰則，爰無須另為規範。

二、應增訂或修正之犯罪類型

(一) 買賣護照或以護照抵充債務或債權

買賣護照、以護照抵充債務或債權，係以護照為營利工具，有關護照之營利行為，澳大利亞、德國及日本均定有罰則，且此等行為往往是人蛇集團從事人蛇偷渡之前行為，為護照犯罪之最前端之危險源，應加強防制並予重懲。

(二) 冒名使用他人護照

冒用他人護照行為，各國均列為護照犯罪，且為護照犯罪之最終目的，故應予增列。

(三) 以護照作為債務或債權擔保

以護照作為債務或債權擔保行為，雖前舉國家中僅有韓國明文列為護照犯罪，惟澳大利亞對持有或控管他人護照、紐西蘭對強制占有他人護照均列為護照犯罪，爰明知為他人之護照卻以該護照作為控管他人還債之行為，實有主觀上使持照人不得出國之故意，影響持照人旅行權益，其本質為不法行為，宜增列為護照犯罪。

(四) 以偽造、變造或冒領之國籍證明文件申請護照

現行護照條例第 23 條偽造、變造國民身分證以供申請護照、

將國民身分證交付他人或謊報遺失以供冒名申請護照之護照犯罪型態，由於申請護照應繳交之國籍證明文件不限國民身分證，尚有戶口名簿、戶籍謄本及護照等，爰應將本條之「國民身分證」修正為「國籍證明文件」，以擴大防制不法。

三、構成要件之調整

現行護照條例第 23 條至第 25 條與刑法偽造文書罪章條文相同，均有「足以生損害於公眾或他人」此一構成要件，然而此要件實質上是一個內涵很不明確的成立要件。偽造、變造護照或以不法方式取得不實護照之行為，就是護照作為國家證明個人身分及擔保功能遭到破壞，進而使不確定的個人或國家利益有受到侵害的可能性，因此，以抽象危險犯的立法方式，來代替現有具體危險犯的方式，應該是比較合理的作法。

參照前舉外國相關立法例，德國刑法是由行為人的主觀意思，去限縮偽造文書行為的成罪範圍，行為人必須是出於「為了在法律交往上進行欺騙」之主觀目的，進而從事偽造文書行為時，行為才能成立犯罪。關於德國的立法方式，是考量到行為人如果是基於藉由偽造文書行為，而進一步達到在法律交往上欺騙他人的目的，而為偽造文書等行為時，其主觀上欲侵害他人利益的意思即更加的被彰顯出來，也破壞了文書本身的純正性與真實性。²³⁵而日本旅券法第 23 條規定之將自己護照交付他人或持有他人名義護照之犯罪類型，行為人在主觀上必須是出於「以供行使為目的」，因此，德國及日本之立法例是將行為人主觀意思作為犯罪構成要件。

另參照我國刑法偽造貨幣罪章及偽造有價證券罪章，在相關條文中均要求行為人必須在主觀上具備「供行使之用」之意圖，始能成立犯罪。因此，有關本節第二項第二點所列抽象危險犯之護照犯罪類型，宜將「足以生損害於公眾或他人」此一難以確定之要件刪除，改以主觀意圖要件進行制約，修正為「意圖供行使之用」，較能符合是

²³⁵ Wessels/Hettinger, Strafrecht Besonderer Teil/1, 28.Aufl., 2004, §18, Rn.836f. 轉引自張天一，同註 229，頁 231，註 88。

類護照犯罪之本質，亦較能實現預期之規範目的。

四、增訂在國外犯罪之處罰

隨著跨國組織犯罪興起，人蛇集團國際分工精細，護照犯罪行為之實施往往不在我國領域內，美國對護照犯罪之客體不以美國護照為限，外國護照亦為打擊護照犯罪之客體；日本、加拿大及紐西蘭則規定境外護照犯罪亦有刑罰之適用，爰建議參照日本「旅券法」第 24 條、我國「兒童及少年性交易防制條例」第 22 條第 3 項²³⁶及「貪污治罪條例」第 11 條第 5 項²³⁷之立法例，於護照條例增訂在我國領域外犯該條例所定之罪者，應依該條例處罰之規定。

第四節 小結

護照犯罪侵害的是對國家制度的信賴，護照屬公文書，且具有一般公文書所無之國際公信力，故不論是一般民眾或公、私部門、各國政府對護照所具有的國家證明及擔保持照人身分功能，較一般公文書有更強的安全性信賴，故護照犯罪之影響範圍也更為深遠。因此，為了排除護照濫用或犯罪行為對國家擔保及證明功能的干擾，有必要以強制手段，包括刑罰，以維持人民、公、私部門及各國政府對國家核發護照及擔保持照人身分制度之信賴，故使用刑罰規範有其目的正當性，惟同時必須注意刑罰與法益侵害是否衡平，也就是符合比例原則。

由本章第一節所舉我國司法實務案例歸納分析，有關護照犯罪之起訴及判決，存在現行罰則不敷適用問題，如明知為虛偽不實資料或照片而持以向外交部申獲護照之行為，依司法實務見解不構成使公務員登載不實罪，其問題癥結主要是現行刑法及護照條例對護照犯罪構成要件之規定，已不足涵蓋現有護照濫用及不法行為態樣。為解決前

²³⁶ 兒童及少年性交易防制條例第 22 條第 3 項：「中華民國人民在中華民國領域外犯前二項之罪者，不問犯罪地之法律有無處罰規定，均依本條例處罰。」

²³⁷ 貪污治罪條例第 11 條第 5 項：「在中華民國領域外犯第一項至第三項之罪者，不問犯罪地之法律有無處罰規定，均依本條例處罰。」

述司法實務問題，可參考本章第二節介紹之美國、澳大利亞、德國及日本等國之立法例，增訂冒名使用護照、以偽造、變造或冒領之國籍證明文件申請護照、買賣護照、以護照抵充債權或債務，及以護照作為債務或債權擔保等犯罪類型；另有關在我國領域外從事護照犯罪亦無法處罰之問題，則可於護照條例增訂在我國領域外犯該條例所定之罪者，應依該條例處罰之規定。

至於護照犯罪之性質，護照犯罪保護法益是護照作成之真正性及其所載內容之真實性，基於犯罪預防的需要，只要危及護照作成之真正性及內容之真實性，其刑罰就有必要予以前置化，如行為人著手於偽造或變造護照、從事買賣護照或以護照抵充債務或債權之營利行為、偽造、變造或冒領國籍證明文件、將護照或其他國籍證明文件交付他人或謊報遺失等，均已製造護照被變造、冒用或冒辦護照之危險源，故宜列為抽象危險犯；至非法扣留護照及以護照作為債務或債權擔保之行為，並非侵害護照作成真正性及內容真實性，但可能影響持照人之旅行權益，宜由法院視個案事實審查，故宜列為具體危險犯。

前述有關抽象危險犯之護照犯罪，參照德國及日本之立法例，行為人在主觀上必須是出於欲侵害他人利益的意思而行使護照，破壞護照作成之真正性及內容之真實性，故宜將現行護照條例第 23 條至第 25 條規定中「足以生損害於公眾或他人」此一構成要件，修正為「意圖供行使之用」，較符合是類抽象危險犯之護照犯罪本質。

第六章 結論與建議

我國護照之性質與作用，從舊刑法第 229 條，即刑法第 212 條偽造變造特種文書罪之前身，於民國 17 年制定公布當時，作為國人在國內或國外旅行及外國人在中國境內旅行之通行證、地方稅務機關發行之國內貨物通行證，演變成現在國人在國外旅行使用之國籍身分證明文件，是以，護照犯罪所侵害之法益及影響之範圍，已比舊刑法制定時更深更廣。

本文藉由研究我國護照之歷史沿革、性質及作用、現行護照 2 犯罪刑罰保護法益、護照犯罪手法及濫用護照行為，瞭解護照犯罪防制及處罰面臨之實務問題，並藉由分析未來我國晶片護照儲存指紋作為生物特徵以防制護照犯罪之可行性，瞭解國家蒐集、處理或利用指紋資料之合憲性，另經由比較美國、澳大利亞、德國、日本等主要國家處罰護照犯罪之立法例，探討護照犯罪刑罰前置化及犯罪類型，對護照條例罰則作出修正建議。綜合上述研究成果，對護照犯罪防制及處罰之法律問題，本文作出以下結論及建議。

第一節 結論

第一項 護照犯罪防制問題

一、護照申辦制度之安全漏洞

由前述護照犯罪形態、犯罪手法及濫用護照行為顯示，以變造、冒領之國民身分證冒領護照，或在護照申請書貼上擬冒名者之照片或兩人之合成照片申辦護照，是實務上最常見的犯罪手法，也就是利用護照申辦程序的漏洞，在國內申辦護照除首次申請者須親自辦理外，非首次申請者無須到場申請，可委任代理人或旅行業者代辦，只需提供外交部虛偽不實之國籍證明文件或照片，利用承辦人員無法現場查核人別相貌或施以面談之漏洞，申請人即可以矇騙方式取得真護照。

此種以不實資料及詐欺手段取得真護照之犯罪手法，由於護照為真，且護照照片與冒名者之相貌相同或相似，因此對核發護照機關及各國境管機關而言，均難以查獲，形成安全漏洞，而其關鍵就在於不論申領國民身分證或申辦護照均非在申辦櫃台現場照相，導致不法之徒有可乘之機，以繳交不實照片方式冒辦國民身分證或護照。

二、晶片護照儲存臉部影像之安全缺失

我國晶片護照有二十幾項防偽設計，防偽造、變造功能強大，惟因晶片儲存之生物特徵僅採用臉部影像，未採用具唯一性、辨識誤差率極低的指紋或虹膜作為生物特徵，故仍有遭不法之徒變造或冒用之虞，尤其是面貌相似者冒名持用護照，由於晶片內儲存之臉部影像辨識誤差率高，只要持照人通關時稍一不符系統讀取晶片內儲臉部影像，例如改變髮型、換了不同眼鏡、臉部角度不同或作過微整形等，就會被拒絕通關，故境管機關不能將臉部辨識系統調到太高的近似度（如 95% 以上），否則可能被拒絕者即是本人，反增添持照人及境管機關困擾，惟如此也給予冒用護照者可乘之機，提高人蛇集團價購我國晶片護照交付面貌相似之冒用者矇混通關的犯罪動機。

三、晶片護照儲存指紋作為第二生物特徵之合憲性

我國晶片護照僅儲存臉部影像作為生物特徵，是因為 2005 年戶籍法規定須按捺指紋始得請領國民身分證一案，引起民眾對國家蒐集利用其生物特徵之疑慮，倘指紋資料外洩，其影響將無法掌控，對個人隱私之侵害也將無法回復，大法官並就此案作出釋字第 603 號解釋。外交部為避免引起爭議，爰於規劃發行晶片護照案時，將 ICAO 建議以指紋或虹膜作為晶片護照第二生物特徵之選項排除，惟發行晶片護照後，曾遭部分歐盟國家質疑，認為不符歐盟標準，仍有遭大陸人士變造或冒用之虞。隨著世界各國預防恐怖主義及非法移民的心態和作法，美、日、韓國及我國²³⁸等多個國家規定入境之外籍人士須按

²³⁸ 外籍人士入境我國須按捺指紋，並輸入臉部特徵，預計自 2013 年下半年起先在高雄小港機場實施。參閱 2013 年 4 月 18 日「自由時報電子報」報導：「外籍人士入境按指紋小港機場先實施」。網頁：<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=794567>

捺指紋，歐盟、新加坡等國為提昇晶片護照安全性，已內植指紋作為第二生物特徵，爰以指紋作為生物特徵辨識身分科技運用在各國晶片護照、身分證、邊境管制上，已蔚為一股國際趨勢。

我國護照已適用 133 個國家免（落地）簽證待遇，成為人蛇集團所覬覦相當有價值的犯罪標的，惟因上述護照申辦制度及護照本身安全上的缺失，倘我護照遭變造、冒領及冒用之犯罪猖獗，未來在國際規範或外國壓力下可能有進一步加強護照安全需求，須將指紋作為第二生物特徵，外交部應在兼顧國境安全及個人資訊隱私權保障下，以符合大法官釋字第 603 號解釋益指預作評估，規劃如何運用科技確保指紋資訊之正確及安全，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。

第二項 護照犯罪處罰問題

一、護照犯罪與刑法偽造變造特種文書罪保護法益不同

刑法第 212 條偽造變造特種文書罪於立法當時，立法者將護照與其他關於品性能力服務或其他相類之證書、介紹書，歸類於謀生及本人一時便利起見，其情有可憫之處，特設本罪科予較輕之刑，乃是認為偽造或變造護照所侵害之個人及社會法益輕微。然即使在立法當時，護照已是國人於國內外旅行持用之國籍身分證明文件，其性質為公文書，由於護照具有一般公文書所沒有的國際公信力，持用護照在國際間不論以護照作為旅行文件或身分證明文件，跨國持用護照均無須事先經該國之駐外館處驗證，故不論是一般民眾或公私部門、各國政府對護照所具有的國家證明及擔保持照人身分功能，較一般公文書有更強的安全性信賴，苟有偽造、變造、冒領或冒用護照等犯罪行為，侵害護照所要擔保之作成真正性及內容真實性，護照之證明身分及國家擔保功能即遭破壞，不僅影響個人權益、社會秩序及交易安全，亦侵害一般社會大眾或其他國家政府對我國護照作為身分證明之公共信賴，損及我國對護照之管理機制，並影響國境安全，故護照犯罪侵

害之法益不僅涵蓋個人、社會，亦擴及國家法益。爰此，刑法第 212 條將護照列入特種文書，而科予輕刑，實非妥適。

二、現行護照犯罪罰則不敷適用

護照條例第 23 條至第 25 條雖已增訂刑法所無之護照犯罪型態，如第 23 條第 1 項偽造、變造國民身分證以供申請護照罪、同條第 2 項行使第 1 項護照罪、同條第 3 項將國民身分證交付他人或謊報遺失以供冒名申請護照罪、同條第 4 項冒用名義申請護照罪、同條第 5 項明知第 1 項至第 4 項事實或偽造、變造或冒用之照片仍代申請護照罪、第 24 條第 3 項將護照交付他人或謊報遺失以供他人冒名使用罪、第 25 條非法扣留他人護照罪，惟因護照犯罪手法或是濫用護照行為，如買賣護照、以護照抵充債務或債權、以護照抵押貸款或作為債權擔保、冒名使用護照、以偽造、變造或冒領之除國民身分證以外之國籍證明文件或不實照片申請護照等行為，已逾越前揭護照條例罰則之規範，造成司法實務上行為人濫用護照行為與起訴刑罰規定之構成要件不符，無法定罪，產生護照犯罪罰則不敷適用問題。

三、在我國領域外之護照犯罪無我國刑法之適用

現行護照條例罰則最輕本刑僅有科罰金，非刑法第 7 條規定的 3 年以上有期徒刑，且又非屬刑法第 5、6 條所定有國外犯罪適用之罪，故行為人倘於國外從事護照犯罪，不論依刑法偽造變造特種文書罪、刑法行使偽造變造特種文書罪，或依護照條例第 23 條至第 25 條所定之罪論處，均因不適用我國刑法規定而應判決無罪，無法處罰。

第二節 建議

第一項 護照犯罪防制部分

一、改善護照申辦制度

外交部為便民服務考量，護照親辦實施對象僅限於在國內首次申

請者，故非首次申請者仍可委託代辦，外交部承辦人員在欠缺申請人臉部影像資訊可供查核確認人別之情況下，以變造、冒領之國籍證明文件及不實之他人照片或合成照片申請護照之犯罪手法，可能矇混過關，取得真護照。相較於大多數國家採行親辦制度，我國申辦護照制度確有改善空間。惟申請護照方式涉及申請人之權利義務，為避免民眾認為申辦程序不夠便利，可限定在較容易被冒領、冒用護照之大陸地區、香港或澳門，申請人首次申請、換發或補發護照均應親自到場辦理，並以修正護照條例方式明確規範。

二、晶片護照儲存指紋作為第二生物特徵之規劃方向

人民對國家蒐集利用其生物特徵之疑慮，主要是資料外洩之風險及其影響無法掌控，對個人隱私之侵害將無法回復。大法官釋字第 603 號說明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。並強調：「**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。

基上，未來倘我國在國際規範或外國政府要求下，擬發行以指紋作為第二生物特徵之晶片護照，外交部蒐集、處理或利用生物特徵資料並建置資料庫，應建立對生物特徵資料庫之監督機制，以法律授權依據訂定相關檔案管理辦法，提供人民組織上與程序上保護生物特徵資料措施，並進行內部稽核及外部稽核之雙重管控，以透明化可受監督原則，保障人民對其生物特徵資料有知悉與控制權。法制上的規劃方向建議如下：

（一）晶片護照生物特徵蒐集、處理及利用之法制化

指紋屬個人資料保護法第 2 條所定之個人資料，非同法第 6 條所定之非有但書情形不得蒐集、處理或利用之個人資料。因此，公

務機關對指紋資料之利用，依同法第 16 條規定有「為維護國家安全或增進公共利益」、「為防止他人權益之重大危害」等情形，得為特定目的外之利用。上述規定情形為不確定法律概念，鑒於指紋具有個人資料索引性質，不宜以概括性、不確定法律概念規定該等資料之蒐集、處理及利用，爰建議護照條例之修正原則如下：

- 1、嚴格的目的拘束原則：以列舉的方式明定蒐集生物特徵之項目、蒐集之方法及目的。
- 2、生物特徵資料處理的透明化原則：明定資料儲存期間、銷毀（刪除）情形。並訂定主管機關就資料庫之建檔、管理、維護資料之正確性等另定管理辦法之授權依據，以建立檔案監督機制。
- 3、生物特徵資料庫連結禁止原則：外交部領事事務局電腦儲存之護照資料庫，係與外界網路隔離方式建置，並以電腦連線傳輸個人之中、外文姓名、出生日期、出生地、國民身分證統一編號、護照號碼、護照效期等資料予內政部入出國及移民署等相關機關，並未提供個人護照數位相片。未來指紋或虹膜資料建檔，為保障個人敏感性生物特徵資料不致外洩侵害人民資訊隱私權，仍應禁止該生物特徵資料庫與外界資料庫連結，並明定於護照條例中。

（二）資訊的利用

基於自動化資訊處理技術所帶來的危險，有必要尤其針對「職務協助的防堵」(amtshilfefest)，以「禁止轉交」(Weitergabeverbot)之保護原則，結合組織法與程序法的措施，來防止原本法定目的之背離 (Zweckentfremdung)。²³⁹ 原本行政機關彼此的職權協助，原則上就應該排除對基本權的干預事項，因此個人生物特徵之利用既然屬於基本權之干預，其他行政機關向外交部請求提供生物特徵資料，倘不符法定目的，就應該被排除在職權協助的範圍之外。

至於基於國際司法互助或情資分享合作，而有向外國政府提供生物特徵資料需要時，外交部應與該國政府依「條約及協定處理準

²³⁹ 顏厥安，「戶籍法第八條與全民指紋建檔合憲性問題鑑定意見」，台灣本土法學雜誌，第 79 期，2006 年 2 月，頁 150。

則」第9、10條規定簽署條約或協定，條約報行政院核轉立法院審議；協定報行政院備查，並送立法院查照。經由民意機關審議，才可充分保障人民資訊自決權。

第二項 護照犯罪處罰部分

一、刑法偽造變造特種文書罪應予廢除

本罪將護照、旅券、免許證、特許證等列入本條之文書，立法者認為該等文書係用來證明品性、身分、能力，只有在特定的生活環境才有意義，例如：護照只有在出國時才有實益；畢業證書只有在求職或參加考試時才有使用的實益，由於犯本罪之行為人多為謀生或供一時的便利之用，情有可憫，所以偽變造特種文書的處罰，比起普通文書的偽變造，要輕微許多。然學者林山田、甘添貴及吳耀宗均認為本罪規定之立法意旨不當，本罪客體之文書，性質上或屬於公文書，或屬於私文書，如有偽造情事，依偽造私文書罪或偽造公文書罪處斷，依刑法第57條、第59條酌情量處即已足，而無另定本罪之必要。另鑒於護照條例已就護照犯罪設有詳細的處罰規定，護照犯罪之處罰應優先適用護照條例，爰筆者贊同前述學者之見解，刑法偽造變造特種文書罪應予廢除。

二、護照犯罪刑罰之前置化

護照犯罪保護法益是護照作成的真正性及內容的真實性，即國家對持照人身分之證明及擔保功能。一個偽造、變造、冒領或冒用護照的相關行為，在法律交往中所可能造成的利益侵害，不僅是具有多樣性，而且所造成的危害程度也不相同，因此無法確定侵害的範圍，惟可以確定的是，一旦其進入法律交往當中，將會使得參與法律交往之當事人無法根據該護照找到實際上應該擔保負責之人，也就是說，護照犯罪行為在現實上係一種製造危險源之行為，由於此危險源可能造成法律交往時的利益侵害，這是一種不容許的危險，國家便有義務立法加以禁止，故基於犯罪預防的需求，護照犯罪型態如偽造或變造護

照、買賣護照、以護照抵充債務或債權、偽造、變造或冒領國籍證明文件、將護照或其他國籍證明文件交付他人或謊報遺失，已製造侵害國家證明及擔保持照人身分功能之危險源，另非法扣留他人護照、以護照作為債務或債權擔保，此等行為也可能侵害持照人旅行、身分證明等權益，故刑罰應予前置化，屬危險犯之犯罪類型。

三、增訂護照犯罪類型及修正構成要件

護照條例未規範之護照犯罪手法及濫用護照行為，如：買賣護照或以護照抵充債務或債權、冒名使用他人護照、以護照作為債務或債權擔保、以偽造、變造或冒領之除國民身分證以外之國籍證明文件申請護照，參照澳大利亞、德國、日本及韓國等國之立法例，均以刑罰規範，應於護照條例增訂之。至現行刑法偽造文書罪章及護照條例罰則條文所定之「足以生損害於公眾或他人」此一構成要件，內涵不夠明確，宜將「足以生損害於公眾或他人」此一難以確定之要件刪除，改以主觀意圖要件進行制約，修正為「意圖供行使之用」，較能符合是類護照犯罪之本質，亦較能實現預期之規範目的。

四、增訂在國外犯罪之處罰

不法之徒從事護照犯罪目的即為非法移民、罪犯潛逃、洗錢、毒品販運或國際恐怖活動，故其犯罪行為大多在國外實施，惟前文已說明無我國刑法之適用，倘不予規範，無疑鼓勵上述跨國犯罪，因此，建議參照日本「旅券法」第24條、我國「兒童及少年性交易防制條例」第22條第3項及「貪污治罪條例」第11條第5項之立法例，於護照條例增訂：「在我國領域外犯第二十三條至前條之罪者，不問犯罪地之法律有無處罰規定，均依本條例處罰。」之規定，以擴大打擊護照犯罪。

參考文獻

一、中文文獻

(一) 書籍

1. 王玉民，社會科學研究方法原理，臺北市：洪葉，1994年。
2. 甘添貴，刑法之重要理念，臺北市：瑞興，1996年。
3. 甘添貴，刑法各論（下冊），初版一刷，臺北市：三民，2010年。
4. 李惠宗，憲法要義，五版一刷，臺北市：元照，2009年9月。
5. 林山田，刑法各罪論（下冊），修訂五版，臺北市：林山田發行，2005年9月。
6. 林山田，刑法通論（上冊），修訂九版，臺北市：元照，2006年。
7. 林東茂，刑法綜覽（下篇），六版，臺北市：一品文化，2009年9月。
8. 俞承修，中華民國刑法分則釋義（上冊），臺一版，臺北市：三民，1956年。
9. 翁岳生等著，刑事思潮之奔騰—韓忠謨教授紀念論文集，初版，臺北市：韓忠謨基金會，2000年。
10. 范振水，中國護照，香港：三聯，2004年2月。
11. 張紹勳，研究方法（精華本），臺中市：滄海書局，2004年。
12. 黃仲夫（黃源盛），刑法精義，修訂二版，臺北市：元照，2008年1月。
13. 黃榮堅，刑法的極限，初版，臺北市：元照，1999年。
14. 葉至誠、葉立誠合著，研究方法與論文寫作，臺北市：商鼎文化，2002年。
15. 盧映潔，刑法分則新論，二版一刷，臺北市：新學林，2009年8月。
16. 陳煥生、劉秉鈞，刑法分則實用，二版，臺北市，一品文化，

2009年9月。

- 17.鍾宏彬，法益理論的憲法基礎，臺北市：元照，2012年4月。
- 18.蔡墩銘，刑法各論，修訂六版一刷，臺北市：三民，2008年2月。
- 19.韓忠謨(吳景芳增補)，刑法各論，增補一版，臺北市：三民，2000年。
- 20.鄭爰諏編，刑法集解，七版，上海：世界，1932年11月。

(二) 期刊及專書論文

1. 王學新，「日治時期臺灣出入境管理制度與渡航兩岸問題」，臺灣文獻(62:3)，2011年9月，頁1-54。
2. 李建良，「戶籍法第八條納指紋規定」釋憲案鑑定意見書，台灣本土法學雜誌，第73期，2005年8月，頁38-56。
3. 李茂生，「再論偽造文書罪中有關有刑偽造以及保護法益的問題」，載：刑事思潮之奔騰—韓忠謨教授紀念論文集，韓忠謨基金會，2000年，頁
4. 李震山，「來者猶可追，正視個人資料保護問題—司法院大法官釋字第六〇三號解釋評析」，台灣本土法學雜誌，第76期，2005年11月，頁222-234。
5. 李聖傑，「侵害著作權與偽造文書印文罪之法益保護的思考—評最高法院九十一年度台上字第六九〇九號與高等法院八十九年度上訴字第二〇三九號判決」，月旦法學雜誌，第104期，2004年1月，頁238-249。
6. 吳建浩，「生物辨識技術應用優勢探討」，零組件雜誌，第183期，2007年1月，頁48-50、52-56。
7. 吳耀宗，「使公務員登載不實罪—評最高法院九十一年度台上字第二四三一號裁判及相關實務見解」，月旦法學雜誌，第97期，2003年6月，頁253-266。
8. 吳耀宗，「代理製作文書與偽造文書罪」，月旦法學教室，第

- 36 期，2005 年 10 月，頁 69-80。
9. 吳耀宗，「偽造文書罪保護法益之研究」，月旦法學雜誌，第 128 期，2006 年 1 月，頁 120-141。
 10. 吳耀宗『論偽造文書罪之「足以生損害於公眾或他人」—評最高法院九十四年台上字第一五八二號判決及相關實務見解』，月旦法學雜誌，第 143 期，2007 年 4 月，頁 266-280。
 11. 徐正戎，「戶籍法第八條按捺指紋規定釋憲案鑑定意見書」，台灣本土法學雜誌，第 75 期，2005 年 10 月，頁 57-81。
 12. 張天一，『偽造文書之本質與定位—對「足以生損害於公眾或他人」要件之檢討』，玄奘法律學報，第 6 期，2006 年 12 月，頁 199-238。
 13. 范姜真燉，「按捺指紋與合憲性審查基準—以日本判例、學說為主」，律師雜誌，第 311 期，2005 年 8 月，頁 54-71。
 14. 張敦智，「民國時期一紙護照編排設計之研究」，臺灣古文書學會會刊，第 7 期，2010 年 10 月，頁 21-39。
 15. 許義寶，「外國人個人資料保護與國家蒐集利用之法律問題研究—以入國與居留為例」，警大法學論集，第 19 期，2010 年 10 月，頁 55-114。
 16. 黃榮堅，「圖利罪共犯與身分」，台灣本土法學雜誌，第 3 期，1999 年 8 月，頁 184-191。
 17. 黃榮堅，「論偽造文書之行使行為—評九十二年度臺上字第二二九三號判決」，台灣本土法學雜誌，第 54 期，2004 年 1 月，頁 63-80。
 18. 詹鎮榮，「請領國民身分證，先捺指紋？」，月旦法學教室，第 33 期，2005 年 7 月，頁 8-9。
 19. 葉家瑜，「中華民國身分證與新台幣鈔券及護照上一般文件特徵之辨識」，刑事科學，第 60 期，2006 年 3 月，頁 147-183。
 20. 廖福特、翁逸泓，「建構國家收集與留存個人生物特徵資料之底線？—歐洲人權法院 S. and Marper v. UK 判決評析」，臺灣法學雜誌，第 141 期，2009 年 12 月 1 日，頁 49-64。

- 21.劉憶成，『歐盟「護照及旅行證件生物辨識、檢測資料標準規則」之簡介』，科技法律透析，2005年2月，頁25-31。
- 22.劉靜怡研究主持，周桂田等協同主持，運用生物特徵辨識身分制度之比較研究，2007年，臺北市，行政院研究發展考核委員會。
- 23.陳友鋒，「危險的偽造犯」，台灣本土法學雜誌，第90期，2007年1月，頁54-52。
- 24.謝孟園，「我國晶片護照的誕生與展望」，外交部通訊，第27卷第5期，2008年12月，頁10-13。
- 25.蔡齊賢，「全民指紋建檔及所衍生之風險管理分析」(下)，立法院院聞，第33卷第7期，2005年7月，頁88-110。
- 26.顏厥安，「戶籍法第八條與全民指紋建檔合憲性問題鑑定意見」，台灣本土法學雜誌，第79期，2006年2月，頁145-177。
- 27.顧振豪，「FRID電子式護照的應用與法律爭議」，科技法律透析，2005年12月，頁8-12。

(三) 學位論文

1. 李漢強，*The Impact of fraudulent passport in transnational organization crime: A case study of Thailand*，中央警察大學資訊管理研究所碩士論文，2008年7月。
2. 吳耀宗，偽造文書罪之研究—以我國法與德國法為比較，國立臺北大學法律學系研究所博士論文，2008年6月。
3. 林萬芳，台灣與泰國偽造護照罪之比較研究，中央警察大學法律學研究所碩士論文，2010年6月。
4. 顏于嘉，生物特徵與資訊隱私權：從國家利用個人生物特徵辨識人民身分談起，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，2006年7月。

二、外文資料

1. *Biometrics Deployment of Machine Readable Travel Documents* (version 2.0) , Technical Report, Technical Advisory Group (TAG/MRTD) 15 Endorsed, International Civil Aviation Organization, May 21, 2004.
2. *Compatibility verification of e-passport for immigration control*, Project Report Summary, volume I of VI, Ministry of Economy, Trade and Industry of Japan, March, 2006.
3. *Crime of Forging a U.S. Passport*, available electronically at:
<http://www.legalmatch.com/law-library/article/crime-of-forging-a-u-s-passport.html>
4. *DOC 9303 Machine Readable Travel Documents*, Part 1, vol.1, approved by the Secretary General and published under his authority, International Civil Aviation Organization, 2006
5. Doulman, Jane & Lee, David, *Every Assistance & Protection : A History of the Australian Passport*, the Federation Press, Canberra, 2008.
6. Hopkins, Richard, *An Introduction to Biometrics and Large Scale Civilian Identification*, International review of law, computers and technology; vol. 13, No. 3 (337-363) , 1999.
7. Starnes, Robert W., *How Passport and Visa Fraud Relate to Identity Fraud*, 31 March 2003, available electronically at:
<http://2001-2009.state.gov/m/ds/rls/rm/19561.htm>
8. *Revised Bill of Passport Act Passed by the National Assembly*, press release of Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, Feb. 26, 2008, available electronically at:
http://www.mofa.go.kr/ENG/press/pressreleases/index.jsp?menu=m_10_20&sp=/webmodule/htsboard/template/read/engreadboard.jsp%3FtypeID=12%26boardid=302%26seqno=305923

9. *Study Report on Facial Biometrics for Japanese ePassport*,
Biometric WG of IC Passport Committee of Japan, March 6, 2012,
available electronically at:
http://biometrics.nist.gov/cs_links/ibpc2012/presentations/Day1/110_sakamoto.pdf
10. *The evolution of the Australian passport*, available electronically at:
<http://www.passports.gov.au/Web/HistoryOfPassports/PassportEvolution.aspx>.
11. *United States Attorney's Manual*, available electronically at:
http://www.justice.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam/title9/crm01524.htm

三、網站

1. 大紀元：<http://www.epochtimes.com>
2. 今日新聞網：<http://www.nownews.com>
3. 日本內閣官房：<http://www.cas.go.jp>
4. 中時電子報：<http://news.chinatimes.com>
5. 內政部警政署刑事警察局：<http://www.cib.gov.tw>
6. 外交部領事事務局：<http://www.boca.gov.tw>
7. 立法院法律系統：<http://lis.ly.gov.tw>
8. 加拿大政府法律網：<http://laws-lois.justice.gc.ca>
9. 自由時報電子報：<http://iservice.libertytimes.com.tw>
10. 美國國務院外交安全局 U.S. Department of State, Bureau of Diplomatic Security, <http://www.state.gov/m/ds>
11. 美國國務院領事事務局 U.S. Department of State, Bureau of Consular Affairs, <http://travel.state.gov>
12. 紐西蘭國會法規網：<http://www.legislation.govt.nz>
13. 國際民航組織 International Civil Aviation Organization (ICAO)：
<http://www.icao.int>
14. 德國聯邦法務部 Bundesministerium der Justiz, <http://www.bmj.de>
15. 澳大利亞外交及貿易部 Australian Government, Department of

Foreign Affairs and Trade : <http://www.dfat.gov.au>

16. 韓國外交通商部 : <http://www.mofa.go.kr>

17. 蕃薯藤新聞網 : <http://history.n.yam.com>

18. TVBS 新聞網 : <http://www.tvbs.com.tw>



附錄一 德國護照法第 4、16、16a、24 條（德文）

Paßgesetz (PaßG)

Ausfertigungsdatum: 19.04.1986

Vollzitat:

"Paßgesetz vom 19. April 1986 (BGBl. I S. 537), das durch Artikel 2 Absatz 4 des Gesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084) geändert worden ist"

Stand: Zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 2 G v. 30.7.2009 I 2437

Hinweis: Änderung durch Art. 2 Abs. 4 G v. 3.5.2013 I 1084 (Nr. 22) textlich nachgewiesen, dokumentarisch noch nicht abschließend bearbeitet

§ 4 Paßmuster

(1) Pässe sind nach einheitlichen Mustern auszustellen; sie erhalten eine Seriennummer. Der Pass enthält neben dem Lichtbild des Passinhabers, seiner Unterschrift, der Angabe der ausstellenden Behörde, dem Tag der Ausstellung und dem letzten Tag der Gültigkeitsdauer ausschließlich folgende Angaben über seine Person:

1. Familienname und Geburtsname,
2. Vornamen,
3. Doktorgrad,
4. Ordensname, Künstlername,
5. Tag und Ort der Geburt,
6. Geschlecht,
7. Größe,
8. Farbe der Augen,
9. Wohnort,
10. Staatsangehörigkeit und
11. Seriennummer.

Die Angabe des Geschlechts richtet sich nach der Eintragung im Melderegister. Abweichend von Satz 3 ist einem Passbewerber, dessen Vornamen auf Grund gerichtlicher Entscheidung gemäß § 1 des Transsexuellengesetzes geändert wurden, auf Antrag ein Pass mit der Angabe des anderen, von dem Geburtseintrag abweichenden Geschlechts auszustellen.

(2) Der Pass enthält eine Zone für das automatische Lesen. Diese darf lediglich enthalten:

1. Folgende Abkürzungen:
 - a) "P" für Reisepass,

- b) "PC" für Kinderreisepass,
 - c) "PP" für vorläufigen Reisepass,
 - d) "PO" für Dienstpass und vorläufigen Dienstpass und
 - e) "PD" für Diplomatenpass und vorläufigen Diplomatenpass,
2. die Abkürzung "D" für Bundesrepublik Deutschland,
 3. den Familiennamen,
 4. den oder die Vornamen,
 5. die Seriennummer des Passes, die sich beim Reisepass, beim Dienstpass und beim Diplomatenpass aus der Behördenkennzahl der Passbehörde und einer zufällig zu vergebenden Passnummer zusammensetzt, die neben Ziffern auch Buchstaben enthalten kann und beim Kinderreisepass, vorläufigen Reisepass, vorläufigen Dienstpass und vorläufigen Diplomatenpass aus einem Serienbuchstaben und sieben Ziffern besteht,
 6. die Abkürzung "D" für die Eigenschaft als Deutscher oder im Fall amtlicher Pässe bei abweichender Staatsangehörigkeit die entsprechende Abkürzung hierfür,
 7. den Tag der Geburt,
 8. die Abkürzung "F" für Paßinhaber weiblichen Geschlechts und "M" für Paßinhaber männlichen Geschlechts,
 9. die Gültigkeitsdauer des Passes,
 10. die Prüfziffern und
 11. Leerstellen.
- (3) Auf Grund der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten (ABl. EU Nr. L 385 S. 1) sind der Reisepass, der Dienstpass und der Diplomatenpass mit einem elektronischen Speichermedium zu versehen, auf dem das Lichtbild, Fingerabdrücke, die Bezeichnung der erfassten Finger, die Angaben zur Qualität der Abdrücke und die in Absatz 2 Satz 2 genannten Angaben gespeichert werden. Die gespeicherten Daten sind gegen unbefugtes Auslesen, Verändern und Löschen zu sichern. Eine bundesweite Datenbank der biometrischen Daten nach Satz 1 wird nicht errichtet.
- (4) Die Fingerabdrücke werden in Form des flachen Abdrucks des linken und rechten Zeigefingers des Passbewerbers im elektronischen Speichermedium des Passes gespeichert. Bei Fehlen eines Zeigefingers, ungenügender Qualität des Fingerabdrucks oder Verletzungen der Fingerkuppe wird ersatzweise der flache Abdruck entweder des Daumens, des Mittelfingers oder des Ringfingers gespeichert. Fingerabdrücke sind nicht zu speichern, wenn die Abnahme der Fingerabdrücke aus

medizinischen Gründen, die nicht nur vorübergehender Art sind, unmöglich ist.

- (4a) Kinder bis zum vollendeten zwölften Lebensjahr erhalten auf Antrag einen Kinderreisepass ohne elektronisches Speichermedium; die Ausstellung eines Reisepasses ist zulässig. Abweichend von Absatz 3 Satz 1 werden in Reisepässen bei Antragstellern bis zum vollendeten sechsten Lebensjahr keine Fingerabdrücke gespeichert. Die Unterschrift durch das Kind ist zu leisten, wenn es zum Zeitpunkt der Beantragung des Passes das zehnte Lebensjahr vollendet hat.
- (5) Die Muster des Reisepasses, des vorläufigen Reisepasses und des Kinderreisepasses sowie die Anforderungen an das Lichtbild bestimmt das Bundesministerium des Innern im Benehmen mit dem Auswärtigen Amt durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Dies gilt auch für einen Passersatz, sofern sein Muster nicht in anderen Rechtsvorschriften oder in zwischenstaatlichen Vereinbarungen festgelegt ist.
- (6) Die Muster der amtlichen Pässe, die Anforderungen an das Lichtbild sowie die nähere Bestimmung der in § 1 Abs. 4 Satz 2 genannten Personen bestimmt das Bundesministerium des Innern im Benehmen mit dem Auswärtigen Amt durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf. In die amtlichen Pässe können Angaben über das Dienstverhältnis des Passinhabers aufgenommen werden. Die Rechtsverordnung kann auch von diesem Gesetz abweichende Bestimmungen über Gültigkeitsdauer, Ausstellung, Einziehung, Sicherstellung und Pflichten des Inhabers enthalten.

§ 16 Datenschutzrechtliche Bestimmungen

- (1) Die Seriennummer und die Prüzziffern dürfen keine Daten über die Person des Paßinhabers oder Hinweise auf solche Daten enthalten. Jeder Paß erhält eine neue Seriennummer.
- (2) Beantragung, Ausstellung und Ausgabe von Pässen dürfen nicht zum Anlaß genommen werden, die dafür erforderlichen Angaben und die biometrischen Merkmale außer bei den zuständigen Paßbehörden zu speichern. Entsprechendes gilt für die zur Ausstellung des Passes erforderlichen Antragsunterlagen sowie für personenbezogene fotografische Datenträger (Mikrofilme). Die bei der Passbehörde gespeicherten Fingerabdrücke sind spätestens nach Aushändigung des Passes an den Passbewerber zu löschen.
- (3) Eine zentrale, alle Seriennummern umfassende Speicherung darf nur bei dem Passhersteller und ausschließlich zum Nachweis des Verbleibs der

Pässe erfolgen. Die Speicherung der übrigen in § 4 Abs. 1 genannten Angaben und der in § 4 Abs. 3 genannten biometrischen Daten bei dem Passhersteller ist unzulässig, soweit sie nicht ausschließlich und vorübergehend der Herstellung des Passes dient; die Angaben sind anschließend zu löschen.

- (4) Die Seriennummern dürfen nicht so verwendet werden, daß mit ihrer Hilfe ein Abruf personenbezogener Daten aus Dateien oder eine Verknüpfung von Dateien möglich ist. Abweichend von Satz 1 dürfen die Seriennummern verwenden
1. die Paßbehörden für den Abruf personenbezogener Daten aus ihren Dateien,
 2. die Polizeibehörden und -dienststellen des Bundes und der Länder für den Abruf der in Dateien gespeicherten Seriennummern solcher Pässe, die für ungültig erklärt worden sind, abhanden gekommen sind oder bei denen der Verdacht einer Benutzung durch Nichtberechtigte besteht.
- (5) Die Absätze 1 bis 4 gelten auch für einen ausschließlich als Paßersatz bestimmten amtlichen Ausweis.
- (6) Auf Verlangen hat die Passbehörde dem Passinhaber Einsicht in die im Chip gespeicherten Daten zu gewähren.

§ 16a Identitätsüberprüfung anhand biometrischer Daten

Die im Chip des Passes gespeicherten Daten dürfen nur zum Zweck der Überprüfung der Echtheit des Dokumentes oder der Identität des Passinhabers und nur nach Maßgabe der Sätze 2 und 3 ausgelesen und verwendet werden. Soweit die Polizeivollzugsbehörden, die Zollverwaltung sowie die Pass-, Personalausweis- und Meldebehörden die Echtheit des Passes oder die Identität des Inhabers überprüfen dürfen, sind sie befugt, die auf dem elektronischen Speichermedium des Passes gespeicherten biometrischen und sonstigen Daten auszulesen, die benötigten biometrischen Daten beim Passinhaber zu erheben und die biometrischen Daten miteinander zu vergleichen. Die nach Satz 2 erhobenen Daten sind unverzüglich nach Beendigung der Prüfung der Echtheit des Passes oder der Identität des Inhabers zu löschen.

附錄二 澳大利亞護照法第 4 章旅行文件罰則（英文）

Australian Passports Act 2005

Act No. 5 of 2005 as amended

This compilation was prepared on 27 December 2011
taking into account amendments up to Act No. 46 of 2011

The text of any of those amendments not in force
on that date is appended in the Notes section

The operation of amendments that have been incorporated may be
affected by application provisions that are set out in the Notes section

Prepared by the Office of Legislative Drafting and Publishing,
Attorney-General's Department, Canberra

Part 4-Offences relating to Australian travel documents

Note 1: An offence against this Act that is punishable by a term of imprisonment of more than one year is an indictable offence (see section 4G of the Crimes Act 1914).

Note 2: In certain circumstances, an indictable offence may be tried summarily (see section 4J of the Crimes Act 1914).

Note 3: Some offences are also contained in Part 3.

Division 1-Preliminary

27 Definitions

In this Part, unless the contrary intention appears:

dishonest, in relation to a person's conduct, means:

- (a) dishonest according to the standards of ordinary people; and
- (b) known by the person to be dishonest according to the standards of ordinary people.

false Australian travel document:

- (a) means a document:
 - (i) that is not an Australian passport but that purports to be an Australian passport; or
 - (ii) that is not a travel-related document but that purports to be a travel-related document; and
- (b) includes a document that is an Australian travel document that

has been altered by a person who is not authorised to alter that document.

28 Geographical jurisdiction

Section 15.4 of the Criminal Code (extended geographical jurisdiction-category D) applies to offences against this Act.

Division 2-Offences

29 Making false or misleading statements in relation to Australian travel document applications

- (1) A person commits an offence if:
 - (a) the person makes a statement (whether orally, in writing or any other way) to another person; and
 - (b) the statement:
 - (i) is false or misleading; or
 - (ii) omits any matter or thing without which the statement is misleading; and
 - (c) the statement is made in, or in connection with, an application for an Australian travel document.

Penalty: Imprisonment for 10 years or 1,000 penalty units, or both.

- (2) Subsection (1) does not apply:
 - (a) as a result of subparagraph (1)(b)(i)-if the statement is not false or misleading in a material particular; or
 - (b) as a result of subparagraph (1)(b)(ii)-if the statement did not omit any matter or thing without which the statement is misleading in a material particular.

Note: The defendant bears an evidential burden in relation to the matters in subsection (2). See subsection 13.3(3) of the Criminal Code.

30 Giving false or misleading information in relation to Australian travel document applications

- (1) A person commits an offence if:
 - (a) the person gives information to another person; and
 - (b) the information:
 - (i) is false or misleading; or
 - (ii) omits any matter or thing without which the information is misleading; and
 - (c) the information is given in, or in connection with, an application for an Australian travel document.

Penalty: Imprisonment for 10 years or 1,000 penalty units, or both.

- (2) Subsection (1) does not apply:
 - (a) as a result of subparagraph (1)(b)(i)-if the information is not false or misleading in a material particular; or
 - (b) as a result of subparagraph (1)(b)(ii)-if the information did not omit any matter or thing without which the statement is misleading in a material particular.

Note: The defendant bears an evidential burden in relation to the matters in subsection (2). See subsection 13.3(3) of the Criminal Code.

31 Producing false or misleading documents in relation to Australian travel document applications

- (1) A person commits an offence if:
 - (a) the person produces a document to another person; and
 - (b) the document is false or misleading; and
 - (c) the document is produced in, or in connection with, an application for an Australian travel document.

Penalty: Imprisonment for 10 years or 1,000 penalty units, or both.

- (2) Subsection (1) does not apply if the document is not false or misleading in a material particular.

Note: The defendant bears an evidential burden in relation to the matter in subsection (2). See subsection 13.3(3) of the Criminal Code.

- (3) Subsection (1) does not apply to a person who produces a document if the document is accompanied by a written statement signed by the person (or, in the case of a body corporate, by a competent officer of the body corporate):
 - (a) stating that the document is, to the knowledge of the first-mentioned person, false or misleading in a material particular; and
 - (b) setting out, or referring to, the material particular in which the document is, to the knowledge of the first-mentioned person, false or misleading.

Note: The defendant bears an evidential burden in relation to the matter in subsection (3). See subsection 13.3(3) of the Criminal Code.

32 Improper use or possession of an Australian travel document

- (1) A person commits an offence if:
 - (a) the person uses an Australian travel document in connection

- with travel or identification; and
- (b) the document has been cancelled.

Penalty: Imprisonment for 10 years or 1,000 penalty units, or both.

- (2) A person commits an offence if:
 - (a) the person uses an Australian travel document in connection with travel or identification; and
 - (b) the document was not issued to the person.

Penalty: Imprisonment for 10 years or 1,000 penalty units, or both.

- (3) A person commits an offence if:
 - (a) the person provides another person with an Australian travel document that was issued to the first-mentioned person; and
 - (b) the person is reckless as to whether the document is or will be used by the other person in connection with travel or identification.

Penalty: Imprisonment for 10 years or 1,000 penalty units, or both.

- (4) A person commits an offence if:
 - (a) the person has possession or control of an Australian travel document; and
 - (b) the person knows that the document was not issued to the person.

Penalty: Imprisonment for 10 years or 1,000 penalty units, or both.

- (5) Subsections (1), (2), (3) and (4) do not apply if the person has a reasonable excuse.

Note: The defendant bears an evidential burden in relation to the matter in subsection (5). See subsection 13.3(3) of the Criminal Code.

33 Selling an Australian travel document

A person commits an offence if the person sells an Australian travel document.

Penalty: Imprisonment for 10 years or 1,000 penalty units, or both.

34 Damaging an Australian travel document

- (1) A person commits an offence if:
 - (a) the person engages in conduct; and
 - (b) the conduct damages or destroys an Australian travel document.

Penalty: Imprisonment for 10 years or 1,000 penalty units, or both.

- (2) Subsection (1) does not apply if the person has a reasonable excuse.

Note: The defendant bears an evidential burden in relation to the matter in subsection (2). See subsection 13.3(3) of the Criminal Code.

35 Dishonestly obtaining an Australian travel document

- (1) A person commits an offence if:
- (a) the person obtains an Australian travel document; and
 - (b) the person does so:
 - (i) dishonestly; or
 - (ii) by threats.

Penalty: Imprisonment for 10 years or 1,000 penalty units, or both.

- (2) In a prosecution for an offence against this section, the determination of dishonesty is a matter for the trier of fact.

- (3) In this section:

obtain includes:

- (a) obtain for another person; and
- (b) induce a third person to do something that results in another person obtaining.

threat includes a threat that is:

- (a) express or implied; or
- (b) conditional or unconditional.

36 Possessing false Australian travel documents

- (1) A person commits an offence if:
- (a) the person has possession or control of a document; and
 - (b) the person knows that the document is a false Australian travel document.

Penalty: Imprisonment for 10 years or 1,000 penalty units, or both.

- (2) Subsection (1) does not apply if the person has a reasonable excuse.

Note: The defendant bears an evidential burden in relation to the matter in subsection (2). See subsection 13.3(3) of the Criminal Code.

37 Bringing, taking or sending a document across international borders

- (1) A person commits an offence if:

- (a) the person:
 - (i) brings a document into a country; or
 - (ii) takes a document out of a country; or
 - (iii) sends a document to or from a country; and
- (b) the person knows that:
 - (i) the document is a false Australian travel document; or
 - (ii) the document is an Australian travel document that was not issued to the person.

Penalty: Imprisonment for 10 years or 1,000 penalty units, or both.

- (2) Subsection (1) does not apply if the person has a reasonable excuse.

Note: The defendant bears an evidential burden in relation to the matter in subsection (2). See subsection 13.3(3) of the Criminal Code.

38 Issue of passport contrary to this Act

A person commits an offence if:

- (a) the person is an officer to whom the Minister has delegated the function of issuing Australian passports; and
- (b) the person issues an Australian passport; and
- (c) the person knows that the issue of the passport is contrary to a provision of this Act.

Penalty: Imprisonment for 10 years, or 1,000 penalty units, or both.

39 Issue of travel-related document contrary to this Act or Minister's determination

A person commits an offence if:

- (a) the person is an officer to whom the Minister has delegated the function of issuing travel-related documents; and
- (b) the person issues a travel-related document; and
- (c) the person knows that the issue of the document:
 - (i) is contrary to this Act; or
 - (ii) is contrary to a Minister's determination.

Penalty: Imprisonment for 10 years or 1,000 penalty units, or both.

40 Abuse of public office

(1) An officer commits an offence if:

- (a) the officer:
 - (i) exercises any influence that the officer has in the officer's capacity as an officer under this Act; or

- (ii) engages in any conduct in the exercise of the officer's duties as such an officer; and
- (b) the officer does so with the intention of:
 - (i) dishonestly obtaining a benefit for himself or herself or any other person; or
 - (ii) dishonestly causing a detriment to another person.

Penalty: Imprisonment for 10 years or 1,000 penalty units, or both.

(2) In a prosecution for an offence against subsection (1), the determination of dishonesty is a matter for the trier of fact.

(3) In this section:

benefit includes any advantage and is not limited to property.

detriment includes any disadvantage and is not limited to personal injury or to loss of, or damage to, property.

obtain includes:

- (a) obtain for another person; and
- (b) induce a third person to do something that results in another person obtaining.

41 Failure to notify officer of lost or stolen Australian travel document

A person commits an offence if:

- (a) an Australian travel document issued to the person is lost or stolen; and
- (b) the person knows that the document has been either lost or stolen; and
- (c) the person fails to report the loss or theft to an officer as soon as practicable after the first time the person knows that the document has been either lost or stolen.

Penalty: Imprisonment for 1 year or 20 penalty units, or both.

附録三 日本旅券法第 23 條及第 24 條（日文）

旅券法

（昭和二十六年十一月二十八日法律第二百六十七号）

最終改正：平成一七年六月一〇日法律第五五号

（罰則）

第二十三条 次の各号のいずれかに該当する者は、五年以下の懲役若しくは三百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

一 この法律に基づく申請又は請求に関する書類に虚偽の記載をすることその他不正の行為によつて当該申請又は請求に係る旅券又は渡航書の交付を受けた者

二 他人名義の旅券又は渡航書を行使した者

三 行使の目的をもつて、自己名義の旅券又は渡航書を他人に譲り渡し、又は貸与した者

四 行使の目的をもつて、他人名義の旅券又は渡航書を譲り渡し、若しくは貸与し、譲り受け、若しくは借り受け、又は所持した者

五 行使の目的をもつて、旅券又は渡航書として偽造された文書を譲り渡し、若しくは貸与し、譲り受け、若しくは借り受け、又は所持した者

六 第十九条第一項の規定により旅券の返納を命ぜられた場合において、同項に規定する期限内にこれを返納しなかつた者

七 効力を失つた旅券又は渡航書を行使した者

2 営利の目的をもつて、前項第一号、第四号又は第五号の罪を犯した者は、七年以下の懲役若しくは五百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

3 第一項（第四号及び第五号の所持に係る部分並びに第六号を除く。）及び前項（第一項第四号及び第五号の所持に係る部分を除く。）の未遂罪は、罰する。

4 次の各号のいずれかに該当する者は、三十万円以下の罰金に処する。

一 一般旅券に記載された渡航先以外の地域に渡航した者

二 渡航書に帰国の経由地が指定されている場合において、経由地以外の地域に渡航した者

（国外犯罪）

第二十四条 前条の規定は、国外において同条の罪を犯した者にも適用する。