

調 查 報 告

壹、案由：據訴，新竹市政府以毒品防治為名，對市內國高中學生推動全面尿液檢驗政策，並以「同意書」掩飾其失當作為，又教育部怠惰包庇，涉有侵犯學生人權等情乙案。

貳、調查意見：

為防制校園毒品及藥物濫用，教育部及地方主管機關辦理教育宣導、清查篩檢及輔導戒治三級預防工作，包括特定人員強制尿液篩檢等。其中，新竹市政府為加強防治、宣導，乃規劃自主尿液篩檢計畫，事涉防毒成效、個人隱私及輔導等措施，均受外界關注。

據訴：「新竹市政府以毒品防治為名，對市內國高中學生推動全面尿液檢驗政策，並以『同意書』掩飾其失當作為，又教育部怠惰包庇，涉有侵犯學生人權」等情乙案。本院爰立案調查，經函詢新竹市政府、教育部及法務部並調閱卷證，復於民國（下同）102年11月6日約請新竹市政府、教育部學生事務及特殊教育司、教育部國民及學前教育署等相關業務主管人員到院簡報說明，業調查竣事，臚列調查意見如后：

一、新竹市政府為防制學童吸食毒品，而推動「102年校園自主尿篩計畫」，用心良苦。

(一)我國於98年4月22日制定公布「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」，於同年12月10日施行。該施行法第2條、第3條規定，公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（以下合稱兩公約）所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力；適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。而「經濟社會文化權利國際公約」

(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 第 10 條規定：「本公約締約國確認：一、家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時 (care and education of dependent children)，尤應予以保護與協助...」；第 12 條第 2 項規定：「...二、本公約締約國為求充分實現此種權利所採取之步驟，應包括為達成下列目的所必要之措施：(一)設法減低死產率及嬰兒死亡率，並促進兒童之健康發育 (healthy development)...」。意旨在對於對家庭教育權之保護及協助，並應致力於促進個人(特指兒童)之身體與精神健康。復依兒童及少年福利與權益保障法第 43 條第 1 項 2 款規定：「兒童及少年不得為下列行為：...二、施用毒品、非法施用管制藥品或其他有害身心健康之物質。...」及同條第 2 項規定：「父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，應禁止兒童及少年為前項各款行為。」。此外，我國兒童人權報告書¹則載明：「...因兒童之智識發展未臻完全，為維護其身心健全成長發展之權益，法律或有就其行為能力作限制，或有委其父母(監護人、法定代理人)監督或代行之權利。...」等，均揭示父母、監護人及法定代理人等負有保護、協助及促進兒童身體健康發展等職責，以保障兒童人權之意旨。

(二)前依本院調查「政府相關權責單位對於在校生及中輟生毒品防制工作之推展是否善盡監管之責...等

¹ 我國兒童人權報告書 (The Basis for Child Protection)。取自內政部兒童局網站：http://www.cbi.gov.tw/CBI_2/internet/main/doc/doc_detail.aspx?uid=125&docid=802；衛生福利部社會及家庭署相關網址：<http://www.sfaa.gov.tw/convention/index.jhtml>。

情乙案」(102 司調 006 案號)報告所載：「...自 93 年起至 101 年止共 9 年間，國中生藥物濫用人數增加 14 倍，高中生藥物濫用人數增加 33 倍；自 97 年起，各級學校尿液採驗篩檢送驗陽性反應人次大幅上升，陽性檢出率最高達 6.43%；學生濫用藥物種類以三級毒品(K 他命、FM2、一粒眠)為最多。...」，顯見目前校園藥物濫用之惡化程度，及主管機關之重責大任。

(三)第查，教育部為清查校園藥物濫用，訂定「各級學校特定人員尿液篩檢及輔導作業要點」，要求學校於適當時機²，針對疑似藥物濫用人員³執行尿液篩檢，以產生嚇阻作用、學校即早介入輔導、避免學生偏差行為再發生。統計 97 學年至 101 學年學校特定人員臨機與定期尿篩之陽性總檢出率(及檢出人數)，依序為 2.8%(570 人)、3.32%(930 人)、5.08%(1,202 人)、5.36%(1,302 人)及 5.64%(1,292 人)；其中，檢出陽性反應之學生數占全體學生數比例(及檢出學生人數)則分別達 0.04%(568 人)、0.07%(930 人)、0.09%(1,201 人)、0.10%(1,301 人)及 0.11%(1,330 人)。顯示逐年攀升之濫用毒品趨勢，實難符前述兒童人權保障法規之相關內涵，應予正視、解決。

(四)經查，新竹市政府為因應校園毒品問題，於 102 年起推動「三分鐘護一生~自主尿篩 安心校園」試辦計畫，目標在維護學生身心健康、防制毒品進入校

² 篩檢時機依各級學校特定人員尿液篩檢及輔導作業要點第 4 點規定為：1.學期開學、連續假期及長假後依特定人員名冊進行抽驗。2.發現學生施用或持有不明藥物、有精神或行為異常，經觀察或以其他方式認為有施用毒品嫌疑者，隨時採驗。

³ 依特定人員尿液採驗辦法第 3 條第 1 款修正附表、及各級學校特定人員尿液篩檢及輔導作業要點第 3 點規定，特定人員計有 4 類：曾有違反毒品危害防制條例行為之各級學校學生(含自動請求治療者)；高級中等以下學校復學之學生，認為有必要實施尿液採驗者；有事實足認為有施用毒品嫌疑之各級學校學生；各級學校編制內校車駕駛人員。

園，及達成全面無毒之校園目標等。該計畫相關辦理內容及結果略以：

- 1、源起：因特定人員名冊可採驗比率偏低，102 年度希藉由國高中職校學生自主性尿篩行動，擴大驗尿範圍，在學生及其家長均自主性同意後，代為協助學生進行尿液採驗作業，執行重點並不僅止於檢驗結果，希望藉由執行過程，強化學生拒絕藥物濫用的宣導，及時及早發現適時輔導協助，並向學生、家長及社會大眾宣誓新竹市政府反毒的強烈決心。
- 2、執行依據：依新竹市 102 年 1 月份治安會報會議決議、市議會第 8 屆第 18 次臨時會議裁示列管及第 8 屆市長第 149 次會議裁示關於「警察局查緝三級毒品吸食案，學生占 1/4 比例問題，請教育處、社會處、衛生局及警察局等單位加強防治宣導，同時亦請教育處爭取資源進行健康校園尿液篩檢活動，全面性防止毒品進入校園」等辦理。
- 3、規劃對象如下表所示。

表1、新竹市校園尿液篩檢實施對象一覽表

年度	實施對象
98	教育部規範之特定人員
99	
100	
101	
102	教育部規範之特定人員、經家長及學生自主同意參加尿篩檢查之學生。

資料來源：新竹市政府

- 4、所需經費：第 1 次由新竹市警友會贊助 10 萬元；第 2 次申請地檢署緩起訴處分金約 253 萬元，待核定中。
- 5、實施方式：規劃市立國高中學生分批進行自主尿

篩作業。工作期程如下：

- (1) 溝通宣導期(包含學校行政、家長會、學生等)：自 102 年 3 月~5 月。
- (2) 施測期：自 102 年 6 月~103 年 6 月，家長或學生中途改變意願，均可隨時中止。
- (3) 已施測學校：102 年 6 月底進行第一梯次抽測 3 所學校，約 500 名學生。
- (4) 輔導戒治期：自 102 年 6 月至 103 年 12 月止。
- (5) 新竹市自主尿篩同意施測情形如下表所示。

表2、102「自主尿篩」同意施測人數統計表

施測學校 (略)	同意施測人數統計			學校應施測年級 總人數	比率(%)
	男生	女生	總計		
新竹市總計	4,480	3,827	8,307	11,589	71.68%

資料來源：新竹市政府

- 6、新竹市辦理之「自主性尿篩」計畫期程至 103 年底，尚在執行中；第一梯次尿篩約抽測 500 名學生，無呈陽性反應。施測結果如下表所示：

表3、新竹市第一次「自主性尿篩」施測結果表

施測日期	抽測校數	抽測總班級數	應施測總人數	實際施測人數統計	缺席人數	施測比率(%)	呈陽性人數
1020627	3	17	500	486	14	97.20	0

資料來源：新竹市政府簡報資料

- 7、此外，相關追蹤與輔導措施，包括如呈現陰性反應，由學校持續關注孩子在校情形一觀察可能有吸毒狀況時，實施重點尿篩，再次確認；而呈現陽性反應則由學校經家長同意後列入專案學生輔導戒治程序，包括輔導作為、特別評估與轉介及追蹤戒治輔導等措施。另有關新竹市第二階段之實施規劃，經新竹市政府約詢時指出：「本期試辦之後，已與教育單位和警察單位檢討績效

中，初步看起來似是可行的，下年度向地檢署正式申請緩起訴金繼續辦理。...」云云。

(五)綜上，面對兒童及少年校園毒品及藥物濫用問題持續惡化之嚴重問題，政府相關機關理應責無旁貸、積極面對解決。其中，新竹市政府為防制校園毒品及藥物濫用，規劃於教育部之特定人員尿液篩檢之外，辦理國、高中自主尿液篩檢，配合追蹤及輔導程序，於施測後持續進行關注或戒治輔導，及結合臺灣新竹地方法院檢察署緩起訴處分金、民間資源投入校園毒品防制，是為目前全國僅有；其推動「102年校園自主尿篩計畫」之規劃，實用心良苦。

二、為兼顧人權價值與國民健康，相關防制措施，在可與不可之間，法務部及教育部允應積極制定法令，以期咸遵共守，俾不逾越人權規範，又能達成保障國民健康之目標。

(一)按「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」第5條第1項規定：「各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。...」。復按毒品危害防制條例施行細則第2條規定：「防制毒品危害，由行政院統合各相關機關，辦理緝毒、拒毒及戒毒工作...」。爰政府機關依現行法令規定之業務職掌，涉及不同機關業務職掌時，應相互協調連繫，以有效辦理相關籌劃、推動及執行工作。

(二)依憲法第8條前段規定：「人民身體之自由應予保障。」。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，司法院釋字第603號大法官解釋在案。復依釋字第535號解釋文：「...臨檢實施之手段：檢查、路檢、取締或盤查等不問

其名稱為何，均屬對人或物之查驗、干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等甚鉅，應恪遵法治國家警察執勤之原則。實施臨檢之要件、程序及對違法臨檢行為之救濟，均應有法律之明確規範，方符憲法保障人民自由權利之意旨。...」。復據司法院 96 年 9 月 19 日 96 年度觀護業務研討會決議⁴：「按強制驗尿屬干預人身自由之強制處分，依憲法第 23 條規定，非依法律不得為之，如刑事訴訟法第 205 條之 2...因干涉人身自由程度頗高，亦無類推適用之問題，此乃『法律保留原則』及『正當法律程序原則』之當然要求...」。準此，如實施「強制性尿液篩檢」，實涉侵害人身自由及隱私權，參酌前揭規定，自應遵守正當法律程序原則，始符合憲法第 8 條之意旨。

- (三)現行學校之尿液採驗，係依毒品危害防制條例第 33 條第 1 項規定：「為防制毒品氾濫，主管機關對於所屬或監督之特定人員於必要時，得要求其接受採驗尿液，受要求之人不得拒絕；拒絕接受採驗者，並得拘束其身體行之。」；同條第 2 項規定：「前項特定人員之範圍及採驗尿液實施辦法，由行政院定之。」及與其授權之特定人員尿液採驗辦法等規定辦理。茲校園防制學生藥物濫用之三級預防工作，依教育部各級學校特定人員尿液篩檢及輔導作業要點，實施疑似藥物濫用人員採尿送驗作業及清查，所指「特定人員」依特定人員尿液採驗辦法第 3 條第 1 款修正附表規定，計有 4 類：曾有違反毒品危害防制條例行為之各級學校學生（含自動請求治療者）；高級中等以下學校復學之學生，認為有

⁴ 引自本院 102 交調 41 案號調查意見。

必要實施尿液採驗者；有事實足認為有施用毒品嫌疑之各級學校學生；各級學校編制內校車駕駛人員。基此，各級學校特定人員強制尿液篩檢作為以法律之授權依據得以實施。

(四)查新竹市政府 102 年度國、高中「自主性尿液篩檢」之實施範圍、對象及目的已如意見一所述，容與前開教育部「特定人員強制尿液篩檢」之性質有間。兩者之差異，依法務部說明略以⁵：「...按特定人員尿液採驗辦法係依據本條例（指毒品危害防制條例）第 33 條第 2 項之授權，由行政院所訂定之法規命令。其立法目的係為積極防制毒品濫用，針對職務攸關公共安全及常與毒品接觸而有濫用毒品之虞之相關人員，得違反其意願，強制採驗尿液。為保障人民自由權利，所謂『特定人員』之範圍，必須侷限於職務攸關公共安全及常與毒品接觸而有濫用毒品之虞之相關人員。反之，『自主性尿液檢驗』不具強制性。無論受篩檢者自願接受篩檢之目的，或為參加成員具高度榮譽感之社團組織，或為瞭解己身之健康狀況，皆出於自由意志，不得由政府強迫為之。且其尿液檢驗結果，亦不得供目的外之緝毒使用...」。引述相關比較如下表。

表 4、教育部「各級學校特定人員尿液篩檢作業」與新竹市政府「自主性尿篩試辦計畫」敘述比較表

項目/ 辦理機關	教育部 「各級學校特定人員尿液篩檢作業」	新竹市政府 「自主性尿篩試辦計畫」
篩檢對象	依「特定人員尿液採驗辦法」第 3 條第 1 款修正附表規定，之 4 類人員。	出於學生當事人自願且經本人及法定代理人同意接受尿液篩檢者。
篩檢目的	為維護學生身心健康，防制毒	為促使師生、家長重視反毒議題，

⁵ 本院以 102 年 10 月 18 日處台調壹字第 1020832982 號函詢法務部相關適法性疑義，經該部以同年(月)23 日法檢字第 10200216530 號函復。

	品進入校園，就各級學校所屬特定人員進行尿液篩檢，以即時發現藥物濫用學生，並施予輔導，協助渠等脫離毒品危害。	營造拒毒、反毒的風氣，藉由自主性尿液篩檢措施，並透過尿篩說明及簽署同意書之程序，加強師生及家長法治教育、人權教育、反毒教育的知能，讓家庭更為重視毒品危害的問題，亦使曾經施用者因知悉毒品對個人、家庭的傷害，提高自行求助的意願。
篩檢時機	適當時機為： 1. 於每學期開學、連續假期及長假後依特定人員名冊進行抽驗。 2. 發現學生施用或持有不明藥物、有精神或行為異常，經觀察或以其他方式認為有施用毒品嫌疑者，得隨時採驗。	適當時機為： 不定期每月每校隨機抽數班進行。
篩檢性質	屬「強制性質」，說明如下： 教育部特定人員尿液篩檢係依「毒品危害防制條例」及「特定人員尿液採驗辦法」等相關規定之授權辦理，而前項相關規定具有限制人民身體自由或其他自由權利之強制性質。	屬「任意性質」，說明如下： 1. 依據法務部函釋略以，「…須進一步視其實質內容為強制性質（即須符合上開憲法及法律規定）或任意性質（即不受上開憲法及法律規定限制）而分別判斷，如其實質內容為任意性質之自主性尿液檢驗，即無適法性問題」。 2. 新竹市「三分鐘 護一生~自主尿篩 安心校園」試辦計畫辦理方式為學生本人及家長簽署同意書後方進行尿液篩檢，如家長及學生本人經考量改變意願時，可隨時向學校申請加入或拒絕尿篩，而非強制性質（強制尿液篩檢須符合毒品危害防制條例及特定人員尿液採驗辦法等相關法律規定）。

資料來源：彙整引用自新竹市政府約詢附件

註：本表內容說明及性質劃分等均係引述資料。

(五)就新竹市政府 102 年度「自主性尿篩試辦計畫」之性質而言，據法務部函釋內容⁶：「依憲法第 8 條規

⁶ 法務部 102 年 6 月 25 日法檢字第 10204534930 號函復教育部。

定、第 23 條規定，足見國家限制人民身體自由或其他自由權利，必須符合法律保留原則及比例原則，因此尿液檢驗如具有干預人身自由及隱私權之性質時，自應符合前述原則要求。反之，如人民自主性進行尿液篩檢（如：健康檢查）而不具干預性質時，應不受上開原則之限制。...如『新竹市規劃進行學生全面性尿檢政策』實質內容為任意性質之自主性尿液檢驗，即無適法性問題。」。

(六)惟校園本質即可能潛藏師生權力不對等之監督關係、同儕次文化及外部績效評鑑之壓力等因素，如全面推動所謂「自主尿篩計畫」，就「家長、學生同意書」、篩檢資料、檢測方式、檢測結果使用等均涉相關正當法律程序之要求，須考量如何踐行實質任意性，以消弭侵犯人權疑慮。經查，新竹市○○國中校務宣導內容略以：「『今天發下的尿檢同意書，希望你們和家長都可以同意。...你們要是勾選不同意也是可以，但若老師覺得你們有狀況，還是會私底下找你約談。只要你沒有吸毒，檢查都不是問題。如果家長或你沒有勾選同意，或是沒有寫清楚反對意見，我們就可能合理懷疑你有問題...』」。又教育部函轉⁷新竹市政府調查內容：「該校朝會宣導內容：『若家長勾選同意，學生勾選不同意，可能會造成不必要的懷疑，但仍尊重家長與學生共同的決定...』」，係因該校宣導不清，對可能使學生有遭被貼標籤之感受，該校深感歉意，於開學後請導師利用適當時機，予以說明。」。是以，新竹市政府「自主性尿篩試辦計畫」之實質內容究屬強制性質或任意性質、具干預人身自由及

⁷ 教育部國民及學前教育署 102 年 7 月 22 日臺教國署學字第 1020071692 號函。

隱私權之性質與否等，尚非無疑義。

(七)復引述 102 年 7 月 25 日「總統府人權諮詢委員會」第 12 次委員會議紀錄⁸所載略以：「新竹市政府支用預算協助防毒值得肯定，但作法上如何不侵犯人權，或沒有侵犯人權的疑義？藉由家長及學生簽署同意書的方式難道是任意性質，沒有任何強制的意涵？有家長認為如果不簽署同意書，擔心自己的小孩被貼上標籤，所以簽署同意書的結果如同病歷一般，涉及個人隱私...」、「表面上簽了同意書是自願，可是在很多情形下，我們知道形式上簽的同意書，其實還是有某種心理上的強制...」，及其他人權保障之相關疑慮、配套措施或建議等，實應併予考量。

(八)綜上，現行尚無法律明文規定授權主管機關辦理全面性、非特定、不具體之校園尿液篩檢，如透過「試辦計畫」及行政指導，以「家長、學生同意書」之形式代表實質任意性質，是否符合正當法律程序原則？就執行內容及引發之效應，尚難謂無疑義。準此，為兼顧人權價值與國民健康，並有效防制校園毒品及藥物濫用，在可與不可之間，法務部及教育部允應積極制定法令，以期咸遵共守，維護法治及人權，提供執行人員依循，俾不逾越人權規範，又能達成保障國民健康之目標。

⁸ 教育部約詢補充資料：總統府秘書長 102 年 9 月 14 日華總一信字第 10200169840 號函。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請新竹市政府參考。
- 二、調查意見一，函請教育部參考。
- 三、調查意見二，函請教育部、法務部檢討改進見復。
- 四、調查意見一、二，函復本案陳訴人。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會、司法及獄政委員會聯席會議處理。

調查委員：吳豐山

中 華 民 國 102 年 11 月 日
附件：本院102年07月26日（102）院台調壹字第1020800291
號派查函暨相關案卷宗。