

調 查 報 告

壹、案由：消費者債務清理條例第 14 條規定之公告，係有關個人資料保護法中個人資料利用(公告)之特別規定，應優先於個人資料保護法而適用之。然公告項目之標準為何？應揭露至何程度始為足夠？現行各法院揭露之程度是否恰當？疑有侵害個資保護之問題，有深入探究之必要案。

貳、調查意見：

緣媒體報導¹：司法院及各地方法院依「消費者債務清理條例」(下稱消債條例)辦理之「消費者債務清債事件公告查詢」系統(下稱消債事件公告)將債務人及其家屬之個人資料公告上網，對外界揭露，故消債事件之公告被質疑侵害個人資料保護。惟司法院回應並未違法，並表示消債條例為保障眾多債權人及關係人的程序利益，故將債務人個人資料公告上網，至於可否調整揭示之程度，將由該院民事廳與消債委員會討論等情。本案因涉及政府機關對個人資料之利用(公告)及相關人隱私權之保障，爰立案調查。經函詢法務部、司法院，並約請該院民事廳邱瑞祥廳長、周群翔法官及楊惠節科長到院說明，已調查完畢，調查意見如下：

- 一、消債條例採「資訊公開化」原則，明定開始更生程序裁定、認可更生方案裁定、債務人財產及收入狀況報告書、更生方案等15項文書應公告上網以代替送達，其規範目的在保障相關人獲取資訊之權益，屬個人資料保護法有關個人資料蒐集或利用之特別規定。然因上開公告事項涉及個人資料時，未就債務人及其配

¹106年4月27日蘋果即時「法院網站當事人個資全都露 司法院卻說不違法」
<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20170427/1106269/>

偶、成年家屬、未成年子女等各自不同身分，區分設計不同的揭露標準，復未依聲請、處理及公告等不同階段之實際需要，妥適訂定個人資料的利用範圍，似有未當。且各法院之處理方式不一，部分公告內容逾越必要性，違反兒童權利公約及兒童及少年福利與權益保障法（下稱兒少權法）相關規定，將難以避免有心人士擷取公告資料為不當之利用，對於人民隱私權之保護欠周。

（一）人民之隱私權受憲法第22條保障，其限制應符合干涉保留及比例原則。消債條例有關個人資料利用（公告）之規定，雖屬個人資料保護法之特別規定，但仍應依個人資料保護法（下稱個資法）第5條及行政程序法第7條，衡量達成公告目的之必要範圍內行之：

1、司法院釋字第603號解釋揭示：「……隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第22條所保障。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。惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第23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。」又本院函詢個資法主管機關法務部表示²略以：個資法為普通

²參照法務部 106 年 7 月 18 日法律字第 10603509860 號函。

法，消債條例有關個人資料利用（公告）之特別規定，應優先於個資法而為適用，法院依該條例公告涉及個人資料之裁定或文件時，係為執行法定職務且為特定目的內之利用，如未逾越必要範圍，自得為之。依行政程序法第7條³、個資法第5條⁴規定，公務機關蒐集、處理或利用個人資料時，其所採取行政行為之方法應有助於目的之達成，並應選擇對人民權益損害最少，且造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡，此為比例原則之要求等語。

2、經查，消債條例採「資訊公開化」之原則⁵，基於集團性清理債務之政策考量，以公告取代送達（該條例第14條⁶），明定開始更生、清算程序之裁定、債務人之財產及收入狀況報告書及更生方案等司法文書應公告之。又詢據司法院民事廳邱瑞祥廳長、周群翔法官表示：本案涉及訴訟權的程序保護與當事人隱私權的保障，程序保障的對象包括已知債權人及未知債權人，其中包括未申報債務的自然人。如屬未可歸責於債務人時，債權人之債權因程序進行而消滅，故消債條例之立法理由特別強調其涉及相關人的權利義務。且因

³行政程序法第7條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

⁴個資法第5條規定：「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」

⁵消債條例立法總說明指出，因債務清理程序具有集團性清理債務之性質，為免文書送達增加勞費及延滯程序之進行，並使利害關係人得以迅速知悉債務人財產狀況及程序之資訊，爰規定以公告代送達之制度，明定法院應公告之事項，諸如裁定、監督人、管理人、債權表、債權人會議期日處所應議事項、債權申報期間等項，及就公告之處所、方式及效力為統一規定，以為共同適用之準則。

⁶消債條例第14條規定：「（第1項）本條例所定之公告，應揭示於法院公告處、資訊網路及其他適當處所；法院認為必要時，並得命登載於公報或新聞紙，或用其他方法公告之。（第2項）前項公告，除本條例別有規定外，自最後揭示之翌日起，對所有利害關係人發生送達之效力。」

個資法係普通法，消債條例屬特別法，應優先適用。惟法務部106年7月18日函中指出必要性及比例原則，故司法院將從此一觀點，檢視個人資料揭露程度，以兼顧法規範目的之達成及個資保護等語。綜上，消債條例有關個人資料利用（公告）之規定，屬個資法之特別規定，法院依消債條例相關規定，公告相關裁定及文書，因而揭露債務人及其家屬之個人資料，尚難認為違法，惟仍應依個資法第5條及行政程序法第7條規定，衡量達成公告目的之必要範圍，對於非屬必要範圍之個人資料，宜採隱蔽或去識別化處理，以保障人民之隱私權及資訊自主權。

（二）少數法院消債事件公告揭露債務人未成年子女之個人資料，違反兒童權利公約及兒少權法相關規定。本院調查期間，司法院已提出初步檢討改善方案，允應落實執行。

1、按兒童權利公約第16條規定：「兒童之隱私、家庭、住家或通訊不得遭受恣意或非法干預，其榮譽與名譽亦不可受非法侵害。」又兒少權法第69條第2項前段規定：「行政機關及司法機關所製作必須公開之文書，除前項第3款或其他法律特別規定之情形外，亦不得揭露足以識別前項兒童及少年身分之資訊。」經查詢司法院「消債事件公告查詢」系統，各法院對債務人未成年子女姓名的揭露程度不一，有僅記載未成年子女人數、有部分隱蔽，有揭露其姓名；亦有揭露未成人姓名、身分證統一編號出生年月日。對於兒童或少年個人資料並未去識別化，顯與兒童權利公約及兒少權法之精神有違。

2、對此，司法院表示：兒少權法第69條第1項第3款

規定不得揭露之範圍限於「刑事案件、少年保護事件之當事人或被害人」，均與犯罪或虞犯有關，因此消債事件公告，解釋上不在同條第2項限制之列，而兒童權利公約所稱隱私非法干預，亦不包括依法公告而揭露個人資料之情形在內，目前各法院公告方式尚無違法或非法侵害之虞。且債務人之未成年子女在法律上可能有受無償贈與、本身是否有財產可供執行、其財產如何取得等問題，而消債事件因採取公告代替送達，該事件相關裁定及更生方案、收入及財產清冊等文件完整公告時，即可能揭露未成年子女之個人資料等語。

- 3、惟查，有關消債事件公告是否屬兒少權法第69條第2項所定之「司法機關所製作必須公開之文書」而不得「記載其姓名或其他足以識別身分之資訊」乙節，兒少權法及其子法尚無定義，故法院上開見解或非無據。然除消債條例明定之消債事件公告外，相關法律就繼承⁷、監護宣告及輔助宣告⁸、死亡宣告⁹等事件，亦有法院應公告相關裁定及文書之規定。依司法院103年5月5日函釋¹⁰，相關裁判書依法應對當事人或關係人以外之不特定第三人公開時，解釋上應屬兒少權法第69條第2項前段所定之文書範疇，應區分係對兒童及少年之父母或監護人為公示送達、對兒童及少年本人為公示送達，或上傳裁判書至網站供查詢

⁷如選任遺產管理人、公示催告繼承人承認繼承、遺產管理人聲請公示催告債權人、受遺贈人報明債權、陳報遺產清冊公示催告債權人報明債權、拋棄繼承准予備查等公告。

⁸如監護宣告、改定監護人、為受監護宣告人選任特別代理人、聲請撤銷監護宣告裁定輔助宣告、輔助宣告、變更輔助宣告為監護宣告、聲請輔助宣告而法院裁定為監護宣告、撤銷監護或輔助宣告、廢棄監護或輔助宣告裁定等公告。

⁹如死亡宣告程序之公示催告、死亡宣告、變更或撤銷死亡宣告等公告。

¹⁰司法院 103 年 5 月 5 日秘台廳少家二字第 1030009875 號函。

等不同情形，就涉及兒童及少年個人資料之內容，分別採取不同的處理方式。該函釋指示各法院：「除對兒童或少年本人為當事人或關係人為公示送達，得揭露其姓名之全部或一部外，須遮掩兒少之姓名及足以識別該兒少身分之資訊。」等語，足見司法院自103年起，已參採兒少權法第69條第2項之精神，認為兒少隱私之保護，不限於涉及犯罪或虞犯，故要求司法院網路系統公告之裁判書內容，應隱蔽兒童及少年個人資料，此做法殊值肯定。但針對消債事件之公告，或係漏網之魚，司法院未及考慮參採上述作法，資以保護兒童及少年的隱私，本院認為關於消債事件之公告，應參考上述作法改進之。

- 4、司法院民事廳邱廳長於本院約詢時，表示消債事件公告可從加強兒童及少年保護的方向來改善，並指出目前該院就消債事件公告中，未成年子女個人資料之揭露標準已有共識，認為除有特殊情形，公告債務人扶養之未成年子女人數即可達規範目的，如債權人對於債務人主張有爭議時，可至法院閱卷來解決等語。並表示未成年子女之個人資料保護較為急迫，司法院將儘快於半年內在施行細則中訂出相關標準等語。本院認為此見解應值得贊同，為落實兒少保護之思潮，允應落實執行。

二、我國消債事件對於債務人及其成年家屬個資揭露程度，與德國、日本立法例比較，已達不合理之程度，司法院允宜考量實務運作情況，妥慎研議個人資料處理之標準。

- (一)經查詢司法院「消債事件公告查詢」系統，發現消債事件公告揭露債務人及其家屬（配偶、無謀生能

力之成年子女、尊親屬等)之個人資料,包括姓名、地址、身分證統一編號,然各法院之揭示程度不一:

- 1、債務人部分,各法院除完整揭露其債務人姓名外,對其住址及身分證統一編號之揭露程度不一,有完整公告債務人姓名、住址及身分證統一編號,有不記載身分證統一編號,僅公告債務人住址部分節略,有將債務人住址以「居住區域」表示,亦有完全隱蔽住址或身分證統一編號等不同態樣。
- 2、債務人成年家屬部分(包括配偶及受扶養之尊親屬、成年子女)大部分法院未揭露其個人資料,但少數法院揭露其姓名。

(二)相關公告涉及個人資料者,主要係公告開始更生程序裁定及認可更生方案裁定(消債條例第45、62條),及債務人財產及收入狀況報告書(消債條例第51條)等文件。其中財產及收入狀況報告書係債務人聲請時提出,報告書內需表明:(1)財產目錄,並其性質及所在地。(2)最近5年是否從事營業活動及平均每月營業額。(3)收入及必要支出之數額、原因及種類。(4)依法應受債務人扶養之人(消債條例第43條、第81條)。詢據司法院表示:開始更生程序裁定及認可更生方案裁定,有關債務人及受扶養親屬個資之記載內容,須達到足使閱覽公告之利害關係人得以迅速識別債務人,及法院准許更生或認可方案之事實及理由之程度;而債務人財產及收入狀況報告書影響全體債權人之權益,應便於利害關係人知悉債務人財產資訊。並表示相關資訊全部公開,難免遇有心人士擷取公告資料為不當之利用,可由受害人依現行相關法律規定請求加害者賠償損害,或處以行政罰、刑罰,該院正研議於消

債條例之立法政策及法制面，以法律修正或法規命令適度限縮資訊公告之事項及範圍等語。

(三)外國立法例部分，司法院表示：我國消債事件公告制度係參考日本民事再生法第10條及德國破產法第9條之法制，明定裁定或文書以公告代替送達。惟有別於德、日立法僅公告債務人個資、裁判或文書之主文及要旨等特定事項（日本民事再生法第35條、德國破產法第27條），我國消債條例除規定應公告特定事項外（消債條例第47條第1項、第86條第1項），亦明定應公告開始更生、清算程序之裁定、債務人之財產及收入狀況報告書及更生方案等司法文書（消債條例第45條第2項、第85條第3項、第51條）。民事廳邱廳長表示：上開差異涉及立法政策之選擇，未來將依我國實證研究的國情，參考德日法制的做法加以修正等語。

(四)綜上，就債權人及利害關係人之程序保障而言，債務人與其配偶間之財務狀況，涉及夫妻財產制度之內容；債務人於其尊親屬及成年子女無謀生能力時，互負扶養義務，故各相關人等之個人資料及財產狀況，均可能影響債權人及利害關係人求償權利之行使。惟相關人等之個人資料保護，事涉憲法對人民隱私權之保障，已非單純立法政策的選擇問題，且消債條例並未明定公告內容中，必須完整揭露相關人之個人資料，又消債事件之利害關係人，絕大部分屬金融機構及資產管理公司，渠等對查詢實務並不陌生，且均屬專業人士，茲為圖金融專業人員之便利，而棄守人民隱私權之保障，豈合憲法比例原則乎？觀之德國、日本均屬法治先進國家，該兩國有關破產公告，均僅公告債務人之個人資料、裁判或文書之主文及要旨等特定事項，而我國

消債事件之公告內容，較兩國所公告之事項為多，且已達不合理之程度，他山之石，應可供我國法制面之參考。司法院允宜深入瞭解實務運作現況，參酌先進國家相關法制，妥慎研議網路公告個人資料之作業標準。

三、消債事件公告事項及範圍，如未涉及人民權利義務而屬審理程序有關細節性、技術性事項者，司法院允應本諸司法自主性，儘速從法制面研議增訂處理標準之可行性；如屬涉及人民權利義務事項，亦應極積推動消債條例之修正。

(一)按司法院釋字第530號解釋闡示：最高司法機關本於司法自主性，就審理程序有關之細節性、技術性事項有發布規則之權，除司法行政事務外，提供相關法令、有權解釋之資料或司法實務上之見解，作為所屬司法機關人員執行職務之依據，亦屬法之所許。惟各該命令之內容不得牴觸法律，非有法律具體明確之授權亦不得對人民自由權利增加法律所無之限制。

(二)本案調查期間，本院建議司法院可參考法務部102年1月3日函釋¹¹，研議區分聲請、處理及公告等程序，訂定消債事件公告個資處理準則乙節，司法院表示消債事件公告事項及範圍，雖屬於審理程序有

¹¹法務部 102 年 1 月 3 日法律字第 10103110820 號函，就有關祭祀公業條例第 11 條規定公告派下現員名冊之疑義解釋略以：祭祀公業條例有關個人資料蒐集、處理或利用規定，應優先於個資法適用，故鄉（鎮、市）公所基於特定目的且係執行法定職務，依祭祀公業條例規定公告、陳列、刊登派下現員名冊、派下全員系統表、不動產清冊，如未逾越必要範圍，自得為之，惟文件所需填具個人資料仍應符合比例原則，而於必要範圍內為之。該條例就派下現員名冊、派下全員系統表及不動產清冊之格式或應填載內容，並無明文規定。故建請考量派下全員系統表、派下現員名冊及不動產清冊範例，宜依用途之不同（如分為：申報時、公告時、核發時），分別訂定所需填具之資料類別及範圍，俾符比例原則等語。內政部隨即於 102 年 4 月 8 日函所屬機關：依祭祀公業條例第 11 條公告之派下現員名冊，名冊上所記載之派下現員出生年月日之日、住址門牌號等資訊得予省略。現行公告時之派下全員系統表、不動產清冊等範例仍予維持；為求資料完整，申報及核發時之派下現員名冊、派下全員系統表、不動產清冊等範例，仍予維持（請參見內政部內授中民字第 1025730149 號函）。

關細節性、技術性事項，但因涉及人民權利義務及債務人等之穩私權及利害關係人之程序權，尚不宜以行政函令規定公告事項及範圍，該院將研議於消債條例之立法政策及法制面，以法律修正或法規命令適度限縮資訊公告之事項及範圍等語。惟詢據司法院民事廳邱瑞祥廳長表示：消債事件對個資的公告程度，如認為無需將裁定或司法文書全文公告，將研議依申請及公告用途之不同，做不同的處理。法院裁定書部分，在足以特定債權人身分的前提下，似可依法院組織法第83條¹²，將地址、身分證統一編號部分以資訊系統進行某種程度的隱蔽。並將參考法務部上開函釋，區分聲請及公告不同版本來處理，以兼顧便利性及債務人的保障。並表示有關未成年子女部分較為急迫，司法院將儘快於半年內在施行細則中訂出，至於修法部分，106年8月已將修法草案送出，但未處理此一部份，司法院會朝向在1年的時間內來完成修法草案等語。上開作為應值得贊同，允應落實執行。

(三)綜上，本案涉及憲法對人民訴訟權及人格權之保障，在我國司法改革走向程序精緻化及人權保障的要求下，已非單純立法政策的選擇問題。換言之，消債條例雖規定相關裁定及文書應予公告，但未明定公告內容中涉及個人資料之處理方式。為符合憲法第23條、行政程序法第7條及個資法第5條比例原則之要求，司法院有必要依個人資料之種類及保護必要性，依聲請或公告程序之實際需求，妥慎研議個資揭露之標準，以達到最小程度揭露債務人及受

¹²法院組織法第83條規定：「(第1項)各級法院及分院應定期出版公報或以其他適當方式，公開裁判書。但其他法律另有規定者，依其規定。(第2項)前項公開，除自然人之姓名外，得不含自然人之身分證統一編號及其他足資識別該個人之資料。」

扶養親屬相關人之個人資料，同時足使閱覽公告之利害關係人迅速識別債務人，並獲悉法院准許更生或認可方案之事實及理由。又消債條例第1條明定：「為使負債務之消費者得依本條例所定程序清理其債務，以調整其與債權人及其他利害關係人之權利義務關係，保障債權人之公平受償，謀求消費者經濟生活之更生及社會經濟之健全發展，特制定本條例。」目前司法院網站消債事件公告查詢系統，各法院對於個人資料之處理方式不一，部分內容過度揭露相關人個人資料，除逾越必要性外，亦不符兒童及少年保護之潮流，無從避免有心人士擷取公告資料為不當之利用，實有違消債條例保護債務人再度獲得經濟上重生的積極目的。司法院於本院約詢時表示將參酌外國立法例及實務運作情形，推動修法或於審理細則中訂定個資揭露之標準，允應落實執行，以落實人格權、隱私權、資訊自主權之保護。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請司法院審慎研議見復。
- 二、調查報告送請本院人權保障委員會參考。

調查委員：林雅鋒