最高法院刑事大法庭裁定

109年度台上大字第1869號

上　訴　人　鄭永昌

選任辯護人　蘇唯綸律師

上列上訴人因違反個人資料保護法等罪案件，本院刑事第六庭（徵詢及提案裁定時為刑事第八庭）裁定提案之法律爭議（本案案號：109 年度台上字第1869號，提案裁定案號：109 年度台上大字第1869號），本大法庭裁定如下：

主　　文

個人資料保護法第41條所稱「意圖為自己或第三人不法之利益」，應限於財產上之利益；至所稱「損害他人之利益」，則不限於財產上之利益。

理　　由

一、本案基礎事實：

原判決認定上訴人鄭永昌明知對於個人資料之利用，除經個人同意外，應於特定目的之必要範圍內為之，竟意圖損害告訴人鄭○○（名字詳卷）之利益，於民國105 年6 、7 月間某日及同年12月5 日某時許，將其因另案（告訴人受強制執行事件）向法院聲請閱卷所取得之丙公司對告訴人之債權憑證、強制執行分配表、股票集保查詢報表等有關告訴人隱私之資料，分別交、寄給與該案無關之甲、乙2 人，而損害告訴人之隱私（人格）權。

二、本案提案之法律問題：

個人資料保護法第41條所定「意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益」中之「利益」，是否僅限於財產上之利益？

三、本大法庭見解：

㈠個人資料保護法於104 年12月30日修正公布，並自105 年3 月

15日施行（以下依修正前後分別稱為舊法、新法）。舊法第41條第1 項規定：「違反第六條第一項、第十五條、第十六條、第十九條、第二十條第一項規定，或中央目的事業主管機關依第二十一條限制國際傳輸之命令或處分，足生損害於他人者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以下罰金」、第2 項規定：「意圖營利犯前項之罪者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金」。新法第41條則僅規定：「意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益，而違反第六條第一項、第十五條、第十六條、第十九條、第二十條第一項規定，或中央目的事業主管機關依第二十一條限制國際傳輸之命令或處分，足生損害於他人者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金」。亦即，新法第41條雖刪除舊法第41條第1 項規定，但將舊法第41條第2 項之「意圖營利」文字修正為「意圖為自己或第三人不法之利益」，並增列「意圖損害他人之利益」為構成犯罪。

㈡上開修法過程中，行政院之提案，雖由法務部代為說明第41條修正重點為：「非意圖營利部分而違反本法相關規定，原則以民事損害賠償、行政罰等救濟為已足，且觀諸按其他特別法有關洩漏資料之行為縱使非意圖營利，並非皆以刑事處罰，再則非意圖營利違反本法規定之行為，須課予刑責者，於相關刑事法規已有規範足資適用，為避免刑事政策重複處罰，爰將第一項規定予以除罪化，並將第二項移為本條內容，酌作文字修正」，且其提案說明為：「一、非意圖營利而違反本法相關規定，原則以民事損害賠償、行政罰等救濟為已足，爰刪除第一項規定，……」。惟該提案未為立法院司法及法制委員會之審查會採納，審查會所通過者係立法委員李貴敏等28人提案之修正條文，即「意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益，而違反第六條第一項、第二項、第十五條、第十六條、第十九條、第二十條第一項規定，或中央目的事業主管機關依第二

十一條限制國際傳輸之命令或處分，足生損害於他人者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金」，其立法說明為：「一、無不法意圖而違反本法相關規定，原則以民事損害賠償、行政罰等救濟為已足。惟若行為人如有意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益而違反本法相關規定，仍有以刑罰處罰之必要。二、配合第六條將有關犯罪前科之蒐集、處理或利用規定移列至第二項，酌為文字修正」。再經黨團協商，通過之該條內容，僅將立法委員李貴敏等28人提案之修正條文中「第六條第一項」之後所載「、第二項」等文字刪除，餘照原提案通過，嗣經立法院三讀完成修法程序。

㈢觀諸前述修法過程，新法第41條並未採納行政院將舊法第41條第1 項處罰規定予以除罪化之提案，而係採用立法委員李貴敏等28人提案，以「意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益」為構成要件。於此立法模式中，存在兩種意圖型態，一為「意圖為自己或第三人不法之利益」，一為「意圖損害他人之利益」。其中「意圖損害他人之利益」，行為人之目的既在於造成他人之損害，即與「意圖營利」之意義截然不同，從立法委員李貴敏於上開審查會中發言舉「借刀殺人」為例之說明，以及最終將此一意圖型態納入新法第41條之構成要件，顯示出立法者並未完全排除「非意圖營利」而侵害個資行為之可罰性。何況，個人資料保護法之立法目的，原係「為規範個人資料之蒐集、處理及利用，以避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用，特制定本法」，此觀同法第1 條自明。基此，新法第41條所稱「意圖損害他人之利益」，應不限於財產上之利益；另所稱「意圖為自己或第三人不法之利益」之「利益」究何所指？固無從由立法歷程中明確得知。然新法第41條既係修正舊法第41第2 項文字而來，且維持該項之法定刑度，則參諸舊法第41條第2 項規定係以「意圖營利」為要件之旨，新法第41條所定「意圖為自己或第三人不法之利益」中所稱「利

益」，自應循原旨限縮解釋為財產上之利益。再就我國法制而言，以「意圖為自己或第三人不法之利益」為犯罪構成要件者，普遍見於財產或經濟犯罪，顯然此之「利益」係限於財產上之利益。新法第41條既以「意圖為自己或第三人不法之利益」為犯罪構成要件，就文義解釋而言，自應為相同之解釋。

㈣綜上，無論由新法第41條之修法過程或我國法制觀之，新法第41條所稱「意圖為自己或第三人不法之利益」，其「利益」應限於財產上之利益；至同條所稱「損害他人之利益」中之「利益」，則不限於財產上之利益。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　9　　日

刑事大法庭審判長法　官　吳　　燦

法　官　陳　世　淙

法　官　郭　毓　洲

法　官　林　立　華

法　官　徐　昌　錦

法　官　段　景　榕

法　官　李　英　勇

法　官　李　錦　樑

法　官　林　勤　純

法　官　梁　宏　哲

法　官　李　麗　珠

本件正本證明與原本無異

書記官

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　9　　日

109 年度台上大字第 1869 號裁定

部分不同意見書

梁宏哲法官　提出

本裁定多數意見認為，個人資料保護法第 41 條所稱「意圖為自己或第三人不法之利益」，應限於財產上之利益；至所稱「損害他人之利益」，則不限於財產上之利益。本席就所稱「意圖為自己或第三人不法之利益」限於財產上之利益，敬表同意；但就所稱「損害他人之利益」不限於財產上之利益，本席所持法律上之意見與大法庭多數見解不同，認為本件法律爭議應採原提案所列之肯定說，即個人資料保護法第 41 條所定「意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益」中之「利益」，均限於財產上之利益。爰於大法庭裁定宣示前補具不同意見書說明如下：

壹、個人資料保護法第 41 條之解釋

一、依個人資料保護法第 41 條之修法精神與歷程、體系解釋及條文編列觀察，立法者顯有意限縮非法使用他人個人資料之刑事處罰範圍，應將該修正新法條文所定「意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益」中之「利益」，為目的性限縮解釋，均限於「財產上之利益」，以符修法意旨：

(一)個人資料保護法於民國 104 年 12 月 30 日修正公布，並自 105 年 3 月 15 日施行（以下依修正前後分別稱為舊法、新法）。舊法第 41

條第 1 項規定：「違反第六條第一項、第十五條、第十六條、第十九條、第二十條第一項規定，或中央目的事業主管機關依第二十一條限制國際傳輸之命令或處分，足生損害於他人者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以下罰金」、第二項規定：「意圖營利犯前項之罪者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金」。新法第 41 條則僅規定：「意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益，而違反第六條第一項、第十五條、第十六條、第十九條、第二十條第一項規定，或中央目的事業主管機關依第二十一條限制國際傳輸之命令或處分，足生損害於他人者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金」。亦即，新法第 41 條已刪除舊法第 41 條第 1 項規定予以除罪化，並將舊法第 41 條第 2 項構成要件中之「意圖營利」文字修正為「意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益」，且僅保留原第 2 項意圖營利而犯前項之罪之法定刑度，即 5 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 1 百萬元以下罰金。其修法歷程，依行政院原提案說明：「非意圖營利部分而違反本法相關規定，原則以民事損害賠償、行政罰等救濟為已足，且觀諸按其他特別法有關洩漏資料之行為縱使非意圖營利，並非皆以刑事處罰，再則非意圖營利違反本法相關規定之行為，須課予刑責者，於相關刑事法規已有規範足資適用，

為避免刑事政策重複處罰，爰將第 1 項規定予以除罪化，並將第 2 項移為本條內容，酌作文字修正。」即為限縮刑罰之適用範圍。而立法院司法及法制委員會審查會所通過即立法委員李貴敏等 28 人擬具之修正草案條文，依其立法說明：「一、無不法意圖而違反本法相關規定，原則以民事損害賠償、行政罰等救濟為已足。惟若行為人如有意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益而違反本法相關規定，仍有以刑罰處罰之必要。二、配合第 6 條將有關犯罪前科之蒐集、處理或利用規定移列至第 2 項，酌為文字修正」，仍維持為避免刑事政策重複處罰之限縮刑事處罰立場，此經黨團協商調整文字後，立法院三讀通過完成修法程序。

(二)觀察上開個人資料保護法第 41 條之修法歷程，行政院原提案與立法委員李貴敏等人提案，均有意將無營利意圖而違反本法相關規定者予以除罪化，同無擴張刑事處罰範圍並提高法定刑度之意；至立法委員李貴敏等人之提案文字，則僅將「意圖營利」改為「意圖為自己或第三人之不法利益或損害他人利益」，仍保留「利益」2 字，且未另區分「損害他人利益」之情形，此觀僅保留原第 2 項之法定刑度，即 5 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 1 百萬元以下罰金即明。是以本條所定不法意圖之「利益」依歷史解釋，不論是「意圖為自己或第三人之不法利益」或「損害他人利益」，均限於財產上

之利益，不包含非財產上利益，始符合修法精神。

(三)又個人資料保護法之立法，本以規範個人資料之合理蒐集、處理及利用，避免人格權受侵害為目的，此觀同法第 1 條規定自明。然因違反個人資料保護法所規範個人資料之蒐集、處理及利用行為，本質上即屬個人隱私（人格）範疇，若將主觀意圖即「意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益」，解釋為包括人格權等非財產上利益，則因違反個人資料保護法相關處罰規定之行為，本極容易合致前開意圖要件，而大幅擴及立法者原所不欲以刑罰處罰之範圍，與修正個人資料保護法第 41 條旨在限縮刑罰範圍之修法精神相悖，是前開「利益」應為目的性限縮解釋，不包含非財產上利益，僅限於財產上利益，以符合修法意旨。

(四)依體系解釋，個人資料保護法第 41 條所稱「意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益」，係援用刑法第 342 條背信罪之立法體例，即「意圖為自己或第三人不法之利益，或損害本人之利益」，所謂「利益」，自係指圖謀或損害財產上或經濟上之利益而言，不能謂資料所有之個人於精神上之痛苦或人格上不利益，均在其內。否則個人資料之使用本與人格權相關，若將此等非財產上損害置於主觀意圖要件中，難符個人資料保護法第 41 條修法限縮刑罰要件之修正目的。

(五)從個人資料保護法之條文編列以觀,「第五章 罰則」中,就刑事處罰(第 41 條、42 條)與行政罰(第 47 條至第 50 條),二者所規範之行為態樣互有重疊,故於第 41 條明定「意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益」要件,以劃定區分刑罰與行政罰之適用範圍,若「利益」之解釋包括非財產上利益,由於其侵害行為本易認定為具有不法意圖,涵蓋過廣,即可能擴張刑罰適用之範圍,且於一行為同時觸犯上開刑罰與行政罰時,依行政罰法第 26 條第 1 項規定應以刑事法律處罰,勢將大幅減少本法第 47 條等行政罰之適用機會,與前述修法除罪化之刑事政策相悖。

二、多數意見就個人資料保護法第 41 條意圖要件之解釋,採取「區分說」見解以部分限縮本罪之適用範圍,然此一解釋結果,於本罪不法意圖中包含對非財產利益之損害,除論理形式上之瑕疵外,尚難以合理說明將輕微行為除罪化之立法目的,以及如何區別單純個資利用之困難:

(一)多數意見認為本罪旨在保障個人資料隱私與自決權,參採檢察官與鑑定人薛智仁教授分析本罪解釋適用之結論,採取「區分說」,即將本罪所定不法意圖要素,區分為「意圖為自己或第三人不法之利益」之型態,解釋為應採取限於財產利益之利益概念;而於「損害他人之利益」之型態,利益概念應涵括非財產上利益與財產利益

在內，以符合處罰意圖營利侵害個資之立法本旨與本罪修法提案立法委員所明示之修法意旨。惟：本罪之意圖要素若包括非財產上利益，則非意圖營利而違反個人資料保護法相關規定者，除受刑事法上妨礙秘密等罪處罰，亦可能違犯本罪科處刑罰，而有刑罰過苛或恣意入人於罪等問題，此俱為檢察官與鑑定人所不爭。為解決此一問題，鑑定人范姜真媺教授於本件鑑定書與言詞辯論中指出，可藉由個人資料保護法第 51 條第 1 項第 1 款:「有下列情形之一者，不適用本法規定：一、自然人為單純個人或家庭活動之目的，而蒐集、處理或利用個人資料」，參照歐盟一般個人資料保護指令（95/46/EC）第 2 條 2（c）立法理由，以及法務部〈個人資料保護法規及參考資料彙編〉之解釋，將非出於個人職業或與執行業務無關之處理個資行為排除於個人資料保護法規範之外，自無本罪之適用，即如鑑定人范教授所言：「自然人所謂的家庭生活或單純個資在臉書上利用個資的行為，與執掌、職業無關，從頭開始就不會進入個資法規範範圍，當然不會有第 41 條適用，這樣即可將個人私生活上利用個資的行為，可能是因為個人恩怨或一時好奇或不良嗜好有窺視狂之類的排除在外」等語。然本罪所定「利益」若包含非財產上利益，於解釋上，實難以與同法第 51 條第 1 項第 1 款所定「自然人為單純個人家庭活動之目的」而蒐集、處理或利用

個人資料相區分，即以個人利用個資是否與其執掌、職業有關作為是否適用個人資料保護法之判準，於解釋適用上存有相當之模糊空間。蓋現代資訊社會中，個人蒐集、利用個人資料之管道迅捷多元，個人習癖乃至於人際間爭執均可能牽涉到對他人個人資料之蒐集利用，例如，利用社群網路肉搜他人之行蹤或公布他人個人資料以戲謔嘲弄政治或公眾人物、催討債務、揭發私人恩怨等，此類行為可能同時合致個人資料保護法第 41 條與 51 條，即行為人所利用之個人資料可能與其職業或執行業務無關，卻又同時構成對他人資料之不當蒐集、利用，造成他人自由或名譽等利益損害，則究應依個資法第 51 條排除個資法之適用，抑或依同法第 41 條處罰，認定上存在相當大之判斷空間，勢必在實際審判實務操作上，造成適用法律適用、認定事實不一致之困擾。

(二)個人資料保護法第 41 條適用上包含損害非財產上之利益，所導致事實認定與法律操作上之困難，已見諸實務上許多輕罪遭判刑或相類似案件裁判結果南轅北轍之情形[1]，可推知將本罪所定之「利

[1] 舉例而言，臺灣屏東地方法院 109 年簡字第 50 號刑事判決，被告為催討欠款而於臉書公開告訴人個人資料，法院認定被告構成個人資料保護法第 41 條之罪；臺灣屏東地方法院 108 年簡字第 1701 號刑事判決，被告散佈告訴人載有告訴人個人資料之訴訟文件，法院認定為意圖損害告訴人利益，構成個人資料保護法第 41 條之罪。然而，與上開判決類似之案件事實，於同一事實審法院卻產生不同之判決結果，如臺灣屏東地方法院 106 年易字第 131 號刑事判決，被告為催討欠款而於臉書公佈告訴人之部分姓名、行動電話門號與照片，並註記提醒網友不要受騙云云，法院卻認被告並非出於損害告訴人利益之意圖，不構成個人資料保護法第 41 條；臺灣屏東地方法院 107 年訴字第 435 號刑事判決，被告於臉書上公開張貼告訴人之個人資料與前科資訊，法院以無足夠證據足資

益」及於非財產上利益時，事實審法院於認事用法上已有判斷不一致之現象。至本件大法庭裁定雖統一法律見解，將本罪所定之「損害他人之利益」及於非財產上之利益，卻未就如何認定非財產上利益損害劃定明確之判斷標準，不啻放任事實認定分歧與裁判結果不一致之後果，陷入法律見解歧異已統一，事實認定卻更分歧之窘境。

(三)鑑定人薛教授肯認立法者欲以意圖要素區分侵害程度之重大與否，而採取部分限縮本罪適用範圍之區分說見解，然此說之論理非無可議。首先，區分說於形式上，將同一語句即「意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益」拆成前後二件，再區分二者為不同意圖類型，而對同一用語「利益」採取不同解釋，於論理上即難謂合理。蓋依本句之結構觀察，較合理之解讀應為對於同一意圖要素的積極與消極描述，而非兩種不同意圖態樣，故應採一致之解釋為宜；再者，此種區分解釋之方式，本院雖曾就公務員受賄罪（刑法第 121 至 123 條）與公務員圖利罪（刑法第 131 條）所定之「利益」用語，有採取不同解釋之前例，然此為不同法條間對同一用語意涵之不同解釋，與本件之情況難謂相同；況據鑑定人薛教授於鑑定意見書與本院言詞辯論中所陳，區分說為避免將單純侵害個資

證明被告係出於不法意圖，而不成立個人資料保護法第 41 條。

之行為入罪，應透過嚴謹證明本罪之意圖要素，或能實現縮減本罪適用範圍、減少適用上不合理之結果。然實務上欲區分損害他人之非財產上利益之主觀意圖本非易事，訴諸不法意圖在法條解釋適用上亦常有費解之處，則如何符合將輕微行為除罪化之立法目的，以及區分不應以刑罰處罰之單純個資利用行為，從區分說之結論以觀，似乎僅將問題留待實務自行發展判斷標準，而未能澄清此一疑問，亦未能解決前開所述事實審法院判決歧異之問題。

(四)縱認本罪所定之「損害他人之利益」尚應及於非財產上之利益，本席以為，其解釋亦應完全採鑑定人薛教授見解，即本罪不法意圖要素所定意圖「損害他人之利益」之解釋，應及於個人之資訊隱私及自主權利益以外之生命、身體、自由、名譽或財產等利益損害，不包括「資訊自決權或資訊隱私權本身」。然多數意見適用此部分之說理，似與個人資料保護法第 1 條立法意旨、第 4 章損害賠償集團體訴訟（第 28 條至第 40 條）、第 5 章罰則（第 41 條至第 46 條之刑罰及第 47 條至第 50 條之行政罰）、第 51 條關於自然人單純個人或家庭活動免責規定之本旨未盡相符。

(五)綜上所述，本件多數意見所採區分說見解，除形式上之論理瑕疵外，於本罪不法意圖中包含對非財產利益之損害，尚難合理說明將輕微行為除罪化之立法目的，以及如何區別單純個資利用之困難。況

本件審理過程中，鑑定人曾指出，本罪之立法技術有瑕疵；薛教授更以區分說似是勉強可接受之不完美解決方案，則與其為了符合立法瑕疵以及修法歷程之混亂而勉強為解釋，肯定說限縮本罪不法意圖於財產利益，似乎更能符合修法精神並合理限縮刑罰適用範圍。

貳、自比較法角度，我國常借鏡之法制先進國家立法例，若設有刑事責任，通常側重於處罰營利性、大規模個人資料侵害，我國個人資料保護第 41 條之適用範圍應限縮於損害財產上利益，避免壓縮個人自由與產業創新：

一、就本件所涉及個人資料保護之刑事責任部分，以我國法制常借鏡之美國、歐盟、德國與日本等法制先進國家立法例觀察，各國個人資料保護法案於立法政策上，多試圖在隱私權、產業創新以及公共利益間求取均衡：

(一)美國立法例：美國並無單一原則性的聯邦個人資料保護規範，而是以許多聯邦與各州層級的法律，針對特定領域(如金融服務、健康保險、通訊與教育等）之個人資料蒐集利用加以限制，例如：

1、在聯邦層級，除美國聯邦貿易委員會(Federal Trade Commission）依據聯邦貿易委員會法（the Federal Trade Commission Act）中

所稱「欺罔」(deceptive)或「不公平」(unfair)行為[2]，對違反自身隱私權保護政策而蒐集消費者個人資料之企業，追究其行政與民事賠償責任外，並有包括《金融服務法現代化法案》(the Gramm Leach Bliley Act, GLBA)[3]、《公平信用報告法》(the Fair Credit Reporting Act, FCRA)[4]、《健康保險便利性及責任法案》(The Health Insurance Portability & Accountability Act, HIPAA)[5]、《電話消費者保護法》(the Telephone Consumer Protection Act, TCPA)[6]、《家庭教育權與隱私權法案》(The Family Educational Rights and Privacy Act, FERPA)[7]等法案，旨在限制特定領域中個資蒐集利用之範圍，違反上開規定者，多處以罰金或追究其民事賠償責任。

2、美國部分州有對涉及蒐集、利用、揭露、保全或儲存特定類別資訊

---

[2] 15 U.S. Code § 41 *et seq.* 詳細條文規定參見網址：https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid%3AUSC-prelim-title15-chapter2-subchapter1&edition=prelim，最後瀏覽日期：2020 年 11 月 27 日。並請參見：劉定基，欺罔與不公平資訊行為之規範—以美國聯邦交易委員會的管制案例為中心，《公平交易季刊》，第 17 卷第 4 期，頁 58-71，民國 98 年 10 月。

[3] 15 U.S. Code § 6802(a) *et seq.* 詳細條文參見網址：https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/chapter-94/subchapter-I，最後瀏覽日期：2020 年 12 月 01 日。

[4] 15 U.S. Code § 1681 *et seq.* 詳細條文參見網址：https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/chapter-41/subchapter-III，最後瀏覽日期：2020 年 12 月 01 日。

[5] 29 U.S. Code § 1181 *et seq.* 詳細條文參見網址：https://www.law.cornell.edu/uscode/text/29/chapter-18/subchapter-I/subtitle-B/part-7/subpart-A，最後瀏覽日期：2020 年 12 月 01 日。

[6] 47 U.S. Code § 227. 詳細條文參見網址：https://www.law.cornell.edu/uscode/text/47/227，最後瀏覽日期：2020 年 12 月 01 日。

[7] 20 U.S. Code § 1232g. 詳細條文參見網址：https://www.law.cornell.edu/uscode/text/20/1232g，最後瀏覽日期：2020 年 12 月 01 日。

的商業活動施加限制與義務：如麻薩諸塞州施行之個人資料保護標準，要求任何提供商品服務或因雇傭關係而蒐集或以任何方式運用該州居民個人資料者，都必須符合所規定之資訊安全標準[8]，若違反相關要求導致資料外洩等，企業可能需承擔民事賠償[9]；紐約州 2019 年通過修正《防止非法侵入與加強電子資料安全法案》（Stop Hacks and Improve Electronic Data Security Act, S.H.I.E.L.D. Act），則要求經手消費者個資之企業於資料外洩時應為適當之通知，並符合該州資訊安全標準，企業若違反通知義務，可由州檢察總長提起民事訴訟追究其責任[10]；加州於 2018 年通過、2020 年 1 月 1 日生效的《加州消費者隱私保護法》(the California Consumer Privacy Act, CCPA)，要求企業揭露其所蒐集與利用之消費者個人資料類別與特定內容、來源、商業或銷售目的以及共享個資之第三方身份等等，並賦予加州居民有權要求取用與刪除其個人資料之權利。若企業違反前述要求，將被追究民事賠償責任[11]。

[8] Standards for the Protection of Personal Information of MA Residents（201 CMR 17.00），詳細條文參見網址：https://www.mass.gov/regulations/201-CMR-1700-standards-for-the-protection-of-personal-information-of-ma-residents，最後瀏覽日期：2020 年 12 月 01 日。

[9] M.G.L. 93H-Security Brea ches and 93I-Dispositions and Destruction of Records. 詳細條文參見網址：https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleXV/Chapter93H 以及 https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleXV/Chapter93I，最後瀏覽日期：2020 年 12 月 01 日。

[10] Section 899-BB. 詳細條文參見網址：https://www.nysenate.gov/legislation/laws/GBS/899-BB，最後瀏覽日期：2020 年 12 月 02 日。

[11] California Consumer Privacy Act of 2018 [1798.100 - 1798.199]. 詳細條文參見網址：

3、由上述列舉可知，美國聯邦與部分州法令對於個人資料保護，主要以公私機關與商業活動為其規範對象，且未如我國個人資料保護法第 41 條定有刑事處罰規定，而多以民事賠償或行政處罰為主。

(二)歐盟立法例：歐洲聯盟（以下簡稱歐盟）2016 年修訂之一般個人資料保護規則（General Data Protection Regulation, GDPR）[12]作為歐盟境內外個人資料蒐集利用之框架性規定，其第 3 條定有適用範圍(Territorial scope)，即歐盟境內外之資料控管者或處理者所為之個人資料處理行為；第 4 條第 1 款規定：「『個人資料』係指有關識別或可得識別自然人（「資料主體」)之任何資訊；可得識別自然人係指得以直接或間接地識別該自然人，特別是參考諸如姓名、身分證統一編號、位置資料、網路識別碼或一個或多個該自然人之身體、生理、基因、心理、經濟、文化或社會認同等具體因素之識別工具」。又於同法第 84 條第 1 項規定：「會員國應制定違反本規則所適用之其他罰則之規定，尤其係依第 83 條不受行政罰鍰拘束之侵權行為，並應採取一切必要措施確保該等規範得予執行。該罰則應有效、適當且具懲戒性」，但未具體規定應如何

http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?division=3.&part=4.&lawCode=CIV&title=1.81.5，最後瀏覽日期：2020 年 12 月 02 日；並可參見：https://oag.ca.gov/privacy/ccpa，最後瀏覽日期：2020 年 12 月 02 日。

[12] General Data Protection Regulation, GDPR. 詳細條文參見網址：https://gdprinfo.eu/ ，最後瀏覽日期：2020 年 12 月 02 日。中文翻譯參照自國家發展委員會網站「歐盟一般資料保護規則專區」，參見網址：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=F98A8C27A0F54C30，最後瀏覽日期：2020 年 12 月 02 日。

處罰。

三、德國立法例：德國《聯邦個人資料保護法》(Federal Data Protection Act, Bundesdatenschutzgesetz, BDSG)第 42 節「刑事處罰」(Penal provisions)[13]，第一項規範未經授權而故意大規模蒐集非公開個人資訊，並意圖營利而傳遞給第三方或使之公開之行為，處以最高 3 年有期徒刑或罰金；或第二項規定，因有償、意圖為自己或他人獲取利益或傷害他人，未經授權而處理或以詐欺方式取得非公開個人資料，處以最高 2 年有期徒刑或罰金。第三項則以上述犯罪均屬告訴乃論之罪，並賦予資料主體、資料控制單位或聯邦單位有權提起告訴。

四、日本立法例：日本《個人資料保護法》(Act on the Protection of Personal Information)[14]鑑於資訊社會發展導致利用個人資料之情形增加，為尋求個人隱私資料保護與大數據、雲端運算產業創新併存之目標，並加強個人資料保護、因應全球化趨勢之立法背景。

---

[13] Section 42, Penal provisions，本文依據德國聯邦司法及消費者保護部網站提供之英文版翻譯，參見：德國聯邦司法及消費者保護部（Bundesministerium der Justiz und fur Verbraucherschutz, BMJV）網站，https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bdsg/index.html#gl_p0349，最後瀏覽日期：2020 年 07 月 10 日。

[14] 日本資料保護法制主要包括《行政機關個資法》、《獨立行政法人等個人資訊保護法》、《情報公開、個人資訊保護審查會設置法》、《行政機關保有個人資訊保護法施行相關法律整備法》以及《個人資訊保護法》，合稱為日本個資關連五法，主要是將公部門與私部門分別規範，並以個人資訊保護法前三章作為規範公私部門的一般法。參見：蕭奕宏，個人資料保護法之研究，臺灣嘉義地方法院印行，中華民國一百年十一月，頁 74-75。

於刑責部分，該法第 82 至 84 條[15]對個人資料保護委員會相關人士洩漏或盜用其職務上所知悉之機密，處以 2 年以下有期徒刑或 100 萬日圓以下罰金；個人資料處理業者（a personal information handling business operator，係指提供個人資料庫為商業使用之人，該法第 2 條第 5 項）為自己或第三人不當利益而提供或盜用業務上所處理之個人資料庫，其董事或代表人處以 1 年以下有期徒刑或 50 萬日圓以下罰金；以及經個人資料保護委員會就個人資料處理事業違反個人資料保護相關規定加以勸告仍置之不理之者，處 6 個月以下有期徒刑或 30 萬日圓以下罰金。

五、上開外國立法例就個人資料保護之刑事懲罰，主要關注之焦點，在於限制不當蒐集或處理個人資料之公私機關或商業行為。美國、歐盟 GDPR 以及德日立法例均多以蒐集處理個人資料之機關或團體為規範主體，如美國關於個人資料保護之聯邦與州法令，以公私機關作為主要規範對象，且對違反規定者，處罰多是以民事賠償為主；歐盟 GDPR 以歐盟境內外之資料控制者或處理者（包括營利與非營利目的）為規範對象，但作為對個人資料保護之框架性規定，其並未具體規定違反該規則之處罰內容，因此，對於本件而言，仍應以

[15] 依日本個人情報保護委員會網站提供之 2016 年日本個人資料保護法英文譯本翻譯，參：日本個人情報保護委員會（Personal Information Protection Commission Japan）網站，https://www.ppc.go.jp/en/legal/，最後瀏覽日期：2020 年 7 月 10 日。

定有具體處罰規定之德日立法例為比較對象。日本立法例中，處罰對象均未及一般個人，而係以個人資料保護委員會人員與資料處理業者為約束對象，其中資料處理業者係指以提供個人資料庫為商業用途之人，即傾向於處罰集團性、營利性之個人資料處理行為；德國立法例雖有規範處罰以傷害他人之意圖而未經授權處理或詐騙取得個人資料之行為，然此罪屬告訴乃論之罪，以適度緩和刑罰之基本權干預。由此可知，德日在個人資料保護法，採取限縮刑事處罰於涉及有償、營利之大量個人資料侵害等對個人與社經秩序影響較重大之行為態樣，以保障個人隱私權兼顧產業發展與公共利益。

六、我國之所以產生本件個人資料保護法第 41 條之爭議，誠如鑑定人范教授所言：「…我認為有個很根本的問題，我國個資法立法與其他國家不太一樣…看日本、加拿大或其他國家法律對於個資法其規範主體都是限於在事業上（該事業不一定要營利）處理個資，而且在處理個資過程有獲利之可能，故比較不會有第 41 條的問題，也不會將刑法納入，立法之初即已限定於事業，處罰對象是業者而非一般人，故不會有此問題」。易言之，相較於外國立法例以營利/非營利事業為規範主體以限縮法律適用範圍，並多採取民事賠償或行政處罰為處罰手段，在我國個人資料保護法第 41 條之規範主

體已擴及自然人之現況下，若仍執意將本罪意圖要素及於非財產上利益之損害，除可能在個資侵害之可非難性評價上，形成輕重失衡之情況（例如，事業以組織力量不當蒐集、利用個人資料，造成之侵害顯較個人更大，可非難性顯然不一，卻受相同之法律評價），亦可能因容易落入本罪適用範圍，導致擴張刑罰適用、壓縮個人言論表達自由之問題。

七、綜上所述，比較外國立法例明文側重於營利性、大規模個人資料侵害，允宜限縮我國個人資料保護第 41 條之適用範圍，於財產上利益，避免為保障個人隱私權，過度壓縮個人言論表達自由及阻礙資料處理產業創新應用。

參、依刑法謙抑思想及最後手段性等刑罰正當性原則，個人資料保護法第 41 條所定「意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益」之解釋，應慮及司法資源之有限分配及資訊社會之發展潮流，目的性限縮於財產上利益：

一、個人資料保護法第 41 條罪名之法定刑為 5 年以下有期徒刑得併科罰金，且為非告訴乃論之罪，應限縮解釋其適用範圍，避免人民徒受不必要之訟累，並節約有限之司法資源：

(一)刑法謙抑思想及最後手段性原則要求，若某一不法行為，有其他較為輕微之制裁手段(如民法或行政法)適足遏止某種法益侵害行為

時，便無發動刑罰之必要，俾將刑罰限定在必要及合理的最小限度。我國個人資料保護法之立法目的，在於避免人格權受侵害，此觀同法第 1 條：「為規範個人資料之蒐集、處理及利用，以避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用，特制定本法」自明。然若對人格權之侵害相當輕微，行政裁罰或民事損害賠償已足救濟，並不必然要以刑事制裁方式為之，以免人民動輒因利用個人資料遭起訴，徒受不必要之訟累，並節約司法資源之運用。

(二)個人資料保護法第 41 條之刑責，係以意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益，而違反同法第 6 條第 1 項、第 15 條、第 16 條、第 19 條、第 20 條第 1 項規定，或中央目的事業主管機關依第 21 條限制國際傳輸之命令或處分，足生損害於他人為其構成要件，然其中第 15 條、第 16 條均係規範公務機關(依同法第 2 條第 7 款之定義，「公務機關」指依法行使公權利之中央或地方機關或行政法人)，另第 19 條、第 20 及第 21 條則係規範非公務機關(依同法第 2 條第 8 款之定義，「非公務機關」指前款以外之自然人、法人或其他團體)，而公務機關既非自然人，個人資料保護法亦無公務機關及自然人以外之非公務機關有犯罪能力，得為犯罪主體之特別規定，因此，實務上，對於公務機關或非公務機關以違反個人資料保護法第 41 條而追究刑事責任者，係以機關內實際從

事非法侵害個人資料行為之人員為處罰對象，無異轉嫁予機關內實際為行為之自然人，任由機關推卸、豁免於建立內部監督、管理與究責機制之社會責任，更有不當擴張刑罰於自然人之嫌。

(三)醫療法第 72 條及第 103 條第 1 項第 1 款有關洩漏資料之行為，如非以經濟上利益為不法意圖，並無刑事處罰，且損害他人之人格、名譽或隱私等權利，既有得請求除去、更正、道歉、賠償損害等民法侵權行為規定，也有足以實現規範目的且處罰較為輕微之相關行政罰等替代手段，更有刑法分則第 27 章妨害名譽及信用罪、第 28 章妨害秘密罪、第 36 章妨害電腦使用罪等其他刑事處罰規範，已無必要再以個人資料保護法第 41 條就意圖損害非財產上利益以刑事處罰相繩。

(四)與他人爭執，而任意揭露他人個人資料以連結侮辱性或誹謗性言論，損害該他人隱私或名譽之行為，在所多有，倘類似單純侵害個人得同意處分之隱私資料行為，即列為非告訴乃論之罪，一律發動國家權力偵查追訴，施以嚴格限制人身自由之徒刑，不啻動輒得咎、擴張刑罰範圍，有違反刑罰最後手段性之疑慮。且因個人資料保護法第 41 條罪名之法定刑為 5 年以下有期徒刑得併科罰金，上述單純侵害個人資料行為，甚可不斷上訴至終審法院，勢必對有限之司法資源造成更大負荷。

(五)綜上所論，個人資料保護法第 41 條所稱「利益」，允宜目的性限縮解釋為僅限於財產上利益，以符刑法謙抑性及最後手段性原則，兼顧有限司法資源之妥善運用。

二、個人資料保護法第 41 條之解釋，應兼顧對憲法言論自由基本權之保障，避免因適用範圍過廣，以致過度箝制言論自由：

(一)憲法第 11 條規定，人民之言論自由應予保障。鑑於言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障，司法院釋字 509 號解釋闡釋甚明。個人資料保護法第 41 條與憲法第 11 條言論自由之間存在一定緊張關係，前者對基於不法意圖而不當蒐集、處理及利用個人資料之行為予以事後懲罰，包含對特定言論內容不得或限制其發表之規定。然本條若將意圖損害他人非財產上利益而侵害個人隱私資料之行為涵攝在內，對言論表達自由之限制涵蓋過廣。

(二)利用他人個人隱私資料遂行個人情緒宣洩、傳達理念與政治傾向，於現行言論自由市場上可謂比比皆是，然其究有無對他人之人格、名譽等非財產上權利造成損害之不法意圖，實難區辨。畢竟個人言論思想與表達形式素有多端，是戲謔醜化、尖酸刻薄或嚴詞批評，

似均可能蘊有對個人人格、名譽造成損害之不法意圖，個人資料保護法第 45 條列為非告訴乃論之罪，排除被害人得尋求和解賠償而撤回告訴之處分權，一律以刑事偵查追訴，動輒以 5 年以下有期徒刑及高額罰金相繩，有引發寒蟬效應，使人民不敢發表意見、過度箝制言論自由之疑慮。

(三)相較基於損害他人財產權之意圖，如意圖營利而販售、公開個人隱私資料或為侵害個人金融帳戶而盜取他人帳戶密碼等情，除對個人資訊隱私權造成損害外，更對社會、經濟秩序造成威脅，限制此類言論之目的較為明確，亦較有可能正當化國家主動追訴之作為。本於上開所論，個人資料保護法第 41 條所稱「利益」，宜目的性限縮解釋為僅包含財產上利益，以避免因難以認定損害非財產上利益之意圖，對言論自由施以過度約束。

三、資訊社會網路言論自由之維護，以及侵害個人資料之行為間，對個人資料安全與社會秩序之影響輕重有別，個人資料保護法第 41 條關於「利益」之解釋，應與時俱進，目的性限縮於財產上利益：

(一)網際網路之初衷，是為了跨越物理世界之隔閡，實現連結各方資訊傳遞之構想，隨技術持續進步，網路逐漸發展為資源共享、人際溝通互動的重要場域。自個人層面，低廉之網路科技取用成本，便於個人以文字、圖畫或多媒體形式，透過社交通訊軟體溝通聯繫，拓

展人際關係、提倡個人信念及參與爭論辯駁，促進人類社會多元言論之思想表達。至經濟層面上，以網路技術發展為根本之資料科學產業創新，藉助統計學技術分析巨量資料以精準分眾、預測趨勢，得以為個人、學術、商業及國家治理帶來正面影響，並創造出對大數據與資料處理分析之市場需求、形成個人資料商品化之資料經濟，係屬資訊社會新興且有重要經濟、戰略價值之產業。

(二)然網路科技之蓬勃發展，亦有害及個人隱私資料安全。透過網際網路，一方面使得個人取得個人資訊之能力大增，導致諸如搜尋並強迫曝光他人身份(俗稱肉搜)或出自各種目的公開分享個人隱私訊息以騷擾他人等負面社會現象；另一方面亦使個人資料受到侵害之風險提高，即合法蒐集個人資料之廠商常因管理鬆散或資料濫用導致個人資料外洩等重大資安事故，而掌握網路技術資源之國家機關、私人企業與犯罪集團則透過網路以合法或非法方式大規模累積、運用個人隱私資料，以實現如監控群眾、販售個人資料、盜取金融財產乃至控制民主選舉等非法目的，威脅個人隱私與社會經濟整體秩序之安定。以科技手段侵害個人隱私資料牟利者，不僅影響個人隱私權利甚鉅，尚對行政監管、社會秩序造成威脅，具更高之可非難性。觀諸資料科學與資料商品化之現象，除了資料處理分析之產業創新外，出於兜售個人資料、未經授權用於商業用途

或試圖損害他人財產上利益等目的，大規模累積、運用個人隱私資料以服務於國家治理、商業或科學者，對個人隱私與社會的危害尤甚。是以，衡諸資訊社會網路言論自由之維護，以及侵害個人資料之有償行為間，對個人隱私保護與社會秩序之影響輕重有別，自不能等同視之，均以刑事責任規範。個人資料保護法第 41 條關於「利益」之解釋，允宜目的性限縮於財產上利益。

(三)鑑於網路資訊社會之發展，欲遏止因網路而生之法益侵害行為時，宜一併兼顧多元獨特之網路言論文化保障，及其衍生出之資料處理產業創新之規範需求。本件個人資料保護法第 41 條所謂「利益」之解釋，倘若包括損害非財產上利益在內，則可能因不法意圖難以認定，對言論自由發展造成不可預期之影響。尤其網路言論表達，常以文字、圖畫或影音等形式為戲謔仿作或反串批判等，客觀上似難避免因連結個人資料而損害個人隱私、人格或名譽，至主觀上行為人是否懷有損害他人非財產上利益之意圖，亦甚難辨明，因此，儘管個人資料有保護必要，然刑罰之運用，仍應審慎節制。

本席對於本裁定關於個人資料保護法第 41 條所稱「損害他人之利益」不限於財產上之利益之部分結論所持不同意見，雖未獲多數意見支持，仍期盼審判實務界慮及憲法言論自由之保障、刑罰最後手段性與現代

資訊社會潮流，而於具體個案審判上，就個人資料保護法第 41 條之解釋與適用，妥善運用同法第 51 條排除為個人或家庭活動之目的而單純利用個資之情形，以保障人權、限縮刑罰運用，減少法院判決歧異，贏得人民對司法更高的信任。