

12. National Aeronautics and Space Administration v. Nelson

562 U.S. — (2011)

劉定基 節譯

判決要旨

1. 假設聯邦憲法確實保障資訊隱私權，系爭問卷中詢問雇員最近是否因非法使用藥物而接受治療或諮商的問題，並未侵害上述權利。

(Assuming, without deciding, that the Constitution protects a right to informational privacy, the section of the form questionnaire asking employees about treatment or counseling for recent illegal-drug use did not violate this right.)

2. 關於寄送給房東及指定推薦人/徵信人表格中開放性的問題，並未侵害資訊隱私權。

(The open-ended questions on the form sent to employees' landlords and designated references did not violate any such right.)

關鍵詞

right to informational privacy (資訊隱私權) ; background check (背景調查) ; substantive due process (實質正當程序) ; unenumerated rights (未列舉權利) 。

(本案判決由大法官 Alito 主筆撰寫*)

* 大法官 Kagan 並未參與本案的審理。

事實

噴射推進實驗室（Jet Propulsion Laboratory, JPL）的承包商雇員控告美國航空暨太空總署（National Aeronautics and Space Administration, NASA）、商務部（Department of Commerce）及負責 JPL 運作的大學，主張 NASA 違法要求在 JPL 擔任非敏感性職務，且具有長期進出聯邦設施權限的聯邦承包商雇員，須完成一項一般性的背景調查。

承包商雇員針對 NASA 限期要求完成背景調查，否則將逕行終止僱用的要求，向法院聲請暫時處分（preliminary injunction）。加州中央區聯邦地方法院駁回上述聲請，雇員提起上訴；聯邦第九巡迴上訴法院作成暫時處分，並廢棄原判決發回原審更為審理。NASA 提起上訴，聯邦最高法院決定受理並核發移審令。

判決

上訴法院的判決廢棄。

理由

在 30 年前本院所決定的兩個案件中，廣泛的提及一個避免揭露個人事務的憲法隱私利益（*Whalen v. Roe*, 429 U.S. 589, 59-600 (1977)；*Nixon v. Administrator of General Services*, 433 U.S. 425, 457 (1977)）。在本案中，被上訴人—政府實驗室的聯邦承包商雇員（federal contract employees）—主張一項一般性的僱用背景調查中的兩個部分，侵害了在 *Whalen* 及 *Nixon* 兩案中所承認的權利。被上訴人挑戰背景調查表中詢問受僱人近來因非法藥物（illegal-drug）使用而進行治療或諮商問題的合憲性。他們同時也反對一份寄給受僱人指定推薦人/徵信人表格中的一些開放式（open ended）問題。

我們假設，但未決定，聯邦憲法確實保障在 *Whalen* 及 *Nixon* 案中所提到的隱私權。然而，我們認定在本案中，政府背景調查中被挑戰的部分，並未侵害上述權利。政府作為僱用人與財產主體（proprietor）為了內部運作管理的利益，以及由 1974 年隱私法（the Privacy Act of 1974）限制向公共傳遞相關資訊的規定，符合任何可能受到憲法保障、避免揭露個人事務的

利益。

I

A

美國航空暨太空總署（National Aeronautics and Space Administration, NASA）為一聯邦獨立機關，負責規劃及執行政府的太空活動。NASA 有數以萬計的員工。上述員工雖然有許多為聯邦公務員（federal civil servants），但絕大部分是由政府承包商（government contractor）直接僱用的人員。在 NASA 的任務中，這些承包商雇員扮演著重要的角色，並且他們的職責與其他公務員在功能上並無不同。

而 NASA 位在加州 Pasadena 市的噴射推進實驗室（Jet Propulsion Laboratory, JPL），其成員全部是承包商雇員。NASA 擁有上述實驗室，但加州理工學院（California Institute of Technology, Cal Tech）依據與政府的契約，負責該實驗室的運作。JPL 是 NASA 負責深太空機器人與通訊（deep-space robotics and communications）研究的主要中心。我國絕大多數無人的太空任務—從 1958 探險家 1 號衛

星（Explorer 1 satellite）到今日的火星漫遊者（Mars Rovers）—都是由 JPL 所開發與運作（run）的。JPL 的科學家對於 NASA 的地球觀測及科技發展計畫均有貢獻。許多 JPL 的員工從事純粹的科學研究，研究主題包括「宇宙中星體的形成歷史」及「液體量子的基本特性（fundamental properties of quantum fluids）」。

本案被上訴人為 28 位 JPL 的員工，其中許多人已在實驗室工作數十年，而全部被上訴人均從未經歷過政府背景調查。在被上訴人獲得僱用的時候，只有聯邦公務員才需要進行背景調查。在某些情況，政府承包商的個別僱傭契約可能要求進行背景調查，但並未有全面性的背景調查政策。

政府近來著手消除上述公務員、雇員是否進行背景調查的差異。在 2004 年，一項由 9/11 事件委員會所提出的建議，促使總統公布新的、統一的聯邦受僱人（federal employees），包括承包商雇員，辨識（identification）標準。上述標準名為：國土安全總統指令/HSPD—12—聯邦受僱人及承包商共同辨識標準政策（以下簡稱 HSPD—12）。聯邦商務部為執行此一指令，規定具

有長期進入聯邦設施權利的承包商雇員必須完成一項標準的背景調查，一般為「國家機關詢問調查」（National Agency Check with Inquiries, NACI）。

依據聯邦管理與預算局局長 Joshua B Bolten 在 2005 年 8 月 5 日發給各機關首長的備忘錄，所有的調查應於 2007 年 10 月完成。而在 2007 年 1 月，NASA 修改其與加州理工學院間的契約，增訂上述背景調查的要求。JPL 的管理階層於是通知所有受僱人，任何人如未能在 2007 年 10 月前完成 NACI 程序，將無法進入 JPL，並將被加州理工學院解僱。

B

長久以來，NACI 一直是成為聯邦公務員前標準的背景調查程序。這個程序從申請人或受僱人填寫一份問卷開始。擔任非敏感職位的受僱人（本案所有被上訴人即屬此類），應完成第 85 號標準表格（Standard Form 85，下稱 SF-85）。

SF-85 中大部分的問題在詢問基本的個人履歷資料：姓名、地址、以往的住居所、教育、職業經歷，以及個人及職業上的推薦人（references）。此一表格同

時詢問國籍，徵兵登記及服役資訊。最後一項問題則是詢問受僱人最近一年內是否曾使用、持有、供給或製造非法藥物。如果答案為肯定，受僱人必須提供詳情，包括接受任何治療或諮商的資訊。依據上述表格的說明，如實的回答，不能作為刑事程序中對受僱人不利的證據。受僱人應擔保表格內所有的回答均為真實且簽署同意書，授權政府在調查期間，向學校、僱用人及其他人取得所需的個人資料。

當收到完整的 SF-85 表格後，機關調查及詢問的程序接著展開。政府將受僱人提供的資訊與聯邦調查局及其他聯邦機關資料庫中的資訊進行比對。政府同時向 SF-85 上所列前雇主、學校、房東及推薦人寄發問卷表格。在本案中引發爭議的是寄給受僱人前房東及推薦人的表格——即第 42 號表格，個人資訊調查要求（the Investigative Request for Personal Information）。

第 42 號表格是一份需要花費約五分鐘填寫的兩頁文件。該表向填表人說明：「你的姓名是由特定的受僱人或申請人提供，以協助政府決定其是否適合僱用或賦予一定的安全層級（security clearance）」。上述表格最初的

幾個問題是關於推薦人與受僱人交往 (association) 的程度，之後即詢問推薦人是否有任何理由質疑受僱人的誠實或可信賴度。同時該表格也詢問推薦人是否知悉任何關於受僱人違反法律、財務健全 (financial integrity)、酗酒及 / 或濫用藥物、精神或情緒狀況、一般行為舉止或其他事項的不利資訊。如答案為肯定，上述表格要求在表格下方空白處加以說明。該空白處也讓推薦人進一步提供其他有關受僱人是否適任或賦予一定安全層級，有利或不利的資訊。

SF-85 及第 42 號表格的回覆內容都受到聯邦隱私法的保障。該法僅允許政府保有達到法律所定目的必要範圍內的個人資料。個人可以查閱其資料，並要求更正。除符合該法例外情形，政府不得未經當事人書面同意，揭露其個人資料。

C

在 2007 年 10 月 NACI 完成期限屆至前兩個月，被上訴人提起本件訴訟，主張上述背景調查程序侵害了憲法保障的資訊隱私權。聯邦地方法院駁回被上訴人暫時處分 (preliminary

injunction) 的聲請，但聯邦第九巡迴上訴法院先在上訴期間准許暫時處分，之後並廢棄地方法院的決定。第九巡迴上訴法院認為 SF-85 及第 42 號表格中的部分內容，可能牴觸憲法，因此應暫時停止適用 (preliminarily enjoined)。

第九巡迴上訴法院首先針對 SF-8 表示，被上訴人承認該表大部分的問題並無疑義，也沒有涉及憲法保障的資訊隱私權。但該院認為有關非法藥物的問題，應進一步檢視。依據該院的判決先例，法院認定 SF-85 中關於最近一年藥物使用的問題，是為達成政府打擊非法藥物使用的合法利益所必要。然而，該院接著表示，該表要求揭露治療及諮商資訊的部分，並不能達成任何合法的政府利益，因此可能被認定違憲。

第 42 號表格，依據第九巡迴上訴法院的判斷，則更有問題。法院認為表格中開放式及高度私密的問題，並非達成辨識承包商身份及確保 JPL 安全等政府利益的適當手段。因此，法院認定這些開放式的問題，如同 SF-85 中有關濫用藥物治療的問題，可能侵害了被上訴人的資訊

隱私權。

第九巡迴上訴法院在五位法官持不同意見的情形下，駁回全院聯席審查的請求。本院則決定受理本案並核發移審令。

II

如前所述，被上訴人主張 SF-85 及第 42 號表格的部分內容，侵害了他們的資訊隱私。本院在 *Whalen* 一案中也考量過類似的主張，該案是關於紐約蒐集所有合法或非法持有危險處方藥物者姓名及地址的規定，是否合憲。在討論上述主張時，本院曾表示：「那些被歸類為保護隱私的案件」實際上涉及「至少兩項不同的利益」：其一，「避免私人事務被揭露的利益」；其二，不受政府干涉，「作成特定重要決定」的利益。提起 *Whalen* 案的病患主張紐約的法律同時損害上述避免揭露私人事務及獨立作成保健決定的利益。然而，本院則判決系爭法律是紐約合理行使其警察權。

Whalen 案承認向州政府揭露私人資訊構成令人不悅的隱私侵害，但本院也指出紐約的法律包含一個禁止向公眾揭露病

患資訊的「安全條款（security provision）」。依據本院的見解，類似這種「避免累積的私人資料未經授權揭露的法定義務」，足以保護可能具有憲法基礎的隱私利益（a privacy interest that arguably had its roots in the Constitution）。

四個月後，本院再次提及一項避免揭露[私人資訊]的憲法利益。前總統尼克森（Nixon）針對「總統錄音與資料保存法（Presidential Recordings and Materials Preservation Act）」，要求其移交總統文書與錄音，以便進行檔案審核與篩選的規定，提起訴訟。在判決中一個以「隱私」為標題的小節內，本院討論了上述檔案審查的要求是否違反前總統基於憲法增修條文第 4 條及第 5 條所享有權利的主張。在認定系爭法律如同 *Whalen* 案中所涉及的法律一樣，含有禁止不當散布私人資料的規定後，本院拒絕了上述違憲的主張。事實上，本院認為前總統的主張比 *Whalen* 案中被駁回的主張更沒有說服力，因為依據總統錄音與資料保存法，一旦檔案管理人員發現純粹私人文書或錄音，政府應立即發回。本院同時援引憲

法增修條文第 4 條的判決先例指出，保存總統文書的公共利益超過任何前總統所可能享有的合理隱私期待（legitimate expectation of privacy）。

本院在 1976 年 10 月庭期的最後幾天宣示了 *Nixon* 案的判決。自此之後，本院對於「個人避免揭露其私人事務的利益」即甚少著墨。在少數幾個案件的判決中，曾在不同的脈絡下觸及這個概念。但是，沒有其他的判決曾經正面提及憲法上的資訊隱私權²。

III

如同我們在 *Whalen* 案中所採取的方式，在本案中我們也假設政府系爭問題涉及了具有憲法重要性的隱私利益³。然而，我們認定不論這個隱私利益的範圍為何，它都不禁止政府在進行受到隱私法保障，不得對公眾揭露的僱用背景調查時，詢問如 SF-85 及第 42 號表格中所包括的合理問題。

² [原判決註 9] 這幾年來，州法院及聯邦下級法院曾對 *Whalen* 及 *Nixon* 案的判決有過不同的解讀。許多法院認定至少在揭露某些種類的個人資訊 (some kinds of personal information) 時，應考量政府利益與個人避免揭露資訊的利益，並進行利益權衡。第六巡迴上訴法院則認為資訊隱私權僅保障那些被認為是「根本重要或隱含在秩序井然的自由概念中 (fundamental or implicit in the concept of ordered liberty)」的利益。華盛頓特區聯邦巡迴上訴法院則對憲法資訊隱私權是否確實的存在，表示嚴重懷疑。

³ [原判決註 10] 協同意見不同意採取此種「假設」的做法，並認為應直接就憲法是否保障資訊隱私權給予明確的答案。其中一份協同意見擔心目前的做法即使不傷害我們個人的自尊，也會傷害本院的形象。但是，迴避協同意見所建議的途徑是有正當理由的：「我們所採取的當事人主義的前提是上訴法院並非是一個主動導引法律問題研究的委員會，而是作為當事人提出法律問題的仲裁者。」在本案中，上訴人並未請求我們宣告憲法並不保障資訊隱私權，而被上訴人及支持他們的法庭之友，因此也沒有對此一爭議詳加說明。在雙方當事人沒有表示意見、可能的法庭之友也未注意這個問題的時候，由我們決定這麼重要的問題是不智的。特別是像這個案子，當我們只有少數且概括的實體正當程序 (substantive due process) 案例來指引我們時，本院一再認為應該小心從事。Scalia 大法官認為我們所採取的做法將會大幅增加主張資訊隱私權受到侵害的案件，並且使下級法院無所適從，但其並未提出任何證據支持他的說法。我們和 30 多年前 *Whalen* 及 *Nixon* 案採取相同的做法，並沒有證據顯示上述兩個案件讓天塌下來。因此，我們將憲法是否保障資訊隱私權的問題留待來日再決定。

A

1

首先，在對政府系爭問題進行司法審查時，必須將這些問題產生的背景納入考量。當政府要求被上訴人及其推薦人填寫 SF-85 及第 42 號表格時，政府並不是行使統治權力（sovereign power），進行管制或核發執照，而是基於財產主體（proprietor）及其內部運作管理者的地位，進行系爭背景調查。長久以來，我們的案例都承認，相較於政府對一般人民行使統治權力的情形，政府在面對受僱人時，較不受限制。上述區別的理由是基於一個常識：如果每一個僱用的決定都變成憲法問題，政府就無法運作。

在評估 SF-85 及第 42 號表格被質疑部分的合憲性時，必須將上述區別納入考量。被上訴人質疑的問題是一般僱用背景調查的一部分，而類似的調查被上百萬私人雇主所使用。就政府本身進行僱用調查的歷史而言，可以追溯至建國初期。從 1871 年開始，法律即明文賦予總統「查明（ascertain）申請擔任公職者年齡、健康、品格、知識、能力」

的權力，以決定其是否適任；而此一法律似乎僅是將既有的做法加以明定而已。自 1953 年起，所有欲成為聯邦公務員的人，都必須接受與系爭調查相同的一般性背景調查。在本案則是因政府決定，將相同的背景調查要求延伸至需要長期進出聯邦設施的聯邦承包商雇員，因而引起爭議。

如同上述久遠的歷史所顯示的，政府有進行基本僱用背景調查的利益。對於申請人及受僱人進行合理的調查，有助於政府確保其設施的安全，並聘僱具有能力、值得信賴的人才。當法院被要求對政府僱用的表格進行逐行檢視，並審查表格所選擇的問題及其用字遣詞時，不能忘記上述政府的利益。

被上訴人主張，因為其僅為承包商雇員，並非公務員，因此政府基於管理其本身事務所享有的廣泛權力，在本案應受限制。但是，政府基於財產主體地位管理其運作所享有的利益，並不因為僱用的形式不同而有所差異。被上訴人直接受聘於加州理工學院的事實，對於本案所涉及的利益影響有限。法庭的紀錄顯示，實際上，NASA 公務員與承包商雇員間的職責，幾乎沒有差別。這兩類受僱人履行功能相同的

職務，況且相關人員進出 NASA 設施的權限，並非取決於受僱者的身分，而是以其所負責工作的性質而定。

特別是在 JPL，由承包商雇員所擔負的工作對 NASA 來說非常重要。在本案中，被上訴人所擔任的職務包括：價值 5 億 6 千 8 百萬美金的克卜勒太空天文台（Kepler space observatory）的首席問題分析師、測試所有 NASA 將在太空使用科技的計畫負責人，以及伽利略計畫（Galileo Project）與阿波羅登月計畫（Apollo Moon landings）軌道設計（trajectory designers）的共同負責人。這些都是非常重要的工作，並且都是由美國納稅義務人花費數十億所支持的計畫。因此，政府有極大的利益對在 JPL 負責相關工作的人，進行基本的背景調查。

2

鑑於上述利益，我們認定系爭問題，是為了達成政府管理其本身運作的目的，合理且與僱用有關的詢問。關於 SF-85，該表格唯一被質疑之處是詢問有關「最近一年內因非法藥物使用」所接受治療或諮商的資訊。然而，上述「治療或諮商問題」，

必須考慮其背景脈絡。這個問題是接續著 SF-85 有關受僱人在最近一年內「是否曾使用、持有、供給或製造非法藥物」的問題。政府有充分的理由詢問受僱人最近非法藥物使用的問題。如同其他雇主，政府有權聘僱值得信賴、守法，且能迅速、有效完成其職責的人，負責相關計畫。有關非法藥物使用的問題，是找出具有上述人格特質者的有效方法。

在此脈絡下，緊接著的「治療或諮商問題」，同樣也是合理且與僱用有關的詢問。政府在認識非法藥物使用構成刑事及醫療問題的同時，試圖將採取行動面對與克服非法藥物使用問題的人，區別出來。因此，政府是將上述問題的回答，作為考量是否賦予承包商雇員長期進出聯邦設施許可時的有利因素。

這是一項合理，甚至是仁慈（humane）的作法，況且被上訴人並不質疑政府以藥物治療作為有利考量因素之一的合法性。被上訴人的主張是，如果藥物治療確實僅作為有利的考量因素，政府應該修改 SF-85 表格上強制回答的用語，將其改為自由選擇回答的題目。從被上訴人的角度，強制回答有關治療或諮商的

問題是違憲的，因為其並非達成政府目的的必要手段。

我們認為當政府在進行僱用背景調查，要求提供與工作有關的個人資訊時，憲法並不要求政府的問題是達成其利益所必要（necessary）或是最小侵害的手段（least restrictive means）。若果採取上述標準，則明顯與 *Whalen* 案牴觸。*Whalen* 案中的當事人，與本案的被上訴人非常相似，主張紐約的法律違憲，因為該州無法證明其規定的必要性。本院很快的拒絕上述主張，認為紐約蒐集病患處方資訊不能僅因一個法院認為其全部或部分不必要而違憲。

上述見解在政府並非以管制者的身分，而是以內部事務的管理者身分行為時，更具說服力。SF-85 的治療或諮商問題，企圖在已承認的藥物使用者中，合理地識別那些試圖克服問題的人。政府經過深思熟慮的立場是，如果將題目以較寬容（permissive）的詞彙表達，可能降低回答率，進而大幅減損該問題有效識別仍適合僱用者的功能。此為一合理的立場，並且當政府在處理受僱人的問題時，應該享有寬廣的自由。

3

上訴法院同時也認為第 42 號表格內開放式的問題，可能侵害被上訴人的資訊隱私權。第 42 表格向申請人指定的推薦人及房東詢問有關申請人是否適任政府職務或安全層級的資訊。在一系列的問題中，政府詢問推薦人是否有任何關於申請者誠信、違法行為、財務健全、濫用藥物或酗酒、心理或情緒穩定性、一般行為或舉止或其他事項的不利資訊。

這些開放式的問題，如同 SF-85 中關於藥物治療的問題，目的都在合理地識別有能力、可以忠實的執行政府工作的受僱人。向申請人指定的推薦人詢問概括、開放式，關於工作適任性的問題，是區分優秀與較差申請人的適當方法。如果要羅列所有不適合某一工作的原因，將是一個令人怯步的工作，並且推薦人也沒有時間回答冗長的具體問題。相反地，第 42 號表格只要 5 分鐘就可以完成。

上述開放式問題的合理性可以由其普遍被公、私部門使用，得到證明。僅以第 42 號表格而言，政府每年即寄出超過 180 萬次。此外，私部門在進行僱用背

景調查時使用開放式問題，同樣也相當普遍。因此，政府使用類似的開放式問題不僅合理，且足以達成運作管理的利益。

B

1

考量所涉及的政府利益，SF-85 及第 42 號表格不僅合理，它們的內容也受到相當程度的保障，禁止向公眾揭露。*Whalen* 及 *Nixon* 案的判決都承認，政府為了公共目的累積個人資訊可能對隱私構成威脅。但是上述兩個判決也都指出：「避免未經授權揭露的法定義務」，原則上足以減輕這些隱私的顧慮。本院在 *Whalen* 案中，依據紐約限制向公眾揭露 [相關資訊] 的「安全條款」，駁回了爭執蒐集病患處方資訊合憲性的訴訟。在 *Nixon* 案中，本院拒絕了一項由前總統提出更不具說服力的主張，因為總統錄音及資訊保存法，不僅「要求制定命令限制不當的 [資訊] 傳遞」，更要求立即歸還政府檔案管理人員認定為純粹私人的資訊。

在本案中，被上訴人就像是在 *Whalen* 案中的病患，或是前總統尼克森一樣，僅僅抨擊政府

透過 SF-85 及第 42 號表格「蒐集」資訊的行為。然而，如同 *Whalen* 案或 *Nixon* 案，在本案中所蒐集到的資訊受到法律的保護，禁止未經授權的揭露。所有在背景調查過程中所蒐集到的資訊均適用隱私法，該法允許政府在達成法律授權目的必要的範圍內，保有個人檔案。隱私法要求政府應先取得事前書面同意，才可以揭露個人檔案，並對於故意違反保密義務的行為課予刑事制裁。上述這些規定，如同我們所指出者，已經強有力的承認政府受僱人維護其個人檔案中敏感資訊秘密的利益。如同 *Whalen* 及 *Nixon* 案中禁止未經授權揭露的規定，上述隱私法的要求，足以體現對於個人隱私的適當關注。

2

儘管有上述安全措施，被上訴人仍主張隱私法禁止揭露規定的例外事由，使該法產生漏洞，不足以對未經授權的揭露提供有意義的保障。被上訴人特別指出隱私法上廣泛的「例行使用 (routine use[s])」例外—即符合檔案原始蒐集目的的使用。

被上訴人對於上述例外規定的依賴，是基於對本院先例及隱私法規定的錯誤解讀。關於

本院的先例，本院在 *Whalen* 及 *Nixon* 案中均肯定法律禁止政府「未經授權的揭露」及「不當的傳遞」。上述兩案均未表示為了保護可能具有憲法基礎的隱私利益，必須「絕對」禁止揭露。在 *Whalen* 案中，紐約禁止向公眾揭露病患身分的法律本身即有許多例外。在 *Nixon* 案中，判決中提到的法律授權制定的禁止不當傳遞規定，在判決當時甚至尚未完成訂定程序。因此，僅僅以隱私法禁止揭露的規定有例外，並不能證明該法的保護有所不足。

更何況，被上訴人所依賴的「例行使用」例外規定本身，也不至造成[資訊]被公共傳遞的不當風險。有關被上訴人背景調查資訊所允許的例行使用，並不包括向公眾揭露相關資訊。相對地，相關資訊的例行使用是為了有效、有條理的完成背景調查程序，所設計的有限度的、合理的措施。例如，其中一項例行使用涉及有限度的向填寫第 42 號表格者揭露，以便使指定的推薦人得以識別被推薦人，並瞭解調查的性質與目的。經授權的 JPL 員工也會檢視每份 SF-85，以確認所有要求的資訊均已提供。這些被授權的 JPL 員工，不得向任何人洩漏表格中任何的資訊，並

且加州理工學院也不得取得任何在政府背景調查程序中所發現的不利資訊。這些有限度的例行使用造成公眾揭露的可能性微乎其微，並不會影響隱私法的保障。

被上訴人援引過去違反隱私法的案例，主張他們的個人資訊可能會被類似的違法行為所洩漏。但是，資料違法外洩是只要政府儲存資訊就可能發生的風險。如同本院在 *Whalen* 案中說明的，僅以安全措施可能失效，不能作為主張政府資訊蒐集行為違憲的適當理由。被上訴人又指出 SF-85 的一部警告相關資訊可能會向「新聞媒體或一般大眾」揭露。依據上述規定，只有在揭露是符合公共利益，且不會對個人隱私造成不必要的侵害（unwarranted invasion）時，才可以例外揭露。被上訴人並沒有提出任何適用此一例外的案例，也沒有指出在何種情況下，他們的資訊可能會依據此一例外被不當揭露。

基於隱私法禁止揭露規定所提供的保障，以及系爭表格構成僱用背景調查中合理的詢問，本院認定政府所提出的問題並未侵害憲法所保障的資訊隱私權。

基於以上理由，上訴法院的判決應予廢棄，全案發回原審依

據本判決的意旨更為審理。

大法官 Scalia 之協同意見書

本人同意多數意見認為對於政府承包商雇員進行背景調查並未違反憲法。然而，本人獲得此一結論的理由是聯邦憲法並未保障資訊隱私權，而非如同多數意見假設憲法要求本院權衡政府蒐集資訊的利益與雇員的隱私利益。本人認為，就像許多其他值得擁有、但憲法未規定的權利，資訊隱私權應由人民制定法律加以保障，確認其內涵，甚或在適當的時候予以廢除。

被上訴人在其上訴狀中雖然主張聯邦政府違反憲法，但從未指明究竟違反何條文。被上訴人的代理人直到本院言詞辯論時，才第一次主張資訊隱私權的基礎是聯邦憲法增修條文第 5 條的正當程序規定。

本案其實可以基於一個簡單的理由輕易決定，即：增修條文第 5 條並未保障特定未列舉的自由，該條僅規定剝奪自由前，應踐行一定的程序。

此外，被上訴人主張政府「蒐集」其個人資訊。但政府蒐集個人資訊的行為是受到增修條文第 4 條的規範。當某一特定條

文針對特定政府行為提供明確的憲法保障時，本院即不應再依據其他較為概括的實質正當程序（substantive due process）規定作成裁判。

多數意見決定採取「假設，但不決定」作法的唯一理由是基於本院 33 年前作成 *Whalen* 及 *Nixon* 案時即採取此一方式。然而，如果判決先例僅是假設（某一權利存在）但未作成決定時，尊重先例的原則（*stare decisis*）並不適用。更何況，*Whalen* 及 *Nixon* 兩案並未清楚說明為什麼憲法可能保障資訊隱私權，因此不應視為判決先例加以尊重。

或許有讀者會懷疑：「既然結論一樣，採取司法極簡主義，拒絕說明憲法是否保障資訊隱私權，究竟會造成什麼損害？」本人認為，多數意見所採取的作法將造成以下損害。

1. 多數意見的作法並未實踐司法極簡主義。當多數意見將真正的問題（憲法是否保障資訊隱私權），換成另一個不同的問題（假設資訊隱私權確實存在，NASA 的背景調查是否侵害上述權利）時，法院武斷地介入一個原非由其決定的問題：即安全與隱私的界線。

2. 多數意見的作法毫無理由，即便不傷及我們的自尊，也損害了本院的形象。
3. 多數意見並未提供下級法院任何指引。例如：多數意見認為政府作為財產主體，或內部運作的管理者與其作為管制者時，應適用不同的審查標準，但究竟應分別適用何標準，多數意見並未說明；多數意見認為本案承包商雇員所從事者是重要的工作，是否意味著若對從事低階工作的承包商雇員進行背景調查，結果可能不同；多數意見認為，避免未經授權揭露的法定義務，「原則上」足以減輕隱私的顧慮，但其並未說明可能有哪些例外。
4. 多數意見將大幅增加主張資訊隱私權遭到侵害的案件數量。

大法官 Thomas 之協同意見書

本人同意大法官 Scalia 認為憲法並未保障資訊隱私權的見解，因為沒有任何憲法條文提到這個權利。此外，認為憲法增修條文第 5 條的正當程序條款是未列舉權利泉源的見解，完全背離了該條條文的文義。