

# 濫發商業電子郵件管理條例草案相關議題 Q&A

<b>壹、總論</b> .....	<b>3</b>
一、 垃圾郵件氾濫造成什麼問題？其影響層面如何？ .....	3
二、 我國研議立法管制濫發電子郵件行為之歷程？ .....	5
三、 為何我國要以專法規範垃圾郵件氾濫之問題？ .....	6
四、 對於垃圾郵件氾濫問題之處理，「濫發商業電子郵件管理條例」之規範取向為何？此外，垃圾郵件問題還涉及哪些法律規範？ .....	8
五、 為何需要且選定通訊傳播委員會為主管機關？ .....	10
六、 通訊傳播委員會（或交通部）對於防制垃圾郵件所扮演的角色為何？ .....	12
七、 目前以技術方式處理垃圾郵件氾濫問題之困境為何？立法之必要性何在？ .....	13
八、 為何我國「濫發商業電子郵件管理條例」將打擊垃圾郵件之問題限定在商業電子郵件的管理上？ .....	15
<b>貳、法案內容</b> .....	<b>16</b>
九、 我國「濫發商業電子郵件管理條例」所要保護的法益內涵？ .....	16
十、 我國「濫發商業電子郵件管理條例」之立法原則？ .....	18
十一、 本條例對於「商業電子郵件」的定義為何？ .....	20
十二、 對於行動通訊設備上的垃圾訊息，本法有無相關規範？ .....	22
十三、 何以本條例採取比較法上所認為管制強度較低之「選擇退出」（OPT-OUT）機制？ .....	23
十四、 本條例何以要求發信人必須提供其身分資訊及郵遞地址？ .....	25
十五、 本條例草案要求發信人於以行銷為目的之電子郵件主旨欄須加註一定之標示，其規定與理由為何？ .....	26
十六、 目前國內主要 ISP 業者（如 HiNET、SEEDNET）對於垃圾郵件的自律機制或過濾措施主要有哪些？本條例對於業者自律機制與過濾措施之要求為何？ .....	28
十七、 廣告主（或廣告代理商）對於所委託製作發送之商業電子郵件，若有違反本條例所規定之發送商業電子郵件要件，應承擔何種責任？ .....	29

十八、	「電腦處理個人資料保護法」亦保護個人隱私，何以本條例特別再以重複規範及保護？ .....	30
十九、	對於源自於國外的不當商業電子郵件，如何處理？ .....	31
二十、	對於違法本法的情事，有無檢舉機制得以受理？ .....	32
二十一、	如何避免個人自己意外成爲 SPAMMER？ .....	33
二十二、	目前與國外針對防制垃圾郵件所進行國際交流合作的事項爲何？ .....	34
二十三、	收到違反本法所寄送商業電子郵件的收信人，如何依本法主張權利？ .....	35
二十四、	除了相關法令規定外，欲減少個人電子郵件信箱遭受垃圾郵件不當干擾，個人或企業可以採取哪些形式之自我保護措施？ ...	36

## 壹、總論

### 一、 垃圾郵件氾濫造成什麼問題？其影響層面如何？

- 1、 成本轉移（私人成本不等於社會成本）
- 2、 資源無益耗費、影響正常收發電子郵件
- 3、 干擾與惱人
- 4、 詐欺行為
- 5、 資訊倫理

#### 相關說明：

- (一) 由於電子郵件之發送，具成本低廉、傳輸迅速等優點，因此已廣為行銷業者採用，作為資訊社會有力的宣傳工具，然而卻以遭到濫用。依國外報導顯示，美國線上(America Online)表示，自其 1999 年所裝置的軟體測出，依收信人指示必須過濾的電子垃圾郵件數量，事實上已占全部郵件量的一半。並且每日發出的數量至少超過一百萬封。另外，美國企業員工每天平均收到的垃圾郵件約 13.3 封。每名員工並且平均需消耗 6.5 分鐘處理垃圾信，造成員工生產力的不當影響。對於收信人而言，垃圾郵件的濫發明顯已造成生活上的干擾，形成時間的浪費；對於企業而言，進行過濾與封阻郵件，直接與間接都造成軟硬體成本的增加，及生產力的下降等損失。
- (二) 就國內 ISP 而言，其所投資軟硬體設備、網路消耗頻寬及人力成本估算，平均處理每封垃圾郵件成本約為 0.02 元，每年約達新台幣 300-350 萬元。這部分的成本包括頻寬、人力及系統軟硬體等。
- (三) 此外，目前已有許多不肖業者，透過電子郵件散發虛偽不實或引人錯誤的廣告或訊息，誘使收信人上當以獲取不法利益，或者作為犯罪工具。
- (四) 垃圾郵件被稱為是『小偷行徑服務』(theft of service)，除了前述成本的不當轉嫁行徑外，據統計，垃圾郵件也經常伴隨詐騙與引人錯誤等遊走於法律邊緣的商業活動。而這種利用網際網路與電子郵件服務開放性而侵害消費者權益與傷害無辜者的行徑，都為國際打擊 Spammers 之重要原因。



## 二、 我國研議立法管制濫發電子郵件行為之歷程？

- 1、立法院曾於八十九年五月間，由馮定國立法委員等四十人曾提出第一份草案版本，名為「電子廣告郵件管理條例」。惟當時立法時機未臻成熟，法案旋即擱置。
- 2、經建會法協中心委託太穎國際法律事務所研究，並在九十二年年底將研究成果提交行政院 NICI 小組。
- 3、九十三年初，由 NCC 籌備處主導，並得交通部電信總局之協助，召開多次工作會，邀請各方代表與專家學者等共同討論，以研擬政策內容並形成草案初稿。
- 4、行政院 NICI 小組第十一次委員會議決議，由 NCC 擔任主管機關；NCC 未正式成立前，由交通部電信總局研究考量暫代主政單位。
- 5、九十三年六月，NCC 籌備處正式將「濫發商業電子郵件管理條例草案」函請交通部轉行政院審議，其間，交通部並陸續召開三次專案會議進行審查，NCC 籌備處復再邀請學者專家及各界人士召開三次會議進行討論。
- 6、九十三年十月交通部將「濫發商業電子郵件管理條例草案」函請行政院審議。經行政院林政務委員逢慶召開三次審查會後，於九十四年一月十九日提報行政院院會完成最後審議。
- 7、目前由本籌備處所研擬之「濫發商業電子郵件管理條例」草案，已經行政院審查完畢，將於立法院新會期開議時，函送立法院審議；尚待立法院三讀通過後，本條例才會生效施行。

### 三、 為何我國要以專法規範垃圾郵件氾濫之問題？

有鑑於濫發商業電子郵件的行為，已對於收信人與電子服務提供者之利益造成一定程度的損害，為保障網際網路使用之便利，進而提升網路環境之安全與效率，目前已有美國、日本、澳洲等國家訂定專法規範。此類行為，歐洲則透過相關指令要求會員國必須於隱私與電子通訊之相關規定，納入商業電子郵件之規範。

相關說明：

#### (一) 消費者權利的保護

台灣目前對垃圾郵件並無法律以資規範，最多對於郵件名單不當利用的行為，透過電腦處理個人資料保護法作為保護隱私權的依據，惟其適用範圍僅限於八大行業，仍無法能夠周全地保護消費者的權利。

#### (二) 業者自律

至於在業者的部分，目前主要有 ISP 業者所疇組的反垃圾郵件聯盟，其成立的宗旨主要是認為消費者應有選擇接受網路上的垃圾郵件與否的權利，網路資源及網路隱私權應受充分尊重。此一聯盟的成立代表業者對於濫發垃圾郵件的意識的凝結，希望透過自發的力量，呼籲所有網路上的消費者、網站經營者、網路服務提供者團結起來共對抗網路上的垃圾郵件，以提昇網際網路的品質。

(三) 透過立法方式建立一套良好的管理機制，以因應未來電子商務的潮流，主要兩點理由：

運用科技的力量並非解決問題的單一方法

透過過濾信件的方式解決雖然可行，然此種防措施亦可能出現漏洞，對於不誠實的業者而言，通常可以發明出更高明的技術予以破解，所以此種方法僅能某種程度上解決垃圾郵件的問題，而且需要業者與消費者的配合始能達成，有問題的是完全交由消費者自行設置過濾軟體以阻絕垃圾郵件的方法，實係要求消費者承擔發信人或業者所造成之成本，實有不公。本文認為過濾信件的方式實能阻絕部分的垃圾郵件，惟不宜將此種責任完全交由收信人承擔，此種方法與立法管制的方式同時進行，可明確劃分發信人、業者與收信人的責任分擔。

交由市場機制解決未見成效，業者與消費者缺少可資遵循之遊戲規則

觀察目前實務，透過業者自律的方式試圖解決此一問題，然其效果並未彰顯，且有惡化之趨勢，實因無法達到恫嚇濫發垃圾郵件之效果。是故建立一套遊戲規則，明確界定何種為立法所禁止之垃圾郵件，不但可讓業者以資遵循，亦使此種行為有處罰之依據。站在利用電子郵件寄發廣告信必將成為

未來網路行銷的趨勢，若欲扼殺此種有助於電子商務發展的工具，實為不智，而若要完全阻絕垃圾郵件的產生亦更為不可能，是故唯有建立一套良善的管理機制，使之能夠正常運作，方為合理之道。

四、對於垃圾郵件氾濫問題之處理，「濫發商業電子郵件管理條例」之規範取向為何？此外，垃圾郵件問題還涉及哪些法律規範？

- 1、 「濫發商業電子郵件管理條例」草案所欲導正的不當商業電子郵件發送行為之態樣，主要規定在該條例第四條、第五條；規範重心在管制不當傳輸行為。
- 2、 目前一般所稱的垃圾郵件問題，可能涉及的法律規範，除「濫發商業電子郵件管理條例」草案之不當傳輸行為外，尚有：
  - (1) 不正利益之獲得且對於他人財產權的侵害或危害；民法對於一般財產與侵權行為之規範
  - (2) 不實廣告；公平交易法之不公平競爭行為與消費者保護法
  - (3) 個人資料不當蒐集與利用；電腦處理個人資料保護法
  - (4) 其他與內容有關之規範：依各該廣告之內容，由各目的事業主管機關分別管理監督

相關說明：

(一)「濫發商業電子郵件管理條例」定位在處理不當傳輸行為。其所規範之不當商業電子郵件發送行為，包括：

- 1、 合法發送商業電子郵件之基本要件（草案第四條）：附加選擇退出機制、標示義務、正確信首資訊、及真實身份與郵遞位址。
- 2、 禁止行為之一（草案第五條）
  - (1) 發送違反收信人意願之商業電子郵件
  - (2) 發送有虛偽不實或引人錯誤之主旨之商業電子郵件
  - (3) 轉寄明知信首資訊不實之信件

(二) 目前一般所稱的垃圾郵件問題，可能涉及的其他法律規範有：

1、 民法對於一般財產與侵權行為的規範

不正利益之獲得且對於他人財產權的侵害，或將發送大量電子郵件之成本不當地加諸在他人身上，可能侵害對象包括個人、電子郵件服務提供者或 ISP 業者。例如以入侵他人電腦或伺服器作為跳板之發送方式；或規避服務提供者合理費用之收取。

2、 不實廣告；公平交易法之不公平競爭行為與消費者保護法

根據統計，大多數商業電子郵件都涉及廣告內容有須為不實或引人錯誤之情事，特別是郵件轉發簡易，以訛傳訛，易使一般收信人／消費者產生錯誤認知，而與其交易。此一情形，除了違反消費者保護規範

與更嚴重可能構成刑法詐欺罪之可能外，另外，不實廣告以錯誤交易資訊扭曲正常商品服務市場、有損正常交易秩序、造成消費者信心下降，故同時也可能違反公平交易法第二十一條。

此外，以行銷商品或服務為目的之電子郵件，涉及了消保法上訪問買賣等規範，相關消費者保護之規定亦應有其適用。

### 3、電腦處理個人資料保護法

查文獻與各國立法例可知，大量發送垃圾郵件，多半會涉及相關發信軟體之不當使用，以及大量電子郵件位址之蒐集或利用，而為各國立法規範之重點之一。我國目前有個人資料保護法，專門規範不當蒐集與利用他人資料之行為。假使電子郵件位址若屬足資辨識個別使用者身份<sup>1</sup>，符合該法所定義之個人資料，則該種電子郵件位址之蒐集或利用，應獲得當事人之同意。

### 4、其他與內容有關之規範—依各該廣告之內容，由各目的事業主管機關分別管理監督

查目前垃圾郵件之內容型態主要有詐騙、色情、病毒散佈、妨礙名譽（或商譽）等問題，目前我國在刑事法或民法上，有如詐欺、妨礙風化罪、兒童及青少年保護、人格權保護或電腦犯罪等相關規範，足資使用。

除此之外，電子郵件之內容，依其廣告或所銷售提供產品／服務之內容，如各式藥品、旅遊服務、金融產品等，其內容分別受各行業不同目的事業主管機關所規範，並由各主管機關依法進行監督，換言之，不論業者提供之內容係經由任何管道達到廣告銷售的效果，該產品／服務仍需符合特定的法令。

---

<sup>1</sup> 此部分學者似有不同意見。可參見王郁琦、陳炳全（2002），濫發網際網路廣告信相關法律問題之研究，月旦法學雜誌，第八十一期，頁164

## 五、 為何需要且選定通訊傳播委員會為主管機關？

經查目前國際間對於管制垃圾郵件問題之策略，主要認為有「立法、自律與教育」與「技術過濾」等兩大主軸。目前我國除了著手草擬濫發商業電子郵件管理條例，擬定管制垃圾郵件之基本規範外，該條例所以指定專責處理垃圾郵件議題之主管機關，主要是為確保本條例之執行，並回應且具體化其他國際共識下所採取之措施，或協助業者採用較為一致的反制垃圾郵件策略，又或進行國際合作與公共教育宣導事宜，未來都需要主管機關進一步推動。

我國所以選定未來由通訊傳播委員會（在其成立之前則為交通部電信總局）負責管理垃圾郵件問題，原因在於垃圾郵件問題涉及網際網路通訊協定等傳輸技術層次，目前在反擊垃圾郵件策略上也以技術過濾為主，以上皆仰賴網際網路接取服務業者等甚深。除了通訊傳播委員會為通訊傳播產業之主管機關，且我國目前管制垃圾郵件政策與草案之精神，主要是希望能以業者自律與技術過濾來處理垃圾郵件問題，故主管機關必須與通訊服務業者高度互動。而若因電子郵件而引發商業活動之爭議（邀約引誘、不實廣告、訪問買賣、甚至詐欺等交易糾紛），目前我國已有公平交易法、消費者保護法、及民、刑法等規範與專責機關處理，與目前所草擬之濫發商業電子郵件管理條例之本質不同，但互為補充。

因此，遂選定通訊傳播委員會為主管機關甚為妥適。

補充說明：

（一）目前國際間對於管制垃圾郵件問題之策略，主要認為有「立法、自律與教育」與「技術過濾」等兩大主軸。

在此情形下，政府所可以努力的部分，除了儘速完成立法外，另外就是協助相關業者進行對 SPAM 反擊之行動：如鼓勵 ISP 業者追蹤 SPAMMER 並停止其帳號、設立反 SPAM 的相關條款、制定網友申訴管道、搜尋有安全漏洞之伺服器並進行關閉、設計過濾 SPAM 之合理使用費用、教育消費如何降低收到 SPAM 之技巧...等。政府之參與與協助將能更有效的達成目標。此外，主管機關亦可考慮仿效國外作法，規劃可供政府、I 業者及大眾對 SPAM 資訊的交流管道；並發動有關 SPAM 的大眾認知系列活動，教育網路使用者、商業團體等有關郵件發送規範；及說明如何降低來自病毒及間諜軟體的威脅和減少收到 SPAM 的方式；規劃提出申訴的管道及執行方式，並通知國內外商業團體，應遵守我國有關 SPAM 的相關法令等。此外，SPAM 是跨國界的議題，需要全球協力共同解決。因此政府亦有必要與各國密切合作。事實上，在 SPAM 管制策略不一，也被認為是管制 SPAM 之規範有效性上困境的主要來源。因此，為建立國際共通之策略與資源共享，有必要責成主管機關長期參與國際 SPAM 相關討論，分享與提供相關資訊、策略或統計數據，並配合國際間合作計劃對 SPAMMER 進行調查及起訴。

## (二) 選定通訊傳播委員會之理由

由於垃圾郵件問題之處理涉及網際網路通訊協定等傳輸技術層次甚深，目前我國在反擊垃圾郵件策略上也以技術過濾與業者自律為主軸，故其管制有效性有賴網際網路接取服務等相關業者之合作。

除了考慮通訊傳播委員會為通訊傳播產業之主管機關，有較多政策工具與誘因可以協調業者積極進行垃圾郵件之過濾，且依照我國目前管制垃圾郵件政策與草案之精神與定位—不當傳輸行為之管制，考量主管機關必須與通訊服務業者高度互動之必要性下，選定由通訊傳播委員會負責協調處理垃圾郵件之相關問題。

而若因電子郵件而引發商業活動之爭議（邀約引誘、不實廣告、訪問買賣、甚至詐欺等交易糾紛），目前我國已有公平交易法、消費者保護法、及民刑、法等規範與專責機關處理，與目前所草擬之濫發商業電子郵件管理條例之本質不同，但互為補充。

六、 通訊傳播委員會（或交通部）對於防制垃圾郵件所扮演的角色為何？

通訊傳播委員會主要的職責如下：

- 1、 採取相關措施以確保本條例之執行與法令之修正
- 2、 促成業者自律機制之建置與反制垃圾郵件措施之交流
- 3、 鼓勵業者發展 Spam 技術解決方案，並監督相關技術之應用
- 4、 負責此一議題之國際交流合作事宜
- 5、 提供並宣導公眾關於防制垃圾郵件之資訊

相關說明：

（一）基於本條例之立法意旨著重於建立發送商業電子郵件之規則，並兼顧網際網路電子郵件服務使用者與服務提供者之利益，且主要係管制不當之傳輸行為，並不干涉網際網路使用行為之實質內涵，故明定主管機關為交通部。

（二）相關條文

- 1、「主管機關得促使電子郵件服務提供者採行必要自律措施，防止濫發商業電子郵件之行為。」（草案第六條）
- 2、「主管機關為執行本條例所訂事項，得與國際相關組織進行有關商業電子郵件來源、追蹤方式及其他相關資訊之交流。」（草案第十四條）

（三）補充說明：

- 1、另為有效辦理通訊傳播相關監理事項，促進我國通訊傳播之健全發展，確保通訊傳播監理機關之公正性與獨立性，行政院已於民國九十二年以院臺交字○九二○○四三二三五號函，函送立法院審議「通訊傳播委員會組織法」草案。於通訊傳播委員會成立後，對於不當發送商業電子郵件行為之管制事宜，未來亦應改由該會掌理，特此敘明。
- 2、除了本條例所明定之職責外，根據各國主管垃圾郵件規範之機關作法，不少亦致力於向公眾宣導關於減少垃圾郵件之干擾或侵害之資訊與方法，或建置網頁等，亦值我國參考。

七、 目前以技術方式處理垃圾郵件氾濫問題之困境為何？立法之必要性何在？

1、 經濟上誘因難以弱化

發送電子郵件之成本低廉，且接觸層面可廣可深，此對於行銷者而言是相當巨大的誘因。(相對而言，手機簡訊的成本較高，故濫發情況就不若網路電子郵件嚴重)

2、 技術有限性

承上，因為經濟上鉅額獲利之誘因存在，且短期間似乎難以弱化；再者以技術過濾雖然某些程度上可以降低使用者受垃圾郵件干擾之情況，但相對的，服務提供者仍然必須付出相當成本來支應過濾此類垃圾訊息之電腦運算能力，此外也必須承擔錯誤過濾的風險與可能引發的違憲爭議。

此外，目前技術上追蹤發信來源與 SPAMMERS 之相關技術，仍屬有限(也有成本上的考慮)，而若無相關法令之課責，對於濫發者而言，受停止帳號使用與解約等之懲罰，似乎難有明顯之收效。

3、 過去我國在 SPAM 議題遭國際組織點名要求改進，主要係由於沒有明確的法令可遵循，業者因而無法提出確實的解決之道，若本條例通過，將可使相關業者有所依循而進行反制 SPAM 的行動。其次，業者有對抗及減少 SPAM 的能力，但沒有全面的實施。現階段我國對於 Spam 問題，在法制面向上，不論是民刑法或個人資料保護法，都有適用上之限制而無法完全彌補技術過濾後，所無法處理之漏洞或其所引發之問題。

補充說明：

- (一) 目前以技術遏止垃圾郵件的發送，主要是以過濾或建立黑名單的方式。過濾包括「自發式過濾」(自源頭或訊息內容，利用軟體篩選)、「合作式過濾」(收信人向 ISP 或其他中介機構註冊，或者發信人於信首標示為商業電子郵件)以及「經收信人採取選擇加入(opt-in)或選擇退出(opt-out)」的機制。另所謂「黑名單」，係由業者間建立所謂 RBL (Realtime Blackhole List)，內有拒絕該網際網路位址(IP Address)發送垃圾郵件的名單。對於訂購此一 RBL 的 ISP 業者或企業，其將可知悉應封鎖哪一 IP 位址的流量，以避免該位址被作為濫發垃圾郵件之用。
- (二) 然而這種以技術過濾方式遏止濫發垃圾郵件，本質上有可能造成「誤判」，容易誤刪或封阻了有用或合法的電子郵件，且無法自源頭有效杜絕濫發垃圾郵件，且仍然對於電子郵件服務提供者或使用末端造成傳輸上的壓力。因此目前國際間普遍認為仍有必要立法，針對濫發垃圾郵件的行為之根源加以規範。
- (三) 此外，收信人對於垃圾郵件的防範，雖多可以以安裝過濾軟體的方式

為之，例如可設定只收取源自通訊錄電子郵件位址的來信等，但成效有限。

- (四) 追蹤垃圾郵件來源之技術能力能屬有限。以目前 SMTP 的傳輸規範來說，追查亂發郵件者的確很不容易；此一方面是因為郵件信首資訊容易竄改，一方面是因為 open-relay 和 open-proxy 管理制度的問題。但只要 ISP 和 ESP 業者能夠互相合作，並且正確宣導用戶更新軟體及防範措施，透過適當的軟體偵測和管制，要達到目的也並非完全不可能。目前如微軟提出有為了減少垃圾郵件之『構思』“Coordinated Spam Reduction Initiative(CSRI)”和追蹤電子郵件發件人身份的技術規格。該身份追蹤規格為電話來電顯示服務(Caller ID)的電子郵件版，有助於阻止發件人的偽裝功能變數名稱的欺騙(spoofting)行為。不過技術的困境就在於隱匿與追蹤技術總是不斷地更新與相互破解，難以給予使用者完整的保障，故能需要立法規範之補充以為救濟。

八、 為何我國「濫發商業電子郵件管理條例」將打擊垃圾郵件之問題限定在商業電子郵件的管理上？

與其他一般行銷行為比較以言，垃圾郵件發送者之「濫發商業電子郵件行為」無成本考量，故二者就成本方面而言實有所不同。

參考各國立法例所規範之對象，多僅限於「商業電子郵件」。理由係因目前所稱垃圾郵件問題，絕大多數源於以行銷商品或服務為目的之電子郵件。其他類型之郵件如基於私人情誼而往來或宣傳理念之電子郵件，基於維護個人之通訊秘密及言論自由，且事實上此類電子郵件出現短時間內大量發送而嚴重佔用網路容量之可能性較低，故多不為各國法所規範，本條例從之。

相關說明：

不請自來的網路廣告郵件係將寄信成本不當地轉移到使用者上，基於保護網路消費者的利益，對網路上的垃圾郵件進行管制應該具實質的政府利益，以規範業者不當地轉移廣告成本。所以，對於垃圾郵件進行立法管制僅是針對一種特別形式的廣告方式作限制，屬於「時間、地點與行為的管制」。由於並不涉及內容管制，侵害人民言論自由的可能性較小，所以對垃圾郵件進行立法管制並不因此構成違憲。以美國立法例觀之，多僅規範商業性的電子廣告郵件，其理由可能是憲法對於商業性言論自由的保障程度較其他憲法所保障的言論自由為低，故管制商業性的電子廣告較不易構成違憲。

## 貳、法案內容

### 九、 我國「濫發商業電子郵件管理條例」所要保護的法益內涵？

根據本條例之第一條所規範之立法目的可知，本條例主要所要保護的法益為：

1、 不受干擾與遭受經濟或非經濟損害的危險

2、 相關業者財產權的侵害

此即處理發信者濫發行為成本之轉嫁

3、 公共利益（整體社會資源的無益損耗）

條文參照：「為維護網際網路使用之便利，避免濫發商業電子郵件之干擾，提升網路環境之安全及效率，特制定本條例。」（草案第一條）

相關說明：

#### （一）不受干擾與遭受經濟或非經濟損害的危險

- 1、 由於垃圾郵件並非收信人所要求或願意收受，收信人應該有選擇是否收取或選擇收取何種資訊之權利。
- 2、 因此本條例將個人此種資訊自主選擇與不受他人干擾之權利具體化，而賦予個別收信人有權決定是否收取商業電子郵件，將決定權全權交由個別消費者自主決定（Opt-out 政策）。
- 3、 此外這種信件之大量干擾，造成個人使用電子郵件上之不便，且進一步造成機會成本的損失（時間的浪費等）。

#### （二）相關業者財產權的侵害

此一問題的根源主要來自於網際網路電子郵件發送上，私人成本不等與社會成本，導致有經濟學上所謂的「外部性」問題發生。大量垃圾郵件的發送，將此一外部性成本，不當地轉嫁相關業者（少部分則轉嫁給個別收件人），如過濾機制將損耗 ISP 業者額外資源，如電腦運算能力、資料儲存空間等，間接也增加業者購買設備、頻寬之壓力等。

#### （三）整體社會資源的無益損耗

又由於據統計多數垃圾郵件內容為收信人所不欲收取之資訊，而此類資訊大量的傳輸，無疑是造成網路資源的消耗，與廣大公眾無益成本的花費。除了佔用網路空間，影響傳輸速率外（特別是在中小型的 ISP 業者或電子郵件服務提供者，更為顯著），更進一步地花費在防堵、過濾、追蹤 Spammer 上的成本耗費更是難以估計。

此外，由於根據統計指出垃圾郵件多半隨有詐騙之情事，故長期而言

可能影響使用者對於電子交易或電子廣告之信心，更不利未來電子商務、網路使用環境與整個資訊社會之發展。

## 十、我國「濫發商業電子郵件管理條例」之立法原則？

- 1、管制不當傳輸行為—遵守內容中立原則
- 2、低度管理—強調以業者自律及技術過濾為主之管制策略
- 3、定位為民事特別法，尊重收信人之選擇與隱私權

相關說明：

### (一) 管制不當傳輸行為

本條例將所處理的垃圾郵件問題定位為管制「不當傳輸行為」，因此以內容中立（content-neutral）為本條例基本管制原則。

雖然本條例看似限制「商業性」言論之發表，但實際上查各國立法、相關判決及學者見解可知：

- 1、國內外學說或實務上大抵都肯認對於商業性言論之保障程度較其他性質之言論低。如根據釋字 414 號或 577 號解釋等可知，廣告係為獲得財產而從事之經濟活動，涉及財產權之保障，並具商業上意見表達之性質，惟政府得基於公共利益之維護，得予以較嚴格之規範。
- 2、本條例所要求之合法發送商業電子郵件之要件，例如附加選擇退出機制、標示或表明真實身份，事實上僅是對於發送廣告郵件之方式作一格式上之規範，屬於對言論發表「時間、地點、或行為」之管制，並非針對實際上商業性言論之內容作限制。

### (二) 低度管理

我國濫發商業電子郵件之管理，主要是為建立發送商業電子郵件之基本秩序且兼顧網際網路商業之發展與自由，故採取低度管理，即以民事損害賠償責任為基礎、且強調技術過濾與業者自律之立法取向。此外，違反本條例第四條及第五條規定之要件，也僅對於相對人負民事損害賠償責任。

再者，從成本的角度觀察，由於主管機關缺乏技術設備且有資訊不對稱問題，故政府介入進行直接管制之成本甚高。

此外，本條例亦授權主管機關交通部電信總局（未來之通訊傳播委員會）得採取相關措施，如國際合作、協助業者建立自律及過濾機制等來減少目前商業電子郵件氾濫之問題。

公權力介入門檻基本原則是，有隱匿真實身份或來源行為而致難以追蹤的，則以公權力來進行追蹤與制裁；遵守本條例所訂定發信人之誠信義務（提供正確信首資訊、真實身份與郵遞住址），但可能違反本條例其他規定者，如未尊重收信人選擇或隱私權者，則依情節輕重而循一般民事救濟途徑為之。若遵循本條例所訂之各項基本規範，但其商業電子郵件內容或發送行為有涉及其他問題者，例如媒介色情，則回歸一般法律體系處理。

### （三）定位為民事特別法，尊重收信人之選擇與隱私權

本條例主要為管制不當傳輸行為，且以低度管理為原則。因此本條例主要在於規範發送商業電子郵件之基本秩序，而將此類郵件所引發之爭議或所造成之損失，賦予當事人有請求救濟之權利基礎，而交由一般民事損害賠償機制解決。同時，本條例亦不介入商業電子郵件之實質內容，完全尊重收信人依個別偏好與需求決定其是否繼續收取各種內容與類型之電子郵件。

十一、 本條例對於「商業電子郵件」的定義為何？

- 1、本濫發商業電子郵件管理條例草案第二條第一款就欲管制之「商業電子郵件」範圍，已予明定：「指發信人以行銷商品或服務為主要目的，透過網際網路傳送之電子郵件。但不包括基於既存交易關係提供相關資訊者。」
- 2、該定義係參考美國 CAN-SPAM Act of 2003 Sec. 3(2)及(17)

補充說明：

(一) 濫發之電子郵件限於商業電子郵件(草案第二條第一款)，相關規範重點如下：

- 1、以行銷商品或服務為主要目的之電子郵件
- 2、規範對象限於e-mail，不包括行動簡訊
- 3、既存交易相關資訊，進一步於草案第二條第二項規定：
  - (1) 第一款：締結經發信人、收信人雙方同意之契約所需聯繫者。
  - (2) 第二款：提供收信人所需商品或服務之保證、召回、回收或安全資訊者。
  - (3) 第三款：通知收信人交易期限、權利義務變更或繼續性契約關係之進行狀況等重要交易資訊者。
  - (4) 第四款：依據發信人、收信人雙方同意之交易條件，提供商品或服務，及其後續之更新者。

(二) 美國 CAN-SPAM Act of 2003 Sec.3(2)及(17)

「(2) 商業電子郵件

- (A) 商業電子郵件訊息，是指該電子郵件的首要目的在於商業廣告或促銷某一商業產品或服務，其包括為商業目的而刊登於網頁上之內容。
- (B) 商業電子郵件訊息是一種非屬正式商務往來與人際關係的訊息
- (C) 在本法通過後的十二個月內，主管機關 (FTC) 應依本法第十三條之要求發佈管制措施，其係有關建立一套判準以便於判斷該電子郵件訊息首要目的
- (D) 在電子郵件訊息中包含關於某一商業實體或與該商業實體網站之連結，並不意味該訊息就被視為是商業電子郵件，仍須視該訊息之內容或情況指出該訊息有商業廣告或促銷某一商業產品或服務為其首要目的，始為本法所稱之商業電子郵件。

- (17) 『正式商務往來或人際關係訊息』（以下簡寫為『交易或人際關係訊息』）
- (A) 本法所指之『交易或人際關係訊息』是指該電子郵件訊息首要目的在於
- (i) 使該商業交易能輕易、完整、且確認收件者早先已與發送者議定之商業交易
  - (ii) 提供有關於收件者使用或購買商業產品或服務之保證資訊、產品退還資訊、或安全性資訊
  - (iii) 提供
- (I) 關於期限或特徵變動之通告
  - (II) 關於收件者權利地位變動之通告
  - (III) 訂戶、會員、客戶、貸款、或涉及（由發送者所提供）產品或服務的可比較且持續性商業關係之接受者，於每隔一定期間，發送相關財務帳戶收支平衡資訊或該類帳戶報表
- (B) FTC 可依據 sec.13 之授權規定來修正前述 (A) 之內容，而在合乎本法立法目的下擴張或限縮那些被視為交易或人際關係訊息之類別，此項修正（之授權）係為了能因應電子郵件科技或實務之變遷且實現本法之立法意旨。」

## 十二、 對於行動通訊設備上的垃圾訊息，本法有無相關規範？

- 1、 本法對於通訊設備上之垃圾訊息如簡訊等，目前並無相關規範。
- 2、 由於行動簡訊之訊息傳送方式與電子郵件不同，對發信人而言，其發送成本較高，故濫發情形未如一般電子郵件嚴重，似無特別立法規範之必要。
- 3、 訊息傳送方式與格式不同，似難以一併規範之。

### 相關說明：

由於行動簡訊具有以下性質，因此本法未列入予以規範：

- (一) 行動簡訊的傳送，必須發送方與接收方的行動通訊業者有所協議，如此才可互通行動簡訊，因此並未如同電子郵件容易散布，且因發送的成本較高，故濫發的問題並不嚴重。
- (二) 由於現行電信法規要求行動簡訊的傳送，必須附帶發送來源的辨識碼，否則不得發送。因此在追查違法行動簡訊上，較電子郵件容易處理。
- (三) 目前行動簡訊所引發的問題，在於其所傳輸的內容（如詐財或不實訊息等），與濫發垃圾郵件的規範，係針對其不當行為有所不同，因此在管制模式上應有所不同。
- (四) 目前行動通訊業者透過定型化契約的方式，約定使用者不得有「傳送不實資訊予不特定人」的義務，因此業者已透過自律方式，以軟體過濾不當簡訊的發送。

### 十三、 何以本條例採取比較法上所認為管制強度較低之「選擇退出」(Opt-out) 機制？

參考美國、日本、加拿大、韓國等之立法例，將所謂「選擇退出」(Opt-out)機制訂入本條例中。一方面，顧及消費者權益；另一方面，顧及透過此一發送電子郵件從事行銷行為的行銷業者，所以採行「選擇退出」機制。

相關說明：

#### (一)兼顧人民收信之自由決定意志

##### 1、人民的自由意志

經由接收電子郵件，收信人除可享受類行動簡訊之便利外，亦可獲取一定的資訊。在資訊有價的時代，完全禁制商業電子郵件之發送似有過當。惟收信人/消費者之隱私權亦不可不妥為兼顧，亦即個人對於屬於自身的生活型態及內容應該保有自我決定權，應予尊重。

##### 2、隱私權為我國憲法所保障之權利

我國學界受大陸法系影響，多視隱私權為人格權的一部分。民法第十八條第一項規定：「人格權受侵害時，得請求法院除去其侵害。」而憲法雖未直接明文列舉隱私權，但從憲法第二十二條：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」可知隱私權觀念亦受我國憲法的保障。因此在司法院大法官會議第二百九十三號解釋中，大法官透過銀行法的解釋，明白肯認隱私權的存在與其必要。

#### (二)事實上的困難

從業者的角度而言，目前業者手上所擁有的大批資料，要全部獲得當事人的書面同意，有其實際的困難，若因此而禁止業者使用該等資料，則至少將對金融服務、直銷、電腦存系統、客戶信用等行業產生直接的衝擊。因此，一般見解認為以”opt-out”代替書面同意的作法，可以平衡個人隱私及個別消費者權利讓消費者有機會表示他們不願意收到某類郵件，亦即在消費者回函中，讓個人勾選不願意收到的廣告郵件種類，然後將未勾選的種類視為願意收到的廣告郵件種類，並同時將未回函的消費者視為不願意收到廣告郵件的個人，此種”opt-out”的方式，個人已經透過主動寄出回函的方式來表達意願，或許不失為一個可行的方式。

#### (三)國外立法例

##### 1、美國立法例：

美國 CAN-SPAM Act of 2003 第五條第 a 項第(3)款及第(5)款之規定。

**SEC. 5 OTHER PROTECTIONS FOR USERS OF COMMERCIAL ELECTRONIC MAIL.**

**(a) REQUIREMENTS FOR TRANSMISSION OF MESSAGES—**

**(3) INCLUSION OF RETURN ADDRESS OR COMPARABLE MECHANISM IN COMMERCIAL ELECTRONIC MAIL.—**

**(A) IN GENERAL—***It is unlawful for any person to initiate the transmission to a protected computer of a commercial electronic mail message that does not contain a functioning return electronic mail address or other Internet-based mechanism, clearly and conspicuously displayed, that—*

- (i) a recipient may use to submit, in a manner specified in the message, a reply electronic mail message or other form of Internet-based communication requesting not to receive future commercial electronic mail messages from that sender at the electronic mail address where the message was received ; and*
- (ii) remains capable of receiving such messages or communications for no less than 30 days after the transmission of the original message.*

**(B) MORE DETAILED OPTIONS POSSIBLE.—***The person initiating a commercial electronic mail message may comply with subparagraph (A)(i) by providing the recipient a list or menu from which the recipient may choose the specific types of commercial electronic mail messages the recipient wants to receive or does not want to receive from the sender , if the list or menu includes an option under which the recipient may choose not to receive any commercial electronic mail messages from the sender.*

**(5) INCLUSION OF IDENTIFIER, OPT-OUT, AND PHYSICAL ADDRESS IN COMMERCIAL ELECTRONIC MAIL.—**

**(A)** *It is unlawful for any person to initiate the transmission of any commercial electronic mail message to a protected computer unless the message provides—*

- 1. clear and conspicuous identification that the message is an advertisement or solicitation ;*
- 2. clear and conspicuous notice of the opportunity under paragraph (3) to decline to receive further commercial electronic mail messages from the sender ; and*
- 3. a valid physical postal address of the sender.*

十四、 本條例何以要求發信人必須提供其身分資訊及郵遞地址？

為有效確認商業電子郵件發信人之身分，爰參考美國「二〇〇三年垃圾郵件法」第五條第(a)項第五款及我國消費者保護法第十八條之規定，應表明自己真實身分(特別是當發信人與廣告主不同一人時)，包括發信人之團體或個人名稱及其營業所或住居所之地址。

相關說明：

(一) 美國CAN-SPAM Act of 2003 Sec.5 (a)規範重點如下：

「(a) 傳送訊息之條件

(5) INCLUSION OF IDENTIFIER, OPT-OUT, AND PHYSICAL ADDRESS  
IN COMMERCIAL ELECTRONIC MAIL

(A) 任何人開啟發送商業電子郵件訊息到受保護電腦上，即屬違法；除非該訊息提供了下述內容

(i) 清楚明確可確知該訊息係屬廣告宣傳或要約

(ii) 在前述第(3)款規定之時機下，有清楚明確之通知以拒絕更多來自發送者之商業電子郵件訊息

(iii) 有發送者清楚而實質地址

(B) 假使收信者已事先有肯定的同意，則本款(A)(i)之內容將不適用於該商業電子郵件訊息的傳送。」

(二) 消費者保護法第十八條規定：「企業經營者為郵購買賣或訪問買賣時，應將其買賣之條件、出賣人之姓名、名稱、負責人、事務所或住居所告知買受之消費者。」

十五、 本條例草案要求發信人於以行銷為目的之電子郵件主旨欄須加註一定之標示，其規定與理由為何？

理由：

- 1、 尊重收信人資訊接收與否的選擇權。
- 2、 使收信人在第一時間可選擇決定是否開啟閱讀或刪除該電子郵件，以簡省收信人於管理電子郵件上之時間浪費或損失。
- 3、 電子郵件服務提供者或企業亦可以透過過濾軟體減少過多此類電子郵件所造成該電子郵件伺服器之負擔。

相關說明：

(一) 本草案於第四條第二款中規定：「於郵件主旨欄加註『商業』、『廣告』、或『ADV』之標示或其他經主管機關公告足資辨識其為商業電子郵件之標示。但發信人事前已獲得收信人同意者，不在此限。」

(二) 本草案所以課予以行銷為主要目的之電子郵件發信人有一標示義務，主要理由如下：

- 1、 收信人於開啟郵件前，有辨識及過濾郵件之可能，得以選擇是否讀取此類訊息；
- 2、 使收信人在第一時間可選擇決定是否開啟閱讀或刪除該電子郵件，以簡省收信人於管理電子郵件上之時間浪費或損失——特別是因為根據資料指出，垃圾郵件目前也成為病毒散佈手段之一。
- 3、 電子郵件服務提供者或企業亦可以透過相關軟體，依據其用戶契約或公司政策，決定是否過濾此類電子郵件，或免於電子郵件伺服器之過度負擔，或免降低企業員工生產力。

(三) 參考立法例

- 1、 美國 CAN-SPAM Act of 2003 第十一條第二款之規定。

*SEC. 11. IMPROVING ENFORCEMENT BY PROVIDING REWARDS FOR INFORMATION ABOUT VIOLATIONS; LABELING.*

*(2) a report, within 18 months after the date of enactment of this Act, that sets forth a plan for requiring commercial electronic mail to be identifiable from its subject line, by means of compliance with Internet Engineering Task Force Standards, the use of the characters "ADV" in the subject line, or other comparable identifier, or an explanation of any concerns the Commission has that cause the Commission to recommend against the plan.*

- 2、 日本《特定電子郵件適正發送法》第三條第一款之規定

第三條（表示義務）

發送者對於特定電子郵件之發送，應依總務省規定將下列各款事項正確顯示於受信者所使用之通信終端機器之影像輸出裝置：

- 一、 此為特定電子郵件。
- 二、 發送者的姓名或名稱及住所。
- 三、 發送此特定電子郵件所用的電子郵件地址。
- 四、 為接收第四條通知之發送者的電子郵件地址。
- 五、 其他總務省所定之事項。

3、 澳洲 SPAM Act 2003 第十六條第 a 款及 Schedule 1. 等規定

**16 *Unsolicited commercial electronic messages must not be sent***

*(1) A person must not send, or cause to be sent, a commercial electronic message that:*

- (a) has an Australian link; and*
- (b) is not a designated commercial electronic message.*

*Note 1: For Australian link, see section 7.*

*Note 2: For designated commercial electronic message, see Schedule 1.*

十六、 目前國內主要 ISP 業者（如 HiNet、SeedNet）對於垃圾郵件的自律機制或過濾措施主要有哪些？本條例對於業者自律機制與過濾措施之要求為何？

所謂「黑名單」(realtime blackhole list)：是指網路通訊協定上電子信箱地址的黑名單。其主要目的，在於利用此一黑名單確認發信人所發送之電子郵件是否為垃圾郵件。在黑名單的使用下，極可能造成一部分經由該電子信箱所發送的合法電子郵件，亦被 ISP 業者所阻擋。之所以如此，主要原因在於 ISP 業者依據黑名單上所列電子信箱地址，阻擋掉所有經由該電子信箱發送的電子郵件。因此，為避免於業者聯合實施黑名單機制將受訟累，特制定本條例第七條第二項「為尊重收信人之意願，免於商業電子郵件之干擾，主管機關得協調相關團體建置全國性拒絕商業電子郵件位址之資料。」之授權依據，俾供日後主管機關協調民間組織或團體建立全國性拒絕商業電子郵件位址之資料庫。

詳細說明：

#### (一) 業者自律機制或過濾措施

如業者成立策略聯盟，阻擋來自動態 IP 的信件及建立黑名單(realtime blackhole list)等。例如 SeedNet 根據台灣網際網路協會(TWIA)2004 年 3 月 17 日會議決議，協會內所有 ISP 會員同意採行拒絕接收動態 IP 用戶直接以本身當發信主機寄送之信件，SeedNet 亦在隨後 2004 年 4 月 15 日起啟動此一機制。

#### (二) 主管機關負有促進業者建立自律機制之責任

網際網路不當利用行為之規範，應以低度管理為原則，並促進業者採取自律機制，致力於發展相關防制濫發商業郵件之技術與過濾機制。

至於其他如(網路)行銷業者間自律機制之建立，因考慮事務之性質，留待未來主管機關協調其他目的事業主管機關協力辦理。

#### (三) 申訴機制之建立

至於保障消費者的使用權益，如消費者非屬 ISP 業者所列「動態 IP」、「黑名單」，其得向 ISP 業者申訴。並於查證屬實後，ISP 業者負有立即更正相關資料庫之義務。

十七、廣告主（或廣告代理商）對於所委託製作發送之商業電子郵件，若有違反本條例所規定之發送商業電子郵件要件，應承擔何種責任？

1、依照本條例第七條第五項規定：

「廣告主或廣告代理商明知或可得而知發信人有違反第四條第五條規定發送商業電子郵件者，與發信人連帶負損害賠償責任。」

2、本條例所謂「連帶損害賠償責任」，係指不真正連帶損害賠償，即廣告主與發信人對外負連帶損害賠償，但內部關係上，負損害賠償責任之廣告主事後仍可向發信人求償。

相關說明：

（一）由於目前商業電子郵件發信人多有隱匿真實身分或來源之情事，考量事實上追蹤發信來源需耗費相當時間、人力及物力，為有效防制濫發商業電子郵件之行為，並基於此類郵件之發送有為建立交易關係並獲取經濟利益之本質，爰參考英國法之模式，而要求廣告主或廣告代理商於明知或可得而知發信人有違法發送商業電子郵件情事時，應與發信人共同對外負連帶損害賠償責任，以讓廣告主於委託發送廣告時，應力求發信人不得有違反本條例之情事。

（二）民法第二百七十二條「數人負同一債務，明示對於債權人各負全部給付之責任者，為連帶債務。（第一項）無前項之明示時，連帶債務之成立，以法律有規定者為限。」

所謂連帶債務，係指數人負同一債務，依其明示或法律之規定，對債權人各負全部給付責任之多數主體之全部負給付責任。

至於連帶債務之產生，一係法律明文規定；一係當事人明示約定。本條例為揭阻源頭—廣告主，是訂定第七條第五項使構成「明知或可得而知發信人有違反本條例規定發送商業電子郵件」之主觀構成要件之廣告主，依此一法律規定與發信人對收信人負有連帶損害賠償責任。

（三）立法例參考：英國「二〇〇三年隱私與電子通訊條例」第二十二條及第二十三條

十八、「電腦處理個人資料保護法」亦保護個人隱私，何以本條例特別再以重複規範及保護？

電腦處理個人資料保護法草案修正主要的立法目的是保護個人隱私權，當然該法當中，也有刑罰的規定，以處罰對於個人資料的惡意不當利用之行為；有行政罰規定，處罰非惡意地不當利用或未真正侵害特定法益之行為；也有民事責任。

畢竟，電子郵件信箱之設置相當普遍，不論公司或個人皆有可能同時使用，故很有可能某個信箱雖是公司所設，卻為共用，或專屬個人使用等，不一而足，不易像身分證號碼一樣明顯可得確定使用者為何人，因為我們的個資法規定「足資識別」，所以一定要將電子郵件與個人資訊連在一起的，才能成為個人資料。惟現行實務上，尚無此種機制存在，故欲以電子郵件分辨發送者尚有困難，因此，欲以個資法處罰亦屬難題。

本條例就商業電子郵件之發送行為，基於維護個人之通訊秘密及言論自由，雖不就傳送內容做實質審查，但就商業電子郵件之傳遞，仍應符合一定之標示要件，揭示個人資訊，以利消費者識別。

補充說明：

- (一) 觀摩外國相關反制濫發電子郵件之立法精神，規範目的除了防止不當濫用通訊網路資源以及促進網路使用者使用利益以外，對於維護一般社會大眾，於面對新的科技應用工具時，仍應保有其必要之隱私權。
- (二) 國外雖立法指定主管機關就特定執掌規制電子郵件之行為，然而在這些電子郵件行為或內容上所涉及之業務，卻未必皆得由該主管機關全部適用，相反地，在外國立法例當中，處處可見防治濫發電子郵件是不同執掌的政府機關間應該通力合作的事項（諸如英國 Information Commission 和商工部合力協助各產業協會成員(Marketers)制定及執行自律規範(Code of Practice)，近如韓國，檢察官和通訊部聯手糾舉濫發電子郵件侵害個人隱私案件）。
- (三) 我國政策上雖決定將來由通訊傳播委員會擔任本條例主管事項的主管機關，惟更應與法務部(負責隱私維護)及消費者保護委員會(維護消費者利益)互相配合，在本條例中訂定強化合作之方式，以避免防制濫發電子郵件的工作產生漏洞。

## 十九、 對於源自於國外的不當商業電子郵件，如何處理？

- 1、對於違反本法所寄送之商業電子郵件，若源自國外，由於結果地係於我國境內發生，因此我國法律對於此一行為，應有管轄權。但如何行使司法權，尚須仰賴與國外司法機關的合作
- 2、有鑑於對於源自國外、違反本法所寄送的商業電子郵件，我國司法權行使上有現實的困難，因此除由主管機關與國外主要垃圾郵件來源國簽署合作協定（或備忘錄 MOU）外，由民間業者與國外主要業者進行交流合作（如交換 RBL），共同防制垃圾郵件的不當發送，應係較為有效的處理方法。

### 補充說明：

- （一）目前，本條例所致力的打擊對象，係針對本國的 Spammer 與違法的行銷業者，此亦為我國與他國進行垃圾郵件管制合作之基礎。對於違反本法所寄送之商業電子郵件，如係源自國外，由於結果地係於我國境內發生，因此我國法律對於此一行為，應有管轄權。但如何行使司法權，尚須仰賴與國外司法機關的合作。
- （二）不可諱言，目前執法上最困難的就是跨國活動的 Spam，而此有賴於國際層次之合作，始能有所成效。
- （三）此一問題不僅我國獨有；事實上，有鑑於對於源自國外、違反本法所寄送的商業電子郵件，我國司法權行使上有現實的困難，因此現階段可行之作法，除可由主管機關與國外主要垃圾郵件來源國簽署合作協定（或備忘錄 MOU，例如澳洲與韓國之合作模式<sup>2</sup>）外，或與國際組織如電信組織或 OECD 等進行多邊途徑的正式非正式合作，或由民間業者與國外主要業者進行交流合作（如交換 RBL 之 Spammer 資料），共同防制垃圾郵件的不當發送，應係較為有效的處理方法。
- （四）準此，特草案第十四條「主管機關為執行本條例所訂事項，得與國際相關組織進行有關商業電子郵件來源、追蹤方式及其他相關資訊之交流。」，以提供主管機關與國外主要垃圾郵件來源國進行國際合作之法源依據。

<sup>2</sup> [http://www.aca.gov.au/consumer\\_info/frequently\\_asked\\_questions/spam\\_MOU.rtf](http://www.aca.gov.au/consumer_info/frequently_asked_questions/spam_MOU.rtf)

二十、 對於違法本法的情事，有無檢舉機制得以受理？

基於本條例並未設計行政懲處之機制，考量必要性與效果，本條例並未要求主管機關另行建構關於不當商業電子郵件之檢舉機制。

原則上，電子郵件服務服務提供者應提供其使用者相關防止垃圾郵件入侵之方法，例如付費過濾軟體、不同層級的電子郵件信箱服務選擇。因此，電子郵件服務提供者應建置相關消費者申訴機制，因此消費者可以提供相關資料向其電子郵件服務提供者申訴；受不當商業電子郵件干擾而受有損害之個人或團體，可訴請民事法院要求停止侵害行為或請求損害賠償。

補充說明：

因本條例主要是定位在以民事損害賠償機制處理不當發送商業電子郵件之爭議，並未有行政裁罰之規定；主管機關主要任務係在於協助並督促業者建立相關自律機制，並鼓勵民間團體成立相關申訴與提供團體訴訟服務，是以主管機關不另建立檢舉機制，受理不當發送電子郵件行為之檢舉，以免資源重複耗費。

## 二十一、 如何避免個人自己意外成為 Spammer？

以下為常見的自我保護措施：

- 1、使用防毒軟體，並時常保持病毒碼更新
- 2、使用防火牆
- 3、注意並下載最新個人電腦作業系統修補程式
- 4、勿輕易開啟或直接刪除不知名或來源不明的電子郵件，並且使用掃毒軟體過濾電子郵件
- 5、設定較為複雜與隨機之密碼
- 6、屬於個別架設郵件伺服器之使用者，應該關閉伺服器上開放轉信之功能，以免成為濫發不當商業電子郵件之跳板

## 二十二、 目前與國外針對防制垃圾郵件所進行國際交流合作的事項為何？

有鑑於網際網路上濫發商業電子郵件行為多具有跨國界之特質，且各國相關損害賠償規定不一，為因應可能發生之跨國境之民事損害賠償訴訟案件，並兼顧我國國民權益，依本條例第十四條規定之授權依據，授權主管機關應積極參與國際合作，共同管制不當商業電子郵件之發送。

### 相關說明：

SPAM 的問題已經是屬於國際間的問題，假如國際間對於 SPAM 的認定和規範沒有共識，一定會造成管理上的效率不彰，因此現在國際間經常討論 SPAM 的議題，也是希望藉由彼此間的溝通和討論形成共識，共同防範 SPAM 氾濫。

二十三、 收到違反本法所寄送商業電子郵件的收信人，如何依本法主張權利？

收信人或電子郵件服務提供者因他人濫發商業電子郵件之行為受有損害時，得請求損害賠償。關於民事損害賠償之請求，參考我國著作權法第八十八條之立法例，原則上應依據民法損害賠償之規定，或請求侵害人因侵害行為所得之利益。另有鑑於被害人於單純使用之不便或時間浪費上，不易舉證其損害額，故特別訂定擬制損害賠償額。

本草案第七條對於收信人因收受垃圾郵件所導致之財產上及非財產上之損害賠償，即賦與其請求救濟的權利。

相關說明：

(一) 著作權法第八十八條：「因故意或過失不法侵害他人之著作財產權或製版權者，負損害賠償責任。

數人共同不法侵害者，連帶負賠償責任。

前項損害賠償，被害人得依下列規定擇一請求：

- 1、依民法第二百十六條之規定請求。但被害人不能證明其損害時，得以其行使權利依通常情形可得預期之利益，減除被侵害後行使同一權利所得利益之差額，為其所受損害。
- 2、請求侵害人因侵害行為所得之利益。但侵害人不能證明其成本或必要費用時，以其侵害行為所得之全部收入，為其所得利益。

依前項規定，如被害人不易證明其實際損害額，得請求法院依侵害情節，在新臺幣一萬元以上一百萬元以下酌定賠償額。如損害行為屬故意且情節重大者，賠償額得增至新臺幣五百萬元。」

(二) 收信人所受之財產損害或非財產損害，其得請求救濟之金額，為免收信人舉證不易，特予擬制每人每封以新臺幣五百元以上二千元以下計算求償，但收信人若能證明所受損害不僅於此時，則得另外舉證請求超過部分。相較於發信人而言，其所負之賠責任，考量到收信人不必特別舉證即得具有擬制賠償的下限請求權，為減少民眾動輒請求，造成商業電子郵件發信人之障礙，影響經濟的正常發展，乃限制賠償之最高總額以新臺幣二千萬元為限，不過，若發信人因該原因事實所得利益超過新臺幣二千萬元者，則不限制其上限，而以所得利益為限。

二十四、除了相關法令規定外，欲減少個人電子郵件信箱遭受垃圾郵件不當干擾，個人或企業可以採取哪些形式之自我保護措施？

- 1、審慎保管使用個人電子郵件位址。
- 2、審慎查核網站之隱私權保護政策與簽署同意聲明。
- 3、使用過濾軟體或建構防火牆。
- 4、向各該電子郵件服務提供者或其 ISP 業者詢問其反制垃圾郵件策略，並慎選適宜個人或企業需求之電子郵件服務提供者或 ISP 業者。
- 5、勿回覆或點選來路不明之郵件與連結；可先通知電子郵件服務提供者處理。
- 6、謹慎應對商業電子郵件之內容（詐騙活動）。

補充說明：

- (一) 由於目前商業電子郵件之發送，多半是以位址蒐集器等，在各網站上從事蒐集位址進而能發送商業電子郵件。因此，個人在電子郵件信箱之使用與管理上，盡可能善用一些網路信箱或免費信箱來作為非個人交往使用之聯絡工具（my-business-address@example.com），而能與一般個人信箱區隔，減少個人受不當商業電子郵件干擾之可能。
- (二) 目前垃圾郵件的反制技術，一般設置在四個節點：委外服務廠商、內部 SMTP 轉信主機（SMTP Relay）、內部郵件伺服器（例如 Microsoft Exchange、IBM/Lotus Domino）、或者使用者的個人電腦上。如何選擇合適的安裝節點，端視企業的規模及企業文化而定。不過一般認為垃圾郵件的過濾，應該安裝在個人使用者的端點上為佳，因為到底是不是垃圾郵件，應該是使用者個人的選擇。此也可以避免目前管制垃圾郵件最常涉及的言論自由問題。短期來說，因為目前市面上使用者端的垃圾郵件過濾產品，多數缺乏集中管理及企業層級的過濾功能，所以個人使用者的電腦，對於一般企業之垃圾郵件過濾政策上，是其選擇安裝節點時，最不合適的選擇。對大多數的企業來說，減少垃圾郵件的數量、減少惡意郵件的危害，都是最優先的考量。工作群組或地理位置形式的集中管理政策，大多可以達成上述目標。

目前大多數的企業級產品，使用者都可以建立「許可清單（white list）」，讓特定的郵件或網域名稱，直接通過過濾限制。在 2004 年，不管是現有的廠商或者是新的廠商，都會繼續加強使用者的設定管理功能。

在下列情況下，適合在個人使用者的電腦上安裝郵件過濾裝置之情形有：

- 1、一般個別使用者
- 2、學術界
- 3、作為特定使用族群的權宜之策
- 4、沒辦法負擔企業級解決方案的小型企業。