

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國109年5月6日印發

院總第 1777 號 委員提案第 24654 號

案由：本院委員謝衣鳳、葉毓蘭等 18 人，為了讓臺灣盡速加入 CPTPP，必須符合該協定對加入國家的要求，應配合訂定防止濫發商業電子郵件的機制；並同時保障網際網路使用之便利，提升網路環境之安全與效率，爰提出「濫發商業電子郵件管理條例草案」。是否有當？敬請公決。

提案人：謝衣鳳 葉毓蘭
連署人：鄭正鈴 洪孟楷 呂玉玲 林文瑞 林德福
孔文吉 李德維 萬美玲 魯明哲 陳玉珍
吳怡玓 廖國棟 鄭天財 Sra Kacaw 翁重鈞
張育美 陳雪生

濫發商業電子郵件管理條例草案總說明

依 CPTPP 第 14 章電子商務第 14.14 條，各締約方應採行或維持下列有關未經同意之商業電子訊息措施：（a）要求未經同意之商業電子訊息提供者，加強收件者免於持續接收此類訊息之能力；（b）依據各締約方法律及規定所載，要求取得收件者對於收到商業電子訊息之同意；或（c）規定盡可能減少未經同意之商業電子訊息。因此，要求商業電子訊息之發送方提供接收方「拒絕接收」或「同意接收」選項，為締約方須承擔的強制性義務。為了讓臺灣盡速加入 CPTPP，必須符合該協定對加入國家的要求，應配合訂定防止濫發商業電子郵件的機制；並同時保障網際網路使用之便利，提升網路環境之安全與效率，爰提出濫發商業電子郵件管理條例草案，共計十三條，其要點如次：

- 一、揭示本條例之立法目的。（草案第一條）
- 二、本條例用詞之定義。（草案第二條）
- 三、本條例之主管機關。（草案第三條）
- 四、揭示發送商業電子郵件應遵守之基本行為規範。（草案第四條）
- 五、揭示發送商業電子郵件所禁止之行為。（草案第五條）
- 六、電子郵件服務提供者在特殊情況下得拒絕履行契約之免責條款。（草案第六條）
- 七、主管機關之權責。（草案第七條）
- 八、民事損害賠償請求權與擬制損害賠償額規定。（草案第八條）
- 九、團體訴訟程序。（草案第九條）
- 十、針對惡意大量發送商業電子郵件之行為，科以刑事制裁之規定。（草案第十條）
- 十一、授權主管機關從事國際合作與交流。（草案第十一條）
- 十二、本條例對於外國人或團體之適用限制。（草案第十二條）
- 十三、本條例之施行日期。（草案第十三條）

濫發商業電子郵件管理條例草案

條 文	說 明
<p>第一條 為維護網際網路使用之便利，避免不當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；本條例未規定者，適用其他法律之規定。</p>	<p>一、本條例之立法目的。</p> <p>二、由於不當商業電子郵件之發送，已嚴重妨礙網際網路之使用效率，造成整體社會成本之無謂損失，因此為保障電子郵件使用者與電子郵件服務提供者得拒絕此類行為之侵擾及危害，並順應國際間專法規範之趨勢，特制訂本條例。</p> <p>三、基於尊重商業自由，考量電子行銷可能帶來之潛在商業機會與促進經濟發展之可能，本條例旨在建立發送合法商業電子郵件之規則，俾使電子商務環境得以健全發展。</p> <p>四、參考美國「二〇〇三年垃圾郵件管制法」(CAN-SPAM Act of 2003)、日本「特定電子郵件適正發送法」、澳洲「垃圾郵件法」(SPAM Act)、英國「二〇〇三年隱私與電子通訊條例」(The Privacy and Electronic Communications (EC Directive) Regulations 2003) 及其指導綱領。</p>
<p>第二條 本條例相關用詞定義如下：</p> <p>一、商業電子郵件：指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。但不包括提供現有交易相關之資訊。</p> <p>二、電子郵件位址：指得以辨識特定電子郵件使用者之識別碼。</p> <p>三、信首資訊：指附加於電子郵件之來源、路徑、目的地、發信日期等足資辨識發信人之資訊。</p> <p>四、電子郵件服務提供者：指提供電子郵件發送、傳輸或接收服務者。</p> <p>五、發信人：指發送商業電子郵件之團體或個人。</p> <p>六、收信人：指使用電子郵件位址接收商業電子郵件之團體或個人。</p>	<p>一、本條例用詞之定義。</p> <p>二、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。</p> <p>三、本條例所規範之商業電子郵件，其範圍主要係參考美國「垃圾郵件管制法」第三條第二款及第十三款之定義，針對以行銷商品服務為目的而透過網際網路傳送之電子郵件，但不包括那些主要內容屬於提供「現有交易相關之資訊」之電子郵件。所謂「現有交易相關之資訊」是指為完成已存在商品或服務交易之締結與履行資訊、或</p>

	<p>與已存在之商品或服務交易有關之重要資訊，如安全性、保證、其他重要售後服務等之行銷等，或者屬於持續性交易關係之內容，例如俱樂部會員資訊等。</p> <p>四、本條第二款電子郵件位址之定義，參酌電信法第二十條之一規定，電子郵件位址為識別碼之一種。</p> <p>五、關於本條第三款信首資訊之定義，主要係參考美國「二〇〇三年垃圾郵件管制法」第三條第八款之內容，指一般附加於電子郵件之首，非屬於電子郵件內容之一部分，用以說明該郵件之來源、路徑、目的地、發信日期等一般用以辨認發信人之資訊。</p>
<p>第三條 本條例之主管機關為國家通訊傳播委員會。</p>	<p>一、本條例之主管機關。</p> <p>二、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，故明定主管機關為通訊傳播委員會。</p>
<p>第四條 發信人傳送商業電子郵件，應符合下列規定：</p> <p>一、提供收信人有選擇不再接收來自同一發信人或廣告主同類郵件之機制。</p> <p>二、於郵件主旨欄加註「商業」、「廣告」或「ADV」之標示。</p> <p>三、提供正確之信首資訊。</p> <p>四、提供發信人之身分資訊及郵遞地址。</p>	<p>一、發送合法商業電子郵件之基本要件。</p> <p>二、發信人於商業電子郵件中，應提供使收信人得將其自己之電子郵件位址由發信人或廣告主之寄件名單中移除，或提供可有效回覆之電子郵件位址，或提供免付費電話等方式，從而收信人得以選擇不再收取同一發信人或廣告主所發送之商業電子郵件。爰參考美國、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。</p> <p>三、為使電子郵件服務提供者及個別收信人於開啟郵件前，有辨識及過濾郵件之可能，爰參考美國「二〇〇三年垃圾郵件管制法」第十一條第二項規定，要求發送商業電子郵件訊息時應加註一定字樣，如「商業」、「廣告」、以及國際間多數所共通採用之「ADV」標示。</p> <p>四、對於電子郵件行銷所引發之交易糾紛或其他可能損害，得以有效追查發信人，並循民事賠償之救濟途徑解決爭議，爰參考美國「二〇〇三年垃圾郵件管制法」第四條</p>

	<p>、日本「特定電子郵件適正發送法」第三條之規定，要求商業電子郵件發信人應具誠實義務，提供正確之信首資訊。</p> <p>五、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管制法」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，應表明自己之真實身分（特別是當發信人與廣告主不同一人時），包括個人姓名或事業名稱，及郵務機構可送達之通訊位址。</p>
<p>第五條 發信人不得有下列行為：</p> <p>一、明知或可得而知收信人已為拒絕接收商業電子郵件之表示，仍為發送者。</p> <p>二、明知或可得而知商業電子郵件之主旨有虛偽不實或引人錯誤之表示，仍為發送者。</p>	<p>一、本條例所禁止之行為態樣。</p> <p>二、由於收信人對於是否收取商業電子郵件，應有選擇權，對於收信人選擇拒絕收取同類信件之決定，發信人應予尊重，因此禁止發信人於可知悉收信人已為拒絕收受商業電子郵件時，再發送同類郵件，以免使前述 Opt-out 機制之要求徒具形式。</p> <p>三、為讓收信人避免因虛偽不實或引人錯誤之主旨內容，而影響其是否開啟郵件之決定，減少不當商業電子郵件之干擾，爰參考美國「二〇〇三年垃圾郵件管制法」第五條第（a）項第二款，禁止發信人發送主旨有虛偽不實或引人錯誤表示的信件。</p>
<p>第六條 電子郵件服務提供者對於大量電子郵件之傳送或接收，有正當理由認為造成其設備機能有重大障礙之虞者，得拒絕之。但應提供發信人及受影響者申訴之機會。</p>	<p>一、電子郵件服務提供者於特殊情況下，得拒絕履行契約之免責條款。</p> <p>二、電子郵件服務提供者於發現大量發送電子郵件之情況，為避免其正常服務之提供可能因此產生障礙或損害其設備，本條例賦予其得拒絕傳送或接收。但要求在前述情況發生時，應給予發信人及受影響者有知悉而得以申訴之機會或管道，以避免因此損害郵件使用者之權利。</p> <p>三、參考日本「特定電子郵件適正發送法」第十條之規定。</p>
<p>第七條 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。</p> <p>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庫。</p>	<p>一、主管機關之權責。</p> <p>二、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</p>

	<p>管機關協力辦理。</p> <p>三、由於我國係採取比較法上屬於低度管制的「選擇退出」(Opt-out)機制，因此考量外國立法例如美國、加拿大、韓國等為強化收信人選擇不再收取商業電子郵件之決定，俾使其有預先表達拒收商業電子郵件之管道，均要求考量建置「請勿來信機制」(Do Not E-Mail Registry)。惟此一機制實際運用上對減少大量不當商業電子郵件之成效未明，且查國外相關論者亦有對此機制可行性有所存疑者，故本條例授權主管機關得考察英美等國行之有年之「請勿來電／傳真機制」(Do Not Call/Fax Registry)，並視國外「請勿來信機制」之施行成效，再決定是否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。</p>
<p>第八條 發信人違反本條例規定，致收信人或電子郵件服務提供者發生損害者，負損害賠償責任。</p> <p>前項損害賠償，被害人得依下列規定擇一請求：</p> <p>一、依民法第二百十六條之規定請求。</p> <p>二、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。</p> <p>收信人不易證明其實際損害者，得請求法院依每封新臺幣五百元以上二千元以下酌定賠償額。</p> <p>對於同一原因事實對當事人負損害賠償責任者，合計最高總額以新臺幣二千萬元為限。</p> <p>廣告主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者，與發信人負連帶損害賠償責任。</p> <p>第一項損害賠償請求權，自請求權人知有損害及賠償義務人時起，二年間不行使而消滅。自有違反本條例行為時起，逾五年者，亦同。</p>	<p>一、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。</p> <p>二、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。</p> <p>三、違法發送商業電子郵件之行為，由於可能有眾多被害人，為避免賠償額過鉅無法負擔，爰參考個人資料保護法第二十八條規定，明訂行為人之最高賠償額為新台幣二千萬元。</p> <p>四、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「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規定，要求廣告主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，</p>

	<p>應力求發信人不得有違反本條例之情事。</p> <p>五、由於違反本法所生之損害賠償請求權，性質為民法侵權行為損害賠償之特別規定，為避免因長時間不行使權利，導致法律關係不易確定，而減損本條例賦予個別受害人求償之立意，爰訂定短期消滅時效之特別規定。</p>
<p>第九條 以公益為目的之法人，於章程所定目的範圍內，得接受被害人之委任，以自己之名義，為被害人之計算，提起損害賠償之訴。</p> <p>前項法人，就同一原因事實，受二十人以上之委任，而其民事訴訟標的之價值超過新臺幣六十萬元者，超過部分免繳裁判費。</p> <p>依第一項規定起訴者，應委任律師為訴訟代理人。</p>	<p>一、本條例之團體訴訟程序。</p> <p>二、考量個別收信人針對濫發商業電子郵件行為所請求之損害賠償額，可能因偏低而無向法院提起請求之意願，為便於受害民眾主張或維護其權利，爰參考消費者保護法消費訴訟，及「個人資料保護法」修正草案第三十四條之規定，訂定團體訴訟之規定。</p> <p>三、為鼓勵受害民眾能多利用公益法人代為主張或維護其權利，並避免過度耗費司法訴訟資源，爰參考「個人資料保護法」第三十四條規定，於第二項明定該受委任之團體就同一原因事實，接受二十人以上之委任，代為向司法機關行使權利者；或受讓二十人以上損害賠償請求權者，以自己名義，提起民事訴訟者，得減免裁判費用，以鼓勵個別收信人尋此團體訴訟程序請求司法救濟。</p> <p>四、為促進團體訴訟程序之有效進行，爰參考消費者保護法第四十九條第二項、「個人資料保護法」第四十條規定，要求應委任律師代理訴訟。</p>
<p>第十條 意圖為自己或第三人不法之利益，隱匿身分或信首資訊，發送大量商業電子郵件，致生損害於公眾或他人者，處二年以下有期徒刑、拘役或新臺幣二十萬元以下罰金。標示不實之身分或信首資訊者，亦同。</p> <p>以犯前項之罪為常業者，處六個月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。</p>	<p>一、刑事制裁之構成要件與刑罰。</p> <p>二、有鑑於濫發商業電子郵件之情形日益嚴重，對於惡性重大的濫發行為，特別是發信人有隱匿身份或來源之情事，致使因而受有損害之收信人或電子郵件服務提供者，難以透過民事求償機制防止損害擴大或求償。因此本條例專就隱匿來源或身份而情節重大的不當傳輸行為加以刑事制裁，藉以導正網際網路商業行為之秩序。</p> <p>三、參考美國「二〇〇三年垃圾郵件管制法」第四條有關違法商業電子郵件刑事制裁之構成要件及懲罰標準規定。</p>

立法院第 10 屆第 1 會期第 12 次會議議案關係文書

<p>第十一條 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。</p>	<p>一、主管機關應參與商業電子郵件管理之國際合作。 二、有鑑於網際網路上的電子郵件傳送，具跨國界與匿名之特質，防制商業電子郵件之氾濫有賴國際合作與技術交流，本條例有必要授權主管機關應積極參與國際相關合作，共同管制不當商業電子郵件之發送。</p>
<p>第十二條 未經認許之外國法人或團體，就本條例規定事項得為告訴、自訴或提起民事訴訟。但以依條約或其本國法令、慣例，中華民國法人或團體得在該國享受同等權利者為限；其由團體或機構互訂保護之協議，經主管機關核准者，亦同。</p>	<p>一、本條例對於外國法人或團體之適用限制。 二、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，為因應未來可能發生之跨國境之刑事及民事損害賠償訴訟案件，並兼顧我國國民權益，參考我國公平交易法第四十七條規定，明定本條。</p>
<p>第十三條 本條例自公布日施行。</p>	<p>本條例之施行日期。</p>