

2012



2014

# 台灣網路透明報告

*Taiwan Internet  
Transparency Report*



# 台灣人權促進會

Taiwan Association for Human Rights | TAHR

台灣網路透明報告，是由台灣人權促進會所推動之研究計畫。針對政府單位向網際網路服務供應商或平台業者，索取資料或移除言論的情形，進行調查與追蹤。

發行單位：台灣人權促進會

作者：何明諠（台灣網路透明報告計畫專員）

顧問（按筆畫順序）：邱文聰（中研院法律所副研究員、台灣人權促進會副會長）、余若凡（Google 台灣公共政策事務協理）、吳國維（國家資訊基本建設產業發展協進會執行長）、莊庭瑞（中研院資訊所副研究員）、劉靜怡（台灣大學國家發展研究所教授、台灣人權促進會執行委員）

協助執行（按筆畫順序）：邱伊翎（台灣人權促進會秘書長）、李柏鋒（開放文化基金會董事長）、林雨蒼（司法改革委員會執行秘書）、徐子涵（開放知識基金會台灣代表）、Kiang、Liwen、Nchild、Ronny Wang

特別感謝：立法委員尤美女國會辦公室



此份報告同時也能在以下網址下載：

[http://transparency.tahr.org.tw/TITR\\_Report\\_2015.pdf](http://transparency.tahr.org.tw/TITR_Report_2015.pdf)

© 台灣人權促進會 2015

# Content

## 目錄 & 表目錄

### 計畫概述

- 04 計畫介紹
- 05 計畫目標
- 06 計畫執行說明
- 06 單位選擇
- 07 資料範圍選定
- 08 執行說明

### 狀況報告

- 10 2012 年－2014 年索取網路個人資料
- 10 法律依據與流程
- 12 數據資料
- 23 各單位不願（或無法）揭露數據的理由彙整
- 26 資料綜合檢討
- 29 其他案例與檢討
- 33 2012 年－2014 年移除網路言論
- 33 法律依據與流程
- 34 數據資料
- 41 各單位不願（或無法）揭露數據的理由彙整
- 41 資料綜合檢討

### 本計畫未來方向

### 建議政府改進方向

Box 1	警政署刑事警察局 2012-2014 年索取網路個人資料情形	13
Box 2	移民署 2012-2014 年索取網路個人資料情形	14
Box 3	交通部 2012-2014 年索取網路個人資料情形	15
Box 4	財政部 2012-2014 年索取網路個人資料情形	16
Box 5	經濟部 2012-2014 年索取網路個人資料情形	17
Box 6	衛生福利部 2012-2014 年索取網路個人資料情形	18
Box 7	保安警察第二總隊 2012-2014 年索取網路個人資料情形	19
Box 8	2012-2014 年各單位索取網路個人資料次數總覽	20
Box 9	2012-2014 年各單位索取要求涉及的使用者數總覽	21
Box 10	2012-2014 年各單位索取網路個人資料的理由總覽	22
Box 11	經濟部 2012-2014 年移除網路言論情形	34
Box 12	警政署刑事警察局 2012-2014 年移除網路言論情形	35
Box 13	移民署 2012-2014 年移除網路言論情形	36
Box 14	交通部 2012-2014 年移除網路言論情形	37
Box 15	2012-2014 年各單位移除言論次數總覽	38
Box 16	2012-2014 年各單位移除言論所涉及的項目總覽	39
Box 17	2012-2014 年各單位移除言論的理由總覽	40

# *Overview*

計 · 畫 · 概 · 述



## 計畫介紹

「台灣網路透明報告」為台灣人權促進會針對台灣網路自由及網路隱私所進行之研究計畫。

據「財團法人台灣網路資訊中心」於 2015 年 8 月 27 日所發佈的新聞稿<sup>1</sup>指出，全國民眾已有 80.3% 的人有使用網路的經驗，並且 18 到 30 歲的民眾，上網率更高達 100%。這樣為數龐大的上網人口，意味著台灣已邁入了網路世代，網際網路已成爲台灣民眾生活不可或缺的工具。然而，在享用網路帶來的便利之餘，台灣人民是否又能夠充分了解他們的網路活動所面臨的風險，是否能得知他們的資料——無論是自願提供或僅是留下的足跡——被處理的情況，是否能得知他們所發表的言論，究竟會被歸類爲合宜或不合宜，又將各自受到何種處置。

我國於 2009 年開始內國法化的《公民與政治權利國際公約》，在其第 17 條，明文保障了個人的隱私權；此外，聯合國大會也在去年 12 月，通過了名爲《數位時代隱私權》的 A/RES/69/166 號決議<sup>2</sup>，決議中除了重申公政公約第 17 條的重要性外，更特別提及了政府蒐集個人資料可能造成的人權侵害；而到了今年 5 月，聯合國人權理事會的特別報告員 David Kaye，在其一篇針對數位時代的言論自由的報告（A/HRC/29/32）<sup>3</sup>中，也就網路隱私與網路言論自由之間密不可分的關係提出了說明。

有鑒於此，本計畫相信，台灣的網路使用者也有權利知道他們因網路活動而留存的資料是被如何蒐集、運用、保管；此外，又有哪一些政府單位，會運用哪些機制，來分辨並處理適合或不適合留存於網路上的言論。

為保障人民知的權利，我國政府於 2005 年制定了《政府資訊公開法》，允許人民於政府進行攸關其權益之施政時，得請求政府提供相關資訊。因此在這個計畫中，我們也依《政府資訊公開法》，主動地去要求各政府機關，請其提供進行相關行為時，所依賴的法律依據、標準作業流程、及進行相關行為的統計數據等資料。我們除了希望政府機關提供資料外，更希望這些請求及回覆的過程，也能成為和政府溝通的一環，讓政府了解，我們認為一套顧及人民權益的網路管理政策，還應包含哪些面向。

我們深信，資訊公開是政府自行建立可靠度的基礎。特別是自 2013 美國國安局的史諾登揭密事件後，政府主動揭露索取、利用個人資料，以及對網路言論管理的資訊，一直是世界各國人民的關注焦點。我們期待台灣政府能走在世界前端，當世界各國對這方面的資料還處在猶疑是否公開的階段時，若台灣政府能回應人民的要求，甚至開始主動定期公開，必將樹立一個良好典範。

1. 新聞稿參見 <http://www.twinc.net.tw/download/200307/20150901a.pdf>
2. 此決議參見 [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/166&referer](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/166&referer)
3. 參見 <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/29/32&Lang=C>

---

## 計畫目標

依時間及內容的差異，本計畫的目標可分為以下幾個：

### 近程目標

- 要求各政府單位釋出近年相關資料。
- 就既有資料，提出未來改進建議。
- 要求政府建立資料統計格式。

### 遠程目標

- 各政府單位主動公告相關資料。
- 各政府單位皆建立一套標準作業程序及內部稽核作業程序。
- 建置獨立機關，監督政府相關作為。

# 計畫執行說明

## 單位選擇

本計畫透過發函，要求以下 43 個政府或民間機關（構），公開索取網路個人資料及要求言論移除的資料。

本會發函機關		
機關（構）類別	機關（構）層級	機關（構）名稱
國安機關		國家安全局
中央行政機關	一級機關	行政院
	二級機關 或 獨立機關	內政部、法務部、國防部、財政部、經濟部、教育部、交通部、文化部、外交部、勞動部、衛生福利部、國家通訊傳播委員會、海岸巡防署、環境保護署、大陸委員會、中央選舉委員會、農業委員會、公平交易委員會、金融管理委員會
	三級機關	入出國及移民署、警政署、廉政署、調查局、憲兵指揮部、軍事情報局、賦稅署、關務署、智慧財產局、工業局
	四級機關	警政署刑事警察局、保安警察第二總隊、保安警察第三總隊、台北市政府警察局、新北市政府警察局、桃園市政府警察局、台中市政府警察局、台南市政府警察局、高雄市政府警察局
司法機關		司法院統計處
受政府委託之民間機關		iWIN 網路內容防護機構

這 43 個請求的對象中，除國安局、司法院統計處和 iWIN 網路內容防護機構外，其他單位皆屬行政院之組織體系。而為求資料的完整，所以在單位的選擇上，除包含行政院及其大部分的直接所屬的二級機關外，亦針對了預期有相關數據的二級機關之所屬機關，及一些我們認為有代表性的檢警單位進行個別探問，希望能藉此讓資料更具參考價值。

儘管大體而言，本計劃是以發函普查的方式進行，然過程中，我們也取得了一些額外的輔佐資訊，多少確保了發函的精確度。好比我國在行政院國家資通安全會報 101 年 11 月

22 日所召開之第 23 次委員會中，制訂了《網際網路內容管理基本規範及分工原則》<sup>4</sup>，當中除明言：「網際網路平台、內容及應用服務提供者並非電信事業，非屬通傳會法定職掌之監理對象，各主管機關如認定刊載內容或行為違反該館相關規定，應逕洽前揭提供者協助，以儘速移除不當內容，並取得刊載者個人資料。」外，更列出了中央各機關所主管之網際網路內容。本計畫亦參照這樣的資料，將原則所列機關皆納入發函名單中。

---

## 資料範圍選定

本計畫請求政府提供之統計數據資料，其涵蓋的統計範圍如下：

### 網路個人資料

- 此資料非為網路使用者自願提供給該政府機關。
- 資料是由各政府機關「直接」向網際網路服務提供者提出請求而得。
- 就內容上，包含實質內容（電子郵件內文、即時通訊內文等）與相關後設資料（metadata），但並未區分兩者；就存放上，包含已事後調取與及時截取之資料。

### 網路言論

- 非出自網路使用者之自願移除。
- 是由各政府機關「直接」向網際網路服務提供者提出請求。
- 言論內容包含符號、文字、圖片、音樂、影像。

4. 《網際網路內容管理基本規範及分工原則》的全文，可參見：<https://drive.google.com/file/d/0B6XXC2kUbbLDV3RaMzNTZ0p6dUUU/view?usp=sharing>

## 執行階段

執行上，本計畫大致可分作以下四階段：

- 1 ● 由本會發文詢問各政府機關索取網路個人資料及移除網路言論之作用法依據、標準作業流程及其法源依據。
- 2 ● 由本會發文補充追問第一階段資料，並依前一階段所得，繼續追問各政府機關相關作為之各項統計數字、標準作業流程、內部稽核作業、及相關表格等。
- 3 ● 尋求立法委員協助，請其發文追問前二階段資料提供不完全或不願提供資料之政府機關。
- 4 ● 召開記者會或座談會，發表年度報告，並上網公告年度報告

# Report

狀況報告

# 2012 年－2014 年索取網路個人資料

## 法律依據與流程

根據我國《中央法規標準法》第五條第一項第二款規定，關於人民之權利、義務者，應以法律定之。而各政府機關因行政需求，需要索取網路個人資料，或要求移除網路言論的行為，皆屬干涉人民之隱私權及言論自由之行為，故依法，應制定相應之法律，作為政府機關進行相關行政作為之依據後，方能行為。本計畫在前兩階段的發文探問中，皆有就此部分進行探問，試圖釐清我國各政府機關當前之權責。

而本計畫目前在「索取網路個人資料」的部分，所獲得的資訊如下：

編號	單位	索取網路個人資料時該單位宣稱之法律依據
1	國家安全局	<ul style="list-style-type: none"><li>• 通訊保障及監察法</li><li>• 政府各級關協助國家情報工作應配合事項辦法</li></ul>
2	法務部調查局	<ul style="list-style-type: none"><li>• 通訊保障及監察法第 3 條之 1、第 11 條之 1、第 15 條、第 16 條，暨相關之施行細則規定。</li></ul>
3	法務部廉政署	<ul style="list-style-type: none"><li>• 刑事訴訟法第 229-231 條</li><li>• 通訊保障及監察法</li><li>• 檢察機關實施通訊監察應行注意要點</li></ul>
4	內政部警政署	<ul style="list-style-type: none"><li>• 全國法規資料庫</li><li>• 法務部「通訊保障及監察專區」</li></ul>
5	警政署刑事局	<ul style="list-style-type: none"><li>• 全國法規資料庫</li><li>• 法務部「通訊保障及監察專區」</li></ul>
6	保安警察第二總隊	<ul style="list-style-type: none"><li>• 經濟部智慧財產局「法規資訊」</li><li>• 法務部「通訊保障及監察專區」</li></ul>

6	保安警察第二總隊	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 國家通訊傳播委員會「法律事務業務」</li> </ul>
7	行政院海岸巡防署	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 通訊保障及監察法</li> </ul>
8	國家通訊傳播委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 電信法第 55 條第 2 項</li> <li>• 依電信法第 7 條第 2 項，訂有《電信事業處理有關機關查詢電信通信紀錄實施辦法》及《電信事業處理有關機關（構）查詢電信使用者資料實施辦法》。</li> </ul>
9	交通部	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 氣象法第 24 條、行政程序法第 40 條</li> </ul>
10	財政部	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 稅捐稽徵法第 30 條第 1 項</li> <li>• 關稅法第 13 條第 1 項及第 2 項</li> </ul>
11	經濟部	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 商品檢驗法第 49 條、第 50 條</li> <li>• 度量衡法第 42 條、第 43 條</li> </ul>
12	衛生福利部	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 《電信事業處理有關機關（構）查詢電信使用者資料實施辦法》第 3 條第 1 項及第 2 項、第 5 條</li> <li>• 精神衛生法第 33 條第 1 項及第 2 項</li> <li>• 醫療法第 26 條</li> <li>• 食品安全衛生管理法第 29 條</li> <li>• 藥事法第 66 條</li> </ul>
13	內政部 入出國及移民署	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 入出國及移民法第 89 條</li> <li>• 電信事業處理有關機關（構）查詢電信使用者實施辦法</li> </ul>
14	公平交易委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 公平交易法第 27 條第 1 項第 2 款</li> <li>• 行政程序法第 40 條</li> </ul>

# 數據資料<sup>5</sup>

## 各單位數據資料

上述宣稱有權限的 14 個單位，其數據資料的回覆情形如下：

	有回覆數據資料	未回覆數據資料	表示近三年未執行
單位	警政署 刑事警察局	國家安全局	行政院海岸巡防署
	內政部 入出國及移民署	法務部調查局	國家通訊傳播委員
	交通部	法務部廉政署	
	財政部	內政部警政署	
	經濟部	公平交易委員會	
	衛生福利部		
	保安警察 第二總隊		

5. 所有單位皆宣稱所提供的資料，是包含了單位本部及其所屬機關的統整資料。

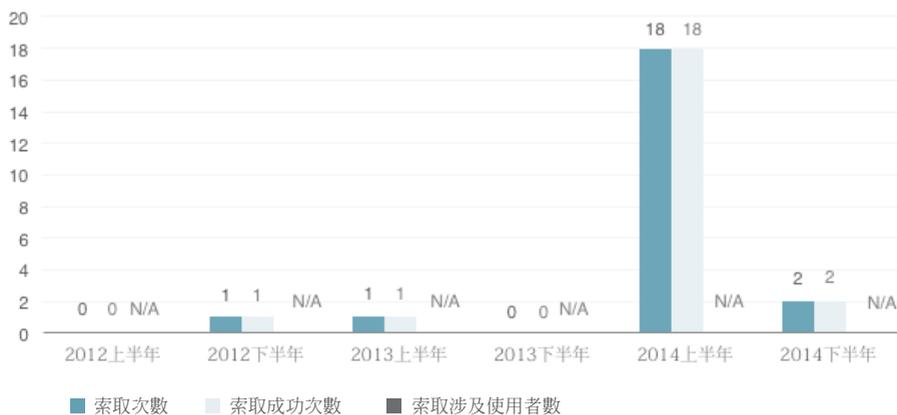


年份	索取次數	索取成功次數	涉及使用次數
2012 上半年	302	271	N/A
2012 下半年	374	339	N/A
2013 上半年	315	278	N/A
2013 下半年	341	301	N/A
2014 上半年	467	388	N/A
2014 下半年	438	370	N/A

- 在 2012-2014 年間，刑事局共提出了 2,237 次索取的要求，其中成功了 1,947，成功率為 87%。
- 刑事局並未提供這些索取次數所涉及的使用者數量。<sup>7</sup>

6. 此表數據及資料，參見刑事局 104 年 3 月 25 日形資字第 1041400360 號函。

7. 政府未提供之資料，本文均以「N/A」表示。



年份	索取次數	索取成功次數	涉及使用次數
2012 上半年	0	0	N/A
2012 下半年	1	1	N/A
2013 上半年	1	1	N/A
2013 下半年	0	0	N/A
2014 上半年	18	18	N/A
2014 下半年	2	2	N/A

- 在 2012-2014 年間，移民署共提出了 22 次索取的要求，22 次皆成功，成功率為 100%。
- 移民署並未提供這些索取次數所涉及的使用者數量。

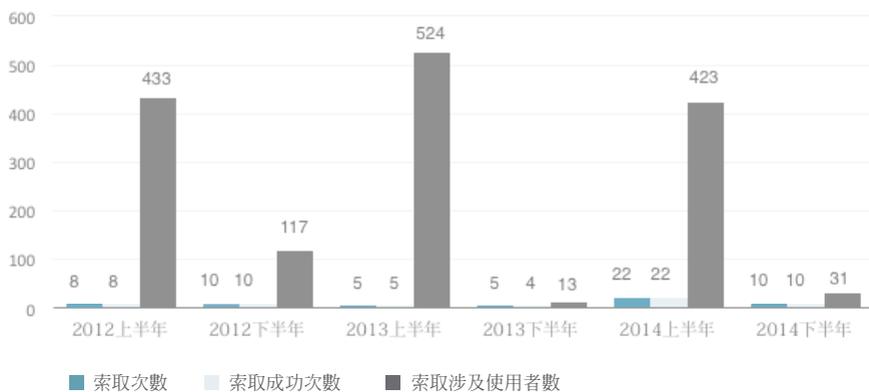
8. 此表數據及資料，參見移民署 104 年 3 月 27 日移署資安晏字第 1040038924 號函。



年份	索取次數	索取成功次數	涉及使用次數
2012 上半年	0	0	0
2012 下半年	0	0	0
2013 上半年	4	2	1
2013 下半年	0	0	0
2014 上半年	0	0	0
2014 下半年	2	2	N/A

- 在 2012-2014 年間，交通部針對同一使用者提出了 4 次索取的要求，其中成功了 2 次，成功率為 50%。
- 交通部提供了 2 個遭到拒絕的理由：（1）有關營運與維護部分，係由國外母公司負責，無資料提供。（2）索取得資料不足以辨識。

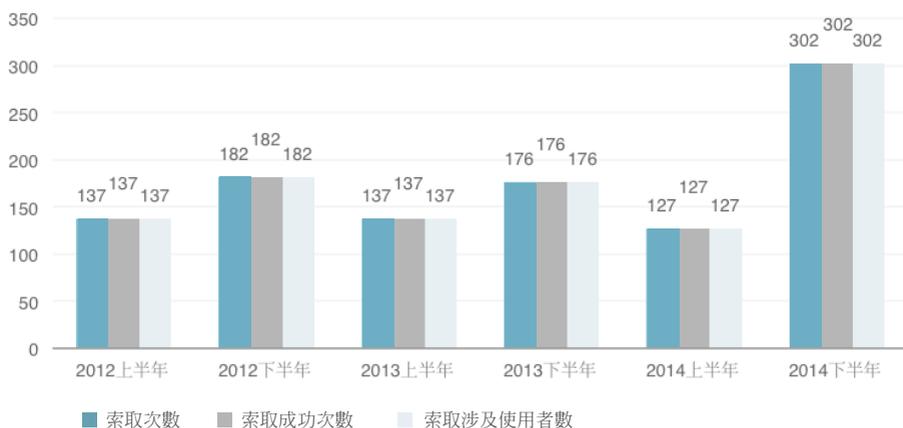
9. 此表數據及資料，參見交通部 104 年 3 月 25 日交郵字第 1040004037 號書函。



年份	索取次數	索取成功次數	涉及使用次數
2012 上半年	8	8	443
2012 下半年	10	10	117
2013 上半年	5	5	524
2013 下半年	5	4	13
2014 上半年	22	22	423
2014 下半年	10	10	31

- 在 2012-2014 年間，財政部共提出了 60 次索取的要求，其中成功了 59 次，成功率為 98.3%。
- 財政部提供了 1 個遭到拒絕的理由：業者未提供。
- 財政部的 60 次的索取中，一共涉及了 1,541 位使用者，平均每次索取會涉及 25.7 位使用者的個人資料。

10. 此表數據及資料，參見財政部 104 年 3 月 23 日台財法字第 10413915320 號書函。



年份	索取次數	索取成功次數	涉及使用次數
2012 上半年	137	137	137
2012 下半年	182	182	182
2013 上半年	137	137	137
2013 下半年	176	176	176
2014 上半年	127	127	127
2014 下半年	302	302	302

- 在 2012-2014 年間，經濟部共提出了 1,061 次索取的要求，其中成功了 1,061 次，成功率為 100%。
- 經濟部在 1,061 次索取的要求中，一共涉及了 1,061 位使用者，平均每次索取會涉及 1 位使用者。

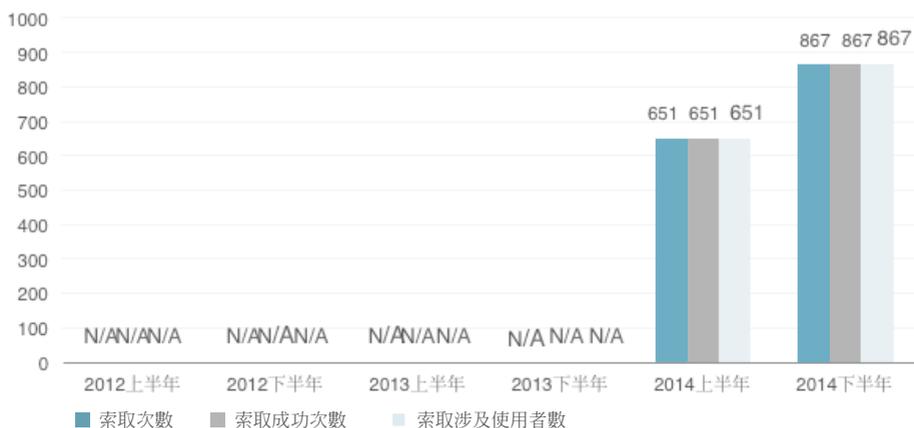
11. 此表數據及資料，參見經濟部 104 年 3 月 06 日經法字第 10404644530 號函。



年份	索取次數	索取成功次數	涉及使用次數
2012 上半年	N/A	N/A	N/A
2012 下半年	N/A	N/A	N/A
2013 上半年	N/A	N/A	N/A
2013 下半年	N/A	N/A	N/A
2014 上半年	N/A	N/A	N/A
2014 下半年	6	6	8

- 衛福部僅提供 2014 下半年的資料，且該資料僅為《電信事業處理有關機關（構）查詢電信使用者資料實施辦法》第 3 條第 1 項第 2 款、及《電信法》第 5 條的統計。
- 在 2014 下半年，衛福部至少提出了 6 次索取的要求，其中成功了 6 次，成功率為 100%。
- 衛福部在 6 次索取的要求中，一共涉及了 8 位使用者，平均每次索取會涉及 1.33 位使用者。

12. 此表數據及資料，參見衛生福利部 104 年 3 月 31 日衛部法字第 1043160037 號函。



年份	索取次數	索取成功次數	涉及使用次數
2012 上半年	N/A	N/A	N/A
2012 下半年	N/A	N/A	N/A
2013 上半年	N/A	N/A	N/A
2013 下半年	N/A	N/A	N/A
2014 上半年	651	651	651
2014 下半年	867	867	867

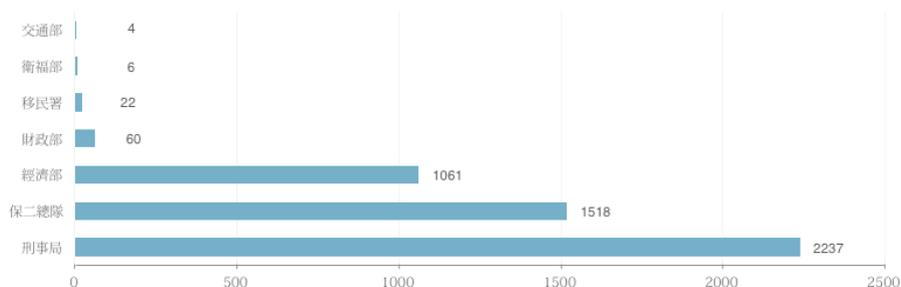
- 保安警察第二總隊僅提供 2014 年的資料。
- 2014 一整年，保安警察第二總隊共提出了 1,581 次索取的要求，其中成功了 1,581 次，成功率為 100%。

13. 此表數據及資料，參見保安警察第二總隊 104 年 5 月 19 保二刑字第 1040063651 號函。

## 各單位數據資料總覽<sup>14</sup>

Box 8

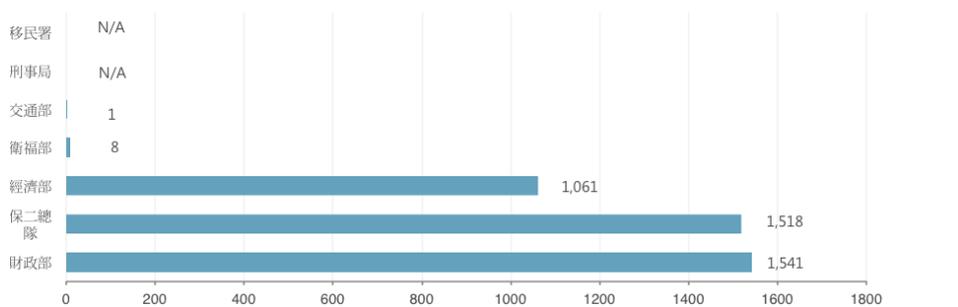
### 2012-2014 年各單位索取網路個人資料次數總覽



單位	次數	占（現有）總次數比例
刑事局	2237	45.6%
保二總隊	1518	30.9%
經濟部	1061	21.6%
財政部	60	1.2%
移民署	22	0.4%
衛福部	6	0.1%
交通部	4	0.1%

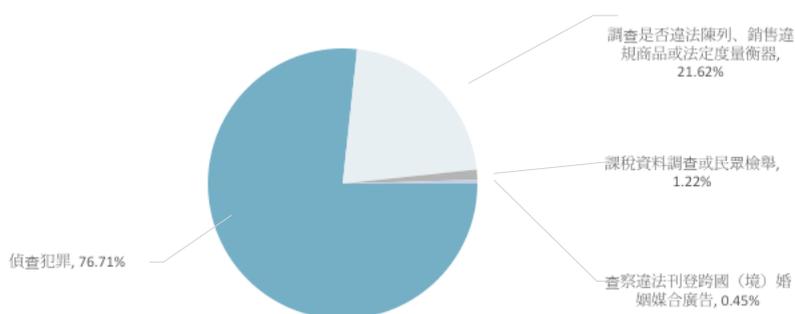
- 上述資料無法反映 2012-2014 年的完整情形。除未提供數據的單位外，衛福部與保二總隊亦只提供了 2014 年的（部分）資料。
- 從 2012-2014 年，至少發生了 4,908 次的資料索取次數，其中以警察單位為大宗，佔了 3,777 次，約為其中的 77%；其次則是經濟部，共有 1,061 次，約為其中的 21.6%。

14. 此節之數據及資料，皆來自前一節各單位所提供之資料。



單位	次數	占（現有）總次數比例
刑事局	N/A	N/A
保二總隊	1518	36.8%
經濟部	1061	25.7%
財政部	1541	37.3%
移民署	N/A	N/A
衛福部	8	0.2%
交通部	1	0%

- 上述資料無法反映 2012-2014 年的完整情形。忽略未提供資料的單位，就至少有提供部分資料的單位而言，刑事局和移民署並未提供此部分的資料。
- 在 2012-2014 年期間，我國政府至少試圖索取了 4,129 位使用者的資料。其中以財政部及保二總隊為大宗，各佔了 1,541 及 1,518 次，合計約為其中的 74%；其次亦有經濟部 1,061 次，約為其中的 26%。



項目	單位	次數	占（現有）總理由數比例
偵查犯罪	刑事局	2237	76.71%
	保二總隊	1518	
	衛福部	6	
	交通部	4	
調查是否違法陳列、銷售商品或法定度量衡器	經濟部	1061	21.62%
課稅資料調查獲民眾檢舉	財政部	60	1.22%
查察違法刊登跨國（境）婚姻媒合廣告	移民署	22	0.45%

## 各單位不願（或無法）揭露數據的理由彙整

在索取網路個人資料的部分，總計有 14 個單位具有權限，確實能提供（部分）資料的共有 7 個。而在那些僅提供部分資料，或是根本未提供資料的單位中，有些單位在公文上交待了原因，但亦有部分單位僅簡單回答。由於本計畫收到的原因內容時常並不明確，所以在收得回覆後，本計畫仍會逐一的去電確認，了解資料欠缺或不完整的原因。而經過逐一詢問各單位後，所得原因大約可分作「不進行統計」、「不提供資料」及「其他」三類。茲彙整如下：

### 不進行統計

- 沒有例行統計

僅警政署刑事警察局口頭表示其本就備有相關統計，其餘單位皆未於本計畫詢問前，建立起任何相關統計制度。

- 公文轉移單位

內政部及警政署在收得公文後，皆將公文轉由警政署刑事警察局處理。並未告知轉文原因，也無從得知決定轉文者的身分。

- 人力不足

法務部廉政署、台中市警察局、台南市警察局、高雄市警察局口頭表示，因人力有限，無法統計。

- 少數個案

公平交易委員會於回函<sup>15</sup>中表示，因只有少數個案，所以尚無統計資料。

- 沒有資料\*

衛生福利部表示，除電信法相關統計外，其他皆無統計資料。

- 數據不精確，即使提供了資料也意義不大

台北市警察局於電話中表示，因沒有建立起制式的例行統計，所以即使提供現有的資料，也並非完整的資料，而難有統計意義，故不便提供。

\* 經立法委員尤美女國會辦公室發文請求後，衛福部亦有提供了食藥署、心口司、醫事司等單位的相關資料。但由於所提供的資訊為 2013-2015 年的綜合資料，除了資料範圍較近，超越本份報告的統計範圍（2012-2014 年）外，三個單位所提供的資料也未按年份區分，因此暫時未將該部分的資料納入當前這份報告中。但整體而言，食藥署表示，自 2014 年 1 月 1 日至 2015 年 7 月底，共成功向網路平台業者索取了 1,571 筆資料，並下架了 1,571 件網頁；而心口司則表示，自 2013 年至 2015 年，共移除了 144 則個人網頁；醫事司則未有相關案例。

15. 參見公平交易委員會 104 年 4 月 7 日公法字第 1040004494 號函。

## 不進行統計

### ■ 個資法與資公法疑慮

- ◻ 衛生福利部在首次的回函<sup>16</sup>中，引用了《個人資料保護法》第19條第1項，及《政府資訊公開法》第18條第1項的規定，而未給予任何其它解釋，似乎意指本計畫所請求提供之資料，屬於個人資料，須提出特定目的方能給予。對此，本計畫則回覆，所索取的資料範圍僅是統計資料，且未涉及特定時地，不屬於某自然人的「個人資料」，應毋須受個資法管轄。衛福部才於第二次回函<sup>17</sup>中，提供了部分資料，作為答覆。
- ◻ 財政部在其首次回函<sup>18</sup>中表示，因個資顧慮，如提供「索取網路個人資料」所涉及的使用者數，將造成日後稅捐稽徵之困難，因而以「課稅資料不予提供」回絕本會請求。經本會溝通後，表示此表並無區分特定時地或特定單位，僅是統計數字，沒有個資疑慮，應不致導致任何困難。遂於第二次的回函中，提供相關資料。

### ■ 與偵查不公開相關

法務部廉政署回函<sup>19</sup>表示因偵辦貪瀆或相關犯罪，需調查、蒐集之證據繁多，且因調查人員受檢察官指揮，偵查需求個案行文調取，加之偵查期間偵查不公開的規定，所以難以於偵查過程中統計，而無相關資料可提供。臺北市政府警察局<sup>20</sup>則表示，因本計畫索取資料屬於「網路犯罪偵查範圍」，因而亦屬於《政府資訊公開法》中禁止公開的項目，所以無法提供。兩個單位經再溝通後，亦無法取得相關資料。

### ■ 通訊保障及監察法規定

國安局口頭表示，依照通訊保障及監察法第16-1條第2項，不公開相關資訊。

16. 參見衛生福利部 104 年 2 月 15 日衛部法字第 1040001762 號函。

17. 參見衛生福利部 104 年 3 月 31 日衛部法字第 1043160037 號函。

18. 參見財政部 104 年 2 月 11 日台財法字第 10413907630 號函。

19. 參見財政部 104 年 3 月 23 日台財法字第 10413915320 號函。

20. 參見法務部廉政署 104 年 2 月 6 日廉肅字第 10406000690 號函。

21. 參見臺北市政府警察局 104 年 3 月 30 日北市警刑資字第 10431011600 號函。

## 其他

### ■ 有權限但未執行

- 海巡署：依《海岸巡防法》第 10 條規定，行政院海岸巡防署部分人員執行勤務時，具有司法警察或司法警察官身分，而有依《通訊保障及監察法》偵辦刑事案件的權限。但根據海巡署的回覆<sup>22</sup>，由於其職掌屬性，所以歷來聲取或調取的通訊監察資料，皆為傳統的電信資料，而未有過索取網路個人資料或要求移除網路言論的情形。
- 國家通訊傳播委員會（National Communications Commission，以下稱 NCC）：NCC 在回覆<sup>23</sup> 本計畫詢問作用法依據時，依據電信法第 55 條第 2 巷，以及同法第 7 條第 2 項，得向電信事業、專用電信使用人或電台設置人、使用人索取相關資料。但在本計畫以及尤美女立法委員辦公室詢問相關數據時，NCC 則表示<sup>24</sup> 近三年並未有過相關行為。

### ■ 請求其他機關協助

中央選舉委員會指出<sup>25</sup>，若有人利用網路違反選舉罷免法之規定，會依行政程序法第 19 條，請其他機關協助調查相關行為人身分。中選會自身則並未有相關權限。

### ■ 未回函

憲兵指揮部並未回覆。

### ■ 不願配合

法務部調查局是所有單位中，最不願配合的單位。在 2015 年 5 月 8 日的一通電話中，該承辦人員僅反覆強調該單位並未從事違法監聽，並建議本會可以停止本計畫，不需再繼續執行。

22. 參見行政院海岸巡防署 104 年 2 月 3 日署情三字第 1040001068 號函。

23. 參見國家通訊傳播委員會 103 年 11 月 17 日通傳通訊字第 10341044200 號函。

24. 參見國家通訊傳播委員會 104 年 2 月 17 日通傳平臺字第 10441005600 號函。

25. 參見中央選舉委員會 104 年 3 月 20 日中選法字第 1040000567 號函。中選會於回函中之說法為「依行政罰法及行政程序法等規定」，經本計畫詢問後，確認是行政程序法第 19 條。

# 資料綜合檢討

根據 14 個單位所提出的法源依據，以及 7 個單位所提供的數據資料，我們發現存在著以下這些問題：

## 法源依據與標準作業流程

- 多數單位欠缺作業流程

全部的單位中，只有交通部制定了作業流程，使行政人員及業者能知所遵循或配合。其他單位都仍處在資訊不明或未經統整的狀態。

- 少數單位不願提供具體法令

存在少數單位，如國安局、法務部廉政署、內政部警政署、警政署刑事局、保安警察第二總隊等，給予了不甚明確的法規資訊。

- 沒有單位提供內部稽核作業流程

除農委會有關及內部稽核作業流程外，並未有其他單位提及針對個資的蒐集、使用、保管、銷毀的內部稽核機制。

## 數據資料

- 部分單位的資料年份或範圍不完整

儘管在此更該被提及的，毋寧是那些根本不願或無法提供資料的單位（國家安全局、法務部調查局、法務部廉政署、內政部警政署、公平交易委員會）。但倘若暫且將其擱置不談，僅就有提供資料的單位而言，則以下單位所提供的資料亦可說是十分有限：

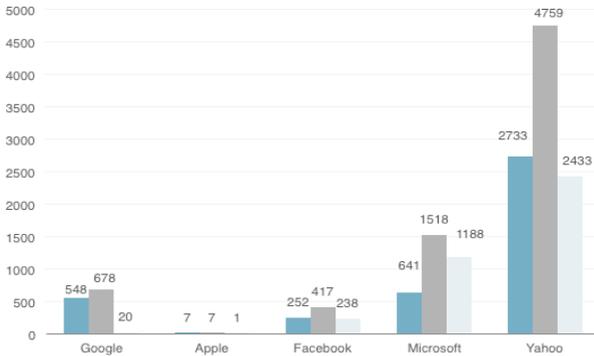
- 警政署刑事警察局：未提供請求所涉及的使用者數量、請求被拒絕的原因或次數、請求的法源及其次數。
- 保安警察第二總隊：僅提供 2014 年的資料。
- 衛生福利部：僅提供 2014 年 7-12 月的資料，且該資料統計的內容，也僅包含衛生福利部最初所提供的五條法源的其中之一。

- 政府與企業所提供的數據量相當不對稱

在所有 Access 列入正在發佈資訊公開報告的企業清單中<sup>26</sup>，共有 Google、Apple、Facebook、Microsoft、Yahoo 五家跨國企業，曾揭露了與台灣相關的資料索取要求數據。以下方圖表為例，僅在 2014 上半年，這五家企業所揭露的政府索取資料次數，共計有 4,181 次。這樣的數量，與前述 2012-2014 三年內，政府各單位共提出 4,908 次的數量已相距不遠。而這還只是考量五家跨國企業的情形，倘若再納入可能收到更多政府請求的本土企業，資料差異只會更加懸殊。

26. 在我們第一次發送的公文中，警政署代表刑事局，一併回覆了我們的詢問。

2014年上半年跨國企業收到台灣政府索取使用者資料數據



■ 政府索取資方資料    ■ 政府索取涉及使用者數    ■ 政府成功索取資料的使用者數

本計畫認為，這種數據量極不對稱的現象，原因可能是：

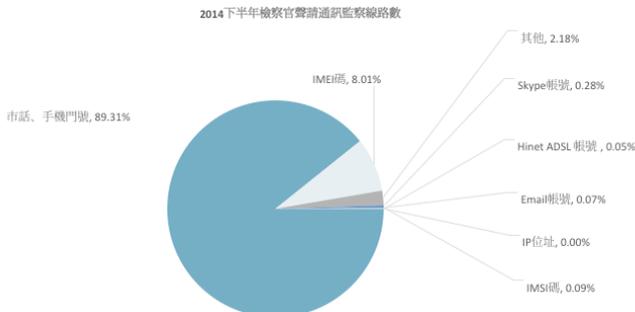
- 還有大量資料是處在未揭露的狀態。
- 政府與納入統計數據的資料索取類型與企業並不一致。

■ 欠缺通訊監察的資料

根據目前所有來自政府的資料顯示，沒有任何政府單位，曾依《通訊保障及監察法》進行索取資料的行為。《通訊保障及監察法》在103年新修訂的第16-1條中，列出了通訊監察統計資料年報應涵蓋的內容。為此，本計畫也詢問了司法院統計處關於統計相關的資料，並取得了司法院 2014 年下半年通訊監察中關於「線路」的資料。

根據司法院提供的資料，目前依據「線路」種類進行的統計，共分作以下八類：(1) 市話、手機門號；(2) 行動通訊國際識別碼 (IMEI)；(3) 國際行動用戶辨識碼 (IMSI)；(4) Hinet 非對稱數位用戶線路帳號 (Hinet 之 ADSL 用戶帳號)；(5) 網路電話帳號 (Skype)；(6) 電子郵件帳號 (E-mail 帳號)；(7) 網際網路通訊協定 (IP)；(8) 其他。

而在 2014 年下半年，檢察官共向地方法院聲請了 14,292 件次，合計涵蓋 21,125 條線路的通訊監察<sup>38</sup>。比例如下圖所示：



在這些聲請的線路數中，法院一共核准了 14,532 條線路，駁回 6,593 條線路，遭到駁回的比例約佔總聲請線路數的 31%。詳細數據如下表：

編號	線路種類	檢察官 聲請次數	檢察官 聲請線路數	地方法院 核准聲請 線路數	地方法院 駁回聲請 線路數	各線路 駁回比例
1	市話、手機 門號	12841	18866	12923	5943	31.5%
2	IMEI 碼	1093	1693	1193	500	29.5%
3	IMSI 碼	7	19	16	3	15.8%
4	Hinet 帳號 ADSL 帳號	8	11	10	1	9.1%
5	Skype 帳號	47	60	50	10	16.6%
6	Email 帳號	12	14	10	4	28.6%
7	IP 位址	1	1	1	0	0%
8	其他	283	461	329	132	28.6%
	總計	14292	21125	14532	6593	31.2%

根據司法院提供的資料，並採用最保守的解釋，僅將上述（4） - （7）項歸為「直接」與網路相關的項目，則僅是這半年內，在這些聲請線路中，總計亦有 68 條線路屬於直接與網路相關。然而包含法務部及各警察機關在內，各機關的回覆，沒有任何一個機關表示，曾依據通訊保障及監察法，去從事調取資料或監聽的行為。

何以司法院和各機關間會有資料不一致的情形，本計畫認為有以下三個可能的原因：

- 各機關統計資料並不完整。
- 涉及通訊監察的資料，皆在未提供資料的單位手中。
- 因通訊監察至少需取得檢察官之同意方得執行，執行單位可能因此認為提出要求的是檢察機關，而未將此類要求列入單位的統計中。

28. 相關資料，參見司法院統計處 104 年 5 月 21 日處統一字第 1040013189 號函，或參見 103 年司法統計年報：  
<http://www.judicial.gov.tw/juds/suryear103/10/08.pdf>

## 其他案例與檢討

### ■ 來自本土企業的數據資料

透過立法委員尤美女辦公室的協助，本計畫也獲得了幾家不具名的本土企業所提供的資料。這些資料包含了政府部門要求索取網路使用者個資的次數、業者提供次數、業者提供資料所涉及的使用者數、政府各單位索取網路使用者個資的次數統計、各單位出示的法源依據等。資料如以下所示：核機制。

### I 關於政府索取資料之相關統計



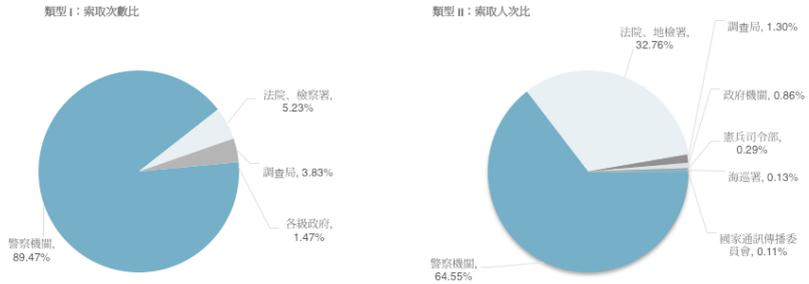
根據業者們提供的資料指出，在 2013-2015 年<sup>29</sup>間，政府部門向這些業者們共提出了 5,292 次的索取網路個人資料的請求，業者亦提供了 5,292 次，政府索取資料的成功率是 100%。而在這 5,292 次提供資料情形中，一併涉及了 9,932 位使用者，平均每次請求，會涉及 1.88 位使用者。

### 2 關於政府索取資料之相關統計

此外，業者們所提供，關於 2013-2015 年各政府部門索取資料所佔的次數比或人次比<sup>30</sup>，則如下圖所示：

29. 由於時程推進的緣故，兩家業者所提供的資料為 2013-2015 年間的資料，和本計畫要求政府單位所提供的 2012-2014 年間的資料，時間上雖並非完全重疊，但並不妨礙本文底下的相關分析和意見。

30. 本計畫原先之請求，是希望業者們能提供政府各單位的索取「次數」統計，然而在業者們最後的回覆中，有些業者的確提供了「索取次數」的統計，但有些業者，則是提供了「索取人次」的統計。這類回覆資料不一致的情形，也使業者間資料無法整併，而至少必須區分成類型 I 與類型 II。此外，關於次數比與人次比所代表的意義，常理而言，政府索取資料的次數越多，應該涉及越多使用者，然而，亦有可能會出現多次索取資料皆涉及同一位使用者的情形，因此索取次數越多，並不直接意味著涉及的使用者成比例增加，這亦是兩項類別資料無法合併的原因之一。



資料顯示，無論是次數比或人次比，警察機關、法院和檢察機關，都是最主要和業者索取網路使用者個資的政府單位，它們合計囊括了約 95% 的數據。而在這些單位之外，本計畫則發現，先部分宣稱未進行相關行為、或未回覆的政府單位，也出現在本土業者們所提供的資料中。相關資料整理如下：

單位 \ 回覆情形	官方回覆本計畫	業者回覆本計畫
調查局	未曾執行	次數比：3.83% 人次比：1.30%
NCC	未曾執行	人次比：0.11%
海巡署	所執行之通訊監察，皆為傳統之通訊監察，未有針對實際網路之通訊監察。	人次比：0.13%
憲兵司令部	未回覆	人次比：0.11%

針對這類回覆不一致的情形，本計畫建議，各政府機關應有更明確或嚴格的統計格式，以及更縝密的內部溝通，才能避免相關案件遺漏統計的情形。

### 3 關於政府所出示之法律依據

最後，幾家業者也提供了政府所出示的法律依據，本計畫彙整如下：

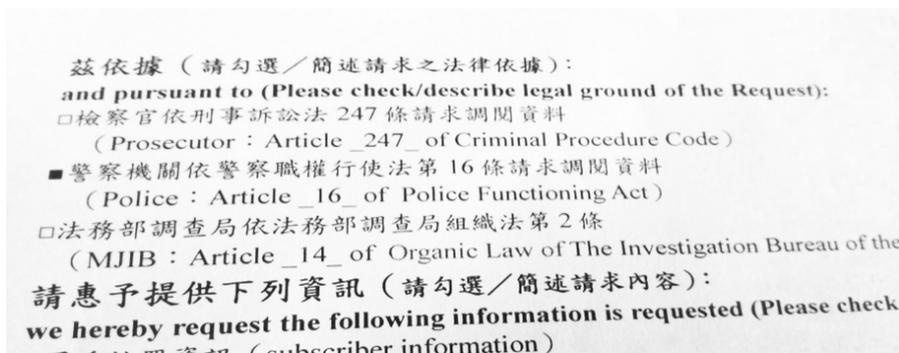
## 政府出示的法律依據

- 刑事訴訟法第 229、230、231 條
- 電信事業處理有關機關（構）查詢電信使用者資料實施辦法第三條
- 個人資料保護法第 15、16、20 條
- 公平交易法第 27 條
- 電信法第七條第二項
- 入出國及移民法施行細則第 33 條
- 兒童及少年福利與權益保障法第 70 條

針對業者所提供之法律依據，《個人資料保護法》第 15、16、20 條，以及《兒童及少年福利與權益保障法》第 70 條，並未出現在先前政府所提供給本計畫的資料裡（參見本章「法律依據與流程」處）；而公平交易法的主管機關公平交易委員會，則未出現在業者所提供的政府單位中（參見前一頁圓餅圖）。

### ■ 制式文件與引用錯誤法源

在今年的調查中，一家不願具名的企業提供了警察機關在向其請求使用者資料時，所出示文件的部分內容。



這份截圖至少傳達了以下幾點訊息：

1. 警察機關針對請求業者提供資訊的業務，已備有制式文件。
2. 檢察官、警察機關、法務部調查局在請求業者提供資訊時，可能是共用同一份文件。
3. 法務部調查局所依據的法務部調查局組織法，屬於「行政組織法」而非「行政作用法」，因此無論是引用第 2 條或第 14 條，於法理上皆不能成為調查局索取資訊的法律依據。

- 關於調取 IP 位址、會員資料、email 內容適用通訊保障監察法的不合理

雅虎曾在 2014 年 6 月 24 日，去函法務部，詢問使用者 IP 位址、email 內容、及會員資料，是否適用新修正之通保法。對此，法務部則在 2014 年 10 月 17 日法檢字第 10300162120 號函中解釋，若調取「網路服務接取提供商 (IASP)」所產生的 IP 位址及相關資料，即應依通保法之規定調取；然若調取其它使用「非 IASP」服務所產生的 IP 位址，因其服務非屬電信事業，則不必依通保法規定調取。同理，會員資料若非電信事業的會員資料，亦不受通保法保障。至於 email 內容，倘若是已儲存的內容，則也不必受通保法管轄。就此觀之，目前我國通保法存在以下兩點缺陷：

- 保障範圍相當有限：由於一般民眾習慣使用的網站多半非屬電信事業，政府單位如欲與業者調取使用者所留存的資料，皆不必受通保法規範。
- 立法邏輯上存在矛盾：在多數企業的資料保護政策中（例如 Google、Microsoft 等），儲存的 email 內文或是儲存的通訊紀錄等涉及實質內容的資料，由於資料性質較諸 IP 位址更為敏感，各企業皆是列在更高等級的保護，政府機關須出示效力更強的法律文件，才可能取得。而我國當前狀況是，部分 IP 位址雖受通保法管轄，但已儲存的 email 內容現階段卻全然不適用通保法，這顯然不符合當前的國際趨勢或政策。

# 2012 年－2014 年移除網路言論

## 法律依據與流程

關於「移除網路言論」，共有 6 個單位宣稱其有權限或有相關業務，各單位所提供的法律依據如下<sup>31</sup>：

編號	單位	移除網路個人資料時該單位宣稱之法律依據
1	交通部	<ul style="list-style-type: none"><li>氣象法第 17 條第 1 項、第 18 條第 1 項、及第 24 條第 2 項</li></ul>
2	經濟部	<ul style="list-style-type: none"><li>商品檢驗法第 6 條第 4 項、第 60 條第 2 項</li><li>度量衡法第 20 條、第 55 條</li></ul>
3	警政署刑事警察局	未提供
4	內政部移民署	<ul style="list-style-type: none"><li>台灣地區與大陸地區人民關係條例第 34 條</li><li>大陸地區物品勞務服務在台灣地區從事廣告活動管理辦法第 6 條</li><li>入出國移民法第 58 條第 3 項</li><li>電信法</li></ul>
5	國家通訊傳播委員會	<ul style="list-style-type: none"><li>依「網際網路內容管理基本規範及分工原則」，網際網路內容與實體社會管理方式相同，由各機關依其權責，要求網際網路相關業者移除特定內容。</li></ul>
6	衛生福利部	<ul style="list-style-type: none"><li>依「兒童及少年福利與權益保障法」第 46 條、第 49 條規定，由 iWIN 網路內容防護機構接受申訴，並由該機構分辦轉知權責機關，或要求網路業者、網站管理員移除不當內容。</li></ul>

31. 各單位所提供的資料，參見下節各表的資料來源。

## 各單位數據資料

Box II

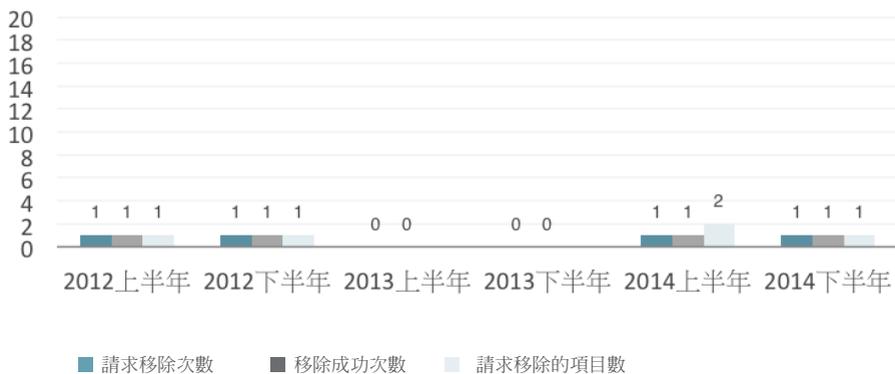
### 經濟部 2012-2014 年移除網路言論情形<sup>32</sup>



年份	移除次數	移除成功次數	涉及項目數
2012 上半年	120	107	120
2012 下半年	126	121	126
2013 上半年	204	190	205
2013 下半年	211	191	211
2014 上半年	198	180	198
2014 下半年	347	312	347

- 在 2012-2014 年間，經濟部共提出了 1,206 次移除言論的要求，其中成功了 1,101 次，成功率為 91.3%。
- 經濟部在 1,206 次移除言論的要求中，一共涉及了 1,207 個項目，平均每次索取會涉及 1 個項目。

32. 此表數據及資料，參見經濟部 104 年 3 月 6 日經法字第 10404644530 號函。



年份	移除次數	移除成功次數	涉及項目數
2012 上半年	1	1	1
2012 下半年	1	1	1
2013 上半年	0	0	0
2013 下半年	0	0	0
2014 上半年	1	1	2
2014 下半年	1	1	1

- 在 2012-2014 年間，刑事局共提出了 4 次移除言論的要求，其中成功了 4 次，成功率為 100%。
- 刑事局在 4 次移除言論的要求中，一共涉及了 5 個項目，平均每次索取會涉及 1.25 個項目。

33. 此表數據及資料，參見刑事局 104 年 3 月 25 日形資字第 1041400360 號函。



年份	移除次數	移除成功次數	涉及項目數
2012 上半年	0	0	0
2012 下半年	1	1	1
2013 上半年	1	1	1
2013 下半年	0	0	0
2014 上半年	17	17	17
2014 下半年	3	3	3

- 在 2012-2014 年間，移民署共提出了 22 次移除言論的要求，其中成功了 22 次，成功率為 100%。
- 移民署在 22 次移除言論的要求中，一共涉及了 22 個項目，平均每次索取會涉及 1 個項目。

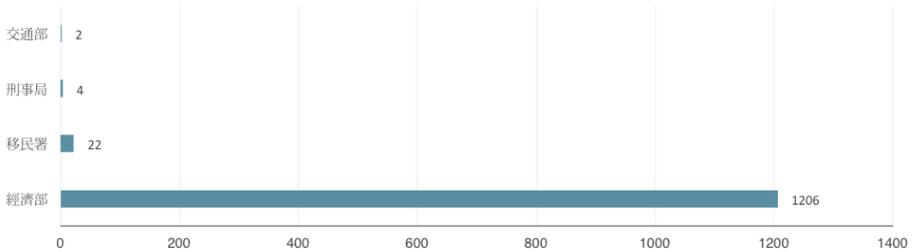
34. 此表數據及資料，參見移民署 104 年 3 月 27 日移署晏字第 1040038924 號函。



年份	移除次數	移除成功次數	涉及項目數
2012 上半年	0	0	0
2012 下半年	0	0	0
2013 上半年	2	2	2
2013 下半年	0	0	0
2014 上半年	0	0	0
2014 下半年	0	0	0

- 在 2012-2014 年間，交通部共提出了 2 次移除言論的要求，其中成功了 2 次，成功率為 100%。
- 交通部在 2 次移除言論的要求中，一共涉及了 2 個項目，平均每次索取會涉及 1 個項目。

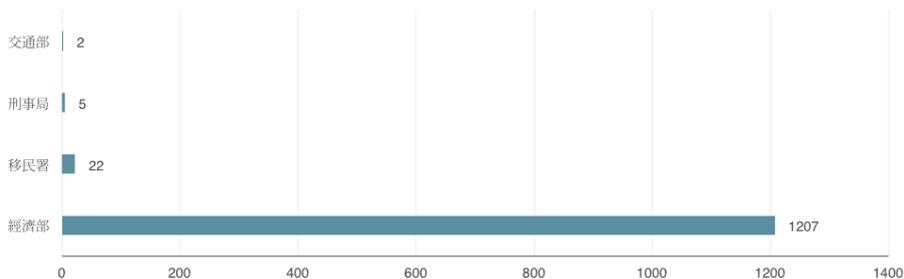
35. 此表數據及資料，參見交通部 104 年 3 月 25 日交郵字第 1040004037 號書函。



單位	次數	占總次數比例
經濟部	1206	97.7%
移民署	22	1.8%
刑事局	4	0.4%
交通部	2	0.1%

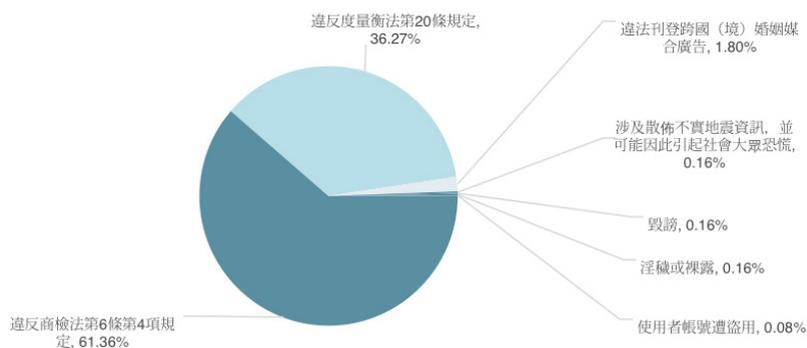
- 以上資料可能無法反映 2012-2014 年的完整情形，因為衛福部並未提供相關資料。
- 在 2012-2014 年，至少發生了 1,234 次的資料索取次數。其中以經濟部為大宗，佔了 1,207 次，約為 97.8%；其次則是移民署，共有 22 次，約為其中的 1.8%。

36. 此節之數據及資料，皆來自前一節各單位所提供之資料。



單位	次數	占總次數比例
經濟部	1207	97.7%
移民署	22	1.8%
刑事局	5	0.4%
交通部	2	0.1%

- 在 2012-2014 年期間，我國政府至少試圖移除 1,236 項網路上的內容。其中以經濟部為大宗，共有 1,207 項，約為 97.7%；其次則是移民署，共有 22 項，約為其中的 1.8%。



項目	單位	次數	占(現有)總理由數比例
違反商檢法第6條第4項	經濟部	751	62%
違反度量衡法第20條	經濟部	444	36%
查察違法刊登跨國(境)婚姻媒合廣告	移民署	22	2%
涉及散佈不實地震資訊 可能引起社會大眾恐慌	交通部	2	0.1%
毀謗	警政署 刑事警察局	2	0.1%
淫穢及裸露	警政署 刑事警察局	2	0.1%
使用者帳號遭盜用	經濟部	1	0.08%

## 各單位不願（或無法）揭露數據的理由彙整

相較於前一部份的索取網路個人資料，在移除網路言論的部分，總計只有 6 個單位聲稱有權限或提供了與之相關的資料，其中確實能提供資料的共 4 個。而未給予統計資料的 NCC 與衛福部，則提供了與 iWIN 網路防護機構相關的資訊。由於單位較少，因此能得到的理由也較前一部份也少了許多，所得到的理由本計畫彙整如下：

- 不進行統計

衛福部於回函中表示並無相關統計資料，因此無法提供。

- 須經主管機關同意方能提供

iWIN 網路內容防護機構於 2015 年 6 月的一通電話中表示，關於民眾申訴最終確定移除的案件數、以及經過政府機關請求而最終移除的案件數，需經 NCC 的授權，方能公開。

## 資料綜合檢討

根據前述 6 個單位所提供的資料，我們發現了以下這些問題：

### 法源依據與標準作業流程

- 多數單位欠缺作業流程

只有交通部制定了作業流程，使行政人員及業者能知所遵循或配合。其他單位都仍須仰賴行政人員的自行摸索。

- 少數單位未提供具體法令

警政署刑事警察局在它的回覆中，提供了移除言論的案例統計，但卻並未給予任何相關的法律依據。

- 沒有單位提供內部稽核作業流程

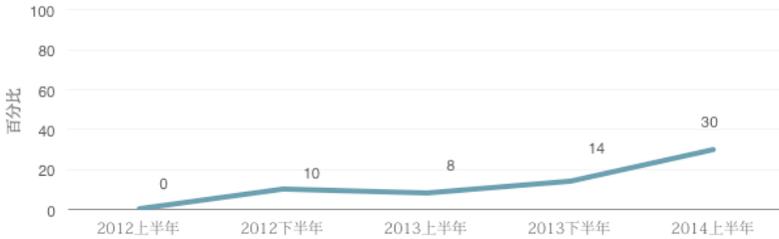
沒有任何單位提及針對個資的蒐集、使用、保管、銷毀的內部稽核機制。

### 數據資料

- 與企業所提供的成功率相差甚遠

根據各機關所回覆的資料顯示，在 2012-2014 三年間，政府機關所提出的 1,234 起請求，一共成功了 1,129 件，成功率約為 91.5%。然而若對照同時期，企業所提供的數據，以 Google 為例，無論在哪個時期，政府提出要求，而 Google 最終至少有部分移除的比例，始終是在 0%-30% 之間遊走。和 91.5% 的成功率相差甚遠。

Google 2012-2014年移除比例



針對這樣的數據落差，本計畫認為可能的原因有二：

- a. 目前提供資料給本計畫的政府機關，其請求大半非向 Google 提出。
  - b. 有更多失敗的案例，是在未提供資料的單位上。
- 少數單位並未提供資料  
衛福部在其回覆中指出，針對要求移除網路言論，並未有相關統計資料。
  - 檢警單位所占比例極低  
在 2012-2014 這三年共 1,234 件的請求中，共計只有 4 件是由檢警單位所提出，僅占了 0.3%。
  - 有關 NCC 與衛福部的回應所所提供與 iWIN 網路內容防護機構相關的資訊，本計畫彙整如下：
    - 《網際網路內容管理基本規範與分工原則》<sup>38</sup> 與現狀的落差  
NCC 在其回覆中，提及了《原則》，並指出依《原則》，網際網路內容的管理與實體社會的管理方式相同，係由各法令規定之主管機關依權責處理。  
根據本計畫調查結果，《原則》是由 NCC 召集各單位擬定，並在 2012 年 11 月 22 日行政院的國家資通安全會報第 23 次委員會中決議通過。通過至今，一共經歷兩次修正，最近一次，是在 2014 年 10 月 6 日，國家安全資通會報網路內容安全分組第 14 次會議中通過。《原則》的開頭引言，即如 NCC 對本計畫的回覆所揭示：「我國對於網際網路內容之管理與實體社會的管理方式相同，係由各法令規定之主管機關依權責處理。」  
《原則》值得注意之處，在於其第二部分「網際網路內容管理權責分工」。該部分就目前有內容疑慮的網際網路內容，提出了一份相對應之各主管機關的列表。《原則》宣稱，這樣的列表只是以列舉的方式，並未窮盡所有中央主管機關權責，但即使如此，原則也一共列出了 16 個以上的中央機關及其負責內容，遠超出本計畫所得的 6 個機關甚多。針對這樣的差異，本計畫推測可能的原因有二：
      - a. 各機關實際上未獲得法律授權移除內容：由於《原則》是為了避免政府在網際網路內容的管理上分工不明而制定，因此僅是先行擬定各機關所應負責的網際網路內容，但各機關實際上並不一定已獲得法律授權。

38. 為行文簡潔起見，以下皆以《原則》稱之。

b. 各機關並不清楚自己所具有的權責：倘若《原則》所規定之主管機關皆已有法令賦予其權責，則僅有 6 個機關回報本計畫具有權責的原因，便是各機關實際上並不清楚自己已有相關權責。

無論原因是未獲得法律授權，或是各機關不清楚自身有的權責，可以確定的是，我國政府在網際網路的內容管理上存在部分缺陷。《原則》從 2012 年制訂至今已近三年，而無論是最初的制訂或兩次的修訂，中央政府的各機關皆參與其中<sup>39</sup>。倘使有著這樣的時間與過程，都仍出現上述的狀況，即表示我國政府目前在多數網際網路的內容管理上還處在混亂、無人主責、無法處置、或更為糟糕的任意處置的狀態。

我們希望政府能儘快制訂出明確管理機制，釐清權責，讓用戶及業者知所遵循。

#### ▫ 關於 iWIN 網路內容防護機構

##### · 沿革、經費與權責

衛生福利部在其回覆中透露，依「兒童及少年福利與權益保障法」第 46 條、第 49 條規定，設立「iWIN 網路內容防護機構」（以下稱 iWIN）接受民眾申訴有問題之網際網路內容。

根據兒少法第 46 條，iWIN 是由 NCC 召集各目的事業主管機關委託民間團體而成立的機構；自 104 年起，採用兩年一標的公開招標方式，決定受委託的民間團體。目前 iWIN 有 11 名員工、10 名志工，共計 21 名人員進行運作。而根據政府採購網上公告之 iWIN 決標公報<sup>40</sup>，每兩年的支出費用約為 2700 萬，費用是由教育部、文化部、衛生福利部、衛生福利部食品藥物管理署、內政部警政署、經濟部商業司、經濟部工業局及國家通訊傳播委員會這八個單位共同分攤。

根據 NCC 的說法，iWIN 目前受委託的業務，為網路行為觀察、網路申訴機制之執行、教育宣導等事務性、技術性工作，並未涉及公權力行使。iWIN 的權責，是將民眾意見「轉請」權責機關或平台業者處理，<sup>41</sup>這樣的轉請並無任何規範效力。真正有規範效力的裁量，毋寧仍在各權責機關手上。

##### · 與《原則》的關聯

經本計畫詢問後，NCC 表示，iWIN 接獲申訴後，便是依據原則轉請相關的主管機關處理。

##### · 歷來績效<sup>42</sup>

本計畫根據 iWIN 官網所定期發佈的報告，整理了從 2010 年至今，iWIN 每年接獲申訴的案件量，如下方圖表所示：

39. 「關於原則制定會議的會議記錄參見：<http://www.tahr.org.tw/transparency/principlemeetingrecord.pdf>；會議簽到表參見：<http://www.tahr.org.tw/transparency/principlesign.pdf>」

40. 104 及 105 年招標資訊，參見 [http://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam\\_tender\\_detail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=51421091](http://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam_tender_detail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=51421091)。

41. 參見立法院公報第 104 卷第 4 期，頁 115。

42. 相關數據資料，參見 iWIN 網站上之申訴統計：<http://www.win.org.tw/iwin/study/paper.html>。此部分數據至 2015 年第 2 季止。



由圖表可知，從99年8月成立iWIN前身「WIN網路e窗口」，至102年8月依兒少法所成立的「iWIN網路內容防護機構」，直到現在，這幾年內，iWIN所接獲的申訴案件量，始終都維持著呈現逐年增加的趨勢。特別是去年2014年一整年，iWIN即接獲了15,051起的申訴案件，為歷來之最，且其中與兒少無關的案件，亦至少有1,990件，占了約13.2%<sup>43</sup>。正由於iWIN日漸受民眾及政府機關仰賴<sup>44</sup>，因而關於iWIN處理申訴案件的流程、審核標準、及相關權責等，更是需要被公開或釐清。在本計畫的調查中，我們也發現了一些關於iWIN這方面的問題。

- 問題1：部分機關不清楚iWIN權責，或iWIN並未說明自身權責

台中市政府警察局在給本計畫的回覆<sup>45</sup>中，建議本計畫關於移除言論的統計數據「可逕向專責機關『iWIN網路內容防護機構』洽詢」時，這似乎意味著，我國政府的某些檢警機關並不清楚iWIN所具有的權限。而這類將iWIN所轉請的案件，當作不需再次裁量、直接照辦案件的情形，無疑可能會侵害民眾的言論自由。

- 問題2：iWIN的申訴統計項目的意義不清

iWIN目前會每月或每季公布其申訴統計。該統計內容約分做三大類：兒少與非兒少、境內IP與境外IP、以及案件的處理情形統計。而特別是針對案件處理情形，目前最新一期（2015年7月份）的統計，共區分成：結案（已處理）、結案（未踰矩）、結案（已轉介國外業者或電信黑名單）、結案（已分辦至權責單位）、無法連結、尚未處理、總處理案件數、結案（下架/移除）等數項。

43. 一直以來，iWIN申訴統計的項目始終處在變動的狀態。好比說，在2014年7月前，iWIN的統計中並未區分兒少與非兒少的案件；而直到2015年7月前，也未列出申訴後已移除的項目，7月後才開始在統計中新增了已下架的項目分類。由於分類持續變動的緣故，各統計月報中項目，即使名稱相同，也不確定是否內容一致。本文這裡有關2014年的統計數字，便只是將2014年7月後，分類歸屬於兒少的案件類型，做年度的加總所得出的數量。

44. 好比在2015年，iWIN即又增設了處理網路霸凌的窗口，這和非兒少類型的申訴案件類似，皆非原先依兒少法成立iWIN時所打算處理的案件類型（儘管有部分的網路霸凌的內容可能涉及兒少不宜，但有更多的內容可能不是）。

45. 參見104年4月7日中市警刑字第1040022399號函。

在 iWIN 當前的報告中，由於並未說明這些項目代表的意義，因此民眾檢視報告時，不容易直接掌握這些項目的意義。好比「結案（未逾矩）」這個看似意指 iWIN 有判斷案件是否違法的項目，經本計畫去文 NCC 詢問後，NCC 解釋，未逾矩一項，其實是指屬於被申訴之網路內容已有明確兒少防護措施、申訴理由與申訴標的無關、無明確權責單位等各種非兒少相關案件。然而不清楚的並非僅是這一項，其他諸如「結案（已處理）」或「結案（下架／移除）」具體所對應的情形，在 iWIN 的網站上也看不到更多解釋。本計畫認為，縱然 NCC 已有解釋「結案（未逾矩）」一項，但在其他項目上，iWIN 或 NCC 亦必須給予更加清楚的解釋，方能化解其他政府單位及民間的相關困惑。

· 問題 3：移除／下架的數量統計的因果不明

此外，儘管 iWIN 自今年 6 月開始，在其申訴統計中，加入了當月案件中已「移除／下架」的統計數，使民眾更清楚得知其申訴案件的最終處理情形；且在 7 月的統計中，更加上了「移除對已處理結案」<sup>46</sup>的一項。但美中不足之處在於，民眾依然無法掌握被移除的項目和 iWIN 的受理申訴間，究竟是否有直接的因果關係。

· 問題 4：iWIN 的案件分類判準不清楚

最後，iWIN 在歸類案件屬性，以分辦至權責單位時，所依賴的判準或程序至今仍不清楚。縱然 iWIN 並未受託行使公權力，然而其身負分辦案件的業務，仍攸關著案件能否得到妥適或適時的處理。因此，iWIN 或 iWIN 的主管機關，應訂定明確公開的案件分類判準，才能使民眾了解自己的申訴是否被合理處理。

46. 據 NCC 的解釋，已處理結案，意指無權責單位處理，僅由 iWIN 轉發給業者。然而這之間，仍無必然的因果關係。因為仍可能出現 iWIN 有寄出建議，但業者卻更早自行下架的情形。

# 本計畫未來方向

本計畫在第一年執行上，雖已納入了不少評量指標，但仍有許多面向，是本年度計畫所遺漏或力猶未逮，並值得未來繼續深究的部分。

- 將屏蔽（blocking）機制納入調查

除了要求特定內容下架外，政府另一管理網路言論的重要手段，便是透過屏蔽的方式，使某個網路連結無法為使用者存取，自然也就導致其內容無法為被瀏覽。南韓在其的資訊公開報告中，便將此項目列為工作重點。

而在過去幾年，台灣也有過幾次政府試圖立法，以遮蔽特定網站或網路內容的事件。好比 2013 年 5 月，我國即有過智慧財產局擬修法阻擋境外侵權網站的爭議；同年 6 月，亦有國家通訊傳播委員會試圖針對電信法第九條進行修法，打算對網路內容進行管制的事件。足見將此項目列入調查的必要性。

- 索取網路個人資料的用途分析

本計畫當前在索取網路個人資料部分的調查範圍，僅限於相關行為的次數及理由等統計，未來則將進一步，去檢視索取資料的行為與用途之間的關聯。好比政府索取的個人資料筆數，與實際有使用的資料筆數，是否存在落差，以及造成落差的原因等。這樣的分析，有助於人民了解政府索取資料時，是否經過足夠謹慎的評估。

- 通知當事人的次數與案由

各政府單位在進行網路個人資料的收集時，其通知當事人的時機與案由，攸關著當事人獲得權益救濟的可能。本計畫未來將把此部分納入研究，希望能了解各政府單位通知當事人的時機與對應的情形。

- 區分後設資料與內容資料

在現階段的調查中，我們並未區分政府調閱使用者的後設資料（e.g. 電子郵件的發送時間、發送對象、發送儀器）與內容資料（e.g. 電子郵件內文）的差異。後設資料因不涉及實際活動的內容，所以即使利用範圍甚廣，但在過往通常不被視為是個人資料。然而我們在史諾登所揭露的計畫中也能看到，政府只要大範圍地運用後設資料，便能有效地監視人民。

此外，在一些企業所發佈的資訊公開報告中也顯示，內容資料會得到比後設資料更慎重的保護。換言之，政府單位從企業手中取得後設資料的難度，通常會比取得內容資料來得低。因此，在往後的計畫調查中，試著去區分後設資料與內容資料，毋寧更有助於人民去了解政府是如何利用自己的資料

- 政府單位間分享資料的行為

當政府機關搜集個人資料的行為並不經濟時，政府單位間可能就會出現彼此分享資料的情形。因此，一個原先沒有資料的政府單位，可能會透過另一個政府單位的資料分享，而取得所需的資訊。既然人民有權利了解自己的資料是如何被政府單位蒐集、處理、利用，自然也需要政府揭露此類分享行為的資料，才能落實個資法所保障的權利。

- 資料的保存情形

我國《個人資料保護法》第 11 條規定：「個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿後，應主動或依當事人請求刪除、停止處理或利用該個人資料。」換言之，人民除有權知道政府保有哪些自己的資料外，也有權知道該資料是否仍合乎保存的目的或期限，因此計畫若能揭露政府不在法定目的或期限外保有資料的情況，才能確保資料不被濫用的可能。

- 供應商的資料

由於政府的資料來源大半來自網路服務供應商的提供，因此在未來的報告中，若能從政府方取得提供資料的供應商，及該供應商所提供資料的統計，除能同時監督政府與供應商的狀況外，更能使人民清楚自己所能信任的對象為何。

# 建議政府改進方向

- 建立並公開統計格式及數據

本計畫的調查發現，幾乎沒有任何政府單位（除警政署刑事警察局）曾公開相關行為的統計格式；並且除司法院統計年報外，也沒有任何政府單位，會定期公開它們相關行為的數據。所有的資料，都是經過本計畫的詢問後，各政府單位才開始統計並提供。我們認為，政府所願意統計並公開的項目，意味著政府認為該項目的內容對人民來說是重要的，也表示政府在行事上會顯得更加謹慎。因此，建立起統計格式，並且每半年或一年，定期公開數據，是政府展現它們尊重人民隱私的最佳途徑之一。

- 政府索取網路個人資料或移除網路言論，應明確化其法律依據、執行機制、作業流程、稽核與救濟程序，並公開之。

網路服務供應商，特別是本地的供應商，因須同時顧慮公司營運與政府權力運作的順遂，因此在收到來自政府的要求時，即使對政府出示的（法律）文件存有疑慮，最終也往往會配合請求，提供資料。關於這點，本計畫認為，政府應事先公告相關行為的法律依據、執行機制、作業流程、稽核與作業程序等。如此，既能有效降低業者的法律風險，提高業者的配合意願，也能更方便政府行政人員的遵循，並且改善民眾取得權益救濟的效率或管道。

- 建立單位的統一窗口

各單位應指派專人負責與企業進行聯繫，統一窗口將有助減低政府行政流程出錯的機會，從而能強化企業與政府的信賴關係。

- 建立獨立的監督機制

根據先前的整理，我國在 2012 至 2014 期間，至少有過 4,908 起的索取網路個資及 1,234 起的下架網路言論的事件（參見本文 Box8 與 Box15）。在現行法令中，這些資料索取行為或言論下架事件多半不須得到法院授權，也未見有其它獨立於各機關外的監督機制，來審察各機關所做出的判斷是否必要，或是在執行方式（例如索取資料的敏感程度、移除下架言論的範圍等）上，是否合乎比例原則。

而一個獨立的監督機關，將有助於完善政府在此的作業機制。好比政府在索取個人資料時，因應各種資料的敏感程度不同，理應出示不同的法令依據，才得以要求企業提供相關資料。而獨立監督機關的存在，便能從旁檢視政府所建立的相關機制是否能在程序上保障各種不同程度的個資，確保該機制的正當性。

- 釐清單位之間權責關係

在本計畫針對「網路言論移除」的調查中發現，有部分政府單位並不清楚自身或其他單位的權責範圍，例如先前曾提過的台中市政府警察局<sup>46</sup>，就混淆了自身及 iWIN 的權限。因此本計畫建議，應儘速釐清各相關單位的權責範圍，才符合政府依法行政的原則。

- 通知當事人的統計資料

當事人是否能知道政府的蒐集資料的行為，是權益救濟可否遂行的前提。我國在《個人資料保護法》的第 7 條及第 8 條，規定了資料蒐集單位通知或「得」不通知當事人的原則。換言之，一般而言，個資當事人有權知道自己的個資為哪些單位所蒐集。本計畫認為，企業或政府單位應積極解釋個資法的上述規定，並揭露通知與不通知當事人的相關統計資料，才可能使當事人脫離無人可知的權益受害窘境，從而也才有落實權利救濟的可能。

- 要求企業公開相關資訊

根據 Access 統計，目前已有接近五十家全球企業，定期發佈與政府索取個資和移除內容相關的資訊公開報告。此外，加拿大工業局亦於今年六月底，發佈了《企業發佈資訊公開報告時的指導方針》，方針中指出，由於加拿大的執法機關、國安局、及管理當局，皆會仰賴從私人企業或私部門處蒐集個人資訊來執法或保障公共安全（e.g. 犯罪偵查、管理稽核、協尋走失幼童、或保護他人財產免於遭受立即危險等）；因此理所當然地，加拿大的人民也有權知道他們被儲存在這些私人企業或私部門的個人資訊，究竟是如何被傳輸、分享、及利用。本計畫認為，若我國政府也能跟上腳步，與供應商擬訂該公開的統計項目，不僅能加強民眾對企業的信賴感，也能使政府更具有公信力。

47 參見 104 年 4 月 7 日中市警刑字第 1040022399 號函。

# 詞彙表

詞彙	內容
網路個人資料	個人使用各網路服務供應者所提供、發表、傳輸、儲存或產生的資料，該資料內容包含：（1）表意性符號、文字、圖片、影像或其他訊息；（2）註冊資料、申請資料、交易紀錄或其它可識別資料；（3）服務供應者於個人使用服務時所記錄或產生的資料。
網路言論	個人利用各網路服務供應者所供應之服務而提供、發表、傳輸或儲存之表意性符號、文字、圖片、影像或其他訊息。
後設資料	英文為 Metadata，中文又可稱元資料、詮釋資料、超資料等。為描述資料的資料，可用以定義或辨識某份電子資源。在網際網路上，後設資料的格式繁多，以電子郵件為例，電子郵件內文並非後設資料，但電子郵件的寄件人或收件人、寄件或收件時間、寄件或收件人的 IP 位址等，皆屬於後設資料。
Access	為國際上長期倡議網路人權及網路自由的組織，成立於 2009 年伊朗的綠色革命。自成立以來，Access 除參與各國的聲援，或舉辦大型網路治理的國際論壇外，也投入了不少心力在關注各企業或各國政府的資訊公開報告，並且亦設有專頁彙整並定時更新相關資訊，是目前研究資訊公開報告的領域中，相當具指標性的組織。
IP	Internet Protocol 之縮寫，中文為網際網路協議。是用於封包交換網路的一種關於資料的協議。目前世界通用的協議是 IPv4，但 IPv6 亦在積極佈署中。
ISP	Internet Service Provider 之縮寫，中文為網際網路服務提供者，為提供使用者網際網路存取權的公司。連線到 ISP 常見的方式是使用電話線或寬頻連線。



台灣人權促進會

*Taiwan Association for Human Rights*

台灣網路透明報告

地址：104 台北市中山區天祥路 61 巷 22 號

電話：02-25969525

網站：<http://transparency.tahr.org.tw>

FB：<https://www.facebook.com/tahrtransparency>

Email：[info@tahr.org.tw](mailto:info@tahr.org.tw)