

# 各國防制垃圾電子郵件立法之初探

林宜隆

中央警察大學資管所教授

[paul@mail.cpu.edu.tw](mailto:paul@mail.cpu.edu.tw)

黃志龍

中央警察大學資訊管理

研究所研究生

施能新

雲林縣警察局資訊室

[sns@mail.ylhp.gov.tw](mailto:sns@mail.ylhp.gov.tw)

張恆睿

中央警察大學資訊管理

研究所研究生

黃豐隆

雲林縣警察局資訊室主任

[h601@mail.ylhp.gov.tw](mailto:h601@mail.ylhp.gov.tw)

## 摘要

垃圾電子郵件的氾濫，長久困擾各國正常電子商務的發展，並造成電子郵件信箱的使用者浪費時間及金錢在相關的郵件治理。在防制垃圾電子郵件除利用各項技術發展更好的防制軟、硬體設施外，則可透過立法程序加以規範垃圾電子郵件的寄發。

世界各國莫不對垃圾電子郵件抱持著左右為難的態度，若立法太嚴則不利商業通信訊息的溝通，阻礙電子商業的行銷，若立法太輕則又會對使用者造成極大的困擾及通信服務商的設備過度負荷，因此如何在其中取得平衡，則依據各國環境因素加以規範，本文則比較目前世界各國防制垃圾電子郵件的立法的規範對象、收件機制、電子郵件位址的蒐集及標籤等等項目加以探討，期能在各方面加以討論，以作為我國未來「濫發商業電子郵件管理條例(草案)」立法及修法的參考。

**關鍵詞：**垃圾電子郵件、反垃圾電子郵件法

## 1. 前言

目前垃圾電子郵件的快速及大量擴散，除造成使用者在使用電子郵件時間上的浪費外，在網路服務業者的設備資源的浪費及公眾網路頻寬的阻塞，更使得垃圾電子郵件成為網路服務業者、企業及個人用戶極欲消弭的目標，然在防制垃圾電子郵件的技術雖然百花齊放，卻未有一個有效防堵的功效，另一方面「垃圾郵件傳送者」(Spammer)使用各項新的技術或方法，成功躲過各項防制設備及因應策略，進入了使用者的收件匣中，似乎正在嘲笑目前科技的無力感，也使得更多垃圾郵件傳送者肆無忌憚的傳送更多的垃圾電子郵件。

在無法有效阻絕垃圾電子郵件各項侵犯行為下，使用者所遭受的損失往往無法彌補，有鑑於此本研究針對世界各國中對垃圾電子郵件的立法目的、規範的對象及罰則做一比較，並提出建言，以做為本國相關法令修改的參考，以期還給遭受損害

的使用者一個追訴彌補的機會。

## 2. 垃圾電子郵件法律問題

所謂電子垃圾郵件(Spam Mail)即是將一份內容相同的電子郵件，未經收信人許可，大量寄給許多人，通稱為Spam。

中國反垃圾郵件調查報告對垃圾郵件的定義是：

(一) 收件人事先沒有提出要求或者同意接收的廣告、電子刊物、各種形式的宣傳品等宣傳性的電子郵件；

(二) 收件人無法拒收的電子郵件；

(三) 隱藏發件人身份、位址、標題等資訊的電子郵件；

(四) 含有虛假的資訊源、發件人、路由等資訊的電子郵件；

(五) 含有病毒、惡意代碼、色情、反動等不良資訊或有害資訊的郵件。

垃圾郵件內容多數是與收信人不相干的商業廣告，由於短時間內寄發大量郵件，常常造成系統負擔過重，導致收信人需花費金錢時間去收這些垃圾郵件。

### 2.1 相關的法律問題

在探討垃圾電子郵件的法律問題時，就必須知道電子郵件在網路上所傳遞的過程，以及過程所涉及的事物，如發送者、接收者、網際網路服務業者及網路設備等等。有關電子郵件在網路上的傳送過程，如圖一所示。



## 圖 1 垃圾電子郵件在網路中的傳遞途徑(本研究整理)

而電子郵件在網路上所引發的問題包括有以下幾點：

### 2.1.1 從事犯罪的問題

經由電子郵件所傳送之訊息，除正當的資訊外，更有誘人犯罪（例如利用電子郵件媒介色情、販賣未經授權之軟體或資料等等）或詐騙使用者（如網路釣魚[Phishing]）之資訊，所有在實際生活上的大部分犯罪，皆可透過電子郵件作為犯罪工具，加以大量、跨國性傳遞，致使受害者人數眾多、另利用電子郵件傳送的惡意程式，更使得各國政府、企業及一般使用者常需花費大量的金錢及人力進行維護及購買資安設備。（趙麗梅,民 93）

### 2.1.2 郵件之法定文書認定問題

以電子郵件進行商業性的行為或個人的承諾是否可視為正式文書，同樣具有法律效力是值得討論的問題，電子郵件可視為電磁記錄的一種，當雙方都使用同樣的電腦設備及軟體系統，則傳送的訊息應可視為「準文書」。

另跨國性傳遞資料常有時區的問題，在不同時區上所傳送的電子郵件會有不同的時間戳記（Timestamp），亦會造成不同法律時間效力上的問題。（遊振輝,2004）

### 2.1.3 數位證據的問題

電子郵件內容為電磁記錄，是數位證據的一種，在傳送的過程中，因保護的方式及途徑不一致，使得蒐證不易、快速流失、容易篡改及偽造等特性，因此在證據能力上較無法被法院接受，如傳聞證據（hearsay），並不能成為唯一證據，常必須有其他的證據（如嫌犯的自白、第三者的指證等）加以配合。

因此數位證據的取得必須有一標準作業程序（SOP）及相關鑑識單位的認證，在證明力上才能有效。

### 2.1.4 發送者的問題

一般被盜用帳號，寄發垃圾電子郵件的使用者，大部分並不知自己已成為寄發垃圾電子郵件跳板，因此在成為被追訴的對象，亦會造成使用者的困擾，另使用者電腦因受病毒感染，而實際從自己本身電子郵件帳號寄發大量垃圾電子郵件，是否造成法律上可追訴的犯罪者，則有待商榷。

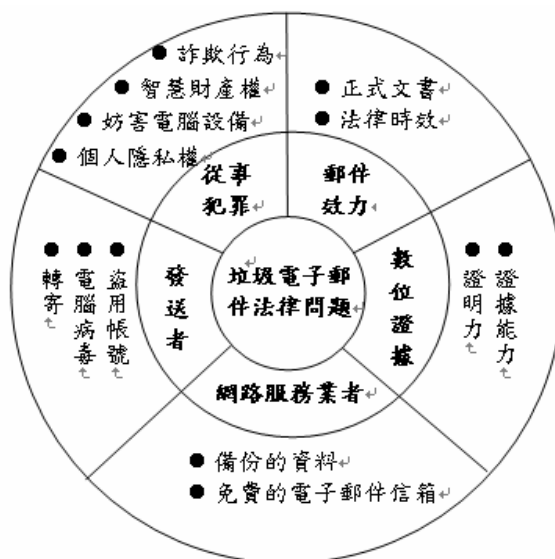
電子郵件使用者在收到某些郵件時，因個人因

素會再「轉寄」給第三者，此一行為在法律則會有著作權侵權的問題。

### 2.1.5 網際網路服務業者的問題

網際網路服務業者（Internet Service Provider, ISP）提供設備及管道給予使用者傳送電子郵件，為防制垃圾電子郵件的第一道防線，若網際網路服務業者主動防堵垃圾電子郵件，並提供使用者防制垃圾電子郵件的辦法，則可有效防止垃圾電子郵件的大量散播，另在垃圾電子郵件資料的備份上亦可提供作為偵查單位的偵辦方向，以及視為法律上的證據。

網際網路服務業者或入口網站（如 Yahoo、Yam、Pchome、Sina 等等）提供使用者免費的電子郵件信箱，既是免費，是否就可視為與消費者之間的使用關係是不對等（即業者有權進行免費電子郵件信箱的使用權利的調整及信箱內容資料的取得等問題），另免費電子郵件信箱是否可視為網路業者在推銷其產品（網站）的一種宣傳手法或贈品呢，則在法律上有待商榷。（趙麗梅,民 93）



垃圾電子郵件的法律問題(本研究整理)

## 3. 各國垃圾電子郵件法

有關日本等各國垃圾電子郵件法令規範內容探討如下：

### 3.1 日本

日本有關垃圾電子郵件立法的法律，皆 2002 年 7 月 1 日實行，包含有：

一、「特定電子郵件法」(The Law on

Regulation of Transmission of Specified Electronic Mail 法律第二十六號) [3]，日本於 2002 年 4 月 17 日公佈。此法案主要是針對使用者及網路的規定，包含了三個主要的部份：

(一)發送者必須在寄發未經請未的電子郵件前，加上「這是廣告信」的標語。

(二)若接收者曾經以電話或電子郵件告知寄信者拒絕接收電子郵件，則寄信者不再被允許寄發電子郵件給接收者。

(三)如果垃圾電子郵件可能造成系統的問題，電信業者可以拒絕垃圾郵件寄發者(Spammer)所寄發的信。

在特定電子郵件法中有主要的精神包含：

(一)選擇退出(Opting Out)：沒有事先經接收方同意就發送的電子郵件，若接收方拒絕後，則不可再發送。

(二)說明性標籤(Labeling)：發送者對特定電子郵件的說明性標籤有義務性的標示，包含有(1)辨識特定電子郵件的標籤「未承諾廣告※」。(2)發送者的名字/住址(3)發送者的電子郵件地址(4)選擇退出(Opting Out)的郵件地址等。

(三)懲罰(Penalty)：由總務省執行法律，另針對公共事務的影響，罰金最高到 50 萬日圓。

(四)其他：包括禁止利用發信軟體產生虛假的電子郵件地址，允許電信業者針對虛假的電子郵件地址進行禁止傳送。

二、「特定商業交易法」(Specified Commercial Transactions Law)，則規定顧客及商業交易的規定。利用電子商業訊息進行行銷亦受到規範，並且有相關的處罰規定。

### 3.2 韓國

韓國政府在 1999 年 2 月制定了「1999 年電腦網路擴展及促進使用法」(Act concerning Computer Network Extension and the Promotion of its Use of 1999)，將商業廣告資訊定為選擇退出(Opting Out)模式，但並未對發送者發送垃圾電子郵件有必須加注任何標籤以供識別。另在 2003 年 6 月韓國政府強制規定在發送商業性電子郵件的表頭的右邊必須加注“@”的符號，並儘可能適當的加註(Advertisement)或(Adult Advertisement)的字句，以供識別商業性電子郵件。

韓國在 2001 年 1 月 16 制定「促進資訊及通訊網路使用及資訊保護法」(Act on promotion on information and communications network utilization and information protection) [4]，其主要目的是在促進資通訊網路的使用，保護個人使用資通訊服務時的資訊，並建立安全及健康的資通訊網路環境，致力於提供改善人民的生活及提升公共福祉。其中相關條文有涉及電子郵件的項目包括：

- 一、廣告媒體資訊傷害青少年的限制條款，2002 年 12 月 18 日新修正(第 42-2 條)。
- 二、禁止利用電子郵件為利益傳送廣告資訊的限制條款。2002 年 12 月 18 日新修正(第 50 條)。
- 三、未經允許蒐集電子郵件位址的禁止條款。2002 年 12 月 18 日新修正(第 50-2 條)。
- 四、為利益委託他人傳送廣告資訊條款。2002 年 12 月 18 日新修正(第 50-3 條)。
- 五、提供資訊傳送服務的限制條款。2002 年 12 月 18 日新修正(第 50-4 條)。
- 六、為利益安裝廣告軟體的條款。2002 年 12 月 18 日新修正(第 50-5 條)。
- 七、韓國資訊安全局，主管權責之規定(第 52 條)。
- 八、證物的提交(第 55 條)
- 九、授權及委託的機構。2002 年 12 月 18 日新修正(第 56 條)。
- 十、刑法上的條款。2002 年 12 月 18 日新修正(第 64、65 條)。
- 十一、罰金。2002 年 12 月 18 日新修正(67 條之 15、15-2、15-3、15-4、15-5)。

在韓國若濫發電子郵件造成他人的損失最高可處二年以下有期徒刑及 3 仟萬韓圓以下的罰金。

### 3.3 新加坡

目前新加坡並未有反垃圾電子郵件法的規範，但垃圾電子郵件在新加坡也造成相當大的困擾，因此新加坡政府指定信息通信發展局(Infocomm Development Authority of Singapore, IDA)以作為防制垃圾電子郵件的主管機關，並成立新加坡垃圾電子郵件反應中心(Singapore AntiSpam Resource Centre)，專責多方面的防制垃圾電子郵件，包括從教育、產業、國際合作及立法等方向。為闡明在立法前的政策目標，信息通信發展局(IDA)在徵求各方意見之後，在 2003 年 5 月提出「提議控制垃圾電子郵件的立法架構」(PROPOSED LEGISLATIVE FRAMEWORK FOR THE CONTROL OF E-MAIL SPAM) [8]，以準備針對垃圾電子郵件進行立法，此立法架構將視為控制垃圾電子郵件的立法依據，其內容重要的項目包括以下幾項：

- 一、選擇退出 (Opting Out) 制度。
- 二、標籤的要求 (labeling Requirement): 若是廣告信件則必須加注[ADV]標籤, 以供接收者識別。
- 三、境外主權 (Extra Territoriality): 本架構只針對在新加坡境內所發送或接收的垃圾電子郵件產生效用, 若在境外則無法適用。
- 四、網路服務業者的權利 (ISPs Rights): 網路服務業者將會有權利針對使用字典攻擊法或其它自動濫發垃圾電子郵件技術的發送者提起訴訟。

惟目前新加坡並無反垃圾電子郵件法的執行, 相關因垃圾電子郵件所引起的法律問題散布在各個法規當中, 包括有:

- 一、刑法 (Penal Code) 第224條的詐欺罪。
- 二、電腦濫用法 (Computer Misuse Act) 第50A條的未經授權存取電腦資料及未經授權妨害電腦使用罪。
- 三、不受欢迎出版法 (Undesirable Publications Act) 第338條的猥褻出版品的犯罪。
- 四、2003消費者保護(公平交易)法 (Consumer Protection 【Fair Trading】) Act 2003) 不公平營業的意義 (Meaning of unfair practice)。

### 3.4 美國

美國在防制垃圾電子郵件方面因為各州政府的立法不儘相同, 因此在2003年11月由美國眾議院通過「未經請求色情暨行銷管制法」(Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography and Marketing Act) [5], 簡稱為「濫發電子郵件法」(CAN-SPAM ACT), 並於2004年起正式實施, 成為聯邦政府在管制垃圾電子郵件的主要法律, 其立法規範垃圾電子郵件重要的部分包括有:

- 一、選擇退出 (Opting Out) 制度。
- 二、起訴: 法案第七條則將起訴權賦予聯邦貿易委員會、各州總檢察長以及網際網路服務業。
- 三、標籤 (Labeling): 在本法第五條(d)項中, 在本法實施120天後, 首席檢察官必須詳盡規定色情廣告加注標籤, 但一般性廣告

則無法令上之規定。

- 四、郵件數量 (MULTIPLE): 郵件數量指的是在一段時間內, 發送電子郵件數量, CAN-SPAM ACT規定, 若在24小時內超過100封、30天內超過1000封及一年內超過一萬封的電子郵件量就屬於過量。
- 五、禁止發送電子郵件 (Do-Not-Email): 第九條要求聯邦貿易委員會建立 Do-Not-Email名單。
- 六、律師費 (ATTORNEY FEES): 法院可依據它的裁量權, 針對被告請求律用費用及賠償金額。

### 3.5 澳洲

澳洲國會在2003年12月通過垃圾電子郵件法案 (Spam Bill 2003) [1], 並依據前述法案, 在2004年8月8日通過2004年垃圾電子郵件條例 (Spam Regulations 2004)。根據垃圾電子郵件法案 (Spam Bill 2003), 澳洲在該法案的制定, 有以下的特性:

- 一、選擇加入 (Opting in) 制度, 第十八條 (Spam Bill 2003)。
- 二、民事處罰 (Civil Penalty), 只適用於民事處罰。
- 三、訴訟的賠償 (Proceedings for the recovery): 訴訟後賠償的是授權給聯邦法院裁定, 法院可直接將賠償金給予受害者或全體國民。
- 四、前科記錄 (Prior Record): 賠償的金額的多寡, 是依據個人或企業的角色是否已經有先前的違反民事責任的紀錄, 加以處罰。

在2004年垃圾電子郵件條例 (Spam Regulations 2004) [2]中, 主要是再補充垃圾電子郵件法案 (Spam Bill 2003), 包括有以下的項目:

- 一、將傳真訊息 (Facsimile message) 也視為是一種電子訊息。
- 二、廣告郵件訊息的必須提供一個不定閱的功能 (Unsubscribe facility), 針對每一個電子郵件帳號, 必須不可以有以下的功能

- (一) 優惠服務 (Premium Service): 不可要求使用電子郵件帳號的接收

者有優惠服務。

(二) 一般的成本 (Usual Cost): 使用電子郵件帳號接收商業電子訊息的成本不用超過一般使用電子郵件帳號的成本。

(三) 費用或課稅 (Fees and Charges): 使用電子郵件帳號接收商業電子訊息, 不可要求使用者付費或課稅給發送者或相關的人。

在垃圾電子郵件法案 (Spam Bill 2003) 中, 規定由澳洲通訊局 (Australian Communications Authority, ACA) 主管垃圾電子郵件專責事項, 並可提起民事訴訟的追訴, 並負責教育、國際合作及研究 (第 42 條) 等。

### 3.6 歐盟

歐洲反對垃圾郵件聯盟 (The European Coalition Against Unsolicited Commercial Email, EuroCAUCE) 在 2000 年 6 月 8 日發布歐盟 2000 年第 31 號指令 (DIRECTIVE 2000/31/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL), 又稱電子商務指令 (on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market 【Directive on electronic commerce】) [6], 在承諾有關保護個人的隱私權之下, 特別在未經請求的商業通信及中間服務者的義務, 建置及應用本指令, 但這個指令並無法預防在開放式網路匿名使用 (導論第十四項), 因此本指令主要是促進電子商務的發展, 包括資訊的提供、合約的效力、中間服務者的義務, 本指令在第七項針對電子商業訊息的接受是採取選擇退出 (Opting Out) 制度, 而在法院的管轄權方面, 若有爭論, 則允許各國法院適當法律的適用 (第十七、十八條)。

另歐盟在 2002 年 7 月 22 日發布歐盟 2002 年第 58 號指令 (DIRECTIVE 2002/58/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL), 又稱隱私權及電子通信指令 (concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector 【Directive on privacy and electronic communications】) [7], 本指令主要是針對未經請求的商業電子郵件進行規範, 其主要的特點是採取選擇加入 (Opting in) 制度 (第十三條第一項), 並且有此條款只適用於自然人, 但在用戶及自然人間的權利是同樣的被保護 (第十三條第五項), 只是提供歐盟會員國一個指導方向, 各會員國可依各國的情形, 訂定自己的規範。

### 3.7 臺灣

行政院在九十四年一月十九日審議通過「濫發商業電子郵件管理條例」草案[9], 規範濫發垃圾電子郵件之行為, 再經立法院三讀通過後即可實行, 其目的在於提升網路環境之安全及效率 (第一條), 其有以下特點:

- 一、選擇退出 (Opting Out) 制度, 本法第四、五條。
- 二、標示: 應加註「商業」、「廣告」、「ADV」或其他經主管機關公告足資辨識商業電子郵件 (第四條)。
- 三、電子郵件服務提供者: 電子郵件服務提供者可採取必要的措施防制垃圾電子郵件 (第六條)。
- 四、民事損害賠償: 對於侵害收信人權益者, 則必須負民事賠償責任 (第七條)。
- 五、團體訴訟: 得由受有損害之當事人授與訴訟實施權後, 財團法人或公益社團法人提起損害賠償訴訟 (第八、九條)。

## 4. 各國垃圾電子郵件法之比較

在以上主要的各國立法中, 對防制垃圾電子郵件各項規定不盡相同, 其因國情及環境不同, 而各自發展出各自特點, 如以下幾點:

- 一、美國制定禁止發送電子郵件 (Do-Not-Email) 名單, 供電子廣告行銷有發信的參考, 以及針對色情廣告的規範, 以及針對垃圾電子郵件的數量有詳細的規定。
- 二、韓國針對青少年接觸色情廣告加重處罰的條款。
- 三、澳洲規定個人的違法及企業的違法有不同的罰則, 若有累犯的情形則加重處罰至最高 110 萬澳元, 以及針對電子郵件位址的使用成本另有詳細規定。
- 四、新加坡預定會針對字典攻擊法 (Dictionary Attacks) 進行立法 (美國已立法規範)。另預定規範濫發垃圾電子郵件的規範區域只在新加坡境內 (澳洲已立法規範)。

在濫發垃圾電子郵件相關的實證調查中顯示, 中國大陸已有凌駕美國成為濫發垃圾電子郵件的最大出口國, 惟並未相關的法律可供參考, 目前已由政府、企業及學術界提出立法要求, 可望在不久即可有相關法律供防制垃圾電子郵件。

## 5. 結論與建議

各國因為在垃圾電子郵件上耗費大量人力及金錢，因此在防制垃圾電子郵件立法方面可說是趨於嚴格，但因為各國所規範之對象大部分為針對未經請求之商業電子郵件，若過度限制，又可能妨礙電子商業的發展，因此在立法的過程中應注意其平衡。

在美國反垃圾電子郵件法（CAN-SPAM ACT）規定禁止發送電子郵件（Do-Not-Email）名單，可讓發商業電子郵件廣告業者有依據的目標，可供國內立法參考，唯該名單應如何使用及管理才是最大的問題。

依據各國法令對反垃圾電子郵件的規定，大部分係對商業性廣告電子郵件進行規範，然含有的網路釣魚（Phishing）、病毒及惡意程式的電子郵件所進行的犯罪，並未完全適用在反垃圾電子郵件法中，此可供國內立法及修法之參考。

另外使用傳真（facsimile、Fax）及行動通訊（mobile communication）方面，是否亦涉及散發垃圾電子郵件的問題，亦是可供討論的議題。

## 參考文獻

- [1] 交通部電信總局，“濫發商業電子郵件管理條例草案”，<http://www.dgt.gov.tw/chinese/ncc>，民國94年3月，頁1-11。
- [2] 陳佳瑤、吳佳育，「數位證據於現行法律之相關問題」，2002 網際空間：資訊、法律與社會學術研究暨實務研討會論文集，第四屆，民國91年，頁94-98。
- [3] 趙麗梅，「電子郵件相關法律問題探析」，民國94年2月，  
[http://www.chinalawedu.com/news/2003\\_10%5C5%5C2230533950.htm](http://www.chinalawedu.com/news/2003_10%5C5%5C2230533950.htm)。
- [4] 謝穎青，「濫發電子郵件行為之管理與法制規範研究期末報告」，行政院經濟建設委員會委託太穎國際法律事務所辦理，民國92年12月31日，頁1-196。
- [5] 魏啓翔，「亞洲日、韓、星三國對垃圾郵件的立法規範現況」，太穎國際法律事務所，民國92年9月9日，頁1-3。
- [6] David E. Sorkin, Spam Laws, “Spam Bill 2003”, <http://www.spamlaws.com/>, Mar 2005, pp1-58。
- [7] David E. Sorkin, Spam Laws, “特定電子メールの送信の適正化等に関する法律”，<http://www.spamlaws.com/>, Mar 2005, pp1-5。
- [8] David E. Sorkin, Spam Laws, “Act on promotion on information and communications network utilization and information protection, etc”,

<http://www.spamlaws.com/>, Mar 2005, pp1-35。

- [9] David E. Sorkin, Spam Laws, “CAN-SPAM 2003”, <http://www.spamlaws.com/>, May 2005, pp.1-27.
- [10] European Community, “Directive on electronic commerce”, Official Journal of the European Communities, 17 July 2000, pp.1-16.
- [11] European Community, “Directive on privacy and electronic communications”, Official Journal of the European Communities, 31 July 2002, pp1-11.
- [12] IDA, “PROPOSED LEGISLATIVE FRAMEWORK FOR THE CONTROL OF E-MAIL SPAM”,  
<http://www.antispam.org.sg/index.html>, March 2005, pp1-54.