

2020台灣網路透明報告 (2017-2018)

Taiwan Internet Transparency report



台灣人權促進會
TAHR

台灣網路透明報告申請政府資訊公開 所使用的詞彙定義¹

詞彙	定義
要求	指由貴機關主動向個人資料當事人以外的網路服務供應者，間接蒐集該資料當事人之個人資料，或主動向內容創作者以外的網路服務供應者，提出限制網路內容之請求。
網路服務供應者	<p>Internet Service Provider (ISP)，指所提供之「網路服務」須使用 TCP/IP 協定方能完成的服務供應者。至少包含由個人、企業、團體、或行政機關組成的網路接取供應者 (Internet Access Service Provider, IASP)、網路平臺供應者 (Internet Platform Provider, IPP)、網路內容供應者 (Internet Content Provider, ICP)、網路應用服務供應者 (Application Service Provider, ASP) 等。</p> <p>例如：電信業者、學術網路 (TANET)、iTaiwan、Google、PCHOME、PTT (BBS)、線上論壇、交友 app、線上遊戲、拍賣網站、物聯網業者、eTag、金流服務等。</p>
網路個人資料	指個人或團體利用各網路服務供應者提供之網路服務，所提供、發表、傳輸、儲存、或產生之「內容資料」 (Content Data) 或「非內容資料」 (Non-Content Data)。
內容資料	<p>指個人或團體使用前述各網路服務供應者提供之網路服務，所提供、發表、傳輸、儲存、產生具表意性之符號、文字、圖片、影像或其它訊息。</p> <p>例如：電子郵件內文、即時通訊軟體的文字或語音通訊內容、未公開的部落格文章、草稿或評論、私密影音或圖片、雲端空間的檔案、線上交易品項或購物車資訊、個人行事曆、所用儀器或設備的即時地理位置等。</p>
非內容資料	<p>指個人或團體使用前述各網路服務供應者提供之網路服務，所提供、儲存或產生之註冊、處理或其他不具表意性之可識別個人的資料。</p> <p>例如：帳戶的註冊或登入資訊 (姓名、電子郵件、電話號碼、註冊日期、登入帳戶的時間、IP 位址等)、電子郵件的通訊紀錄 (如收件方、寄件方與寄件時間)、即時通信軟體的通訊紀錄 (如通訊雙方的訊息筆數、通訊時間、通訊設備、使用的作業系統、使用的儀器)、線上交易資訊 (如交易時間、交易對象、交易金額等)、所用儀器的歷史地理位置等。</p>
限制網路內容	指移除特定網路內容、或透過技術與儀器，以過濾或屏蔽該內容，使特定或不特定人無法接觸該內容的行為。
網路內容	指個人或團體使用前述各網路服務供應者或行政機關提供之網路服務，所提供、發表、傳輸或儲存，而供特定或不特定多數人閱覽之內容資料，及存取該內容資料之搜尋引擎連結。

¹ 延續前次報告使用的定義。

目錄

為什麼我們需要網路透明報告？	4
主要發現	
個資調取	6
限制網路內容	8
透明度一覽	9
網路個資調取：當人民的隱私暴露在政府面前	
如何觀察台灣的國家監控？	16
哪些資料可能被調取？	19
大宗單位如何調個資？	20
機關揭露了哪些統計？	30
企業揭露的台灣政府調取統計	45
番外篇：M-Police 警政相片比對功能、法眼系統、車輛辨識使用現況	52
內容管制：當人民能發表及接取的內容，受政府介入	
如何觀察台灣的網路審查？	55
台灣政府禁止的網路內容有哪些？	56
企業收到多少台灣政府要求限制網路內容的請求？	59
除了政府要求之外，還有哪些網路內容管制？	60
自己動手測網路審查	65

保障隱私與言論自由可以這樣做

政府可以如何建立可受監督的透明機制？	71
企業面對政府請求個資調取和限制內容，可以如何保護使用者？	72

附件

(一) 申請政府資訊公開總表	74
(二) 立法委員 / 議員協助調查單位	75
(三) 機關回覆政府資訊公開情形	75
(四) 警政署回台北市警局公文：公開統計有礙犯罪偵查	78
(五) 警政署回高雄市警局公文：不適合建立統計機制	79
(六) 2012-2018 年請求個人資料、限制網路內容的法規彙整清單	80
(七) 番外篇：GPS 偵查現況	82
(八) 已知執法機關請求網路服務供應者提供網路個資使用的文件分類	84

**為什麼
我們需要
網路透明報告？**

■ 為什麼我們需要網路透明報告？

網路與日常生活益發緊密。我們依賴網路聯繫親友、討論公共事務、購買商品。日常生活的軌跡隨我們所使用的網路服務，留存在不同的業者手上。藉由網路我們得以發聲、聆聽，與被聽見。網路承載了我們的隱私、言論與自由。當政府試圖擷取使用者的網路活動軌跡，唯有透過公眾監督機制的建立，方能保障數位時代的基本人權。

民主國家的政府有公開透明的義務，企業也應以更開闊的眼界，面對數位時代的人權挑戰。根據歐洲理事會部長委員會提出的建議²，站在保障用戶隱私及言論自由的角度，企業應定期發布透明報告，揭露包括企業內部保存資料的情形、政府調取資料的請求、以及企業以營運方針限制使用者內容的實況。

每兩年發布一次的台灣網路透明報告，今年已經來到第三屆。政府因犯罪偵查等需求，依法可要求企業揭露使用者個資、或者限制網路內容流通；然而，為了防止該機制遭到濫用，人民有權瞭解政府與企業協作使用網路資料的運作流程，並參與監督。除了要求政府落實依法辦理資料調取，並公開相關請求的法律依據、調取方式、請求頻率、稽核程序等資訊，企業也應提出足以讓使用者信任的透明報告，讓公眾審視企業與政府的合作是否合法、合情、合理。

因為，有監督才有信任。

民主社會並非盲目地相信政府總會立意良善。當政權更迭，當特別事件來臨，公民需要足夠的保護機制，確保手段不會溢出目的之外。面臨企業自律管制網路內容，或是配合政府提交用戶資料也是如此。

台灣執法機關普遍使用未經法院核可的公文，向企業要求個資，或者下架網路內容。在這樣的環境下，台灣社會更需要政府和企業建立並公開統計，以瞭解相關的法律依據和涉及的人數。同時，也需要落實告知義務，當事人才能擁有申訴的機會。

透明化的過程，與其說是打開黑箱，不如說是將精密的黑盒子轉譯、解讀，讓每個人都能理解，進而建立信任。透過不斷拆解黑盒子的過程，我們希望能有更多政府機關和本土企業加入公布透明報告的行列，落實人權保障的第一步。

² 歐洲理事會對網路中介者責任的建議 CM/Rec(2018)2 P.8 (2.2.4)



主要發現

主要發現

個資調取

2017-2018 年，共有 12 個機關表示曾向業者要求提供網路個資，並揭露至少曾發出過 40,133 次請求。

圖表 1 2017-2018 年機關揭露向網路服務供應者請求提供網路個資的次數

	要求次數	成功次數	要求涉及總人數 / 帳戶數
經濟部	1,112	1,112	1,237
財政部	2,082	2,077	8,359
衛福部	676	676	933
農委會	62	61	149
法務部調查局	未提供 ³	1,885	4,612
法務部廉政署	76	76	116
內政部移民署	5	3	6
內政部警政署	19,322	19,322	20,948
台北市警察局	6,154	6,154	6,154
台南市警察局	8,144	8,144	8,144
新竹市警察局 ⁴	599	355	587
連江縣警察局 ⁵	16	16	0
總計	40,133	39,881	51,245

考量警政署與地方警局提供的資料可能重疊，刪除地方縣市警局的次數後，取得的最小請求量為 25,220 次。須留意的是，四所地方縣市警局揭露的請求數共 14,913 次，且對象均為電信業者，而警政署統計中央及全台警局向電信業者請求共 14,474 次，明顯低於前者。顯示警政署統計未能掌握地方縣市警察局要求電信業者提供個資之數量。

3 機關總次數加總以成功次數 1,885 次作為最小要求次數計算。

4 要求次數內含 210 次的急難救助請求。成功次數、涉及總人數因未取得進一步資料，並未包含急難救助。

5 電話詢問承辦人並未獲得解釋為何涉及總人數為 0。

1. 警政署阻擋地方警局公文調取透明化

我們發現上一次透明報告製作期間，警政署曾回函給六都警察局，稱公開調取統計有礙犯罪偵查。這導致本次申請政府資訊公開，六都警察局全數未提供資料⁶。然而本報告僅要求公開過去兩年的統計，無涉犯罪偵查。後續與高雄市議員辦公室合作提案，請高雄市警察局建立統計機制，再度遭警政署刑事警察局回函阻擋，稱犯罪偵查主體為檢察官，不宜由警察機關建立統計機制並公開。

2. 政府資訊公開法主管機關法務部至今仍未建立統計機制

法務部及其所屬機關職掌之檢察、調查、廉政等業務均曾調取網路個資，而法務部未建立統計機制。同時法務部又是與跨境業者建立單一窗口調取的機關，卻拒絕公開與跨境業者商議出的調取個資文件。針對後者，我們提出訴願，且已取得撤銷原處分的訴願決定，目前正等待法務部重新做出適法處分。而法務部在 2019 年於立法院司法及法制委員會承諾研議建立統計機制，目前仍未公開相關時程。缺乏資料的情況下，我們經立委辦公室協助取得法務部調查局、法務部廉政署的部分統計。

3. 96% 的調取票案件不須法官同意

2017-2018 年按《通訊保障及監察法》（下稱通保法）向電信業者調取通聯紀錄或通訊使用者資料的案件，96% 都是由檢察官同意。即便將上述計算單位改為線路數，仍然有高達 93% 不須法官同意。這顯示實際上調取票的規定只有極少數受到法官保留。《通保法》第 11-1 條第 3 項的例外規定，實質上才是常態。

4. 通保法雖有調取票規範，警政署仍逕行以公文向電信業者調網路個資

前次台灣網路透明報告發現地方警察局使用公文向電信業者調閱 IP 的狀況，本次報告再度確認警政署在非急迫情形下，以公文要求電信業者提供網路個資。過去公聽會⁷中已有發言者提及，和法院判決⁸指出：司法警察調 IP 的條件較檢察官寬鬆，可能架空法律保障通訊隱私的立法目的。

5. 本土電信業者配合率仍超過 98%，且未發布透明報告

本報告來到第三次發布，仍未有本土業者發布透明報告，且未見大型本土企業在公開資料中說明，是否會通知個資遭政府以公文調取的當事人。中華電信與台灣大哥大在企業社會責任（CSR）報告公開配合政府提供個資的比率均超過 98%，但仍拒絕公開收到的請求次數。本次五大電信業者，更有多家以「查詢過程及所得內容保密」拒絕公開統計，最終僅亞太電信在立委協助詢問下公開資料。

6 我們在議員協助下，取得台北市警察局、台南市警察局的部分統計資料。

7 2018 年 9 月 3 日「保障數位人權・國家監控的透明機制」公聽會中高等法院檢察署發言。

8 智慧財產法院 106 年刑智上易字第 65 號刑事判決。

限制網路內容

2017-2018 年，共有 8 個機關表示曾請求限制網路內容，並揭露至少曾發出 808 次請求，涉及 1,082 個項目。

圖表 2 2017-2018 年 機關揭露要求網路服務供應者限制網路內容次數

	要求次數	成功次數	涉及項目數
經濟部	714	714	783
衛福部	5	5	12
交通部	1	0	120
農委會	53	51	139
內政部移民署	6	1	未提供
內政部警政署	27	27	27
新竹市政府 社會處 ⁹	1	1	0
花蓮縣政府 社會處	1	1	1
總計	808	800	1,082

1. 中央行政機關歷來揭露資料數量差距大

從 2012 到 2018 年，中央行政機關揭露的限制網路內容請求量差距龐大。以經濟部為例，2012-2014 三年間曾提出 1,206 次要求，而在 2015-2016 年為 0 次，到了 2017-2018 年則有 714 次請求。衛福部也有類似情況，2015-2016 年衛福部提出 336 次請求，但在 2017-2018 年僅有 5 次請求，且引用法條與過去不同。這樣的數量變化顯示，機關可能未建立紀錄發出限制內容請求的統計機制，或是要求限制網路內容並非機關執行常態業務所需。

2. 地方政府資訊不透明，且單一地方局處請求次數大於相關業務之中央部會

本次經政府資料開放平臺詢問全台地方政府，僅高雄市政府衛生局公開統計。又高市衛生局揭露 2019 年提出限制網路內容的次數為 198 次，遠超過衛福部 2017-2018 兩年間請求的 5 次，顯示中央部會未能監督地方局處發出之限制內容請求。而其他未公開統計的地方政府，是否確實掌握轄下機關提出限制網路內容請求的現況，也仍待釐清。

⁹ 未獲得涉及項目數為 0 的解釋。

另外，向全台地方社會局處申請政府資訊公開，僅花蓮縣政府社會處、新竹市政府社會處公布於 2017-2018 年共提出 2 次限制網路內容請求。但同期 iWIN 網路內容防護機構透明報告顯示，轉至權責機關的案件為 166 件，顯見地方政府統計仍有缺漏。

3. 過濾服務誤擋難申訴，教育部網路守護天使 2.0 仍阻擋部分 NGO 網站

教育部網路守護天使 2.0（下稱「守護天使 2.0」）與 Hinet 色情守門員（下稱「色情守門員」）為台灣常見的兩項過濾服務。測試過程中，我們發現台灣人權促進會網站被守護天使 2.0 分類為「新聞群組 / 論壇」遭封鎖，申訴需前往與教育部合作的企業網站以英文提出。申訴內容要求將網站分類修改為「倡議團體」，最終失敗。其他被劃分為「新聞群組 / 論壇」或「部落格 / 網路通訊」類別而遭封鎖的 NGO，還有台灣廢除死刑推動聯盟、台灣千里步道協會。

而色情守門員雖有申訴機制，但公開資料中，將網址從黑名單移除的數量為 0，且部分網頁遭封鎖卻未顯示封鎖頁面，未告知用戶封鎖理由。

4. 台灣政府能使用企業政策檢舉網路內容，但企業透明報告未呈現相關數據

現行跨國公司發布的透明報告，僅公開政府以國內法要求限制網路內容的統計，並未公開各國政府以企業政策檢舉限制的內容數量。以台灣為例，2020 年中央選舉委員會公布在選舉期間，曾向社群網站舉報 232 則選舉假訊息，而相關數據或資訊並未在跨國企業的透明報告中呈現。

另一方面，台灣本土企業仍未有發布透明報告的習慣。

透明度一覽

我們向中央行政機關、全台地方縣市政府警察局及社會局處共 90 個政府單位申請政府資訊公開，包含中央行政機關 40 個、22 個地方縣市警察局、22 個地方社會局處、6 個地方資訊中心（詳細見附件一 p.74）。

共有 12 個單位提供資料，其中有 8 個中央行政機關、4 個地方機關曾於 2017-2018 年向業者請求提供網路個資，同期有 6 個中央行政機關、2 個地方機關請求限制網路內容。

法務部調查局在立委協助下，提供更精細的統計。原先拒絕政府資訊公開申請的內政部警政署、法務部廉政署、台北市政府警察局、台南市政府警察局在立委及議員協助下，做出統計並提供資料。其他機關的回覆請見附件三 p.75。

圖表 3：重點機關資訊揭露一覽表

與上次報告相比是否進步 ¹⁰	機關名稱	回應政府資訊公開申請揭露統計	法律依據	發送對象	說明內部外部稽核程序
△	行政院	回覆無相關資料，所屬機關部分，請自行洽詢。			
X	內政部	未回覆公文，直接轉給警政署。			
△	法務部	沒做網路個資調取統計。另表示無職權要求限制網路內容。			
-	經濟部	○	○	○	△
-	衛福部	○	○	△	X
-	財政部	○	○	X	△
-	交通部	○	△	○	X
	農委會	○	△	○	X
○	內政部 警政署	X	△	△	X
	內政部 移民署	○	△	○	X
○	法務部 調查局	△	○	△	△
△	法務部 廉政署	X	△	△	X

10 橫線為上次報告有提供資料，本次回應與上次相當，但急迫程度尚不足列入黃燈，斜線為上次報告統計期間並未請求過網路個資及限制網路內容。

透明度燈號

與上次報告相比是否進步：

✗紅燈：連續未回覆公文。

△黃燈：警示上次資訊揭露程度低，本次依然沒有進步的單位。

○綠燈：最終提供資料較上次報告完整，有顯著進步。

回應政府資訊公開：

✗紅燈：拒絕公開統計。請立委協助後，方提供統計。

△黃燈：回應申請公開的統計不完整，且承辦人無法回答統計相關問題，後續立委辦公室函詢後，才提供較完整的資料。

○綠燈：直接回應政府資訊公開申請，揭露統計。

法律依據：

✗紅燈：未填寫法律依據。

△黃燈：未載明法律條號，或僅提供引用次數未寫出法律依據。

○綠燈：寫明引用的法律條號。

發送對象：

✗紅燈：拒絕揭露請求過的私部門。

△黃燈：部分揭露。

○綠燈：完整揭露。

說明內部外部稽核程序：

✗紅燈：回文未說明內外部稽核程序。

△黃燈：僅提及內部個資保護規範，或聲明請上主管法規系統查詢，並未實質說明程序，也未公布外部稽核程序。

○綠燈：完整說明內外部稽核程序。

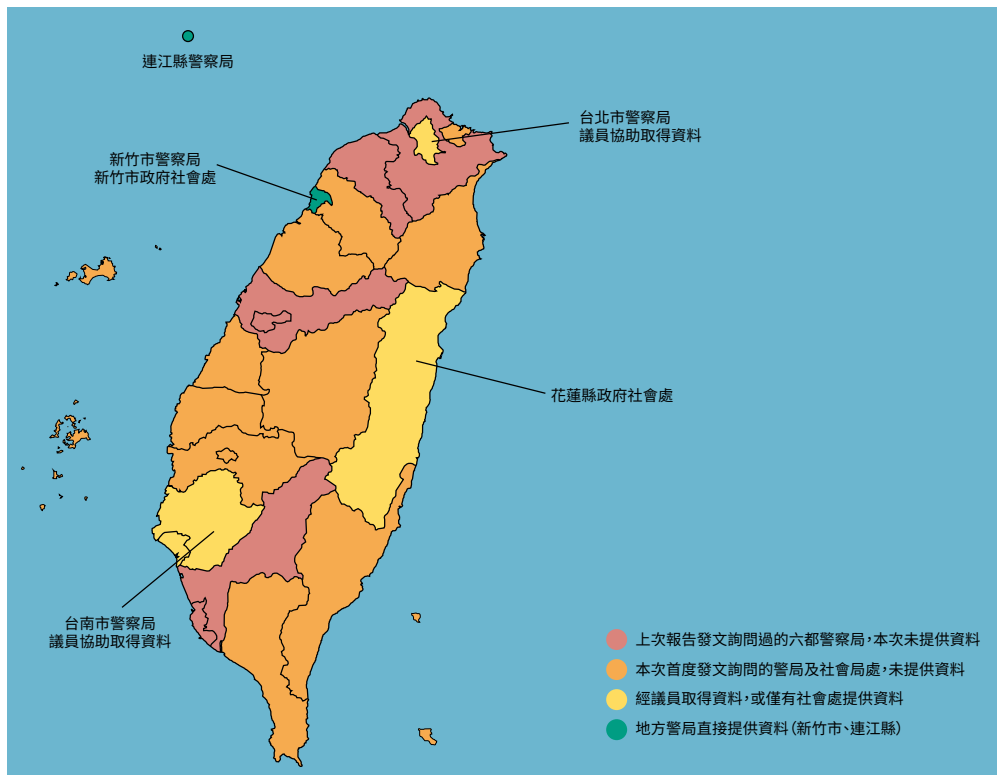
重點機關揭露情形描述

- 原地踏步的上級機關：內政部、法務部¹¹轄下單位需要大量調取網路個資，且不只單一機關涉入，上級卻無從知悉相關統計且毫無積極作為。
- 司法警察不重視政府資訊公開：警政署、廉政署以「有礙犯罪偵查」等理由拒絕民間申請公開統計，後續由立委國會辦公室協助取得統計。調查局黃燈原因為，回應民間申請政府資訊公開的統計為片段資料，後續由國會辦公室取得較完整的統計。

11 2019年立法院司法及法制委員會決議，要求法務部建立統計機制，後續的會期中，法務部長承諾請檢察司辦理。 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=33105&pid=182701>

• 機關揭露的發送對象並不完整：讀者僅能從本報告得知機關請求過的部分企業。考量警政署、調查局、廉政署案件量大統計不易，我們於立委協助進行的協調會後，列出 23 家常見的網路相關服務，供上述機關統計。其後警政署縮小範圍，公開刑事局設有單一窗口請求機制的企業。而衛福部之所以被列入「部分揭露」，是因請求過限制網路內容的其中一個下轄單位未公開發送對象。全數未揭露企業清單的機關僅有財政部。

圖表 4：全台地方政府警察局、社會相關局處資訊揭露情形



- 僅新竹市警察局、連江縣警察局公開個資調取統計。
- 台南市警察局、台北市警察局統計由議員協助取得。
- 新竹市社會處、花蓮縣社會處公開限制內容統計。需注意並非所有地方社會局處都曾在 2017-2018 年請求限制內容，但依據我們收到的回覆無法通盤確認這些單位有無做成相關統計，抑或是未曾發出過請求。
- 根據電話詢問各地方縣市政府警局，偵辦詐欺及網路相關犯罪常會調取網路個資，因此我們推論多數地方縣市政府警察局曾請求網路業者提供用戶個資。

圖表 5：企業揭露資訊一覽¹²

	上次是否提供資料 ¹³	本次是否提供資料	本次未提供資料原因
中華電信	X	X	對查詢過程及所得內容應保密
台灣大哥大 / 台灣固網	△	X	無網路使用者之使用內容
遠傳電信 / 新世紀資通	△	X	對查詢過程及所得內容應保密
亞太電信	△	△	
PCHOME	X	X	未回覆
台灣之星	首次詢問	X	對查詢過程及所得內容應保密
TWNIC	首次詢問	○	
網路中文	首次詢問	○	
Plurk	首次詢問	○	
尚凡	首次詢問	X	未回覆

• 多家電信業者引用「電信事業處理有關機關查詢電信通信紀錄實施辦法」第 10 條，表示對查詢過程及內容須保密。後續經詢問得知，台灣電信產業發展協會請業者引用該條，拒絕公開統計。本報告要求公開的資料為「統計」及「審核是否提供用戶資料給政府的判準或流程」，不是要求公布查詢的通聯內容。美、加、德、法等國均有電信業者定期公開相關統計¹⁴，台灣本土業者仍有很大的進步空間。

• 台哥大 / 台灣固網指出「網路使用者個資」不是「電信使用者個資」，因用戶是使用電信設備上網，故相關資料為電信使用者資料。的確，本報告在技術上還需要詢問更多專家的意見。當我們越來越常使用電信設備上網，而非打電話、傳簡訊，資訊公開就更不能排除電信業者。而未來報告用語的修改，希望能有更多業者一起加入討論。

¹² 詢問之企業為國內五大電信、常見電商平台一家、常見交友平台一家、常見域名註冊一家、常見社群平台一家。另詢問一間財團法人。

¹³ 黃燈表示經立委辦公室詢問取得。

¹⁴ <https://www.accessnow.org/transparency-reporting-index/>

網路個資調取： 當人民的隱私

暴露在政府面前

網路個資調取： 當人民的隱私暴露在政府面前

如何觀察台灣的國家監控？

聽到國家監控，最知名的案例有中國的社會信用制度、美國的稜鏡計畫，及台灣戒嚴時期，政府蒐集個人生活、人際交往的情資。除了上述的案例，政府為了提升行政效率、維護治安及國家安全，均會採取不同程度、範圍的資料搜集、分享、利用，介入人民隱私。根據聯合國人權事務高級專員的報告¹⁵，國家監控的手段涵蓋：

- 蒐集無差別通訊資料（包含網站瀏覽紀錄）的大規模監控（mass surveillance）
- 取得企業的使用者資料
- 侵入個人的電子裝置
- 弱化加密技術及匿名性
- 跨國情報資料交換
- 取得企業的跨境資料

無論政府是基於何種理由採取監控手段，均需以保障隱私權為前提，在符合必要性、比例原則、法律充分授權，且不違反國際人權法的條件下採取行動，進行中需要相應的監督措施，事後更需要救濟機制，確保監控機制不被濫用。

以下就已知台灣政府正在進行的監控狀況，描述可供進一步觀察的面向：

可觀察的面向：

1. 政府如何取得個人在企業的資料

個人不管是上網傳訊息、上傳檔案到雲端，還是網路購物、下載 app 等行為，都會在企業留下個人資料。政府可能因偵辦案件，或者商品檢驗等不同的理由，要求業者提供用戶個資。在眾多機關引用作為調取用戶個資依據的法律中，目前僅有《通訊保障及監察法》明確要求調取需經檢察官、法官核可，且明定調取機關需定期公開統計，並負擔事後通知當事人等義務。這些措施是為了確保政府為維護公益進行的隱私侵害能最小化，並提供公民社會及當事人得以監督、提出申訴的機會。

15 數位時代的隱私權 A/HRC/39/29

然而目前其他法規並沒有這些保障措施，加上《通保法》只被限縮使用於檢警向電信業者調取，對於網路業者提供給政府的用戶個資缺乏相應的保障機制。公民社會審視各機關的調取現狀需要同時衡量以下四件事：

- 法律依據
 - 調取是否提供法律依據？
 - 提供的法律是否明確指出機關從事特定目的時，可調取個資？

- 誰來審核
 - 調取是否經法院審核？
 - 若是僅憑主管簽核的公文調個資，對業者是否有強制力？

- 如何稽核
 - 是否定期受外部稽核？
 - 是否定期公開統計數據？（發出過多少次請求、成功次數等等）

- 救濟機制
 - 取得個資後，是否告知當事人？
 - 若當事人個資遭違法調取，或因調取受害，可以如何救濟？

2. 政府機關之間如何分享並使用個人資料

生活中使用政府服務留下的資料，可能被機關之間分享，或從事原先目的之外的利用。當個資在民眾不知情的情況下，被機關以促進公益為由挪為他用，除了增添個資外洩風險，跨機關串接個人資料更可能使全民隱私暴露於政府面前一覽無遺。因此觀察此類國家監控，可從這些面向切入：

- 是否為目的外利用
- 是否取得知情同意
- 公開使用流程、統計等資訊
- 稽核機制
- 資料保護影響評估 / 隱私衝擊評估

案例一：健保資料庫

使用全民健保就診留下的資料，原始目的為健保給付，實際上在機關間傳遞並處理後，被開放給研究申請使用，而人民並未被告知，也缺乏退出機制。

案例二：戶政資料受警調使用

辦理身分證提供的照片等戶政資料，被納入警政系統 M-Police，供盤查使用。調查機關的法眼系統也掌握戶政及出入境資料。

3. 政府如何運用民眾不易察覺，且具有高侵入性的監控系統

「政府向企業請求用戶資料」及「跨機關分享個資」至少須經其他機關或企業同意，但以下的監控形式通常由地方政府自行決定如何使用。

公共場所中的監視器、車牌監視器或 eTag 偵測器都是用來監控環境，同時也能進一步結合其他資料，進而辨識出個人的監控系統。公民社會需要知道這類系統的：

- 建置密度
- 使用目的
- 法源
- 監督機制
- 資料保護影響評估 / 隱私衝擊評估

才能判斷監控手段是否合乎目的，保障人民在公共空間的隱私。除此之外，也須留意其他可能取得個資的設施（如：智慧路燈），評估便利性可能產生的隱私風險，還有建置相關系統的必要性。

本報告使用的方法：

- 政府資訊公開依《政府資訊公開法》撰寫公文，提出申請。另外也在「政府資料開放平台」提出建議資料集¹⁶。
- 公開資料
企業透明報告、企業 CSR 報告、政府統計及文件、新聞、國際 NGO 製作的文件。
- 民意代表詢問
透過尤美女立委辦公室發文詢問拒絕政府資訊公開申請的中央行政機關，在地方縣市政府警察局的部分，則拜託了地方議員協助發文詢問（見附件二）。
- 發文詢問企業

¹⁶ 詳見 <https://data.gov.tw/suggests/108087>

哪些資料可能被調取？

日常生活中使用網路留下的足跡，從註冊時填寫的資料，到產出的內容，甚至是留下的連線時間、裝置等紀錄，都能拼湊出個人的生活樣貌。理論上，企業保存的資料均有可能在使用者不知情的狀況下被機關調取，而僅儲存於個人裝置的資料，機關需找到當事人並扣押裝置，才有可能取得內部資料。以下為三類企業會保存的資料：

註冊資料

點開網頁，註冊帳號或是加入會員，這時填寫的資料也就是註冊資料。每個網站或服務要求填寫的資料不太一樣，有些要求使用真實姓名，有些只需要電子信箱。除此之外可能會填寫的資料還有：電話、地址、年齡、身分證字號等等。從申請手機門號取得行動網路，到上網購物都會留下使用者自己填寫的註冊資料。

內容資料

拿起手機寫一則訊息給朋友，加上圖片，順便錄一段祝福，再用行事曆編輯聚會的時間地點。滑購物網站，將選好的禮物放進購物車，但還要等其他人湊免運。擬好一封郵件草稿。將整理到一半的檔案上傳雲端備份。以上都是內容資料。

中介資料

視訊會議的時間、參與成員、成員各自使用的裝置資訊、登入的 IP 位址都是關於這場會議的中介資料。常見的中介資料有通聯紀錄和交易紀錄。以網路購物來說，買方與賣方在何時，以何種付款方式交易，即是網購的中介資料。

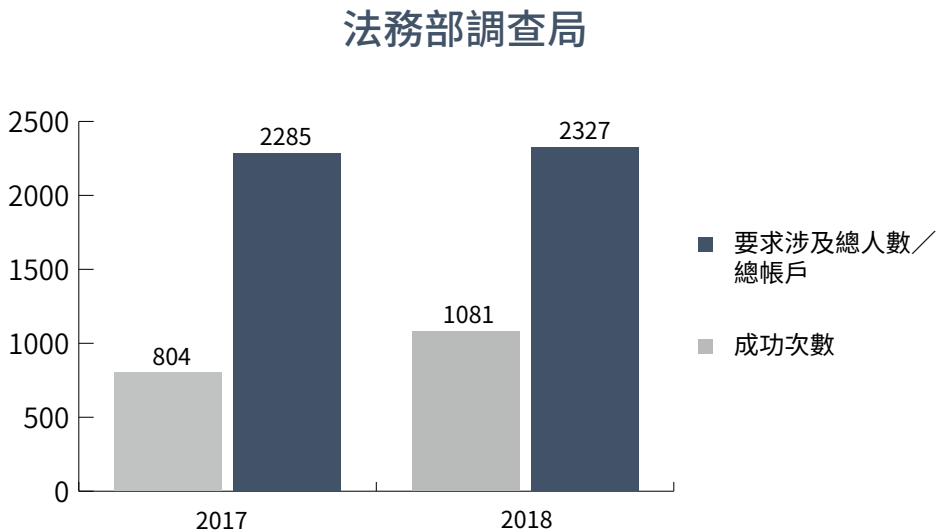
從中介資料可以得知哪些個人生活樣態？

可由通聯紀錄得知人際網絡及作息時間，線上交易紀錄可以得知消費習慣及交易對象，位置資料可得知個人的活動範圍，或是藉由取得裝置資訊、登入的 IP 位址也能與其他資料結合辨識出個人。

大宗單位如何調個資？

調查局調取現況

圖表 6 2017-2018 法務部調查局揭露的請求個資成功次數



- 調查局未提供「要求次數」
- 要求涉及總帳戶數由「系統調取線數」與其他調取件數加總得出

調查局調取個資的方式包含「系統調取、公文函調（含跨境業者要求之單一窗口調閱）、跨境業者要求使用搜索票調取」三種調個資途徑。

調查局並未採用我們提供的表格，而是自行製作以調取方式分類的統計，不同的調取方式以不同的表格呈現¹⁷。由於調查局表格中僅提供「成功取得個資」的次數，並未提供「要求個資」的次數，因此我們並無法得知調查局被拒絕的次數。

方法一：調閱系統調取用戶基本資料

圖表 7 法務部調查局使用系統調取用戶基本資料統計

業者別	2017 上半年		2017 下半年		2018 上半年		2018 下半年		2019 01/01~10/31	
	案數	線數	案數	線數	案數	線數	案數	線數	案數	線數
中華行動數據	0	0	0	0	0	0	0	0	288	1,318
中華數據 (Hinet)	219	1,070	314	928	252	982	244	760	523	2,111
亞太固網數據	14	30	4	4	8	8	2	2	3	4
遠傳行動數據	0	0	0	0	0	0	0	0	16	234

- 以上調取系統並沒有直接連結企業的資料庫。而是經調查局單位主管線上審核後，專線傳輸到對應的電信業者，經業者內規辦理並計費，才回覆資料給申請者。

- 中華行動數據 2019 年 1 月 25 日開放系統調取。遠傳行動數據 2019 年 10 月 25 日開放系統調取。

需進一步釐清：

- 為何僅有特定業者與調查局建有調取系統？
- 調取系統可以申請的資料限制？

方法二：公文調閱

類型一：非單一窗口公文調取

流程：申請人請主管批核，以紙本向企業辦理調閱。

圖表 8 調查局使用紙本公文調閱個案次數

	網路家庭 (PCHOME)	台灣之星	亞太電信	雅虎	新世紀	捕夢網	應式特網	遠傳電信
2017	4	26	19	64	26	1	2	93
2018	2	74	54	40	24	1	1	240

需進一步釐清：

- 為何調查局提供的公文調取及系統調取均未有台灣大哥大 / 台灣固網的資料？是否表示 2017-2018 年未曾向該公司要求提供網路個資？

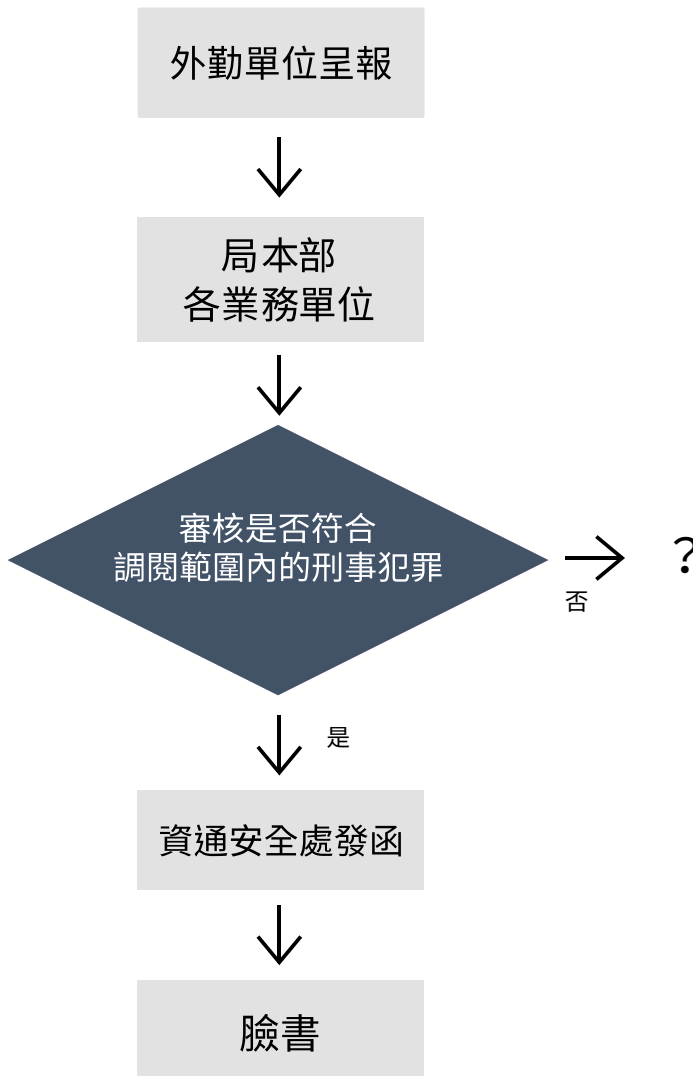
類型二：單一窗口公文調取 (Facebook)

聯繫窗口建立始於：2019 年 2 月

調閱案類限制：恐怖攻擊、境外勢力滲透、廉政、經濟犯罪、毒品、電腦犯罪等刑事案件¹⁸。

18 Facebook 的公開文件並未載明案類限制，其他規定可參考 Facebook 資料政策及執法機關相關資訊 <https://www.facebook.com/safety/groups/law/guidelines/>

圖表 9 調查局要求 Facebook 提供個資的流程

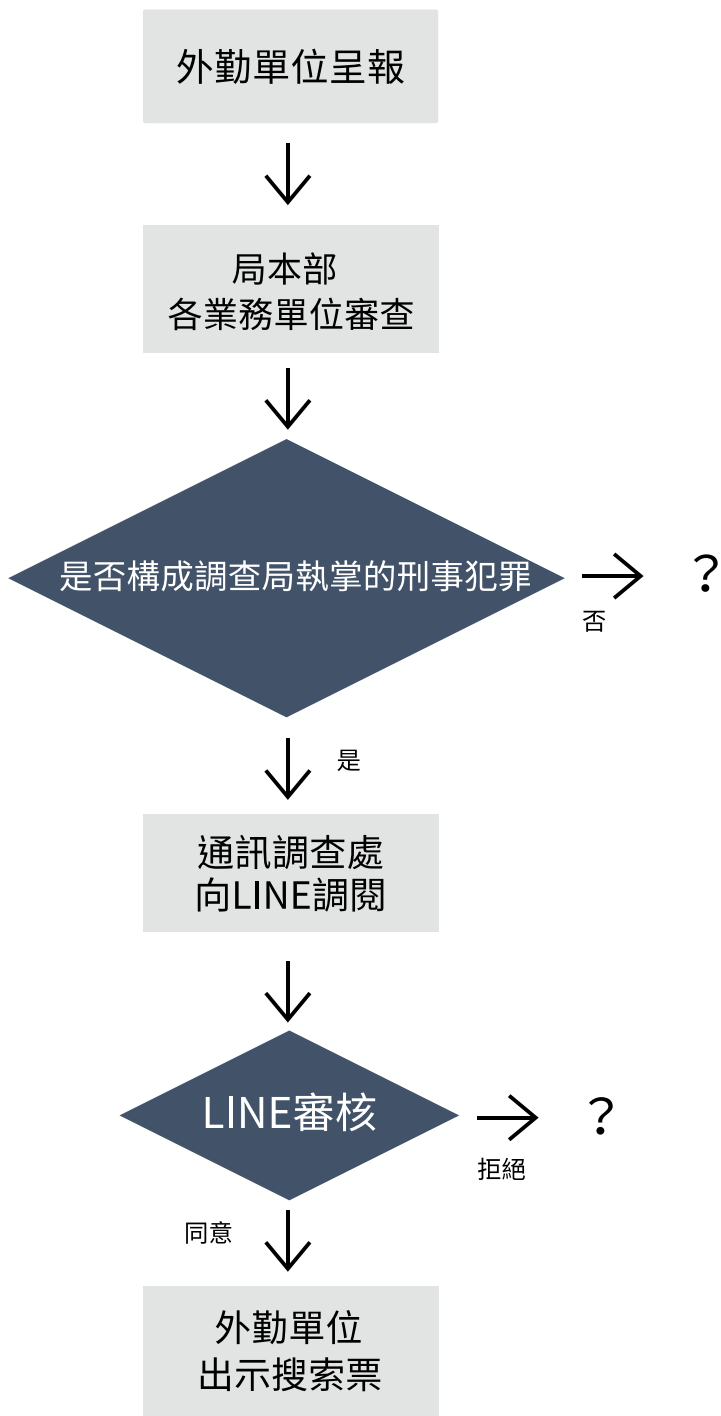


圖表 10 Facebook 同意提供調查局使用者資料案件數 (2019 年 10 月前)

	廉政 肅貪	經濟 犯罪	毒品 犯罪	國安 維護	電腦 犯罪	假訊息	其他
2019	2	6	1	1	1	4	5
備註	其他案件 5 件：含恐嚇元首 3 件、公然侮辱公署 1 件、煽惑他人犯罪 1 件。						

方法三：單一窗口調閱，業者要求使用「搜索票」（LINE）

圖表 11 調查局向 LINE 要求提供個資流程

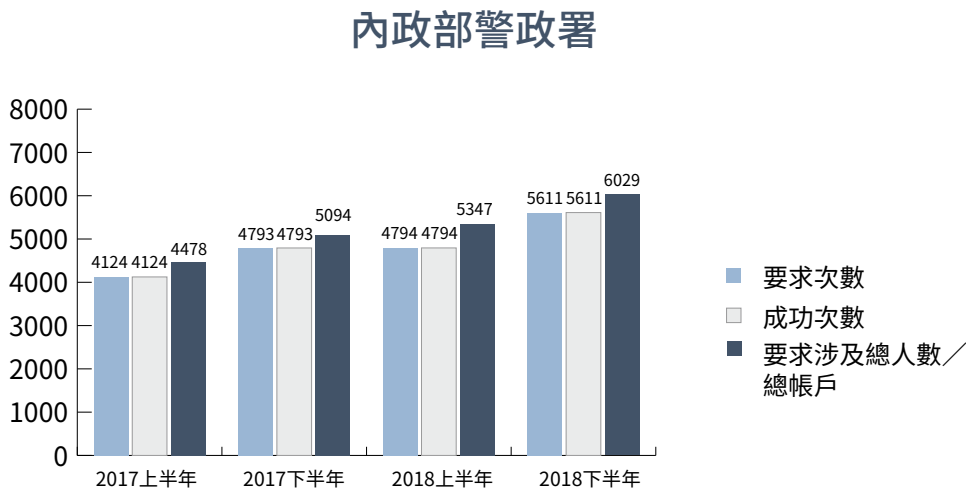


圖表 12 LINE 同意調查局請求個資案件數

	廉政 肅貪	經濟 犯罪	毒品 犯罪	國安 維護	合計	備註
2017	8	0	10	0	18	自 2017 年 10 月起
2018	68	12	59	0	139	
2019	31	6	14	6	57	2019 年 10 月底止
合計	107	18	83	6	214	

警政署調取現況

圖表 13 2017-2018 年內政部警政署揭露的請求個資次數



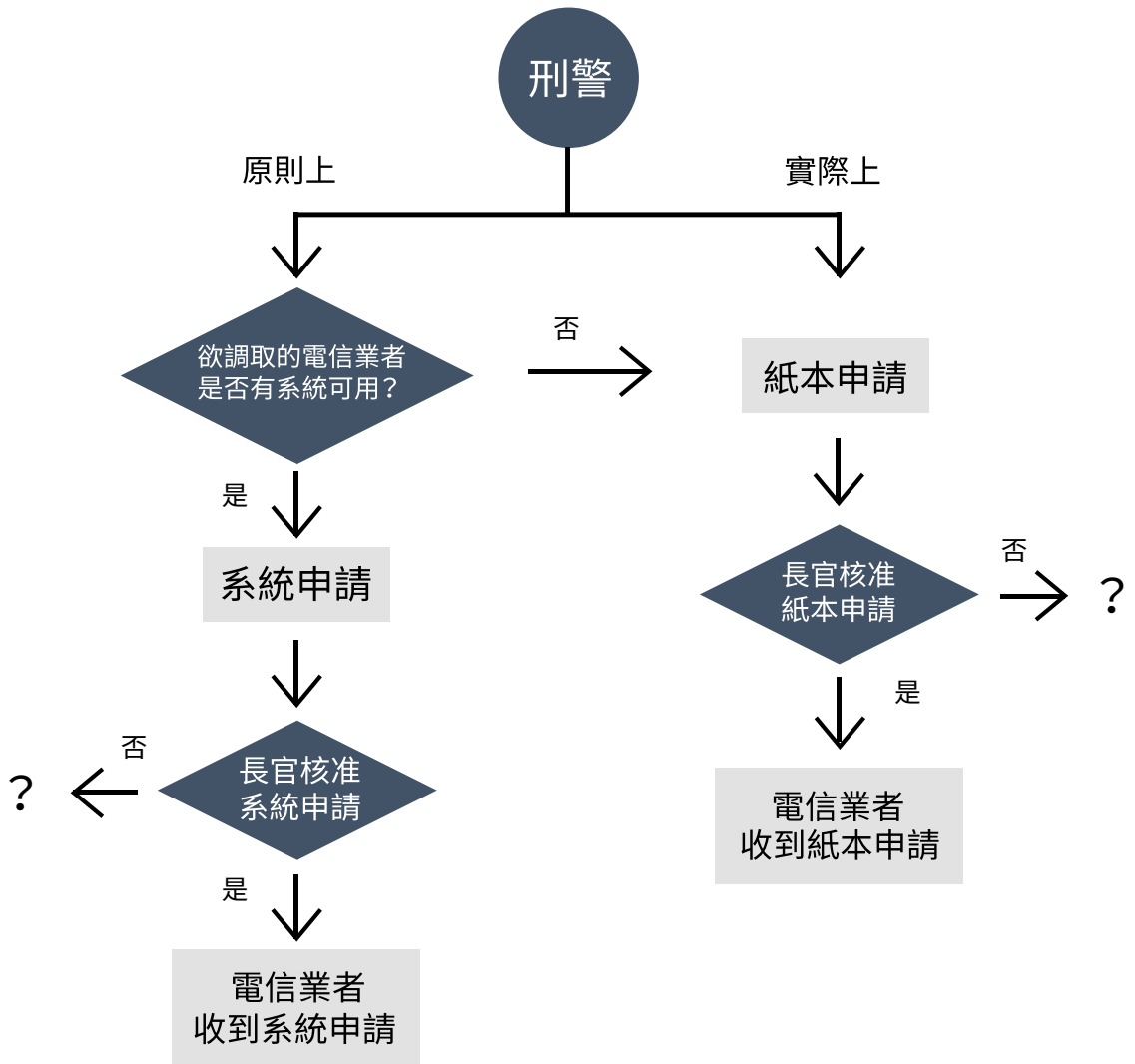
警政署回覆¹⁹的資料僅為刑事局的調取範圍。統計以業者劃分，包含可用系統及公文調取的國內電信公司，還有單一窗口調取的 Facebook、Apple、Line。另外，從內政部回應兩公約第三次國家報告初編會議文件²⁰中得到內政部的回覆，我們也得知警方可從「165 反詐騙系統平台」向業者調取用戶遊戲帳號及點數資料。

19 公文參見警政署 2019 年 11 月 7 日警署刑研字第 1080006235 號函。(立委辦公室協助取得)

20 詳見公政公約初編資料 p. 142-143

<https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/12171/6412004141912fd05e.pdf?mediaDL=true>

圖表 14 刑警如何決定使用系統或紙本要求電信業者提供個資（電話詢問刑事局）

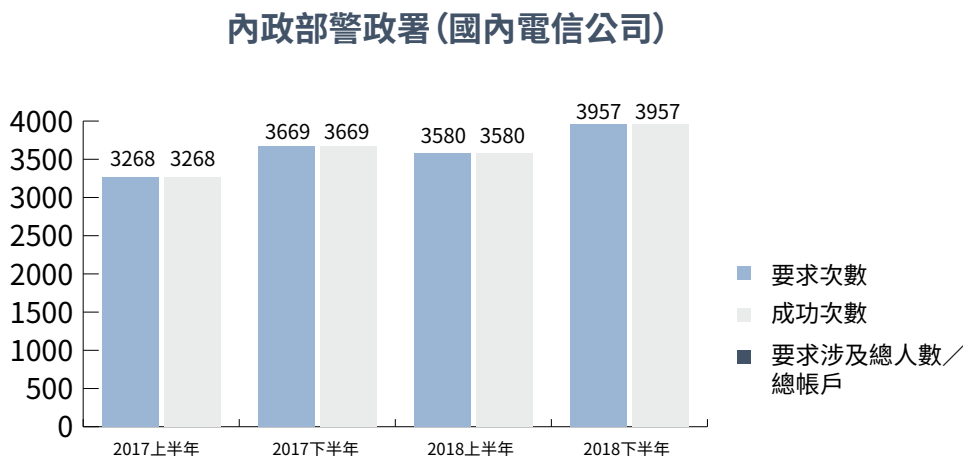


紙本與系統申請，均需要長官簽核²¹。理論上，會對有建制相關系統的業者以系統進行調取，但實務上各地警察機關不清楚哪些業者有系統，因此常直接使用紙本申請。

21 後續仍待釐清簽核到何種層級。

國內電信公司

圖表 15 內政部警政署要求國內電信公司提供網路個資統計



法律依據	刑事訴訟法、電信法、電信事業處理有關機關（構）查詢電信使用者資料實施辦法、警察機關調取通信紀錄及使用者資料管制作業要點
電信業者	中華電信、台灣固網、新世紀資通、亞太電信
請求方式	均為公文（無搜索票）

- 本項統計包含「紙本申請」與「系統申請」，程序與公文相同，都是經長官審核。警政署有系統申請的統計，紙本申請統計為警政署另外發文，請全台警局撈取公文製成統計。

- 圖中沒有「要求涉及總人數或帳戶數」的資料，刑事局表示因每項案件調取數量不一，故系統只能統計到「件數」。因此統計警政署加總數據時，將此項目每件以涉及一個帳戶數計算。

警察未依循《通訊保障及監察法》的規定聲請調取票，逕行以公文向電信業者調取個資。推測可能原因為通保法第 11-1 條第二項僅規範到司法警察調取「通信紀錄」，而未規範到調取「通信使用者資料」。但同法已對檢察官調取施以案類和程序限制，若警察不受相同限制，將造成警察調取規範較檢察官寬鬆，甚至權能高過檢察官的問題。查詢法院判決²²指出，若因法律未明文規範就讓警察不受通保法約束取得通信使用者資料，實務上檢察官就能指揮警察逕行調取，架空通保法設下的程序限制，違反立法目的。

22 智慧財產法院 106 年刑智上易字第 65 號刑事判決

需進一步釐清：

- 警察機關使用公文（而非調取票）向國內電信業者查調的資料包含哪些種類？
- IP 位址算是通訊使用者資料嗎？查詢 IP 位址對應到的使用者，或以使用者姓名查詢 IP 位址，所需程序是否相同？
- 警政署用以向電信業者查調個資的系統包含哪些業者？合作方式？與調查局的系統有哪些相異之處？可請求的資料類別有哪些？

⚠️ 需要注意：法律依據中，常出現的「電信法第 7 條」以及依此制訂的「電信事業處理有關機關（構）查詢電信使用者資料實施辦法」僅是程序性規定。通傳會表示²³，機關不能單憑以上規定調取個資，而需提出明定機關在什麼情況能調取何種資料的作用法才能作為法源依據。

Facebook

圖表 16 內政部警政署要求 Facebook 提供個資統計



刑事局為警察機關對 Facebook、Apple、Line 調取個資的單一窗口，也就是說各地警察局需要透過刑事局才能向上述業者提出申請。以下為內政部在先前提過的兩公約初編會議文件中說明的調取限制和依據：

調取公司	美商 Facebook	
法律依據	刑事訴訟法第 229、230、231 條	
調取方式	公文，兩年共有 104 次急迫請求	
案類限制 ²⁴	一般	殺人、擄人勒贖、毒品、詐欺、竊盜、妨害性自主（含兒少性剝削）、違反組織犯罪防制條例、冒用帳號、強盜、搶奪、傷害罪（含重傷害）、違反槍砲彈藥刀械管制條例、性勒索。（共 13 類）
	緊急	對於人身生命安全有立即危害，或即將發生的重大犯罪（如：恐嚇危害安全、恐怖攻擊、兒童綁架）

23 2019 年 9 月 26 日，本報告訪談國家通訊傳播委員會。

24 來源詳見初編會議資料 - 公政公約 p.143
<https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/12171/6412004141912fd05e.pdf?mediaDL=true>

Apple

圖表 17 內政部警政署要求 Apple 提供個資統計



調取公司	美商蘋果公司臺灣分公司
法律依據	刑事訴訟法第 229、230、231 條
調取方式	公文，有 1 次急迫請求

「要求涉及總人數 / 帳戶數」意指警政署向業者發出的公文內，請求提供多少人或多少帳戶的資料。警政署向 Apple 要求的總帳戶數均小於要求數，表示平均每次要求的帳戶數小於一人，與常理不符。比照 Apple 的透明報告，我們推估可能的原因為：

未統計到裝置及金融識別資訊對應到的人數

Apple 公司將調取分為「裝置、金融識別資訊、帳號」三類。警政署提供的「要求所涉及的總人數 / 帳戶數」與 Apple 公司揭露收到台灣政府要求提供「帳號」的請求次數相同，顯示警政署僅計算要求帳號資料的次數²⁵，未計算到裝置及金融識別資訊對應的總人數 / 總帳號數。

不同的裝置、金融資訊對應到同一人持有的帳號

另一項可能原因為警政署要求的「裝置及金融資訊」恰好對應到所要求的帳號量。

25 由此亦可得知 2017-2018 年 Apple 收到台灣政府要求提供用戶「帳號」的來源均為警政署。

LINE

圖表 18 內政部警政署要求 LINE 提供個資統計



調取公司	日商 LINE
法律依據	刑事訴訟法第 229、230、231 條
調取方式	調取票、搜索票（2019 年 10 月 LINE 公布改由搜索票調取）
案類限制	殺人、傷害、詐欺、恐嚇取財、兒少性剝削、毒品販售、威脅從事不法活動等 ²⁶
可調資料	註冊 email、電話號碼、通訊 IP 位址、傳送接收時間、通訊內容（使用者關閉 letter sealing 加密功能才可能讓公司取得） ²⁷

165 反詐騙系統平台²⁸

圖表 19 內政部警政署 165 反詐騙系統平台調取機制

遊戲業者	智冠科技、遊戲橘子、網銀國際、數字科技、9199 寶物交易網、i7391 寶物交易網、淞果數位
調取理由	網路詐欺案件
調取方式	建立聯繫窗口，以電子化查詢進行資料交換
調取流程	偵查單位依民眾報案資料向上述窗口投單申請

⚠️ 由於目前並無統一的統計機制，警政署表示無法提供正確的統計資料。

²⁶ LINE 回應執法機關 <https://linecorp.com/en/security/article/35>

²⁷ 自由時報，執法機關調取資料辦案 LINE 公布全球一致流程（2019/10/15）<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2947049>

²⁸ 來源詳見初編會議資料 - 公政公約 p.143
<https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/12171/6412004141912fd05e.pdf?mediaDL=true>

機關揭露了哪些統計？

中央行政機關調取現況

我們發文給行政院及所有二級機關及獨立機關，而非僅針對特定機關要求公開相關統計。不同機關基於不同的職掌，都可能向業者要求調取個資。根據過往的透明報告顯示，農委會首次於本次報告調查期間請求提供個資。為通盤瞭解政府要求提供個資的樣態，我們一一向各機關申請政府資訊公開。

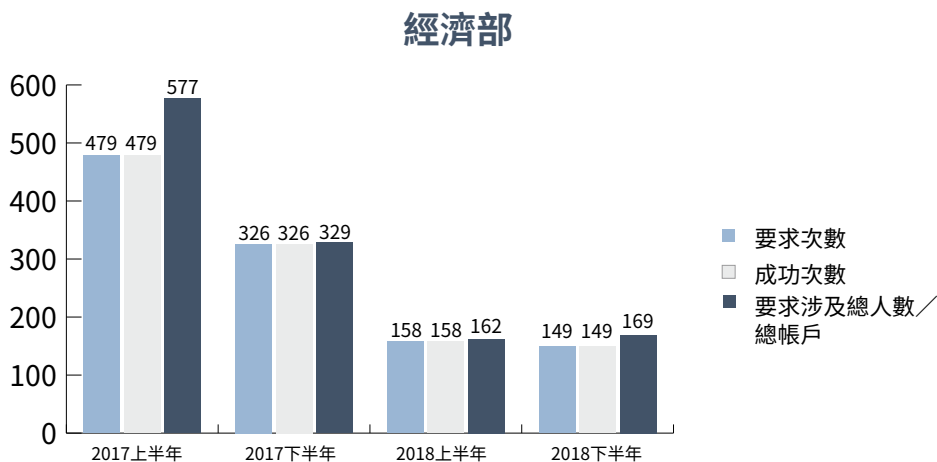
我們另外發文給法務部的部分三級機關，及內政部的所有三級機關，因法務部及內政部並未釐清所屬三級機關的統計。以內政部來說，我們發送的公文被轉給警政署，然而內政部卻忽略：同為內政部三級機關的移民署亦具有請求個資的需求。上級機關不清楚下屬機關從事請求個資之情事，無法掌握統計，也就無從為人民隱私把關。

個資調取透明化的困難，在於下轄機關需要上級制定統計標準，上級機關又認為製作統計是業務單位的責任。上級的懈怠，加劇基層公務員需背負的責任，也影響國人的資訊隱私。政府如何看待隱私政策？應當從說不清楚的個資調取統計開始釐清，建立確實可受監督的機制。與機關聯繫的過程，我們得知部分機關因為接獲檢舉或需要裁罰，而需要取得當事人個資。從各機關回覆的法律依據，我們也能稍稍瞭解機關調取個資的理由。本次報告發文的其他機關及回覆情形詳見附件（一）、（二）。

經濟部²⁹

從機關提供法律依據可得知，經濟部調個資的理由為：商品檢驗、度量衡調查。

圖表 19 經濟部個資請求統計



29 公文參見經濟部 2019 年 8 月 22 日經商字第 10802420100 號函

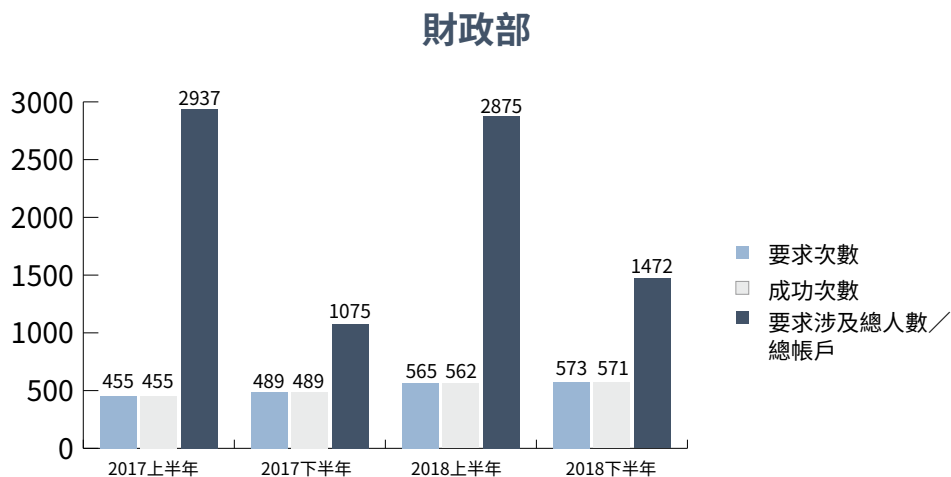
	2017 上半年	2017 下半年	2018 上半年	2018 下半年
援引法源	商品檢驗法第 50 條：474 次 商品檢驗法第 50 條 + 電信法第 7 條：5 次	商品檢驗法第 50 條：317 次 商品檢驗法第 50 條 + 電信法第 7 條：9 次	商品檢驗法第 50 條：150 次 商品檢驗法第 50 條 + 電信法第 7 條：3 次 度量衡法第 43 條：5 次	商品檢驗法第 50 條：146 次 商品檢驗法第 50 條 + 電信法第 7 條：3 次
請求方式	均為公文（無搜索票）			
發送對象統計	公務機關：39 次 非公務機關：440 次	公務機關：37 次 非公務機關：289 次	公務機關：21 次 非公務機關：137 次	公務機關：21 次 非公務機關：128 次
發送清單	公務機關	高雄市苓雅區戶政事務所、內政部戶政司、財政部南區國稅局屏東分局、內政部移民署		
	非公務機關	雅虎、露天市集、樂購蝦皮、中華電信、台灣大哥大、遠傳、亞太電信、台灣之星、網路家庭、商店街市集、財團法人台灣網路資訊中心、康太數位整合股份有限公司、新加坡商優達斯國際有限公司台灣分公司		

經濟部提供的其他法源依據：

- 行政程序法第 36 條、第 40 條
- 商品檢驗法第 49 條、第 50 條、商品市場檢查辦法、商品市場監督處理要點
- 度量衡法第 42 條、第 43 條
- 電信法第 7 條

從機關提供法律依據可得知，財政部調個資的理由為：調查課稅資料。

圖表 20 財政部個資請求統計



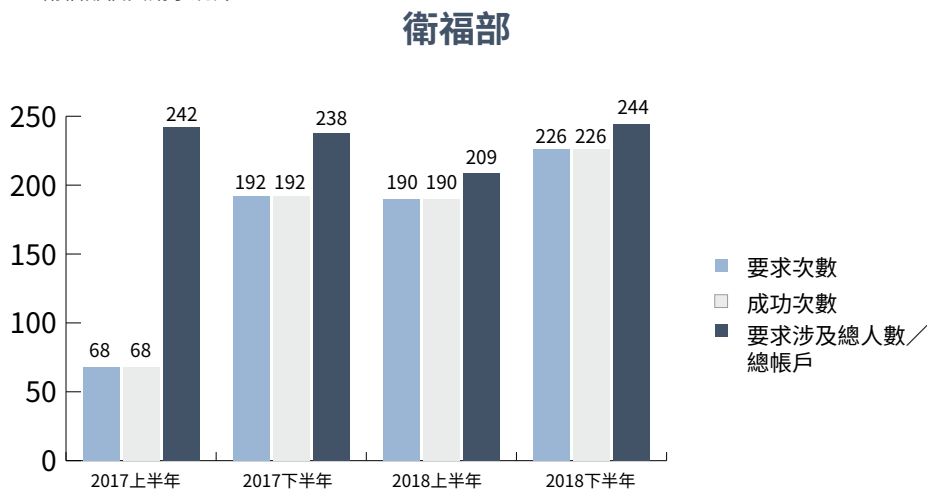
援引法源	稅捐稽徵法第 30 條第 1 項	
請求方式	均為公文（無搜索票）	
發送對象統計	兩年僅向公務機關發出：1 次 其餘請求發送對象均為非公務機關	
發送清單	公務機關	內政部警政署保安警察第二總隊
	非公務機關	課稅資料不予提供

30 公文參見財政部 2019 年 8 月 20 日台財法字第 10813930760 號函

從機關提供法律依據可得知，衛福部調個資的理由為：藥物及食品廣告管制。

發出調個資請求單位為：中醫藥司、食品藥物管理署³²。

圖表 21 衛福部個資請求統計



援引法源	藥事法第 27 條、65 條、66 條 行政程序法第 40 條 食品安全衛生管理法第 29 條
請求方式	均為公文（無搜索票）
發送對象統計	均為非公務機關
發送清單	台灣之星、台灣大哥大、樂購蝦皮、momo 購物網、YAHOO! 奇摩拍賣、蝦皮拍賣、露天、中華電信、PCHOME 商店街

我們另外在政府資料開放平台取得「高雄市衛生局」的統計³³，2019 年 11 月 15 日前發出公文要求業者提供網路個資共 239 次。由於該資料未清楚界定統計期間，經電話詢問，得知光是高雄市衛生局藥政科 2019 年 9 月發出的請求就有 194 次。

31 公文參見衛生福利部 2019 年 8 月 5 日衛部資字第 1082660351 號函

32 衛福部提供的公文亦包含中央健康保險署的資料，經確認為管理健康存摺的「全民健保行動快易通 APP」統計。該統計為廠商回報健保署的資料，用戶在下載 app 時及可知其受健保署管理，不在本次報告統計範圍，故僅於此列出：健保署於 2018 年上半年要求提供上開 app 個資次數為 168,927 次，涉及總人數 161,420 人；下半年為 379,491 次，357,457 人。

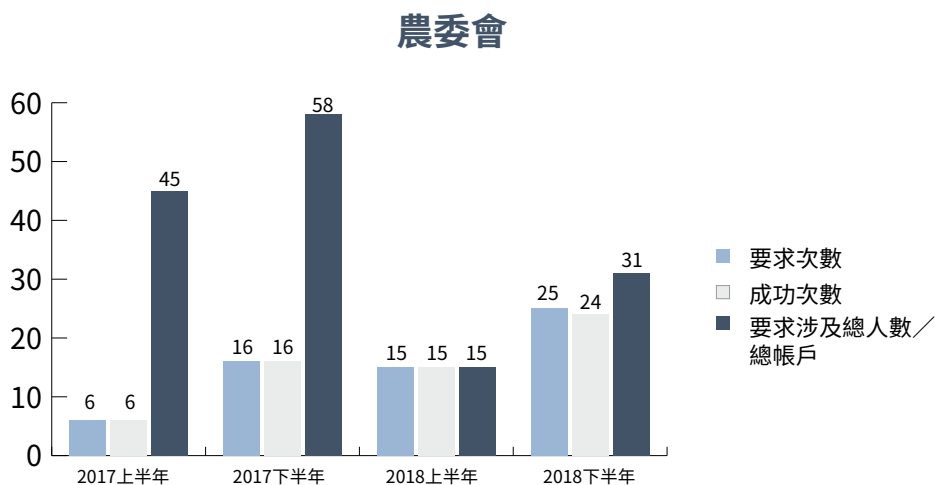
33 高雄市衛生局向網路服務供應者要求提供網路個人資料統計
<https://data.kcg.gov.tw/dataset/kcgoa-00000482-a33>

農委會³⁴

從機關提供法律依據可得知，農委會調個資的理由為：肥料管理、動物用藥管理。

提出調個資請求的單位為：動植物防疫檢疫局、農糧署。

圖表 22 農委會個資請求統計

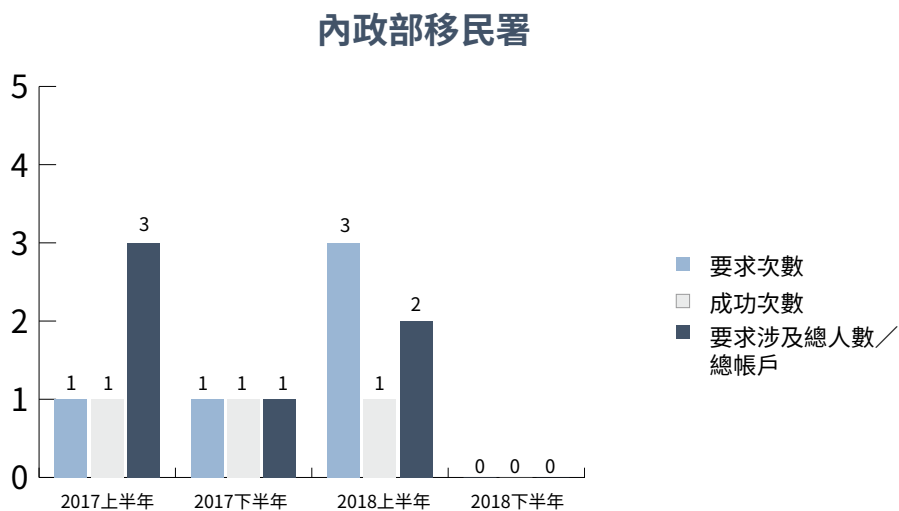


援引法源	肥料管理法 動物用藥品管理法 農藥管理法 行政程序法第 40 條
請求方式	均為公文（無搜索票）
發送對象統計	均為非公務機關
發送清單	露天拍賣、PCHOME、蝦皮、Yahoo 奇摩、台灣臉書

34 公文參見行政院農業委員會 2019 年 8 月 20 日農資字第 1080152403 號函

內政部移民署³⁵

圖表 23 內政部移民署個資請求統計



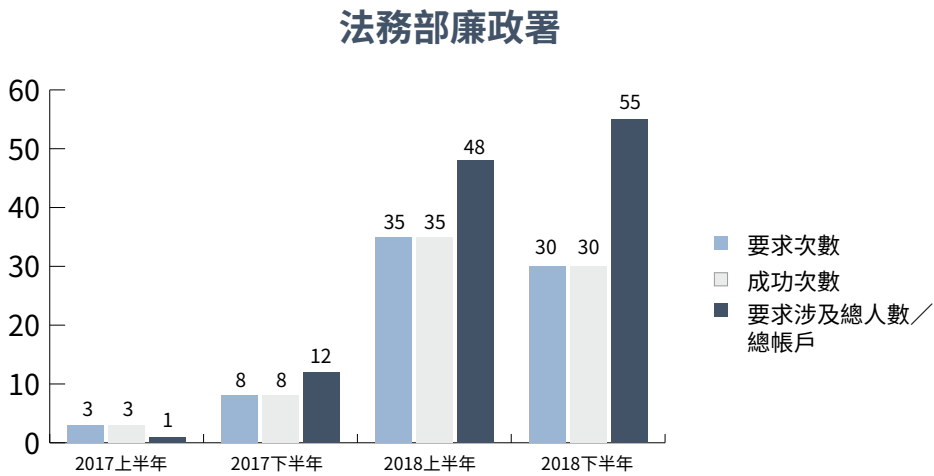
	2017 上半年	2017 下半年	2018 上半年	2018 下半年
要求次數	1	1	3	0
成功次數	1	1	1	0
要求涉及總人數 / 帳戶數	3	1	2	0
援引法源	入出國及移民法			
請求方式	均為公文（無搜索票）			
發送對象統計	均為非公務機關			
發送清單	網路中文、台灣臉書、遠振			

移民署表示提出的要求「因未得（企業）回應，無從得知被拒原因」。

35 公文參見 2019 年 7 月 31 日移署資字第 1080090136 號函

法務部廉政署³⁶

圖表 24 法務部廉政署個資請求統計



	2017 上半年	2017 下半年	2018 上半年	2018 下半年
要求次數	3	8	35	30
成功次數	3	8	35	30
要求涉及總人數／帳戶數	1	12	48	55
援引法源	僅提供援引次數：共 61 次，未註明法律依據			
請求方式	公文（無搜索票）、通訊監察書或調取票			
發送對象統計	公務機關	交通部高速公路局		
	非公務機關 ³⁷	中華電信、遠傳、台灣大哥大、台灣之星、YAHOO、露天、蝦皮、PCHOME		

- 廉政署於上次報告揭露的個資調取法律依據為「法務部廉政署組織法第 2 條第 2 項+個人資料保護法第 15 條」。
- 程序：使用公文調取，需由派駐檢察官同意。廉政官受檢察官指揮。

³⁶ 資料由立委辦公室協助取得，廉政署未提供正式公文。

³⁷ 法務部廉政署、法務部調查局、內政部警政署的發送企業統計為協調會過後，本報告列舉 23 家常見網路服務供應者，供三個單位參考，縮小統計範圍。因此本欄位並非該機關完整的調取對象清單。

地方縣市政府警察局，誰公開透明？

圖表 25

2017-2018 地方縣市政府警局揭露要求業者提供網路個資統計

* 不含急難救助

	連江縣 警察局	新竹市 警察局	台南市 警察局	台北市 警察局
要求次數	16	599	8,144	6,154
成功次數	16	355*	8,144	6,154
涉及人數 / 帳號數	0 ³⁸	587*	8,144	6,154
調取方法	公文	通訊監察書、調 取票、急難救助 (210 次)	公文	(未回覆)
法律依據	刑事訴訟法、 電信法	通訊保障及 監察法	電信法 第 7 條	刑事訴訟法、電信法、 電信事業處理有關機關 (構) 查詢電信使用者 資料實施辦法、警察機 關調取通信紀錄及使用 者資料管制作業要點
調取業者	(未回覆)	中華電信、遠傳、 台哥大、台灣之 星、亞太電信、 台灣固網、新世 紀資通	中華電信、 台哥大、遠 傳、亞太電 信、台灣之 星	中華電信、台哥大、遠傳、 亞太電信、台灣之星

- 地方縣市政府警局總計：發出 14,913 次請求
- 沒有向業者要求提供網路個資的警局：台東縣警察局³⁹

38 電話詢問承辦人，並無得到解釋。

39 台東縣政府在政府資料開放平臺回覆，台東縣警察局沒有向網路服務供應者要求提供個資。
<https://data.gov.tw/suggests/108087>

本次申請政府資訊公開遇到的困難

1. 警政署及地方警局均未建立統計機制

警方並沒有例行統計要求業者提供網路個資的次數，因此需要事後撈公文統計。部分警察機關表示公文系統只能搜尋標題，無法查找內文，加深事後統計的難度。電話詢問承辦人可能的統計方法，需要先設定需要調取個資的案件類別，方能做成統計。而這次實際做出統計，並依政府資訊公開法直接提供給民間的只有新竹市警局和連江縣警局。

2. 警政署函文六都警局，公開相關統計有礙犯罪偵查

警政署在 2018 年回函指出⁴⁰：「相關統計數據公開，將使犯罪者從中獲悉偵查技巧，進而規避偵查作為，確實有礙犯罪偵查，並對警察機關實施調查目的造成困難及妨害」。這封回函的出現，導致上次報告有回覆的警局，並未即時建立統計機制，且在 2019 年首輪申請時，全數拒絕提供統計。

3. 台北、台南透過議員取得資料，高雄不提供資料給議員

我們透過立法委員取得警政署的統計資料後，詢問台北、台南、高雄三地的議員協助向地方警局索取資料，其後台北與台南警局隨即製作出向電信業者調取個資的統計，而高雄市警察局仍拒絕製作統計並提供資料。

後續高雄市議員黃捷提出議案，建請高雄市警局建立相關統計機制。高市警函文詢問警政署，而警政署刑事局回函⁴¹以「相關案件是否偵結並非由警察機關判定」、「其他警察機關亦得調閱，故無完整統計數據」、「政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款及第 7 款等屬於不予公開」為由，拒絕建立統計機制。

通訊監察與調取票：唯一定期公開統計的調取方式

目前只有法務部和司法院會定期公布「通訊監察」的統計。也就是說只有提交「調取票或通訊監察書」申請通信紀錄、使用者資料，或監聽的請求會定期公開統計結果。而使用其他方式查調個資，並沒有機關定期公開統計，甚至沒有統計機制。比如用「公文」向電信業者、平台業者調個資，就沒有公開資料可讓民眾查閱。

40 詳見 2018 年 1 月 17 日警署刑通字第 1070045984 號函（見附件四）

41 詳見 2020 年 1 月 7 日刑研字第 1088030361 號函（見附件五）

圖表 26 政府主動公布的調個資統計現況

	通訊監察 (調取票 / 通訊監察書)	公文
定期公布統計	○	X
公布機關	法務部、司法院	-

依照《通訊保障及監察法》第 16-1 條，執行和監督機關每年應公布的通訊監察統計應包含案由、案件數、線路數和種類、監察對象數、停止情形、通知情形、資料銷毀情形和監督情形⁴²。實際上目前公開的統計中，還未有監察對象數和資料銷毀情形的統計，因此以下討論會以「線路數」為主，准予比率也會以線路數計算。

法務統計⁴³

司法警察使用《通保法》監聽或調取通聯和使用者資料，需要向檢察官聲請，檢察官可以發部分案件的調取票，而通訊監察書和其餘的調取票在檢察官同意後，還需要法院核可。因此法務部和司法院都會有相關統計。

通訊監察書—需要法院核可

案件類型：最輕本刑三年以上。其他可使用通訊監察書的案類可見《通訊保障及監察法》第 5 條。

圖表 27 2017-2018 通訊監察書

新立案 加總	檢察署受理 線路數	檢察署准予 聲請線路數	准予 聲請比	法院受理線 路數	法院核准線 路數	法院 核發比
市話、 手機門號	48,886	46,776	95.6%	46,685	33,966	72.7%
IMEI 碼	17,460	16,879	96.6%	16,853	12,400	73.5%
IMSI 碼	29	28	96.5%	28	23	82.1%
HiNet 之 ADSL 用戶 帳號	146	146	100%	144	111	77%
Skype ID 帳號	175	172	98.2%	172	137	79.6%
E-MAIL 帳號	27	27	100%	27	19	70.3%
IP 位址	10	10	100%	10	10	100%
其他	1,264	1,213	95.9%	1,211	925	76.3%
Total	67,997	65,251	95.9%	65,130	47,591	73%

42 本條文視情報機關以國家安全為由的通訊監察為例外。僅需送立法院備查，未要求公開統計。

43 法務部定期公開的統計。

從法務部公開的通訊監察書核發統計中，我們可以看出檢察署准予聲請的比率明顯高過法院核發的比率。過去我們曾質疑檢察官過高的准予比，將審核申請是否合規、合必要性等任務交由法院判斷，原先有兩道檢核關卡的監聽門檻，實質上可能只剩法院。後來在公聽會上有檢察官向我們說明，檢察官認為有問題的申請通常不會受理，而會和警察溝通後，才受理案件，因此准予比才會較高。

調取票—檢察官可發的調取票

依據：《通保法》11-1 條第 3 項

案類：最輕本刑 10 年以上。其他也可調取的案件：強盜、搶奪、詐欺、恐嚇、擄人勒贖、人口販運防制法、槍砲彈藥刀械管制條例、懲治走私條例、毒品危害防制條例、組織犯罪防制條例。

檢察官在 2017 到 2018 兩年內共受理 37,015 件申請，依職權調取共 294,893 件，也就是說檢察官自己發動調取的案件是所有司法警察申請案件的接近 8 倍的案量。用下表的線路數來算，檢察官依職權調取的線路數仍然都超過受理申請的 2 倍。為何檢察官手上需要調取案件會比所有司法警察機關還多？從一篇檢察官投書⁴⁴中，我們得知實務上有警察機關無法負擔調取費用，由檢察官指揮辦案並發動調取的情況。

圖表 28 檢察官同意調取票申請及依職權調取線路數統計

2017-2018	檢察官 受理申請調取票 線路數	檢察官 同意線路數	檢察官 同意率	檢察官 依職權調取 線路數
通訊紀錄加總	157,399	155,534	98.8%	357,411
使用者資料 加總	46,507	45,778	98.4%	113,947

調取票—必須由法官核發

依據：《通保法》11-1 條第 1、2、4 項。

案類：最重本刑 3 年以上。

圖表 29 法院核發調取票統計

2017-2018	聲請法院核發 線路數	法院核准 線路數	法院 核發比
通訊紀錄加總	37,329	32,058	85.8%
使用者資料加總	11,451	9,862	86.1%

44 調取通信紀錄「全民買單」：犯罪偵查也需使用者付費？吳忻穎 (2018/12/4) <https://opinion.udn.com/opinion/story/12626/3517129>

法院核准的調取票僅佔所有調取票的極少數

調取通訊紀錄或使用者資料必須使用調取票。針對不同的案件類型，部分可由法官核准調取票，部分可由檢察官依職權調取，或是由檢察官同意司法警察調取。我們想知道，台灣每年發出的調取，有多少由檢察官同意？又有多少經法官核准？

圖表 30 2017-2018 年調取票由檢察官或法官同意的線路數量與佔比

	檢察官依職權調取 + 檢察官同意司法警察聲請調取線路數	法院核准調取票線路數
2017	336,569 (93.4%)	23,605 (6.5%)
2018	336,101 (94.8%)	18,315 (5.1%)

() 為當年度所有調取票中有多少比例為檢察官 / 法官核准

圖表 31 2017-2018 年調取票由檢察官或法官同意的案件數量與佔比

	檢察官依職權調取 + 檢察官同意 ⁴⁵ 司法警察聲請調取案件數	法院核准調取票案件數
2017	168,262 (96%)	6,997 (3.9%)
2018	163,083 (96.7%)	5,393 (3.2%)

() 為當年度所有調取票中有多少比例為檢察官 / 法官核准

台灣 2017-2018 年間，每年所有的調取票案件，高達 96% 由檢察官同意或發動調取，遠遠超過由法院核准的案件量。若以調取票涉及的線路數計算，法院核發的調取線路數最高仍只有總調取線路數的 6.5%，顯示台灣大多數的調取由檢察官掌握。

司法統計⁴⁶

由檢察官同意的通訊監察書及部分案類的調取票申請會來到法院，因此司法院也有相關統計。理想的統計是能夠比對法務部與司法院雙方的數據，但由於收案時間的區別，兩份統計在聲請、准駁等件次和線數統計均有落差，惟核准比率相近。

45 僅計算檢察官同意的案件，未計算檢察官「部分同意」的案件。2017 年檢察官部分同意調取為 96 件，2018 年部分同意調取為 104 件。

46 司法院定期公佈的統計。

地方法院核發通訊監察書

圖表 32 通訊監察書聲請及法院核准統計

2017-2018	檢察官 聲請件次	總線路數	准許 線路數	駁回 線路數	法院核准比
市話、手機門號	37,823	47,375	34,573	12,802	72.9%
IMEI 碼	11,319	16,632	12,192	4,440	73.3%
IMSI 碼	26	29	25	4	86.2%
HiNet 之 ADSL 用戶帳號	130	150	115	35	76.6%
Skype ID 帳號	106	174	139	35	79.8%
E-MAIL 帳號	24	27	19	8	70.3%
IP 位址	8	10	10	0	100%
其他 (書信、郵件、 言論、談話)	931	1,225	937	288	76.4%
Total	50,367	65,622	48,010	17,612	73.1%

地方法院核發調取票

司法統計區分調取資料的用語與法務統計不同，與司法院刑事廳確認過如下。

- 門號數：與法務統計與通保法所指「通信紀錄」相同。
- 使用者數：與法務統計與通保法所指「使用者資料」相同。
- 其他通信：IP、LINE 等

兩年共受理 14,090 件聲請，核發比與法務統計相近。需要注意的是，司法統計區分出 IP 與 LINE 等調取，列入其他通信。而就該類調取核發比較低。

圖表 33 聲請法院核發調取票及法院核准統計

2017-2018	聲請法院核 發線路數	法院核准 線路數	法院核發比
通信紀錄 (門號數)	35,047	30,135	85.9%
使用者紀錄 (使用者數)	12,444	10,600	85.1%
其他通信總數	13,831	10,898	78.7%

通訊監察常用來偵辦什麼案件？起訴情況如何？

澳洲的電信監察法年報⁴⁷中，可以看到起訴和定罪的情形。台灣雖然沒有上述的統計，但可以從法務統計和司法統計的其他統計瞭解概況。

圖表 34 通訊監察最常用來偵辦的案件類型

	詐欺		毒品	
	2017 年	2018 年	2017 年	2018 年
法院核可通訊監察書				
件數	3,097 (20.9%)	2,468 (17%)	8,396 (56.8%)	8,211 (56.6%)
線數	5,240 (22.4%)	4,451 (18.3%)	13,738 (58.8%)	14,429 (59.4%)
檢察官同意發調取票（通保法第 11-1 條第 3 項）				
件數	4,652 (25%)	4,422 (24.4%)	9,766 (53.2%)	10,260 (56.6%)
線數	25,398 (25.9%)	26,514 (25.5%)	48,464 (49.6%)	54,850 (52.9%)
檢察官依職權調取（通保法第 11-1 條第 3 項）				
件數	28,882 (19.2%)	26,747 (18.4%)	106,214 (70.8%)	96,161 (66.3%)
線數	57,266 (23.9%)	49,470 (21.2%)	155,315 (65%)	142,736 (61.3%)

() 內為該案件在當年度該項統計准許總案件中的佔比

首先在法務統計中，可得知「法院核發通訊監察書」及「檢察官核發調取票」的大宗案類第一名均為違反毒品危害防制條例，第二名也都是詐欺罪。僅有「法院核發調取票」的大宗案類與上述不同⁴⁸。接著，我們查閱法務統計中地檢署的起訴人數，就能大致描繪出「案件數、線路數」至少對應到的個人數量。當然，我們理解這些資料因收結案時序不同，並無法直接勾稽，藉由描繪起訴情況，能使通訊監察的全貌更清晰。

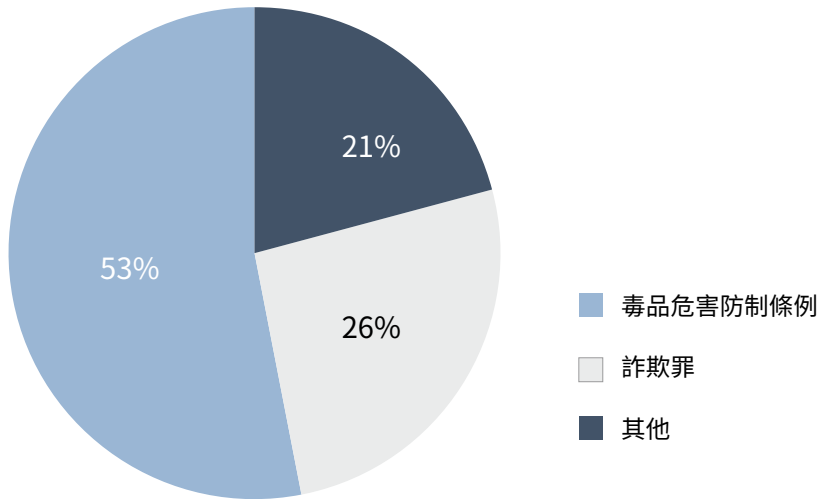
47 澳洲電信監察法年報

<https://www.homeaffairs.gov.au/nat-security/files/telecommunications-interception-access-act-1979-annual-report-18-19.pdf>

48 依據 2018 年司法統計，法院核可調取票數量最多案類依次為：竊盜、選舉罷免法。因詐欺與毒品案件稀少（2018 年根據法務統計法院核發詐欺案 105 件 322 線，毒品案 32 件 102 線）故不列入以下討論。

圖表 35 2018 年檢察官同意調取票案類佔比

2018年檢察官同意調取票案類佔比 (以線路數計算)



無論以件數或線數計算，違反毒品危害防制條例與詐欺罪兩項事由在核發通訊監察書、檢察官同意調取、檢察官依職權調取均佔總量超過七成，且 2017 與 2018 年皆是如此，顯示通訊監察常用來偵辦毒品及詐欺案。

圖表 36 地檢署起訴人數

	起訴詐欺人數		起訴毒品人數	
	2017 年	2018 年	2017 年	2018 年
人數	20,939	19,316	51,020	53,356

從法務及司法統計中，並無法得知通訊監察每個案件及每條線路涉及的人數，因此我們嘗試從通訊監察最常見的毒品及詐欺案的起訴人數，推估至少可能涉及的人數。以 2018 年為例，在詐欺案及毒品中，法院核可通訊監察書共 10,679 件 18,880 線，檢察官發出調取票共 137,590 件 273,570 線（未計入法院核發的小量調取票）。亦即在毒品及詐欺案中，可粗略推測⁴⁹ 通訊監察書每件約涉及 6 人被起訴，平均約每條線路涉及起訴 3 人。同上兩項大宗案件，可推估調取票每件涉及起訴的對象不到 1 人，平均 4 條線路涉及起訴 1 人。由此可推論，以調取票偵辦案件，可能與起訴與否沒有太大關聯。

使用通訊監察偵辦的案件大多是違反毒品危害防制條例的案件，聽到毒品案，一般容易聯想到販毒，然而實際上被起訴的人大多數都是「施用毒品」。從法務統計中，可以看到 2018 年違反毒品危害防制條例遭起訴的 53,356 人中，就有 41,032 人是因施用毒品遭起訴，佔了 76.9%。2017 年也是一樣的情形，毒品案遭起訴的 51,020 人中就有 39,904 人為施用毒品，佔比 78.2%。

49 此段為粗略的推測，未考慮調取票和通訊監察書同時使用在同一案件或起訴人。

企業揭露的台灣政府調取統計

需注意的是，不同於法務及司法統計，企業的同意請求比率是以「案件」來計算。

圖表 37 2017-2018 企業與財團法人收到台灣政府請求網路個資統計

	接獲請求次數	請求涉及人次 / 總帳號數	同意請求次數佔總請求次數比例	揭露來源
Facebook ⁵⁰	2,599	4,678	76%	透明報告
Apple	2,083	6,630	87.1%	透明報告
Google	1,394	3,033	41.5%	透明報告
Microsoft	1,441	7,690	55.1%	透明報告
Verizon Meida ⁵¹	5,326	13,244	86.4%	透明報告
Line	611	770	81.6%	透明報告
Airbnb	5	未揭露	0	透明報告
網路中文	23	39	91.3%	本會詢問
中華電信	拒絕提供	拒絕提供	98.6% ⁵²	嚴謹隱私保護文件
台灣大哥大	拒絕提供	拒絕提供	99.9% ⁵³	企業社會責任報告
遠傳	用戶整體 SIM 卡數量 2.7% ⁵⁴	拒絕提供	未提供	企業社會責任報告
亞太電信	901	3,391	100%	立委詢問
台灣之星	拒絕提供	拒絕提供	未提供	-
Plurk ⁵⁵	27	35	18.5%	本會詢問
TWNIC ⁵⁶	37	73	75.6%	本會詢問

共計：業者接獲政府請求 14,447 次，涉及 39,583 個總人次 / 總帳號數

50 Facebook 透明報告統計範圍也包含 Instagram、Messenger、Oculus、Whatsapp。無法得知台灣政府請求的是以上哪些服務的用戶資料。

51 統計範圍包含 YAHOO、Flickr、AoL、Tumblr。無法得知台灣政府請求哪些服務的用戶資料。

52 僅 2018 年數據，提供顧客資訊給政府機關之比例為 98.61%，詳見 https://www.cht.com.tw/home/cht/-/media/Web/PDF/Sustainability/Economic/Cybersecurity-and-privacy-protection/2019_ch/CHT_R_P_P_Doc_CH_2019.pdf?la=zh-TW

53 僅 2018 年數據，詳細為 99.9527%，請見 <https://corp.taiwanmobile.com/social-responsibility/personalDataProtection.html>（網站已更新為 2019 年數據）

54 根據遠傳 2018 年 CSR 報告 p.77，遠傳回覆了所有政府函文，又回覆機關調取用戶基本資料及通信紀錄的量佔 SIM 卡量的 2.7%，若以 NCC 行動市場通訊資訊中 2018 年 Q1 遠傳行動通訊用戶 712.5 萬戶計算，2018 年遠傳總接收到政府約 19 萬次的個資請求。然真實政府調取規模，仍需由企業及政府雙方揭露。

55 為 2017 年 7 月以後之統計。

56 公文參見財團法人台灣網路資訊中心 2019 年 11 月 20 日台網關字第 108018 號函。

多數本土電信業者拒絕揭露政府要求次數

中華電信歷來始終拒絕揭露政府要求次數，過去曾揭露數據的台灣固網及新世紀資通本次開倒車拒絕揭露，本次報告僅有亞太電信公開政府要求次數。多數業者引用〈電信事業有關機關（構）查詢電信通信紀錄實施辦法〉第 10 條，以「對查詢過程及所得內容保密」作為不公開政府要求次數等統計的藉口。

本土電信業者配合率仍超過 98%

中華電信、台灣大哥大、亞太電信配合率均超過 98%，遠超過其他跨國企業以及同為本土網路服務供應者的網路中文及 TWNIC。

電信業者是否掌握政府請求數據？

依〈電信事業有關機關（構）查詢電信通信紀錄實施辦法〉第 9 條，電信業者會保存政府機關查詢的公文兩年。加上已知部分業者與調查局、刑事局建有查調系統，處理機關請求並計算費用，可知電信業者通盤掌握相關數據。

圖表 38 亞太電信、網路中文、Plurk、TWNIC 提供資訊彙整

法律依據	<ul style="list-style-type: none">· 刑事訴訟法第 133、229、230、231 條· 行政程序法第 39 條第 1 項、40、105 條第 3 項· 個人資料保護法第 15、16、20 條· 電信法第 7 條第 1、2 項· 電信事業處理有關機關（構）查詢電信使用者資料實施辦法· 電腦處理個人資料保護法第 7、12 條· 入出國及移民法第 37 條第 1 項、58、89 條· 食品安全衛生管理法第 28、29 條· 菸害防制法第 9 條第 1 款
請求機關	內政部警政署刑事警察局、台中市政府警察局刑事警察大隊、高雄市政府警察局楠梓分局、嘉義市政府警察局第二分局、台中地方法院檢察署、內政部移民署北區事務大隊機動隊、內政部移民署南區事務大隊屏東縣專勤隊、台北市政府衛生局、新北市政府衛生局、彰化縣衛生局、高雄市政府衛生局、新竹縣政府衛生局，及其他地檢署、地方法院、警察局。
業者拒絕請求原因	要求提供資料非公司所有、未說明調閱原因、提供資訊不夠明確、非 .tw 域名。

企業如何評估是否同意政府請求？

從上個章節中，我們得知本土與跨國企業在資訊揭露上有很大的落差。為進一步瞭解企業如何檢視政府的個資調取請求，我們整理出企業公開的相關政策，歸納成四項指標，供大家比較。

跨國企業是否在公開文件說明，如何配合政府調取個資？

圖表 39 跨境業者公開資料說明如何處理政府調取個資概況

	Google	Facebook	Verizon Media	Line	Microsoft	Apple
除法律之外，是否有其他審核標準	○	○	○	△	○	△
舉出可能拒絕的範例	X	X	○	○	△	X
是否通知當事人	○	○	○	△	○	○
政策是否易於尋找	○	○	△	△	○	○

指標意義與評定標準

- **除法律之外，是否有其他審核標準：**法律仍可能侵害人權，我們想知道企業是否準備好其他審核標準來因應。
 - ○：指出法律之外的判斷標準。
 - △：描述可能與法律專業人員共同判斷的其他專業人士，或可能拒絕的情況，但未討論到明確標準或法律侵害人權的判斷。
 - X：未列出法律之外的判斷標準。

- **舉出可能拒絕的範例：**舉例可幫助使用者瞭解企業如何評估政府的請求。
 - ○：舉出案例或可能拒絕的查詢條件。
 - △：僅舉出格式、形式類的例子。
 - X：未舉例。

- **是否通知當事人：**企業是否承諾收到政府請求個資會告知當事人。因為當事人必須知情，才有機會採取救濟措施。
 - ○：承諾原則上接到請求會通知當事人。
 - △：說明依法律辦理通知。（需注意的是，並非所有法律均附有通知義務，故無從得知企業是否承諾通知。）
 - X：官方網站沒有說明是否會通知。

- **政策是否易於尋找：**企業公開說明「如何回應政府請求個資」的政策需要讓使用者可以在不需要先知道「透明報告」和「企業社會責任報告」之前就能接觸到。
 - ○：在官方網站公布，並可在不需完整閱讀隱私政策的情況下，找到相關規定。
 - △：在官方網站公布，但需要完整閱讀隱私政策才能找到相關規定，或需詳閱其他文件如：企業社會責任報告、透明報告才能找到。或官方網站無法找到透明報告連結。
 - X：無法在官方網站找到相關規定或說明。

跨國企業公開文件整理

本報告分析之企業隱私政策為 2020 年上半年以前之資料，須留意部分企業後續政策調整。

除法律之外，是否有其他審核標準： ○

- Google：遵循 Global Network Initiative 的「言論自由和隱私原則」⁵⁷。該原則明定，當政府的要求和法律侵犯隱私，違反國際標準時，企業需保護用戶隱私。
- Facebook：要求政府的請求需符合國際認可的標準。
- Verizon Media：遵循自訂的原則，包含最小化揭露，以及當政府請求有人權疑慮時，需提出質疑或要求政府修改及進一步說明請求。
- Microsoft：出具聲明，承諾保障人權。聲明提及參與 Global Network Initiative，並支持其制定的原則。

除法律之外，是否有其他審核標準： △

- Line：內部有法律、資安、政府政策專長的人員共同檢視請求的細節。
- Apple：拒絕不夠明確、涵蓋範圍太廣的要求。

舉出可能拒絕的範例： ○

- Line：不配合與使用 Line 無關或未產生犯罪行為的要求，比如以國家安全為由的反恐調查。另外若執法機關要求提供的通訊資料期間過長，也會被拒絕。比如，要求揭露過去 6 個月的通訊記錄來調查慣竊，Line 就會拒絕。
- Verizon Media：可能拒絕以真實姓名或 IP 位址要求提供資料。要求執法機關指出用戶帳號、電子信箱等資訊來調取用戶資料。

舉出可能拒絕的範例： △

- Microsoft：當請求超過機關的權限，或是文件日期錯誤、請求太過廣泛，Microsoft 會拒絕。

⁵⁷ GNI 言論自由和隱私原則

<https://globalnetworkinitiative.org/wp-content/uploads/2018/04/GNI-Principles-on-Freedom-of-Expression-and-Privacy.pdf>

是否通知當事人： ○

- Google: 交出用戶資料前，會寄電子郵件通知。只有在危急生命安全的緊急狀況，和法律特別規定的禁言令等情況下，於事後通知。
- Facebook: 先通知用戶才會揭露資訊。只在通知後可能產生不良後果的情況，還有收到法庭命令，於保密期限解除後通知。
- Verizon Media: 事前通知。可能受法律限制，或危及生命的情況，無法事前通知。通知信用意是使用戶知情，並擁有挑戰政府要求的權利。企業不會在通知信中要求用戶提供任何資料。
- Microsoft: 事前通知，除非法律規定不允許。兒虐、帳號被駭等狀況會延後通知。針對民事訴訟要求不能通知的調取要求，Microsoft 會視情況挑戰保密請求。
- Apple: 事前通知，除非法院命令或通知後可能造成特定個人傷亡。90 天後會補通知，除非法院命令和 Apple 判斷緊急狀況還沒解除。

是否通知當事人： △

- Line: 會根據法律提供通知。

規定是否易於尋找： ○

- Google: 可於官網「隱私權與條款」中的「服務條款」得知企業如何處理政府調閱使用者資料的要求。
- Microsoft: 可由官網「隱私權聲明」中的「隱私權承諾」連進「政府資訊要求」，查閱問答集和部落格。
- Apple: 可由英文官網「隱私權政策」選擇 government information request，內有回應執法機關請求的準則。
- Facebook: 可在官網「隱私政策」得知企業如何回應法律要求。同頁面「安全中心」內亦有執法機關資訊。

規定是否易於尋找： △

- Verizon Media: 可於 YAHOO 隱私權政策中，連結到集團的透明報告，內有回應執法機關的原則和問答集。但是沒有通往透明報告的獨立標籤，超連結藏在隱私政策條文內。
- Line: 無法由 app 及官網的隱私政策得知。需搜尋 line 的透明報告，找到頁面最下方的詳細資訊才可得知。

國內企業是否在公開文件說明，如何配合政府調取個資？

圖表 40 本土業者公開資料說明如何處理政府調取個資概況

	中華電信	台灣大哥大	遠傳電信	亞太電信	台灣之星	PCHOME
除法律之外，是否有其他審核標準	X	X	△	X	X	X
舉出可能拒絕的範例	X	X	X	X	X	X
是否通知當事人	X	X	X	X	X	X
政策是否易於尋找	△	△	△	X	X	X

除法律之外，是否有其他審核標準：△

- 遠傳電信：訂有「通聯紀錄暨基本資料調閱處理標準作業流程」。但我們在網路上並未查得流程內容，無法釐清是否存在法律以外的審核標準。

除法律之外，是否有其他審核標準：X

- 中華電信：未說明其他標準。僅說明提供客戶資訊需「經嚴格審查申請流程」。
- 台灣大哥大：未說明其他標準。僅說明內部有「嚴謹的管理流程」，用以審查法律程序和要件。
- 亞太電信、台灣之星、PCHOME：未找到公開說明文件。

舉出可能拒絕的範例

- 全數未說明

是否通知當事人

- 全數未說明

政策是否易於尋找： △

- 中華電信：官網的「企業社會責任」，選擇「經濟面」的「資通安全與個資保障」，說明在「個資及隱私保護」區塊的倒數第二段。
- 台灣大哥大：官網的「企業社會責任」，選擇「卓越品牌」，進入「個資保護」頁面，需完整閱讀才能找到。
- 遠傳電信：官網的「企業社會責任」，選擇「卓越服務」的「顧客隱私保障」。

政策是否易於尋找： X

- 亞太電信、台灣之星、PCHOME：未查到任何說明如何回應執法機關要求的文件。

台灣本土企業需要向用戶解釋：

- 政府基於民事、刑事、行政等理由向業者調取個資時，各需何種法律授權？提供何種文件（是否經法官審核）方能調取？
- 當政府出具上述文件，企業如何判斷提供用戶個資的必要性，及合乎比例原則？
- 當政府要求違反國際原則⁵⁸，企業如何回應？
- 是否於接收到政府要求時通知當事人，或至少事後告知當事人曾將其資料提供給政府？

必須注意的是，電信業者與平台業者因法律差異，所需承擔配合機關揭露用戶個資的義務有所不同。然而，當企業對政府的要求照單全收，又不公開相關統計及判准，用戶將難以察覺隱私侵害更無從救濟。沒有人能保證政府機關會永遠善意地使用法律，企業必須建立相關判准並公開說明為用戶把關。

58 國家通訊監控應遵守之國際人權原則 <https://www.tahr.org.tw/news/1285>

番外篇：M-Police 警政相片比對功能、法眼系統、車輛辨識使用現況

M -Police：掃臉查身份

M-Police 是警察使用的裝置和系統，整合來自內政部戶政司等其他機關的資料，供警察快速查詢。連線狀態下可查詢⁵⁹ 戶籍、車籍、國人相片、統號變更、典當紀錄、刑案紀錄等資訊。2020 年更將查詢範圍擴充至居家檢疫身份。儘管警政署已訂有〈警用行動電腦使用管理要點〉，近期媒體報導仍存在警察以私人理由，濫用警政系統查詢民眾個資的現象，台北市⁶⁰、桃園市⁶¹、新竹縣⁶² 都曾出現警察濫查個資，部分案例甚至將查詢個資外洩予他人。

除此之外，使用 M-Police 的相片比對功能，掃描臉部就能辨識出當事人身份。M-Police 幫助警察能快速確認失智症患者的身份，協助其返家。然而不可否認的是，缺乏隱私風險評估、司法機關審核和外部稽核的保障，難以預防近似於人臉辨識的相片比對功能遭到濫用，進而侵犯民眾在公共場域的隱私。

圖表 41 2017-2018 年警政相片比對系統查詢次數

年	查詢次數		
	桌機版	警用行動電腦 (當年度載具總數量)	總計
2017	15,995	191,391 (11,155 部)	207,386
2018	18,309	199,964 (13,202 部)	218,273

警政署提供給立法院的報告⁶³ 顯示，2017 與 2018 年期間，每年使用相片比對系統的次數均超過 20 萬次，且以行動電腦查詢的次數均超過總查詢次數的 90%。同份文件說明查詢目的僅限於「為民服務、對違法違序事件進行查證及偵辦刑案」。然而從警政署目前製作的統計並無法區分，每年有多少次查詢是用來偵辦已立案的刑案，以及有多少次查詢用來確認失智者身份，以及臨檢、盤查。

法眼系統：查詢全國公民資料

前次網路透明報告中，提到 2016 年法務部調查局拒絕揭露法眼系統的建置規模和使用次數。三年後，台權會在 2019 年 8 月 12 日的兩公約第三次國家報告初稿審查會議上再次建請調查局公開相關資料。這次法務部調查局公開了法眼系統的進一步資訊。從 1990 年代建置至今，過了近 30 年，法眼系統的透明化機制才開始起步。

59 台中市政府警察局清水分局「什麼是 M-Police？」
https://www.police.taichung.gov.tw/qingshui/home.jsp?id=61&parentpath=0,5&mcustomize=faq_view.jsp&dataserno=201712050094&t=FAQ&mserno=201712050010

60 中時，北市警大安分局員警私查個資涉洩密被訴 (2020/02/06)
<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200206003658-260402?chdtv>

61 聯合晚報，偷查民眾個資「不覺得違法」桃園警被判 1 年 4 月 (2019/10/31)
<https://udn.com/news/story/11315/4136493>

62 TVBS，「微電影女主角」警查他人前科洩個資 (2019/11/18)
<https://news.tvbs.com.tw/life/1235985>

63 內政部警政署「人臉辨識系統書面報告」說明資料 (2019/04/17)
https://www.tahr.org.tw/sites/default/files/u87/ren_lian_bian_shi_xi_tong_bao_gao_shu_mian_shuo_ming_zi_liao_1080417.docx

法眼系統規模涵蓋全國人民。文件⁶⁴指出建制範圍依照內政部戶政司提供的全國公民資料。從 2015 到 2018 年，共查詢 230,381 次，平均每年 57,595 次。法眼系統資料項目除了上述文件提及的戶籍資料，對照司法院裁判書查詢系統，還包含工商登記、職業、入出境紀錄。

依據〈法務部調查局應用戶役政資訊系統管理要點〉，法眼系統由調查局政風室稽核，至少每半年查核一次。2013 年曾發生調查官濫用法眼系統查詢親屬關係、親屬地址、入出境資料並外洩的事件⁶⁵。法眼系統作為可查詢全國人民身家資料的資料庫，更應主動定期公開查詢次數，並定期做隱私保護衝擊評估⁶⁶。

車牌辨識與 eTag 偵測器

eTag 外碼是獨一無二的號碼，可連回企業辨識出車輛持有者，或是結合其他資料比對出特定的個人。原先用於高速公路電子收費的 eTag 偵測器，隨著 eTag 貼紙的普及，越來越多服務使用 eTag。從私人社區停車場管理，到監測交通流量，再到犯罪偵查，eTag 偵測器從高速公路蔓延到平面道路，再到私人住家。然而目前的公開資訊並無法得知，地方政府和警政機關架設在平面道路上的 eTag 偵測器數量。

目前已知的統計資料，是內政部警政署在六都建置車牌辨識系統的數量。車牌辨識系統不需要貼 eTag 貼紙，也不需要多一道程序比對車主，但可能受影像解析度、車牌角度等因素影響辨識準確率。從兩公約第三次國家報告的初編會議文件⁶⁷，可得知警政署規劃在 2022 年前，一併在六都之外人口密集的縣市設置車牌辨識系統，而目前已在六都設置的車牌辨識設備數量如下：

圖表 42 截至 2019 年內政部警政署已在六都完成建置車牌辨識系統數量

	台北市	新北市	桃園市	台中市	台南市	高雄市
數量 (支)	39	46	36	77	65	67

隨著技術的演進，監視設備也能導入車牌辨識的功能。報導⁶⁸指出，新北市警察局與中華電信合作的「e 化天眼」計畫，已在 19,000 多具路口監錄設備導入「物件辨識及分群」和「影像清晰化」功能，達到辨識人車的效果。新北市的路口監視器總數為 27,922 具，亦即有近 7 成的路口監視器具備物件辨識的功能。未來需要進一步監督相關建設是否在事前進行隱私風險評估，事後定期稽核並公開相關資訊，並進一步討論是否需以法律限制相關資料的蒐集，以使偵查手段符合必要性及比例原則。

64 詳見初編會議資料 - 公政公約點次 347

<https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/12171/6412004141912fd05e.pdf?mediaDL=true>

65 台灣桃園地方法院 103 年金訴字第 8 號刑事判決

66 可參考歐盟的 Data Protection Impact Assessment 和美國的 Privacy Impact Assessment。美國聯邦調查局 (FBI) 亦使用 PIA 評估隱私風險，並在官網公開。

67 公政公約 點次 340

<https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/12171/6412004141912fd05e.pdf?mediaDL=true>

68 自由時報，中華電信攜手新北市合作「e 化天眼」貢獻 40% 刑事案件破案率 (2019/10/08) <https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2940449>

內容管制：

當人民能發表及接取的內容，
受政府介入

■ 內容管制：當人民能發表及接取的內容，受政府介入

如何觀察台灣的網路審查？

意識到網路審查，常常都在發現貼文被刪之後。無法連上特定網頁，一般使用者很難立即得知，是網頁出問題，還是存在網路審查。不同國家限制網路內容有不同的形式，企業可能出於自律審查內容，也可能配合國家。網路審查的形式包含刪文、地理屏蔽、發出的訊息無法送達、無法連上特定網站等等。以下為本報告觀察台灣網路審查的切入點。

可以觀察的面向：

1. 政府要求限制網路內容的依據

從企業的透明報告可得知，台灣政府曾向業者要求限制網路上的內容。然而單憑個別企業的統計數據，並無法得知這些請求來自哪些機關，不同機關又是基於哪些目的要求限制網路內容。透過詢問政府機關，並提倡建立統計機制，可以得知機關限制網路內容的依據，以及企業的執行或拒絕理由。

2. 過濾軟體或服務屏蔽哪些網站

教育部為了保護兒少，持續推動使用過濾軟體。藉由測試過濾軟體實際阻擋了哪些網頁，可以初步瞭解過濾軟體阻擋未成年人接取的內容及分類，找出可能遭誤擋的網頁，評估不同過濾軟體或服務對阻擋及申訴誤擋機制的透明程度。

3. 網路供應者（業者、學校、地方政府）

「我所使用的網路有擋網站嗎？」使用者也可以實際連線測試自己使用的網路連線、學校網路，或者公用網路是否有無法連上特定網站的情形。本報告使用 Citizen Lab 的全球及台灣清單⁶⁹，以及應用程式 OONI⁷⁰ 測試。

最後必須說明，這次報告缺乏觀察社群平台的內容下架，及通訊軟體是否存在審查的測試。平台上內容的下架原因、申訴復原時間，未來可透過使用者協力填表回報資料觀察，惟需要關心網路審查的朋友以行動響應回報系統。其他缺漏的觀察面向及技術，也有賴公民社會進一步補足。

69 Citizen lab 測試清單
<https://github.com/citizenlab/test-lists/tree/master/lists>

70 有關 OONI 的介紹詳見 <https://ooni.org>

方法：

- 政府資訊公開
 - 依《政府資訊公開法》撰寫公文申請資訊公開。
 - 於「政府資料開放平台」提建議資料集⁷¹。
- 主動測試
 - 測試無線網路：使用手機及電腦版 OONI。
 - 測試過濾軟體：依據 Citizen Lab 的全球及台灣清單手動測試，並以 Tor 瀏覽器的連線結果作為對照組。
- 公開資料
 - 企業透明報告、OOONI (open observatory of Network Interference) 網站上志工測試的資料、政府文件及新聞稿、NGO 文件、新聞報導。
- 發文詢問企業

台灣政府禁止的網路內容有哪些？

	衛福部 ⁷³	交通部	經濟部	內政部 警政署 ⁷⁴	內政部 移民署	農委會 ⁷⁵
提出次數	5	1	714	27	6	53
成功次數	5	0	714	27	1	51
涉及項目數	12	120	783	27	未提供	139
法律依據	兒童及少年福利與權益保障法、行政程序法	發展觀光條例	商品檢驗法第 6 條第 4 項、消費者保護法第 18 條第 1 項第 6 款 ⁷⁶	刑事訴訟法 229、230、231 條	入出國及移民法	農產品生產及驗證管理法、動物用藥品管理法、農藥管理法

花蓮縣政府社會處及新竹市政府社會處各有一件請求，且有成功限制內容。
2017-2018 年共計：政府發出請求 808 次，涉及 1,083 個項目

71 建議開放機關向網路服務供應者「要求限制網路內容」統計 <https://data.gov.tw/suggests/108088>

72 此處未詢問 2019 年後的請求，因此未包含 2019 年國安會、通傳會、陸委會涉及請求 TWNIC 註銷 31t.tw 域名。請求依據為「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 34 條，原因為該網站內容涉及中國在政治宣傳。

73 為國民健康署（未填請求過的企業清單）、食品藥物管理署統計加總。

74 請求對象為 Facebook，2017 年請求 0 次，2018 年請求 27 次。

75 為動植物防疫檢疫局、農糧署統計加總。

76 同時引用「網路平台業者與使用者間之使用條款」要求限制網路內容

根據各機關的回文⁷⁷，我們整理出下列幾項政府認為有問題的內容類型，還有限制的原因。

- 部分商品：不是所有商品都能在網路上販售。比方衛福部就會提出產品「有危害人體健康之虞」的請求，阻止該產品在網路上流通。而有些商品是法律規定需要「經過檢驗並出示檢驗標示」，因此當經濟部發現未符合相關規定的情形，便會提出限制要求。農委會也會依據《動物用藥品管理法》和《農藥管理法》要求移除相關產品內容。
- 詐欺罪：電話詢問地方的警察，是否有限制網路內容的業務需要，得到的回應是，警察通常不會要求平台移除網路內容，因為這是犯罪證據的一部分。不過根據警政署的統計，可以看出警察還是會要求網路業者移除詐欺罪相關內容。
- 跨國婚姻媒合廣告：依據《入出國及移民法》第 58 條規定，跨國婚姻媒合不可以作為營業項目，因此也不能散播跨國婚姻媒合廣告。我們從內政部移民署回覆我們的統計瞭解到這樣的情況。同時 Facebook、網路中文、台灣網路資訊中心也都表示有收到這類的限制請求。
- 兒少不宜：回覆我們的機關中，花蓮縣政府社會處及新竹市政府社會處表示有在兩年內有要求過移除「兒少不宜」的內容。兩年內都只有各提出一次請求，也都成功移除內容。關於兒少不宜內容的定義，可以參閱《兒童及少年福利與權益保障法》第 69 條第 1 項。
- 違反發展觀光條例：這是一項交通部回覆在兩年中僅提出過一次，卻涉及 120 件項目的限制網路內容請求。發出的對象包括 Expedia、Airbnb、Agoda、Booking.com 等訂房網。交通部表示該請求並未獲得業者回應。
- 不實訊息：2018 年 Facebook 上出現冒用台灣農友照片，販賣中國農產的內容。農委會以農友聲明書及《農產品生產及驗證管理法》要求 Facebook 移除，未獲回應。農委會後來在電話中表示，雖然未獲回應，但後來該頁面從平台上消失，可能是冒用照片的不實訊息違反平台社群守則。

圖表 44 本次政府機關回應曾要求限制網路內容的對象

業者清單	臉書、網路家庭國際資訊股份有限公司 (PCHOME 商店街)、露天拍賣、香港商雅虎資訊股份有限公司台灣分公司 (奇摩拍賣)、蝦皮拍賣、聯合報、台灣樂天市場股份有限公司、網路中文、崑崙、Expedia Group, Inc (臺灣)、Expedia Group Inc (新加坡)、Hotels.com、Agoda Company Pte. Ltd.、台灣博房網訂管理諮詢股份有限公司、Airbnb
------	--

77 文號均與上個章節揭露個資調取的部分相同。交通部為 2019 年 8 月 1 日 交郵字第 1085010315 號函。

其他資料：

- 我們在政府資料開放平臺取得高雄市政府衛生局的資料，經電話詢問統計期間，得知 2019 年高雄市衛生局向業者發出限制網路內容要求 198 次，涉及 542 個項目⁷⁸。
- 2018 年台灣曾有地方環保局向 Facebook 要求限制一件宣傳管制物品的內容，且 Facebook 同意，但因行政院環保署無法掌握地方政府環保局資料，加上經政府資料開放平臺詢問，並無地方政府環保局提供資料，故無法確認請求縣市。

圖表 45 歷年中央行政機關要求限制網路內容次數

	2012-2014	2015-2016	2017-2018
中央行政機關要求限制網路內容次數	1,234	344	806
揭露統計的中央行政機關及其要求次數	交通部 (2)、內政部警政署刑事局 (4)、內政部移民署 (22)、經濟部 (1,206)	衛福部 (336)、交通部 (8)	交通部 (1)、內政部警政署 (27)、內政部移民署 (6)、經濟部 (714)、衛福部 (5)、農委會 (53)

歷來要求限制網路內容次數起伏大。以經濟部為例，2015-2016 年未提出請求，但 2012-2014 及 2017-2018 數量均居中央行政機關之冠。衛福部 2012-2014 年未揭露統計，然 2015-2016 年請求高居 336 次，而在 2017-2018 下降為 5 次，且前次法律依據為食品安全衛生等法律，不同於本次的兒少權益法。此數據變化可能顯示機關仍未建立統計機制，或者請求限制內容並非常態業務。

⁷⁸ 高雄市衛生局向網路服務供應者要求限制網路內容
<https://data.kcg.gov.tw/dataset/kcgoa-00000541-349/resource/5772f571-25cf-4f24-ac99-0e6f4c02fc8d>

企業收到多少台灣政府要求限制網路內容的請求？

圖表 46 2017-2018 年企業與財團法人收到台灣政府要求限制網路內容統計

	收到台灣政府的請求數	請求涉及的項目數	同意請求的比例	資料來源
Facebook	未提供	12 ⁷⁹	資料不足 無法計算	公開報告
Google	38	71	24.2%	公開報告
Microsoft	4	未提供	75%	公開報告
wordpress	4	5	0	公開報告
網路中文	5	5	20%	本會詢問
TWNIC	4	91	25%	本會詢問

⚠️ 需要注意的是：

平台業者通常會規範何種內容不該出現在自家平台上，比如 Facebook 的「社群守則」和 Youtube 的「社群規範」。當政府依據以上規範向業者檢舉時，業者並不會將檢舉計入「政府要求限制網路內容」統計中。

圖表 47 業者⁸⁰ 收到台灣政府請求限制內容的法律依據或原因

原因	跨國婚姻、釣魚網站、食品安全、未獲許可的管制物品
法律依據	入出國及移民法第 58 條第 3 項、電信法第 8 條、網際網路位址及網域名稱註冊管理業務監督及輔導辦法、網域名稱註冊管理業務規章、菸害防制法第 14、30 條。
請求機關	內政部移民署、內政部移民署北區事務大隊機動隊、衛福部食藥署、地方環保局、新北市衛生局、內政部警政署。
拒絕部分請求的原因	<ul style="list-style-type: none"> • 不具備可行使的權限 • 網路內容管理非業務範疇 • 對欲達成的限制為何，意涵不夠清楚

⁷⁹ Facebook 公布的數據為同意依照台灣當地法律限制內容的項目數，故從 Facebook 的數據，無法得知政府請求的數量及其涉及的項目數，僅能從 Facebook 同意限制的項目數得知政府至少提出限制的最小項目數。

⁸⁰ 網路中文、TWNIC、Facebook

除了政府要求之外，還有哪些網路內容管制？

iWIN：政府委託民間成立的網路內容防護機構

台灣並沒有管理網路內容的單一主管機關，而是將不同的網路內容問題，分配到對應機關負責⁸¹。由於缺乏單一專責機關，通傳會依照《兒童及少年福利與權益保障法》第 46 條授權，召集衛福部、教育部、內政部、經濟部等機關成立 iWIN 網路內容防護機構，作為受理申訴的窗口。

組成

iWIN 業務由民間單位承接，不具備裁罰能力。2013 年成立，由白絲帶關懷協會執行，自 2017 年起由台北市電腦公會承接。

判準與流程

前次台灣網路透明報告指出 iWIN 處理案件判準不明，本次報告統計期間，iWIN 已制訂兩項接獲民眾檢舉的判定原則，如下：

- 網路霸凌處理標準
 - iWIN 處理的網路霸凌案件不分對象是否為兒少。iWIN 判定達到「明顯、嚴重」的處理標準（如：洩漏個資、私密照）後，發送信件給業者請求緊急刪除或隱藏⁸²。但因網路霸凌涵蓋言論範圍較為繁雜，在不涉及兒少的網路霸凌案件上，並不會後送至主管機關。
- 網路有害兒少身心健康內容防護層級例示框架
 - 內容類別：一般色情、兒少色情、暴力、血腥、恐怖、有害兒少物品（毒品、槍砲、菸酒檳榔）、其他有害兒少身心健康內容（歧視仇恨、傷害性言語、洩漏他人個資、賭博）。
 - 管制措施：禁止表現、嚴格年齡限制、阻攔（蓋板、過橋）、警示。
 - 依據內容程度不同，採取不同的管制措施。發出自律通知後，業者若沒有改善，將後送給地方社政機關開罰。

圖表 48 iWIN 通知依性剝削第 8 條之通報流程（iWIN 提供）



81 詳細分工請見《網際網路內容管理規範與分工原則》。

82 見 iWIN 108 年度申訴案件統計報表註 1。

除了《兒少法》的任務之外，iWIN 也出現在《兒童及少年性剝削防制條例》第 8 條。該條文將網路內容防護機構與政府機關並列，並規定經過以上單位通知，業者應移除相關犯罪嫌疑內容、保存資料並通知警察備妥相關事證，以提供嫌疑人個資和網路使用紀錄。因此 2019 年 iWIN 與刑事局合作⁸³，訂定網路平台業者通報流程，將兒少性剝削案件與媒介色情案件分流，區分出不同的通報時限。

推動自律

作為網路內容防護機構，除了處理兒少相關內容申訴，根據《兒少法》第 46 條，iWIN 還需推動過濾軟體及業者自律。2019 年 iWIN 曾邀請衛福部、通傳會頒獎給配合自律、分級制度的業者⁸⁴。iWIN 執行機構的影響力正逐年擴充，並且已加入 Facebook 全球網路安全諮委會，參與數位素養、內容政策的討論。

圖表 49 iWIN 收案情況（整理自 iWIN 透明報告⁸⁵）

	2017 年	2018 年	2019 年
申訴案件總量	9,865	5,599	3,139
涉及兒少相關法規申訴案件量	9,368	5,018	1,367
受理比率 ⁸⁶	-	77.6%	60.5%
案件類型			
最常見	色情猥褻 8,785 件 (89%)	色情 4,079 件 (72.8%)	色情 765 件 (24.3%)
第二常見	賭博 214 件 (2.1%)	危險內容 551 件 (9.8%)	有害兒少物品 458 件 (14.5%)
處理方式			
最常見	轉介國外業者或兒少不宜直接名單 6,560 件 (66.5%)	結案 - 轉黑名單 2,968 件 (53%)	結案 - 通知業者改善 1,316 件 (41.9%)
第二常見	移除或轉介國內業者 2,416 件 (24.4%)	結案 - 通知業者改善 1,328 件 (23.7%)	不受理 - 申訴事由或事證不足 541 件 (17.2%)

() 內數字表示該項目佔當年度所有該項類別的百分比。
例：有害兒少物品案件佔 2019 年所有案件的 14.5%。

83 東森，網路素養「心」運動兒少網安新觀念（2019/08/07）
<https://news.ebc.net.tw/news/living/172869>

84 GNN，iWIN 網路內容防護安全機構舉辦網安協力平台頒獎典禮巴哈姆特、PCHOME 等獲獎（2019/12/20）
<https://gnn.gamer.com.tw/detail.php?sn=190421>

85 iWIN 透明報告詳見 <https://i.win.org.tw/report.php>

86 iWIN 年報從 2018 年開始將處理方式區分成結案和不受理，受理比率由結案類別加總得出。

從 iWIN 的公開資訊可觀察出：

案件分佈變化

- 2019 年境內案例多於境外案例⁸⁷
- 近年總案件數呈現下降趨勢，色情案件大幅減少

過往境外案例均多於境內案例，2019 年的報告出現翻轉的情況。經訪談得知，過往境外色情案件量較大的原因，是因少數檢舉人舉報大量案件。過去這類檢舉大量案件的檢舉人佔比高，但近年呈現下降趨勢，接近一般檢舉人佔比。

處理方式變化

- 2017 年後轉案專責機關比率大幅下降

過去轉案專責機關佔比約在 10%-20% 之間，2017 年後佔比均小於 2%。經訪談得知，過去轉案量大，且不確定機關查處權限，使得地方警局及社政單位耗費大量時間行政簽結。後續建立例示框架，確立案件審查及轉案標準，使得轉案比率下降。

境外案件的處理和過去相同，仍是以列入過濾軟體黑名單為主。目前提供黑名單的對象有中華電信色情守門員、教育部守護天使。

透明報告變化

- 已建立主要案件處理判準，並反映在統計報告中
- 已沒有「移除」的統計

iWIN 透明報告呈現接獲的案件類型和處理方式每年都在調整。2019 年的案件類別已調整成按照「例示框架」的分類⁸⁸，需要注意的是部分往年的案件類別會合併成單一分類。比如現行的「其他有害兒少身心健康內容」就包含了賭博、歧視仇恨、洩漏個資、傷害性言語等案件。

而 2018 年起「處理方式」的類別中，已看不到「移除」的分項，經訪談確認併入「通知業者改善」分項中。

建議：

1. 透明報告應獨立顯示「移除」統計，並輔助判準說明

最新的報告僅顯示「通知業者改善」的統計，根據例示框架 iWIN 提供的改善措施包含禁止表示、增加警示、蓋版過橋頁等措施，除此之外業者也可能採取不同的方法，降低兒少接觸相關內容的機會。因「移除」措施對言論自由影響較深，建議「移除」類別仍應被獨立顯示於公開統計中。

同時可輔助說明採取不同措施的判準，以及案件分項涵蓋的內容種類。以常見的案類「有害兒少物品」來說，在現行報告中無法得知其涵蓋範圍，需另外對應例示框架才能得知包含毒品暨管制藥物、槍砲彈藥刀械爆裂物、菸酒、檳榔等內容。

⁸⁷ 2017 年涉及兒少法規的境外案例佔 83.89%，2018 為 78.18%，2019 為 45.5%

⁸⁸ 比對透明報告分項與例示框架分類而來 <https://i.win.org.tw/upload/discipline/Binder1.pdf>

2. 建立誤擋誤刪申訴機制

iWIN 判斷案件是否違反相關規定，並發出自律通知給業者的行為，需搭配申訴機制，以保障受影響者提出救濟的機會。在 iWIN 未提供權利救濟管道的情況下，僅有發表人能仰賴業者的申訴機制，且無法對 iWIN 的決策直接表達意見，甚至可能無從知悉內容遭限制的緣由。以英國的 Internet Watch Foundation⁸⁹ 為例，該組織對潛在違法內容發出刪除通知，並製作兒少性剝削內容的阻擋黑名單，同時也提供不同意判斷結果的民眾申訴。

有效的申訴至少需要公開相關流程以及回覆時限，並取得申辯理由。進一步還需要由不同於初次決策的人員進行審核，增加公正性。

業者自律：非洲豬瘟、選舉不實訊息

政府如何限制網路內容？除了以法律要求企業之外，也會運用業者自律，達成管制網路內容的目的。業者自律的類型可分為：

- 以企業政策（如：社群守則）檢舉
- 針對特定事件與業者協商

無論是哪種類型的自律，都可能遭政府濫用。台灣業者普遍缺乏公開政府提出限制要求的習慣，其內容管制難以受監督。加上跨國平台自律刪除的貼文數量龐大，遠超過各國政府以國內法要求刪除的數量。如何確保自律機制不受濫用？平台需遵守聖塔克拉拉原則 (Santa Clara Principles)，公開限制內容統計，告知當事人，並提供有效的申訴機制。政府也須公開與平台的交涉內容，及包含降排序、屏蔽等限制手段在內的統計數據。

台灣 2018-2020 業者自律限制網路內容事件簿

- 經濟部在 2018 年曾就防範非洲豬瘟，請求電商平台業者自律⁹⁰。除了主動下架疫區豬肉商品，部分業者更建立清單以阻斷下單。當時要求業者自律，而非直接要求下架的原因是，當時《動物傳染病防治條例》尚未授權機關限制與動物檢疫有關輸入品的網路內容。（該條例已於 2019 年 12 月增訂限制網路接取的條文。）
- 2019 年台北市電腦公會與 Facebook、Google、Line、YAHOO、PTT 發起針對不實訊息的自律準則⁹¹。準則內容包含與政府及第三方單位合作、提升廣告透明度、降低不實訊息排序等行動。準則的末段，更明列積極與政府對話，並定期公開自律成效的展望。業者簽署自律準則並定期向政府報告的作法並非台灣首創，業者自律以避免公權力介入的作法，早在歐盟執委會的「不實訊息實踐準則」(Code of Practice on Disinformation) 與更早的「違法仇恨言論行為準則」(Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech online) 就已出現。
- 2020 年中央選舉委員會公開選舉期間，曾向 Facebook 檢舉 220 筆選舉不實訊息，向 Youtube 檢舉 12 筆，移送檢警的有 68 件⁹²。

89 IWF 的內容評估申訴流程 <https://www.iwf.org.uk/content-assessment-appeal-process>

90 經濟部籲請電商平台共同防疫 https://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=81823

91 不實訊息防制業者自律實踐準則 https://www.tahr.org.tw/sites/default/files/u87/190621_disinformation_code_of_practice_taiwan.pdf

92 中選會發布選務假訊息處理統計資料 <https://www.cec.gov.tw/central/cms/109news/32829>

歐盟定期公布業者提交的自律成效報告⁹³，但在台灣我們卻沒有相應的透明機制。同時，政府機關依據業者內容政策檢舉下架的數據，也無法由業者的透明報告得知，因統計是以全球違反特定條款的形式呈現。自律準則公布後，已知的移除數據來自媒體報導⁹⁴，Facebook 為「保護台灣選舉公正」主動審查，並依社群守則刪除以不實手法衝高人氣的頁面，數量如下：

- 粉絲專頁：118 個
- 社團：99 個
- 帳號：51 個

當業者由被動審查轉為主動審查，誤刪的「申訴機制」與說明審查如何運作的「透明機制」更顯重要。大家或許還記得，2019 年 11 月 15 日 Facebook 曾出現大規模貼文因「違反社群守則」遭移除，Facebook 後續表示大規模移除事件肇因於技術引發的問題。但至今我們仍無法得知，當時發生的是什麼樣的技術問題。同樣的場景出現在以被判定為「不實活動」及「維護選舉公正」刪除的頁面中。我們並無法得知一個社團被判定從事不實活動的操作定義，比如：有多少比例的成員是機器人，或虛假流量達到多少，才會被判定為不實活動移除。

2019 年 Facebook 在全球移除 65 億個假帳號，遠高於同期各國政府以國內法要求刪除的 33,600 則內容。Facebook 並未公開誤刪或具有爭議的內容統計，但單憑 Facebook 接獲申訴後復原的內容量，就已相當可觀。以仇恨言論為例，Facebook 在 2019 年復原 490,200 則申訴誤刪的內容，而這僅僅只是該類別誤刪申訴的 1/10，且僅佔同期 Facebook 限制同類內容的 2.3%⁹⁵。

自律是限制網路內容的重要手段，需要提升民眾信賴，並防止政府濫用。業者需確實公開限制數量，告知當事人內容受屏蔽的原因及申訴方法。進一步可公開自動化審查的機制或審查員的組成，讓大眾檢視現行的內容審查機制能夠改進的方向。當下一次政府以特殊事件為由請求自律，雙方都可互相提醒：是否公開足夠的資訊供民眾判斷？這樣的自律可受人民信賴嗎？

93 歐盟公布業者提交的不實訊息自律報告
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_6166

94 蘋果，擁 15 萬人韓粉臉書社團遭刪共移除 217 個粉專及社團 臉書：保護選舉公正 (2019/12/14)
<https://tw.appledaily.com/headline/20191214/3BMIF6HoWYJQNRI77iQLKNE7UI/>

95 本段落根據 Facebook 透明報告上的數據計算得出。

自己動手測網路審查

除了色情之外，保護兒少的過濾服務還擋掉了什麼？

為了防止孩子瀏覽到「兒少不宜」的網站，坊間有不少業者提供過濾服務給家長，阻擋特定類型的網站。除了企業之外，教育部也提供免費的過濾軟體供大眾下載。前次網路透明報告，我們發現過濾軟體不只會阻擋色情、暴力、賭博等內容，教育部的舊版守護天使甚至阻擋了「台灣同志諮詢熱線協會」與「台灣廢除死刑推動聯盟」等非營利組織的網站。這一次我們測試了新版的教育部守護天使，以及較著名的中華電信色情守門員，並提取出教育部舊版守護天使的阻擋清單，檢查這三件過濾軟體和服務，究竟還阻擋了哪些內容？

舊版教育部守護天使 NGA：上次報告發布後，有改善嗎？

舊版教育部守護天使網站列舉出阻擋的不良網站有「色情、賭博、暴力恐怖、毒品及藥物濫用」，但事實上還有其他類型的網站隱含在清單中，且沒有明確說明。雖然舊版 NGA 已於 2019 年 11 月失效，並在新系統發布前加註警語，建議使用者等待新版公開再行下載，但為瞭解舊版 NGA 是否在上次報告發布後獲得改善，我們於 2019 年 6 至 7 月間，透過技術人員取得軟體內的清單，再以人工檢視清單內的網址。

我們發現，「台灣同志諮詢熱線協會」及「台灣廢除死刑推動聯盟」網站均未出現在清單中。清單中也沒有前次報告舉出的國外性教育網站和同志網站。這樣的結果顯示舊版教育部守護天使在上次報告發布後，的確獲得改善。然而，這份清單仍然有一些網站，我們並不清楚它被列入清單的原因。

嘗試將部分網站分類後，我們發現清單中包括刺青、遊戲、綜合論壇等類型的網站。清單中有些網頁難以分類，較難使人理解不適合兒少接取的理由。

圖表 50 封鎖清單中難以理解封鎖理由的網頁

難以分類	<ul style="list-style-type: none">· 中國入口網站新浪· 行銷工具 Alexa· 英國企鵝出版社· 台灣駭客協會· 漫畫《寶馬王子》的英文維基條目
遊戲網站	<ul style="list-style-type: none">· Garena· 樂高（英文網頁）· 迪士尼（英文網頁）

另外，值得注意的是，清單中也出現維基百科的條目。手塚治虫的漫畫《寶馬王子》的英文條目就在被阻擋的清單中，這本書在台灣出版品分類屬於普通級，是所有人都能閱讀的書。

舊版 NGA 小檔案：

教育部說明⁹⁶，從 2017 年 2 月 21 日至 2019 年 2 月 20 日，系統費用為 400 萬元，總下載次數為 85,667 次。清單由展翅協會及 iWIN 定期提供，並由廠商確認後更新。

96 公文參見教育部 2019 年 11 月 21 日臺教資（四）字第 1080161468 號函。

教育部網路守護天使 2.0 (2019/11/27 之後開放)

新版守護天使為教育部和趨勢科技合作的產物，維持免費下載，選項操作也更細膩。家長介面將兒少劃分為三個年齡層，並依據年齡限制不同類別的網站，或是家長也可以手動勾選想要阻擋的類別。新版守護天使將網站分為「成人或色情」、「通訊或軟體」、「具爭議性」、「購物和娛樂」四大類，每類下面還有細部分類，合計有 31 項類型可選擇阻擋。需要注意的是「具爭議性」類別下，有一個類別為「墮胎」，有部分國外婦女健康團體因介紹墮胎相關資訊，而被劃入此類別。

圖表 51 教育部與趨勢科技合作的網路守護天使 2.0 可阻擋網頁分類

成人或色情	<ul style="list-style-type: none"> · 女性內衣 / 泳衣 · 性教育 · 裸體 	<ul style="list-style-type: none"> · 性愛 / 成人 · 色情
通訊或軟體	<ul style="list-style-type: none"> · Proxy 匿名代理伺服器服務 · 個人 / 約會 · 新聞群組 / 論壇 · 社群網路 · 聊天 / 即時通訊 · 部落格 / 網路通訊 · 電子郵件 	<ul style="list-style-type: none"> · 點對點 (P2P) 網路 · 串流媒體 · 共用服務 · 相片搜尋 · 網頁廣告 · 軟體下載
具爭議性	<ul style="list-style-type: none"> · 不雅觀 · 射擊俱樂部 / 狩獵 · 武器 / 軍隊 · 違法毒品 · 異教 / 神秘儀式 	<ul style="list-style-type: none"> · 墮胎 · 暴力 / 仇恨 / 種族主義 · 非法 / 可疑
購物和娛樂	<ul style="list-style-type: none"> · 拍賣 · 購物 · 酒精 / 香煙 	<ul style="list-style-type: none"> · 賭博 · 遊戲

方法

為了瞭解各個分類實際的阻擋情況，我們使用預設給七歲以下兒童的使用模式來做測試，也就是將 31 項類別全數阻擋。我們使用 OONI 全球和台灣的兩份清單，並加上從舊版清單中挑出來難以分類及理解為不當內容的網址測試。對照組則使用 Tor，若使用過濾軟體在並未跳出阻擋畫面的情況下，無法連上特定網頁，而使用 Tor 卻能開啟，我們仍會判定該網頁遭阻擋。

- 測試使用瀏覽器：Chrome、IE
- 對照組瀏覽器：Tor

結果

我們發現部分非營利組織的網頁被歸類為「新聞群組 / 論壇」或「部落格 / 網路通訊」，遭到阻擋。例如：台灣廢除死刑推動聯盟被歸類為新聞群組，台灣千里步道協會被歸類為部落格。

圖表 52 教育部與趨勢科技合作的網路守護天使 2.0 封鎖畫面



部分網頁的 http 網址遭阻擋，需使用 https 網址才能連線。未勾選阻擋「新聞群組 / 論壇」的情況下，台灣廢除死刑推動聯盟與台灣人權促進會的 http 網址均被阻擋，必須使用 https 網址才能連上。購物網站也有一樣的狀況。可能的原因為，購物網站使用 https 交易才安全。同時購物網站也包含網路書店及部分出版社。

需要留意的是，阻擋清單會持續更新，因此在測試過程中，我們也發現部分網頁在某一日期被阻擋，但之後又開放的情形。2020 年我們再次測試，發現 PTT、台灣廢除死刑推動聯盟、台灣人權促進會的 https 網址皆在 7 月 9 日被劃入「新聞群組 / 論壇」類別封鎖。

申訴機制

阻擋頁面上並沒有直接顯示誤擋的申訴途徑。需要到趨勢科技的英文網頁查詢網站分類，若對分類有疑義，也能透過此網頁提出申訴⁹⁷。2020 年 7 月 24 日，我們提出申訴，要求將台灣人權促進會網頁分類更改為「倡議團體」，但申訴失敗，台灣人權促進會網頁分類仍是「政治、新聞群組 / 論壇」。

97 趨勢科技網頁安全中心 <https://global.sitesafety.trendmicro.com/index.php>

中華電信 Hinet 色情守門員

本次測試中，唯一需要付費，但不用安裝軟體就能開啟過濾功能的服務。黑名單包含色情、暴力、賭博、毒品、自殺、其他六類網站。根據官網 2010 的資料⁹⁸ 顯示：「其他類意指具暗示、隱喻性之文字、圖片、影音等兒少不宜網站」。

Hinet⁹⁹ 每個月會公布上個月的阻擋情形，以及黑名單新增及移除的狀況。從 2018 年 5 月開始，更公布了每個月從黑名單中移除的網站數量，但截至 2020 年 6 月止數據都是 0，表示 Hinet 並沒有將任何網站從黑名單中移除。

使用 OONI 全球和台灣清單測試後，發現部分外國新聞網站遭阻擋。同時也有部分網頁未顯示封鎖畫面，卻無法連線，經使用其他網路連線確認可連上該網頁，我們認定網頁遭色情守門員封鎖。這些網站包含 Tor 瀏覽器，以及網址含有 torproject 的網站。和其他服務一樣的是，仍然有 LGBT 網站及性教育網站遭封鎖。

如果你非得使用過濾服務，我們建議你可以做以下評估：

- 過濾服務是否充分告知網頁遭封鎖及封鎖原因？
- 過濾服務是否提供誤擋申訴？申訴頁面對使用者友善嗎？
- 過去申訴是否獲得改善？資安風險是否可以承擔？
(如：服務是否將使用者資料及瀏覽紀錄加密)

圖表 53 過濾服務是否標示封鎖原因並提供誤擋申訴

	中華電信色情守門員	新版教育部守護天使
顯示封鎖畫面	部分未顯示	部分未顯示
標示封鎖網頁的類別	X	o
提供誤擋申訴	o	未於封鎖頁面提供申訴連結

中華電信色情守門員在封鎖頁面中具有申訴連結，但因部分封鎖網頁未顯示封鎖畫面，申訴機制仍有疏漏。教育部守護天使 2.0 需要自行上合作廠商的英文網站，才能針對網頁分類申訴。

圖表 54 2019 年過濾服務阻擋的部分網站

	中華電信色情守門員 ¹⁰⁰	新版教育部守護天使 ¹⁰¹
未顯示封鎖畫面但無法連線	洋蔥瀏覽器 www.torproject.org LGBT 網站 bisexual.org 獨立媒體中心 indymedia.org	婦女健康團體 iwhc.org LGBT 育兒網站 www.mombian.com
出現阻擋畫面	北韓新聞 www.kcna.kp 阿拉伯新聞 www.arabnews.com 性教育網站 www.scarleteen.com	看守台灣協會 www.taiwanwatch.org.tw 廢死聯盟 www.taedp.org.tw 台灣千里步道協會 www.tmitrail.org.tw 批踢踢實業坊 www.ptt.cc/bbs/index.html

98 詳見 2010 年攔阻成效統計 https://parent.hinet.net/block_stat/

99 來源同上。

100 測試期間約為 2019/11/11-2019/11/13

101 測試期間約為 2019/12/02-2019/12/05。批踢踢實業坊於 2020 年 7 月 9 日再測出現封鎖畫面。

來跑 OONI：公用 wi-fi、大學網路審查了沒？

網路審查也可以自己動手測。最辛苦的作法就是將網址一條一條連連看是否被阻擋，而這樣既耗費時間又較難紀錄結果向其他人分享。open observatory of Network Interference（簡稱 OONI）是觀測全球網路審查的計畫。他們開發出來的程式 OONI Probe 可測試內建清單中的網頁是否有被屏蔽的跡象。

- 本次測試：TPE-free、iTaiwan 等線路
- 志工測試：台灣大學、交通大學
- 檢視 OONI explorer 上的其他測試結果

結果

我們曾測出台北市公車站牌的 TPE-free 阻擋 Youtube¹⁰² 及卡提諾論壇¹⁰³，且實際上也無法連線。而在 OONI explorer 上的測試結果中，我們也特別注意非營利組織的測試結果，我們觀察到性教育網站 (www.songyy.org.tw) 在 2019 年有 27 筆異常結果，後續也需要大家持續測試留意。需要注意的是，OOONI 不會紀錄線路名稱（比如：iTaiwan），因此需要另外註記。

目前台灣在 OONI explorer 上並沒有確認被阻擋的網站，雖然仍有不少顯示為異常的測試，但有些是偽陽性的結果。比如 NCC¹⁰⁴、hackforums¹⁰⁵ 就曾出現過測試結果為異常，但使用同線路可開啟網頁的情況。也有網站的 http 被擋，但 https 可正常開啟的情況，比如婦女聯合網站。另外，OOONI 指出當網頁針對不同地區的使用者提供差異化的內容時，也會產生偽陽性的結果。

測試過程中我們也發現部分清單中的網頁失效，或者變更網址的情況，並回報給 OONI。觀測網路審查的運作有賴使用者參與測試，還有維護清單，歡迎大家一起定期跑 OONI 吧。

102 2019 年 9 月 29 日 Youtube 異常結果

https://explorer.OONI.org/measurement/20190929T011957Z_AS17421_7D0DJhS6oQGypQsJw7QqB2pKDPedy7cXmbmlKLLGRwrA587dCQ?input=https://www.youtube.com/

103 2019 年 9 月 29 日卡提諾論壇異常結果

https://explorer.OONI.org/measurement/20190929T011957Z_AS17421_7D0DJhS6oQGypQsJw7QqB2pKDPedy7cXmbmlKLLGRwrA587dCQ?input=https://ck101.com/

104 2019 年 12 月 23 日 通傳會網站異常結果，仍可開啟網頁。

https://explorer.OONI.org/measurement/20191223T042850Z_AS3462_pC1b499cZ0MjbJGc5v2X62xKUOp0y47sW0bEQ0dFnGIPAlgabEN?input=http%3A%2F%2Fwww.ncc.gov.tw%2Fchinese%2Findex.aspx

105 2019 年 12 月 21 日 Hackforums 異常結果，仍可開啟網頁。

https://explorer.OONI.org/measurement/20191221T031021Z_AS3462_MpQnvljPaKTsl4JoGZhnH9bjDjlkDBbldSti7qwUGk3kPu87PE?input=http://www.hackforums.net/

保障隱私與言論自由 可以這樣做

■ 保障隱私與言論自由可以這樣做

政府可以如何建立可受監督的透明機制？

1. 打造保障數位權利的環境：公開法規遵循制度，提供相應訓練

申請政府資訊公開的過程中，我們發現部分機關並無法確認，是否有法律授權機關得以請求第三方提供網路個資或限制網路內容。以及地方政府難以掌握下轄單位是否曾發出相關請求。我們理解政府機關分工縝密，即便所屬相同機關，也未必知悉不同單位的業務。因此，上級機關可藉由盤點法規並公開相應的法規遵循制度，使下級機關有標準可供遵循，也使民眾更加瞭解機關要求個資或限制內容的執法目的和審視流程。

除了公開盤點出的法規及請求流程外，提供基層人員數位人權的教育訓練，幫助公務員在經手民眾個資、網路內容、製作相關統計時，理解隱私權在數位時代的意義。如此一來，各機關後續執行定期公開政府請求統計，將擁有保障隱私的共同語言。

2. 建立即時統計機制，並定期公開報告

距離前次網路透明報告發布已過兩年，目前仍然沒有機關「主動定期」公布相關統計。本次報告我們與承辦人電話聯繫，嘗試瞭解機關製作統計的困難，發現不少機關並未對影響人民隱私的「調個資」及「要求限制網路內容」要求做例行統計。承辦人表示現行統計方式為事後撈公文。撈公文統計出的數據並不準確，因系統只能搜尋公文主旨，而單憑主旨並無法得知是否調取個資。實務上，事後統計需先確立可能需要調取的案類，再回去查詢。另外也有承辦人使用估計的方式統計。然而，也有承辦人指出已歸檔的公文難以調閱，或是人員流動率高，無法以撈公文和案類估計的方式製作統計。

從發出請求的當下，就應納入統計，才有後續上級機關及外部稽核的可能。目前法務部已在立法院司法及法制委員會凍結預算的決議上，同意研議建立個資調取的統計機制，期待更多機關跟上保障隱私權的腳步。

3. 建立獨立的外部監督機制，並實施個資保護衝擊評估

根據聯合國人權事務高級專員的報告，監督機關需獨立於實施監控措施的機關¹⁰⁶。台灣目前調取網路個資僅憑內部審查及內部稽核，缺乏外部定期檢視調取流程是否合乎規範，以及事後個資是否確實銷毀。本次報告製作過程中，我們得知部分機關也在涉及民眾隱私的業務上，取得第三方機構的資安及隱私驗證。能提升隱私保障的措施都是公民樂見的，然而必須注意的是，通過認證並無法取代外部監督。民主社會的監督機制不只是建立在有效的管理標準，而是奠基於透明、可問責，且持續與人民對話的定期資訊揭露與外部稽核。

對於跨機關資料串接，或大型資料庫運用，更可進行個資保護衝擊評估。台灣目前尚未成立個資保護專責機關，衝擊評估的執行項目與規範也有待建立與落實。

106 數位時代的隱私權 A/HRC/39/29

企業面對政府請求個資調取和限制內容，可以如何保護使用者？

1. 遵循國際人權原則

面臨當地法規可能與國際人權原則衝突的情況，企業應保護其用戶，盡可能降低人權侵害。針對隱私權及言論自由的保障，除了聯合國的報告中對企業提出的建議¹⁰⁷，也有業者參與的大原則可供遵循，如 Google、微軟加入的 GNI principles。

網路內容管制上，聖塔克拉拉原則¹⁰⁸ 提供可執行的資訊揭露最低要求。這項原則只有三條：公布移除數量、通知使用者、提供申訴管道。

展現實踐國際人權的方式不只是於公開文件列出原則名稱，以行動說明實踐的案例及成效更能提升使用者的信賴。

2. 公開說明隱私保障及內容管制政策

根據 Ranking Digital Rights¹⁰⁹ 評估企業保障數位權利的指標，我們整理出與政府請求有關的評分項目，得出企業需建立且公開說明的政策內容包含：

- 說明回應政府請求的流程，並區分法院及非司法機關
- 說明遵循政府請求的法律依據
- 說明回應政府請求前的核實機制
- 提供指引或案例解釋程序如何落實
- 承諾拒絕政府過當的請求
- 明定告知義務，並說明在何種法律依據下不告知用戶

公開上述企業政策的目的是，讓使用者更瞭解自己使用的服務在隱私保障及言論自由所下的努力，因此不一定得寫在隱私政策內頁，而是依企業慣常與用戶及大眾溝通的管道，以易懂的文字與人對話。可能的發布形式有：企業公開部落格、執法機關指引、透明報告。

3. 發布透明報告

主動定期向用戶說明政府提出請求的概況。基本資訊包含政府提出請求的次數、企業同意的次數及判斷標準。更重要的是，政府提出的法律依據，以及採用何種方式或文件要求提供個資和限制網路內容。藉由揭露上述資訊，用戶可以更加理解，不同機關提供的調取依據，是否足夠讓私部門判斷請求是否正當及必要。

全球目前有至少 70 間，涵蓋 17 個國家的企業¹¹⁰ 定期發布網路透明報告。無論電信業者，還是網路平台，掌握客戶使用網路留下資料的企業，均可透過定期發布透明報告，檢視協助機關執法與保障用戶權利的平衡點。

107 同上

108 聖塔克拉拉原則 <https://www.santaclaraprinciples.org>

109 <https://rankingdigitalrights.org/index2019/>

110 Accessnow 透明報告目錄 <https://www.accessnow.org/transparency-reporting-index/>

附件

附件

(一) 申請政府資訊公開總表

本會發函		
機關(構)類別	機關(構)層級/類別	機關(構)名稱
中央行政機關	一級機關	行政院
	二級機關、獨立機關、行政院所屬機關	內政部(以及內政部法規委員會)、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、勞動部、農業委員會、衛生福利部、環境保護署、文化部、科技部、國家發展委員會、大陸委員會、金融監督管理委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、客家委員會、公共工程委員會、主計總處、人事行政總處、中央銀行、原子能委員會、中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會
	三級機關	內政部：警政署、消防署、役政署、營建署、移民署、空中勤務總隊 法務部：調查局、廉政署 海洋委員會：海巡署
地方行政機關	警察局	台北市警察局、新北市警察局、桃園市警察局、台中市警察局、台南市警察局、高雄市警察局、彰化縣警察局、新竹縣警察局、新竹市警察局、澎湖縣警察局、連江縣警察局、金門縣警察局、基隆市警察局、宜蘭縣警察局、台東縣警察局、花蓮縣警察局、屏東縣警察局、雲林縣警察局、苗栗縣警察局、嘉義市警察局、嘉義縣警察局、南投縣警察局
	社會相關局處	連江縣政府 ¹¹¹ 、南投縣政府社會及勞動處、台北市政府社會局、桃園市政府社會局、台南市政府社會局、新北市政府社會局、台中市政府社會局、高雄市政府社會局、花蓮縣政府社會處、基隆市政府社會處、台東縣政府社會處、宜蘭縣政府社會處、屏東縣政府社會處、新竹市政府社會處、新竹縣政府社會處、苗栗縣政府社會處、雲林縣政府社會處、彰化縣政府社會處、嘉義縣社會局、嘉義市政府社會處、澎湖縣政府社會處、金門縣政府社會處
	資訊相關局處	台北市政府資訊局、桃園市政府資訊科技局、新北市政府資訊中心、高雄市政府資訊中心、台中市政府資訊中心、台南市政府智慧發展中心
民間企業及團體		中華電信、台灣大哥大、遠傳電信、亞太電信、台灣之星、網路中文、PCHOME、Plurk、尚凡、財團法人台灣網路資訊中心(TWNIC)

¹¹¹ 查無社會相關局處，直接函文縣政府

(二) 立法委員 / 議員協助調查單位

立委 / 議員協助調查			
		協助發文	協助副本
中央行政機關	法務部調查局、法務部廉政署、內政部警政署、國家通訊傳播委員會 ¹¹²	立法委員尤美女 國會辦公室	
地方行政機關	台北市政府警察局	邱威傑議員 辦公室	黃郁芬 議員辦公室、 林穎孟 議員辦公室
	高雄市政府警察局	黃捷議員 辦公室	林子凱議員 辦公室
	台南市政府警察局	林易瑩議員 辦公室	
民間企業	中華電信、亞太電信、新世紀資通、台灣固網、台灣之星	立法委員尤美女 國會辦公室	

(三) 機關回覆政府資訊公開情形

回覆情形	機關
均未提出請求 / 無相關案件	環境保護署、公共工程委員會、主計總處、原子能委員會、人事行政總處、內政部消防署、內政部空勤總隊、內政部法規委員會、內政部役政署、內政部營建署、國防部、外交部、科技部、文化部、勞動部、教育部、大陸委員會、僑務委員會、客家委員會、原住民族委員會、中央選舉委員會、金管會、財政部關務署、國軍退除役官兵輔導委員會、中央銀行秘書處、彰化縣政府社會處、台北市政府資訊局、新北市政府資訊中心、台中市政府資訊中心、高雄市政府資訊中心、桃園市政府資訊科技局、台南市政府智慧發展中心、台中市政府社會局、台南市政府社會局、連江縣政府產業發展處、新竹縣政府社會處、嘉義縣社會局

有提出相關請求，且有提供統計的機關

	機關
直接回覆	經濟部、衛福部、財政部、行政院農業委員會、交通部、內政部移民署、連江縣警察局、花蓮縣政府社會處、新竹市政府社會處
僅提供部分統計資料，其餘資料經立委協助取得	法務部調查局
拒絕提供統計資料，經立委 / 議員協助取得	台南市警察局、法務部廉政署、內政部警政署、台北市警察局

112 請國家通訊傳播委員會協助詢問業者

未提供資料理由

	機關
無相關資料，本院所屬機關部分，請逕向欲瞭解機關洽詢	行政院秘書長（申請對象為行政院）
無統計資料 / 無相關資料	台東縣警察局、國家通訊傳播委員會、國發會、高雄市警察局（二次回函）、台北市警察局、桃園市警察局、宜蘭縣警察局、新北市警察局、新竹縣警察局、台中市警察局、苗栗縣警察局、南投縣警察局、花蓮縣警察局
法令無規範相關統計發布機制，故無完整正確之統計	內政部警政署（首次回文、二次回文）
政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款	內政部警政署（首次回文）、法務部調查局（首次回文）、法務部廉政署（首次回文）、高雄市警察局、台北市警察局、嘉義市警察局
政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款	內政部警政署（首次回文）、法務部調查局（首次回文）、嘉義市警察局
「發送對象清單」涉及課稅調查，提供將造成日後稅捐稽徵困難 （政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款）	財政部、台北市警察局
政府資訊公開法第 1 項 （未敘明哪一款）	屏東縣警察局
（僅提供法律依據，未提供統計及是否提出過相關要求）	高雄市政府社會局
偵查不公開	法務部調查局（首次回文，部分業務單位回應）、嘉義縣警察局、基隆市警察局
非本部主管及職權，無法提供資料	法務部
援引內政部警政署 107 年 1 月 17 日警署刑通字第 1070045984 號函： 「將使犯罪者從中獲悉偵查技巧，進而規避偵查作為，確實有礙犯罪偵查」	高雄市政府警察局

無相關業務或系統產出統計，僅提供受理偵辦網路犯罪案件數供參	彰化縣警察局
均依「通訊保障及監察法」調取，無要求網路服務供應者提供網路個資及要求限制網路內容情形。	海洋委員會海巡署
業務性質鮮少向網路服務供應者查調網路個資。	公平交易委員會
無法統計，因資料龐大且基於保密及偵查不公開等原則。	基隆市警察局
從來沒做過相關資料之統計，加上各科室同仁流動率大，現在才要回頭調查1~2年前的資料已不可考，故無任何相關資料可提供。	台北市社會局
網站未使用 cookies ¹¹³	基隆市政府社會處

未收到書面回覆（紙本、email）政府資訊公開申請

台南市警察局（第一次發文僅電話回覆不提供，後經議員協助方提供資料）、雲林縣警察局（電話回覆決定不提供，未說明理由）澎湖縣警察局、金門縣警察局（電話回覆地檢署和刑事單位才有統計，故沒有資料）、雲林縣政府社會處、屏東縣政府社會處、台東縣政府社會處、宜蘭縣政府社會處、新北市社會局、桃園市社會局（電話回覆無相關案件）、苗栗縣政府社會處（電話回覆無相關事項）。

113 誤會申請政府資訊公開標的為機關網站搜集的個資

(四) 警政署回台北市警局公文：公開統計有礙犯罪偵查

檔 號：
保存年限：

內政部警政署 函

受文者：本署刑事警察局通訊監察科

發文日期：中華民國107年1月17日
發文字號：警署刑通字第1070045984號
類別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：

主旨：貴局函詢有關台灣人權促進會要求提供相關統計資料一案，復如說明，請查照。

說明：

- 一、復貴局107年1月11日北市警刑科字第10730110200號函。
- 二、旨揭台灣人權促進會函請提供「貴單位要求網路服務供應者提供網路個人資料」等統計資料一事，經本署審慎評估後，因相關統計數據公開，將使犯罪者從中獲悉偵查技巧，進而規避偵查作為，確實有礙犯罪偵查，並對警察機關實施調查之目的造成困難及妨害，爰依據政府資訊公開法第7條第1項第5款、第18條第1項第2款、第4款及第2項規定，提供刑案相關統計資訊為宜，相關資訊請逕至本署全球資訊網首頁／資訊公開／警政統計項下查詢。

正本：臺北市政府警察局

副本：新北市政府警察局、桃園市政府警察局、臺中市政府警察局、臺南市政府警察局、高雄市政府警察局、本署航空警察局、各保安警察總隊、刑事警察局（科技研發科、刑事資訊科、通訊監察科）

2018-01-18
14:55:15

署長

(五) 警政署回高雄市警局公文：不適合建立統計機制

檔 號：
保存年限：

內政部警政署刑事警察局 函

受文者：高雄市政府警察局

發文日期：中華民國109年1月7日
發文字號：刑研字第1088030361號
類別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：

主旨：有關貴局轉高雄市議會黃捷等3席議員連署議案，建請本局協助建立各警察機關適用之「調閱網路個資」數據統計及統計數據發布專區事宜，復請查照。

說明：

- 一、復貴局108年12月27日高市警刑科字第10873132600號函。
- 二、查依刑事訴訟法及相關法制明確定位犯罪偵查主體為檢察官，而警察機關係屬偵查輔助機關，相關案件是否偵結並非由警察機關判定；且旨揭資料除本局，其他警察機關亦得調閱，故無完整正確之統計數據，且有政府資訊公開法第18條第1項第2款及第7款等屬於不予公開之範疇；故依目前法令及犯罪偵查分工，不宜由本局律定數據統計標準及將相關資訊公開揭露。

正本：高雄市政府警察局

副本：本局科技犯罪防制中心(科技研發科、刑事資訊科、通訊監察科)



(六) 2012-2018 年請求個人資料、限制網路內容的法規彙整清單

以下清單彙整前兩次報告與本次報告的資料，並分為請求網路個人資料及請求限制網路內容兩部分。清單中僅列出中央行政機關，且該機關不一定曾在 2017-2018 年發出過相關請求。

單位	請求網路個人資料時 該單位宣稱之法律依據
國家安全局	<ul style="list-style-type: none"> · 通訊保障及監察法 · 政府各機關協助國家情報工作應配合事項辦法
法務部調查局	<ul style="list-style-type: none"> · 通訊保障及監察法第 3 條之 1、第 5 條、第 7 條、第 11 條之 1、第 15 條、第 16 條，暨相關之施行細則規定。 · 電信法第 7 條第 2 項 · 第二類電信事業管理規則第 27 條 · 個人資料保護法第 15 條第 1 項第 1 款、第 20 條第 1 項第 2 款 · 刑事訴訟法第 229 條、第 230 條
法務部廉政署	<ul style="list-style-type: none"> · 刑事訴訟法第 229-231 條 · 通訊保障及監察法 · 檢察機關實施通訊監察應行注意要點 · 法務部廉政署組織法第 2 條第 2 項 · 個人資料保護法第 15 條（與前條搭配）
內政部警政署	<ul style="list-style-type: none"> · 全國法規資料庫 · 法務部「通訊保障及監察專區」 · 電信法 · 電信事業處理有關機關（構）查詢電信使用者資料實施辦法 · 警察機關調取通信紀錄及使用者資料管制作業要點 · 刑事訴訟法第 229 條、第 230 條、第 231 條
警政署刑事局	<ul style="list-style-type: none"> · 全國法規資料庫 · 法務部「通訊保障及監察專區」 · 刑事訴訟法第 228 條、第 229 條
保安警察 第二總隊	<ul style="list-style-type: none"> · 經濟部智慧財產局「法規資訊」 · 法務部「通訊保障及監察專區」 · 國家通訊傳播委員會「法律事務業務」
行政院 海岸巡防署 ¹¹⁴	<ul style="list-style-type: none"> · 通訊保障及監察法

¹¹⁴ 2018 年改為海洋委員會海巡署。

國家通訊 傳播委員會	<ul style="list-style-type: none"> · 電信法第 55 條第 2 項 · 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》。
交通部	<ul style="list-style-type: none"> · 氣象法第 24 條 · 行政程序法第 40 條
財政部	<ul style="list-style-type: none"> · 稅捐稽徵法第 30 條、第 33 條 · 關稅法第 10 條之 1、第 12 條、第 13 條、第 42 條
經濟部	<ul style="list-style-type: none"> · 商品檢驗法第 49 條、第 50 條 · 度量衡法第 42 條、第 43 條 · 電信法第 7 條
衛生福利部	<ul style="list-style-type: none"> · 《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 · 電信法第 7 條 · 精神衛生法第 33 條第 1 項及第 2 項 · 醫療法第 26 條 · 食品安全衛生管理法第 28 條、第 29 條 · 藥事法第 27 條、第 65 條、第 66 條 · 化妝品衛生管理條例第 24 條 · 行政程序法第 40 條
內政部 入出國及移民署	<ul style="list-style-type: none"> · 入出國及移民法第 89 條 · 電信事業處理有關機（構）查詢電信使用者實施辦法
公平交易 委員會	<ul style="list-style-type: none"> · 公平交易法第 27 條第 1 項第 2 款 · 行政程序法第 40 條 · 多層次傳銷管理法
中央選舉 委員會	<ul style="list-style-type: none"> · 行政程序法第 40 條
農業委員會	<ul style="list-style-type: none"> · 肥料管理法 · 動物用藥管理法 · 行政程序法第 40 條 · 農藥管理法

單位	限制網路內容時該單位宣稱之法律依據
交通部	<ul style="list-style-type: none"> · 氣象法第 17 條第 1 項、第 18 條第 1 項、及第 24 條第 2 項 · 發展觀光條例第 55 條第 5、6 項 · 消保法第 33 條第 1 項、第 37 條、第 38 條
經濟部	<ul style="list-style-type: none"> · 商品檢驗法第 6 條第 4 項、第 60 條第 2 項 · 度量衡法第 20 條、第 55 條 · 消費者保護法第 18 條第 1 項第 6 款 · 網路平台業者與使用者間之使用條款
警政署刑事警察局	<ul style="list-style-type: none"> · 刑事訴訟法第 229 條、第 230 條、第 231 條
內政部移民署	<ul style="list-style-type: none"> · 台灣地區與大陸地區人民關係條例第 34 條 · 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 · 入出國移民法第 58 條第 3 項 · 電信法
國家通訊傳播委員會	<ul style="list-style-type: none"> · 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。
衛生福利部	<ul style="list-style-type: none"> · 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。 · 食品安全衛生管理法第 28 條 · 化妝品衛生管理條例第 24 條 · 藥事法第 69 條 · 消費者保護法第 23 條及食品安全衛生管理法第 52 條 · 嬰兒與較大嬰兒配方食品廣告及促銷管理辦法第 3 條

(七) 番外篇：GPS 偵查現況

如何掌握個人行蹤？除了手機基地台位置和應用程式取用的 GPS 資料外，將 GPS 追蹤器安裝在交通工具上，也能掌握當事人行蹤。GPS 偵查指的就是執法機關在當事人不知情的情況下，使用衛星定位追蹤器掌握行蹤的偵查手段。

目前在台灣並沒有法律規範 GPS 偵查的使用限制，2017 年也出現海巡人員使用 GPS 追蹤器遭判妨害秘密罪的判決¹¹⁵。判決指出使用 GPS 追蹤器掌握人車移動為強制偵查，需要明確的法律規範使用要件才能執行，缺乏法律依據採取強制偵查，即屬違法。

¹¹⁵ 最高法院 106 年台上字第 3788 號刑事判決

為瞭解 GPS 偵查近年的使用現況，我們請立委辦公室協助取得 2017-2018 年間的資料。

移民署：均無使用 GPS 系統或設備偵辦案件

警政署¹¹⁶：使用 GPS 沒有明確法律依據，故目前無相關業務及統計數據

廉政署¹¹⁷：未於 2017-2018 年使用

調查局：無法律可遵循，僅用於毒品查緝案件，並須符合四項要件：

- 調查局准予立案調查
- 已報請檢察署指揮
- 已聲請通訊監察書，執行通訊監察中
- 已確認毒品相關犯罪行為，但難以用一般跟監等偵查方式查知運毒軌跡。

調查局也指出，GPS 偵查所得資料沒有證據能力，調查局不會將相關資料隨案移送檢方，因此所得資料無關案件是否起訴。以下統計以「案件數」為單位，同案之嫌疑人人數及裝置次數均只計算一次。多數案件偵查期間為 30 天內，少數案件因裝置於運毒船舶上而超過 30 天，調查局表示因船舶出海需長期監控或一時無法取回，但 2017-2018 年間均沒有安裝超過 90 天的案件。

圖表 調查局安裝 GPS 追蹤器案件統計

	安裝案件數	偵破案件數	安裝偵破比率
2017	38	20	52.6%
2018	45	28	62.2%

2019 年已有立委提出 GPS 偵查法制化的修法草案¹¹⁸，其中包含本報告認為強制偵查至少需遵守的原則：

- 由法官審核並核發令狀
- 所得資料不可作為目的外利用
- 偵查結束後有義務告知當事人

法官獨立於檢警的偵查系統，可以公正判斷偵查手段是否必要且合乎比例原則。同時預先確認資料不可做其他利用，預防一票多吃以及濫用。而在偵查結束，需告知當事人，讓受偵查的人得知隱私曾受執法機關掌握，才有後續救濟的可能。

116 公文參見內政部警政署 2019 年 11 月 20 日警署刑通字第 1080007036 號函。

117 公文參見法務部廉政署 2019 年 11 月 21 日廉肅字第 10806002210 號函。

118 <https://www.lawbank.com.tw/news/NewsContent.aspx?NID=160014.00>

2020 台灣網路透明報告 (2017-2018)

作者：周冠汝
美術設計：曾怡
出版者：社團法人台灣人權促進會
出版日期：2021年3月初版
ISBN：978-986-94762-1-8（平裝）

台灣網路透明報告(2017-2018). 2020 = Taiwan internet transparency report / 周冠汝. -- 初版. -- 臺北市：社團法人台灣人權促進會, 2021. 03

面：公分
ISBN 978-986-94762-1-8(平裝)

I. 網路

557.79

110001831

感謝名單（按筆畫、字母排列）

顧問 | 杜貞儀、李柏鋒、邱文聰、邱伊翎、周宇修、徐子涵、翁逸泓、莊庭瑞、陳映竹、陳舜伶、Pellaeon Lin。

協助執行 | 立法委員尤美女國會辦公室、劉盈君。

感謝 | 林易瑩議員辦公室、林于凱議員辦公室、林穎孟議員辦公室、邱威傑議員辦公室、黃捷議員辦公室、黃郁芬議員辦公室、網路中文、資料申請小幫手、Plurk、TWNIC、方大宇、邱翊傑、施逸翔、韋詠祥、高世軒、張雅程、廖欣宜、羅毓嘉。

本報告由台灣人權促進會發行，於2014年發起，調查政府向網路服務供應商索取個資及限制網路內容的情況。



台灣人權促進會 Taiwan Association for Human Rights

地址：104 台北市中山區天祥路 61 巷 22 號 2 樓
電話：(02) 2596-9525
網站：www.tahr.org.tw

前兩次台灣網路透明報告



作為拒絕政黨與政府補助倡議工作的公民團體，
我們非常需要您的捐款支持。

若您支持我們的理念，
歡迎掃右方 QR code 捐款支持數位人權。

本書採用 CC 姓名標示 4.0 國際條款授權。



(八) 已知執法機關請求網路服務供應者提供網路個資使用的文件分類

文件類別	法律依據	資料類別	誰可聲請	配合單位	誰審核	案類限制
搜索票 ¹¹⁹	刑事訴訟法	過去的通訊內容及排除通保法規定的其他電磁紀錄	檢察官、司法警察 ¹²⁰	可能涵蓋電信、郵政、網路等企業。	法官	不限
通訊監察書	通訊保障及監察法	通訊內容(即時)	檢察官、司法警察	電信與郵政事業有義務協助	法官	特定案類才能聲請
調取票	通訊保障及監察法	通訊紀錄、通訊使用者資料	檢察官、司法警察	電信與郵政事業有義務協助	部分法官部份檢察官	特定案類才能聲請
公文(多數沒有強制力)	機關各自依循不同作用法	未規範	不限	視不同法律依據而定	單位主管	不限

119 使用「搜索票」要求提供個資，已知存在「電磁紀錄」的統計，但未區分向當事人搜索扣押裝置，抑或是向業者要求提供用戶資料，且本報告歷年調查顯示使用搜索票要求企業提供用戶網路個資的情形不多，故未討論搜索票之統計。

120 司法警察範圍包含警察、憲兵、調查官、廉政官、海巡等偵辦刑事案件的公務員。



台灣人權促進會
Taiwan Association for Human Rights



9 789869 476218