

調 查 報 告

壹、案由：東森購物台 8 千筆消費者個人資料外洩事件，國家通訊傳播委員會與新聞局疑似相互推諉卸責。相關主管機關有無依電腦處理個人資料保護法規定落實執行；復對非公務機關蒐集、處理及利用個資行為，是否善盡監管責任乙案。

貳、調查意見：

東森購物台 8 千筆消費者個人資料外洩事件，相關主管機關有無依電腦處理個人資料保護法（下稱個資法）規定落實執行；復對非公務機關蒐集、處理及利用個資行為，是否善盡監管責任乙案，經向法務部調卷，並詢問通傳會、新聞局、法務部、行政院政務委員等相關人員，業經調查竣事，茲臚陳調查意見如次：

一、新聞局於通傳會成立前，未能建立電視購物台所保有民眾個資之管理機制，容有粗疏：

（一）按行政院新聞局組織條例第 1 條規定：「新聞局主管闡明國家政策，宣達政令、政績，輔導與管理大眾傳播事業及發布國內外新聞等事項。」又廣播、電視事業之主管機關為國家通訊傳播委員會，獨立超然行使職權；該會組織法律未施行前，廣播、電視事業之主管機關為行政院新聞局，廣播電視法第 3 條第 1、3 項定有明文。是以，95 年 2 月 22 日通傳會成立前，廣播、電視事業之主管機關為新聞局。

（二）依「廣播電視節目供應事業管理規則」第 3 條前段規定：「廣播電視節目供應事業之主管機關為行政院新聞局。」新聞局於接受本院詢問時（含會後補充說明）表示：廣播電視節目供應事業一直是新聞

局主管；廣播電視節目供應事業依「廣播電視節目供應事業管理規則」第2條規定，係指「廣播電視節目業」（含「廣播節目製作業」、「電視節目製作業」及「廣播電視節目發行業」）、「廣播電視廣告業」及「錄影節目帶業」等三類，不包括電視購物頻道；該局訂定「大眾傳播業電腦處理個人資料管理要點」，據以管理廣播電視節目供應事業所使用之個資；領有該局廣播電視廣告業許可之業者，其經營所涉個資應為「無線廣播電視電臺」、「有線廣播電視系統經營者」、「有線電視節目播送系統」、「衛星廣播電視事業」等業者之個資，當然更無涉電視廣告購物頻道業者與消費者間之個資；廣播電視節目供應事業的供應許可沒有管到民眾個資外洩。復稱：通傳會成立前，電視購物台歸該局主管，該局依有線廣播電視法管理等語。

(三)查個資法於84年8月11日公布施行，其法律主管機關為法務部，並由各目的事業主管機關負責執行。東森購物台於88年開播，新聞局既稱通傳會成立前，電視購物台歸該局主管，但該局所訂定之「大眾傳播業電腦處理個人資料管理要點」並無涉及電視廣告購物頻道業對消費者個資之保密，如有外洩情事，除刑法及民法相關規定外，豈非「無行政法規可管」？新聞局未能建立電視購物台所保有民眾個資之管理機制，容有粗疏之失。

二、通傳會於法務部協調及行政院指定其擔任電視購物頻道之中央目的事業主管機關後，均表反對；對東森購物台一再發生之個資外洩，亦迄未見處理，顯未盡主管機關之責，洵有失當：

(一)按行政程序法第11條第1項規定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。」次

按 94 年 11 月 9 日公布之國家通訊傳播委員會組織法第 1 條明定，為促進通訊傳播健全發展，有效辦理通訊傳播管理事項，保障消費者及尊重弱勢權益等，特設國家通訊傳播委員會。同法第 2 條規定：「自本會成立之日起，通訊傳播相關法規，包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法，涉及本會職掌，其職權原屬交通部、行政院新聞局、交通部電信總局者，主管機關均變更為本會。其他法規涉及本會職掌者，亦同。」又通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發、通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理、通訊傳播業務之監督及其他通訊傳播事項之監理等事項由通傳會掌理，該法第 3 條亦有明文。

- (二)查通傳會自 95 年 2 月 22 日成立，依其組織法規定，原屬新聞局管轄之部分業務，變更為該會管轄。通傳會相關人員應本院詢問時，一再稱：目前於有線電視系統經營者播送之購物頻道，皆已取得行政院新聞局依「廣播電視節目供應事業管理規則」核發之廣播電視節目供應事業許可在案，且依行政院於 95 年 6 月 28 日林政務委員○○及吳政務委員○○聯席主持之「國家通訊傳播委員會與行政院新聞局業務權責分工」協調會議結論第 6 點，廣播電視節目供應事業之管理仍由行政院新聞局辦理，該局並以 95 年 10 月 24 日新廣輔字第 0950014028 號函明確表示：「就現行廣播電視法第 3 條及國家通訊傳播委員會組織法第 2 條規定觀之，廣播電視節目供應事業之主管機關確屬本局，並無疑義；本局依法對於廣播電視節目供應事業進行裁處，自無違反行政程序法規定之疑慮。」是以，電視購物頻道之受理申請登記、執照之發給、稽查取締、行政處分

等業務原由行院新聞局掌理等語。

(三)惟「廣播電視節目供應事業管理規則」第2條所稱「廣播電視廣告業」，係指「為無線廣播、電視電臺、有線廣播電視系統經營者、有線電視節目播送系統、衛星廣播電視事業或其客戶策劃、製作廣告或託播廣告之獨資、合夥、公司或其他法人組織。」新聞局核發東森購物台廣播電視節目供應事業許可證，係許可其提供廣告予無線、有線及衛星各平臺，而非許可其經營頻道。又該管理規則第3條「廣播電視節目供應事業之主管機關為行政院新聞局」之規定向未修正，故行政院於95年6月28日協調會議結論及新聞局95年10月24日函示內容，並無疑義。而「廣播電視節目供應事業」是否包含電視購物頻道一節，依法務部見解認為，廣播電視節目供應事業係為頻道「提供」節目內容之事業，並非頻道經營者本身，如東森等購物頻道業者係由頻道經營者經營，並非單純製播節目之事業，似非廣播電視法前開規定之廣播電視節目供應事業。通傳會一再執前揭理由規避其通訊傳播事項之監理職責，實有未洽。

(四)通傳會於97年1月3日第219次委員會議決議：「對於此類非無線非衛星頻道（註：非以無線及衛星轉頻器傳送訊號）業者，其經營頻道業務應取得相關頻道事業執照以為管理。」另同年12月14日及15日由陳副主任委員兩度召集相關處室召開「衛星廣播電視事業申設之後續處理會議」研商相關事宜，並獲致重要結論略以：「節目屬性為購物頻道者，因不適用衛星廣播電視法第24條規定，免申請衛星廣播電視事業執照；該類頻道於本會完成衛廣法修法前仍依有線廣播電視法廣告專用頻道

相關規定管理。」同年 12 月 17 日第 275 次委員會議決議：「同意案內『衛星廣播電視事業申設之後續處理會議』之結論。」而衛星廣播電視法及有線廣播電視法之主管機關皆為通傳會（註：該二種法律所規定之主管機關尚未配合通傳會組織法第 2 條修正為通傳會），法務部為辦理協調連繫個資法執行之相關事項，於歷時約 1 年之協調後，以 98 年 1 月 5 日法律字第 0970700832 號函請通傳會依法賡續管理包含電視購物台在內之通訊傳播事業；行政院考量頻道管理事權之合適性與有效性，以 98 年 9 月 25 日院臺法字第 0980033026 號函請通傳會擔任「電視購物頻道」之中央目的事業主管機關。惟該會分別以 98 年 1 月 20 日及同年 11 月 2 日函表達反對意見，顯未明瞭自身職責所在。又行政院於 98 年 9 月 25 日指定通傳會擔任「電視購物頻道」之中央目的事業主管機關後，該會於本院詢問時仍不知應依何法規管理電視購物頻道，嗣於書面補充資料中稱：業於「電信業及傳播業電腦處理個人資料管理辦法」第 2 條所稱傳播業中暫增訂「電視購物頻道供應者」據以納入歸管。通傳會成立後，東森購物台於 96 年 7 月、96 年 12 月、97 年 4 月、97 年 8 月、97 年 11 月及 98 年 6 月一再發生消費者個人資料外洩事件，迄未見處理，罔顧民眾權益，未盡主管機關之責，予外界推諉卸責之不良觀感，洵有失當。

三、法務部報請行政院協調解決電視購物頻道的中央目的事業主管機關之時程過長，「電視購物頻道供應者」至 99 年 7 月 1 日起始適用個資法；且檢察機關偵查亦無結果，均有待檢討改進：

(一)按個資法第 42 條第 1 項規定：「法務部辦理協調

連繫本法執行之相關事項；其協調連繫辦法，由法務部定之。」行政程序法第 14 條第 1 項前段規定：「數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之。」法務部約於 96 年底發現「無店面零售業」之中央目的事業主管機關有爭議後，於 97 年 1 月 24 日正式召開「執行電腦處理個人資料保護協調聯繫會議」。嗣經多次協調，相關部會仍對擔任「無店面零售業」之個資法中央目的事業主管機關有所爭議，該部爰於 98 年 6 月 2 日以法律字第 0980700389 號函，報請行政院就該案協助協調。其中有關「電視購物頻道」部分，行政院於 98 年 9 月 25 日指定通傳會擔任中央目的事業主管機關。查法務部自 97 年 1 月 24 日召開協調會議開始，至 98 年 6 月 2 日報請行政院協調解決電視購物頻道的中央目的事業主管機關為止，歷時逾 1 年 4 個月。其間東森購物台於 97 年 4 月、97 年 8 月及 97 年 11 月又三度發生消費者個人資料外洩事件，而無中央目的事業主管機關出面處理，影響民眾權益。

- (二)復按個資法第 3 條第 7 款規定：本法用詞定義如左：
：非公務機關：指公務機關以外之左列事業、團體或個人：
(三)其他經法務部會同中央目的事業主管機關指定之事業、團體或個人。是以，依現行個資法規定，如事業、團體或個人非個資法明定之非公務機關，則須經法務部會同中央目的事業主管機關指定，才適用個資法。行政院 98 年 9 月 25 日院臺法字第 0980033026 號函略以：考量頻道管理事權之合適性與有效性，由通傳會擔任「電視購物頻道」之中央目的事業主管機關。並請法務部會同通傳會儘速依「電腦處理個人資料保護法」完成公告與

相關子法建制事宜等語。法務部至 99 年 6 月 11 日會同通傳會公告指定「電視購物頻道供應者」為個資法第 3 條第 7 款第 3 目之「非公務機關」，並自 99 年 7 月 1 日起適用個資法。則「電視購物頻道供應者」於 99 年 6 月 30 日以前不適用個資法之規定，如有個資外洩情事，僅能依其情節適用刑法或民法相關規定，對消費者保障實有未周。

(三)另據法務部稱，臺灣板橋地方法院檢察署就 98 年 6 月間東森購物台消費者個人資料外洩事件，於 98 年 6 月 11 日依蘋果日報報導剪報分案(99 年度他字第 3760 號)偵辦，指揮內政部警政署刑事警察局(下稱刑事警察局)針對分案前 2 個月內經由反詐騙電話(165)報案因遭東森購物網詐騙之案件，分析過濾被害人相關情資，反向循惡意 IP 位址追蹤、內部人非法存取等方向追查實際竊取個人資料之行為人，經刑事警察局函復無法查得實際行為人，故於 99 年 2 月 10 日將全案簽結。為維護個案當事人權益，該檢察署已另分案就剪報所載個案進行調查等語。東森購物台自 96 年 7 月至 98 年 6 月間至少六度發生消費者個人資料外洩事件，但檢察機關迄未查得具體犯罪嫌疑人，對於民眾權益之保障顯有不足，均待改進。

四、消費者個人資料之保護涉及人民權益甚鉅，目的事業主管機關有積極予以保障之義務與責任，不得相互推諉，以維人民合法之權益：

國家依行政事務性質之不同，設置各行政機關，並定管轄權，分工設事，各司其職。管轄係行政機關依法律授與之權能，為機關處理行政事務之權力；各機關對其職掌範圍內之事項，有積極處理之義務與責任。管轄之劃分及變動係以法令為依據，包括各該機

關之組織法規及其他行政法令。

消費者個人資料之保護涉及人民權益，有管轄權之目的事業主管機關應明瞭自身職責所在，並有積極予以保障之義務與責任。除要求保有個人資料之機關、事業、團體或個人建立預防個人資料外洩之機制外，於發生個人資料外洩之情事後，尤應積極查處、追究責任，以保障人民合法正當之權益，避免不必要之損害。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一及四，函請行政院新聞局確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二及四，函請國家通訊傳播委員會確實檢討改進見復。
- 三、調查意見三及四，函請法務部確實檢討改進見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、教育及文化委員會、司法及獄政委員會聯席會議處理。