

國家通訊傳播委員會第 662 次委員會議

審議「台灣大哥大公司受英屬百慕達商友邦人壽委託發送優惠權益簡訊予受處分人之用戶，及將回傳簡訊用戶之行動電話號碼提供予友邦人壽等行為裁處」討論案

不同意見書

針對 104 年 9 月 23 日第 662 次委員會「受處分人台灣大哥大公司受英屬百慕達商友邦人壽保險股份有限公司台灣分公司（以下簡稱友邦人壽）委託發送優惠權益簡訊予受處分人之用戶，及將回傳簡訊之用戶行動電話號碼提供予友邦人壽等行為，違反個人資料保護法（以下簡稱個資法）第 20 條第 1 項規定，依個資法第 47 條第 3 款及行政罰法第 25 條規定，分別核處罰鍰新臺幣 30 萬元、5 萬元，合計新臺幣 35 萬元。」之處分結果，本席不同意之理由如下。

一、受處分人台灣大哥大公司受友邦人壽委託發送簡訊予受處分人之用戶，應不違反個資法。

每一家戶之地址是其所在地理位置之代表符號，方便親友來訪，郵件貨物送達。由於所有地址門牌均是公開於大眾之資訊，民間業者可以合法蒐集。民間業者蒐集、處理，利用地址資料，在未經當事人書面同意之前，寄發廣告信函給特定地址之住戶，應不違反「個人資料保護法」。

消費者向電信業者申辦電信服務，由電信業者指配電信號碼，此電信號碼即是消費者接收外界通信之代表符號。任何人均得發送簡訊或撥打電話至任一電信號碼，而無須事先取得該電信號碼持有人之書面同意。

友邦人壽委託台灣大哥大公司發送簡訊至某些行動電話號碼，並不需要事先徵詢門號所有人之同意。台灣大哥大接受發訊者（友邦人壽）委託傳遞簡訊給受訊者，乃是履行其與用戶簽訂無差別待遇（non-discriminatory）電信服務契約之義務。

即使友邦人壽要求台灣大哥大挑選某些特性之用戶（例如在某一月份出生者）作為優惠簡訊之接收者，由於總共收到簡訊者高達 14 萬 1 千人，並無法識別出任何特定個人。而且收到簡訊者之生日或電話號碼，並未洩露給任何第三者，因此並未洩露任何用戶之個資。

台灣大哥大當初蒐集申請服務用戶之生日與地址資料，主管機關應如何認定該資料之利用，是否屬於「蒐集之特定目的必要範圍」之內？例如：電信業者為了提供各年齡層用戶適宜的服務種類與資費結構，可能會針對不同年齡層用戶發送不同之新服務／新資費訊息；電信業者為了促銷，可能每天針對當日出生之用戶抽籤贈送一只手機；電信業者可能針對某月份出生之用戶提供 20 元資費減免。何以電信業者如此利用用戶生日資料促銷，屬於「蒐集之特定目的必要範圍」，因此不必事先明確訂定於「服務契約」之中即得以實施？而電信業者針對某月份出生之用戶受某企業委託發送冰淇淋兌換券，卻不屬於「蒐集之特定目的必要範圍」，而必須事先明確訂定於「服務契約」之中？

其邏輯似乎將電信業者視為一蒐集用戶個人資料之個體，唯有此個體利用用戶資料與用戶溝通才屬於「蒐集之特定目的必要範圍」。此邏輯忽略此個體為通信服務提供者之角色，天下人（包括友邦人壽）均有與受處分人用戶溝通之需求，因此在不洩露具識別性用戶資料的前提下，如此利用用戶資料亦可解讀為符合電信業者提供消費者廣義電信服務「特定目的」之一。

受處分人依法公告之「個人資料告知事項」，已載明用戶個人資料利用之對象包括受處分人、受其委託或與受處分人有合作或業務往來之廠商。此依法公告之事項如不視為服務契約之一部份，那其法律效

用為何？

二、受處分人台灣大哥大公司將用戶回傳簡訊之用戶行動電話號碼提供予友邦人壽，應不違反個資法。

台灣大哥大公司受友邦人壽委託發送的訊息中言明「台哥大代友邦人壽預祝您生日快樂！10/31 前輸入 9 回傳，即可獲得『麥當勞蛋捲冰淇淋兌換券二張』並享好康商品資訊，再抽全新 ipad！」

有些收訊者沒興趣回傳，這些用戶之行動電話號碼並未經由台灣大哥大公司洩露給友邦人壽，台灣大哥大公司與友邦人壽均無違反「個資法」。其他收訊者回應此訊息，輸入"9"並按下發送鍵回傳，此為同意獲得冰淇淋兌換券以及好康商品資訊之明確意思表示。

台灣大哥大公司為收訊用戶傳遞其自主發送"9"之通信內容至其指定之收訊者（友邦人壽），台灣大哥大公司是否未取得回傳用戶書面同意下，逕為提供回傳用戶之電話號碼予友邦人壽？

回傳"9"屬於電信公司提供的速撥簡碼服務。速撥簡碼之服務內容應已明載於台灣大哥大公司與用戶簽訂服務契約之中。簡碼"9"能確認發出於某行動電話號碼之手機，亦代表此號碼持有人的意思表示。若不併同回傳者的行動電話號碼，則單純回傳一數字 9 將無任何意義。用戶當知回傳"9"即代表其本人收到並同意來訊所建議之交易內容，亦即此行動電話號碼持有人已認知並同意之明確意思表示。台灣大哥大公司豈有在未取得回傳用戶（書面）同意下，逕為提供回傳用戶之電話號碼予友邦人壽？

以下探討書面同意之「書面」二字：「書面同意」應是相對於「口說同意」，其差異應為前者存在具體憑證。「書面」應不拘泥於「書寫」於「紙張」之上。目前已普遍接受簽名於電子觸控面板之上，所以「紙張」已非必要之媒介。

筆書在過去有驗證筆跡之目的，但是進入數位匯流之電子化時代，電子商務或電子銀行早已擺脫筆書之束縛，只要強調當事人確實採取了一個明確認可的行動：按下"9"鍵並再按下「發送」鍵，即應承認此動作等同於當事人之簽名確認。尤其是此認可動作確實來自當事人所擁有之行動電話機。事實上，個資法施行細則第14條明訂：本法第7條所定書面意思表示之方式，依電子簽章法之規定，得以電子文件為之。

所以本會不宜因為消費者未於「紙張」上「簽名」，即不承認為當事人「書面同意」之意思表示。

按個資法第2條第1款及同法施行細則第3條規定，蒐集者如能將行動電話號碼與其他資料對照、組合、連結而得識別特定個人，即屬本法所稱之「個人資料」(法務部102年5月15日法律字第10203502260號函)。由於台灣大哥大僅回傳行動電話號碼給友邦人壽，並不包含友邦人壽得識別特定個人之其他資料，所以不具識別性的行動電話號碼並非屬於「個人資料」，自不違反個資法，亦無需用戶書面同意。

處分書認為：「受處分人為本案資料蒐集者，保有用戶姓名、地址等資料與行動電話號碼對照、組合、連結即可識別出該特定用戶，故本案行動電話號碼係屬得以間接方式識別出特定個人之個人資料，自有個資法之適用」。此為對「個資法」之錯誤認知。

蓋「個資法」係保障個資不致洩露給蒐集特定目的必要範圍之外的第三者。由於受處分人台灣大哥大公司擁有其用戶之姓名、地址、身份證號碼等個人資料，根本無必要將用戶回傳之行動電話號碼間接地與其他已經擁有之用戶資料結合以識別出個人。受處分人擁有其用戶之「個人資料」，亦應保護其用戶之「個人資料」殆無疑義，但不可據以論定台灣大哥大「傳遞」不具識別性的用戶電信號碼給友邦人壽即違反「個資法」。

個資法第20條第1項規定：「非公務機關對『個人資料』之利用…。

六、經當事人書面同意。」台灣大哥大僅傳遞不具識別性之用戶電信號碼給友邦人壽，蒐集者友邦人壽並無法得以間接方式識別出特定個人，因此單純電信號碼並非屬於「個資法」第2條第1款定義之『個人資料』。由於非公務機關台灣大哥大對非「個人資料」之利用，不受「個資法」第20條第1項規定之約束，所以台灣大哥大將回傳"9"用戶之電信號碼提供予友邦人壽並不違反「個資法」。

如果台灣大哥大除了將用戶電話號碼傳遞給友邦人壽之外，亦同時傳遞此用戶之姓名，才是違反「個資法」。

某些用戶以回傳簡訊明確意思表示願意自友邦人壽獲得冰淇淋兌換券以及收到好康商品資訊，友邦人壽會委託台灣大哥大再以簡訊告知用戶「謝謝回覆！近期將有友邦人壽專人致電與您說明活動事宜。您也可直接洽詢友邦人壽好康專線 0800-588166。」

回傳簡訊之用戶理當期待告知友邦人壽兌換券與好康商品資訊應送至何處？以及如何送達？所以並不會認為友邦人壽專人來電是侵犯其個資或隱私。

本席認為保護個資應屬於告訴乃論，而非逕由行政權介入形同公訴之方式來處理，「個資法」不應凌駕於消費者對其個資使用之意志。未來「個資法」修法，希望排除"利用"個人資料必須符合「蒐集特定目的必要範圍」，因為與個人資料連結的個別消費者資料具備造福集體消費者的重大價值，如此過度狹隘限制蒐集目的實將遏止「大數據」分析之潛在功能與龐大效益，將斷喪我國產業之國際競爭力。「個資法」只應強調不可「洩露」具識別性的個人資料予第三者。

委員簽名：



提出日期：民國104年10月14日