

僅供委員問政所需參考
不代表本院意見或立場

編號：2559

議題研析

一、題目：網路平臺業者關鍵字廣告之透明度義務-以歐盟數位服務法為例

二、議題所涉法規

歐盟數位服務法、公平交易法

三、背景說明

據報載，關鍵字廣告類型居數位廣告量中之第三位¹，企業透過購買關鍵字廣告或搜尋引擎之特定操作，成為其網路行銷一大利器。惟不論企業（廣告主）或消費者，均是使用網路平臺業者（含搜尋引擎業者）提供之服務，網路平臺業者一方面向廣告主收取關鍵字廣告費用，它方面掌握消費者使用搜尋服務之相關資訊（例如：頻率、類型、品牌、價格等偏好），並透過演算法投放廣告，以媒合買賣雙方之需求。2022年歐盟數位服務法（Regulation〈EU〉2022/2065）²因此對網路平臺業者明定透明度之規範，要求需就網路廣告及搜尋引擎系統，負有向服務接收者（含廣告主與消費者）揭露相關資訊之義務。茲析述如下。

四、探討研析

¹ 〈2023 台灣數位廣告量統計數字報告〉，2024 年 7 月 22 日，奇摩新聞，網址：<https://tw.news.yahoo.com/2023%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%95%B8%E4%BD%8D%E5%BB%A3%E5%91%8A%E9%87%8F%E7%B5%B1%E8%A8%88%E6%95%B8%E5%AD%97%E5%A0%B1%E5%91%8A-093314208.html>，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 13 日。

² The European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)，全文網址：<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 14 日。

(一) 2022 年歐盟數位服務法相關規定概述

依歐盟數位服務法第 3 條(r)、(s)之定義規定，「廣告」指意在宣傳屬於法人或自然人所提供，無論是商業或非商業目的之訊息，並由網路平臺業者呈現於線上介面且收取報酬；「推薦系統 (recommender system)」是指網路平臺服務提供者於其線上介面中，所使用之一種全部或部分自動化之系統，向服務接收者推薦特定資訊或使資訊具有優先性，而優先性係指依服務接收者自行搜尋之結果或以其他方式決定顯示之相對順序或重要性。

依其第 26 條有關網路平臺廣告 (Advertising on online platforms) 規定，第 1 項要求在其介面上顯示廣告之網路平臺服務提供者，應確保對於向每個接收者呈現的每個特定廣告，服務接收者能以清晰、簡潔和明確之方式即時識別下列事項：(a) 該資訊是廣告 (有醒目標誌)；(b) 提供廣告之自然人或法人；(c) 支付廣告費用之自然人或法人，如果該人不同於 (b) 點中之自然人或法人；(d) 如何決定廣告接收者的主要參數，及如何改變這些參數之重要資訊，此重要資訊係可自廣告中直接且容易理解的。第 2 項要求網路平臺提供者應提供聲明功能，供服務接收者 (編按：此應指廣告主) 聲明其提供的內容是否屬於商業行銷。當服務接收者 (編按：此應指廣告主) 依本項規定提交聲明時，線上平臺提供者應確保其他的服務接收者能以清晰、明確方式即時識別，包括透過醒目標誌，此標誌可能係遵循第 44 條之自願性標準而定，以識別服務接收者 (編按：此應指廣告主) 提供之內容是否如同聲明所述包含商業行銷。

第 27 條係規範推薦系統之透明度 (Recommender system transparency)。第 1 項要求推薦系統的網路平臺提供者應在其條款和條件中，以簡單易懂語言列出其推薦系統中使用之主要參數，及服務接收者修改或影響這些參數的任何選項。第 2 項則規定主要參

數，至少應說明：(a) 決定向服務接受者提出建議資訊時，最重要的標準為何；(b) 這些參數具有相對重要性之原因。如第 1 項之推薦系統有多個選項，可決定向服務接收者呈現資訊之相對順序，則網路平臺提供者應提供服務接收者可隨時選擇和修改自己首選之選項。該功能須直接且容易於網路平臺線上介面之特定部分操作使用。

此外，第 39 條尚針對超大型網路平臺業者或超大型線上搜尋引擎業者 (very large online platforms、very large online search engines) 有更高度之網路廣告透明度要求 (Additional online advertising transparency)，要求建置儲存庫 (repository)，儲存廣告內容，包括產品、服務或品牌名稱以及廣告主題、廣告主或支付廣告費用者、廣告展示時段、以向特定群體進行廣告為目的之主要參數等資訊。因歐盟採取比例原則之立法技術，超大型網路平臺業者除了負擔一般網路平臺業者義務外，將累加上更高之義務³。

(二) 我國法制分析與建議

1、 未有網路平臺業者之專法，須依個別法制認定裁罰

我國目前並未有直接規範網路平臺業者之專法，而國家通訊傳播委員會雖曾於 2022 年 6 月公開該會研擬之數位中介服務法草案⁴，惟因有箝制言論自由之爭議，尚待討論，而未曾送請立法院審議。

關鍵字廣告，可能涉及虛假訊息與詐欺、不公平競爭、侵害商標、著作權或個人資料等侵權行為，而分散適用不同法規，各有不同要件，由不同主管機關處罰；基於網路中介服務之中立性，實務上要以上述各該相關法規直接追究網路平臺業者之責任，仍有難

³ 黎家興，〈元宇宙與歐盟數位服務法及數位市場法草案簡析〉，《月旦會計實務研究》，第 51 期，2022 年 3 月，頁 104。

⁴ 國家通訊傳播委員會，數位中介服務法草案專區，網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=5542&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=0&sn_f=47882，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 14 日。

度。蓋一旦如此，無異要求網路平臺業者承擔廣告內容之審查義務，否則視為共同違法行為人。少數案例中，我國公平交易委員會雖曾直接對 google 透過演算法提升特定產品排序，關鍵字廣告是否造成不公平競爭行為進行調查⁵，惟至今似仍未裁罰。

2、網路平臺業者之事前揭露資訊義務

事後裁罰須進行調查，曠日廢時，且是否成案仍未可知，因而若將法制規範重點置於事前資訊之揭露，或許更為可行，亦較不會有管制言論自由之爭議⁶。

(1)數位中介服務法草案第 2 條及第 30 條規定部分

數位中介服務法草案第 2 條，仿歐盟法制，對「廣告」與「推薦系統」有所定義；另草案第 30 條明定線上平臺廣告之資訊揭露：「線上平臺服務提供者於其線上介面……，應以清楚、明顯及可即時辨識之方式揭露下列事項：一、廣告之標示。二、廣告主。三、決定廣告展示對象主要參數之資訊。」大致與前述歐盟法第 26 條第 1 項規定相差不遠，惟歐盟法更加細緻與完整，例如：當提供廣告之人與支付廣告費用之人不同時，均須揭露；此外，歐盟法第 26 條第 2 項要求網路平臺應提供聲明功能，供廣告主聲明其提供內容是否屬於商業行銷；歐盟法第 27 條針對推薦系統，明定應至少說明主要參數有哪些內容、推薦系統有多個選項時，網路平臺提供者應提供服務接收者可隨時選擇和修改自己首選之選項；歐盟法第 39 條針對超大型網路平臺業者或超大型線上搜尋引擎業者有更高度之透明度要求等，對照我國之上開草案，則似缺乏類似規定。

⁵ 陳素玲，〈Google 演算法違反公平法？公平會已約談 Google：兩個月內討論〉，聯合新聞網，2023 年 11 月 9 日，網址：<https://udn.com/news/story/7240/7562789>，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 14 日。

⁶ 李猶博，〈我國網際網路平臺管制立法建議〉，《新社會政策雙月刊》，85 期，2023 年 4 月，頁 42-43；阮韻蓀，〈探討如何防範網路不實交易資訊散布-以數位平臺責任為中心〉，《科技法律透析》，第 35 卷，第 1 期，2023 年 1 月，頁 20。

(2) 公平交易法部分

據文獻指出，日本公平會數位廣告最終報告，提及數位平臺可能缺乏透明性，認為數位平臺應明確說明廣告展示標準，若展示標準有變更，原則上應事先通知；至於我國數位平臺事先揭露重要資訊，係以新制定處理原則、修正現有「公平交易委員會對於公平交易法第二十五條案件之處理原則」或行政解釋為之，仍待公平會掌握數位廣告欠缺透明度與資訊不對稱之實際狀況後，進一步研析⁷。

撰稿人：方華香

⁷ 王素鸞、鄭睿合、郭戎晉、蕭富庭，〈數位平臺在我國的使用現況調查及競爭相關議題探討〉，《公平交易季刊》，第31卷，第4期，2023年10月，頁154-155。