

大數據環境下之競爭法制與國家資料戰略－從歐洲發展趨勢談起(中)

■演講人：邱映曦資深研究協理
(財團法人資訊工業策進會科技法律研究所)

五、資料治理政策規劃之基本概念

當今世界各國均走向智慧國家的發展，尤其必須在兼顧人權與經濟發展概念下，促進資料的流通、應用與價值創造。就整體智慧國家發展而言，所需要與關注的資料來源應包括政府、科研機構、民間機構，其資料類型亦包括個人及非個人資料，開放及非開放資料。這些資料蒐集取得後，經由資料處理、交換或透過資料市集、資料中介機制，提供至政府、民間或科研機構，再運用技術與專業人力資源加以分析利用，創造多元價值。不同資料的整合運用所創造的價值，可能顯現於政府決策、社會福祉、產業轉型、創新商業模式、科技研發、國際競爭等多元面向。而現有數位平臺可能同時具備資料價值鏈的各項功能，尤其在中介者的角色扮演上更為重要，因此國際資料整體法制政策的考量上，平臺作為中介者之法制結構，亦受到極大的重視。

六、資料自主為核心之資料利用法制政策趨勢

從國際趨勢的觀察來看，就資料利用的法制政策趨勢，根基於對於人權的保障，多數以資料自主為核心作為法制政策建構的原則。就其規範內容又可區隔為，資料自主與消費者資料權的架構、資料利他主義的發展，以及資料中介組織權利義務的明確化等3個主要規範面向。

(一) 資料自主/消費者資料權

1. 歐盟GDPR

歐盟在2016年制定GDPR，對於個人資料自主之概念有引導性的體現，例如：

(1) 明確肯定的當事人同意 (clear and affirmative consent)

要求相較於過往的一般同意為高。在許多案件中採嚴格認定，需要在當事人完全理解、願意且有選擇可能性的狀況下，始能肯認。實務上有許多案件中的同意都被認定為無效同意，包括前述德國卡特爾署於Facebook案，即採用了GDPR當事人同意的原則判斷。

(2) 資料可攜權 (data portability)

在Microsoft 併購LinkedIn時，GDPR剛好通過生效，所以當時就在討論資料可攜的議題可能或可以打破資料壟斷的狀態。歐盟此一規定，所期待的是讓當事人透過資料可攜權的行使，得以自原先利用之服務帶走已提供及產出的資料，便於行使服務選擇的權利。若要達成此一目的，所攜帶之資料必須能與其他服務相容，方能達成打破數位巨頭資料壟斷的狀態。惟現階段要做到可攜資料跨平臺之相容性與利用可能性，若非服務本身已連動之第三方服務，實際上仍有

其障礙。

(3) 刪除權/被遺忘權 (right to be erased/forgotten)

此一概念的明文化，其背景為搜尋引擎之搜尋結果，涉及到當事人不願讓人知曉、重提或當事人認為影響其權益之資料，主張刪除的權利。實務上已有不少案例，包括歐盟成員國甚至我國的判決，都有類似向Google等搜尋引擎主張刪除權或被遺忘權之情形。此一權利的具體落實亦會影響過往歷史資料因當事人權利的主張而移除，為尊重當事人權利自主原則之體現，亦可能影響資料擁有者之競爭力。

2. 澳洲消費者資料權 (Consumer Data Right, 簡稱CDR)

澳洲的消費者資料權法案，目的在於使消費者有權決定所屬資料由哪個業者應用。初期訂定主要應用於開放銀行(open-banking)層面，讓消費者得以自由轉換不同服務，不會因為過往資料被限制應用而受到影響。此一權利的發展，預期將可降低消費者服務轉換需要負擔的資料成本，削弱既有服務或平臺對消費者的控制力。而其推動將以產業別為基礎逐步開放，現階段預期從銀行推廣到能源及電信業。

(二) 資料利他主義

資料利他主義之發展，主要於尊重個人自主的前提下，平衡資料應用於公益或利他層面可能產生之過度限制或阻礙，建立公益性資料共享、

流通與利用之法制結構。當然，若當事人本身願意讓其資料用於公益用途，亦可減少重複授權之麻煩，提高資料運用的效率。故歐盟分別於GDPR與資料治理規則草案納入資料利他主義之相關概念。

1. 歐盟資料治理規則草案：資料利他主義 (data altruism)

為資料中介的一種，針對公益、科學、研究目的，建立得以實現公益性資料蒐集、分享與利用之信賴機制，規範內容包括機制或服務提供者之資格、註冊規範、透明性要求、權利義務、統一之同意格式等。

2. GDPR亦有公益資料利用之例外規定

第89條為實現公共利益建檔、科學或歷史研究目的或統計目的所為處理之保護措施及例外規定。

(三) 資料中介組織

現今數位環境中，平臺或中介服務提供者扮演之角色日趨重要。過往法制層面較著重於資料當事人與利用人之權利義務的探討，屬於中介角色之平臺或其他中介服務提供者之角色較少被關注及著墨。然而，若要讓不同來源之資料能夠易於取得，並在保障資料當事人權利之基礎下，得以被有效率的應用，平臺等中介者之法律地位、資格及其應負擔之權利義務，即有規制的必要。對中介者規範的明確化，並可提高當事人對於數位環境資料授權與流通之信賴，建構更完善的資料利用環境。因此，於歐盟資料治理整體法制政策層面，與中介者相關之規範亦為建構的重點。

1. 歐盟資料治理規則草案

歐盟關於網路上中介者權利義務的規範，並不限於資料治理之面向，然而明確將資料中介組織概念納入規範者，以資料治理規則草案為主要代表。歐盟於此一草案當中，基本提出了兩種不同程度的中介組織概念，其一為一般之資料中介組織，其二則為前述利他主義概念下，建立的資料利他組織。前者，係指資料分享相關服務的提供者，後者則是將以利他作為基礎之服務提供者獨立為資料利他組織(data altruism organisation)，作為未來建立利他資料儲存庫之基礎。

2. 日本

日本於晚近對於產業資料共享之議題，亦十分重視，雖未必達到法制建構之程度，但亦提出相關法制政策嘗試建立可信賴之資料共享服務產業政策。例如Connected Industries政策，從自動化駕駛、生物科技/健康照護、智慧生活、智慧製造以及工業基礎設施的5個主要產業面向，建立資料共享與串聯之政策機制。或由總務省協助推動建立個資信託機構（資料銀行）認證機制，為後續產業資料共享奠定基礎。

3. 澳洲消費者資料權規則

前述澳洲所提出之消費者資料權規則，亦提出第三方資料服務提供者(中介者)之概念，消費者有權決定其資料之授權，而中介者亦可透過所取得與擁有之資料為消費者提供適當之商品或服務。

貳、歐盟資料戰略下之資料治理法制結構

歐盟與國際上多數國家的產業，就跨國性數

位平臺於資料競爭上的地位極為相似。多數產業與民眾對於跨國巨型數位平臺，於社會經濟層面皆有高度的依賴。故本次分享以歐盟法制政策發展為基礎，自歐盟如何檢視認定資料對其經濟、社會發展的必要性與需求，至其如何因應需求提出相應之資料策略，最後形成資料治理整體法制結構的規劃及其至今之發展趨勢進行整理。

一、資料於歐盟資料治理發展之重要性

(一) 對經濟之重要性

歐盟執委會主席范德萊恩(Ursula Gertrud von der Leyen)曾經提到：「真正的資料經濟將會是創新與新興工作驅動的強大引擎。」也就是說，資料經濟將帶來創新與新的工作型態。

國際數據資料(International Data Corporation, 簡稱IDC)對歐盟之調查也顯示，資料經濟於2019年在歐盟達到超過3248.6億歐元的產值，占歐盟27國國內生產毛額之2.6%。而能夠獲取與應用充足有價值的資料，是未來新興產品與服務發展的基礎。以AI系統訓練之發展來看，例如自駕車之研發，需取得來自車輛本身產生之資料及第三方資料以確保系統運作之安全性，包括對不同天氣狀況、路面情況等資訊等。資料亦是新創及中小企業發展的重要資源，有助於新創企業以最低的資金成本創業。在歐盟市場當中，99%的資料供應事業與98.8%的資料應用事業為中小企業，另有85%因應資料經濟發展產生的新興工作計畫，亦來自於中小企業。因此發展資料經濟對於歐盟整體發展有相當助益。

(二) 對社會之重要性

資料不只創造經濟價值，善用數據亦可以改善人民健康與福祉，例如COVID-19疫情發展，

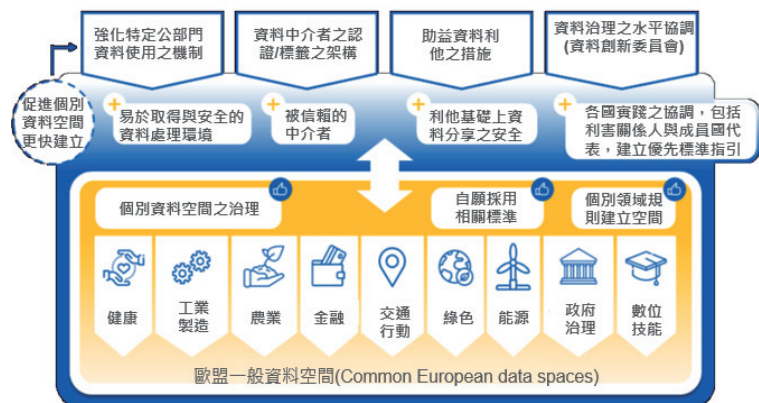
疫苗及藥物的研發，即須迅速累積與分享足夠的病歷資料以及病毒變異之分析資料，進行疫苗與藥物的研發，保障人民健康。透過日益先進的量測與傳輸技術，獲取更即時、精確，提供更有效率的公共服務以及更安全的社會環境，例如：COVID-19的因應。

二、歐盟資料戰略期望創造的跨域資料空間

2020年2月歐盟提出針對歐洲單一資料空間建構之資料戰略(A European strategy for data)，揭示歐盟未來於國際資料競爭發展下，如何促進歐盟內部市場資料的流通與充分的應用，以及邁向2030年資料經濟推升的政策願景。其中不只是政策層面的描述，亦包含法制結構層面已完成及未來需要持續架構的重點方向。而歐盟執委會對於資料治理規則草案提出的影響評估報告中，亦描繪了歐盟資料戰略所欲創造的歐盟一般資料空間的概念(如下圖)，以及搭配這樣的概念該建立如何的資料治理環境。可以看出，歐盟所期待的，是一個有助於不同領域甚至跨領域資料流通利用的整體環境。而其主要關注的領域例如：健康、工業製造、農業、金融、交通行動、綠色、能源、政府治理、數位技能等。

於資料治理的概念上，歐盟希望先促進個別資料空間的建立，讓產業自願採用相關的標準，並建立個別領域的規則。其可能的政策措施，包括強化特定公部門資料使用之相關機制、建立資料中介者之認證/標籤的架構、採用有助於資料利他的措施、建立得以進行橫向水平協調的政策組織等。期望藉由整體政策與法制的建構創造易於取得與安全的資料處理環境，扶植得以被信賴之中介者，與GAFAs於市場上能逐步有競爭的可能，並於資料利他的基礎上能夠安全的分享資料，最終透過各國協調於規範與標準層面達到共

識。因此，就法制政策層面，資料治理的法制架構，許多部分即採取直接訂定規則的方式提出，例如已通過的一般資料保護規則(GDPR)、數位平臺公平性與透明性規則，或2020年12月公布的資料治理規則草案、2021年公布的人工智慧規則草案等。規則之提出，無須再經由內國化，即具有強制力，更能有效率的達成各國法制規範的一致性。



圖：EU資料戰略期望創造之跨域資料空間示意圖
資料來源：歐盟執委會 Impact Assessment Report, Data Governance Act (2020.11.25)

三、歐盟資料治理問題界定

GDPR於2016年通過，其規制的內容幾乎可以說是當時國際主流個人資料保護相關規範當中最為嚴格且完整之規定。其目的包括透過嚴格而清楚的規範，建立社會大眾對於個人資料保護的認知與信心，而更有意願將資料提供出來。然而，儘管有此一規範，資料經濟對社會發展確實存在高度潛能，歐盟境內之資料共享發展仍然有限。歐盟執委會於資料治理規範制定之影響評估當中，分析出歐盟資料環境發展現況問題，包括對於資料共享缺乏信賴、公部門資料再利用及為公共利益蒐集資料有相當的問題，以及資料再利用技術仍有其障礙。此3個面向之問題，亦對應了歐盟資料環境現況發展之相關結果。

以資料共享缺乏信賴之問題來看，由於許多

資料中介者都是跨國企業，市場被非屬歐盟之市場支配者所把持，欠缺足夠有效的競爭者，不但對消費者帶來損害，也讓市場的交易成本因而提高，新創事業不願意參與資料共享。最終形成近年來歐盟競爭執法所關注之支配市場的跨國事業市場力被鞏固，影響整體資料市場競爭活絡的問題。

至於公部門資料再利用及公共利益資料蒐集問題，以及資料再利用之技術障礙，則產生共同及個別的社會環境發展結果。於共同影響層面，其導致了跨區域資料驅動創新的缺乏，因為內部資料市場無法發展到一定的經濟規模，並且缺乏跨歐盟國家之資料驅動產品，或相關服務、資料之取得無法代表歐盟整體。此二問題，並可能因此造成資料或AI相關系統之發展移出境外，形成在資料經濟上對第三國的依賴。於個別影響層面，公部門資料再利用及公共利益資料蒐集之障礙，可能導致資料對於整體社會經濟能夠帶動的價值未能完全釋放，創新與技術研發因此無法發揮完整的潛力，以資料為基礎之產品或服務發展不足，使得資料專業人員的培養或相關事業的開發數量將更少。而資料再利用之技術障礙，亦將導致相關專業人才與企業對外尋求出路，再度加深對於第三國、大型跨國企業於資料經濟的依賴。

四、歐洲資料戰略下之資料治理法制結構

歐盟2020年資料戰略的願景，係期望歐盟能夠成為以「資料」為基礎，優化社會決策的領航模範，最終獲得善用資料的各種利益。包括建立更強大的生產力與競爭市場、改善健康、人民福祉與環境，以及促進更加透明的治理與便利的公共服務。以前述資料治理之相關問題以及所欲達成之願景為基礎，歐盟規劃了現階段來看極為

完整的資料治理法制結構以及推動落實之進程。從基本先建立民眾信賴，進入到維持與促進內部市場之充分競爭，再到促進資料充分流通應用等3個層次，提出多項新興法制建構或指令修訂。以下先就前開三層次所涉代表性規範進行初步的整理，之後再就2020年底極為重要之歐盟資料治理規則（草案）、數位服務法（草案）與數位市場法（草案）規範架構之重點做摘要的分享。

（一）建立民眾信賴

於民眾信賴的層次，主要有兩個階段：首先於2016年制定一般資料保護規則（GDPR），如前所述，針對數位環境的特性與變化，以完整且嚴格的規範嘗試建立民眾對於資料提供的信賴與信心，而有意願將資料提供利用。此一規範為後續資料治理、資料經濟政策與法制規範極為重要的基礎。其後歐盟提出與資料治理有關指令或規則之修訂或規制，涉及個人資料之問題，皆是以此規則為基礎，揭示相關規範須於不影響GDPR規制為原則下運作。此一作法是對於人權的保障，也同時向民眾揭示其受到GDPR保障的資訊隱私權，不會因為促進資料流通利用之相關政策或法制而有所減損。

第二階段則是進階到數位消費者權的建構，明示非以金錢作為對價，而以資料作為交易對價之契約，亦需要適用消費者保護之相關規範。於2019年公布消保現代化規則指令，以及數位內容與數位服務供應契約指令，皆有相當之揭示。例如數位內容與數位服務供應契約指令前言第24點，即說明該指令必須適用於企業經營者向消費者提供或承諾提供數位內容或數位服務，而消費者相對提供或承諾提供個人資料的契約。而相關個人資料可以於締約當時提供給企業經營者，或於事後的一個時間點，例如當消費者同意企業經

營者可以利用由消費者上傳，或使用數位內容或數位服務時所產生之個人資料時。此一法制觀念轉換的明確說明，有助於對過往被認為利用免費服務，而非成立消費契約之數位服務消費者，施以更完善的權益保障，亦有助於鼓勵消費者利用需提供相關個人資料的服務，為資料經濟發展奠基。

（二）維持內部市場充分競爭

針對市場公平、透明之競爭環境，歐盟於2019年制定數位平臺公平性與透明性規則（P2B regulation）。此一規則訂定之背景，與歐盟近年對於Google等巨型數位平臺操作演算法，或濫用其透過平臺取得資料嘉惠自我商品或服務，而導致不公平競爭的問題有相當之關聯。這些競爭法個案之執法，讓歐盟意識甚至更清楚的發現，巨型數位平臺對於看似並未支付使用對價的事業使用者可以產生多大的影響，以及在數位環境下這些數位平臺從資料取得、應用到商業機會導引與競爭扮演的關鍵地位。而於法制適用的過程也發現，這些對於數位平臺有經濟依賴關係的事業，沒有足夠的法制規範可以保障其對於平臺提供服務之各項作為有清楚的瞭解，尤其是否對於演算法或服務提供有所操控或介入等問題，故於黑箱作業下無法進行正確的商業判斷或適切的權利主張。商品或服務提供者的揭露義務，過往法制主要著重於對消費者的保護，就目前數位網路經濟環境巨型平臺對利用其服務之商業使用者，則無法保障。故確立數位平臺的角色，要求平臺對於商業使用者保持一定程度之公平性與透明性，讓商業使用者至少在充分認知之前提下做出選擇與決策，應是最為直接之作法。日本參考歐盟的作法，分析其國內事業如同歐盟境內事業雷同，對於巨型數位平臺有其依賴性，故亦已公告

數位平臺交易透明化法，並於2021年2月生效。

於維持內部市場競爭層面，除了建立公平透明之市場競爭環境外，並需要針對跨國巨型數位服務提供者對歐盟內國市場發展之影響進行必要的因應。故而歐盟於2020年12月進一步，針對箝制數位巨獸，促進市場活絡與合理競爭層面，公布數位市場法草案與數位服務法草案，並且透過競爭法執法打擊大型數位平臺，加強消費者信任，促進資料釋出。上述法案之重點，尤其各該法案與資料治理法制結構之關聯將於稍後摘要說明。

（三）資料充分流通運用

於促進資料充分流通運用之層面，如同本次分享前面所述，歐盟資料戰略期望建構的是個全歐盟整體性的資料空間。而歐盟認為公部門的資料再利用是否得以突破與活化，對於其資料經濟的發展有其重要性，也是需要解決之問題。故2015到2019年於法制層面主要處理的是公部門開放資料活化再利用。包括2015年提議建立歐洲開放資料科學雲，2018年提出對於科學資訊近用保存之建議，並於2019年公布公部門資訊再利用指令。此外，為使創作權利與利益得以合理分配，亦於2019年制定單一市場著作權指令。

此外，為於開放資料之外，更進一步促使非開放資料活化運用，於2020年公布資料治理規則草案，主要規範目的在於過往政府所持有，因屬於營業秘密、著作權、個資隱私等法制保障，而為開放利用之資料，亦可以透過特定機制被再利用。同時將資料治理法律關係逐步完善，促進企業間之資料共享，以及確認資料中介者之定位，並關注資料利他主義之落實。2021年4月，更公布人工智慧法草案，使資料可被用於AI研發與創

新應用的監理沙盒，進行資料創新實驗。歐盟於資料治理規則草案之前言亦預告，將在同年提出資料法草案，預期將更明確探討資料流通與資料權之相關問題。

（本文係講座民國110年4月27日於公平會發表之演講內容，經政治大學風險管理與保險學研究所黃佑婷同學摘要整理並經講座審訂） 