

歐盟執委會首次指定「超大型數位平臺」與「超大型線上搜尋引擎」

歐盟執委會於2023年4月25日首度依據「數位服務法」指定包括Amazon、Apple、Facebook、Instagram、TikTok、YouTube、Google等在內，每個月至少擁有4,500萬活躍用戶之17個「超大型數位平臺」以及2個「超大型線上搜尋引擎」。

■ 撰文＝陳淑芳
(公平會綜合規劃處視察)

背景說明

為提供歐盟地區所有用戶更為安全與公平數位空間之全面性法律架構，歐盟執委會於2020年12月15日提出「數位服務法」(Digital Services Act, DSA)以及「數位市場法」(Digital Markets Act, DMA)草案，並於2022年獲歐洲議會通過後，DSA已於同年11月16日起生效。依據DSA規定，數位服務事業必須於2023年2月17日前公布其活躍用戶(active users)數量，且當數位平臺或搜尋引擎擁有超過4,500萬(約為歐盟人口數10%)活躍用戶時，歐盟執委會即可將其指定為「超大型數位平臺」(very large online platform)與「超大型線上搜尋引擎」(very large online search engine)；而受指定之數位服務事業則須依據DSA規定，於4個月內完成並向歐盟執委會提交第1份年度風險評估報告(annual risk assessment)¹。

DSA適用於連結消費者與商品、服務或內容等所有數位服務，要求數位平臺承擔減少線上損害與因應風險之全面性的新義務，為線上用戶權利導入強而有力的保護，並將數位平臺置於特殊且新的透明與責任架構之下，為歐盟設計出單一且一致的法規，並為整個單一市場提供

用戶保護與事業法律確定性。DSA為全球第一個數位市場監管工具箱，並為線上中介(online intermediaries)之監管方法訂定國際標準。

被指定的線上服務事業

歐盟執委會於2023年4月25日新聞稿²中指出，該委員會首度依據DSA指定每個月至少擁有4,500萬活躍用戶之17個「超大型數位平臺」以及2個「超大型線上搜尋引擎」，相關事業名單如下：

- 超大型數位平臺：Alibaba AliExpress、Amazon Store、Apple AppStore、Booking.com、Facebook、Google Play、Google Maps、Google Shopping、Instagram、LinkedIn、Pinterest、Snapchat、TikTok、Twitter、Wikipedia、YouTube、Zalando
- 超大型線上搜尋引擎：Bing、Google Search

執委會的下一步

在歐盟執委會完成指定後，受指定之數位服務事業必須在4個月內完成DSA規定之所有義

¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>.

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_2413.

務，俾利授權並保護包括未成年人（minors）在內的線上用戶，要求的內容涵蓋受指定之數位服務事業須評估並減輕其系統性風險（systemic risks），提供穩健的內容審核工具（content moderation tools），重點包括：

1. 賦予用戶更多權力：

- 用戶可清楚瞭解為何被推薦特定資訊，並有權選擇退出依據特徵分析（profiling）所推薦的系統。
- 用戶能夠容易地申訴違法內容，而平臺則須認真處理用戶之申訴內容。
- 平臺不可依據用戶的敏感資料（例如種族、政治觀點或性傾向）向其投放廣告。
- 平臺必須標示所有廣告（label all ads），並告知用戶向其推銷者為何。
- 平臺必須以當地語言提供簡單易懂之使用條款摘要。

2. 加強保護未成年人：

- 平臺必須重新設計系統，以確保未成年人高度的隱私、防護與安全。
- 平臺不得依據特徵分析向孩童投放定向廣告（targeted advertising）。
- 平臺必須在接受指定後4個月內向歐盟執委會提供包括對未成年人心理健康負面影響之特殊風險評估，且最晚必須在1年後公布該評估報告。
- 平臺必須重新設計服務，包括介面（interfaces）、推薦系統（recommender systems）、服務條款等，以減輕未成年人的風險。

3. 更嚴格的内容審核，進一步減少假訊息（disinformation）：

- 平臺與搜尋引擎必須採取相關措施，處理違法內容於網路傳播以及對言論與資訊自由產生負面影響之相關風險。
- 平臺必須具備明確的使用條款，審慎並公正地執行。
- 平臺必須為其用戶建立檢舉違法內容（flag illegal content）之機制，並依據通知迅速採取行動。
- 平臺必須分析其特定風險，並採取改善措施（mitigation measures），例如處理假訊息的傳播以及不當使用服務等。

4. 更高的透明度與可歸責性（accountability）：

- 平臺必須確保其風險評估，且其遵守DSA之相關規定將進行外部獨立審核。
- 平臺必須提供研究人員近用公開數據資料，歐盟執委會並將為研究人員近用平臺相關資料建立特殊機制。
- 平臺必須公布使用其介面投放所有廣告之檔案。
- 平臺必須公布其審核內容決策以及風險管理之透明度報告。

風險評估

在指定通知後的4個月內，受指定之數位平臺與搜尋引擎必須調整其遵法之系統、資源與流程，建立獨立的遵法機制，並於完成後向歐盟執委會提出第1份年度風險評估報告。

數位平臺必須識別、分析並改善廣泛的系統

性風險，範圍從違法內容與假訊息如何在其服務中被放大，到對於言論自由與媒體自由的影響等。同樣地，有關網路性別暴力（gender-based violence online）之特別風險以及保護未成年人在線上活動及其心理健康等，也必須進行評估與改善。受指定之數位平臺與搜尋引擎的風險改善計畫將由歐盟執委會進行獨立審核與監督。

新的監管架構


DSA將透過歐盟的監管架構據以執行，儘管歐盟執委會為指定數位平臺與搜尋引擎之主管機關，但也將在DSA建立的監管架構下與歐盟成員國的數位服務協調機關（Digital Services Coordinators）³進行密切合作。而前開協調機關也將負責監管規模較小的數位平臺與搜尋引擎，須由歐盟成員國在2024年2月17日前完成設立；該日也是其他所有數位平臺必須依據DSA規定，為其用戶提供保護與保障措施之最後期限。

為執行DSA，歐盟執委會並透過內部與外部專家提升其跨領域專業知識，並於近期啟動「歐洲演算法透明度中心」（European Centre for Algorithmic Transparency, ECAT），該中心將協助評估演算法系統之運作是否符合風險管理義務；此外，歐盟執委會亦建立數位執法生態系統

（digital enforcement ecosystem），彙整所有相關領域的專業知識。

歐盟執委會亦刻正針對DSA中有關研究人員近用數據資料的規定公開徵求意見⁴，以妥善監管平臺供應商處理違法內容的行為（如違法的仇恨言論）、其他社會風險（如傳播假訊息），以及可能影響用戶心理健康的風險等。通過審查的研究人員將可近用數位平臺與搜尋引擎之所有數據資料，研究歐盟的系統性風險；這表示該等研究人員將得以分析平臺針對用戶在網路上瀏覽和參與所進行的決策，並可近用以前未曾揭露的數據資料等。歐盟執委會將依回饋意見提出授權法案（delegated act），俾利設計簡單、實用且清楚的數據資料近用流程，並防止濫用之保障措施。

結語

在Amazon、Apple、Facebook、Google等大型數位平臺將在歐盟面臨更為嚴格的監管審查下，倘未能配合實施相關措施可能導致高達其全球營業額6%之罰鍰，違法情節嚴重者並將可能導致無法在歐盟地區經營相關業務⁵，小型數位事業也將觀察這些大型數位事業如何因應DSA之相關要求，或將引起更為廣泛的市場反映。 

³ 依DSA第49.2條規定，每個歐盟成員國皆須指定一個「數位服務協調機關」（Digital Services Coordinators），負責監督該國境內建立的中介服務，並對其實施DSA之規範，詳見<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065&qid=1670837883291>。

⁴ 依公開徵求意見將持續至2023年5月23日截止，詳見：https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13817-Delegated-Regulation-on-data-access-provided-for-in-the-Digital-Services-Act_en。

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6906。