

歐盟議會批准歐美「資料跨境傳輸保護傘協定」

黃意涵 編譯

摘要

歐盟議會於 2016 年 12 月批准歐美「資料跨境傳輸保護傘協定 (EU-U.S. Umbrella Agreement)」，此協定旨在保護經跨境傳輸的歐美公民資料，將為歐美建立一個高標準且全面性的保護框架，健全雙邊執法之合作。此協定於 2011 年開始談判，至 2015 年 9 月完成協商，協商期間歷經「史諾登 (Edward Snowden)」揭秘事件，引起歐盟居民對於跨境資料傳輸之反感。為降低歐盟居民疑慮，美國國會於 2015 年提出「司法賠償法案 (Judicial Redress Act)」，並於隔年 2 月通過。司法賠償法案通過後，「歐洲理事會 (European Council)」於同年 6 月簽署保護傘協定，而「歐洲議會 (European Parliament)」12 月正式批准，待歐盟與美國完成剩餘內部程序，該協定將正式生效。此協定最具重要性之處在於未來歐盟居民之資料若係因跨境傳輸遭違法使用，將能向美國法院救濟，要求與美國公民享有同等的賠償待遇，可說是歐美雙邊法律合作之重大進展。

(本篇取材自 Press Release, European Commission, *European Commission – Fact Sheet – Questions and Answers on the EU-U.S. Data Protection "Umbrella Agreement"*, Dec. 1, 2016; *European Parliament approves data-sharing 'Umbrella Agreement'*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 37, Dec. 2, 2016.)

「歐洲議會 (European Parliament)」於 2016 年 12 月 2 日以高支持率 (481 票贊成:75 票反對)通過「資料跨境傳輸保護傘協定 (EU-U.S. Umbrella Agreement, 以下簡稱保護傘協定)」，未來歐美公民之個人資料將更受保障。此協定對歐美資料跨境傳輸與法律執行而言，可謂歷史性的一刻。

本文首先介紹保護傘協定之起源與背景，次闡明該協定之 6 大重點，解釋其對於歐盟居民資料保護之重要性，並說明該協定剩餘行政程序與可能面臨的潛在風險，文末最一結論。

壹、協定背景

保護傘協定之緣起可追溯自 2009 年 3 月，當時歐盟議會於一項決議中呼籲歐美建立一個能充分保護公民自由和個人資料的協定。同年 12 月，「歐洲理事

會 (European Council) 」請「歐盟執委會 (European Commission) 」提出用於談判「資料保護及必要時以協助雙邊執法為目的資料共享協定 (英文)」建議書。應理事會之要求，執委會於隔年提出歐美個人資料保護協定談判草案¹，並於 2011 年 3 月底正式展開談判。

然而，2013 年爆發之史諾登揭密事件使歐盟公民對大西洋間之資料跨境傳輸產生反感，美國國會故於 2015 年 3 月提出有關個資濫用之「司法賠償法案 (Judicial Redress Act) 」²，以回應歐盟對美國政府取得歐盟公民資料之關切。該法案主要目的為授權「美國司法部 (U.S. Department of Justice) 」指定特定國家，允許該國之公民可依據「1974 年隱私權法案 (Privacy Act of 1974) 」於美國法院提起民事損害賠償訴訟³。

2015 年 9 月歐美完成保護傘協定之初步協商，而為協定一部份的「司法賠償法案」也在 2016 年 2 月由歐巴馬政府簽署。2016 年 6 月，歐美司法和內政部長在阿姆斯特丹的部長級會議上簽署保護傘協定⁴，並於 7 月提交歐盟議會，童年 12 月 1 日，議會正式批准。

貳、協定重點

歐美保護傘協定為歐美執法合作建立了一個全面性的高級資料保護框架，其涵蓋了歐盟和美國之間以犯罪預防、偵查、調查和起訴包括恐怖主義在內的刑事犯罪為目的而交換的所有個人資料，如姓名，地址，犯罪記錄等。

保護傘協定將對資料傳輸提供適法保證與保障，從而加強基本權利，促進歐美執法合作和修復雙邊信任。值得一提的是，保護傘協定將使歐盟公民受惠於取得平等待遇，未來當歐盟公民隱私受到侵犯時，將享有與美國公民相同的司法賠償權利。此亦為歐盟執委會主席 Juncker 曾於政策指導原則中所論述之概念，亦

¹ Press Release, European Commission, *European Commission seeks high privacy standards in EU-US data protection agreement*, IP/10/609, May, 26, 2010; Press Release, European Commission, *EU-US data protection agreement negotiations: frequently asked questions*, MEMO/10/216, May, 26, 2010.

² Judicial Redress Act of 2015, H.R.1428 — 114th Congress (2015-2016).

³ European Parliament, *EU-US Umbrella Agreement on data protection*, Nov. 28, 2016, available at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/593551/EPRS_ATA\(2016\)593551_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/593551/EPRS_ATA(2016)593551_EN.pdf) (last visited Jan. 8, 2017); 蔡美儀，歐盟談判代表認為歐美跨大西洋資料傳輸協定進程緩慢，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2015 年 6 月 11 日，網址：

<http://web.wtcenter.org.tw/Mobile/page.aspx?pid=265130&nid=120> (最後瀏覽日：2017 年 1 月 8 日)。

⁴ Press Release, European Commission, *Signing of the "Umbrella" Agreement: A major step forward in EU-U.S. relations*, June 2, 2016.

即無論歐盟公民是否居住於美國，美國皆必須保證歐盟公民在美國法院有行使資料保護之權利，消除不公平的歧視對於恢復跨大西洋國家間的信任至關重要。

保護傘協定重點在於警察與刑事司法主管機關間交換資料之保障，主要包含 6 項重點：(1) 「資料使用限制 (Data Use Limitations)」，個人資料只能用於預防、調查、偵查或起訴刑事犯罪的目的，不得超出前述使用目的；(2) 「後續資料轉移條件 (Onward Transfer Requirements)」，當資料將被移轉至非美國、非歐盟國家或國際組織時，必須事先獲得原本傳輸個人資料的國家主管當局同意。；(3) 「可公開取得保留期間 (Publicly Available Retention Periods)」，個人資料不得保留超過必要或適當的時間，且必須公佈或以其他方式公開保留期限。至於何謂可接受的保留期限則須考慮此保留對人民權利與相關利益將造成的影響；(4) 「資料取得與修改權 (Access and Rectification Rights)」，在特定執法背景下，任何人皆有取得其資料的權利，且當資料錯誤時，得請求修正；(5) 「資料違法使用通知 (Data Breach Notification)」，保護傘協定將建立一通報機制，當資料安全出現漏洞時將通知主管當局，若屬適當，將同時通知資料所屬之人；以及(6) 「司法賠償與執行 (Judicial Redress and Enforceability)」，保護傘協定簽署前歐盟公民的資料被轉移到美國執法當局後，若其資料有誤或被非法使用，歐盟公民 (非美國公民) 無法與美國公民享有同等權利，在美國法院獲得救濟與賠償。通過保護傘協定後，若美國主管機關拒絕歐盟公民取得、修正，或非法披露其個人資料時，歐盟公民有權向美國法院尋求司法賠償。

去年 2 月，美國將 1974 年「美國隱私權法 (US Privacy Act)」的司法賠償核心規範擴大適用於歐盟公民的「司法賠償法案 (Judicial Redress Act)」已由歐巴馬政府簽署通過。此將賦予歐盟公民於資料傳輸之救濟中得享有與美國公民相同之權利與保障。未來，當歐盟公民被誤認在跨大西洋犯罪調查中存有嫌疑，而被錯置於美國黑名單中時，當事人有權要求主管機關將其姓名從黑名單中移除——必要時可由法官為之。歐盟與美國公民皆有權在歐盟為上述行動，故即便資料傳輸至美國時，歐盟公民也應享有同等權利。另外，當歐盟公民認為其所屬資料有誤時，在國內法允許下，得要求主管機關 (如資料保護機關) 或其他代表機關代表當事人修改其資料。若美國資料保護當局拒絕或限制當事人之修改權利，則必須提出解釋理由。

參、未來發展

歐洲議會批准決議後，目前僅需歐盟與美國完成剩餘內部程序，該決議即生效。歐盟方面，尚待「歐盟理事會 (Council of the European Union)」授權簽署

該協定，對此歐盟內部抱持高度樂觀態度；美國方面，則須待美國總檢察長將歐盟列為司法賠償法的適用對象。

然而，隨著美國政權移轉，欲完成保護傘協定之行政程序可能未如想像中簡單。由於川普政府對保護傘協定中所要求應保護之對象，存在優先次序潛在衝突之疑慮，使協定之生效似乎比原先更為複雜。具體來說，新政府將如何處理美國監督活動的範圍，是否將延續奧巴馬政府在第 28 號總統政策指令 (PPD-28) 中的承諾，亦即「在開展美國的監督活動時，無論個人國籍或可能居住之地，皆應享有合法隱私權」，目前尚無明確指標得以推測⁵。

肆、結語

保護傘協定目的不同於兩者間另一協議——「隱私屏障協議(Privacy Shield)」⁶，其意不在於建立將資料傳輸至美國之法律基礎，而是冀望藉由建立一個共同框架，加強歐盟及其成員國和美國之間的執法合作，保護大西洋兩岸執法當局交換和處理的資料。保護傘協定可謂對現有保障的補充，未來歐美公民皆能享有公平的司法救濟權利，使雙邊資料傳輸保障更上層樓，並達道簽訂保護傘協定之其最終目的——重建跨大西洋資料傳遞的信任，在保護雙邊公民隱私的前提下，攜手提升歐美執法之效度與力度。

⁵ David J. Bender, *European Parliament Approves EU-U.S. Umbrella Agreement*, THE NATIONAL LAW REVIEW, Dec. 5, 2016, <http://www.natlawreview.com/article/european-parliament-approves-eu-us-umbrella-agreement> (last visited, Jan. 8, 2017).

⁶ 關於歐美間之「隱私屏障協議 (Privacy Shield)」，可參考：陳俐伶，「歐美針對跨大西洋資料之流動達成新架構性協議」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，192 期，頁 1-3，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no192/1.pdf> (最後瀏覽日：2017 年 1 月 25 日)。