

## 歐盟人工智慧法對國際準則形成之影響

莊東霖 編譯

### 摘要

歐盟於今 (2024) 年 3 月 13 日通過「人工智慧法」，希望利用其龐大之市場規模，迫使企業遵循該嚴格法規，否則便拒其於門外。此法按照風險對人工智慧予以分類，並要求人工智慧系統的提供者及使用者須遵守所處風險類別之規範。歐盟雖冀望「人工智慧法」能複製其先前制定「一般資料保護規則」時成功形塑國際準則之經驗，實際情形卻未必能如其所願。「人工智慧法」雖能迫使大型跨國公司之人工智慧系統在其市場內遵循規範，卻難以管控使用在地資料之人工智慧系統，因該人工智慧系統僅提供當地民眾或政府機構使用，於歐盟無直接關係，故「人工智慧法」難以對其進行管轄。因此歐盟所推出之「人工智慧法」將會有何成效，仍有待觀察。

(取材資料：Darren Lim et al., *Can the European Union Influence Global Standard-Setting in AI?*, AUSTRALIAN INST. OF INT'L AFF. (Mar. 26, 2024), <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/can-the-european-union-influence-global-standard-setting-in-ai/>.)

隨著人工智慧 (Artificial Intelligence, AI) 對全球的影響與日俱增，各國紛紛冀望能於此領域取得優勢，而歐盟亦不落人後，其試圖透過立法，將承載歐盟核心價值觀之 AI 規範樹立為國際通用準則，使歐盟於 AI 領域佔據主導地位。

以下先介紹歐盟形塑國際準則之方法，接著摘要歐盟「人工智慧法」之內容，再說明歐盟「人工智慧法」對於制定國際準則之影響，最後作一結論。

### 壹、歐盟形塑國際準則之方式

歐盟歷來於制定國際標準之領域上握有技術主導權<sup>1</sup>，其長期透過「布魯塞爾效應 (Brussels effect)」，憑藉自身之市場規模及嚴格法規，單方面確立全球標準<sup>2</sup>，其中最著名的例子為歐盟針對個人資料處理及移轉之規範——「一般資料保護規則 (General Data Protection Regulation, GDPR)」<sup>3</sup>。歐盟龐大之市場規

<sup>1</sup> BRIAN KAHIN & KNUT BLIND, *Standards and Standardization in the Marketplace*, in THE CAMBRIDGE HANDBOOK OF TECHNICAL STANDARDIZATION LAW 7 (Jorge L. Contreras eds., 2017); e.g., *The Brussels Effect*, EUR. CRYPTO INITIATIVE, <https://eu.ci/the-brussels-effect/> (last visited June 11, 2024).

<sup>2</sup> See Anu Bradford, *The Brussels Effect*, 107 Northwest U. L. Rev. 1, 10-19 (2012). 布魯塞爾效應係指歐盟通過其龐大之市場規模將諸如環境保護、食品安全等自身法律推廣至境外，進而使其單邊監管全球化。 *The Brussels Effect*, *supra* note 1.

<sup>3</sup> Regulation (EU) 2016/679, 2016 O.J. (L 119) 1.

模迫使如 Meta、Alphabet 及 Apple 等科技公司須遵守 GDPR 之規範，否則將失去進入歐盟市場的資格<sup>4</sup>。此外，由於企業受益於規模經濟，因此即便 GDPR 標準最為嚴苛，但為各市場量身制定不同個人隱私標準益處甚微，故全球眾多企業仍自主採用 GDPR 的標準<sup>5</sup>，以彰顯自身品質，讓使用 GDPR 標準之企業成為業界的「最佳實務」典範。此現象明白地呈現區域性標準如何作為規範全球科技使用之有力工具<sup>6</sup>。

如今，AI 比任何技術更有潛力塑造世界。因此，任何國家只要能成功地推廣反映本國利益與價值觀之 AI 監管制度至全世界，該國將可獲得龐大利益。制定 AI 標準在此背景下儼然已成為地緣政治、經濟競爭之核心<sup>7</sup>。

## 貳、人工智慧法概述

歐洲議會於今 (2024) 年 3 月 13 日通過「人工智慧法」<sup>8</sup>，作為世界上首個針對 AI 之立法例<sup>9</sup>。本法案旨在透過制定統一規則來促進 AI 系統對歐盟民眾、企業、以及環境之保護，並增進 AI 領域的創新與就業，使歐盟成為 AI 領域之領導者，與此同時確保 AI 系統的安全並使 AI 系統提供者及使用者尊重歐盟的基本權利及價值觀<sup>10</sup>。以下重點介紹該法之重要內容。

### 一、AI 系統之定義

「人工智慧法」將 AI 系統定義為<sup>11</sup>：「一種基於機器的系統，其運行根據設計有不同程度之自主性，於部署後可能表現適應性 (adaptiveness) 或根據輸入

---

<sup>4</sup> *Facts and Figures on the European Union Economy*, EUR. UNION, [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/economy\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/economy_en) (last visited June 11, 2024); see e.g., Genevra Forwood et al., *10 Key Things to Know About the New EU Deforestation Regulation*, WHITE & CASE (July 21, 2023), <https://www.whitecase.com/insight-alert/10-key-things-know-about-new-eu-deforestation-regulation>.

<sup>5</sup> *How GDPR is Shaping Global Data Protection*, GRC WORLD F. (Aug. 25, 2018), <https://www.grcworldforums.com/global/how-gdpr-is-shaping-global-data-protection/355.article>.

<sup>6</sup> *The EU Wants to Set the Rules for the World of Technology*, THE ECONOMIST (Feb. 20, 2020), <https://www.economist.com/business/2020/02/20/the-eu-wants-to-set-the-rules-for-the-world-of-technology>.

<sup>7</sup> Raluca Csernaton, *Charting the Geopolitics and European Governance of Artificial Intelligence*, CARNEGIE ENDOWMENT FOR INT'L PEACE (Mar. 24, 2024), <https://carnegieendowment.org/research/2024/03/charting-the-geopolitics-and-european-governance-of-artificial-intelligence?lang=en&center=europe>.

<sup>8</sup> European Parliament Legislative Resolution of 13 March 2024 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts, Eur. Parl. Doc. P9\_TA(2024)0138 [hereinafter AI Act Legislative Resolution], [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0138\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0138_EN.pdf).

<sup>9</sup> Joan Stewart et al., *EU Adopts World's First Comprehensive AI Regulation*, WILEY (Mar. 15, 2024), <https://www.wiley.law/alert-EU-Adopts-the-AI-Act-The-Worlds-First-Comprehensive-AI-Regulation>.

<sup>10</sup> AI Act Legislative Resolution, *supra* note 8.

<sup>11</sup> *Id.*

之指令中明確或隱含的目的，推測應生成何種如預測、內容、推薦或決策等，足以影響現實或虛擬環境之輸出。」本法對於 AI 系統之描述可使學術界及實務界對 AI 之定義更加明確。

## 二、本法適用對象

「人工智慧法」法所適用的對象目前分為七類，分別為<sup>12</sup>：(一) 在歐盟市場投放 AI 系統、將 AI 系統投入使用，或投放通用型 AI 模型 (general-purpose AI models) 於歐盟市場中之供應商 (無論位於歐盟境內或是第三國)<sup>13</sup>；(二) 設立於歐盟或位於歐盟境內之 AI 系統部署者；(三) 位於第三國，但 AI 系統輸出結果將於歐盟境內使用之 AI 系統提供商或部署者；(四) 歐盟 AI 系統進口商及經銷通路商；(五) 產品製造商以自身名稱或商標，將高風險之 AI 系統與其產品一併投放歐盟市場或投入使用；(六) 未設籍於歐盟之 AI 供應商所授權之代理人<sup>14</sup>；(七) 位於歐盟境內受影響之人。

從上述各項規定所適用的對象來看，可知「人工智慧法」涵蓋範圍十分廣泛，無論其是否位於歐盟境內，或是作為 AI 系統製造商、通路商、服務提供者或消費者，都有可能受該法規範而須遵守該法。

## 三、風險分類及管理

「人工智慧法」法根據風險管理，依照 AI 之用途將其分為四種等級，分別為：不可接受風險、高風險、有限風險以及無風險<sup>15</sup>。前述每種等級皆有分別需要遵守的規定，而本法規範重心主要為不可接受風險以及高風險之 AI。

首先，本法將用途為支援操縱、剝削及社會控制等行為之 AI 系統的風險等級劃分為不可接受風險，例如使用 AI 系統對他人造成傷害，如在俄烏戰爭中雙方所使用之 AI 攻擊無人機、剝削社會上特定的弱勢族群或對大眾進行遠端生物識別等。歸類為不可接受風險的 AI 系統將被禁止使用<sup>16</sup>。

再者，本法將那些可能危及人身安全或基本權利的 AI 系統劃定為高風險，並實施相應的管制措施。<sup>17</sup>。當 AI 被歸類於此一風險等級時，其將受到嚴格的

<sup>12</sup> *Id.* art. 2(1).

<sup>13</sup> 通用型 AI 模型係指一種 AI 模型，具有顯著的通用性，能夠勝任各種不同的任務，無論其以何種方式進入市場，皆能整合到各種系統或應用程式中。*Id.*

<sup>14</sup> 即非位於歐盟之 AI 供應商必須在歐盟設立代理人，代理人將確保該 AI 符合「人工智慧法」之規定。*Id.* art. 22(1).

<sup>15</sup> *Id.* 有關此一分類方法，請參見楊智傑、鄭富源，歐盟人工智慧法與生成式 AI 規範，國會季刊，52 卷 1 期，頁 1，8-9 (2024 年)。

<sup>16</sup> AI Act Legislative Resolution, *supra* note 8, art. 5(1).

<sup>17</sup> *See id.* arts. 6(1)-(2).

審查以及監管要求，例如需保存用於訓練 AI 之資料以及人為監督該系統之運行等<sup>18</sup>。

#### 四、違反規定之罰則

當「人工智慧法」之適用對象違反各風險等級中所需遵守的規定時，其將受到懲處，處罰程度則取決於違規情形，罰鍰金額從 750 萬歐元至 3,500 萬歐元皆有，亦可能針對特定對象前一會計年度全球年營收按比例開罰<sup>19</sup>。其懲罰力度之大，將使企業不得不重視。

#### 參、歐盟人工智慧法影響國際準則制定之效果

歐盟希望能參考在 GDPR 中顯著發揮之「布魯塞爾效應」，使該效應能同樣被應用於「人工智慧法」的制定上，也就是透過歐盟龐大市場做為籌碼，藉由對屬於「不可接受風險」或「高風險」用途之 AI 進行嚴格監管，以建立 AI 之全球準則。舉例而言，根據「人工智慧法」，生成式 AI (Generative artificial intelligence) 等通用型 AI (general-purpose AI) 的提供者須保存其用於訓練 AI 系統之文件及資料、遵守著作權法、以及揭露可進行影音圖像深偽 (Deepfake) AI 所生成的內容<sup>20</sup>。

而如 GDPR 所產生的「布魯塞爾效應」是否能成功地複製到「人工智慧法」上？在特定情況下或許有可能。例如，就 LinkedIn 這類有能力取用全球用戶資料之平台而言，因其難以依據各地之法規不同而調整 AI 模型，故公司會更有意願遵循「人工智慧法」，以維持進入歐盟市場的資格<sup>21</sup>。

然而，「布魯塞爾效應」將難以複製於利用在地資料的 AI 系統之上<sup>22</sup>。舉例而言，政府可能將開發用於執法及監控，或建立社會信用系統之 AI 模型工作外包，此類 AI 技術之應用皆備受爭議，但開發商卻仍可針對特定國家制定及訓練 AI 模型，僅有在歐盟市場內部署產品時，才遵守「人工智慧法」。

在「布魯塞爾效應」難以發揮的地方，公司透過市場主導地位制定標準，以及開發出滿足用戶需求，但同時尊重在地基本價值觀之優質產品的能力，顯

<sup>18</sup> See *id.* arts. 12(1), 14(1).

<sup>19</sup> *Id.* arts. 99(3)-99(5).

<sup>20</sup> *Id.* arts. 50(4), 53(1). 生成式 AI 係指一種能夠基於其所訓練之數據生成文字、圖像及其他內容之人工智慧技術。What is Generative AI?, IBM, <https://research.ibm.com/blog/what-is-generative-AI> (last visited June 11, 2024).

<sup>21</sup> Alex Engler, *The EU AI Act Will Have Global Impact, but a Limited Brussels Effect*, BROOKINGS (June 8, 2022), <https://www.brookings.edu/articles/the-eu-ai-act-will-have-global-impact-but-a-limited-brussels-effect/>.

<sup>22</sup> *Id.*

得更加重要。在這種情況下，擁有提供大規模且低成本之人工智能系統的實力，將有助於歐盟向其他國家及社會推廣其 AI 標準<sup>23</sup>。雖然如 Mistral 等歐洲 AI 公司正在崛起，但該等公司缺乏美國競爭對手之規模，歐盟這種缺乏「AI 國家隊」之情況，可能會限制「人工智慧法」的影響力<sup>24</sup>。

雖然「人工智慧法」為全球首個針對 AI 之法律規範，但目前全球亦有多項對於制定 AI 標準的嘗試。舉例而言，「國際標準制定組織 (International Organization for Standardization)」成為 AI 規範主要討論的場域<sup>25</sup>，與此同時，日益增加之多邊倡議亦促進了制定共同 AI 標準上之交流，如七大工業國集團 (G7) 的「廣島 AI 進程 (Hiroshima AI process)」或經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 的「人工智慧原則 (Principles on Artificial Intelligence)」<sup>26</sup>。

惟鑑於 AI 創新之迅速發展及各方利益之分歧，此類進程的成果更像是反映各國展現其 AI 政策之管道，而非為了制定共同規則之實質嘗試。此一情形加強標準制定方面之競爭，使主要參與者皆各自推行最能促進自我利益及價值觀的規則。

監管破碎化可能會阻礙 AI 之開發與推展，以及其隨之帶來的經濟效益，因監管破碎化會導致合規成本增加以及跨國合作之困難<sup>27</sup>；另一方面，若將人工智慧用於限制自由以及操縱他人之目的，亦將對全球民主國家造成威脅。

## 肆、結論

隨著 AI 在全球各產業之運用日益增加，各方對於制定 AI 標準之競爭亦變得更加白熱化。歐盟「人工智慧法」雖欲重現 GDPR 所帶來之「布魯塞爾效應」，但對僅使用在地資料之 AI 應用影響力仍有限。在法案難以完全發揮作用之處，

<sup>23</sup> E.g., INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES, CHINA AND THE NEW GEOPOLITICS OF TECHNICAL STANDARDIZATION 7 (2020), [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/seaman\\_china\\_standardization\\_2020.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/seaman_china_standardization_2020.pdf).

<sup>24</sup> Renaud Foucart, *Europe's Tech Industry is Lagging Behind the US – but It Gives the Continent a Chance to Write the Rules of the Game*, THE CONVERSATION (Mar. 5, 2024), <https://theconversation.com/europes-tech-industry-is-lagging-behind-the-us-but-it-gives-the-continent-a-chance-to-write-the-rules-of-the-game-224665>.

<sup>25</sup> E.g., ISO/IEC 42001:2023 *Information Technology — Artificial Intelligence — Management System*, INT'L ORG. FOR STANDARDIZATION (Dec. 2023), <https://www.iso.org/standard/81230.html>.

<sup>26</sup> *G7 Leaders' Statement on the Hiroshima AI Process*, THE WHITE HOUSE (Oct. 30, 2023), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/10/30/g7-leaders-statement-on-the-hiroshima-ai-process/>; *OECD AI Principles Overview*, OECD A.I. POL'Y OBSERVATORY, <https://oecd.ai/en/ai-principles> (last visited June 11, 2024).

<sup>27</sup> *Challenges to Achieving a Unified, Global AI Regulation Framework*, LSE BLOGS (Nov. 2, 2023), <https://blogs.lse.ac.uk/medialse/2023/11/02/challenges-to-achieving-a-unified-global-ai-regulation-framework/>.

歐盟如何藉助市場主導地位以推動準則的採用，將是關鍵所在，故歐盟能否藉此新法案引領全球 AI 版圖，仍有待後續觀察。

