

欧盟个人数据 治理进展、困境 及启示^{*}

方 芳 张 蕾

摘 要：欧盟出台《通用数据保护条例》(GDPR)可谓是其参与个人数据治理的重拳。GDPR 框架下欧盟的执法监管已进入常态轨道,但仍面临不少挑战,如成员国执法存在“集体行动困境”、监管框架对企业规制力有限、跨大西洋间数据传输机制陷入“法律真空”、治理影响力在全球范围内式微等。造成困境的主要因素有欧盟内部的不一致性、大型互联网企业具有的不对称优势、GDPR 条款开放性以及数字地缘竞争等。从 GDPR 执行进展看,我国稳妥推进《个人信息保护法》实施,监管方可推出专业的第三方机构为企业提供针对性的合规指导;企业方应改变依靠隐私驱动的传统获利模式,在新的立法框架下寻找技术创新增长点。

关键词：个人数据保护； 跨境数据流动； GDPR； 欧盟； 全球治理

作者简介：华东政法大学 中国涉外法治话语研究中心 副教授 硕士生导师 上海 201620
华东政法大学 中国涉外法治话语研究中心 硕士研究生 上海 201620

中图分类号：D75

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2021)04 - 0049 - 18

^{*} 本文系国家社会科学基金一般项目“构建开放合作的跨境数据流动国际治理规则研究”(项目编号: 20BGJ020)的阶段性成果。

在数字时代,以何种规则存储、保护和跨境传输个人数据已然成为一个地缘政治问题。2016年5月,个人数据保护的“欧盟方案”《通用数据保护条例》(General Data Protection Regulation,以下简称GDPR)正式出台。联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯(Antonio Guterres)指出“GDPR树立了一个榜样,并激励其他地方采取类似的措施”。^①然而,硅谷首席执行官(们)则认为GDPR是欧盟“出于嫉妒”打压美国大型跨国公司的工具。^②甚至有研究显示,西欧成员国针对美企的执法格外活跃且严苛,挤压了美企在欧的展业空间。^③本文立足GDPR执法实践的实证考察,分析欧盟在GDPR框架下开展个人数据治理的困境及其成因。我国《个人信息保护法》(Personal Information Protection Law,以下简称PIPL)于2021年11月正式生效。PIPL在立法框架、法律义务、行政监管及执行机制等方面与GDPR具有较高度度的相似性。了解欧盟在GDPR框架下对个人数据监管的进展,分析其所遇瓶颈及其根源,对我国妥善推行《个人信息保护法》及处理不同国家法域间的兼容与冲突具有一定现实意义。

一、GDPR框架下欧盟个人数据治理进展

GDPR被视为个人数据治理的“黄金法则”。为了配合其实施,成员国和企业采取了相应对接措施。域外国家,无论是地区性经济大国还是规模较小的发展中国家,或采取GDPR的立法框架,或吸纳相关概念用以制定国内数据保护法。

(一)成员国:对接GDPR的措施与渐入常态化的执法管理

首先,成员国政府修订相关法律配合GDPR实施。德国在隐私监管领域的立法方面可谓欧盟的“领头羊”。早在2017年7月,德国就发布了《新联邦数据保护法》(Bundesdatenschutzgesetz-neu),对GDPR的开放条款进行补充。^④法国、西班牙都在GDPR生效后不久陆续通过了新版的国内数据保护法,以确保国内法与GDPR的兼容性。

其次,成员国政府为数据保护机构配置相关资源。据统计,2019年,欧盟27

^① United Nations Secretary-General Antonio Guterres' Remarks at the Italian Senate, 2019-12-18, <https://www.un.org/press/en/2019/sgsm19916.doc.htm>, 访问日期:2021-07-04.

^② Peter Thiel, "Europe is Cracking Down on Silicon Valley out of Jealousy", *the Guardian*, <https://www.theguardian.com/technology/2018/mar/15/peter-thiel-silicon-valley-europe-regulation>, 访问日期:2021-07-28.

^③ Brian Daigle/Mahnaz Khan, "The EU General Data Protection Regulation: An Analysis of Enforcement Trends by EU Data Protection Authorities", *Journal of International Commerce and Economics*, No. 5, 2020, pp. 1-30, here pp. 22-24.

^④ 方芳、夏晓文:《2017德国网络治理年度报告》,载罗昕、支庭荣主编:《中国网络社会治理研究报告(2018)》,北京:社会科学文献出版社,2018年版,第323-345页,这里第330页。

个成员国的国内数据保护机构(data protection authorities,以下简称 DPAs)的平均预算较 2016 年增加 49%。^① 其中,爱尔兰政府对本国数据保护机构的拨款大幅增加。GDPR 实施前,爱尔兰政府拨款从 2013 年的 170 万欧元增至 2018 年的 1160 万欧元,增加了 5.8 倍,^② GDPR 生效后至 2020 年,其财政拨款进一步增加了 46%。^③

再次,成员国国内数据保护机构调整部门设置并完善职责。各国数据保护机构是成员国国内的独立机构,也是 GDPR 的执法实体,主要职责包括对所属管辖地的公共与私营部门及个人的数据处理活动开展调查与执法,并在不同数据保护机构间协调沟通、完善监督。爱尔兰数据保护委员会(Data Protection Commission,以下简称 DPC)在 2016 年增设了针对跨国公司业务的技术团队,介绍拟提供的新产品和服务,以便高效地监管每家在爱尔兰展业的跨国公司。^④ 2017 年该机构又增设了针对 GDPR 实施的培训部门,该部门作为中心枢纽发布与 GDPR 执行相关的指导意见。^⑤

成员国政府及数据保护机构对接 GDPR 的努力为条例实施后常态化的执法活动提供了保障。自 GDPR 生效至 2021 年 5 月,成员国依据 GDPR 处理了共 697 起案件,罚款总计近 2.9 亿欧元,罚金总数前三位的行业依次为媒体、电信和传播,就业,运输与能源。^⑥ 首例违法案件是葡萄牙数据监管机构(Comissão Nacional de Proteção de Dados)于 2018 年 7 月处以一笔 40 万欧元的罚款。截至 2021 年 5 月,GDPR 执行已三年,每一年的全年案件总数分别为 57 起、221 起和 419 起;第二年案件数是上一年的近 4 倍,罚金数额基本持平;第三年案件数较前一年翻番,罚金数额

① Foo Yun Chee, “Ireland, Luxembourg Need More Muscle to Police Tech Giants, EU Report Says”, *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-eu-privacy-gdpr-idUSKBN23U2U5>, 访问日期:2021-07-29.

② Annual Report of the Data Protection Commissioner of Ireland, 2017, p. 42, https://www.dataprotection.ie/sites/default/files/uploads/2018-11/DPC%20annual%20Report%202018_0.pdf, 访问日期:2021-07-30.

③ Annual Report of the Data Protection Commissioner of Ireland, 2020, p. 78, <https://www.dataprotection.ie/sites/default/files/uploads/2021-05/DPC%202020%20Annual%20Report%20%28English%29.pdf>, 访问日期:2021-07-30.

④ Annual Report of the Data Protection Commissioner of Ireland, 2016, p. 8, <https://www.dataprotection.ie/sites/default/files/uploads/2018-11/Annual%20Report%202016.pdf>, 访问日期:2021-07-30.

⑤ Annual Report of the Data Protection Commissioner of Ireland, 2017, p. 15.

⑥ 数据统计自 2018 年 5 月 25 日至 2021 年 5 月 31 日。欧盟成员国依据 GDPR 处置罚款共 697 起,罚款金额总计 288 493 296 欧元,分布在以下行业(按罚款金额排序):媒体、电信和传播(133 352 346 欧元)、就业(47 431 877 欧元)、运输和能源(40 506 469 欧元)、酒店服务业(21 448 007 欧元)、金融、保险和咨询(18 992 885 欧元)、医疗卫生(9 867 033 欧元)、工商业(7 794 442 欧元)、公共部门和教育(6 786 463 欧元)、个体和私营企业(1 188 496 欧元)、其他(616 908 欧元)、房地产(508 370 欧元)。数据来源:GDPR Enforcement Tracker, <https://www.enforcementtracker.com>, 访问日期:2021-07-29.