

我國設置個資保護專責機關與獨立監管機制之芻議

蔡柏毅 / 金融聯合徵信中心 法務室

一、前言

我國現行個人資料保護法（以下簡稱「個資法」）並未明定主管機關，就非公務機關係採「分散式監督管理」之模式，由各中央目的事業主管機關或地方政府監督所轄事業之個人資料保護事項，至於公務機關之監管則回歸行政體系之指揮監督。

憲法法庭於111年8月12日作成「111年憲判字第13號判決」，判決主文指出個資法現行規範因「欠缺個人資料保護之獨立監督機制」，而有違憲疑慮，相關機關應自判決宣示之日起3年內，制定或修正相關法律，建立相關法制，以完足憲法第22條對人民資訊隱私權¹之保障。

無獨有偶，我國近期接二連三發生多起重大個資洩漏案件，包括屬於非公務機關分類的航空公司²及汽車租賃業³等民間企業，甚至屬於公務機關性質的戶政⁴、健保⁵資料均涉有洩漏情事，損害資料主體（當事人）權益至鉅，引發各界高度關注。

立法院爰於112年5月16日三讀通過個資法第1-1條、第48條、第56條修正案⁶，賦予建立個人資料保護獨立監督機制之明確法源依據，設立具獨立機關性質之「個人資料保護委員會」為個資法之主管機關。另鑑於現行個資法裁罰上限過低，管制效果不彰，無從促使非公務機關投入成本、技術及人力，以遵守個資安全維護義務⁷，爰提高罰鍰數額，最高可處以新臺幣一千五百萬元之罰鍰⁸。

1 有關本判決之闡述及進一步說明，可參閱本刊第41期「法規時論」專欄刊載之拙著〈資訊隱私權淺介〉。

2 <資料庫驚傳遭駭 張忠謀、林志玲等人個資外流 華航：全力配合警方調查>，自由時報，112年1月14日。

3 <iRent 40萬筆個資外洩！公路總局認定有疏失 開罰20萬並限期改正>，自由時報，112年2月9日。

4 <立委揭2300萬筆戶政個資全外洩 籲行政院積極調查>，自由時報，111年12月9日。

5 <健保署3人被控洩個資13年 疑涉國家情報工作>，自由時報，112年1月10日。

6 本次修正條文第48條（內容主要為提高罰鍰）之施行日期，自公布日施行；修正條文第1條之1（內容為新設立個人資料保護委員會）之施行日期，由行政院另定之。

7 有關個資安全維護義務，可參照個資法第27條規定：「非公務機關保有個人資料檔案者，應採行適當之安全措施，防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏。（第1項）」、「中央目的事業主管機關得指定非公務機關訂定個人資料檔案安全維護計畫或業務終止後個人資料處理方法。（第2項）」。

8 現行個資法處以行政罰鍰之額度，最高僅為新臺幣五十萬元（第47條）或二十萬元（第48條、第49條），以本次修正之第48條計算，提高75倍。另可參閱本刊第38期「法規時論」專欄刊載之拙著〈有過必悛—違反個資法的責任與罰則〉。

徵諸國際趨勢，個資保護監管機關（Data Protection Agency或Data Protection Authority, DPA）以獨立、專責機關為主流。歐洲聯盟基本權利憲章（Charter of Fundamental Rights of the European Union）第8條第3項及歐洲聯盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union）第16條第2項均規定：「關於本條之遵循，應交由獨立機構（unabhängige Stelle）監督及執行。」係直接將「獨立性」原則明定於歐盟基本憲章及國際條約之中。

2023（民國112）年1月1日起生效之「加州隱私權法案（California Privacy Rights Acts, CPRA）」，為美國首部一般性個資保護規範，依該法案規定，成立加州「隱私保護局（Privacy Protection Agency, PPA）」作為個資（隱私權）⁹保護之專責主管機關。而過去加州係由總檢察長辦公室（Office of the Attorney General）兼掌，因此並非「專責」機關。

歐洲聯盟第2016/679號一般資料保護規則（General Data Protection Regulation，以下簡稱“GDPR”）明定具備個資保護之「適足性（adequacy）¹⁰」為跨境傳輸個資至境外國家或地區的合法要件之一。鄰國日本早期如我

國修法前現況，係採取分散監督管理之形式，惟近年已改為設置獨立專責機關¹¹，並已於2019（平成31、民國108）年1月23日通過驗證取得適足性認定，而得與歐盟地區相互進行個人資料之國際傳輸。

我國「個人資料保護委員會」已進入緊鑼密鼓的籌備階段，本文擬就前述個資保護監管機關的「獨立性」、「專責性」與GDPR的「適足性」等議題，作初步之介紹及討論。

二、GDPR 中與監管機關相關之條文

摘錄GDPR前言（recitals）與法條本文中與「監管機關」相關條文如下：

（一）前言（117）：

「會員國應設立監管機關（supervisory authorities），並授權該機關有完全之獨立性（with complete independence）來執行其任務及行使其權力，係對於個人資料處理保護之基本要素。會員國得設立一個以上之監管機關，以反映其憲法上的、組織上的及行政上的基本架構（constitutional, organisational and administrative structure）。」

9 「隱私權」（Right to Privacy）的概念為美國聯邦最高法院於Whalen v. Roe（1977）判決中，自美國憲法權利法案（Bill of Rights）推導得出，並進而發展出「資訊隱私權」（Information Privacy Right）。在美國所屬的普通法系（Common Law）體制下，個資應受到保護的權利性質上是一種隱私權的保障。

10 即下文所述GDPR第45條「進行個人資料之國際傳輸，以該第三國對個資有適足程度之保護（adequate level of protection）為限」之相關規定。

11 日本2014（平成26）年設立內閣府外局「特定個人情報保護委員會」，2016（平成28）年依該國個資法（日文：「個人情報の保護に関する法律」，日本將“information”翻譯為「情報」，另法條中尚有「個人データ」一詞，則為“data”之音譯）改組為「個人情報保護委員會」，直屬內閣總理大臣（首相），以保障其不受外來行政機關之干涉與壓力。

（二）前言（118）：

「監管機關之獨立性，不代表其不受有關財務支出之控制或監督機制（financial control or monitoring mechanisms）或為司法審查（judicial review）之對象。」

（三）前言（119）：

「會員國設立數個監管機關者，應以法律為之（establish by law mechanisms），以確保各監管機關得在一致性機制下有效參與。為使各監管機關在該機制中得有效參與，會員國應特別指定一監管機關作為單一聯絡窗口（single contact point），以確保與其他監管機關、歐洲資料保護委員會及歐盟執行委員會之間迅速且順暢之合作（swift and smooth cooperation）。」

（四）前言（120）：

「監管機關應被提供所需之財務與人力資源、辦公室等基礎設施（financial and human resources, premises and infrastructure necessary），以有效執行監管機關之任務，包括與遍佈全歐盟境內之其他監管機關相關互助與合作之該等任務。各監管機關應有單獨、公開之年度預算（separate, public annual budget），並得作為國家或聯邦整體預算之一部份。」

（五）前言（121）：

「關於監管機關成員，其一般性規範應由各會員國以法律定之，並應由政府、政府成員、國會或其委員會、或會員國立法委託之獨立機構（independent body）提名，並以透明之程序（transparent procedure）任命，不問

係由國會、政府或會員國之元首（parliament, government or the head of State）為之。為確保監管機關之獨立性，其成員應依誠信原則為各種行為（act with integrity），避免任何與其職務在性質上不相容之行為，且不應在其任期內兼任任何性質上不相容之職業（incompatible occupation），不問其是否受有報酬。監管機關得擁有由監管機關或依會員國法設立之獨立機構所選任之職員，且該等職員均應遵從監管機關成員所為具排他性之行政指揮（exclusive direction）。」

（六）前言（132）：

「監管機關對公眾所為喚起公眾意識之活動（awareness-raising activities）應包括針對控管者或處理者之特定措施，包括微型、中小型企業以及個人，特別是在教育之脈絡下（in the educational context）所為者。」

GDPR第五章：個人資料移轉至第三國或國際組織（Transfers of personal data to third countries or international organisations）

（七）本文第45條「基於適足程度保護決定之傳輸（Transfers on the basis of an adequacy decision）」

1. 個人資料傳輸至第三國或國際組織，僅於執委會決定該第三國、第三國內之領域或特定部門、或國際組織等，確有適足之保護程度（ensures an adequate level of protection）時，方得為之。基於前述規定之傳輸，毋須獲得本規則所定之其他特別授權。

2. 於評估保護程度之充足性時，執委會尤其應考量下列因素：

……

(b) 該第三國存在一個或以上之獨立監管機關 (independent supervisory authorities) 並有效運作，以確保及執行本規則之遵循，包括適足之執行權 (adequate enforcement powers) 等，以協助及建議資料主體行使權利，並得與會員國監管機關相互合作。

GDPR第六章：獨立監管機關

(Independent supervisory authorities)

(八) 第51條「監管機關 (Supervisory authority)」

1. 會員國應至少設置一個獨立之公務機關，職司本規則適用上之監控 (monitoring)，以保護資料主體有關其資料處理之基本權與自由，並促進個人資料之自由流通。
2. 各監管機關應致力於本規則於歐盟之一致適用。為此，監管機關應依第七章之規定互相及與歐盟執行委員會合作。
3. 會員國設立一個以上之監管機關時，應指定其一於委員會代表各監管機關，並應建立機制，以確保其他機關遵循與第63條所稱之一致性機制 (consistency mechanism) 有關之規範。

(九) 第52條「獨立性 (Independence)」

1. 各監管機關應依本規則完全獨立行使職權。
2. 各監管機關之成員應依本規則行使職權，不受直接或間接之外部干涉，並且不應尋求或依循 (seek nor take) 任何一方之指示。

3. 各監管機關之成員不得為與其職務不相容之行為，亦不得於任期內從事任何不相容之兼職工作，不問有無報酬。

4. 各會員國應確保監管機關具備有效行使職權所需之人力、技術及財務資源、辦公室以及基礎設施等 (human, technical and financial resources, premises and infrastructure)，包括因互助、合作及參與委員會之執行所需者。

5. 各會員國應確保監管機關得以選擇並擁有自身之員工 (chooses and has its own staff)，且其員工應受該監管機關成員排他之指示。

6. 各會員國應確保各監管機關受財務上之控制，惟不得影響其獨立性，且應有單獨、公開之年度預算，並得作為國家或聯邦整體預算之一部分。

(十) 第53條「有關監管機關成員之一般條款 (General conditions for the members of the supervisory authority)」

1. 會員國應使其監管機關之成員由下列單位本於透明程序 (transparent procedure) 任命之：
 - 國會 (parliament)；
 - 政府 (government)；
 - 國家元首 (head of State)；或
 - 依會員國法設立之獨立機構 (an independent body entrusted with the appointment under Member State law)。

2. 成員應具行使職權所需之資格、經驗及技能（qualifications, experience and skills），特別是有關個人資料保護之領域。
3. 成員之職責應依各會員國法，於其任期結束、受解任或強制退休時終止。
4. 成員僅於有嚴重不當行為（serious misconduct），或不再具備符合執行職務之資格時，始得解任之。

（十一）第54條「監管機關設立之規則（Rules on the establishment of the supervisory authority）」

1. 各會員國應以法律規定下列所有事項：
 - (a) 各監管機關之設立；
 - (b) 得受任命為監管機關成員所需之資格與條件（qualifications and eligibility conditions）。
 - (c) 任命監管機關成員之規則與程序（rules and procedures）；
 - (d) 監管機關成員之任期不得少於四年。為保障監管機關獨立性之必要，得採交錯任期（staggered）方式。
 - (e) 監管機關成員是否得受再任命（reappointment），及若是，其任期數；
 - (f) 監管機關成員之義務、禁止於其任期內與任期後從事與職務不相容之行為、有關兼職及利益（occupations and benefits）與停職（cessation）等規範。

2. 監管機關之成員及工作人員應於其任期內及任期後，對因行使職權而知悉之任何機密負保密義務。於有關任期內當事人侵害之通報之情形，尤應適用之。

三、個資保護監管機關的「獨立性」

依前揭GDPR規定，歐盟會員國應設立至少一個獨立機關來監督管理個資保護相關規定的遵循，係對於個人資料保護之基本要素。「獨立行政機關」（independent administrative agencies）為傳統行政、立法、司法三權分立之外的混合產物，學理上有稱之為「第四權」（the fourth branch of government）¹²，意思是在法律授權範圍內，獨立機關可以行使「制定規則」的有限度立法權，「調查與執行」的行政權，以及「適用、解釋與強制執行」的司法權等。

獨立機關存在的主要目的，係在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制（Bureaucracy）下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。獨立機關的正當性基礎，來自其法定任務本身，意即其任務本身的「特殊性」與「專業性」得以證立設置獨立機關之必要性¹³。惟獨立機關並未逸脫「責任政治」（responsible government）之原則，故其建制仍須符合法律保留原則，其預算亦須經國會之審議。

12 相同中文譯名、但為不同專有名詞的「第四權」（the fourth power）一般是指公眾媒體（the press）。

13 許大法官宗力提出之司法院釋字第613號解釋「協同意見書」。司法院釋字第613號解釋（國家通訊傳播委員會組織法違憲案）是我國憲者（憲法法庭及其前身司法院大法官會議）針對獨立行政機關做成的第一件憲法解釋。

國際間對於獨立機關定位與職能之典範，洵為歐盟依「馬斯垂克條約（Maastricht Treaty）」建構之「歐洲中央銀行（European Central Bank）」，有關歐洲央行四項獨立性特徵與原則，茲分述如下¹⁴：

1. 組織獨立（Institutional Independence）：

獨立機關在組織架構上隸屬於上級行政機關，惟涉及職權之行使時，其他政治部門（包括行政及立法權）均不得對獨立機關發出指令，且後者亦不得向前者要求給予指令¹⁵。其他政治部門均不得試圖對獨立機關決策單位之成員施以任何影響力，亦不得擁有核准的權限，或暫停、廢止、延後獨立機關所為決定之權。政治部門不得對獨立機關行使適當性監督（合目的性監督），亦不得派員參與其決策機構（如參與議決行使投票權），或明定其事前應受諮詢。但資訊之提供、或意見之交換，如不構成獨立性之干預，並確實遵守保密原則，則尚無不可。前述作法之目的，在於確保獨立機關不會直接或間接的受到來自外部的任何干涉與影響。

2. 人員獨立（Personal Independence）：

獨立機關應享有完整的人事自主決定權。獨立機關決策單位成員之任期應受保

障，有關其解職之事由，限於不再符合原先之任用資格，或出現嚴重失職行為（serious misconduct）¹⁶。嚴重失職與否應由司法決定，例如經法院判決違反涉及故意之刑事法規，或有與職能相衝突之兼職¹⁷等。此規定之目的，在於避免政治部門對獨立機關人員任意解職，進而實質的影響其獨立性。

3. 財務獨立（Financial Independence）：

為使獨立機關有充分之資源以達成其任務，通常應由其自主決定其預算¹⁸，使其享有足夠之財務自主性（financial independence），得以支持其政策之自主性。如獨立機關之預算仍受政治部門節制時，應有相對之適當保障規定。至於事後之財務審計（audit）並不影響其獨立性¹⁹。

4. 功能獨立（Functional Independence）：

獨立機關執行法定任務及行使職權時，應享有完全之獨立性，獨立於政治部門而得以自主意思作成最終決定。獨立機關的決定（處分）僅能由司法審查推翻²⁰，亦為獨立機關具備功能上獨立性的具體表徵。

依我國「中央行政機關組織基準法」第32條第2項規定，我國「相當二級機關之獨立機關」數量以3個為限，現制我國中央二級獨立

14 余大法官雪明提出之司法院釋字第613號解釋「協同意見書」。

15 即GDPR第52條第1款：「各監管機關應依本規則完全獨立行使職權」及第52條第2款：「各監管機關之成員應依本規則行使職權，不受直接或間接之外部干涉，並且不應尋求或依循任何一方之指示」。

16 即GDPR第53條第4款：「監管機關之成員僅於有嚴重不當行為，或不再具備符合執行職務之資格時，始得解任之」。

17 即GDPR前言（121）及第52條第3款：「…監管機關之成員應依誠信原則為各種行為，避免任何與其職務在性質上不相容之行為，且不應在其任期內兼任任何性質不相容之職業」。

18 即GDPR前言（120）末段及第52條第6款：「各監管機關…應有單獨、公開之年度預算」。

19 即GDPR前言（118）：「監管機關之獨立性，不代表其不受有關財務支出之控制或監督…」。

20 即GDPR前言（118）：「監管機關之獨立性，不代表其…不為司法審查之對象」。

機關有：「中央選舉委員會」、「公平交易委員會」、「國家通訊傳播委員會」等，已無多餘空額成立「個人資料保護委員會」。如改為成立相當中央三級之獨立機關，如「國家運輸安全調查委員會（前身為「行政院飛航安全調查委員會」或「不當黨產處理委員會」），或有設立空間，惟以三級獨立機關方式設立，是否能發揮部會協調之有效性，亦有疑慮，個資保護專責監管機關之組織層級亦不宜過低。

爰此，除非透過修法途徑，業已無從增設其他二級獨立機關，而設立三級獨立機關在法制上雖為可行，卻難期發揮協調各部會之重要功能。未來如可在包裹式修法中一併修正「中央行政機關組織基準法」，或於「個人資料保護委員會組織法」中明定排除適用「中央行政機關組織基準法」，則在法理上，特別法（個人資料保護委員會組織法）確實優先於普通法（中央行政機關組織基準法）適用，可解決「空位不足」的眼前困難，不過仍將隨之衍生行政機關組織改造法制架構的其他問題（中央行政機關組織再度擴大），此難題仍有待行政、立法部門積極協調解決。

四、個資保護監管機關的「專責性」

現行個資法前身「電腦處理個人資料保護法」第25條（即現行條文第22條）於101年10月1日發布施行之修正說明以：「按適用本法之非公務機關，業已取消行業別之限制，亦即任何自然人、法人或團體均有本法之適用。基於落實保護個人資料隱私權益之立法意旨，自宜設立專責機關為主管機關，但在未設立專責機關之前，由何機關為本法之主管機關，在認定與權責劃分上，實有窒礙之處。」即已明白揭示「基於落實保護個資之立法意旨」「自宜

設立專責機關為主管機關」。然而礙於現實，「未設立專責機關之前」「由何機關為本法之主管機關，在認定與權責劃分上，「實有窒礙之處」。

由前揭個資法之修正說明可知，立法者早已意識到個資法主管機關應為「專責機關」。如未設立專責機關，則必有窒礙難行之處，茲分述如下：

1. 內在有利害衝突：

行政部門本身通常就是「依法」持有最巨量、最完整個資之控管者，例如前述之戶政資料庫、健保資料庫等，其完整性、時新性、正確性均非其他資料庫可及。此時由建置資料庫之「目的事業主管機關」擔任個資保護監管機關，實難免有「球員兼裁判」之弊。如未發生爭議，似尚無不可；一旦發生爭議，兩個不同性質的角色則發生內在的利害衝突。例如對於「業管職權事項的個資利用」與「當事人個資保護及權利的考量」，天秤的兩端都是同一個機關，難期公正，理想與現實的各種扞格之處，亦不難想像。

2. 外在的權責不清：

以「目的事業主管機關」業務屬性直接作為個資法主管機關劃分之依據，雖有其組織法、作用法上的參據，然而個案事實種類百端，常可能發生有複數主管機關，亦可能完全找不到適合的主管機關，此類「難以定性（難以確定其性質及歸屬）」的問題，於資訊等新興領域尤然。後續將可能發生不同主管機關爭搶管理權（積極衝突）、或者相互踢皮球（消極衝突）的現象，及「出事了，不知道要找誰負責」、「三不管地帶」的窘境，勢必形成監督管理之漏洞。

3. 主從不分的「函釋監管」模式：

早先法務部作為個資法之「法制主管機關」，負責解釋並答覆各機關（構）有關個資法適用之疑問，並兼辦個資法之諮詢、陳情等工作，107年7月25日後則移由國家發展委員會執掌²¹。現行個資法所規定之實際的監督管理機關，則為各中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府，負責派員檢查（個資法第22條第1項，以下同）、扣留或複製個資檔案（第22條第2項）、聲明異議之受理（第24條第1項）、罰鍰之裁處（第24條第1項、第47條至第50條）、指定非公務機關訂定「個人資料檔案安全維護計畫」或「業務終止後個人資料處理方法」（第27條第1項）等監管業務²²。

上述中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府中，主辦或兼辦個資保護業務的承辦人，對於個資法及相關規範的瞭解與掌握程度各有不同，面對個資法條文適用上的各種疑難問題，往往先函詢前述「個資法法制主管機關」的意見，再以獲得答覆的意見，作為行政調查或作成後續監管處分的依據、或重要判斷的基礎。這種從個案摸索，再逐步拼湊個資法應有全貌的過程，或可稱為「函釋監管」模式。這種「互動模式」從個資法立法以來一直持續，迄於今日，雖然也累積了相當數量的函

釋，得以解決適用或解釋個資法上的疑義，然而法務部或國家發展委員會究非事業主管機關，其定位亦是與各部會平行之中央二級機關，在監督上能發揮之功能應屬相當有限。

個資保護專責機關實質上是集「適用」、「解釋」、「監督」、「糾正」、「檢查」、「裁罰」、「協調」、「建議」、「申訴」、「宣導」等全方位、多元綜合功能之獨立機關。以前述我國近期發生多起重大個資外洩案件為例，依個資法第12條規定：「公務機關或非公務機關違反本法規定，致個人資料被竊取、洩漏、竄改或其他侵害者，應查明後以適當方式通知當事人」，以降低事故衝擊。惟實務上能踐行此一通知義務者，實屬鳳毛麟角，導致多數受害之使用者根本無從得知受害情狀，實質上「知的權利」都被剝奪了，當然後續更無從主張權利、請求賠償。

實務上分析違法業者的抗辯事由，例如其並不認為個資的外洩是因為其「違反個資法規定」所致，因此並不適用前述個資法第12條規定。或者其主張該條規定是要在「查明後通知」，但主張「狀況還在查，發生因由及前後始末都不清楚，故無從通知當事人」…云云，不一而足。均為對個資法的「適用」與「解釋」上有所誤會所致²³。

21 國家發展委員會民國107年7月25日發法字第1072001389號函參照。隨後行政院於107年間責成國家發展委員會成立「個人資料保護專案辦公室」，作為「個資保護法制」之主政機關，並負責跨部會之協調工作。

22 上述個資法條文「行為主體」均為「中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府」，而112年5月16日三讀通過之個資法修正條文，雖已明定設立專責之「個人資料保護委員會」，則前揭條文在未完盤進行配套修正之前，該等監管職權仍非由「個人資料保護委員會」行使。

23 可參閱本刊第40期「法規時論」專欄刊載之拙著〈義不容隱一個資法「通知義務」相關規定淺介〉。

前述個資外洩案件，主管機關除在案發前施以「監督」、「糾正」、「檢查」，案發後依法予以「裁罰」之外，必須多管齊下，持續提高對消費者的「宣導」，進一步提供受害者相關協助案件的調查、釐清事實，接受其有關的「申訴」，後續並應與相關機關進行「協調」，提出改善「建議」等等，均需要個資保護獨立專責機關努力從事，方有所成。

個資保護在執行層面上欠缺統一事權的專責機關，無論「事前」執法能量的強化、個資侵害防護能力的提升；「事中」精進個案通報與監督的程序；以及「事後」執法的落實與行政檢查的強化等措施；加上平時對於個資保護觀念的推行、教育與宣導、個資保護意識的喚醒（awareness-raising）等等，在在需要專責機關加以推動，其功能應屬無可取代。以集中事權的機關，方得專注有效解決個資保護的各種爭議問題，並衡平「個資保護」及「合理利用」兩大公益目的。作為個資保護的「基礎建設」（infrastructure），「設專責機關、置專責人員」的成本雖然不低，確實有其必要性。

五、歐盟DPA與GDPR的「適足性」認定

GDPR 要求歐盟各會員國須建立一個（或多個）資料保護專責機關，各國已配合建立個人資料監督專責機關，或將先前已存在的監管機關依規定改制或改組，惟GDPR並未要求各會員國個人資料專責機關在形式、權力及責任

上也必須一致，因此可理解為各監管機關仍存在或多或少的差異，除一般公務機關類型外，尚有委員會型態，甚至為行政法人組織，例如：

- 英國「資訊專員辦公室（Information Commissioner's Office, ICO）²⁴為非部會之行政法人（non-departmental public body），由文化、媒體與體育部（Department for Digital, Culture, Media and Sport, DCMS）資助成立，但賦予法定之調查及裁罰權限。ICO依1984年Data Protection Act所成立，目前英國雖已脫歐（Brexit），其個資保護法制之實質內容並未逸脫GDPR規範，並且ICO之人員編制及預算，為各國監管機關中規模最大者之一。
- 法國「國家資訊與自由委員會」（Commission Nationale de l'informatique et des Libertés, CNIL）²⁵是獨立的法國行政監管機關（administrative regulatory body），其創建於1978年1月6日，由來自不同政府機關共17名成員組成，其中4名是法國議會代表（包括國民議會與參議院），其餘成員經由CNIL代表選舉產生。
- 西班牙「資料保護局」（Agencia Española de Protección de Datos, AEPD）²⁶為1993年3月26日成立，針對當事人有關「被遺忘權」的請求，在"Google Spain v. AEPD案判決中，Google敗訴，必須移除原告在搜尋引擎上的相關資料與搜尋結果。²⁷

24 <https://ico.org.uk/>（最後瀏覽日期：2023年6月12日）。

25 <https://www.cnil.fr/>（最後瀏覽日期：2023年6月12日）。

26 <https://www.aepd.es/>（最後瀏覽日期：2023年6月13日）。

27 可參閱本刊第34期「法規時論」專欄刊載之拙著〈不如相忘於江湖—淺介「被遺忘權」與「刪除權」〉。

GDPR第45條規定，個人資料傳輸至第三國，僅於執委會決定該第三國確實具有適足之個資保護程度（ensures an adequate level of protection）時，方得為之。歐盟執委會將依GDPR規定，對該歐盟域外之第三國之規範面、體制面與執行面詳加審查，以確定是否具備個資保護之「適足性（adequacy）」，審查標準略以：

- 「該國之個資或隱私保護法律，是否具備歐盟法規的重要原則」，如：目的限制、必要範圍、資料品質、透明性、安全維護、當事人權利等。
- 「該國的法律體系是否對前述法規具備足夠的執行機制（enforcement mechanism）」，如：「能否實現良好的法規遵循」、「能否有效支援當事人行使其權利」及「是否對被害人適當補償」等。
- 對於「能否實現良好的法規遵循」的審查包含「個資保護監管機關之存在」與「該機關的執法能力與裁罰能力」等。
- 審查「個資保護監管機關的存在及其能力」時，該監管機關是否具備「完全的獨立性」將作為重要考量之點。
- 因此，確保存在「有效而獨立之個資保護監督機制（effective independent data protection supervision）」，實為適足性認定的核心。

- 簡言之，第三國的「個資保護程度」應與歐盟會員國「實質等同」（equivalent），但第三國「為達到該保護程度而採取之方式」仍得與歐盟有別。
- 因第三國對於個資的保護程度已實質等同歐盟會員國，並能與會員國監管機關相互合作踐行個資保護義務，則個資之國際傳輸自毋須獲得GDPR所定之其他授權。

為使跨境資料的流通更為順暢，我國自GDPR施行伊始即計劃與歐盟洽談GDPR的適足性認定，但有關設立「獨立的個資保護專責機關」一節明顯無法符合要件，亦即不只要「獨立」、而且要「專責」、並且必須是「公務機關」，在我國政府組織改造方面，難度不低。

我國如無法比照日本在政府層級取得GDPR的適足性認定，則我國企業或民間組織在與歐盟（或其他符合GDPR認定的國家）進行資訊交換或個資傳輸時，就必須面臨自行負擔法令遵循成本（compliance costs），「自力救濟」方式採取GDPR法定之其他保護措施，以彌補我國在資料保護體制與相關組織上的欠缺。例如必須引進「有拘束力之企業守則（binding corporate rules）」²⁸或採用「標準資料保護條款」（standard data protection clauses）²⁹等，其成本及進入障礙自比在政府層級取得適足性認定要提高不少。

28 依GDPR第47條規定，「有拘束力之企業守則」係指在企業集團內或從事於共同經濟活動之企業集團間，為傳輸個人資料至一個或多個成立於第三國之控管者或處理者，所應遵守之個人資料保護政策。

29 標準資料保護條款須依GDPR第48條第8款及第46條第2款第d點規定辦理。

六、結語

如何有效管理公務或非公務機關蒐集、處理或利用個人資料，在現今網際網路資訊社會及跨境電子商務盛行時代，更是一大挑戰。如同前文所述，我國現制缺乏個資保護專責機關與獨立監管機制，存在「有違憲疑慮」、「無從回應社會對於重大事故發生後應嚴格執法之期待」、「組織、人員、財務、功能方面獨立性不足」、「權責不清」、「利害衝突」、「主管機關事權不分」、「無從與歐盟地區及先進國家直接進行合規的個人資料國際傳輸」、「法令遵循成本過度提高」等種種問題。

此外，我國缺少個資保護專責機關，則無法加入「亞太隱私專責機關論壇（Asia Pacific Privacy Authorities forum, APPA）」與「個人資料保護專責機關國際會議（International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners, ICDPPC）」³⁰，非但失去國際間定期互相觀摩並交流意見與經驗的機會，更無從跨國協力處理「個資保護」與「侵害救濟」等事宜，實質與潛在的損失極大。

至盼未來我國「個人資料保護委員會」成立後，藉由法律、資安、資訊、資料等跨領域專家對於專業、技術的熟諳，運用歷年累積之實務經驗，追求在「釐清問題」與「解決問題」方面成為國內、甚至世界首屈一指的專業人士，針對未來勢必層出不窮的各種個資疑難問題提出因應，並保持重要政策的持續與延續性，避免短期或偏狹的利益考量，主動介入，積極監督，發揮個資保護專責機關的實質功能。

參考文獻

一、期刊論文

1. 涂予尹，〈論獨立機關的獨立性與其立法監督〉，《臺大法學論叢》，49卷4期，109年12月。
2. 翁逸泓，〈資訊委員的時代角色——以GDPR及英國2018年資料保護法為中心〉，《月旦法學雜誌》，第286期，108年3月。
3. 顏厥安，〈人權清單與憲法上保障人權之相關機制的整體檢討〉，行政院研究發展考核委員會編，95年4月。
4. 劉靜怡，〈淺談GDPR的國際衝擊及其可能因應之道〉，《月旦法學雜誌》，第286期，108年3月。

二、研究報告

1. 范姜真嫩、劉定基、李寧修，〈歐盟及日本個人資料保護立法最新發展之分析報告〉，法務部委託研究計畫，105年12月。
2. 葉奇鑫，〈個人資料保護專責機關與資料在地化之法制研究〉，國家發展委員會委託研究計畫，107年5月。
3. 鍾瑞蘭、徐吉志、李世德，〈考察日本因應大數據（Big Data）時代之個人資料保護法制及實務運作情形〉，106年10月。

三、歐盟資料

1. Article 29 Working Party, "Guidelines on Adequacy Referential", WP254 rev.01, Adopted on 28 November 2017 and last Revised and Adopted on 6 February 2018.
2. 歐盟第29條工作小組「適足性認定」參考文件。

³⁰ 「個人資料保護專責機關國際會議（ICDPPC）」係由世界各國個資與隱私保護主管機關代表參與的國際會議，是目前全世界最重要的個資與隱私保護監理法制會議。例如ICDPPC於2009年在西班牙召開時曾做成「馬德里決議（Madrid Resolution）」，公布「個資與隱私保護國際標準（International Standards on the Protection of Personal Data and Privacy）」。