

出國報告(計畫類別：考察)

考察愛沙尼亞、芬蘭、瑞典及丹麥  
個人資料保護獨立機關及相關法令  
制定與政策之推行

服務機關：臺北市政府法務局

姓名職稱：袁秀慧局長

鍾莉芳科長

陳宜霞資深法務專員

邱怡靜科員

派赴國家：愛沙尼亞、芬蘭、瑞典及丹麥

出國期間：111年10月31日至11月11日

報告日期：111年12月23日

# 目錄

摘要.....	4
<b>第一章 前言</b> .....	5
第一節 考察目的.....	5
第二節 行程規劃.....	5
<b>第二章 愛沙尼亞</b> .....	8
第一節 緣起.....	8
第二節 愛沙尼亞內政部邊防及移民政策司.....	9
第一項 機關概述.....	10
第二項 拜會紀要.....	10
第三項 心得.....	15
第三節 KGB 博物館.....	19
第一項 機構概述.....	19
第二項 參訪心得.....	21
<b>第三章 芬蘭</b> .....	23
第一節 緣起.....	23
第二節 資料保護監察使(Data Protection Ombudsman)....	24
第一項 機關概述.....	24
第二項 工作與職責.....	26
第三項 當年度(2022)重點工作項目之規劃.....	27
第四項 拜會紀要.....	27
第五項 心得.....	33
第三節 其他參訪行程.....	35
第一項 赫爾辛基市政廳.....	35
第二項 頌歌中央圖書館.....	36
第三項 芬蘭國家博物館.....	38

第四節 心得 .....	39
<b>第四章 瑞典</b> .....	40
第一節 瑞典公共圖書館（Stockholms stadsbibliotek） ...	40
第一項 機構概述.....	40
第二項 參訪心得.....	41
第二節 瓦薩戰艦博物館(Vasa Museum) .....	42
第一項 機構概述.....	42
第二項 參訪心得.....	43
第三節 卓寧霍姆宮( Drottningholm Palace) .....	44
第一項 機構概述.....	44
第二項 參訪心得.....	45
第四節 與駐瑞典代表處交流.....	45
<b>第五章 丹麥</b> .....	47
第一節 緣起 .....	47
第二節 丹麥 8 字型住宅 .....	47
第一項 機構概述.....	47
第二項 參訪心得.....	50
第三節 駐丹麥代表處 .....	51

## 摘要

愛沙尼亞藉由推動電子化政府與發展數位科技的策略，迅速轉型成為在數位科技領域表現亮眼的新興國度，各國欲推行電子化政府者，莫不競相前往該國考察。其電子化政府成功之背後原因為何？人民愛國心、人民對於政府之信任、政府組織變動靈活、政府部門人員與民間流動，讓政府得以借助民間力量完成政策、法制完備化、降低數位落差等。近年臺北市政府積極推動台北通作為市民服務單一入口，建立市民數位 ID 與認證機制，並連接各項線上與線下服務，提供市民在各項生活應用上便利的識別及支付工具，相關個人資料保護及資訊安全等變成外界關注的議題，愛沙尼亞電子化政府之相關實務經驗可作為臺北市市政之借鏡。

芬蘭作為極度數位化及資訊公開的國家，官網上有完整的業務資訊，民眾及外界人士是可以藉由網站作全盤的了解，故本次拜會芬蘭之行程無機關導覽亦無業務介紹，而由雙方直接就業務執行面上認為可能產生問題的部分進行詢答。這樣高效率進行方式，肇因於該機關對於資訊公開、透明所為之網站架構，或許在初始建置時需要耗費較多的行政成本，但後續帶來很大的效益，包括：民眾高信任度、避免誤解衍生爭議或申訴案件、及各項溝通的成本等。與芬蘭相同，臺北市政府向來秉持「開放政府、公開透明、全民參與」之價值，各局處運用開放資料、蒐集處理利用市民個資，也都建立在此基礎上，也期待這樣的價值及施政目標能獲得民眾認同及信任。本文嘗試藉此考察經驗，提出對臺北市政及中央相關法制之外來展望及評估建議。

# 第一章 前言

## 第一節 考察目的

臺北市政府率先全國設立「資料治理委員會」，下設個資保護組由法務局擔任主要幕僚機關，任務為研議本府施政所涉個人資料安全維護、隱私權保障之政策面及法令面問題。在 111 年度開展智慧城市-數位治理暨個資保護培力計畫，就本府各局處個人資料保護(下稱個資保護)專責人員培訓業務，又考量依 111 年 8 月 12 日憲法法庭 111 年憲判字第 13 號(健保資料庫案)判決，中央應於 3 年完備相關個資保護之獨立監督機制，屆時本府等各縣市政府勢必配合中央辦理相關個資保護監管業務，實有必要前往歐盟地區考察個資保護獨立機關與相關法令制定及政策之推行，爰規劃「考察愛沙尼亞、芬蘭、瑞典及丹麥個人資料保護獨立機關與相關法令制定及政策之推行」計畫。

## 第二節 行程規劃

法務局為籌備本次出國考察計畫，自 111 年 9 月 19 日至 10 月 27 日止，陸續召開 5 次出國考察行前會議，決議考察日期、預計拜會之政府機關及機構、擬定拜會問題、工作分配等事項，並逐一連絡駐外館及拜會機關，請渠等先行審閱拜會問題，安排是一與會人員並準備相關資料。

本次出國考察承蒙外交部駐拉脫維亞代表處聯繫愛沙尼亞資料保護監察局與愛沙尼亞內政部邊防與移民政策司、駐芬蘭代表處聯繫芬蘭資料保護監察使辦公室、駐瑞典代表處聯繫瑞典隱私保護局，以及駐丹麥代表處聯繫丹麥資料保護局，感謝駐芬蘭代表處張秀禎大使大力協助，考察期間並蒙駐芬

蘭代表處陳俊齡秘書、駐瑞典代表處代理館長黃泰謀副參事與易家琪秘書、駐丹麥代表處李翔宙大使與李瑞崢秘書接待，及林秀苑雇員陪同行程。

茲將本次考察行程依時序臚列如下：

日期	行程	與會人員
10月31日 (一)	桃園出發	
11月1日 (二)	抵達愛沙尼亞-塔林	
11月2日 (三)	上午 塔林市政大廳、國會及周遭景點	
	下午 KGB 博物館、俄羅斯大使館	
11月3日 (四)	上午 拜會內政部邊防與移民政策司 Border Guard and Migration Policy Department	內政部邊防及 移民司司長 Jan JaneK Mägi
	下午 抵達芬蘭-赫爾辛基	
11月4日 (五)	上午 拜會芬蘭資料保護監察使辦公室 Office of the Data Protection Ombudsman	芬蘭資料保護 監察使 Aun Talus
	下午 駐芬蘭代表處 參觀赫爾辛基市政廳、頌歌中央圖書館、國家 博物館	陳俊齡秘書

11月5日 (六)	上午 參觀赫爾辛基城市建設—老農貿市場	
	下午 出發至瑞典	
11月6日 (日)	上午 抵達瑞典-斯德哥爾摩 參觀卓寧霍姆宮	
11月7日 (一)	上午 參觀瑞典皇宮-	代理館長黃泰 謀副參事
	下午 駐瑞典代表處代理館長黃泰謀副參事 參觀瓦薩戰艦博物館	
11月8日 (二)	上午 出發前往丹麥	
	下午 抵達丹麥	
11月9日 (三)	上午 8字社區導覽	李翔宙大使
	下午 拜會丹麥代表處李翔宙大使 參觀丹麥阿馬琳皇宮設、計博物館、運河遊船	
11月10日 (四)	丹麥機場搭機返台	
11月11日 (五)	抵達桃園國際機場	

## 第二章 愛沙尼亞

### 第一節 緣起

原規劃拜會愛沙尼亞資料保護監察局(Estonian Data Protection Inspectorate)、歐洲創新科技研究院(EIT Digital)及內政部公民和移民政策司(Citizenship and Migration Policy Department at the Ministry of Interior of Estonia)，瞭解愛沙尼亞資料保護監察局組織、執行 GDPR 及愛沙尼亞個人資保護法之方式，以及愛沙尼亞數位化政府建構過程，經駐拉脫維亞代表處聯繫結果，因本局聯繫期程太趕且停留時間較短，僅接獲內政部邊防及移民政策司(Border Guard and Migration Policy Department)司長賈內克·馬吉(Janek Mägi)願意接受本局拜會，但司長事前經聯繫得知本局想了解愛沙尼亞的數位公民等政策，除該司負責的邊防政策外，還找了其他部門同仁講解內政部數位公民及公民政策。十分感謝司長，同時也十分感謝駐拉脫維亞代表處及翻譯安度先生之協助。

愛沙尼亞 E 化政府大事紀<sup>1</sup>:

1991 年，愛沙尼亞 (Estonia) 在蘇聯瓦解後重獲獨立，1999 年加入世貿組織 (WTO)、2004 年加入歐盟和北大西洋公約組織 (NATO)、2010 年加入經濟合作暨發展組織 (OECD)，2011 年成為歐元區的一員。獨立後的愛沙尼亞，藉由推動電子化政府與發展數位科技的策略，迅速轉型成為在數位科技領域表現亮眼的新興國度，e-Estonia 數位措施時間軸：

2000 年，電子申報稅務平台 (e-Tax board)、停車位電子協尋系統 (m-Parking)

2001 年，人口登記 (population registry)、數據交換網絡 (x-Road)

2002 年，數位校園 (e-School)、電子簽章 (digital signature)、晶片身份證 (ID-card)

2003 年，公車票券晶片卡 (ID bus ticket)、電子化土地登記 (e-Land registry)、線上法律查詢系統 (e-Law system)

---

<sup>1</sup> 資料來源：愛沙尼亞政府網站：<https://e-estonia.com/>

2004 年，電子化醫療資訊系統（EHIS）

2005 年，電子投票（i-Voting）

2007 年，行動身分證（mobile-ID）、電子化警政系統（e-Police system）、  
無鑰簽章基礎設施（keyless signature infrastructure）

2008 年，電子化健康照護系統（e-Health system）

2010 年，電子處方箋（e-Prescriptions）

2011 年，智慧電網（smart grid）、邊境車流管理系統（border queue management）

2012 年，電動車快充網絡（EV quick charging network）

2013 年，歐洲數據交換網絡（x-Road Europe）

2014 年，數位公民（e-Residency）、數據大使館（data embassy）

2015 年，電子收據（e-Receipt）、數位法庭系統（e-Court system）

2016 年，數據大使館第二階段（data embassy stage2）

2017 年，線上開辦銀行帳戶（opening a bank account online）

2018 年，電子化報告 3.0（Reporting 3.0）

2019 年，政府 AI 戰略（Government AI strategy）

2020 年，主動式兒童保育（Proactive Child Care）公證人遠程驗證（Remote  
Verification for Notaries）

2021 年，全球第一部自動氫燃料汽車（World's First Autonomous Hydrogen  
Vehicle）

## 第二節 愛沙尼亞內政部邊防及移民政策司

### 第一項 機關概述

愛沙尼亞內政部是其國內最大的部門，負責國家內部安全(警察、消防、國防員警等)、公共秩序、救援服務、邊防警察、公民身份和移民、公民政

策以及民間社會和宗教、甚至是歐盟關係等事務，內政部部門總人數(包含警察、消防及海關人員)共約 4541 人。本次拜會者為內政部邊防及移民政策司(Border Guard and Migration Policy Department)。

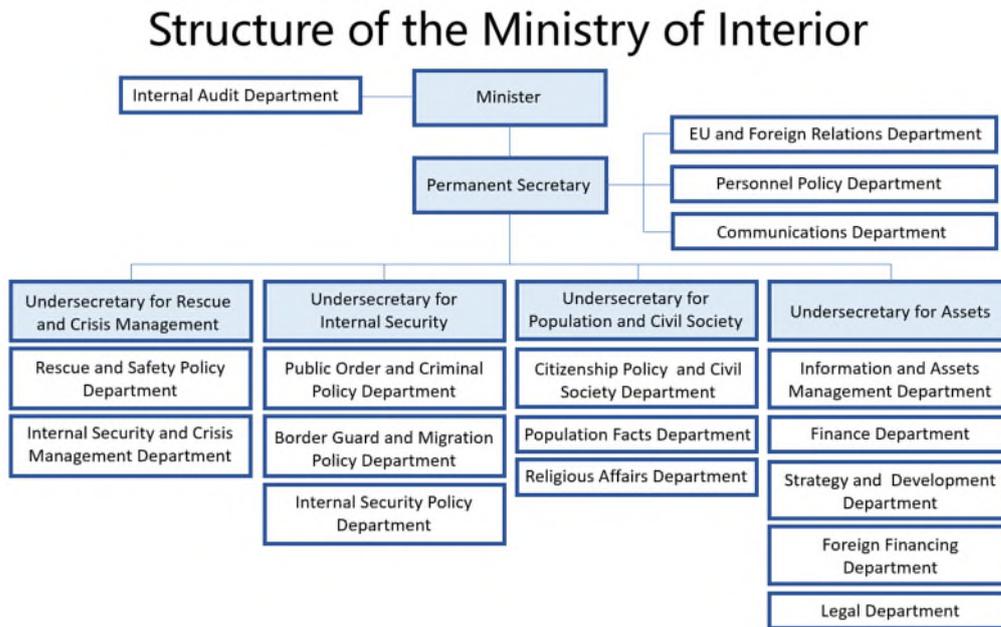


圖 2-1 愛沙尼亞內政部組織架構圖

## 第二項 拜會紀要

愛沙尼亞內政部是其國內最大的部門，負責國家內部安全(警察、消防、國防員警等)、公共秩序、救援服務、邊防警察、公民身份和移民、公民政策以及民間社會和宗教、甚至是歐盟關係等事務，內政部部門總人數(包含警察、消防及海關人員)共約 4541 人。內政部長本次拜會者為內政部邊防及移民政策司(Border Guard and Migration Policy Department)。

### 一、邊境政策

邊境及移民政策司主要負責海關、合法及非法移民。愛沙尼亞在今年因收留烏克蘭難民所以人口暴增百分之四，這對內政部來說是很大的

負擔。根據內政部調查，愛沙尼亞人民對於警察、海關人員的信任度高達 92%。司長說，信任度如此高的原因是愛沙尼亞人口數不多，大家彼此認識。愛沙尼亞塔林到邊境開車只要 1 小時 30 分，東邊接壤俄羅斯，有一部分的邊境約 130 公里以陸地接壤鄰國部分未設置海關，在 2021 年時發生白俄羅斯策動非法移民通過白俄羅斯進入到拉脫維亞、立陶宛等歐盟國家的嚴重邊防事件，加上今年爆發的烏俄戰爭，那些原本沒有設海關的地方加設圍籬且加強巡防，這是自愛沙尼亞獨立後前所未有的事件。另外在海關部分，在新冠疫情前，每年約有一千萬的觀光客入境愛沙尼亞，海關人員非常忙碌。除邊防外，內政部還必須制定相關法案到國會，包括考量要對接國際法及歐盟法，基本上 歐盟已制定移民相關法律，歐盟會員國只需要在那架構下，填補歐盟法規未規定的部分，並注意其國內法規有無衝突。另外各部會也有權訂定相關法令，這些法令必須經過法務部同意才能通過。



圖 2-2 愛沙尼亞邊境圖<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 資料來源:愛沙尼亞內政部網站 <https://www.siseministeerium.ee/en/activities/kindel-sisejulgeolek/border-management>



圖 3-3 愛沙尼亞邊境架起圍籬<sup>3</sup>

## 二、數位公民(e-Residency)

愛沙尼亞因為人口少、天然資源稀少，需要他國家數位公民加入愛沙尼亞發展經濟，現在也有其他國家也有相同計畫。推行數位公民對愛沙尼亞及申請人所屬國家是雙贏政策，開設公司要繳稅，申請人所屬國也會有稅收，所以該國也會鼓勵人民取得愛沙尼亞數位公民。愛沙尼亞會嚴格審查數位公民身分，不是每個國家的人民申請就可取得數位身分證，例如烏俄戰爭爆發後，目前拒絕俄羅斯及白俄羅斯人民取得愛沙尼亞數位公民。數位公民會拿到一張實體的卡片，該卡片是由愛沙尼亞在當地的大使館發放，如在當地無大使館，就要到鄰近國家拿，例如臺灣就是要在日本或新加坡的愛沙尼亞大使館拿。這張卡片可以享受愛沙尼亞的數位服務，例如開設公司、電子簽章、報稅等等，目前數位公民開公司最快的時間是 15 分鐘又 33 秒，但數位公民不因此取得在愛沙尼亞入境、居留的權利。另外，以簽約為例，契約雙方都必須有數位身分證及電子簽章的環境下才有可能完成。歐盟有規定會員國需彼此承認數位身分證，因此愛沙尼亞這邊已完成整合，歐盟各會員國可以用該國自己發行的數位身分證來進行簽證，歐盟之外的國家，必須要與愛沙尼亞彼此承認，才有可能用電子身分證完成電子簽章，並進行法律行為。合

<sup>3</sup> 資料來源:愛沙尼亞內政部網站，同註 2

作國家對於自身 e 電子身分證審核已經很嚴格了，雙方的安全單位也會互傳身分審核相關訊息，當然國家對合作國家會簽約，合作國家也要自行確保其傳遞資料行為合乎其國內個人資料保護規定，當然如果其他國需要愛沙尼亞提供公民的背景身份，愛沙尼亞國內法律允許則可提供，才不致與本國個人資料保護法發生衝突。發卡後愛沙尼亞政府仍然會隨時管控，如發現數位公民有洗錢或恐怖份子等不法行為，立刻遠端註銷其電子身分證，因此國內的安全單位也將參與審核及發卡。

愛沙尼亞在歐盟是很穩健謹慎的會員，該國也不想破壞信譽，因此對於發卡單位審核很嚴格，除了大使館外，愛沙尼亞也允許經該國認可之私人公司完成數位公民身分證之發卡，私人公司也是要層層審核把關，愛沙尼亞這邊會提出標案，私人公司如果要得標，必須通過安全審查，通常該私人公司也在其他國家本身已有核發簽證之能力及經驗，得標單位經營後，愛沙尼亞會派員至現場觀察其服務有無符合標準，上週邊境及移民司派員赴日本去檢查私人發照單位。

另外，申請人取得數位公民證至少讓發政單位親眼見一次面，同時審核指紋或紀錄等，如發現不良紀錄，就不會發卡。數位公民與愛沙尼亞政府是使用共同電子資料庫，數位公民用數位身分證登錄後，可以查詢到其個資被查詢及利用的軌跡，雖然資料庫龐大，愛沙尼亞已有經驗管控資料庫，按照法律，不同資料庫有不同保留時間。另外，數位身分證每 5 年換發一次，重新審核背景。

### 三、公民政策

愛沙尼亞公民身份取得方式分為二種，一為因出身血統取得，一為後天申請入籍。愛沙尼亞憲法第 8 條規定，小孩之父母之一為愛沙尼亞公民，則小孩當然取得愛沙尼亞公民身分，且因出身取得的國籍永遠不得被取消。所以公民法雖規定不能有雙重國籍，然憲法有規定因身分取

得的國籍不得被取消，爰有可能有公民擁有雙重國籍，但公民可以自己選擇放棄國籍。申請入籍者如被發現有雙重國籍，政府可以取消其愛沙尼亞國籍。1940 年前的愛沙尼亞是獨立國家，1941 年被蘇聯併吞，1991 年脫離蘇聯獨立後，開始回歸適用 1938 年制訂的公民法，依據公民法，如果此人是愛沙尼亞人或是父母、祖父母之一是愛沙尼亞人，可取得愛沙尼亞公民。被蘇聯併吞期間有約 50 萬人以上的蘇聯人被迫移民到愛沙尼亞，愛沙尼亞政府有給一段時間詢問這些人是否申請入愛沙尼亞國籍，原有約 50 萬人，目前仍有 6 萬多人未做決定，成為沒有公民權只有居留權的人，這些人無法擔任公職權、無被選舉權。申請入籍條件為 15 歲以上、擁有永久居留證、在愛沙尼亞居留超過 8 年以上且通過考試，經政府審核後，准許取得公民權，被駁回者，可向法院提出訴訟，法院將審查政府是否依據公民法所定理由作出准駁。15 歲以下則由法定代理人申請，則無須經過考試。另外，也有非常特殊的個案是經由部長提出，政府再組成跨部會專案審查通過而取得國籍者。

#### 四、數位化政府及降低數位落差

愛沙尼亞是高度數位化的國家，愛沙尼亞檔案，除了古物外，所有檔案都已數位化及境外安全備份，已無核發紙本。為了降低數位落差，每個城市的地方政府必須教導及協助其居民使用網路、智慧手機等數位產品，中央也會編列相關教育訓練之預算。另外，新冠疫情期間大家都遠距辦公，雖疫情結束，但遠距辦公趨勢沒有改變。像邊境司的工作同仁可以 30 日內不進辦公室在家辦公，但機密事項不能使用數位傳訊，仍然必須召開實體會議討論。

#### 五、政府組織及公務員身分之取得

愛沙尼亞政府部門常有調整，每年都有可能因為新議題而合併或設立新組織以靈活應變。在公務員身分上，每年約有百分之八的人進來或

離開政府部門，這法律上沒有問題，當公務員無須經過考試等，福利上也只有多了 7 天特休，薪水方面幾無差別，會選擇進公務部門通常是因為愛國，想為國家做些事情。愛沙尼亞政府十分鼓勵民眾從私人單位進到政府部門，如此才能讓政府部門利用到民間單位的專長及知識。



圖 2-4 拜會愛沙尼亞內政部邊境及移民司合照

### 第三項 心得

#### 一、愛沙尼亞人強烈的愛國心以及對於政府之高度信任

愛沙尼亞人口共約 110 萬人，主要在愛沙尼亞本國(全國總人口約 134 萬人，愛沙尼亞族占 68%)，愛沙尼亞與屬於芬蘭-烏戈爾語族<sup>4</sup>，其民族及語言與芬蘭接近，在拜會內政部邊境及移民司，以及透過會後與翻譯安度先生的聊天，相較於鄰近的俄羅斯，愛沙尼亞人不管是在人口上及語言上都屬少數，因此非常重視自身文化及語言的保存性，尤其是遭遇

<sup>4</sup> 資料來源:維基百科，網址 <https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%84%9B%E6%B2%99%E5%B0%BC%E4%BA%9E%E4%BA%BA>

一次因蘇聯併吞亡國又復國的歷史，使愛沙尼亞人團結，在人口政策上，要求蘇聯時期被迫遷移過來的 50 萬移民認同並學習愛沙尼亞語及文化以取得公民身分，同時也全力支持國家加入世貿組織、歐盟、北約等國際組織，對內因人力、財力及天然資源之嚴重缺乏，開始推動電子化政府，其國會及行政部門於早從 1996 年起，在 eID 開始發放之前，陸續增修並通過與數位化政策相關的法律。目前，與 eID 或政府數位服務相關的法律便有近 20 條，包括了《身分證件法》、《數位簽章法》、《個人資料保護法》、《資訊系統安全措施法》等<sup>5</sup>，獲得民眾及國會的支持，其後電子化政府相關基礎設施順利完成，使愛沙尼亞迅速轉型成為在數位科技領域表現亮眼的新興國度。另外，愛沙尼亞因人口少，彼此之間幾乎都認識，有一定的信任關係，又該國政府體制採行內閣制，優點是行政首長是國會選出，某程度融合立法權及行政權，這對政務推行上有助益。此外，民眾與政府使用同一個資料庫，可以查詢到自己的資料被哪些單位、哪些時間點查詢利用軌跡，另外，該國之行政決策透明，民眾對政府信任度高，皆是愛沙尼亞能在迅速建立數位化政府的先天條件。

反觀我國，因歷史及政治等因素，對於自己民族、文化、甚至是國家的認同感分歧，對於人的信任度，因詐騙事件、假新聞等越降越低。總統制強調行政與立法間之制衡而非合作，也不利行政推出之政策獲得國會支持。另外，在政府政策部分，雖我國中央及地方政府皆把公開透明作為施政目標，但仍與民眾認知有段差距，這也是在政府資訊公開法、個人資料保護法等規定未來需要修法強化。

## 二、數位身分認證與安全的網路環境是國家數位化之基石

「愛沙尼亞有高達 99% 的政府服務已經數位化，只要綁定手機認證後，就能在網路上快速報稅、查看病歷、戶籍等資料。從 2000 年推

---

<sup>5</sup> 資料來源: <https://www.twreporter.org/a/e-id-in-estonia>

動至今，愛沙尼亞人已經非常習慣這樣的數位生活，如今只有在「買賣土地」、「結婚」和「離婚」時，才需要本人到現場<sup>6</sup>」這段是提到愛沙尼亞數位化政府時大家都會引用的一段話。而為何我們需要數位化政府？在疫情前，或許我國很多民眾認為電子化政府的確減少紙張使用、節省人力，但不認為數位化政府有其迫切性，但在疫情時期，居家隔離導致無法親臨櫃台申辦業務，甚至被迫放棄投票權，與國外間的商務往來僅能靠網路進行，這時顯得電子化的重要。另外，我國為高度外貿依存度國家，當越來越多國家完成電子化商務所需法制、資訊等相關基礎建設，通過歐盟 GDPR 適足性認證(例如日本及韓國)，相對削弱我國的競爭力，不利經濟發展。

在傳統紙本或非全程電子式作業模式，不管是民眾向政府申請公司設立登記或補助等事項、向銀行申辦貸款等事項或是私人間簽訂契約等法律行為，首先出現的問題就是：怎麼判斷簽署人的身分屬實？該授權是否確為本人授權？文件在傳輸過程中有無被竄改？因此，必須至現場核對當事人身分證件上的照片及本人是否同一人，簽名之真實性等做人工身分驗證，為了克服身分驗證及維持文件在傳輸過程中不被竄改或外洩，愛沙尼亞在 1996 年起就制定相關《身分證件法》、《數位簽章法》等電子化政府及電子商務所需法律，之後陸續完成數據交換網路(x-Road)、數位身分證結合數位簽章、無鑰簽章基礎設施（keyless signature infrastructure）等電子化基本建設，從拜會愛沙尼亞內政部邊境及移民司訪談中也得到其核發數位身分證審核之嚴謹及安全性之確保，這些都使其電子化政府、電子商務甚至到數位公民發展順利，成為歐盟及全球楷模之要素。

我國雖然內政部推出自然人憑證、衛福部推出健保卡認證、臺北市

---

<sup>6</sup> 蕭新晟，愛沙尼亞數位治理之法律架構，資料來源：<https://eid.hsiaoa.tw/estonian-x-road/>

政府推出台北通數位身分識別，但其發證嚴謹度與愛沙尼亞數位身分認證差距很大，另在數位簽章部分，雖然我國於民國 90 年制定電子簽章法，但尚未普及，更遑論傳遞時所需要的安全交易網絡設施。在相關法律未完備下，相關部會不管是推行數位身分證、T-Road、線上申辦等，都因欠缺法律依據，師出無名，無法取得外界支持，皆為不利於電子化政府及電子商務推動之因素。最近金融監督管理委員會為提升數位金融服務的普及與安全，試辦「數位身分認證及授權」主題式監理沙盒及業務<sup>7</sup>，惟已與愛沙尼亞落後近 15 年，成效如何，尚待觀察。在我國法制、網路安全、個人資料保護監督管理尚未完備下，交易之另一方也不會輕易地同意合作使用跨境電子交易，因此，期待中央部會及立法院能完成修訂相關法律，俾利中央地方主管機關完成基礎建設，入法執法，強化我國電子政府及電子商務環境，與歐盟及全球接軌，提升競爭力。

### 三、公私部門間人員流動及組織調整有助政府部門靈活運用

愛沙尼亞在建立電子化政府之初，借助了民間部門林納爾·維克(Linnar Viik)專業力量，成為電子化政府的先驅，從拜會愛沙尼亞內政部邊境及移民司也可得知，愛沙尼亞政府組織的彈性，以及其民間及政府人員流動順暢，有助於政府部門靈活應變國際趨勢，同時也容易讓政府借助民間的技術。目前我國組織法定主義之下，組織變動必須藉由修法方式為之，不力靈活應變，另外，公務員身分取得必須透過考試，且有依法有身分保障，公務員薪資與業界差異甚大(例如律師及機關法制人員之所得差距甚大)，加上民眾對於國家及政府認同感薄弱，更不利政府借助民間技術來推行政策，這也是我國目前數位化發展落後愛沙尼亞的原因之一。

---

<sup>7</sup> 資料來源:金融監督管理委員會 2022 年 7 月 22 日新聞稿  
[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=202207220001&dtable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202207220001&dtable=News)

## 第三節 KGB 博物館

### 第一項 機構概述

愛沙尼亞在 1941 年至 1990 年間由蘇聯統治，這段期間，蘇聯除了強迫 50 萬人非自願移民至愛沙尼亞，也派了其國家安全委員會(即 KGB)人員滲入，因此在塔林可以看到當時 KGB 留下來之器具、監獄等歷史文物，讓後代子孫不要忘記這段歷史。KGB 博物館位在 Viru 飯店的 23 樓，當時 Viru 飯店是最高也最新的大樓，所有政商名流在這裡入住，卻也同時被監控著。同時這飯店是當時最高樓，居高臨下，是監控塔林最方便的戰略位置。導覽員說，只要曾經入住在當時被監控的房間當中的人都曾經發生，房間中如果備品、衛生紙減少了，只要隨口一抱怨，不用打電話叫服務生，大約 3 分鐘之後就會有備品送到！該飯店其實是水泥及監控聽筒所組成。簡單一個故事就證明了當時被監控的狀況。除了住進飯店會被監控，本次負責翻譯的安度先生，他也經歷過那段時期，他描述，當時都不知道鄰居是不是 KGB 成員，他們甚至在聚會時，故意開啟敏感話題煽動情緒，再把你的一言一行上報給情報中心，隔天你就被帶走了，當時人人都活在恐懼的氣氛中，因此特別珍惜現在的國家及自由。

此外，這次參訪塔林舊市區，經過俄羅斯大使館，外面堆滿了愛沙尼亞人對於俄國入侵烏克蘭的抗議標語，在戰爭爆發後，愛沙尼亞已拒發俄羅斯人入境簽證及數位公民，同時啟動烏克蘭難民庇護，依據警察和邊防警衛局局長的命令（從 2022 年 2 月 24 日起）允許持有生物識別護照的烏克蘭公民以及沒有生物識別護照但持有有效旅行證件、外交護照、公務護照、非公民護照、難民旅行證件、海員護照等，在無需簽證狀況下進入愛沙尼亞。<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 資料來源:愛沙尼亞內政部網址 <https://www.kriis.ee/en/security-situation-europe/ukrainian-war-refugees/coming-estonia>



圖 2-5 參訪愛沙尼亞塔林市 KGB 博物館

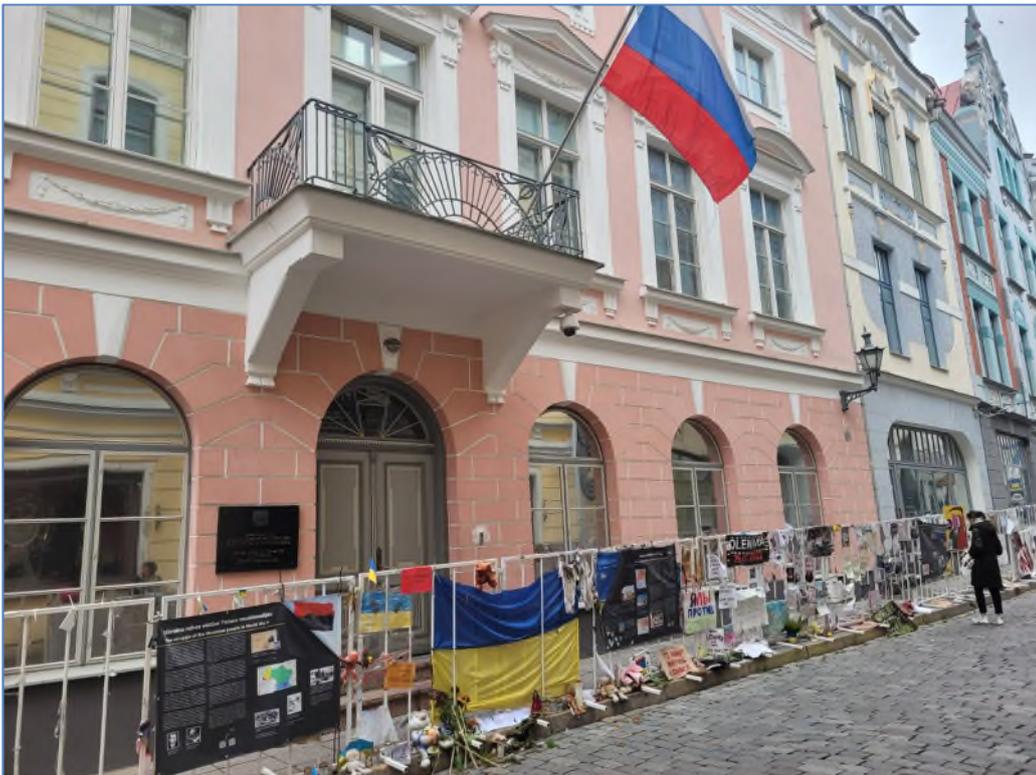


圖 2-6 愛沙尼亞塔林市的俄羅斯大使館

## 第二項 參訪心得

### 科技偵查及執法與人民隱私權保障

如同蘇聯統治愛沙尼亞及歐洲各國一樣，在我國戒嚴時期，政府對人民實施了監控，並高度鼓吹告密的行為，不少活躍人士都曾遭受情治機關嚴密的監控。直至 1987 年解嚴，逐步邁向民主化，加上近年政府積極執行轉型正義，調查當年的真相，陸續公開檔案，並在景美、綠島成立國家人權博物館。

在法治面，我國憲法第 12 條明定：「人民有秘密通訊之自由。」卻遲至 1999 年才通過「通訊保障及監察法」，其中第 5 條第 2 項規定，通訊監察書，偵查中由檢察官依司法警察機關聲請或依職權核發，審判中由法官依職權核發。自大法官釋字第 631 號解釋文略以，通訊監察書原則上應由客觀、獨立行使職權之法官核發，而使職司犯罪偵查之檢察官與司法警察機關，同時負責通訊監察書之聲請與核發，難調為合理、正當之程序規範，而與憲法第 12 條保障人民秘密通訊自由之意旨不符，應自本解釋公布之日起，至遲於 96 年 7 月 11 日修正公布之通訊保障及監察法第 5 條施行之日失其效力。<sup>9</sup>自始通訊監察權回歸自司法，為人權保障一大邁進。雖通訊監察部分雖已修正，但現在民眾更關注的是，路上監視器、無人機無所不在，高度解析及 AI 人臉辨識，資訊回傳至警察等機關用以裁罰或偵查罪犯，雖可保障民眾安全，但同時也有侵害隱私權疑慮，尤其是經歷香港反占中事件，民眾也會擔心，如科技執法被政府用來作為偵查抗議人士用途，或是相關臉孔資訊被駭或傳輸至境外地區，侵害的將不只是隱私權而是人身自由。另外，在疫情期間，在家上班上課使用視訊設備，出外則是須通過層層的體溫偵測及手機實聯制，這些影像及數據資料後續傳輸、利用及保存方

---

<sup>9</sup> 司法院法令判解系統大法官釋字第 631 號解釋文 [https://legal.judicial.gov.tw/FINT/Default\\_AD.aspx](https://legal.judicial.gov.tw/FINT/Default_AD.aspx)

式如何?也引發民眾對於隱私權及個人資料保護相關討論。<sup>10</sup>這些科技執法或偵查對於隱私權的侵害不亞於以前的監聽，目前尚無相關法律規範其正當程序及資安、個資要求，法務部雖於 2020 年推出科技偵查法草案<sup>11</sup>，然該草案僅限於司法偵查，就行政調查領域，以及涉及個人資料保護法部分，目前法制尚未完備。

---

<sup>10</sup> 110 年臺北市府人權論壇-公部門使用人臉辨識及監視器等科技監控措施執法之隱私權保障、台北通及 1922 簡訊實聯制度調個人資料之保護  
[https://www.legalaffairs.gov.taipei/News\\_Content.aspx?n=4822A808D79DC727&sms=8E76D86114B5D601&s=784BED490E458204](https://www.legalaffairs.gov.taipei/News_Content.aspx?n=4822A808D79DC727&sms=8E76D86114B5D601&s=784BED490E458204)

<sup>11</sup> 法務部科技偵查法草案預告 chrome-extension://efaidnbnmnnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.moj.gov.tw/Public/Files/202009/70320090817536d83f.pdf

## 第三章 芬蘭

### 第一節 緣起

依《 歐盟運作條約( The Treaty On The Functioning of The European Union )》第 16 條第 2 項及歐盟《基本權利憲章 ( Charter of Fundamental Rights of the European Union )》第 8 條第 3 項規定，歐盟會員國應有獨立監督機關來監管個資保護相關規定的遵循，故個資保護監督機關在歐盟是具有憲法上的地位。歐盟於 2016 年 5 月公布個人資料保護規則(General Data Protection Regulation，以下簡稱 GDPR)，施行日期定為 2018 年 5 月 25 日，並於歐盟各會員國內直接生效。GDPR 第六章(第 51-第 59 條)即對於獨立監管機關之獨立地位、權限、職務及權力予以規範。

為了補充 GDPR，芬蘭制定《資料保護法》(Data Protection Act，以下簡稱 DPA)於 2019 年 1 月 1 日生效，並廢除了舊的個人資料法 (523/1999)。DPA 第 8 條規定，芬蘭資料保護監察使為芬蘭資料保護之國家監管機關<sup>12</sup>，DPA 並補充了資料保護監察使在組織、人力及職權行使上等各個面向更具體的執行規定。

在臺灣，憲法法庭於 111 年 8 月 12 日對於健保資料庫案作成 111 年憲判字第 13 號判決，判決書與理由書中，要求政府主管機關建構個資與健保資料庫治理監督機制、甚至是獨立機關。基於憲法判決修法的要求，國內各界勢必要針對數位轉型進行辯論，以決定建置何種數位治理的架構，來處理包括政府資料庫在內的資料二次利用、獨立監理機制與機關的各項議題，讓權力得以受到法律的監督與限制，讓民眾的個資與隱私能受到法治的保護，也讓臺灣朝向數位憲政主義階段邁進。

---

<sup>12</sup> See DPA §8 In Finland, the national supervisory authority referred to in the Data Protection Regulation is the Data Protection Ombudsman, who works under the auspices of the Ministry of Justice.

臺北市政府法務局既為臺北市政府的法制幕僚機關，目前亦在「臺北市政府資料治理委員會」的運作中主政個資保護業務，本次特擇定歐盟地區考察個資保護獨立機關與相關法令制定及政策之推行，作為臺北市政府研擬修法管理、制定政策之參考，以建立與時俱進法治城市，強化臺灣首都之國際競爭力。

## 第二節 資料保護監察使(Data Protection Ombudsman)

### 第一項 機關概述



芬蘭資料保護監察使為芬蘭資料保護法所規定之國家監管機關。資料保護監察使辦公室另設有 2 名副資料保護監察使，及大約 45 名專家<sup>13</sup>。資料保護監察使 Anu Talus 自 2020 年 11 月 1 日起擔任該職位。副資料保護監察使 Heljä-Tuulia Pihamaa 於 2021 年 3 月 22 日上任，副資料保護監察使 Annina Hautala 於 2022 年 9 月 1 日上任。均係由政府任命的自治和獨立機構，任期為 5 年<sup>14</sup>。

資料保護監察使及副資料保護監察使組成制裁委員會，負責依據 GDPR 規定處以行政罰款<sup>15</sup>（行政罰款的最高金額為營業額的 4% 或 2000 萬歐元，不能對政府或國有企業、市政當局和教區等公共組織處之<sup>16</sup>。）

另設有專家委員會，與資料保護監察使辦公室一起運作，應資料保護監察使之要求，就與適用於管理個人資料處理的立法相關的重大問題發表

<sup>13</sup> See DPA §9 The Data Protection Ombudsman has an Office with at least two Deputy Data Protection Ombudsmen and a necessary number of referendaries familiar with the Data Protection Ombudsman's field of action and other personnel.

<sup>14</sup> 資料來源:芬蘭資料保護監察使網站 <https://tietosuoja.fi/en/office-of-the-data-protection-ombudsman>

<sup>15</sup> See GDPR §83

<sup>16</sup> See DPA §24(4)

聲明。由主任委員 1 人、副主任委員 1 人、委員 3 人組成，各委員設副委員 1 人。委員會成員是獨立於資料保護監察使辦公室的專家。必要時，委員會還可以諮詢其他專家。

資料保護監察使與副資料保護監察使，除上述行政罰款之裁罰案件須成立制裁委員會共同決定之外，係各自獨立行使職權<sup>17</sup>，帶領 1 組服務團隊。故辦公室成立 3 組服務團隊；通常，其中 1 個側重於私營部門和跨境事務，第 2 個側重於公共部門和國家處理的事務，第 3 個側重於與《資料保護執法指令》和《刑事個人資料處理法》相關的事務與維護國家安全相關的事項。行政、諮詢和登記服務集中在辦公室的行政單位。聯合職能團隊包括 IT 高級專家、通信和資料保護官。獨立的流程組還協調某些主題的實踐和項目，例如資料保護違規、資料主體的權利和影響評估<sup>18</sup>。



圖 3-1 芬蘭資料保護監察使辦公室外牆

<sup>17</sup> See DPA §16(2)

<sup>18</sup> 資料來源:芬蘭資料保護監察使網站 <https://tietosuoja.fi/en/annual-report-2020>

## 第二項 工作與職責

芬蘭資料保護監察使之工作及職責係依照 GDPR 的規定而來<sup>19</sup>，分述如下<sup>20</sup>：

1. 監督遵守資料保護立法和其他有關個人資料處理的法律。
2. 提高對與處理個人資料相關的風險、規則、保障措施、義務和權利的認識。
3. 進行調查和檢查。
4. 對違反 GDPR 行為實施行政處罰。
5. 就影響個人資料處理方面的權利和自由保護的立法和行政變革發表聲明。
6. 就涉及處理個人資料的違規行為發表聲明。
7. 監督信用狀況資訊和企業信用評級的處理。
8. 處理就資料主體的權利發出命令的請求以及與處理個人資料有關的其他違規行為的通知。
9. 接收資料保護官員的聲明。
10. 接收個人資料洩露報告。
11. 制定需要進行資料保護影響評估的情況列表。
12. 評估有關高風險資料處理的事先協商。
13. 批准實務守則和標準條款。
14. 鼓勵採用證書、認可認證機構和吊銷已頒發的證書。
15. 在歐洲資料保護委員會代表芬蘭。
16. 在一站式原則範圍內與歐盟其他資料保護機構合作，並在需要時將事宜提交給歐洲資料保護委員會。GDPR 為了實現資料單一市場，除了訂定同樣規範，歐盟也同時希望達到規範同一施行，故採行一站式機制，如果爭議事件之資料管控或資料處理所在地包括歐盟內部數個會員國，爭

---

<sup>19</sup> See GDPR §57、§58

<sup>20</sup> 資料來源:芬蘭資料保護監察使網站 <https://tietosuoja.fi/en/duties>

議得提交至其中主要監管機關(lead supervisory authority)進行爭端解決，判決內容對於歐盟其他相關會員國具影響力(implications for all of Europe)。因此，在歐盟之跨國公司僅需面對一個監管機關，而非 28 個會員國之監管機關。

### 第三項 當年度(2022)重點工作項目之規劃

依 GDPR 第 59 條規定，各監管機關應編制年度活動報告，故資料保護監察使網站置放其年度活動報告，使該網站之拜訪者對於此監管機關曾經採取的政策及各項措施均能有所了解。又為使相關政策得以延續及更精準地讓外界知悉其工作重點，資料保護監察使亦於網站上公開當年度的重點工作項目，對應觀察可知，監察使對於資料保護的工作是有系統及策略的在執行。

2022 年資料保護監察使的重點工作項目如下<sup>21</sup>：

1. 資料主體的權利和兒童的隱私。
2. 為中小企業創建用於評估資料保護水平的工具。
3. 明確資料控制者在公共和私營部門中的作用。
4. 雲端服務和向第三國傳輸資料。
5. 資料保護官相關事項。
6. 釐清芬蘭當局的管轄權範圍。

### 第四項 拜會紀要

---

<sup>21</sup> 資料來源:芬蘭資料保護監察使網站 <https://tietosuoja.fi/en/mission-statement>



圖 3-2 拜會芬蘭資料保護監察使

## 一、資料保護案件之處理

根據 2020 年年度報告 Annual report 2020 所載，「隨著 2018 年《歐盟通用資料保護條例》的生效，提起的案件數量成倍增加，案件處理時間被嚴重壓縮。2020 年初，資料保護監察使辦公室開始系統地清理積案。該項目按計劃推進中，但同時立案數量不斷增加。2020 年，立案數量比上年增加 937 件。2020 年，資料洩露通知佔所有立案案件的三分之一以上。2020 年還啟動了一項提高資料洩露通知處理效率的舉措。」<sup>22</sup>隨著 2018 年 GDPR 生效後個人資料相關案件增加，資料保護監察使辦公室如何有效率的清理積案，成為一個迫切的問題。該辦公室於 2020 年啟動了一項提高資料洩露通知處理效率的措施，並採取相關預防措施，本次拜會之資料保護監察使阿努·塔盧斯 (Anu Talus) 說明，芬蘭自 GDPR 法案施行以來，涉及個資保護的案件由每年 3,500 件增加至大約 11,000 件。為

<sup>22</sup> 資料來源:芬蘭資料保護監察使網站 <https://tietosuoja.fi/en/annual-report-2020>

了處理不斷累積及增加的案件，建置了可以就案件的難易及類型加以區分的系統，並針對不同的類型採取不同的處理程序及方式，再搭配專家委員會的協助。簡單的案件包括單純詢問問題或申訴案件，會簡化其行政處理程序，大致在 1-2 日內即可以處理完畢；若是較為複雜的案件，則會交由專家委員會處理，相關處理流程最重要的部分是要確保責任劃分及不同類型的案件都能由最合適的人(流程)予以妥適處理。目前芬蘭國會也針對如何定義及處理自動化決策進行法案的研擬，務必使流程面的規範更加完備及嚴謹。

目前資料保護監察使辦公室有 47 個正式公務人員，含其他短期人員總計是 53 人，為了處理龐大的案件數量，也一直在尋找其他資源去紓解龐大案件數量的壓力。在處理資料洩漏的案件上，有制定相關的指引，以最近 LinkedIn 個資外洩的案件為例，指引會一個步驟一個步驟引導遭遇此一情況的民眾進行處理或請求協助，相關指導的訊息是很明確及清楚地公開於網站上<sup>23</sup>，完整的資訊揭露自然可以減少詢問的案件，而前階段處理步驟的正確，也可以讓案件得到較正確及簡潔的處理。

## 二、輔導工具之建置

根據 2020 年年度報告 Annual report 2020 所載，2020 年「資料保護監察使辦公室和芬蘭資訊社會發展中心 TIEKE 獲得歐盟委員會資助，用於開發幫助中小企業達到 GDPR 設定之資料保護標準之工具，據悉本項目預計持續 2 年」，據監察使阿努·塔盧斯 (Anu Talus)說明，目前這個計畫已經到達最後要向委員會提出報告的階段。

資料保護監察使辦公室和資訊社會發展中心 TIEKE Tietohäyskuntan keimistiskeskusry 的 GDPR2DSM 項目的目標是創建一個讓中小企業得

---

<sup>23</sup> 參閱芬蘭資料保護監察使網站 <https://tietosuoja.fi/jos-joudut-tietoturvaloukkauksen-kohteeksi>

以在沒有特殊資料保護專業知識的情況下仍可評估其資料保護的實踐狀況的工具。資料保護監察使辦公室為了開發這項工具，先於 2021 年初進行需求調查，並根據調查結果與 TIEKE 公司合作開發此工具，由該公司負責技術性的部分，例如：網站的建置，目前此項計畫具體成果業已提供使用中<sup>24</sup>。另外，監察使辦公室刻正進行一項希望促進未成年人(兒童)更能守護其個人資料的計畫。藉由這些計畫項目的進行，不管是發展公司或個人可以使用的資料保護評估工具或是教育宣導、甚至是訓練，都是希望能讓資料的控管者明確得知其資料保護的評估狀態，以降低可能的風險，若能從風險的源頭去加以控管，則後續衍發的申訴案件必然亦會減少，這也是一項可以阻止個人資料洩漏的的預防措施。

### 三、監管機關的跨國合作

在實務上，有關資料傳輸的跨國合作存在非常多類型，多數是存在私領域的範圍。對於跨國企業所涉及的各國監管機關的合作模式，基本上就是依照 GDPR 的規定來處理，若是監管機關間對於跨國企業的處理意見有所歧異，就交由歐盟的委員會去處理，而其決議是會產生拘束力。原則上跨國企業設置國的監管機關會取得處理的領導地位，有牽涉到的相關國家監管機關則可以表示意見，個案中，若是個資被外洩主體是芬蘭人，則會有溝通協調的機制去決定由哪個國家擔任領導的監管機構。

芬蘭、瑞典、挪威、丹麥、冰島、奧蘭群島和法羅群島的北歐資料保護監管機關(The Nordic data protection authorities，下稱 DPAs)於 10 月 13 日至 14 日在赫爾辛基會面。各資料保護監管機關 (DPAs) 討論了當前的資料保護主題並分享最佳處理方法<sup>25</sup>，會後並就合作和目標達成一致做出

---

<sup>24</sup> <https://www.tietosuojaapkyrityksille.fi/en/data-protection-tool/>

<sup>25</sup> 資料來源: <https://www.almatalent.fi/juridiikan-ja-talouden-uuuuset/pohjoismaiden-tietosuojaivanomaiset-iatkavat-tiivista-yhteistyota-tavoitteena-vastuullisen-digitaalisen-ympariston-edistaminen/>

聲明<sup>26</sup>，其合作及目標為：1) 北歐資料保護當局將繼續密切合作，讓資訊環境更安全、更負責任。2) 作為 EEA(歐洲經濟區，European Economic Area，縮寫：EEA) 成員的 DPAs 同意進一步為歐洲資料保護委員會在 GDPR 統一應用方面的工作做出貢獻。DPAs 還同意加強與自由相關事務的合作和資料共享，並將透過已經建立網絡的國際協調員來進行。3) 兒童的資料保護是北歐 DPAs 的優先事項。DPAs 決定組建一個與兒童和在線遊戲相關的非正式工作組共享資料，從培養意識開始做起，然後確定聯合指導和執法行動。4) DPAs 討論了歐洲健康資料空間監管提案，並因北歐各國獨具規模的全民健康登記資料及複雜的國家立法，而決定進一步合作。5) DPAs 認識到 GDPR 與歐盟數據包(digital package)之間的重疊，並且強調避免不必要的監管分散的重要性和需要以確保上述立法的一致執行。DPAs 還強調如果當局被賦予新的任務，則需要足夠的資源。6) DPAs 決定創建一個數據北歐工作組以進行資料交流和 IT 專家的合作。7) 北歐 DPAs 開發了有效的案件處理工具。DPAs 同意共享這些工具，這將由致力於此的內部工作組專責處理。

據監察使阿努·塔盧斯 (Anu Talus)表示，EEA 的國家，原本就有一套溝通協調的機制以促進各國間的合作，延續這樣的合作經驗，各國的資料保護監管機關依照 GDPR 規定，彼此合作、互助、聯合作業<sup>27</sup>，在目前的運作上是沒有問題的。

#### 四、監管機關與資料保護官之關係

必須指定資料保護官之組織為：大規模處理敏感資料者、定期、系統地、大規模地監測個人或公共機構（法院除外）。組織中的資料保護官

---

<sup>26</sup> The Nordic Data Protection Authorities Decided on Common Goals and Forms of Cooperation 資料來源：<https://tietosuojafi/documents/6927448/105358665/Helsinki+Declaration+2022.pdf/2711dc16-d497-434d-940e-eb595f66f6a4/Helsinki+Declaration+2022.pdf?t=1666073571612>

<sup>27</sup> See GDPR §60-§62

對於該範圍內資料的提供者及控制者有管理的權限，而資料保護監察使則是對於如果提供者或控制者不服資料保護官的管理，可以進一步予以處罰或科處行政罰款，或其他有法律拘束力的處理或糾正。據監察使阿努·塔盧斯 (Anu Talus)表示，雖然資料保護監察使與資料保護官在權責上有以上的差異，但每一個資料保護官都是獨立行使其職權，監察使原則上會尊重其權限，迄今為止，在實務執行上亦未曾發生監察使認為資料保護官的管理措施有所違誤而予以糾正的情形發生。

地方政府因市政或管理需求，可能會有去發展更切合該地區使用的資料保護影響評估工具之需求，但這樣的發展皆須遵循 GDPR 的規定，並根基於資料保護監察使所做成較具體的案例及其指引。以赫爾辛基市為例，該市發布了自己的資料保護影響評估工具，以促進與其服務提供者之間資料保護相關的合作，該評估工具就必須符合 GDPR 及資料保護監察使案例及指引的規定，監察使有權對評估工具為審查。另外，當使用該評估工具而出現高風險的結果時，則其資料保護官必須主動向資料保護監察使提出報告，並尋求相關處理。

在芬蘭，民眾對於資料保護監察使所作的決定是具有很高的信任度，其原因主要在於：相關的行政行為都具有很高的透明度、運用很多人工智慧的系統處理，且係基於法律的嚴格規範，以及對前開規範的違反，是以刑法加以規範<sup>28</sup>，而使受規範者認知到須擔負較大的責任。

---

<sup>28</sup> See DPA §26



圖 3-3 拜會芬蘭保護監察使

## 第五項 心得

憲法法庭於 111 年 8 月 12 日對於健保資料庫案作成 111 年憲判字第 13 號判決，判決主文中明確揭示，由個人資料保護法或其他相關法律規定整體觀察，欠缺個人資料保護之獨立監督機制，對個人資訊隱私權之保障不足，而有違憲之虞，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之保障。至此，在我國，對於政府主管機關應建構個資保護之獨立監督機制、甚至是獨立機關之要求，已無其他替代之可能。借鏡歐盟各國，GDPR 對於個資保護獨立監管機關之獨立地位、權限、職務及權力俱有規定，各會員國更以國內法補充更具體的執行規定。以本次拜會的芬蘭資料保護監察使為例，因為有這樣的法律規範制度，即便在複雜甚至是常有政治力介入的跨

國企業案件的處理上，始終著重在規範制度的遵循，以溝通協調、促成合作及會員間一致性的處理為目標。在各會員國國內的，資料保護監察使對於各組織內的資料保護官，縱使有監督的權責，但因為法律規範的明確，及各項配套執行指引之具體可循，重視的更是彼此獨立行使職權的相互尊重及合作。不管是從跨國的合作或是國內的執行，法律規範架構的完整，絕對是成功的起手式。

本次拜會芬蘭資料保護監察使的行程，雖然是重點拜會機關，但僅安排 1 個小時訪談時間，除了係因該機關公務繁忙外，最大的原因在於芬蘭作為極度數位化及資訊公開的國家，甚至在新冠疫情的推波助瀾之下，機關網站上有完整的業務資訊，民眾及外界人士是可以藉由網站做全盤的了解，故此次拜會行程無機關導覽亦無業務介紹，而由雙方直接就業務執行面上認為可能產生問題的部分進行詢答，機關資訊的公開、透明，造就了高效率的處理模式。公開、透明貫穿了芬蘭的政府施政行為，或許在初始建置時需要耗費較多的行政成本，但後續帶來很大的效益，包括：民眾的高度信任、避免誤解衍生爭議或申訴案件、及各項溝通的成本等。

作為獨立的資料保護監管機關，芬蘭資料保護監察使其實更著力在輔導及預防上。各項指引的訂定、資料保護評估工具的研發、建置等，努力嘗試讓資料的控管者及處理者走在規畫好的、合規的軌道上，都說 GDPR 是對於個人資料保護非常嚴格的規範，但就如同資料保護監察使在其行行動理念中所述，其將資料保護視為一個成功因素：對於私人而言，這意味著更好地保護個人資料和控制自己資料的可能性，對於公司而言，這意味著負責任的運營帶來的競爭優勢<sup>29</sup>。

---

<sup>29</sup> 資料來源: <https://tietosuojafi/toiminta-ajatus>

### 第三節 其他參訪行程

#### 第一項 赫爾辛基市政廳

是芬蘭赫爾辛基的市長辦公室和市議會的一處會場，位於克魯農哈卡區（Kruunuhaka），毗鄰赫爾辛基集市廣場。該建築完成於 1833 年，原為 Hotel Seurahuone，是一個重要的文化設施。酒店由卡爾·路德維格·恩格爾設計，他還設計了附近的主要建築赫爾辛基參議院廣場。赫爾辛基市在 1901 年購買了這座建築，1913 年酒店搬遷後，更新為市政廳。

市政廳還為赫爾辛基居民和移民提供公共信息服務<sup>30</sup>，舉辦展覽，音樂會和電影放映。市政廳一樓大廳 Event Square，被打造成是赫爾辛基每個人的論壇，從居民和組織到決策者和城市僱員，均可組織活動<sup>31</sup>。可免費舉辦各種與赫爾辛基有關的活動，以造福赫爾辛基居民、城市僱員以及當地組織和公司。但政黨、宗教組織及純商業活動是被禁止的。



圖 3-4 赫爾辛基市政廳一樓大廳

<sup>30</sup> 資料來源: <https://www.hel.fi/en/decision-making/information-on-helsinki/the-event-square-of-the-city-hall-lobby>

<sup>31</sup> 資料來源: <https://www.hel.fi/en/decision-making/information-on-helsinki/event-square-of-the-city-hall-lobby/organise-an-event>

## 第二項 頌歌中央圖書館

芬蘭非常重視圖書館，對閱讀的熱愛強烈地反映在他們的文化中。芬蘭人被列為世界上識字率最高的人之一，也是圖書館使用最多的人之一。圖書館在芬蘭人中也具有許多歷史意義。每個圖書館，無論是新的還是舊的，都有自己的個性，在赫爾辛基的文化舞台上佔有重要地位。

頌歌中央圖書館於 2018 年 12 月落成對外開放，是芬蘭獨立 101 週年國家送給公民的生日禮物。其坐落於芬蘭首都赫爾辛基市中心，毗鄰熱鬧商圈、火車站和美術館，正對著芬蘭國會，寓意政府與人民「面對面」交流，總占地約 1.7 公頃。因其有別於傳統圖書館以借、還書的服務為主，結合咖啡廳、遊戲室、Maker lab 等空間，甚至還有車間設備，例如 3D 打印機、乙烯基切割機和縫紉機等，成為市民休憩、學習及工作的好去處，且外型深具藝術性，故廣受遊客及市民的喜愛。該圖書館功能多元化—突破圖書館既定框架，提供市民多元化服務，深具考察參訪價值。



圖 3-5 頌歌中央圖書館(照片來源：<https://www.oodihelsinki.fi/en/for-media/>，Maarit Hohteri)

頌歌中央圖書館為增加服務效率，運用機器人圖書館員，協助處理書籍整理、借還書等例行性工作，體現自動化的世界趨勢。外表有如一艘大船，木質外牆搭配玻璃採光的複合式設計，點綴了赫爾辛基市中心，饒富建築之美；館內雖無請市民降低說話音量的標示，但市民皆能彼此尊重，控制自身音量而不會打擾到他人，對於親子共學而言是最好的境教場域。一樓主要為展演與休憩空間，更有一座電影院與咖啡廳設置其中；二樓主要是中央圖書館相關工作人員的辦公、研究空間，規劃多媒體室、會議室與生活實驗室 Living Lab；三樓則作為主要閱讀空間。

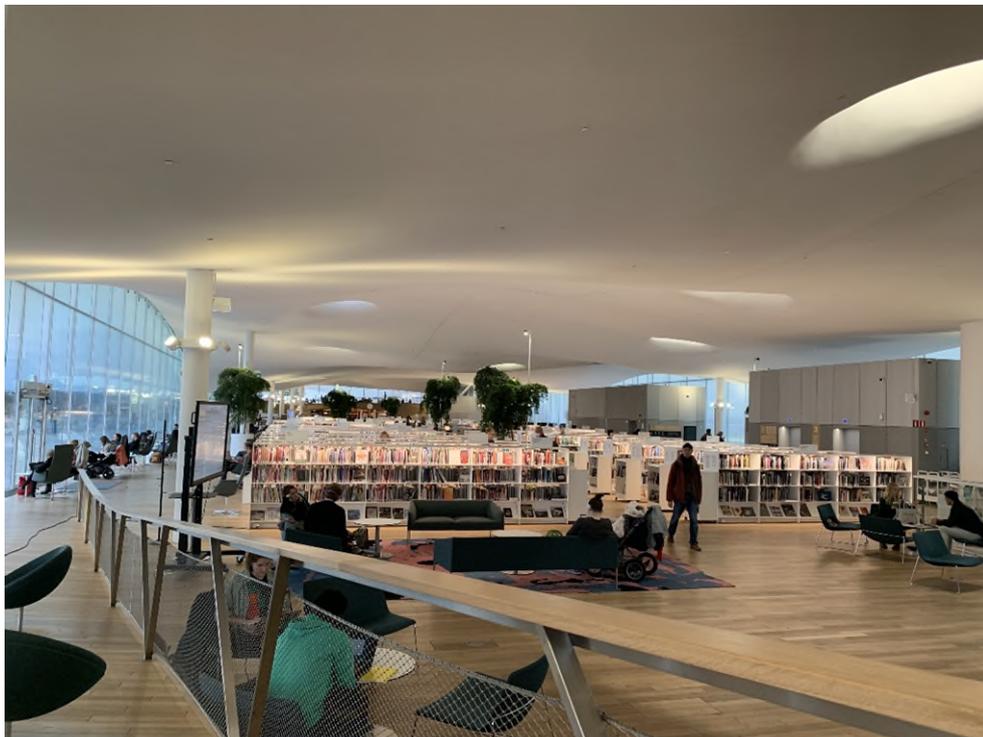


圖 3-6 頌歌中央圖書館 3 樓閱讀空間

### 第三項 芬蘭國家博物館

芬蘭國家博物館坐落於一棟 1910 年落成的北歐民族浪漫主義建築 (National Romantic architecture)，位於赫爾辛基市中心，由國家文物局管理，

是赫爾辛基市中心的文化和歷史綠洲，主要展覽芬蘭自石器時代至今的歷史。

中世紀的聖人雕塑、智者的魔法物品、來自 Huitti 的 Momma Siina 的紡織品、Elias Lönnrot 的拖鞋、兒童玩具和許多其他展覽物品，皆以相關且有趣的方式講述人性和信仰。與一般博物館的展出習慣不相似，此博物館的展覽是從一個普通人的角度來解讀歷史和權力。熟悉的敘事以新的視角展現，讓歷史無可置疑的真相暴露於不同的解釋中。

芬蘭國家博物館連地下共有四層。地下是幾間珍寶室，展出一些錢幣、徽章、兵器和金銀器等。一樓展示從史前到十七世紀的歷史文物，並設有宗教物品的特別展室。二樓介紹十七世紀至現代的歷史進程，較多展示民生上的用品，以及芬蘭少數民族的民俗展示。



圖 3-7 芬蘭國家博物館

## 第四節 心得

如前所述，芬蘭作為極度數位化及資訊公開的國家，民眾直接至公務機關洽公是不必要也不經濟的，所以在市政廳的大堂，看不見如市政府 1 樓排隊等候的洽公群眾，初時，稍感冷清與自以為的不便，但公眾論壇的舉辦與多元利用，讓市政廳彷彿成為一個城市的交誼廳，來到這邊的群眾是基於共同關心的議題或理念的倡議，自主的聚集總是充滿熱情，沒有問題需要被解決時的無奈與焦躁。

不管是市政廳、圖書館或是博物館，芬蘭(赫爾辛基)方式都展現出不同的視角，對於至該地考察的我們而言，有可能是因為人口密度較低、有可能是因為環境氣溫較低、也有可能是因為語言隔閡造成外來訊息的被阻擋，一切似乎都以緩慢、寧靜及優雅的方式進行，也像是開外掛的平行時空，公共設施空間也能以魔法般的不同思維規畫，對慣性的公務思考帶來不同的刺激，及對未來的無限發想。

## 第四章 瑞典

瑞典原規劃拜會機構為瑞典隱私保護局(The Swedish Authority for Privacy Protection)、瑞典消費者總署(The Swedish Consumer Agency)、消費者申訴局(The National Board for Consumer Disputes)、斯德哥爾摩大學瑞典法律及資訊研究機構(The Swedish Law and Informatics Research Institute)，經駐瑞典代表處洽詢結果，接獲因適逢瑞典政府於 2022 年 10 月 18 日內閣改組<sup>32</sup>、籌備時間不及或業務繁忙等因素，表示婉拒接待，遂臨時異動為參訪行程。

### 第一節 瑞典公共圖書館（Stockholms stadsbibliotek）

#### 第一項 機構概述

瑞典公共圖書館（Stockholms stadsbibliotek）建立於 1928 年，由設計師由岡納·阿斯普朗德（Gunnar Asplund）設計，所以又稱阿斯普朗德圖書館（Asplund library），為北歐古典主義與優雅運動的典型代表性建築物<sup>33</sup>，是座開放式圖書館，為瑞典最大的公共圖書館，允許讀者自由進出，無須付費。

內部藏書種類眾多，擁有多元學科領域、兒童和青年文學作品，並提供有聲讀物，總計大約 410,000 本圖書，每天約有 3,000 名<sup>34</sup>訪客訪問。圖書館內部主結構為圓柱體空間設計，柱體內書架總共有三層，每一層都可以供讀者自行前往尋找書籍，一樓大廳四方延伸長方形空間，除了提供討論區外，亦對不同專業學科或對象(如兒童)開闢專區，提供讀者互動、查閱的專屬空間。

---

<sup>32</sup> <https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=45&pid=751315>，經濟部國際貿易局網站，最後瀏覽日期：2022 年 11 月 15 日。

<sup>33</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Gunnar\\_Asplund](https://en.wikipedia.org/wiki/Gunnar_Asplund)，維基百科，最後瀏覽日期：2022 年 11 月 15 日

<sup>34</sup> <https://biblioteket.stockholm.se/bibliotek/stadsbiblioteket>，瑞典公共圖書館網站，最後瀏覽日期：2022 年 11 月 15 日。



圖 4-1 瑞典公共圖書館

## 第二項 參訪心得

### 一、與時俱進提供教育及學習功能

圖書館不單只是藏書的空間，而是藉由提供多元形式的資源與服務來滿足讀者在教育、資訊的需求，協助使用者充分運用館藏資源。館內空間提供沙發討論區或共享區，藉由同好讀者的互動討論交流，破除了傳統硬體設備帶來的隔閡。有聲書及數位化的革新，更呼應國際圖書館協會聯盟（IFLA，International Federation of Library Associations and Institutions）與聯合國教科文組織（UNESCO）2022 更新發表的「公共圖書館宣言」<sup>35</sup>，實踐現代公共圖書館的當下使命，推動更多公民參與活用圖書館價值。

### 二、使用者個資保護落實 GDPR

開放式圖書館允許使用者自由進出，無須登記個人資料，減少個資蒐集資訊。館藏圖書資源的運用，僅在資源借閱、歸還、預訂、使用數位服務

---

<sup>35</sup> <https://www.ifla.org/news/ifla-and-unesco-launch-an-updated-public-library-manifesto-at-the-87th-world-library-and-information-congress-wlic/>，國際圖書館協會聯盟網站，最後瀏覽日期：2022 年 11 月 16 日。

等項目下，方蒐集使用者個資，藉以提供追縱使用者深度使用館藏資源的服務，瑞典公共圖書館落實 GDPR 的實踐<sup>36</sup>，推動個資保護展現在生活中。

## 第二節 瓦薩戰艦博物館(Vasa Museum)

### 第一項 機構概述

瓦薩戰艦博物館(Vasa Museum，瑞典語：Vasamuseet)<sup>37</sup>1990年6月15日成立，收藏1628年8月10日沉沒的瓦薩號戰艦。該戰艦是現今世界上保存最完善的17世紀船隻，興建目的在對付當時的敵人—波蘭，號稱當時武裝程度最強的軍艦，從龍骨到主桅杆頂端全長69公尺，高52公尺，配備64門大砲、120噸壓艙物和數百個雕塑，重量超過1200噸，船身精雕細琢，裝飾富麗堂皇，卻在風光首航遇上大風浪翻覆，又因船的重心失衡而加速沉沒。

沉睡深海333年的瓦薩號，於1961年4月24日打撈上岸重現天日。博物館內部，提供各國語言導覽，帶領重回17世紀瓦薩王朝，介紹瓦薩號的起源、建造背景、戰艦內部細節、船上生活，到近代打撈始末、未來維護等歷程，更結合現代科技3D動畫模擬首航畫面探究沉沒原因。博物館館藏原始結構超過98%獲得保存，包括桅杆和帆，瓦薩號的停泊如同醞釀揚帆再起，重現榮耀。

---

<sup>36</sup> <https://biblioteket.stockholm.se/info/om-webbplatsen/behandling-av-personuppgifter>，瑞典公共圖書館網站，最後瀏覽日期：2022年11月16日。

<sup>37</sup> <https://www.vasamuseet.se/en>，瓦薩戰艦博物館網址，最後瀏覽日期：2022年11月17日。



圖 4-2 瓦薩戰艦博物館一角

## 第二項 參訪心得

### 一、鑑古觀今展望未來

深藏深海的三百多年歷史再次被喚醒，憶當年瓦薩號戰艦風光出航，卻出師未捷，在一片嘩然聲中沉沒。博物館內結合現代科技帶領參觀者重回現場，身歷其境，解開百年疑慮。號稱當代最強的戰艦，卻無上場的機會，是人為因素？還是不敵大自然的摧殘？戰艦遺骸的歷史意義，除了反映當下的政治因素外，更凸顯當時公共安全意識的不足。透過船難的發生，反思未來不同領域下公共安全的重要性。

### 二、人權保障大邁進

博物館展示著戰艦上船員的工作形態及各階層的生活，想像著不到 600 平方公尺的船艙裡，擠了 450 個人，船艦上如何度過幾個月的生活？船員生活是否可以免於疾病交互傳染？是否可以免於食物的匱乏？船難無預警的發生，視人命為芻狗，突來的意外感嘆人類的脆弱及渺小，但是，即使沒有船難，當時人權保障的不足，也可能造成另種災害的發生。

重視人權保障為普世價值，在不同世代演進著，如何以人為本，健全人權制度的保障，必定是當代的使命。

### 第三節 卓寧霍姆宮( Drottningholm Palace)

#### 第一項 機構概述

卓寧霍姆宮(Drottningholm Palace)<sup>38</sup>，源起於瑞典國王約翰三世為他的王后凱薩琳娜建造了一座石頭城堡，並以卓寧霍姆宮為之命名，「卓寧(Drottning)」是瑞典語「王后」的音譯，「霍姆(holm)」即「小島」，1661 年被燒毀後重建。目前是瑞典皇室的私人宮殿，部分區域保留為王室私人居所外，其餘對外開放。由宮殿、宮庭劇院、宏偉的宮廷花園和充滿異國情調的中國館組成，共創風格獨特的建築群，1991 年被聯合國教科文組織列入世界遺產名錄。<sup>39</sup>



圖 4-3 卓寧霍姆宮宮殿

<sup>38</sup> <https://www.kungahuset.se/kungliga-slott-och-residens/drottningholms-slott>，卓寧霍姆宮官方網站，最後瀏覽日期：2022 年 11 月 18 日。

<sup>39</sup> <https://whc.unesco.org/en/list/559>，聯合國教科文組織，最後瀏覽日期：2022 年 11 月 17 日。

## 第二項 參訪心得

宮殿建築設計兼容並蓄，中西文化交流互動，內部裝飾從文化和政治角度有著海納百川的胸襟，瑞典莫不展現出在歷代皇室更迭下，皆有著意圖站上世界強國的企圖心與使命感。縱使瑞典地理位置在歐洲上處於劣勢，但仍積極充分發揮自身優勢，突破傳統的框架，豎立卓越建築典範的里程碑。

透過人文交流，汲取精華，藉以活絡當下制度的不足，才能突破現有的困境。當歐盟的個資保護制度已走在時代尖端，掌握全球話語權時，臺灣身為地球村的一員，在個資保護制度上更要加緊跟上腳步，方能與歐美各國並駕齊驅。

## 第四節 與駐瑞典代表處交流

本團拜會駐瑞典代表處代理館長黃泰謀副參事、易家琪秘書及著名翻譯工作者郭騰堅先生，雙方就瑞典政府體制、內閣改組、機關個資保護、COVID-19 防疫及人權保障制度等議題交換意見。

黃泰謀副參事表示，臺瑞兩國間，無論是政府組織或是民間機構均交流頻繁，往來密切。111 年 4 月初「臺瑞典國會議員協會暨歐洲議會議員聯合訪團」採用外交泡泡的方式訪臺，兩國充分在經貿、產業及教育等各種面向展開合作對話與交流。瑞典更是長期支持臺灣參與國際社會，未來更是期待經由雙方交流交互發揮影響力，提升臺灣競爭力。

在個資保護方面，本市與瑞典雷同之處，皆藉由強化個資保護以維護人民權益。本局分享本市推廣以科技驅動與資料驅動，作為城市治理的策略，在提升本市國際競爭力之餘，更輔以「臺北通 APP」之實例，期推廣個資保護在數位生活中，串聯市政服務與暢通民眾與市府之溝通管道，勾畫數位公民的藍圖。



圖 4-4 本局與駐瑞典代表處黃泰謀副參事、易家琪秘書及著名翻譯工作者郭騰堅先生合影

## 第五章 丹麥

### 第一節 緣起

原規劃拜會丹麥資料保護局(Datatilsynet)，經駐丹麥代表處洽詢結果，接獲因當日適逢丹麥資料保護局局長等人出席國際會議，無法接待，故本局臨時預約丹麥 8 字型社區導覽參訪，探討丹麥設計美學及社宅規劃。

### 第二節 丹麥 8 字型住宅

#### 第一項 機構概述

丹麥八字型社區(8tallet)是由丹麥著名 BIG 建築公司建照，坐落於捷運的末站 Vestamager 的新興開發區，離哥本哈根市約 10 分鐘捷運車程，該社區獲得 2011 年巴塞隆納世界建築節的最佳住宅建築，以及 2012 AIA (美國建築師協會)榮譽獎，因此當地的住民及管委會對此引以為傲，在網站上成立 8 字型社區住民自發組成導覽行程，讓更多人欣賞該建築物之美，同時也可以進入社區內部及導覽員家中參觀，領略丹麥的設計之美。

整個社區的建築設計如同名字，呈現一個扭轉的 8 字型，社區有一面特地不蓋滿，靠自然保育區的那一面留出一個大的 V 字空間，這是為了讓所有住戶都可以有良好的視野及日照光線，同時也讓社區孩子可以在中庭玩耍又不離開在樓上家人的視線，加上通行無阻的動線，社區的斜坡通道都是相通，對於推著娃娃車、騎自行車的住戶非常方便，可以直接從 1 樓沿著斜坡道直接到家門。8 字型社區的居民涵蓋各階層人員，屬於複合型住宅區，有年輕人、老年人、單身、小家庭、折衷家庭等，導覽員說，依據丹麥的法規，每個社區都要拿出總量 20%與政府簽約，供政府作為社會住宅出租，只是不同社區的出租價格會有高低之分，申請租賃社宅者依自己的

需要選擇價格及房型，所以該社區除了住宅、商辦，也有與政府政府出租的社會住宅住戶，租金約新臺幣 2 萬元左右。另外，因為 8 字型社區位在新興開發區，其旁邊社區是哥本哈根市政府興建的社宅，丹麥人民不會覺得社宅是拖累房價的鄰避設施，只要設計規畫的好即可，實際上依據法律的規定，每個社區裡面都有 20%的社宅。在社區正對面是一大片的自然保育區讓候鳥來棲息，旁邊是有名的自然小學，不遠處還有垃圾焚化廠，社區的電力及暖氣是從焚化廠就近運輸，在我們參訪期間適逢烏俄戰爭，歐洲人民日常天然氣費用暴增十倍，但社區卻不受影響。在社區的斜前方有老人安養中心，該建築用色及設計也是很有特色。

此外，導覽員帶我們進入家中參觀，他所買的房子是在面向自然保育區且位在頂樓，總共 2 房 2 廳 1 衛還有露臺，屋內的家具，尤其是椅子很有特色，導覽人員說，丹麥人很願意花錢在設計，他們設計靈感來自鳥類，椅子的造型像鳥的翅膀把坐著的人包覆起來。房間面對著社區中庭，也看的到其他住戶，但他們不覺得沒隱私感，反而覺得很方便，對門的小孩要去上學時還會跟他女兒招手，小孩在中庭玩耍家人在樓上就能清楚看到，反而有安全感。



圖 5-1 丹麥 8 字型社區面對的自然保育區



圖 5-2 丹麥 8 字型社區社區中庭



圖 5-3 丹麥 Vestamager 的新興開發區的老人安養中心

## 第二項 參訪心得

臺北市地狹人稠，房價及租金高居全臺地一，貧富差距極大，青年買不起住宅只能租屋，社宅及都市更新政策是每屆市長候選人的政見之一。丹麥社宅選項很多，除了政府自行興建外，尚有一般私人社區依法須與政府簽約作為社宅的狀況，社會住宅融入一般住宅，也消解了對於弱勢租社宅者之歧視，此外，因法律強制規定，丹麥將近有 20% 社會住宅比例，除了低收入戶外，也照顧到青年或是所得接近低收入戶需要幫助的族群，丹麥的法制或可做為我國法制之參考。在法制尚未完備前，市府將市府所有捷運共構宅作為社宅出租的案例，雖初期曾有住戶抗議認為會壓低該社區房價之新聞<sup>40</sup>，但隨著時間過去，也漸漸獲得住戶的理解。又隨著市府新建之社區住宅建築設計更有特色，社會住宅擺脫鄰避設施，反而成為當地參觀景

<sup>40</sup> 參考自由時報 2015 年 3 月 12 日新聞-美河市反社宅，要蓋貧富牆隔離  
<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/862147>

點，此點也是我國在社會住宅上的一大進步。

### 第三節 駐丹麥代表處

因本次在丹麥行程僅有 1 日，本團利用午休時間拜會駐丹麥代表處李翔宙大使，也感謝代表處派請當地雇員林秀苑擔任導覽人員。李大使表示，丹麥人非常熱愛擔任志工，每個人皮夾打開裡面至少有 4 張志工證，也因此當地 NGO 團體非常發達。他也觀察到，丹麥人常常家長、警察等往往在超市裡面，就直接教導小孩產品的來源、生產履歷等，課堂上不限於教室，對於一件公共議題也都討論的很熱絡，與一般印象中的北歐人有差距，這些是要在丹麥當地長居才能觀察到的人與人的互動，也希望日後本團有機會再參訪丹麥，領略當地的美好。



圖 5-4 拜會駐丹麥代表處