

意大利人工智能立法的亮点与启示

□ 邢张睿

2025年9月17日，意大利通过《关于人工智能的规定和政府授权》（以下简称意大利《人工智能法》），该法于10月10日正式生效。意大利由此成为首个完成欧盟《人工智能法》国内转化立法的欧盟国家。意大利《人工智能法》主要分为总则与原则、部门性应用条款、战略与监管架构三部分，在制度设计上采取纵向政策协同与横向合规机制并行的方式，将人工智能治理嵌入国家行政结构，体现了以风险为中心的场景分类治理逻辑。

构建涉人工智能民事与刑事责任体系

在民事责任方面，意大利《人工智能法》第24条第5款（d）项授权政府对人工智能系统所致损害的民事责任进行立法，政府可以依据欧盟法规中关于人工智能系统分类和相关义务的规定，规范举证责任分配规则，从而建立简化的举证责任制度，以解决被侵权人与人工智能系统的供应商、开发者以及用户之间存在的信息不对称问题。

在刑事责任方面，该法第26条对意大利《刑法》进行了修改，通过增设一般和特殊加重情节以及独立刑事犯罪罪名，对利用人工智能进行犯罪的行为予以规制。首先，在意大利《刑法》第61条增设一般加重情节，规定通过使用人工智能系统实施犯罪，且该系统的特性或适用方式构成欺诈手段，或者对其使用阻碍了公共或私人防卫的，或者加重犯罪后果的，则刑罚至多可增加三分之一。其次，增加特殊加重情节。第一，在意大利《刑法》第294条中，增加通过使用人工智能系统实施欺诈的，则处罚加重。第二，在意大利《民法典》第2637条（操纵股票市场罪）和意大利《综合金融法》第185条（操纵金融市场罪），增加通过使用人工智能系统实施该犯罪的，将加重处罚。最后，在意大利《刑法》第612条之四新增非法传播人工智能生成或篡改内容罪，旨在打击深度伪造行为。该款规定，未经他人同意，通过转让、发布或以其他方式传播使用人工智能系统伪造或篡改的图像、视频或语音，足以使人对其真实性产生误解，损害他人合法权益的，处以1年至5年有期徒刑。此

外，该法还修改了意大利第633号法律《保护作者权利以及与行使作者权有关的权利》（以下简称意大利《版权法》）第171条，规定未经授权对文本和数据挖掘行为构成犯罪。

明确规范运用人工智能生成内容的版权问题

意大利《人工智能法》第25条修改了意大利《版权法》第1条关于作品的定义以及第70条文本与数据挖掘构成合理使用的规定。该法在意大利《版权法》第1条作品的定义中增加了“人类”一词，明确规定只有具备人类创造性的作品才能获得版权法的保护，无论其表达方式或形式如何，即使是借助人工智能工具创作的，只要是人类的智力劳动成果即可。换言之，完全由机器生成、没有任何人类创造性贡献的人工智能作品不受意大利《版权法》保护。此外，修改后的意大利《版权法》第70条明确规定，人工智能模型或系统以文本与数据挖掘为目的使用作品构成合理使用，但这类使用被限定在两种情形：其一，研究机构和文化遗产机构（如博物馆、档案馆）为科学研究目的进行使用；其二，在没有权利人明确声明拒绝的前提下，允许商业性使用。

针对人工智能应用重点领域制定专门规定

意大利《人工智能法》重点关注医疗卫生、劳动和行政司法等对人工智能应用具有战略意义的领域，并结合其具体特点与保护需求阐明了一般原则、制定了具体条款。

一是医疗卫生领域。该法第8条规范了人工智能系统在医疗卫生领域的使用，明确医疗卫生领域的人工智能系统仅在预防、诊断、治疗及治疗方案选择过程中发挥辅助作用，最终决策权交由医疗专业人员。此外，规定在医疗卫生领域人工智能系统开发中，基于公共利益与非营利性科学研究之目的，对经过脱敏处理（已移除直接识别信息）的个人数据（包括特殊类别数据），可授权进行二次使用，无须另行征得数据主体同意。

二是劳动领域。该法第11条强调在工作场所使用人工智能必须遵循安全、可靠、透明、尊重人格尊严和数据保密原则，雇主在工作流程中部署人工智能

系统时，必须告知员工。该法第12条还规定在意大利劳动与社会政策部设立劳动领域人工智能系统应用观察站，负责制定劳动领域人工智能应用战略、监测其对劳动力市场的影响、识别受人工智能影响最显著的领域，并加强对劳动者和雇主的培训，提升其运用人工智能的能力，防止在新技术应用中产生歧视和侵犯人类尊严的问题。

三是行政司法领域。首先，在公共行政领域，该法第14条明确要求，在人工智能应用过程中，必须确保人类官员在与人机交互相关的决策中居于主导地位，以此贯彻人工智能作为行政工具而非人类判断力替代品的理念。其次，在司法领域，该法第15条规定人工智能重点在司法相关服务组织、司法工作简化和辅助行政活动等方面予以应用，解释性决定、法律分析、事实评估和司法措施仍由法官进行，作为支持法律推理的工具，人工智能不得损害法官作出决策的核心地位。此外，普通司法机关开展人工智能系统试验与应用须经意大利司法部批准。

采取二元监管模式与动态化监管战略

在人工智能监管方面，意大利《人工智能法》采取了二元监管模式，由意大利数字署和意大利网络安全局共同承担监管职责。意大利数字局负责促进人工智能的创新和发展，承担通知、评估、认证、监督和验证人工智能系统合规性的义务。意大利网络安全局承担更为具体的监管职责，具有调查和处罚权，并牵头推进网络安全领域的人工智能技术研发。为了更好地发挥两个机构的监管职能，该法第20条第3款规定，设立专门委员会负责确保两个机构之间以及其与其他公共机构之间的协调运转。虽然两个机构的监管责任不同，但其在建立和共同管理监管沙盒方面需要保持密切合作。监管沙盒已在金融、银行和保险服务技术创新领域成功进行测试，该机制可在受保护的环境中观察新技术的影响，为随后调整监管框架收集有用的数据。

在监管战略方面，该法第19条建立了国家人工智能战略机制，由国家人工智能战略确定人工智能的监管战略方向。国家人工智能战略由部长会议主席下属技术革新与数字化转型主管机构，会同人工智能国家主管机构共同起草，该

战略至少每两年更新一次并经部际数字转型委员会批准。为增强其透明度，由意大利议会对该战略进行年度监督。

结语

意大利《人工智能法》在转化欧盟人工智能立法内容的同时，突出了本国特色，为各国人工智能立法提供了有益参考。

第一，采取战略性与框架性相结合的立法模式，有助于在鼓励人工智能创新与防范人工智能风险之间形成动态平衡。战略性和框架性立法模式通过明确的风险限制，可以引导下位法在人工智能的创新过程中保持必要的谦抑，赋权政府对于不同类型、级别和用途的人工智能应用采取相应程度的监管和规制，不仅可以细化监管领域的事权与责任，还可以推动中小企业和初创企业加速人工智能的技术研发与供应链创新。

第二，推动人工智能法与其他法律规范衔接与融合，促进治理体系化。意大利人工智能立法与民事、刑事与版权法律规范的相关内容保持了良好的协调与衔接，如在民事领域，明确涉及人工智能侵权的举证责任划分；在刑事领域，对利用人工智能进行深度伪造、操纵金融市场等犯罪行为进行刑事处罚；在版权领域，规定借助人工智能创作的作品，如果可以反映人类的智力成果，应当受到意大利《版权法》的保护，同时鼓励合法的文本与数据挖掘行为。

第三，重视人工智能在重点领域的规范与发展。相较于欧盟《人工智能法》在大多数行业采用基于风险等级的跨领域的方法进行规制和监管，意大利《人工智能法》侧重于对医疗卫生、劳动、司法行政等具有国家战略意义的特定关键领域进行规制和监管，并授权政府制定相关领域的细则。这种立法模式不再局限于对人工智能的全方位监管，而是结合国情有针对性地采取“监管+激励”的方式，有助于推动人工智能健康发展。

（作者单位：苏州大学王健法学院）



欧盟法院对过度请求认定标准及监管权限的司法界定

——以FR诉奥地利数据保护局案为视角

□ 靳楠

欧盟《通用数据保护条例》（以下简称《条例》）第57条第4款规定，对于数据主体提出的无根据或明显过分的请求，尤其是重复性请求，监管机构可基于行政成本收取合理费用，或拒绝予以回应。欧盟法院在2025年1月对FR诉奥地利数据保护局案所作的判决中，对过度请求的认定标准以及监管机构的处理权限进行了解释。

基本案情

2020年2月，奥地利公民FR根据《条例》第77条第1款，以一家公司作为数据控制者未在一个月内回应其个人数据访问请求为由，向奥地利数据保护局提出申诉，指控该公司侵犯了《条例》第15条赋予其的权利。

2020年4月，奥地利数据保护局以过度请求为由拒绝处理。主要理由为FR在近20个月内向其提交了77份针对不同数据控制者的类似申诉，并且频繁通过电话补充新事实并提出额外请求。

FR就该决定向奥地利联邦行政法院提起诉讼。

奥地利联邦行政法院经审理，支持FR的诉讼请求，并撤销奥地利数据保护局的决定。主要理由为《条例》第57条第4款中的“过度”一词不仅指反复和频繁地提出请求，还意味着这些请求明显是恶意或滥用的。而奥地利数据保护局拒绝处理FR申诉的理由并未表明FR有任何滥用行为。

奥地利数据保护局对奥地利联邦行政法院的判决不服，向奥地利最高行政法院提起上诉。

因该案涉及《条例》第57条第4款的解释问题，奥地利最高行政法院决定中止诉讼程序，并提请欧盟法院就下述问题作出先予裁决。其一，对《条例》第57条第4款中规定的过度请求的解释

认定，是否仅依据数据主体的申诉数量，无论内容或对象是否存在差异，抑或除了频繁重复申诉外，还需证明数据主体存在滥用意图。其二，当监管机构认定过度请求时，是否有权自由选择基于行政成本收取合理费用或拒绝处理相关请求。

欧盟法院的判决

2025年1月9日，欧盟法院就该案作出判决。

针对第一个问题，欧盟法院指出，过度请求的概念在《条例》中没有定义，应结合文义解释、体系解释予以明确。基于文义解释，《条例》第57条第4款的措辞表明，请求可因具有重复性而被视为过度。但是，仅靠文义解释无法确定仅凭申诉的重复性是否足以构成过度请求。

欧盟法院通过体系解释，将《条例》第57条第4款置于整体规范框架中考察。其一，《条例》第12条确立数据控制者必须为数据主体行使数据访问权提供便利的义务。其二，欧盟法院结合《条例》序言第63段“合理频率行使权利”的立法精神，指出数据主体多次申诉可能是对数据控制者持续侵权的合理反应，故单纯设定申诉数量门槛将损害该条例所保障的数据主体权利。其三，第57条第4款作为第57条第3款监管机构履职免费原则的例外，其适用范围必须受到严格限制。该例外情形仅能在存在权利滥用时成立，申诉数量本身并不构成认定权利滥用的充分标准。其四，根据欧盟判例法，欧盟法律中存在一项普遍法律原则，即不得为滥用权利或欺诈之目的而援引欧盟法律。

欧盟法院认为，当监管机构援引《条例》第57条第4款时，必须基于个案具体情形，证明相关数据主体存在滥用意图，仅凭申诉数量不足以认定该意图。若数据主体在客观上并非为保护其依据《条例》

所享有的权利之必需而提出申诉，则可认定存在滥用意图。

欧盟法院进一步指出，依据《条例》第52条第4款，成员国有责任为监管机构提供处理所有申诉的适当资源，必要时应根据数据主体行使其申诉权的情况增加资源。这明确了监管机构不可转移的责任边界：不得以大量申诉占用资源，损害对其他人申诉的处理为由拒绝履职。欧盟法院同时强调，《条例》第77条第1款确立的申诉机制，为监管机构发现侵权行为以及保障个人信息提供了有效支撑。

此外，欧盟法院认为，一个或多个数据控制者未能响应或拒绝处理数据主体为保护其权利而提出的访问请求，是引发申诉的直接动因。在此背景下，孤立考量申诉数量可能导致对数据主体依《条例》所享有权利的任意侵犯。因此，认定构成第57条第4款所指的过度请求，须以证明申诉者存在滥用意图为条件。

由此，收到大量申诉的监管机构有责任基于个案具体情况，证明申诉数量源于数据主体寻求获得《条例》权利保护之外的其他目的，而非行使其权利。当案件情况表明，申诉意在通过滥用方式占用监管机构的资源，干扰其正常运作时，若数据主体提出大量客观上并非旨在保护权利的申诉，则可能表明其请求具有过度性。例如，数据主体向监管机构提交大量涉及众多无关数据控制者的申诉，若综合其滥诉行为及申诉内容等因素，证明其意图通过超负荷申诉来阻碍监管机构的正常运作，该行为即构成权利滥用。

综上，欧盟法院对该问题的答复是：《条例》第57条第4款应解释为，仅凭特定时期内的申诉数量不足以将其认定为该款所指的过度请求，监管机构援引该款时，须以证明申诉人存在滥用意图为前提。

针对第二个问题，欧盟法院认为，首先，《条例》第57条第4款以并列连词

“或”列举应对过度请求规定的两项选项，即基于管理成本收取合理费用或拒绝处理请求。该措辞本身未设定优先顺序，监管机构在认定请求过度后有权自由选择任一措施。

其次，结合《条例》序言第59段关于“应制定机制以便利数据主体行使本条例赋予的权利”的规定，只要申诉权的有效行使得到保障，选择任一选项均属可行。

再次，《条例》序言第129段规定，监管机构须公正评估申诉是否明显无根据或过度，并确保所选措施的适当性、必要性和相称性，避免给数据主体造成不必要的成本与过度不便。鉴于申诉权对个人数据保护的核心作用及其在监管任务中的重要性，监管机构有义务尽一切努力处理申诉，并在决策时考量所有相关情势，确保所选措施满足上述三性要求。

最后，监管机构在考量相关情况后，若认为确有必要终止妨碍其正常运作的不当行为，可依据因申诉激增产生的额外行政成本收取合理费用。

综上，欧盟法院对该问题的答复是：《条例》第57条第4款应解释为，面对过度请求时，监管机构可通过附理由的决定，在收取基于行政成本的合理费用与拒绝处理请求之间自由选择。在此过程中，应当综合考虑所有相关因素，确保所选措施符合适当性、必要性及相称性要求。

【本文系2023年度河南省哲学社会科学规划年度青年项目《检察民事公益诉讼诉前程序研究》（项目编号：2023CFX028）的阶段性生活成果】

（作者单位：中南财经政法大学法学院）



随着越南“革新开放”政策的推进，市场经济体制改革催生出大量的、多元化的商事纠纷解决需求。为构建现代司法体系，越南政府相继发布《2005年至2010年发展和改进越南法律体系战略决议》《2005年至2020年的司法改革战略》等纲领性文件，明确提出构建替代性纠纷解决机制的顶层设计。在此政策指引下，越南商事调解制度与实践向着类型化与职业化方向转型，不断适应市场经济与法治国家发展的实际需求。

制度演进

越南拥有悠久的调解解纷历史，早期依赖村规民约解决民间纠纷，但因长期缺乏法律框架约束而难以适应现代商业需求。20世纪末，经济自由化导致越南商业纠纷激增，进而倒逼争议解决机制改革。越南《民事诉讼法》与《民事判决执行法》首先确认庭外调解协议的民事执行力。越南《商事仲裁法》创新性允许仲裁与调解并行，赋予调解确认决定等同仲裁裁决的终局效力。2017年，越南参照《联合国国际贸易法委员会国际商事调解示范法》，通过专门规范商事调解关系的政府法令《2017年第22号关于商事调解的政府法令》（以下简称《商事调解法》），构建起全流程商事调解制度并确立了第三方调解法律地位。2020年《法院调解与对话法》创设法院附设调解机制，形成“市场主导+司法保障”的双轨模式。越南通过阶梯式立法实现从传统调解到现代制度体系的转型，为平衡本土实践与国际规则提供了转型范本。

越南拥有悠久的调解解纷历史，早期依赖村规民约解决民间纠纷，但因长期缺乏法律框架约束而难以适应现代商业需求。20世纪末，经济自由化导致越南商业纠纷激增，进而倒逼争议解决机制改革。越南《民事诉讼法》与《民事判决执行法》首先确认庭外调解协议的民事执行力。越南《商事仲裁法》创新性允许仲裁与调解并行，赋予调解确认决定等同仲裁裁决的终局效力。2017年，越南参照《联合国国际贸易法委员会国际商事调解示范法》，通过专门规范商事调解关系的政府法令《2017年第22号关于商事调解的政府法令》（以下简称《商事调解法》），构建起全流程商事调解制度并确立了第三方调解法律地位。2020年《法院调解与对话法》创设法院附设调解机制，形成“市场主导+司法保障”的双轨模式。越南通过阶梯式立法实现从传统调解到现代制度体系的转型，为平衡本土实践与国际规则提供了转型范本。

越南商事调解制度的演进与发展

□ 侯中敏

法院附设调解制度

法院附设调解是指在法院受理民事、婚姻家庭、商事、劳动纠纷案件前，由调解员进行的调解活动。

调解程序。法院附设调解程序由法官主导启动。当起诉人提交起诉状及相关证据后，法官应告知其享有选择调解的权利。若起诉人同意调解，法官将指定调解员，并以书面形式通知起诉人、被告及其他相关当事人。若被告亦表示同意，调解程序即正式启动。若任一方不同意，则案件直接进入诉讼程序。调解会议需双方当事人均在场方可进行。若双方就争议事项达成一致意见，调解员将组织调解结果记录会议，并形成正式记录。该记录提交法院后，由法院决定是否予以承认。经法官承认的和解协议，具有与法院判决相同的法律效力。调解期限通常为20日，复杂案件可延长至30日，经双方协商最长不超过2个月。

资金与费用。根据《法院调解与对话法》的规定，国家应通过国家预算以及法律规定的其他合法资金来源，保障法院调解工作的正常运行。调解相关费用标准由政府决定，并在与越南最高人民法院协商一致后提交国会批准。财政部长负责制定并监督调解资金的预算编制、管理、使用及结算工作。越南最高人民法院负责与政府协调，就调解资金向国会提出建议，并具体指导、检查各级法院在资金使用、管理和结算方面的执行情况。

调解费用原则上由国家财政承担，但在下列情形中应由当事人自行负担：一是涉及明确财产标的的商事或经营纠纷调解；二是当事人协商一致选择在法院外进行调解所产生的相关费用；三是调解员因核查涉案财产需前往法院管辖区域以外地区所发生的各类费用；四是外语翻译所需费用。上述由当事人承担的费用，其收费标准、缴纳方式、程序及资金管理均由政府作出详细规定。

和解协议的执行。和解协议须满足以下条件方可获得法院承认：当事人具备完全民事行为能力；协议内容合法且自愿达成；不损害社会公共利益及第三方权益；涉及离婚事项的应全面安排子女与财产问题；协议仅就部分民事争议达成一致，须确保该部分内容不影响其余未达成一致部分的处理。

法院作出的和解协议承认决定具有终局效力，不得依据《民事诉讼法》提起上诉或抗诉，并可依据《民事判决执行法》申请强制执行。此外，法律亦赋予当事人请求重新审查该承认决定的权利，以保障其合法权益。

独立商事调解制度

代表性的商事调解机构。根据《商事调解法》成立的商事调解中心以及根据《商事仲裁法》成立的仲裁中心可以独立开展商事调解活动。代表性的商事调解机构包括越南调解中心和越南国际商事调解中心。越南调解中心是由越南国际仲裁中心依据《商事调解法》设立的第一家专业调解机构，自成立后积极参与国际合作；越南国际商事调解中心是越南首个独立国际商事调解中心，除提供调解服务外，还开展调解员培训与制度推广。

外国商事调解机构的准入。外国商事调解机构可以以分支机构或代表处的形式在越南开展活动。其中，只有分支机构可以开展商事调解活动，代表处只能在越南成立以寻求和促进商事调解机会。分支机构出具的和解协议可依据《民事诉讼法》申请确认和执行。

调解程序与和解协议。《商事调解法》规定，独立商事调解适用于三类争议：一是当事人之间因商业活动产生的纠纷；二是至少一方当事人从事商业活动的纠纷；三是法律规定应通过商事调解解决的其他纠纷。越南《商法》将“商事活动”界定为以营利为目的的行为，包括货物买卖、服务提供、投资和业务推广。

越南商事调解制度的演进与发展

□ 侯中敏

调解程序可由当事人在纠纷发生前、发生后或争议解决过程中的任何阶段协商启动。商事调解机构受理案件须有书面调解协议作为前提，包括独立条款、合同附属条款或其他书面合意文件，口头协议不具有启动调解的效力。在调解过程中，调解员可根据需要随时提出解决建议。调解达成一致后，双方应制作和解协议，该协议对双方当事人具有约束力。

法院对庭外调解达成的和解协议负有审查职责。在确认其符合条件的前提下，法院可作出承认该协议为调解成功结果的决定。庭外调解结果适用与法院附设调解相同的实体与程序条件，必须满足当事人意思表示真实、协议内容合法、不违反社会公共利益及第三方合法权益等要求，方可获得司法承认。法院作出的承认决定一经作出即发生法律效力，不得上诉或抗诉。

制度作用

越南商事调解制度在实践发挥了重要作用。第一，调解以非对抗式化解纠纷，有助于维护商业合作关系，使具有长期贸易合作需求的企业避免因诉讼导致关系破裂，从而增强供应链的稳定性。第二，调解程序灵活、高效、成本低。当事人可自主安排流程，纠纷通常在1至2个月内解决，与诉讼或仲裁相比具有明显优势。同时，线上调解的推广有效降低了差旅和场地成本，尤其有利于中小企业。第三，调解有助于缓解司法压力。2022年3月14日，越南最高人民法院发布《根据〈法院调解与对话法〉加强调解工作的指示》，提出将年度案件受理总量80%以上的民商事案件移送调解，实现70%调解成功率及100%调解结果承认率的目标。该机制既分流了诉讼案件，降低司法系统负荷，又通过高效执行减少案件回流，体现出调解在司法资源优化中的重要作用。

【本文系国家社科基金2025年度西部项目“高质量建设西部国际商事仲裁中心路径研究”（25XFX014）的阶段性生活成果】

（作者单位：西南政法大学国际法学院）

COMMERCIAL MEDIATION
域外商事调解
面面谈

