

立法會保安事務委員會會議文件

在公眾地方安裝閉路電視系統

引言

本文件就《個人資料(私隱)條例》的應用，對警方在公眾地方安裝閉路電視系統的建議，陳述個人資料私隱專員公署(下稱「公署」)的意見。

背景

2. 最近，警方透露打算在不同的公眾地方安裝閉路電視攝影機，以協助管理人群及防止罪行。警方計劃以港島中區蘭桂坊為試點，在二零零二年中在該處安裝閉路電視攝影機。

3. 有關宣布引起了社會各界人士及立法會議員的深切關注，其中以閉路電視攝影機的使用明顯缺乏監管、錄像帶記錄的保留及使用，以及在市民可自由進出的公眾地方進行攝錄可能侵犯私隱等情況尤其受到關注。

《個人資料(私隱)條例》的適用情況

4. 《個人資料(私隱)條例》(下稱「條例」)對個人資料的收集、保留、保安及使用作出規管。有關資料(或記錄下來的資料)必須符合下述規定，才屬條例規管範圍內的資料：(a) 與一名在世人士直接或間接有關；及 (b) 從有關資料可直接或間接確定有關個人的身分，以及 (c) 可查閱或處理該等資料¹。

5. 眾所周知，並不是每一閉路電視系統都具備記錄功能。有些系統只在監察

¹ 意譯條例第 2 條的個人資料定義

器上即時展示攝影機前的影像，但系統的錄像帶卻沒有將該等影像加以記錄。在此情況下，有關系統並無記錄任何資料，因此不符合「個人資料」第(c)部釋義所列的規定。故此，條例並不適用於此情況。

6. 除上述考慮外，在應用條例於閉路電視系統時，還有兩項基本問題須加以考慮，包括：

(a) **錄像帶記錄是否「個人資料」？** 警方擬安裝的閉路電視系統所產生的錄像帶記錄，顯然符合「個人資料」釋義第(a)及(c)部的定義，但是否一定可從有關錄像帶中確定有關個人的身分呢？一般的論點是這並非一定可能，假如安裝有關閉路電視系統的目的只是用來管制人群，而系統的設定是無法清楚拍攝有關個人的影像。不過，如有關系統可利用攝影機的遙遠控制，將某人的影像拉近及記錄該人的影像，並可從中確定該人的身分，則載有該視覺影像的錄像帶記錄便屬該人的個人資料。

(b) **有否「收集」錄像帶記錄？** 條例並無界定「收集」一詞在適用於個人資料時的定義。不過，香港上訴法庭就東周刊督印有限公司對個人資料私隱專員公署的案件所作出的裁決則與此有關(案件編號：CACV331/1999)。「收集」一詞的定義可由上訴法庭法官李義(Ribeiro J.A.)在東周刊案件中所作的下述判詞中清楚顯示出來。有關判詞在上訴法庭副庭長高奕暉(Godfrey VP)的判詞中差不多逐字逐句再次重覆：

「.....在收集個人資料的作為中，重要的是資料使用者必須藉此滙集一名身分已確定的人士的資料，或滙集資料使用者擬確定或設法確定其身分的人士的資料。」(譯文)

此判詞的重要性在於單是取得資料的實際所為，並不足以構成收集個人資料，而是必須符合另外的規定，即收集資料的一方必須正滙集一名其身分已為資料收集者確定，或擬確定或設法確定的人士的資料。

將此釋義應用在警方擬安裝的閉路電視系統時，則攝錄人群的流動情況看來不屬「收集」個人資料的行為，這是由於該等行為並無滙集任何人士的資料。不過，如攝錄對象是警方欲確定或設法確定其身分的某人，而警方早已打算使用透過攝錄滙集該人的資料作執法用途，則該行為屬「收集」個人資料。如屬於這種情況，則有關錄像帶記錄屬「個人資料」，而攝錄過程亦屬「收集」行為，因而須受條例規定所管限。

公署對此事的回應

7. 在警方宣布安裝閉路電視的計劃後，公署主動致函警務處處長，要求取得有關計劃的進一步資料。其後，警方指出該計劃是警方的公眾安全及保安管理系統的一部分，目的是要維持香港作為世界上一個最安全及最穩定的社會。警方在蘭桂坊試驗安裝閉路電視系統，目的主要是加強保障公眾安全及方便管理人群。簡單來說，試驗計劃的配套包括九個室外攝影機，而監察站則設於中區警署。至於功能方面則包括遙距攝影機控制功能，藉以作變焦及俯仰拍攝，以及 24 小時攝錄功能。

8. 基於上述資料，公署初步認為根據「個人資料」的定義，再加上東周刊案件的裁決，以警方擬採用的方式使用閉路電視系統應受條例的管限。有鑑於此，警方有責任遵守條例的所有保障資料原則的規定。

9. 條例其中一個重要範疇就是與「收集」原則有關的規定。此原則訂明個人資料必須是為與資料使用者的職能直接有關的合法目的而收集、資料的收集是必需的，以及資料是以合法及在有關個案的所有情況下屬公平的方法收集。在閉路電視系統方面，警方的審慎做法是對條例這項規定作出適當評估。值得注意的是條例並無就個人資料的收集提供豁免，雖然條例載有豁免條文，容許為某些限定的目的使用個人資料。

10. 此外，在考慮實施閉路電視監察計劃時，警方必須採取措施，藉以在有關計劃為公眾人士所帶來的好處，與他們的日常生活不得無故受到干擾的私隱權益

之間求取平衡。在此方面，公署認為在有關計劃的實施過程中，以下事項是不容忽視的：

- (a) **確定閉路電視計劃的目的。** 必須對實施閉路電視監察計劃的目的作仔細評估，理由是條例規定資料使用者必須基於合法目的收集個人資料。資料使用者必須依從這項規定，以示有合理的理據使用該等資料，例如用於防止及偵測罪行。縱使如此，警方亦應考慮將安裝在受監察地方的閉路電視的監察時間，局限在較易發生及預防罪行的時段內。
- (b) **設計私隱保障措施。** 根據條例的規定，資料使用者須對所收集的個人資料的通知規定，查閱、使用、保留、保安及處理負責。在閉路電視系統方面，涵蓋範圍由攝影機的安裝位置至系統所產生的錄像帶記錄的處理手法都包括在內。舉例來說，攝影機的安裝位置，應只監察須受閉路電視監察的地方。有關方面更應在受監察範圍的顯眼地方展示標記，讓市民大眾得知他們正處身於受閉路電視系統監察的地區。
- (c) **對錄像帶記錄的保存及使用的管制。** 重要的一點是必須小心管制及只有獲授權人士才可查閱及披露記錄在錄像帶的個人資料。任何透過閉路電視監察收集的個人資料，只可使用於已公布的保障大眾安全或偵測或防止罪行的目的，而不得保留或使用於任何其他目的。有關方面同時亦應制定程序，以便對不經意披露錄像帶記錄內的個人資料的情況作出適當回應。此外，亦應就錄像帶的保留期間制訂書面政策，以及應按照預先決定的程序表，定期刪除錄像帶內的記錄資料，除非需要使用該等資料作證據用途。
- (d) **制衡機制。** 為處理與使用閉路電視系統有關的私隱及資料保障問題，故有必要在運作程序、保安及處理閉路電視設備及錄像帶記錄人員的培訓事宜方面，制訂嚴格的內部程序及指引。有關程序應訂明必須對處理錄像帶記錄的活動作出定期檢討或審核。為達此目的，警

方的適當做法是制訂一套行政實務守則，提供具體指引及清晰的準則，以確保有關人員嚴格遵守條例的規定。實務守則可達致雙重目的，一方面協助閉路電視系統的使用者明白其法律責任，另一方面亦可向市民大眾保證警方已就資料保障制訂應有的保安措施。

結論

11. 在香港，私人樓宇及購物商場等地方使用閉路電視系統作保安用途的情況頗為常見。一直以來，市民大眾似乎對此都表示支持。關於警方為一般執法目的而利用閉路電視系統監察日常及合法的公眾活動，大家所關注的是保障公眾利益的理據是否充分，以及有否提供足夠保障，確保不會損害個別人士的私隱權益。有關方面須設法取得及維持公眾在此方面的信心，故此有必要對閉路電視系統的運用及使用加強管制，以達此目的。在有限度及指定的情況下，閉路電視監察或許是保障公眾安全，以及偵測或防止罪行的適當方法。

12. 公署一直就在公眾地方安裝閉路電視系統的建議與警方保持對話。在此方面，公署會繼續與警方進行商討，並會在有需要時就建議涉及的私隱及資料保障事宜，向警方提供意見。

個人資料私隱專員公署

二零零二年四月

A & X:\Ellen\CCTV\disk: legislative council\wc&cc