

二零零五年十一月八日
立法會民政事務委員會會議文件

個人資料私隱專員闡述

個人資料私隱專員公署二零零六年的工作綱要

1 引言

- 1.1 此文件闡述個人資料私隱專員公署(「公署」)在監察及監管《個人資料(私隱)條例》(「私隱條例」)的施行，以及促使市民遵守條例規定的工作情況。此外，文件亦概述來年(二零零六年)的工作綱要。這年的工作重點為：**連貫性與鞏固性**。

2 背景

- 2.1 私隱條例在一九九五年八月制定，旨在個人資料方面保障個人的私隱，並且保障個人資料得以不受限制地從已實施相同私隱法例的海外司法區自由流入香港特別行政區。私隱條例對個人資料的收集、持有、處理及使用提供了一個法定規管架構。私隱條例賦權私隱專員監察及監管條例的施行，以及促使市民大眾遵守條例的規定。公署在一九九六年成立，協助個人資料私隱專員(「私隱專員」)履行

他的法定職能。私隱條例的核心條文在一九九六年十二月二十日生效，而公署亦於同日開始全面投入服務。

2.2 雖然近年內的工作量大幅增加，但公署目前的編制亦只是 39 人。公署要在預算持續被削減的情況下應付不斷上升的工作量，而執行部近期更出現高層職員流失的情況。

2.3 目前公署共有五個部門，分別為行政及財務部、機構傳訊部、法律部、執行部及政策部。公署現正對目前的組織架構進行檢討。

3. 公署的政策綱要

3.1 公署的政策綱要是：

採取合乎經濟效益及有效率的推廣、監察及監管措施，促使各界人士遵從《個人資料(私隱)條例》，以確保市民的個人資料私隱得到保障。

4. 私隱專員來年的工作綱要——連貫性與鞏固性

4.1 私隱專員來年的工作綱要以連貫性及鞏固性為重心。故此，公署來年的工作是要在新舊私隱專員交替期間在運作方面保持連貫性。私隱專員如要在來年繼續執行私隱條例第 8 條的職能，以及維持目前的服務水平及生產力，連貫性是非常重要的。連貫性及前後一致可

為公署帶來穩定，對員工的士氣及完成手頭上的工作的決心發揮了重大作用，同時亦讓公署精進本身的運作模式，藉以在生產力及節約資源方面取得更佳的成绩。

- 4.2 經過一段快速增長的期間後，公署現正踏入鞏固期。在目前的財政緊絀及人力資源短缺的氣候下，公署的最佳選擇是要設法鞏固現有的成果，以防在保障香港市民的個人資料私隱方面，幾經艱辛才取得的保障措施被削弱，同時亦為日後的工作奠下基礎，在取得所需的資源後再次向前邁進。
- 4.3 在國際及地區的私隱保障方面，值得注意的是亞太經濟合作組織（「亞太經合組織」）的電子商貿督導小組(ECSG)及新西蘭及澳洲的私隱機構（「PANZA+」）會議。公署會聯同香港特別行政區政府，與各成員體系攜手合作，努力鞏固被視為對香港有利的現有發展。在亞太經合組織的私隱保障措施方面，這些有利發展包括在各成員體系之間提供保障私隱措施，以及在亞太區促進電子商貿活動。亞太經合組織的工作在二零零六年會持續，以確保各成員體系開始制訂實施「私隱機制」所需的法定、規管及資訊科技管制措施及協議，令各成員體系採取一致的措施，最終達致資料自由傳輸及保障個人資料私隱的目標。鑑於前任私隱專員及公署的職員對這些工作作出了不少貢獻，公署宜對在這些會議達致而又涉及國際貿易及電子商貿的決定，繼續發揮它的影響力。

5. 目前的資源短缺

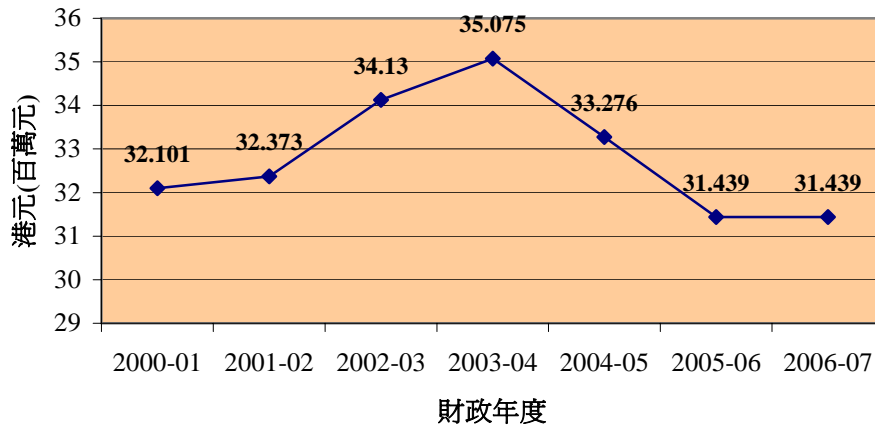
5.1 本年度，由於資源短缺關係，公署實難在履行法定責任及工作承擔方面突破現有的服務水平。這方面的資源短缺主要與撥款及人手有關。公署認為資源短缺令我們無法展開任何擴充計劃。有鑑於此，公署在可見的未來，在日常的工作方面都只能提供與目前「大約相同」的服務。基本上，我們正致力改善效率、合併各項職能、以及商討適當的外判安排及簡化程序。在過去兩年，這方面的工作取得了成果，令公署能維持我們的生產力水平，雖然未來是否仍然可以維持這個水平實在難以預測。

5.2 資源短缺限制了公署對新工作的承擔，包括：

5.2.1 財務

- 公署獲撥的資助金不斷減少，由截至二零零四年三月底一年的 35,075,000 港元下跌至二零零五年三月底一年的 33,276,000 港元及進一步下跌至截至二零零六年三月底一年的 31,439,000 港元。這種削減資助金模式令公署難以推行新的主要政策方案。

圖 1：私隱公署的經常帳



- 在支付薪金及租金後，截至二零零五年三月一年的結餘為 2,440,000 港元，約佔年內撥款的 7%。截至二零零六年三月一年的相類數字為 1,593,000 萬港元，約佔撥款的 5%。
- 機構傳訊部的預算由截至二零零四年三月一年的 956,000 港元下跌至截至二零零五年三月一年的 450,000 港元及進一步下跌至截至二零零六年三月一年的 133,000 港元。在短短三年內，機構傳訊部在二零零六年三月一年的預算下跌至只佔截至二零零四年三月底的一年的 14%。

5.2.2 人力資源

- 公署目前共有三個常額職位懸空，其中兩個是高層職位，包括副私隱專員的職位。公署現正進行招聘活動，但由有關職員離任至合資格的新聘職員到任，中間無可避免地會有一段真空期。即使

新職員已到任，但由於公署的特殊工作性質，新職員亦須經過多達數月的磨合，才可全面作出貢獻。

- 過去四個月共有四名職員，包括兩名高級職員離開公署，導致類似「經驗流失」的情況，而這損失是無法在短期內彌補的。該四名職員在公署共累積了 26 人年的經驗。

5.2.3 機構傳訊

- 意見調查的結果顯示本港社會有些人仍未察覺私隱條例所賦予他們的查閱資料權利。這些大多是老年人(年齡在 55 歲或以上)、低教育程度(小學程度或以下)及低收入(57%的月薪低於 8,000 港元)的人士。在資源較充裕的時候，公署有為特定服務對象舉辦傳媒宣傳活動，以切合該類人士的需要。詳細評估後顯示這類活動甚為有效。不過，由於目前財政緊絀，我們已無法舉辦這類傳媒宣傳活動，結果是經過九年之後，香港仍然有部分人的個人資料私隱意識偏低。我們對缺乏撥款而無法改變這種情況感到失望。
- 機構傳訊部的預算大減令該部門的效率受到以下考驗：
 - ~ 公署通訊的發行量由 8,000 份減至 4,000 份，意即提升市民的個人資料私隱意識的能力受到限制。此外，製作成本亦因通訊印刷量減少而增加。
 - ~ 公署無法安排較多演講及培訓，因為我們只有一名培訓主任。

- ~ 雖然成績斐然，但保障資料主任聯會卻因缺乏經費而無法招收更多會員，未能配合中小型企業的需求。
- ~ 同樣地，由於缺乏經費，巡迴表演亦已由二零零三年起停辦，雖然這種宣傳活動頗受歡迎，可吸引大量現場觀眾。

6. 二零零六年的工作承擔

6.1 公署是一個法定監管機構，主要的責任是實施私隱條例，而這責任基本上是不會隨著時間而有所改變的。我們會在有限的資源下，以專業、具經濟效益、有效及切合時宜的態度履行我們的責任。在此方面，我們會致力提供優質的服務及盡量滿足社會的期望。此外，我們更會有效地向特定的服務對象傳遞保障個人資料私隱的重要訊息，並在有需要時教育他們。

6.2 執行部 —— 投訴處理

不論投訴或查詢的性質，以及部分投訴或查詢雖然既屬瑣屑無聊，亦屬無理取鬧，但根據私隱條例的規定，公署有責任先接受這些投訴及查詢，視之為真誠及善意的投訴或查詢。這項法定責任表示處理個案已成為公署的日常工作，因為公署不能在收到投訴或查詢時推卻有關投訴或查詢。公署已為証實個案的表面證據成立制訂標準規定，只有投訴不能符合這項要求，私隱專員才有權拒絕對投訴作進一步調查。

- 在二零零五至零六年度的首六個月內，公署共收到 535 宗投訴個案，而去年同期的投訴個案數目為 497 宗。故此，我們會繼續檢討及簡化有關程序及做法，以期在資源緊絀的情況下盡量善用公署的生產力。
- 為加深市民大眾對私隱條例的理解及促使他們遵守條例的規定，公署打算發表我們曾處理及具報導價值的投訴的個案簡述，藉以加強資料使用者及資料當事人對私隱條例的理解。
- 鑑於公署收到大量與物業管理有關的投訴，我們打算出版一份物業管理指引資料，供市民參閱，藉以促使各方面遵守私隱條例的相關規定。
- 為能更有效監管及管理投訴個案的處理工作，以及提供最新的投訴及查詢統計數字，我們打算改善現有的電腦系統——投訴處理系統(CHS)。
- 基於市民對直接促銷活動造成的滋擾深表關注，公署計劃向違反條例中關於直接促銷規定的人士採取更強硬的措施，對重複違例或事態嚴重的違例者提出檢控，舉例來說，如許多資料當事人的個人資料私隱受到影響。

6.3 執行部 —— 循規審核

- 繼續識別那些可能對個人資料私隱有影響的新科技及業務方式，確保該等科技及業務方式符合私隱條例的規定。

- 公署會處理各界就修訂《個人信貸資料實務守則》提出的要求，尤其是「撇帳戶口」的問題，以及香港按揭證券有限公司提出的共用個人信貸資料庫資料的要求。
- 每逢出現重大的私隱問題時採取積極主動的措施，對有關事項進行循規審核或自發性調查，而不是待至收到正式投訴後才採取行動。
- 在人手及資源許可的情況下進行個人資料系統視察，藉以推動有關方面遵守私隱條例的規定。
- 與大型機構的高層管理人員緊密合作，協助他們制訂及實施繼續遵守私隱條例規定的方案。
- 加強執法行動，藉以對資料使用者在某種行事方式、系統或計劃方面的責任進行循規評估，尤其是他們有責任遵守私隱專員發出的執行通知。
- 在推動循規方面，公署未來的一項重要工作是發出一份《私隱影響評估》指引資料，目的是普及個人資料私隱影響評估的概念，以及鼓勵公私營機構的資料使用者在新計劃的建議或政策可能對個人資料私隱有影響的情況下，慎重考慮採用這項嶄新的方法。

6.4 法律部

- 公署打算出版一本法律書刊，現正為書刊的內容作最後定稿。自私隱條例在一九九六年生效以來，許多市民均對如何詮釋及應用條例的核心條文感到興趣，此書即為這批讀者而設。公署認為有需要出版這本法律書刊，因為關於如何詮釋私隱條例的司法先例實在寥寥可數。對一般市民甚至法律界的專業人士來說，私隱條例許多條文的釋義可能有不明確的地方。另一方面，公署卻因不斷處理眾多與私隱條例的條文有關的投訴及查詢而對相關條文的詮釋得出本身的見解，公署希望與各界人士分享這些見解。

雖然根據私隱條例的規定，私隱專員無權對條文作出最終詮釋，但公署公開聲明它引用私隱條例條文的準則，原則及運作上的立場，此舉顯然對各方都有好處。公署相信這樣做能在下述方面加強大家對私隱條例的理解：

- ~ 協助資料使用者遵守私隱條例的規定，從而減低因處理個人資料而受到公署制裁的機會。
- ~ 協助資料使用者及資料當事人的法律顧問向他們的當事人提供實際的意見。
- ~ 有助個人在考慮提出投訴前了解公署在某事件上的立場。
- ~ 就涉及私隱條例的個案，為法庭及行政上訴委員會提供所需的參考資料，供它們考慮。

- ~ 為法律學者及其他有興趣的人士提供資料作進一步研習及研究用途。

6.5 機構傳訊部

□ 以年青人為宣傳對象

公署的首要任務是透過教育活動加強市民對個人資料私隱的理解。公署過去為小學生舉辦的「有個秘密話你知」巡迴表演深受他們歡迎。為鞏固這方面的成果及加強當中的宣傳效果，機構傳訊部預備將有關表演輯錄成數碼影像光碟，在二零零六年初發行。

□ 以業界為宣傳對象

在公署收到的投訴中，約 70% 與私營機構的資料使用者被指違反私隱條例的規定有關。這表示我們有需要以這組別人士為宣傳對象，進一步灌輸採用保障私隱措施及遵守私隱條例規定的價值觀。為達這些目標，機構傳訊部推出的活動與下述事項有關：

- ~ 傳達以下訊息：企業的明智做法是實施良好的個人資料私隱措施；加強公司的無形資產價值；建立對電子商貿的信任和信心；以及良好管治的象徵。
- ~ 鑑於資源有限，公署打算與其他機構及專業團體合作，向商界強調須採取私隱循規措施的訊息。

~ 繼續就個人資料私隱的近期發展及公署為此推出的各項新措施，例如在二零零四年十二月發出的《僱主監察僱員工作活動》指引，舉辦「公開」及「在機構內部舉行」的培訓講座，以教育私營機構內負責個人資料管理的人員。

公署明白到有逼切需要對中小型企業的個人資料私隱措施加以處理。不過，在目前的經濟情況下，機構傳訊部實難展開這方面的活動。

□ 網上培訓講座

互聯網已成為搜尋資訊的主要工具，公署貫切在二零零四至零五年作出的承諾，不斷加強公署的網頁內容，讓瀏覽者可得悉個人資料私隱發展的最新資料。在截至二零零六年三月的一年內，我們會新增及加強網上培訓講座的內容，讓市民得知如何應用私隱條例。

我們欲在今年加強在二零零五年三月推出的網上培訓天地的內容，協助在線使用者提升保障個人資料私隱的知識及加強對私隱條例條文的理解。網上培訓亦受一些不打算在培訓方面作出龐大投資的機構歡迎，藉以取得有關知識。為貫切我們的承諾，促使機構採取良好的個人資料管理措施，以及避免有關機構在培訓上投放大量資源舉辦專門的培訓計劃，網上培訓符合「循規從內部開始」的需要。

6.6 行政及財務部

- 行政及財務部的本份是為公署的其他四個部門提供適時的內部支援，為行政、財務、人力資源及資訊科技支援這些主要範疇提供服務。我們會以提供優質及適時的服務為己任，以配合公署內部在招聘事宜或強化資訊科技的基礎設施等方面的需要。此外，我們亦會尋求其他節約方法及提高我們的工作效率。
- 行政及財務部年內的主要工作是安排由會展廣場遷往皇后大道東 248 號的新辦公室。公署已在會展廣場辦公九年，但如要在目前的財政狀況下有效運作，搬遷是無法避免的。目前，公署的辦公室佔地 12,427 平方呎，在二零零六年底的年租約為 2,360,000 港元。我們目前的租約在二零零六年三月屆滿，業主建議在未來三年加租一倍(每平方呎計算)。

為此，公署必須找尋租金較廉的辦公室，以減輕租金的負擔。我們正為租用皇后大道東 248 號 12 樓及部分 13 樓約共 13,015 平方呎的樓面面積與業主進行磋商。預計新辦公室的租金在截至二零零七年三月一年將大幅削減至 1,692,000 港元，但所佔用的面積則與前大致相約。

7. 私隱政策方案

7.1 協作計劃

在二零零六年內，公署會設法與受公帑資助的其他機構合作，藉以在共同的基礎上發展一些互惠互利的計劃。我們正對若干計劃加以考慮，例如直接促銷活動及為顧客提供最佳的電子私隱保障。協作計劃有助溶合所需的專門知識，從而減低協作各方的財政承擔。

7.2 國際間的緊密聯繫

公署過去曾對亞太經合組織及 PANZA+的私隱議程作出重大貢獻。雖然這些機構的工作加強了區內對有關資訊及個人資料私隱問題的認識，但現在亦是重新評估公署日後如何參與這方面工作的適當時候。私隱專員將率先就此事進行內部檢討，以確定繼續參與亞太經合組織(APEC)及 PANZA+的工作，可否有助我們達致加強香港的個人資料私隱保障的整體目標。

7.3 查閱資料要求(「查閱要求」)

私隱條例第 18 條訂明資料當事人可向資料使用者提出查閱資料要求，並且在適當的情況下要求改正有關個人資料。在針對公營機構及私營機構的現有投訴中，查閱資料要求分別約佔 18% 及 5%。雖然這類投訴的數目不多，但通常都須使用較多資源才可解決有關投訴。最近，公署收到一個商業集團提交的立場書，對有些資料當事人可能濫用查閱資料要求程序表示關注。資料當事人(大多數是現任或前任僱員)所提出的不合理查閱要求令資料使用者深感為難，導致他們須投放相當資源處理有關要求。他們呼籲在雙方的權益之間求取一個適當的平衡，避免資料當事人向資料使用者提出過分的要求。據稱在某些個案

中，有關要求旨在構成滋擾，而非資料當事人真正需要尋求糾正措施。

公署在二零零五年七月收到上述立場書後成立了一個內部小組，負責對所收到的查閱資料要求投訴個案，以及查閱資料要求機制的現有工作程序進行檢討。檢討結果將會納入公署在一九九六年首次發表的《處理查閱資料要求及改正資料要求》的小冊子中。

7.4 第 33 條——越境資料傳輸

第 33 條——禁止除在指明情況外將個人資料轉至香港以外地方——是私隱條例中唯一未生效的條文。為推動此事，在香港銀行公會的協助下，公署在二零零四年底開始對本港銀行的越境資料傳輸手法進行研究。政策部在二零零五年六月提交報告及將報告連同多項政策方案呈交民政事務局省覽。至目前為止，民政事務局尚未就報告中列述的與第 33 條有關的各項方案與公署聯絡。有關方案包括維持現狀至完全實施第 33 條等多項選擇。

不過，實施第 33 條的決定對香港及資料使用者均會帶來顯著的影響，因而必須仔細研究有關衍生後果及進行公眾諮詢。公署會與香港特別行政區政府的民政事務局及其他政策局緊密合作，以決定最佳的處理方法。有關方面經考慮後可能認為採取一項中期措施是最佳的做法。該等措施中的其中一個做法是香港的資料使用者與資料的承轉人簽訂合約，確保將資料從香港移轉至另一個司法區的有關方面前必須制訂起碼的個人資料保障措施。公署在一九九七年發出一份資料概覽，當中載有一份範本合約作參考之用。範本合約的條文是根據歐洲聯盟

(「歐盟」)當時所制訂的範本合約來制訂。不過，歐盟現已核准新的範本合約，但卻無對公署早前就有關事項發出的指引資料加以考慮。

7.5 資料使用者登記計劃(「登記計劃」)

私隱條例第 IV 部授權私隱專員指明哪類資料使用者須根據登記計劃作出登記。登記計劃會循序漸進地挑選各類資料使用者進行登記。此計劃的其中一個好處是可成為公署的財政來源之一，有助紓緩公署目前的財政困難。

二零零零年進行的第一期研究顯示此登記計劃在香港是可行的，並且指出若干類別的資料使用者須根據這項計劃進行登記及列示各種收費模式。登記計劃暫時須予擱置，主要是公署不願在經濟不景的情況推行這項計劃。現時的經濟情況已漸見好轉，因而可重提這項計劃。不過，第二期研究要求公署作出較大的承擔。公署可能須聘請顧問對登記計劃的下述三個環節作出研究及提交報告：技術性研究、系統規格研究及運作程序研究。公署亦有需要在顧問提交報告後進行公眾諮詢。

公署有責任推行這項登記計劃。這是公署有史以來規模最大的一項計劃。公署會在來年決定推行這項計劃的第二期的最佳做法。

8. 結語

- 8.1 基於目前在運作上的各項限制，公署實在無法為二零零六年制訂較進取的工作綱要。在目前階段實施涉及大量撥款的計劃都是有欠審慎的。有鑑於此，公署擬對過往的工作承擔重新進行評估，以決定這些承擔事項是否仍然有利私隱專員履行他的法定職能，並且同時可為個人資料私隱權利提供更佳保障。

公署與各職員進行內部諮詢後，發現大家基本上支持對目前的工作承擔重新進行評估。同時，在我們的撥款情況有所改善前，公署必須致力在運作上保持連貫性及設法鞏固我們多年來取得的成果。關於公署近來著手的兩項主要計劃，例如第 33 條及資料使用者登記計劃，鑑於有關政策方案所包涵的重大意義，我們必須與香港特別行政區政府進行密切磋商。故此，在彼此對香港特別行政區政府所考慮的意見達致共同諒解前，公署不宜貿然進行上述任何一項計劃的下一階段的工作。

個人資料私隱專員公署
香港灣仔港灣道一號
會展廣場辦公大樓 24 樓 2401 室
二零零五年十一月