

立法會

政制事務委員會

2009年9月11日(星期五)下午三時
在立法會會議廳舉行的特別會議

議程第1項 - 檢討《個人資料(私隱)條例》諮詢文件

背景

2006年6月，個人資料私隱專員公署(下稱「公署」)成立了內部的條例檢討工作小組，對《個人資料(私隱)條例》(下稱「條例」)進行全面檢討。

2. 檢討是在下述背景情況下進行：

- (a) 條例自1996年12月20日生效以來，科技及電子商貿急速發展，引起全球對私隱的關注；
- (b) 為了妥善應付科技進步對全球私隱帶來的影響，國際上明顯地要求更全面地保障個人資料私隱和有需要施行更嚴厲的制裁及法律。澳洲、加拿大、新西蘭及英國均積極檢討他們的私隱法例；以及
- (c) 個人資料私隱是個進化中的概念，隨著社會的改變及發展而轉變。根據公署的監管經驗，條例有多處需要改革的地方。

3. 2007年12月，公署向政制及內地事務局局長呈交了連串的修訂建議及私隱關注議題。自此，公署已向政制及內地事務局局長提交了超過50項修訂建議。

公署的主要建議

4. 公署的建議的主要目標：

- (a) 回應公眾關注的議題及立法會議員就條例提供的保障程度不足夠所作的評論；
- (b) 增強私隱專員的執法權力，以提升個人資料私隱權的保障；及
- (c) 回應科技進步對個人資料私隱所造成的影響。

5. 下表載列公署就上述目標所作出的相應建議。

目標	進行公眾諮詢的 公署的建議/私隱關注議題
(a) 回應公眾關注的議題： (i) 外洩/遺失個人資料 (ii) 外判代理人披露個人資料 (iii) 由雅虎個案 ¹ ，引起的個人資料私隱問題 (iv) 在危急情況下處理個人資料	<ul style="list-style-type: none">➤ 對資料使用者施加明確責任，防止遺失個人資料➤ 個人資料外洩通報機制➤ 就未經授權取得、披露及出售個人資料訂為新罪行 ➤ 資料使用者聘任資料處理代理人時有特定責任➤ 規管資料處理者及分判活動 ➤ 互聯網規約地址應否視為個人資料➤ 條例的適用地區➤ 條例第 58 條中「罪行」的定義 ➤ 新增在緊急情況下處理個人資料的豁免➤ 新增以公眾利益裁定給予豁免

¹ 參考公署所發出的調查報告，可於 http://www.pcpd.org.hk/chinese/publications/files/Yahoo_c.pdf 下載及行政上訴委員會的裁決，可於 http://www.pcpd.org.hk/chinese/publications/files/Appeal_Yahoo.pdf 下載。

<p>(v) 直接促銷活動</p> <p>(vi) 協助受屈資料當事人索償</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 提高在直接促銷中不當使用個人資料的罰則 ➤ 重整直接促銷的規管機制 ➤ 向受屈資料當事人提供法律協助，尋求補償 ➤ 向受屈資料當事人判給補償的權力
<p>(b) 加強專員的執法權力</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 授予私隱專員刑事調查及檢控權力 ➤ 對嚴重違反保障資料原則處以罰款 ➤ 就同一事實重複違反保障資料原則訂為新罪行 ➤ 提高重複違反執行通知的刑罰 ➤ 就專員發出執行通知提供更廣泛的酌情權
<p>(c) 回應科技進步對個人資料私隱所造成的影響</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 對收集、持有、處理或使用敏感個人資料施加新的限制 ➤ 就未經授權取得、披露及出售個人資料訂為新罪行

6. 為讓公眾對公署自 2006 年起所進行的條例檢討工作有全面的概念，公署已擬備一份名為「個人資料私隱專員公署就檢討《個人資料(私隱)條例》的資料文件」²，提供額外資訊，讓公眾在提交意見之前加以考慮。該文件載列公署呈交政制及內地事務局局長的建議及相關的私隱關注議題。現夾附該文件副本[隨立法會 CB(2)2473/08-09(02)號文件另行發出]。

² 可於 http://www.pcpd.org.hk/chinese/review_ordinance/reviewordinance.html 下載。

政府當局與公署在觀點上的主要分歧

7. 政府當局支持大多數專員所提出的建議。但是，有部分建議兩者抱持不同觀點。主要的分歧概列於下表。

諮詢文件中的建議編號	政府當局在諮詢文件中的觀點	公署的觀點
建議 4 (授予私隱專員刑事調查及檢控權力)	不支持 ~ 要把提出刑事檢控的權力轉授其他人或機構，在政策上需要極其充分的理據。 ~ 部分罪行在性質上不屬技術性，且可能涉及罰款及監禁。如把檢控這些罪行的權力轉授予私隱專員，可能會引起公眾關注。	<ul style="list-style-type: none"> ● 擁有專門知識及第一手資料的私隱專員可以快捷地處理懷疑罪行，會更為有效率。 ● 授予私隱專員獨立的檢控權，在涉及警方或其他政府部門是個案中的資料使用者時，可避免偏袒的批評。
不予跟進的建議 (C.1) (搜查及檢取證據的權力)	不支持 ~ 無充分理由給予私隱專員刑事調查及直接的檢控權，因此無必要賦予專員這些新增權力。 ~ 專員目前的調查權已屬足夠。	<ul style="list-style-type: none"> ● 對私隱專員的調查角色是必要的，以監管遵從條例規定的情況。
不予跟進的建議 (C.2) (召喚公職人員提供協助)	不支持 ~ 一直以來，私隱專員在執行規管職能時，都得到公職人員提供協助。 ~ 條例第 64(9)條規定任何人無合法辯解而妨礙、阻撓或抗拒私	<ul style="list-style-type: none"> ● 對專員的獨立規管角色是必需的。 ● 難以理解公職人員拒絕向公署提供協助如何在第 64(9)條下屬於違法。

	<p>隱專員或任何其他 執行專員在第 VII 部 下(視察、投訴及調查) 的職能，即屬違法。</p>	
<p>建議 6 (向受屈的資料當事人判 給補償)</p>	<p>不支持</p> <ul style="list-style-type: none"> ~ 法律改革委員會(「法改會」)認為，賦予保障資料機構裁定給予補償的權力，會把執法和處罰的職能一併歸於單一機構，這種做法並不可取。 ~ 採取澳洲模式(在澳洲私隱法令中所述)並不恰當，該模式提倡以調解的方法來解決投訴。這權力是澳洲私隱專員調查權力的一部分。 ~ 已在建議 5 中提議協助循民事程序索償的資料當事人。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 法改會當時的建議是基於以下假設：法庭會按專員提出的違反證明而裁定適當的補償金額。但在目前條例的條文下，並無有關安排。 ● 根據澳洲模式，如未能以調解方法解決投訴，澳洲私隱專員可作出裁決。在裁決中，澳洲私隱專員可 (a)作出聲明，指令答辯人採取步驟，對違反情況作出補救；及 (b)向投訴人判給賠償。公署可採用類似的調解方法，解決投訴。其實，公署所處理的個案中，很多都是透過調解得到解決的。 ● 循第 66 條提出的法庭程序很少，這可能是因為訴訟程序冗長及昂貴，及涉及需要支付被告人的訟費風險。 ● 為受屈資料當事人提供更佳選擇，以較快捷有效的方式尋求補償。

		<ul style="list-style-type: none"> ● 對違反條例的資料使用者起著阻嚇作用。
建議 9 (就同一事實重複違反保障資料原則)	不支持 ~ 這將會等同於偏離在私隱條例採納保障資料原則的原意。 ~ 自私隱條例頒布以來，私隱專員從未遇到這樣的情況。	<ul style="list-style-type: none"> ● 可加強條例對屢犯者的懲罰。 ● 不同投訴人在不同時間就相同或類似事實對同一資料使用者作出投訴，是常見的。
建議 10 (就嚴重違反保障資料原則處以罰款)	不支持 ~ 一種行為是否嚴重違反保障資料原則是主觀的判斷。 ~ 較為恰當的做法是選定某些嚴重違反保障資料原則的行為，將之訂為罪行。	<ul style="list-style-type: none"> ● 違反保障資料原則本身不是罪行。建議將對嚴重違反保障資料原則的情況起著阻嚇作用。 ● 經過全面諮詢及詳細考慮後，英國資訊專員最近獲《保障資料法令》授予類似權力。
建議 11 (重複違反執行通知)	不支持 ~ 屢犯的問題並不嚴重。	<ul style="list-style-type: none"> ● 目前，條例的執法權力相對較弱，發出執行通知的權力非常受限制。這可能是私隱專員沒有遇到重複違反執行通知的原因。 ● 法例對屢犯者施以較重刑罰是常見的。
不予跟進的建議 (A.1) (重整直接促銷的規管機制)	不支持 ~ 當局正監察人對人電話推銷的活動，並會考慮是否可以在《非	<ul style="list-style-type: none"> ● 現在是適當時候檢討直接促銷的規管機制，可考慮：(i)是否應以「接受服務」

	<p>應邀電子訊息條例》規管這類活動。</p>	<p>的選擇以替代目前的「拒絕服務」選擇；(ii)應否建立全港性的拒絕接受促銷服務中央登記冊；及(iii)如資料當事人要求，資料使用者應否披露資料的來源。</p>
<p>不予跟進的建議 (A.3) (條例的適用地區)</p>	<p>不支持</p> <ul style="list-style-type: none"> ~ 法改會認為即使資料已轉移另一司法區或正在另一司法區處理，重要的是本港司法區內的資料使用者也應受到香港的資料保障法例規管。 ~ 可能令框架出現漏洞：香港的公司可以安排通過代理進行離岸收集個人資料，再把持有、處理和使用這些資料的工作外判到香港境外。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 建議所指的個人資料是整個「收集、持有、處理和使用」過程都不是在香港進行。為實際或其他目的，一個人僅僅是居於香港，不應因為他有能力控制其海外業務而令該人成為香港法例下的資料使用者。如處理的資料非源自香港，但卻受到香港及海外法律管轄，這會對該人不公平，尤其是在兩地法律有衝突時。 ● 法改會報告是於1994年(15年前)撰寫的。個人資料私隱保障在人權及電子商貿方面是個進化中的概念，應隨著香港及海外的發展而檢討。

<p>不予跟進的建議 (B.1) (有關公眾利益的裁決)</p>	<p>不支持 ~ 這機制會削弱保障個人資料私隱的肯定性。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 一些海外資料私隱法例以公眾利益為理由提供豁免。 ● 建議對需要適時披露資料的情況提供直接的解決方法，讓資料使用者為公眾利益而發放相關資料，免予違反保障資料第 3 原則(改變個人資料的使用)。
<p>不予跟進的建議 (B.2) (公共領域豁免)</p>	<p>不支持 ~ 資料使用者可透過公開有關資料，逃避法律的規管。建議可能導致可以在公共領域取得的資料被濫用。</p>	<p>持開放態度</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 鑑於過往十年科技急速發展，現在是時候徵詢公眾意見，應否對公共領域內的個人資料給予相同程度的保障。
<p>不予跟進的建議 (C.3) (公開聆訊的權力)</p>	<p>不支持 ~ 法改會認為如果聆訊可能公開的話，市民或許不會積極作出投訴。 ~ 此外，條例第 48(2)條已賦權私隱專員在完成調查後，可就調查結果發表報告。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 已適當地回應法改會的關注。提出的修訂建議中加入了限制條款：私隱專員必須考慮個案的所有情況，包括投訴人所作出的閉門聆訊要求。 ● 根據第 48(2)條發表報告只能回應公眾知情權的其中一方面。修訂建議會在這方面給予更多靈活性。

呼籲公眾回應諮詢

8. 私隱專員呼籲公眾回應是次諮詢。這是公眾就法例的涵蓋範圍、保障程度，及應否對違法行為施加更嚴厲的制裁表達意見的機會。個人資料私隱已經成為社會上的基本權利，但有需要在這項權利與其他權利及社會利益之間取得平衡，以維持社會的和諧。專員相信條例的全面檢討，配合公眾的參與，定會得出一套與時並進的個人資料私隱法例，充分地保障和體現香港的個人資料私隱權。

個人資料私隱專員公署

2009年9月9日