

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2197/11-12號文件

檔 號：CB2/BC/8/10

《2011年個人資料(私隱)(修訂)條例草案》 委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2011年個人資料(私隱)(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

背景

2. 《個人資料(私隱)條例》(第486章)(下稱"《私隱條例》")在個人資料方面保障個人的私隱。《私隱條例》適用於任何直接或間接與一名在世人士(下稱"資料當事人")有關的資料、可切實用以確定有關人士身份的資料，以及其存在形式令查閱或處理均是切實可行的資料。《私隱條例》適用於任何控制個人資料的收集、持有、處理或使用的人士(下稱"資料使用者")。資料使用者必須依循《私隱條例》附表1所載6項保障資料原則所訂明的公平資訊措施。該6項原則分別關乎收集個人資料的目的及方式、個人資料的準確性及保留期間、個人資料的使用、個人資料的保安、資訊的提供，以及查閱個人資料。

3. 2006年6月，個人資料私隱專員(下稱"私隱專員")公署成立了內部的條例檢討工作小組，評估《私隱條例》所提供的個人資料私隱保障是否足夠。在私隱專員公署的協助下，政府當局於2009年8月28日發出檢討《私隱條例》的諮詢文件，邀請公眾就修訂《私隱條例》的建議表達意見。檢討《私隱條例》的一個主要目標，是因應社會的高速發展(尤其是科技的進步)，研究《私隱條例》的現有條文是否仍足以保障個人資料。政府當局在2010年10月發表諮詢報告。

4. 據政府當局表示，諮詢報告載述的立法建議是因應在公眾諮詢期間所收到的意見及其後的發展情況，以及某些企業(最

為顯著的是八達通獎賞有限公司)轉移大量顧客個人資料的個案曝光(下稱"八達通事件")而提出的。在八達通事件中，八達通獎賞有限公司曾把在八達通日日賞計劃下所收集的八達通卡主個人資料，轉交第三者作直接促銷用途。這令公眾廣泛關注到，部分企業向他人提供客戶的個人資料作直接促銷用途，而沒有明確及具體告知客戶該項提供的目的及接收資料者的身份，或徵詢客戶的同意。公眾亦關注到，現行法例不足以保障個人資料。在2010年10月至12月期間，政府當局進一步與公眾討論有關的立法建議，並在2011年4月發表進一步公眾討論報告。為推行該報告內的建議，當局其後於2011年7月向立法會提交《2011年個人資料(私隱)(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")。

條例草案

5. 條例草案旨在實施多項建議，包括就資料使用者把資料當事人的個人資料用於直接促銷，或把該等資料提供予其他人士以供用於直接促銷，或售賣該等資料，對資料使用者施加新增規定。條例草案建議作出下述規定：如資料使用者擬把相關個人資料用於直接促銷或把該等資料提供予他人以供用於直接促銷，或資料使用者擬售賣該等資料，則須讓資料當事人在知情的情況下作出選擇。

6. 條例草案亦旨在授權私隱專員向擬提起法律程序的受屈人士提供法律協助，以便就因資料使用者違反《私隱條例》的規定而蒙受的損害申索補償；增訂有關私隱專員的權力和責任的條文；將披露未經資料使用者同意而取得的個人資料訂為新罪行；對重複違反執行通知施加較重刑罰；將重複違反《私隱條例》的規定(已有執行通知就其發出者)訂為新罪行；就《私隱條例》之下的若干規定訂定新的豁免；以及為優化該條例的施行及行文而作出技術性修訂。

法案委員會

7. 在2011年10月7日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會由黃宜弘議員擔任主席，與政府當局先後舉行了16次會議，並在其中兩次會議上聽取8個代表團體發表意見。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。曾向法案委員會表達意見的代表團體名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

直接促銷(條例草案第21條 —— 擬議新訂第VIA部)

8. 委員察悉，八達通事件令公眾關注到，現行的規管制度及部分從事直銷行業的資料使用者所採取的做法有不足之處。這些關注事項包括：《私隱條例》沒有具體規定，資料使用者須就為直接促銷目的而對個人資料的擬定使用、提供或售賣，向資料當事人作出清楚通知；資料使用者要求資料當事人就貨品／服務合約的使用條款和條件，以及使用其個人資料作直接促銷用途一事，給予"捆綁式同意"；資料使用者就使用、提供或售賣個人資料而向資料當事人提供的書面通知難以閱讀；以及違反《私隱條例》下的保障資料原則並不屬刑事罪行。鑒於這些公眾關注事項，委員支持就企業使用個人資料方面採取更嚴格規管，以便為資料當事人的個人資料私隱提供更多保障。然而，委員認為有需要在維護個人資料私隱與促進營商效率之間取得平衡。

9. 據政府當局所述，就在直接促銷中使用個人資料及提供個人資料以供用於直接促銷方面所建議的規管規定，較《私隱條例》內現行的規定更為清晰和嚴緊，並會提高整個規管機制的透明度，為資料當事人提供更多個人資料私隱保障。建議的規管規定亦已在保障個人資料私隱與利便營商之間取得平衡，同時讓資料當事人在知情的情況下，選擇是否容許他人把其個人資料用於直接促銷。

"接受機制"和"拒絕機制"以及"30日內不發送回覆即視為不反對的安排"

10. 《條例草案》規定，資料使用者如擬把資料當事人的個人資料用於直接促銷或提供資料當事人的個人資料予他人以供用於直接促銷，須以書面告知資料當事人若干訂明資訊，並須向資料當事人提供一項回應設施，讓資料當事人可透過這設施以書面表示是否反對擬進行的使用或提供(即"拒絕機制")。委員對此擬議的"拒絕機制"意見分歧。部分委員認為，擬議的"拒絕機制"與八達通事件中反映出來的強烈公眾期望出現落差，並且就更嚴格管制資料使用者在未經授權的情況下售賣個人資料而言，擬議機制其實是一個倒退。他們亦認為，"拒絕機制"對資料當事人有欠公平，原因是這會令資料當事人有責任作出具體的拒絕要求，否則便會被視為沒有拒絕。此外，資料當事人可能曾經把其個人資料提供予多個資料使用者，若他希望行使拒絕權，實在難以辨認哪一個資料使用者使用了其個人資料作直接

促銷用途。除非資料當事人事先行使了拒絕權，否則資料使用者亦可將收集到的個人資料售賣予其他人，故此，部分委員認為，若要資料當事人逐一識別每個曾獲售資料的人，並逐一拒絕其要求，會對資料當事人構成過分沉重的負擔。就此，他們要求採用"接受機制"，規定資料使用者在使用或售賣個人資料前，有責任取得資料當事人的明確同意。此"接受機制"將會尊重資料當事人對使用其個人資料的選擇權，並有助減少有關侵犯個人資料私隱的投訴及處理該等投訴的費用。

11. 然而，部分委員支持採用"拒絕機制"，理由是大部分海外司法管轄區均已採用"拒絕機制"，而政府當局亦已建議增訂具體規定，以加強規管在直接促銷中收集、使用和售賣個人資料的行為。依他們之見，擬議的"拒絕機制"已在保障個人資料私隱與促進營商效率之間取得平衡，並同時向消費者提供優惠和選擇。他們亦指出，在2010年的八達通事件調查報告中，私隱專員提出了多項建議，隨着這些建議的落實，保障個人資料的情況得以改善。由於公眾對直接促銷有需求，該等委員認為，採用"接受機制"會對直銷行業的營運造成負面影響。他們亦質疑，鑒於大部分海外司法管轄區均採用"拒絕機制"，為何香港需要躍進一大步，採用"接受機制"。

12. 部分委員認為，政府當局可就使用個人資料作直接促銷採用"拒絕機制"，而把該等資料提供予他人以供用於直接促銷則採用"接受機制"。他們贊同私隱專員的下述見解：若資料使用者在收集資料之時或之前沒有告知資料當事人會為得益而提供其個人資料，則資料當事人理應不會預料到有人會為得益而提供其個人資料。

13. 法案委員會察悉私隱專員的立場是，雖然海外司法管轄區並沒有就使用個人資料作直接促銷方面廣泛採用"接受機制"，但香港最終的目標應是採用該機制，以期更妥善保障個人資料私隱及尊重客戶的選擇權。由於消費者及業界需要時間適應"接受機制"，私隱專員建議在全面推行"接受機制"前實施經優化的"拒絕機制"，並同時施行若干臨時措施，例如設立拒收人對人促銷電話中央登記冊。部分委員建議，如日後會採用"接受機制"，則應逐步而非一次過推行。

14. 政府當局解釋，連同就在直接促銷中提供及使用個人資料方面制訂的新增規定，條例草案所建議的"拒絕機制"，較《私隱條例》下的現有規管規定，將會在保障個人資料方面提供更多更有效的保障。"拒絕機制"亦會在保障個人資料私隱與提供營

商空間兩者之間取得平衡，同時讓資料當事人在知情的情況下，選擇是否容許他人把其個人資料用於直接促銷。這項安排與根據《非應邀電子訊息條例》(第593章)所採取的做法一致。

15. 條例草案亦建議，資料使用者須向資料當事人提供有關擬定使用或提供的若干資訊，以及提供回應設施，讓他們可以行使拒絕權。如在提供所需的資訊及回應設施後30日內，資料當事人沒有發送回覆表示反對，資料當事人便會被視為不反對。此項安排旨在配合下述情況：資料使用者在收集資料時不擬把資料當事人的個人資料用於直接促銷或把該等資料提供予他人以供用於直接促銷，但其後才有意這樣做。

16. 委員對這項安排表示強烈反對，因為"不回覆"不可以視作"不反對"。他們指出，資料使用者就個人資料的擬定使用或提供而作出的通知，可能未有送達資料當事人，因為資料使用者所持有資料當事人的住址紀錄可能未有更新，或資料當事人表示反對的回覆可能未有送達資料使用者。無論在哪個情況，資料當事人都會被視為沒有拒絕接受。依私隱專員之見，如資料當事人在30日回應限期後行使其拒絕權，則這項安排便會對其加諸不必要的負擔，因為他可能亦要與那些曾獲提供其個人資料的人交涉，而不單只是資料使用者本身。資料當事人可能要逐一向曾獲提供其資料的人提出拒絕服務要求。

17. 考慮到委員的意見及關注事項(上文第10至13及16段)，政府當局同意撤回"30日內不發送回覆即視為不反對的安排"。政府當局已提出經修訂的規管機制，供法案委員會考慮。根據該機制，資料使用者必須在下述情況下才可以把資料當事人的個人資料用於直接促銷或提供予他人以供用於直接促銷：資料使用者已提供所需資訊及回應設施，並已收到資料當事人的回覆，表示資料當事人不反對資料使用者這樣做。資料使用者如沒有收到資料當事人有關回覆，而把其資料用於直接促銷或提供予他人以供用於直接促銷，一經定罪，可被罰款50萬元及監禁3年(如為得益而提供資料，則可被罰款100萬元及監禁5年)。委員普遍認為修訂建議方向正確。有關此事的深入商議詳情載於下文各段。

資料使用者與資料當事人之間的口頭溝通

18. 一些業界團體認為，透過電話收集個人資料並進行交易的情況並不罕見。大部分該等交易都會予以記錄，而有關紀錄會為資料當事人提供有效保障。他們促請政府當局考慮接受資料使用者與資料當事人之間的口頭溝通，因為就資料當事人而

言，在與資料使用者的電話通話中表明不反對，較以書面表示不反對更為方便。部分委員贊同上述意見。部分委員亦建議，為了就個人資料私隱提供額外保障，如有關擬定使用或提供的所需資訊是以口頭方式提供，而資料當事人的同意是以口頭方式作出，便應考慮把錄音定為法定規定。資料使用者亦須提醒資料當事人，他們之間的電話對話會被錄音。私隱專員應就該目的擬備標準講稿，以利便採用電話通話過程全程錄音的做法。

19. 雖然法案委員會並不反對接受口頭同意，但部分委員深切關注到，此類口頭同意應限於資料使用者使用個人資料作直接促銷用途，而不應伸展至資料使用者把個人資料提供(無論是為得益與否)予他人以供用於直接促銷。依他們之見，資料當事人未必希望其個人資料被人提供予第三者，尤其是為了金錢利益。此外，私隱專員認為，若在收集資料之時或之前沒有告知資料當事人會售賣其個人資料，則售賣個人資料一事會超出資料當事人的合理預期，因此應先取得資料當事人的清晰及明確同意。私隱專員認為，口頭同意低於取得清晰及明確同意的標準，而把個人資料提供予他人以供用於直接促銷，須先取得書面同意，以符合更嚴格的標準。

20. 經考慮委員的意見及關注，政府當局同意提出委員會審議階段修正案(下稱"修正案")，准許擬在直接促銷中為本身目的而使用資料當事人個人資料的資料使用者，以口頭或書面方式向資料當事人提供所需的資訊，而資料當事人亦可以口頭或書面方式向資料使用者表示同意(包括表示不反對)。為提供額外保障，政府當局亦建議，如以口頭方式給予同意，則資料使用者在把個人資料用於直接促銷之前，須在收到該項同意的日期起計14天內，向資料當事人作出書面確認；許可種類的個人資料；以及許可類別的促銷標的。

21. 鑒於在把個人資料提供(無論是為得益與否)予他人以供用於直接促銷方面，委員對接受資料當事人口頭同意一事深表關注，政府當局同意不實行此安排。換言之，如要向另一資料使用者提供(無論是為得益與否)個人資料，須依從下述規定：該資料使用者必須以書面向該資料當事人提供所需的資訊。資料使用者須在提供資料前，收到資料當事人的書面回覆，表示資料當事人不反對資料使用者這樣做。

22. 鑒於資料使用者可在得到資料當事人的口頭同意和發出書面確認後，為本身目的而把該資料當事人的個人資料用於直接促銷，部分委員關注到，修訂建議不能應付下述情況：資

料當事人未必收到書面確認，因而未必有機會對書面確認的內容提出反對。他們徵詢政府當局對私隱專員下述建議的意見：資料使用者在向資料當事人發出書面確認後14天內，如沒有收到資料當事人對書面確認所載的同意細節提出反對，資料使用者才可在直接促銷中使用資料當事人的個人資料。政府當局表示，資料使用者在得到資料當事人的口頭同意和發出書面資訊後，便應獲准把個人資料用於直接促銷。資料當事人其後可隨時要求資料使用者停止使用有關的個人資料。

23. 至於把錄音定為法定規定方面，政府當局表示，資料使用者保存資料當事人表示同意的紀錄，無論是書面紀錄還是錄音紀錄，對其本身有利。根據《私隱條例》，資料當事人亦可提出查閱資料要求，以獲取有關紀錄的複本。然而，為回應委員的關注，私隱專員所擬備的指引將會涵蓋記錄口頭溝通的最佳做法，以期確保有關各方遵守及加深瞭解條例草案所建議的新規定。

24. 委員亦曾就私隱專員的指引所涵蓋的範圍及內容進行商議。除在私隱專員的指引中加入使用個人資料及提供個人資料以供使用的最佳做法外，委員亦建議在指引中提供標準講稿及標準表格，以利便就個人資料的擬定使用，取得資料當事人的口頭或書面同意。應法案委員會要求，政府當局答允就制訂指引及相關宣傳和公眾教育工作事宜，向立法會政制事務委員會作出匯報。

售賣個人資料的涵義

25. 委員亦曾就條例草案中"售賣個人資料"一語進行討論。根據香港直銷市場推廣商會提交的意見書，在直銷行業中，個人資料可在許可下被暫時分享，但卻不曾被售賣，亦不涉及任何擁有權的轉移。雖然條例草案中"售賣個人資料"的定義按其草擬方式，已包含如此的分享，但香港直銷市場推廣商會不贊同使用"售賣"一詞，因為該詞一般被解作放棄擁有或管轄權。為求清晰，政府當局會提出修正案，在條例草案中以"為得益而提供"代替"售賣"。

不溯既往的安排

26. 部分委員認為，若資料使用者在關乎直接促銷的新訂法例條文生效之前曾根據《私隱條例》的現行規定收集任何個人資料，資料使用者應獲准在條文生效後繼續把已收集的資料用於直接促銷。他們建議，就在直接促銷中提供及使用個人資料

方面實施擬議新規定之前，當局應就先前已收集的個人資料作出一次過不溯既往的安排，而若資料當事人選擇拒絕，則應讓他們作出如此選擇。

27. 政府當局表示，條例草案(即擬議新訂第35I(1)條，在政府當局擬提出的修正案中將重新編排為第35D(1)條)，其實已訂明在符合某些條件的情況下對現存個人資料作出不溯既往的安排。根據擬議新訂第35I(1)條，若資料使用者在新規定生效前曾根據《私隱條例》的現行規定把個人資料用於直接促銷，且擬在關乎同一促銷標的之直接促銷中使用該個人資料，則新規定便不適用。然而，此項不溯既往安排只適用於在條例草案中與直接促銷有關的條文生效前曾用於直接促銷的個人資料。鑒於直接促銷活動可能涉及不同組合的個人資料的使用，為配合直銷業界在運作上的需要，政府當局答允提出修正案，訂明如資料使用者在生效日期前曾在關乎某類別的促銷標的之直接促銷中使用資料當事人的任何個人資料，則不溯既往的安排適用於生效日期後繼續在關乎同一類別的促銷標的之直接促銷中使用資料當事人的任何個人資料。

有關向資料當事人提供受讓人資訊的機制

28. 部分委員贊成私隱專員所建議，賦予個人獲直銷商告知其個人資料來源的權利。另一方面，當局可考慮設立機制，讓資料當事人可要求資料使用者提供每一個獲提供資料當事人個人資料的人的資訊，讓資料當事人能要求該等人士停止把其個人資料用於直接促銷。

29. 政府當局解釋，根據擬議新規定，若資料使用者擬把資料當事人的個人資料提供予第三者以供用於直接促銷，資料使用者須告知資料當事人若干有關該項提供的所需資訊，包括該等資料擬提供予甚麼類別的人(即受讓人)。資料當事人其後亦可要求該資料使用者通知受讓人停止如此使用該個人資料。接獲資料使用者該項通知的受讓人，必須依從通知停止將資料當事人的個人資料用於直接促銷，否則即屬犯罪，一經定罪，可處罰款50萬元及監禁3年(如為得益而提供資料，則可被罰款100萬元及監禁5年)。政府當局認為此建議已為資料當事人提供足夠保障，因此無需設立委員建議的機制。

新規定的生效日期(條例草案第1及21條)

30. 法案委員會察悉，政府當局建議，與直接促銷或法律協助計劃無關的條文自2012年10月1日起生效，而就那些與直接促

銷有關的條文，則會另行建議生效日期，當中會考慮到有需要提供充足時間，讓私隱專員就有關推廣和遵行條例草案所載新規定方面擬備指引，以及讓資料使用者因應條例草案獲通過後在文件上及程序上作出所需的改動。據政府當局表示，在條例草案獲通過後，私隱專員或需要9個月的時間，經諮詢相關各方後擬備有關的指引，以及進行其他籌備工作。

31. 鑒於由條例草案獲通過至有關直接促銷的新規定生效之間會有一段過渡期，私隱專員建議為擬議新訂第35D(1)條下的不溯既往安排訂明截止日期，而此日期應為條例草案通過後一個盡早的日期。依私隱專員之見，部分資料使用者或會在這段過渡期內進行大規模的直接促銷活動，以達到盡量避免遵守新規定的目的。為免此類活動發生，部分委員贊成私隱專員的建議，在擬議新訂第35D(1)條訂明截止日期。若資料使用者在該日期前未曾在直接促銷中使用資料當事人的個人資料，資料使用者便不能依靠擬議新訂第35D(1)條援引不溯既往安排下的豁免。

32. 政府當局解釋，不溯既往的安排是為了處理在有關直接促銷的新規定生效前已收集的個人資料，包括那些自條例草案獲通過至新規定生效前的一段期間所收集的資料。依政府當局之見，如把不溯既往安排的截止日期訂為一個較早的日期，對於那些擬把在這段過渡期內收集的個人資料用於直接促銷的資料使用者而言，便等同將新規定的生效日期推前。然而，在這段過渡期裏，私隱專員的指引和其他協助資料使用者符合新規定的推廣及公眾教育工作仍未就緒，這會對資料使用者和資料當事人造成不必要的混亂。

33. 政府當局進一步解釋，根據最新草擬的擬議新訂第35D(1)條，資料使用者不可單單因為在生效日期前曾使用資料當事人的個人資料作直接促銷用途便可援引豁免。資料使用者要獲得豁免，還須符合下述條件：資料使用者沒有就在生效日期前使用個人資料作直接促銷用途而違反《私隱條例》的任何現行規定，以及資料當事人並沒有表示反對。政府當局告知委員，在擬議新訂第35D(1)條下訂有進一步條件，規定在生效日期之前，資料當事人必須獲明確告知，其個人資料會在直接促銷中就該類別的促銷標的而被使用。此外，不溯既往的安排不會影響資料當事人隨時反對在直接促銷中使用其個人資料的權利。

私隱專員與香港以外的對口單位之間的相互協助關係(條例草案第4條 —— 對第8(1)(g)條的擬議修訂)

34. 法案委員會察悉並關注到，根據就第8(1)(g)條提出的擬議修訂，私隱專員"須"向海外司法管轄區的對口單位提供協助。部分委員雖同意私隱專員應有權力及酌情權決定是否向香港以外司法管轄區的對口單位提供協助，但他們質疑使用"須"字是否恰當，因為這可能意味着私隱專員有責任應香港以外對口單位的要求提供協助，而沒有酌情權決定是否答應有關要求。此外，就第8(1)(g)條提出的擬議修訂未必適切反映私隱專員與香港以外對口單位之間的相互協助關係。

35. 經考慮委員的意見，並更仔細研究第8(2)條的弁言，當中授權私隱專員可作出所有為更佳地執行其職能而需要作出的或對此有助的所有事情，或為更佳地執行其職能而連帶須作出的所有事情，政府當局答允動議修正案，刪除就第8(1)(g)條提出的擬議修訂。

為推廣及教育活動徵收費用(條例草案第4條 —— 擬議新訂第8(2A)條)

36. 委員察悉私隱專員一直有提供各類推廣及教育活動，對象為市民大眾、特定行業或個別機構，目的是促進各方對《私隱條例》的條文的認識和理解。就針對特定行業或為迎合個別機構的需要而設計的推廣及教育活動，私隱專員一般會按收回成本的原則徵收費用。在釐定確實收費時，亦會考慮到支付者的負擔能力，以及類似產品和服務的市場價格。

37. 私隱專員向委員保證，他不會就推廣及教育活動隨意徵收費用。擬議新訂第8(2A)條訂明私隱專員只可徵收合理收費，該條文是以《性別歧視條例》(第480章)的一項類似條文為藍本。

38. 對於私隱專員為切合特定行業或個別機構的需要而為其度身訂造的推廣及教育活動，委員不反對私隱專員就此徵收費用，但他們認為私隱專員應首先把資源投放在普羅大眾而非個別機構，而那些對象為市民大眾的推廣及教育活動，應免費提供。

資料使用者申報表的核實(條例草案第8條 —— 擬議新訂第14A條)

39. 委員察悉並關注到，擬議新訂第14A條授權私隱專員要求任何人士提供任何文件等，以核實資料使用者呈交的資料使用者申報表的準確性，並要求資料使用者在該申報表中更正不準確的資訊。委員察悉，根據擬議新訂第14A(3)條，資料使用者如根據任何其他條例有權或有責任拒絕提供私隱專員要求的任何文件、紀錄、資訊或物品，或拒絕回應私隱專員提出的任何問題，則可如此拒絕提供或拒絕回應。部分委員質疑訂立該條文有何理據，並要求政府當局明確指明"任何其他條例"。

40. 政府當局表示，根據《私隱條例》第14條，資料使用者須向私隱專員呈交一份載有《私隱條例》附表3指明的訂明資訊的申報表。擬議新訂第14A條授予私隱專員新增的權力，要求某人提供任何文件、紀錄、資訊等，以協助私隱專員核實資料使用者申報表內的資訊的準確性。據政府當局所述，其他條例內的保密條文不會絕對禁止披露資訊，而是容許在訂明情況下作出披露。舉例而言，《稅務條例》(第112章)第4條及《銀行業條例》(第155章)第120條就根據條例所獲取的資訊施加嚴格的保密規定，但容許向資訊所關乎的人披露資訊。《申訴專員條例》(第397章)第15條只准許為進行條例所指的法律程序或舉報任何刑事罪的證據等目的而披露在調查過程中所得的資訊，以確保調查工作不會受損害。依政府當局之見，保密條文反映了在權衡不同政策考慮因素(包括保障個人資料)後所得的結果，而這些保密條文均經過仔細的立法審議後才制定。就此，政府當局認為，不宜讓私隱專員根據擬議新訂第14A條獲取資訊的新增權力，凌駕於其他條例的保密條文。

41. 政府當局亦解釋，要具體列出哪些條例訂明某人有權或有責任拒絕提供私隱專員要求的任何文件、紀錄、資訊或物品，或拒絕回應私隱專員提出的任何問題，這並非切實可行。較恰當的做法，是訂立一般性規則，訂明私隱專員於擬議新訂第14A條下的新增權力須受其他條例的保密條文所規限。

拒絕依從查閱資料要求(條例草案第13條 —— 對第20條的擬議修訂)

42. 法案委員會察悉並關注在第20(1)(c)條的擬議修訂及擬議新訂第20(3)(ea)條內的保密條文。這些條文訂明，資料使用者在下述情況下須或可拒絕依從查閱資料要求：根據《私隱條例》或任何其他條例，依從該要求是被禁止的，或根據《私隱條例》

或任何其他條例，資料使用者有權不披露資料。部分委員關注到，條例草案沒有訂明任何條文，使之可凌駕於任何其他條例。他們促請政府當局具體列明所有可據以禁止依從查閱資料要求或准許拒絕依從查閱資料要求的條例。

43. 政府當局表示，在制定保密條文時，所有相關因素均會納入考慮之列，這不單包括保密需要，還需要尊重資料當事人查閱自己個人資料的權利。基於這個原因，某些條例(例如《稅務條例》)對有關人員施加保密責任，但容許資料當事人查閱自己的個人資料；而另一些條例(例如《性別歧視條例》)則不容許作如此查閱。就第20(1)及(3)條提出的擬議修訂，旨在解決以下兩方面的規定之間的衝突：一方面《私隱條例》第19條規定須依從查閱資料要求，但另一方面又有其他條例規定須遵從保密條文。如不作出該等修訂，在法律上有責任保密的資料使用者便會面對兩難局面：不是違反《私隱條例》中有關查閱資料的條文，就是違反另一條例有關保密的條文。與此同時，如私隱專員決定接受資料使用者以遵從法定保密規定或不披露的法定權利作為拒絕查閱資料要求的理由，則私隱專員的決定可能會受到質疑。

44. 據政府當局所述，在2009年及2010年的兩輪公眾諮詢工作中，當局已邀請公眾就該等修訂建議發表意見。在接獲的意見書中，大部分均贊同擬議安排，並認為此建議可以使資料使用者不用處於兩難局面，即不是違反《私隱條例》中有關查閱資料的條文，就是違反其他條例的相關保密條文。政府當局認為，要具體列明所有可據以禁止依從查閱資料要求或准許拒絕依從查閱資料要求的條例，並不切實可行。較恰當的做法，是訂定一般性規則，訂明資料當事人查閱其個人資料的權利須受制於其他條例的不予披露或保密規定。

在改正資料要求中提供虛假或具誤導性資訊的刑事罰則(條例草案第15條——擬議新訂第22(4)條)

45. 法案委員會察悉，擬議新訂第22(4)條就下述行為施加刑事罰則：在改正資料要求中提供在要項上屬虛假或具誤導性的資訊。部分委員察悉，根據現行法例，在首次提供資料時提供虛假資料或不準確的個人資料並不屬犯罪，因此不會對此施以罰則。他們質疑是否有必要訂立此項新條文，並認為就在改正資料要求中提供不準確個人資料一律處以刑事罰則，此做法過於嚴苛。

46. 政府當局表示，擬議新訂第22(4)條所載的罪行並非新訂罪行，而只是將現有的第64(2)條調移至第22(4)條。現有的第64(2)條訂明，任何人在改正資料要求中，為了令有關的個人資料得以改正，而提供在要項上屬虛假或具誤導性的資訊，即屬犯罪。某人選擇不提供真確的個人資料，可以基於很多原因，例如為了私隱而掩飾其身份。現時，提供不準確的個人資料並不屬犯罪。若對所有向資料使用者提供虛假個人資料的資料當事人施加刑事責任，未免是極端的做法。然而，為提出改正要求而提供虛假或具誤導性的資訊，則屬於不同的情況。要提出改正資料要求，資料當事人必定有特定的目的。有關的資料最初未必是由資料當事人提供，而可能是由資料使用者於其他來源獲得。在此情況下，政府當局認為，如資料當事人明知或罔顧實情地提供虛假或具誤導性的資訊，目的是為了令資料使用者依從其改正要求，便須處以刑事罰則。

47. 政府當局進一步表示，擬議新訂第22(4)條會保留"明知"及"罔顧"的元素，使檢控當局須證明被告明知資料在要項上屬虛假或具誤導性，或罔顧資料是否屬虛假或具誤導性。由於干犯這項罪行的門檻不低，如能證明資料當事人明知在改正資料要求中提供的資訊在要項上屬虛假或具誤導性，或罔顧資訊是否在要項上屬虛假或具誤導性，政府當局認為就此處以刑事罰則，是恰當的做法。

私隱專員向香港以外的主管當局作出披露(條例草案第24條——擬議新訂第46(7)至(9)條)

48. 法案委員會察悉，私隱專員在《私隱條例》下有法定責任，須將其在處理投訴、進行調查及視察時實際得知的所有事宜保密。此項保密責任限制了私隱專員與其他司法管轄區的對口單位合作的能力。根據國際和區域執法合作安排，處理私隱事宜的主管當局可就私隱調查及執法事宜互相尋求對方的協助。有關的協助可包括在執法行動上互相配合、就正在調查的機構或事宜互通資訊，以及就私隱調查收集證據。此外，亦可能需要與其他私隱執法機構同步或聯手進行調查。如私隱執法機構不能互通資訊，在收集所需資訊和證據方面便會事倍功半。依私隱專員之見，授予私隱專員酌情權，讓他可決定是否就可能或正在進行的調查或執法行動，與其他私隱執法機構互通資訊，實屬至為重要。

49. 法案委員會曾就私隱專員與其他司法管轄區的對口單位之間的合作範圍進行商議。部分委員認為目前草擬的擬議新

訂第46(8)條過寬，因為根據該條款，若私隱專員認為在香港以外司法管轄區的主管當局在職能上與私隱專員相似，則私隱專員可以應有關主管當局的要求與之互換或披露個人資料。委員促請政府當局對私隱專員與香港以外司法管轄區的主管當局進行合作期間所互換的個人資料，提供更多保障。

50. 為處理委員的關注事項及提供明確依據，政府當局答允提出修正案，修正擬議新訂第46(7)條，使私隱專員可向香港以外的主管當局披露事宜，以協助有關主管當局執行其職能，惟該等司法管轄區須有實施與《私隱條例》類似或與《私隱條例》的目的相同之法例。政府當局亦會提出修正案，修正擬議新訂第46(8)條，以具體指明在甚麼情況下，若私隱專員作出披露的目的是為妥善執行其在《私隱條例》下的職能或行使其在《私隱條例》下的權力，則私隱專員獲授權向香港以外的主管當局披露事宜。

重複違反執行通知(條例草案第27條及28條——對第50條的擬議修訂及新訂第50(A)條)

51. 法案委員會察悉，根據現行《私隱條例》，資料使用者如違反執行通知，即屬犯罪。如資料使用者在遵從執行通知後，故意再次作出同一作為或有同一不作為，並不會遭受刑事起訴。私隱專員只可以向該名資料使用者發出另一份執行通知。政府當局表示，當局建議新增第50A(3)條，目的是要堵塞這個漏洞，把這種作為或不作為定為罪行。鑒於此行為與首次違反執行通知的行為相似，因此建議其罰則與首次被定罪的罰則相同。

52. 部分委員同意，與執行通知有關的再次定罪，其罰則應比首次定罪更重。擬議新訂第50A(1)條應更清晰界定再次定罪所涵蓋的範圍。如資料使用者在遵從執行通知後，再次作出同一作為或有同一不作為，應視為再次定罪，並應就該項違反規定行為對資料使用者施加較重的罰則。委員亦認為，執行通知應該對某些行為有無限期的約束效力，因此不應在執行通知內指明遵從日期，以避免重複違反規定事項的情況出現。

53. 政府當局解釋，私隱專員已獲授權，如有資料使用者不遵守保障資料原則的條文，可向該資料使用者發出執行通知，指示該資料使用者採取糾正行動。如資料使用者已遵從某執行通知，但其後故意作出同一作為或有同一不作為，因而違反執行通知的規定，擬議新訂第50A(3)條便會適用。私隱專員可無需發出另一份執行通知，而對該資料使用者採取法律行動。擬議新訂第50A條旨在增加阻嚇作用。根據擬議新訂第50A(1)(a)條，

如某資料使用者在執行通知所指明的日期前不採取行動糾正其違反規定情況，即屬犯罪，一經定罪，可處第5級罰款(現為5萬元)及監禁2年。如罪行持續，資料使用者可被處每日罰款1,000元。根據擬議新訂第50A(1)(b)條，一經再次定罪，最高罰則為第6級罰款(現為10萬元)，即首次定罪最高罰則的一倍。政府當局認為，雖然再次定罪的監禁年期維持不變，仍然是2年，但擬議罰則已有足夠的阻嚇作用。

獲豁免而不受第3及第6保障資料原則的條文所管限(條例草案第31及32條 —— 擬議新訂第59(2)條及59A(1)條)

54. 法案委員會關注擬議新訂第59(2)條所訂的豁免範圍。規管個人資料的使用的第3保障資料原則，禁止資料使用者對個人資料的任何不當的使用、披露或轉移，而第6保障資料原則則為查閱個人資料權利和改正個人資料權利作出規定。根據擬議新訂第59(2)條，如第3保障資料原則的條文適用於關乎某資料當事人的身份或所在的個人資料，便相當可能會對該資料當事人或任何其他人的身體或精神健康造成嚴重損害，則該等資料獲豁免而不受第3保障資料原則所管限。部分委員認為，擬議豁免範圍過於廣泛，因為資料當事人的身體或精神健康所遭受損害的嚴重程度可以是一項主觀判斷。他們建議收窄豁免範圍，在條文中訂明披露這些資料的人應相信，該披露可以減低或防止資料當事人或任何其他人士受到的嚴重損害。

55. 政府當局表示，如第3保障資料原則適用，便相當可能會對有關的資料當事人或任何其他人的身體或精神健康造成嚴重損害，則擬議豁免便會適用。根據《私隱條例》，如第3及／或第6保障資料原則的條文適用，便相當可能會對資料當事人或任何其他人的身體或精神健康造成嚴重損害，則關乎資料當事人的身體或精神健康的個人資料，已獲豁免而不受第3及／或第6保障資料原則所管限。擬議新訂第59(2)條旨在把有關豁免延伸至關乎某資料當事人的身份或所在的個人資料。此條款針對有需要及時獲提供有關身份和所在的個人資料，以便有關方面能採取即時行動，防止某個人的身體或精神健康受到嚴重損害的情況。擬議豁免是2009年及2010年先前兩輪公眾諮詢中當局邀請公眾發表意見時所提出的其中一項建議。在所接獲的意見書中，大部分贊成推行此建議。在澳洲、新西蘭及加拿大的法例中也有類似的豁免條文。若就遵循第3保障資料原則會否相當可能對資料當事人造成嚴重損害出現爭議，私隱專員會評估，援引有關豁免而作出披露是否恰當。

56. 委員察悉，擬議新訂第59A(1)條旨在利便家長行使妥善照顧及監護。根據該擬議條文，凡香港警務處(下稱"警務處")或香港海關(下稱"海關")向未成年人的有關人士轉移或披露該未成年人的個人資料，若該項披露的目的，是利便家長對未成年人行使妥善照顧及監護，有關資料獲豁免而不受第3保障資料原則所管限。部分委員察悉並關注該擬議條文的涵蓋範圍，以及有關豁免可能導致未成年人的個人資料得不到足夠保障。他們促請政府當局就如何實施該擬議條文中所訂明的豁免，向警方和海關提供培訓和指引。

57. 政府當局表示，由於現行《私隱條例》並沒有訂明新訂第59A條所建議的豁免，以致警方和海關曾經在某些情況下，不能確定可否轉移或披露某未成年人的個人資料，即使披露該項資料對該未成年人有好處。鑒於濫藥問題在香港十分普遍，而濫藥行為又在隱蔽情況下進行，讓家長或監護人得知有關情況會有助加強預防工作，及早發現隱蔽問題並介入以助治療和康復，避免問題進一步惡化。有關的豁免建議只限於警務處和海關執行，而且只可以由警署警長職級(或同等職級或以上)的人員在信納擬議新訂條文所載列的3項條件全部獲符合後援引。然而，政府當局同意採納委員的建議，按情況所需提供更詳細的指引及培訓。

58. 委員對擬議新訂第59A(2)條表示關注；該條款訂明，如有關人士有合理理由相信，沒有轉移或披露有關資料，便會相當可能損害對未成年人履行家長照顧責任和監護責任，即可以此作為免責辯護。委員認為這項免責辯護可能損及保障資料原則的遵守情況，並質疑其理據。

59. 政府當局表示，擬議新訂第59A(2)條旨在為真誠行事的人提供免責辯護。因應委員的意見，政府當局會動議修正案，刪除擬議新訂第59A(2)條。同樣，政府當局亦會動議修正案，刪除擬議新訂第63C(2)條。

為檔案保存目的而轉移紀錄(條例草案第34條——擬議新訂第63D條)

60. 擬議新訂第63D條旨在提供一項豁免，使為檔案保存目的而轉移予政府檔案處(下稱"檔案處")的政府紀錄所載的個人資料，不受第3保障資料原則的條文所管限。據政府當局表示，當局認為這項豁免有必要，因為各個政府部門持有大量紀錄，要為轉移資料當事人的資料予檔案處而徵詢資料當事人的訂明同意(第3保障資料原則規定須取得有關同意)，並非切實可行。

擬議新訂第63D條旨在容許政府部門為檔案保存目的把檔案轉移至檔案處，而無須徵詢資料當事人的訂明同意，即使該等紀錄包含個人資料。擬議的豁免安排不會改變關於取閱政府檔案的政策。

61. 何秀蘭議員不接受政府當局的解釋。她認為政府當局對"紀錄"的釋義過於狹窄。依她之見，具保存價值的紀錄不應純粹為了保存的目的而保留。這些具檔案保存價值的紀錄所包含的某些個人資料，就研究用途而言可能十分重要，故此應該讓公眾可以閱覽。依她之見，很多機構都有提供與檔案處相若的歷史檔案服務，立法會檔案館即為一例。轉移至這些檔案機構的紀錄，應享有擬議新訂第63D條所提供的同一豁免。她表示，她或會考慮動議修正案，就擬議新訂第63D條作出以下修正：

- (a) 把免受第3保障資料原則條文管限的豁免範圍擴大至包括公營機構(如司法機構、立法會及其他法定機構)的紀錄；及
- (b) 適當顧及市民取閱公共紀錄的權利。

向資料當事人提供法律協助(條例草案第37及38條——對第66條的擬議修訂及擬議新訂第66A及66B條)

62. 法案委員會察悉，目前，根據《私隱條例》第66條，資料當事人如因資料使用者違反《私隱條例》下的規定(該違反規定事項關乎其個人資料)而蒙受損害，該名資料當事人有權就該損害向有關資料使用者申索補償。然而，《私隱條例》並無授權私隱專員根據該條文為受屈的資料當事人提供法律訴訟方面的協助。委員普遍認為，若私隱專員獲授權向受屈的資料當事人提供法律協助，使其可根據《私隱條例》就其所蒙受的損害索償，則受屈一方便不會因費用的問題而對法律訴訟卻步。這樣亦可對侵犯個人資料私隱的行為或做法起更大的阻嚇作用，且加強《私隱條例》所訂定的制裁措施的整體成效。

63. 法案委員會支持賦權私隱專員為受屈的資料當事人提供法律協助，以便其根據《私隱條例》第66條提出法律訴訟以申索補償，並應以平等機會委員會採用的模式為基礎。部分委員建議，在訴諸法律行動之前，私隱專員應尋求以調解方式處理這些補償申索。

詳題

64. 部分委員質疑，在條例草案的詳題內詳細開列條例草案所涵蓋的每一方面，是否有需要和恰當。他們關注到，該等詳情或會收窄可就條例草案動議的修正案的範圍。他們亦指出，在審議法案時，他們發覺法案詳題的草擬方式並不一致，例子眾多。就此，法案委員會要求立法會秘書處資料研究部對近年提交立法會的法案的詳題進行研究，以分析這些詳題的篇幅，並確定是否有趨勢顯示，政府近年提交的法案傾向於包含較冗長的詳題。

65. 秘書處的研究顯示，雖然部分法案的詳題措辭概括，但與新法案的詳題相比，修訂法案的詳題的篇幅趨向較長，內容亦較為詳細。政府當局解釋，法案詳題的涵蓋範圍應足以涵蓋法案的所有內容。個別法案的詳題的篇幅及詳細程度須因應該法案的情況而定。委員普遍認為，在草擬法案詳題時，應採取劃一的做法，並應就法案詳題的草擬方式訂定若干總綱原則。法案委員會商定，有關草擬問題值得作進一步研究，並應把此問題轉介司法及法律事務委員會跟進。

以"data"作不可數集合名詞使用

66. 法案委員會察悉並關注到，在條例草案的英文本中，"data"由複數名詞轉作不可數集合名詞使用。部分委員詢問，此項改變是否恰當。政府當局解釋，在拉丁語中，"data"是"datum"的複數形式，雖然在科學領域中，"data"仍作此用法，但就非科學領域的當代用途而言，"data"現時多作不可數名詞用，後面跟單數動詞。政府當局表示，這用法已廣為接納，被視為標準英語。"Personal data"一詞在不少英語媒體和公司／政府的通信中均廣泛作不可數名詞用，後面跟單數動詞。政府當局認為，為反映以"data"作不可數名詞用，是當代日漸成為主流的用法，將《私隱條例》中的"data"轉為單數形式，是恰當的做法。

跟進行動

67. 法案委員會同意，把關乎由私隱專員制訂指引及進行宣傳和公眾教育工作的事宜，轉介政制事務委員會跟進(請參閱第24段)，以及把關乎法案詳題的草擬方式的事宜，轉介司法及法律事務委員會跟進(請參閱第65段)。

委員會審議階段修正案

68. 法案委員會贊同政府當局擬動議的委員會審議階段修正案。

諮詢內務委員會

69. 法案委員會已於2012年5月25日向內務委員會匯報其商議工作，並獲得內務委員會支持在2012年6月6日立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年5月30日

《2011年個人資料(私隱)(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席	黃宜弘議員, GBS
副主席	謝偉俊議員, JP
委員	涂謹申議員 劉慧卿議員, JP 譚耀宗議員, GBS, JP 方剛議員, SBS, JP 王國興議員, MH 黃定光議員, BBS, JP 湯家驊議員, SC 何秀蘭議員 陳健波議員, JP 梁美芬議員, JP 葉國謙議員, GBS, JP 譚偉豪議員, JP 梁家傑議員, SC

(總數：15名委員)

秘書 黃麗菁女士

法律顧問 張炳鑫先生

日期 2012年3月5日

《2011年個人資料(私隱)(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會發表意見的團體

1. Asia Digital Marketing Association
2. 消費者委員會
3. 香港銀行公會
4. 香港大律師公會
5. 香港客戶中心協會
6. 香港直銷市場推廣商會
7. 香港人權監察
8. 香港零售管理協會
9. 個人資料私隱專員公署
10. 香港保險業聯會
11. 香港律師會
12. 陳宗佑先生(公眾人士)
13. 一名市民