

二零零五年十二月九日

立法會民政事務委員會會議文件

議程第 V 項 —— 向平等機會委員會及個人資料私隱專員公署發出的往香港以外地方進行職務訪問的擬議指引

## 引言

《個人資料（私隱）條例》（「私隱條例」）訂明個人資料私隱專員（「專員」）須履行某些職能，其中一項職能為：

與 ——

- (i) 在香港以外任何地方執行專員認為與其本條例下的任何職能相似（不論全部或部分相似）的職能的人，進行聯絡及合作；及
- (ii) 該等人士在某些相互關注的並涉及在個人資料方面的個人私隱的事項方面進行聯絡及合作。（第 8(1)(g)條）

2. 專員過去曾參與國際上的私隱保障工作，以及出席海外的會議。身為國際網絡的一份子，專員有機會分享同儕的經驗及專業知識，從中獲益良多。

## 專員的獨立性

- (a) 法律改革委員會報告書
- (i) 法律改革委員會（「法改會」）在一九九四年八月發表的《有關保障個人資料的法律改革（議題 27）報告書》（Report on Reform of the Law

Relating to Protection of Personal Data (Topic 27))建議設立一個獨立的法定規管機構。

「16.4 我們認為專員的獨立性是最重要的。有關機構在聘任事宜和受僱人員的任期方面應受到充份保障，以及須獲提供足夠財政預算，以便有效地執行它的職能。」(譯文)

「16.36 我們認為私隱權益與政府部門的即時運作目標通常會有衝突。一個專責執行循規工作的真正獨立機構，可有效地保障資料。」(譯文)

(ii) 法改會的結論是：「我們因此建議專員應是獨立的，專責在香港推行資料保障制度.....。專員必須獨立於行政架構之外，以免他的職能被他有責任規管的部門削弱。」(譯文)

(b) 個人資料(私隱)條例草案委員會

條例草案委員會曾詳細討論專員的獨立性問題，詳情記錄在相關的立法局文件內：-

「(g) .....條例草案如獲得通過，將對政府及私營機構具約束力，故此條例草案第 II 部的條文訂明須設立一個獨立的機構——個人資料私隱專員，負責就遵守私隱條例的條文作出監察及監管。」(一九九五年五月十六日舉行的條例草案委員會第一次會議的紀要，立法局 HB 762/94-95 號文件第 4(g)段)(譯文)

「條例草案規定，政府有權任命私隱專員，任期為 5 年。民主黨認為，為加強私隱專員的獨立性，以及對政府部門作更有效和有力的監察，

會就專員的任命條款作出修訂。」(條例草案二讀的議事錄)

「政務司：主席先生，黃震遐議員建議對第 5 條的修訂，規定總督委任個人資料私隱專員須得到立法局通過決議批准。政府認為此舉會令整個委任程序政治化，對私隱專員地位存不利影響。目前的條文是沿用委任行政申訴專員的條文，能確保私隱專員的獨立地位……。」(條例草案二讀的議事錄)

細心閱畢議事錄後，可明確得悉當時的立法原意是要設立一個獨立的機構，負責在個人資料方面對個人作出保障。在適當的情況下，專員在個人與政府之間為個人提供保障，以免他們受到政府的活動所影響。

(c) 私隱條例的條文反映出該立法原意：-

(i) 政府亦會受到約束

私隱條例憑藉第 3 條明確地對政府具約束力。

(ii) 法定設立的專員職位

這顯示出專員的獨立地位 :-

- 專員掌管的個人資料私隱專員公署(「公署」)是一個法定機構(第 5(1)條)，同時為永久延續的單一法團及須可起訴及可被起訴(第 5(2)條)。除被視作《防止賄賂條例》所指的公職人員外，專員並非政府的僱員或代理人，或不得視為享有政府的地位、豁免權或特權(第 5(8)及(9)條)。

- 專員由行政長官委任，任期為 5 年。專員只可由行政長官經立法會藉決議批准免任，理由為專員無能力履行其職位的職能或行為不當（第 5(5)(b)條）。
  - 專員可決定其職員的聘用條款及條件。
3. 擬議指引規定專員進行任何海外職務訪問（「外訪」）前須先獲民政事務局局长（「局長」）批准。不過，專員每次履行法定外訪職務前須先提交申請及其後須視乎申請是否獲政府批准才成行的規定，會對專員的實際及可見的獨立性有嚴重的影響。
4. 政府對專員履行職能的方式施加管制並非是一項慎重的處事方式。這不單止與私隱條例的條文及精神不符，同時亦會動搖市民對專員不偏不倚的立場的信心，假如他們認為專員受到政府的影響或認為專員須依從政府的指令行事。此外，擬議指引亦無法發揮任何實際作用，因為政府如何可判斷擬進行的外訪應否獲得批准。

#### 政府的建議與早前的立場不符

5. 外訪須先獲批准的規定，與民政事務局跟專員訂立的現有《行政安排備忘錄》(Memorandum of Administrative Arrangements) 的精神不符。備忘錄明確闡述了政府與公署之間的關係：-

「2.1 民政事務局是政府與公署之間的重點聯絡站。

2.2 專員在本身各項活動的管理及管制方面享有自主權。局長為公署各項開支分目的管制人員。

### 2.3 政府按照整體優先次序為公署各項活動提供撥款。」

6. 此外，專員外訪須獲得批准的擬議規定，與政府早前對另一公營機構——平等機會委員會所採取的立場不一致。根據南華早報的報導，局長在二零零五年三月二十一日的民政事務委員會會議上，指出平機會如何運用它的撥款及革除任何職員，全屬平機會的內部事務。

#### 管制與問責性

7. 「管制」與「問責性」必須加以區分。毫無疑問，問責性是確保專員恰當及負責任地履行職責所必需的，但政府卻不能以之或視之為藉口，藉以對獨立法定機構執行法定職能的方式施加管制。專員的問責性不等同須讓政府施加管制。

#### 一個提供足夠防範措施的有效機制

8. 目前已有一個提供足夠防範措施的有效機制，以防專員藉外訪濫用公帑。專員認為擬設的申請及批核／拒絕批核程序，不能加強目前機制中已有的防範作用，但卻存在削弱專員的獨立性的弊端。有關防範措施現臚列如下：-

##### (a) 外訪前知會局長

根據《行政安排備忘錄》，專員須在外訪前知會局長，以作記錄。實際上，專員會向局長提供以下資料：-

- i. 專員出席的活動或會議的名稱；
- ii. 活動或會議的舉行日期、時間及地點；
- iii. 確認有關外訪活動屬條例下專員的職能及職責範圍，以及有足

夠款項支付有關外訪活動；及

iv. 專員暫時離港期間的署任安排。

局長基於上述程序可得知外訪的詳情，並可向專員提出他認為適當的查詢。

(b) 定期財務報告

實際上，公署會每季向民政事務局提交報告，並且最少每六個月與民政事務局舉行進展檢討會，讓民政事務局充份知悉公署撥款的使用情況。此外，民政事務局首席助理秘書長亦每月與副專員會面。

(c) 規管外訪的新內部程序

最近，專員已收緊申領外訪開支的程序，同時亦精進及加強公署的內部管制措施。在過去四個月，專員共進行了三次外訪，涉及的開支為 89,804.79 元。

(d) 審計

私隱條例訂明專員須就所有財務往來安排備存妥善的帳目及擬備帳目報表，並且須委任外間核數師審計有關帳目及報表。此外，審計署署長獲賦權對專員在執行其職務及行使其權力時使用其資源是否符合經濟原則及講求效率及效驗的情況進行審核。審計署署長可就審核結果向立法會主席提交報告。

(e) 向市民承責

專員在執行職能及職責時受到公眾的監督。他須就年內的事務，每年向政務司司長提交報告，讓政務司司長將報告提交立法會省覽。如認為適當，立法會亦可向專員查詢。

(f) 最終的制裁

如證實專員行為不當，有關當局可向他施加最終制裁，將他免任。

9. 專員認為，以上的措施已足夠在無損其獨立性的情況下確保公帑得以適當地運用。最令人不願看見的情況，就是市民誤以為公署是民政事務局轄下的一個部門。

個人資料私隱專員公署

二零零五年十二月二日