

立法會 *Legislative Council*

立法會LS 21/05-06號文件

資訊科技及廣播事務委員會文件

《個人資料(私隱)條例》(第486章) 所訂“個人資料”的涵蓋範圍及相關事宜

目的

資訊科技及廣播事務委員會在2005年11月1日的會議上，就近期報道的一宗事件討論與保障電郵登記用戶個人資料有關的事宜。在該事件中，本港某電郵服務供應商被指稱披露其登記用戶的個人資料。為協助事務委員會委員進一步考慮此事，本文件提供有關《個人資料(私隱)條例》(第486章)(下稱“《私隱條例》”)所界定的“個人資料”的涵蓋範圍，以及其他相關事宜的資料。

《私隱條例》下有關於“個人資料”的定義

2. 根據《私隱條例》第2(1)條的定義，“個人資料”指直接或間接與一名在世的個人有關的任何資料，而從該等資料直接或間接地確定有關的個人的身分是切實可行的，以及該等資料的存在形式令予以查閱及處理均是切實可行的。換言之，有關資料必須符合可識辨身分和可檢索的規定，方可成為“個人資料”。“資料”的定義是指在任何文件中資訊的任何陳述(包括意見表達)，並包括個人身分標識符。在《私隱條例》下，“個人身分標識符”指由資料使用者為其作業而編配予一名個人，以及就該資料使用者而言，能識辨該名個人的身分而不虞混淆的標識符，但用以識辨該名個人的該人的姓名，則不包括在內。

3. 《私隱條例》下有關於“個人資料”的上述定義，與其他司法管轄區的保障資料法例所載的定義相若。澳洲和新西蘭採用“personal information”而非“personal data”的概念。根據澳洲《1988年私隱法》的定義，“personal information”指“有關任何個人的……資料或意見，而從該資料或意見可清楚知悉或合理地確定該名個人的身分”。新西蘭就此項定義採用類似的字眼，把“personal information”界定為“有關可以識辨任何個人的身分的資料”。¹ 歐洲聯盟頒布的《個人資料保護及個人資料自由流通指令》(Directive on the Protection of Personal Data and on the Free Movement of Such Data)(下稱“《歐盟指令》”)，對“個人資料”亦作出相似的界定。根據《歐盟指令》，“個人資料”指“任何有關已識辨出或可以識辨身分的自然人的資料；而可以識辨身分人士則指其身分可直接或間接地被識辨的人士”。² 《歐盟指令》的弁言並另加說明，“在決定某人的身分

¹ 新西蘭《1993年私隱法》第2條。

² 95/46/EC指令第2(a)條。

是否可以識辨時，應考慮控制人或任何其他人士為識辨該人的身分而可能合理地採取的所有方法”。³ 歐盟的會員國，例如英國及德國已制定保障資料法例，以期實施《歐盟指令》。

法庭及類似司法機構對“個人資料”的詮釋

4. 雖然許多司法管轄區都制定了保障資料法例，但鮮有司法決定觸及對保障資料法規的詮釋。評論員認為這種情況可能是由於不少國家已設立保障資料機關，負責實施規管策略；而大部分保障資料機關所作出的決定，又或該等機關無法解決的投訴，都不會直接提交法庭審裁，而是首先轉介類似司法機構處理。⁴ 這類機構的例子有新西蘭的申訴覆核審裁處(Complaints Review Tribunal)，以及英國的保護資料審裁處(Data Protection Tribunal)。根據《私隱條例》，如個人資料私隱專員拒絕調查一項投訴，投訴人可向行政上訴委員會提出上訴。由法庭及類似司法機構裁決的有關個案摘要載於附件，供委員參閱。

5. 本部曾分析有關個案，發現法庭及其他相關機關在詮釋保障資料法例時似乎採取甚為嚴緊的準則。這些個案的裁決引致評論員和法律學者提出不同的意見。舉例而言，評論員批評上訴法庭就 *東周刊督印有限公司訴個人資料私隱專員*⁵ 的案件作出的裁決，是限制了保障私隱的範圍，因其施加了一項司法規定，規定資料收集者須有識辨身分的意圖，惟此項意圖在法例中表面看來並不存在。⁶ 另有批評指法庭在 *東周一案* 中，並未研究可識辨身分的測試，該項測試涵蓋直接及間接地確定任何個人的身分；法庭亦無考慮從有關照片識辨出投訴人的身分是否合理地切實可行。⁷

6. 另一方面，有評論員認為，英國的上訴法庭在 *Durant v Financial Services Authority*⁸ 一案中，就“個人資料”採用了狹窄的釋義，是誤解了“個人資料”或“個人資訊”的定義在釐定資料私隱法例的適用範圍方面所扮演的角色。因為所有資料私隱法例均作出下述的基本假設：在處理任何資料的過程中，一旦識辨出資料當事人的身分，或能夠識辨資料當事人的身分，則不論有關資料屬何性質，都威脅到資料當事人的私隱。⁹

7. 對於新西蘭申訴覆核審裁處裁決的兩宗案件，即 *C v ASB Bank Ltd.*¹⁰ 和 *Proceedings Commissioner v Commissioner of Police*¹¹，另一名評論員認為審裁處就“可識辨身分”¹² 的問題採取了不同準則。在前一宗案件中，

³ 文 26。

⁴ Lee A Bygrave, ‘Where have all the judges gone? Reflections on judicial involvement in developing data protection law — Part 1, *Privacy Law and Policy Reporter* [2000] PLPR 19.

⁵ [2000] 1 HKC 692

⁶ Sharon Nye, ‘Internet privacy — regulatory cookies and web bugs’, *Privacy Law and Policy Reporter* [2002] PLPR 26

⁷ Mark Berthold and Professor Raymond Wacks, *Hong Kong Data Privacy Law* (Sweet and Maxwell Asia, 2003).

⁸ [2003] EWCA Civ 1746.

⁹ David Lindsay, ‘Misunderstanding ‘personal information’: *Durant v Financial Services Authority*’, *Privacy Law and Policy Reporter* [2004] PLPR 13.

¹⁰ (1997) 4 HRNZ 306.

¹¹ [2000] NZAR 277.

¹² Paul Roth, ‘Information’ about individuals’, *Privacy Law and Policy Reporter* [2000] PLPR 31.

審裁處否決有關藉 整合某名個人的其他已知資料而可識辨該名個人的身分的因素。然而，在審理 *Proceedings Commissioner v Commissioner of Police* 一案時，審裁處卻採取不同準則，認為只要有關資料能夠讓部分公眾人士識辨出某名個人的身分，即屬新西蘭《私隱法》所指的個人資料。後一項準則被視為符合《歐盟指令》第2(a)條所載的國際標準，該條把“個人資料”界定為有關“已識辨出或可以識辨身分”的任何個人的資料。對“可以識辨身分”的提述，可詮釋作涉及使用鏈式資料並導致識辨出某名個人的身分，而“已識辨出身分”則指透過資料本身識辨身分。¹³

8. 根據載於附件的已審理個案對保障資料法例所作出的詮釋，下列原則似乎與決定哪些資料成為《私隱條例》下的“個人資料”相關：

- (a) 一般而言，與公司有關的資料並不屬個人資料，因該等資料並非與任何自然人有關，即使是關於一人公司的資料，這原則仍然適用；
- (b) 符合條件成為“個人資料”或“個人資訊”的資料或資訊，必須與一名個人有關，也就是與該名個人的特質產生聯繫；
- (c) 倘若一項基本資料在其他附屬資料的配合下，能夠用作合理地確定任何個人的身分，則該項基本資料可被視為個人資料；及
- (d) 資料收集者有意圖識辨任何個人的身分。

資料私隱法例在互聯網上的適用範圍

9. 在互聯網上向互聯網使用者搜集得來的資料可由使用者自願或非自願提供。該等資料可在使用者自願的情況下透過登記頁面、比賽報名表、申請表或訂購表格而提供。使用者經常會提交重要的資料，例如姓名及地址，他們都相信有關資料是收集作特定用途。

10. 另一方面，部分資料是以科技的隱蔽操作方式收集得來。此類資料包括使用者的互聯網網路協定位址(下稱“IP位址”)、所使用的電腦種類及瀏覽器，以及與瀏覽活動有關的有限資料(主要是接達的時間和日期，以及所登入網站的互聯網位址)。基本上，IP位址是網站瀏覽者的互聯網服務供應商編配給使用者的電腦的特定機器位址，故此屬指定的電腦所獨有。¹⁴ 每當在互聯網上進行的交易出現要求提供資料或傳送資料的情況時，有關資料都會附帶這個獨有位址。此外，由網站使用的cookies將容許該網站認出電腦的IP位址，並且覆檢使用者的瀏覽活動詳情。

¹³ Paul Roth, 同上。

¹⁴ Brian Keith Groeminger, ‘Personal Privacy on the Internet: Should it be a Cyberspace Entitlement?’ *The Trustee of Indiana University Law Review* 2003, 36 *Ind. L. Rev.* 827

11. 關於事務委員會所討論的事件，事務委員會已察悉湖南省長沙市中級人民法院於2005年就“師濤”的審訊發出的刑事判決書。據報，雅虎香港控股有限公司(下稱“雅虎控股”)在該案中證實了與一個IP位址相對應的使用者資料。由於該使用者的資料顯然來自有關的IP位址，因此在考慮所指稱的披露事件是否構成違反《私隱條例》的行為時，研究IP位址是否屬《私隱條例》下的“個人資料”，可能有參考價值。

12. 根據雅虎香港的私隱政策(立法會CB(1)186/05-06(03)號文件的附件B)，雅虎香港會自動接收並記錄某些資料，例如IP位址、雅虎cookie所記錄的資料及曾取讀的網頁。在師濤的審訊中，據稱被披露的IP位址是否由雅虎控股披露，這點仍不得而知。第三者亦可能使用cookies，而該第三者與使用者和雅虎控股之間的交易無關，使用者亦不知道他的存在。

13. 據本部研究所得，在保障資料法例的範疇內，尚未有任何案例觸及IP位址是否個人資料或個人資訊的問題。一些評論員提出，由於IP位址披露用以接達某個網站的電腦所在的位置，因而可追蹤到可以識辨出身分的任何個人，故此IP位址甚有可能成為《歐盟指令》第2(a)條所界定的“個人資料”。¹⁵ 有些人卻辯說，倘若交易的詳情只包括收集到的IP位址，從中能否確定出一名個人的身分，乃屬事實問題，而其身分能否“合理地”確定出來，則為另一個事實問題。¹⁶ 不過，鑒於法庭採取的嚴緊準則，香港的法庭似乎不大可能會裁定IP位址構成《私隱條例》所指的“個人資料”。事實上，如引用上文第8段所述的原則，IP位址與使用者之間，可說是欠缺了含有個人特質的關係，因為這項資料是關於沒有生命的電腦，並非關於該名個人。

14. 至於雅虎控股被指稱作出的披露，尚有額外的難題，因為相關IP位址所對應的使用者資料，並不是一名自然人，而是一個團體。鑒於法庭在*Durant, Smith and C v ASB Bank*等案所採取的狹窄準則，香港的法庭似乎不大可能把雅虎控股被指稱披露的使用者資料，視作《私隱條例》下與一名在世的個人有關的資料。然而，假使法庭在詮釋該條例時願意採取較寬鬆的準則，那麼可以解說所對應的使用者資料是否與一名自然人抑或一個團體有關，並不重要；重要的是該IP位址披露了涉案電腦的實際地點。接下來的問題是，就此個案的情況而言，從電腦的地點識辨出一名個人的身分是否合理地切實可行。倘若跟隨新西蘭申訴覆核審裁處就*Proceedings Commissioner v Commissioner of Police*一案所採取的準則，法庭便須裁定一個事實問題：如部分公眾人士早已認識該名個人，他們能否從電腦的地點識辨出該名個人的身分。

¹⁵ Lee A. Bygrave, 'Data Protection Law — Approaching its Rationale, Logic and Limits, 316 *Kluwer Law Journal*, 2002.

¹⁶ Graham Greenleaf, 'Privacy principles — irrelevant to cyberspace? *Privacy Law and Policy Reporter* [1996] PLPR 58

部分海外司法管轄區在處理互聯網上的私隱及保障資料問題時採取的措施

15. 傳統上，有關個人資料的處理，通常會由單一機關或團體負責保障資料當事人的私隱。但在互聯網上的情況卻不相同，並沒有特定的團體獲指派擔當這項整體責任。此外，互聯網服務的使用似乎並未提供足夠的匿名空間，因為科技的隱蔽操作容許別人藉 cookies 及監控 IP 位址的方法監測通訊。

16. 部分司法管轄區已採取行動處理互聯網上的私隱及保障資料問題。舉例而言，德國在《1997年保障電訊服務資料法》(Teleservices Data Protection Act 1997)中加入條文，專門處理與使用互聯網相關的事宜，包括匿名交易、cookies 及點選流向資料(clickstream data)¹⁷的處理。歐洲議會亦已公布保障互聯網上的私隱的指引。¹⁸ 歐洲聯盟於2002年採納的《私隱及電子通訊指令》(Directive on Privacy and Electronic Communications)載有條文，處理公共電子通訊網絡上的通訊保密事宜、cookies 的使用、把個人資料納入公共名錄等課題。

《電訊條例》下對互聯網服務供應商顧客的資料提供的保障

17. 政府當局提供的文件(立法會CB(1)173/05-06(01)號文件)載述，互聯網服務供應商須獲電訊管理局局長(下稱“電訊局長”)根據《電訊條例》(第106章)發給的公共非專利電訊服務牌照。除了所訂明的一般條件外，電訊局長並行使了《電訊條例》第7A條所賦予的權力，在公共非專利電訊服務牌照上訂立特別條件，以保障在本港領牌的互聯網服務供應商顧客的資料。¹⁹ 按現時的草擬方式，有關的特別條件並不局限於保障顧客的個人資料，而是一併保障互聯網服務供應商顧客的資料，以及互聯網服務供應商顧客所提供或供應商在向其顧客提供有關的服務的過程中取得的資料。根據《電訊條例》，持牌人如違反牌照條件，可被罰款，如情況特殊，更會被撤銷牌照。

結論

18. 從各宗已審理的個案可以看到，在詮釋保障資料法例適用於傳統資料的處理方面，現時仍普遍採取嚴緊的準則。至於法庭在引用保障資料法例於從互聯網上收集得來的資料時，是否願意採取較寬鬆的準則，特別是可否根據表面上與電腦有關的資料識辨出任何個人的身分的問題，則尚待觀察。

¹⁷ 點選流向資料是一個統稱，指使用者一經瀏覽某網站後，該網站便會知悉有關該使用者的資料。

¹⁸ 部長委員會於1999年2月23日採納該等指引。

¹⁹ 公共非專利電訊服務牌照的特別條件第7項訂明(a)除非顧客以電訊局長批准的形式同意，或為防止或偵查罪行，或為拘捕或檢控罪犯，或獲任何法律授權或根據任何法律獲授權，否則持牌人不得披露該顧客的資料；(b)持牌人不得使用其顧客提供或在向其顧客提供有關的服務的過程中取得的資料，但持牌人為提供該服務或與持牌人提供該服務有關而使用者，則屬例外。

19. 就政策觀點而言，議員在決定應如何處理雅虎控股被指稱披露資料一事所引起的問題時，可考慮以下事項：

- (a) 因應科技的發展，有否需要要求政府當局檢討《私隱條例》就在互聯網上收集的個人資料，是否提供足夠的保障；及
- (b) 參照部分海外司法管轄區採取的措施，有否需要制定特定的法例或額外的私隱原則，以處理互聯網上的私隱及保障資料問題。

20. 除了從《私隱條例》下有關保障個人資料的角度考慮此事外，鑒於上文第17段所述，委員可要求政府當局研究可否在《電訊條例》訂立的發牌架構下採取任何行動。

連附件

立法會秘書處
法律事務部
2006年1月

香港及海外司法管轄區的法庭及類似司法機構
對“個人資料／資訊”的詮釋的個案摘要

司法管轄區	個案	個案摘要
香港	<p><i>東周刊督印有限公司 訴 個人資料私隱專員</i> [2000] 1 HKC 692</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 此案關乎一名女子投訴其照片刊登於東周刊所督印的雜誌。該照片是在投訴人不知情或未經同意的情況下拍攝的。上訴法庭須考慮的主要問題是，印督人有否使用不公正方法收集個人資料，以及所刊登的照片是否“個人資料”。 ● 法庭在判定督印人並無收集個人資料時，考慮就攝影師、記者和督印人而言，投訴人的身分不明及無關重要，以及督印人並無意圖識辨投訴人。
英國	<p><i>Durant v Financial Services Authority</i> [2003] EWCA Civ 1746</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 在詮釋英國《1998年保障資料法》(Data Protection Act 1998)下有關“個人資料”一詞，英國的上訴法庭採納了狹窄釋義。法庭裁定，凡資料影響當事人的私隱，不論該資料是影響其個人、業務或專業身分，均屬“個人資料”。 ● 法庭訂定了兩個驗證法，以能從不受保障資料中區分受保障資料，即有關資料必須是“在具體上有關於個人簡歷的”，以及資料當事人必須是資料的焦點。
英國	<p><i>Smith v Lloyds TSB Bank Plc</i> [2005] EWHC 246, Ch</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 英國的上訴法庭在<i>Durant</i>一案中採納了有關“個人資料”的狹窄釋義，最近在<i>Smith v Lloyds TSB Plc</i>一案中亦沿用這項釋義。 ● 法庭認為，<i>Lloyds</i>持有的關於<i>Lloyds</i>與某家公司(<i>Smith</i>為該公司的執行董事及控權股東)的某些貸款的文件，並非《1998年保障資料法》所指的個人資料。法庭認為，雖然該等文件有提及<i>Smith</i>，但都只因他是代表公司行事，故此並非在具體上關於<i>Smith</i>的個人簡歷，對其私隱亦無重大影響。

司法管轄區	個案	個案摘要
新西蘭	<i>Harder v The Proceedings Commissioner</i> [2000] 3 NZLR 80	新西蘭的上訴法庭在詮釋《私隱法》所指的“關於可識辨個人身分的資料”時認為，一項資料必須與一名個人的特質產生聯繫，方為有關該名個人的資料。
新西蘭	<i>C v ASB Bank Ltd.</i> (1997) 4 HRNZ 306	<ul style="list-style-type: none"> ● 新西蘭的申訴覆核審裁處在此案中須考慮的問題是，有關公司的資料能否成為私隱法例所指的個人資料。該案涉及一家一人公司，原告人為該公司唯一的董事及所有股份(有1股除外)的擁有人。原告人要求審裁處裁定，被告銀行未經授權而向原告人前妻披露原告人公司的銀行結單，就新西蘭的《1993年私隱法》而言，是否屬披露原告人的個人資料。 ● 由於有關的銀行結單是關於一家公司的資料而非可識辨個人身分的資料，法庭遂認為該等銀行結單並非關於原告人的個人資料。 ● 雖然原告人前妻從公司結算書的資料，再結合她持有的有關原告人的其他資料，可成為關於原告人的個人資料，但審裁處認為，銀行結單所載的是關於公司財務交易的資料，故此為獨立不相關的資料。對於使用其他資料確立連繫，由此識辨個人身分，審裁處並不接納此觀點。
新西蘭	<i>Proceedings Commissioner v Commissioner of Police</i> [2000] NZAR 277	申訴覆核審裁處認為，根據《1993年私隱法》，個人資料並不局限於識辨投訴人身分的資料，還有包括由她作出的陳述及關於她的陳述中已記錄有關她的資料。因此，在她作出的陳述中載有關於她受到何種傷害的資料，屬有關她的資料。這項資料又能夠使部分公眾人士識辨她的身分。倘若不僅陌生人可識辨身分，部分公眾人士在早已對某名個人有認識的情況下亦可識辨該名個人的身分，則該名可識辨身分的個人的私隱可能被侵犯。
德國	<i>'The Census Decision'</i> (1984) 5 HRLJ 94	德國憲法法庭認為，基於保障資料的理由，有關進行全國統計的建議並不合法。法庭關注到，雖然從統計收集到的數據只會以合計方式公布，但現代數據處理技術可能有辦法破解統計數據對身分的保密。