

立法會政制事務委員會
檢討《個人資料（私隱）條例》的諮詢文件

引言

我們在本年八月二十八日發表了檢討《個人資料（私隱）條例》的諮詢文件，邀請公眾就條例的修訂建議發表意見。有關諮詢文件已交予各立法會議員。本文件向委員簡介諮詢的背景，以及概述主要的建議。

背景

2. 《個人資料(私隱)條例》(“私隱條例”) (第 486 章)在 1996 年生效。私隱條例的主要條款的撮要見附件。在過去十多年，資訊科技迅速發展、互聯網變得普及、電子商貿快速增長。資訊和通訊科技的應用日益廣泛，提高了香港的競爭力和效率，並為市民提供更多更方便易用的服務。與此同時，科技的進步為個人資料私隱的保障帶來新的挑戰。為此，確定私隱條例是否足以應付這些發展帶來的挑戰，至為重要。

3. 此外，市民對個人資料私隱的保障日益關注。就此，我們需要檢討應否在若干情況之下收緊對個人資料的規管。我們亦需要簡化私隱條例的運作和解決私隱條例施行時所遇到的問題。

4. 我們在個人資料私隱專員(“私隱專員”)的協助下，就私隱條例進行了全面的檢討，就着過去十多年各方面的發展，包括科技的進步，研究私隱條例的現有條文是否仍足以保障個人資料。

公眾諮詢

5. 不少在檢討中所研究的建議會影響到社會各個界別、公營部門、私營機構和市民大眾。例如，其中若干建議，特別是那些與規管敏感個人資料及資料處理者，以及個人資料外洩通報機制有關的建議，可能會令商業活動在遵從規定方面承擔額外的開支。另一方面，加強保障個人資料私隱會確保涉及金融及經濟活動的個人資料自由流通到香港，有利香港的商業活動。我們須在社會遵從規定的成本與加強個人資料保障帶來的好處之間取得平衡，及確保對私隱條例作出的任何修訂，都不應損及香港的競爭力。

6. 我們認為在決定未來路向前，有需要進行公眾諮詢，蒐集市民對修訂建議的意見。我們對各項建議持開放態度，歡迎公眾人士提出意見。諮詢期將於二零零九年十一月三十日結束。

指導原則

7. 在進行檢討時，我們以下述原則為依據：
- (a) 個人的私隱權不是絕對的。私隱權必須與其他權利以及某些公眾及社會利益取得平衡；
 - (b) 需要在保障個人資料私隱與便利資訊及通訊科技持續發展之間，取得平衡；
 - (c) 對私隱法例作出的任何修改，都不應削弱香港作為國際城市的競爭力和經濟效率；

- (d) 需要避免商業活動和個別資料使用者承受沉重的負擔；
- (e) 應充分考慮本地的情況；
- (f) 需要確保在科技轉變中，私隱條例仍具彈性並且合時；
- (g) 立法干預未必一定是最有效方法。在某些情況下，推行行政措施可達到保障個人資料私隱的效果；以及
- (h) 社會對私隱課題有相當程度的共識至為重要。

建議

8. 我們在檢討時研究了 12 項主要的建議，涉及敏感個人資料、資料保安、私隱專員的執法權力，以及罪行及制裁，詳情載於諮詢文件第 3 至 6 章。對社會有頗大影響的其他徵求意見的 15 項建議，載於諮詢文件附件 1，它們主要是關於資料當事人的權利、資料使用者的權利及義務、私隱專員的執法權力，以及新增豁免條文。有九項我們曾考慮但無意推行的建議，則載於諮詢文件附件 2，它們主要涉及私隱條例的規管範圍、豁免條文以及私隱專員的權力。諮詢文件附件 3 載有 16 項雜項修訂建議，主要包括一些務求私隱條例的運作更為暢順，和解決私隱條例施行時在技術和運作上遇到的問題的修訂。

9. 下文第 10 至 25 段簡介在諮詢文件第三章至第六章中 12 項主要的建議。

敏感個人資料

建議 1：敏感個人資料

10. 目前，私隱條例沒有區別“敏感”個人資料與“非敏感”個人資料。較嚴格地規管敏感個人資料與國際做法一致。不過，現時並沒有一套國際公認的敏感個人資料，而敏感個人資料的觀念與文化背景有密切的關係。鑑於生物辨識科技的發展對個人私隱帶來的挑戰，我們首先可考慮把生物辨識資料（例如瞳孔特徵、掌紋及指模）列為敏感個人資料。

11. 為對敏感資料提供較高程度的保障，我們在諮詢文件內提出一個可考慮的規管模式，把資料使用者處理敏感個人資料規限於指定的情況，從而把收集和該等資料的範圍收窄。

資料保安

建議 2：規管資料處理者及分判活動

12. 把個人資料分判或委託給第三者處理的趨勢日益普遍，令個人資料外洩的風險增加。目前，私隱條例沒有規管代資料使用者處理個人資料的資料處理者。為加強交託給資料處理者的個人資料的保安措施，我們提出了幾個可供考慮的規管方案。

13. 規管方案建議，把個人資料轉移給資料處理者持有、處理或使用的資料使用者，應以合約方式或其他方法，確保其資料處理者及任何分判承辦商採取所有切實可行的步驟，確保個人資料的保安及妥為保管，並確保該等資料不會被不當使用，且在無需再作處理時刪除。

14. 作為方案的一部分，我們可以考慮直接向資料處理者施加責任，規定他們須在受託處理的個人資料的保安、保存和使用方面，與資料使用者一樣作出應盡的努力。我們明白到特定業界在運作上有本身的限制，以致部分資料處理者在遵行某些規定方面可能會有困難。為此，我們亦建議考慮向不同類別的資料處理者施加不同責任的方案。

建議 3：個人資料外洩通報機制

15. 隨著連串的個人資料外洩事件發生，社會上有人提出，應否訂立個人資料外洩通報機制（“通報機制”），要求資料使用者因違反資料保安規定而導致個人資料外洩或遺失時，通知私隱專員及受外洩事故影響的人士，以減低受影響人士因個人資料外洩可能導致的損失。強制通報的規定可能對商業活動帶來沉重的負擔。鑑於一些海外地方採用自願性指引來處理資料外洩通報事故，我們認為較穩妥的做法是先推行自願性通報機制，讓我們可以更準確地評估遵行外洩通報對各界別的影響，再調校通報規定，使有關規定既合理又切實可行，又不會對社會造成沉重的負擔。就此，私隱專員可就自願通報機制發出指引。

私隱專員的執行權力

建議 4：授予私隱專員刑事調查及檢控權力

16. 目前，刑事調查由警方執行，律政司則負責提出檢控。我們曾經考慮是否應賦予私隱專員這些權力。由於本檢討文件中建議的部分罪行在性質上不屬技術性，且涉及罰款及監禁，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。

況且現行的安排運作暢順，因此並無充分理由賦權私隱專員進行刑事調查及提出檢控。

建議 5：在第 66 條下為資料當事人提供法律協助

17. 根據私隱條例第 66 條，資料當事人因資料使用者就關乎他的個人資料違反私隱條例下的規定而蒙受損害，有權向有關的資料使用者申索補償。然而，私隱條例並無授權私隱專員在受屈資料當事人提出訴訟方面，提供協助。為了對侵犯個人資料私隱的行為或做法，加強阻嚇作用，以及提升私隱條例所訂定制裁的整體效用，我們邀請公眾就應否授權私隱專員為受屈資料當事人提供法律協助提出意見。

建議 6：向受屈的資料當事人判給補償

18. 我們曾經考慮應否授權私隱專員，就資料當事人因資料使用者違反私隱條例下的規定而蒙受損害，釐定補償額，使受屈的資料當事人除按私隱條例第 66 條透過法庭申索補償以外，可尋求另一個補救方法。法律改革委員會（“法改會”）1994 年 8 月發出的《保障個人資料的法律改革報告書》中已徹底討論根據私隱條例釐定補償的適當機構。法改會認為，賦予保障資料機構裁定補償的權力，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。法改會建議，私隱專員的職責應只限於裁定有沒有保障資料原則遭違反。至於補償的適當款額，應由法庭釐定。對於應否授權私隱專員判給受屈的資料當事人補償，以提供多一個補救途徑，我們邀請公眾提出意見。

罪行及制裁

建議 7：把違反保障資料原則訂為罪行

19. 現時私隱專員獲授權發出執行通知，要求資料使用者採取措施，藉以糾正違反保障資料原則的情況。資料使用者違反執行通知，便屬干犯罪行。

20. 一個方案是考慮把違反保障資料原則的行為訂為罪行。我們應留意，保障資料原則採用的字眼涵義廣泛，可作多種不同的詮釋。假如把違反保障資料原則訂為罪行，則非蓄意的行為或遺漏有可能會招致刑事責任，這會嚴重影響公民自由。此外，這將會等同於偏離在私隱條例採納保障資料原則的原意。我們邀請公眾就應否把違反保障資料原則訂為罪行提出意見。

建議 8：在未經授權下取得、披露和出售個人資料

21. 外洩的個人資料在互聯網上遭肆意發放的事實，引起社會廣泛關注到外洩資料可能被不當使用，例如詐騙、盜用身分。在未經授權下使用個人資料也可能會侵犯個人資料私隱，並對當事人造成損害。為遏止把外洩資料發放的不負責任行為，我們可考慮把任何人在未經資料使用者同意下取得個人資料，再把所得的個人資料披露，從中取利或作惡意用途的行為訂為罪行。

建議 9：就同一事實重複違反保障資料原則

22. 根據私隱條例，如資料使用者已按私隱專員的指示，遵行執行通知的規定，但其後又重複相同的行為或做法，私隱專員只可再發出執行通知。自私隱條例頒布以來，私隱專員從未遇到這種規避情

況。為防止可能出現迴避規管的情況，一個方案是考慮把資料使用者重複違反保障資料原則的行為訂為罪行。不過，這將會等同於偏離在私隱條例採納保障資料原則的原意。我們邀請公眾就這建議是否恰當提出意見。

建議 10：就嚴重違反保障資料原則處以罰款

23. 我們曾考慮授權私隱專員，規定嚴重違反保障資料原則的資料使用者繳付罰款。不過，目前鮮有司法機構以外的機構獲賦法定權力施加罰款。在私隱條例下，保障資料原則的字眼涵義廣泛，可作多種不同的詮釋。雖然我們可要求私隱專員發出指引，述明其認為適宜發出罰款通知的情況，但一種行為是否嚴重違反保障資料原則卻是主觀的判斷。我們邀請公眾就授權私隱專員就嚴重違反保障資料原則判處罰款是否恰當提出意見。

建議 11：重複違反執行通知

24. 私隱條例沒有訂定條文，向重複違反執行通知的資料使用者處以更重的制裁。自私隱條例頒布以來，屢犯的問題並不存在。我們曾考慮，屢犯者應被處更重的懲罰，以加強阻嚇作用。我們邀請公眾就是否需要對屢犯者處以更重的懲罰提出意見。

建議 12：提高在直接促銷中不當使用個人資料的罰則

25. 直銷電話經常令資料當事人受到滋擾，因而引起投訴。私隱專員認為，現時處以第 3 級罰款（最高可達 10,000 元）的罰則未必有效遏制問題，因此建議提高罰則。為遏止在直接促銷活動中不當使用個人資料的情況，我們可考慮提高在直接促銷活動

中不當使用個人資料的行為的罰則。我們邀請公眾就適當的罰則提出意見。

未來路向

26. 這一輪公眾諮詢工作完成後，我們會整理收集所得的意見。待我們就未來的路向訂出大方向後，便會安排公眾進一步討論可行的立法建議。

總結

27. 謹請委員就本文件發表意見。

政制及內地事務局
2009年8月

《個人資料（私隱）條例》的主要條款

私隱條例適用於任何直接或間接與一名在世的個人有關的資料。從這些資料可切實可行地確定那個人的身分，而其存在形式令查閱和處理資料均是切實可行。該條例對公營部門及私營機構的所有資料使用者（即控制個人資料的收集、持有、處理或使用的人）均具約束力。

2. 私隱條例賦予國際認可的保障資料原則法定效力。該些保障資料原則規管範圍包括：以公平及合法方式收集個人資料；資料素質；個人資料的使用、披露和保存；資料保安；個人資料政策的公開，以及資料當事人（即個人資料所屬的當事人）查閱和更正其個人資料的權利。資料使用者必須遵守的六項保障資料原則概述如下：

- (a) 第 1 原則（收集個人資料的目的及方式）訂明，只可為直接與將會使用該等資料的資料使用者的職能或活動的有關合法目的，而收集個人資料。資料的收集對該目的是必需的或直接與使用資料目的有關，而收集的資料屬足夠但不超乎適度。另外，資料使用者須以合法及公平的方式收集個人資料，以及列明資料使用者在向資料當事人收集個人資料時，應向該當事人提供的資料；
- (b) 第 2 原則（個人資料的準確性及保留期間）訂明，資料使用者須採取所有切實可行的步驟，以確保保存的個人資料是準確的，而保存期間不得超過實際需要；
- (c) 第 3 原則（個人資料的使用）訂明，除非獲得資料當事人的訂明同意，否則個人資料只

可用於在收集資料時所述明的用途或與其直接有關的用途；

- (d) 第 4 原則（個人資料的保安）訂明，資料使用者須採取所有切實可行的步驟，以確保個人資料受保障，不受未獲准許或意外的查閱、處理、刪除或其他使用所影響；
- (e) 第 5 原則（資訊須在一般情況下可提供）訂明，資料使用者須採取所有切實可行的步驟，以公開其在個人資料方面的政策及實務做法、其所持有的個人資料的種類，以及使用這些個人資料的主要目的；
- (f) 第 6 原則（查閱個人資料）訂明資料當事人有權查閱和改正其個人資料。

3. 私隱條例賦予資料當事人某些權利。他們有權要求資料使用者告知是否持有他們的個人資料；在向資料使用者支付不屬過高費用後，取得有關資料的複本，以及更正其個人資料。資料當事人可就涉嫌違反私隱條例規定的情況向私隱專員投訴，以及就因此而蒙受的損害，循民事法律程序向資料使用者要求補償。

4. 私隱條例對在自動核對程序中使用個人資料施加條件。條例亦規管資料使用者把個人資料用於直接促銷活動。

5. 私隱條例訂明特定的豁免事項，免受條例規定的管限，其中包括：

- (a) 豁免因家居用途或消閒目的而持有的個人資料，毋需受條例的條文所規管；

- (b) 豁免用於統計及研究的個人資料，毋需受保障資料第 3 原則（個人資料的使用）所管限；
- (c) 豁免某些與僱傭有關的個人資料，免受當事人查閱（即保障資料第 6 原則和條例第 18(1)(b)條）所管限；以及
- (d) 基於各種公眾和社會利益考慮，例如保安、防衛和國際關係；防止罪行或偵測罪行；稅項的評定或收取；新聞報道，以及健康等；豁免有關個人資料免受限制資料使用和當事人查閱規定（即保障資料第 3、第 6 原則及條例第 18(1)(b)條）的管限。

6. 根據私隱條例，違反保障資料原則本身並非罪行。如果私隱專員在完成調查後，認為一個資料使用者正違反私隱條例的規定（包括保障資料原則），或已違反條例下的規定，而有關違反情況令該違反行為將相當可能持續或重複發生，則專員可在考慮到違規行為對資料當事人的損害或困擾後，向有關資料使用者送達執行通知，要求他採取通知書所訂明的步驟，糾正違規情況。如資料使用者不遵從私隱專員所發出執行通知的規定，可處以第 5 級罰款（最高可達 50,000 元）及監禁兩年。如屬持續罪行，可處每日罰款 1,000 元。

7. 另外，私隱條例訂明違反條例各規定（不包括違反保障資料原則）所構成的各項罪行。罰則訂為第 3 級罰款（最高可達 10,000 元）至第 5 級罰款（最高可達 50,000 元）及監禁兩年。不遵從執行通知可被處私隱條例所訂最高級別的罰則。

8. 私隱條例亦為因資料使用者違反條例的規定

而蒙受損害(包括感情上的傷害)的人士提供途徑，
向資料使用者展開民事訴訟申索補償。