

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2445/08-09(01)號文件

檔號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2009年9月11日特別會議 擬備的背景資料簡介

檢討《個人資料(私隱)條例》(第486章)

目的

本文件旨在提供有關檢討《個人資料(私隱)條例》(第486章)(下稱"《私隱條例》")的背景資料，並綜述各個事務委員會自第一屆立法會以來提出的相關事宜。

背景

2. 法律改革委員會(下稱"法改會")於1994年8月發表題為《有關保障個人資料的法律改革》的報告書。該報告書的大部分建議，已通過於1995年8月3日制定的《私隱條例》得以落實。《私隱條例》於1996年12月20日生效。

3. 個人資料私隱專員(下稱"私隱專員")由行政長官委任，獲賦權監察及監管該條例的施行，以及促使市民大眾遵守該條例的規定。個人資料私隱專員公署(下稱"私隱專員公署")於1996年成立，協助私隱專員履行其法定職能。私隱專員公署就涉嫌違反《私隱條例》規定的個案進行調查，並按情況所需向資料使用者發出執行通知。

該條例

4. 《私隱條例》只在個人資料方面保障個人的私隱。該條例適用於任何直接或間接與一名在世人士(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

閱及處理均是切實可行的資料。該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(資料使用者)。資料使用者必須按照《私隱條例》附表1載列的6項保障資料原則，以當中所訂明的公平資訊措施來處理和使用個人資料。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。

5. 資料使用者如違反執行通知，會受到刑事制裁，可處第5級罰款(目前是25,001元至50,000元)及監禁2年。

6. 《私隱條例》賦予資料當事人某些權利，例如他們有權要求資料使用者告知是否持有他們的個人資料；有權要求資料使用者提供一份該等資料的複本；以及有權要求更正資料。資料當事人的個人資料如被洩露，可循民事法律程序尋求損害賠償；然而，目前並無法例條文或資源讓私隱專員公署協助資料當事人申索賠償。

7. 若有關資料關乎身份不明的人，或無意辨認該人的身份，《私隱條例》便不適用。該條例並訂明特定的豁免事項，使某些個人資料免受該條例的管限，其中包括：

- (a) 訂定概括性豁免，使因為家居用途或消閒目的而持有的個人資料可獲豁免，無須受該條例的條文所管限；
- (b) 訂定豁免，使某些與僱傭有關的個人資料，可免受當事人查閱規定所管限；及
- (c) 訂定豁免，使在引用該條例中關於當事人查閱要求及限制資料用途的規定時，如私隱權益可能對若干公眾或社會利益構成損害，則無須受有關規定所管限。這些利益包括保安、防衛及國際關係、罪案的防止或偵查、評稅或收稅，以及新聞活動及健康方面的利益。

檢討《私隱條例》

8. 私隱專員公署於2006年6月成立了內部的條例檢討工作小組，評估該條例所提供的個人資料私隱保障是否足夠。民政事務委員會曾於2008年7月4日的會議席上與政府當局及私隱專員討論有關檢討的進展。私隱專員公署就其修訂建議擬備的文件載於**附錄I**。雖然政府當局內部仍須進一步就各項修訂建議詳加商議，但當局已就私隱專員公署提出的下列建議向事務委員會闡述其初步意見 —

- (a) 除非符合特定的情況，否則應禁止處理敏感的個人資料（包括種族或人種、政治聯繫、宗教信仰、工會會籍、身體或精神健康狀況、生物特徵和性生活），以便為此等資料提供較嚴密的保護，而違反禁令會屬犯法行為；
- (b) 私隱專員應獲賦予直接檢控權；
- (c) 應選定某些行為或作為將其訂為刑事罪行，以收阻嚇之效；這些行為或作為包括在知情或罔顧後果的情況下取得或披露資料使用者持有或洩漏的個人資料，或其後把取得的個人資料出售；及
- (d) 應提高某些違例行為的罰則水平，例如第二次或屢次違反執行通知。

9. 據政府當局表示，全面檢討《私隱條例》的其中一個主要目標，是因應各方面的發展，包括科技的進步，研究該條例的現有條文是否仍足以保障個人資料。政府當局會參照下列因素，考慮私隱專員公署提出的建議 ——

- (a) 該條例應就個人資料提供足夠保障。然而，個人的私隱權不是絕對的，必須在其他權利及某些公眾和社會利益之間取得平衡，並且考慮有關權益在甚麼情況下出現；
- (b) 需要平衡不同界別／持份者的利益；
- (c) 需要避免商業活動和個別資料使用者因遵守《私隱條例》的規定而承受沉重的負擔；
- (d) 私隱觀念不斷改變，且與文化背景有密切關係。雖然該條例有需要與國際間的私隱法例和標準看齊，但也應考慮是否適用於本地情況；
- (e) 科技發展一日千里。為確保在科技轉變中《私隱條例》仍然適用並具彈性，該條例的條文應盡可能在科技方面避免任何傾向；及
- (f) 社會對私隱議題有合理程度的共識是重要的，以便提供一個穩定的環境實施法例。

10. 政府當局告知民政事務委員會，當局正在研究各項修訂建議，而在對有關建議的影響作出評估後，政府當局會徵詢立法會及公眾人士的意見。政府當局的目標是盡早就《私隱條例》提出具體的修訂建議，以便向第四屆立法會進行諮詢。

11. 民政事務委員會委員認為，應加快檢討《私隱條例》的進度，以解決科技發展所帶來的問題，並為個人資料提供更大的保障。民政事務委員會個別委員對私隱專員公署提出的修訂建議有下列意見 ——

- (a) 《私隱條例》所提供的保障並不充分，並應檢討下列兩項事宜：私隱專員不獲賦予直接檢控權，以及有需要把違反保障資料原則訂為罪行；
- (b) 應支持下述建議：對敏感個人資料提供較高程度的保障；
- (c) 儘管賦予私隱專員直接檢控權的建議應予支持，但必須維護由律政司主管刑事檢察工作這項基本原則，而不應把轉授這項權力定為長期安排；
- (d) 應支持下述兩項建議：增設違反私隱強制通知的規定，訂明若違規情況會造成重大傷害風險時必須作出通知；以及擴大"個人資料"的定義，把互聯網規約地址(下稱"IP位址")亦視為"個人資料"；及
- (e) 應支持下述建議：修訂該條例，以便因應某些公眾利益理由(尤其是在緊急情況下)而處理個人資料的使用。

12. 自2008-2009年度立法會會期開始，有關保障個人資料的政策範疇屬政制事務委員會的職權範圍。政府當局於2008年10月告知政制事務委員會，由於《私隱條例》檢討涉及一些影響個人權利和公民自由的基本事宜，政府當局與私隱專員公署現正就各項修訂建議的可行性和影響進行評估，然後再進行公眾諮詢。

立法會各事務委員會提出與該項檢討相關的事項

《私隱條例》下"個人資料"的涵蓋範圍

13. 2005年10月，本地報章廣泛報道，雅虎香港控股有限公司(下稱"雅虎香港控股")披露了與一名新聞從業員的IP位址相對應的使用者資料，而該名新聞從業員是一名居於中華人民共和國(下稱"中國")的"雅虎中國"電郵用戶，因而導致該名記者被捕並被裁定犯了為境外非法提供國家秘密罪(下稱"雅虎個案")。資訊科技及廣播事務委員會曾於2005年11月1日舉行的會議上討論與保障電郵登記用戶個人資料有關的事宜。

14. 根據《私隱條例》第2(1)條之下有關"個人資料"的定義，有關資料必須符合可識辨身份和可檢索的規定，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)，並包括個人身份標識符。在《私隱條例》下，"個人身份標識符"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份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。根據《私隱條例》第38(b)條，私隱專員如有合理理由相信資料使用者已經或正在作出或從事某項作為或行為，而有關作為或行為關乎個人資料並可能違反該條例下的規定，則私隱專員即使沒有接獲投訴，也可就有關的資料使用者進行調查。

15. 根據私隱專員公署當時提出的初步意見，在雅虎個案當中，電郵服務供應商被指提供的電郵用戶資料，只能用以識辨一個事業團體的身份，從該等資料直接或間接地確定在世的個人的身份未必切實可行。故此，該等資料或許不屬《私隱條例》所界定的"個人資料"，私隱專員公署因而沒有引用《私隱條例》第38條展開調查。私隱專員公署解釋，在決定有關資料是否屬《私隱條例》下的"個人資料"時，其中一項準則是，從該等資料能否直接或間接地確定在世的個人的身份。

16. 資訊科技及廣播事務委員會部分委員並不接受私隱專員公署就"個人資料"的詮釋所提出的初步意見。他們憂慮，倘若私隱專員公署一直對"個人資料"一詞採用如此狹義的解釋，可能已削弱對私隱的保障。他們認為私隱專員應重新研究哪些資料屬《私隱條例》所界定的"個人資料"，使保障個人資料的目的不致成為空話。如有需要，當局應考慮檢討《私隱條例》。

17. 謹請委員注意，私隱專員公署於2007年3月14日就雅虎個案發表報告(下稱"《私隱專員公署報告》")(立法會CB(1)1233/06-07(01)號文件)。私隱專員公署在報告中仍然認為，IP位址就其本身而言並不符合《私隱條例》之下"個人資料"的定義(報告第8.11段)。亦請委員注意，立法會秘書處法律事務部曾為資訊科技及廣播事務委員會擬備一份題為"《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"的文件(立法會LS21/05-06號文件)，並在文件中提出下列政策事宜 —

- (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。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。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。

《私隱條例》的適用範圍

18. 雅虎香港控股在2005年10月28日致函資訊科技及廣播事務委員會主席，表示雖然雅虎香港的網站及雅虎中國的網站以往是由該公司所擁有，但雅虎中國的網站現已由另一個集團¹ 擁有和控制。雅虎香港奉行所有在香港適用的本地法律和規例，而雅虎中國則奉行所有在中國適用的當地法律和規例。私隱專員公署在2005年11月1日的資訊科技及廣播事務委員會會議席上表示，一般而言，倘若個人資料的收集及使用在香港境外進行，該等資料的處理便不屬《私隱條例》的涵蓋範圍，因該條例只在香港有司法管轄權。不過，《私隱條例》下有關"資料使用者"的定義，是指獨自或聯同其他人或與其他人共同控制該等資料的收集、持有、處理或使用的人。最重要的問題是，在實際運作上，雅虎香港控股能否在香港或從香港、獨自或聯同雅虎中國控制有關的個人資料的收集及使用。

19. 資訊科技及廣播事務委員會部分委員質疑，在關鍵時間，當內地與香港的規定出現矛盾時，本港的資料使用者(例如雅虎香港控股)如何能同時遵守兩個體制的法律及規例，以及在向內地當局披露電郵登記用戶資料的問題上，雅虎香港控股在多大程度上須受《私隱條例》有關規定的約束。

20. 請委員注意，私隱專員在《私隱專員公署報告》中表示，他認為現在是檢討《私隱條例》的最佳時機，以考慮該條例的條文是否足以令該條例的適用範圍涵蓋下列情況 —

(a) 個人資料的收集、持有、處理及使用作為全不是在香港進行；及

註¹ 雅虎香港控股其後向私隱專員公署提供多項資料，其中包括：與個案有關的資料是由中國的雅虎中國收集，而雅虎中國在關鍵時間是由雅虎香港控股擁有的；有關資料是中國的雅虎中國根據中國法律向中國政府機關披露的；以及雅虎香港控股無權監控雅虎中國用戶資料的收集及／或披露。

(b) 個人資料的披露是為了調查香港以外某地罪行而依據該地機關訂立的合法規定作出的。

21. 私隱專員並建議政府當局考慮修訂法例 ——

(a) 以便釐清對"控制"個人資料的涵義及《私隱條例》的境外適用性的含糊之處；及

(b) 為該條例第58條中"罪行"及"犯罪者"這兩個詞彙訂定清晰的定義，以助資料使用者在個案的特別情況下評估及決定可否適當援引該條例第58條的豁免條文²。

《私隱條例》第33條的實施

22. 私隱專員公署在其發表的諮詢文件中提出有關共用正面信貸資料的建議。財經事務委員會在2002年9月24日的會議席上聽取有關此項建議的簡介時，委員關注到，正面信貸資料若移轉至香港以外的司法管轄區，可能會出現被濫用的情況。私隱專員解釋，《私隱條例》第33條清楚訂明，香港的資料使用者不得將資料移轉至另一些並無提供相若私隱保障的地方。然而，第33條是唯一一項尚未開始實施的條文。實施此項條文，會對跨境業務造成重大及深遠的影響，這是可以理解的。作為一項臨時措施，倘若財務機構把個人資料移轉至香港以外地方並加以使用，香港的資料使用者可透過與在香港以外地方處理有關資料的機構訂立合約形式的承諾，獲得某程度的私隱保障。

23. 私隱專員曾在2005年11月8日的民政事務委員會會議席上簡介其工作計劃。私隱專員公署表示，公署於2004年年底對本港銀行的越境資料傳輸手法進行研究後，已向政府當局提交報告，提出多項政策方案。私隱專員公署表示，有關方案包括維持現狀至全面實施第33條等多項選擇，但政府當局尚未就這些方案作出回應。由於實施第33條的決定對香港及資料使用者均會帶來顯著的影響，因此必須進行詳細研究及公眾諮詢。

私隱專員的法定權力及職能

24. 鑑於發生連串個人資料經互聯網外洩及因遺失載有個人資料的便攜式電子儲存裝置而導致個人資料外洩的事故，而這些事故均涉及政府政策局／部門及公私營機構，資訊科技及廣播事

註² 第3保障資料原則訂明，除非獲得資料當事人同意，否則個人資料只可用於收集該等資料時所說明的用途或其直接有關的用途。按照《私隱條例》第58條，凡個人資料是為罪行的防止或偵測，或犯罪者的拘捕、檢控或拘留等而披露，則該等資料可獲豁免而不受此項保障資料原則所管限。

務委員會曾分別於2006年3月17日及12月11日、2007年7月9日及2008年5月30日舉行多次會議，討論有關資訊保安的事宜。根據政府當局提供的資料，在2005年5月至2008年5月期間，涉及政府政策局／部門的資料外洩事故的受影響市民人數為1 884人，而涉及公營機構的資料外洩事故的受影響市民人數則為44 339人。

25. 私隱專員告知資訊科技及廣播事務委員會，違反《私隱條例》的保障資料原則及為個人得益而不當使用資料，不屬刑事罪行。只有在私隱專員發出執行通知，而執行通知所載的條款未被遵守的情況下，才屬犯罪。《私隱條例》第64(10)條已載有明訂條文，把違反保障資料原則剔除於該條所訂的罪行範圍之外。此外，倘若資料使用者不遵守私隱專員根據《私隱條例》第50條向他／她發出的執行通知，私隱專員將需要向警方提交詳細報告，以供進行調查。如案件查明屬實，有關方面會要求律政司考慮根據該條例第64(7)條提出檢控。有可能出現重複調查的情況，導致不必要的拖延就查明屬實的案件提出檢控。鑑於該條例已生效近10年，私隱專員認為是時候作出檢討，以考慮應否對違反該條例施加更嚴厲的懲罰，包括把任何人未經資料當事人同意而取得、披露或售賣資料使用者所持有的個人資料，訂為刑事罪行，以及應否賦予私隱專員刑事調查及檢控的權力。

26. 資訊科技及廣播事務委員會部分委員表明支持賦予私隱專員刑事調查及檢控的權力。他們強調，現在是時候檢討《私隱條例》，以評估該條例的效力是否足以應付科技日新月異的發展。

呈報及通知安排

27. 鑑於資料外洩可能對資料當事人造成嚴重後果，資訊科技及廣播事務委員會部分委員關注到，各政策局和部門並沒有訂定劃一的做法，將資料外洩事件告知受影響的資料當事人，或向香港警務處及／或私隱專員公署呈報有關事件。他們並指出，由於現時並無法例條文規定資料使用者須向私隱專員公署呈報個人資料外洩事故，私隱專員公署只能在傳媒查詢和報道時，才得悉這些事故。政府當局表示，對《私隱條例》進行檢討時，會研究應否就呈報及通知安排作出強制規定。

根據《私隱條例》提出民事賠償申索

28. 政府當局曾在民政事務委員會2007年2月9日的會議席上，就法改會提出有關保障私隱的主要建議諮詢該事務委員會。當局在會議席上表示，根據《侵犯私隱的民事責任》報告書，《私隱條例》的條文只關乎個人資料的私隱，而不是一般的私隱權。私隱權的例子包括人身私隱、地域私隱、通訊私隱及不受監視監

聽的私生活。由於私隱專員沒有權力亦沒有資源向那些擬根據《私隱條例》第66條提出民事索償的受屈者提供協助，因有人違反保障資料原則而蒙受損害的人，除非獲得法律援助，否則必須承擔所有法律費用。這有別於平等機會委員會在《性別歧視條例》(第480章)及《殘疾歧視條例》(第487章)下的情況。因此，法改會在報告書中建議，應該按照《性別歧視條例》第85條及《殘疾歧視條例》第81條的做法修訂《私隱條例》，使私隱專員可以向擬根據《私隱條例》第66條提起訴訟的資料當事人提供法律方面的協助。

29. 政府當局表示，由於政府當局和私隱專員均支持這項建議，當局會就此提交法例修訂建議。當局預期，修訂條文如獲制定成為法例，可對那些可能觸犯個人資料私隱法例的人起更大的阻嚇作用，從而更妥善地保障市民私隱免受侵犯。

在立法會會議上提出的相關質詢

30. 自第一屆立法會至今議員在立法會會議上提出的相關質詢一覽表現載於**附錄II**。

有關文件

31. 相關文件一覽表現載於**附錄III**。這些文件已上載於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk/>)。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年9月8日

附錄 I

《個人資料(私隱)條例》的檢討

條例自 1996 年 12 月 20 日生效至今已逾十年。隨著電子年代的降臨，科技及電子商貿的急速發展，對個人資料私隱造成很大的衝擊，引起全球對私隱的關注。

2. 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。專員致力達至平衡個人資料私隱權和公眾利益以維持社會和諧的核心價值。
3. 經累積了逾十年監管執行條例的經驗，從逐漸成形的國際宏觀私隱角度，專員認為現在是適當時候對條例作出全面檢討。
4. 公署於 2006 年 6 月成立了內部的條例檢討工作小組，評估條例所提供的個人資料私隱保障是否足夠。
5. 在檢討條例的過程中，專員考慮的因素如下：
 - (a) 條例的保障是否足夠，刑罰制裁是否適度；
 - (b) 條例實施以來，國際私隱法律及標準的發展；
 - (c) 專員在履行職責及行使權力的過程中所累積的規管經驗；
 - (d) 應用條例的某些條文時所遇到的困難；
 - (e) 電子年代的科技發展，導致個人資料被輕易及低成本地大量收集、持有及處理而衍生的問題；
 - (f) 生物辨識科技的發展對個人資料私隱構成的威脅；以及
 - (g) 經電子媒介儲存及傳送的個人資料，如何確保有適度的收集、使用及保安，以避免對個人造成傷害。
6. 專員進行檢討是要達致以下五個目標：
 - (a) 處理公眾關注的課題

- (b) 平衡私隱與公眾利益
- (c) 強化條例的管治效能
- (d) 採取防患未然的措施
- (e) 作出條例的細節修訂

7. 為實現以上目標，專員曾向政制及內地事務局局長提交了一些修訂建議及私隱課題。主要修訂建議概述如下。

8. 由於部分修訂建議可能對資料當事人、資料使用者，以及社會大眾有顯著的影響，為了審慎起見，專員主張這些議題應該進行公眾諮詢。

(A) 處理公眾關注的課題

I. 在互聯網上洩漏個人資料

一連串的洩漏或遺失敏感個人資料事件令人關注私隱的問題，例如警監會洩漏投訴人的個人資料、網上流傳不雅照片，以及醫院管理局遺失病人資料。雖然目前條例有條文規管資料使用者保障資料的安全，但是專員認為現在是適當的時候在以下方面加強條文規定，提高對個人資料私隱的保障：

- (a) 為了對付不負責任散播被洩漏的資料的行為，專員建議如任何人在未經資料使用者同意下，蓄意或罔顧後果地取得或披露該資料使用者持有或被洩漏的個人資料，即屬犯罪。專員亦建議，隨後把以此方式收集的個人資料出售圖利，亦屬犯法。這個立法取向類似英國《保障私隱法令》第 55 條，該條文生效已超過七年。此等罪行目前在治安法院最高可判罰 5000 鎊，而刑事法院則不設限額。對第 55 條罪行引入扣押刑罰的法例，現正呈交國會審理。專員留意到科技的迅速發展對個人資料私隱的侵犯日益增加。如條例不能與時並進，香港會在保障資料私隱方面逐漸落後於人。
- (b) 關於將個人資料交由外判代理或承辦商處理時，他建議可考慮(i) 向聘用資料處理代理的資料使用者施加新責任；及(ii) 規定資料處理代理須遵守條例的規定。
- (c) 為了減輕或降低因個人資料遭洩漏或遺失而對資料當事人造成的損害，專員建議可考慮是否增設違反私隱強制通知的規定。根據建議，某些違規情況會造成重大的傷害風險，資料使用者必須迅速通知個人資料遭遺失或盜竊的受影響人士。公署亦應該在有關事件發

生後獲得通知。

II. 互聯網或電郵服務提供者披露個人資料

雅虎個案¹反映了條例的一些灰色地帶，專員在其調查報告中承諾會檢討。他建議：

- (a) 就 IP 位址應否納入「個人資料」的定義進行公眾諮詢；
- (b) 對條例中「罪行」一詞下定義；
- (c) 就資料的處理過程完全沒有在香港進行的情況，澄清條例的適用範圍。

III. 危急時候的個人資料處理

在 2004 年發生南亞海嘯時，有關政府部門在向失蹤者家屬披露失蹤者地點或聯絡資料方面遇上困難。條例中並沒有可以放心援引及依賴的豁免條文。針對這方面，專員建議修訂條例，因應某些公眾利益理由(尤其是在緊急情況下)而處理個人資料。

(B) 平衡私隱與公眾利益

為了達致上述目標，專員在檢討過程中已考慮下述事宜：

- (a) 雖然專員知道直接促銷活動的商業價值，但亦需要遏止有關活動帶給接收者不受歡迎及帶滋擾性的來電。他建議諮詢公眾，仔細研究規管有關活動的其他建議。
- (b) 條例給予豁免的理念是要平衡不同(通常是矛盾)的利益。當存在巨大的公眾及社會利益，或者資料當事人所得的利益大大超越其個人資料私隱被侵犯的程度，便有理由作出豁免。專員在這方面作出了一些建議。
- (c) 專員接獲機構資料使用者表達依從查閱資料要求時遇到實際困難

¹ 請參閱已發表的報告(http://www.pcpd.org.hk/chinese/publications/files/Yahoo_c.pdf)及行政上訴委員會在行政上訴第 16/2007 號的裁決理由書(http://www.pcpd.org.hk/english/publications/files/Appeal_Yahoo.pdf)。

的意見。在修訂建議中，專員清楚說明資料當事人有責任作出清晰的查閱資料要求，並回應了行政上訴委員會對條例中查閱資料條文的一些意見。

(C) 強化條例的管治效能

I. 檢討調查程序

為了善用有限資源，達至更佳的規管效果，專員認為需要在條例訂明他有權進行初步查詢。此外，建議增加專員可拒絕進行或繼續進行調查的理由。專員亦應有權隨時終止調查。

II. 有效執法

專員認為若由他進行刑事調查及檢控會更為有效及具成本效益。此外，這可以確立專員規管公私營機構的獨立地位。

專員亦應具有履行上述職能的附帶權力。此外，目前的起訴時限應予延長。為了加強執法行動，專員建議放寬目前發出執行通知的準則。專員亦建議加入額外的罪行條文及施加更重的刑罰，以收阻嚇之效。

III. 個人給予的同意

若資料當事人基於年齡或精神上無行為能力的問題，未必能充分理解別人要他給予同意的事情。專員建議在符合說明的準則下，由他人所給予的「訂明同意」可被視為等同資料當事人所給予的同意。

IV. 查閱資料要求

專員曾接獲社會工作者的意見，關於家長提出查閱子女個人資料的要求，而有關子女是明確反對披露其資料的。為了針對有關問題，專員就尊重兒童的私隱權作出了建議。

(D) 採取防患未然的措施

條例目前沒有條文區別「敏感」個人資料及非敏感資料。根據國際做法及標準，某些個人資料因為其本身的性質而通常被視為較為敏感，例如一個人的醫療或健康資料，尤其是視乎不當使用或處理這些資料，對資料當事人

造成的損害程度。海外有關處理敏感個人資料的私隱法例，一般訂明事前需要符合嚴格的條件，包括徵求資料當事人的同意、有關收集是法律規定的，或有關收集是必需的，以防止或減低對某人的生命或健康的威脅。

對某些個人資料視作敏感的理據如下：

- (i) 對敏感個人資料提供較高程度的保障是符合立法原意。尤其是，根據保障資料第 4 原則，處理敏感個人資料時需要加倍小心，因為向第三者洩漏或披露有關資料會對資料當事人造成重大損害；
- (ii) 把敏感個人資料的處理規限於指定的情況，可以把為直接有關目的而收集及使用個人資料可依賴的範圍收窄；
- (iii) 把某些類別的資料界定為「敏感資料」，處理時須遵從特定規則，可以給予這些資料更佳保障，防止濫用及不當處理；
- (iv) 在條例中給予「敏感資料」法定確認，是與國際私隱標準及做法一致；及
- (v) 修訂條例，特別處理敏感個人資料，是符合歐盟指令²第 8 條的規定，讓條例在個人資料保障是否足夠方面達到歐盟的標準。

(E) 作出條例的細節修訂

條例中有些技術性的問題需要修正，以便消除疑問、改正錯誤、遺漏、不相符及不明確的地方。舉例來說，專員建議資料使用者根據保障資料第 1(3)(b)(ii)(B)原則所作出的收集個人資料聲明，對於查閱及改正資料要求可向其提出的個人，只需提供其職銜及地址已經足夠。此外，如專員及其訂明人員是真誠地根據條例執行職能及權力，可免予起訴。當專員為了妥善履行其職能及行使其權力而需要合理地披露資料時，應獲豁免第 46 條保密責任的管限。

若干私隱課題

9. 專員亦關注條例中尚未實施的第 33 條，該條是關於禁止將個人資料移

² 歐洲議會《第 95/46/EC 指令》及歐盟理事會 1995 年 10 月 24 日的《在處理個人資料及有關資料自由流動方面的個人資料》，可參閱 (http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31995L0046&model=guichett)

轉至香港以外地方。現時，電子商貿及個人資料的跨境流通十分普遍，並越趨蓬勃。專員雖然已準備就緒，但仍未根據第 33(3)條列出可提供與香港相若的個人資料私隱保障的海外國家或地區名單。

10. 條例第 IV 部正待實施的資料使用者登記計劃，規定資料使用者必須向專員呈交他將或擬將或可能欲將個人資料移轉至香港以外的某些地方的名稱或描述。登記系統的透明度有利公眾知悉資料使用者的作為及行為，為資料當事人提供更佳指引。

11. 專員覺得現在是適當的時候作出檢討，向實施第 33 條的目標再邁進一步。專員希望就社會是否準備好實施第 33 條徵詢意見，如未準備好，日後考慮及決定的準則為何。

總結

12. 專員相信條例的全面檢討，必須配合公眾的參與，才會得出一套與時並進及為社會大眾認受的私隱法例，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

2008 年 6 月

附錄II

自第一屆立法會至今 議員在立法會會議上提出有關 檢討《個人資料(私隱)條例》(第486章)的質詢

會議日期	質詢
2.6.99	單仲偕議員就電郵地址是否屬於《個人資料(私隱)條例》所訂的個人資料及向第三者披露電郵地址事宜提出書面質詢。
14.3.01	余若薇議員就政府部門使用"查閱名下物業資料服務"查閱註冊摘要有否抵觸《個人資料(私隱)條例》的條文提出口頭質詢。
2.5.01	余若薇議員就政府部門根據《個人資料(私隱)條例》的豁免條款披露市民個人資料的做法提出書面質詢。
27.11.02	霍震霆議員就檢討《個人資料(私隱)條例》以加強保護公眾人物的私隱提出書面質詢。
26.4.06	涂謹申議員就檢討《個人資料(私隱)條例》提出口頭質詢。
3.5.06	單仲偕議員就互聯網規約地址(下稱"IP位址")是否屬於《個人資料(私隱)條例》所界定的"個人資料"及向第三者披露IP位址事宜提出書面質詢。
7.3.07	曾鈺成議員就尚未實施的《個人資料(私隱)條例》第33條提出書面質詢。該條例第33條關乎"禁止除在指明情況外將個人資料移轉至香港以外地方"。
2.5.07	劉慧卿議員就會否檢討《個人資料(私隱)條例》以加強保護個人資料提出書面質詢。
4.7.07	何俊仁議員就檢討《個人資料(私隱)條例》及在內地經商的香港公司面對的個人資料問題提出書面質詢。
20.2.08	何俊仁議員就檢討《個人資料(私隱)條例》的進度提出書面質詢。

會議日期	質詢
21.5.08	劉慧卿議員就檢討《個人資料(私隱)條例》提出書面質詢。
26.11.08	張學明議員就發卡機構在未取得資料當事人的授權下向收債公司披露個人資料有否違反《個人資料(私隱)條例》的條文提出書面質詢。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年9月8日

附錄III

檢討《個人資料(私隱)條例》(第486章) 有關文件

<u>會議</u>	<u>會議日期／ 發表日期</u>	<u>文件</u>
--	1994年8月	法律改革委員會發表題為"有關保障個人資料的法律改革"的報告書
財經事務委員會	2002年9月24日	<p>個人資料私隱專員公署發表有關"個人信貸資料保障的建議條文：共用正面信貸資料"的諮詢文件 [立法會CB(1)2454/01-02(01)號文件]</p> <p>個人資料私隱專員公署提供的文件，題為"關於個人信貸資料保障的建議條文的諮詢文件：共用正面信貸資料"</p> <p>[立法會CB(1)2558/01-02(02)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(1)281/02-03號文件]</p> <p>"共用正面信貸資料：個人資料保障的建議條文公眾諮詢報告"；以及個人資料私隱專員公署提供的相關新聞公報</p> <p>[立法會CB(1)806/02-03號文件]</p>
資訊科技及廣播事務委員會	2005年11月1日	<p>個人資料私隱專員公署就"與保障電郵登記用戶個人資料有關的事宜"提交的意見書 [立法會CB(1)160/05-06(01)號文件]</p> <p>政府當局就"互聯網服務營辦商發牌規定及個人資料私隱保障"提交的文件 [立法會CB(1)173/05-06(01)號文件]</p> <p>個人資料私隱專員的發言稿 [立法會CB(1)211/05-06(01)號文件]</p>

<u>會議</u>	<u>會議日期／ 發表日期</u>	<u>文件</u>
		<p>會議紀要 [立法會CB(1)412/05-06號文件]</p> <p>雅虎香港控股有限公司於2005年10月28日致資訊科技及廣播事務委員會主席的函件(只備英文本) [立法會CB(1)186/05-06(03)號文件]</p> <p>法律事務部就"《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"擬備的文件 [立法會LS21/05-06號文件]</p> <p>個人資料私隱專員公署根據《個人資料(私隱)條例》(第486章)第48(2)條發表的報告 [立法會CB(1)1233/06-07(01)號文件]</p>
民政事務委員會	2005年11月8日	<p>會議紀要 [立法會CB(2)577/05-06號文件]</p>
資訊科技及廣播事務委員會	2006年3月17日	<p>個人資料私隱專員公署就資訊保安提交的意見書 [立法會CB(1)1093/05-06(02)號文件]</p> <p>政府當局就"資訊保安"提交的文件 [立法會CB(1)1097/05-06(01)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(1)1382/05-06號文件]</p>
	2006年12月11日	<p>政府當局就"資訊保安"提交的文件 [立法會CB(1)435/06-07(05)號文件]</p> <p>有關資訊保安的背景資料簡介 [立法會CB(1)435/06-07(06)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(1)669/06-07號文件]</p>

<u>會議</u>	<u>會議日期／ 發表日期</u>	<u>文件</u>
民政事務委員會	2007年2月9日	<p>法律改革委員會於2004年12月發表的《侵犯私隱的民事責任》報告書</p> <p>政府當局就"保障私隱"提交的文件 [立法會CB(2)1014/06-07(01)號文件]</p> <p>有關法律改革委員會就私隱事宜發表的各份報告書的背景資料簡介 [立法會CB(2)1014/06-07(02)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)1501/06-07號文件]</p>
資訊科技及廣播事務委員會	2007年7月9日	<p>政府當局就"資訊保安"提交的文件 [立法會CB(1)2034/06-07(04)號文件]</p> <p>有關資訊保安的最新背景資料簡介 [立法會CB(1)2063/06-07(01)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(1)2396/06-07號文件]</p>
	2008年5月30日	<p>政府當局就"資訊保安"提交的文件 [立法會CB(1)1679/07-08(01)號文件]</p> <p>政府當局提供有關截至2008年5月22日為止的過去3年涉及各政策局／部門的資料外洩事件的文件 [立法會CB(1)1875/07-08(01)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(1)2311/07-08號文件]</p>
民政事務委員會	2008年7月4日	<p>政府當局就"《個人資料(私隱)條例》檢討"提交的文件 [立法會CB(2)2488/07-08(01)號文件]</p> <p>政府當局就"保障個人資料私隱"提交的文件 [立法會CB(2)2454/07-08(01)號文件]</p>

<u>會議</u>	<u>會議日期／ 發表日期</u>	<u>文件</u>
		<p>個人資料私隱專員的發言稿 [立法會CB(2)2528/07-08(01)號文件]</p> <p>立法會秘書處資料研究及圖書館服務部擬備題為"《個人資料(私隱)條例》在執行方面的問題"的資料摘要 [立法會IN21/07-08號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2850/07-08號文件]</p>
政制事務委員會	2008年10月23日	<p>政府當局就"2008-09年施政綱領"提交的文件 [立法會CB(2)72/08-09(01)號文件]</p>

立法會秘書處
議會事務部2
2009年9月8日