

個人資料私隱專員公署就  
檢討《個人資料(私隱)條例》的  
資料文件



## 內容：

	頁
I. 目的 .....	1
II. 修訂建議的資訊及資料.....	3
建議 1： 敏感個人資料.....	3
建議 2： 規管資料處理者及分判活動.....	6
建議 3： 個人資料外洩通報機制.....	9
建議 4： 授予私隱專員檢控權力.....	11
建議 6： 向受屈的資料當事人判給補償.....	12
建議 7： 把違反保障資料原則訂為罪行.....	13
建議 8： 在未經授權下取得、披露和出售個人資料.....	14
建議 9： 就同一事實重複違反保障資料原則.....	16
建議 10： 就嚴重違反保障資料原則處以罰款.....	13
建議 11： 重複違反執行通知.....	16
建議 12： 提高在直接促銷中不當使用個人資料的罰則....	17
建議 20： 在何種情況下發出執行通知.....	19
建議 23： 拒絕調查的新增理據.....	24
A.2： 把互聯網規約地址視為個人資料.....	28
B.1： 有關公眾利益的裁決.....	30
III. 附件 – 公署對《個人資料(私隱)條例》的修訂建議.....	33

## I. 目的

1. 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)(下稱「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，科技及電子交易及商貿的急速發展，引起全球對個人資料私隱的關注。
2. 海外政府及私隱規管機構均認為有迫切需要檢討及改革私隱法例，以加強保障個人資料私隱權益。澳洲、加拿大、新西蘭及英國均積極檢討他們的法例。當中以澳洲所進行的檢討工作為近年同類形的諮詢行動中最具規模，其報告共 2693 頁。全球的趨勢是要求更全面地保障個人資料私隱和施行更嚴厲的制裁及法律以妥善應付科技進步對私隱帶來的影響。
3. 在人權、電子交易及商貿方面，個人資料私隱是個進化中的概念，隨著現代科技的改變及發展而轉變。私隱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。經累積了逾十年的監管經驗，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。為達到這些目標，公署於 2006 年 6 月成立了內部的條例檢討工作小組，以評估條例對個人資料私隱的保障是否足夠。
4. 在檢討條例的過程中，專員考慮了下列因素：
  - (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。
5. 2007 年 12 月，個人資料私隱專員公署(下稱「公署」)向政制及內地事務局呈交了一套逾 50 項的全面修訂建議。

6. 政制及內地事務局經考慮有關建議及與公署商討之後，於 2009 年 8 月 28 日發出了檢討《個人資料(私隱)條例》諮詢文件(下稱「諮詢文件」)。本資料文件旨在向公眾提供額外資訊，讓公眾就諮詢提交意見之前加以考慮。公署促請各界在閱覽諮詢文件時一併考慮本資料文件。
7. 為讓公眾對公署自 2006 年起所進行的條例檢討工作有全面的概念，現將公署呈交政制及內地事務局的所有建議及相關的私隱關注議題載列於本資料文件的附件內。
8. 部分建議的修訂會對社會不同界別有著重大影響。專員認為政府慎重考慮公眾所提交的所有意見至為重要。所以，專員懇請各界於 2009 年 11 月 30 日或之前踴躍向政制及內地事務局提出意見。

**個人資料私隱專員公署**  
2009 年 9 月 9 日

## II. 修訂建議的資訊及資料

### 建議 1：敏感個人資料

#### 敏感個人資料的範疇

2.1 諒詢文件第 3 章第 3.02 段(第 12 頁) 提及國際上規管敏感個人資料的做法及標準。下表闡述有關的國際做法及標準：

<u>國際做法 或標準</u>	<u>禁止處理的個人資料類別 (另有訂明者除外)</u>
歐洲議會的《第 95/46/EC 號指令》 <sup>1</sup>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ 處理特別類別的資料： 「成員國須禁止處理揭示種族或民族本源、政治意見、宗教或哲學信仰、工會會籍的個人資料，以及處理有關健康狀況及性生活的資料。」(第 8(1)條)</li><li>➤ 「處理有關罪行、刑事定罪或保安措施的資料，只可在官方監控下進行，或在根據國家法律而提供的適當特定保障措施下進行...」(第 8(5)條)</li><li>➤ 「成員國可規定有關行政制裁或民事案件裁決的資料亦須在官方監控下處理。」(第 8(5)條)</li></ul>
英國《1998 年保障資料法令》 <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ 敏感個人資料指「包含下述資訊的個人資料—<ul style="list-style-type: none"><li>(a) 資料當事人的種族或民族本源；</li><li>(b) 政治意見；</li><li>(c) 宗教信仰或類似性質的其他信仰；</li><li>(d) 是否工會成員(符合《1992 年工會及勞工關係(綜合)法令》的定義)；</li><li>(e) 身體或精神健康或狀況；</li></ul></li></ul>

<sup>1</sup> 歐盟指令《關於處理個人資料及該等資料自由流動的個人保障》 “*The protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data*” 於 1995 年 10 月 24 日發出。

<sup>2</sup> 可參閱 [http://www.opsi.gov.uk/Acts/Acts1998/ukpga\\_19980029\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/Acts/Acts1998/ukpga_19980029_en_1)

	<p>(f) 性生活；  (g) 干犯或被指稱干犯任何罪行；或  (h) 有關干犯或被指稱干犯任何罪行的任何法律程序、有關法律程序的處理或法庭在有關法律程序中的判刑。」（第 2 條）</p>
澳洲 《1988 年私隱法令》 <sup>3</sup>	<p>➤ 「敏感資料」是指：  「(a) 有關一名個人的—  (i) 種族或民族本源；或  (ii) 政治意見；或  (iii) 政治組織會籍；或  (iv) 宗教信仰或所屬組織；或  (v) 哲學信仰；或  (vi) 專業或商貿組織會籍；或  (vii) 工會會籍；或  (viii) 性偏好或習慣；或  (ix) 刑事記錄；  的資料或意見，同時亦是個人資料；或  (b) 一名個人的健康資料；或  (c) 一名個人的基因資料(而不被當作是健康資料)。」（第 6 條）</p>
澳洲法律改革委員會（「澳洲法改委」）— 第 72 號討論文件 – 《澳洲私隱法例檢討概覽》 <sup>4</sup>	<p>➤ 澳洲法改委建議，澳洲私隱法令中「敏感資料」的定義亦應包括：  (a) 為自動生物認證或識別而收集的生物辨識資料；及  (b) 生物辨識模板資料。</p> <p>➤ 澳洲法改委亦建議，現時在「敏感資料」的定義中所使用的「性偏好或習慣」的用詞應改為「性取向或習慣」。</p>

2.2 除非有特別情況，否則未經資料當事人同意是不得處理特別類別的資料。常見於私隱法例內訂明的特別情況包括：

<sup>3</sup> 可參閱

<http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/legislation/actcompilation1.nsf/framelodgmentattachments/9D7FF2906FD6A6D4CA2575C50002F679>

<sup>4</sup>

可參閱 <http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/dp/72/DP72.pdf>

- (1) 資料使用者/控制者有需要履行僱傭方面的責任及特定權利；
- (2) 有需要保障資料當事人或其他人(資料當事人在身體或法律上無能力給予同意)的重要權益；
- (3) 有需要確立、行使或維護法律申索；
- (4) 資料當事人已明顯地公開有關資料；
- (5) 在合法活動中進行，並得到具有政治、哲學、宗教或工會宗旨的團體、組織或非牟利機構的適當保證，未經資料當事人同意，該等資料不會向第三者披露，而有關資料的處理只涉及團體的成員或為其目的而經常與該團體接觸的人士；
- (6) 為醫療目的所需，及該等資料是由負保密責任的醫護人員處理；及
- (7) 有關收集是法律規定。

2.3 英國《1998 年保障資料法令》就為不同種族或民族本源之間的平等機會及待遇而處理有關種族或民族本源的個人資料，提供額外的豁免。另外一項豁免是，有關處理是為了執行司法工作、行使成文法則授予的職能，或行使皇室的職能。

2.4 澳洲《1988 年私隱法令》亦就為公眾健康或安全或衛生服務的管理進行研究或統計分析而有需要收集的健康資料，提供豁免。

## 建議 2：規管資料處理者及分判活動

### 對資料使用者建議的責任

3.1 目前，條例第 4 條禁止資料使用者作出或從事違反保障資料原則的作為或行為，除非該作為或行為是條例規定或准許的。保障資料第 4 原則旨在保障個人資料的安全，訂明—

「須採取所有切實可行的步驟，以確保由資料使用者持有的個人資料（包括採用不能切實可行地予以查閱或處理的形式的資料）受保障而不受未獲准許的或意外的查閱、處理、刪除或其他使用所影響，尤其須考慮—

- (a) 該等資料的種類及如該等事情發生便能造成的損害；
- (b) 儲存該等資料的地點；
- (c) 儲存該等資料的設備所包含（不論是藉自動化方法或其他方法）的保安措施；
- (d) 為確保能查閱該等資料的人的良好操守、審慎態度及辦事能力而採取的措施；及
- (e) 為確保在保安良好的情況下傳送該等資料而採取的措施。」

3.2 本地機構把涉及個人資料的工作外判予承辦商，是常見的做法。如承辦商沒有保護從機構取得的個人資料，例如令資料外洩，在條例第 65(2) 條下，有關機構作為承辦商的主人，是需要負上責任的。因為，依據該條文，代理人(即承辦商)獲主人(即該機構)授權所作出的任何作為會被視為由主人(即該機構)作出的。

3.3 諒詢文件第 4 章第 4.09 及 4.10 段(第 23 頁)建議應向資料使用者施加特定的責任，規定他們在外判個人資料予第三者處理時須採取特定的保安措施。特定的措施是規定資料使用者以合約方式或其他方法，確保其資料處理者為該等個人資料提供與他們在條例下有責任提供的相若的保安措施。這項規定將適用於承辦商及其分包承辦商，不論他們是在香港境內或境外。

3.4 公署期望資料使用者會揀選信譽良好、能保證個人資料安全的承辦商，以遵從建議的特定責任。服務合約中亦須加入下列條款：

- (a) 除了受聘進行的目的之外，承辦商不得為其他目的而使用或披露該等個人資料；
- (b) 列明承辦商須採取的保安措施，保障他們收到的個人資料，以及

- 承辦商有責任遵從條例下的保障資料原則，保障該等個人資料；
- (c) 承辦商不再需要該等個人資料進行受聘的目的時，須適時交還或毀滅；
  - (d) 絶對的或有限制的禁止把有關服務分判；
  - (e) 承辦商必須即時報告任何不尋常徵兆或保安違規情況；以及
  - (f) 列明承辦商或代理必須採取的措施，以確保處理個人資料的員工會執行保安措施，並履行服務合約中有關處理個人資料的責任。

3.5 機構通常會與處理個人資料的承辦商簽訂正式合約。在合約中加入特定的條款對機構不會造成額外負擔。關於把個人資料移轉至香港以外地方，第 33(2)(f)條(雖然尚未生效)規定，凡假使該等資料在香港以某方式收集、持有、處理或使用，便會屬違反條例下的規定，資料使用者須採取所有合理的預防措施及作出所有應作出的努力，以確保該等資料不會在該地方以該方式收集、持有、處理或使用。

#### **對資料處理者建議的責任**

3.6 在諮詢文件第 4 章第 4.08 段(第 22 頁)中，「資料處理者」指「純粹為資料使用者(而並非為其本身的目的)持有、處理或使用個人資料的任何一方(但不包括資料使用者的僱員)。」常見的例子有：資料處理代理(例如受託輸入個人資料及計算薪金等)、資訊科技服務供應商(例如受託把個人資料進行程式測試)、碎紙服務提供者、互聯網服務供應商(例如提供通訊平台)。

3.7 雖然資料處理者不是為其本身的目的持有、處理或使用個人資料，但個人資料是透過他們的業務而被收集、持有、處理或移轉的。

3.8 最近發生連串由資料使用者的承辦商遺失或外洩以電子形式(尤其是手提電子裝置)儲存的個人資料的事件，顯示應向受託處理資料的人士施加特定責任。

#### **互聯網服務供應商及網上服務供應商**

3.9 互聯網服務供應商及網上電郵服務供應商是提供個人資料流動渠道的人士。他們提供儲存資料的平台，這會令個人資料面對較高的保安風險。

3.10 互聯網服務供應商及網上服務供應商在其業務過程中處理大量資料，而資料中含有個人資料也是很常見的。無論如何，他們是不應濫用所取得的個人資料或無限期地保留該等資料。此外，他們應確保其系統是安全穩妥的。

3.11 雖然他們不能在每次執行訂戶或用戶指示時指出是否有處理個人資料，但這不應成為藉口，逃避保護個人資料的責任。事實上，本建議並不是要求互聯網服務供應商及網上服務供應商審視他們處理的每項資料，以查看是否包含個人資料、是甚麼種類的個人資料，以及應採取甚麼適當的保護措施。他們只需把所取得的每項資料視為「個人資料」，妥善保障資料的安全，及防止濫用或過度保留。

3.12 在考慮 IP 地址是否個人資料時，歐盟 29 條工作小組認為「...除非互聯網服務供應商能絕對肯定有關資料是屬於不能識別的用戶，否則為安全起見，須把互聯網服務供應商所有資料視為個人資料...」。同樣地，作為審慎的服務供應商，他們應把他們處理的資料視為含有個人資料的資料，並遵從保障資料第 2(2)、3 及 4 原則的規定。

#### 向資料使用者及資料處理者施加責任，在各層面提供足夠的資料保障

3.13 諮詢文件第 4 章第 4.14 段(第 25 頁)建議另向資料處理者施加責任，遵從保障資料第 2(2)、3 及 4 原則的規定，是確保他們對保障其系統的安全採取與資料使用者相同的審慎程度、確保有關個人資料適當地使用，以及不會不必要地保留。建議規定資料使用者須以合約方式或其他方法要求資料處理者提供相若程度的保障，是明確訂明他們在移轉個人資料予資料處理者時有責任保障資料的安全。建議的責任在各層面保障個人資料。即使對資料使用者施加更高標準的責任，對資料處理者施加責任亦不會變得不需要，反之亦然。

### 建議 3：個人資料外洩通報機制

4.1 鑑於連串的個人資料外洩事件，政府設立個人資料外洩事故通報機制。政策局及部門須盡快向公署呈報外洩事件，以及盡可能通知受影響人士。

4.2 公署不時接獲資料使用者的自願性通報。由 2008 年 4 月 1 日至 2009 年 7 月 31 日期間，公署接獲公營及私營部門資料使用者通報的資料外洩事故共 44 宗。於上述 16 個月內，公署接獲涉及政府部門及公營團體的資料外洩事故達 33 宗，共涉及 16,303 名人士的個人資料。

4.3 公署於收到外洩通報後，會向相關資料使用者查詢，以進行循規查察，指出他們的資料保安系統的明顯不足之處，並於適當的情況下，要求資料使用者採取補救行動。在大多數個案中，資料使用者都主動採取即時措施以補救資料外洩；而於其他個案，資料使用者也向公署徵詢指引及指示，以便加強保安措施，避免將來發生同類事故。此反映向公署通報資料外洩事故的正面影響。

4.4 以下是有關接獲資料外洩通報後進行循規查察的例子，有助清楚了解循規查察的運作：

4.1 此個案中的資料使用者是香港一家保險公司。該公司於 2008 年 9 月通知公署，它曾將含有 1,000 多名客戶的個人資料的電子檔案錯誤地以電郵形式發送至一位非原先設想的收件人。該公司已聯絡該錯誤的收件人，而該收件人亦確定已刪除有關檔案。錯誤發送郵件的負責員工於事後接獲書面警告。

4.2 為回應公署所作的循規查察，該公司制定了行動計劃，利用密碼保護、檔案自動化及加密來加強資料傳輸保安工作。同時，該公司亦通知公署，指其審計部會就公司的資料傳輸過程展開特別檢討，並將集中於資料私隱事宜。

4.3 2008 年 10 月，該公司向公署提交書面承諾，答應加強有關其持有的個人資料的保安措施，並向公署提交一份關於資料傳輸過程的內部審計報告副本。

4.4 公署經考慮該公司的書面承諾及其展開的補救工作後，決定不採取進一步行動。

4.5 政府部門及公營機構收集大量有關市民大眾的個人資料。由於該等部門和機構已實施自願性通報系統，因此，強加通報規定並不會過份地加

重它們的負擔。公眾可就應否強制政府部門及公營機構執行資料外洩通報提出意見。

#### **建議 4：授權私隱專員檢控權力**

目前，公署會根據條例，將個案轉介警方進行刑事調查及檢控。

5.2 除了諮詢文件第 5 章 5.03 段（第 37-38 頁）所述有關主張建議的理由外，授權公署進行檢控程序會避免個案因存在利益衝突而惹來公眾批評，譬如涉及違反條例的資料使用者為警方或政府部門。在該等情況下，讓公眾認為公正不阿實屬必要。

## 建議 6：向受屈的資料當事人判給補償

6.1 自 2006 年發生投訴警方獨立監察委員會洩漏 20,000 名投訴人的個人資料後，對於公署縱使發現資料使用者違反條例規定，但缺乏判給補償的權力，引起諸般關注和批評。

6.2 目前，因違反條例規定而蒙受損害或損失的受屈人士，須自行採取民事訴訟向有關的資料使用者索償。訴諸法律行動一般既耗時亦耗資；再者，當事人除非有足夠能力聘請律師，或符合領取法律援助的資格，否則只能獨自面對訴訟事宜。

6.3 多年來，公署注意到條例第 66 條關於民事訴訟的權力甚少被行使，亦從沒發現判給補償的個案報告。其中一個原因可能與訴訟過程耗時耗資有關。

6.4 賦予公署於調查後判給補償的權力將加強對受屈的個人的保障。以澳洲《私隱法令》第 52 條為模式的相同條文將提供一項快速有效的機制，以糾正任何違反條例的規定。補償金額可經私隱專員斡旋後始行決定。

6.5 如建議被採納，受屈的個人可決定經法律訴訟或經此建議的程序進行索償。

## 建議 7：把違反保障資料原則訂為罪行

### 建議 10：就嚴重違反保障資料原則處以罰款

7.1 於現行法例下，某些違反個人資料私隱的行為被定為罪行：即不依從查閱／改正資料要求（第 19 及 23 條）、沒有刪除不再需要的個人資料（第 26 條）、非根據既定情況進行核對程序（第 30 條），及向已要求停止接受直接促銷的個人進行促銷（第 34 條）。除第 19、23 及 26 條（同時涵蓋於保障資料第 6 原則及第 2(2)原則）外，並無一般規定指不遵從資料保障原則本身屬於違法。

7.2 此情況與國際法律體系中的私隱法例情況相一致。要確保以恰當的行為及態度保障個人資料私隱，規定及教育較刑事制裁更為有效，此觀點已獲得認同。

7.3 將違反保障資料原則本身定為罪行，會為公民自由帶來重大影響，因資料使用者可能因為無心之失而搖身變為罪犯。該法例建議需要強而有力的理據作基礎。相關的考慮因素包括：(a)是否需要強加刑事制裁以控制有關的行為或做法，及 (b) 是否有構成罪行的意圖的因素存在。

## 選擇性方法

7.4 另一項可取的選擇性方法是視乎某些違規行為或做法的嚴重性，而將該等特定行為或作為定為罪行。為阻嚇於網上下載或散播外洩的個人資料等行為，公署建議按照英國《資料保障法令》第 55 條訂為新罪行。有關該罪行的詳細資料，可參閱下列第 8.1 至 8.6 段，及附件的公署建議第 41 項。

7.5 選擇性方法的另一建議是對不遵從資料保障原則處以罰款，但僅限於該等違規事宜屬可避免的，且導致嚴重的資料保障風險。此方法針對故意漠視條例規定的行為，或對遵從條例的規定採取嚴重疏忽的態度。有關罰款的詳細資料，可參閱附件的公署建議第 52 項。

## 建議 8：在未經授權下取得、披露和出售個人資料

8.1 根據英國《資料保障法令》第 55 條規定，任何人士如未經資料控制人同意，明知或罔顧後果地取得、披露及引致披露該等資料，均屬罪行，除非有合理理據，例如為了防止或偵查罪行，或經法律要求或授權而作出有關行為。《資料保障法令》第 55(4)至(6)條禁止出售或要約出售如此取得的個人資料，並將之定為罪行。

### 目的不是要對於資料使用者無意或意外洩漏個人資料加以刑事責任

8.2 諒詢文件第 6 章第 6.09 段（第 48 頁）提出，建議的目的是要保護個人資料已外洩的當事人，以及阻止未經資料使用者同意，而取得或披露外洩的資料的不負責行為，而不是對洩漏資料的資料使用者加以刑事責任。至於洩漏個人資料的資料使用者，會根據現行條例規定及建議的罰款新規定予以制裁。儘管公署無意將意外洩漏資料的資料使用者變成罪犯，但倘若事件嚴重違規並導致資料當事人蒙受重大風險的傷害，則公署建議可考慮在有關情況下處以罰款。

### 建議不會妨礙網上用戶進行正常及無害的網上瀏覽活動

8.3 諒詢文件第 6 章第 6.10 段（第 48 頁）提出關注到建議的罪行可能會妨礙網上用戶正常和無害的網上瀏覽活動。

8.4 對此，公署不表贊同。以英國為例，有關規定已經實施逾 8 年，而公署並未察覺到任何公眾所關注的涉及該罪行影響網上用戶。從網上下載個人資料的人士可以「合理地相信」他有合法權力取得資料，或資料使用者會同意其取得資料，作為抗辯理由。只有「明知或罔顧後果」的人士會受到罪行的影響。此外，建議的新罪行並不會影響第 VIII 部份有關豁免條例的適用，以便提供充分的理由讓適合的個案行使豁免權。條例第 52 條規定，個人持有的個人資料如只與其私人事務、家庭事務或家居事務有關，或只是為消閒目的而如此持有，則可獲豁免不受任何保障資料原則的規限。

### 將罪行限制為披露如此取得的資料以從中取利或作惡意用途，並未能修補目前的法律漏洞

8.5 建議的新罪行只限制於「披露如此取得的資料以(i)從中取利或(ii)作惡意用途」，實難於填補現時法律框架出現的漏洞。最近稅務局一名稅

務主任被控一項公職人員行爲失當違反普通法的罪行，但由於控方未能證明該稅務主任收集的納稅人個人資料的原因及擬定用途，結果該稅務主任獲判無罪釋放(ESCC3331/07)。於此宗案件中，該稅務主任記錄了 13,400 名納稅人的資料（包括姓名、身份證號碼、商業登記號碼、地址及電話）作為日後的個人用途。然而，由於未有證據證明該等收集得來的個人資料為該稅務主任帶來任何財務利益，因此，該等行爲縱使本質上屬於嚴重，但不屬於當局現時建議的只限制於「從中取利」及「惡意用途」的行爲內。

8.6 建議公眾參考《保障資料法令》第 55 條及《刑事司法及入境法令》第 77 及 78 條（新修訂《保障資料法令》第 55 條，為新聞事業活動提供新的抗辯）。有關規定附錄於附件的公署建議第 41 項。

## **建議 9：就同一事實重複違反保障資料原則**

### **建議 11：重複違反執行通知**

9.1 諮詢文件第 6 章第 6.15 及 6.24 段（第 49 及 52 頁）指出，自條例頒布以來，公署從未遇到上述個案，因此，似乎未必確有需要引入上述罪行。

9.2 公署相信預防勝於治療。該兩項建議為公署的整體建議中的一部份，以加強條例的執行權力及阻嚇不遵從條例的規定。

9.3 目前，條例的執法權力相對薄弱，專員發出執行通知的權力是非常受制於條例第 50 條的規限。這亦可能是導致公署從未遇到資料使用者已按公署的指示，遵行執行通知的規定，但其後又就同一事實重複違反保障資料原則的個案的原因。因此已經作出建議修改第 50 條，以便賦予公署更大的酌情權發出執行通知。根據公署的過往經驗，投訴人於不同時間就相同或相似事實對同一資料使用者作出違反條例的投訴並非罕見。

9.4 屢犯者較諸初犯者更為罪咎，而本港法例對屢犯判處較重的懲罰亦屢見不鮮。

## 建議 12：提高在直接促銷中不當使用個人資料的罰則

10.1 公署不時將懷疑違反條例第 34 條（直接促銷規定）的個案轉介警方跟進，以進行刑事調查及檢控。目前，根據條例第 64(10)條，違反條例第 34 條的違法者的最高刑罰為罰款港幣 10,000 元。

*港幣 10,000 元的最高罰款難起阻嚇作用*

10.2 以下為被定罪的個案，當中的違法者沒有遵從投訴人的拒絕服務選擇，繼續使用投訴人的個人資料作直接促銷用途。

### 個案 1

2007 年 1 月，一家電訊公司因違反條例第 34(1)(ii) 條被定罪。案件於觀塘裁判法院聆訊，該公司被發出四張傳票涉嫌違反條例第 34 (ii) 條。條例規定資料使用者須停止聯絡選擇拒絕接受服務的人士。

該公司於 2005 年 7 月起透過電話接觸投訴人，推銷其長途電話服務。投訴人多次要求該公司停止致電給他進行直接促銷。然而，儘管投訴人選擇不接收，該公司仍繼續為進行直接促銷的目的而屢次致電給他。2006 年 2 月，該投訴人向公署提出投訴。

2006 年 7 月，公署向該公司發出書面警告，要求該公司停止致電投訴人進行直銷。2006 年 8 月，該投訴人至少接獲四個該公司發出的促銷電話。私隱專員認為事件的多次重複發生已違反了條例第 34(1)(ii) 條，因此將個案轉交警方跟進檢控。

該公司對所有傳票均承認控罪。裁判法院就第一張傳票罰款 5,000 元，其後第二至第四張傳票各罰款 3,000 元，四張傳票共罰款 14,000 元。

### 個案 2

2007 年 8 月，東區裁判法院裁定一家信用卡公司的兩宗涉及直接促銷的控罪罪名成立。

投訴人原為該公司一名信用卡持有人，但已於 2002/2003 年期

間取消該信用卡。此後，該公司郵寄多份直銷郵件至投訴人。於 2005 年 10 月，該投訴人以電話方式向該公司作出不接受直銷服務的要求。然而，該投訴人仍不斷收到該公司郵寄的直接促銷郵件。該投訴人於 2006 年 1 月向公署提出投訴。

當該公司知悉投訴人向公署投訴後，即向該投訴人致函道歉。同時，該公司亦承諾會處理投訴人的不接收要求，將其個人資料自郵寄名單刪除。儘管如此，該投訴人自 1 月 15 日至 2 月 3 日期間，仍收到該公司的促銷郵件。

結果，該公司被票控兩項違反條例第 34(1)(ii)的罪名。該公司承認兩項控罪。裁判官判處每張傳票各罰款 3,500 元，即合共罰款 7,000 元。

10.3 負責個案 1 的裁判官陳潤棠先生認為，該等直銷電話「令人厭煩」，並表示對於大機構而言，港幣 10,000 元的最高罰款實難起阻嚇作用。

## 建議 20：在何種情況下發出執行通知

11.1 諮詢文件強調在發出執行通知時條例第 50 條目前的限制。諮詢文件（第 73 頁）第 39 段（附件 1）建議授予公署酌情權，考慮在以下的情況下發出執行通知，以提升條例的效力：

- (a) 資料使用者正違反私隱條例下的規定；
- (b) 違反行爲將持續或會重複發生；
- (c) 違反行爲已對或相當可能對資料當事人造成損害或困擾。

11.2 需要注意的是上述(a)、(b)及(c)的情況已經載於條例第 50(1)(a)、50(1)(b)及 50(2)條。雖然重寫該等規定可賦予公署更大的靈活性以發出執行通知，事實上，公署亦提出增加(d)項，即「專員認為適合作出考慮的其他事宜」，以供當局考慮。

11.3 上述(d)項有助公署於特定的個案中考慮其他相關的情況。在決定是否發出執行通知時，公署希望能夠考慮包括以下的情況：

- (a) 是否符合公眾利益；
- (b) 違規的嚴重性，包括受影響的人數及涉及的個人資料種類；
- (c) 資料使用者有否就違規的行爲或作為採取適當的資料保障政策；
- (d) 有關行爲是故意抑或意外，或屬個別事故；
- (e) 資料使用者的行爲，包括在有關事故期間、獲通知有關投訴事宜後（無論經投訴人、傳媒、公署、其他規管者或其他途徑），以及在調查的過程中（是否合作、有否提供誤導性的資料、是否有悔意等）；
- (f) 資料使用者在調查過程中有否補救違規行爲，資料使用者有否不合理地延誤補救行動；
- (g) 資料使用者有否向投訴人提供補償；
- (h) 過去有否其他對該資料使用者的投訴，及考慮該等投訴的情況；
- (i) 資料使用者過去曾否被發現違反條例，不管過去涉及違規的

行爲或作爲的性質。

11.4 公署相信倘第 50 條賦予專員在發出執行通知時加入更大的靈活性，將有助提升資料私隱保障，違反條例的資料使用者將獲送達執行通知指示採取特定措施補救違規事宜，而不遵從通知則會構成刑事罪行。

11.5 以下的個案例子可見公署於發出執行通知的酌情權是受制於現有第 50 條：

### **個案1**

投訴人（一對夫婦）指示一家公司為他們預備遺囑。他們發現該公司利用該妻子的遺囑樣本，為另一名客戶草擬遺囑，並將草擬的遺囑的軟副本交給客戶審閱。在草擬的遺囑的邊界上，印有方格，當中載有該妻子的遺囑資料及該丈夫的個人資料的方格。這是由於處理遺囑時利用文書處理軟件中的「檢查更改」功能所導致。

該公司採取補救行動：(i) 召開全體員工會議討論事件，再次審視工作流程，並解釋不按程序辦事所招致的後果；(ii) 設計新的工作流程檢查表，確保草擬遺囑採用正確格式，即必須由有關的員工簽署及該員工的上司副署；及(iii) 向發送該投訴人的個人資料的有關員工發出警告；及(iv) 向投訴人致歉。

經考慮該公司所作的補救行動，公署認為沒有證據顯示有重複違規的跡象，因此儘管事件嚴重侵犯投訴人的個人資料私隱，但沒有發出執行通知。

### **個案2**

一名投訴人指控一家電訊公司重新啓動其客戶的鎖定賬戶的做法，自動重設客戶密碼為一組 123456 的固定數字，因而導致其電子賬單系統內所載的客戶個人資料被未經授權第三者入侵的風險。其後，該電訊公司採取重設密碼的補救措施。鑑於其所採取的補救行動，公署認為沒有證據顯示有重複違規的跡象，因此沒有發出執行通知。

### **個案3**

投訴人指控一家公司在未邀請她作求職面試前，先行收集她的香港身份證的副本。於公署介入時，該公司證實過往所取得的所有求職人士的香港身份證副本已經全部銷毀，並答應除非或直至有關人士接受聘用，否則不會收集求職者的香港身份證副本。鑑於其所採取的補救行動，同時沒有證據顯示有重複違規的跡象，因此，公署沒有發出執行通知。

### **個案4**

投訴人曾與一名旅行社代理人就取消飛機票訂位應付的手續費而起爭執。投訴人其後發現該旅行社代理人在未經他的同意下，利用在訂位時所收集的他的個人資料向他的僱主提出投訴，因而披露爭執的詳情。經公署調查後，該旅行社代理人確認(i)除了訂飛機票及相關事情外，她不會利用投訴人的個人資料作其他用途；(ii)於訂位時收集的資料屬內部文件的一部份，並由該旅行社代理人的僱主保管，她本人並未保留有關投訴人個人資料的副本。鑑於上述原因，由於沒有證據顯示有重複違規的跡象，因此，公署沒有發出執行通知。

### **個案5**

投訴人於一家票務公司開設戶口，以便在網上利用信用卡購買戲票及音樂會門券。於網上登記時，投訴人選擇不接收直銷電郵，但他仍在電郵地址中接到三封該公司發出的促銷電郵。其後，該公司採取補救行動：(i)將投訴人的電郵地址自郵寄名單中刪除；(ii)修訂選擇拒絕接受服務的聲明；及(iii)以人手檢查郵寄名單，以確保沒有包含選擇不接收的用戶。鑑於其所採取的補救行動，沒有證據顯示有重複違規的跡象，因此，公署未能夠向該公司發出執行通知。

### **個案6**

在此個案中，投訴人向一家銀行借入一筆按揭貸款。其後，她向銀行表示打算出售物業，而價錢較未償還的按揭貸款額為低。該銀行向她提供一項貸款以填補不足的差額，該貸款分24期以每月還款方式償還。然而，該銀行將她的按揭貸款賬戶作

為拖欠賬戶處理，並通知信貸資料機構有關上述的貸款為債務重組安排。該投訴人指出，她從未拖欠按揭貸款及差額的貸款。經公署調查後，該銀行要求信貸資料機構刪除聲稱的拖欠資料，而信貸資料機構亦作出相應行動。鑑於該銀行所採取的補救行動，公署認為並沒有重複違規的跡象，因此並未發出執行通知。

### 個案7

投訴人停止使用一家電訊公司的服務。其後，他發現該電訊公司從他的信用卡中支取了一筆服務費。由於該投訴人從未向該公司提供信用卡號碼，遂向公署提出投訴。經調查發現，原來該電訊公司由於手民之誤，錯誤從該投訴人的信用卡賬戶中支取了本屬於其他客戶的費用。該電訊公司指出他們已採取了適當的政策，要求員工核實客戶的個人資料，而為免將來再次發生類似事件，他們亦建議員工須覆核信用卡賬戶號碼才將號碼轉交銀行。鑑於該公司所採取的補救行動，公署認為並沒有重複違規的跡象，因此沒有發出執行通知。

### 個案8

投訴人投訴一家公司向用戶提供網上服務，以搜尋個人的物業擁有權資料。公署調查發現該公司資料庫所載的個人資料購自土地註冊處，而該公司利用該等資料的用途並不在土地註冊處所指明的用途範圍之內。為補救此情況，該公司遂停止向客戶提供有關服務。鑑於該公司所採取的補救行動，公署認為沒有重複違規的跡象，因此，並沒有發出執行通知。

11.6 在上述每宗個案中，倘公署沒有受制於第 50 條的規限，便可以向被投訴的一方發出執行通知，指示他們停止從事任何引致違反條例的行為或作為。由於違反執行通知屬於刑事罪行，將會對有關方面起阻嚇作用。

11.7 公署並不知悉任何其他海外的同類機構在發出執行通知時會受到如同條例所規定一樣的相關的法律限制。譬如英國 1998 年《資料保障法令》第 40 條規定，英國資訊專員於發出執行通知時擁有如下權力：

“40 (1) 如專員信納資料控制人已違反、或正在違反任何保障資料原則，專員可向該人士發出通知（在此法令中指「執行通知」），要求該人士遵從有關原則，並採取下列任何一項或兩項行動：

- (a) 於通知上指明的時間內，或避免於如此指明的時間之後，採取如此指明的步驟，或
  - (b) 避免處理任何個人資料，或任何於通知上指明的個人資料描述，或於如此指明的時間之後避免處理該等資料作如此指明的用途，或以如此指明的形式處理該等資料。
- (2) 於決定是否發出執行通知時，專員須考慮有關違規是否已造成、或將會對任何人士造成損害或困擾。

11.8 由於在條例制定初期，保障個人資料私隱對社會人士而言尚屬新概念，因此在第 50(1)(a)及(b)條下引入條件的背後立法意圖或會較偏向於教育價值。現在條例實施已逾 12 年，應是時候作出更改。根據第 64(7)條，違反執行通知屬刑事罪行，因此，無論從更好地保障個人資料私隱的角度來看，或以控制資料使用者所從事的不恰當行爲或作為爲目的，發出執行通知都會對違規者產生阻嚇作用。

11.9 公署建議的(d)項雖屬廣泛，但不會賦予公署無約束的酌情權以發出執行通知，而專員行使酌情權以發出執行通知時是會受到挑戰的。根據第 50(7)條，接獲執行通知的有關資料使用者可向行政上訴委員會（「上訴委員會」）提出上訴。畢竟，向資料使用者發出執行通知的目的是向資料使用者加諸責任，採取步驟以補救違規事宜。資料使用者如對其行爲或作為感到後悔，將會十分願意遵從執行通知的條款。

11.10 建議的修訂會賦予私隱專員更合理的靈活性，以行使其執法權力，並有助達到條例的目的。

## 建議 23：拒絕調查的新增理據

**投訴人可循法院或審裁處就其投訴尋求補救**

12.1 諮詢文件附件 1 第 46 段(第 76 頁)指出，當局對於公署以「投訴人可循法院或審裁處就其投訴尋求補救」作為拒絕調查的理據有所保留，認為如公署以該理據拒絕調查，受屈的一方將被剝奪另一個補救途徑。

12.2 有關公署提出此項建議的理據，可參閱附件內所載的公署的建議第 12 項。

12.3 在提出此建議時，公署參考了申訴專員條例第 10(1)(e)(ii) 條，內容如下：

“10(1) 專員雖獲本條例授予概括性的權力，但如有以下情形，專員不得對申訴展開或繼續調查 -

- (e) 對於申訴所針對的行動，申訴人 -
  - (i) ....
  - (ii) 有或曾經有以下補救方法，即向法院提出司法審核以外的法律程序，或向由任何條例或根據任何條例組成的審裁處提出法律程序，但如專員信納在某一申訴的特別情況下，預期申訴人會使用或曾經會使用該權利或補救方法是不合理的，則屬例外。

12.4 尤其是當解決有關糾紛的適當機構並不是公署而是其他補救機構，公署將不會處理。在評估事情嚴重性及其他法律或條例所作的制裁，以便提供有效的補救方法及保障受侵害的權利時，公署未必是處理該等個案的合適機構。

12.5 譬如在行政上訴委員會案件第 22/2000 號中，一名前職員循條例第 22 條有關資料更改要求的規定，要求前僱主更改在其解僱信中所作的評論及批評。上訴委員會認為在解僱通知書中，有關僱員工作表現的個人資料一向都容易惹起爭論，而受解僱的員工也不可能與僱主的觀點一致。因此，上訴委員會認為勞資審裁處才是解決此糾紛的合適機構。過去 10 年，公署曾接獲多宗此類極具爭議的投訴，而該等投訴實應由其他補救機構去幫助解決。

12.6 公署的建議包含一項保留條款：「於特定情況下，預期申訴人會向法院或審裁處尋求或已經尋求該權利或補救方法，或向規管機構...或執法機關提出投訴是不合理的」。保留條款會為受屈的一方提供足夠的保障。

## 投訴的主因與個人資料私隱無關

12.7 諮詢文件（附件 1）第 47 段（第 76 頁）指出，此拒絕調查理據可能會被視為剝奪資料當事人要求調查有關其個人資料私隱的投訴的權利。情況並非如此。對下列由公署接獲的投訴作全面研究有助了解作出上述建議的理由。

### 個案 1

投訴人的女兒在大廈公眾地方張貼告示，標題為「現任主席 xxx 獨攬大權」。

為回應該告示，業主立案法團（「立案法團」）主席 xxx 發出便函，當中載有該投訴人的姓名。就此，該投訴人投訴立案法團主席披露其個人資料，以及立案法團「用文革式的大字報批判業主」。

公署認為就事件的性質（謾罵及中傷）而言，投訴與個人資料私隱無關。

### 個案 2

投訴人就重選大廈管理委員會事宜發信予大廈業主，信中載有該投訴人的姓名及地址。

業主立案法團（「立案法團」）為回應此信發出便函，當中載有該投訴人的姓名等資料。就此，該投訴人投訴立案法團披露其個人資料。

公署認為投訴主要涉及該投訴人及立案法團向業主表達重選大廈管理委員會的意見，該投訴人一開始便向業主披露其身份。投訴的起因與私隱無關。

### 個案3

投訴人為一家電訊公司的客戶。

該電訊公司計劃致電投訴人以推銷其服務，但電話由該投訴人的兒子接聽，該兒子更代表投訴人接受服務。該投訴人遂投訴電訊公司利用他的個人資料向他的兒子促銷。

此個案主要涉及該電訊公司的營業員推銷產品的方式，與個人資料私隱無關。

### 個案4

投訴人為一家電訊公司的客戶，以信用卡自動轉賬方式繳付賬單。

其後，該投訴人停止使用信用卡自動轉賬服務，但該公司仍繼續以其信用卡賬戶繳付賬單。該投訴人遂向公署投訴。

此個案主要涉及服務提供者與客戶之間的賬單繳付方法，與私隱完全無關。

### 個案5

投訴人為一家電子遊戲生產商的網上遊戲客戶。

由於該投訴人錯誤地註冊為未成年人士，因此被拒絕登入遊戲。

經更改出生日期後，該投訴人仍未能登入。就此，該投訴人投訴該生產商保留及使用未經更新的資料。

經向生產商查詢後，發現該生產商所記錄的投訴人出生日期正確無誤。事件皆因系統的設定導致，與個人資料私隱無關。

12.8 不言而喻，上述各投訴個案的主因均與個人資料私隱無關。

12.9 亦有投訴因私人夙怨而起。就此，於行政上訴委員會案件第 2001/24 宗中，上訴委員會提出：

「委員會希望清楚表明，我們反對任何人士企圖利用本委員會作為私人復仇或發洩怒氣的場所。條例必須理智地、合理地、實際地予以詮釋及應用，使之不會成為壓迫或報復的工具。」

12.10 公署十分贊同上訴委員會的見解。很多時候，一些投訴人會利用條例給予的投訴途徑解決私怨，並非真正以保障個人資料私隱為動機。公署認為條例給予的投訴途徑不應用作為解決與個人資料私隱毫無關連的私人糾紛的場所。

## A.2 - 把互聯網規約地址視為個人資料

13.1 現時對「個人資料」的定義內的三項條件為如何構成「個人資料」提供了一般指引原則，而沒有將任何特定種類的資料單獨挑出來列作「個人資料」。除了「間接」確定和關聯性的概念外，定義的應用非常簡單。為了使定義的應用具有意義，公署細心考慮對資料使用者而言，何謂屬「合理地切實可行」以確定一名個人的身份，例如引用其他容易取得的資料。

13.2 雅虎個案令互聯網規約地址（「IP 地址」）應否視為「個人資料」成為熱門爭辯話題，皆因可藉著 IP 地址所提供的有用提示，追蹤電腦真正用戶的身份。在雅虎案中，公署認為 IP 地址本身並不符合「個人資料」的定義。然而，「個人資料」可包括 IP 地址，當連同可辨識個人身份的資料。

13.3 雅虎案提交行政上訴委員會審理。上訴人依據 *Cinepoly Records Co Ltd and others v Hong Kong Broadband Network Ltd and others* [2006] 1 HKLRD 255 的案例，說明可利用 IP 地址追蹤某特定資料當事人。經考慮證據後，上訴委員會撤銷上訴，並裁定根據案件事實顯示，由北京雅虎！提供的 IP 登入資料即使結合其他已披露的資料，仍不足以構成條例所定義的「個人資料」。由於上訴人決定放棄爭論，上訴委員會並未就 IP 地址本身是否「個人資料」作出特定裁決。

13.4 當時，公眾對保障 IP 地址都表示極度關注，並在立法會中就未經同意披露 IP 地址事項提出多條問題。

13.5 考慮到公眾關注，實有需要展開諮詢，以確定社會人士是否贊成 IP 地址與「個人資料」一樣，受到條例保障。

13.6 為協助公眾考慮此建議，公署列出就 IP 地址視為個人資料的正反兩面如下：

### 正面

- 可以肯定其分類；
- 可以就此要求某些人士如互聯網服務供應商、電郵服務供應商，以及資訊科技系統管理商等負起遵從條例規定的責任；及
- 向第三者如執法機關等披露 IP 地址須遵從保障資料第 3 原則，或應用第 VIII 部份的有關豁免條文。

## 反面

- IP 地址並非固態，而是動態，加上在辦公室或網吧等環境可能是多人共用一部電腦，因此要確定電腦使用者的身份便難以實行；
- IP 地址出現在電郵頁首，要讓它受到條例保障或會產生實際上的困難；
- 可能會為互聯網服務供應商及電郵服務供應商帶來繁苛的負擔，尤其是他們並無意圖在任意分配 IP 地址的過程中，收集任何個人的資料；
- 如將 IP 地址特別界定為個人資料，則小型文字檔案 (Cookies)、電郵地址、手提電話號碼、車牌號碼、快易通標籤號碼、八達通卡號碼等便應順理成章納入個人資料範圍，因為追蹤該等資料都能「間接」確定某特定人士。如此，要製備一張全面的清單便顯得困難。

13.7 除上述困難外，另一因素是新的 IP 地址標準 (IPv6) 已應用於一些網絡分段中（少於全球資訊網 WWW 的 1%）。IPv6 與現時的 IP 地址 (IPv4) 不同，當中並無「公用」與「私用」之分，只有通用的個別單一 IP 地址（仍然應用「固態」與「動態」的概念）。也就是說，與 IPv4 比較，IPv6 地址一般代表一個在 WWW 中的單一編號電腦裝置（通常由一個人操作），即使該裝置被設置於路由器之後或局域網 LAN 之中。與 IPv4 的情況不同（即只能靠 LAN 擁有者／操作者確定使用該私用 IPv4 地址的裝置），要確定使用該 IPv6 的裝置也可在大多數資料接收者的一方進行。

## B.1 - 有關公眾利益的裁決

14.1 與另一些海外司法區所採用的資料私隱法例不同，條例對「公眾利益」並無豁免。

### 英國

14.2 在英國，1998 年《保障資料法令》明確地規定將公眾利益列作考慮是否公平處理個人資料事宜的因素。例如法令附表 2 規定，「有需要處理（個人資料）以行使...公眾性質的職能，並由任何人士因公眾利益而行使」此項考慮是有關聯性的。同樣，附表 4 規定，如「轉移（個人資料）對於重大公眾利益而言實屬需要」，則第 8 原則不能應用。

14.3 「公眾利益」甚至被確認是一些刑事罪行的抗辯理由，例如不合法地取得個人資料及不合法地要求取得與聘用有關的記錄等。（見法令 s.55(2)(d) 及 s.56(3)(b) 條）

### 新西蘭

14.4 如公眾利益遠遠凌駕於妨礙私隱所導致的後果，新西蘭的私隱專員可授權收集、使用及披露在其他情況下視為違反資料私隱原則的個人資料。（見新西蘭 1993 年《私隱法令》第 54 條）

### 澳洲

14.5 與新西蘭相似，澳洲私隱專員亦獲授權在衡量採取行動所涉及的公眾利益及堅守資料私隱原則（或國家私隱原則，視情況而定）兩者後，決定是否豁免在其他情況下視為違規的行為（見 1998 年《私隱法令》第 VI 部份）。如情況需要作出緊急的決定，專員可獲授權發出公眾利益臨時裁定。

### 有需要在條例中增加公眾利益豁免

14.6 在立法會政制事務委員會 2008 年 12 月 15 日召開的會議上，立法會議員質疑條例在披露個人資料以維護公眾利益方面的不足之處。此建議為一項可行的解決方法在公眾諮詢中作出討論。

14.7 為幫助公眾審視該建議，以下提供一些例子，說明當公署沒有權力裁決公眾利益時，資料使用者所面對的困難。

## 例1

2007 年 2 月初，曾有報告指出八達通易辦事增值卡出現故障，致使八達通卡持有人的銀行賬戶即使扣減了費用，但他們的八達通卡仍未能增值。事故發生之後，八達通卡公司確認了多筆受影響的轉賬，並尋求迅通電子服務（香港）有限公司協助作出需要的退款。然而，由於發現一些受影響的八達通卡持有人的銀行賬戶已經取消，以致無法找到該等持有人。雖然其他銀行或會有該等人士的最新聯絡資料，但將資料披露予八達通卡公司則會違反保障資料第 3 原則。如公署獲上述建議的授權，則可就此合適個案作出決定。

## 例2

2006 年，衛生福利及食物局局長決定為中央器官捐贈名冊發展一套器官捐贈電腦資料庫，以方便市民登記成為器官捐贈人士，並幫助提高香港的登記捐贈人士的數目。自 1994 年起，香港醫學會已在其資料庫內儲存約 40,000 名登記捐贈人士的資料，因此，香港醫學會需要將其資料庫交給中央器官捐贈名冊。為遵從保障資料第 3 原則，香港醫學會需要取得各有關登記捐贈人士的同意。但由於該等登記捐贈人士的聯絡資料並未更新，要取得他們的同意似乎變得難以實行。如公署獲上述建議的授權以作出有關公眾利益的裁決，則可就此合適個案行使酌情權。

14.8 對所有可能因公眾利益考慮而不應用保障資料原則規定的情況給予豁免，並不是切實可行的，加入一項一般性的公眾利益豁免卻能涵蓋所有需要的情況。雖則如此，可以想像「公眾利益」是一個籠統的詞彙，因此或會有被濫用的可能。另一值得考慮的替代方案，是採納（並加以必要的改良）澳洲 1988 年《私隱法令》的公眾利益裁決機制（「裁決機制」）。裁決機制以特別事件為基礎，於有關資料使用者提出申請後運作。專員會衡量批准採取行為或作為（在其他情況下屬於違反法例）的公眾利益及執行條例規定對私隱的保障後，裁決是否允許須於特定時間（如適用，則附帶條件）進行該行為或作為，或撤銷該申請。

14.9 與新增一般性公眾利益豁免比較，採用裁決機制的另一項實際優點是專員可控制即將進行或從事的行為或作為，適切地令個案在維護公眾利益之餘，盡量降低犧牲個人資料私隱的幅度。譬如一項允許個人資料披露的決定可附加責任禁止資料使用者披露某些資料，如身份證號碼或姓名

等。

14.10 建議會提供直接的解決方法，在需要適時披露的情況下，容許資料使用者在發放相關資料以維護公眾利益時，不會違反保障資料第3原則。建議並非設立一個涵蓋所有情況的公眾利益豁免，而是一個循序漸進的過程，專員可因應每一特定個案行使職能，以裁定將公眾利益凌駕於個人的資料私隱權是否合理。

## 附件

### 公署內部的條例檢討工作小組

#### 作出的修訂建議

本附件載列公署內部的條例檢討工作小組自 2006 年所擬備的所有建議及相關的私隱關注議題。

### III. 附件 – 公署對《個人資料(私隱)條例》的修訂建議

第 1 項建議.....	1
第 2 項建議.....	7
第 3 項建議.....	10
第 4 項建議.....	13
第 5 項建議.....	15
第 6 項建議.....	19
第 7 項建議.....	22
第 8 項建議.....	24
第 9 項建議.....	26
第 10 項建議.....	28
第 11 項建議.....	30
第 12 項建議.....	32
第 13 項建議.....	36
第 14 項建議.....	39
第 15 項建議.....	41
第 16 項建議.....	43
第 17 項建議.....	45
第 18 項建議.....	47
第 19 項建議.....	49
第 20 項建議.....	52

第 21 項建議.....	55
第 22 項建議.....	57
第 23 項建議.....	59
第 24 項建議.....	61
第 25 項建議.....	64
第 26 項建議.....	67
第 27 項建議.....	73
第 28 項建議.....	75
第 29 項建議.....	77
第 30 項建議.....	79
第 31 項建議.....	81
第 32 項建議.....	83
第 33 項建議.....	85
第 34 項建議.....	89
第 35 項建議.....	92
第 36 項建議.....	95
第 37 項建議.....	98
第 38 項建議.....	100
第 39 項建議.....	103
第 40 項建議.....	105
第 41 項建議.....	107

第 42 項建議.....	110
第 43 項建議.....	112
第 44 項建議.....	114
第 45 項建議.....	116
第 46 項建議.....	117
第 47 項建議.....	118
第 48 項建議.....	119
第 49 項建議.....	121
第 50 項建議.....	123
第 51 項建議.....	124
第 52 項建議.....	127
第 53 項建議.....	129
第 54 項建議.....	131
第 55 項建議.....	133
第 56 項建議.....	136
公眾諮詢的議題 .....	139
第 1 項議題 .....	139
第 2 項議題 .....	141

# 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

## 第 1 項建議

新增「敏感個人資料」的定義，並制定新條文禁止收集、持有、處理及使用敏感個人資料，但訂明情況除外。

## 原因

1. 目前條例並沒有條文區分「敏感」與「非敏感」的個人資料。法律改革委員會(下稱「法改會」)曾於 1994 年<sup>1</sup>考慮過就收集特定類別資料訂立明確規限的可行性。報告書提出三個機制來限制收集特殊類別資料<sup>2</sup>：(i)完全禁止收集；(ii)收集前須獲保障資料機構批准；或(iii)收集前須獲資料當事人批准。報告書認為第(i)項是不切實際的選擇；第(ii)項涉及由保障資料機構給予批准，被認為助長官僚作風。第(iii)項被認為是最可行的，該項建議是在收集敏感個人資料之前，須取得資料當事人的同意，即使該等資料是向第三者收集亦然。
2. 不過，當時公眾的反應是，關注在收集敏感個人資料前須得到資料當事人的明示同意是否切實可行，以及把敏感資料識別出來及歸類的困難。這是歐盟指令生效之前的情況。
3. 歐盟指令《第 95/46/EC 號指令》<sup>3</sup>第 8(1)條規定，成員國必須禁止處理下述個人資料：「顯示原屬種族或族裔、政治意見、宗教或哲學信仰、工會成員身分，以及處理有關健康情況或性生活的資料。」這些類別的個人資料在該歐盟指令中被視為敏感程度較高，需要按特別規則處理。
4. 根據國際慣例及標準，某些類別的個人資料是按其本質被視為敏感的，例如一個人的性取向或醫療或健康資料，尤其是因為這些資料被錯誤地

<sup>1</sup> 1994 年《有關保障個人資料的法律改革》報告書(*Report on Reform of the Law Relating to the Protection of Personal Data*) [http://www.hkreform.gov.hk/tc/docs/rdata\\_c.pdf](http://www.hkreform.gov.hk/tc/docs/rdata_c.pdf)。

<sup>2</sup> 請參閱法改會 1994 年《有關保障個人資料的法律改革》報告書第 9.50 段 [http://www.hkreform.gov.hk/tc/docs/rdata\\_c.pdf](http://www.hkreform.gov.hk/tc/docs/rdata_c.pdf)。

<sup>3</sup> 1995 年 10 月 24 日發出的《關於處理個人資料及該等資料自由流動的個人保障》(*The Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data*) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:EN:HTML>。

使用及處理時，對資料當事人可能造成很大程度的傷害<sup>4</sup>。海外私隱法例中包含處理敏感個人資料的條文，一般都規定要符合嚴格的先決條件，包括資料當事人同意<sup>5</sup>、有關收集是法律規定的<sup>6</sup>，或有關收集是必需的，以防止或減輕對個人生命或健康的威脅<sup>7</sup>。

5. 該歐盟指令至今已施行逾十年，很多國家已在其私隱法例中訂明處理敏感個人資料的明確規限，因此有關訂立規限是否可行的疑慮及關注應該已經解決。
6. 專員認為下述是決定把某些個人資料歸類為「敏感」的有關因素，在處理有關資料時要加倍小心：
  - (i) 為敏感個人資料提供較高程度保障是符合立法原意。特別是保障資料第 4 原則要求在處理敏感個人資料時要加倍小心，因為此等資料如外洩或披露予第三者，對資料當事人可能造成的傷害會很大；
  - (ii) 把敏感個人資料的處理限制在指定的情況之內，可以縮窄收集個人資料及將資料用於直接有關目的時可依賴的範圍；
  - (iii) 把某些類別的資料歸類為「敏感資料」，按特別規則處理及辦理，可以更佳地保障這些資料免被濫用及不當處理；

<sup>4</sup> 例如英國《資料保障法令》第 2 條及澳洲《私隱法令》第 6 條 [http://www.opsi.gov.uk/Acts/Acts1998/ukpga\\_19980029\\_en\\_2#pt1-11g2](http://www.opsi.gov.uk/Acts/Acts1998/ukpga_19980029_en_2#pt1-11g2), <http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/framelodgmentattachments/1B0AD21B8A87AD58CA2576080018DAEF>。

<sup>5</sup> 請參閱英國《1998 年資料保障法令》附表 3 第 1 段 [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga\\_19980029\\_en\\_10#sch3](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980029_en_10#sch3)，並參閱澳洲《1988 年私隱法令》附表 3 <http://www.privacy.gov.au/publications/npps01.html#npp10> 有關敏感資料的國家私隱原則第 10.1(a) 原則。

<sup>6</sup> 例如請參閱英國《1998 年資料保障法令》附表 3 第 2(1) 段 [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga\\_19980029\\_en\\_10#sch3](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980029_en_10#sch3)。該條規定如處理敏感個人資料對於行使或執行法律授予或委予資料控制者有關僱傭方面的權利或責任是必需的，則可以處理敏感個人資料。澳洲的國家私隱原則第 10.1(b) 原則亦有類似條文：如收集敏感資訊是法律所規定的，則可以進行有關收集 <http://www.privacy.gov.au/publications/npps01.html#npp10>。

<sup>7</sup> 例如新西蘭《1993 年私隱法令》第 54 條賦權專員可以授權機構收集、使用或披露個人資料，如專員信納在個案的特別情況下，公眾利益在很大程度上超越對個人私隱的侵擾，或有關收集、使用或披露對有關個人涉及明顯的利益，超越對其私隱的侵擾 <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0028/latest/DLM297419.html>。另請參閱英國《1998 年資料保障法令》附表 3 第 3 段。該條容許，如資料當事人不能給予或無理地不給予同意，可為保障資料當事人或其他人的重要利益而處理敏感資料 [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga\\_19980029\\_en\\_10#sch3](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980029_en_10#sch3)。

- (iv) 條例對「敏感資料」的法定確認是符合國際私隱標準及慣例；以及
  - (v) 修訂條例，對敏感個人資料加以特別處理，是遵從歐盟指令第 8 條的規定，讓條例通過歐盟的足夠保障測試。
7. 專員建議把生物特徵資料納入為敏感個人資料。生物特徵資料，例如虹膜特徵、手部輪廓及指紋，基於其獨特不變的性質，令一個人的身份可切實可行地被確定，符合「個人資料」的定義。隨著指紋掃描器用於各類商業及人力資源管理的用途日漸增加，有需要特別小心及留意，防止身份盜竊等問題發生。
8. 專員亦建議把「政治聯繫」(不是「政治意見」)歸類為敏感個人資料，原因如下：
- (i) 「政治意見」一詞較為概念化及模糊，而且可能引起爭議，因為不同人士對於何謂政治意見及非政治意見持有不同觀點；
  - (ii) 「政治意見」是言論自由這項基本權利的表現形式，不能從其他表達個人意見(只需遵從條例的一般規定)的形式中挑出。
  - (iii) 比較之下，「政治聯繫」(即與香港某些政黨的連繫)一詞較易於確立及說明；以及
  - (iv) 有公眾關注與政黨連繫人士的名單屬於敏感資料，應受保護。這應與在公共登記處存檔的成員名單區分開來(例如依據《公司條例》在公司註冊處登記的名單)。根據公署的修訂建議，此等資料可供公眾查閱而取得，屬於「清楚地由資料當事人公開的資料」，因此不再屬於「敏感」。
9. 至於「敏感資料」是否必須包括犯罪或指稱犯罪及任何與一項指稱罪行有關的法律程序等，歐盟的指令內沒有表態。雖然英國的《資料保障法令》把此等資料視為「敏感個人資料」，但納入與否非常視乎政策上的考慮，例如：
- (i) 公眾對此等資料的私隱侵犯程度的理解；
  - (ii) 濫用情況；

- (iii) 可能造成的損害；
- (iv) 保障公眾知情權的公眾利益；
- (v) 有關資料可從公共領域取得，例如從公眾可搜尋的法庭判決及案件表單等取得。

法改會在其《侵犯私隱的民事責任》報告書建議，這應是《罪犯自新條例》(第 297 章)的修訂項目。專員對於此等資料應否歸類為「敏感個人資料」，是抱持開放態度。

10. 鑑於此等個人資料性質敏感，取得資料當事人的訂明同意及清楚界定例外情況，可以更佳地保障個人資料私隱免被濫用及不當處理。資料當事人的資訊自決權利(尤其是對於其敏感的個人資料)應予以尊重及支持。

## 建議的修訂

- (A) 在條例第 2(1)條之下新增「敏感個人資料」的定義如下：

「敏感個人資料」指包含下述資訊的個人資料——

- (a) 資料當事人的原屬種族或族裔；
- (b) 政治聯繫；
- (c) 宗教信仰及聯繫；
- (d) 工會成員身分(根據《職工會條例》(第 332 章)中的定義)；
- (e) 身體或精神健康或狀況；
- (f) 生物特徵資料；或
- (g) 性生活。

- (B) 在第 4 條之後加入新條文第 4A 條：

### 「4A. 敏感個人資料的處理

- (1) 在不損害及不限制本條例其他條文的施行及資料使用者在本條例下的責任下，除在以下情況外，收集、持有、處理及使用敏感個人資料是予以禁止的——
  - (a) 資料當事人已給予訂明同意；
  - (b) 收集、持有、處理及使用此等資料對於行使或執行法律授予或委予資料使用者的權利或責任是必需的；
  - (c) 在下述情況下，有需要保障資料當事人或其他人士的重

要權益—

- (i) 訂明同意不能由或代資料當事人給予；
  - (ii) 不能合理地預期資料使用者能取得資料當事人的訂明同意；或
  - (iii) 以保障其他人士的重要權益，當資料當事人無理地不給予訂明同意；
  - (d) 在資料使用者進行合法職能及活動的過程中，設有適當的保障，防止在未得資料當事人的訂明同意之前不會向第三者移轉或披露個人資料；
  - (e) 資料已清楚地由資料當事人公開；
  - (f) 收集、持有、處理或使用此等資料對於醫療目的是必需的，並由醫護人員進行，或由一名在有關情況下負有等同於醫護人員的保密責任的人士進行；
  - (g) 就有關原屬種族或族裔的資料而言，收集、持有、處理或使用此等資料對於識別或檢視不同原屬種族或族裔之間是否存在平等的機會或待遇是必需的，以推廣或維持有關平等；或
  - (h) 收集、持有、處理或使用此等資料對於任何法律程序的目的(包括為了取得法律意見)或涉及法律程序是必需的，或對於確立、行使或維護法律權利是必需的。
- (2) 在本條中，「醫療目的」一詞包括預防藥物、醫療診斷、醫療研究、提供護理及治療，及醫護服務管理的目的。
- (C) 在沒有設定特定罪行條文下，違反新條文第 4A 條，將屬條例第 64(10) 條下的罪行。

專員的意向

支持。

## 公眾諮詢：建議與否

建議作公眾諮詢，原因如下：

鑑於公眾對於甚麼資料應被視為「敏感」個人資料持有不同觀點，專員對納入「敏感」個人資料的個人資料種類、例外情況的範圍(例如公眾利益應否成為有效的豁免理由)，以及刑罰程度，均抱持開放態度。他亦歡迎公眾對建議的修訂會帶來的社會、經濟或政治影響作出回應，以及公眾對特定種類的個人資料在私隱方面的合理期望。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 2 項建議

新增「資料處理者」的定義，並規定資料處理者及資料使用者的相關責任及職責，以遵從條例的規定。

### 原因

1. 目前，條例並沒有「資料處理者」一詞。根據條例第 2(12)條，如某人純粹代另一人持有、處理或使用個人資料，而非為其任何本身目的而持有、處理或使用該等資料，則該人不算是資料使用者。由於該人並非資料使用者，條例因而對該人不適用<sup>1</sup>。
2. 根據歐盟指令《第 95/46/EC 號指令》第 16 條，「資料處理者」負有保密責任，而「資料控制者」必須採取適當的技術及組織措施，保障個人資料免受意外的或未獲准許的改動、披露或查閱，尤其是當有關處理涉及在網絡上傳送資料。而就着資料的性質而定，保安程度必須與處理有關資料所帶來的風險相稱。
3. 英國跟從歐盟指令，其《資料保障法令》明確訂明「資料處理者」的定義，主要指任何代表資料控制者處理資料的人士。只要處理者受託處理個人資料，就必須擔當資料控制者的角色。英國的保障資料原則規定資料控制者有責任採取適當的技術及組織措施，包括(i)挑選在資料處理的技術及組織措施方面能夠提供足夠保證的資料處理者；及(ii)採取合理步驟，確保資料處理者依從這些措施。同樣在加拿大，機構有明確責任要採取合約或其他方法，確保第三者，如次承判商及代理遵從《個人資料保障及電子文件法令》<sup>2</sup>。
4. 澳洲的私隱法例亦委以記錄管理員責任，如記錄管理員有需要把載有個

<sup>1</sup> 很明顯條例第 4 條並不適用，該條只規定資料使用者作出或從事遵從條例規定的行為  
[http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section\\_08.html#sect4](http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section_08.html#sect4)。

<sup>2</sup> 歐盟於 2001 年 12 月 20 日通過一項決定，評定《個人資料保障及電子文件法令》下的個人資料私隱保障已通過歐盟的足夠測試  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:002:0013:0016:EN:PDF>。

個人資料的記錄交予向其提供服務的人士，應「在其權力範圍之內作出一切合理事宜，防止記錄內的資料遭未獲准許的使用或披露」<sup>3</sup>。

5. 專員認為有需要規管資料處理者所作出的作為及行為，理由如下：
  - (i) 把資料處理工作再分判及交託予第三者的趨勢日漸增加，令個人資料承受未獲准許的或意外的查閱及處理的風險上升；
  - (ii) 專員所處理的投訴個案顯示，個人資料被移轉至資料處理者處理時，很多時是沒有規定資料處理者作出保安措施或規定作出的保安措施不足；
  - (iii) 資料當事人所蒙受的損害可以是重大深遠的，尤其是涉及以電子方式處理資料時。專員就警監會洩漏資料事件而發表的調查報告便是一例<sup>4</sup>；
  - (iv) 資料處理者的角色近似代理人，條例第 65(2)條規定，主事人須對其代理人所作出的作為或所從事的行為負責。不過，條例並沒有訂明代理人須採取任何特定的保障私隱措施；及
  - (v) 對資料處理者及資料使用者規定特定的職責及責任，是符合國際標準及慣例。
6. 專員認為有需要規定資料處理者有責任遵守和遵從保障資料第 2(2)、3 及 4 原則，即確保刪除已達成使用目的的個人資料、把個人資料適當地用於原本或直接有關的目的，以及採取所有切實可行的步驟，確保資料安全穩妥。這些都是資料處理者應該注意的基本私隱問題。
7. 至於規定資料使用者的責任，專員建議修訂保障資料第 4 原則，訂明資料使用者把資料外判或交給第三者處理時有責任採取的保安措施。

---

<sup>3</sup> 《聯邦私隱法令》資訊私隱原則第 4 條 <http://www.privacy.gov.au/publications/pps.html#d>。

<sup>4</sup> 該報告可以從以下網頁下載：[http://www.pcpd.org.hk/chinese/publications/files/IPCC\\_c.pdf](http://www.pcpd.org.hk/chinese/publications/files/IPCC_c.pdf)。

## **建議的修訂**

修訂條例第 2(1)條，新增「資料處理者」的定義，指只是代表資料使用者持有、處理或使用個人資料，而不是為其任何本身目的而持有、處理或使用該等資料的人士。

修訂第 4 條，訂明資料處理者不得作出違反保障資料第 2(2)、3 及 4 原則的作為或從事違反該等原則的行為。

修訂條例附表 1 的保障資料第 4 原則，規定當資料使用者轉移個人資料予所聘用的資料處理者以持有、處理或使用時，資料使用者必須以合約或其他方法令資料處理者對有關的個人資料提供相若的保安措施。

## **專員的意向**

支持。

## **公眾諮詢：建議與否**

建議公眾諮詢，原因如下：

修訂建議提出新增資料處理者的責任，並在保障資料第 4 原則下對資料使用者委以額外的責任。在考慮到有關修訂對資料使用者及經營資料處理的人士在社會及經濟方面的影響，這個議題需要進行公眾諮詢。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 3 項建議

把條例中「罪行」及「犯罪」兩詞界定為香港的罪行，並包括《刑事事宜相互法律協助條例》(第 525 章)適用的罪行。

### 原因

1. 目前，條例並沒有為見於第 58 條豁免條文中的「罪行」及「犯罪」兩詞下定義。這令人懷疑第 58 條的豁免範圍是否涵蓋海外罪行，讓資料使用者可以適當地援引有關豁免條文，例如向海外執法機構披露個人資料，以調查外地罪行。
2. 專員在處理針對雅虎香港控股有限公司的投訴時曾詳細討論及研究此事，該投訴指稱雅虎在中國向中國國家安全局披露個人資料，以調查一宗洩漏國家機密的罪行。專員其中一項要考慮的問題是，條例第 58 條的豁免條文是否適用於雅虎披露個人資料一事。該投訴個案的報告全文可於公署網站下載<sup>1</sup>。
3. 條例第 58(1)(a)及(b)條訂明獲得豁免的目的：「罪行的防止或偵測」及「犯罪者的拘捕、檢控或拘留」。在香港，《刑事事宜相互法律協助條例》(第 525 章)規管香港與境外地方之間就刑事事宜提供及獲得的協助。《刑事事宜相互法律協助條例》第 5(1)(g)條訂明：「如律政司司長認為有以下情況，對於由香港以外某地方提出的要求根據本條例提供協助的請求，須予以拒絕：該項請求關乎某作為或不作為，而假使該作為或不作為在香港發生，將不會構成香港罪行。」
4. 專員參考了一些海外私隱法例內的條文。在澳洲，根據《1988 年私隱法令》國家私隱原則第 2.1(g)條，如私人機構「受法律規定或獲法律授權」，是可以披露個人資料的。《1987 年刑事事宜相互協助法令》容許澳大利亞聯邦在外國要求時，就刑事事宜提供國際協助，為此而披露資料在澳洲私隱法令來說是被視為「獲法律授權」的<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 報告見於下述連結：[http://www.pcpd.org.hk/chinese/publications/files/Yahoo\\_c.pdf](http://www.pcpd.org.hk/chinese/publications/files/Yahoo_c.pdf)。

<sup>2</sup> 請參閱澳洲《1988 年私隱法令》附表 3 第 2 原則。該法令第 2.1(g) 原則容許在「受法律規定

5. 在新西蘭，資訊私隱原則第 11(e)條為個人資料的披露提供例外情況，容許披露資料「以避免損害公營機構維持法紀，包括罪行的防止、偵測、調查、檢控及懲罰」。「公營機構」一詞被進一步界定，僅指新西蘭的公營機構。
6. 在詮釋第 58 條的「罪行」或「犯罪者」時，專員認為涉及重要的公共政策考慮。在同時考慮到條例的領域原則後，專員認為條例第 58(1)(a) 及(b)條的「罪行」或「犯罪者」指香港法律下的罪行或犯罪是明智、審慎及合理的釋義，而這些詞語亦可以伸延包括《刑事事宜相互法律協助條例》適用的個案。
7. 行政上訴委員會在上訴案件第 16/2007 號聆聽了專員對「罪行」及「犯罪者」兩詞意義的詮釋。判決第 97 段列明：

「...專員與上訴人在本個案的共同點是不能援引條例第 58 條的豁免。我們認為上訴人在中國干犯的罪行在香港的法律下不算是罪行。因此，本個案無需考慮第 58 條的適用性。」

8. 在欠缺就「罪行」一詞的清晰定義，以及缺乏行政上訴委員會裁決或司法裁決下，資料使用者是難以評定能否適當援引第 58(1)及(2)條的豁免條文，特別是遇到海外執法機構為了調查外國罪行而要求披露某些個人資料的情況。資料使用者如錯誤地依據及援引豁免條文而披露個人資料，會有違反條例規定的危險。專員因此認為有需要修訂條例，加入「罪行」及「犯罪者」兩詞的明確定義。

## 建議的修訂

修訂條例第 2(1)條，新增「罪行」的定義，指(i)根據香港法律可懲罰為罪行的作為或不作為或(ii)根據《刑事事宜相互法律協助條例》(第 525 章)尋得法律援助的作為或不作為。而「犯罪者」及「不合法」的意義須據此解釋。

---

或獲法律授權」的情況下使用及披露個人資料

[http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/legislation/actcompilation1.nsf/0/43675D27C7449FB1CA2575C50002F647/\\$file/Privacy1988\\_WD02.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/legislation/actcompilation1.nsf/0/43675D27C7449FB1CA2575C50002F647/$file/Privacy1988_WD02.pdf)。

專員的意向

支持。

### 公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，原因如下：

這是牽涉公眾利益的議題，應徵詢公眾的觀點及意見。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 4 項建議

將依據《精神健康條例》第 44A、59O 及 59Q 條委任的監護人納入「有關人士」的定義。

### 原因

1. 條例容許代表受影響資料當事人的「有關人士」向專員作出投訴<sup>1</sup>，並容許代表有關個人的「有關人士」提出查閱資料要求<sup>2</sup>及改正資料要求<sup>3</sup>。根據條例第 2(1)條，「有關人士」是指對未成年人負有作為父母親的責任的人或由法庭委以處理有關個人的事務的人。
2. 如合法監護人是根據《精神健康條例》而委任，條例中「有關人士」的定義並不足以涵蓋根據《精神健康條例》第 44A、59O 及 59Q 條委任的監護人，理由如下：
  - (i) 根據《精神健康條例》第 44A 條，監護人可由法院或裁判官委任，但具爭議的是，由裁判官作出的委任就「有關人士」的定義而言是否被視為由法院作出；
  - (ii) 根據《精神健康條例》第 59O 及 59Q 條作出的監護令是由監護委員會作出的，該委員會是根據《精神健康條例》成立的法團，不是法院；以及
  - (iii) 根據《精神健康條例》第 44A、59O 或 59Q 條委任的監護人可分別行使第 44B 或 59R 條所訂明的一項或多於一項的權力。因此，監護人的權力是特定的，未必涵蓋管理資料當事人的事務<sup>4</sup>。

<sup>1</sup> 條例第 37 條 [http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section\\_46.html](http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section_46.html)。

<sup>2</sup> 條例第 18 條 [http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section\\_24.html](http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section_24.html)。

<sup>3</sup> 條例第 22 條 [http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section\\_29.html](http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section_29.html)。

<sup>4</sup> 在行政上訴委員會案件第 27/2005 號，一名由監護委員會根據《精神健康條例》(第 136 章)第 59O 條

[http://www.legislation.gov.hk/blis\\_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/C4B0924526836D18482575EE0043261B/\\$FILE/CAP\\_136\\_c\\_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/C4B0924526836D18482575EE0043261B/$FILE/CAP_136_c_b5.pdf) 委任的監護人被裁定不屬於條例下的「有關

3. 為了給予這類別的資料當事人足夠的保障，不致令他們的投訴和提出查閱及改正資料要求的權利遭剝奪，有建議提出修訂「有關人士」一詞，涵蓋根據《精神健康條例》委任的監護人。專員亦估計，根據《精神健康條例》委任的監護人在某些情況須為資料當事人的利益而查閱及改正資料當事人的相關個人資料。監護委員會建議對條例作出相應修訂。

### **建議的修訂**

修訂條例第 2(1)條中「有關人士」的定義，包括根據《精神健康條例》委任的監護人。

### **專員的意向**

支持。

### **公眾諮詢：建議與否**

不建議，原因如下：

修訂是直接堵塞漏洞，不太可能引起爭議。

---

人士」，因為：(i)監護委員會不是法院及(ii)有關委任沒有賦權該監護人管理該無行為能力的人的事務。因此，該監護人不能根據第 37 條代表該無行為能力的人作出投訴。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 5 項建議

容許「有關人士」代表未成年人士或精神上無行爲能力的人，給予訂明同意使用個人資料於對資料當事人明顯有利的目的上。

#### 原因

1. 條例目前並不容許「有關人士」代表未成年人士或無能力管理其事務的人給予之同意。因此，保障資料第 3 原則中的「訂明同意」必須是來自資料當事人。
2. 專員認為根據保障資料第 3 原則給予「訂明同意」的前提是，資料當事人應該有能力自願地給予知情同意。如雙方的談判能力明顯不均，及令人懷疑存在不當的影響，專員在決定同意是否自願及明確地給予時，會考慮這些相關因素。
3. 鑑於未成年人士或精神上無行爲能力的人屬容易受傷害的資料當事人類別，他們能否真正理解每次更改使用其個人資料對其私隱的影響，實在令人懷疑。尤其重要的是，要考慮有關資料當事人是否具備所需的精神上行爲能力，明白別人向他作出的建議。要決定資料當事人是否具備必需的精神上行爲能力，在實際上是有困難的，現以下述例子加以闡述：

#### 例 1

一名未成年人士的家長投訴醫生向其兒子就讀的學校校長披露其兒子的醫療測試報告。學校其後利用有關資料開除該學童。不過，調查顯示該名未成年人士曾簽署表格，同意向學校披露測試結果。因此，有關披露在得到該名未成年人士的「訂明同意」下，沒有違反保障資料第 3 原則。

#### 例 2

一名未成年人士在保密的情況下向社工徵詢意見，在過程中透露了個人

資料，並明確知悉有關資料不會披露予該名未成年人士的家長。家長要求社工披露其持有的有關資料。雖然社工披露有關資料可能是為了該名未成年人士的最佳利益，但是社工如此披露需承受違反保障資料第3原則及保密責任的風險。

4. 上述例子顯示，與其劃定某個年齡，把具有所需精神上行爲能力作出同意的資料當事人和不能這樣做的區分開來，專員認為更適當的做法是應該個別評估每個人，以決定他是否有能力給予訂明同意。
5. 在英國 *Gillick v West Norfolk and Wisbech Area Health Authority and Another [1986] 1AC112* 一案的劃時代判決中引入的“*Gillick* 能力”測試，清楚說明應用的適當測試。個案關於醫生按一名未成年人士的要求，向她處方避孕藥物。該測試主要規定，如一名兒童具有「足夠的理解能力及智慧」，讓他或她完全明白醫生所建議的治療方法，該名兒童才可以給予同意。
6. 個人(不論年齡)有權就處理其個人資料或資訊給予同意，這是普遍獲得海外私隱法例認可。不過亦容許有例外的情況以保障未成年人士的最佳利益，須透過賦權相關機構豁免某些作爲，不視作違規，或給予法定豁免，在訂明的情況下使用及披露個人資料。
7. 有些情況下，由負有家長責任的人或合法監護人給予同意會對資料當事人有最佳利益，例如決定適當的治療方法，以保障資料當事人的重要利益，或以最佳保障資料當事人的財務或其他利益的方法管理其事務。如代表資料當事人的「有關人士」給予同意是為了資料當事人的最佳利益，接納有關做法，以保障這些屬容易受傷害類別的資料當事人，是符合公眾利益的。
8. 在決定達致甚麼是「最佳利益」方面，責任落於代表未成年人士給予有關同意的人，該人要證明在考慮過對資料當事人的個人資料私隱的侵擾程度及被剝奪的利益或特權後，如此做法對資料當事人有明顯的利益。合理及合比例是量度的標準。如專員收到投訴，在作出決定時會採取客觀測試。

9. 在符合下述兩個情況下，應容許代表資料當事人的「有關人士」給予訂明同意：
  - (i) 資料當事人無能力給予訂明同意，因為他沒有足夠的理解能力或智慧，讓他完全明白別人對他作出的建議；及
  - (ii) 所建議的更改個人資料的使用用途，對資料當事人有明顯利益。
10. 如資料使用者是依賴「有關人士」所給予的同意而使用個人資料，必須小心行事。資料使用者的錯誤依賴，是要負上違反條例規定的法律責任。因此，資料使用者應作出所需的查詢，確定已符合這兩個情況。只要資料使用者有合理理由相信已符合這兩個情況，當資料當事人提出任何申索時，資料使用者可以此作為抗辯理由。

### **建議的修訂**

修訂條例第 2(3)(b)條中「訂明同意」的意義，包括「有關人士」在下述情況下給予的同意：

#### **「第 2(3)(b)條—**

- (i) 如任何人沒有足夠的理解能力及智慧，讓他完全明白別人對他作出的建議，他是無能力給予本條例所指的訂明同意。
- (ii) 如第(i)分節適用及個人資料的使用對資料當事人有明顯利益，第 2(1)條「有關人士」的定義中(a)或(b)段<sup>5</sup>(如適用)所指的人士可代表資料當事人給予訂明同意。
- (iii) 除非有相反證明，否則獲依據第(ii)分節給予訂明同意的資料使用者必須把有關同意視作由有能力的資料當事人作出一樣。
- (iv) 在根據本條例就任何人違反第 30(1)條或保障資料第 3 原則而進行的法律程序中，如該人能證明他有合理理由相信已符合第(i)及(ii)分節的情況，可以此作為抗辯理由。」

---

<sup>5</sup> (a)段是指「如該名個人是未成年人，指對該未成年人負有作為父母親的責任的人」；(b)段是指「如該名個人無能力處理其本身事務，指由法庭委任以處理該事務的人」。

專員的意向

支持。

### 公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，原因如下：

這議題有重要的私隱影響，因為容許「有關人士」代表資料當事人給予「訂明同意」會對「訂明同意」這個概念有重要的改變。對於被「有關人士」濫用的可能性及對資料使用者及資料當事人的保護是否足夠，可能涉及政策考慮。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 6 項建議

條例不適用於所有的收集、持有、處理及使用個人資料全部都在香港境外進行的作為或行為。

#### 原因

1. 雅虎一案引起條例適用範圍的關注。
2. 目前，條例是否適用於個人資料的收集、持有、處理及使用全部是在香港境外進行的情況，並不清晰。第 39(1)(d)條規定，如所投訴的作為或行為不符合任何指明的條件，則專員可拒絕進行或拒絕繼續進行由投訴引發的調查。第 39(1)(d)(i)(B)條所指明的其中一項條件是「有關的資料使用者能夠在香港控制有關的個人資料的收集、持有、處理及使用或能夠從香港行使該項控制的」。不過，第 39(1)(d)條並不是處理條例的境外適用問題的條文，「它並沒有對條例是否在境外適用的問題提供答案」<sup>1</sup>。
3. 如收集、持有、處理及使用個人資料均由香港境外的機構或人士進行，有關的作為或行為很可能受當地的適用法律規管。
4. 根據領域原則，與香港存在某些領域聯繫的情況下，條例才適用。僅僅因為一個人身處於香港而可控制其海外業務，是不足以令該人成為受條例管轄的資料使用者。不過，根據行政上訴委員會案件第 16/2007 號，行政上訴委員會裁定，只要該人符合條例下「資料使用者」的定義，「在或從香港」控制個人資料，條例便適用，儘管個人資料的收集，持有、處理及使用全不是在香港進行<sup>2</sup>。
5. 根據行政上訴委員會裁決的理論依據，資料使用者會面對兩難局面：一方面，如資料使用者准許向外國執法機構披露個人資料，他會違反條例的規定；另一方面，如他不遵從依據外國的適用法律發出的合法命令，

<sup>1</sup> 行政上訴委員會案件第 16/2007 號中，雖然委員會沒有就條例的境外適用問題作出裁決，但作出了上述的評論。

<sup>2</sup> 行政上訴委員會案件第 16/2007 號中，委員會裁定雅虎香港有限公司屬於條例下的「資料使用者」，要對在中國經營的代理所作的作為負責責任。見裁決第 89 段。

則他會承受有關法律後果(有時涉及刑事制裁)。

6. 除了上述局面之外，專員亦會在搜集有關境外作為或行為的證據及確定有關資料使用者是否有效遵從根據條例第 50 條發出的執行通知(如有)方面遇到實際困難。
7. 條例第 33 條是禁止將個人資料移轉至香港以外地方的條文，該條第(1)款規定該條適用於其收集、持有、處理或使用是在香港進行或由主要業務地點是在香港的資料使用者所控制的個人資料。雖然該條文尚未實施，其精神的前提是，個人資料在移轉海外之前是在香港被持有的。
8. 一項對海外私隱法例的研究顯示，這些司法管轄區大多都遵守領域原則。
9. 儘管上述行政上訴委員會上訴案件作出有關裁決，專員認為將個人資料的收集、持有、處理及使用全部都不在香港進行的作為，摒除於條例適用範圍之外，是較明智的做法。

### **建議的修訂**

在條例中加入新條文，規定條例並不適用於有關個人資料的收集、持有、處理及使用全部是在香港境外進行的行為或作為。這條文不會損害及限制第 33 條的適用範圍。

### **專員的意向**

支持。

### **公眾諮詢：建議與否**

建議公眾諮詢，原因如下：

這議題涉及管轄權的問題，鑑於大量商業機構在香港設立聯絡辦事處，而收集、持有、處理及使用與其業務有關的個人資料全部是在香港境外進行，此

事宜值得公眾詳細探討及商議。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 7 項建議

法庭或司法人員在行使司法職能的過程中持有或保管的個人資料須予豁免受條例管限。

### 原因

1. 法庭及司法人員在行使司法職能時會處理個人資料。由於條例並無明確條文豁免有關作為或行為受條例管限，因此專員曾收到關於法官在法庭聆訊時收集及/或披露個人資料的投訴，以及有關要求查閱法庭或登記處在某法律程序中持有的法官紀要及記錄的投訴。
2. 雖然條例並沒有條文豁免司法人員在行使司法職能時持有的個人資料受條例管限，但專員認為在這些情況下行使執法權力，會與《基本法》第 85 條相抵觸。
3. 香港《基本法》第 85 條規定：「香港特別行政區法院獨立進行審判，不受任何干涉，司法人員履行審判職責的行為不受法律追究。」
4. 《釋義及通則條例》(第 1 章)第 2A 條規定，所有原有法律均須在作出為使它們不抵觸《基本法》而屬必要的「變更、適應、限制及例外」的情況下，予以解釋。
5. 在一宗有關某審裁處被指不當地向被告人披露申索人的醫療證明的行政上訴委員會案件<sup>1</sup>中，申索人向該審裁處出示有關醫療證明是為了證明他因病要求押後聆訊。行政上訴委員會認為專員的角色不是監督司法機構，條例對司法行為並不適用。
6. 專員亦曾參考海外私隱法例。例如，英國的《資訊自由法令》第 32 條規定，「法庭或法庭行政人員為某一訟案或事項的法律程序而製作的任何文件」屬於豁免資訊，讓公共機構獲有效理由拒絕公眾查閱獲豁免的

---

<sup>1</sup> 行政上訴委員會案件第 39/2004 號。

文件。類似條文亦見於澳洲的《資訊私隱法令》第 10 條，該條豁免法庭或審裁處或登記處及其職員就行使司法或類似司法職能而持有、管理及使用個人資料等情況，不受該法令管限。

7. 在考慮過《基本法》、有關行政上訴委員會案件的裁決及海外法例後，專員認為明確地將法庭、審裁處及司法人員在行使司法職能而處理個人資料的任何作為或行為摒除於條例適用範圍之外是恰當的。

### **建議的修訂**

建議加入新條文，將下述個人資料摒除於條例適用範圍之外：

- (a) 法庭為某一訟案或事項的法律程序而持有或保管的個人資料；
- (b) 法庭或法庭行政人員為某一訟案或事項的法律程序而製作的文件內所載的個人資料。

「法庭」是指任何法庭、裁判法院、審裁處或任何行使司法職能的機構。

### **專員的意向**

支持。

### **公眾諮詢：建議與否**

不建議公眾諮詢，原因如下：

司法獨立及豁免權已在《基本法》中獲確立，不太可能引起爭議。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 8 項建議

明確賦予專員根據條例調查及檢控罪行的權力。

#### 原因

1. 在條例的現行條文下，專員是沒有權力調查刑事罪行的，他只可以把個案轉交警方調查，而隨後的檢控行動(如有)則由律政司司長執行。
2. 至今由專員轉交警方的個案大多涉及違反條例的下述條文：
  - (i) 資料使用者沒有在收到查閱資料要求後 40 日內依從該要求，違反第 19(1)條的規定；
  - (ii) 資料使用者在資料當事人選擇「拒絕服務」後，仍然進行直接促銷活動，違反第 34 條的規定；
  - (iii) 資料使用者不依從向其送達的執行通知，違反第 64(7)條的規定；及
  - (iv) 資料使用者向專員作出虛假或誤導的陳述，違反第 64(9)條的規定。
3. 條例中還有其他違法導致犯罪的條文。例如，違反第 23 條有關改正資料要求的規定，可帶來第 64(10)條下的刑事制裁。資料使用者沒有根據第 26 條刪除不再需要的個人資料，或沒有根據第 14 條呈交資料使用者申報表，亦會帶來同樣的刑事制裁。此外，根據第 64(5)條，資料使用者進行核對程序時沒有遵守專員所指明的條件，即屬犯罪。
4. 下述是支持給予專員明訂權力調查及檢控罪行的因素：
  - (i) 由於《裁判官條例》第 26 條訂明提出檢控的時效是自犯罪行後起計的 6 個月內，警方及律政司要在專員轉介投訴後達到如此嚴格

- 的法定時限要求，有時是無法辦到；
- (ii) 專員在調查投訴的過程中掌握到第一手資料，可以迅速處理涉嫌干犯的罪行；及
  - (iii) 專員肩負監管工作，有能力詮釋及應用條例的條文，可較輕易及肯定地評估證據的重要性及相關程度，以衡量情況。
5. 為使專員迅速及有效地行使新權力，及鑑於增配資源的壓力，專員亦建議，法庭應獲賦權，可以命令被裁定有罪的一方向專員繳付全部或部分調查成本及費用。最近通過的《非應邀電子訊息條例》<sup>1</sup> 亦採納了這個方法，這是可以仿效的例子。

### 建議的修訂

- (i) 賦予專員明訂權力，根據條例調查及檢控罪行。
- (ii) 加入新條文，讓法庭可以命令被裁定有罪的一方向專員繳付全部或部分調查成本及費用。

### 專員的意向

支持。

### 公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，原因如下：

修訂建議增加專員的權力，需要公眾詳細探討。

---

<sup>1</sup> 見《非應邀電子訊息條例》第 43 條  
[http://www.legislation.gov.hk/blis\\_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/B1B66411C20A2C56482575EF00200DBD/\\$FILE/CAP\\_593\\_c\\_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/B1B66411C20A2C56482575EF00200DBD/$FILE/CAP_593_c_b5.pdf)。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 9 項建議

賦予專員特定的權力，就提供服務及印刷品徵收合理費用。

#### 原因

1. 雖然條例第 8(2)(d)條明確容許專員按特別情況接受饋贈或捐贈，但是條例並沒有條文賦權專員就他履行職能及權力時所提供的服務收取費用。
2. 如專員妥善地運用其賺取費用的能力，可以讓專員在以下各方面更有效地執行其權力：
  - (i) 公署可以定期舉辦或參與更多較大型的推廣及教育項目或計劃，以推廣個人資料私隱及遵從條例的意識；
  - (ii) 公署可以與相關的專業團體或行業簽訂中期至長期協議，舉辦培訓課程、講座或工作坊；
  - (iii) 經常及定期的收入可為專員提供資源，以進行其他非牟利的公眾教育推廣活動；及
  - (iv) 公署可以提供更多元化的服務及活動，照顧公眾及關注團體的需要及要求。
3. 其他規管機構如申訴專員及平等機會委員會在其相關條例下亦擁有類似的收費權力。例如，《申訴專員條例》(第 397 章)第 9A 條賦權申訴專員可就經行政署長批准的服務收取合理費用。《性別歧視條例》(第 480 章)第 65 條容許平等機會委員會可就其提供的教育或其他設施或服務收取合理費用。

## **建議的修訂**

修訂條例第 8(2)條，賦予專員訂明權力，就下述事宜徵收合理費用：

- (i) 進行教育、推廣或其他活動或服務；
- (ii) 提供小冊子、書刊或其他印刷品；以及
- (iii) 專員認為在履行其職能方面有需要或有利的其他服務或活動。

## **專員的意向**

支持。

## **公眾諮詢：建議與否**

不建議，原因如下：

不太可能引起爭議，因為建議的權力與平等機會委員會及申訴專員現在享有的權力相似。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 10 項建議

專員根據條例第 8(5)條可擬備及發出的指引，應包括對資料當事人提供的指引。

#### 原因

1. 第 8(5)條賦權專員可「為向資料使用者提供指引」，擬備指引以顯示他擬執行其在條例下任何職能或行使其在條例下任何權力的方式，並將該指引藉憲報公告刊登。
2. 關於行使第 8(5)條賦予的權力，專員已於 2004 年 12 月發出《保障個人資料私隱指引：僱主監察僱員工作活動須知》，就僱主有意透過監察活動收集僱員的個人資料方面，向資料使用者及資料當事人提供實務性指引。
3. 目前第 8(5)條的條文過於狹窄，欠缺了專員可向資料當事人發出實務指引，尤其是就他們的個人資料私隱權如何能妥善地受到保護提供實務性指引。

#### 建議的修訂

修訂條例第 8(5)條，在「為向資料使用者提供指引」一句中的「資料使用者」之後加入「及資料當事人」一詞。

#### 專員的意向

支持。

## 公眾諮詢：建議與否

不建議，原因如下：

只涉及簡單的澄清，因此不太可能引起爭議而需要進行公眾諮詢。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 11 項建議

賦予專員進行「初步查詢」的特定權力，以決定是否根據條例第 38 條行使調查權力。

#### 原因

1. 專員根據條例第 39(2)條擁有酌情權，可在特定的理由下拒絕進行或拒絕繼續進行調查。一般來說，專員在接獲投訴後，必需進行初步查詢，搜集進一步資料及證據，以決定是否進行調查。
2. 公署發出的《處理投訴政策》亦明確列明，專員在行使第 VII 部所賦予的調查權力前，通常會先作初步查詢(可能包括調解)，以找出是否可毋須立案調查而解決案件。此外，如專員在初步查詢後認為沒有違反條例規定的表面證據，可拒絕進行或拒絕繼續進行調查。
3. 雖然或可辯稱此項進行初步查詢的權力可歸入第 8(2)條之下的附帶權力，即為了更佳地執行專員的職能及權力所需要作出的，或連帶須作出的，或對此有助的事情，但是，條例並沒有賦予訂明權力。
4. 專員進行初步查詢的權力在兩宗行政上訴委員會案件的聆訊中被正式質疑。在由行政上訴委員會主席主審的行政上訴委員會案件第 11/2004 號中，委員會作出下述裁決：

「我們的看法是，條例第 8(2)條賦權專員作出所有為更佳地執行其職能而需要作出的，或連帶須作出的，或對此有助的所有事情，而第 39 條賦予專員廣泛的酌情權，可拒絕進行調查，尤其是如果調查是不必要的，他可以這樣做。根據這兩項條文，專員可就收到的投訴決定履行其職能或行使其權力的方式。因此，在行使其權力拒絕調查之前進行初步查詢，是在條例賦予他的權力範圍之內，但前提是為他考慮了個案的所有情況及合理行事。」

5. 但在最近的行政上訴委員會案件第 35/2006 號的裁決中，副主席對專員在

進行調查之前進行初步查詢的權力表示懷疑。委員會在該裁決的第 8 段表示：

「我們認為我們完全不信納專員所作的『初步查詢』是依據私隱條例中沒有說明的專員某些固有權力而作出(相對於私隱條例第 38 條賦予他的法定調查權力)。」

6. 我們參考了海外的私隱法例及本地規管機構的賦權法例，關於進行初步查詢的特定權力。例如，澳洲的《聯邦私隱法令》第 42 條容許私隱專員作出查詢，以決定他是否有權調查涉及投訴的事宜，或是否需運用酌情權決定不調查有關事宜。在香港，《申訴專員條例》(第 397 章)第 11A 條賦權申訴專員進行初步查詢，以決定是否進行調查。
7. 鑑於上述行政上訴委員會的裁決差異，以及專員必須收集資料以決定是否行使其調查權力，專員認為為了確定性，條例須訂明進行初步查詢的特定權力。

### **建議的修訂**

加入新條文第 38A 條，賦予專員進行「初步查詢」的特定權力，以決定是否根據第 38 條行使調查權力。

### **專員的意向**

支持。

### **公眾諮詢：建議與否**

不建議，原因如下：

進行初步查詢的特定條文只是詳細說明授予專員的隱含權力。這只是整理有關條文，公眾不太可能反對。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 12 項建議

專員可根據第 39(2)條拒絕進行或繼續進行調查，如(i)投訴的始發原因與個人資料私隱沒有關係；(ii)投訴與投訴人在法庭或審裁處可獲得補償的訴訟有關，或與正在或即將受另一規管機構調查的行動有關；或(iii)有關的個人資料曾經或很可能會或擬用於法律程序或調查中的任何階段。

#### 原因

1. 雖然條例第 39(2)(d)條明顯賦予專員廣泛的酌情權去拒絕進行或繼續進行調查，如調查是「因為任何其他理由是不必要的」，但是，在一些常見的情況下專員會拒絕行使調查權力：
  - (i) 投訴的始發原因與個人資料私隱沒有直接關係；
  - (ii) 投訴與該名投訴人在法庭或審裁處可獲得補償的訴訟有關，或與正在或即將受另一規管機構調查的行動有關；及
  - (iii) 投訴中所述的作為或行為與曾經或很可能會或擬用於法律程序或調查中任何階段的個人資料有關或與載有此等個人資料的文件有關。
2. 關於上述第(i)段的情況，投訴人有時利用條例作渠道，以發洩個人夙怨或向另一方施壓，以達到其他目的，而不是真正關注其個人資料私隱權利的保障。專員在沒有進一步證據證明該作為或行為會影響個人資料私隱，或如何對有關資料當事人造成損害或痛苦下，介入私人糾紛或夙怨，是超越條例的立法原意。專員的資源應該更有效地應用於其他有價值的個案上。
3. 關於上述第(ii)段的情況，投訴人可能同時向其他規管機構或執法機構投訴或報告有關事宜，要求跟進。例如，投訴人可向警方舉報懷疑身份盜竊的罪行。有些個案，如向其他規管機構提出投訴或由其他規管機構作出修正是較為有效及合適，專員對同一事宜進行調查可能會損害或影

響這些規管機構所進行的調查工作。有時被投訴的作為或行為(如經證實)會構成罪行，例如《刑事罪行條例》第 71 條下的偽造的罪行，或《電訊條例》第 27A 條下的電腦罪行。專員的一貫政策是建議投訴人把有關事宜轉交警方跟進。

4. 如解決有關糾紛的適當途徑是其他投訴團體，而不是專員，專員亦不太可能會介入。例如，在一宗行政上訴委員會的個案<sup>1</sup>中，一名前僱員根據條例第 22 條提出改正資料要求，要求更正其僱主發出的解僱信中的評語及意見。行政上訴委員會認為在終止通知書中，有關僱員工作表現的個人資料是固有地具爭議的，被解僱的僱員不太可能與僱主持有同樣的觀點。委員會認為解決有關糾紛的適當地點是勞資審裁處。
5. 我們亦參考了《申訴專員條例》第 10(1)(e)(ii)條的條文，該條規定對於申訴所針對的行動，如申訴人「有或曾經有以下補救方法，即向法院提出...法律程序，或向由任何條例或根據任何條例的審裁處提出法律程序」，申訴專員不得對申訴展開調查。
6. 關於上述第(iii)段的情況，常見的例子是投訴人藉著提出查閱資料要求，去探索或搜尋一些他不能證明其相關性，但對他有利的文件或資料而該些文件及資料是屬於他只可在法律程序中的披露程序有權取得的。專員一貫的觀點是條例第 18 條下的查閱資料要求不應被濫用，以代替或繞過正常法律程序中的披露程序。一宗司法覆核申請<sup>2</sup>中的法官亦贊同此觀點，資料當事人已經或可以透過法律程序取得其個人資料副本，卻向專員投訴其查閱資料要求不獲依從，要求由專員調查事件，是毫無意義及浪費公帑。在最近一宗司法覆核申請<sup>3</sup>中，上訴人反對行政上訴委員會有關依從查閱資料要求的決定，法庭在判決的第 34 段列明：

「條例的目的不是讓人取得提述該人的每份文件的副本。條例的目的不是要補充法律程序中的披露權利，亦不是放寬披露方面的限制。藉以據在*Norwich Pharmacal v Commissioners of Customs and Excise [1974] AC 133* 一案中所確立的原則，找出違規者的身份。該

<sup>1</sup> 行政上訴委員會案件第 22/2000 號。

<sup>2</sup> 徐冠華 訴 個人資料私隱專員 [2004] 2 HKLRD 840。

[http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/search/search\\_result\\_detail\\_frame.jsp?DIS=39465&QS=%28%7Bhcal94%2F2003%7D%7C%7BHCAL000094%2F2003%7D+%25caseno%29&TP=JU](http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=39465&QS=%28%7Bhcal94%2F2003%7D%7C%7BHCAL000094%2F2003%7D+%25caseno%29&TP=JU)。

<sup>3</sup> Wu Kit Ping 訴 Administrative Appeals Board, HCAL 60/2007

[http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/search/search\\_result\\_detail\\_frame.jsp?DIS=58956&QS=%28%7Bhcal60%2F2007%7D%7C%7BHCAL000060%2F2007%7D+%25caseno%29&TP=JU](http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=58956&QS=%28%7Bhcal60%2F2007%7D%7C%7BHCAL000060%2F2007%7D+%25caseno%29&TP=JU)。

結論完全是與暫委法官Muttrie 在*Gotland Enterprises Ltd v Kwok Chi Yau [2007] HKLRD 236 (231-2)*一案中的判決一致。」

7. 專員認為將這些特定的理由獨立視作第 39(2)條下的拒絕理由是合理的，原因如下：
  - (i) 發出清晰明確的訊息，列明在那些特定情況下專員會拒絕進行調查，因此資料當事人在向專員作出投訴之前，可以更佳地評估情況；
  - (ii) 節省專員的時間及資源以詳細解釋為何根據第 39(2)(d)條「因為任何其他理由」調查是不必要的；及
  - (iii) 如有人對專員的決定提出上訴或訴訟，行政上訴委員會及法庭可以依據這些拒絕調查的特定理由，以較集中的方法去決定專員是否適當地行使其酌情權。

### 建議的修訂

在第 39(2)條加入下述各條款，訂明在考慮個案的所有情況後，拒絕進行或繼續進行由投訴引發的調查的特定理由：

- (e) 投訴的始發原因與個人資料私隱沒有關係；
- (f) 投訴與該名投訴人在法庭或審裁處可獲得補償的訴訟有關，或與正在或即將受另一規管機構調查的行動有關，除非專員信納在特別的情況下，預期投訴人使用或已經使用該權利或補償是不合理的；及
- (g) 投訴中所述的作為或行為與某些個人資料有關或與載有此等個人資料的文件有關，該等個人資料或文件曾經或很可能會或擬於裁判法院、法庭、審裁處、委員會、規管機構或執法機構的法律程序或調查中的任何階段使用。

專員的意向

支持。

### 公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，原因如下：

由於這是關於專員可拒絕進行調查的理由，這會影響個人的私隱權益，應該諮詢公眾的意向及回應。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 13 項建議

專員可隨時給予投訴人通知及理由，拒絕繼續進行調查。

### 原因

1. 目前第 39(3)條的條文規定，如專員拒絕進行或繼續進行由投訴引發的調查，通知投訴人的法定期限為 45 日。
2. 專員在依從這 45 日的期限時，遇到實際的困難，因為：
  - (i) 投訴人延遲提供必要的資料，例如聯絡資料、身份證明、同意披露身份或澄清投訴內容，這會阻礙專員的工作進度；及
  - (ii) 被投訴者延遲作出回應，因為在回應前需要時間及人力找出相關資料及提出證據或尋求法律意見。
3. 專員曾追尋在立法階段訂立第 39(3)條的 45 日期限的理由。然而，當時的法案委員會似乎並沒有就有關訂定的原因作出任何討論。專員並諮詢了法律草擬專員及民政事務局(當時負責的政策局)，他們均確認並沒有討論此事的記錄。
4. 專員亦曾研究本地其他規管機構(例如申訴專員及平等機會委員會)的相關條例及海外的私隱法例，但找不到類似訂明規管機構通知投訴人拒絕進行或繼續進行調查的時限的規定。估計背後的原意是遵從良好管治的原則。
5. 專員完全支持良好管治的原則，當他決定不進行調查時，他在切實可行的情況下應盡快通知投訴人其決定及原因。
6. 不過，如專員已展開調查，而其後出現的事情令他認為中止調查是恰當及合理的，在目前條例下的 45 日期限屆滿後，他是沒有權力這樣做。他必須繼續調查，即使他發現投訴不是本著真誠提出(第 39(2)(c)條的拒

絕理由)或被投訴者已經採取補救措施及糾紛已經解決，而進一步調查是不必要的(第 39(2)(d)條的拒絕理由)。

7. 為了對被投訴者公平及妥善運用資源，專員認為恰當的做法是，第 39(3)條所定的時限不適用於中止調查的決定。

## 建議的修訂

第 39 條作出下述修訂：

- 在第(3)款中，於「進行」一詞之後刪除「或拒絕繼續進行」；
- 在第(3)款後加入：

「(3A) 如專員根據本條拒絕繼續進行由投訴引發的調查，他須連同第(4)款的副本向投訴人送達書面通知，通知投訴人—  
(a) 該項拒絕一事；及  
(b) 拒絕的理由。」
- 在第(4)(a)款中，於「第(3)款」後加入「或第(3A) 款」。

在第 39 條之後新加入第(3A) 款後，如專員根據該新條文作出拒絕繼續調查，投訴人應享有上訴的權利。《行政上訴委員會條例》(第 442 章)附表第 29 項《個人資料(私隱)條例》因而需要作出相關修訂—

- 在(c)段中，於「進行」一詞之後刪除「或拒絕繼續進行」；及
- 在(c)段後加入：

「(ca) 根據第 39(3A)條拒絕繼續進行由投訴引發的調查。」

## 專員的意向

支持。

## 公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，原因如下：

由於這是關於專員在調查過程中隨時中止調查的權力，會影響投訴人的私隱權益，因此需要公眾詳細探討。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 14 項建議

專員可召請公職人員協助他根據條例執行規管職能。

### 原因

1. 專員在行使調查及視察權力時，可行使附帶權力，例如進入處所(請參閱第 42(2)條)。如遇到反抗或阻礙，可能需要尋求警方的協助。
2. 涉及下述事宜的調查亦需要專家的意見及協助：
  - (i) 資訊科技及電腦資料鑑證(例如數碼證據搜尋、網絡追蹤及日誌分析)；
  - (ii) 利用數碼圖像辨識疑犯；及
  - (iii) 以軟件分析、倒序工程、數碼資料的解密及呈現來重組刑事活動。
3. 當專員獲賦予調查罪行及提出檢控的權力時，上述的專家協助尤其相關。其他公職人員(如警方、政府化驗所等)的協助，對於搜集證據及辨識有關資料當事人或犯案人有莫大裨益。此舉亦可節省在政府以外聘請專家的時間及金錢。
4. 為方便專員更佳地根據條例執行規管職能，賦予專員要求公職人員協助的明訂權力是必需的，而不是依賴這些公職人員善意提供協助。
5. 在《非應邀電子訊息條例》中，電訊管理局亦獲賦予類似的權力<sup>1</sup>，可以為調查而尋求公職人員的協助。

---

<sup>1</sup> 《非應邀電子訊息條例》第 40(5)條訂明：「電訊局長或獲授權人員可召請警務人員或其他公職人員協助他根據本條執行任何職能。」  
[http://www.legislation.gov.hk/blis\\_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/B1B66411C20A2C56482575EF00200DBD/\\$FILE/CAP\\_593\\_c\\_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/B1B66411C20A2C56482575EF00200DBD/$FILE/CAP_593_c_b5.pdf)

## **建議的修訂**

修訂第 43 條，加入賦予專員召請公職人員協助的明訂權力。

## **專員的意向**

支持。

## **公眾諮詢：建議與否**

不建議，原因如下：

這建議旨在提高專員行使調查權力的效率，應會得到公眾的支持。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 15 項建議

賦予專員公開進行聆訊的權力，除非專員在考慮有關個案的所有情況(包括投訴人的書面要求)後，認為聆訊不應公開進行。

#### 原因

1. 條例第 43(2)條規定，為調查的目的而進行的聆訊須公開進行，除非專員認為不應公開進行或投訴人要求不公開進行。在目前的條文下，如投訴人提出如此要求，專員別無選擇，只能允許要求。
2. 專員認為這條文過於限制性，妨礙他公開進行聆訊，尤其是當涉及公眾利益及重要的議題，公眾應擁有知情權。
3. 此外，一宗調查可能牽涉多於一名投訴人或影響多於一個資料當事人。如只是一名或少部分投訴人反對公開進行聆訊，不公開進行聆訊未必符合公眾利益或其他投訴人或資料當事人的利益。
4. 因此建議賦權專員可在考慮有關個案的所有情況(包括投訴人提出的要求)後，決定不公開進行聆訊。

#### 建議的修訂

第 43(2)條由下述規定取代：

「為調查的目的而進行的聆訊須公開進行，除非專員在考慮有關個案的所有情況(包括如調查是由投訴人引發的，該投訴人的書面要求調查在不公開情況下進行)後，認為調查應在不公開情況下進行。」

專員的意向

支持。

**公眾諮詢：建議與否**

不建議，原因如下：

這屬於輕微修訂，不影響公眾的利益。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 16 項建議

賦予專員及其訂明人員在根據條例執行規管職能時搜查及檢取證據的權力。

#### 原因

1. 現時，專員擁有下述權力，以進行調查：
  - (a) 有權獲任何人提供任何資訊、文件或物品(第 43 條)；
  - (b) 有權進入處所(第 42 條)；
  - (c) 有權傳召證人(第 44 條)；及
  - (d) 有權進行聆訊(第 43 條)。
2. 不過，專員並沒有搜查及檢取證據的權力。主要或重要的證據，如電腦、磁碟等，可能會被隱藏或銷毀。為了進行刑事調查，有需要賦予專員搜查及檢取證據的權力，以搜集證據，進行檢控程序。
3. 為確保此項權力得以適當行使，執行有關權力時須符合下述設定的標準：
  - (a) 專員合理地信納某物品或文件含有對條例下的罪行進行法律程序可能需要的證據；
  - (b) 有人已經或曾經或即將觸犯該罪行；及
  - (c) 有關物品或文件對調查該罪行相當可能具有價值。
4. 為進一步防止濫權的可能，專員須得到裁判官的手令，授權他行使此項權力。
5. 在《非應邀電子訊息條例》<sup>1</sup> 中，電訊管理局亦獲賦予類似的權力，以

<sup>1</sup> 見《非應邀電子訊息條例》第 40 及 41 條  
[http://www.legislation.gov.hk/blis\\_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/B1B66411C20](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/B1B66411C20)

方便調查，達至檢控的最終目標。

### **建議的修訂**

修訂第 42 條，賦權專員在裁判官發出手令後可以搜查、檢取、帶走及扣留物品及文件。

### **專員的意向**

支持。

### **公眾諮詢：建議與否**

建議公眾諮詢，原因如下：

這是關於增加專員的調查權力，因此應由公眾詳細探討及作出回應。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 17 項建議

根據條例提出告發以檢控罪行的法定時效為罪行發生後起計的兩年。

#### 原因

1. 《裁判官條例》第 26 條訂明根據條例提出告發以檢控罪行的法定時效。該條文訂明，告發必須於罪行發生後起計的 6 個月內向裁判官提出。根據專員的經驗，6 個月的時限是不足夠的，因為：
  - (i) 有關各方及證人在提供相關資料時可能不合作，這對專員進行查詢及搜集證據所用去的時間有直接關係；
  - (ii) 專員需要時間分析個案的技術問題(例如涉及複雜的科技)、適當應用條例的相關條文、在評估證據的分量及相關程度時需要徵詢法律意見等；
  - (iii) 警方需要時間對專員轉介的懷疑罪行進行調查；及
  - (iv) 根據律政司司長表示，提供法律意見及提起檢控程序最少應給予兩個月的時間。
2. 以下為一例證，專員將一宗沒有依從執行通知的個案轉交警方檢控時遇到實際的困難。在該個案中，有關的資料使用者向行政上訴委員會提出上訴，反對專員發出執行通知。該上訴其後被委員會駁回。警方在徵詢法律意見後，認為很難決定罪行發生的日期，建議不作檢控。由此引起的問題是究竟有關罪行是單一罪行抑或是連續罪行，因為這與計算 6 個月的時限有關係。經過多次交換法律意見後，律政司才接納個案是在檢控時限之內。
3. 上述個案顯示在根據條例提出檢控時，《裁判官條例》第 26 條所規定的 6 個月時限過嚴。為免罪行的檢控因超過法定時效而無法作出，現建議向裁判官提出告發的適當時間應定為罪行發生後起計的兩年。這時限是

與條例第 39(1)(a)條的精神一致，該條規定如投訴人在提出投訴緊接前有超過兩年的時間確實知道投訴所指明的作為或行為，專員可拒絕進行由投訴引發的調查。

### **建議的修訂**

根據條例提出告發以檢控罪行的法定時效定為罪行發生後起計的兩年。

### **專員的意向**

支持。

### **公眾諮詢：建議與否**

建議公眾諮詢，原因如下：

由於建議的兩年時效超過現時《裁判官條例》第 26 條所訂明的 6 個月時效，應就專員在建議中所提出的理由徵詢公眾的意見。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 18 項建議

專員及其訂明人員可獲豁免因根據條例執行或其意是執行職能及權力時以真誠作出的作為或不作為而被起訴。

#### 原因

1. 為讓專員能無懼地履行其規管職能，他應獲豁免因根據條例執行其職能及權力而被起訴，這是必要的。有關豁免須授予專員(個人身份)及他根據條例所委任的訂明人員。
2. 履行類似專員的職能的規管者獲賦予豁免權是普遍的做法。例如，《申訴專員條例》第 18A 條給予豁免權的保障：任何人如在執行或其意是執行《申訴專員條例》下的職能或行使權力時，出於真誠而作出或不作出的作為，該人無須就該等作為負上個人民事法律責任，亦無須就該等作為而對任何民事申索負上個人法律責任。類似的保障亦見於《非應邀電子訊息條例》第 45 條及《強制性公積金計劃條例》第 42B 條。
3. 由於專員及由他委任的個別訂明人員在訴訟中可被名列為訟方或共同被告人，現建議的豁免權是必要的，可令專員及/或其訂明人員被起訴時獲得充足的免責辯護。

#### 建議的修訂

專員及其訂明人員可獲保障不會因根據條例執行或其意是執行職能及權力時以真誠作出或不作出的作為而被起訴。

#### 專員的意向

支持。

## 公眾諮詢：建議與否

不建議，原因如下：

由於其他履行法定職能的規管機構亦獲賦予法定豁免權，此議題不太可能引起爭議。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 19 項建議

賦予專員較大的酌情權，在適當考慮某些因素後決定是否根據第 50 條發出執行通知。執行通知可包含要求有關資料使用者停止作出某作為或從事某行為的指令。

### 原因

1. 根據現有第 50 條，必須符合下述其中一項準則，專員才可發出執行通知：
  - (a) 資料使用者正違反條例下的規定(第 50(1)(a)條)；或
  - (b) 資料使用者已違反條例下的規定，而違反情況令到違反行為將持續或重複發生是相當可能的(第 50(1)(b)條)。
2. 此外，依據第 50(2)條，專員須考慮違反行為是否已對或相當可能會對資料當事人造成損害或困擾。不過，這條文並不能單獨地構成獨立因素，讓專員只考慮這條而無需參照第 50(1)條所定的準則，而且不能解讀出或隱含有如此的立法意圖。如有關作為或行為已經停止，沒有資料顯示有重複的可能，儘管所造成的傷害或損害或對個人資料私隱的影響是嚴重的，專員亦不能發出執行通知。
3. 對海外私隱法例的研究顯示，如有關法律賦予執法權力，是不會施加類似條例第 50(1)條所列的條件。海外的私隱專員所需要考慮的是違反行為是否已對或相當可能會對任何個人造成損害或困擾<sup>1</sup>。
4. 因此，專員認為條文過於限制性，妨礙展開執法行動。專員認為如他獲賦予酌情權，在適當考慮下述因素後發出執行通知，以糾正錯誤的行為，會更為有效：
  - (i) 違反行為是否正持續；
  - (ii) 違反行為會否持續或重複發生；
  - (iii) 違反行為是否已對或相當可能會對資料當事人造成任何傷害；及

<sup>1</sup> 例如參閱英國《1998 年資料私隱法令》第 40 條  
[http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga\\_19980029\\_en\\_6#pt5-11g40](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980029_en_6#pt5-11g40)。

- (iv) 專員認為適合作出考慮的其他事宜。
5. 專員發現，在發出執行通知時，第 50(1)(iii)條規定他必須指明一個時期，資料使用者須於該段期間採取補救措施。訂明一個時期要某作為或行為停止，可能會被資料使用者強說成只適用於指明的期間，其後時間則可繼續。另一方面，指明補救措施持續至指明的期間屆滿後，可以被辯說為超越了專員在第 50(1)(iii)條下的權限。
6. 為了補救立法漏洞，專員建議根據第 50(1)條賦予專員明訂權力，讓他指令執行通知內的有關資料使用者停止作出某作為或從事某行為，以消除對專員的權力疑問。

### 建議的修訂

(A) 廢除第 50 條第(1)款，由下述條文取代：

「凡專員在完成一項調查後認為有關資料使用者已違反本條例下的規定，並在考慮下述事項後認為適宜送達書面通知—

- (a) 是否正持續違反本條例下的規定；
- (b) 是否將持續或重複違反本條例下的規定；
- (c) 與該違反行為有關的違反或事宜是否已對或相當可能會對屬該違反或事宜(視屬何情況而定)所關乎的個人資料的資料當事人的個人造成損害或困擾；及
- (d) 專員認為適合作出考慮的其他事宜，

則專員可向有關資料使用者送達書面通知，所送達的通知須—

- (i) 说明專員持上述意見；
- (ii) 指明專員是就哪一規定而持上述意見及他持該意見的理由；
- (iii) 指示該資料使用者在該通知所指明的期間(該期間不得在第(7)款所指明的上訴限期前完結)內，採取該通知所指明的步驟或停止有關作為或行為，以糾正導致送達該通知的違反或事宜(視屬何情況而定)；及
- (iv) 附同本條的文本一份。

(B) 刪除第 50 條第(2)款。

專員的意向

支持。

**公眾諮詢：建議與否**

建議公眾諮詢，原因如下：

經修訂後，會令更多資料使用者受管制，因此這項涉及公眾利益的事宜應進行公眾諮詢。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 20 項建議

針對由代表未成年人的有關人士提出的查閱資料要求，如果資料使用者有合理理由相信依從該項要求會違反該未成年人的利益，他可拒絕依從該要求。

#### 原因

1. 條例第 18(1)條規定，任何個人或代表一名個人的有關人士可向資料使用者提出查閱資料要求，查閱該名個人的個人資料。在條例第 2(1)條中，「有關人士」一詞的意思包括「如該名個人是未成年人，指對該未成年人負有作為父母親的責任的人」。
2. 令人產生疑問的是究竟家長是否真的以有關人士身分代表其未成年子女作出查閱資料要求，尤其是資料當事人已對有關披露表示不同意，或有關人士看來其實並不是「代表」該未成年人作出要求。典型的例子是已分居家長向學校、社會福利機構或入境事務處提出查閱資料要求，索取其子女居處的資料。很明顯，要求者試圖以此追尋其子女或該子女的家長的下落，以進行聯絡等之用。
3. 這情況並不理想，因為家長可根據第 18 條以「有關人士」身分查閱及取得其未成年子女的個人資料。由於保護未成年人是立法者的主要關注，我們應檢討「有關人士」的定義，以排除家長濫用查閱機制，為其私人目的(而不是「代表」其子女)索取子女的個人資料的情況。在公眾利益的前提下，涉嫌虐待其未成年子女的家長不應輕易得到其子女的個人資料，以保護有關兒童免受進一步騷擾，並保障兒童的身心健康。
4. 我們審閱了海外的私隱法例。新西蘭的《1993 年私隱法令》第 29(1)(d) 條規定，如披露 16 歲以下人士的個人資料是違反該人的利益的話，有關方面可拒絕披露該人的資料。英國並沒有類似條文，管轄家長以有關人士身分代其未成年子女作出查閱資料要求的情況。英國的《1998 年資料保障法令》第 66 條則訂明如何確定 16 歲以下(12 歲以上)人士行使其資料私隱權利的法律能力的測試方法。根據該條文，如「*他能普遍理解行使該權利的意思*」，該人即被認為具有該能力。

5. 為了應付這個不理想的情況，專員認為，對於由宣稱代表未成年人的有關人士提出的查閱資料要求，資料使用者應在適當情況下可以拒絕依從有關要求。專員認為有兩個方法可以達到這個目的：
  - (1) 首先，如資料使用者有合理的看法作證明，他可拒絕依從有關查閱資料要求。為此，可在第 20(3)(b)條之後加入新條文第 20(3)(ba)條，其大意如下：

「(ba) 該項要求是由代表未成年人的相關人士提出，而資料使用者有合理理由相信：

    - (i) 該未成年人向該資料使用者提供所要求的個人資料時，是基於該等資料不會披露予要求者這明確的理解的；
    - (ii) 該未成年人是虐兒個案的受害者，而要求者涉嫌是施虐者；或
    - (iii) 該未成年人的父母已經離婚或分居，而要求者並無該未成年人的監護權。」

(2) 另一方法是根據新西蘭《1993 年私隱法令》第 [29\(1\)\(d\)](#) 條加入一般性理由。就此，應在第 20(3)(b)條之後加入新條文第 20(3)(ba)條，其大意如下：

「(ba) 該項要求是由代表未成年人的相關人士提出，而資料使用者有合理理由相信，若依從該項要求會違反該未成年人的利益。」
  6. 專員認為上述第 5(2)段所述以新西蘭私隱法令為模的建議較可取，因為它對應付不同情況更具彈性。

### 建議的修訂

在第 20(3)(b)條之後加入新條文第 20(3)(ba)條，其大意如下：

「(ba) 該項要求是由代表未成年人的有關人士提出，而資料使用者有合理理由相信，若依從該項要求會違反該未成年人的利益。」

## 專員的意向

支持。

## 公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，原因如下：

從民政事務局早前進行的諮詢的反應中顯示，社會上對一個未成年人應達到甚麼年歲，其家長才不能以「有關人士」的身分查閱其個人資料，持有不同意見。這進一步引申的問題是，一個未成年人是否有心智能力，就其個人資料的處理給予「訂明同意」。

由於有關修訂對限制家長查閱未成年子女個人資料的權利及提供足夠的兒童保障有重大影響，這建議須進行公眾諮詢。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 21 項建議

訂明資料使用者有明確責任，即使資料使用者不持有要求查閱的資料，也須於法定的 40 日內回應查閱資料要求。

#### 原因

1. 資料當事人可根據條例第 18(1)條向資料使用者提出兩種要求，分別是(i)要求資料使用者告知是否持有他的個人資料(第 18(1)(a)條)；及(ii)如資料使用者持有該等資料，要求該使用者提供一份該等資料的複本(第 18(1)(b)條)。第 18(3)條規定，在沒有相反證據的情況下，根據第 18(1)(a)條作出的查閱資料要求可被視為是同時根據前述第(i)及(ii)點所作出的查閱資料要求。不過，第 18(3)條並沒有訂明相反的情況。
2. 因此，如查閱者在查閱資料要求中清楚地表明只根據第 18(1)(b)條作出要求(即獲提供一份該等資料的複本)，而資料使用者其實不持有該等個人資料，在邏輯上可以說該資料使用者是沒有事宜需要依從的。因此，該資料使用者是無須根據第 19(1)條在 40 日內回應該查閱資料要求的。
3. 結果，查閱者便不知道資料使用者不作回覆的原因，因而向專員投訴懷疑資料使用者不依從查閱資料要求。
4. 這亦是行政上訴委員會案件第 43/2004 號的爭論重點。投訴人在查閱資料要求表格中表明只根據第 18(1)(b)條作出要求。由於資料使用者不持有或擁有所要求的資料，因此他沒有在 40 日內回覆查閱者。專員認為此舉沒有違反條例規定。委員會在駁回上訴時表示，如查閱資料要求只是根據第 18(1)(b)條作出，而資料使用者因而沒有責任在 40 日內通知查閱者它並不持有該等資料，則這情況便有違條例的立法原意。不過，鑑於違反條例下的查閱資料要求條文屬於犯罪，委員會對是否有違反情況存疑，因此不能說專員的決定是錯的。
5. 為了糾正這個不理想的情況，應修訂條例，訂明資料使用者有明確責任或須以其他方式清楚讓資料當事人知道它是不會及不能依從查閱資料

要求的。

### **建議的修訂**

修訂條例第 19 條，規定資料使用者，即使它不持有資料當事人的個人資料，也有責任在收到查閱資料要求後 40 日內作出回覆。另一替代選擇是修訂第 20 條，規定如資料使用者不持有該等個人資料，它可以拒絕依從查閱資料要求。

### **專員的意向**

支持。

### **公眾諮詢：建議與否**

不建議，原因如下：

這是技術上的修訂，對個人資料私隱沒有不利影響。公眾不太可能反對這修訂建議。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 22 項建議

加入新條文，訂明可以會導致本身入罪為由而拒絕依從查閱資料要求。

### 原因

1. 個人有基本權利及特權反對披露可能使自己入罪的資訊或資料。
2. 條例並沒有撤銷這項普通法權利的條文，如令這項普通法權利受到影響，亦有違條例的立法原意。因此，查閱資料要求不應被利用作以取得令資料使用者入罪的資訊的工具。免使自身入罪的特權應獲得維護。
3. 雖則如此，目前的條例並沒有規定，如資料使用者依從查閱資料要求會導致他入罪的話，他是可以拒絕依從查閱資料要求的。條例第 VIII 部亦沒有特定的豁免條文，容許如依從查閱資料要求會損害普通法中免使自己入罪的特權，可豁免不受保障資料第 6 原則及第 18(1)(b)條所管限。
4. 我們參考了英國《1998 年資料保障法令》附表 1 第 11 段。該段規定：「一個人如依從第 7 條下的任何要求或命令時會顯露干犯本法令以外罪行的證據，令該人招致被控該罪行的法律程序，則該人無需依從有關要求或命令。」如此披露的資訊不會在根據該法令提起的法律程序中獲接納為對他的不利證據。

### 建議的修訂

加入額外的條文，規定如依從查閱資料要求會顯露干犯條例以外罪行的證據，令資料使用者招致被控該罪行的法律程序，則可豁免依從該要求。

專員的意向

支持。

### 公眾諮詢：建議與否

不建議，原因如下：

這是符合普通法原則中的免導致自己入罪的特權，所有立法者都尊重及支持這項特權。預計公眾對此建議沒有爭議。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 23 項建議

加入新條文，規定如資料使用者根據任何條例有責任或有權不披露的個人資料，他可以拒絕依從查閱該些資料的要求。

#### 原因

1. 資料使用者有責任依從查閱資料要求的，然而，當資料使用者有法定的保密責任不披露其持有或知悉的任何資訊時，依從查閱資料要求便違反保密法定責任，通常會帶來刑事後果，資料使用者在這情況下應否依從查閱資料要求受到挑戰。有些資料使用者認為這情況應獲接納為不依從查閱資料要求的有效理由。
2. 不過，由於條例第 20(3)條不承認亦無訂明法定的保密責任為拒絕依從查閱資料要求的理由，專員不能接納此論據是拒絕依從要求的有效理由。
3. 值得留意的是，條例沒有規定，倘條例與其他條例的條文互相矛盾時，條例有凌駕其他條例的效力。究竟含有保密條文而較遲立法的法例(即在條例生效後制定的法例)應否被視為具有隱含的法律效力廢除條例與此矛盾的部分，以提供拒絕根據條例第 18 條發出的查閱資料要求一個恰當的理由，這個疑問是一個學術性的問題。
4. 為依從查閱資料要求而可能引致資料使用者違反其法定的保密責任，這是不理想的。要資料使用者面對兩難的局面：違反條例下的查閱資料要求條文或違反另一條例的保密條文，亦對資料使用者不公平。在考慮不同條例在保密方面的立法原意後，專員建議訂明明確的理由，讓資料使用者可以此拒絕依從查閱資料要求。

#### 建議的修訂

修訂條例第 20(3)條，訂明倘資料使用者根據任何條例有責任或有權不披露

所查閱的個人資料的話，他可拒絕依從有關查閱資料要求。

**專員的意向**

支持。

**公眾諮詢：建議與否**

建議作公眾諮詢，原因如下：

由於這建議影響或在某程度上剝奪資料當事人獲條例賦予查閱其個人資料的權利，亦涉及究竟豁免應否擴大至資料使用者在合約或專業關係上有保密責任的問題，因此這建議值得進行公眾諮詢。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 24 項建議

修訂條例第 20(2)條，令條文中有關依從查閱資料要求時，免於披露其他人士的個人資料的責任的部份較淺白易明。

### 原因

1. 第 20(1)(b)及 20(2)條保障當資料使用者依從查閱資料要求時，免於披露其他人士的個人資料。簡而言之，除非該名人士同意，否則他的姓名或其他辨別身分資料應被刪去。
2. 一個典型例子是員工要求查閱他的工作表現評核報告。根據第 20(1)(b) 及(2)條，資料使用者只是有責任把曾評論受評者的審核人員或其他人士的姓名、職銜等資料刪去，儘管查閱者可能得知他們的身分，例如查閱者從評核報告的內容得知或他本人知道。
3. 在考慮第 20(2)(a)及(b)條是否已足夠保障第三者的個人資料時，我們參考了海外的私隱法例。
4. 英國的《資料保障法令》對未經第三者同意而披露他們的個人資料的情況採取較開放的態度，只要在個案的所有情況下是合理的話，資料控制者便可披露有關資料。
5. 加拿大的《個人資料保護及電子文件法令》第 9 條規定，如機構讓某人查閱個人資料便可能洩露第三者的個人資料，而該機構又沒有該第三者的同意，該機構不得讓該查閱者查閱個人資料。不過，如第三者的資訊是可以從載有查閱人士資料的記錄分割開來的話，則該機構必須把第三者的資訊分割開。
6. 澳洲的《1988 年私隱法令》的國家私隱第 6.1 原則容許查閱個人資料，除非這樣做會對其他個人的私隱有不合理的影響。
7. 新西蘭的私隱法例賦予資料使用者廣泛的權力，只要「有恰當理由不交

出該文件載有的某些資料」，便可以不提供該等資料。倘披露資料會不必要地披露另一個人的事務，或披露該第三者是向資料使用者提供保密的評估資料的源頭，則此等情況可能屬恰當理由。

8. 由此可見，不同的私隱法例採取了不同手法處理第三者的個人資料：由只是刪去姓名及辨別身分資料，以至刪去更多資料(如這樣做是合理的)。
9. 目前第 20(1)(b)及 20(2)條已取得相當平衡，只要求刪去第三者的姓名及辨別身分資料，而沒有對資料使用者施加嚴苛的責任。
10. 因此，條文沒有重大修訂的需要，但可以改善第 20(2)條的文本，讓公眾較易理解及閱讀。

### **建議的修訂**

刪除條例第 20(2)條第(a)及(b)款，由下文取代：

- 「(a) 第(1)(b)款的施行不得令資料使用者無須依從該項要求，如有有關的查閱資料要求可在不披露該另一名個人的身分(不論是藉著略去姓名或其他能識辨身分的詳情或以其他方法)的情況下可予依從。
- (b) 如要求的個人資料載有可識辨另一名個人為有關資料的來源的資訊，則第(1)(b)款訂明的禁止披露另一名個人的個人資料只引申適用於載有該人姓名或以其他方式明確地識辨該人身分的資訊。」

### **專員的意向**

支持。

### **公眾諮詢：建議與否**

不建議，原因如下：

這只是改善現時的文本，並沒有建議對依從查閱資料要求時處理第三者個人

資料的方式作出重大改變。因此，無需進行公眾諮詢。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 25 項建議

查閱資料要求中受爭議的個人資料不應向資料要求者披露，直至行政上訴委員會或法庭裁定資料當事人勝訴為止。

### 原因

1. 關於不依從查閱資料要求的投訴，爭論焦點通常涉及沒有提供要求資料或過度刪剪要求資料。在得出調查結果之前，專員在查問或調查過程中通常會要求有關方面出示爭議中的文件，以進行審查。專員的決定可在行政上訴委員會予以上訴<sup>1</sup>。受屈一方亦可尋求其他法律補救，例如申請司法覆核。
2. 在進行行政上訴程序時，除了已申請免被披露的文件外，專員有責任敘述每份由他管有或控制、與該上訴有關的文件<sup>2</sup>。行政上訴委員會的常行指示規定這些文件的複本必須交予上訴人及受決定約束的一方。《行政上訴委員會條例》(第 442 章)第 13 條亦賦予檢查文件的特定權利。如受屈一方展開法律程序，亦享有類似的文件開示權利。
3. 由於在行政上訴委員會的聆訊開始之前，爭議中的文件(如由專員管有)會向投訴人披露，如上訴的核心問題是投訴人是否有權透過查閱資料要求查閱那些文件，情況會顯得異常。這情況會引致不合邏輯的結果：即使行政上訴委員會最後裁定有關資料使用者勝訴，不用披露資料，投訴人卻已取得爭議中的文件，令上訴聆訊變得沒有用處。
4. 在最近一宗行政上訴委員會上訴個案，相關的資料使用者挑戰這個程序，申請命令，將查閱資料要求所要求的某些文件不包括在披露予投訴

<sup>1</sup> 向行政上訴委員會提出的上訴可以是由投訴人根據條例第 39(4) [http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section\\_48.html](http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section_48.html) 或 47(4) [http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section\\_56.html](http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section_56.html) 條提出，或由有關的資料使用者根據條例第 50(7)條 [http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section\\_59.html](http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section_59.html) 提出。

<sup>2</sup> 《行政上訴委員會條例》第 11(2)(b)條 [http://www.legislation.gov.hk/blis\\_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/9FE0F08A8D3B79D4482575EF00085B6F/\\$FILE/CAP\\_442\\_c\\_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/9FE0F08A8D3B79D4482575EF00085B6F/$FILE/CAP_442_c_b5.pdf)。

人的文件清單內。委員會拒絕申請，理由是(i)有關披露符合公開公正的原則；(ii)條例並沒有為了上訴而禁止出示特定文件的條文；及(iii)就查閱資料要求而言，雖然英國的《1998年資料保障法令》第7條與條例第18條類似，但對於該法令第15(2)條禁止披露有關文件，直至有關問題由法庭裁決為止，條例中並無類似條文。

5. 委員會進一步表明：

「資料當事人可透過向委員會提出上訴，而取得他除此之外不能查閱的文件，因而影響《個人資料(私隱)條例》的運作，如這個程序被視為不理想，這是屬於個人資料私隱政策方面的事宜，當局應想辦法避免這個結果。」

6. 可怕的結果是個人可能濫用條例所提供的投訴及上訴機制，透過查閱資料要求查閱某些文件。因此，明智的做法是修訂法例，修補漏洞，加入條文，規定不需向投訴人披露所要求查閱的個人資料，直至行政上訴委員會或法庭裁定投訴人勝訴為止。

### 建議的修訂

在第20條加入新條文第(5)款如下：

「(5) 為了裁定資料使用者是否必須或可以拒絕依從要求者提出的查閱資料要求的問題(包括相關的個人資料是否憑藉第VIII部豁免被查閱的問題)，指明當局可規定它可檢查要求者要求的相關個人資料，但在等待就有關問題裁定要求者勝訴時，不得規定向要求者披露(不論是以開示形式或其他方式)相關的個人資料。就本款而言，「指明當局」一詞與本條例第13(4)條所定的涵義相同。」

### 專員的意向

支持。

## 公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，因為建議的修訂可能對適合於法律程序的開示原則有影響。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 26 項建議

引入依從查閱資料要求的收費表。

### 原因

1. 條例第 28(2)條規定資料使用者可為依從查閱資料要求而徵收費用，條件是有關費用不得超乎適度<sup>1</sup>。
2. 個人能夠查閱其個人資料，對於他行使條例下其他權利是很重要的。因此，為依從查閱資料要求而徵收的費用水平不應對一名個人作出有關要求做成障礙。
3. 條例沒有為「超乎適度」一詞下定義。不同資料使用者就提供查閱資料要求中所要求資料的副本而收取的費用差異很大。這個差距可能是因為不同資料使用者的營運成本不同。
4. 多年來，公署收到不少投訴，指稱資料使用者為依從查閱資料要求而徵收超乎適度的費用。很多投訴只涉及小數目。公署在處理投訴時，必須詳細分析收費內容及計算方法，以評估費用是否超乎適度。為處理這些投訴而使用的人力資源因而並不相應。
5. 此外，有些資料使用者表示在他們的現有機制下，他們在收取任何費用之前，需要花相當時間及人手去找尋及檢索要求的個人資料。如要求者沒有繳付費用，人手成本會被浪費，但又不能向要求者追索。訂明一個收費表可讓資料使用者在開始找尋及檢索資料前，根據收費表徵收費用。資料使用者在收到查閱資料要求費用之前，無需做任何工作。
6. 目前，專員在評估查閱資料要求費用是否超乎適度時，會考慮下述準則：

---

<sup>1</sup> 《個人資料(私隱)條例》第 28(3)條 [http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section\\_35.html](http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section_35.html)。

- (a) 資料使用者只可收回在依從查閱資料要求過程中有關找尋、檢索及影印要求資料所涉及的人手成本及實付費用；及
- (b) 人手成本應該只是指處理找尋、檢索及影印工作的文書或行政員工的一般薪酬。
7. 公署研究過有關查閱資料要求費用的海外私隱法例。
8. 在英國，《1998 年資料保障法令》規定資料控制者在收到他要求的費用(不超過訂明的最高限額)前，無需提供任何資料，但訂明個案除外<sup>2</sup>。訂明的最高限額是 10 英鎊，還有特別規則適用於查閱信貸資料(2 英鎊)、人手醫療記錄(50 英鎊)及教育記錄(由 1 英鎊至 50 英鎊不等)<sup>3</sup>。資料使用者必須依從查閱資料要求，向資料當事人提供資料的副本，除非他可以證明「提供有關副本是不可能或會涉及不相稱的力量」<sup>4</sup>。不過，該法令並沒有界定「不相稱的力量」<sup>5</sup>。
9. 在加拿大，機構須在合理時間內，以最少收費或不收費回應個人的要求<sup>6</sup>。機構可在回應個人的要求時收取費用，只要該機構已把大約費用告知該人及該人通知該機構他不會撤回要求<sup>7</sup>。在實際情況中，專員容許機構收取合理的影印費用。但專員不會批准可能阻礙個人作出要求的劃一收費<sup>8</sup>。
10. 在法國，資料控制者只可以向資料當事人收取不超過依從查閱資料要求

<sup>2</sup> 《1998 年資料保障法令》第 7(2)條

[http://www.opsi.gov.uk/Acts/Acts1998/ukpga\\_19980029\\_en\\_3#pt2-11g7](http://www.opsi.gov.uk/Acts/Acts1998/ukpga_19980029_en_3#pt2-11g7)。

<sup>3</sup> 《2000 年資料保障(當事人查閱)(費用及雜項條文)規例》SI 2000 No.191 規例 3  
<http://www.opsi.gov.uk/si/si2000/20000191.htm>。

<sup>4</sup> 《1998 年資料保障法令》第 8(2)條

[http://www.opsi.gov.uk/Acts/Acts1998/ukpga\\_19980029\\_en\\_3#pt2-11g8](http://www.opsi.gov.uk/Acts/Acts1998/ukpga_19980029_en_3#pt2-11g8)。

<sup>5</sup> 不過，資訊專員公署在《如何查閱你的資料》的資料單張中提供下述因素，以考慮「不相稱的力量」：(a)提供資料的成本；(b)時間；(c)困難；(d)機構規模；及(e)不提供資料的後果  
[http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/data\\_protection/introductory/subject\\_access\\_rights.pdf](http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/data_protection/introductory/subject_access_rights.pdf)。

<sup>6</sup> 《個人資訊保護及電子文件法令》附表 1 第 4.9.4 原則

<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?pub=bill&doc=C-6&parl=36&ses=2&language=E&File=163>。

<sup>7</sup> 《個人資訊保護及電子文件法令》第 8(6)(a)及(b)段

<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?pub=bill&doc=C-6&parl=36&ses=2&language=E&File=47>。

<sup>8</sup> 《個人資訊保護及電子文件法令》個案簡述#391

[http://www.privcom.gc.ca/cf-dc/2008/391\\_20080225\\_e.cfm](http://www.privcom.gc.ca/cf-dc/2008/391_20080225_e.cfm)。

所需成本的金額<sup>9</sup>。

11. 澳洲在這方面的法例與香港類似。《1988 年澳洲聯邦私隱法令》第 6.4 原則規定：「如機構就提供個人資料的查閱而收取費用，有關費用(a)不得超乎適度；及(b)不得應用於提出查閱要求。」
12. 澳洲私隱專員出版了資料單張，為私營機構提供查閱費用的指引<sup>10</sup>。簡而言之，澳洲私隱專員認為合理費用可包括：
  - (a) 資源方面的合理成本(例如影印或把記錄以其他形式複製)；
  - (b) 文書員工所花的時間及人力的合理成本；及
  - (c) 如有需要，派人向個人解釋資料所涉及的合理成本。
13. 澳洲的模式沒有收費表詳列各項查閱費用。澳洲私隱專員在一宗投訴裁決中認為，機構定立最高收費或可有效避免徵收超乎適度的查閱費用<sup>11</sup>。
14. 專員認為英國的模式不適用於香港。為依從查閱資料要求而定立適用於所有情況的法定最高收費是很困難的。如收費定得過低，會吸引資料當事人濫用機制，對依從要求的資料使用者造成不可接受的財政負擔。如收費定得過高，會阻礙個人行使其法定權利。此外，如在香港引入英國模式中的「不相稱的力量」，在應用「不相稱的力量」的條件時會造成新的難題。
15. 專員在考慮上述情況後，建議在條例中引入下述各項：
  - (a) 在提出查閱資料要求時繳付港幣 50 元作為不會退還的手續費；及
  - (b) 收費表載列資料使用者在依從查閱資料要求時向要求者徵收額外收費項目，如影印費、郵費等的最高收費。
16. 收取手續費的目的是彌補初級文書人員處理查閱資料要求的一小時人手成本。即使最後發覺資料使用者並無持有要求的個人資料，有關費用

<sup>9</sup> 1978 年 1 月法令第 78-17 號《資料處理、資料檔案及個人自由》第 39 條。

<sup>10</sup> 私營機構資料單張 22—根據私隱法令查閱健康資料的費用

[http://www.privacy.gov.au/publications/IS22\\_08.pdf](http://www.privacy.gov.au/publications/IS22_08.pdf)，及私營機構資料單張 4—2001 查閱及改正。

<sup>11</sup> 投訴裁決 2004 年第 1 號第 85 段

<http://www.privacy.gov.au/materials/types/determinations/view/6024#s2>。

亦不會退還。關於為依從查閱資料要求而徵收費用，根據收費表徵收的任何費用將不會被視為超乎適度。

17. 建議的收費方案並無意凌駕或影響現時任何條例或規例中為提供載有個人資料的文件副本而訂明收取指定費用的條文。此等費用不應被視為超乎適度，因為它們是經過適當的法律程序，而收費水平是得到公眾共識及認同。
18. 收費表內所列的收費項目並非詳盡無遺。任何並非根據收費表徵收的其他費用必須符合現時不超乎適度的規定。
19. 另建議專員須獲賦權在適當考慮過消費價格指數及特定項目的現行市場價格，並諮詢政制及內地事務局局長後，不時藉憲報公告修訂收費表。

### **建議的修訂**

- (A) 修訂第 18(1)條，在「可」字前加入「在繳付附表 7 訂明的手續費後」。修訂後的條文如下：

「任何個人或代表一名個人的有關人士在繳付附表 7 訂明的手續費後可提出內容如下的要求…」

- (B) 修訂第 28(3)條，在現時的條文後加入下述句子：

「根據附表 7 或任何條例或規例的任何條文徵收的任何費用須視為不超乎適度。」

- (C) 修訂第 71 條，規定專員可在諮詢政制及內地事務局局長後不時藉憲報公告修訂附表 7。

- (D) 在條例中新增附表 7 如下：

「

附表 7

[第 18(1)、28(2)及(3)條]

依從查閱資料要求的收費

1. 依從一個查閱資料要求的手續費是 50 元<sup>12</sup>。
2. 提供查閱資料要求所要求的個人資料複本的收費如下：

收費項目	最高款額
黑白影印或打印	每份 A4 或 A3 或類似尺寸的副本為港幣 1 元 <sup>13</sup>
彩色影印或打印	每份 A4 或 A3 或類似尺寸的副本為港幣 3.5 元 <sup>14</sup>
郵費	不超過香港郵政提供的非大量投寄郵件的掛號派遞收費
速遞	不超過香港郵政提供的本地郵政速遞服務的標準服務收費
彩色照片打印	每張 3R 相片為港幣 1.2 元 <sup>15</sup>
為聲音記錄或視像記錄 複製 CD-R 光碟	每張港幣 2.2 元 <sup>16</sup>

<sup>12</sup> 一個月薪港幣 10,025 元的一般辦公室文員的時薪 ( $10,025 \div 26$  日  $\div 8$  小時  $= \$48.2$ )。參考統計處公布的選定職業的平均每月薪金。

[http://www.censtatd.gov.hk/hong\\_kong\\_statistics/statistical\\_tables/index\\_tc.jsp?subjectID=2&tableID=028](http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistical_tables/index_tc.jsp?subjectID=2&tableID=028)

<sup>13</sup> 政府部門徵收的影印費。

<sup>14</sup> 運輸署目前的收費。

[http://www.td.gov.hk/access\\_to\\_information/code\\_on\\_access\\_to\\_information/index\\_tc\\_t.htm](http://www.td.gov.hk/access_to_information/code_on_access_to_information/index_tc_t.htm)

<sup>15</sup> 資料來源：價目表來自柯達快速彩色、快圖美 [http://www.fotomaxonline.com/images/main/tc/promo\\_1\\_23.jpg](http://www.fotomaxonline.com/images/main/tc/promo_1_23.jpg)、Colour Six Laboratories Ltd <http://www.colorsix.com/pricelist1.asp> 及 東昇專業沖印 <http://www.sunrisephotohk.com/pricelist.html>，港幣 1.2 元是以上舍入方法計算價目表中所有原始資料所得的中位數。

<sup>16</sup> 從互聯網上取得的報價(2009年4月24日)中的原始資料平均數(即  $(\$1.96 + \$2.5) \div 2 = (\$2.23 \sim \$2.2)$ )

[http://www.ink-hk.com/hk-cn/product\\_view\\_ts.asp?id=1409](http://www.ink-hk.com/hk-cn/product_view_ts.asp?id=1409)

[http://www.shop248.com/stationery/stationery.php?sub\\_class=2502](http://www.shop248.com/stationery/stationery.php?sub_class=2502)

爲聲音記錄或視像記錄 複製 DVD±R 光碟	每張港幣 3.2 元 <sup>17</sup>
複製放射影像記錄(例如 X 光底 片、磁力共振影像、電腦斷層掃 描、正子掃描、超聲波)	每張港幣 290 元 <sup>18</sup>
任何錄音謄寫	每頁港幣 132 元 <sup>19</sup>

## 專員的意向

支持。

## 公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，因為：

引入收費表會涉及新收費機制影響現時的運作，應諮詢公眾的意見，尤其是在建議的收費項目及相關的最高收費方面。

<sup>17</sup> 見從互聯網上取得的報價(2009 年 4 月 24 日)  $((\$2.6+\$3.8)\div 2 = \$3.2)$   
[http://www.shop248.com/stationery/stationery.php?sub\\_class=2502](http://www.shop248.com/stationery/stationery.php?sub_class=2502),  
[http://www.ink-hk.com/hk-cn/product\\_view\\_ts.asp?id=1410](http://www.ink-hk.com/hk-cn/product_view_ts.asp?id=1410)

<sup>18</sup> 醫院管理局目前提供類似服務的收費  
[http://www3.ha.org.hk/pwh/content/report/PDPOnote\\_c.html](http://www3.ha.org.hk/pwh/content/report/PDPOnote_c.html)。

<sup>19</sup> 司法機構目前提供類似服務的收費  
[http://www.judiciary.gov.hk/tc/other\\_info/access\\_info/pdf/access\\_to\\_info\\_c.pdf](http://www.judiciary.gov.hk/tc/other_info/access_info/pdf/access_to_info_c.pdf)。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 27 項建議

就電子商業交易的資料跨境傳輸，給予亞太經合組織私隱原則及跨境私隱規則適當的確認。

#### 原因

1. 2004 年 11 月，亞太經合組織各部長核准了亞太經合組織私隱機制。該機制包含九項亞太經合組織私隱原則(下稱「亞太經合組織原則」)，是各經濟區成員遵從的基線，以促進電子商業方面的個人資料在亞太經合組織區內自由流動。
2. 亞太經合組織原則大體上與條例中的六項保障資料原則相符，儘管由於不同的文化、經濟及政治背景而存在某些差異。簡而言之，六項保障資料原則所代表的標準即使不高於亞太經合組織原則，也與亞太經合組織原則相等。
3. 為了有效落實亞太經合組織私隱機制，電子商貿督導小組之下的資料私隱分組現正積極制定一套跨境私隱規則系統，讓機構資料使用者應用它的跨境私隱規則於涉及跨境移轉個人資料的活動上。鑑於全球一體化，個人資料不分國界地流動，預計跨境私隱規則系統會在亞太經合組織地區成為共同接受的標準。
4. 因此現在是時候檢討是否需要修訂條例，以便對亞太經合組織原則及跨境私隱規則給予適當的確認。
5. 此外，亞太經合組織私隱機制鼓勵參與經濟區跨境合作，執行私隱權利。有時，公署會因為對某一特定的投訴缺乏司法管轄權而令調查工作受阻，尤其是有關作為是在香港境外作出，或被投訴者不受條例規管。因此，專員認為將有關事宜轉介海外適當的規管機構，以進行跟進，是有效的做法。專員作出如此的披露作為是符合他在條例第 8(g)條下的職能，即與在香港以外任何地方執行類似專員在條例下的職能的人，進行聯絡及合作。

6. 為了避免在作出有關披露時害怕會違反條例第 46 條的任何保密條文，應該訂明例外規定，以便把資料移轉海外。

### **建議的修訂**

- (A) 加入如下的新條文 33A：

「33A. 即使本條例有任何相反規定，在下述情況下，資料使用者可將個人資料移轉至香港以外地方，進行電子商業交易：

- (a) 資料被移轉至的地方已同意遵從亞太經合組織成員國核准的亞太經合組織私隱機制；或
- (b) 資料承轉者已獲[專員/認可機構]指明是遵從亞太經合組織成員國核准的跨境私隱規則。」

- (B) 修訂第 46 條，在第(c)款後加入下述條文：

「(d) 向相應的人員或機構披露專員認為可以協助該人員或機構履行其職能的資料。

在本款，「相應的人員或機構」指任何人員或機構，專員認為是根據香港以外地方的法律執行與專員的任何職能相應的職能。」

### **專員的意向**

支持。

### **公眾諮詢：建議與否**

建議公眾諮詢，因為就個人資料的跨境流動而言，可能對個人資料私隱有重大影響。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 28 項建議

從「直接促銷」的定義中剔除社會工作者向有需要人士要約提供社會服務及設施。

#### 原因

1. 條例第 34(2)條為「直接促銷」一詞所下的定義是：  
「(a) 要約提供貨品、設施或服務；  
(b) 就貨品、設施或服務的可予提供而進行廣告宣傳；或  
(c) 索求用於慈善、文化、娛樂、政治或其他目的的捐贈或貢獻，而該等要約、廣告宣傳或索求是藉著以下資訊、貨品或通話進行的—  
(i) 藉郵遞、圖文傳真、電子郵件或其他相似的傳訊方法送交予任何人的資訊或貨品，而該等資訊或貨品是指名致予某一個或某些特定人士的；或  
(ii) 以特定人士為對象的電話通話。」
2. 如廣義地詮釋「服務」這個詞語，適用範圍可以很廣。例如，當一個社會服務機構從某消息來源得悉某人需要其服務，社會工作者以信件或電話要約提供協助，可以構成第 34(2)條下的「直接促銷」，因而必須向資料當事人提供「拒絕服務」的通知，以遵從第 34(1)(i)條的規定。
3. 這樣所引致的結果是假如該人行使「拒絕服務」的權利，社會工作者便不得使用該人的個人資料，與該人直接聯絡。這會嚴重阻礙社會工作者的工作。社會工作者為了當事人及社會大眾的利益，有時即使是有違當事人的意願，也應繼續接觸當事人。要約提供社會服務的人士通常是根據(a)《社會工作者註冊條例》(第 505 章)；及(b)社會福利署署長管理的社會保障計劃提供服務的人士。
4. 將第 34 條下的「直接促銷」活動廣義地涵蓋及適用於向預定對象提供基本社會福利服務，是違反條例的立法原意。因此，對「直接促銷」的定義作出修訂是適當的。

## 建議的修訂

修訂第 34 條，在第(3)款加入除外情況：

「(3) 為第 2(a)及(b)款而言，要約提供貨品、設施或服務及就貨品、設施或服務的可予提供而進行廣告宣傳不得包括由下述人士所要約提供及進行的廣告宣傳—

- (a) 履行《社會工作者註冊條例》(第 505 章)所指的社會工作職位的職責的註冊社會工作者；
- (b) 社會福利署署長指派在福利制度下提供任何服務的公職人員；及
- (c) 受社會福利署資助非政府機構首長指派在福利制度下提供任何服務的職員。」

(註：(b)及(c)段尚未完成，正待社會福利署的回覆)

## 專員的意向

支持。

## 公眾諮詢：建議與否

不建議，因為：

修訂建議是配合公眾利益，因此很可能得到公眾的支持。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 29 項建議

對濫用個人資料進行直接促銷活動的違規情況增加刑罰。

#### 原因

1. 條例第 34 條規管資料使用者使用個人資料進行直接促銷活動。依據條例第 34(1)(ii)條，如資料當事人已要求資料使用者停止使用其個人資料作直接促銷活動，資料使用者不得如此做。
2. 資料使用者如無合理辯解違反第 34(1)(ii)條，即屬觸犯第 64(10)條下的罪行，一經定罪，可處第 3 級罰款，即最高罰款 10,000 元。
3. 在過多年，公署曾將多宗懷疑違反第 34 條的個案轉介警方，成功檢控的個案為數不少。在 2007 年 1 月法庭審訊一宗有關電訊公司發出直接促銷電話的個案，裁判官表示此等直接促銷電話「令人討厭及煩擾」。條例所定的最高罰款額 10,000 元對大機構(如被告)難以作出有效的阻嚇。裁判官考慮到被告認罪，對被告的四項傳票合共罰款 14,000 元。
4. 鑑於直接促銷活動在香港盛行，時常是導致投訴的原因，並對資料當事人造成滋擾，專員認為第 64(10)條所定的刑罰程度未足以遏止問題。我們會比較最近通過的《非應邀電子訊息條例》(第 593 章) 所定的刑罰程度。該條例對非應邀電子訊息(與接收者選擇拒絕接收後仍收到討厭的直接促銷電話非常相似)判處更嚴厲的刑罰<sup>1</sup>。
5. 由於社會對私隱保障的期望增加，有需要訂立較高的刑罰程度，專員認為適當的做法是增加違反第 34(1)(ii)條的最高刑罰，與觸犯《非應邀電

<sup>1</sup> 依據《非應邀電子訊息條例》第 58(2)條，任何收到取消接收要求的人不得為依從該要求的目的以外的目的，使用因可取閱該等資料而取得的任何資料。根據《非應邀電子訊息條例》第 58(3)條，任何人違反第 58(2)條，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，可處第 6 級罰款。憑藉《非應邀電子訊息條例》第 58(4)條，任何人明知而違反第 58(2)條，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處罰款 \$1,000,000 元及監禁 5 年。[http://www.legislation.gov.hk/blis\\_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/B1B66411C20A2C56482575EF00200DBD/\\$FILE/CAP\\_593\\_c\\_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/B1B66411C20A2C56482575EF00200DBD/$FILE/CAP_593_c_b5.pdf)。

子訊息條例》下類似罪行的刑罰看齊，以應付問題。

### **建議的修訂**

修訂第 64 條，加入新條文，增加違反第 34(1)(ii)條的刑罰程度。刑罰程度由律政司建議。

### **專員的意向**

支持。

### **公眾諮詢：建議與否**

建議公眾諮詢，因為：

由於刑罰程度屬公眾關注事宜，應進行公眾諮詢，徵求不同利益團體的意見。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 30 項建議

容許專員及其訂明人員披露資料，只要有關披露對妥善地執行其職能及行使其權力是有合理需要，而不構成違反第 46(2)條的保密責任。

#### 原因

1. 第 46(1)條規定，專員及其訂明人員有責任將他們在執行職能及行使權力的過程中，實際得知的所有事宜保密。第 46(2)條訂明例外的情況：(i) 為條例所訂罪行在任何法庭或裁判官席前進行的法律程序過程中作出披露；(ii) 向專員或其訂明人員認為適當的有關當局報告罪行的證據；及 (iii) 將專員認為可能是某人作出投訴的理由的任何事宜，向該人披露。根據第 64(6)條，違反保密責任屬於犯罪，可處第 3 級罰款及監禁 6 個月。
2. 專員一般在執行職能及行使權力時，有時是需要披露他得知的事宜。例如，作出披露可切合為了出版年報之用、為了編寫調查報告、為了發出新聞稿或聲明、為了與根據條例獲委任的個人資料(私隱)諮詢委員會成員商討事宜，或向第三者作出披露，以取得有助調查的資料。此外，在處理向行政上訴委員會提出的上訴時，由專員擁有、與上訴有關的資料及文件必須向委員會及與上訴有關的各方披露。在處理調查及行政上訴委員會上訴或其他司法程序時，亦可能需要引述及參考行政上訴委員會過往的裁決。雖然行政上訴委員會的裁決經要求下可供公眾取閱，但專員為上述目的而進一步使用有關裁決在技術上可能構成違反保密規定，因為這並不在第 46(2)條所列的例外情況之內。
3. 若陝義地詮釋第 46(1)及(2)條，這些情況按理說可構成違反保密規定，妨礙了專員妥善地履行其職能及行使其權力。
4. 我們參考了英國《1998 年資料保障法令》第 59 條。該條規定如有需要為了公眾利益而披露個人資料，可以如此做。在一些本地法例亦可以找到保密責任的例外情況，例如《證券及期貨條例》第 378 條及《性別歧視條例》第 74 條容許此等法定機構在與恰當履行其職能及行使其權力

有關的情況中披露資料。

5. 為讓專員能妥善地履行職責，無須擔心違反第 46 條的規定，專員認為有需要修訂保密責任的適用範圍。

### **建議的修訂**

修訂第 46(2)條，加入(d)段，新增保密規定的例外情況：

「(d) 向任何一方披露任何資料，而披露的程度對專員或其訂明人員妥善執行其在本條例下的職能及行使其在本條例下的權力是有合理需要。」

### **專員的意向**

支持。

### **公眾諮詢：建議與否**

不建議，因為：

修訂建議只是澄清保密責任的範圍，讓專員更有效地履行其職能及行使其權力。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 31 項建議

更改第 46(4)(b)條訂明的通知期，將資料使用者回應專員根據第 48 條建議發表的報告的期限由 28 日改為 14 日。

#### 原因

1. 專員在完成視察或調查後可根據條例第 48 條發表報告，列明調查結果或由視察或調查引致的建議或其他意見。
2. 第 46 條(4)(b)款規定專員在發表報告前給予相關的資料使用者不少於 28 日，讓資料使用者說明報告內是否有任何事宜是豁免受保障資料第 6 原則所管限，而資料使用者是反對披露有關事宜的。
3. 專員認為 28 日的通知要求是不當的限制。一般來說，當專員認為個案涉及重要的社會或公眾利益(有時是傳媒已廣泛報導的事宜)，他會選擇發表報告。如報告不是適時發表，透過報告傳送訊息的效力會受阻或減弱。
4. 由於相關的資料使用者對報告草擬本發表意見的權利只限於說明報告是否載有任何獲豁免的事宜，而不是對報告的整體內容給予意見，我們認為 28 日期限過長。因此專員認為有需要把期限縮短至 14 日。

#### 建議的修訂

修訂第 46 條第 4(b)款，以「14 日」取代「28 日」。

#### 專員的意向

支持。

## 公眾諮詢：建議與否

不建議，因為：

修訂建議並沒有對私隱造成重大影響而需要進行公眾諮詢。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 32 項建議

擴寬條例第 59 條的豁免範圍，涵蓋資料當事人的身分及地點資料。

#### 原因

1. 第 59 條豁免與資料當事人的身體健康或精神健康有關的個人資料不受保障資料第 3 及第 6 原則所管限，條件是應用該等條文相當可能會對資料當事人或任何其他個人的身體健康或精神健康造成嚴重損害。其他個人資料，例如資料當事人的所在地點資料，是不獲第 59 條所豁免的。
2. 第 59 條極具限制性。在一些情況下，當資料當事人或其他個人的生命有危險時，提供其所在地點資料是同等重要，以便有關當局即時到達採取救援行動，以免造成嚴重的身體或精神損害。例如，電話公司向警方提供緊急致電「999」人士的所在地點資料，有助迅速採取救援行動。此外，警方向社會福利署提供懷疑有社會或精神問題並需要照顧及協助的人士的身分及所在地點資料，這對有關人士的利益來說亦很重要。
3. 在危急情況下，例如 2004 年的南亞海嘯，這類豁免可讓入境事務處將失蹤港人的地點資料提供予救援隊伍及/或他們的親屬。

#### 建議的修訂

修訂條例第 59 條，擴寬適用範圍，涵蓋有關資料當事人所在地點的個人資料。

#### 專員的意向

支持。

## 公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，因為：

這建議對個人資料私隱的保障有影響，因為披露所在地點資料有時會引起某些資料當事人的反對。問題是有關的公眾利益是否超越侵犯個人資料私隱的程度，及披露資料的範圍(即只是所在地點資料)是否與所達致的利益(即防止嚴重的身體或精神損害)成比例。因此這建議應進行公眾諮詢。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 33 項建議

新增以公眾利益裁定的形式給予豁免，涵蓋的情況包括在未取得資料當事人的訂明同意下，為了公眾利益而披露個人資料。

### 原因

1. 條例第 VIII 部下很多豁免條文的引用都是有相關的需要保障公眾利益，在互相衝突的利益中取得平衡。不過，條例中並無單一的豁免條文，讓保障公眾利益成為侵犯一個人的個人資料私隱權利的合理理由。原因很明顯。由於「公眾利益」是個籠統概念，因此不應完全由資料使用者去決定援引及依賴一條概括的豁免條文。
2. 我們審閱了海外的私隱法例以找出法學上的處理方式。
3. 在英國，《1998 年資料保障法令》明文規定公眾利益是考慮個人資料是否獲公平處理的其中一個因素。例如，法令附表 4 規定，如「基於重大的公眾利益，移轉[個人資料]是必需的」，第 8 原則(保障的充足度)並不適用。在有關非法取得個人資料<sup>1</sup> 及非法要求僱傭相關記錄<sup>2</sup> 的刑事罪行中，「公眾利益」亦被認可為免責辯護。
4. 在新西蘭，如公眾利益大為超越對私隱的干擾，私隱專員可授權收集、使用或披露個人資料，儘管有關收集、使用或披露違反資料私隱原則<sup>3</sup>。
5. 在澳洲，私隱專員亦有權在衡量作出某侵犯行為與遵從資料私隱原則或國家私隱原則(視情況而定)兩者的利益後，作出裁定<sup>4</sup>，豁免該行為。澳

<sup>1</sup> 英國《1998 年資料保障法令》第 55(2)(d)條

[http://www.opsi.gov.uk/Acts/Acts1998/ukpga\\_19980029\\_en\\_7#pt6-pb2-11g55](http://www.opsi.gov.uk/Acts/Acts1998/ukpga_19980029_en_7#pt6-pb2-11g55)

<sup>2</sup> 英國《1998 年資料保障法令》第 56(3)(b)條

[http://www.opsi.gov.uk/Acts/Acts1998/ukpga\\_19980029\\_en\\_7#pt6-pb3-11g56](http://www.opsi.gov.uk/Acts/Acts1998/ukpga_19980029_en_7#pt6-pb3-11g56)

<sup>3</sup> 新西蘭《1993 年私隱法令》第 54 條

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0028/latest/DLM297419.html>

<sup>4</sup> 澳洲《1988 年聯邦私隱法令》第 VI 部

<http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/frameLodgmentAttachments/1B0AD21B8A87AD58CA2576080018DAEF>

洲私隱專員亦有權發出臨時公眾利益裁定，以應付突然或緊急情況。

6. 賦予專員發出公眾利益裁定是可取的，因為這是具彈性及包容性的方法，可以涵蓋各種容許偏離保障資料原則的情況。澳洲的「公眾利益裁定」是以特定形式運作，要由有關一方提出申請，是值得參考的模範。
7. 與其制定概括的公眾利益的豁免條文，專員可獲賦權透過考慮個案的所有情況，包括收集或使用個人資料的目的及侵犯個人資料私隱的程度等，以裁定每宗申請。專員給予的批准表示有關作為或行為不會被視作違反條例，而且可以對資料使用者施加條件，例如批准的期限、資料的保留及刪除、獲准承轉人的類別等。按每宗個案的依據作出批准，對個人資料私隱的影響可減至最少。
8. 增加的權力可處理刊登性罪犯、虐兒者及不良領隊名單的申請，專員會考慮每宗申請，以決定應否給予批准。
9. 為了增加在公眾利益超越侵犯個人資料私隱的程度時的規管彈性，我們建議賦予專員權力，在相關的資料使用者提出申請後，作出公眾利益裁定，並按每宗個案的情況施加條件(如有)。

### 建議的修訂

(A) 在第 VIII 部加入新條文如下：

「[1] 凡專員信納：

- (a) 資料使用者的作為或行為違反或可能違反本條例下的任何規定；及
- (b) 該資料使用者作出該作為或從事該行為的公眾利益重大超越遵從該規定的公眾利益，

專員在收到該資料使用者的書面申請後，可作出書面裁定，表明此意；及如專員如此做，在該裁定生效期間，如資料使用者作出該作為或從事該行為(根據第[5]條施加的條件，如有)，與該作為或行為有關的個人資料須豁免受該規定所管限。

- [2] (1) 專員須擬備有關該申請的建議裁定草擬本。
- (2) 專員必須向申請人及對申請有利益影響的其他各人(如有)發出

書面邀請，請他們在邀請書指明的期限內通知專員是否就裁定草擬本舉行會議。

[3] (1) 如資料使用者通知專員希望就裁定草擬本舉行會議，專員須舉行這個會議。

(2) 專員須定出舉行會議的日期、時間及地點。

(3) 專員須把會議的日期、時間及地點通知申請人及獲發邀請書的各人。

[4] (1) 在會議上，申請人有權由申請人的一名或以上主管人員或僱員作為代表。

(2) 在會議上，獲發邀請書的人士或對該申請有利益影響的任何其他人，而專員認為他們適合出席會議的，有權以個人名義出席及參與，或如屬法人團體，則由該法人團體的董事、主管人員或僱員作為代表。

[5] 專員就該申請依從第[2]、[3]及[4]條後，須：

(a) 根據第[1]條作出他認為適合的裁定(有或沒有施加條件)；或

(b) 作出書面裁定，駁回該申請。

[6] (1) 專員在作出裁定時，須考慮會議上提出的所有事宜及有關該申請的所有陳詞。

(2) 專員須在裁定內陳述作出該裁定的原因。

(註：考慮該裁定應否納入行政上訴委員會的上訴管轄範圍)

[7] (1) 本條在專員信納下述各項時適用：

(a) 資料使用者的作為或行為(即根據第[1]條申請裁定的標的)違反或可能違反本條例下任何規定；

(b) 該資料使用者作出該作為或從事該行為的公眾利益重大超越遵從該規定的公眾利益；及

(c) 該申請引致需要作出緊急決定的議題。

(2) 專員可作出書面的臨時公眾利益裁定，表明此意，及如專員如此做，在該裁定生效期間，如資料使用者作出該作為或從事該行為(根據第(3)(b)條施加的條件，如有)，與該作為或行為有關的個人資料須豁免受該規定所管限。

(3) 專員必須：

(a) 在裁定內指明為期不超越 12 個月的時期，該裁定在該段期間內生效(受第[8](2)(a)條管限)；

- (b) 在裁定內指明對該作為或行為施加的條件(如專員認為如此做是適合)；及
- (c) 在裁定內陳述作出該裁定的原因。

[8] (1) 專員就一個作為或行為作出臨時公眾利益裁定，並不會妨礙專員處理有關該作為或行為的公眾利益裁定的申請。

(2) 有關一個作為或行為的臨時公眾利益裁定，在下述情況停止有效：

- (a) 有關該作為或行為的公眾利益裁定生效；或
- (b) 根據第[5]條作出的裁定駁回該申請。」

(B) 加入新條文第 64(11)條：

「(11) 資料使用者違反依據第[5](a)或[7](3)(b)條施加的條件，即屬犯罪，一經定罪，可處[由律政司建議適當的刑罰程度]。」

專員的意向

支持。

公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，因為：

這建議會帶來重大的私隱影響及公眾關注。因此，應進行諮詢，尋求不同利益團體及社會大眾的意見。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 34 項建議

新增以緊急聲明機制給予豁免，在緊急或災難情況下，可為獲准目的而收集及使用個人資料。

### 原因

1. 當香港面對涉及重大傷亡或大災難，受害者或失蹤人士需要即時協助及救援時，條例應提供彈性機制，讓私隱專員作出適時決定，容許資料使用者互換個人資料，以提供所需的協助，而無懼違反條例的規定。
2. 我們參考了 2006 年 12 月生效的澳洲私隱法令第 VIA 部。它訂明一個機制，讓機構及組織在較少的限制下收集、使用或披露涉及緊急或災難情況人士的個人資料。根據有關條文，總理或首席檢察官可以就澳洲境內或境外發生的緊急情況作出緊急聲明，而在聲明生效期間，可以為關乎該緊急或災難情況的訂明獲准目的而收集、使用或披露某人的個人資料。為了保障私隱，未經准許間接披露個人資料是會被判處刑事制裁的。
3. 與建議賦予專員的公眾利益裁定不同的是，公眾利益裁定只適用於申請中的作為或行為，及影響申請中所述的指定資料當事人，而緊急聲明對處理個人資料的所有作為或行為給予整體豁免，只要有關處理是受緊急聲明的條款涵蓋。專員作為資料私隱的規管者，是處於最佳位置去判斷及決定為了保障有關資料當事人的健康，當中所涉及的公眾利益，是否如此重要，足以作出或發出緊急聲明，對有關人士的個人資料私隱作出某程度上的侵犯。
4. 為了避免這項新建議會增加資料使用者在未獲授權或不當處理個人資料方面的風險，緊急聲明必須具體列明獲准目的、時期、限制及私隱專員認為適合的其他條款及條件。
5. 相信在出現災難時，例如 2004 年的南亞海嘯，援引這項新權力是有幫助的。

## 建議的修訂

(A) 在條例第 VIII 部加入新條文如下：

### 「[1] 緊急聲明

凡專員信納：

- (1) 已發生緊急或災難情況(不論在香港境內或境外)；及
- (2) 在當時情況下是適合就緊急或災難情況(不論是因為緊急或災難情況的性質或程度、緊急或災難情況的直接或間接影響，或其他原因)根據本條文作出聲明；及
- (3) 緊急或災難情況已經影響一個或以上人士，專員可根據本條文以第[2]條訂明的表格發出聲明。

### [2] 聲明的形式

- (1) 緊急聲明必須以書面發出，並由專員簽署。
- (2) 在作出緊急聲明後，必須盡快在憲報公布聲明。

### [3] 聲明生效的時間

緊急聲明在簽署的一刻開始生效。

### [4] 聲明停止有效的時間

緊急聲明在下述情況停止有效(以最早者為準)：

- (a) 聲明中指明聲明將會停止有效的時間—在該時間；或
- (b) 聲明被撤銷的時間；或
- (c) 由作出聲明起計 12 個月終結時。

### [5] 處理個人資料的授權

當緊急聲明正在生效期間，凡被合理地相信涉及緊急或災難情況的資料當事人的個人資料，獲豁免受保障資料第 1 及第 3 原則的條文所管限，只要該等資料是為第[6]條所述的與緊急或災難情況有關的獲准目的而使用或收集。

### [6] 獲准目的的涵義

- (1) 與緊急或災難情況有關的獲准目的，是指與緊急聲明正在生效的緊急或災難情況直接有關的目的。
- (2) 在不限制第(1)款的原則下，下述是與緊急或災難情況有關的獲

准目的：

- (a) 識別涉及或被合理地懷疑涉及緊急或災難情況的個人；
- (b) 協助涉及緊急或災難情況的個人取得服務，例如送返服務、醫療或其他治療、健康服務及財務或其他人道援助；
- (c) 協助與緊急或災難情況有關的執法行動；
- (d) 協調或管理緊急或災難情況；
- (e) 適當通知資料當事人的直系家庭成員、[事實配偶、保險公司、僱主及僱員]，關於資料當事人涉及緊急或災難情況的相關事宜或該等資料當事人對緊急或災難情況作出的回應。

(3) 在本條文—

「直系家庭成員」就任何人而言，指因血緣、婚姻、領養或姻親<sup>1</sup>而與該人有關的任何人。

(B) 加入新條文第 64(12)條：

「任何人明知所收集的個人資料是為了專員發出的緊急聲明的運作，卻將有關個人資料用於第[6]條所列的獲准目的以外的目的，即屬犯罪，一經定罪，可處[由律政司建議適當的刑罰程度]。」

專員的意向

支持。

公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，因為：

這建議會對個人資料私隱有重大影響。因此，應就豁免的應用範圍及防止濫用的措施徵詢公眾的意見及回應。

<sup>1</sup> 在 澳 洲 私 隱 法 令 ( 附 表 第 2.5 條 )  
<http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/framelegendattachment/1B0AD21B8A87AD58CA2576080018DAEF> 關於「負責人」的範圍較為廣闊及難以核實，例如「有親密個人關係的人」。因此，上述的「直系家庭成員」的定義是摘自《家庭崗位歧視條例》<http://www.eoc.org.hk/EOC/TextFolder/showfsdo.aspx?id=7937>，以供討論。不過，值得考慮的是「姻親」應否被納入。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 35 項建議

就下述個人資料的使用加入新的豁免條文：(i)有關使用是因法律規定或法庭命令而進行的；或(ii)有關資料是用於香港的法律程序，不然是用以確立、行使或維護合法權利。

### 原因

1. 保障資料第 3 原則規限個人資料的使用必須與原本的收集目的相同或直接有關，除非有關使用已取得資料當事人的訂明同意。
2. 資料使用者有時受法律規定(例如法定條文)需要披露載有個人資料的資訊。一般而言，專員認為，如個人資料的披露是獲法律授權或規定或為依從法庭命令而進行，有關披露屬於符合保障資料第 3 原則所容許的目的。不過，行政上訴委員會在最近一宗上訴<sup>1</sup>中並不接納這個觀點，委員會在該上訴中裁定：「向檢察機關披露個人資料不能被視為各方在收集資料時對資料擬作的『用途』」<sup>6</sup>。
3. 因此，除非已取得資料當事人的訂明同意或能夠根據條例適當地援引保障資料第 3 原則的豁免，否則資料使用者在依從法律規定或法庭命令披露個人資料時，可能冒上違反保障資料第 3 原則的風險。
4. 不過，專員認為，就個人資料在法律程序中的使用而言，只要有有關使用是為着確認個人的權利及自由，以保護或維護其個人或所有權權利，則有關使用是合理和適當的，應予以豁免。
5. 我們研究過海外的私隱法例。英國的《1998 年資料保障法令》第 35 條規定，如個人資料的披露是受任何成文法則或法律或法庭命令規定進行的，有關披露可獲得豁免。加拿大的《2000 年個人資料保護及電子文件法令》的第 5 原則規定，如有有關披露是獲得有關個人同意、在法律規定下(例如依從傳召出庭令、手令、法庭命令)或為着依從法院有關出示

<sup>1</sup> 行政上訴委員會案件第 16/2007 號。

<sup>6</sup> 裁決第 96 段。

記錄的規則而進行的，該等披露便屬允許的。

6. 澳洲的《1988 年私隱法令》的第 10<sup>7</sup>及 11<sup>8</sup>原則容許就間接目的而使用個人資料，只要有關使用或披露是按照法律規定或獲法律授權便可。
7. 新西蘭的私隱法例亦容許披露個人資料，只要有關披露是在法庭或審裁處進行法律程序所必需的便可<sup>9</sup>。
8. 海外私隱法例的共通特點是，倘個人資料或資訊的使用或披露是受法律規定或獲法律授權，有關使用或披露是獲得豁免的。因此，為了清楚起見，有需要在條例中明確說明例外情況。

## 建議的修訂

在條例第 VIII 部加入新條文：

### 「依從法律及法律程序等

在以下情況，個人資料獲豁免而不受保障資料第 3 原則的條文所管限—

- (a) 有關使用是受任何適用於香港的成文法則、法律規則或香港的裁判官、法庭或審裁處的命令所規定而進行；或
- (b) 有關資料是用於香港的法律程序，不然是用於確立、行使或維護合法權利。」

## 專員的意向

支持。

<sup>7</sup> 澳洲《1988 年私隱法令》第 14 條第 10 原則第 1(c)段

<http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/framelementattachments/1B0AD21B8A87AD58CA2576080018DAEF>。

<sup>8</sup> 澳洲《1988 年私隱法令》第 14 條第 11 原則第 1(d)段

<http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/framelementattachments/1B0AD21B8A87AD58CA2576080018DAEF>。

<sup>9</sup> 新西蘭《1993 年私隱法令》第 10(c)原則及第 11(e)(iv)原則

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0028/latest/DLM297038.html>。

## 公眾諮詢：建議與否

不建議，因為：

修訂建議是符合國際做法及普通法的公開公義原則。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 36 項建議

加入新的豁免條文，豁免公共領域可取得的個人資料不受保障資料第 3 原則的管限。

### 原因

1. 目前的條例看待資料使用者從公共領域收集或取得的個人資料，與其他個人資料無異。
2. 個人資料可以透過不同方式在公共領域讓人得悉，例如，公眾可透過查閱公共檔案取得資料(如法庭文件、公眾註冊處保存的記錄等)。另一方式是從傳媒獲得資料(如傳媒報告或公告)。
3. 引申的問題是，如個人資料是在公共領域取得，資料使用者是否仍須遵從保障資料第 3 原則的規定。
4. 就從公開取得的資料的保障程度這問題上，我們審閱過海外私隱法例。英國雖然沒有一般的公共領域豁免，但倘資料控制者因受法律規定而把個人資料公開予公眾時(不論是以刊登方式，或公開讓人查閱，或以其他方式)，規限披露個人資料的規則便不適用<sup>1</sup>。
5. 加拿大的《2000 年個人資料保護及電子文件法令》容許機構在不知會個人或取得其同意下收集或使用該人的個人資料，只要有有關資料是公開取得的及規例所指定的<sup>2</sup>。
6. 新西蘭的《私隱法令》並沒有公共領域的豁免規定。不過，法令第 59 條確立了公眾冊私隱原則。第 2 原則規定，從一個公眾冊取得的個人資料，不得與從任何其他公眾冊取得的個人資料重新整理或結合，組合成

<sup>1</sup> 英國《1998 年資料保障法令》第 34 條  
[http://www.opsi.gov.uk/Acts/Acts1998/ukpga\\_19980029\\_en\\_5#pt4-l1g34](http://www.opsi.gov.uk/Acts/Acts1998/ukpga_19980029_en_5#pt4-l1g34)。

<sup>2</sup> 加拿大《2000 年個人資料保護及電子文件法令》第 7(1)及(2)條  
[http://laws.justice.gc.ca/en>ShowDoc/cs/P-8.6/bo-ga:s\\_1::bo-ga:l\\_1/20090728/en?page=1&isPrinting=false#codese:7](http://laws.justice.gc.ca/en>ShowDoc/cs/P-8.6/bo-ga:s_1::bo-ga:l_1/20090728/en?page=1&isPrinting=false#codese:7)。

一個不能從該冊直接取得的個人資料，以有值代價提供。

7. 亞太經合組織私隱機制只是有限度地應用於公開取得的資料<sup>3</sup>。《通知原則》列明，要求個人資料控制者就收集及使用公眾可取得的資料發出通知，可能不太適合。此外，《選擇原則》亦列明，要求個人資料控制者在收集公眾可取得的資料時向該些個人提供行使選擇的機制，可能不太適合。
8. 專員承認使用公開取得的資料作次要用途會有問題，例如利用從土地註冊處取得的業主記錄，搜尋一個人的物業擁有權；利用公眾冊所載的個人資料作直接促銷；還有不當使用因資料外洩事件而在互聯網上流傳的個人資料。另一方面，可能為了要達到一些合法的目的，需要先查核某人的財政狀況(如物業擁有權)，以決定是否向他提出法律程序或進行執行程序。
9. 因此，現在是時候考慮，在公共領域可取得的個人資料，應否獲豁免而不受保障資料第3原則的管限，如應該豁免的話，程度如何。

### 建議的修訂

加入新條文，訂明公共領域可取得的個人資料可獲豁免而不受保障資料第3原則的管限。

### 專員的意向

持開放態度。合適的做法是先向有利害關係的團體進行私人諮詢以確定共同意向。

### 公眾諮詢：建議與否

---

<sup>3</sup> 「公開取得的資料」一詞是指「一個人故意讓或容許公眾取得有關他的個人資料，或是從以下途徑合法取得及查閱的個人資料」：(a)公眾可取得的政府記錄；(b)傳媒報告；或(c)法律規定要公開予公眾的資訊

[http://www.ag.gov.au/www/agd/rwattach.nsf/VAP/\(03995EABC73F94816C2AF4AA2645824B\)~APEC+Privacy+Framework.pdf/\\$file/APEC+Privacy+Framework.pdf](http://www.ag.gov.au/www/agd/rwattach.nsf/VAP/(03995EABC73F94816C2AF4AA2645824B)~APEC+Privacy+Framework.pdf/$file/APEC+Privacy+Framework.pdf)。

視乎私人諮詢的結果；如反應正面，將再進行公眾諮詢，向更多有利害關係的團體徵詢意見。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 37 項建議

凡具有歷史、研究、教育、文化或康樂方面利益的個人資料是在歷史檔案館履行其職能及活動期間被移轉給該館作處理、使用及保留，該些資料可獲豁免不受保障資料第 3 原則的管限。

### 原因

1. 為了存檔目的，各政府部門及機構會把具有歷史、教育或康樂方面利益的記錄移轉至歷史檔案館保存。有關記錄可能因載有個人資料而受保障資料第 3 原則保障。由於如此移轉大多不符合原本收集資料的或相關的目的，並且缺乏資料當事人的訂明同意，因此有關作為可能違反保障資料第 3 原則的規定。
2. 目前的條例認同保留具歷史價值的個人資料的重要性。第 26 條准許資料使用者保留個人資料，條件是不刪除該等資料是符合公眾利益(包括歷史方面的利益)。最近公眾強烈反對銷毀載有船主記錄的船艇紀錄簿，顯示公眾關注保留具歷史價值的記錄。
3. 配合法例對具歷史價值的個人資料應予以保留這精神，把有關資料轉移至歷史檔案館作保存明顯是符合妥善保存記錄的公眾利益。專員認為個人資料被如此移轉時，應獲豁免不受保障資料第 3 原則的管限，以解決要取得資料當事人(可能因時間的流逝而不能追尋)的訂明同意這實際困難。

### 建議的修訂

加入新條文，訂明為下述目的而移轉具歷史、研究、教育、文化或康樂方面利益的個人資料予歷史檔案館的情況，可獲豁免不受保障資料第 3 原則的管限：

- (i) 保留記錄；

- (ii) 經要求或以包括下述方式提出的公眾查閱<sup>1</sup>(包括政府機構的查閱)：
  - (a) 在會議、研討會或工作坊等提出；
  - (b) 經電子方式提出；
  - (c) 刊物；及
  - (d) 廣播；及
- (iii) 為非商業目的的複製、交換或出售。

**專員的意向**

支持。

#### **公眾諮詢：建議與否**

不建議，因為使用個人資料保留公共檔案，明顯地對香港有更大裨益，是符合公眾利益的。

---

<sup>1</sup> 「公眾查閱」包括依據「30 年開放年限規則」披露檔案記錄中的個人資料；根據政府檔案處處長的規定，「30 年開放年限規則」指「(歷史檔案館)持有的非機密記錄已經達 30 年或以上，即自動開放予公眾使用。」[http://www.grs.gov.hk/ws/tc/faq\\_access.htm#1](http://www.grs.gov.hk/ws/tc/faq_access.htm#1)

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 38 項建議

在資料使用者擬進行的合併或收購活動中或業務轉讓中，移轉或披露個人資料的做法可獲豁免不受保障資料第 3 原則的管限，但條件是最終的機構必須提供與原本資料使用者提供的類似服務。

### 原因

1. 在多變的經濟市場如香港，合併及業務轉讓經常發生。為促使達成交易，由原本業務持有的個人資料可能需要披露或移轉予有興趣的買方，以進行盡職審查或可行性研究。由於如此使用個人資料可能不符合原本的收集目的或與之直接有關，因此在沒有資料當事人的訂明同意下移轉資料可能會不符合保障資料第 3 原則的規定。如果在移轉個人資料前必須得到資料當事人的訂明同意，將會對爭分奪秒的合併或收購活動造成障礙。此外，有時亦需要在盡職審查階段把有關交易保密。
2. 海外的私隱法例都顯示這項豁免是獲支持的。
3. 澳洲的《1988 年聯邦私隱法令》第 13C 條規定，凡合伙業務有改變，(舊伙伴)披露或(新伙伴)收集新合伙業務所需的個人資料都不是侵犯私隱的作為或行為，但條件是舊合伙業務中最少有一名人士仍然留任新合伙業務的合伙人，而新合伙業務經營的生意與舊合伙業務所經營的相同或類似。
4. 新西蘭的《1993 年私隱法令》資訊私隱原則第 11 條，容許機構在有合理理由相信披露資料對促使活躍的業務的出售或處理是必需的情況下披露有關資料。
5. 加拿大艾伯塔省的《個人資料私隱法令》第 22 條就交易過程中(包括一間機構的買賣、租賃、合併或其他方式的收購或處置)未經資料當事人同意而披露個人資料定立了一個機制，規定如交易未能達成，有關一方必須銷毀或交還有關資料。此項豁免不適用於主要目的或交易結果是買賣、租賃、移轉、處置或披露個人資料的業務交易。

6. 加拿大的公開資料、私隱及操守常務委員會的第四份報告書中，建議微調《個人資料保護及電子文件法令》的條文。特別是建議依照艾伯塔省的取向修訂該法令，作出下述改進：(i)盡職審查應盡可能牽涉可識別身分的最少資料；(ii)在切實可行的情況下，移轉擁有權後應盡快通知受影響人士有關事宜；及(iii)新買家應遵從賣方的政策，尊重私隱，讓所有人士有機會選擇是否希望與新買家保持關係。
7. 香港方面，要求特定豁免最先由政府於多年前提出，當時銀行經常出現合併，相關的合併草案曾被呈交立法會考慮。專員認為有關的豁免具合理理由，但任何建議的豁免應涵蓋下述事項：
  - (i) 最終的機構或業務承讓人提供的服務會與原本資料使用者在最初收集個人資料時所提供的服務大致相同或類似；
  - (ii) 為進行盡職審查而披露的個人資料應只限於最少和必需的；
  - (iii) 承讓人只可在所限的目的之內使用及處理個人資料；及
  - (iv) 如交易終止，已移轉的個人資料必須妥善銷毀或交還轉讓人。須在保障資料當事人的個人資料私隱利益與商業的整體利益之間取得平衡。

## **建議的修訂**

(A) 在條例第 VIII 部加入新的豁免條文如下：

### **「業務合併、收購及轉讓**

- (1) 以完成資料使用者的業務合併、收購或轉讓(包括有關性質的預期交易)為目的而使用的個人資料，在下述情況下獲豁免不受保障資料第 3 原則的管限—
  - (a) 為如此用途取得資料當事人的訂明同意不是切實可行；
  - (b) 為該目的使用該等資料是必需但不超乎適度；及
  - (c) 最終的機構或資料承讓人將向資料當事人提供的服務，與現持有該等資料的原本資料使用者所提供的服務大致相同或類似。

- (2) 個人資料依據第(1)款所指明的目的被移轉或披露予的承讓人—
- (a) 須在交易終止或不能完成時把該等個人資料銷毀或交還披露資料的一方；及
  - (b) 不得把該等個人資料使用於第(1)款所指明的目的以外的目的，除非有關使用已取得資料當事人的訂明同意或是獲本條例准許或豁免的。
- (3) 本條文不適用於交易的主要目的、目標或交易結果是買賣、租賃、移轉、處置或披露個人資料的業務交易。
- (4) 為了本條文的目的，「承讓人」一詞是指根據第(1)款把個人資料披露予的資料使用者，而「最終的機構」一詞是指因業務合併、收購或轉讓而成立的資料使用者。」
- (B) 在第 64 條新增違反上述第(2)款的罪行，由律政司建議適當的刑罰程度。

**專員的意向**

支持。

**公眾諮詢：建議與否**

建議公眾諮詢，因為：

本修訂建議影響資料當事人的個人資料私隱利益，必須進行公眾諮詢，以尋求他們的意見及回應。

## 個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 39 項建議

如專員已就首次違反條例的規定發出執行通知，則基於類似事實的重複違規即屬犯罪。

#### 原因

1. 根據目前條例的條文，違反保障資料原則並不構成罪行。雖然專員有權根據條例第 50 條對違規情況發出執行通知，但根據條例第 64(7)條，只有當有關的資料使用者違反執行通知時，才會受到刑事制裁。
2. 條例如此寬鬆不能有效地防止重複違反保障資料原則。更糟的是，有關的資料使用者因違反保障資料原則而接獲執行通知後，他可以先遵守有關的執行通知，然後在短時間內重新作出其違規的行爲。專員唯一可採取的執法行動只是發出另一張執行通知。
3. 專員認為對重複違反保障資料原則施以刑事制裁，可以收到更佳的阻嚇效果。因此，我們建議基於大致相同的事實而再違反保障資料原則的情況，即構成犯罪。

#### 建議的修訂

在第 64 條新增罪行，規定如資料使用者已依從根據第 50(1)(iii)條送達的執行通知內的指令，達致專員滿意的程度，但其後作出與該執行通知所針對的相同或大體相同的行爲和作為，則該資料使用者即屬犯罪，一經定罪，可被判處由律政司建議的適當刑罰程度。

#### 專員的意向

支持。

## 公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，因為：

刑罰程度是公眾的關注，應進行公眾諮詢。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 40 項建議

增加第二次或其後再被裁定違反第 64(7)條的刑罰，即違反專員發出的執行通知。

#### 原因

1. 資料使用者屢次拒絕依從執行通知，不單加重對有關資料當事人的傷害，亦顯示對有關違規行為沒有悔意。這亦顯示公然漠視個人資料私隱，尤其是其後被定罪距離第一次的時間很短。
2. 不依從執行通知的刑罰程度寬鬆，是收不到有效的阻嚇作用。典型的例子是收數公司不斷地不當使用欠債人的個人資料。
3. 因此，重犯者的罪行較初犯者嚴重，應被判處較重刑罰。這很明顯是法官在條例所訂的刑罰範圍內判決刑罰程度時，會考慮的其中一個因素。
4. 第 64(7)條目前並無對重犯者判處較重刑罰。法官不可判處超出第 5 級的罰款及監禁 2 年，如屬持續罪行，每日罰款\$1,000。
5. 專員認為以較重刑罰對付重犯者不算超乎適度，因為嚴厲刑罰才會有較大的阻嚇作用。可參考在《非應邀電子訊息條例》<sup>1</sup> 中，第二次被裁定違反執行通知會被判處較高的刑罰。

#### 建議的修訂

修訂條例第 64 條，增加第二次或其後再被裁定違反第 64(7)條的刑罰，刑罰

<sup>1</sup> 《非應邀電子訊息條例》(第 593 章)第 39(1)條規定，任何人違反根據第 38 條向他送達的執行通知，即屬犯罪。第 39(2)條規定，任何人犯第 39 條所訂罪行，經第一次定罪，可處第 6 級罰款；及經第二次或其後定罪，可處罰款\$500,000；如屬持續的罪行，則可就罪行持續期間的每一日，另處每日罰款\$1,000

[http://www.legislation.gov.hk/blis\\_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/B1B66411C20A2C56482575EF00200DBD/\\$FILE/CAP\\_593\\_c\\_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/B1B66411C20A2C56482575EF00200DBD/$FILE/CAP_593_c_b5.pdf)。

程度由律政司建議。

專員的意向

支持。

**公眾諮詢：建議與否**

建議公眾諮詢，因為：

刑罰程度是公眾所關注的，應徵詢公眾及利益團體的意見，以定出可接納及容忍的程度。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 41 項建議

將未得資料使用者同意下而蓄意或罔顧後果地取得個人資料，定為新罪行；把如此取得的資料出售予第三者，亦屬犯罪。

#### 原因

1. 由於違反保障資料原則本身並不會受到刑事制裁，對於從資料使用者不合法或不公平地取得、然後被任意地披露或移轉的個人資料，目前的條例所提供的保障並不足夠。
2. 下述是個人資料被不當使用的一些情況：
  - (i) 下載及使用資料使用者錯誤或意外地上載到互聯網的個人資料；
  - (ii) 銀行或電訊公司職員未經准許查閱及收集客戶的個人資料，目的是把資料售予收數公司或第三者圖利；
  - (iii) 個人資料的使用是為了收集者的私人利益，例如出售資料予直接促銷公司或盜用他人身分犯案。
3. 鑑於侵犯個人資料私隱的嚴重性及公然漠視他人的個人資料私隱的蓄意行為對資料當事人所造成的傷害的嚴重程度，應適當考慮把有關行為定為罪行。
4. 英國採取這個法律取向。英國《資料保障法令》第 55 條訂明在未得資料控制者的同意，蓄意或罔顧後果地取得或披露個人資料屬於犯罪，除非有合理理由，例如為了罪行的防止或偵測，或法律規定或授權。該法令第 55(4)至(6)條規定，出售或要約出售如此取得的個人資料亦屬犯罪<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 附上《1998 年資料保障法令》第 55 條及《2008 年刑事司法及入境法令》第 77 及 78 條，以供參考。

5. 專員在作出現時的修訂建議時，已適當考慮下述因素：
  - (i) 有需要有效地應付互聯網上不當處理個人資料的情況，因為數以百萬計的互聯網瀏覽者可以取閱個人資料，對個人資料私隱的影響深遠；
  - (ii) 遏止及規管買賣個人資料或把個人資料視作商品處理的情況，這些情況是不符合資料當事人對個人資料私隱的合理期望；及
  - (iii) 把干犯有關作為列為刑事罪行的海外經驗，以收阻嚇之效<sup>2</sup>。
6. 修訂建議不應影響第 VIII 部的豁免條文繼續施行，以提供有效理據，供適合的個案援引。
7. 關於刑罰程度，條例第 64 條的最高刑罰並不足以應付問題，應跟從《非應邀電子訊息條例》<sup>3</sup>有關不當使用資料的類似較高刑罰程度。

### 建議的修訂

加入倣效英國《資料保障法令》第 55 條的新條文，以處理上述第 1 及 2 段所述的情況。

### 專員的意向

支持。

### 公眾諮詢：建議與否

<sup>2</sup> 英國資訊私隱專員於 2006 年發出題為《私隱何價？》的報告，檢討刑罰程度是否足夠。報告建議，除罰款外，一經循公訴程序定罪，法庭應有權判處監禁最高達 2 年  
[http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/corporate/research\\_and\\_reports/what\\_price\\_privacy.pdf](http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/corporate/research_and_reports/what_price_privacy.pdf)。

<sup>3</sup> 《非應邀電子訊息條例》(第 593 章)第 58(3)及(4)條訂明，任何人違反第 58(1)或(2)條(關乎不當使用資料的罪行)，一經循簡易程序定罪，可處第 6 級罰款，及任何人明知而違反該等條文，一經循公訴程序定罪，可處罰款\$1,000,000 及監禁 5 年  
[http://www.legislation.gov.hk/blis\\_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/B1B66411C20A2C56482575EF00200DBD/\\$FILE/CAP\\_593\\_c\\_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/B1B66411C20A2C56482575EF00200DBD/$FILE/CAP_593_c_b5.pdf)。

建議公眾諮詢，因為：

定立新罪行是重要的議題，需要公眾監察，應進行諮詢，尋求不同利益團體及公眾的回應。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 42 項建議

在依從保障資料第 1(3)原則時，資料使用者表明可向其提出查閱資料要求的個人的姓名或職銜便足夠。

#### 原因

1. 保障資料第 1(3)(b)(ii)(B)原則規定資料使用者有責任在收集個人資料之時或之前，明確告知資料當事人「[查閱/改正資料]要求可向其提出的個人的姓名及地址」。
2. 這項規定過於局限性，原因如下：
  - (i) 它並沒有考慮到處理有關要求的人事上變動；及
  - (ii) 負責人員可能反對將其姓名及地址公開，而提供其職銜已足以達到聯絡的目的。
3. 修訂可以澄清資料使用者提供收集個人資料聲明的責任範圍，及如何履行該項責任。

#### 建議的修訂

修訂條例附表 1 的保障資料第 1(3)(b)(ii)(B)原則，在「姓名」一詞之後加上「或職銜」。條例附表 3 第 6 段亦須作出相應修訂。

#### 專員的意向

支持。

## 公眾諮詢：建議與否

不建議，因為：

只是作出整理條文的修訂，對個人資料私隱沒有影響。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 43 項建議

只要資料使用者已採取所有切實可行的步驟，刪除已達成使用目的的個人資料，便視作已依從條例的保障資料第 2(2)原則及第 26 條。

### 原因

1. 根據條例第 26 條，凡資料使用者所持有的個人資料是曾被用於某目的(包括與該目的有直接關係的目的)，但已不再為該等目的而屬有需要的，該資料使用者須刪除該等資料，除非該等刪除根據任何法律是被禁止的；或不刪除該等資料是符合公眾利益。保障資料第 2(2)原則的資料保留原則亦訂明此項責任，規定個人資料的保存時間不得超過將其保存以貫徹該等資料被使用於或會被使用於的目的(包括任何直接有關的目的)所需的時間。
2. 保障資料第 1(3)、2(1)、4 及 5 原則只是要求採取「所有(合理地)切實可行的步驟」<sup>1</sup>，但第 26 條及保障資料第 2(2)原則所訂明的責任與前者不同，是絕對的責任。資料使用者須承擔的責任是嚴苛的，因為有時資料使用者是不可能逐一審閱文件中的資料，刪除已達成使用目的的資料。尤其是如果文件是儲存於微縮膠片，實際上未必能夠只刪除文件中的一項資料。
3. 這對於已作出合理的謹慎、定期刪除不再需要的個人資料，但仍因技術問題而違反規定的資料使用者可能做成不公平。為了改善情況及與其他保障資料原則所訂的謹慎標準一致，現建議第 26 條及保障資料第 2(2)原則對資料使用者所施加的責任不須是絕對的，只要已採取所有合理地切實可行的步驟便可。

---

<sup>1</sup> 「切實可行」一詞在條例第 2(1)條的定義是「合理地切實可行」  
[http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section\\_04.html](http://www.pcpd.org.hk/chinese/ordinance/section_04.html)。

## 建議的修訂

修訂第 26 條，在第(1)及 2(a)款的「須」字後加入「採取所有切實可行的步驟」，及修訂保障資料第 2(2)原則，在句子開首加入「須採取所有切實可行的步驟，以確保」。

(註：「切實可行」一詞在條例第 2(1)條的定義是「合理地切實可行」。)

## 專員的意向

支持。

## 公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，因為：

修訂會放寬資料使用者在資料保留方面的責任，因而影響個人的個人資料私隱利益。鑑於修訂所帶來的影響，需要進行公眾諮詢。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 44 項建議

賦權專員可以不時藉憲報公告指明資料使用者申報表須呈交的「訂明資訊」，並可以要求任何人提供資訊，以核證資料使用者申報表上所述的資訊。修正第 14(9)(c)條的文書錯誤。

### 原因

1. 第 14 條賦權專員藉憲報公告指明某類別的資料使用者呈交資料使用者申報表。資料使用者申報表須符合指明格式及須載有條例附表 3 所列的訂明資訊。該等資訊包括資料使用者的姓名或名稱及地址、所收集的個人資料種類、收集目的、資料承轉者的類別、資料會移轉至的香港以外地方，及可向其提出查閱資料要求的個人的姓名及地址。
2. 為了更有彈性地顧及個人資料私隱方面不斷轉變的需要及目標，理想的做法是賦權專員修訂、增加、更改或修改資料使用者根據條例附表 3 需要呈交的資料類別及性質。
3. 此外，為了確保資料使用者在申報表上所述的資訊準確無誤或沒有誤導，專員應獲賦權，可以在他認為適合時要求任何人提供資訊，以核實資料使用者申報表上所述的資訊。
4. 第 14(9)(c)條出現文書錯誤，該條所提述的第(3)款應該是第(4)款，該款是關於專員根據條例第 67(4)(c)條指明資料使用者申報表格式的權力。

### 建議的修訂

(A) 修訂第 14 條，賦權專員：

- (i) 藉憲報公告指明及修訂條例附表 3 下的「訂明資訊」；及
- (ii) 要求其他人提供資訊，以核證資料使用者申報表上所述的資訊。

(B) 修訂條例第 14(9)(c)條，以「第(4)款」取代「第(3)款」。

**專員的意向**

支持。

**公眾諮詢：建議與否**

建議公眾諮詢，因為：

修訂建議(A)會影響資料使用者的利益，因此有需要進行公眾諮詢，徵詢資料使用者及公眾的意見及回應。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 45 項建議

以「資訊科技」一詞取代條例第 8(1)(f)條下的「電腦科技」。

#### 原因

1. 第 8(1)(f)條賦權予專員對資料處理及電腦科技進行研究及監察其發展，以顧及該等發展在個人資料方面對個人私隱相當可能有的不利影響。
2. 使用「電腦科技」一詞，詮釋可能具局限性，因此建議採用「資訊科技」這個較一般性的詞語，以涵蓋射頻識別技術、智能卡、電子醫療記錄等科技發展。

#### 建議的修訂

修訂第 8(1)(f)條，以「資訊科技」一詞取代「電腦科技」。

#### 專員的意向

支持。

#### 公眾諮詢：建議與否

不建議，因為只屬於輕微及技術上的修訂。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 46 項建議

以「**Commissioner**」一字取代條例第 31(1)(b)條英文本中的「**Commission**」。

#### 原因

1. 條例第 31 條關於資料使用者向專員作出資料核對程序要求。
2. 發現第(1)(b)款的英文本立法上失察，「**Commission**」一字應是「**Commissioner**」。

#### 建議的修訂

修訂第 31(1)(b)條的英文本，以「**Commissioner**」一字取代「**Commission**」。

#### 專員的意向

支持。

#### 公眾諮詢：建議與否

不建議，因為只是糾正文書錯誤。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 47 項建議

以「資料使用者」一詞取代第 33(1)(b)條中文版本中的「人」字。

#### 原因

1. 第 33(1)(b)條的中文版本與英文版本不相符，英文版本中用「資料使用者」一詞。
2. 為了統一及準確，須相應地修訂第 33(1)(b)條的中文版本。

#### 建議的修訂

修訂第 33(1)(b)條的中文版本，以「資料使用者」一詞取代「人」字。

#### 專員的意向

支持。

#### 公眾諮詢：建議與否

不建議，因為只是澄清不相符之處。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 48 項建議

免除專員在投訴人已撤回其投訴時通知投訴人調查結果及相關事宜的責任。

#### 原因

1. 條例第 40 條賦權予專員，如他認為是符合公眾利益，即使投訴人已撤回投訴，專員仍可進行或繼續進行由投訴引發的調查。
2. 這條文繼續規定「本條例的條文須適用於該項投訴及該投訴人，猶如該項投訴沒有被撤回一樣」。按條文規定，專員仍須根據第 47(3)條把其調查結果及相關事宜告知投訴人。這造成一個異常情況，就是投訴人已撤銷投訴但仍要通知他/她。
3. 專員在投訴已被撤回但仍決定進行或繼續進行調查，與當專員有合理理由相信已發生違反條例的情況時根據第 38(b)條主動行使權力類似。當專員根據第 38(b)條行使權力並完成調查時，他只須根據第 47(2)條把調查結果及相關事宜通知有關資料使用者。
4. 為了令情況合理化，現建議修訂第 40 條，把調查視如由專員根據第 38(b)條引發一樣。修訂是適宜的，因為專員無須向已撤回投訴的一方披露進一步或其他不必要的資料。披露該等資料亦可能會與條例第 46 條的保密責任有衝突。

#### 建議的修訂

修訂條例第 40 條，以「...猶如該項調查是專員依據第 38(b)條引發的」取代「...於該項投訴及該投訴人，猶如該項投訴沒有被撤回一樣」。

專員的意向

支持。

公眾諮詢：建議與否

不建議，因為

技術上的修訂並不影響個人資料私隱權利。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 49 項建議

修訂第 47 條，讓專員向有關資料使用者一同送達執行通知及調查結果。

#### 原因

1. 第 47(2)(d)及 47(3)(e)條規定專員通知有關資料使用者及投訴人，他是否對有關資料使用者「擬送達執行通知」。該條文中的「擬」字的使用可能令資料使用者產生觀感以為仍可以提出異議或作出陳述，反對專員發出執行通知。這會延誤發出執行通知的程序。
2. 為讓專員送達執行通知，指令有關資料使用者盡快採取補救措施，可取的做法是修訂第 47 條，除去因使用「擬」字而引起的任何疑問或不確定。
3. 類似問題亦出現在第 47(3)(f)及 47(4)(a)條，提及專員「不擬」發出執行通知。因此有需要修訂條文中所用的字眼。

#### 建議的修訂

修訂第 47(2)(d)及(3)(e)條，刪除「擬」字，以「決定」取代。修訂條例第 47(3)(f)及(4)(a)條，刪除「不擬」兩字，以「決定不」取代。

#### 專員的意向

支持。

#### 公眾諮詢：建議與否

不建議，因為

技術上的修訂並不影響個人資料私隱權利。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 50 項建議

修訂條例附表 5 第 4 (a)項的英文本，補上遺漏。

#### 原因

在附表 5 第 4 (a)項的英文本中，「in respect」之後欠缺「of」一字。

#### 建議的修訂

在附表 5 第 4 (a)項的英文本中，在「in respect」之後補上遺漏的「of」一字。

#### 專員的意向

支持。

#### 公眾諮詢：建議與否

不建議，因為：

補上遺漏。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 51 項建議

強制資料使用者發出資料違規通知。

### 原因

1. 最近發生連串涉及機構資料使用者的資料外洩事件，引起公眾關注資料保安及如何遏止這些事件對資料當事人造成的損害。
2. 專員察覺到機構以電子方式儲存大量個人資料，而有些資料的性質是敏感的。洩漏這些資料可能令到受影響人士的身分遭盜竊。專員從調查工作中知悉，個人資料遁電子途徑洩露(例如透過互聯網)是難以遏止的。當專員收到投訴時，有關個人資料早已被無數未獲授權的使用者從互聯網下載及保留。因此，盡早應付資料洩漏事件對保障以電子方式儲存的個人資料是十分重要的。
3. 因此，我們應嚴肅考慮資料使用者應遵從的遏制計劃，以減輕或降低對資料當事人可能造成的損害。除了其他補救措施之外，應規定資料使用者在發生私隱違規事件後盡快把事件通知受影響人士。
4. 強制資料違規通知規定資料使用者在發生個人資料洩漏予未獲授權的個人或機構時，把事件通知專員及受影響人士。此舉可讓受影響人士採取措施，防止其個人資料被濫用。這是保障資料第 4 原則(規定資料使用者採取所有合理地切實可行的步驟，保障其持有的個人資料安全)中新增的責任。
5. 雖然資料違規通知並不是防止資料外洩的直接措施，但這樣做可以遏止外洩的個人資料進一步擴散，從而減低資料當事人可能受到的損害。尤其是當大量資料當事人受事件影響，及敏感的個人資料被遺失或盜去。投訴警方獨立監察委員會(下稱「警監會」)的資料洩漏事件(見[調查報告](#))就是個好例子，一旦敏感的個人資料在互聯網洩漏，須通知受影響人士，以便他們採取措施，防止其個人資料被濫用。在該個案，警監會是自願作出通知的。

6. 專員考慮過其他司法管轄區有關資料違規通知的立場。美國超過 30 個州已在其法律中加入把洩漏個人資料事件通知有關人士的責任。雖然英國、加拿大、澳洲及新西蘭的私隱法例中沒有類似的條文，但這些國家已出現越來越多要求定立這項法定責任的聲音。例如，加拿大資料保障法例改革(見《[個人資料保護及電子文件法令](#)》預覽)引入強制資料違規通知，而加拿大互聯網政策及公眾利益辦公室發出的《[保安違規通知的取向：白皮書\(2007 年 1 月 9 日\)](#)》載列了加拿大模式的強制資料違規通知。澳洲於 2008 年 8 月發出的《[澳洲法律改革委員會報告書](#)》([建議 51-1](#))已建議修訂《[澳洲私隱法令](#)》，引入強制資料違規通知。
7. 公署進行的研究顯示，在定立強制資料違規通知時的條文，須考慮下述因素：
  - (1) 應發出通知的情況；
  - (2) 應獲發保安違規通知的人；
  - (3) 發出通知的時間；
  - (4) 發出通知的方式，即以電子、郵遞或其他方式；
  - (5) 通知涵蓋的內容；及
  - (6) 不發出通知的後果。
8. 雖然很多海外國家沒有把資料違規通知列為強制規定，但本地經常有報導電子資料遺失事件，尤其是與可攜式電子裝置的廣泛使用有關，因此有需要加強控制。有需要加快立法，定立有關規定。
9. 如引入強制違規通知，專員需要額外資源進行附帶的工作，例如審閱每份通知、考慮應採取甚麼措施及跟進行動(包括有需要時進行調查、循規查察或視察等)，及處理由於沒有作出通知而產生的投訴。在互聯網上洩漏個人資料會引起大量投訴。如發現系統性不足，可能需要對有關的個人資料系統進行視察。在醫院管理局的病人資料遺失事件中，專員行使權力對該局的個人資料系統進行了視察。預計在資料使用者作出資料違規通知後，會有更多的視察進行。

## 建議的修訂

根據加拿大《保安違規通知的取向：白皮書》第 [24 至 30 頁](#) 所載的加拿大模式，定立資料違規通知規定。

## 專員的意向

支持首先對公營機構定立強制通知規定，稍後才涵蓋私營機構。

## 公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，因為：

由於修訂建議普遍對資料使用者及資料當事人有影響，並需要額外的資源，所以應徵詢公眾的意見。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 52 項建議

賦權專員可以規定嚴重違反保障資料原則的資料使用者繳付罰款。

### 原因

1. 根據目前條例，違反保障資料原則的人不會受制裁，除非他沒有依從專員發出的執行通知。雖然受屈人可根據第 66 條對資料使用者提出民事索償，但專員留意到自從條例生效 13 年多以來，法庭沒有作出過任何損害賠償的裁決。冒險違反有關原則的資料使用者無甚顧慮。他完全不需要繳付任何罰款甚致費用。
2. 條例明顯對那些蓄意或魯莽地不依從保障資料原則的人起不到懲罰或阻嚇作用，因而對他人造成巨大損害或困擾構成風險。
3. 英國政府已發覺制裁程度不足以應付嚴重違反資料保障法例的情況。針對此問題，當地最近制定的《2008 年刑事司法及入境法令》已修訂《資料保障法令》，加入新條文第 55A 條，賦權資訊專員可以規定資料使用者繳付罰款<sup>1</sup>。
4. 根據該法令第 55A 條，如資訊專員信納下述事項，可向資料控制者送達罰款通知：
  - (a) 資料控制者嚴重違反保障資料原則；
  - (b) 違反情況很可能造成巨大損害或巨大困擾；及
  - (c) 違反情況是故意的或資料控制者知道或應該知道有發生違反情況的風險，而有關違反情況很可能造成巨大損害或巨大困擾，卻沒有採取合理步驟，防止違反情況發生。
5. 新條文第 55B、55C、55D 及 55E 條亦載列有關罰款的程序及執行的資料。資訊專員裁定的罰款額不得超過事務大臣訂明的款額，並設有上訴

---

<sup>1</sup> 《2008 年刑事司法及入境法令》第 144 條加入第 55A 條專員判處罰款的權力。《2008 年刑事司法及入境法令》第 144 條的全文見於《[2008 年刑事司法及入境法令](#)》(c.4)

機制。資訊專員亦需要發出指引，說明他將如何根據新條文履行職能。

6. 最近發生多宗公私營機構遺失或洩漏敏感個人資料的事件。專員認為如在條例中加入類似英國的條文，可以更直接規管違反保障資料原則的情況。判處罰款的權力必須在清晰定明的法律框架中行使，刑罰程度必須在政府不時訂明的範圍之內。這建議有望阻止嚴重違反保障資料原則的情況。

### **建議的修訂**

- (A) 加入以英國《資料保障法令》第 55A、55B、55C、55D 及 55E 條為模的新條文。
- (B) 有關資料使用者在罰款通知送達後 14 日內可向行政上訴委員會提出上訴，反對該通知。
- (C) 對《行政上訴委員會條例》(第 442 章)作出相應修訂。

### **專員的意向**

支持。

### **公眾諮詢：建議與否**

建議公眾諮詢，因為：

引入新刑罰及刑罰程度是公眾關注的事項，應進行公眾諮詢，徵詢不同利益團體的意見。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 53 項建議

賦權專員可判給受屈的資料當事人補償。

### 原因

1. 根據條例第 66 條，任何人如因資料使用者違反條例下關乎其個人資料的規定而蒙受損害，則該名個人有權就該損害向有關的資料使用者申索補償。
2. 根據目前條例，只有法庭才可根據條例第 66 條裁定補償。多年來，專員留意到這條文很少被引用，而這類民事申索並不常見，亦沒有判給補償的報導個案。原因可能是因為冗長及昂貴的訴訟程序。
3. 專員過去曾被一些投訴人批評在完成調查後沒有權力判給補償。現建議定立快捷有效的機制，以應付這個情況。
4. 《澳洲私隱法令》賦權私隱專員在調查後可判決指定的金額，補償投訴人因投訴的作為或行為而蒙受的損失及損害(包括對感情的傷害及所受的侮辱)<sup>1</sup>。專員亦可裁定任何數額作為償付投訴人作出投訴及因調查而合理地招致的費用<sup>2</sup>。
5. 專員建議採納澳洲的模式。受屈人可選擇是否在法庭提起訴訟(一般是花時間及昂貴)，抑或是透過這個建議中簡單快捷的程序尋求補償。專員可判給的最高款額將由立法會定立。

---

<sup>1</sup> 《1988 年澳洲私隱法令》第 52(1)(b)(iii) 及 52(1A) 條。全文可見 ComLaw Act Compilations-Attachment-Privacy Act 1988 [ComLaw Act Compilations - Attachment - Privacy Act 1988](#)

<sup>2</sup> 《1988 年澳洲私隱法令》第 52(3)條 [ComLaw Act Compilations - Attachment - Privacy Act 1988](#)。

## 建議的修訂

- (A) 加入以《澳洲私隱法令》第 52 條為模的判給補償條文。
- (B) 有關資料使用者可在判決通知送達後 14 日內向行政上訴委員會提出上訴，反對補償判決。

## 專員的意向

支持。

## 公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，因為：

引入新機制判給補償是公眾關注的事項，故應進行公眾諮詢，徵詢不同利益團體的意見。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 54 項建議

賦權專員，可以在他認為適合時向擬根據條例第 66 條提起法律程序的人提供法律協助。

### 原因

1. 根據目前條例第 66 條，資料當事人如因資料使用者違反條例下關乎其個人資料的規定而蒙受損害，則該名個人有權就該損害向有關的資料使用者申索補償。不過，條例並沒有賦權專員向根據條例第 66 條進行法律程序的受屈資料當事人提供協助。除非他們合資格並成功申領法律援助，否則這些人士需要支付所有法律費用。
2. 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》中建議，應按照平等機會委員會(下稱「平機會」)根據《性別歧視條例》(第 480 章)第 85 條及《殘疾歧視條例》(第 487 章)第 81 條(以下統稱「該等反歧視條例」)的做法，修訂條例，讓專員向擬根據條例第 66 條提起訴訟的人提供法律方面的協助<sup>1</sup>。
3. 根據該等反歧視條例，平機會獲賦權以下述方式協助希望透過法律程序申索補償的個人：
  - (a) 提供意見；
  - (b) 安排由事務律師或大律師提供意見及協助；
  - (c) 安排由事務律師或大律師作代表；及
  - (d) 提供平機會認為適合的協助。
4. 在決定是否給予法律協助時，要視乎在考慮到個案的複雜性或申請人相對答辯人或其他所涉人士的立場或任何其他事項後，個案是否引起原則

---

1 見法改會《侵犯私隱的民事責任報告書》第 41 頁建議 1

<http://www.hkreform.gov.hk/tc/docs/rprivacy-c.pdf>。

上的問題，或預期申請人在無援助下面對個案是否不合理。

5. 專員知道，雖然條例對侵犯個人資料私隱的情況提供民事補救的追索，但這項規定很少被援引。如專員獲賦權向根據條例尋求糾正的受屈資料當事人提供法律協助，受屈一方可以處於更佳位置評估其民事申索的成功機會，而不會因費用上的考慮而受到制肘不提出訴訟。如落實這建議，可對侵犯個人資料私隱的作為或行為有更大的阻嚇效果，並提高條例下的整體制裁成效。

### **建議的修訂**

加入以《性別歧視條例》(第 480 章)第 85 條為模的條文。

### **專員的意向**

支持。

### **公眾諮詢：建議與否**

建議公眾諮詢，因為：

由於提供法律協助需要額外資源，故應進行公眾諮詢，徵詢不同利益團體的意見。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 55 項建議

在條例第 19 條指明，資料使用者通知資料要求者是否持有被要求的資料的適當方法是書面通知。

### 原因

1. 目前，資料當事人可根據第 18(1)條向資料使用者作出下述兩種查閱資料要求：
  - (a) 要求通知他資料使用者是否持有其個人資料(第 18(1)(a)條要求)；及
  - (b) 如該資料使用者持有該等資料，要求資料使用者提供一份該等資料的複本(第 18(1)(b)條要求)。
2. 第 19(1)條規定資料使用者須在收到查閱資料要求後的 40 日內，依從該項要求。
3. 依據第 18(2)條，以第 18(1)(a)條及第 18(1)(b)條而作出的查閱資料要求須視為單一的要求。此外，根據第 18(3)條，在沒有相反證據下，一項 18(1)(a)條要求會被視為包括 18(1)(b)條要求。因此，在依從查閱資料要求(不論是根據第 18(1)(a)條或第 18(1)(b)條或兩者)方面，如資料使用者在收到要求時是持有被要求的資料，提供該等資料的複本足以完成資料使用者在第 19(1)條下的責任。不過，如資料使用者並無持有該等資料，條例沒有明確條文規定資料使用者必須以書面通知要求者此事宜。
4. 直至於 2008 年 12 月行政上訴案件第 1/2008 號的裁決前，專員一直認為資料使用者以口頭通知要求者，不應被視為違反條例的規定。
5. 行政上訴委員會留意到第 18 條並無訂明依從查閱資料要求的方式。不過，第 18(1)(a)條中的「告知」雖沒有訂明必要條件，但並不會令資料使用者可以口頭方式依從要求。委員會認為，在考慮到查閱資料要求必須以書面提出，及改正資料要求亦必須以書面提出，以及第 19 條規定給要求者的通知必須是書面的情況下，如資料使用者只以口頭通知要求

者沒有持有他的個人資料，是沒有抵觸第 19 條的規定，即使不算是荒謬，也是不合理的。

6. 專員並非不同意委員會的觀點，認為規定資料使用者以書面告知資料要求者是合理的。不過，專員發覺要按委員會的詮釋執法是有困難的，因為條例並無明確規定資料使用者要以書面告知資料要求者。根據 Francis Bennion 的《法例解釋》(Statutory Interpretation)(第 3 版)，法例解釋的其中一項規則是「在含糊法律下免受刑罰原則」。在第 637 頁：

#### **「第 271 條 在含糊法律下免受刑罰原則」**

法律政策的原則是，除非在清晰的法律下，否則一個人不應被處罰(在本守則稱為免受可疑刑罰原則)。法庭在考慮有關案件的案情時，決定那一對立的成文法則解釋會執行立法原意時，法庭應假設立法者有意遵行這個原則。因此，法庭如對立法者的意圖有疑問，應盡量避免採取懲罰人的解釋或以不清晰的方法懲罰他或她。」

7. 依據上述法例解釋及第 64(10)條訂明違反第 19 條會受到刑事制裁，專員認為不應因法例模糊不清而將一個人置於觸犯罪行的險境。條例應作出修訂，確定有關情況，確保公眾明白條例的相關規定。

#### **建議的修訂**

修訂條例第 19 條，明確規定資料使用者以書面告知要求者，資料使用者是否持有被要求的資料。

#### **專員的意向**

支持。

#### **公眾諮詢：建議與否**

不建議，因為：

修訂建議只是執行委員會的決定，及協助公眾知道應如何依從查閱資料要求。

## 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)修訂建議

### 第 56 項建議

修訂附表 1 的保障資料第 4 原則，明確規定資料使用者須採取所有切實可行的步驟，防止遺失個人資料。

#### 建議原因

1. 保障資料第 4 原則規定，「須採取所有切實可行的步驟，以確保由資料使用者持有的個人資料...受保障而不受未獲准許的或意外的查閱、處理、刪除或其他使用所影響...」(粗黑體為強調)。該原則並沒有明確訂明沒有採取切實可行步驟防止遺失資料使用者持有的個人資料屬違反該原則。
2. 在最近的行政上訴委員會上訴案件第 26/2007 號中(仍有待裁決)，資料使用者(一間醫院)就遺失病人 X 光底片爭辯有關違反保障資料第 4 原則的問題。專員在該個案中審視過資料使用者處理 X 光底片的系統，並對資料使用者發出執行通知，指令它採取補救措施，防止日後出現遺失事件。該醫院反對專員的決定，辯稱不能從「純粹遺失」X 光底片而推斷必定發生保障資料第 4 原則所訂明的「未獲准許的或意外的查閱、處理、刪除或其他使用」。該醫院亦提出一些統計資料，以支持其說法，「未獲准許的或意外的」作為極不可能發生。因此，不能從證據推斷它沒有採取及將來不會採取「所有切實可行的步驟」以保障 X 光底片避免「未獲准許的或意外的」作為。
3. 根據條例的立法歷史，保障資料第 4 原則是因應經濟合作及發展組織的安全保護原則而訂立的。安全保護原則規定<sup>1</sup>：

「個人資料應受到合理的安全保護而避免遺失或未獲准許的查閱、銷毀、使用、修改或披露的風險。」

資料使用者的責任是保護個人資料使避免這些風險，而這些風險與潛在

<sup>1</sup> 見法改會《改革關於保障個人資料的法律報告書》第 12 章第 12.18 段(第 27 項論題)  
[http://www.hkreform.gov.hk/tc/docs/rdata\\_c.pdf](http://www.hkreform.gov.hk/tc/docs/rdata_c.pdf)。

作為的發生是無關的。

4. 對海外私隱法例的研究顯示，類似的資料保安原則明確規定資料使用者必須採取合理的步驟，保障他們持有的個人資料不會「遺失」。
5. 《1988 年澳洲私隱法令》附表 3 中的第 4 國家私隱原則規定，機構必須採取合理的步驟，保障其持有的個人資料不被濫用及遺失及未獲准許的查閱、修改或披露。
6. 在加拿大，《個人資料保護及電子文件法令》附表 1 第 7 原則訂明，個人資料必須受到與資料敏感程度相符的安全保護。第 4.7.1 原則規定，安全保護措施必須保障個人資料免被遺失或盜竊，以及免被未獲准許的查閱、披露、複製、使用或修改。
7. 在英國，《1998 年資料保障法令》第 II 部附表 I，第 7 原則訂明：「在考慮到科技發展的情況及落實措施的成本，有關措施必須確保保安程度與下述相稱：(a) 第 7 原則提及的未獲准許的或不合法的處理或意外的遺失、銷毀或損壞所造成的傷害，及(b)受保護資料的性質。」
8. 在新西蘭，《1993 年私隱法令》第 2 部中的第 5 資料私隱原則規定：「持有個人資料的機構須確保資料受到在有關情況下合理採取的保安措施保護，免被(i)遺失；及(ii)查閱、使用、修改或披露，獲持有資料的機構授權者除外及(iii)其他不當使用，…」
9. 為與條例的立法精神及海外的私隱法例一致，專員建議修訂保障資料第 4 原則，明確規定資料使用者須採取所有切實可行的步驟，保障個人資料不被遺失。

## 建議的修訂

在保障資料第 4 原則中「未獲准許的或意外的查閱」之前加入「遺失」一詞，成為「須採取所有切實可行的步驟，以確保由資料使用者持有的個人資料(包括採用不能切實可行地予以查閱或處理的形式的資料)保障而不受遺失、未獲准許的或意外的查閱、處理、刪除或其他使用所影響，尤其須考慮…」

專員的意向

支持。

公眾諮詢：建議與否

不建議，因為只是技術上的修訂。

## 檢討《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)

### 公眾諮詢的議題

#### 第 1 項議題

修訂條例第 2(1)條下的「個人資料」的定義，視 IP[網際網絡通訊協定]位址為個人資料。

#### 原因

1. 雅虎個案引起公眾關注電郵服務提供者披露電郵用戶的個人資料的情況。前資訊科技及廣播事務委員會主席、立法會議員單仲偕於 2006 年 5 月的會議上提出關注，政府應否檢討條例，及採取措施禁止電郵服務提供者在沒有用戶授權下向第三者披露 IP 位址。
2. 在審閱海外私隱法例及國際指引或指令後，我們發覺「個人資料」並沒有全球性或國際公認的定義。
3. 條例第 2(1)條下的「個人資料」定義，在字面解釋上可以有廣闊的範圍，因為使用的字眼有「間接」與一名在世的個人有關及從該等資料直接或「間接」地確定資料當事人的身分是切實可行的。
4. 雅虎個案審視過究竟單憑 IP 位址是否足以構成個人資料的問題。根據專員向資深大律師取得的意見，資料使用者不是輕易地取得的東西並不符合「個人資料」定義中的「合理地切實可行」的測試。由於單是 IP 位址不能顯示電腦的確實位置和電腦使用者的身分，以及用戶的資料不是可以輕易地取得，它不符合「個人資料」的定義。不過，IP 位址連同其他資料是否構成「個人資料」，則要視乎具體事實及個案的情況而定。
5. 立法會秘書處法律事務部進行的法律研究支持對「個人資料」採取狹義詮釋，認同單只 IP 位址不是「個人資料」。
6. 專員於 2007 年 3 月完成雅虎個案的調查，並依據條例第 48(2)條發表報告。專員認為個案沒有違反條例規定的情況，因為沒有足夠證據證明投

訴人的個人資料被披露。

7. 投訴人不滿專員的決定，向行政上訴委員會提出上訴<sup>1</sup>。行政上訴委員會駁回上訴，認為雅虎提供的 IP 登入資料即使連同其他被披露的資料，亦不構成條例下的「個人資料」。關於 IP 位址，行政上訴委員會特別在裁決第 67 段列明：

「因此電郵地址，或 IP 位址從表面來看並沒有顯露上訴人的身分。北京雅虎所提供的資料只披露該電郵是由位於一個營業單位地址內的電腦發出，以及發出的日期和時間。在沒有閉路電視的證據下，從有關資料確定在關鍵時間利用 IP 位址識別出來的電腦所發出有關電郵的人就是上訴人，不是合理地切實可行的。這人可以是任何人，只要他能夠進入該電腦(或有所需的密碼，如需要的話)。」

8. 由於 IP 位址主要是一個依附於電腦的位址，而不是依附於一名在世人士，如 IP 位址被視為「個人資料」，會引起其他受關注的議題。例如，「個人資料」的定義應否亦擴展至車輛登記號碼、快易通標籤號碼、八達通號碼(非個人八達通)等，以求一致？

### 專員的意向

持開放態度。

### 公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，因為：

同樣的私隱關注亦適用於其他資料，例如電郵地址、流動電話號碼、車輛登記號碼等。專員認為在這次檢討中需要有強力理由才可把 IP 位址單獨提出來處理。

---

<sup>1</sup> 行政上訴委員會案件第 16/2007 號。

## 第 2 項議題

檢討條例第 34 條下的直接促銷活動規管機制。

### 原因

1. 直接促銷對商業機構推廣其產品及業務有重大的商業價值。不過，太多不受控制的直接促銷活動會對個人造成滋擾和煩惱，並鼓勵大量出售個人資料，侵犯了資料當事人的個人資料私隱，尤其是「不被騷擾」的權利。
2. 專員在履行其職責時，須在社會利益及有關活動對個人資料私隱的侵犯程度兩者之間取得平衡。在這方面，專員認為值得考慮是否需要制定新的規定，要求資料使用者在直接促銷活動中首次使用個人資料時，須向資料當事人提供「接受服務」選擇。
3. 「接受服務」機制與現時第 34 條下的規管精神有別，該條容許資料當事人對有關活動提出「拒絕服務」。「接受服務」機制的好處是尋求資料當事人明確同意如此使用其個人資料，這是與保障資料第 3 原則下限制使用原則的「訂明同意」相符。個人對資料的自主權因而受到充分的尊重。這取向亦為部分海外國家所採納。
4. 《非應邀電子訊息條例》對處理不受歡迎電話提供了有用的參考。雖然《非應邀電子訊息條例》並不是規管「人對人」的電話，但嚴格規管自動產生的電子訊息，例如發出垃圾郵件、短訊、非應邀電郵等。《非應邀電子訊息條例》引入中央登記系統，即拒收訊息登記冊，內載電郵地址，有關地址的擁有人已明確表明拒絕接收非應邀電子訊息。登記冊清楚告知及警告有意發出非應邀電子訊息的人不要使用登記冊內的資料作這個用途。
5. 專員有意考慮跟從這個做法的可行性，設立拒絕直接促銷活動登記冊，讓資料當事人登記其聯絡資料，拒絕直接促銷者使用其個人資料。雖然《非應邀電子訊息條例》引入這個系統的有效程度有待觀察，但專員希望聽取公眾及利益團體的意見，以確定以類似系統遏止直接促銷活動造成的滋擾是否可取。

6. 作為附加保障，我們可檢討條例應否給予資料當事人權利，可以要求直接促銷者披露收集其個人資料的來源。此舉不但促使資料使用者更謹慎地處理個人資料，亦方便資料當事人追尋那個違反收集目的、不當披露或出售其個人資料的違法者。

## 專員的意向

持開放態度。

## 公眾諮詢：建議與否

建議公眾諮詢，因為：

這議題是關於檢討直接促銷活動的規管機制。鑑於對私隱有重大影響，在落實修訂建議前應聽取社會各界的意見。