

2010年10月20日
立法會會議
有關「改善個人資料私隱的保障」的議案

在2010年10月20日的立法會會議上，由王國興議員動議並經黃定光議員及陳健波議員修正的「改善個人資料私隱的保障」議案獲得通過。獲通過的議案全文載於附件。

2. 本報告向議員匯報政府就上述議案的立場及所採取的跟進工作。

調查轉移和出售客戶個人資料的情況及加強保障措施

3. 政府一直密切注視有關八達通獎賞有限公司和其他行業轉移和出售個人資料的事件的發展，亦清楚明白公眾對事件的關注。

4. 就八達通獎賞有限公司事件而言，個人資料私隱專員（“私隱專員”）及金融管理專員已分別按《個人資料(私隱)條例》（“《私隱條例》”）及《銀行業條例》，就事件進行調查工作。私隱專員的調查報告指出八達通公司違反《私隱條例》保障資料原則第1(1)條、第1(3)條及第3條有關個人資料的收集和使用的條文，並作出多項改善建議。八達通公司亦已向私隱專員提交承諾書，加強保障個人資料私隱，避免違反行為再次發生。私隱專員在考慮過承諾書及有關情況後，相信日後持續或重複違反行為的機會不大，故未有就事件發出執行通知。此外，香港金融管理局（“金管局”）已於2010年11月26日收到由八達通有限公司按《銀行業條例》第59(2)條規定呈交的外聘審計師最終報告，並已將報告轉交財經事務委員會閱覽。該報告全文亦已上載於金管局網頁以供公眾閱覽。

5. 此外，私隱專員現正調查多宗其他行業（包括銀行業和電訊業）涉嫌違反《私隱條例》規定的個案。私隱專員將繼續行使《私隱條例》下賦予的權力，就懷疑違反《私隱條例》的事件作出調查。

6. 為加強在直接促銷活動中對個人資料私隱的保障，私隱專員已發出收集及使用個人資料作直接促銷的新指引，提供實際指導以協助從業員遵守《私隱條例》的條文，並請他們留意及採用保障個人資料私隱的建議做法。

《個人資料(私隱)條例》的檢討和修訂

7. 議員建議全面檢討和修訂《私隱條例》，並增加刑事懲罰，以收阻嚇作用。政府非常重視個人資料私隱的保障。因應過去十多年社會的發展和科技的進步，以及市民對個人資料私隱保障的日益關注，政制及內地事務局在私隱專員的協助下，已就《私隱條例》進行了全面的檢討，並於二零零九年八月至十一月期間就檢討提出的建議諮詢公眾。因應一些企業轉移顧客資料予他人作直接促銷所引發的關注，我們亦在檢討《私隱條例》的公眾諮詢報告(“諮詢報告”)中提出一些新建議。我們現正就提出的未來路向，包括立法建議，進行進一步的公眾討論，直至本年十二月三十一日為止。

8. 在直接促銷方面，我們建議為直接促銷用途收集及使用個人資料增加明確規定，以加強規管，並把違反有關規定及其後使用個人資料作直接促銷訂為罪行。該些規定包括資料使用者須在收集個人資料聲明合理地具體說明擬進行的促銷活動、可能把資料轉移予的人士的類別，和哪類資料會被轉移。這些資料的描述和展示應可讓公眾理解和合理地細讀；並須提供機會讓資料當事人可選擇不同意(“拒絕機制”)使用其資料作任何一種擬作的直接促銷用途或轉移給任何一類人士。若資料使用者違反上述規定及使用收集到的個人資料作直接促銷，即屬犯罪，可被處罰款 500,000 元及監禁三年。

9. 同樣地，我們建議訂立新規定以規管出售個人資料。如資料使用者擬向另一人士出售個人資料，則須先以書面方式，通知資料當事人擬將出售的個人資料種類及擬把個人資料出售予的人士，而載有該等資料的告知的描述和展示，須可讓公眾理解和合理地讓公眾細讀。資料使用者應給予資料當事人機會表明同意(“接受機制”)或不同意(“拒絕機制”)出售有關資料。如資料使用者未有遵從這些規定或違反資料當事人的意願向另一人士出售個人資料，即屬犯罪。可考慮處罰為罰款 1,000,000 元及監禁五年。

10. 另一方面，我們亦建議提高違反《私隱條例》第 34 條中有關在直接促銷中使用個人資料的規定(即倘資料當事人要求資料使用者停止使用他的個人資料作直接促銷，資料使用者便不得這樣做)的罰則，由現時的第 3 級罰款(10,000 元)提高至 500,000 元及監禁三年。諮詢報告中亦提出其他加強規管的建議，包括把披露在未經資料使用者同意下取得的個人資料以從中取利或作惡意用途的行為訂為罪行、把就同一事實重複違反保障資料原則訂為罪行，以及提高重複違反執行通知的罰則等。此外，我們亦建議授權私隱專員向有意根據《私

隱條例》第 66 條向資料使用者提出法律訴訟，以申索補償的受屈資料當事人提供法律協助。

11. 我們將詳細考慮在進一步公眾討論期間從社會不同界別、市民及立法會收集得的意見，在這過程中，我們會參考外地司法區的做法，例如採取“接受機制”或“拒絕機制”的安排，以制定對《私隱條例》的具體修訂。

個人資料轉移至香港以外的地方

12. 《私隱條例》第 33 條(該條尚未實施)規定資料使用者除非符合指明的條件(例如私隱專員已在憲報公告中指明某地方有與《私隱條例》大體上相似或達致與《私隱條例》的目的相同的法律正在生效)，否則不得將個人資料轉移至香港以外地區。有關條文的實施會對多個行業的跨境資料轉移活動有重大影響，例如銀行業及電訊業等。因此，我們需要考慮各項相關因素，包括是否需要諮詢有關方面以評估社會是否已就該條文的實施作好準備、相關的國際發展、業界是否需要協助(例如公署制訂指引)等。此外，私隱專員亦須在憲報公布哪些地方有與《私隱條例》大體上相似或達致與《私隱條例》的目的相同的法律等。

13. 在第 33 條實施前，將個人資料轉移至香港以外地方的行為受現行《私隱條例》有關使用個人資料的條文的規管。除非個人資料轉移的目的與原來收集有關資料時的目的相同或直接有關，否則資料使用者如沒有資料當事人的同意，不得把該等資料轉移至香港以外的地方。此外，只要資料使用者仍可在香港或從香港控制在香港以外持有、處理或使用的個人資料，《私隱條例》的各項條文則仍然適用。如資料使用者將個人資料的處理外判予離岸代理人，則其離岸代理人如作出任何違反《私隱條例》的行為，將視作由資料使用者干犯，有關的資料使用者將須負上責任。

14. 我們現正聯同私隱專員就考慮實施第 33 條的可能性訂定未來路向。

公署的資源

15. 政府堅決保障個人資料私隱，並會盡力提供適當的資源，以便公署有效地執行《私隱條例》。自從政制及內地事務局在二零零七年七月接管人權政策後，已將公署的每年撥款由二零零七至零八年度的

3,620 萬元，增至二零一零至一一年度的 4,860 萬元，增幅超過三成。公署在二零一零至一一年度，獲 457 萬元的新增資助金額，開設 5 個職位，以加強公署的執法和推廣工作。此外，為令公署有更多空間去運用資源，我們亦已提高公署的儲備金的上限，由以往的五百萬元(約佔本年度經常性撥款的百分之十一)提升至年度經常性撥款的百分之二十，讓公署在財政上有較大的彈性以應付運作上的需要。

16. 我們會繼續在資源分配機制下，為公署爭取額外的資源，以滿足現時及修改法例後的資源需求。

《非應邀電子訊息條例》

17. 《非應邀電子訊息條例》旨在規管商業電子訊息的發送活動。電訊管理局已制訂了一份人對人促銷電話基準實務守則，作為範本，以鼓勵涉及人對人電話促銷的業界按本身業務的特性來制訂行業的實務守則，自我規管。實務守則範本包括要求從業員在打出人對人促銷電話時，須表明身份，其來電亦應顯示號碼。實務守則亦要求業界制定內部拒收電話名單，供市民登記拒收促銷來電。

18. 四個較多採用人對人電話促銷的行業，即金融業、電訊業、保險業及電話中心，對採納實務守則反應正面。預計將會有更多商會及公司陸續參與此自律計劃。電訊管理局會密切監察計劃的運作。

八達通公營化

19. 政府認為現階段沒有需要改變八達通卡公司的營運和擁有權。事實上，我們認為不應將私營公司公營化與保障個人資料私隱混為一談，把企業公營化並非保障個人資料私隱的有效或唯一途徑。追本溯源，我們應該透過完善有關法例及指引，以達致為個人資料私隱提供更全面、清晰及妥善的保障。就此，我們已提出多項有關《私隱條例》的立法建議，以加強保障個人資料私隱。

政制及內地事務局
二零一零年十二月

2010年10月20日(星期三)
立法會會議席上
王國興議員就
“改善個人資料私隱的保障”
動議的議案

經黃定光議員及陳健波議員修正的議案

政府、各公營及私營機構應當切實妥善地保障市民的個人私隱，是本港社會的共識，然而近月公共交通機構屬下的‘八達通’、‘快易通’，以及金融保險業、電子通訊業等被揭露違反《個人資料(私隱)條例》，並將收集的個人資料違規轉移或出售牟利，涉及之廣、影響之大，遍及數百萬香港市民的個人資料私隱權利；當中具壟斷性質的電子貨幣‘八達通’，更承認出售客戶的個人資料從中獲利逾4,400萬元；‘八達通’的醜聞揭露出現時市面上存在各種智能卡如積分卡、會員卡、信用卡，儲值卡及增值卡等等，普遍沒有切實執行《個人資料(私隱)條例》的規定，市民的個人資料私隱未受到妥善的保障，機構可利用該條例寬鬆空間漏洞和灰色地帶，肆意收集超過其公開宣稱的收集目的之個人資料，再把資料彙編成為他們的搖錢樹，無從監察，情況非常嚴重，令市民日常生活大受困擾；然而，礙於法例所賦予個人資料私隱專員公署的權力及資源所限，未能作出有效監管，而相關負責的政府部門亦未認真承擔保障個人資料私隱的責任；就此，本會促請政府立即採取下列措施，以保障市民大眾的個人資料私隱權利：

- (一) 促請執法部門全面徹查所有涉及轉移和出售客戶個人資料、侵犯市民個人私隱的公司及機構，追究刑事責任，並責成該等公司或機構須在獨立的第三者監督下，剷除違法違規收集的市民個人資料，以及向受影響的客戶作出道歉及賠償；
- (二) 立即全面檢討和修訂《個人資料(私隱)條例》，以堵塞法例漏洞，消除灰色地帶，同時增加刑事懲罰，以收阻嚇作用；
- (三) 立即實施《個人資料(私隱)條例》第33條，落實管制將個人資料轉移至香港以外地方的情況，以防止個人資料因不合理地被轉售予海外公司，而缺乏完善的個人私隱保障；
- (四) 增加個人資料私隱專員公署的資源，提高處理投訴的效率，加大執法力度，切實保障市民的個人資料私隱權利；

- (五) 增訂明確條款和規定，確保消費者有選擇加入機制的權利，保障消費者在不受脅迫或利誘的情況下提供不超過機構宣稱的‘收集目的’範圍的個人資料，加大力度打擊及取締濫收市民個人私隱資料的行為；
- (六) 修訂《非應邀電子訊息條例》及其規定的《拒收訊息登記冊》，以規管人對人的電子推銷活動，藉以保障消費者的個人資料不會被不當地用於商業促銷活動，從而對其構成極大的滋擾；
- (七) 立法規管所有會員卡、信用卡等等各種的申請表格，當中有關忠告消費者保障個人資料私隱權利條款的字體及內容，必須符合正常視力、合理閱讀的字型、位置及面積大小，並確保未能清楚閱讀及理解收集內容的市民，同樣可收取清晰的選擇提示及保障個人資料私隱權利的資訊；
- (八) 立法規管本港所有私營及公營公司，在涉及任何有關轉移或轉讓個人資料的合約中，都必須以獨立條款予當事人作出確認，以及述明有關個人資料的轉移或轉讓是否涉及牟利用途後，才可將其個人資料轉移至第三者公司，包括其合作伙伴公司及附屬的子公司；及
- (九) 參考外地成功經驗及香港機場管理局的運作模式，積極研究把智能卡‘八達通’公營化，以確保數以百萬計必須使用‘八達通’的香港市民，其個人資料私隱得到完整及切實的保障，徹底避免全港市民個人資料私隱再次成為公營或私營公司的搖錢樹；及
- (十) 參考各地做法，研究本港採取選擇加入及選擇退出機制之利弊；

政府在採取有關措施時，亦需確保各行各業都能在本港依法營商，亦不能扼殺有關行業(包括直銷行業)的生存空間，從而令大量從業員可以維持生計。