

香港社區組織協會 民權法律中心 回應檢討《個人資料(私隱)條例》的公眾諮詢報告意見書

1. 引言

香港特別行政區政府就檢討現行《個人資料(私隱)條例》(下稱「私隱條例」)，於2009年8月進行為期3個月公眾諮詢，並於2010年10月發表公眾諮詢報告(下稱「報告」)。

是次諮詢報告收集各方意見，公眾亦積極就修訂私隱條例提出意見，反映公眾極為重視個人私隱，對保障私隱訴求亦愈益提高。對於政府提出各項擬落實的建議，本會表示歡迎，各項建議亦應儘快落實。然而，政府在報告中表示決定不擬推行多項重要建議，顯示當局根本未有誠意完善現行私隱條例，令人失望。現按各主要不擬推行的建議，簡述如下：

2. 不擬推行的建議

2.1 不定義敏感個人資料

當局在報告中表示，雖然大部份意見認為對敏感的個人資料提高較大保障(見第4.2.8段)。然而，由於貿然引入新的規管制度可能對市民造成混淆，過份嚴格的規管更會增加企業營運成本、為商業營運帶來負擔等(見第4.2.12(b)段)，因此建議不擬推行該建議。

本會認為，作為負責任的政府，若然已同意為敏感的個人資料提高較大保障屬社會共識，便有責任主動訂立法例增加保障。若然當局有決心推行建議，必然同時加強公眾教育，建議亦不會是過份嚴格的規管。因此，所謂對市民造成混淆、增加企業營運成本等，無疑託辭推搪卸責。區分敏感或非敏感的個人資料的目的，絕非為著超英趕美，而是為配合社會發展，與國際人權標準及公民對私隱期望接軌。事實上，縱使推行建議後增加企業成本，既然敏感個人資料私隱極為重要，在平衡各方利益後，亦不可犧牲私隱而不擬推行建議。

2.2 不授予私隱專員刑事調查及檢控權力

當局在報告中決定不應予私隱專員刑事調查及檢控權力，原因是擔心權力過份集中，或甚混淆私隱專員公署角色，理據極其荒謬。事實上，正如報告書承認，現行亦有不少法定機構被賦權提出檢控，例如：職業訓練局、僱員補償援助基金管理局、建造業工人註冊管理局、證券及期貨事務監察委員會等。(第4.3.5段)以上各機構在檢控工作上行之有效，試問又何來權力過份集中之批評？

根據現行私隱條例，私隱專員擁有檢察權及調查權，但沒有檢控權力。有關檢控的工作主要由律政司負責及決定是否檢控。私隱專員作為保障市民個人資料私隱的守護者，其亦屬人權監察機制的一重要部份，專員公署應獲賦予超然獨立的地位，以履行保障個人資料的法定職責。公署的職能強調執行法例，有別於其他以提供公共服務為主的政府部門。若然專員缺乏任何刑事調查權及檢控權力，只會被公眾視為欠缺實權的「無牙老虎」，既不利執行法例，亦無助於私隱推廣工作。

2.3 不訂立准許資料使用者拒絕父母親查閱未成年人士個人資料的法例

當局在報告中主要以令資料使用者擁有太大酌情權、憂慮限制父母查閱子女個人資料的權力、以至實際執行時遇上很大困難等理由，拒絕立法准許資料使用者拒絕父母親查閱未成年人士個人資料。

本會認同問題的複雜性，當中既有考慮父母有法律責任妥善照顧其 18 歲以下的子女，同時又要平衡未成年人士的個人私隱。然而，由於未成年人與父母涉及其個人資料的問題千變萬化，父親或母親亦有可能濫用查閱子女個人資料機制的可能，為完善現行私隱條例，當局絕不應因噎廢食而不推行有關建議。相反，若社會擔心資料使用者擁有太大的酌情權，當局可在私隱條例中加入新條文，准許資料使用者在權衡各項因素下，決定是否拒絕「有關人士」查閱資料要求，以保障未成年人的利益。

2.4 不訂定處理查閱資料要求所收取的費用

查閱個人資料是個人一重要私隱權利，惟當局在報告中表示不擬訂定處理查閱資料要求所收取的費用，主要原因是難以訂定合適的費用標準，更認為業界自行規管較為合適。若然各行業能有效自行規管，以上議題大可省掉，惟事實卻不然。現實中不少市民曾投訴有資料使用者，就按查閱資料要求提供所需要的資料而徵收的費用差別很大，更投訴人表示收費過高。

因此，本會認為應規定資料使用者依從查閱資料要求所徵收的費用，不得高於私隱條例內收費附表列出的訂明最高收費，這樣才有利個人行使查閱個人資料的權利。

2.5 儘快實施私隱條例第 33 條

報告書中未有詳盡討論如何規管在香港以外地方監管個人資料私隱的問題。現時資料使用者在香港或從香港控制資料的處理，即使整個資料處理過程在香港以外地方進行，均受私隱條例第三原則(即個人資料的使用原則: 訂明除非獲得資料當事人同意，否則個人資料只可用於在收集資料時所述明的用途或與其直接有關的用途。)規管。然而，有關規定完全不足以保障香港市民的個人資料不被不合理地移轉至香港以外地方。

根據現行私隱法例，有關移轉個人資料至香港以外地方，主要由該條例第 33 條規定。條例第 33 條禁止個人資料移轉至沒有類似香港保障個人資料的地區，然而，該條在私隱法例生效十多年後，至今仍未實施。。

按照條例第 33 條規定，條文一旦生效，專員便可藉憲報公告，為本條的施行指明該地方。有見很多企業及跨國公司均將其業務移轉至海外，當中涉及收集、持有、處理、使用個人資料，當局有必要儘快公佈實施條例第 33 條，以完善保障個人資料。

另外，條例第 33 條並沒有要求資料使用者或資料處理者，在移轉個人資料至香港境外後必須通知私隱專員。有見私隱專員缺乏足夠資源在境外監管，本會同時建議訂立法定責任，規定資料使用者或資料處理者在轉移個人資料時需向私隱專員通報，以強化公署的監管。這也有利日後個人資料外洩或遺失的調查工作。

3. 本會主要建議

為完善保障個人資料的法律保障，提升私隱專員的規管效能，本會促請當局推行以下建議：

- 3.1 訂立「敏感個人資料」類別，並對敏感資料提供較高程度的保障；
- 3.2 私隱專員應獲賦予刑事調查及檢控權力，避免淪為「無牙老虎」，以便更有效地處理日新月異侵犯個人私隱的投訴；
- 3.3 訂立准許資料使用者拒絕有關人士查閱未成年人士個人資料的法例，平衡資料當事人與有關人士的權責；
- 3.4 訂定資料使用者依從查閱資料要求所徵收的費用，不得高於私隱條例內收費附表列出的訂明最高收費，保障個人行使查閱個人資料權利；
- 3.5 實施私隱條例第 33 條中有關規管不得隨意將個人資料移轉至外地的條文。

二零一零年十一月