

民主黨對檢討《個人資料（私隱）條例》的公眾諮詢報告的意見

民主黨政制及人權政策副發言人單仲偕

1. 政府當局在二零一零年十月發表檢討《個人資料（私隱）條例》的公眾諮詢報告（諮詢報告），基於二零零九年八月的諮詢結果，以及近月八達通和銀行等企業出售市民個人資料牟利的事件，提出建議措施，再次諮詢公眾。本人對文件內的部份建議不表認同。

指導原則

2. 政府當局在二零零九年的諮詢文件中，列出八項指導原則¹，指個人的私隱權不是絕對的，個人資料私隱的保障須因應經濟、科技發展等因素而作出平衡，因此建議傾向保守。政府這八項指導原則有違國際人權準則，世界人權宣言第十二條寫明「任何人的私生活、家庭、住宅或通訊不得任意干涉，他的榮譽和名譽不得加以攻擊。人人有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊。」。《公民權利和政治權利國際公約》第十七條同樣規定，任何人之私生活不得無理或非法侵擾。基於國際公約的規定，民主黨去年提交的意見書已指出，保障私隱是基本人權，政府應該以保障私隱為首要原則，而不輕易妥協。
3. 可是，政府當局完全沒有正視民主黨的這點意見，在新的諮詢文件中，不但這八項原則隻字不改，連市民在第一次諮詢時對這八項指導原則有甚麼意見也沒有隻字交代，更沒有闡述當局基於甚麼理據，訂出這八項指導原則。

¹八項指導原則包括：

- ✚ 必須平衡個人的私隱權與其他權利及公眾及社會利益；
- ✚ 必須平衡個人資料私隱與便利資訊及通訊科技持續發展；
- ✚ 任何法例的修改都不應削弱香港的競爭力和經濟效率；
- ✚ 需避免商業活動和個別資料使用者承受沉重的負擔；
- ✚ 應充分考慮本地情況；
- ✚ 私隱條例在科技轉變中應具彈性且合時；
- ✚ 立法干預未必一定是最有效方法；
- ✚ 社會對私隱課題有共識至為重要。

對直接促銷的規管

4. 過往數月，八達通被揭發出售 240 萬市民的個人資料作促銷用途，多間銀行和電訊公司亦被發現轉移客戶個人資料，而商戶購買這些個人資料主要是作促銷用途。由八達通事件可見，市民在不知情的情況下，其個人資料可能已被售予多個商戶。雖然，《私隱條例》第 34 條已賦權市民，可以要求資料使用者停止用其個人資料作直銷用途，但這條文無法停止市民持續受到不同商戶的直銷電話的滋擾。諮詢報告建議資料使用者在收集個人資料作直接促銷用途時，須說明有哪類資料將轉移予何種類別人士。但這建議仍無法提供足夠的保障，因為「何種類別人士」非常含糊，且商戶若出售資料予太多商戶，市民日後決定拒絕被繼續出售個人資料時，亦難以跟進。民主黨認為，法例應規定資料使用者在直接促銷時，有責任告知當事人他是如何取得其個人資料，讓當事人有渠道通知資料來源，拒絕繼續被轉移其個人資料作直銷用途。
5. 諮詢報告在規管收集個人資料作直銷用途方面，建議資料使用者應提供選擇，讓資料當事人可選擇「不同意」轉移其個人資料作直銷用途（即「拒絕機制」），而沒有接受私隱專員公署（公署）的建議，採用「接受機制」，如果資料使用者要轉移客戶的個人資料，須得到資料當事人的明確同意。正如公署所言，「接受機制」的好處是須獲得資料當事人明確同意使用其個人資料，與保障資料第 3 原則下限制使用原則的「訂明同意」相符。公署在八達通調查報告亦指出，「知道直接促銷行業強烈傾向選用「拒絕服務」方式…」，然而，專員認為「接受服務」方式可為個別人士提供進一步的資料私隱保護，亦符合公眾在這方面加強規管的期望。」。對於政府不接納私隱專員公署的建議和市民的訴求，不採用「接受機制」，民主黨認為難以接受。
6. 此外，民主黨認為，應設立全港適用的拒收直接促銷電話中央登記冊。電訊管理局早就電子通訊形式進行的直接促銷活動，設立了拒收電子訊息登記冊，而諮詢文件對設立拒收直接促銷電話中央登記冊，仍採拖延政策，表示要「監察人對人促銷的活動，倘若日後這些問題增多，當局會考慮是否可以規管這類活動」，令人失望。立法會於十月二十日通過一項動議，促請當局「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」，回應立法會的要求，當局應落實設立拒收直銷電話中央登記冊。

個人資料外洩通報機制

7. 近年多個公營機構和私營企業洩漏個人敏感個人資料的事件，部份個人資料在互聯網上流傳，令社會廣泛關注如何盡快處理個人資料外洩的事

件，減少資料當事人蒙受的損失。歐洲議會、美國 46 個州已訂立強制性通報機制，加拿大亦趨向採納強制性通報機制，而政府在諮詢報告只建議「先推行自願通報機制」，且沒有承諾日後推行強制性通報機制，落後於其他國家。

8. 民主黨認為，應該推行強制性的通報機制。考慮到強制性通報機制對各行業的影響，香港可參考美國經驗，按高、中、低風險分類，針對涉及高風險個人資料的行業，如銀行和金融業，先落實推行強制性的通報機制，再分階段在較低風險的行業推行。

私隱專員的法定權力

9. 私隱專員公署對八達通事件的處理，再次令公署被譏為「無牙老虎」。政府在諮詢報告中，沒有接納公署的要求，拒絕賦予專員進行刑事調查及提出檢控的權力。民主黨認為，公署較其他執法機構更了解私隱事務和相關法例，負責刑事調查是合適的安排。

敏感個人資料

10. 政府當局在諮詢報告中表明不接納公署的建議，把生物辨識資料（如瞳孔特徵、掌紋及指模）列為敏感個人資料，提供較高程度的保障，把處理敏感個人資料限於指定的情況。
11. 隨著科技發展日新月異，一些敏感個人資料一旦外洩，可能造成十分嚴重的傷害，指模等生物辨識資料由於不能取消或改變，資料外洩造成的傷害更是非常深遠，加強對敏感個人資料的保障，因此必須盡快推行。政府在諮詢報告中亦承認，在公眾諮詢活動中，大部份市民都同意對敏感個人資料提供較高保障的大方向，只是因為資訊科技界擔心加強規管會窒礙業界的發展，加以反對，政府便決定不理會市民要求加強敏感個人資料的訴求，民主黨認為難以接受。保障個人敏感資料的私隱，應該是首要考慮因素。對於資訊科技界的顧慮，當局應與資訊科技界商討，在加強規管敏感個人資料的時候，提供清晰的界定和指引，減少業界開發科技時面對的不明朗因素。

將互聯網規約地址視為個人資料

12. 另一項政府拒絕採納公署提出的建議，是將互聯網規約地址（即 **Internet Protocol address “IP 地址”**）視為個人資料。政府決定不將 IP 地址視為個人資料，容許互聯網服務供應商向其他地區政府提供情報，民主黨難以接受。

13. IP 地址可追蹤到電腦用戶的身份，是有案例的。雅虎香港於 2003 年向內地政府提交大陸記者師濤發電郵給海外的資料，包括 IP 及電郵地址和發放資料的時間。內地當局基於這些資料起訴師濤，並將他判刑十年。根據《私隱條例》，雅虎披露的 IP 地址並不屬法例所界定的個人資料。可是，若將 IP 地址連同其他可供識別的個人資料，如電郵地址，便可追查得到用戶的身份，該批資料便受到《私隱條例》的保障。
14. 在諮詢報告中，政府謂把 IP 地址本身視為個人資料，會對資訊科技界業內人士帶來不合理的負擔。但是，有資訊科技界人士表示，業界對將 IP 地址視為個人資料並不強烈反對。若政府能界定 IP 地址的使用準則，會令業界有規可循，對業界是一個保障。政府任由法例的灰色地帶繼續存在，反而令資訊科技界容易陷入法律陷阱。

跨境處理個人資料

15. 雅虎事件引發的另一問題，是當其他地方的執法機構要求香港機構提交一些個人資料，而該地方沒有和香港相若的法律保障，是否應該容許有關機構引用條例第 58 條，提供個人資料給另一個司法管轄區，作為偵測或拘捕罪犯之用？
16. 此外，現時有很多機構在服務的運作過程中，將部份程序轉到其他地方進行，個人資料因而亦被轉移到香港以外地方。在八達通事件中，合約條款更容許八達通轉交或披露客戶的個人資料給其附屬公司、聯屬公司或其他商戶，「不論是否在香港境內」，並在當地法例約束下再披露給其他人士。各企業在出售客戶個人資料給其他商戶時，會否已將部份市民的個人資料輾轉出售到香港境外地區？這些個人資料在香港以外地方的保密和使用若沒有保障，隨時對當事人造成經濟損失，對日常生活造成滋擾，甚至影響個人安全。在政治上，任由個人資料被轉移到沒有人權保障的地方，更可能便利政權打壓異己。
17. 海外國家在這方面有嚴謹的規定，歐洲共同體委員會 108 公約以及 2001 年協議（Council of Europe Convention 108 together with the Protocol of 2001）規定，只有當另一地區的司法制度在個人資料方面能提供足夠水平的保障，資料使用者才可將個人資料轉移到該地區。
18. 在香港，《私隱條例》第 33 條就跨境處理個人資料提供了保障。該條文規定，除非符合以下條件，否則禁止將個人資料移轉至香港以外地方：
 - ✚ 資料當事人已以書面同意；

- ✚ 資料使用者有合理理由相信在該地方有與《個人資料（私隱）條例》大體上相似或達致相同目的的法律，而且該法律已生效；
- ✚ 若專員有合理理由相信在該地方有與《個人資料（私隱）條例》大體上相似或達致相同目的的法律，他可藉憲報公告，准許轉移個人資料到該地。相反，若專員發現該地已不再有與《個人資料（私隱）條例》大體上相似的條例生效，他須廢除或修訂有關公告。

19. 可是，條文自 1995 年經立法局通過，1996 年實施，到現在仍未生效。

資料使用者登記冊

20. 另一項公署必須盡快落實執行的法律條文，是設立資料使用者登記冊。根據《個人資料（私隱）條例》第 IV 部，私隱專員有權藉憲報公告某類別的資料使用者須呈交申報表，再由專員輯成資料使用者登記冊，供公眾查閱。雖然有關條文已經生效，但公署至今仍未設立登記冊。公署必須盡快設立登記冊，並將最近涉及轉移和洩漏客戶個人資料的八達通、銀行等金融機構、保險和電訊等行業列入登記冊名單，規定這些企業向公署提交資料收集、持有、使用和披露等資訊，並向私隱專員提交循規審核報告，透過加強企業使用客戶個人資料的透明度，促使企業更加審慎地使用和處理客戶的個人資料。

中央政府駐港機構

21. 《個人資料（私隱）條例》的另一漏洞，是中央政府駐港機構是否受條例規管，至少沒有定案。對於這個問題，特區政府認為，必須與中央政府磋商，評估條例會否影響個別中央政府機構的運作，才決定應否對中央政府機構具約束力。可是，諮詢中央政府的過程曠日持久，毫無實質進展。立法會司法及法律事務委員會不下十次追問覆檢進度，當局不但無法明確告知條例是否適用於中央政府駐港機構，至今連何時才可給市民明確答案亦無法說明。政府必須盡快作出跟進，避免中央政府駐港機構可任意轉移市民的個人資料，侵犯市民私隱。

民主黨對檢討《個人資料（私隱）條例》公眾諮詢報告的意見

民主黨政制及人權政策副發言人
單仲偕
2010年11月20日



指導原則

- 政府諮詢文件列出八項指導原則
 - 必須平衡個人的私隱權與其他權利及公眾及社會利益
 - 必須平衡個人資料私隱與便利資訊及通訊科技持續發展
 - 任何法例的修改都不應削弱香港的競爭力和經濟效率
 - 需避免商業活動和個別資料使用者承受沉重的負擔
 - 應充分考慮本地情況
 - 私隱條例在科技轉變中應具彈性且合時
 - 立法干預未必一定是最有效方法
 - 社會對私隱課題有共識至為重要
- 世界人權宣言第十二條：「任何人的私生活、家庭、住宅或通訊不得任意干涉，他的榮譽和名譽不得加以攻擊。人人有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊。」
- 《公民權利和政治權利國際公約》第十七條：「任何人之私生活、家庭、住宅和通信，不得無理或非法侵擾...」
- **保障私隱是基本人權，政府應該以保障私隱為首要原則，不應輕易妥協。**

對直接促銷的規管

- 政府建議：資料使用者在收集個人資料作直接促銷用途時，須說明有哪類資料將轉移予何種類別人士，並提供選擇，讓資料當事人可選擇「不同意」（即opt-out）。
- 民主黨建議：
 - 應規定資料使用者在直接促銷時，有責任告知當事人是如何取得其個人資料
 - 採取明示選擇加入機制（即opt-in）
 - 設立拒收直銷電話中央登記冊。

個人資料外洩通報機制

- 政府建議：「先推行自願通報機制」，沒承諾日後推行強制性通報機制。
- 民主黨：
 - 推行強制性通報機制。
 - 可參考美國經驗，按風險分類，針對涉及高風險個人資料的行業，如銀行和金融業，先推行強制性通報機制，再分階段在較低風險的行業推行。

資料使用者登記冊

- 《個人資料（私隱）條例》IV部：私隱專員有權藉憲報公告某類別的資料使用者須呈交申報表，再由專員輯成資料使用者登記冊，供公眾查閱。
- 公署未設立登記冊。
- 專員應盡快刊憲，將八達通、銀行等金融機構、保險和電訊等行業列入登記冊名單，規定有關企業向專員申報資料收集、持有、使用和披露等資訊，並提交循規審核報告。

跨境處理個人資料

- 歐洲共同體委員會108公約以及2001年協議（Council of Europe Convention 108 together with the Protocol of 2001）：只有當另一地區的司法制度在個人資料方面能提供足夠水平的保障，資料使用者才可將個人資料轉移到該地區。
- 《私隱條例》第33條規管跨境處理個人資料，但《私隱條例》自1995年通過，第33條到現在仍未生效。

中央政府駐港機構

- 《個人資料（私隱）條例》自**1995**年通過，至今政府無法提供明確答案，中央政府駐港機構是否受法例規管。

將互聯網規約地址視爲個人資料

- 政府：拒絕公署將互聯網規約地址（即“IP地址”）視爲個人資料的建議。
- 民主黨：雅虎香港曾向內地政府提交記者師濤發電郵的IP、電郵地址等資料，讓內地政府追蹤到師濤。可見籍IP地址可追蹤到電腦用戶的身份。應將IP地址視爲個人資料。

敏感個人資料

- 政府：不接納公署的建議，把生物辨識資料（如瞳孔特徵、掌紋及指模）列為敏感個人資料，提供較高程度的保障。
- 民主黨：當局應與資訊科技界商討，加強規管敏感個人資料的時候，並提供清晰的界定和指引。大部份市民亦同意對敏感個人資料提供較高保障的大方向。

私隱專員的法定權力

- 民主黨：
 - 公署較其他執法機構更了解私隱事務和相關法例，負責刑事調查是合適的安排。
 - 參照平等機會委員會，授權私隱專員為受屈人提供法律協助以申索補償。
 - 在採用法庭程序前，應考慮由公署進行調解，處理投訴和索償的申請。

~ 謝謝! ~