

檢討
《個人資料（私隱）條例》
的諮詢文件

二零零九年八月

目錄

	頁
前言	i
摘要	iii
第 1 章： 引言	1
第 2 章： 《個人資料（私隱）條例》概覽	6
第 3 章： 敏感個人資料	12
建議 1： 敏感個人資料	12
第 4 章： 資料保安	19
建議 2： 規管資料處理者及分判活動	19
建議 3： 個人資料外洩通報機制	29
第 5 章： 私隱專員的執法權力	37
建議 4： 授予私隱專員刑事調查及檢控權力	37
建議 5： 在第 66 條下為資料當事人提供法律協助	40
建議 6： 向受屈的資料當事人判給補償	41
第 6 章： 罪行及制裁	44
建議 7： 把違反保障資料原則訂為罪行	45
建議 8： 在未經授權下取得、披露和出售個人資料	46
建議 9： 就同一事實重複違反保障資料原則	49
建議 10： 就嚴重違反保障資料原則處以罰款	50
建議 11： 重複違反執行通知	52
建議 12： 提高在直接促銷中不當使用個人資料的罰則	53
第 7 章： 徵求意見的建議摘要	56

	頁
附件 1： 其他建議：徵詢意見	
(A) 資料當事人的權利	60
建議 13： 由第三者給予訂明同意更改個人資料用途	60
建議 14： 父母親查閱未成年人士個人資料的權利	62
建議 15： 查閱受爭議的個人資料	64
(B) 資料使用者的權利及義務	66
建議 16： 為遵從其他條例而拒絕依從查閱資料要求	66
建議 17： 刪除個人資料	67
建議 18： 處理查閱資料要求所收取的費用	68
建議 19： 在 40 日內以書面回覆查閱資料要求	70
(C) 私隱專員的執法權力	72
建議 20： 在何種情況下發出執行通知	72
建議 21： 澄清在執行通知中指示糾正違規行為的權力	73
建議 22： 取消中止調查的時限	74
建議 23： 拒絕調查的新增理據	74
(D) 新增豁免條文	77
建議 24： 商業併購過程中個人資料的轉移	77
建議 25： 基於健康理由提供身分和所在地資料	79
建議 26： 在緊急情況下處理個人資料	81
建議 27： 為了履行監護責任和家長照顧責任而把未成年人的個人資料轉移	83

	頁
附件 2： 不予跟進的建議	
(A) 私隱條例的規管範圍	85
A.1 重整直接促銷的規管機制	85
A.2 把互聯網規約地址視為個人資料	86
A.3 私隱條例的適用地區	88
(B) 豁免條文	89
B.1 有關公眾利益的裁決	89
B.2 公共領域豁免	90
(C) 私隱專員的權力	91
C.1 搜查及檢取證據的權力	91
C.2 召喚公職人員提供協助	92
C.3 公開聆訊的權力	92
C.4 回應專員調查／視察報告的時限	93
附件 3： 私隱條例的雜項建議修訂	
(A) 私隱專員的法定權力及職能	95
建議 28： 免卻私隱專員將調查結果通知已撤回投訴的人士的責任	95
建議 29： 私隱專員為了履行職能而披露資訊	95
建議 30： 私隱專員及他的訂明人員個人免受起訴的保障	96
建議 31： 授權私隱專員就教育或推廣活動／服務收取費用	97
建議 32： 授權私隱專員獲取資料以核實資料使用者申報表	97
(B) 新增豁免條文	98
建議 33： 因為法例規定、准許，或與任何法律程序有關而使用個人資料	98

	頁
建議 34： 為保留歷史檔案轉移資料	99
建議 35： 以避免「導致自己入罪」拒絕遵從查閱資料要求	99
(C) 澄清條例適用情況	100
建議 36： 第 58 條中“罪行”的定義	100
建議 37： 擴展“有關人士”的定義	101
建議 38： 從“直接促銷”定義中剔除社會服務	101
建議 39： 豁免法庭或司法人員持有的個人資料	102
建議 40： 延長提交資料以檢控罪行的時限	102
建議 41： 防止遺失個人資料的責任	103
(D) 澄清其他運作事宜	103
建議 42： 私隱專員同時送達調查結果及執行通知	103
建議 43： 查閱或改正資料要求的受理人員的資料	104

前言

政制及內地事務局在個人資料私隱專員的協助下，全面檢討了《個人資料（私隱）條例》（“私隱條例”），研究隨着過去十年的發展，包括科技的進步，私隱條例現行的條文是否仍足以保障個人資料。本文件載述檢討的結果。

私隱條例的修訂建議或會對社會各個界別、公營部門、私營機構和市民大眾有深遠影響。我們認為在決定未來路向前，有需要進行公眾諮詢，蒐集市民對修訂建議的意見。

請在二零零九年十一月三十日或之前，以郵寄、傳真或電郵方式提交意見或建議：

地址： 香港下亞厘畢道
中區政府合署東座 364 室
政制及內地事務局（第 4 組）

傳真號碼： 2523 0565

電郵地址： pdpo_consultation@cmab.gov.hk

市民就本諮詢文件提交意見書時附上的個人資料，純屬自願提供。任何在意見書上提供的個人資料，只會用於是次諮詢用途。

收集所得的意見書和個人資料或會轉交有關的政府決策局和部門或個人資料私隱專員公署，用於與是次諮詢直接相關的用途。獲取資

料的政府決策局或部門以及私隱專員公署日後亦只可把資料用於同一用途。

就本諮詢文件提交意見書的個人及團體（寄件人），其姓名／名稱及意見或會在公眾諮詢結束後公布，供公眾人士查閱。本局與其他人士進行討論時或在其後發表的報告中（不論私底下或公開），或指名引用就本諮詢文件發表的意見。寄件人如不欲公開其姓名／名稱及／或全部或部分意見，本局會尊重其意願。如寄件人並無提出此等要求，則當作可公開其姓名／名稱。

向本局提交意見書的任何寄件人，均有權查閱及更正其來件附列的個人資料。查閱或更正個人資料的要求，應以書面提出：

地址： 香港下亞厘畢道
中區政府合署東座3樓
助理秘書長（政制及內地事務）4B

傳真號碼： 2523 0565

（電郵地址： pdpo_consultation@cmab.gov.hk）

政制及內地事務局

2009年8月

摘要

《個人資料(私隱)條例》(“私隱條例”(第 486 章)在 1996 年生效。在過去十年間，資訊科技迅速發展、互聯網變得普及、電子商貿快速增長。資訊和通訊科技的應用日益廣泛，提高了香港的競爭力和效率，並為市民提供更多更方便易用的服務。與此同時，科技的進步為個人資料私隱的保障帶來新的挑戰。為此，確定私隱條例是否足以應付這些發展帶來的挑戰，至為重要。

2. 此外，市民對個人資料私隱的保障日益關注。就此，我們需要檢討應否在若干情況之下收緊對個人資料的規管。我們亦需要簡化私隱條例的運作和解決私隱條例施行時所遇到的問題。

3. 政制及內地事務局在個人資料私隱專員(“私隱專員”)的協助下，就私隱條例進行了全面的檢討，就着過去十年各方面的發展，包括科技的進步，研究私隱條例的現有條文是否仍足以保障個人資料。

指導原則

4. 在進行檢討時，我們以下述原則為依據：

- (a) 個人的私隱權不是絕對的。私隱權必須與其他權利以及某些公眾及社會利益取得平衡；
- (b) 需要在保障個人資料私隱與便利資訊及通訊科技持續發展之間，取得平衡；

- (c) 對私隱法例作出的任何修改，都不應削弱香港作為國際城市的競爭力和經濟效率；
- (d) 需要避免商業活動和個別資料使用者承受沉重的負擔；
- (e) 應充分考慮本地的情況；
- (f) 需要確保在科技轉變中，私隱條例仍具彈性並且合時；
- (g) 立法干預未必一定是最有效方法。在某些情況下，推行行政措施可達到保障個人資料私隱的效果；以及
- (h) 社會對私隱課題有相當程度的共識至為重要。

邀請提出意見

5. 檢討中的不少建議會影響到社會各個界別、公營部門、私營機構和市民大眾。我們對各項修訂建議持開放態度，歡迎公眾人士提出意見。這一輪公眾諮詢工作完成後，我們會整理收集所得的意見。待我們就未來的路向訂出大方向後，便會安排公眾進一步討論可行的立法建議。

建議

6. 主要的建議涉及敏感個人資料、資料保安、私隱專員的執法權力，以及罪行及制裁，詳情載於諮詢文件第 3 至 6 章。對社會有頗大影響的其他徵求意見的建議，載於文件附件 1。至於那些當局曾考慮但無意推行的建議，載於附件 2。附件 3 載有雜項修訂建

議，主要包括一些運作和程序方面的修訂，務求私隱條例的運作更為暢順，和解決私隱條例施行時在運作和技術上遇到的問題。

7. 下文第 8 至 23 段簡介主要的建議。

敏感個人資料

建議 1：敏感個人資料

8. 目前，私隱條例沒有區別“敏感”個人資料與“非敏感”個人資料。較嚴格地規管敏感個人資料與國際做法一致。不過，現時並沒有一套國際公認的敏感個人資料，而敏感個人資料的觀念與文化背景有密切的關係。鑑於生物辨識科技的發展對個人私隱帶來的挑戰，我們首先可考慮把生物辨識資料（例如瞳孔特徵、掌紋及指模）列為敏感個人資料。

9. 為對敏感資料提供較高程度的保障，我們在諮詢文件內提出一個可考慮的規管模式，把資料使用者處理敏感個人資料規限於指定的情況，從而把收集和使用該等資料的範圍收窄。

資料保安

建議 2：規管資料處理者及分判活動

10. 把個人資料分判或委託給第三者處理的趨勢日益普遍，令個人資料外洩的風險增加。目前，私隱條例沒有規管代資料使用者處理個人資料的資料處理者。為加強交託給資料處理者的個人資料的保安措施，我們提出了幾個可供考慮的規管方案。

11. 規管方案建議，把個人資料轉移給資料處理者持有、處理或使用的資料使用者，應以合約方式或其他方法，確保其資料處理者及任何分判承辦商採取所有切實可行的步驟，確保個人資料的保安及妥為保管，並確保該等資料不會被不當使用，且在無需再作處理時刪除。

12. 作為方案的一部分，我們可以考慮直接向資料處理者施加責任，規定他們須在受託處理的個人資料的保安、保存和使用方面，與資料使用者一樣作出應盡的努力。我們明白到特定業界在運作上有本身的限制，以致部分資料處理者在遵行某些規定方面可能會有困難。為此，我們亦建議考慮向不同類別的資料處理者施加不同責任的方案。

建議 3：個人資料外洩通報機制

13. 隨著連串的個人資料外洩事件發生，社會上有人提出，應否訂立個人資料外洩通報機制（“通報機制”），要求資料使用者因違反資料保安規定而導致個人資料外洩或遺失時，通知私隱專員及受外洩事故影響的人士，以減低受影響人士因個人資料外洩可能導致的損失。強制通報的規定可能對商業活動帶來沉重的負擔。鑑於一些海外地方採用自願性指引來處理資料外洩通報事故，我們認為較穩妥的做法是先推行自願性通報機制，讓我們可以更準確地評估遵行外洩通報對各界別的影響，再調校通報規定，使有關規定既合理又切實可行，又不會對社會造成沉重的負擔。就此，私隱專員可就自願通報機制發出指引。

私隱專員的執行權力

建議 4：授予私隱專員刑事調查及檢控權力

14. 目前，刑事調查由警方執行，律政司則負責提出檢控。我們曾經考慮是否應賦予私隱專員這些權力。由於本檢討文件中建議的部分罪行在性質上不屬技術性，且涉及罰款及監禁，如把檢控這些罪行的權力轉授予私隱專員，可能會引起公眾關注。況且現行的安排運作暢順，因此並無充分理由賦權私隱專員進行刑事調查及提出檢控。

建議 5：在第 66 條下為資料當事人提供法律協助

15. 根據私隱條例第 66 條，資料當事人因資料使用者就關乎他的個人資料違反私隱條例下的規定而蒙受損害，有權向有關的資料使用者申索補償。然而，私隱條例並無授權私隱專員在受屈資料當事人提出訴訟方面，提供協助。為了對侵犯個人資料私隱的行為或做法，加強阻嚇作用，以及提升私隱條例所訂定制裁的整體效用，我們邀請公眾就應否授權私隱專員為受屈資料當事人提供法律協助提出意見。

建議 6：向受屈的資料當事人判給補償

16. 我們曾經考慮應否授權私隱專員，就資料當事人因資料使用者違反私隱條例下的規定而蒙受損害，釐定補償額，使受屈的資料當事人除按私隱條例第 66 條透過法庭申索補償以外，可尋求另一個補救方法。法律改革委員會（“法改會”）1994 年 8 月發出的《保障個人資料的法律改革報告書》中已徹底討論根據私隱條例釐定補償

的適當機構。法改會認為，賦予保障資料機構裁定補償的權力，會把執法和處罰的職能一併歸於單一機構，這種做法並不可取。法改會建議，私隱專員的職責應只限於裁定有沒有保障資料原則遭違反。至於補償的適當款額，應由法庭釐定。對於應否授權私隱專員判給受屈的資料當事人補償，以提供多一個補救途徑，我們邀請公眾提出意見。

罪行及制裁

建議 7：把違反保障資料原則訂為罪行

17. 現時私隱專員獲授權發出執行通知，要求資料使用者採取措施，藉以糾正違反保障資料原則的情況。資料使用者違反執行通知，便屬干犯罪行。

18. 一個方案是考慮把違反保障資料原則的行為訂為罪行。我們應留意，保障資料原則採用的字眼涵義廣泛，可作多種不同的詮釋。假如把違反保障資料原則訂為罪行，則非蓄意的行為或遺漏有可能會招致刑事責任，這會嚴重影響公民自由。此外，這將會等同於偏離在私隱條例採納保障資料原則的原意。我們邀請公眾就應否把違反保障資料原則訂為罪行提出意見。

建議 8：在未經授權下取得、披露和出售個人資料

19. 外洩的個人資料在互聯網上遭肆意發放的事例，引起社會廣泛關注到外洩資料可能被不當使用，例如詐騙、盜用身分。在未經授權下使用個人資料也可能會侵犯個人資料私隱，並對當事人造成損害。為遏止把外洩資料發放的不負責任行為，我們可考慮把任何

人在未經資料使用者同意下取得個人資料，再把所得的個人資料披露，從中取利或作惡意用途的行為訂為罪行。

建議 9：就同一事實重複違反保障資料原則

20. 根據私隱條例，如資料使用者已按私隱專員的指示，遵行執行通知的規定，但其後又重複相同的行為或做法，私隱專員只可再發出執行通知。自私隱條例頒布以來，私隱專員從未遇到這種規避情況。為防止可能出現迴避規管的情況，一個方案是考慮把資料使用者重複違反保障資料原則的行為訂為罪行。不過，這將會等同於偏離在私隱條例採納保障資料原則的原意。我們邀請公眾就這建議是否恰當提出意見。

建議 10：就嚴重違反保障資料原則處以罰款

21. 我們曾考慮授權私隱專員，規定嚴重違反保障資料原則的資料使用者繳付罰款。不過，目前鮮有司法機構以外的機構獲賦法定權力施加罰款。在私隱條例下，保障資料原則的字眼涵義廣泛，可作多種不同的詮釋。雖然我們可要求私隱專員發出指引，述明其認為適宜發出罰款通知的情況，但一種行為是否嚴重違反保障資料原則卻是主觀的判斷。我們邀請公眾就授權私隱專員就嚴重違反保障資料原則判處罰款是否恰當提出意見。

建議 11：重複違反執行通知

22. 私隱條例沒有訂定條文，向重複違反執行通知的資料使用者處以更重的制裁。自私隱條例頒布以來，屢犯的問題並不存在。我

們曾考慮，屢犯者應被處更重的懲罰，以加強阻嚇作用。我們邀請公眾就是否需要對屢犯者處以更重的懲罰提出意見。

建議 12：提高在直接促銷中不當使用個人資料的罰則

23. 直銷電話經常令資料當事人受到滋擾，因而引起投訴。私隱專員認為，現時處以第 3 級罰款（最高可達 10,000 元）的罰則未必有效遏制問題，因此建議提高罰則。為遏止在直接促銷活動中不當使用個人資料的情況，我們可考慮提高在直接促銷活動中不當使用個人資料的行為的罰則。我們邀請公眾就適當的罰則提出意見。

第 1 章：引言

- 1.01 《個人資料（私隱）條例》（“私隱條例”）（第 486 章）在 1996 年生效。在過去十年間，資訊科技迅速發展、互聯網廣泛普及、電子商貿快速增長。隨著資料和通訊科技的應用日益廣泛，對商務和生產走向高增值以及提升市民的生活質素，起了重要作用。科技的應用亦提高了香港的競爭力和效率，並為市民提供更多更方便易用的服務。與此同時，科技的進步使我們幾乎可以在彈指之間取得並儲存、處理、檢索以及傳輸大量個人資料，但同時為個人資料私隱的保障帶來新的挑戰。為此，確定私隱條例是否足以應付這個資訊時代所帶來的挑戰，至為重要。現在正是適當時候檢討私隱條例。
- 1.02 國際間一些政府及私隱監管機構認為，有需要檢討其資料保障法例，以應付科技進步對私隱構成的影響。就以澳洲、加拿大、新西蘭及英國為例，這些國家都在檢討其資料保障法例。
- 1.03 在香港，連串個人資料洩漏事件，以及外洩的個人資料在互聯網上流傳的事故，引起社會對個人私隱遭嚴重侵犯，以及身分被盜用和假冒的風險的關注。對於現時沒有任何機制，指令資料使用者在發生資料外洩事故時，須通知個人資料私隱專員（“私隱專員”）及受影響的資料當事人，部分立法會議員表示關注。有建議指出，當局應考慮賦予私隱專員

更大的權力，以執行私隱條例。此外，有人質疑私隱條例下現有的制裁，是否足以收阻嚇之效。

1.04 另一方面，私隱專員根據他在執行和行使私隱條例所賦予的職能和權力時累積的規管經驗，就如何完善私隱條例的實施提出建議，並建議澄清某些條文。

1.05 在私隱專員的協助下，我們就私隱條例進行了全面的檢討，研究私隱條例的現有條文是否仍足以保障個人資料。在進行檢討時，我們考慮到：

- (a) 在現今這個電子時代，科技的進步使我們幾乎可即時收集、持有、處理和傳輸大量個人資料，因而構成對私隱的影響；
- (b) 私隱專員在執行其職能和行使其權力時累積的規管經驗；
- (c) 至今為止，在執行私隱條例某些條文時所遇到的困難；以及
- (d) 自私隱條例制定以來，國際間的個人資料私隱法例及標準的發展。

在過程中，我們檢討了科技進步所衍生的私隱問題、私隱條例的規管範圍、資料保安、私隱專員的權力、制裁是否足以遏止侵犯個人資料私隱的行為等。

1.06 在進行檢討時，我們以下述原則為依據：

- (a) 私隱條例應為個人資料提供足夠保障。然而，個人的私隱權不是絕對的。私隱權必須與其他權利以及某些公眾及社會利益取得平衡，並且考慮有關利益出現的情況；
- (b) 需要平衡不同界別／持份者的利益。舉例來說，需要在保障個人資料私隱與便利資訊及通訊科技持續發展之間，取得適當的平衡；
- (c) 對私隱法例作出的任何修改，都不應削弱香港作為國際城市的競爭力和經濟效率；
- (d) 需要避免商業活動和個別資料使用者，因要遵守私隱條例的規定，而承受沉重的負擔；
- (e) 由於私隱觀念不斷改變，且與文化背景有密切關係，因此我們認為私隱條例雖然有需要與國際間的私隱法例和標準看齊，但也應充分考慮本地的情況；
- (f) 有需要確保在科技轉變中，私隱條例仍具彈性並且合時，私隱條例的條文應盡可能不受科技發展的影響；
- (g) 立法干預未必一定是保障個人資料私隱的最有效方法。在某些情況下，推行行政措施可取得理想的效果；以及
- (h) 為要提供一個穩定的環境去實施條例，社會對私隱課題有相當程度的共識至為重要。

- 1.07 私隱條例的檢討範圍，涵蓋一些影響個人權利及公民自由的基本問題。不少的建議會影響到社會各個界別、公營部門、私營機構和市民大眾。若干修訂建議，特別是那些與規管敏感個人資料及資料處理者，以及個人資料外洩通報機制有關的建議，可能會令商業活動在遵從規定方面承擔額外的開支。另一方面，加強保障個人資料私隱會確保涉及金融及經濟活動的個人資料自由流通到香港，有利香港的商業活動。我們須在社會遵從規定的成本與加強個人資料保障帶來的好處之間取得平衡。對私隱條例作出的任何修訂，都不應損及香港的競爭力。
- 1.08 如實行所提出的修訂建議，例如加強保障敏感個人資料、規管資料處理者、把在未經授權下取得、披露和出售個人資料列為刑事罪行，以及賦予私隱專員在發出執行通知方面更大的酌情權，私隱專員將須增加大量人手和專門技能。
- 1.09 主要的建議會在第 3 章（敏感個人資料）、第 4 章（資料保安）、第 5 章（私隱專員的執法權）及第 6 章（罪行及制裁）探討。另外，我們就附件 1 所載對社會有重大影響的其他建議徵詢公眾意見。至於那些當局曾考慮但無意跟進的建議，載於附件 2。附件 3 載述雜項修訂建議，主要是一些運作和程序上的修訂，目的是簡化私隱條例的實施和解決私隱條例施行時所遇到的問題。
- 1.10 我們對各項修訂建議持開放態度，歡迎公眾人士提出意見。這一輪公眾諮詢工作完成後，我們會整理收集所得的意見。

待我們就未來的路向訂出大方向後，便會安排公眾進一步討論可能跟進的立法建議。

第 2 章：《個人資料（私隱）條例》概覽

《個人資料（私隱）條例》的主要條款

- 2.01 因應社會普遍認同有需要以立法方式保障個人資料私隱，當局在 1995 年 8 月制定私隱條例。該條例旨在確保個人資料私隱權獲得適當的保障，以及避免其他司法管轄區限制個人資料自由流通到香港的風險。條例的條文主要以法律改革委員會（“法改會”）《保障個人資料的法律改革報告書》的建議為根據。該報告書在進行徹底和全面的公眾諮詢後，於 1994 年 8 月發表。概括而言，法改會建議，國際公認的保障資料指引應獲賦予法定效力，並應同時適用於公營部門及私營機構。
- 2.02 私隱條例適用於任何直接或間接與一名在世的個人有關的資料。從這些資料可切實可行地確定那個人的身分，而其存在形式令查閱和處理資料均是切實可行。該條例對公營部門及私營機構的所有資料使用者（即控制個人資料的收集、持有、處理或使用的人）均具約束力。
- 2.03 私隱條例賦予國際認可的保障資料原則法定效力。該些保障資料原則規管範圍包括：以公平及合法方式收集個人資料；資料素質；個人資料的使用、披露和保存；資料保安；個人資料政策的公開，以及資料當事人（即個人資料所屬的當事人）查閱和更正其個人資料的權利。資料使用者必須遵守的六項保障資料原則概述如下：

- (a) 第 1 原則（收集個人資料的目的及方式）訂明，只可為直接與將會使用該等資料的資料使用者的職能或活動的有關合法目的，而收集個人資料。資料的收集對該目的是必需的或與使用資料目的有關，而收集的資料屬足夠但不超乎適度。另外，資料使用者須以合法及公平的方式收集個人資料，以及列明資料使用者在向資料當事人收集個人資料時，應向該當事人提供的資料；
- (b) 第 2 原則（個人資料的準確性及保留期間）訂明，資料使用者須採取所有切實可行的步驟，以確保保存的個人資料是準確的，而保存期間不得超過實際需要；
- (c) 第 3 原則（個人資料的使用）訂明，除非獲得資料當事人的訂明同意，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；
- (d) 第 4 原則（個人資料的保安）訂明，資料使用者須採取所有切實可行的步驟，以確保個人資料受保障，不受未獲准許或意外的查閱、處理、刪除或其他使用所影響；
- (e) 第 5 原則（資訊須在一般情況下可提供）訂明，資料使用者須採取所有切實可行的步驟，以公開其在個人資料方面的政策及實務做法、其所持有的個人資料的種類，以及使用這些個人資料的主要目的；
- (f) 第 6 原則（查閱個人資料）訂明資料當事人有權查閱和改正其個人資料。

- 2.04 私隱條例賦予資料當事人某些權利。他們有權要求資料使用者告知是否持有他們的個人資料；在向資料使用者支付不屬過高費用後，取得有關資料的複本，以及更正其個人資料。資料當事人可就涉嫌違反私隱條例規定的情況向私隱專員投訴，以及就因此而蒙受的損害，循民事法律程序向資料使用者要求補償。
- 2.05 私隱條例對在自動核對程序中使用個人資料，以及把個人資料轉移至香港以外地方（條文仍未生效）施加條件。條例亦規管資料使用者把個人資料用於直接促銷活動。
- 2.06 私隱條例訂明特定的豁免事項，免受條例規定的管限，其中包括：
- (a) 豁免因家居用途或消閒目的而持有的個人資料，毋需受條例的條文所規管；
 - (b) 豁免用於統計及研究的個人資料，毋需受保障資料第 3 原則（個人資料的使用）所管限；
 - (c) 豁免某些與僱傭有關的個人資料，免受當事人查閱（即保障資料第 6 原則和條例第 18(1)(b)條）所管限；以及
 - (d) 基於各種公眾和社會利益考慮，例如保安、防衛和國際關係；防止罪行或偵測罪行；稅項的評定或收取；新聞報道，以及健康等；豁免有關個人資料免受限制資料使

用和當事人查閱規定（即保障資料第 3、第 6 原則及條例第 18(1)(b)條）的管限。

2.07 根據私隱條例，違反保障資料原則本身並非罪行。如果私隱專員在完成調查後，認為一個資料使用者正違反私隱條例的規定(包括保障資料原則)，或已違反條例下的規定，而有關違反情況令該違反行為將相當可能持續或重複發生，則專員可在考慮到違規行為對資料當事人的損害或困擾後，向有關資料使用者送達執行通知，要求他採取通知書所訂明的步驟，糾正違規情況。如資料使用者不遵從私隱專員所發出執行通知的規定，可處以第 5 級罰款（最高可達 50,000 元）及監禁兩年。如屬持續罪行，可處每日罰款 1,000 元。

2.08 另外，私隱條例訂明違反條例各規定（不包括違反保障資料原則）所構成的各項罪行。罰則訂為第 3 級罰款（最高可達 10,000 元）至第 5 級罰款（最高可達 50,000 元）及監禁兩年。不遵從執行通知可被處私隱條例所訂最高級別的罰則。

2.09 私隱條例亦為因資料使用者違反條例的規定而蒙受損害（包括感情上的傷害）的人士提供途徑，向資料使用者展開民事訴訟申索補償。

個人資料私隱專員公署

2.10 根據私隱條例設立的個人資料私隱專員公署(公署)是獨立的法定機構，負責促使各界遵守條例的規定，以及執行該條例。私隱專員獲授權核准和發出實務守則；為遵守條例的規

定提供指引、加強各界對條例的認識、監督條例的遵行情況；視察個人資料系統並調查涉嫌違反條例規定的個案；審核或會影響個別人士個人資料私隱的建議法例；指明某類別的資料使用者每年須呈交申報表，列明他們所持有的個人資料及收集、持有、處理或使用有關資料的目的，以及為該等資料使用者編製中央登記冊。

2.11 公署過去三年的重要承辦個案數字如下：

處理的個案	2006	2007	2008
查詢	14 614	13 170	13 112
有關批准進行核對程序的新申請	9	15	16
投訴	1 208	1 074	946
循規查察	79	86	96
發出執行通知	66*	14	7
轉介當局檢控	8	9	5
成功檢控的個案	2	3	2

*在這 66 份執行通知中，有 46 份與同一宗資料外洩事故有關。

2.12 為了提升公眾對保障個人資料私隱的認知，公署為不同界別的資料使用者舉辦專題研討會或工作坊，並為公眾人士舉辦

私隱條例簡介講座。自 2007 年起，公署舉辦名為“私隱關注運動”的區域性活動，以加深區內人士對保障個人資料私隱的重要性的認識。公署亦不時印製指引和小冊子，協助特定業界的人士，包括物業管理、資訊科技從業員、地產代理及流動電話服務供應商，遵行私隱條例的法定要求。

第 3 章：敏感個人資料

建議 1：敏感個人資料

須處理的問題

3.01 私隱條例規管任何直接或間接與在世的個人有關的資料；這些資料可切實地用以確定那個人的身分，而其存在形式令查閱和處理資料均是切實可行。資訊科技的發展為現時規管個人資料私隱的制度帶來挑戰。隨着以電子方式儲存、傳輸以及處理個人資料的情況愈趨普及，資料外洩所造成的傷害及損害遠比過往深遠；如涉及敏感資料，情況尤其嚴重。目前，私隱條例沒有區別“敏感”個人資料與“非敏感”個人資料。我們需要考慮敏感個人資料的處理，是否須受到更嚴格的資料保障規定所規管，從而為個人資料私隱提供最佳的保障。

考慮因素

3.02 較嚴格地規管敏感個人資料是與國際做法及標準一致。歐洲聯盟（歐盟）就有關個人資料的處理和自由流通發出的《第 95/46/EC 號指令》（“歐盟指令”），對歐盟各國個人資料的處理作出規管。指令訂有條文，規定敏感個人資料的處理須受到額外的限制。一些海外司法管轄區的法例，例如英國的《1998 年保障資料法令》（“英國保障資料法令”）及澳洲的《1988 年私隱法令》（“澳洲私隱法令”），訂有特定條文，規管敏感個人資料的處理。

3.03 海外司法管轄區普遍認為，敏感個人資料包括種族或民族本源、政治意見、宗教或哲學信仰、工會會籍、健康狀況及性生活。除這些類別的資料外，英國和澳洲亦把刑事記錄列為敏感個人資料，而澳洲則認為基因資料屬敏感個人資料。不過，現時並沒有一套國際公認的敏感個人資料。我們可以理解這情況，因為敏感個人資料的觀念與文化背景有密切的關係。雖然如此，在決定某些類別的個人資料是否敏感時，一般都會採用以下標準：

- (a) 有關個人的隱密資料，例如身體特徵、健康狀況或個人信念；以及
- (b) 極可能用以作出歧視性決定的資料。

3.04 海外司法管轄區處理敏感個人資料私隱的法例，一般訂有條文，規定處理該等資料需要符合的先決條件，包括：

- (a) 已得到資料當事人明確的同意；
- (b) 收集有關資料是法律所規定的；或
- (c) 收集有關資料是必須的，以防止或減低對某人的生命或健康的威脅。

3.05 從保障資料的角度來看，應對敏感個人資料提供較高程度的保障，因為洩漏或向第三者意外披露有關資料可能對資料當事人造成重大損害。把敏感個人資料的處理規限於指定的情

況，可把收集和使用該等個人資料的範圍收窄，從而給予這些資料更佳保障，防止濫用及不當處理。

3.06 隨着科技的進步，可以檢定個人獨特行為或生理特徵的生物辨識系統，愈來愈多用作識別和核證的用途。生物辨識系統可用以廣泛監察個別人士的活動，以及在他們不知情或未得他們的同意下，識別其身分。生物資訊可揭示敏感的個人資料，例如健康狀況、基因資料或種族本源。生物辨識系統的保安有任何失誤，可導致個別人士敏感個人資料的安全受到威脅。另外，因為生物辨識資料在本質上不能改變，一個生物辨識碼不能被刪除或重發，因此生物辨識系統的保安失誤會對個人造成重大損害。生物辨識系統愈來愈廣泛地應用於商業及人力資源管理的用途，引起對私隱問題的關注。

可考慮的規管模式

3.07 對於敏感個人資料是否應受到更嚴格的保障規定所規管，我們持開放態度。一個主要的考慮因素是社會是否準備接受實行有關制度所引致的額外成本，以及有關制度對其他公眾和社會利益的影響。為方便討論，我們擬定了一個可考慮的規管模式。

敏感個人資料涵蓋的範圍

3.08 正如上文第 3.03 段解釋，現時未有一套國際公認的敏感資料，而該等資料的觀念與文化背景有密切的關係。我們需要考慮敏感個人資料所涵蓋的範圍。在這方面，生物辨識資

料，例如瞳孔特徵、掌紋及指模，是獨一無二的個人識別碼。這些資料不能取消或改變。一如上文第 3.06 段所解釋，遺失或不當處理這些資料，可引起社會對私隱問題深切的關注。一個可行的做法是把生物辨識資料列為敏感個人資料。

有關處理敏感個人資料的規定

3.09 除非符合下述情況，否則禁止收集、持有、處理和使用（統稱“處理”）敏感個人資料：

- (a) 獲得資料當事人的訂明同意(即自願而明確的同意)；
- (b) 資料使用者為行使法律所授予的權力，或履行法律訂明的責任而必須處理有關資料；
- (c) 雖未能取得資料當事人的訂明同意，但為保障資料當事人或其他人的重要利益而必須處理有關資料；
- (d) 資料使用者在履行其合法職能和進行合法活動時處理有關資料，並已採取了適當措施，防止資料在未得資料當事人的訂明同意而轉移至或洩漏給第三者；
- (e) 資料當事人已明顯地公開了有關資料；
- (f) 為醫療目的而必須處理有關資料，而處理資料的是一個專業醫護人員，或是一個在該情況下負有保密責任的人（等同專業醫護人員的保密責任）；或

(g) 因涉及法律程序而必須處理有關資料。

3.10 除了上文第 3.09 段提及對處理敏感個人資料的額外要求之外，凡收集、持有、處理或使用敏感個人資料的資料使用者，必須遵守保障資料原則。私隱條例第 VIII 部的豁免條文會適用於建議中的敏感個人資料。

違反規定的制裁

3.11 目前，凡違反私隱條例的任何規定（不包括違反任何保障資料原則）者，而條例第 64 條（罪行）沒有就有關違規行為訂明罰則，可處以第 3 級罰款（最高可達 10,000 元）。我們需要考慮，如有資料使用者違反上文第 3.09 段所列載規管敏感個人資料的處理的規定，應否處以更高金額的罰款。

3.12 目前，違反保障資料原則本身並非犯罪。私隱專員獲授權向資料使用者發出執行通知，以糾正違規事項。違反執行通知則屬犯罪，一經定罪，可處第 5 級罰款（最高可達 50,000 元）及監禁兩年；如屬持續罪行，可處每日罰款 1,000 元。保障資料原則採用的字眼涵義廣泛，可作多種不同的詮釋。我們可考慮把在處理敏感個人資料時，沒有遵守保障資料原則的行為定為罪行。但假如資料使用者會因非蓄意的行為或疏忽而須面對刑事責任，這做法會對公民自由構成重大影響。另一個做法是我們可考慮應否沿用現行規管違反保障資料原則的模式，以規管敏感個人資料。

不溯既往的豁免或過渡性安排的需要

3.13 如對敏感個人資料施加新的規定，把新規定應用於已收集的資料，很可能會對資料使用者造成嚴重的實際困難，因為他們需要就收集和持有那些資料向資料當事人追補同意，除非該些資料的處理本身已符合上文第 3.09(b)至(g)段所列載的規定。把新規定應用於有關法例條文生效後，才收集的敏感個人資料（即不溯既往的豁免），或者是較可取的做法。換言之，在有關法例條文生效前，收集了敏感個人資料的資料使用者，可繼續持有，處理和使用已收集的資料，而不會違反私隱條例有關敏感個人資料的規定。

3.14 我們也可考慮另一種做法，即在制訂新規定後，指明一個過渡性時期，期間敏感個人資料的處理可獲豁免，不受新規定的規管。在過渡性時期之後，資料使用者在處理敏感個人資料時，則需要符合新的規定。

徵求意見

3.15 請就下述事宜提出意見：

- (a) 是否需要限定在指定的情況下才可收集、持有、處理和使用敏感個人資料，藉以為該等資料提供最佳的保障；
以及

- (b) 若然，上文第 3.08 至 3.14 所載的可考慮規管制度，包括敏感個人資料涵蓋的範圍、相關的規管措施、制裁和回溯既往的豁免或過渡性安排的需要，是否恰當。

第 4 章：資料保安

(A) 引言

4.01 以電子方式處理個人資料，增加了該等資料外洩的風險，因為資料遺失，或資料因意外或在未經許可下遭更改、取閱、披露或處理，可在瞬間發生，並可對受影響的資料當事人，造成重大及深遠的損害。而以電子方式把敏感個人資料傳輸給外判代理或承辦商處理，這方面的風險尤其值得關注。為防患未然，實有需要加強資料保安，特別是涉及外判時的保安。在補救方面，有需要制訂措施，控制資料外洩對受影響個別人士的損害。

(B) 建議 2：規管資料處理者及分判活動

須處理的問題

4.02 社會人士擔心，資料處理者違反保安規定，可能會導致大量個人資料在互聯網上洩漏。為消除他們的憂慮，我們需要考慮如何加強保安措施，以規管交託給代理處理的個人資料。目前，私隱條例沒有直接規管為其委託人（“資料使用者”）處理個人資料的代理（“資料處理者”）的活動。根據私隱條例第 2(12)條的規定，如某人純粹為另一人，而並非為其任何本身的目的而持有、處理或使用個人資料，則該人不算是資料使用者。既然並非資料使用者，資料處理者便無須遵守私隱條例，包括保障資料原則的規定。在現行法律下，資料當事人憑藉私隱條例第 65(2)條獲得保障。根據該條的規定，委

聘代理處理個人資料的資料使用者，須就該獲其授權（不論是明示或暗示，亦不論是事前或事後授權）的代理所作出的任何行為承擔責任。

- 4.03 把個人資料分判或委託給第三者處理的趨勢日益普遍。社會人士日益關注到，資料使用者有需要更積極地監督資料處理者在資料保安方面的表現，以及現時資料處理者，為保護轉移給他們處理的個人資料需採取的保安措施是否足夠。

考慮因素

- 4.04 向資料使用者施加特定的責任和義務，以確保交託給資料處理者的個人資料的安全，是國際上的慣常做法，其中包括：
- (a) 有關保障個人資料的歐盟指令規定，資料控制者需挑選可充分保證在處理資料方面採取技術性保安措施及機構層面措施的處理者，以及確保處理者遵行該等措施。此外，指令並把有關資料處理的保密責任，加諸資料處理者身上。可是，歐盟指令對資料處理者沒有直接的約束力，而成員國在法律上無須直接施加有關責任；
 - (b) 英國保障資料法令向資料控制者施加責任，要其實施適當的技術及機構層面的措施，以保護交託給處理者的個人資料，有關措施包括挑選可充分保證在處理資料方面採取技術及機構層面保安措施的處理者。資料控制者並須採取合理的步驟，以確保資料處理者遵行保安措施；

- (c) 加拿大向機構施加責任，要其以合約方式或其他方法，確保其分判承辦商及代理，會遵守規管私營機構的《個人資料保障與電子文件法案》；
- (d) 新西蘭的私隱法令規定，機構須在其權力範圍內採取一切合理的措施，防止在聘用第三者提供服務時所交託的資料，在未經授權下遭使用或被披露；以及
- (e) 澳洲私隱法令要求把私隱資料紀錄交託給服務供應商的紀錄備存者，在其權力範圍內採取一切合理的措施，防止有人在未經授權下，使用或披露受託紀錄內的個人資料。

4.05 加拿大及澳洲均沒有區別資料使用者與資料處理者。任何機構，不論是資料使用者或資料處理者，均須遵行有關資料／私隱原則，包括與私隱條例下保障資料第 2(2)原則（保存）、第 3 原則（使用）及第 4 原則（保安）相若的原則。

4.06 在外判個人資料的處理方面，向資料使用者及資料處理者施加特定的責任在整體上會對機構，特別是對資訊科技界構成重大影響。在確定未來路向時，我們需要考慮以下各點：

- (a) 需要照顧有關持份者（包括社會人士及特定業界）的利益，以及消除他們的憂慮；
- (b) 需要在保障個人資料私隱與正常商業運作之間，取得適當平衡；

- (c) 規管範圍必須廣泛，足以提供全面的保護網，但又不會把無意涵蓋的人士也納入規管範圍；
- (d) 需要確保互聯網上資訊自由流通；
- (e) 對香港作為從事與互聯網有關業務地區及下一代數據中心的吸引力的影響；
- (f) 建議的措施應可執行，而要求不同行業遵行措施是合理可行的；以及
- (g) 現行的國際規管標準和做法。

可考慮的規管模式

4.07 作出任何模式的規管，目的應是確保資料當事人的個人資料私隱受到法律保障，不管其個人資料是直接由資料使用者處理，或是由代資料使用者行事的資料處理者處理。要達到此目的，可選擇的規管方法包括向僱用資料處理者的資料使用者訂明特定責任，直接規管資料處理者，或兩者兼用。

4.08 為方便討論，我們擬定了可考慮的規管模式，以加強保護由資料使用者以外的一方處理的個人資料。就這方面，“資料處理者”是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）。舉例來說，傳統的資訊科技、應用系統及業務流程外判服務供應商，從事互聯網業務的公司（例如互聯網服

務供應商、網頁寄存公司、社交網站營運商及“服務式軟件”服務提供者)，獲委聘把個人資料輸入電腦的合約服務供應商，以及負責切碎內含個人資料的機密文件的承辦商，都屬資料處理者。規管的方案包括，清楚訂明將資料委託給資料處理者的資料使用者的責任，以及為受託處理個人資料的資料處理者的額外責任。這兩個方案在下文第 4.09 至 4.20 段概述。

資料使用者的責任

- 4.09 我們可明確規定，把個人資料轉移給資料處理者持有、處理或使用的資料使用者，須以合約形式或其他方法，確保其資料處理者及任何分包承辦商，會採取所有切實可行的步驟，確保資料安全及妥為保管，並確保資料不會被不當使用，且在無須再使用時刪除。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。這樣，資料使用者便有明確責任確保其分包承辦商所作行為，能符合私隱條例要求資料使用者遵行的規定。
- 4.10 向資料使用者施加特定的責任，目的是確保資料使用者會履行責任，保護其委託給資料處理者的個人資料。上文第 4.09 段所詳述，加諸資料使用者身上的特定責任，會納入有關的保障資料原則或其他條文，訂明資料使用者須以合約方式或其他方法，確保資料處理者履行資料使用者這些責任。資料使用者如違反規定，私隱專員會對其採取執法行動，包括送達執行通知。

資料處理者的責任

- 4.11 由於“資料處理者”的定義會涵蓋不同性質及規模的業務經營者，在研究如何把規定加諸資料處理者身上時，我們需要充分考慮遵行規定方面的實際問題。可供選擇的方案包括直接規管及間接規管。這兩個方案會在下文第 4.12 至 4.20 段論述。
- 4.12 基於下文闡釋的考慮因素，單單依靠資料使用者，確保資料處理者保障個人資料私隱未必足夠：
- (a) 由於把個人資料委託給資料處理者處理、保管和轉移是常見的做法，資料當事人可能會期望交予資料處理者的個人資料，應受到等同資料使用者所提供的保障，及資料處理者在法律上應受到特定規管；及
 - (b) 現時分判安排非常普遍，資料處理者可能會把個人資料轉移給其他分判承辦商，而分判承辦商可能再進一步把全部或部分資料的處理工作，分判給其他代理處理。如在法律上不對資料處理者作直接規管，則資料使用者會在私隱條例第 65(2)條下，就資料處理者及與其沒有直接合約關係的分判承辦商的錯失，承擔全部責任。就此，資料使用者會辯稱這安排對他們造成沉重的負擔。
- 4.13 然而，資料處理者的通用責任難以界定。私隱條例藉着“在收集該等資料時的使用目的”等概念進行規管。很多與互聯網有關的行業都不會知道資料的性質，包括收集資料的原來

目的。此外，部分與互聯網有關的行業會為多個使用者處理同一資料。舉例來說，社交網站替張貼資料的使用者處理個人資料的同時，亦替資料搜尋者、被通知有關資料張貼用戶、以及資料閱讀者處理個人資料。為此，要在廣泛適用的法例訂明資料處理者的詳細責任，而不會為現時或將來與互聯網有關的行業帶來非預期的後果，可能會有困難。此外，如向促進資訊自由流通的行業施加的責任，需要他們確定所儲存、編入索引、傳輸、送達等的資訊是否個人資料，以及該等資料是否用於資料使用者委託處理該些資料時所述明的用途，則向資料處理者施加廣泛的責任，可能會窒礙互聯網上資訊的自由流通。

直接規管

4.14 如認為有需要在私隱條例下，直接規管受資料使用者委託處理個人資料的資料處理者的活動，其中一個方案是規定資料處理者：

- (a) 確保個人資料只會用於在受託處理資料時所述明的用途，或與其直接有關的用途；
- (b) 採取所有合理可行的步驟，確保由其保管的個人資料安全及妥為保存；以及
- (c) 採取所有合理可行的步驟，刪除無須再為貫徹其受託目的而持有的個人資料。

資料處理者若不遵行上述(a)至(c)項任何一項規定，私隱專員會採取執法行動，包括送達執行通知。

4.15 有人憂慮，與互聯網有關的行業，例如互聯網服務供應商及網上服務供應商，難以遵行新增的規定。這些資料處理者，一般對其所持有的資料是否個人資料毫不知情。遵行規定亦可能會窒礙互聯網資訊的自由流通，不利於正在蓬勃發展的與互聯網有關的行業。為此，我們有需要制訂安排，以確保有關規定對與互聯網有關的行業來說，是切實可行的。

4.16 第 4.14 段的(a)項規定在保障個人資料私隱方面非常重要。這項規定限定委託給資料處理者的個人資料，只可使用於有限用途。可是，如資料處理者是與互聯網有關的行業，由於要代多個使用者對同一資料作不同用途，要求該資料處理者確定資料的准許用途，並非直接簡單的事情。舉例來說，依靠廣告收入來經營的網上電郵服務供應商，可能要代發件人傳輸個人資料，代收件人儲存、轉寄個人資料及將之編入索引，以及代第三者處理資料作市場推廣訊息用途。上述各項用途是否寄件人或其電郵服務供應商把資料委託給供應商的目的，可能難以確定。

4.17 第 4.14 段的(b)項規定是處理個人資料方面的基本保安規定。建議的規定不會對資料處理者施加絕對責任。資料處理者無須就資料保安提供絕對保證。資料處理者如已採取所有合理可行的步驟，防止個人資料保安方面的風險，便不會被指違反規定。這項規定不應對與互聯網有關的行業造成額外負

擔，因為他們應已採取適當的措施，保障其系統及網絡內資料的安全。然而，很多與互聯網有關的行業的經營目的，是方便取閱資料。該等資料處理者可能無法確定，怎樣會構成未經授權下取閱個人資料。舉例來說，如搜尋器把個人資料編入索引和作快取貯存，然後再將這些資料提供給使用者，則儘管這些資料處理者並不知道有關資料是個人資料，也可能抵觸有關責任。

4.18 向資料處理者施加第 4.14 段的(c)項規定，目的是防止因資料處理者無限期保存其處理的資料而增加保安風險。我們明白與互聯網有關的行業會對如何遵守有關適時把所保管的個人資料刪除的規定表示憂慮，因為他們根本不知道所處理的資料是否含有個人資料。有見於個別業界在運作上的特有限制，我們會考慮應否對不同類別的資料處理者施加不同的責任。

4.19 儘管在草擬法律時如何小心謹慎，以顧及與互聯網有關的各類行業的特有問題，但互聯網的世界瞬息萬變，最重要是私隱法例不會窒礙與互聯網有關的行業發展新服務。實際上，很多與互聯網有關的行業藉着實行既適合其業務，又獲顧客接受的私隱政策，取得所需的靈活性。如可明確表示，若資料處理者採用訂明個人資料的使用、保安及保存的私隱政策，第 4.14 段所述的責任應理解為履行該等私隱政策有關條款的規定，這樣或可緩解與互聯網有關的新行業的發展可能遭窒礙的問題。凡不遵守本身私隱政策規定的資料處理者，私隱專員會對其採取執法行動，包括送達執行通知。這樣，

資料處理者便可採用適合其本身業務的私隱政策，並可明確知道其法定責任與本身的私隱政策吻合。不少資料當事人及與互聯網有關的行業，都熟悉行業內私隱政策方面的自我規管機制，而事實證明這個機制是切實可行的。有關私隱政策可能過於寬鬆的問題是可予舒緩的，因為資料使用者挑選的資料處理者如採用過於寬鬆的私隱政策，則資料使用者便會違反其在私隱條例下的責任。

間接規管

4.20 假如對資料處理者施加上文第 4.14 至 4.19 段所載的規定並不可行，我們或可考慮間接規管的方案。我們可先行依靠資料使用者確保其資料處理者保障個人資料的安全，所達到的安全程度須與其本身提供的相若，而毋需在私隱條例下訂明資料處理者的明確責任。如採用這個方法，若資料處理者有過失，私隱專員便不能直接介入，以致受屈的資料當事人及資料使用者不能在私隱條例下向資料處理者尋求補救。不過，資料使用者仍可根據合約法尋求補償，而資料當事人亦可向資料使用者尋求補救。這幾種執法機制應可為資料處理者處理的個人資料提供合理的保障。

徵求意見

4.21 請就上文第 4.07 至 4.20 段所載的可行規管模式提出意見：

- (a) 應否規定資料使用者在把個人資料判予第三者處理時，以合約方式或其他方法確保對方履行私隱條例所訂的有關責任；
- (b) 應否在私隱條例下直接規管資料處理者的活動，抑或透過資料使用者以合約方式或其他方法間接規管資料處理者已足夠；以及
- (c) 如在私隱條例下直接規管資料處理者的活動，應向資料處理者施加什麼責任，以及向不同類別的資料處理者施加不同責任是否恰當及切實可行。

(C) 建議3：個人資料外洩通報機制

須處理的問題

4.22 連串的個人資料外洩事件引起社會的關注。目前，私隱條例沒有規定資料使用者於發生個人資料外洩事故時，須通知私隱專員或受事件影響的人士。我們需要考慮應否訂立個人資料外洩通報機制（“通報機制”），規定個人資料外洩時，有關機構須通知私隱專員及受外洩事故影響的人士，以減低受影響人士因個人資料外洩可能導致的損失。

考慮因素

4.23 隨著科技進步，很多機構都以電子方式儲存大量可識別身分的個人資料。這些資料一旦外洩，會對個人私隱造成威脅。

個人資料外洩所引致的後果因互聯網的普及變得更為嚴重，因為無數未經授權使用外洩資料的人士，可從互聯網下載和保存外洩的資料，而一些罔顧後果的使用者一旦取得外洩的資料，未經許可便可把資料傳播。

4.24 訂立個人資料外洩通報機制的目的，是及早通知可能受外洩事件影響的人士，讓他們可以採取措施保障自己受事件影響的程度，從而盡量減少他們可能會承受的損失，以及身分被盜用或被假冒的風險。如外洩事件涉及遺失或洩漏敏感個人資料，且有大量資料當事人受到影響，通報當事人尤其重要。

4.25 向私隱專員通報，可確保專員把所有個人資料外洩事故紀錄在案，以便監察機構處理事故的做法，而有關機構亦可就通報責任或通報方法向專員尋求指引。

4.26 若規定各機構在每一次外洩事故通知所有受影響人士，會對機構造成沉重的負擔。此外，太多的外洩通報可能令大眾難以判斷哪些事故涉及重大損失的風險，哪些事故性質及後果稍為輕微。他們甚或會對通知變得麻木，不理會部分通知。事實上，澳洲法律改革委員會曾經警告，太多通知有機會導致“通知疲勞”。鑑於一些外洩事件未必對個別人士造成嚴重傷害或損失，採用選擇性的通報機制是合理的，且符合國際上的慣常做法。

- 4.27 2008 年 11 月，政府設立電子個人資料外洩事故通報機制，規定各政策局及部門須盡快向私隱專員呈報外洩事件，以及盡可能通知受影響人士。豁免作出通報須具有充分理由，且獲得政策局局長或部門首長的批准。
- 4.28 在銀行界，香港金融管理局規定，若發生任何有可能對客戶個人資料構成影響的事件，銀行應在確定客戶資料受影響的程度、資料外洩的風險水平，以及受影響客戶的數目後，盡快通知受影響客戶。銀行亦應清楚解釋事件對客戶的影響、銀行就事件的跟進工作，以及客戶本身應採取的步驟。
- 4.29 個人資料外洩通報機制是個人資料私隱法例的新發展。美國就有關規定立法處於領先地位。現時，美國有三十多個州已在其法律內加入通報責任，規定資料使用者必須就某些特定的個人資料外洩事件通知受影響人士；所涉及的資料為未經加密的個人資料，包括當事人的姓名連同敏感個人資料，如社會保障號碼、信用卡號碼和駕駛執照號碼。
- 4.30 歐洲議會在 2009 年 5 月通過立法議案，修訂有關私隱及電子通訊的《第 2002/58EC 號指令》，規定公共電子通訊服務供應商必須在發生個人資料外洩事故時，即時通知有關的國家機關，不得延誤；如外洩事故可能會嚴重侵犯個別人士的個人資料私隱，有關的服務供應商更須通知受影響的用戶或個別人士。給予受影響各方的通知應說明外洩事件的性質、可從哪些地方取得更詳盡的資料，並應建議可減低外洩事件影響的措施。給予國家機關的通知應說明外洩事故的後果，以及

服務供應商就外洩事件建議採取或已採取的措施。歐盟內各個國家機關可就啓動通知機制的情況、發出通報的形式及方式制定指引和發出指示。雖然有關強制通報的法例規定只限於電子通訊界，但歐洲委員會已承諾徵詢持份者的意見，並擬在 2011 年年底或之前建議把強制通報的規定擴大至所有界別。

4.31 英國、新西蘭、澳洲及加拿大的私隱法例均沒有關於通報個人資料外洩事故的條文。不過，這些國家已公布自願性指引，供機構在遇到外洩事件時遵行。

4.32 澳洲法律改革委員會在 2008 年 5 月就澳洲的私隱法律及做法發表的報告中，建議把外洩通報納入澳洲私隱法例內，規定機構如確定或有合理理由懷疑發生個人資料外洩事故，而有關資料如被人擅取有機會導致受影響的個別人士蒙受嚴重損害，則有關機構必須通知私隱專員及受影響的人士。英國資訊專員也曾建議在法律內加入通報規定，如個人資料外洩事件有機會引致個別人士蒙受重大損害或承受嚴重困擾，則須通知資訊專員公署及受影響的人士。

4.33 以下是可考慮在香港引入某種形式的個人資料外洩通報機制的理據：

(a) 有需要減低個人資料外洩可能對受影響人士的潛在損失；

- (b) 資料使用者，特別是持有大量敏感個人資料的使用者，有責任確保已採取適當的保安措施，保護由其保管的個人資料；以及
- (c) 在本地和海外經常發生電子資料外洩事故，事故特別與可攜式電子儲存裝置廣泛應用有關。

通報規定可以是強制的或透過自願性質的指引實行。任何的通報規定應與外洩事故可能造成的傷害相稱。我們亦需要考慮社會對過度通報所付出的代價。

4.34 強制性的通報機制對各行業的影響不容低估。鑑於一些海外地方採用自願性指引來處理資料外洩通報事宜，我們認為較穩妥的做法是先推行自願性通報機制，讓我們可以更準確地評估遵行外洩通報對各界別的影響，再調校通報規定，使有關規定既合理又切實可行，又不會對社會造成沉重的負擔。為此，私隱專員可就自願性通報機制發出指引。

4.35 正如上文第 4.27 段解釋，政府已實行通報機制，規定各政策局及部門在遇到電子個人資料外洩事件時，通知私隱專員及受影響的人士。如推行自願性通報機制，最重要的是機制應同時在政府、公營機構及所有私營機構推行，以減低受個人資料外洩影響的人士可能受到的損失。

可考慮的通報機制

- 4.36 為方便討論，我們在下文第 4.37 至 4.42 段概述通報機制的一個可考慮的方案。
- 4.37 資料使用者須立即採取措施阻止資料外洩，並衡量資料外洩所造成的風險。一般來說，所涉及的個人資料愈敏感，受影響人士蒙受損失的風險會愈大。如外洩事故可能會對個別人士或機構造成重大的損失，資料使用者須通知私隱專員。資料使用者須於發生事故後五個工作天內通知私隱專員。私隱專員會發出指引，述明在什麼情況下應啟動通報機制。
- 4.38 資料使用者應根據個別情況，評估事故所造成的損失的風險，並據此決定應否向受事故影響的人士通報。就此，有關的資料使用者將需要評估事故所涉及的風險，並迅速決定是否通知、何時及如何通知有關人士、執法部門、業務伙伴及／或一般市民。
- 4.39 發出的通知可包括以下資料：
- (a) 事件的概況；
 - (b) 外洩日期及時間；
 - (c) 發現事故的日期及時間；
 - (d) 外洩的源頭（機構本身或代機構備存個人資料的第三者）；

- (e) 所涉及的個人資料類別一覽表；
- (f) 對外洩事件導致身分遭假冒的風險評估；
- (g) 為防止個人資料在未經許可下更廣泛地被取閱而採取或將會採取的措施；
- (h) 有關受影響個別人士可獲得更多資料及協助的聯絡資料；以及
- (i) 個別人士可如何保障自己的身分不被盜用或被假冒的資料及指引。

4.40 在通報的時間方面，在發生資料外洩事故後，應盡快發出通報；除非執法部門以調查事故為由，以書面形式要求延遲通報，否則不可無理拖延。

4.41 給予受影響個別人士的通報通常以郵遞的形式發出，但如有關的個別人士表明同意以電子郵件方式收取重要通知，則可發出電子通知。如事故涉及大量人士，或通報的費用高昂，可用其他方式（例如在報紙刊登告示）通報。

4.42 假如將來實施強制性的通報機制，私隱專員會獲授權命令機構向受影響的資料當事人發出通知。若實施有關安排，如不按法律規定通知受影響人士及機構，以及不遵守私隱專員發出的命令，可被處罰款。

徵求意見

4.43 請就下述事宜提出意見：

- (a) 是否需要在香港訂立自願性的個人資料外洩通報機制；
- (b) 上文第 4.37 至 4.42 段所載通報機制的組成部分，包括：
 - (i) 應在什麼情況下啓動通報機制；
 - (ii) 應向誰發出通報；
 - (iii) 何時發出通報；
 - (iv) 應以什麼方法發出通報；
 - (v) 通報的內容；以及
 - (vi) 沒有發出通報的後果。

第 5 章：私隱專員的執法權力

(A) 引言

5.01 為加強保障個人資料私隱權，以及提升在私隱條例下的規管效率，私隱專員建議賦予他更多權力來執行私隱條例。目前，私隱專員在私隱條例下，獲授權調查涉嫌違反私隱條例規定的個案，並在適當情況下，向資料使用者發出執行通知，視察個人資料系統，以及就如何遵守私隱條例的條文提出建議。在本章，我們會研究為私隱專員新增執法權力是否恰當。

(B) 建議 4：授予私隱專員刑事調查及檢控權力

須處理的問題

5.02 私隱條例賦予私隱專員進行調查和視察的權力，以及執行這些調查職能（包括進入處所、傳召證人和規定有關人士向專員提交任何資訊）的相關權力。然而，私隱專員不能搜查及檢取證據，進行刑事調查及自行提出檢控。目前，刑事調查由警方執行；如有需要檢控，則由律政司負責提出。

5.03 私隱專員基於以下理由，建議私隱專員應獲授予刑事調查和檢控罪行的權力，以及搜查和檢取證據等的附帶權力，以便更有效地執行私隱條例：

- (a) 私隱專員掌握在調查中取得的第一手資料，可以迅速對涉嫌干犯的罪行展開調查；
- (b) 身為規管者，私隱專員擅於詮釋和引用私隱條例的條文，故此可以在任何特定的情況下，輕易地評估證據的分量和是否與案件相關；以及
- (c) 節省把個案轉介警方進行調查的時間，有助在法定時限內，即由干犯罪行當日起計六個月內，提出檢控。

考慮因素

5.04 根據《基本法》，刑事檢控工作由律政司主管。現時，私隱條例有關提出檢控的安排符合《基本法》的規定。如在私隱法例明文規定，根據該條例提出的檢控，不得損害律政司司長檢控刑事罪行方面的權力，把檢控權授予私隱專員並非不符合《基本法》的規定。但要把在特定範疇提出刑事檢控的權力轉授其他人或機構，在政策上需要極其充分的理據。

5.05 某些法定機構獲賦權提出檢控。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，皆具檢控簡易罪行的直接檢控權。然而，根據《性別歧視條例》成立、負責執行反歧視條例的獨立法定機構平等機會委員會（“平機會”）則沒有獲授予直接檢控的權力。

- 5.06 本文件第 6 章建議新訂的部分罪行，在性質上不屬技術性，且可能涉及罰款及監禁。這些罪行包括違反處理敏感個人資料的規定，及未經資料使用者同意，在知情下或罔顧後果地取得個人資料，並把所得的個人資料披露，從中取利或作惡意用途等。如把檢控這些罪行的權力轉授予私隱專員，可能會引起公眾關注。
- 5.07 在 2006 年，私隱專員將八宗個案轉介警方提出檢控。在 2007 及 2008 年，轉介的個案分別有九宗及五宗。現行的安排運作暢順，並無充分理由要作出改變。而針對提出檢控法定時限緊迫的問題，我們正計劃對私隱條例作技術性的修訂，將對一項罪行提出檢控的時限由六個月延長至兩年（請參閱附件 3 的建議 40）。
- 5.08 此外，私隱條例能否為個人資料私隱提供有效的保障，取決於制裁是否足夠，而非由哪一方負責提出檢控。就此，我們在第 6 章建議加強私隱條例所訂的制裁。

徵求意見

- 5.09 總的來說，我們認為，把刑事調查和檢控罪行的權力授予私隱專員，理據並不充分。請就私隱專員應否獲賦權進行刑事調查及提出檢控，或應否維持現狀，提出意見。

(C) 建議 5：在第 66 條下為資料當事人提供法律協助

須處理的問題

5.10 現時，任何資料當事人因任何資料使用者，就關乎他的個人資料違反條例下的規定而蒙受損害，有權根據條例第 66 條就該損害向有關的資料使用者申索補償。然而，私隱條例並無授權私隱專員在受屈資料當事人根據第 66 條提出訴訟方面，為其提供協助。這些個別人士除非合資格並成功取得法律援助，否則須自行承擔全部的訴訟費用。

考慮因素

5.11 平機會根據反歧視條例（分別是《性別歧視條例》（第 480 章）、《殘疾歧視條例》（第 487 章）、《家庭崗位歧視條例》（第 527 章）及《種族歧視條例》（第 602 章）），獲授權為有意透過法律程序索取補償的個別人士提供以下協助：

- (a) 提供意見；
- (b) 安排律師或大律師提供意見及協助；
- (c) 安排由律師或大律師作代表；以及
- (d) 提供平機會認為適當的任何協助。

5.12 為確保公帑用得其所，有關法例授權平機會在下述情況下，應要求提供法律協助：

- (a) 有關個案涉及一個原則問題；或
- (b) 在顧及有關個案的複雜程度、申請人相對於答辯人或受牽涉的其他人的位置或任何其他事宜下，期望該名申請人，在沒有協助的情況下處理該個案並不合理。

5.13 我們注意到，雖然私隱條例訂明可循民事程序，就侵犯個人資料私隱的事件申索補償，但甚少人這樣做。假如私隱專員獲授權向受屈的資料當事人提供法律協助，使其可根據私隱條例就其所蒙受的損害索償，則受屈一方更便更能評估其民事申索的成功機會，亦不會因費用的問題而對法律訴訟卻步。這項建議如付諸實行，可對侵犯個人資料私隱的行為或做法起更大的阻嚇作用，且加強私隱條例所訂定制裁的整體效用。

徵求意見

5.14 請就以下事宜提出意見：應否參照平機會的模式，授權私隱專員為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。

(D) 建議 6：向受屈的資料當事人判給補償

須處理的問題

5.15 任何資料當事人，因資料使用者就關乎資料當事人的個人資料違反私隱條例下的規定而蒙受損害，有權根據條例第 66 條

就該損害，向有關資料使用者申索補償。可能鑑於法律訴訟既費時又昂貴，且民事索償的結果又未可預知，這項條文多年以來甚少被引用。為此，我們曾考慮授權私隱專員釐定補償額的方案，以調解方式迅速有效地處理受屈一方的申索。

考慮因素

- 5.16 此方案可為受屈一方提供另外一個處理申索的途徑，而不用在法院展開一般來說需要時間及費用的訴訟。此方案也可減輕法院處理根據私隱條例提出的民事索償的工作量。
- 5.17 澳洲私隱法令授權其私隱專員在完成調查後，釐定指定的金額，作為向投訴人因其所投訴的行為或做法而蒙受的損失和損害（包括情感上的傷害和所受的屈辱）的補償。專員並可就投訴人為作出投訴和進行調查，而承付的合理開支釐定價還給投訴人的金額。不過，應注意的是，澳洲是採用調解方法來處理私隱投訴。投訴人可要求被投訴人道歉、解釋或作出金錢補償。私隱專員會擔當投訴人和被投訴人的調解人。
- 5.18 法改會 1994 年 8 月發出的《保障個人資料的法律改革報告書》中已徹底討論根據私隱條例釐定補償的適當機構。法改會認為，賦予保障資料機構裁定給予補償的權力，會把執法和處罰的職能一併歸於單一機構，這種做法並不可取。法改會建議，私隱專員的職責應只限於裁定有沒有保障資料原則遭違反。至於補償的適當款額，應由法庭釐定。私隱條例第 66 條就是基於這些考慮因素而制定的。

- 5.19 香港有少數的法定機構（例如香港醫務委員會、香港護士管理局和香港規劃師註冊管理局）獲賦予有限的權力，裁定給予被傳召出席研訊的人士，因其出席研訊所涉及的费用。可是，該些法定機構並沒有權力釐定補償金額，以賠償投訴人所蒙受的損失及損害。平機會亦沒有獲授予裁定給予補償的權力。
- 5.20 澳洲提倡以調解的方法來解決投訴，這與香港的規管制度大相徑庭。釐定投訴人因其所蒙受的任何損失，或損害而應得的補償的權力，是澳洲私隱專員調查權力的一部分。單把這部分的模式套入香港的規管制度未必恰當。
- 5.21 此外，私隱條例第 66 條為受屈的資料當事人，提供透過法庭申索補償的途徑。我們已在建議 5 中提議授權私隱專員為循民事程序索償的投訴人提供法律協助，以幫助受屈的資料當事人。

徵求意見

- 5.22 請就以下建議提出意見：是否應授權私隱專員判給受屈的資料當事人補償，以提供多一個補救途徑。

第 6 章：罪行及制裁

(A) 引言

6.01 近期發生的連串個人資料洩漏事件，使人質疑私隱條例訂定的現有制裁是否足以收阻嚇之效。有人提出應否把違反保障資料原則的行為訂為罪行、就同一行為重複違反保障資料原則（而私隱專員曾就該違規行為發出執行通知）應否構成罪行、應否把違反私隱條例規定的某些行為訂為罪行，以及是否需要為現有罪行訂定較重的刑罰。我們會在本章研究加強私隱條例所訂制裁的各個方案。

6.02 私隱條例的現有條文，與國際法律體系的個人資料私隱法例的法理相符。由於刑事化的建議將影響社會大眾，特別是資料使用者和市民，故須小心處理，在保障個人資料私隱與維護其他人權和利益（包括公民自由和資訊自由）之間取得平衡。在這過程中，我們會考慮以下因素：

- (a) 違例行為或將予規管行為的嚴重性，包括侵犯個人資料私隱的嚴重程度、對受影響資料當事人造成的傷害或損害，以及有關行為是否應訂為罪行；
- (b) 擬在私隱條例下保障的權利的相對重要性；
- (c) 私隱條例現時規定的罰則；

- (d) 由於施加刑事制裁會對個人的公民自由構成重大影響，因此在界定任何新建議罪行的範圍時，應留意範圍不會過於廣泛，把無意涵蓋的活動也納入規管範圍內；以及
- (e) 任何新建議的制裁是否可予執行。

(B) 建議 7：把違反保障資料原則訂為罪行

須處理的問題

6.03 目前，違反保障資料原則本身並非罪行。私隱專員獲授權發出執行通知，要求資料使用者在指定時限內，採取指定的糾正措施，藉以規管違反保障資料原則的情況。只有資料使用者在違反執行通知的情況下，才算干犯第 64(7)條所訂的罪行，一經定罪，可處第 5 級罰款（最高可達 50,000 元）及監禁兩年；如屬持續罪行，可處每日罰款 1,000 元。

考慮因素

6.04 保障資料原則採用的字眼涵義廣泛，可作多種不同的詮釋。假如非蓄意的行為或遺漏有可能會招致刑事責任，則把違反保障資料原則訂為罪行，會嚴重影響公民自由。此外，這將會等同於偏離在私隱條例採納保障資料原則的原意。較為恰當的做法是把某些嚴重的違規行為或做法，訂為刑事罪行。

徵求意見

6.05 請就應否把違反保障資料原則訂為罪行提出意見。

(C) 建議 8：在未經授權下取得、披露和出售個人資料

須處理的問題

6.06 外洩的個人資料在互聯網上遭肆意發放的事例，引起社會廣泛關注，外洩資料可能被不當使用，例如詐騙、盜用身分。在未經授權下使用個人資料，也可能會侵犯個人資料私隱，並對當事人造成損害。這方面的例子包括：

- (a) 公司職員在未經授權下，查閱並收集顧客的個人資料，用以出售予第三者，例如直銷公司、追收欠款公司等，從中取利；以及
- (b) 醫院員工未獲授權而向第三者披露屬敏感資料的病人健康記錄。

目前，個人資料的使用受到保障資料第 3 原則規管，而違反任何保障資料原則本身不屬刑事罪行。鑑於公然罔顧他人個人資料私隱的故意或蓄意行為，可能嚴重侵犯資料當事人的個人資料私隱，且可能對當事人造成重大傷害，我們須認真考慮該等明目張膽的行為應否受到刑事制裁。

考慮因素

6.07 在英國，非法取得、披露或出售個人資料，即屬犯罪。英國保障資料法令第 55 條規定，任何人如作出下述行為，即屬犯罪：

- (a) 未經資料控制者同意，在知情下或罔顧後果地取得、披露或促使披露個人資料，除非第 6.08 段的任何一項抗辯理由適用；或
- (b) 出售或要約出售所取得的資料。

6.08 此外，英國的法例就取得、披露或促使披露個人資料的行為，提供各種抗辯理由如下：

- (a) 為防止或偵查罪行而必須的；
- (b) 任何成文法則、法律規則或法庭命令所規定或經有關法則、規則或命令授權；
- (c) 該人有理由相信他獲法律賦與權利取得、披露或促使披露有關個人資料；
- (d) 該人有理由相信假如資料控制者得知他取得、披露或促使披露有關個人資料，資料控制者會同意該些行為；
- (e) 取得、披露或促使披露有關個人資料的行為在特定情況下符合公眾利益；
- (f) 該人為了特別目的取得、披露或促使披露有關個人資料，供任何人用作任何新聞、文學或藝術材料的發布，他並有理由相信有關舉動符合公眾利益。

- 6.09 我們曾考慮參照英國保障資料法令第 55 條，增訂新的罪行的可能性。有關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，嚴重侵犯有關資料當事人個人資料私隱的不負責行為。但我們無意對涉及意外洩漏個人資料，而沒有導致相當程度損害的資料使用者，加以刑事責任。
- 6.10 有人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。舉例來說，將在互聯網上洩漏的個人資料下載的行為可被指為“在知情下取得個人資料”。鑑於資訊科技發展迅速，加上使用者未能完全了解使用電腦軟件所涉及的風險，有人可能會在使用電腦軟件時無意中發放個人資料，而這些行為可能已觸犯建議罪行中的“罔顧後果地披露”。
- 6.11 我們有需要遏止公然侵犯私隱的行為，如把罪行的範圍收窄，以懲治應受懲處的行為，可消除對法律存在不明確因素的憂慮。其中一個可能的方案是把以下行為訂為罪行：在未得資料使用者同意下，知情或罔顧後果地取得個人資料，再把所得的個人資料披露，從中取利或作惡意用途。為收阻嚇之效，可考慮向違例者施加與過失的輕重相稱的罰款。可供參考的是，私隱條例現時所訂的最高罰款為第 5 級（即最高可達 50,000 元）。

徵求意見

- 6.12 請就以下事宜提出意見：

- (a) 應否把在未經資料使用者同意下，取得並披露個人資料，從中取利或作惡意用途的行為，訂為罪行；以及
- (b) 若然，有否需要提供抗辯理由的條文以及適當的罰則。

(D) 建議 9：就同一事實重複違反保障資料原則

須處理的問題

6.13 目前，如資料使用者違反保障資料原則，私隱條例第 50 條賦權私隱專員發出執行通知，要求資料使用者在指定時限內採取指定的補救措施，藉以糾正違規情況。如資料使用者違反執行通知，屬干犯第 64(7)條下的罪行，一經定罪，可處以第 5 級罰款（最高可達 50,000 元）及監禁兩年；如屬持續罪行，可處每日罰款 1,000 元。

6.14 資料使用者可能在遵從執行通知後，短期內重複該違反保障資料原則的行為或做法。根據現行條文，私隱專員只可再發出執行通知。

考慮因素

6.15 為防止可能出現迴避規管的情況，我們可考慮把以下行為訂為罪行：資料使用者已按私隱專員的指示，遵行執行通知的規定，但其後又故意重複執行通知所涉及的行為或做法。不過，這將會等同於偏離在私隱條例採納保障資料原則的原意。此外，自私隱條例頒布以來，私隱專員從未遇到上文第

6.14 段所述的規避情況。因此，似乎未必確有需要把上述行為訂為罪行。

徵求意見

6.16 請就下述事宜提出意見：

- (a) 把以下行為訂為罪行是否恰當：資料使用者已按私隱專員的指示，遵行執行通知的規定，但其後又故意重複執行通知所涉及的行為或做法；以及
- (b) 若然，有關罪行適當的罰則。現時不遵行執行通知，可處罰款 50,000 元及監禁兩年。

(E) 建議 10：就嚴重違反保障資料原則處以罰款

須處理的問題

6.17 為加強執行私隱條例以及阻嚇嚴重違反保障資料原則，我們曾考慮授權私隱專員，規定嚴重違反保障資料原則的資料使用者繳付罰款。

考慮因素

6.18 根據英國保障資料法令下一項未生效的修訂，英國的資訊專員如信納：

- (a) 資料保障原則遭嚴重違反；

- (b) 違規事件可能引致重大損害或困擾；或
- (c) 資料控制者雖知道或應該知道發生違規事件的風險，以及可能對受影響人士引致重大損害或困擾，但未有採取合理步驟，防止違規事件發生，

資訊專員可向資料控制者發出罰款通知，所釐定的罰款不得高於國務大臣所規定者。資訊專員須發出指引，述明他建議如何行使判處罰款的權力，包括他認為適宜發出罰款通知的情況。規管制度也訂有上訴機制。

6.19 在香港鮮有司法機構以外的機構獲賦法定權力施加罰款。在少數的例子中，電訊管理局局長根據《非應邀電子訊息條例》(第 593 章) 獲授權，向沒有遵行電訊局長所發出指示的電訊服務供應商處以罰款。公職人員可根據不同的定額罰款條例，例如《定額罰款（刑事訴訟）條例》(第 240 章)、《定額罰款（交通違例事項）條例》(第 237 章)、《定額罰款（公眾地方潔淨罪行）條例》(第 570 章)，以及《定額罰款（吸煙罪行）條例》(第 600 章)，獲授權向違例者發出定額罰款通知書。

6.20 罰款制裁適用於定額罰款計劃以及清楚界定的罪行，如《非應邀電子訊息條例》的情況。在私隱條例下，保障資料原則的字眼涵義廣泛，可作多種不同的詮釋。雖然私隱專員可發出指引，述明其認為適宜發出罰款通知的情況，但一種行為是否嚴重違反保障資料原則是主觀的判斷。與其授權私隱專

員着令資料使用者繳付罰款，不如考慮選定某些嚴重違反保障資料原則的行為或做法，將之訂為罪行，這樣或會較為恰當。

徵求意見

6.21 請就應否授權私隱專員就嚴重違反保障資料原則判處罰款，提出意見。

(F) 建議 11：重複違反執行通知

須處理的問題

6.22 目前，根據私隱條例第 64(7)條，資料使用者違反私隱專員發出的執行通知，即屬犯罪。一經定罪，資料使用者可被處以第 5 級罰款（最高可達 50,000 元）及監禁兩年；如屬持續罪行，可處每日罰款 1,000 元。私隱條例沒有訂定條文，述明向重複違反第 64(7)條的違例者處以更重的制裁。我們曾考慮，屢犯者應被處更重的懲罰，以加強阻嚇作用。

考慮因素

6.23 本地許多的法例都對屢犯者處以更重的懲罰。至於再被定罪後懲罰的幅度，則因條例而異。

6.24 自私隱條例頒布以來，沒有資料使用者因違反執行通知而被檢控一次以上。屢犯的問題並不嚴重。

徵求意見

6.25 請就下述事宜提出意見：

- (a) 是否需要向屢次違反條例第 64(7)條的資料使用者處以更重的懲罰；以及
- (b) 若然，適當的罰則。現時違反執行通知的刑罰為第 5 級罰款（最高可達 50,000 元）及監禁兩年；如屬持續犯罪，每日罰款 1,000 元。

(G) 建議 12：提高在直接促銷中不當使用個人資料的罰則

須處理的問題

6.26 私隱條例第 34 條規管資料使用者，把個人資料用於直接促銷活動。依據該條例第 34(1)(ii)條，如資料當事人曾要求資料使用者，停止把其個人資料用於直接促銷，則資料使用者不得將任何該等資料用於直接促銷。任何資料使用者無合理辯解而違反第 34(1)(ii)條的規定，即屬犯罪，一經定罪，根據第 64(10)條可處第 3 級罰款（最高可達 10,000 元）。

6.27 直接促銷活動在香港非常普遍。直銷電話經常令資料當事人受到滋擾，因而引起投訴。私隱專員認為，現行的罰則未必有效遏制問題，因此建議提高罰則。此外，亦有社會人士要求提高罰則，以遏止令人煩厭的直銷電話。在一宗有關電訊公司進行直接促銷活動的法庭個案中，裁判官指出，私隱條

例對直接促銷中不當使用個人資料的最高罰款為一萬元，有關罰則對大公司難言具阻嚇力。

考慮因素

6.28 私隱專員在 2006 年接獲 59 宗有關在直接促銷活動中，不當使用個人資料（包括涉及違反第 34 條的規定或保障資料原則）的投訴，在 2007 年接獲 87 宗，在 2008 年接獲 67 宗。就直接促銷活動成功提出檢控的個案，在 2006 年有一宗，2007 年有三宗，2008 年則沒有。

6.29 直接促銷活動可能令人煩厭，且有可能侵犯個人私隱。儘管如此，直銷活動有其經濟價值，可提供就業機會，並為顧客提供產品及服務資訊。如對有關這項罪行施加過重的懲罰，可能會妨礙正常和合法的市場活動。

6.30 為遏止在直接促銷活動中不當使用個人資料的情況，我們可以考慮提高違反私隱條例第 34(1)(ii)條規定的罰則。為在直接促銷活動中不當使用個人資料的行為，釐定合適的罰則，其中一個相關的考慮因素是，該等促銷電話會否對有關資料當事人的個人資料私隱造成嚴重損害。

徵求意見

6.31 請就下述事宜提出意見：

- (a) 應否提高在直接促銷活動中不當使用個人資料的行為
（即違反第 34(1)(ii)條的規定）的罰則；

- (b) 若然，適當的罰則。

第 7 章：徵求意見的建議摘要

7.01 各項主要建議概述如下，請提出意見：

建議 1：敏感個人資料

- 是否需要限定在指定的情況下才可收集、持有、處理和使用敏感個人資料，藉以為該等資料提供最佳的保障；以及
- 若然，第 3.08 至 3.14 段所載的可考慮規管制度，包括敏感個人資料涵蓋的範圍、相關的規管措施、制裁和不溯既往的豁免或過渡性安排的需要，是否恰當。

建議 2：規管資料處理者及分判活動

- 應否規定資料使用者在把個人資料判予第三者處理時，以合約方式或其他方法確保對方履行私隱條例所訂的有關責任；
- 應否在私隱條例下直接規管資料處理者的活動，抑或透過資料使用者以合約方式或其他方法間接規管資料處理者已足夠；以及
- 如在私隱條例下直接規管資料處理者的活動，應向資料處理者施加什麼責任，以及向不同類別的資料處理者施加不同責任是否恰當及切實可行。

建議 3：個人資料外洩通報機制

- 是否需要在香港訂立自願性的個人資料外洩通報機制。
- 第 4.37 至 4.42 段所載通報機制的組成部分，包括：
 - (i) 應在什麼情況下啓動通報機制；
 - (ii) 應向誰發出通報；
 - (iii) 何時發出通報；
 - (iv) 應以什麼方法發出通報；
 - (v) 通報的內容；以及
 - (vi) 沒有發出通報的後果。

建議 4：授予私隱專員刑事調查及檢控權力

- 私隱專員應否獲賦權進行刑事調查及提出檢控或應否維持現狀。

建議 5：在第 66 條下為資料當事人提供法律協助

- 應否參照平機會的模式，授權私隱專員為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。

建議 6：向受屈的資料當事人判給補償

- 是否應授權私隱專員判給受屈的資料當事人補償，以提供多一個補救途徑。

建議 7：把違反保障資料原則訂為罪行

- 應否把違反保障資料原則訂為罪行。

建議 8：在未經授權下取得、披露和出售個人資料

- 應否把在未經資料使用者同意下，取得並披露個人資料，從中取利或作惡意用途的行為，訂為罪行；以及
- 若然，有否需要提供抗辯理由的條文以及適當的罰則。

建議 9：就同一事實重複違反保障資料原則

- 把以下行為訂為罪行，是否恰當：資料使用者已按私隱專員的指示，遵行執行通知的規定，但其後又故意重複執行通知所涉及的行為或做法；以及
- 若然，有關罪行適當的罰則。現時不遵行執行通知，可處罰款 50,000 元及監禁兩年。

建議 10：就嚴重違反保障資料原則處以罰款

- 應否授權私隱專員就嚴重違反保障資料原則判處罰款。

建議 11：重複違反執行通知

- 是否需要向屢次違反條例第 64(7)條執行通知的資料使用者處以更重的懲罰；以及
- 若然，適當的罰則。現時違反保障資料原則的刑罰為第 5 級罰款（最高可達 50,000 元）及監禁兩年；如屬持續犯罪，每日罰款 1,000 元。

建議 12：提高在直接促銷中不當使用個人資料的罰則

- 應否提高在直接促銷活動中不當使用個人資料的行為（即違反第 34(1)(ii)條的規定）的罰則；
- 若然，適當的罰則。

7.02 我們並歡迎公眾就附件 1 至 3 所載的建議提出意見。

其他建議：徵詢意見

1. 除諮詢文件第 3 至 6 章載列的建議 1 至 12 外，我們亦審議了另外 15 項建議，涵蓋的範圍如下：
 - (a) 私隱條例下資料當事人的權利；
 - (b) 私隱條例下資料使用者的權利及義務；
 - (c) 私隱專員的執法權力；以及
 - (d) 豁免依從私隱條例規定的事項。

上述建議載列於下文各段，歡迎提出意見。

(A) 資料當事人的權利

建議 13：由第三者給予訂明同意更改個人資料用途

2. 私隱條例並沒有條文准許一名人士，代一名資料當事人同意更改其個人資料的用途。若干資料當事人，例如未成年人或精神上無行為能力的人，未必具有智力與能力明白和理解資料使用者更改其個人資料用途對其私隱的影響。尤其值得關注的是，處理這些人士的個人資料可能會對提供醫療、教育和社會服務等必要服務有深遠影響。

3. 為了維護弱勢資料當事人的重要利益，可考慮是否需要訂立一套制度，在最合乎該類資料當事人的利益的情況下，賦權第三者（其定義會在修訂條例訂明）同意更改該類資料當事人的個人資料的用途。若符合下述條件，該名第三者可以代表一名資料當事人給予訂明同意：
 - (a) 資料當事人因為不能充分理解，或沒有足夠智力完全理解向其提出的建議，因而沒有能力給予訂明同意；以及
 - (b) 涉及的個人資料擬作的用途對資料當事人有明確的好處。
4. 為了防止可能出現濫用的情況，若資料使用者打算憑藉第三者給予的同意而運用資料當事人的個人資料，須小心行事，並作出必需的查詢，從而有合理理由相信有關訂明同意符合上述兩個條件。否則，資料使用者可能會違反私隱條例的規定。
5. 至於第三者的定義，以私隱條例現有的框架為基礎，我們可以考慮容許一名符合私隱條例第 2(1)條下“有關人士”的定義的人，代資料當事人給予訂明同意。“有關人士”在私隱條例的定義為：
 - (a) 如該名個人是未成年人，有關人士指對該未成年人負有作為父母親的責任的人；

(b) 如該名個人無能力處理其本身事務，有關人士指由法庭委任以處理該等事務的人。

如果附件 3 的建議 37 獲得採納，第三者的定義也可以擴展至包括根據精神健康條例(第 136 章)第 44A 條、第 59O 條及第 59Q 條被委任，精神上無行為能力的資料當事人的監護人。

6. 採用私隱條例下“有關人士”的定義作為第三者的定義，賦權“有關人士”同意更改弱勢資料當事人的個人資料用途，是一個可以考慮的方案。有意見認為只容許“有關人士”同意更改資料當事人的個人資料的用途，或會使該資料當事人求取重要的服務時受到阻礙或阻延。例如，一個未成年人可能因為其負有作為父母親的責任的人不知所蹤，或他們沒有為該未成年人的最佳權益著想而作出妥善照顧，因而需要受託於其親戚或各種託兒班。若第三者的定義包括上述人士，應可消除這些憂慮。請就可給予訂明同意的第三者的定義發表意見。

建議 14：父母親查閱未成年人士個人資料的權利

7. 根據私隱條例第 18(1)條的規定，一名資料當事人或代表他的“有關人士”，有權向資料使用者要求查閱該資料當事人的個人資料。根據私隱條例第 2(1)條，就個人而言，一名“有關人士”的定義包括“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”。

8. 由此而引申的問題是，在下述情況下，一名資料使用者應否因應一名兒童的父親或母親的資料查閱要求，向其發放該名兒童的個人資料：
- (a) 父親或母親可能濫用查閱資料機制，為個人目的而非“代表”其子女取得其子女的個人資料。舉例來說，一名已離婚的父親或母親，可能向學校或社會福利機構提出查閱資料要求，以知悉其子女的所在資料，用以追蹤其子女或子女的父親或母親的去向；
 - (b) 父親或母親懷疑虐待子女；以及
 - (c) 子女向資料使用者表明，不同意該使用者向其父母親透露其個人資料。
9. 任何限制父母親查閱其子女個人資料權利的建議都是備受爭議的，因為涉及父母親照顧子女的權利及義務這個敏感話題。父母有法律責任妥善照顧其 18 歲以下的子女。這包括照顧兒童健康、教育及其他兒童或青少年事務。要負起這個責任，擁有查閱其子女個人資料的權利相當重要。舉例說，父母在打擊青少年濫藥的問題上，扮演主要的角色。父母可能希望知道其子女的經歷，而他們查閱其子女個人資料的權利不應被無理限制。
10. 另一方面，我們也要尊重兒童的個人資料私隱權利。正如上文第 8 段所述，在某些情況下，父母可能並非真正代表其子女取得其子女的個人資料。另外，如果一名兒童在保密的情

況下向社工透露一些資料，該社工如要依從該兒童的父母查閱資料的要求，則未能履行專業操守守則有關保密的責任。

11. 為平衡尊重父母照顧子女的角色以及兒童的私隱權，一個可以考慮的方案是，當一位代表一名未成年人的“有關人士”提出查閱資料的要求，而資料使用者有合理理由相信如果依從該項要求，並不符合該名未成年人的最佳利益，則可以拒絕該項要求。我們也可考慮訂明一些因素，使資料使用者能夠衡量有否合理理由拒絕父母的查閱要求。

12. 請就下列事項提出意見：

(a) 在考慮到父母有權和責任妥善照顧其子女後，應否加入新的條文，准許資料使用者拒絕一位代表一名未成年人的“有關人士”提出的查閱資料要求，以保障未成年人的利益；以及

(b) 如應加入新的條文，上文第 11 段載述的可以考慮的方案是否合適；以及應否訂明一些因素，使資料使用者能夠衡量有否合理理由拒絕父母的查閱要求。

建議 15：查閱受爭議的個人資料

13. 一名資料當事人可向私隱專員投訴一名資料使用者，指後者未能依從他查閱其個人資料的要求（“查閱資料要求”）。在查詢或調查期間，私隱專員可要求資料使用者出示要求的資料，以便審議。私隱專員或會保留要求的資料的副本作為紀錄。

當私隱專員作出決定後，受屈的一方可向行政上訴委員會上訴，或申請司法覆核。根據《行政上訴委員會條例》(第 442 章)的規定，除聲稱享有不作披露的特權的文件外，私隱專員作為答辯人有責任向行政上訴委員會秘書、上訴人和受上訴所反對的決定所約束的人，提供與上訴有關（包括載有所要求資料的文件）並由私隱專員所持有或掌管的每份文件的描述。行政上訴委員會的常務指示，一般要求私隱專員向委員會、上訴人及受上訴所反對的決定所約束的人，提供他持有或掌管的每份文件的副本，包括所要求資料的副本。當感到受屈的人士申請司法覆核時，與該司法程序有關的人士亦享有獲得披露該等文件的權利。可是，私隱條例沒有條文禁止在上訴或司法覆核時，出示要求的資料。

14. 披露過程可讓投訴人於個案在行政上訴委員會或法庭進行聆訊前，取得要求的資料。這意味着即使行政上訴委員會或法庭，最終判資料使用者拒絕遵從查閱資料要求的做法合法，投訴人亦已查閱了要求的資料。
15. 英國保障資料法令包含一項條文，禁止法庭在判定申請人得直前，要求以披露或其他方式，向申請人公開載有受爭議的資料的文件。
16. 為了解決上文第 13 至 14 段載述的問題，我們可以考慮在私隱條例之下加入一項條文，規定每當有關拒絕遵從查閱資料要求合法性的爭議將由行政上訴委員會、法庭或裁判法院進行聆訊時，在要求資料一方被判得直前，不得以披露或其他

形式向資料要求者或其他受行政上訴委員會、法庭或裁判法院的決定所約束的人士披露案件所涉的個人資料。請就這項建議提出意見。

(B) 資料使用者的權利及義務

建議 16：為遵從其他條例而拒絕依從查閱資料要求

17. 私隱條例第 19 條規定，資料使用者須在收到查閱資料要求後依從該項要求，惟可按第 20 條所載的各項理由及第 28(5)條拒絕依從要求。可是，拒絕理由沒有包括資料使用者根據其他條例，有義務或有權不披露資料的情況。受到保密法定責任束縛的資料使用者會面臨兩難的局面，一是觸犯私隱條例查閱資料的條文，一是觸犯另一條例相關的保密條文，因此而遭刑罰。另一方面，由於第 20 條及第 28(5)條的拒絕理由並不包括依從法定的保密規定或不披露資料的法定權利，私隱專員如信納資料使用者以該項保密規定或權利作為拒絕查閱資料要求的理由，他的決定可能會被質疑。
18. 本地不少法例有賦予保密法定責任或不披露資料責任的條文，例如，性別歧視條例(第 480 章)第 74 條和申訴專員條例(第 397 章)第 15 條。
19. 澳洲、新西蘭及英國的個人資料私隱法例均有豁免條款，遇有其他條例訂明法定要求，不得披露資料時，資料當事人毋需依從有關查閱個人資料要求的規定。

20. 為了打破這個困局，我們可以考慮在第 20(3)條訂明，資料使用者若根據任何條例，有義務或有權不披露個人資料，可以此為理由拒絕依從查閱資料要求。我們需要顧及不同考慮因素，包括資料使用者需要遵守其他法例規管不披露資料的相關法定要求，和查閱個人資料的資料當事人的利益。請就這項建議提出意見。

建議 17：刪除個人資料

21. 根據私隱條例第 26 條，凡資料使用者持有的個人資料已不再因為原有使用目的(包括任何直接有關的目的)而有需要保留，資料使用者須刪除該等資料，除非任何法律禁止刪除該等資料，或不刪除該等資料符合公眾利益(包括歷史方面的利益)。保障資料第 2(2)原則亦規定，個人資料的保存時間不得超過個人資料用於或會用於收集目的(包括任何直接有關的目的)所需的保存時間。這項責任是絕對的，亦給予資料使用者沉重的責任。
22. 在若干海外司法管轄區(包括澳洲、加拿大、新西蘭及英國)，如資料使用者已採取合理可行的步驟，刪除過時的個人資料，使用者一般被視作已履行類似的要求。
23. 及時刪除過時的個人資料是重要的。可是，私隱條例的任何規定都不應對商業機構帶來過重的負擔。第 26 條和保障資料第 2(2)原則將刪除過時個人資料的絕對責任，加諸資料使用者身上。我們可以考慮修訂私隱條例，當資料使用者可以證

明他已採取所有合理可行的步驟，刪除不再為使用目的而有需要保留的個人資料時，則使用者可視作已依從有關規定。例如一名資料使用者沒有切實可行方法，刪除微縮副本中那些屬過時的個人資料，他不會就此被視作違反第 26 條和保障資料第 2(2)原則。請就這項建議提出意見。

建議 18：處理查閱資料要求所收取的費用

24. 私隱條例第 28(2)條規定，資料使用者可為依從查閱資料要求，就需要提供的個人資料副本向要求者徵收費用。第 28(3)條規定，所徵收的費用不得超乎適度。根據第 28(5)條，除非及直至資料使用者收到所徵收的費用，資料使用者可拒絕依從該項要求。鑑於有需要保障資料當事人查閱自己的個人資料的權利，為依從查閱資料要求而徵收的費用不得超乎適度。過高的收費可能阻礙個別人士提出查閱資料要求。可是，私隱條例中並無提供“超乎適度”一詞的定義。
25. 不同的資料使用者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，可能是由於營運開支有異的關係。在過往多年，私隱專員接獲若干投訴，聲稱某些資料使用者徵收的費用過高。
26. 在英國，依從查閱資料要求亦有類似徵費規定。根據英國的保障資料法令，國務大臣藉規例訂明，依從查閱資料要求的最高收費一律為 10 英鎊。查閱信用參考記錄、人手填寫的健

康記錄和教育記錄的訂明個案，另訂有個別收費上限。資料使用者不准徵收超出訂明上限的費用。

27. 為了依從私隱條例第 28(3)條的規定，訂下處理查閱資料要求的最高收費可能有好處。這可能會阻止資料使用者就查閱資料徵收過高費用。也令資料當事人大致知道獲取其個人資料一份副本所需要支付的費用。
28. 一個可以考慮的方案是要求資料使用者就依從查閱資料要求訂定的收費，不得高於私隱條例收費附表訂明的上限款額。為了方便訂立合適的收費，收費附表會訂明不同項目的最高收費。收費項目可包括影印本、電腦打印本、錄音或錄像的 CD-ROM/DVD±R 光碟副本、放射診斷造影記錄副本(例如 X 光片、磁力共振掃描、電腦斷層掃描、正電子放射斷層掃描、超音波)、錄音的謄抄本、郵費和速遞費。至於收費附表未訂明的收費項目，資料使用者可適量收費，但不可過高。收費項目的建議最高收費可參照涉及的開支而訂定，包括人手和找出、檢索和複製所要求的個人資料實際支出的費用。
29. 請就下列各項提出意見：
 - (a) 為了依從私隱條例第 28(3)條的規定，應否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；以及
 - (b) 如是的話，就任何建議的收費模式，用以訂明最高收費的參數。

建議 19：在 40 日內以書面回覆查閱資料要求

30. 目前，資料當事人可以根據第 18(1)條，向資料使用者提出兩種查閱資料要求：

(a) 要求資料使用者告知，是否持有資料當事人個人資料；
以及

(b) 如資料使用者持有有關資料的話，提供一份複本。

第 19(1)條規定，資料使用者在收到查閱資料要求後 40 日內，依從有關要求。不過，私隱條例並無明文規定，資料使用者如沒有持有要求的個人資料，須以書面通知要求者。

31. 從保障個人私隱的角度來看，我們認為有理據規定資料使用者須以書面通知要求者，他並無持有所需資料。須知查閱和改正資料的要求，必須以書面提出，而且私隱條例第 19(2)條亦規定，假如資料使用者未能在 40 日內依從查閱要求，須以書面通知要求者。

32. 不過，上述建議對於警方在處理查閱刑事犯罪紀錄的個人資料要求方面，會造成嚴重問題。目前，警方處理這些要求時，若當事人並無犯罪紀錄，警方只會以口頭作覆。有關做法主要顧及釋囚的更生問題，以及恐防警方發出的無犯罪紀錄文件遭人偽造／擅自塗改。如果上述建議也適用於這些查詢，可能會造成無法提供無犯罪紀錄證明的“二等市民”，嚴重打擊釋囚更生。一個可考慮的方案是，就有關查閱個人

刑事紀錄的要求，如當事人並無刑事紀錄，警方可獲豁免遵從建議的規定，無須以書面作覆。

33. 與此有關的一個情況是，如果要求者要求提供個人資料複本（一如上文第 30(b)段所述），而資料使用者並未持有所需的個人資料；在這情況下，資料使用者無從按第 19(1)條的規定依從要求，而資料使用者似乎無需向要求者作出任何回覆。若資料使用者沒有持有要求的個人資料，便沒有責任在 40 日內回覆要求者，這安排並不符合私隱條例的立法意圖。

34. 為糾正這個不合常理的情況，我們建議清楚訂明，第 19(1)條要求資料使用者在 40 日內回應查閱資料要求的規定，也適用於資料使用者沒有持有相關資料的情況。基於第 31 段所述的理由，回應必須以書面作出。至於索取個人刑事紀錄複本的要求，如警方並未持有當事人的紀錄，亦須於 40 日內作出口頭回應。

35. 現就以下兩點徵詢意見：

(a) 應否規定資料使用者如無持有要求查閱的個人資料，須以書面回覆要求者，但如查閱的資料涉及個人刑事犯罪紀錄而警方並未持有該資料則屬例外；以及

(b) 應否規定資料使用者如無持有資料當事人的個人資料，因而無法應要求提供有關資料的複本，須在 40 日內回覆要求者，不論有關回覆是以書面或口頭方式作出。

(C) 私隱專員的執法權力

建議 20：在何種情況下發出執行通知

36. 私隱條例第 50 條規定，私隱專員在完成調查後，可向資料使用者發出執行通知，指示資料使用者按通知所指明的步驟，糾正導致發出該通知的違反行為或事宜。倘私隱專員認為資料使用者：

(a) 正在違反條例規定；或

(b) 已違反條例規定，而違反情況會相當可能令違反行為持續或重複發生，

即可向資料使用者發出執行通知。在決定是否發出執行通知時，私隱專員須考慮相關的違反行為，是否已對或相當可能會對資料當事人造成損害或困擾。

37. 根據私隱條例第 50 條，即使有關作為已對資料當事人造成傷害或損害，如資料使用者已停止有關作為或行為，而有關作為或行為不可能重複發生，私隱專員則不能向資料使用者發出執行通知。

38. 相對於私隱專員，英國資訊專員在同類情況下獲授的權力受到較少限制。

39. 為了提升私隱條例在保障個人資料私隱方面的成效，一個可考慮的方案是授予私隱專員酌情權，在以下任何情況，向資料使用者發出執行通知：

(a) 資料使用者正違反私隱條例下的規定；

(b) 違反行為將持續或會重複發生；

(c) 違反行為已對或相當可能對資料當事人造成損害或困擾。

請就上述方案提出意見。

建議 21：澄清在執行通知中指示糾正違規行為的權力

40. 私隱條例第 50(1)條規定，私隱專員須在執行通知內，指明資料使用者須在期限內，採取步驟糾正違規事項。不過，如私隱專員認為，有關資料使用者應停止作出某項作為或行為，在通知內指明依從的期限，並不恰當。原因在於，指定依從規定的期限或會令人誤以為，資料使用者只須在指定期內，停止作出某項作為或行為，限期過後仍可繼續。為了掃除這一灰色地帶，我們建議在私隱條例第 50(1)條訂明，私隱專員有權在執行通知內，指令資料使用者停止作出某項作為或行為。請就上述建議提出意見。

建議 22：取消中止調查的時限

41. 私隱條例第 39(3)條規定，如私隱專員拒絕繼續進行一項由投訴引發的調查，他須於收到該項投訴後的 45 日內通知投訴人。45 日的限期過後，即使私隱專員發現不值得進行進一步調查(例如，有關投訴並非出於真誠)或進一步調查是不必要的(例如，被投訴的一方已採取糾正行動，以及並無跡象顯示，所指稱的違規行為會再次發生)，他或需要繼續有關調查工作。繼續進行調查不僅對被投訴的一方有欠公平，亦有違善用私隱專員公署資源的原則。
42. 平機會和申訴專員公署，以及我們所知的海外私隱機構，不受類似的法定規定所限，無須在指定期間內，把拒絕進行或繼續進行某項調查的決定通知投訴人。
43. 解決上述問題的方案之一，就是刪除第 39(3)條中，有關中止調查決定須在指定時間內作出的規定。然而，我們會保留現有條文內有關私隱專員在決定不繼續調查時，須向投訴人發出書面通知，述明他所作決定的理由的規定。投訴人仍有權根據第 39(4)條，就私隱專員不進行調查或中止調查的決定提出上訴。歡迎就此方案提出意見。

建議 23：拒絕調查的新增理據

44. 在私隱條例第 38 條下，私隱專員接獲投訴後，除第 39 條另有規定下，會對有關資料使用者進行調查，確定投訴所指的

作為或行為，是否有違私隱條例的規定。根據第 39(2)條，如私隱專員考慮個案的情況後，認為：

- (a) 該項投訴或一項在性質上大體與其相似的投訴已在先前引發一項調查，而私隱專員在進行該項先前的調查後信納沒有違反私隱條例的規定；
- (b) 在該項投訴中指明的作為或行為微不足道；
- (c) 該項投訴屬瑣屑無聊或無理取鬧，或不是真誠作出的；
或
- (d) 因為任何其他理由，調查或進一步調查是不必要的；

專員有權拒絕進行或拒絕繼續進行某項調查。

45. 上述最後一項的理據，即“因為任何其他理由，調查或進一步調查是不必要的”，賦予私隱專員甚大的酌情權，拒絕進行或繼續進行調查。根據私隱專員的規管經驗，專員行使酌情權拒絕調查的一些常見情況包括：

- (a) 投訴的主因與個人資料私隱無關；
- (b) 投訴人可循法院或審裁處就投訴所關乎的行動尋求補救，或另一規管機構正就或即將就有關行動展開調查；
或

(c) 如投訴所指的作為或行為與個人資料或載有個人資料的文件有關，而所涉及的資料已在或相當可能在某法律程序或研訊的某個階段使用。

46. 方案之一就是將上述的特定情況一併納入第 39(2)條內，作為拒絕調查的特定理據，讓準投訴人更清楚了解在何種情況下，私隱專員會拒絕調查或拒絕繼續調查其個案。此舉可減少私隱專員根據第 39(2)(d)條(即“因為任何其他理由，調查或進一步調查是不必要的”)行使酌情權而可能引起的爭議，從而減低投訴人向行政上訴委員會提出上訴的機會。我們已考慮私隱專員所指出的情況，對於加入“投訴人可循法院或審裁處就其投訴尋求補救”(即上文第 45(b)段)作為拒絕調查的理據，我們對此有所保留。設立私隱專員，目的就是要為私隱受侵犯的人士提供民事補救渠道以外的申訴途徑。以上述理據拒絕調查投訴，會剝奪受屈人士循另一途徑提出申訴的權利。

47. 再者，加入上述新增拒絕調查的特定理據(尤其是第 45(a)段)，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。雖然投訴人可就私隱專員拒絕調查的決定向行政上訴委員會提出上訴，尋求糾正，但覆檢的範圍會相當有限。基於私隱專員的角色是保障個人資料私隱，在私隱條例內訂明私隱專員可以依據這些新增的特定理據拒絕調查，未必恰當。

48. 現就是否適宜在第 39(2)條內，納入下述新增的特定理據，作為私隱專員拒絕進行或拒絕繼續進行調查的依據，徵詢意見：

(a) 投訴的主因與個人資料私隱無關；

(b) 另一規管機構正就或即將就投訴關乎的行動展開調查；
或

(c) 如投訴所指的作為或行為與個人資料或載有個人資料的文件有關，而所涉及的資料已在或相當可能在任何裁判法院、法庭、審裁處、委員會、規管或執法機構的法律程序或研訊的某個階段使用。

(D) 新增豁免條文

建議 24：商業併購過程中個人資料的轉移

49. 商業合併、重組、轉讓或業務買賣在盡職辦理之時，一方或須向另一方披露或轉移所持內含個人資料的業務資料，以供核查評估。在這種情況下轉移個人資料，若與原本收集資料的目的不符或並非直接相關，且並未獲資料當事人訂明同意，會違反保障資料第 3 原則(個人資料使用原則)。然而，由於併購行動往往分秒必爭，要在轉移有關資料前取得資料當事人的訂明同意，會對併購造成障礙。再者，有關方面或確有需要在盡職辦理之時對交易嚴加保密。

50. 便利業務控制權的轉讓，符合社會的經濟利益。然而，任何規管商業併購中轉移個人資料的建議，須兼顧保護相關資料當事人私隱利益與商業活動的整體利益。
51. 澳洲及新西蘭個人資料的私隱法律都有特定條文，容許因應業務買賣、合併或重組轉移個人資料。
52. 可考慮的一個方案，就是容許在商業合併、收購或轉讓期間使用的個人資料，免受保障資料第 3 原則規管，惟須符合以下條件：
- (a) 組成後的機構或業務承讓方向資料當事人所提供的服務，基本上應與原資料使用者所提供者相同或類似；
 - (b) 要取得資料當事人的訂明同意，把其個人資料作有關用途，並不切實可行；
 - (c) 所披露的個人資料對盡職處理來說是必要而非過多的；
 - (d) 承讓方只限在盡職處理指明範圍內，使用及處理有關個人資料，除非已取得資料當事人的訂明同意，或使用有關個人資料是私隱條例所容許或豁免；
 - (e) 如交易並沒有進行或並無完成，所轉移的個人資料須妥為銷毀或退還轉讓方；以及

- (f) 若有關商業交易的主要目的、目標或結果是購買、售賣、租用、轉讓、處置或披露個人資料，則有關豁免並不適用。

為防有關豁免被濫用，可考慮就違反上述 (d)至(e)項所載有關保留及限制使用個人資料的行為，處以罰款。

53. 現就以下兩點徵詢意見：

- (a) 應否訂明，如建議進行的商業併購或轉讓涉及轉移或披露個人資料，只要組成後的機構所提供的服務與原資料使用者基本上相同，即可免卻遵從保障資料第 3 原則；以及
- (b) 如是的話，上文第 52 段所述的方案是否恰當。

建議 25：基於健康理由提供身分和所在地資料

- 54. 私隱條例第 59 條規定，與資料當事人的身體健康或精神健康有關的個人資料，若按使用個人資料原則（第 3 原則）和查閱個人資料原則（第 6 原則）的規定處理，可能對資料當事人或任何其他人士的身體健康或精神健康造成嚴重損害，可獲豁免不受管限。不過，有關豁免不適用於提供資料當事人的所在地和身分等其他類別的個人資料。
- 55. 提供資料當事人的身分和所在地等個人資料，有助即時接觸當事人及提供救援。例如，電話公司提供致電“999”緊急求助電話人士的所在地資料，有助警方加快救援行動。此外，警

方向社會福利署(社署)提供涉嫌有社會或精神問題人士的身分 and 所在地資料，有助社署向該等人士提供即時協助，於他們有益。在危急情況下，例如二零零四年南亞海嘯發生時，入境事務處可向救援隊伍及／或失蹤者親人提供失蹤港人所在地的資料。在該等情況下，為了資料當事人和其他人士的利益，有實際運作需要，提供資料當事人身體健康或精神健康以外的個人資料。

56. 英國、澳洲、新西蘭、加拿大的個人資料保障法例，容許在必要時披露個人資料，以防止或減輕某人生命或健康受到嚴重威脅。
57. 披露資料當事人的身分和所在地，對該人的個人資料私隱帶來相當大的影響。就這方面，我們須考慮：
 - (a) 披露資料對當事人及公眾的利益，會否大於被侵犯的私隱；以及
 - (b) 披露資料的程度與其帶來的好處（指保障資料當事人或任何其他人士免受嚴重身體或精神傷害）是否相稱。
58. 一個可考慮的方案是修訂私隱條例第 59 條，把豁免的適用範圍，擴大至包括資料當事人的身分和所在地的個人資料。請就此方案提供意見。

建議 26：在緊急情況下處理個人資料

59. 私隱條例現有的豁免條文未能全面顧及在緊急或災難事故中，處理需予即時援助和救援的受影響或失蹤人士的個人資料的情況。除第 58 條(罪案等)、第 59 條(健康)下的指定豁免情況外，執法機關以及救援及支援機構，只能共用在收集時已預期作意外或緊急事故用的個人資料。由第三者向有關機構提供的個人資料也有同樣的限制。有助這些機構進行與救援工作有關的個人資料，通常是有關人士的身分、所在地、去向紀錄、近親資料等。
60. 在緊急救援行動初期，執法機構、救援機構需要查知意外中牽涉甚麼人、找尋失蹤者以及核證需要幫助人士的身分。為此，有關機構需要向涉及事故的人士或持有相關資料的機構或第三者收集個人資料。有關機構亦要通知當事人的親人或近親，並告知當事人已被送往哪一間醫院。雖然這些機構可在意外現場或醫院，向當事人收集這些個人資料，以通知當事人的家人，但如果要在危急關頭遵從保障資料原則 1(3)¹，可能會延誤當事人接受治療或被送往醫院。此外，支援機構需要收集並登記緊急事故中牽涉的人士的姓名及其他相關個人資料，以提供援助、處理與事故有關的查詢。因此，豁免遵從保障資料第 1(3)項原則及第 3 項原則，能夠便利執行有關救援及支援任務，以及保障受影響人士的利益。

¹ 保障資料原則第 1(3)項要求資料使用者採取所有切實可行的步驟，在收集資料時，向資料當事人提供所須的資訊（包括所收集的資料的用途，以及有關資料將轉移予誰人）

61. 遇有執法機構、救援及支援機構執行以下救援及支援工作時，我們可以考慮豁免這些機構遵從保障資料第 1(3)項原則及第 3 項原則：
- (a) 尋找牽涉或有理由相信可能牽涉在意外或其他危及生命的情況的人；
 - (b) 通知(a)項所指人士的家人有關人士遇上意外等；以及
 - (c) 便利提供救援予(a)項所指人士。
62. 任何有關在緊急情況下處理個人資料的建議豁免機制，都會嚴重影響個人資料私隱。在決定是否給予豁免時，我們需要從公眾利益方面著眼，考慮有關豁免對資料當事人的福祉的保障，是否足以構成侵犯有關人士的個人資料私隱的理據。在給予豁免時，必須清楚訂明在緊急或災難事故中，個人資料的獲准用途、使用有關資料的時限及限制，以減低未經授權或不當處理有關資料的風險。
63. 就私隱條例是否應明文規定，執法機關、救援及支援組織在處理意外或其他危及生命的情況時，可獲豁免遵守保障資料第 1(3) 項原則及第 3 項原則，請提供意見。

建議 27：為了履行監護責任和家長照顧責任而把未成年人的個人資料轉移

64. 教養兒童和協助他們成長是父母及監護人的基本責任。適當照顧和監護 18 歲以下兒童的責任亦在《保護兒童及少年條例》(第 213 章)下得到確認。該條例第 34 條授權少年法庭發出照顧保護令，命令未成年人的父母或監護人辦理擔保手續，保證作出適當的照顧和監護。如父母及監護人無法合理查閱其子女／監護兒童的個人資料，便未必能有效地履行他們的責任。
65. 雖然私隱條例第 18(1)條容許未成年人的父母或監護人，查閱有關未成年人的個人資料，但該條例並沒有容許資料使用者主動把未成年人的個人資料轉移給其父母或監護人，即使這樣做是為有關未成年人的利益着想。需要轉移資料的例子包括當未成年人惹上麻煩(例如被拘捕或控以刑事罪行)，或受毒品毒害而拒絕接受專業人士的協助。假如警方有真憑實據相信未成年人可能會干犯罪行，或會成為屢犯者，而其父母或監護人若得悉此事，會有助防止未成年人干犯罪行，則警方便可引用私隱條例有關防止罪案的第 58 條，取得豁免，把該等資料轉移給未成年人的父母或監護人。不過，要取得真憑實據並不容易，若無未成年人的同意，資料轉移在某些個案下便無法進行。
66. 我們可考慮在私隱條例下提供豁免條文，訂明如未成年人的個人資料與家長和監護人分別履行照顧及監護責任有關，容

許資料使用者把該等資料轉移給未成年人的父母或監護人，以便他們可以更好地履行本身的責任，適當地照顧和監護其 18 歲以下的兒童。由於這項豁免會侵犯未成年人的個人資料私隱，我們須在保障邊緣少年的福祉與保障其個人資料私隱之間，取得平衡。給予的任何豁免的範圍必須狹窄地界定。我們需要考慮如何訂明援引該等豁免的情況，例如只限就“邊緣少年”的個案披露未成年人的個人資料，以及規定轉移有關資料必須符合未成年人的最佳利益。

67. 現就以下兩點徵詢意見：

- (a) 應否訂定豁免遵從保障資料第三原則的規定，准許把未成年人的個人資料轉移給其父母或監護人，以加強對易受誘惑的未成年人和邊緣少年的保護，以及使父母及監護人可妥善地履行適當照顧和監護兒童的責任；
- (b) 若然，應該附加甚麼特定條件，限制轉移個人資料的做法只適用於絕對有需要的個案。

不予跟進的建議

1. 我們考慮過有關私隱條例規管範圍及豁免條文的數項建議。經審議有關建議可能帶來的影響後，我們無意跟進。下文第 2 至第 29 段臚列這些建議。

(A) 私隱條例的規管範圍

A.1 重整直接促銷的規管機制

2. 私隱條例第 34 條規管資料使用者把個人資料用於直接促銷活動，要求取得個人資料並把該些資料用於直接促銷的資料使用者，須通知有關資料當事人他有權選擇拒絕其個人資料用於直接促銷。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。凡資料使用者在無合理辯解下違反這項規定，即屬違法，一經定罪，可處第 3 級罰款(最高可達 10,000 元)。
3. 為避免不受管制的直接促銷活動變得愈來愈多，我們曾研究是否需要重整在私隱條例下直接促銷的規管機制。考慮的方案包括：
 - (a) 引入新規定：凡首次把個人資料應用於直接促銷，資料使用者須取得資料當事人明確同意，方可使用其個人資料(即資料當事人選擇同意對方使用其資料)；

(b) 針對直接促銷活動，設立全港適用的拒收直接促銷電話中央登記冊。

4. 私隱條例的目的是保護個人資料私隱。條例第 34 條已規管在直接促銷中使用個人資料。為防止在直接促銷中濫用個人資料，我們已建議提高第 34 條的違規罰則(請參閱建議 12)。
5. 以電子通訊形式進行的直接促銷活動(人對人促銷電話除外)受《非應邀電子訊息條例》(第 593 章)規管。當局正監察人對人電話推銷的活動。倘若日後這些問題增多，當局會考慮是否可以在《非應邀電子訊息條例》規管這類活動。
6. 有見及此，我們認為不適宜透過修訂私隱條例，以重整直接促銷規管機制。

A.2 把互聯網規約地址視為個人資料

7. 私隱專員在 2006 年 3 月接獲一宗投訴，指稱一名電郵服務供應商披露了一名電郵用戶的個人資料，觸犯私隱條例。其中一個需考慮的關鍵問題是，互聯網規約地址(即 Internet Protocol address 或“IP 地址”)會否視為私隱條例定義下的個人資料。此外，也有建議政府應檢討私隱條例，採取措施禁止電郵服務供應商在未經用戶授權下向第三者披露用戶的 IP 地址。
8. IP 地址是一個獨有的編號，在電腦網絡內供電子裝置互相識別並與其他裝置通訊。當電子裝置經互聯網與其他裝置通訊

時，必須編配一個 IP 地址作識別用途。私隱專員就上述投訴個案在 2007 年 3 月發表調查報告中，認為 IP 地址本身並不符合“個人資料”的定義，因為 IP 地址涉及的是一個死物的裝置，並非一位人士。單憑 IP 地址，既不能顯示有關電子裝置的確實位置，也不能顯示用戶身分。

9. 很少案例觸及 IP 地址是否個人資料的問題。另外，現時亦沒有普遍或國際認可的個人資料的定義。可供參考的例子是，歐盟資料保護工作小組認為在大部份情況下 IP 地址皆與可被確定身分的人士有關。根據歐盟指令第 2(a)條，個人資料的定義為與一個被確定或可被確定身分的人有關的資料；而一個可被確定身分的人是指一個透過身分號碼，或一個或多個因素(包括身體、生理、精神、經濟、文化或社會特徵)，可直接或間接被確定身分的人。
10. 保障個人資料私隱與正常商業運作之間需要取得平衡。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，兼有嚴重的遵從問題。例如，要求業界遵從保障資料第 4 原則（個人資料的保安原則）並不切實可行，因為 IP 地址是一項在互聯網世界內傳經不同人士的資料，而並不在單一互聯網服務供應商或網絡營辦商的控制範圍之內。此外，IP 地址倘若連同可供識別個人的其他資料，便可獲私隱條例保障。把 IP 地址視為個人資料，衍生出為何以下資料不同樣被視為私隱條例下的個人資料：由伺服器電腦直接寫入使用者硬碟中的小型文字檔案(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。這

些資料也可透過追查，間接用以確定一個人的身分。我們因此認為，視 IP 地址本身為私隱條例下的個人資料，並不恰當。

A.3 私隱條例的適用地區

11. 目前，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，均受私隱條例規管。鑑於執法上有困難，私隱專員建議若整個資料處理過程不在香港進行，則條例不再適用。私隱專員認為，在上述情況下，即使人在香港並有能力控制其在海外業務包括收集、持有、處理、使用個人資料，一般不足以令私隱專員引用或使用條例行使司法權。
12. 1994 年法改會曾經深入研議香港資料保障法例的適用地區，而當局亦以此為據決定條例的管制覆蓋範圍。我們參考了英國的模式而訂定有關規管條文。法改會認為即使資料已轉移另一司法區或正在另一司法區處理，重要的是本港司法區內的資料使用者也應受到香港的資料保障法例規管。這種做法也適用於規管跨境資訊流通的條文。
13. 上述第 11 段的建議可能令我們管制的框架出現漏洞：香港的公司可以安排通過代理離岸收集個人資料，再把持有、處理和使用這些資料的工作外判給離岸代理，從而迴避條例規管。這將令香港變成無效規管個人資料的天堂，不利於促進香港資訊自由流通。我們因此不擬跟進這項建議。

(B) 豁免條文

B.1 有關公眾利益的裁決

14. 現時，就查閱當事人的資料(保障資料第 6 原則和第 18(1)(b)條)及保障資料第 3 原則而言，私隱條例第 VIII 部已基於特定公眾利益，包括關乎香港的保安、防衛和國際關係(第 57 條)、執法與規例(第 58 條)及健康(第 59 條)，給予特別豁免，但私隱條例並沒有一般性條文，訂明保護公眾利益本身為一個豁免的依據。
15. 考慮到需要提供靈活的規管機制，以照顧一些公眾利益大於侵犯個人資料的私隱程度的情況，我們可考慮加入新條文賦權私隱專員，就相關資料使用者提出的個別公眾利益豁免申請，作出裁定(包括就需要緊急處理的申請，作出有關公眾利益豁免的臨時裁定)，並視乎情況可附加豁免條件。
16. 私隱條例的現行豁免條文容許在特定情況下給予豁免，在保障個人資料私隱與維護公眾利益之間，取得平衡。建議的公眾利益裁定機制會因應每宗個案而作出豁免。這機制會削弱條例對保障資料當事人的個人資料私隱的肯定性。因此，我們對這項建議有保留。倘有理據，可就具體情況提供特定的公眾利益豁免，這做法較為恰當。

B.2 公共領域豁免

17. 私隱專員建議可豁免在公共領域中取得的個人資料，毋需受保障資料第 3 原則的規管。專員提出這項建議的時候，亦承認把可以在公眾領域取得的資料，使用在其他目的，會引申一些問題。例如從土地註冊署的業主紀錄搜尋個別人士的物業擁有權、使用公眾登記冊內所載的個人資料作直接促銷，以及不當地使用在資料外洩事故中從互聯網取得的個人資料。另一方面，或有需要查核某人的財務狀況，作合法的用途，例如查核物業擁有權，然後決定是否提出法律程序或向該人展開執法行動。
18. 法改會曾經審慎研議資料保障法例應否完全豁免規管公眾登記冊。法改會關注到一旦作出豁免，會容許因為特定用途而被收集的個人資料，用作資料提供者沒有預見的用途。法改會的結論是“凡成文法則規定或根據成立法則須讓公眾可以查閱的資料，均應獲豁免而不受限制使用原則(保障資料第 3 原則)所規限。”不過，“該等資料一旦用於其他用途，保障資料法隨即適用。”
19. 英國、新西蘭及澳洲的個人資料保障法例並無公共領域的豁免。我們認為資料存在於公共領域並不等於容許把有關資料用於任何用途。如果是否豁免的準則只是資料是否存在於公共領域，資料使用者可透過公開有關資料，逃避法律的規管。建議可能導致可以在公共領域取得的資料被濫用，例如

不當地使用在資料外洩事故中，從互聯網取得的個人資料。
我們認為沒有充份理據跟進這個建議。

(C) 私隱專員的權力

C.1 搜查及檢取證據的權力

20. 私隱專員獲條例賦權可以向任何人取得任何資訊、文件或物件、進入處所、傳召證人及進行研訊，不過，專員無權搜查及檢取證據。私隱專員建議應獲授權搜查及檢取證據，為檢控程序搜證。
21. 私隱條例現有條文，是回應在立法過程中，有人認為新成立的調查機構不應獲授搜查和檢取證據的全面權力。法改會也有類似的關注。法改會認為，有需要賦權專員進入處所，取得證據，以便執行其職能，但應該先得到資料使用者同意。如果未能取得資料使用者同意，應由法庭發出進入處所及檢取證據的適當命令。
22. 建議的新增權力方便私隱專員進行刑事調查。由於我們認為無充份理由給予私隱專員刑事調查及直接的檢控權(見第 5 章建議 4)，因此無必要賦予專員這些新增權力。我們亦認為專員目前的調查權已屬足夠。因此，我們不會採納這項建議。

C.2 召喚公職人員提供協助

23. 私隱專員在運用其調查及視察權力，可能需要進入處所。遇有抗拒或阻撓時，需要向警方求助。在調查期間，專員也需要專家在不同層面提供意見或協助，包括資訊科技、電腦鑑證、利用數碼影像辨別疑犯、利用軟件分析重組犯罪活動、反向技術解碼、呈示數碼資料。目前，條例未有賦權私隱專員在執行調查及視察工作時召喚公職人員提供協助。專員只能依靠公職人員自願地提供協助。專員建議明文規定私隱專員在執行條例下的規管職能時，可召喚公職人員協助。專員認為一旦專員獲賦權進行刑事調查及提出檢控，必須有這一項明文規定。

24. 即使條例未有明文規定，一直以來，私隱專員在執行規管職能時，都得到公職人員提供協助。如果只是要求公職人員協助，我們看不到有需要在條例中作出明文規定。在這方面，條例第 64(9)條規定任何人無合法辯解而妨礙、阻撓或抗拒專員或任何其他人執行專員在第 VII 部下(視察、投訴及調查)的職能，即屬違法。因此，我們認為無需一如專員建議，在條例中加入明文規定。

C.3 公開聆訊的權力

25. 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，除非私隱專員有別的看法或投訴人要求閉門聆訊。專員認為這項條文有礙私隱專員展開公開聆訊，特別是牽涉公共利益和重要的事項，市民有權知道，同時有權獲得通知。我

們曾考慮應否賦權私隱專員，因應個案的所有情況(包括投訴人的要求)決定是否進行公開聆訊。

26. 資料當事人有權要求閉門聆訊是法改會刻意建議的，理由是如果聆訊可能公開的話，市民或許不會積極作出投訴。海外亦有類此的做法。澳洲要求審議投訴的會議閉門進行，而新西蘭對於調查則有類似規定。
27. 法改會容許資料當事人有權要求閉門聆訊的考慮理由至今仍然有效。我們看不出有需要改變目前的機制。在這方面，條例第 48(2)條賦權私隱專員在完成調查後，如認為符合公眾利益，可就調查結果及其建議發表報告。公眾知情及被通知的權利在某程度上已因此而得到照顧。

C.4 回應專員調查／視察報告的時限

28. 目前在私隱專員發表視察或調查報告前，資料使用者獲准根據條例第 46(4)(b)條在 28 日內表明，是否反對在報告內披露可憑藉第 VIII 部(豁免)而不受保障資料第 6 原則管限的個人資料。專員建議把時限由 28 日縮短為 14 日，因該 28 日期限會阻礙專員適時向公眾匯報涉及公眾利益的事宜。
29. 我們認為資料使用者在某些情況下可能需時傳閱報告以便作出回應，及尋求法律意見，然後再正式回覆專員。14 日的期限會不合理地過份緊迫。我們不認為將期限縮短至 14 日，能

對適時發表視察或調查報告方面有重大幫助。我們認為不
宜跟進這建議。

私隱條例的雜項建議修訂

(A) 私隱專員的法定權力及職能

建議 28：免卻私隱專員將調查結果通知已撤回投訴的人士的責任

- 投訴人撤回投訴後，免卻私隱專員根據第 47(3)條須通知投訴人調查結果及相關事項的責任。

(背景：根據私隱條例第 40 條，即使投訴人撤回投訴，如私隱專員認為進行或繼續進行該項投訴引致的調查是符合公眾利益的，專員可進行或繼續進行該項調查。第 40 條並訂明，在該等情況下，該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。根據第 47(3)條的規定，私隱專員須通知投訴人調查結果，向有關資料使用者作出的建議，任何根據第 48 條作出的調查而發表的報告，資料使用者或其代表對該等建議或報告作出的評論，專員有否因應該調查提議或已發出執行通知，以及由該調查所引起的其他評論。不過，如投訴人已撤回投訴，私隱專員便不應再有責任告知投訴人調查結果及其他有關事項。這項建議旨在於該等情況下免除通知規定。)

建議 29：私隱專員為了履行職能而披露資訊

- 修訂第 46 條，容許私隱專員及其訂明的人員，在為了履行職能及行使權力的合理需要下披露資訊。

(背景：第 46 條禁止私隱專員及其屬下人員披露他們在執行職能或行使權力時得知的事宜，但在極少指定的情況下則屬例外。這些情況包括：

- (a) 私隱條例下罪行所涉的法律程序；
- (b) 報告任何罪行的證據；或
- (c) 若專員認為該人士在得悉有關事宜後，可能有理由作出投訴，則可向該人士作出披露。

這項建議讓私隱專員及其屬下人員可在恰當執行私隱專員的職能或行使其權力時，按合理需要披露資訊，例如向某些法定機構披露資訊，包括處理關乎私隱專員所作決定的上訴的行政上訴委員會等，以及容許私隱專員為協助跨境合作，以執行個人資料私隱的執法工作，而向海外資料保障機構披露資料。一些法定機構如證券及期貨事務監察委員會及平機會的相關條例，容許這些機構在恰當履行職能或行使權力的情況下披露資訊。)

建議 30：私隱專員及他的訂明人員個人免受起訴的保障

- 為私隱專員或訂明人員提供保障，使他們不會因為在執行或意圖執行條例授予的職能或權力時，因出於真誠好意所做作為或不作為，而需要承受個人責任。

(背景：目前，私隱專員及訂明人員不會因行使私隱條例訂明的權力或執行訂明的職能，而免受起訴。這項建議會為私隱專員及其屬

下人員提供所需的保障，使他們無須負上該等個人責任。一些規管法定機構(例如機場管理局、平機會、強制性公積金計劃管理局及申訴專員)的條例亦有為相關機構提供類似豁免保障。)

建議 31：授權私隱專員就教育或推廣活動／服務收取費用

- **明文授權私隱專員在進行教育或推廣活動/服務時，收取合理費用。**

(背景：目前，私隱條例沒有明訂條文，授權私隱專員收取費用，因此有需要加入明訂的條文，讓私隱專員有法律依據，在提供教育和推廣服務時收費。現時已有法定機構獲授權徵收費用。《性別歧視條例》(480 章)第 65 條授權平機會就其進行的教育或研究活動收取合理費用。根據《申訴專員條例》(397 章)第 9A 條，申訴專員可就該些經行政署長批准的服務徵收合理費用。)

建議 32：授權私隱專員獲取資料以核實資料使用者申報表

- **授予私隱專員權力為核實根據第 14 條送交的資料使用者申報表中的資料，向任何人士取得資訊。**

(背景：根據第 14 條的規定，資料使用者須向私隱專員呈交資料使用者申報表，載列指定的資訊，包括資料使用者的姓名及地址、所收集個人資料的類別、收集的目的、資料將移轉予什麼類別的人士，以及個人資料傳輸到香港以外的什麼地方。資料使用者申報表需公開讓公眾查閱。這項建議旨在授權私隱專員向資料使用者取得

資訊，核實資料使用者申報表中的資料，以確保呈報的資料真確無訛。）

(B) 新增豁免條文

建議 33：因為法例規定、准許，或與任何法律程序有關而使用個人資料

- 豁免因為法例規定、准許或法庭下令，或與任何在香港的法律程序有關或因確立、行使或維護法律權益而使用個人資料，免受保障資料第 3 原則規管。

（背景：法例或法庭可能規定或准許資料使用者披露內含個人資料的資訊。可是，根據保障資料第 3 原則，除非得到資料當事人的訂明同意，否則個人資料不得用於在收集資料時述明的用途或直接有關用途以外的用途。此外，根據現有條文，豁免受第 3 原則管限的情況並不包括為因為法例規定、准許或法庭下令，或與任何法律程序有關，或因確立、行使或維護法律權益而使用個人資料的情況。准許資料使用者在上述情況下改變資料的用途，是合理和合法的。為此，我們需要增訂豁免條文，使在上述情況下使用個人資料不受第 3 原則管限，令資料使用者避免在該等情況下違反第 3 原則的風險。）

建議 34：為保留歷史檔案轉移資料

- **新增豁免條文，容許把有歷史、研究、教育或文化價值的個人資料的資訊轉交歷史檔案館作存檔保存之用，並毋需受保障資料第 3 原則規限。**

(背景：為保存香港的文獻遺產，政府政策局及部門有需要把具歷史價值的檔案，包括那些內含個人資料的檔案，轉交政府檔案處存檔保存。該等檔案的轉交須遵守保障資料第 3 原則(個人資料的使用原則)的規定。鑑於所收集的個人資料數量龐大、種類繁多，要在把檔案轉交政府檔案處前，徵得每名資料當事人的同意並不可行，且事隔多年，亦未必能找到部分資料當事人。這項建議旨在豁免為保存文獻而轉交政府檔案處存檔的含個人資料的檔案，毋需受第 3 原則管制。政府檔案處其後處理含個人資料的歷史檔案(包括供公眾查閱或使用)，仍會受私隱條例規管。)

建議 35：以避免「導致自己入罪」拒絕遵從查閱資料要求

- **新增豁免條文，讓資料使用者以依從查閱資料要求可導致本身入罪為由，無需依從有關要求。**

(背景：根據普通法，拒絕披露可能使自己入罪的任何資訊，是個人的基本權利及特權。然而，私隱條例不容許資料使用者以依從查閱資料要求會使自己入罪的理由，拒絕依從有關要求。這項建議旨在維護不使自己入罪的普通法原則。)

(C) 澄清條例適用情況

建議 36：第 58 條中“罪行”的定義

- 透過將“罪行”的定義訂為香港法律訂明的罪行；或香港境外地方的法律訂明的罪行及犯罪行為，而這些地方在司法或執法工作上與香港有合作安排；以澄清第 58 條豁免規定的適用範圍。

（背景：第 58(2)條豁免為防止或偵查罪行而使用個人資料等受保障資料第 3 原則（個人資料的使用原則）管限。現時第 58 條條文中的“罪行”及“犯罪者”，並沒有清楚訂明是否境外適用。我們認為有需要澄清私隱條例第 58 條的適用範圍，以包括：

- (a) 香港法律訂明的罪行；
- (b) 香港境外地方的法律訂明的罪行及犯罪行為，而這些地方在司法或執法工作上與香港有合作安排。

作出建議修訂後，執法機關根據多邊及雙邊合作協議或安排，可向海外執法機關提供個人資料，以供在海外調查或防止罪行。此外，亦可就有關司法協助的要求，為海外司法管轄區提供協助，核實個人資料。）

建議 37：擴展“有關人士”的定義

- 擴展第 2 條“有關人士”的定義，至包括精神健康條例(第 136 章)第 44A 條、第 59O 條及第 59Q 條所述的精神上無行為能力的資料當事人的監護人。

(背景：私隱條例容許有關人士代表資料當事人向私隱專員作出投訴，以及提出查閱和更改資料的要求。根據該條例，“有關人士”一詞的定義是指對未成年人負有作為父母親的責任的人；一名由法庭委任的人士，負責代無能力處理其本身事務的人處理事務；獲一名人士以書面授權，代他提出查閱資料要求或改正資料要求或提出這兩項要求的人。就現行的定義而言，根據《精神健康條例》有關條文委任的合法監護人不被視作私隱條例下的“有關人士”。這項建議旨在把有關定義的範圍擴大，以保障精神上無行為能力的人作出投訴以及提出查閱和更改資料要求的權利。)

建議 38：從“直接促銷”定義中剔除社會服務

- 修訂第 34 條，從“直接促銷”定義中，剔除社工向有需要人士提供的社會服務及設施。

(背景：根據私隱條例第 34(2)條的定義，社工邀約提供社會服務可被視為直接促銷。假如社工接觸的個人行使“選擇不同意”的權利(即如資料當事人提出要求，資料使用者便須停止使用當事人的個人資料作直接促銷)，社工便不准使用資料當事人的個人資料，直接與該人接觸。這樣會嚴重妨礙社工提供社會福利服務。基於當事人的

福祉及社會整體利益，社工應該繼續“叩門”，儘管這樣做有時會違背當事人的意願。因此，我們認為有需要修訂私隱條例，為目標受助人的利益着想，把提供必要的社會福利服務，從第 34 條下“直接促銷”的定義中剔除。這項建議旨在落實有關修訂。）

建議 39：豁免法庭或司法人員持有的個人資料

- **新增條文使條例不適用於法庭或司法人員因執行司法職能而持有的個人資料。**

（背景：法庭和司法人員在執行司法職能的過程中，可能會處理個人資料。然而，私隱條例沒有明訂條文，述明該等行為或作為不受條例的管限。這項建議確認司法獨立及豁免權。）

建議 40：延長提交資料以檢控罪行的時限

- **訂明提交資料以檢控私隱條例下的罪行，需在犯罪行為發生日起計兩年內提出。**

（背景：在私隱條例下，提交資料以檢控犯罪行為的法定時限，需依據《裁判官條例》第 26 條的規定。該條文規定資料須在干犯罪行當日起計六個月內向裁判官提出。由於私隱專員需要分析個案，警方需要就涉嫌罪行進行調查，以及律政司需要考慮及提出檢控，六個月的時限太短。這項建議旨在為私隱專員、警方及律政司提供足夠時間，以供完成提出檢控所需的程序。）

建議 41：防止遺失個人資料的責任

- **修訂附表 1 保障資料第 4 原則，清楚訂明資料使用者必須採取所有切實可行的步驟，以防遺失個人資料。**

(背景：保障資料第 4 原則(個人資料保安原則)訂明資料使用者須採取所有切實可行的步驟，以確保其持有的個人資料不受未獲准許或意外的查閱、處理、刪除或用作其他用途。雖然立法原意是要求資料使用者採取相若的保安措施，以防遺失個人資料，但現有的條文中沒有明確地指出這方面的規定。這項建議旨在澄清有關條文，從而更清楚反映立法原意。)

(D) 澄清其他運作事宜

建議 42：私隱專員同時送達調查結果及執行通知

- **修訂第 47 條，容許私隱專員把調查結果送達相關各方的時候，同時送達執行通知。**

(背景：第 47(2)(d)及 47(3)(e)條訂明，私隱專員須在完成調查後，通知有關資料使用者及投訴人他是否“擬因應該項調查向有關資料使用者送達執行通知”。私隱專員可隨後向有關資料使用者發出執行通知。為使私隱專員可以儘快發出執行通知，指令有關資料使用者採取補救行動，我們建議修訂第 47(2)(d)及 47(3)(e)條，讓私隱專員把調查結果通知投訴人及有關資料使用者的時候，可以同時決定是否向有關資料使用者發出通知。)

建議 43：查閱或改正資料要求的受理人員的資料

- 修訂保障資料第 1(3)原則，准許資料使用者提供查閱資料要求或改正資料要求的受理人員的職稱或姓名。

(背景：保障資料第 1(3)原則訂明，資料使用者須提供查閱資料要求或改正資料要求受理人的姓名。由於有關人員會隨時間而調動，容許資料使用者提供負責人員的職稱，作為另一種遵從條例要求的做法，是較切實可行的做法。)