

立法會
政制事務委員會

就莫乃光議員於 2013 年 10 月 18 日信中建議在《個人資料（私隱）條例》加入公共領域豁免條文的書面回應

引言

莫乃光議員於 2013 年 10 月 18 日的信件中建議檢討《個人資料（私隱）條例》（「**條例**」），以期加入對公共領域個人資料使用限制的豁免。該信夾附莫議員與香港無線科技商會為收集業界意見而進行的網上調查（「**該調查**」）結果。本文件旨在提供有關事宜的背景資料及個人資料私隱專員（「**專員**」）的回應。

2013 年 8 月 13 日發表手機應用程式「起你底」的調查報告

2. 專員於 2013 年 8 月 13 日就手機應用程式「起你底」發表調查報告¹。該程式於 2012 年推出，是由 Glorious Destiny Investments Limited（「**GDI**」）的資料庫支援。該程式聲稱有二百萬宗民事、刑事訴訟及破產案件的紀錄，用戶在安裝程式後即可搜尋目標人物是否有該等紀錄，搜尋結果顯示目標人物的姓名和部分身份證號碼、地址、法庭類別、案件編號、民事案件性質、刑事案件的控罪、公司董事資料等。

3. 該程式所宣稱的用途為：招聘員工包括家庭教師或傭工、簽署租約的租客或合約的商業夥伴而進行盡職審查及背景審查。該程式推出一年以來，已有逾四萬人次下載，索閱資料次數超過 20 萬。

4. 個人資料私隱專員公署（「**公署**」）接獲 12 名市民投訴「起你底」侵犯其個人資料私隱，逾 60 人曾向公署表示關注，公署遂展開調查。調查發現 **GDI** 的人員日常從司法機構、破產管理署、憲報及公司註冊處等不同途徑收集市民的訴訟、破產及公司董事資料以輸入其資料庫，然後透過手機程式讓用戶利用姓名或地址索引，從該資料庫中搜尋某人的訴訟及破產案資料，而有關對象是毫不知情。

¹ 見 http://www.pcpd.org.hk/chinese/publications/files/R13_9744_c.pdf

5. 這些紀錄是政府機構為特定目的而公開予公眾查閱的。然而，這些目的並不包括容許商業機構協助一般顧客查探某人的訴訟及破產紀錄（如有），以對其誠信及是否值得聘任作出決定。實際上，雖然公共紀錄可以識別涉及訴訟及破產個案人士的身份，但並不是以姓名作搜尋索引。該程式把個人資料作增值整合及處理，其實已對公共領域的資料作出新的用途，這是條例不容許的²。

6. 更重要的是，該程式的資料庫是失效及不準確的。首先，由於同名同姓或姓名相近的人士有很多，根據姓名來準確地確認目標人物是很困難的。其次，即使目標人物曾經牽涉訴訟而最終獲判無罪或勝訴，「起你底」資料庫未必有相應的資料更新還當時人一個清白。第三，破產人士通常在四至八年內獲解除破產，而根據《罪犯自新條例》，如犯事者被判處較輕微的刑罰，三年內並未再被定罪，則不得在未經准許下披露這項輕微罪行。因此，無限期地保留及使用破產及訴訟資料會產生標籤效應，妨礙他自新的機會。

7. 專員向 GDI 發出執行通知，指令 GDI 停止向「起你底」的用戶披露其持有的訴訟及破產資料，而 GDI 亦遵從指令³。

公署發出的指引

8. 鑑於資料使用者可能不明白公共領域的個人資料仍然受條例的保障，因此，公署於同日（2013年8月13日）發出《使用從公共領域取得的個人資料指引》⁴（「指引」）。

9. 該指引闡釋包括在評估公共領域個人資料的准許用途時需考慮的因素。這些因素包括(i) 當初收集個人資料及將其發放於公共領域的目的；(ii) 原本資料使用者對個人資料被再次使用所施加的限制（如有）；及(iii) 資料當事人對個人資料私隱的合理期望。

10. 「起你底」一案獲傳媒廣泛報道；專員藉其後的傳媒專訪⁵，解釋個案背後的法律觀點及回應疑問。專員亦向在兩份主要報章⁶及相關的教育刊物⁷刊登文章。

² 條例保障資料第3原則訂明，如無有關的資料當事人的訂明同意，個人資料不得用於有別於原本收集資料的目的或直接有關的目的。

³ GDI 可選擇根據條例第 50(7)條向行政上訴委員會提出上訴，反對執行通知。

⁴ 見 http://www.pcpd.org.hk/chinese/publications/files/GN_public_domain_c.pdf

⁵ 有關文章見：

(i) 蘋果日報 <http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20130824/18392615>

(ii) 信報

http://www.hkej.com/template/dailynews/jsp/detail.jsp?dnews_id=3792&cat_id=2&title_id=622379&rtd=58633

(iii) 港報 http://harbourtimes.com/archive/September_6_2013lr.pdf

莫乃光議員與香港無線科技商會進行的調查

11. 專員得悉莫乃光議員與香港無線科技商會曾為收集業界對這事宜的意見而進行網上調查，並指出根據調查結果，超過六成受訪者不同意公署對「起你底」一案的處理。

12. 專員對該調查有保留。首先，128 名受訪者這個樣本數目令調查的代表性成疑。此外，問卷假定受訪者透徹了解該個案的法律及事實分析，而且問卷設計本身亦有預設立場，因此影響調查的有效性。更重要的是，該調查並沒有理會公署在該個案作出決定的理據。

13. 專員在「起你底」一案的決定被指窒礙科技創新、扼殺創意工業（尤其是中小企）的發展。這是言過其實，因為每宗個案都需要據案情而作出裁決的。

14. 私隱權是基本人權受到法律的保障，任何業務（不論大小及性質）均須尊重私隱及遵守法律。

建議條例對使用公共領域的個人資料豁免規管

15. 莫乃光議員最近在立法會提問，政府當局是否會檢討條例，對使用公共領域個人資料的規管給予豁免。政府當局於 2013 年 10 月 16 日回覆表示⁸，有關事宜已在 2009-2010 年全面檢討條例（最後通過了《2012 年個人資料（私隱）（修訂）條例》）時予以處理。建議的豁免並沒有納入為條例草案的修訂條文，因為政府當局認為這會導致濫用公共領域資料的情況（例如不當使用因資料外洩事故而流傳於互聯網上的個人資料），而且已表達的公眾意見是不贊成的。據了解，政府當局現時並無計劃作進一步檢討。

⁶ 有關文章見：

(i) 南華早報

http://www.pcpd.org.hk/english/infocentre/files/20130822_letter_SCMP.pdf

http://www.pcpd.org.hk/english/infocentre/files/20130815_SCMP.pdf

(ii) 信報

http://www.pcpd.org.hk/english/infocentre/files/20130814_HKEJ.pdf

⁷ 有關文章見：

(i) 香港律師 <http://www.hk-lawyer.org/tc/article.asp?articleid=1534&c=0>

(ii) 公署通訊 http://www.pcpd.org.hk/chinese/publications/files/newsletter_28.pdf

⁸ 見 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201310/16/P201310160446.htm>

與其他司法區的比較

16. 莫乃光議員引用新西蘭及新加坡的私隱法律作為例子，以支持他提出對公共領域豁免的建議。專員留意到在其他普通法司法管轄區(新加坡或許除外)，其實並沒有對公共領域全面豁免。

17. 雖然新西蘭的《1993 年私隱法令》規定如某機構合理地相信資料是來自公開出版物，則該機構使用有關資料是不受限制的⁹，但公共登記冊內的個人資料則由特定的公共登記冊私隱原則所規管¹⁰。當中一項原則規定，個人資料不得被重新編排，或與從其他公共登記冊取得的個人資料結合，以組成不能直接從登記冊取得的個人資料，來換取具價值的代價¹¹。根據該法令，機構可以是公營或私營機構，例如政府部門、公司、商戶等。

18. 至於新加坡，《2012 年個人資料保障法令》第 17 條規定，機構可以未經個人同意而收集、使用及披露公開予公眾的個人資料。該有關係文將於 2014 年 7 月 2 日生效，實際的應用仍有待觀察。

前瞻

19. 專員會繼續促進業界和公眾對條例的遵從，他明白資訊及通訊科技專業組織十分著重私隱及資料的保障，並在多個場合邀請公署向其會員講解這議題。他感謝香港電腦學會於 2012 年主動制訂《IT 管理層及專業人員「個人資料（私隱）條例」實用指南》¹²。他亦感激互聯網專業協會這兩年多以來，協助公署就使用資訊及通訊科技的私隱保障問題舉辦公開講座。

20. 公署於 2013 年 8 月 30 日參與由莫乃光議員特別為資訊及通訊科技從業員安排的講座，解釋「起你底」一案的法律規定及回答參加者的提問。為接觸更多關注這議題的人士，公署將於 2014 年 1 月舉行另一講座。

個人資料私隱專員公署

2013 年 11 月

⁹ 新西蘭《1993 年私隱法令》第 10 原則。

¹⁰ 公共登記冊私隱原則是根據新西蘭《1993 年私隱法令》第 59 條而訂立。

¹¹ 公共登記冊私隱第 2 原則。

¹² 見 http://www.hkcs.org.hk/en_hk/home/publication/PDPO/files/assets/downloads/publication.pdf