

個人資料私隱專員公署就《電話智能卡實名登記制度諮詢文件》 提交的建議書

本建議書是個人資料私隱專員公署（**私隱公署**）就商務及經濟發展局擬設立電話智能卡實名登記制度（**擬議制度**）於 2021 年 1 月發出的諮詢文件而作出的回應。

2. 根據擬議制度，所有流動通訊服務用戶¹必須登記其姓名及某些個人資料²。有關目的顯然是為了便利防止及偵查罪行的工作，讓執法機關較易追蹤利用預付儲值電話智能卡的匿名性質進行違法活動的罪犯。

3. 私隱公署作為負責監察及落實《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）（《**私隱條例**》）的實施的獨立機構，現從保障個人資料私隱的角度就擬議制度提出意見。

遵從《私隱條例》的規定

4. 根據擬議制度，服務營辦商³會負責收集、持有、處理及使用用戶所提供的個人資料。尤其重要的是，服務營辦商就有關收集、持有、處理及使用個人資料，須遵從《私隱條例》的規定，包括保障資料原則⁴。私隱公署會在下文討論較重要的事宜。

¹ 本建議書英文本中“subscriber”一詞與諮詢文件英文本中“user”一詞意義相同，兩者的中文本均譯為「用戶」。

² 現時預付儲值電話智能卡用戶從供應商購買電話智能卡時無須提供任何個人資料。使用智能卡服務計劃的用戶則須按他們與服務營辦商簽訂的合約提供某些個人資料。

³ 本建議書中「服務營辦商」一詞與諮詢文件中的「營辦商／流動服務供應商」及「持牌人」的意義相同。

⁴ 諮詢文件第 3.9 段。

資料收集

5. 根據擬議制度，電話智能卡用戶須向服務營辦商提供下述資料以作登記⁵：
 - (a) 姓名；
 - (b) 身分證明文件號碼；
 - (c) 身分證明文件副本；及
 - (d) 出生日期。

6. 有別於現時智能卡服務計劃用戶當面向服務營辦商提供個人資料以作登記的做法，諮詢文件建議其他可行的登記方式，例如透過網上或手機應用程式進行自助登記。服務營辦商在收到及核實用戶提供的資料後，便會啟動智能卡服務。

7. 上述第 5 段所列的資料種類是電話智能卡用戶的個人資料⁶（用戶即是指資料當事人⁷）。

8. 依據《私隱條例》保障資料第 1 原則，只有在符合下述條件，才可收集個人資料⁸：
 - (a) 個人資料是為了直接與資料使用者的職能或活動有關的合法目的而收集；

⁵ 諮詢文件第 3.3 段。如用戶是一間公司，須提供的資料是該公司就登記目的而指定的人士的資料（諮詢文件第 3.5 段）。如用戶是 16 歲以下人士，須提供的資料是為有關目的而指定的「合適成人」的資料（諮詢文件第 3.7 段）。

⁶ 根據《私隱條例》第 2(1)條的釋義，「個人資料」指「符合以下說明的任何資料 —

- (a) 直接或間接與一名在世的個人有關的；
- (b) 從該資料直接或間接地確定有關的個人的身分是切實可行的；及
- (c) 該資料的存在形式令予以查閱及處理均是切實可行的。」

⁷ 根據《私隱條例》第 2(1)條的釋義，「資料當事人」指屬該資料的當事人的個人。

⁸ 《私隱條例》附表 1，保障資料第 1(1) (a)、(b) 及(c)原則。

- (b) 對收集目的是必需的或直接與收集目的有關的；及
- (c) 就收集目的而言，資料屬足夠但不超乎適度。

此外，個人資料須以合法及在有關個案的所有情況下屬公平的方法收集⁹。

9. 根據擬議制度，收集用戶的個人資料的目的似乎是 (1) 為了服務營辦商的營運需要（例如收費、合約管理，以及就遺失或損毀的電話智能卡補發新卡）及 (2) 在適當情況下為防止及偵查罪行而追蹤用戶。

身分證明文件副本

10. 收集用戶的姓名、身分證明文件號碼及出生日期似乎對上述目的是合理地必需的，而收集身分證明文件副本（絕大多數情況是香港身分證）的目的似乎是核實用戶所提供的個人資料。值得注意的是，根據保障資料第 2(1)原則，資料使用者須採取所有切實可行的步驟，以確保在顧及有關的個人資料被使用或會被使用於的目的下，該個人資料是準確的。在處理流動服務申請時，營辦商有責任確保用戶所提供的個人資料的準確性，以防止或減少「身份盜用」或相關的罪行或不當行為；為此目的，服務營辦商須向其職員提供所需的指引及訓練。

11. 由於身分證明文件包含很多敏感的個人資料，私隱公署建議，在運作上可行的情況下，電話智能卡用戶應獲給予選擇：

- (a) 他們可以選擇在網上登記，在這情況下，他們須提供身分證明文件副本以作核實用途；或
- (b) 他們可以選擇親身到服務營辦商的辦事處或商店登記，在這情況下，他們只須出示身分證明文件正本供職員核實，但毋須提供副本予以保留。

⁹ 《私隱條例》附表 1，保障資料第 1(2)原則

12. 上述建議屬於侵犯私隱程度較低的措施，用戶可以選擇是否把其身分證明文件副本交予服務營辦商保留。

保留資料時期

13. 諮詢文件表示在電話智能卡取消登記後，用戶的個人資料會被保存「最少 12 個月」，目的是要確保不法之徒即使在犯案後停用及銷毀電話智能卡，亦不會因而變得無法追蹤¹⁰。

14. 《私隱條例》保障資料第 2(2)原則及第 26 條訂明個人資料的保存時間不得超過將其保存以貫徹該資料會被用於的目的。為更好地履行上述的要求，私隱公署建議應就保留個人資料訂明具體的時限（例如：不超過 12 個月）。此外，私隱公署建議加入附文，訂明如某案件有關罪行的調查或檢控仍在進行，個人資料則會在相關的調查及行動完成後刪除。鑑於公眾對資料保障的期望已有所提高，政府可向公眾解釋為何建議的時間及該附文的安排是合理及在有關情況下是正當的。

為調查或防止罪行而使用資料

15. 諮詢文件建議執法機關應可以在一名不低於等同警司職級的人員授權下要求服務營辦商提供電話智能卡登記記錄，以處理迫切或緊急的情況¹¹。從傳媒報道可知，這是公眾關注的議題。

16. 《私隱條例》亦有具類似目的的條文。當中第 58(2) 條訂明保障資料第 3 原則（有關個人資料的使用）的豁免情況，資料使用者（即本文中的服務營辦商）可以為某些目的，當中包括防止或偵查罪行，而向執法機關披露資料當事人（即本文中的用戶）的個人資料。

¹⁰ 諮詢文件第 3.10 段。

¹¹ 諮詢文件第 3.14 段。

17. 如政府決定推行上述建議，為了法律上的確定性及對不當披露個人資料的做法提供程序上的保障，私隱公署建議有關當局應考慮下述事宜：

- (a) 清楚說明執法機關可在甚麼情況下要求索取登記記錄，當中包括下述情況（從諮詢文件綜合所得）¹²：
 - (i) 防止及偵查罪行；
 - (ii) 有合理懷疑嚴重罪案已經、正在或即將發生；
 - (iii) 所犯罪行的性質需要執法機關採取迅速行動；
 - (iv) 申請裁判官手令會造成不當延誤或會使證據消失或遭受破壞，因而並不可行；及
- (b) 規定有關人員的授權應以書面作出。

加入上述 (a) 及 (b) 分段的規定亦有助釋除公眾對用戶的個人資料會否被任意地披露予執法機關的疑慮。

資料保安

18. 根據擬議制度，從電話智能卡用戶所收集的個人資料會由相關的服務營辦商保管及貯存，他們須建立相關系統／數據庫，以登記及保管有關資料¹³。

19. 在這方面，他們應嚴格遵守保障資料第 4 原則，即：

- 〔(1) 須採取所有切實可行的步驟，以確保由資料使用者持有的個人資料 …
受保障而不受未獲准許的或意外的查閱、處理、刪除、喪失或使用所
影響，尤其須考慮
 - (a) 該資料的種類及如該等事情發生便能做成的損害；

¹² 諮詢文件第 3.14 段。

¹³ 諮詢文件第 3.8 段。

- (b) 儲存該資料的地點;
- (c) 儲存該資料的設備所包含(不論是藉自動化方法或其他方法)的保安措施;
- (d) 為確保能查閱該資料的人的良好操守、審慎態度及辦事能力而採取的措施; 及
- (e) 為確保在保安良好的情況下傳送該資料而採取的措施。」

當有關係統的詳情備妥後，公眾應被告知有關詳情，以釋除他們的疑慮。

20. 從資料保安角度來說，如通訊事務管理局（該局會就推行擬議制度發出指引）亦詳細列明所需的技術保障措施，則更為可取。例如可以包括 (a) 制定政策及程序，定期檢視系統／數據庫，(b) 適當的存取控制，訂明誰人可存取系統／數據庫內的個人資料，及 (c) 就系統登入、資料傳輸及儲存採取穩健的保障措施。

21. 在這方面，私隱公署亦建議通訊事務管理局定期視察服務營辦商的系統／數據庫，以確保他們已採取足夠的資料保障措施。據《電訊條例》（第106章）第7J條的規定，通訊事務管理局可在給予持牌人合理的事先書面通知下，進入和檢查持牌人在內裝置設施（包括與該設施相關的設備）或用作提供服務的香港辦事處、處所及地方，以核實持牌人有遵從發牌條件。

公開及透明度

22. 根據保障資料第5原則，服務營辦商須採取所有切實可行的步驟，以確保其個人資料方面的政策及實務公開及透明。這可以透過制定《私隱政策聲明》而達致。該聲明應列明服務營辦商在處理個人資料方面的政策及實務（例如資料保留政策、資料保障措施及處理資料外洩事故的機制）。《私隱政策聲明》應以容易查閱的方式讓任何人士查閱，不論有關個人資料是服務營辦商當面向用戶收集或

透過手機應用程式收集。私隱公署發出的《擬備收集個人資料聲明及私隱政策聲明指引》¹⁴提供了這方面的實用指引。

查閱及改正資料

23. 服務營辦商須留意，根據保障資料第 6 原則（以及《私隱條例》第 18 及 22 條的規定），電話智能卡用戶有權要求查閱及改正其個人資料。服務營辦商須為此而作出適當的安排。私隱公署發出的《資料使用者如何妥善處理查閱資料要求及收取查閱資料要求費用》¹⁵ 及《資料使用者如何妥善處理改正資料要求》¹⁶ 提供了這方面的實用指引。

懲罰與循規

24. 依據《電訊條例》第 36C (1) 條的規定，通訊事務管理局獲賦權向違反牌照條件、《電訊條例》的條文或其規例的條文、或通訊事務管理局的指示的持牌人施加罰款。為收阻嚇之效，私隱公署建議通訊事務管理局藉其在《電訊條例》下的權力，對沒有遵從擬議制度的相關規定的服務營辦商施加罰款。例如，通訊事務管理局可表明，遵照其發出的指引內的資料保安措施是牌照條件之一，如持牌人沒有遵從有關規定，可被罰款。

結語

25. 本建議書內的意見不損害個人資料私隱專員根據《私隱條例》履行其職能或行使其權力。

¹⁴ 該刊物見：https://www.pcpd.org.hk/chinese/publications/files/GN_picspps_c.pdf

¹⁵ 該刊物見：https://www.pcpd.org.hk/tc_chi/resources_centre/publications/files/dar2020_c.pdf

¹⁶ 該刊物見：https://www.pcpd.org.hk/tc_chi/resources_centre/publications/files/dcr_c.pdf

香港個人資料私隱專員公署

2021年3月17日