

**Report Published under Section 48(2) of the
Personal Data (Privacy) Ordinance (Cap. 486)**

根據《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）第 48（2）條
發表的報告

Report Number: R07-3619

報告編號：R07-3619

Date issued: 14 March 2007

發表日期：2007 年 3 月 14 日



香港個人資料私隱專員公署
Office of the Privacy Commissioner
for Personal Data, Hong Kong

電郵服務提供者向中國執法機構披露電郵用戶的個人資料

案件編號：200603619

本報告乃有關本人根據《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)(下稱「條例」)第 38 條對雅虎香港有限公司進行的調查，並根據條例第 VII 部行使本人獲賦予的權力而發表。條例第 48(2)條訂明「...專員在完成一項調查後，如認為如此行事是符合公眾利益的，可—

(a) 發表列明以下事項的報告—

- (i) 該項調查的結果；
- (ii) 由該項調查引致的、專員認為是適合作出的關乎促進有關資料使用者所屬的某類別的資料使用者遵守本條例條文(尤其是各保障資料原則)的任何建議；及
- (iii) 由該項調查引致的、專員認為適合作出的任何其他評論；
及

(b) 以他認為合適的方式發表該報告。」

吳斌
個人資料私隱專員

(註：本報告乃翻譯本，一切以英文文本為準。)

目錄

第一章	1
簡介.....	1
前言.....	1
事件.....	1
雅虎香港控股發出的新聞稿.....	2
個人資料私隱的關注問題.....	2
第二章	4
初步查詢.....	4
對雅虎香港控股的初步查詢.....	4
立法會議員提出的關注.....	4
雅虎香港控股提供的進一步資料.....	5
第三章	7
投訴.....	7
第四章	8
雅虎中國的營運模式及雅虎香港控股的公司架構.....	8
雅虎中國的營運模式.....	8
雅虎香港控股的公司架構.....	9
第五章	10
法律規定.....	10
第六章	13
調查及搜集證據.....	13
業務架構.....	13
向中國政府機關披露用戶資料.....	13
雅虎公司高級副總裁兼總法律顧問的證供及聲明.....	15
雅虎香港控股不能存取雅虎中國的帳戶資料.....	17
X 先生的獲授權代表沒有提出進一步的陳詞.....	17
公眾記錄的查證.....	17
第七章	18
中國法律的應用.....	18
有關中國法律的問題.....	18
第一個問題：第四十五條及遵守責任.....	18
不向國安局提供資料的其他後果.....	19
第二個問題：拒絕向專員披露要求資料.....	20

第八章	22
專員的調查結果.....	22
調查的重點.....	22
不具爭議的事實.....	22
IP 位址是否條例所界定的「個人資料」.....	23
雅虎香港控股曾否向國安局披露個人資料？.....	25
就披露予國安局的該等資料而言，雅虎香港控股是否「資料使用者」？.....	26
條例是否有境外管轄權，處理被投訴的作為？.....	28
如條例對被投訴的作為有管轄權，雅虎香港控股有否違反保障資料第 3 原則？.....	29
第 58 條的豁免.....	30
結論.....	31
第九章	33
調查引伸的評論.....	33
條例的適用範圍.....	33
條例的境外適用性.....	33
「罪行」的定義.....	35
政策局的考慮.....	36

詞彙表

附件

- 附件 A - 湖南省長沙市中級人民法院於 2005 年 4 月 27 日作出的刑事判決書
- 附件 B - 立法會秘書處法律事務部發出的「《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)所訂“個人資料”涵蓋範圍及相關事宜」文件
- 附件 C - 雅虎公司高級副總裁兼總法律顧問於 2006 年 2 月 15 日在非洲、全球人權及國際行動小組委員會及亞洲與太平洋事務小組委員會席前作證的證供

第一章

簡介

前言

1.1 本報告是個人資料私隱專員(下稱「專員」)依據《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)(下稱「條例」)第 38 條就「雅虎香港有限公司(前稱「雅虎香港控股有限公司」)(下稱「雅虎香港控股」)向中華人民共和國機關披露一名電郵用戶的個人資料，因而違反條例規定」的指稱而進行調查的結果。

事件

1.2 2005 年 10 月，本地報章廣泛報導一名居住於中國的記者(下稱「X 先生」)被湖南省長沙市中級人民法院(下稱「人民法院」)裁定犯了為境外非法提供國家秘密罪，違反《中華人民共和國刑法》第一百一十一條¹，被判入獄十年。

1.3 根據新聞報導，雅虎香港控股向中國政府機關披露“yahoo.com.cn”電郵用戶 X 先生的個人資料，導致 X 先生被捕。

1.4 根據人民法院於 2005 年 4 月 27 日作出的判決書²(下稱「判決書」)，X 先生於 2004 年 4 月 20 日晚上約 11 時 32 分，「向境外敵對分子通風報信，利用其獨自在辦公室值班之機電話上網，通過其個人的電子郵箱 huoyan-1989@yahoo.com.cn 發送了其記錄的[屬於絕密級國家秘密的中共中央辦公廳、國務院辦公廳《關於當前穩定工作的通知》]中辦發[2004]11 號文件的重要內容摘要，並將提供者化名為“198964”...」

1.5 判決書列出為證明罪行所搜集的證據，其中包括：

¹ 《中華人民共和國刑法》第一百一十一條訂明：「為境外的機構、組織、人員竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密或者情報的，處五年以上十年以下有期徒刑；情節特別嚴重的，處十年以上有期徒刑或者無期徒刑；情節較輕的，處五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剝奪政治權利。」

² 請參閱本報告附件 A。

「雅虎香港控股有限公司出具的關於用戶資料的證明材料，證實 IP 地址：218.76.8.201，時間：2004 年 4 月 20 日 23 時 32 分 17 秒的對應用戶資料如下：用戶電話：0731-4376362，湖南《當代商報》社。地址：長沙市開福區建湘新村 88 棟 2 樓。」

1.6 向境外傳送被列為國家秘密資料的電郵帳戶是「*huoyan-1989@yahoo.com.cn*」(下稱「**電郵帳戶**」)。

1.7 從判決書可以清楚得知雅虎香港控股曾向中國政府機關披露某些電郵用戶資料，但雅虎香港控股在調查過程中向中國政府機關披露了多少資料，判決書並非最終定論。根據判決書，人民法院亦有考慮其他證據，包括 X 先生的手寫自訴材料及供述，供認「其故意為境外非法提供國家秘密的犯罪事實」。

1.8 上述事件(下稱「**事件**」)引起公眾注意，以及對個人資料私隱的關注，尤其是關於電郵服務提供者向香港以外的執法機構披露電郵用戶的資料，此舉有否違反條例的規定。公眾如此關注，是因為電郵服務提供者在提供服務的過程中，會收集並持有大量個人資料，如不適當處理用戶的個人資料，會對資料當事人的個人資料私隱造成嚴重後果。

雅虎香港控股發出的新聞稿

1.9 2005 年 10 月 18 日，雅虎香港控股發出新聞稿，以回應公眾的關注，文中明確地反駁該公司涉及披露有關用戶資料的說法。新聞稿指出：「*雅虎香港... 奉行香港特別行政區所有本地法律規條及雅虎香港嚴謹的私隱政策。內地政府部門從未接觸過或要求雅虎香港提供任何客戶資料。就管理及營運而言，雅虎香港及雅虎中國均獨立自主運作，雅虎香港及雅虎中國從未互相透露或交換用戶資料。*」

個人資料私隱的關注問題

1.10 事件引發下列與條例有關的問題：

1.10.1 雅虎香港控股是否向中國政府機關披露了條例所指的「個人資料」；

- 1.10.2 特別考慮的是 X 先生的個人資料(如有)是否由雅虎香港控股收集及披露，雅虎香港控股的披露作為是否受條例圍制；以及
- 1.10.3 如該作為或行為是受條例圍制，究竟雅虎香港控股向中國政府機關披露資料是否違反保障資料第 3 原則？如果有違反的話，條例有沒有豁免條文讓雅虎香港控股援引？

第二章

初步查詢

對雅虎香港控股的初步查詢

2.1 2005年10月21日，專員主動接觸雅虎香港控股，搜集進一步資料，以便確定有否違反條例的規定。

2.2 2005年10月29日，雅虎香港控股向專員作出書面回應，堅稱：

2.2.1 雅虎香港控股並無涉及有關 X 先生的資料被披露予中國政府機關或其任何代理的事宜；

2.2.2 有關披露是與一名在雅虎中國網站(下稱「**雅虎中國**」)註冊、持有「.cn」電郵帳戶的中國用戶有關；

2.2.3 有關披露是由雅虎中國作出的；

2.2.4 雅虎香港網站(下稱「**雅虎香港**」)及雅虎中國是各自獨立管理及營運的；

2.2.5 雅虎香港及雅虎中國並不會交換用戶的帳戶資料；以及

2.2.6 雅虎香港控股只有在收到依據香港法律發出的有效及正式書面要求後，才會向香港執法機構作出回應；對於要求披露電郵內容的指令，除非收到香港法庭發出的搜查令，否則雅虎香港控股是不會向執法機構發放任何資料的。

立法會議員提出的關注

2.3 2005年11月1日，立法會資訊科技及廣播事務委員會(下稱「**事務委員會**」)召開特別會議，討論事件。專員獲邀出席會議。專員在會上就「個人資料」的定義、條例的管轄範圍，以及保障電郵用戶

的個人資料等事宜發言。

2.4 事務委員會關注「個人資料」的定義，特別是它是否涵蓋互聯網協定位址(下稱「IP 位址」)，以及互聯網服務供應商披露用戶資料的合法性。鑑於電子媒體已廣泛應用於通訊方面，事務委員會要求立法會秘書處的法律事務部就「個人資料」的涵蓋範圍進行研究及擬備文件³。

雅虎香港控股提供的進一步資料

2.5 2005 年 11 月 19 日及 2005 年 12 月 9 日，雅虎香港控股回應專員的查詢，提供與事件有關的進一步資料：

- 2.5.1 與事件有關的資料是由中國的雅虎中國收集，雅虎中國在關鍵時間是由雅虎香港控股擁有的；
- 2.5.2 有關資料似乎是與一名身處中國的雅虎中國用戶有關；
- 2.5.3 向雅虎中國註冊的用戶姓名並非 X 先生，雅虎中國並不知道該用戶其實就是 X 先生；
- 2.5.4 有關資料是中國的雅虎中國根據中國法律向中國政府機關披露的；
- 2.5.5 與事件有關的行為(資料的收集、儲存及披露)沒有一項是在香港發生，而有關各方(即雅虎中國、X 先生及中國政府機關)沒有一方是來自香港的；
- 2.5.6 即使條例規管完全發生在香港以外但在中國境內的行為，雅虎香港控股認為條例第 58(2)條的豁免條文適用於有關資料的發放；
- 2.5.7 雅虎中國的擁有權在 2005 年 10 月 24 日轉予阿里巴巴公司(下稱「阿里巴巴」)之前是由雅虎香港控股全資擁有的；

³ 請參閱本報告附件 B 的立法會 LS 21/05-06 號文件。

- 2.5.8 雅虎中國是由一個名為北大方正集團(下稱「北大方正」)的中國單位透過北京雅虎網諮詢服務有限公司(下稱「北京雅虎」)經營的，而北京雅虎是由雅虎香港控股全資擁有；
- 2.5.9 雅虎中國的互聯網內容供應商許可證是由中國政府簽發，並由北大方正持有；
- 2.5.10 與事件有關的記錄是由雅虎中國保存的，而雅虎中國其後被售予阿里巴巴；
- 2.5.11 根據判決書，電郵帳戶的用戶姓名是「huoyan-1989」，而不是 X 先生；以及
- 2.5.12 雅虎香港控股無權監控雅虎中國用戶資料的收集及/或披露。

第三章

投訴

3.1 2006年3月30日，專員收到X先生在香港的獲授權代表的投訴。投訴指稱雅虎香港控股未經X先生同意，便向中國政府機關披露與其電郵帳戶有關的個人資料，因此違反條例的規定。

3.2 X先生的投訴並無附上證據作為支持。儘管公署多番要求，X先生或其獲授權代表並沒有提供進一步資料或證據予專員考慮。

3.3 X先生的獲授權代表所依賴的唯一證據是判決書的內容，判決書確認雅虎香港控股曾向中國政府機關提供某些電郵用戶資料，導致X先生最後被捕及被定罪。

3.4 專員根據對事件初步查詢所得的事實和證據，於2006年5月9日決定依據條例第38條展開調查。

第四章

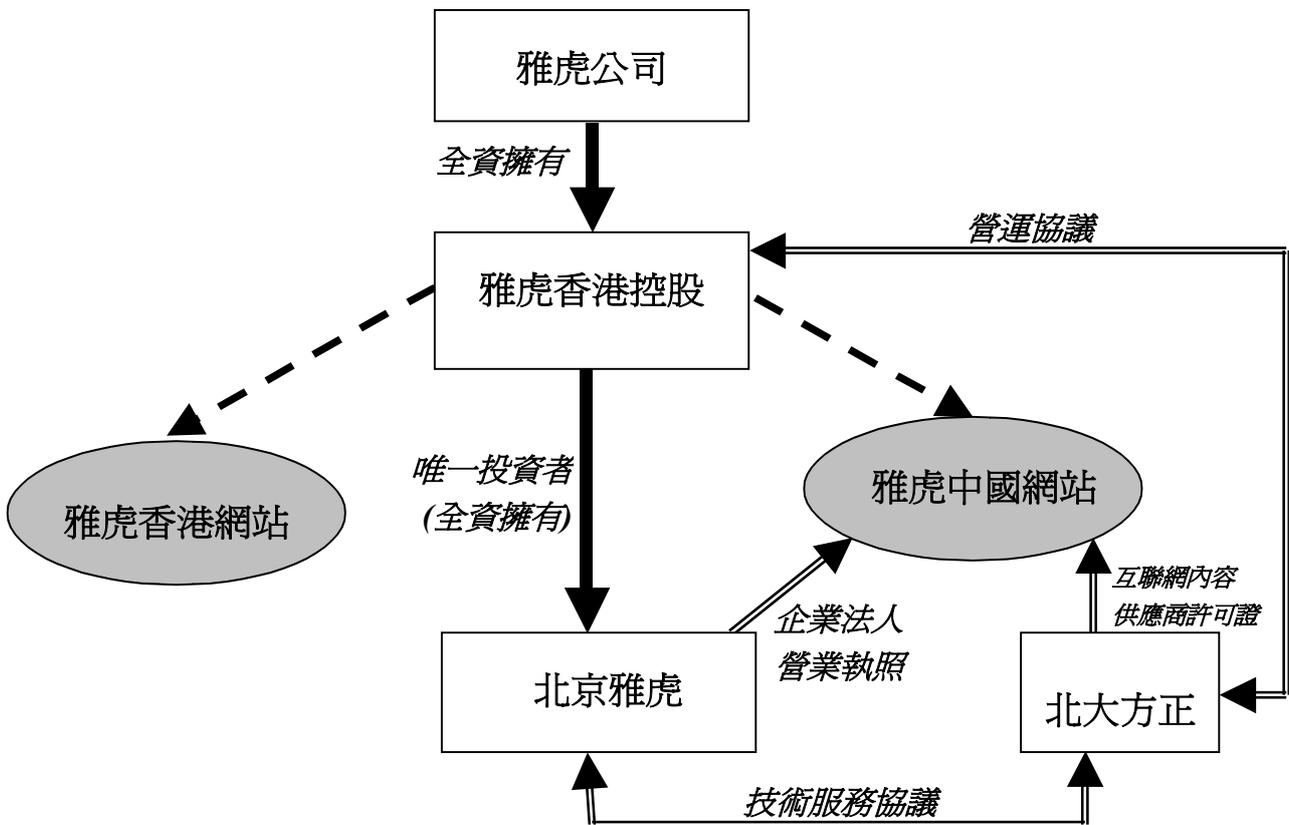
雅虎中國的營運模式及雅虎香港控股的公司架構

4.1 專員認為要評估雅虎香港控股在事件中的角色及法律責任，首先要了解雅虎香港及雅虎中國的營運模式，以及雅虎香港控股的公司架構。

雅虎中國的營運模式

4.2 雅虎香港控股確認有關披露是雅虎中國於 2004 年 4 月 22 日作出的。雅虎中國在關鍵時間的營運模式見下圖：

雅虎中國的營運架構(2004 年 4 月)



4.3 從上圖可見，雅虎香港及雅虎中國雖然由雅虎香港控股擁有，但兩者的營運模式是不同的。雅虎香港控股是根據《中華人民共和國外資企業法》，透過其全資擁有的中國公司—北京雅虎經營雅虎中國。根據北京市人民政府於 2002 年 4 月 29 日簽發的《中華人民共和國台港澳僑投資企業批准證書》，雅虎香港控股是北京雅虎的投資者，提供所有註冊資本。北京雅虎是企業法人營業執照的持有人，企業形式是「全資外資企業(香港)」。根據北京雅虎的公司章程，雅虎香港控股有權委任及更換北京雅虎董事局的每位成員，包括主席。

4.4 爲了取得在中國經營雅虎中國所需的互聯網內容供應商許可證，雅虎香港控股於 2003 年 2 月 19 日與北大方正簽訂一項營運協議(下稱「**營運協議**」)，以便利用其互聯網內容供應商許可證。北京雅虎根據於 2003 年 2 月 19 日簽訂的技術服務協議(下稱「**技術服務協議**」)，向北大方正提供技術服務，協助雅虎中國網站的營運。

4.5 專員從雅虎香港控股取得與雅虎中國營運有關的營業執照、公司文件、營運協議及技術服務協議。專員沒有相反的證據令他懷疑這些文件的真實性。

4.6 事實上，在 2005 年 10 月 24 日之前，雅虎中國是由雅虎香港控股全資擁有，並透過北大方正及北京雅虎經營的。

4.7 從 2005 年 10 月 24 日起，阿里巴巴成爲雅虎中國的擁有人及經營者。

雅虎香港控股的公司架構

4.8 雅虎香港控股是根據香港法律成立的香港公司，是雅虎香港的擁有人及經營者。

4.9 雅虎香港控股的最終母公司—雅虎公司是一間美國公司，以加利福尼亞州爲基地。雅虎公司是最終實益擁有雅虎香港控股的所有已發行股本。

4.10 雅虎香港控股及雅虎公司目前共持有阿里巴巴約百分之四十的已發行股份。

4.11 雅虎香港控股已於 2006 年 6 月 22 日改名爲雅虎香港有限公司。

第五章

法律規定

5.1 下述條文與調查有關：

5.1.1 條例第 2(1)條訂明：

「**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) 從該等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) 該等資料的存在形式令予以查閱及處理均是切實可行的；

「**資料使用者**」，就個人資料而言，指獨自或聯同其他人或與其他人共同控制該等資料的收集、持有、處理或使用的人；

「**切實可行**」指合理地切實可行；

5.1.2 條例附表 1 的**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，個人資料不得用於下列目的以外的目的—

- (a) 在收集該等資料時會將其使用於的目的；或
- (b) 直接與(a)所提述的目的有關的目的。」

5.1.3 根據條例第 2(1)條，**使用**一詞就個人資料而言，包括**披露**或**移轉**該等資料。

5.1.4 根據條例第 2(3)條，**訂明同意**指「該人自願給予的明示同意」，而沒有以書面通知予以撤回。

5.1.5 條例第 39(1) (d)條訂明：

「(1) 即使由本條例賦予專員的權力有其概括

性，在以下情況下，專員可拒絕進行或拒絕繼續進行由投訴引發的調查—

...

- (d) 就該項投訴所指明的作為或行為而言，以下所有條件均不獲符合—
 - (i) 在有人作出或從事有關作為或行為(視屬何情況而定)的任何時間—
 - (A) 投訴人(如投訴人是就某名個人而屬有關人士的有關人士，則指該名個人)是居於香港的；或
 - (B) 有關的資料使用者能夠在香港控制有關的個人資料的收集、持有、處理或使用或能夠從香港行使該項控制的；
 - (ii) 在有人作出或從事有關作為或行為(視屬何情況而定)的任何時間，投訴人(如投訴人是就某名個人而屬有關人士的有關人士，則指該名個人)是在香港的；
 - (iii) 專員認為有關的作為或行為(視屬何情況而定)可能損害投訴人(如投訴人是就某名個人而屬有關人士的有關人士，則指該名個人)強制執行在香港獲取或產生的權利或行使在香港獲取或產生的特權；」

5.1.6 條例第 58(1)及(2)條訂明：

「(1) 為—

- (a) 罪行的防止或偵測；
- (b) 犯罪者的拘捕、檢控或拘留；

....

而持有的個人資料

(2) 凡—

- (a) 個人資料是為第(1)款所提述的目的而使用(不論該等資料是否為該等目的而持有)；及

(b) 第3 保障資料原則的條文就該等使用而適用便相當可能會損害該款所提述的任何事宜，則該等資料獲豁免而不受第 3 保障資料原則的條文所管限，而在為任何人違反任何該等條文而針對他進行的法律程序中，如該人證明他當時有合理理由相信不如此使用該資料便相當可能會損害任何該等事宜，即為免責辯護。」

5.1.7 條例第 65(1)及(2)條訂明：

「(1) 任何人在其受僱用中所作出的任何作為或所從事的任何行為，就本條例而言須視為亦是由其僱主所作出或從事的，不論其僱主是否知悉或批准他作出該作為或從事該行為。

(2) 任何作為另一人的代理人並獲該另一人授權(不論是明示或默示，亦不論是事前或事後授權)的人所作出的任何作為或所從事的任何行為，就本條例而言須視為亦是由該另一人作出或從事的。」

第六章

調查及搜集證據

6.1 除非另有說明，否則本章內所有資料是雅虎香港控股或雅虎公司在專員調查本個案時提交的。調查重點是找出雅虎香港控股披露了甚麼個人資料(如有)及有關披露的情況。

業務架構

6.2 雅虎香港控股進一步闡釋了雅虎中國的營運模式。據雅虎香港控股所述，雅虎香港的業務是由香港一組管理人員負責，而雅虎中國的業務則由另一組在北京的管理人員負責。雅虎中國的一切營運、管理、策略及業務決定均由雅虎中國按照雅虎公司或其委任的國際營運管理隊伍的指示而作出。

6.3 雅虎香港控股的董事局只是履行與雅虎香港控股有關的法定職能，例如批核法團印章的使用及經審計的帳目。雅虎香港控股董事局進行的活動或通過的決議中沒有一項是與雅虎中國的日常管理運作有關。

6.4 至於與披露雅虎電郵用戶的個人資料有關的事宜，主要是由相關網站的法律組處理。雅虎中國的法律組(下稱「**雅虎中國法律組**」)是直接向雅虎公司的法律組負責的。

6.5 根據這樣的權責劃分，雖然雅虎中國在法律上是由雅虎香港控股擁有，但從營運角度來看，雅虎中國在架構上最終是由雅虎公司的管理層管理及管控。

6.6 因此，雅虎香港控股不能管控雅虎中國的事務。實際上雅虎中國的事務是由雅虎公司全權管控。

向中國政府機關披露用戶資料

6.7 專員要求雅虎香港控股詳細提供披露與電郵帳戶有關的用戶資料的情況，以及就有關披露而尋求的法律意見(如有)。

6.8 雅虎公司代表雅虎香港控股作出回應，提供披露與電郵帳戶有關的用戶資料的過程：

- 6.8.1 2004年4月22日之前，雅虎中國收到中國國家安全局(下稱「**國安局**」)一個電郵，要求取得與電郵帳戶有關的用戶資料。雅虎中國於是要求國安局發出正式的調取證據通知書。
- 6.8.2 2004年4月22日，國安局以專人送來依據《中華人民共和國刑事訴訟法》第四十五條(下稱「**第四十五條**」)而發出的調取證據通知書(下稱「**通知書**」)。
該通知書蓋有北京市國安局的官方印章，是關於「**向境外非法披露國家秘密**」的刑事調查。
- 6.8.3 雅虎中國法律組檢查通知書的有效性及其合法性，確定雅虎中國在法律上有責任遵從通知書的規定。
- 6.8.4 雅虎中國的客戶服務組(下稱「**雅虎中國客戶服務組**」)從雅虎中國的用戶資料庫(存放在位於中國的伺服器內)中提取所需的資料。
- 6.8.5 雅虎中國法律組確認所提取的資料與通知書要求的資料相符，並批准披露。
- 6.8.6 雅虎香港控股的公司印章(下稱「**雅虎香港控股印章**」)是由北京辦事處的雅虎中國法律組蓋於國安局要求並披露予國安局的資料文件上。
- 6.8.7 在或大約在2004年4月22日，雅虎中國向國安局披露與電郵帳戶有關的資料。
- 6.8.8 2004年4月22日之後，國安局與雅虎中國曾就與電郵帳戶有關的進一步資料聯絡數次。
- 6.8.9 雅虎中國客戶服務組按通知書要求，向國安局提供進一步資料。

6.9 雅虎公司確認雅虎中國曾向國安局提供：*(i) 用戶註冊資料*，

(ii) 互聯網協定登入資料及(iii) 某些電郵內容(下稱「該等資料」)。雅虎公司進一步表示，電郵服務用戶在註冊時通常會被要求提供姓名、性別、出生日期等資料。不過，不能保證他們所提供的資料是真確的，因為很多用戶都不以真實資料來註冊。

6.10 第四十五條訂明：「人民法院、人民檢察院和公安機關有權向有關單位和個人收集、調取證據。有關單位和個人應當如實提供證據。對於涉及國家秘密的證據，應當保密。凡是偽造證據、隱匿證據或者毀滅證據的，無論屬於何方，必須受法律追究。」

6.11 雅虎中國並不知道國安局調查的確實性質或詳情，但國安局的通知書列明是關於「向境外非法披露國家秘密」的刑事調查。

6.12 雅虎中國並不知道國安局在要求用戶資料時是否知悉電郵帳戶的用戶身份。

6.13 在專員詢問雅虎公司向國安局披露該等資料之前有否徵詢法律意見時，雅虎公司聲稱，他們就第四十五條從其中國內部律師取得的法律意見如下：

6.13.1 公安機關有權從有關單位或個人收集或取得證據；

6.13.2 涉及國家秘密的證據必須保密；

6.13.3 凡是偽造證據、隱藏證據或毀滅證據的，無論屬於何方，必須受法律追究；

6.13.4 根據《中華人民共和國刑法》第二百七十七條(下稱「第二百七十七條」)，拒絕提供合法要求的證據會被視為阻礙國家職務，可處三年以下監禁、拘役、管制或者罰金；以及

6.13.5 國安局是根據中國法律要求該等資料，因此披露該等資料並不屬於自願行為。

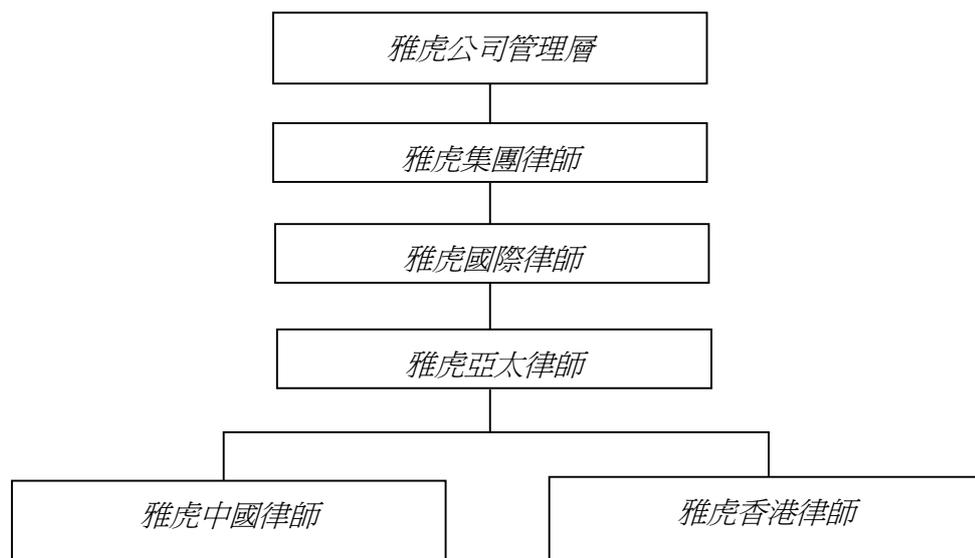
雅虎公司高級副總裁兼總法律顧問(下稱「Y 先生」) 的證供及聲明

6.14 為了支持雅虎香港控股所言，披露該等資料是遵從中國法律

的規定，專員收到一份 Y 先生於 2006 年 2 月 15 日代表雅虎公司就有關 X 先生個案的事實向美國國會提供的證供⁴作為參考。

6.15 Y 先生在證供中作供：「當北京的雅虎中國被要求提供有關用戶(我們其後知道是[X 先生])的資料時，我們並不知道調查的性質。更確切的說，我們並不知道該個案的詳細情況，直至傳媒報導。...很多時，對於政府要求取得其資料的人士，雅虎並不知道他們的真正身份，因為很多時用戶不是以真實姓名來使用我們的服務。...當我們在經營業務的國家收到執法機構根據該國法律發出的通知書時，我們必須遵從。...在中國不遵從規定可能令雅虎中國及其僱員被刑事起訴，包括監禁。...在本個案，中國政府命令雅虎中國提供用戶資料，而雅虎中國遵守中國法律。」

6.16 按專員的要求，Y 先生亦於 2006 年 8 月 23 日在美國加利福尼亞州聖塔克拉拉縣就支持雅虎公司的陳詞向專員作出有法律約束力的聲明。他聲明：「...根據我對香港個人資料(私隱)條例中何謂『個人資料』的理解，[X 先生]在向雅虎中國註冊的過程中並無提供個人資料。按公司的標準程序，執法要求是由地區性人員處理，雅虎香港是不會獲告知執法行動的詳情。...為了提供適當的制衡機制及確保完整地履行法律職能，法律部是獨立於業務營運之外。每個國家的律師並非向當地的業務組負責，亦不隸屬於當地的業務組。當時的統屬關係如下：



⁴ 請參閱本報告附件 C。

只有雅虎中國的法律部才能覆核有關[X 先生]個案的執法命令、執行所需程序及授權把雅虎中國的用戶資料披露予北京市國安局，以及在披露文件中使用[雅虎香港控股]的印章，而根據公司政策及措施，正如以上所述，雅虎中國的法律部並不是由[雅虎香港控股]管控。」

雅虎香港控股不能存取雅虎中國的帳戶資料

6.17 專員要求雅虎香港控股直接確認雅虎公司所作的回應。雅虎香港控股表示他們不能控制雅虎中國用戶的個人資料的收集、持有、處理或使用，因此雅虎香港控股並沒有亦從來沒有存取過電郵帳戶的記錄。

6.18 爲了說明雅虎香港控股是不能存取雅虎中國的帳戶資料，雅虎香港控股向專員示範其內部帳戶管理系統的運作，當他們嘗試存取雅虎中國的帳戶資料時，即會彈出訊息：「你不准開啓用戶：...」。

X 先生的獲授權代表沒有提出進一步的陳詞

6.19 儘管我們多次要求取得 X 先生電郵帳戶的用戶註冊資料，以及披露予國安局的該等資料，但是 X 先生的獲授權代表並沒有向專員提供進一步資料。

公眾記錄的查證

6.20 根據在香港對雅虎香港控股進行的公司查冊，在雅虎香港控股 1,000 股已發行股本中，雅虎公司持有 10 股已發行股份，而 Yahoo! International Subsidiary Holdings, Inc.則持有 990 股。

6.21 雅虎公司確認，Yahoo! International Subsidiary Holdings, Inc.的所有已發行股份在關鍵時間曾經並仍然由雅虎公司擁有。因此，雅虎公司最終全資擁有雅虎香港控股，因而有權代表雅虎香港控股就本投訴作出回應。專員獲提供一張由 Yahoo! International Subsidiary Holdings, Inc.向雅虎公司發出的股票副本作爲證據。

第七章

中國法律的應用

有關中國法律的問題

7.1 在調查過程中，專員需要解決兩個有關中國法律的適用性問題。第一個問題是雅虎中國在法律上是否必須依據第四十五條向國安局發放該等資料。第二個問題是關於雅虎香港控股在調查過程中拒絕向專員披露某些資料。

7.2 有關這兩個問題及爲了評估雅虎香港控股陳詞的分量及相關性，專員向兩名中國法律專家(下稱「中國法律專家」)徵詢獨立的法律意見。

第一個問題：第四十五條及遵守責任

7.3 專員關注的第一個問題是雅虎中國在法律上是否必須向國安局披露該等資料。有關國安局發出的通知書的合法性、遵守責任及不遵守的後果這些問題都是值得考慮的。

7.4 專員就第四十五條在本個案的適用範圍，向中國法律專家徵詢意見。根據中國法律專家的意見，由於雅虎香港控股是在中國經營業務，他們必須就其在中國經營的業務遵守中國的法律，包括《中華人民共和國刑事訴訟法》。通知書由國安局簽署或蓋章後正式發出被視爲符合簽發的法律程序。任何人或單位都有法律責任，提供真實證據。

7.5 由於判決書清楚表明有關的用戶資料是由雅虎香港控股提供，並由控方呈交人民法院考慮，專員並無理由或相反資料，質疑國安局爲調查而向雅虎香港控股發出的通知書的存在或真確性。

7.6 中國法律專家亦請專員參考《國家安全法》第十八條(下稱「第十八條」)⁵的條文，該條規定市民及組織必須向國家安全機關提供與

⁵ 第十八條訂明：「在國家安全機關調查了解有關危害國家安全的情況、收集有關證據時，公民和有關組織應當如實提供，不得拒絕。」

其調查有關的資料。

7.7 至於不遵從調取證據通知書的後果，第二百七十七條訂明：「...故意阻礙國家安全機關、公安機關依法執行國家安全工作任務，未使用暴力、威脅方法，造成嚴重後果的，...處罰」，並會「...處三年以下有期徒刑、拘役、管制或者罰金」。

7.8 雖然中國法律專家對於拒絕向國安局提供要求資料是否構成第二百七十七條所指的「阻礙」，在法定解釋方面持有不同的觀點⁶，但專員在聽取法律意見後認為，雅虎中國及雅虎香港控股在這個案的情況下，如不遵從通知書的規定，真的擔憂很可能會違反第四十五條或第二百七十七條而受罰。

不向國安局提供資料的其他後果

7.9 除了拒絕向國安局提供該等資料所遭受的刑事處罰之外，中國法律專家認為根據雅虎香港控股在中國經營的業務性質，雅虎香港控股亦須遵守其他有關法律、規則及規例，其中之一是《中華人民共和國電信條例》(下稱「**電信條例**」)。

7.10 電信條例禁止組織或個人製作、複製、發布或傳播含有危害國家安全、洩露國家秘密等內容的信息⁷。如有違反，情節嚴重的，信息產業部會吊銷電信業務經營許可證⁸。電信條例亦規定業務經營者立即停止傳輸有關信息，並向有關機關報告⁹。

7.11 此外，雅虎香港控股在中國經營業務亦須遵從中國的互聯網信息服務條例，其中有條文規定互聯網電郵服務提供者須積極配合國家有關機關開展調查工作¹⁰。有關單位沒有遵從這項規定會遭受行政處罰，包括警告及罰款¹¹。

⁶ 一學派認為第二百七十七條適用於擾亂公安的罪行，但不包括拒絕按要求提供證據的作為。另一學派則認為拒絕按要求提供證據是屬於第二百七十七條第四段中「未使用暴力」的阻礙作為。

⁷ 電訊條例第五十七條。

⁸ 電訊條例第七十八條。

⁹ 電訊條例第六十二條。

¹⁰ 《互聯網電子郵件服務管理辦法》第十八條訂明：「互聯網電子郵件服務提供者、為互聯網電子郵件服務提供接入服務的電信業務提供者，應當積極配合國家有關機關和互聯網電子郵件舉報受理中心開展調查工作。」

¹¹ 《互聯網電子郵件服務管理辦法》第二十五條訂明的刑罰包括由信息產業部予以警告，並處最高一萬元的罰款。

7.12 專員在考慮雅虎香港控股的陳詞，以及中國法律專家就中國法律及規例的適用性和遵守責任提供的意見之後，信納雅虎香港控股依據通知書向國安局披露該等資料是雅虎香港控股的法律責任，拒絕遵從可能會遭受刑事及行政處罰。

第二個問題：拒絕向專員披露要求資料

7.13 在調查過程中，專員要求雅虎香港控股提供：(i)電郵帳戶的用戶資料；(ii)與國安局的往來書信；(iii) 通知書，以及(iv)該等資料(統稱「要求資料」)。

7.14 雅虎香港控股在回應專員的要求時聲稱，他們對專員所要求的大部分資料或文件並不知情或無權存取。他們不能向專員提供披露的文件副本，因為根據他們的中國內部律師的意見，該等文件根據《中華人民共和國國家秘密法》第二條(下稱「**第二條**」)可能會被視為國家秘密，因為該等文件與中國一宗刑事調查直接有關。

7.15 第二條訂明：「*國家秘密是關係國家的安全和利益，依照法定程序確定，在一定時間內只限一定範圍的人員知悉的事項。*」法律為「國家秘密」下了較為廣闊的定義，它包括「*維護國家安全活動和追查刑事犯罪中的秘密事項*」。至於甚麼資料被列為「國家秘密」則由國家保密工作部門決定¹²。

7.16 在專員要求進一步詳情時，雅虎香港控股確認他們從其中國內部律師所得的法律意見是：

7.16.1 有關政府機構為調查刑事罪行而要求的資料被視為「國家秘密」；以及

7.16.2 如遇上難以界定某一項目是否國家秘密的情況，披露的一方必須視該項目為國家秘密。

7.17 專員在考慮是否根據條例援引其權力迫使對方交出要求資料時，曾就雅虎香港控股以《國家秘密法》的有關條文作為拒絕理由而徵詢中國法律專家的意見。中國法律專家認為在洩漏國家秘密的審訊中獲法院確認的證據或資料，即使審訊結束，亦不會影響其為國家秘

¹² 《中華人民共和國國家秘密法》第十一條。

密的性質，此等證據或資料必須繼續受《國家秘密法》保護。

7.18 對於就調查罪行而向國安局提供的所有證據及資料(不論有沒有使用過)是否能夠確切地符合「國家秘密」的定義，中國法律專家的意見各有不同。不過，中國法律專家一致認為違反國家秘密法即屬犯罪，會遭受嚴重刑罰¹³。

7.19 在有關情況下，專員認為必須考慮下列因素：

7.19.1 雅虎中國向國安局提供的該等資料曾經或可能曾用於調查有關罪行；

7.19.2 「國家秘密」的廣闊定義及有關中國政府機關界定資料的權力；

7.19.3 X 先生的個案並非公開審訊，亦沒有審訊的謄本。判決書載列的不具爭議的事實，是專員可以放心依賴的唯一證據；

7.19.4 沒有證據顯示要求資料並非被界定為「國家秘密」；以及

7.19.5 違反《國家秘密法》在中國屬於嚴重罪行。

7.20 經考慮上述因素後，專員接納雅虎香港控股對違反《國家秘密法》的擔心是真實及合理的。專員因此沒有行使權力，強迫雅虎香港控股出示要求資料。

¹³ 例如《中華人民共和國刑法》第一百一十一條列明關於向中國境外機構或個人提供國家秘密的刑罰。被定罪的人會被處五年以上十年以下有期徒刑。

第八章

專員的調查結果

調查的重點

- 8.1 專員在調查中主要關注的法律問題包括：
- 8.1.1 **個人資料**：向國安局披露的該等資料是否屬於條例所界定的「個人資料」？
 - 8.1.2 **資料使用者**：就條例而言，雅虎香港控股是否資料使用者？
 - 8.1.3 **境外管轄權**：如披露個人資料的作為全部是在香港境外作出，條例是否適用？
 - 8.1.4 **保障資料第 3 原則**：指稱中依據國安局的通知書而披露用戶資料是否符合原本的收集目的或與之直接有關？
 - 8.1.5 **第 58 條的豁免**：爲了調查外地罪行而向香港以外執法機構披露個人資料是否可以根據條例第 58 條獲得豁免？

不具爭議的事實

- 8.2 以下是不具爭議的事實：
- 8.2.1 電郵帳戶(一個.cn 帳戶)是經雅虎中國在中國註冊的；
 - 8.2.2 電郵帳戶是由一名中國用戶登記使用的；
 - 8.2.3 該等資料是由雅虎中國依據通知書在中國披露的；

8.2.4 雅虎香港控股在關鍵時間是雅虎中國的合法擁有人；以及

8.2.5 雅虎公司擁有雅虎香港控股。

IP 位址是否條例所界定的「個人資料」

8.3 要構成條例中的「個人資料」，有關資料必須符合條例規定的三個條件，即(a)直接或間接與一名在世的個人有關；(b)從該等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)該等資料的存在形式令予以查閱或處理均是切實可行的。「切實可行」一詞在第 2(1)條獲進一步界定為「合理地切實可行」。

8.4 根據判決書，雅虎香港控股向國安局提供的電郵用戶資料是：

「雅虎香港控股有限公司出具的關於用戶資料的證明材料，證實 IP 地址：218.76.8.201，時間：2004 年 4 月 20 日 23 時 32 分 17 秒的對應用戶資料如下：用戶電話：0731-4376362，湖南《當代商報》社。地址：長沙市開福區建湘新村 88 棟 2 樓。」

8.5 判決書內提述的資料是否構成「個人資料」，尤其是有關資料是否符合定義中的(a)及(b)項都引起了疑問。由於條例並沒有提供「間接」辨識資料的規定測試，這個詞語本身傾向概念性。

8.6 在詮釋法律方面，專員對法例釋義採取目的原則，以「按其真正用意、涵義及精神，並為了最能確保達致其目的」¹⁴，避免「荒謬」的結果出現¹⁵。

8.7 專員認為在定義的第一個條件，與個人「直接」有關的資料是直接講述該人或得出有關該人信息的資料。與個人「間接」有關的資料是當此等資料與其他資料一併閱讀時，該人的信息是要從資料推斷或間接推斷出來。

8.8 至於第二個條件中的直接或間接辨識，如果只從有關資料(包

¹⁴ 請參閱《釋義及通則條例》(香港法例第 1 章)第 19 條。

¹⁵ 法例釋義的黃金原則「避免荒謬的假設」可參考 Benion, *Statutory Interpretation*, third edition, Butterworths。

括從資料推斷的信息)便可以確定身份，有關確定是「直接」的。如要依賴資料使用者容易得到的其他資料才能確定身份，有關辨識是「間接」的。這是要由個案的事實決定。資料使用者不能容易地得到的資料，並不納入合理地切實可行的範圍。

8.9 由於本個案的用戶資料包括 IP 位址，專員必須考慮 IP 位址就其本身而言是否屬於條例中的「個人資料」。

8.10 基本上，IP 位址是互聯網服務供應商編配予用戶電腦的特定機器位址，因此對於每部電腦來說都是獨一無二的。每當在互聯網收發資料時，這個獨一無二的位址便會隨著資料傳輸。位址資料是關於沒有生命的電腦，而非關於個人。單是 IP 位址是不能顯示有關電腦的確切位置，亦不能顯示電腦使用者的身份。

8.11 根據「個人資料」定義的兩個條件，IP 位址並不包含與個人「有關」的資料，而註冊用戶的資料亦不容易地取得，例如透過公共域內的資料取得。因此，專員認為 IP 位址就其本身而言並不符合「個人資料」的定義。

8.12 專員曾向資深大律師求證及徵詢意見，資深大律師完全同意單是 IP 位址並不屬於「個人資料」，但若與例如個人的辨識資料結合一起時，「個人資料」是可以包含 IP 位址的。究竟它在某一個案中是否屬於部分的個人資料，則須視乎個案的事實和上述「個人資料」定義中的兩個條件。

8.13 此外，立法會秘書處法律服務部發出一份文件¹⁶，名為「《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)所訂「個人資料」的涵蓋範圍及相關事宜」亦表達類似的觀點，認為法庭對於 IP 位址是否構成「個人資料」普遍採取嚴緊的準則。根據以上論據，判決書所述的「IP 位址 218.76.8.201」本身並不構成「個人資料」。

8.14 對於判決書所述的相關用戶資料，即「用戶電話：0731-4376362，湖南《當代商報》社。地址：長沙市開福區建湘新村 88 棟 2 樓」，我們不能肯定地下結論謂有關用戶資料從表面看是屬於一個在世的個人，而不是法團或非法團的團體，又或者是關於一個真實的個人，而不是虛構的個人。在有關情況下，專員沒有足夠的證據，證明「個人資料」定義的兩個條件得以符合。

¹⁶ 請參閱本報告附件 B 的立法會 LS 21/05-06 號文件。

雅虎香港控股曾否向國安局披露個人資料？

8.15 判決書未能清楚顯示雅虎香港控股所提供的「帳戶持有人資料」確實是甚麼。雅虎公司向專員確認，他們只是向國安局提供該等資料，即(i)用戶註冊資料，(ii)互聯網協定登入資料及(iii)某些電郵內容。專員在調查過程中並沒有收到相反證據或指稱，令他懷疑雅虎公司所作的陳述，或令他推斷認為有該等資料以外的個人資料被披露予國安局。

8.16 鑑於：

8.16.1 以上第 8.10 至 8.14 段所述的觀點(即單是 IP 位址不能構成「個人資料」，而判決書並無表面證據證明某一位具有真實身份的個人是電郵帳戶的註冊持有人)；

8.16.2 電郵地址 huoyan-1989@yahoo.com.cn 本身並沒有披露 X 先生的身份；

8.16.3 雅虎香港控股明確地否認電郵帳戶的用戶是以 X 先生的姓名註冊，而且他們並不知道用戶其實就是 X 先生；以及

8.16.4 沒有實質證據反駁雅虎香港控股在第 8.16.3 段所作的聲稱，

因此專員認為作出「雅虎香港控股向國安局披露的該等資料含有 X 先生的個人資料」這個結論並不穩妥。

8.17 根據以上所述，專員的調查結果可以在此作結。不過，鑑於事件引起公眾關注，為了學術研究，專員假設雅虎香港控股披露了 X 先生的「個人資料」(未經證實)，嘗試回答下述假設性問題：

8.17.1 關於披露予國安局的資料，雅虎香港控股是否「資料使用者」？

8.17.2 條例是否有境外管轄權，處理被投訴的作為？

8.17.3 如條例對被投訴的作為有管轄權，雅虎香港控股有否違反保障資料第 3 原則？

就披露予國安局的該等資料而言，雅虎香港控股是否「資料使用者」？

8.18 雅虎香港控股是否屬於應該根據條例對有關披露負責的「資料使用者」？條例中的「資料使用者」是「指獨自或聯同其他人或與其他人共同**控制**該等資料的收集、持有、處理或使用的人」。但條例並無為「控制」下定義。專員認為，控制可以指涉及收集、持有、處理或使用個人資料的具體作為，亦可以指決定收集、持有、處理或使用資料的目的及方式的能力。

8.19 雖然嚴格來說，收集及披露有關個人資料的具體作為可能不是由雅虎香港控股作出，而是由雅虎中國在中國作出，但根據條例第 65(1)及(2)條，雅虎香港控股需要對有關作為負責，不論該作為是由其僱員(即向雅虎中國提供服務的僱員)或代理(即經營雅虎中國的外國投資媒介北京雅虎)作出。此外，雅虎香港控股印章蓋於披露該等資料的文件上是不爭的事實。就外部各方來說，有關作為可被視為獲雅虎香港控股授權。

8.20 至於決定收集、持有、處理或使用資料的目的及方式的能力，專員認為應該考慮以下事實：

8.20.1 雅虎中國是一個網站，不是法律實體，亦不是獨立於擁有該網站的雅虎香港控股；

8.20.2 雅虎中國的私隱政策聲明¹⁷及服務條款¹⁸為「控制」提供證明，依據有關聲明及條款，雅虎香港控股或其代理會向用戶收集個人資料，尤其是當用戶在線上註冊電郵帳戶時會這樣做；

8.20.3 用戶向雅虎中國開立電郵帳戶時，同意私隱政策聲

¹⁷ 「Yahoo!會使用資料作以下一般用途：提供更適合你的廣告及網頁內容、為你提供你所要求的產品或服務、改善我們的服務、聯絡你、進行研究調查，及為公司或客戶提供不記名報告。」

¹⁸ 「資訊共享及披露：Yahoo!不會租用、出售、或透露你的個人資料予他人或非附屬公司，除非已得到你的同意，或為向你提供你所要求的產品或服務、或在下列的情況下：... 我們回應傳票、法庭傳令、或法律程序、...」

明及服務條款後，即與雅虎香港控股建立合約關係；以及

8.20.4 披露該等資料的文件蓋有雅虎香港控股印章，顯示雅虎香港控股有能力控制個人資料的披露。

8.21 雅虎香港控股辯稱，因為電郵帳戶的用戶資料是由雅虎中國管理，最終則由雅虎公司管控，所以雅虎香港控股不能「控制」用戶資料的收集、持有、處理或使用。

8.22 專員認為雅虎香港控股的論據不具說服力，因為在披露該等資料的關鍵時間，雅虎香港控股是擁有北京雅虎(經營雅虎中國)的全部股權。雅虎集團公司的分工(包括雅虎集團內法律組的統屬關係)只是內部及公司之間的管理安排。有關安排並不影響以下事實：雅虎香港控股仍然是法律實體，必須對其在中國作出的所有作為(包括管理個人資料的作為或行為)及進行的業務負責。

8.23 雖然如此，合乎邏輯的推斷是控制測試應符合一項附帶條件：侵權作為或行為本身(即向國安局披露該等資料的作為)必須是資料使用者能夠在香港控制或從香港行使該項控制。在決定某一個案中的資料使用者在或從香港是否有效控制或有能力「控制」時，我們不應該只參考香港法律，還要參考任何適用的外國法律。

8.24 雅虎香港控股認為，向國安局披露該等資料是符合第四十五條的規定。鑑於不遵從規定會遭受刑事處罰，雅虎香港控股是必須遵從規定。

8.25 在考慮過中國法律專家就中國法律(第四十五條及其他法律及電訊條例)的適用性而提供的意見、雅虎香港控股遵從有關法律的責任(即擔任雅虎中國在中國作出的作為及進行的業務負責的法人)，以及要求取得該等資料的情況(即透過通知書)後，專員認為在本個案的情況下披露該等資料並不是雅虎香港控股主動作出的自願行為，而是為遵守中國法律而必須作出的。既然如此，中國法律的施行會使「控制」(如有)變得無效。投訴的標的物(即向國安局披露該等資料一事)因此超越雅虎香港控股的控制範圍。

8.26 由於雅虎香港控股對資料的披露沒有控制權，因此為了本調查的目的，雅虎香港控股並不屬於條例第 2(1)條所界定的「資料使用者」。邏輯上，條例對於在中國披露該等資料的作為並不適用。

條例是否有境外管轄權，處理被投訴的作為？

8.27 鑑於投訴的標的物在中國出現及發生，專員亦考慮本個案中條例的境外適用問題(如有)。

8.28 條例並沒有包含境外適用的明確條文。沒有有關條文，便要應用領域原則，即一般而言，條例不能延伸至約束外國人在外國土壤所作的行為。條例第 39(1)(d)條¹⁹闡述了領域原則，該條列出專員在行使其調查權力之前必須符合的條件。

8.29 該等條件主要包含的領域聯繫是：投訴人是在香港、或在有關時間是居於香港，或專員認為被投訴的作為或行為會損害投訴人在香港獲取的某些相關權利。另一條件是：「有關的資料使用者能夠在香港控制有關的個人資料的收集、持有、處理或使用或能夠從香港行使該項控制的」。如任何資料流轉過程在有關時間是由有關的資料使用者「在或從」香港控制，便足以有管轄權。

8.30 一般來說，如一個人或其外國公司持有的個人資料及作出的作為並不影響任何在香港或與香港有聯繫的人，僅僅以該人是居於香港並能夠控制外國的業務這一點是不足以驅使或令到專員根據條例行使管轄權。要驅使或令到專員根據條例行使管轄權，還要包括以香港為基地的人士「在或從香港」對個人資料作出的控制。

8.31 在引用上述的控制測試時，如資料是在境外，但控制者在管轄範圍內，「在或從香港」作出的控制可能會因為外國適用法律的施行而受阻或消失。

8.32 在本個案，專員接納該等資料是依據通知書而披露予中國的國安局。有關披露是以雅虎香港控股的名義作出，並蓋有雅虎香港控股印章。有關中國法律的施行及就披露該等資料而遵從中國法律的責任問題，已於第七章討論。專員認為雅虎香港控股對披露個人資料的控制(如有)已因為中國法律的施行而受阻或消失。

¹⁹ 請參閱第 5.1.5 段。

8.33 由於條例第39(1)(d)條所述的條件全部不符合，以及個人資料的收集、持有、處理及使用沒有一項獲證實是在香港進行，專員總結認為有關投訴事宜是超越條例的管轄範圍。

如條例對被投訴的作為有管轄權，雅虎香港控股有否違反保障資料第3原則？

8.34 鑑於事件引起公眾關注，專員進一步提出問題：「如條例適用於披露的作為，有關作為是否違反保障資料第3原則？」在這方面，保障資料第3原則主要規定，除非得到資料當事人的訂明同意，否則個人資料只可以用於與原本的收集目的一致目的。

8.35 毫無疑問，該等資料在披露予國安局之前，是沒有得到X先生的訂明同意的。專員要探討的問題是有關披露是否符合原本的收集目的或與該目的直接有關目的。在這方面，專員認為首先應該參閱雅虎中國在收集電郵用戶的個人資料時發出的服務條款及私隱政策聲明。

8.36 由於雅虎香港控股及雅虎公司以可能違反中國國家秘密法為理由，拒絕向專員提供電郵帳戶的用戶註冊資料，因此專員以雅虎中國使用的服務條款及私隱政策聲明的標準條文為依據，假定同樣條文適用於X先生開立電郵帳戶一事。

8.37 雅虎中國採用的私隱政策聲明的標準條款(見於其網站)訂明，當用戶註冊雅虎中國帳戶或使用雅虎中國的服務時，個人資料會被收集。標準的電郵帳戶註冊版面會要求用戶在註冊時提供姓名、電郵地址、出生日期、性別、郵政編碼、職業、所在行業和個人興趣。私隱政策聲明亦訂明，從用戶瀏覽器上收集或得到的資料，包括IP位址、cookies中的信息等，會自動記錄於伺服器的記錄系統。此外，雅虎電郵會在外寄電郵的「頁眉」列出寄件者的IP位址。雅虎中國的私隱政策聲明亦訂明，用戶資料會為了遵從法庭傳票、法律命令或法律程序而被共用。

8.38 雅虎中國電郵服務的用戶在使用電郵帳戶之前，必須接受雅虎香港控股的服務條款。服務條款明確列明，雅虎香港控股可能會為回應法庭傳票、法律命令或法律程序而共用資料。用戶同意為使用雅虎中國而遵守服務條款所列的行為，包括不會披露國家秘密。用戶亦同意雅虎中國會在保存及披露資料方面須遵從中國法律。

8.39 服務條款及私隱政策聲明已列明資料的使用目的，以及資料獲准移轉予的人士類別包括執法機構。

8.40 中國法律專家給予專員的意見確認，在本個案的情況下披露資料是遵從中國法律的法定責任。專員對保障資料第 3 原則的適用性所持的觀點是，一般為遵從法定要求而披露個人資料的做法被視為符合收集目的，因此是保障資料第 3 原則容許的。依據這個想法並參考中國法律專家的意見後，專員信納雅虎香港控股為遵從法定要求而披露資料是必須的，而根據服務條款及私隱政策聲明亦是適當的做法。

8.41 在有關情況下，有關的披露作為並無明顯違反保障資料第 3 原則。

8.42 不過，如披露資料只是法律容許，而不是法律規定，而且披露個人資料可能引致執法機構對資料當事人採取不利行動，那麼資料使用者必須小心行事。即使資料使用者所提供的收集個人資料聲明擴闊至包括資料使用者自願披露資料的作為，資料使用者在作出該作為時，亦應該考慮條例第 VIII 部的豁免條文是否適用，以證明披露資料是合理的。

第 58 條的豁免

8.43 在本個案，雅虎香港控股就第 58(2)條豁免條文的適用性提出論據。雅虎香港控股辯稱，在本個案中，個人資料的使用目的是為了第 58(1)條所指的罪行偵測，而第 58(1)條所述的「罪行」及「犯罪者」涵蓋在其他司法管轄區干犯的罪行及其他司法管轄區的犯罪者。因此為了遵從該司法管轄區的法律而披露在該司法管轄區收集及控制的個人資料，憑藉第 58(2)條，必須獲豁免受保障資料第 3 原則的管限。

8.44 如符合下述條件，適當援引第 58 條的豁免條文是可以豁免受保障資料第 3 原則的管限：

8.44.1 使用有關資料是為了第 58(1)條訂明的目的；以及

8.44.2 保障資料第 3 原則如適用於有關使用便相當可能會損害該等目的。

8.45 條例第 58(1)(a)及(b)條訂明獲得豁免的目的：「*罪行的防止或偵測*」及「*犯罪者的拘捕、檢控或拘留*」。條例並無對「*罪行*」一詞下定義，亦沒有其他條文提述處理外國法律下的罪行或犯罪或其他不合法的作為。專員在決定是否接納雅虎香港控股建議的廣義解釋時，已研究過香港其他有關法規，亦曾就恰當的詮釋徵詢資深大律師的意見。

8.46 香港的《刑事事宜相互法律協助條例》(第 525 章)就提供和取得香港與香港以外地方之間在刑事事宜上的協助，作出規管，並為附帶或相關事宜訂定條文。《刑事事宜相互法律協助條例》第 5(1)(g)條訂明：「*如律政司司長認為有以下情況，對於由香港以外某地方提出的要求根據本條例提供協助的請求，須予以拒絕—(g) 該項請求關乎某作為或不作為，而假使該作為或不作為在香港發生，便不會構成香港罪行。*」

8.47 這反映一個重要的公共政策考慮，在解釋第 58 條的「*罪行*」或「*犯罪者*」時不能置之不理。專員認為條例第 58(1)(a)及(b)條的「*罪行*」或「*犯罪者*」是泛指香港法律下的罪行或犯罪是明智、審慎及合理的釋義，儘管這些詞語亦可以廣義地包括《刑事事宜相互法律協助條例》適用的個案。

8.48 因此，當任何資料處理過程是在香港發生，而資料使用者就香港以外某地罪行或犯罪自願向該地執法機構提供其持有及控制的個人資料時，資料使用者須承擔風險，因為有可能是指稱的作為或不作為(雖然在該地法律下屬於罪行)若在香港發生，是不會構成罪行的。

8.49 以上述說法應用於本個案，由於在目前香港的法律下 X 先生在中國所犯的罪行並不算是罪行，如雅虎香港控股在或從香港控制有關個人資料的使用，雅虎香港控股未必可以成功援引第 58(2)條，豁免受保障資料第 3 原則的管限，以證明其為「*罪行的防止或偵測*」或「*犯罪者的拘捕、檢控或拘留*」而披露資料是合理的。

結論

8.50 本個案的投訴要點是：

8.50.1 雅虎香港控股是否披露了「個人資料」；以及

8.50.2 作為資料使用者的雅虎香港控股在披露 X 先生的「個人資料」時是否違反條例的規定。

8.51 專員認為特別重要的問題是與資料使用者有關的「控制」概念及條例對被投訴的作為的境外管轄權(如有)問題。這涉及事實與法律等錯綜複雜的問題。

8.52 調查工作所遇到的困難是因為缺乏來自 X 先生的直接證據，以及得不到要求資料。

8.53 儘管困難重重，公署已盡量從雅虎香港控股及雅虎公司收集所有其他有關資料。專員透過與海外私隱機構的討論及書信往來，把香港的法律與海外私隱法律互相比較。他亦向一位資深大律師及兩位中國法律專家徵詢法律意見。根據所得的證據及資料，專員最後認為未能證明雅虎香港控股披露了 X 先生的「個人資料」予國安局。

8.54 在有關情況下，專員認為雅虎香港控股並無違反條例的規定。

8.55 根據條例第 47(4)條，投訴人 X 先生有權就專員在本報告內所作的決定向行政上訴委員會提出上訴。

第九章

調查引伸的評論

條例的適用範圍

9.1 事件引起人們關注條例在下述情況的適用範圍：

9.1.1 個人資料的收集、持有、處理及使用作為全不是在香港進行；以及

9.1.2 個人資料的披露是爲了調查香港以外某地罪行而依據該地機關訂立的合法規定作出的。

9.2 目前的條例並不能對上述問題提供簡單容易的答案。第 9.1.1 段的問題須要從「資料使用者」的定義及條例的境外管轄權(如有)著手，而第 9.1.2 段的問題須要參考條例內「罪行」的定義。這些與本投訴有關的問題已經在第八章專員的調查結果中論述。

9.3 根據專員的調查及爲了提高條例施行的效用及效率，專員認爲現在是最佳時機檢討條例在這些範疇中的條文是否足夠。

條例的境外適用性

9.4 關鍵是在「控制」一詞，這個詞語出現於條例第 2(1)條「資料使用者」的定義中，以及條例第 39(1)(d)(i)(B)對由投訴引發的調查的限制中。「控制」一詞欠缺一個清晰的法定定義。專員完全理解在電子化的年代，控制可以是無疆界，同時認爲控制不只限於在香港收集、持有、處理及使用個人資料的實質作為，亦可以伸延至包括資料使用者能夠「在或從香港」決定收集、持有、處理或使用資料的目的及方式。

9.5 不過，資料使用者擁有的控制權力可以因爲資料使用者在香港境外所作出的作為或所從事的行爲而消失或無效(如果有關作為或行爲是由適用的外國法律規定)。一些海外私隱條例²⁰亦有類似的觀

²⁰ 例如，澳洲的《1988年私隱法令》第 13 D(1)條訂明：「...機構在澳洲及外部領地以外所作的作為或所從事的行爲如果是外國的適用法律所要求，則不算是干擾個人私隱」。

點。

9.6 只要任何資料處理過程是由資料使用者「在或從香港」控制，便構成領域聯繫，落入條例的管轄範圍，需要遵從規定。立法精神在條例第 33 條有關禁止個人資料跨境移轉中反映。雖然第 33 條尚未實施，其第(1)款清楚訂明該條適用於在香港進行的個人資料的收集、持有、處理或使用；或該收集、持有、處理或使用的行為是由主要業務地點是在香港的個體所控制的。不過，要留意的是第 33 條必須建基於個人資料在移轉至海外之前是在香港被持有的這個情況。

9.7 因此，資料使用者不能免除保障已移轉至香港境外的個人資料的責任。資料使用者須確保條例的規定獲得遵從，尤其是保障資料原則，並對個人資料的不當處理負上責任。

9.8 專員曾參考其他海外私隱法例，發現法例如要有管轄權就必須有一定的領域聯繫。例如，澳洲的《1988 年私隱法令》有明確條文²¹把法令的適用範圍延伸至機構在澳洲以外所作的作為，但：

9.8.1 要與澳洲有某種指明的聯繫，例如成為法團、中央管理及控制的地點在澳洲、公民身份等；以及

9.8.2 個人資料是與澳洲公民有關或與在澳洲的逗留時間不受法律規限的人有關。

9.9 新西蘭《1993 年私隱法令》的境外條文適用於機構曾「移轉至新西蘭境外」的資料²²。

9.10 英國的《1998 年保障資料法令》規定法令適用於在英國「確立」的資料控制者²³，而且資料是「在該確立境況中處理」。「確立」一詞則指通常居於英國的個人或根據英國法律成立的實體。

9.11 專員認為如任何資料處理過程在香港進行，便會有領域聯繫，資料使用者如在或從香港控制任何資料處理過程，資料使用者是不會失去控制權的，例如資料是資料使用者在香港收集，但其後由資料使用者移轉至香港境外作資料處理。

²¹ 《1988 年私隱法令》第 5B 條。

²² 《1993 年私隱法令》第 10 條。

²³ 《1998 年保障資料法令》第 5 條。

9.12 反過來說，假如一名香港居民有能力控制其海外業務，例如在中國的業務，但就其業務而收集、持有、處理或使用個人資料的作為沒有一項是在香港進行的，那麼這些在經營海外業務的過程中得到的個人資料應否納入條例的範圍內？這些從本投訴引發的問題值得令政府考慮修訂法例，以便釐清「控制」個人資料的意思及條例適用範圍的含糊之處。

「罪行」的定義

9.13 根據本報告第 8.43 至 8.49 段的論據，專員認為最好為條例中「罪行」一詞下一個清晰的定義。沒有清晰的定義，資料使用者是難以評估能否援引第 58(1)及(2)條的豁免條文，特別是例如遇到海外執法機構為了調查外國罪行而要求披露某些個人資料的情況。

9.14 專員參考了一些海外私隱法例。例如，根據澳洲《1988 年私隱法令》私隱原則第 2.1(g)條，如私人機構「受法律規定或獲法律授權」，是可以披露個人資料的。《刑事事宜相互法律協助條例》容許英聯邦國家在外國要求時，就刑事事宜提供國際協助，為此而披露資料在澳洲私隱法令來說是被視為「獲法律授權」的。

9.15 在新西蘭，資料私隱原則第 11(e)條為個人資料的披露提供例外情況，容許披露資料「以避免損害公共機構維持法紀，包括罪行的防止、偵測、調查、檢控及懲罰」。《1993 年私隱法令》第 2 條進一步為「公共機構」一詞下定義，訂明該詞僅指新西蘭的公共機構。

9.16 為了給予資料使用者較清晰的指引及為個人資料私隱提供更佳保障，專員建議把條例中「罪行」一詞界定為香港罪行，及包括《刑事事宜相互法律協助條例》適用的個案。因此，如有關作為或不作為在香港發生是不會在香港構成刑事罪行，則該項海外罪行不在條例的豁免適用範圍。清晰的定義有助資料使用者在個案的特別情況下評估及決定可否適當援引條例第 58(1)及(2)條的豁免條文，尤其是當海外執法機構或監管機構要求披露個人資料的行為可能會引致資料當事人遭受不利行動的時候。

9.17 同樣的考慮，應施加於條例第 58(1)(b)條中「犯罪者」的含義。

政策局的考慮

9.18 專員會把本報告引發的問題通知民政事務局，希望政府會適當考慮檢討及修訂條例的需要，以便條例能有效施行，並為資料使用者及資料當事人提供指引。