



檢討 《個人資料(私隱)條例》 的進一步公眾討論報告

二零一一年四月

目錄

	頁
建議摘要	i
第 1 章： 引言	1
第 2 章： 進一步公眾討論	2
第 3 章： 擬實行的建議	
在直接促銷中收集及使用個人資料	3
豁免必要的社會及醫護服務不受有關直接促銷的 條文所管限	13
資料使用者在未經授權的情況下出售個人資料	15
披露在未經資料使用者同意下取得的個人資料以 獲益或導致損失	21
規管資料處理者及分判活動	24
個人資料外洩通報機制	28
為資料當事人提供法律協助	30
回應私隱專員調查／視察報告的時限	31
其他	32
第 4 章： 不擬實行的建議	
敏感個人資料	33
授予私隱專員刑事調查及檢控權力	35
授權私隱專員向受屈的資料當事人判給補償	36
授權私隱專員就嚴重違反保障資料原則處以罰款	37
其他	38
第 5 章： 總結	40
附件一 《個人資料(私隱)條例》概覽	41
附件二 公眾諮詢會意見摘要	45
附件三 當局出席的論壇和研討會	50
附件四 擬實行的其他建議	52

建議摘要

擬實行的建議

在直接促銷中收集及使用個人資料

1. 把違反《個人資料(私隱)條例》(“《私隱條例》”)第34(1)(ii)條(該條規定如資料當事人要求，資料使用者須停止使用其個人資料作直接促銷)的罰則由第3級罰款(10,000元)提高至500,000元及監禁三年。
2. 引入以下新規定：如資料使用者擬使用(包括轉移)將收集的個人資料作直接促銷用途，他應在收集資料的同時或之前—
 - (a) 通知資料當事人(i)將要約提供或進行廣告宣傳的貨品、設施或服務的類別(如美容產品、金融服務、電訊服務或醫護服務)及／或索求捐贈或貢獻的目的(如慈善、文化或娛樂)，無論是由資料使用者或受讓人作出的；(ii)該等個人資料可能轉移予何種類別的人士(如金融服務公司或電訊服務公司)及(iii)哪類個人資料會被轉移。該等資料如以書面形式提供，其版面編排和展示應讓擁有正常視力的人士易於細讀，而描述應易於理解；以及
 - (b) 提供免費選擇，讓資料當事人可選擇不同意(即拒絕機制)使用(包括轉移)其個人資料作資料使用者所述的直接促銷用途。該選擇可以是全部拒絕或全部不拒絕的選擇；資料使用者亦可以容許資料當事人在所述的選項中(即要約提供或進行廣告宣傳的貨品／設施／服務的類別、為索求捐贈或貢獻的目的、受讓人的類別及可以轉移的個人資料種類)，挑選哪些拒絕和哪些不拒絕。

3. 訂明如資料使用者擬使用(包括轉移)已收集的個人資料(“現存資料”)(不論在新規定生效前或後收集得)作直接促銷用途，而若在收集資料的同時或之前未有遵守第 2(a)及(b)段的規定，資料使用者應在使用(或轉移)前遵守這些規定，惟若某些現存資料在新規定生效前已在符合現行《私隱條例》規定的情況下被用於某類別的貨品、設施或服務的要約提供或廣告宣傳，或用於為某目的的索求捐贈或貢獻，我們建議第 2(a)及(b)段的規定並不適用於資料使用者繼續使用(但不包括轉移)這些資料於同一類別的貨品、設施或服務的要約提供或廣告宣傳，或用於為同一目的的索求捐贈或貢獻。
4. 訂明如在向資料當事人提供第 2(a)及(b)段所述的資料和選擇後，資料當事人向資料使用者回覆表示他不選擇拒絕，資料使用者便可使用及／或轉移該等資料作其所述的直接促銷活動。如資料使用者在向資料當事人提供有關資料和選擇後 30 日還沒有收到資料當事人的回覆，即可視為資料當事人沒有拒絕。
5. 訂明如資料當事人之前沒有拒絕，或被視為沒有拒絕，及後行使資料使用者在第 2(b)段下所提供的選擇，作出拒絕，資料當事人可要求資料使用者通知獲轉移其個人資料作直接促銷的類別的人士停止如此使用該等資料。在收到通知後，有關受讓人須停止如此使用該等資料。至於有關刪除該等資料，《私隱條例》第 26 條已訂明，資料使用者須刪除不再需要的個人資料，違反此規定屬犯罪。
6. 訂明如有違反第 2(a)及(b)段的任何規定，個人資料私隱專員(“私隱專員”)可發出執行通知。資料使用者如違反任何規定或資料當事人的意願而使用個人資料作直接促銷，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款 500,000 元及監禁三年。任何在第 5 段所指的受讓人，如在收到通知後沒有停止使用該等個人資料作直接促銷，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款 500,000

元及監禁三年。資料使用者如證明他已採取一切合理預防措施及盡了一切應盡的努力以避免犯該罪行，即可作為抗辯理由。

7. 邀請私隱專員徵詢持份者的意見以制定指引或實務守則，就遵守新規定提供實務指引。

豁免必要的社會及醫護服務不受有關直接促銷的條文所管限

8. 豁免下述服務，不受有關直接促銷活動的條文(即《私隱條例》第34條及上文第2至6段)的管限—
 - (a) 由社會福利署營運、資助或津貼的社會服務；
 - (b) 由醫院管理局或衛生署提供的醫護服務；或
 - (c) 不包括在上述(a)或(b)項內的社會或醫護服務，而若不提供該等服務便相當可能會對資料當事人或其他個人的身體健康或精神健康造成嚴重損害。

資料使用者在未經授權的情況下出售個人資料

9. 把「出售」的定義定為—

「在一段指定或沒有指定的時間內，向另一人提供個人資料以獲益，包括但不限於金錢利益，

- (a) 不論有否放棄個人資料的管有權；以及
- (b) 不論該等利益是否須符合某些條件才獲得的。」

10. 引入以下新規定：如資料使用者擬出售將收集的個人資料，他應在收集資料的同時或之前—

- (a) 書面通知資料當事人(i)哪類個人資料會被出售及(ii)該等個人資料可能出售予何種類別的人士。該等資料的版面編排和展示應讓擁有正常視力的人士易於細讀，而描述應易於理解；以及
- (b) 提供免費選擇，讓資料當事人可選擇不同意(即拒絕機制)出售其個人資料。該選擇可以是全部拒絕或全部不拒絕的選擇；資料使用者亦可以容許資料當事人在所述的選項中(即出售哪類個人資料及出售予何種類別的人士)，挑選哪些拒絕和哪些不拒絕。
11. 訂明如資料使用者擬出售已收集的個人資料(不論在新規定生效前或後收集得)，而若在收集資料的同時或之前未有遵守第 10(a)及(b)段的任何規定，資料使用者應在出售前遵守這些規定。
12. 訂明如在向資料當事人提供第 10(a)及(b)段所述的資料和選擇後，資料當事人向資料使用者回覆表示他不選擇拒絕，資料使用者便可出售其所述的類型的個人資料予其所述的類別的人士。如資料使用者在向資料當事人提供有關資料和選擇後 30 日還沒有收到資料當事人的回覆，即可視資料當事人沒有拒絕。
13. 明確訂明資料當事人即使之前沒有拒絕，或被視為沒有拒絕，均可在任何時候作出拒絕，而資料使用者在收到拒絕要求後須停止出售該些資料。我們進一步建議，如資料當事人之前沒有拒絕，或被視為沒有拒絕，及後行使資料使用者在第 10(b)段下所提供的選擇，作出拒絕，資料當事人可要求資料使用者通知獲售其個人資料的類別的人士停止使用該等資料。在收到通知後，有關買方須停止使用該等資料。

14. 訂明如有違反第 10(a)及(b)段的任何規定，私隱專員可發出執行通知。資料使用者如違反任何規定或資料當事人的意願而出售個人資料，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款 1,000,000 元及監禁五年。任何在第 13 段所指的買方，如在收到通知後沒有停止使用該等個人資料，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款 1,000,000 元及監禁五年。資料使用者如證明他已採取一切合理預防措施及盡了一切應盡的努力以避免犯該罪行，即可作為抗辯理由。
15. 邀請私隱專員徵詢持份者的意見以制定指引或實務守則，就遵守新規定提供實務指引。

披露在未經資料使用者同意下取得的個人資料以獲益或導致損失

16. 把以下行為訂為罪行：某人披露在未經資料使用者同意下取得的個人資料—
 - (a) 目的在於使其本人或他人獲得金錢或其他財物方面的利益；或
 - (b) 意圖導致資料當事人蒙受金錢或其他財物方面的損失，或心理上受傷害。

罰則將訂為罰款 1,000,000 元及監禁五年，並會提供抗辯理由。

規管資料處理者及分判活動

17. 修訂《私隱條例》，規定資料使用者須以合約方式或其他方法，確保其資料處理者和分判商，不論在香港境內或境外，均遵守《私隱條例》的有關規定。私隱專員可向違反新規定的資料使用者發出執行通知。

個人資料外洩通報機制

18. 先推行自願性個人資料外洩通報機制，讓有關機構在個人資料外洩時通知私隱專員及受影響人士。這個做法可讓我們因應實際運作經驗和透過評估外洩通報的影響，在有需要時調整通報的具體安排，使通報機制既合理又切實可行。
19. 邀請私隱專員公署（“公署”）推行推廣及教育活動，提高公眾對公署就此課題發出的指引資料的認識、推廣資料使用者自願採用資料外洩通報機制，及協助資料使用者作出適當的通報。

為資料當事人提供法律協助

20. 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申索補償的受屈資料當事人提供法律協助。

回應私隱專員調查／視察報告的時限

21. 修訂《私隱條例》，把第 46(4)條的規定修訂為只適用於載有個人資料的調查及視察報告。

其他

22. 實行載於附件四的其他建議。

不擬實行的建議

敏感個人資料

23. 不推行有關對敏感個人資料作更嚴格規管的建議。然而，我們將推行以下措施，加強保障敏感個人資料——

- (a) 邀請公署加強有關處理敏感個人資料的宣傳和教育，公署亦可按需要發出實務守則或指引，就如何處理和使用敏感個人資料，例如生物辨識資料和健康紀錄等，建議良好的做法；以及
- (b) 邀請公署繼續和資訊科技界商討可行措施，以加強保障生物辨識資料。

授予私隱專員刑事調查及檢控權力

24. 不推行授予私隱專員刑事調查及檢控權力的建議。

授權私隱專員向受屈的資料當事人判給補償

25. 不推行授權私隱專員向受屈的資料當事人判給補償的建議。

授權私隱專員就嚴重違反保障資料原則處以罰款

26. 不推行授權私隱專員就嚴重違反保障資料原則處以罰款的建議。

其他

27. 不推行載於第 4 章的其他建議。

第 1 章：引言

- 1.1 《個人資料(私隱)條例》(“《私隱條例》”)(第486章)(概覽見附件一)在1995年通過。因應過去十多年間資訊科技和其他方面的發展，《私隱條例》需要修訂以更好保障個人資料私隱。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》進行了檢討，並於2009年8月發表諮詢文件，就檢討的各項建議進行為期三個月的公眾諮詢。
- 1.2 我們其後於2010年10月18日發表檢討《私隱條例》的公眾諮詢報告(“諮詢報告”)，臚列公眾就各項建議提出的意見，以及因應收到的意見和相關的發展(包括部分企業把客戶個人資料轉移或出售予他人作直接促銷用途的個案)所制定的建議，供公眾進一步討論至2010年12月31日。
- 1.3 本報告臚列在進一步公眾討論期間接獲的意見，以及政府建議的未來路向。本報告第2章簡介進一步的公眾討論；第3章和第4章分別闡述政府在考慮公眾意見後擬實行及不擬實行的建議。

第2章：進一步公眾討論

- 2.1 於進一步公眾討論期間，我們分別於2010年11月4日和29日舉辦了兩場公眾諮詢會，聽取各界人士的意見，出席者超過180人。他們提出的意見摘要載於附件二。我們於2010年10月18日、11月15日和12月20日諮詢立法會政制事務委員會(“委員會”)的意見。委員會於11月20日的會議席上聽取出席的團體代表和個別人士對各項建議的意見。我們亦曾與關注各項建議的業界及團體代表會面。我們曾出席的論壇和研討會詳見附件三。
- 2.2 進一步公眾討論於2010年12月31日結束，我們共收到284份意見書，包括數份於諮詢期結束後才收到的。除來信者要求保密的外，所有意見書均載於政制及內地事務局網站(<http://www.cmab.gov.hk>)。

第 3 章：擬實行的建議

在直接促銷中收集及使用個人資料 (諮詢報告中的建議(1))

諮詢報告中的建議

- 3.1 《私隱條例》第 34(1)(ii)條規定，如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，資料使用者便須停止如此使用該等資料(即拒絕機制)。任何資料使用者無合理辯解而違反該規定，即屬犯罪，一經定罪可處第 3 級罰款(10,000 元)。為了更有效遏止在直接促銷中濫用個人資料的情況，我們在諮詢報告中建議把罰則提高至罰款 500,000 元及監禁三年。
- 3.2 近期某些企業轉移大量顧客的個人資料予他人作直接促銷用途，而沒有明確具體地通知顧客轉移資料的目的及受讓人的身分，也未有徵求顧客同意，引起社會各界廣泛關注。就此，我們建議在《私隱條例》中，對擬把將收集的個人資料在直接促銷中使用(在《私隱條例》下，其定義包括「轉移」)的資料使用者增訂具體規定¹。我們亦建議資料使用者提供選擇，讓資料當事人可選擇不同意(即拒絕機制)使用(包括轉移)其個人資料作任何一種擬作的直接促銷活動，或轉移予任何一類的受讓人。
- 3.3 在這項建議下，私隱專員可向違反任何新增具體規定的人士發出執行通知。根據現行的《私隱條例》，如不遵從執行通知，即屬犯罪²。

¹ 這些規定包括向資料當事人提供資料，述明擬進行的直接促銷活動、個人資料可能轉移予何種類別的人士作直接促銷用途，及哪類資料會被轉移作直接促銷用途，而資料應可讓公眾理解及合理地讓公眾細讀。

² 不遵從執行通知的罰則是罰款 50,000 元及監禁兩年。

- 3.4 諮詢報告亦建議，資料使用者如違反任何新規定或資料當事人的意願而使用(包括轉移)收集所得的個人資料作直接促銷用途，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款 500,000 元及監禁三年。

接獲的意見

- 3.5 大約三成接獲的意見書有就這項建議發表意見。大部分意見支持收緊對收集個人資料作直接促銷用途，以及在直接促銷中使用個人資料的規管。只有少數意見認為現行規管制度已提供足夠保障，因而反對引入新的規定和建議的刑事罪行。

提高違反《私隱條例》第 34(1)(ii)條的罰則

- 3.6 超過七成有就提高違反《私隱條例》第 34(1)(ii)條罰則建議發表意見的意見書表示支持有關建議，認為可以加強阻嚇作用。然而，一小部分(主要來自商界)的意見書認為監禁罰則與違規行為不相稱，因為資料當事人蒙受的實際損失可能並不嚴重。

新增有關收集及使用個人資料作直接促銷用途的具體規定

- 3.7 大部分有就引入新增具體規定以規管收集和使用個人資料作直接促銷用途發表意見的意見書都支持有關建議。
- 3.8 然而，有意見認為建議新增具體規定中的若干字眼，例如「擬進行的直接促銷活動」和「合理地讓公眾細讀」並不清晰，闡釋自由度大。他們促請私隱專員諮詢持份者後擬備指引或實務守則，以協助有關人士遵守新規定。
- 3.9 對採用拒絕機制而非接受機制的建議，大約六成有就此發表意見的人士表示支持。他們一般認為

這項建議為資料當事人提供了知情的選擇，可在保障個人資料私隱和直銷業的商業運作之間取得平衡。

3.10 市場推廣業指出，客戶傾向不細閱向他們提供的資料，當中原因各異，大部分與人性有關。再者，當客戶未能決定是否同意時，他們多會採取保守的態度。因此，如果採用接受機制，同意接受的百分比會極低。這會扼殺直銷業這個一直創造就業機會、並為香港的經濟作出甚多貢獻的行業。直銷業強調，其他司法管轄區一般都選擇採用拒絕機制。

3.11 直銷業亦指出，現時對直接促銷的討論只是集中於電話促銷，忽略了其他可以直接向客戶提供銷售資訊的促銷媒介，包括直接郵遞、短訊和電郵。如果採用接受機制，會對整個行業及其供應鏈，例如印刷公司、製作公司和送遞公司造成連鎖效應，危及數以千計的職位。直銷業認為接受機制和拒絕機制均向客戶提供相同的保障和權力，分別只在於客戶表達意願的方式而已。他們促請當局加強教育消費者，使公眾了解其本身的權力和權利。

3.12 銀行業亦支持採用拒絕機制。銀行業認為接受機制對資料使用者的營運帶來不必要的負擔。在接受機制下，資料當事人必須積極參與，部分資料當事人可能會傾向較簡易的拒絕機制。其他資料當事人亦可能因其他原因，包括不明白接受機制及確定的程序，而不作回應。結果，這會導致一個雙輸的局面，資料當事人未能方便地收取他們可能感興趣的市場資訊，而資料使用者亦失去向潛在客戶推銷其產品和服務的機會。再者，要求資料當事人在未曾試用資料使用者的產品或服務前便選擇接受後者的直接促銷，未必有助他們作出知情的選擇。

- 3.13 展覽及會議業支持拒絕機制。一提出意見的業內協會強調，雖然該會提倡對個人資料提供較佳保障及更好地使用個人資料，但任何新的規定必須取得平衡，讓行業有一個合理及有效的方式繼續經營和提供服務。
- 3.14 就採用拒絕機制而非接受機制的建議發表意見的回應者當中，少於三成支持接受機制，而部分建議採用一個混合模式，即在不同情況下採用不同機制。支持接受機制的回應者，包括私隱專員公署(“公署”)、一個政黨、個別立法會議員和部分民間社會組織均認為接受機制要求消費者明確表示同意，對消費者自行決定其個人資料的用途的權利方面提供較佳保障。
- 3.15 在拒絕機制的詳細安排方面，商界(包括銀行界)認為如容許資料當事人不同意使用其個人資料作任何一種擬作的直接促銷活動或轉移給任何一類受讓人，資料使用者須向每名資料當事人提供量身訂造的服務。由於不同客戶可能有不同組合的選擇，這個要求就算不是絕不可行，也會極為困難，而當資料使用者持有大量資料當事人的個人資料時尤甚。他們認為拒絕的權利應該是一概拒絕或不拒絕的選擇。
- 3.16 只有少數回應者對建議的罰則發表意見。部分來自商界的回應者認為，雖然非應邀的促銷活動可能令人煩厭，但其造成的實際損害未必嚴重。對違反建議新增規定的人士施加刑事處罰是過於嚴苛。一名回應者表示，罰款應與從有關行為所取得的利潤成正比。部分人士建議提供抗辯理由，以免令無心之失變成刑事罪行，同時，資料使用者如果已經盡力採取措施避免觸犯有關罪行，亦應是抗辯理由。

- 3.17 部分回應者查詢，新規定會否適用於在新規定生效前收集的個人資料，如果適用的話，會否提供一個寬限期，讓資料使用者就該等資料遵守新規定。另一回應者表示，資料當事人提出拒絕要求與資料使用者收到這項要求之間可能會有時差，而在這段時間內，資料使用者可能已向資料當事人進行直接促銷。

拒收人對人促銷電話登記冊

- 3.18 大約一成接獲的意見書對應否設立拒收人對人促銷電話登記冊發表意見。約有一半意見反對，而支持者的數目略少於反對者。反對的回應者(包括直銷業人士)認為消費者已有權選擇拒絕個別公司的促銷電話，而直銷業的經濟價值亦不容忽視。
- 3.19 支持者認為，非應邀的人對人促銷電話與預先錄製的訊息一樣令人煩厭。部分支持者(包括公署)認為電訊管理局根據《非應邀電子訊息條例》(第593章)³設立的拒收訊息登記冊應擴展至規管上述促銷電話。
- 3.20 為了就多項建議(包括拒收人對人促銷電話登記冊)收集意見，公署進行了一次以公眾人士為對象的網上意見調查，亦向95名於2009年諮詢期內向當局提出意見、或於進一步討論期內向立法會政制事務委員會提出意見、或與私隱專員聯絡的人士或團體發出問卷。兩項調查顯示了不同的結果⁴。

³ 《非應邀電子訊息條例》規管商業電子訊息的發送，包括涉及預先錄製或人工合成元素的電郵、傳真及電話訊息。電訊管理局已根據該條例分別為傳真、短訊和預先錄製電話訊息設立拒收訊息登記冊。

⁴ 在網上調查1210名回應者中，有464人(38%)支持設立拒收人對人促銷電話登記冊、711人(59%)反對，35人(3%)沒有意見。根據公署的資料，292項反對意見來自一個電話中心。至於問卷調查的43名回應者中，有18名(42%)支持建議、11名(26%)反對，14名(32%)提出其他意見或沒有意見。

未來路向

提高違反《私隱條例》第 34(1)(ii) 條的罰則

3.21 大部分接獲的意見支持把違反《私隱條例》第 34(1)(ii) 條的罰則由第 3 級罰款(10,000 元)提高至 500,000 元及監禁三年。我們會修訂《私隱條例》，以實行這項建議。

新增有關收集及使用個人資料作直接促銷用途的具體規定

3.22 大部分接獲的意見支持新增有關收集及使用個人資料作直接促銷用途的具體規定。我們會落實此項建議，並因應對新增規定中一些字眼和細節的意見修訂有關規定，詳情載於下文第 3.24 段。

3.23 至於我們採用拒絕機制的建議，在考慮所得意見和參考海外做法⁵後，我們維持採用拒絕機制的建議，以在保障個人資料私隱和給予商業機構運作空間之間求取平衡，讓資料當事人在知情的情況下，選擇是否容許他人使用其個人資料作直接促銷之用。這與《私隱條例》第 34 條以及《非應邀電子訊息條例》中規管商業電子訊息發送的規定相符。

3.24 我們的建議如下：如資料使用者擬使用(包括轉移)將收集的個人資料作直接促銷⁶用途，他應在收集

⁵ 美國、加拿大、英國、法國及澳洲的保障個人資料規例，一般都採用拒絕機制為原則，規管使用個人資料作直接促銷。在英國和法國等司法管轄區，相關的規例規定以某些方式(如電郵、傳真或自動通話)進行的直接促銷活動，須採用接受機制，而人對人電話促銷活動，則採用拒絕機制。在德國，在進行人對人電話促銷活動時，須先取得消費者的明示同意。

⁶ 根據《私隱條例》第 34 條，直接促銷指：

- (a) 要約提供貨品、設施或服務；
- (b) 就貨品、設施或服務的可供提供而進行廣告宣傳；或
- (c) 索求用於慈善、文化、娛樂、政治或其他目的的捐贈或貢獻，而該等要約、廣告宣傳或索求是藉着以下資訊、貨品或通話進行的——
 - (i) 藉郵遞、圖文傳真、電子郵件或其他相似的傳訊方法送交予任何人的資訊或貨品，而該等資訊或貨品是指明致予某一個或某些特定人士的；或
 - (ii) 以特定人士為對象的電話通話。

資料的同時或之前—

- (a) 通知資料當事人(i)將要約提供或進行廣告宣傳的貨品、設施或服務的類別(如美容產品、金融服務、電訊服務或醫護服務)及／或索求捐贈或貢獻的目的(如慈善、文化或娛樂)，無論是由資料使用者或受讓人作出的；(ii)該等個人資料可能轉移予何種類別的人士(如金融服務公司或電訊服務公司)及(iii)哪類個人資料會被轉移。該等資料如以書面形式提供，其版面編排和展示應讓擁有正常視力的人士易於細讀，而描述應易於理解；以及
- (b) 提供免費選擇，讓資料當事人可選擇不同意(即拒絕機制)使用(包括轉移)其個人資料作資料使用者所述的直接促銷用途。該選擇可以是全部拒絕或全部不拒絕的選擇；資料使用者亦可以容許資料當事人在所述的選項中(即要約提供或進行廣告宣傳的貨品／設施／服務的類別、為索求捐贈或貢獻的目的、受讓人的類別及可以轉移的個人資料種類)，挑選哪些拒絕和哪些不拒絕。我們亦建議，如果資料使用者選擇採用接受機制而非拒絕機制，應容許他這樣做。

3.25 如資料使用者擬使用(包括轉移)已收集的個人資料(“現存資料”)(不論在新規定生效前或後收集得)作直接促銷用途，而若在收集資料的同時或之前未有遵守第 3.24(a)及(b)段的規定，資料使用者應在使用(或轉移)前遵守這些規定，惟在下文第 3.26 段所述的情況除外。

3.26 若某些現存資料在新規定生效前已在符合現行《私隱條例》規定的情況下被用於某類別的貨品、設施或服務的要約提供或廣告宣傳，或用於為某目的的索求捐贈或貢獻，我們建議第 3.24(a)

及(b)段的規定並不適用於資料使用者繼續使用(但不包括轉移)這些資料於同一類別的貨品、設施或服務的要約提供或廣告宣傳，或用於為同一目的的索求捐贈或貢獻。我們認為這安排是有理據的，因為資料當事人已知悉資料使用者所作的這類直接促銷活動，而如果他不欲資料使用者使用其個人資料作此等用途，他本可要求資料使用者停止這樣做。這安排亦有助於避免在新規定生效時須向資料當事人發出大量有關這些已經使用的個人資料的通知，以提供所須的資料及選擇。

3.27 如在向資料當事人提供第 3.24(a)及(b)段所述的資料和選擇後，資料當事人向資料使用者回覆表示他不選擇拒絕，資料使用者便可使用及／或轉移該等資料作其所述的直接促銷活動。如資料使用者在向資料當事人提供有關資料和選擇後 30 日還沒有收到資料當事人的回覆，即可視為資料當事人沒有拒絕。

3.28 《私隱條例》第 34 條已規定，如資料當事人要求，資料使用者須停止使用其個人資料作直接促銷。這規定在上述新規定生效後仍繼續有效，即儘管資料當事人之前沒有拒絕，或被視為沒有拒絕，他仍可在任何時候作出拒絕。在收到拒絕要求後，資料使用者須停止使用該等資料作直接促銷。我們進一步建議，如資料當事人之前沒有拒絕，或被視為沒有拒絕，及後行使資料使用者在第 3.24(b)段下所提供的選擇，作出拒絕，資料當事人可要求資料使用者通知獲轉移其個人資料作直接促銷的類別的人士停止如此使用該等資料。在收到通知後，有關受讓人須停止如此使用該等資料。至於有關刪除該等資料，《私隱條例》第 26 條已訂明，凡資料使用者持有的個人資料是用於某目的(包括任何直接相關的目的)但已不再為該等目的而屬有需要的，該資料使用者須刪除該等

資料⁷。資料使用者違反此規定即屬犯罪。

3.29 如資料使用者在提供有關資料和選擇時違反第3.24(a)及(b)段的任何規定，私隱專員可發出執行通知，指示資料使用者採取步驟，糾正有關違規行為。根據現行《私隱條例》，違反執行通知即屬犯罪。

3.30 資料使用者如作出下述行為即屬犯罪，一經定罪，可處罰款 500,000 元及監禁三年—

- (a) 違反任何第 3.24(a)及(b)段的規定及其後使用(包括轉移)個人資料作貨品、設施或服務的要約提供或廣告宣傳、或索求捐贈或貢獻；或
- (b) 使用(包括轉移)某類個人資料作資料當事人已拒絕的貨品、設施或服務的要約提供或廣告宣傳、索求捐贈或貢獻的目的，或轉移資料予資料當事人已拒絕的受讓人類別；或
- (c) (i) 使用(包括轉移)個人資料作某類的貨品、設施或服務的要約提供或廣告宣傳；或
- (ii) 使用(包括轉移)個人資料為某種目的索求捐贈或貢獻；或
- (iii) 轉移個人資料予某類別的人士作貨品、設施或服務的要約提供或廣告宣傳，或作索求捐贈或貢獻；或
- (iv) 轉移某類個人資料作貨品、設施、服務的要約提供或廣告宣傳，或作索求捐贈或貢獻

⁷ 根據《私隱條例》第 26 條，凡資料使用者持有的個人資料是用於某目的(包括與該目的有直接關係的目的)，但已不再為該等目的而屬有需要的，則除非(a)該等刪除根據任何法律是被禁止的；或(b)不刪除該等資料是符合公眾利益的，該資料使用者須刪除該等資料。任何資料使用者無合理辯解而違反第 26 條，即屬犯罪，一經定罪，可處第 3 級罰款(10,000 元)。

而該類貨品、設施或服務、該索求捐贈或貢獻的目的、該受讓人類別或該類個人資料沒有在上文第 3.24(a)段所規定須給予資料當事人的資料中說明；或

- (d) 在第 3.27 段所述的 30 日期限內，在未收到資料當事人的回覆前，使用(包括轉移)個人資料作貨品、設施或服務的要約提供或廣告宣傳、或索求捐贈或貢獻(不論其後他收到資料當事人表示不選擇拒絕與否)；或
- (e) 沒有按照第 3.28 段所述的資料當事人的要求以通知受讓人停止使用資料當事人的個人資料作直接促銷。

任何在第 3.28 段所指的受讓人，如在收到通知後沒有停止使用該等個人資料作直接促銷，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款 500,000 元及監禁三年。

3.31 至於部分回應者提議應制訂抗辯理由，考慮到從事直接促銷活動的資料使用者或需處理大量個人資料，而資料使用者或會不時提出或撤回拒絕要求，我們同意應制訂抗辯理由以免把無心之失刑事化。我們建議資料使用者如證明他已採取一切合理預防措施及盡了一切應盡的努力以避免犯該罪行，即可作為抗辯理由。在建議這項抗辯理由時，我們已參考《非應邀電子訊息條例》內的類似條文。

3.32 我們會邀請私隱專員徵詢持份者的意見以制定指引或實務守則，就遵守新規定提供實務指引。

拒收人對人促銷電話登記冊

3.33 根據電訊管理局在 2008 年及 2009 年進行的兩項意見調查(分別為業界調查及公眾意見調查)，約一

半人對人促銷電話並不涉及接收一方的個人資料。如引入措施以規管人對人促銷電話，有關措施應涵蓋所有該類電話，包括不涉及接收一方個人資料的電話，令該規管更全面和有效，並避免就促銷電話是否涉及使用個人資料而引致混淆和爭辯。這超越了《私隱條例》的範圍。

3.34 此外，根據上述業界調查，在回覆的公司中，31%表示透過人對人促銷電話而出售貨品／服務的成功率超過一成。在上述公眾意見調查中，13%回覆者表示他們曾在人對人促銷電話中得益，例如得到較低價格或折扣。設立拒收人對人促銷電話登記冊似乎是一項不相稱的措施，並與現時所處理的個人資料私隱問題無直接關係。

3.35 為在加強保障接收一方的同時繼續容許合法的電話促銷，業界在2010年推出一項自我規管計劃。金融、保險、電訊服務及電話中心業這些撥出大部分這類電話的行業協會均支持這項計劃。

豁免必要的社會及醫護服務不受有關直接促銷的條文所管限

(諮詢報告中的建議(4))

諮詢報告中的建議

3.36 根據《私隱條例》第34條，假如社工接觸的人士要求社工停止使用其個人資料作提供社會服務或設施(在該條下屬直接促銷定義的範圍之內)的用途，社工便須停止使用該些資料。諮詢報告建議從「直接促銷」定義中，剔除社工向有需要人士提供必要的社會服務及設施，讓社工可基於當事人的福祉及社會整體利益繼續「叩門」，儘管這樣做有時會違背當事人的意願。

接獲的意見

- 3.37 在接獲的意見書中，不足一成有就此建議發表意見。超過六成意見贊同此建議的理據。部分意見提出，為真正保障當事人的利益，有關豁免應延伸至涵蓋非政府機構，因為這類機構也提供許多必要的社會福利服務。有意見認為有關豁免應包括由社會福利署(“社署”)營運、資助或津貼的社會服務。有回應者建議職業輔導或就業服務亦應獲豁免。
- 3.38 另有回應者認為有關豁免應延伸至涵蓋私營醫療服務提供者。醫院管理局(“醫管局”)亦促請其獲豁免，因為它為公眾提供與社會服務重要性相若的醫院及相關的醫護服務。亦有意見認為由衛生署提供的公共醫護服務應獲豁免，並認為要求合共有八百萬病人的醫管局及衛生署遵守上文 3.24、3.25、3.27 及 3.28 段的要求將會是非常繁重。再者，現代醫療服務的提供涉及多學科及跨界別的協作，故病人須要知悉各項不同的服務。
- 3.39 另一方面，部分回應者認為建議的豁免會奪去市民拒絕社會服務機構所提供的服務的權利。包括部分從事直銷業務的回應者表示所有團體(不論是商業機構、慈善團體或政府組織)均應受同一套規則及罰則所規管。

未來路向

- 3.40 經仔細考慮所收集的意見後，我們建議豁免下述服務，不受有關直接促銷活動的條文(即《私隱條例》第 34 條及上文第 3.24 至 3.31 段)的管限——
- (a) 由社署營運、資助或津貼的社會服務；
 - (b) 由醫管局或衛生署提供的醫護服務；或

- (c) 不包括在上述(a)或(b)項內的社會或醫護服務，而若不提供該等服務便相當可能會對資料當事人或其他個人的身體健康或精神健康造成嚴重損害⁸。

資料使用者在未經授權的情況下出售個人資料 (諮詢報告中的建議(2))

諮詢報告中的建議

- 3.41 近期發生多宗企業轉移客戶個人資料作直接促銷用途的事件，當中部分涉及金錢收益，引起社會各界廣泛關注。社會上有要求把此種行為刑事化。我們在諮詢報告中建議，如資料使用者擬向另一人士出售個人資料以謀取金錢或實物收益，則應先把擬出售的個人資料種類及擬把個人資料出售予的人士的資料以可理解及合理地細讀的方式通知資料當事人。資料使用者亦應給予資料當事人機會表明同意(即接受機制)或不同意(即拒絕機制)出售有關資料。
- 3.42 私隱專員可向違反上述任何規定的資料使用者發出執行通知。諮詢報告請公眾就應採用接受機制還是拒絕機制提供意見。
- 3.43 諮詢報告建議，資料使用者如未有遵守上述任何規定或違反資料當事人的意願而向另一人士出售個人資料，以謀取金錢或實物收益，即屬犯罪。
- 3.44 我們在諮詢報告邀請公眾就罰則發表意見，並指出《非應邀電子訊息條例》第58(1)條下一項大致類同的罪行的罰則，即罰款1,000,000元及監禁五

⁸ 參考《私隱條例》第59條，其訂明與資料當事人的身體健康或精神健康有關的個人資料，獲豁免而不受以下任何或所有條文所管限—(a)保障資料第6原則及第18(1)(b)條；(b)保障資料第3原則，但上述豁免僅在以下情況適用—(i)該等條文適用於該等資料便相當可能會對該資料當事人的身體健康或精神健康造成嚴重損害；或(ii)該等條文適用於該等資料便相當可能會對任何其他個人的身體健康或精神健康造成嚴重損害。

年⁹，以作參考。

接獲的意見

- 3.45 在接獲的意見書中，大約四分之一有就此項建議發表意見。大部分意見支持建議。不過，部分商業機構及協會認為實施這些規管的理據不足，把出售個人資料刑事化也與國際的做法不符。
- 3.46 直銷業的回應者對把共用或暫時轉移資料以換取費用或佣金(即通稱為「名單租借」及「資料授權」)的做法稱為「出售」尤表反對。在上述情況下，資料當事人並無放棄管有客戶的個人資料，而只不過是通過協作行銷等活動與其商業夥伴「共用」／「授權」其商業夥伴使用該等資料。一些直接促銷、金融服務和資訊科技界別的回應者認為，上述活動屬合法商業活動，因此不應將之刑事化。亦有來自商界的回應者認為，不應把聯合促銷或市場推廣等商業活動納入建議罪行的範圍。
- 3.47 另有一些回應者(包括公署)認為如這些活動涉及金錢或實物收益，便應將之納入建議罪行的範圍，以免出現漏洞。公署促請當局清楚述明，須成功招攬客戶才收取佣金的收益，會否包括在內。
- 3.48 一些回應者認為，新規定的部分字眼，如「合理地讓公眾細讀」闡釋自由度大。他們亦敦促私隱專員徵詢持份者的意見以制訂指引或實務守則以協助遵守新規定。
- 3.49 一些資訊科技界的回應者建議，應要求資料使用者具體列明擬把個人資料售予何種類別的公司，

⁹ 《非應邀電子訊息條例》第 58(1)條規定，獲發送取消接收要求的人，不得為遵守有關規定(包括須依從取消接收要求的規定)以外的目的，使用因接獲該要求而取得的任何資料。任何人違反第 58(1)條，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，可處以第 6 級罰款(100,000 元)。任何人明知而違反第 58(1)條，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處以罰款 1,000,000 元及監禁五年。

而非個別公司的名稱。他們認為，在收集資料時便註明資料或會售予的公司的名稱，並不可行。

3.50 至於應採用接受機制還是拒絕機制，在有就此議題發表意見的回應者中，幾近六成支持拒絕機制。支持接受機制者不足四成。

3.51 支持拒絕機制的回應者認為，除上文第3.9至3.13段所述的考慮因素外，為出售個人資料採用拒絕機制也與現行《私隱條例》及《非應邀電子訊息條例》的規定相符。此外，這樣的安排也與收集及使用個人資料作直接促銷用途所採用的拒絕機制一致，有助業界和廣大市民了解和落實有關出售個人資料的新規定。

3.52 在另一方面，支持接受機制的回應者則認為，接受機制可更好地保障個人資料的私隱，因為在出售資料當事人的個人資料前，須先取得當事人的明示同意。

3.53 只有小部分回應者就建議罪行的罰則水平提出意見，而且意見不一。有些回應者同意罰則水平可參考《非應邀電子訊息條例》下大致類似的罪行的罰則，有些則認為罰款水平應與出售有關資料所得的收益掛鈎。部分來自商界的回應者認為，建議的五年監禁刑期與罪行不相稱。亦有個別回應者認為，由於不遵守執行通知本身就是刑事罪行，向違規者發出執行通知理應已足夠。

3.54 最後，部分回應者建議，如把建議付諸實行，應訂立類似第3.16段的抗辯理由。

未來路向

3.55 在接獲的意見當中，大部分均贊同把未經資料使用者授權出售個人資料的行為增訂為罪行。我們

會落實此建議。考慮到回應者對「出售」一詞的意見，以及會因此而納入此項建議涵蓋範圍的活動種類，我們建議把「出售」一詞界定如下—

「在一段指定或沒有指定的時間內，向另一人提供個人資料以獲益，包括但不限於金錢利益，

(a) 不論有否放棄個人資料的管有權；以及

(b) 不論該等利益是否須符合某些條件才獲得的。」

換言之，上文第3.46段所述以「名單租借」及「資料授權」方式換取費用或佣金的活動也在規管之列。這些正是引起社會廣泛關注及有要求刑事化的行為。須注意的是，在決定某種作為是否屬於上文定義所指的出售個人資料時，出售個人資料的目的(不管是作直接促銷或其他用途)並非考慮因素之一。

3.56 我們建議採用拒絕機制，以避免與收集及使用個人資料作直接促銷用途的規定混淆，也有助遵守有關規定。因應收集到的意見，我們建議調整有關規定：如資料使用者擬出售將收集的個人資料，他應在收集資料的同時或之前—

(a) 書面通知資料當事人(i)哪類個人資料會被出售及(ii)該等個人資料可能出售予何種類別的人士。該等資料的版面編排和展示應讓擁有正常視力的人士易於細讀，而描述應易於理解；以及

(b) 提供免費選擇，讓資料當事人可選擇不同意(即拒絕機制)出售其個人資料。該選擇可以是全部拒絕或全部不拒絕的選擇；資料使用者亦可以容許資料當事人在所述的選項中(即出售

哪類個人資料及出售予何種類別的人士)，挑選哪些拒絕和哪些不拒絕。我們亦建議，如果資料使用者選擇採用接受機制而非拒絕機制，應容許他這樣做。

- 3.57 如資料使用者擬出售已收集的個人資料(不論在新規定生效前或後收集得)，而若在收集資料的同時或之前未有遵守第3.56(a)及(b)段的任何規定，資料使用者應在出售前遵守這些規定。
- 3.58 如在向資料當事人提供第3.56(a)及(b)段所述的資料和選擇後，資料當事人向資料使用者回覆表示他不選擇拒絕，資料使用者便可出售其所述的種類的個人資料予其所述的類別的人士。如資料使用者在向資料當事人提供有關資料和選擇後30日還沒有收到資料當事人的回覆，即可視資料當事人沒有拒絕。
- 3.59 我們建議在《私隱條例》下明確訂明，資料當事人即使之前沒有拒絕，或被視為沒有拒絕，均可在任何時候作出拒絕，而資料使用者在收到拒絕要求後須停止出售該些資料。我們進一步建議，如資料當事人之前沒有拒絕，或被視為沒有拒絕，及後行使資料使用者在第3.56(b)段下所提供的選擇，作出拒絕，資料當事人可要求資料使用者通知獲售其個人資料的類別的人士停止使用該等資料。在收到通知後，有關買方須停止使用該等資料。至於有關刪除該等資料，《私隱條例》第26條已訂明有關規定(參閱註7)。
- 3.60 如資料使用者在提供有關資料和選擇時違反第3.56(a)及(b)段的任何規定，私隱專員可發出執行通知，指示資料使用者採取步驟，糾正有關違規行為。根據現行《私隱條例》，違反執行通知即屬犯罪。資料使用者如作出下述行為亦屬犯罪—

- (a) 違反任何第 3.56(a)及(b)段的規定及其後出售個人資料；或
- (b) 出售資料當事人已拒絕的某類個人資料或出售予資料當事人已拒絕的某類別的人士；或
- (c) 出售某類個人資料或予某類別的人士而該類個人資料或該人士類別沒有在上文第 3.56(a)段所規定須給予資料當事人的資料中說明；或
- (d) 在第 3.58 段所述的 30 日期限內，在未收到資料當事人的回覆前，出售個人資料(不論其後他收到資料當事人表示不選擇拒絕與否)；或
- (e) 沒有按照第 3.59 段所述的資料當事人的要求以通知買方停止使用資料當事人的個人資料。

任何在第 3.59 段所指的買方，如在收到通知後沒有停止使用該等個人資料，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款 1,000,000 元及監禁五年。

3.61 鑑於社會對未經授權出售個人資料一事的關注，以及為收阻嚇之效，我們建議把罰則訂為罰款 1,000,000 元及監禁五年。為免把無心之失刑事化，我們建議資料使用者如證明他已採取一切合理預防措施及盡了一切應盡的努力以避免犯該罪行，即可作為抗辯理由。我們會邀請私隱專員徵詢持份者的意見以制定指引或實務守則，就遵守新規定提供實務指引。

披露在未經資料使用者同意下取得的個人資料以獲益或導致損失

(諮詢報告中的建議(3))

諮詢報告中的建議

3.62 諮詢報告建議把任何人(例如資料使用者的僱員)披露在未經資料使用者同意下取得的個人資料以從中取利或作惡意用途的行為定為罪行。諮詢報告中指出的例子包括(a)公司職員把在未經公司同意下取得的顧客個人資料出售予第三者；以及(b)醫院員工把在未經醫院同意下取得的病人敏感健康記錄向第三者披露。至於「作惡意用途」的定義，諮詢報告建議其中一個可能的做法是將之界定為「目的在於使其本人或他人獲益，或意圖導致他人蒙受損失，包括對感情的傷害」。罰則水平則建議與資料使用者在未經授權的情況下出售個人資料這一新增罪行看齊。

接獲的意見

- 3.63 在接獲的意見書中，約兩成有就此項建議發表意見。當中大部分均支持建議。
- 3.64 支持者認為建議有助阻嚇披露未經資料使用者同意下取得的個人資料的不當行為。另一方面，有少數來自直銷業界的回應者認為現行《私隱條例》已提供足夠保障，無須再增訂規定。
- 3.65 有回應者認為建議中的「作惡意用途」定義適當。另有一些回應者(包括支持及反對者)則對「作惡意用途」的定義，尤其是當中的「對感情的傷害」，表達關注，並認為「作惡意用途」是一個闊和主觀的概念。
- 3.66 部分回應者強調，應避免把一些合法、非蓄意或

因疏忽而引致的行為刑事化，以免對正常商業運作構成不必要的阻礙，這點尤為重要。資訊科技界認為，在大多數情況下，因披露個人資料而引起的傷害(特別是對感情的傷害)或非出於披露有關資料人士的本意或預期。除《英國保障資料法令》¹⁰所載的抗辯理由外，部分回應者建議增設其他抗辯理由，包括「非蓄意」、「根據資料當事人的指示」和「合理地相信」等。也有回應者指許多互聯網使用者習以為常的行為，或非常接近建議罪行的涵蓋範圍，當局須要就此發出清晰的指引。

3.67 另一方面，公署認為建議罪行所涵蓋的範圍比《英國保障資料法令》第55條(參閱註10)的範圍小得多。因此，保障的範圍有限。

3.68 只有少數回應者對罰則發表意見，當中逾一半對建議罰則表示支持。來自金融服務界和法律界的個別組織建議降低罰則水平，而另有法律界的組織則認為提高罰則水平會更合適。

3.69 公署建議，應在《私隱條例》中清楚列明提出民事補救(如禁制令)的權利。

未來路向

3.70 所接獲的意見普遍贊同建議的方向，把披露在未經資料使用者同意下取得的個人資料以從中取利或作惡意用途這種不負責任的行為，訂為罪行。

¹⁰ 《英國保障資料法令》第55(1)條規定，任何人未經資料控制者同意，不得在知情下或罔顧後果地(a)取得或披露個人資料或包含在個人資料內的資訊，或(b)促使向他人披露包含在個人資料內的資訊。法令訂明，第55(1)條並不適用於下列情況：(a)為防止或偵查罪行而必需取得、披露或促使披露資料的行為；(b)任何成文法則、法律規則或法庭命令所規定或授權而取得、披露或促使披露資料的行為；(c)該人有理由相信他獲法律賦予權利取得、披露或促使披露的；(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以及相關情況，資料控制者會同意該行為；(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；以及(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。

3.71 有見及回應者對「作惡意用途」的建議定義的意見，以及對把非蓄意行為刑事化的關注，我們已作出修訂，並建議把以下行為訂為罪行：某人披露在未經資料使用者同意下取得的個人資料——

(a) 目的在於使其本人或他人獲得金錢或其他財物方面的利益；或

(b) 意圖導致資料當事人蒙受金錢或其他財物方面的損失，或心理上受傷害。

3.72 須特別注意的是，在現行建議中，我們以「心理上受傷害」代替早前在諮詢報告中建議採用的「對感情的傷害」。「心理上受傷害」和「對感情的傷害」都在香港法律中有提述¹¹，儘管有關條例並無界定其定義。根據字典的解釋，「對感情的傷害」可指傷害某人的感受、欲望和情感，而「心理上受傷害」則可指對人的心智和精神方面的傷害。「心理上受傷害」的涵蓋範圍看來比「對感情的傷害」狹窄，同時也較可能需要依靠專家來證明某人的心理是否受到傷害。由於現時的建議涉及刑事罪行，我們建議採用「心理上受傷害」，因其涵蓋範圍較為具體。

3.73 至於抗辯理由方面，在考慮所接獲的意見、參考《英國保障資料法令》以及注意到建議罪行的涵蓋範圍遠比《英國保障資料法令》狹窄等因素後，我們建議提供下列抗辯理由——

(a) 披露資料的人合理地相信，披露有關資料對為防止或偵查罪行而言是必需的；

¹¹ 「心理上受傷害」的提述見諸於《有組織及嚴重罪行條例》(第 455 章)第 2 條和《擄拐及管養兒童條例》(第 512 章)附表 1。「對感情的傷害」的提述則見諸於以下有關民事索償的條文：《私隱條例》(第 486 章)第 66 條、《性別歧視條例》(第 480 章)第 76 條、《殘疾歧視條例》(第 487 章)第 72 條、《家庭崗位歧視條例》(第 527 章)第 54 條及《種族歧視條例》(第 602 章)第 70 條。

- (b) 該披露是成文法則、法律規則或法庭命令所規定或授權的；
- (c) 披露資料的人合理地相信已獲得資料使用者的同意而披露資料；以及
- (d) 披露資料是用作新聞活動或任何與該目的直接相關的活動，而披露資料的人有合理理由相信發布或傳播有關資料符合公眾利益。

3.74 罰則方面，鑑於有關罪行嚴重，罰則將訂為與資料使用者未經授權的情況下出售個人資料這一新增罪行看齊，即一經定罪可被罰款1,000,000元及監禁五年。

3.75 至於公署建議在《私隱條例》中清楚列明提出民事補救(如禁制令)權利一事，事實上，《高等法院條例》(第4章)第21L條已對該項權利作出規定。該條訂明，在原訟法庭覺得如此行事是公正或適宜的所有情況下，原訟法庭可藉命令(不論是非正審命令或最終命令)授予強制令或委任何一名接管人。

規管資料處理者及分判活動 (諮詢報告中的建議(5))

諮詢報告中的建議

- 3.76 為加強規管資料處理者和分判活動，諮詢報告建議沿用現行間接規管的安排，但進一步規定資料使用者須以合約方式或其他方法，確保其資料處理者和分判商，不論在香港境內或境外，均遵守《私隱條例》的有關規定。私隱專員可向違反規定的資料使用者發出執行通知。
- 3.77 諮詢報告也建議公署加強在分判資料處理方面的

宣傳和教育，並按需要發出實務守則或指引，就資料使用者與資料處理者訂定的合約條文細則提供實務指引。

3.78 根據《私隱條例》第2(12)條，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¹²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》的規定，包括保障資料原則。根據《私隱條例》第65(2)條的規定，委聘代理處理個人資料的資料使用者，須就獲其授權(不論是明示或暗示，亦不論是事前或事後授權)的資料處理者所作出的任何行為承擔責任。換言之，資料處理者是透過委聘他的資料使用者間接規管的。

3.79 諮詢報告並沒有建議採用直接規管資料處理者的方案。資訊科技界別反對直接規管，因為很多資料處理者只提供處理資料的平台，他們或不知道他們處理的資料是否包含個人資料，或有關資料的用途。直接規管資料處理者的做法並不可行，亦會增加業界的負擔和運作成本。

接獲的意見

3.80 在接獲的意見書中，近兩成有就此項建議發表意見。當中大部分支持加強規管資料處理者和分判活動的大方向，並同意公署應加強在分判資料處理方面的宣傳和教育，以及為資料使用者提供實務指引。

3.81 在支持加強規管資料處理者和分判活動的回應者中，逾四成支持建議的間接規管資料處理者和分判商。他們亦同意私隱專員應提供實務指引，協助資料使用者與資料處理者草擬合約條款細則。

¹² 根據《私隱條例》第2條，就個人資料而言，「處理」包括將資料修訂、擴增、刪去或重新排列(不論是否藉自動化方法或其他方法)。

不過，也有意見認為私隱專員應讓資料使用者靈活制訂合適的合約條款，而不應強制在合約內包括某些標準條文。

3.82 大約三分之一支持加強規管資料處理者和分判活動的回應者(包括公署¹³)認為應直接規管資料處理者和分判商。他們認為此舉更為有效，而要資料使用者承擔資料處理者和分判商的一切過錯亦不公平。

3.83 不過，部分來自資訊科技界的回應者對直接規管及可能對互聯網相關業務產生的影響表示關注，因為資料處理者對所處理的資料詳情甚至性質一無所知的情況並非罕見。他們認為間接規管可在保障資料當事人與互聯網相關業務的運作之間取得平衡。此外，部分回應者認為，儘管資料使用者應以合約方式確保其資料處理者遵守《私隱條例》的規定，資料處理者一旦違反《私隱條例》規定，也應受到私隱專員執法行動的制裁。

3.84 部分來自商界或金融服務業界的回應者認為應制訂抗辯理由。資料使用者如證明合約已有適當條款，亦已採取合理及切實可行的步驟實施有關條款，即可作為抗辯理由。

未來路向

3.85 我們明白回應者對直接規管資料處理者的實際運作心存憂慮，因為很多資料處理者只提供處理資料的平台，他們或不知道他們處理的資料是否包含個人資料，或有關資料的用途。實行直接規管制度會令業界帶來沉重負擔。

¹³ 公署曾就這項建議向 10 個資訊科技組織及與互聯網相關的團體發出問卷。這些組織與團體均曾應 2009 年公眾諮詢活動提交意見書及/或在進一步公眾諮詢期間接觸私隱專員。在五個回應者當中，有四個支持採用直接規管方案，餘下的一個則表示方案有利有弊。

- 3.86 我們會修訂《私隱條例》，規定資料使用者須以合約方式或其他方法，確保其資料處理者和分判商，不論在香港境內或境外，均遵守《私隱條例》的有關規定。這項規定以《加拿大個人資訊保護及電子文件法令》¹⁴中一條類似的條文為藍本，加拿大私隱專員已就遵守有關規定發出指引¹⁵。
- 3.87 我們認為，資料使用者主要可透過合約方式確保新規定獲得遵守。倘此舉難以實行或並不可行，資料使用者就該採用其他方法確保其資料處理者遵守規定。譬如，資料使用者須信納其資料處理者已訂立相關政策和程序，包括人員培訓和有效的保安措施，確保交予處理的資料時刻都受到妥善保障。這些安排與加拿大私隱專員發出的指引類似。
- 3.88 我們會邀請私隱專員發出指引，以助資料使用者遵守有關新增規定，當中包括就資料使用者與資料處理者合約條款的參考指引，及以其他方法確保遵守新規定的參考指引。我們亦會邀請公署加強在分判資料處理方面的宣傳和教育工作。
- 3.89 私隱專員可向違反新規定的資料使用者發出執行通知，指示資料使用者採取步驟，糾正有關違規行為。現行《私隱條例》規定，違反執行通知即屬犯罪。

¹⁴ 《加拿大個人資訊保護及電子文件法令》附表1第4.1.3條規定：「有關組織須對由其管有或保管的個人資料，包括轉由第三者處理的資料負責。當資料由第三者處理時，有關組織須以合約方式或其他方法，確保資料獲得相若程度的保護。」

¹⁵ 由加拿大私隱專員公署發出的《跨境處理個人資料指引》規定：「無論資料在何處處理—即不論是在加拿大還是國外，有關組織都須採取一切合理的措施，確保由第三者處理者持有的資料不會在未經許可的情況下使用或披露。有關組織須信納該第三者已訂立相關政策和程序，包括人員培訓和有效的保安措施，確保他們處理的資料時刻都受到妥善保障。有關組織也應有權進行審計和視察第三者處理和儲存個人資料的方式，並在有需要時行使審計和視察的權利。」

個人資料外洩通報機制 (諮詢報告中的建議(6))

諮詢報告中的建議

- 3.90 諮詢報告建議先推行自願性個人資料外洩通報機制，讓有關機構在個人資料外洩時通知私隱專員及受影響人士，以減低受影響人士因個人資料外洩而可能導致的損失。
- 3.91 諮詢報告亦建議公署推行推廣及教育活動，藉此提高公眾對該署發出的《資料外洩事故的處理及通報指引》的認識、推廣資料使用者自願採用資料外洩通報機制，及協助資料使用者作出適當的通報。
- 3.92 諮詢報告不建議把通報機制訂為強制性。主要考慮私隱外洩通報機制尚在發展階段，未有清晰或客觀的通報標準或統一做法¹⁶。有意見憂慮到一旦推行強制性通報機制，機制將會如何運作，以及會對資料使用者造成的沉重負擔。實施強制性私隱外洩通報機制造成的影響不容低估。較審慎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實施外洩通報的影響，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。

接獲的意見

- 3.93 在接獲的意見書中，約13%有就此建議發表意見。該等意見普遍認同私隱專員就私隱外洩通報提供指引和有關的推廣及教育活動是有用和必需

¹⁶ 一些海外司法管轄區，如美國多個州和歐洲議會已訂立強制性私隱外洩通報機制，而另一些司法管轄區如英國及新西蘭則沒有設立強制性的私隱外洩通報機制，當地的私隱機構發出自願性的指引，讓資料使用者按指引處理私隱外洩事故。加拿大則正步向採用強制性通報機制。此外，在二零零九年就諮詢文件進行公眾諮詢期間，所接獲的意見對通報機制的細節有相當大的分歧，包括通報時限及通報對象。

的，有助資料使用者作出適當的通報。在這些意見書中，約半數支持自願性機制，約四分之一支持強制性機制。有若干意見建議制訂混合機制，規定只有涉及指明類別的資料或資料使用者的外洩事故時，才須強制作出通報。

- 3.94 支持自願性機制的回應者認為把機制訂為強制性會對資料使用者造成沉重負擔。另一方面，支持強制性機制的回應者則認為自願性機制效用不大，因為該機制未能提供足夠誘因令商界或機構按機制行事。另一些回應者(包括公署)則建議分階段引入強制性機制，以盡量避免影響商業運作。

未來路向

- 3.95 先推行自願性個人資料外洩通報機制可讓我們因應實際運作經驗和透過評估外洩通報的影響，在有需要時修訂和調整通報的具體安排。這既使私隱外洩通報機制更合理和切實可行，又不會對社會造成沉重的負擔。這個看法在進一步公眾討論中獲得支持。我們將按此展開工作。
- 3.96 為協助資料使用者作出外洩通報，私隱專員在2010年6月發出指引資料，就處理資料外洩的每個步驟為資料使用者提供指導和協助。指引資料附有資料外洩事故通報表格樣本，以供資料使用者向私隱專員通報資料外洩事故。
- 3.97 我們會與私隱專員合作，以助私隱專員推行推廣及教育活動，藉此提高公眾對指引資料的認識、推廣資料使用者自願採用資料外洩通報機制，及協助資料使用者作出適當的通報。我們亦會聯同私隱專員不時檢討該指引資料，而私隱專員會在有需要時對其作出適當的修訂。

為資料當事人提供法律協助

(諮詢報告中的建議(7))

諮詢報告中的建議

- 3.98 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《私隱條例》下的規定而蒙受損害，有權根據《私隱條例》第66條就該損害向有關的資料使用者申索補償。諮詢報告建議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。
- 3.99 這些協助包括就個案的證據是否足夠向申請人提供法律意見，及在進行訴訟時安排律師代表申請人。為確保公帑用得其所，法律協助的申請只會個案能帶出原則問題，或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，申請人在沒有協助下難以處理該個案的情況下才作考慮。

接獲的意見

- 3.100 在接獲的意見書中，約有15%有就此建議發表意見。當中約三分之二表示支持建議。
- 3.101 支持者認為，建議可更好地協助受屈資料當事人根據《私隱條例》提出申訴。一些回應者表示，私隱專員應如平等機會委員會(“平機會”)一樣，獲授權提供法律協助，而當局應確保私隱專員有足夠財政資源，以執行此新增權力。他們亦支持上文第3.99段所述是否提供法律協助時的考慮因素。
- 3.102 反對此建議的回應者認為私隱專員應維持其現有的獨立角色，受屈的資料當事人如有需要，可以

循現有途徑(例如法律援助署)尋求法律協助。有回應者認為不宜把《私隱條例》和平機會的制度相提並論，因為兩者所處理的事項性質不同。

未來路向

- 3.103 接獲的意見普遍支持授權私隱專員向受屈的資料當事人提供法律協助。我們將就此修訂《私隱條例》。
- 3.104 我們亦建議跟隨平機會的模式，在《私隱條例》下增訂條文，規定根據第66條提出的法律程序，須在區域法院提出，以及修訂《區域法院條例》(第336章)以訂明每一方(即申索人及答辯人)須各自負擔其訟費，除非區域法院基於法律程序的提出是出於惡意或瑣屑無聊，或有特別情況令判給訟費合乎理由而另作命令。這安排是為了消除受害人對如敗訴可能承擔巨額法律費用的恐懼。

回應私隱專員調查／視察報告的時限 (諮詢報告第168至169頁)

建議

- 3.105 根據《私隱條例》第46(4)條，私隱專員在發表視察或調查報告前須向有關資料使用者提供報告的文本，並邀請該資料使用者在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。公署建議把有關時限由28日縮短為14日，因該時限會阻礙私隱專員適時向公眾匯報涉及公眾利益的事宜。
- 3.106 我們在諮詢報告中表示不擬跟進此建議，因為資料使用者可能需時傳閱報告以便作出回應及尋求法律意見，14日的期限對這些行動是不合理地緊迫。

接獲的意見

- 3.107 在2009年公眾諮詢期間，只有小部分回應者就此建議發表意見。大部分認同不應跟進建議。不過，公署促請當局重新考慮，因為涉及公眾利益的個案，應迅速作出回應，以回應公眾的關注。另外，現行《私隱條例》第46(4)條規定，即使報告沒有提及個人資料，私隱專員亦須邀請資料使用者在28日內表明會否提出反對，這項規定浪費時間。

未來路向

- 3.108 經審慎考慮私隱專員最近提交的意見書，我們認同如調查或視察報告沒有載列任何個人資料，私隱專員便沒有需要邀請資料使用者在28日內表明會否提出反對。第46(4)條的規定應只適用於載有個人資料的調查及視察報告。我們將相應修訂《私隱條例》。

其他

- 3.109 諮詢報告亦列出我們擬推行的其他建議。在進一步公眾討論中，公眾並未就這些建議提出許多意見。
- 3.110 整體來說，大部分意見書都支持這些建議，部分就個別建議的推行細節或法例修訂的草擬工作提出建議或意見。我們將實行這些建議，並會在草擬法例修訂時審慎考慮該等建議和意見。這些建議摘錄於附件四。

第 4 章：不擬實行的建議

4.1 諮詢報告亦列述當局曾予考慮但最終不擬跟進的建議。經考慮進一步公眾討論中接獲的意見，我們決定維持原來的立場，不實行這些建議。

敏感個人資料

(諮詢報告中的建議(38))

建議

4.2 我們在諮詢報告中表示不擬引入更嚴格規管敏感個人資料的架構(例如規定除非符合特定情況，否則禁止收集、持有、處理和使用該等資料)，原因是社會對於敏感個人資料的涵蓋範圍、規管模式或制裁尚未有主流共識。資訊科技界亦強烈反對將生物辨識資料列作敏感個人資料。

4.3 然而，我們建議—

- (a) 公署應加強有關處理敏感個人資料的宣傳和教育，公署亦可按需要發出實務守則或指引，就如何處理和使用敏感個人資料，例如生物辨識資料和健康紀錄等，建議良好的做法；以及
- (b) 公署應繼續和資訊科技界商討可行措施，以加強保障生物辨識資料。

接獲的意見

4.4 在接獲的意見書中，約15%有就此建議發表意見。約有半數反對引入更嚴格規管敏感個人資料的架構。支持意見的數目略低於反對意見。

4.5 在反對把個人資料分類並引入不同規管架構的意見中，部分認為在任何情況下都把某些類別的個人

資料列為敏感資料欠缺彈性。按敏感程度把資料分類亦未必可行，某些資料是否敏感取決於資料如何使用。政府與其特別嚴格規管某些類別的個人資料，倒不如加強保障所有類別的個人資料。

- 4.6 另有意見認為，鑑於社會對此事未有共識，任何令情況不明確或可能增加商業營運負擔的法例修訂都不應推行。一些回應者指出發出業務守則或指引亦同樣可達致加強保障敏感個人資料的目的。
- 4.7 在2009年公眾諮詢期間，資訊科技界強烈反對把生物辨識資料列為敏感個人資料，認為這會影響業界的日常運作和發展。在進一步公眾討論中，不少資訊科技界回應者對政府不擬跟進此建議的決定表示歡迎。
- 4.8 另一方面，一些回應者(包括公署¹⁷)認為為使個人資料私隱得到更佳保障，應對敏感個人資料的處理施加更嚴格的規管，務求與歐洲標準一致。不然，香港將落後於這些司法管轄區。

未來路向

- 4.9 推行這建議將對社會造成廣泛影響，社會上對敏感個人資料的涵蓋範圍、規管模式或制裁亦沒有主流共識，故此我們不擬在現階段跟進此建議。然而，我們將推行上文第4.3段所述的措施，加強保障敏感個人資料。

¹⁷ 公署曾就此建議在第3.20段所述的兩項意見調查中蒐集公眾意見。在網上調查的1208名回應者中，有443人(37%)支持更嚴格規管敏感個人資料，701人(58%)反對，64人(5%)沒有意見。根據公署的資料，有293項反對意見來自一個電話中心。至於問卷調查的43名回應者中，有20名(47%)支持建議，10名(23%)反對，13名(30%)提出其他意見或沒有意見。

授予私隱專員刑事調查及檢控權力 (諮詢報告中的建議(39))

建議

4.10 我們在諮詢報告中表示不擬跟進賦權私隱專員進行刑事調查及提出檢控的建議。我們認為維持現時由警方進行刑事調查並由律政司提出和進行檢控的安排相當重要，以收制衡之效。

接獲的意見

4.11 在接獲的意見書中，超過65%有就此建議發表意見。當中大部分反對賦權私隱專員進行刑事調查及提出檢控，只有少數支持有關建議。

4.12 大部分回應者認為把執法與檢控的權力集中在私隱專員身上，會令私隱專員權力過大。此外，建議亦會令私隱專員的角色變得混淆，以及令資料使用者不敢就遵守《私隱條例》的規定向私隱專員尋求協助。他們認同應把刑事調查及檢控權賦予不同機構，以收制衡之效。

4.13 在少數支持此建議的回應者中，公署重申這些權力有助公署更有效率和效益地執行《私隱條例》。此外，這建議雖賦予私隱專員檢控的權力，但不會損害律政司司長在提出檢控方面的酌情權，任何檢控須獲得律政司司長的同意，這建議只是讓私隱專員可進行檢控的工作而已。

未來路向

4.14 《私隱條例》已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的相關權力，包括進入處所、傳召證人和要求有關人士向私隱專員提交任何資料。因此，我們仍認為應把刑事調查及檢控權

賦予不同機構，確保收制衡之效。

- 4.15 警方已向前線人員發出指引，訂明處理由私隱專員轉介的個案須依循的程序。此外，每個警區都有一名屬高級警司職級的指定人員親自處理轉介個案，並適時把個案交予適當單位調查。警方和律政司亦正與公署合作，以期加強調查和檢控工作。

授權私隱專員向受屈的資料當事人判給補償 (諮詢報告中的建議(40))

建議

- 4.16 我們在諮詢報告中表示不擬跟進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而釐定補償額的建議。
- 4.17 法律改革委員會(“法改會”)在1994年8月發出的《保障個人資料的法律改革報告書》中已深入討論根據《私隱條例》釐定補償的適當機構。法改會認為，賦予保障資料機構判給補償的權力，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。我們認為這些論據仍然成立。而有關資料當事人可按《私隱條例》第66條的規定，透過法庭申索補償。

接獲的意見

- 4.18 在接獲的意見書中，接近半數有就此建議發表意見。當中大部分都認為把執法和處罰的職能一併歸於單一機構的做法並不可取，亦不支持授權私隱專員向受屈的資料當事人判給補償。部分回應者認為，沒有充分證據顯示現行制度未能有效運作以達致規管目的，因此，大幅擴大私隱專員的權力欠缺

理據支持。

- 4.19 只有少數回應者(包括公署¹⁸)支持此建議。公署指出建議可產生直接有效的阻嚇作用，防止資料使用者觸犯《私隱條例》。

未來路向

- 4.20 基於所接獲的意見，我們維持上文第4.17段所述的想法，認為不宜跟進授權私隱專員向受屈的資料當事人判給補償的建議。

授權私隱專員就嚴重違反保障資料原則處以罰款 (諮詢報告中的建議(42))

建議

- 4.21 我們在諮詢報告中表示不擬跟進授權私隱專員就嚴重違反保障資料原則的資料使用者處以罰款的建議。
- 4.22 正如法改會1994年的報告書指出，把執法和處罰的職能一併歸於單一機構的做法並不可取。在香港，鮮有司法機構以外的機構獲賦施加罰款的權力，我們看不到充分的理據為私隱專員而偏離此安排。

接獲的意見

- 4.23 在接獲的意見書中，幾近一半有就此建議發表意見。當中大部分認為不宜把執法和處罰的職能一併歸於單一機構，並反對授權私隱專員就嚴重違反保障資料原則的資料使用者處以罰款的建議。部分回

¹⁸ 公署曾就此建議在第3.20段所述的兩項意見調查中蒐集公眾意見。在網上調查的1207名回應者中，當中319人(26%)支持授權私隱專員向受屈的資料當事人判給補償，以及鼓勵通過調解以解決有關個案，799人(66%)反對，89人(8%)對建議沒有意見。根據公署的資料，有292項反對意見來自一個電話中心。至於問卷調查的43名回應者中，有10名(23%)支持建議，13名(30%)反對，20名(47%)提出其他意見或沒有意見。

應者認為，沒有充分證據顯示現行制度未能有效運作以達致規管目的，因此，大幅擴大私隱專員的權力欠缺理據支持。

4.24 只有少數回應者(包括公署¹⁹)支持此建議。公署指出建議可產生直接有效的阻嚇作用，防止資料使用者觸犯《私隱條例》。

未來路向

4.25 經考慮接獲的意見後，我們維持上文第4.22段所述的立場。我們不認為適宜跟進授權私隱專員就嚴重違反保障資料原則的資料使用者處以罰款的建議。

其他

4.26 我們亦在諮詢報告中列出其他我們無意跟進的建議。這些建議包括—

- (a) 把違反保障資料原則訂為罪行(諮詢報告中的建議(41))；
- (b) 准許資料使用者拒絕代表一名未成年人的「有關人士」(即對之負有作為父母親的責任的人)提出的查閱資料要求，以保障未成年人的利益。(諮詢報告中的建議(43))；
- (c) 就資料使用者依從查閱資料要求所徵收的費用，在《私隱條例》內訂定收費附表，並規定資料使用者徵收的費用不得高於收費附表列出的訂明最高收費的建議。(諮詢報告中的建議(44))；以及

¹⁹ 公署曾就此建議在第3.20段所述的兩項意見調查中蒐集公眾意見。在網上調查的1214名回應者中，有389人(32%)支持授權私隱專員就嚴重違反保障資料原則的資料使用者處以罰款的建議，778人(64%)反對，47人(4%)沒有意見。根據公署的資料，有291項反對意見來自一個電話中心。至於問卷調查的43名回應者中，有13名(30%)支持建議，12名(28%)反對，18名(42%)提出其他意見或沒有意見。

(d) 諮詢報告附件五內我們曾考慮但表示不擬推行的建議²⁰(回應私隱專員調查／視察報告的時限的建議除外，我們將修訂該建議並將之實行，詳見本報告第3章。)

4.27 在進一步公眾討論中，我們未有就這些建議接獲許多意見。我們維持原來的立場，不實行這些建議。

²⁰ 有關建議關乎把互聯網規約地址視為個人資料、《私隱條例》的適用地區、有關公眾利益的裁決、公共領域豁免、私隱專員搜查及檢取證據的權力、私隱專員召喚公職人員提供協助的權力、以及私隱專員公開聆訊的權力。

第 5 章：總結

- 5.1 在這次的進一步公眾討論中，我們通過不同渠道邀請公眾討論諮詢報告所載列的各項立法建議。公眾普遍支持加強規管措施、宣傳及公眾教育工作，以加強保障個人資料私隱。
- 5.2 考慮到接獲的意見，我們已修訂及調整了部分建議的細節，並會實行載於本報告第 3 章及附件四的建議。我們正草擬條例草案修訂《私隱條例》，以實行這些建議。目標是在 2011 年 7 月將之提交立法會。

《個人資料(私隱)條例》概覽

1. 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. 《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。
3. 《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直接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。

4. 《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。

5. 《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。
6. 《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由個人持有的個人資料，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，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。
7. 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，糾正違規情況或事宜。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(50,000元)及監禁兩年。如屬持續罪行，可處每日罰款1,000元。

8. 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(10,000 元)至第 5 級罰款(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。
9. 「資料使用者」在《私隱條例》第 2 條下界定為，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。一間公司亦可能犯罪。至於該公司的董事或其他高級人員是否也同屬犯了該項罪行，則視乎指向個別人士的證據而定。
10. 《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。

公眾諮詢會意見摘要

第一場諮詢會

日期：二零一零年十一月四日(星期四)

時間：晚上七時至九時

地點：柴灣青年廣場

主辦單位：政制及內地事務局

直接促銷與相關事宜

1. 有些與會者對同一公司或其附屬公司內不同部門之間為有別於收集資料時的目的而轉移個人資料的情況表示關注。一名與會者建議這些活動需受《私隱條例》所規管。
2. 一名與會者認為資料當事人應有權決定其個人資料會被如何使用。資料使用者不應在服務合約中隱藏任何條款或條件，誤導資料當事人使其同意他的個人資料用於或轉移到非其打算的用途。
3. 一名與會者建議《私隱條例》中準備新增的規定應有追溯效力，並應要求資料使用者檢討現有的私隱政策及移除所有誤導的條款或條件。
4. 關於採用接受機制抑或拒絕機制，一名與會者表示如果採用接受機制，在新規定實行之前已收集資料並曾經給予資料當事人選擇拒絕的資料使用者，均要重新取得資料當事人的授權，包括那些未曾選擇拒絕的資料當事人。這會為資料使用者帶來沉重負擔。
5. 一名與會者表示支持設立有關使用個人資料作直銷用途的中央登記冊。不過，另一名與會者認為如果某名人士的個人資料已被轉移至不同的資料使用者

作直銷用途，資料當事人將很難在中央登記冊中更新有關紀錄。

6. 對於資料使用者未經授權的情況下出售個人資料，一名與會者建議買入個人資料作直銷用途的人也應受立法建議規管。
7. 一名與會者表示支持從「直接促銷」定義中剔除社會服務及設施的要約提供。另一名與會者詢問醫療服務是否也應從直接促銷的規管中剔除。

刪除個人資料

8. 一名與會者認為資料當事人一旦選擇終止服務，其個人資料應從活躍戶口中刪除。然而，他不反對資料使用者在一個掛名戶口或其他第三者禁止讀取的戶口保留這些個人資料一段時間。

敏感個人資料

9. 一名與會者詢問犯罪紀錄是否敏感個人資料。他亦詢問《私隱條例》是否規管海外犯罪紀錄或多年前的犯罪紀錄。
10. 因指紋通常被視為敏感資料，一名與會者詢問在邊境管制站應否繼續使用指紋以識別身分。

私隱專員的法定權力及職能

11. 一名與會者指出如果私隱專員獲授予新增權力，他可能憑著過大的權力而能隨意讀取某人的個人資料。另一方面，一名與會者指出某些機構並未嚴格遵守私隱專員發出的守則，認為應增加私隱專員的制裁權力。

加強教育及宣傳

12. 一名與會者認為應推出更多關於個人資料私隱的教育及宣傳計劃，尤其是在使用身份證號碼方面。

其他

13. 有些與會者詢問現行法律在某些情況下如何監管及保障個人資料私隱，例如閉路電視所收集的個人資料的使用，以及如何減低醫院洩漏病人個人資料時所產生的損害。

第二場諮詢會

日期：二零一零年十一月二十九日(星期一)

時間：晚上七時至九時

地點：荃灣大會堂文娛廳

主辦單位：政制及內地事務局

直接促銷與相關事宜

1. 數名與會者談及其個人收到電訊公司、銀行及金融機構直銷電話的經驗。他們覺得這些電話厭煩。部分與會者建議對於未經授權使用個人資料作直銷活動及未經授權出售個人資料的行為應嚴加規管及加重刑罰。
2. 一名與會者建議應容許資料當事人在中央登記冊中表示是否同意其個人資料用作直接促銷活動。
3. 一名與會者指出商界慣常的做法是要求資料當事人網綁式同意服務的條款及條件，以及所收集個人資料的用途。他認為對此商業行為應有所規管。
4. 一名與會者詢問直接促銷的定義會否限制於服務或貨物的推銷，或亦包括其他目的，例如說服他人出售物業。他又詢問會否規管轉移個人資料以獲得金錢以外的回報。
5. 一名與會者表示支持將由社工提供的社會服務及設施從《私隱條例》第34條的直接促銷定義中剔除，認為有助正接受或有需要該等服務的人士。他也指出建議豁免的範圍應清楚列明，免被濫用。

私隱專員的法定權力及職能

6. 對於給予私隱專員刑事調查及檢控權力的建議，大部分與會者都憂慮私隱專員的權力可能過大，不肯定如何能保持制衡。
7. 一名與會者特別反對授予私隱專員檢控權。他應為檢控工作應繼續由律政司執行，以收制衡之效。
8. 另一方面，一名與會者則支持授予私隱專員權力，認為如果由同一機構負責初步及刑事調查，可節省時間及資源。

實行建議立法修訂及其影響

9. 一名與會者關注建議的立法修訂可會有追溯效力，尤其是資料使用者會否被要求就修訂生效前所發生的個人資料外洩事件發出通報，又客戶會否有機會就實行修訂前已提供的個人資料表示不同意其作直銷用途。另一名與會者也問及實行修訂對資料使用者及私隱專員的財務影響。

其他

10. 有些與會者詢問現行法律在某些情況下如何監管及保障個人資料私隱，例如使用身份證號碼作保安用途，以及為何在多宗涉及大量個人資料的事件中某些公司未有受罰。
11. 一名與會者對有些有限公司可以藉委任董事負上刑事責任而公司本身則可以逃避刑責表達關注。他認為對公司的罰則應較重，例如飭令停業一段時間。

當局出席的論壇和研討會

	日期	論壇／研討會
1.	10月21日	向區議會正副主席進行簡介
2.	11月19日	兒童權利論壇
3.	11月23日	香港零售管理協會簡介會
4.	11月24日	香港工程師學會電子分部及資訊科技分部舉辦的《私隱條例》檢討諮詢論壇
5.	11月25日	由下列組織舉辦的有關《私隱條例》檢討立法建議的圓桌會議： - 互聯網專業協會 - 資訊系統審計與控制協會中國香港分會 - 立法會譚偉豪議員辦事處
6.	11月26日	香港總商會舉辦的「個人資料私穩保障研討會：最新的立法建議將如何影響你的業務？」
7.	12月7日	與下列組織進行圓桌討論： - 香港中小型企業商會 - 香港中小企業發展促進會 - 香港中小型企業聯合會 - 香港中小企業促進協會 - 中小企國際聯盟 - 營商有導協進會
8.	12月8日	香港小童群益會倡導工作小組
9.	12月9日	由下列組織合辦／支持的《私隱條例》立法建議公開論壇： - 公共專業聯盟 - IT呼聲 - 香港互聯網協會 - 香港互聯網供應商協會 - 香港資訊科技商會 - 資訊系統審計與控制協會中國香港分會 - 專業資訊保安協會 - 香港通訊業聯會

	日期	論壇／研討會
		<ul style="list-style-type: none"> - 美國計算機協會香港分會 - 香港互動營銷協會 - 電機暨電子工程師學會(香港電腦分會) - 資訊保安及鑑證公會
10.	12月10日	<p>由下列組織舉辦的「公民社會看《私隱條例》之檢討與立法建議交流會」:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 社區發展動力培育 - Roundtable Community - 民主動力
11.	12月13日	<p>與下列組織進行圓桌討論：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 香港金融管理局 - 香港銀行公會 - 香港有限牌照銀行及接受存款公司公會 - 證券及期貨事務監察委員會 - 香港中資證券業協會 - 香港網上經紀協會 - 香港証券業協會 - 香港証券學會 - 香港財務策劃師學會 - 保險業監理處 - 香港保險業聯會 - 強制性公積金計劃管理局 - 香港投資基金公會
12.	12月14日	人權論壇
13.	12月15日	與香港市務學會進行圓桌討論
14.	12月16日	<p>與下列組織進行圓桌討論：</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asia Digital Marketing Association - 香港客戶中心協會 - 香港直銷市場推廣商會 - 香港零售管理協會 - 香港電話營銷從業員協會

擬實行的其他建議

私隱專員的法定權力及職能

在何種情況下發出執行通知

(諮詢報告中的建議(8))

- 修訂私隱專員在完成調查後可向有關資料使用者發出執行通知的情況，令私隱專員在資料使用者已違反《私隱條例》規定時，無論有否證據顯示有重複違規的跡象，均可發出執行通知。
- 在決定是否發出執行通知時，私隱專員仍須按照現行的規定，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。

澄清在執行通知中指示糾正違規行為的權力

(諮詢報告中的建議(9))

- 在《私隱條例》訂明，如私隱專員在執行通知內指令須在指明期限內採取的糾正行動包括停止作出某項作為或行為，則資料使用者在指明期限過後仍須繼續停止作出該項作為或行為。

取消中止調查的時限

(諮詢報告中的建議(10))

- 取消有關私隱專員如拒絕繼續進行調查須於 45 日內通知投訴人的期限。

拒絕調查的新增理據

(諮詢報告中的建議(11))

- 在《私隱條例》第 39(2)條內加入「投訴的主因與個人資料私隱無關」作為私隱專員拒絕進行或拒絕繼續進

行調查的新增理據。

免卻私隱專員將調查結果通知已撤回投訴的人士的責任 **(諮詢報告中的建議(12))**

- 免卻私隱專員於投訴人撤回投訴後，根據《私隱條例》第 47(3)條須通知投訴人調查結果及相關事項的責任。

私隱專員同時送達調查結果及執行通知 **(諮詢報告中的建議(13))**

- 修訂《私隱條例》第 47 條，容許私隱專員把調查結果通知相關各方的時候，同時向有關資料使用者送達執行通知。

私隱專員為了履行職能而披露資訊 **(諮詢報告中的建議(14))**

- 容許私隱專員及其訂明的人員，在為了恰當執行職能及行使權力的合理需要下披露資訊。

私隱專員及其訂明人員個人免受起訴的保障 **(諮詢報告中的建議(15))**

- 在《私隱條例》加入新條文，使私隱專員及其訂明人員不會因為在行使或其意是行使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，而需要承受個人民事法律責任。

授權私隱專員就教育或推廣活動或服務收取費用 **(諮詢報告中的建議(16))**

- 明文授權私隱專員在進行教育或推廣活動或服務時，可收取合理費用。

授權私隱專員獲取資料以核實資料使用者申報表

(諮詢報告中的建議(17))

- 授權私隱專員為核實根據《私隱條例》第 14 條呈交的資料使用者申報表中的資料，向任何人士取得資訊。

罪行及制裁

就同一事實重複違反保障資料原則

(諮詢報告中的建議(18))

- 把資料使用者已按私隱專員的指示，遵守執行通知的規定，但其後又故意重複執行通知所涉及的行為或做法訂為罪行。
- 此罪行的罰則應與違反執行通知的罰則看齊，即一經定罪，可處以第 5 級罰款(即 50,000 元)及監禁兩年，而如屬持續罪行，可處每日罰款 1,000 元。

重複違反執行通知

(諮詢報告中的建議(19))

- 向屢次違反執行通知的資料使用者處以更重的懲罰，即第 6 級罰款(100,000 元)，而如屬持續罪行，可處每日罰款 2,000 元，但監禁年期則維持為兩年，與首次違反執行通知一樣。

資料當事人的權利

賦權「有關人士」給予訂明同意更改個人資料用途

(諮詢報告中的建議(20))

- 在最符合某些類別資料當事人的利益的情況下，賦權「有關人士」給予同意更改資料當事人的個人資料用途。「有關人士」的定義現時如下，建議(36)將擴大現時的定義—

- (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。

查閱受爭議的個人資料 (諮詢報告中的建議(21))

- 加入條文，規定在行政上訴委員會、法庭或裁判法院在判定申請人得直前，不得以披露或其他方式，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公開載有受爭議的資料的文件。

資料使用者的權利及義務

為遵從其他條例而拒絕依從查閱資料要求 (諮詢報告中的建議(22))

- 在《私隱條例》下加入條文，使資料使用者若根據任何其他條例，有責任或有權不披露個人資料，可拒絕依從查閱資料要求。

在 40 日內以書面回覆查閱資料要求 (諮詢報告中的建議(23))

- 規定資料使用者如無持有要求查閱的個人資料，須以書面在 40 日內回覆要求者。至於警方處理有關查閱個人刑事紀錄的要求，如要求者並無刑事紀錄，警方可獲豁免，無須以書面回覆，但仍須於 40 日內作出口頭回應。

查閱或改正資料要求的受理人員的資料 (諮詢報告中的建議(24))

- 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。

刪除個人資料

(諮詢報告中的建議(25))

- 修訂《私隱條例》，訂明資料使用者在已採取所有合理可行的步驟刪除過時的個人資料的情況下，可被視作已履行其刪除個人資料的責任。

防止遺失個人資料的責任

(諮詢報告中的建議(26))

- 修訂保障資料第 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。

新增豁免條文

商業併購過程中個人資料的轉移

(諮詢報告中的建議(27))

- 容許在商業合併、收購或轉讓期間轉移或披露個人資料的活動，如符合若干條件，則免受保障資料第 3 原則的管限。另就違反保留及限制使用有關個人資料規定的行為，處以第 5 級罰款(50,000 元)及監禁兩年。

基於健康理由提供身分和所在地資料

(諮詢報告中的建議(28))

- 把《私隱條例》第 59 條中的豁免的適用範圍擴大至包括基於健康理由提供有關資料當事人的身分和所在地的個人資料。

在緊急情況下處理個人資料

(諮詢報告中的建議(29))

- 在若干條件下，豁免用於救援及支援工作的個人資料受保障資料第 1(3)原則及第 3 原則的管限。

為履行家長照顧責任和監護責任而把未成年人的個人資料轉移

(諮詢報告中的建議(30))

- 容許未成年人的個人資料，在下述情況獲豁免遵循保障資料第3原則—
 - (a) 資料的轉移或披露予未成年人的有關人士，有助後者履行妥善照顧和監管的責任，並符合未成年人的最佳利益；以及
 - (b) 有關資料由警方或海關持有，並由警方或海關向未成年人的有關人士轉移或披露。

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

(諮詢報告中的建議(31))

- 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原則管限。

為保留歷史檔案轉移資料

(諮詢報告中的建議(32))

- 新增豁免條文，容許把內含個人資料的有歷史、研究、教育或文化價值的檔案轉交政府檔案處作存檔保存之用，毋需受保障資料第3原則管限。

以避免「導致自己入罪」拒絕遵從查閱資料要求

(諮詢報告中的建議(33))

- 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。

豁免法庭或司法人員持有的個人資料

(諮詢報告中的建議(34))

- 新增豁免條文，使《私隱條例》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。

雜項建議修訂

第 58 條中「罪行」的定義

(諮詢報告中的建議(35))

- 新增「罪行」的定義，以澄清《私隱條例》第 58 條的適用範圍，該條豁免凡為防止或偵測罪行而被使用的個人資料不受保障資料第 3 原則所管限。

擴展「有關人士」的定義

(諮詢報告中的建議(36))

- 擴展《私隱條例》第 2 條「有關人士」的定義，至包括根據《精神健康條例》(第 136 章)第 44A 條、第 59O 條或第 59Q 條委任的精神上無行為能力的資料當事人的監護人，讓他們可代表相關的資料當事人作出投訴，以及提出查閱和更改資料的要求。

延長提交資料以檢控罪行的時限

(諮詢報告中的建議(37))

- 把提交資料以檢控《私隱條例》下的罪行的時限，由需在犯罪行為發生日起計六個月內提出，延長至兩年。