

個人資料(私隱)條例

監察活動及工作期間的

個人資料私隱

實務守則草擬本

公眾諮詢報告

二零零三年十二月



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

目錄

第 I 部	公眾諮詢
第 II 部	對守則草擬本的意見
第 III 部	對草擬條文及政策問題的意見
第 IV 部	對關注事項及問題的回應
第 V 部	未來路向
附錄 I	私隱公署代表出席的各項公開活動
附錄 II	遞交意見書的回應者名單

第 I 部 —— 公眾諮詢

背景

1.1 《監察活動及工作期間的個人資料私隱實務守則草擬本》(「守則」)是個人資料私隱專員公署(「私隱公署」)對不同因素作出考慮後擬定的。首先，香港法律改革委員會(「法改會」)的私隱問題小組委員會在 1999 年 8 月發表的一份名為《侵犯私隱的民事責任諮詢文件》¹中提出這項建議。鑑於僱員期望在工作間享有私隱，而僱主亦有需要為合法的業務目的監察工作間及僱員在工作間的活動，故法改會認為必須設法在兩者之間取得平衡。

1.2 第二，私隱公署在 2000 及 2001 年委託香港大學進行的獨立意見調查清楚顯示工作間的監察活動在香港頗為普遍²。2001 年的調查結果顯示在 228 間受訪機構中，63.6%已安裝最少一種監察設施。三分之一的受訪機構安裝了兩種或以上監察設施。調查結果亦顯示只有 22%的受訪機構有制訂書面政策，讓僱員得知所進行的監察活動。當受訪機構被問及是否支持私隱公署制訂監察活動的實務守則時，77.6%對這項建議表示同意，反對者只佔少於 10%。

1.3 第三，隨著科技發展及監察軟件的價格下降，差不多所有僱主均有能力購買僱員監察系統。監察活動在香港因而變得愈來愈普遍，甚至有人指出已達侵犯僱員工作間私隱的地步。其他地方例如美國，澳洲及英國的經驗顯示有更多僱員在工作間受到形形色式的監察，各類監察設施由電腦監察軟件至電話追蹤定位都有³。結果是愈來愈多僱員因監察活動與僱主發生衝突，導致僱員受到紀律處分或被撤職，而訴訟亦隨之而來。在某些情況下僱主或會因此而須負上法律責任。雖然有些人對此有不同的看法，但綜合上述因素，實務守則或會對僱傭雙方均有好處。

¹ 第 7.53 至 7.77 段。諮詢文件中的建議 2 指出「個人資料私隱專員應考慮發出一套涵蓋在工作地方進行的所有形式的監視監聽活動的實務守則，為僱主、僱員及公眾人士提供實用的指引。」

² 香港大學社會科學研究中心進行是項意見調查。

³ 美國管理協會(American Management Association)就工作間監察活動作出的週年調查(2001 年 4 月)指出「差不多四分三的美國公司(73.5%)都有記錄及檢討僱員在工作上的通訊及活動，包括他們的電話通訊、電子郵件、互聯網及電腦檔案。此數字自 1997 年起上升一倍，而去年更顯著上升。」(譯文)

諮詢活動

1.4 私隱公署在 2002 年 3 月 8 日根據《個人資料(私隱)條例》(「私隱條例」)第 12(9)條的規定，以諮詢文件的方式發出守則的草擬本，徵詢市民對僱員監察活動的意見。守則的主要目的，是要為進行僱員監察活動及記錄僱員在工作間的活動及行為的僱主提供實務性指引，並特別建議就電子郵件監察、電腦用途(包括互聯網的使用)監察、電話監察及閉路電視/攝錄監察等活動草擬條文。

1.5 此外，諮詢文件亦就下述四項與守則有關的政策問題，徵詢市民的意見：

- **守則的涵蓋範圍**：是否應涵蓋無記錄僱員的個人資料的監察活動；
- **例外情況**：是否有任何其他可獲豁免的情況，可免受建議中的草擬條文所管限；
- **監察記錄的保留**：是否有任何其他可酌情將監察記錄保留超過六個月的情況；
- **其他可考慮的方式**：可否根據條例的規定，考慮以「實務守則」或「最佳行事方式指引」的方式頒布建議中的草擬條文。

1.6 私隱公署共向有興趣的人士分發了超過 4,000 份諮詢文件，包括立法會及區議會議員，以及各專業及代表團體等。此外，市民亦可瀏覽私隱公署的網址：www.pco.org.hk，參閱此諮詢文件。私隱公署備有此諮詢文件，以便市民索閱。公署亦在保障資料主任聯會⁴的公開講座上派發此諮詢文件。除此之外，私隱公署亦製作了兩輯 30 秒的粵語及英語宣傳聲帶，在本港的電台廣播，以喚起市民對此事的關注。

1.7 在諮詢期內，私隱公署的職員共接受了九次傳媒訪問，以及出席了本港電台的聽眾來電節目和 12 次研討會/論壇，解釋守則草擬本的各項相關問題。私隱

⁴ 保障資料主任聯會是公署舉辦的其中一項活動。公私營機構的保障資料主任在聯會的聚會上分享他們在資料保障工作方面的經驗。

公署職員出席的各項公開活動載於附錄 I。此外，私隱專員亦出席了 2002 年 4 月 12 日的立法會民政事務委員會會議，與各與會者討論守則草擬本。

意見書的一般看法

1.8 公眾諮詢期在 2002 年 6 月 7 日結束。私隱公署在諮詢期結束時共收到 71 份書面意見，分別來自個人、公私營機構的僱主，專業團體及代表聯會。附錄 II 為回應者名單，其分類現概述如下：

回應者	數目
公營機構	17
私營機構	19
行業公會/聯會	12
專業團體/機構	3
領事館	2
政黨	1
個人/群體	17
意見書總數	71

1.9 對各項回應作週詳考慮前，或許可將意見書中一些一般看法記錄下來作參考之用。

- 不論回應者一般是否支持或反對守則草擬本，回應者發表了不同的意見，由強烈支持到強烈反對都有。有些意見難以分類，但所有回應者都表示了他們對這個議題的關注。
- 有一間僱主聯會及特別是機構的僱主傾向於反對制訂具約束力的僱員監察活動實務守則。在少數情況下，他們反對私隱公署發出守則或最佳行事方式指引。
- 相反來說，個人、公營機構及專業團體/機構則傾向於支持推出守則

草擬本，所持的立場是工作間監察活動的透明度有助促進僱傭關係。

- 家傭的僱主及海外家傭代表團體對秘密監察外籍家傭持有不同意見，雖然僱主認同基於私隱理由，家傭在睡房或浴室不應受到監察。
- 一個代表工人權益的團體曾向 2002 年 4 月 12 日的立法會民政事務委員會會議遞交意見書。除此之外，其他已註冊的工會或職工聯會並無遞交任何意見書。
- 關於私隱公署應設法在僱主管理機構資產及資源的權利與僱員的個人資料私隱權益之間求取平衡一事，大部分對草擬條文作出回應的意見書對此均無異議。

1.10 私隱公署對所收到的意見書進行兩次不同的分析。首次分析集中研究回應者是支持或是反對公署就僱員監察活動制訂實務性指引。第二次分析則研究回應者對草擬條文及守則草擬本的四項政策問題(見第 1.5 段)的每一項問題的回應。

第 II 部 —— 對守則草擬本的意見

意見的分析

2.1 這部分對建議書作出分析。有關建議書曾就制訂僱員監察活動實務性指引發表意見。在這個分析階段，我們並沒有把認為應該按私隱條例的規定以「實務守則」或「最佳行事方式指引」頒布實務性指引的意見區分開來。這項工作將在分析的第二個階段，在研究政策問題的回應時進行。有關意見現分類如下：

回應者	支持	反對	其他 ⁵
公營機構	15	-	2
私營機構	11 ⁶	5	3
工會/聯會	8	4	0
專業團體/機構	3	-	-
領事館	2	-	-
政黨	-	1	-
個人/群體	11 ⁷	3	3
意見書總數	50	13	8

支持建議的回應者(50 份意見書：佔總數70%)

2.2 這類意見書支持就僱員監察活動發出指引。以下是意見書中的大多數意見：

- 指引文件(不論是「實務守則」或「最佳行事方式指引」)可提高工作間監察活動的清晰度和透明度。文件亦可提供一個權威性的基礎，藉以對監察僱員的僱主的行為作出影響。

⁵ 這類回應包括那些立場未明，無明確表示支持或反對建議的回應。

⁶ 這包括來自一間律師行的意見書，該律師行代表財經服務業客戶的整體利益。

⁷ 這包括一群來自泰國的外來工人的意見書。

- 有關建議令僱主與僱員在工作間監察活動方面互相了解，此舉對僱傭關係有莫大裨益。
- 有效管制工作間監察活動及保障僱員私隱，有助提高香港在環球經濟中的競爭力。雖然守則並不是保障工作間私隱的唯一工具，但如能正確地推行及盡量加強其透明度和問責性，則可在達致此目的方面發揮重大的作用。
- 守則草擬本所建議的做法合乎情理，例如須讓僱員得知監察所採用的設備及程序。僱員如在工作間受到僱主監察，守則草擬本便可在保障個人私隱和尊嚴方面發揮正面的作用。

2.3 值得強調的是在 19 份來自私營機構的意見書中，11 份支持私隱公署就僱員監察活動發出實務性指引，縱使它們對應以何種方式發出指引持有不同意見。雖然一些僱主持相反的立場，但意見書的內容清楚顯示並非所有僱主皆反對諮詢文件的建議。

反對建議的回應者(13 份書見書：佔總數的 18%)

2.4 這類回應者反對私隱公署發出守則草擬本。其中一份僱主代表團體的意見書對建議提出強烈反對，理由是僱主應有權在合理情況下監察他們的僱員。其他意見書則質疑基本上是否需要制訂守則，並列舉下述理據支持它們的立場：

- 在工作間監察活動方面，香港不宜抱有與發展國家同步或甚至超越這些國家的看法。鑑於目前的經濟氣候，香港不宜特別就工作間個人資料私隱保障頒布規管措施。
- 僱主為業務提供的設備屬僱主所有及在僱主的地方內運作。故此，僱主有絕對權力決定如何使用有關設備。
- 守則忽視了僱主的財產擁有權。監察可達致其他合法的業務目的，例如監察僱員的行為、量度生產力或確保工人在工作間的安全。回

應者認為條文過份限制，會削弱僱主監管本身財產及業務的權利。

- 對聘用海外家傭的僱主來說，建議並無為他們的權益提供足夠的保障。建議因而防礙了他們秘密監察海外家傭的活動及行為的能力。

2.5 一個政黨在所遞交的意見書中表示對守則的實施時間有保留，在市民未充份了解私隱條例規定的情況下強行推出嚴厲的守則，會令僱主輕易墮入法網。反之，私隱公署應加強宣傳及教育工作，以提高市民對私隱循規的認識。假如加強溝通的策略未能改善在私隱條例方面的循規情況，則可考慮制訂實務守則。

回應者所表達的關注事項及議題

2.6 一些反對推出守則草擬本的回應者對守則的實用性及合法性表示關注。其他回應者則詳述僱主在何種情況下可透過僱員監察措施來保障本身的權益。另一方面，有些支持守則的回應者則指出私隱公署在保障僱員，特別是家傭的私隱方面採取太寬鬆的態度。關於守則的草擬條文，回應者要求採用更清晰及富彈性的措辭。下文列述各關注事項及問題。

為答案找問題

2.7 一些回應者批評私隱公署的做法，並質疑是否適宜推出僱員監察活動的規管措施，因為並無證據顯示香港的監察活動有損僱員的權益。他們認為僱員監察活動並非一個真正的問題。

守則的合法性

2.8 法律界一名回應者認為不宜將保障資料原則的規定應用在僱員監察活動上，特別是在並無透過監察活動收集個人資料的情況下。另一位回應者質疑是否所有透過監察活動收集的資料，嚴格來說都屬個人資料。如不屬這種情況，則任何私隱問題均不屬私隱條例的保障範圍。他們指出條例第 12(1)條並無授權私隱專員就任何不屬私隱條例「規定」的事宜或考慮事項發出實務守則。他們認為建議中的守則草擬本超越了私隱專員的獲授權力，以及私隱公署發出守則屬越權行

為。

守則可能與其他監管規則及指引產生衝突

2.9 財經界的回應者提出，與全面性及持續性監察有關的草擬條文有礙他們遵守業界規管者所頒布的其他指引或守則，例如證券及期貨事務監察委員會(「證監會」)在 2001 年 4 月發出的《證券及期貨事務監察委員會註冊人操守準則》。此操守準則訂明註冊人，例如獲豁免的交易商/證券商、基金經理及投資顧問，從事已登記的業務時應遵守的手法。在若干程度上，遵守證監會操守準則的規定會與建議中的守則草擬本有衝突。另一例子是香港金融管理局頒布的《銀行營運守則》。此守則適用於認可機構，並建議銀行將客戶的口頭指示錄音，作為交易記錄的一部分。

僱員可能失去利用工作間設施作私人用途的好處

2.10 來自私營機構的回應者指出遵守守則的規定，會令僱主承擔額外費用及加重他們的行政負擔，引致僱主不會明確批准僱員使用辦公室的設備作私人用途。此方面的任何限制意味著一些僱員目前享有的方便可能被減掉，因為僱主認為守則的條文會令繼續為僱員提供上述好處變得不切實際。

監察可為僱員帶來好處

2.11 有些回應者指出守則草擬本假設監察總是為調查目的而進行，但卻忽略了監察亦可發揮預防的作用。他們列舉僱主利用閉路電視系統作防盜用途為例子。閉路電視系統可有效地防止刑事罪行在僱員及/或僱主與僱員之間發生，但同時亦可用以阻止未經准許的人士進入工作間。在此方面，閉路電視可改善及保障僱員在工作間的安全。

遵守守則規定或令員工關係漸趨緊張

2.12 有些回應者關注到實施守則或會引起僱員對私隱的期望及鼓勵他們向僱主提出挑戰。一名回應者形容須就監察活動給予僱員「通知的規定」為太理想

及對僱主造成太重負擔。事實上，僱主及僱員很難就在何種情況下有理由進行僱員監察達成共識，任何含糊不清的地方均可導致爭執。另一名回應者則指出僱員諮詢未必是一個理想的程序，但無進行諮詢則會違反守則的規定。他認為守則中任何提及須作僱員諮詢的條文應予刪除。

對透過其他途徑向私隱公署所表達的意見的分析

2.13 除收集意見書所述意見外，私隱公署亦透過其他途徑收集意見。這些意見將在下文加以討論。

立法會

2.14 在 2002 年 4 月 12 日的立法會民政事務委員會會議上，各議員互相討論諮詢文件內的建議。出席會議者包括 15 位委員、民政事務局的官員，以及港九勞工社團聯會、香港總商會和私隱公署的代表。

2.15 各與會者在會議上對諮詢文件所提出的問題作出廣泛討論。意見的詳情載於有關會議記錄內。有興趣人士可從立法會的網址下載有關詳情。總括來說，私隱公署注意到各議員在會議上作出的下述回應及建議。

2.16 兩位議員支持推出守則草擬本，認為可為僱傭雙方提供清晰的指引。另一位議員亦表示支持，並且認為雖然有需要在某些情況下對商業活動進行監察，但在採用任何可能侵犯僱員的私隱和冒犯他們的尊嚴的監察活動之前，應考慮是否尚有其他侵犯性較低的方法。

2.17 港九勞工社團聯會(「勞聯」)的代表指出守則草擬本有具爭議性及不明確的地方。她指出勞聯反對在不明確的地方得到澄清之前推出實務守則，因為僱員的私隱在此情況下可能得不到保障，反而會受到侵犯。香港總商會(「總商會」)的代表鼓勵私隱公署就僱員監察活動，向僱主提供最佳行事方式的意見。總商會認為守則草擬本應採用指引而非具法律約束力的實務守則的形式。

2.18 一位議員指出由於實務守則是一份法律文件，有助界定僱傭雙方均接納

的僱員監察活動，可防止僱傭雙方就私隱條例的演譯發生爭執及減少勞資間的糾紛。他進一步建議應考慮制訂僱員向僱主進行反監察的條文。另一位議員亦支持以實務守則而非指引的形式發表建議條文，因後者未必能有效地確保有關方面遵守當中的規定。

2.19 至於家傭方面，一位議員表示如在家居進行傭工監察，亦應採取公平及公開的態度。其中一項建議是私隱公署應考慮發出一份簡化的監察政策樣本來協助家傭僱主。

傳媒報導

2.20 自進行公眾諮詢以來，私隱公署一直留意傳媒報導的公眾意見。市民的反響大多集中於討論應否對工作間的僱員進行監察。向傳媒發表意見者包括僱主聯會、勞工團體、政黨、時事及媒體評論員。在大多數情況下，他們所提出的理據、議題及關注事項已反映了公署所收到的意見書中的意見。

傳媒對僱員監察活動的意見的評論

2.21 大家對工作間的僱員監察活動主要有兩套不同的意見。認為有需要進行僱員監察的人士，一般認為僱主的資源是有關機構的財產。據報一間僱主聯會的代表曾指出：「僱主有合法權力確保本身的商業及保安方面的權益不致受損⁸」（譯文）。其他評論包括「僱員監察活動可防止僱主因僱員發放錯的資料而蒙受損失⁹」。一個代表家傭僱主的團體表示：「僱主有需要利用閉路電視監察家傭，以便在孩子受到虐待時搜集證據。僱主無法完全信任家傭，因為他們不清楚家傭過往的工作記錄¹⁰」（譯文）。

2.22 另一方面，僱員工會及人力資源管理者一般反對僱主對僱員進行監察。一群人力資源管理者對僱員監察活動作出以下描述：「僱主的監察行為只會破壞僱傭關係，令雙方的互信程度惡化¹¹」。一名市民致函報章的讀者版，指出：「如果是

⁸ 2002年3月9日南華早報「僱主被禁在辦公室進行監察(Bosses face ban on office spying)」(意譯)

⁹ 2002年3月18日新城電台的「我的事務所」節目

¹⁰ 2002年3月12日香港電台第3台的「BackChat」節目

¹¹ 2002年3月9日經濟日報

基於對僱員不信任而准許僱主進行監察，我們已朝著損害目前所享有的自由的方向踏出第一步¹²」(譯文)。

傳媒對推出守則草擬本的意見的評論

2.23 各方面對推出守則草擬本發表了不同的意見。反對的聲音主要來自僱主，他們認為守則限制了他們監察僱員的自由。一個代表家傭的僱主團體作出下述評論：「在制訂守則後，傭工可能濫用她們的私隱權利，誣告僱主陷僱主於不義，僱主即使在自己家中安裝攝錄機防盜也會被控¹³」。一間勞工聯會擔心守則會引發更多僱員監察活動，指出「私隱公署的守則草擬本只從僱主的角度出發。僱員在現今經濟不景氣的情況下也難有發言權¹⁴」。

2.24 支持守則草擬本的人士一般相信守則對僱傭雙方都有利。據報勞工處的發言人指出「若建議落實，最大受益者是僱員，因為其私隱因守則而受到保障¹⁵」。另一位接受報章訪問的人士據報曾作出以下評論：「守則的條文必須明確，文件必須清晰亦重要，最低限度可知道甚麼活動可獲監管者批准及甚麼不會獲得批准¹⁶」(譯文)。

傳媒社論及新聞從業員/傳媒評論員所表達的意見

2.25 傳媒的評論傾向於反映出它們對守則的成效表示憂慮。一位專欄作家寫出以下評論「限制工作間監察活動的守則草擬本的目標極好，但是否能將窺探活動減至最低實成疑問¹⁷」(譯文)。另一位對此有同感的專欄作家則有以下評論：「實際上，守則的建議在家居的效果恐怕不會很大。如家長有真正理由懷疑家中小孩受到虐待，他們會否因怕被發現對傭工進行監察而停止監察呢?¹⁸」(意譯)。一間大學的新聞學院的教授提出以下建議：「應從概念的角度解決問題，設法將工作空間與私人空間區別開來，以便清楚知道僱主所進行的僱員監察活動是否合法。如僱

¹² 2002年3月21日南華早報的讀者來函欄「E-mail surveillance a dangerous step」

¹³ 2002年3月9日東方日報的「私隱署擬規管家居攝錄」

¹⁴ 2002年4月13日東方日報的「監察僱員實務守則被轟含糊」

¹⁵ 2002年4月13日成報

¹⁶ 2002年3月15日南華早報的「Legal Focus: Keeping Orwell out of the Office」

¹⁷ 2002年3月15日南華早報的「Legal Focus: Keeping Orwell out of the Office」

¹⁸ 2002年3月9日南華早報的「Privacy and the Law」

主在家中監視傭工，這並不構成侵犯私隱，原因是在家照顧孩子是她職責的份內事。相反，僱主在社會認許的私人空間如家中的洗手間等進行監視，就是侵犯了員工的私隱¹⁹。

¹⁹ 2002年3月28日信報的「僱主監察員工的私隱問題」

第 III 部 —— 對草擬條文及政策問題的意見

3.1 這部分對回應者的評論及意見作出分析。有關評論及意見與草擬條文及四項政策問題有關。在收到的 71 份意見書中，31 位回應者(44%)特別就建議中的草擬條文提出評論及/或建議，以及 36 位回應者(51%)發表他們對政策問題的意見。

對草擬條文的意見作出分析

相稱性及透明度原則

3.2 這兩項原則定下守則草擬條文的規範。相稱性原則旨在確保監察可減至最低限度，以及只在有需要處理僱主的合法權益的範疇內進行監察。透明度原則要求僱主對任何涉及個人資料的監察活動負起制訂書面政策的責任，並須將有關政策知會僱員。

3.3 大部分提及相稱性原則的回應者(22 位)大致上同意監察程度及其普遍性應與某些因素，例如監察活動所擬處理的風險等因素相稱。其餘人士(13 位)則反對這項原則，主要是此原則對僱主管理本身業務的權利有所妨礙，或是因為無法制定初步測試而令此原則難於推行。他們列舉了實施此原則時的困難，例如僱主應如何決定一個相稱的監察水平，以保障商譽此類無形資產？

3.4 回應者大致上接受透明度原則。大部分回應者(37 份意見書中的 33 份)認為僱主有責任將僱員面對的監察活動及監察目的通知僱員。一些規模較大機構的僱主表示他們早已在工作間採取具透明度的監察措施，藉以保障僱員的個人資料私隱權益。不過，意見書亦顯示有些大機構的僱主並無制訂任何書面監察政策或類似政策。

3.5 法律界一些回應者對相稱性及透明度原則的應用表示異議，因為私隱條例及保障資料原則中並無明確提及此兩項原則。他們認為所謂相稱性及透明度原則是私隱公署「虛構」出來的，並且指出只有法庭才可對法例的條文作出詮釋。

監察記錄的收集

3.6 這部分草擬條文就公平監察活動提供指引，並指出在何種情況下可決定通訊監察、持續性/全面性監察及秘密監察的相稱性(即監察所造成的侵犯程度與監察的得益相稱)。

3.7 一般來說，支持建議的回應者對草擬條文的政策意向表示歡迎，雖然各方面對與持續性監察及秘密監察有關的條文的反應不一。儘管如此，大部分回應者均提出改善條文的建議。有關建議將在下文各段闡述。

- (a) **確定須管理的風險。** 在應用相稱性原則時，僱主不但要找出風險所在，同時要以實際的態度確定有關風險的確存在及確定風險的程度。單是預計會出現與業務性質無關或有少許關連的風險，不足以成為進行監察的理據。
- (b) **監察對第三者的私隱的影響。** 守則應確認監察亦可保障客戶及顧客的權益。守則應訂明第三者的得益應加以考慮，例如可立即解決紛爭及管制服務質素，作為值得進行監察的理據。
- (c) **所保障的權益與工作的本質有關。** 以「與工作的本質有關」作為限制的依據並不適當。保障資料第 1 原則設法將合法收集資料與資料使用者(僱主)的需要串連起來，而無提及資料當事人(僱員)的職能。在替代責任的法律大原則下，僱主一般須對僱員的行為，以及其他法律上的風險(有些是僱主必須負責的)和聲譽上的風險(由僱員行為不檢、貪污舞弊、歧視等所引致)負責，守則因而必須顧及這些事項，以保障僱主的權益。
- (d) **採取其他較不侵犯私隱的現有方法。** 守則訂明只可在無法以其他方法合理地保障僱主權益的情況下才採取監察措施。這顯然忽略了用以代替監察的其他方法的成本及效率。回應者建議守則應訂明僱主可考慮使用其他監察方法的成本效益。此外，僱主亦應有權考慮採用其他保安措施來保障僱主的權益，例如普通法對機密資訊所提供

的保障。

- (e) **監察通訊只限於查閱通訊記錄。** 守則有需要承認工作間通訊用的系統基本上是公司的資產。守則必須澄清僱主有權在任何時間查閱工作檔案或僱員在工作過程中擬備的檔案。僱主可藉監察接收及發放的電郵，有效地保障及阻止專利資料被盜用，以及防止透過系統分發或儲存令人討厭的資料(即使並無懷疑有任何不當或犯錯的行為)。守則的限制令僱主不能監察電子通訊的內容。只監察電子郵件的主題及電郵地址許多時都無法發揮效用，尤其是在僱員蓄意進行被禁行為的情況下。這項限制應予取消。
- (f) **持續性監察。** 守則建議可進行持續性監察的唯一理據是此為保障僱主權益的唯一方法。這項規定太嚴苛，而准許進行持續性監察的理據亦很有限。實際上，許多時是基於保安理由而進行持續性攝錄監察，並非因為那是唯一的方法，而是因為那是最具成本效益或可行的方法。故此，回應者建議只要顯示持續性監察可有效地促進合法的業務或僱傭利益，包括保安、生產力、責任限制及實踐企業的政策，便有理據進行持續性監察。
- (g) **全面性監察。** 守則規定只在不當行為或嚴重犯錯的表面證據成立時才可進行全面性監察。這方面的措辭頗為寬鬆，因為要搜集犯錯行為的表面證據並不困難，但該等表面證據通常無法將不當行為歸咎於某位僱員。故此，回應者建議如僱主已採取但卻無法透過有限度、經挑選或抽樣的監察措施將合理的受疑範圍收窄，便可進行全面性監察。
- (h) **持久監察。** 守則訂明准許僱主在若干例外情況下可持久監察某一指定地點。這些例外情況非常有限，例如，只在極有需要採取高度保安措施保障極之敏感的資料、財物及人身安全的情況下才可進行持久監察，限制實在過大。僱主或有需要在提供高質素服務的地點進行持久監察，例如經常須進行維修工程的電話機房。如僱員在進行

有關工程時出錯，可能引致災難性後果。故此，回應者建議應容許僱主彈性地採用持久監察措施，只要他們有充份理據支持所採取的行動。另一個方法是將條文修訂，禁止在合理地期望可享有個人私隱的地點進行持久監察，例如廁所及更衣室。

(i) **秘密監察**。守則開列四項條件，僱主必須全部符合該四項條件，才有理據進行秘密監察。回應者認為這些條件太苛刻，全無實際價值。回應者建議用以測試在何種情況下可進行秘密監察的限制不應太嚴，例如：

- 其中一項條件是僱主必須先發現某些犯罪活動或嚴重過失。但在許多情況下，秘密監察是在未發現或懷疑有犯罪活動或嚴重過失前用來偵測或防止罪行的。這項條件可修訂為：「如利用公開監察或其他侵犯私隱程度較低的辦法亦可達致阻止犯罪活動或嚴重過失的目的，則不應進行秘密監察。」
- 另一個較實際可行的辦法是准許在下述情況進行秘密監察：
「僱主發現可疑的犯罪活動/嚴重過失，或有合理理由懷疑已發生犯罪行為，以及公開監察可能會對偵測構成妨礙。」
- 應准許在懷疑出現民事過失的情況下進行秘密監察。這是因為如讓有關行為繼續下去，會對業務帶來嚴重及無法補救的損害。另一個有理由進行秘密監察的情況，是法律要求僱主對僱員進行預防性質的隨機監察，例如僱主須遵守防止洗錢活動、貪污、性犯罪或其他歧視性活動的法例規定。

監察措施的通知

3.8 這部分草擬條文旨在提醒僱主必須完全公開他們的僱員監察政策。正如第 3.4 段所述，建議中的條文得到回應者的廣泛支持。反對條文的回應者認為通知規定的條文太理想化，而當中的不必要工作亦會加重僱主的負擔。他們覺得這項規定令本來簡單的問題變得複雜，或是引起僱員對僱主反感，以致得不償失。回

應者提出了下述建議：

- (a) 私隱公署應考慮發出監察政策的標準範本，協助不同行業的僱主遵守規定。
- (b) 條文應強制所有僱主在進行任何形式的僱員監察活動前，必須擬備及發出書面政策。在刑事調查或解僱程序中，僱員可以沒有收到有關通知作為辯解。
- (c) 條文規定監察政策必須詳細列明監察設施的安裝地點。這項規定應只適用於攝錄監察，因為對其他類別的監察來說，監察設施的安裝地點是無關重要的，例如電子郵件伺服器及監察互聯網的管理員。
- (d) 至於要求僱員簽署信件，表示已閱讀、明白及同意遵守規定的建議，有回應者認為此建議太煩瑣，以及從現今的行政管理角度來看是不適當的。
- (e) 在每次電話接通時即播出談話內容會被錄音的做法，因為時間寶貴及電話繁忙的緣故，對銀行業務來說並不實際。此舉可能觸怒客人，因為他們早已從服務條件中得知電話談話內容會被錄音。此條文應予修訂，指出如僱主有理由相信對方可能已得知談話內容會被錄音，則毋須再將此事通知對方。

監察記錄的處理

3.9 這部分草擬條文關乎僱員監察記錄的使用限制、管理，以及保安，查閱權力及保留期間方面的循規規定。除與保留期間有關的規定外(這會在政策問題下加以討論)，只有很少回應者對此部分草擬條文作出評論。回應者提出了下述建議：

- (a) 關於讓工作間以外人士使用監察記錄一事，監管機構、政府部門及其他專業顧問或僱主的代理人，應可在進行稽核或調查工作時查閱該等記錄。

- (b) 僱主不准使用僱員監察記錄作「發掘資料」²⁰用途，這項規定會對一般的稽核或循規審查工作構成限制，並且與間中進行實地檢查來作出監察的建議有所抵觸。實際上，在監察程序中，「發掘資料」是用以確定有否犯錯的其中一項主要措施。在許多情況下，隨機監察是確定僱員有否遵守公司政策及相關法律的唯一方法。當使用監察記錄作調查或防止不端行為時，條文應清楚界定僱主的行為是「進行調查」而非「發掘資料」。
- (c) 在僱員要求查閱載有其他人的個人資料的監察記錄方面，守則草擬本無清楚述明應如何處理這類查閱要求。這情況在攝錄僱員及顧客的活動時會出現。有關方面應擬訂清晰的指引，協助處理這些可能出現的情況。

對政策問題的意見的分析

3.10 諮詢文件邀請市民對與守則草擬本的條文有關的四項政策問題發表意見(見第 1.5 段)。這部分對那些曾直接提及每一項政策問題的意見書作出分析，以確定它們主要是支持或是反對有關政策問題。

問題 1 —— 守則的涵蓋範圍

3.11 私隱條例的條文適用於有記錄個人資料的僱員監察情況，而當中的個人資料是可供查閱及處理的。雖然大部分監察設備都有記錄功能，但大家不能否定僱員監察活動在某些情況下亦可能無記錄任何資料。基於此點，此問題是守則應否亦涵蓋無記錄僱員個人資料的監察活動。

3.12 對此問題支持或反對的意見不一。在 27 份談及此問題的意見書中，13 份表示反對及 14 份表示支持。在表示反對的意見書中，回應者所持的理據是私隱

²⁰ 在草擬條文中，「發掘資料」的定義為在漫無目的情況下，以漁翁撒網式的手法搜索僱員監察記錄內的資料，而非因偶然發現不尋常的事故而搜索資料。

專員無權就不屬私隱條例規定的任何事宜或考慮事項(不論是否實際性指引)發出實務守則。這些理據認為由於並無收集個人資料，私隱條例的規定因而並不適用。

3.13 至於表示支持的回應者則認為監察旨在製造一個記錄，以便其後可複製當中的資料。監察設備可在「輕輕按掣」後，便由無記錄模式轉為有記錄模式，而反之亦然。利用這類設備間中進行攝錄或有需要，例如懷疑出現保安問題，而攝錄亦只是在受到監察的地點單獨進行。回應者建議這類監察不應受到太嚴格的限制，但卻必須事先通知受到監察的僱員。

問題2 —— 例外情況

3.14 草擬條文適用於所有僱主，而不論其機構的規模大小。這方面的意見與《人力資源管理實務守則》的立場相符。私隱公署承認在應用條文時應作出彈性處理，以反映不同行業的僱主的需要。有鑑於此，私隱公署徵詢市民的意見，看看除草擬條文建議的情況外，是否尚有可獲豁免的情況。

3.15 關於此問題的意見可分為兩派。有些意見書指出例外情況應盡量減至最少，理由是太多例外情況會在僱主之間造成混亂。太多例外情況會削弱條文的適用性，有可能被人認為守則只是一項選擇性的工具。其他意見則認為例外情況應視個別情況酌情處理，並在進行具透明度的檢討後才決定是否給予豁免。

3.16 另一方面，71份建議書中有18份提出准予作例外情況處理，可免受條文規管的理據。這項要求來自不同機構，包括銀行及財經服務業、中小企公司、執法機構及一些政府部門。它們的意見及建議如下：

- (a) 家傭的僱主應獲豁免，不受規管秘密監察的條文管限。如監察只是為偵測或搜集證據，以免8歲以下兒童或弱智、弱能或傷殘的人士受到虐待，他們應獲准為此目的進行秘密監察。
- (b) 財經服務業的活動受證券及期貨事務監察委員會的規則及/或香港金融管理局發出的監察指引所規管。這些活動應可作例外情況處

理，因為遵守守則草擬本的規定，可能損害上述監管條文的效力(見第 2.9 段)。

- (c) 依從守則的規定，特別是通訊監察方面的規定會對資源的運用有所影響。對中小型企業來說，遵守守則的規定對資源運用可能構成沉重的負擔。回應者建議聘用少於 50 名職員的公司可獲豁免。

問題 3 —— 監察記錄的保留

3.17 私隱條例的保障資料第 2 原則對個人資料的保留期間作出規管。守則草擬本建議的一項良好行事方式，是僱員監察活動記錄的保留期間不得超過 6 個月，由收集資料日期後起計²¹。但如須保留資料作犯錯的證據，則可作例外情況處理。故此，私隱公署徵詢市民的意見，看看是否尚有其他可寬待的情況，可據之而將監察記錄保留超過 6 個月。

3.18 在 27 份談及此問題的意見書中，15 份對監察記錄的保留期間不得超過 6 個月的建議表示支持。有兩份意見書反對守則對監察記錄的保留期限作出規定，論據是私隱條例對此並無提供法律依據。在 12 份意見書中，回應者指出他們認為在某些情況下，記錄可保留一段較長期間，視情況需要可延長至 7 年。他們提出下述特殊情況，以支持他們的意見。

- (a) 監察記錄可使用於其他與僱傭有關的合法目的，例如評估僱員的工作表現。評估通常每年進行一次。
- (b) 不同的情況需要長短不一的保留期間。如僱主因履行法律或合約規定而須保留記錄，便須對這情況作出較大彈性的處理。舉例來說，僱主或須保留僱員的監察記錄，作為對僱員的行為負責的指控的免責辯護。根據《時效條例》，合約上的申索可於出現問題後 6 年內提出，或如果是基於欺詐的申索，則可在發現欺詐事件後 6 年內提出。

²¹ 建議中的 6 個月保留期間與電腦相關罪行跨部門工作小組所持的觀點一致。

- (c) 有些僱員監察記錄可使用於僱員監察目的以外的其他目的。舉例來說，銀行與客戶之間的談話錄音可為僱員監察目的及證明已作出交易的目的而收集。在目前規定下，財經市場的參與者往往須將某些記錄保留不少於 6 年。回應者建議應根據相關監管法例的規定保留監察記錄。

問題 4—— 其他可考慮的方式

3.19 此政策問題與應用何種方式頒布建議中的草擬條文有關。其中一個方式是按照私隱條例第 12(1)條的規定，以「實務守則」的形式頒布，而另一選擇是按照第 8(5)條，以一套「最佳行事方式」的形式頒布。如資料使用者不遵守實務守則的規定，則在法律程序中可被推定為有違私隱條例的相關規定，但這樣的推定是可被駁斥的。不過，這並不適用於根據第 8(5)條發出的指引。

3.20 回應者在 39 份意見書中談及此問題：27 份認為私隱公署應發出指引，而 12 份則認為有關文件應以實務守則的形式頒布。贊成守則形式的回應者認為僱員監察的重要性足以促使私隱公署頒布一份具法律約束力及影響力的文件，理由如下：

- (a) 在僱主管控僱員的程度方面，守則可作出有效制衡。僱員因而有較大的安全感，知道如私隱公署發出實務守則，則他們在工作間的個人資料私隱權益會得到充份保障。
- (b) 守則可提供一項權威性的基準，可影響打算進行僱員監察活動的僱主的行為。守則的法定地位有助找出及阻止僱主進行任何例行性質的僱員監察活動，例如持續性監察。
- (c) 守則應該不會妨礙促進工作間個人資料私隱的效用。守則強調公平，因為整個構思環繞著相稱性及透明度兩項原則。
- (d) 實務守則可提供一個穩固的基礎，有效地執行私隱條例的整套循規

規定。在法律程序或私隱專員處理的任何個案中，違反守則的規定可成為對有關人士不利的證據。這會加強法律的效力，有助消除工作間不適當的僱員監察活動。

3.21 相反來說，贊成頒布「最佳行事方式指引」的人士則提出下述論據。

- (a) 指引可為僱主提供一個較具彈性的架構。僱員監察活動的程度通常視業務需要及僱員的工作表現和行為而定。守則令不循規的行為「刑事化」，令僱主承受了過重的負擔。
- (b) 指引令僱主可同時遵守其他監管規定，可減低與有關規定不相符或衝突的情況，例如《證券及期貨事務監察委員會註冊人操作準則》的規定。
- (c) 草擬條文的合法性成疑，因為當中的規定與僱主的所有權權益有所衝突。將私隱原則應用在僱傭關係上實在複雜及大致上十分昂貴。具約束力的實務守則可能削弱僱主與僱員之間的互信。
- (d) 一套指引基本上可以發揮與守則相同的效用。良好的僱傭關係，可透過彼此間的互相信任、公開對話及尊重私隱而達致，而不須依賴法例或具約束力的實務守則。

第 IV 部 —— 對關注事項及問題的回應

導言

4.1 諮詢期間所表達的意見包括了建設性的批評及寶貴的意見，有助我們深入了解僱主對守則草擬本的看法。所表達的意見包括強烈反對守則，或是強烈支持指引，以及對相稱性原則和透明度原則表示認同，可說是意見不一。雖然相稱性原則對僱主來說可能有某些困難，特別在相稱性測試方面，但透明度原則卻得到強烈的支持。

4.2 在決定日後的工作路向時，私隱公署完全明白僱主的合法業務利益及僱員在工作間的私隱權益應是主要的考慮因素。最終的目標是要在兩者的權益之間取得正確平衡。下文各段表達了私隱公署對諮詢期間所表達的一般關注事項及具體問題所作出的整體回應。

為答案找問題

4.3 有些回應者批評私隱公署制訂守則草擬本的做法，認為此舉好像是為已定下的答案找問題。他們的論點是問題其實並不存在，以及即使有問題，私隱公署應以證據證明問題的所在(見第 2.7 段)。簡要地說，私隱公署對此觀點並不認同。傳媒的報導、互聯網及其他司法區的多個獨立調查，均有證據顯示僱主監察僱員的現象已愈來愈普遍，監察設備更先進及侵犯性更高²²。

4.4 在香港，由私隱公署委託外間機構進行的獨立意見調查結果²³亦證實了有關發展情況。2001 年資料當事人對私隱的認識及態度的意見調查顯示回應者對工作間的監察活動頗為敏感。下述活動以一個 0-10 的評級(0 表示完全不侵犯私隱，而 10 則極之侵犯私隱)來釐定其侵犯私隱的程度：

²² American Management Association Annual Survey (April 2001); [Web@Work](#) Employer Survey 2001: Termination and Litigation (2001) cited in Privacy & American Business' Quarterly Public Opinion Surveys Reports, July 2001; Privacy law & Policy Reporter, "Computer and Internet Surveillance in the Workplace" July, 2001(香港個人資料私隱員公署在 2001 年 3 月 26 日在香港舉辦的「新經濟下的電子私隱(E-privacy in the New Economy)」的文件的修訂版本。)

²³ 香港大學社會科學研究中心進行的 2001 年意見調查。

- 「在工作時間內與朋友的電話通話被上司截聽」(9)
- 「上司查閱你經由僱主提供的電腦收發的電子郵件內容」(8.6)
- 「上司記錄你在工作時間內打出的所有電話號碼」(8)
- 「上司記錄你在工作時間內經由僱主提供的電腦發出的所有電郵的地址」(7.7)
- 「上司記錄你使用工作上的電腦瀏覽的所有網址」(7.3)

4.5 上述調查結果顯示回應者認為他們在工作間享有某程度的私隱權利，縱使僱主顯然是(即使並非只限於)為工作需要而提供通訊設備給他們使用。

4.6 沒有明顯的跡象並不表示有關現象並不存在。在制訂守則草擬本時，公署預期會出現一種趨勢，故以一種可以平衡僱主的合法業務需要及僱員的個人資料私隱權益的態度對該趨勢作出回應。縱使有關趨勢現只是略具雛形，為僱傭雙方利益起見，公署須提供實務性指引，以澄清各項私隱問題，這才是負責任的做法。事實上，這亦可將法改會在《侵犯私隱的民事責任諮詢文件》的建議反映出來。

守則的合法性

4.7 法律界有些回應者提出守則的合法性問題，尤其是相稱性原則及透明度原則(見第 2.8 及 3.5 段)。他們關注到私隱條例或各項保障資料原則並無明確提及這些原則。雖然私隱條例沒有這樣提及該兩項原則，但該兩項原則已將私隱條例附表 1 的保障資料第 1 及第 5 原則的精髓反映出來，這點是不容置疑的。

4.8 私隱條例附表 1 的 6 項保障資料原則以通用的詞句，述明公平處理資訊的手法，目的是要為個人資料提供保障。法例的原意是這些原則應以可反映各指定行業的具體情況的不同實務守則的詳細條文作輔助。法律改革委員會在 1994 年

8月發表的《與個人資料私隱保障有關的法律改革》報告 (report on Reform of the Law Relating to the Protection of Personal Data)中有以下的評論²⁴：

「在對我們所建議的收集資料管制措施作出詳細研究之前，我們首先須作的解釋，是所建議的計劃是要根據經濟合作與發展組織指引中的原則，提供一個廣闊而具彈性的架構。我們認為計劃應以可反映出各指定行業的具體情況的不同實務守則的詳細條文作輔助。不過，我們確認資料在各行業中有不同的用途。具彈性的資料保障原則應足以處理這種情況。」 (譯文)

4.9 在擬訂守則草擬本的過程中，制訂相稱性原則及透明度原則的目的，是以之衡量監察活動是否符合保障資料第 1 及第 5 原則的準則。保障資料第 1 原則與收集個人資料的目的及方式有關，明確訂明須以「公平」及「足夠」但不「超乎適度」的準則收集資料。故此，僱主應承諾採取下述措施，以符合保障資料第 1 原則的規定：

- 衡量監察的得益，即是找出須管理的風險，以確保對合理的僱主來說，他們所進行的侵犯僱員工作間的私隱的行為，與從監察中得到的利益，以及監察活動可減低的風險相稱，即相稱性原則。
- 將僱員監察活動可帶來的業務保障、所收集的資料、在何種情況下可收集資料，以及資料的使用目的通知僱員，即透明度原則。

4.10 私隱條例的保障資料第 5 原則與透明度原則有關連。此保障資料原則要求在個人資料方面制訂一項公開的一般政策，有關條文訂明：

- 「須採取所有切實可行的步驟，以確保任何人 ——
- (a) 能確定資料使用者在個人資料方面的政策及實務；
 - (b) 能獲告知資料使用者所持有的個人資料的種類；
 - (c) 能獲告知資料使用者持有的個人資料是為或將會為甚麼主要目

²⁴ 香港法律改革委員會在 1994 年 8 月發表的《與個人資料私隱保障有關的法律改革報告》(議題 27)第 91 頁

的而使用的。」

4.11 相稱性原則及透明度原則其實是引申自私隱條例的保障資料原則。在僱員監察活動的情況中，符合這兩項原則便等於符合了保障資料第 1 及第 5 原則的規定。值得一提的是歐洲委員會工作小組的第 29 章曾對工作間的監察活動及電子通訊監察作出研究²⁵。工作小組曾制訂類似相稱性及透明度的原則，確認任何監察活動都要符合這些原則，才可稱得上是合理及有理據的活動。此外，英國資訊專員(UK Information Commissioner)在 2002 年亦曾發出一份工作間監察活動的實務守則草擬本²⁶作公眾諮詢。該守則草擬本包含相稱性及透明度的概念，其後於 2003 年生效。

遵守守則可令員工關係變得緊張

4.12 有些回應者關注到實施守則草擬本可能導致工作間出現敵對的情況，有損僱主與僱員之間的互信(見第 2.12 段)。這指稱似乎有點猜測性。一些大規模機構的僱主在意見書中明確表示他們早已採用及頒布符合透明度原則的通訊政策，目前無證據顯示這種開明的做法會有損僱傭之間的信任。剛好相反的是透明度有助增強彼此間的互信、尊重和諒解。

4.13 有評論指出守則草擬本毫無需要地侵犯了管理層管理業務上的資產及資源的權力。遵守守則的規定會引致額外開支及對僱主造成負擔(見第 2.10 段)。私隱公署對此評論的立場是僱主宜就工作間的僱員監察活動「諮詢」僱員，目的是要加強透明度、取得僱員的同意及讓僱員在知情下作出選擇。私隱公署相信僱員會重視這種做法。這種做法要求僱主擬備一份明確清晰的僱員監察聲明，此舉有助促進僱傭的關係，對雙方均有好處。在僱員可能因違反內部政策而須接受紀律處分或遭撤職的情況下，上述做法尤為重要。

²⁵ 請參閱歐洲委員會資料保障工作小組根據第 29 章在 2002 年 5 月 29 日採用的工作間電子通訊監察工作文件。詳情可參閱 www.europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/docs/wpdocs/2002/wp55_en.pdf 網址。

²⁶ 詳情請參閱 www.dataprotection.gov.uk/dpr/dpdoc.nsf 網址

對與建議中的草擬條文有關的問題的回應

4.14 草擬條文嘗試將私隱條例的規定應用在工作間監察活動方面。在草擬條文時，私隱公署設法協助僱主遵守私隱條例的規定，以及令他們明白在收集及處理僱員的個人資料時應負的責任。

相稱性及透明度原則

4.15 私隱公署完全理解回應者對相稱性原則的實際應用情況的關注。私隱公署明白很難，甚至在某些情況下不可能要求僱主利用一些「公程式」來衡量監察程度是否與保障無形資產（例如商譽）的得益相稱。這難免是一種主觀性判斷，產生各施各法的情況。

4.16 不過，私隱公署仍然認為監察活動經常侵犯私隱權益。在僱員監察活動方面，這並非單指監察活動會削弱僱員對「工作間私隱的合理期望」的程度，而同樣重要的一個問題是有否必要侵犯私隱。故此，僱主應有理據證實是為了與其職能或活動直接有關的合法目的進行僱員監察活動，以及監察活動在達致該目的方面是合理地有需要及公平的。

4.17 考慮過回應者表達的各種意見後，私隱公署承認在運作上貫徹相稱性原則可能有困難。僱主已對實際遵守此原則的情況作出充份陳述。在回應這些關注時，私隱公署會對適用於相稱性原則的各種準則再作考慮。

監察記錄的收集

4.18 有些僱主視工作間的監察活動為一種科技工具，可協助管理生產力、工作間的適當行為、服務質素、時間盜取、蓄意破壞及密謀破壞等行為。其他則引述了以下理據：保障業務資訊、治安及安全事宜、遵守法律規定、避免負上法律責任，以及控制公司資源的使用成本。

4.19 私隱公署希望澄清一點，就是草擬條文無意禁止僱主在工作間運用監察設備的權力。不過，值得注意的是載有僱員的個人資料的監察記錄屬私隱條例的

保障範圍。雖然僱主可能有合法理由查閱該等資料，但並非是毫無附帶責任的。

4.20 私隱公署承認有人提出一些維護僱主權益的理據。不過，私隱公署認為該等權益整體來說並沒有否定制訂守則或指引的需要。縱使如此，私隱公署在修訂建議條文時，會對諮詢期間所收集的建議作出適當考慮(見第 3.6-3.7 段)，在再次修訂條文時會顧及一些意見所提及的替代責任、所有權權益及名義代理權等事宜。

關於監察措施的通知

4.21 這部分草擬條文籲請僱主制訂書面監察政策，分派僱員參閱。建議指出政策應明確列述在工作間進行監察活動所欲達致的業務目的，以及受到監察的僱員活動。如進行監察活動的目的，是要確保僱員行為守規及在使用獲提供的設備時遵守「內部規則」，則僱主應在政策中納入一項明確的聲明，列出使用該等設施的條件。

4.22 私隱專員收到的意見書及進行的意見調查，清楚顯示許多僱主目前並未就僱員監察活動擬備任何書面政策，或是述明僱員違反規定時可能須承受的後果。這情況有欠理想。故此，無論是守則或是最佳行事方式指引均對此情況有利。反對守則草擬本的條文的意見認為須給予僱員通知的規定，會因不必要的工作而加重僱主的負擔。私隱公署在檢討所取得的資料後，發現這項指稱並不成立。

4.23 私隱公署承認某些行業或許難於履行這項通知規定，特別是家傭的僱主。家傭的僱主主要是透過針孔攝影機來監察家傭在家中的活動。他們向私隱公署提出的反對聲音指出家傭是一個獨特的行業，因而應作特別情況處理。

4.24 雖然私隱公署對此有同感及會對有關意見作出仔細考慮，但亦須顧及海外家傭代表的意見。她們主要要求僱主必須公平對待她們，不希望僱主「暗中監視」她們及利用針孔攝影機拍攝她們的家居行為及活動。如未能成全她們的願望，最低限度她們亦希望僱主會將打算進行攝影機監察一事通知她們。她們亦強烈反對僱主在私隱應得到保障的地方，例如廁所、浴室及睡房使用監察攝影機。

4.25 私隱公署留意到目前並無法例禁止在家居安裝監察攝影機。縱使如此，私隱公署相信聘用外籍家傭的僱主亦應尊重透明度原則。根據私隱條例制訂這方面的實務性指引可說是正確的一步，有助避免僱傭雙方出現誤解及含糊不清的情況。在家居監察活動方面，給予通知的目的是要促進僱傭雙方的諒解，從而營造一個良好的工作環境。

4.26 考慮過各種意見後，私隱公署承認在某些情況下，或許有需要對須給予通知的規定作出改善。在修訂建議條文時，私隱公署會考慮在諮詢期間收到的建議(見第 3.8 條)。

監察記錄的處理

4.27 私隱公署注意到意見書一般都對處理監察記錄的條文表示支持。除與記錄的保留有關的條文外，有少數回應者對限制使用記錄作「發掘資料」用途一事表示關注(見第 3.9(b)段)。

4.28 仔細考慮過各種意見後，私隱公署承認「發掘資料」方面的草擬條文有太多限制，可能非蓄意地不容許僱主對某些活動採取積極主動的措施，例如在法律規定可抽樣使用監察記錄作調查用途的情況下。在此方面，私隱公署會再考慮此問題及修訂有關條文。

對關乎政策問題的意見的回應

4.29 諮詢文件要求市民就守則草擬本所提及的四個政策問題發表意見(見第 1.5 段)。下文各段為私隱公署對意見書中就問題 1 至 3 所發表的意見的回應。政策問題 4——「其他可考慮的方式」將在報告的第 V 部回應。

問題 1 —— 守則的涵蓋範圍

4.30 此問題是守則應否涵蓋沒有收集僱員的個人資料的監察活動。在徵求市民對此問題發表意見時，諮詢文件列舉了一個情況以作說明，當時僱主在自己的地方安裝了一部保安用的掃描攝影機，但卻沒有同時將任何個人的影像拍攝在錄

影帶或磁碟上。

4.31 私隱公署留意到以下論點：「當無涉及個人資料時，任何保障資料原則均不適用」(見第 3.12 段)。另一方面，大家不得不承認僱員監察無引致任何形式的記錄的情況是比較少的(見第 3.13 段)。

4.32 考慮過全部因素後，私隱公署接納此問題可能毋須作特別處理，原因是實際上很少僱員監察活動是不涉及記錄的。不過，審慎的僱主應在僱員監察政策中加入一項概述有關活動的聲明(儘管並無記錄任何資料)。在此過程中，僱員可得悉在何種情況下需要進行間斷式監察，例如懷疑某處受攝影機監察的地方出現治安問題。有建議提出在市民進出的公眾地方進行閉路電視監察時，應用告示將此情況通知市民。上述安排已將有關建議反映出來。

問題 2 —— 例外情況

4.33 這問題涉及可免受守則草擬本條文規管的例外情況。應容許有例外情況的論據主要來自銀行/財經服務業、中小企公司及執法機構。家傭的僱主亦要求作例外處理，讓他們可免受秘密監察的限制條文管限(見第 3.16 段)。

4.34 私隱公署承認有人提出合理理據要求作例外情況處理，主要是來自銀行/財經服務業，因為具法律約束力的守則草擬本可能與其他監管規則或規定有衝突(見第 2.9 段)。檢討各項意見時，私隱公署認為是否作例外情況處理須視草擬條文最終以何種方式頒布。如選擇以實務守則的方式頒布，太多例外情況可能導致雙重標準。這情況並不理想，尤其是在不遵守守則規定會對有關方面有不利法律影響的情況下。

4.35 另一方面，如草擬條文是以一套最佳行事方式指引的形式頒布，則在應用條文時有更大彈性，可反映出各行各業僱主的需要。此外，在應用時可能導致前後不一致的條文中的灰色地帶，亦較容易根據不同行業的需要分辨出來。故此，私隱公署認為例外情況這個問題，最好與政策問題 4 —— 其他可考慮的方式一起處理。

問題3—— 監察記錄的保留

4.36 這問題與監察記錄根據保障資料第 2 原則可予保留的期間有關。可作參考的一點，是諮詢文件建議的一般規定是保留期間不得超過 6 個月，由收集日期之後起計。守則草擬本列舉的一個例外情況是監察記錄可為舉證僱員曾犯錯而保留一段較長期間。

4.37 私隱公署相信為方便應用及循規起見，盡量規定一個劃一的保留期間有其可取之處。不過，私隱公署接納在某些情況下有理由將資料保留一段較長期間，例如為符合法例或監管規定而須將監察記錄保留。

4.38 私隱公署會對意見書中要求將保留期間延長的特殊情況作出檢討，並會在修訂草擬條文時對有關意見加以考慮。

第 V 部 —— 未來路向

導言

5.1 私隱公署在擬備諮詢文件時，曾就僱員監察活動與各相關團體進行討論。私隱公署曾與勞工處、香港總商會、香港人力資源管理學會及香港僱主聯合會進行初步討論及交換意見。關於私隱公署打算擬定實務性指引，協助有關人士在僱員監察活動方面遵守私隱條例規定一事，各相關團體一般來說給予合理程度的支持。有關團體在討論中表示私隱公署為僱員監察活動提供指引，不但有助澄清私隱條例的適用範圍，更可闡述何謂最佳行事方式，用以處理「工作間的個人資料私隱」這個令人感到混淆的概念。

5.2 香港僱主聯合會對私隱公署這項措施有不同的看法。私隱公署尊重此看法。聯會認為開明的管理層應設法在行為及行事方式方面樹立典範，以達維護個人尊嚴、信任和誠信的理想目標。私隱公署對此意見亦表示認同。

5.3 在討論中亦有建議指出私隱公署可考慮採用一套「最佳行事方式」指引，而非採取實務守則的形式。這兩種方式各有優劣之處。不論是採用「最佳行事方式」指引或實務守則的形式，私隱專員均是根據私隱條例賦予的權力行事，前者是按照第 12(1)條，而後者則是第 8(5)條。

5.4 諮詢文件中的第 4 政策問題 —— 其他可考慮的方式 —— 導出了上述提議，並且就私隱公署最好應以何種形式制訂僱員監察活動指引徵詢市民的意見。下文各段詳述私隱公署根據諮詢期間所收集的意見，對有關議題所作出的審慎考慮。

屬意制訂一套「最佳行事方式」指引

5.5 除少數意見書外，回應者原則上並不反對或抗拒私隱公署就僱員監察活動制訂守則或指引。不過，在這兩項方式中，大部分意見書清楚顯示屬意採用指引的形式(見第 3.19 至 3.21 段)，並且列舉了多個原因作為支持。

- (a) 指引提供一個最佳方案，可平衡僱主的合法權益與僱員的個人資料私隱權利。
- (b) 在監察僱員的濫用情況或調查工作間(包括家居)的過錯方面，指引為僱主提供較大的彈性及酌情權。
- (c) 在管理工作間的僱傭關係時，指引容許僱主在循規方面採取自我規管的方式。
- (d) 指引讓僱主可同時遵守其他規例的規定，因而可減低與有關規定不符或有抵觸的機會。

5.6 私隱公署已對上述意見作出廣泛考慮，並參考立法會民政事務委員會在 2002 年 4 月 12 日會議上所表達的意見(見第 2.14 至 2.19 段)，以及一個政黨所提出的建議(見第 2.5 段)。有關意見及建議屬意私隱公署發出指引而非守則，這反映出僱主希望有較大彈性來處理工作間的監察活動及個人資料私隱問題。意見書表達的一個共通點是公私營機構從事不同的活動，單是這點已難確保各行業均遵守守則的規定。

一個漸進而務實的方式

5.7 為與意見書所表達的一般意見一致，私隱公署的結論是我們在目前階段應對工作間監察活動及個人資料私隱問題作出審慎回應。故此，私隱公署決定制訂適用於工作間監察的「最佳行事方式」資料私隱指引，並採取一個漸進的方式促使有關方面遵守當中的規定。我們希望僱主會採納指引的條文及精神，或是以指引的條文和精神為依據，來制訂可充份反映出本身行業所需的僱員監察方式。

5.8 指引亦應協助僱主遵守保障資料第 5 原則的通知規定。為達此目標，僱主必須制訂及頒布書面的僱員監察政策或類似聲明，以便在僱主期望僱員正確使用工作間通訊設備方面，消除工作環境中任何含糊不清的地方，這項措施在僱主容許僱員使用通訊設備作個人用途的情況下尤為適用。

5.9 私隱公署在決定發出指引時，已對多個因素作出考慮。

漸進方式的優點

5.10 私隱公署決定著手草擬指引，是反映大部分回應者在諮詢活動中所表達的意願。一個漸進的方式可鼓勵僱主慎重考慮遵守私隱條例中適用於僱員監察活動的規定。事實上，指引可視為一個標準模式，各行業可據此而作出修訂，以配合本身行業的僱主的具體需要。

5.11 有多份意見書提及目前並無證據顯示僱主廣泛及有系統地在工作間進行僱員監察活動。不過，有關意見並無考慮到這方面的證據是很難收集的，主要是因為僱主在僱傭關係中有較大的權力。自私隱條例在 1996 年 12 月生效以來，私隱公署共收到 50 份關乎監察活動的投訴²⁷，其中 25 份與僱員監察活動有關。僱員監察活動的投訴主要屬下列四類：外籍家傭投訴僱主安裝秘密監察針孔攝影機，有時在她們合理地預期可享有絕對私隱的地方安裝有關攝影機；前僱員指稱前僱主保留他們的電郵通訊記錄及/或查閱電郵內容；僱主記錄電話談話內容，以及不當地透過閉路電視集中監察某位僱員。

5.12 雖然涉及違例情況的個案甚少，但在投訴人向私隱公署提交的投訴中，投訴人最低限度發現他們在工作時曾被監視，同時有關監察活動亦可能有問題。私隱公署希望一個漸進的方式可鼓勵僱主在進行監察活動時，會細心考慮應如何管理所涉及的個人資料。

其他司法區的經驗

5.13 在評估諮詢活動的結果時，私隱公署亦對其他司法區，特別是澳洲、加拿大、新西蘭及多個歐洲國家的工作間監察活動作出檢討。除澳洲的新南威爾士州外，其他司法區並無嘗試透過法例處理工作間的監察活動及當中的私隱問題。檢討所涵蓋的司法區基於各種原因並無頒布實務守則。縱使頒布守則，例如英國，守則並無具備私隱條例的法律影響力。聯邦及省政府私隱公署較常採用的方法是選擇發出沒有約束力的指引。

²⁷ 在 1996 年 12 月 20 日至 2003 年 9 月 30 日期間，私隱公署共收到 4,371 宗投訴。與監察有關的投訴為 50 宗，約佔 1.2%。

5.14 雖然私隱公署無受到其他司法區的決定所影響，但情況顯示在工作間監察活動及僱員私隱的問題上，常用的方法是採用自行規管及不具約束力的「最佳行事方式」指引。舉例來說，英國的資訊專員(Information Commissioner)在年初頒布了《僱傭實務資料保障守則》(Employment Practices Data Protection Code)的第3部(工作間的監察(Monitoring at Work))。不過，在標題上這雖然是一份守則，但實際上卻是一套為僱主提供實務性指引的不具約束力指引。

保障僱員的個人資料私隱權益

5.15 在諮詢期間，有些回應者指出頒布實務守則等同賦予僱主的監察權力法律地位。這實在是對私隱公署發出守則草擬本的目的有所誤解。守則的條文包含適用於僱員監察活動的保障資料原則，規定僱主必須遵守有關條文。條文不單有助確保僱主以公平的手法進行工作間監察活動，同時亦確保僱員已清楚得悉有關監察活動，以及他們的個人資料私隱權益會得到充份保障。

5.16 指引設法將工作間的監察活動變得有系統、一致和有連貫性，令僱主必須負責制訂清晰明確的政策。在此方面，當僱員得悉僱主已按照指引的準則來保障他們的個人資料私隱權益時，他們會較為安心。指引籲請僱主在促進僱傭關係，以及提供一個有助加強彼此間的互信及尊重的工作環境時，應作出明智的判斷及顯示出他們的誠意。

市民及僱員對監察的看法

5.17 私隱公署難以得悉僱員及僱員組織對僱員監察活動的關注程度。雖然私隱公署已盡了最大的努力，但並無任何一間代表僱員權益的本港機構對諮詢作出回應。來自個人的意見書只有 17 份，大部分支持公署發出守則。同樣地，三間遞交意見書的專業團體/機構亦支持私隱公署發出守則或指引。儘管如此，個別僱員的意見在諮詢結果中只有很少的代表聲音。

5.18 這個現象的成因可能是只要僱主採取公平、公開及具透明度的工作間監察措施，本港的僱員基本上不反對被監察。除報導外籍家傭對監察活動的關注外，傳媒亦很少作出這類報導，這大概是因為本港僱員大多接納僱主就僱員監察所提

出的理據。如果屬實的話，便和公署在 2003 年 3 月委託外間機構進行的監察攝影機意見調查的結果相同。

5.19 該意見調查訪問了 1,103 戶住戶，探討市民對在公眾地方安裝監察攝影機的看法。調查結果顯示甚少回應者或聚焦小組的受訪者反對在公眾地方安裝監察攝影機。大多數人認為治安及私隱是兩項主要考慮因素，雖然大家對應如何在兩者之間取得平衡有不同的意見。大家對在公眾地方安裝攝影機的支持程度，主要視乎透明度、通知、監察記錄的保安措施、監察記錄的查閱及記錄的保留期間等因素而定。

5.20 故此，有建議指出只要僱主顧及上述因素，僱員對是否有需要在工作間進行監察的看法可能與這些調查結果相同。如屬此情況，則可強化私隱公署在目前階段發出指引的決定。正如美國的情況，大家已接受工作間的監察活動已成為香港機構的日常環節。在美國，僱員通常都預計在工作間會受到某種形式的監察。

未來的路向

5.21 為平衡僱傭雙方的利益，私隱公署對目前僱傭市場的做法倍加留意。在就業的現實情況中，僱員受聘時須接受一些既定的服務條件，而在任何聘用合約中，個別僱員通常都無多大議價能力來抗衡僱主在工作間進行監察。此外，由於僱員大多在僱主的地方工作，僱主期望他們遵守機構的所有政策及措施亦屬合理，包括工作間監察的政策及措施。雖然僱員應在僱主已在此方面採取適當的私隱保障方案，才接受有關監察政策及措施。

5.22 私隱公署在諮詢期內收集得的意見，令公署可更深入了解市民對工作間監察活動的各種問題的看法。除私隱問題外，工作間監察活動亦觸發了更廣泛的僱傭問題。僱主和僱員均可提出合理的理據來支持他們分別在監察和私隱方面的權利。事實上，僱傭問題是一個比較容易引起激烈爭辯的問題。不過，私隱公署無意捲入任何哲理性辯論或爭辯個別僱傭情況是否「公平」的夾縫中。這些事情應根據僱傭法例作出處理。私隱公署的目的是就工作間的監察活動制訂一套公平的個人資料管理措施，令僱傭雙方及市民受惠。

5.23 考慮過所有因素後，私隱公署認為就僱員監察活動制訂一套「最佳行事方式」指引是一個合理的做法，可建立一個自行規管的架構，有助制訂工作間最佳個人資料管理措施。私隱公署在選擇發出指引時會尊重大部分意見書中表達的意見。指引提供兩個可能性。首先，僱主可採用私隱公署所發表的指引。指引適合大部分僱傭情況，方便僱主的工作。其次，指引提供了一個模式，僱主可根據此模式制訂適合本身機構具體需要的僱員監察政策。這個具彈性的形式鼓勵僱主自動對指引的要求作出回應，而非強制他們遵守實務守則的較嚴格規定。

5.24 指引需要僱主合作才能發揮作用。私隱公署相信所有負責任的僱主都會對指引所倡議的權益作出積極回應。指引的目的是要建立一個制度，藉以在僱主與僱員的權益之間取得公平的平衡。如不能透過自動遵守指引的規定達致這個目的，則私隱公署便有責任進行全面檢討，而檢討結果可能導致對指引作出修訂及發出具約束力的實務守則。私隱公署希望毋須採取這樣的行動，但在這個時刻亦需要指出這個路向的可能性。

5.25 草擬指引時，私隱公署特別強調僱主在工作間僱員監察活動方面，必須採取具「透明度」及「負責任」的態度。私隱公署希望指引可處理僱員在整個受聘期間，在工作間的監察活動中被收集的個人資料所引致的資料私隱問題。如僱員在工作間受到監察，僱主最低限度應採取具透明度的監察措施，毫不含糊地告知僱員會採取何種監察措施，以及擬將監察過程中收集的僱員個人資料使用於甚麼目的，包括僱員受僱期內及離職後的使用目的。

5.26 在發出指引之前，私隱公署會就指引的循規事宜，徵詢有關方面的意見，例如專業機構或僱員代表團體。按照上述工作計劃，私隱公署打算在 2004 年出版這套指引。發出指引後，私隱公署會聯絡各個僱主/僱員組織推介指引的條文及鼓勵該等組織遵守條文的規定。

附錄 I —— 私隱公署代表出席的各項公開活動

1. 傳媒訪問/電台聽眾來電節目

- 香港電台第 1 台 “千禧年代” (2002 年 3 月 11 日)
- 新城財經台 “我的事務所” (2002 年 3 月 18 日)
- 有線電視第 8 台 「“飛” 常政經」 (2002 年 4 月 6 日)
- 香港電台第 3 台 “Kong Kong Today” (2002 年 5 月 27 及 28 日)
- 亞洲電視國際台 “Inside Story” (2002 年 6 月 4 日)

2. 研討會/論壇

- 香港中華廠商聯合會 (2002 年 4 月 17 日)
- 泰國領事館、印尼領事館及菲律賓領事館聯席研討會 (2002 年 4 月 23 日)
- 香港總商會 (2002 年 4 月 30 日)
- 香港人力資源管理學會 (2002 年 4 月 30 日)
- 泰國領事館 (2002 年 5 月 7 日)
- 菲律賓領事館 (2002 年 5 月 12 日)
- Insurance Human Resources Club (2002 年 5 月 15 日)
- 香港人才管理協會 (2002 年 5 月 29 日)
- 香港僱主聯合會 (2002 年 5 月 31 日)

附錄 II —— 遞交意見書的回應者名單

公營機構

1. 香港警務處
2. 衛生署
3. 證券及期貨事務監察委員會
4. 資訊科技用戶小組(資訊科技署)
5. 香港貿易發展局
6. 香港海關
7. 消費者委員會
8. 差餉物業估價署
9. 入境事務處
10. 懲教署
11. 食物環境衛生署
12. 職業訓練局
13. 勞工處
14. 一間公營機構(要求匿名)
15. 工業貿易署
16. 廉政公署
17. 公務員事務局

私營機構

18. 孖士打律師行
19. 年利達律師事務所
20. 歐華律師行
21. 金馬倫麥堅拿律師行
22. 一間國際銀行(要求匿名)
23. 美國運通
24. 一間投資公司(要求匿名)

25. EDIasia Limited
26. 電視廣播有限公司
27. 香港西區隧道有限公司
28. 九廣鐵路公司
29. 中華電力有限公司
30. 一間國際公司集團(要求匿名)
31. IMS China Metrik Limited
32. 通用電器
33. 康聯亞洲有限公司
34. 一間電訊公司(要求匿名)
35. 一間電訊公司(要求匿名)
36. 香港地下鐵路公司

同業工會

37. 香港家庭傭工僱主協會
38. 香港家庭福利會
39. 香港煙草業協會
40. 香港中華廠商聯合會
41. 香港人才管理協會
42. 香港工業總會
43. 香港僱主聯合會
44. 香港物業管理公司協會有限公司
45. 存款公司公會
46. 香港銀行公會
47. 專業資訊保安協會
48. 香港總商會

專業團體/機構

49. 香港大律師公會

- 50. 香港公司秘書公會
- 51. 香港人力資源管理學會

領事館

- 52. 泰國領事館
- 53. 印尼領事館

政黨

- 54. 民主建港聯盟

個人/群體

- 17 份個人意見書