

立法會政制事務委員會會議

個人資料私隱專員公署 2014 年工作報告

現任個人資料私隱專員（「專員」）於 2010 年 11 月 15 日、2011 年 5 月 16 日、2012 年 3 月 19 日、2013 年 1 月 21 日及 2014 年 3 月 17 日每年在立法會政制事務委員會會議向成員簡報個人資料私隱專員公署（「公署」）的工作成果。本文件旨在向各成員闡述公署 2014 年的工作情況。

**查詢**

- 公署在 2014 年全年接獲的查詢個案為 17,328 宗，較 2013 年的 24,161 宗下降 28%。最多人查詢的範疇依次為查閱資料要求（11.9%）、直接促銷活動的個人資料使用（11.1%）、涉及人力資源管理的個人資料處理（11.1%）、閉路電視／錄影／錄音（5.9%）和收集身份證號碼或副本（5.2%）。
- 與使用互聯網有關的查詢由 2013 年的 425 宗增加至 2014 年的 611 宗，大幅增長 44%，主要涉及網絡起底、過度收集個人資料及網絡欺凌。

**回應諮詢**

- 在同一期間，公署對各政府政策局及部門就不同題目的諮詢提供詳細意見，並對各項影響個人資料私隱的建議法例及行政措施提出意見。詳情載於**附件 A**。

**《電子健康紀錄互通系統條例草案》**

- 特別是，公署在《電子健康紀錄互通系統條例草案》的法案委員會審議階段積極參與，與委員及其他持份者討論與私隱及資料保障有關的事項。公署提出下述主要關注：

- (a) 醫護專業人員應嚴格按「有需要知道」的原則查閱病人相關的健康記錄；
- (b) 應提供一個「保險箱」，以分開儲存某些特別敏感的病歷資料（如精神科疾病、精神狀況或遺傳疾病），讓病人加強控制取閱該些資料；
- (c) 即使是「獲書面授權的人士」也不能代表資料當事人對其儲存於互通系統的健康資料行使查閱及改正權利，這安排並不合理；
- (d) 電子健康紀錄專員可允許「直接或間接提供醫護服務」的團體和「涉及提供醫護服務」的政策局或部門在互通系統登記，該酌情權過於寬鬆；
- (e) 豁免電子健康紀錄專員檢視已登記的醫護提供者的電子醫療紀錄系統的法律責任，這安排並不合理；及
- (f) 應把未獲授權下採用電腦以外的其他途徑查閱電子健康紀錄的行為及未獲授權使用該些資料進行直銷以外的活動，訂為罪行，採用民事罰款懲處。

除最後一項外，政府已同意就上述關注修訂草案。

## 投訴

6. 公署於 2014 年接獲 1,702 宗投訴，數字較 2013 年 1,792 宗的歷史新高輕微下降 5%。
7. 投訴個案中有 74% 投訴私營機構（1,264 宗），一成投訴公營機構及政府部門（176 宗），其餘 16%（262 宗）則投訴個別人士。
8. 被投訴的私營機構類別，最多為金融及財務（288 宗），其次是物業管理（119 宗）及電訊（98 宗）。
9. 投訴性質方面，最多是不滿未經資料當事人同意而使用其個人資料（694 宗），佔整體投訴（共 1,702 宗）的 41%；37% 個案投訴收集個人資料的目的和手法（633 宗）；12% 有關資料保安（197 宗）；查閱／更正個人資料的投訴佔 6%（112 宗）。

## 有關直接促銷的投訴

10. 與直銷有關的私隱投訴從 2013 年的高位數字 538 宗下降 49%至 2014 年的 277 宗。

11. 公署於 2014 年 3 月進行的公眾意見調查顯示非應邀促銷電話非常普遍，有 55% 的受訪者表示所接獲的直銷電話當中，超過 40% 涉及使用其個人資料。

12. 有些涉及提供私人貸款的個案中，聲稱是由某些銀行來電的，但經調查後，有關銀行否認有授權職員致電，反而其他貸款機構及中介公司卻被發現牽涉其中。這些個案中很多電話號碼是在香港境外打出的，卻是使用由通訊事務管理局所編的八位數字香港電話號碼，並以「2」或「3」為首。要追查這些境外的來電，識別究竟是那一家香港公司要為這些來電負責，從而起訴他們違反《個人資料（私隱）條例》（「條例」），是非常困難的。而來電者經常更改電話號碼，更使調查及起訴工作難上加難。

13. 要應付這些問題，需要多管齊下。專員已呼籲商務及經濟發展局局長擴大現時由通訊事務管理局管理的拒收訊息登記冊涵蓋人對人電話。只需依據《非應邀電子訊息條例》第 7 條，在憲報刊登公告，便可迅速生效。條例的條文只可用作犯事後的補救，相比之下，擴大的登記冊則可提供一站式的預防措施，讓客戶在源頭一次過登記拒絕所有促銷電話。此外，公署正與律政司及警方合作，尋求解決由香港境外打出的電話所引致的刑事調查困難。

## 有關使用資訊及通訊科技的投訴

14. 如同查詢的數字一樣，有關資訊及通訊科技應用的私隱投訴亦有大幅上升，由 2013 年的 93 宗上升至 2014 年的 206 宗，增加 122%。

15. 這個上升趨勢主要是智能電話的普及和互聯網的使用增加所致。主要爭議是關於使用流動應用程式及社交網站（157 宗）、在互聯網披露或洩漏個人資料（57 宗）及網絡欺凌（34 宗）。附件 B 載列過去三年的分項數字。

## 審查及主動調查

16. 公署在 2014 年共收到 70 次（2013 年有 61 次）的機構外洩個人資料的事故通報，涉及約四萬七千人的個人資料私隱。這些外洩事故的肇事原因各異，個別個案涉及黑客入侵電腦系統所致；也有一些機構的員工不小心把機構處理的個人資料傳送給無關的第三者。

17. 為協助機構遵從條例，專員於 2014 年內完成 217 次循規審查行動（2013 年為 208 次）以及 102 項主動調查（2013 年為 19 項）。

## 視察

18. 公署向學生資助辦事處處處理四項學生資助計劃的個人資料系統，及向勞工處就業服務的個人資料系統進行視察。專員在視察中沒有發現重大問題，但確認仍有需要改善的地方，因此提出加強個人資料保障的建議，以便兩間機構跟進。

## 調查報告

19. 專員發表五份調查報告（2013 年為六份），包括：

- (a) 71 則匿名廣告在七個主要廣告平台收集求職者的個人資料但沒有披露僱主的身分；
- (b) 六個補習中介網站在導師登記過程中不必要地收集其身份證號碼及聯絡人資料；
- (c) 十家規模不小的外籍家庭傭工中介公司，把外傭申請人的某些個人資料、其家屬及其前僱主（包括香港僱主）的個人資料上載網站任人查閱，而一般準僱主並不需要這些資料作初步挑選家傭；
- (d) 兩間旅行社在顧客 (i)參加客戶獎賞計劃及 (ii)於有關旅行社開發的流動應用程式查詢該計劃的積分時，收集過量的個人資料；亦沒有向該程式的用戶解釋收集資料的用途；及
- (e) 一間航空服務公司於 iOS 平台運行的流動應用程式外洩顧客的個人資料，原因是其程式保養承辦商沒有就 iOS7 新增的保障私隱功能及時作出相應行動。

20. 發表這些報告，獲傳媒廣泛報道及引起公眾認真討論，有效地提升公眾監察之功能，以促進遵守條例的行為，並可提醒個案中的資料使用者，以及其他面對同樣問題的資料使用者，避免作出違規行為。加上公署自 2011 年 6 月起採取對違反私隱保障的機構點名的政策，效果尤其顯著。附件 C 顯示過去五年發表的報告數字與以往相比有大幅增加。

## 執法行動

21. 專員在 2014 年內發出 20 次警告和 90 項執行通知（2013 年則分別發出 32 次警告和 25 項執行通知）。69 項執行通知是與匿名廣告的調查有關。

## 檢控

22. 在過去一年，公署共轉介 20 宗違反條例規定的個案予警方作刑事調查及考慮作出檢控，轉介宗數與 2013 年一樣。這些個案中，17 宗懷疑涉及不正當使用個人資料作直銷用途。

23. 在 2014 年內只有一宗定罪記錄。專員就一名保險代理誤導投訴人關於保單的承保人身份一事進行調查時，該代理向專員作出虛假陳述，違反條例第 50B(1)(c)(i)條的規定。連同其他判罪，該代理被判監禁四個星期。今次是條例自 1996 年生效以來，首宗在專員執行其法定職能的過程中因誤導專員而違反條例規定被判有罪的個案及首宗定罪涉及判監的個案。

## 法律協助計劃

24. 修訂條例引入的法律協助計劃於 2013 年 4 月 1 日生效，協助個人資料私隱權因違法行為而受損的人士透過法律行動申索。2014 年，公署共接獲七宗新申請，另有八宗申請是 2013 年接獲但未完成處理的。在這些申請中，一宗獲批核，九宗經審核後不被接納，兩宗的申請人撤回申請，三宗仍在考慮中。

## 私隱管理系統

25. 在這大數據時代和公眾期望日益上升，專員意識到若私隱和資料保障只停留在符規的層面，已不可能有效地應付。專員主張企業應該把個人資料私隱保障納入為企業管治的一部分，更需自上而下地把私隱保障成為整個機構的業務不可或缺的一環。這策略完全有賴於採取全面涵蓋的私隱管理系統，以確保私隱政策和程序穩妥到位，並在整個機構中的營商方式、營運流程、產品和服務的設計、實體建築和網絡基礎設施，貫徹執行。

26. 2014 年，政府與 25 間保險公司、九間電訊公司及五間其他行業的機構，均承諾推行私隱管理系統。香港銀行公會亦表示銀行業支持這項新猷。

## 規範跨境轉移個人資料

27. 條例第 33 條對資料轉移至香港以外的地方作出嚴謹和全面的規管，明確禁止把個人資料轉移到「在香港以外的地方」，在特定情況除外，例如：

- (a) 該地區是在專員制訂的「白名單」內，即這些地區實施的有關個人資料保障的法律，與本港私隱條例大體上相似，或其目的與私隱條例的目的相同；及
- (b) 資料使用者已採取所有合理的預防措施及已作出所有應作出的努力，以確保資料轉移該地區後被處理的方式不違反私隱條例規定的標準。

但是，私隱條例自 1995 年實施以來，第 33 條仍未生效。換言之，現時對有關個人資料由香港轉移海外地區的保護相當薄弱，有欠全面。

28. 為推動政府重新關注條例第 33 條，以確保香港維持國際金融中心和數據樞紐的地位，公署在 2013 年對香港以外 50 個司法管轄區的個人資料保障法例進行研究後，已擬備了一份「白名單」，臚列出正實施大體上近似本港私隱條例或達致相同目的之法律的地方。研究報告已交予政府作參考。

29. 除這措施外，公署已在 2014 年出版了《保障個人資料：跨境資料轉移指引》，以協助機構為第 33 條的實施作好準備，加強跨境資料轉移的私隱保障。指引中特別擬備了一份建議範本條文，協助機構制定與海外資料接收者訂立的跨境資料轉移協議。即使第 33 條仍未生效，公署亦鼓勵機構採取指引中的建議，以履行其企業管治的責任。

## 推廣及公眾教育

30. 去年，公署共舉辦了 20 個推廣及教育活動，參加人數超過十四萬人（2013 年為 16 個活動，參加人數為 58,979）。「零售業保障私隱活動」圓滿結束，共有 1,295 名來自超過 180 個機構的從業員參加。公署並特別為業界設計全新的網上評估工具。如過往一樣，公署亦走訪十間大學，舉辦「大學保障私隱活動」，近 35,000 名教職員及學生參與。此外，公署亦繼續舉辦「保障私隱學生大使計劃」，參加人數由 2013 年的 4,840 上升 57% 至 7,593。

31. 公署在 2014 年共舉辦了 245 次講座、研討會和培訓班，參加人士達 14,845 人，來自 300 多間機構。科技進歩衍生的私隱議題仍然是重點，例如公署為應用程式開發商舉辦研發流動應用程式講座。

32. 公署於 2014 年發出的指引及資料單張包括：(1) 《機構智用社交網絡尊重個人資料私隱》，(2) 《銀行業界妥善處理客戶個人資料指引》，(3) 《網絡欺凌你要知！》，(4) 《開發流動應用程式最佳行事方式指引》，(5) 《保障個人資料：跨境資料轉移指引》。

33. 公署網站去年經過革新，為公眾提供一站式私隱保障資訊的平台。網站成為公署與公眾溝通的重要途徑。每月平均有超過 55,000 次瀏覽數目。

34. 保障資料主任聯會會員人數在 2014 年增至 557，較前一年增加 60%。

35. 附件 D 以數字形式顯示公署過往五年加強在推廣及公眾教育方面的工作。

### 提升運作效率

36. 附件 E 顯示公署接獲的投訴數字一直上升，由 2009 年的 1,001 宗增至 2011 年的 1,486 宗，2013 年達至 1,792 宗的高峰，2014 年趨於平穩，有 1,702 宗，但公署在過去五年亦提升了運作效率。簡而言之：

- (a) 完成投訴個案的總數由 2010 年的 1,076 宗增加至 2014 年的 1,774 宗，而同期公署人手的增加相若；
- (b) 在 180 日內完成投訴個案的比率由過去三年低於 90% 上升至 2014 年的 95%；
- (c) 完成處理簡單及複雜個案的平均時間分別由 2010 年的 44 及 148 日縮短至 2014 年的 30 及 122 日；及
- (d) 與過往相比，2014 年年終積壓的投訴個案為歷史新低，只有 280 宗。

## 取消送達拒絕調查的通知的法定時限

37. 根據條例第 39(3)條，如專員在查訊及了解投訴後決定不展開正式調查，他須於收到該投訴後的 45 日內通知投訴人。這項時限設定的背後理據未能確定。平等機會委員會、申訴專員公署，以及海外國家的私隱機構，均不須受制於這法定時限。

38. 目前，公署在接獲投訴後，首先會衡量表面上是否有違規情況。如有，公署會展開正式調查，最後決定是否真正有違規情況；在有需要時，會採取執法行動。在確定個案是否表面成立時，涉及向投訴人、甚至被投訴者作出查詢。這可以是重複及費時的過程，實際所需的時間要視乎所涉各方的回應速度。要在 45 日內作出結論，並非百分百可辦到。

39. 換言之，為了完全符合法定要求，有時便需要對是否進行正式調查作出倉卒的決定。這不利於公平及有效地處理投訴。例如，由於證明表面有違規情況的舉證責任在投訴人，在 45 日時限到期時，如沒有足夠證據，公署的決定很大可能是不進行正式調查。或者，如公署過早選擇進行正式調查，可能會為公署及被投訴者帶來不必要的負擔，因為正式調查需要更多時間及資源。除了採納上述方法，亦可以調停來解決雙方的爭議，雖則這可能對雙方都是較佳的選擇，但亦會因受制於法定時限而無疾而終。

40. 因此，公署不採納機械性地依從 45 日的時限。但公署一直致力提高運作效率及盡量依從 45 日的規定（雖然低於 100%）。過往五年的成績載列於附件 E。相對於公署於 2014 年 7 月 1 日開始實施的 75% 符規表現承諾，公署於 2014 年的符規表現為 77%。2015 年的符規承諾已提升至 80%。

41. 為避免因沒有依從法定時限而在法律或行政上被質疑，專員認為必須從條例中刪除這項規定。因此，專員已向政府提出修訂條例的意見，而政府亦答允跟進。

## 2015 年的重點工作

42. 公署將繼續加強執法力度以及公眾教育，以應付未來私隱和資料保障的挑戰，其中的一些重點工作包括：

- (a) 隨著流動應用程式的廣泛使用，處理相關私隱和資料保障問題；
- (b) 調查公眾對公署和各種私隱問題的意見；
- (c) 檢視由政府提供的公共登記冊在個人資料保障方面是否足夠；
- (d) 協助政府和私營機構有效地施行私隱管理系統；
- (e) 協助《電子健康紀錄互通系統條例草案》委員會在私隱和資料保障方面的審議。

個人資料私隱專員公署  
2015年2月9日

2014 年回應諮詢／審核草案工作

公署從保障個人資料私隱的角度，審核了 76 項在政府憲報刊登的草案及規例，並就下述草案提供意見：

- (1) 《玩具及兒童產品安全（附加安全標準或規定）規例》
- (2) 《2014 年婚姻（修訂）條例草案》
- (3) 《2014 年聯合國制裁（利比里亞）規例》
- (4) 《2014 年藥劑業及毒藥（修訂）條例草案》
- (5) 《聯合國制裁（中非共和國）規例》
- (6) 《2014 年聯合國制裁（剛果民主共和國）規例》
- (7) 《2014 年選舉法例（雜項修訂）條例草案》
- (8) 《2014 年競爭（修訂）條例草案》
- (9) 《聯合國制裁（也門）規例》
- (10) 《電子健康記錄互通系統條例草案》
- (11) 《物業管理服務條例草案》
- (12) 《2014 年獸醫註冊（修訂）條例草案》
- (13) 《2014 年保險公司（修訂）條例草案》
- (14) 《私營骨灰安置所條例草案》
- (15) 《2014 年強制性公積金計劃（修訂）條例草案》

公署亦就下述 7 項建議法例及政府行政措施提供意見：

- (1) 食物及衛生局：開發電子健康記錄互通系統所涉及的私隱事宜
- (2) 商務及經濟發展局：擬備有關成立旅遊業監管局的新條例草案所涉及的私隱事宜
- (3) 財經事務及庫務局：成立獨立保險業監管局所涉及的私隱事宜
- (4) 財經事務及庫務局：優化公司破產法例立法建議諮詢總結
- (5) 海事處：規定本地大型載客船隻安裝船舶自動識別系統立法建議
- (6) 漁農自然護理署：實施南極海洋生物資源保護公約的新法例
- (7) 警務處：電子定額罰款通知書

此外，公署亦回應了下述公眾諮詢：

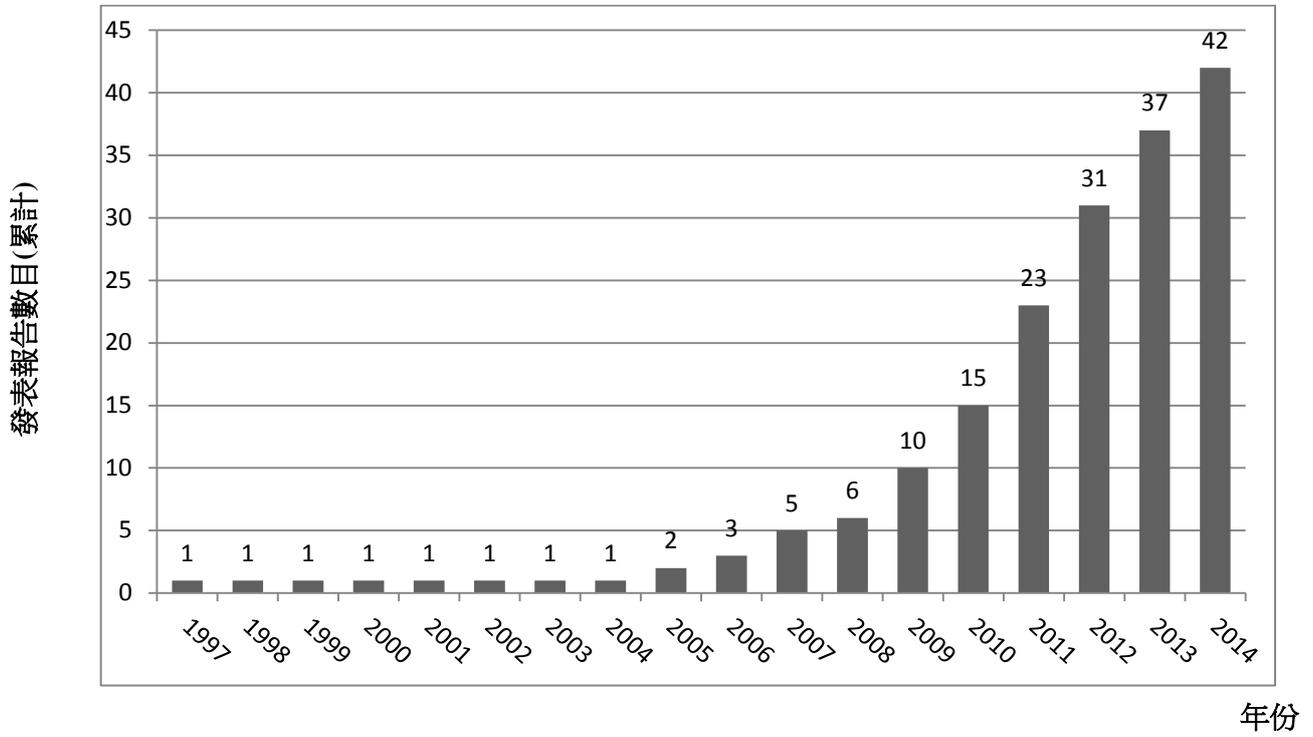
- (1) 驗毒助康復計劃公眾諮詢
- (2) 家事訴訟程序規則檢討中期報告及諮詢文件

有關使用資訊及通訊科技的投訴

年份	使用社交 網站	使用智能電話 應用程式	在互聯網披露 或洩漏個人資料	網絡欺凌	總數*
2012	16	18	12	13	<b>50</b>
2013	45	22	42	6	<b>93</b>
2014	<b>99</b>	<b>58</b>	<b>57</b>	<b>34</b>	<b>206</b>

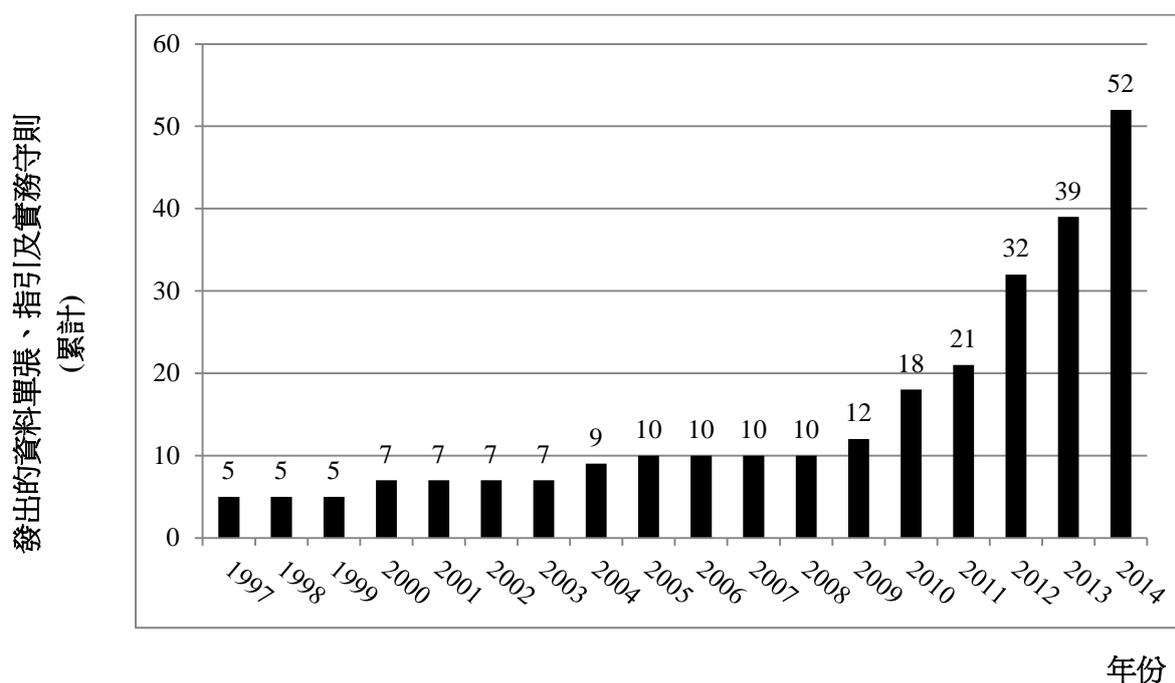
\* 由於一宗投訴可能涉及多於一投訴類別，故各類別的總和可能超越投訴總數

發表調查報告



推廣及公眾教育

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>主要推廣活動</b>					
- 大學保障私隱活動(參加人數)	-	2 726	2 570	33 299	35 000
- 保障私隱學生大使計劃 (參加人數)	-	700+	2 000+	4 840	7 593
- 其他活動數目	26	14	14	14	18
- 總參加人數	2 449	17 316	46 657	58 979	141 443
<b>教育</b>					
- 專業研習班	5	52	71	95	90
- 研討會及講座	109	212	167	184	155
- 總參加人數	8 672	21 141	16 311	20 898	14 845
行業保障私隱活動(參加人數)	2 182	1 158	1 369	1 302	1 018
保障資料主任聯會(會員人數)	362	376	386	357	557
公署網站 (每月瀏覽次數)	44 836	39 909	45 192	75 912	55 000
發出的資料單張、指引及 實務守則(累計)	18	21	32	39	52



## 提升處理投訴的效率

	2010	2011	2012	2013	2014
接獲投訴	1 179	1 486	1 213	1 792	1 702
完成調查	1 076	1 450	1 268	1 783	1 774
在接獲投訴後 180 日內結案 (個案百分比)	94%	88%	88%	89%	95%
解決一宗簡單投訴個案的 平均時間(日數)	44	37	39	43	30
解決一宗複雜投訴個案的 平均時間(日數)	148	162	219	195	122
年終仍進行中的調查	362	398	343	352	280
沒有展開正式調查的投訴、在 45 日內結案 (達標百分比)	56%	72%	69%	62%	77%