

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)823/14-15(06)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2015年2月16日會議 擬備的最新背景資料簡介

個人資料私隱專員公署的工作

目的

本文件綜述政制事務委員會¹(下稱"事務委員會")自上屆立法會以來就個人資料私隱專員(下稱"私隱專員")公署的工作所進行的相關討論。

背景

2. 私隱專員公署是法定機構，負責監察《個人資料(私隱)條例》(第486章)(下稱"《私隱條例》")的施行，該條例在個人資料方面保障個人的私隱。私隱專員公署的首長是由行政長官委任的私隱專員。根據《私隱條例》第5(4)條，私隱專員的任期為5年，並有資格再獲委任，但再獲委任的任期只可為多一個5年任期。《私隱條例》第8條訂明私隱專員的職能及權力(載於**附錄I**)。私隱專員公署的經費主要來自政府的經常資助金。

3. 私隱專員公署於1996年成立時，劉嘉敏先生獲委任為首任私隱專員。其繼任人鄧爾邦先生的任期於2001年11月開始，但鄧先生於2005年1月出任平等機會委員會(下稱"平機會")主席一職。前任私隱專員吳斌先生在2005年8月1日獲委任，以填補該職位空缺。現任私隱專員蔣任宏先生自2010年8月4日起接任。

4. 《私隱條例》第11(1)條就設立個人資料(私隱)諮詢委員會(下稱"諮詢委員會")訂定條文。諮詢委員會負責就與個人資料私隱有關的事宜或《私隱條例》的施行，向私隱專員提供意見。諮詢委員會由私隱專員擔任主席，委員由政制及內地事務局局長委任。

¹ 自2008-2009年度立法會會期開始，個人資料保障這個政策範疇已由民政事務委員會移交至政制事務委員會轄下。

《私隱條例》的檢討及修訂

5. 因應過去十多年來的社會發展及科技進步，以及市民對個人資料私隱保障日益關注，政制及內地事務局在私隱專員公署的支援下，就《私隱條例》進行了全面檢討。

6. 《2012年個人資料(私隱)(修訂)條例》(下稱"《修訂條例》")於2012年6月獲立法會通過。《修訂條例》對《私隱條例》作出修訂，包括訂定條文，以規管在直接促銷中使用個人資料及提供個人資料以供用於直接促銷；將披露未經資料使用者同意而取得的個人資料訂為新罪行；賦權私隱專員為擬根據《私隱條例》向資料使用者提出法律程序以申索補償的受屈資料當事人提供法律協助；對重複違反執行通知施加較重罰則；以及將重複違反《私隱條例》的規定(已有執行通知就其發出者)訂為新罪行。《修訂條例》中的部分條文已自2012年10月1日起實施。其餘關乎使用及提供個人資料作直接促銷和新設法律協助計劃的條文，亦已於2013年4月1日開始生效。

在事務委員會會議上討論的主要事項

7. 事務委員會曾於2008年12月15日、2010年3月19日、2010年11月15日及20日、2011年5月16日、2013年1月21日及2014年3月17日舉行會議，聽取私隱專員簡介公署的工作，當中包括檢討《私隱條例》的建議。下文各段綜述此等會議所提出的主要事項。

私隱專員公署的財政撥款

8. 前任私隱專員在2010年3月19日向事務委員會簡介其工作時指出，儘管私隱專員公署的工作範圍遠較申訴專員公署及平機會廣闊，但所得資助卻遠少於該兩家機構。部分委員表示關注私隱專員公署資源短絀的問題。他們認為，私隱專員公署未能按照《私隱條例》第39(3)條的規定在45日內送達拒絕通知，以及逾期良久的個案(即案齡超過180日的個案)數目增加，是由於缺乏人力資源及個案數目增加所致。

9. 政府當局表示，私隱專員公署的撥款由2007-2008年度的3,620萬元，增加至2010-2011年度的4,860萬元，增幅達34%。當局在2010-2011年度為私隱專員公署預留了457萬元額外撥款，用以加強執法和推廣工作。

10. 在2011年5月16日的事務委員會會議上，委員再次提出有關私隱專員公署資源需求的事宜。政府當局表示，政制及內地事務局

一直致力增加每年為私隱專員公署提供的財政撥款；2011-2012年度的撥款已增加至5,200萬元，與2007-2008年度的撥款相比，大幅增加了46%。近年，政府當局亦已向私隱專員公署增撥經常性資源，自2008-2009年度至今，當局向公署提供約1,100萬元的額外每年經常性撥款，財政撥款的增幅達70%。

11. 在2013年1月21日的事務委員會會議上，部分委員重申，他們關注私隱專員公署是否有足夠的資源及人手，在訂立新罪行和根據《修訂條例》加強就違規行為送達執行通知的權力後，應付預期會增加的服務需求。他們強調，政府當局應向私隱專員公署增撥資源，以加強保障個人資料的私隱。現任私隱專員表示，在公署現有的79名職員中，只有64個職位是以政府當局的經常性撥款開設，其餘15個職位須透過公署調配內部其他資源開設。這項安排影響公署在調查投訴及其他方面的工作，例如推廣活動、教育及研究。公署在180天的期限內處理完畢的個案數目已由2010年的佔94%，下降至2011年及2012年的88%。政府當局表示，在2012-2013年度，已向私隱專員公署提供約1,000萬元的額外撥款，較上一年度的大約380萬元額外撥款大幅增加。

12. 在2014年3月17日的事務委員會會議上，部分委員建議私隱專員公署發表更多調查報告。現任私隱專員表示，自2010年至今，公署所發表的調查報告已有增加，在2013年便曾發表6份調查報告。然而，由於人手及資源所限，公署只會就備受公眾關注或可作教育及宣傳用途的選定課題發表調查報告。現任私隱專員表示，由於公署在2013年接獲的投訴個案數目創歷史新高，公署的工作量顯著增加，但當局過去數年向公署提供的額外資源，仍不足以讓公署應付日益繁重的工作量。

有關保障個人資料的推廣及公眾教育

13. 在2013年1月21日的事務委員會會議上，部分委員表示關注本地教育機構無意中在網上洩露學生敏感個人資料的事件，並且要求私隱專員公署加深社會對保障個人資料的認識及了解。現任私隱專員表示，公署已盡力增進青少年對網上活動私隱問題的認識。在學生大使計劃下，公署透過互動教育計劃，鼓勵中學生向友儕宣揚保障個人資料私隱的重要性。公署經常發布調查報告，亦有助加強社會對保障個人資料的認識。

14. 在2014年3月17日的事務委員會會議上，事務委員會從現任私隱專員獲悉，正如其向事務委員會提交的文件所述，在2013年接獲涉及“投訴人的個人資料被別人擅自放上社交網站”和“投訴人收到WhatsApp的非應邀促銷訊息”的投訴難以跟進。部分委員詢問有

何實際措施可處理此問題。私隱專員解釋，這些個案難以跟進，是因為個案中的資料使用者往往難以追蹤，又或是因為個案中的訊息乃隨機撥號發出，並無使用個人資料。不過，私隱專員公署會繼續舉辦免費講座，以及利用YouTube和Facebook等渠道，加強宣傳及公眾教育，從而教導互聯網使用者避免在網上不必要地披露個人資料。在適當情況下，私隱專員公署亦會建議投訴人向有關的社交網站求助，以刪除相關資料。

私隱專員公署的企業管治

15. 2009年10月27日，審計署署長發表第五十三號報告書，列載向私隱專員提出的多項建議，所涉範疇涵蓋企業管治、投訴個案的管理、推廣活動、海外職務訪問、款待開支及其他行政事宜。其後，政府帳目委員會根據審計署報告書的內容提出質詢。在2010年2月3日的立法會會議上，政府帳目委員會提交有關私隱專員公署的報告書，其中就私隱專員公署的管治及行政事宜作出多項結論及建議。私隱專員接納有關建議，並已採取行動，解決審計署報告書和政府帳目委員會報告書所提出的關注事項。私隱專員公署在2010年3月19日向事務委員會提交有關實施審計署署長和政府帳目委員會所提建議的進展報告(立法會CB(2)1094/09-10(12)號文件附件A)。

16. 在2011年5月16日的事務委員會會議上，現任私隱專員進一步表示，就審計署署長所指出的行政及財務上的不當之處，私隱專員公署已作出糾正，並跟進了審計署署長及政府帳目委員會的建議，尤其是公署已成立內部循規查察系統，以確保公署在財務、人事及行政方面遵從既定政策及規則。公署將成立直接隸屬私隱專員的特別工作小組，以進行年度查察。第一次查察工作已於2011年6月進行。

私隱專員的執法權力

17. 在討論《私隱條例》的檢討期間，委員曾在不同會議上就私隱專員提出的下述各項建議表達不同意見：授予私隱專員刑事調查及檢控權力、授權私隱專員向受屈的資料當事人判給補償，以及要求資料使用者就嚴重違反保障資料原則²的行為支付罰款。然

² 資料使用者必須依循《私隱條例》附表1所載6項保障資料原則所訂明的公平資訊措施。該6項原則分別關乎收集個人資料的目的及方式、個人資料的準確性及保留期間、個人資料的使用、個人資料的保安、資訊的提供，以及查閱個人資料。私隱專員已獲授權，如有資料使用者不遵守保障資料原則的條文，可向該資料使用者發出執行通知，指示該資料使用者採取糾正行動。由2012年10月1日起，如某資料使用者在執行通知所指明的日期前不採取行動糾正其違規情況，即屬犯罪，可處第5級罰款(現為5萬元)及監禁兩年。如罪行持續，資料使用者可被處每日罰款1,000元。一經再次定罪，最高罰則為第6級罰款(現為10萬元)及監禁兩年。

而，委員普遍關注到，私隱專員並無足夠權力可有效執行《私隱條例》。

18. 在2010年11月15日及20日的事務委員會會議上，現任私隱專員指出，最近多宗嚴重違反《私隱條例》和在未經授權下售賣個人資料的個案，反映私隱專員的執法權力不足。公眾期望當局加強針對嚴重違反《私隱條例》行為的阻嚇措施，而授予私隱專員刑事調查及檢控權力的建議，正好切合上述公眾期望。私隱專員表示，他的團隊具備相關的知識和經驗，能有效履行這些職務。然而，檢控與否的酌情權仍然屬於律政司司長。

19. 政府當局認為，為收制衡作用，不應授予私隱專員進行刑事調查及檢控的權力，以維持刑事調查及檢控權力分屬警方及律政司的現行安排。政府已於2011年4月宣布不會實施下述各項建議：授予私隱專員刑事調查及檢控權力、授權私隱專員向受屈的資料當事人判給補償，以及要求資料使用者就嚴重違反《私隱條例》中保障資料原則的行為支付罰款。

20. 在2013年1月21日的事務委員會會議上，部分委員詢問，私隱專員發出的執行通知數目由2011年的一份增加至2012年的11份，是否顯示香港在保障個人資料私隱方面有所退步。現任私隱專員解釋，數目增加主要是由於2012年10月1日實施《修訂條例》的相關條文後，私隱專員在送達執行通知方面有更大的權力。根據相關的新條文，如資料使用者違反《私隱條例》中的某項規定，則不論是否有證據顯示該項違規行為可能會重複發生，私隱專員亦可發出執行通知；以往則只有當私隱專員認為該項違規行為將會持續或重複發生，才可發出執行通知。

21. 部分委員詢問，私隱專員如何與海外的互聯網服務提供者／平台作出跟進，以規管海外資料使用者的資料保障工作。現任私隱專員表示，對於以海外作為基地的服務提供者，由於公署在海外地方並無執法權力，他會與海外的私隱機構合作進行資料保障的執法工作。私隱專員曾透過亞太區私隱機構科技工作小組，主動與Google展開對話及以書面交換訊息，並於2012年獲得Google對其新私隱政策作出澄清並作出改善。至於以美國為基地的企業Facebook，私隱專員依靠海外的對口單位，跟進對該企業的私隱工作所進行的調查。該企業最終須繳付巨額罰款，以及實施一項全面的私隱計劃，包括定期進行獨立的私隱稽核。

22. 在回應委員就打擊網絡欺凌活動所提出的關注時，現任私隱專員表示，可能涉及刑事罪行的網絡欺凌行為交予警方跟進，會較交予公署合適。由於私隱專員公署並非跟進網絡欺凌行為的唯一

機關，而且部分該等行為較適合交由警方處理，故此向公署舉報的個案數目並未完全反映問題的嚴重程度。

《私隱條例》第33條的實施

23. 部分委員關注《私隱條例》第33條(即有關"禁止除在指明情況外將個人資料移轉至香港以外地方"的條文)的實施時間表。他們指出，香港很多銀行、保險公司及電訊機構均已把客戶的個人資料轉移至香港境外的後勤辦公室及代理公司儲存和處理。他們認為，在切實可行的情況下，應盡快實施第33條。

24. 現任私隱專員表示，目前，將個人資料轉移至香港以外地方的行為在某些方面受到《私隱條例》下的保障資料原則規管。不過，違反保障資料原則並非刑事罪行。因此，現時就個人資料轉移至海外地方所提供的保護相當薄弱，有欠全面。現任私隱專員表示，公署隨時可協助政府當局準備實施第33條。私隱專員公署已編纂一份"白名單"，臚列私隱法例與香港相若的地方，並將擬訂一份合約樣本，以協助各機構確保海外資料使用者會為所轉移的個人資料提供標準相若的保障。

資料使用者申報計劃(下稱"申報計劃")

25. 在2013年1月21日的事務委員會會議上，部分委員對私隱專員建議暫時擱置申報計劃³和採用私隱管理系統作為過渡措施表示關注。

26. 現任私隱專員解釋，歐洲聯盟(下稱"歐盟")的資料保障系統(香港的模式以此為基礎)正進行改革。申報計劃只是暫時擱置，直至歐盟的改革完成和可以從中汲取有用的經驗為止。私隱專員表示，申報計劃的運作須嚴格遵從《私隱條例》的規定，但私隱管理系統在保障資料方面則較具彈性和全面，因此可有效地暫時取代申報計劃。在私隱管理系統下，有關業界須確保訂有適當的政策及程序，促進良好的保障私隱行事方式。

新近發展情況

27. 私隱專員將於2015年2月16日的會議上，向事務委員會簡介私隱專員公署的最新工作情況。

³ 根據申報計劃，私隱專員可指明某類資料使用者須向他呈交載有"訂明資訊"的資料使用者申報表。該等資訊包括他們控制的個人資料的類別，以及收集、持有、處理或使用該等個人資料的目的等事項。

相關立法會質詢／議案及文件

28. 自第四屆立法會以來，在立法會會議席上提出的相關質詢和動議的相關議案，以及已上載至立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)的相關文件，詳載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2015年2月12日

~~則行政長官可藉書面通知委任一人署理專員職位，直至(視情況所需)——(由 1999 年第 34 號第 3 條修訂)~~

- ~~(i) 新的專員根據第 5(3) 條獲委任為止；或~~
~~(ii) 專員回任為止。~~
 (2) 根據第(1)款獲委任署理專員職位的人，在他獲委任的期間——
 (a) 須執行專員在本條例下的職能；及
 (b) 可行使專員在本條例下的權力。
 (3) 第 6 條須適用於根據第(1)款獲委任署理專員職位的人，猶如該人是專員一樣。

8. 專員的職能及權力

- (1) 專員須——
- 就遵守本條例條文作出監察及監管；
 - 促進及協助代表資料使用者的團體為第 12 條的施行擬備實務守則，以在遵守本條例條文(尤其是各保障資料原則)方面提供指引；
 - 促進對本條例的條文(尤其是各保障資料原則)的認識及理解以及遵守；
 - 對他認為可影響在個人資料方面的個人私隱的建議制定的法例(包括附屬法例)加以審核，並向建議制定該法例的人報告其審核結果；
 - 進行視察，包括對屬政府部門或法定法團的資料使用者所使用的任何個人資料系統的視察；
 - 為更佳地執行他的其他職能而對資料處理及電腦科技進行研究及監察其發展，以顧及該等發展在個人資料方面對個人私隱相當可能有的不利影響；
 - 與——
 - 在香港以外任何地方執行專員認為與其在本條例下的任何職能相似(不論全部或部分相似)的職能的人，進行聯絡及合作；及

~~then the Chief Executive may, by notice in writing, appoint a person to act as the Commissioner until, as the case requires— (Amended 34 of 1999 s. 3)~~

- ~~(i) a new Commissioner is appointed under section 5(3); or~~
~~(ii) the Commissioner resumes his office.~~
 (2) A person appointed under subsection (1) to act as the Commissioner, whilst he is so appointed—
 (a) shall perform the functions; and
 (b) may exercise the powers,
 of the Commissioner under this Ordinance.
 (3) Section 6 shall apply to a person appointed under subsection (1) to act as the Commissioner as if that person were the Commissioner.

8. Functions and powers of Commissioner

- (1) The Commissioner shall—
- monitor and supervise compliance with the provisions of this Ordinance;
 - promote and assist bodies representing data users to prepare, for the purposes of section 12, codes of practice for guidance in complying with the provisions of this Ordinance, in particular the data protection principles;
 - promote awareness and understanding of, and compliance with, the provisions of this Ordinance, in particular the data protection principles;
 - examine any proposed legislation (including subsidiary legislation) that the Commissioner considers may affect the privacy of individuals in relation to personal data and report the results of the examination to the person proposing the legislation;
 - carry out inspections, including inspections of any personal data systems used by data users which are departments of the Government or statutory corporations;
 - for the better performance of his other functions, undertake research into, and monitor developments in, the processing of data and computer technology in order to take account of any likely adverse effects such developments may have on the privacy of individuals in relation to personal data;
 - liaise and co-operate with any person in any place outside Hong Kong—
 - performing in that place any functions which, in the opinion of the Commissioner, are similar (whether in whole or in part) to any of the Commissioner's functions under this Ordinance; and

(ii) 該等人士在某些相互關注的並涉及在個人資料方面的個人私隱的事項方面進行聯絡及合作；及

(h) 執行根據本條例或其他成文法則委予他的其他職能。

(2) 專員可作出所有為更佳地執行其職能而需要作出的或對此有助的所有事情，或為更佳地執行其職能而連帶須作出的所有事情，而在不影響前文的概括性原則下，專員尤可——

(a) 在認為任何類別的財產對——

(i) 為專員或任何訂明人員供給地方；或

(ii) 專員可執行的任何職能的執行，屬必要時，取得及持有該財產，並可在持有該財產所按的條款及條件的規限下，處置該財產；

(b) 訂立、履行、轉讓、更改或撤銷任何合約、協議或其他義務，或接受他人所轉讓的合約、協議或其他義務；

(c) 承辦及執行合法信託，但限於以推動專員在本條例下須予執行或准予執行的職能為宗旨的信託或具有其他類似宗旨的信託；

(d) 接受饋贈及捐贈，不論是否受信託所規限的饋贈或捐贈；

(e) 在獲得行政長官事先批准下，成為任何關注 (不論是全部或部分) 在個人資料方面的個人私隱的國際組織的正式成員或附屬成員； (由 1999 年第 34 號第 3 條修訂)

(f) 行使本條例或其他成文法則賦予他的其他權力。

(3) 專員在執行其職能或行使其權力時，可製備及簽立任何文件；凡任何與他執行職能或行使權力所合理附帶或相應引起的事宜，專員亦可在與該等事宜有關連的情況下，製備及簽立任何文件。

(4) 任何文件如看來是以專員的印章簽立的，須予接納為證據，在沒有相反證據的情況下須當作已妥為簽立。

(5) 為向資料使用者提供指引，專員可不時安排擬備不抵觸本條例的指引以顯示他擬執行其在本條例下任何職能或行使其在本條例下任何權力的方式，並安排將該指引藉憲報公告刊登。

(ii) in respect of matters of mutual interest concerning the privacy of individuals in relation to personal data; and

(h) perform such other functions as are imposed on him under this Ordinance or any other enactment.

(2) The Commissioner may do all such things as are necessary for, or incidental or conducive to, the better performance of his functions and in particular but without prejudice to the generality of the foregoing, may—

(a) acquire and hold property of any description if in the opinion of the Commissioner such property is necessary for—

(i) the accommodation of the Commissioner or of any prescribed officer; or

(ii) the performance of any function which the Commissioner may perform,

and, subject to the terms and conditions upon which such property is held, dispose of it;

(b) enter into, carry out, assign or accept the assignment of, vary or rescind, any contract, agreement or other obligation;

(c) undertake and execute any lawful trust which has as an object the furtherance of any function which the Commissioner is required or is permitted by this Ordinance to perform or any other similar object;

(d) accept gifts and donations, whether subject to any trust or not;

(e) with the prior approval of the Chief Executive, become a member of or affiliate to any international body concerned with (whether in whole or in part) the privacy of individuals in relation to personal data; (Amended 34 of 1999 s. 3)

(f) exercise such other powers as are conferred on him under this Ordinance or any other enactment.

(3) The Commissioner may make and execute any document in the performance of his functions or the exercise of his powers or in connection with any matter reasonably incidental to or consequential upon the performance of his functions or the exercise of his powers.

(4) Any document purporting to be executed under the seal of the Commissioner shall be admitted in evidence and shall, in the absence of evidence to the contrary, be deemed to have been duly executed.

(5) The Commissioner may from time to time cause to be prepared and published by notice in the Gazette, for the guidance of data users, guidelines not inconsistent with this Ordinance, indicating the manner in which he proposes to perform any of his functions, or exercise any of his powers, under this Ordinance.

個人資料私隱專員公署的工作

有關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2008年12月15日 (議程項目III)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2010年3月19日 (議程項目V)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> CB(2)1146/09-10(01)
立法會	2010年10月20日	<u>會議過程正式紀錄</u> 第102至342頁(議案)
政制事務委員會	2010年11月15日 (議程項目IV)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2010年11月20日 (議程項目I)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2011年1月12日	<u>會議過程正式紀錄</u> 第95至153頁(議案)
立法會	2011年4月6日	<u>會議過程正式紀錄</u> 第11至13頁(書面質詢)
政制事務委員會	2011年5月16日 (議程項目III)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2011年6月22日	<u>會議過程正式紀錄</u> 第102至104頁(書面質詢)
	2011年7月6日	<u>會議過程正式紀錄</u> 第82至84頁(書面質詢)
	2011年7月13日	<u>會議過程正式紀錄</u> 第97至100頁(書面質詢)

委員會	會議日期	文件
	2012年10月31日	<u>會議過程正式紀錄</u> 第71至73頁(書面質詢)
政制事務委員會	2013年1月21日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
	2014年3月17日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
立法會	2014年6月18日	<u>會議過程正式紀錄</u> 第132至134頁(書面質詢)

立法會秘書處
議會事務部2
2015年2月12日