



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

私隱專員吳斌的工作報告 回顧與前瞻

2009年12月

目 錄

	頁
私隱專員吳斌的工作回顧.....	1
工作報告	
第 1 章： 條例的制定與公署的成立	5
第 2 章： 公署的推廣工作	9
第 3 章： 公署的教育工作	17
第 4 章： 公署的指導工作	20
第 5 章： 公署的規管工作	26
第 6 章： 公署的執法工作	40
第 7 章： 法律改革的工作	43
第 8 章： 國際間的協調和合作	48
第 9 章： 專員善用資源	55
私隱專員吳斌的前瞻.....	58

私隱專員吳斌的工作回顧

我非常榮幸在 2005 年獲行政長官委任為香港個人資料私隱專員，任期五年。專員具有獨立的法定地位。上任至今四年多，我認為是適當時候作出整體的工作報告，讓公眾知悉在我領導下的個人資料私隱專員公署(簡稱「公署」)如何處理保障個人資料私隱的工作及未來路向。

上任之首九個月是艱難的時刻，我需在沒有副手輔助下處理關於一位前副專員的不愉快事件和公署因租約期滿而需選址搬遷新的辦公地點的事宜。

工作範疇

個人資料(私隱)條例(簡稱「條例」)賦予專員職能和權力，包括：(1)推廣、(2)教育、(3)指導、(4)規管、(5)執法、(6)處理與公署有關的法律訴訟、(7)法律改革，以及(8)與國際間的私隱保障機構及組織，就共同關注的課題保持密切溝通和聯絡。

在執行上述工作時，我提醒自己須朝着(i)盡量加強教育、宣傳及推廣，提高市民大眾保障個人資料私隱的意識；及(ii)極力鼓勵機構資料使用者採取整體性的個人資料保障管理系統的路向，更完整及全面的處理個人資料私隱的風險。

理想的規管環境

為有效執行規管的職能，一套與時並進的私隱條例至為重要。因此我即時成立內部工作小組，為法律改革而檢討條例，並在一年半後向政制及內地事務局提交超過 50 條修例建議，當局最終原則上接納了大部份建議並就修例發出公眾諮詢文件，公眾可期望不久的將來有更新的法例，適當保障個人資料，以應付科技發展為個人資料私隱所帶來的影響。

此外，公署亦為加深公眾對條例的理解而出版了一本題為”Data Protection Principles in the Personal Data (Privacy) Ordinance” 的書籍，此參考書籍是目前唯一由規管角度而發出的刊物。

資源的限制

我掌管的公署是一個極之細小的機構，除去行政工作的員工外，只有約 30 多人(舉例來說，掌管執行部的職員多年來只有約 10 人組成)，規模可說是同類型公營機構中最小。但是，工作卻十分吃重，條例的適用範圍、受影響人士及受規管的行為，極之廣闊和深遠。

「有效選擇性」策略

在資源限制的環境及須執行的多種類型的工作下，我需因應現實的情況，考慮到投訴數字、性質和複雜性等不可預見的因素下，採取「有效選擇性」策略，靈活地把資源投放於會對整體個人資料私隱造成重大影響及社會各界關注的問題，優先處理一些會引致重大經濟或其他損失的行為。如何發揮該策略，可見於以下的一些工作。

(i) 主動性的態度

我於 2006 年成立審查部，主動就對個人資料私隱有重要影響的行為作出循規審查，令資料使用者遵守條例的規定。主動的審查行動，讓專員有效執行其調查及執法的工作。在 2008 年 12 月，專員面對連串的公立醫院病人資料外洩事故，首次引用視察權力，審視醫院管理局的病人資料保安系統，經四位自願提供協助的專家的參與，於三個月內完成視察，醫院管理局完全接納我提出的 37 項建議。

(ii) 事不宜遲的行動

即使公署無收到投訴，我亦會因應事情的嚴重性主動作出調查，例如年前涉及數千投訴個別警務人員的市民的個人資料被外洩的事件、某郵政局使用針孔攝錄機監察員工、某銀行遺失電腦伺

伏器內藏客戶資料、政府部門員工透過網上分享軟件洩漏個人資料等事故，這些行動均獲得肯定的成效，並為公眾認同。

(iii) 影響重大民生項目的參與

在智能身份證於 2003 年推出之時，公署曾就入境處的要求，作出私隱影響評估的工作，而目前公署亦正參與就智能身份證進行的私隱循規審核，以確保入境處就智能身份證處理個人資料方面符合法例的規定。我和我的同事向政府現正推行的校本驗毒計劃和即將全面推行的電子病歷分享計劃提供意見。

(iv) 風險的衡量

在施行「有效選擇性」的策略時，我會顧及事件對個人資料私隱所造成的重大影響、公眾關注的事項、影響社會、經濟和民生的情況，以最有效善用資源的原則下，糾正違反的行為。

為作出以上的行動以有效保障個人資料私隱，即使政府沒有預設撥款，我亦會小心考慮動用公署的儲備。事實證明，政府往後支持公署成立審查部和進行經常性的視察行動，引證我採取的「有效選擇性」策略是對的。

盡責管理

在執行規管和執法管職能時，我會集中注意「機構性」的資料使用者，要求他們在處理個人資料時，必須盡責管理和保持高透明度。我當然亦會以此為己任，身體力行；在盡責管理方面，我雖然在行使職能上不需向政府某個人負責，但我在任內所作的決定，均可受到公眾、法院、行政上訴委員會、立法會及申訴專員公署的審視；至於財政運用方面，是受到政制及內地事務局長作為主管人員、獨立的核數師及審計署長的審核。我作的任何決定，即使有錯誤或偏差，亦是由節省資源的出發點推動，而循此原則行事，達致削減大幅的開支。

透明度的體現

就公署工作的透明度方面，我會讓各界瞭解公署的工作和發展，因此我會將公署的工作透過年報向公眾交待、適時發放詳細的調查報告和個案簡述，並就我對社會上各類私隱議題的立場和看法在新聞發佈，及將最新資訊上載到公署的網頁。

國際間的注視

我任內工作的努力，得到國際間的注視。國際權威私隱刊物 *Privacy Laws and Business International Newsletter* 於2008年6月的期刊內有以下引述：

「這些日子裡作為香港的個人資料私隱專員並不容易。在今年頭5個月內相繼發生數以10多宗涉及政府部門、醫管局及銀行的資料外洩和遺失個案 規管個人資料(私隱)條例的個人資料私隱專員吳斌已就事件發表逾15份的公開聲明、應邀出席立法會的提問並首次引用權力視察個人資料系統 」

銘謝與懇請

我希望透過本報告，整體回顧和報告我在任內四年多的工作，雖然工作超符想象的繁重，我樂意面對並接受挑戰，為公眾擔當私隱守護者的角色。我期望政府和社會認同專員作為獨立規管機構所執行的工作對社會造成的正面影響，繼續關注及支持公署的工作，讓公署的**路向和策略**能夠得以延續，力求合理的保障市民的個人資料私隱，持續香港在國際間電子商貿的聲譽和優勢。

吳斌
個人資料私隱專員
2009年12月

工作報告

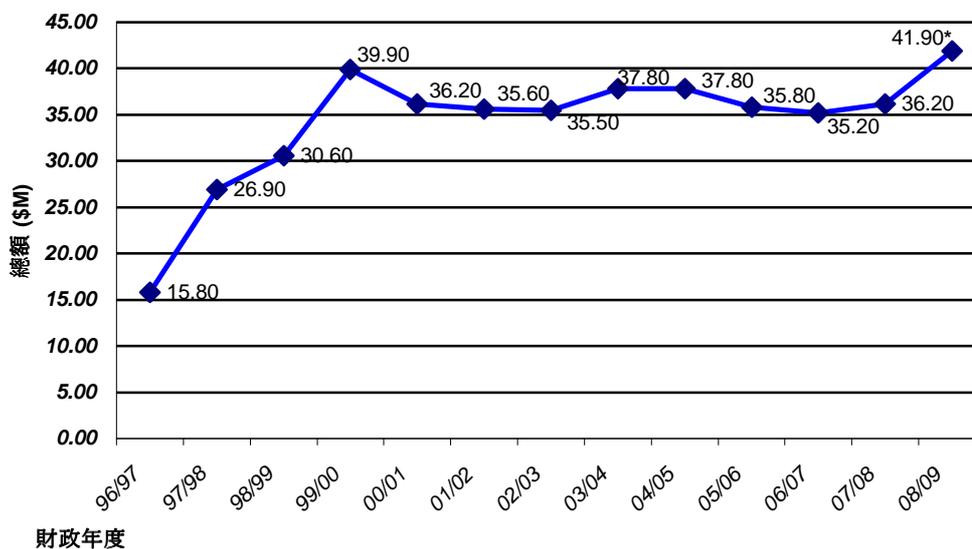
第 1 章： 條例的制定與公署的成立

《個人資料(私隱)條例》(簡稱「條例」)的制定是香港特區政府對個人資料私隱這基本權利的確定，在人權及資訊發展史上邁出重大及前瞻性的一步，促進及鞏固資料的跨境傳輸，肯定了香港是具備有法例保障個人資料私隱的司法管轄區的國際地位。

條例旨在就個人資料私隱提供保障。**個人資料私隱專員**(簡稱「專員」)是根據條例而設立的職位，由行政長官委任，專責按條例賦予的規管職能及權力致力保障個人資料的私隱。專員統領下的**個人資料私隱專員公署**(簡稱「公署」)為獨立的監管機構，所有的資料使用者，無論個人或公、私營機構均受條例的管轄。

公署的營運資源主要源自政府的每年撥款，撥款自公署成立至今的 13 年間，每年徘徊於 3 仟多至 4 仟多萬元之數，詳見圖表一：

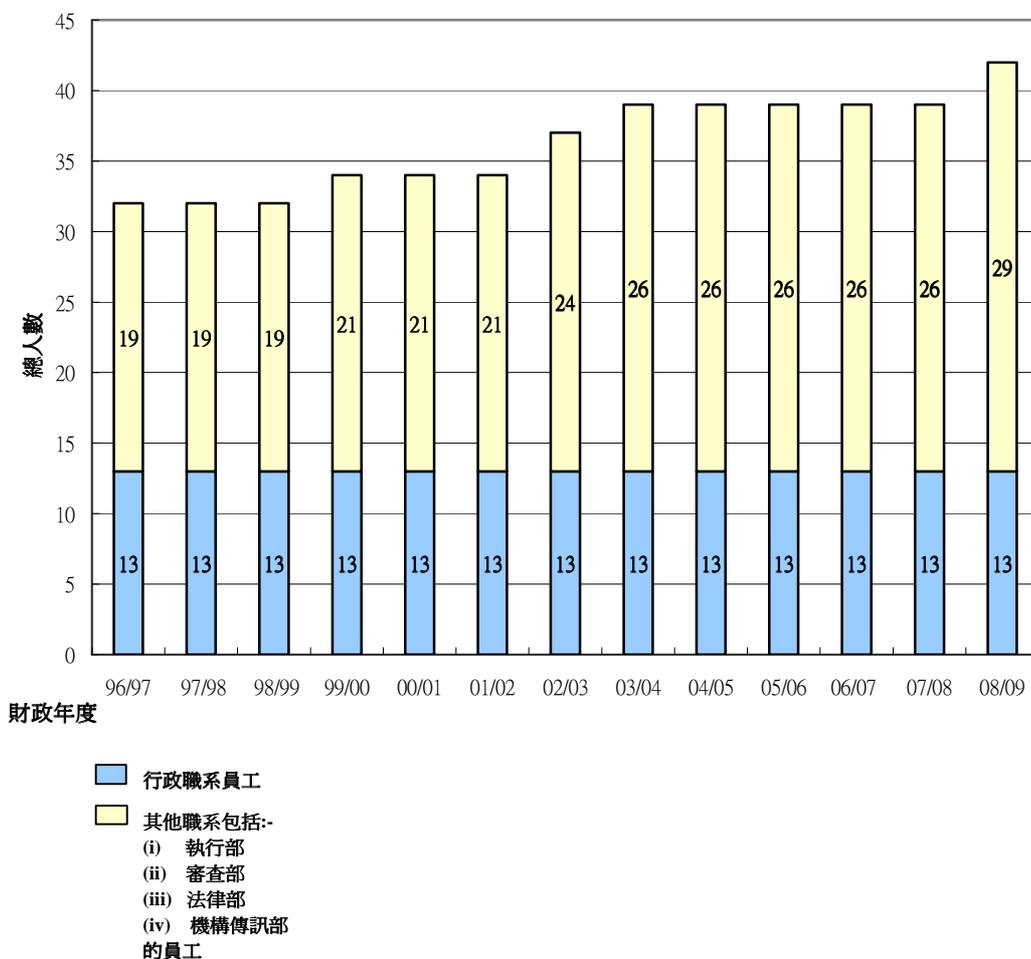
圖表一：政府每年向公署發放的撥款



* 扣除該年政府對推廣項目的一次性\$1,000,000撥款

公署的人手編制除行政人員外，自開始營運起，平均少於 24 人，(見圖表二)，多年來並無顯著增加。直至 2008/2009 年度才增至 29 人。

圖表二：公署固定人手編制



公署自成立至今向政府提出的增加撥款要求的詳情，見附表三。從圖表數字顯示，公署過往申請增加人手編制的平均成功率約 12%。

附表三：公署由 1998 年至 2009 年呈交政府要求增加人手編制的申請

申請年份	申請	結果	撥款年份
1998	申請為執行部、法律部、行政部及機構傳訊部使用，以及進行視察及處理資訊基建開設 23 個職位	被拒	
1999	沒有提交申請		
2000	沒有提交申請		
2001	申請為執行部、法律部及機構傳訊部開設 18 個職位 (申請款項：1,580 萬 7 千元)	13 個職位被拒，批出 5 個職位(即執行部的 1 個首席個人資料主任職位、2 個高級個人資料主任職位及 2 個個人資料主任職位)的款項 (批出款項：477 萬 8 千元)	i) 2002-03 年度：249 萬 5 千元 ii) 2003-04 年度：228 萬 3 千元
2002	沒有提交申請		
2003	沒有提交申請		
2004	沒有提交申請		
2005	申請為法律部及政策部使用，以及進行視察工作開設 4 個職位	被拒	
2006	申請為審查部開設 19 個職位	被拒	
2007	申請為審查部開設 12 個職位 (申請款項：931 萬 7 千元)	9 個職位被拒，批出 3 個職位(即 1 個個人資料主任職位、1 個助理個人資料主任職位及 1 個資訊科技助理個人資料主任職位)的款項 (批出款項：184 萬元)	2007-08 年度

申請年份	申請	結果	撥款年份
2008	<p>1. 申請為審查部開設 11 個職位，以進行視察及循規調查的工作</p> <p>2. 申請為加強執行部的服務及準備執行檢控的工作開設 11 個職位</p> <p>3. 申請開設 4 個職位，以加強法律部的服務</p> <p>4. 申請為機構傳訊部開設 3 個職位，以推廣《個人資料(私隱)條例》的認識</p> <p>5. 申請為資訊科技組開設 2 個職位 (總申請款項：2,263 萬 5 千元)</p>	<p>7 個職位被拒，批出 4 個職位(即 1 個首席私隱審查主任職位、1 個高級個人資料主任職位及 2 個個人資料主任職位)的款項 (批出款項：361 萬 8 千元)</p> <p>被拒</p> <p>被拒</p> <p>被拒</p> <p>1 個職位被拒，批出 1 個資訊科技顧問職位的款項 (批出款項：138 萬 2 千元) (總批出款項：500 萬元)</p>	<p>2009-10 年度：361 萬 8 千元[⊕]</p> <p>2009-10 年度：138 萬 2 千元</p>
2009	沒有提交申請*		

* 專員向政府特別要求撥款開設一個負責教育推廣和一個短期合約的律師職位，以應付緊迫的情況，但政府建議專員考慮動用儲備金。

⊕ 政府於 2008-09 年度尾撥款 239 萬 3 千元，以確認專員使用儲備金增設的 1 個首席私隱審查主任職位及 1 個高級個人資料主任職位。

本工作報告，不包括公署日常的行政運作，如招聘、人事管理、公署的電腦及系統管理、員工表現評核、財務管理的工作。本工作報告內述及的工作範疇由不超過 29 名員工負責執行。

第 2 章：公署的推廣工作

條例對個人資料私隱提供了法律保障，這在香港的人權法規中屬較近代的發展。專員的其中一項法定職能，就是促進各界對條例的認識及理解。爲了讓市民（資料當事人）瞭解自己的權利，讓機構（資料使用者）瞭解自己的責任，公署一貫做法是採取低成本、高效益、聚焦點處理問題的原則，舉辦不同類型的活動，透過不同媒介，向各式對象推廣個人資料的保障意識，促使各界遵守條例的規定。以下是一些活動簡介：

公署每月舉辦的公開免費講座

爲了讓市民大眾對條例所賦予的權利有清晰的瞭解及恰當地行使，公署每月均會於其會議室舉辦公開講座，免費讓市民參加，會議室可容納約 50 人，由於報名人數踴躍，歷來均座無虛設。

爲香港各機構舉辦的講座

條例監管本港所有公、私營機構。爲了協助機構妥善處理個人資料，公署舉辦了不同形式的培訓活動，鼓勵機構建立保障個人資料私隱的文化，教導員工學習如何妥善收集及使用個人資料，當中包括機構講座。公署派員前往個別機構，向其員工講解條例的要求，並提供與其業務有直接關係的良好行事方式，讓他們可以學以致用，保障自己、員工及客戶的個人資料。

附表四：公署由 2005 年至 2009 年爲機構進行的講座

年度	機構講座場數	參加人數
2005-2006	70	4616
2006-2007	49	5350
2007-2008	66	6159
2008-2009	68	5898
2009 (四月至十月)	36	3049

研討會及公開論壇

公署經常就不同私隱議題舉行研討會及公開論壇，邀請本地及海外的專家一起研究及討論如何保障個人資料，並促使社會關注這些議題。在 2006 年一連串網上資料外洩事件爆發之後，公署隨即聯同三大科技專業團體舉行「資訊保安關注行動」，邀請業界人士於 2007 年舉行研討會，吸引了 340 多名資訊科技的專業人士參加。

為特定行業舉辦的教育活動

「酒店業保障私隱活動」

公署一向致力為不同界別人士舉辦培訓課程，學習遵從條例的要求，例如為機構舉行內部講座。為了善用資源，公署自 2006 年起作出新嘗試，為特定行業舉辦大型教育活動，一方面鼓勵整個行業把保障個人資料的意識融入工作文化之中，另一方面讓業內各階層員工在潛移默化下培養保障個人資料意識，學習及實踐良好的保障個人資料行事方式。

公署於 2006 年 6 月首次為酒店業舉辦專題的保障私隱活動。由於香港是旅遊的熱點，大量旅客進出香港，而酒店從業員在日常運作中須處理大量的個人資料，為確保客人的個人資料受到保障，必須從提升業界的保障個人資料意識着手，以維持顧客信心及鞏固香港的旅遊地位。

是次活動，公署除派員往各參與酒店舉行講座外，更特別為酒店從業員設計了網上自學課程，以簡單易明的表達方式，並按酒店業不同的工作情況提供指引。同時亦舉辦寫作比賽及自學課程比賽，藉此啟發酒店從業員思考日常工作中對私隱危機的意識和認識。這個運動得到香港酒店業聯會的鼎力支持，共有 44 間酒店參加，公署向超過 20,000 名酒店業員工傳達訊息，舉辦了 55 場講座，超過 5,000 人參加。

「地產代理業保障私隱活動」

地產是香港經濟發展的重要一環，地產代理從業員在日常的業務過程，經常收集和使用客戶的個人資料，因此必須遵守條例的規定。公署從上次活動汲取的經驗，於 2008 年 8 月舉辦地產代理業保障私隱活動。目標是向地產代理從業員宣揚保障個人資料的重要性，提醒從業員知法守法；亦鼓勵地產代理公司僱主和管理層，採取措施以確保員工依法執業，妥善處理客戶的個人資料。

公署為地產代理公司和商會舉行了 30 場培訓講座（參加者並可獲得業界的持續專業進修計劃學分），向超過 1,500 名從業員講解條例的規定及剖析有關個案，又出版一本名為《地產代理妥善處理客戶資料》的小冊子，深入淺出地介紹了《個人資料(私隱)條例》和保障資料原則，並輔以個案解釋，讓從業員掌握相關的實務知識。

「關懷病人 保障個人資料」推廣活動

醫院管理局(簡稱「醫管局」)轄下個別醫院於 2008 年初發生連串遺失病人資料的事故，令公眾關注保障病人私隱及資料的安全。2009 年 5 月，公署舉辦推廣活動，向五萬多名醫院管理局的醫療從業員提供多元化教育活動，包括講座和網上自學課程等，目標是提高醫管局員工在日常工作中對私隱風險的意識，及協助他們採取預防措施，保障病人的資料。活動現正在進行階段，為期一年。

截至 2009 年 10 月 31 日，公署為醫管局及轄下公立醫院舉行了 38 場講座，共有 3,740 名員工參加。

香港與亞太私隱機構聯合舉辦的「私隱關注活動」

提高保障個人資料私隱，是區內私隱機構的共同目標。專員發起的由區內私隱機構攜手舉行每年為期一週的推廣活動，透過彼此的協作，更有效地將保障個人資料私隱的概念提升至國際合作的層面；就此目的，公署自 2007 年起與「亞太區私隱機構論壇」成員，每年一度攜手舉辦「私隱關注運動」，提高亞太區內的保障私隱意識。運動期間，各成員會聯合舉辦一項活動，如短片創作

比賽、寫作比賽、製作網上宣傳短片等。此外，成員亦各自舉辦不同層面的推廣活動，詳情如下：

私隱關注運動 2007

日期	活動
8 月 26 日	私隱關注運動 2007 開展儀式 發表「青少年在網上公開個人資料的情況及看法」意見調查
8 月 27 日	保障資料主任聯會「保障網上個人資料」研討會
8 月 29 日	青少年「最緊要私隱」研討會
8 月 30 日	保障資料主任聯會與澳門消費者委員會交流
8 月 31 日	「論私隱 你有份」寫作比賽頒獎典禮暨私隱關注運動閉幕禮

私隱關注運動 2008

日期	活動
8 月 25 日	私隱關注運動2008開展儀式
8 月 26 日	「地產代理業保障私隱活動」啓動儀式及講座
8 月 27 日	保障資料主任聯會研討會
8 月 28 日	「論私隱 你有份」短片創作比賽頒獎典禮
8 月 29 日	青少年「用腦你至醒」研討會
8 月 30 日	「論私隱 你有份」短片創作比賽頒獎典禮(澳門區)

私隱關注運動 2009

日期	活動
5 月 3 日	私隱關注運動2009開展儀式 「論私隱 你有份」專題報導 首播「私隱關注運動2009」動畫短片
5 月 5 日	保障資料主任聯會研討會
5 月 7 日	「關懷病人 保障個人資料」推廣活動開展儀式及講座

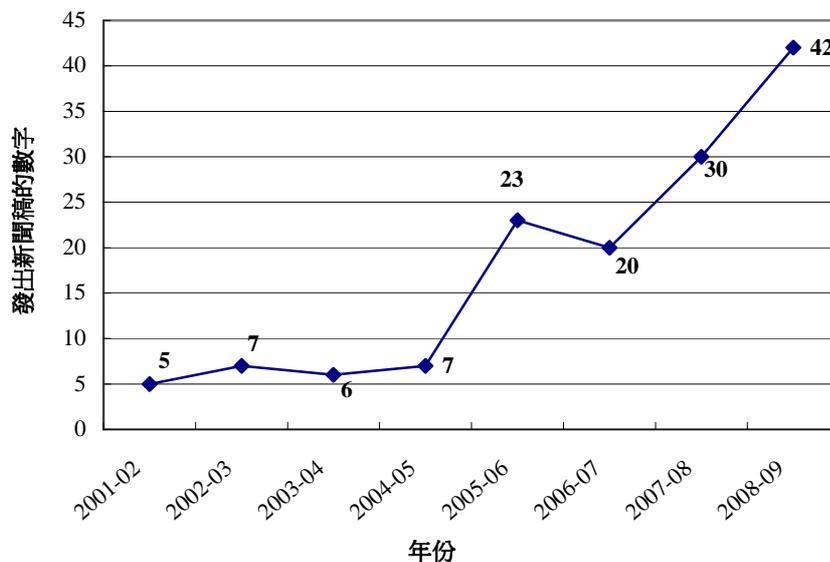
公署工作的透明度

(i) 發表公開聲明

專員一向致力提高公署的透明度，適時與新聞界會面，向公眾披露公署的工作概況及成果。

專員特別關注社會上對私隱有重大影響的議題。舉凡社會上有涉及個人資料私隱的事件發生，公署必定會立即回應傳媒提出的疑問，或主動發出新聞稿，詳細闡述專員的看法及條例的適用範圍，例如最近的有關閉路電視處理高空擲物、的士安裝攝錄器材、律師為反恐及反洗黑錢收集客戶身份證明文件副本、網上洩漏敏感個人資料、公私營機構遺失大量個人資料、醫院錯調嬰兒身份、及校園驗毒等事件。

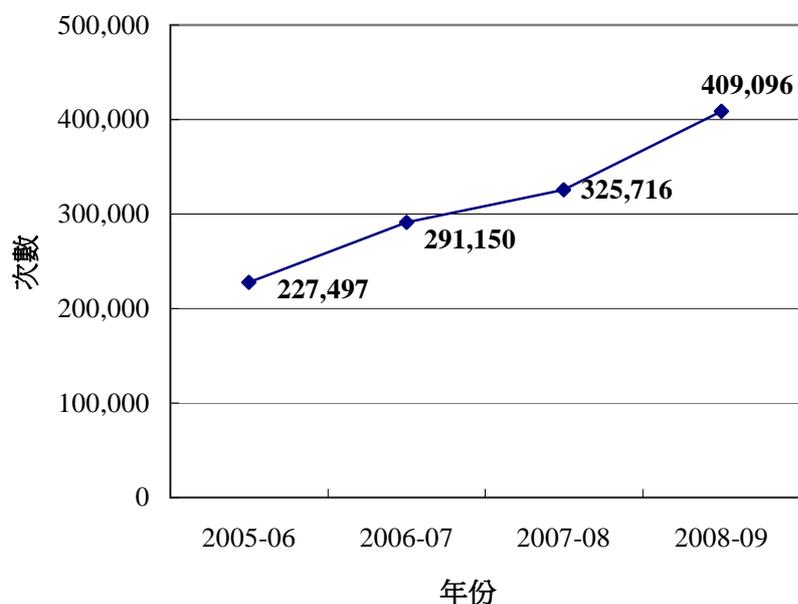
圖表五：公署自 2001 年發出的新聞稿數字



(ii) 往公署網站絡繹不絕

在這個科網年代，不少人都在互聯網上搜集資料。公署當然不會忽略這個有效的溝通渠道，早於 1996 年設立公署網站，並在 2002 年革新。公署網站提供豐富資訊，並適時更新。外界對公署網站一向有頗高的評價，瀏覽人數亦每年遞升。

圖表六：瀏覽公署網站人數



(iii) 公署出版的刊物

社會上不同界別對保障個人資料的參考資料有不同的需求，爲了應付這些需求，公署出版了不同類型的刊物，從不同角度及手法提供公署最新發展及實務指引：

■ 公署年報：

- ◇ 公署每年出版年報向各界人士匯報公署過去一年的工作成果。專員爲提高公眾人士閱覽公署年報的興趣，着意於設計及內容上花上心思。
- ◇ 公署連續兩年均奪得國際 Astrid Awards「年報 — 整體表現 — 非牟利機構 — 傳統形式」組別的銅獎，在封面設計及製作質素上得到頗佳的評語。Astrid Awards 的宗旨是表揚設計傳訊方面的出色表現，參賽作品來自世界各地。由國際設計專才擔任的評判團，根據作品的設計意念、表達手法及製作質素進行評審。
- ◇ 另外，在香港管理專業協會主辦之 2009 年香港管理專業協會「最佳年報比賽」中，公署 2007/2008 年度年報的封面設計獲得評判團的特別表揚。評判團同時指出，公署

的年報清晰表達了公署的政策綱要，令讀者更易明白公署的管理哲學及理念。

■ 公署通訊：

◇ 公署每年定期發放通訊，為讀者提供有關保障個人資料的良好行事方式、公署最新消息及活動、海外私隱訊息、保障資料主任聯會消息，並以案例形式闡述條例的運用，以及社會上涉及個人資料私隱的實況。

■ 指引 / 資訊單張：

◇ 公署不時就特定議題（例如：收集指紋資料；物業管理、直接促銷、流動電話服務）發出指引 / 資訊單張，為資料使用者提供實務性指引，以遵守條例的規定。

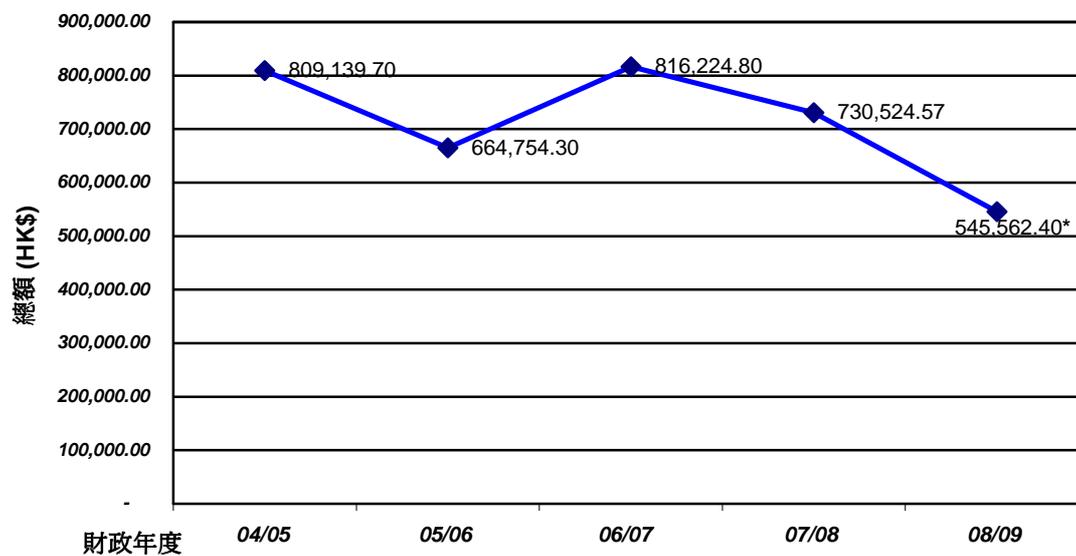
■ 小冊子：

◇ 公署亦會透過出版小冊子，就不同的處境和界別，以簡明的方式，向資料當事人及資料使用者提供保障個人資料私隱的資訊，當中包括出版了《地產代理妥善處理客戶個人資料》、《電腦安全你要知 個人資料你話事》、《資訊科技從業員處理個人資料的建議程序》及《保護私隱 尊重別人》等的刊物。

公署投放多少資源在推廣活動上？

公署過往 5 年在每年約 80 萬或更低的財政預算(見圖表七)內進行以上的活動；雖然透過媒體的宣傳，如廣告、專題劇集和短片製作等途徑，可能更有效達至宣傳及推廣的目的，然而有關活動開支，不是公署可負擔的範圍之內；公署負責執行推廣及宣傳部門的職員共 5 人，專責培訓的職員只得一名。在如此營運困境下，部門職員仍克盡己職，以低成本、高效益的原則為本，設計及構思各式各樣的宣傳及推廣的活動，將保障個人資料私隱的意識傳送至社會各個不同的階層和人士。

圖表七：過往 5 年的推廣活動開支



* 扣除該年政府對推廣項目的一次性\$1,000,000撥款

第 3 章：公署的教育工作

專員的其一職能是監管處理個人資料的機構在收集、持有和使用個人資料時須遵守條例的規定。專員認為，更長遠和有效保障個人資料私隱的方法，是透過教育活動，在社會上推動保障個人資料的風氣，建立互相尊重個人資料私隱的文化。

公署向青少年宣傳

年青人是社會的未來棟樑，教育他們學習謹慎處理個人資料，特別是進行網上活動的時候，是非常重要的工作。

過去，公署曾舉辦各式各類的活動，吸引年青人參加，例如網頁設計比賽、海報設計比賽、攝影比賽、寫作比賽等。在活動過程中，公署提供不同培訓課程，引導他們認識保障個人資料的重要性，然後思考實踐的方法。例如，在一項廣告短片拍攝比賽中，公署為參加者舉辦了不同的講座，除了向他們講解條例的內容及要求外，更邀請了創作界、廣告界的資深工作者，指導他們如何拍攝一條從年青人角度看保障私隱的廣告短片。他們拍攝的廣告短片，都非常有板有眼，顯示他們真正明白其中意義。而參加者都表示非常享受整個學習過程。

對於年紀較輕的小學生，公署又以另類形式去教育他們。在 2004 及 2005 年間，公署邀請了一名兒童節目主持前往 50 間小學巡迴演出「有個秘密話你知」音樂劇，透過音樂、魔術、木偶及遊戲，加入生活實例，教導小朋友如何謹慎處理自己和朋友的個人資料，共有超過一萬名小朋友欣賞。之後公署更把此劇輯錄成光碟派發給各間小學。

社會意見調查

公署非常重視市民大眾對個人資料私隱的看法和要求，過去共進行 13 項調查，探索社會各階層的意見。藉著這些調查，公署能夠加深認識社會各界對個人資料私隱及條例的實施情況的態度，對公署訂定未來的工作方針大有幫助。

公開展覽

通過參加公開展覽，深入社群，面對面回應市民的疑難，是公署的另一項推廣策略。例如，公署每年參加教育及職業博覽，提醒年青人在求職過程中應謹慎提供自己的個人資料。

保障資料主任聯會是做甚麼的？

公署早於 2000 年設立「保障資料主任聯會」，招攬會員對象為公私營機構內負責保障個人資料的人員。公署定期為會員舉辦講座、工作坊、午餐聚會及機構參觀活動等，讓他們學習保障個人資料的行事方式。現時聯會會員人數達 362 人，包括超過 190 間機構的職員。公署繼續積極邀請各大小機構加入聯會，一起學習及分享處理個人資料的正確方法。

公署如何向公眾簡報處理過的檔案？

爲了讓各界清晰明白條例的規定，尤其是保障資料原則在特定情況下的應用範圍，公署把過往曾處理的投訴個案的簡述，上載至公署網站。目前公署網站已載有超過 240 宗個案的簡述，讓各界閱覽。此外，公署亦撰寫了一些行政上訴委員會處理的上訴案件的內容撮要，以協助各界人士了解行政上訴委員會對專員就投訴的決定所作的評定。

公署出版參考書籍

爲了讓希望更深入了解條例的適用性及專員如何按條例執行其規管職能的讀者提供更詳盡的資訊，公署於 2006 年，出版了一本書籍“*Data Protection Principles in the Personal Data (Privacy) Ordinance – from the Privacy Commissioner’s Perspective*”，將公署過往的監管經驗及 6 項保障資料原則的適用性及專員的看法，詳細地表達出來。有關書籍是由公署法律部門的職員負責撰寫工作。

培訓工具

公署編製各類形的培訓工具，迎合不同人士的需要，包括：

- 網上講座
- 網上自學課程（酒店業）
- 培訓光碟
- 妥善處理客戶個人資料小冊子（地產代理業）

如何更有效地發揮教育者的角色

上述的教育活動，必須持續更新及發展，以配合實際環境需要，尤其是需讓社會大眾關注及認識科技發展對個人資料私隱造成的各種不同的影響，才能有效發揮教育的目的。教育活動的規模、形式、頻率及接觸面均受資源多寡所制肘，進程亦會被其他外來因素，如需調撥資源處理其他突發項目所影響。因此必須在資源的合理增長下，才能讓公署更有效地發揮其教育者的角色。

第 4 章：公署的指導工作

為讓資料使用者更清晰條例的適用範圍，以遵守有關的規定，專員發揮指導的功能，透過(1)處理查詢、(2)制定實務守則及指引、(3)對建議制定的法例的審查、(4)為個別資料私隱評估的項目提供意見及(5)參與私隱循規審核等工作，為資料使用者提供指引。明確的方向指導，提高了資料使用者的保障個人資料私隱的水平及意識，達到防患於未然的效益。

查詢者不全是市民

公署的日常工作包括處理公眾人士及機構資料使用者的查詢。透過查詢服務，專員就查詢的事項，提供條例的適用性及就保障個人資料的良好行事方式，供查詢者參考。公署職員透過電話、圖文傳真、電子郵件、書信及親身接見查詢者的方式回應查詢。在 2008-2009 年度，公署共處理 14,738 宗查詢個案（較去年增加 17%），每日平均處理 60 宗。

查詢的事項種類繁多，而機構資料使用者，特別是**政府部門**及**公營機構**向公署徵詢意見的個案數字日見趨升，當中包括個別牽涉使用個人資料處理系統處理大量或敏感性高的個人資料的項目，是否符合條例的規定。此外，一些**專業團體**或人士亦會就某些行爲或作為向公署徵詢條例的適用性。處理此類徵詢個案往往需花上很多的時間、人力及資源，以下的例子可見一斑：

	提出查詢者	徵詢個案
1.	效率促進組	就草擬中的處理投訴指引內涉及的收集及使用投訴者的個人資料、電子形式儲存該些資料及管理有關資料系統的事宜，徵詢公署的意見。
2.	醫院管理局	就是否需因應應徵者提出的資料查閱要求提供試題答案作出查詢。
3.	運輸署	就於新界地區設立「車速地圖路牌」進行的私隱影響評估，徵詢公署的意見。
4.	政制及內地事務局	就更改電子資訊保安政策、指引及規例所觸及的個人資料私隱問題作出查詢。

	提出查詢者	徵詢個案
5.	入境事務處	就入境事務處推行的快捷 e-道試驗計劃為港居民提供自助登記服務，徵詢公署的意見。
6.	運輸署	就「旅途時間資訊系統(九龍)」與公署職員會面並就計劃的推行如何遵守條例的規定提出查詢。
7.	某律師事務所	就香港金融管理局發出的「監管政策手冊」，徵詢公署有關使用個人信貸資料的意見。
8.	某專業工會	討論如何根據條例規定依從病人提出的查閱資料要求、檢索資料的行政費用、資料記錄的擁有權、儲存/棄置個人資料記錄，以及使用電腦處理病人記錄的影響。
9.	某協會	就關於(1)僱主收集僱員的生物特徵資料作考勤記錄用途；(2)僱主收集僱員的其他個人資料(如身分證副本)；及(3)安裝閉路電視事宜徵詢公署的意見。
10.	某專業工會	就立法會功能組別某界別議員準候選人使用有關界別會員的個人資料作通訊之用一事徵詢公署的意見。
11.	油尖旺區議會及油尖旺民政事務處	就「旺角行人專用區」安裝閉路電視以防止高空擲物一事提出查詢，並就該閉路電視系統的「操作指引」徵詢公署的意見。
12.	保安局禁毒處、教育局及律政司	專員就如何在「校園驗毒試驗計劃」中保障學生個人資料一事與有關部門代表會面，其後並向有關「計劃主任」提供意見及講座。

實務守則及指引的制定

公署就個別專題，根據條例第 12 條及第 8(5)條分別發表了《身分證號碼及其他身分代號實務守則》、《個人信貸資料實務守則》、《人力資源管理實務守則》及《保障個人資料私隱指引：僱主監察僱員工作活動須知》，就處理身分證號碼和副本、個人信貸資料及僱傭資料方面，提供實務守則及指引，以供不同的資料使用者遵從及參考。

此外，公署亦就某些行爲或作爲，如招聘廣告、電話促銷、競選、物業管理、收集指紋資料等活動，發出指引，幫助有關人士避免作出違反條例規定的行爲。

協助政府和立法會制定各種各類的法例

專員其中一項主要職能是依據條例第 8(1)(d)條審核建議制定的**法例**，向相關的政策局及政府部門作出報告，提出他認爲可能會影響個人資料私隱的事宜。

爲執行此職務，**公署的法律部**不時對刊登在政府憲報內的條例草案作出檢討，如有需要，公署會就可能涉及個人資料私隱的相關條例草案提供意見。此外，若政府當局或相關部門在擬備條例草案初期，就涉及個人資料私隱的事項通知公署或立法會就草擬法例要求公署回應，法律部會因應需要而作出回應及提供意見。

自 2005 年 8 月 1 日至 2009 年 7 月 31 日的 4 年間，公署共審閱了 113 項條例草案及就 46 條草案作出報告。就法律部曾經作出報告及提交意見給**立法會法案委員會**的條例草案，可參閱**附表八**。

附表八 — 公署自 2005 年曾作出評論的建議中的法例

2005 年(由 2005 年 8 月 1 日起)

1. 建造業工人註冊條例
2. 2005 年建築物管理(修訂)條例草案
3. 產品環保責任條例草案
4. 婚姻(設立婚姻監禮人制度及一般修訂)條例草案
5. 爲閱讀殘障人士的版權豁免
6. 2005 年聖士提反書院法團(聖士提反書院的校董會名稱更改及一般修訂)條例草案
7. 2005 年航空運輸(修訂)條例草案

2006 年

1. 建造業議會(第 2 號)條例草案
2. 截取通訊及秘密監察的擬議法律架構
3. 業主與租客(綜合)(修訂)條例草案
4. 2006 年行政長官選舉及立法會選舉(綜合修訂)條例草案
5. 2005 年建築物管理(修訂)條例草案
6. 截取通訊及監察條例草案
7. 非應邀電子訊息條例草案

8. 財務匯報局條例草案
9. 2006 年版權(修訂)條例草案
10. 實施打擊清洗黑錢財務行動特別組織 – 第七項特別建議
11. 公司條例、財務匯報局條例 – 公司(修訂帳目及報告)規例
12. 強積金條例下的建議修訂
13. 種族歧視條例草案

2007 年

1. 2007 年建築物(修訂)條例草案
2. 公司(修訂帳目及報告)規例
3. 內地判決(交互強制執行)條例草案
4. 檢疫及防疫(修訂)條例草案的初次擬稿
5. 非應邀電子訊息條例草案
6. 能源效益(產品標籤)條例草案
7. 通訊事務管理局條例草案
8. 2007 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案
9. 投訴警方獨立監察委員會條例草案
10. 2007 年檢疫及防疫(修訂)條例草案
11. 預防及控制疾病條例草案
12. 產品環保責任條例草案

2008 年

1. 2007 年強制性公積金計劃(修訂)(第 2 號)條例草案
2. 投訴警方獨立監察委員會條例草案
3. 產品環保責任條例草案
4. 2008 年民生書院及協恩學校(法團名稱更改及一般修訂)條例草案
5. 西九文化區管理局條例草案
6. 2008 年道路交通法例(修訂)條例草案
7. 定額罰款(吸煙罪行)條例草案
8. 預防及控制疾病條例草案
9. 2007 年建築物(修訂)條例草案

2009 年(至 2009 年 7 月 31 日)

1. 法律執業者(修訂)條例草案
2. 建議修訂強制性公積金計劃條例的條文
3. 許可公眾根據《土地業權條例》查冊業權註冊的建議
4. 2009 年強制性公積金計劃(修訂)條例草案
5. 基因改造生物(管制釋出)條例草案

公署所提出的意見大部份都獲得有關當局接納。例如：就《截取通訊及監察條例草案》，公署在多方面的個人資料私隱問題上提出意見。為了確保立法者在訂立法例時充份考慮對個人資料私隱的影響，公署的此項功能是不可或缺的。

就公眾諮詢文件向政府發表意見

公署於 2005 至 2008 年期間分別就**醫療系統改革**、**電子環境下的版權保護**、和成立**性犯罪者登記冊**等的公眾諮詢文件提交與個人資料私隱的保護和條例規定的有關要求，供持份者參考(這些意見書均已上載公署網頁 http://www.pcpd.org.hk/chinese/infocentre/sub_pub_con.html)。專員期望在任何可重大影響個人資料私隱的項目的研發階段，資料使用者會充份考慮條例下的規定，以作出符合遵從條例規定的行為及作為。

為個別對私隱有重大影響的公共項目向政府提供意見

政府或公營機構不時會就對個人資料私隱有深遠或重大影響的項目推出之前，徵詢公署的意見，例如入境事務處推行**智能身份證**前所進行的私隱影響評估、**電子病歷分享平台**的設立等項目，公署均會發表意見。

公署亦會就**法律改革委員會**的報告及各公開諮詢文件內所提的涉及個人資料私隱的事宜，提供具體及詳盡的意見。

私隱循規審核的工作

為適當地處理個人資料私隱的風險，機構資料使用者定期對其個人資料系統進行私隱循規審核，已是大勢所趨。如**信貸資料機構**根據《個人信貸資料實務守則》須進行的每年循規審核、**入境事務處**要求公署協助進行的就**智能身份證**資料的私隱循規審核，都體現了機構資料使用者採取的負責任行為，與公署作出配合的工作。

資源與自主及獨立的角色

隨著一眾機構資料使用者期望公署能提供更多、更全面的指導和有關的個人資料系統所涉的科技運用的複雜性和多變性，公署必需投放更多資源，才能充份發揮和滿足市場及大眾的需要。在參

予有關的工作時，公署會保持自主及獨立的角色，確保不會與其規管者的職能有所衝突，因此必須透過政府增加每年撥款，讓專員靈活調配，才能更有效發揮指導的功能。

第 5 章：公署的規管工作

甚麼是循規審查？

專員認為主動的循查行動較被動的因投訴而進行的調查更為重要，因為主動的循查可有效地防止違規的事件發生，尤其當所牽涉的是大量的或敏感的個人資料。故此，專員調撥內部資源，於 2006 年 12 月成立了審查部，就社會關注或有重大個人資料影響的事宜，向有關的資料使用者執行循規審查，找出問題所在，提供意見並要求作出改善措施，若資料使用者不接受意見，專員可以引用條例第 38(b) 條，主動作出調查。

在大多數情況下，有關資料使用者會主動採取即時措施，糾正涉嫌違例事項，在適用的情況下專員會要求機構向公署作出書面承諾，停止涉嫌違反條例規定的行為或作為。此外，該些機構資料使用者亦會就如何採取改善措施，以避免重複涉嫌違例事項，向專員尋求意見。

在 2008-2009 年度，專員共進行了 112 次循規查察行動。下面是一些例子：

	機構資料使用者	循規查察行動
1.	數間律師行	數間律師行的客戶個人資料因網上設置的分享軟件而被披露：經公署的循查行動，香港律師會為提高會員對個人資料保安的警覺性，舉辦了培訓課程及發出通告，強調資料保安的重要性。
2.	某銀行	某銀行將証券交易月結單錯發給多名客戶：事件因信封條碼閱讀機的錯誤人手操作而引起。經公署的循查行動後，該銀行向專員作出書面承諾，會採用自動化系統處理信件的發送，避免同類事件再次發生。

	機構資料使用者	循規查察行動
3.	某銀行	<p>銀行遺失載有 50,000 名客戶個人資料的電腦伺服器：2008 年 5 月，一間銀行通知專員，該銀行一間分行遺失一部載有 159,000 個銀行帳戶 (其中超過 50,000 個屬個人客戶) 的電腦伺服器。</p> <p>該銀行表示，該電腦伺服器被放在分行的地上約半小時沒人看管，而當時有一些工人正進行裝修工程。</p> <p>爲了作出補救，該銀行已向受影響客戶發信致歉，並於 2008 年 7 月向專員提交承諾書。</p> <p>依據承諾書的條款，該銀行會採取所有切實可行的步驟，確保在辦公室裝修期間不會任由載有客戶個人資料的電腦伺服器無人看管，以及受該銀行委托處理客戶個人資料的職員或承辦商是可靠、審慎及有辦事能力的。</p>
4.	某發展商	<p>某發展商於旗下商場舉辦的抽獎活動中收集參加者的身份證號碼：經公署的循查行動，該發展商向專員作出書面承諾，停止收集身份證號碼並銷毀所有已收集的身份證號碼資料。</p>
5.	某銀行	<p>某銀行於處理資料查閱要求時，收取過多的費用：公署就條例處理資料當事人的資料查閱要求時不可徵收超乎適度的費用的規定向該銀行作出闡釋，該銀行其後採取措施，全面調低有關的費用。</p>
6.	某政府機構	<p>某政府機構將申請其服務的人士的個人資料透過網上的公眾查閱設定被公眾得悉：該政府機構其後向專員作出書面承諾，採取切實可行的措施，補救有關情況以符合法例的要求。</p>

專員不會等到有投訴才進行調查

如資料違規事件引起公眾極大關注，專員不會等待收到投訴才採取行動，他會考慮根據條例第 38(b)條主動對事件作出調查。此外，如在循規查察行動時發現有嚴重的違規情況，專員亦會主動

調查，以決定應否向有關的資料使用者發出執行通知，指令它改正某行為或採取適當的補救措施。以下是一些主動調查的個案：

	資料使用者	事件	調查結果
1.	香港郵政	資料使用者於長沙灣郵政局安裝針孔攝錄機，用以偵查郵票失竊事件。	專員認為資料使用者使用不公平方式收集員工的個人資料，違反保障資料第1(2)原則及沒有就錄像監察員工而制定個人資料私隱政策，違反了保障資料第5原則，向資料使用者發出了執行通知，停止有關行為及制訂與錄像監察員工有關的私隱政策，並採取有效措施以確保員工遵守該政策。
2.	某公營機構	資料使用者的電腦程式出現問題，導致共670名考生的英國語文(課程乙)考試評分受到影響。事件與個人資料的準確性有關。	專員認為資料使用者違反保障資料第2(1)原則，向資料使用者發出執行通知，指示資料使用者採取一系列措施以防止類似事故再次發生，包括制定政策及指引，為員工提供培訓等。
3.	某小學	資料使用者收集學生及教職員的指紋資料以作考勤用途。事件涉及收集超乎適度的個人資料。	專員認為資料使用者違反保障資料第1原則，向資料使用者發出執行通知，指示資料使用者停止收集指紋資料及銷毀已收集的指紋資料。
4.	某招聘公司	一個載有約39,000名求職者個人資料的電腦檔案，被發現可在互聯網上被公眾自由查閱及下載，該些個人資料由資料使用者持有。事件涉及個人資料的保安。	資料使用者向公署書面承諾，確認會採取一切合理可行措施，以保障其所收集的個人資料的安全及防止同類事件再次發生。專員認為資料使用者違反保障資料第4原則，向資料使用者發出書面警告。

	資料使用者	事件	調查結果
5.	某信貸機構	資料使用者以獲取價值港幣 20 元的超級市場禮券作招徠，以郵件形式邀請市民提供包括身分證號碼、現職公司名稱在內的個人資料，以作推廣用途。事件涉及收集超乎適度的個人資料。	在調查展開後，資料使用者已刪除在該推廣活動中所收集的身分證號碼及受僱公司名稱，並停止在類似的推廣活動中收集身分證號碼、其他身分代號及受僱公司名稱。專員認為資料使用者在事件中收集的個人資料超乎適度，違反了保障資料第 1(1)原則及《身分證號碼及其他身分代號實務守則》第 2.3 段的規定。
6.	投訴警方獨立監察委員會	由資料使用者所持有約二萬名曾投訴警方的公眾人士的個人資料被放於互聯網上，被公眾自由查閱及下載。事件涉及個人資料的保安。	專員向資料使用者發出執行通知，指示資料使用者制定政策及指引，規範與外判承辦商或代理的處理個人資料的行事方式，並實施有效措施，確保員工遵從這些政策及指引；與及檢討外判合約，訂明承辦商須採取的措施，以保障資料使用者交給他們的個人資料。

甚麼是「核對程序」？公署如何處理這些申請？

條例第VI部份規管個人資料的「核對程序」。「核對程序」簡單而言是指以非人手的方式，將兩套收集目的不相同的資料當事人的個人資料進行比較核對，並就資料吻合的個案，對有關的資料當事人採取行動，例如取消該人的權利或利益或向其提出起訴等行動。

資料核對會影響個人資料私隱，因為資料核對的做法與最初收集資料的用途不一致，除非得到資料當事人的訂明同意，否則可能涉及違反保障資料第 3 原則的規定。因此，資料使用者欲進行「核對程序」，必須符合條例的規定，除例外情況外，未事先得到專

員的批准，不可進行。過往的申請者差不多全部都是政府部門或公營機構。

根據條例第 32 條的規定，專員可以批准資料使用者合法地進行資料核對工作。專員需考慮的因素包括進行有關核對程序是否符合公眾利益，以及是否有實際可行的代替方法。

在 2008-2009 年度，專員共收到 29 宗進行核對程序的申請。以下是一些例子：

	提出要求者	獲准的有關核對程序
1.	民政事務總署	公署同意民政事務總署進行核對程序，將民政事務總署從村代表選舉所收集的個人資料，與入境事務處的人口登記資料庫內的個人資料互相比較，以確保村代表選舉的選民登記冊資料準確。
2.	房屋協會	公署同意房屋協會進行核對程序，將長者維修自住物業津貼計劃申請人的個人資料，與屋宇署的樓宇安全貸款計劃申請人的個人資料互相比較，以避免有人獲得雙重津貼的情況。
3.	社會福利署	公署同意社會福利署進行核對程序，將社會福利署從綜合社會保障援助受益人所收集的個人資料，與勞工處從交通費支援計劃受益人所收集的個人資料進行比較，以防止有人申領雙重資助。
4.	社會福利署	公署同意社會福利署進行核對程序，將社會福利署就綜合社會保障援助申請所收集得的個人資料，與勞工處就處理紡織及製衣業人力發展計劃的再培訓津貼而收集得的個人資料作出比較，以防止領取綜合社會保障援助人士詐騙或濫用有關的社會保障福利。
5.	消防處	公署同意消防處進行核對程序，將消防處所持有的部門宿舍申請人的個人資料，與房屋署公共屋邨租戶及業主的個人資料作出比較，以防止有人申領雙重房屋福利。

	提出要求者	獲准的有關核對程序
6.	破產管理署	公署同意破產管理署進行核對程序，將破產管理署為執行破產條例而收集得的個人資料，與入境事務處為出入境事宜而收集得的個人資料作出比較，以識別未能依從破產條例要求而曾經離境的破產人士。
7.	強制性公積金計劃管理局	公署同意強積金計劃管理局進行核對程序，將強積金計劃及職業退休計劃成員的個人資料，與庫務署及教育局轄下同類計劃成員的個人資料互相比較，以確定有關成員符合接受六千元特別供款的資格。
8.	教育局	公署同意教育局進行核對程序，將教育局從學前教育學券計劃申請人所收集的個人資料，與社會福利署從綜合社會保障援助或幼兒中心繳費資助計劃受益人所收集得的個人資料進行比較，以防止有人申領雙重資助。
9.	學生資助辦事處	公署同意學生資助辦事處進行一次性的核對程序，將 2008/09 學年內的學生受助人的個人資料，與社會福利署的綜合社會保障援助計劃下的學生受助人個人資料互相比較，以防止一筆過的開學津貼被雙重發放。
10.	選舉事務處	公署同意選舉事務處進行核對程序，將選舉事務處從區議會選舉、立法會選舉及相關補選所收集的個人資料，與民政事務總署從村代表選舉所收集的個人資料進行比較，以找出因遷離原有選區而不符合資格在該區投票的選民。

史無前例的個人資料系統視察

條例第 36 條賦予專員權力，可對資料使用者所使用的任何個人資料系統進行視察並向其作出建議。鑑於 2008 年初發生連串遺失病人資料的事件，專員於 2008 年 5 月 8 日首次引用該權力，就醫管局的病人資料系統進行視察以促進醫管局對條例的遵從，視察及建議集中在系統方面的保安。在該次行動中，專員除了調配公署的職員外，還邀請了四位來自私隱、法律、醫療及資訊科技界別的顧問提供義務的協助。視察的工作包括：

- ◆ 審閱醫管局一切有關保障病人資料的政策、手冊及指引；
- ◆ 會見醫管局及醫院的負責人員；
- ◆ 隨機選出約 100 名醫院員工，請他們填寫特別為是次視察而設計的問卷就這些問卷作出評估；及
- ◆ 巡視有關醫院的不同部門的實際運作。

這次視察，專員動用了公署過半的人手，最後在 2008 年 7 月 22 日發表對醫管局個人資料系統進行視察的報告，當中向醫管局提出了 37 項建議，以針對以下的問題：

- ◆ 應有系統地制定、檢討及更新資料保安政策及措施，並有效地傳遞予醫管局員工；
- ◆ 清楚界定醫管局聯網委員會的職能，並加強資料管控員的職能，以保障病人資料的安全；
- ◆ 醫管局應加強保安措施，以減低未經准許或意外查閱病人資料的風險；
- ◆ 醫管局應制定有系統的資料保安審核方法，讓所有醫院遵行；
- ◆ 嚴格監督循規情況，為員工提供更多教育及培訓；
- ◆ 規定進行私隱影響評估；及
- ◆ 在發生違反資料保安事故後，發出資料違規通知。

2008/2009 年前，政府並沒有撥發資源給公署進行視察工作，但自從專員勉力替醫院管理局完成視察後，政府同意撥款給公署並要求公署每年做一至兩次視察行動。

公署如何處理投訴？

挑選機制下的酌情權

由於並非每宗投訴都有實質理據或證據支持或歸屬於條例的管轄範圍，因此公署不會就所有投訴都進行全面調查。公署設有機制挑選合適的個案，作出深入的調查及執法行動。條例本身賦予專員酌情權，在考慮個案的所有有關情況後，作出不調查或不繼續調查的權力。公署就此制定了《處理投訴政策》。

表證不足

公署在收到投訴後，個案主任會進行初步審閱，聯絡投訴人及被投訴者，了解個案的情況及取得與個案有關的資料證據，同時向投訴人解釋條例的有關規定。在研究過有關資料後，若個案不屬專員的管轄範疇（例如不涉及「個人資料」），或表面證據不成立，公署會書面通知投訴人，解釋公署不調查其投訴的決定及詳細理由。

調解

倘若投訴的表面證據成立，雖然條例沒有要求，但公署的個案主任會進行調解，向涉案的資料使用者解釋條例的規定，要求他們作出補救措施。在投訴人滿意結果，或專員認為進行全面調查亦不會達致更滿意的結果的情況下，個案便會結束。在這情況下，公署會書面通知投訴人結案的決定及詳細理由，亦會向有關資料使用者提出勸諭或建議。

全面深入調查

如個案的性質嚴重（像聯合醫院遺失病人資料、警監會洩露投訴警方的人士的資料等），或調解不成功（例如被投訴者拒絕公署的建議採取補救措施），公署一般才會展開全面深入調查。公署認為，條例訂立的投訴機制主要是從改善資料使用者處理個人資料方面的政策及實務著手，而並非以懲罰他們為目的。因此，若發現有違反條例的情況，公署一般會用教導、調解及促使被投訴者改善處理個人資料的做法之方式處理投訴，以達致社會整體上就個人資料私隱方面的保障得以提高。考慮到以上因素，以及公署有限資源的有效運用，公署只會就有足夠的表面證據支持、性質嚴重、調解不成功及／或被投訴者拒絕改善有關做法之投訴個案進行全面深入調查。故此，過往公署根據條例展開全面深入調查的個案不多。

在調查的過程中，個案主任會分別向投訴人及被投訴者收集資料證據，有必要時並會邀請他們及有關的第三者到公署錄取口供。在投訴人與被投訴者所提供的資料有不一致的情況，例如，投訴人指稱其僱主（被投訴者）沒有向其發出任何書面的內部守則或指引，但被投訴者否認其指稱時，公署除要求雙方提供支持其說

法的證據文件外，亦會邀請被投訴者的其他受僱員工，以證人身份向本公署提供這方面的資料，以助公署了解案情。

不過，公署未必每次均能順利地取得與個案有關的資料證據。公署過往就曾碰過不合作的被投訴者及/或其他涉案人士，他們既不回應或不完全回應公署作出的書面提問，公署的個案主任亦難透過電話聯絡上他們。在這情況下，公署有必要根據條例向該等人士發出傳票傳召他們到公署接受查問及提供相關資料文件。

此外，假若個案涉及被投訴者的個人資料系統問題，或公署須核實被投訴者的說法（如被投訴者指已移除涉案的通告），公署的個案主任或需作實地調查，以確定實際情況。如進行實地調查的地點屬被投訴者的處所，專員需根據條例的有關規定，在進行實地調查前，以書面通知被投訴者他何時擬就甚麼處所行使此權力。

就某些個案可能涉及整體行業的營運模式/手法，公署亦會向有關資料使用者所屬的監管機構查詢，或向有關資料使用者所屬商會/公會諮詢業界意見，以協助調查。

若個案性質複雜，及/或當中涉及重要法律問題，公署會在作出決定前，先進行詳細內部討論，法律部的律師亦會協助研究個案並提供法律意見。

由此可見，公署在完成一項調查前，需按個案的獨特情況採取上述不同的行動。除此之外，公署在處理調查個案時遇到的問題，另見下述標題「在處理投訴時公署可以發揮甚麼功能？會遇到甚麼問題」。在資源不足的限制下，專員需要較長的時間才可得出其調查結果。

不調查或不繼續調查的決定

若公署決定對某一宗投訴不調查或不繼續調查，法例規定專員須藉書面通知告知當事人有關的決定及所持的理由。投訴人可向**行政上訴委員會**就公署不調查的決定提出上訴，因此公署作出這些決定必須理據充足，公平公正。而給予投訴人的書面通知有關不調查的決定之理由，亦必須小心謹慎地詳細交代前因後果，讓投訴人及有關人士明白有關理據，這亦是上訴聆訊的重要依據。

全面調查之後：執行通知與刑事罪行

在完成正式調查後，如專員認為被投訴的資料使用者正在違反條例下的規定或資料使用者已違反了條例的規定，而違反行為可能持續或重複發生，則專員可向該資料使用者送達執行通知，指令其採取補救措施。公署須確定資料使用者有否依從執行通知的規定。倘若資料使用者違反執行通知即屬刑事罪行，公署會將案件交由警方檢控。

送達和不送達執行通知？

無論專員是否就個案送達執行通知，投訴人和被投訴者均可根據條例賦予的權利，向行政上訴委員會提出上訴。故此，公署在給予投訴人及被投訴者的書面通知有關調查結果中，較在決定不調查的書面理由中更需小心謹慎、更詳細地交代與個案有關的每一個細節、前因後果，讓投訴人及被投訴者明白有關理據，這亦是上訴聆訊的重要依據。

為公眾利益而發表報告

專員在完成一項調查後，除作出一份詳盡的調查結果，送達投訴人及被投訴者，如認為符合公眾利益的話，可發表一份公開的報告，列明該項調查的結果及任何建議或評論。如有關的調查結果涉及公眾關注的議題、對個人資料私隱帶來重大影響或損害的情況，例如由科技的應用所引伸的個人資料的使用及保安等問題，專員會考慮發表報告，加強公眾的認知，以提高警覺。迄今，專員已發表了 10 份調查報告及一份視察報告(見附表九)，除一宗是在 1997 年發表，其他都是在現任專員執掌期內發表的。這些報告包括對警監會資料網上外洩事件、醫院遺失病人資料事件，以及僱主收集僱員指紋資料作考勤用途的調查等。

附表九：專員發表的 11 份調查及視察報告

發表日期	調查報告
1. 1997年10月13日	以隱閉式攝錄機於大學宿舍房間不公平收集及披露個人資料
2. 2005年12月8日	以針孔攝錄機收集僱員個人資料在有關個案的情況下屬超乎適度及不公平的行為
3. 2006年10月26日	聘用外判承辦商時必須採取保安措施以保障個人資料
4. 2007年3月14日	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
5. 2007年9月21日	信貸提供者為推廣業務而向市民收集個人資料
6. 2008年12月24日	基督教聯合醫院遺失病人的個人資料事件
7. 2009年1月19日	大學拒絕依從有關考試評分的查閱資料要求
8. 2009年7月13日	僱主收集僱員指紋資料作考勤用途
9. 2009年8月3日	補習社在未獲取學生的同意下使用其成績通知書作宣傳用途
10. 2009年8月7日	食品公司在抽獎活動中向顧客收集超乎適度的個人資料

發表日期	視察報告
1. 2008年7月22日	醫院管理局病人資料系統的視察報告

有別於公署於其網址發放的個案簡述，這些報告載有整個調查結果的內容及專員作出的建議，就專員如何於個別個案所作出的決定的理據及基礎為各界人士提供更深入及全面的報導，以供有用的參考。為配合報告的發表，專員會發出新聞稿或舉行記者招待會，以解答傳媒的提問。

在處理投訴時公署可以發揮甚麼功能？會遇到甚麼問題？

公署在處理投訴時要執行的職責，包括行使**監管、輔導、調解、調查、裁決、執法**等的功能。投訴人及被投訴者均可就公署的調查結果提出上訴，亦有投訴人及被投訴者向不同的機構投訴公署的決定，包括特首辦、申訴專員，及政制及內地事務局；或向法院提出訴訟。公署都要逐一回應。因此，公署的工作必須步步為營，小心謹慎。以下是一些公署於處理投訴時經常遇到的困難：

(i) 投訴的複雜性與困難度日漸增加

公署對每宗投訴都必須慎重處理。雖然近年投訴數字略有減少，但複雜性卻越來越高，而近日投訴數字又有顯著回升的趨勢（見圖表十）。公署所面對的問題日益增多，除了條例訂明專員必須於收到投訴後的 45 日內，書面通知投訴人不進行或不繼續調查一事及其理由外，個案的複雜性及困難程度亦有增加。舉例說，公署曾收過一宗投訴，個案主任需審閱案中的約 65 小時的錄影片段；又自從雷曼事件發生後，公署亦收到不少銀行拒絕依從客戶提出的查閱資料要求的投訴，當中牽涉大量的電話對話錄音及謄本。個案主任處理這類投訴需花費不少心機及時間。另外，從有關雅虎香港有限公司向中國公安機關披露電郵用戶資料（而被指引致一名內地記者被判監十年），以及國泰航空有限公司收集機艙服務員醫療記錄的上訴案件，可見公署處理的投訴案件不乏有一定程度的複雜性及困難度。

(ii) 公眾對公署處理投訴的期望提高：深入調查、加強服務

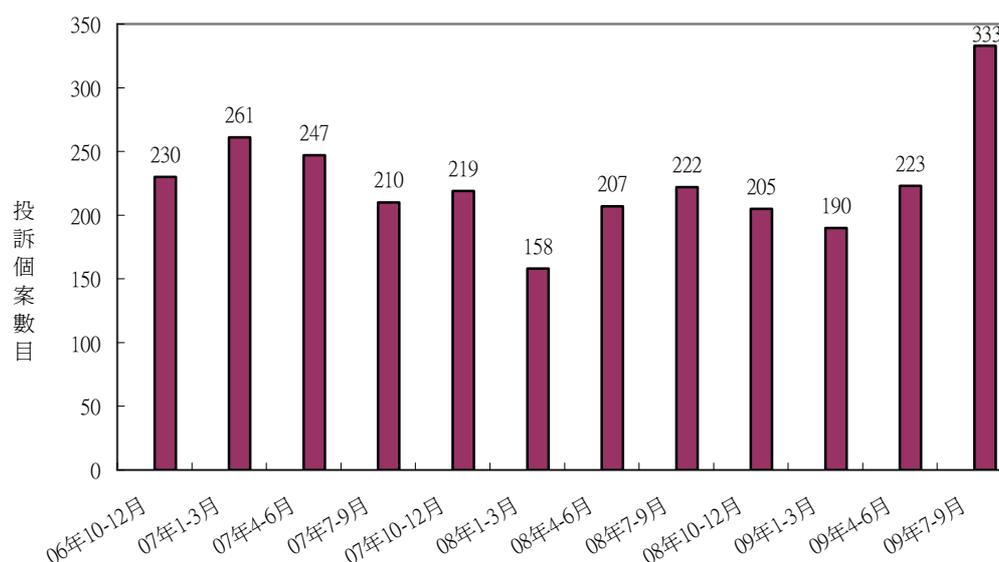
此外，鑑於市民現今的個人資料私隱意識較十年前確實提高了不少，加上各界對公署的要求亦不斷提升，公署需採取更嚴謹、更深入的方式處理。例如，雖然從投訴人的口中得悉被投訴公司已結業，公署的個案主任亦會進行公司查冊及實地觀察，確定有關公司已停止營運，另公署仍需再寄發查詢信件予該公司，待回應限期結束後仍未有收到該公司的回覆，才可以此為由不進行調查。公署亦曾收過一宗投訴，投訴人最初只投訴一家公司以不公平的方法收集其個人資料，公署的個案主任在聽取有關的電話錄音後，發現投訴人的指稱並不成立。惟當個案主任通知投訴人公署所得資料及作出的有關決定時，投訴人即改稱投訴另一機構向此公司披露其個人資料。故此，公署仍需繼續處理其個案。這些例子正好解釋公署處理投訴的時間為何較以往長。此外，圖表十顯示 2009 首 9 個月的投訴數字有明顯的上升趨勢，增加了處理投訴的職員的工作量。

(iii) 職員的調動和高流失率

當然，公署負責處理投訴的執行部的員工轉換率持續上升（由 2004 年的 33% 上升至 2008 年的 67%）、資深員工比例下降（由 2004 年高峰期有 10 名個人資料主任，及至 2009 年 11 月只有 4

名個人資料主任及 4 名助理個人資料主任），以及員工被抽調處理額外項目（如醫管局的視察行動及檢討條例工作）亦會無可避免地削減公署在處理投訴方面的資源，從而減慢處理投訴的速度。

圖表十：公署在 2006 年 10 月至 2009 年 9 月季度接獲的投訴個案



在緊絀資源下公署執行部如何運作？

公署負責處理投訴的執行部職員多年維持於微超 10 人之數。處理投訴的工種性質、個案的複雜性及新增投訴數字無法估計等因素，直接影響到員工的自然流失；員工的流失率加上人手不時需因應實際環境的需要而於部門間互相調配（見附表十一），對員工造成一定的工作壓力，亦導致處理個案的積壓。

附表十一：公署在 2004 年至 2008 年的處理投訴的執行部職員變動率

年度	離職/轉職人員數目	變動率
2004	4	33% (4/12 x 100%)
2005	4	31% (4/13 x 100%)
2006	7	50% (7/14 x 100%)
2007	4	29% (4/14 x 100%)
2008	8	67% (8/12 x 100%)

專員在有效運用資源的原則下，於執行其職能時，必須考慮事件對個人資料私隱是否有嚴重或代表性的影響、對資料當事人所造成的損害及是否涉重大公眾利益，這已透過公署發出的「處理投訴政策」，讓公眾人士得悉。專員亦鼓勵通過協商、解釋、資料使用者主動採取的改善措施，例如承諾書的簽署等，以避免同樣違反情況的重演，作出迅速及有效的調解，而無需就每個投訴個案都運用調查的權力，以達致資料使用者遵從條例的規定。至於處理對個人資料私隱有嚴重的影響或牽涉重大公眾利益的涉嫌違反條例的事情，專員即使在沒有投訴人的情況下，仍會考慮主動作出調查和跟進行動。

第 6 章：公署的執法工作

公署轉介個案予警方作出檢控的情況

根據條例，倘若資料使用者違反條例的主體條文，即屬犯罪。由於公署現時並無檢控權，專員會在考慮個案的特定情況後，包括是否有足夠的表面證據、個案的嚴重性、投訴人是否願意出庭作證及就同類事情上該資料使用者過往是否曾被投訴等，將個案轉介警方考慮作出檢控。

在轉介個案予警方前，個案主任需向涉案的資料當事人錄取口供、向其他相關證人取得資料證據及在有需要時徵詢法律意見。由於個案的檢控期限為案發日起計 6 個月，個案主任需迅速搜集相關資料以便警方有充足時間就個案作出調查及檢控行動。

過往公署曾就涉嫌違反下述條例的規定，轉介個案予警方以對有關的資料使用者作出檢控：-

- 1) 條例第 19 條 – 主要涉及資料使用者沒有在 40 日限期內依從資料當事人的查閱資料要求；
- 2) 條例第 34 條 – 主要涉及資料使用者沒有依從資料當事人的「拒收直銷訊息」要求；
- 3) 條例第 64(7)條 – 資料使用者沒有依從公署根據條例第 50 發出的執行通知的指示；及
- 4) 條例第 64(9)條 – 主要涉及在公署進行調查期間向公署提供虛假的陳述。

公署自 1998 年至 2009 年 9 月 30 日起共轉介了 42 宗涉嫌違反條例的個案予警方跟進，當中 9 宗的涉案人士已在裁判法院被起訴及定罪。該 9 宗個案的性質為：5 宗沒有依從資料當事人的「拒收直銷訊息」要求、3 宗沒有依從公署根據條例發出的「執行通知」指示及 1 宗沒有遵從資料當事人的查閱資料要求。犯罪人士一般被法院罰款數千。

公署在處理行政上訴工作遇到的問題和表現

現時條例設有機制，若有關人士不滿專員就投訴個案所作出之決定，可向行政上訴委員會提出上訴。在整個上訴程序中，公署的法律部負擔起所有對專員決定上訴的答辯工作，包括擬備答辯書、作出文件披露、準備書面陳詞以及出席聆訊作口頭陳詞及回應一切有關問題等。

2005年8月1日至2009年7月31日的4年間，公署的法律部一共處理了104宗行政上訴個案。行政上訴個案的數字每年不斷持續上升，一直至2007年錄得28宗的按年最高紀錄。雖然上訴個案的數字在2008年輕微回落至22宗，但截至2009年9月，上訴個案數字已錄得26宗，而本年度大有可能打破2007年的28宗的最高紀錄。

由條例在1996年12月開始實施至2009年9月30日這段期間，在行政上訴委員會所審理及作出裁決的163宗上訴中，其中146宗被駁回、撤銷或撤回，佔全部上訴個案約90%。這成功抗辯百分比不單代表法律部辛勞的成果，亦代表公署調查隊伍在處理投訴的審慎態度，致令專員持續作出合理及公正的決定。

專員可起訴或被起訴：法院個案

專員亦要應付涉及公署的法院個案，當中包括有受到廣泛報導的國泰航空有限公司(簡稱「國泰航空」)就專員的決定而申請的司法覆核案件。在另一個案中，被投訴人因不滿專員向他發出執行通知，於是在高等法院展開民事訴訟，要求法院撤銷專員的執行通知並向專員索取賠償。專員認為投訴人未有透露合理訴訟因由及濫用司法程序，以及為避免冗長的訴訟所導致的訴訟開支，專員遂向法院提出以投訴人未有透露合理訴訟因由等理由將他的狀書剔除。該申請成功獲高等法院聆案官頒令將狀書剔除。投訴人不服裁決，繼而向高等法院原訟法庭以及上訴法庭分別提出上訴，但皆為法庭所駁回。

公署以低成本辦理上訴及訴訟

公署在處理訴訟及監察外判律師處理訴訟時，均採取務實的態度，避免提出不必要的爭議點及非必要的非正審申請，免卻不必要的訴訟費用。當受爭議的事宜可從實際的方式解決而無損條例所賦予資料當事人的保障，專員會毫不猶疑地與對訟一方和解，避免不必要的訴訟程序和訟費。這行事方針從國泰航空一案的解決方式中可清楚看到。

本署節省訴訟費用的原則，公署在處理行政上訴個案時，甚少聘用外間的律師或大律師。即使在近期的一宗困難的行政上訴中，上訴人聘請除了事務律師外，還有大律師及資深大律師的龐大律師團隊，公署亦祇是委派法律部的律師應訊。

即使有實質的需要聘用私人執業律師，公署有一套完善及嚴謹機制去監察及覆核涉及外判私人執業律師的法律費用。專員及法律部會致力採取有效措施來減少訟費支出。過往，透過專員及法律部的努力，在不少的個案中替公署節省了訴訟開支。例如在「雅虎」一案中，由於該上訴涉及十分複雜的法律爭議，故此需要聘用資深大律師來處理。雖然在該上訴中聘用了資深大律師，但最終獲得資深大律師以低額的收費接辦本案。此外，在多宗民、刑事訴訟中，公署亦成功說服律師行以低服務費承辦案件。

第 7 章：法律改革的工作

背景

條例自 1996 年 12 月 20 日生效至今已逾十二年。隨著電子年代的降臨，科技及電子交易及商貿的急速發展，引起全球對個人資料私隱的關注。為了妥善應付科技進步對個人資料私隱帶來的影響，國際上的趨勢是要求更全面地保障個人資料私隱和施行更嚴厲的制裁及法律，澳洲、加拿大、新西蘭及英國均積極檢討他們的法例。

在人權、電子交易及商貿方面，個人資料私隱是個進化中的概念，隨著社會的改變及發展而轉變。專員致力達至平衡個人資料私隱權和公眾利益以維持社會和諧的核心價值。作為條例監管機構，公署擁有執行條例的豐富經驗。從這些經驗，公署認為條例有多處需要改革的地方。

於 2006 年 6 月，專員作出了前所未有的決定，成立了內部條例檢討工作小組，全面評估個人資料私隱保障是否足夠。在海外司法管轄區，這項工作一般是由法律改革委員會負責的。

工作小組由專員領導，成員包括副個人資料私隱專員，首席律師及首席個人資料主任。工作小組成立之後，進行了一系列的工作，包括檢討過往法庭及行政上訴委員會就條例的應用及詮釋所作出的判決，並且對海外個人資料私隱保障的法例及發展進行廣泛研究，以作出修改條例的建議，亦與政府方面緊密合作及回應各部門及政策局就建議所作出的提問。直到目前為止，工作小組已經舉行了 30 多個工作會議。

修例檢討重點

在檢討條例的過程中，工作小組考慮了下列因素：

- (a) 條例的保障是否足夠，刑罰制裁是否適度；
- (b) 條例實施以來，國際私隱法律及標準的發展；
- (c) 專員在履行職責及行使權力的過程中所累積的規管經驗；

- (d) 應用條例的某些條文時所遇到的困難；
- (e) 電子年代的科技發展，導致個人資料被輕易及低成本地大量收集、持有及處理而衍生的問題；
- (f) 生物辨識科技的發展對個人資料私隱構成的威脅；以及
- (g) 經電子媒介儲存及傳送的個人資料，如何確保有適度的收集、使用及保安，以避免對個人造成傷害。

工作小組進行檢討是要達致以下五個目標：

- 處理公眾關注的課題
- 平衡私隱與公眾利益
- 強化條例的管治效能
- 採取防患未然的措施
- 作出條例的細節修訂

公署於 2007 年 12 月向政制及內地事務局提交了一套全面的超過 50 項的修訂建議及私隱關注議題。之後的一年半時間，公署積極與政制及內地事務局商討有關建議，亦與一些政府部門的代表進行會議。最後政府接納了公署的大部份建議。

政府於 2009 年 8 月 28 日發出了檢討《個人資料(私隱)條例》諮詢文件(下稱「諮詢文件」)。當中載有一共 43 項修訂建議，讓公眾發表意見。

專員提出的條例修訂

專員向政府提出的修訂建議所涉及的範圍相當廣泛，包括：-

- (a) 敏感個人資料；
- (b) 資料保安；
- (c) 私隱專員的執法權力；
- (d) 罪行及制裁；
- (e) 資料當事人的權利；
- (f) 資料使用者的權利及義務；
- (g) 新增豁免條文；及
- (h) 澄清條例的適用情況及其他運作事宜。

較具爭議性及對個人資料私隱保障有深遠影響的建議包括以下：

制定新的刑事法規

近年，一連串的洩漏或遺失敏感個人資料事件令人關注私隱的問題，例如獨立監察警方處理投訴委員會洩漏投訴人的個人資料、網上流傳不雅照片，以及醫院管理局遺失病人資料。雖然目前條例有條文規管資料使用者保障資料的安全，但是公署認為現在是適當的時候提高對個人資料私隱的保障。

爲了對付不負責任散播被洩漏的資料的行爲，公署建議除非有合理理據，如任何人在未經資料使用者同意下，**蓄意或罔顧後果地取得、披露或引致披露**由該資料使用者持有的個人資料，即屬犯罪。公署亦建議，隨後把以此方式收集的個人資料出售圖利，亦屬犯法。

外判代理及承辦商的責任

關於將個人資料交由外判代理或承辦商處理時，公署建議可明確規定聘用資料處理代理的資料使用者，須以合約形式或其他方法，確保其資料處理者及任何分包承辦商，會採取所有切實可行的步驟，確保資料安全及妥善保管，並確保資料不會被不當使用，且在無須再使用時刪除。公署又建議規定**資料處理代理**須遵守條例的保障資料第 2(2)原則(資料的保存時間)，第 3 原則(資料的使用)及第 4 原則(資料的保安)。

資料外洩強制通知

爲了減輕或降低因個人資料遭洩漏或遺失而對資料當事人造成的損害，公署建議可考慮是否增設**個人資料私隱外洩強制通知**的規定。當某些違規情況會造成重大的傷害風險時，資料使用者必須迅速通知個人資料遭遺失或盜竊的受影響人士。公署亦應該在有關事件發生後獲得通知。

敏感資料的區分

目前，條例並沒有把敏感的個人資料區分處理。但某些類別的個人資料因爲其本身的性質而通常被視爲較敏感。鑑於不當處理此

等資料可對資料當事人造成重大損害，公署建議修訂條例，特別處理**敏感個人資料**，以符合歐盟《95/46/EC 指令》關於《在處理個人資料及有關資料自由流動方面的個人保障》的標準。公署建議加入「敏感個人資料」的定義，包括資料當事人的種族或民族本源、政治立場、宗教信仰、所屬的職工會、身體或精神健康狀況、生物辨識資料、或性生活。在一般情況下，應該在收集該等資料之前徵求資料當事人的同意。預計政府在實施電子病歷後，將有大量具敏感性的醫療記錄儲存於資料庫中以備使用及存取，公署認為就身體及精神健康的資料作出更嚴緊的監控及審慎的措施是必須的。

直接促銷行為的檢討

直接促銷活動的商業價值是眾所周知的。不過，直接促銷活動在蓬勃發展的同時，間或帶給接收者不受歡迎及帶滋擾性的來電。條例第 34 條規管機制是當直接促銷者在首次使用資料當事人的個人資料進行直接促銷時，必須向資料當事人提供「拒絕服務」的選擇。向一個已選擇「拒絕服務」的人進行直接促銷活動的行為屬於違反條例的規定，可以構成犯罪。為了檢討條例在應付這個問題的效用，公署建議政府徵詢公眾「接受服務」機制是否較「拒絕服務」適合；應否建立全港性的拒收訊息中央登記冊；以及如資料當事人要求，應否強制資料使用者披露資料的來源。刑罰程度亦應是檢討的範圍。

其他加強當事人的保障建議

公署亦提出一些加強對資料當事人的保障的建議。根據目前條例，違反保障資料原則的人不會受制裁，除非他沒有依從專員發出的執行通知。雖然受屈人可根據條例第 66 條對資料使用者提出民事索償，但專員留意到自從條例生效 13 年以來，法庭沒有作出過任何損害賠償的裁決。條例明顯對那些蓄意或魯莽地不依從保障資料原則的人起不到懲罰或阻嚇作用，因而引致對他人造成嚴重損害或困擾的風險。

因此，公署建議可參照英國的做法，賦權專員對**不遵從資料保障原則處以罰款**，但僅限於該等違規事宜屬可避免的，且導致嚴重的資料保障風險。此方法針對故意漠視條例規定的行為，或對遵從條例的規定採取嚴重疏忽的態度。公署又建議賦權專員可判給

受屈的資料當事人補償。澳洲的《私隱法令》也有類似條文。公署亦建議賦權專員，可以在他認為適合時向擬根據條例第 66 條提出法律程序的人**提供法律協助**。

公署全力支持公眾諮詢

為向社會各界介紹諮詢文件內的各項修訂建議，公署積極參予各項推廣活動，包括在立法會內務會議解答各議員就諮詢文件所作出的提問，向區議會議員介紹各項建議並解答提問，與及出席由政制及內地事務局舉辦的各項公開論壇，解答公眾的提問。公署亦舉辦了研討會，介紹諮詢文件各項修訂建議。另外，專員亦應邀參予及出席各政黨、專業團體及學術組織舉辦的研討會，解釋各項修訂建議，及聽取各界的意見。至今，專員及公署的職員已參予了十多個公開論壇及研討會。

雖然，諮詢期於 2009 年 11 月 30 日屆滿，但是，其後的工作包括分析各界所給予的意見將仍會繼續。公署屆時亦需要為有關事宜向政府提供支援，並就草擬修訂條文的工作提出意見，直至落實有關修訂建議。

條例檢討的工作是非常重要的，海外的保障資料法律的檢討工作均由當地的法律改革委員會處理。公署在有限的資源下主動進行全面性的條例檢討工作，致力優化條例的規定，為市民大眾在面對電子年代的挑戰時，提供最佳的個人資料私隱保障。

專員發起條例的改革值得嗎？

全面的法例檢討是重大而艱辛的工作，參考外國的經驗，有關工作多是由當地的法律改革機構進行，由專家及專責職員處理。專員在 2006 年因應條例已實行超過 10 年及所累積一定的監管經驗和在執行條例的過程中遭遇到的問題，與及配合科技發展所需面對和解決的個人資料私隱問題，認為刻不容緩，必須主動及積極作出法例檢討的工作，向政府當局提交建議。

歷時數年的檢討工作，專員以現有資源，處理此項額外但對公眾有重大利益的工作項目，所有研究及檢討工作均由內部職員執行，最終成功說服政府同意大部份的建議，並就條例檢討作公眾諮詢，加速改革的步伐。

第 8 章：國際間的協調和合作

「亞太區經濟合作組織」成立的電子商貿督導小組裏的「資料私隱分組」

在 2003 年，公署作為香港的個人資料私隱監管者獲政府邀請參予亞太區經濟合作組織轄下的電子商貿督導小組資料私隱分組的工作，負責發展一套各經濟區成員彼此認同的**資料私隱機制**，以促進電子商貿的發展及推行，建立消費者的信任和信心。自始，公署的法律部負責就此項目提供意見，協助專員處理有關的個人資料私隱問題。

資料私隱分組的前期工作，是草擬一套**資料私隱原則**。香港屬亞太區內保障個人資料私隱的先驅。公署因而在草擬資料私隱原則時提供作為私隱規管者的專家意見。分組的工作相當繁重，經過不斷討論及修訂《亞太經合組織的保障私隱機制》的草擬本後，文本的終稿於 2004 年亞太區經濟合作組織部長會議上獲得認可。

期後，分組致力於如何施行私隱機制的事宜，包括在經濟區成員本土內實施，以及在國際上實施兩方面。就國際實施的問題上，於 2007 年，亞太經濟合作組織各部長認可了《資料私隱路向》，共同合作進行多個項目以發展一套實踐機制，奠定以信任為基礎的目標，促進在亞太區資料的自由流動。《資料私隱路向》的計劃包括以下項目：—

1. 商界自我評估指引；
2. 信賴標章(負責代理)指引；
3. 《跨境私隱規則》的循規檢視程序；
4. 循規機構名錄；
5. 經濟區內資料保障機構、私隱聯絡主任及負責代理的通訊名錄；
6. 執行上合作安排的程序模板；
7. 跨境投訴處理表格的模板；
8. 對《跨境私隱規則》系統積極管制的指引及程序；及
9. 測試及落實項目結果的試驗程式。

公署的法律部參與多個項目小組的跨境電話會議，並就文件的草擬本提供書面意見。

2009 年是最深具意義的一年，資料私隱分組的工作將達至另一個里程碑。分組致力達成的跨境私隱合作安排，於 11 月的亞太經濟合作組織部長會議獲認可。各經濟區成員將可參與有關安排，以促進跨境合作執行資料私隱保障，處理就違反資料私隱的投訴。

現時，由於互聯網的普及，個人資料可在瞬間轉移至外地，資料流動可說是無邊界的。因此，有必要處理市民的資料被轉移至境外時的保障是否足夠的問題。這有賴各地區跨境合作，共同創立對等的資料保障準則，並在維持準則上，通力合作。

公署能參與亞太經濟合作組織的有關工作，令公署更能向政府反映本港的保障資料問題、了解海外地區在保障資料方面的趨勢，從而使公署在執行條例上，更能配合其他地區的發展。這不但對資料當事人有利，也可協助資料使用者(特別是跨境資料使用者)在不同地區，面對不同的法律制度時均可妥善處理個人資料。

香港與亞太區私隱機構的“聯盟”

專員亦與區內的私隱機構結成夥伴，組成「亞太區私隱機構」，就私隱規例、新科技及私隱查詢和投訴的管理交換意見。機構成員每年舉行兩次會議。公署分別於二零零六年十一月及二零零九年六月在香港主持會議。前文所述的自 2007 年起每年舉辦的「私隱關注運動」，亦是區內的共同協作推廣個人資料私隱的活動。

此外，公署亦不時接待海外保障個人資料人士、機構及學者，交流工作經驗。

「國際資料保障及私隱專員年會」

這是唯一的全球性私隱論壇，被邀出席者包括全球各地的私隱專員和資料保障機構，透過每年會面，討論共同關注的保障資料議題。該研討會附設有兩個常設委員會，專員均為會員。2007 年，

香港有幸獲委任為資格審查委員會的三個成員之一，更於 2009 年獲續任兩年，其餘兩成員為西班牙及愛爾蘭，負責審核會籍申請及向國際研討會作出建議。此外，香港一直積極參與鞏固會議的程序及組織安排，以加強成員之間日後的合作。

專員在港設壇

專員認為在合適的時機，主動作東道主，設立論壇，邀請海外私隱專員和專家到港，讓公署職員和公眾都可以了解多些關於國際間對私隱問題的工作，達致「他山之石、可以攻錯」的效用。

2006 年 11 月公署舉辦了第 26 屆亞太區私隱機構論壇，邀請了包括澳洲及新西蘭的私隱專員出席公開論壇，一起討論智能身份證和機構的保障私隱措施等的議題。

2008 年 2 月，公署邀請了英國及加拿大卑斯省的私隱專員出席公開論壇，一起討論在公眾地方安裝閉路電視及處理資料外洩等私隱議題。

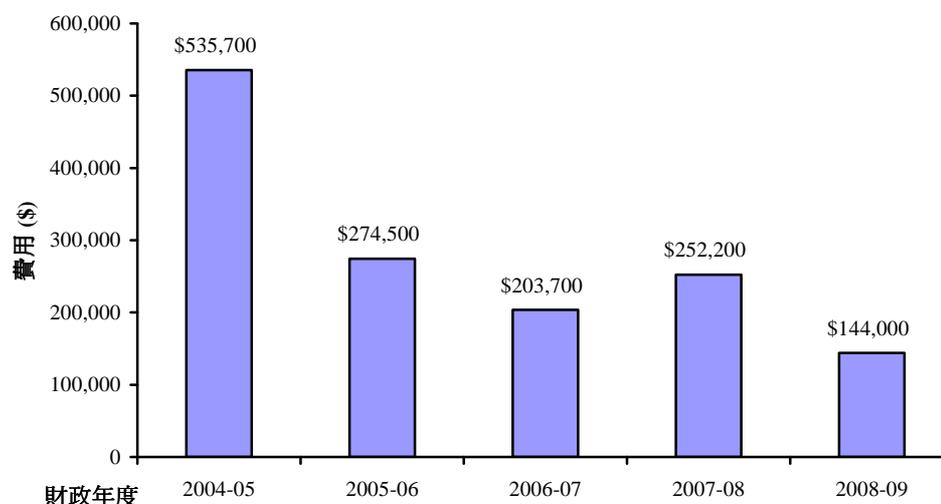
2009 年 6 月，公署邀請了澳洲、加拿大及新西蘭的私隱專員，以及本地專家出席公開論壇，討論電子健康記錄互通計劃的個人資料私隱保障。澳門及葡萄牙的私隱機構亦有派員出席。

專員在這方面極力節省經費，這三次的論壇，雖然部份要負擔海外訪客的費用，每次籌備費用控制在大約 \$20,000 至 \$50,000 之間。

專員把外訪費用減到最低

於電子世代中，個人資料私隱的保障是全球性的問題，因此公署必須與國際的私隱司法區保持密切的聯絡，彼此交換經驗及看法，以能更有效地處理區內的問題。有鑑於此，專員認為必須參與有關的會議和合作項目，以執行條例下的職能。專員在運用資源於外訪活動時，嚴格遵從適度及保守的原則，節省開支。從圖表十二的過去 5 年外訪費用數目的持續下降，可清楚看到公署所作出的控制支出的努力。

圖表十二：公署在過去 5 年外訪費用的數目



公署的工作受到國際間的稱譽

公署過往在個人資料私隱發展領域所作出的貢獻，在國際間獲得高度評價，這從不同地區的保障私隱規管者向公署發出的信件(見附表十三)可見一斑。

附表十三：不同地區的保障私隱規管者及亞太經合組織私隱分組主席向公署發出的信件

「監管者的工作可以說是孤獨的工作。不過，若與其他監管者建立鞏固的工作關係，孤獨感即可大為降低。自維多利亞省私隱專員公署於 2001 年 7 月成立以來，已借鏡香港個人資料私隱專員公署的做法和經驗，與貴署的員工更建立了融洽的工作關係。由於我們實施類似的法例，又負責相近的職能，因此可以在很多議題上分享意見，此舉令我們的取態越趨一致。在本公署成立之初，我們仿效貴署設立保障資料主任聯會的意念，成功為公營機構的私隱主任建立維多利亞省私隱網絡，一直運作至今。自 2007 年 3 月獲委任專員以來，本人能夠向吳斌先生及其他亞太區私隱機構成員徵詢和交換意見，獲得莫大的裨益。」

Helen Versey
私隱專員
維多利亞省私隱專員公署
2008 年 9 月

2008年9月23日

親愛的吳專員：

「很高興致函閣下這位親愛及重要的同行。

秉承著香港和澳洲的前任專員自 1997 年建立的良好關係，我們在過去三年的工作關係，成效超卓。在這段期間，我們以亞太區私隱機構論壇成員的身份合作、共同落實亞太區經濟合作組織私隱機制，以及為國際資料保障專員研討會作出貢獻。在籌劃私隱關注運動及審議對市民個人資料的處理有影響的重要國際議題時，雙方的職員亦加強了聯繫。在專員及公署層面的合作關係，本人認為是十分重要的，相信會在資料保障方面帶來豐碩的成果。

謹此希望雙方繼續合作愉快。」

Karen Curtis
澳洲私隱專員

「作為加拿大的亞太省份，卑斯省在社會及經濟上與香港有著緊密的聯繫。這可以從香港個人資料私隱專員公署與卑斯省資訊及私隱專員公署長久以來的聯繫反映出來。香港擁有一個積極進取、在推行私隱保障方面獲得國際尊崇的監管機構，實在是香港的福氣。兩地的公署關係密切，我們從香港的朋友及夥伴中獲益良多。」

David Loukidelis
加拿大卑斯省資訊及私隱專員
2008年9月

「透過亞太區經濟合作組織、亞太區私隱機構、國際研討會等組織，閣下和貴署在協助解決國際私隱問題方面，扮演著重要的角色。

在這個網絡世界，我們再不能夠以國家觀念來保護私隱 – 國際間的資料流傳實在太多；科技的發展實在太快；對管轄權的挑戰實在嚇人。由於亞太區國家的地位日趨重要，全球性的私隱討論不能缺少閣下的參與。

本人非常珍惜兩地公署所建立的關係，我們會繼續攜手合作，為日益增加的私隱挑戰尋找全球性的解決方案。」

Jennifer Stoddart
加拿大資訊專員
2008年9月

「在全球一體化及資訊爆炸的年代，個人資料的保障變得越來越重要。因此，世界各地的保障資料機構必須締結夥伴關係，以便有效地保護個人資料。本人很高興看到，香港個人資料私隱專員公署與荷蘭資料保障局建立了鞏固及良好的工作關係。香港個人資料私隱專員公署是我們在亞洲的重要夥伴，本人衷心希望雙方日後可以緊密合作。」

Jacob Kohnstamm
荷蘭資料保障局
2008年9月

「在全球化的年代，要保障人們的個人資料免受資訊科技及資料大量流轉所造成的傷害，世界各地的私隱專員的合作變得十分重要。

專員互相分享行事方式，提高了我們的能力，可以更有效地處理有關國際資料移轉的投訴。我們亦可以交換意見，就流行的私隱議題達成共識。私隱議題是隨著科技的發展而不斷轉變，並對日益增加的人口起著重大的影響。自國際資料保障及私隱專員研討會成立以來，我們很高興香港每年都參與其中。目前，法國、荷蘭及香港的私隱專員在國際研討會中成立了評審委員會，因而建立了特別的工作關係。

正如每個擁有資料保障法例的國家一樣，香港的私隱專員有責任在年報中報告其工作情況，保持其透明度，這是獨立性的基本保證，是每個私隱專員的職責之一。要在社會利益與商業利益之間取得平衡，有時是十分困難的。每年，我們都很高興閱讀到香港私隱專員的年報。謹祝吳斌先生工作順利，彼此合作愉快。」

Alex TÜRK
法國資料保障機構主席
資料保障機構(按歐盟法例成立)歐洲小組主席
法語「資料保障機構協會」秘書長
2008年9月

「人們對妥善保障個人資料及私隱的需要從未如此多。廉宜科技的急速發展、高調宣揚的錯誤及醜聞，以及熱誠投入的專員所發揮的影響，令到資料保障真正成為主流議題。人們現在都知道，公眾、傳媒及政治家的關注會令做錯事的聲譽和監管風險倍增。此外，全球化的進程亦令資料保障成為國際議題。本人於2008年2月與加拿大卑斯省專員 David Loukidelis 訪問香港，讓本人體會到我們的取態是何等近似。特別是英國與香港，兩者的取態有很多相同之處。彼此在這次訪問中交流了很多有關執法策略及手法的資訊，實在獲益不少。」

Richard Thomas
資訊專員
英國資訊專員公署
2008年9月

「香港於 1996 年實施的《個人資料(私隱)條例》。是繼新西蘭《1993 年私隱法令》之後，第二條在歐洲以外施行的私隱法例，範圍涵蓋公私營機構。這兩條法例均以公平資訊實務的國際認可標準為本，因此兩者非常近似。

多年來，兩地的私隱專員公署建立了特殊的關係，彼此獲益良多。雙方在多項活動上緊密合作，成效卓越，例如亞太區私隱關注運動，以及在國際私隱專員研討會上就國際私隱議題發表亞太區的意見。本人深信這個持久的關係可以提高區內以至區外的個人資料的保障。」

Marie Shroff
新西蘭私隱專員

2008 年 9 月

「本人是以亞太經合組織資料私隱分組主席的身份致函閣下。本人自 2007 年 1 月擔任分組主席以來，承蒙閣下和貴署積極參與分組的工作，謹此致謝。

閣下當然知道，資料私隱分組成立於 2002 年，隸屬電子商貿督導小組。分組的職責是關注亞太區電子商貿發展方面的私隱議題。亞太經合組織的成員經濟區承認電子商貿潛力龐大，可增加商機、減低成本、提高效率、改善生活質素，以及促進更多小型企業參與環球商貿。各經濟區亦認為有需要制定機制，讓資料在區內移轉，為顧客、商業及政府帶來裨益。為此，分組制定了亞太經合組織保障私隱機制，由亞太經合組織各部長核准，並於 2004 年由亞太經合組織各領袖確認。

分組目前致力落實亞太經合組織資料私隱路向計劃，該計劃是由亞太經合組織各部長於 2007 年核准的。資料私隱路向計劃旨在制定一個系統，讓所有成員經濟區選擇參與，保障在區內跨境流通的個人資料。分組已針對建議系統中互不相連的元素，定立一系列的路向計劃。自資料私隱路向計劃於 2007 年由亞太經合組織各部長核准後，中國香港一直參與其中。

貴署的積極參與，為分組工作的成功作出重要貢獻。除了一直參與分組的工作外，貴署還參與資料私隱路向計劃的小組，定期透過電郵及電話舉行會議，以及參與分組成員每月舉行的電話會議。貴署亦曾參與制定及評論政策文件，這有助確保這些政策文件兼容亞太經合組織各經濟區的不同取向。

本人尤其重視閣下個人對分組活動的參與。按本人觀察，閣下領導貴署的工作，並把閣下在亞洲區擔任私隱規管者的經驗帶給分組。在這方面，閣下一直清楚界定參與的立場，表明閣下是以獨立規管者的身份參與，而不是代表中國香港政府發言。

分組在 2010 年的鴻圖大計，需要所有經驗豐富的成員繼續積極參與。本人希望閣下會繼續參與分組的工作。」

Colin Minihan
亞太經合組織私隱分組主席
私隱及資訊自由政策部高級顧問

2009 年 11 月 4 日

第 9 章：專員善用資源

專員於執行各種職能時，謹守善用公帑、審慎理財的原則。在上任後發覺受監管事項在社會演變過程中不斷增長，而資源則長期處於緊絀情況，有別於其他不受同樣環境因素影響的公營機構，專員須透過不用渠道，除了在理財方面不墨守成規，亦採取更多的節省措施，以期有效執行其職能，以下為一些例子：

1.	2006 年初公署在會展廣場的辦事處租約期滿，業主提出的新租金大幅提升至月租 \$414,565，專員因此決定另覓租金較便宜的地方，由會展廣場遷往現址，若與續約租金比較，租金開支頭三年共節省約七百五十多萬。
2.	公署由 2003 至 2005 年因應社會經濟狀況，除跟隨政府的減薪措施之外，並凍結員工的每年增薪點，以更有效節省資源。
3.	公署在與原本享有較高額約滿酬金的職員續約時，逐步降低其約滿酬金的比率至與其他新入職職員的聘用條件看齊，公署因此節省了約滿酬金的開支。
4.	在過去一年，取消一些員工原先享有的以薪酬支付的加班服務，改以假期支付，專員因此在部份時候沒有司機及汽車。
5.	專員在 2005 年上任後，小心衡量各海外私隱會議的代表性及影響力，選擇性地出席當中三項必須參與的國際會議。外訪次數由此大大減少。有關開支由最高峰期的 \$578,960 (2001/02 年度)，大幅下降至 2008/09 年度的 \$144,000 的新低。
6.	專員上任後制訂內部指引，規定公幹所得的飛行哩數全歸公署所有，積分換取免費機票供專員及員工公幹之用，省回機票費用。此外，專員亦會在非長途的旅程，自動降級乘搭經濟客位節省開支。(按：專員職級所有旅程可乘搭商務客位)。
7.	專員上任後檢討並修訂海外公幹指引，職員外訪時一律入住酒店標準房間，專員亦一樣，並無優待。

8.	節省公署在款待方面的開支，專員在 2005 年上任前每年平均開支為\$72,500，專員上任後每年平均開支為\$24,750。公署款待費用的開支最高峰時為\$127,915(2001/02 年度)，在 2008/09 年度減到新低點\$16,788。而專員在此方面向各持份者及對社會上有影響力人士進行的推廣和游說工作，多自資支付，絕大部份都沒有向公署申請索回。
9.	公署的員工福利金用公帑設立於 2002/03 年度，每年平均開支為 \$ 37,200。專員上任後立即撥亂反正，廢除福利金，更嚴禁以公帑支付告別聚餐，寧願私人支付大部份過往由員工福利金支付的項目。
10.	為節省開支，專員在上任後剔除自己和二名首長級員工每年身體檢查的津貼費用。
11.	專員私人自願資助員工打流感針。
12.	為節省培訓開支，專員邀請本地及海外嘉賓義務向員工提供培訓；所有培訓均在公署舉行，省卻出外租場費用。
13.	取消公署內首長級的員工原可享用的免費車位。
14.	專員為把聘用律師事務所處理訴訟案件的費用降至最低，曾經成功說服一些律師事務所大幅減收應收的法律服務費。
15.	專員在 2008 年邀請四位專家義務協助視察醫院管理局病人資料系統，省卻顧問費用。
16.	為減少印刷及郵費開支及響應環保，鼓勵公眾人士在公署網站瀏覽刊物，並定期檢討出版刊物的印刷數目。
17.	<p>在舉辦向特定行業進行的推廣活動時，與合作伙伴攤分宣傳開支，例如：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 「地產代理業保障私隱活動」：地產代理監管局負責活動一半開支約 5 萬元。 ● 「關懷病人 保障個人資料」：醫院管理局負責活動一半開支約 10 萬元。
18.	充分利用免費或廉租場地，例如公署會議室、香港青年協會多功能廳、灣仔溫莎公爵社會服務大廈演講室、專員母校香港華仁書院禮堂等。

19.	控制舉行國際論壇的費用支出，例如在過去 3 年舉辦的 3 次論壇： (i)在 2006 年舉辦第二十六屆亞太區私隱機構論壇；(ii)在 2008 年邀請英國資訊專員及加拿大卑斯省資訊及私隱專員出席的公開論壇，及(iii)在 2009 年舉辦第三十一屆亞太區私隱機構論壇，出席人數平均每次均超過 200 人，籌備費用控制在二萬多至五萬多元之間。
20.	專員為節省經費，轉聘另一著名獨立會計師事務所為公署核數，以顯著較低的費用提供同樣高質素的服務。
21.	為提升員工士氣，專員在 2006 年起自資設立『我最樂意共事的伙伴』獎項，每年由員工投票選舉產生。

私隱專員吳斌的前瞻

前瞻

作為負責任的規管個人資料私隱的唯一法定機構，我必須時刻就社會發生的重大影響個人資料私隱問題的事件，作出適當回應，以期保障個人資料私隱，同時提升公私營機構的保障私隱的管治文化，達致和諧社會的目的，讓資訊在自由但受保護的領域內流通。

因此，我必須妥善地運用策略與資源，集中處理科技對影響個人資料私隱帶來的問題和致力教育以提升保障個人資料私隱的意識。

策略

我認為有效執行專員的規管工作，敦促機構提高處理個人資料的政策透明度，及須就其行事方式承擔法例上的責任，至為重要。在這電子世紀，日新月異及普及化的科技令個人資料可瞬間被大量收集、儲存及發放，不當或不小心的處理可以導致大量的資料外洩，令當事人蒙受重大的損失，例如身份在不知情的情況下被盜竊或敏感性高的個人資料於網上被肆意搜尋和發放等。大眾對其個人資料是否得到適當的保障提高了關注及警覺性，自然地提升了對公署應發揮的保障私隱的功能的期望；觀乎公署過往13年的規管經驗及見證科技近年的高速發展，香港在保障個人資料私隱工作上正面臨前所未有的挑戰，因此我覺得必須：

- (i) 加強推廣的工作，擴闊接觸點，緊貼時代脈搏，提高市民大眾處身科技世紀的保障個人資料意識；持續進行不同形式的推廣活動，以發揮推廣者的角色；
- (ii) 在教育方面，朝著雙向而深層次的發展進程，透過不同的教育活動，就條例的一般或就針對個別行為的適用性，借時事課題加強資料當事人及機構資料使用者的理解，將更多的資源投放於教育年輕一代對個人資料私隱的保護意識與及和學校合作教導青少年如何在網上活動時保障自己、家人及朋友的個人資料的私隱；

- (iii) 為充份發揮指導者的角色，專員應具有充足資源對機構資料使用者作出更廣泛的指導，透過商議、守則及指引的發出、向機構資料使用者提供指導，協助它們遵守條例的規定；
- (iv) 加強主動循查的行動，盡法防止違反私隱條例的行為發生；此外，透過多些個人資料系統的視察，專員可提供建議，讓資料使用者採取良好的行事方式，加強其保障資料的意識，防患於未然；於處理投訴方面，由於數字並非專員所能控制，處理投訴的政策必須清晰向公眾交代，在符合法例的精神及資源的有效運用兩者之間，達到平衡。
- (v) 在執法的過程，堅守公平公正的原則行事，情理法三者並重；
- (vi) 確保條例的適時修訂，令香港市民的個人資料私隱在電子世代得到適當的有效保障；
- (vii) 讓公署在國際間的地位被持續認同及享高度評價，令香港在國際間保持其優勢位置，增強海外對香港保障人權及電子商貿的信心。

重大及延續性的工作項目

任何工作計劃，必須保持合理的彈性，讓我能評估事件的緩急輕重，以作出適當的調節，這點是十分重要的。面對當前的環境，我預期公署未來的工作會包括以下延續性的重要項目：

- (i) 協助政府完成條例的修定和立法程序(約兩年)；
- (ii) 為政府要推行的電子病歷計劃進行(1)個人資料私隱影響評估及(2)私隱循規審核的工作(按政府現時的估計約五年)；及
- (iii) 於未來兩年推行資料使用者登記冊。

天時、地利、人和

我認為公署的成功因素有賴下列各種條件的配合：

專員的獨立地位

條例賦予專員獨立身份、不從屬於政府架構之內，這是有效規管的基石，因為政府各機構及部門如同其他的資料使用者一樣，均受到條例的管限。獨立運作的專員可以公平、公正、不偏不倚及無懼的態度就所有對個人資料私隱有重大影響的問題及事項，行使其監管的職能，保障個人資料私隱。在國際間存有保障私隱法規的地方，均普遍認同專員應保持獨立性，才能有效地行使其職能。這樣，專員的工作可以更有說服力及更容易獲得公眾的理解。

足夠的人力資源

隨着科技發展、人們廣泛認受及使用以電子媒體進行各式各樣的活動，促進了商業活動的多元化，政府和各大機構亦透過電子環境不斷推陳出新的項目以提供高效的公眾服務。面對社會的變更，公署必須作出適當的配合，進行更多的教育、指導及規管的工作以確保個人資料的合法運用。公署現時獲得的資源與達致更有效及全面發揮其規管職能的目標存有一定的距離，因此我在履行專員的職能時如何使用有限資源，實花盡心思，難以滿足各界的期望。

整體而言，公署只有約 30 名職員專責處理保障全港 700 萬市民的個人資料私隱權利，這顯然不太理想。政府對公署的撥款必須作出基本的全面檢討，因應社會環境及專員規管職能的有效發揮，作出合理的增加。足夠的資源及持續發展的空間有助鞏固公署員工的歸屬感，減低流失率之餘，有助培植有能力及豐厚經驗的團隊，更有效地替市民服務。

永久性的辦事處

公署目前只能透過租用商業樓宇，作為營運地方，沒法避免因為市場租金的波動，在租約期滿需要另覓租金較便宜的辦公室，這不單對因搬遷及裝修所花的費用對資源造成壓力，亦對市民帶來不便。政府若能為公署此類的法定機構提供長遠及穩定的營運地方，定能保證機構的持續發展及資源的有效運用，使他們不受商業活動的影響。

加強條例的規管效能

我期望透過目前由政制及內地事務局進行的條例檢討工作，政府會加快修例的步伐，更新在 15 年前構思的條例，讓市民的個人資料私隱得到更適切的保障，使專員能更有效發揮其職能。

保持香港在國際私隱保障區的合作的優勢及競爭力

在全球一體化及個人資料的無疆界傳輸的大趨勢下，專員必須關注到國際間就個人資料私隱保障的發展、作出適當的反應及提供指引，讓資料使用者的行事方式遵從條例的要求，為資料當事人提供足夠的保障，因此專員與其他私隱保障區保持緊密的協作至為重要。

最後亦是最重要的，我和公署的所有職員除盡力外，亦須盡心為市民服務，保護個人資料私隱這重要人權，讓個人資料在 21 世紀的商業活動中自由流通。

吳斌
個人資料私隱專員
2009 年 12 月

全文完