



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

間接收集個人資料中的資訊權問題

一、引言

在第 8/2005 號法律（《個人資料保護法》）中，對資料當事人權利的保護作出了明確規定，主要包括資訊權、查閱權及更正權。其中，當事人的資訊權的實現，是確保其他權利實現的基礎。為實現當事人這一權利，在直接收集或間接收集當事人資料的情況，法規對“負責處理個人資料的實體”有不同的要求，在實務工作中也會遇到不同的問題。

有見於此，本辦公室作出本意見書，主要針對間接收集個人資料時，處理個人資料實體如何確保當事人資訊權的實現作出分析，供社會各界參照。

首先，我們需要重申的是，《個人資料保護法》建立的是一套個人資料處理和保護的制度。個人資料保護在世界上已經實施超過三十年，相關制度在多個國家有多年的成功實踐經驗。在“個人資料處理”制度的建立上，法律制度已經充分考慮到資料當事人權利和“負責處理個人資料的實體”的正當利益的平衡。只要正確理解法律的精神，機構就可以以合理的成本，履行保護個人資料的法律責任。

如上所述，個人資料的收集方式一般有直接收集和間接收集兩種。《個人資料保護法》第十條第一款規定，“負責處理個人資料的實體”在向“資料當事人”收集個人資料時，應該提供一系列的資訊。這是指，如屬直接收集的情況，收集時就須確保當事人資訊權的實現。

而同條第三款則對間接收集時當事人資訊權的實現作了規定：“當資料並非向資料當事人收集時，負責處理個人資料的實體或其代表，在對資料進行登記時，應向當事人提供第一款規定的資訊，但當事人已知悉者除外；或當規定需將資料向第三人通告時，應最遲在第一次通告前，向當事人提供第一款規定的資訊。”這就是對機構在間接收集個人資料時，保障資料當事人資訊權的要求。

誠然，在直接收集個人資料時，向資料當事人提供資訊比較容易操作，成本也相對低廉。一般情況下，機構應制定《收集個人資料聲明》，在向當事人收集時（包括當面或通過信件、電信等方式）以不同的方式將有關內容告知當事人。

另外，必須清楚指出，向當事人的受託人或代理人收集個人資料，應視為向當事人直接收集個人資料，而不是通過他人間接收集個人資料。在此時向該受託人或代理人提供資訊，已經等同向資料當事人提供資訊。而有關委託或代理的方



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

式，如沒有特別法律規定，可由負責處理個人資料的實體決定是否接受。

但是，在間接收集個人資料時，因為機構和當事人在機構收集個人資料前並沒有直接接觸（包括書面文件來往接觸），如機構要向當事人提供資訊，就意味著機構必須主動與當事人接觸，從而導致有一定的操作成本，並引申出操作中需注意的法律問題。即使如此，機構也須依法履行其義務。

二．間接收集個人資料時確保當事人資訊權要考慮的主要因素

（一）機構的身份

處理個人資料的資訊是由“負責處理個人資料的實體”向資料當事人提供的。因此，機構在處理個人資料時，應該確認自己的身份是“負責處理個人資料的實體”還是“次合同人”。

“負責處理個人資料的實體”的特徵是對個人資料處理的目的和方法是有決定權的，而“次合同人”則是受其他機構的委託處理個人資料，其特徵是對個人資料處理的目的和方法沒有決定權。

例 1：

A 集團公司旗下有一間附屬的 B 公司。因為管理需要，B 公司除自行處理員工資料外，也須將所有員工的資料轉交 A 集團公司。A 集團公司因而通過 B 公司間接收集了 B 公司員工的個人資料。A 集團公司在收到有關個人資料後，會根據 A 集團公司本身制定的“集團內員工的個人資料處理政策”處理相關個人資料，有決定權，屬於“負責處理個人資料的實體”。

B 公司內有大量客戶的購貨登記表。因應科技的發展，為方便儲存，B 公司決定將現存的“客戶購貨登記表”掃描成圖片檔。B 公司將有關工作外判予 C 資訊科技公司。C 資訊科技公司對於 B 公司交來的“客戶購貨登記表”進行處理，是受 B 公司的委託及按其要求進行，本身沒有個人資料處理的決定權，屬於“次合同人”。

如上所述，根據法律規定，應由“負責處理個人資料的實體”而非“次合



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

同人”履行保障資料當事人“資訊權”的責任。因此，如機構屬於“次合同人”，就不需要考慮向資料當事人提供資訊的問題。如有當事人查詢，可請其向“負責處理個人資料的實體”了解。當然，不排除“負責處理個人資料的實體”把提供資訊的工作也外判予“次合同人”的可能性。在此情況下，則該“次合同人”有義務根據與“負責處理個人資料的實體”簽訂的合約等，代表“負責處理個人資料的實體”向當事人提供資訊。

(二) 當事人是否已經知悉

根據法律規定，如當事人已經知悉相關資訊，“負責處理個人資料的實體”可以不必再將有關資訊通知資料當事人。這是一個重要的法律規定，既能保障當事人的權利，亦為“負責處理個人資料的實體”節省了行政成本，在實務上的操作性強，相當適合現時大部份機構，特別是工商業機構的實務工作。

例 2：

E 公司從事保險業務。F 公司向 E 公司購買一項勞工保險，並為此而將員工的個人資料交予 E 公司。因此，E 公司間接地通過 F 公司收集了該公司員工的個人資料，負有履行保障資料當事人“資訊權”的責任。

在 E 公司和 F 公司簽訂的合同中，F 公司保證在將員工個人資料轉交 E 公司前，已經將有關的一系列資訊提供予員工。因此，在當事人（員工）已經知悉相關資訊的情況下，E 公司無須再專門聯絡各當事人重複提供資訊。

這個例子，是目前的社會運作中常見的。間接收集個人資料的“負責處理個人資料的實體”（E 公司）利用“資料來源方”（F 公司）向當事人直接收集的便利，在收集個人資料前由 F 公司先向當事人提供了資訊。那麼，基於“當事人已經知悉”對資料當事人的“資訊權”已有足夠保障，“負責處理個人資料的實體”（E 公司）不需要再付出額外的行政成本重複向當事人提供資訊。

不過，推定“當事人已經知悉”，也需留意相關的法律責任。因為“負責處理個人資料的實體”實際上沒有和當事人接觸，“當事人已經知悉”這個很大程度上是一個推斷，比較依賴“資料來源方”之前的作為。因此，為確實履行法律義務，保障資料當事人的權利，也為減低自身的風險，“負責處理個人資料的實



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

體”一般會向“資料來源方”確認“當事人已經知悉”的情況。一般情況下，兩者之間簽署合同，要求“資料來源方”作出書面聲明或保證等，是日常操作中比較常見的做法。

即使如此，“負責處理個人資料的實體”也有義務認真考慮自己處理的個人資料的性質。假如有關處理的確可能對當事人造成比較大的風險，“負責處理個人資料的實體”認為依賴“資料來源方”之前的作為風險過高，則即使推定“當事人已經知悉”，自己再重複向當事人提供一次資訊，也不失為一個減低自身風險的做法。

(三) 如何提供資訊

1. 交由“資料來源方”間接提供資訊

在日常操作中常見的低成本做法，是在向“資料來源方”間接收集個人資料時，委託或要求“資料來源方”向當事人提供資訊。需強調的是，雖然仍然是由“資料來源方”向當事人提供資訊，但這是在“負責處理個人資料的實體”收集個人資料後發生的。

例 3-1：

G 部門向市民提供某項服務，服務申請必須是以家團為單位提出，但只需要由家團代表親身到 G 部門辦理手續，申請表也只需要家團代表一人簽名。

市民甲到 G 部門辦理手續時，填寫了申請表並交了一些個人資料，包括其家團成員（父親乙，母親丙）的個人資料，G 部門會將甲乙丙三人的資料登記為申請家團的成員。實務上，要求甲保證乙和丙在之前已經知悉甲會將其個人資料交予 G 部門是一個不切實的做法，因此，不宜推斷乙和丙是“已經知悉”而不再向其提供資訊。同時，此個案中 G 部門處理申請人個人資料的情況比較複雜，乙和丙需要知道更多的資訊。因此，G 部門決定向乙和丙提供資訊。

G 部門就申請該項服務制定了《收集個人資料聲明》，並向所有申請人派發。考慮到有關服務申請的資料處理涉及的風險不高，且對當事人的影響也不大，為提高工作效率，G 部門選擇了通過甲間接向乙和丙提供資訊的方式。甲在交申請表時收取了一份《收集個人資料聲明》文本，並簽署了一份聲明，承諾會隨即將《收集個人資料聲明》轉交予乙和丙知悉。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

在這個例子中，“負責處理個人資料的實體”（G 部門）利用“資料來源方”甲和當事人乙和丙直接接觸的便利，在收集個人資料後由甲向當事人乙和丙提供資訊。

同樣地，如前所述，“負責處理個人資料的實體”也需留意法律責任。除之前提及的兩機構之間訂立合同條款，要求“資料來源方”書面聲明或保證等比較常見的做法外，“負責處理個人資料的實體”也可以要求當事人簽署回條等方式確保“資料來源方”已經向其提供資訊，保障自身的利益。

2. 自行直接提供資訊

正如之前所述，推定“當事人已經知悉”或交由“資料來源方”向當事人提供資訊是比較經濟有效的做法，但也存在一定的風險，或未必適合某些機構或某些類型的個人資料處理。因此，“負責處理個人資料的實體”有時也需要直接向當事人提供資訊。

向資料當事人提供資訊的方式根據具體情況而定，一般與“直接收集個人資料”時的做法大同小異。最主要的區別是，在間接收集的情況下，“負責處理個人資料的實體”在接觸當事人前，已經收集了其個人資料，因而當事人對“負責處理個人資料的實體”如何取得其個人資料及與處理這些資料的情況會有質疑。根據“查閱權”的規定，當事人可以向“負責處理個人資料的實體”查問資料的來源，故本辦公室認為，“負責處理個人資料的實體”在接觸當事人前先做好回答當事人相關查詢的準備工作，例如，制作《收集個人資料聲明》。

3. 提供資訊的時間

向當事人提供資訊的時間是確保其權利得到實現的重要環節，根據《個人資料保護法》第十條第三款的規定，“負責處理個人資料的實體”有兩個提供資訊的時間點可以選擇：

- (1) 在對資料進行登記時；或
- (2) 如需將資料向第三人通告，最遲在第一次通告前。

這一規定，為“負責處理個人資料的實體”提供了一定的彈性。按照一般的



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

理解，“在對資料進行登記時”通知資料當事人，是一個有效保障當事人權利及機構利益的做法，相信大部份機構也會選擇此方式，因為這個時間點比較容易掌握及操作，機構的操作成本一般來說比較低廉。

但是，不得不承認，有些機構，包括一些工商業機構的運作，未必能夠做到“在對資料進行登記時”就向資料當事人提供資訊，尤其是一些涉及大量個人資料處理的情況。法律因此作出彈性規定，即如果可以預見“會將資料向第三人通告”，則向當事人提供資訊的時間不得遲於“第一次通告”這一時間點。也即是說，在間接收集個人資料後，在“將資料向第三人通告”前，“負責處理個人資料的實體”對有關個人資料進行處理，即使尚沒有向資料當事人提供資訊，也不視為違反“資訊權”的規定。

當然，法律作出的彈性規定，是爲了在保障資料當事人權利和“負責處理個人資料的實體”的合法利益之間取得平衡，這不意味著“負責處理個人資料的實體”可以利用此彈性侵犯資料當事人權利。如“負責處理個人資料的實體”刻意規避法律，不向資料當事人提供資訊，使當事人的權利受到侵犯，即使其可以根據上述的彈性規定爭辯並不違反“資訊權”的規定，也有能違反個人資料處理的原則（《個人資料保護法》第五條），例如，“善意原則”等。根據《個人資料保護法》第三十三條的規定，違反個人資料處理原則的行為和侵犯當事人“資訊權”的行為一樣可以構成違法行為，可科處最高澳門幣四萬元的罰款。

4. 登記和收集的區別

從上述對於時間點的分析，我們可以看到，法律提供的時間點是在“在對資料進行登記時”，而不是“收集資料時”。雖然大部份情況下這兩個時間應該是一致的，但有時也會不同，而法律作出彈性規定，是爲了在保障資料當事人權利和“負責處理個人資料的實體”的合法利益之間取得平衡。

例 3-2：

以上述例 3-1 繼續討論。

爲爭取能成功申請某服務，甲除了按規定遞交自己及家團成員（父母乙和丙）的個人資料外，還特別寫了一封申請信予 G 部門領導，內容介紹了自己過去的一段經歷，包括他和已經離婚多年的前妻丁以及已經成年的兒子戊的關



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

係，丁和戊的姓名、地址及電話等。

在此申請的處理中，有關資料是否屬於丁和戊的個人資料，可能還涉及一系列深入的分析，在此不詳述，但以此為丁和戊的個人資料來作討論。因此，G 部門間接收集了丁和戊的個人資料，即使可能是 G 部門不希望收到以及沒有作出使用的。

因為丁和戊不是甲的家團成員，根據有關的規定，甲的陳述實際上對其申請也沒有影響，故 G 部門不會將丁和戊登記為申請家團的成員，也不打算特別記錄丁和戊的情況，只將甲的申請信存檔。

鑒於 G 部門沒有登記丁和戊的個人資料，故沒有向丁和戊提供資訊以履行法定義務。

兩年後，甲因病去世，有一批遺產須作處理。G 部門工作人員利用甲在申請信曾提供的兒子戊的資料聯絡戊，以協處理甲的遺產及其他家庭事宜。這時，G 部門將戊的資料以相關關係人的性質登記在甲的檔案中，並向戊提供了相關資訊以履行法定義務。

在這個例子中，如不涉及丁和戊的個人資料，G 部門當然沒有需要向丁和戊提供資訊。但即使涉及丁和戊的個人資料，G 部門在收集了之後，只要其並沒有對其進行登記然後進行使用，G 部門也不需要向其提供資訊。我們可以看到，根據對第十條第三款的規定的理解，彈性的規定，是以務實的方式保障了“負責處理個人資料的實體”的合法利益，及法律規定的可操作性。當然，如前所述，《個人資料保護法》內尚有其他條文，保障資料當事人的權利免受侵犯。

(四) 豁免向當事人提供資訊的情況

根據《個人資料保護法》第十條第五、六款的規定，在一些例外情況下，可以免除“負責處理個人資料的實體”履行提供資訊的義務。如果屬於下列豁免範圍，無論是直接或間接收集個人資料，都可以不必向當事人提供相關資訊：

- (1) 專為新聞、藝術或文學表達目的而對資料的處理；
- (2) 經法律規定免除“負責處理個人資料的實體”履行提供資訊的義務；
- (3) 基於安全、預防犯罪或刑事偵查的理由；
- (4) 不可能告知資料當事人或作出告知的成本過高（尤其是當以統計、歷史



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

- 或科學研究為目的處理資料時)；
(5) 法律或行政法規明確規定了資料的登記或公開。

法律規定，在上述最後兩種情況，雖然無須向當事人提供資訊，但無論是否涉及自動化處理個人資料，都必須按《個人資料保護法》第二十三條規定通知本辦公室。

例 4：

H 中心為一個從事學術研究的機構。

H 中心現正進行一項有關澳門某項慈善公益步行活動發展情況的研究。為此，該中心收集了近年市民參與該活動的資料，除了一些統計數據外，也包括不少市民參與該活動的記錄，如相片及錄影等。因這些資料中的不少人是可以清晰辨認，故其處理屬於個人資料的處理。

但是，根據現實情況，H 中心無法知悉相關相片及錄影中絕大部份涉及人士的真實身份，也沒有其聯絡方式。因此，該情況屬於“不可能告知資料當事人”，H 中心可以適用豁免，無須向當事人提供資訊。但是，H 中心必須按《個人資料保護法》規定通知本辦公室。

需要強調的是，上述第(4)點的豁免中，清楚指出，處理資料的目的是“統計、歷史或科學研究”的情況可因“不可能告知資料當事人或作出告知的成本過高”而得到豁免，其他情況下，如要引用此豁免，則必須有充足的理由說明。這是表明立法者在保留彈性以保障“負責處理個人資料的實體”的合法利益的同時，不希望“負責處理個人資料的實體”濫用此豁免使當事人權利受損。而且，法律也強制適用此豁免的機構必須通知本辦公室，以便當事人可以通過資料處理的公開了解到處理的情況，而必要時本辦公室也可以介入，以保障當事人權利。

另外，上述第(5)點的豁免中，“法律或行政法規明確規定了資料的登記或公開”是指資料的來源是一些公開的資料，而此等資料的登記或公開是由法律或行政法規明確規定了的。例如：刊登在《政府公報》內的資料，物業登記的資料。如有機構欲利用此等資料作其他有別於資料公開的目的之用途，也屬於間接收集個人資料，雖可以適用豁免而無須向當事人提供資訊，也必須按《個人資料保護法》的規定通知本辦公室。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

三、結論

無論是直接或間接收集個人資料，都須依法確保當事人的“資訊權”，在法律允許的範圍內，“負責處理個人資料的實體”可以採取有效的，且行政成本較低的方法履行法定的義務，使相關的個人資料處理在法律的保護下得以順利進行。

個人資料保護辦公室

2010年8月