



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

意見書

第 06/P/2009/GPDP 號

節錄

事由：關於澳門電訊有限公司將固定電話用戶之登記資料公開刊登在“澳門住宅電話簿”的問題

本辦公室早前收到市民投訴，指澳門電訊有限公司（以下簡稱“澳門電訊”）在沒有徵得固定電話用戶同意的情況下，將其登記資料（包括姓名、電話號碼及地址）刊登在“澳門住宅電話簿”（下稱“電話簿”）予公眾取閱，涉嫌違反第 8/2005 號法律（《個人資料保護法》）之相關規定，基此，本辦公室就此立案跟進，考慮到社會及傳媒對上述問題的關注，故向市民公開本辦公室對處理上述問題所作的意見書摘要。

一、 《個人資料保護法》的適用

“澳門電訊”發行的“電話簿”中載有本澳固定電話用戶的姓名、電話號碼及地址資料，此等資料均屬可確定用戶身份有關的個人資料，故根據第 8/2005 號法律（《個人資料保護法》）第 4 條第 1 款(一)項及第 3 條第 1 款的規定，有關資料的處理須受《個人資料保護法》規範。

二、 處理個人資料的正當性

按照《個人資料保護法》第 6 條之規定：“個人資料的處理僅得在資料當事人明確同意或在以下必要的情況下方可進行：（一）執行資料當事人作為合同一方的合同，或應當事人要求執行訂立合同或法律行為意思表示的預先措施；（二）負責處理個人資料的實體須履行法定義務……（四）負責處理個人資料的實體或被告知資料的第三人在執行一具公共利益的任務，或者在行使公共當局權力……”。換言之，“澳門電訊”發行載有用戶個人資料的“電話簿”，須符合上述規定方具有正當性。



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

根據於 1979 年生效的 9 月 22 日第 27-A/79/M 號法令（前郵電司組織法）第 1 條之規定，本澳的公共郵政及公共電信服務由前郵電司負責¹。該法令第 156 條第 4 款 f) 項規定，在前郵電司行政委員會之建議下，前總督得設立福利部門，而該部門擁有本身之預算，其收入組成部分的其中一項為：倘由前郵電司負責印製“電話簿”時，收入來自於任何性質商業廣告之收入；但如“電話簿”是由私人負責印製，則收入來自於有關判給²。其後，前郵電司與“澳門電訊”於 1981 年簽署有關《澳門公共電訊服務特許合同》（Escritura de contrato de concessão do Serviço de Telecomunicações de Macau，以下簡稱《特許合同》），當中第 45 條第 2 款及附件第 VI 部分第 1 條 f) 項規定，“澳門電訊”需承擔由前郵電司簽署的待決合同中有關“電話簿”及“黃頁”（“Lista telefónica” e “Páginas Amarelas”）的財政責任³。

由此可見，前郵電司早於 1981 年已將有關公共電信的特許經營業務判給“澳門電訊”，在相關《特許合同》中已訂明“澳門電訊”需承擔制作“電話簿”及“黃頁”的財政責任。雖然《特許合同》第 2 條規定了有關特許經營業務的批給經營期限自 1981 年開始，2001 年 12 月 31 日結束，但在 1999 年 12 月 10 日澳門政府與“澳門電訊”重新修訂了《澳門公共電訊服務特許合同》（以下簡稱《新特許合同》），當中第 53 條訂明，“……對現在所修改之契約的其餘條款，維持不變”。而第 2 條亦指出《新特許合同》的特許經營期限直至 2011 年 12 月 31 日結束。換言之，在《新特許合同》的批給期限屆滿前，“澳門電訊”仍須承擔制作本澳的“電話簿”及“黃頁”之財政責任。

從上述可見，“澳門電訊”自 1981 年獲批給特許經營本澳的公共電訊服務，直至《新特許合同》於 2011 年 12 月 31 日批給期限結束前，有責任發行“電話簿”及“黃頁”。

事實上，由電訊供應商負責發行“電話簿”是國際上的一貫做法。以葡萄牙及鄰近的香港特別行政區為例，葡萄牙第 240/97 號法令第 1 條核准的附件——固定電話服務的經營規章（Regulamento de Exploração do Serviço Fixo de Telefone）中第 38 及 39 條已明確規定，電訊供應商有責任透過設定簡單的密碼，向使用者公開提供有關固定電話用戶登記資料的資訊服務，但必須徵得固定電話用戶的同意及遵守保護個人資料及私人生活法律之相關規定。如果用戶明確要求電訊供應商

¹ 原文為：“O public de correios, telégrafos e telephones no território de Macau é desempenhado pelos Serviços de Correios e Telecomunicações, os quais manterão a abreviatura de CTT, ocupando-se de: b) Telecomunicações……”。

² 原文為：“4. Os Serviços Sociais terão um orçamento próprio, cujas receitas serão constituídas: f) Pelas importâncias provenientes da publicidade comercial nas listas telefónicas ou de qualquer outra natureza, quando editadas pelos CTT, ou pela receita proveniente da adjudicação das mesmas, quando editadas por particulares;”。

³ 原文為“Contratos pendentes, assinados pelos CTT para os quais as Telecomunicações de Macau assumem responsabilidade financeira...f) Lista telefónica e 《Páginas Amarelas》。”。



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

就其電話號碼、住址，又或同時對該兩項資料作保密處理，則電訊供應商不應將有關資料載於電話簿上，且用戶無需為此承擔任何附加條件。此外，應透過出版及派發上述電話簿（包括文本或電子方式），定期及免費向使用者提供相關資訊，並適當進行資料更新，而電話簿所載的內容包括：名字、住址和用戶的電話號碼等。⁴

另外，香港《電訊條例》第2條規定，電訊供應商需提供的基本服務包括發行電話號碼索引列表（俗稱“電話簿”）。且香港政府⁵於2002年亦公佈了“固定及流動電訊服務營辦商保障顧客資料的實務守則”，當中明確訂明“固定電訊網絡服務的服務營辦商須就所有客戶的電話號碼提供電話簿服務，除非有關客戶已申請電話簿除名服務。服務營辦商應為電話查詢服務員制定清晰的營運指引，讓他們回應查詢有關申請電話簿除名服務的顧客的資料時有所依循，確保不會洩露該等客戶的資料”。同樣地，其他國家如美國⁶、加拿大⁷、澳洲⁸、紐西蘭⁹、西班牙¹⁰等，亦有專門設置電話簿查詢的服務。

由此可見，國際上對於透過文本或電子方式編製及發行“電話簿”，視為電訊供應商應有的義務，且屬於一項便民措施，存有一定的普遍性及認受性。

此外，根據“澳門電訊”的覆函所指，自1981年與前郵電司簽署《特許合同》後，已開始在固定電話服務的申請表（“Application Form for Fixed Telephone Line”）中載明“Telephone Calling Features (applicable to normal telephone)”欄目，目的是讓用戶在該表格上註明是否願意將其電話號碼作保密（Confidential）處理。而且，“澳門電訊”又表示，“當有客戶申請服務時，前線員工會作出解釋，

⁴ 葡國第240/97號法令第38條規定：“1 —O operador é obrigado a prestar aos utilizadores serviços informativos, através de códigos abreviados, envolvendo a divulgação de dados referentes aos assinantes do SFT, desde que estes tenham autorizado essa divulgação. 2 —O operador está obrigado a observar as normas relativas à protecção de dados pessoais e da vida privada na prestação dos serviços informativos aos utilizadores. 3 —Nos casos em que o assinante expressamente o indique, deve o operador reservar-lhe a confidencialidade do número de telefone, ou da morada, ou de ambos, não os incluindo em listas do serviço telefónico, nem o divulgando através dos correspondentes serviços informativos, sem qualquer encargo adicional.”。第39條規定：“1 —As informações a que se refere o artigo anterior devem, designadamente, ser prestadas através da publicação e distribuição aos utilizadores de listas do serviço telefónico devidamente actualizadas, sob a forma impressa ou electrónica. 2 —As listas do serviço telefónico são divulgadas e distribuídas periódica e gratuitamente, devendo conter os seguintes elementos: a) O nome, a morada e o número de telefone de cada assinante.....”。

⁵ 由香港消費者委員會、廉政公署、個人資料私隱專員公署及電訊管理局共同公佈。

⁶ 網址為 <http://www.whitepages.com/person>。

⁷ 網址為 <http://www.canada411.ca/>。

⁸ 網址為 <http://www.whitepages.com.au/wp/initResSearch.do?subscriberName=&location=>。

⁹ 網址為 <http://yellow.co.nz/whitepages/>。

¹⁰ 網址為 <http://engblancas.paginasamarillas.es/jsp/home.jsp?src=eng>。



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

包括：（一）來電顯示的限制；（二）不會刊登在‘電話簿’（不論實質的或電子版的）；（三）號碼不會在熱線號碼 181 和 185 披露”。

基此，自 1981 年起客戶向“澳門電訊”申請固定電話服務時，已可自主選擇是否將其登記資料刊登於“電話簿”上，具有處理其個人登記資料的控制權。再者，由於“澳門電訊”的員工會即場向申請用戶解釋有關“保密”選項的範圍予客戶選擇，換言之，上述“澳門電訊”的做法實際上已等同徵得申請固定電話服務的客戶同意，將其登記資料公開刊登在“電話簿”上。此舉符合《個人資料保護法》第 6 條的規定，“澳門電訊”具有處理有關個人資料的正當性。

另一方面，據“澳門電訊”的網頁資料顯示，“澳門電訊”已獨家授權利達通黃頁有限公司負責出版“電話簿”，並已達 18 年之久。由此可知，利達通黃頁有限公司是受到“澳門電訊”的委託，處理客戶的個人資料並負責出版“電話簿”，屬於《個人資料保護法》規定的次合同人¹¹，故利達通黃頁有限公司同樣具正當性處理有關個人資料。

三、 資訊權

根據《個人資料保護法》第 10 條之規定，除非資料當事人已經知悉，否則負責處理個人資料的實體或其代表人應保障資料當事人之資訊權，提供與其個人資料處理有關的資訊（包括：處理個人資料的目的／用途、資料接收者的類別，以及當事人享有查閱權及更正權的權利等）。

本個案中，現時固定電話的申請用戶單純以“澳門電訊”的員工即場對有關“保密”的選項範圍作出解釋，從而選擇是否將登記資料公開刊登於“電話簿”（包括文本或電子方式）。可見，員工的口頭解釋乃用戶了解有關“保密”選項範圍之唯一途徑，且直接影響申請用戶是否選擇使用相關的服務，員工是否有作出清晰的解說十分關鍵。而“澳門電訊”現時透過員工口頭向用戶解釋有關“保密”選項範圍的措施，可能會因應員工當時的情緒、服務對象及環境等因素而影響到解釋的內容，亦有可能出現解釋不清楚的情況。

另外，綜觀“澳門電訊”的固定電話用戶申請書——服務條款及細則表格（“Application Form for Fixed Telephone Line”），除針對有關安裝費用方面的條款是以中文顯示外，其他欄目如申請用戶的個人資料、申請項目、帳單資訊、保密條款及有關更新、修改個人資料等資訊權的行使方面，均以英文顯示。

¹¹ 根據《個人資料保護法》第 4 條第 1 款（六）項之規定，次合同人為“受負責處理個人資料的實體的委託而處理個人資料的自然人或法人，公共實體、部門或任何其他機構”。



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

對此，值得注意的是，根據《澳門特別行政區基本法》第 9 條的規定，本澳的官方語言為中文及葡文。且在《特許合同》及《新特許合同》中第 22 條亦同樣訂明，“澳門電訊”在與行政當局、公眾及經濟活動的服務接觸中，得使用中文及葡文。故此，現時“澳門電訊”的固定電話用戶申請書——服務條款及細則表格（“Application Form for Fixed Telephone Line”）中大部分資訊以英文顯示，不符合上述規定的情況。

須知道，據本澳旅遊局的網頁資料顯示，現時澳門居民係以華人為主，一般使用的語言為中文¹²，葡籍及其他國籍人士只約占百分之六，故“澳門電訊”的上述做法，對於一些不諳英文的申請用戶而言，對其資訊權的行使會造成一定的損害。

再者，上指服務條款及細則表格（“Application Form for Fixed Telephone Line”）中的“Telephone Calling Features (applicable to normal telephone)”欄目，僅載有“Confidential”之單一選項，在此情況下，難以令人知悉當中的含義實際上是包括（一）來電顯示的限制；（二）不會刊登在“電話簿”（不論文本的或電子版的）；（三）號碼不會在熱線號碼 181 和 185 披露的內容。

綜上所述，“澳門電訊”應採取適當措施，例如：訂定清晰的內部政策或工作指引，以規範員工的回應內容；並在固定電話用戶的申請書——服務條款及細則表格（“Application Form for Fixed Telephone Line”）或其他文件中，清楚列明申請用戶可享有的權利及義務，加設包括中文等其他語言版本的申請表格，以及清楚註明“保密”選項的具體涵蓋範圍等。以便更好地確保資料當事人對有關固定電話申請的理解，避免出現不必要的爭拗，保障雙方的合法權益。

另一方面，根據已被廢止的第 584/99/M 號訓令核准之《公共電訊服務收費》顯示，過往的固定電話用戶如不欲個人資料刊載於“電話簿”，可選擇將電話號碼以“保密號碼”方式處理，但需繳付相應費用。但自第 6/2001 號行政命令核准之《公共電信服務收費》於 2001 年 2 月 9 日生效後，固定電話用戶選擇以“保密號碼”方式處理，無須再繳付任何費用。上述修改無疑是保障了當事人在無需再透過支付費用的情況下，行使反對權要求其個人資料免被公開的權力。

儘管上指反對權無需再透過支付費用來取得保障，然而，不排除固定電話用戶或其他市民不知悉上述服務的費用調整，誤以為仍需支付費用，而不願選擇以“保密號碼”的方式處理，這樣，對用戶行使資訊權方面可能造成一定的損害，基此，“澳門電訊”應採取措施對有關費用調整的情況作出宣傳，以使用戶或市民知悉其應有的權利。

¹² 網址為 <http://www.macautourism.gov.mo/cn/info/info.php>。



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

四、 安全性和保密性

根據《個人資料保護法》第 15 條第 1 款的規定：“負責處理個人資料的實體應採取適當的技術和組織措施保護個人資料，避免資料的意外或不法損壞、意外遺失、未經許可的更改、傳播或查閱，尤其是有關處理使資料經網絡傳送時，以及任何其他方式的不法處理；在考慮到已有的技術知識和因採用該技術所需成本的情況下，上述措施應確保具有與資料處理所帶來的風險及所保護資料的性質相適應的安全程度”。同一條文第 3 款則規定：“以次合同進行的處理，應由約束次合同人和負責處理資料實體的合同或法律行為規範，並應特別規定次合同人只可按照負責處理資料的實體的指引行動，並須履行第一款所指的義務”。

基此，無論“澳門電訊”，抑或次合同人利達通黃頁有限公司，透過文本或電子方式編製及發行“電話簿”，均須遵循上述法律規定，即應採取確保具有與資料處理所帶來的風險及所保護資料的性質相適應的安全措施。

對此，尤需注意的是，雖然“澳門電訊”透過電子方式發行“電話簿”（俗稱“白頁”），目的旨在提供網上途徑方便市民查閱資料，然而，由於在登錄相關網頁¹³後，只需輸入用戶姓名，又或僅輸入用戶姓氏，已可查閱所有關連用戶的姓名、住宅電話及住址資料。在這情況下，不排除個別市民／機構會將查閱到的用戶資料大量進行複製，並轉載至另一系統建立資料庫，將資料用作其他甚至可能作不法的用途，偏離或超越收集和之後處理用戶資料的目的。故此，“澳門電訊”或利達通黃頁有限公司，均應採取適當措施，例如採取措施使“白頁”所載的用戶資料不易被大量複製及轉載，又或採取其他適當的安全及保密措施以保護有關個人資料。

五、 結論及建議部分

綜合上述分析，鑑於“澳門電訊”發行載有固定電話用戶個人資料的“電話簿”，是作為特許經營公共電信業務實體的責任，且徵得資料當事人的明確同意，故符合《個人資料保護法》第 6 條（四）項的規定，具有處理有關個人資料的正當性。而利達通黃頁有限公司為“澳門電訊”的次合同人，故同樣具正當性處理有關個人資料。然而，本辦公室認為，在確保用戶的資訊權方面，“澳門電訊”仍需作出以下改善：

- （1）為更好地確保資料當事人理解申請固定電話服務的細節，避免出現不必要的爭拗，保障雙方的合法權益，“澳門電訊”應採取適當的措施，

¹³ 網頁為 http://www.whitepages.com.mo/index_c.html。



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

例如：訂定清晰的內部政策或工作指引，以規範員工的回應內容；並在固定電話用戶的申請書——服務條款及細則表格（“Application Form for Fixed Telephone Line”）或其他文件中，清楚列明申請用戶可享有的權利及義務，加設包括中文等官方語言版本的申請表格，以及清楚註明“保密”選項的具體涵蓋範圍等。

- （2）對於現時固定電話用戶選擇以“保密號碼”方式處理，無須再繳付任何費用的規定，“澳門電訊”宜採取適當措施對有關費用調整的情況作出宣傳，以便用戶或市民知悉其應有的權利。
- （3）為免個別市民／機構將查閱“白頁”的用戶資料大量進行複製，並轉載至另一系統建立資料庫，將資料用作其他甚至可能作不法的用途，偏離或超越收集和之後處理用戶資料的目的。故“澳門電訊”或利達通黃頁有限公司應確保遵守《個人資料保護法》第 15 條有關安全性和保密性方面的規定，採取適當措施，例如採取措施使“白頁”所載的用戶資料不易被大量複製及轉載，又或採取其他適當的安全及保密措施以保護有關個人資料。

另一方面，對於“澳門電訊”負責印製“電話簿”之責任，一直沿用於 28 年前訂立的《特許合同》中之條款，單憑有關表述，未足以對相關事宜作出明確規範。故本辦公室建議，日後在簽訂新的《澳門公共電訊服務特許合同》時，明確在合同中訂明特許經營公共電信業務實體對於“電話簿”印製方面之具體責任條款，例如：訂明獲特許經營的電訊營運商須負責出版及派發“電話簿”（包括文本或電子方式），定期及免費向用戶提供相關資訊，並適當進行資料更新，且訂明“電話簿”所載有的個人資料種類等。

主 任

陳海帆

2009 年 9 月 8 日