

(本文的「足本版本」載於公署網頁上委員會頒佈裁決理由書的部份)

行政上訴委員會

行政上訴案件第 5/2018 號

有關

A

上訴人

與

個人資料私隱專員

答辯人

之間

在行政上訴委員會席前的上訴個案

- 沈士文先生 (副主席)
- 陳錦文先生 (委員)
- 劉詠蕨工程師 (委員)

聆訊日期：2018 年 12 月 18 日

書面裁決理由頒布日期：2019 年 1 月 22 日

裁決理由書

前言

1. 根據本行政上訴委員會（「上訴委員會」）於 2018 年 12 月 10 日決定接受上訴人的申請在本案公開文件中隱藏其身份及姓名，故在本裁決理由書以 A 代替上訴人的名字。

2. 另外，上訴人向行政上訴委員會申請傳召兩名廉政公署（「廉署」）的職員於本行政上訴案件的聆訊中作供。本委員會曾經考慮各方陳詞後裁定兩名廉署職員不能對本上訴案的裁決提供有關資料。本上訴委員會在 2018 年 12 月 14 日拒絕上訴人的申請。

背景資料

3. 根據沒爭議的資料，以下是上訴人向廉政公署投訴的過程。上訴人於 2016 年 9 月 2 日致函廉署內部調查及監察組（L 組）投訴一名廉署總調查主任兩項非刑事指控。2016 年 9 月 14 日，L 組調查員替上訴人錄取口供（文件夾第 851-855 頁）。2016 年 11 月 23 日，廉署代表廉政專員（受到遭本上訴反對的決定所約束的人）致函通知上訴人他的投訴已正式記錄在案（「確認函」）（文件夾第 286 頁）。確認函中列出上述兩項非刑事指控。廉署將該確認函的副本抄送廉政公署事宜投訴委員會（「投訴委員會」）秘書。

4. 上訴人向答辯人作出兩項對廉署的投訴：

- (i) 在為上訴人錄取供詞時或之前，廉署沒有按照保障資料第 1(3)原則向上訴人提供《收集個人資料聲明》（「投訴一」）；及

- (ii) 在沒有取得上訴人的同意的情況下，廉署將他的個人資料包括其姓名及聯絡地址交予投訴委員會，違反了保障資料第 3 原則（「投訴二」）。

5. 答辯人經調查後於 2018 年 3 月 14 日發信通知上訴人其決定，即答辯人根據《個人資料（私隱）條例》第 39(2)(d)條及其《處理投訴政策》第 8(e)及 8(h)段，決定不繼續處理上訴人的投訴（文件夾第 175 頁）。就投訴一，答辯人認為廉署已採取糾正措施，即使個案繼續進行調查亦不能合理地預計可帶來更滿意的結果（文件夾第 172-173 頁）。

6. 至於投訴二，答辯人指出其職權範圍不包括評估投訴人對廉署總調查主任的指控是否涉及刑事指控，但答辯人指出即使上訴人的指控是刑事指控，根據廉署處理投訴的程序，投訴委員會的職權範圍包括監察非刑事投訴。答辯人認為廉署的做法並無不妥（文件夾第 174-175 頁）。

上訴理由

7. 2018 年 4 月 11 日，上訴人就答辯人的決定向上訴委員會提出上訴申請。上訴理由為（文件夾第 164 頁）：

- (i) 關於投訴一，答辯人以廉署已承諾採取糾正措施為由，判定繼續進行調查亦不能夠合理地預計可帶來更滿意的結果。上訴人指出廉署提出的糾正措施後，有關個人資料收集聲明仍未能符合法例的基本要求；及

- (ii) 關於投訴二，答辯人以進行初步查詢後發現無違反私隱條例的任何規定的表面證據為由，判定毋須繼續進行調查。上訴人認為答辯人所依據的理由，明顯存在與事實不符或被扭曲的資料。

上訴人的主要論據

8. 上訴人於 2018 年 9 月 28 日向本上訴委員會作出書面陳述（文件夾第 675-704 頁）。
9. 有關投訴一，上訴人的主要論據如下：
- (i) 上訴人指出，廉署代表於 2017 年 2 月 14 日與答辯人代表會面中承認在 2016 年 9 月 14 日當日未有口頭提示上訴人必須留意已張貼在其會客室內的《收集個人資料聲明》；以及當時廉署人員亦未有向上訴人提供一份書面形式的《收集個人資料聲明》或把有關聲明夾附於上訴人的供詞內；
- (ii) 廉署並沒有出示一連串的内部文件（詳見上訴人陳詞第 2 至 4 段），這顯示廉署 L 組就為上訴人錄取供詞前或後有否遵守保障資料第 1(3)原則而言，沒有書面證據支持。在調查過程中，答辯人只依賴廉署單方面的陳述，沒有核實廉署的陳述是否有事實根據；

- (iii) 廉署沒有規範執行處調查人員在執行職務時如何遵守保障資料第 1(3)原則；
- (iv) 答辯人的調查範圍包括《收集個人資料聲明》內容的檢討，而答辯人在廉署未完成檢討前終止調查；及
- (v) 廉署 2017 年 11 月修訂後的《收集個人資料聲明》仍未符合法例要求：「The personal data may be transferred to other persons, government departments, public bodies, organisations or ICAC advisory committees where the transfer is necessary in furtherance of the purposes stated in paragraph 1」。 「Organisations」及「ICAC advisory committees」並未能涵蓋投訴委員會。廉署其後於 2018 年 6 月 20 日給予答辯人的信件中（文件夾第 362-364 頁）指出已經完成檢討工作，《收集個人資料聲明》被修訂如下：「The personal data may be transferred to Operations Review Committee, ICAC Complaints Committee, Department of Justice, other government bureaux/departments, public bodies, organisations or other persons, where the transfer is necessary in furtherance of the above stated purpose(s)」，可見答辯人在調查尚未完結時便草率地於 2018 年 3 月 14 日決定終止調查。

10. 有關投訴二，上訴人的主要論據如下：

- (i) 上訴人於 2016 年 9 月 14 日的供詞中，提出廉署執行處人員可能違反《防止賄賂條例》第 9(3)條的指控，故上訴人應被視為貪污舉報人。上訴人對貪污舉報人身份的保密有合理期望。廉署 L 組未經上訴人同意而擅自向投訴委員會及其秘書處披露上訴人身份是違反了保密承諾；及
- (ii) 廉署故意不披露 12 份文件（詳見上訴人的陳述書第 46 及 49 段），是意圖掩飾上訴人的投訴是一種貪污投訴。

答辯人反對上訴理由的主要論據

11. 答辯人於 2018 年 6 月 22 日向本上訴委員會作出書面陳述（文件夾第 192-212 頁）。

12. 有關投訴一，答辯人的主要論據如下：

- (i) 答辯人認為廉署已採取糾正措施，在 2017 年 11 月，廉署建議於《收集個人資料聲明》第二段加入「organisations or ICAC advisory committees」的字眼。而原文中「persons」一詞的定義廣泛，可包括投訴委員會；

- (ii) 無論如何，根據廉署於 2018 年 6 月 20 日致答辯人的傳真，廉署進一步修訂《收集個人資料聲明》，在承轉人（transferees）的類別加入「ICAC Complaints Committee」；及
- (iii) 故答辯人認為，即使個案進行調查亦不能合理地預計可帶來更滿意的結果。答辯人亦援引其它兩宗行政上訴的案例，指出根據《個人資料（私隱）條例》第 39(2)(d)條，答辯人若考慮到資料使用者已自願採取補救措施而認為進一步調查是不必要的，上訴委員會是不會干預該看起來合理的決定。

13. 有關投訴二，答辯人的主要論據如下：

- (i) 廉署認為上訴人的投訴純屬猜測，沒有證據支持，因此當作為非刑事投訴處理，這點答辯人可以理解；及
- (ii) 根據投訴委員會 2016 年的年報及年報內的處理投訴流程圖，投訴委員會的成立是為了監察廉署的非刑事投訴，無論是投訴委員會秘書或廉署收到投訴，初步評估和調查投訴的日常實務工作都是由廉署的 L 組負責，最終提交調查報告連同建議給投訴委員會討論和決定。

本委員會的裁決及理由

投訴一

14. 根據雙方針對投訴一的論點，上訴人的投訴是有關廉署於為他錄取口供的會面中，沒有向上訴人作出《收集個人資料聲明》的通知，這是一項事實的爭拗。可是，根據答辯人的決定書，答辯人並沒有就這議題作出任何裁定，因為答辯人在進行調查中，廉署已表明會採取補救措施及改進。

15. 因此，答辯人指出事件並非嚴重的事件，認為即使投訴被接納，答辯人也是只會通知廉署採取改進措施。在廉署已採取補救措施的情況下，答辯人根據《個人資料（私隱）條例》第39(2)(d)條，決定不繼續處理投訴一。

16. 於本案中，需要關注的一點是廉署作出進一步修訂《收集個人資料聲明》的決定。於2018年6月20日，廉署通知答辯人其修訂《收集個人資料聲明》，內容如下（文件夾第364頁）：

Class of Transferees

The personal data may be transferred to Operations Review Committee, ICAC Complaints Committee, Department of Justice, other government bureaux/departments, public bodies, organisations or other persons, where the transfer is necessary in furtherance of the above stated purpose(s).

17. 在本案中不爭議的是上訴委員會在處理上訴案時，需要考慮所有因素。故本上訴委員會可以及應該考慮在廉署在 2018 年 6 月 20 日進一步修訂《收集個人資料聲明》後，答辯人不作進一步跟進投訴一的這個決定是否應該被撤銷。

18. 如答辯人所說，即使投訴成立，最大可能的補救措施都是要求廉署改良有關《收集個人資料聲明》的政策。

19. 根據廉署的兩項補救措施，本上訴委員會認為，答辯人作進一步跟進也不會達到更好的效果。故本上訴委員會同意及接納答辯人就投訴一的陳詞。

20. 因此，有關投訴一的上訴並不成立。

投訴二

21. 有關投訴二，主題是上訴人認為廉署在接獲其投訴後，不應該將其投訴（即確認函）抄送給投訴委員會秘書。確認函內載有上訴人的個人資料包括其姓名及地址，因此上訴人認為廉署違反了保障資料第 3 原則。

22. 本委員會認為，上訴人的投訴有兩方面：

- (i) 不能提供所有有關上訴人向廉署投訴的資料給投訴委員會（論點一）；及

- (ii) 就算投訴的資料可給予投訴委員會，當中亦不應該包括上訴人的個人資料（論點二）。

23. 根據雙方同意及投訴委員會 2016 年的年報（文件夾第 506 頁），投訴委員會是獨立於廉署。其成員由行政長官直接委任，負責監察及檢討廉署如何處理對廉署及其人員所作不涉及刑事的投訴。根據該年報第 6 頁（文件夾第 509 頁），投訴委員會可以經其秘書直接接收任何投訴。投訴人當然也可以向任何廉署辦事處投訴。不爭議的是投訴可以是具名投訴或匿名投訴。

24. 在年報的第 5 頁列出了投訴委員會的處理投訴流程（文件夾第 508 頁）：



25. 根據上述投訴委員會的處理投訴流程，L 組會向投訴委員會提交調查報告及建議。可見向廉署職員作非刑事投訴是受到投訴委員會的獨立監察。這制度是為保障廉署對其轄下的人員的處理及監察，因此，有需要將所有投訴資料交給投訴委員會審視。

26. 廉署在事發時和修訂後的《收集個人資料聲明》當中也包括「public bodies」及「government departments」，而另一條件是資料傳遞必須是基於原來目的的實際所需。

27. 本上訴委員會認為，基於投訴委員會的職能及廉署內部調查的覆核程序，把個人資料（包括具名投訴的資料）提供給投訴委員會是屬於「實際所需」（necessary）的範圍。

28. 再者，在本案的確認函內所顯示的兩項投訴並沒有牽涉刑事指控，故將確認函副本抄送投訴委員會並沒有超越非刑事投訴，即投訴委員會的職權範圍。

29. 根據投訴委員會合理的工作流程，投訴委員會需要知道 L 組接收了屬投訴委員會職權範圍內的投訴，而有關調查正在進行中。

30. 因此，本上訴委員會認為，廉署把確認函副本抄送給投訴委員會並沒有違反保障資料第 3 原則。

31. 事實上，投訴委員會如要執行其監察職能，廉署在調查過程中把確認函副本抄送給投訴委員會是必要的。投訴委員會可以監察投訴調查是否有延誤及可作出跟進工作。

32. 基於以上理由，本上訴委員會認為，上訴人對於投訴二的論點一，即不應該將所有投訴資料給予投訴委員會，是錯誤的論點。

33. 上訴人亦提出以下論點，上訴人向廉署作出的口供指出廉署人員有可能違反了《防止賄賂條例》第 9(3)條，因此上訴人是一名貪污舉報人。因為上訴人的貪污舉報人的身份是不可分割的，所以廉署也不應該將他的整個投訴的資料抄送給投訴委員會。

34. 本上訴委員會不同意以上的論點。一名投訴者可以作出多項投訴，投訴可以涉及刑事或非刑事投訴。正如上述，上訴人針對的資料傳送是建基於該確認函（文件夾第 286 頁），而在該確認函內所提出的投訴完全不牽涉刑事投訴。投訴委員會經秘書只知道投訴涉及非刑事投訴。上訴人懷疑投訴涉及刑事成分的指控只出現在廉署為他錄取的口供內，故不影響確認函的性質。

35. 本上訴委員會認為，上訴人可選擇匿名或具名投訴。作出具名投訴可讓廉署向投訴者作進一步的查詢及跟進。作出匿名投訴則可保障投訴者的個人資料，但廉署會因無法聯絡投訴者而不能作出跟進工作。

36. 上訴人選擇了具名投訴及親自向廉署作出口供，因此其個人資料亦給予廉署。根據廉署的程序，把確認函副本抄送給投訴委員會並沒有違反廉署的守則及保障資料第 3 原則。抄送確認函副本是廉署內部處理投訴流程的一部分。

37. 基於以上理由，本上訴委員會認為，上訴人對於投訴二的論點二，即上訴人的姓名及地址不能給予投訴委員會，並不能成立。

總結

38. 本上訴委員會不接受上訴人兩項上訴理由，並裁定本上訴被駁回。

訟費申請

39. 根據答辯人的陳詞，答辯人沒有訟費申請。故本上訴委員會不作任何訟費命令。

(簽署)

行政上訴委員會副主席沈士文