

行政上訴委員會
行政上訴第 7/2019 號

有關

張順清
與
個人資料私隱專員

上訴人
答辯人

之間

在行政上訴委員會席前的上訴個案

- 羅沛然博士(副主席)
- 伍新華先生，M.H.(委員)
- 袁妙齡女士(委員)

聆訊日期：2019 年 9 月 3 日

書面裁決理由頒布日期：2020 年 2 月 27 日

裁決理由書

引言

1. 上訴人張順清女士就個人資料私隱專員（“答辯人”或“專員”）於 2019 年 2 月 1 日決定“不會對你的投訴再作進一步

調查”的決定，向行政上訴委員會提出本行政上訴。

2. 從上訴人的上訴通知書夾附的文件和本行政上訴的卷宗可得知本行政上訴中涉及投訴個案的事實背景，現簡述如下：

- (1) 上訴人是石硤尾金玉大廈一個單位的業主。
- (2) 受到遭本上訴所反對的決定所約束人士是金玉大廈的業主立案法團（“大廈法團”）。
- (3) 金玉大廈是一棟樓高 10 層的樓宇，每一樓層有 20 個單位，共用一道闊度為 41 吋的走廊。樓層的走廊兩端是樓梯，中間是電梯。
- (4) 大廈法團聘用一間名叫「卓文物業服務顧問有限公司」（“卓文公司”）的物業管理公司管理金玉大廈。
- (5) 上訴人在 2018 年 12 月 10 日向個人資料私隱專員公署（“公署”）提出投訴，指金玉大廈每一樓層的走廊安裝了兩個閉路電視監察鏡頭，其中在她所居住的單位外的鏡頭距離她單位的門 13 吋。鏡頭攝影的影像會在位於地下大堂的管理處的屏幕播放。她感覺個人私隱受侵犯，自己的生活被人監視，要求立刻拆去閉路電視攝影鏡頭。
- (6) 公署人員收到上訴人的投訴，向上訴人作進一步查詢後，開立檔號，於 2018 年 12 月 27 日發信通知上

訴人，表示公署已正式接納其投訴為《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）第 37 條定義的「投訴」。

(7) 公署人員於 2018 年 12 月 24 日發信大廈法團，提供公署發出的《閉路電視監察及使用航拍機指引》複本，並同時告知上訴人在投訴提出的關注事宜及該指引的建議。該等關注事宜包括：

- (a) 如大廈法團是基於保安理由安裝閉路電視監察鏡頭，為何大廈法團不安裝有關鏡頭於後樓梯及更改大廈大門密碼；
- (b) 安裝在走廊的閉路電視監察鏡頭的監察範圍包括上訴人的單位門前位置，上訴人認為大廈法團沒有必要在樓層走廊那麼小的範圍安裝兩部閉路電視監察鏡頭；
- (c) 閉路電視監察鏡頭攝影的影像會於地下大堂公開播放，所攝得的影像可能會被接駁到手提電話或電腦；
- (d) 大廈法團沒有張貼告示在大廈當眼處，說明閉路電視監察鏡頭安裝的目的及所攝錄影像的保留期限。

該指引就安裝閉路電視鏡頭和有關的監察系統、防止閉路電視系統遭未獲授權的查閱的保安措施，及制訂閉路電視監察政策和程序等事宜都提供建議。

- (8) 大廈法團回覆公署，指出：
- (a) 大廈法團於 2017 年 12 月 16 日的業主大會通過於各住宅樓層及商場等公共地方加裝 24 小時閉路電視監察系統。卓文公司的代表在業主大會上有向出席的業主講解監察鏡頭的安裝位置。大廈法團提供了該次業主大會的會議紀錄。
 - (b) 大廈法團有在大廈大堂張貼關於更新閉路電視系統事宜的通告，說明大廈 2018 年 11 月時正進行閉路電視系統更新及於樓層、商場等公眾位置加裝 24 小時閉路電視監察系統，並通知業戶，由於樓層走廊鏡頭受天花高度所限，故此鏡頭會放置在較低位置，請業戶出入時不要嘗試移動有關鏡頭而影響保安系統。
 - (c) 大廈法團指，大廈住戶樓層曾發生打鬥，也有樓層單位被人用物件堵塞大門匙孔。然而，警方在欠缺證據的情況下，表示難以跟進該等事件。大廈法團於是決定安裝 24 小時閉路電視監察鏡頭作保安用途。
 - (d) 大廈法團指，在大廈住戶樓層安裝的鏡頭是接駁到大廈大堂管理處內的電視螢幕供管理員作實時監察及錄影。在大廈大堂的電視螢幕所顯示的影像，是從安裝在電梯內、大廈及商場前

後門、商場公共走廊及商場樓梯位置的閉路電視鏡頭傳送的影像。

(e) 大廈法團指，已在商場及各住宅樓層張貼告示，清楚告知受影響人士他們在該範圍內是會受到監察鏡頭拍攝的。該些鏡頭攝錄的影片會每隔30天自動由新拍的影片覆蓋。只有大廈法團及閉路電視系統保養商持有查閱該些鏡頭所拍攝得的影像的密碼。

(9) 公署的助理個人資料私隱專員於2019年2月1日發信給上訴人，提出公署對投訴事項的觀察和分析，內容可簡述如下：

(a) 《個人資料(私隱)條例》並無禁止物業管理團體為管業或保安理由於屋苑的公用地方內安裝閉路電視錄影監察系統。一般而言，純粹為此目的而使用閉路電視錄影監察系統並不構成違反條例的規定，即使當中可能會拍攝到個別人士的影像。

(b) 《個人資料(私隱)條例》第2(1)條對「個人資料」的訂明指直接或間接地從該資料確定有關個人的身份是切實可行的資料。助理個人資料私隱專員引用上訴法庭的 *Eastweek Publisher Limited & Another* 對 *Privacy Commissioner for Personal Data* 的案例，指除非涉案一方藉此匯

集已識辨其身份的人士或設法或欲識辨其身份的人士的資料，否則不屬收集個人資料。如個案不涉及收集個人資料，條例的保障資料原則便不適用。

- (c) 雖然該些在樓層走廊範圍的閉路電視監察鏡頭的監察範圍覆蓋上訴人出入單位時必經的地方，但除非大廈法團安裝該些鏡頭的目的是為了匯集上訴人的資訊，否則即使上訴人因出現於該些鏡頭的監察範圍而被拍攝，這並不能視作大廈法團已「收集」了她的「個人資料」。
- (d) 此外，大廈住宅樓層的部份單位外曾發生保安事件，大廈法團有一定需要加強大廈的保安。大廈法團在大廈各住宅樓層的走廊均安裝了閉路電視監察鏡頭，其他進出走廊的住戶或訪客亦會被拍攝。由此看來，大廈法團安裝該些鏡頭並不限於針對上訴人的單位。
- (e) 如大廈法團接獲某住宅樓層有罪案發生或有關保安的投訴，而有需要翻查有關的監視錄影片段以搜集相關證據，做法有可能涉及收集個人資料，但這與大廈法團執行屋苑的管理工作直接有關，也不會構成侵犯條例的規定。
- (f) 如個案沒有涉及違反《個人資料（私隱）條例》的規定，公署便不能繼續跟進。如日後有

任何具體證據顯示大廈法團有透過其安裝的閉路電視監察鏡頭收集上訴人的個人資料，屆時她可考慮向公署提供相關資料作進一步考慮。

(10) 是故，助理個人資料私隱專員在 2019 年 2 月 1 日所發信件通知上訴人，公署決定根據《個人資料（私隱）條例》第 39(2)(d)條，與及《處理投訴政策》第 8(e)段，「不會對你的投訴再作進一步調查」。

(11) 公署於 2019 年 2 月 1 日去信大廈法團，通知公署不打算對上訴人的個案採取進一步行動。

3. 上訴人在其書面上訴理由指她「要求拆除在本人樓層的 CCTV 鏡頭」。上訴人指她不同意答辯人的決定，而她的理由包括：(1) 大廈法團以誤導的方式通過包括在住宅樓層走廊安裝閉路電視監察鏡頭的“更新大廈閉路電視”項目；(2) 大廈法團應該知道每個單位住戶的資料，包括稱呼、地址及身分證。安裝在住宅樓層走廊的閉路電視監察鏡頭每天都在收集有關樓層住戶起居生活的資料。閉路電視監察鏡頭應該有收音功能。這是過度地收集住戶的資料。如果閉路電視系統被人入侵、盜用或將監察錄像上載互聯網，就會造成永久不能刪除的情況；(3) 住宅樓層走廊的情況，透過閉路電視系統，可在管理處房間內的電視屏幕看到，管理員不在時，沒有關上管理處的門窗，任何人都可以伸手入內移動閉路電視及做其他事情；(4) 既然大廈保安有問題，為何幾年都沒有更改大門密碼，大門的對講機壞了超過 10 年又為何

不維修，後樓梯也為何不安裝閉路電視監察鏡頭；（5）大廈法團沒有得到上訴人同意就在距離她居住的單位鐵門框 13 吋的走廊天花安裝閉路電視監察鏡頭，她為了避開鏡頭，每次出入走廊都要掩面，影響視線，觀察能力降低，不能立刻避開突然行出電梯及單位門口的人；（6）住宅樓層走廊的閉路電視監察鏡頭令住戶不敢外出在走廊活動，鄰里關係變差。住宅樓層走廊的地方是大廈業主共用的空間，不是隨意開放給他人進出或使用的。

4. 答辯人在日期為 2019 年 5 月 9 日的答辯書採納和重申其決定書所載的決定理由。答辯人也對上訴人的上訴理由作下述回應：（1）大廈法團安裝包括在大廈住宅樓層走廊的閉路電視監察鏡頭是作保安用途，而非識辨個別人士的身份。大廈法團的做法並非藉安裝鏡頭匯集上訴人的個人資料，因而不構成收集上訴人的個人資料，《個人資料（私隱）條例》的保障資料原則並不適用。當大廈法團因應保安情況須要翻看錄像時，這情況雖然屬於收集個人資料，但該等收集行為明顯與大廈法團與卓文公司的職能有關，包括保安及跟進住戶投訴等，該等行為沒有任何不合法或越權的情況。大廈法團亦已就有關安排發出通告通知住戶，使各住戶明白大廈及走廊內均安裝了 24 小時鏡頭，而各樓層走廊亦有標示閉路電視的存在；（2）答辯人引用上文提及的 *Eastweek Publisher Limited & Another 對 Privacy Commissioner for Personal Data* [2000] 2 HKLRD 83 的上訴法庭案例，也提交行政上訴 2004 年第 32 號個案的裁決理由書、行政上訴 2014 年第 50 號個案的裁

決理由書及行政上訴 2017 年第 15 及第 35 號個案的裁決理由書來支持其立場；（3）大廈法團在業主大會通過更新或安裝大廈閉路電視系統項目及通過該項目的過程等事宜超出公署可以處理的範圍；（4）根據大廈法團提供的資料，決定在住宅樓層安裝閉路電視監察鏡頭是作保安用途，答辯人認為這是與大廈法團職能或活動有關的合法目的；（5）答辯人認為沒有任何證據顯示大廈法團在收集住戶日常起居生活的資料，亦沒有證據指出該些鏡頭是針對個別住戶。安裝鏡頭的行為並不是超乎適度；（6）各樓層走廊的監察鏡頭拍攝的畫面只會在管理處內的螢幕播出，供管理員監察。上訴人提供的圖片沒有證據清楚顯示任何人可以隨意移動及觀看管理處房裡的螢幕。此外，各樓層走廊的閉路電視畫面只會保留 30 日便會自動刪除，在此時間亦只有大廈法團及保養商有密碼可以翻查及觀看；（7）答辯人認為就閉路電視畫面的資料保護，從各方面顯示，大廈法團已採取適當及可行的保安措施確保資料不會洩露，現時沒有證據顯示發生過資料外洩的事件；（8）《個人資料（私隱）條例》並無禁止物業管理團體為管業或保安理由於屋苑的公用地方內安裝閉路電視錄影監察系統；（9）大廈走廊是共用空間，不是屬於上訴人的個人財產。各樓層走廊安裝的監察鏡頭的用途是為了保安，攝錄對象本身的身份並不是主要收集目的，上訴人說住戶的自由被剝奪是不成立的。

5. 大廈法團於 2019 年 5 月 10 日發信行政上訴委員會，表示它安裝閉路電視系統，純粹是加強大廈保安，沒有意圖侵犯個人私

隱，而大廈召開會議的通告都是按照《建築物管理條例》（第 344 章）規定的程序處理，所以大廈法團是根據程序召開業主大會通過有關事項，而上訴人在 2017 年至今從未出席大廈法團的管理委員會或業主大會會議。另外，大廈法團於 2019 年 8 月 26 日發信行政上訴委員會，提供補充資料，表示在上訴人樓層天花的閉路電視監察鏡頭只拍攝到公共走廊窗戶，不拍攝到有關投訴單位私人窗戶。

行政上訴聆訊

6. 上訴人親自出席在本聆訊委員會席前的聆訊。答辯人委派公署的律師黃嘉穎女士代表發言。被投訴人大廈法團沒有委派代表出席。

7. 在本聆訊委員會的聆訊前，上訴人向本聆訊委員會提交了共 12 頁的書面陳述回應答辯人在日期為 2019 年 5 月 9 日的答辯書。該書面陳述有以下各點——

- (1) 上訴人指大廈法團提供的 2017 年 12 月 16 日的業主大會的會議紀錄是通過“更換”大廈閉路電視系統。上訴人指“更新”是除去舊的，換成新的，有舊才有新。然而，住戶樓層走廊在 2018 年 11 月前是從沒有閉路電視監察鏡頭的。於是，上訴人認

為，大廈法團在住戶樓層安裝閉路電視監察鏡頭是違反業主大會 2017 年 12 月 16 日通過“更換”大廈閉路電視系統的決定。大廈法團是企圖藉誤導他人將其住宅樓層安裝閉路電視監察鏡頭一事合理化。

- (2) 上訴人指大廈大門的密碼有超過 5 年沒有更改，大廈大門有時打開，人們可自由出入，而管理處的門有時打開及沒有管理員在當值。上訴人質疑大廈法團如何保證管理處內播放住戶樓層的螢幕是沒有其他人看到或被私自拍攝，她重申影像或資料一經上載互聯網是永遠不能刪除。
- (3) 上訴人指在住戶樓層走廊的閉路電視監察鏡頭是可以清楚看到最近鏡頭的左右兩邊的走廊窗戶及住戶門口。從走廊窗戶是可以看到住戶洗手間。可是，鏡頭後面亦有住戶。上訴人指鏡頭是不能全面監察住戶樓層走廊的情況。如果為保安而安裝鏡頭，就對她及在鏡頭後面的住戶不公平。
- (4) 上訴人認為大廈法團或管理公司根本漠視保安問題。她認為大廈法團或管理公司應該就過往曾發生的打鬥及住戶門口被堵塞匙孔事件而以定期更改大廈大門密碼、加強巡樓，及要求陌生人登記等辦法加強保安，而不是把保安責任推在住戶樓層走廊的閉路電視監察鏡頭，增加她的個人資料外洩風險。

她強調，鏡頭是一種工具，也可用來為非作歹，因為鏡頭是由人控制。她質疑為何可以讓人躲藏的後樓梯卻沒有安裝鏡頭。

(5) 上訴人認為她的家門口代表她的地址，她所居住的樓層是她日常起居的必經地方，所以大廈法團及/或管理公司是過度收集她每一天 24 小時日常的資料，屬於侵犯個人私隱。

(6) 上訴人認為儲存錄影 30 天是不合理，建議 3 至 7 天已足夠，而每一次刪除紀錄要大廈法團成員及管理公司人員簽名，同時蓋上大廈法團及管理公司印章作實，以便日後翻查問責。

8. 本聆訊委員會邀請上訴人就其行政上訴開始口頭陳述。上訴人確認她採用其上訴理由。上訴人依賴她在聆訊前提供的書面陳述的內容（見上文）。上訴人強調業主大會只是通過“更換”閉路電視系統，而在住宅樓層走廊安裝閉路電視監察鏡頭是加裝新的鏡頭，不屬於“更換”或“更新”。上訴人亦質疑大廈法團提供的報價單是否有用證據，她指出大廈法團沒有提供工程合約。上訴人也強調，關於保安方面，最重要的是大門的保安，而大廈法團的態度是不理會大門的保安。上訴人強調，實在是否有必要在住宅樓層走廊安裝閉路電視監察鏡頭，反而應當在後樓梯安裝鏡頭。上訴人表示，在大廈住宅樓層走廊加裝閉路電視監察鏡頭後，由於管理處的房門經常打開，管理處的窗戶沒有上鎖，

加上屏幕是架在支架上，不是固定在一處，所以可被移動。她認為大廈法團及管理公司沒有保護資料安全的能力，資料外洩的風險極高。她指出，從住宅樓層的走廊是可以看到一邊單位的浴室，所以閉路電視監察鏡頭是可以拍攝到單位內的人洗澡，加上鏡頭可拍攝單位門口，於是鏡頭的拍攝包括了住址。這樣，閉路電視監察鏡頭就揭露了個人私隱，她是每天都在大廈及她的單位出入，不是隨機地被拍攝。她重申，住宅樓層走廊的閉路電視監察鏡頭過度收集住戶的個人資料，也沒有需要保留錄像 30 天。上訴人總結，要求本聆訊委員會命令拆除有關樓層的閉路電視監察鏡頭。

9. 答辯人的代表黃女士的陳述採用答辯人 2019 年 8 月 23 日送交的書面陳詞大綱。黃女士強調，根據大廈法團提供的資料，在大廈住宅樓層走廊安裝閉路電視監察鏡頭是作保安用途，並非用作匯集資料以識別個人的身份。如此，大廈法團的做法不涉及也不違反《個人資料（私隱）條例》的保障資料原則，是故答辯人不對上訴人的投訴再作進一步調查。本委員會提問黃女士關於公署公布的《閉路電視監察及使用航拍機指引》的性質和效力。黃女士指該指引提供一系列良好行事方式的建議給相關人士參考，沒有根據該指引行事不能等同違反保障資料原則。

相關法律和政策

10. 本委員會有權依據《行政上訴委員會條例》（第 442 章）聆訊就個人資料私隱專員依據《個人資料（私隱）條例》第 39(3)或第 39(3A)條拒絕進行或終止由投訴引發的調查的決定的上訴。見《行政上訴委員會條例》第 3 條及附表第 29 項。

11. 《個人資料(私隱)條例》附表 1 的保障資料原則的第 1 原則訂明：

第 1 原則——收集個人資料的目的及方式

(1) 除非 ——

(a) 個人資料是為了直接與將會使用該資料的資料使用者的職能或活動有關的合法目的而收集；

(b) 在符合(c)段的規定下，資料的收集對該目的是必需的或直接與該目的有關的；及

(c) 就該目的而言，資料屬足夠但不超乎適度，

否則不得收集個人資料。

(2) 個人資料須以 ——

(a) 合法；及

(b) 在有關個案的所有情況下屬公平，
的方法收集。

(3) 凡從或將會從某人收集個人資料，而該人是資料當事人，須採取所有切實可行的步驟，以確保 ——

(a) 他在收集該資料之時或之前，以明確或暗喻方式而

獲告知 ——

- (i) 他有責任提供該資料抑或是可自願提供該資料；及
- (ii) (如他有責任提供該資料)他若不提供該資料便會承受的後果；及

(b) 他 ——

- (i) 在該資料被收集之時或之前，獲明確告知 ——
 - (A) 該資料將會用於甚麼目的（須一般地或具體地說明該等目的）；及
 - (B) 該資料可能移轉予甚麼類別的人；及
- (ii) 在該資料首次用於它們被收集的目的之時或之前，獲明確告知 ——
 - (A) 他要求查閱該資料及要求改正該資料的權利；
 - (B) 處理向有關資料使用者提出的該等要求的個人的姓名（或職銜）及其地址，

但在以下情況屬例外：該資料是為了在本條例第 8 部中指明為個人資料就其而獲豁免而不受第 6 保障資料原則的條文所管限的目的而收集，而遵守本款條文相當可能會損害該目的。

《個人資料(私隱)條例》第 4 條規定如下：

資料使用者不得作出違反任何保障資料原則的作為或從事違反任何該等原則的行為，但如該作為或行為(視屬何情況而定)是根據本條例規定須作出或進行或准許作出或進行的，則屬例外。

《個人資料(私隱)條例》第 2(1)條就“個人資料”、“資料”及“文件”有以下釋義：

個人資料 (personal data)指符合以下說明的任何資料 ——

- (a) 直接或間接與一名在世的個人有關的；
- (b) 從該資料直接或間接地確定有關的個人的身分是切實可行的；及
- (c) 該資料的存在形式令予以查閱及處理均是切實可行的。

資料 (data)指在任何文件中資訊的任何陳述（包括意見表達），並包括個人身分標識符；

文件 (document)除包括書面文件外，包括 ——

- (a) 包含視覺影像以外的資料的紀錄碟、紀錄帶或其他器件，而所包含的資料能夠在有或沒有其他設備的輔助下，從該紀錄碟、紀錄帶或器件重現；及
- (b) 包含視覺影像的膠卷、紀錄帶或其他器件，而所包

含的影像能夠在有或沒有其他設備的輔助下，從該膠卷、紀錄帶或器件重現。

12. 《個人資料（私隱）條例》第 39 條賦與個人資料私隱專員拒絕進行由投訴引發的調查的權力，相關內容如下：

(2) 如專員在顧及有關個案的所有情況後，信納有以下情況，他可拒絕進行或決定終止由投訴引發的調查—

(a) 該項投訴或一項在性質上大體與其相似的投訴已在先前引發一項調查，而專員在進行該項先前的調查後信納沒有違反本條例下的規定的情況；

(b) 在該項投訴中指明的作為或行為微不足道；

(c) 該項投訴屬瑣屑無聊或無理取鬧，或不是真誠作出的；

(ca) 該項投訴所指明的作為或行為顯示，該項投訴的主要標的事宜，與關乎個人資料的個人私隱無關；或

(d) 因為任何其他理由，調查或進一步調查是不必要的。

(3) 凡專員根據本條拒絕進行一項由投訴引發的調查，他須於收到該項投訴後的 45 日內，在切實可行範圍內，盡快藉向投訴人送達一份附同第(4)款的文本的書面通

知，告知該投訴人一

- (a) 該項拒絕一事；及
- (b) 拒絕的理由。

(3A) 如在一項由投訴引發的調查完成之前，專員決定終止該項調查，專員須在切實可行範圍內，盡快向有關投訴人送達附有第(4)款的文本的書面通知，將以下事宜告知該投訴人一

- (a) 該項決定；及
- (b) 該項決定的理由。

(4) 反對一

- (a) 第(3)款下的通知所指明的拒絕或第(3A)款下的通知所指明的終止而提出的上訴，可向行政上訴委員會提出；及
- (b) 上述拒絕或終止而提出的上訴，可由獲送達該項通知的投訴人提出；如投訴人是就某名個人而屬有關人士的有關人士，則可由該投訴人或該名個人提出。

13. 公署也就進行和拒絕進行由投訴引發的調查制訂《處理投

訴政策》，其相關內容如下：

政策

(B) 根據第 39(2)條而拒絕進行或決定終止調查的酌情權

8. 條例第 39(1)及(2)條述明專員可酌情拒絕進行或決定終止調查的各種理由。在引用這些理由時，公署的政策如下：
 - a. 認為投訴所涉及的作為或行為是微不足道的，如該作為或行為只對投訴人造成輕微的損害(如有的話)或不便；
 - b. 認為投訴屬無理取鬧，如投訴人慣常地及不斷地向公署提出針對同一方或不同各方的其他投訴，除非似屬有合理理由作出所有或大部分投訴；
 - c. 認為投訴屬不是真誠作出的，如投訴似屬因私人夙怨或其他與私隱無關的因素所引起，或投訴人提供誤導或虛假證據；
 - d. 不認為投訴的主要事項與個人資料私隱有關，例如投訴實質上是源於有關消費、僱傭、或合約糾紛。

此外，公署可認為毋須進行調查或繼續進行調查，如：

- e. 公署進行初步查詢後發現無違反條例任何規定的表面證據；
 - f. 有關情況顯示完全沒有涉及任何保障資料原則，因並無收集個人資料。在此方面請注意，根據判例，除非涉案一方藉此匯集已識辨其身份的人士或設法或欲識辨其身份的人士的資料，否則不屬收集個人資料；
 - g. 投訴人及被投訴者可以或應該可以自行解決彼此之間的爭端而毋須公署作出干預；
 - h. 公署已就有關個案進行調停，或被投訴者已採取糾正措施，或基於其他實際情況的考慮，致令公署認為就個案進行調查或繼續進行調查，亦不能合理地預計可帶來更滿意的結果；
 - i. 有關投訴或直接有關的爭端目前或快將由其他規管或執法機構進行調查；或
 - j. 投訴人別有用心，他投訴的動機與私隱及資料的保障無關。
9. 如屬上文(a)至(j)段所述的任何理由，專員在考慮

個案的所有情況後，可根據條例第 39(2)條行使酌情權，拒絕進行或決定終止調查。專員須在收到投訴後 45 日內以書面通知投訴人該項拒絕進行調查一事及拒絕的理由。為免生疑問，在計算 45 日的期限方面，以公署從投訴人收到足夠資料，符合根據第 37 條作出投訴的準則的日期為開始，公署會在通知投訴人接納其投訴的信件中指明該日期。如專員在完成調查前決定終止有關調查，專員須盡快以書面通知投訴人該項決定及其理由。

討論

14. 行政上訴委員會的法定職能是重新聆訊遭行政上訴決定事宜的是非曲直。它判決行政上訴時行使的是作出遭行政上訴決定的政府部門被法律賦予的法定權力。見 *Li Wai Hung Cesario v Administrative Appeals Board* (未經報導，2016 年 6 月 15 日，民事上訴 2015 年第 250 號) (上訴法庭) 第 6.1 段。

15. 本聆訊委員會考慮了上訴卷宗的文件，上訴人和答辯人代表的陳述和陳詞，認為本行政上訴需要處理的事項為 2019 年 2 月 1 日公署的助理專員“不會對【上訴人】的投訴再作進一步調查”的決定是否正確。這是被行政上訴的決定。

16. 公署在發信確認收到上訴人的投訴時，和在其後就投訴個案的決定書面通知上訴人時，都隨信附有《處理投訴政策》，故此根據《行政上訴委員會條例》第 21(2)條，本聆訊委員會在決定本行政上訴時，須考慮到答辯人的《處理投訴政策》。

17. 本聆訊委員會重申，行政上訴委員會的法定職能是決定其管轄權下涉及的答辯人的決定的行政上訴，要考慮的是答辯人於 2019 年 2 月 1 日的決定應否被確認、更改、推翻或以另一適當的決定或命令取代。

18. 答辯人在答辯書說明該決定引用《個人資料（私隱）條例》第 39(2)(d)條與及《處理投訴政策》第 8(e)段為依據。該決定的基礎是答辯人經過查詢後，沒有發現違反條例任何規定的表面證據，而在本行政上訴的背景下，答辯人的立場是大廈法團於大廈各個位置安裝閉路電視監察鏡頭是作保安用途，不是為了識辨個別人士身份，它並非藉安裝鏡頭匯集上訴人的個人資料，不構成收集她的個人資料，於是條例的保障資料原則不適用。答辯人另外指，如果大廈法團或管理公司要翻看錄像，這行為則明顯與它們的職能有關，而既然大廈法團已經就安裝鏡頭一事通知住戶並在各樓層走廊標示閉路電視監察鏡頭的存在，因此也沒有違反條例的保障資料原則。

19. 答辯人就大廈法團於大廈安裝閉路電視監察鏡頭作保安用

途，不是為了識辨個別人士身份，並非藉安裝鏡頭匯集上訴人的個人資料，是故此行為不構成收集上訴人的個人資料，《個人資料（私隱）條例》的保障資料原則不適用的立場援引了包括上文提及的 Eastweek 案的上訴法庭判例及行政上訴 2017 年第 15 及第 35 號的裁決理由書（日期為 2018 年 10 月 2 日）。

20. 雖然 Eastweek 案的上訴法庭判例已是 19 年前的判決，它對《個人資料（私隱）條例》下的「收集個人資料」的解釋仍具權威，是約束本聆訊委員會的案例。上訴法庭在 Eastweek 案是以 2 比 1 多數判決上訴，主要的判詞由李義上訴法庭法官（當時官階）撰寫，高奕輝副庭長支持李法官的判斷並撰寫其同意判詞，王見秋上訴法庭法官則作出不同意見的少數判詞。李法官的判詞主要考慮在條例第 4 條及其保障資料原則第 1 原則的運作，指出在判斷保障資料原則第 1 原則是否根據第 4 條被某資料使用者違反，首要的是該資料使用者有「收集個人資料」，而李法官就在其判詞（案例彙編頁 90-91）說：

\... It is, in my view, of the essence of the required act of personal data collection that the data user must thereby be compiling information about an identified person or about a person whom the data user intends or seeks to identify. The data collected must be an item of personal information attaching to

the identified subject, as the above-mentioned definitions of "personal data" and "data subject" suggest. This is missing in the present case. What is crucial here is the complainant's anonymity and the irrelevance of her identity so far as the photographer, the reporter and Eastweek were concerned. Indeed, they remained completely indifferent to and ignorant of her identity right up to and after publication of the offending issue of the magazine. She would have remained anonymous to Eastweek if she had not lodged a complaint and made her identity known. In my view, to take her photograph in such circumstances did not constitute an act of personal data collection relating to the complainant.'

這一段落在行政上訴 2017 年第 15 及第 35 號的裁決理由書給翻譯為中文，如下：

「...本席認為收集個人資料這行為的關鍵，在於資料使用者必須藉此滙集一名已辨識其身份的人士，或設法或意欲辨識其身份的人士的資料。如上文『個人資料』和『資料當事人』的定義所顯示，收集的資料必須是確定目標人士的個人資料，這正是本案所欠缺的。本案的重點是，攝影師、記者和東周刊對投訴人的身份毫不關

心，他們亦不知道她的姓名，直到雜誌刊登該報導及之後仍是。如她沒有作出投訴繼而披露其身份，東周刊仍一直不知曉她的姓名。本席認為在這情況下拍下投訴人的照片，這行為並不構成收集她的個人資料。」

（劃線為後加）

21. 行政上訴 2017 年第 15 及第 35 號個案的背景是一名私人住宅的住戶向公署投訴該私人住宅的管理公司新安裝一個閉路電視監察鏡頭在會所的閱讀室內對準該室內的某一張長枱，認為這是特意監視他在該長枱的活動。處理該兩宗行政上訴的委員會認為管理公司當時在閱讀室安裝了 4 個攝錄鏡頭，攝錄範圍覆蓋閱讀室的不同位置。委員會認為，安裝這等鏡頭的目的是為了保安，以監視該閱讀室內不同使用者的活動。安裝對著該長枱的鏡頭的行為本身不涉及收集個人資料，管理公司安裝該鏡頭的目的並不是要識辨坐在該長枱位置的人的身份，或在想知道該人身份的情況下，收集他的個人資料。在沒有特別事情發生時，管理公司對攝錄對象的個人身份並不關心，亦不會知道攝錄對象的身份。委員會認為這情況與 Eastweek 案相似，而根據 Eastweek 案，這樣做不構成收集個人資料，故此委員會裁斷管理公司這樣在閱讀室新安裝一個閉路電視監察鏡頭不屬於收集個人資料。另外，委員會也對管理公司分別的翻看片段及調校焦距以助調查有關住戶投訴的行為，在公署不爭議這等行為屬於收集個人資料行為的前提下，有若干觀察，包括認為這等收集行為明顯與管理公司的職能（包

括保安及跟進住戶投訴)有關，也不認為這等收集行為有任何不合法、越權或不公平的情況。

22. 本聆訊委員會認為，在本行政上訴的事實背景及公署已進行的查詢之下，以“公署進行初步查詢後發現無違反條例任何規定的表面證據”為理由而不繼續對上訴人的投訴進行調查是有理可據和妥當的，原因如下：

- (1) 本行政上訴涉及與《個人資料(私隱)條例》有關的事項是大廈法團與卓文公司在大廈的住宅樓層走廊天花安裝及運作閉路電視監察鏡頭，而上訴人說在她擁有的單位所屬樓層的鏡頭是可以攝錄她的單位大門外的狀況。
- (2) 考慮上訴人這樣的投訴，必然地要判斷大廈法團與卓文公司的行為是否構成《個人資料(私隱)條例》適用含義下的「收集個人資料」。另一行政上訴委員會在行政上訴 2017 年第 15 及第 35 號個案對背景類似的在屋苑的公用或共用地方安裝閉路電視監察鏡頭的事宜，認為 Eastweek 案的上訴法庭判例約束其對這問題的裁斷。於是，就此問題，不論答辯人還是本聆訊委員會，都受到 Eastweek 案的上訴法庭判例所約束。在本行政上訴，本聆訊委員會考

慮了上訴人、答辯人及大廈法團提供關於安裝在上訴人所住的大廈住宅樓層的閉路電視監察鏡頭及其覆蓋範圍的圖片以及其他材料後，認為大廈法團「為加強保安」而在大廈住宅樓層安裝鏡頭並非藉此滙集上訴人，或者其他已辨識其身份的人士，或設法或意欲辨識其身份的人士的資料。

- (3) 上訴人指大廈法團及/或卓文公司藉安裝在上訴人所住的大廈住宅樓層的閉路電視監察鏡頭侵犯她的個人私隱。她表示所居住的樓層是她日常起居的必經地方，她的家門口代表她的地址，在她所居住的樓層走廊天花加裝閉路電視監察鏡頭監視包括她家門外的走廊空間所以是過度收集她每一天 24 小時日常生活的資料。本聆訊委員會在參考了《個人資料（私隱）條例》有關「個人資料」的釋義後，雖然認為閉路電視錄影監察鏡頭錄下的影像應該屬「個人資料」（尤其在現今資訊科技發展已讓影像識辨個人的技術成熟和普及化的情況下，從影像直接或間接地確定有關的個人的身分應是切實可行的），可是大廈法團及/或卓文公司安裝及運作在上訴人所住的大廈住宅樓層的閉路電視監察鏡頭是否條例所指的「收集個人資料」，仍是由 Eastweek 案的上訴法庭判例所判定的考慮方向決定。如此，按照大廈

法團提供資料所述的運作模式，即所有住宅樓層的走廊都安裝兩個閉路電視監察鏡頭以覆蓋走廊，攝錄的影像在管理處的屏幕播放供管理員監視及只會循環式錄影（而以致影像一般保留約 30 天），信納大廈法團「為加強保安」而在大廈住宅樓層安裝鏡頭並非藉此滙集上訴人，或者其他已辨識其身份的人士，或設法或意欲辨識其身份的人士的資料是有理可據的。

- (4) 上訴人亦向公署提出閉路電視監察鏡頭的監視範圍、可否控制改變監視範圍、是否有收音功能、保留錄影影像的時間是否過長及對保留錄影影像的保安措施是否足夠妥善等問題。公署的查詢及決定好像只關注是否有「收集個人資料」行為，而並沒有查詢及考慮收集的方式、收集的內容、收集了的資料的保存及收集了的資料的安全保障等或會分別與《個人資料（私隱）條例》的保障資料原則第 1 原則、第 2 原則及第 4 原則相關的命題。雖然答辯人在答辯書回應上訴通知書時回應這等質疑，本聆訊委員會考慮本行政上訴應如何處置時，仍對公署在 2019 年 2 月 1 日的書面決定第 15 段的表述有以下觀察（內容見上文第 2(9)(e)段）：公署一方面認為大廈法團在大廈住宅樓層走廊安裝和運作閉路電視監

察鏡頭不是匯集上訴人的個人資料，而另一方面認為如果有關於保安或罪案的投訴或查詢而需要翻查已儲存的閉路電視的錄影片段以搜集證據時才「可能涉及收集個人資料」，而需要考慮保障資料原則和條例的其他條文有沒有被違反。本聆訊委員會並不認同這種割裂式的思維，即只在某一事情發生時才考慮保障資料原則和條例的其他條文有沒有被違反。這是因為，可以毫無懸念的說如果一個資料收集和保存系統在收集和保存資料的運作時由於有人有意地翻查而適用保障資料原則，則同一系統的規格應在任何時間都要符合保障資料原則。公署可以這樣地不按照保障資料原則來審查大廈的閉路電視監察系統的各個環節是否合規，只是因為上訴人好像沒有提出證據證明或顯示曾有關乎她的個人資料從該系統外洩。

- (5) 本聆訊委員會也曾考慮是否應該通知訴訟各方，讓各方考慮是否適宜引用《行政上訴委員會條例》第24條將本行政上訴以案件呈述的方式交由上訴法庭判斷法律問題。可是，本聆訊委員會經過參考了 *尹照華 v Director of Agriculture, Fisheries and Conservation* [2017] 5 HKLRD 141（上訴法庭的判例），以及本行政上訴程序已經經歷的時間後，認

為應該採用較為便捷的方式處置本行政上訴。

- (6) 上訴人認為大廈法團在住戶樓層安裝閉路電視監察鏡頭是違反業主大會 2017 年 12 月 16 日通過“更換”大廈閉路電視系統的決定，也指稱大廈法團企圖藉誤導他人將其在住宅樓層安裝閉路電視監察鏡頭一事合理化。由於本聆訊委員會職能所限，不會在本裁斷陳述書評論這觀點。上訴人如要追究大廈法團，應自行尋找法律意見（包括提出法律訴訟的個人經濟後果）。

因此，由於 Eastweek 案的上訴法庭判例，本聆訊委員會認同答辯人不對上訴人的投訴再作進一步調查的決定。

23. 基於上述裁斷，本聆訊委員會裁定上訴人的行政上訴不成立，現命令撤銷本行政上訴，根據《行政上訴委員會條例》第 21(1)(j)條確認在本行政上訴遭上訴反對的決定。

後記

24. 最後，本聆訊委員會認為應該對公署發出的《閉路電視監察及使用航拍機指引》的內容和效力作出說明。這是因為公署曾向大廈法團寄送該指引，而上訴人提出關於是否應該在住戶樓層

走廊的閉路電視監察鏡頭時提到的各個事實事項都是與該指引所述的「安裝閉路電視的私隱影響評估」有關。首先，本聆訊委員會指出，該指引不是一份依據《個人資料（私隱）條例》發出的實務守則（code of practice），違反該指引的內容不會招致條例下的任何法律責任。然而，該指引的內容是依據《個人資料（私隱）條例》的保障資料原則就是否必須使用閉路電視、閉路電視攝錄機的設置、攝錄影像的妥善處理、轉移閉路電視紀錄給第三者、閉路電視使用者的私隱政策及其行事透明度，以及定期檢討持續使用閉路電視系統的理據等事項向可能使用或正在使用閉路電視系統的機構或個人「提供建議」。同時，公署在該指引的末端載有「免責聲明」，說：「本刊物所載的資訊和建議只作一般參考用途，並非為《個人資料（私隱）條例》（下稱「條例」）的應用提供詳盡指引。有關法例的詳細及明確內容，請直接參閱條例的本文。個人資料私隱專員（下稱「私隱專員」）並沒有就本刊物內所載的資訊和建議的準確性或個別目的或使用的適用性作出明示或隱含保證。相關資訊和建議不會影響私隱專員在條例下獲賦予的職能及權力。」本聆訊委員會對此的觀察是：即使該指引的內容（包括它指出在評估是否必須使用閉路電視是的首要考虑問題是使用閉路電視對資料使用者履行其合法職能及活動是否合理，以及是否有其他私隱侵犯程度較低的方法）可取，實際上因為 Eastweek 案的上訴法庭判例對「收集個人資料」的解釋，公署在很多情況是沒有法定權限執行該指引的建議，該指引的「免責聲明」就間接地確認這一點。不過，由於該指引的行文方

向和依據的原則，一般讀者未必會對該指引的「閉路電視與條例」的部份的重要性或關鍵性有深刻認知（尤其是該部份只提述 3 種應用閉路電視的方式，即（a）沒有錄影功能的閉路電視系統；（b）家居或個人在自己住宅單位外面地方或車內安裝攝錄機；及（c）僱主使用閉路電視監察家庭傭工，卻沒有提述其他普遍的使用閉路電視的情況（譬如在大廈管理範疇）），而是會以為公署有能力幫助或協助他們保障其個人私隱不被過度侵犯，直到公署說它只能在有證據顯示有關人士的“個人資料私隱”被侵犯才可以有法定權限行動就已經太遲或已使到有關人士感到被愚弄。本聆訊委員會於是建議專員考慮建議立法會修訂《個人資料（私隱）條例》撤銷 Eastweek 案的上訴法庭判例對條例的「收集個人資料」的狹義和不合時宜的解釋，並且加入按照保障資料原則管制使用閉路電視監察鏡頭和相關的攝錄和存取系統的條文。

（簽署）

行政上訴委員會副主席羅沛然