

行政上訴委員會
行政上訴第14/2014號

有關

劉敬武
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

- 羅沛然先生(副主席)
- 何婉嫻女士(委員)
- 黃萬成先生，MH(委員)

聆訊日期：2014年11月4日

書面裁決理由頒布日期：2015年1月22日

裁決理由書

引言

1. 上訴人就個人資料私隱專員(“答辯人”或“專員”)於2014

年4月1日作出不繼續進一步處理他提出的投訴的決定，向行政上訴委員會(“本委員會”)提出本行政上訴。上訴人在其上訴通知書表示他不滿專員不作跟進。

2. 專員在給予上訴人日期為2014年4月1日的函件說明決定不繼續處理上訴人的投訴個案的理由。專員指在收到上訴人的投訴後，個人資料私隱專員公署(“公署”)的個案主任與上訴人電話聯絡和會面，確認被投訴者為大快活、大家樂、玉蓮台保安員及港鐵，而個案主任曾要求上訴人就該些被投訴者分別如何涉及違反《個人資料(私隱)條例》(第486章)的情況逐一說明，並向公署提供相關的證據資料，可是上訴人表示被投訴者曾對他進行跟蹤和監視，就此他已報警求助，並建議公署向警方索取資料以跟進投訴個案。另外，上訴人向個案主任表示有些人應知悉被投訴者如何跟蹤及監視他，但該些人未必願意替他作證。專員指上訴人未能向公署提供任何證據資料以支持他的說法。專員表示「即使有關情況屬實，除非你能提供實質證據顯示該些被投訴者的作為涉及收集你的個人資料，及有關收集涉及違反條例的相關規定，否則條例的保障資料原則便不適用於本個案」。對於上訴人指專員可向警方索取資料以跟進投訴個案，專員表示「投訴人有舉證的責任提出充份的表面證據以支持其指稱」¹，故認為上訴人對於該些被投訴者的投訴並不成立。由此，基於上述情況，專員根據《個人資料(私隱)條例》第39(2)(d)條及《處理投訴政策》第8(e)

¹ 專員說明在作出決定時考慮了行政上訴委員會的兩個裁決，分別為行政上訴第32/2004號和行政上訴第8/2007號。

及(f)段，決定不繼續進一步處理上訴人的投訴。

行政上訴聆訊

3. 上訴人親自出席在本委員會席前的聆訊。上訴人向本委員會表示多年來被人跟蹤滋擾，自己對此向警方投訴，而警方將事情推給公署不作處理，自己沒有錢請律師和作出調查，他已作最大努力向公署提出投訴。上訴人指他已在報案時提交資料，有報案號碼。上訴人續稱，是區議員義工團的多個人跟蹤滋擾他，他們集體欺凌一個保安員(即他自己)。上訴人指他分別從一位「晨運阿伯」和一位聯合醫院的普通科醫生口中得知跟蹤他的人屬於區議員義工團，但他沒有那些區議員的人的姓名和身分證號碼。上訴人補充說他已向公署提供有關的快餐店的分店和地址，他是求助無門，自己已盡力去調查。

4. 代表答辯人出席聆訊的公署律師吳穎儀女士在口頭陳述時指出，上訴人沒有提供充份表面證據去支持他的投訴。吳女士指上訴人既沒有提供名字，也沒有提供詳盡資料讓公署去跟進。上訴人在提出投訴時及在其後的電話聯絡和會面均沒有提供具體的資料(包括文件紀錄)讓公署跟進。至於向警方索取資料一事，吳女士指出上訴人只是在行政上訴階段才提供報案編號。

相關法律

5. 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。

6. 《個人資料(私隱)條例》第37(1)條就投訴有以下規定：

(1) 任何個人或代表個人的任何有關人士可就符合以下說明的作為或行為向專員作出投訴—

(a) 在該項投訴中指明的；及

(b) 是—

(i) 已經或正在(視屬何情況而定)由在該項投訴中指明的資料使用者作出或從事的；

(ii) 關乎該名個人的個人資料的，而該人是或(如在有關個案中該資料使用者倚賴在第VIII部下的豁免)可能是有關的資料當事人；及

(iii) 可能屬違反本條例(包括第28(4)條)下的規定的。

7. 《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。

8. 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

(A) 接受根據第37條所提出的投訴

.....

4. 投訴人在根據第37條提出投訴時，必須向公署提供下述資料：

(a) 投訴人須提供其姓名及通訊地址，以作聯絡之用。根據第39(1)條，如該項投訴是匿名者作出的或投訴人的身份無法識辨或無法尋獲投訴人，專員可拒絕進行或決定終止由投訴引發的調查；

(b)

(c) 投訴人必須具體指明被投訴者的身份，即提供被投訴者的姓名及聯絡資料。只提供追尋被投訴者身份的途徑，例如網站或電話號碼，而沒有識別其身份的其他資料，一般來說是不足夠的；及

(d) 投訴人須提供足夠資料(在某些個案中，包括證人)，以支持其指稱。純粹推測是不足以支持投訴的，例如只是持有個人資料並不表示個人資料是以不公平的方法收集。

.....

(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

9. 本委員會經聆訊上訴人的行政上訴和審閱上訴文件札後，認為上訴人在向公署提出投訴時，以及在與公署的個案主任電話聯絡和會面時，均沒有提供具體的資料和細節，以供公署考慮其投訴是否涉及違反《個人資料(私隱)條例》規定的行為(包括收集個人資料)的指稱，以及是否有充份的表面證據就有關的指稱去進行調查²。按照公署的《處理投訴政策》第4(c)段，「投訴人必須具體指明被投訴者的身份，即提供被投訴者的姓名及聯絡資料」。該段亦指出，「只提供追尋被投訴者身份的途徑，例如網站或電話號碼，而沒有識別其身份的其他資料，一般來說是不足夠的。」而第4(d)段指「投訴人須提供足夠資料(在某些個案中，包括證人)，以支持其指稱。純粹推測是不足以支持投訴的」。上訴人向公署提供的人物資料，只是一位不相識的「晨運阿伯」、一位不知名的聯合醫院的普通科醫生、「大快活」的員工、「大家樂」的員工、玉蓮台的保安員，以及「大快活」的康寧道分店和地址、「大家樂」的康寧道分店和地址、一位不知名的區議員的義工團、港鐵、「觀塘民聯」這等資料。公署曾發信要求進一

² 見行政上訴委員會的行政上訴第 8/2007 號裁決第 12 段。

步提供資料，上訴人沒有回信。上訴人也曾到公署的辦事處和公署的助理個人資料主任會面，助理個人資料主任在會面時曾依據信件內要求的事項逐一詢問上訴人，但上訴人當時的回應十分概括，沒有提供個別相關人士的姓名及聯絡資料，也沒有提供可識別個別相關人士身份的其他資料。他只是說可向警方索取資料，因為「他們」在警方面前承認所有指稱，可是他沒有補充「他們」是指那些人。上訴人最後在和公署的助理個人資料主任的電話聯絡時表示有證人，但他沒有補充有多少位證人，每一位證人的姓名和聯絡資料，以及每一位證人可作的證供的內容和證供如何支持他的投訴。由此可見，上訴人提供的被投訴者的資料，並不具體，特別是沒有被投訴者的姓名。上訴人充其量也再提供了一個追尋被投訴者身份的途徑，就是向警方索取資料。然而，上訴人除此以外並沒有向公署提供進一步資料，如相關的警署、經辦的警員、可提供的資料項目、涉及的事件等，以便公署向警方索取資料。上訴人籠統的要求公署向警方索取資料，明顯是不足夠的。上訴人表示他有證人，也明顯是不足夠的。

10. 本委員會觀察到在上訴聆訊當天，上訴人仍只是複述他從不知名的「晨運阿伯」和不知名的聯合醫院普通科醫生得知有多名不知名的區議員義工團的人士指使不知名的他人跟蹤、滋擾他和找尋關於他的資料(即所謂「起底」)。

11. 本委員會注意到上訴人在其上訴通知書列出六個報案號

碼。上訴人沒有解釋為何他之前沒有向公署提供該等報案號碼。

12. 上訴人可能堅信自己受到跟蹤、滋擾，自己的資料被人收集和紀錄。可是，根據《個人資料(私隱)條例》第37(1)(b)(i)條，上訴人提出的投訴所涉的行為，應是「已經或正在(視屬何情況而定)由在該項投訴中指明的資料使用者作出或從事的」行為。另外，根據《個人資料(私隱)條例》第37(1)(b)(iii)條，上訴人提出的投訴所涉的行為，應是「可能屬違反本條例…下的規定的」行為。根據《個人資料(私隱)條例》第2條對“投訴”的釋義和第38條，公署只能對符合第37(1)條規定的投訴行使權力進行調查³。公署的《處理投訴政策》說明投訴人必須具體指明被投訴者的身份和須提供足夠資料以支持其指稱。這等要求就是在上述的法律規定的背景下，為公署在一般情況下正確行使法定權力而訂定。由此，上訴人是有責任提供充分的表面證據，以證明指明的被投訴人已經或正在作出或從事的某行為而這行為屬違反《個人資料(私隱)條例》規定的行為的可能性⁴。然而，上訴人提出本案相關的投訴後，就只提供上文所述的資料。該等資料不具體，不充分，也不包括客觀形成的紀錄或文書。他提供的資料不能構成可讓公署合理的認同他的投訴屬符合《個人資料(私隱)條例》第37(1)條的規定的投訴的事實基礎。

³ 見行政上訴委員會的行政上訴第 32/2004 號裁決第 21 段。

⁴ 見行政上訴委員會的行政上訴第 8/2007 號裁決第 12 段。

13. 故此，本委員會認同答辯人在答辯書的陳述，同意上訴人的投訴並沒有提供充分的表面證據和資料讓公署可進行跟進和調查，答辯人不繼續處理上訴人投訴的決定是合理、合法和依據既定程序和參考既定政策而作出的。本委員會不認為上訴人的投訴屬於應予偏離《處理投訴政策》的例外個案。

14. 基於上述裁斷，本委員會裁定上訴人的行政上訴缺乏理據，現命令駁回本行政上訴，並根據《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。

(簽署)

行政上訴委員會副主席羅沛然