

行政上訴委員會
行政上訴案件 2004 年第 32 號

有關

劉繼明先生

上訴人

與

個人資料私隱專員

答辯人

之者間

在行政上訴委員會席前的上訴個案

聆訊日期：2005 年 2 月 22 日

裁決理由頒布日期：2005 年 3 月 1 日

裁決理由書

上訴人劉繼明任職食物環境衛生署（以下簡稱「食環署」）小販事務隊高級小販管理主任。

2. 2004 年 5 月 31 日，上訴人向個人資料私隱專員公署（以下簡稱「私隱專員」）遞交投訴書，指有人在未得他同意下盜用他的個人私隱資料，作非法用途，違反個人資料（私隱）條例（以下簡稱「條例」。上訴人在投訴書指明被投訴者是食環署內部投訴組的調查員梅淑貞。

3. 上訴人在投訴詳情聲稱，在 2004 年 2 月 1 日，因一宗與他的職務有關的衝突事件，他在上水警署，向警方提供了一份證人口供。該案在 2004 年 5 月 3 日審結，但他沒有被邀請出庭作證，而他的口供也沒有呈堂。2004 年 5 月 24 日，他突然接到梅淑貞電話，要求他澄清 2004 年 2 月 1 日的事件，因為有投訴者持有他的口供作出投訴。他又稱，他提供該口供給警方的唯一目的是協助案件展開司法程序，但不知何故，該檔竟然經不明途徑

被人非法擁有，並且在未得他同意下，被人使用於其他用途，嚴重侵犯他的個人私隱。上訴人指非法使用他的個人資料的資料使用者是食環署內部接獲的投訴者，他希望專員能從梅淑貞方面取得該資料使用者的詳情，以便跟進調查。

4. 2004年6月15日，私隱專員去信上訴人，要求他提供進一步的資料，以便可以展開調查。

5. 2004年6月18日，上訴人回覆私隱專員，確認他懷疑有人以非法手段獲得他向警方提供的口供，而未得他同意，將該口供向梅淑貞披露。因此，他有理由相信，該檔已被人盜取，他建議私隱專員向梅淑貞索取該檔。

6. 2004年7月21日私隱專員通知上訴人，他不會就上訴人的投訴展開調查，理由是根據條例第37條，任何人提出投訴時，必須指明有關的資料使用者，而上訴人未能明確指出被投訴的資料使用者的身份，所以投訴不能視為條例所指的投訴。同時，私隱專員又指出，向食環署投訴上訴人的資料使用者，無論他是誰，在本案情況下，是受條例第58條豁免受保障資料第3原則的管限。因此，私隱專員根據條例第39條，不調查上訴人的投訴。

7. 2004年7月22日，私隱專員就上訴人的投訴再去信上訴人。該信有關部分節錄如下：

“ 本公署於二零零四年五月三十一日接獲你的來函（個案編200406469），內容與收集及使用個人資料有關。在本年六月三日，本公署職員張淑芬小姐曾就此個案與你通電話。

...你指稱在本年五月，食環署內部投訴組突然要求你就一宗涉嫌作假口供的事件以及上述的衝突事件作出澄清及提供資料。就此，你懷疑有人向食環署披露該口供以作出投訴，而該投訴人是以不公平的手法收集得到該口供的。另外，你在上述的來函中所指的投訴人為梅淑貞女士，但你在六月三日的電話聯絡中，已向本公署確認你欲投訴的實為該名向食環署作出投訴的人士，惟你未能向本公署指出該人的身份。

根據個人資料（私隱）條例（下稱“條例”）第 37 條，任何人士向本公署提出一項投訴時，必須指明有關的資料使用者，否則有關案件便不屬條例第 37 條所訂明的投訴。鑑於你在案中未能明確指出被投訴的資料使用者的身份，你的投訴不能視作是條例所指的投訴，本公署因而不會因應你的指控根據條例的規定而展開調查...”

8. 2004 年 7 月 27 日，上訴人去信私隱專員表示，他已提供有效渠道給予私隱專員去找出該資料使用者，而梅淑貞應披露該資料使用者的姓名。

9. 2004 年 8 月 10 日，私隱專員去信通知上訴人，他就投訴作出的決定如下：

“ 根據條例第 39 (2) (d) 條的規定，本人現通知你本公署不擬對此個案進行調查。作出此決定的理由是，本人在考慮過個案中的所有情況後，認為個案中並無表面證據顯示有資料使用者的作為可能有違反條例的規定，故根據本公署的處理投訴政策第 (B) (d) 項，無須根據條例第 38 條進行調查。”

10. 私隱專員的意見是，除上訴人本人，警方及食環署外，還有其他人士持有該口供，即使該投訴人持有該口供以作出投訴，亦不能證明他是以不公平或不合法的方法收集該口供。由於上訴人在案中未能明確指出被投訴的資料使用者的身份，根據個人資料（私隱）條例第 37 條的規定，上訴人的投訴不能視為該條例所指的投訴，所以他不會展開調查上訴人的投訴。

11. 私隱專員更認為，投訴人向食環署披露該口供的做法，受豁免受保障資料第 3 原則的管限。私隱專員所持理據如下：

“ 食環署表示該口供是由該投訴人提供給他們就該署職員可能涉及提供虛假供詞一事作出調查及跟進，而提供虛假供詞屬嚴重不當，不誠實甚至犯罪行為，就此，根據條例第 58 (1) (a)，(d) 及 58 條 (2) 的規定，即使該投訴人當初獲得該口供的情況並非與該投訴有關，他向食環署披露有關口供的做法受豁免而不受保障資料原則第 3 條的管限。”

12. 2004年8月31日上訴人針對私隱專員8月10日的決定，向本委員會提出上訴。上訴理由列於上訴通知書附件(C)第5頁。上訴人指私隱專員：

“ (1) 未確立被投訴者合法擁有我私人資料的合法地位前；
(2) 無給予充分理據套用 58 豁免權前；
(3) 無合理解釋運用 39 (2) (d)，
而終止此項投訴的調查”

13. 上訴人在附件(C)稱：私隱專員堅持要他提供有關資料使用者，否則投訴不成立，同時不會展開調查。但他已在較早前覆信私隱專員，清楚指明資料使用者的身份可以從食環署獲得，並給予私隱專員可尋獲資料使用者的方法，及盡力向個人私隱專員公署提供方便。但無奈在8月10日，他接獲通知，私隱專員已正式終止調查，所持理由為根據第58條，該資料使用者在獲得上訴人的私資料的過程中可以受到豁免。

14. 在豁免問題上，上訴人表示只有與案相關的警務人員，主控官，被告及其辯護律師，上訴人本人及引發此次投訴而需要搜集證據之食環署調查員梅淑貞才可以獲豁免受資料保障原則的管限。而私隱專員在未核實投訴者是否屬上述人士，就草率給予投訴者豁免，並以此為依據，終止調查，私隱專員實不負責任。

15. 私隱專員在與決定有關的答辯書稱，他是根據個人資料(私隱)條例第37條拒絕受理上訴人的投訴。他在第5及第6段指出：

“ 5. 第37(1)(b)(i)條規定被投訴的有關行為需由[投訴中指明的資料使用者]作出，由於上訴人一直未能向答辯人指明誰是被投訴的資料使用者，因此，答辯人是有權根據第37條的規定拒絕受理上訴人的投訴的。即使如此，答辯人仍繼續跟進個案，並去信食環署瞭解情況，在接獲食環署回覆後，答辯人便根據條例第39(2)(d)條通知上訴人有關決定，做法並非如上訴人所指的不負責任。

6. 無論如何，答辯人的意見是認為沒有表面證據顯示該不明的被投訴者是以不公平或不合法的方式收集上訴人的該口供。再者，答辯人認為條例第58(1)(a)條，第58(1)(d)及58(2)條的豁免條款適用，故此，即使該不明被投訴者當初收集該口供的目的並非為向食環署投

訴上訴人，其後他向食環署披露該口供的做法亦因第 58 條的豁免而不受保障資料第 3 原則的管限。”

16. 私隱專員在答辯書第 9 及第 10 段更稱：

“ 9. 答辯人認為，在一般審訊的情況下，與案有關的人士，其中包括控方及所有被告，均會獲提供與審訊有關的文件，當中包括證人口供。故此，案中除了上訴人，警方及食環署外，其實尚有其他人士持有該口供。有鑑於此，答辯人認為即使該投訴人持有該口供以作投訴，不能因此推斷他是以不公平或不合法的方式收集該口供的。另外，答辯人一貫處理投訴的方式是除非有表面證據顯示該被投訴人有違反條例的規定，否則不應對被投訴人展開調查。這是為了維持對被投訴人的公平性，在此案中，上訴人未能提供表面證據證實被投訴人是以不公平或不合法的方式收集得口供。

10. 此外，由於向食環署的投訴涉及上訴人是否曾向警方提供假口供以及妨礙司法公正的刑事指控，而該口供是整件事件的癥結所在，以此，若因保障資料第 3 原則的管限而導致該口供不能用於食環署的調查上，便會有相當可能損害刑事疑案的調查，入於第 58(1)(a) 條或第 58(1)(d) 條的目的，即[罪行的防止或偵測]或[任何人所作的非法或嚴重不當的行為，或不誠實的行為或舞弊行為的防止，排除或糾正（包括懲處）]。”

17. 上訴人不同意私隱專員的意見，他在回應書指私隱專員在答辯書提及上訴人遭“不明人士”（不是“匿名人士”）投訴，“充分證明答辯人已確立事件為 1 名可辨認身份的資料使用者(specified data user)所引發。”他稱：“根據條例第 2 條[有關資料使用者(relevant data user)](b) 指：就一項投訴而言，指該項投訴所指明的資料使用者。因此，本條例 37(1)(b)(i) 條所指的（指明的資料使用者）亦即是（有關資料使用者）。”他認為他已提供有關的資料使用者於私隱專員，因此，已履行條例的規定。

18. 上訴人認為，私隱專員只重複及單方面向他索取資料，未有認真對事件作多方面瞭解，已違反公佈的處事原則（6），即私隱專員首先會與投訴人及被投訴人接觸，這樣當然未有發掘得足夠表面證據。他認為表面證據是由調查所得，而調查工作的權責落在私隱專員身上，私隱專員不應

以“爲了維持對被投訴人的公平性”爲理由，不展開調查。上訴人重申他在上訴通知書附件提出的理據，他稱：

“... 確立這投訴人在這個案的合法身份對調查工作十分重要... 由於答辯人調查過程建基於單方面，因此未完全掌握事件的真相而妄自聲稱無表面證據，加上主觀地套用 58 (1) (a) 或 58 (1) (d) 而未有考慮受上述附例所保障的人是否合乎保障原則所列身份。在疑點重重下，我有理由相信答辯人在這個案中未有盡責徹底作出調查...”

19. 從上述上訴人及私隱專員提出的理據可見，在本案備受爭議的問題有以下幾點：

1. 個人資料（私隱）條例第 37 (1) 條的解釋。
2. 個人資料（私隱）條例第 58 (1) 條在本案的適用。
3. 本案是否有表面證據顯示上訴人的個人資料被人以不公平或不合法的方式收集。

20. 就第一點，條例第 37 條有關部分如下：

“(1) 任何人或代表個人的任何有關人士可就符合以下說明的作爲或行爲向專員作出投訴-

- (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，而該人士是或（如在有關個案中該資料使用者依賴在第 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。

21. 根據條例第 38 條，私隱專員在接獲投訴後，便需要作出調查。按照條例第 2 條的釋義，“投訴”是指“根據第 37 條作出的投訴”。故此，私隱專員可受理而有責任調查的投訴，是限於符合第 37 條的規定的投訴。所有投訴必須說明所投訴的行爲或作爲，指明誰是作出或從事該行爲或作爲的資料使用者。同時，該行爲或作爲必須是關乎投訴者的個人資料

料，而投訴者是或可能是該資料的當事人，並且，該行為或作為可能違反個人資料（私隱）條例下的規定。不符合第 37 條規定的投訴，私隱專員可以不受理。私隱專員調查投訴的責任，有別於其他，例如警員，海關等執法人員，他們有責任在案件發生後，或為防止罪案發生，作出調查，找出犯罪分子，繩之於法。私隱專員調查投訴的許可權，完全受制於第 38 條，而該條例並不涉及調查第 37 條以外投訴，就是說，對於那些無指明被投訴者身份的投訴，私隱專員無責任調查投訴，或找出誰是作出或從事有關行為或作為的資料使用者，以便跟進調查。

22. 上訴人指私隱專員在答辯書陳述他遭一名“不明人士”投訴，這充分證明私隱專員已確立事件是由一名“可辨認身份的資料使用人”所引發，同時他已提供渠道給於私隱專員去尋找該資料使用者，所以，他的投訴符合第 37 條的規定。

23. 本委員會不接納上訴人的說法，首先，“不明人士”簡單來說，是就無法知道他是誰的人仕，“可辨認身份的人仕”不可能是“不明人士”。其次，上訴人須知，第 37(1)條中的“投訴中指明的資料使用者”是指投訴者在投訴中清楚指出的，投訴所針對的及作出被投訴行為的資料使用者，該條例所指的並不是一個可循某些途徑辨認出的資料使用者。“指明的”(specified)不等於“可辨認的”(identifiable)。

24. 雖然上訴人在投訴書上“被投訴人詳情”一欄，寫上梅淑貞的名字，投訴書的內容，以及上訴人其後提供的補充資料，卻清楚顯示投訴所針對的非法資料使用者不是梅淑貞，而實際是那個向食環署投訴他的人。但上訴人沒有指明那人是誰。上訴人向私隱專員提供找尋那人的途徑，不等於他指出了有關的資料使用者的身份。本委員會認為上訴人的投訴未能符合第 37 條的規定，私隱專員可以不調查該投訴。

25. 就第二點，條例第 58 條有關部分規定如下：

“(1) 為

- (a) 罪行的防止及偵測；
- (b) 犯罪者的拘捕，檢控或拘留；
- (c) 任何稅項的評定或收取；
- (d) 任何人所作的不合法或嚴重不當行為、或不誠實的行為或舞弊行為的防止、排除或糾正

...

而持有的個人資料，在以下情況下獲豁免而不受第 6 保障原

則及第 18 (1) (b) 條的條文所管限 -

- (i) 該等條文適用於該等資料便相當可能會損害本款所提述的任何事宜；或
- (ii) 該等條文適用於該等資料便相當可能會直接或簡接識辨屬該等資料來源的人的身份。

(2) 凡-

- (a) 個人資料是為第 (1) 款所提述的目的而使用（不論該等資料是否為該等目的而持有）；及
- (b) 第 3 保障資料原則的條文就該等使用而適用便相當可能
會損害該款所提述的任何事宜，
則該等資料獲豁免而不受第 3 保障資料原則的條文所管限……”

保障資料第 3 原則的條文如下：

- “ 如無有關的資料當事人的訂明同意，個人資料不得用於下列目的
以外的目的-
- (a) 在收集該等資料時會將其使用於的目的；或
 - (b) 直接與 (a) 段所提述的目的有關的目的。”

26. 上訴人認為向食環署投訴他的投訴者，未得他同意，向食環署披露他提供給警方的口供，違反保障資料第 3 原則的規定。私隱專員則認為該投訴者的做法，即是將上訴人的個人資料披露於食環署，可根據第 58 條，獲豁免受保障資料第 3 原則的管限。

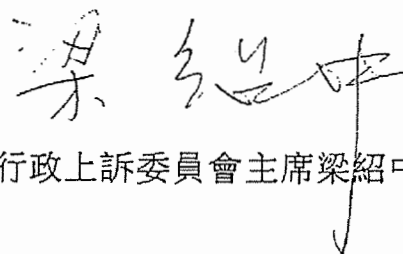
27. 本案事實顯示，有人向食環署投訴上訴人向警方作假口供。該投訴者是以上訴人在 2004 年 2 月 1 日向上水警署提供的口供，作為他的投訴依據。食環署內部投訴組跟進投訴，向上訴人調查投訴是否屬實。由於向警方作假口供屬刑事罪行的不合法行為，該投訴者向食環署披露上訴人有關口供（即是使用上訴人的個人資料）的目的是為罪行的偵測，同時也是為上訴人所作的不合法或嚴重不當行為，或不誠實行為的懲處。如果該投訴者受保障資料第 3 原則的管限，就是說，投訴者不能向食環署披露上訴人的有關口供的話，必然有極大可能性損害食環署對懷疑上訴人作假口供的事件的調查。本委員會認為在此情況下，第 58 (1) 條的豁免是適用於投訴者披露的資料，可以免受保障資料第 3 原則的管限。因此，有關披

露沒有違反保障資料原則的規定。

28. 本委員會不認為在本案，只有上訴人列出的五類人士，才可以獲得第 58 條的豁免。本委員會的意見是，根據該條例，任何人使用個人資料的目的，只要是為該條例列出的目的，均可獲豁免受有關的資料保障原則的管限。

29. 就第三點，本委員會認為，本案並無證據可以顯示投訴者如何獲得上訴人的口供。單憑投訴者擁有上訴人的口供這點證據，不能證明投訴者是用不公平或不合法的手段獲得該口供。本委員會同意私隱專員的結論，本案並無表面證據顯示披露上訴人的口供違反有關條例的規定。本委員會亦同意，如果沒有表面證據顯示投訴者所投訴的行為或作為違反有關條例，私隱專員可根據第 39 條賦予他的酌情權，拒絕調查投訴。上訴人須知，投訴他人違反有關條例，等同指控他人犯罪，此乃嚴重指控，因此投訴需要有依據，包括證據和理據，私隱專員亦要考慮投訴是否有依據，即是表面上投訴是否有證據和理據支持，才決定是否展開調查，不然，不但會對被投訴者造成不公平，而且會間接縱容無理投訴，濫用投訴機制。

30. 基於上述理由，本委員會的結論是私隱專員不調查上訴人的投訴的決定，是正確的。本委員會駁回上訴。

Handwritten signature of Siu Siu-chung in black ink, consisting of stylized Chinese characters.

行政上訴委員會主席梁紹中