

行政上訴委員會
行政上訴第 46/2009 號

有關

鄭戴綿

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

聆訊日期：2010 年 7 月 30 日

書面裁決理由頒布日期：2010 年 12 月 30 日

裁決理由書

上訴因由

1. 2008 年 6 月 18 日上訴人鄭女士的一位朋友，收到她發出一個短訊，其內容使他不安，憂慮到她人身安全，因此報警求助。警察到

場向在家的鄭女士和她的鄰居了解一番後，認為只是誤會，虛驚一場後，便收隊離場。

2. 鄭女士是輔警，對當天同袍處理手法不滿，翌日便到投訴警察課正式立案，投訴到場的三名警長和一名警員。及後她受到上司黎督察來電質問，怪責她自己人也投訴。黎督察雖沒有指名道姓說出誰告訴他，但矛頭指向投訴課。鄭女士認定是投訴課人員洩露了她是投訴人的身分，便向負責處理其個案的投訴課警務人員查詢。雖然他們都否認有其事，但她推論投訴課蘇督察和范警長背上最大嫌疑，2008年8月23日便向私隱專員投訴兩人。

3. 私隱專員接納鄭女士的投訴，展開調查。得出的結論是，沒有足夠證據證明蘇督察或范警長洩露了鄭女士投訴一事。有見及此，私隱專員決定不向警務處處長送達執行通知。2009年11月6日鄭女士獲告知調查結果和決定，但認為私隱專員的決定不正確，難以接受，一個月後，向本委員會提出上訴，要求本委員會推翻決定。

私隱專員的決定

4. 香港法例第486章〔*個人資料(私隱)條例*〕第50條，雖然賦予私隱專員法定權力，向資料使用者送達執行通知，但同時規定只能在符合指定條件的情況下才能行使這項權力。茲將第50條的有關條文節錄如下：

“私隱專員，對專員應否發出執行通知的規定如下：

(1) 凡專員在完成一項調查後認為有關資料使用者 -

- (a) 正在違反本條例下的規定；或
- (b) 已違反本條例下的規定，而違反情況令到違反行為將持續或重複發生是相當可能的，

則專員可向有關資料使用者送達執行通知。”

5. 簡而言之，送達執行通知的先決條件，是有人違反條例規定。今次投訴，私隱專員已完成調查，在事實方面得出結論，才決定不送達執行通知，這是不爭的。本委員會是否同意專員的結論，暫且不提。專員認為未能證明警務處處長有違反條例規定。既然此結論不符合法定先決條件，專員也只好決定不送達執行通知。

私隱專員的答辯- - 主要論點

6. 代表專員的律師任先生陳詞時指出，鄭女士只能就專員的“不送達執行通知”的決定而作出上訴，但並不能就調查結果而作出上訴。基於第 4 段所述理由，任先生認為專員的決定是沒錯，理應撤消上訴。

7. 這論點是否成立，還要看兩方面，(一)就專員在事實方面所作的結論，鄭女士是否有提出上訴；(二)假設若有提出，又本委員會是否有管轄權受理。

鄭女士實有就調查結果提出上訴

8. 鄭女士明顯是因為不滿專員的“不送達執行通知”的決定，才提出上訴。所列上訴理由非常細緻，都是環繞着一個主題，就是對調查結果不滿，認定蘇督察或范警長，違反條例規定。上訴理由是用敍

事夾雜辯論方式寫成，可能因此沒有明確列明要求上訴調查結果，但整體來看，是要求本委員會推翻專員的結論，從而促使專員能送達執行通知。鄭女士就調查結果，確實有提出上訴，這點是毋庸置疑。

本委員會有管轄權審理就調查結果的提出的上訴

9. 設立本委員會的法例是香港法例第 442 章，「行政上訴委員會條例」，從條例多方面的規定來看，是賦予本委員會一般審理及裁決事實的權力。先看組成和裁決問題方面，條例第 5 條規定本委員會由三位成員組成；而裁決問題方法，第 23 條有此規定：“有待委員會裁決的問題，除法律問題外，須以聆訊上訴的成員的多數意見取決。”由此可見，上訴聆訊所涉問題不局限於法律觀點。另外，在取證方面，條例給予本委員會權力¹，傳召証人、要求有關人等提供文件查閱等等。這些權力都是協助委員會裁決事實。設若本委員會沒有裁決事實的功能和權力，根本就不會這樣組成，條例也不會賦予這些取證權力。本委員會的一般功能是包括裁決事實問題，這是明顯不過的。

10. 接下來的是管轄權問題。本委員會是根據法例設立，職能受法例嚴格規範，沒有明確授權的職能，一概不能執行。這點，任先生說對了。本委員會的職能，「行政上訴委員會條例」第 5 條規定為：“聆訊依法向委員會提出的上訴，並作出裁決”。不是就任何決定，都可上訴，一定要依法，才能上訴本委員會。不是所有私隱專員的決定都可上訴，要符合「行政上訴委員會條例」第 3 條所定的適用範圍，才能提出上訴，這點任先生也說對了。整體適用範圍可參照條例

¹ 見第 11、12、13、14、15、21 條

的列表，有關私隱專員的是在第 29 項，可上訴的決定有 6 個，描述如下：

- (a) 就其根據第 32(1)(b)(i)條就同意進行核對資料程序而施加規限條件；
- (b) 根據第 32(1)(b)(ii)條拒絕同意進行核對資料程序；
- (c) 根據第 39(3)條拒絕進行或繼續進行由投訴引發的調查；
- (d) 不根據第 46(5)條從根據該條例作出的報告中刪去任何事項；
- (e) 不根據第 47 條送達執行通知；
- (f) 根據第 50 條送達執行通知。

11. 上述 6 項決定，只有 (e)，(f) 兩項涉及〔執行通知〕，而 (f) 項顯然不適用，因為專員沒有決定〔送達執行通知〕。專員在有關的答辯書上說，是根據第 50 條作出決定，任先生也是這樣陳述。這點在法理和事實上，有些兒似是而非，理由見下文兩段。

12. 首先，專員完成調查後，依條例² 第 47 (3) (a) 條告知鄭女士調查結果，信中也明確告知她，可根據第 47 (4) 條提出反對不擬送達執行通知的決定。提出反對者即是向本委員會上訴其決定。第 47 (4) 條全文如下：

“投訴人可向行政上訴委員會提出上訴(如投訴人是就某名個人而屬有關人士的有關人士，則上訴可由該名個人提出或由投訴人及該名個人其中一人提出)，反對符合以下說明的由專員作出的決定：

² 個人資料(私隱)條例

- (a) 決定的效果是專員沒有因應有關的調查而向有關資料使用者送達執行通知，亦不擬如此行事；及
- (b) 該投訴人是因根據第(3)款送達予他的通知而獲告知該項決定的。

鄭女士今次上訴，事實上行使著第 47 條所賦予的權利，這權利也正是專員在信中所提醒她的。

13. 法例³第 50 條賦予專員送達〔執行通知〕的權力，如上文所述，大前提是資料使用者曾經違反法例規定，但同時要求專員考慮某些特定情況，才可向違例者送達〔執行通知〕。簡而言之，送達〔執行通知〕，有人違例只是必要條件，不是充分足夠條件。私隱專員完成一項投訴調查後，得出的結論若是資料使用者不曾違例，便沒有權力送達〔執行通知〕，所以無須根據第 50 條再作〔不送達執行通知〕的決定，或其他的決定。

14. 今次私隱專員完成調查後，去信把結論通知鄭女士，並告知不擬送達執行通知的決定。信中從未提及或旁涉第 50 條，只是後來在答辯書上，才提出其決定是據第 50 條作出的。此情況下，說專員是據第 47 條作的決定，是更與事實相符，更具法理。

15. 若設專員的立論是正確的話，當每次認為無人違反法例時，就算投訴人不滿其調查結論，都無權上訴要求送達〔執行通知〕。這情況顯然與上述「個人資料（私隱）條例」第 47 條相矛盾。

³ 個人資料（私隱）條例

16. 本委員會認為，今次專員決定不送達〔執行通知〕，實是如在給鄭女士信中所描述，是根據第 47 條作出的。這決定符合上述〔行政上訴委員會條例〕附表第 29 (e) 項，並因此裁定有管轄權聆訊此上訴。

17. 最後一點，是鄭女士是否有權據第 47 (4) 條，上訴推翻〔調查結果〕。第 47 (3) 條規定專員完成調查後，須告知投訴人〔調查結果〕（英文條文是：the result of the investigation），第 47 (4) (a) 條⁴對可上訴的決定，卻作出頗廣濶的定義，對照英文條文便較易理解；

“**decision to the effect** that he has not served or propose to serve, an enforcement notice — — **in consequence of the investigation concerned.**”。

要注意的是，中、英文的版本的定義都各自不採用〔調查結果〕、（the result of the investigation）。設若採用之，即以〔沒有因應調查結果〕代替〔沒有因應調查〕、以（in consequence of the result of the investigation）代替（in consequence of the investigation concerned），那麼真的可能不能就〔調查結果〕提出上訴。第 47 (4) (a) 條不採用〔調查結果〕這點在條文字面解釋上，起很大作用。綜觀上文下理，條文字面上的解釋是最清楚不過，就是就任何決定促使專員不送達執行通知，都可提出上訴。

18. 這字面解釋也符合「個人資料（私隱）條例」和「行政上訴委員會條例」的立法意願。這兩條例首尾呼應。專員完成調查一項投訴後，就送達〔執行通知〕，只有兩個選擇，就是〔送達〕或〔不送達〕，視乎調查結果和結論。若決定沒有人曾違例，專員便只好決定不送達〔執行通知〕，這便是上述「行政上訴委員會條例」列表第 29 (e)

⁴ 見上文第 12 段

項所描述的決定，即‘不根據第 47 條送達執行通知’的決定。投訴人不滿便可根據「*行政上訴委員會條例*」和「*個人資料（私隱）條例*」第 47（4）條，提出上訴。當認為曾有違例情況出現，專員還須決定第 50 條描述的特定情況是否存在，若是不存在，便可決定送達〔執行通知〕，這決定便是上述「*行政上訴委員會條例*」列表第 29（f）項所描述的決定，即‘*根據第 50 條送達執行通知*’，有關人士（當然不會是投訴人）若是不滿，可根據「*行政上訴委員會條例*」，提出上訴。

19. 專員就送達或不送達〔執行通知〕的決定，是基於及取決於就調查所得資料所作的裁決，或稱〔調查結果〕。這裁決是關於兩方面，一方面是‘曾否有違例情況’，另一方面是‘第 50 條所描述的特定情況’。若然上訴人不能要求本委員會推翻調查結果，給予其上訴權利的法律條文，便形同虛設。這不可能是這兩條例的立法意願。

20. 基於以上理由，本委員會認為有管轄權，審理對調查結果的上訴。

上訴理由

21. 專員接到鄭女士的投訴後，展開了頗全面的調查。結論是沒有任何證據顯示范警長曾接觸黎督察，但證實蘇督察曾致電黎督察。兩位督察只承認談及鄭女士是否適宜當更時佩鎗的問題，並沒有談及其他事情。調查結果是沒有足夠證據支持投訴。

22. 鄭女士堅信，投訴課警務人員蘇督察或范警長，曾向她的上司黎督察，透露她曾投訴同袍。這是因為她投訴後不久，上司便來電質問她有沒有這回事。黎督察否認曾和她接觸，引致鄭女士非常不滿，

其中一個上訴理由，是攻擊他的誠信。要注意一點，本委員會和專員一樣，是不接納黎督察的說法，而是完全接納鄭女士在這方面的證詞。

23. 其他上訴理由，也是質疑其他警務人員的證詞。他們和鄭女士一樣，都沒有出席聆訊，未能嘗試從他們方面獲得更多資料，以進一步探索他們的誠信問題。本案的特殊情況，不適合本委員會主動傳召這些証人。首先，上訴人沒有出席聆訊，未能確定她的意願。更重要的是，就算傳召他們作証，也不肯定他們能提供到新的可信証供。

24. 蘇督察和范警長矢口否認曾向黎督察透露鄭女士投訴同袍。專員沒有裁定他們所說屬實，在所作調查結論只說“認為並無足夠證據證明蘇督察或范警長曾向黎督察披露了鄭女士作出投訴一事。”直接證據只有一項，是鄭女士與上司黎督察通電的內容。如上文所述，專員接納了鄭女士的版本。黎督察當時是已知道鄭女士投訴警察一事，被追問到消息來源時，並說出是來自投訴課主管，但其他詳情，沒有透露點兒。

25. 鄭女士的上訴理由，以論述疑點形式寫成，歸納後，可作如下理解，（一）前提——黎督察知道她投訴同袍，說來源是負責處理這投訴的主管，（二）推論——（1）黎督察的消息來自蘇督察或范警長，（2）又因這三名警務人員證詞不可信，所以專員應作投訴成立的結論。“前提”所涉及的事實，是專員調查後所裁定的，上文已詳述，不用重提。

裁決

26. 蘇督察承認曾致電黎督察，據他所說只談及當更佩鎗問題。蘇督察當時是表明他是投訴課的。當一名警察被投訴時，投訴課是要知會其上司的。這次通電，蘇督察不是知會黎督察其屬下被投訴，這是不爭的。因此，後者不會認為鄭女士被人投訴。接着下來，要考慮兩個可能情況，一是蘇督察明言或暗示鄭女士是投訴人，二是他沒有。

27. 先看上一段所述的第二個可能情況，這次通電之前，黎督察已知警員到訪鄭女士家中一事，也因此停止她佩鎗。因此，當一位投訴課督察來電，並告知調查投訴時發現鄭女士有情緒不穩等問題時，便不難聯想到她是投訴人的身分，但同時也不能肯定。

28. 跟着他致電質問鄭女士，此舉是否恰當，與上訴無關，不用置評。但他與鄭女士的對答，多少也能反映出他的心態。根據鄭女士提供的對話版本來看，劈頭一句是問她是否投訴警察，她直認不諱後，黎督察才曉以大義。其中一個合理推論正是黎督察相信，但又不肯定鄭女士投訴警察。這推論與上述第二個情況較吻合。

29. 范警長否認與黎督察有任何接觸，遑論向他洩露了鄭女士為投訴人的身分。就算不相信他，也不能把他的否認轉化為承認。鄭女士指控范警長，證據有兩項，他有份參予調查她的投訴，黎督察表示消息來自投訴課。指摘范警長洩料，只是臆測。本委員會的結論和專員一致，裁定沒有足夠證據證明范警長曾向黎督察披露鄭女士的個人資料。

30. 至於對蘇督察的指摘，主要證據是他曾致電黎督察。從這事實可推論出上文第 26 段提及的兩個情況，專員的推論實際是第二個情況。這是一個在事實方面的裁決，所給理由，也沒有犯上任何法律錯

誤。如上文所述，本委員會不受專員的意見約束，可作不同的結論。所以無須逐點回應上訴書內對專員裁決的批評。本委員會只要考慮各方的陳述、論點，再作出裁定便可。

31. 鄭女士提出的疑點不是全無道理。雖然她有些關於警察程序和工作安排方面的陳述，被出席聆訊的警方代表指為不正確，但整體論據仍有說服力。舉一重要例子來說，她說 7 月 22 日致電蘇督察，是質問他誰洩料，不是詢問調查進度。她已安排在 8 月才與范警長會面錄取口供，所以不會詢問調查進度，說法合情合理。再者，本委員會留意到，7 月 22 日當天，蘇督察的版本是鄭女士先來電詢問進度，對話時發覺她有情緒不穩問題，掛了線後，才致電黎督察，提出當更佩鎗情況。先後次序與鄭女士版本相反，她說與黎督察通電後，才致電蘇督察，質問他誰洩料，所以蘇督察接聽這來電時，黎督察已接蘇督察來電告知鄭女士的情緒狀況。設若黎督察承認因蘇督察的來電後，才與鄭女士接觸，則不單止蘇督察所描述他與鄭女士的對話版本不正確，他致電黎督察的理由和動機，便不是如他所說。剛巧黎督察又否認當天曾與鄭女士有任何接觸，故令鄭女士生疑。

32. 雖然鄭女士所提出的疑點有其道理，但不能支持指控他們夾口供做假證。引致鄭女士作出這嚴重的指控，可能她是要反駁專員的意見，他認為他們的口供吻合。專員曾說三位警務人員證供脗合，但不表示因此相信他們否認洩料屬實，否則便會直接了當說蘇、范兩位沒有向黎督察洩露了鄭女士投訴人的身分。說到他們的口供是否吻合，可把蘇、黎、范三位的證詞拼湊一起來看，便更清楚。蘇、范兩位各自否認洩料，這不是夾口供式的吻合。沒有證據指他們在同一時間，或同一場合出現時，向黎洩密，又或其中一人知道另一人洩料而說服

他否認其事。蘇、黎兩位確有吻合之處，就是他們承認有通電談及鄭女士，這吻合的口供對鄭女士也有利，顯然不是夾口供的最佳產物。再者，上文提及蘇督察與黎督察通電的時序疑點，若是夾口供，怎可能輕易忽略這明顯及重要的疑點。當然，鄭女士大概認為他們二人，可夾口供否認洩料。但蘇督察卻承認，從對話中感覺到黎督察似乎知道鄭女士投訴警察。若要隱瞞事實，無須說出只有他自己才知道的個人觀感，因為這觀感對開脫自己或其他兩人，無大幫助，但卻在某程度上吻合鄭女士對他的指控。

33. 可順帶一提鄭女士所指的另一疑點，就是蘇督察致電黎督察是紀錄在由范警長撰寫的調查報告。她指出這是不尋常的做法，但沒有詳細解釋什麼是正常程序。她沒有質疑范警長要做調查報告，紀錄自己所做過的調查工作，指摘他不對之處，是不應紀錄他人的工作。更嚴重的指控是調查報告不實。鄭女士在最後陳述書⁵上，指摘專員不公時提出以下疑點：

“答辯人在調查過程提及范警長、蘇及黎督察三人的「口供脗合」。本人「出奇地」發現，就洩露本人身分「無關係」的范警長之口供，出現「多個」日期（有部份日期本人「不同意」曾通過電話）：分別係2008年7月11日，2008年8月15日，「2008年8月18日」「2008年8月29日」共有4次之「指控」，而就指控，范則沒有報告其上級或作任何跟進之記錄。但「巧合地」范之口供記錄，則記錄「蘇高督察與 A /CIPA LAI 電話聯絡，查詢投訴人的職務。」時間及

⁵ 上訴文件冊第 244 頁

日期為 2008 年 7 月 22 日 PM 范「爲什麼」記錄蘇之工作記錄？是否蘇向范提供的？或范得到蘇「指示」將上述事件記錄其口供上？這方面，答辯人要澄清「這是什麼原因？」或已經「相信」范之口供，而本人作之口供提及 2008 年 7 月 11 日往後約一個月，范非在投訴課上班，他當馬術更！「這樣」之記錄口供（關於蘇之工作）是「不常見的」。范之口供「有問題」，亦是本人對其之指控。”

34. 本委員會沒有資料，可得知警方對撰寫調查報告方面有什麼規定。蘇督察指示下屬紀錄與黎督察通電一事，違規與否不重要，最重要的是他們是否真的曾通電。若不是事實，對鄭女士更不利。兩人無必要做假紀錄。

35. 綜觀鄭女士所論述的疑點，實不能證明有夾口供做假證的情況。對她有利的證據，是其上司黎督察來電對話內容。從內容推論，很大可能黎督察是不肯定鄭女士是投訴人身分。專員調查得來的資料，顯示消息來源只可能來自蘇督察或范警長，在這程度上，鄭女士應無爭議。如上文所述，沒有足夠證據指証范警長洩露了鄭女士的個人資料。至於蘇督察，他承認與黎督察通電，但否認曾說出鄭女士是投訴人。從蘇、范、黎三位整體証供來看，未能解釋到這通電時序疑點，但也不能推論出他曾向黎督察明言誰是投訴人，尤其是，黎督察接了來電後，還未肯定下屬是投訴人。本委員會的看法與專員的一樣，認為沒有足夠証據指証蘇督察明言告知黎督察鄭女士曾投訴警察。

36. ‘明言’雖沒有，但還須考慮‘暗示’這個可能性。衡量時，不能憑空猜測。鄭女士認為蘇督察致電黎督察，是要洩露其投訴人身分。雖然鄭女士沒有說出動機何在，但從鄭女士在字裏行間所表達的冤屈看來，她是指蘇督察致電黎督察，好使他能夠向她施壓，更明確說出不接納蘇督察的解釋。她認為所需資料，可從電腦系統得知。此說法為警方代表指出不正確，以蘇督察當時的官階及崗位，不會有權進入電腦系統獲取這些私人和敏感的資料。這也是常理，個別警員因事被停止佩鎗，原因可能有多種，也牽涉私隱問題，又警員當更、職務等狀況，必然是警方管理和行動方面的敏感資料，對進入電腦系統獲取這些資料，料警方也一定會管制。若蘇督察真的憂慮佩鎗問題，他不請示上司而直接聯絡有關警員的上司的做法，沒有違反警方內部規定。鄭女士批評他不請示上司其實是徒勞的，因為保護個人資料的有關條例不會因警務人員的官階而異。主要問題是這次通電有沒有違反有關保障個人資料的法例。

37. 蘇、黎兩位督察在 7 月 22 日的通話版本細節不詳，但以下幾點，各方應無爭議。蘇督察清楚表明是投訴課督察，主管調查一件投訴。談話內容涉及鄭女士。兩位督察通電前，都已知道鄭女士是黎督察的下屬。投訴課程序規定要通知上司其下屬被投訴，但這次通電，不是通知黎督察其下屬鄭女士被投訴。這幾點都能促使黎督察理解為鄭女士是投訴人。本委員會認為，這幾點足以構成披露個人資料的行為，這結論與專員所作的不同。這情況是否違例，要看豁免條文是否適用。

38. 本委員會曾考慮發還此案，以便專員考慮「個人資料（私隱）條例」第 59 條自的豁免情況是否適用。但鑑於鄭女士已取消所有向警

察投訴課的投訴，而她在上訴書上，就此豁免作出充份辯論。再者，專員在此案所作調查已非常全面詳盡，發還此案，也不會搜集到更多資料，只能就已獲得的資料作裁決。本委員會因此認為發還此案，只會費時失事，對任何一方都沒有好處。

39. 鄭女士的基本論點是，她根本沒有情緒不穩的問題，蘇督察致電黎督察是另有目的。換言之，她質疑豁免情況的事實基礎，若是蘇所指基礎屬實，她不會質疑豁免適用。

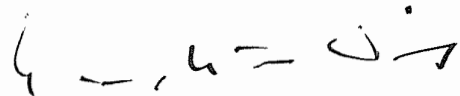
40. 蘇督察認為鄭女士有情緒不穩問題，而憂慮佩鎗當更引來的危險。這是主觀判斷，只要合理和有客觀環境支持便可，不須先等精神科醫生、臨牀心理學家等專業人士証實。所以，鄭女士當時是否真的不宜佩鎗與本上訴無關。

41. 蘇督察曾說從鄭女士來電，得知情緒不穩問題，但因為這通電時序有疑點，在此之前，可能已致電黎督察，所以本委員會認為這次與鄭女士通話的內容，不能成為豁免的事實基礎。

42. 蘇督察是小隊主管，指派范警長負責調查工作時，對案件背景有大概的了解，是非常合理，知道是鄭女士的好友憂慮其安全而傳召警方到場，也不足為奇。投訴是在6月19日，相隔4天多，在6月24日范警長才接手，期間蘇督察有充份時間了解背景。7月22日致電黎督察前，也有機會看到范警長關於鄭女士情緒不穩的描述。當然，他在口供對這些事情，所描述的先後次序不一樣，但不能排除這是記錯了次序。他真的看了調查報告，才致電黎督察，這個可能，不能排除。

43. 本委員會認為，沒有證據證明蘇督察致電黎督察時，明言她是投訴人。雖然從這對話，黎督察是如此推斷，但他不能肯定。致電目的，推論只有兩個，一是借助黎督察促使鄭女士放棄投訴，另一是如蘇、黎兩位所指。後者的可能大於前者。蘇督察基於他調查投訴背景所得資料，及下屬在調查報告所載的描述，憂慮佩鎗問題，是合理的結論。告知黎督察這憂慮時，無可避免使對方猜到鄭女士投訴警察。但這情況，符合第 59 條豁免。

44. 基於上述理由，本委員會駁回上訴。



行政上訴委員會副主席容耀榮