

行政上訴委員會
行政上訴案件 2006 第 5 號

有關

鄧強康

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：2007 年 2 月 27 日

書面裁決理由頒布日期：2007 年 3 月 13 日

裁決理由書

上訴人鄧強康為香港警務處(“警方”)警長。2001 年間，上訴人因嚴重負債，無力償還，自願向高等法院申請破產令。同年 12 月，高等法院頒令，宣告上訴人破產。

2. 由於上訴人破產，警方根據內部行政指引，列上訴人為“欠下無法償還債項人員”。上訴人須受紀律調查。警方在調查過程中，認為上訴人提供的資料，不足以解釋其欠債原因，遂於2002年9月4日去信香港賽馬會（“馬會”）索取上訴人的馬會電話投注戶口投注資料（有關資料’）。該信內容（概譯）如下:-

“大埔警署人員現正進行內部調查上述人員，（我們）相信該名人員可能在貴會開設電話投注戶口。為方便我們的調查，如閣下能提供給我們該名人員在1990年1月1日至2002年9月3日期間的電話投注戶口記錄及投注資料，我會十分感激。

我證明此提供資料要求可獲[個人資料（私隱）條例]（第486章）第58（1）（d）及（2）條設定之豁免。

如有任何查詢，請電26603220 與我聯絡。

警務處處長

[羅振文(譯音)代行]”

3. 2002年9月10日，馬會因應上述要求，向警方提供上訴人的電話投注戶口登記資料。但由於馬會保留投注記錄不超過三年，馬會只將上訴人在1999年9月4日至2002年9月4日期間之投注記錄交給警方。馬會提供有關資料給警方，並未獲得或徵詢上訴人同意。

4. 上訴人認為馬會在未得他同意下，將有關資料交給警方，違反[個人資料（私隱）條例]（“私隱條例”）之資料保障第 3 原則的規定。

5. 2005 年 4 月 22 日，上訴人向個人資料私隱專員公署（“私隱專員”）投訴馬會於 2002 年 9 月 4 日未得他同意將有關資料交給警方。私隱專員接獲投訴後，向馬會及警方查詢。

6. 馬會就專員的查詢，於 2005 年 9 月 9 日回信，確認馬會於 2002 年 9 月 10 日將有關資料提供給警方。馬會並且在該信稱（概譯）:-

“5. 在未將鄧先生的記錄送給警方前，本會總調查主任楊先生曾致電警方，(a) 查詢要求提供資料的警務人員的職級是否屬督察或以上，以及(b)有關調查的性質。楊先生找出要求提供資料的人員乃一名高級督察，而警方對上訴人進行的內部調查是與涉及金錢的不當或不誠實行爲的紀律程序有關。雖然警方只提及第 58 (1) (d) 條，有關事宜同屬第 58 (1) (a) 及第 58 (1)(d)條範圍內，因為涉及金錢的不當或不誠實行爲的調查，亦是為偵測或防止詐騙罪行。

6. 本會認為警方使用鄧先生的有關記錄的目的，可獲豁免受資料保障第 3 原則的管限。如果要先獲得鄧先生的同意，便相當可能會損害或妨礙警方的調查…”

7. 2005 年 10 月 10 日，馬會回覆私隱專員進一步的查詢時，表示總調查主任楊先生確認，沒有他與警方的電話談話紀錄。不過他記得曾以電話向警方查詢，內容如馬會在 2005 年 9 月 9 日信中第 5 段的陳述。

8. 警方於 2005 年 9 月 6 日回覆私隱專員的查詢稱：當時警方正進行內部調查上訴人，期間上訴人表示他在馬會曾開設投注戶口，由於處理無力償還債項警務人員的方式，會根據其欠債的原因而有所不同，警方向馬會索取有關資料的目的，是為瞭解上訴人欠債的原因，以便決定處理該事宜的方式。警方在該信並且稱:-

“(1) (iii) …調查的目的是為了糾正（包括懲處）鄧強康先生的嚴重不當行爲（即個人資料（私隱）條例 58（1）（d）條所述的情況），假若有關資料不獲豁免，便相當可能會損害本處向鄧強康先生就其嚴重不當行爲作出的內部紀律調查，因而進一步妨礙本處對鄧強康先生的嚴重不當行爲作出糾正及懲處，故受條例 58（2）條豁免；

(iv) 若香港賽馬會不向本處提供有關鄧強康先生的投注戶口紀錄，本處相當可能未能對鄧強康先生欠下無力償還債項之事件進行透徹而正確的分析而導致不恰當的方式處理事項內紀律調查，故本處認為有關記錄對本處的調查的準確性有關鍵的影響。”

9. 換句話說，警方和馬會都認為，在顧及到使用有關資料的目的，以及如果保障資料第 3 原則適用的話，便有高度可能性會損害該使用目的，因此，私隱條例第 58 條 (2) 的豁免設定，適用於有關資料。馬會提供有關資料給警方，無須得到上訴人的同意，亦無違反私隱條例的規定。

10. 2006 年 1 月 5 日，私隱專員通知上訴人，馬會沒有違反條例有關規定。專員不擬向馬會發出執行通知。私隱專員在調查結果稱:-

“10...由於該電話投注戶口內所載的投注資料對審研鄧先生對金錢的運用及是否有不良嗜好等直接有關，本人認為在此情況下，警務處為要瞭解鄧先生嚴重負債的原因，從而向賽馬會索取該記錄，以防止、排除或糾正他作為警務人員的可能違法或違反行為守則的行為，實屬合理。本人接受該等行為當屬條例第 58 (1) (d) 條的[嚴重不當行為]，由於金錢上的不當或不誠實行為可能與罪行的發生息息相關。故此亦屬條例第 58(1) (a) 條的適用範圍。本人認為警務處已於上述二零零二年九月四日的書面要求中披露有關的收集目的。

11...本人亦考慮到賽馬會...依賴下列事項:(i) 鄧先生作為警務人員，須遵守嚴格紀律，其金錢使用、嗜好或負債問題，為其僱主即警務處關注事項;(ii) 警務處已...向賽馬會表明收集的目為紀律調查;(iii) 賽馬會就該要求...與警務處作出進一步的瞭解;(iv) 賽馬會因此有合理理由相信該資料的使用如上段所述

屬條例第 58 (1) (a) 或 (d) 條的豁免適用範圍；及 (v) 電話投注戶口內的該紀錄，涉及鄧先生進行投注活動的資料，對警務處就其金錢運用的調查直接相關，若不如此披露則相當可能會損害其警務處所依賴的條例第 58 (1) (d) 條豁免使用目的而作出的調查工作。

12. …本人同意賽馬會向警務處披露該記錄的目的，是可根據條例第 58 (1) (a)，58 (1) (d) 及 58 (2) 條的規定獲得豁免而不受保障資料第 3 原則的條文所管限。因此，即使賽馬會在沒有鄧先生的同意下，將該記錄交給警務處，其行為亦不涉及違反條例的有關規定。”

11. 上訴人不服私隱專員的決定，向本委員會提出上訴。上訴理由如下:-

- (1) 上訴人的個案不涉及罪行，他所有的借貸，均向合法財務機構申請，以及符合警方設定的警務人員守則，他申請破產，亦是循合法程序進行，因此，他沒有不當或不誠實的行為。
- (2) 警方沒有按照法律程序向馬會要求提供他的個人資料，警方以無記錄之私底下書信或電話聯絡，取得有關資料的行為，不符合私隱條例的規定，馬會提供該資料，實屬妄顧上訴人的私隱權。

(3) 警方在刑事調查中，絕大多數是在獲得法院命令或獲得當事人同意下，取得所需資料。警方在處理此事的過程中，藉故巧取資料，踐踏人權和私隱權。

(4) 馬會給私隱專員的回覆，沒有提及馬會總調查主任向警方查詢時，警方確認向上訴人作出的調查，是與金錢有關。警方也沒有指他有犯罪行爲。私隱專員沒有徹底瞭解案情，就認定上訴人有嚴重不當行爲，屬妄下判斷。

12. 在本案，無可否認的事實是，有關資料是上訴人的個人資料。馬會收集有關資料的目的是使用於投注事宜。但馬會在未得上訴人同意下，將資料交給與警方，用於上訴人的紀律調查。

13. 資料保障第 3 原則規定如下:-

“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。”

14. 明顯地，馬會使用有關資料的目的，並不符合馬會收集該資料時，會將其使用於的目的，或與該目的有關。除非該等資料獲得私隱條例第 58 (2) 條豁免受第 3 原則的管限，馬會的行爲有違保障資料第 3 原則的規定。

15. 私隱條例第 58 (2) 條規定，獲豁免的個人資料必須符合該條第(a)和第 (b) 段設定的條件，即是:-

(a) 有關個人資料必須是為第 58 (1) 條所提述的目的而使用，
而且

(b) 如果第 3 原則適用於該等使用，便相當可能會損害該條款提述的任何事宜。

16. 馬會認為將有關資料交給警方，是為第 58 (1) (a) 及 (d) 段所提述的目的，即是為防止或偵測罪行，以及為防止，排除或糾正（包括懲處）任何不合法或嚴重不當行為或不誠實行為。馬會根據警方提供的資料，滿意警方使用有關資料的目的，是為進行內部調查上訴人是否有違反警務人員守則，須受紀律懲處，以及上訴人的行為是否涉及不誠實行為或罪行。馬會認為此使用實屬第 58 (1) (a) 及 (d) 段的範圍。而且，如果先要上訴人同意，方可如此使用有關資料，便相當可能會損害或妨礙警方的調查。故此第 58 (2) 條適用於有關資料。

17. 本委員會認為本上訴的關鍵是:-

(1) 上訴人嚴重負債以致破產的行為，是否涉及刑事罪行，以致使用有關資料的目的，是為防止或偵測這些罪行；

- (2) 上訴人嚴重負債以致破產的行為，是否屬嚴重不當行為或不誠實行為，以致使用有關資料的目的，是為防止，排除或糾正（包括懲處）這些行為。
- (3) 若第 3 原則適用於有關資料，是否有相當可能性，這些目的會受到損害。

18. 就第 1 點，上訴人的借貸是合法借貸，他申請破產的原因，是他無力償還債項，這完全不涉及任何罪行。雖然上訴人曾因涉嫌詐騙被檢控，但經法院審訊後，被判無罪。本案亦無其他資料顯示上訴人欠債的原因，與犯罪或其他不法活動有關。他的賽馬投注也是合法博彩。警方對他的調查，只是內部紀律調查，不是刑事偵緝調查。警方向馬會索取有關資料時，亦表示目的是為使用於紀律調查的聆訊，完全沒有提及第 58 (1) (a) 條所述的目的。即使上訴人有違反警務人員守則，而會受的懲處，那也不過是內部處分。從各方面看來，警方索取有關資料的目的，與第 58 (1) (a) 條所述的目的無關。馬會認為披露有關資料與警方使用的目的，是防止或偵測罪行，這是錯誤理解警方使用有關資料的目的。馬會認為涉及金錢的紀律調查是與詐騙有關，也是錯誤的理解。正如本委員會已經指出，本案並無證據或任何資料顯示上訴人涉嫌不誠實獲取金錢利益，馬會不能將上訴人的欠債行為，視為犯罪行為。立法當局，將犯罪行為與不當行為及不誠實行為，分別設定於不同的條款，這顯示立法當局不認為不當或不誠實行為與犯罪行為是相通的行為。因此，兩者不能相提並論。

19. 私隱專員接納馬會的理據，同意涉及金錢的不當行爲或不誠實行爲可能與罪行息息相關，因此亦屬第 58 (1) (a) 條的適用範圍。本委員會不認爲這是必然的結論。這要視乎個案的情況。而在本案，(本委員會不得不再重複)無任何資料顯示有不誠實或犯罪的情況存在。私隱專員在這方面如此下決定，未免過於籠統。

20. 就第 2 點，‘警隊行爲及紀律守則’ 第 6 章第 8 條的規定是:-

“警務人員務必謹慎處理其個人財務。不謹慎理財而導致的嚴重財政困難，將視爲影響人員工作效率的情況，有關人員將因而遭受紀律處分。”

21. 此守則對所有警務人員(包括上訴人)均具約束力，根據此守則，如有警務人員因欠債而陷入財政困難，不能自拔，他會受處分。可以說警方以嚴肅的態度，處理警務人員欠債問題，視嚴重欠債爲嚴重不當行爲。

22. 警方提供予私隱專員考慮的資料顯示，截至 2001 年 12 月 28 日，上訴人欠下債款六十六多萬元，而以上訴人當時的收入及還款日期與欠款額相比的情況，警方將上訴人列爲有困難償還債項人員。警方爲調查上訴人欠債原因，以決定是否處分上訴人，而要求馬會提供有關資料，以便使用於調查程序。

23. 本委員會認為，上訴人因負債無力償還，陷入財政困難，而要申請破產，是理財不善。以他當時的負債情況，雖然沒有不誠實的因素，可以說是嚴重不當行爲。馬會提供有關資料給警方的目的，是使用於調查上訴人負債的原因，及決定上訴人應否被處分，這目的是屬第 58(1)(d)條的適用範圍。

24. 就第 3 點，第 58(2)(b)條條文中的“第 3 保障資料原則… 就該等使用而適用，便相當可能會損害該款提述的任何事宜”，顯示會損害第 58(1)條提述的事宜的可能性，要從個案所有資料，客觀推斷而得出。不是有關資料使用者主觀地相信爲合理的結論。

25. 在這方面，馬會只是覆述第 58(2)(b)條的相關條文，沒有解釋第 3 原則的適用，如何可能會損害或阻礙調查第 58(1)條提述的事宜。馬會沒有解釋他們如何得出這個結論。

26. 私隱專員在他的調查結果，也沒有在這方面作出解釋。他在“與決定有關的答辯書”（“答辯書”）第 7 段卻稱：

“…答辯人接納馬會當時憑藉警方的陳述，已有合理理由相信不如此披露資料，將相當可能會損害警方防止或偵測罪行，或防止、排除或糾正上訴人的嚴重不當、或不誠實的行爲。”

27. 從上述可見，私隱專員沒有解釋第 3 原則的適用，如何會損害這些目的。本委員會認為，馬會的主觀結論，不足以令有關資料符

合第 58(2)(b)條的要求，可以獲得豁免。

28. 私隱專員在答辯書第 7 段提及的警方陳述，是警方 2002 年 9 月 4 日給馬會的信，以及馬會在 2005 年 10 月 10 日向私隱專員提供關於馬會總調查主任楊先生與警方的電話談話。

29. 2002 年 9 月 4 日的信，不過寥寥數字。上訴人是否涉嫌犯罪，或涉嫌不當或不誠實行爲，有關資料對調查是否重要，沒有該資料是否合會嚴重影響調查等問題，該信完全沒有提及。雖然馬會稱，楊先生曾在電話中，問及警方以上問題，但馬會完全沒有該談話內容的任何紀錄。

30. 馬會提供給私隱專員考慮的資料，是楊先生三年後憑記憶覆述的資料。楊先生本人從未就該電話談話作出陳述，確認有關內容，或向私隱專員直接表示他曾作出該電話查詢。

31. 馬會在 2002 年 9 月 10 日提供有關資料給警方時附上的信，只提及警方 2002 年 9 月 4 日的信，沒有提及楊先生在 9 月 4 日至 10 日期間曾向警電話查詢警方索取有關資料的目的。馬會在 2003 年 12 月答覆上訴人代表律師的查詢時，亦無提及該電話談話。2005 年 7 月 19 日，馬會的黃女士答覆私隱專員調查主任胡女士的查詢時，同樣地沒有提及該電話。警方在 2006 年 2 月 24 日就本上訴作出的陳述稱，根據當時的個案主管的記憶，當時他曾與馬會通電話確認有關披露紀錄的要求。

32. 這些無實據而有矛盾的情況，實在令人懷疑楊先生曾否有如馬會在 2005 年 10 月 10 日的信中的陳述，向警方查詢並獲得該該信提述的資料。在馬會沒有其他可依賴的情況下，本委員會看不到馬會如何能憑藉該信及這些情況，有合理理由相信第 3 原則的適用，便相當可能會損害有關事宜。

33. 本委員會認為警方，馬會以及私隱專員均忽略了第 58(2)條的實義，特別是第(b)款的重要性。沒有認真處理這問題，而且錯誤地認為如果使用有關資料的目的，是屬第 58(1)條所述的目之一，便可以順理成章地假定第 3 原則的適用，便相當可能會損害第(1)款提述的事宜。資料使用者要知道，“即使只是減低，而不是排除，資料當事人同意的要求，法庭必須謹慎行事。” (Professor Raymond Wacks in Hong Kong Data Privacy Law)。因此，在決定個案是否滿足第 58(2)(b)條的規定時，有必要謹慎行事。

34. 本委員會認為在本個案的情況下，有關資料不獲第 58(2)條的豁免。

35. 基於以上原因，本委員會接納上訴。



行政上訴委員會主席梁紹中