

行政上訴委員會

行政上訴案件 2011 年第 53 號

有關

陶欣欣

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：2011 年 12 月 19 日

書面裁決理由頒布日期：2012 年 3 月 19 日

裁決理由書

上訴人的遭遇

1. 上訴人在 2011 年 7 月 27 日向答辯人（下稱「專員」）作出投訴，原因與她之前過去 3 年多的遭遇有莫大的關係。據她

給「專員」提供的資料和在上訴時的陳述，不難理解那幾年來她的感受並不好過，精神上也受到很大的困擾。上訴人提及的人士有多位，有些是不知名的；知曉其全名的，兩位是立法會議員，其他是服務於「民衆安全服務隊」，此等人士，無必要在此覆述他們的全名，故姑隱其名，只以姓氏稱之，以識區別。

2. 上訴人是「民衆安全服務隊」的隊員，事緣 2006 年至 2007 年間一名上級柳長官冒她的名向處方投訴，遂引起隊內矛盾及紛擾逾一年。期間，上訴人無論在訓練或當值時，受到一些隊員和長官莫名其妙的對待，有時對她冷言冷語，甚或怒目相向。直至 2008 年 8 月北京奧運期間，因公事要回覆該名曾冒她名投訴的柳長官的電郵，上訴人便趁機會向他質詢冒名一事。自始之後一段時間內，情況雖有所改善，但與其他隊員相處時的氣氛仍然外弛內張，大家接觸時都小心謹慎，表現得份外客套。

3. 直至 2008 年尾季，情況開始有變化，例如參予職務時，不時遇上不同級別職員、長官奇特甚至乎滑稽的態度、笑臉，他們甚或停步向她行注目禮。不謹如此，更奇怪的事間斷發生，以下是她向「專員」列舉的事件。

4. 2008 年尾季中，因公事進入「民衆安全服務隊」的指揮中心時，職員梁先生與數名男隊員在電腦前談及最近隊內電腦遇到麻煩事，但抬頭一見到她就立即低頭離去，一隊員追問什麼麻煩事，另一隊員啊倫笑着指向一正在播放的動畫片段，她看到該片段是合成影像，頭部是祈長官的而下身則是卡通公仔。當時另一名劉長官停止說話，望了她一眼便離開，其他各人也跟着離開。

5. 2009 年，在中環一行人天橋上遇到陳長官，她見到對方已見到自己，便欲上前打過招呼攀談攀談，陳竟然低下頭來走過去，使她不知如何是好。
6. 2009 年首季，開始在公共地方遇到各樣怪異事件，有時一個禮拜三數天都遇上，各式人等或口出可怕言語，或展示怪笑及張臂作欲擁抱狀。有些政界公眾人物，不是笑容可怖便是演戲似的，所以未敢向其查詢原因。
7. 2009 年首季起，出勤時長官和隊員常用各樣言語怪行笑容上下打量，甚或邀約和拍照，當避開拒絕時，對方報以令人不自在的笑容。
8. 2009 年 5 月期間，通訊中隊甘指揮官來到指揮中心向她詢問一宗投訴，問她想怎麼樣時，她反問是否冒名投訴便甚麼也可以做，又問有沒有收到好玩的片，對方則低頭無言以對。
9. 2009 年 7 月在大會堂附近遇見兩位女立法會議員，見到她時她們的表情很奇怪並馬上離開。其後數度聯絡上替其中一位議員工作的人員，向其詢問她們是否曾經看過關於她的不尋常東西，不但得不到確認，還問她可不可以當作沒有發生過。
10. 2009 年中，在「民眾安全服務隊」總部當值時，周隊員問她是否真的，其後還說有隊員在當更時在風月網站上，意指色情網站上，看見過她。她告訴對方沒有這回事，更表示沒有幾個女孩會做這些事。她請求對方如有進一步發現，便向她通報，但後來雙方再沒有提及此事。
11. 2010 年 1 月，從隊友拿到聯絡電話後，致電陳長官閒聊數句，便問他可否讓她看看那相片，對方沒有再答話，她追問多

次，也只是笑一下，她唯有掛線。同月稍後，向「民眾安全服務隊」及其所屬機構「民眾安全服務處」投訴該等機構發放偽冒她本人的相片。2010年1月25日，接到資訊科技保安主任鍾小姐來電跟進投訴，但一方面要求澄清投訴內容，一方面又承認已經看過兩封投訴電郵，有見及此，她要求鍾小姐以電郵提出那些不清楚之處，才會以電郵回應。2010年2月，煙花匯演時在指揮中心當值，豐長官談及此事時，郭長官揮手勸停。

12. 投訴後，街上怪遇減少了，隊方非官方網上討論區網站停用及轉網址，連結也不通，這些情況是否與投訴有關，她就未能確認。「民眾安全服務隊」和「民眾安全服務處」雖曾就投訴作出多次回覆，但未能使她滿意，認為只是托辭拖延。

向「專員」投訴

13. 上訴人本來對「民眾安全服務隊」和「民眾安全服務處」處理投訴很有信心，以為能夠秉承獨立公正的傳統去辦事，揪出偽冒者或發放者，並繩之於法，可惜事與願違，該隊及該處不但找不到元兇，並且否認指控，她遂向「專員」求助。

14. 向「專員」投訴的事項，是指有人利用她的樣貌剪接成帶色情成分的影片或照片（下稱「該類影像」），儲存在「民眾安全服務隊」的電腦系統內，其後更流傳到互聯網上。

「專員」「不立案調查的決定」

15. 投訴後，上訴人向「專員」提供了相關資料和理據，包括關於向「民眾安全服務隊」和「民眾安全服務處」投訴的往來文件。從此等資料「專員」得知他們已否認曾收集過「該類影

像」。再者，上訴人表示不知道製作人的身分，也沒有看過「該等影像」。

16. 此情況下，「專員」認為沒有表面證據支持指控「民眾安全服務隊」和「民眾安全服務處」，及如何違反「個人資料（私隱）條例」的規定。因此拒絕立案調查。

上訴理由、討論

17. 理由（一）：「專員」沒有全盤考慮個案的背景和性質，雙方能力懸殊；沒有顧慮「不調查」所帶來的後果會對她和相同處境人士所帶來的影響，又會鼓勵該行為等。——

17.1. 上訴人與有關政府部門能力懸殊，「專員」不可能不知道，他的主要責任正是監督機構性的資料使用者，包括各政府部門。但是否立案調查，不是看雙方能力是否懸殊，而是要看投訴有沒有理據支持。投訴者往往只看到自身的權利，忽略了被投訴者應有的權利，須知任何人和機構都享有免受不必要的調查的權利。「專員」的責任是在兩者間，取得平衡，若然沒有表面證據支持投訴事項，不立案調查是平衡雙方權利的做法，是合理行使酌情權，而不是罔顧對投訴者的影響，也不是鼓勵違法行為。就這一點，「專員」引用了一案例支持。在行政上訴 2004 年第 32 號（劉繼明 與 個人資料私隱專員）案例內，有如下意見：“——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——”。

17.2. 上訴人提供的資料，「專員」已全盤考慮過。上訴人沒有指出那些資料「專員」應考慮而沒有考慮。可能上訴人意指如果有全盤考慮，就應得出不同的結論，但她沒有說明應如何推論，便會得出截然不同的結果。

18. 理由（二）：她已盡力而為搜集證據，無奈兩間機構的隊員和成員，對她的詢問，或微笑不語，或沉默迴避——

18.1. 「專員」不是因為上訴人搜集證據未盡全力，而決定不調查，只是以事論事，認為搜集得來的證據不足以構成表面證據。

19. 理由（三）：曾向「民眾安全服務隊」和「民眾安全服務處」投訴有關事項，他們的回覆是不清楚、沒發現，但並沒有否認。他們又說經資訊科技保安主任鍾小姐調查後，並沒有發現。那可就奇怪了，鍾小姐來電說投訴的電郵不清楚，問她那處不清楚，她沒有作答及掛線，怎麼又能調查——

19.1. 上訴人言下之意，他們沒有作適當的調查，不過是托辭拖延。對此「專員」指出實情是上訴人向李處長和廖總參事發出的投訴電郵¹查詢時，只提及：「請問民安隊有否現在或曾經大約從 2008 年尾起，接收或發放，有關近似下列人士的影片或硬照。例如經由電郵，網絡或任何其他形式。不論淫穢性質與否。」，並附上兩張她本人的大頭照片。「民眾安全服務隊」處理此投訴時，鍾小姐和廖總參事多次發出

¹ 上訴文件冊第 289 至 291 頁

電郵²要求提供進一步詳情以便調查，而上訴人的回應不過是：「例如經由貴隊 2009 年 4 月前所使用舊的 Cyber CAS 網絡系統接收或發放———」，並沒有舉出那些影像等例子。該隊及該處調查後再三回覆上訴人，確認沒有發現所查詢的情況，也沒有足夠資料可作進一步調查或交警方處理。其實此次投訴也驚動了兩機構的最終負責人保安局局長，他在 2011 年 6 月 23 日再次發信給上訴人，確認前述的調查結果。

19.2. 表面看來，「民眾安全服務隊」和「民眾安全服務處」亦作出適當的調查。以上鍾小姐來電的情況，只是部分事實，不能作為質疑調查不適當的證據。至於調查結果沒有否認指控，這只是用辭遣語的問題，既已表明查不到有關事項，經已足夠。

20. 理由（四）：如先前所說，有隊員向她表示電腦曾有麻煩，當時她又看到電腦屏幕上出現長官人頭卡通身的影像。後來在街上遇上一陌生男子，對方見了她，便目瞪口呆，站定在街頭。描述其他奇怪遭遇也一樣，從未有用上‘移花接木’和‘色情’等字眼，不滿意「專員」用上此等字眼來形容她所指的影像———

20.1. 這個理由根本不成立。第一，從她的投訴細節，用上這些形容詞也是恰當不過。第二，用甚麼詞語來形容所投訴的影像，都沒有影響「專員」的決定，畢竟她自己也沒有看過。第三，聆訊時，她描述了心目中的影像，過程也使她有一些難為情，所描述出來的影像證實「專員」沒有用詞不當。

² 上訴文件冊第 283,288 頁

裁決

21. 上訴人要求全盤考慮這個案，這是正確的，對此「專員」也沒有異議，只不過他重申已經做到了。因此，本上訴所爭議有兩方面，就是經過全盤考慮後：（一）「專員」的「沒有表面證據」結論是否正確，（二）又在此情況下，不立案調查的決定是否法理兼備。

22. 上訴人依時序說出她的遭遇以支持她的推論，她的遭遇可分三階段來分析。首先要指出由於「專員」的責任和權限，他只能從是否有違反「個人資料（私隱）條例」的角度，來處理投訴，未必能完全符合上訴人期望，進行全面一般性的調查，尋根問底的找出誰何時做過甚麼，致使上訴人在這幾年受盡不必要的白眼和取笑。

23. 第一階段，上訴人訴說曾有長官冒她名字向「民眾安全服務隊」投訴，一連串怪遇便從此開始。過了一年有多，她才藉機質問此名長官冒名之事，雖得不到確實的回應，但其後她與隊員長官接觸時的情況，有所改善。質問之前所得到的對待，她給出的具體的形容是，‘冷言冷語，甚或怒目相向’，之後大家變得拘謹客套。上訴人在這階段所受到的對待是否與那次冒名投訴有關，她最清楚不過，她沒有說出詳情，合理的結論是，因為某種原故，她與其他隊員長官的關係變壞了。但是可以肯定說，與他們看過「該類影像」扯不上任何關係。

24. 第二階段，是在數個月後 2008 年尾季開始至 2009 年首季。這時隊中同僚對她的態度由拘謹、冷漠、帶有些微敵意，轉為輕挑，不把她放在眼內，或肆意取笑，或不揪不睬。期間，一

次在指揮中心當值時，她聽說電腦有問題，又同時看見電腦屏幕上播出有關祈長官的合成卡通影像。當時在場的人都不願意在她面前談論電腦有甚麼麻煩事。這些事情，旁人合理的推測是隊中流傳了一些風言風語，或其他使她成為取笑的對象的材料。但進一步推測這些材料正是「該類影像」，而「該類影像」又是存放在隊中的電腦系統內，就非常牽強。同僚在指揮中心的行徑，顯示隊友對她有戒心，不願意推心置腹，以當時大家的關係來看，不足為奇。因此，這第二階段發生的事情，不能作為證據指摘他們隱瞞「該類影像」存放在該隊的電腦系統內。

25. 第三階段是從 2009 年首季開始，包括向「民眾安全服務隊」和「民眾安全服務處」投訴前後一段時間。隊員長官待她的態度沒有改善，而在公眾地方也開始受到上下各階層及各式人等類似的對待。公眾政治人物也不例外，只因為他們的笑容太可怖或造作，未敢向其查詢原因。至於向「專員」舉出的特別事例，可分為三類。

25.1. 第一類是長官不願意和她閒談或回答她的問題，這也不足為奇，因為相互之間的關係還沒有修好。問及甘長官有沒有收到「好玩的片」，他不作答，並不表示他默認曾收到所謂「好玩的片」，更不能說他知道「好玩的片」就是關於她的「該類影像」。同一道理，問了陳長官數次可否把「那相片」給她一看，他不答，卻只是笑一下，陳長官如此的反應，並不稀奇，也不能視為看過「該類影像」。

25.2. 第二類是比較具體的，周隊員告訴她有隊員曾在當更時上風月網站看見過她。雖然沒有向她描述任何細節，但對一個淑女來看，可以接受的推論是指一些不堪入目的影

像，有可能是「該類影像」。可惜沒有這個網站的任何資料，可供「專員」跟進作有關的查證。再者，這個不知名的隊員在當更時上網，可能觸犯紀律規條，但這並不是「專員」的管轄範圍。若然該隊員是利用隊中的電腦上網下載「該類影像」，還可能觸犯刑法，但這也不是「專員」能管得到的。

25.2.1. 另外一個事例是在街上碰見兩位知名的女性立法會議員，她們皆以奇怪的表情望著她並馬上低頭走開。這事使上訴人耿耿於懷，最後還是去電議員助理問過究竟，但反被勸告忘記發生過這件事。上訴人把這次事件和「該類影像」聯繫起來，是沒有根據，大概是她渴望找到蛛絲馬跡所致，尤其是當問到有甚麼理由認為兩位議員會上風月網站時，她又無言以對。

25.2.2. 至於鍾小姐來電查詢投訴，和曹、郭兩位長官不願意就投訴多談，上文已作過討論。這些事件不能證明內部調查有不妥當之處，更不能證明他們確認了所投訴事項但向她隱瞞實情。

26. 第三類是投訴後的轉變，怪事遇少了，隊方網上討論區網站停用及轉網址，連結也不通。網站停用，更新轉版等事常有發生，與投訴扯不上任何關係。就算上訴人自己也承認不能確實是否有關。

27. 再從上述多年來各階段的種種遭遇整體來看，可推斷上訴人與隊員長官關係突然變壞，可能是隊中有人冒名或藉其名投訴關於隊中的事。其後拿她來開玩笑，背後做了些素材來取笑

她。上訴人認為這些素材便是「該類影像」，但她沒有看過，也沒有做任何推論，不知她怎麼樣達成這個結論，說是純屬她本人臆測，實不為過。勉強來說，她可能視為事實根據的有兩個，周隊員向她提起過風月網站的事，她看過祈長官合成影像在隊中電腦出現。祈長官被作弄，不表示上訴人就會被同一方法作弄。周隊員自己沒有看過，又提供不到網址或其他資料讓「專員」跟進，「專員」不看過這些影像，怎可能確定這些影像涉及個人資料。

28. 退一步來說，假設某一個隊員真的製作過「該類影像」，而這些影像內牽涉上訴人的個人資料，但卻沒有人向上訴人提過「該類影像」曾存放在隊中電腦。也許上訴人心中的證據就是隊中那麼多人取笑她，所以這些材料一定是放在隊員容易接觸的隊中電腦系統內。再退一步，假設給猜對了，「專員」又能怎麼樣？這情況下，「民眾安全服務隊」和「民眾安全服務處」不是向上訴人收集她的個人資料，也不是向這個惡作劇者收集任何人的個人資料。因此，這兩個機構從沒有把「該類影像」作為上訴人的個人資料。若然，「該類影像」被這個或其他惡作劇者轉載到風月網站，最多只可批評他們兩個機構管理使用電腦系統不善，而不是管理個人資料不嚴，或使用個人資料不當。前者不在「專員」管轄範圍。

29. 再者，關於「該類影像」由隊中的電腦系統流傳到風月網站的指控，根本沒有證據。上訴人可能認為街外人對她的奇怪舉動和向她投以可怖的目光，可為旁證。雖然此現象沒有任何其他合理的解釋，但不能因此說上訴人的推論就是對的。風月網站

為數應該不少，內裡一個人的影像，無論是怎麼樣與別不同，不大可能令上訴人那麼容易被認出，及引起上訴人描述的反應。

30. 總結來說，上訴人提供的資料有限，「專員」認為不構成表面證據，證明「該類影像」曾經存在隊中的電腦系統和其後流傳到互聯網上，因此也沒有表面證據，指控兩機構違反任何「個人資料（私隱）條例」的規定。這結論是合理和正確。

31. 「專員」是根據公開的既定政策，在指控沒有表面證據支持下，拒絕立案調查。「行政上訴委員會條例」第 21（2）條規定本委員會更改或推翻專員的決定時，須考慮專員當時依據的政策，而這政策上訴人當時是知道或理應知道的。這條款的意旨是，此情況下，須有特殊理由使專員應該偏離已定的公開政策，本委員會才能更改或推翻專員的決定。上訴人提出兩個理由，就是她已盡力而為去搜集證據，和「專員」應該體諒她的感受。

32. 上訴人認為她已盡力，「專員」只要翻查兩機構的電腦系統和記錄，就能真相大白，揪出始作俑者，繩之於法。要注意的是兩個機構已完成相關調查，確定沒有發現所投訴的事項，「專員」沒有任何理據質疑這個經保安局局長確認的調查結果，而貿貿然翻查他們的電腦系統和記錄，來看看上訴人的臆測是對還是錯。再者，上文已說過，被投訴人的權利，也應該受到保障。

33. 上訴人的感受，歸根結底是她的同僚作出不是欺凌，都是近似欺凌的不當行為。兩機構如有不是，也與保障她的個人資料不力無關，不涉保障個人資料的範疇，「專員」無能為力。

34. 因此，上訴人提出的兩個理由，情理上都不足夠使「專員」偏離既定政策。本委員會裁定「專員」的決定是根據既定政策而作出，情理、法理俱備和正確，就此駁回上訴。

(簽署)

行政上訴委員會副主席容耀榮