

**Report Published under Section 48(2) of the
Personal Data (Privacy) Ordinance (Cap. 486)**

根據《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）第 48（2）條
發表的報告

Report Number: R05-7230
Date issued: 8 December 2005

報告編號：R05-7230
發表日期：2005 年 12 月 8 日



香港個人資料私隱專員公署
Office of the Privacy Commissioner for Personal Data, Hong Kong

以針孔攝錄機收集僱員個人資料
在有關個案的情況下屬超乎適度及不公平的行為

案件編號：200507230

本報告乃有關本人根據《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)(下稱「條例」)第 38(b)及 38(ii)條對香港郵政進行的調查，並根據該條例第 VII 部行使本人獲賦予的權力而發表。條例第 48(2)條訂明「...專員在完成一項調查後，如認為如此行事是符合公眾利益的，可—

(a) 發表列明以下事項的報告—

(i) 該項調查的結果；

(ii) 由該項調查引致的、專員認為是適合作出的關乎促進有關資料使用者所屬的某類別的資料使用者遵守本條例條文(尤其是各保障資料原則)的任何建議；及

(iii) 由該項調查引致的、專員認為適合作出的任何其他評論；及

(b) 以他認為合適的方式發表該報告。」

吳斌

個人資料私隱專員

事件

據本港報章於 2005 年 6 月 18 日的報道，香港郵政在長沙灣郵政局的工作間、洗手間及更衣室附近安裝針孔攝錄機。香港郵政回應，由於長沙灣郵政局曾發生一連串郵票失竊事件，因此才安裝針孔攝錄機，用以偵查罪案。他們相信使用針孔攝錄機能夠有效找出犯案者及搜集證據。

個人資料私隱專員進行的調查

2. 由於事件中職員並不知悉有關隱蔽式監察的範圍及侵犯程度，因此引起對私隱問題的關注，恐個人資料被不公平及不合理的方式收集。個人資料私隱專員（下稱「專員」）行使其監管職能，主動作出調查，以確定香港郵政有關行為或做法是否屬違反條例的規定。

3. 專員的調查人員在長沙灣郵政局進行實地調查，藉以確定針孔攝錄機的位置，並且翻看錄影帶所拍攝的片段。香港郵政就針孔攝錄機的使用提出其論點，並就專員的提問提供有關部門規則、資料及文件。

法律

4. 條例旨在保障個人資料方面的私隱，而下列有關個人資料的收集、政策及實務的透明度之規定，均與本個案尤其有關。

保障資料第 1(1)原則訂明個人資料是爲了直接與資料使用者的職能或活動有關的合法目的而收集，而資料的收集是必需、足夠但不超乎適度的。

保障資料第 1(2)原則訂明個人資料須以合法及在有關個案的所有情況下屬公平的方法收集。

保障資料第 5 原則訂明資料使用者須採取所有切實可行的步驟，以確保有關其持有的個人資料的種類及使用目的之政策及實務須在一般情況下可予提供。

《保障個人資料私隱指引：僱主監察僱員工作活動須知》

5. 《保障個人資料私隱指引：僱主監察僱員工作活動須知》(下稱「指引」)乃專員於2004年12月根據條例第8(5)條發出，顯示專員就有關監察僱員活動方面擬行使其職能及權力的方式。

6. 在決定進行僱員監察以收集僱員的個人資料前，專員認為僱主必應先衡量其需管理的風險，以及監察活動對僱員的個人資料私隱可能構成的負面影響，藉以**審慎評估**有關活動是否適當。僱主應仔細考慮其他具有相同成本效益但私隱侵犯程度較低的**替代選擇**，而僱主亦須為其展開的行動**負上責任**。任意的監察活動，例如隨機對僱員進行全面或持續的監察，屬侵犯私隱的行為；而若監察是隱蔽式進行，其對私隱的侵犯程度則更甚。除非別無他法，並且絕對有必要透過隱蔽式監察來偵查不法活動或收集有關證據，否則便不應實行隱蔽式監察，而且須在範圍及執行時期上加以限制。

7. 監察活動的透明度可減輕僱員對私隱問題的憂慮，而僱主亦應在可行情況下制訂**清晰**的僱員監察政策，**知會**僱員並闡釋監察目的、可能進行監察的情況及收集個人資料的種類。收集所得的個人資料應就其正確用途、準確性、保存及查閱方面妥善**管理**。

調查結果

違反保障資料第1(1)原則：個人資料收集超乎適度

8. 在實地視察中，我們發現長沙灣郵政局於不同工作地點裝有六部針孔攝錄機，其中一部安裝於女廁門外的牆上，用以監視走廊的情形。由於針孔攝錄機藏在天花/牆上的插座盒中，或在監察範圍上天花瓦頂的位置，令人難以察覺針孔攝錄機的存在。

9. 專員明白香港郵政有理由保障香港郵政及其客戶的財產免遭失竊，並同意公眾對郵件保安的信心相當重要。然而，在評估香港郵政面對有關失竊的營運風險程度上，專員經考慮所有相關情況後，認為所得證據未能顯示失竊的風險程度足以成為進行大規模錄像監察活動的理由，尤其是使用嚴重侵犯私隱的針孔攝錄機。像香港郵政這樣的機構資料使用者，由於可能涉及不少受影響的僱員，更須要顯示出正確管理個人資料的高

標準。

10. 香港郵政未能出示任何書面或以其他方式記錄的文件，證明曾經評估有關僱員監察活動對僱員個人資料的私隱可能造成的影響。此外，並無證據顯示香港郵政在主動決定進行隱蔽式監察前，曾仔細考慮使用其他私隱侵犯程度較低的替代方案，例如將現有的公開式(用作一般保安用途)的閉路電視遷移至其他位置、檢討工作流程或加強員工監管等，藉以找出或收窄可疑人士的範圍。監察活動的尺度及範圍超出為達致收集個人資料的目的的需要，由此推論，香港郵政意圖持續地進行全面的監察，以防止不法行爲。

11. 因此專員認為，香港郵政進行如此程度及範圍的僱員監察活動以收集犯罪證據，在僱員不知悉的情況下獲取大量個人資料，就其職能及活動而言，是超乎適度，因此違反保障資料第 1(1)原則。

違反保障資料第 1(2)原則：以不公平方法收集

12. 即使假設香港郵政有需要進行僱員監察活動，香港郵政未能提出理據顯示，在本案的情況下，使用隱蔽式針孔攝錄機這方式來搜集罪證屬公平和合理的。

13. 就本個案而言，沒有證據顯示使用隱蔽式攝錄機是絕對必需的，亦沒有證據顯示採取其他公開的監察方式不能達到收集資料的目的。專員所得的證據僅顯示，雖然警方知悉香港郵政使用針孔攝錄機，但卻沒有證據顯示香港郵政是應警方的要求而安裝針孔攝錄機。再者，並無證據顯示香港郵政曾嘗試使用公開監察措施，例如把現有的閉路電視攝錄機遷移至針孔攝錄機的相同或附近位置，以監視任何鬼祟或異常的行爲，致令目標可疑人士的範圍可有效地縮窄。

14. 此外，專員亦對有關隱蔽式監察的持續時間有異議。在上一宗偷竊事件中（二零零五年二月），針孔攝錄機已無法找出可疑人士，但香港郵政並無檢討其成效，並繼續沿用該監察方式。直至傳媒大肆報道後，香港郵政才停止採用該監察方式。雖然香港郵政聲稱，在逮捕可疑人士或證實系統未能達到原本裝設的目的後，他們便會結束隱蔽式監察行動，但沒有證據顯示有任何具體的檢討計劃或政策，列明採用隱蔽式監察的時期及結束時間。持續進行全面的隱蔽式監察，卻沒有為實施期限訂明具體的計劃或政

策，是嚴重侵犯私隱的行為，加深無辜人士可能承受的傷害（如有的話）。

15. 於調查期間，沒有證據顯示在合理期望應享有私隱的地點，如洗手間及更衣室，有任何隱蔽式監察活動。然而，根據上述理由，專員認為香港郵政進行的隱蔽式監察實屬不合理及不公平，違反保障資料第 1(2)原則的規定。

違反保障資料第 5 原則：政策及實務欠缺透明度

16. 僱主若要進行僱員監察，應採取合理地切實可行的步驟，制訂清晰的私隱政策聲明（尤以書面形式為佳），通知受監察活動影響的人士。

17. 根據香港郵政提供的資料，並沒有與僱員監察有關的個人資料私隱政策，因此並無妥善列明收集及使用資料的目的、可能進行監察的情況、監察的方式及所收集的個人資料類別等詳情。

18. 像香港郵政這樣的機構資料使用者，有效的僱員監察政策可說是非常重要，而若預期可能為了偵查罪案或搜集不法行為的罪證而收集個人資料，應盡可能加以詳細說明。香港郵政原本已基於保安理由安裝開放式閉路電視攝錄機，藉以收集個人資料，因此更有真正需要實行有效的監察政策，並讓受影響的僱員知悉政策的內容。調查發現，香港郵政並無採取合理地切實可行的步驟以遵守保障資料第 5 原則的規定。

19. 由於香港郵政並無訂明使用錄像系統進行僱員監察活動的私隱政策，以及經考慮香港郵政的職能及活動後，專員認為香港郵政違反了保障資料第 5 原則的規定。

執法行動

20. 鑑於上述違反保障資料原則的情況可能會持續或重複發生，專員已行使條例第 50 條所賦予的權力，向香港郵政發出執行通知，指示香港郵政採取行動，其中包括：

➔ 立即拆除長沙灣郵政局裝設的六部針孔攝錄機以結束隱蔽式監察活動；

- 將該等針孔攝錄機所收集的記錄（如有的話）完全銷毀；
- 依照保障資料第 5 原則，制訂進行錄像監察的一般私隱政策聲明；
- 定期將已制訂的錄像監察私隱政策通知員工，並採取有效措施（例如提供定期培訓及作出監管）以確保獲授權進行監察活動的人士遵守有關政策。

香港郵政遵循執行通知的進展

21. 其後，香港郵政向專員確定：

- 已停止隱蔽式監察，並已拆除所有針孔攝錄機；
- 已銷毀針孔攝錄機所收集的全部記錄；
- 經諮詢其部門諮詢委員會的員工代表後，已制訂有關員工監察的個人資料私隱政策。上述政策將納入他們的部門守則，並會載於每週通訊，向所有員工公開發佈；
- 私隱政策將每六個月傳閱一次，以提醒員工。他們的管理控制隊伍將於辦事處例行檢查時於辦事處進行視察。同時，他們的部門個人資料保障主任最近已就此向所有郵局經理簡介有關新政策，協助他們妥善遵行。

調查所得引致的建議

22. 是次事件在社會中廣受討論，並喚起公眾對僱主在工作間進行僱員監察的活動或方法的關注。法律改革委員會曾於 1999 年發表《侵犯私隱的民事責任》報告，其中建議專員考慮頒佈「…涵蓋在工作地點進行的所有形式的監視監聽活動的實務守則…」。有鑑於此，並在諮詢公眾意見後，專員發現自行監管模式更能合適地解決有關問題，而專員亦已就四類常見的僱主監察活動（即錄像、電話、電郵及互聯網監察）提供實務指引，以協助僱主遵守條例的規定。有關指引已於 2004 年 12 月在憲報刊登及公

佈，旨在就僱員監察活動涉及的個人資料管理方面建議一套合適的標準。

23. 條例涵蓋收集個人資料的僱員監察活動。然而，條例並不適用於沒有收集個人資料的情況¹。因此，當閉路電視的錄影功能未被啟動，或攝錄機所在位置或攝錄範圍並非針對任何個別人士時，便很可能沒有收集個人資料。然而，若僱主有意就某件事件，例如在罪案發生時，紀錄或匯集個別員工的資料，他們應預先考慮有關做法，是否合乎條例中就適當的個人資料管理的規定。以隱蔽方式收集個人資料是嚴重侵犯個人私隱的行為，並不值得鼓勵。然而，於特殊情況下，僱主可能認為有需要及有理由進行隱蔽式錄像監察，藉以偵查罪案及搜集不法活動的罪證。在決定是否進行隱蔽式監察時，僱主應慎重考慮各項重要因素，包括進行監察活動的需要、活動是否公平和合理，以及有關政策及實務的透明度等，以免僱員的個人資料私隱遭受任意侵犯。

24. 因此，是次調查建議：-

(A) 檢討進行隱蔽式錄像監察的需要、範圍和形式：

- (1) 除非有存在相關特殊情況的理據支持，例如有合理懷疑在過去、現時或未來有任何不法行為，並且絕對必要透過隱蔽式錄像監察偵查非法活動或收集罪證，否則在資料搜集對象不知情的情況下，隱蔽式錄像監察一般會被視為不公平的資料收集方式。僱主應當謹慎評估隱蔽式錄像監察對僱員個人資料的私隱可能產生的不利影響，例如不應在洗手間或更衣室這類應有私隱的地方進行偷錄。
- (2) 在可行情況下，特別是監察行動涉及大量僱員時，應先行採用公開或其他對私隱侵害程度較低的個人資料收集方法，以測試其效用，除非證實該等方法無法或會影響罪案的偵查或罪證的收集，則作別論。
- (3) 進行隱蔽式錄像監察前，應就其範圍和程度制訂適當的限制，並應與僱主須要管理的營業風險水平的比例相符。在可行情況下，隱蔽式錄像監察應

¹ 根據案例，除非收集資料的一方藉此匯集已識辨其身分的人士或設法或欲識辨其身分的人士的資料，而該人士的身分屬重要資料，否則不屬收集個人資料。

針對嫌疑較大或已知的可疑人士，並且只在有限期間內或在高危地方實施。應設法避免全體、任意及持續進行的隱蔽式錄像監察，亦不應無理地長時間進行隱蔽式錄像監察。

- (4) 當已確定可疑人士的身份或已收集有關罪證，應立即結束隱蔽式錄像監察，所有不需要的錄像帶應當安全地銷毀，不應保留多餘的資料。倘經過合理時間後，隱蔽式錄像監察對收集資料目的沒有成效，亦應結束隱蔽式錄像監察。因此，應密切監督隱蔽式錄像監察的施行，以及檢討其成效。
- (5) 作為良好的行事方式，上述評估程序及已實施或已考慮採用的侵害私隱程度較低的個人資料收集方法，應當清楚記錄作為憑證，這亦可減低僱員對私隱的憂慮。
- (6) 最後，必須強調隱蔽式錄像監察僅可在特殊情況下進行，不可作為常用的監察方法。該等活動可能遭到受影響的人士的質疑及投訴，僱主須要就其合法性和公平性負上責任。

(B) 錄像監察政策的透明度

- (7) 制定清晰的錄像監察活動的私隱政策聲明，包括收集個人資料的目的、在什麼情況下可能實施、收集個人資料的種類及該等資料收集後的用途，並將有關聲明向受影響的人士傳達。若絕對必要進行隱蔽式錄像監察以偵查罪案或搜集不法行爲的罪證，應盡可能在私隱政策聲明上充分列明需要進行隱蔽式錄像監察的特殊情況性質，並且讓有關人士知悉，尤其當隱蔽式錄像監察活動對僱員的個人資料私隱帶來重大不利影響，則更應關注。
- (8) 政策應同時包含其他有用資料，例如負責進行隱蔽式錄像監察活動的人員、所收集錄像帶記錄的保留時期及未經使用的錄像帶如何安全地銷毀或棄置等。在可能情況下，應列明獲轉移該等記錄的人士類別，以及隨後可能導致的不利行動(如有的話)，例如將有關證據轉交執法機關、僱員被開除或被紀律處分等。

- (9) 當隱蔽式錄像監察的實施方法有改變，或錄像監察政策不足以或不能完全涵蓋實際情況，有關政策應該加以檢討並進行相應修訂，確保有關政策準確無誤，符合最新情況。此外，一旦進行隱蔽式錄像監察活動，便應同時實行有關檢討機制或政策，藉以在進行監察時檢討其成效，確保在證明隱蔽式錄像監察未能有效地偵查罪案或收集不法行為的罪證後，結束監察行動。
- (10) 僱主可藉諮詢僱員的意見，確定他們對工作間內個人資料私隱的合理期望，以便制定及執行可讓僱員接受的錄像監察政策，並可向僱員說明進行隱蔽式錄像監察的理由。

總結

25. 於是次調查中，香港郵政的回應相當積極，並視之為改善其個人資料管理和勞資關係的難得經驗，專員感到非常欣慰。香港郵政現已實行適當措施，以確保每位員工的個人資料私隱得到充分保障。

26. 專員強調，就僱主施行秘密監察僱員的活動而言，本報告不應被理解為就該行為本身作出道德審判，概有關問題應留待僱主自行決定。然而，當該等活動涉及個人資料的收集，則應當小心處理，以確保該等作為或行為符合條例的規定。僱主應慎重評估監察活動的需要、範圍和程度，採取公平和合理的收集方法，以及對僱員監察活動確立清晰的政策和實務，有關做法可促進雙方建立互信關係，協助業務在私隱受到保障的環境下蓬勃發展。

香港個人資料私隱專員公署

香港灣仔港灣道一號

會展廣場辦公大樓 24 樓 2401 室

個人資料私隱專員公署

電話：2827 2827

傳真：2877 7026

網址：www.pco.org.hk

電郵地址：pco@pco.org.hk

© 香港個人資料私隱專員公署，2005 年

未經同意，不得翻印；作非牟利用途及在翻印本上適當地註明本文件之出處者除外。