

行政上訴委員會
行政上訴第 13/2017 號

有關

彭道力

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

- 張金良先生(副主席)
- 凌浩雲先生，MH(委員)
- 潘詠賢女士(委員)

聆訊日期：2017 年 11 月 9 日

書面裁決理由頒布日期：2019 年 5 月 10 日

裁決理由書

上訴人的兩項非正審的申請

1. 在審理本行政上訴案前，行政上訴委員會(下稱「委員會」)須先處理兩項非正審的申請。

2. 上訴人彭道力先生（下稱「上訴人」）於 2017 年 4 月 30 日致委員會的信件中提出兩項申請，分別是：（一）以非公開形式進行上訴聆訊；及（二）取得身份保密令。

以非公開形式進行上訴聆訊

3. 根據《行政上訴委員會條例》（第 422 章）第 17(1) 條規定，除第(2)及(3)款另有規定外，委員會的上訴聆訊須公開進行。一般來說，非公開聆訊違背及限制了公開公義原則，故此只應在非常特殊的情況下，才應進行非公開聆訊。

4. 在普通法的一般原則下，所有聆訊均是公開的，除非在維護公義原則的特殊情況下有關聆訊才須以非公開聆訊形式進行。這原則自 *Scott v Scott* [1913] A.C. 417 確立，並沿用至今。見 *L v Equal Opportunities Commission* (CACV 265/2002)。

5. 在 *Asia Television Ltd. v Communications Authority* (CACV 258/2012)，高等法院首席法官張舉能於該案中的第 19 段指出，公開公義是普通法的基本原則，而公義更要被彰顯。

6. 在 *Chao Pak Ki Raymund & Another v The Hong Kong Society of Accountants* (HCAL 134/2003)，高等法院原訟法庭法官夏正民在該案中的第 12 段除了其他事項

外，指出只有在公眾得知審訊內容而導致維護公義原則受損的特殊情況下，非公開聆訊才算合理，而提出非公開聆訊的申請者必須令法庭信納只有在非公開聆訊的情況下才能伸張公義。公開審訊將會令部分或所有有關人士尷尬並不足以成為理由。

7. 上訴人申請以非公開形式進行上訴聆訊的理由，是基於他「承受身心壓力、身心受損（包括但不限於）：抑鬱、失眠等。為免身心壓力，病情進一步加重」。上訴人亦提供一份由醫院管理局青山醫院醫生發出的文件。

8. 從上訴人申請以非公開形式進行聆訊的理由及其提供的證據看來，上訴人未能提出充分證據，證明全然的非公開聆訊才能維護司法公義，而有關的限制程度是明顯地超乎達致維護公義所必須的。委員會認為，本案並沒有任何例外情況支持不依從 *Scott v Scott* 的基本原則，即聆訊應公開進行。因此，委員會駁回有關申請。

身份保密令

9. 高等法院上訴法庭在 *In the Matter of BU (CACV 103/2012)* 一案中曾討論給予身份保密令的一般原則。而在答辯人的書面陳詞所引述的 *Lai Yi v Tsui Kin Chung (LDPD 1406/2015)* 一案中，土地審裁署概括了見於上述案件的指導性原則：

(中文譯本¹)

- (1) 起步點和一般原則為，法庭審訊應公開進行，而訴訟雙方的名字也會於判決書上出現。不過，有些情況應允許禁止傳媒及公眾旁聽整個或部分審訊。這些情況包括 (a)道義上的原因；(b)公共秩序；(c)民主社會中的國家安全；(d)為保護個別人士（小孩、病人等）的私人利益所要求；(e)法院認為在某些特殊情況下進行公開審訊會對達至司法公義造成不公（例如使某些涉及機密的技術程序得以保密；使聆訊公開將有違審訊的目的；在勒索案中受害者的身份；對證人或第三方所造成的損害；妨礙當事人自主地繼續進行案件；屬於高度機密及私隱的證據應予保密而不被披露等）。
- (2) 指導性原則是彰顯司法公義所要求，及判斷甚麼是達至司法公義所要求的，而法院應考慮於這類案件中各個不同的亦可能出現對抗的利益。這是一個需要平衡各方利益的決定。
- (3) 法院具有司法管轄權可發出身份保密令，這是無庸置疑的。這種命令亦可在任何案件的審訊或聆訊，包括公開審訊或內庭聆訊(公開)，而沒有任何媒體報導限制的情況下頒布。

¹ 請參閱上訴文件夾 407-409 頁。

- (4) 倘發出身份保密令時，公開公正的原則便有所妥協，這是由於第三方本應具有言論自由的權利，包括尋求、接受及傳遞信息的權利，必然有所削弱。此等第三方的權利也受人權法案所保障。
- (5) 言論自由的權利並非絕對。它可於一些情況下，例如尊重他人的權利或名譽或保護國家安全或公共秩序或公共衛生或道義的情況下而有所限制。
- (6) 不同的權利是並存的。一般而言，生存的權利及免受酷刑的權利等應比言論自由的權利及媒體的自由有優先權。
- (7) 很大程度上須視乎個別案件的實際情況。對危及生命或安全但僅屬渺茫的危機並不足夠。必須對每一個申請個案中所涉的案情及議題作出研究。
- (8) 對尋求庇護者或酷刑聲請者應採取的立場是一個重要的因素，這是由於他比任何其他人更能評定其所面對的危機及說明他是否須要身份保密令的保障。然而，當事人的立場對法院並不具約束力，亦不代表法院的最終決定。

(9) 申請身份保密令的當事人須提供足夠的資料以使法院信納相關情況是須要頒布該命令。舉證責任是在申請人。如相關的申請原因是對危及他本身或其他人的生命或安全而產生的憂慮，則他必須明確地闡述。「如何」及「為甚麼」他或其他的家人的安全所遭受的危機必須作出解釋。

(10) 身份保密令本身並不能禁止公眾人士或傳媒出席聆訊。如有需要，這事項應另作考慮及決定。

10. 上訴人申請頒予身份保密令的理由，與其申請以非公開形式進行聆訊的理由相同，即聲稱是基於他「承受身心壓力、身心受損（包括但不限於）：抑鬱、失眠等。為免身心壓力、病情進一步加重」。

11. 根據上文引述的指導性原則，舉證責任是在上訴人一方。委員會認為上訴人未能提出確實證據以證明公開公正的原則應予以妥協。因此，有關申請予以駁回。

本上訴之背景

12. 上訴人曾於 2016 年 12 月 6 日就一些公眾人士於天水圍天秀路公園內使用揚聲器發出聲浪並構成噪音滋擾，向康樂及文化事務署（下稱「康文署」）作出投訴。

因應上訴人的投訴，康文署的職員潘兆麟先生及郭子健先生（下稱「該兩名職員」）與上訴人一同前往該公園，並以涉嫌違反香港法例第 132BC 章《遊樂場地規例》第 25 條，欲向該些人士執法。

13. 上訴人指該兩名職員要求他提供其個人資料並抄錄於「同意書」，而該「同意書」內容述明提供個人資料的目的如下：

「本人_____願意提供以下個人資料，作為控方證人，以便元朗區康樂事務辦事處職員對違規者進行檢控。（任何人在遊樂場地內使用揚聲器或唱機發出噪音以致對其他公園使用者造成滋擾，康樂及文化事務署可根據《公眾衛生及市政條例》第 132 章 BC 的〈遊樂場地規例〉第 25 條向違規人士作出檢控。）」

14. 因應該兩名職員的要求，上訴人提供了「同意書」所列明須提供的各項個人資料（包括上訴人的中英文姓名、住址、電話號碼、出生日期、年齡及身份證號碼），並由該兩名職員負責填寫資料於該「同意書」內；而上訴人亦出示了其香港身份證後，於「同意書」上簽署作實（下稱「該同意書」）。

15. 由於經該兩名職員向該些人士作出勸諭後，涉嫌違反該《遊樂場地規例》第 25 條條文訂明的行為已停止，所以該兩名職員最終沒有對該些人士作出檢控。

16. 於 2016 年 12 月 12 日，康文署在上訴人的要求下，已向他退回該同意書。不過，上訴人認為該兩名職員曾透過填寫該同意書時收集他的英文姓名、出生日期及身份證號碼，屬超乎適度及不公平的收集他的個人資料，遂向答辯人作出投訴。

17. 在收到上訴人的投訴後，答辯人於 2017 年 2 月 13 日根據《個人資料（私隱）條例》（下稱「《條例》」）第 38 條就投訴立案調查。在調查過程中，答辯人取得康文署的書面回覆。經審慎考慮所獲得的一切有關資料後，答辯人根據《條例》第 39(2)(d)條及《處理投訴政策》第 8(e)及(h)段，決定不繼續調查上訴人的投訴，並於 2017 年 4 月 3 日發信（下稱「決定書」）通知上訴人決定不繼續調查其投訴的決定（下稱「該決定」）。上訴人不滿該決定，遂向委員會提出本上訴。在本上訴中，康樂及文化事務署署長是受到遭本上訴所反對的該決定所約束的人。

與本上訴案有關的法例、政策及案例

18. 《條例》第 2(1)條對「個人資料」的定義如下：

「個人資料指符合以下說明的任何資料-

- (a) 直接或間接與一名在世的個人有關的；
- (b) 從該資料直接或間接地確定有關的個人的身分是切實可行的；及
- (c) 該資料的存在形式令予以查閱及處理均是切實可行的。」

19. 《條例》附表 1 的保障資料第 1(1)原則規定：

「(1) 除非 -

- (a) 個人資料是為了直接與將會使用該資料的資料使用者的職能或活動有關的合法目的而收集；
- (b) 在符合(c)段的規定下，資料的收集對該目的是必需的或直接與該目的有關的；及
- (c) 就該目的而言，資料屬足夠但不超乎適度，否則不得收集資料。」

20. 《條例》附表 1 的保障資料第 1(2)原則規定：

「(2) 個人資料須以 -

(a) 合法；及

(b) 在有關個案的所有情況下屬公平，

的方法收集。」

21. 另外，《條例》第 39(2)(d)條規定：

「(2) 如專員在顧及有關個案的所有情況後，信納有以下情況，他可拒絕進行或決定終止由投訴引發的調查 -

...

(b) 因為任何其他理由，調查或進一步調查是不必要的。」

22. 此外，根據答辯人的《處理投訴政策》的(B)項第 8(e)及 8(h)段：

「條例第 39(1)及(2)條述明專員可酌情拒絕進行或決定終止調查的各種理由。在引用這些理由時，公署的政策如下：-

...

此外，公署可認為毋須進行調查或繼續進行調查，如：

(e) 公署進行初步查詢後發現無違反條例任何規定的表面證據；

...

(h) 公署已就有關個案進行調停，或被投訴者已採取糾正措施，或基於其他實際情況的考慮，致令公署認為就個案進行調查或繼續進行調查，亦不能合理地預計可帶來更滿意的結果；

...」

23. 根據委員會在梁惠貞訴個人資料私隱專員(行政上訴第 47/2004 號)個案中的意見：

「19. 按照上述條例(即《條例》39(2)(d)條)，私隱專員可以基予任何理由，決定不調查投訴。只要是合理，合法和根據既定程序作出的決定，本委員會是不會干預決定的。

20. 本委員會同意，在上述的所有情況下，進行調查上訴人的投訴，是沒有實際的效果，因為要法團除下信件的目的已達到。況且，由於私隱專員已建議及勸諭法團，在日後處理同樣投訴時，如有需要公開投訴信，應先考慮刪除投訴人的姓名及有關的個人資料，以免引起投訴人不滿。這樣的措施，是可以防止同類事件

在法團再發生，亦可以減少侵犯他人私隱的可能性，達到訂定保障個人資料條例的目的。本委員會認為私隱專員已合理地行使酌情權，作出不調查的決定。他的決定是無可置疑的。」

答辯人作出該決定的理由

24. 答辯人決定不繼續調查上訴人的投訴的詳細理由見於答辯人 2017 年 4 月 3 日決定書的附件(決定不繼續調查的原因)中。簡單來說，答辯人認為康文署於 2016 年 12 月 6 日事發當日已向上訴人解釋檢控程序及收集其個人資料的目的，因此“雖然康文署當時收集〔上訴人〕的出生日期、年齡及身份証號碼的做法超乎適度，但並無存有不公平的情況 ... ”。

25. 無論如何，經答辯人介入後，康文署同意往後署方在未確定會向涉嫌違規者提出檢控前，不會收集投訴人的出生日期、年齡及身份証號碼等個人資料。康文署亦確認已銷毀過去所收集的「同意書」資料，包括投訴人的個人資料。由於康文署已同意採取適當的相應措施，答辯人認為即使他繼續調查上訴人的投訴，也不會合理地預計可帶來任何更令人滿意的結果。

就上訴理由的討論與分析

26. 上訴人的上訴通知書並不是一份容易消化及理解的文件。上訴人指稱答辯人在決定書的附件的第 2 點（即第 2 段）中「無中生有地描述該案的某一細節」，並認為答辯人「某程度上」被康文署的書面回覆所誤導。上訴人卻未有就所謂「無中生有的細節」加以說明，亦沒有指出答辯人如何被康文署的書面回覆所誤導。從上訴通知書總體而言，以及考慮到上訴人在聆訊中所作陳詞，上訴人所針對的細節可被理解為康文署兩名職員向上訴人收集個人資料前，有否向他表示將會對被投訴者進行執法檢控。上訴人認為由於康文署的職員沒有向他解釋有關《遊樂場地規例》第 25 條條文的相關檢控程序，而僅向他展示及宣讀「同意書」的內容，這構成不公平地收集上訴人的個人資料。

27. 本上訴的關鍵是究竟何謂不公平的收集個人資料的方法（亦即關於保障資料第 1(2)原則）。

28. 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」，而《條例》並沒有述明何謂以不公平的方法收集個人資料。一般來說，違反有關條文的情況包括以威嚇或欺騙的手段獲取個人資料，例如隱瞞或以虛假的身份收集個人資料，又或向相關人士訛稱收集資料的目的。以下是答辯人提供的一些真實的例子：(i) 資料使用者派出調查員在街頭以贈

品作招徠以引誘市民提供個人資料，惟沒有向他們說明收集個人資料的真正目的是用作公司的推廣宣傳；(ii) 資料使用者以報章刊登招聘廣告為名，利誘求職者提供其個人履歷等個人資料，惟真正目的是藉此收集及整理這些人士的個人資料並出售予第三方以謀取利益；及(iii) 資料使用者聘請電話直銷人員致電市民，並聲稱該公司是協助政府的非牟利機構以提供健康檢查服務，收集市民的個人資料並轉售予保險公司作電話直銷之用。綜觀以上三宗個案的共通點，資料使用者均刻意地隱瞞，甚至是作出失實陳述，以掩飾收集個人資料的真正目的，並將收集的個人資料用於其他與收集時所述明的目的截然不同的用途，甚至是透過此等收集方式獲取金錢利益。

29. 就本案而言，康文署並沒有以威嚇或欺騙的手段收集上訴人的個人資料。康文署收集上訴人的個人資料，是源於上訴人就一些人士涉嫌違反《遊樂場地規例》第 25 條條文而要求康文署執法所引起，這是沒有爭議的事實。康文署該兩名職員已向上訴人提供同意書，而同意書當中明確述明收集上訴人的個人資料的目的，即“以便〔康文署〕對違規者作出檢控”。由此可見，康文署於收集上訴人個人資料時，沒有向上訴人隱瞞或誤導收集資料的目的。同時，本案亦沒有任何證據指康文署或該兩名職員其後把上訴人的個人資料用於對檢控違規者以外的其他目的。委員會認為，在衡量本案的情況下，並不存在康文署該兩名職員以任何不公平的方法收集上訴人的個人資料，沒有違反保障資料第 1(2)原則。

30. 上訴人亦指康文署在沒有作出最終檢控違規者的決定前，不應收集其個人資料。在這方面，答辯人接受康文署的解釋，即因應被投訴者已採取噪音緩減措施，故康文署最終對被投訴者不作檢控。無論如何，康文署向答辯人回覆它已向上訴人退回其簽署的該同意書，並採取一系列的跟進措施，包括：(i) 康文署在未確立會向違規者提出檢控前，不會收集投訴人的出生日期、年齡及身份證號碼等資料；(ii) 修訂檢控指引並停止使用同意書；並只會向投訴人(若投訴人願意作為控方證人)收集其姓名及聯絡方法，作為跟進是次投訴個案及往後檢控的用途(如需錄取證人供詞)；及(iii) 已銷毀過往透過同意書收集關於證人的個人資料。再者，答辯人亦於 2017 年 4 月 5 日向康文署發出一封信件，就康文署的同意書屬過度收集上訴人個人資料一事作出警告，並要求署方在日後必須緊遵《條例》於有關收集個人資料方面的相關法律規定。

31. 委員會認同《條例》第 39(2)(d)條賦予答辯人廣泛的酌情權去決定是否就一宗投訴進行調查或進一步調查。在 *Ho Mei Ying 訴 Privacy Commissioner for Personal Data*(行政上訴第 52/2004 號)一案中，該委員會認為答辯人在考慮到有關被投訴的電訊公司已自願採取補救措施的情形下，決定不繼續處理該個案的投訴，是合理地行使其酌情權。無論如何，委員會一般是不會干預答辯人那些只要是合理、合法和根據既定程序作出的決定。而在本案例中，考慮到康文署已採取的跟進措施，答辯人認為即使就上訴人的投訴繼續進行調查，也不能合理地預計可帶來

更滿意的結果。本委員會認為答辯人行使《條例》第39(2)(d)條賦予酌情權拒絕進一步就上訴人的投訴作出調查的該決定並非不合理，故有關上訴理由並不成立。

32. 另外，上訴人在上訴理由中指稱康文署收集其身份證及住址證明這兩項極具私隱的個人資料，一經結合便可判斷其社會階層及財富等資料，更指此舉令他尤如「全裸暴露」於康文署的該兩名職員等人前。上訴人進一步指康文署的該兩名職員要抄錄他的個人資料才會執法的行為「既無必要也不尋常，目的極為可疑，阻嚇市民依法渴求其執法之心昭然若揭」。本委員會注意到，上訴人提出其個人資料會被康文署的職員用作判斷其社會階層及財富的說法，除了在他的上訴通知書內出現外，他從未曾於本投訴案中向答辯人提出過，亦沒有提出任何證據以支持該說法。無論如何，該說法並非答辯人作出該決定的考慮因素之一，與在本上訴中委員會需要判斷該決定的合理性並不相關。

委員會的裁決

33. 基於上述各項理由，委員會認為答辯人不繼續處理上訴人的投訴個案的決定是合理、合法和根據既定程序而作出的。本委員會現裁定駁回本上訴。就訟費方面，委員會不作命令。

34. 最後，委員會感謝上訴人帶出此事件。若非上訴人作出投訴，康文署未必可以在較短時間內就署方收集個人資料的方法作出審視及修正。

(簽署)

行政上訴委員會副主席張金良