

行政上訴委員會

行政上訴案件 2004 年第 41 號

有關

泰喜置業有限公司

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：2005 年 7 月 26 日

裁決日期：2005 年 7 月 26 日

書面裁決理由頒布日期：2005 年 8 月 18 日

裁決理由書

葵涌永得利廣場為一座 28 層商業大廈。大廈地庫到六樓為停車場，供私家車及貨櫃車停泊。車位分月租及時租，月租車位有

432 個，時租車位有 42 個。停車場有多個出入口，訪客可以經這些出入口，前往大廈各層的辦公室，無須經大堂入口。

2. 大廈管理由泰喜置業有限公司（“上訴人”）負責，保安工作則由保安中心有限公司向上訴人承辦。

3. 2003 年 6 月 17 日，上訴人聯同保安中心有限公司，向大廈業戶發出通告，其內容如下：

“為配合警方加強保安的指引；本廣場由即日開始，要求所有訪客及客戶公司職員，包括駕車人士及乘客，於下列指定時間進出時，必須向本廣場保安人員出示個人身份證明文件，由保安員登記。

星期一至六：晚上十時至翌日早上六時

星期日及公眾假期：全日

詳情請參閱附上之警方擬備通告，此通告亦會張貼於本廣場當眼處。請各業戶通知所有職員及訪客上述安排，並充分合作...”

4. 上述通告引述的警方指引乃警務處發出予一般大廈的“訪客須知”，其內容如下：

- “1. 基於大廈的保安理由，凡進入大廈之訪客「包括送貨、搬運及裝修工人等」，都要向保安員出示身份證明文件，由保安員進行登記，紀錄訪客的個人資料，並與被訪者核實。
2. 根據個人資料（私隱）條例，保安員可以記錄進入大廈之訪客個人資料。
3. 如訪客由本大廈住戶陪同進入大廈，保安員可酌情記錄人數。
4. 訪客應由保安員登記個人資料及核實證件及到訪目的。
5. 如訪客拒絕進行登記，訪客應與保安員作合理解釋，否則保安員可以拒絕讓訪客進入大廈範圍。
6. 根據個人資料（私隱）條例，上述資料只用作記錄

及防止罪案之用途，有需要時會交予法例授權人士（如警務處），而無需事先通知有關人士。該記錄會於合理時間內予以刪除，如有疑問，請聯絡管理處主管。

7. 訪客如有疑問可致電警署向報案室人員查詢。”

5. 除此之外，警務處曾發出通告，知會各停車場管理公司，電單車失竊的數字有上升趨勢，希望他們能提高警惕，與警方共同保障各車主的財物。該通告並且提出多項加強停車場保安的建議，包括要求管理公司僱用足夠和稱職的保安員，保安員應定時巡邏，加強照明系統，採用閉路電視，錄影設備系統，訂立控制車輛出入程式，在出入口設置欄柵，在電單車泊位地區安裝連桿，方便車主將電單車鎖在桿上，在場內張貼及派發車輛保安單張與駕車人士等建議。

6. 2004年4月17日，司機戚文晶（投訴人）向個人資料私隱專員公署投訴永得利廣場的保安人員在他進入及駛出大廈停車場時，要登記他的身份證資料，不准他離開。他稱保安人員在一個房間內，登記他的身份證資料，不是在他面前進行登記。他認為永得利廣場的管理處的做法，侵犯了他的私隱，違反了[個人資料(私隱)條例]

的規定。他要求私隱專員公署作出調查。

7. 個人資料私隱專員（“私隱專員”）收到投訴後，向上訴人及保安中心有限公司查詢。

8. 上訴人於 2004 年 5 月 14 日及 2004 年 6 月 3 日，以書面回應私隱專員的查詢。上訴人稱：由於大廈停車場的設計，訪客進入車場後的活動範圍，不單限於停車場內。大廈停車場曾發生偷車事件，賊人駕車進入車場，在一樓偷去一輛私家車，因此有需要在停車場出入口處，登記出入停車場的司機的姓名及身份證號碼，及車輛進入和離開停車場的時間。收集這些資料的目的是為了防止罪案，及協助警方偵測罪行。上訴人又稱，所收集的資料，上訴人會保管一個月。期滿後，如果沒有特別需要，會銷毀這些資料。

9. 2004 年 10 月 11 日，私隱專員通知上訴人，他調查投訴的結果如下：

“根據本人接獲的所有資料和證據，以及考慮過本個案的所有情況後，本人認為泰喜置業已違反了條例附表 1 的保障資料第 1（1）及 2（2）原則的規定。”

10. 私隱專員的意見是：根據〈身份証號碼及其他身份代號實務守則〉(下稱“實務守則”)的規定，除第 2.3 段所述的情況外，資料使用者不應收集任何個人的身份證號碼。其中第 2.3.2.2 段所述的，資料使用者可爲了條例第 58 (1) 條所述的任何目的 (即罪行的情況是防止或偵測；犯罪者的拘捕、檢控或拘留；任何稅項的評定或收取等目的) 需要收集身份證號碼，但這些情況只適用於當時已有確切及實際的需要如此收集該資料，而不應爲了將來或許會有罪案發生這揣測或假定而收集個人身份證號碼作爲紀錄。私隱專員認爲上訴人未能提出證據，顯示上訴人有實際需要，根據實務守則收集進出停車場的司機的身份證號碼。至於警務處的指引，私隱專員認爲該指引只適用於進入大廈的訪客，並非用於停車場的情況，上訴人不能依賴該指引作爲依據，收集進出停車場的人士的身份證號碼。私隱專員指上訴人收集個人身份證號碼的做法，與實務守則 2.3 條的規定，並不相符。上訴人無需要收集個人身份證號碼，而且如此收集個人資料也是超乎適度。因此，私隱專員認爲上訴人違反了保障資料第 1 (1) 原則的規定。

11. 私隱專員根據他的調查結果，向上訴人發出執行通知，指示上訴人採取以下的步驟：

“1. 立即停止收集進入及/或駛出廣場停車場的司機的身

份證號碼的做法；

2. 立即銷毀已收集到的進入及/或駛出廣場停車場的司機的身份證號碼；
3. 制訂公司政策、行事方式及/或程式，禁止收集進入及/或駛出廣場停車場的司機的身份證號碼，以確保符合條例的保障資料第 1（1）原則的規定，並避免同類違反行為重複發生；
4. 將上文第 3 段提及的政策，行事方式及/或程式通知有關職員及負責永得利廣場報案的公司及其職員，並採取適當措施（例如透過培訓及有效的監察之制度）以確保他們遵守該些政策、行事方式及/或程式等規定；
5. 用書面向本人證實貴公司已從上文第 1 至 4 段的指示所採取的步驟，並提供上述制定的政策、行事方式及/或程式的複本給本人參閱。”

12. 執行通知並規定上訴人必須在該通知送達上訴人的日期起計 28 日內遵守上述指示。

13. 上訴人不同意私隱專員的決定，於 2004 年 10 月 26 日根

據[行政上訴委員會條例]第 9 條的規定，向上訴委員會提出上訴。上訴理由列於上訴人 2004 年 10 月 18 日致上訴委員會秘書的函件，內容要點如下：

1. 車場進出口處，並無房間，投訴人所述不符事實。
2. 上訴人收集該等資料，是爲了防止罪案發生，不單是指偷車活動，還包括其他罪行，該等資料並且可以提供與警方破案之用。此舉完全符合爲合法目的而收集，沒有任何非法行爲意圖存在。
3. 上訴人收集的資料與防止罪案發生或減低罪案及協助警方的目的有直接關係，而所收集的資料是適度的，沒有超乎需要。
4. 2003 年曾發生賊人進入車場，偷去一部七人車，2004 年再次發生賊人從停車場偷去一部七人車的事件，不過，當賊人進入停車場時，保安人員已登記了他的身份證資料，事後警方根據該資料，通緝該名賊人。由此可見，上訴人執行的措施，已爲警方帶來幫助，撲滅罪行。
5. 上訴人沒有違反實務守則 2.3 段所述的情況，更沒有違反保障資料第 1 原則的規定，上訴人是合法及在訪客情願下，登記他們的身份證資料，而且，在規定

時段內，對所有進出停車場的人士，一視同仁，執行登記身份證資料的措施。

6. 上訴人認為採取登記身份證的措施，才能防止罪案發生，不是因為上訴人揣測和假定罪案會發生。
7. 2003 年及 2004 年的偷車案，2000 年的辦公室持械劫案，2003 年的三宗貨車內失竊案、辦公室失竊案，四次發生車輛撞毀大廈設施案，都證明上訴人絕對有實際需要收集該等資料，以協助警方破案。
8. 警務處的指引不是單單針對出入大廈的訪客，而是包括大廈停車場的訪客，所以在停車場出入口處，進行登記訪客身份證資料符合警務處的指引，而收集到的資料用作防止罪案，沒有其他用途。
9. 雖然停車場是開放與公眾人士使用，多是訪客使用，這與一般公眾停車場不同，警方也同意停車場不是公眾地方。因為大廈地下及停車場共有出入口至少 54 個，不能每一個出入口都有保安員把守。為了無需登記停車場訪客的身份證資料而曾派 54 個保安員站崗，是不可行的。
10. 上訴人只登記身份證號碼和姓名，沒有登記其他資料，沒有如私隱專員所指的收集超乎適度。

11. 資料只保存一個月就銷毀，所以沒有違反保障資料原則。

14. 私隱專員在答辯書提出的意見，與他在給予上訴人的調查結果通知書上所述的大致相同。

15. 與本案相關的法例，有以下幾方面：

(1) [個人資料（私隱）條例]（“私隱條例”）第 58（1）

條訂定：為該條款列出的目的（這包括為罪行的防止或偵測）而持有的個人資料，在該條款指明的情況下，可獲豁免受[保障資料]第 6 原則的管限。如果個人資料是為上述目的而使用，在第 58(2)（b）條指明的情況下，該個人資料可獲豁免受[保障資料]第 3 原則的管限。

(2) [保障資料]第 1 原則第 1 段訂定：

“除非-

(a) 個人資料是為了直接與將會使用該等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。”

(3) [保障資料]第 2 原則第 2 段訂定：

“個人資料的保存時間，不得超過將其保存以貫徹該等資料被使用於或會使用於的目的（包括任何直接有關的目的）所需的時間。”

(4) 私隱專員按照[個人資料（私隱）條例]第 12 條的規定，就收集個人身份證號碼的限制而發出的實務守則第（二）部分訂定：

“（二）身份證號碼

下文各段用以落實個人資料限制收集原則（保障資料第 1 原則）：

2.1 除獲法律授權外，資料使用者不能強制要求任何人提供身份證號碼。

2.2 在不影響 2.1 及 2.3 段的概括性原則下，資料使用者在企圖向任何個人收集

其身份證號碼前，應考慮是否有任何其他較不侵犯私隱的辦法以代替收集該號碼，並在切實可行的情況下，應讓該人選擇該等其他辦法以代替提供身份證號碼。該等其他辦法可包括但不局限於下列：

2.2.1 用該人選擇的另一種身份代號以識辨其身份；

2.2.2 由該人提供保證實物，以防可能對資料使用者造成損失；

或

2.2.3 由資料使用者認識的其他人識辨該人的身份。

2.3 除在下述情況下之外，資料使用者不應收集任何個人的身份證號碼：

2.3.1 依據法定條文，資料使用者或授權要求他人提供身份證號碼，或有責任收集身份證號碼；

2.3.2 資料使用者爲了下述目的需要使用身份證號碼；

2.3.2.1 爲了條例第 57 (1) 條所述
的任何目的 (保障關於香港
的保安、防衛或國際關係);

2.3.2.2 爲了條例第 58 (1) 條所述
的任何目的 (罪行的防止或
偵測; 犯罪者的拘捕、檢控
或拘留; 任何稅項的評定或
收取等); ...”

- (5) [私隱條例]第 13 條訂定：不遵循實務守則的條文，
不構成民事或刑事責任，但在根據該條例進行的法律
程序中，可視爲違反該條例的有關規定的證據。法律
程序包括在行政上訴委員會進行的上訴程序。

16. 上述條例及實務守則定出了收集個人身份證號碼的規
限。上訴人必須遵守上述的規限，收集出入停車場的司機的身份證號
碼才屬合法。就本案的情況而言，如果上訴人收集該等資料的目的，
是爲了罪行的防止或偵測，而對該目的而言，收集該資料是必需和足
夠但不超乎適度的話，上訴人所做的，就符合守則的規限和沒有違反
私隱條例的規定。私隱專員就沒有理據向上訴人發出執行通知書。證

明上訴人有這個目的和需要是上訴人的責任。

17. 上訴人稱：2003/04 年間，有兩部七人車在停車場被人偷去，在此之前，有貨車內的貨物被人偷去，辦公室發生械劫案，以及大廈設施數次遭惡意毀壞。該等事件證明罪案頻頻在停車場發生。警方在發給停車場管理公司的加強停車場保安通知書，明確指出，停車場失竊案的數字有上升趨勢，叫管理公司合作，保障車主的財物。因此，上訴人有需要採取措施，防止罪案在上訴人管理的停車場發生。

上訴人稱：由於大廈地下及停車場的出入口眾多，在每一出入口設立保安站崗執行上有困難，並且這樣的措施亦未能有效地防止賊人進入停車場犯案，其後逃離停車場。警方在加強保安通知書建議的多項措施，例如保安員定時巡邏，提供充足的照明系統，設立閉路電視等，上訴人已在停車場實行，但仍然不足夠，所以上訴人認為有需要採取收集身份證號碼的措施。

18. 上訴人稱，收集身份證號碼的措施實行 6 年以來，只發生過兩宗偷車案，以停車場有四百多個車位計算，犯案數字屬特別低，警方也認同這點，可見收集身份証號碼的措施，已起了阻嚇作用，有效地防止罪行在停車場發生。上訴人指出，在偵查 2004 年的失車個案的過程中，他們提供了司機的身份證號碼給警方，最後竊賊被警

方拘捕歸案。這亦證明這項措施，可以協助警方偵測罪犯。

19. 上訴人認為，停車場是大廈的一部分，所以警方提供的大廈“訪客須知”對管理停車場亦適用。根據該指引，收集出入停車場的司機的身份證號碼，是符合法例的規定。雖然停車場設有訪客車位，但不是公眾停車場。警方一般不處理發生在停車場內的交通事件，因為警方亦認為停車場不是公眾地方。上訴人採取這項措施，不等於其他公眾停車場也可以如此做，因此，他們的做法不會帶來廣泛的公眾影響。

20. 代表私隱專員的律師則表示，在本案的情況下，即使上訴人加強停車場保安的目的，是防止罪行，上訴人無需要採取收集出入停車場的司機的身份證號碼，去達到目的，因為還有其他較不侵犯個人私隱供上訴人採用而同樣地可以達到這目的的保安方法。律師稱：上訴人沒有按照警方的建議，試行在停車場出入口實施雙證制，所以上訴人不能說只有採取收集身份證號碼的措施，才可以達到防止罪行的目的。律師引述[道路交通條例]中“私家路”的釋義。根據該釋義，“私家路”（包括停車場）是可按照普通法限制公眾人士進入的地方。律師指出上訴人的停車場是公開給人使用，任何人只要付費就可以使用，沒有任何限制，所以仍屬公眾停車場。如果容許上訴人這

樣收集身份證號碼，香港所有公眾停車場都可以隨時這樣做，這樣，個人資料就沒有保障。

21. 我們注意到，根據上訴人提供的資料，從 2000 年 9 月到 2005 年 3 月，警方曾五次要求上訴人提供車場閉路電視錄影帶及車輛進出車場紀錄。這些記錄是否與上訴人所述的盜竊案有關，我們沒有資料。除此之外，上訴人沒有提出任何證據，支持他們所述的盜竊罪案數字。而且，這些盜竊案大部分與車輛的出入停車場無關。我們又注意到，警務處建議的加強保安措施沒有包括登記出入停車場的司機的身份證號碼的措施。這顯示警方認為其他較不侵犯私隱的措施，在有關情況下仍是切實可行的，所以仍未建議登記身份證號碼的措施。

22. 我們要考慮的問題是：有關停車場是否經常有罪案發生，以致上訴人爲了防止這些罪行，需要採取收集身份證號碼的措施以達至該目的，而其他可行的措施，包括警務處長建議的加強保安措施，都不能有效地令上訴人達至該目的。

23. 正如我們在上面提到，上訴人提出的罪案數字，缺乏證據支持。因此，我們無從判斷停車場過去頻頻發生罪案之說的真實性。上訴人收集身份證號碼的目的是否爲了罪行的防止，停車場罪案數字

是我們要考慮的因素之一。由於上訴人沒有提供實施這項措施前的停車場罪案數字，我們無法比較實施這項措施前後的罪案數字。我們不知道實際情況是否一如上訴人所說，收集身份證號碼的措施對車場竊賊起了阻嚇作用，罪案因此減少。在警方提出的加強保安措施建議中，有一項是在停車場出入口實施雙證制。上訴人尚未接納建議，採用這個保安方法，故此，我們無從知道，如果上訴人採用這個較少侵犯個人私隱的保安方法，即使不採取收集身份證號碼的措施，是否亦可以達到防止罪行的目的。

24. 我們認為即使由於大廈多出入口，上訴人執行保安工作有困難，而在每個出入口設置檢查崗位，無論在經濟上或資源上，都不是實際可行的方法，上訴人亦不能以此為依據，採取收集身份證號碼的措施，以達到保安的目的。

25. 我們不同意，警方發出的大廈“訪客須知”適用於上訴人管理的停車場。雖然停車場是大廈整體的一部分，在管理方面，並不是一樣。停車場雖然分月租和時租車位，但公開給公眾人士使用，沒有規定使用停車場的人士的資格，例如必須具備會員，業主，租客等或相關的資格，才能使用。只要付費，不論是按月付費或按每小時付費，任何人都可以在車場停泊車輛，與其他公眾停車場沒有分別。警

方不處理在停車場發生的交通事件，是警方按照[道路交通條例]的規定辦事。正如律師指出，停車場在該條例屬私家地方，所以不在警方處理交通事件的範圍。警方的做法，不代表上訴人公開給公眾人士使用的停車場不是公眾停車場。

26. 我們認為警方的“訪客須知”指引，只適用於出入大廈的訪客而不適用於出入停車場的人士。我們要指出，警方的指引沒有法律效力，若只根據警方指引，不理會指引的適用範圍，而收集個人資料，不一定是符合法例規定的做法。只有遵循上述個人資料法例及守則的規定收集個人資料，才屬合法。

27. 上訴人保存所收集的身份證號碼一個月的時間，這是否”不超過將其保存以貫徹該等資料被使用於或會使用於的目的（包括任何有關的目的）所需的時間。”？上訴人稱：保存資料的目的是防止罪行及協助警方偵測罪犯，收集身份證號碼的過程本身已收阻嚇犯罪的效果。既然如此，上訴人無需保存資料一個月。因為防止罪行的目的已即時達到。上訴人沒有提供資料，顯示將所有收集的身份證號碼保存一個月，如何能協助警方偵測罪犯。根據上訴人的資料，警方過去曾要求上訴人提供閉路電視的錄影帶及車輛出入停車場紀錄，但從未要求過上訴人提供使用停車場的司機的身份證號碼。我們認為上訴

人未能證明他們需要保存收集的身份證號碼一個月，以達到罪行的偵測的目的。

28. 綜合以上的意見，我們的結論是上訴人未能證明他們實在有需要收集出入停車場的司機的身份張號碼，以達到防止或偵測車罪行的目的。亦未能證明收集身份證號碼是達到該目的足夠但不超乎適度的措施，及需要保存該等資料一個月以達到該目的。

29. 基於上述理由，我們同意私隱專員的決定，上訴人在未符合保障資料原則及實務守則的規定下，收集個人身份証號碼，實屬違法。私隱專員可發出執行通知書與上訴人，指令上訴人停止該收集資料措施，銷毀已收集的資料。我們駁回上訴。



行政上訴委員會主席梁紹中