

行政上訴委員會

行政上訴案件 2005 年第 64 號

有關

譚秀蘭女士

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：2006 年 7 月 31 日

裁決日期：2006 年 8 月 31 日

書面裁決理由頒布日期：2006 年 8 月 31 日

裁決理由書

1. 上訴人譚秀蘭的丈夫鄧強康(“鄧先生”)在香港警務處任職

警長。2003 年鄧先生涉嫌違反警務人員紀律，警務處進行內部調查。

2. 2003 年 4 月 22 日，大埔警區 DVC Lau Yan-sang 去信葛量洪醫院(“院方”)財務經理，聲稱警務處(“警方”)正在紀律調查一名警務人員，其妻子譚秀蘭於 1990 年 5 月及 1999 年 7 月曾入住該院接受更換心瓣膜手術。由於她的住院費用與調查有關，警方要求院方提供該費用的詳情(“有關資料”)。

3. DVC Lau Yan-sang 在信中表示，索取有關資料的目的是防止，排除或糾正(包括懲治)任何人所作的非法或嚴重不當的行為，或不誠實的行為或舞弊行為，所以不受保障資料第六原則的管限。但如果院方不提供有關資料，便相當可能會損害上述的目的。他引用個人資料(私隱)條例(“私隱條例”)第 58(1)(c)條作為豁免有關資料受保障資料原則的管限的法律依據。

4. 2003 年 4 月 24 日，葛量洪醫院回覆警方，將上訴人在該院接受治療的費用詳情，提供給警方。

5. 2005年8月1日，上訴人向私隱專員公署（‘私隱專員’）投訴警方違反私隱條例的規定。上訴人指警方在未得她同意下 -

(1) 於2003年4月22日向葛量洪醫院索取她在該院的醫療費用資料；

(2) 於2003年4月22日，向葛量洪醫院透露警隊正在紀律調查她的丈夫鄧強康；

(3) 取得她的醫療費用資料後，將該資料交給她丈夫鄧強康。

6. 2005年8月18日，私隱專員跟進上訴人的投訴，向警方查詢有關情況。

7. 2005年9月1日，警方作出回覆，解釋警方向葛量洪醫院索取有關資料和其後將該資料披露與上訴人丈夫的原因。有關解釋節錄如下：

“ (2) (i) 本處向葛量洪醫院要求索取上述資料的目的是因為本處於當時正就本處僱員鄧強康先生（譚秀蘭女士的丈夫）涉嫌嚴重行為失當而進行內部紀律檢討，上述資料對檢討工作

有關鍵性的影響…

(3) (iv) 本處將譚秀蘭女士的住院醫療費用紀錄向僱員鄧強康先生披露是爲了讓其預備其後本處對鄧先生進行的紀律審訊”

8 2005年9月13日，警方向私隱專員進一步解釋稱，調查是關於鄧先生嚴重負債的事宜，而鄧先生解釋他負債的原因，是他要支付上訴人兩次住院費用。因此，警方認爲有需要索取上訴人的住院費用紀錄，以便核實鄧先生所說。

9. 2005年10月6日，私隱專員通知上訴人，他不擬就上訴人的投訴進行或繼續調查，理由是警方向葛量洪醫院收集上訴人的資料沒有違反私隱條例的保障資料原則第1(1)條和第3條的規定。私隱專員表示：

“警方在對鄧先生的紀律檢討中，因應他提出的辯解理由而向該醫院要求索取(你的)住院費用記錄作核實，其收集目的明顯與警方處理鄧先生的紀律檢討的職能直接有關，而警方要求的資料看來已就收集目的而言是必需，以及不超乎適度

的。因此在本個案中沒有表面證據顯示警方違反原則第 1 (1) 條的規定。另一方面，警方當然有需要向該醫院道明索取該等資料的原因，這與警方的收集目的亦完全一致。至於警方向鄧先生披露該些資料的目的亦是為了讓他對將進行的紀律審訊作預備，這與警方當初收集該些資料的目的亦為相同或直接有關。因此，即使警方未事前徵得你的同意，上述的披露亦沒有抵觸原則第 3 條的規定。”

10. 2005 年 10 月 24 日，私隱專員去信上訴人，進一步解釋他拒絕繼續調查她的投訴的理由。私隱專員在信中覆述他在 2005 年 10 月 6 日的信中提到的理由，並且向上訴人指出警方已在 2003 年 4 月 22 日的信中，向醫院清楚交代了收集有關資料的目的是第 58 (1) (d) 條所提述的目的。但警方在信中寫錯了條文的編號。而紀律檢討與警方的職能有直接關係。

11. 2005 年 10 月 24 日，上訴人針對私隱專員 10 月 6 日的決定，向本委員會提出上訴。上訴理由簡述如下：

- (1) 警方未得她同意向葛量洪醫院索取她的住院費用記錄；
- (2) 警方內部紀律調查與她無關；鄧先生向警方的解釋也與她無關；這是警方內部事宜，作為市民，她無責任提供協助。
- (3) 警方可以要求她提供或授權警方向醫院索取該資料，或如果她不同意，可以向法庭申請搜查令；
- (4) 警方在未得她同意及未通知她的情況下，將該資料披露給她的丈夫，是不尊重她和不守法的行為，違反資料保障第 3 原則；
- (5) 警方侵犯她的個人資料私隱權；
- (6) 警方收集她的個人資料的目的，與警方的職能無關；
- (7) 警方引用的私隱條例第 58 (1) (c) 條是關乎稅收，與警方的職能無關；
- (8) 警方利用她的資料指證她丈夫，等於要她背叛她丈夫，破壞她的家庭和諧，有違自然公正原則。

12. 沒有爭議的事實是上訴人的住院費用詳情是她的個人資料。而警方在未取得上訴人同意下，向法院收集了該資料，以便用於

鄧先生的內部調查，其後將該資料披露與鄧先生，目的是讓他預備應付調查聆訊，也是不爭議的事實。

13. 本委員會要考慮的問題，是私隱專員拒絕調查或繼續調查上訴人的投訴，是否恰當。這問題涉及警方在上述的事實情況下，收集有關資料是否違反保障資料第 1 和第 3 原則，以及有關資料是否可根據第 58(1)條的條文，獲豁免受有關保障資料原則的管限。

14. 保障資料第 1 原則的目的，是防止有人為不合法的目的，以不合法或不公平的方式，肆意收集他人的個人資料。原則第 (1) (a) 段訂明收集的目的必須是為合法，而且是直接與將會使用該資料的資料使用人的職能或活動有關。第 (1) (b) 段訂明資料的收集對該目的是必須或直接與該目的有關。第 (1) (c) 段指定收集的資料，就該目的而言，必須是足夠但不超乎適度。第 (2) 段訂明收集資料的方式必須是合法及在有關個案的所有情況下屬公平的。第 (3) 段訂明，如果向資料當事人收集其個人資料，必須確保資料當事人知道的事宜，例如收集到的資料的用途等。

15. 保障資料第 3 原則規定，個人資料不得使用於與收集該資料時的使用目的不同的目的。如果個人資料是從有關資料當事人收集的話，保障資料第 1 (3) 原則訂明有關資料當事人應獲告知該資料的使用目的。如果該資料被使用於其他目的，有關資料使用人便違反了第 3 原則。不過，這管限只適用於直接從資料當事人收集的個人資料。但如果資料只是從持有該資料的人收集，而不是從資料當事人收集的話，第 1(3)原則便不適用了。因此，只要收集的目的和方式符合第 1(1)及(2)原則的規定，任何人都可以收集該資料，而無須告知資料持有人其收集的目的，或通知資料當事人，或取得他同意，並且可以使用該資料於收集的目的以外的用途。在這種情況下，資料當事人很難知道他的個人資料被別人收集及使用，他即使知道，也無可奈何，因為這種情況不在第 3 原則的保障範圍內。

16. 就是說，當資料使用者直接向資料當事人收集其個人資料時，有關資料就受到保障資料第 3 原則的管限，但是如果他向持有該資料的第三者收集，他就可以完全繞過第 3 原則的管限，不須理會有關資料當事人是否同意或知道他的個人資料被收集，以及該資料將會被使用的目的是否與原有的收集目的相符。換句話說，資料使用者可以不經過資料當事人，‘走後門’取得該資料。這樣，第

1 和 3 原則又如何能發揮其保障個人資料的效用呢？

17. 代表私隱專員的鄭律師陳詞稱：在現行的保障資料條例原則下，個人資料收集者，可以向持有有關個人資料的第三者收集該資料，而無需事前通知有關資料當事人或徵求他同意。如果資料當事人發覺別人在他不知情或同意下，從持有他的個人資料的第三者處，收集該資料，他可以投訴提供該資料的第三者，違反第 3 原則。鄭律師稱：這個規定足以保障個人資料，防止被人濫用，對資料當事人並無不公平的地方。而且，法例要在保障個人資料，以及公眾有收集資料的自由這兩方面，作出平衡，如果只傾向保障，以致無論在任何情況，都要得到資料當事人同意，才可收集他的個人資料，社會自由運作便會受到損害。

18. 本委員會不同意鄭律師的說法。正如我們在前面提及過在這種情況下，資料當事人事前是無從知道他的個人資料會被人收集，亦不知道提供資料的第三者是誰人，他的個人資料實在得不到應有的保障。看來法例在這方面沒有作出適當的平衡，有不妥善之處，本委員會對此點表示關注。

19. 在本案，警方收集有關資料的目的是用於鄧先生的紀律調查聆訊，紀律調查是按照警察條例的警察(紀律)規則進行的。警察的責任包括防止警務人員違反紀律，而進行紀律調查以及聆訊是警察職能的部份。因此，收集的目的是合法的目的，而且與警方的職能有直接的關係。警方用書面方式向葛量洪醫院索取有關資料，亦沒有不合法的情況。不過，如果警方的信沒有清楚註明索取資料的目的和法理依據，引致院方以為是一項必須遵守的警察命令，因此無需有關資料當事人同意，便可將資料交給警方，那麼，這個收集方式便大有問題了。

20. 上訴人提供與本委員會參考的警隊程序手冊，有這樣的規定：如警方未經當事人同意，向醫院管理局轄下的醫院索取病人的個人資料，警方必須以書面提出申請，申請書“除注明所需的資料外，又須聲明所取的資料是為了防止偵查罪案並根據‘個人資料(私隱)條例’第 58(1) 條的規定而作出，而醫院可以根據條例第 58(2)(a)，(b) 和 (c) 條披露資料，且此舉符合公從利益…如案件主管認為須將申請書以機密形式處理而不通知當事人，則應在函件內向醫管局清楚說明這點…”

21. 大埔警區指揮官在他 2003 年 4 月 22 日的信，沒有向院方說明所索取的資料，是未取得上訴人同意的，明顯地違反了守則的規定，他在該信第 2 段，除引用了第 58 (1) 條(c)段的條文，作為索取有關資料的依據，並且表示，如果院方不依從警方的要求，便會損害該條文提述的事宜。

22. 本委員會要指出，第 58 條的豁免條款，並不賦予警方收集個人資料的權力。而第 5 (c) 段是關乎稅項的評估，這與警方的內部調查，是風馬牛不相及。本委員會認為，大埔警區指揮官的信帶有警告性，有可能令院方相信必須要與警方合作，提供有關資料給警方。而無須上訴人同意，院方是否有被如此誤導，本委員會沒有資料。如果有的話，警方收集有關資料的方式便屬不公平，違反第 1 原則的規定了。不過，私隱專員沒有在這方面作出調查。本委員會認為，在未有答案前，私隱專員中止調查投訴，實在過早。

23. 私隱條例第 58 (1) 條豁免為該條例提述的目的而持有的個人資料，受條例第 18 (1) 條及保障資料第 6 原則的管限，如果該資料受到管限，便相當可能會損害第 58 條所提述的事宜。所提

述的目的包括為防止，排除或糾正（包括懲治）任何人所作的非法或嚴重不當的行為，或不誠實的行為或舞弊行為。

24. 第 58（1）條的豁免是關乎“持有”的個人資料，第 18 條及第 6 原則是關乎查閱個人資料，以及相關的權利，兩者與收集個人資料無關，因此第 58(1)條的豁免與上訴人的投訴無關。

25. 第 58（2）條則不同。該條文有關部分如下：

（2）凡-

（a）個人資料是為第（1）款所提述的目的而使用（不論該等資料是否為該等目的而持有）及

（b）第 3 保障資料原則的條文就該等使用而適用便相當可能會損害該款所提述的任何事宜，

則該等資料獲豁免而不受第 3 保障資料原則的條文管限…

26. 在本案，要豁免有關資料受保障資料第 3 原則的管限，警方須證明使用該資料的目的是第 58（1）條提述的任何目的，同時如果要依從第 3 原則的條文，便相當可能會損害第 58(1)條所提

述的任何事宜。

27. 警方稱，收集有關資料的目的是為防止，排除或糾正（包括懲治）鄧先生所作的非法或嚴重不當的行為，或不誠實的行爲。所指的行爲就是鄧先生嚴重負債的行爲。‘負債’是否非法或嚴重不當的行爲，或不誠實的行爲呢？本委員會認為，在現今社會，每個人在任何時間，總會或多或少有一點債務。例如使用信用卡簽帳，以按揭方式置業，分期付款等交易，都會帶來債務。但這些不是非法行爲，除非涉及其他刑事成分，負債本身不刑事行爲。是否嚴重不當的行爲，就要視乎負債多少，負債的原因在個案的特別情況下，負債引起的後果等因素。警務人員負債是否嚴重不當的行爲，也要視乎有關個案的負債情況，以及會否影響警隊的良好公眾服務。警方在本案要依賴第 58（1）條提述的目的，就必須就上述的各方面，以及鄧先生的負責情況，提供資料給私隱專員考慮。不能單憑一些籠統的負責指稱，就可豁免受保障資料原則的管限。

28. 鄭律師稱，警方使用有關資料，為要證明鄧先生的陳述不真實，這目的是為防治，排除或糾正（包括懲治）鄧先生

的不誠實的行爲。

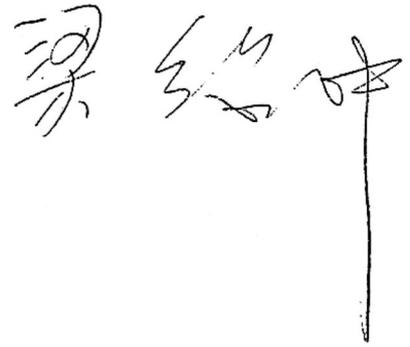
29. 不過，警方由開始，已向私隱專員聲稱，調查涉及的問題是鄧先生嚴重行爲失當(見警方於 2005 年 9 月 1 日回覆私隱專員的信第(2)段)。警方在本上訴陳述書中，也指出調查是針對鄧先生的嚴重欠債行爲(見警方 2005 年 12 月 6 日致本委員會秘書的信，第(一)段)。因此，警方一直依賴的理據，就是防止…鄧先生的嚴重不當的行爲。並不是鄭大律師所說的不誠實行爲。

30. 即使警方使用有關資料的目的屬第 58(1)條提述的任何目的，有關資料要獲得第 58 (2) 條的豁免，本案的所有情況必須顯示，如果警方須要遵守第 3 原則的規定，便相當可能會損害該目的。本委員會看不到警方提出過或私隱專員在其調查中獲得任何可以解答這問題的資料。

31. 私隱專員未有進一步瞭解鄧先生是否真如警方所指，犯上嚴重不當行爲，在上述問題還沒有答案的情況下，私隱專員決定第 58(1)條的豁免適用於有關資料，而警方沒有違反有關保障資料原則，所以不繼續調查有關投訴，是過早的，不能令人接受的

決定。

32. 基於以上原因，本委員會接納上訴，推翻私隱專員的決定。

Handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '梁紹中'.

行政上訴委員會主席梁紹中