



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

對 A 部門的處罰

(第 24/2008 號調查卷宗決定書的摘要)

一、 事實部分

2008 年 9 月，投訴人甲向本辦公室投訴 A 部門不當披露其個人資料——向市民乙提供了其居民身份證副本，並利用該居民身份證副本作出違法行爲。

經查證，於 2008 年 3 月，乙因不滿甲的店舖爲其產品所提供的服務而到 A 部門求助。雙方經“仲裁中心”協調並簽訂了“中介協議”。由於甲一直無履行“中介協議”的內容向乙支付有關費用，故乙再向 A 部門求助，但經 A 部門多次透過電話、書面及派員到店舖等方式，仍未能成功聯絡上甲，且發現店舖已結業。及後，A 部門分別向商業登記局及財政局了解，獲覆沒有店舖及甲的任何登記及報稅紀錄。有見及此，A 部門遂建議乙循司法途徑解決。2008 年 6 月，乙向 A 部門申請其與甲所簽訂的“中介協議”副本，以及甲的居民身份證副本，以便入稟輕微民事案件法庭索償。A 部門其後應乙的要求提供了上述文件。

二、 法律分析

(一) 《個人資料保護法》的適用

根據第 8/2002 號法律(《澳門特別行政區居民身份證制度》)第 7 條的規定，居民身份證上載有眾多可見的個人資料，包括持有人姓名、相片、身份證編號、出生日期、出生地、性別代號、身高、首次發出日期、本次發出日期及有效期等；而據第 29/96/M 號法令第 30 條及 A 部門向本辦公室提供的“中介協議”副本顯示，當中亦載有當事人及仲裁員之身份資料。由於居民身份證及 A 部門“中介協議”上的資料均屬可確定身份的資料，故按照《個人資料保護法》第 4 條第 1



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

款(一)項及第 3 條第 1 款的規定，有關資料的處理受《個人資料保護法》所規範。

(二) 個人資料處理需遵循的原則

1. 正當性

根據《個人資料保護法》第 6 條的規定，“個人資料的處理僅得在資料當事人明確同意或在法定必要的情況下方可進行……(四)負責處理個人資料的實體或被告知資料的第三人在執行一具公共利益的任務，或者在行使公共當局權力……”。

此外，經第 1/98/M 號法律修改的第 4/95/M 號法律第 2 條 g)項規定，A 部門的職責包括對一般消費的財產及服務取得範圍所出現的輕微糾紛，提供調解、中介及仲裁的機制。而根據前社會事務暨預算政務司於 1998 年 3 月 11 日之批示確認的相關的仲裁中心規章（下稱《規章》）第 3 條的規定，將爭議提交仲裁中心審理屬自願性的。如爭議雙方選擇仲裁，則需向仲裁中心提交居民身份證明文件等資料。

可見，A 部門根據法律規定處理爭議雙方的仲裁檔案資料，包括當中的居民身份證明文件資料等，屬行使公共當局權力的情況，符合《個人資料保護法》第 6 條(四)項的規定，具有處理包括當事人居民身份證明文件在內的與處理爭議有關的文件的正當性。雖然甲、乙雙方的爭議仲裁已結束，但由於甲沒有履行仲裁中雙方達成的“中介協議”內容，乙因而入稟輕微民事案件法庭索償，此乃解決有關爭議的延續，並不影響 A 部門具處理雙方爭議仲裁的檔案資料的正當性。

至於 A 部門向乙提供“中介協議”副本，是根據《規章》第 17 條第 1 款的規定（“有關的裁決將在 5 日內以雙掛號信通知當事人，或若當事人在場則透過案卷的書錄通知，並把有關的副本或可閱讀的影印本郵寄或遞交予利害關係人”）而為之。因此，乙作為仲裁一方的當事人，有權依法取得相關的仲裁結果，A 部門是履行法定職責對上述資料進行處理，符合《個人資料保護法》及相關法規的規定，具處理資料的正當性。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

2. 適合、適當性

根據 A 部門的覆函，該會向乙提供甲的居民身份證副本是按照經第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第 67 條（開放行政原則）之規定為之。上述條文規定：

“一、私人有權查閱行政檔案及紀錄，而不論是否正在進行任何與其直接有關之程序。

二、對於載有個人資料之文件，僅該等資料所涉之人以及證明有直接及個人利益之第三人方有權查閱。

三、透過附理由說明之決定，得拒絕私人查閱與本地區安全、刑事調查、個人隱私等事宜有關之行政檔案及紀錄。

四、查閱行政檔案及紀錄，一般係透過發出證明，或發出組成該等檔案及紀錄之資料經認證之影印本而為之；法律容許或有權限之機關許可時，亦可直接查閱存檔文件或存入紀錄之文件。

五、容許或許可直接查閱有關文件或發出證明或影印本時，應確保最遲在十個工作日內，讓利害關係人直接查閱或向其發出證明或影印本”。

可見，上述條文係主要規範行政當局透過向私人提供資訊，以謀求相互間之合作，即使牽涉行政程序內或程序外的領域亦然。然而，行政當局在向當事人提供資訊時須全面考慮上述的法律規定，因為在該條第三款中規定了：凡涉及與本地區安全、刑事調查，以及個人隱私等事宜，行政當局得拒絕私人查閱相關行政檔案及紀錄。加上《個人資料保護法》的頒佈實施，A 部門在處理當事人申請時更應在涉及個人資料的傳送時遵守上述法律的規定。

既然政府部門在資料涉及個人隱私時可以拒絕當事人的查詢，基於更強理由的推理（*por maioria de razão*）ⁱ，相關部門更加可以拒絕向當事人提供相關資料的副本。基此，若按《行政程序法典》第 67 條所指，A 部門應以保護甲的個人資料為由拒絕乙的有關要求。然而，A 部門卻向其提供了甲的居民身份證副本，目的只是為了入稟輕微民事案件法庭追討賠償。

事實上，A 部門作為一公法人（第 4/95/M 號法律第 1 條），其所實施的任何行政活動須遵遁《行政程序法典》第 5 條所規定的適度原則。這裏所指的適度



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

原則，其基本涵義是指行政主體實施行政行為時應當兼顧行政目標的實現和保護行政相對人的合法權益，如果為了實現行政目標可能對相對人權益造成某種不利影響時，應使該不利影響限制在盡可能小的範圍和限度，使二者處於適度的比例ⁱⁱ。同時，其核心含義亦可從適當性、必要性和平衡性三要素體現出來：即為達到某一目的，所使用的方法相對於該目的來說應為適當；在所有適合的方法中，應選擇對合法權益損害最少的；對相衝突的利益以合理的尺度來平衡，用公共利益作為取捨的標準。ⁱⁱⁱ

除需遵循上述《行政程序法典》的相關規定外，A 部門處理個人資料同時亦須遵守《個人資料保護法》所規範的原則。根據《個人資料保護法》第 5 條第 1 款之規定，“個人資料應：（一）以合法的方式並在遵守善意原則和第 2 條所指的一般原則下處理；（二）為了特定、明確、正當和與負責處理實體的活動直接有關的目的而收集，之後對資料的處理亦不得偏離有關目的；（三）適合、適當及不超越收集和之後處理資料的目的……”

由此可知，儘管 A 部門具有正當性處理甲的居民身份證副本等資料，但有關處理仍存有一定限制的，當中包括須符合上條第（三）項所指的適合性、適當性，以及不超越收集和之後處理資料的目的。

結合《行政程序法典》所規定的適度原則，以及《個人資料保護法》中的適合、適當性作分析，可見，適度原則實質涵蓋了適合、適當性，後者乃前者的必要組成要素，其本質及概念是一致的，因此，不妨礙以適度原則所體現的適合、適當性的法律解釋，對 A 部門向乙提供了甲的居民身份證副本的做法作進一步分析，即 A 部門的有關做法，對於乙訴諸法院以追討賠償的目的而言，是否最為適當，且對甲的合法權益損害為最少。

一般而言，乙為入稟輕微民事案件法庭以追討甲的賠償，是可根據《商業登記法典》第 69 條及續後條款的規定，向商業登記局申請發出甲作為商業企業主之相關資料的（包括商業企業主名稱、股東及行政管理機關成員等資訊）。而且，乙作為一方當事人亦可按照《民事訴訟法典》第 443 條的規定向法院提出聲請，由法官依職權命令官方機構提供訴訟另一方當事人甲的身份、居所、職業及僱主實體等資料。在此，值得注意的是，立法者將此等涉及個人隱私的保密性資



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

料強制規定由法官依職權命令官方機構提供，目的顯然是為了保障資料當事人的權益，避免私人在取得官方機構所提供的資料後，違背原來的申請用途而濫用了有關資料以實施不法行爲。

由此可見，A 部門有足夠的法律依據拒絕向乙提供甲的居民身份證副本。這樣，一方面既不妨礙乙行使其訴諸法院的權利，另一方面亦保護了甲的個人資料不受侵害，當事人雙方的利益均得到保護。相反，A 部門卻選擇直接向乙提供有關資料，且並無提醒乙僅可用作司法訴訟的用途。

鑑於居民身份證是一種足以證明持有人的身份及其在本澳居留的民事身份認別文件（《澳門特別行政區居民身份證制度》第 2 條第 1 款）。且綜觀《刑法典》第 245 及 251 條之規定，身份證明文件爲一具特別價值之文件，而立法者更專門就偽造及使用他人之身份證明文件訂爲單一刑事罪狀，顯見身份證明文件在法律上的重要性。故此，A 部門基於乙提起司法訴訟的目的而向其提供了甲的居民身份證副本的做法，並不適當，且 A 部門亦無選擇對損害甲的合法權益最少的方法，導致甲的個人資料不當被洩露，使其利益受損，違反了《個人資料保護法》第 5 條第 1 款（三）項中所指的適合、適當性。

至於甲指乙利用其居民身份證副本作出違法行爲一事，並不納入本案的處理範圍。

三、 聽證內容及分析

（一） 聽證內容

A 部門表示其作爲一公法人，必須履行法律賦予之職權作出實現特定的公共利益之管理行爲。A 部門之職能爲保護消費者之權益。因此，A 部門在處理有關個案中，曾以多個途徑聯絡甲，並分別向商業登記局及財政局查詢甲之登記資料，但未能成功與甲聯絡及兩局皆回覆沒有甲之任何資料紀錄。

根據《商法典》第 82 條第 1 款的規定，A 部門在有關個案中，認爲店舖已



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

結業，甲作為店舖之商業企業主，須負起經營商業企業而生之債務，乙可針對店舖及甲提起訴訟進行追討。

此外，根據《民事訴訟法典》第 389 條第 1 款 a 項的規定，“在提起訴訟之書狀中，原告應指出向何法院提起訴訟及有關當事人之身分資料，為此須指明其姓名、居所，如屬可能，亦須指明其職業及工作地方”。而《民法典》第 335 條第 1 款亦規定了“創設權利之事實，由主張權利之人負責證明”，故乙主張其對甲享有一項債權而在訴訟中負有舉證責任，乙須收集並向法官提出相關證據。在此情況下，由於商業登記局及財政局皆沒有甲及店舖之登記資料，以及乙為一名普通市民，在取得足夠資料去提起訴訟以保障其權利之方法亦相對較少。

根據《行政程序法典》第 67 條第 2 款之規定，“對於載有個人資料之文件，僅該等資料所涉之人以及證明有直接及個人利益之第三人方有權查閱”，因個案中甲沒有履行“中介協議”，乙直接及個人之權利遭受損害，而乙擁有保障其權利之手段為訴諸法院，因此，A 部門為維護消費者之正當權益，特別考慮到乙申請相關資料之目的（提起訴訟），並為著協助消費者透過訴訟解決爭議之目的，遂根據上述規定批准乙之申請，向其提供相關資料作為提起訴訟之用。

另一方面，A 部門表示必須維護“仲裁中心”之公信力及威信，以及消費者透過“仲裁中心”保障其權利之期望是否得以滿足，此乃必須維護且十分重要之公共利益。

（二） 聽證分析

A 部門在提交的書面聽證中強調其必須履行法律賦予的職權，維護消費者（包括乙）之權益。需要說明的是，本辦公室由始至終並沒有否定，亦不可能否定 A 部門行使公共當局權力，以維護消費者之合法權益。

此外，A 部門表示，根據《民事訴訟法典》第 389 條第 1 款 a 項的規定，“在提起訴訟之書狀中，原告應指出向何法院提起訴訟及有關當事人之身分資料，為此須指明其姓名、居所，如屬可能，亦須指明其職業及工作地方”，因此，



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

乙作為原告入稟法院，應在起訴狀內指出被告(甲)之身份資料才符合法定要求。從條文可知，上述資料除姓名外，均非載於居民身份證上的可見資料，換言之，除當事人的姓名外，法律並無強制要求原告在起訴狀中列明當事人的居民身份證上其他可見的個人資料，例如，指出當事人的出生日期及出生地等，更無規定原告需提交當事人的居民身份證副本。

事實上，上述《民事訴訟法典》第 389 條第 1 款 a 項所規定須於起訴狀列明之與身份上可見資料相關的要件：姓名，已載於乙與甲所簽訂的“中介協議”中，因此，乙作為仲裁一方的當事人，在依法獲取有關“中介協議”副本後，應已具備足夠的法定所需資料向法院提起訴訟，並不取決於乙是否獲得 A 部門提供的甲之居民身份證副本。

另外，A 部門稱按照《行政程序法典》第 67 條第 2 款的規定，批准乙之申請提供甲的居民身份證副本及“中介協議”副本。顯然，A 部門在作出有關批准乙之申請決定時，僅考慮了上述《行政程序法典》第 67 條第 2 款之規定，並沒有針對整條條文共 5 款的規定作全面考慮適用。A 部門應全面考慮《行政程序法典》第 67 條的規定，尤其當中第 3 款所指：凡涉及與本地區安全、刑事調查，以及個人隱私等事宜，行政當局得透過附理由說明可以拒絕當事人的查詢。

值得注意的是，即使 A 部門拒絕向乙提供甲的居民身份證副本，亦不影響 A 部門繼續維護消費者之合法權益，這樣，一方面可保護甲的個人資料不受侵害，另一方面又不妨礙乙行使其訴諸法院的權利。即使起訴狀中的當事人資料有所欠缺(例如：欠缺居所)，乙作為訴訟一方的當事人，可根據《民事訴訟法典》第 443 條有關“秘密性之免除”的規定，向法院提出聲請，由法官依職權命令 A 部門提供訴訟另一方當事人甲的身份、居所、職業及僱主實體等資料。這同樣可以達至協助消費者乙入稟法院、維護乙在簽訂“中介協議”後應已獲得保障之權利的效果，亦不妨礙消費者對“仲裁中心”所處理之個案能獲得保障之期望及信心，以及維護“仲裁中心”之公信力及威信。

基此，A 部門向乙提供甲的居民身份證副本的行為，違反了《個人資料保護法》第 5 條第 1 款(三)項所指的適合、適當性。



澳門特別行政區政府
Governho da Região Administrativa Especial de Macau
個人資料保護辦公室
Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais

四、 結論

綜上所述，本辦公室決定：

鑑於 A 部門向乙提供了甲的居民身份證副本，違反了《個人資料保護法》第 5 條第 1 款（三）項所指的適合、適當性，故根據同一法律第 33 條第 1 款之規定，科處 A 部門澳門幣四仟元罰款。

主任

陳海帆

2009 年 7 月 7 日

ⁱ “基於更強理由的推理”，一般指將解決方法（容許、禁止）的較大邏輯合理性適用於未有規定的情況，例如，當法律規定禁止較少的，亦可邏輯推論出禁止較多的情況。參閱 Prof. Doutor João Castro Mendes 著，黃顯輝譯的《法律研究概述》第 148 頁。

ⁱⁱ 參閱澳門中級法院第 278/2006 號司法上訴案第 8-9 頁。

ⁱⁱⁱ 參閱澳門終審法院第 6/2000 號上訴案第 13 頁中所引述的由 David Duarte 著, Procedimentalização, Participação e Fundamentação: Para Uma Concretização do Princípio da Imparcialidade Administrativa Como Parâmetro Decisório, Almedina, Coimbra, 1996 年, 第 319 至 325 頁。