

行政上訴委員會

行政上訴第 233/2013 號

勘誤

日期為二零一四年五月三十日有關行政上訴第 233/2013 號的“裁決理由書”第 1 頁第 1 段第 1 行及第 2 頁第 1 段第 3 行所載「勞工署」應更正為「勞工處」。

(簽署)

行政上訴委員會副主席唐景儀

日期：二零一四年六月五日

行政上訴委員會
行政上訴案件第 233/2013 號

有關

LT
與
個人資料私隱專員

上訴人
答辯人

之間

在行政上訴委員會席前的上訴個案

唐景儀先生 (副主席)
許湧鐘先生 (委員)
黃碧如女士 (委員)

聆訊日期：2014 年 5 月 14 日

書面裁決理由頒布日期：2014 年 5 月 30 日

裁決理由書

事實的經過及上訴人向答辯人的投訴

1. 上訴人曾向香港申訴專員公署投訴勞工署 (下稱“該個案”)。
- 其後，上訴人於二零一三年九月十五日以傳真方式向申訴專員公署遞

交《個人資料(私隱)條例》查閱資料要求(下稱“DAR”),要求索取:(i)勞工處就該個案向申訴專員公署提交的文件當中載有的上訴人的個人資料;及(ii)勞工署與申訴專員公署程淑筠小姐就該個案進行的電話談話記錄/摘要當中涉及上訴人的個人資料(下統稱“該等資料”)(見文件扎 217-219 頁)。

2. 二零一三年九月二十四日,上訴人再以傳真方式向申訴專員公署要求(下稱“該要求”)根據《個人資料(私隱)條例》附表一的保障資料第 5 原則(下稱“DPP 5”) (a) 向他提供一份“個人資料私隱政策及實務”及 (b) 以書面告知他申訴專員公署就該個案所持有他的個人資料的種類,及是為或將會為甚麼主要目的而使用他的個人資料(見文件扎 220 頁)。

3. 申訴專員公署於二零一三年十月四日回覆上訴人,以《申訴專員條例》第 15(1) 條為理由,拒絕他的 DAR 及通知他申訴專員公署已根據《申訴專員條例》所賦予的權力,於二零一三年九月十一日致函告知他該個案的查訊結果及該署認為應予披露的事項,而至於其他與該個案有關的資料則必須保密(見文件扎 221-223 頁)。

4. 至於該要求，申訴專員公署向上訴人提供一份“個人資料私隱聲明”(下稱“該聲明”)(見文件扎 224 頁)，並告知上訴人 (i) 他們持有有關上訴人的個人資料種類包括他的姓名、聯絡電話號碼、電郵地址及通訊地址，及申訴專員公署在處理該個案時與有關人士/機構的往來通訊及所蒐集到的其他資料；以及 (ii) 上訴人向申訴專員公署提供的個人或其他資料，只會用於直接與履行申訴專員的法定職能有關的用途，例如就該個案進行查訊，通知上訴人及被投訴機構申訴專員公署的查訊結果等 (見文件扎 221-222 頁)。

5. 接著，上訴人分別於二零一三年十月四及六日發電郵及傳真給申訴專員公署作出查詢。首先他指出 DPP 5 的 (b) 和 (c) 原則是按個別情況而言；而他在二零一三年九月二十四日的信函中所提出的也就是按個別的案件而言 (意思是說申訴專員為甚麼沒有就他的個別投訴個案作出回應，而只作出一般性的回覆)。此外，他指出申訴專員公署就該要求未有在覆函中述明“被投訴機構”究竟是誰，且聲稱《申訴專員條例》第 15(1) 條並不適用於 DAR，因為條例第 15(2)(c) 條的立法原意是申訴專員不可以第 15(1) 條為理由拒絕向投訴人提供調查所得的資料。上訴人更向申訴專員查問，申訴專員及其屬下人員執行《申訴專員條例》第 15(1) 條的保密條款時會否與遵從《個

人資料(私隱)條例》的查閱資料要求有衝突之處 (見文件扎 226-228 頁)。

6. 上訴人在二零一三年十月十二日,由於未收到申訴專員公署的回覆,遂向答辯人作出投訴。

答辯人的決定及上訴人的上訴

7. 申訴專員公署於二零一三年十月十八日回覆上訴人表示,就他向申訴專員公署的投訴個案而言,所謂“被投訴機構”即是指勞工處。申訴專員公署又重申根據《申訴專員條例》第 15(1) 條,該署未能向他提供該等資料,而條例的第 15(2)(c)(i) 及 (ii) 條則“明顯與「查閱個人資料要求」無關”(見文件扎 250 頁)。

8. 答辯人經考慮所獲的資料及就相關的法律條文進行詮釋後,決定不繼續處理上訴人的投訴(下稱“該決定”),並於二零一三年十二月六日通知上訴人該決定,及將一份“決定不繼續處理本案的原因”附於通知信函(見文件扎 260-264 頁)寄給上訴人。上訴人不滿該決定,遂向行政上訴委員會(下稱“委員會”)提出本上訴。

9. 本上訴案件的聆訊於二零一四年五月十四日，按《行政上訴委員會條例》第 17 條的規定，以公開形式進行，但聆訊委員會應上訴人的申請發出以下的指令：“上訴人的名稱在本上訴案的判決書[即本裁決理由書]的標題應以字母“LT”代替，而在判決書的內容如有提及上訴人也以字母“LT”或“上訴人”代替；任何人士、公司、團體或機構等在報導本案件時，均不得披露上訴人的真實名字或身份。”

10. 出席聆訊有上訴人本人和答辯人的代表。除上訴與答辯雙方外，並沒有其他的上訴當事人，雖然申訴專員是本案中被投訴的人，但是答辯人作出決定時只考慮/依據他與上訴人的往來信件、電郵及隨附的補充文件、答辯人的“處理投訴政策”和答辯人就相關法律條文的詮釋，而沒有需要考慮或依據申訴專員的證供、證據或申訴專員就上訴人向答辯人的投訴作出的任何陳述（見文件扎 189 及 206 頁）。在這情況下，依據委員會主席在 AAB No. 10/2011 的意見及委員會在 AAB No. 75/2011 的裁決，申訴專員並不成為本案“受到遭上訴所反對的決定所約束的人士”，於是也自然不是本上訴案的當事人（見《行政上訴委員會條例》第 2 條）。

委員會的裁決

11. 《申訴專員條例》第 15 條訂明如下：

15 條文標題：專員及其職員須保密

- (1) 除第(2)及(3)款另有規定外，專員及每名根據第 6 或 6A 條獲委任的人，均須將符合以下說明的一切事項保密——
- (a) 由任何調查或向專員作出的申訴所引起的；及
 - (b) 是專員或每名根據第 6 或 6A 條獲委任的人在行使其職能時所實際知悉的。
- (2) 第(1)款不得用於阻止專員或根據第 6 或 6A 條獲委任的人——
- (a) 在本條例所訂罪行的法律程序過程中，披露與該法律程序有關的任何事項；
 - (b) 向他認為適當的權力機構舉報任何刑事罪的證據；
 - (c) 在認為第(1)款所提述的事項——
 - (i) 是可作為任何人提出申訴的理由時；或

(ii) 是為調查一項申訴或決定是否展開、繼續或中止一項調查而有需要向任何人披露時，向該人披露該事項。

(3) 專員在根據本條例提交的報告中，可披露他認為應予披露以支持其結論和建議的事項，但如行政長官證明披露該事項可能有損香港的保安，防衛或國際關係(包括與任何國際組織的關係)，或會在其他方面有違公眾利益，則不得披露該事項。

(4) 任何人不遵守第(1)款的規定，即屬犯罪，可處罰款\$50000及監禁2年。

12. 《申訴專員條例》第15條的字眼，是先在第(1)款概括性地註明須將“由任何調查或向專員作出的申訴所引起的”事項，及“是專員或每名根據第6或6A條獲委任的人在行使其職能時所實際知悉的”事項保密，然後列出第(2)及第(3)款的例外情況。第15(1)條的保密條款的例外情況，除此兩款外，並無第三款。因此，除該兩款之外，第15(1)條的保密條款是具強制性的。法例沒有賦予申訴專員(或

其屬下人員) 任何酌情權，因為第 15(1) 條所用的字眼是 (除第 (2) 及 (3) 款另有規定外) 申訴專員(或其屬下) “均須將符合以下說明的一切事項保密 (shall, subject to subsections (2) and (3), maintain secrecy in respect of all matters that...etc)”。

13. 我們認為，單從字面上的解釋，第 15(1) 條的保密條款所涵蓋的範圍明顯地足以包括一個資料當事人根據《個人資料(私隱)條例》第 18 條向資料使用者要求查閱個人資料的情況。因此，除非在《申訴專員條例》第 15 條第 (2) 及 (3) 款的例外情況下，資料使用者應該 (也必須) 就被強制性保密的資料拒絕任何資料當事人根據《個人資料(私隱)條例》第 18 條所提出的查閱要求。

14. 但上訴人並不同意以上的說法。他在陳述中指出，申訴專員公署曾在二零一三年十月二十二日就上訴人向答辯人投訴申訴專員的另一個案要求取得上訴人的授權，可向答辯人披露上訴人在這申訴個案的資料內容。此外，上訴人更指出，申訴專員在之前向他提供的該聲明中聲稱 (見文件扎 224 頁) “投訴人有權根據《個人資料(私隱)條例》查閱及更正個人資料”。況且，申訴專員公署更確實按 DPP 5 的規定，向上訴人和答辯人披露了「行使其職能時實際知悉的」事項。所以，

上訴人聲稱從上述各點可見，《申訴專員條例》第 15(1) 條的保密條款並非絕對，而該聲明更令他對查閱及更正個人資料的權利有“合理期望”。我們不認同上訴人所指，申訴專員公署就回應該要求時的做法是違反了《申訴專員條例》第 15(1)條的保密條款，而至於上訴人以上所提的其他事項，我們認為，無論申訴專員公署以上的做法是對或錯，都不能影響保密條款的強制性。況且，任何“期望”均不能與法律相違背；否則，如此“期望”便會變成不合理。換句話說，“合理期望”不但須在事實上稱得上“合理”，還須在法律上稱得上“合法”。

15. 第 15(1) 條的保密條款既具強制性，接著需要考慮的是本案件所涉及的案情是否屬於《申訴專員條例》第 15 條第 (2) 及第 (3) 款的例外情況。有關第 15(3) 條，申訴專員已於二零一三年九月十一日告知上訴人他的申訴個案的查訊結果。由於該個案未有進展到申訴專員撰寫報告的階段，所以第 15 條第 (3) 款的例外情況並不適用。第 15 條第(2)(a) 和 (b) 款很明顯地也不適用於本案的情況下，剩下的只有第 15(2)(c)(i) 和 (ii) 款。申訴專員就此經考慮後，認為第 15(2)(c)(i) 及 (ii)款“明顯與「查閱個人資料要求」無關”(見文件扎

250 頁)。答辯人接納了申訴專員的看法而沒有就此觀點是否正確作進一步的調查。委員會須考慮的是答辯人這樣的做法是否犯錯。

16. 我們認為答辯人沒有犯錯。法例既將第 15 條第 (2) 款的例外情況是否適用於個別案件的決定權賦予申訴專員(及其屬下人員)，其他的行政機構(包括個人資料私隱專員公署) 便不應，也不能干預。如果讓個人資料私隱專員覆檢，甚至推翻申訴專員的決定，此舉便等同於容許個人資料私隱專員篡奪了申訴專員的法定職能和決定權。申訴人對申訴專員的決定如有不滿，應當向司法機構，通過司法覆核的程序，尋求糾正，而不應期望答辯人充當法庭的角色。

17. 《個人資料(私隱)條例》第 18 條訂明“任何個人..... 可提出內容如下的要求— (a) 要求資料使用者告知他該使用者是否持有該名個人屬其資料當事人的個人資料；(b) 如該資料使用者持有該資料，要求該使用者提供一份該資料的複本。表面上執行此條例時可能與《申訴專員條例》第 15(1) 條的保密條款有衝突。然而，我們同時必須注意《個人資料(私隱)條例》第 20(1)(c) 條。此條款訂明如下：“在以下情況，資料使用者須拒絕依從查閱資料要求— (c) (在其他情況下) 在當其時，依從該要求根據本條例或任何其他條例是被禁止

的”。我們也注意到《個人資料(私隱)條例》第 60A(1) 條有以下規定：“如資料使用者就任何個人資料依從根據…第 18(1)(b)條提出的要求的後果，是該資料使用者可能會在任何法律程序中就並非由本條例訂定的罪行而入罪，該資料獲豁免而不受該條文或該條所管限”。即是說，如果資料使用者被《個人資料(私隱)條例》以外的法例強制性地令他就某些資料必須保密，而如若披露該資料會干犯罪行而遭入罪，這些資料便不受《個人資料(私隱)條例》第 18(1)(b) 條所管限。因此，《個人資料(私隱)條例》第 18 條與《申訴專員條例》第 15(1) 條的保密條款實際上並沒有甚麼衝突之處；又或者可以這樣說：即使原先有衝突，衝突已被相關的法例化解了。

18. 上訴人卻認為答辯人錯誤引用《個人資料(私隱)條例》第 20(1)(c) 條。根據他的觀點，適用於本案的 DAR 應該是《個人資料(私隱)條例》第 20(3)(ea) 條而不是第 20(1)(c) 條。第 20(3)(ea) 條訂明如下：“在以下情況，資料使用者可拒絕依從查閱資料要求— (ea) 根據本條例或任何其他條例，該資料使用者有權不依從該項要求…”。

19. 我們不同意上訴人的看法。《個人資料(私隱)條例》第 20(1)(c) 和第 20(3)(ea) 條的分別是前者強制資料使用者必須拒絕查閱資料要求，

而後者則賦予資料使用者選擇權，酌情地決定是否拒絕查閱資料要求。既然《申訴專員條例》第 15(1) 條的保密條款屬強制性條款，適用於本案的 DAR 應該是《個人資料(私隱)條例》第 20(1)(c) 條而非第 20(3)(ea) 條。

20. 上訴人又另外指出，答辯人於二零一三年十月二十四日致上訴人的函件中查詢他索取該等資料的目的（見文件扎 246 頁，第 2.2 段）是違法的，而後答辯人更以他就這項查詢的答案為該決定的部分理由（見“決定不繼續處理本案的原因”第十段，文件扎 263 頁）更屬嚴重錯誤。上訴人的論述就是《個人資料(私隱)條例》第 18 條“根本沒有要求資料當事人提供查閱資料的目的，答辯人查問這目的，無論在何種情況，都是抵觸了《基本法》就保障香港居民人權的條文”。我們經考慮後認為，即使答辯人在這方面犯了錯，也不影響相關法例的正確詮釋（即《申訴專員條例》第 15(1) 條的保密條款具強制性及第 15(2)(a)、(b) 或(c) 款均不適用於本案件），於是也不影響答辯人的最終決定，所以委員會不必因此而推翻該決定。

21. 至於該要求，我們也詳細考慮過 DPP 5 的條文，它的全文如下：

5. 第 5 原則—資訊須在一般情況下可提供

須採取所有切實可行的步驟，以確保任何人一

- (a) 能確定資料使用者在個人資料方面的政策及實務；
- (b) 能獲告知資料使用者所持有的個人資料的種類；
- (c) 能獲告知資料使用者持有的個人資料是為或將會為甚麼主要目的而使用的。

22. 申訴專員就 DPP 5(a) 原則，在二零一三年十月四日致上訴人的函件中，提供了該聲明。該聲明的全文如下（見文件扎 224 頁）：

個人資料私隱聲明

1. 投訴人須同意：
 - (1) 本署在處理其投訴時，可複製投訴表格及投訴人提交的任何其他資料（包括其個人資料），轉交任何有關人士／機構（請注意下面第 2 項）；以及
 - (2) 任何有關人士／機構可向本署提供投訴人的個人及其他相關資料，以便申訴專員處理其投訴。

2. 雖有上述第 1(1)項的條款，投訴人可在填寫投訴表格時，表明不同意本署向被投訴機構披露其身份。然而，在此情況下，申訴專員可能難以全面地處理這宗投訴，甚或無法處理。
3. 所有向本署提供的個人或其他資料，都只會用於直接與履行申訴專員的法定職能有關的用途。投訴人有權根據《個人資料（私隱）條例》查閱及更正個人資料。申訴專員公署可能就提供這類資料的副本，向投訴人收取費用。任何人士如欲提出有關要求，請聯絡本署的總行政主任，並註明任何有關的投訴個案編號。
4. 本署將決定如何處理投訴人提供的所有資料，通常都不會退還給投訴人。

23. 就 DPP 5(b) 原則，申訴專員在同一函件中作出以下回答：“就你的「投訴個案」而言，本署持有以下資料：(1) 你的個人資料，包括姓名、聯絡電話號碼、電郵地址及通訊地址；(2) 有關投訴個案

的資料，包括你與本署的往來通訊，以及本署在處理你的個案時與有關人士/機構的往來通訊及所蒐集到的其他資料。”

24. 就 DPP 5(c) 原則，申訴專員也在同一函件中告知上訴人：“你向本署提供的個人或其他資料，只會用於直接與履行申訴專員的法定職能有關的用途，例如就你的投訴個案進行查訊，通知你及被投訴機構本署的查訊結果等”。

25. 委員會經考慮後認為，申訴專員以上就該要求的回應已符合 DPP 5 的條款。我們不同意 DPP 5 的效果是要求資料使用者必須針對個別投訴個案而作出回應，也看不到為甚麼如果答辯人就 DPP 5 的詮釋被接納，DPP 5 與 DPP 1 會出現（如上訴人在陳述中聲稱）“無可避免地重疊”。

26. 在委員會就眾多上訴案件作出裁決當中，有不少案例（例如行政上訴案件 第 32/2004、8/2007、50/2011 和 75/2011 號 等）確立了一個頗重要的原則，就是投訴人須在個人資料私隱專員公署進行初步查詢的階段當中提供表面證據顯示《個人資料（私隱）條例》可能被違反；否則公署可根據條例的第 39(2) 條，行使酌情權拒絕進行或終

止調查。此原則已成為個人資料私隱專員公署處理投訴個案的固定政策；而在公署的「處理投訴政策」的 (B) 項第 8(e) 段也有明確說明。

27. 委員會考慮過雙方提供的資料及陳述後，認為並沒有任何表面證據顯示申訴專員可能違反了《個人資料（私隱）條例》。

28. 基於以上所述的理由，委員會認為本上訴應予駁回。

29. 《行政上訴委員會條例》第 21(1)(j) 條訂明“就任何由委員會聆訊的上訴，委員會可—(j) 在符合第(2)款的規定下，對遭上訴反對的決定，予以確認、更改或推翻，亦可代之以適當的決定，或作出它認為適當的命令”；第 21(2) 條則訂明“委員會在行使第(1)(j)款的權力時，須考慮到答辯人根據第 11(2)(a)(ii) 條遞交秘書的政策指引，若委員會信納在作出遭上訴反對的決定時，上訴人知道或理應知道該項政策”。

30. 委員會特此駁回上訴及對答辯人所作出的決定（即該決定）予以確認。

訴訟費

31. 至於訴訟費，《行政上訴委員會條例》第 21(1)(k) 條訂明，“就任何由委員會聆訊的上訴，委員會可— (k) 在符合第 22 條的規定下，判令任何上訴當事人獲付上訴的訟費及與上訴有關的費用；而第 22(1) (a) 條則有如下的規定：“只有在委員會確信上訴人以瑣屑無聊或無理取鬧的方式處理案件時，委員會才可根據第 21(1)(k) 條判上訴人付訟費及費用”。

32. 本案涉及頗多複雜法律條文的詮釋，而上訴人對於法律又是一個外行人。委員會認為一個外行人，甚至一個內行人，要了解及掌握與本案相關的種種法例及其正確解釋，絕非一件容易的事情。我們認為上訴人向委員會提出本上訴是可以理解的，而同時，我們也沒有任何理由確信上訴人是以“瑣屑無聊或無理取鬧的方式處理案件”。委員會於是決定不會就上訴當事人的訟費及與上訴有關的費用發出任何判令。

(簽署)

行政上訴委員會副主席唐景儀