

行政上訴委員會
行政上訴案件第 27/2024 號

有關

石璞

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

- 馬淑蓮女士（副主席）
- 陳俊濠先生（委員）
- 蔡靜瑜女士（委員）

聆訊日期：2024 年 10 月 25 日

書面裁決理由頒布日期：2024 年 12 月 16 日

裁決理由書

本上訴

1. 上訴人於 2023 年 8 月 4 日向答辯人投訴（“該投訴”）香港考試及評核局（“考評局”）涉嫌違反《個人資料（私隱）條例》（“《私隱條例》”）第 28(3)條及第 28(4)條的規定。答辯人於

2024年6月6日告知上訴人該投訴不成立。上訴人就着答辯人作出該投訴不成立的決定（“該決定”）向行政上訴委員會（“本委員會”）提出上訴。

背景

2. 上訴人是2023年度香港中學文憑考試的考生。上訴人有意向考評局索取他在2023年度香港中學文憑試應考的多個科目的評分紀錄及試卷的複本，惟他留意到考評局徵收的查閱費用十分高昂¹。

考評局2023年申請查閱個人資料的費用如下：

		試卷銷毀前的收費
評分紀錄及試卷 (包括個人報考資料)	每宗申請(包括 一個科目)	\$380
	每個附加科目	\$104

考評局2022及2021年申請查閱個人資料的費用如下：

		試卷銷毀前的收費
評分紀錄及試卷 (包括個人報考資料)	每宗申請(包括 一個科目)	\$400
	每個附加科目	\$104

¹ 上訴文件夾第324頁第17段。

3. 上訴人於是在 2023 年 8 月 4 日向答辯人作出該投訴。
4. 答辯人於 2023 年 8 月 10 日以電郵方式向上訴人作出初步查詢；當中包括但不限於邀請上訴人提供（如有的話）他向考評局作出查閱科目紀錄的明細，例如已繳交費用及他與考評局的各類通訊複本。上訴人亦於回覆答辯人時確認他只是有意向考評局作出查詢，所以沒有進一步相關資料可提供。
5. 答辯人於 2023 年 8 月 11 日就着該投訴去信考評局作出初步查詢。初步查詢的內容包括要求考評局提供涵蓋 2012 至 2023 年查閱評分紀錄及試卷有關的成本資料。
6. 考評局於 2023 年 10 月 31 日回覆答辯人，交代了上述時段可大致分為三個階段：（一）2012 年至 2018 年以第一代的查閱評分紀錄電腦系統操作；（二）2019 年至 2022 年以第二代的查閱評分紀錄電腦系統操作；以及（三）自 2023 年起以第三代的查閱評分紀錄電腦系統操作。
7. 答辯人於 2023 年 11 月 6 日致函考評局，就着其上述的回覆作了進一步查詢。內容主要要求考評局提供資料明細，如有關員工薪酬、有關電腦操作時間費、以及其他紙張、文具和銀行交易費用的情況。
8. 其後考評局在回覆答辯人的信件中提供了各類牽涉工種的員工成本，並解釋了隨着電腦系統性能和效率的提升，自 2018 年開始，相關電腦操作時間費的成本有空間下調。另外，部份工序「只

需在處理「首份評分紀錄及試卷」時進行，而處理「其後評分紀錄及試卷」則不需重複，故電腦操作時間及費用相對也較低。」²

9. 而就着上述提及的有關電腦操作時間費，答辯人於 2023 年 12 月 8 日再次去信考評局，要求提供所涉及的三個階段的進一步資料，當中包括但不限於有關費用下調的標準，以及成本比例等等。

10. 考評局於 2023 年 12 月 22 日回覆答辯人的信件中交代了就着電腦操作時間費，他們沒有把每個項目或步驟細分成本比例。即使如此，考評局也應答辯人要求附上圖表，並作出概括計算。當中考評局表示這些百分比的計算對他們來說意義不大，因為他們「一直是根據整體成本、工序等來上調或下調費用，而非硬性根據某一個百分比來下調費用。」³而就着上述註腳 2，考評局指出這並非決定電腦操作時間費的唯一因素。

11. 在收到考評局上述回覆後，答辯人於 2023 年 12 月 28 日再次就着下調基準的說明，要求考評局作出明確回覆，並進一步要求考評局就着提及的三個階段提供資料：該些資料包括但不限於考評局會否不定時因應電腦更新系統而作出費用調整，以及相關操作。⁴

12. 考評局在 2024 年 1 月 31 日回覆答辯人的查詢時指出了「“電腦操作時間費”只是本局處理查閱資料要求時所產生的成本的其中

² 請參看上訴文件夾第 409 頁第(4)段

³ 請參看上訴文件夾第 424 頁第(4)段

⁴ 請參看上訴文件夾第 431 頁至 432 頁

一項，本身不是一項“費用”。」⁵而且他們在檢視收取的 flat fee（劃一收費）時不會深入分析每個成本細項。⁶考評局亦解釋了在第二及第三階段在處理其後科目（即非首份評分紀錄）時所涉及的電腦系統工序和時間減少了，所以相關成本得以降低。

13. 答辯人在 2024 年 2 月 8 日再次去信考評局要求其具體說明在較早時間提供所提及階段的相關電腦操作時間費是如何計算出來。⁷而考評局於 2024 年 2 月 20 日回覆答辯人有關該電腦操作時間費時說明了他們只是以籠統方法 (broad-brush approach)⁸計算。

14. 答辯人於 2024 年 6 月 6 日以電郵方式通知上訴人就着該投訴的調查結果，並認為考評局並沒有違反有關規定，而上訴人的投訴並不成立。上訴人就着答辯人該決定於 2024 年 6 月 17 日向本委員會提出上訴。

15. 就着本上訴，答辯人於 2024 年 7 月 18 日存檔本委員會其答辯書。⁹上訴人於 2024 年 8 月 15 日存檔本委員會他就着答辯人的答辯書的書面申述。¹⁰而受決定約束的人（即考評局）亦透過其法律代表於 2024 年 8 月 5 日存檔本委員會就着本上訴的書面陳述。¹¹

⁵ 請參看上訴文件夾第 435 頁第 2 段

⁶ 請參看上訴文件夾第 435 頁第 3 段

⁷ 請參看上訴文件夾第 441 頁圖表

⁸ 請參看上訴文件夾第 443 頁第(i)段

⁹ 請參看上訴文件夾第 281 頁至 299 頁

¹⁰ 請參看上訴文件夾第 667 頁至 677 頁

¹¹ 請參看上訴文件夾第 651 頁至 664 頁

16. 其後上訴人於 2024 年 10 月 10 日存檔本委員會其摘要陳詞¹²。答辯人亦於 2024 年 10 月 17 日存檔本委員會其摘要陳詞，¹³ 而考評局亦於同日存檔其陳詞摘要。¹⁴ 考評局於 2024 年 10 月 21 日存檔本委員會其補充陳詞大綱。¹⁵

傳召證人的申請

17. 本委員會於 2024 年 10 月 10 日收到上訴人就着傳召證人的申請（“該申請”）。¹⁶ 上訴人在其申請表中指出考評局孫志楷先生在回覆答辯人時的文字表達有不清晰的地方，而相關澄清對本上訴是至關重要的。相關文字表述如下：

「於 2012 至 2022 年間，本局尚未建立有效及穩妥的電子複本傳送系統。由於查閱資料要求的電子複本體積不適合以電郵傳遞，而如果使用一般網上伺服器下載個人資料則存在網絡安全風險問題，因此，直接向資料當事人發放“電子複本”在 2012 至 2022 年間絕不是可行和穩妥的滿足查閱資料要求的方法。

本局多年前開展雲端技術平台的計劃及開發在線查閱資料（DAR）系統，經過反覆測試後確實安全可靠，由 2023 年起，將發放查閱資料的方式由實體複本更改為電子複本。需

¹² 請參看上訴文件夾第 679 頁至 687 頁

¹³ 請參看上訴文件夾第 688 頁至 839 頁

¹⁴ 請參看上訴文件夾第 840 頁至 852 頁

¹⁵ 請參看上訴文件夾第 853 頁至 859 頁

¹⁶ 請參看上訴文件夾 II 第 1 頁至第 5 頁

要注意的是，有關電子複本仍然不是本局直接以電郵方式發送給資料當事人，而是需要資料當事人從雲端伺服器下載經過加密的報告資料，以確保網絡安全。」¹⁷

18. 上訴人認為就着上述文字表達，答辯人有可能誤解了考評局孫先生的意思。上訴人認為孫先生這個表達並不是指電郵傳遞存在網絡安全風險，而是在一般伺服器下載個人資料存在網絡安全風險。所以上訴人認為最佳方法是傳召孫先生並讓他澄清他的意思。上訴人認為電郵傳遞，涉及的只是複本體積的問題。

19. 就着這個申請，答辯人及考評局均提出反對。扼要來說，答辯人於 2024 年 10 月 17 日存檔本委員會其反對理由中指出孫先生的表述是清晰的，並沒有如上訴人所指的解讀問題。答辯人認為上訴人的解讀是不合理的。答辯人認為本上訴沒有事實爭議需要孫先生來澄清，所以該申請是沒有必要的。

20. 而考評局亦於 2024 年 10 月 17 日存檔本委員會其反對該申請的陳詞大綱。主要反對的內容涉及傳召孫先生的必要性及關連性。¹⁸ 考評局認為上訴人的解讀是荒謬的。答辯人及考評局均認為該表述的意思清晰可見。而且結合上文下理，網絡安全風險必然是指以電郵方式的傳遞方法。所以沒有傳召孫先生的必要。

21. 本委員會已詳細考慮了各方的陳詞，並在本上訴聆訊開始時作出了不會傳召孫先生的決定。原因如下：

¹⁷ 請參看上訴文件夾第 380 頁第(六)段

¹⁸ 請參看上訴文件夾 II 第 12 頁第 6 段

- (i) 本委員會認為在處理傳召孫先生的申請時，首先「必須考慮該人士出席聆訊作證對上訴的審理的必要性，要求作證的範圍與本上訴需決定的事項的關連性，以及該人士出席聆訊作證是否能更有效及便利地處理案件。」¹⁹ 當然必要性的合理解釋是離不開「非你不可」的情況。而就着上述第 17 段的表述，本委員會一致認為其文字表達清晰。一個合理的人在讀畢上述的整體內容後，必然得出一個清晰的訊息，就是以電郵傳遞的方式存在網絡安全風險。誠然，上訴人在口頭補充時勾出「而」及「則」兩字來支持其在上述第 18 段的解讀是不合常理的解讀。故此，傳召孫先生作證顯然是沒有必要的。
- (ii) 至於關連性，亦即孫先生的這個表述與本上訴需要處理的事項會否存在關連關係。本上訴是上訴人就着答辯人對他投訴考評局違反了《私隱條例》第 28(3)條及第 28(4)條規定的決定不服，所以向本委員會提出上訴。上訴人似乎曲解了或誤解了答辯人甚至考評局的立場，而希望藉着本上訴查找出他本人認為可行的發放查閱資料予上訴人或當事人的方案，以及相關涉及的費用。即便上訴人主張的角度與本上訴有關連，但事實上是考評局在本上訴透過其法律代表已採納了與答辯人調查結果一致的立場，亦即是上訴人堅持有多個一種方式發放資料（即第 28(4)條）的情況並不

¹⁹ 行政上訴案件第 16/2020 號第 14 段

存在。在這前提下，孫先生在這方面的證供與本上訴需要處理的事項並沒有關連性。

- (iii) 再者，如果像上訴人所說，答辯人可能誤解了孫先生上述表述的話，考評局在知悉調查報告結果後，亦可向本委員會提出、以釐清他們的立場。正如上訴各方多次引用的案例，即行政上訴案件第 234/2013 號：在該上訴案件中，上訴方便是考評局。而就着本上訴而言，考評局透過其法律代表陳述與答辯人一致的立場（即就着孫先生在上述第 17 段表述的正確理解），這足以顯示答辯人沒有曲解孫先生的意思，因為這已得到考評局的接納和確認。²⁰要是答辯人曲解了孫先生的意思，考評局定可在本上訴中提出。

基於以上所述，本委員會一致認為傳召孫先生對本上訴的處理沒有幫助，所以駁回上訴人的申請。

上訴理由

（一）答辯人錯誤地接納了不相關的工序為必要成本，導致決定出錯

22. 上訴人認為答辯人在調查過程中有意無意地沒有逐一分析工序項目：即「處理櫃台查詢、計劃工作及測試系統、核對申請資料

²⁰ 請參看上訴文件夾第 660 頁第 24 段：「網絡安全風險問題」也必然是指電郵接收方法有網絡安全風險問題。

及文件、收集欠缺資料/文件、處理特別申請」及「計劃工作、摘取報告資料、提取原本答卷」。

23. 上訴人認為如果這些工序不被視為嚴格地必要，所涉及經理級員工的工時及薪酬必定有所下降。²¹

(二) 答辯人未有完成應作出的調查程序或行為，導致決定出錯

24. 上訴人認為答辯人在調查期間得到考評局的辯解時，理應給上訴人機會作出回應或提出證據。而且就着傳送電子複本的可行性，上訴人認為答辯人沒有就此技術問題，另行尋求專業意見。總的來說，答辯人沒有盡力搜集證據。²²

25. 上訴人亦質疑答辯人這樣的調查手法是否已經違反了《私隱條例》第 43(5)條：「如在某項調查的進行過程中的任何時間，專員覺得可能會有充分理由支持他作出可能會批評某人或對某人有不利影響的報告或建議，專員須給予該人發言的機會。」

(三) 答辯人所依賴事實基礎錯誤，導致結論不合常理

26. 上訴人認為答辯人在其調查報告的第 7 段「為依從查閱資料要求所提供的電子複本的體積不適合以電郵方式傳遞」²³的表述沒有說服力，因上訴人個人認為檔案大小不應被視為足以排除電郵方式

²¹ 請參看上訴文件夾第 251 頁第 11 段

²² 請參看上訴文件夾第 252 頁及 253 頁第 14 段、第 16 段及第 17 段

²³ 請參看上訴文件夾第 302 頁第 7 段

傳遞的可行性。上訴人不排除在上訴聆訊時傳召專家證人以證明他的觀點。²⁴

27. 上訴人認為基於上述的錯誤事實基礎，答辯人決定以電郵傳遞形式傳送複本是不可行並藉此決定考評局沒有違反《私隱條例》第 28(4)條是不穩妥的。

(四) 答辯人對《私隱條例》第 28 條理解不全面，犯下法律上的錯誤

28. 上訴人認為由於以電郵傳遞是可行的方式，而從雲端下載試卷複本所涉及的昂貴電腦操作時間費，包括用於電腦系統、軟件和資料庫的開發、保養、支援、軟件許可證及系統提升等費用亦會因此不會產生，所以考評局不可根據《私隱條例》收回這些額外成本。²⁵

29. 故此，上訴人認為答辯人錯誤地接納考評局的徵費沒有超乎適度（即第 28(3)條）以及該徵費已是最低費用（即第 28(4)條）。

(五) 答辯人的調查程序及行事違反自然公正原則

30. 上訴人主要指出答辯人的調查手法是違反了 (i) *Audi alteram partem* 及 (ii) *Nemo iudex in causa sua*。就着 (i) 而言，

²⁴ 請參看上訴文件夾第 255 頁第 26 段

²⁵ 請參看上訴文件夾第 259 頁第 40 段

上訴人重申《私隱條例》第 43(5)條²⁶賦予他向答辯人在調查期間發言的權利，而且答辯人的做法同時違反了“Let the other side be heard as well”的原則（即（i）Audi alteram partem）。

31. 上訴人進一步批評答辯人的調查結果只是複述上訴人的投訴事項，然後複述考評局的回應，繼而便得出結論。上訴人認為答辯人沒有對考評局的回應加以思考和分析。而且上訴人亦認為答辯人沒有主動搜集考評局以外的證詞，而在沒有反對證據下便全盤接納考評局的說法。

32. 「上訴人認為，以上情況類似「司法抄襲」（judicial copying），從 CACV225/2021 裁決理由中引用的多個案例 Crinion, Cojocar, LI 可見，大篇幅地複述一方的陳詞而缺乏分析，不論最後得出的決定是否正確，無疑會令人對過程本身產生不公的印象。」²⁷ 上訴人亦引用行政上訴案件第 55/2011 號的案例，似乎用以形容答辯人的調查報告，像是案件所指的「人肉錄音機」。²⁸

33. 上訴人亦引用了上述第 30 段（ii）²⁹ 的公平原則以支持他的觀點，他指出答辯人的調查報告令人覺得對答辯人是否已公正地作出決定產生懷疑，甚至令人質疑答辯人是否有所偏頗。

答辯人的回應

²⁶ 請參看上述第 25 段

²⁷ 請參看上訴文件夾第 262 頁第 53 段

²⁸ 請參看上訴文件夾第 262 頁第 52 段

²⁹ No one should be a judge in their own cause

上訴理由（一）

34. 答辯人指出他不同意經理級員工的成本並不是有關及必須的成本。相反答辯人引用了行政上訴案件第 234/2013 號的案例，認為他們擔當了守門員的角色，屬於直接有關及必須的成本。而且根據 2023 年考評局提供的數據，經理級員工的總薪酬成本僅為\$6，這「顯然並非超乎適度」³⁰。

上訴理由（二）

35. 對於上訴人質疑答辯人的調查手法，包括在調查過程中沒有就所得資料諮詢上訴人，答辯人認為調查手法與程序、政策及調查方向均是答辯人的酌情權範圍。答辯人亦沒有義務在調查過程中諮詢上訴人的意見或回應。³¹

36. 答辯人強調她在調查過程中曾五次去信考評局，要求對方就着調查涉及的項目提供相關資料。有關收費細項的計算及資料要項的基礎及理據，答辯人也是不止一次要求考評局解釋，所以並不存在答辯人全盤接納考評局的一面之詞。

上訴理由（三）

37. 這涉及考評局就着電郵傳送衍生的附件體積及網絡安全風險問題的回覆，答辯人認為她已正確理解考評局關注的事項。就著附

³⁰ 請參看上訴文件夾第 290 頁第 21 段

³¹ 請參看上訴文件夾第 294 頁第 24 段

件體積方面的問題，如果考評局每次均需要查看每個申請資料考生的附件大小，以確保是否適合以電郵傳送的話，涉及的人手工作及工序可能會更加複雜，這不利於降低成本。所以答辯人認為考評局解釋該等資料體積是其中一項考慮，以致不適合以電郵附件方式傳遞並非不合理。

38. 另外，由於考評局同時指出了這還涉及網絡安全風險的問題，兩者都不利於以電郵方式傳遞的情況下，答辯人接納考評局的解釋並非不合理。答辯人並引用行政上訴案件第 7/2023 號個案指出調查方式以及其調查範圍都屬於答辯人調查時的權力範圍，本委員會不應干預。³²

上訴理由（四）

39. 就着《私隱條例》第 28(4)條的適用問題，答辯人認為本上訴案件根本並不存在這個爭議。原因是由始至終在所有相關時段，考評局在發放資料複本的方式上，只存在一種方式：亦即自 2023 年開始資料申請人必須從雲端下載其查閱的資料複本，所以並不存在考評局違反了第 28(4)條的規定而沒有徵收兩種或以上方式中成本最低的費用。

上訴理由（五）

40. 至於上訴人類比答辯人以近乎司法抄襲的處理方式作出的調查報告，答辯人認為她已經就考評局提供的資料和數據作出分析及

³² 請參看上訴文件夾第 296 頁第 31 段

考慮，才達到調查報告的決定。而相關分析及考慮亦已在其調查報告中陳述，所以答辯人並不同意上訴人的指稱。

考評局的回應

上訴理由（一）

41. 考評局認為經理級員工在處理查閱資料要求時擔當着重要的守門員角色，因他們是負責監督和指揮工作，不可或缺。考評局亦引用了行政上訴案件第 234/2013 號的觀點，指出經理級員工的角色是必須存在的。³³

42. 考評局亦指出由於考評局徵收的費用已經低於其成本，這可從 2023 年的數據看到考評局的成本（首分評分紀錄及試卷）是 \$416，而他徵收的費用是 \$380。即使扣除經理級員工的 \$6 薪酬，對其實質徵收的費用的意義不大。³⁴ 即使如此考評局仍然認為經理級員工是必須存在的。

上訴理由（二）

43. 考評局認為答辯人已經說明她在調查投訴事情上是屬於她的酌情範圍。考評局引用行政上訴案件第 48/2015 號的觀點，指出《私隱條例》並沒有對答辯人施加法定義務要求答辯人向上訴人披

³³ 請參看上訴文件夾第 656 頁第 13 段

³⁴ 請參看上訴文件夾第 657 頁第 16 段

露每項調查結果。³⁵ 考評局認為《私隱條例》第 43(5)條的情況並不適用。

上訴理由（三）

44. 考評局確認以電郵方式傳遞資料複本存在網絡安全風險問題³⁶。至於複本體積方面，考評局認為「若科目較多而電子資料版本總容量大於 25MB 的時候，用電郵接收的方式會有相當程度的困難和不確定性。為了讓做法能夠一致及穩妥，考評局在每個處理查閱資料申請發展的階段只會用一種渠道傳送資料給申請人，而這種做法也是最合理及穩妥的做法。」³⁷

上訴理由（四）

45. 基於上述第 44 段的陳述，考評局認為《私隱條例》第 28(4)條並不適用。況且在沒有相關電郵傳遞複本的成本資料和數據的情況下，考評局認為現階段難以斷言該傳送方式的成本必然相對實體複本傳送或雲端下載為低。

上訴理由（五）

46. 考評局認為「人肉錄音機」的陳詞與本上訴無關。上訴人未能提供相關證據或專家證供讓本委員會推翻答辯人的決定的事實基

³⁵ 請參看上訴文件夾第 657 頁第 18 段

³⁶ 請參看上訴文件夾第 660 頁第 24 段

³⁷ 請參看上訴文件夾第 661 頁第 28 段

礎。再者，考評局認為答辯人的調查報告已充分顯示了答辯人在調查過程中獲得的資料進行了分析。

上訴聆訊

47. 上訴人在聆訊時除了採納其較早時候存檔本委員會的所有書面陳詞之外，還補充了以下幾點：

- (i) 對於《私隱條例》第 28(3)條的舉證責任，上訴人引用行政上訴案件第 37/2009 號的案例，指出只有考評局才了解有關成本的事宜。雖然該案例只提及第 28(3)條，但上訴人認為有關舉證責任還應該擴展至第 28(4)條。
- (ii) 對於答辯人及考評局批評上訴人將爭議範圍不斷延伸，擴大了爭議事項、例如薪酬，上訴人認為即使這屬於新的爭議事項，他仍然有權在上訴聆訊中提出新的投訴事項。上訴人引用了行政上訴案件第 25/1999 號的案例³⁸，指出本委員會應從總體上研究他的上訴理由，從而了解到上訴人沒有提出新的指控。
- (iii) 上訴人再次強調本委員會仍需要考慮考評局的工序（請參看上述第 22 段）及薪酬的合理性。
- (iv) 如果答辯人認為基於上訴人提出了新的或延伸爭議事項而導致答辯人沒有時間作出考慮，上訴人認為這只是顯示答辯人的調查過程中有不足之處。

³⁸ 請參看上訴文件夾 II 第 34 頁第 3 段

48. 答辯人除了採納其較早時候存檔本委員會的所有書面陳詞之外，還回應了以下幾點：

- (i) 答辯人認為該案例（即行政上訴案件第 37/2009 號）只是說明《私隱條例》第 28(3)條是屬於例外情況。在一般情況而言，舉證責任是在投訴人（即上訴人）而非資料使用者³⁹。而這個例外情況，並沒有涉及第 28(4)條。
- (ii) 答辯人認為上訴人在上訴理由（一）中提及高級主任的薪酬成本並不是答辯人在決定書中作出的決定。答辯人認為根據行政上訴案件第 22/2016 號的案例，本委員會沒有上訴管轄權去處理答辯人未曾作出的決定⁴⁰。而就着電郵傳遞成本可能較低，答辯人指出這是上訴人在上訴階段時才提出的新爭議，對答辯人構成不公，因為調查已經完結。
- (iii) 至於考評局的工序情況，答辯人指出考評局的回應並不是說明了經理級員工要處理所有工序。（請參看上述第 22 段）。對此，答辯人已說明了他們是屬於監督和把關。加上經理級員工（即 A 項及 B 項）⁴¹的處理時間少於 1 分鐘，答辯人認為有關成本不可能被視為超乎適度。

³⁹ 上訴文件夾第 700 頁第 24 段

⁴⁰ 上訴文件夾第 695 頁第 14 段

⁴¹ 上訴文件夾第 386 頁及第 429 頁

49. 考評局除了採納其較早時存檔本委員會的書面陳詞外，還回應了以下幾點：

- (i) 考評局認為就着《私隱條例》第 28(4)條，即使假設有另一種方式存在，舉證責任依然是在上訴人，而非考評局。再者，考評局認為除非上訴人能成功推翻答辯人接納電郵傳遞不可行的決定，否則第 28(4)條的情況根本並不存在⁴²。
- (ii) 考評局認為既然上訴人在其上訴通知書並沒有提及高級主任及其參與工作是否超乎適度，答辯人及考評局自然地在接着的書面回應不會觸及此項議題。同樣地上訴人沒有在其上訴通知書提出網絡安全風險的事項，直至 2024 年 10 月 10 日的書面陳詞上訴人才提出，這個處理上訴手法令答辯人及考評局未能盡早提供資料協助本委員會，所以考評局認為本委員會不應受理這些新增的事項。考評局邀請本委員會參看上訴文件夾中引用的行政上訴委員會案件第 234/2013 號案件，指出「於上訴中呈交委員會席前以待裁決的事項，其範圍一般是參照上訴通知（上訴人必須列明其上訴理由）和答辯人遵照《行政上訴委員會條例》第 11(2)條遞交的答辯書而界定。受約束人雖然屬於上訴當事人，但並不能參與界定上訴事項。」⁴³

⁴² 上訴文件夾第 271 頁第 28 及 29 段

⁴³ 上訴文件夾第 503 頁第 37 段

- (iii) 考評局認同答辯人的陳詞回應，就是經理級員工的薪酬只是\$6，相對考評局的成本而言，不可能被視為超乎適度。

50. 上訴人在聆訊期間回答本委員會提問時亦澄清了以下幾點：

- (i) 上訴人在 2024 年 8 月 15 日的書面陳述第 12 段上澄清答辯人一直存在誤解的並不是關於電腦操作時間費，而是一般性的成本。⁴⁴
- (ii) 就着上訴人在 2024 年 10 月 10 日存檔本委員會的摘要陳詞中邀請本委員會考慮以電郵傳遞方式的可行性時，上訴人指出「本案所涉的個人資料性質為公開考試的試卷，…實際上，每年均有部份考生的試卷複本被考評局作為「考生表現示例」在其網站公開展示，可見試卷本身並非特別敏感性質的個人資料。」⁴⁵ 但上訴人確認這些在考評局網站公開展示的「考生表現示例」並沒有註明考生姓名。
- (iii) 在被問及他的上訴理由（二）時，亦即是從他的角度來說，怎樣才是答辯人應作出的調查程序或行為，上訴人確認這並不必然包括他在書面陳述中所指「專員亦沒有就此技術問題，另行尋求專業意見。」⁴⁶ 而就着同一書面陳詞中「專員沒有盡力搜集證據，只聽取被投訴人的說法，…」⁴⁷，上訴人確認他的意思是答

⁴⁴ 上訴文件夾第 670 頁第 12 段

⁴⁵ 上訴文件夾第 684 頁第 10 及 11 段

⁴⁶ 上訴文件夾第 253 頁第 16 段

⁴⁷ 上訴文件夾第 253 頁第 17 段

辯人需要就着搜集到的資料進行分析。上訴人同意就着何謂應有的調查程序或行為是沒有一個硬指標。

51. 就着本委員會的提問，答辯人確認了(i)上訴人在2023年12月9日發給答辯人的電郵中提及經理級員工的薪酬成本⁴⁸並不是因為收到答辯人的任何調查資料。同時，上訴人也確認他是主動提出的。(ii)就着上訴人的上訴理由(五)(請參看上述第30段)，答辯人回應指有關的自然公正原則比較適用於法庭而不是調查的情況。答辯人強調答辯人並沒有義務在調查過程中諮詢上訴人。答辯人邀請本委員會參看上訴文件夾中，他曾引用的案例(即行政上訴案件第48/2015號)，“...it does not impose a statutory duty on the Respondent to disclose every investigation finding to the Appellant during the investigation process...”⁴⁹。答辯人重申調查程序屬於她的內部事務，除非本委員會認為她在調查過程中考慮了不相關的事項，否則答辯人的決定應受尊重。

52. 考評局在本委員會的提問下解釋了考評局所指 flat fee 的意思。而答辯人亦補充指出這個可以理解為「劃一收費」。即是收費不會因不同科目而有所不同。考評局亦依賴行政上訴案件案例第7/2023號，指出調查程序、方式以及範圍是屬於答辯人的酌情權範圍。⁵⁰

⁴⁸ 上訴文件夾第694頁第12(b)段

⁴⁹ 上訴文件夾第571頁第34段

⁵⁰ 上訴文件夾第579頁第13段

53. 上訴人作出最後陳詞時指出孫先生的回覆存在含糊的地方。
（請參看上述「傳召證人的申請」）就着經理級員工的工序問題，
上訴人邀請本委員會參看他於 2024 年 8 月 15 日存檔本委員會的陳
詞中所指答辯人在調查過程中犯上的錯誤⁵¹。

54. 上訴人亦再次指出答辯人完全接納考評局解釋電郵傳遞不可
行是不合理的，而舉證責任在於考評局。上訴人並邀請本委員會以
開放態度處理本上訴（請參看上述第 47 段(ii)）。

相關法例

55. 本上訴主要涉及以下法例的條文：

《私隱條例》第 28(3)條：為依從查閱資料要求而徵收的費用
不得超乎適度。

《私隱條例》第 28(4)條：如依據第 19(3)(c)(iv)或(v)或
(4)(ii)(B)(II)條，資料使用者可藉提供查閱資料要求所關乎的
個人資料的複本，依從該項要求，而複本是採用 2 種或以上的
形式中的一種的，則無論該資料使用者依從該項要求是採用

⁵¹ 上訴文件夾第 540 頁第 38 段

- (1) 公署在未有完成應作出的調查程序或行為下便作出結論；
- (2) 公署考慮了一些與本案無關的事件或論點，或者沒有考慮到一些與本案有着相當關係的事件或論點；
- (3) 公署犯了任何法律上的錯誤；或
- (4) 公署的結論是完全不合邏輯或常理的。換句話說，一個合理的調查機關是不可能作出如此結論的。

何種形式，他為依從該項要求而徵收的費用，不得高於他為採用任何形式依從該項要求而徵收的最低費用。

討論

適用原則

56. 本委員會的上訴聆訊是重審的聆訊(trial de novo)。本委員會有權就本上訴的是非曲直重新作出裁決以替代答辯人的決定，及重新行使法例賦予給答辯人的酌情權。⁵²

57. 正如高等法院司徒敬法官（當時官階）在 *Happy Pacific Limited and another v Commissioner of Police*, unreported, HCAL115/1999 案第 12 頁中的評論《行政上訴委員會條例》第 21(3)條 “appears to be unusual, and is a power not available to a number of statutory appeal boards……,” 而 “the Board can do more than this court – it can substitute its own view on the merits.”⁵³

58. 根據《行政上訴委員會條例》（第 442 章）第 21 條：

(1) 就任何由委員會聆訊的上訴，委員會可——

...

⁵² *Chan Wing Sang v Commissioner of Police* (AAB220/2013)

⁵³ *Happy Pacific Limited and another v Commissioner of Police*, unreported, HCAL 115/1999, 第 14 頁

(b) 接受及考慮任何資料，不論是口頭證據、書面陳述、文件或其他形式的資料；亦不論該等資料可否在民事或刑事訴訟中被接受為證據；

...

(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，亦可代之以它認為適當的決定，或作出它認為適當的命令；...

59. 根據第21(2)條：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。

60. 答辯人於2023年8月10日以電郵方式通知上訴人已收悉他的投訴表格時已一併附上《處理投訴政策》、《投訴人須知》以及《確立條例第37條下的投訴所需資料程序圖》⁵⁴，所以本委員會信納上訴人知道或理應知道該項政策、符合了上述第21(2)條的規定。

酌情權行使

61. 就着該決定，上訴人認為答辯人只單方面接納考評局一面之詞，即使上訴人承認這是屬於答辯人的酌情權範圍。⁵⁵但酌情權並不是絕對的；擁有酌情權並不意味着答辯人可以隨便行使。

⁵⁴ 上訴文件夾第336頁至第345頁

⁵⁵ 上訴文件夾第676頁第22段

62. 當行政機構行使酌情權時，它們也需注意一些普遍原則，如：在法律上，酌情權是沒有絕對的；行使酌情權是需要符合法例的真正原意及意思；它們只能為着達到條例相關目的而有效地行使酌情權；以及在行使酌情權作出決定時，它們只能考慮相關的因素，並排除無關的因素。⁵⁶

63. 不但如此，即使是本委員會在行使相關條例賦予本委員會的酌情權時，本委員會也需要確信及接納遭上訴的決定，即答辯人的決定是“either wrong in principle or in any way excessive.”⁵⁷ 亦即是說，本委員會需要衡量答辯人的決定是否原則上犯錯或在任何方向屬於過度。

64. 根據案例 *Chan Wing Sang v Commissioner of Police* (AAB220/2013)：“A decision that involves the exercise of a discretion may be found to be wrong or excessive if the discretion is found to have been exercised unreasonably or disproportionately.” 本委員會在衡量答辯人的決定是否原則上犯錯或過度的時候，需要考慮答辯人在作出決定時，是否不合理或不合比例地行使其酌情權。

⁵⁶ 請參看

(1) *R v Tower Hamlets London Borough Council, ex p Chetnik Developments Ltd* [1988] AC 858; 以及
(2) *The Incorporated Management Committee of SKH Tsing Yi Estate Ho Chak Wan Primary School v Privacy Commissioner For Personal Data* (AAB4/2017 at para.68)-----

“(1) There is no absolute or unfettered discretion in law;

(2) The question is whether the discretion is wide or narrow. For this purpose, everything depends upon the true intent and meaning of the empowering statute;

(3) The discretion can only be validly exercised for reasons relevant to the achievement of the purpose of the statute; and

(4) The discretion must be exercised reasonably, i.e. to take account of relevant considerations and exclude irrelevant considerations in the decision making.”

⁵⁷ *Jen Co Men v Commissioner of Police* (AAB 28/2007)

上訴理由（一）

65. 上訴人認為答辯人沒有就着每個工序加以分析其必要性，所以錯誤接納了經理級員工及高級主任為必要的成本。從考評局在 2023 年 10 月 23 日的回覆可以看到，考評局將相關工序和電腦系統發展分為三個階段：（1）2012 年至 2018 年；（2）2019 年至 2022 年，以及（3）自 2023 年開始。就着每個階段員工成本（包括經理級員工及高級主任），考評局呈上了詳細的圖表。這些圖表顯示了高級別員工需要處理的工序⁵⁸。當中上訴人特別爭議經理級員工參與的工序（請參看上述第 22 段）。

66. 本委員會認為答辯人並不如上訴人所指稱沒有就着考評局提供的資料進行分析。當然不受爭議的事實是首先該些工序是否屬於直接有關及必須的成本⁵⁹。本委員會認為從這個方向處理該些工序才能符合第 28(3)條所指「超乎適度」的解讀。而就着該條款的舉證責任，案件明確指出是由資料使用者（即考評局）承擔⁶⁰。

67. 答辯人於收到考評局上述的回覆後，便於數天後即 2023 年 11 月 6 日再次去信要求考評局澄清相關事項。值得注意的是，即使考評局在回覆信件中向答辯人指出行政上訴案件第 234/2013 號案件已曾經就相關投訴事項作出裁決（即經理級員工涉及的工序是屬於直接有關及必須的成本），但答辯人並沒有因此接納考評局提供的資料而停止調查。相反，答辯人清晰地列出一系列不同職級的人員

⁵⁸ 上訴文件夾第 382 頁至 387 頁

⁵⁹ 行政上訴案件第 37/2009 號第 46 段

⁶⁰ 行政上訴案件第 37/2009 號第 48 段

（包括經理、高級主任、主任、助理主任、臨時員工）的工序以及相關薪酬成本，要求考評局提供其所涉及的時間和時薪。同時，答辯人亦要求考評局解釋在提及的三個階段計算的薪酬成本何以有所不同。

68. 在綜合考評局提供的圖表資料作出解讀時，本委員會認為一個合理的解讀就是圖表內 A1、B1（2012 至 2018 年）A3、B3（2019 至 2022 年）及 A5、B5（2023 年）所提及的工序⁶¹是必然在查閱資料的過程中出現。或許，對一個外行人（即非考評局人員）來說，他可能難以想像在查閱資料的過程中，涉及的工序原來可以這樣細分。但本委員會認為這正正是答辯人向考評局作出調查的必要性，而非只依賴舊有案例的裁決。而且這些工序的流程是考評局在處理資料查閱時所採取的步驟，是屬於考評局的內部行政政策。除非有足夠的證據顯示這些步驟或措施是明顯地不直接相關及不是必須的，否則，本委員會認為答辯人是不應干預的。

69. 另外，答辯人及考評局均指出上訴人似乎不斷將爭議事項擴大，他們認為上訴人在上訴通知書內並沒有提及高級主任及其參與工作是否超乎適度，以及網絡安全風險的事項，故邀請本委員會不予受理這些新增事項。對此，本委員會同意上訴人引述的案例（行政上訴案件第 25/1999 號）的觀點⁶²，故此本委員會在處理本上訴時傾向採納一個較開放的態度來處理上訴爭議的事項。本委員會認為上訴人在沒有法律代表下自行處理本上訴，即使上訴人的上訴理據出現不穩定的情況，本委員會亦會酌情處理。即使如此，本委員

⁶¹ 上訴文件夾第 382 頁、384 頁及 386 頁；以及請參看上述第 22 段

⁶² 上訴文件夾 II 第 34 頁

會一致認為這些「新增的上訴事項」並不屬於新增項目；它們只是上訴事項的細分項目。但總體上，本委員會理解上訴人還是希望指出該些工序以及牽涉的成本不一定是必要的，從而推高了考評局徵收的查閱資料費用。

70. 這些工序涉及的負責員工包括經理、高級主任、主任、助理主任、臨時員工（A 類工序），以及經理、主任、助理主任、臨時員工（B 類工序），本委員會認為一個合理的解讀，不可能是由經理級員工處理上述所有工序的。在這個事項上，本委員會同意答辯人及考評局所指，即使扣除涉及的\$6 成本，對考評局已經徵收低於其成本的費用的情況下所能發揮的作用不大。所以，如果上訴人認為從這些工序衍生的成本，特別是經理級員工涉及的成本可以省卻便能降低考評局徵收的查閱資料費用，本委員會認為這個推論是站不住腳的。

上訴理由（二）

71. 就著《私隱條例》第 43(5)條，本委員會認為上訴人對這條款的理解並不正確，原因是該條例列明了在答辯人作出可能會(i)批評某人（在本上訴對上訴人而言，就是指上訴人本人）或(ii)對某人（本上訴的上訴人）有不利影響的報告或建議時，答辯人須給予該人發言的機會。明顯地，答辯人在調查報告並沒有批評上訴人或作出對上訴人有不利影響的報告，所以答辯人沒有法定責任給予上訴人發言的機會。雖然報告決定是上訴人的投訴事項不成立，但這並沒有令上訴人處於在投訴前更差的位置，所以這個報告不能視為對上訴人有不利影響。

72. 雖然上訴人在書面陳詞曾指出答辯人應就着技術問題尋求專業意見，但在本上訴聆訊時，上訴人已撤回這個觀點。而上訴人主要認為答辯人調查不足是指她沒有就搜集到的資料作適當分析。其實答辯人已經先後五次去信考評局就着他們提交的資料不斷要求對方補充以及加以解釋。例如：在 2023 年 12 月 28 日答辯人致函考評局，要求考評局對於下調基準的說明作出明確回覆。這是因為考評局在對上一次回覆答辯人相應的提問時並未能提供一個明確的答覆或令答辯人滿意的回覆。當中特別要求考評局明確回覆他們會否不定時因應電腦更新而作出費用調整。誠然，要是答辯人如上訴人所指稱她只是盲目接納考評局一面之詞而沒有加以分析及作出了解，答辯人根本不可能堅持要求考評局繼續回覆該事項。這顯示答辯人是審視了考評局的回覆而認為考評局提供的資料並不充分，故要求他們補充。

73. 另外，雖然上訴人把以下事項放在上訴理由（三）之下，但本委員會認為其實這一點也充分顯示答辯人作出調查報告時已知悉上訴人關注的情況。上訴人指出，即使是從雲端下載相關查閱資料複本，但考評局也是將該連結用電郵方式發放給上訴人，他「相信答辯人調查過程中並沒有得悉此封電郵的存在，上訴人現將當時接獲的電郵附上供委員會參考。」⁶³ 但其實答辯人在其調查報告的背景事項，已清楚列出有關背景：「考評局的網站表示，自 2023 年起，香港中學文憑試（「文憑試」）的查閱資料要求申請人將不會獲發所要求的資料的實體複本，但會收到一封電郵，內含密碼及連

⁶³ 上訴文件夾第 674 頁第(d)段

結，用以下載所要求的個人資料，包括評分紀錄及試卷。」⁶⁴ 這顯示了答辯人在接納考評局的解釋時，已經知悉上訴人關注的情況，並不存在上訴人指稱的調查不足。

74. 在本上訴聆訊期間，上訴人也同意何謂一個應有的調查程序其實是沒有一個硬指標。畢竟每宗案件涉及的事實背景不同，調查方向亦會因應每個個案有所調整，這是合理不過的事情。本委員會留意到在答辯人發給上訴人的收悉投訴通知時，她隨函附上了一份投訴人須知。其中一項是關於投訴的過程：⁶⁵

我可否要求公署依我要求或指定的做法處理我的投訴？	公署對處理投訴個案的步驟及做法擁有獨立自主權及控制權，以達致公署認為在有關個案情況下屬合理及公正的結果。這亦確保在處理所有投訴個案時公正及公平地分配資源。
--------------------------	---

75. 上述的須知說明答辯人擁有其酌情權對個案作出她認為合理公平的處理。而就着本上訴的調查過程，本委員會認為答辯人並沒有犯了任何原則上的錯誤或過度地行使她的酌情權。本委員會認為答辯人已就上訴人的投訴作出公平合理的調查，所以上訴理由（二）並不成立。

⁶⁴ 上訴文件夾第 264 頁第 2 段

⁶⁵ 上訴文件夾第 342 頁

上訴理由（三）

76. 正如上述就傳召證人申請提到，答辯人認為以電郵方式傳送資料複本並不可行，並不單止是複本的體積問題，還加上網絡安全風險。這個理據已經獲考評局的法律代表確認⁶⁶，考評局認為不適合以電郵傳送的原因。本委員會認為對考評局這個回覆沒有存在誤解的餘地。

77. 從上訴人的表述來看，上訴人似乎認為如果只是複本體積的問題，這並不足以排除電郵方式的可行性。本委員會認為考評局提及的網絡安全風險問題是一個合理的考慮因素，尤其是在現今社會，網絡黑客的出現或網絡攻擊時有發生。考評局同時需要對龐大數量考生的個人資料負責，其採取嚴謹態度處理涉及的議題是至關重要的。事實上，除了上述第 76 段的情況外，本委員會認為要衡量電郵方式或其他發放資料方式的可行性，甚至其成本效益，這些都不可能是一時三刻就能作出深入及全面的研究和評估，並得到結果。即使讓本委員會重新考慮考評局的這個回覆（即電郵發放不適合），本委員會同樣認為沒有不合理之處。所以本委員會認為答辯人依賴的事實基礎沒有不穩妥之處，就算本委員會重新聆聽這個議題，也會得出與答辯人一致的結論。所以上訴理由（三）並不成立。

上訴理由（四）

⁶⁶ 請參看上述第 44 段註腳 36, 37

78. 本委員會認為這個上訴理由是與上訴理由（三）有着密切關聯的。原因是上訴人基於電郵作為一個可行的發放資料方式的前提下，他認為考評局不當地收回以雲端下載方式的額外成本。簡單來說，上訴人認為電郵發放方式所涉及的成本較低，理應獲考評局採納。但基於以上所述，這個電郵發放資料方式從不存在。從考評局的回覆中，本委員會清楚看到發放資料複本的方式只有從雲端下載一種，所以第 28(4)條並不適用。

79. 至於第 28(3)條，上訴人認為考評局的收費是超乎適度，原因是如果以電郵方式傳送，涉及的成本較雲端下載為低。就着此論點，上訴人似乎只是不斷指出從雲端下載方式衍生出高昂的電腦操作時間費，但這都是屬於他本人的意見。在沒有任何證據支持下，這些都是上訴人的估算 (speculation)。對於估算的觀點，本委員會不會評論。相反，考評局提供的各個工序細項及相關員工時薪都是事實而不是意見，而且本委員會認為沒有合理原因可以使答辯人質疑考評局提供的數據。「專員」不可以貿貿然對該會說：「我不相信你的解釋，因為投訴者指你們說謊，我要親自檢視紀錄，要你們所有成員和職員作出交待。」⁶⁷

80. 就着答辯人對條文的理解與應用，本委員會認為答辯人沒有作出不合理的處理，所以上訴理由（四）並不成立。

上訴理由（五）

⁶⁷ 行政上訴案件第 30/2011 號第 10.1 段

81. 這個上訴理由跟上訴理由（二）有着密切的關聯：都是指向答辯人在調查過程中沒有給予上訴人回應或發言的機會。上訴人除了依賴第 43(5)條之外，他還認為答辯人這個行事方式違反了自然公平的原則。上訴人依賴（i）Audi alteram partem 及（ii）Nemo iudex in causa sua。

82. 首先本委員會認為答辯人的調查過程並不是官式法庭程序，適用情況有所不同。而且上訴人引用上述的（ii）原則是完全離題的。Nemo iudex in causa sua 的主要意思是指當一名法官處理與他本人有利益牽涉的案件時需要避席。這個跟答辯人作出的調查扯不上關係。另外，就着調查過程中答辯人是否必須給予上訴人發言的機會，由於這個事項本身已經有了具體的條文涵蓋（即第 43(5)條），所以在此情況下，一般性的法律原則並非居於首位。

83. 另外，根據《私隱條例》第 43 條（專員的處事程序）

- (1) 在符合本條例的規定下，專員可為任何調查的目的而—
 - (a) …；及
 - (b) 以他認為合適的方式規管本身的程序。…
- (4) 專員不一定要為調查的目的而進行聆訊，而沒有人有向專員發言的當然權利。【語調加強】

明顯地，答辯人在調查過程中擁有酌情權就着採取何種合適的方式進行調查程序。加上第 43(5)條的情況並不存在（請參看上述第 71 段），所以本委員會認為上訴理由（五）並不成立。

超乎適度

84. 就着第 28(3)條所指的「超乎適度」，本委員會同意行政上訴案件第 37/2009 號所指，我們應該接納一個目的性的處理方法 (purposive approach)。“[W]e are of the view that the word “excessive” in subsection (3) should be construed as confining the fee only to cover those costs which are directly related to and necessary for complying with a DAR.”⁶⁸

85. “It is to be noted that “direct and necessary” is not the same as “reasonable” ”⁶⁹ 本委員會同意經理級員工是擔當着守門員的角色，其牽涉的成本也是必須的。舉個例子：假設公司文件需要主管簽署才能生效，但公司主管未必能夠事事親力親為，有些工序下放到較低級別的員工先進行整理，最後才交給主管簽名核實。在這個過程中，主管是負責把關的人，必不可缺。

結論

86. 上訴人向答辯人投訴的事項涉及相關條例第 28(3)條及第 28(4)條。即使本委員會重新審視相關資料，本委員會認為答辯人在作出該決定時沒有犯上原則性錯誤或過度行使其酌情權。基於以上所述，本委員會一致裁定駁回上訴人的上訴。由於上訴各方均沒有提出訟費的申請，所以本委員會不會就訟費作出命令。

⁶⁸ 行政上訴案件第 37/2009 號第 46 段

⁶⁹ 行政上訴案件第 37/2009 號第 49 段

(簽署)

行政上訴委員會副主席馬淑蓮

上訴人：親自出席（無律師代表）

答辯人：由個人資料私隱專員公署律師陳世皓先生代表

受到遭上訴所反對的決定所約束的人：由香港考試及評核局透過霍金路偉律師行延聘黃文傑資深大律師代表