

行政上訴委員會
行政上訴案件第 3/2021 號

有關

周啟明

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

- 沈士文先生（副主席）
- 黃靈新先生，JP（委員）
- 許嘉俊先生（委員）

聆訊日期：2021 年 9 月 7 日

書面裁決理由頒布日期：2021 年 11 月 9 日

裁決理由書

A. 引言

1. 上訴人周啟明先生 (Dr Michael Chow)（「上訴人」）是一名居住於私人屋苑維景灣畔的居民。上訴人曾向個人資料私隱專員

（「答辯人」）投訴第九屆維景灣畔業主委員會（「業委會」）在 2020 年 2 月至 9 月期間所舉行的「抽籤活動」及「收集意見活動」中涉嫌違反《個人資料（私隱）條例》（「《私隱條例》」）（第 486 章）的規定。

2. 於 2020 年 12 月 29 日答辯人根據《私隱條例》第 39(2)(d)條對上訴人針對的投訴不作進一步調查（「答辯人的決定」）。上訴人針對答辯人的決定向行政上訴委員會（「本委員會」）提出上訴，並提交一份日期為 2021 年 1 月 26 日的上訴通知書。答辯人於 2021 年 3 月 17 日提交「與決定有關答辯書」（「答辯書」）。

B. 背景

B1. 抽籤活動

3. 業委會於 2020 年 2 月至 9 月期間分別舉辦了以下六項以抽籤形式向維景灣畔的住戶派發抗疫物資的活動（統稱為「抽籤活動」）：

(1)	2020 年 2 月 15 日	抽籤派發抗疫物資
(2)	2020 年 3 月 7 日	第二次抽籤派發抗疫物資
(3)	2020 年 5 月 6 日	第三次抽籤派發抗疫物資
(4)	2020 年 6 月 13 日	抽籤派發長者愛心端午粽及抗疫物資
(5)	2020 年 7 月 25 日	第四次抽籤派發抗疫物資

(6)	2020年9月16日	抽籤派發長者愛心月餅及抗疫物資
-----	------------	-----------------

4. 在舉行抽籤活動期間，業委會要求參加者在抽籤表格上填寫姓名、地址及電話號碼。在其中兩次只限 60 歲或以上長者參與的抽籤活動中，第九屆業委會要求參加者在索取抽籤表格時出示長者卡或身份證明文件以供查閱。

5. 業委會透過維景灣畔的管理服務公司（「**管理公司**」/「啟勝」）所設的服務處（「**服務處**」）執行抽籤活動，包括收發該抽籤表格。

B2. 收集意見活動

6. 業委會在 2020 年 2 月至 8 月期間舉行了以下六項收集意見活動（「**收集意見活動**」），收集住戶對地區事務議題的意見：-

(1)	2020年2月10日	「將軍澳第72區擬建消防處部門宿舍諮詢」
(2)	2020年2月28日	「調景嶺72區公園建議命名為『陳彥霖紀念公園』問卷調查」
(3)	2020年6月1日	「自己屋苑自己救，『一人一信』反對華永會及政府部門黑箱作業擴建將軍澳墳場」一人一信運動

(4)	2020年7月2日	「蒐集對澳景路（第一期對出政府用地）興建兩棲及爬行動物保育中心之意見」問卷調查
(5)	2020年8月2日	「蒐集對澳景路（第一期對出政府用地）興建棍網球中心之意見」問卷調查
(6)	2020年8月25日	「自己屋苑自己救，『一人一信』反對(1)政黨要求在72區（近維景灣畔）興建組合屋(2)要求72區考慮作短期租約動議以活化用地」一人一信運動

7. 收集意見活動中，第一項活動的性質是告知維景灣畔的住戶可透過服務處聯絡業委會提供意見；第二、四及五項活動是問卷調查；而餘下的兩項活動是「一人一信」運動。上述的問卷調查及「一人一信」運動分別備有回條及範本反對信，並要求簽署人填寫資料，包括贊成/反對意見、姓名、地址、電話號碼、電郵地址及簽署。服務處在收集意見活動中亦負責執行支援工作，包括收發問卷。

B3. 維景灣畔申請索取屋苑資料表格

8. 此外，維景灣畔業主可遞交「維景灣畔申請索取屋苑資料表格」，向第九屆業委會或服務處申請索取有關屋苑的資料。

B4. 維景 i-天地

9. 服務處亦會定期刊發屋苑通訊「維景 i-天地」，屋苑內所有單位均會獲派該通訊。通訊上註明有關使用限制：「『維景 i-天地』為維景灣畔內部刊物，未經授權不得轉載、翻印、節錄、引用或交予非住戶傳閱等」。

B5. 上訴人的投訴

10. 上訴人認為啟勝參與上述有關屋苑的活動和項目當中，涉嫌違反《私隱條例》的規定，遂向答辯人作出投訴。上訴人的投訴可歸納如下：-

- (1) 屋苑公契並無賦權啟勝處理關於抽籤派發物品及收集意見活動的工作，啟勝「越權」及接受第九屆業委會的指示及授權以處理上述工作，並需要就涉案活動中違反《私隱條例》的情況負責；
- (2) 「維景灣畔申請索取屋苑資料表格」當中收集過多個人資料及有關收集及使用個人資料的描述不清晰；
- (3) 為執行「維景 i-天地」的內容使用限制，服務處必然需要知悉閱覽刊物的居民的身份資料，服務處或暗中收集了閱覽刊物的住戶的個人資料，而有關收集行為亦涉及違反《私隱條例》的相關規定。

B6. 答辯人的決定

11. 收到上訴人的投訴後，答辯人於 2020 年 6 月 10 日根據《私隱條例》第 38 條立案調查，以確定上訴人的投訴事項是否涉及違反《私隱條例》的規定。在調查過程中，答辯人曾分別接觸第九屆業委會及啟勝，並取得相關資料及文件作考慮。

12. 於 2020 年 12 月 29 日，答辯人根據《私隱條例》第 39(2)(d) 條及《處理投訴政策》第 8(e)及(h)段，決定對上訴人的投訴終止調查，原因可歸納如下：—

13. 首先，根據《私隱條例》第 2(1)條，「資料使用者」指獨自或聯同其他人或與其他人共同控制該資料的收集、持有、處理或使用的人。由於服務處會自行辦理不牽涉查閱業委會資料的索取資料申請，在這類申請中，啟勝是資料使用者。

14. 第二，就索取資訊表格方面，答辯人認為：

- (1) 在申請文件上簽署以確認申請的做法相當普遍，無論該簽署有否被核實，有關情況亦不會令要求簽署表格構成收集超乎適度的個人資料。
- (2) 另一方面，在答辯人介入後，啟勝已對索取資料表格作出修改，以停止收集申請人的政治聯繫、職業、索取理由，啟勝亦確認已銷毀過去收到的舊版本表格。

- (3) 此外，表格在修訂後不再包括追討及公開譴責的條款，答辯人認為，該項修訂有助消除資料用途不清晰的疑慮。有關公契的詮釋及公契對業委會的權限是不屬於答辯人在《私隱條例》下所賦予的職權範圍內可處理的議題。
- (4) 答辯人亦已向啟勝發信，提醒它日後發出涉及收集個人資料的屋苑表格時，需向住戶提供保障資料第 1(3)原則所訂明的資訊。

15. 第三，就「維景 i-天地」方面，上訴人並無提供任何實質證據，證明啟勝曾作出有關收集行為。就舉證責任方面，答辯人不能把舉證責任加諸於被投訴者身上。答辯人沒有取得任何關於上述投訴的具體資料。因此，關於「維景 i-天地」的指稱並不成立。

C. 上訴人的上訴理由

16. 上訴人不滿答辯人的決定，並於 2021 年 1 月 26 日提交上訴通知書及一封陳述上訴理由的信件（「**上訴理由陳述書**」）。

17. 上訴人在上訴理由陳述書及聆訊口頭陳詞中提及 18 項上訴基礎，大致可歸納如下：—

- (1) 答辯人在調查過程中並無進行有效搜證；

- (2) 答辯人就啟勝在各項屋苑事宜中是否符合資料使用者的身份所持的看法；
- (3) 答辯人沒有交代啟勝在抽籤派發物品活動及收集意見活動中的「收集私隱聲明」如何被糾正；及
- (4) 「維景灣畔申請索取屋苑資料表格」似乎與保障資料第 1(1)原則不相容。

D. 相關法律原則

D1. 有關保障個人資料的條例

18. 《私隱條例》附表 1 的保障資料第 1(1)原則規定：-

「(1) 除非 —

- (a) 個人資料是為了直接與將會使用該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。」

19. 第 1(2)原則規定個人資料須以合法及在有關個案的所有情況下屬公平的方法收集。

20. 第 1(3)原則要求資料使用者在收集個人資料時，應告知當事人是否必須提供資料、收集資料的目的、資料可能會被轉移給什麼類別的人士，以及資料當事人可要求查閱和改正自己的資料的權利及途徑。

D2. 答辯人處理案件的職權範圍及酌情權

21. 《私隱條例》的詳題指出：-

「本條例旨在在個人資料方面保障個人的私隱，並就附帶事宜及相關事宜訂定條文。」

22. 《私隱條例》第 2(1)條對「個人資料」的定義如下：

「指符合以下說明的任何資料 —

- (a) 直接或間接與一名在世的個人有關的；
- (b) 從該資料直接或間接地確定有關的個人的身分是切實可行的；及
- (c) 該資料的存在形式令予以查閱及處理均是切實可行的。」

23. 《私隱條例》第 2(12)條規定：

「如某人純粹代另一人持有、處理或使用的任何個人資料，而該首述的人並非為其任何本身目的而持有、處理或使用（視屬何情況而定）該資料，則（但亦只有在此情況下）該首述的人就該個人資料而言不算是資料使用者。」

24. 《私隱條例》第 8 條列明答辯人的職能，跟本案相關的職能包括：-

- (1) 就遵守《私隱條例》作出監察及監管；
- (2) 促進及協助資料使用者擬備實務守則；
- (3) 促進對《私隱條例》的認識及理解；及
- (4) 進行視察。

25. 《私隱條例》第 39(3A)條規定：-

- 「(3A) 如在一項由投訴引發的調查完成之前，專員決定終止該項調查，專員須在切實可行範圍內，盡快向有關投訴人送達附有第(4)款的文本的書面通知，將以下事宜告知該投訴人 ——
- (a) 該項決定；及
 - (b) 該項決定的理由。」

26. 《私隱條例》第 39(2)(d)條規定：-

- 「(2) 如專員在顧及有關個案的所有情況後，信納有以下情況，他可拒絕進行或決定終止由投訴引發的調查——
- ...
- (d) 因為任何其他理由，調查或進一步調查是不必要的。」

27. 《私隱條例》第 65(2)條規定：

「任何作為另一人的代理人並獲該另一人授權（不論是明示或默示，亦不論是事前或事後授權）的人所作出的任何作為

或所從事的任何行為，就本條例而言須視為亦是由該另一人作出或從事的。」

28. 《私隱條例》附表 1 的保障資料第 1 原則規定：

「(1) 除非 —

- (a) 個人資料是為了直接與將會使用該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。

(2) 個人資料須以 —

- (a) 合法；及
- (b) 在有關個案的所有情況下屬公平，的方法收集。

(3) 凡從或將會從某人收集個人資料，而該人是資料當事人，須採取所有切實可行的步驟，以確保 —

- (a) 他在收集該資料之時或之前，以明確或暗喻方式而獲告知 —
 - (i) 他有責任提供該資料抑或是可自願提供該資料；及
 - (ii) (如他有責任提供該資料) 他若不提供該資料便會承受的後果；及
- (b) 他 —
 - (i) 在該資料被收集之時或之前，獲明確告知 —
 - (A) 該資料將會用於甚麼目的(須一般地或具體地說明該等目的)；及
 - (B) 該資料可能移轉予甚麼類別的人；及
 - (ii) 在該資料首次用於它們被收集的目的之時或之前，獲明確告知 —

(A) 他要求查閱該資料及要求改正該資料的權利；

(B) 處理向有關資料使用者提出的該等要求的個人的姓名(或職銜)及其地址，

但在以下情況屬例外：該資料是為了在本條例第 8 部中指明為個人資料就其而獲豁免而不受第 6 保障資料原則的條文所管限的目的而收集，而遵守本款條文相當可能會損害該目的。」

29. 《私隱條例》附表 1 的保障資料第 2 原則規定：

「(2) 須採取所有切實可行的步驟，以確保個人資料的保存時間不超過將其保存以貫徹該資料被使用於或會被使用於的目的（包括任何直接有關的目的）所需的時間。」

30. 根據答辯人的《處理投訴政策》的(B)項第 8(i)及 8(h)段：-

「8. 條例第 39(1)及(2)條述明專員可酌情拒絕進行或決定終止調查的各種理由。在引用這些理由時，公署的政策如下：

...

(e) 公署進行初步查詢後發現無違反條例任何規定的表面證據；

...

(h) 公署已就有關個案進行調停，或被投訴者已採取糾正措施，或基於其他實際情況的考慮，致令公署認為就個案進行調查或繼續進行調查，亦不能合理地預計可帶來更滿意的結果；」

31. 投訴人有責任提供充分的資料證明投訴事項違反《私隱條例》的規定的行爲，否則答辯人不能隨意提出指控，並將投訴人的舉證責任轉移到被投訴人身上。答辯人沒有絕對責任，就每宗投訴每一個細節向被投訴一方查詢。若投訴人所提供的資料未能達到足夠的「表面證據」的舉證準則，而答辯人考慮過有關個案的所有情況後認爲調查或進一步調查是不必要的話，答辯人可根據《私隱條例》第 39(2)(d)條行使酌情權拒絕進行或繼續進行由投訴人引發的調查。：見行政上訴案件 2007 年第 8 號§12；行政上訴案件 2004 年第 32 號§21；行政上訴案件 2004 年第 52 號§17。

E. 案件分析及討論

E1. 答辯人在調查過程中有否進行有效搜證？

32. 上訴理由陳述書及口頭陳詞均指稱答辯人在調查過程中沒有進行「實質搜證」，包括以下事項：-

- (1) 服務處是否負責執行屋苑的實際日常運作及其實況；
- (2) 第九屆業委會授權及指示服務處執行與抽籤派發物品活動及收集意見活動有關的工作的實況；及
- (3) 第九屆業委會怎樣就若干資料持有擁有權。

33. 就答辯人的調查過程，本委員會接納答辯人的解釋及回應。首先，上訴人對啟勝的投訴及答辯人就投訴所作出的調查及決定關乎啟勝在(1)參與抽籤派發物品活動及收集意見活動的執行工作、(2)處理索取屋苑資料的申請及(3)處理有關「維景 i-天地」的事宜中，有否違反《私隱條例》條文及相關保障資料原則的規定。根據答辯人調查所得，有關的事實背景為抽籤派發物品活動及收集意見活動是由第九屆業委會舉辦，隸屬於啟勝的服務處在過程中只是擔任執行者的角色，因而會參與處理維景灣畔業主/住戶的個人資料。在此情況下，就派發物品活動及收集意見活動中所收集的個人資料而言，啟勝純粹代第九屆業委會持有、處理或使用相關個人資料，而非資料使用者。

34. 縱然上訴人在本案中的投訴對象是啟勝，答辯人亦已就此投訴分別向啟勝及第九屆業委會進行調查，而有關涉及第九屆業委會的投訴事項，本委員會已另於上訴人所提出的其他案件（行政上訴第 2/2021 號）中作出交代及處理。

35. 再者，上訴人只是提出單方面的無憑指稱，卻沒有進一步闡述令人信服的根據。本委員會同意*行政上訴案件 2004 年第 32 號*的意見：

「投訴他人違反有關條例，等同指控他人犯罪，此乃嚴重指控，因此投訴需要有依據，包括證據及理據，私隱專員亦要考慮投訴是否有依據，即是表面上投訴是否有證據和理據支持，才決定是否展開調查…」。

36. 至於就上訴人所指有關調查及搜證過程，本委員會認為上訴人對答辯人的調查責任及進行調查的程度有所誤解。答辯人的角色並非就個案的所有事實細節進行調查，而上訴人亦不能憑藉單方面質疑答辯人沒有進行實質搜證而把有關個人資料私隱事項的舉證責任轉移到他人身上。上訴委員會在行政上訴案件 2007 年第 8 號 中亦明確指出答辯人沒有絕對責任就投訴的每一項細節，都必須向被投訴一方查詢。

37. 當答辯人決定終止調查，她有按《私隱條例》第 39(3A)條的規定，在切實可行範圍內，盡快向有關投訴人送達書面通知，並於 2020 年 12 月 29 日發出該決定書，當中已就啟勝的回應、答辯人的分析及觀察等，詳細告知投訴人其終止調查的決定及理由。本委員會接納答辯人在此議題上的陳詞。

38. 第二，本委員會同意如何詮釋業委會及/或服務處的職能及權限並不屬於《私隱條例》賦予答辯人的法定職能內。答辯人的法定職能受限於《私隱條例》的詳題及第 8 條。她的職能只集中於與《私隱條例》及個人資料私隱相關的事項，其他與個人資料私隱無關的事項並非答辯人進行判斷時應該納入考慮的因素。

39. 因此，本委員會駁回上訴理由陳述書第 1-4、6 及 7 段的上訴基礎。

E2. 答辯人就啟勝在各項屋苑事宜中是否符合資料使用者的身份所持的看法是否不當？

E2.1 抽籤派發物品活動及收集意見活動

40. 上訴人表示，以香港法律而言，此「代表者」理應先必須符合法理上其作為代表/代理之角色，否則此「代表/代理」不可被定性為代表/代理，因此《私隱條例》2(12)也未必適用於此。

41. 本委員會同意答辯人的回應。首先，上訴人沒有進一步闡述他在此引用的香港法律。其次，《私隱條例》的相關條文已清楚列明資料使用者的定義，當中並沒有上訴人所提出的前設要求。更重要的是，答辯人在本案中沒有接獲任何實質資料，顯示啟勝為其他它自身的目的在抽籤派發物品活動及收集意見活動中處理相關個人資料，而致使答辯人認為《私隱條例》第 2(12)條不適用於啟勝的情況。本委員會認同，上訴人就此兩項指控沒有提供充分的資料，不足以符合「表面證據」的舉證準則。

42. 同時，如上所述，答辯人的法定職能受限於《私隱條例》的詳題及第 8 條。她的職能只集中於與《私隱條例》及個人資料私隱相關的事項，其他與個人資料私隱無關的事項並非答辯人進行判斷時應該納入考慮的因素。

E2.2 「業委會工作表格」及「維景灣畔申請索取屋苑資料表格」

43. 答辯人從調查中知悉第九屆業委會就其屬下的工作小組及會議事項設有三份屋苑表格，包括「維景灣畔第九屆業主委員會-工作小組申請表格」、「維景灣畔業主委員會成員/小組成員出席會議聲明書」及「申請旁聽工程、保安、環境及會所小組會議表格及聲明書」（統稱「業委會工作表格」）。

44. 第九屆業委會及啟勝/服務處另外共同發出「維景灣畔申請索取屋苑資料表格」，供業主申請索取相關資料之用。

45. 就前者「業委會工作表格」而言，本委員會同意答辯人的陳詞。啟勝指這些工作表格是供業主申請參加第九屆業委會工作小組、出席或旁聽小組會議之用。隸屬於啟勝的服務處在收到該等業委會工作表格後，會先確認申請人是維景灣畔的業主並將正本存檔。服務處隨後會把該等業委會工作表格的副本轉交第九屆業委會審批，由第九屆業委會決定是否接納相關申請。在缺乏任何相反的理據下，從上述的情況可見，隸屬於啟勝的服務處並非為其本身目的處理業戶在業委會工作表格中提供的個人資料，故根據《私隱條例》第 2(12)條的定義，啟勝在這個層面上並不是資料使用者。

46. 至於由第九屆業委會及啟勝/服務處共同發出的「維景灣畔申請索取屋苑資料表格」，啟勝向答辯人表示如果住戶申請查閱的資料並不涉及業委會，服務處會自行解答及提供資料予申請者。相反，如果服務處認為住戶索取的資料涉及業委會，服務處會將該等申請表格交由第九屆業委會直接審批，由第九屆業委會決定如何回

應申請者。由於隸屬於啟勝的服務處在處理此類申請時，在若干個案中會直接處理相關申請及申請者提供的個人資料，啟勝在該等個人資料而言則符合資料使用者的定義，並受《私隱條例》規管。本委員會接納答辯人的陳詞。

47. 上訴人質疑答辯人上述的看法欠穩妥，但卻無提出任何理據以支持之。

48. 因此，本委員會駁回上訴理由陳述書第 5 及 7 段的上訴基礎。

E3. 答辯人沒有交代啟勝在抽籤派發物品活動及收集意見活動中的「收集私隱聲明」如何被糾正

49. 如上所述，啟勝就在抽籤派發物品活動及收集意見活動中收集所得的個人資料而言並不是資料使用者。

50. 就針對作為資料使用者的第九屆業委會於該等活動中受《私隱條例》監管的部分（包括發出收集個人資料聲明），答辯人已在另外其他個案處理：參見行政上訴第 2/2021 號。

51. 因此，本委員會駁回上訴理由陳述書第 9 段的上訴基礎。

E4. 「維景灣畔申請索取屋苑資料表格」似乎與保障資料第 1(1)原則是否不相容？

52. 上訴人指稱「維景灣畔申請索取屋苑資料表格」備註的第四點列明「申請者或需要提供更多之資料…」，其意思含糊，與保障資料第 1(1)原則似乎並不相容。

53. 首先，答辯人指出有關表格內的個人資料收集聲明已就有關收集個人資料行為提供進一步說明，此備註部分可理解為一序言。即使申請人或被要求提供更多資料，亦並不同資料使用者違反保障資料第 1(1) 原則及收集「超乎適度」的個人資料。另外，本委員會亦同意答辯人的決定的理據，即除非上訴人提出其他實質證據，顯示申請者被要求提供的其他資料與收集資料用途不相關，答辯人認為就上訴人對由隸屬於啟勝的服務處發出的索取資料表格有關個人資料私隱的投訴已獲解決。

54. 無論如何，答辯人指出啟勝在答辯人介入調查上訴人的投訴後，啟勝已適當地修訂服務處所使用供住戶申請資料的索取資料表格。經啟勝修訂後的索取資料表格亦已包含保障資料第 1(3)原則所要求明示的項目，包括收集資料用途。

55. 答辯人亦已於 2021 年 1 月 13 日向啟勝發出警告信，提醒它日後在負責管理的屋苑收集住戶的個人資料時需要遵守《私隱條例》的有關規定，答辯人認為繼續處理上訴人的投訴，亦不能合理地預期可帶來更滿意的結果。

56. 因此，本委員會駁回上訴理由書第 11 段的上訴基礎。

F. 總結

57. 基於上述各項理由，本委員會認為答辯人不進一步調查上訴人的投訴的決定是合理和合法。本委員會撤銷本上訴。

58. 應雙方要求，本委員會不做訟費命令。

(簽署)

行政上訴委員會副主席沈士文