

行政上訴委員會
行政上訴案件第 15/2023 號

有關

梁壽興

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）
- 李慕潔女士（委員）
- 陳德鳴先生（委員）

聆訊日期：2023 年 11 月 27 日

書面裁決理由頒布日期：2024 年 1 月 12 日

裁決理由書

本上訴

1. 答辯人於 2023 年 6 月 15 日向上訴人發出書面回覆，決定（‘該決定’）不會就上訴人投訴之調查結果向香港失明人協進會

（‘協進會’）送達執行通知。上訴人就着該決定向行政上訴委員會（‘本委員會’）提出上訴。

背景

2. 於 2022 年 2 月 24 日早上，財政司司長陳茂波在電台舉行財政司司長答問大會。上訴人致電電台，並在答問大會上表達意見。

3. 上訴人在答問大會上表達了多項意見，其中包括建議財政司司長經常檢視對服務殘疾人士機構的撥款資助（‘該意見’）。上訴人並提及，他發現有些服務視障人士的機構，在疫情下沒有協助有需要的獨居視障人士前往強制檢測的場所，而上訴人道出的其中一個機構便是協進會。

4. 其後，協進會要求上訴人撤回該意見，並就着該意見作出書面回覆。上訴人於是在 2022 年 3 月 16 日向協進會作出書面回覆，並申述其立場。

5. 協進會在 2022 年 3 月 22 日向上訴人作出書面回應，告知上訴人關於協進會之執行委員會決定，並會以熱線通告形式發放予所有會員。協進會在同年 3 月 24 日，在其一般熱線中向會員發佈一則通告（‘該通告’），當中披露了上訴人的姓名、會員代表的身份以及該意見。

6. 一般熱線的內容並不限於協進會會員收聽，非會員人士亦可透過一般熱線收聽該些資料。上訴人認為他在該意見中並沒有透露自己的全名或身份，所以他便向答辯人投訴（‘該投訴’）協進會不必要地披露（‘該披露’）了他的個人資料。

7. 答辯人於是就該投訴展開調查，並向協進會作出查詢。

8. 上訴人就着該披露向「整筆撥款獨立處理投訴委員會」（‘該投訴委員會’）作出投訴，質疑協進會違反了「服務質素標準 14」¹（‘標準 14’）。該投訴委員會於 2022 年 7 月 26 日致函上訴人，告知他相關的調查結果，並指出協進會違反了標準 14 的規定。上訴人亦將該投訴委員會的書面回覆轉交答辯人。

9. 協進會在 2022 年 10 月 6 日回覆答辯人，當中提及該通告已於 2022 年 4 月 7 日刪除。答辯人繼續向協進會跟進該投訴事項，包括要求協進會提供其會章、守則、電話熱線通告系統之運作闡述，以及標準 14 如何履行的相關資料。

10. 協進會於 2023 年 5 月 29 日回覆答辯人，確認日後遇到類似情況時，只會按「需要知道」的原則，以及除非已取得資料當事人的訂明同意，否則不會將其個人資料披露予其他與事件無關的人士，包括會員。

¹ 請參看上訴文件夾第 309 頁及 338 頁

11. 答辯人於 2023 年 6 月 15 日的信件中，回覆上訴人就着該投訴的調查結果。答辯人在此信件中除了陳述相關調查情況，以及指出協進會違反了保障資料第 3 原則的規定之外，答辯人還向上訴人交代了該決定，即答辯人“不擬就本個案調查結果向該會送達執行通知。儘管如此，公署會發信**警告**該會日後須緊遵《私隱條例》的相關規定”。²

12. 上訴人於 2023 年 7 月 26 日就着該決定向本委員會存檔上訴通知書。答辯人於 2023 年 9 月 8 日向本委員會存檔就着本次上訴的答辯書。

13. 上訴人分別於 2023 年 9 月 23 日以及 2023 年 11 月 10 日向本委員會存檔其補充的書面陳詞。答辯人在 2023 年 11 月 17 日向本委員會存檔關於本次聆訊的陳詞摘要。

上訴理據

14. 上訴人分別在上訴通知書，以及在補充的書面陳述中申述了他的上訴理據。上訴人的主要上訴理據可列為以下兩項：

(一) 執行通知

15. 上訴人在上訴通知書上提到，“雖然公署已發信警告該機構，然而有關做法並不足夠”³。即使上訴人沒有明言他是否不滿

² 請參看上訴文件夾第 278 頁

³ 請參看上訴文件夾第 247 頁

答辯人沒有對協進會發出執行通知，但他的這個陳述顯然是針對答辯人在上述第 11 段的回覆。

（二）公開調查報告

16. 上訴人在上訴通知書上提到，答辯人應責成協進會發出“公開通告，交代事件”⁴。上訴人並在補充的書面陳詞⁵中指出，“...要求答辯人公開其已進行及得出的調查報告，讓公眾或可能受影響的群眾知曉。”

17. 上訴人分別在兩次的補充書面陳詞中，明確指出其立場及原因：“本人堅持答辯人須進行更有效的措施去確保該會不會重犯有關行為，以及該會職員對處理個人資料的尊重，如向公眾公開調查報告。”⁶及“本人堅持答辯人須進行更有效的措施確保該會不可重犯有關行為，如向公眾公開調查報告。”⁷

答辯人的回應

（一）執行通知

18. 就着是否發出執行通知，答辯人陳述了其立場。答辯人認為：

“24. ...而發出執行通知的目的為指示違反《私隱條例》的資料使用者糾正該項違反，以及（如適當的話）防止該項違反再發生。

⁴ 同上

⁵ 請參看上訴文件夾第 456 頁

⁶ 請參看上訴文件夾第 456 頁第 3 段

⁷ 請參看上訴文件夾第 457 頁第 3 段

25. 在行使該酌情權決定是否送達執行通知時，專員須按《私隱條例》第 50(2)條，考慮所關乎的違反，是否已對或是否相當可能會對屬該違反所關乎的個人資料的資料當事人的個人，做成損害或困擾。

26. 此外，答辯人可考慮其他相關因素，包括 (i) 違反行為或類似的違反行為將持續或重複發生的可能性、(ii) 違反行為屬個別事件或為慣常做法、(iii) 相關的資料使用者是否已採取有效的補救措施及該（等）措施能夠阻止違反行為的有效性、(iv) 即使不發出執行通知是否仍可阻止違反行為及/或其他相關目的、(v) 公眾利益方面的考慮、及 (vi) 不發出執行通知是否會影響資料當事人在《私隱條例》下所獲得的保障等等。”⁸

19. 答辯人並引用案例 *Ho Mei Ying v. The Privacy Commissioner For Personal Data* (AAB 52/2004) 指出，在考慮了相關情況後，答辯人發出執行通知不大可能帶來更進一步的幫助。而且協進會已於 2022 年 4 月 7 日將該通告刪除，所以根據《私隱條例》第 50 條向協進會發出執行通知是沒有實際的成效。

（二）公開調查報告

20. 至於是否公開調查報告，答辯人認為《私隱條例》沒有規定答辯人在完成一項投訴調查後，必須公開發表調查報告。而根據

⁸ 請參看上訴文件夾第 270 頁第 24 段至第 26 段

《私隱條例》第 48(2)條，答辯人具有廣泛的酌情權。當中答辯人會考慮的因素包括發表調查報告是否符合公眾利益。⁹

21. 答辯人認為該投訴是單一個別事件，而答辯人亦已經向協進會發出警告信。¹⁰

22. 答辯人在陳詞摘要中進一步指出本委員會的司法管轄權並不包括答辯人不根據《私隱條例》第 48(2)條發表調查報告的決定。¹¹

23. 最後答辯人亦指出答辯人已審視了調查所獲得的一切有關資料，以及考慮到協進會已經採取糾正措施，並書面承諾避免同類情況再次發生，所以答辯人認為就該投訴公開發表調查報告並不合適。¹²

上訴聆訊

24. 上訴人在上訴聆訊中，除了採納其書面陳詞之外，亦就着上訴理據（二）作了進一步的口頭陳述。

25. 上訴人指出協進會受政府資助，而視障人士作為弱勢社群，只想向政府反映意見，但這個基本表達意見的權利也受到協進會打壓。所以上訴人向本委員會表達，他希望藉着本次上訴要求答辯人公開調查報告，致使其他視障人士有所防範。

⁹ 請參看上訴文件夾第 271 頁第 32 段

¹⁰ 請參看上訴文件夾第 271 頁第 33 段

¹¹ 請參看上訴文件夾第 464 頁第 15 段

¹² 請參看上訴文件夾第 465 頁第 18 段

26. 上訴人亦提到，協進會並沒有就答辯人對該投訴的決定向會員作出解釋，而且也沒有向上訴人道歉。上訴人認為答辯人接納協進會的單純書面承諾是站不住腳的。

27. 答辯人回應上訴人的口頭陳詞時指出，就着致使其他視障人士有所防範的效果並不是答辯人的管轄範圍。答辯人是針對資料使用者作出調查及處理。

28. 答辯人重申就着協進會違反保障資料第 3 原則已向協進會發出警告信，答辯人認為公開調查報告並不合適。答辯人指出即使牽涉公眾利益，也不代表答辯人需要公開有關調查報告。答辯人採納並倚賴其書面的相關陳詞。

相關法例

29. 《行政上訴委員會條例》（第 442 章）第 3 條：

適用範圍

本條例適用於——

(a) 附表第 2 欄提及的條例，適用範圍限於第 3 欄所描述的決定；及

(b) 以委員會作為審理上訴機構的其他任何決定。

附表

項	法例	決定
29	《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）	<p>個人資料私隱專員就以下事項所作的決定——</p> <p>(a) 就其根據第 32(1)(b)(i)就同意進行核對資料程序而施加規限條件；</p> <p>(b) 根據第 32(1)(b)(ii)條拒絕同意進行核對資料程序；</p> <p>(c) 根據第 39(3)條拒絕進行由投訴引發的調查；</p> <p>(ca) 根據第 39(3A)條終止由投訴引發的調查；</p> <p>(d) 不根據第 46(5)條從根據該條例作出的報告中刪去任何事項；</p> <p>(e) 不根據第 47 條送達執行通知；</p> <p>(f) 根據第 50 條送達執行通知；</p> <p>(g) 根據第 66M 條送達停止披露通知。</p>

30. 《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）第 48 條：

專員作出的報告

(1) 在符合第(3)款的規定下，專員在第 36(b)條適用的情況下完成一項視察後，可 ——

(a) 發表列明由該項視察引致的、專員認為是適合作出的關乎促進有關資料使用者所屬的某類別資料使用者遵守本條例條文（尤其是各保障資料原則）的任何建議的報告；及

(b) 以他認為合適的方式發表該報告。

(2) 在符合第(3)款的規定下，專員在完成一項調查後，如認為如此行事是符合公眾利益的，可 ——

(a) 發表列明以下事項的報告 ——

(i) 該項調查的結果；

(ii) 由該項調查引致的、專員認為是適合作出的關乎促進有關資料使用者所屬的某類別的資料使用者遵守本條例條文（尤其是各保障資料原則）的任何建議；及

(iii) 由該項調查引致的、專員認為適合作出的任何其他評論；及

(b) 以他認為合適的方式發表該報告。

(3) 除第(4)款另有規定外，根據第(1)或(2)款發表的報告的擬訂形式，須以防止可從報告中確定任何個人的身分為準。

(4) 第(3)款不適用於屬以下人士的個人 ——

(a) 專員或訂明人員；

(b) 有關資料使用者。 [語調加強]

《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）第 50 條：

執行通知

(1) 如專員在完成一項調查後，認為有關資料使用者正在或已經違反本條例之下的規定，專員可向該資料使用者送達書面通知，指示該資料使用者糾正該項違反，以及（如適當的話）防止該項違反再發生。 ……

(2) 在決定是否送達執行通知時，專員須考慮該通知所關乎的違反，是否已對或是否相當可能會對屬該違反所關乎的個人資料的資料當事人的個人，做成損害或困擾。

(3) 執行通知所指明的糾正該通知所關乎的違反的步驟，以及（如適當的話）防止該項違反再發生的步驟，可 ——

- (a) 在任何程度上，藉提述任何核准實務守則而擬訂；
及
- (b) 按所需形式擬訂，以讓有關資料使用者可從不同的糾正方式中，以及(如適當的話)防止方式中，作出選擇。 ……[語調加強]

討論

31. 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。¹³

32. 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——

(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；……

¹³ *Chan Wing Sang v Commissioner of Police* (AAB220/2013)

33. 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。

34. 答辯人於 2022 年 6 月 9 日發給上訴人的電郵中，已經隨函附上《處理投訴政策》¹⁴。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。

35. 不論是關於上訴理據（一）或（二），相關條例均說明了答辯人「可」採取合適的做法。¹⁵這點說明了答辯人根據條例被賦予相關的酌情權。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。

36. 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。¹⁶

¹⁴ 請參看上訴文件夾第 299 頁第 3 段

¹⁵ 請參看上述第 30 段

¹⁶ 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.”

37. 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.”¹⁷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。

38. 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，本委員會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。

（一）執行通知

39. 由於不爭的事實是協進會已於 2022 年 4 月 7 日將該通告刪除，所以本委員會認為即使答辯人根據《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）第 50 條而向協進會發出執行通知，該執行通知也不能夠帶來更有效及更滿意的效果。

40. 本委員會亦觀察到答辯人在作出該決定前所考慮的事項，而且答辯人在回覆上訴人的電郵中¹⁸亦已清楚交代了答辯人曾經考慮的現實情況，包括該通告已被刪除與及協進會向答辯人作出的書面

¹⁷ *Jen Co Men v Commissioner of Police* (AAB 28/2007)

¹⁸ 請參看上訴文件夾第 249 頁至第 253 頁

承諾。¹⁹誠然，本委員會並不認為答辯人在作出該決定而行使酌情權的時候有任何原則上犯錯或在任何方向屬於過度。

（二）公開調查報告

41. 上訴人不論是在書面陳詞或上訴聆訊中都就着這個上訴理據作了較大篇幅的陳述。本委員會亦已經細心考慮。

42. 本委員會同意答辯人所指，本委員會的司法管轄權並不包括答辯人在這方面的決定。²⁰

43. 即使本委員會有這方面的司法管轄權，本委員會亦認為答辯人在行使酌情權不公開相關調查報告的決定並沒有不合理或不合比例的地方。根據答辯人的回應，答辯人認為該投訴的事項屬於單一個別事件²¹，而且協進會亦已經採取糾正措施。

44. 正如上述提及，答辯人已經向協進會發出警告信，這顯示答辯人並不是在毫無基礎的情況下任意決定不公開調查報告。

45. 上訴人多次提及協進會，即使在收到警告信後，也沒有向他道歉，及/或向會員交代有關事件。但這不能與答辯人發警告信的目的混為一談。根據答辯人在 2023 年 5 月 12 日發給協進會的信件，其中一項是答辯人對協進會提出了以下的要求：

¹⁹ 同上第 17 段

²⁰ 請參看上述第 29 段

²¹ 請參看上述第 21 段

“就此，請確認貴會會否採取下列的跟進行動（如適用）：——

書面向公署確認，日後在遇到與本個案類似的情況時：——

- 只會按「需要知道」的原則，將足夠但不得超乎適度的資料披露予有需要知悉有關資料的會員；
- 除非已取得資料當事人的訂明同意，否則不可將其個人資料披露予其他與事件無關的人士（包括會員）；”²²

46. 其後，協進會在 2023 年 5 月 29 日回覆答辯人的信件亦承諾了上述第 45 段的跟進行動。²³由此可見，在作出不公開調查報告的決定時，答辯人已經考慮了各樣實際的情況。答辯人就着該投訴需要作出的處理是根據有關條例作出的。

47. 或許答辯人在相關條例規管之下所能做到的與上訴人的期望有差異，但這並不代表答辯人在行使酌情權時犯了原則上錯誤或在任何方向上過度行使其酌情權。本委員會並不認為答辯人在決定不公開調查報告時所行使的酌情權屬於不合理或不合比例。

結論

²² 請參看上訴文件夾第 345 頁第 3 段

²³ 請參看上訴文件夾第 348 頁第(iii)段

48. 基於以上所述，本委員會一致裁定駁回上訴人的上訴。由於上訴人及答辯人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。

(簽署)

行政上訴委員會副主席馬淑蓮

上訴人：親自應訊（無律師代表）

答辯人：由個人資料私隱專員律師周沅瑩女士代表

受到遭上訴所反對的決定所約束的人：缺席聆訊（無律師代表）