

行政上訴委員會  
行政上訴第 17/2017 號

有關

梁永年  
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

- 張金良先生 (副主席)
- 陳浩升先生 (委員)
- 許嘉俊先生 (委員)

聆訊日期：2019 年 1 月 15 日

書面裁決理由頒布日期：2020 年 10 月 22 日

裁決理由書

背景

1. 梁永年先生(下稱“上訴人”)是竹園(南)邨富園樓一單位的住戶(下稱“該單位”)。上訴人指房屋署職員，包括富園樓物業主任李先生(下稱“李先生”)以及一名

女保安（下稱“該保安員”）於 2015 年 6 月 10 日下午 3 時左右，前往該單位，並在該單位門外向上訴人了解在 2015 年 5 月期間於大廈公眾地方發現便溺物一事。上訴人不滿李先生的做法，並指稱：

- (i) 李先生曾在該單位門外“朗讀”其單位住戶涉嫌在大廈公用地方便溺，期間對話有可能為同樓層住戶所聽到；及
- (ii) 李先生到該單位向上訴人查問期間，該保安員在未經上訴人的同意下拍下他的影像。

2. 於 2015 年 6 月 10 日下午 4 時左右，上訴人到竹園(南)邨物業服務辦事處與李先生跟進上述事宜。上訴人指李先生當時欲在辦事處的會議室內向他解釋事件，惟上訴人認為當時會議室內有其他人士在場，此做法可能導致他們的談話內容被第三者聽到，所以上訴人拒絕在會議室內與李先生會面，並要求在其他地方進行會面。最後，李先生安排上訴人於該辦事處的助理經理辦公室內會面。

3. 上訴人認為房屋署須為李先生及該保安員不當收集及處理其個人資料的行為負責，遂向答辯人投訴房屋署。答辯人在收到上訴人的投訴後，向房屋署了解事件，並取得相關資料及文件作考慮。由於房屋署與李先生及

該保安員的僱主宜居顧問服務有限公司是主事人與代理人的關係，所以房屋署是《個人資料（私隱）條例》（下稱“條例”）下的資料使用者。

4. 經考慮過個案的情況及所獲得的有關資料後，答辯人根據條例第 39(2)(d)條及其《處理投訴政策》第 8(e)及 8(h)段，決定不繼續處理上訴人的投訴，並於 2017 年 8 月 4 日發信通知上訴人決定不繼續處理其投訴的決定（下稱“該決定”）。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。

#### 與本案有關的法例政策及案例

5. 條例第 2(1)條規定「個人資料」是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；」

6. 條例第 2(1)條對「資料使用者」的定義如下：

「就個人資料而言，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；」

7. 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。」

8. 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。」

9. 條例附表 1 的保障資料第 1(2)原則規定：

「(2) 個人資料須以一

(a) 合法；及

(b) 在有關個案的所有情況下屬公平，

的方法收集。」

10. 條例附表 1 的保障資料第 4(1)原則規定：

「須採取所有切實可行的步驟，以確保由資料使用者持有的個人資料（包括採用不能切實可行地予以查閱或處理的形式的資料）受保障而不受未獲准許的或意外的查閱、處理、刪除、喪失或使用所影響……」

11. 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。」

12. 此外，根據答辯人的《處理投訴政策》的(B)項第 8(e)及 8(h)段：

「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：

.....

此外，公署可認為毋須進行調查或繼續進行調查，如：

(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；」

13. 根據委員會在行政上訴案件 2007 年第 8 號個案的

意見：

「12. .... 答辯人沒有絕對責任，就每宗投訴每一細節，都必須向被投訴一方查詢。根據《私隱條例》第 37(1)(b)(iii)條的規定，投訴事項必須屬有可能違反《私隱條例》的規定的行為，而提供這些資料的責任一般來說，屬投訴人，不是被投訴的一方。假如投訴人也不能提出充分的表面證據，證明這個可能性，投訴便不能成立。答辯人不能隨意提出指控，而希望把上訴人的舉證責任轉移到被投訴人身上。」

14. 根據委員會在行政上訴案件 2011 年第 30 號個案的意見：

「10. 對「獨立監警會」停止轉交信件安排方面調查不足 --- 上訴人對「獨立監警會」負責的職員的批評頗尖酸刻薄，甚麼罪魁禍首，懶到出汁等。但主要是投訴未有事先通知便停止轉交信件安排，導致遺失多封信件。「專員」已向「獨立監警會」查詢，證實了該會未有預先通知她便終止轉交信件安排，所得的解釋表面上合情合理。實際上是否如上訴人所指，是蓄意報復行為，只是各執一詞，也對投訴無關。「專員」方面所說是對的，停止轉交信件的安排是該會內部行政上的決定，是對是錯，非

在他的管轄範圍。「專員」沒有法定權力去調查這停止轉交信件的決定，是不是為了向上訴人報復。

10.1 至於遺失信件，上訴人所持證據是上文第 5.3 段提到的一封馬警司給她的信，「專員」已向「獨立監警會」作出有關查詢，得知他們的紀錄顯示並沒有收過所指的信件。該會向「專員」解釋，如有信寄來轉交應會有便箋或信封上的檔案編號加以辨認，因此會出現在記錄上，但翻查記錄卻沒有該信的記錄。沒有任何合理原因可使「專員」質疑這個解釋。「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，我要親自檢視記錄，要你們所有成員和職員作出交待。」或類似的話。」

15. 根據委員會在行政上訴案件 2009 年第 11 號個案的意見：

*「6. Under s.39(1), if the complainant has had actual knowledge of the act specified in the complaint for more than 2 years immediately preceding the date on which the Commissioner received the complaint, the Commissioner may refuse to carry out or continue an investigation unless he is satisfied that in all the circumstances of the case it is proper to carry out or continue such investigation.*

7. *In our view, the intention of s.39(1)(a) is to prevent delay on the part of the complainant who might choose to sit on his complaint by failing to make it until long after the event. It may cause serious injustice to the person against whom the complaint is made (“the complained person”) if a complainant delays in making the complaint despite having knowledge of the acts complained of. Such delay may cause difficulty to the complained person in terms of collecting or marshalling evidence in his defence – for example, witnesses who may otherwise be available to give evidence may have disappeared and can no longer be found. Even if witnesses are not lost, memory will lapse as time passes, and it is generally not conducive to the making of an effective or efficient investigation if the Commissioner is required to investigate into complaints that are made long after the event. It is in the nature of privacy complaints that they should be investigated upon timeously. Obviously, in enacting s.39(1)(a), the intention of the legislature is to balance the interests of the complainant and the complained person, and to avoid the practical difficulties that are likely to result from requiring the Commissioner to carry out investigation on “stale” claims. The complainant is given 2 years to make his complaint from the time when he acquires knowledge of the act or practice complained of. If he fails to do so, the Commissioner may refuse to carry out or continue an investigation unless he is satisfied that in all the circumstances, it is proper to carry out or continue the investigation.」*

「6. 根據條例第 39(1)條，若投訴人在超過緊接專員收到該項投訴當日之前的 2 年的時間內，已實際

知悉有在該投訴中指明的作為，則專員可拒絕進行或繼續進行調查，但如專員信納在該個案中的所有情況下，進行或不終止該項調查是恰當的，則屬例外。

7. 我們[即委員會]認為，訂立條例第 39(1)(a)條的用意是防止投訴人一方的延誤，而選擇不作出投訴直至事件過了一段長時間。若投訴人縱使已知悉該投訴中的行為但卻延遲作出投訴，這樣可能會對被投訴的人士（“被投訴者”）構成嚴重不公。此等延誤可能對被投訴者在收集或編組證據方面造成困難—例如，本來可能有空出庭作供的證人或許已不能再被聯絡上及找到。即使證人仍在，其記憶將會隨時間流逝，而若專員有須要就已發生一段長時間後的投訴作出調查時，一般而言亦會妨礙專員作出有效率或效益的調查。鑑於投訴的性質是關於私隱，有關的調查工作應當立即進行。明顯地，在訂立條例第 39(1)(a)條時，立法機關的原意是平衡投訴人及被投訴者的利益，及減少專員因處理「陳舊」的申訴而所面臨的實際困難。投訴人已被給予由知悉有關的作為或行為的 2 年時間內作出投訴。倘若投訴人沒有這樣做，專員可拒絕進行或繼續進行調查，但如專員信納在該個案中的所有情況下，進行或不終止該項調查是恰當的，則屬例外。」

[中文譯本]

## 個案的情況及答辯人作出該決定的理由

16. 答辯人已於決定書中詳述作出該決定的理由。總的來說，房屋處指有關保安員只是為工作記錄到場拍攝，期間並沒有拍攝到李先生或其家人的影像。答辯人在檢視有關照片後，發現照片並沒有顯示到李先生或其家人的影像。另外，對於李先生就有關照片並非事發當日所拍攝的指稱，由於李先生在事發接近兩年才作出投訴，答辯人未能有效地就有關指稱作出調查。就有關個人資料有機會外洩的指稱，答辯人指一般人與人之間的談話只是耳聽口傳，不屬條例下的個人資料，並不受條例所規限。事實上，李先生在事發當天已應上訴人的要求，沒有在上訴人認為是不安全的會議室內與上訴人討論事件，沒有任何證據顯示上訴人的個人資料曾遭外洩。

## 本上訴的處理

17. 上訴人的上訴理由詳見 2017 年 8 月 22 日的上訴通知書。上訴委員會現逐項處理如下：

上訴理由一：上訴人認為房屋署就拍照事宜的回應中存在疑點，並質疑答辯人的跟進工作及處理手法

18. 上訴人不同意該保安員只曾在走廊公眾地方拍照，並堅稱該保安員曾於事發當日向上訴人拍照。上訴人更

質疑被投訴人事後提供的照片是偽造出來。

19. 首先，上訴人提出的各種質疑均明顯缺乏證據。經答辯人向房屋署查詢後獲得的書面回應中得知，該保安員並沒有向上訴人拍照，亦沒有進入上訴人的單位，只曾在該單位外公眾地方拍照作家訪記錄。而當日進行家訪的原因，是源於一名清潔員工曾看到一名貌似該單位的戶主（即上訴人的家人）正離開發現便溺物的地點，故希望藉此進行家訪，以建議上訴人及其家人如有任何發現，可通知辦事處作出跟進。在談話過程中，李先生並沒有對上訴人或其家庭成員作出任何指控，而談話時的聲調亦正常。此外，該保安員沒有向上訴人不停地拍照，只在單位外拍照記錄辦事處曾派員到該單位進行家訪。房屋署提供的照片複印本並沒有上訴人或任何家庭成員在內。上訴委員會明白到上訴人對有關照片抱有懷疑的態度，但經分析本案的相關事實證據後，並沒有任何實質證據指李先生或該保安員曾拍攝上訴人或其家人的影像，故本案並不涉及房屋署收集上訴人的個人資料，條例下的保障資料原則在此情況下不適用。就此，委員會重申在行政上訴案件 2007 年第 8 號一案的意見，上訴人（而並非被投訴人）有責任提供充分的表面證據指出其投訴事項是有可能違反條例的規定。答辯人沒有絕對責任就每宗投訴每一細節，都必須向被投訴一方查詢；而答辯人亦不能隨意提出指控，從而把投訴人的舉證責任轉移到被投訴人身上。

20. 綜合以上所述，上訴理由一並不成立。

上訴理由二：上訴人不滿房屋署的回應及該保安員於會議室的處事手法，使有關涉及上訴人資料的對話內容被其他居民及不相干的職員聽到

21. 上訴人指房屋署回應答辯人的查詢時，刻意迴避提及會議室內人數，藉以掩飾對他們不利的事實。上訴人亦指該保安員於大廈公眾走廊及在會議室內與上訴人談論便溺的事件，所涉及的對話內容會被其他居民及不相干的職員聽到，足見房屋署對上訴人個人資料保安不足，故認為房屋署違反保障資料第 4 原則的規定。

22. 就上訴人所指涉及他的個人資料可能被第三者聽到，條例第 2(1)條所指的「個人資料」的定義，必須是儲存在記錄內，並可加以處理或查閱。基於上訴人所指的僅屬人與人之間的談話及耳聽口傳的資料，並不屬條例下「個人資料」的定義，故不受條例所管限。

23. 再者，上訴人並沒有證據指出有其他人確實聽到有關便溺事件的對話內容，而這些對話亦不是儲存在記錄內可讓資料使用者加以處理或查閱，故這些對話並不是條例中的個人資料，保障資料第 4(1)原則並不適用。所以，上訴理由二並不成立。

上訴理由三：上訴人不同意答辯人所指由於他提出投訴距離事件發生已接近兩年，故難以作出有效益的調查

24. 上訴人不同意答辯人於其決定書的第 10 段指，「由於你（即上訴人）在事件發生接近兩年才向本公署作出投訴，本公署現實難以作出有效益的調查以決定哪一方的說法是事實」，並強調他是遵從了條例的規定於兩年之內向答辯人提出投訴，更指若答辯人認為有上述困難，為何不修例縮短接受申訴的期限。

25. 從決定書前文後理所見，上文引述的句子並不是答辯人達至不繼續處理上訴人的投訴決定的依據，而僅為其決定書第 10 段的結語，其主要意思是闡述答辯人在考慮上訴人質疑房屋署人員究竟有沒有對他進行拍攝，而雙方各執一詞的情況下，答辯人作為監管機構在調查誰是誰非的過程中所面對的實際困難。

26. 無論如何，就上訴人提出投訴的時間，答辯人注意到其實上訴人於事發當日後的一個月及九個月內，已分別向 1823 熱線及申訴專員公署，就事件投訴房屋署／該保安員。而該保安員所屬的宜居顧問服務有限公司已於 2015 年 8 月 14 日致函上訴人，明確指出該保安員於事發當日到訪上訴人居住的單位，純粹就在公眾地方發現便溺物一事向住戶作查詢以及了解事件，並對上訴人的不滿表示歉意。另外，申訴專員公署亦於 2016 年 6 月 3 日

向上訴人發信，認為在缺乏獨立的佐證下，該署未能判斷孰是孰非，故申訴專員決定結案。由上述的投訴可見，上訴人早已就此事件向不同機構或部門作出投訴，而他選擇延至 2017 年 6 月 5 日（即距事發差不多達兩年）才向答辯人作出投訴，的而且確令答辯人在作出有效率及有效益的調查時帶來一定程度的困難。考慮到答辯人並非單單以上訴人未能盡早提出投訴而決定不繼續調查，上訴理由三並不成立。

## 總結

27. 基於上述各項理由，上訴委員會認為不繼續處理上訴人的投訴的決定是合理、合法和根據既定程序作出的。委員會駁回上訴。就上訴引起的訴訟費用而言，委員會不作任何命令。

（簽署）

行政上訴委員會副主席張金良