

行政上訴委員會
行政上訴第 2/2021 號

勘誤

日期為二零二一年十一月九日有關行政上訴第 2/2021 號的“裁決理由書”第 6 頁第 10 段第 2 行及第 9 頁第 23 段第 1 行所載「8(c)」應更正為「8(e)」。第 10 頁第 4 至 8 行的引文亦應更正為「... (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；...」。

(簽署)

行政上訴委員會副主席沈士文

日期：二零二一年十一月十六日

行政上訴委員會
行政上訴案件第 2/2021 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 3 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索取抽籤表格時需出示身份證明文件或長者卡以供查閱及核實身份。該抽籤表格亦要求參加者填寫個人資料，包括姓名、地址及電話號碼。

5. 業委會透過維景灣畔的管理服務公司（「**管理公司**」）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. 上訴人的投訴

8. 上訴人認為業委會所舉辦的抽籤活動及收集意見活動中所收集的個人資料涉嫌違反《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) 業委會不是法團組織，所以它沒有法律基礎作為《私隱條例》下的「資料使用者」收集個人資料及發出「收集個人資料聲明」，以及授權服務處處理個人資料；
- (2) 根據維景灣畔的公契，業委會沒有權力接受任何形式的捐贈、舉辦抽籤活動或收集意見活動、或授權服務處處理個人資料。因此，業委會所舉辦的抽籤活動及收集意見活動是「越權」及程序不當；
- (3) 就抽籤活動，業委會以不合法的目的收集個人資料、收集過多個人資料、沒有提供/及時提供「收集個人資料聲明」及作出虛假聲明；
- (4) 就收集意見活動，業委會收集過多個人資料、沒有提供「收集個人資料聲明」，而「收集個人資料聲明」中提供的資料不足及作出虛假聲明。

B4. 答辯人的決定

9. 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 條立案調查業委會有否就抽籤活動及收集意見活動違反《私隱條例》附表 1 的第 1(1)、1(2)及 1(3)保障資料原則的規定。在調查過程中，答辯人分別接觸業委會全體委員及管理公司職員，並取得相關資料及文件作考慮。

10. 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(c)及(h)段，決定對上訴人的投訴終止調查，原因可歸納如下：-

11. 首先，根據《私隱條例》第 2(1)條及《釋義及通則條例》第 3 條訂明，「人」及「個人」包括「法團或並非法團組織的任何公共機構和團體」。因此，業委會是個案中的資料使用者。

12. 第二，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。

13. 第三，就抽籤活動及收集意見活動而言，答辯人認為：-

(1) 要構成《私隱條例》下的「個人資料」，有關資料必須是儲存在紀錄內。由於業委會（或服務處）只是查閱而沒有收集參加者的身份證明文件號碼，所以不足以構成收集個人資料；

(2) 抽籤表格及收集意見活動中的回條只收集參加者的基本身份識辨資料（姓名）及聯絡資料（地址、電話號碼、電郵地址），而這些資料與舉辦活動的目的有直接關係，所以不屬於超乎適度；及

(3) 收集意見活動不涉及誤導成分。

14. 第四，雖然在上述第一至五項抽籤活動及第二至五項收集意見活動中，業委會沒有完整地向參加者提供保障資料第 1(3)原則所訂明的資訊，但答辯人認為業委會在其後的第六項抽籤活動及第六項收集意見活動中已作出相關的修正行動，並附有業委會所發出的「收集個人資料聲明」。答辯人亦已向業委會發信，提醒它日後舉辦涉及收集個人資料的活動時，需以業委會名義向參加者提供保障資料第 1(3)原則所訂明的資訊。

C. 上訴人的上訴理由

15. 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」）。

16. 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。其中內容顯示上訴人並不清楚認識《私穩條例》的內容以致對答辯人的權限及調查的用意皆有誤解。其理據大致可歸納為以下五類 :-

- (1) 答辯人在調查過程中並無進行實質及全面搜證；
- (2) 答辯人對業委會及管理公司提供假證供及夾口供視而不見，並堅稱業委會誤導及煽惑住戶提供個人資料；
- (3) 答辯人未有從個別業委會委員搜獲出相關證據；

(4) 答辯人處理上訴人的投訴時程序出錯 (procedural irregularity)；及

(5) 答辯人錯誤認為抽籤活動及收集資料活動中收集的資料不屬超乎適度。

D. 相關法律原則

D1. 有關保障個人資料的條例

17. 《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。」

18. 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。

19. 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

20. 《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。」

21. 《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。

22. 《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。」

23. 根據答辯人的《處理投訴政策》的(B)項第 8(c)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：

...

(c) 認為投訴屬不是真誠作出的，如投訴似屬因私人夙怨或其他與私隱無關的因素所引起，或投訴人提供誤導或虛假證據；

...

此外，公署可認為毋須進行調查或繼續進行調查，如：

...

(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；」

24. 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為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。

25. 上訴委員會在行政上訴案件 2011 年第 30 號個案中§10.1 指出：-

「至於遺失信件…「專員」已向「獨立監警會」作出有關查詢，得知他們的記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。」

26. 上訴委員會在行政上訴案件 2013 年第 27 號個案中第 46 段曾提及如果《私隱條例》中的相關條例的本質是要求投訴人作出補救或糾正違法行爲，而答辯人亦考慮到事件的整體實際情況後認爲調查不能合理地預計可帶來更滿意的結果，答辯人可根據《處理投訴政策》第 8(h)段及《私隱條例》第 39(2)(d)條行使酌情權終止調查。

E. 案件分析及討論

E1. 答辯人在調查過程中有否進行「實質搜證」？

27. 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) 業委會有否授權及指示服務處執行抽籤活動及收集意見活動；
- (2) 舉辦抽籤活動及收集意見活動是否屬於業委會的職權範圍內及是否符合公契所賦予的權限內；及
- (3) 業委會在安排抽籤活動及收集意見活動的行政及決策程序是否程序恰當。

28. 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，答辯人已經就抽籤活動及收集意見活動向業委會及服務處進行適當的調查及搜證跟進工作。根據業委會向答辯人所提供的資料，與抽籤活動及收集意見活動有關的工作，都是服務處在業委會授權及指示下執行，業委會表示在活動中沒有直接處理住戶資料。業委會亦解釋，以抽籤形式分派數量有限的物資是爲了避免大量居民排隊聚集增加傳染病毒的風險，而活動中收集的個人資料是用作辨識身份及聯絡用途。

29. 就收集意見活動而言，本委員會亦同意業委會的意見，即住戶有權就社區的發展及規劃提出意見，政府部門亦不時就區內事務議題諮詢區內住戶的意見。業委會表示要求住戶以實名方式表達意

見是爲了避免造假影響調查結果的準確性。上述的要求是合理和必須的。

30. 根據服務處向答辯人所提供的資料，她是按照業委會的指示在各座大廈大堂的保安崗位派發抽籤券及執行其他協助工作。此外，收集意見活動的通告、問卷及收集箱，亦是服務處在業委會要求下放置在大堂，並由服務處協助點算問卷調查結果。

31. 於 2020 年 10 月 23 日，答辯人的代表曾跟業委會及服務處的代表會面了解上訴人投訴的標的事宜。

32. 答辯人在 2021 年 3 月 17 日向本委員會提供她所持有或掌管的文件複印本。本委員會信納答辯人已針對相關的抽籤表格及意見書內容作出適當的調查。本委員會認為答辯人在職權內的針對私隱的調查，並非刑事性質的調查及搜證。根據相關條例及上述案例，答辯人有權作出適當的調查，並且在事實的事項中，以相對可能性作標準作出判斷。

33. 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的職權範圍。

34. 答辯人的決定第 29 段有以下的內容：-

「29. 公署不解釋公契條文，包括公契內有關業委會職能的部分。而業委會作為業主組織，促進居民福利、就關乎居住環境的地區事務代表住戶反映意見，一般而言，符合業主對業委會角色的期望。由於向居民派發贈品可視為居民福利，而收集意見活動所涉的議題，關乎屋苑附近的建設（例如屋苑附近休憩地點建紀念設施、鄰近位置墳場的發展、屋苑鄰近土地的用途），議題直接影響居住環境，公署不認為舉辦抽籤派發物品活動及收集意見活動，是超出業委會作為業主組織的職能。」（間綫後加）

35. 本委員會認同上述答辯人的決定中第 29 段的間綫部分的觀察。本委員會認為，作為代表全體業主的業委會舉辦抽籤活動和收集意見活動以達至業主們的共同利益實屬無可置疑。

36. 縱然如此，本委員會認為，就算將第 29 段的間綫部分從答辯人的決定中剔除，亦不會影響答辯人根據第 39(2)(d)條終止調查的決定及其原因。

37. 本委員會同意行政上訴案件 2007 年第 8 號第 12 段的意見，答辯人沒有絕對責任就投訴的每個細節都向業委會查詢或展開全面性的搜證。因此，本委員會駁回上訴人理由陳述書中第 1、2(a)、3、4、6、9 及 15 段的上訴基礎。

E2. 業委會及管理公司有否涉嫌提供假證供及夾口供，並誤導及煽惑住戶提供個人資料？

38. 上訴人多番批評業委會及管理公司就答辯人的調查所提供的資料及說法並非屬實，並指稱它們有夾口供之嫌。上訴人質疑答辯人對上述兩項指控視而不見。

39. 本委員會同意答辯人的回應。上訴人就夾口供及誤導住戶提供個人資料一事只是作出沒有實據的質疑，卻沒有提供進一步的證據證明。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。

40. 答辯人指出當她向業委會及管理公司調查及索取背景資料時，在缺乏任何合理原因致使答辯人質疑有關背景資料本身之真偽的情況下，答辯人不會貿貿然指控業委會及管理公司夾口供，或誤導住戶提供資料。正如行政上訴案件 2011 年第 30 號第 10.1 段的意見指出若答辯人在考慮有關投訴的資料後並沒有任何合理原因致使她質疑被投訴人的說法，答辯人不可貿貿然對被投訴人說：「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。

41. 答辯人指出答辯人的決定是透過獨立的調查、觀察及分析所得出的結論，而非全然信納業委會及管理公司的說法。例如，就 2020 年 8 月 25 日的「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」活動中的通告包含以下內容：-

「新同盟議員更反建議將[興建組合屋]選址改為 72 區近維景區興建」

42. 上訴人表示在 2020 年 5 月 19 日西貢區議會房屋及規劃發展委員會的會議中，關於興建組合屋的動議與 72 區無關。因此，上訴人質疑通告內容的陳述不實。

43. 答辯人在調查過程中獲得及知悉以下資料：-

(1) 西貢民政事務處於 2020 年 8 月 31 日給上訴人的電郵中說：-

「社聯曾於 5 月 19 日向西貢區議會房屋及規劃發展委員會提出於 65 區（近寶盈花園）興建組合屋。當時有議員提出反對，並建議另覓地點。討論中，被提出可供考慮的閒置土地包括 72 區」

(2) 2020 年 5 月 19 日西貢區議會房屋及規劃發展委員會會議記錄第 53 段：「黎[xx]先生查詢社聯有否考慮區內其他選址，例如將軍澳第 8 區及第 72 區。」

(3) 根據區議會網頁資料，上述的黎先生所屬的政治聯繫為新民主同盟。

44. 答辯人解釋由於通告中的陳述與上述資料吻合，所以業委會沒有提供誤導資料。本委員會認為答辯人的判斷合理。

45. 再者，沒有證據顯示業委會將住戶的個人資料用於與活動無關的用途上，或涉及以不公平的手段收集個人資料，包括以威嚇或隱瞞身份的方式套取資料。

46. 因此，本委員會駁回上訴理由陳述書第 1(c)、5、6、11、13、14 及 18 段的上訴基礎。

E3. 答辯人有否從個別業委會委員搜獲出相關證據？

47. 上訴人不斷表示業委會並非法人，所以無法律基礎作為《私隱條例》下的「資料使用者」或發出「收集資料聲明」。基於上訴人對「資料使用者」錯誤的解讀，他亦指稱答辯人沒有實際從個別業委會的委員獲取資料。

48. 首先，《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。《釋義及通則條例》第 3 條訂明「人」及「個人」包括非法團體組織。因此，《私隱條例》所定義的「資料使用者」包括業委會。

49. 再者，根據答辯人所提供的會議記錄，於 2020 年 10 月 23 日，答辯人曾與業委會的個別委員會面，包括主席陳先生及委員張先生，了解他們對本案的意見。雖然不是每一位業委會的委員都有出席該會議，但該會議足以證明答辯人曾嘗試向個別業委會委員調查上訴人的投訴及得到有效的回應。

50. 本委員會認為即使答辯人調查所得的資料並非業委會每位委員以個人名義提供，在沒有相反的證據下，這不會影響答辯人的調查結果的合理性，因為答辯人已從《私隱條例》定義下的資料使用者及其代表取得相關資料。

51. 因此，本委員會駁回上訴理由陳述書第 12 及 18 段的上訴基礎。

E4. 答辯人處理上訴人的投訴的時候是否有程序出錯 (procedural irregularity) ?

52. 上訴人在聆訊時強調，業主委員會不等於當中的十七位委員，並投訴業主委員會的陳先生並不是業主委員會的主席，質疑答辯人在處理投訴的時候程序出錯。

53. 本委員會同意答辯人的回應。答辯人指出業主委員會的十七個委員由業主投票產生，全部都是合適的送達的對象。委員會作為一個非法人組織，倘若有文件要送達給業主委員會，則應該送達給

全部十七個委員。同樣地，如果業主委員會被裁定錯誤地使用資料，全部委員都會收到答辯人的執行通知。

54. 再者，值得一提的是，業委會的通告均指陳先生是業委會主席。就算上訴人多番強調陳先生並不是業委會主席，但是卻沒有相反的證據以反證陳先生並不是主席。因此，在答辯人的調查過程中，有關資料顯示及本委員會接納陳先生的確是業委會主席，同意答辯人的回應。

55. 上訴人亦對答辯人處理投訴的手法有不同投訴，尤其執著於答辯人不應該輕率地終止調查。本委員會認為上訴人未免吹毛求疵，即使業委會的確出錯，或者答辯人在調查時曾經出錯，一旦問題已經被處理及糾正，則沒有必要繼續調查，因為並不會達到一個更佳的结果。因此，本委員會駁回上訴人這方面的上訴。

E5. 收集的資料是否超乎適度？

56. 上訴理由書第 2(b)段指出：-

「業委會不單要求居民以實名方式表達，更要求地址，電郵，電話，簽署。遠超防範造假所需核對之個人資料。違反保障資料 1(1)原則。」

57. 上訴理由書第 10 段指出：-

「 a. 每份獲派物資之價值頗低，估計成本大約於港幣三十元之內。與被要求提供之個人資料之多：姓名，地址，電郵，電話，遠遠不乎比例。

...

c. 抽籤派物資其一常用方式乃憑卷號碼抽出（完全不需提供個人資料），其後憑卷領物資。另一切實可行簡單方法乃抽地址（不重複），如抽中某地址之業戶不領物資，順延至下一被抽中業戶便可。

d. 至於所謂“表達居民意見”，極其量只是反映集體正/反之大數，不涉表達個別業戶贊成或反對某議題。要求參與者提供姓名，地址，電話，電郵等等實屬超越所需比例。

e. 被業委會聲稱之收集私隱為聯絡用途，“匯報相關地區項目或建議的最新發展”是直接之偽命題。（一）最新發展情況歸區議會區議員工作，業委會不可能早於前者得悉區內最新發展情況。（二）透過一紙公告便可向全屋苑匯報，相反收集個人電郵/電話，莫非要進行“個人個別”通訊/對話？」

58. 首先，收集資料的適度跟抽籤活動所派發物資的價值是毫無關聯。另外，本委員會亦同意答辯人的決定的理據，即收集資料的目的跟舉辦活動的目的有直接關係，而且為活動提供實名及可查察的

資料，並不屬於超乎適度。就算上訴人提出其他可行方法與業委會所採納的方法有所不同，亦不代表業委會違反保障第 1(1)(c)原則。因此，本委員會駁回上訴理由書第 2 及 10 段的上訴基礎。

F. 總結

59. 基於上述各項理由，本委員會同意答辯人的決定的全部理據，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。

60. 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