

## 行政上訴委員會

行政上訴案件第 58/2014 號

有關

劉雪雲

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

- 羅沛然先生(副主席)
- 陳美潔女士(委員)
- 廖錫榮先生(委員)

聆訊日期：2015 年 2 月 16 日

書面裁決理由頒布日期：2016 年 3 月 22 日

裁決理由書

## 引言

1. 上訴人就個人資料私隱專員(“答辯人”或“專員”)於2014年8月22日作出不繼續進一步處理她提出的投訴的決定，向行政上訴委員會(“委員會”)提出本行政上訴。

2. 上訴人於2014年6月12日向個人資料私隱專員公署(“公署”)投訴環聯資訊有限公司(“環聯”)拒絕依照她的要求更改資料。上訴人指於1995年調景嶺村清拆後，她搬到將軍澳居住，其時她有通知她有開立戶口的銀行。然而，她從未收到銀行的職員以電話通知或信函通知她其某一個戶口有欠款。直到2014年，有銀行向她推介服務時，才告知她有欠款紀錄。上訴人然後向環聯購買其個人信貸報告，她從該日期為2014年5月20日的報告得知有兩筆欠款：其一為恒生銀行的VISA信用卡的港幣金額532元，於2003年9月30日該銀行將該戶口的情況歸類為撇帳(write off)；其二為渣打(香港)銀行的VISA信用卡的港幣金額8,589元，於2002年12月31日該銀行將該戶口的情況歸類為撇帳。上訴人知悉該兩筆欠款後要求環聯刪除紀錄。她於2014年6月12日填寫更改個人資料表格，並傳真給環聯要求將這兩筆已撇帳超過10年的欠款即時從她的資料檔案剔除。環聯拒絕依從她的要求更改資料，並有職員告知她有關紀錄依然會被保留，除非有關人士破產，其有關紀錄則可在破產5年後被刪除。上訴人對此感到憤慨，認為環聯只為一小撮銀行的利益做事，犧牲大眾的權益，於是向公署投訴環聯。

3. 上訴文件夾包括答辯人持有的文件。從中可見，公署的個案主任在收到上訴人的投訴後和上訴人聯絡，了解其投訴內容。公署個案主任從上訴人得知她沒有支付該兩筆欠款，原因是有關戶口已經成為撇帳戶口；亦知道她從沒有被宣告破產。公署於2014年7月11日發信通知上訴人，公署已依據《個人資料(私隱)條例》(第486章)第37條

正式接納上訴人的投訴。

4. 公署於是向環聯發信查詢。環聯的回信表示其已於2014年7月18日向上訴人發信，表示環聯作為信貸資料機構，是依據《個人信貸資料實務守則》（“《實務守則》”）持有和使用個人信貸資料紀錄，而依據《實務守則》第3.3條，由於關於上訴人兩筆欠款的兩個戶口均未完全清還 (have not been fully settled)，所以在她的信貸報告中有關該兩個撇帳戶口的資料將保留在環聯的資料庫。

5. 公署於2014年8月22日發信給上訴人，表示決定不再跟進她的投訴。信件附有該決定的書面理由。書面理由提述保障資料第2(2)原則，以及《實務守則》第1.29條和第3.3條。書面理由最後指出，雖然私隱權是一項基本人權，但是這權利不是絕對，而是要與廣泛的公眾利益 (wider public interest) 作出平衡。專員為了達到一個公平和合理的平衡，於1998年頒布了《實務守則》讓信貸資料機構和信貸提供者在處理消費信貸資料時有實用指引。上訴人的情況適用《實務守則》第3.3條。既然上訴人未有清還兩個戶口的欠款，亦沒有給宣告破產，則《實務守則》第3.3條容許環聯保留關於該兩個戶口的紀錄。由此，公署認為並無表面證據指稱環聯有將該等紀錄保存超過所需的時間而違反了保障資料第2(2)原則。處理上訴人的投訴的副專員於是根據《個人資料(私隱)條例》第39(2)(d)條決定不跟進上訴人的投訴，並表示這決定是符合公署的《處理投訴政策》的第8(e)段。

6. 上訴人在日期為2014年9月23日的上訴通知書夾附一份中文

陳述，指環聯在她不知情的情況下向外公開當事人的私隱資料(包括住址、電話)。另外，環聯也可主觀的單方面對當事人評分，並發佈評分的資料。上訴人認為評分在未對當事人有詳細及充分了解下進行，對當事人有欠公允並使大眾及其他機構對當事人產生錯誤印象。上訴人指她受到環聯這等單方面的資訊的損害。

7. 答辯人於 2014 年 12 月 10 日送達答辯書及相關文件給行政上訴委員會秘書處。答辯書是以英文撰寫，而文件亦是以英文撰寫。行政上訴委員會主席在本行政上訴排期聆訊期間發信給上訴人，希望她考慮以英文和本委員會通訊，特別是由於在本行政上訴應用的文件是以英文撰寫的。後來上訴人於 2015 年 1 月 23 日傳真一份以中文撰寫的文件，提出論點支持其上訴。

### 行政上訴聆訊

8. 上訴人親自出席在本委員會席前的聆訊。答辯人委派公署的律師吳穎儀女士代表發言。另外，環聯派出Senior Consultant 蔡騏先生出席。

9. 上訴人選擇以中文發言。代表答辯人的吳律師亦以中文發言。環聯的代表蔡先生亦以中文發言。

10. 本委員會決定以廣東話進行本行政上訴聆訊，並以中文撰寫本行政上訴的決定。

11. 上訴人的口頭陳述有下列各點:

- (1) 上訴人強調恒生銀行和渣打銀行一直都沒有通知她該兩個信用卡戶口有欠款，而她是直到2014年向環聯購買個人信貸資料報告時才知悉有該兩筆欠款。上訴人指出環聯的信貸資料報告載有她的地址和聯絡電話號碼，她每一次更改後的地址和聯絡電話號碼都在環聯存有的資料內。她覺得超過十年時間而不知有欠款是匪夷所思。而恒生銀行於2014年7月曾發給她書面通知有欠款532元，就表明該銀行知悉她的最新地址。可是，恒生銀行的職員只向她表示，銀行是應環聯的要求而寄信給她通知有欠款紀錄。這令她感到氣憤。
  
- (2) 對於整件事情，上訴人表示，她認為環聯並不是中立機構，銀行不負責任，而公署則好像無能力糾正有關的行為，阻止普通人在不知情的情況下有負面信貸資料給放進環聯的資料庫內。她引述2009年社會民主連線的報告，指政府當局在擴大信貸資料機構獲得銀行客戶信貸資料的同時，沒有充分保護銀行客戶的權益，令銀行客戶在不知情的情況下被降低信貸評級。這報告認為當時的2003年6月版本的《實務守則》存在多項問題，包括銀行客戶缺乏充足知情權、保留信貸資料的年期過長和過期欠款的定義模糊不清。報告建議政府當局應修訂

《實務守則》，規定銀行在提交資料予信貸資料機構時應通知銀行客戶，市民可免費查閱自己的信貸報告，釐清逾期欠款的定義及縮短欠款紀錄保存期限，令市民充分了解自己的信貸情況，並可更正錯誤的信貸資料，以保障銀行客戶和市民的基本權益。

- (3) 上訴人表示市民不會去讀《實務守則》，如非專業人士也不懂得其內容。銀行把客戶的欠款資料交給環聯，不讓客戶知情，而環聯就可以只根據銀行給予的資料對客戶評分。客戶給評H級後，誰去補償？
- (4) 就環聯指稱其可無限期保留欠款紀錄是跟足條例去做，上訴人覺得這個回覆不可思議也令人氣憤。上訴人質疑她可如何去和銀行取得共識以要求刪除她的欠款紀錄。她關心自己的信貸紀錄如何給環聯處理及為何由環聯去評分。她要爭取將資料刪除的權益，原因是銀行的失職導致她的欠款資料給了環聯，令她聲譽受損。她要就這等問題爭取合理的改革。

12. 本委員會就環聯的資料處理問題詢問其在席代表蔡先生。他的答覆是環聯的角色是被動的，其資料庫的資料大部份是由銀行提供，而資料的更新也是由銀行提供，這包括客戶的地址，聯絡電話號碼和還款等項目的更新。至於評分方面，環聯是依據方程式配合每次可能不同的評級因素(scoring factor)去進行評級，故每一次的評級可

以不同。

13. 代表答辯人出席聆訊的吳女士在口頭陳述時引用答辯人的答辯書。該答辯書除了採納公署於2014年8月22日作出的決定的書面理由外，亦提供專員核准和發出《實務守則》的背景及其目的的說明，以及答辯人對上訴人日期為2014年9月23日的上訴通知書內陳述的上訴理由的回應。總括而言，答辯書表明在上訴人的案件中沒有證據顯示環聯有違反《個人資料(私隱)條例》或《實務守則》的任何條文。就《實務守則》第3.3條，吳律師指如果銀行客戶的情況並不符合第3.3.1條或第3.3.2條的時候，則有關的欠帳是會一直被保留下去，而若有關個人向銀行還債，則可在最後清還欠款之後的5年年期屆滿後撤銷有關資料。

14. 本委員會曾提問吳女士，既然《時限條例》(第347章)一般追討欠款的時限為6年，為何個人信貸資料要一直保存？吳女士的回應指出，信貸報告的主要作用是說明某個個人借貸上的信用度(credit worthiness)，而不是去看他是否有需要負法律責任的債項。吳女士同意答辯人是以其2014年8月22日的決定的書面理由為依據，指環聯依照《實務守則》第3.3條可保留上訴人的資料，沒有表面證據指其違反保障資料第2(2)原則，因而決定不再跟進或調查上訴人的投訴。吳女士亦同意，有關是否違法的問題，應參照《個人資料(私隱)條例》的規定，《實務守則》不具有凌駕《個人資料(私隱)條例》的法律效力。

15. 至於環聯有權披露個人資料的事宜，答辯人指出，《實務守則》第3.8條容許環聯將消費者的信貸資料披露給信貸提供者，而毋須事先得得到有關的個人許可或事先知會有關的個人。

16. 至於環聯有權就個人的信貸評分的事宜，答辯人指出，《實務守則》第3.10.5條授權信貸資料機構就個人的消費者信貸評分及將有關評分放入信貸報告給信貸提供者。信貸評分只是信貸提供者決定是否貸款的一個可供考慮的資料，而環聯只是提供一項資料，它不參與信貸提供者決定是否貸款的決策。吳女士補充說，評級是否正確並不是公署可評論的問題，但環聯有責任依據《實務守則》的相關段落來應用於個人資料進行評分。據此，吳女士同意按照第3.10.5.1A條，環聯是不應在評分時考慮來自非已結束帳戶的已產生超過五年的帳戶資料。

17. 上訴人回應時強調，公署不得凌駕稅務局讓環聯可保存個人信貸資料超過7年。稅務局只需要保存資料7年。上訴人指公署引用《實務守則》不去制衡環聯，而是給予環聯的行為辯解理由。對於吳女士指上訴人可以清還欠款，然後5年後有關資料便會被撤銷，上訴人表示這情況等同給人冤枉後得不到補償。這是因為在她的個案中，應是銀行不盡責，沒有知會她有欠款而導致留有紀錄，即使她不斷更新其地址亦然。上訴人亦批評《實務守則》對破產和撇帳有不同標準或處理手法，質疑是否有雙重標準。上訴人最後批評環聯憑甚麼有權就信貸評分，也為何把她的信貸評分定為H級，她特別指出她有準時支付借貸的還款，不應因此給評劣等。



## 相關法律和政策

18. 本委員會有權依據《行政上訴委員會條例》(第442章)聆訊有人就個人資料私隱專員依據《個人資料(私隱)條例》第39(3)或第39(3A)條拒絕進行或終止由投訴引發的調查的決定而提出的上訴。見《行政上訴委員會條例》第3條及附表第29項。

19. 《個人資料(私隱)條例》第2(12)條訂明：

(12) 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。

20. 《個人資料(私隱)條例》附表1訂明保障資料原則，而與本行政上訴有關的訂明保障資料原則如下：

1. 第1原則—收集個人資料的目的及方式
  - (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。

2. 第2原則—個人資料的準確性及保留期間

(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。

3. 第3原則—個人資料的使用

(1) 如無有關的資料當事人的訂明同意，個人資料不得用於新目的。

(2) ……

(3) ……

(4) 在本條中—

**新目的(new purpose)**就使用個人資料而言，指下列目的以外的任何目的—

(a) 在收集該資料時擬將該資料用於的目的；或

(b) 直接與(a)段提述的目的有關的目的。

21. 《個人資料(私隱)條例》第39條賦予個人資料私隱專員拒絕進行由投訴引發的調查的權力，相關內容如下：

(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—

(a) 該項投訴或一項在性質上大體與其相似的投訴已在先前引發一項調查，而專員在進行該項先前的調查後信

納沒有違反本條例下的規定的情況；

(b) 在該項投訴中指明的作為或行為微不足道；

(c) 該項投訴屬瑣屑無聊或無理取鬧，或不是真誠作出的；

(ca) 該項投訴所指明的作為或行為顯示，該項投訴的主要標的事宜，與關乎個人資料的個人私隱無關；或

(d) 因為任何其他理由，調查或進一步調查是不必要的。

(3) 凡專員根據本條拒絕進行一項由投訴引發的調查，他須於收到該項投訴後的45日內，在切實可行範圍內，盡快藉向投訴人送達一份附同第(4)款的文本的書面通知，告知該投訴人—

(a) 該項拒絕一事；及

(b) 拒絕的理由。

(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。

(4) 反對—

(a) 第(3)款下的通知所指明的拒絕或第(3A)款下的通知所指明的終止而提出的上訴，可向行政上訴委員會提出；及

(b) 上述拒絕或終止而提出的上訴，可由獲送達該項通知的投訴人提出；如投訴人是就某名個人而屬有關人士的有關人士，則可由該投訴人或該名個人提出。

22. 《個人資料(私隱)條例》第12條訂明專員核准實務守則的權力，相關內容如下：

(1) 在符合第(8)及(9)款的規定下，專員可為就施加予資料使用者的本條例下的規定提供實務性指引，而—

(a) 核准及發出他認為對該目的屬適合的實務守則(不論是否由他擬備的)；及

(b) 核准他認為對該目的屬適合並由其他人或擬由其他人發出的實務守則。

(2) 凡專員根據第(1)款核准任何實務守則，他須藉憲報公告—

(a) 示明有關的守則，並指明對其的核准的生效日期；及

(b) 指明是為了本條例下的哪一或哪些規定而如此核准

該守則。

(3) 專員可—

(a) 不時修訂他根據本條擬備的實務守則的全部或其任何部分；及

(b) 核准對或擬對在當其時已根據本條核准的實務守則的全部或任何部分作出的修訂，

而第(2)款的條文在經必要的變通後，須就根據本款核准修訂而適用，如同它們適用於根據第(1)款核准實務守則。

(4) 專員可在任何時間，撤回他給予任何已根據本條核准的實務守則的核准。

(5) ……

(6) 本條例中提述核准實務守則之處，為提述該守則憑藉根據本條核准的對該守則的全部或其任何部分的修訂而在當其時具有效力的版本。

(7) 專員根據第(1)(b)款核准由或擬由專員以外的人發出的實務守則的權力包括核准該等守則的一部分的權力，而在本條例中**實務守則** (code of practice) 據此可理解為包括該等守則的一部分。

(8) 在本條開始實施的日期後的6個月內或在民政事務局局長容許的不超過該限期之後6個月的較後期間內，專員須就第(1)款所提述的所有或任何規定(只要該等規定是關乎屬個人身分標識符的個人資料)根據第(1)款核准實務守則。

(9) 專員在根據第(1)款核准實務守則或核准根據第(3)款對該守則作出的任何修訂或建議如此作出的修訂前—

(a) 如該守則或經如此修訂的守則(視屬何情況而定)將會適用(不論是完全適用或部分適用)於某些資料使用者，他須諮詢他認為合適的並代表該等資料使用者的團體；及

(b) 他須諮詢他認為合適的其他有利害關係的人。

(10) 為免生疑問，現聲明：專員可為不同類別的資料使用者，及為第(1)款所提述的相同或不同的規定，根據第(1)款核准不同的實務守則(包括第(8)款所提述的任何實務守則)。

23. 《個人資料(私隱)條例》第13條就核准實務守則在根據該條例進行的法律程序中的使用有所規定，相關內容如下：

(1) 凡任何資料使用者不依循核准實務守則的條文，此事本身不令他可在民事或刑事法律程序中被起訴，但如在根據本

條例進行的法律程序中，資料使用者被指稱為違反本條例下的規定，而在指稱中的違反行為發生時，已有關於該項規定的核准實務守則，則第(2)款須就該等法律程序在該等守則方面具有效力。

(2) 凡有人指稱本條例下的某規定遭違反，指明當局覺得與該規定有關的實務守則的條文，可在有關的根據本條例進行的法律程序中獲接納為證據；如證明在關鍵時間有不依循該守則任何條文的情況，而該指明當局覺得該守則的任何條文與它為確證違反該規定的情況須予證明的事項有關，則在沒有證據證明該規定就該事項而言已以依循該條文以外的方式獲遵守的情況下，該事項須視為已獲證明。

(3) 在根據本條例進行的法律程序中，指明當局覺得屬第12條下的通知的標的之實務守則，在沒有相反證據的情況下，須視為該通知的標的。

(4) 在本條中—

**指明當局** (specified body) 指—

- (a) 裁判官；
- (b) 法庭；
- (c) 行政上訴委員會；或
- (d) 行政上訴委員會主席；

*根據本條例進行的法律程序* (proceedings under this Ordinance) 在有資料使用者被指稱為因為違反本條例下的規定而犯罪行的情況下，包括刑事法律程序。

24. 公署也就進行和拒絕進行由投訴引發的調查制訂《處理投訴政策》，其相關內容如下：

### *政策*

#### *(B) 根據第39(2)條而拒絕進行或決定終止調查的酌情權*

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：

- a. 認為投訴所涉及的作為或行為是微不足道的，如該作為或行為只對投訴人造成輕微的損害(如有的話)或不便；
- b. 認為投訴屬無理取鬧，如投訴人慣常地及不斷地向公署提出針對同一方或不同各方的其他投訴，除非似屬有合理理由作出所有或大部分投訴；
- 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；

d. 不認為投訴的主要事項與個人資料私隱有關，例如投訴實質上是源於有關消費、僱傭、或合約糾紛。

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；

f. 有關情況顯示完全沒有涉及任何保障資料原則，因並無收集個人資料。在此方面請注意，根據判例，除非涉案一方藉此匯集已識辨其身份的人士或設法或欲識辨其身份的人士的資料，否則不屬收集個人資料；

g. 投訴人及被投訴者可以或應該可以自行解決彼此之間的爭端而毋須公署作出干預；

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；

i. 有關投訴或直接有關的爭端目前或快將由其他規管或執法機構進行調查；或

j. 投訴人別有用心，他投訴的動機與私隱及資料的保障無關。

9. 如屬上文(a)至(j)段所述的任何理由，專員在考慮個案的所有情況後，可根據條例第39(2)條行使酌情權，拒絕進行或決定終止調查。專員須在收到投訴後45日內以書面通知投訴人該項拒絕進行調查一事及拒絕的理由。為免生疑問，在計算45日的期限方面，以公署從投訴人收到足夠資料，符合根據第37條作出投訴的準則的日期為開始，公署會在通知投訴人接納其投訴的信件中指明該日期。如專員在完成調查前決定終止有關調查，專員須盡快以書面通知投訴人該項決定及其理由。

《行政上訴委員會條例》第21(2)條訂明，行政上訴委員會在裁決行政上訴時，須考慮到答辯人遞交行政上訴委員會秘書的政策指引，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。在本行政上訴，答辯人遞交了公署的《處理投訴政策》給行政上訴委員會秘書，而本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《處理投訴政策》。這是因為本委員會信納公署在收到上訴人的投訴後，在2014年6月16日發信給上訴人確認收到她的投訴時，有隨信附上《處理投訴政策》的副本。故此，本委員會在考慮本行政上訴的裁決時，須考慮公署的《處理投訴政策》。

## 討論

25. 本委員會考慮了上訴文件夾的文件，上訴人和答辯人代表的陳述和陳詞，以及環聯的代表就本委員會的提問的回應後，認為本行政上訴源自上訴人於2014年6月12日向公署提出對環聯的投訴。該投訴載於翌日傳真的投訴表格，內容關於她索取得到信貸報告後向環聯要求更正資料不果，環聯指其資料會被永久保留，即使有關的欠款戶口已給撇帳，而公署是容許環聯如此保留這等紀錄的。她質疑環聯為何有這般的特權。公署就是按此投訴內容進行查詢和決定是否需要跟進投訴。由此，本委員會考慮的著眼點應是環聯保留有關上訴人兩項欠款戶口的資料的做法和其依據是否有違反《個人資料(私隱)條例》相關條文的可能，以及公署依據《處理投訴政策》第8(e)段指在進行初步查詢後發現無違反《個人資料(私隱)條例》任何規定的表面證據而認為毋須繼續進行調查或跟進投訴的做法是否正確。

26. 上訴人在其上訴通知書亦指控環聯在她不知情的情況下，向外公開當事人的私隱資料，以及指控環聯主觀和有欠公允的單方面對當事人評分，並發佈評分的資料，使大眾及其他機構對當事人產生錯誤印象。本委員會認為，這等指控不曾是上訴人於2014年6月12日向

公署提出對環聯的投訴的一部份，因而不是公署於2014年8月22日作出不繼續進一步處理她提出的投訴的決定所處理的各事項的一部份。如上所述，本委員會有權依據《行政上訴委員會條例》聆訊和決定的上訴是有人就專員依據《個人資料(私隱)條例》第39(3)或第39(3A)條拒絕進行或終止由投訴引發的調查的決定而提出的上訴。由於這等指控不是上訴人原來的投訴的一部份，公署不繼續進一步處理她提出的投訴的決定也不涉及它們，所以本委員會是不會對它們有任何討論和判斷。

27. 環聯回覆公署就上訴人的投訴的查詢時說其做法是依據《實務守則》第3.3條而行，而公署也接納了這回覆，並認為既然環聯是符合《實務守則》第3.3條行事，則沒有違反《個人資料(私隱)條例》任何規定的表面證據，特別是違反保障資料第2(2)原則的表面證據。就此，本委員會需要考慮《實務守則》的效力和《實務守則》與《個人資料(私隱)條例》條文的關係，特別是如果受到《實務守則》涵蓋的處理個人資料機構根據《實務守則》的段落處理個人資料的時候，有關機構是否就是履行了其遵守《個人資料(私隱)條例》相關條文的責任。

28. 為此，本委員會於2015年4月13日向本行政上訴各方發出指示，要求答辯人提交書面陳詞進一步說明上述關於《實務守則》的問題，以及提供《實務守則》第3.3條自1998年起的所有版本和在訂立及每次修正《實務守則》第3.3條時發出的諮詢文件和答辯人在諮詢過後對該段的考慮和報告，而答辯人的書面陳詞和提供的文件必須抄

送上訴人和環聯。該指示也容許上訴人和環聯就答辯人的書面陳詞向本委員會提交書面回應。

29. 後來，答辯人於2015年5月26日向本委員會提交書面陳詞及提供《實務守則》第3.3條自1998年起的所有版本和在訂立及每次修正《實務守則》第3.3條時發出的諮詢文件和答辯人在諮詢過後對該段的考慮和報告。上訴人於2015年6月16日向本委員會提交書面回應。環聯沒有提交書面回應。

30. 本委員會於是是一併考慮上訴文件夾的文件，在本行政上訴聆訊時上訴人和答辯人代表的陳述和陳詞及環聯的代表就本委員會的提問的回應，以及答辯人於2015年5月26日向本委員會提交的書面陳詞及文件和上訴人於2015年6月16日向本委員會提交的書面回應。

31. 本委員會認為，首先要考慮專員發出《實務守則》的法律依據。這依據是《個人資料(私隱)條例》的第12條。該條指專員可在第12(8)條指明的限期內及依據第12(9)條進行諮詢後，為就施加予資料使用者的《個人資料(私隱)條例》下的規定提供實務性指引，而核准及發出他認為對該目的屬適合的實務守則及須藉憲報公告示明有關的守則，並指明對其的核准的生效日期及指明是為了本條例下的哪一或哪些規定而如此核准該守則。

32. 本委員會同意答辯人代表的日期為2015年5月26日書面陳詞，即依據《個人資料(私隱)條例》的第13(2)條，經同一條例的第12

條由專員核准的實務守則是協助舉證的實務性指引。它不是條例下的附屬法例。它的法律地位不可與條例中的保障資料第2(2)原則相比。由此，答辯人認同本委員會有權裁定《實務守則》（現行版本）第3.3條有否違反保障資料第2(2)原則。

33. 答辯人於2015年5月26日提供的文件，包括《實務守則》第3.3條自1998年起的所有版本，以及在訂立及每次修訂《實務守則》第3.3條時發出的諮詢文件和答辯人在諮詢過後對該段的考慮和報告。本委員會閱讀了這等諮詢文件和諮詢報告。本委員會理解到公署在1997年4月就《實務守則》的草擬本發出諮詢文件，並在1997年10月就收到的回應修訂了《實務守則》的草擬本。該1997年10月的《實務守則》草擬本就信貸資料機構保留與個人有關的帳戶欠帳資料的期限的條文中的「清還」一詞提議包括「撇帳」（見草擬本第2.4段）。可是，當時香港金融管理局、香港銀行公會，以及多家信用卡公司和銀行均提出這定義不妥當。總括而言，他們認為「撇帳」的欠款人從未還款，與「清還」的欠款人有還款，實在是有分別，不應混為一談；欠款「撇帳」與否取決於信貸提供者的會計政策，可以由於政策的不同而未能正確說明有關的信貸風險；而把「撇帳」等同「清還」亦會產生有些按照與銀行協議或根據債務重組安排分期付款清欠款的個人帳戶的欠帳資料被保留的期限長過一個沒有付清欠款而銀行選擇撇帳的個人帳戶。公署於1998年2月核准和發行的《實務守則》初版沒有收納上述草擬本第2.4段，也沒有對「清還」一詞作出定義。

34. 公署於2001年就修訂《實務守則》進行諮詢。專員其後於

2002年2月核准《實務守則》第一修訂版生效。該第一修訂版並無提及應如何保留屬已撇帳欠款的帳戶欠帳資料。

35. 公署於2002年就共用正面信貸資料的課題進行諮詢，內含關乎《實務守則》的建議修訂條文。公署考慮了在諮詢收到的意見，提出《實務守則》第二修訂版，專員於2003年6月核准生效。該第二修訂版的第3.3條如下：

**顯示有逾期60日欠帳的帳戶還款資料的保留**

3.3 如信貸資料機構向信貸提供者收集的任何帳戶還款資料顯示有重要欠帳，則信貸資料機構其後可將該等帳戶還款資料保留在本身的資料庫內，直至下述兩個日期的較早日期<sup>25</sup>：

3.3.1 由最後清還所拖欠還款的日期起計五年屆滿為止（包括與信貸提供者達成的債務安排計劃而清還）；或

3.3.2 有關個人通知信貸資料機構其破產令已獲解除，由其解除破產日期起計五年屆滿為止；該個人須提供原訟法庭發出的破產解除證明書，或破產管理署署長發出表明不反對向該人發出破產解除證明書的書面通知作證，

不論信貸提供者是否曾在任何時間對欠帳之全部或部份作出撇帳(如屬此情況)。

(附註25：如信貸資料機構在其資料庫內保留第3.3條所述的任何帳戶還款資料超越本條文所准予的保留期限，除第3.7條另有規定外，則根據條例第13(2)條，會引致違反保障資料第2(2)原則的推定。)

36. 專員於2011年4月核准《實務守則》第三修訂版生效。該修訂版有修訂第3.3條，修訂後的內容如下：

#### ***顯示有重要欠帳的帳戶還款資料的保留***

3.3 如信貸資料機構向信貸提供者收集的任何帳戶還款資料顯示有重要欠帳，則信貸資料機構其後可將該等帳戶還款資料保留在本身的資料庫內，直至下述兩個日期的較早日期<sup>30</sup>：

3.3.1 由最後清還所拖欠還款（或與信貸提供者達成債務安排計劃而最後清還應付金額）的日期起計五年屆滿為止；或

3.3.2 有關個人通知信貸資料機構其破產令已獲解除，由其解除破產日期起計五年屆滿為止；該個人須提供原訟法庭發出的破產解除證明書，或破產管理署署長發出表明不反對向該人發出破產解除證明書的書面通知作證，



不論信貸提供者是否曾在有關欠帳出現後的任何時間對欠帳之全部或部份作出撇帳(如屬此情況)。

(附註30：如信貸資料機構在其資料庫內保留第3.3條所述的任何帳戶還款資料超越本條文所准予的保留期限，除第3.7條另有規定外，則根據條例第13(2)條，會引致違反保障資料第2(2)原則的推定。)

37. 專員於2013年1月核准《實務守則》第四修訂版生效。該修訂版沒有修訂第3.3條。這亦是《實務守則》第3.3條的現行版本和公署在處理上訴人投訴時引用的版本。它的內容如下：

### ***顯示有重要欠帳的帳戶還款資料的保留***

3.3 如信貸資料機構向信貸提供者收集的任何帳戶還款資料顯示有重要欠帳，則信貸資料機構其後可將該等帳戶還款資料保留在本身的資料庫內，直至下述兩個日期的較早日期<sup>29</sup>：

3.3.1 由最後清還所拖欠還款（或與信貸提供者達成債務安排計劃而最後清還應付金額）的日期起計五年屆滿為止；或

3.3.2 有關個人通知信貸資料機構其破產令已獲解除，由其解除破產日期起計五年屆滿為止；該個人須提供原訟

法庭發出的破產解除證明書，或破產管理署署長發出表明不反對向該人發出破產解除證明書的書面通知作證，

不論信貸提供者是否曾在有關欠帳出現後的任何時間對欠帳之全部或部份作出撇帳（如屬此情況）。

（附註29：如信貸資料機構在其資料庫內保留第3.3條所述的任何帳戶還款資料超越本條文所准予的保留期限，除第3.7條另有規定外<sup>1</sup>，則根據條例第13(2)條，會引致違反保障資料第2(2)原則的推定。）

38. 答辯人於日期為2015年5月26日的書面陳詞的第13段，只能說明《實務守則》第二修訂版的宏觀背景，而未能說明為何在草擬第3.3條時，加入有關撇帳的條文。答辯人對此在書面陳詞的第14段及第15段，提述1997年10月的《實務守則》草擬本曾建議信貸資料機構保留與個人有關的帳戶欠帳資料的期限的條文中的「清還」一詞提議包括「撇帳」（見草擬本第2.4段），但是銀行業界當時「一致強烈反對」<sup>2</sup>，指在2003年6月於《實務守則》第二修訂版加入保留期限不受信貸提供者曾經撇帳影響的條文「實是有跡可尋」。

---

<sup>1</sup> 第 3.7 條訂明：“為免生疑問起見，縱使本守則內有任何條文與此相反，如信貸資料機構所持有的某些個人信貸資料可根據條例第 62 條而免受保障資料第 3 原則所管限(包括舉例來說，該等資料被或將被信貸資料機構使用以制訂一個適用於一般情況的信貸評分模式)，在此情況下，只要該等豁免情況仍然適用，則信貸資料機構可繼續保留有關資料。”

<sup>2</sup> 見前述第 33 段。

39. 環聯的職員對上訴人表示，會保留上訴人的兩項已撇帳超過10年的欠款紀錄，除非她破產，環聯則可在她破產5年後即時從她的資料檔案剔除該欠款紀錄。環聯因此拒絕依從上訴人的要求更改資料。環聯回覆公署的查詢說其做法是依據《實務守則》第3.3條而行。本委員會認為，既然上訴人的兩筆欠款屬《實務守則》第1.20條定義的「重要欠帳」<sup>3</sup>，則除了一點以外，環聯並無錯誤理解《實務守則》第3.3條的意義和效力<sup>4</sup>。那一點是：假若環聯的職員曾對上訴人表示她的欠款紀錄是會被永久保留，則本委員會認為這說法是忽略了有關個人向相關的信貸提供者全部或部分清還拖欠還款金額，然後由該信貸提供者依據《實務守則》（現行版本）第2.7A.2.1條更新有關的帳戶資料的可能性，也忽略了個人可依據《實務守則》（現行版本）第2.15條在帳戶是在全數清還欠款後而結束之後五年內指示信貸提供者要求信貸資料機構自其資料庫刪除該帳戶資料，故此這說法有點言過其實。然而，本委員會不認為這說法全然錯誤。因為帳戶資料的更新或刪除主要有賴相關的信貸提供者提供新的帳戶資料或者要求刪除發出指示的帳戶人的帳戶資料，而不是帳戶人自己說了算<sup>5</sup>。對此，《實務守則》（現行版本）第3.19條訂明，當接獲要求改正由信貸提供者所提供的個人信貸資料，信貸資料機構應盡快先諮詢信貸提

<sup>3</sup> 該段定義「重要欠帳」為拖欠還款超過60日的欠帳。

<sup>4</sup> 環聯的職員曾對上訴人提到關乎個人破產之後的保留期限。《實務守則》（現行版本）第3.3.2條訂明有關的保留期限為：有關個人通知信貸資料機構其破產令已獲解除，由其解除破產日期起計五年屆滿為止。

<sup>5</sup> 本委員會理解有個別情況，帳戶人是可憑藉其提供的資料而要求信貸資料機構改正個人信貸資料。《實務守則》（現行版本）第3.20條預計信貸資料機構可能接獲屬於公眾記錄資料的改正個人信貸資料要求。《實務守則》（現行版本）第3.3.2條指明個人如要證明其破產令已獲解除，須提供原訟法庭發出的破產解除證明書，或破產管理署署長發出表明不反對向該人發出破產解除證明書的書面通知作證。

供者「求證」，並只有在40日內沒有收到信貸提供者就該被爭議的資料作出任何書面確認或改正，才可在該40日屆滿時將有關資料刪除或因應要求加以修訂。本委員會可從這等條文觀察得到，信貸資料服務制度的設計是以信貸提供者為主動，而信貸資料機構為被動，帳戶人參與或直接參與的機會或機制是甚為有限的。

40. 本委員會注意到答辯人於日期為2015年5月26日的書面陳詞的第7段指出，如欠帳戶最終全數清還欠帳金額，根據《實務守則》（現行版本）第3.3.1條，她的「帳戶還款資料」便會在不遲於5年內被刪除。本委員會認同這一點，但應當同時確保信貸提供者依從《實務守則》（現行版本）第2.7A條從速或盡快更新帳戶資料。

41. 公署接納了環聯的回覆，並認為既然環聯是符合《實務守則》（現行版本）第3.3條行事，那就沒有違反《個人資料(私隱)條例》任何規定的表面證據，特別是違反保障資料第2(2)原則的表面證據。本委員會認為，考慮環聯被投訴的行為有否違反《個人資料(私隱)條例》任何規定的表面證據的起點是保障資料第2(2)原則，公署應考慮環聯是否依據其因保障資料第2(2)原則而負有的責任，採取了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。公署對此就要考慮資料被使用的目的。

42. 環聯是信貸資料機構。它從個別的信貸提供者收集個人的

「帳戶還款資料」，保留在其資料庫內，以供任何信貸提供者查閱<sup>6</sup>。這是信貸資料機構為本身所提供的個人信貸資料服務所必須的使用個人資料的目的。本委員會接納答辯人於2015年5月26日的陳詞的第5段，認同信貸資料庫成立的目的，是透過其信貸機構及銀行會員提供的信貸資料，供其他會員共用，令它們對客戶的總信貸風險有較佳的理解，以達到評估個人的信貸申請，以及檢討或續批個人信貸的目的。從公眾利益的角度，成立信貸資料庫，是有助建立一個穩健的借貸環境，可保持香港財經市場及經濟的穩定性。本委員會亦留意到答辯人也引用專員在《實務守則》第二次修訂的公眾諮詢報告的觀點，指從公眾利益的角度考慮，在信貸提供者作出貸款決定時，獲提供較不清白的信貸記錄，總比沒有任何信貸記錄可參照為佳。對此，本委員會不無保留，尤其是那不清白的信貸記錄，可以是因為信貸提供者沒有克盡其對客戶的責任而產生。然而，總的而言，本委員會認為，環聯保留從個別的信貸提供者收集關於個人的「帳戶還款資料」以供任何信貸提供者查閱，本身並無不妥，亦是符合成立信貸資料服務制度和信貸資料庫的目的。

43. 公署接著的考慮應是環聯有否採取了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。環聯採取的步驟，就是依從《實務守則》(現行版本)第3.3條行事，而該段對屬於有「重要欠帳」的帳戶的「帳戶還款資料」的保存提供「准予

---

<sup>6</sup> 見《實務守則》(現行版本)第2.8、第2.9、第2.9A、第2.10A條。

的保留期限」<sup>7</sup>。考慮這一點涉及專員及其公署以保障資料第2(2)原則作為準則來判斷環聯所採取的步驟是否有違反《個人資料(私隱)條例》任何規定的表面證據。雖然《實務守則》(現行版本)附註29指出，如信貸資料機構在其資料庫內保留第3.3條所述的任何帳戶還款資料超越該條所准予的保留期限，則根據《個人資料(私隱)條例》第13(2)條，會引致違反保障資料第2(2)原則的推定，但是《個人資料(私隱)條例》沒有條文訂明或規定信貸資料機構遵行第3.3條保留某帳戶還款資料的法律效果，更沒有就此訂立免責條文。如此，考慮的準則依舊是保障資料第2(2)原則。

44. 答辯人的代表吳女士在2015年2月16日的聆訊上，以2014年8月22日的決定的書面理由為依據，指環聯依照《實務守則》(現行版本)第3.3條可保留上訴人的資料，沒有表面證據指其違反保障資料第2(2)原則，因而決定不再跟進或調查上訴人的投訴。同時，吳女士指信貸資料服務其一的信貸報告的主要作用是說明某個個人借貸上的信用度，所以會說明該個人有重要欠帳而沒有清還的事實，而不去看他是否有需要負法律責任的債項。後來，答辯人在日期為2015年5月26日的書面陳詞中直接的說明，保留屬有「重要欠帳」的帳戶的「帳戶還款資料」是符合當初收集的目的，對信貸機構及銀行評估帳戶人的整體信貸風險，十分重要。對從未清還欠款的帳戶來說，由於其信貸記錄相對惡劣，答辯人認為《實務守則》(現行版本)第3.3條的內容並不為過。答辯人也在同一書面陳詞中直接的說明，撇帳是銀行

---

<sup>7</sup>見《實務守則》(現行版本)附註29。

業界的審慎入帳方式<sup>8</sup>。撇帳代表欠款者從未還款，其信貸狀況應比最終清還欠帳的客戶為差（無論是透過債務重組安排而清還），保留其欠帳資料有助銀行正確地評估提供信貸的風險，畢竟信貸提供者在作出貸款決定時，獲提供較不清白的信貸記錄，總比沒有任何信貸記錄可參照為佳。

45. 本委員會認同撇帳不能等同清還欠款，因為欠款者事實上沒有或從未還款。這是與評估貸款給某人可能要負上的風險有關的資訊，是有保留的需要。本委員會認為，環聯在沒有符合《實務守則》的更改要求或者更新資料的情況下，一直保留屬有「重要欠帳」的帳戶的「帳戶還款資料」並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<sup>9</sup>。據此，本委員會認為，雖然專員決定不進一步進行由上訴人的投訴引發的調查的理由或可商榷，但是經本委員會依例審視後，專員的決定應確認為正確。

46. 上訴人在其日期為2015年6月16日的書面陳詞中批評為何撇帳個案與破產個案在保留「帳戶還款資料」的處理上有所不同，也批評環聯作為給予銀行及其業界共享訊息的平台就其個案而言是如同虛設。本委員會注意到上訴人認為有關的兩間銀行失職，沒有就那兩個信用卡戶口的事情聯絡她。

---

<sup>8</sup> 答辯人指業界的慣常做法，是凡信用卡戶口欠帳滿 180 天便作出撇帳。

<sup>9</sup> 本委員會向專員提出意見，他應提醒信貸提供者要依循《實務守則》履行其盡快提出更改要求或者進行更新資料的責任。

47. 本委員會必須指出個人破產是法庭根據《破產條例》（第6章）作出破產令，由破產管理署署長藉該命令而成為破產人財產的暫行受託人。根據《破產條例》第12(1)條，此後，除本條例另有指示外，破產人如欠任何債權人任何破產案中可證債項，則除非該債權人獲得法院許可並遵守法院所施加的條款，否則該債權人不得就該債項而從破產人的財產或破產人本人得到任何補救，亦不得進行或開始任何訴訟或其他法律程序。然而，根據《破產條例》第60和第61條，破產人財產的暫行受託人或受託人在破產期內有權保管或控制破產人有權獲得或看似有權獲得的所有財產，把破產人的所有財產或其任何部分出售，就任何欠破產人的債項作出債權證明、要求順序攤還和提出申索，並支取攤還債款，以及在債權人委員會准許下，就破產案中可證的任何債權，與債權人或聲稱為債權人的人作出被認為是合宜的妥協或其他安排，或將某項財產以其現有形式並按其估值分配予各債權人。由此可見，破產人財產在破產期內是歸屬受託人，由受託人安排以財產抵債。另外，破產人在破產期內的收入也要將部份交予受託人，以安排作抵債之用。如破產人不合作，受託人有權向法庭申請不同的命令致使他合作，這等命令包括暫停計算破產期而使到解除破產令的日期延後。故此，雖然有人說解除破產令後破產人有如獲得重生，但是破產人是在上述為了有序處理他的負債而施加的多重管制下度過破產期。個人破產並不同撤帳，兩者不能相提並論。

48. 行政上訴委員會的權限在於審理專員決定不進一步進行由投訴引發的調查是否合法和恰當，而不是一般的去監察公署的調查手法，或者是一般的去審查《實務守則》是否合理或者適當和充分地平



衡各方面的公眾利益，又或者是一般的去審查《實務守則》的運作是否出了問題。何況，上訴人向公署投訴的對象是環聯而不是那兩間銀行。由此，上訴人上述的批評不影響本委員會對專員的決定的看法和結論。

49. 基於上述裁斷，本委員會唯有裁定上訴人的行政上訴缺乏理據，現命令駁回本行政上訴，並根據《行政上訴委員會條例》第21(1)(j)條確認在本行政上訴遭上訴反對的決定。

50. 對於在考慮上訴人的行政上訴期間的延誤，本委員會向本行政上訴各方表示歉意。

(簽署)

行政上訴委員會副主席羅沛然