

行政上訴委員會
行政上訴案件第 14/2021 號

有關

曹錦昌

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)
- 郭永聰先生(委員)
- 蔡靜瑜女士(委員)

聆訊日期：2021 年 9 月 29 日

書面裁決理由頒布日期：2021 年 11 月 24 日

裁決理由書

引言

1. 上訴人曹錦昌先生就個人資料私隱專員（「答辯人」）於 2021 年 6 月 1 日根據《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）

(「《私隱條例》」)第39(2)(d)條以及《處理投訴政策》第8(h)段，對上訴人的投訴不繼續進行調查的決定提出上訴。

2. 上訴人在無律師代表下，向行政上訴委員會（「本委員會」）提交了一份日期為2021年6月17日的上訴通知書。答辯人由鄧雋文律師代表，於2021年7月16日向本委員會提交書面陳詞，並於上訴研訊中作口頭陳詞。而受到遭本上訴所反對的決定所約束的中國移動香港有限公司（「受約束的人」/「中國移動」）於聆訊當日則委派邵靜雯女士代表作口頭陳詞。

初步的事項

3. 受約束的人向本委員會提交其日期為2021年8月11日的書面陳述¹（「11/08/21陳述」），並同時提出兩項申請，分別為：

(a) 以非公開形式進行上訴聆訊申請（「申請一」）；以及

(b) 身份保密令申請（「申請二」）。

（以下統稱為「有關申請」）

4. 其後，上訴人於2021年8月25日致信本委員會，就有關申請提出反對，並提交其書面回應陳詞；而答辯人亦於2021年8月31日致信本委員會反對申請一，就申請二則表示保持中立，並提交其書面回應陳詞。

¹見文件冊第376頁

5. 於 2021 年 9 月 13 日受約束的人通知本委員會撤回其上述申請。本委員會接受撤回的申請，並書面通知有關上訴人及答辯人。

上訴人送達陳詞摘要的程序問題

6. 根據日期為 2021 年 6 月 30 日本委員會給上訴人的信中所載的指示，「上訴人向委員會提交的陳詞或其他通訊，他須同時一律抄送本上訴的其他當事人（包括答辯人及受到遭本上訴所反對的決定所約束的人），以讓他們知悉該等陳詞或通訊。」²

7. 答辯人於 2021 年 8 月 25 日收到來至上訴人的三封電郵³，內容為上訴人的摘要陳詞。由於答辯人注意到該三封電郵沒有抄送本委員會，所以答辯人於 2021 年 9 月 21 日的答辯人之書面陳詞摘要附上該三封電郵的副本，並就上訴人的摘要陳詞作出回應。

本上訴案

8. 以下是本上訴案的裁決的詳細理由。

背景

9. 上訴人為受約束的人的月費計劃客戶。

²見文件冊第 232 頁

³見文件冊第 388-390 頁

10. 中國移動職員於 2019 年 12 月 11 日下午 4 時 53 分接獲上訴人來電查詢月費帳戶的事宜⁴。

11. 上訴人其後收到中國移動向他的手提電話號碼發送的兩則短訊⁵。

(i) 第一則內容為：「感謝閣下寶貴意見！中國移動香港公司現正調查閣下早前的查詢並於 3 個工作天內解答（檔案編號 CC20191211106456）」（「第一則短訊」）；

(ii) 第二則內容為：「感謝閣下寶貴意見！中國移動香港公司現正調查閣下早前的查詢並於 3 個工作天內解答（檔案編號 CC20191211107069）」（「第二則短訊」）。

12. 上訴人就此向中國移動作出查詢。其後，從中國移動的答覆得悉，有關情況是因其職員將原本給另一位客人的與儲值卡服務有關的短訊錯誤地發送至上訴人的電話號碼所致。

13. 就此，上訴人認為中國移動在未得他同意下，使用他的個人資料（即他的手提電話號碼）發送要求跟進服務的短訊，遂於 2021 年 3 月 3 日向答辯人作出投訴⁶。

14. 答辯人收到上訴人的投訴後，於 2021 年 4 月 19 日根據《私隱條例》第 37 條正式接納上訴人的投訴⁷，向中國移動跟進處理。

⁴見文件冊第 375 頁

⁵見文件冊第 379 頁，有關通知短訊內容截圖資料

⁶見文件冊第 275-279 頁

⁷見文件冊第 317 頁

經考慮過所獲得的一切有關資料後，答辯人於 2021 年 6 月 1 日根據私隱條例第 39(2)(d)條，以及《處理投訴政策》第 8(h)段，決定不繼續對上訴人的投訴進行調查（「答辯人的決定」）⁸。

15. 2021 年 6 月 17 日，上訴人因不滿意答辯人對該投訴所作的決定，向本委員會作出上訴，呈交《上訴通知書》⁹。答辯人於 2021 年 7 月 16 日提交「與決定有關的答辯書」（「答辯書」）¹⁰。

與本案有關的法例及規定

16. 《私隱條例》第 2 條說明：

「個人資料 (personal data) 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；」

17. 《私隱條例》第 37(1)條規定：

「任何個人或代表個人的任何有關人士可就符合以下說明的作為或行為向專員作出投訴——

- (a) 在該項投訴中指明的；及
- (b) 是——

⁸見文件冊第 224-227 頁

⁹見文件冊第 223 頁

¹⁰見文件冊第 236-246 頁

- (i) 已經或正在(視屬何情況而定)由在該項投訴中指明的資料使用者作出或從事的；
- (ii) 關乎該名個人的個人資料的，而該人是或(如在有關個案中該資料使用者倚賴在第 8 部下的豁免)可能是有關的資料當事人；及
- (iii) 可能屬違反本條例(包括第 28(4)條)下的規定的。」

18. 《私隱條例》第 28 條除在其他方面作出規定外，亦規定：

- 「(1) 除獲本條明文准許外，資料使用者不得為依從或拒絕依從查閱資料要求或改正資料要求而徵收費用。
- (2) 在符合第(3)及(4)款的規定下，資料使用者可為依從查閱資料要求而徵收費用。
- (3) 為依從查閱資料要求而徵收的費用不得超乎適度。
- (4) 如依據第 19(3)(c)(iv)或(v)或(4)(ii)(B)(II)條，資料使用者可藉提供查閱資料要求所關乎的個人資料的複本，依從該項要求，而複本是採用 2 種或以上的形式中的一種的，則無論該資料使用者依從該項要求是採用何種形式，他為依從該項要求而徵收的費用，不得高於他為採用任何形式依從該項要求而徵收的最低費用。」

19. 《私隱條例》附表 1 的保障資料第 2(1)原則規定：

- 「(1) 須採取所有切實可行的步驟，以——

- (a) 確保在顧及有關的個人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)下，該個人資料是準確的；
- (b) 若有合理理由相信有顧及有關的個人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)下，該個人資料是不準確時，確保——
 - (i) 除非該等理由不再適用於該資料(不論是藉着更正該資料或其他方式)及在此之前，該資料不得使用於該目的；或
 - (ii) 該資料被刪除；
- (c) 在於有關個案的整體情況下知悉以下事項屬切實可行時——
 - (i) 在指定日當日或之後向第三者披露的個人資料，在顧及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)下，在要項上是不準確的；及
 - (ii) 該資料在如此披露時是不準確的，確保第三者——
 - (A) 獲告知該資料是不準確的；及
 - (B) 獲提供所需詳情，以令他能在顧及該目的下更正該資料。」

20. 《私隱條例》附表 1 的保障資料第 3(1)原則及 3(4)原則規定：

「(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。

.....

(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. 《私隱條例》附表 1 的保障資料第 4(1)原則規定：

「(1) 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，尤其須考慮——

- (a) 該資料的種類及如該等事情發生便能做成的損害；
- (b) 儲存該資料的地點；
- (c) 儲存該資料的設備所包含(不論是藉自動化方法或其他方法)的保安措施；
- (d) 為確保能查閱該資料的人的良好操守、審慎態度及辦事能力而採取的措施；及
- (e) 為確保在保安良好的情況下傳送該資料而採取的措施。」

22. 《私隱條例》第 39(2)條除在其他方面作出規定外，亦規定：

「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. 答辯人的《處理投訴政策》的(B)項第 8 段在其他方面作出規定外，亦規定：

「……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；……」

24. 《私隱條例》第 50 條就執行通知規定：

「(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。

(1A) 第(1)款所指的執行通知須——

- (a) 述明專員持有第(1)款提述的意見，以及專員持有該意見的理由；
- (b) 指明——
 - (i) 專員認為正在或已遭違反的規定；及
 - (ii) 構成該項違反的作為或不作為；
- (c) 指明有關資料使用者須採取甚麼步驟（包括停止任何作為或行為）以糾正該項違反，以及（如適當的話）防止該項違反再發生；
- (d) 指明須於何日或之前採取該等步驟；及
- (e) 附有本條的文本。」

上訴人的上訴理由

25. 上訴人於 2021 年 6 月 17 日向本委員會提交的《上訴通知書》中，提出上訴理由如下：

「私隱專員公署已經證實中國移動電訊公司在我不知情登入我的帳戶落了一個個案。這個個案亦不是本人致電所落的，中國移動已經盜用了我的個人資料，為什麼只要他們已經防止同類事情發生就可以冇罪」

26. 如上述，上訴人於 2021 年 8 月 25 日向答辯人發出三封電郵¹¹，內容為上訴人的摘要陳詞。其上訴理據可歸納如下：

¹¹見文件冊第 388-390 頁

- (1) 上訴人聲稱答辯人沒有就案件的嚴重性作考慮，包括上訴人多次致電中國移動要求回覆，但上訴人聲稱中國移動沒有回覆；
- (2) 就案件的嚴重性，上訴人指控中國移動知悉上訴人的投訴後至中國移動完成優化系統期間，「所有中國移動客戶都會被中國移動員工進入帳戶查詢資料及把其他人的資料發送到一個不應該收到資料的帳戶及各種有關不合理的情況發生」；及
- (3) 上訴人認為中國移動「盜用」了他的個人資料，雖然中國移動已採取糾正措施，但答辯人沒有對中國移動作出適當的處分。

案件分析及討論

27. 本上訴的標的事宜是要釐清答辯人的決定之合理性，亦即釐清答辯人根據《私隱條例》第 39(2)(d)條行使酌情權達至不就上訴人的投訴繼續進行調查的決定是否恰當。

28. 就上訴人的指控，答辯人於 2021 年 4 月 20 日¹²向中國移動查詢，而中國移動於 2021 年 5 月 13 日¹³及 8 月 11 日¹⁴致函回覆答辯人，對投訴事件發生作出以下說明：

¹²見文件冊第 330-331 頁

¹³見文件冊第 333-335 頁

¹⁴見文件冊第 375-379 頁

- (a) 2019 年 12 月 11 日下午 4 時 53 分，中國移動職員接獲上訴人來電查詢月費賬戶事宜。
- (b) 由於上訴人查詢的事宜需要進一步跟進處理，因此負責的職員將上訴人的聯絡資訊（即手提電話號碼）及跟進要求記錄於「工單系統」內並派送工單（檔案 CC20191211106456）至後台進行後續的跟進工作。
- (c) 隨後該職員於同日 17 時 51 分接獲另一位儲值卡客戶來電，在處理跟進儲值額結餘需求時（檔案號碼 CC20191211107069），未有按程序刷新「工單系統」內的客戶信息資料頁面，便以上訴人的手提電話號碼模版為該儲值卡客人建立另一項跟進工單，以致系統以上訴人的手提電話號碼記錄了兩個不同的工單。
- (d) 負責跟進工單的後台職員，在領取上述的兩個個案進行跟進時，系統會按既定程序於翌日發送兩個短訊至「工單系統」內的聯絡電話（上訴人的流動電話號碼），以確認接獲其查詢及通知客戶個案正在跟進中。
- (e) 因上訴人只向中國移動提交一個跟進需求，對於接獲兩個短訊感到疑惑，在向職員查詢後方知道之前替他紀錄跟進需求的職員錯誤輸入其他客戶的查詢內容至其賬戶所致，而通知短訊內容中亦沒有披露任何上訴人的個人資料。

- (f) 中國移動解釋，是次發送通知訊息過程中並不涉及處理任何個人資料的程序。由於職員在「工單系統」內未有退出早前為上訴人建立跟進工單的有關頁面，再以上訴人的聯絡電話模版再建立另一跟進工單時，該「工單系統」是不會顯示客戶在中國移動的個人檔案，而有關短訊只是根據跟進工單內的聯絡電話號碼而發送。因此，客戶信息於「工單系統」只作紀錄客戶的需求及聯絡之用途，故不會在上訴人的客戶檔案內進行紀錄或修改其註冊登記資料。
- (g) 中國移動就事件為上訴人帶來的不愉快體驗表達歉意。
- (h) 為避免因職員疏忽而引致同類事件再次發生，中國移動已進行內部檢討及完成優化有關的電腦系統，並向所有前台職員通報有關個案以及清晰講解「工單系統」輸入程序。
- (i) 有關係統會於職員完成紀錄程序後強制彈出頁面、清空客戶聯絡信息，並要求職員重新輸入客戶所提供的聯絡資料才能再建立另一跟進工單，以增加信息的準確度¹⁵。

29. 本委員會認同所有答辯人對此個案的觀察及陳詞。事件的起因是中國移動的相關職員未有按程序在「工單系統」內退出為上

¹⁵見文件冊第 378 頁，有關創建工單之系統輸入程序之附件

訴人建立的跟進工單的有關頁面，便立即為另一位客戶建立跟進工單，以致上訴人收到一則不屬於他及與他無關的短訊（第二則短訊）。

30. 明顯地，第二則短訊的內容（上文第 11(ii)段），並沒有任何人的個人資料，而只有檔案號碼，並不能識別任何個人。事件也不涉及披露上訴人的個人資料予他人，或修改上訴人在中國移動的客戶檔案紀錄。

31. 本委員會理解上訴人的憂慮。上訴人向中國移動提出一項跟進要求，卻收到兩則涉及不同檔案號碼的回覆短訊，因而擔心個人資料會否也可能被不當使用。但是次事件明顯地屬個別的人為錯誤。而且經答辯人介入後，中國移動不但就事件表達歉意，而且已採取相關系統上的改善措施以防止類似事件再次發生。

32. 在得悉「工單系統」被優化後，答辯人仍於 2021 年 6 月 1 日發信告誡中國移動，建議它應加強培訓其職員使用有關系統，以減少人為錯誤發生的可能性，以保障客戶的個人資料私隱。在考慮到中國移動的跟進措施應可有效避免同類情況再次發生，答辯人認為就個案正式立案調查亦不能合理地預計可帶來更滿意的結果。上述的決定是完全合理的。

33. 答辯人最終根據《私隱條例》第 39(2)(d)條，以及其《處理投訴政策》第 8(h)段，決定不繼續對上訴人的投訴進行調查，並於 2021 年 6 月 1 日通知上訴人有關決定。同日，答辯人向中國移

動發信，通知有關決定並作出告誡，必須緊遵《私隱條例》的相關規定。

34. 另外，就上訴人不滿中國移動的職員在未有核實他的身份之情況下，透過電話與上訴人商討他的查詢事宜。從上訴人提供的錄影片段中¹⁶，有關職員已根據上訴人提供的姓氏及查詢事項的檔案編號核實身份。本委員會認同答辯人的理據及陳詞，認為中國移動已採取切實可行的步驟，避免第三者在未經授權的情況下知悉有關對話內容。在此事件中，核實身分的過程亦沒有出錯。

35. 就上訴人指控中國移動知悉上訴人的投訴後至中國移動完成優化系統期間，「所有中國移動客戶都會被中國移動員工進入帳戶查詢資料及把其他人的資料發送到一個不應該收到資料的帳戶」¹⁷，上訴人並沒有提供相關的資料證明其他中國移動客戶受到類似事件影響。上述指控只是上訴人個人的想法，並無實質證據支持。

36. 行政上訴案件 2004 年第 32 號第 29 段指出「投訴他人違反條例，等同指控他人犯罪，此乃嚴重指控。因此投訴需要有依據，包括證據和理據；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」。另外，行政上訴案件 2007 年第 8 號第 12 段，「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

¹⁶見文件冊第 358 頁

¹⁷見文件冊第 390 頁

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。上訴人並不能單方面把有關個人資料私隱事項的舉證責任轉移到他人身上」。

37. 從所有資料看來，本委員會認同答辯人的陳詞，有關事情涉及個別職員的疏忽及培訓、監管等方面的不足，而非公司政策上對保障個人資料私隱法規的違反或忽視。除了把應發送至另一位儲值卡客戶的通知短訊錯誤發送予上訴人，事件並沒有涉及其他個人資料，亦不涉及披露上訴人的個人資料予他人，或更改上訴人在中國移動的客戶檔案紀錄。事件雖然對上訴人造成一些不便或困擾，但沒有引致其他任何損害。

38. 因此，本委員會認同答辯人的決定。基於中國移動已採取了相關的糾正措施，加上答辯人已去信告誡中國移動¹⁸。本委員會認同答辯人的結論，就個案正式立案調查，亦不能合理地預計可帶來更滿意的結果。根據行政上訴案件 2004 年第 52 號第 17 段，本委員會認同條例第 39(2)(d)條賦予答辯人廣泛的酌情權去決定是否調查或進一步調查，並認為答辯人在考慮到有關被投訴的機構已自願採取補救措施下，決定不繼續處理該個案的投訴，是合理地行使酌情權。

適當處分

¹⁸見文件冊第 338 頁

39. 答辯人陳詞中重申，《私隱條例》第 50 條給予私隱專員發出「執行通知」的權力，是屬於「酌情權」性質，即是專員可以考慮各有關情況，然後決定是否發出「執行通知」。答辯人亦指出，發出「執行通知」的作用，是促使違規者(1)糾正違規行為，以及(2)防止該違規行為再次發生。

40. 行政上訴案件 2013 年第 27 號一案指出條例及答辯人有關《私隱條例》的《處理投訴政策》的性質是屬於補救糾正而非懲罰性質。當考慮到有關條例的本質是補救糾正及事件的整體實際性，若進一步調查並不能合理地預計可帶來更滿意的結果，答辯人在考慮到《處理投訴政策》的第 8(h)段後，應行使條例第 39(2)(d)條的酌情權拒絕進一步調查。故此，本委員會同意答辯人的決定為合理，並無任何理由否定其有效性、合法性及酌情權的運用。

結論

41. 本案的事實背景是圍繞上訴人對中國移動客戶服務的不滿，《私隱條例》的管轄範圍只涵蓋與個人資料私隱相關的議題，而個人資料私隱專員的職能及權力亦只限於就《私隱條例》作出監察及監管。由於客戶服務事宜並不在《私隱條例》的監管範圍，因此本委員會不就此進行討論。

42. 鑑於中國移動作為被投訴者已經糾正引致系統錯誤地發出與上訴人無關的回覆短訊之問題的根源，以及已經採取相關的改善

措施防止類似事件再發生。本委員會認為就有關事項對中國移動繼續進行調查或發出「執行通知」已無實際作用，亦不能合理地預期可帶來更滿意的結果。況且，答辯人已對中國移動作出警告。

43. 故此，本委員會認為答辯人已採取所需步驟及／或措施以糾正違反行為，亦同意答辯人的決定，認為上訴人缺乏理據地指控答辯人行使其終止調查上訴人投訴的酌情權欠穩妥。由於上訴人就《私隱條例》規定的相關投訴事項規管已獲解決，所以答辯人所行使有關酌情權，而作出不會就上訴人的投訴繼續進行調查的決定是合理、合法及按既定程序的。即使答辯人的決定並非如上訴人所願，這絕不代表答辯人的決定是不合理、欠穩妥或沒有足夠依據。

44. 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，一致裁定及命令駁回本上訴，並根據《行政上訴委員會條例》（第 442 章）第 21(1)(j)條確認答辯人行使其酌情權終止調查上訴人投訴的決定為合理及恰當。

45. 答辯人代表於上訴聆訊中確認不會作任何訟費申請，故本委員會就本上訴不作任何訟費命令。

(簽署)

行政上訴委員會副主席沈士文