

行政上訴委員會
行政上訴第 21/2019 號

有關

湯啟明

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

- 羅沛然博士 (副主席)
- 陳湛文先生 (委員)
- 郭岳忠先生 (委員)

聆訊日期：2020 年 2 月 27 日

書面裁決理由頒布日期：2020 年 4 月 28 日

裁決理由書

引言

1. 上訴人湯啟明先生就個人資料私隱專員（“答辯人”或“專員”）於 2019 年 8 月 23 日作出“拒絕對你的投訴進行調查”

的決定，向行政上訴委員會提出本行政上訴。

2. 從上訴人的上訴通知書夾附的文件和本行政上訴的卷宗可得知本行政上訴中涉及投訴個案的背景，現簡述如下：

- (1) 上訴人在北角百福花園居住。上訴人向個人資料私隱專員公署（“公署”）提出投訴，其日期為 2019 年 6 月 11 日的投訴表格指稱楊子雲先生、宜居顧問服務有限公司及百福花園業主立案法團主席鄭道珍女士的行為，構成可能違反《個人資料(私隱)條例》（第 486 章）的資料保護原則的事項。
- (2) 公署人員接獲投訴後，開立檔號 201908753。公署人員向上訴人作進一步查詢，確定上訴人要求就楊子雲先生發出一封日期為 2019 年 5 月 3 日並載有上訴人的姓名及地址的信函一事上，楊先生如何取得上訴人姓名及住址進行調查。上訴人認為楊先生以不合法或不公平的方法收集上訴人的個人資料。
- (3) 公署於 2019 年 7 月 11 日發信通知上訴人，表示公署已正式接納其投訴為《個人資料(私隱)條例》第 37 條定義的「投訴」。

(4) 公署於 2019 年 7 月 11 日發信給楊先生及僱用楊先生為管理百福花園的高級物業經理的宜居顧問服務有限公司，就上訴人的投訴查詢多項事情。宜居顧問服務有限公司於 2019 年 7 月 30 日發出電郵回答，表示有關投訴是楊先生和上訴人之間的個人糾紛，公司並不知情。楊先生於 2019 年 8 月 8 日發信予公署，指上訴人的姓名及地址是「屋苑內有心的業主知道本人信件中提及在 2019 年 4 月 27 日事件後，口頭提供給我的」。另外，楊先生也指該信件是擬進行訴訟前的通知，因為他擔心上訴人當日在街上無理罵他令同行的女兒受驚，如女兒的情況持續，他定必向上訴人進行民事追討。楊先生後來在 2019 年 8 月 15 日與公署人員電話通話時說屋苑其他住戶知悉 2019 年 4 月 27 日事件，而上訴人「會周圍告知其他住戶他是誰。因此，其他業戶知道【上訴人】的姓名及住址一事不足為奇」。楊先生也說當初有業主好心主動向他提供上訴人的聯絡資料，他不希望事件會連累有關人士。楊先生亦確認刪除了上訴人的個人資料。楊先生在 2019 年 8 月 19 日發信確認已刪除上訴人的個人資料。

(5) 助理個人資料私隱專員於 2019 年 8 月 23 日發信上訴人，通知其決定拒絕對他的投訴進行調查。助理

個人資料私隱專員引用《個人資料(私隱)條例》第 39(2)(d)條，與及《處理投訴政策》第 8(e)段作出這決定。

(6) 公署於 2019 年 8 月 23 日去信楊先生，通知公署已決定拒絕對上訴人的投訴進行調查。

(7) 上訴人就助理個人資料私隱專員於 2019 年 8 月 23 日的決定提出本行政上訴。

3. 上訴人在其書面上訴理由指楊先生從其僱主獲取住客地址作私人用途，他先說資料是由上訴人給予後再說是從其他業主獲取，但他並沒有證據。另外，上訴人指楊先生在 2019 年 4 月 27 日事件上說謊，借該事件中傷他本人。

4. 答辯人在日期為 2019 年 11 月 6 日的答辯書重申其決定不繼續處理上訴人投訴的基礎是：

(1) 《個人資料(私隱)條例》的保障資料第 1(2)原則並沒有規定資料使用者須先取得資料當事人的同意才能收集該人的個人資料。單憑有關資料並非由上訴人提供給楊先生並不會構成不合法或不公平的收集方式；

- (2) 即使楊先生是透過他作為參與管理百福花園的高級物業經理的身份而獲得有關資料亦不構成以不合法或不公平的方式收集個人資料。理由是考慮到個案的整體情況，楊先生作為高級物業經理，須處理該屋苑的日常物業管理事務及與住戶保持聯繫，因而知悉個別住戶的姓名及地址，是合理的和與楊先生的工作有關；
- (3) 上訴人的投訴也涉及保障資料第 3 原則，即有否將為處理該屋苑的日常物業管理事務而取得的有關資料用作新目的，即處理與上訴人之間的私人糾紛。答辯人認為，就 2019 年 4 月 27 日事件，楊先生認為上訴人的行為構成恐嚇，亦對其女兒造成傷害，因而向上訴人發信，告知他可能就該事件循法律途徑向上訴人追討。這情況可以說是把資料用作維護楊先生的法律權利，可獲《個人資料(私隱)條例》第 60B(c)條的豁免；
- (4) 楊先生向公署提供的說法（即其他業戶知悉事件及向他提供有關資料）並非不合情理；
- (5) 公署的決定並不是基於答辯人就 2019 年 4 月 27 日

事件中誰對誰錯的判斷。第 60B 條的豁免是為免妨礙法律程序的進行及法律權利的行使和維護，而上訴人和楊先生就該事件的事實爭議，應留待處理楊先生可能提出的民事訴訟的法庭判斷；

- (6) 答辯人補充，就上訴人擔心楊先生會繼續使用他的個人資料，公署向楊先生表達關注，而楊先生於 2019 年 8 月 19 日發信確認已刪除上訴人的個人資料。由此，答辯人已就個案進行調停，楊先生已採取糾正措施，因此答辯人認為就個案進行調查，亦不能合理地預計可帶來更滿意的結果。

行政上訴聆訊

5. 上訴人親自出席在本聆訊委員會席前的聆訊。答辯人委派公署的律師劉嘉儀女士代表發言。被投訴人楊先生親自出席。

6. 本聆訊委員會邀請上訴人就其行政上訴開始陳述。上訴人指公署在警員被「起底」的事件上沒有投訴人都按照《個人資料(私隱)條例》第 64 條展開關乎未經同意公開他人個人資料的調查，所以不同意公署認為保障資料第 1(2)原則並沒有規定資料使用者須先取得資料當事人的同意才能收集該人的個人資料的理據。上訴人也指公署的決定依據很多是基於假設，也不明白他的

投訴。上訴人是要知道楊先生如何得知他的姓名和地址的完整資料。上訴人質疑公署為何不調查是誰披露其個人資料給楊先生，即是哪一個第三者披露，並表示沒有需要調查。上訴人指有關的第三者現在仍持有他的個人資料，後果可以很嚴重，對他沒有保障。

7. 答辯人的代表劉女士的陳述採用答辯人 2020 年 2 月 19 日送交的書面陳詞摘要。另外，劉女士指上訴人提及的根據《個人資料(私隱)條例》第 64 條所進行的調查與本行政上訴所涉及的保障資料原則是否有被違反兩者有根本分別，不可相比。劉女士也指上訴人的投訴對象是楊先生，故公署沒有就第三方作出調查。即使有提及不知名的第三方，公署仍不具有進行調查的理由。這是因為《個人資料(私隱)條例》第 37 條規管的「投訴」的對象是一個資料使用者，而沒有指名的資料使用者不是相關的對象。劉女士引用行政上訴委員會之前的《劉繼明案》的決定（行政上訴 2004 年第 32 號）支持陳述。劉女士重申，就保障資料第 1(2)原則而言，上訴人的投訴並無表面證據顯示楊先生有不合法或不公平地收集上訴人的個人資料，而就保障資料第 3 原則而言，如楊先生發出信函是「新的目的」，可以說他採取法律行動是一件「可預見」的事情，按照《個人資料(私隱)條例》第 60B(c)條屬豁免範圍之內。

8. 楊先生在本委員會的邀請下發言。楊先生表示，上訴人日

常有很多投訴。在 2019 年 4 月 27 日，上訴人在街上罵他，與他同行的 7 歲女兒受驚嚎哭。楊先生說事發的地點是一個街坊常用的出入口，有百福花園的業主可作證。由於女兒之後有發惡夢的情況，楊先生作為家長擔心女兒心理生理會受影響，所以發信給上訴人，但現時女兒身心沒事。至於上訴人的姓名及地址，楊先生表示他於 2017 年入職，有兩年時間在百福花園，而上訴人是活躍的業戶，其他住戶亦知道他的資料。楊先生是從其他業戶「以訛傳訛」地聽說上訴人的姓名及住址等資料，然後自己試一試發信給上訴人。楊先生也表示百福花園管理處為處理緊急事故等需要一定有屋苑一千多個業戶的資料，但是業主立案法團秘書則沒有有關資料。

相關法律和政策

9. 本委員會有權依據《行政上訴委員會條例》（第 442 章）聆訊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的上訴。見《行政上訴委員會條例》第 3 條及附表第 29 項。

10. 《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一

- (a) 該項決定；及
- (b) 該項決定的理由。

(4) 反對一

- (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。

11. 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。

討論

12. 行政上訴委員會的法定職能是重新聆訊遭行政上訴決定事宜的是非曲直。它判決行政上訴時行使的是作出遭行政上訴決定的政府部門被法律賦予的法定權力。見 *Li Wai Hung Cesario v Administrative Appeals Board* (未經報導，2016年6月15日，民事上訴2015年第250號) (上訴法庭) 第6.1段。

13. 本聆訊委員會考慮了上訴卷宗的文件，以及上訴人、答辯人代表和被投訴人的陳述和陳詞，認為本行政上訴需要處理的事項為2019年8月23日公署的助理專員“拒絕對【上訴人】的投訴進行調查”的決定是否正確。這是被行政上訴的決定。

14. 公署在發信確認收到上訴人的投訴時，和在其後就投訴個案的決定書面通知上訴人時，都隨信附有《處理投訴政策》，故此根據《行政上訴委員會條例》第21(2)條，本聆訊委員會在決定本行政上訴時，須考慮到答辯人的《處理投訴政策》。

15. 本聆訊委員會重申，行政上訴委員會的法定職能是決定其管轄權下涉及的答辯人的決定的行政上訴，並不是研訊上訴人和

楊先生之間發生了什麼事情。

16. 本聆訊委員會要考慮的是公署於 2019 年 8 月 23 日“拒絕對【上訴人】的投訴進行調查”的決定。該決定引用《個人資料(私隱)條例》第 39(2)(d)條及《處理投訴政策》第 8(e)段為依據。該決定是關於上訴人向公署確認的投訴，即是指楊先生在發出一封日期為 2019 年 5 月 3 日並載有上訴人的姓名及地址的信函一事上如何取得上訴人的姓名及住址。這涉及楊先生有否以不合法或不公平的方法收集上訴人的個人資料，與及楊先生使用上訴人的個人資料發信是否構成在無有關的資料當事人的訂明同意下將個人資料用於新目的的情況，但可因為他是「為確立、行使或維護在香港的法律權利所需要而使用」該等個人資料而獲豁免管限。

17. 答辯人上述決定的基礎已在上文第 4 及第 7 段說明，不贅。

18. 本聆訊委員會認為，在本行政上訴的背景及公署已進行的調查和已採取的行動之下，以“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”為理由而拒絕對上訴人的投訴進行調查並不妥當，原因如下：

- (1) 公署依據上訴人提供的材料及楊先生的信件和電話回應作出被上訴的決定。

- (2) 本聆訊委員會席前可容考慮的材料除了上訴卷宗的文件外，更包括上訴人和被投訴人楊先生的口頭陳述。雖然這等口頭陳述並非在宣誓下進行，也沒有盤問，可是這等口頭陳述讓本聆訊委員會能直接地與上訴人及楊先生溝通和了解他們各自的表述。
- (3) 本聆訊委員會經聆訊上訴各方後，認為聆訊過程中得到的材料足以令本聆訊委員會重新考慮是否並無違反《個人資料(私隱)條例》任何規定的表面證據這命題。
- (4) 這是因為楊先生的口頭陳述有多處令本聆訊委員會合理地提出質疑之處，而這等質疑也令本聆訊委員會認為不能全面和單純地依賴楊先生的信件和電話回應來決定是否拒絕對上訴人的投訴進行調查。首先，楊先生說上訴人的姓名及地址是從百福花園的業戶（聽來是多於一個業戶）「以訛傳訛」地聽說，而他是這樣抱著試一試的態度發信給上訴人。這說法與信件是完整及無誤地提述上訴人的姓名和住址的情況有所衝突。本聆訊委員會因此質疑是否可以毫無保留地接受楊先生說他是從其他百福花園業戶取得上訴人的姓名及地址的辯稱。然後，楊先

生指百福花園管理處為處理緊急事故等需要一定有屋苑一千多個業戶的資料。這帶出一個合理可能，就是上訴人所說的楊先生是否有借助其職務之便收集及取得個人資料作私人用途的問題。這問題與答辯人所說的「在執勤期間得悉有關資料」的說法有所不同。這問題涉及收集方式是否不合法或不公平的考量。本聆訊委員會注意到公署方面認為楊先生知悉個別住戶的住址是與其工作有關並實屬合理的說法。可是，這不是楊先生的辯稱。對此，本聆訊委員會認為，應查明誰人有權限查閱百福花園管理處所保存的業戶的個人資料，對於查閱該等個人資料有沒有紀錄，以及楊先生實際在職務上查閱百福花園管理處保存的業戶的個人資料的權限。本聆訊委員會也認為，在查明上述的事項和其他相關的事實後，才可判斷楊先生是以什麼方式收集上訴人的姓名和地址的個人資料，以及這收集個人資料的方式是否不合法或不公平。

- (5) 至於答辯人提述的關於《個人資料(私隱)條例》的保障資料第 3 原則與及《個人資料(私隱)條例》第 60B(c)條的豁免等問題，本聆訊委員會認為，這等都是與上文第(4)小段不同的問題，本聆訊委員會對這等問題的曲直不表示意見，而上訴各方不應因

本聆訊委員會這一取態而以為本聆訊委員會支持其立場或否定對方的立場。

(6) 本聆訊委員會在上文的情況下，決定不支持答辯人的立場的事實基礎。

因此，本聆訊委員會在重新考慮席前的材料後，不能認同答辯人在相對可能性衡量的標準下認為沒有足夠證據證明的判斷。

19. 本聆訊委員會認為，在本行政上訴的背景、公署已進行的調查和已採取的行動，與及上文對公署的調查和決定的基礎的評價，以“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”為理由而拒絕對上訴人的投訴進行調查並不妥當。這是因為有關的調停只處理了投訴的其中一個環節，但那不是投訴的根本或關鍵環節。

20. 本聆訊委員會綜合上文的評價，認為公署應對投訴進行全面查詢，包括採取進一步的訊問查證。

21. 本聆訊委員會於是認為專員應繼續調查上訴人的投訴，繼續調查的範圍不限於也不止於本裁決理由書曾提及的事項。公署

繼續調查時，可考慮引用《個人資料(私隱)條例》第 43 條及第 44 條的權力，召開聆訊，要求或傳召有關人士進行在監誓下的訊問及盤問，以便專員判斷事實爭議。

22. 基於上述裁斷，本聆訊委員會裁定上訴人的行政上訴成立，現命令批准本行政上訴，根據《行政上訴委員會條例》第 21(1)(j)條推翻在本行政上訴遭上訴反對的決定，同時命令答辯人繼續調查上訴人的投訴。

(簽署)

行政上訴委員會副主席羅沛然