

(譯本)

行政上訴委員會
行政上訴第 25/1999 號個案

周順鏞

上訴人

個人資料私隱專員

答辯人

聆訊日期：一九九九年十二月二十日

裁決理由日期：二零零零年一月十七日

裁 決

上訴

周順鏞先生(以下簡稱“上訴人”)就個人資料私隱專員(以下簡稱“專員”)在調查其投訴後不發出執行通知的決定提出上訴。

投訴

上訴人為私人執業醫生陳雲斌醫生(以下簡稱“陳醫生”)的病人。陳醫生將上訴人轉介予中文大學放射診斷學系教授麥志偉醫生，進行腹腔超聲波掃描和診斷。上訴人於醫院管理局(以下簡稱“醫管局”)轄下威爾斯親王醫院(以下簡稱“威院”)接受檢查。在進行超聲波掃描及其後的電腦掃描後，麥志偉教授就兩項掃描分別撰寫診斷報告，並將報告送交陳醫生。上訴人對檢查結果有懷疑，故要求索取兩次檢查的底片，但遭拒絕，上訴人

遂向專員投訴。專員在調查後於一九九九年八月十九日向上訴人送交了一份詳盡的報告，當中的結論認為，醫管局並無違反《個人資料(私隱)條例》(以下簡稱“條例”)附表 1 所載的任何原則。專員拒絕根據第 50 條發出執行通知，上訴人現就該項決定提出上訴。

上訴理據

上訴人並無律師代表，並曾多次向不同的主管當局提交陳述。其陳述因時而異，而理據亦變化不定。如法院規則適用的話，上訴人便須在作出改動時修訂其理據，否則其理據會因前後不一致而遭剔除。代表專員的潘律師也提請我們注意上述前後不一致的情況，促請我們不要裁定上訴得直。但是，我們決定以開放的態度審議本個案。這是一宗行政上訴個案，其目的在於確定有關當局是否已秉公行使權力。我們不應把調查嚴格局限於上訴理據，而應從總體上研究該個案，考慮是否有任何一方未有依照有關法例條文及其規則辦事。這是我們決定採用的處理手法。我們亦理解由於上訴人的上訴理據並不確實，對專員造成困難，即專員可能無法把注意力集中於個別問題而加以處理。在向上訴人盤問取證的過程中，我們曾促請潘律師向上訴人提出他的論據，好讓我們全盤了解答辯方的理據。我們信納專員已充分作好準備，以回應上訴人所提出的任何質疑。

上訴理據可簡要撮錄如下：

- (a) 資料使用者 誰是資料使用者？誰是有關資料使用者？
上訴人指資料使用者/有關資料使用者是麥志偉教授而非醫管局，並指私隱專員失職，沒有對麥志偉教授進行任何調查；
- (b) 通知 當局並無適當告知或沒有告知他收集有關資料的目的；
- (c) 管有權 有關底片應由誰管有？上訴人聲稱在進行該兩次檢查時，他向麥志偉教授的秘書分別繳付 1,000 元及

4,760 元。由於教授是中文大學的僱員，而收據又是以中文大學的名義發出的，由此推斷底片由教授或大學而非醫管局管有，應合乎情理。

- (d) 擁有權 底片應由誰擁有？上訴人聲稱錢是他付的，故此應該由他擁有及保管有關底片。

擁有權

我們先處理最後一個上訴理據。如有人付錢購買某項服務，該人便取得了該項服務的產品的管有權及擁有權，這種想法是很合理的。不過，政府的服務卻時有例外。以申請護照為例，雖然護照載有申請人的姓名及個人資料，但護照本身卻是政府的財產。醫管局在提供醫療服務時，在這一方面與政府服務相類似，並附帶不同的條件。就本個案而言，我們知道當局已通過法例，並在 1996 年第 44 期憲報刊登。根據公告的第 2.9(C) 段：“所有 X 光片均屬醫院管理局所有”。這一點是服務條件的必要部分。至於醫管局此舉有否越權，以及有關公告是否有效，則不由我們決定。再者，擁有權誰屬並非本上訴委員會的管轄範圍，我們也不宜下令交還底片。本上訴的對象是專員，而我們不想成為合約糾紛的審裁員。上訴委員會基於管轄範圍而駁回此項理據，不作進一步考慮。

資料使用者

誰是資料使用者？誰是有關資料使用者？專員堅稱，本個案中的中文大學並非資料使用者，因為該大學是代醫管局持有有關資料。上訴人同意這一點，但同意的原因卻有分別。他在上訴通知中表示，他是由曹紹釗醫生(即在陳醫生之前負責照顧其健康的醫生)介紹給麥志偉教授的。故此，他是陳醫生的病人而從來就不是中文大學或威院的麥志偉教授的病人。麥志偉教授是應陳醫生的要求而撰寫有關報告，報告一旦擬妥並轉交陳醫生，他與麥志偉教授的關係即告終止。上訴人的主要理據圍繞醫生與病人之間的關係，並據此推定誰是資料使用者。他的理據看似合理，但法例卻並非如此。

條例第 2 條就“資料使用者”一詞界定如下：

““資料使用者”，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等資料的收集、持有、處理或使用的人；”

資料使用者是誰，最主要的決定因素在於某人是否收集或使用所收集的資料。我們認為資料使用者是誰是因時而異、因文件而異的。就麥志偉教授所撰寫的報告而言，陳醫生無疑是資料使用者。但麥志偉教授卻非超聲波及電腦掃描底片的資料使用者，因為他是為威院收集有關資料的，即利用有關底片為陳醫生及威院撰寫報告。他現在已不再管有有關底片，也沒有保存記錄。他過去不是資料使用者，現在也不是。

威院曾經一度是資料使用者，因為是由該醫院負責進行超聲波掃描及製作有關底片的。威院並非法律實體，但醫管局卻是。一如我們較早前所說，有關 X 光片記錄是醫管局所擁有。醫管局必定是資料使用者，但本身並不保存有關資料，而是由中文大學代為保存。不過，此舉卻沒有令中文大學成為資料使用者，因為第 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)該等資料，則(但亦只有在此情況下)該首述的人就該等個人資料而言不算是資料使用者。”

我們不同意上訴人指醫管局並非資料使用者的說法。醫管局擁有有關底片並對底片具有控制權，故此是資料使用者，亦是有關資料使用者。作為資料使用者，醫管局須遵守條例所定的原則。

此外，我們也不同意上訴人指麥志偉教授是第 2 條所界定的有關資料使用者這一論點。該條規定：

““有關資料使用者”一

- (a) 就一項視察而言，指使用某個人資料系統的資料使用者，而該系統是該項視察的對象；

(b) 就一項投訴而言，指該項投訴所指明的資料使用者；

(c)

(d)"

要成為有關資料使用者，某人必須是資料使用者。麥志偉教授從來就不是資料使用者。他為上訴人進行超聲波及電腦掃描、收集有關資料及撰寫報告，都是為威院而做的。他一旦已完成其份內工作，就不再管有有關資料，亦不對有關資料具有控制權。

即使我們是錯的，我們仍認為專員已履行其職責。在收到投訴後，專員旋即展開調查，並合理地斷定麥志偉教授並非資料使用者。中文大學是為醫管局和代醫管局保存有關資料的保管者，這一點是醫管局所承認的。故此，我們認為針對麥志偉教授而追查此事是毫無作用的，同時我們也不認為在投訴時麥志偉教授是有關資料使用者，因為他不是資料使用者。除非我們裁定醫管局無權管有及控制有關底片，否則麥志偉教授並無違反任何事項。然而，這並非我們的裁斷。我們裁定，如這是提出上訴的唯一理據，我們會駁回上訴。

通知

上訴人投訴他並未獲適當通知收集有關資料的目的。麥志偉教授只是告訴他進行超聲波掃描的目的是為了評估其健康狀況。當進行電腦掃描時，他了解目的是為了診斷，與本上訴委員會的理解相同。陳醫生既無器材，亦缺乏相關的技術。將病人轉介予某醫務化驗所進行檢查，其後將結果送回轉介醫生，是很平常的事，但很難想像化驗所會保存有關結果作日後參考。

醫管局在其陳述中，而這陳述亦被專員接納，它表示收集及保存有關底片的目的，是“在醫管局須負責為轄下醫院的病人提供持續護理的原則下，作病人健康護理及醫療用途”。這是很正當的理由，我們應該予以尊重及接受，而不應有所懷疑。我們曾一度以為上訴人的理據是基於他已決定

日後不在醫管局轄下的機構接受治療，因此決定取走底片，不讓底片永久受醫管局的控制。然而，當我們在聆訊期間問及此事時，他明確地告訴我們，如有必要，他還會在醫管局轄下的機構接受治療。故此，醫管局有必要保存有關底片，是毫無爭議的。

上訴人的主要投訴是並無人提醒他收集有關資料的目的。就這一點而言，條例附表 1 第 1(3)原則是專員的主要依據：

“(3) 凡從或將會從某人收集個人資料，而該人是資料當事人，須採取所有切實可行的步驟，以確保 —

(a) 他在收集該等資料之時或之前，以明確或暗喻方式而獲告知 —

(i) 他有責任提供該等資料抑或是可自願提供該等資料；及

(ii) (如他有責任提供該等資料)他若不提供該等資料便會承受的後果；及

(b) 他 —

(i) 在該等資料被收集之時或之前，獲明確告知 —

(A) 該等資料將會用於甚麼目的(須一般地或具體地說明該等目的)；及

(B) 該等資料可能移轉予甚麼類別的人；及

(ii) 在該等資料首次用於它們被收集的目的之時或之前，獲明確告知 —

(A) 他要求查閱該等資料及要求改正該等資料的權利；

(B) 該等要求可向其提出的個人的姓名及地址，

但在以下情況屬例外：該等資料是為了在本條例第 VIII 部中指明為個人資料就其而獲豁免而不受第 6

保障資料原則的條文所管限的目的而收集，而遵守本款條文相當可能會損害該目的。”

代表專員的潘律師亦提出，條例第2條所界定的“切實可行”是指“合理地切實可行”。他表示私隱專員在考慮了不同的因素後才得出以下裁斷：

- (5) 醫管局在回應你的指稱時表示麥志偉醫生已具體地告知你拍攝電腦掃描的目的，是要方便他利用掃描結果更有效地評估你的醫療情況。除此之外，在收集你的個人資料之前或之時，醫管局已在一份病人通知中，告知你保障資料第1(3)原則所規定的資料。審閱過病人通知的內容後，本人亦認為當中已載有保障資料第1(3)原則所規定的一切資料。本人亦注意到有關通知列明病人的個人資料會用於護理及/或一般醫療目的(包括治療、研究及教育)。
- (6) 在本個案中，醫管局聲稱上述通知的副本已張貼在威爾斯親王醫院的會計部及放射診斷學系的登記處，而登記櫃枱亦放有該通知的副本，供有需要人士取閱。醫管局更聲稱你在放射診斷學系接受檢查時，應看到該通知。
- (7) 本公署在一九九九年三月二十五日曾到威爾斯親王醫院進行實地視察。視察結果證實有關通知確是張貼在放射診斷學系登記櫃枱的玻璃窗上及私家病人進行登記的接待處的牆壁上。此外，登記櫃枱亦放有該通知的單張，供有需要人士取閱。
- (8) 條例保障資料第1(3)原則並無硬性規定資料使用者有責任確使資料當事人確實知悉有關事宜。只要資料使用者已“採取切實可行的步驟”，將收集個人資料的訊息通知資料當事人，便已履行有關責任。在此情況下，本人認為醫院方面已採取合理地切實可行的步驟，告知你收集個人資料聲明的內容。故此，本人認為任何一方均沒有違反保障資料第1(3)原則的規定。”

我們判定專員已全面審議有關事項。他已詳細研究事件的實情，並已考慮病人通知書(以下簡稱“通知書”)的內容。該通知書的首段載明：

“醫院管理局(本局)是一負責管理公立醫院的法定機構。我們的員工可能會請你提供你的個人資料

(包括健康狀況)，或向任何適當的有關人等查詢你的醫療紀錄及任何有關的資料，作為有關你的健康護理或直接有關運目的或一般性的醫學目的(包括治療、研究和教育等)。

醫管局並非依據研究或教育理由，而是基於向上訴人提供“持續的醫療護理”的原因，保存有關底片的。上訴委員會不難裁斷保存有關記錄是作以上的用途。

專員亦有考慮通知書的傳布形式。威院已將通知書張貼在放射診斷學系的收費櫃枱及登記處，而登記櫃枱亦放有該通知書的副本，供有需要人士取閱。專員亦曾派調查員前往威院實地視察，結果發現在上訴人曾坐過的接待處的牆壁上，貼有該通知書的中英文文本。

專員的結論是，根據法例，有關方面無須確保每名資料當事人都實際上接到通知。我們對這點並無異議。但令委員會成員感到不妥當的是，上訴人所屬的一類資料當事人可能並不知悉有此通知書，亦不了解收集有關資料的目的，即醫管局保存有關底片作持續醫療護理的這一目的。

事件

我們最好把上訴人檢驗前所發生的事情敘述一下。上訴人患有某種疾病，須定期接受治療及檢查。他以前看的是私人執業的曹紹釗醫生。早自一九八九年，他幾乎每年都由醫生轉介往威院作超聲波檢查。曹醫生約於兩年前退休，其工作由陳雲斌醫生接替。

一九九八年九月，陳醫生轉介上訴人往威爾斯親王醫院作掃描檢查。據稱該次檢查是由陳醫生的護士安排，這一點我們沒理由加以懷疑。上訴人帶了陳醫生的信，在約定的時間到威爾斯親王醫院找麥志偉教授的秘書。上訴人聲稱熟悉該地方，知道往何處找秘書，這一點我們接納。他當時是由其妻子陪同逕往秘書的辦公處。在聆訊中他可以毫不猶疑繪出該處的草圖(列為證物“A-1”)。威院的病人聯絡

主任王美玲女士也確認該草圖大致正確無誤。王女士是專員所傳喚的證人(RW1)。

秘書帶他們前往一個小接待處，內有兩張沙發，讓他們坐下。上訴人形容該接待處的面積較小，有一張工作枱，上面放了電腦，因此較像小辦公室而不像接待處。專員的調查員曾往該處，發現牆上貼有中英文的通知書。

中文的通知書是 A-4 尺碼的紙張，英文也一樣，中文的通知書有兩頁，印刷的字體比一般中文報章的字體為小，擠在 A-4 尺碼的紙張之中橫向張貼於該處。左面的一頁有“病人通知書”的標題，下加橫線，但字體與其他字是同樣的小。右面的一頁以同樣方式印刷，標題為“個人資料(私隱)條例醫院管理局政策及措施”。中文的通知書毫不起眼，英文的也如是。

上訴人承認他不肯定牆上是否有通知書。王女士(RW1)清楚確認該通知書自條例實施時起已貼於該處。這一點我們沒理由懷疑。考慮過通知書的大小以及印刷和張貼的情況，我們無須猶疑，接納上訴人當時並不知道通知書的存在。

上訴人及其妻被帶往該小房間後，支付了有關的費用給秘書，然後坐在沙發上等候。很可能由於院方已有他的記錄，他們無須辦理登記手續。其後秘書拿着收條回來，他們便前往檢查室。他們在外面的走廊等候，然後應邀進入檢查室接受檢查。一九九八年九月十八日的超聲波檢查和同年九月二十一日的電腦掃描都是相同的程序。我們發現，上訴人無須在登記處辦理登記和在收費處繳費，因此，張貼於牆上和放在桌上與櫃枱上的通知書，很自然地不為上訴人所注意。

法律

我們接納潘律師的論點，同意法律上並無規定每個人必須實際上接到通知，也接納在醫院的環境中，病人的性命繫於分秒之間，要

求實際通知是過於嚴苛。醫院內有很多事情都比這樣的通知更為重要，沒有必要分散病人的注意力。以上的論點我們都接納，法律也清楚規定“切實可行”的步驟就是“合理地切實可行”的步驟。有一些極端的例子，例如當病人不省人事或情況危殆時，收集個人資料是不可能的。上訴委員會須決定的是，醫管局是否已採取切實可行的步驟，確保根據第 1(3)原則，在收集有關資料之時或之前，某特殊類別的病人已被明確或以暗喻方式告知該原則的要求。

據王女士(RW1)告知本委員會，該醫院有一類病人稱為“私家病人”，是由私人執業的醫生所轉介的。他們按不同的標準支付費用，記錄也不由中央註冊處保存，而由醫院的主診醫生或教授保存。像上訴人一類的私家病人既已登記，也熟悉該處的環境，便無須辦理一般的登記手續，也無須在收費處繳費。他們是向主診教授或醫生的秘書或護士助手繳費的。因此，登記處和收費櫃枱的通知書與這類病人並無關係，唯一有關係的是張貼在接待處的通知書。

根據 Mark Berthold 和 Raymond Wacks 所著 *Data Privacy Law in Hong Kong* 一書(第一版)，澳洲私隱專員就該國的類似法例提出了若干實際的意見(見該書 107 頁)。我們邀請潘律師就該等意見發表評論。潘律師認為該等實際意見與本個案並無關連。他指出澳洲私隱專員的指引適用於澳洲的環境，該頁的四項指引所提出的收集資料方法，與本個案並不相同。

請恕我們不能同意潘先生的論點。澳洲私隱專員的意見背後的原則是資料收集者如情況許可，應促請資料當事人注意第 1(3)原則內的事項。如該等條例所規定必須遵守的事項是以通告的形式傳達，便應告知資料當事人通告在何處張貼。這樣，像上訴人一類的私家病人便可在候診而無所事事的十至十五分鐘內閱讀通告。我們認為，在一個像辦公室的接待處內，如不獲邀請的話，中國人的習慣是不會隨處張望和閱讀牆上的通告的。

結論

總結以上的決定，現列出我們的裁斷如下：

- (1) 有一類病人是早自條例生效以前已光顧醫院，對醫院的環境熟悉，也熟悉須要接觸的人，而且無須辦理一般的登記和付款手續。
- (2) 這類病人未必知道收集有關資料的目的。
- (3) 他們未必知道醫管局轄下各醫院所提供服務的特點，即所有記錄均屬於醫管局，由該局保存作為日後提供醫療護理之用。
- (4) 通知書並不顯眼，未能吸引人們的注意。
- (5) 最少對這類病人來說，如情況許可，應口頭通知他們注意通知書，並請他們在候診時閱讀。

我們的裁決

以下是本委員會的一致裁決：

- (a) 麥志偉教授並非投訴時的有關資料使用者。
- (b) 醫管局違反了第 1(3)原則，即並無採取切實可行的步驟，以確保上文所述類別的病人在收集個人資料之時或之前，獲告知第 1(3)原則所規定的事情。
- (c) 委員會推翻專員不向醫管局送達執行通知的決定，並以委員會的決定取代。

- (d) 考慮了委員會所列出的理由，委員會命令專員應根據條例第 50 條向醫管局送達其認為適當的執行通知，但內容必須與上述的裁斷一致，以糾正有關的錯失和不足之處。
- (e) 委員會同時命令專員付予上訴人此次上訴的費用和有關支出共 2,000 元。

行政上訴委員會副主席陳爵