

公署上載裁決理由書於網頁的目的，主要是為了促進各界認識、理解和遵守個人資料(私隱)條例的規定。公署的一貫做法是將裁決理由書以原文刊載。使用裁決理由書內的任何個人資料於其他目的可能干犯個人資料(私隱)條例的規定。

(本文的「足本版本」載於公署網頁上委員會頒佈裁決理由書的部份)

行政上訴委員會

行政上訴第 64/2011 號

有關

易健明

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

決定書連理由日期：二零一二年六月十五日

決定

背景

1. 在本個案中，上訴人向答辯人投訴(有關投訴)警務處處長和一名警員，指他們涉嫌違反《個人資料(私隱)條例》(私隱條例)(第 486 章)。

2. 二零一一年十月十三日，答辯人發信通知上訴人，表示已根據私隱條例第 39(2)(d)條，決定不就有關投訴進行調查或繼續進行調查(有關決定)。根據該項條文，如答辯人在顧及有關個案的所有情況後，信納因為任何其他理由，調查或進一步調查是不必要的，便可拒絕進行或拒絕繼續進行由投訴引發的調查。
3. 上訴人就有關決定向行政上訴委員會(委員會)上訴。二零一一年十一月八日，委員會接獲上訴人提交的上訴通知書。
4. 警務處處長作為受決定約束的一方，於二零一二年一月四日向委員會提交陳述書，表示支持有關決定。
5. 二零一二年一月十一日，答辯人致函委員會，通知委員會，他：

“已決定撤銷二零一一年十月十三日根據[私隱條例]第 39(2)(d)條所作的決定，並根據[私隱條例]第 38(a)條就投訴展開調查。”

6. 在同一封信中，答辯人通知委員會“相關的陳述書和文件將不會提交委員會，以及[答辯人]將聯絡上訴人就處理上訴作出安排”。
7. 二零一二年二月六日，答辯人致函委員會，告知委員會一月十一日的信件已寄交上訴人，並已邀請上訴人考慮根據《行政上訴委員會條例》(第 442 章)(條例)放棄上訴。答辯人告知委員會答辯人正等候上訴人回覆，一俟收到上訴人的回覆，便會即時通知委員會。
8. 二零一二年五月二十一日，答辯人再次致函委員會並告知委員會：

“上訴人於二零一二年三月五日向本公署確認，將不會放棄上訴。由於上訴人不願放棄上訴，答辯人將交委員會決定如何處理有關上訴。”

行政上訴委員會條例第 21(1)(h)條

9. 由上述清楚可見，目前的情況是答辯人已自行推翻了其先前所作的有關決定，並公開表示會就有關投訴進行正式調查。
10. 由於上訴針對的是有關決定，答辯人既已自行推翻有關決定，則代表這宗上訴已經沒有任何懸而未決的實質事宜須待委員會裁決。委員會再就此舉行實質聆訊，既浪費金錢，又虛耗時間。

11. 條例第 21(1)(h)條規定：

“ 就任何由委員會聆訊的上訴，委員會可—

(h)若委員會認為答辯人已自行推翻遭上訴反對的決定，循簡易程序作出裁決，在無須聆訊及無須傳召任何人出席委員會聆訊的情況下，判上訴人勝訴”

12. 二零一一年十一月二十二日，在就行政上訴委員會第 10/2011 號個案作出“主席的裁決”時，本人裁定主席可行使條例第 21(1)條所賦予的權力，包括條例第 21(1)(h)所述的權力。
13. 上文所述的“主席的裁決”乃關乎委員會是否有權下令進行替代送達。在該宗個案中，其中一個須予考慮的事項，是即使委員會有權下令進行替代送達，這項權力可否可由主席來行使，或者這項權力是否只能由根據條例第 5(3)條成立的三人委員會來行使。
14. 為方便相關各方，下文節錄本人在“主席的裁決”中所作的論述：

"委員會主席作出替代送達命令的默示權力

42. 在斷定委員會有權作出替代送達命令後，我現轉而處理主席是否亦具有類似權力的問題。

43. 條例第 2 條把“委員會”界定為根據第 5 條設立的行政上訴委員會。另外，同一條文亦把“主席”界定為一

- (a) 根據第 6(1)(a)條獲委任為委員會主席的人；以及
- (b) 負責主持上訴聆訊的人；

44. 根據條例第 6(1)(a)條，行政長官須委任一名委員會主席及一名或一名以上的委員會副主席。行政長官已依據第 6(1)(a)條，委任我為委員會主席，並委出五名副主席。

45. 條例第 6(2)條進一步授權行政長官委任一批他認為適合獲委任為委員會委員的人，以這批人組成一個小組。行政長官已行使該項權力，委出一個現有 48 人的小組，從中委任委員會委員。

46. 在實際聆訊某宗上訴時，條例第 5(3)條規定：

“(3) 負責聆訊上訴的委員會由下列人士組成—

(a) 主席或一名副主席，負責主持聆訊；及

(b) 2 名小組成員，他們是秘書從第 6(2)條所提述的小組中委任以聆訊上訴的。”

47. 因此，上訴由三人委員會負責聆訊。主持聆訊的人可以是主席或其中一名副主席。當三人委員會聆訊某宗上訴時，主持上訴聆訊的人(如上文所指，無須是委員會主席，也可以是其中一名副主席)便是條例第 5(3)條所指的主席。

48. 條例第 5(3) 條清楚顯示，三人委員會只為負責聆訊上訴而組成。自委員會成立以來，多年來的一貫做法都是在某宗上訴可以進行實質聆訊時，才組成三人委員會。

49. 然而，在上訴聆訊進行前(在許多情況下，甚至在上訴尚未可以進行聆訊前)，經常有各式各樣的非正審申請提出。我已在上文略述一二，常見的非正審申請包括申請延長時限，以提交陳述書(抗辯及回應陳述書)、披露檔、提供進一步詳情及查閱檔等。除這些一般的非正審申請外，亦不時有其他較為鮮見的申請，涉及林林總總的事宜，例如申請豁除某些檔或證據，使該等檔案或證據在上訴中不獲接納、申請傳召證人，以及就各類事宜申請指令(例如指令聆訊以非公開形式進行、批准撤回

上訴、指令把一方的姓名或位址保密及 / 或隱去，指令不予聆訊而對上訴作出裁決、指令在上訴中採用哪種語言，甚至批准在委員會席前戴上面具等)。本個案有關作出替代送達指令的申請則是另一例子。

50. 這些通常在上訴聆訊進行前提出的非正審申請(如我先前指出，也可能在上訴可以進行聆訊前提出)，須在負責實際聆訊的三人委員會組成前獲得處理。事實上，上訴聆訊是否可以進行，每每取決於這些非正審申請的處理情況。這些非正審申請許多(即使不是大多數)都難免需要在負責聆訊上訴的三人委員會組成前提出，並需要早在上訴聆訊開始前便予以處理。

51. 對於一些一般的非正審申請，條例已明文授權委員會主席處理。立法機關顯然預期這些非正審申請通常需要在上訴聆訊開始前獲得處理。舉例來說，條例第 27(1)條授權委員會主席批准延長上訴時限，條例第 12 及 13 條則分別授權主席批准有關提供進一步詳情和查閱檔的申請。另外，條例又明示預期某些申請既可在上訴聆訊進行期間提出，也可在聆訊開始前向委員會提出。在條例有這種預期並相應作出明文規定的情況下，主席及委員會均獲授權處理該等申請，至於由何者處理，視乎申請在何時提出。舉例來說，就延長時限而言，條例第 27(2)條作出如下規定：

“(2) 不論本條例有何規定，凡有任何上訴當事人以書面向委員會申請，要求延長該方上訴當事人根據本條例須作出或獲准作出某事情的時限，則—

(a) 主席如信納有充分理由延長該時限，可在委員會開始聆訊該宗上訴之前將該時限延長； 及

(b) 委員會如信納有充分理由延長該時限，可在它開始聆訊該宗上訴之後將該時限延長。”

52. 條例第 11(3)及(4)條亦有類似條文，訂明主席及委員會均獲授權作出提供進一步資料和披露檔的命令，至於由何者作出命令，視乎委員會是否已經開始聆訊上訴而定。

53. 我認為，條例的結構清晰明確：至少就條例明文規定的非正審事宜而言是這樣的。一般來說，如有關的非正審事宜在委員會開始聆訊上訴前提出，條例授權委員會主席處理。但如有關事宜在委員會開始聆訊上訴後才向委員會提出，則由負

責聆訊上訴的三人委員會處理。

54. 一如先前指出，在上訴聆訊進行前，甚至在上訴可以進行聆訊前，都必然有各類非正審申請提出。除延長時限、披露檔、查閱檔及提供進一步詳情等一般申請外，條例再無就向委員會提出的其他非正審申請作出明文規定。如上文所指，在條例沒有明文規定的情況下，委員會只能運用默示權力處理這些申請。我已裁定，根據第 21(1)(a)及(m)條的條文，委員會有廣泛的附帶權力決定本身的程式，以及作出為履行職能而按理需要作出的所有事情。此外，即使沒有第 21(1)(a)及(m)條，基於上文所述的權力，我認為，委員會亦有默示權力調整本身的程式，並作出所需事情，從而確保程式完整，達致公平公正。這類默示權力純粹建基於自然公義規則的實際應用。

55. 當前的問題是主席可否行使第 21(1)條所訂明的權力，特別是第(a)及(m)段的權力，如可以的話，可以行使到甚麼程度？需要注意的是，第 21(1)條首句只訂明“就任何由委員會聆訊的上訴，委員會可—...”，該句並無明文提述主席。那麼，立法機關是否有意規定除三人委員會外，再沒有其他人有權行使第 21(1)條所述的權力呢？

56. 就第 21(1)條而言，一如上文指出，該條文訂明的權力包括在聆訊進行前可能會(及可能須)行使的權力。事實上，條文所訂的部分權力只會在無須進行任何聆訊的情況下行使。舉例來說，根據第 21(1)(h)條行使的權力，便是一項在無須進行聆訊的情況下才會行使的權力。如沒有聆訊，可以推斷不會有任何三人委員會根據條例第 5(3)條組成。因此，第 21(1)(h)條訂明的權力顯然可以在沒有組成三人委員會聆訊上訴的情況下行使。如立法機關有意規定只有三人委員會才可行使第 21(1)(h)條訂明的權力，那就根本沒有人可以行使該條文的權力，因為第 5(3)條規定，三人委員會只為“負責聆訊上訴”而組成。在我看來，這樣的詮釋是荒謬的。

57. 一如上文指出，在上訴聆訊展開前，委員會已可能需要行使權力，決定本身的程式，以及作出為履行職能而需要作出的所有事情。由於三人委員會只為負責聆訊上訴而組成，處理各類非正審申請所需的許多權力都須在三人委員會尚未組成前行使。但在無須聆訊的情況下，三人委員會根本不會組成。

58. 一項公認的法例釋義原則是，應避免對某一法規作出會引致荒謬結果的詮釋。另亦須假定立法機關在制訂法規時，絕非有意引致荒謬的結果。就本個案而言，把第 21(1)條詮

釋為只限三人委員會可行使該條文訂明的權力，正正會導致荒謬的結果。對於那些就性質而言只能在無須聆訊的情況下行使的權力，箇中道理顯而易見。至於那些需要在聆訊開始前行使的權力，作出導致行使權只限於三人委員會的詮釋，將令該等權力無法發揮效用。採用這種詮釋意味着在三人委員會進行實質聆訊前，許多非正審申請(條例明文規定的申請除外)都不能獲得處理。這可能嚴重延誤委員會審理席前的法律程式，事實上，一如上文指出，許多上訴都需待非正審申請獲得處理後，才可進行實質聆訊。阻礙非正審申請的處理，無助有效和公平地處理委員會席前的上訴。立法機關在制定條例時，不可能有意造成這種結果。

59. 我認為，對第 21(1)條唯一恰當和公平的詮釋是，條文首句提述的“委員會”應詮釋為指：

(a) 委員會主席，如上訴聆訊尚未開始的話；以及

(b) 指委員會(即三人委員會)，如委員會已開始聆訊上訴的話。

60. 上述詮釋與條例的結構及精神相符，並令有關條文所訂明的權力具有所需的力度及實際影響，能夠發揮效用。第 11(3)及(4)條及第 27(2)條採用的法例公式與這項詮釋完全一致。既然立法機關在條例其他部分都採用這個慣用的法例公式，那麼以偏離這個公式的方式詮釋第 21(1)條是於理不合的。

61. 因此，我的結論是在三人委員會展開上訴聆訊前，第 21(1)條所訂明的權力可由委員會主席行使。”

15. 基於以上“主席的裁決”所載的理由，本人信納本人作為委員會主席有權行使條例第 21(1)(h)條所述的權力。第 21(1)(h)條所賦予的權力，顯然是為了避免出現當答辯人已推翻其決定，委員會還要舉行聆訊這種既費錢又耗時的情況。本人認為，推翻決定倘在三人委員會就上訴展開聆訊前發生，主席當可根據條例第 21(1)(h)條就上訴進行簡易裁決而無須聆訊。一如“主席的裁決”所指出，根據條例第 5(3)條，三人委員會只為負責聆訊上訴而組成。如沒有聆訊，就沒有必要組成三人委員會。把 21(1)(h)條詮釋為成立三人委員會只是為了在不作聆訊的

情況下就有關上訴作出裁決，是於理不合的。根據第 21(1)(h)條，裁決有關上訴的唯一方法，就是循簡易程序判上訴人勝訴。在這事情上，絕不容許其他裁決方式，也絕不存在討論的餘地。如純粹是爲了行使第 21(1)(h)條所載的權力，成立三人委員會卻又不作聆訊，顯然跟第 21(1)(h)條的精神是背道而馳的。

16. 在某些情況下，三人委員會或會行使第 21(1)(h)條所載的權力。舉例來說，如答辯人在三人委員會就上訴展開聆訊後才自行推翻有關決定，三人委員會自當會行使第 21(1)(h)條所載的權力，在不進行進一步聆訊的情況下，循簡易程序作出裁決。但本個案的情況並非如此。

本上訴個案的處理

17. 就本個案而言，本人將行使條例第 21(1)(h)條的權力，循簡易程序作出裁決，在無須聆訊的情況下，判上訴人勝訴。
18. 因此，本人判決上訴得值，答辯人須就有關投訴展開調查。
19. 由於這是一項純粹基於答辯人推翻了先前的有關決定而作出的簡易裁決，因此在現階段本人無須，同時也不宜就上訴的是非曲直發表任何意見。

(簽署)

行政上訴委員會主席
資深大律師黃旭倫