

行政上訴委員會

行政上訴第 8/2010 號

有關

邱北濤

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

聆訊日期：2010 年 8 月 31 日

書面裁定理由頒布日期：2010 年 12 月 30 日

裁決理由書

背景

1. 上訴人邱先生居住的屋苑共有六期，每期各自成立有業主委員會，共同參予屋苑管理事務。屋苑附設有住客會所，由一間公司代為

管理和營運，設施包括室內、室外泳池。邱先生不滿室外泳池一貫開放時間縮減了，爲了向會所表達意見，多次填寫由會所提供名爲「服務意見書」的預設表格，並填上地址和姓名。是項意見或說投訴，由會所經理伍女士負責處理，過程中她與邱先生多次接觸時，發生了一些不愉快事情，引致互相指摘。後來，2009年10月15日伍女士發信給邱先生，表達不滿，並警告不要繼續對她作不實的人身攻擊。信中內容也記錄了伍女士處理邱先生投訴的經過，問題出在伍女士把此信副本抄送給各座業主委員會主席。信上載有邱先生的全名和地址，引起邱先生不滿，認爲侵犯了他的私隱，更使他身心受到傷害，稍後便向個人資料私隱專員（下簡稱‘專員’）投訴。

2. 經初步調查，專員認爲沒有違反「個人資料（私隱）條例」任何規定的表面證據，又認爲因涉及與伍女士私人瓜葛和此乃單一事件，拒絕就邱先生的投訴進行調查。邱先生不滿專員此決定，上訴本委員會要求專員繼續調查。

上訴理由

3. 邱先生在上訴通知書概述了他的委屈和當初不怕具名附地址投訴的原因，並在上訴聆訊時，就這些事項加以詳述。他表示不滿的地方有四方面，第一方面是整個事件對他和家人造成的傷害。這次伍女士向各期業主委員會主席披露了他的姓名和地址，他擔心各主席處理他的個人資料不當，引致全屋苑的居民都知道他的姓名和地址。這憂慮令他和家人生活在恐懼之中，他本人因此瘦了廿多磅。被追問恐懼的原因時，他說該區若干年前發生過一宗幼兒被擄後遭撕票案，除此之外，不能具體說明所懼何人，所怕何事，致使他和家人如此擔驚受怕。

4. 第二方面使邱先生不滿的，是伍女士是沒有必要透露他的地址。上訴通知書裏，他對伍女士的不滿是：“……完全可以避免披露我的地址，因為披露我的地址對各委員會主席瞭解此所謂「警告信」之事沒有任何幫助，……”。

5. 第三方面不滿是直接針對專員的決定。邱先生指專員錯誤認為這事是「私人瓜葛」。就屋苑管理事務提出意見，當然如邱先生所說，不是「私人瓜葛」，但伍女士信中對邱先生的指摘，無論對與錯，確是私人瓜葛，這也是專員所指，專員並沒有如邱先生所指，認為向會所投訴、提供意見是「私人瓜葛」。

6. 最後一方面不滿的是關於詮釋「服務意見書」上的一項收集資料聲明，其文如下：“台端提供之個人資料將用於與是次申請有關的用途，管理公司不會向他人透露你的資料”。邱先生認為專員不應把各業主委員會主席歸入「他人」一類，若他知道可把他個人資料提供給各業主委員會主席，他便不會具名投訴。他強調，他之所以填上姓名地址，純粹因為信任伍女士，認為她會擔當防火牆的角色，不會向其他人士，包括各業主委員會主席、成員等，透露其姓名地址。

使用個人資料的目的受法例規限

7. 今次個案涉及的個人資料，是邱先生的姓名和地址。這些個人資料由會所向邱先生，經填寫預設表格收集得來。「個人資料（私隱）條例」下，會所是資料使用者，邱先生是資料當事人，未經邱先生同意，使用該等資料是受限制。同一法例規定，「披露」即是「使用」。會所和伍女士抄送信件副本，給各期業主委員會主席時，披露了邱先生姓名和地址，便是使用了個人資料，是否符合法例規定，要看抄

送副本目的。若是符合收集個人資料時所宣稱的目的或相關的目的，則沒有違反規定。

法例賦予專員酌情權對投訴不作調查

8. 專員在顧及個案所有的情況後，若有任何理由使他認為立案調查是不必要的，便可拒絕立案調查。這是「個人資料（私隱）條例」第 39（2）（d）條賦予專員的權力。當然，所謂‘任何理由’，條例實指‘任何合理的理由’，這點是有先例可援¹。

9. 今次專員決定調查是不必要時，用上兩個理由。第一個理由是沒有發現違反法例任何規定的表面證據。另一個是有關信函一些內容牽涉私人瓜葛事宜，明顯是個別行為和屬單一事件，鑑於個人資料私隱專員公署(下簡稱“公署”)的主要職能是監管機構性的資料使用者，所以專員認為處理對伍女士的投訴不會為公眾帶來利益。

裁決

10. 專員雖然說決定對邱先生的投訴不作調查，但在作此決定之前，已進行了初步調查。這初步調查是頗全面，包括從各方面了解屋苑管理的運作，尤其是業主委員會的工作範圍和功能，審閱了屋苑公契有關條款和其他文件。初步調查結果，已證實了邱先生所依賴的基本的事實，就是指她抄送信件副本時洩露了他的姓名和地址。不單如此，專員也充份掌握了就會所和伍女士收集邱先生的個人資料時的過程和實況，在這方面的事實是很簡單，也是沒有爭議，會所和伍女士是從邱先生填寫的表格收集得來他的個人資料。

¹ 行政上訴案件 2004 年第 47 號；梁惠貞與個人資料私隱專員

11. 換言之，在使用和收集個人資料這兩方面，已查證了邱先生指摘會所和伍女士的所作所為。餘下問題只是他們有沒有違反規定。如上文第 7 段所述，這要看收集和使用兩個目的是否相符。完成初步調查後，專員認為沒有不符之處。他在給邱先生的通知信裏說²：「雖然該聲明表明〈管理公司不會向他人透露你的資料〉，但看前文後理，〈台端提供之個人資料將用於與是次申請有關的用途〉；這顯示該聲明所指的〈他人〉是指與處理意見書上所述事宜的非關連人士。在本案中各期業主委員會主席明顯地是與事件有關的，故該公司抄送該信函副本給他們並沒有違反該聲明。此外，根據個案的情況，本人認為該公司透過抄送該信函副本向該屋苑各期業主委員會主席匯報你的要求及處理你投訴的過程，此與該公司管理該屋苑會所的職能有關，並無不妥。」

12. 專員的意見，是從分析初步調查所得的資料所得出的結論，上文可見，這些資料可分兩類，第一類是發生爭議前故有的文件，包括公契條文、業主委員會守則和常規等有關屋苑運作文件。本委員會認為這類資料是真確的，既然是真確，為專員所引用便無可厚非。邱先生並沒有質疑這一類資料，也沒有反對專員引用。

13. 餘下資料除文件外，便是從各方了解所得來。此等資料可分三部份，第一部份是純粹關於管理屋苑一般運作情況；第二部份是會所和伍女士處理邱先生的投訴的過程；第三部份主要是會所方面提出的辯解。

14. 第二部份資料的大部份都沒有爭議，伍女士處理邱先生的投訴過程時，互相指摘對方的行為和態度惡劣，唯一爭議便是涉及這些指

² 上訴文件札第 116 頁

摘。可是專員並沒有就這些行爲作出事實方面的裁決，誰對誰錯也沒認定，只說這些是「私人瓜葛」。邱先生認爲他投訴泳池開放時間不當一事，屬於屋苑管理事務，不滿專員當作「私人瓜葛」，這也是他其中一個上訴理由。其實他有所誤會，專員從沒有把此事當作「私人瓜葛」，他所說的「私人瓜葛」是有關信函中提及有關邱先生和伍女士互相指摘的行爲和態度，不是指投訴泳池開放時間不當一事。這些行爲、態度是否屬實，與正確使用個人資料無關，專員也不是純粹因爲這些「私人瓜葛」而決定不立案調查。

15. 至於第三部份，芸芸眾辯解，最使邱先生不滿的是由代表會所的律師所提出，說邱先生默許。詳情不必細說，理由是否成立也不必研究，這是因爲專員沒有用上「默許」這個辯解，來爲會所和伍女士開脫。其他辯解，專員也沒有直接引用，其決定是獨立分析所得的事實後而作出。本委員會也只須考慮專員所持的理由是否充分，不必逐一研究會所方面提出的辯解。

16. 專員認爲會所有責任滙報處理住客投訴的過程，這結論並無不妥，有充分文件證據和其他資料爲依據，況且這等資料的真確性是沒爭議。本委員會對專員所依賴的資料沒有存疑，認爲會所有責任向業主委員會滙報處理投訴的過程。對此，其實邱先生並沒有爭議。

17. 邱先生的論點，不是爭議滙報責任，而是滙報業主委員會時，透露他個人資料是不必要的。這個必要或不必要的問題，見仁見智，爲了更有效管理屋苑，委員會和會所應該合作無間，業主、住戶都希望會所對投訴資料不作任何隱瞞。另一方面，有一些投訴人如邱先生，因爲某些個人原因，不希望業主委員會得知其個人資料，這是他們

的權利，無可厚非。假若某投訴人不反對向業主委員會透露其姓名住址，試問會所又有什麼藉口隱瞞投訴人的姓名和地址？

18. 可見會所實處於兩難，因此會所給予投訴人一個選擇，作不記名投訴，對選擇記名投訴人士，就先此聲明，提醒他們「台端提供之個人資料將用於與是次申請有關的用途」，但為了鼓勵具名投訴，聲明跟着又說「管理公司不會向他人透露你的資料」。正如專員所說，詮釋「他人」一詞，要看上文下理，這兩段文字組成同一聲明，會所保證不向無關第三者透露個人資料，同時提醒投訴人，會使用其個人資料在有關用途。因此，「他人」不是泛指會所高層以外人士。

19. 這次邱先生遞送的意見書，正如其所說是有關屋苑管理，是公事，不是伍女士以個人身分收集意見書，而是會所收集其個人資料。邱先生信任伍女士與否，會所都不能違反法例規定。

20. 涉案信函以會所名義發出，無論背後誰出主意，會所都要負上使用個人資料不當的責任。反之，若然會所正當使用個人資料，出主意發函的人士，雖然可能動機不良，都不能說他錯誤使用個人資料。

21. 香港一般屋苑管理，絕大多數都是由管理公司負責日常運作和事務，屋苑成立了法團的，法團對管理公司的控制通常是很嚴謹，還沒有成立法團的，管理公司也不可能自把自為，凡決定重要事情，都會徵詢業主委員會意見，這不單只是一般業主的合理期望，很多時公契、管理合約都有硬性規定。從今次初步調查資料顯示，涉案屋苑管理的運作和會所與業主委員會的關係，與一般屋苑情況無異。

22. 邱先生要求延長泳池的開放時間，可能增加營運費用，會所徵詢業主委員會意見，在所難免。完成處理此項要求和投訴後，向各業主委員會主席匯報，是履行責任，也沒有理由隱瞞選擇具名投訴人士的姓名和地址。此次匯報是有關處理投訴，符合是次收集個人資料的目的，也不違反「不向他人透露個人資料」的承諾。會所和伍女士都沒有違反有關法例規定。

23. 專員公署訂立的「處理投訴政策」是公開的，內文‘政策’一項下的 B(d)一段註明其中一個不立案調查的理由，便是‘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’。專員這次決定便是用上這個理由。這決定符合了「個人資料（私隱）條例」的明文規定和公署公開的既定政策。「行政上訴委員會條例」第 21（2）條規定本委員會更改或推翻專員的決定時，雖考慮專員當時依據的政策，而這政策上訴人當時是知道或理應知道的。專員認為沒有發現違反法例任何規定的表面證據，這意見是正確的。以此為理由，不立案調查是符合其公開政策。因此，「行政上訴委員會條例」第 21（2）條的規定適用，這條款的意旨是，此情況下，雖有特殊理由使專員應該偏離已定的公開政策，本委員會才能更改或推翻專員的決定。本案唯一與別不同之處，是邱先生的個人情況，因為他對個人和家人安全特別敏感。但立案調查，根本不能減輕他所稱的憂慮和傷害，所以邱先生的個人情況並不構成特別理由，可使本委員會能推翻專員的決定，指令他破例在缺乏表面證據下，立案繼續調查會所。

24. 涉案信函是會所代表伍女士發給邱先生，警告他停止某些不當行為。把副本抄送各委員會主席，一定是伍女士允許的，但既然會所這行為沒有違反法例規定，她也沒有，專員也沒有其他證據可證明她違

反規定。同會所的情況一樣，本委員會沒有理由可更改或推翻專員不立案調查伍女士的決定。

25. 第一個理由已足夠支持專員的決定，另一個理由不立案調查伍女士，只是額外理由，無論是否充分，影響不了上訴結果。公署主要職能是監管機構性資料使用者，這點專員沒有說錯。再者，初步調查已是頗全面，但表面證據顯示，伍女士並沒有違規，再追查下去，難料能否改變初步調查結論，但肯定須花費不少資源。專員認為不符合公眾利益，沒有不對，也是不立案調查的合理理由。

26. 會所和伍女士雖然沒有違規使用邱先生的個人資料，但沒有充分照顧他的個人感受。會所應該考慮到，以抄送涉案信函副本方式滙報，有點兒突兀，給人一個來說是非者的感覺。涉案信函是訴訟前的警告信，一般都是措詞強硬，可以理解，正因如此，以此函作為滙報不是最好的方法。何必不以正常方式進行，平舖直敘處理投訴過程。之後，便可再去函告知已發警告信給投訴人，並說出會所立場，但無須指名道姓，業主委員會都知所指何人。這樣做法，可使邱先生對問題更清楚了解，是會所使用其個人資料，而不是伍女士。儘管如此，本委員會裁定專員決定正確，駁回上訴。



行政上訴委員會副主席容耀榮