

行政上訴委員會

行政上訴第 6/2011 號

勘誤

日期為二零一二年一月十三日有關行政上訴第 6/2011 號的“裁決理由書”第 1 頁所載的聆訊日期「2011 年 4 月 10 日」應更正為「2011 年 10 月 21 日」。

(簽署)

行政上訴委員會副主席容耀榮

日期：2012 年 1 月 20 日

行政上訴委員會
行政上訴案件 2011 年第 6 號

有關

黃漢權

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：2011 年 4 月 10 日

書面裁決理由頒布日期：2012 年 1 月 13 日

裁決理由書

民政事務總署處理坪洲區內事務投訴

1. 上訴人黃先生出任坪洲鄉事委員會（下稱“鄉委會”）街坊代表期間，從不同渠道，包括報章，立法會等，多次就區內事務作出投

訴。兩年內由黃先生與其他兩位人士聯名發出的眾多投訴信件和電郵當中，單是給民政事務總署或其屬下部門，也有一百多封。投訴對象包括當時的鄉委會主席林先生，他同時也是鄉議局副主席、離島區議會主席。大部份此等信件是直接或間接指控林先生，無論在個人操守方面或履行職務時，都有種種不是，其中一些指控更是性質嚴重。

2. 民政處及民政事務署是政府與民間溝通的橋樑，與鄉委會、區議會等地區組織保持緊密聯繫，至其需要。日常工作範圍包括支援他們的會務、地區活動及推行地方行政工作等等。因此，上述黃先生的投訴直接或輾轉交到民政處及民政事務總署跟進處理。民政事務總署署長遂就各項投訴作出調查，全部完成後，給了黃先生一封覆函，其附件綜合了各項投訴的調查結果。

關於個人資料的投訴

3. 林先生曾多次向副署長表示，黃先生的投訴是與事實不符，更因此不滿黃先生，及投訴黃先生。當時黃先生的投訴正待調查，副署長故未能給予林先生具體回覆。有鑒於此，林先生向民政事務總署要求，調查有結果後，務要向他交代，以釋疑慮。有見及此，民政事務總署在完成調查後，便向林先生交代。當時署方爲了保持交代細節與給黃先生的一致，便隨函附上給黃先生的覆函連同其附件。
4. 向黃、林兩位先生交代是在 11 月，數月後 2011 年 2 月，黃先生在坪洲鄉事委員會換屆大會選舉勝出，2011 年 4 月起取代林先生，成爲該鄉委會主席，兼離島區議會當然議員。這段其間，黃

先生在坪洲碼頭看見一橫額，內容包括前述民政事務總署給他的覆函和附件。覆函是以電郵方式發給他的，他從沒有把它列印出來，因此認為有關公職人員及其他人士侵犯他的私隱，外發了覆函，便向個人資料私隱專員（下稱“專員”）投訴。黃先生跟着向民政事務總署查詢，獲助理署長告知真相，因此向專員確認投訴民政事務總署署長（下稱“署長”），指摘該署未經同意便把在 11 月給他的覆函（下稱「綜合覆函」），提供給林先生。

專員的調查和決定

5. 專員接到投訴後，便向署長方面了解處理有關「綜合覆函」的情況，証實黃先生所言非虛，是副署長把「綜合覆函」提供給林先生，事前是未經他同意。因此專員要求署長解釋有關情況，和索閱相關文件，以供參考。署長應要求，作出詳細解釋¹及提供有關資料和文件。
6. 據署長的解釋，黃先生除了向署長屬下部門投訴外，也曾經向多個機構投訴，如立法會秘書處、申訴專員、其他政府部門、新界鄉議局、各區區議會主席、新界 27 鄉鄉事委員會主席、多個傳媒等。由於本身的公職，林先生處理所投訴事項時，能夠接觸到其中一些投訴書函，有些信件更是黃先生有份署名而直接給林先生本人的。該署在深入調查投訴事項時，也曾經與林先生多次會面，並發覺他對有關指控十分清楚，回應時能夠詳細講述各事項的有關詳情。此外，黃先生曾把部分投訴內容透露給報章刊登²，林先生和黃先生的名字都刊登了出來，同時也透露了黃先生的投訴人身分。署長因此認為發出「綜合覆函」給林先生，不會外洩

¹ 見上訴文件冊第 224 頁至 228 頁

² 見上訴文件冊第 423 頁至 426 頁

投訴人的身分和投訴事項。署長之所以採用提供「綜合覆函」的方式，向林先生交代，是避免給兩位先生所交代的細節，出現偏差。

7. 署長作出解釋的同時，也承認若能預先知會黃先生，情況更為理想，並表示已提醒職員，以後遇上同樣情況，須多加留意。據稱，該署助理署長已去電黃先生解釋，並對他造成不安，表示歉意。
8. 專員根據個案情況和所得到的資料，不接納署長的解釋，認為沒有實際需要在未得到黃先生的同意下，把「綜合覆函」給林先生，初步意見是該署可能已違反「保障資料第 3 原則」³，隨着去信告知署長，若然持相反意見，須提供進一步理據支持，或者以書面承諾下述三個措施：-
 - (1) 在未徵得黃先生的同意前，停止將該「綜合覆函」披露予無關的第三者；
 - (2) 日後遇到與本個案相同的情況時，不會將載有投訴人的個人資料（包括其所提出的投訴事項）披露予無關的第三者；及
 - (3) 緊遵條例保障資料原則的規定。
9. 個多星期後，專員收到署長發出所需的書面承諾，有見及此，考慮整體個案情況後，決定不再繼續調查黃先生的投訴，並稍後去信通知署長。信內附帶警告，措詞頗強硬，指明再干犯有關條例的後果：“如貴署日後再次違反條例的規定，本公署會考慮在不另

³ 個人資料（私隱）條例附表 1

行通知的情況下向貴署發出執行通知，指令貴署採取所需步驟，以遵守條例的有關規定。請注意，違反執行通知的規定是屬刑事罪行。違例者一經定罪，可被判處罰款港幣五萬元及監禁兩年。如屬持續犯罪，則需每日受罰。”

10. 專員認為即使繼續處理投訴，正式立案調查，亦不能帶來更滿意的結果，所以根據「個人資料（私隱）條例」（下稱「該條例」）第 39（2）（d）條賦予的權力，決定不正式立案調查。

上訴理由

11. 黃先生對署長及其屬下官員處理的手法和對他的態度，不滿之情，在聆訊陳詞時，表露無遺。若與上訴無關的，本委員會不便置評。
12. 綜合黃先生聆訊時的陳述和上訴書的內容，其上訴理由如下：
 - (1) 若民政事務總署真有違反法例，而令本人受傷害，應有一個公平的審理和裁決。承諾以後不再犯，便終止調查，即違法者可逍遙法外，而不需對做錯之事負責任，受害者得不到公平審理，有違法治精神，亦令該條例蕩然無存；
 - (2) 上訴人深信該署是明知故犯，知法犯法，卻受專員包庇。因為犯例者是署長級高官，理應更了解其部門之角色及有關法例，所以深信是故意出賣他的個人資料，故應繼續調查；
 - (3) 「該覆函」第一頁載有上訴人的個人資料，特別是說明他有 100 多封信件給該署，此頁也沒有投訴內容，根本與林先生完

全無關。沒有他的同意，給了第三者，絕對違反條例，但專員沒有處理他的投訴，對此頁文件沒有交代，便不繼續調查，對他不公；

- (4) 至於「該覆函」的附件，專員認為我曾經把部分投訴給了其他機關，民政事務總署便可把我的個人資料給予第三者。專員的看法不對，無論附件給那個第三者，都需他的同意，尤其是，林先生是不知道是他向該署投訴他的。透露投訴人身分，可能對他造成人身傷害；
- (5) 「該覆函」的附件所載的投訴事項，有多個完全與林先生無關，例如：投訴民政署職員、坪洲停水、東灣船台工程、坪洲地區工程實行情況、民政處相約事宜等。沒有上訴人的同意透露了他的私隱給第三者，這等違法問題，收到承諾便不去審理，對他不公，也沒法理。
- (6) 署長根本不需承諾，也要遵守，專員要署長承諾多少次，才會公正調查；
- (7) 必有公正調查，社會才公正，若民政事務總署犯例，則需承擔後果，沒有犯例，又何需發警告信。要犯例的人承擔後果，理應較發警告信更好。

討論和裁決

- 13. 上訴理由（1）、（3）、（4）及（5）——說專員不調查審理投訴是不大正確。收到投訴後，他已向被投訴者查詢，和搜集有關個案資料。之後並得出初步意見，認同黃先生所指，署長提供

「綜合覆函」給林先生是可能違反「保障資料第三原則」，這個初步意見是在他權力範圍下所作的一個裁決。若然黃先生今次因署長或其屬下犯例，引至他受傷害，正如專員已向他指出可向署長索償，專員沒有權力處理賠償問題。專員依據「該條例⁴」第 39（2）條所賦予的酌情權，來決定不再繼續調查。作此決定，並不會使有關法例蕩然無全。本委員會也看不到審理過程，專員有什麼不公平之處。若黃先生指不公平之處，就是終止調查，那只不過是正確行使酌情權的問題，也是這個上訴的核心爭議點。

14. 上訴理由（2）—明知故犯——黃先生深信署方和有關官員‘明知故犯’，對此指摘，專員認為沒有證據顯示署方曾作出相類似的行為，所以不能說署方‘明知故犯’。可是這不是黃先生所爭議的，他看過署方有關處理個人資料的網頁，從其內容得知署方理應知道「該條例」的條文。他之所以說‘明知故犯’是指，知道法例規定的情況下，還違反規定。專員答辯時，誤解了他的論點為‘屢犯不改’。話說回來，指該署明知故犯，是否貼切，確存爭議。涉案的「保障資料第 3 原則」是概括性條文，要決定特定行為是否違反此原則，也不定是那麼簡單和容易，還要看當時情況。本個案情況並不簡單，根據專員所得的資料，和署長的解釋，「明知故犯」的指摘實無證據支持，單憑黃先生的堅強信念，不能成為足夠證據。其實，專員做決定時，無必要刻意考慮是否應把違規的行為冠上「明知故犯」之名，只須考慮個案實際情況，以作出適當的決定。
15. 上訴理由（2）—出賣個人資料——黃先生指違例的是高級官員，專員放過他們，是官官相衛，再者，他們明知故犯，有出賣

⁴ 個人資料（私隱）條例

個人資料之嫌，更應要調查。專員認為他們可能已違例，也去信警告不要再犯，並沒有維護他們。至於出賣個人資料，是一項嚴重的指控，全無證據支持，作此指控，就算是一時之氣，也不應該。不調查這些沒有任何證據支持的嚴重指控，專員的決定是合理的。

16. 上訴理由（6）、（7）——黃先生言下之意，所有投訴都要詳細調查，社會才公平。專員及其公署是法定機構，為求社會公平，行事更須依一般法律和「該條例⁵」。處理和審理投訴時，決定調查故是如此，決定不再調查也不例外。促進社會公平，專員能力範圍也止於此。今次專員的決定正確與否，要看兩方面，是否有法例依據，理據又是否充分。這兩方面正是今次上訴的爭議。
17. 專員在顧及個案所有的情況後，若有‘任何理由’使他認為立案調查或繼續調查是不必要的，便可拒絕立案並終止調查。這是「個人資料（私隱）條例」第 39（2）（d）條賦予專員的權力。今次決定不再繼續調查黃先生的投訴，是行使上述法例賦予的酌情權，有法例依據。
18. 當然，上述條文‘任何理由’一詞的正確詮釋，是不採用字面意義，而是解釋為‘任何合理理由’，（見案例，行政上訴案件 2004 年第 47 號：梁惠貞與個人資料私隱專員）。為了公平處理投訴，專員釐定了「處理投訴政策」，而此政策也是公開的。「處理投訴政策」B 項第 8 段述明專員行使有關酌情權時的政策，其中（g）項就是專員今次的依據，其文意如下：

⁵ 個人資料（私隱）條例

“專員已就有關個案進行調解，或被投訴者已採取糾正措施，或基於其他實際情況的考慮，致令專員認為就個案進行調查或繼續調查，亦不能合理地預計可帶來更滿意的結果。”

專員認為他的理由是合理理由，因為符合了既定政策的規定，就是‘調查下去亦不能合理地預計可帶來更滿意的結果’。這點黃先生不同意。

19. 今次不是沒有調查，不再繼續調查的原因，也不是因為官官相衛。專員查詢下，署長承認「綜合覆函」是由該署副署長發給林先生。這個查出的事實與黃先生的指摘相符。考慮整體個案的情況後，得出的初步意見，也是認同黃先生的看法，認為署長可能已違例，何來官官相衛。
20. 署長對初步意見不作爭辯，書面承諾遵守專員提出的三項補救措施。專員認為若繼續調查，即使最後結論是署長確實違反了「保障資料第 3 原則」，最嚴厲的處分也只是向該署發出執行通知，指令該署切實執行上述三項措施，專員不能如黃先生所願，判署方賠償給黃先生，或指令署方如何懲處違例官員。
21. 若然繼續調查，難保署方不提爭辯，就算不提爭辯，專員也可能推翻初步意見。本案情況複雜，專員的初步意見，建基於使用資料的目的與收集的目的不相符。要確實這兩個目的不相符，也不相關，須考慮署長，鄉委會和其成員等人的職能，又該署是怎樣處理鄉委會成員或街坊代表的投訴或建議等。專員認為有些投訴與林先生無關，所舉的例子有兩個，一個是投訴民政處職員，另一個是坪洲停水事宜，披露了這些投訴，有違反「保障資料第 3

條」之嫌。這點署方可能不會苟同，專員沒說為何這些事情與林先生無關，但從「綜合覆函」內容得知，這是不大正確。關於投訴民政處的詳情，可參閱上訴文件冊第 196 頁起。黃先生投訴民政處職員，指摘他們協助坪洲鄉事委員會主席處理個人事務。林先生當時就是那位主席，署長處理投訴的過程也牽涉到林先生和鄉委會，此投訴與他無關，實說不過去。上訴文件冊第 189 頁起，說及處理坪洲停水事宜時，提到坪洲鄉事會和職員曾積極參予其事，說投訴與鄉委會有關，不失為過，因此也可能與林先生有關。再看其他投訴事項，全都涉及鄉委會事務，一些更直指林先生行為不當。黃先生上訴時指出，覆函第一頁，有可聯絡到他的電郵地址，和他曾經給署長一百多封信。這些是他的個人資料，與投訴事項無關，他說專員沒交代這方面的看法。專員考慮過整體個案情況，不能夠說他沒有考慮過第一頁所載的個人資料，何況這也是支持他的初步意見。更重要的事，是要考慮透露這些資料是否也是與署長處理投訴有關，是否與收集投訴目的相符。

22. 上述情況說明繼續調查，未必得出署方違例的結論，即使得出署方違例的結論，專員能做到的，也只是可能會發出執行通知，指令署方遵照執行上述三項措施。既然署長現在不與專員爭辯他可能違例的說法，又對錯誤作出了補救，及承諾遵守專員指令的三項措施，繼續調查亦不能合理地預計可帶來更滿意的結果。當向黃先生指出這點時，他表現出大公無私，表示不會介意調查後，專員判署方沒有違例，只是專員不調查，卻使他介懷。他指出專員從沒有認錯，對他不公平，專員不應輕易接受他的承諾，還指摘署長承諾後曾再干犯條例，但舉不出一個例子予以証明。專員

反駁黃先生的說法，以同案相關的一個例子說明。黃先生曾向立法會秘書處，就此個案作出投訴。立法會秘書處，要求署長提供專員給出的結論，以便跟進黃先生的投訴，署長要覓得專員和黃先生的訂明同意，才同意提供專員的結論。

23. 黃先生又認為署長態度不是專員所說，態度正面，因為署方從未給他一封道歉信，承認錯誤。署長道歉用詞，怎樣才能最理想，見仁見智。黃先生不滿意署方只表示，‘若能預先知會他，情況更理想，為此道歉’。他認為這番說話表示沒有悔意，因為這等同預先知會他，就可以披露其個人資料給第三者。這推論不成立。‘預先知會’是希望得到他的訂明同意，不是‘你不同意我都一定會披露’。可能黃先生斷章取義，才得出這推論。綜觀個案情況，坪洲是一個小社區，林、黃兩位又共事同一鄉委會，雖意見可能不合，但不可能不相熟，從處理投訴過程，署方相信林先生知道黃先生是投訴人之一，也知道他投訴何事，所以署方堅持沒有向林先生洩露黃先生的「私隱」，因此滿以為若預先知會黃先生，就會得到他的同意。正是這樣，便涉嫌觸犯了條例。補救的方法，是不要重蹈覆轍，採取專員提出的三個措施。專員認為這是正面回應，可算合理。

24. 專員信納繼續調查亦不能合理地預計可帶來更滿意的結果，是合理和有理據支持。以此為由終止調查，是根據「處理投訴政策」行事。「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。這條款的意旨是，須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。本案沒有特殊情況，促使本委員會認為專員應該偏離該既定政策，因此，本委員會裁定專員的決定正確，駁回上訴。

(簽署)

行政上訴委員會副主席容耀榮