

立法會政制事務委員會

公開資料：就申訴專員主動調查報告提出建議的跟進措施

目的

申訴專員在二零一四年三月就香港的公開資料制度發表了主動調查報告。本文件旨在向委員簡介政府就有關建議採取的跟進措施。

背景

2. 《公開資料守則》(“《守則》”)體現政府開放和負責任的方針，訂明除非有充分理由拒絕披露，否則政府會向市民提供其管有的資料。自一九九六年起，《守則》適用於所有決策局及部門。

3. 申訴專員於二零零九年就政府推行《守則》的成效展開主動調查。申訴專員於二零一零年一月發表的主動調查報告中一方面讚賞政府在推廣《守則》方面的努力，另一方面就更有效推行《守則》提出建議。有關建議涵蓋政府內部培訓和推廣、宣傳、監察部門指引和遵行情況，以及擴大《守則》的適用範圍(詳情載於附件 A)。政府已落實所有建議。

4. 申訴專員於二零一三年展開進一步的主動調查，通過比較其他司法管轄區的制度及做法，檢討香港的公開資料制度。該份主動調查報告(“報告”)於二零一四年三月發表。申訴專員在報告內提出的建議及政府因應有關建議而採取的跟進措施，載列於下文各段並撮述於附件 B。

就申訴專員的建議而採取的跟進措施

立法

5. 申訴專員建議考慮立法訂明市民索取資料的權利，涵蓋範圍包括政府及公營機構所管有的資料，並設立具執法權力的獨立機構，監察公開資料的工作。就此，法律改革委員會(“法改會”)正就海外司法管轄區的相關制度及法律，進行全面的比較研究，以考慮應否和如何採取措施改進香港的公開資料制度。我們會仔細研究法改會可能就此提出的建議，然後考慮未來路向。

監察

6. 申訴專員建議政府尋求不同的方法和途徑，以便各決策局及部門在處理看來涉及個人資料的索取資料要求時，可以徵詢權威專家的意見及有清晰的指引可循。因應這項建議，我們已與律政司磋商。律政司承諾有關組別會按需要就索取資料要求向決策局及部門提供法律意見。如事涉特別法律問題，需要具體意見，在有關法律範疇富有經驗的律師可提供協助。我們已提醒決策局及部門就有關《守則》的法律問題尋求意見的安排，包括解答有關《個人資料(私隱)條例》與《守則》兩者銜接的問題。

7. 申訴專員亦建議設立一個獨立機構，就有關公開資料的事宜向政制及內地事務局提供意見。我們研究了申訴專員報告所涵蓋的五個司法管轄區(即英國、澳洲、新西蘭、美國及中國內地)的安排。根據現有資料，在各個司法管轄區中只有澳洲就公開資料設立諮詢機構。在澳洲，法定的資訊諮詢委員會負責就資訊專員履行職務有關的事宜提供意見和協助；資訊專員則為法定行政組織。因此，應否設立諮詢機構的問題與法改會對公開資料制度的研究是密切相關。在法改會完成研究後，我們會再考慮有關事宜。

適用範圍

8. 在報告中，申訴專員表示注意到 22 間已自願採納《守則》或類似指引的公營機構，並沒有責任就《守則》或指引的實施作匯報。為了確保公眾可以索取有關機構管有的資料，政府應把這些機構全數納入同一的公開資料規管制度。申訴專員建議訂定及落實一套分階段計劃，將《守則》的適用範圍及政制及內地事務局的監察權力擴大至更多公營機構，包括但不限於現時的 22 間。

9. 為跟進此建議，我們首先諮詢了 22 間申訴專員監察範圍內的公營機構。其中五間表明已採用《守則》；一間有其本身的公開資料政策，亦有計劃短期內開始採用《守則》；另外 16 間則採用機構本身的公開資料政策，而該等政策是有關機構因應其獨特運作情況而制定的。這 22 間公營機構大多是法定組織，其成立的明確目的是賦予它們獨立運作的權力。例如立法會秘書處由立法會行政管理委員會監督，而行政管理委員會只聽從立法會的指示。因此我們認為並不適宜把政府的監察權力擴大至包括所有公營機構。

10. 我們亦有仔細檢視 17 間未有採納《守則》的機構的公開資料政策(如上文第 9 段所述，22 間機構中有五間已採納《守則》)，以確定它們的政策是否包含《守則》的主要內容(即主動披露、披露推定、設定目標回覆時限及收費安排、內部覆檢及投訴渠道，以及拒絕公開資料的豁免規定)。在深入檢討及與有關公營機構商討後，其中 13 間公營機構的公開資料政策確定已包含《守則》的所有主要內容。兩間公營機構正修訂公開資料政策以包經含《守則》的所有主要內容，有關的修訂即將完成。我們正繼續與其餘兩間公營機構討論改進其公開資料政策的方案，

預計有關的政策可於二零一五年第一季修訂。

11. 法改會現時對公開資料制度的研究會考慮其他司法管轄區和香港相關制度的涵蓋範圍，包括哪些機構應被納入。我們會參考法改會的建議，考慮公開資料制度應否涵蓋現行 22 間公營機構以外的機構，然則哪些公營機構應予納入的問題。

監察遵行情況及進行統計分析

12. 在處理索取資料要求時，無論要求是否以《守則》指明的表格或引用《守則》提出，決策局及部門都要應用《守則》的條文處理。為了監察各決策局及部門遵行《守則》的情況，申訴專員建議政府檢討“索取資料要求”的定義，使之涵蓋沒有引用《守則》的索取資料要求。

13. 據申訴專員觀察所得，其他司法管轄區採用的定義可作參考，我們因此研究了一些司法管轄區的相關做法。新西蘭沒有發表索取資料要求的數據，而在其他司法管轄區包括澳洲、加拿大、愛爾蘭、中國內地及台灣，發表的數據只包括以當局規定的表格提出申請及/或指明引用相關法例提出的要求。英國則採用完全不同的匯報機制，統計非常規的索取資料要求（定義為索取的資料並不是申請人可合理地透過其他渠道獲取）¹。

14. 考慮經我們研究過的不同司法管轄區的處理方法，我們認為現時香港就索取資料要求作統計匯報及監察的涵蓋面(即匯報以《守則》的特定表格作出申請及不論口頭或書面表明按《守則》提出的要求)屬合理和適當。

提高透明度

15. 申訴專員建議政府向公眾發放更多資訊，並考慮編製“披露記錄”，以便市民了解及監察各決策局及部門的表現；專員亦建議政府大幅增加定期向市民提供有關《守則》及其適用範圍的資料，而有關資料亦應更廣泛及更具實質內容。

16. 我們研究了九個司法管轄區的做法，發現其中三個司法管轄區(英國、澳洲及加拿大)有採用披露記錄，其餘六個(美國、新西蘭、愛爾蘭、日本、台灣及中國內地)則沒有。即使如此我們仍考慮在各決策局及部門的網頁增設披露記錄。我們認為披露記錄可以表列形式簡述根據《守則》索取及發放資料的性質。此建議的格式以加拿大採用的做法為藍本，即有關機構會提供索取要求的摘要，顯示與申請人澄清後其相關要求的最終字眼。擬設的披露記錄有助市民了解他們根據《守則》可向各決策局及部門索取哪些資料。

¹負責數據匯報及監察的司法部在其報告中表明，受監管機構對“非常規的索取資料要求”的定義容易出現不一致的詮釋，而要求在監察匯報中包括常規資料的提供，則無助於了解情況，實際上亦難以執行。

17. 為向市民發放更多有關實施《守則》的資訊，公開資料守則網頁 (<http://www.access.gov.hk>)已增設下列內容：

- (a) 每季發出關於《守則》統計資料的新聞公布；
- (b) 關於《守則》的電視及電台宣傳短片／聲帶；
- (c) 與《守則》相關查詢的聯絡地址、電郵地址及傳真號碼；以及
- (d) 就決策局及部門對索取資料要求的處理，申訴專員完成調查的案例彙編。

18. 此外，我們準備在《守則》的網頁加設以下的資料：

- (a) 各決策局及部門現季度處理索取資料要求的統計數字以及處理的結果；
- (b) 根據《守則》的明確豁免規定，分項列出各決策局及部門拒絕提供資料的個案統計數字；以及
- (c) 有關執行《守則》的問答資料。

定期檢討及提供個案彙編

19. 申訴專員建議政府設立機制定期檢討《守則》，使之與時並進，特別是當中的各項豁免規定，以確保其定義清晰及限制不會過多，並盡可能訂明各項豁免的有效期。我們知悉法改會就公開資料制度進行的研究範圍包括其他司法管轄區如何實施相關制度，並會比較《守則》的豁免規定和其他司法管轄區的豁免規定。法改會的討論及可能就這方面提出的任何建議，政府日後整體考慮法改會最終建議時將會一併研究。

20. 申訴專員的報告並建議政府擬定及提供不同系列的個案彙編，令各決策局及部門和市民更了解有關執行《守則》的某些課題和應用豁免規定的情況。如上文第 17(d)段所述，我們已落實這項建議，於公開資料守則網頁發布經更新的案例彙編。我們會定期更新案例，把申訴專員完成調查的新個案收進彙編。

提供意見及培訓

21. 申訴專員建議政府加強宣傳，讓市民知悉有哪些途徑可諮詢有關《守則》的事宜，以及就如何詮釋及引用《守則》包括其中的豁免規定，向各決策局及部門提供更多意見和支援。誠如上文第 6 段及 15 至 18 段所述，我們已就《守則》的實施加強向決策局及部門和市民提供意見及支援。我們會繼續透過不同的途徑加強宣傳。

22. 申訴專員建議加強職員培訓，包括向他們介紹其他司法管轄區在貫徹執行資訊自由法律方面的知識和最佳處理方法。我們已落實此項建議，在職員培訓的內容加入相關資訊。有關培訓介紹海外司法管轄區處理方法的資訊，我們將不時更新。

未來路向

23. 我們將繼續採取適當的措施，改進香港的公開資料制度。

徵詢意見

24. 請委員備悉本文件的內容。

政制及內地事務局
二零一四年十二月

申訴專員於2010年發表
“政府推行《公開資料守則》的成效”主動調查報告中提出的建議

申訴專員讚賞政制及內地事務局積極主動推廣對《守則》的認識。為更有效執行《守則》，申訴專員建議採取以下措施：

政府內部培訓及推廣

1. 為公開資料主任舉辦更多適時的培訓，並提醒部門向公開資料主任提供適當的指引，以協助他們推行《守則》；
2. 與部門合作，直接或通過有關人員所屬部門為其他人員舉辦更多培訓；

宣傳

3. 定期推廣《守則》；
4. 《守則》網頁上增設有關指引的中文版；
5. 要求所有部門在其網頁上簡介《守則》，並建立超連結至《守則》網頁；

政府內部推廣

6. 就申訴專員所進行的初步查訊及調查結果，以及不同部門的覆檢個案結果擬備資料教材，以便在培訓人員時用作參考；
7. 定期更新和重新傳閱有關通告；
8. 參照第(6)項所述資料教材的發展，定期更新常見問題及案例；

監察部門指引

9. 向部門提供意見，以確保部門指引清晰準確，切合時宜；

監察遵行情況

10. 定期檢討季度報告的格式；以及

推展至公營機構

11. 務求申訴專員監察範圍內的其他公營機構，均採用《守則》或類似指引。

申訴專員於2014年發表
“香港的公開資料制度” 主動調查報告中提出的建議及跟進措施的最新情況

建議	最新情況
<p>立法</p> <p>1. 申訴專員建議政府考慮立法訂明市民有索取資料的權利，涵蓋範圍包括各局/部門及所有公營機構所管有的資料，並設立具執法權力的獨立機構監察公開資料的工作。</p>	<p>在法律改革委員會(“法改會”)完成研究後，我們會考慮未來路向。</p>
<p>監察</p> <p>2. 政府當局應尋求不同的方法和途徑，以便各局/部門在處理看來涉及個人資料的索取資料要求時，可以徵詢權威專家的意見及有清晰的指引可循。</p> <p>3. 政府當局應設立一個獨立機構，就有關公開資料的事宜向政制及內地事務局提供意見。</p>	<p>我們已落實這項建議。</p> <p>在法改會完成研究後，我們會考慮未來路向。</p>

<p>適用範圍</p> <p>4. 政府當局應訂定及落實一套分階段計劃，將《守則》的適用範圍及政制及內地事務局監察權力擴大至包括所有公營機構。</p>	<p>就《申訴專員條例》下的 22 間公營機構而言，儘管不適宜要求它們全部採納《守則》及接受政府監管，我們已與這些機構作出跟進，檢討它們的公開資料政策和匯報安排。</p> <p>至於申訴專員監察範圍以外的公營機構應否包括在公開資料制度內的問題，我們會在法改會完成研究後，考慮未來路向。</p>
<p>監察遵行情況及進行統計分析</p> <p>5. 政府當局應檢討當局對「索取資料要求」的定義，涵蓋那些沒有引用《守則》的索取資料要求，以便全面監察各局/部門遵行《守則》的情況。</p>	<p>經研究不同司法管轄區的處理方法，我們認為現行的安排是合理和適當的。</p>
<p>提高透明度</p> <p>6. 政府當局應向公眾發放更多資訊，並考慮編製「披露記錄」，以便市民了解及監察各局/部門的表現。</p> <p>7. 政府當局應大幅增加定期向市民提供有關《守則》及</p>	<p>我們正分階段落實這項建議。</p> <p>我們正分階段落實這項建議。</p>

<p>其適用範圍的資料，而有關資料亦應更廣泛及更具實質內容。</p>	
<p>定期檢討及提供個案彙編</p> <p>8. 政府當局應設立機制定期檢討《守則》，使之與時並進，特別是當中的各項豁免規定，以確保其定義清晰及限制不會過多，並盡可能訂明各項豁免的有效期。</p> <p>9. 政府當局應擬定及提供不同系列的個案彙編，令各局/部門及市民更了解有關執行《守則》的某些課題和應用豁免規定的情況。</p>	<p>在法改會完成研究後，我們會考慮未來路向。</p> <p>我們已落實這項建議。</p>
<p>提供意見</p> <p>10. 政府當局應加強宣傳，讓市民知悉有哪些途徑可諮詢有關《守則》的事宜。</p> <p>11. 政府當局應向各局/部門提供更多關於如何詮釋及引用《守則》的意見和支援，特別是《守則》內經常受市民質疑和投訴的豁免規定。</p>	<p>我們正分階段落實這項建議。</p> <p>我們已落實這項建議。</p>
<p>培訓</p>	

12. 政府當局應為職員安排更多培訓，包括向他們介紹其他國家和地區在貫徹執行資訊自由法律方面的知識和最佳處理方法。

我們已落實這項建議。