

香港法律改革委員會

公開資料小組委員會

諮詢文件

公開資料

本諮詢文件已上載互聯網，網址為：<http://www.hkreform.gov.hk>。

2018年12月

本諮詢文件是由法律改革委員會（法改會）屬下的公開資料小組委員會擬備，以供各界人士討論及發表意見。本諮詢文件的內容並不代表法改會或小組委員會的最終意見。

小組委員會歡迎各界人士就本諮詢文件發表意見，並請於 2019 年 3 月 5 日或之前將有關的書面意見送達：

香港中環
下亞厘畢道 18 號
律政中心東座 4 樓
法律改革委員會
公開資料小組委員會秘書

電話：(852) 3918 4097
傳真：(852) 3918 4096
電郵：hklrc@hkreform.gov.hk

法改會和小組委員會日後與其他人士討論或發表報告書時，可能會提述和引用各界人士就本諮詢文件所提交的意見。任何人士如要求將他提出的所有或部分意見保密，法改會當樂於接納，惟請清楚表明，否則法改會將假設有關意見無須保密。

法改會在日後發表的報告書中，通常會載錄就本諮詢文件提交意見的人士的姓名。任何人士如不願意接納這項安排，請於書面意見中表明。

香港法律改革委員會
公開資料小組委員會
諮詢文件

公開資料

目錄

	頁
導言	1
研究範圍	1
小組委員會	1
會議	2
與檔案法的關係	2
香港公開資料制度概覽	2
索閱資料要求的統計數字	3
諮詢工作的研究方法	4
 第 1 章 香港現有的公開資料制度	5
引言	5
《公開資料守則》	5
《守則》的覆核及上訴機制	6
就《守則》的運作提供意見和培訓	6
推廣《守則》	7
取閱歷史檔案	8

頁

第 2 章	申訴專員就香港的公開資料制度發表的報告和 政府的回應	9
	引言	9
	申訴專員於 2014 年發表的《主動調查報告——香港的 公開資料制度》	9
	政府對申訴專員發表的主動調查報告的回應（2014 年 3 月）	11
第 3 章	尋求和接受資料的權利	13
	引言	13
	人權法案第十六條和《國際公約》第十九條	13
	《歐洲公約》第 10 條	16
	Leander 模式	16
	Társaság 系列案件	17
	聯合國言論自由權問題特別報告員	18
	英國最高法院	18
	<i>BBC v Sugar</i> 案	18
	<i>Kennedy v Information Commissioner</i> 案	19
	歐洲人權法院就 <i>Magyar Helsinki Bizottság v Hungary</i> 一案所作 的裁決	20
	《加拿大權利及自由憲章》第 2(b)條	22
	本地案例	23
	小組委員會的看法	24
	建議 1	25
	建議 2	25
第 4 章	甚麼構成“資料”（或“檔案”）	26
	引言	26
	香港的現有條文	26
	澳大利亞（聯邦）	27
	加拿大	29
	歐洲聯盟	29

頁

愛爾蘭	30
新西蘭	31
英國	31
美國	32
小組委員會的看法	33
建議 3	34
第 5 章 主動披露／發布機制	36
根據《守則》按慣例公布或供查閱的資料	36
澳大利亞（聯邦）	37
披露紀錄	38
加拿大	39
愛爾蘭	39
英國	41
發布機制	41
標準發布機制	42
數據集	43
美國	44
須予發布的呈報規定	45
紀錄披露	45
小組委員會的看法	45
建議 4	45
第 6 章 哪些“公共機構”應在涵蓋之列	46
香港現有制度	46
英國《2000 年資訊自由法令》	46
在附表 1 新增公共主管當局	48
刪除或修訂附表 1 的記項	49
受部分影響的附表 1 公共主管當局	49
指定公共主管當局	50
公營公司	50
澳大利亞（聯邦）	50
部長	52

頁

政府承辦商	52
州法律	53
加拿大	53
安大略	53
新西蘭	54
美國	54
小組委員會的看法	57
建議 5	60
第 7 章 誰可申請	61
香港現有制度	61
澳大利亞（聯邦）	61
加拿大	61
愛爾蘭	62
新西蘭	62
英國	63
美國	63
小組委員會的看法	64
建議 6	64
第 8 章 大量及不合理地調用資源：成本／時間上限及收費	65
引言	65
現有安排	65
如估計依從要求的成本會超過訂明款額，則主管當局可拒絕提供要求的資料	66
澳大利亞（聯邦）	66
愛爾蘭	67
新西蘭	67
蘇格蘭	67
英國	68
收取費用	70

澳大利亞（聯邦）	70
加拿大	70
新西蘭	70
蘇格蘭	71
美國	71
小組委員會的看法	74
建議 7	75
對歷史檔案資料的適用	75
澳大利亞（聯邦）	76
加拿大	77
新西蘭	77
英國	78
美國	79
小組委員會的看法	81
建議 8	81
第 9 章 無理纏擾及重複提出的申請	82
《守則》的現有條文	82
澳大利亞（聯邦）	82
無理纏擾的申請人	82
澳大利亞資訊專員公署	84
加拿大（聯邦）	85
愛爾蘭	86
第 15(1)(g)條的應用	87
新西蘭	88
第 18(h)條 —— 拒絕無理纏擾的索取資料要求	89
蘇格蘭	89
第 49(1)條 —— 資訊專員作出的決定	90
英國	91
第 14(1)條 —— 無理纏擾的要求	92
“無理纏擾”的涵義	92
<i>Dransfield v Information Commissioner and another</i> 案 (以及 <i>Craven v Information Commissioner and another</i> 案)	93
第 14(1)條的應用	96

第 14(2)條——重複提出的要求	97
“相同或實質上相類”的涵義	98
“相隔一段合理的時間”的涵義	98
第 14(2)條的應用	98
美國	99
小組委員會的看法	99
建議 9	100
第 10 章 獲豁免資料	101
引言	101
《守則》的現有條文	101
(i) 防務及保安	102
(ii) 對外事務	103
(iii) 國籍、出入境及領事事宜	103
(iv) 執法、法律訴訟程序及公眾安全	104
(v) 對環境的損害	106
(vi) 經濟的管理	107
(vii) 公共服務的管理和執行	108
(viii) 內部討論及意見	109
(ix) 公務人員的聘任及公職人員的委任	110
(x) 不當地獲得利益或好處	111
(xi) 研究、統計和分析	112
(xii) 第三者資料	113
(xiii) 個人私隱	113
(xiv) 商務	114
(xv) 過早要求索取資料	115
(xvi) 法定限制	115
其他普通法司法管轄區的獲豁免資料	116
澳大利亞（聯邦）	117
加拿大	119
強制性豁免	119
酌情（或非強制性）豁免	120
新西蘭	121
絕對豁免（具決定性的理由）	121

有限制豁免（其他理由）	122
英國	123
絕對豁免	124
有限制豁免	126
美國	135
豁免條文	135
豁除條文	135
小組委員會的看法	136
絕對豁免	136
(1) 申請人可以其他方式索取的資料	136
(2) 法庭檔案	137
(3) 立法會特權	138
(4) 在保密情況下提供的資料	139
(5) 禁止披露	140
(6) 防務及保安	141
(7) 政府間事務	142
(8) 國籍、出入境及領事事宜	143
(9) 執法、法律及相關程序	144
(10) 法律專業保密權	145
(11) 行政會議的議事程序	145
(12) 個人私隱	146
有限制豁免	146
(1) 對環境的損害	146
(2) 經濟的管理	147
(3) 公共服務的管理和執行，以及審計職能	147
(4) 內部討論及意見	149
(5) 公務人員的聘任及公職人員的委任	150
(6) 不當地獲得利益或好處	151
(7) 研究、統計和分析	151
(8) 商務	152
(9) 過早要求索取資料	153
(10) 頒授勳銜	153
(11) 健康及安全	154
建議 10	154
建議 11	155
建議 12	155

第 11 章 獲豁免資料的期限	157
引言	157
香港的現有條文／安排	157
澳大利亞（聯邦）	158
澳大利亞（新南威爾士）	158
澳大利亞（南澳大利亞）	159
澳大利亞（維多利亞）	159
澳大利亞（西澳大利亞）	160
加拿大（聯邦）	160
加拿大（艾伯塔）	161
加拿大（安大略）	164
愛爾蘭	164
新西蘭	165
英國	166
美國	171
小組委員會的看法	171
建議 13	171
第 12 章 確證證明書	173
引言	173
英國《2000 年資訊自由法令》中的確證證明書	173
第 53(2)條：合規確證證明書	174
英國最高法院在 <i>R (on the application of Evans) v Attorney General</i> 一案中的裁決	177
“豁免確證證明書”	183
關於英國確證證明書的立法資料	183
澳大利亞（聯邦）	184
加拿大	185
愛爾蘭	185
新西蘭	187
蘇格蘭	188
小組委員會的看法	188

頁

建議 14	188
對歷史檔案的適用	189
英國	190
澳大利亞（聯邦）	190
小組委員會的看法	191
建議 15	191
第 13 章 覆核及上訴	192
引言	192
英國	192
<u>第一階段</u> ：內部覆核	192
<u>第二階段</u> ：由資訊專員覆核	193
<u>第三階段</u> ：向第一級審裁處提出上訴	195
<u>第四階段</u> ：向上級審裁處提出上訴	195
<u>第五及第六階段</u> ：就上級審裁處的決定向上訴法院或最高法院提出上訴	196
澳大利亞（聯邦）	196
加拿大	197
美國	199
小組委員會的看法	199
建議 16	200
對歷史檔案的適用	201
英國	201
澳大利亞（聯邦）	202
加拿大	203
美國	205
小組委員會的看法	207
建議 17	207
第 14 章 罪行及強制執行	208
引言	208
香港的現有條文	208

政府檔案管理制度	208
《刑事罪行條例》（第 200 章）第 60 條——摧毀或損壞財產	208
英國《2000 年資訊自由法令》	209
意圖阻止披露而更改檔案的刑事罪行	209
資訊專員的相應執行權力	210
沒有循民事法律程序提起訴訟的權利	211
資訊專員的其他執行權力	211
愛爾蘭	212
罪行及罰則	212
澳大利亞（聯邦）	213
新南威爾士《2009 年政府資料（公眾取閱）法令》 (Government Information (Public Access) Act 2009)	214
加拿大《1985 年公開資料法令》(Access to Information Act 1985)	215
安大略《1990 年資訊自由及保障私隱法令》(Freedom of Information and Protection of Privacy Act 1990)	216
小組委員會的看法	216
建議 18	217
建議 19	217
 第 15 章 公開資料制度的運作成本	218
引言	218
比較列表	218
蘇格蘭資訊自由制度的成本計算工作	220
方法	221
索取資料要求	222
處理要求、覆核和上訴的年率化成本	223
安娜 · 科爾奎霍 (Anna Colquhoun) 對資訊自由成本進行 的研究 (2010 年 12 月)	224
海倫 · 鮑威爾 (Helen Powell)，《提供資料以供〈 2000 年資訊自由法令〉立法後檢討參考的調查研究——成 本計算工作——第三部分》(Investigative study to inform the FOIA (2000) post-legislative review – Costing Exercise – Strand 3)	226

(2012 年 3 月)

第 16 章	違反保密責任及第三者權利	229
	違反保密責任：引言	229
	保密義務來源和可就違反保密責任提出的傳統訴訟	229
	免責辯護	230
	《1998 年人權法令》	231
	違反保密責任的新案件	231
	英國《2000 年法令》第 41 條——在保密情況下提供的資料	235
	英國《2000 年法令》其他有關機密資料的豁免條文	235
	第三者權利及條文	236
	其他司法管轄區的條文	238
	澳大利亞（聯邦）	238
	關於豁免的諮詢過程	238
	加拿大	240
	愛爾蘭	243
	新西蘭	245
	美國	246
	小組委員會的看法	248
	建議 20	250
	對歷史檔案的適用	250
第 17 章	建議摘要	252
附件 1	《公開資料守則》適用的機構	259
附件 2	已自願採納《公開資料守則》的機構	260

導言

研究範圍

1. 2013 年 5 月，律政司司長及終審法院首席法官把下列範圍的課題交予法律改革委員會（簡稱“法改會”）研究：

“檢討關於公眾索取政府或公共主管當局所持資料的現行制度，以便考慮是否需要進行改革；如需要進行改革的話，則提出適當的改革建議。”

小組委員會

2. 公開資料小組委員會於 2013 年 5 月委出，負責研究上述課題，並向法改會提出改革建議。小組委員會的成員如下：

高浩文先生，SC (主席)	資深大律師
毛樂禮先生，SC	資深大律師
梁松泰先生，太平紳士 (任期至 2016 年 9 月止)	時任的政制及內地事務局副秘書長
陳早標先生	《香港經濟日報》高級編務顧問 ¹
喬柏仁先生	高偉紳律師行合夥人
趙文宗博士	北京師範大學法學院嚴元浩講席教授、普通法研究中心主任 ²
蔡潔如女士，太平紳士	政務司司長辦公室轄下行政署長
羅淑佩女士，太平紳士 (任期由 2016 年 9 月起)	政制及內地事務局副秘書長
黃繼兒先生 (擔任秘書至 2014 年 4 月止)	時任的首席政府律師／法律改革委員會秘書長
雲嘉琪女士 (由 2014 年 4 月起擔任秘書)	法律改革委員會 高級政府律師

¹ 前副社長兼總編輯。

² 前香港樹仁大學法律與商業學系系主任。

會議

3. 小組委員會一共舉行了 48 次正式會議商議這個課題。此外，成員也曾在多次工作會議中，以及透過通信，交換意見。

與檔案法的關係

4. 2013 年 5 月，法改會亦同時成立了另一個由廖長城先生，GBS，資深大律師，太平紳士擔任主席的小組委員會，就檔案法這個相關的課題展開研究，研究範圍如下：

“檢討關於管理、保存和取閱政府或公共檔案的現行制度，以便考慮是否需要進行改革；如需要進行改革的話，則提出適當的改革建議。”

5. 公開資料小組委員會和檔案法小組委員會討論過如何分工後，並同步進行研究。公開資料小組委員會所關注的是索取“活”資料的權利，而檔案法小組委員會所關注的則是歷史檔案實際取閱事宜的管理等課題。前者探討例如索取權的確認及有關豁免等事宜；後者則處理與保存歷史檔案有關的行政和運作事宜。因此，兩個小組委員會明確分工，各司其職，卻又並行工作，以最終應能有一套通用和一致的規則為目標。

6. 從後來所見，同一份文件無論是處於“生命週期”不同階段的“活”文件，還是最後成為歷史檔案，都應受相同的豁免條文規限。換言之，有關豁免條文在資料／檔案成為歷史檔案前後，均應適用。因此，本小組委員會對索取資料、獲豁免資料，以及期限、確證證明書、覆核及上訴等相關事項的建議，一般也適用於歷史檔案。

香港公開資料制度概覽

7. 有關公開政府所持資料的現有行政安排乃按照《公開資料守則》（簡稱“《守則》”）訂立，由 1995 年起開始運作。《守則》界定擬提供資料的範疇，列出按慣例或因應要求提供資料的方式，訂明盡快發放資料的程序，並授權和規定公務員除非有《守則》第 2 部載列的特別理由外，按慣例或因應要求提供資料。《守則》亦載列有關要求覆核或投訴的程序，以便公眾人士在認為《守則》的規定未獲適當執行時依照程序提出要求。

8. 根據《申訴專員條例》（第 397 章），申訴專員有權就政府部門／機構沒有遵從《守則》的投訴進行調查。此外，任何人如因關於《守則》的事宜感到受屈，可向法院申請對有關事宜進行司法覆核。

9. 不過，有意見認為香港公開資料制度以行政安排為基礎，而沒有遵從《守則》者又不會受到法律制裁，情況有欠理想。

10. 提倡訂立公開資料法例的人常說，就公開資料立法可以達到提高政府透明度和問責性，令公眾更了解政府的決策。然而，有些研究則發現，立法未能加強公眾對政府的信任，但可引發相關議題的公開討論。

索取資料要求的統計數字

11. 2016 年，香港各政府決策局和部門收到 5,144 宗根據《守則》索取資料的要求。在完成處理的個案中，4,243 宗獲提供全部資料（95.1%），101 宗獲提供部分資料（2.3%），118 宗被拒（2.6%）。³

12. 2017 年，各政府決策局和部門收到 6,103 宗根據《守則》索取資料的要求。在完成處理的個案中，5,000 宗獲提供全部資料（94.3%），155 宗獲提供部分資料（2.9%），146 宗被拒（2.8%）。

13. 相比之下，根據英國《資訊自由統計數字簡報》（Freedom of Information Statistics Bulletin），⁴ 在 2016 年，英國各受監察機構收到 45,415 宗資訊自由要求，較 2015 年減少 1,971 宗（-4%）。在這 45,415 宗資訊自由要求中，33,337 宗（即逾 73%）可解決，即是說可就是否發放要求索取的資料作出實質性的決定。⁵ 當中，46% 獲完全批准，14% 被部分拒絕，37% 被完全拒絕，3% 尚未處理。

14. 在澳大利亞，根據澳大利亞資訊專員公署（Office of the Australian Information Commissioner），⁶ 澳大利亞政府機關於 2015-16 年

³ 政府會每季在 www.access.gov.hk 發布更多統計數字，包括“按豁免條文及負責部門劃分，不獲提供資料的個案統計數字”和“各部門完成處理的索取資料要求及處理結果的統計數字”。

⁴ 該簡報列出以下機構的資訊自由統計數字：包括所有主要國家部門在內的 42 個中央政府機構，以及多個其他履行重大規管、決策或處理資訊職能的機構。

⁵ 不可解決的要求包括以下情況：有關要求需予進一步澄清或回應機構並不持有有關資料。

⁶ 《澳大利亞資訊專員公署 2015-16 年度年報》，附錄 D：資訊自由統計數字。

度收到 37,996 宗資訊自由要求，並就 33,173 宗要求作出決定。當中，18,554 宗獲完全批准（56%），11,306 宗獲部分批准（34%），3,313 宗被拒（10%）。

諮詢工作的研究方法

15. 在這次諮詢工作中，小組委員會徵詢公眾關於現行公開資料制度是否需要改革的意見；如認為需要的話，則採用何種改革方案為佳。我們列出多項建議，藉以讓盡可能多的公眾人士參與是次諮詢工作，並熱切期待能聽到社會各界的不同聲音。我們希望本諮詢文件有助促進及便利公眾討論當中所提出的議題，並歡迎各界就此等議題發表意見、評論和建議，這將可大大協助小組委員會達致研究範圍定下的目標，作出最符合社會利益的改革建議。

第 1 章 香港現有的公開資料制度

引言

1.1 作為一個開放和負責任的政府，其政策是盡量提供資料，讓公眾對政府如何制定和實施政策有更深入的了解，以及更有效地監察政府的表現。為此，政府經參考海外司法管轄區在公開資料方面的最佳作業方法並諮詢各相關組織後，於 1995 年 3 月推行《公開資料守則》（簡稱“《守則》”），然後將《守則》逐步推展，到 1996 年 12 月全面推展至整個政府。《守則》訂明各決策局和部門（簡稱“局／部門”）向公眾提供所持資料的正式架構。政府的政策是，除非有充分理由拒絕提供資料，否則會提供所持有的資料。《守則》的另一目的是在公開資料與保護機密和敏感資料之間取得平衡，這對維持政府的有效運作至為重要。

《公開資料守則》

1.2 《守則》界定各局／部門須按慣例或因應要求提供資料的範疇，並訂明提供該等資料的程序及時限。《守則》又規定，除非根據《守則》第 2 部載列的 16 條特定條文有充分理由拒絕披露資料，否則各局／部門須提供公眾要求索取的資料。可拒絕披露的資料包括涉及下列事項的資料：防務及保安；執法、法律訴訟程序及公眾安全；公共服務的管理和執行；第三者資料；以及個人私隱。這些豁免條文在海外司法管轄區的公開資料制度中亦是常見。拒絕提供上述資料，大部分都必須經過“傷害或損害測試”，即有關的局／部門必須考慮披露資料的公眾利益是否超過可能造成的傷害或損害。

1.3 政制及內地事務局（簡稱“政制局”）是負責監督《守則》的執行的決策局。根據政制局提供的統計數字，近年各局／部門收到的索取資料要求大增。2017 年，各局／部門處理了約 6,100 宗公眾人士引用《守則》索取資料的要求，對比 2011 年的大約 2,300 宗，六年間增幅近 165%。至今所得的經驗證明，《守則》為公眾人士索取政府所持各種資料提供了行之有效的架構。自《守則》於 1995 年 3 月推行以來，截至 2017 年 12 月底，根據《守則》索取資料的要求共有 61,338 宗，當中有 3,627 宗其後由申請人撤回要求，2,975 宗為有關的局／部門並不持有申請人所要求的資料。由有關的局／

部門持有申請人所要求的資料並已完成處理個案共有 54,492 宗，¹ 當中 53,196 宗（97.6%）獲提供全部資料（51,989 宗）或部分資料（1,207 宗），1,296 宗（2.4%）要求被拒。

《守則》的覆核及上訴機制

1.4 《守則》訂有覆核及上訴機制。任何人向某局／部門提出索取資料的要求後，如認為有關的局／部門沒有遵從《守則》的規定，可要求該局／部門覆核其決定。任何覆核要求應由所屬職級較原先作出裁決的人員至少高一級的首長級人員審理。除覆核機制外，《守則》還設有投訴渠道，由獨立的申訴專員處理有關投訴。申請人如認為某局／部門沒有適當執行《守則》的規定，可向申訴專員投訴。

1.5 1995 年 3 月至 2017 年 12 月期間，申訴專員接獲 608 宗就《守則》涵蓋的局／部門提出涉及公開資料投訴個案。截至 2017 年 12 月 31 日，申訴專員完成處理 584 宗投訴個案，其中 47 宗成立，36 宗部分成立，33 宗不成立，378 宗在申訴專員查訊後獲得解決，90 宗經申訴專員決定不進行調查或不屬於申訴專員職權範圍。

就《守則》的運作提供意見和培訓

1.6 為協助各局／部門詮釋和遵從《守則》的規定，政府於 1995 年制定了《守則》的《詮釋和應用指引》（簡稱“《指引》”），供各局／部門參考。《指引》的重點包括：

- (a) 除非有《守則》第 2 部所列可拒絕披露資料的充分理由，否則資料須予披露。即使索取的資料屬於《守則》第 2 部所列範疇，也不一定應該拒絕披露；
- (b) 索取資料的目的，或申請人拒絕透露索取資料的目的，不應成為拒絕提供資料的理由；
- (c) 有關的局／部門如拒絕提供資料，必須通知有關申請人拒絕的理由，引述《守則》第 2 部的相關理由加以適當闡述，同時說明申請人可向該局／部門尋求內部覆核並向申訴專員投訴；及

¹ 由於有些未完成個案仍在處理，故此索取資料要求宗數的總和並不等於 61,338 宗。

(d) 各局／部門不應把《守則》第 2 部開列的條文理解為拒絕提供所要求索取的資料的指令。如對某個案有疑問，有關的局／部門可視乎情況尋求法律意見。

1.7 此外，各局／部門為各級公職人員安排培訓，提升他們對《守則》的認識。由 2014 年 1 月至 2017 年 12 月，各局／部門舉辦了約 1,900 次關於《守則》的培訓課程及講座，共有超過 36,000 名公職人員參加。政制局亦有派員擔任各局／部門所舉辦培訓班的講者，向參加者詳細解釋申訴專員完成處理的公開資料投訴個案，加深他們對《守則》的認識。政制局也為各局／部門新擔任公開資料主任的人員舉辦培訓班，以助他們履行職責，包括促進和監督《守則》的執行、協調局／部門在確保遵從《守則》規定方面的工作，以及就《守則》舉辦內部培訓等。政制局又於網上發布申訴專員已就有關索取資料的投訴完成調查的個案彙編，令各局／部門更了解執行《守則》和應用豁免規定的情況。

推廣《守則》

1.8 政府一直循多個途徑向公眾提供有關《守則》和其推行情況的資料，以推廣《守則》。舉例而言，政制局設有《守則》專題網站，登載《守則》、《守則》的《指引》、公開資料主任的聯絡資料、宣傳資料和常見問題等主要內容。該網站並發布有關索取資料要求的統計數字，例如各局／部門處理索取資料要求及所作回應的季度統計數字，以及各局／部門根據《守則》引用豁免條文拒絕披露資料的季度統計數字。政制局亦每季發出新聞公報，公布各局／部門收到根據《守則》索取資料的要求宗數和按審批結果劃分的分項數字，以及申訴專員接獲的投訴個案宗數和個案的處理結果。由 2016 年第二季起，各局／部門也每季在各自的網站上發布披露紀錄，簡述根據《守則》索取及發放的資料的性質。

1.9 另外，政府會通過不同的渠道加強公眾對《守則》的認識，包括播放電視宣傳短片和電台宣傳聲帶、在港鐵站和巴士站投放燈箱廣告，以及在政府場地展示宣傳海報。2015 年，政府製作了一套五集各一分鐘的宣傳特輯介紹《守則》的內容，在電視和網上播放。

取閱歷史檔案

1.10 取閱政府檔案處（簡稱“檔案處”）所保存的歷史檔案，須按照《1996年政府資料檔案（取閱）則例》辦理。一般而言，公眾獲准取閱已存在不少於30年或內容曾於任何時候發布或向公眾全面披露的歷史檔案。檔案處處長可根據政務司司長的一般指示，酌情容許任何人士查閱貯存於檔案處的封存檔案。2017年，2,982宗取閱公開檔案的要求均獲全部資料。至於已完成處理的取閱封存檔案要求共有74宗，所有要求均獲全部資料（45宗）或部分資料（29宗）。概無任何要求被拒。²

1.11 公眾可就檔案處因應取閱封存檔案要求而作出的決定向行政署長提出上訴。若公眾認為檔案處在處理其要求時有任何行政失當，亦可向申訴專員投訴。自上訴渠道於2015年8月設立後，檔案處沒有接獲任何上訴或投訴。

1.12 檔案處在香港歷史檔案大樓設有閱覽室，為公眾提供參考服務。公眾亦可使用檔案處網站的網上目錄，搜尋關於檔案處館藏的資料。檔案處會舉辦參觀、研討會、工作坊、專題視像資料欣賞、展覽及其他教育活動，並編製不同種類的網上資源，以加深人們對香港文獻遺產的欣賞。

² 截至2018年2月底，10宗未完成要求仍在處理。

第 2 章 申訴專員就香港的公開資料制度發表的報告和政府的回應

引言

2.1 在香港，申訴專員負責處理涉及各決策局和部門（簡稱“局／部門”）拒絕或不當地處理索取資料要求的投訴，並獲《申訴專員條例》授權，就公眾對各局／部門沒有遵從《守則》的投訴進行調查。若申訴專員決定對這些投訴展開全面調查，便會在調查完成後決定投訴成立、不成立或部分成立。申訴專員會就各局／部門可如何更有效遵從《守則》提出建議。如所涉的局／部門沒有就其建議充分採取行動，申訴專員可以根據《申訴專員條例》向行政長官呈交報告。有關報告將會提交立法會省覽。

2.2 2010 年，申訴專員就政府如何推行《守則》發表主動調查報告。雖然申訴專員讚賞政制及內地事務局（簡稱“政制局”）確已加大力度，提高政府內外對《守則》的認識，但也發現，政府在職員培訓、內部發布資訊及向公眾宣傳《守則》等方面都有不足之處。申訴專員當時提出的多項建議，全部均獲政府接納。

申訴專員於 2014 年發表的《主動調查報告——香港的公開資料制度》

2.3 2014 年 3 月，申訴專員發表另一份《主動調查報告——香港的公開資料制度》，與其他司法管轄區的制度和做法作比較。申訴專員展開這項主動調查，藉以：(1)進一步在香港的公開資料制度及其標準和做法中，查找不足之處及問題；(2)評估《守則》的成效，特別是對照其他司法管轄區，探討《守則》有否就公開資料提供足夠的保障和懲處違規的規例；及(3)參考其他司法管轄區的制度和做法，找出可改善香港公開資料制度的方法。

2.4 完成這項主動調查後，申訴專員認為香港的公開資料制度有下列不足之處：

- (1) 《守則》純屬行政安排，欠缺法例支持。沒有執法機構可以對各局／部門作出具法律約束力的決定，亦無法例訂明違規者會受到懲罰。

- (2) 《守則》僅適用於少數公營機構。
- (3) 就內容及質素而言，政府未有提供足夠的資訊／培訓，令各局／部門更清楚理解《守則》及豁免規定，以及其他國家和地區的情況。
- (4) 政制局推出的宣傳短片／聲帶一直都只是提供最簡單的資訊，沒有宣傳政府須公開透明這些《守則》背後的基本原則，也沒有教育公眾有關索取資料的權利。
- (5) 由於政制局在應用《守則》方面是利益相關機構，也許並非最適合負責推廣及倡導公開資料工作的機構。
- (6) 政制局的季度報告欠缺重要數據，以及對投訴個案和查詢的分析。政制局亦未能有系統地收集那些沒有引用《守則》的索取資料要求的數據。可想而知，政制局沒有監察的索取資料要求為數必定相當多，而且難以察覺體制上的問題或不清晰之處。
- (7) 有些局／部門只是從表面看《守則》及其條文，而不理會《守則》關乎披露資料的推定的精神，以致公眾的索取資料要求遭拒絕或阻礙。
- (8) 與其他司法管轄區相比，香港向公眾提供有關執行公開資料工作的資料不夠廣泛和深入，公眾不會獲悉各局／部門曾接到哪些索取資料要求，以及各局／部門因應要求提供了甚麼資料，這有別於其他司法管轄區公開載有該類資料的披露紀錄的做法。公眾實難以理解《守則》和監察各局／部門的表現。
- (9) 在應用豁免規定方面，各局／部門之間甚至同一個局／部門內部的做法也未必一致。
- (10) 《守則》沒有就各項豁免規定訂明適用範圍和有效期，政府亦沒有訂立定期進行全面檢討的機制。
- (11) 政府沒有設立獨立機構，就與公開資料有關的事宜向政府提供意見。
- (12) 各局／部門在處理似乎涉及個人資料的索取資料要求時，沒有既定渠道可以諮詢這方面的專家，以致各局／

部門在應用《守則》的相關豁免規定方面做法不一甚至出錯。

2.5 申訴專員表示，香港的公開資料制度具有其他司法管轄區的公開資料法的某些主要特點，即主動披露、披露資料的推定、回應时限、拒絕披露時須說明理由，以及由獨立機構處理相關投訴。然而，公眾索取資料的權利並未受到法律保障；換言之，縱使政府有心做到開明問責和施政透明，但尚未給予公眾實質的保證。申訴專員除建議政府考慮在香港訂立公開資料法外，還就立法前政府應如何改善現有的公開資料制度，提出建議。

政府對申訴專員發表的主動調查報告的回應（2014年3月）

2.6 2014年3月20日，政府因應申訴專員的主動調查報告發出新聞公報，回應要點如下：

- 《守則》提供了有效的架構，讓公眾索取政府所持有的多方面的資料。
- 申訴專員上次（即在2009-10年度）檢討有關制度後所提出的建議，政府已全部落實推行。此外，政府會審慎考慮2014年主動調查報告所提出建議的可行性及影響。
- 關於政府應考慮訂立公開資料法的建議，法律改革委員會（簡稱“法改會”）已開始對海外司法管轄區的相關法律進行全面的比較研究，以考慮應否和如何採取措施改善香港的公開資料制度。政府會認真研究法改會可能就此提出的建議，然後考慮未來路向。

2.7 自申訴專員於2014年發表主動調查報告以來，政府採取了多項措施落實推行以下七項建議：

- 政府應尋求不同的方法和途徑，以便各局／部門在處理似乎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。
- 政府應向公眾發放更多資訊，並考慮編製披露紀錄，以便公眾了解及監察各局／部門的表現。

- 政府應大幅增加定期向公眾提供有關《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。
- 政府應擬定及提供不同系列的個案彙編，令各局／部門及公眾更了解有關執行《守則》的某些課題和應用豁免規定的情況。
- 政府應加強宣傳，讓公眾知悉可循哪些途徑徵詢有關《守則》事宜的意見。
- 政府應向各局／部門提供更多關於如何詮釋及應用《守則》的意見和支援，特別是《守則》內經常受公眾質疑和投訴的豁免規定。
- 政府應為職員安排更多培訓，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。

2.8 申訴專員發表的主動調查報告還涵蓋了本諮詢文件考慮的以下課題：

- 政府應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持有的資料，並設立具執法權力的獨立機構監察公開資料的工作。
- 政府應制定及落實分階段計劃，將《守則》的適用範圍及政制局的監察權力擴大至包括所有公營機構。
- 政府應設立機制定期檢討《守則》，使之與時並進，特別是檢討相關的豁免規定，確保其定義清晰及限制不會過多，並盡可能訂明各項豁免規定的有效期。

2.9 申訴專員亦建議檢討“索取資料要求”的定義，使之涵蓋那些沒有引用《守則》的索取資料要求，以便監察各局／部門遵從《守則》的情況。政制局研究過為達到監察的目的而要求各局／部門匯報非按《守則》提出的書面索取資料要求是否可行後，得出結論認為，要把匯報要求的適用範圍擴大至包括此類多不勝數的要求，在執行上存在無法克服的困難。政制局亦注意到，在澳大利亞、加拿大和愛爾蘭等司法管轄區，主管機關所發布的統計數字均只涵蓋以訂明表格提交的申請及／或指明引用相關法例提出的 requirement。

第3章 尋求和接受資料的權利

引言

3.1 《公民權利和政治權利國際公約》（簡稱“《國際公約》”）第十九條已收納入香港法律，成為《香港人權法案條例》（第383章）（簡稱“《人權法案條例》”）第8條所列的香港人權法案（簡稱“人權法案”）第十六條。《人權法案條例》對以下各方面具有約束力：政府及所有公共主管當局，以及代表政府或公共 主 管 當 局 行 事 的 任 何 人 。

¹

人權法案第十六條和《國際公約》第十九條

3.2 《國際公約》第十九條與人權法案第十六條相同，皆規定：

- “(1) 人人有保持意見不受干預之權利。
- “(2) 人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。（底線後加）
- “(3) 本條第（二）項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限——
 - (a) 尊重他人權利或名譽；或
 - (b) 保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。”

¹ 《人權法案條例》沒有為“公共主管當局”一詞下定義，因此，可視為《人權法案條例》第7條所指公共主管當局的名單並無限定，每宗案件都須根據本身的實情作出決定。相關案例顯示，可被視為公共主管當局的條件，是必須在性質、組成或營運方式上具有某種特點，使之納入公共領域。有關特點可以是受公帑資助或政府管制，或者以某種形式向公眾負責。

3.3 為決定人權法案第十六（二）條發表自由之權利下“尋求消息之自由”是否包括索取資料的權利，我們會於下文探討一些涉及《國際公約》第十九（二）條的案例。

3.4 在 *Toktakunov v Kyrgyzstan*一案中，² 來文提交人提出申訴，指他曾要求吉爾吉斯斯坦司法部（Ministry of Justice）提供資料說明該國被判處死刑的人數，但司法部拒絕提供，理由是根據不公開的吉爾吉斯附例，這項資料屬於機密。聯合國人權事務委員會（UN Human Rights Committee）裁定，《國際公約》第十九（二）條提到的尋求和接受消息的權利包括接受國家所持資料的權利，但《公約》規定的限制所允許的情況，則屬例外。該委員會認為，除非合法限制適用，否則不必要求索取資料者證明有直接利害關係或個人牽涉其中，也應提供這項資料。³

3.5 聯合國人權事務委員會又裁定，根據《國際公約》第十九（三）條，對接受國家所持資料的權利施加限制必須有充分理據支持：

“……因此，委員會要審議的第一個問題是，《公約》第十九條第 2 款保護的個人得到國家資料的權利是否意味着國家有提供這種資料的必要義務，以使個人能夠獲得這種資料，或者如果由於《公約》允許的原因，締約國可以在某種情況下對資料的獲得作出限制，那麼就得使得到帶有合理解釋的答覆。

在這方面，委員會回顧它在新聞和媒體自由方面的立場，獲得資料的權利包括媒體獲得關於公共事務的資料的權利和一般公眾接受媒體輸出的權利。委員會認為，這些職能的履行不只限於媒體或專業記者，公共協會和私人也可以行使這些職能。在具有公眾合法關注的問題上行使這種監督職能時，如果協會或私人像本案那樣需要獲得國家資料，那麼《公約》應該對這種資料申請給予新聞界同樣的保護。向個人提供資料，反過來也可以使這種資料在社會上發行，使社會能夠予以了解，並獲得作出評估。因此，思想和表達自由的權利包括保護獲得國有資料的權利，這項權利也包括國家必須同時保障的思想和表達自由權的兩個

² 第 1470/2006 號來文，CCPR/C/101/D/1470/2006 (2011 年 4 月 21 日)。

³ 第 6.3 段。

方面，即個人和社會這兩個方面。在這些情況下，委員會認為，締約國有義務向提交人提供所要求的資料，或者說明正當的理由，解釋為何要限制《公約》第十九條第3款接受國家資料的權利。”⁴

3.6 聯合國人權事務委員會裁定，根據《國際公約》第十九（三）條，吉爾吉斯斯坦施加的限制是沒有理據的。這不單是由於該國的附例不供公眾查閱，不能被視為構成證明有關限制有充分理據支持的法律，也因為拒絕披露資料不能被視為保障第十九（三）條所列的合法目標所必須。

3.7 聯合國人權事務委員會於2011年就《國際公約》第十九條發表《第34號一般性意見》（General Comment No. 34），重申對*Toktakunov v Kyrgyzstan*一案所作的決定，即尋求和接受資料的權利包括索取官方資料的權利，以及根據第十九（三）條，任何限制必須有充分理據支持：

“18. 第十九條第2款包括獲取公共機構掌握的信息的權利。此類信息包括公共機構保存的記錄，不論信息的存放方式、來源及編製日期為何。公共機構為本一般性意見第7段中所述的機構〔指國家所有部門（執法、立法和司法）以及國家、區域或地方各級的公共或者政府機構〕。此類機構的選定還可能包括其履行公共職能時的其他實體。如前所述，考慮到《公約》第二十五條，獲取信息的權利包括媒體獲取公共事務相關信息的權利，以及大眾獲取媒體產出的權利。……

19. 為落實獲取信息的權利，締約國應積極公開公眾感興趣的政府相關信息。締約國應盡力確保可便捷、迅速、有效和切實地獲得此類信息。締約國還應頒布必要程序，各人可據此獲取信息，例如通過新聞〔資訊〕自由立法的途徑。根據與《公約》一致的明確規則，程序應規定及時處理提供信息的請求。關於信息申請的費用不應形成對信息獲取的不合理阻礙。主管當局應給出拒絕獲取信息的理由。對於因拒

⁴

第7.3–7.4段。

絕獲取信息及未對請求做出回應而提出的申訴應做出安排。”⁵

《歐洲公約》第 10 條

Leander 模式

3.8 《歐洲人權公約》（簡稱“《歐洲公約》”）第 10 條所保障的表達自由的權利，亦包括“接受和傳播”資料的自由，但沒有明確包括“尋求”資料的自由。⁶ 按照歐洲人權法院（簡稱“人權法院”）的傳統看法，接受資料的權利並不賦予索取官方資料的權利。⁷ 在 *Leander v Sweden* 一案中，⁸ 人權法院表示：

“本院留意到自由接受資料的權利，基本上可制止政府限制一個人接受別人意欲或可能願意傳播給他的資料。在一如本案的情況下，第 10 條並沒有賦予一個人索取載有其個人狀況資料的紀錄冊的權利，也沒有包含政府將這些資料傳播給一個人的責任。”⁹

3.9 不過，從較近期的案例可見，人權法院已開始承認《歐洲公約》第 10 條確實賦予人權利，索取基於公眾利益而應予傳布的資料。

⁵ 《第 34 號一般性意見》，第 18–19 段；援引的內容從略。

⁶ 《歐洲公約》第 10 條規定：

1. 人人享有表達自由的權利。此項權利應當包括持有主張的自由，以及在不受公共機構干預和不分國界的情況下，接受和傳播信息和思想的自由。本條不得阻止各國對廣播、電視、電影等企業規定許可證制度。
2. 行使上述各項自由，因為同時負有義務和責任，必須接受法律所規定的和民主社會所必需的程式、條件、限制或者是懲罰的約束。這些約束是基於對國家安全、領土完整或者公共安全的利益，為了防止混亂或者犯罪，保護健康或者道德，為了保護他人的名譽或者權利，為了防止秘密收到的情報的泄漏，或者為了維護司法官員的權威與公正的因素的考慮。

⁷ 然而，索取官方資料的權利也可引申自《歐洲公約》的其他條文，例如第 8 條保障人人有權使自己的私人和家庭生活、住所和通信得到尊重。因此，人權法院曾根據第 8 條容許申請人索取個人資料（*Gaskin v United Kingdom* (1989) 12 EHRR 36），另曾裁定拒絕向地方社區提供關乎健康風險的環境資料，違反第 8 條的規定（*Guerra v Italy* (1998) 26 EHRR 357）。再者，若有關文件關乎訴訟，申請人或有權根據《歐洲公約》第 6 條獲得公正訴訟的權利索取官方資料；在某些情況下，也可根據《歐洲公約》第 2 條的生命權要求提供與健康和安全事宜有關的資料。

⁸ (1987) 9 EHRR 433。人權法院在下述判詞中重申了這一看法：*Gaskin v United Kingdom* (1990) 12 EHRR 36，第 52 段；*Guerra v Italy* (1988) 26 EHRR 357，第 53 段；以及 *Roche v United Kingdom* (2006) 42 EHRR 30，第 172 段。

⁹ 第 74 段。

Társaság 系列案件

3.10 在 *Társaság a Szabadságjogokért v Hungary* 一案中，¹⁰ 提出申請的非政府機構要求索取一名國會議員所提交的申訴書文本，該申訴書質疑對《刑事法典》（Criminal Code）中與毒品相關罪行的建議修訂是否合憲，但有關要求遭匈牙利憲法法院（Hungarian Constitutional Court）拒絕。人權法院首先指出“公眾有權接受普遍受關注的資料”，並指已就新聞自由發展出這方面的案例。人權法院指出此案與 *Leander* 案的分別，並裁定申請機構尋求公開從憲法申訴所得資料的行為，構成在知情下公開討論與公眾有重大關係的事情的重要元素。因此，申請機構可以說是像新聞界那樣的社會監察者。另外，申請機構所尋求的資料是隨時可提供的。憲法法院拒絕提供其獨有的資料，變相是一種審查，干預了《歐洲公約》第 10(1) 條所保障的權利。人權法院裁斷，根據第 10(2) 條，這種干預是沒有充分理據支持的。

3.11 在 *Youth Initiative for Human Rights v Serbia* 一案中，¹¹ 提出申請的非政府機構要求塞爾維亞情報局提供資料，說明使用電子監視措施的情況。塞爾維亞政府提出的論點，是《歐洲公約》第 10 條只制止國家限制一個人接受別人意欲或可能願意傳播給他的資料，而沒有規定國家有義務傳布資料，所以第 10 條的規定並不適用。人權法院駁回此論點，裁定自由接受資料的概念包括索取資料的權利。提出申請的非政府機構合法地收集公眾所關注的資料，顯然是為了把該等資料傳播給公眾，藉以促進公開討論。因此，塞爾維亞政府干預了該機構的表達自由權。

3.12 在 *Kenedi v Hungary* 一案中，¹² 提出申請的歷史學家打算出版一本關於二十世紀六十年代匈牙利國家安全局（Hungarian State Security Service）運作情況的研究著作，因而向匈牙利內政部（Ministry of the Interior）索取某些文件。這項要求以有關文件屬國家機密為由被拒後，申請人便取得法院命令，獲准在不受限制下索取有關文件。然而，匈牙利主管當局多年來都沒有遵從該項法院命令。匈牙利政府承認確有干預申請人根據《歐洲公約》第 10 條所享有的權利，但認為是申請人凱奈迪（Kenedi）堅持要在完全不受限制下索取文件，不

¹⁰ (2011) 53 EHRR 3.

¹¹ (2013) 36 BHRC 687.

¹² 申請編號第 31475/05 號，2009 年 5 月 26 日。另見 *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v Austria*，申請編號第 39534/07 號，2013 年 11 月 28 日，由一個保護農地組織提出。人權法院裁斷，申請組織關心的是合法地收集公眾所關注的資料。該組織通過研究及對法例擬稿發表意見，促進了公開討論。

肯妥協。人權法院強調“取得原始文獻來源作正當歷史研究，是申請人行使表達自由權的重要元素”。¹³人權法院裁定，匈牙利政府違反了《公約》第10條的規定。

聯合國言論自由權問題特別報告員

3.13 根據聯合國增進和保護見解和言論自由權問題特別報告員（UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression），索取資料的權利涉及許多方面，除個人有權要求及接受公眾所關注的資料和關乎自己並可能影響個人權利的資料外，公眾享有從不同來源索取其關注資料的一般權利，媒體亦有權索取資料。見解和言論自由權是實現其他權利的因素，任何人要行使其他權利，往往需要索取資料。¹⁴簡言之，尋求和接受資料的權利“包括個人索取一般資料的權利，特別是索取可促進公開討論的公眾所關注資料的權利。”¹⁵

英國最高法院

3.14 縱使人權法院後來裁決的案例確立《歐洲公約》第10條衍生索取資料的一般權利，但英國最高法院拒絕承認這一事實。

***BBC v Sugar* 案**

3.15 在 *BBC v Sugar* 一案中，¹⁶英國最高法院獲邀考慮英國廣播公司（BBC）拒絕披露一名顧問為該公司擬備的報告一事，在多大程度上構成干預申請人根據《歐洲公約》第10條享有的權利。五名法官之中，只有三人表達了看法。他們認為第10條沒有衍生一般資訊自由權，而且人權法院後來裁決的案例“遠遠未能稱得上”確立任何索取資料的權利。他們又認為，若說公共主管當局貫徹地按照規管披露資料義務的性質和範圍的當地法律拒絕提供文件，即屬干預個人接受資料的權利，這種說法並不正確。就算真的有這種權利，國家也可選擇立法訂定概括性條文，豁除有關披露為新聞傳播目的而持有的資料的規定。¹⁷

¹³ 第43段。

¹⁴ A/68/362，2013年9月4日，第19段，以及A/HRC/17/27，2011年5月16日，第22段。

¹⁵ A/68/362，2013年9月4日，第39段。

¹⁶ [2012] UKSC 4.

¹⁷ 第94–98段。

***Kennedy v Information Commissioner* 案**

3.16 在 *Kennedy v Information Commissioner* 一案中，¹⁸ 一名記者向慈善事務委員會（Charity Commission）提出申請，要求披露該委員會對某一慈善組織的事務進行研訊時所使用的資料。慈善事務委員會拒絕了他的要求，理由是根據《2000 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000）第 32(2)條，該委員會獲絕對豁免履行披露此類資料的責任。本案的爭論點是，這項絕對豁免是否符合該記者根據《歐洲公約》第 10 條享有接受資料的權利。

3.17 鑑於人權法院在這方面的案例標準不一，英國最高法院不打算作出“若尋求資料的目的是促進公開討論，則《歐洲公約》第 10 條包括索取該等資料的權利”的結論。審理法官認為，人權法院的案例（*Társaság* 系列案件），不足以證明有理由偏離根據第 10 條所清楚確立的原則（*Leander* 系列案件）。¹⁹ 最高法院首要關注的問題，是第 10 條的索取資料權利的界限模糊不清。正如圖爾森勳爵（Lord Toulson）解釋，²⁰ “如果把第 10 條理解為衍生索取公共機構所持資料的權利，但有關機構依據當地法律不必提供資料，本身也不願意提供資料，那麼就顯然需要裁定法庭須參照甚麼原則，來決定某案中有沒有這種權利，以及權利的界限為何。”

3.18 雖然英國最高法院認為《2000 年資訊自由法令》第 32(2) 條所訂的豁免沒有在相關研訊終止後失效，但隨後卻裁定該條不應被理解為絕對禁止進行研訊人士披露所持資料（威爾遜勳爵（Lord Wilson）和康沃斯勳爵（Lord Carnwath）對此持異議）。相反，考慮到第 78 條，²¹ 任何披露問題均應按照其他相關法規和一般普通法原則，在《2000 年資訊自由法令》的適用範圍以外處理。尤其是，任何披露資料的要求，都必須根據支持資訊公開的普通法推定作出考慮。因此，若資料真正涉及公眾利益，法庭會嚴格覆核慈善事務委員會拒絕披露資料的決定。

3.19 *Kennedy* 案的多數裁決指，《1993 年慈善法令》（Charities Act 1993）的涵義是以支持資訊公開的普通法推定為基礎的。曼斯勳爵（Lord Mance）和圖爾森勳爵皆有論及相關的普通法原則。舉例來說，圖爾森勳爵認為，公共機構一般而論需要有特別權限才能提供

¹⁸ [2015] AC 455, [2014] UKSC 20.

¹⁹ 見第 57–99 段。

²⁰ [2015] AC 455, [2014] UKSC 20, 第 145 段。

²¹ 《2000 年資訊自由法令》第 78 條規定，該法令不得視為限制公共主管當局披露所持資料的權力。

資料的想法是錯誤的。此案關乎公共機構對公眾有充分理由關注的事情進行法定研訊。就如司法機構有本身的管轄權，可在符合相關法定條文下決定內部程序，這同樣也適用於進行法定研訊的公共機構。判詞接着討論 *Scott v Scott* 案²² 和 *R (Guardian News and Media Ltd) v City of Westminster Magistrates' Court (Article 19 intervening)* 案的司法公開原則。²³

3.20 在 *Guardian News* 一案中，有關報社尋求索取在公開法庭聆訊期間提及的誓章、證人陳述書和通信。上述聆訊關乎因貪污控罪而把兩名英國公民引渡至美國的法律程序。上訴法院裁定，除非有更令人信服的有力相反論點，否則須基於司法公開原則披露該報社所尋求的文件，但在此案中並無確立該等相反論點。

3.21 肯尼迪（Kennedy）先生已向人權法院提出申請，但案件遭到擱置。²⁴

歐洲人權法院就 *Magyar Helsinki Bizottság v Hungary* 一案所作的裁決²⁵

3.22 提出申請的非政府機構（即 *Magyar Helsinki Bizottság*）的申訴指，警察部門拒絕應其要求披露委任公設辯護人（public defenders）的資料，侵犯了《歐洲公約》第 10 條所載的權利。2016 年 11 月 8 日，人權法院大審判庭（Grand Chamber）多數法官裁定，《歐洲公約》第 10 條確實賦予索取資料的權利；這與英國最高法院在 *Kennedy* 案不打算以第 10 條包括索取資料的權利作為結論的裁決大相徑庭。

3.23 大審判庭多數法官解釋為何作此裁決時，先探討用以解釋《歐洲公約》的一般原則，並承認《歐洲公約》第 10 條的文本沒有明確顯示包括索取國家所持資料的權利。他們接着回顧了大量案例以及第 10 條的起草歷史，認為有關起草歷史顯示歐洲理事會（Council of Europe）各團體及機構之間已有共識，即原本草擬的第 10(1) 條可被合理視為已包括“尋求資料的自由”。大審判庭還考慮了比較及國際資料。該等法官表示，國際上已逐漸達成高度共識。具體而言，尋求資料的權利獲《國際公約》第十九條保障，而歐洲理事會亦通過了《公開官方文件公約》（Convention on Access to Official

²² [1913] AC 417.

²³ [2013] QB 618.

²⁴ 究其原因，是另一宗案件 *Magyar Helsinki Bizottság v Hungary* 已轉交人權法院大審判庭審理。R Clayton, “New Directions for Article 10: Strasbourg Reverses the Supreme Court in *Kennedy*”, U.K. Const. L. Blog (2016 年 12 月 13 日)。

²⁵ 申請編號第 18030/11 號，2016 年 11 月 8 日。

Documents）。該等法官總結認為，歐洲理事會絕大多數成員國的本國法律已逐步發展到達成廣泛共識，認同有必要承認個人索取國家所持資料的權利，以協助公眾就普遍受關注的事情得出意見。

3.24 該庭多數法官承認不能期望各國履行它們本來就不同意的國際義務這一論點，但也考慮到人權法院的案例已有所演變，朝向在某些條件下支持承認資訊自由權為《歐洲公約》第 10 條的一部分。該等法官還指出一項重要事實，就是參與調查的 31 個歐洲理事會成員國全都有為資訊自由立法。

3.25 該庭多數法官然後澄清說，《歐洲公約》第 10 條仍有可能保障索取公眾所關注資料的權利，而同時符合 *Leander* 案的原則。自由接受資料的權利，基本上可制止政府限制一個人接受別人意欲或可能願意傳播給他的資料。此外，接受資料的權利不可以解釋為對國家施加主動收集和傳布資料的積極性責任。第 10 條亦沒有賦予一個人索取公共主管當局所持資料的權利，也沒有強制政府將這些資料傳播給一個人。不過，以下情況可能會產生這種權利或責任：第一，具有法律效力的司法命令要求政府披露資料；第二，索取資料有助促進一個人行使其表達自由權，尤其是“接受和傳播信息的自由”，而政府拒絕提供資料即構成干預該項權利。

3.26 大審判庭裁定，對於怎樣才構成干預《歐洲公約》第 10 條的問題，必須因應每宗案件的具體情況予以評估。相關準則包括：

(a) 要求索取資料的目的——

拒絕提供資料會否妨礙或損害一個人行使其表達自由權。特別要留意的是，對於新聞活動或者其他建立公開討論平台或構成公開討論重要元素的活動來說，收集資料是否相關的預備步驟。

(b) 所尋求資料的性質——

所尋求的資料是否通過公眾利益測試，以致需要根據《歐洲公約》作出披露。何謂公眾利益資料視乎案情而定，但這種資料通常關乎“影響公眾以致公眾有充分理由關注的事情、引起公眾注意或在很大程度上牽涉到公眾的事情，……能引起極大爭議的事情、牽涉到重要社會議題的事情，或者涉及公眾有興趣知悉的問題的事情。”²⁶

²⁶ §162.

(c) 申請人的角色——

尋求索取資料的人是否為了以民間“監察者”身分讓公眾知情才索取資料。²⁷ 博客（blogger）和受歡迎社交媒體用戶所起的作用，與“民間監察者”相若。

(d) 隨時可提供的資料——

要求索取的資料是否隨時可提供，因而公共主管當局不需收集任何資料。由於第10(1)條訂有“不受公共機構干預”的字句，這一準則至為重要。²⁸

3.27 大審判庭把上述準則應用於此案後，總結認為申請機構根據《歐洲公約》第10條享有的權利受到干預，並裁斷申請機構有必要尋求有關資料，以促進討論顯然涉及公眾利益的問題。該當地部門拒絕提出申請的非政府機構的要求，不讓其索取隨時可提供的資料，即是損害該機構行使接受和傳播資料的自由，侵犯了其根據第10條享有的根本權利。²⁹

3.28 大審判庭繼而研究該干預行為是否有充分理據支持，並總結認為在民主社會中，實無必要拒絕該項資料披露。有關資料涉及個人資料，但即使如此，並未牽涉到公共領域以外的資料。因此，大審判庭認為沒有必要兼顧公設辯護人根據《歐洲公約》第8條享有的私隱權與非政府機構根據第10條享有的權利，故拒絕提供資料對於所追求的合法目標而言並不合理相稱。

3.29 持異議的少數法官說，人權法院的角色不是無論《歐洲公約》的文本和結構訂有何種限制，都要把在歐洲人權領域取得的積極進展通通加入第10條。他們認為，實在很難以合乎情理的方式對賦予“民間監察者”索取官方文件的權利劃定界限。

《加拿大權利及自由憲章》第2(b)條

3.30 在加拿大，加拿大最高法院（Supreme Court）裁定，《加拿大權利及自由憲章》（Canadian Charter of Rights and Freedoms）（簡稱“《加拿大憲章》”）第2(b)條³⁰所保障的發表自由並不保證政府掌握的所有文件均可索取。在 *Ministry of Public Safety and Security and Attorney*

²⁷ §168.

²⁸ §169至170。

²⁹ §180.

³⁰ 該條規定“人人有……思想、信仰、意見和發表的自由，包括新聞和其他傳媒的自由”。

*General of Ontario v Criminal Lawyers' Association*一案中，³¹ 受爭議的檔案包括篇幅很長的警方報告，內容關乎一宗謀殺案中警員被指濫用職權的行為，以及兩份載有法律意見的文件。有關部長拒絕披露任何上述檔案，聲稱根據安大略《資訊自由及保障私隱法令》（Freedom of Information and Protection of Privacy Act）可獲酌情豁免提供執法檔案和享有律師與當事人間特權的檔案。³² 該法令第 23 條規定，某些酌情豁免（不包括執法檔案和享有律師與當事人間特權的檔案）須遵守公眾利益凌駕保密的原則，即若披露資料所涉重大公眾利益的重要性明顯大於豁免的目的，便須披露資料。刑事律師協會（Criminal Lawyers' Association）提出的論點指，公眾利益凌駕保密的原則不適用於享有律師與當事人間特權的檔案和執法檔案，侵犯了發表自由。

3.31 加拿大最高法院裁定，發表自由並不保證政府掌握的所有文件均可索取。只有在有證據顯示索取政府掌握的文件是發表有意義意見的必要先決條件、不會侵犯受保障的特權，而且符合有關機構的職能的情況下，該項索取權利才會受憲法保障。

3.32 總括而言，加拿大最高法院裁定，立法機構決定執法檔案及享有律師與當事人間特權的檔案不需受公眾利益凌駕保密的原則規限，並無侵犯發表自由之權利。刑事律師協會沒有證明在現行的法律架構下，公眾不能對警方調查謀殺案及提出檢控的處理程序作有意義的討論。即使符合了這第一步，刑事律師協會還會面對另一挑戰，就是必須證明藉公眾利益凌駕保密的原則獲准索取執法檔案和享有律師與當事人間特權的檔案，不會侵犯特權或損害相關政府機構的正常運作。因此，《加拿大憲章》第 2(b)條所保障的發表自由並不適用。

3.33 有一點應注意的是，《加拿大憲章》第 2(b)條只保障“思想、信仰、意見和發表的自由，包括新聞和其他傳媒的自由”，但該條沒有明確提到尋求和接受資料的自由。

本地案例

3.34 在吳錫偉訴香港醫務委員會一案中，³³ 申請人就醫務委員會拒絕提供一次與他本人無關的紀律聆訊的成員和法律顧問姓名，申請司法覆核許可。高等法院原訟法庭以申請人既無足夠權益，亦

³¹ [2010] 1 SCR 815.

³² R.S.O. 1990, c.F31.

³³ CACV 14/2014, 2014 年 7 月 30 日。

無合理勝算為由，拒絕批予許可。申請人其後提出上訴，高等法院上訴法庭考慮過人權法院在 *Társaság* 案所作的決定後，批予申請人司法覆核許可。在接着的實質聆訊中，³⁴ 原訟法庭判申請人勝訴，但沒有裁定申請人是否根據人權法案第十六條享有接受消息之權利。因此，第十六（二）條所保障的發表自由是否包括索取政府及公共主管當局所持資料的權利，仍有待觀察。

小組委員會的看法

3.35 小組委員會曾考慮香港現行以非屬法定的《公開資料守則》為基礎的公開資料制度是否有效，認為該制度能有效處理索取資料的要求，及符合成本效益。該制度已具有其他司法管轄區相關法例的主要特點（即披露資料的推定、主動披露、回應時限、拒絕披露時須說明理由，以及由獨立機構覆核相關決定）。在決定擬議公開資料制度的主要特點時，我們必須取得平衡，一方面須顧及公眾獲取公共機構資料的需要，另一方面亦要尊重其他種類的權利，包括私隱權、資料保障權及第三者權利。

3.36 小組委員會還考慮了人權法案第十六條（與《國際公約》第十九條相同）及相關案例。《歐洲公約》並不適用於香港，當中第 10 條載有十分相近的條款，但沒有明確提到“尋求”資料的自由。《歐洲公約》第 10 條的案例具有參考價值。我們認為，政府應通過立法實施具有法定地位的公開資料制度，落實人權法案第十六條的規定。

3.37 小組委員會注意到，提倡訂立公開資料法例的人常說，這樣立法可以達到提高政府透明度和問責性，令公眾更了解政府決策的目標。然而，有些海外研究則發現，立法未能加強公眾對政府的信任，但可引發相關議題的公開討論。

3.38 小組委員會也從其他司法管轄區的經驗留意到，即使公開資料制度十分詳盡，也絕非解決所有已知問題的萬應靈丹。政府應按照易於執行及符合成本效益的原則來擬定這套以立法形式訂立的制度。

³⁴ HCAL 167/2013，2015 年 3 月 24 日，第 73–85 段。

建議 1

現行的公開資料制度以非屬法定的《公開資料守則》為基礎，是一個能有效處理索取資料的要求，及符合成本效益的制度。該制度已具有其他司法管轄區相關法例的主要特點（即披露資料的推定、主動披露、回應时限、拒絕披露時須說明理由，以及由獨立機構覆核相關決定）。

然而，考慮到香港人權法案第十六條的條款及相關案例，我們建議，政府應通過立法實施具有法定地位的公開資料制度。在決定擬議公開資料制度的主要特點時，我們必須取得平衡，一方面須顧及公眾獲取更多公共機構資料的需要，另一方面亦要尊重其他種類的權利，包括私隱權、資料保障權及第三者權利。

建議 2

小組委員會也從其他司法管轄區的經驗留意到，即使公開資料制度十分詳盡，也絕非解決所有已知問題的萬應靈丹。我們建議，政府應按照易於執行及符合成本效益的原則來擬定這套以立法形式訂立的制度。

第 4 章 甚麼構成“資料”（或“檔案”）

引言

4.1 本諮詢文件的討論集中於澳大利亞、加拿大、愛爾蘭、新西蘭、英國和美國。這些司法管轄區均是發展成熟的普通法適用地區，法律制度與香港較為相近。此外，上述司法管轄區訂立各自的公開資料法已有多年。

香港的現有條文

4.2 《公開資料守則》第 1.4 段規定某些“資料”須按慣例公布或供查閱。該等“資料”包括：

- 按類別劃分的部門紀錄一覽表
- 已公布或以其他方式提供的資料一覽表，不論是免費或付費後才提供。

4.3 各部門亦會應要求就其政策、服務、決定及職責範圍以內的其他事宜，提供額外資料，但根據《守則》第 2 部可拒絕披露的資料除外。

4.4 “紀錄”在《守則》附件 B 中有所界定。

紀錄可包括書面形式的文件，以及：

- (a) 任何書籍、地圖、圖則、圖表或圖樣；
- (b) 任何照片；
- (c) 任何標籤、記號或其他文字，用以識別或描述任何物件，且為該物件的構成部分，或以任何方法附連於該物件者；
- (d) 任何收錄聲音或其他資料（視像除外）的磁碟、磁帶、聲帶或其他裝置，並能（借助或無須借助其他設備）予以重播者；
- (e) 任何收錄一個或多個視像的軟片、底片、磁帶、縮微膠卷、縮微膠片、唯讀光碟或其他裝置，並能（借助或無須

借助其他設備) 予以重播者；以及

- (f) 凡標上任何文字、數字、字母或符號的物件，且能向熟悉該等文字、數字、字母或符號的人士傳達明確意義者。

4.5 資料會盡量以原來的形式提供。部門可以下列形式提供答覆及資料：

- 口頭答覆
- 提供標準單張或表格
- 提供有關紀錄的副本
- 提供有關紀錄的抄本
- 紿予合理機會查閱、聆聽或查看有關紀錄
- 提供有關紀錄的摘要。

澳大利亞（聯邦）

4.6 根據澳大利亞《1982 年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 1982)，索取權訂明是適用於索取文件，而非檔案或資料。第 4 條界定“文件”為包括：

“(a) 下列任何東西，或下列任何東西的任何部分：

- (i) 任何上面有文字的紙張或其他材料；
- (ii) 地圖、圖則、繪圖或照片；
- (iii) 任何上面有標記、數字、符號或穿孔的紙張或其他材料，而該等標記、數字、符號或穿孔對具備資格詮釋它們的人而言具有涵義；
- (iv) 任何物品或材料，而聲音、影像或文字能在借助或無須借助任何其他物品或裝置下，從該物品或材料重現；
- (v) 任何以機械或電子方式貯存或記錄了資料的物品；

- (vi) 任何其他資料紀錄；或
 - (b) 上述東西的任何副本、複製本或複本；或
 - (c) 上述副本、複製本或複本的任何部分；
- 但不包括：
- (d) 為參考用途備存的材料，而有關材料可以其他方式公開取得；或
 - (e) 內閣筆記冊。”

4.7 就以電腦為基礎的資料而言，《1982 年法令》第 17 條訂明：

“17(1) 凡：

- (a) 按照第 15(2)款的規定向機關提出要求（包括存在實際拒絕理由的要求）；
- (b) 從該要求看來，申請人欲索取的資料，並無在該機關的書面文件中以分立形式提供；及
- (ba) 從該要求看來，申請人並非欲獲提供記錄了有關資料的電腦紀錄帶或電腦紀錄碟；及
- (c) 該機關可藉以下方式，編製一份以分立形式載錄有關資料的書面文件：
 - (i) 使用該機關通常可用來檢索或整理已貯存資料的電腦或其他設備；或
 - (ii) 從該機關持有的聲音紀錄中製作謄本；

則該機關須處理上述要求，猶如申請人要求索取一份如此編製並載錄有關資料的書面文件一樣，並就該目的而言，本法令適用，猶如該機關管有該文件一樣。

- (2) 如遵從第(1)款會大量及不合理地調用該機構原本用於其他運作的資源，則該機構無須遵從該款。”

加拿大

4.8 加拿大《1982年公開資料法令》(Access to Information Act 1982)第4(1)條賦予權利，可在提出要求後得以索取“政府機構所掌控的任何檔案”。

4.9 第3條界定“檔案”一詞為指“任何文件材料，不論載體或形式為何”。第4(3)條規定，凡根據該加拿大法令要求索取的檔案並不存在，但可使用電腦硬件／軟件及有關政府機構通常使用的技術專長，而從該機構所掌控的可機讀檔案中編製，則該檔案須視作由該機構所掌控的檔案。

4.10 在 *Yeager v Canada (Correctional Service)* 一案中，¹ 聯邦上訴法院須裁定電腦軟件是否該加拿大法令所指的“檔案”，以及可否要求政府機構開立和提供並不存在的檔案。關於第一個問題，法庭裁定軟件並非檔案，而是用來產生、檢視或編輯檔案的物品。關於第二個問題，法庭裁定立法機關在制定第4(3)條時，必然已設想到從現有的可機讀檔案中編製獨立新檔案的情況。法庭席前的證據顯示，加拿大懲教局(Correctional Service)能從其掌控的可機讀檔案中，開立一個收錄所要求的一套數據的新檔案。然而，政府機構編製若非如此便本不存在的檔案這項責任，是有限制的。《公開資料規例》(Access to Information Regulations)第3條訂明，若此舉會不合理地干擾有關政府機構的運作，則它們無需如此行事。

4.11 至於政府機構是否有責任檢索以電子形式存檔的電郵這個問題，加拿大資訊專員(Information Commissioner)認為這取決於此舉會否不合理地干擾有關政府機構的運作。

歐洲聯盟

4.12 2007年12月13日《里斯本條約》(Lisbon Treaty)生效時，《運作條約》(Functioning Treaty)第15條訂下公民索取文件的權利。《運作條約》第15條的條文如下：

“1. 為了促進良好管治和確保公民社會的參與，本聯盟的機構、組織、辦事處及機關須盡量公開地執行工作。

¹ (2003) 223 DLR (4th) 234.

2. 歐洲議會須舉行公開會議，而理事會在審議和表決草擬法令時亦須如此。
3. 任何本聯盟的公民，以及任何居住於或其註冊辦事處設於成員國的自然人或法人，均具有索取文件的權利，可索取本聯盟的機構、組織、辦事處及機關的文件，不論其載體為何，惟須受按照本段界定的原則及條件所規限。”

4.13 該條約第 3(a)條界定“文件”一詞為指任何內容，不論載體為何（可書寫於紙張、以電子形式貯存，又或貯存為聲音、視像或視聽紀錄），而該內容關乎機構職責範圍所涉及的政策、活動及決定的相關事宜。雖然這項索取權關乎經記錄的資料，但有關規例並無對機構施加記錄資料的責任。

愛爾蘭

4.14 《2014 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2014）第 11(1)條是中心的條文，訂明除屬相關豁免情況外，每個人都具有權利索取，並在提出要求後得以索取“資訊自由機構”所持有的任何檔案。索取權關乎檔案而非資料。

4.15 “檔案”在該法令第 2 條中被界定為包括：

- “(a) 任何形式（包括於任何電子裝置內，或是可機讀的形式）的書籍或其他書寫或印刷的材料；
- (b) 地圖、圖則或繪圖；
- (c) 收錄非視覺影像數據的紀錄碟、紀錄帶或其他機械或電子裝置，而所收錄的數據能在借助或無須借助其他機械或電子設備下，從該紀錄碟、紀錄帶或其他裝置重現；
- (d) 收錄視覺影像的軟片、紀錄碟、紀錄帶或其他機械或電子裝置，而所收錄的視覺影像能在借助或無須借助其他機械或電子設備下，從該軟片、紀錄碟、紀錄帶或其他裝置重現；及
- (e) 任何屬(a)、(b)、(c)或(d)段所指的東西的副本或部分，

而為施行本法令，某檔案的任何形式的副本須視作與該檔案同時開立。”²

新西蘭

4.16 在經研究的司法管轄區中，只有新西蘭採用“資料”作為披露單位。“官方資料”被界定³為政府部長以其官方身分或政府部門或組織所持有（不論在新西蘭境內或境外持有）的任何資料，但某些特定類別的資料可予豁免。

4.17 “資料”一詞既無界定，亦不限於經記錄的資料。在 *Commissioner of Police v Ombudsman* 一案中，謝菲斯法官（Jeffries J）表示：

“或許，此定義最顯著的特色是使用了“資料”一詞，這大大擴闊了整項法令的涵蓋範圍。各部門、部長或組織所持有的東西，並不局限於書面文字，還涵蓋由該等指名機構以其官方身分不論如何得到或存留的任何所知事宜。該法令沒有界定“資料”一詞，這毫無疑問是故意的，凸顯出立法機關的用意是不對相關的所知事宜多加限制。”⁴

4.18 申訴專員一向的做法是，在沒有正式摘記或紀錄的情況下，會要求一名或多於一名涉及有關決策過程的人，就達致有關決定所作的發言或口述理由，提供書面記述。⁵

英國

4.19 英國《1958年公共檔案法令》（Public Records Act 1958）源自葛立哥委員會（Grigg Committee）的建議。⁶該法令賦予公眾一般法定

² 第2條。

³ 《1982年官方資料法令》（Official Information Act 1982）第2條。

⁴ [1985] 1 NZLR 578, 586.

⁵ I Eagles, M Taggart, and G Liddell, *Freedom of Information in New Zealand* (牛津大學出版社, 1992年), 第21頁。

⁶ 該委員會在1954年的報告書中，提出主要結論如下：

- 應由部門負責挑選值得作永久保存的檔案移交英格蘭公共檔案館（Public Record Office，簡稱“英格蘭公檔館”）
- 英格蘭公檔館應負責指導、統籌和監督此等過程
- 對英格蘭公檔館負有的責任，應由上訴法院民事法庭庭長（Master of the Rolls）移交一名部長
- 大部分檔案應通過一套制度，經由第一及第二次覆核，決定哪些檔案應為了部門本身的目的而保存至第二次覆核，其後再決定哪些檔案應基於部門需要及歷史意義的理由而作永久保存

取閱權，可在已移交公共檔案館或大法官所指定其他存放地點的公共檔案屆滿 50 年後取閱該等檔案，並訂有例外情況的安排。2005 年 1 月 1 日，有關取閱公共檔案的規管條文，由《1958 年公共檔案法令》第 5 條搬移至《2000 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000）第 1 條。根據《2000 年法令》，公眾有權在公共檔案移交前，索取檔案內的資料。

4.20 《2000 年法令》第 84 條界定“資料”為“以任何形式記錄的資料”。 “資料”一詞並無清晰明確的通用涵義，其意思隨使用文意而有所不同。某事項是否歸類為資料，不應受其記錄載體所影響。《資訊自由法令》的白皮書表示，應把資料的範圍擴大至涵蓋電腦數據、繪圖、地圖、圖則、照片、影像、錄影及聲音紀錄。

4.21 《2000 年法令》並無規定公共主管當局須一般地回答問題或製備並非以經記錄形式持有的資料。

美國

4.22 《1966 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1966）原本並無界定“機關檔案”一詞。⁷ 《資訊自由法令》於 1996 年修訂後，⁸ 國會在該法令中加入了“檔案”一詞的定義，把其界定為包括“任何如由機關以任何形式（包括電子形式）備存則會是機關檔案……的資料”⁹。

4.23 在 *DOJ v Tax Analysts* 一案中，¹⁰ 最高法院提出了一項兩部測試，以決定“檔案”何時構成《資訊自由法令》所指的“機關檔案”，即：“機關檔案”指(1)由機關開立或取得，並(2)在《資訊自由法令》下的要求提出時乃由機關所掌控的檔案。鑑於對“機關檔案”的分析通常取決於機關是否擁有某檔案的“掌控權”，故法庭列出在評估機關對檔案的“掌控權”時須予考慮的四項因素：

“(1) 文件開立者是否有意保留或放棄對檔案的掌控權〔〕；(2) 機

-
- 檔案應在屆滿 30 年時移交英格蘭公檔館，並應在屆滿 50 年時公開予公眾查閱，但如基於特殊考慮因素而需有不同的年期，則屬例外
 - 每個部門應指定一名部門檔案人員，負責處理該部門的檔案，從檔案開立或第一次覆核之時，直到這些檔案銷毀或移交英格蘭公檔館為止，並向機構首長或相類地位的人員匯報
 - 電影片、照片及聲音紀錄均應視作公共檔案。

⁷ *Forsham v Harris* 445 US 169, 182-183 (1980), Supreme Court.

⁸ 《1996 年電子資訊自由法令修訂》（Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996），Pub L No 104-231, 110 Stat 3048。

⁹ 5 USC § 552(f)(2)(A) (2006 & Supp IV 2010).

¹⁰ 492 US 136, 144-45 (1989) (法庭裁定機關案卷中的法庭意見屬機關檔案)。

關能否在其認為合適的情況下使用和處置該檔案；(3) 機關人員在多大程度上曾閱覽或依據該文件；及(4) 該文件在機關的檔案系統或案卷中的融合程度。”在決定政府承辦商所產生或備存的檔案是否屬《資訊自由法令》下的“機關檔案”時，機關的“掌控權”是主要的考慮因素。《資訊自由法令》中“檔案”的定義明文規定，該詞包括符合條件作為該法令所指檔案的資料，以及“為檔案管理目的而由某實體根據政府合約為機關備存”的資料。

4.24 有別於“機關檔案”須受《資訊自由法令》所規限，“國會檔案”則不受此限制。¹¹ “國會檔案”可包括機關從國會接收的檔案，或機關因應機密的國會查訊而產生的檔案。要確定機關所管有的檔案屬“機關檔案”還是“國會檔案”，取決於國會是否表明有意對該等檔案施加掌控，並視乎保留此掌控權的個別情況而定。就國會有意對某些檔案施加掌控而言，此意向必須從該等檔案的開立或傳送的相關情況中顯然可見，而非“在所要求的文件原先開立〔或〕移交很久以後”才以“事隨其後”的方式表明。¹² 若無證據顯示有此意向，則有關檔案可被裁定為不屬“國會檔案”，並因而會受《資訊自由法令》所涵蓋。¹³

4.25 同樣地，“機關檔案”與“個人檔案”是有所區別的—後者指可能由機關僱員實體上備存於該機關但不受《資訊自由法令》規限的檔案。在決定某檔案是否屬“個人檔案”時，機關應對該檔案的“開立、備存及使用的整體相關情況”進行審視。¹⁴ 此項查訊的相關考慮因素包括：(1) 該文件的開立目的；(2) 該檔案在機關的存檔系統中的融合程度；及(3) 該檔案的撰寫人或其他僱員在多大程度上曾使用該檔案以進行機關的業務。¹⁵

小組委員會的看法

4.26 小組委員會曾研究不同司法管轄區的條文。英國的相關法令賦予取得“資料”的權利，而“資料”一詞在該法令第 84 條中界定為“以任何形式記錄的資料”。加拿大授予索取“政府機構所掌控的任何檔案”的權利。愛爾蘭賦予索取“資訊自由機構”所持有的任何檔案的權利。在美國，“機關檔案”指由機關開立或取得，

¹¹ 例子見 *United We Stand Am v IRS*, 359 F3d 595, 597 (DC Cir. 2004) (法庭認為“《資訊自由法令》並不涵蓋國會文件”)。

¹² *United We Stand Am*, 359 F 3d at 602.

¹³ 美國司法部《資訊自由法令指南》。

¹⁴ *Bureau of Nat'l Affairs, Inc v DOJ*, 742 F 2d 1484, 1492.

¹⁵ 例子見 *Consumer Fed'n of Am*, 455 F 3d at 288-93。

並在有關要求提出時乃由機關所掌控的檔案。至於澳大利亞，《1982年法令》賦予索取文件的權利。

4.27 至於新西蘭，則採用“資料”作為披露單位。雖然英國的相關法令也提述“資料”，但卻規定有關資料必須是以任何形式記錄的資料。然而在新西蘭，“官方資料”指部長以其官方身分所持有的任何資料。資料並不限於經記錄的資料。在沒有正式摘記或紀錄的情況下，新西蘭申訴專員一向的做法是要求一名或多於一名涉及有關決策過程的人，就達致有關決定所作的發言或口述理由，提供書面記述。我們認為，新西蘭的模式不但給相關部門帶來嚴苛的責任，且以此方式取得的資料或會有欠準確和流於主觀。

4.28 我們認為，“資料”應一般界定為以任何形式記錄的資料，並應設有一份非盡列的清單，列出各資料項目，而有關資料應是科技中立的。其中一個有用的參考是愛爾蘭《2014年資訊自由法令》中的清單。

建議 3

我們建議，“資料”應一般界定為以任何形式記錄的資料。我們建議，資料不應限於文件，也不局限於文字或數字。視聽資料均包括在內。“資料”一詞的一般定義應包含一份非盡列的清單，使該詞達致科技中立。

因此，資料應包括：

- (a) 任何形式（包括於任何電子裝置內，或是可機讀的形式）的書籍或其他書寫或印刷的材料；
- (b) 地圖、圖則或繪圖；
- (c) 收錄非視覺影像數據的紀錄碟、紀錄帶或其他機械或電子裝置，而所收錄的數據能在借助或無須借助其他機械或電子設備下，從該紀錄碟、紀錄帶或其他裝置重現；
- (d) 收錄視覺影像的軟片、紀錄碟、紀錄帶或其他機械或電子裝置，而所收錄的視覺影像能在借助或

無須借助其他機械或電子設備下，從該軟片、紀錄碟、紀錄帶或其他裝置重現；及

- (e) 任何屬(a)、(b)、(c)或(d)段所指的東西的副本或部分。

第 5 章 主動披露／發布機制

根據《守則》按慣例公布或供查閱的資料

5.1 《公開資料守則》規定每個部門須按慣例每年公布資料，讓公眾了解該部門的組職結構、所提供的服務、其服務表現承諾（如有的話），以及各項承諾的履行情況。¹ 《守則》亦規定各部門須公布資料或提供資料，以助個別人士知悉有甚麼非按慣例公布的資料和得以索取這些資料。

5.2 按慣例作出的主動披露應有助減少要求索取資料的個案數目，因而減少部門需對個別人士的索取資料要求作出回應的工作量。關於政府的不少資料都是透過中央發布的——例如在《香港年報》或“香港政府一站通”網站。

5.3 部門不需要每年發布一份獨立刊物以符合《守則》這方面的規定。舉例說，一份每年發布的部門報告已能達致同一作用。部門亦應盡量利用部門網頁來傳布資料，並使其網頁與《守則》所列的規定一致。

5.4 此外，《守則》亦規定各部門須公布下述資料，或在適當地點提供這些資料以供查閱——

- 按類別劃分的部門紀錄一覽表
- 已公布或以其他方式提供的資料一覽表，不論是免費或付費後才提供
- 查閱非按慣例公布的資料的程序及收費。

5.5 提供按類別劃分的部門紀錄一覽表以供公眾查閱，會有助公眾知道有甚麼資料是可予提供索取的，並有助公眾和部門識別索取資料的要求。達此目的之其中一個方法，是部門提供按主題分類的現有檔案／紀錄一覽表組別。為提高透明度，而假如部門認為適當的話，可提供其現有檔案／紀錄一覽表以作代替。假如公布某個紀錄／主題類別會披露某項資料的存在，而該項資料根據《守則》第 2 部是不會披露的，則部門可在所公布的一覽表之內剔除有關類別。

¹ 《守則》第 1.4 段。

5.6 所有部門均已每季在其網站公布披露紀錄，當中包含由2015年下半年起的數據。披露紀錄是按時序排列的一覽表，提供根據《守則》要求索取和發放的資料的摘要。披露紀錄可讓公眾人士明白他們可以根據《守則》向個別部門取得哪些類別的資料。

澳大利亞（聯邦）

5.7 澳大利亞的《資訊自由法令》（Freedom of Information Act）最初於1982年制定。² 該法令第II部為機關訂立資料發布機制。機關須發布一系列的資料，包括以下各項：

- 機關的組職架構詳情（例如以組職表形式列出）；
- 在切實可行範圍內列出機關的職能詳情，包括其作出決定的權力，以及其他可影響公眾人士（或任何特定人士或實體，或任何類別的人士或實體）的權力；
- 某些委任的詳情；
- 由機關擬備並須提交國會的年報所載的資料；
- 公眾人士就機關所負責的特定政策建議提出意見的安排詳情，包括如何（以及向誰）提交意見；
- 機關所持有並按慣例因應國會的要求和命令而提供予國會的資料；
- 一名（或多於一名）人員的聯絡詳情，以供查詢有關根據該法令索取機關的資料或文件的事宜；及
- 機關的運作資料。³

5.8 下列類別的資料可免於發布：

- 關於任何個別人士的個人資料，而有關資料如發布則屬不合理；

² 該法令已作大幅修訂，例如藉《2010年資訊自由修訂（改革）法令》（Freedom of Information Amendment (Reform) Act 2010）及《2010年澳大利亞資訊專員法令》（Australian Information Commissioner Act 2010）而修訂。

³ 見第8A條。

- 關於任何人的業務、商業、財務或專業事務的資料，而有關資料如發布則屬不合理；
- 資訊專員裁定為若發布則屬不合理的其他類別資料。

5.9 有關資料（或關於如何索取資料的詳情）必須於網站發布。如索取資料需收費，機關必須發布收費詳情。機關必須聯同資訊專員每五年一次（如非更早的話）檢討發布機制在機關的運作。

披露紀錄

5.10 所有受《1982年資訊自由法令》規限的澳大利亞政府機關，必須在其網站發布資訊自由披露紀錄。⁴ 資訊自由披露紀錄列出回應資訊自由索取資料要求而發放的資料。這項規定已自2011年5月1日起實施。

5.11 披露紀錄規定不適用於以下資料：

- 關於任何人的個人資料，而有關資料如發布則屬“不合理”
- 關於任何人的業務、商業、財務或專業事務的資料，而有關資料如發布則屬“不合理”
- 澳大利亞資訊專員的裁定所涵蓋的其他資料，而有關資料如發布則屬“不合理”
- 由於需要刪去上述各點所列資料而牽涉相當程度的改動，以致其發布並非合理地切實可行的任何資料。

5.12 在披露紀錄上發布的文件可以是原本提供予申請人的文件的經編輯版本。澳大利亞資訊專員公署（Office of the Australian Information Commissioner）專責監察所有受《資訊自由法令》規限的澳大利亞政府機關有關資訊自由披露紀錄的事宜。

⁴ 第11C條。

加拿大

5.13 加拿大《公開資料法令》(Access to Information Act)⁵ 規定部長須至少每年發布一份包含以下內容的刊物：

- (a) 每個政府機構的組織和職責的說明，包括每個政府機構轄下每個科組的工作計劃和職能詳情；
- (b) 每個政府機構所掌控檔案的所有類別的說明，其詳細程度應能便利根據該法令行使索取權；
- (c) 每個政府機構的僱員在施行或進行該政府機構的任何工作計劃或活動時所使用的所有手冊的說明；及
- (d) 每個政府機構的適當負責人員的職銜及地址，以供送交根據該法令提出的索取檔案要求。⁶

只有聯邦政府機構受《1982 年法令》影響。各省及領地各自有其本地關於索取檔案的成文法。

5.14 除上述刊物外，指定的有關部長須安排發布一份通報，每年至少兩次，以將根據第 5(1)條發布的刊物更新，並向公眾提供其他關於該法令的實施的有用資料。⁷

愛爾蘭

5.15 在愛爾蘭，於《2014 年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 2014) 制定之前，《1997 年資訊自由法令》規定⁸ 每個公共機構須發布一本參考書冊，列出其所持檔案的類別的一般說明，並提供合理所需的詳情，以便利行使索取權。

5.16 隨着《2014 年資訊自由法令》的制定，資訊自由機構⁹須擬備和發布一項“發布機制”。該發布機制須符合第(7)款所提述的

⁵ 該法令於 1982 年 7 月獲得皇室批准，並於 1983 年 7 月開始生效。R.S.C., 1985, C. A-1。

⁶ 第 5(1)條。

⁷ 第 5(2)條。

⁸ 第 15 及 16 條。

⁹ 資訊自由機構包括第 6 條所界定的“公共機構”以及第 7 條所界定的“訂明機構”。

標準發布機制¹⁰（如有的話），或符合部長根據守則所發布關於發布機制的指引。¹¹ 該法令第8(2)條訂明發布機制須包括：

- (a) 資訊自由機構已發布或擬發布的資料的類別，
- (b) 機構根據甚麼條款提供有關資料，而假如材料的提供並非免費，則說明收費多少，
- (c) 有關以下事項的一般說明：機構的架構和組職、職能、權力和職責、向公眾提供的任何服務，以及公眾使用該等服務的程序，
- (d) 有關機構所持檔案的類別的一般說明，並提供合理所需的詳情以便利行使索取權，
- (e) 就決定、裁定或建議而為——
 - (i) 機構所使用的規則、程序、作業方法、指引及釋義，及
 - (ii) 機構所遵從的任何先例，

而有關決定、裁定或建議是根據機構所施行的任何成文法則或機制，或為機構所施行的任何成文法則或機制的目的而作出的，並關乎公眾人士根據該成文法則或機制而享有或可享有或受其規限或可受其規限的權利、特權、利益、責任、懲罰或其他制裁，

- (f) 關於(e)段所述成文法則或機制的施行方式或擬施行方式的適當資料，
- (g) 負責執行(c)及(d)段所述安排的機構職員的姓名及職銜（但如有關機構的首長合理地相信發布該項資料可危及有關職員的人身安全或福祉，則屬例外），
- (h) 一個或多於一個地址，以供提交根據第12條¹²提出的要或根據第9條¹³或第10條¹⁴提出的申請，

¹⁰ 第8(7)條。

¹¹ 第48條。

¹² 關於“要求索取檔案”。

¹³ 關於“修訂與個人資料有關的檔案”。

¹⁴ 關於“任何人就資訊自由機構對其有影響的行動而索取有關資料的權利”。

- (i) 有關以下事項的適當資料——
 - (i) 可就機構所作決定提出覆核或上訴的權利（包括根據該法令提出覆核和上訴的權利），及
 - (ii) 規管行使該等權利的程序，以及規管行使該等權利的任何時限，及
- (j) 關於任何其他訂明事項（如有的話）的資料。

5.17 資訊自由機構須於發布其發布機制後三年之內檢討該機制，而其後則每三年之內檢討一次。¹⁵ 至於根據發布機制發布的材料，資訊自由機構須至少每年檢討和修訂一次。¹⁶ 資訊專員可在其年報中審視和報告，根據其意見資訊自由機構在多大的程度上遵從關於發布機制的規定。¹⁷

5.18 在根據該條擬備、檢討或修訂發布機制時，資訊自由機構須考慮以下事項所涉的公眾利益——

- (a) 容許公眾索取資訊自由機構所持有的資料，
- (b) 發布資訊自由機構所作決定的理由，及
- (c) 就機構的一般活動和職能，發布與公眾相關或公眾有興趣的資料。

英國

發布機制

5.19 英國《2000年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000）第19條規定，每個公共主管當局須採用和維持一個發布機制，按照該發布機制發布資料，以及不時檢討該發布機制。

5.20 發布機制須——

- (a) 指明公共主管當局所發布或擬發布的資料類別，

¹⁵ 第8(c)條。

¹⁶ 第8(4)條。

¹⁷ 第8(10)條。

- (b) 指明發布或擬發布每類資料的方式，及
- (c) 指明有關材料提供予公眾是否免費或收費，或是否擬免費或收費。¹⁸

5.21 在採用或檢討發布機制時，公共主管當局須考慮以下事項所涉的公眾利益——

- (a) 容許公眾索取公共主管當局所持有的資料，及
- (b) 發布公共主管當局所作決定的理由。

5.22 資訊專員的其中一項職責是批准發布機制（包括標準發布機制）。資訊專員可藉六個月通知而撤銷批准，但如資訊專員拒絕批准一項擬議的發布機制，或撤銷對一項發布機制的批准，則須向有關公共主管當局提交理由陳述，以說明何以他作出這個舉動。¹⁹

標準發布機制

5.23 《2000 年資訊自由法令》第 20 條包含關於標準發布機制的條文。資訊專員制訂了兩個版本的發布機制；其一是為該法令所局部涵蓋的公共主管當局而設，²⁰ 而另一版本則是供所有其他公共主管當局使用。凡公共主管當局採用沒有修改的標準發布機制，則無須再尋求資訊專員的批准。標準發布機制包含七類資料：

- 關於我們及我們有何工作；
- 我們有何開支及如何動用開支；
- 我們有何優先處理事項及工作進行情況；
- 我們如何作出決定；
- 我們的政策及程序；
- 列表及登記冊；及
- 我們提供的服務。

¹⁸ 第 19(2)條。

¹⁹ 第 19(7)條。

²⁰ 例如英國廣播公司。

數據集

5.24 憑藉《2012年保障自由法令》(Protection of Freedoms Act 2012)，²¹當有申請人提出申請時，發布機制便須發布任何可予提供的數據集，或數據集的任何更新版本。²²在合理地切實可行的情況下，公共主管當局須以可再用的電子形式發布任何數據集。數據集條文是關於如何發放資料，而非發放甚麼資料。凡此種種使到本來已經錯綜複雜的制度變得更加複雜。

5.25 《2012年保障自由法令》第102(2)(c)條界定“數據集”一詞如下：

“(5) ……‘數據集’指包含以電子形式持有的資料集合，而在該集合中的所有或大部分資料——

(a) 是為了向公共主管當局提供有關其提供服務或執行任何其他職能事宜的資料而已取得或記錄的，

(b) 乃屬事實資料，並且——

(i) 非屬分析或詮釋的結果（計算結果除外），及

(ii) 非屬官方統計數字（《2007年統計及登記服務法令》(Statistics and Registration Service Act 2007)第6(1)條所指者），及

(c) 自取得或記錄以來，其展示方式維持未經編排、適應性修改或其他方式的實質更改（但為組成有關集合的一部份而作出者除外）。”

5.26 凡有申請人向公共主管當局提出索取資料的要求，而有關資料是公共主管當局所持有的數據集或其組成部分，又當申請人提出索取資料的要求時，其選擇通信方式為以電子形式收取資料文本，則公共主管當局須在合理地切實可行的範圍內以可再用的電子形式向申請人提供資料。國務大臣的《實務守則（數據集）》(Code of Practice

²¹ 第19(2A)–(2F)條。

²² 除非該主管當局信納如此發布數據集是不適當的。另見第19條第(2A)款。

(datasets))²³ 已予發出，內容包括許可證條件的詳情等。資訊專員亦已發出一份關於數據集的詳細指南。

美國

5.27 在美國，《1966 年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 1966) 規定包括政策聲明及行政職員手冊在內的檔案，須按慣例供公眾查閱、抄錄和複印。《1996 年電子資訊自由法令修訂》(Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996) (簡稱“《1996 年修訂》”)²⁴ 帶來進一步的變更。《1996 年修訂》規定各機關須預計公眾會提出的要求，並將檔案的大致分類即時提供予公眾，而有關資料可以同時在機關的檔案貯存庫以及透過互聯網藉使用電訊科技提供。

5.28 《1996 年修訂》規定各機關須擴大那些須予發布或提供銷售或存放在機關的閱讀室的檔案類別。機關應備存檔案索引。再者，每個機關須在《聯邦公報》(Federal Register) 發布以下資料作為公眾指南：

- (a) 其中央及外設組職的說明、為供公眾取得資料而設的地點、供公眾聯絡以取得資料的僱員，以及公眾取得資料的方法；
- (b) 關於經那些途徑履行及如何訂定其職能的一般程序與方法的說明；
- (c) 關於所有文件、報告或查驗的範圍和內容的程序規則、可予提供的表格或格式說明，以及有關指示；
- (d) 關於機關所制訂及採納的一般政策的實質規則和說明；
- (e) 上述事宜的每項修訂、修改或廢除。²⁵

任何人除非就有關事項獲得實際和適時通知，否則不得受到因原來須要在《聯邦公報》上發布但實際沒有發布的事項的不利影響。

²³ 由司法部於 2013 年 7 月發出。

²⁴ 於 5 USC § 552 (原本為 Supp II 1996) 編纂為成文法則。

²⁵ 5 USC § 552(a)(1).

須予發布的呈報規定

5.29 各機關須向司法部長呈交年報，當中包括以下項目的統計資料：遭拒絕的要求個案數目、拒絕的理由、法庭是否維持該等拒絕決定、上訴詳情、處理要求個案平均需時、提出要求的個案數目、特快檢討的要求個案數目、收取費用總額，以及專責處理要求個案的職員人數。²⁶ 該法令規定各機關亦須以電子方式向公眾提供這些資料。

紀錄披露

5.30 《1996 年修訂》指明可供發布的檔案應包括那些為回應先前的要求而發放的檔案，“而由於這些檔案的主題性質，有關機關裁定，就公眾以後要求索取大致上相同的檔案而言，這些檔案已成為或相當可能會成為有關要求的標的”。²⁷ 有關這類檔案，應有一個紀錄披露總索引。

小組委員會的看法

5.31 我們相信訂有主動披露安排是至為重要的：一來可以消除憂慮和懷疑，避免因憂慮和懷疑而引發爭取透明度的要求；二來可減少要求索取資料的一般個案數目。因此，規定主動披露的條文應是擬議的公開資料制度中不可或缺的部分。

5.32 一套在採用前無須取得特定批准的標準發布機制，應能有效符合主動披露規定。至於未有跟從標準發布機制的其他機制，則須取得適當機構的批准。

建議 4

我們建議，經考慮現有行政制度下的相關條文以及其他司法管轄區的條文，擬議的公開資料制度應包括規定主動披露的條文。

一套在採用前無須取得特定批准的標準發布機制，應能有效符合主動披露規定。至於未有跟從標準發布機制的其他機制，則須取得適當機構的批准。

²⁶ 5 USC § 552(e)(1).

²⁷ 5 USC § 552(a)(2)(D).

第 6 章 哪些“公共機構”應在涵蓋之列

香港現有制度

6.1 《守則》適用於所有政府決策局和部門，也適用於廉政公署和香港金融管理局這兩間公營機構。這些機構現時共有超過 70 間，其名單載列於附件 1。

6.2 約有 23 間公營機構已自願採納《守則》或另行實施自己的公開資料政策，其名單載列於附件 2。

英國《2000 年資訊自由法令》

6.3 《2000 年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 2000) (簡稱“《資訊自由法令》”) 賦予的權利只可對“公共主管當局”行使。科佩爾 (Coppel) 提到有超過 50,000 間機構在涵蓋之列。¹ 其他來源的估計數字則由 50,000 間² 至 88,000 間³ 公共主管當局不等，包括中央及地方政府、國會、威爾斯議會 (National Assembly for Wales)、武裝部隊、警隊、醫院、醫生及牙醫、學校、大學、公立博物館、公營公司及執行公共職能的指定機構。

6.4 公共主管當局包括：

- (1) 該法令附表 1 所列的機構、人士或職位擔任者；
- (2) 該法令第 3(1)(a)(ii) 條所指國務大臣藉命令指定的機構、人士或職位擔任者；或
- (3) 該法令第 3(1)(b) 條所指的公營公司。

6.5 《資訊自由法令》附表 1 分為七個部分。

第 I 部——一般適用範圍

本部涵蓋：

¹ P Coppel, “Information Rights, Law and Practice”, Hart Publishing, 2014 年，第 9-018 段。

² 英國下議院議事錄 (Hansard HC) vol 347 col 883 (2000 年 4 月 4 日)，內政部政務次官 (Parliamentary Under-Secretary of State for the Home Department) Mike O'Brien 先生。

³ 大法官 (Lord Chancellor) 就《資訊自由法令》的推行而成立的諮詢小組。

- 政府部門。⁴
- 下議院和上議院——但與議員住址、未出發的或屬定期性質的出行安排、送貨到議員住所或在議員住所提供服務人士的身分，以及保安安排所涉開支有關的資料除外。
- 北愛爾蘭議會（Northern Ireland Assembly）。
- 威爾斯議會——但上述第二點所載類別的資料除外。
- 武裝部隊——但特種部隊和須向政府通訊總部（Government Communications Headquarters）提供協助的單位除外。

第 II 部——地方政府

- 《1972 年地方政府法令》（Local Government Act 1972）所指的地方主管當局。
- 英格蘭及威爾斯約 30 類地方政府機構，包括大倫敦政府（Greater London Authority）、郡議會、區議會、消防當局、國家公園管理局、倫敦交通局（Transport for London）、裁判法院委員會等。
- 所有北愛爾蘭區議會。

第 III 部——國民保健服務（National Health Service）

- 涵蓋根據《2006 年國民保健服務法令》（National Health Service Act 2006）及其他法例設立的衛生當局、基層護理信託基金會等。
- 提供一般醫療、牙科、眼科或藥劑服務的人（但只限於與在國民保健服務下提供醫療服務有關的資料）。

第 IV 部——政府資助學校及其他教育機構

- 所有政府資助學校、延續教育機構及高等教育機構的管治機構，均包括在本部內。

⁴

教育及兒童服務與技能標準局（Office for Standards in Education, Children's Services and Skills）除外。（由 2007 年 4 月 1 日起，藉《2006 年教育與督學法令》（Education and Inspections Act 2006）（第 40 章）第 157 條、第 188(3) 條及附表 14 第 69(2)(a) 段修訂。）

第 V 部 —— 警隊

- 涵蓋英格蘭、威爾斯及北愛爾蘭所有警察當局。
- 包括英格蘭或威爾斯警察局長。

第 VI 部 —— 其他公共機構和職位：一般適用範圍

- 超過 350 個各類公共機構和職位在涵蓋之列，有關名單常作修訂。
- 主要公共機構的例子有藝術委員會（Arts Council）和郵政局（Post Office）。一些知名度較低的機構包括動物飼料諮詢委員會（Advisory Committee on Animal Feedingstuffs）、出於良心拒服兵役者諮詢委員會（Advisory Committee on Conscientious Objectors）等。
- 英倫銀行——但與貨幣政策、旨在確保金融機構保持穩定的金融運作，以及提供私人銀行服務有關的資料除外。
- 英國廣播公司——但與新聞傳播、藝術或文學有關的資料除外。

第 VII 部 —— 其他公共機構和職位：北愛爾蘭

- 本部載有一份列出超過 80 個機構和職位的類似名單。

在附表 1 新增公共主管當局

6.6 根據《資訊自由法令》第 4(1)條，（司法）大臣有權在符合兩項指明條件下，在附表 1 新增任何機構或任何職位的擔任者。第一項條件是該機構或職位是(a)憑藉皇室特權或由成文法則或附屬法例設立的，⁵ 或者是(b)由某部長或某政府部門以其他方式設立的。⁶ 第二項條件是（如屬機構）組成該機構的全部或部分成員是由官方、某部長或某政府部門任命的，或（如屬職位）該職位的任命是由上述者之一作出的。

⁵ 《資訊自由法令》第 4(2)(a)條。

⁶ 《資訊自由法令》第 4(2)(b)條。

刪除或修訂附表 1 的記項

6.7 司法大臣有權根據《資訊自由法令》第 4 條把附表 1 的記項限於符合指明描述的資料，以及刪除有關限制。有論者指出，⁷ 雖然刪除限制不大可能引起爭議（至少在所涉機構以外如此），但司法大臣有權設限，政府便可縮窄該法令的範圍。在國會審議該法案的期間，時任的內政部政務次官就撤銷這項權力的建議修訂案，回答如下：

“……若就持有資料的用途而言，應用資訊自由原則既不恰當，又會造成損害，則政府無〔意〕把這些資料納入法案的適用範圍。這些資料的兩個現有例子，就是公共廣播公司持有的新聞資料，還有英倫銀行持有的私人銀行資料。……我們無法肯定所列的任何機構日後不會改變職能。因此，我們需要訂定條文，訂明在認為有必要時修訂相關記項的權力。……附表 1 中有關英倫銀行的記項已是限於某些資料。若該銀行決定在向私人客戶提供的服務方面增訂條文（例如保險條文），則除非限制附表 1 有關記項的命令已予作出，以特別豁除該項涉及私人客戶的私人活動，否則該項活動就會被納入《資訊自由法令》的涵蓋範圍內。……”⁸

受部分影響的附表 1 公共主管當局

6.8 有些公共主管當局因持有符合指明描述的資料，才被列入附表 1。根據第 1 條，凡有人要求向某受部分影響的公共主管當局索取資料，該主管當局有責任確定所持的有關資料在多大程度上被豁除於附表 1 之外。要求索取的資料是否被豁除，屬法律問題。……該法令對一些公共主管當局的效力作出限制，其中之一就是英國廣播公司。附表 1 第 VI 部載列該公司如下：

“英國廣播公司，適用於為新聞傳播、藝術或文學以外目的而持有的資料。”⁹

⁷ Coppel，第 9-021 段。

⁸ 英國上議院議事錄（Hansard HL）vol 619 cols 182 – 183（2000 年 11 月 14 日）。

⁹ 《資訊自由法令》附表 1 第 VI 部。

6.9 依法院之見，“新聞傳播”一詞具有“明顯彈性”，¹⁰ 在《資訊自由法令》中，該詞“主要用來指新聞及時事的產出成果”。¹¹ 應注意的是，資訊專員（Information Commissioner）有權覆核有關資料是否屬於某公共主管當局的例外範圍，並可根據《資訊自由法令》第 50 條發出決定通知。

指定公共主管當局

6.10 憑藉《資訊自由法令》第 5 條，司法大臣如覺得某個未列入附表 1 的實體行使屬公共性質的職能，或根據與某公共主管當局訂立的合約提供服務，而提供有關服務是該主管當局的職能，即可藉命令指定該實體為公共主管當局。裁定甚麼是及甚麼不是“屬公共性質的職能”，相信已是法院慣於處理的問題，而這對司法覆核和《1998 年人權法令》（Human Rights Act 1998）兩者而言都是關鍵問題。

公營公司

6.11 如某公司由(1)官方；或(2)《2000 年資訊自由法令》附表 1 所列的任何公共主管當局（政府部門或僅就某項資料列出的主管當局除外）全資擁有，該公司即屬公營公司，故為該法令所指的公共主管當局。¹² 就此等目的而言，如某公司的成員除了皇室大臣、政府部門或由官方全資擁有的公司，或代表上述任何一方行事的人外，別無其他成員，則該公司會被視為由官方全資擁有。¹³ 如某公司的成員除了附表 1 所列的公共主管當局（政府部門除外）或其全資擁有的公司，或代表上述任何一方行事的人外，別無其他成員，則該公司會被視為由該公共主管當局全資擁有。¹⁴ 然而，若資料由公營公司持有，而司法大臣藉命令把有關資料界定為該公司的“豁除資料”，則根據該法令索取資料的一般權利並不適用。¹⁵

澳大利亞（聯邦）

6.12 澳大利亞《1982 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1982）由聯邦政府制定，規定除非某機關的文件和某部長的官方文

¹⁰ *BBC v Sugar (No 2)* [2012] 2 All ER 509 at [38].

¹¹ *BBC v Sugar (No 2)* [2012] 2 All ER 509 at [70].

¹² 《資訊自由法令》第 6(1)條。

¹³ 《資訊自由法令》第 6(2)(a)條。

¹⁴ 《資訊自由法令》第 6(2)(b)條。

¹⁵ 《資訊自由法令》第 7(8)條。

件獲得豁免，否則每個人都有在法律上可強制執行的權利，可索取有關文件。¹⁶

6.13 大多數澳大利亞政府機關均須受《1982 年法令》規限。按照該法令，有關機關包括：

- 所有澳大利亞公務部門，
- 根據成文法則或總督會同行政會議頒令，為公共目的而成立的“訂明主管當局”（具法團地位的公司除外）；及
- 藉規例宣布的機構。¹⁷

6.14 《1982 年法令》所指機關的詳盡名單載列於該法令的年報內，名單上約有 300 個機關。

6.15 在決定某機構是否為公共目的而成立時，相關的考慮因素是其成立目的在多大程度上可算是屬於公共性質，以及其權力和職能是否旨在為公眾利益而行使。¹⁸ 如通過此測試，則該機構即使還有其他不能算是屬於公共性質的宗旨和目的，也不一定構成問題。¹⁹

6.16 豁除於該法令的施行範圍以外的澳大利亞政府機關包括：²⁰

- 土著人土地委員會（Aboriginal Land Councils）及土地信託（Land Trusts）
- 審計長（Auditor-General）
- 情報安全機關，例如澳大利亞秘密情報局（Australian Secret Intelligence Service）、澳大利亞安全情報局（Australian Security Intelligence Organisation）、情報與安全檢查長（Inspector-General of Intelligence and Security）和全國評估辦公室（Office of National Assessments）

¹⁶ 澳大利亞《1982 年資訊自由法令》第 11 條。

¹⁷ 澳大利亞《1982 年資訊自由法令》第 4 條。

¹⁸ Halsbury's Laws of Australia，卷 1(2)，第 10-855 段。*Re Bernnan and the Law Society of the ACT* (1984) 6 ALD 428 at [38]-[40] per Hall DP, AAT(CTH).

¹⁹ *Re Bernnan and the Law Society of the ACT* (1984) 6 ALD 428 at [40] per Hall DP, AAT(CTH).

²⁰ 見《1982 年法令》附表 2 第 I 部。

6.17 有些機關則只有特定文件才獲豁免：²¹

- 律政部（Attorney-General's Department）——其中包括，與澳大利亞政府律師局（Australian Government Solicitor）所進行活動有關的文件獲豁免
- 澳大利亞廣播公司（Australian Broadcasting Corporation）和特別廣播服務公司（Special Broadcasting Service）——節目材料獲豁免
- 澳大利亞郵政（Australia Post）、聯邦政府工傷賠償機構（Comcare）、聯邦科學與工業研究組織（Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation）和國民保健處（Medicare）——商業活動獲豁免
- 澳大利亞儲備銀行（Reserve Bank of Australia）——銀行業務和外匯管制事宜獲豁免

6.18 對於法院來說，由於與法院司法角色有關的文件並不在涵蓋之列，《1982年法令》只適用於屬行政性質的文件。²² 同樣地，總督公務秘書（Official Secretary to the Governor-General）與行政事宜有關的文件須受《1982年法令》規限，但與根據《憲法》或成文法則訂明的職能有關的文件則不受規限。

部長

6.19 該法令適用於“某部長的官方文件”，²³ 即與該部長的行政職能²⁴ 或某澳大利亞政府機關的事務有關的文件，而不是屬個人或政黨政治性質，又或與該部長的選舉事務有關的文件。《1982年法令》把部長辦公室視為獨立於有關部長所管轄的部門。因此，部長辦公室負責處理向有關部長提出的資訊自由要求，並就該等要求作出決定。這做法亦適用於政務次官。

政府承辦商

6.20 《1982年法令》同時適用於代表有關機關向公眾或第三者提供服務的承辦商或次承辦商所開立或持有的某些文件。如某機關

²¹ 見《1982年法令》附表2第II部。

²² 澳大利亞《1982年資訊自由法令》第5條。

²³ 澳大利亞《1982年資訊自由法令》第11條。

²⁴ Halsbury's Laws of Australia, 卷1(2), 第10-850段。

收到索取某承辦商所持文件的要求，而該法令又適用於有關文件，則該機關便須採取行動，向該承辦商取得該文件的副本，然後決定是否根據《資訊自由法令》讓提出要求者索取該文件。

6.21 為貫徹此原則，有關機關須確保所有在 2010 年 11 月 1 日後訂立的適用合約都加入一項條文，容許該機關在收到資訊自由要求時，向有關承辦商或次承辦商取得相關文件。正如上文所述，這項規定只適用於與代表某機關向公眾或第三者提供服務有關的合約，而不適用於為採購供該機關使用的服務（例如提供予該機關的資訊科技服務或清潔服務）而訂立的合約。

州法律

6.22 自從 1982 年聯邦政府訂立《資訊自由法令》後，所有州份和澳洲首都地區都訂立了資訊自由法。²⁵ 各州或地區的法令均以聯邦《資訊自由法令》為藍本，其中一些則謀求在聯邦條文的基礎上加以改進。

加拿大

6.23 在加拿大《1985 年公開資料法令》（Access to Information Act 1985）第 3 條中，“政府機構”被界定為指：

- “(a) 列於附表 I 的加拿大政府部門或國務部門，或機構或職位，及
- “(b) 《金融管理法令》（Financial Administration Act）第 83 條所指的國有母公司，以及該公司的全資附屬公司；”

6.24 附表 I 約有 147 間機構。

安大略

6.25 根據《1990 年資訊自由及保障私隱法令》（Freedom of Information and Protection of Privacy Act 1990），除非有關檔案屬於其中一項的豁免，或者“有關首長有合理理由認為索取檔案的要求是瑣屑無

²⁵ 澳大利亞法律改革委員會（Australian Law Reform Commission），“Open Government: a review of the federal Freedom of Information Act 1982”(ALRC 77)，1994 年 7 月，第 3.14 段。

聊或無理纏擾的” ，否則每個人都有權索取某機構所保管或掌控的檔案或其中部分。²⁶

6.26 在該法令中，“機構”被界定為指：

- 議會
- 安大略政府部門
- 《政府服務部法令》(Ministry of Government Services Act)第17.1條所指的服務提供機構
- 醫院
- 在規例中指定為機構的機關、委員會、公司或其他組織。

新西蘭

6.27 新西蘭規管公開資料的條文，主要見於《1982年官方資料法令》(Official Information Act 1982)和《1993年私隱法令》(Privacy Act 1993)這兩項法例。

6.28 《1982年官方資料法令》訂明索取政府部門和機構所持資料的權利，有關的政府部門和機構列於《1982年法令》附表1(約有68間機構)，以及《1975年申訴專員法令》(Ombudsmen Act 1975)附表1第1部或第2部(約有173個實體，包括31個政府部門及142間機構)。

6.29 《1993年私隱法令》賦予個人索取公營或私營機構所持個人資料的權利。

美國

6.30 自1966年起，美國便訂有聯邦公開資料法例。《1966年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 1966)規定，除豁免情況外，該法令所涵蓋機關的檔案須可供索取。美國的《資訊自由法令》涵蓋總統行政辦公室、各行政部門、軍事部門、政府企業、政府控制的企業、獨立監管機關及政府行政機關下屬其他單位。法院

²⁶ 《1990年資訊自由及保障私隱法令》第10條。

經常要就《資訊自由法令》是否適用於個別機構作出裁定。很多專業機構利用《1966 年法令》獲取資料作出出售用途，這些機構常被稱為“數據中介人”。²⁷

6.31 《2007 年開放政府法令》（Open Government Act of 2007）對《1966 年法令》的幾方面作出修訂。2013 年，美國司法部發布了詳細的《1966 年資訊自由法令指南》（Guide to the Freedom of Information Act 1966）。相關資料摘錄如下：

- 聯邦政府行政機關下屬機關、獨立監管機關和一些總統行政辦公室下屬單位，均須受《資訊自由法令》規限。
- 哥倫比亞特區聯邦巡迴上訴法院（Court of Appeals for the District of Columbia Circuit）按職能界定何謂“機關”，以決定某總統行政辦公室下屬辦公室是否須受《資訊自由法令》規限。如總統行政辦公室下屬辦公室“可行使獨立於總統的重大權限”，便須受《資訊自由法令》規限。²⁸
- 環境質量委員會（Council on Environmental Quality）（總統行政辦公室下屬單位）被裁定屬於須受《資訊自由法令》規限的機關，原因是其職能包括進行調查、作出評估及提出建議，超出了只向總統提供意見的範疇。²⁹
- 同樣地，由於管理和預算局（Office of Management and Budget）“可行使重大的獨立權限”擬定年度財政預算案，而科學技術政策辦公室（Office of Science and Technology Policy）則具有獨立權限可評估及資助研究項目，兩者均須受《資訊自由法令》規限。
- 相反，總統辦公室（包括“唯一職能是向總統提供意見和協助的總統貼身幕僚或行政辦公室下屬單位”）均非《資訊自由法令》所指的機關。按照此提供意見和協助的分析，總統法律顧問辦公室（Office of Counsel to the President）、白宮行政官邸（Executive Residence）人員、國家安全會議（National Security Council）、國家能源政策發展小組（National Energy Policy Development Group）、經濟顧問委員會（Council of Economic Advisers）、副總統及其人員，以

²⁷ 澳大利亞法律改革委員會，ALRC 77，第 3.23 段。

²⁸ *Citizens for Responsibility & Ethics in Washington*, 566 F.3d 219, 222-23 (D.C. Cir. 2009).

²⁹ *Pac. Legal Found. v Council on Env'l. Quality*, 636 F.2d 1259, 1263 (D.C. Cir. 1980).

及以前設立的總統解除管制工作小組（Presidential Task Force on Regulatory Relief），均被裁定為無須受《資訊自由法令》規限的機關。³⁰

- 法院曾裁定《資訊自由法令》不適用於州政府及地方政府、³¹ 外國政府、³² 市政府實體、法院、³³ 司法機關下屬其他實體，³⁴ 以及國會。³⁵
- 在 *Forsham v Harris* 一案中，最高法院裁定接受聯邦政府財政資助的私營機構並非須受《資訊自由法令》規限的機關。³⁶ 該法院解釋說，受資助私營機構無須受《資訊自由法令》規限，原因是國會“把這些機構排除於‘機關’的定義之外，此舉符合國會維護受資助機構自主權的普遍做法。”該法院表示，受資助私營機構“日常沒有受到廣泛而密切的監督”，因而並未變成政府行事

³⁰ *Meyer v Bush*, 981 F.2d 1288, 1294 (D.C. Cir. 1993) (根據推論，由內閣成員組成並由副總統擔任主席的工作小組無須受《資訊自由法令》規限，原因是內閣成員不是以所屬部門首長的身分行事，“而是以具有與總統助理同等職能的身分行事”）。

³¹ 見 *Sykes v U.S.*, No. 11-4005, 2012 WL 5974285, at *7 (6th Cir. Nov. 29, 2012) (維持聯邦地區法院駁回經修訂申訴的決定，原因是《資訊自由法令》不適用於州政府實體）。

³² *Moore v United Kingdom*, 384 F.3d 1079, 1089-90 (9th Cir. 2004).

³³ 見 *Megibow v Clerk of the U.S. Tax Court*, 432 F.3d 387, 388 (2d Cir. 2005) (出自法庭) (維持聯邦地區法院的結論，即美國稅務法院無須受《資訊自由法令》規限)；*United States v Casas*, 376 F.3d 20, 22 (1st Cir. 2004) (指出“司法機關獲豁免遵從〔《資訊自由法令》〕”）。

³⁴ 見 *Andrade v U.S. Sentencing Comm's*, 989 F.2d 308, 309-10 (9th Cir. 1993) (量刑委員會(Sentencing Commission)作為司法機關下屬獨立機構，無須受《資訊自由法令》規限)；*Banks v DOJ*, 538 F. Supp. 2d 228, 231-32 (D.D.C. Mar. 16, 2008) (美國緩刑辦公室(Probation Office)和美國法院行政管理局(Administrative Office of the U.S. Courts))；*Coleman v Lappin*, No. 06-2255, 2007 WL 1983835, at *1 n.1 (D.D.C. July 3, 2007) (處置結果未發布) (指出“律師辦公室(Office of Bar Counsel)是哥倫比亞特區上訴法院下屬機關，而非《資訊自由法令》適用的聯邦政府機關”); *United States v Richardson*, No. 2001-10, 2007 U.S. Dist. LEXIS 77, at *3 (W.D. Pa. Jan. 3, 2007) (聯邦大陪審團)；*Woodruff v Office of the Pub. Defender*, No. 03-791, slip op. at 3 (N.D. Cal. June 3, 2004) (聯邦公設辯護人辦公室(Federal Public Defender's Office)，由法院控制，而非《資訊自由法令》所指的機關)；*Wayne Seminoff Co. v Mecham*, No. 02-2445, 2003 U.S. Dist. LEXIS 5829, at *20 (E.D.N.Y. Apr. 10, 2003) (“美國法院行政管理局就《資訊自由法令》而言並非機關。”)，維持原判，82 F.App'x 740 (2d Cir. 2003)；*United States v Ford*, No. 96-00271-01, 1998 WL 742174, at *1 (E.D. Pa. Oct. 21, 1998) (“法院書記官(Clerk of Court)是司法機關的一部分，並非《資訊自由法令》所界定的機關。”)；*Callwood v Dep't of Prob.*, 982 F. Supp. 341-342 (D.V.I. 1997) (“緩刑辦公室是法院的行政單位……〔及〕無須受《私隱法令》的條款規限。”)。

³⁵ *Dow Jones & Co. v DOJ*, 917 F.2d 571, 574 (D.C. Cir. 1990)；另見 *Dunnington v DOD*, No. 06-0925, 2007 WL 60902, at *1 (D.D.C. Jan. 8, 2007) (裁定美國參議院和眾議院均非《資訊自由法令》所指的機關)；另見 *Mayo v U.S. Gov't Printing Office*, 9 F.3d 1450, 1451 (9th Cir. 1994) (判定政府印刷局(Government Printing Office)是國會部門的一部分，因此無須受《資訊自由法令》規限)；*Owens v Warner*, No. 93-2195, slip op. at 1 (D.D.C. Nov. 24, 1993) (裁定參議員辦公室無須受《資訊自由法令》規限)，准予即時維持原判，No. 93-5415, 1994 WL 541335 (D.C. Cir. May 25, 1994)。

³⁶ 445 U.S. 169, 179-80 (1980)；另見 *Missouri v U.S. Dep't of Interior*, 297 F.3d 745, 750 (8th Cir. 2002) (裁定“提供聯邦政府資源(例如聯邦政府資助)，並不足以把私營機構轉變為聯邦政府機關”)。

的機構。此外，法院曾裁定普通市民、私人公司及非牟利機構均無須受《資訊自由法令》規限。

小組委員會的看法

6.32 小組委員會考慮了可採用的不同準則，以釐定有關制度應涵蓋哪些機構。這些準則包括有關機構是否全部或部分由政府擁有、其經費是否全部或主要來自公帑、該機構是否具有提供某項公共服務的專營權利，或該機構是否具有一些公共行政職能。

6.33 我們曾考慮《防止賄賂條例》（第201章）所涵蓋的公共機構名單，該條例針對的是收取大筆公帑或具有提供某項公共服務的專營權利或部分專營權利的機構。這些機構約有113間。

6.34 我們也考慮過另一份約有470間機構的諮詢及法定組織名單，該名單可於民政事務局的網站查閱。

6.35 在釐定擬議的公開資料制度應涵蓋哪類機構時，小組委員會曾研究諮詢及法定組織的分類方法，例如可按地位或職能作出分類。以下相關資料乃摘錄自民政事務局擬備的立法會文件。³⁷

6.36 按地位分類——公營架構內的委員會可依其法律地位分為“法定”及“非法定”組織。法定組織根據賦權法例而成立，有關法例訂明了這些組織的權力和職能。法定組織可以是諮詢組織，也可以是執行機構。至於非法定組織，則是按行政程序設立的；這些組織主要是諮詢組織。

6.37 按職能分類——諮詢及法定組織也可根據職能劃分為：

(a) 諮詢委員會

政府設立諮詢委員會（大部分是按行政程序成立的），是希望這些委員會能就特定範疇或事宜提供專業意見，或就政府制定政策的工作或所提供的公共服務，提出意見。諮詢委員會的工作一般由公務員提供支援，本身不會招致開支。有關例子包括青年事務委員會（非法定組織）和古物諮詢委員會（法定組織）。

³⁷ 立法會民政事務委員會，《檢討諮詢及法定組織》第二號中期報告，2004年2月。

(b) 非政府部門公共機構

非政府部門的公共機構為獨立於政府的非商業機構，負責為公眾提供服務。雖然它們並非政府部門或機關，但會提供一般由政府提供的服務，或執行通常由政府負責的特定職能。醫院管理局和香港貿易發展局便是其中的一些例子。部分非政府部門的公共機構同時肩負諮詢和行政職能，例如大學教育資助委員會及消費者委員會。

(c) 規管委員會及組織

規管委員會及組織可分為四類，即註冊委員會、牌照委員會、監察委員會和規管組織。註冊委員會負責批准新成員註冊加入有關專業或行業，藉以規管該專業或行業。舉例來說，土地測量師的註冊事宜便由土地測量師註冊委員會規管。至於牌照委員會，則負責規管有關處所或設備作指定用途的發牌事宜，例如酒牌局負責向酒吧、餐廳及其他處所發出酒牌。監察委員會負責監管特定的活動，例如選舉管理委員會負責監管香港的公眾選舉事宜。規管組織負責規管香港個別工業或行業，例如證券及期貨事務監察委員會負責規管香港的證券和期貨業。

(d) 上訴委員會

上訴委員會具有半司法職能，負責就上訴個案作出裁決，以解決普通市民和政府（或普通市民和政府所成立的公共機構）在某些範疇發生的糾紛，形式有別於正規的法院裁決制度。上訴委員會獨立於政府，享有高度自主權。有關例子包括香港太平洋戰爭紀念撫恤金上訴委員會，以及牌照上訴委員會。

(e) 信託、基金及資助計劃的諮詢及管理委員會

信託委員會是指那些為指定受益人的利益或特定目的而持有及管控財產的組織。信託／基金諮詢委員會負責就信託基金的投資，或調撥基金作特別用途等事宜，提供意見。有關例子包括麥理浩爵士信託基金投資顧問委員會、漁業發展貸款基金顧問委員會等。至於信託／基金管理委員會，則負責管理信託財產，並為信託基金投資。尤德爵士紀念基金信託委員會和李寶椿慈善信託基金委員會便是其中的一些例子。資助計劃與傳統的信託／基金不同。資助計劃所獲的撥款是一次過的非經常撥

款，通常只供指定期間內使用，並且不得作投資用途。有關例子包括電影發展基金審核委員會、專業服務發展資助計劃評審委員會等。

(f) 公營公司

公營公司是根據法例成立的商業實體，負責提供貨品或服務。成立公營公司的目的，是為了進行商業活動，因此，其董事局成員通常享有很大的自主權，可自行作出決定，不受政府左右。事實上，公營公司須負責自行經營業務。公營公司通常是經政府某部門把資產轉移至一間公司而成立的，九廣鐵路公司便是其中一個例子。

(g) 其他委員會

其他組織是指那些未能歸入上述類別的委員會，例如各間大學的校董會。

6.38 諮詢及法定組織的分類方法現時仍然有效，但在 2005 年，約 100 個以地區為本的委員會，包括分區委員會、地區撲滅罪行委員會及地區防火委員會，已從名單中剔除。

6.39 諮詢及法定組織向政府提供意見，或擔當政府部門執行公共職能的角色。有些諮詢組織如漁農業諮詢委員會，負責處理特定行業的事務；部分如交通諮詢委員會則負責就政府的某個政策範疇提供意見。另一方面，法定組織則根據有關法例的規定執行職務，其中部分例如醫院管理局，更負責執行工作。

6.40 我們相信最恰當的做法是，至少在最初階段把《申訴專員條例》（第397章）所涵蓋的機構名單納入擬議公開資料制度的涵蓋範圍內。附表1第1部現有82間機構，附表1第2部則有四間機構。

6.41 目前，申訴專員獲賦權就涉及各局／部門及《申訴專員條例》所涵蓋公營機構的公開資料投訴個案進行調查。有23間公營機構已自願採納《守則》或類似的指引。根據政制及內地事務局提供的資料，其中六間已自願採納《守則》，另外17間則已因應其特有的運作情況，另行制定自己的公開資料政策。

6.42 有鑑於此，小組委員會認為理應把《申訴專員條例》所涵蓋的機構納入未來公開資料制度的涵蓋範圍內，因為這些機構訂有公開資料政策，而申訴專員又有權就涉及這些機構的公開資料投訴個案進行調查。

建議 5

小組委員會考慮了可採用的不同準則，以釐定有關制度應涵蓋哪些機構。這些準則包括有關機構是否全部或部分由政府擁有、其經費是否全部或主要來自公帑、該機構是否具有提供某項公共服務的專營權利，或該機構是否具有一些公共行政職能。

我們留意到，在海外司法管轄區，眾多不同的機構都可在涵蓋之列。

不過，小組委員會相信，涵蓋機構的種類和數目應循序漸進地增加。我們建議，最初階段應採用《申訴專員條例》（第397章）適用的“機構”名單。該名單主要涵蓋政府部門，以及具有行政權力和職能的法定公共機構。

第 7 章 誰可申請

香港現有制度

7.1 在香港現有行政機制下，一般規則是任何人，不論是否香港居民，均可根據《守則》提出索取資料的要求。凡提出的要求是關於某人自己或相關的人的檔案，或關於申請人以前提供予有關部門的資料，則有關部門可要求申請人提供其身分的書面證明，以確保資料不會不當地披露予第三者。

澳大利亞（聯邦）

7.2 根據澳大利亞《1982 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1982）第 11 條，每個人都有在法律上可強制執行的權利，按照該法令索取機關的文件（獲豁免文件除外）。該法令指明，任何人的索取權不受該人為尋求索取文件而提出的任何理由所影響。該法令的釋義條文並無限制“人”一詞的涵義。

7.3 然而，該法令第 3 條的宗旨條文指明該法令的宗旨為：

“藉以下做法，讓澳大利亞社會大眾可索取聯邦政府所持資料：

- (a) 要求機關發布有關資料，及
- (b) 就索取文件的權利作出規定。”

加拿大

7.4 加拿大《1982 年公開資料法令》（Access to Information Act 1982）原本規定只限加拿大公民和《入境法令》（Immigration Act）所指的永久居民享有有關權利。然而，總督會同樞密院具有權力，可藉命令將索取資料申請的權利擴大。¹ 該項權力曾於 1989 年行使，而現時所有在加拿大的個人和法團都有資格提出索取資料申請。

7.5 加拿大《1995 年公開資料法令》（Access to Information Act 1995）第 4 條規定：

¹ 第 4(2)條。

“4 (1) 即使任何其他國會法令另有規定，但在本法令的規限下，任何人如屬
(a) 加拿大公民，或
(b) 《入境及難民保護法令》(Immigration and Refugee Protection Act) 第 2(1)款所指的永久居民，即具有權利索取，並在提出要求後得以索取政府機構所掌控的任何檔案。”

7.6 對於非公民及非永久居民，第 4(2.1)條適用：

“4 (2.1) 凡有人提出索取政府機構所掌控的檔案的要求，則該機構首長在無須考慮該人的身分的情況下，須盡每分合理的努力向與該項要求相關的人提供協助，準確地和完全地回應該項要求，並且在符合規例的規定下適時以所要求的形式讓該人索取該檔案。”

愛爾蘭

7.7 愛爾蘭《2014 年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 2014) 第 11(1)條訂明：“……每個人都具有權利索取，並在提出要求後得以索取資訊自由機構所持有的任何檔案。”根據《1923 年釋義法令》(Interpretation Act 1923)，²“人”一詞應包括法團或並非法團組織的任何團體。

新西蘭

7.8 新西蘭《1982 年官方資料法令》(Official Information Act 1982) 第 12 條訂明：

“12 (1) 任何人如屬——
(a) 新西蘭公民；或
(b) 新西蘭永久居民；或
(c) 身處新西蘭的人；或
(d) 在新西蘭成立為法團的法人團體；或

² 經《2005 年釋義法令》(Interpretation Act 2005)修訂。

(e) 在新西蘭以外地方成立為法團但在新西蘭有營業地點的法人團體，—

即可要求某官方部門或部長或某機構向其提供任何指明的官方資料。”

英國

7.9 英國《2000年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 2000)對“任何人”賦予一般索取資料權利。³該法令並無對身分、國籍或居住地設有限制。⁴因此，有限公司、公共主管當局本身，以至居住於外地的人均可提出申請。⁵

7.10 另一名作者指出，“人”一詞擴及法團或並非法團組織的任何團體，故公司、會社及協會均可倚賴該法令的規定。⁶

美國

7.11 根據美國《資訊自由法令》(Freedom of Information Act)，⁷“任何人”均可提出《資訊自由法令》下的要求。《資訊自由法令》並無界定“人”一詞，但根據《行政程序法令》(Administrative Procedure Act)，⁸“人”一詞被界定為包括個人、合夥、法團、協會、政府機關以外的公共或私人團體。⁹

7.12 成文法特別將聯邦政府機關排除於“人”的定義之外，而聯邦政府機關不得成為《資訊自由法令》下的提出要求者。然而，州政府和州政府機關卻有資格提出《資訊自由法令》下的要求。

7.13 根據美國司法部《資訊自由法令指南》，在寬闊的“任何人”標準下，有三項狹窄的例外情況：

(1) 倘若要求所涉的檔案是關乎提出要求者的逃犯身分，法庭曾拒絕根據《資訊自由法令》向有關逃犯提供濟助。

³ 第1(1)條。

⁴ MacDonald & Crail, “*MacDonald on the Law of Freedom of Information*”，第三版，第4.19段。同上。

⁶ P Coppel, “Information Rights”，第四版，第9-013段。

⁷ 5 USC §551(2)。該法令只適用於聯邦政府機關，並且沒有就國會、法院、州政府或地方政府機關所持有的檔案訂立索取權。

⁸ 5 USC §551(2)(2006).

⁹ “人”一詞的這個界定曾於一宗《資訊自由法令》案件中引用。另見美國司法部《資訊自由法令指南》(US Department of Justice Guide to FOIA)。

- (2) 《2003年財政年度情報授權法令》(Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003)¹⁰修訂了《資訊自由法令》，不准許情報部門的機關¹¹答允任何外國政府或政府間國際組織直接或透過代表所提出的索取要求。¹²
- (3) 法庭曾裁定一名根據認罪協議放棄《資訊自由法令》下的權利的提出要求者，不獲准就任何已放棄的主題提出《資訊自由法令》下的要求。

小組委員會的看法

7.14 小組委員會注意到加拿大和新西蘭均對非公民和非永久居民設有某些限制。澳大利亞的法例訂有申明的宗旨，就是澳大利亞社會大眾有權索取政府所持有的資料。美國的制度對外國政府使用該制度設有限制。在英國和愛爾蘭，其制度可供任何人使用。

7.15 至於在香港，有意見認為索取資料的法律權利理應只限於香港居民享有，這是由於涉及納稅人的金錢。然而，在香港現有行政機制下，任何人不論是否香港居民，都可以要求索取資料。

建議 6

小組委員會建議，在香港將來的機制下，任何人不論是否香港居民，均有資格提出索取資料的要求。這項安排是與現行《守則》下的安排和某些其他司法管轄區的做法一致。這項建議亦可省略核實申請人國籍的行政費用。然而，小組委員會注意到這項建議很可能會對納稅人的支出有影響。因此，小組委員會現邀請公眾就他們是否支持這項建議發表意見。

¹⁰ §312 (編纂為成文法則，見 5 USC §552(a)(3)(E))。

¹¹ 包括聯邦政府機關及機關的分支單位。

¹² 《資訊自由法令通報》(FOIA Post)曾提醒：“如有任何《資訊自由法令》下的要求因其性質而看來似乎是由非美國政府實體或其代表所提出的，則涵蓋的機關可調查提出要求者的具體情況，以便適當執行這項新的《資訊自由法令》條文。”

第 8 章 大量及不合理地調用資源：成本／時間上限和收費

引言

8.1 政府的運作受到財政和人手因素的限制，而公開資料只是政府提供予公眾的眾多種服務之一。有鑑於任何公開資料制度都難以將商業使用者與其他使用者區分，因此在處理索取官方資料的申請時必須平衡兼顧其他行政管理方面的職能。收取費用應被視為鼓勵提出要求者在提出要求時能集中於重點以及保障制度的可持續性的方法。

8.2 在所有司法管轄區，索取資料的權利均受到限制。除了本諮詢文件稍後討論的豁免條文外，假如要求索取資料的應繳費用未予繳付，又或假如依從要求的估計成本超過某個限額，則公共主管當局通常無須依從要求。同樣地，假如要求屬無理纏擾或重複提出，公共主管當局亦無須依從。這些情況會在下一章討論。

現有安排

8.3 根據現有的《公開資料守則》，在“資料要透過不合理地使用部門的資源才能提供”的情況下，¹ 部門可拒絕披露有關資料。舉例說，假如由於索取的資料數量龐大，或有關要求設定的範圍籠統，令部門難以確定所索取的資料，以致需抽調正處理其他較緊急職務的人員處理要求，這種情況即屬不合理的資源調用。

8.4 對於要求索取資料的成功申請人，通常應就複製所需文件的成本按現行標準收費（如有的話）向其收取費用，但不收取人工成本的費用。申請人須繳付標準收費，不論所需文件是由申請人親自或經由其代表取得，或是以郵寄、本地傳真或任何其他方式送遞。申請人會獲事先通知需要為其尋求的文件副本繳費多少。在未收到所需付款之前，資料不會發放。

8.5 檔案處透過《1996 年政府資料檔案（取閱）則例》管理歷史檔案的取閱。檔案處讓公眾取閱歷史檔案，不收取費用，但複製歷史檔案則有訂明的收費。

¹ 《守則》第 2.9 段。

如估計依從要求的成本會超過訂明款額，則主管當局可拒絕提供要求的資料

澳大利亞（聯邦）

8.6 根據澳大利亞《1982年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1982）第24AA條，如以下其中一種（或兩種）情況適用，則拒絕索取文件要求的實際理由便告存在：

- (a) 處理有關要求所涉的工作：
 - (i) 如關乎機關的——會大量及不合理地調用機關原本用於其他運作的資源，或
 - (ii) 如關乎部長的——會相當程度及不合理地干擾部長執行其職能；
- (b) 有關要求並不符合以下規定：有關要求必須提供合理所需的資料，使機關或部長能夠識別該份文件。²

8.7 在不限制機關或部長可考慮的事項下，在決定實際的拒絕理由是否存在時，機關或部長必須考慮用作以下用途的所需資源：

- (a) 識別、尋找或整理在機關的存檔系統之內或部長的辦公室內的文件；
- (b) 決定是否准許、拒絕或延遲處理索取要求所涉文件，或准許索取該份文件的經編輯副本，包括考慮用作以下用途的所需資源：
 - (i) 審視該份文件；或
 - (ii) 就有關要求諮詢任何人或團體；
- (c) 製備該份文件的副本或經編輯副本；
- (d) 通知就有關要求所作的臨時或最終決定。

² 第15(2)(b)條。

8.8 在決定實際的拒絕理由是否存在時，機關或部長不得考慮：

- (a) 申請人為支持索取要求而提出的任何理由；或
- (b) 機關或部長相信申請人支持索取要求的理由為何；或
- (c) 在規例中指明的任何最高款額，作為處理該類要求的收費。

愛爾蘭

8.9 根據《2014年〈2014年資訊自由法令〉（費用）規例》（Freedom of Information Act 2014 (Fees) Regulations 2014），整體成本上限是700歐元。³ 整體成本包括：(a)搜尋和檢索檔案，及(b)為提出要求者複製檔案的副本。職員搜尋和檢索的現行工時收費為每小時20歐元。

新西蘭

8.10 憑藉新西蘭《1982年官方資料法令》（Official Information Act 1982）第18(f)條，假如要求的資料需要大量的整理和研究工作才能提供，則該項要求可予拒絕。在決定是否根據第18(f)條拒絕要求時，有關的部門、部長或組織必須考慮另訂收費或延長期限或同時採用兩者會否使要求得以獲准。

8.11 為了根據第18(f)條拒絕要求，有關的部門、政府部長或組織可將由同一人提出並符合以下說明的兩宗或以上的要求視為單一宗要求——

- (a) 關乎一項相同的主題或關乎多於一項相類的主題；及
- (b) 同時間或在短期內接續收到的。

蘇格蘭

8.12 凡主管當局估計依從要求的成本太高，則無須依從要求。在《2004年資訊自由（須作披露的費用）（蘇格蘭）規例》（Freedom of Information (Fees for Required Disclosure)(Scotland) Regulations 2004）中，訂明的款額為600英鎊。

³ 規例第1(4)條。

8.13 根據規例第 6 條，凡有兩宗或以上的索取資料要求由不同的人向某蘇格蘭公共主管當局提出，則如有以下情況，該主管當局無須依從該兩宗要求的其中一宗或該等要求中的任何一宗——

- (a) 該等要求所尋求的資料涵蓋相同的主題或在很大程度上重疊；
- (b) 主管當局估計依從該兩宗要求或所有該等要求的總成本會超過訂明款額；
- (c) 主管當局認為將有關資料提供予廣大公眾會屬合理的做法，並選擇如此行事；
- (d) 主管當局在收到第一宗該等要求後起計的 20 個工作日之內，逐一通知提出要求的人有關資料將會按照(e)段提供；及
- (e) 主管當局在(d)段所指明的期間內將有關資料提供予廣大公眾。

英國

8.14 英國《2000 年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 2000) 第 12 條規定：

- (1) 如公共主管當局估計依從索取資料的要求的成本會超過適當限額，則第 1(1)條並不規定該當局必須依從要求。
- (2) 第(1)款並不豁免公共主管當局遵從第 1(1)條(a)段的責任，但如估計單是遵從該段的成本便會超過適當限額，則作別論。
- (3) 在第(1)及(2)款中，“適當限額”指訂明的款額，而就不同的情況可訂明不同的款額。
- (4) 國務大臣可藉規例規定在訂明的情況下，凡有兩宗或以上的索取資料要求——
 - (a) 由一人向某公共主管當局提出，或

(b) 由不同的人向某公共主管當局提出，而該當局覺得該等人是一致行事或為推動某項運動而行事，

則依從該等要求中任何一宗的估計成本，須視作按依從所有該等要求的估計總成本計算。

(5) 國務大臣可藉規例，為施行本條而就估計的成本以及其估計方式作出規定。

8.15 《資訊自由及保障資料（適當限額及費用）規例》（Freedom of Information and Data Protection (Appropriate Limit and Fees) Regulations）於 2004 年發出。司法部已就該規例的應用發出非法定的指引。該規例規定，公共主管當局可為了估計依從一宗索取資料的要求的成本會否超過適當限額，而只計算以下事項可合理地預期招致的成本：

- 裁定該公共主管當局是否持有有關資料，
- 尋找有關資料，或尋找可能含有有關資料的文件，
- 檢索有關資料，或檢索可能含有有關資料的文件，
- 從含有有關資料的文件中摘錄有關資料。

8.16 進行上述事項，訂有每小時計算的收費率（按人計每小時 25 英鎊）。⁴ 該規例亦規定，如關乎列於《2000 年資訊自由法令》附表 1 第 I 部的公共主管當局，適當限額為 600 英鎊。⁵ 如關乎任何其他公共主管當局，則適當限額為 450 英鎊。⁶ 因此，當公共主管當局裁定依從要求的成本會否超過適當限額時，在此階段計算的成本不包括以下事項所花費的成本：考慮有關資料是否屬獲豁免資料，考慮公眾利益議題，通知申請人該公共主管當局是否持有有關資料，或將有關資料傳送予申請人。

⁴ 規例第 4(3)條。

⁵ 規例第 3(2)條。

⁶ 規例第 3(3)條。

收取費用

澳大利亞（聯邦）

8.17 根據 1994-95 年度的估計，在遵從法規的整體成本中，從申請人收回的成本僅佔 3.7%。⁷ 政府機構曾投訴收費條文太過複雜和耗費時間，以致不值得為徵收費用而張羅。另一方面，申請人則曾投訴成本太高昂。⁸

8.18 根據《1982 年資訊自由（收費）規例》（Freedom of Information (Charges) Regulations 1982），提出資訊自由要求，無須繳付申請費。首五個小時用於作出決定的時間是免費的，而凡政府機構未能在訂明時限內通知其已作的決定，則（除某些例外情況外）無須繳付費用。

加拿大

8.19 根據《公開資料規例》（Access to Information Regulations），申請人於提出要求時須付 5 加拿大元的申請費。在複製任何副本前，申請人可被要求先繳付足以反映複製成本的訂明費用。將資料轉換成其他格式，亦須收取費用。為搜尋檔案或準備檔案供披露而合理地需用的時間，超過五個小時以後的每小時亦可收費。在費用尚未繳付時，擬索取的資料可不獲提供，而機構亦可要求申請人先繳付按金，才開始搜尋程序。

8.20 然而，所有這些費用都是酌情收取的，故可由有關的機構豁免或退還。據估計，有大概三分之二個案的費用獲得正式豁免或根本沒有收取。收回的費用只約佔制度營運成本的 1.8%。⁹

新西蘭

8.21 新西蘭法例賦權公共機構可就提供官方資料而收費，並可要求預先付款。這些收費經計及人工和所需物料的成本後須屬“合理”者。申訴專員可覆核有關收費的決定。

⁷ MacDonald & Crail; “MacDonald on the Law of Freedom of Information”，第三版（2016 年），第 25.33 段。

⁸ 在過去，根據《1982 年資訊自由（收費）規例》（Freedom of Information (Charges) Regulations 1982）（經修訂），政府機構須發出初步收費評估。政府機構在決定是否豁免或寬減收費時，須考慮公眾利益。申請人可就費用的豁免或寬減提出爭議。機構內部或申訴專員可覆核有關費用的決定。

⁹ MacDonald & Crail，出處同上，第 25.93 段。

蘇格蘭

8.22 《2004 年資訊自由（須作披露的費用）（蘇格蘭）規例》第 4 條（須付費用）有以下規定：

- (1) 為施行該法令第 9(1)條（費用），蘇格蘭公共主管當局可收取的費用須按照第(2)至(4)段釐訂。
- (2) 凡預計成本不超過 100 英鎊，無須收取費用。
- (3) 凡預計成本超過 100 英鎊，但不超過訂明款額，則費用不得超過預計成本與 100 英鎊之差的 10%。
- (4) 費用通告須列述費用的計算方式。

美國

8.23 美國《資訊自由法令》（Freedom of Information Act）就收取適用於處理要求個案的費用訂定條文，並對某些費用的評估設下限度和限制。《資訊自由法令統一收費表及指引》（Uniform Freedom of Information Act Fee Schedule and Guidelines）（簡稱“《費用指引》”）於 1987 年 3 月發出。根據《資訊自由法令》，每個機關均須發布規例，指明適用於處理要求個案的“收費表”，並且必須確保有關收費表符合《費用指引》的規定。

8.24 《資訊自由法令》訂明三類提出要求者：(1) 商業用途提出要求者；(2) 教育機構、非商業科研機構，及新聞媒體代表；以及(3) 上述兩類以外的所有其他提出要求者。¹⁰

8.25 對於第一類商業用途提出要求者，《費用指引》將其界定為尋求檔案的提出要求者，而尋求檔案的“用途或目的是為促進提出要求者或其所代表的人的商業、貿易或利潤方面的利益”。¹¹ 因此，將

¹⁰ 見 5 U.S.C. § 552(a)(4)(A)(ii)(I)-(III) (2006 & Supp. IV 2010)。

¹¹ 《資訊自由法令統一收費表及指引》（以下簡稱“《費用指引》”），52 Fed. Reg. 10,012, 10,017-18（1987 年 3 月 27 日）；另見 *Research Air, Inc. v. Kempthorne*, 589 F. Supp. 2d 1, 10 (D.D.C. 2008)（結論為提出要求者欲使用檔案來反對暫時吊銷其飛行員證件的意圖，主要是為了提出要求者的商業利益）（有關豁免費用的情況）；*Consumers' Checkbook v. HHS*, 502 F. Supp. 2d 79, 89 (D.D.C. 2007)（顯示分銷其部分產品所收取的非牟利費用，是為了原告人的商業利益，但衡量之下，所尋求的檔案涉及的公眾利益，比該商業利益為重）（有關豁免費用的情況）；*VoteHemp, Inc. v. DEA*, 237 F. Supp. 2d 55, 65 (D.D.C. 2002)（結論為有關的非牟利組織，作為鼓吹受管制物質應可在市場自由買賣的組織，對所索取的檔案有商業利益）（有關豁免費用的情況）；*Avondale Indus. v. NLRB*, No. 96-1227, slip op. at 14 n.4 (E.D. La. Mar. 20, 1998)（包含《費用指引》有關“商業用途”的定義，並注意到只有“零星”案例提及甚麼因素構成“商業用途”）；cf. *OSHA Data/CIH, Inc. v. U.S. Dep't of Labor*, 220

一名提出要求者稱為“商業用途提出要求者”，重點會放在所索取資料的用途而非提出要求者的身分。假如擬作的用途不能從要求本身清晰得知，則機關應當向提出要求者尋求額外資料或澄清。

8.26 第二類提出要求者包含為非商業用途尋求檔案，並符合資格列入以下三個不同細分類之一的提出要求者：與教育機構有關聯者、屬非商業科研機構的一部分者，以及新聞媒體代表。¹² 為符合列入第一個費用細分類的資格，《費用指引》指明必須是為機構的學術研究目的而非為個人目的而提出要求。¹³ 因此，如有學生尋求列入這個細分類，而他“為完成授課課程而提出要求乃是為達致個人研究目的”，則不符合成為教育機構提出要求者的資格。¹⁴ “非商業科研機構”指“非商業”機構，其“營運純粹是為進行科學研究，而研究結果並非旨在推廣任何特定產品或行業”。

8.27 至於“新聞媒體代表”，這個細分類包括“符合以下說明的任何人或實體：蒐集部分公眾可能會感興趣的訊息，運用其編輯技能將原始材料轉化為明顯獨特的作品，並且將該作品分發予受眾”。¹⁵ 此外，國會將《費用指引》中“新聞”的定義，即“有關最新事件或公眾當前會感興趣的訊息”，加入法定定義之內。¹⁶

8.28 第三類亦是最後一類的提出要求者，包含上述兩類以外的所有其他提出要求者。當有人代表另一人（例如一名律師代表當事人）提出《資訊自由法令》下的要求時，按哪個提出要求者類別收取費用，取決於背後實際提出要求者的身分及／或擬作的用途。假如此等資訊未能從要求本身明顯得知，機關在將提出要求者編配入某個提出要求者類別時，應先向提出要求者尋求額外澄清。

8.29 如機關已准予完全豁免費用，則無需進行“費用類別”分析。同樣地，假如唯一可評估的費用是複製費，則亦無需裁定提出要求者屬哪個費用類別，這是由於複製費可對全部三類提出要求者適當地徵收。

¹² F.3d 153, 160 (3d Cir. 2000) (觀察到根據《資訊自由法令》的 1986 年修訂，“商業使用者負擔更多《資訊自由法令》下的要求的成本”）。

¹³ 見 5 U.S.C. § 552(a)(4)(A)(ii)(II)。

¹⁴ 見《費用指引》，52 Fed. Reg.，載於 10,014（透過例子區別機構要求與個人要求）。

¹⁵ 同上，載於 10,014。

¹⁶ 5 U.S.C. § 552(a)(4)(A)(ii).

¹⁶ 《費用指引》，52 Fed. Reg.，載於 10,018。

費用的類別

8.30 《資訊自由法令》規定有三類費用可因應《資訊自由法令》下的要求而予以評估，即搜尋、審核和複製費用。對個別提出要求者可收取的費用取決於該提出要求者屬哪個費用類別。

8.31 對於第一類提出要求者（即商業用途提出要求者），可評估全部三類費用。對於第二類提出要求者（即被裁定為教育或非商業科研機構，或新聞媒體代表），只可評估複製費。至於第三類提出要求者，則可評估搜尋費和複製費。《費用指引》承認不同的機關必然會有不同的成本，故而指示每個機關公布規例，就搜尋、審核和複製費用指明特定的收費率。

8.32 “搜尋”費用包括為因應要求尋找資料而耗用的所有時間，當中包括（如需要的話）在文件內作逐頁或逐行的辨別。此外，因應要求而進行的搜尋即使未能找到任何檔案，或所找到的檔案其後被裁定豁免披露，機關仍可就搜尋時間收取費用。根據《費用指引》的指示，因應要求而搜尋檔案，應以“最有效率和最便宜的方式”進行。¹⁷ “搜尋”一詞指以“人手或自動方式”尋找檔案或資料。¹⁸

8.33 對於商業用途的提出要求者，可收取“審核”費用，這包含“為了裁定〔文件〕是否根據《資訊自由法令》必須予以披露而對文件進行初步審視，而在此過程中所招致的直接費用”。因此，審核時間包括為供披露而用於處理文件的時間，即進行所需的所有程序以準備發放文件的時間，但不包括就特定豁免的適用或在有人提出上訴後覆核經適用的豁免，解決有關的一般法律或政策問題而耗用的時間。¹⁹

費用的限制

8.34 《資訊自由法令》中載有對以下兩者的限制：某些費用的評估，以及機關要求獲得預付費用的權限。機關必須免費向提出要求者提供首一百頁的複本以及首兩個小時的搜尋時間，但商業用途提出要求者除外。機關也不可要求任何提出要求者預先繳付費用，即在工作展開或因應要求而繼續進行之前付費，但如機關初步估計可評估的費用相當可能會超過 250 美元，或提出要求者過去曾沒有適時（即在發單日期起計的三十日內）繳付經適當評估的費用，則屬例外。

¹⁷ 《費用指引》，52 Fed. Reg.，載於 10,017。

¹⁸ 5 U.S.C. § 552(a)(3)(D).

¹⁹ 《費用指引》，52 Fed. Reg.，載於 10,017、10,018。

費用的豁免

8.35 《資訊自由法令》的費用豁免標準規定，如有以下情況，費用應予豁免或寬減：“如由於披露資料相當可能會顯著幫助公眾了解政府的運作或活動，並且主要不是為了提出要求者的商業利益，故而披露符合公眾利益。”為了實施這項標準，司法部發出費用豁免政策指引，告知機關在實施這項法定費用豁免標準時須考慮六項分析因素。

8.36 法定費用豁免標準包含兩項基本規定：符合公眾利益規定（由費用豁免因素第一至四項組成）；以及提出要求者在披露上的商業利益（如有的話）必須少於披露所涉公眾利益的規定（由費用豁免因素第五及六項組成）。在可適當評估的費用獲得豁免或寬減之前，這兩項法定規定都必須予以符合，而提出要求者有責任證明已達致有關的法定標準。法庭已裁定，對於豁免或寬減費用的要求必須按個別案件的情況考慮。相關條文訂得非常詳細，而美國司法部的費用豁免政策指引亦可作為參考。

小組委員會的看法

8.37 我們注意到有些司法管轄區會就索取資料服務徵收申請費，即使從費用中所收回的成本佔遵從規定整體成本一個十分低的百分比亦然。我們認為應考慮到擬議的公開資料制度不能排除商業用途的要求。²⁰ 因此，持平而論，我們認為應收取基本的申請費。收取申請費會有以下好處：

- 避免濫用
- 對社會而言，處理索取資料申請的工作並非全無成本的，收費可反映此事實
- 保障制度的可持續性
- 鼓勵提出要求者在描述他們所尋求的資料時更加集中於重點。

²⁰ 例如，美國的制度區分商業使用者與其他類別的使用者。見上文第 8.23 – 8.29 段。因此，有關的條文訂得詳細很多，而運作一個設計詳細的制度，成本難免會較高。再者，有文獻指出，在美國，很多“數據中介人”利用有關法例蒐集資料作出售用途。

8.38 我們注意到很多司法管轄區會訂明成本上限，而當超過該上限時，公共機構便無須提供有關資料。擬議的機制應採納這項特點。我們建議應考慮以工時表達這個上限，而申請費應該分級計算。

建議 7

小組委員會曾考慮有關制度會否免費或需要收費以處理索取資料申請。

我們建議要求申請人支付一些費用，確保不會因該制度被濫用而對納稅人構成沉重負擔。另外亦應設定處理申請工作時數的上限，一旦超出該上限，便可以拒絕過分繁複且處理費時的要求。這樣是要確保不需從其他公共服務調用過多公共資源和人手處理這些索取資料要求。

我們建議，申請費應該分級計算。基本申請費應涵蓋相關工作的首三至五小時。若根據估計，基本申請費未能涵蓋所需工時，申請人可選擇不繼續處理該申請，或可選擇支付額外工時的費用。若估計工時達到訂明上限（例如 15 小時），則公共機構有權不處理該申請。

對歷史檔案資料的適用

8.39 我們注意到取閱歷史檔案資料的申請，在收費方面理應有不同的做法。根據國際檔案理事會（International Council on Archives）所公布的《檔案利用原則》（Principles of Access to Archives），²¹ 公共和私人實體都應該盡可能在最大限度的範圍內開放檔案。此外，公共檔案機構不應向到檔案館作研究的人士收取入場費。檔案機構可對因應要求而提供的複製服務收取合理的費用。在香港，檔案處讓公眾取閱歷史檔案，不收取費用，但複製歷史檔案則需收費。

²¹ 見國際檔案理事會，《檔案利用原則》。見以下網頁：https://www.ica.org/sites/default/files/ICA_Access_Principles_Chinese.pdf。

澳大利亞（聯邦）

8.40 《1983 年歷史檔案法令》（Archives Act 1983）第 36(1)條規定，凡澳大利亞國家檔案館（National Archives of Australia，簡稱“澳洲國檔案館”）因應該法令第 V 部而須安排將某個檔案提供予公眾取閱，則任何人在第 V 部的規限下有權取閱該個檔案。

8.41 更具體而言，第 36(2)條規定取閱檔案可以採用以下其中一種或多於一種形式：

- “(a) 獲得合理機會查閱有關檔案；
- (b) 在繳付按照規例釐訂的收費後，該人獲提供檔案的副本；
- (c) 如檔案內的資料或材料可以利用電腦、放映機或其他設備以特定形式呈示或提供，則在繳付按照規例釐訂的收費後，可使用上述設備取閱該資料或材料；
- (d) 如檔案內的字詞以可使該等字詞以聲音形式重現的方式記錄，或檔案內的字詞以速記或編碼形式載錄，則在繳付按照規例釐訂的收費後，獲提供檔案內所記錄或載錄的字詞的書面謄本。”（底線後加）

8.42 在這方面，《2018 年歷史檔案規例》（Archives Regulations 2018）第 13 條規定，澳洲國檔案館可收取該人一筆款項，款額相等於或少於讓其取閱檔案的成本。

8.43 按照《2018 年歷史檔案規例》，澳洲國檔案館館長可豁免或寬減繳付收費的款額。²²

8.44 在澳大利亞制度下，澳洲國檔案館亦可提供酌情服務，對象可以是聯邦機構，²³ 或是聯邦機構以外的人。²⁴

²² 《2018 年歷史檔案規例》第 13 條。

²³ 凡澳洲國檔案館為聯邦機構提供酌情服務，而《1983 年歷史檔案法令》並無就該項服務訂明收費，則澳洲國檔案館可就該項服務收取費用，款額或收費率由館長以書面釐定。有關這方面的更多詳情，載於《2014 年歷史檔案（酌情服務收費）釐定》（Archives (Discretionary Service Charges) Determination 2014）及《2016 年歷史檔案（酌情服務收費——機關數碼化）釐定》（Archives (Discretionary Service Charges – Agency Digitisation) Determination 2016）。

²⁴ 《1983 年法令》第 3(3A)條規定，凡《1983 年法令》提述為某人提供酌情服務，即指澳洲國檔案館作出某項行為，而該項行為是澳洲國檔案館有權作出，並且是因應該人的要求而作出的，但不屬於符合以下說明的行為：

8.45 依據《1983年歷史檔案法令》第71(e)條，總督可訂立規例，就若干事項訂定條文，其中包括為聯邦機構以外的人提供訂明的酌情服務。如此訂明的酌情服務載於《2018年歷史檔案規例》第15條。為聯邦機構以外的人提供不同酌情服務的收費，亦載列於其內。酌情服務的收費有18項。現將部分收費項目臚列如下，以供參閱：

- 在通常辦公時間搜尋檔案 7 澳元
- 在非通常辦公時間搜尋檔案 每小時 82.50 澳元
- 培訓課程——全日 每人 405 澳元
- 檔案館職員進行檔案清理判定時附帶進行研究 每小時 82.50 澳元

加拿大

8.46 《加拿大圖書館及檔案館法令》(Library and Archives of Canada Act)不包含任何關於收取費用的條文。加拿大圖書館及檔案館的網站顯示其所提供的所有參考諮詢服務都是免費的，但影印和複製服務除外。²⁵

新西蘭

8.47 一般情況載於《2005年公共檔案法令》(Public Records Act 2005)第47條。該條訂明，除非該法令另有規定，否則公開取閱的檔案必須免費提供，讓公眾查閱。

8.48 然而，《2005年法令》第59條規定：

- “(1) 就因應取閱公共歷史檔案的要求而作的研究、複製，或提供的其他服務，總檔案主任可收取費用。
- (2) 根據第(1)款而訂立的收費，經計及提供有關服務所涉及的人工和物料後必須屬合理者。”²⁶

(a) 《1983年法令》規定澳洲國檔館作出的；或
(b) 澳洲國檔館為適當履行其職能而需作出的。

²⁵ <http://www.bac-lac.gc.ca/eng/services-public/ask-question/Pages/ask-question.aspx#faq>
有關價格見以下網頁：<http://www.bac-lac.gc.ca/eng/reproduction-requests/Pages/price-list-service-standards.aspx>。

²⁶ 不同服務的最新費用和收費，見以下網頁：<http://archives.govt.nz/services/fees-and-charges>。

英國

8.49 《1958 年公共檔案法令》（Public Records Act 1958）第 2(5)條規定，國務大臣可憑藉經財政部贊同而訂立的規例，就以下事項訂明可予收取的費用：查閱公共檔案主管（Keeper of Public Records）所負責保管的檔案，取得此等檔案的經認證副本或摘錄，以及使用公共檔案館（Public Record Office）所提供的其他服務。

8.50 行使這項權力而訂立的最新規例是《2017 年公共檔案館（費用）規例》（*The Public Record Office (Fees) Regulations 2017*），²⁷ 而各項不同服務的費用載於該規例的附表。規例第 2(3)條規定，公共檔案主管如認為所提供之服務是特別簡單或相當可能屬特別簡單，則可減免該項服務的費用。

8.51 《2017 年規例》所訂的各項費用臚列如下，以供參閱：

- 進行研究並向提出要求者寄出研究結果，每耗用 15 分鐘計 23.35 英鎊
- 為屬檔案的歸化證書複製副本，並以作出證明的方式認證該副本 27.40 英鎊
- 使用自助設備複製質素可供研究之用的單色紙副本，尺寸最大為 A3，檔案每頁計 0.30 英鎊
- 凡任何人就不超過 100 張不同檔案頁面索取任何數量的副本或照片：
 - (a) 查核頁數以便根據所涉頁數提供準確報價，每個檔案計 8.40 英鎊
 - (b) 複製質素可供研究之用的單色紙副本，尺寸最大為 A3，檔案每頁計 1.30 英鎊
 - (c) 複製質素可供研究之用的彩色紙副本，尺寸最大為 A3，檔案每頁計 4.95 英鎊

²⁷ 見以下網頁：<http://www.legislation.gov.uk/ksi/2017/289/made>。

- 凡任何人就不超過 100 張不同檔案頁面索取任何數量的照片，就此供應高解析度數碼影像，不論尺寸，檔案每頁計 38.75 英鎊
- 就任何事項（涉及超過 100 張不同檔案頁面的大量檔案副本）所要執行的工作提供估算，每耗用 15 分鐘計 12.10 英鎊
- 以作出證明的方式認證檔案的副本或檔案任何部分的副本（不包括複製副本的費用） 19.20 英鎊
- 為提供檔案或檔案任何部分並核實檔案或檔案任何部分為真確而到某個地方（公共檔案館除外），則除用於交通、住宿和生活所需的合理支出須另計外，每耗用 15 分鐘計 28.20 英鎊
- 為準備檔案以供在某個地方（公共檔案館除外）展覽，則除用於物料、運送該等物料或檔案的成本，以及任何用於交通、住宿和生活所需的支出須另計外，每耗用 15 分鐘計 22.10 英鎊
- 就所要執行的工作（準備檔案以供外間展覽）提供估算，每耗用 15 分鐘計 22.10 英鎊

美國

8.52 美國法典《國家歷史檔案及檔案管理局》（*National Archives and Records Administration* (44 U.S.C. 第 21 章)）（簡稱“《第 21 章》”）成立了國家歷史檔案及檔案管理局（簡稱“美國檔管局”），作為美國的國家檔案館。

8.53 《第 21 章》第 2116(c) 條規定：

“就移交往〔美國〕檔案主任保管的資料，檔案主任可為收回製備或認證此等資料的副本或複製本的成本而收取費用。此等費用須由檔案主任訂定，其水平為在切實可行範圍內以能收回有關成本的所有部分為準，並可在檔案主任酌情下包括預算更換設備成本的遞增值……。”²⁸

8.54 更多的相關條文載於《聯邦規例法典》(Code of Federal Regulations) 中，具體而言有 36 CFR 第 1258 部。²⁹ 該部詳訂多個不同部分的規定，例如有關制訂、發布、³⁰ 以及更改³¹ 檔案複製費用的機制。該部亦列出所收取費用的各個成本組成部分³² 以及美國檔管局可在甚麼情況下免費提供檔案複製本，³³ 例如複製本是提供予外國、州或地方政府，或提供予國際機構，而免費提供複製本是合適的禮節。³⁴

8.55 最新的收費表載於美國檔管局的網站，³⁵ 所列出各項服務的費用約有七頁。現將不同項目所收取的費用臚列如下，以供參閱：

- 美國檔管局印章壓印 每個印章 2.50 美元
- 檔案核證 每項核證 15.00 美元
- 快速付運（如超過 30.00 美元則收取實際成本） 每張訂單 30.00 美元
- 自助式複印紙本文件 複印每張 0.25 美元
- 自助式從供公眾使用的個人電腦 打印每張 0.10 美元
打印
- 基本數碼掃描——最大 8½吋 x 14 吋 掃描每次 0.80 美元

²⁸ <https://www.archives.gov/about/laws/nara.html#legal>

²⁹ <https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=8e3a556caecd2402ef37ad9d467f4983&mc=true&node=pt36.3.1258&rgn=div5>

³⁰ §1258.10.

³¹ §1258.8.

³² §1258.4.

³³ §1258.12.

³⁴ §1258.12(e).

³⁵ <https://www.archives.gov/research/order/fees>

- 美國檔管局升級版掃描——最大 8½吋 x 14 吋 掃描每次 20.00 美元

小組委員會的看法

8.56 我們認為在未來的制度中適宜維持現狀，好讓香港繼續依循國際標準和做法。

建議 8

我們建議，取閱歷史檔案的申請應為免費，但複製歷史檔案和提供其他服務則可收取費用，以保持與其他司法管轄區的做法一致。

第 9 章 無理纏擾及重複提出的申請

《守則》的現有條文

9.1 現有的《公開資料守則》並無就無理纏擾及重複提出的要
求訂定相應的條文。然而，政府部門或決策局可拒絕披露要透過不
合理地使用部門的資源才能提供的資料。¹ 這項條文涵蓋部門需大
量或不合理地調用執行日常職能的資源才能滿足某項要求的情況。
就此進行的測試是：要滿足有關要求是否需要不合理地調用資源。
例如，由於索取的資料數量龐大，或有關要求設定的範圍籠統，令
部門難以確定所索取的資料，以致需抽調正處理其他較緊急職務的
人員處理要求。

澳大利亞（聯邦）

9.2 澳大利亞聯邦《1982 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1982）就無理纏擾的申請人訂有條文（第 89K – 89N 條）。有別於英國的情況，該法令中“無理纏擾”的概念關乎提出要求的人，而非索取資料的要求。另外，該法令亦訂有條文，規管無理纏擾的覆核申請² 和無理纏擾的投訴。³

無理纏擾的申請人

9.3 第 89K(1)條規定，資訊專員可藉文書宣布某人為無理纏擾的申請人。該項宣布可以是應某機關或部長的申請而作出的，或者是該專員主動作出的。⁴ 某機關或部長如已申請作出宣布，便有責任證明資訊專員應作出該項宣布。

9.4 作出無理纏擾申請人的宣布的理由，載列於第 89L(1)條。
這些理由範圍廣泛，足以涵蓋重複提出的要求、濫用程序和明顯不
合理的要求。第 89L(1)條的內容如下：

- (1) 資訊專員只有在信納有以下任何一種情況時，才可就某
人作出無理纏擾申請人的宣布：

¹ 《公開資料守則》的《詮釋和應用指引》第 2.9.6 – 2.9.7 段。

² 第 54W(a)(i)條。

³ 第 73(e)條。

⁴ 《1982 年資訊自由法令》第 89K(2)條。

- (a) (i) 該人重複地進行索取資料行動；及
 - (ii) 上述重複進行的行為涉及濫用索取資料行動的程序；
- (b) 該人進行某一特定索取資料行動，而該索取資料行動涉及或會涉及濫用該索取資料行動的程序；
- (c) 該人進行某一特定索取資料行動，而該索取資料行動會明顯不合理。

9.5 任何人如作出以下任何一種行為，即屬“進行索取資料行動”：

- (a) 提出要求；
- (b) 根據第 48 條提出申請；
- (c) 提出內部覆核申請；
- (d) 提出資訊專員覆核申請。

9.6 資訊專員不得在沒有給予某人作出書面或口述陳詞的機會的情況下，就該人作出宣布。⁵

9.7 “濫用索取資料行動的程序”包括（但不限於）：

- (a) 騷擾或恐嚇個別人士或某機關的僱員；
- (b) 不合理地干擾某機關的運作；
- (c) 尋求利用該法令以規避法庭對索取一份（或多於一份）文件施加的限制。

9.8 根據第 89M 條，一項宣布的效力取決於當中所列的條款及條件。⁶ 某機關或部長或資訊專員可拒絕考慮無理纏擾的申請人提出的各項要求／申請，⁷ 但應就上述拒絕發出通知。⁸ 第 89M 條的內容如下：

⁵ 第 89L(3)條。

⁶ 《1982 年資訊自由法令》第 89M(1)條。

⁷ 《1982 年資訊自由法令》第 89M(2)條。

⁸ 《1982 年資訊自由法令》第 89M(3)條。

- (1) 無理纏擾申請人的宣布按照當中所列的條款及條件具有效力。
- (2) 在不局限第(1)款的原則下，就某人作出的無理纏擾申請人宣布可規定：
 - (a) 某機關或部長可拒絕考慮該人在未獲資訊專員書面准許下：
 - (i) 提出的要求；
 - (ii) 根據第 48 條（紀錄的修訂）提出的申請；
 - (iii) 提出的內部覆核申請；及
 - (b) 資訊專員可拒絕考慮該人提出的資訊專員覆核申請。
- (3) 若如第(2)款所述般作出決定，則有關機關、部長或資訊專員（視乎情況所需而定）必須在切實可行的範圍內，盡快把該項決定通知無理纏擾的申請人。

9.9 任何人如被宣布為無理纏擾的申請人，可根據第 89N 條向行政上訴審裁處（Administrative Appeals Tribunal）申請覆核該項宣布。

澳大利亞資訊專員公署

9.10 澳大利亞資訊專員公署（Office of the Australian Information Commissioner，簡稱“澳洲資訊公署”）就《1982 年資訊自由法令》的運作發出指引，其中第 12 部關乎“無理纏擾申請人的宣布”。⁹ 該指引除了列出評估申請人是否無理纏擾時須予考慮的實際因素外，還舉例加以說明。

批評和建議

9.11 澳洲資訊公署在 2012 年檢討《1982 年資訊自由法令》時指出，雖然第 89L(1)條涵蓋濫用程序和明顯不合理的情況，但“無理纏擾”一詞本身並非作出無理纏擾申請人宣布的理由。該署建議採用另一做法，即以要求屬無理纏擾或重複提出為作出宣布的依

⁹ 澳大利亞資訊專員公署，“*FOI Guidelines: Part 12 – Vexatious applicant declarations*”。見以下網頁：<https://www.aoic.gov.au/freedom-of-information/foi-guidelines/part-12-vexatious-applicant-declarations>。

據。¹⁰ 這樣，主管當局便可靈活管理個別的要求，而“無理纏擾的申請人”亦可保留另行提出要求的權利。¹¹

第 89K-89N 條的應用

9.12 無理纏擾申請人的宣布不會經常作出。澳洲資訊公署的指引指出，“作出宣布實際上會使某人不能行使《資訊自由法令》所賦予的重要法律權利。因此，有關宣布不會輕易作出，而申請有關宣布的機關必須證明作出宣布是有明確及令人信服的需要的。”¹²

9.13 澳洲資訊公署的網站載有關於近期作出無理纏擾申請人宣布的數目的資料。在 2013 年至 2016 年期間，每年作出的宣布數目介乎一至四宗。¹³ 舉例來說，根據澳洲資訊公署《2015-16 年度年報》，該署收到七宗政府機關尋求作出無理纏擾申請人宣布的申請。有五宗申請於 2015-16 年度完成處理，其中兩宗已作出宣布，三宗被拒。¹⁴

加拿大（聯邦）

9.14 加拿大《公開資料法令》（Access to Information Act）¹⁵ 並無就無理纏擾／重複提出的要求訂定條文。根據加拿大資訊專員於 2015 年 3 月發表的特別報告書，該專員建議《公開資料法令》應作修訂，容許機構“拒絕處理瑣屑無聊、無理纏擾或濫用索取資料權利的要求”。¹⁶ 上述報告書亦指出，“專員曾在極少數情況下，遇

¹⁰ John McMillan and James Popple, “Review of freedom of information legislation: Submission to the Hawke Review” (2012 年 12 月)，第 214 段。見以下網頁：<https://www.aoic.gov.au/engage-with-us/submissions/review-of-freedom-of-information-legislation>。

¹¹ 出處同上，第 215 段。

¹² 澳大利亞資訊專員公署，“FOI Guidelines: Part 12 – Vexatious applicant declarations”，第 12.7 段。見以下網頁：<https://www.aoic.gov.au/freedom-of-information/foi-guidelines/part-12-vexatious-applicant-declarations>。

¹³ 澳大利亞資訊專員公署，“Vexatious applicant declarations”。見以下網頁：<https://www.aoic.gov.au/freedom-of-information/foi-decisions/vexatious-applicant-declarations/#pagelist>。

¹⁴ 澳大利亞資訊專員公署，“Annual Report 2015-16”，第 72 頁。見以下網頁：<https://www.aoic.gov.au/about-us/corporate-information/annual-reports/aoic-annual-report-201516/>。

¹⁵ RSC, 1985, c A1.

¹⁶ 加拿大資訊專員公署（Office of the Information Commissioner of Canada），“Striking the Right Balance for Transparency—Recommendations to modernize the Access to Information Act” (2015 年 3 月)，第 17 頁。見以下網頁：<http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rapport-de-modernisation-modernization-report.aspx>。

上一些提出要求者提出瑣屑無聊、無理纏擾或有其他濫用情況的要求。”¹⁷

9.15 聯邦政府就建議“給予政府機構和資訊專員權限，以拒絕處理瑣屑無聊或無理纏擾的要求或投訴”一事諮詢公眾，過程中在其網站概述了加拿大其他司法管轄區的制度，¹⁸指出：

“根據不列顛哥倫比亞、艾伯塔、新不倫瑞克、愛德華王子島、紐芬蘭及拉布拉多等省份的法例，政府機構可在取得所屬省份資訊專員的事先批准後，拒絕處理‘瑣屑無聊及無理纏擾’的要求。

在馬尼托巴和安大略，有關機構可直接拒絕處理此等要求，但提出要求者有權向該兩省的資訊專員提出上訴。”¹⁹

愛爾蘭

9.16 根據愛爾蘭《2014年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 2014)，一項要求可基於第15(1)條所列九項行政理由中的任何一項而遭到拒絕。第15(1)(g)條關乎“瑣屑無聊或無理纏擾的要求”，其內容如下：

“(1) 在以下情況下，收到資訊自由要求的首長可拒絕批准有關要求——

(a) – (f) [……]

(g) 該首長認為該要求屬瑣屑無聊或無理纏擾，或者該要求屬提出明顯不合理要求的行為模式的一部分，而提出該等不合理要求的是同一人或該首長認為看來是一致行事的不同人士，

(h) – (i) [……]”

9.17 鑑於法例沒有為“瑣屑無聊或無理纏擾”下定義，而這方面也沒有相關的案例，資訊專員在其中一份《指引註釋》(Guidance

¹⁷ 出處同上，第17頁。

¹⁸ 加拿大政府，“Discretion for frivolous and vexatious requests”，<<http://open.canada.ca/en/consultation/discretion-for-frivolous-and-vexatious-requests>>

¹⁹ 出處同上。

Notes) 中指出，採用一般字典意思會遇到難題。²⁰ 該《指引註釋》解釋，“如某要求是不真誠地提出的，或者屬濫用程序或濫用索取資料權利的行為模式的一部分，該要求即屬瑣屑無聊或無理纏擾。”²¹ 該《指引註釋》第 15(1)(g)條舉出一些例子，說明上述定義的元素。²²

第 15(1)(g)條的應用

9.18 按照資訊專員的《指引註釋》，“根據第 15(1)(g)條拒絕要求的決定不應輕易作出。”²³ 愛爾蘭資訊專員公署的網站發布了七項關乎第 15(1)(g)條的決定的資料：

決定名稱	個案編號	結果
Q 先生與外交貿易部 (Department of Foreign Affairs and Trade) (《2014 年資訊自由法令》) ²⁴	160308	無理纏擾
K 先生與聖文森特大學附屬醫院 (St. Vincent's University Hospital) (《2014 年資訊自由法令》) ²⁵	160260	瑣屑無聊及／或無理纏擾
S 女士 (代表 XYZ 社區團體) 與芬戈郡議會 (Fingal County Council) (《2014 年資訊自由法令》) ²⁶	160079	瑣屑無聊及／或無理纏擾
L 先生與社會保障部 (Department of Social Protection) (《2014 年資訊自由法令》) ²⁷	160267	無理纏擾
Y 先生與就業、企業與創新部 (Department of Jobs, Enterprise and	150276	明顯不合理

²⁰ 愛爾蘭資訊專員公署 (Office of the Information Commissioner)，“*Guidance Note: FOIA 2014 – Section 15(1)(g): Frivolous or Vexatious*” (2015 年 8 月)，第 2.4.2 段。見以下網頁：http://www.oic.gov.ie/en/publications/guidance/section-15_1_g_.pdf。

²¹ 出處同上，第 2.4.3 段。

²² 出處同上，第 2.4.5 – 2.4.17 段。

²³ 出處同上，第 1.2.1 段。

²⁴ 見以下網頁：<http://www.oic.gov.ie/en/Decisions/Decisions-List/Mr-Q-and-Department-of-Foreign-Affairs-and-Trade-FOI-Act-2014-.html>。

²⁵ 見以下網頁：<http://www.oic.gov.ie/en/Decisions/Decisions-List/Mr-K-and-St-Vincent's-University-Hospital-FOI-2014-1.html>。

²⁶ 見以下網頁：<http://www.oic.gov.ie/en/Decisions/Decisions-List/Ms-S-on-behalf-of-XYZ-Community-Group-and-Fingal-County-Council-FOI-Act-2014-.html>。

²⁷ 見以下網頁：<http://www.oic.gov.ie/en/Decisions/Decisions-List/Mr-L-and-the-Department-of-Social-Protection-FOI-Act-2014-.html>。

決定名稱	個案編號	結果
Innovation) (《 2014 年資訊自由法令 》) ²⁸		
M 先生與都柏林大學學院 (University College Dublin) (《 2014 年資訊自由法令 》) ²⁹	150231, 150277, 150278	明顯不合理
F 先生與卡洛郡議會 (Carlow County Council) (《 2014 年資訊自由法令 》) ³⁰	150393	明顯不合理

9.19 由上表可見，公共主管當局依據第 15(1)(g) 條作出的所有決定均得以維持，其中四項與無理纏擾的索取資料要求有關。

第 10(7) 條 —— 受資訊自由機構的行為影響的人有權索取關於該等行為的資料

9.20 如某人受到某資訊自由機構的行為影響，又對有關事項有具相當分量的利害關係，即可以書面向該機構的首長提出申請，而該機構必須因應有關申請，在某限期內提供若干資料。³¹ 不過，如該資訊自由機構的首長認為有關要求屬瑣屑無聊、無理纏擾或明顯不合理，則無須提供資料。³²

新西蘭

9.21 新西蘭《 1982 年官方資料法令》 (Official Information Act 1982) 規定，如索取資料要求³³ 或索取個人資料要求³⁴ 屬瑣屑無聊或無理纏擾，或要求索取的資料屬微不足道，有關要求可予拒絕。至於無理纏擾的覆核申請，則會按照《 1975 年申訴專員法令》 (Ombudsmen Act 1975) 的規定予以處理。

²⁸ 見以下網頁：<http://www.oic.gov.ie/en/Decisions/Decisions-List/Mr-Y-and-the-Department-of-Jobs-Enterprise-and-Innovation-FOI-Act-2014-.html>。

²⁹ 見以下網頁：<http://www.oic.gov.ie/en/Decisions/Decisions-List/Mr-M-and-University-College-Dublin-FOI-Act-2014-.html>。

³⁰ 見以下網頁：<http://www.oic.gov.ie/en/Decisions/Decisions-List/Mr-F-and-Carlow-County-Council-FOI-Act-2014-1.html>。

³¹ 《 2014 年資訊自由法令》第 10(1) 條。

³² 《 2014 年資訊自由法令》第 10(7) 條。

³³ 《 1982 年官方資料法令》第 18(h) 條。

³⁴ 《 1982 年官方資料法令》第 27(h) 條。

第 18(h) 條——拒絕無理纏擾的索取資料要求

9.22 第 18 條載列九項拒絕要求的理由。根據第 18(h)條，如某要求屬瑣屑無聊或無理纏擾，或要求索取的資料屬微不足道，有關要求可予拒絕。³⁵

“瑣屑無聊或無理纏擾”的涵義

9.23 申訴專員發布了多份“官方資料法指南”。申訴專員在“第 2A 部：拒絕要求的行政理由”中認為，“瑣屑無聊或無理纏擾”在剔除法律程序方面具深厚的法律背景，故決定依循法庭在該方面的釋義。因此，申訴專員表示，若要以某要求屬“瑣屑無聊”或“無理纏擾”為由而加以拒絕，提出要求者必須被認為是明顯濫用公開資料法例授予的權利，而並非真誠地行使該等權利。³⁶

蘇格蘭

9.24 《2002 年資訊自由（蘇格蘭）法令》（Freedom of Information (Scotland) Act 2002，簡稱“《蘇格蘭資訊自由法令》”）規定，公共主管當局無須處理無理纏擾或重複提出的索取資料要求。³⁷

9.25 第 14 條關乎“無理纏擾或重複提出的要求”，其內容如下：

- (1) 如索取資料要求屬無理纏擾，則第 1(1)條並不規定蘇格蘭公共主管當局必須依從該要求。
- (2) 凡蘇格蘭公共主管當局已依從某人提出的索取資料要求，則該主管當局無須依從該人隨後提出的相同或實質上相類的要求，除非已依從的要求與隨後要求的提出時間已相隔一段合理期間。

“無理纏擾”的涵義

9.26 《蘇格蘭資訊自由法令》沒有為“無理纏擾”下定義，而這方面也沒有重要的案例。蘇格蘭資訊專員發出的《蘇格蘭資訊自

³⁵ 第 18(h)條。

³⁶ 申訴專員，“Official information legislation guides Part 2A: Administrative Reasons for Refusal”，第 12 頁。見以下網頁：http://www.ombudsman.parliament.nz/system/paperclip/document_files/document_files/1945/original/part_2a_administrative_reasons_for_refusing_official_information_requests.pdf?1495064662。

³⁷ 第 14 條。

由法令指南》（FOISA Guidance）指出，“蘇格蘭議會認為‘無理纏擾’一詞在法律上早已確立，故選擇給予資訊專員在該方面解釋該詞的自由度，使有關釋義可因應經驗和先例而隨時變動。”³⁸《蘇格蘭資訊自由法令指南》以一份非盡列式清單列出相關考慮因素，但指出目前“沒有單一的公式或一套具決定性的準則”。³⁹莫拉·切利（Morag Cherry）與大衛·麥克梅諾米（David McMenemy）在二人發表的期刊文章中表示，“有關準則具有主觀性，會為解釋和應用有關法例的人帶來挑戰”。⁴⁰

“合理期間”的涵義

9.27 《蘇格蘭資訊自由法令指南》沒有直接解釋該詞，並提到“該法令沒有嘗試為‘合理期間’下定義，原因是該詞的涵義將視乎情況而定。”⁴¹

第 14 條的應用

9.28 《蘇格蘭資訊自由法令指南》強調，“公共主管當局不應輕易應用第 14 條的規定。”⁴²從蘇格蘭資訊專員的《年報及帳目》可見，蘇格蘭公共主管當局的現行做法與上述政策貫徹一致。在 68,156 宗已呈報的索取資料要求（60,567 宗根據《蘇格蘭資訊自由法令》提出）中，只有 315 宗因屬“無理纏擾、重複提出或明顯不合理”⁴³而被拒，佔所有收到的要求約 0.5%。⁴⁴該專員作出的數項決定載於《蘇格蘭資訊自由法令指南》附錄 A。

第 49(1) 條——資訊專員作出的決定

9.29 《蘇格蘭資訊自由法令指南》就第 49(1) 條解釋如下：

“根據《蘇格蘭資訊自由法令》第 49(1) 條，資訊專員可決定某項要求作出決定的申請屬瑣屑無聊或無理纏

³⁸ 蘇格蘭資訊專員，“FOISA Guidance: vexatious or repeated requests”，第 8 段。見以下網頁：http://www.itspublicknowledge.info/Law/FOISA-EIRsGuidance/Section14/Vexatious_or_repeated_requests.aspx。

³⁹ 出處同上，第 10 及 11 段。

⁴⁰ Morag Cherry and David McMenemy, “Freedom of information and ‘vexatious’ requests — The case of Scottish local government” (2013), 30 Government Information Quarterly 257, 259.

⁴¹ 蘇格蘭資訊專員，“FOISA Guidance: vexatious or repeated requests”，第 48 段。見以下網頁：http://www.itspublicknowledge.info/Law/FOISA-EIRsGuidance/Section14/Vexatious_or_repeated_requests.aspx。

⁴² 出處同上，第 5 段。

⁴³ 就本研究而言，只涉及無理纏擾及重複提出的要求，但不可能從中摘錄相關數據。

⁴⁴ 蘇格蘭資訊專員，“Annual Report & Accounts 2015/16”，第 16 頁。見以下網頁：<http://www.itspublicknowledge.info/home/SICReports/AnnualReports.aspx>。

擾。若出現這種情況，該專員無須因應申請作出決定。該專員必須在收到申請後一個月內，或在當時情況下屬合理的其他期間內，向有關申請人及公共主管當局發出書面通知。該通知必須列明為何該專員認為有關申請屬瑣屑無聊或無理纏擾。申請人可就法律論點向高等民事法院（Court of Session）提出上訴。”⁴⁵

“無理纏擾”相對“瑣屑無聊”

9.30 《蘇格蘭資訊自由法令指南》把“無理纏擾”與“瑣屑無聊”分開處理，顯然可見兩詞乃用以表達不同的涵義。⁴⁶ “無理纏擾”的涵義與第14(1)條中該詞的涵義相同。⁴⁷ 至於“瑣屑無聊”，該指南指出“該詞並無在第14條中出現，表示資訊專員在根據第14條決定是否依從某要求時，比公共主管當局有更大的酌情決定權。若某申請很明顯屬微不足道或缺乏理據，以致該專員進行調查也不會有任何實際意義，而且運用該專員有限的調查資源處理申請亦不恰當，則‘瑣屑無聊’一詞即可適用。”⁴⁸

英國

9.31 憑藉英國《2000年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000）第14條，該法令並不規定公共主管當局須依從無理纏擾或重複提出的索取資料要求。得到確認的一點，就是處理不合理的要求可令資源備受壓力，並對主流服務或回應合理的要求造成妨礙。第14條的內容如下：

“第14條——無理纏擾或重複提出的要求”

- (1) 如索取資料要求屬無理纏擾，則第1(1)條並不規定公共主管當局必須依從該要求。
- (2) 凡公共主管當局之前已依從任何人提出的索取資料要求，則該主管當局無須依從該人隨後提出的

⁴⁵ 蘇格蘭資訊專員，“FOISA Guidance: vexatious or repeated requests”，第62段。見以下網頁：http://www.itspublicknowledge.info/Law/FOISA-EIRsGuidance/Section14/Vexatious_or_repeated_requests.aspx。

⁴⁶ 出處同上，第63及64段。

⁴⁷ 出處同上，第63段。

⁴⁸ 出處同上，第64段。

相同或實質上相類的要求，除非依從先前要求後，已相隔一段合理的時間才提出目前要求。”

9.32 由於第 14 條“關注的是要求的性質，而非發布要求索取的資料的後果”，⁴⁹ 該條不被視為豁免條文。公眾利益測試並不適用。

9.33 然而，第 14(2)條乃獨立於第 14(1)條，應視作一項獨立的權力。⁵⁰ 第(1)及(2)款會在下文分別討論。

第 14(1)條 —— 無理纏擾的要求

9.34 根據英國資訊專員公署（簡稱“英國資訊公署”）發出的指南，第 14(1)條並不適用於提交要求的個人。因此，主管當局不能以提出要求者屬無理纏擾為由而拒絕要求。⁵¹ 有時要求可能明顯不合理得顯然是無理纏擾的。如果情況不太明確，則要考慮以下關鍵問題：有關要求是否相當可能會造成程度不相稱或無理據的干擾、煩擾或困擾。這通常涉及客觀地權衡對主管當局的影響，以及要求的目的和價值。

“無理纏擾”的涵義

9.35 上述指南有一個關於“無理纏擾”涵義的部分，⁵² 當中綜合了上級審裁處（Upper Tribunal）和上訴法院的看法，並進一步為“無理纏擾的要求”下了定義。

9.36 在 *Information Commissioner v Devon County Council & Dransfield* 一案中，⁵³ 上級審裁處在界定第 14 條的目的時，確認目標是要保護公共主管當局的資源，以免資源被用作處理不合理的要求。有關內容如下：

“第 14 條的目的必然是為了保護公共主管當局的資源……，以免因不相稱地應用《資訊自由法令》而浪費……”⁵⁴

⁴⁹ 英國資訊專員公署（Information Commissioner's Office），Guide on Dealing with Vexatious Requests (section 14)，第 13 段。

⁵⁰ *Dransfield v Information Commissioner and another* [2015] EWCA Civ 454，第 82 段。

⁵¹ 出處同上，第 12 段。

⁵² 出處同上，第 16 – 22 段。

⁵³ (2012) UKUT 440 (AAC) (2013 年 1 月 28 日)。

⁵⁴ 第 10 段。

9.37 上級審裁處認為因“無理纏擾”的涵義須視乎情況而定，其一般字典意思的作用有限。⁵⁵ 該審裁處認為必須考慮“有關要求有沒有足夠或正當理由支持”，⁵⁶ 並把“無理纏擾”界定為“明顯無理據、不恰當或不正當地使用正式程序”。⁵⁷ 英國資訊公署的指南指出，此決定“清楚確立了在考慮某要求是否無理纏擾時，必須顧及‘相稱’和‘有理可據’這兩個概念”。⁵⁸

9.38 在 *Dransfield v Information Commissioner and Devon County Council* 一案中，⁵⁹ 英格蘭上訴法院把“無理纏擾的要求”界定為“沒有合理基礎可令人覺得所尋求的資料會對提出要求者、公眾人士或任何一類公眾人士有價值”的要求。⁶⁰ 英國資訊公署在概述這項決定時注意到，雖然法官的裁定似乎提出了關於“無理纏擾”的更嚴格測試，但這並無偏離上級審裁處的立場，因為該法院指出“一切有關情況”均應予以考慮。⁶¹

9.39 考慮過上述兩宗個案後，英國資訊公署建議把“無理纏擾的要求”界定為“相當可能會造成程度不相稱或無理據的干擾、煩擾或困擾”的要求。⁶²

***Dransfield v Information Commissioner and another* 案（以及 *Craven v Information Commissioner and another* 案）⁶³**

9.40 此案涉及兩宗聯合上訴，均是針對上級審裁處維持拒絕索取資料要求的決定而提出。兩宗上訴均被駁回。對於第 14(1)條下“無理纏擾”的定義，特別是在處理可否把過往行為列作裁斷“無理纏擾”的因素這個問題方面，*Dransfield* 案的判決十分重要。⁶⁴

***Dransfield* 案的案情**

9.41 D 在 2005 年至 2010 年期間提出若干項要求，大多牽涉健康及安全問題。⁶⁵ 有些要求的語調極端，有時更涉及辱罵官員。⁶⁶

⁵⁵ 出處同上，第 24 段。

⁵⁶ 出處同上，第 26 段。

⁵⁷ 出處同上，第 27 段。

⁵⁸ 英國資訊專員公署，Guide on Dealing with Vexatious Requests (section 14)，第 19 段。

⁵⁹ [2015] EWCA Civ 454 (2015 年 5 月 14 日)。

⁶⁰ 出處同上，第 68 段。

⁶¹ 英國資訊專員公署，Guide on Dealing with Vexatious Requests (section 14)，第 21 段。

⁶² 出處同上，第 22 段。

⁶³ [2015] EWCA Civ 454.

⁶⁴ 於 2015 年 12 月 14 日，最高法院拒絕給予 *Dransfield* 案上訴許可。見以下網頁：<https://www.supremecourt.uk/docs/permission-to-appeal-2015-12.pdf>。

⁶⁵ [2015] EWCA Civ 454，第 10 段。

2010 年，D 因擔心公眾安全而要求索取一座橋樑的核准設計圖則和避雷系統結果。有關主管當局按照第 14(1)條拒絕依從該要求，聲稱因申請人先前提出的要求，這項要求屬無理纏擾。⁶⁷

9.42 資訊專員維持有關主管當局拒絕要求的決定。第一級審裁處（First-tier Tribunal）判申請人上訴得直，上級審裁處則判資訊專員上訴得直。第一級審裁處解釋說，雖然公共主管當局必須考慮一切有關情況，但應避免因提出要求者而斷定某要求屬無理纏擾。只有在目前要求與過往要求緊密相關的情況下，該公共主管當局才可裁斷該目前要求屬無理纏擾。⁶⁸ 上級審裁處表示，第一級審裁處“應用第 14 條的方式過於局限”，⁶⁹ 並解釋說，該要求屬無理纏擾，是因為過往的要求和通信數量已對該地方主管當局造成沉重而不相稱的負擔。⁷⁰ 雖然目前的要求合理，但先前的要求卻一直具挑釁性及不合理，而那種情況日後可能會再次出現。⁷¹

Craven 案的案情

9.43 C 在 2005 年至 2010 年期間提出若干項關於高壓電纜的要求。她最新近提出的那些要求按照第 14(1)條被拒。⁷² 資訊專員、第一級審裁處和上級審裁處均維持有關主管當局以無理纏擾為由拒絕要求的決定。上級審裁處解釋說，鑑於她所提出的要求規模龐大，而依從這些要求又成本高昂，故該要求屬無理纏擾。⁷³

Dransfield 案的判決

9.44 下文會討論在有關上訴案中提出的一些法律論點：

- (i) 若某要求本身並非無理纏擾，可否基於提出要求者與有關主管當局之間過去發生的事，而把該要求視為無理纏擾；
- (ii) 第 14(2)條有否限制“無理纏擾”的涵義；
- (iii) 依從要求的成本可否在第 14(1)條下列入考慮。

⁶⁶ 出處同上，第 11 段。

⁶⁷ 出處同上，第 9 段。

⁶⁸ 出處同上，第 13 段。

⁶⁹ *Information Commissioner v Devon CC and Dransfield* [2012] UKUT 440 (AAC)，第 58 段。

⁷⁰ 出處同上，第 67 及 70 段。

⁷¹ 出處同上，第 73 及 74 段。

⁷² *Dransfield v Information Commissioner and another* [2015] EWCA Civ 454，第 25 段。

⁷³ 出處同上，第 30 段。

爭論點(i)——若某要求本身並非無理纏擾，可否基於提出要求者與有關主管當局之間過去發生的事，而把該要求視為無理纏擾（第 61 - 72 段）

9.45 根據第 14(1)條，“無理纏擾”指客觀上沒有合理基礎可令人覺得所尋求的資料會對提出要求者、公眾人士或任何一類公眾人士有價值。⁷⁴

- 作出決定者應考慮一切相關情況，以就某要求是否無理纏擾，作出持平的結論。⁷⁵
- 如可充分肯定地看出提出要求者的動機，便有可能從該動機推斷有關要求是否無理纏擾。⁷⁶
- 有關主管當局須按照所掌握的全部資料，真誠地作出判斷。⁷⁷
- 有可能發現提出要求者的過往行為與目前要求有關聯，但要有明確證據證明。在本案中，上級審裁處證明了 D 有這種關聯。⁷⁸
- 《2000 年法令》第 14 條的目的在於保護公共主管當局的資源，以免因不相稱地提出的要求而浪費。只有在符合就“無理纏擾”訂定的嚴格標準的情況下，才能達到這個目的。⁷⁹

爭論點(ii)——第 14(2)條有否限制“無理纏擾”的涵義（第 82 段）

9.46 第 14(2)條的作用與第 14(1)條不同。前者是一項獨立的權力，不會限制後者的涵義。⁸⁰

爭論點(iii)——依從要求的成本可否在第 14(1)條下列入考慮

9.47 法規並不妨礙把依從要求的成本列入考慮。⁸¹

⁷⁴ *Dransfield v Information Commissioner and another* [2015] EWCA Civ 454，第 68 段。

⁷⁵ 出處同上，第 68 段。

⁷⁶ 出處同上，第 68 段。

⁷⁷ 出處同上，第 70 段。

⁷⁸ 出處同上，第 71 段。

⁷⁹ 出處同上，第 72 段。

⁸⁰ 出處同上，第 82 段。

第 14(1) 條的應用

9.48 資訊專員在憲制事務專責委員會（Constitutional Affairs Select Committee）的《2005-06 年度會期第七份報告書》（Seventh Report of Session 2005-06）中提出，他對於政府部門沒有更廣泛地應用該法令的現有條文處理無理纏擾或重複提出的要求，感到“非常意外”。⁸² 英國司法部在致司法專責委員會（Justice Select Committee）的備忘錄中表示，在 2005 年至 2010 年期間“第 14(1) 條的應用次數甚少”，又指這可能是因為難以證實某要求屬無理纏擾、⁸³ 當時未有界定何謂“無理纏擾”，⁸⁴ 以及公共主管當局擔心英國資訊公署會推翻它們的決定。⁸⁵

9.49 有關較近期應用第 14(1) 條的數字見於英國政府的資訊自由統計數字。⁸⁶ 2012 年至 2016 年的統計數字摘要如下：

	收到的要求	無理纏擾的要求	無理纏擾的要求所佔百分比
2012 年	49,464	161	0.325%
2013 年	51,696	173	0.335%
2014 年	46,806	174	0.372%
2015 年	47,386	244	0.515%
2016 年	45,415	222	0.489%

9.50 英國資訊公署在其指南的目錄和附件中，舉了各種例子說明公共主管當局如何依據第 14(1) 條拒絕索取資料的要求。在大部分個案中，公共主管當局視有關要求為無理纏擾的決定均獲資訊專員或資訊審裁處（Information Tribunal）維持。英國資訊公署強調，“公共主管當局不應視第 14(1) 條為在最極端的情況下才應用的規定”，並“鼓勵主管當局若相信有關要求屬不相稱或無理據，便可考慮應用該條文”。⁸⁷

⁸¹ 出處同上，第 83 及 85 段。

⁸² 憲制事務專責委員會，*Seventh Report of Session 2005-06: Report on Freedom of Information - one year on*，第 99 段及第 EV15 頁。見以下網頁：<https://publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmconst/991/991.pdf>。

⁸³ 英國司法部，*Memorandum to the Justice Select Committee: Post-Legislative Assessment of the Freedom of Information Act 2000*，第 96 段。見以下網頁：https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217339/post-legislative-assessment-of-the-foi-act.pdf。

⁸⁴ 出處同上，第 99 段。

⁸⁵ 出處同上，第 100 段。

⁸⁶ 見以下網頁：<https://www.gov.uk/government/collections/government-foi-statistics>。

⁸⁷ 英國資訊專員公署，*Guide on Dealing with Vexatious Requests (section 14)*，第 11 段。

9.51 上述指南亦列出無理纏擾要求的非決定性指標清單。⁸⁸ 有關指標包括：

- 言語粗穢或具威嚇性；
- 對有關主管當局造成負擔；
- 私人恩怨——提出要求者針對某位僱員或職位擔任者；
- 不合理地持續——提出要求者試圖重提已獲有關公共主管當局全面處理的問題，又或已經以其他方式作獨立審查的問題；
- 指控無根據；
- 毫不妥協——提出要求者堅持不合理的頑固立場；
- 所提出的要求頻密或有重疊之處；
- 故意造成煩擾；
- “漁翁撒網”模式——有關要求欠明確重點，或似乎純粹是為了“捕撈”資料而提出，提出要求者並不知道有關主管當局可能會透露甚麼資料；
- 付出的努力不相稱——要求處理的事情相對微不足道，而有關主管當局為依從該要求將需要耗用大量資源。

9.52 如有關主管當局斷定某要求屬無理纏擾，則應以正常方式發出拒絕通知。

第 14(2)條——重複提出的要求

9.53 若某要求與同一人提出的先前要求相同或實質上相類，則公共主管當局無須依從該要求，除非兩者的提出時間已相隔一段合理期間。公眾利益測試並不適用。

9.54 正如 *Dransfield* 案所解釋，第 14(2)條乃獨立於第 14(1)條，應視作一項獨立的權力。⁸⁹ 相比第 14(1)條，應用第 14(2)條需要符合更多準則。有關指南解釋，以下三項準則均須符合：

⁸⁸ 第 25 段。

- 有關要求與同一提出要求者提出的先前要求相同或實質上相類；
- 有關主管當局曾因應較早前根據《資訊自由法令》提出的要求向提出要求者提供有關資料，或確認並無持有有關資料；及
- 依從先前要求後，未相隔一段合理的時間便提出新要求。⁹⁰

“相同或實質上相類”的涵義

9.55 相同的要求指“措詞和範圍都正好與先前要求相符”的要求。⁹¹ 以措詞是“本月回應了多少個緊急求助電話？”的要求為例，若下月再以相同的措詞提出此要求，則兩項要求的範圍並不相同。

9.56 實質上相類的要求指該要求的“措詞不同但範圍（界定所尋求資料的準則、限制或界限）與先前要求相同”，或該要求的“範圍與先前要求沒有重大差異（不論該要求所用詞句為何）”。⁹²

“相隔一段合理的時間”的涵義

9.57 《資訊自由法令》沒有界定何謂“相隔一段合理的時間”，但依據英國資訊公署的意見，該詞的涵義應考慮以下兩點後決定：

- “有關資料有多大可能會與因應先前要求而提供的資料有重大差異”；及
- “有關主管當局依從先前要求後過了多久（若有有關資料不大可能有重大差異）”。⁹³

第 14(2) 條的應用

9.58 英國資訊公署在其指南中認為，“由於第 14(2) 條的範圍相當狹窄，應用該條文的情況不大可能經常出現”，這是因為提出要

⁸⁹ *Dransfield v Information Commissioner and another* [2015] EWCA Civ 454, 第 82 段。

⁹⁰ 英國資訊專員公署，*Guide on Dealing with Repeated Requests*，第 6 段。

⁹¹ 出處同上，第 10 段。

⁹² 出處同上，第 12 段。

⁹³ 出處同上，第 21 段。

求者很少會要求索取同樣的資料兩次，而且主管當局更新資料亦屬合理。⁹⁴ 英國資訊公署建議把第 14(2)條留待真正有需要時才應用。⁹⁵

美國

9.59 我們無法在美國《資訊自由法令》(Freedom of Information Act)⁹⁶ 中找到有關無理纏擾／重複提出的要求的條文。美國司法部發出的《資訊自由法令指南》(Guide to the Freedom of Information Act)載有資料，解釋《資訊自由法令》下的申請人所提起的瑣屑無聊訴訟。如《資訊自由法令》下的原告人過往有提出瑣屑無聊申索的紀錄，法院曾要求他們在進一步根據《資訊自由法令》提起訴訟前，尋求法院許可。不過，這類瑣屑無聊的訴訟有別於瑣屑無聊或無理纏擾的申請。

小組委員會的看法

9.60 我們注意到，許多司法管轄區均有法例條文針對無理纏擾及重複提出的申請，但條文的細節或有不同。我們同意有需要訂定此等條文，以處理少量不合理的要求。這些要求不單會令現有人手和資源備受壓力，還會妨礙提供主流服務或對處理其他合理的索取資料申請造成不利影響。

9.61 我們留意到澳大利亞的條文是針對人的，並訂有條文規管無理纏擾申請人的宣布，此特點為澳大利亞獨有。澳大利亞資訊專員公署於 2012 年建議，⁹⁷ “無理纏擾”的概念應基於要求本身，而非提出要求的人。這項建議與愛爾蘭、新西蘭和英國等司法管轄區的做法一致。我們也相信，考慮有關申請或要求是否具有“無理纏擾”的特徵，應該是更加可取的做法。

9.62 我們注意到，愛爾蘭和新西蘭的條文除了針對無理纏擾的要求外，還針對“瑣屑無聊”的要求。蘇格蘭和英國則有條文針對“重複提出”的要求。我們相信，這些條文有助針對性地處理各類應予限制的要求。

⁹⁴ 英國資訊專員公署，《Guide on Dealing with Repeated Requests》，第 8 段。

⁹⁵ 出處同上，第 30 段。

⁹⁶ 5 U.S.C. § 552.

⁹⁷ 見上文第 9.11 段。

建議 9

我們建議，擬議的制度應包含條文，針對無理纏擾及重複提出的申請。許多司法管轄區也有類似的條文，專門處理少量不合理的要求。這些要求不單會令現有資源備受壓力，還會妨礙提供主流服務或對處理其他合理的索取資料申請造成不利影響。

我們建議，如有人提出無理纏擾或瑣屑無聊的申請，或者在某段時間內重複提出實質上相類的要求，則公共機構可免除處理該申請的責任。

第 10 章 獲豁免資料

引言

10.1 規定披露資料是一種“權利”的法例或機制有一個共通點，就是有很多豁免條文，而且這些條文往往很複雜。有時作出及不作出披露的公眾利益需要加以權衡，亦會令複雜的豁免條文更見繁複。這些豁免條文通常稱為“有限制”豁免，因為除非經適當評估後，不作出披露更符合公眾利益，否則它們不足以作為支持拒絕提供資料的理據。

10.2 有別於“有限制豁免”，其他普通法司法管轄區法例有制訂絕對豁免。絕對豁免並無規定必須權衡作出及不作出披露的公眾利益，主要原因是絕對豁免旨在：

- 把披露資料的決定完全定於其他獨立的資料索取制度（例如保障資料法例或披露法庭檔案的程序）的範圍內；或
- 規定索取資料的權利須受制於與披露資料有關的現有法例（例如附帶公眾利益元素的違反保密責任法）。

換言之，作出及不作出披露的公眾利益，已在其他獨立的資料索取制度下予以衡量。

《守則》的現有條文

10.3 《公開資料守則》（簡稱“《守則》”）第 2 部載列 16 類可拒絕披露的資料。不過，該 16 類豁免條文並無正式分為絕對豁免和有限制豁免。政府發出的《詮釋和應用指引》（簡稱“《指引》”）對這些豁免條文提供一些解釋。根據第 2 部大部分條文拒絕披露資料，須經過“傷害或損害測試”。有關的部門須考慮披露資料的公眾利益是否超過可能造成的傷害或損害。然而，如果披露資料明顯符合公眾利益，則部門在取得所需授權後，可以把原可拒絕披露的資料公開。

10.4 就“傷害或損害測試”而言，部門不一定要在個別個案中證實披露某項資料會造成傷害或損害，例如損失或不利。如果在有關情況下可能或有理由預期會造成傷害，已是足夠的理據。當權衡

披露資料可能造成的傷害與公眾利益時，這個風險的後果是否嚴重，將取決於可能造成的傷害的性質。如果披露資料可導致極其嚴重的傷害，例如有礙保安，或可能會損害經濟穩定，則無須證明傷害相當可能或必定發生也應加以考慮。另一方面，如果可能造成的傷害既不太可能發生，後果也並非嚴重，就不必過於看重。¹ 公眾利益是一個難以定義的概念。該詞被界定為“一些在金錢或個人意義上對公眾有重要利益關係的東西。它可以是純粹出於好奇，也可以是物質上的利益。”² 在許多個案中曾對公眾利益一詞進行研究，並提供了不同的詮釋。顯而易見，對於甚麼是符合公眾利益，看法可能隨時間，以及因應社會在公共政策發展中變得更開放而轉變。

10.5 《指引》所解釋的 16 類豁免條文如下：

(i) 防務及保安

(a) 資料如披露會令香港的防務受到傷害或損害。

這項有關防務的豁免條文旨在保障資料，這些資料如披露——

- 會對香港武裝部隊執行任務的成效造成不利影響；或
- 會對香港部隊人員和他們的文職輔助人員，以及受其保護的市民造成危險。

(b) 資料如披露會令香港的保安受到傷害或損害。

就保安而言，這項豁免條文旨在保障資料，這些資料，包括可能對那些從事間諜活動、陰謀破壞或恐怖活動的人士有利的資料，如被披露，便會傷害或損害香港的保安。這方面包括要保護可能有危險的人士和地點，以及要為資料保密，否則資料外洩，便會對從事香港保安工作的人員所參與的行動、他們的資料來源和所採取工作方法造成損害。

¹ 《指引》第 2.2.2 段。

² *Stroud's Judicial Dictionary* (第 4 版) 卷 4，第 2187 頁。

(ii) 對外事務

- (a) 資料如披露會令對外事務或與其他政府或國際組織的關係受到傷害或損害。

這項條文涵蓋香港特別行政區政府（簡稱“香港特區政府”）進行的對外事務或與其他政府的關係。後者包括香港特區政府本身的主權國政府及其他主權國、屬土、省份等的政府，亦包括國際組織，例如聯合國組織、世界貿易組織、國際刑警組織及與香港有事務往來的其他機構等。這個資料類別包括如披露會有礙談判的資料（因洩露談判或讓步立場而削弱政府的談判地位）或如披露會損害關係的資料（例如洩露對其他政府的形勢、人物或政治或貿易情況的機密評估）。

- (b) 資料是在保密情況下從其他政府、其他司法管轄區的法庭及國際組織取得，或在保密情況下送交這些政府、法庭及國際組織的。

這類資料通常在保密情況下交出，而如要維持良好工作關係，便須尊重有關的保密安排。因此，不可披露另一方視為機密的任何資料。如有關資料其後進入香港或其他地方的公共領域，便沒有理由繼續將之視作機密。如有懷疑，應徵求另一方同意披露資料。

(iii) 國籍、出入境及領事事宜

- (a) 與出入境或國籍事宜有關的資料。

個人的個案紀錄受到保障，免受資料當事人以外的其他各方查閱。《守則》第 2.15 段（個人私隱）及第 2.18 段（法定限制）與此相關。

- (b) 資料如披露會令國籍、人事登記、出入境或領事事宜的行政管理或代表其他政府執行的領事工作受到傷害或損害。

這項條文涵蓋的大部分資料的保障，均受法律規管，在該等情況下，相關的法律條文適用。遇有並

無法律保障的情況，便須考慮作出披露可能造成的傷害或損害是否大於提供資料所涉的公眾利益。

在處理與領事事宜或代表其他政府執行領事工作有關的索取資料要求時，應參考與相關主管當局商訂或由另一政府制訂的任何披露規則。同時，亦須考慮有關披露是否會傷害與有關當局或另一政府的關係。

(iv) 執法、法律訴訟程序及公眾安全

- (a) 資料如披露會令司法（包括進行審訊和執行或施行法律的工作）受到傷害或損害。

這項條文同時包含執行和施行法律的工作，目的是述明條文同時與刑事和民事法律相關。因此，關於執行法律的提述，除包括紀律部隊的職能外，亦包括規管性質的職能，以及任何可能導致檢控、判處懲罰或制裁，取消資格或喪失牌照的程序。舉例來說，就許多個案而言，披露調查方法及／或程序會令執行或施行法律的工作受到傷害或損害。

《守則》並非旨在影響與在法律訴訟程序中作出披露有關的現行規則及法律規定，或就涉及人身傷害的個案而言，影響在提起法律程序之前適用的規則。

- (b) 資料如披露會令法律訴訟程序或任何曾經或相當可能會在審裁處或調查小組進行的程序或其公正裁決受到傷害或損害，而不論這些調查是否公開進行或這些資料是否曾經或可能會在上述程序中考慮予以披露。

這項豁免條文旨在保障所有現正進行或可預見會進行的民事及刑事法律訴訟程序的誠信。這類法律程序日後可能展開，未必表示不可根據《守則》披露所索取的資料，但是，如披露所索取的資料，可能令審訊或聆訊的公正受到損害（若該等法律程序最終展開的話），則不應作出披露。

這項條文亦適用於披露與否正是現行程序的爭論點的資料。不過，一旦任何法庭、審裁處和調查小組就披露問題作出裁決，便以該裁決為準。

- (c) 資料是與已審結、終止或擱置的法律程序，或與已引致或可能已引致法律程序（無論是刑事或民事法律程序）的調查有關。

即使法庭、審裁處或調查小組進行的法律訴訟程序已經結束，在某些情況下，可能仍需把在法律程序過程中披露的資料或法律程序的結果保密。此外，在一些個案中，無論調查是否導致刑事或民事法律程序，亦宜把調查過程中收集的資料保密。發放這些資料可能會令資料當事人或在調查中予以合作的人士受到損害，又或損害日後任何類似的調查。

不過，如資料已在公共領域內，例如在公開法庭披露，便難以提出任何充分理據，拒絕因應要求提供資料。

- (d) 因法律專業保密權而獲免在法律訴訟程序中提交的資料。

這是所有公開資料制度經常出現的條文。由於在法律訴訟程序中，不得強迫披露法律顧問與當事人（包括政府作為當事人的情況）之間的溝通，因此不宜強制政府根據《守則》披露有關資料。

不論是否相當可能或預期會進行訴訟，這項條文都適用。不過，如相當可能會進行訴訟，則應格外小心，確保在法庭席前進行的透露程序或政府的訴訟能力不會受到損害。

在某些個案中，可能不宜披露是否曾尋求法律意見，或曾向私人執業的法律從業人員還是政府內部尋求意見，而如屬後者，曾向哪個層面的人員尋求意見。

- (e) 資料如披露會令防止、調查和偵查罪案及罪行，以及逮捕或檢控罪犯的工作，或任何羈留設施或監獄的保安受到傷害或損害。

要有效調查刑事及規管性質的罪行，通常須把調查及調查方法保密，不讓疑犯及其他人士知悉。這表示，與正進行或已完成的調查有關的資料，以及與預期會進行的檢控（檢控最終可能會或不會進行，又或已經進行）有關的資料，通常應予保密。

如披露資料會有助逃離任何合法羈留地方的意圖得逞，或擾亂該地方的良好秩序及紀律或保安，則這項條文亦適用。合法羈留地方可包括用作臨時或長期合法羈留任何人的任何建築物或其內任何部分，以及任何監獄或任何其他地方（例如非法入境者可能被羈留於各類交通工具），並包括某些人士被社會福利當局及紀律部隊人員羈留的情況。

這項條文並無規定，作出披露會損害執法程序或助長罪行發生這種可能性必須存在。就此等目的而言，披露所索取的資料如有較大可能造成損害，便已足夠。

- (f) 資料如披露會令維持安寧、公眾安全或公共秩序，或保障財物的工作受到傷害或損害。

這項條文旨在反映《警隊條例》（第 232 章）第 10 條訂明香港警方的廣泛職務範圍。《守則》並不規定政府必須披露某些資料，以致有利意圖擾亂公共秩序或對財物構成威脅的人士。

- (g) 資料如披露可能會危害任何人（無論該人是否在香港）的生命或人身安全，或可能會透露為保安目的或為執行或施行法律而在保密情況下提供的資料或協助的來源。

訂立這項條文，是為了保障那些協助紀律部隊執行和施行法律，因而令自己可能受到懲治的人士。條文涵蓋告發人或證人的身分及所在地方等資料。

(v) 對環境的損害

資料如披露會令環境、稀有或瀕臨絕種生物及其生長的自然環境受到損害的可能性增加。

這項豁免條文旨在保障資料，這些資料如披露，相當可能會對環境造成損害（不論這種損害會否是有意造成或構成刑事罪行）。舉例來說，如某部門發現，有瀕臨絕種的動物在香港某處建立繁殖地，可能不宜揭露有關地點，因為這可能導致好奇的人士騷擾該地點，進一步危害該種生物。

(vi) 經濟的管理

這項豁免條文旨在保障資料，這些資料如披露，可能引起投機活動；令金融市場、金融服務及金融業不穩定；令取得資料的人士不當地獲得利益；或削弱政府管理經濟的能力。根據這項條文，不可披露的資料包括——

- (a) 在規管金融市場、金融服務及金融業的過程中收集的資料（亦可當作**第三者資料**予以保障）；
- (b) 銀行利率預期出現的變動的資料；
- (c) 金融機構或公共事業機構的規管預期出現的變動；
- (d) 許可土地用途可能出現的改變；
- (e) 對可能有的收入或開支建議的討論；或
- (f) 對政府經濟政策的制訂或修訂有重要影響的建議的討論。

(vii) 公共服務的管理和執行

這項豁免條文旨在保障政府與第三者往來時的財政狀況以及保障資料，這些資料如披露，可能損害某部門的競爭條件或政府的財政或物業利益。條文亦保障部門有效率的運作，以免因需不合理地耗費時間回應提供資料的要求，令運作效率受損。

- (a) 資料如披露會令部門的談判、商業或合約活動，或批准酌情補助金或特惠補助金的工作受到傷害或損害。

如披露與談判有關的資料（例如談判及讓步立場）會有損部門的談判地位，部門可拒絕披露這些資

料。另外，如披露與商業或合約活動有關的資料可能令投標者或政府的商業機密資料受損，部門亦可拒絕披露這些資料。至於與批准酌情補助金或特惠補助金有關的資料，如予以披露會令該等計劃的運作受到損害，則可拒絕披露。

- (b) 資料如披露會令政府的競爭條件或財政狀況或物業利益受到傷害或損害。

當部門在商業環境運作，與私營機構競爭時，便須能如對手一樣，保障商業敏感資料。同樣地，作為物業的主要租客及業主，政府如披露與物業交易有關的商業敏感資料會有損其在這方面的利益，則可拒絕披露這些資料。

- (c) 資料如披露會令部門妥善而有效率的運作受到傷害或損害。

這項條文旨在保障資料，這些資料如披露，會損害有關部門的工作。舉例而言，條文可用以保障與由部門進行，或為部門進行的測試、管理檢討、審查或審計有關的資料。所使用的方法如披露，可能會令測試的成效或達標的程度受到損害。

這項條文提供的保障，無需限於披露資料會對某項檢討的進行造成不利影響，或令某一個案資料的提供受到損害的情況。只要能顯示披露與某項檢討有關的資料或在該檢討過程中取得的資料，會導致日後較難取得類似的資料或進行其他檢討，又或作出披露可能對其他部門進行類似工作的能力構成負面影響，便已足夠。

- (d) 資料要透過不合理地調用部門的資源才能提供。

這項條文涵蓋部門需大量或不合理地調用執行日常職能的資源才能滿足某項要求的情況。

在處理這些個案時，判定的準則是：要滿足有關要求是否需要不合理地調用資源。例如，由於索取的資料數量龐大，或有關要求設定的範圍籠統，令部門難以確定所索取的資料，以致需抽調正處理其他

較緊急職務的人員處理要求。在根據這項條文拒絕一項要求前，部門應先與申請人磋商，探討是否可以把要求修改至雙方都可接受的程度，或更明確地指出所要求的資料。在某一個案中，部門可能認為，考慮到滿足要求所涉及的公眾利益，應特別付出努力處理要求。這類特殊個案，應按個別情況考慮。

申請人如要求以某種形式提供資料，將可能衍生相關問題。然而，部門無須代表申請人展開等同研究的工作。資料會盡量以原來的形式提供，而部門亦無須開立從來沒有存在的檔案。

(viii) 內部討論及意見

香港以至其他地方的慣例是，促成政策決定的政府內部討論必須受到一定程度的保障，這樣才不會因過度的公眾監察而妨礙坦率的討論。同樣的考慮因素適用於政府的諮詢組織及其他人士（例如顧問）向政府提供的見解及意見。

- (a) 為行政會議擬備的文件，以及行政會議的會議和審議工作紀錄。**

這項條文的制訂是基於行政會議的議事程序需在保密的情況下進行，而並非因為行政會議審議的某些事宜敏感。條文涵蓋所有與行政會議有關的資料，包括文件草擬本。另外，許多事實或統計資料可能以背景資料形式納入提交行政會議的文件。在考慮應否披露這些資料時，應同時考慮規定某些資料不宜披露的其他條文。

- (b) 資料如披露會妨礙政府內部的坦率討論，以及給予政府的意見。**

涉及決策過程的公務員可以在無需顧慮他們的看法和意見會受到公眾討論和批評的情況下表達看法和提出意見，這點是很重要的。同樣的考慮因素適用於以下各方的討論及其提出的見解和意見等：政府諮詢組織的成員、有酬（例如顧問）或無酬的個別

人士，以及政府在考慮各項事宜時可能徵詢專業意見的組織。

不過，這項條文並無授權完全不披露這類資料——條文的涵蓋範圍只限於如披露可能妨礙坦率討論的情況。因此，如這類風險不存在，與諮詢組織、顧問或其他個別人士或組織的看法或意見有關的資料是可予透露的。關於這一點，審慎和禮貌的做法是，就個別諮詢組織希望其意見等獲得保密的程度，徵詢個別諮詢組織的意見。

至於其他個別人士的意見、見解等，部門亦應注意《守則》第 2.14 段就第三者在保密情況下給予的資料提供的保障。

(ix) 公務人員的聘任及公職人員的委任

對公務人員的管理工作會造成傷害或損害的資料。

這項條文保障由政府持有，並與公務員的聘任、公務員以外其他公職人員的委任，及諮詢組織、委員會等（不論是否法定組織）的成員的委任有關的資料。就這個範疇而言，可拒絕披露的資料包括——

- (a) 個人資料（與公務人員的聘任及公職人員的委任有關），包括與招聘、續訂和延長合約、更改僱用條款、晉升、紀律事宜及操守審查有關的資料。
- (b) 在保密情況下，就某項委任的人選或某公職人員提供的資料、意見和作出的評估。

這項條文應與《守則》第 2.15 段及《個人資料（私隱）條例》一併閱讀，該條例並無禁止向資料當事人披露資料。

(x) 不當地獲得利益或好處

資料如披露可能會導致不當地獲得利益或好處。

《指引》針對“經濟的管理”的條文舉例說明在若干情況下，如披露資料可能會導致不當地獲得利益，可拒絕披露資料。這很可能亦包括其他情況，例如與專營權、

公共交通收費等有關的情況，在該等情況下，因應要求披露某項資料，可能導致某一個別人士或組織不當地獲得好處。這項條文或可用作保障該等資料不被披露。

這項條文不應用作禁止私營企業把從政府來源取得的資料“增值”：把政府擬向公眾發放的資料出售圖利並無不當。在這種情況下，如部門認為應更廣泛向公眾提供某些統計數字或其他資料，應考慮印發更為普及的免費或收費刊物。關於這一點，部門或可保留某些出版資料或擬應公眾要求提供的資料的版權，以防因未經許可複印，而可能導致不當地獲得利益（因為有關得益是藉侵犯版權取得的）。

(xi) 研究、統計和分析

(a) 如披露與不完整或未完成的分析、研究或統計有關的資料，可能會令人產生誤解，或剝奪有關部門或任何其他人士發布資料的優先權或商業利益。

這項條文認同，如與不完整或未完成的分析、研究或統計有關的資料可能會造成誤解，部門可不予披露。不過，如附上註釋解釋資料的不足之處，部門或可決定發放這類資料。

這項條文亦認同，在其他情況下，這類資料不應披露，因為這樣做會剝奪政府或其他人士發布資料的優先權或商業利益。舉例來說，原資料經進一步分析和整理後，可印發出售。

(b) 只為編製統計數字或進行研究而持有，並與個別人士、公司或產品有關的資料，而這些資料並不會在研究報告或公布的統計數字中提述。

這項條文保障個別人士、公司和產品的資料，如不擬在研究或調查結果中提述該等資料，可將姓名／名稱隱去。

(xii) 第三者資料

(a) 資料是為第三者持有或由第三者提供，並從第三者明確知道或獲得暗示不會進一步披露。但如第三者

同意或披露資料的公眾利益超過可能造成的傷害或損害，則可予以披露。

這項條文並不適用於在得到法定保證予以保密的情況下提供的資料，因為這些資料不得披露而必須按《守則》第 2.18 段（**法定限制**）的規定處理。例子包括根據《稅務條例》（第 112 章）或《普查及統計條例》（第 316 章）提供的資料。

因此，這項條文只適用於自願提供的資料，以及因法律強制規定而提供的資料，或因有關法規無保密規定而可能援引法律強制規定提供的資料。

涉及第三者的資料務須小心處理。個人、法團和組織在許多不同情況下向政府提供資料，這些資料（包括資料來源），根據明示及隱含的原則，應予保密。資料中如果包含個人資料或商業敏感資料，《守則》第 2.15 段（**個人私隱**）及第 2.16 段（**商務**）也可能適用。

除非因重大的公眾利益關係而必須作出披露，否則自願提供的機密資料在未有提供者同意之下，或在某些情況，未有政府代為收取資料的第三者同意之下，不應披露。

這項條文適用於索取的資料如發放，相當可能有礙日後獲提供同類資料，以致對部門的工作有關鍵影響的情況。

除非因凌駕性的公眾利益而需披露資料，否則如果發放資料可能導致政府被控違反保密責任，則部門無責任發放資料。這類情況並不常見，而一般所涉是披露對公共衛生、公眾安全或對環境構成危險的資料。

- (b) 資料是由第三者在保密情況下提供，如向資料當事人披露，會傷害當事人或任何其他個人的身體或精神健康，或只應由合適的第三者向當事人披露。

政府可能經常獲得與某人就醫情況有關的資料，不論該人是公務員、求職人士，或其資料是在其他情

況下為政府所悉。這項條文與《個人資料（私隱）條例》第 59(1)(a)條一致。

(xiii) 個人私隱

與某在世人士直接或間接有關且可在合理可行的情況下用以識別該人身分的資料，只可在《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）（簡稱“《私隱條例》”）有關規定訂明許可的情況下向第三者披露。與此特別有關的是《私隱條例》附表 1 的第 3 保障資料原則（個人資料的使用），這項原則訂明：如無有關的資料當事人的同意，個人資料不得用於在收集該等資料時會將其使用於的目的以外的目的，或直接與該目的有關的以外的目的。應注意就個人資料而言，考慮是否發放資料與資料是否已在公共領域無關。

《私隱條例》第 VIII 部訂明豁免遵守此原則的情況，規定對若干訂明公眾利益相當可能有損的情況可獲豁免。

《私隱條例》不適用於已故人士的資料。不過，應考慮披露資料可能侵犯該人在世近親的私隱的程度，因此，可能適宜根據《守則》的這項條文拒絕披露已故人士的資料。

遇有建議向第三者披露個人資料的情況，應小心處理，確保遵守《香港人權法案條例》第 8 條下的第十四條的規定。該條訂明：

“對私生活、家庭、住宅、通信、名譽及信用的保護

- (1) 任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。
- (2) 對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。”

(xiv) 商務

資料（包括商業、金融、科學或技術機密、商業秘密或知識產權等方面的資料）如披露會令任何人的競爭條件或財政狀況受到傷害。

這項豁免條文保障政府以外組織的權益（如商業及其他權益）。這項條文照顧到保障敏感商業資料的需要，這些資料如披露，會對資料所涉人士有不利影響。不論資料是按法定義務提供，還是自願提供，這項條文同樣適用。商界需要對政府有信心，相信政府在履行公開更多資料的一般承諾時，不會令商界的合法權益受損，亦不會損及商界對政府的信任。

商業、金融、科學或技術機密：商業等機密基本上分為兩類——

- (a) 有內在商業價值的資料，其價值視乎與資料有關人士把資料保密的能力而定：這類資料的定義基準為資料是商業資料（包括金融、科學或技術資料），同時又是機密資料。

考慮因素如下：

- (i) 資料對原來擁有者有價值；
- (ii) 政府受託持有和接收資料時清楚知道資料須予保密；及
- (iii) 原來擁有者以保密方式處理資料。

與建議項目、投標、組織決策過程、其收入及成本架構以及發展計劃有關的資料都是這類資料的例子。

- (b) 未必有內在商業價值的資料，但資料如被披露，與資料有關人士在處理合法業務、商業、金融或專業業務時可能被不合理地置於不利地位：這類資料可能涉及付予僱員的薪金、物料或服務的價格等。

商業秘密：商業秘密包括符合下列描述的資料（但不限於產品、設備或機械的方程式、樣式、組成、程序、方法、技術或工序或所載或包含的資料）——

- (a) 正用於或可以用於一個行業或一門生意；
- (b) 在該行業或生意並非廣為人知；

- (c) 因不廣為人知而具有經濟價值；及
- (d) 其保密性應受合理維護。

知識產權：在考慮披露資料會否損及某人的競爭條件時，應緊記在發明品未申請專利前披露資料可能阻礙擁有人取得專利。同樣地，過早披露設計可能阻礙設計得到註冊。

(xv) **過早要求索取資料**

即將公布或因已預定公布或發表而不宜提前披露的資料。

這項條文可用於保障接到要求後的 60 日內部門將會發表的資料。考慮是否引用此條文的因素是：已訂有計劃發表／公布的日期，以及有證據顯示在該日期前發放某些資料會損及發表／公布的計劃的效果，因此不符合公眾利益。

考慮索閱草稿副本的要求，應一併考慮其他條文，例如**內部討論及意見**部分，原因是草稿一般是在內部討論過程中擬寫的。

(xvi) **法定限制**

資料如披露會——

- (a) 抵觸任何適用於香港的法律，或
- (b) 違反任何根據普通法或適用於香港的國際協議而引起的義務。

這項豁免條文用以明確訂明任何限制或禁止披露資料的法例凌駕《守則》之上。

也應注意以下情況：法律並不禁止披露資料，但披露所索取的資料可能令政府面對負上法律責任的重大風險，例如被控違反保密責任。

其他普通法司法管轄區的獲豁免資料

10.6 香港現有《守則》所訂的獲豁免資料類別，與其他普通法司法管轄區的類別頗為相近。其他司法管轄區的獲豁免資料類別大致如下：³

- 澳大利亞《1982 年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 1982)⁴ 訂有 10 項無條件豁免及 8 項有條件豁免。
- 加拿大《1985 年公開資料法令》(Access to Information Act 1985)⁵ 訂有 9 項強制性豁免及 16 項酌情豁免。
- 愛爾蘭《2014 年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 2014) 第 28 至 41 條處理獲豁免檔案，有關豁免條文可大致分為 14 類。這些條文很複雜，更視乎標的事項而適用各項不同的測試。該法令訂有 5 項強制性豁免及 9 項酌情豁免。
- 新西蘭《1982 年官方資料法令》(Official Information Act 1982)⁶ 訂有 7 項須證明有“具決定性的理由”才會適用的豁免條文（與絕對豁免相似），以及 12 項須證明有“其他理由”才會適用的豁免條文（與有限制豁免相似），後述的 12 項豁免條文須經過公眾利益測試。
- 美國《1966 年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 1966) 訂有 9 項豁免條文，而總統檔案則須受《1978 年總統檔案法令》(Presidential Records Act 1978) 所訂的另一套豁免條文規限。
- 英國《2000 年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 2000) 訂有 8 項絕對豁免及 18 項有限制豁免。

10.7 歐洲理事會 (Council of Europe) 亦在其擬定的《2008 年公開官方文件公約》(Convention on Access to Official Documents 2008) 中，認同

³ 不同文獻和教科書或有不同分類。

⁴ 該法令自 1982 年制定以來，曾作出數次重要修訂，其中 2010 年所作的修訂最為重大。

⁵ R.S.C.1985，該加拿大法令於 1982 年 7 月獲得皇室批准，並於 1983 年 7 月 1 日開始生效。

⁶ 於 1983 年至 2015 年期間經多項法令及規例修訂。該新西蘭法令訂有其他特別豁免條文，這些條文與庫克群島、托克勞、紐埃或羅斯屬地有關。

索取官方文件的廣泛權利受到合法限制，並在該《公約》的第三條臚列了 11 類豁免條文。第三條規定：

各方可限制索取官方文件的權利。有關限制須在法律中明確訂定，並須是民主社會所必需的，而且須與保護以下方面的目標相稱：

- (a) 國家安全、防務及國際關係；
- (b) 公眾安全；
- (c) 防止刑事活動、對刑事活動進行調查及提出檢控；
- (d) 紀律調查；
- (e) 公共主管當局進行的檢查、監控及監督；
- (f) 私隱及其他合法私人利益；
- (g) 商業及其他經濟利益；
- (h) 國家的經濟、貨幣和匯率政策；
- (i) 法院程序各方獲得平等待遇，以及有效執行司法工作；
- (j) 環境；或
- (k) 公共主管當局就審查某事項而在內部進行，或與其他公共主管當局進行的審議。

10.8 下文各段將詳細探討一些司法管轄區的豁免條文。

澳大利亞（聯邦）

10.9 澳大利亞聯邦議會（Federal Parliament of Australia）在 1982 年通過《資訊自由法令》，該法令其後曾經過數次重要修訂。該法令第 IV 部共有 18 個豁免項目，其中無條件豁免如下：

- (1) 如披露，會或可合理地預期會損害澳大利亞的國家安全、防務或國際關係的文件；以及會透露外國政府機密資料的文件。（第 33 條）
- (2) 內閣文件和檔案。（第 34 條）

- (3) 如披露，會或可合理地預期會損害執法、與執法有關的機密資料來源、公平審訊或刑事調查方法的文件。（第 37 條）
- (4) 其他法規所禁止披露的文件和資料。（第 38 條）
- (5) 享有法律專業保密權的文件。（第 42 條）
- (6) 如披露，會令人（聯邦政府除外）有根據可就違反保密責任提出訴訟的文件。（第 45 條）
- (7) 源自國會預算官（Parliamentary Budget Officer）或其辦公室的機密文件。（第 45A 條）
- (8) 如披露，即屬藐視法庭或會侵犯議會特權的文件。（第 46 條）
- (9) 商業秘密或有商業價值的資料。（第 47 條）
- (10) 選民登記冊。（第 47A 條）

10.10 2010 年的改革引入了有條件豁免的概念，其中公眾利益有條件豁免如下：

- (1) 如披露，會或可合理地預期會損害聯邦政府與州政府關係的文件。（第 47B 條）
- (2) 記錄聯邦政府屬見解、意見、建議、諮詢或審議性質的商議式事宜的文件，而這類事宜如披露，會有違公眾利益。（第 47C 條）
- (3) 如披露，會對聯邦政府或機關的財政或物業利益造成重大不利影響的文件。（第 47D 條）
- (4) 如披露，會或可合理地預期會令審計或測試的成效受到損害，或對機關的運作造成重大不利影響的文件。（第 47E 條）
- (5) 如披露，會涉及不合理地披露申請人以外人士（包括已故人士）個人資料的文件。（第 47F 條）
- (6) 如披露，會披露某人或某組織的業務、商業或財政事務資料的文件，而這些資料如披露，可合理地預期會使該

人或該組織受到不合理的不利影響，或有礙聯邦政府日後獲提供資料。（第 47G 條）

- (7) 載有與指明機關正進行（或將進行）研究有關的資料的文件，這些文件如在研究完成前披露，所涉機關或人員會被不合理地置於不利地位。（第 47H 條）
- (8) 如披露，會或可合理地預期會對聯邦政府管理經濟的能力造成重大不利影響的文件。（第 47J 條）

加拿大

10.11 加拿大《公開資料法令》把豁免條文分為強制性豁免和酌情豁免兩類。強制性豁免必須援引；酌情豁免則容許政府機構首長決定是否需要援引。其中兩項強制性豁免包括公眾利益凌駕保密的原則，讓政府機構首長可在符合條文所界定的公眾利益下，披露有關資料。

強制性豁免

10.12 該加拿大法令訂有以下基於類別的強制性豁免：

- (1) 在保密情況下從外國政府、以國家為單位參加的國際組織、省政府、市政府、地區政府或上述者的下屬機構取得的資料。（第 13 條）
- (2) 加拿大皇家騎警就省或市的警政服務取得或擬備的資料。（第 16(3)條）
- (3) 資訊專員、私隱專員、審計長、總選舉事務主任和若干其他職位擔任者持有的資料，而該等資料是他們在進行調查、審查或審計的過程中建立或取得的。（第 16.1 及 16.2 條）
- (4) 政府機構或公務誠信專員（Public Sector Integrity Commissioner）為根據《公務員披露保護法令》（Public Servants Disclosure Protection Act）作出披露而取得或建立的資料，或在調查根據該法令所作披露的過程中取得或建立的資料。（第 16.4 – 16.5 條）
- (5) 個人資料。（第 19 條）

- (6) 第三者的商業秘密；在保密情況下從第三者接受的金融、商業、科學或技術資料。（第 20 條）
- (7) 公共部門退休金投資局（Public Sector Pension Investment Board）或加拿大退休金計劃投資局（Canadian Pension Plan Investment Board）在保密情況下從第三者取得，並關於投資的資料或意見，而有關投資局由始至終都將這些資料或意見視為機密。（第 20.1 及 20.2 條）
- (8) 由國家藝術中心公司（National Arts Centre Corporation）持有，並關於表演藝術工作者服務合約條款或保密捐款者身分的資料，而該公司由始至終都將這些資料視為機密。（第 20.4 條）
- (9) 該法令附表 II 所載條文限制披露，或依據該條文限制披露的資料。（第 24 條）

酌情（或非強制性）豁免

10.13 酌情豁免可分為兩組。第一組包括載有以下資料的檔案：

- (1) 列明的調查機構所取得或擬備的資料。（第 16(1)(a) 條）
- (2) 關於調查技巧或計劃的資料。（第 16(1)(b) 條）
- (3) 屬於加拿大政府或不同政府相關機關的商業秘密，或有價值的金融、商業、科學或技術資料。（第 18(a) 條）
- (4) 與政府審議、諮詢、談判或意見有關的資料。（第 21 條）
- (5) 政府機構的內部審計報告擬稿。（第 22.1 條）
- (6) 享有律師與當事人間特權的資料。（第 23 條）
- (7) 相當可能會在 90 日內發布的資料。（第 26 條）

另有九項酌情豁免是基於損害的。如披露檔案可“合理地預期”會導致以下情況，這些豁免便會適用：

- (1) 有損聯邦政府與各省事務的進行。（第 14 條）

- (2) 有損國際事務的進行，或有損加拿大或其盟國的防務。
(第 15 條)
- (3) 有損執法或合法調查工作的進行。（第 16(1)(c)條）
- (4) 助長刑事罪行發生而造成傷害。（第 16(2)條）
- (5) 對個人安全構成威脅。（第 17 條）
- (6) 損害政府的競爭條件，或干擾政府機構有關合約或其他事宜的談判。（第 18(b)條）
- (7) 剝奪政府研究人員發布科學或技術研究結果的優先權而造成傷害。（第 18(c)條）
- (8) 有損政府機構的財政或經濟利益，或政府管理經濟的能力，又或為任何人帶來不應有的利益。（第 18(d)條）
- (9) 損害審計或測試的運用。（第 22 條）

新西蘭

10.14 考慮新西蘭制度所訂的豁免條文時，採用的總體原則如下：除非有充分理由拒絕提供資料，否則有關資料必須提供。⁷ 如披露要求索取的資料相當可能會損害新西蘭或其任何屬地的防務或保安、國際關係或罪行的調查等，則首相或檢察總長可以此為理由發出證明書。發出證明書的作用是，申訴專員不得建議披露該證明書所關乎的資料。

絕對豁免（具決定性的理由）

10.15 如披露官方資料會導致以下情況，便有充分理由拒絕提供該資料：

- (1) 相當可能會令新西蘭的保安或防務，或新西蘭政府的國際關係受到損害；⁸ 或
- (2) 相當可能會妨礙新西蘭政府在保密基礎上，受其他國家

⁷ 《1982 年官方資料法令》第 5 條。
⁸ 第 6(a)條。

政府、該政府的機關或任何國際組織委託持有資料；⁹ 或

- (3) 相當可能會令維護法紀（包括防止、調查和偵查罪行）及得到公平審訊的權利受到損害；¹⁰ 或
- (4) 相當可能會危害任何人的安全；¹¹ 或
- (5) 相當可能會因過早披露更改或繼續推行政府經濟或金融政策的決定，而嚴重損害新西蘭的經濟。有關政策關乎以下方面：匯率或管制海外外匯交易；規管銀行或信貸業務；稅務；穩定、管制及調整貨品和服務的價格、租金與其他成本，以及工資、薪金與其他收入比率；新西蘭政府借款；以及訂立海外貿易協議。¹²

有限制豁免（其他理由）

10.16 除上述具決定性的理由外，該新西蘭法令也載列拒絕提供資料的“其他理由”。該法令第 9 條規定，除非按個別個案的情況來說，在考慮到其他因素下適宜基於公眾利益而提供官方資料，而這比拒絕提供該資料更為重要，否則便有充分理由拒絕提供該資料。如資料是為以下目的而有需要拒絕提供的，有關資料即可拒絕提供：

- (1) 保障自然人的私隱，包括已故自然人的私隱；¹³ 或
- (2) 保障資料，這些資料如提供，會披露商業秘密，或相當可能會不合理地損害資料提供者或資料當事人的商業地位；¹⁴ 或
- (3) 保障資料，這些資料受保密義務規限，或任何人已被或可被強迫根據任何成文法則的授權而提供這些資料；¹⁵ 或

⁹ 第 6(b)條。

¹⁰ 第 6(c)條。

¹¹ 第 6(d)條。

¹² 第 6(e)條。

¹³ 第 9(2)(a)條。

¹⁴ 第 9(2)(b)條。

¹⁵ 第 9(2)(ba)條。

- (4) 避免令保障公眾人士健康或安全的措施受到損害；¹⁶ 或
- (5) 避免令新西蘭的重大經濟利益受到損害；¹⁷ 或
- (6) 避免令防止或減低公眾人士蒙受重大損失的措施受到損害；¹⁸ 或
- (7) 維持當時的憲制慣例，這些慣例把由君主或其代表發出的通訊或與君主或其代表的通訊保密；保障部長集體及個人負責制；保障官員的政治中立性；以及把政府部長和官員提出的意見保密；¹⁹ 或
- (8) 通過以下兩方面來維持公共事務的有效進行：部長或指明組織成員或任何部門或組織的人員和僱員，在執行職務時自由坦率地提出意見、互相提出意見或獲提出意見；或保護有關部長、組織成員、人員和僱員，以免他們受到不當的壓力或騷擾；²⁰ 或
- (9) 維持法律專業保密權；²¹ 或
- (10) 使持有資料的部長、部門或指明組織能夠進行商業活動，而不會受到損害或蒙受不利；²² 或
- (11) 使持有資料的部長、部門、指明組織或地方主管當局能夠進行談判（包括商業或工業談判），而不會受到損害或蒙受不利；²³ 或
- (12) 防止為了不當地獲得利益或好處而披露或使用官方資料。²⁴

英國

10.17 屬《2000年資訊自由法令》第II部兩類豁免條文之一的涵蓋範圍的資料，稱為“獲豁免資料”。只有“獲豁免資料”才能獲

¹⁶ 第9(2)(c)條。

¹⁷ 第9(2)(d)條。

¹⁸ 第9(2)(e)條。

¹⁹ 第9(2)(f)條。

²⁰ 第9(2)(g)條。

²¹ 第9(2)(h)條。

²² 第9(2)(i)條。

²³ 第9(2)(j)條。

²⁴ 第9(2)(k)條。

免除披露的責任。如資料屬第 II 部其中一項“絕對豁免”的涵蓋範圍，即足以使傳達該資料的責任不適用。如資料不屬其中一項絕對豁免的涵蓋範圍，則是否使這項傳達責任不適用，須考慮公眾利益而定。

10.18 換言之，豁免條文可分為絕對豁免和有限制豁免兩類。如絕對豁免適用，表示並無義務根據《資訊自由法令》發放要求索取的資料（雖然可能有基於其他在該法令範圍以外的理由而發放資料的空間或義務）。有限制豁免則表示公共主管當局須權衡作出及不作出披露的公眾利益，而反對披露資料的論據須重於支持披露的論據，方有理由不披露資料。

10.19 在英國，豁免條文可再細分為基於類別的或基於損害的。²⁵基於類別的豁免條文指，如資料屬豁免條文所描述的類別，便為該豁免條文所涵蓋。所有絕對豁免和某些有限制豁免都是基於類別的。我們已考慮這方面的進一步差異。

絕對豁免

10.20 《2000 年資訊自由法令》憑藉第 2(3)條賦予的絕對豁免如下：

- (1) 可以其他方式索取的資料：申請人可在並非根據《2000 年資訊自由法令》的規定下以其他方式合理地索取的資料；²⁶
- (2) 由處理保安事宜的機構提供或與該等機構有關的資料：獲提出要求的公共主管當局持有的資料，這些資料是直接或間接由指定保安機構提供，或與該等機構有關的；²⁷
- (3) 法庭檔案等：獲提出要求的公共主管當局僅因資料載於正式文件（包括送交法庭或審裁處存檔者、為法庭或審裁處法律程序的目的而送達者，或由法庭或其人員開立者）而持有的資料。²⁸ 另外，獲提出要求的公共主管當局僅因資料載於進行研訊或仲裁的人為研訊或仲裁目的

²⁵ 該法令並無使用“基於類別的豁免條文”一詞，但《註釋》解釋，“有些豁免條文適用於某類資料；另一些則須應用損害測試或考慮披露資料的其他後果”。（見《註釋》第 12 段。）換言之，若只要資料屬所描述的類別，便可聲稱某豁免條文適用，則這種豁免條文就是基於類別的。（見《註釋》第 85 段。）

²⁶ 《資訊自由法令》第 21(1)條。

²⁷ 《資訊自由法令》第 23(1)條。

²⁸ 《資訊自由法令》第 32(1)條。

保管或開立的文件而持有的資料，也在涵蓋之列；²⁹

- (4) 議會特權：為避免侵犯國會兩院特權的目的而有需要給予豁免的資料；³⁰
- (5) 不利於有效控制公共事務（在關乎下議院或上議院所持資料的範圍內）：下議院或上議院持有的資料，而下議院議長或國會秘書分別合理認為，如根據《2000 年資訊自由法令》披露，會或相當可能會：
- － 令皇室大臣集體負責制等慣例受到損害；或
 - － 妨礙自由坦率地提供意見或為審議目的而交換看法；或
 - － 在其他方面妨礙公共事務的有效進行；³¹
- 與君主等的通訊及頒授勳銜（在有限範圍內）：有關與君主或皇位繼承人或第二順位繼承人的通訊的資料；³²
- (6) 個人資料：凡有人要求索取自己的個人資料（即資料當事人自己的個人資料），應在《2018 年保障資料法令》（Data Protection Act 2018）下予以考慮。因此，有關資料根據《資訊自由法令》獲絕對豁免。³³ 如資料當事人以外的人提出索取個人資料的申請，而向公眾人士披露資料會違反任何“保障資料原則”，則有關資料亦可獲絕對豁免披露。³⁴
- (7) 在保密情況下提供的資料：公共主管當局從任何其他人（包括另一公共主管當局）取得的資料，這些資料如披露，會構成該公共主管當局違反保密責任，而可就此進行訴訟；³⁵

²⁹ 《資訊自由法令》第 32(2)條。

³⁰ 《資訊自由法令》第 34(1)條。

³¹ 《資訊自由法令》第 36(2)條。

³² 《資訊自由法令》第 37(1)(a) - (ab)條。

³³ 《資訊自由法令》第 40(1)條。

³⁴ 《資訊自由法令》第 40(2)、(3A)條。

³⁵ 《資訊自由法令》第 41(1)條。

(8) 禁止披露：成文法則所禁止披露或根據成文法則禁止披露的資料，或如披露，會與任何社會義務有所抵觸，或會構成藐視法庭的資料。³⁶

有限制豁免

10.21 若《資訊自由法令》第 II 部的條文沒有賦予絕對豁免，如在有關個案的所有情況下，維持豁免的公眾利益超過披露資料的公眾利益，則有關資料便可獲豁免。這種豁免通常稱為有限制豁免，但該詞沒有在該法令中出現。權衡輕重的工作必須“在有關個案的所有情況下”進行，即是說，公共主管當局必須按個別情況考慮每項要求。

10.22 有限制豁免的類別如下：

(1) 擬於日後發布的資料：³⁷ 如符合以下三項條件，有關資料便可獲豁免：

- (a) 這些資料由公共主管當局持有，以期在某一個未來日期（不論日期是否已定）發布；
- (b) 持有這些資料的目的，是為了在有人提出索取資料要求時發布；及
- (c) 在所有情況下，拒絕披露這些資料直至上文(a)段所述的日期為止，乃合理的做法。³⁸

(2) 研究：如符合以下條件，在進行某研究計劃期間取得的資料便可獲豁免：

- (a) 該計劃仍繼續進行，以期研究報告得以發布；及
- (b) 在發布日期前披露這些資料會或相當可能會損害：
 - (i) 該計劃，
 - (ii) 參與該計劃的個別人士的利益，或
 - (iii) 持有這些資料的主管當局的利益。

³⁶ 《資訊自由法令》第 44(1)條。

³⁷ 《資訊自由法令》第 22(1)條。

³⁸ 《資訊自由法令》第 22(1)條。

- (3) 為保障國家安全的目的而有需要給予豁免的資料：³⁹ 該法令沒有界定“國家安全”一詞，但英國司法部的指引指出，該詞包括國家的福祉、保護國家的防務和外交政策利益；恐怖活動、間諜活動及顛覆活動所構成的威脅。上述事宜並非詳盡無遺，而且還包括保障水電供應。
- (4) 如披露，會或相當可能會損害防務的資料：⁴⁰ 如會令相關部隊的能力、成效或安全受到損害，這項豁免條文也適用。英國司法部的指引舉了以下例子：
- (a) 防衛政策和策略、軍事規劃及國防情報；
 - (b) 官方武裝部隊的規模、狀況、組織、後勤、戰鬥序列、戒備狀態及訓練；
 - (c) 這些部隊在英國或海外的實際或預期部署，包括其行動命令、戰術及交戰規則；
 - (d) 這些部隊的武器（包括核武）、補給品、運輸或其他裝備，以及該等裝備的發明、研製、生產、技術說明及表現和與之有關的研究；
 - (e) 維持在衝突時需要或會在衝突時需要的供應品和服務的計劃及措施；
 - (f) 未來軍事能力的計劃；
 - (g) 有關某殖民地或另一國家的防衛或增援事宜的計劃或方案；
 - (h) 對個別部隊或綜合部隊、其裝備或支援結構的能力、戒備狀態或表現的分析；
 - (i) 與其他國家的武裝部隊合作、協作或整合或徵詢其意見的安排，不論這些安排是在雙邊基礎上作出的，還是屬於防務聯盟或其他國際部隊的一部分；及

³⁹ 《資訊自由法令》第 24(1)條。

⁴⁰ 《資訊自由法令》第 26(1)條。

(j) 一般能力。

- (5) 如披露，會或相當可能會損害英國與其他國家或國際組織的關係或損害英國的海外利益的資料；⁴¹ 以及從外國或國際組織或法庭取得的機密資料：⁴² 英國司法部的指引指出，此類資料的涵蓋範圍廣泛，例子如下：
- 有關外國政府或國際組織（如歐盟、北大西洋公約組織、聯合國、英聯邦、世界銀行或國際貨幣基金組織）的報告，或與外國政府或國際組織進行的交流；
 - 關於英國活動的資料，而有關活動涉及在海外的英國公民或公司（特別是其領事權益及商業利益）；
 - 關於其他國家看法或意向的資料，而有關看法或意向是在交換外交看法和政見時提供的；
 - 接待及外出國事訪問，以及部長和官員來訪及外訪的詳情；
 - 其他國家循外交或其他途徑提供的資料；
 - 英國政府內部對某些國家或問題的處理方法的討論；
 - 與國際法庭審理的實際或潛在案件有關的資料；
 - 英國在多邊或雙邊談判的立場的詳情。
- (6) 如披露，會或相當可能會損害英國國內不同政府當局之間關係的資料：⁴³ 英國司法部的指引舉例說明公眾利益可能支持拒絕提供資料的情況如下：
- (a) 為部長級會議而向英國部長提供的保密簡介；
 - (b) 以保密方式從權力下放政府當局接收的政策計劃，而有關計劃尚未公布；

⁴¹ 《資訊自由法令》第 27(1)條。

⁴² 《資訊自由法令》第 27(2)條。

⁴³ 《資訊自由法令》第 28(1)條。

- (c) 四個政府當局⁴⁴ 之間會議的詳情，這些詳情如披露，可影響此類會議的成效；
- (d) 英國在歐盟的敏感談判立場的詳情，這些詳情雖屬保留事項，但會對權力下放事項有影響；
- (e) 英國對權力下放政府當局的政治與政策評估。

支持披露資料的情況的例子如下：

- (a) 有助加深公眾認識權力下放安排的資料；
 - (b) (在公布決定後)解釋如何作出決定的資料；
 - (c) 隨著時間過去而不再屬敏感性質的談判詳情；及
 - (d) 提供資料的政府當局應已披露有關資料的個案（即使有理由不披露資料）。
- (7) 如披露，會或相當可能會損害英國或其任何部分的經濟利益或財政利益的資料：⁴⁵ 這項條文涵蓋快將公布《財政預算案》或即將調整利率的內容。資訊專員的指引列出以下在公眾利益測試中支持不披露資料的因素：
- 資料如披露，會導致英國或海外的機構或國家金融不穩定，因而傷害英國的經濟利益或英國國內任何政府當局的財政利益；
 - 資料如披露，可能會早於公布之前便透露稅務、國民保險或福利方面的資料，例如《財政預算案》的資料；
 - 資料如選擇性披露，可影響金融市場。財務規例和政府政策規定，市場敏感數據必須以透明的方式向整個市場同時發放。選擇性或過早發放資料，會削弱投資者對在英國市場交易的信心；

⁴⁴ 指英國政府、蘇格蘭政府當局（Scottish Administration）、北愛爾蘭議會行政委員會（Executive Committee of the Northern Ireland Assembly）和威爾斯議會政府（Welsh Assembly Government）。

⁴⁵ 《資訊自由法令》第 29(1)條。

- 資料是從機密來源（如海外政府或監管機構）取得的，這些資料如披露，其提供者便會受到損害，日後亦不會提供資料，而如果英國不再可索取這些資料，其經濟或任何政府當局的財政利益便會受到傷害；及
- 資料包含對某機構或對經濟可行性的評估。

(8) 公共主管當局為刑事調查或法律程序的目的而持有的資料：⁴⁶ 第 30 條包含兩項相關的有限制豁免。

(i) 第一項豁免涵蓋公共主管當局為以下目的而持有的資料：

(a) 該公共主管當局有責任進行的調查，以確定：

(i) 某人應否被控某罪，或

(ii) 被控某罪的人是否有罪；

(b) 該主管當局進行的調查，而在當時情況下，可能導致該主管當局決定提起它有權進行的刑事法律程序；或

(c) 該主管當局有權進行的刑事法律程序。⁴⁷

(ii) 第二項豁免涵蓋可符合兩項條件的資料。第一項條件是，有關資料是為以下目的而取得或記錄的：

(a) 屬上文第(i)(a)或(b)節所提述類別的調查；

(b) 該主管當局有權進行的刑事法律程序；

(c) 該主管當局為某些指明目的而進行的調查（屬上文第(i)(a)或(b)節所提述類別的調查除外），而有關調查是憑藉女皇陛下特權或憑藉成文法則所賦予或根據成文法則賦予的權力而進行的；或

⁴⁶ 《資訊自由法令》第 30(1)條。

⁴⁷ 《資訊自由法令》第 30(1)條。

(d) 該主管當局或其代表所提起的民事法律程序，這些法律程序是由於上述調查所引起的。

第二項條件是，有關資料關乎從機密來源取得資料。

- (9) 如披露，會或相當可能會令執法及防止或偵查罪案等工作受到損害的資料：⁴⁸ 如資料並非憑藉第30條所規定的獲豁免資料，而披露這些資料會或相當可能會令以下工作受到損害，有關資料即屬獲豁免資料：
- (a) 防止或偵查罪案；
 - (b) 逮捕或檢控罪犯；
 - (c) 執行司法工作；
 - (d) 評定或收取稅款或稅項，或任何性質類似的開徵項目；
 - (e) 實施出入境管制；
 - (f) 維持監獄或其他合法羈留機構的保安和良好秩序；
 - (g) 任何公共主管當局為某些指明目的而行使其職能；
 - (h) 公共主管當局或其代表所提起的民事法律程序，這些法律程序是由於該主管當局或其代表為某些指明目的而進行的調查所引起的，而有關調查是憑藉女皇陛下特權或憑藉成文法則所賦予或根據成文法則賦予的權力而進行的；或
 - (i) 根據《1976年致命意外及突然死亡研訊（蘇格蘭）法令》（Fatal Accidents and Sudden Deaths Inquiry (Scotland) Act 1976）進行的研訊，以由於屬(h)項所提述類別的調查所引起的研訊為限。⁴⁹
- (10) 會或相當可能會令審計機構的審計職能受到損害的資料：⁵⁰ 這項豁免條文旨在確保某些公共主管當局的審計職能得以有效執行，該等公共主管當局負責審計其他公

⁴⁸ 《資訊自由法令》第31(1)條。

⁴⁹ 《資訊自由法令》第31(1)條。

共主管當局的帳目，或審查其他公共主管當局是否符合經濟原則及講求效率。

(11) 與制訂政府政策有關的資料：⁵¹ 這項條文的範圍涵蓋關於以下方面的資料：

- (a) 政府政策的制訂或發展；
- (b) 部長間通訊；
- (c) 任何律政專員的意見提供，或對此類意見提供的要求；或
- (d) 部長私人辦公室的運作。⁵²

(12) 下議院或上議院所持有資料以外的資料，而合資格人士合理認為，如根據《2000年資訊自由法令》披露，會或相當可能會：

- 令皇室大臣集體負責制等慣例受到損害；
- 妨礙自由坦率地提供意見或為審議目的而交換看法；或
- 在其他方面妨礙公共事務的有效進行。⁵³

“合資格人士”一詞，就政府部門所持資料而言指任何部長；就下議院而言指下議院議長；而就上議院而言則指國會秘書。

(13) 與女皇陛下等的通訊及頒授勳銜（在一定範圍內）：⁵⁴ 這項豁免條文的涵蓋範圍是，資料如關於以下方面，即可獲豁免：

- (a) 與君主的通訊；
- (aa) 與皇位繼承人或當時第二順位繼承人的通訊；

⁵⁰ 《資訊自由法令》第33(2)條。

⁵¹ 《資訊自由法令》第35(1)條。

⁵² 《資訊自由法令》第35(1)條。

⁵³ 《資訊自由法令》第36(2)條。

⁵⁴ 《資訊自由法令》第37(1)條。

- (ab) 與其後登基或成為皇位繼承人或第二順位繼承人的
人的通訊；
 - (ac) 與其他皇室成員的通訊；
 - (ad) 與皇室內府的通訊；或
- (b) 官方頒授勳銜或委以高位。

就(a)至(ab)段範圍內的資料而言，這項豁免條文屬絕對豁免。⁵⁵

- (14) 如披露，會或相當可能會危害任何個人的身體或精神健康，或危害任何個人的安全的資料：⁵⁶ 資訊專員的指引指出，若醫治會帶來副作用，而有關資料如披露，會令病人拒絕服用藥物，則這項條文或會被用作不披露資料的理由。另一例子是可能會成為被破壞目標的富爭議科學研究地點的資料。這些地點的位置如披露，反對研究的團體便可能會危害在該處工作的人員的安全。
- (15) 環境資料：⁵⁷ 如環境資訊規例規定持有資料的公共主管當局必須向公眾提供資料，或若無環境規例所載的豁免條文便原來須要提供資料，則有關資料便可獲豁免。
- (16) 個人資料⁵⁸（在一定範圍內）：《資訊自由法令》第 40 條大致屬絕對豁免，但如要求索取的資料構成他人的個人資料，在以下情況下則屬有限制豁免：
- (a) 向公眾人士披露該資料會違反《通用數據保障條例》（General Data Protection Regulation）第 21 條（該條

⁵⁵ 第 37 條原為有限制豁免，純粹指“與女皇陛下、其他皇室成員或皇室內府的通訊”，現已被(a)至(ad)段較詳細的條文取代。該條於 2011 年 1 月 19 日起，藉《2010 年憲制改革及管治法令》（Constitutional Reform and Governance Act 2010）附表 7 第 3 段修訂。

“該修訂是在有人要求披露威爾斯親王與政府部門的某些通信後作出的。該要求導致上級審裁處（Upper Tribunal）下令披露一些被要求披露的通信。上級審裁處的該項決定是不可上訴的，但檢察總長卻根據該法令第 53 條發出證明書，凌駕有關決定。當事人提出司法覆核要求推翻該證明書，並在最高法院取得勝訴，以致有些通信最終被披露。在有關方面對該要求作出考慮期間，第 37 條已作修訂，即是說，日後如再有人提出相類似的要求，也不會導致披露要求索取的資料。”

(J MacDonald, “*The Law of Freedom of Information*”, 第 3 版, 第 5.352 段。)

⁵⁶ 《資訊自由法令》第 38(1)條。

⁵⁷ 《資訊自由法令》第 39(1)條。

⁵⁸ 《資訊自由法令》第 40 條。

賦予資料當事人反對處理其個人資料的權利）；⁵⁹
或

(b) 若資料當事人要求索取該資料，將依據《2018年保障資料法令》的有關條文拒絕提供該資料。⁶⁰

(17) 就資料而享有法律專業保密權的聲稱是能夠成立的資料：⁶¹ 法律專業保密權包括意見保密權和訴訟保密權。縱使法庭無法在法律程序中，決定應否因披露資料涉及廣泛的公眾利益而凌駕保密權，但在某些情況下，公共主管當局可能會決定披露資料的公眾利益超過維護保密權的公眾利益。資訊專員的指引建議：

- 如有關意見是近期作出、當前作出或保障個人權利的，可增加維持豁免的公眾利益的比重。
- 相反，如涉及大筆款項、很多人受影響、公共主管當局的行動欠透明度、意見的陳述失實，或者只選擇性披露部分意見，則可增加披露資料的公眾利益的比重。

(18) 構成商業秘密的資料，或如披露，會或相當可能會令任何人的商業利益受到損害的資料：⁶² 該法令沒有界定“商業秘密”一詞，而資料是否構成商業秘密，將視乎有關個案的所有情況而定。商業秘密相當可能涵蓋製造工序、方程式，或關於成本、價格及客戶的資料。

若公共主管當局擬披露構成商業秘密的資料，或相當可能會令他人的商業利益受到損害的資料，該主管當局沒有法定義務徵詢第三者的意見。⁶³ 如披露，會令他人的商業利益受到損害的資料的例子包括：

- 與擬備競爭性投標有關的資料；
- 有關某公司在財政上和商業上是否可行的資料；
- 在規管制度下提供的資料。

⁵⁹ 《資訊自由法令》第2(3)(fa)、40(3B)條。

⁶⁰ 《資訊自由法令》第2(3)(fa)、40(4A)條。

⁶¹ 《資訊自由法令》第42(1)條。

⁶² 《資訊自由法令》第43(1)及(2)條。

⁶³ 受影響的第三者可就公共主管當局的決定，尋求申請禁制令或司法覆核。

美國

10.23 《資訊自由法令》(Freedom of Information Act) 概括地規定，除非檔案受該法令所載的九項豁免條文或三項特別執法檔案豁除條文其中之一保障而免於披露，否則任何人都有權要求索取聯邦政府機關檔案⁶⁴ 或資料。⁶⁵ 一般而言，豁免條文屬酌情性質，故即使可引用豁免條文，機關仍可決定是否批准披露資料。⁶⁶

豁免條文

10.24 授權政府機關拒絕提供資料的九個豁免類別如下：

- (1) 符合國防或外交政策利益的機密資料；
- (2) 機關的內部人事規則和作業方法；
- (3) 根據其他聯邦法律獲豁免的資料；
- (4) 從某人取得的商業秘密和商業或財務資料，而有關資料享有保密權或屬機密；
- (5) 機關之間或機關之內的便箋或信件，而這些便箋或信件受法律保密權保障；
- (6) 人事檔案、醫療檔案及類似檔案，這些檔案如披露，會令個人私隱明顯受到無理侵犯；
- (7) 執法檔案或資料；
- (8) 有關規管及監督金融機構的資料；
- (9) 地質和地球物理資料。

豁除條文

10.25 《1986 年資訊自由改革法令》(Freedom of Information Reform Act 1986) 對《資訊自由法令》增訂特別保護條文，保障三個特別的執法和國家安全檔案類別。保障該等檔案的條文稱為“豁除條

⁶⁴ 《資訊自由法令》只適用於聯邦政府機關，並且沒有就國會、法院、州政府或地方政府機關所持有的檔案訂立索取權。《資訊自由法令》沒有規定機關要為提出要求者進行研究、回答書面問題，或因應要求而以其他方式開立檔案（如清單或統計數字）。

⁶⁵ 美國司法部《資訊自由法令指南》(Guide to the Freedom of Information Act)。

⁶⁶ P Coppel, "Information Rights", 第 4 版, Hart Publishing, 第 2-007 段。

文”⁶⁷，表示它們完全被豁除於《資訊自由法令》的涵蓋範圍之外。⁶⁷第一項豁除條文保護進行中的刑事執法調查，其對象並不知悉調查正在進行，而有關資料如披露，可合理地預期會妨礙執法程序。第二項豁除條文只適用於刑事執法機關，並在告發人的身分尚未正式確定時，保障告發人的檔案。第三項豁除條文只適用於聯邦調查局，並在外國情報或反間諜活動或國際恐怖活動的檔案的存在屬於機密時，保障這些資料。凡豁除條文適用的檔案，均無須受《資訊自由法令》的規定規限，而這些條文提供的特殊保障，讓機關可猶如檔案實際上從未存在一樣，回應任何要求。⁶⁸

小組委員會的看法

10.26 小組委員會考慮了其他司法管轄區的豁免條文，以及《守則》的現有豁免條文。我們注意到，在大多數普通法司法管轄區，獲豁免資料分為絕對豁免和有限制豁免兩類。我們建議採用相同的分類方法，並分別建議絕對豁免和有限制豁免的清單。

10.27 我們建議，如所涉資料屬任何一類絕對豁免的涵蓋範圍，公共機構提供資料的責任便不適用。就絕對豁免而言，公共機構不必考慮維持豁免的公眾利益，是否超過披露資料的公眾利益，這是因為作出及不作出披露的公眾利益，已在有關的資料索取制度（例如保障資料法例、違反保密責任法）下予以衡量。

絕對豁免

10.28 絕對豁免如下：

(1) 申請人可以其他方式索取的資料

- 這項豁免條文旨在防止公共機構成為各種資料的首選來源。
- 此類資料包括被視作申請人可合理地索取（即使須繳付費用才能索取）的資料，或根據任何成文法則，另一公共機構或其他人須應要求向公眾人士傳達的資料。⁶⁹

⁶⁷ 美國司法部《資訊自由法令指南》。

⁶⁸ 美國司法部《資訊自由法令指南》。

⁶⁹ 《資訊自由法令》第 21(2)條。

- 此外，關於向公眾提供特定服務而定出的現有指定收費制度，不應受擬議法例影響，而須透過收費服務獲得的資料，將不會因根據擬議法例的條文提出索取要求而得以豁免收費。
- 可根據其他法例取得的資料，因而獲絕對豁免。⁷⁰
- 加拿大法例進一步規定，已發布資料、可供購買資料，或公共檔案館、圖書館或博物館所持資料，均可獲豁免。
- 英國《2000年資訊自由法令》第21條訂有類似的豁免條文。該條文屬絕對豁免。

(2) 法庭檔案

- 這項豁免條文旨在確保在法律訴訟程序方面，有關披露資料的現有規則不受影響。
- 訂立這些規則的目的，是確保得到公平審訊的權利，包括無罪推定。概括而言，這些規則的作用在於，法律程序的一方將有權根據一般披露規則索取資料。第三者（包括新聞界）將可索取在公開法庭公開的資料（相反，資料如受以“閉門”形式進行的非公開法律程序規限，則不得索取）。
- 我們不建議在擬議法例下把法庭列為公共機構。警隊和律政司等公共機構較可能持有與某些訟案或事宜有關的文件，則會在擬議法例下列為公共機構。
- 擬議豁免條文將涵蓋以下文件：
 - (a) 為某一訟案或事宜的法律程序的目的，送交法庭存檔或以其他方式交予法庭保管的文件；⁷¹
 - (b) 為某一訟案或事宜的法律程序的目的，送達公共機構或由公共機構送達的文件；或

⁷⁰

舉例來說，出生證明書的資料可根據另一法例取得，因而獲絕對豁免。

⁷¹

最高法院已在 *Kennedy v Information Commissioner*[2014] UKSC 20, [2015] AC 455 一案，第 24 - 34、102 - 104、200 及 221 段中確認，絕對豁免不會在法律程序結束時突然失效，而是持續適用，直至有關文件成為《2000年資訊自由法令》第 62(1)及 63(1)條所指的“歷史檔案”為止，即按原先制定的規定適用 30 年，現時藉修訂逐步縮減至 20 年。

- (c) 為某一訟案或事宜的法律程序的目的，由(i) 法庭或(ii) 法庭行政人員開立的文件。⁷²
- 英國《2000 年資訊自由法令》第 32 條亦在研訊或仲裁方面，訂有類似的豁免條文。該條文屬絕對豁免，並涵蓋以下文件：
 - (a) 為研訊或仲裁的目的，交予進行研訊或仲裁的人保管的文件；或
 - (b) 為研訊或仲裁的目的，由進行研訊或仲裁的人開立的文件。
- 就擬議豁免條文而言：
 - (a) “法庭”包括任何審裁處或行使司法權力的機構；
 - (b) “某一訟案或事宜的法律程序”包括死因研訊或驗屍；
 - (c) “研訊”指根據成文法則所載條文或按照成文法則訂立的條文而舉行的研訊或聆訊。

(3) 立法會特權

- 在香港，立法會訂有本身的公開資料政策，包括一份可拒絕提供予公眾查閱的獲豁免文件及檔案類別清單：
 - (a) 適用於香港的成文法或普通法所禁止披露的文件或檔案；
 - (b) 與執法、法律訴訟程序及法律專業保密權有關的文件或檔案，如披露該等文件或檔案會傷害或損害執法、司法、正在進行或相當可能會進行的任何法律訴訟程序或有關各方；

⁷²

資訊審裁處在 *Ministry of Justice v Information Commissioner* 上訴案第 EA/2007/0120 及 EA/2007/0121 號，2008 年 7 月 29 日，第 32 段中裁定，此說法擴及法庭行政人員的錄音，推翻 *Mitchell v Information Commissioner* 上訴案第 EA/2005/0002 號，2005 年 10 月 10 日，第 42 段的決定。

- (c) 為他人持有或由他人提供，並有明確的理解為在未經其同意下不得披露的文件或檔案；
 - (d) 與個別投訴個案有關的文件或檔案；
 - (e) 與立法機關及獲立法機關授權行使《立法會（權力及特權）條例》（第 382 章）第 9(2) 條所賦予權力的委員會有關的文件或檔案，以及與受覆核規定約束的調查委員會有關的文件或檔案，如過早披露有關文件或檔案會對有關各方造成傷害或損害，或妨礙此等委員會或其後的委員會的運作；
 - (f) 與立法機關及其委員會正在進行的工作、商業敏感資料、研究、統計、數據及預定出版物有關的文件或檔案，如過早披露有關文件或檔案會造成誤導或不公平情況，或導致不當地獲得利益或好處；
 - (g) 議員與立法會秘書處之間在保密情況下取得或傳遞的文件或檔案；及
 - (h) 如供查閱會不利於保存的文件或檔案。
- 立法會特權保障立法機關的獨立性，並給予立法機關監督本身事務的獨有權利，包括有權控制立法程序的發布，以及最終決定甚麼會侵犯特權。
 - 英國《2000 年資訊自由法令》第 34 條訂有類似的豁免條文，即議會特權。該條文屬絕對豁免。

(4) 在保密情況下提供的資料

- 如(a) 資料是公共機構從任何其他人（包括另一公共機構）取得的；及(b) 持有資料的公共主管當局向公眾披露資料會構成違反保密責任，而該其他人或任何其他人可就此進行訴訟，則有關資料便可獲豁免；
- 應注意的是，如發放所索取的資料，將相當可能妨礙日後獲提供同類資料，以致對部門的未來工作造成關鍵影響。

- 例子可包括：
 - (a) 僱員在內部紀律聆訊上所作口頭證供的謄本。
 - (b) 記錄承辦商在與主管當局會面期間所提出看法的會議紀錄。
 - (c) 詳述利用保密諮詢專線與公眾人士通話的書面說明。
 - (d) 醫生在為病人診症時所作的症狀觀察紀錄。
 - (e) 醫院為病人拍攝的 X 光片。
- 其他司法管轄區訂有相等的絕對豁免。這些豁免條文包括(a)英國《2000 年資訊自由法令》第 41 條，其標題為“在保密情況下提供的資料”；及(b)澳大利亞《1982 年資訊自由法令》第 45 條，該條豁免“如披露，會令人（聯邦政府除外）有根據可就違反保密責任提出訴訟的文件”。

(5) 禁止披露

- 這項豁免條文旨在確保若資料受制於某些類別的禁止披露條文，便可獲豁免。如持有資料的公共機構披露資料會被任何成文法則或法律禁止，或根據任何成文法則或法律禁止；或會構成藐視法庭或被作為犯藐視法庭罪而處罰；或會構成違反任何根據普通法或適用於香港的國際協議而引起的義務，則有關資料便可獲豁免。
- 然而，有些法定或其他禁止條文可能會提到公眾利益（規定除了在某些少數情況，包括披露資料符合公眾利益的情況外，禁止披露資料）。在該等情況下，決定有關禁止披露的條文是否適用於個案時，將須考慮公眾利益。⁷³
- 為監管或統計目的或調查目的而行使法定權力時取得的資料，歸入此類。

⁷³ 見上文第 10.27 段的解釋，述明作出及不作出披露的公眾利益，須在有關的資料索取制度下予以衡量。

- 例子有公共機構從普查統計表、報稅表、社會福利與援助檔案取得的資料。
- 公共機構可被法庭命令不得披露某項資料。在該等情況下，披露該資料即屬藐視法庭。
- 若公共機構持有的文件是由訴訟一方披露的，而該公共主管當局又牽涉於該宗訴訟中，該公共主管當局可僅為該宗訴訟的目的而使用該文件，但如(a)該文件已在公開進行的聆訊中，向法庭讀出、由法庭閱讀或被提述；(b)法庭批准；或(c)披露該文件的一方和該文件所屬的人同意，則屬例外。
- 如披露資料有機會令即將提起或待決的法律程序受到損害，亦可能構成藐視法庭。
- 其他司法管轄區訂有相等的絕對豁免：(a)英國《2000年資訊自由法令》第44條（標題為“禁止披露”）；(b)新西蘭《1982年官方資料法令》第18(c)條規定，若提供要求索取的資料會(i)違反某指明成文法則的條文；或(ii)構成藐視法庭或藐視眾議院；及(c)澳大利亞《1982年資訊自由法令》第38及46條，內容分別有關“成文法則的保密條文適用的文件”及“如披露，即屬藐視國會或藐視法庭的文件”。

(6) 防務及保安

- 這項豁免條文旨在保障資料，這些資料，包括可能對那些從事間諜活動、陰謀破壞或恐怖活動的人士有利的資料，如被披露，便會傷害或損害國家及香港的保安。這方面包括要保護可能有危險的人士和地點，以及要為資料保密，否則資料外洩，便會對從事國家及香港保安工作的人員所參與的行動、他們的資料來源和所採取工作方法造成損害。
- 另外，根據《基本法》，香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，而防務乃香港特別行政區自治範圍以外的事務。《基本法》第十四條規定，中央人民政府負責管理香港特別行政區的防務。香港特區政府無權發放有關這些事務的資料，

亦不能決定發放某些這方面的資料會否令香港的防務及保安受到傷害或損害。

- 現時，《守則》第 2.3 段規定，如披露資料(a)會令香港的防務受到傷害或損害；或(b)會令香港的保安受到傷害或損害，則有關資料便可獲豁免。
- 按照《守則》的《指引》，《守則》第 2.3(a)段旨在保障資料，這些資料如披露，(a)會對香港武裝部隊執行任務的成效造成不利影響；或(b)會對香港部隊人員和他們的文職輔助人員，以及受其保護的市民造成危險。
- 其他司法管轄區訂有相等的絕對豁免。例子包括澳大利亞《1982 年資訊自由法令》第 33 條，內容有關“影響國家安全、防務或國際關係的文件”，以及新西蘭《1982 年官方資料法令》第 6(a)條，該條豁免相當可能會令新西蘭的保安或防務受到損害的資料。

(7) 政府間事務

- 《基本法》規定，香港是中華人民共和國不可分離的部分，而外交事務乃香港特別行政區自治範圍以外的事務。根據《基本法》第十三條，中央人民政府負責管理與香港特別行政區有關的外交事務。香港特區政府不能發放有關外交事務的資料。
- 這項豁免條文亦旨在保障資料，這些資料如披露，會有損香港特區政府進行對外事務的成效或與其他政府的關係。後者包括香港特區政府本身的主權國政府（包括但不限於省政府和地方政府），以及其他主權國、屬土、省份等的政府。
- 香港特區政府與其他政府、其他司法管轄區的法庭及國際組織交換的資料甚多。資料通常在保密情況下提供，亦必須維持有效的工作關係。
- 香港特區政府無權披露在保密情況下從其他政府取得，或在保密情況下送交這些政府的資料。如披露這種資料，便會大大削弱香港特區政府與其他政府

的互信或合作，從而損害雙方的有效工作關係；妨礙或損害香港特區政府妥善執行職能所需資料的未來流通；以及妨礙政府之間自由坦率地交換看法。

- 其他司法管轄區訂有相等的絕對豁免：
 - (a) 在加拿大，《1985 年公開資料法令》第 13(1) 條規定，如根據該法令要求索取的檔案載有在保密情況下從(a)外國政府或其機構；或(b)以國家為單位參加的國際組織或其機構取得的資料，則政府機構首長須拒絕披露有關檔案。
 - (b) 在澳大利亞，《1982 年資訊自由法令》第 33 條規定，如根據該法令披露文件，會或可合理地預期會損害聯邦政府的國際關係；或者會透露由外國政府、外國政府的主管當局或國際組織或上述者的代表在保密情況下傳達的資料或事宜，有關文件即屬獲豁免文件。
 - (c) 在新西蘭，《1982 年官方資料法令》第 6(a)及 (b)條規定，如提供官方資料相當可能會令新西蘭的保安或防務，或新西蘭政府的國際關係受到損害；或妨礙新西蘭政府在保密基礎上，受 (i) 任何其他國家政府或該政府的機關，或(ii) 任何國際組織委託持有資料，便有充分理由拒絕提供該資料。

(8) 國籍、出入境及領事事宜

- 如披露資料會令國籍、人事登記、出入境或領事事宜的行政管理或代表其他政府執行的領事工作受到傷害或損害，則有關資料便可獲豁免。
- 有關“國籍、出入境及領事事宜”的豁免條文的適用範圍，在某程度上與有關“政府間事務”和“禁止披露”等其他豁免條文重疊。不過，我們建議加入這項條文，以求應用時更加清楚明確。
- 與個人出入境或國籍個案有關的檔案（第 2.5(a) 段）受到保障，免受資料當事人以外的其他各方查閱。

- 在英國，《2000 年資訊自由法令》第 31(1)(e)條豁免會或相當可能會令實施出入境管制受到損害的資料。

(9) 執法、法律及相關程序

- 這項豁免條文旨在保障所有現正進行或可預見會進行的民事及刑事法律訴訟程序的誠信。這類法律程序日後可能展開，未必表示不可根據擬議法例披露所索取的資料，但是，如披露所索取的資料，會令審訊或聆訊的公正受到損害（若該等法律程序最終展開的話），則不應作出披露。
- 政府會因進行刑事及規管性質調查而持有許多資料，這些資料可能基於種種原因，最終沒有在任何法律程序中使用。發放這些資料可能會令資料當事人或在調查中予以合作的人士受到損害，又或損害日後任何類似的調查。
- 就“法律訴訟程序”而言，這項條文亦涵蓋審裁處或調查小組進行的程序。這類程序可由具備司法或類似司法職能的法定組織或非法定組織進行。為清晰起見，在未來制度下對“法律訴訟程序”的提述可改為“法律及相關程序”，以更確切反映這項豁免條文的涵蓋範圍。
- 這項豁免條文與有關法庭檔案的豁免條文（上文第(2)項豁免條文）相輔相成，原因是這項條文旨在保障資料，這些資料在要求提出時並非由審裁機構持有，而是由其他有關各方持有，如予以披露可影響法律程序的誠信。
- 以下司法管轄區訂有相等的絕對豁免：
 - (a) 在澳大利亞，《1982 年資訊自由法令》第 37 條規定，如披露文件，會或可合理地預期會損害執法、與執法有關的機密資料來源、公平審訊或刑事調查方法，則有關文件便可獲豁免。

(b) 在新西蘭，《1982 年官方資料法令》第 6(c)條規定，如提供官方資料相當可能會令維護法紀（包括防止、調查和偵查罪行）及得到公平審訊的權利受到損害，便有充分理由拒絕提供該資料。

(10) 法律專業保密權

- 由於在法律訴訟程序中，不得強迫披露法律顧問與當事人（包括政府作為當事人的情況）之間的溝通，因此不宜強制政府根據擬議法例披露有關資料。法律專業保密權的基本依據，是要促進律師與當事人之間全面而坦率地披露資料，以利有效執行司法工作。不論是否相當可能或預期會進行訴訟，這項條文都適用。不過，如相當可能會進行訴訟，則應格外小心，確保在法庭席前進行的透露程序或政府的訴訟能力不會受到損害。
- 英國、加拿大和新西蘭與法律專業保密權或享有律師與當事人間特權的資料有關的豁免條文，都是有限制豁免。相反，在澳大利亞，《1982 年資訊自由法令》第 42 條則規定，“享有法律專業保密權的文件”可獲絕對豁免。根據澳大利亞資訊專員公署（Office of the Australian Information Commissioner）發出的《資訊自由指引》（FOI Guidelines），《1982 年資訊自由法令》第 42(1)條豁免基於其性質，因法律專業保密權而獲免在法律訴訟程序中提交的文件。

(11) 行政會議的議事程序

- 為使行政會議充分發揮其職能，行政會議奉行沿用已久的保密原則，目的就是要確保行政會議成員在沒有壓力下，暢所欲言，坦誠地向行政長官提出意見，也讓行政長官可以聽取不同意見，以衡量政策利弊。保密原則對行政會議的有效運作至關重要。這項豁免條文應涵蓋行政會議的審議工作資料，包括討論的內容、時間或方式、為行政會議擬備的文件，以及行政會議的會議和審議工作紀錄。

- 這項豁免條文的制訂，是基於行政會議的議事程序需在保密的情況下進行，而並非因為行政會議審議的某些事宜敏感。條文涵蓋所有與行政會議有關的資料，包括文件草擬本。保密保證須持續有效，才能確保提交的文件和審議工作坦誠直率。

(12) 個人私隱

- 這項豁免條文旨在保障自然人的私隱。與任何人（包括已故人士）直接或間接有關的資料（除了向資料當事人或其他合適人士披露外）不應披露，除非(a) 披露這些資料符合蒐集資料的目的，或(b) 資料當事人或其他合適人士已同意披露資料，或(c) 法例許可披露資料。
- 若《私隱條例》所訂的披露限制適用於拒絕提供個人資料，則有關“禁止披露”的豁免條文亦適用。
- 英國和加拿大訂有相等的絕對豁免。在英國，如有人要求索取自己的個人資料，該要求應根據《2018年保障資料法令》予以考慮。在加拿大，《1985年公開資料法令》第19條訂有豁免條文，規定如根據該法令要求索取的檔案載有《私隱法令》（Privacy Act）第3條所界定的個人資料，則除非第19(2)款所載的例外情況之一適用（包括(a) 資料所涉人士同意披露資料；(b) 資料可公開取得；或(c) 資料是根據《私隱法令》第8條披露的），否則有關檔案即可不予以披露。

有限制豁免

10.29 有限制豁免規定必須進行公眾利益測試，即公共機構須評估拒絕提供資料或披露資料，何者更符合公眾利益。

10.30 有限制豁免如下：

(1) 對環境的損害

- 如披露資料會令環境、稀有或瀕臨絕種生物及其生長的自然環境受到損害的可能性增加，有關資料便應獲豁免。

- 相等的豁免條文訂有例外情況，規定如披露資料會對資料所關乎的環境的保護工作造成不利影響，公共機構便可拒絕披露資料。
- 根據英國資訊專員公署發出的指引，如要按照第 12(5)(g)條的例外情況拒絕索取環境資料的要求，公共主管當局有需要確定所涉資料與受保護的環境方面有關，並確定環境保護工作會如何及在何種程度上受到影響。

(2) 經濟的管理

- 這項豁免條文涵蓋的資料如披露，會令貨幣政策的推行、維持金融市場穩定的工作，或政府管理經濟的能力受到傷害或損害。
- 這項豁免條文旨在保障資料，這些資料如披露，可能引起投機活動；令金融市場、金融服務及金融業不穩定；令取得資料的人士不當地獲得利益；或削弱政府管理經濟的能力。
- 根據這項條文，可拒絕提供的資料種類包括：在規管金融市場、金融服務及金融業的過程中收集的資料；銀行利率預期出現的變動的資料；金融機構或公共事業機構的規管預期出現的變動；許可土地用途可能出現的改變；對可能有的收入或開支建議的討論；或對政府經濟政策的制訂或修訂有重要影響的建議的討論。
- 其他司法管轄區訂有相等的豁免條文，包括英國《2000 年資訊自由法令》第 29 條，其標題為“經濟”；加拿大《1985 年公開資料法令》第 18(d) 條，其標題為“加拿大的經濟利益”；及澳大利亞《1982 年資訊自由法令》第 47J 條，其標題為“經濟”。

(3) 公共服務的管理和執行，以及審計職能

- 我們建議，擬議的制度應豁免以下與公共服務的管理和執行有關的資料，這些資料：

- (a) 如披露，會令部門的談判、商業或合約活動，或批准酌情補助金或特惠補助金的工作受到傷害或損害；
 - (b) 如披露，會令政府的競爭條件或財政狀況或物業利益受到傷害或損害；
 - (c) 如披露，會令部門妥善而有效率的運作受到傷害或損害。
- 就上文(a)至(c)項所載的豁免條文而言，其他司法管轄區訂有相等的有限制豁免，列載如下：
 - (1) 英國《2000年資訊自由法令》第35及36條（標題為“制訂政府政策等”及“妨礙公共事務的有效進行”）。
 - (2) 加拿大《1985年公開資料法令》第21(c)條規定，如檔案載有為加拿大政府或其代表所進行或將進行談判而訂定的立場或計劃，以及相關的考慮因素，則有關檔案便可獲豁免。
 - (3) 澳大利亞《1982年資訊自由法令》第47D至47E條（標題為“聯邦政府的財政或物業利益”及“機關的某些運作”）。
 - (4) 新西蘭《1982年官方資料法令》第9條規定，如要為以下目的而拒絕提供資料，則有關資料便可獲有限制豁免：
 - (a) 使持有資料的政府部長、部門或組織能夠進行商業活動，而不會受到損害或蒙受不利；⁷⁴
 - (b) 使持有資料的政府部長、部門或組織能夠進行談判（包括商業和工業談判），而不會受到損害或蒙受不利。⁷⁵

⁷⁴ 第9(2)(i)條。
⁷⁵ 第9(2)(j)條。

- 有關審計職能的豁免條文適用於具有以下方面職能的公共主管當局：(a) 對其他公共主管當局的帳目，進行審計，或(b) 對其他公共主管當局在運用其資源以執行其職能方面，是否符合經濟原則及講求效率和成效，進行審查。如披露這項條文適用的公共主管當局所持資料會或相當可能會妨礙該主管當局行使任何職能，有關資料即屬獲豁免資料。
- 這項豁免條文可涵蓋的資料類別例子包括：報告擬稿、審計方法、核數師與受審計機構之間的通信；以及告密人或其他告發人向核數師提供的資料。
- 以下司法管轄區訂有相等的豁免條文：
 - (1) 加拿大《1985 年公開資料法令》第 22 條規定，如檔案載有與測試或審計程序或技術有關的資料，或將進行特定測試或審計的詳情，而披露這些資料或詳情會損害某些測試或審計的運用或影響其結果，則有關檔案便可獲豁免。
 - (2) 澳大利亞《1982 年資訊自由法令》第 47E 條（標題為“機關的某些運作”）規定，如根據該法令披露文件，會或可合理地預期會(a) 令機關進行測試、審查或審計所採用程序或方法的成效受到損害；或(b) 令機關已進行或將進行的某些測試、審查或審計達標的程度受到損害，則有關文件便可獲有條件豁免。
 - (3) 英國《2000 年資訊自由法令》第 33 條（標題為“審計職能”）。
- (4) 內部討論及意見
 - 這項豁免條文涵蓋的資料如披露，會妨礙政府內部的坦率討論，以及給予政府的意見。這些資料可包括：(i) 任何政府內部會議或政府諮詢組織的會議紀錄；(ii) 政府官員或顧問向政府提出的看法、意見和建議，以及為政府所作的諮詢和審議。

- 其他司法管轄區訂有相等的有限制豁免：
 - (1) 英國《2000 年資訊自由法令》第 35 及 36 條（標題分別為“制訂政府政策等”及“妨礙公共事務的有效進行”）。
 - (2) 加拿大《1985 年公開資料法令》第 21 條規定，如檔案載有與政府審議、諮詢、談判或意見有關的資料，有關檔案便可獲豁免。
 - (3) 澳大利亞《1982 年資訊自由法令》第 47C 條（標題為“審議過程”）。
 - (4) 新西蘭《1982 年官方資料法令》第 9(2)(g)條規定，如資料旨在通過以下兩方面來維持公共事務的有效進行：(i) 政府部長或組織成員或任何部門或組織的人員和僱員，在執行職務時自由坦率地提出意見、互相提出意見或獲提出意見；或(ii) 保護有關部長、組織成員、人員和僱員，以免他們受到不當的壓力或騷擾，則有關資料便可獲豁免。
- (5) 公務人員的聘任及公職人員的委任
 - 這項豁免條文涵蓋的資料如披露，會對公務人員的管理工作造成傷害或損害。這些資料包括由政府持有，並與公務員的聘任、公務員以外其他公職人員的委任，及諮詢組織、委員會等（不論是否法定組織）的成員的委任有關的資料。就這個範疇而言，可拒絕提供的資料包括：
 - (a) 個人資料（與公務人員的聘任及公職人員的委任有關），包括與招聘、續訂和延長合約、更改僱用條款、晉升、紀律事宜及操守審查有關的資料。
 - (b) 在保密情況下，就某項委任的人選或某公職人員提供的資料、意見和作出的評估，包括就招聘、晉升、調職、續約和續聘、員工評核表現、審議紀律個案及操守審查提出的意見。

- 這項豁免條文的適用範圍，可能與私隱和有關“公共服務的管理和執行”的豁免條文重疊。不過，我們建議加入這項條文，以求清晰。

(6) 不當地獲得利益或好處

- 這項豁免條文涵蓋的資料如披露，可能會導致不當地獲得利益或好處，其中包括（但不限於）有關經濟的管理的條文所保障的資料。這很可能亦包括其他情況，例如與專營權、公共交通收費等有關的情況，在該等情況下，因應要求披露某項資料，可能導致某一個別人士或組織不當地獲得好處。這項豁免條文或可用作保障該等資料不被披露。
- 新西蘭《1982年官方資料法令》第9(2)(k)條訂有相等的豁免條文。該條規定，如有需要，即可拒絕提供資料，以防有人為了不當地獲得利益或好處而披露或使用官方資料。
- 按照新西蘭申訴專員發布的《官方資料法指南》（Official Information Legislation Guides），在決定資料是否可根據《1982年官方資料法令》第9(2)(k)條拒絕提供時，公共機關須(i)決定披露或使用要求索取的資料會否導致“不當地”獲得利益或好處；及(ii)評估披露資料有多大可能會造成預計的損害或傷害。

(7) 研究、統計和分析

- 這項豁免條文涵蓋與不完整或未完成的分析、研究或統計有關的資料，如披露這些資料，可能會令人產生誤解，或剝奪有關部門或任何其他人士發布資料的優先權或商業利益。這項豁免條文亦豁免只為編製統計數字或進行研究而持有，並與個別人士、公司或產品有關的資料，而這些資料並不會在研究報告或已發布的統計數字中提述。
- 其他司法管轄區訂有相等的有限制豁免：
 - (1) 英國《2000年資訊自由法令》第22A條（標題為“研究”）規定，如資料是從某研究計劃取得的，只要該計劃仍在進行；公共主管當局有

意發布研究報告；以及這些資料如披露，會或相當可能會損害該研究計劃、其參與者的利益，或持有這些資料或有意發布研究報告的公共主管當局的利益，則有關資料便可獲豁免。

- (2) 加拿大《1985 年公開資料法令》第 18(c)條規定，如檔案載有某政府機構人員或僱員通過研究取得的科學或技術資料，而這些資料如披露，可合理地預期會剝奪該人員或僱員發布研究結果的優先權，則有關檔案便可獲豁免。
- (3) 澳大利亞《1982 年資訊自由法令》第 47H 條規定，(a) 如文件載有與某機關人員正進行或將進行研究有關的資料；及(b) 如在研究完成前披露這些資料，所涉機關或人員會被不合理地置於不利地位，則有關文件便可獲豁免。

(8) 商務

- 這項豁免條文涵蓋的資料（包括商業、金融、科學或技術機密、商業秘密或知識產權等方面的資料）如披露，會令任何人的競爭條件或財政狀況受到傷害。
- 這項豁免條文照顧到保障敏感商業資料的需要，這些資料如披露，會對資料所涉人士有不利影響。不論資料是按法定義務提供，還是自願提供，這項條文同樣適用。商界需要對政府有信心，相信政府在履行公開更多資料的一般承諾時，不會令商界的合法權益受損，亦不會損及商界對政府的信任。
- 英國和新西蘭訂有相應的豁免條文。英國《2000 年資訊自由法令》第 43 條以有限制方式就“商業利益”訂定豁免條文。新西蘭《1982 年官方資料法令》第 9(2)(b)條則規定，如資料(i)會披露商業秘密；或(ii)相當可能會不合理地損害資料提供者或資料當事人的商業地位，則有關資料便可獲豁免。

(9) 過早要求索取資料

- 這項豁免條文涵蓋即將發布的資料，或因已預定公布或發布而不宜提前披露的資料。這項條文旨在保障為發布而持有的資料。決定此條文是否適用時要考慮的因素是：已訂有計劃發布／公布的日期，以及有證據顯示在該日期前發放某些資料會損及發布／公布的計劃的效果。
- 以下司法管轄區訂有相等的豁免條文：
 - (1) 英國《2000 年資訊自由法令》第 22 條（標題為“擬於日後發布的資料”）規定，如符合以下條件，有關資料即屬獲豁免資料：(a) 這些資料由公共主管當局持有，以期在某一個未來日期（不論日期是否已定）由該主管當局或任何其他人發布；(b) 持有這些資料的目的，是為了在有人提出索取資料要求時發布；及(c) 在所有情況下，拒絕披露這些資料直至(a)段所述的日期為止，乃合理的做法。
 - (2) 加拿大《1985 年公開資料法令》第 26 條規定，如政府機構首長有合理理由相信，某政府機構、加拿大政府代理或政府部長會發布檔案所載資料，而資料是在有人提出要求後的九十日內發布，或在印製或翻譯以作印製的所需額外期間內發布的，則有關檔案便可獲豁免。

(10) 頒授勳銜

- 這項豁免條文涵蓋與政府頒授勳銜或委以重要職銜有關的資料。
- 這項豁免條文旨在協助授勳制度保持完整穩健，確保授勳準則繼續只論功績。鑑於受勳人士常享禮遇，在某些情況下更有權擔任公職，故有必須維持公眾對授勳制度的信心，這點是尤其重要的。另外，這項豁免條文在把參與授勳過程的個別人士身分保密方面，也發揮了重要作用。

- 英國《2000年資訊自由法令》第37條就頒授勳銜訂有類似的豁免條文。

(11) 健康及安全

- 這項豁免條文涵蓋由第三者在保密情況下提供的資料，這些資料如向資料當事人披露，會傷害當事人或任何其他個人的身體或精神健康，或只應由合適的第三者向當事人披露。
- 政府可能經常獲得與某人就醫情況有關的資料，不論該人是公務員、求職人士，或其資料是在其他情況下為政府所悉。這類資料應視作向政府提供的保密資料，如披露資料相當可能會對當事人或任何其他個人的身體或精神健康造成嚴重傷害，則可拒絕披露。這項條文與《個人資料（私隱）條例》第59(1)(a)條一致。
- 其他司法管轄區訂有類似的豁免條文：
 - (1) 英國《2000年資訊自由法令》第38條（標題為“健康及安全”）規定，如根據該法令披露資料會或相當可能會：(a) 危害任何個人的身體或精神健康，或(b) 危害任何個人的安全，則有關資料便可獲豁免。
 - (2) 加拿大《1985年公開資料法令》第17條規定，如披露檔案所載資料可合理地預期會對個人安全構成威脅，有關檔案便可獲豁免。

建議 10

在大多數普通法司法管轄區，獲豁免資料分為絕對豁免和有限制豁免兩類。我們建議採用相同的分類方式。

就絕對豁免而言，公共機構不必考慮維持豁免的公眾利益，是否超過披露資料的公眾利益。其他普通法司法管轄區法例所訂的絕對豁免，並無規定必須權衡作

出及不作出披露的公眾利益，這點有別於“有限制豁免”。

究其原因，是絕對豁免旨在把披露資料的決定完全定於其他獨立的資料索取制度的範圍內，或者規定索取資料的權利須受制於與披露資料有關的現有法例。換言之，作出及不作出披露的公眾利益，已在其他獨立的資料索取制度下予以衡量。

建議 11

我們建議把以下各類資料列作獲絕對豁免：

- (1) 申請人可以其他方式索取的資料
- (2) 法庭檔案
- (3) 立法會特權
- (4) 在保密情況下提供的資料
- (5) 禁止披露
- (6) 防務及保安
- (7) 政府間事務
- (8) 國籍、出入境及領事事宜
- (9) 執法、法律及相關程序
- (10) 法律專業保密權
- (11) 行政會議的議事程序
- (12) 個人私隱

建議 12

至於有限制豁免方面，公共機構須權衡作出及不作出披露的公眾利益。反對披露資料的論據須重於支持披露的論據，方有理由不披露資料。我們建議把以下各類資料列作獲有限制豁免：

- (1) 對環境的損害

- (2) 經濟的管理
- (3) 公共服務的管理和執行，以及審計職能
- (4) 內部討論及意見
- (5) 公務人員的聘任及公職人員的委任
- (6) 不當地獲得利益或好處
- (7) 研究、統計和分析
- (8) 商務
- (9) 過早要求索取資料
- (10) 頒授勳銜
- (11) 健康及安全

10.31 獲豁免資料涉及多個範疇，不同法例、教科書和其他文獻所採用的分類方法常有不同。有時，相類似的獲豁免資料範疇會歸入同一類別。為方便各界人士在諮詢期間參考及討論，我們已分開處理這些個別範疇。

第 11 章 獲豁免資料的期限

引言

11.1 在上一章，本諮詢文件探討過各個司法管轄區在其法例中所採納的不同類別的獲豁免資料。有些（但非全部）司法管轄區對獲豁免資料設有指明期限，過了這個期限相關豁免條文便不再適用。然而，不同的司法管轄區所訂期限的長度各有差異，即使是相同類別的獲豁免資料亦然。

11.2 設定期限的價值，在於讓檔案管理機關及檔案的開立機關在運作時有一些規則或確定準則可予依循。然而，當每次收到要求披露資料的申請時，有關當局都要對每宗申請作重新考慮。

香港的現有條文／安排

11.3 取閱歷史檔案，須按照《1996 年政府資料檔案（取閱）則例》辦理。一般而言，公眾獲准取閱已存在不少於 30 年或內容曾於任何時候發布或向公眾全面披露的歷史檔案。政府檔案處（簡稱“檔案處”）處長可根據政務司司長的一般指示，酌情容許任何人士查閱貯存於檔案處的封存檔案。在行使其酌情決定權時，檔案處處長會考慮：

- (a) 有關檔案的原屬機關或移交機關對檔案內的任何資料或材料是否適宜供公眾取閱一事的意見；
- (b) 與保障個人資料有關的任何法定或行政規定；及
- (c) 《公開資料守則》的條文。

11.4 各局及部門在運作上應採用以下的基本原則：公眾人士所要求取閱的歷史檔案，除非有充分理由拒絕提供有關資料，否則應予發放。如有某個局或部門認為某個已存在超過 30 年的檔案因其敏感度而暫時不應公開，則該局或部門須每五年再檢討該檔案一次，直至該檔案最終公開為止。換言之，香港實際上採用“五年滾動期”的制度。

11.5 純供參考，香港立法會在《議事規則》中有為本身的查閱資料機制訂定條文。附表 2 列出立法機關文件及紀錄查閱政策，當中訂明：

- (a) “如立法機關（或其委員會）認為，其任何文件或紀錄不應供予查閱，或訂明不應在某段期限內提供其任何文件或紀錄供予查閱，”則（此等文件）須在該訂明期限屆滿或有關文件已存在 50 年（以較短者為準）之後，始可供予查閱；
- (b) 經覆核後，(a)段所述的文件可提早供予查閱；
- (c) 任何其他文件若已存在 20 年，便必須供予查閱；
- (d) 法律禁止披露的任何文件或紀錄或其部分，不得供予查閱。

澳大利亞（聯邦）

11.6 在澳大利亞《1982 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1982）中，我們找不到有關期限的條文。就澳大利亞聯邦政府的內閣資料或審議而言，《1983 年歷史檔案法令》（Archives Act 1983）第 22A 條規定，內閣筆記冊的公開取閱期由 50 年縮減至 30 年。在州及領地級別的資訊自由法例中，均有訂定各類豁免期限。

澳大利亞（新南威爾士）

11.7 相關的法例是《2009 年政府資料（公眾索取資料）法令》（Government Information (Public Access) Act 2009）。¹ 豁免期限臚列如下：

- 附表 1，第 2 條 內閣資料
 - (2) 如有以下情況，文件中所載的資料不屬內閣資料：〔……〕(b)自該文件開始存在的曆年終結時起計，10 年已經過去。
- 附表 1，第 3 條 行政會議資料
 - (2) 如有以下情況，文件中所載的資料不屬行政會議資料：〔……〕(b)自該文件開始存在的曆年終結時起計，10 年已經過去。

¹ <http://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/2009/52>

- 附表 4，第 4 條 個人資料
 - (3) 個人資料不包括以下任何一項：(a)關於已去世超過 30 年的個人的資料。

澳大利亞（南澳大利亞）

11.8 相關的法例是《1991 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1991）。² 各類豁免的期限臚列如下：

- 附表 1，第 1 條 內閣文件
 - (2) 如有以下情況，文件不屬憑藉本條而規定的獲豁免文件：[……] (b)自該文件開始存在的曆年終結時起計，20 年已經過去。
- 附表 1，第 2 條 行政會議文件
 - (2) 如有以下情況，文件不屬憑藉本條而規定的獲豁免文件：[……] (b)自該文件開始存在的曆年終結時起計，20 年已經過去。

澳大利亞（維多利亞）

11.9 相關的法例是《1982 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1982）。³ 各類豁免的期限臚列如下：

- 第 28 條 內閣文件
 - (2) 如文件在本條生效日期後開始存在，而自該文件開始存在的年份最後一起計，十年已經過去，則第(1)款停止適用於該文件。
- 第 30 條 內部工作文件
 - (6) 如文件在本條生效日期後開始存在，而自該文件開始存在的年份最後一起計，十年已經過去，則第(1)款停止適用於該文件。

² <https://www.legislation.sa.gov.au/LZ/C/A/FREEDOM%20OF%20INFORMATION%20ACT%201991.aspx>

³ http://www.legislation.vic.gov.au/Domino/Web_Notes/LDMS/PubLawToday.nsf/95c43dd4eac71a68ca256dde00056e7b/9a8cf497f18e85dbca2580b8001ae330!OpenDocument

澳大利亞（西澳大利亞）

11.10 相關的法例是《1992年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1992）。⁴ 各類豁免的期限臚列如下：

- 附表1第1條 內閣及行政會議，審議等
 - (3) 如有以下情況，材料不屬第(1)款所指的獲豁免材料：該材料或材料正本（如屬第(1)(f)款所述的材料），在第10條生效日期前已開始存在，而自該材料或材料正本（視乎屬何情況而定）開始存在起計，至少15年已經過去。
 - (4) 如有以下情況，材料不屬第(1)款所指的獲豁免材料：該材料或材料正本（如屬第(1)(f)款所述的材料），在第10條生效日期後開始存在，而自該材料或材料正本（視乎屬何情況而定）開始存在起計，至少10年已經過去。
- 附表1第6條 政府等的審議過程，會透露資料的材料
 - (4) 如自材料開始存在起計，至少10年已經過去，則該材料不屬第(1)款所指的獲豁免材料。

加拿大（聯邦）

11.11 相關的法例是《公開資料法令》（Access to Information Act）。⁵ 各類豁免的期限臚列如下：

- 第16條 執法及調查
 - (1) 如有人根據本法令要求索取載有〔……〕的檔案，而該檔案在要求提出前存在少於二十年，則政府機構首長可拒絕披露該檔案。
- 第16.1條 與調查、審查及審計有關的檔案
 - (2) 然而，如由第(1)(c)或(d)段所提述的政府機構首長或在其授權下進行調查或審計，則該調查或審計以及所有相關程序（如有的話）一旦最終結束，該

⁴ https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrttitle_353_homepage.html

⁵ <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-1/>

政府機構首長不得根據第(1)款拒絕披露任何載有在該調查或審計期間，由該政府機構首長或其代表所產生的資料的檔案。

- 第 21 條 意見
 - (1) 如有人根據本法令要求索取檔案，而該檔案載有〔……〕，並且在要求提出前存在少於三十年，則政府機構首長可拒絕披露該檔案。
- 第 22.1 條 內部審計
 - (1) 如有人根據本法令要求索取檔案，而該檔案載有政府機構內部審計的報告擬稿或任何相關的審計工作文件，並且在要求提出前存在少於十五年，則政府機構首長可拒絕披露該檔案。
 - (2) 然而，如政府機構內部審計的最後報告已發布，或該審計的最後報告在該審計最初展開之日起的兩年內仍未送交該機構，則該政府機構的首長不得根據第(1)款拒絕披露該政府機構內部審計的報告擬稿。

加拿大（艾伯塔）

11.12 相關的法例是《資訊自由及保障私隱法令》（Freedom of Information and Protection of Privacy Act）。⁶ 各類豁免的期限臚列如下：

- 第 6 條 取得資料的權利
 - (4) 索取權的適用範圍並不擴及(a)純粹為向一名行政會議成員就履行某個部的職責作簡報而開立的檔案，或(b)純粹為向一名行政會議成員作簡報以準備某次立法議會會議而開立的檔案。
 - (5) 如自該行政會議成員獲委任為負責該部的行政會議成員起計，5年或以上已經過去，則第(4)(a)款不適用於該款所述的檔案。

⁶ http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=f25.cfm&leg_type=Acts&isbncln=9780779788859&display=html

- (6) 如第(4)(b)款所述的檔案是就立法議會會議而開立，而自該會議開始起計，5年或以上已經過去，則該款不適用於該檔案。
 - (7) 檔案索取權的適用範圍並不擴及與艾伯塔內部審計總長所作審計有關的檔案，而該檔案正由艾伯塔內部審計總長或在其管理下的任何人所保管，不論該檔案是由艾伯塔內部審計總長開立或為他開立或提供予他的。
 - (8) (a) 如第(7)款所述的檔案自其所關乎的審計完成起計，15年或以上已經過去，或(b)如該檔案所關乎的審計已中止或已沒有進展為期 15 年或以上，則該款不適用於該檔案。
- 第 16 條 披露損害第三者的業務利益
 - (3) 如 [.....] (d) 有關資料是在艾伯塔省檔案館或某公共機構的檔案館所保管或掌控的檔案內，而該檔案已存在 50 年或以上，則第(1)及(2)款不適用。
 - 第 17 條 披露損害個人私隱
 - (2) 如 [.....] (i) 個人資料所關乎的個人已去世 25 年或以上，或 [.....]，則披露該個人資料不屬不合理的侵犯第三者個人私隱。
 - 第 20 條 披露損害執法
 - (2) 第(1)(g)款不適用於已存在 10 年或以上的資料。
 - 第 21 條 披露損害政府間的關係
 - (4) 本條不適用於已存在於檔案內 15 年或以上的資料。
 - 第 22 條 內閣及國庫委員會機密資料
 - (2) 第(1)款不適用於(a)在已存在 15 年或以上的檔案內的資料，[.....] 或(c)在檔案內的並旨在提供背景事實予行政會議或行政會議的任何委員會或國庫委員會或國庫委員會的任何委員會以便在作出決定時作考慮之用的資料，而[.....] (iii)自作出或審議有關決定起計，5年或以上已經過去。

- 第 23 條 地方公共機構機密資料
 - (2) 如 [.....] (b) 第(1)款所提述的資料是在已存在 15 年或以上的檔案內，則該款不適用。
- 第 24 條 官員的意見
 - (2) 本條不適用於以下資料：(a) 已存在 15 年或以上的資料，[.....] (c) 由公共機構或代公共機構進行的產品或環境測試而得出的結果，而該測試已完成或沒有進展至少 3 年，但如該測試(i) 是為收費而進行，作為向公共機構以外的人士提供的服務，或(ii) 是為發展測試方法或為測試產品以考慮購買而進行，則屬例外，[.....] (e) 就制訂政策建議進行具有科學或技術性質的背景研究而得出的結果，而該研究已完成或沒有進展至少 3 年。
 - (2.1) 公共機構首長必須拒絕向申請人披露(a) 與艾伯塔內部審計總長所進行的審計有關的，並由或為艾伯塔內部審計總長開立的檔案，或(b) 會透露有關艾伯塔內部審計總長的審計資料的資料。
 - (2.2) 如有以下情況，第(2.1)款不適用於該款所述的檔案或資料：(a) 自該檔案或資料所關乎的審計完成起計，15 年或以上已經過去，或(b) 該檔案或資料所關乎的審計已中止或已沒有進展為期 15 年或以上。
- 第 43 條 披露檔案館內的資料
 - (1) 艾伯塔省檔案館及公共機構的檔案館可披露以下資料
 - (a) 在以下檔案內的個人資料
 - (i) 已存在 25 年或以上的檔案，而披露(A)不會構成第 17 條下的不合理侵犯個人私隱，或(B)是按照第 42 條而作出的，或
 - (ii) 已存在 75 年或以上的檔案；
 - (b) 在已存在 25 年或以上的檔案內個人資料以外的其他資料，但條件是

- (i) 披露該資料不會損害第 16 條所指的第三者業務利益，
- (ii) 披露該資料不會損害第 20 條所指的執法事宜，及
- (iii) 該資料並非根據第 27 條享有任何類別的法律保密權。

加拿大（安大略）

11.13 相關的法例是《資訊自由及保障私隱法令》（Freedom of Information and Protection of Privacy Act）。⁷ 各類豁免的期限臚列如下：

- 第 2 條 定義
 - (2) 個人資料不包括有關已去世超過三十年的個人的資料。
- 第 12 條 內閣資料
 - (2) 縱然有第(1)款的規定，首長不得根據第(1)款拒絕披露以下檔案：(a) 已存在超過二十年的檔案；或
- 第 13 條 紿予政府的意見
 - (3) 縱然有第(1)款的規定，首長不得根據第(1)款拒絕披露已存在超過二十年的檔案，或該首長曾公開引述作為作出決定或制訂政策的依據的檔案。
- 第 18.1 條 關於閉門會議的資料
 - (2) 縱然有第(1)款的規定，首長不得根據第(1)款拒絕披露以下檔案：[……] (c) 已存在超過 20 年的檔案。

愛爾蘭

11.14 相關的法例是《2014 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2014）。⁸ 相關豁免的期限臚列如下：

⁷ <https://www.ontario.ca/laws/statute/90f31>

⁸ <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/30/enacted/en/index.html>

- 第 28 條 政府的會議
 - (3) 除本法令另有規定外，如有以下情況，第(1)款不適用於該款所提述的檔案——(a) 該檔案載有已向公眾發布關乎政府決定的事實資料（並僅限於此範圍內），或(b) 該檔案關乎政府的決定，而該決定是在有關首長收到有關的資訊自由要求超過 5 年之前作出的。

11.15 此外，根據該國《1986 年國家檔案館法令》（National Archives Act 1986）第 8 條的規定：

- (1) 已存在超過 30 年的部門檔案須供公眾查閱。
- (2) 獲授權人員可核證已存在 30 年的文件，為部門所經常使用，或屬部門行政管理工作所需，而將該文件移交國家檔案館會嚴重干擾該部門的行政管理。
- (3) 館長可核證在證明書上所指明已存在超過 30 年的特定部門檔案不應當被移交。任何經如此核證的檔案須保留於／退回該部門。
- (4) 獲授權人員可核證在證明書上所指明已存在超過 30 年的某些檔案，如提供予公眾(a) 會違反公眾利益，或(b) 會或可能會構成違反法定責任，或因檔案載有在保密情況下提供的資料而有違真誠，或(c) 會或可能會因檔案載有關於個別人士的資料而對在世人士造成困擾或危險，或者會或可能會引起因誹謗而要求損害賠償的訴訟。
- (6) 須按規定每五年定期檢討一次。

新西蘭

11.16 新西蘭《官方資料法令》（Official Information Act）⁹ 未有就各類豁免指明期限。然而，新西蘭檔案館所發布的一份名為《取閱》（“Access”）的指引，建議各類取閱限制的期限。例如，機密內閣文件的典型期限是 25 年。¹⁰

⁹ <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/versions.aspx>

¹⁰ <https://records.archives.govt.nz/resources-and-guides/>，第 7 - 9 頁。

11.17 《2005 年公共檔案法令》（Public Records Act 2005）¹¹ 有以下規定：

- 第 21 條 —— 公共檔案存在 25 年後須予強制移交
- 第 22 條 —— 移交可因第(6)款所列的理由而延遲
- 第 3 部 —— 可限制公眾取閱移交後的檔案，但須定期作出檢討。

英國

11.18 下表顯示在英國《2000 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000）下有關取得資料的權利的各類豁免以及不同的期限。在下表中：

*諮詢大臣 —— 表示必須就建議基於公眾利益，拒絕披露國家檔案館所藏檔案內的資料或根據《1958 年公共檔案法令》（Public Records Act 1958）第 3(4)條保留的檔案內的資料一事，諮詢國務大臣。

20** —— 表示由於《2010 年憲制改革及管治法令》（Constitutional Reform and Governance Act 2010）第 46 條的規定，豁免期限已由 30 年縮減至 20 年。這是一項根據《2012 年資訊自由（歷史檔案的定義）（過渡性及保留條文）命令》（Freedom of Information (Definition of Historical Records) (Transitional and Saving Provisions) Order 2012）而由 2013 年起作出的漸進過渡安排。

條次	豁免	絕對或公眾利益測試？	期限
21	已可索取的資料 (透過另一法令或已包括在發布機制中索取)	絕對	對國家檔案館內已存在超過 20** 年的檔案不適用
22	擬於日後發布的資料（不論日期是否已定）	公眾利益	對國家檔案館內已存在超過 20** 年的檔案不適用

¹¹ <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2005/0040/latest/versions.aspx>

條次	豁免	絕對或公眾利益測試？	期限
23	由處理保安事宜的機構提供或與該等機構有關的資料（經指名的機構）	絕對，除非載於國家檔案館的歷史檔案內	無限期 *諮詢大臣
24	國家安全	公眾利益	無限期 *諮詢大臣
26	防務	公眾利益	無限期 *諮詢大臣
27(1)	國際關係——損害	公眾利益	無限期 *諮詢大臣
27(2)	國際關係——資料由其他國家或國際組織或法庭在保密情況下提供	公眾利益	無限期 *諮詢大臣
28	英國內部關係（英國政府、蘇格蘭政府當局、威爾斯議會，及北愛爾蘭議會行政委員會之間的關係）	公眾利益	30年 *諮詢大臣
29	經濟	公眾利益	無限期 *諮詢大臣
30(1)	當局進行的刑事調查及法律程序	公眾利益	無限期 *諮詢大臣

條次	豁免	絕對或公眾利益測試？	期限
30(2)	與民事或刑事調查及法律程序有關，而在該等調查及法律程序中使用機密消息來源	公眾利益	無限期 *諮詢大臣
31	執法	公眾利益	100 年 *諮詢大臣
32	法庭檔案等	絕對	20**年
33	審計職能	公眾利益	20**年 *諮詢大臣
34	國會特權	絕對	無限期
35(1)(a)	制訂政府政策	公眾利益	20**年 *諮詢大臣
35(1)(b)	部長間通訊	公眾利益	20**年 *諮詢大臣
35(1)(c)	法律專員的意見	公眾利益	20**年 *諮詢大臣
35(1)(d)	部長私人辦公室的運作	公眾利益	20**年 *諮詢大臣
36	損害公共事務的有效進行	公眾利益，但由國會下議院或上議院持有的資料除外	20**年 就北愛爾蘭的資料而言，期限維持於 30 年 *諮詢大臣

條次	豁免	絕對或公眾利益測試？	期限
37(1)(a), (aa), (ab)	與皇室及內府 (君主以及屬其 或成為其第一及 第二繼承人的人) 的通訊	絕對	《憲制改革及管 治法令》已修訂 第37(1)(a)條，將 其分為數個部分 20年或有關的人 去世後五年，以 較後者為準
37(1)(ac)	與皇室其他成員 的通訊，而有關 通訊並非代表 (a) - (ab)段所涵蓋 者而進行的	公眾利益	20年或有關的人 去世後五年，以 較後者為準 *諮詢大臣
37(1)(ad)	與皇室內府的通 訊，而有關通訊 並非代表(a) - (ab) 段所涵蓋者而進 行的	公眾利益	20年或在與有關 資料同期的君主 去世後五年，以 較後者為準 *諮詢大臣
37(1)(b)	授勳	公眾利益	60年 *諮詢大臣
38	健康及安全	公眾利益	無限期 *諮詢大臣
39	環保資訊(根據 《奧胡斯公約》 (Aarhus Convention)必須提 供，或若非因根 據第74條所訂規 例下的豁免便原 來須要提供)	公眾利益	無限期 *諮詢大臣

條 次	豁 免	絕 對 或 公 眾 利 益 測 試 ？	期 限
40(1)	個人 資 料 , 而 申 請 人 是 資 料 當 事 人	絕 對	資 料 當 事 人 在 世 時
40(2)	個人 資 料 , 而 申 請 人 是 第 三 者	如 符 合 第 40(3A) 條 , 屬 絶 對 ; 如 符 合 第 40(3B) 或 40(4A) 條 , 屬 有 限 制	資 料 當 事 人 在 世 時
41	在 保 密 情 況 下 提 供 的 資 料	絕 對	無 限 期
42	法 律 專 業 保 密 權	公 眾 利 益	20** 年 * 諮 詢 大 臣
43(1)	商 業 秘 密	公 眾 利 益	30 年 * 諮 詢 大 臣
43(2)	商 業 利 益	公 眾 利 益	30 年 * 諮 詢 大 臣
44	禁 止 披 露 : (a) 法 令 禁 止 (b) 有 違 社 會 責 任 (c) 蔑 視 法 庭	絕 對	無 限 期

美國

11.19 根據《資訊自由法令》（Freedom of Information Act），¹² 5 U.S.C. 第 552 條（經《2016 年資訊自由法令改良法令》（FOIA Improvement Act of 2016）修訂），有以下規定：

- (b) 不需要提供的公共資料：
(5) 機關之間或機關之內的便箋或信件，而這些便箋或信件根據法律不會提供予與有關機關進行訴訟的機關以外的任何一方，但審議過程特權不適用於在要求索取檔案日期前已開立 25 年或以上的檔案。

小組委員會的看法

11.20 小組委員會注意到，設定獲豁免資料的期限不是強制性的規定。很多其他司法管轄區均無訂定豁免期限。在訂有獲豁免資料期限的司法管轄區，期限的長度也無劃一的標準。

11.21 小組委員會認為，最好能夠訂明一個時限，讓豁免可持續有效，否則制度本身會因需要不時進行的檢討以致沒有效率。剩下來的問題是，是否需要為每類豁免設定不同的期限，或只需要為所有類別的豁免設定單一固定期限。

11.22 小組委員會建議把豁免期限設定為 30 年，與現行把歷史檔案公開予公眾查閱的時限一致。然而，當每次收到要求披露某個檔案／資料的申請時，而該檔案／資料尚未公開予公眾查閱，有關當局都要對每宗申請作重新考慮。相關的局／部門若認為有關資料在 30 年期滿後仍然應該獲得豁免，便需要提出充分理據支持其決定。如屬歷史檔案，相關的局／部門應向檔案管理機關提出支持理據。由於檔案／資料不應無限期封存，相關的局／部門會被要求每五年再檢討有關檔案／資料一次，直至有關檔案／資料最終公開為止。

建議 13

小組委員會建議把豁免期限設定為 30 年，與現行把歷史檔案公開予公眾查閱的時限一致。然而，當每

¹² <https://www.justice.gov/oip/freedom-information-act-5-usc-552>

次收到要求披露某個檔案／資料的申請時，而該檔案／資料尚未公開予公眾查閱，有關當局都要對每宗申請作重新考慮。相關的局／部門若認為有關資料在 30 年期滿後仍然應該獲得豁免，便需要提出充分理據支持其決定。如屬歷史檔案，相關的局／部門應向檔案管理機關提出支持理據。由於檔案／資料不應無限期封存，相關的局／部門會被要求每五年再檢討有關檔案／資料一次，直至有關檔案／資料最終公開為止。

第 12 章 確證證明書

引言

12.1 在多個制定了公開資料法例的普通法司法管轄區，部長獲賦予酌情決定權，可發出證明書以否決上訴機構有關披露的決定，或可發出具確證作用的證明書。這些確證證明書可被司法覆核推翻，並且有規定訂明這些證明書應提交立法機關省覽。

英國《2000 年資訊自由法令》中的確證證明書

12.2 以英國《2000 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000）作為討論起點，或許是方便的做法，蓋因該法令訂有兩類確證證明書。“合規確證證明書”源自該法令第 53 條，用以證明簽署人有合理理由認為公共主管當局並無不遵行披露責任。

12.3 該英國法令中的另一類確證證明書，基本上是“豁免確證證明書”，用以證明某項具體豁免可予適用，或證明豁免所需的某項具體傷害可予適用，而證明書是作為該項“事實”的確證。

12.4 第二類豁免確證證明書可就下列豁免發出：

- 第 23(1)、(2)條 —— 由處理保安事宜的機構提供或與該等機構有關的資料¹
- 第 24(1)、(3)、(4)條 —— 國家安全²
- 第 34(1)、(3)、(4)條 —— 國會特權³

¹ 第 23(1)條 —— 公共主管當局所持有的資料，如由第(3)款所指明的任何機構直接或間接提供予該公共主管當局，或與任何該等機構有關的，即屬獲豁免資料。

第 23(2)條 —— 皇室大臣所簽署的證明書，證明其所適用的資料是由第(3)款所指明的任何機構直接或間接提供，或與任何該等機構有關的，則除第 60 條另有規定外，即屬該項事實的確證。

〔根據第 60 條，資訊專員或其要求受證明書影響的申請人，可針對該證明書向審裁處提出上訴。〕

² 第 24(1)條 —— 第 23(1)條所指資料以外的資料，如為保障國家安全而需獲豁免遵從第 1(1)(b)條，即屬獲豁免資料。

第 24(3)條 —— 皇室大臣所簽署的證明書，證明豁免遵從第 1(1)(b)條或第 1(1)(a)及(b)條，是為保障國家安全而有需要或曾於任何時間有需要的，則除第 60 條另有規定外，即屬該項事實的確證。

第 24(4)條 —— 第(3)款所指的證明書可藉一般描述以識別其所適用的資料，並可說明於日後生效。

- 第 36(2)、(5)(d)(e)、(7)條——損害公共事務的有效進行⁴

第 53(2)條：合規確證證明書

12.5 第 53(2)條適用於資訊專員所發出的決定通知或執行通知。依據第 53(2)條的規定，如在不遲於第 20 個工作日，負責人把他所簽署的證明書給予專員，述明他有合理理由認為，就有關的一項或多於一項要求而言，並無不遵從該法令第 1(1)條的情況，則決定通知或執行通知即停止生效。

12.6 凡負責人向專員發出第 53(2)條證明書，他須在其後切實可行範圍內盡快將該證明書的文本分別提交國會下議院及上議院省覽。凡負責人就一項決定通知給予專員證明書，該負責人須在如此行事時，或在如此行事後的合理切實可行範圍內盡快通知投訴人他的意見所依據的理由。然而，如遵從該款會涉及披露獲豁免資料，則該負責人無須或在有關範圍內無須提供理由或資料。第 53(2)條證明書可遭司法覆核反對。

12.7 第 53(2)條合規確證證明書曾多次行使。相關資料見於資訊專員報告書，而麥克唐納（MacDonald）的書中列出了相關事實的有用概覽：⁵

³ 第 34(1)條——某項資料如為避免侵犯國會下議院或上議院的特權而需獲豁免遵從第 1(1)(b)條，即屬獲豁免資料。

第 34(3)條——適當的主管當局所簽署的證明書，證明豁免遵從第 1(1)(b)條或第 1(1)(a)及(b)條，是為避免侵犯國會下議院或上議院的特權而有需要或曾於任何時間有需要的，即屬該項事實的確證。

第 34(4)條——在第(3)款中，“適當的主管當局”——

(a) 就下議院而言，指下議院議長，及
(b) 就上議院而言，指國會秘書。

⁴ 第 36(2)條——本條所適用的資料，如按合資格人士的合理意見，根據本法令被披露會有以下後果，即屬獲豁免資料——

(a) 會或相當可能會損害——
(i) 皇室大臣集體負責制慣例的維持，……

(b) 會或相當可能會妨礙——
(i) 自由坦率地提供意見，或
(ii) 自由坦率地為審議目的而交換看法，或

(c) 此外會或相當可能會損害公共事務的有效進行。

第 36(5)條——在第(2)及(3)款中，“合資格人士”——

(d) 就下議院所持有的資料而言，指下議院議長，
(e) 就上議院所持有的資料而言，指國會秘書。

第 36(7)條——上文第(5)(d)或(e)款提述的合資格人士所簽署的證明書，證明按其合理意見——

(a) 披露國會下議院或上議院所持有的資料，或
(b) 下議院或上議院遵從第 1(1)(a)條，

會或相當可能會有第(2)款所述的後果，即屬該項事實的確證。

⁵ MacDonald, “MacDonald on the Law of Freedom of Information”, 第三版（2016 年），第 6.137–6.143 段。

- “2009年2月23日，施仲宏（Jack Straw MP）首次行使部長否決權，阻止披露一些有關對伊拉克採取軍事行動的內閣會議紀錄。內閣辦公廳的依據是該法令第35條所載的有限制豁免。該條豁免關乎(a)政府政策的制訂或發展的資料，或(b)部長間通訊的資料。資訊專員及資訊審裁處皆決定基於公眾利益而應作披露。部長否決權是在資訊審裁處作出決定之後行使。
- 2009年12月10日，施仲宏第二次行使部長否決權，阻止披露內閣部長級委員會有關下放權力予蘇格蘭及威爾斯以及英格蘭區域事宜的會議紀錄。內閣辦公廳再次依據該法令第35條所載的有限制豁免。資訊專員已決定基於公眾利益而應作披露。內閣辦公廳對決定通知提出上訴，但在上訴聆訊舉行前（縱然上訴程序已在進行中），部長否決權卻已予行使。資訊專員在其報告書中指出，在審裁處聆訊有關事項之前部長否決權已予行使，實屬令人特別遺憾。
- 2012年2月8日，葛偉富（Dominic Grieve QC, MP）就內閣有關下放權力予蘇格蘭及威爾斯事宜小組委員會的會議紀錄行使部長否決權。內閣辦公廳的依據是該法令第28條所載的有限制豁免（涉及會或相當可能會損害英國內部任何行政機關與任何其他此類行政機關的關係的資料），以及該法令第35條所載的有限制豁免（關乎政府政策的制訂或發展或部長間通訊的資料）。資訊專員決定第28條不適用（基於並非有真正或顯著的損害可能性），而雖然涉及第35條，但基於公眾利益有關資料應作披露。資訊專員在有投訴向他提出的過程中，維持內閣辦公廳就部分會議紀錄以第42條（關乎法律專業保密權）的豁免作為依據的決定。內閣辦公廳對決定通知提出上訴，但在上訴聆訊舉行前（縱然上訴程序已在進行中，並已訂定聆訊日期），部長否決權卻已予行使。資訊專員在其報告書中指出，在審裁處聆訊有關事項之前部長否決權已予行使，實屬令人特別遺憾。
- 2012年5月8日，凌士禮（Andrew Lansley MP）就披露衛生部的《過渡風險登記冊》中關於聯合政府根據《健康及社會護理法案》（Health and Social Care Bill）革新國民保健服務的資料，行使部長否決權。因應有人要求衛生部披露其《策略風險登記冊》及《過渡風險登記冊》，衛生部曾以

該法令第 35(1)(a)條所載的有限制豁免（關乎政府政策的制訂或發展的資料）作為依據。資訊專員決定，雖然豁免適用，但基於公眾利益而應披露《策略風險登記冊》及《過渡風險登記冊》。第一級審裁處判衛生部有關《策略風險登記冊》的上訴得直，但維持資訊專員所作《過渡風險登記冊》應予披露的決定。衛生部沒有提出上訴，但部長否決權卻予以行使。

- 2012 年 7 月 31 日，葛偉富行使部長否決權，阻止披露一些內閣會議紀錄中有關對伊拉克採取軍事行動的部分（即上文所述關乎首次行使部長否決權的相同會議）。這次提出的要求事實上是先前要求的重新提出，而該先前要求已因首次部長否決權的行使而遭否決。這次要求的依據是因事情已過了一段時間，以及因以下事實：導致伊拉克戰爭的決策的若干相關進一步資料已進入公共領域、政府已經更替、由契爾科爵士（Sir John Chilcot）領導的伊拉克戰爭調查正在進行中等。資訊專員決定基於公眾利益而應作披露。內閣辦公廳沒有提出上訴，但部長否決權卻予以行使。
- 2012 年 10 月 16 日，葛偉富行使部長否決權，阻止披露查理斯王子與多個政府部門之間就不同課題（包括但不限於環境事項）的通訊。有關部門的依據是該法令第 37、40 及 41 條（以及《環境資訊規例》（Environmental Information Regulations）的對等條文）。資訊專員維持有關部門的反對決定，但負責審理要求人《衛報》記者埃文斯先生（Mr Evans）的上訴個案的上級審裁處（該案由第一級審裁處轉移至此），則裁定不少這些信件應予披露（這些信件被稱為“倡議書函”，當中查理斯王子被指在倡議某些具體政策事項）。埃文斯提出司法覆核法律程序，以撤銷有關證明書，而最高法院最終判他勝訴。
- 2014 年 1 月 30 日，麥樂賢（Patrick McLoughlin MP）行使部長否決權，阻止披露由重大建設項目管理局就二號高速鐵路建設項目所擬備的報告。在此涉及一個議題，就是有多少資料含有環境資訊，因而須根據《環境資訊規例》而非《2000 年法令》予以考慮。在有關資料屬環境資訊的範圍內，得以《環境資訊規例》第 12(4)(e)條的豁免作為依據；在有關資料不屬環境資訊的範圍內，得以《2000 年法令》第 33(2)及 35(1)(a)條的豁免作為依據。資訊專員的決定通知贊成作出披露，繼而有部長否決權的行使，表明部

長信納基於公眾利益而不應作披露，不論有關資料是否屬環境資訊。

英國最高法院在 *R (on the application of Evans) v Attorney General* 一案中的裁決⁶

Evans 案及其他案例的重要意義

12.8 *Evans* 案的裁決明確顯示確證證明書的“確證性”是有限制的。傳統上，剝奪裁判權條文或確證證明書只可基於傳統的 *Wednesbury* 案⁷ 的理由而受到反對。自《1998 年人權法令》(Human Rights Act 1998) 制定以來，嚴格不作干預的做法已遭棄用，取而代之的是對行政決定作出更詳盡徹底的覆核。凡為《1998 年人權法令》的目的而牽涉到“公約權利”時，適宜採用一項以相稱性為本的加強覆核標準。⁸ 凡負責人就一項決定通知給予專員證明書，該負責人須在如此行事時，或在如此行事後的合理切實可行範圍內盡快通知投訴人他的意見所依據的理由。然而，如遵從該款會涉及披露獲豁免資料，則該負責人無須或在有關範圍內無須提供理由或資料。

案件的事實

12.9 埃文斯先生 (Mr Evans) 是《衛報》記者。他在 2005 年 4 月依據《2000 年資訊自由法令》，⁹ 要求披露查理斯王子與多個部門之間的通信。有關部門初時拒絕說出是否持有任何這些信件，其後它們承認持有，但認為這些信件根據《2000 年資訊自由法令》第 37、¹⁰ 40 及／或 41 條獲豁免披露，故基於這個理由而拒絕披露。埃文斯向資訊專員（下稱“專員”）提出投訴。專員於 2009 年 12 月頒布附有理由的裁定，維持有關部門的拒絕決定。埃文斯繼而向審裁處上訴，而案件轉交由上級審裁處審理。上級審裁處進行了為期六日的全面聆訊，聽取證供和論點。上級審裁處於 2012 年 9 月 18 日作出裁定，表明不少這些被上級審裁處稱為“倡議書函”的信件應予披露。

⁶ [2015] 4 All ER 395.

⁷ 在 *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223 案中，法院裁定法庭不能純粹因不同意某項行政決定而作出干預以將該項決定推翻。為要有權作出干預，法庭需要裁定：當局考慮了一些原本不應考慮的因素，或當局沒有考慮一些原本應考慮的因素，或有關決定是不合理的而其不合理程度是沒有一個合理的當局會考慮施加的。

⁸ *R (Daly) v SSHD* [2001] UKHL 26, [2001] 2 AC 532 at [26]-[27] (Lord Steyn).

⁹ 這宗案件亦關乎《2004 年環境資訊規例》(Environmental Information Regulations 2004)，S1 2004/3391。這方面的問題不在本諮詢文件討論之列。

¹⁰ 自 2011 年 1 月 19 日起，第 37 條經修訂後變為絕對的豁免。埃文斯是在法律修改之前要求索取資料。

12.10 有關部門沒有對此裁定提出上訴。然而，檢察總長於 2012 年 10 月 16 日發出證明書，述明他有合理理由認為有關部門有權拒絕披露這些信件，並且臚列他的理據。

12.11 埃文斯繼而提起訴訟以撤銷證明書，所依據的理由是檢察總長所提出的理由不能構成《2000 年資訊自由法令》第 53(2)條所指的“合理理由”。高等法院分庭駁回他的申索。然而，上訴法院基於兩項理由判他上訴得直，但卻批准檢察總長提出上訴。

最高法院的裁決

12.12 最高法院裁定檢察總長所發出的第 53(2)條證明書屬於非法和無效。該證明書未能以第 53(2)條所指的“合理理由”作為支持理據。¹¹

廖柏嘉勳爵 (Lord Neuberger) 的判決 (克爾勳爵 (Lord Kerr) 及韋彥德勳爵 (Lord Reed) 同意)

12.13 經考慮相關條文後，廖柏嘉勳爵繼而考慮上級審裁處的裁定。上級審裁處決定埃文斯有權要求披露威爾斯親王的通信，當中威爾斯親王就一些議題提出倡議，而埃文斯對此特感興趣。上級審裁處在裁定中有以下一番話：

“主要理由是一般而言，如能就查理斯王子如何及何時試圖影響政府一事作透明處理，實應符合整體的公眾利益。有關部門力陳不應阻止查理斯王子就政府應如何行事作出鼓勵或警告。對於查理斯王子是否適宜就政府應如何行事作出鼓勵或警告，本庭不認為需要作出價值判斷，而即使這樣做會達致部門所聲稱的價值，本庭也不認為披露的負面後果會有如部門所恐懼般大。概括來說，本庭裁定雖然不作披露有確實理據支持，但披露埃文斯先生所要求披露的‘倡議書函’，其在公眾利益方面的好處一般上勝過不作披露在公眾利益方面的好處。”¹²

¹¹ 威爾遜勳爵 (Lord Wilson) 及休斯勳爵 (Lord Hughes) 持異議。

¹² 見第 4 段。

12.14 上級審裁處繼而將正反理據概述如下：

“支持披露的因素”

- 為因政府的問責及透明度；
- 加強了解政府與君主之間的互動情況；
- 讓公眾了解查理斯王子對公共政策事項的影響（如有的話）；
- 有鑑於傳媒的報道聚焦於查理斯王子被指作出不當的干預／遊說，故事件有特殊重要性；
- 推動公眾辯論有關君主（特別是皇位繼承人）的憲制地位；及
- 就有關憲制改革在更廣闊層面的辯論提供資料。

反對披露的因素

- 在機密資料的保密上存在固有和重大的公眾利益；
- 有可能損害查理斯王子在政治中立方面予人的觀感；
- 干預查理斯王子根據《歐洲人權公約》第 8 條所享有私人生活得到尊重的權利；及
- 對查理斯王子與政府部長之間的坦誠通訊產生寒蟬效應。”¹³

12.15 根據上級審裁處的紀錄，涉事各方對於這些因素的考慮比重，意見不一。上級審裁處繼而對其所識別的不同因素作出評估和衡量，並得出結論認為倡議書函應予披露。

12.16 檢察總長其後發出證明書，述明他有“合理理由”認為部門有權拒絕披露要求。檢察總長在證明書中解釋，針對披露而言，第 37 條豁免是重要理據，即關乎政府與皇室之間通訊的三項憲制慣例，¹⁴ 以及其在書信範疇的特殊重要性。檢察總長解釋，重要的是威爾斯親王應能夠“就各部長所管轄部門的事務進行通信並與各部長進行對話”，這是由於“這類通信和對話將有助他履行在三方面慣例下作為國王的責任”。他進一步解釋，“與各部長討論政策事

¹³ 第 123 段。

¹⁴ 簡而言之，君主根據各部長的意見行事（“基本原則慣例”）；君主有被諮詢權、鼓勵權，以及警告權（“三方面慣例”）；皇位繼承人有權接受有關管治事務的教育（“接受教育慣例”）。

項，並且向他們力陳意見，屬於就政府行動提出‘忠告’或‘警告’的範疇”。他又說，假如“這些通信是會發生的，則必須在保密的情況下進行”。他補充，由於這些倡議書函明顯地在保密下進行，故應受免予披露的保障。檢察總長認為基於這些信件性質屬於較近期，以及其顯示“深信不疑的個人意見”，而這些意見通常屬“特別坦率”，但絕非“不恰當”，因此不應予以披露。

12.17 檢察總長接着提出支持披露的論據，這包括“政府的問責及透明度”，讓公眾更加了解政府，以及推動公眾辯論有關君主及皇位繼承人的憲制地位。然而，他清楚指出，雖然這些都是“理由充分的一般性論據”，但如要在目前情況下成立，則須以“反對披露的強烈公眾利益論據為代價”，而他不同意上級審裁處的意見指威爾斯親王“所處的地位與其他說客無異”。

12.18 檢察總長繼而說，在他看來，“這宗個案中的爭議資料不予披露的公眾利益，大大超越其予以披露的公眾利益”。他又認為假如公開這些倡議書函，會有違威爾斯親王的個人資料應得保障的權利。

廖柏嘉勳爵的判決

12.19 廖柏嘉勳爵的結論是他同意戴森勳爵（Lord Dyson）在上訴法院所言，即純粹因為（即使基於相同的事實而誠然合理地）負責人的看法與一個紀錄法院在經全面公開口頭聆訊後所採取的看法不同，負責人因而發出第 53 條證明書，這並不合理。再者，《2000 年法令》是在 *Powergen* 及 *Danaei* 二案有了裁決之後通過的。這兩宗案件都排除了與審裁處較早時所作裁決有矛盾的行政決定，而審裁處本身甚至不是司法機構的一部分。因此，不可以說這個結論原本是國會所不能預見的。廖柏嘉勳爵也裁定第 53 條的適用範圍只限於以下個案：其所涉及的事項不是由發出通知或維持通知有效的審裁處或法庭審理的，因此行政部門的成員不能純粹因為他不同意而推翻一項司法決定。

曼斯勳爵（Lord Mance）的判決（何熙怡女爵（Lady Hale）同意）

12.20 第 53(2)條中的“合理理由”需要有比純理性更高的關卡。檢察總長不得基於在事實情況及憲制慣例方面的相反或極度迥異的結論，根據第 53 條發出證明書，而並無最低限度解釋為何審裁處所作裁斷及所依循的理據是錯誤的。檢察總長沒有按照成文法所擬規定，至少沒有按正常做法針對審裁處的決定所確立的背景和法律，

衡量各種利益的比重；他所做的只是對相關的背景情況作個人重新裁斷，而實際上他是無權這樣做的。

休斯勳爵 (Lord Hughes) (持異議) 的判決：

12.21 “……本席同意檢察總長的證明書依然可受司法覆核。假如證明書有法律上的錯誤，該項錯誤可由法庭更正，而如需要的話，證明書更可被撤銷。……第 53(2)條容許證明書的發出者就事實採取與專員或法庭不同的看法，只要所達致的結論是一個理性的結論。……本席亦同意證明人必須述明他有不同結論的理由。本席覺得這並非要求他以法庭審理案件時的同樣仔細態度處理法庭的判決。就本案而言，檢察總長的處理不需要有可比擬上級審裁處判決的具體細緻程度。只要他已概括地解釋他的結論不同之處以及為何如此，以使人們明白他的理據，本席認為即符合該條的規定。……本席不覺得這牽涉任何有瑕疵的自我錯誤引導；有關結論是適當地開放予檢察總長的。……同樣地，本席不覺得檢察總長採取與審裁處不同的看法是不理性的，有關看法涉及因對皇位繼承人的政治中立性的誤會、誤解，或（就該事而言）失實陳述，以致對君主立憲製造成潛在的損害；本席覺得這是對公眾各界有可能作出的反應的判斷問題，而一名有經驗的政治人物至少有資格如法庭般提出其看法。據此，本席覺得檢察總長已提出足夠的符合理性理由，以支持他認為不作披露是公眾利益所在的結論。”¹⁵

威爾遜勳爵 (Lord Wilson) (持異議) 的判決：

12.22 “理由是本席覺得上訴法院在達致其決定時並非在詮釋《2000 年資訊自由法令》第 53 條，而是在改寫該法令。……廖柏嘉勳爵懷着他慣常展現的公平與勇氣，在上文第 [88] 段中把上訴法院決定（他同意這個決定）的依據界定如下：

‘……純粹因為（即使基於相同的事實而誠然合理地）負責人的看法與一個紀錄法院在經全

¹⁵ 第 161 – 166 段。

面公開口頭聆訊後所採取的看法不同，負責人因而發出第 53 條證明書，這並不合理。’

以他的用詞來說，廖柏嘉勳爵在他的定義範圍內直接就弔詭之處作出應對。”¹⁶

12.23 “……因此，甚麼因素可構成合理的理由，使到負責人認為，與這類決定通知的作用相反，並無不作披露的情況？上訴法院舉了兩個例子。第一個例子是自上級審裁處作出裁斷後情況發生了重大的改變。有鑑於負責人有責任在 20 日內發出證明書，第一點似乎沒有作用。……”¹⁷

12.24 “第二個例子是上級審裁處的決定明顯地在事實或法律上有錯誤。有鑑於公共主管當局能就法律論點向上訴法院提出上訴（這包括反對一項不理性的事實裁斷），第二點似乎也沒有作用。然而，這點現也擴闊了，並且據說加強了。上面第[77]段的論據表示上訴法院可能裁定公共主管當局未能符合取得第二項上訴許可的條件，理由是其擬議提出的上訴並無提出重要的原則論點，而即使有上述明顯的錯誤，並無其他使人信服的理由支持需要就此進行聆訊。”¹⁸

12.25 “有關的作用是，就所有實際的目的而言，不可能藉否決由上級審裁處（或可能由第一級審裁處）所維持或替換的決定通知，從而根據第 53 條發出證明書。換言之，負責人‘幾乎永不可能’有合理理由不同意法庭支持須作披露的決定。問題在於，國會已藉第(4)(b)款明確規定在此情況下可發出證明書，而這是獲得同意的。”¹⁹

12.26 應予注意的是，按 2011 年 1 月 19 日的情況，由於有《2010 年憲制改革及管治法令》（Constitutional Reform and Governance Act 2010）所作的修訂，公共主管當局與皇位繼承人之間的通訊是受到絕對豁免權規限的。然而，上述一案揭示英國最高法院如何審議確證證明書，並顯示“行政部門凌駕於司法機構之上”的問題。

¹⁶ 第 168 – 169 段。

¹⁷ 第 174 – 175 段。

¹⁸ 第 176 段。

¹⁹ 第 177 段。

“豁免確證證明書”

12.27 正如在本章較前部分提及，除了第 53 條“合規確證證明書”之外，《2000 年資訊自由法令》也有就“豁免確證證明書”的簽署和發出訂定條文，而證明書具證據作用：證明書即為其所證明“事實”的確證。豁免確證證明書可根據下列條文發出：

- (a) 根據第 23(2)條——由一名部長簽署的證明書，證明有關資料是直接或間接由負責處理保安事宜的機構所提供之，或與該等機構有關。由公共主管當局所持有的資料，如果是直接或間接由指明機構所提供之或與指明機構有關，即屬獲豁免資料。²⁰ 然而，根據第 60 條，資訊專員或申請人可向審裁處提出上訴，以將證明書撤銷。
- (b) 根據第 24(3)條——由一名部長簽署的證明書，證明豁免是為保障國家安全而有需要的，即為該項事實的確證。就本條而言，亦可根據第 60 條提出上訴。
- (c) 根據第 34(3)條——由適當的主管當局²¹ 簽署的證明書，證明豁免是為避免國會下議院或上議院的特權遭到侵犯而有需要的，即為該項事實的確證。就根據第 34(3)條發出的證明書，不可提出上訴。
- (d) 根據第 36(2)條——由合資格人士²² 簽署的證明書，證明按其合理意見，披露有關資料會有或相當可能會有第 36(2)條所述的後果，即為該項事實的確證。第 36(2)條所提述的資料，如披露：(a) 會損害部長集體負責制慣例的維持；或(b) 會妨礙自由坦率地提供意見或為審議目的而交換看法；或(c) 此外會損害公共事務的有效進行。就本證明書也不可提出上訴。

關於英國確證證明書的立法資料

12.28 在《2000 年資訊自由法令》制定前擬備並為該法令提供基礎的相關政策及諮詢文件，對於該法令的確證條文討論不多。然

²⁰ 第 23(3)條所列機構包括安全局、秘密情報局、政府通訊總部、特種部隊、國家刑事情報局等。

²¹ 下議院議長，及上議院國會秘書。

²² 部長、專員或主管有關部門的其他人、下議院議長或上議院國會秘書、審計總長、倫敦市長等。

而，關於使用確證證明書的條文，特別是在國家安全的層面，則絕對不是沒有先例。²³ 時任內政部長奧拜恩（O'Brien）在下議院報告階段及三讀辯論中，就後來成為《2000 年資訊自由法令》第 23 至 24 條的法案條文作出以下評論：

- 根據有關條文簽署的證明書所涵蓋的資料會是“極度敏感”，因此不應給資訊專員或其職員觀看；
- 這類證明書只可由“最高級別”官員簽署；及
- 這類證明書不應作為“部長否決權”般運作，因為證明書只是“具證據作用的證明書而已”，可在審裁處受到挑戰。

澳大利亞（聯邦）

12.29 當澳大利亞聯邦《1982 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1982）制定時，確證證明書可就以下文件發出：

- 影響國家安全、防務或國際關係的文件；²⁴
- 影響與州政府關係的文件；²⁵
- 內部工作文件；²⁶
- 內閣文件；²⁷ 或
- 行政會議文件。²⁸

12.30 上述證明書曾可受制於行政上訴審裁處的覆核程序。然而，自 2009 年起，關於證明書的條文已遭《2009 年資訊自由（撤銷確證證明書及其他措施）法令》（Freedom of Information (Removal of Conclusive Certificates and Other Measures) Act 2009）所廢除。目前的情況是，確證證明書已完全在澳大利亞聯邦的資訊自由機制中被撤銷。

²³ Coppel, Information Rights, 第 14-037 段。

²⁴ 第 33(2)及(4)條。

²⁵ 第 33A(2)及(4)條。

²⁶ 第 36(3)條。

²⁷ 第 34(2)條。

²⁸ 第 35(2)及(4)條。

加拿大

12.31 聯邦法律《1985 年公開資料法令》(Access to Information Act 1985)²⁹ 並無載有關於確證證明書的條文。該法令被《2001 年對抗恐怖主義法令》(Anti-terrorism Act 2001) 所修訂。據報告指出，該《對抗恐怖主義法令》對《1985 年資訊自由法令》新增了一條條文。新條文規定，由檢察總長所發出為保障國防或國家安全而禁制披露資料的證明書，凌駕於《公開資料法令》的條文之上。據報告指出，該證明書可受聯邦上訴法院覆核。目前，在相關法例中並無關於確證證明書的條文。³⁰

愛爾蘭

12.32 愛爾蘭《2014 年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 2014)取代了《1997 年資訊自由法令》。確證證明書可根據愛爾蘭《1997 年資訊自由法令》當時的條文發出。有關條文摘錄如下：

- 第 25(1)條 - 凡政府部長信納有關檔案有足夠的敏感度或嚴重性，以致他或她有理據如此行事，則政府部長可在他或她所發出的證明書(“證明書”)上聲明，有關檔案憑藉第 23 條³¹ 或第 24 條³² 屬獲豁免檔案。
- 第 25(7)(a)條 - 愛爾蘭總理連同任何其他訂明的常設政府部長，須在一段不超過 12 個月的訂明期間內，覆核證明書的運作。
- 第 25(7)(b) 條 - 政府部長不得參與涉及他或她所發出的證明書的覆核，但可就上述他或她不得參與的覆核部分向其他有關的政府部長提交意見書。

²⁹ R.S.C., 1985, c.A-1.

³⁰ 除引入其他法例外，《2015 年對抗恐怖主義法令》亦引入《2015 年加拿大資訊分享保安法令》(Security of Canada Information Sharing Act 2015)，以便利政府機構之間分享資訊，但並無載有關於確證證明書的條文。

³¹ 第 23 條是基於執法及公眾安全的豁免。

³² 第 24 條是基於保安、防務及國際關係的豁免。

- 第 25(7)(c)條 - 經覆核後，如各有關的政府部長不信納——
 - (i) 有關證明書所關乎的檔案屬獲豁免檔案，或
 - (ii) 檔案所載的任何資料有足夠的敏感度或嚴重性，以致有理據支持證明書維持有效，

他們得要求有關的政府部長撤銷該證明書。
- 第 25(13)條 - 證明書由有關的政府部長簽署的日期起計維持有效 2 年，其後便期滿失效，但一名政府部長可於任何時間發出新的證明書，除非原有的證明書經覆核後遭反對或遭高等法院廢止。
- 第 42 (2)條 - 有關提出要求者或受根據 第 25 條發出的證明書影響的任何其他人，可為反對該證明書的發出或因應有關決定而就法律論點向高等法院提出上訴。
- 第 42 (8)條 - 高等法院因應根據本條所提出的上訴或轉介而作出的裁決，乃屬最終及不可推翻的裁決。

12.33 憑藉愛爾蘭《2014 年資訊自由法令》第 34 條，一名部長獲賦權發出證明書，以聲明依據執法及公眾安全，³³ 或保安、防務及國際關係的理由，³⁴ 某個檔案屬獲豁免檔案。該部長須信納該檔案有足夠的敏感度或嚴重性，以致有足夠理據支持發出該證明書。³⁵ 在證明書有效期內，其所關乎的檔案須確切地當作為獲豁免檔案。

12.34 在證明書的使用方面設有保障措施。愛爾蘭總理有權覆核證明書和要求將其撤銷。³⁶ 各部長按規定須每年向資訊專員報告已發出證明書的數目。再者，根據該法令第 24 條，受證明書的發出影響的任何人可就法律論點向高等法院提出上訴。除非證明書作廢，

³³ 第 32 條。

³⁴ 第 33 條。

³⁵ 第 34(1)(b)條。

³⁶ 第 34(7)、(8)條。

否則在簽署後維持有效兩年，而一名部長有權就以前曾發出的證明書所關乎的檔案發出新的證明書。³⁷

12.35 愛爾蘭資訊專員公署的慣常做法，是在其年報披露每年已發出、續期和覆核的證明書數目。例如在 2016 年，新發出的證明書有五張，續期的有四張，經覆核的有 13 張。³⁸ 根據過往的年報，有關數目上落不大。³⁹

12.36 至於在案例方面，曾有少數的個案尋求法庭將根據 1997 年、2003 年的前《資訊自由法令》發出的某些證明書作廢。⁴⁰ 在愛爾蘭，並無特別重要的個案是與部長所發出的證明書有關的。

新西蘭

12.37 在新西蘭，確證證明書可由總理或檢察總長發出。⁴¹ 相關條文是《1982 年官方資料法令》（Official Information Act 1982）第 31 條，其內容如下：

“凡 —

- (a) 總理證明提供任何資料相當可能會損害 —
 - (i) 新西蘭的保安或防務，或新西蘭政府的國際關係；或
 - (ii) 第 7 條所保障的任何利益；⁴² 或
- (b) 檢察總長證明提供任何資料相當可能會損害罪行的預防、調查或偵緝工作 —

申訴專員不得建議提供有關資料，但可建議適當的部門或政府部長或組織再考慮應否提供有關資料。”

³⁷ 第 34(13)條。

³⁸ 資訊專員公署（愛爾蘭），《2016 年報》（*Annual Report 2016*）。見以下網頁：<http://www.oic.gov.ie/en/publications/annual-reports/2016-annual-report/online/index.html>。

³⁹ 其他年報見以下網頁：<http://www.oic.gov.ie/en/Publications/Annual-Reports/>。

⁴⁰ 例如見 *McKevitt v Minister for Justice and Equality* [2015] IEHC 152 及 *Campbell & Anor v MJELR* [2010] IEHC 197。兩宗個案中的申請人均敗訴。

⁴¹ 經歷年修訂，包括 2003 年和 2015 年的修訂法令。

⁴² 第 7 條關乎拒絕提供官方資料的特別理由。例如，假如提供有關資料相當可能會損害新西蘭政府與其他自治國政府的關係。

蘇格蘭

12.38 英國《2000 年資訊自由法令》第 53 條所規定的可免遵從決定通知或執行通知的例外情況，反映在《2002 年資訊自由（蘇格蘭）法令》（Freedom of Information (Scotland) Act 2002）第 52 條中，但條文內容的範圍較為狹窄：決定通知或執行通知須已給予蘇格蘭政府當局，而證明書只可由首席部長發出，證明其認為要求索取的資料有“特殊敏感度”。

小組委員會的看法

12.39 可以觀察到，合規確證證明書和豁免確證證明書常見於其他司法管轄區的相關法例。

12.40 小組委員會認為，合規確證證明書及豁免確證證明書機制，只應在特殊情況下使用於狹窄範圍內選定的豁免類別。確證證明書亦應受司法覆核和其他適當措施制衡。

12.41 就合規確證證明書而言，由於設立資訊專員辦公室並非小組委員會的建議之一，因此在擬議的制度下，該證明書會與申訴專員所發出的決定通知及執行通知相關連。

12.42 有鑑於 *Evans* 案⁴³ 所提出的“行政部門凌駕於法庭之上”的問題，我們認為如能於較早階段引入確證證明書，則可令有關機制的架構更臻完善。

建議 14

合規確證證明書和豁免確證證明書常見於其他普通法司法管轄區的法律中。儘管發出這些證明書事屬敏感，我們建議應在擬議的公開資料制度下設立有關的證明書機制。應注意的是，這些證明書只應在特殊情況下使用，並且受司法覆核和其他適當措施制衡。

就合規確證證明書而言，在擬議的制度下，該證明書會與申訴專員所發出的決定通知和執行通知相關連。

⁴³ 上文第 12.8 至 12.26 段。

豁免確證證明書只應使用於狹窄範圍內選定的豁免類別。經考慮其他司法管轄區選定的豁免類別後，我們建議只可對以下獲豁免披露的資料發出豁免確證證明書：

- 防務及保安
- 政府間事務
- 執法、法律及相關程序
- 行政會議的議事程序
- 公共服務的管理和執行，以及審計職能

為了解決 *Evans* 案提出的“行政部門凌駕於法庭之上”的問題，政府應於較早階段，在司法機構覆核披露資料的決定前，便引入證明書機制。

我們建議，確證證明書可由政務司司長、財政司司長或律政司司長發出，並且在司法機構覆核披露資料的決定之前的階段發出。

對歷史檔案的適用

12.43 正如在第 11 章所述，在香港，取閱歷史檔案須按照《1996 年政府資料檔案（取閱）則例》辦理。一般而言，公眾獲准取閱已存在不少於 30 年或內容曾於任何時候發布或向公眾全面披露的歷史檔案。政府檔案處（簡稱“檔案處”）處長可根據政務司司長的一般指示，酌情容許任何人士查閱貯存於檔案處的封存檔案。在行使其酌情決定權時，檔案處處長除考慮其他因素外，亦應考慮有關檔案的原屬機關或移交機關的意見。

12.44 如拒絕取閱申請，檔案處會引用《守則》第 2 部的相關條文以述明拒絕理由。申請人可針對檔案處的決定向行政署長提出上訴，而假如申請人認為檔案處在處理其要求時有任何行政失當，亦可向申訴專員投訴。

英國

12.45 《快捷參考指南》（*Quick Reference Guide*）及《大法官守則》（*Lord Chancellor's Code*）皆載列敏感度檢討所須依循的程序。《快捷參考指南》有以下相關規定：

“就已移交至國家檔案館的公共檔案內的封存資料而言，取閱該等資料的要求會按照《資訊自由法令》的條文並根據每個個案的情況予以處理，包括諮詢移交檔案的部門。”⁴⁴（底線後加）

12.46 《大法官守則》有類似意思的規定：

“在移交後提出的資訊自由要求

20.1 為免生疑問，並無任何在本《守則》中所述的行動可影響根據該法令〔《2000 年資訊自由法令》〕確立的法定取閱權。就已移交至國家檔案館、某個公共檔案存放地點或北愛爾蘭公共檔案館的公共檔案內的獲豁免資料而言，取閱該等資料的要求會按照該法令的條文並根據每個個案的情況予以處理。”⁴⁵（底線後加）

12.47 因此，凡取閱已保存為歷史檔案以及（因《資訊自由法令》下的豁免適用）被封存的檔案，須受《2000 年資訊自由法令》規限，猶如這些檔案是活檔案之時一樣。據此，確證證明書的機制亦應適用於這些檔案。

澳大利亞（聯邦）

12.48 《1983 年歷史檔案法令》（Archives Act 1983）一般規定，處於公開取閱期並正由澳大利亞國家檔案館管理或在聯邦機構保管下而不屬獲豁免檔案的聯邦檔案，須供公眾取閱。⁴⁶

12.49 該法令第 33 條訂明不同的理由，而基於這些理由檔案可歸類為獲豁免檔案。

⁴⁴ 《快捷參考指南》，第 4 頁。

⁴⁵ 《大法官守則》，第 20.1 段。

⁴⁶ 《1983 年歷史檔案法令》第 31 條。

12.50 在《2009 年資訊自由（撤銷確證證明書及其他措施）法令》引入多項修訂之前，《1983 年法令》當時載有的第 34 條，容許部長簽署確證證明書，以表明有關檔案屬獲豁免檔案。⁴⁷

12.51 第 34 條已被《2009 年法令》⁴⁸ 廢除，而現行《1983 年歷史檔案法令》並無關於確證證明書的條文。

小組委員會的看法

12.52 雖然澳大利亞已廢除使用確證證明書，但我們的結論認為，應設有確證證明書，供特殊情況下使用。為了處理以封存狀態移交的檔案，小組委員會認為確證證明書應可適用於歷史檔案，這是因為確證證明書與同樣適用於歷史檔案的豁免相關連。

建議 15

我們建議，合規確證證明書和豁免確證證明書因與“活”資料適用的同一套豁免條文相關連，故應同樣適用於歷史檔案。

⁴⁷ 但這項權力只能就第 33 條的少數而非全部理由而行使，而第 33 條本身自當時起已作修訂。
⁴⁸ 《2009 年法令》附表 2 項目 2。

第 13 章 覆核及上訴

引言

13.1 在大多數司法管轄區，資訊自由制度下的覆核及上訴機制屬分級制。在愛爾蘭，原有的《1997 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1997）設有規限，訂明高等法院在資訊自由上訴案中的決定是最終裁決。然而，有關條文於 2003 年被廢除，有案件曾上訴至最高法院。

英國

13.2 英國《2000 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000）就下列覆核及上訴分級，訂定條文：

- (1) 內部覆核——有關程序載於《實務守則》內
- (2) 由資訊專員覆核
- (3) 以重新聆訊形式向第一級審裁處提出上訴
- (4) 就法律論點向上級審裁處提出上訴
- (5) 就法律論點向上訴法院提出上訴
- (6) 就法律論點向最高法院提出上訴

第一階段：內部覆核

13.3 依據該法令第 45 條，《實務守則》是由憲制事務大臣在諮詢資訊專員後發出的。該守則規定每個公共主管當局應設定程序，以處理有關其處理索取資料要求及發布機制的投訴。主要條文如下：

第 36 段：	如投訴不能迅速和令人滿意地循非正式途徑處理，則公共主管當局應通知投訴人該當局的內部處理投訴程序以及如何聯絡資訊專員。
第 38 段：	任何申請人的書面回覆（包括以電子方式傳遞的回覆），表示不滿主管當局對索取資料要求的回應者，均應視作投訴。

第 39 段：	對於問題的處理及所作決定，應作公平仔細的覆核。覆核程序應容許在重新考慮所有與有關問題相關的因素後作出新的決定。
第 40 段：	凡投訴關乎根據一般索取資料權索取資料的要求，則在合理地切實可行的情況下，覆核應由一名級別比作出原本決定的人員為高的人員進行。無論如何，公共主管當局應全面地重新評核個案，考慮投訴調查所引起的事項。 ¹

第二階段：由資訊專員覆核

13.4 投訴人可向資訊專員提出申請，要求作出決定。然而，如有以下情況，專員無須作出決定：

- (a) 投訴人還未用盡公共主管當局根據《實務守則》所提供的投訴程序；
- (b) 在提出申請時曾有不當的延誤；
- (c) 申請屬瑣屑無聊或無理纏擾；或
- (d) 申請已予撤回或放棄。

13.5 除“無理纏擾”外，第 50(2)條也加入“瑣屑無聊”一詞。從字眼的表面來看，可合理地理解第 50 條容許專員無須理會涉及第 14 條所涵蓋的無理纏擾索取資料要求的投訴，亦無須理會其他類別屬“瑣屑無聊或無理纏擾”的投訴。

13.6 就第 50 條進行調查是有困難的，因為專員在行使這項權力時不需要作出決定，因此不會有決定通知提供。然而，專員通常會警告，將來有可能行使在其決定通知“其他事項”一欄中所述的第 50(2)(c)條權力。從所發出的這些“警告”來看，“瑣屑無聊”和“無理纏擾”這兩個詞用於不同的情況，故在第 50 條的施行下有着不同的實際意義。例如，在編號 FS50512588 的決定通知中，² 專員裁定某項上訴要求並非瑣屑無聊，因所提出索取資料的要求可以是與主管當局有關連的，但由於提出要求者回應議會時是在批評該議

¹ 第 50(2)條。

² https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/decision-notices/2014/967370/fs_50512588.pdf

會，並指出該議會的程序的不足之處，所以有關要求屬無理纏擾。然而，專員有時會同時基於這兩項理由發出警告。³

13.7 編號 FS50627501 的決定反映“瑣屑無聊”一詞的涵義。投訴人曾一直要求索取資料，實際上是試圖要令內閣辦公廳承認解僱了告密者。專員裁定，“即使內閣辦公廳有這樣做，也很難想像會將事情這樣記錄”。專員並警告，這類尋求決定的要求日後可被視為瑣屑無聊，因為其“成功機會近乎零”。⁴ 編號 FS50578226 的尋求決定要求被警告為瑣屑無聊，因為“專員覺得投訴人拒絕接收或閱讀並非由議會事務律師發給他的通信”。⁵

13.8 決定通知：資訊專員作出決定後，須向投訴人及公共主管當局送達決定通知，⁶ 说明上訴權利的詳情。⁷ 並無條文明確規定必須說明決定所依據的理由。然而，實際上專員一定會說明有關理由。

13.9 索取資料通知：如專員合理地要求取得任何資料，以助作出決定，他可向公共主管當局送達索取資料通知，要求取得更多與申請有關的資料。⁸ 然而，公共主管當局無須提交有關法律專業通訊的資料。⁹

13.10 執行通知：如資訊專員信納公共主管當局沒有遵從該法令第 I 部的任何規定，專員可送達執行通知，要求公共主管當局採取步驟以遵從該法令。¹⁰

13.11 例外情況：凡有決定通知或執行通知送達政府部門，而假如“負責人”¹¹ 在通知日期起計的 20 日之內發出證明書，說明他有合理理由認為並無不遵從該法令的情況，則該政府部門可免受該通知的效力影響。¹² 在涉及會披露獲豁免資料的範圍內，負責人無須就證明書的發出提供理由。¹³ 然而，證明書副本必須盡快分別提交國會下議院及上議院省覽。

³ 例如：https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/decision-notices/2011/634874/fs_50382405.pdf。

⁴ <https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/decision-notices/2016/1625184/fs50627501.pdf>

⁵ https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/decision-notices/2015/1432105/fs_50578226.pdf

⁶ 第 50(3)條。

⁷ 第 50(5)條。

⁸ 第 51(1)條。

⁹ 第 51(5)條。

¹⁰ 第 52(1)條。

¹¹ 第 53(8)條。負責人包括屬內閣成員的皇室大臣，或檢察總長。

¹² 第 53(1)、(2)條。

¹³ 第 53(7)條。

13.12 例如，在 2012 年 10 月 16 日，時任檢察總長葛偉富（Dominic Grieve）就上級審裁處在 *Evans v IC and DBIS* 案¹⁴ 中要求披露威爾斯親王發給多名部長的信件一事發出證明書。此外，在 2009 年 2 月 24 日，時任司法大臣施仲宏（Jack Straw）就資訊專員決定應予披露的一些有關入侵伊拉克的內閣會議紀錄發出證明書。¹⁵

第三階段：向第一級審裁處提出上訴

13.13 根據原有法例下的制度，對取得資料權利的司法監察主要由資訊審裁處執行。¹⁶ 資訊審裁處前身是資料保障審裁處，改名後資訊審裁處的職能憑藉《2000 年資訊自由法令》而得以擴展。¹⁷ 自 2010 年 1 月 18 日起，依據《2010 年審裁處職能轉移令》（Transfer of Tribunal Functions Order 2010），¹⁸ 資訊審裁處的大部分職能轉移至根據《2007 年審裁處、法院及強制執行法令》（Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007）設立的第一級審裁處。有關取得資料權利的案件被轉往第一級審裁處的一般規管審裁組。

13.14 根據該法令第 58(2)條，審裁處有權覆核有關通知所依據的任何事實裁斷。因此，審裁處可審查未有在專員席前聆訊的證據，並可就專員的決定是否適當進行全面的覆核。曾有評論說，審裁處是一個為公眾利益行事的“調查審裁處”，其程序與對辯式的刑事或民事訴訟有重大分別。¹⁹ 根據資訊專員 2016／2017 年度年報，向第一級審裁處提出的上訴宗數，比對上一個年度增加了 2.1%。審裁處收到的上訴有 281 宗，而在資訊專員的決定中，遭抗辯的佔 75%。

第四階段：向上級審裁處提出上訴

13.15 個案中的任何一方有權就第一級審裁處的決定所引起的法律論點向上級審裁處提出上訴。²⁰ 這項上訴權利的行使，必須得到第一級或上級審裁處的批准。上級審裁處可推翻第一級審裁處的決定，改而作出自己的決定，或可將有關事宜交回第一級審裁處處理。

¹⁴ [2012] UKUT 313 (AAC).

¹⁵ 見 *Cabinet Office v IC and Lamb*, IT, 2009 年 1 月 27 日。有關確證證明書的更多資料，見第 12 章。

¹⁶ 第 57 條。

¹⁷ 第 18 條。

¹⁸ 第 2(3)(a)條，SI 2010/22。

¹⁹ P Coppel, 出處同上，第 28-020 段。

²⁰ 《2007 年審裁處、法院及強制執行法令》第 11 條。

13.16 針對國家安全證明書的上訴——《2000 年資訊自由法令》第 23 條訂明，由皇室大臣簽署的證明書，表明某些資料是由某些保安機構所提供之與這些保安機構有關的，²¹ 或表明為保障國家安全而需要有豁免的，²² 即為所證明“事實”的確證。該法令第 60 條規定，資訊專員或申請人可針對證明書向上級審裁處提出上訴。²³

第五及第六階段：就上級審裁處的決定向上訴法院或最高法院提出上訴

13.17 《2007 年審裁處、法院及強制執行法令》訂定了關於就上級審裁處的決定向上訴法院提出上訴的條文。²⁴ 根據《2008 年就上級審裁處的決定向上訴法院提出上訴令》(Appeals from the Upper Tribunal to the Court of Appeal Order 2008)，²⁵ 批准上訴的先決條件為：擬提出的上訴會引起某項重要的原則或實務論點，或有某項其他令人信服的理由以支持進行上訴聆訊。就上訴法院的決定向最高法院提出上訴，由規管這類上訴的一般規則所規管。

澳大利亞（聯邦）

13.18 澳大利亞《1982 年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 1982)²⁶ 訂明，凡有索取資料申請遭拒絕，申請人有權要求由作出原有決定者以外的人進行內部覆核。²⁷ 要求進行內部覆核的申請必須以書面作出，並一般須在申請人獲通知有關決定後的 30 日內提出。²⁸ 內部覆核亦須於收到申請後 30 日內達致決定。²⁹ 對於“索取資料要求遭拒絕的決定”，申請人可進一步向資訊專員提出覆核申請。³⁰

13.19 資訊專員可為裁定是否進行資訊專員覆核而向覆核中的當事方作出查訊。³¹ 如有以下情況，資訊專員可決定不進行覆核：

²¹ 第 23(2)條。

²² 第 24(3)條。

²³ 《第一級審裁處規則》(FTT Rules) 第 19(1A)條。

²⁴ 《2007 年審裁處、法院及強制執行法令》第 13 條。

²⁵ SI 2008/2834.

²⁶ 《資訊自由法令》於 2010 年進行改革。

²⁷ 第 54C(2)條。該法令第 VI 部規管“對決定進行內部覆核”。

²⁸ 第 54B 條。

²⁹ 第 54C 條。

³⁰ 第 54L 條。該法令第 VII 部規管“由資訊專員覆核”。

³¹ 第 54V 條。

- (a) 覆核申請屬瑣屑無聊、無理纏擾、基於錯誤理解、缺乏實質內容，或並非真誠地作出；或覆核申請人在進行覆核的過程中無合理辯解而不合作；或經合理嘗試後未能聯絡到覆核申請人；³²
- (b) 資訊專員信納基於施行該法令的利益，適宜由審裁處審議有關決定；³³
- (c) 覆核申請人不遵從資訊專員的指示。³⁴

13.20 資訊專員如信納並無異常情況以致需要進行聆訊，而覆核中並無任何當事方申請聆訊，則可決定在不進行聆訊的情況下覆核決定。³⁵ 舉例來說，資訊專員可容許某人藉電話參與聆訊。³⁶ 在資訊專員席前進行的聆訊程序中，覆核中的任何當事方可親自出席或由另一人代表出席。³⁷

加拿大

13.21 在加拿大，申請人如遭拒絕索取他們根據《1985年公開資料法令》(Access to Information Act 1985) 要求索取的檔案的全部或一部分，該法令容許他們首先以書面向資訊專員提出投訴。³⁸

13.22 資訊專員如相信有“合理理由調查”與索取要求有關的事項，可繼而親自展開調查。³⁹ 資訊專員須就其有意進行調查以及有關“投訴的內容”通知有關政府機構的首長。⁴⁰

13.23 資訊專員必須非公開地進行調查，並且必須給予投訴人、政府機構的首長，或相關的第三者“作出申述的合理機會”。沒有任何當事方可就涉及其中的其他當事方的申述，享有“出席有關程序、索取或評論”的權利。⁴¹

³² 第 54W(a)條。

³³ 第 54W(b)條。“審裁處”指行政上訴審裁處：見該法令第 4 條。

³⁴ 第 54W(c)條。

³⁵ 第 55(1)條。

³⁶ 第 55(2)條。

³⁷ 第 55(c)條。

³⁸ 《公開資料法令》(R.S.C., 1985, c.A-1)，§§ 30 & 31。

³⁹ (A-1), § 30(2, 3).

⁴⁰ (A-1) § 32.

⁴¹ 同上，§ 35(1, 2)。

13.24 資訊專員如裁定投訴“具備充分理由”，他須向政府機構的首長提交報告，詳述他的調查所得和建議，以及建議行動應予施行的時限。⁴² 在調查完結後，專員亦會將結果向投訴人及任何曾向專員作出申述的相關第三者報告。⁴³ 政府機構的首長其後必須通知專員會否批准索取要求。如屬肯定的話，他須“隨即”批准投訴人的索取要求；或如有第三者亦要求獲得通知，則在通知該第三者的二十日後給予批准。⁴⁴

13.25 如政府機構首長沒有通知專員將會批准索取要求，專員必須通知投訴人“向法院申請覆核的權利”。⁴⁵

13.26 如在向資訊專員作出投訴後索取要求仍遭拒絕，投訴人繼而可向聯邦法院申請覆核。⁴⁶ 投訴人在獲通知專員調查的結果後，有 45 日時間（或法院訂定的時間）申請覆核。⁴⁷ 資訊專員或任何相關第三者（一如第 28(1)(b)或 29(1)條所界定者）亦可向法院申請覆核。⁴⁸ 擬申請覆核的第三者在獲通知結果後，只有二十日時間提出申請。⁴⁹ 凡索取申請以其可能對國際事務或國防有損害或檔案是在保密情況下從外國或國際機構取得為理由而遭拒絕，則覆核這類拒絕決定的要求只可由聯邦法院首席法官或首席法官的指定人聆訊。⁵⁰

13.27 如覆核申請是由資訊專員提出的，原申請人可作為其中一方出席覆核程序。⁵¹ 專員可作為覆核中的一方或作為申請覆核的另一方的代表出席覆核程序。⁵² 任何相關的第三者亦可出席覆核程序。⁵³

13.28 法庭聆訊必須“以簡易程序”進行。⁵⁴ 拒絕索取要求的政府機構的首長負有舉證責任，證明如此拒絕是獲授權的。⁵⁵ 如法庭裁定拒絕是不獲授權或欠缺“合理理由”的，則法庭可發出命令，

42 同上，§ 37(1)(a, b)。

43 同上，§ 37(2)。

44 同上，§ 37(4)。

45 同上，§ 37(5)。

46 同上，§ 41。

47 同上。

48 § 42, 44.

49 § 44(1).

50 § 52.

51 § 42(2).

52 § 42(1)(b & c).

53 § 43(2).

54 § 45.

55 § 48.

著令披露被要求索取的檔案。⁵⁶ 相反地，法庭如裁定有需要，可頒令不得披露有關檔案。⁵⁷

美國

13.29 根據美國《資訊自由法令》（Freedom of Information Act），⁵⁸ 申請人有權針對機關作出的不披露裁定，要求進行內部覆核。申請人必須用盡這項內部覆核的行政補救程序後，才可向法庭申請覆核。⁵⁹ 美國聯邦地區法院擁有專有司法管轄權，裁定機關所作決定是否適當。⁶⁰ 當事方可針對聯邦地區法院的決定提出上訴。

13.30 機關在為不披露檔案作出抗辯時負有舉證責任，並須擬備一份所謂沃恩索引（Vaughn Index），⁶¹ 分項列出每份拒絕披露的文件，說明所涉事項及所依據的具體豁免情況，以支持不作披露。沃恩索引經常是機關所提供的唯一證據，然而，法庭可以非公開形式查驗被要求索取的文件，以作補充或代替證據。⁶²

小組委員會的看法

13.31 經考慮各司法管轄區（包括上文所列的司法管轄區）的覆核及上訴機制，小組委員會認為整個機制是一個全面和耗時甚多的機制。澳大利亞的覆核及上訴程序也是很繁複，與英國的相類似。小組委員會所構思的覆核及上訴機制，以精簡而又符合成本和時間效益為目標。

13.32 與其設立一個新的資訊專員，我們認為由申訴專員負責處理覆核程序，更為明智和符合成本效益。現時，申訴專員已獲授權監察有關公開資料事宜的投訴。由於申訴專員已擁有所需的經驗和專長以處理有關公開資料事宜的投訴，因此只需對法例作出輕微修改便可實施這項建議。

13.33 建議由申訴專員審理有關公開資料事宜的投訴，是有理據支持的。自 1995 年 3 月實施《守則》以來，申訴專員一直都有行使

⁵⁶ §§ 49&50.

⁵⁷ § 41.

⁵⁸ 5 USC 552（原本為 5 USC 1002(1964)）。

⁵⁹ *Taylor v Appleton*, 30 F 3d 1365, 第 1367 頁 (11th Cir 1994) ; *Oglesby v Department of the Army*, 920 F 2d 57, 第 61 頁 (DC Cir 1990) 。

⁶⁰ 5 USC 552(a)(4)(B).

⁶¹ *Vaughn v Rosen*, 484 F 2d 820 (1973).

⁶² *Fiduccia v Department of Justice*, 185 F 3d 1035 (9th Cir 1999).

其權力，調查針對政府各局及部門不遵從《守則》的投訴。申訴專員已獲授權，負責確保公眾索取資料的要求不會遭無理拒絕。多年來，申訴專員已發展專長，以處理涉及《守則》條文應用方面的投訴，包括運作上的細節以及《守則》所涵蓋的豁免情況。這有助於確保在未來制度下審理投訴時能有一套一致的做法。

13.34 申訴專員現行投訴機制中適用於有關公開資料事宜的部分，亦已廣獲認知。根據《申訴專員條例》，申訴專員已獲賦予廣泛的調查權力，包括進行查訊、取得資料及文件、傳召證人，以及視察投訴所涉機構的處所。

13.35 然而，我們得特別指出，在發表本諮詢文件之前，我們並沒有就上述建議正式徵詢申訴專員的意見。我們期待在發表建議之後與申訴專員討論相關議題，而申訴專員所提出的意見，將會與諮詢過程中蒐集所得的其他意見一併予以考慮。

13.36 因此，我們為擬議的公開資料制度建議以下的覆核及上訴機制：

- (1) 內部覆核
- (2) 由申訴專員公署覆核
- (3) 向法院提出上訴

建議 16

我們在考慮其他司法管轄區的覆核及上訴機制後，建議擬議的制度亦應設有以下多重的覆核及上訴階段：

- 第一階段 — 內部覆核相關決定，而最好由另一名人員或較高職級的人員進行。
- 第二階段 — 由申訴專員公署覆核相關決定。
- 第三階段 — 申請人如不滿申訴專員的決定，可向法院提出上訴。

對歷史檔案的適用

英國

13.37 《2000年資訊自由法令》（簡稱“《2000年法令》”），特別是第15、66、50及57條顯示，其所載適用於活資料的覆核及上訴機制亦適用於歷史檔案。第15條就“關於已移交至公共檔案館的公共檔案的規定”，訂定條文。具體而言，第(1)款規定：凡(a)公共檔案館（或其他“適當的檔案管理機構”，一如第15(5)條所界定者）收到取閱資料的要求，而有關資料是載於已移交至該館的公共檔案內，及(b)第(2)款的兩項相關條件之一已予符合，⁶³ 則公共檔案館須將要求轉交看來屬主要負責的政府部門部長（在《2000年法令》中稱為“負責主管當局”）。在收到要求後，負責主管當局須通知公共檔案館，該負責主管當局須根據第66(3)或(4)條作出的裁定：第15(3)條。在作出這項裁定前，負責主管當局應諮詢國務大臣有關檔案是否屬《1958年公共檔案法令》（Public Records Act 1958）所指的“公共檔案”。

13.38 負責主管當局須根據第66(3)及(4)條作出的裁定，分別關乎第2(1)(b)及2(2)(b)條是否適用的問題。即是說，就第2(1)(b)條而言，維持將確認或否認的責任豁除，其公眾利益是否重於披露主管當局有否持有有關資料的公眾利益；而就第2(2)(b)條而言，維持豁免的做法，其公眾利益是否重於披露有關資料的公眾利益。有一點要注意，第66(3)及(4)條所訂的規限對照第15(2)條的條件，這表示有關條文不適用於符合第2(3)條所列豁免的資料。

13.39 上文討論的條文所關乎的機制，用於處理取閱已移交公共檔案館的資料（即歷史檔案）的要求。當負責主管當局如上文所述根據66(3)或(4)條針對有關的人作出裁定時，便會存在覆核及上訴的問題。

13.40 當這種情況發生時，關乎活文件的“由資訊專員覆核”機制看來同樣對此適用。雖然《2000年法令》第50(1)條本身對此並無規定，但從其概括用詞所顯示的適用寬度，⁶⁴ 或可理解為其廣泛的適用範圍足以涵蓋拒絕批准取閱歷史檔案的要求。

⁶³ 第(2)款的條件是：確認或否認的責任明確表明只由《2000年法令》第II部的條文（並無在第2(3)條中指明者）豁除，而有關資料只憑藉第II部的條文（並無在第2(3)條中指明者）而屬獲豁免資料。

⁶⁴ 第50(1)條規定，“任何人（在本條中稱為“投訴人”）可向專員提出申請，要求就以下問題作出決定：是否已在任何指定方面按照第I部處理投訴人向公共主管當局提出索取資料的要求。”

13.41 一如在本章較前部分所述，就資訊專員在覆核後所作出的決定通知，可根據《2000 年法令》第 57 條向第一級審裁處提出上訴。這個上訴階段明顯地開放予要求取閱歷史檔案資料（而非純粹活資料）遭拒絕的人，因為第 57(3)條明確地提述關乎下述資料或事項的決定通知：“第 66 條適用的資料”，以及“憑藉〔第 66(3)或(4)條〕屬於須由負責主管當局決定的事項……”。憑藉第 57(3)條，提述“公共主管當局”應理解為提述有關的公共主管當局或負責主管當局，因而容許上訴機制適用於（要求取閱而遭拒絕的）歷史檔案。

13.42 關於第 57 條，還有一點可以提出：雖然第 50 條本身不能確切地顯示“由資訊專員覆核”的機制可適用於歷史檔案（一如上文所討論），但第 57(3)條的明確用詞強烈地支持情況如此。假如不存在可供上訴到審裁處的較低級別決定，則第 57(3)條會是毫無意義。因此，第 57(3)條應已假定“由資訊專員覆核”的機制可適用於歷史檔案。

13.43 有鑑於上文所述，看來按照本章較前部分論及的相關法律，進一步向上級審裁處以及上訴法院或最高法院提出上訴的機制同樣地適用於歷史檔案。⁶⁵

澳大利亞（聯邦）

13.44 凡有申請人向政府機關提出索取資料的申請遭拒絕，他可循以下主要途徑反對申請遭拒絕：(1) 利用機關的內部覆核，及(2)透過資訊專員的覆核。進一步的上訴甚至可以向行政上訴審裁處提出。這些覆核機制分別載於《1982 年資訊自由法令》第 VI、VII 及 VIIA 部。前兩者是更為常用的覆核程序，在本章較前部分已論及。

13.45 針對申請取閱澳大利亞國家檔案館（簡稱“澳洲國檔館”）所持檔案內的資料遭拒絕的覆核機制，同樣採用分級制，其有關條文則載於《1983 年歷史檔案法令》（Archives Act 1983）。依據《1983 年歷史檔案法令》第 31 條，澳洲國檔館須安排將所有正由澳洲國檔館或聯邦機構保管並處於公開取閱期（一如所界定者）的聯邦檔案，提供予公眾，惟載有第 33 條所指資料的檔案則屬例外。後者根據《1983 年法令》被稱為獲豁免檔案，而其披露須按照該法令予以審視和覆核。⁶⁶

⁶⁵ 除非有關決定是一項“被豁除的決定”：《2007 年審裁處、法院及強制執行法令》第 11(5)、13(8)條。

⁶⁶ 《1983 年歷史檔案法令》第 35 條。一般情況見：<http://www.naa.gov.au/collection/factsheets/fs10.aspx>。

13.46 《1983 年法令》訂定了兩階段的程序，用以反對檔案屬獲豁免檔案（因而拒絕供予取閱）的裁定。⁶⁷ 有關程序即(1) 由澳洲國檔館進行內部重新考慮，及(2) 由行政上訴審裁處覆核，兩者分別在《1983 年法令》第 42 及 43 條中予以訂明。

13.47 根據澳洲國檔館網站，澳洲國檔館的高級人員會進行內部重新考慮，而假如有以下情況，有關的人可申請內部重新考慮：

- (a) 該人已申請查閱的檔案正處於公開取閱期，而公眾已被拒絕取閱任何公開期資料
- (b) 取閱檔案遭拒絕（或在附加條件下准予取閱），以確保檔案的安全和保存
- (c) 檔案已以某種形式（例如影印本）提供予他，但並非他原先要求的形式（例如正本），或
- (d) 檔案無法尋獲。⁶⁸

13.48 申請人應獲通知澳洲國檔館的決定。假如申請人不滿澳洲國檔館的決定，他可藉向行政上訴審裁處提出申請以尋求進一步覆核，但有關的澳洲國檔館決定須屬第 43(1)條所表列的決定。

13.49 不滿的申請人可選擇的另一做法，是向聯邦申訴專員提出投訴。⁶⁹ 如果他這樣做，則在申訴專員通知他調查結果之前，他不可以向行政上訴審裁處提出申請。⁷⁰ 就行政上訴審裁處的決定所引起的法律論點，可以向澳大利亞聯邦法院提出上訴。⁷¹

加拿大

13.50 在《公開資料法令》（RSC 1985 c A-1）（簡稱“《1985 年法令》”）⁷² 的附表 1 中加入“加拿大圖書館及檔案館”（Library and Archives of Canada，簡稱“加拿大圖書檔案館”），即加拿大的國家圖書館及檔案館，意味着該機構屬於該法令第 3 條所界定的“政府機構”。

⁶⁷ 一般情況見：<http://www.naa.gov.au/collection/fact-sheets/fs12.aspx>。

⁶⁸ <http://www.naa.gov.au/collection/fact-sheets/fs12.aspx>

⁶⁹ 《1983 年歷史檔案法令》第 55 條。

⁷⁰ 《1983 年歷史檔案法令》第 55(4)條。

⁷¹ 《1975 年行政上訴審裁處法令》（Administrative Appeals Tribunal Act 1975）第 44 條。

⁷² 見以下網頁：<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-1.pdf>。

構”。因此，對於在加拿大圖書檔案館“掌控下”的任何檔案，公眾享有一般取閱權。⁷³

13.51 自然而然，《1985 年法令》下的覆核及上訴機制適用於取閱要求遭拒絕的個案。⁷⁴ 有關這點的指引載於加拿大圖書檔案館網站，在“常見問題”一欄中有以下陳述：

“我已提出要求，但有關歷史檔案文件依然屬限閱級別。我可以怎樣做？

政府歷史檔案所載的一些資料可根據公開資料及有關私隱權的法例繼續屬限閱級別。在此情況下，你可以根據《公開資料法令》或《私隱法令》（Privacy Act）提出正式要求。你也可以直接以書信形式提出取閱資料或關乎私隱的要求，在信中清楚註明依據哪項法令（《公開資料法令》或《私隱法令》）提出要求，並說明正尋求取閱哪些檔案……”⁷⁵

13.52 除了上述一般情況之外，亦應注意《1985 年法令》第 68 條有以下明確規定：

“本法令不適用於：

(c) 由或代政府機構以外的人士或組織存放於加拿大圖書館及檔案館、加拿大國立美術館、加拿大歷史博物館、加拿大自然博物館、國立科技博物館、加拿大人權博物館、或 21 號碼頭加拿大移民歷史博物館的材料。”

13.53 因此，在以下兩者，即在加拿大圖書檔案館“掌控下”的檔案以及“由或代政府機構以外的人士或組織存放於加拿大圖書檔案館……”的資料之間，必須維持關鍵性的區別。《1985 年法令》適用於前者而非後者。

13.54 為協助政府機構詮釋和施行《1985 年法令》而由加拿大國庫委員會秘書處轄下的資料及私隱政策組編製的《公開資料手冊》

⁷³ 《公開資料法令》第 4 條。

⁷⁴ 一般情況亦見加拿大圖書館及檔案館網站：

<http://www.bac-lac.gc.ca/eng/transparency/atippr/Pages/access-information-privacy-records.aspx> 及 <http://www.bac-lac.gc.ca/eng/transparency/atippr/Pages/how-to-make-request.aspx#2>。

⁷⁵ <http://www.bac-lac.gc.ca/eng/transparency/atippr/Pages/faq.aspx>

(*Access to Information Manual* , 簡稱 “《手冊》”) , ⁷⁶ 對上述區別提供進一步的指引。

13.55 《手冊》第 3.4.1 段指出，雖然 “掌控下” 一詞在《1985 年法令》中並無界定，但法庭對此詞曾作寬義的詮釋。《手冊》在提及 *Canada Post Corp v Canada (Minister of Public Works)* [1995] 2 FC 110 (CA) 這個主導案例時有以下列述：

“在裁定檔案是否在政府機構的掌控下時，須予考慮的一些因素包括：

- 檔案是否由有關機構持有，不論是在總部或是在地區、分支或其他辦事處，不論是在加拿大境內或境外，或是在場外位置，例如私人貯存設施或聯邦檔案中心（由加拿大圖書館及檔案館管理，並載有依然在機構掌控下的檔案的檔案貯存設施）；或
- 檔案是否由他人在其他地方代有關機構持有（例如由代理人、顧問或其他合約服務提供者所保存的檔案）；或
- 有關機構是否獲授權批准或拒絕取閱檔案要求，規管檔案的使用，以及在得到國家檔案主任的批准後處置檔案。”

美國

13.56 在本章較前部分所論及的美國《資訊自由法令》(5 USC 552) 下的覆核及上訴機制，看來亦適用於國家歷史檔案及檔案管理局 (National Archives and Records Administration , 簡稱 “美國檔管局”) 持有的檔案。在探討這個問題之前，先行理解相關規則，即據此將檔案由其他聯邦行政機關登錄⁷⁷ 至美國檔管局，以及美國檔管局如何處理有取閱限制的檔案的相關規則，應是有所裨益的。

⁷⁶ 參閱《公開資料手冊》的前言，見以下網頁：

https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/access-information-privacy/access-information/access-information-manual.html#cha13_1 。

⁷⁷ 見：<https://www.archives.gov/records-mgmt/acquisitioning> 。“移交指搬移檔案交予美國檔管局聯邦檔案中心作實體保管。移交檔案的機關保留被移交檔案的法定保管權，直至最終處置為止，”而“登錄指永久檔案送交國家檔案館之時。美國檔管局取得檔案的法定保管權，而在大部分情況下亦取得檔案的實體保管權。經登錄的檔案成為美國檔管局的財產。”

13.57 根據成立美國檔管局的同名法例第 2108(a)條（44 USC 第 21 章）：

“〔美國〕檔案主任須對移交給他的檔案的保管、使用及撤回負責。凡檔案的使用受法定的局限和限制所規管，則在如此移交檔案時，就准許及限制檔案的審視及使用而適用於移交檔案機關的首長或該機關的僱員的法定條文，亦分別適用於國家歷史檔案及檔案管理局的檔案主任及僱員。除本條(b)款另有規定外，凡聯邦政府機關的首長以書面述明，他覺得為公眾利益有需要或適宜對在其保管下正被考慮移交至檔案主任的檔案施加使用或審視方面的限制，而假如檔案主任贊同，則須對如此被移交的檔案施加此等限制，並且在未得移交有關資料的機關的首長或接替其職能的人（如有的話）以書面贊同下，不得放寬或移除此等限制……”

本款所提述的法定及其他限制須持續有效，直至有關檔案已存在三十年，但如檔案主任經諮詢移交檔案的聯邦政府機關的首長或接替其職能的人後，藉命令就整批特定檔案裁定，基於符合相關成文法所確立的標準的理由，此等限制須在一段更長的期間內持續有效……”⁷⁸

13.58 由此可見，凡對檔案施加限制，不論是根據《資訊自由法令》還是其他法律施加，該限制一般會在檔案登錄美國檔管局後繼續適用，因而使到有關檔案不供公眾取閱。

13.59 根據美國檔管局所發布的《資訊自由法令參考指南》（FOIA Reference Guide），⁷⁹ 該局“接受為取閱在其法定保管下的任何行政部門檔案而提出《資訊自由法令》下的要求，這些檔案包括該局作為行政部門機關而開立的營運檔案，以及該局作為美國政府國家檔案館而保存的永久歷史檔案。”⁸⁰ 美國檔管局因應某項要求完成其搜尋及覆核程序後，便會以書面回覆提出要求者，並在拒絕該項要求（或其部分）時引述任何適用的豁免情況。⁸¹

13.60 提出要求者可向美國檔管局提出上訴，以反對該決定；另一做法是根據《資訊自由法令》向美國檔管局的公共聯絡處或向政

⁷⁸ 見以下網頁：<https://www.archives.gov/about/laws/nara.html#custody>。

⁷⁹ 見以下網頁：<https://www.archives.gov/foia/foia-guide#determine>。

⁸⁰ 《資訊自由法令參考指南》引言。

⁸¹ 《資訊自由法令參考指南》第 IX 部“就要求所作的裁定”（“Request Determinations”）。

府新聞處尋求解決爭議服務。⁸² 如不成功，提出要求者可在聯邦法院提出反對。⁸³ 然而，就機密資料而言，根據《資訊自由法令》拒絕取閱該等資料的要求的決定，“是由檔案原屬或負責機關的官員或由〔美國檔案局〕憑藉書面授權而作出。針對檔案維持機密的裁定，〔提出要求者〕必須向原本負責檔案的機密分類及解密分類的機關提出上訴。”⁸⁴

小組委員會的看法

13.61 在香港，歷史檔案的取閱現時由政府檔案處（簡稱“檔案處”）透過《1996年政府資料檔案（取閱）則例》管理。檔案處處長可根據政務司司長的一般指示，酌情容許任何人士查閱貯存於檔案處的封存檔案。公眾人士可針對檔案處的決定向行政署長提出上訴，而假如他們認為檔案處在處理其要求時有任何行政失當，亦可向申訴專員投訴。這個覆核及上訴機制與《守則》所訂定的相同。

13.62 我們已檢視其他司法管轄區的歷史檔案覆核及上訴機制。我們認為在本章較前部分所提議關於“活”資料的覆核及上訴機制應同樣適用於歷史檔案，而若此得以實施會代表向前邁進了一步，這是由於覆核及上訴的決定會得到法例依據的支持。

建議 17

經考慮其他司法管轄區的歷史檔案覆核及上訴機制後，我們建議“活”資料的覆核及上訴機制應同樣適用於歷史檔案。

⁸² 《資訊自由法令參考指南》第 X 部“《資訊自由法令》下的上訴”（“FOIA Appeals”）。

⁸³ 《資訊自由法令參考指南》第 XI 部“司法覆核”（“Judicial Review”）。

⁸⁴ 《資訊自由法令參考指南》第 X 部“《資訊自由法令》下的上訴”（“FOIA Appeals”）。

第 14 章 罪行及強制執行

引言

14.1 為鼓勵行使和強制執行公開資料法例所賦予的權利，其他司法管轄區的此等法例通常包含關於罪行及強制執行的條文。本章會探討多個司法管轄區的此等條文。

14.2 香港訂有一些規例及法律規管政府檔案的保存。

香港的現有條文

政府檔案管理制度

14.3 現時，政府通過建立完善的行政架構，配以一套檔案管理的強制性規定，落實對政府檔案實施的管理。這對政府人員施加具約束力的責任，規定其須遵從上述規定，而有關規定涵蓋由開立、貯存、存廢以至保存的整個檔案管理生命週期。尤其是，各決策局／部門須為所有政府檔案編訂檔案存廢期限表，把具有歷史價值的檔案移交政府檔案處（簡稱“檔案處”）作永久保存，並在處置沒有歷史價值的檔案前先取得檔案處處長同意。如政府人員不遵從檔案管理的強制性規定及／或於執行檔案管理職責時疏忽職守，便會受到紀律處分。他們亦可能要對因自己不服從、忽略或未有遵守上述規定而令政府蒙受財政上的損失，負上責任。在 2013 至 2017 年這過去五年，當局曾對 23 名政府人員採取紀律處分，共涉及 19 宗不遵從檔案管理的強制性規定的個案。所處罰則的輕重程度，由口頭警告以至書面警告，以及各公務員職系特定的其他處分不等。

《刑事罪行條例》（第 200 章）第 60 條——摧毀或損壞財產

14.4 《刑事罪行條例》（第 200 章）第 60(1) 條可適用於銷毀或損壞檔案的情況。第 60(1) 條內容如下：

“任何人無合法辯解而摧毀或損壞屬於他人的財產，意圖摧毀或損壞該財產或罔顧該財產是否會被摧毀或損壞，即屬犯罪。”

14.5 上述條文亦可能適用於更改或刪除電腦內的資料的情況。

英國《2000年資訊自由法令》

意圖阻止披露而更改檔案的刑事罪行

14.6 英國《2000年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 2000)第77條把意圖阻止披露而更改或刪除檔案的行為訂為罪行。該條文內容如下：

“(1) 凡——

- (a) 在有人向公共主管當局提出索取資料要求後，及
- (b) 根據本法令第1條……該申請人本會有權（在已付任何費用下）按照該條獲傳達任何資料，

則本款適用的任何人如更改、塗污、封鎖、刪除、銷毀或隱藏該公共主管當局持有的任何檔案，意圖阻止該主管當局披露該申請人本會有權獲傳達的資料的全部或任何部分，即屬犯罪。¹

- (2) 第(1)款適用於該公共主管當局，並適用於任何受僱於該公共主管當局、屬該主管當局的人員或受該主管當局指示的人。
- (3) 任何人犯本條所訂罪行，一經循簡易程序定罪，可處不超過標準分級表第5級的罰款。
- (4) 不得在以下地點就本條所訂罪行提起法律程序——
 - (a) 英格蘭或威爾斯，除非是由專員提起，或由刑事檢控專員提起或經刑事檢控專員同意提起；
 - (b) 北愛爾蘭，除非是由專員提起，或由北愛爾蘭刑事檢控專員提起或經北愛爾蘭刑事檢控專員同意提起。”

¹ 基於某些實際理由，這項罪行須證明具有特定意圖。在日常檔案管理的過程中，例行銷毀檔案是普遍而無可避免的。然而，一旦有人提出索取資料要求後，如無合理理由而銷毀相關檔案，便會使人懷疑此舉旨在阻止作出披露。

14.7 第 77 條適用於公共主管當局，或其人員、僱員或受其指示的任何人。“公共主管當局”被界定²為包括政府部門。然而，該法令第 81(3)條訂明，政府部門不會根據該法令而被檢控，“但第 77 條及附表 3 第 12 段適用於屬官方公務部門的人，一如該等條文適用於任何其他人。”³

14.8 “政府部門”被界定為⁴包括任何代表官方行使法定職能的機構或主管當局，但不包括——

- (a) 第 80(2)條所指明的任何機構，⁵
- (b) 安全局（Security Service）、秘密情報局（Secret Intelligence Service）或政府通訊總部（Government Communications Headquarters）或
- (c) 威爾斯議會政府（Welsh Assembly Government）。

資訊專員的相應執行權力

14.9 依據該法令附表 3 的條文，資訊專員如有合理理由懷疑已經或正在發生第 77 條所訂罪行，可向巡迴法官申請手令，以進行下述行動：

- (a) 進入和搜查處所；
- (b) 檢查和檢取文件及其他材料；及
- (c) 檢查、查驗和操作任何所找到而其內可能記錄了有關公共主管當局所持資料的設備。⁶

14.10 資訊專員還可依據其他理由獲批給手令。專員須使法庭信納有合理理由懷疑某公共主管當局曾經或正在不遵從——

- (i) 該法令第 I 部的任何規定，
- (ii) 某決定通知中規定須採取的步驟的部分，或

² 第 3(1)條及附表 1。

³ 第 81(3)條。第 81(4)條指明，第 77 條及附表 3 第 12 段亦適用於代表國會下議院或上議院行事的人。

⁴ 第 84 條。

⁵ 蘇格蘭議會、蘇格蘭政府當局任何部分、蘇格蘭議會法團、或具有混合職能或不具專屬職能的任何蘇格蘭公共主管當局（蘇格蘭《1998 年法令》所指者）。

⁶ 附表 3 第 12 段。

(iii) 某索取資料通知或執行通知。

14.11 凡任何人作出以下行為，亦屬犯罪：

- (a) 故意妨礙某人執行根據附表 3 發出的手令；或
- (b) 無合理辯解而不向執行手令的任何人給予合理所需的協助。⁷

沒有循民事法律程序提起訴訟的權利

14.12 第 56 條訂明，《2000 年資訊自由法令》並不就該法令所施加的責任不獲遵行，而賦予任何人循民事法律程序提起訴訟的權利。因此，任何一方不得以疏忽或違反法定責任為由而針對某公共主管當局或資訊專員提起要求損害賠償的訴訟。

資訊專員的其他執行權力

14.13 決定通知：如資訊專員決定某公共主管當局沒有根據該法令第 1(1)條的規定傳達資料，他可發出決定通知，指明該主管當局為遵從該規定而必須採取的步驟和採取步驟的期限。⁸

14.14 索取資料通知：⁹ 如專員合理地要求取得任何資料——

- (i) 以決定某公共主管當局是否已遵從第 I 部的任何規定，或
- (ii) 以決定某公共主管當局的做法是否符合根據第 45 及 46 條發出的實務守則所建議者，

則他可向該主管當局送達索取資料通知，要求該主管當局在該通知指明的時限內，以該通知指明的形式，向專員提供該通知所指明與有關申請、遵從第 I 部的情況或符合上述實務守則的情況有關的資料。

14.15 應注意的是，就第 51 條下的索取資料通知而言，“資料”包括未經記錄的資料。¹⁰ 這有別於該法令其他條文所指的“以任何形式記錄的資料”。

⁷ 附表 3 第 12 段。

⁸ 第 50 條。

⁹ 第 51 條。

¹⁰ 第 51(8)條。

14.16 執行通知：¹¹ 若專員信納某公共主管當局沒有遵從第 I 部的任何規定，他可向該主管當局送達執行通知，要求該主管當局在該通知指明的時限內採取該通知指明的步驟，以遵從該等規定。

愛爾蘭

14.17 《1997 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1997）經由《2003 年資訊自由（修訂）法令》（Freedom of Information (Amendment) Act 2003）所修訂，規定政府部門、衛生事務局（Health Service Executive）、地方主管當局及一系列的其他公共機構，須發布有關其活動的資料，並須向其公民提供其持有的資料（包括個人資料）。

14.18 2014 年 10 月 14 日，《2014 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2014）生效，廢除了《1997 年法令》及《2003 年法令》。《2014 年法令》為資訊自由機制帶來了一些改變，並把資訊自由法例適用機構的範圍擴大至涵蓋所有公共機構（獲特別豁免者除外）。該法令亦容許政府指定其他接受大筆公帑的機構，使資訊自由法例亦適用於該等機構。

罪行及罰則

14.19 根據《2014 年法令》，凡在有人就某檔案提出資訊自由要求後，任何人無合法辯解並意圖欺騙而銷毀或在要項上更改有關檔案，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，可處 B 級的罰款。¹²

14.20 該法令所訂罪行的法律程序，可在干犯罪行日期起計 12 個月內，或該人獲悉有足以據之提出法律程序的證據的日期起計 12 個月內，隨時提起。¹³

14.21 凡罪行是由法人團體干犯，或由看來是代表法人團體或不屬法團的團體行事的人干犯，而該罪行經證明是在屬該團體的董事、管理委員會成員或其他擁有操控權主管當局成員的人，或屬該團體的經理、秘書或其他高級人員的人，或看來是以任何上述身分行事的人的同意、縱容或批准下干犯的，或可歸咎於該人本身的故意疏忽的，則該人亦屬犯罪，並可猶如犯了前述罪行般被起訴和處罰。¹⁴

¹¹ 第 52 條。

¹² 第 52 條。

¹³ 第 53(1)條。

¹⁴ 第 53(2)條。

14.22 《資訊自由法令》為資訊專員提供重大權力，讓其執行覆核公共機構決定的職能。根據該法令第 44 條，專員可為使該法令獲得遵從，或為使人們可行使該法令所賦予的權利，而隨時調查一般資訊自由機構或任何一個或多於一個特定資訊自由機構所採用的作業方法及程序。

14.23 此外，根據該法令第 45(1)條，專員可為覆核或調查而要求任何管有資料或擁有由他或她支配或掌控的檔案的人，向專員提供任何該等由他或她所管有、支配或掌控的資料或檔案。在適當的情況下，專員獲賦權可為此要求該人到他或她席前。

14.24 依據該法令第 45(2)條，專員可為覆核或調查而進入任何由資訊自由機構佔用的處所，並在該處——

- (a) 要求任何於該處所發現的人，向他或她提供他或她所合理地要求而由該人所管有的資料，及
- (b) 審視任何向他或她提供或在該處所發現的檔案，並抄印有關檔案或其摘錄。

澳大利亞（聯邦）

14.25 澳大利亞資訊專員公署（Office of the Australian Information Commissioner，簡稱“澳洲資訊公署”）於 2010 年 11 月設立，集資訊政策、資訊自由及私隱管治方面的職能於一身。¹⁵ 這是建基於之前在 1988 年設立的私隱專員公署（Office of the Privacy Commissioner）的成功模式。然而，澳大利亞政府於 2014 年 5 月公布解散澳洲資訊公署的財政預算決定，並為以下職能作出新安排：

- 資訊自由投訴會由申訴專員處理；
- 資訊自由政策及報告事宜會交由律政部（Attorney General's Department）負責；
- 資訊自由決定的覆核會由行政上訴審裁處處理；及
- 會設立新的澳大利亞私隱專員公署。

¹⁵ 見《2010 年澳大利亞資訊專員法令》（Australian Information Commissioner Act 2010）。

14.26 旨在施行上述改變的《2014 年資訊自由修訂（新安排）法案》（Freedom of Information Amendment (New Arrangements) Bill 2014）獲眾議院通過，有關的改變原定於 2015 年 1 月 1 日生效。然而，參議院在 2014 年會議期結束前，並未審議該法案。因此，澳大利亞資訊專員公署仍在運作，直至另行通知為止。

14.27 資訊專員具有調查權，可因應投訴或在其主動下作出調查。¹⁶ 資訊專員有權取得文件、查問相關人士和進入處所。¹⁷ 澳大利亞《1982 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1982）第 55N 條規定，機關主要人員或部長須遵從資訊專員的決定。如機關主要人員或部長不遵從資訊專員的決定，（資訊專員或申請人）可向澳大利亞聯邦法院申請作出命令，指示須遵從有關決定。¹⁸

新南威爾士《2009 年政府資料（公眾索取資料）法令》（Government Information (Public Access) Act 2009）

14.28 非法行事罪¹⁹ —— 如機關人員知道某索取資料申請違反該法令的規定，則該人員不得就該申請作出可覆核決定。²⁰

14.29 指示作出非法行為罪²¹ —— 任何人（“違犯者”）不得：

- (a) 指示須就某索取資料申請作出決定的機關人員，作出可覆核決定，而該違犯者知道該可覆核決定並非該法令批准或規定作出的決定，或
- (b) 指示屬機關人員而涉及某索取資料申請的人，以該違犯者知道因其他原因屬有違該法令規定的方式行事。（最高刑罰：100 個罰款單位。²²）

14.30 不當地影響有關索取資料申請的決定罪²³ —— 任何人（“違犯者”）為致使機關人員作出可覆核決定而影響該人員作出

¹⁶ 第 69 – 89F 條。

¹⁷ 第 76 – 85 條。

¹⁸ 第 55P 條。

¹⁹ 第 116 條。

²⁰ “可覆核決定”於第 80 條中已予界定，包括：拒絕確認或否認有關資料乃由機關持有的決定；批准或拒絕索取資料要求的決定；徵收處理費或要求繳付按金的決定等。

²¹ 第 117 條。

²² 根據《刑事罪行（判刑程序）法令》（Crime (Sentencing Procedure) Act）第 92 號（新南威爾士）第 17 條，除非顯示相反用意，否則任何法令提述的罰款單位數目，須視為提述一筆數額相等於該罰款單位數目乘以 110 澳元所得數額的款項。

²³ 第 118 條。

決定，而該違犯者知道該可覆核決定並非該法令批准或規定作出的決定，即屬犯罪。（最高刑罰：100 個罰款單位。）

14.31 非法索取資料罪²⁴ —— 任何人就索取資料申請，為得以索取政府資料，明知而誤導或欺騙機關人員，即屬犯罪。（最高刑罰：100 個罰款單位。）

14.32 隱藏或銷毀政府資料罪²⁵ —— 任何人為阻止披露該法令授權或規定披露的資料而銷毀、隱藏或更改任何政府資料的檔案，即屬犯罪。（最高刑罰：100 個罰款單位。）

加拿大《1985 年公開資料法令》（Access to Information Act 1985）

14.33 妨礙罪²⁶ —— 任何人不得妨礙資訊專員或任何代表專員或在專員指示下行事的人，執行專員在該法令下的職責及職能。違反此條文，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，可處不超過一千加拿大元的罰款。

14.34 妨礙索取權罪²⁷ —— 任何人不得意圖剝奪該法令下的索取權而：

- (a) 銷毀、毀壞或更改檔案；
- (b) 捏改檔案或製造虛假檔案；
- (c) 隱藏檔案；或
- (d) 指示、建議、慇使或致使任何人以任何方式作出(a)至(c)段中任何一段所述的任何事情。

14.35 任何人如違反上款條文，即屬犯了以下罪行：

- (a) 可公訴罪行，可處不超過兩年的監禁或不超過 10,000 加拿大元的罰款，或兩者兼處；或

²⁴ 第 119 條。

²⁵ 第 120 條。

²⁶ 第 67 條。

²⁷ 第 67.1 條。

(b) 可循簡易程序定罪而判罰的罪行，可處不超過六個月的監禁或不超過 5,000 加拿大元的罰款，或兩者兼處。²⁸

安大略《1990 年資訊自由及保障私隱法令》（Freedom of Information and Protection of Privacy Act 1990）

14.36 依據該法令第 61(1)條，凡作出以下行為，即屬犯罪：

- 更改、隱藏或銷毀檔案或致使任何另一人如此行事，意圖剝奪該法令下索取該檔案或其內所載資料的權利；²⁹
- 故意妨礙專員執行他或她在該法令下的職能；³⁰
- 故意作出虛假陳述，以在專員執行他或她在該法令下的職能方面誤導或企圖誤導專員；³¹ 或
- 故意不遵從專員所作出的命令。³²

14.37 任何人如違反第(1)款，即屬犯罪，一經定罪，可處不超過 5,000 加拿大元的罰款。

14.38 該法令為政府部門提供了若干保障，免其牽涉於民事法律程序中。該法令訂明，不得因真誠地披露或不披露檔案，或因沒有給予該法令所規定的通知（如已就給予所規定的通知採取合理程度的關注），而針對首長，或針對代表首長或在首長指示下行事的人提起任何要求損害賠償的訴訟或其他法律程序。

小組委員會的看法

14.39 我們已討論過，在現有規例下香港各政府部門及決策局不能隨意銷毀或刪除檔案。經探討多個司法管轄區的相關條文後，我們留意到相關法例一般把為阻止披露而更改或刪除檔案訂為罪行。英國相關法令第 77 條所採用的措詞看來清晰和合乎情理。雖然如有關資料在有人提出要求前已被刪去或刪除，該條便不會適用，但該條的措

²⁸ 第 67.1(2)條。

²⁹ 該條(c.1)款。

³⁰ 該條(d)款。

³¹ 該條(e)款。

³² 該條(f)款。

詞取得了恰當的平衡，可避免因出於無心甚或例行地刪去資料而引致檢控。我們認為，有關條文應保持簡單。

14.40 我們也留意到，其他司法管轄區一般訂有條文，排除任何就公開資料法例條文不獲遵行而循民事法律程序提起訴訟的權利。我們也同意訂定具此意思的條文是合乎情理的。

14.41 在新南威爾士的法例中，刑事制裁也適用於要求索取資料者。舉例來說，任何人為得以索取政府資料，明知而誤導或欺騙有關人員，即屬犯罪。在安大略，故意作出虛假陳述以誤導或企圖誤導資訊專員也屬犯罪。

建議 18

我們建議，在有人向公共機構提出索取資料要求後，更改、刪除、銷毀或隱藏檔案，意圖阻止披露檔案或資料，應訂為罪行。然而，在公共機構未有履行其責任的情況，並不賦予任何人循民事法律程序提起訴訟的權利。

14.42 由於在擬議的制度下，我們建議交由申訴專員³³ 覆核關於申請的決定，而非成立新的資訊專員公署，因此應給予申訴專員發出決定通知及執行通知的相關執行權力。

建議 19

我們建議，如申訴專員決定某公共機構沒有根據擬議的制度傳達資料，他有權發出決定通知，指明該公共機構必須採取的步驟和採取步驟的期限。

此外，若申訴專員信納某公共機構沒有遵從擬議制度下的任何規定，申訴專員有權向該公共機構送達執行通知，要求該機構在指明時限內採取步驟以遵從該等規定。

³³ 見第 13 章及有關建議。

第 15 章 公開資料制度的運作成本

引言

15.1 設立及維持公開資料制度的成本，難免是任何政府必須考慮的因素。舉例而言，澳大利亞政府於 2014 年 5 月 13 日作出財政預算決定，要解散澳大利亞資訊專員公署（Office of the Australian Information Commissioner）。然而，參議院在會議期結束前，並未審議建議關閉該署的法案，¹ 因此該署仍在運作。

15.2 有多項研究曾對資訊自由成本進行探討，本章摘錄了其中的要點。

比較列表

15.3 以下所附列表對不同司法管轄區的公開資料制度運作成本作出一些粗略比較。應注意的是，不同研究在計算成本時，採用的準則和方法各異，而以下比較列表只提供非常粗略的數字作參考之用。例如，根據另一篇文章，² 估計 2005 年推行英國《2000 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000）的成本為 3,550 萬英鎊。

國家／司法管轄區	年份	每年資訊自由要求總數	每年資訊自由總成本	每宗資訊自由要求平均成本	每宗資訊自由要求平均成本（以港元計算） ³
澳大利亞 ⁴	2012 – 2013	24,939	45,231,147 澳元	1,814 澳元	11,352

¹ J MacDonald & R Crail, *Law of Freedom of Information*, 第 3 版, 牛津大學出版社, 第 25.74 段。

² “Every expense spared”, 《經濟學人》（The Economist）, 2006 年 12 月 19 日, 第 8532 號, 第 46 頁。

³ 此數字是以相關年度的總成本除以要求總數計算得出。所有貨幣均以 2018 年 2 月的匯率換算，供粗略參考之用。

⁴ 有關統計數字取自澳大利亞政府轄下澳大利亞資訊專員公署發表的“Australian Freedom of Information Agency Statistics Annual Report 2012–2013”。報告全文見以下網頁：<http://www.oaic.gov.au/images/documents/freedom-of-information/foi-resources/foi-reports/foi-stats-2012-13/annual-report-2012-13-foi-statistics.pdf>。

國家／司法管轄區	年份	每年資訊自由要求總數	每年資訊自由總成本	每宗資訊自由要求平均成本	每宗資訊自由要求平均成本（以港元計算） ³
加拿大（不列顛哥倫比亞） ⁵	2012 – 2013	10,299	19,760,225 加元	2,075 加元	13,173
愛爾蘭 ⁶	2011	16,517	990 萬歐元	600 歐元	5,843
英國（中央政府部門） ⁷	2010 – 2011	45,958	8,456,272 英鎊	184 英鎊	2,047
英國（英格蘭所有地方主管當局） ⁸	2010 – 2011	197,737	31,600,000 英鎊	159.8 英鎊	1,778
美國 ⁹	2013	704,394	446,792,333 美元	634 美元	4,958
蘇格蘭 ¹⁰	2012	–	–	183 英鎊 (未計資訊自由小組的職員成本) 231 英鎊 (總計)	2,035

⁵ 有關統計數字取自不列顛哥倫比亞科技、創新及公民服務廳（Ministry of Technology, Innovation and Citizens' Services）發表的“Freedom of Information and Protection of Privacy Act Annual Report 2012–2013”。報告全文見以下網頁：http://www.gov.bc.ca/citz/iao/down/FOIPPA_Annual_Report_FINAL_2012_13.pdf。

⁶ 有關統計數字取自愛爾蘭政府公共支出和改革部（Department of Public Expenditure and Reform）發表的“Regulation Impact Analysis – Freedom of Information Bill, 2013”。報告全文見以下網頁：<http://www.per.gov.ie/wp-content/uploads/RJA-FOI.pdf>。

⁷ 有關統計數字取自英國司法部（Ministry of Justice）發表的“Investigative study to inform the FOIA (2000) post-legislative review: Costing Exercise”（2012年3月）。報告全文見以下網頁：https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217390/investigative-study-informing-foia.pdf。

⁸ 有關統計數字取自倫敦大學學院憲法小組（Constitution Unit）發表的“FOIA 2000 and local government in 2010: The experience of local authorities in England”（2011年11月）。報告全文見以下網頁：<http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/foi/foi-and-local-government/2010-foi-officers-survey.pdf>。

⁹ 有關統計數字取自美國司法部（Department of Justice）發表的“Summary of Annual FOIA Reports for Fiscal Year 2013”。報告全文見以下網頁：<http://www.justice.gov/oip/docs/fy2013-annual-report-summary.pdf>。

¹⁰ 有關統計數字取自蘇格蘭政府發表的“Freedom of Information Costing Exercise 2012”（2012年11月）。報告全文見以下網頁：<http://www.scotland.gov.uk/Resource/0040/00408430.pdf>。

15.4 上表顯示，處理一宗要求的平均成本可介乎超過 13,000 港元（加拿大不列顛哥倫比亞）至超過 1,700 港元（英格蘭所有地方主管當局）。

15.5 另一列表則把人口規模列入考慮。表中，英國中央政府部門的數字與英格蘭地方主管當局的數字合併計算。最後一欄按不同國家／司法管轄區的數字，對香港的要求宗數作粗略推算。

國家／司法管轄區	年份	每年資訊自由要求總數	大約人口	平均資訊自由要求佔人口比例	(推算)香港人口除以其他國家／司法管轄區的平均數
澳大利亞	2012 – 2013	24,939	2,290 萬	每 918.2 人提出一宗要求	每年 7,841 宗要求
加拿大不列顛哥倫比亞	2012 – 2013	10,299	454 萬	每 440.8 人提出一宗要求	每年 16,334 宗要求
愛爾蘭	2011	16,517	460 萬	每 278.5 人提出一宗要求	每年 25,386 宗要求
英國（中央政府 + 英格蘭地方主管當局）	2010 – 2011	243,695	6,320 萬	每 259.34 人提出一宗要求	每年 27,262 宗要求
美國	2013	704,394	31,610 萬	每 448.7 人提出一宗要求	每年 16,046 宗要求

15.6 從上表可見，如在香港設立擬議的公開資料制度，預期香港每年會收到約 7,800 宗至超過 27,000 宗申請。

蘇格蘭資訊自由制度的成本計算工作

15.7 蘇格蘭政府設有一個專門的中央資訊自由小組（Freedom of Information Unit），其職責包括：

- 就資訊自由政策及此政策在蘇格蘭各地的有效推行，向副首席部長（Deputy First Minister）兼基建、投資及城市策略內閣大臣（Cabinet Secretary for Infrastructure, Investment and Cities Strategy）提供支援；

- 監察蘇格蘭政府及其機關處理資訊自由要求的表現，並作出報告；
- 為蘇格蘭政府及其機關的職員提供資訊自由方面的指引、支援及培訓；
- 處理向蘇格蘭資訊專員提出的上訴，這些上訴涉及蘇格蘭政府收到的要求，以及隨後作出的決定；
- 促進遵守蘇格蘭政府的資訊自由原則。

15.8 2012 年 4 月，蘇格蘭政府進行成本計算工作，以找出回應資訊自由要求、覆核和上訴，需要耗用多少時間和金錢。¹¹

15.9 《2002 年資訊自由（蘇格蘭）法令》（Freedom of Information (Scotland) Act 2002）規定，除非有充分的相反理由，否則任何人都有權要求索取公共主管當局持有的資料。蘇格蘭政府的絕大多數資訊自由要求，均在最初的“要求”階段完成處理。

15.10 若申請人不滿蘇格蘭政府對其要求所作的回應，他們有權要求進行覆核。這涉及編配一名與原有要求沒有關連的職員，負責考慮原有決定究竟應予以維持、部分維持，或者推翻。2011 年，在所有要求中，約有 7% 進入此第二“覆核”階段，當中大約一半在此階段完成處理。

15.11 如申請人在覆核後仍然感到不滿，他們有權向蘇格蘭資訊專員提出上訴，尋求就其要求作出決定。2011 年，在所有要求中，約有 5% 有向蘇格蘭資訊專員提出上訴。¹²

方法

15.12 該成本計算工作持續了六星期，期間全體職員和官員均被要求記錄總共耗用了多少時間在以下方面：

- (A) 向申請人提供意見和協助，及／或要求申請人作出澄清。
- (B) 確定資料的所在並檢索資料。

¹¹ 蘇格蘭首席統計師及表現管理辦公室（Office of Chief Statistician and Performance）發表的“Corporate Analysis: Freedom of Information Costing Exercise 2012”。

¹² 蘇格蘭首席統計師及表現管理辦公室發表的“Corporate Analysis: Freedom of Information Costing Exercise 2012”。

- (C) 考慮如何回應——“思考時間”（包括閱讀／評估資料、應用豁免條文）。
- (D) 諮詢第三者（例如英國政府部門的其他部分、承辦商等）。
- (E) 草擬提交文件／諮詢部長和特別顧問。
- (F) 草擬回應。
- (G) 提供資料（包括抄錄、複印及改訂資料）。

15.13 除了來自調查的資料外，該成本計算工作還計算出資訊自由小組的職員成本，藉以得出處理要求、覆核和上訴的總成本數字。這是為了反映該小組協助處理要求、覆核和上訴，同時承擔其他資訊自由相關職責的事實。經計算所得，資訊自由小組每年的整體職員成本數字為 **258,615 英鎊**，其中 **100,223 英鎊** 主要用於處理資訊自由要求。¹³

索取資料要求

15.14 若不計資訊自由小組的職員時間，每宗資訊自由要求平均需要耗用僱員總共 **6 小時 59 分鐘** 的時間。處理要求的時間介乎 **30 分鐘至 41 小時 40 分鐘**。經計算所得，回應一宗要求的平均成本為 **231 英鎊**。

15.15 僱員時間的個別項目分類

階段	總共耗用時間	佔所耗用時間的百分比
向申請人提供意見和協助，及／或要求申請人作出澄清。	7 小時 35 分鐘	2%
確定資料的所在並檢索資料。	115 小時 25 分鐘	29%
考慮如何回應——“思考時間”（包括閱讀／評估資料、應用豁免條文）。	111 小時 28 分鐘	28%
諮詢第三者（例如英國政府部門、承辦商等）。	29 小時 40 分鐘	7%

¹³ 包括環境資訊規例要求。

階段	總共耗用時間	佔所耗用時間的百分比
草擬提交文件／諮詢部長和特別顧問。	36 小時 19 分鐘	9%
草擬回應。	70 小時 4 分鐘	18%
提供資料（包括抄錄、複印及改訂資料）。	28 小時 33 分鐘	7%

15.16 回應一宗要求的成本

	整體成本 (資訊自由要求及環境資訊規例要求)	僅資訊自由要求
最高	1,120 英鎊	901 英鎊
最低	9 英鎊	9 英鎊
平均數	186 英鎊	183 英鎊
中位數	112 英鎊	102 英鎊
總計	15,469 英鎊	12,294 英鎊

15.17 除計算個別回應的成本外，還按照僱員成本計算了與要求有關的資訊自由小組僱員成本。以資訊自由小組的職員時間計算，每宗已登記要求的平均成本為 **45 英鎊**。兩者相加後，每宗要求的平均成本數字則為 **231 英鎊**。

處理要求、覆核和上訴的年率化成本

15.18 2011 年的年率化資訊自由成本

	要求	覆核	上訴
按 2011 年已登記個案計算的全年職員成本	308,016 英鎊	46,002 英鎊	70,950 英鎊
資訊自由小組的全年成本	50,078 英鎊	5,544 英鎊	44,602 英鎊
全年成本合計	358,094 英鎊	51,546 英鎊	115,552 英鎊

	要求	覆核	上訴
資訊自由小組的平均成本 (按年報數字計算)	30 英鎊	45 英鎊	519 英鎊
調查數據所得的平均職員 成本	186 英鎊	374 英鎊	825 英鎊
平均成本合計	216 英鎊	419 英鎊	1,344 英鎊

15.19 另應注意的是，這項分析為要求、覆核和上訴分別得出三個數字。然而，進入覆核階段的要求會涉及 635 英鎊的總成本（即要求 + 覆核的總成本）。同樣地，進入上訴階段的要求會涉及 1,979 英鎊的總成本（即要求 + 覆核 + 上訴的總成本）。

安娜・科爾奎霍（Anna Colquhoun）對資訊自由成本進行的研究（2010 年 12 月）¹⁴

15.20 該研究提出在英國、蘇格蘭、愛爾蘭、加拿大、澳大利亞和美國推行《資訊自由法令》的估計成本。有關數字來自各國／司法管轄區已公布的全年資訊自由統計數字，或來自分析全國數字的學術報告。



¹⁴ 倫敦大學學院憲法小組。

15.21 該研究強調，有關數字是透過各種方法計算得出的。評估資訊自由成本的工作繁複，各國／司法管轄區均以不同方式處理。¹⁵

15.22 儘管採用的方法各異，但一項共同的調查所得就是處理少數成本高昂的要求所構成的財務影響。以英國為例，雖然只有 5% 要求的官員時間成本超過 1,000 英鎊，但這些要求往往比平均要求需要多七倍時間處理，並佔了總成本的 45%。

15.23 該研究提到，成本高昂的要求拉高了最終成本數字。在某些方面，成本高昂的要求超越了各國／司法管轄區為避免出現這些高成本程序而訂定的法定價格上限，因而扭曲了最終成本計算數據。正因為一開始就沒有義務處理這些要求，所以有些人會說，這些要求不應納入有關數字內。該研究亦指出，處理複雜要求的全部成本難以預測，而且由此招致的成本通常都是無可避免的。

15.24 該研究引述加拿大來源的調查結果，¹⁶ 指出：

- 處理要求的成本因需求增長而增加，但搜尋成本則因檔案管理改善而下降。
- 回應投訴的成本亦大幅增加。
- 在每宗要求的 1,035 加元平均成本中，政府收回 12.47 加元。

15.25 澳大利亞方面，¹⁷ 該研究引述調查結果指：

- 處理一宗索取資料要求，平均需時 2.34 個職員工作日。
- 機關已通知需收費合計 1,739,706 澳元，但卻根據法例行使酌情權，僅收取了 262,544 澳元，佔上述收費的 15%。
- 已收取的費用及收費總額（包括內部覆核費用）為 438,058 澳元，佔推行《資訊自由法令》的總成本的 1.4%。

¹⁵ 例如在計算成本時，審裁處及內部覆核成本是否計算在內。

¹⁶ “Access to Information: Making it Work for Canadians”: Report of the Access to Information Review Task Force (2002 年 6 月)。

¹⁷ Australia Freedom of Information Annual Report 2008–2009.

15.26 至於美國，¹⁸ 該研究引述調查結果指：

- 所有聯邦政府部門和機關進行《資訊自由法令》相關活動的估計總成本為 382,244,225 美元。
- 在上述成本中，約 280,000,000 美元用於訴訟上。
- 在總成本中，約 3% 藉收取費用而收回。

海倫·鮑威爾（Helen Powell），《提供資料以供〈2000年資訊自由法令〉立法後檢討參考的調查研究—成本計算工作—第三部分》（Investigative study to inform the FOIA (2000) post-legislative review – Costing Exercise – Strand 3）（2012年3月）¹⁹

15.27 該研究基本上是對中央政府部門和一系列其他公共主管當局進行的成本計算工作，旨在透過評估職員時間和成本，評估用於回應索取資料要求的資源。

15.28 該研究顯示，回應資訊自由要求可能涉及的工作階段如下：

(i) 分配、記錄及管理個案

該組織需要時間把該要求記錄進中央監察系統，並分配予內部的相關職員處理。

(ii) 搜尋／取得資料

該組織需要時間決定是否持有有關資料，並確定資料的所在，以回應要求。這包括從檔案中搜尋文件、在文件內搜尋相關資料，以及識別所持資料是否符合該要求指明的內容。另外，從其他部門或組織取得資料所需時間亦包括在內。

¹⁸ Annual FOI Report 2009.

¹⁹ 作者：Helen Powell、R Szyndler、J Stannard、A Bram 及 S Coloves。該研究由英國司法部委託進行，但所表達的觀點為作者的觀點，英國司法部不一定同意。

(iii) 閱讀時間

這是指閱讀與該要求相關的資料所需的時間。

(iv) 在該組織內考慮根據《資訊自由法令》作出的回應

這是指在該組織內考慮對該要求作出回應所耗用的時間，包括考慮任何適用於該要求的豁免條文所需的時間。

(v) 與中央政府的其他部門討論

這是指諮詢中央政府的其他部門或與其討論該要求所耗用的時間（該等部門包括英國司法部的資訊自由事宜交流中心（FOI Central Clearing House））。²⁰

(vi) 諒詢中央政府以外的其他機構

這是指諮詢非中央政府部門的組織、公共機構或個別人士，或與其討論該要求所耗用的時間。

(vii) 草擬提交文件或諮詢局級官員／部長

這包括草擬提交文件、諮詢該組織內的高級官員（如高級董事、行政總裁），或諮詢部長所需的時間。

(viii) 草擬回應（包括改訂資料）及內部簽字認可

這是指草擬對該要求的回應所需的時間，亦包括從要求索取的資料改訂任何文字所需的時間，以及獲內部簽字認可該回應所需的時間。

15.29 至於向中央政府提交的要求的結果，該研究發現：

39%	要求獲完全批准
18%	並不持有資料
24%	要求受豁免條文規限，而全部或部分資料被拒絕提供。（最常應用的豁免條文是第 40 條（個人資料），佔中央政府內應用的所有豁免條文的 38%。）

²⁰ 交流中心於 2004 年成立。該單位就複雜、敏感或備受關注的索取資料要求提供專家指引，並確保中央政府以一致的方式處理這些類別的要求。

11%	要求因超過成本上限而遭拒絕
5%	要求尚未完成處理
3%	提供意見和協助

15.30 該研究發現：

- 中央政府處理資訊自由要求的平均成本與六年前的水平相若。
- 中央政府處理資訊自由要求的總成本（850 萬英鎊）較六年前增加，原因是收到更多資訊自由要求（相比於2006 年的 34,000 番，截至 2011 年 9 月為止的 12 個月內收到 46,000 番資訊自由要求）。

第 16 章 違反保密責任及第三者權利

違反保密責任：引言

16.1 公共機構持有各種資料，有從他人取得的，也有“代”他人持有的。公開資料法例訂有豁免條文，旨在保障第三者利益。這些豁免條文包括以下方面的豁免：

- 在保密情況下提供的資料；
- 商業利益或商業秘密；
- 個人資料。

至於公共機構“代”他人持有的資料，根據例如英國《2000 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2000）的規定，這些資料被豁除於該法令的涵蓋範圍之外。¹

保密義務來源和可就違反保密責任提出的傳統訴訟

16.2 保密義務除可來自合約或法規外，也可以在衡平法上產生。法院在保障保密性方面，擁有獨立的衡平法司法管轄權，這是已經清楚確立的。

16.3 傳統衡平法保密責任的性質和範圍，載於 *Coco v AN Clark (Engineers) Ltd* 一案中認定的三項測試：²

- 有關資料必須具有“所需的機密性質”，不得已屬公共財產。
- 有關資料必須在接收者要負上保密義務的情況下傳播。
- 有關資料必須在未經許可的情況下使用，而對傳達者不利。

¹ 第 3(2)(a)條。

² [1969] RPC 41 at 47.

免責辯護

在公共領域內的資料

16.4 保密原則只適用於屬於機密的資料。任何人均可以有關資料已在公共領域內，作為免責辯護。這正是 *Attorney-General v Guardian Newspaper Ltd (No. 2)* 一案³（*Spycatcher* 案）中，上議院所作決定的依據。彼德·賴特（Peter Wright）是前英國安全局軍情五處（MI5）的人員。史葛法官（Scott J）裁定，他在美國出版回憶錄一事，已破壞了該書內容的保密性。上訴法院和上議院維持這項裁斷。

16.5 *Earl Spencer v United Kingdom* 案⁴ 的裁決則相反。在該案中，史賓莎伯爵（Earl Spencer）向歐洲人權委員會（European Commission of Human Rights）投訴兩篇報道，一篇於1995年4月2日在《世界新聞報》（*News of the World*）刊登，另一篇於1995年4月3日在《每日鏡報》（*The Daily Mirror*）刊登。《每日鏡報》提出有關資料已在公共領域內的論點，未能令該委員會信服。該委員會認為，假若早在4月2日已頒下禁制令，便會對知悉禁制令的報章產生阻嚇作用。

無保密義務

16.6 鑑於法庭會在廣泛的情況下裁定隱含保密責任，這個論點難以成立。得到確立的一點，就是如果接收者是在會將資料保密的前提下接收資料，他的良知便受制於保密責任，而若他透過向其他人發布有關資料，違反保密責任，就是有昧良知。⁵ 保密責任可以是在不涉及財產或合約下產生的，保密義務則可以是隱含的。⁶

公眾利益

16.7 雖然保障保密性的法律根據是，機密資料藉法律得以保存及受到保障一事涉及公眾利益，但戈夫勳爵（Lord Goff）在 *Attorney-General v Guardian Newspaper Ltd (No 2)* 案⁷ 中清楚指出，上述公眾利益可能會被一些其他與之對立而支持披露資料的公眾利益所凌駕。舉例來說，披露惡行使不必保密。

³ [1990] 1 AC 109.

⁴ (1998) 25 EHRR CD 105.

⁵ *Prince Albert v Strange* (1849) 1 H&T 1, 23-25.

⁶ *Argyll v Argyll* [1967] Ch 302, 322.

⁷ 出處同上文註腳3。

16.8 關於在違反保密責任申索中以公眾利益作為免責辯護，科佩爾（Coppel）⁸ 將其基本原則整理如下：

- (1) 披露資料的公眾利益可能重於保障機密資料的私人和公眾利益；
- (2) 若權衡輕重後認為應披露資料，所支持的可能是有限度披露資料，即只披露部分資料，又或向少於所有人披露資料；及
- (3) 《1998 年人權法令》（Human Rights Act 1998）制定後，法庭作為公共主管當局有責任遵守《公約》的權利。⁹ 此外，若對立權利處於緊張的狀態，法庭亦有責任進行平行分析，這種分析是上議院在 *Re S (Identification: Restrictions on Publication)* 一案中強制採用的。¹⁰

《1998 年人權法令》

16.9 在 *Wainwright v Home Office* 一案中，¹¹ 上訴法院裁定在《1998 年人權法令》獲通過之前，普通法並無私隱權，並裁定不得依據該法令，藉引入具追溯效力的私隱權修改實體法。上議院維持上訴法院的決定。

16.10 根據《1998 年人權法令》，英國法庭有責任落實《歐洲人權公約》的規定，特別是第 8 條（私人和家庭生活得到尊重的權利）和第 10 條（表達自由），關於違反保密責任的法律遂得以發展。把《公約》的價值納入這法律分支後，訴訟因由的重點有所擴闊，可涵蓋昔日衡平法法庭從不視為機密的私人資料。¹²

違反保密責任的新案件

16.11 近期有一系列涉及秘密資料和私隱的違反保密責任案件，其中兩宗會在下文特別討論。

⁸ Coppel, *Information Rights*, 第 4 版, 第 25-024 段。

⁹ 包括第 8 條私人和家庭生活、住所和通信得到尊重的權利，以及第 10 條表達自由的權利。

¹⁰ [2005] 1 AC 593，斯特恩勳爵（Lord Steyn），第 17 段。

¹¹ [2004] 2 AC 406.

¹² MacDonald & Crail, “MacDonald on the Law of Freedom of Information”, 第 3 版 (2016 年)，第 12.17 段。

HRH Prince of Wales v Associated Newspapers Ltd 案¹³

16.12 這宗案件關乎威爾斯親王所寫的一些旅遊日誌，當中記錄了他對外訪的看法和印象。證據顯示，親王會把日誌交給他私人辦公室的其中一名秘書莎拉·古德（Sarah Goodall），影印後以註明“私人及機密”的信封送出。古德按附有保密承諾書的合約受僱，承諾不會向未獲授權的人提供在受僱期間獲取的資料。後來，她經一位朋友，向《星期日郵報》（*Mail on Sunday*）提供威爾斯親王八份日誌的打字本。

16.13 其中一份日誌關於親王 1997 年到訪香港，《星期日郵報》從中摘錄了大量內容刊登。親王聲稱，有關內容被公開，干預了他根據《歐洲人權公約》第 8 條所享有私人生活得到尊重的權利，因此就違反保密責任和侵犯版權展開法律程序。布萊本法官（Blackburne J）裁定，關乎香港日誌保密性和版權的申索得直，並指示應着手審理與其他日誌有關的申索。

16.14 上訴法院駁回《星期日郵報》的上訴。該法院表示，若不涉及違反保密關係，將須權衡第 8 條與第 10 條的權利，這通常要衡量侵犯私隱行為的性質和後果，以及披露私人資料所涉的公眾利益（如有的話）。

16.15 至於對披露“在保密情況下接受的資料”的立場，該法院表示：

“67. ……在個別情況下，約束表達自由的權利是否‘民主社會所必需的’。這是一種相稱性測試。不過，在權衡輕重時要衡量的一個重要元素，就是在民主社會維護個人之間所訂立保密責任的重要性。有關資料屬與公眾攸關之事，並不足以證明發布資料有理可據。舉一個極端的例子來說，預算案演辭的內容亦是屬於與公眾攸關之事。但是，如果一名不忠誠的打字員試圖在該演辭於國會發表之前，將文本售予報社，而報社買入該演辭並予以刊登，則該報社毫無疑問即屬違反責任。

68. 基於這些理由，在考慮是否需要限制表達自由，以阻止在保密情況下接受的資料遭到披露時，要進行

¹³ [2008] Ch 57.

的測試不只是有關資料是否屬與公眾攸關之事，而是在所有情況下，違反保密責任是否符合公眾利益。法庭需要在顧及資料性質及所有相關情況後，考慮資料擁有人將資料保密是否合法，或把資料公開是否符合公眾利益。”

16.16 該法院裁斷，即使已發布資料原本是在保密情況下向古德透露的事實不存在，他們也認為該法官裁定查理斯王子對侵犯私隱行為具有無可爭議的申索權，做法正確。當他們在權衡輕重時把違反保密關係這點列入考慮時，對該案的觀點更是一面倒的。

Home Office v British Union for the Abolition of Vivisection 案

16.17 在這宗案件中，內政部分別依據《2000 年法令》第 41 條有關“在保密情況下提供的資料”的豁免條文，以及第 44 條有關“禁止披露”的豁免條文。內政部根據《1986 年動物（科學程序）法令》（*Animals (Scientific Procedures) Act 1986*，簡稱“《1986 年法令》”），對繁育及供應動物供科學程序使用作出規管。任何人如把動物用作科學研究，均須領牌。申請人須提供的資料，可能屬商業敏感性質，或可能對競爭對手有用。另外，他們的工作地點和地址詳情，基於保安理由也可能是敏感資料。

16.18 在 *Secretary of State for the Home Department v British Union for the Abolition of Vivisection and The Information Commissioner* 一案中，伊迪法官（Eady J）作出判決時說：

“有關各方認同，如果國會議員和公眾人士想知道的話，他們對於通過動物研究所發生的一切，以及內政部的規管職能得到妥善履行的程度，都享有合理的知情權。”¹⁴

16.19 自 2004 年 12 月起，內政部在其網站發布有關持牌人的工作摘要。英國廢除活體解剖聯盟（*British Union for the Abolition of Vivisection*，簡稱“該聯盟”）根據《資訊自由法令》向內政部提出要求，尋求取得各項牌照所載的實際資料。

16.20 內政部提供了額外資料，但依據《2000 年法令》第 41 條（機密資料）及第 44 條（禁止披露）的豁免條文，拒絕提供大部分

¹⁴ [2008] EWHC 892 (QB)，第 5 段。

所尋求的資料。聲稱第 44 條適用所依據的法定條文，就是《1986 年法令》第 24 條，其條款如下：

“24. 保障機密資料

- (1) 如任何人披露在行使職能時取得的資料，而他知道或有合理理由相信這些資料是在保密情況下提供的，但披露資料的目的並非根據本法令履行其職能，該人即屬犯罪。
- (2) 任何人犯本條所訂的罪行——
 - (a) 一經循公訴程序定罪，可處為期不超過兩年的監禁或罰款，或兩者兼處；
 - (b) 一經循簡易程序定罪，可處為期不超過六個月的監禁，或不超過法定最高額的罰款，或兩者兼處。”

16.21 該聯盟向資訊專員提出上訴，資訊專員表示同意內政部對有關法律的詮釋。該聯盟之後向資訊審裁處（Information Tribunal）提出上訴，該審裁處把第 24 條解釋為：若要把資料分類為“在保密情況下提供”，便須證明如因應資訊自由要求透露有關資料，會構成違反保密責任，而可就此進行訴訟。該審裁處指示內政部重新考慮對《2000 年法令》第 44 條的詮釋。該審裁處又認為，把“公眾利益”的概念加入第 24 條，藉以對內政部施加義務，規定該部門須衡量有沒有凌駕性公眾利益證明透露資料有充分理據支持，是正確的做法。

16.22 內政部向高等法院提出上訴，主要反對的是該審裁處對《1986 年法令》第 24 條的解釋。伊迪法官表示，該審裁處作出解釋時所依據的假設是，只有符合麥嘉理爵士（Sir Robert Megarry）在 *Coco v AN Clark (Engineers) Ltd* 一案中應用的原則，“保密法”才會成立。該法院認為，要找出違反保密責任的英格蘭法律規則，就要研究第 8 條和第 10 條的法理。

16.23 該決定最終並非取決於該法令第 41 條。伊迪法官得出結論認為，該法令第 44 條所載的豁免條文適用於所尋求的資料，理由是該聯盟所尋求的資料是內政部在根據《1986 年法令》行使職能時取得的，有關官員亦有合理理由相信，當時資料是在保密情況下提供的。要求內政部作出披露，目的不會是根據《1986 年法令》行使

其職能，而且根據《1986年法令》第24條的條款，這樣披露資料是受到禁止的，並會構成刑事罪行。該聯盟向上訴法院提出上訴，上訴法院同意伊迪法官的決定，並確認資訊專員的決定。

英國《2000年法令》第41條——在保密情況下提供的資料

16.24 第41(1)條規定：

“如符合以下情況，有關資料即屬獲豁免資料——

- (a) 資料是公共主管當局從任何其他人（包括另一公共主管當局）取得的，及
- (b) 持有資料的公共主管當局（在並非根據本法令的規定下）向公眾披露資料會構成違反保密責任，而該其他人或任何其他人可就此進行訴訟。”

16.25 要知道該項豁免條文是否適用，便需要根據本章較前部分所論及的案例發展，研究披露資料會否構成違反保密責任，而可就此進行訴訟。此外，雖然該項豁免條文屬絕對豁免，¹⁵ 但任何人如違反保密責任，均可以公眾利益作為免責辯護。換言之，關於違反保密責任的法律已內設公眾利益測試。¹⁶

英國《2000年法令》其他有關機密資料的豁免條文

16.26 商業秘密：除了第41條與違反保密責任有關，該英國法令的另一條條文亦涉及與第三者有關的機密資料。該英國法令第43(1)條規定，“如資料構成商業秘密，有關資料便可獲豁免”。現時“商業秘密”一詞並無法定定義，從案例可見，相關的因素包括：

- 在該人業務以外範圍，資料在多大程度上為人所知；
- 資料在多大程度上為參與該人業務的僱員及其他人所知；
- 該人採取了甚麼措施，以保障資料的保密性；

¹⁵ 表示英國《2000年資訊自由法令》所訂的公眾利益測試並不適用。

¹⁶ MacDonald & Crail, “MacDonald on the Law of Freedom of Information”, 牛津大學出版社，第3版，第17.16段。

- 資料對該人有何價值；
- 該人花了多少努力或金錢建立資料；及
- 他人可正當地獲取或複製資料的理據或困難為何。¹⁷

16.27 如所涉資料構成商業秘密，而維持豁免的公眾利益重於披露資料的公眾利益，則披露資料的責任便不適用。有建議指出，在衡量維持豁免的公眾利益時，應考慮到維護知識產權，以及可能對向公共主管當局提供商業秘密造成的寒蟬效應。¹⁸

16.28 商業利益損害：英國《2000年法令》第43(2)條規定，如根據該法令披露資料，會或相當可能會令任何人（包括持有資料的公共主管當局）的商業利益受到損害，有關資料即屬獲豁免資料。

16.29 個人資料：英國《2000年法令》第40條訂立了不同的豁免條文。

- (1) 第40(1)條——就與申請人自己有關的個人資料而言，該要求應根據《2018年保障資料法令》（Data Protection Act 2018）處理。
- (2) 第40(2)條——就與申請人以外人士有關的個人資料而言，申請人的索取資料權予以削減，以尊重該其他人的“私隱”。

第三者權利及條文

16.30 《2000年法令》的基礎是，資料應否披露一事，須由要求索取資料的人與收到要求的主管當局解決。該法令並無訂定條文，容許要求索取的資料所涉及的第三者在資料披露前介入。美國的情況則正好相反。在美國，所謂的“反向資訊自由申請”已確立成為制度的一部分。

16.31 國務大臣根據該英國法令第45條發出的《實務守則》（Code of Practice）建議，在披露影響第三者的資料之前，主管當局應諮詢該等第三者。現時並無法例規定，容許將會或可能會受影響的

¹⁷ *Ansell Rubber Co Pty Ltd v Allied Rubber Industries Pty Ltd* [1967] VR 373。另見 *Thomas Marshall (Exports) Ltd v Guinle* [1979] Ch 227；及 *Facenda Chicken Ltd v Fowler* [1987] Ch 117。

¹⁸ *Department of Work and Pensions v IC*, FTT, 2010年9月20日，第91段。引用於 Coppel, *Information Rights*, 第4版，第25-055段。

第三者在主管當局考慮要求時作出申述。該法令規定，根據第 45 條發出的《實務守則》必須向公共主管當局提供以下方面的指引：第一，諮詢要求索取的資料所涉及的第三者，或自身利益相當可能會受披露資料影響的人；¹⁹ 及第二，在合約中加入有關披露資料的條款。《實務守則》第 IV 部規定：

“在某些個案中，有需要直接個別諮詢〔相當可能會受有關要求影響的第三者〕，以決定某項豁免條文是否適用於要求索取的資料，或對會否因該資料而引起該法令第 1 條所訂義務的問題，發表意見。然而，在很多其他情況下，這也是理想的做法。舉例而言，若公共主管當局擬披露與第三者有關的資料，或相當可能會影響其利益的資料，便應在適當情況下採取合理步驟，事先給予他們通知，否則亦應在事後促請他們注意披露資料一事。

在某些個案中，諮詢這些第三者對於向申請人提供所涉資料時，應否一併提供進一步的解釋資料或意見等事情的看法，也可能是恰當的。例如，上述意見可能提到其後使用有關資料可能存在的限制（包括版權限制）。”²⁰

不論是該法令或根據第 45 條發出的守則，都沒有規定第三者須獲通知索取資料要求的結果。根據第 45 條發出的守則第 VI 部關乎由公共主管當局進行內部覆核，但卻沒有建議任何機制，讓有意提出爭議指資料不應披露的第三者，可要求進行該覆核。

16.32 有建議指出，該法令應承認第三者擁有權利，至少可在影響其利益的資料披露之前，獲通知有人提出索取該資料的要求，甚或介入以保障其利益。此外，倘若他與提出要求的申請人或收到要求的主管當局仍有分歧，他亦應有權向資訊專員申請作出決定，以便解決這些分歧。

¹⁹ 《2000 年資訊自由法令》第 45(2)(c)條。

²⁰ 第 27 及 28 段。

其他司法管轄區的條文

澳大利亞（聯邦）

16.33 澳大利亞《1982年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 1982）已藉《2010年資訊自由修訂（改革）法令》（Freedom of Information Amendment (Reform) Act 2010）及《2010年澳大利亞資訊專員法令》（Australian Information Commissioner Act 2010）而作大幅修訂。根據《1982年法令》第45條，如根據該法令披露文件，會令人（機關或聯邦政府除外）有根據可就違反保密責任提出訴訟，有關文件即屬獲豁免文件。

16.34 正如 *Mangan and the Treasury* 案（簡稱“*Mangan* 案”）²¹ 所述，*Kamminga and Australian National University* 案載列了違反保密責任豁免條文適用的準則。²² 這些準則在 *Mangan* 案中概述如下：²³

- 聲稱豁免條文適用的人必須能夠具體地（而不只是籠統地）指出所稱的有關資料為何。
- 有關資料具有所需的機密性質，例如並非常識或眾所周知之事。
- 有關資料是在接收者要負上保密義務的情況下接受的。就該目的而言，在文件上註明“機密”並不足夠。答辯人必須證明在傳達資料時，雙方都理解有關資料是在保密情況下提供及接受的。
- 有關資料實際上遭濫用或有被濫用的威脅，或如披露，即屬在未經許可的情況下使用。

關於豁免的諮詢過程

16.35 對於影響聯邦政府與州政府關係的文件、²⁴ 業務文件²⁵ 和影響個人私隱的文件，²⁶ 該澳大利亞法令訂有相當詳盡的“諮詢”條文。上述諮詢過程有別於該澳大利亞法令第24條所訂較屬一般性質的“關於要求的諮詢過程”，兩者應予以區分。

²¹ [2005] AATA 898.

²² (1992) 26 ALD 585.

²³ 第52–55段。

²⁴ 第26A條。

²⁵ 第27條。

²⁶ 第27A條。

16.36 舉例來說，對於商業秘密和業務資料，受影響的第三者有權提出豁免爭議並作出陳詞。該澳大利亞法令第 27 條的內容如下：

“27 諮詢——業務文件

範圍

- (1) 如符合以下情況，則本條適用：
 - (a) 有人就某人、組織或經營而向某機關或部長提出索取文件要求，而有關文件載有第(2)款所涵蓋的資料（**業務資料**）；及
 - (b) 該機關或部長覺得，該人、組織或經營的東主（**該有關的人或組織**）理應有意提出爭議（**豁免爭議**），指出：
 - (i) 有關文件根據第 47 條（商業秘密等）獲豁免；或
 - (ii) 有關文件根據第 47G 條（業務資料）獲有條件豁免，而就第 11A(5)款而言，總的來說，讓人索取有關文件會有違公眾利益。
- (2) 本款涵蓋以下資料：
 - (a) 就一個人而言——與該人的業務或專業事務有關的資料；
 - (b) 就一個組織或經營而言——與該組織或經營的業務、商業或財政事務有關的資料。
- (3) 為施行第(1)(b)段，在決定該有關的人或組織是否理應有意因某文件中的業務資料而提出豁免爭議時，該機關或部長必須考慮以下事宜：
 - (a) 有關資料在多大程度上廣為人知；

註：一般而言，除非讓人索取獲有條件豁免的文件會有違公眾利益，否則該文件必須讓人索取（見第 11A 條）。

(b) 該人、組織或經營是否已知與有關資料所處理的事情有聯繫；

(c) 有關資料是否可從公開予公眾的來源取得；

(d) 該機關或部長認為有關的任何其他事宜。

作出陳詞的機會

(4) 除非符合以下情況，否則該機關或部長不得決定讓人索取有關文件：

(a) 該有關的人或組織獲得合理機會作出陳詞，以支持有關豁免爭議；及

(b) 該機關或部長已考慮到如此作出的陳詞。

(5) 然而，第(4)款只在以下情況適用：該機關或部長可在合理地切實可行的範圍內，給予該有關的人或組織合理機會作出陳詞，以支持有關豁免爭議，並考慮到所有情況（包括第 15(5)及(6)款（處理要求的時限）是否適用）。”

16.37 有一點應注意的是，《1982 年法令》第 27 條只提到第47 條所指的商業秘密豁免，以及第 47G 條所指的業務資料。至於第45 條所指其他形式的違反保密責任行為，則沒有提及。

加拿大

16.38 根據加拿大《1985 年公開資料法令》（Access to Information Act 1985），某些第三者資料獲得豁免。該加拿大法令第 20(1)條的內容如下：

“20(1) 除本條另有規定外，政府機構首長須拒絕披露根據本法令要求索取而載有以下資料的檔案：

(a) 第三者的商業秘密；

(b) 第三者向政府機構所提供之屬機密資料的財務、商業、科學或技術資料，而該第三者由始至終都以保密方式處理這些資料；

- (b.1) 第三者在保密情況下向政府機構提供的資料，以便該政府機構擬備、維持、測試或推行《危急狀況管理法令》（Emergency Management Act）第 2 條所指的危急狀況管理計劃，而這些資料關乎該第三者的建築物或其他構築物、其網絡或系統（包括其電腦或通訊網絡或系統）的弱點，或用以保障上述任何建築物、構築物、網絡或系統的方法；
- (c) 如披露，可合理地預期會令第三者蒙受重大經濟損失或獲得重大經濟利益，或可合理地預期會損害第三者的競爭條件的資料；或
- (d) 如披露，可合理地預期會干擾第三者有關合約或其他事宜的談判的資料。”

16.39 該法令把“第三者”界定為在提出要求的人或政府機構以外的任何人、一組人或組織。²⁷ 不過，只有業務利益或財務權益才受保障，而該法令的第三者介入條文亦未涵蓋個人私隱權。

向第三者發出通知

16.40 如政府機構首長有意披露根據該法令要求索取的檔案，而當中載有第三者的商業秘密、第 20(1)(b)或(b.1)段所述由第三者提供的資料，或如披露，該首長可合理地預計可能會令第三者出現第 20(1)(c)或(d)段所述結果的資料，則該首長便須盡一切合理的努力，在收到該要求後 30 日內向該第三者發出書面通知，說明收到該要求並有意作出披露。²⁸

通知的內容

16.41 根據第 27(1)條發出的通知須包含：

- (a) 一項陳述，指出發出通知的政府機構首長有意發放某檔案或其中部分，而當中可能載有所描述的材料或資料；
- (b) 對該檔案或其中部分內容的描述，說明（視屬何情況而定）屬於獲發通知的第三者、由該第三者提供或與該第三者有關的內容；及

²⁷ 第 3 條。

²⁸ 第 27(1)條。

- (c) 一項陳述，指出該第三者可在獲發通知後二十日內，向擁有該檔案的掌控權的政府機構首長作出申述，述明為何不應披露該檔案或其中部分。²⁹

第三者的申述及機構首長的決定

16.42 凡政府機構首長根據第 27(1)條，就某檔案或其中部分向第三者發出通知，

- (a) 該第三者須在獲發通知後二十日內，獲給予機會向該機構首長作出申述，述明為何不應披露該檔案或其中部分；及
- (b) 該機構首長須在發出通知後三十日內，（如該第三者已根據(a)段獲給予機會作出申述）決定是否披露該檔案或其中部分，並發出書面通知，將該決定通知該第三者。³⁰

司法覆核

16.43 如決定披露資料，該第三者必須獲得通知，而他亦有二十日的時間向聯邦法院申請覆核。

由資訊專員進行調查

16.44 如有人向資訊專員投訴，資訊專員須以非公開形式進行調查。³¹

16.45 在資訊專員根據該法令調查投訴的過程中，應給予以下各方合理機會作出申述：

- (a) 投訴人，
- (b) 有關的政府機構首長，及
- (c) 第三者，前提是
- (i) 資訊專員有意根據第 37(1)款建議披露某檔案的全部或其中部分，而當中載有一—或資訊專員有理由相信當中可能載有一—該第三者的商業秘密、第

²⁹ 第 27(3)條。

³⁰ 第 28(1)條。

³¹ 第 35(1)條。

20(1)(b)或(b.1)段所述由該第三者提供的資料，或如披露，資訊專員可合理地預計可能會令該第三者出現第 20(1)(c)或(d)段所述結果的資料，及

(ii) 可合理地確定該第三者的所在。³²

16.46 應注意的是，任何人都沒有當然權利，可在其他人向資訊專員作出申述時在場、索取有關申述書，或對有關申述書發表意見。

*Chippewas of Nawash First Nation v Canada (Minister of Indian and Northern Affairs) 案*³³

16.47 這宗案件關乎公開資料統籌主任（Access to Information Coordinator）對披露資料所作的決定，有關資料涉及兩項部落理事會決議（Band Council Resolutions，簡稱“理事會決議”），其中一項就擬議法例發表意見，另一項則要求索取其他原住民部落（First Nations）所持立場的資料。有關部落理事會申請覆核該決定，並爭辯說，官方不能向公眾發放在保密情況下獲部落理事會提供的資料，而不違反對該部落所負的受信責任。該部落理事會亦聲稱，有關資料是《公開資料法令》第 20 條所指的機密資料。

16.48 加拿大聯邦法院駁回該項申請，並裁定官方與印第安部落之間的受信關係只適用於土地，而不涵蓋理事會決議。有關資料並不屬於該法令第 20(1)(b)條所訂的披露規則豁免範圍，原因是理事會決議的資料並不符合財務、商業、科學或技術資料的定義。

愛爾蘭

16.49 愛爾蘭《2014 年資訊自由法令》（Freedom of Information Act 2014）第 35 條處理在保密情況下取得的資料。該條規定：

“35(1) 除本條另有規定外，如符合以下情況，首長³⁴須拒絕批准資訊自由要求：

³² 第 35(2)條。

³³ [1997] 1 CNLR 1.

³⁴ “首長”就國家部門而言，指負責管理該部門的部長；就檢察署（Office of the Attorney General）而言，指檢察總長；就資訊專員公署（Office of the Information Commissioner）而言，指資訊專員……等等。見第 2 條。

- (a) 有關檔案所載資料，是在保密情況下向資訊自由機構提供的，所基於的理解是該機構會將這些資料視為機密（包括法律規定或該機構可根據法律要求一個人向該機構提供的上述資料），而該首長認為，這些資料如披露，相當可能會妨礙同一人或其他人向該機構提供進一步的類似資料，以及繼續向該機構提供這些進一步的類似資料，對該機構至關重要，或
- (b) 披露有關資料，會構成違反某協議或成文法則條文所訂定……或法律所規定的保密責任。
- (2) 第(1)款不適用於首長或任何其他人（作為資訊自由機構或服務提供者的董事或職員）在履行其職能的過程中擬備的檔案，但如披露有關資料，會構成違反某協議或法規所訂定或法律所規定的保密責任，而該責任是向資訊自由機構或首長以外人士，又或資訊自由機構或服務提供者的董事或職員以外人士負上的，則作別論。
- (3) 除第 38 條另有規定外，第(1)(a)款不適用於以下個案：有關的首長認為，總的來說，批准有關資訊自由要求會比拒絕批准該要求，更符合公眾利益。
- (4) 凡 —
- (a) 資訊自由要求所涉及的檔案是第(1)款適用的，但第(2)及(3)款並不適用或（如該檔案曾經存在）不會適用，及
- (b) 有關的首長認為，披露該檔案存在或不存在，會具有第(1)款所指明的效力，
他或她須拒絕批准該要求，且不得向有關的提出要求者披露該檔案是否存在。
- (5) 在本條中，“檔案”包括在保密情況下親自、藉電話、以電子方式或書面方式傳達的資料（包括

由獲授權接聽電話的人所寫的電話留言紀錄）。”

16.50 如該首長有意讓人索取在保密情況下取得的資料，³⁵ 第 38 條規定，該首長在決定應否讓人索取資料前，須作出以下事情：

- 在收到該要求後的兩星期內，安排以書面方式或其他指定格式，通知提供有關資料的人。
- 該第三者應獲通知有人提出該要求，以及批准該要求符合公眾利益。³⁶
- 該第三者可在收到該通知後的三星期內，向該首長作出陳詞，該首長則會先考慮有關陳詞，才決定是否批准該要求。³⁷
- 如考慮到所涉及的檔案數目或需要通知的人數，按理不可能符合上述時限，則可延期不超過兩星期。³⁸

16.51 該首長如已採取一切合理步驟，但仍未能安排令該第三者獲得通知，則可要求資訊專員同意上述未能遵從規定的情況或發出指示。³⁹

16.52 公共機構披露第三者資料的決定會予以擱置，直至向資訊專員提出覆核申請的時限已屆滿，或有關申請已予裁定為止。同樣地，資訊專員的覆核決定亦會予以擱置，直至向高等法院提出上訴的時限已屆滿，或任何上訴已予裁定為止。⁴⁰

新西蘭

16.53 新西蘭的相關法例沒有訂定特別條文，⁴¹ 保障可能會因披露資料事宜受到不利影響的第三者。不過，受影響的第三者可申請司法覆核。丹克斯委員會（Danks Committee）在其發出的報告書中，⁴²

³⁵ 同時適用於商業敏感資料和個人資料。

³⁶ 第 38(2)(i)條。

³⁷ 第 38(2)(ii)及(iii)條。

³⁸ 第 38(3)條。

³⁹ 第 38(6)及(7)條。

⁴⁰ 第 26 條。

⁴¹ 包括《1982 年官方資料法令》（Official Information Act 1982）（1983 年至 2015 年間，經多項修訂法令修訂）。

⁴² 《補充報告書》（1981 年），第 71 段。

表示關注法定機制複雜僵化的問題。該委員會相信，良好的作業方法應確保第三者利益得以列入考慮。

16.54 根據《1975年申訴專員法令》(Ombudsman Act 1975)第18(3)條，如進行調查的申訴專員覺得可能有足夠理由提出建議，而該建議又可能對任何部門、組織或人帶來不利影響，則該專員便有權讓受影響的第三者有機會獲得聆聽。然而，申訴專員的權力與第三者權利不同。

美國

16.55 美國《1966年資訊自由法令》(Freedom of Information Act 1966)授權聯邦政府機關，可拒絕披露從他人取得的商業秘密和商業或財務資料。⁴³若第三者有意阻止機關交出有關資料，可根據《1946年行政程序法令》(Administrative Procedure Act 1946)申請司法覆核。⁴⁴這種訴訟通常稱為“反向《資訊自由法令》訴訟”。

16.56 機密商業資料在披露之前，須經過通知程序。這些程序載於1987年6月制定的行政命令，⁴⁵其主要規定如下：

- 第1條——

每個行政部門和機關如受《資訊自由法令》規限，其首長須在法律准許的範圍內制定程序，在以下情況下通知載有……機密商業資料的檔案的提交者：……如在檢討該要求、相關檔案及提出要求者提出的任何上訴後，該部門或機關決定可能需要披露有關檔案。上述通知要求機關須作出真誠努力，將根據行政命令制定的程序告知機密商業資料的提交者。另外，若有需要向大量的提交者作出通知，可藉將有關通知張貼或刊登在按理可完成作出通知一事的地方，以完成作出通知的要求。

- 第2條——

(a) “機密商業資料”指提交者向政府提供的檔案，當中可能載有根據《資訊自由法令》第4項豁免條文(5 U.S.C. 552(b)(4))獲豁免發放的資料，因為這些資料如披露，可合理地預期會造成重大競爭傷害。

⁴³ 5 USC §552(b)(4).

⁴⁴ 第10條(現編纂為成文法則，見5 USC §702)。

⁴⁵ 第12,600號。

(b) “提交者”指任何向政府提供機密商業資料的人或實體。“提交者”一詞包括（但不限於）法團、州政府和外國政府。

- 第 3 條 —

(b) 就於 1988 年 1 月 1 日或之後提交的機密商業資料而言，每個行政部門或機關的首長須在法律准許的範圍內制定程序，允許機密商業資料的提交者可在向聯邦政府提交資料時或在其後一段合理的時間內，指定哪些資料如披露，提交者聲稱可合理地預期會造成重大競爭傷害。上述機關程序可規定，提交者對會造成競爭傷害的資料所作的指定，會在一段指明的期間後或在情況有變後失效。……

- 第 4 條 —

當根據第 1 條作出通知時，每個機關的程序須在法律准許的範圍內訂明一段合理的時間，讓提交者或其指定人員可反對披露有關資料的指明部分，並述明反對披露資料的所有理由。

- 第 5 條 —

每個機關在對有關爭論點作出行政決定前，須仔細考慮不披露資料的所有指明理由。在該機關決定披露要求索取的檔案的所有情況下，其程序應規定，該機關須向提交者提供一份書面陳述，扼要解釋為何提交者的反對理由不獲支持。該陳述須在法律准許的範圍內，在指明披露日期前的合理日數內提供。

- 第 6 條 —

凡《資訊自由法令》下的提出要求者提起訴訟，尋求強制披露機密商業資料，每個機關的程序應規定，提交者須迅速獲得通知。

16.57 舉一案例，可以說明第三者如何阻止機密商業資料或商業秘密遭到披露。⁴⁶ 格雷 · 夏力（Greg Herrick）是一位古董飛機愛好

⁴⁶ *Brent Taylor v Sturgell* (美國聯邦航空總署代理署長)，553 U.S. 880 (2008)。

者。他設法修復一架由仙童飛機公司（Fairchild Engine and Airplane Corporation）製造的老式飛機，故根據《資訊自由法令》向美國聯邦航空總署（Federal Aviation Administration，簡稱“聯航署”）提出要求，以索取與該飛機有關的技術文件副本。聯航署按照《資訊自由法令》有關商業秘密的豁免條文拒絕其要求。夏力提出行政上訴，但仙童飛機公司的繼承人費爾柴爾德（Fairchild）作為答辯人反對發放該等文件，結果聯航署維持原有決定。夏力繼而根據《資訊自由法令》提起訴訟，藉以取得該等文件，但結果敗訴。該訴訟解決後不足一個月，夏力一位同樣是古董飛機愛好者的朋友泰勒（Taylor），作為呈請人根據《資訊自由法令》提出要求，以索取夏力曾提起訴訟但未能成功取得的相同文件。當聯航署不作回應，泰勒便向美國哥倫比亞特區聯邦地區法院（U. S. District Court for the District of Columbia）提起訴訟。該法院裁定，該訴訟受已裁決的申索不得重提原則（claim preclusion）所禁制，並向聯航署及費爾柴爾德（作為泰勒所提出訴訟的介入人）作出簡易判決。該法院承認泰勒並非夏力所提出訴訟的一方，但裁定不屬訴訟一方的人如由訴訟一方作為“實質代表”，也許須受判決約束。哥倫比亞特區聯邦巡迴法院（D. C. Circuit）確認原判，並公布判定“實質代表”的五項因素測試。然而，美國最高法院裁定，《資訊自由法令》訴訟的“公法”性質並不足以成為“實質代表”例外情況適用的理由，而聯航署亦須承擔舉證責任，證明該兩名提出要求者串通。

小組委員會的看法

16.58 關乎違反保密責任的第三者權利有不同種類，有獲得通知的權利、作出申述的權利，還有介入法律訴訟程序的權利。關於第三者權利，似乎並無通用的準則。

16.59 在某些司法管轄區，第三者權利本身已自成一個詳盡的制度。

16.60 舉例來說，在美國，第三者有權提出“反向資訊自由申請”。此外，就機密商業資料而言，政府機關須遵守特定的通知程序，這些程序規定，機密商業資料的提交者（第三者）須迅速獲得通知。

16.61 在澳大利亞（聯邦），對於商業秘密和業務資料，受影響的第三者有權提出豁免爭議並作出陳詞。如政府機關或部長可在合理地切實可行的範圍內，給予該第三者合理機會作出陳詞，以支持

有關豁免爭議，則除非該第三者獲得合理機會作出陳詞，否則該機關或部長不得決定讓人索取有關文件。

16.62 至於加拿大，第三者介入條文只適用於保障業務利益或財務權益，⁴⁷ 並未涵蓋個人私隱權。如政府機構有意披露某檔案，便須盡一切合理的努力，向第三者發出書面通知，而該第三者亦須獲得機會作出申述。該第三者如對該政府機構的決定感到不滿，可進一步申請司法覆核，或向資訊專員投訴。

16.63 在愛爾蘭，如部長有意讓人索取在保密情況下取得的資料，便須通知有關第三者，並給予該第三者三星期的時間作出陳詞。該第三者有權申請由資訊專員進行覆核，或向高等法院提出上訴。該部長如未能安排令該第三者獲得通知，則可要求資訊專員發出指示或同意上述未能遵從規定的情況。

16.64 英國並無有關第三者通知或介入權利的法例條文，但相關的《實務守則》建議，在資料披露之前，有關第三者應獲諮詢。同樣地，新西蘭法例沒有訂定特別條文，保障可能會因披露資料事宜受到不利影響的第三者。

16.65 考慮過其他司法管轄區的相關條文後，小組委員會有意在擬議制度中加入第三者通知條文。我們認同在某些個案中，披露資料對第三者造成的傷害，可能比對政府所造成傷害還大。如某第三者因披露資料事宜受到傷害，他便會有充分的申索理據，這亦很可能會構成違反保密責任，而可就此進行訴訟。若第三者沒有獲得通知，他們便沒有機會申請禁制令以阻止資料遭到披露。在涉及好像業務秘密的個案中，如競爭對手得以索取有關資料，則政府（因而納稅人）有可能須承擔支付損害賠償的法律責任。

16.66 我們亦已考慮有關第三者權利的現行做法。政府會先諮詢第三者，然後再按照《守則》考慮申請。我們相信，訂定強制性通知條文不會太過複雜，因為如可行的話，公共機構幾乎都一定會通知及諮詢第三者。因此，即使沒有強制性條文，實際上分別也不

⁴⁷ 這包括：第三者的商業秘密、該第三者由始至終都以保密方式處理的財務、商業、科學或技術資料；

- 根據《危急狀況管理法令》提供的資料，而這些資料關乎第三者的建築物、構築物、電腦或通訊網絡或系統的弱點；
- 如披露，可合理地預期會導致重大經濟損失或重大經濟利益，或可合理地預期會損害第三者的競爭條件的資料；
- 如披露，可合理地預期會干擾第三者有關合約或其他事宜的談判的資料。

大。另外，就第三者條文制訂法例，可減少引致第三者進行附屬訴訟的不確定性。

16.67 隨着時間過去，有關人士或會難以聯絡。對於無法追查或聯繫第三者的個案，我們可以採用類似愛爾蘭條文的規定，要求有關主管當局發出指示或免除通知規定。

16.68 至於其他種類的權利，例如作出申述的權利和介入法律訴訟程序的權利，我們認為訂定詳盡的條文以納入這些權利，並不恰當。第三者如妥為獲得通知，即可申請禁制令。

建議 20

關於在保密情況下向公共機構提供的資料，包括商業秘密和業務資料，我們建議，如公共機構有意讓申請人索取上述資料，該公共機構有責任通知所涉的第三者（提供機密資料者），以便該第三者作出陳詞或提出司法覆核。該公共機構如未能安排令該第三者獲得通知，則可向申訴專員申請作出指示，或免除通知規定。

對歷史檔案的適用

16.69 關於歷史檔案，小組委員會曾討論澳大利亞國家檔案館（National Archives of Australia，簡稱“澳洲國檔館”）在發放載有個人資料（與討論中的第三者資料有關）的檔案方面，所採取的做法。雖然澳大利亞《1982 年資訊自由法令》規定，機關須在發放檔案之前，諮詢當中指名的個別人士，但澳大利亞《1983 年歷史檔案法令》（Archives Act 1983）卻無此規定。這顯示兩項法令各自處理的檔案年期有別，而且執行上述規定也會遇上相當大的實際困難。

16.70 在檔案開立後愈遲提出索取要求，便會愈難聯絡有關的第三者。經過 20 多年後，⁴⁸ 澳洲國檔館認同每年發放的資料涉及眾多個別人士，不大可能一一聯絡，故出於一致性及公平性考慮，澳洲國檔館不會尋求個別人士的意見。

⁴⁸

《1983 年歷史檔案法令》一般規定，檔案應於已存在 20 年時公開。

16.71 儘管如此，澳洲國檔館非常重視資料私隱，並在此領域擔當重要角色。《1983年歷史檔案法令》載有條文，保障個別人士的私人事務。處於公開取閱期的聯邦檔案獲得豁免，不受《私隱法令》（Privacy Act）涵蓋，這便確認了一點，就是《1983年歷史檔案法令》訂有足夠的保障措施，保障個別人士的私人事務。

16.72 因此，我們注意到，上述通知有關第三者義務的建議，在應用於歷史檔案時可能需要加以修改。

第 17 章 建議摘要

第 3 章 尋求和接受資料的權利

建議 1

現行的公開資料制度以非屬法定的《公開資料守則》為基礎，是一個能有效處理索取資料的要求，及符合成本效益的制度。該制度已具有其他司法管轄區相關法例的主要特點（即披露資料的推定、主動披露、回應時限、拒絕披露時須說明理由，以及由獨立機構覆核相關決定）。

然而，考慮到香港人權法案第十六條的條款及相關案例，我們建議，政府應通過立法實施具有法定地位的公開資料制度。在決定擬議公開資料制度的主要特點時，我們必須取得平衡，一方面須顧及公眾獲取更多公共機構資料的需要，另一方面亦要尊重其他種類的權利，包括私隱權、資料保障權及第三者權利。

建議 2

小組委員會也從其他司法管轄區的經驗留意到，即使公開資料制度十分詳盡，也絕非解決所有已知問題的萬應靈丹。我們建議，政府應按照易於執行及符合成本效益的原則來擬定這套以立法形式訂立的制度。

第 4 章 甚麼構成“資料”（或“檔案”）

建議 3

我們建議，“資料”應一般界定為以任何形式記錄的資料。我們建議，資料不應限於文件，也不局限於文字或數字。視聽資料均包括在內。“資料”一詞的一般定義應包含一份非盡列的清單，使該詞達致科技中立。

因此，資料應包括：

- (a) 任何形式（包括於任何電子裝置內，或是可機讀的形式）的書籍或其他書寫或印刷的材料；
- (b) 地圖、圖則或繪圖；

- (c) 收錄非視覺影像數據的紀錄碟、紀錄帶或其他機械或電子裝置，而所收錄的數據能在借助或無須借助其他機械或電子設備下，從該紀錄碟、紀錄帶或其他裝置重現；
- (d) 收錄視覺影像的軟片、紀錄碟、紀錄帶或其他機械或電子裝置，而所收錄的視覺影像能在借助或無須借助其他機械或電子設備下，從該軟片、紀錄碟、紀錄帶或其他裝置重現；及
- (e) 任何屬(a)、(b)、(c)或(d)段所指的東西的副本或部分。

第 5 章 主動披露／發布機制

建議 4

我們建議，經考慮現有行政制度下的相關條文以及其他司法管轄區的條文，擬議的公開資料制度應包括規定主動披露的條文。

一套在採用前無須取得特定批准的標準發布機制，應能有效符合主動披露規定。至於未有跟從標準發布機制的其他機制，則須取得適當機構的批准。

第 6 章 哪些“公共機構”應在涵蓋之列

建議 5

小組委員會考慮了可採用的不同準則，以釐定有關制度應涵蓋哪些機構。這些準則包括有關機構是否全部或部分由政府擁有、其經費是否全部或主要來自公帑、該機構是否具有提供某項公共服務的專營權利，或該機構是否具有一些公共行政職能。

我們留意到，在海外司法管轄區，眾多不同的機構都可在涵蓋之列。

不過，小組委員會相信，涵蓋機構的種類和數目應循序漸進地增加。我們建議，最初階段應採用《申訴專員條例》（第 397 章）適用的“機構”名單。該名單主要涵蓋政府部門，以及具有行政權力和職能的法定公共機構。

第 7 章 誰可申請

建議 6

小組委員會建議，在香港將來的機制下，任何人不論是否香港居民，均有資格提出索取資料的要求。這項安排是與現行《守則》下的安排和某些其他司法管轄區的做法一致。這項建議亦可省略核實申請人國籍的行政費用。然而，小組委員會注意到這項建議很可能會對納稅人的支出有影響。因此，小組委員會現邀請公眾就他們是否支持這項建議發表意見。

第 8 章 大量及不合理地調用資源：成本／時間上限和收費

建議 7

小組委員會曾考慮有關制度會否免費或需要收費以處理索取資料申請。

我們建議要求申請人支付一些費用，確保不會因該制度被濫用而對納稅人構成沉重負擔。另外亦應設定處理申請工作時數的上限，一旦超出該上限，便可以拒絕過分繁複且處理費時的要求。這樣是要確保不需從其他公共服務調用過多公共資源和人手處理這些索取資料要求。

我們建議，申請費應該分級計算。基本申請費應涵蓋相關工作的首三至五小時。若根據估計，基本申請費未能涵蓋所需工時，申請人可選擇不繼續處理該申請，或可選擇支付額外工時的費用。若估計工時達到訂明上限（例如 15 小時），則公共機構有權不處理該申請。

建議 8

我們建議，取閱歷史檔案的申請應為免費，但複製歷史檔案和提供其他服務則可收取費用，以保持與其他司法管轄區的做法一致。

第 9 章 無理纏擾及重複提出的申請

建議 9

我們建議，擬議的制度應包含條文，針對無理纏擾及重複提出的申請。許多司法管轄區也有類似的條文，專門處理少量不合理的要

求。這些要求不單會令現有資源備受壓力，還會妨礙提供主流服務或對處理其他合理的索取資料申請造成不利影響。

我們建議，如有人提出無理纏擾或瑣屑無聊的申請，或者在某段時間內重複提出實質上相類的要求，則公共機構可免除處理該申請的責任。

第 10 章 獲豁免資料

建議 10

在大多數普通法司法管轄區，獲豁免資料分為絕對豁免和有限制豁免兩類。我們建議採用相同的分類方式。

就絕對豁免而言，公共機構不必考慮維持豁免的公眾利益，是否超過披露資料的公眾利益。其他普通法司法管轄區法例所訂的絕對豁免，並無規定必須權衡作出及不作出披露的公眾利益，這點有別於“有限制豁免”。

究其原因，是絕對豁免旨在把披露資料的決定完全定於其他獨立的資料索取制度的範圍內，或者規定索取資料的權利須受制於與披露資料有關的現有法例。換言之，作出及不作出披露的公眾利益，已在其他獨立的資料索取制度下予以衡量。

建議 11

我們建議把以下各類資料列作獲絕對豁免：

- (1) 申請人可以其他方式索取的資料
- (2) 法庭檔案
- (3) 立法會特權
- (4) 在保密情況下提供的資料
- (5) 禁止披露
- (6) 防務及保安
- (7) 政府間事務
- (8) 國籍、出入境及領事事宜
- (9) 執法、法律及相關程序
- (10) 法律專業保密權
- (11) 行政會議的議事程序
- (12) 個人私隱

建議 12

至於有限制豁免方面，公共機構須權衡作出及不作出披露的公眾利益。反對披露資料的論據須重於支持披露的論據，方有理由不披露資料。我們建議把以下各類資料列作獲有限制豁免：

- (1) 對環境的損害
- (2) 經濟的管理
- (3) 公共服務的管理和執行，以及審計職能
- (4) 內部討論及意見
- (5) 公務人員的聘任及公職人員的委任
- (6) 不當地獲得利益或好處
- (7) 研究、統計和分析
- (8) 商務
- (9) 過早要求索取資料
- (10) 頒授勳銜
- (11) 健康及安全

第 11 章 獲豁免資料的期限

建議 13

小組委員會建議把豁免期限設定為 30 年，與現行把歷史檔案公開予公眾查閱的時限一致。然而，當每次收到要求披露某個檔案／資料的申請時，而該檔案／資料尚未公開予公眾查閱，有關當局都要對每宗申請作重新考慮。相關的局／部門若認為有關資料在 30 年期滿後仍然應該獲得豁免，便需要提出充分理據支持其決定。如屬歷史檔案，相關的局／部門應向檔案管理機關提出支持理據。由於檔案／資料不應無限期封存，相關的局／部門會被要求每五年再檢討有關檔案／資料一次，直至有關檔案／資料最終公開為止。

第 12 章 確證證明書

建議 14

合規確證證明書和豁免確證證明書常見於其他普通法司法管轄區的法律中。儘管發出這些證明書事屬敏感，我們建議應在擬議的公開資料制度下設立有關的證明書機制。應注意的是，這些證明書只應在特殊情況下使用，並且受司法覆核和其他適當措施制衡。

就合規確證證明書而言，在擬議的制度下，該證明書會與申訴專員所發出的決定通知和執行通知相關連。

豁免確證證明書只應使用於狹窄範圍內選定的豁免類別。經考慮其他司法管轄區選定的豁免類別後，我們建議只可對以下獲豁免披露的資料發出豁免確證證明書：

- 防務及保安
- 政府間事務
- 執法、法律及相關程序
- 行政會議的議事程序
- 公共服務的管理和執行，以及審計職能

為了解決 *Evans* 案提出的“行政部門凌駕於法庭之上”的問題，政府應於較早階段，在司法機構覆核披露資料的決定前，便引入證明書機制。

我們建議，確證證明書可由政務司司長、財政司司長或律政司司長發出，並且在司法機構覆核披露資料的決定之前的階段發出。

建議 15

我們建議，合規確證證明書和豁免確證證明書因與“活”資料適用的同一套豁免條文相關連，故應同樣適用於歷史檔案。

第 13 章 覆核及上訴

建議 16

我們在考慮其他司法管轄區的覆核及上訴機制後，建議擬議的制度亦應設有以下多重的覆核及上訴階段：

第一階段——內部覆核相關決定，而最好由另一名人員或較高職級的人員進行。

第二階段——由申訴專員公署覆核相關決定。

第三階段——申請人如不滿申訴專員的決定，可向法院提出上訴。

建議 17

經考慮其他司法管轄區的歷史檔案覆核及上訴機制後，我們建議“活”資料的覆核及上訴機制應同樣適用於歷史檔案。

第 14 章 罪行及強制執行

建議 18

我們建議，在有人向公共機構提出索取資料要求後，更改、刪除、銷毀或隱藏檔案，意圖阻止披露檔案或資料，應訂為罪行。然而，在公共機構未有履行其責任的情況，並不賦予任何人循民事法律程序提起訴訟的權利。

建議 19

我們建議，如申訴專員決定某公共機構沒有根據擬議的制度傳達資料，他有權發出決定通知，指明該公共機構必須採取的步驟和採取步驟的期限。

此外，若申訴專員信納某公共機構沒有遵從擬議制度下的任何規定，申訴專員有權向該公共機構送達執行通知，要求該機構在指明時限內採取步驟以遵從該等規定。

第 16 章 違反保密責任及第三者權利

建議 20

關於在保密情況下向公共機構提供的資料，包括商業秘密和業務資料，我們建議，如公共機構有意讓申請人索取上述資料，該公共機構有責任通知所涉的第三者（提供機密資料者），以便該第三者作出陳詞或提出司法覆核。該公共機構如未能安排令該第三者獲得通知，則可向申訴專員申請作出指示，或免除通知規定。

《公開資料守則》適用的機構

(截至 2017 年 8 月 1 日)

漁農自然護理署	香港天文台
司法機構政務長轄下所有法院與審裁處的登記處及行政辦事處	香港警務處 房屋署 入境事務處 廉政公署 政府新聞處 稅務局 創新及科技局 創新科技署 知識產權署 投資推廣署 公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處
建築署	
審計署	
醫療輔助隊（部門）	
屋宇署	
政府統計處	
行政長官辦公室	
民眾安全服務處（部門）	
民航處	
土木工程拓展署	
公務員事務局	
商務及經濟發展局	
公司註冊處	
政制及內地事務局	
懲教署	
香港海關	
衛生署	
律政司	
發展局	
渠務署	
教育局	
機電工程署	
環境局	
環境保護署	
財經事務及庫務局	
消防處	
食物環境衛生署	
食物及衛生局	
政府飛行服務隊	
政府化驗所	
政府物流服務署	
政府產業署	
路政署	
民政事務局	
民政事務總署	
香港輔助警察隊	
香港金融管理局	
	香港天文台 香港警務處 房屋署 入境事務處 廉政公署 政府新聞處 稅務局 創新及科技局 創新科技署 知識產權署 投資推廣署 公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處 勞工處 勞工及福利局 土地註冊處 地政總署 法律援助署 康樂及文化事務署 海事處 通訊事務管理局辦公室 政務司司長及財政司司長辦公室 破產管理署 規劃署 郵政署 香港電台 差餉物業估價署 選舉事務處 截取通訊及監察事務專員秘書處 公務員敍用委員會秘書處 保安局 社會福利署 工業貿易署 運輸及房屋局 運輸署 庫務署 大學教育資助委員會秘書處 水務署 在職家庭及學生資助事務處

已自願採納《公開資料守則》的機構

1. 機場管理局
2. 醫療輔助隊
3. 民眾安全服務處
4. 消費者委員會
5. 僱員再培訓局
6. 平等機會委員會
7. 地產代理監管局
8. 財務匯報局
9. 香港藝術發展局
10. 香港房屋委員會
11. 香港房屋協會
12. 香港體育學院有限公司
13. 醫院管理局
14. 保險業監管局
15. 九廣鐵路公司
16. 立法會秘書處
17. 強制性公積金計劃管理局
18. 個人資料私隱專員
19. 證券及期貨事務監察委員會
20. 香港考試及評核局
21. 市區重建局
22. 職業訓練局
23. 西九文化區管理局

截至2018年10月