

香港法律改革委员会  
公开资料小组委员会

咨询文件

公开资料

本咨询文件已上载互联网，网址为：<<http://www.hkreform.gov.hk>>。

2018年12月

本咨询文件是由法律改革委员会（法改会）属下的公开资料小组委员会拟备，以供各界人士讨论及发表意见。本咨询文件的内容并不代表法改会或小组委员会的最终意见。

小组委员会欢迎各界人士就本咨询文件发表意见，并请于 2019 年 3 月 5 日或之前将有关的书面意见送达：

香港中环  
下亚厘毕道 18 号  
律政中心东座 4 楼  
法律改革委员会  
公开资料小组委员会秘书

电话：(852) 3918 4097

传真：(852) 3918 4096

电邮：[hklrc@hkreform.gov.hk](mailto:hklrc@hkreform.gov.hk)

法改会和小组委员会日后与其他人士讨论或发表报告书时，可能会提述和引用各界人士就本咨询文件所提交的意见。任何人士如要求将他提出的所有或部分意见保密，法改会当乐于接纳，惟请清楚表明，否则法改会将假设有关意见无须保密。

法改会在日后发表的报告书中，通常会载录就本咨询文件提交意见的人士的姓名。任何人士如不愿意接纳这项安排，请于书面意见中表明。

# 香港法律改革委员会 公开资料小组委员会 咨询文件

## 公开资料

### 目录

	页
导言	1
研究范围	1
小组委员会	1
会议	2
与档案法的关系	2
香港公开资料制度概览	2
索阅资料要求的统计数字	3
咨询工作的研究方法	4
<b>第 1 章    香港现有的公开资料制度</b>	<b>5</b>
引言	5
《公开资料守则》	5
《守则》的复核及上诉机制	6
就《守则》的运作提供意见和培训	6
推广《守则》	7
取阅历史档案	8

	页
<b>第 2 章 申诉专员就香港的公开资料制度发表的报告和政府的响应</b>	<b>9</b>
引言	9
申诉专员于 2014 年发表的《主动调查报告——香港的公开资料制度》	9
政府对申诉专员发表的主动调查报告的响应（2014 年 3 月）	11
<b>第 3 章 寻求和接受数据的权利</b>	<b>13</b>
引言	13
人权法案第十六条和《国际公约》第十九条	13
《欧洲公约》第 10 条	16
Leander 模式	16
Társaság 系列案件	17
联合国言论自由权问题特别报告员	18
英国最高法院	18
<i>BBC v Sugar</i> 案	18
<i>Kennedy v Information Commissioner</i> 案	19
欧洲人权法院就 <i>Magyar Helsinki Bizottság v Hungary</i> 一案所作的裁决	20
《加拿大权利及自由宪章》第 2(b) 条	22
本地案例	23
小组委员会的看法	24
建议 1	25
建议 2	25
<b>第 4 章 甚么构成“数据”（或“档案”）</b>	<b>26</b>
引言	26
香港的现有条文	26
澳大利亚（联邦）	27
加拿大	29
欧洲联盟	29

	页
爱尔兰	30
新西兰	31
英国	31
美国	32
小组委员会的看法	33
建议 3	34
<b>第 5 章 主动披露 / 发布机制</b>	<b>36</b>
根据《守则》按惯例公布或供查阅的资料	36
澳大利亚（联邦）	37
披露纪录	38
加拿大	39
爱尔兰	39
英国	41
发布机制	41
标准发布机制	42
数据集	43
美国	44
须予发布的呈报规定	45
纪录披露	45
小组委员会的看法	45
建议 4	45
<b>第 6 章 哪些“公共机构”应在涵盖之列</b>	<b>46</b>
香港现有制度	46
英国《2000年信息自由法令》	46
在附表 1 新增公共主管当局	48
删除或修订附表 1 的记项	49
受部分影响的附表 1 公共主管当局	49
指定公共主管当局	50
公营公司	50
澳大利亚（联邦）	50
部长	52

	页
政府承办商	52
州法律	53
加拿大	53
安大略	53
新西兰	54
美国	54
小组委员会的看法	57
建议 5	60
<b>第 7 章    谁可申请</b>	<b>61</b>
香港现有制度	61
澳大利亚（联邦）	61
加拿大	61
爱尔兰	62
新西兰	62
英国	63
美国	63
小组委员会的看法	64
建议 6	64
<b>第 8 章    大量及不合理地调用资源：成本 / 时间上限及收费</b>	<b>65</b>
引言	65
现有安排	65
如估计依从要求的成本会超过订明款额，则主管当局可拒绝提供要求的数据	66
澳大利亚（联邦）	66
爱尔兰	67
新西兰	67
苏格兰	67
英国	68
收取费用	70

	页
澳大利亚（联邦）	70
加拿大	70
新西兰	70
苏格兰	71
美国	71
小组委员会的看法	74
建议 7	75
对历史档案数据的适用	75
澳大利亚（联邦）	76
加拿大	77
新西兰	77
英国	78
美国	79
小组委员会的看法	81
建议 8	81
<b>第 9 章    无理缠扰及重复提出的申请</b>	<b>82</b>
《守则》的现有条文	82
澳大利亚（联邦）	82
无理缠扰的申请人	82
澳大利亚信息专员公署	84
加拿大（联邦）	85
爱尔兰	86
第 15(1)(g)条的应用	87
新西兰	88
第 18(h)条——拒绝无理缠扰的索取资料要求	89
苏格兰	89
第 49(1)条——信息专员作出的决定	90
英国	91
第 14(1)条——无理缠扰的要求	92
“无理缠扰”的涵义	92
<i>Dransfield v Information Commissioner and another</i> 案（以及	93
<i>Craven v Information Commissioner and another</i> 案）	
第 14(1)条的应用	96

	页
第 14(2)条——重复提出的要求	97
“相同或实质上相类”的涵义	98
“相隔一段合理的时间”的涵义	98
第14(2)条的应用	98
美国	99
小组委员会的看法	99
建议 9	100
<b>第 10 章 获豁免资料</b>	<b>101</b>
引言	101
《守则》的现有条文	101
(i) 防务及保安	102
(ii) 对外事务	103
(iii) 国籍、出入境及领事事宜	103
(iv) 执法、法律诉讼程序及公众安全	104
(v) 对环境的损害	106
(vi) 经济的管理	107
(vii) 公共服务的管理和执行	108
(viii) 内部讨论及意见	109
(ix) 公务人员的聘任及公职人员的委任	110
(x) 不当地获得利益或好处	111
(xi) 研究、统计和分析	112
(xii) 第三者资料	113
(xiii) 个人隐私	113
(xiv) 商务	114
(xv) 过早要求索取资料	115
(xvi) 法定限制	115
其他普通法司法管辖区的获豁免数据	116
澳大利亚（联邦）	117
加拿大	119
强制性豁免	119
酌情（或非强制性）豁免	120
新西兰	121
绝对豁免（具决定性的理由）	121



	页
有限制豁免（其他理由）	122
英国	123
绝对豁免	124
有限制豁免	126
美国	135
豁免条文	135
豁免除条文	135
小组委员会的看法	136
绝对豁免	136
(1) 申请人可以其他方式索取的资料	136
(2) 法庭档案	137
(3) 立法会特权	138
(4) 在保密情况下提供的资料	139
(5) 禁止披露	140
(6) 防务及保安	141
(7) 政府间事务	142
(8) 国籍、出入境及领事事宜	143
(9) 执法、法律及相关程序	144
(10) 法律专业保密权	145
(11) 行政会议的议事程序	145
(12) 个人私隐	146
有限制豁免	146
(1) 对环境的损害	146
(2) 经济的管理	147
(3) 公共服务的管理和执行，以及审计职能	147
(4) 内部讨论及意见	149
(5) 公务人员的聘任及公职人员的委任	150
(6) 不当地获得利益或好处	151
(7) 研究、统计和分析	151
(8) 商务	152
(9) 过早要求索取资料	153
(10) 颁授勋衔	153
(11) 健康及安全	154
建议 10	154
建议 11	155
建议 12	155

	页
<b>第 11 章 获豁免资料的期限</b>	157
引言	157
香港的现有条文 / 安排	157
澳大利亚（联邦）	158
澳大利亚（新南威尔士）	158
澳大利亚（南澳大利亚）	159
澳大利亚（维多利亚）	159
澳大利亚（西澳大利亚）	160
加拿大（联邦）	160
加拿大（艾伯塔）	161
加拿大（安大略）	164
爱尔兰	164
新西兰	165
英国	166
美国	171
小组委员会的看法	171
建议 13	171
<b>第 12 章 确证证明书</b>	173
引言	173
英国《2000 年信息自由法令》中的确证证明书	173
第 53(2)条：合规确证证明书	174
英国最高法院在 R (on the application of Evans) v Attorney General 一案中的裁决	177
“豁免确证证明书”	183
关于英国确证证明书的立法资料	183
澳大利亚（联邦）	184
加拿大	185
爱尔兰	185
新西兰	187
苏格兰	188
小组委员会的看法	188

	页
建议 14	188
对历史档案的适用	189
英国	190
澳大利亚（联邦）	190
小组委员会的看法	191
建议 15	191
<b>第 13 章 复核及上诉</b>	<b>192</b>
引言	192
英国	192
<u>第一阶段：内部复核</u>	192
<u>第二阶段：由信息专员复核</u>	193
<u>第三阶段：向第一级审裁处提出上诉</u>	195
<u>第四阶段：向上级审裁处提出上诉</u>	195
<u>第五及第六阶段：就上级审裁处的决定向上诉法院或最高法院提出上诉</u>	196
澳大利亚（联邦）	196
加拿大	197
美国	199
小组委员会的看法	199
建议 16	200
对历史档案的适用	201
英国	201
澳大利亚（联邦）	202
加拿大	203
美国	205
小组委员会的看法	207
建议 17	207
<b>第 14 章 罪行及强制执行</b>	<b>208</b>
引言	208
香港的现有条文	208

	页
政府档案管理制度	208
《刑事罪行条例》（第 200 章）第 60 条——摧毁 或损坏财产	208
英国《2000 年信息自由法令》	209
意图阻止披露而更改档案的刑事罪行	209
信息专员的相应执行权力	210
没有循民事法律程序提起诉讼的权利	211
信息专员的其他执行权力	211
爱尔兰	212
罪行及罚则	212
澳大利亚（联邦）	213
新南威尔士《2009 年政府资料（公众取阅）法令》 （Government Information (Public Access) Act 2009）	214
加拿大《1985 年公开资料法令》（Access to Information Act 1985）	215
安大略《1990 年信息自由及保障私隐法令》（Freedom of Information and Protection of Privacy Act 1990）	216
小组委员会的看法	216
建议 18	217
建议 19	217
<b>第 15 章 公开资料制度的运作成本</b>	<b>218</b>
引言	218
比较列表	218
苏格兰信息自由制度的成本计算工作	220
方法	221
索取资料要求	222
处理要求、复核和上诉的年率化成本	223
安娜·科尔奎霍（Anna Colquhoun）对信息自由成本进行 的研究（2010 年 12 月）	224
海伦·鲍威尔（Helen Powell），《提供数据以供〈2000 年 信息自由法令〉立法后检讨参考的调查研究——成本 计算工作——第三部分》（Investigative study to inform the FOIA (2000) post-legislative review – Costing Exercise – Strand 3）	226

(2012年3月)

<b>第 16 章</b>	<b>违反保密责任及第三者权利</b>	229
	违反保密责任：引言	229
	保密义务来源和可就违反保密责任提出的传统诉讼	229
	免责辩护	230
	《1998 年人权法令》	231
	违反保密责任的新案件	231
	英国《2000 年法令》第 41 条——在保密情况下提供的	235
	数据	
	英国《2000 年法令》其他有关机密资料的豁免条文	235
	第三者权利及条文	236
	其他司法管辖区的条文	238
	澳大利亚（联邦）	238
	关于豁免的咨询过程	238
	加拿大	240
	爱尔兰	243
	新西兰	245
	美国	246
	小组委员会的看法	248
	建议 20	250
	对历史档案的适用	250
<b>第 17 章</b>	<b>建议摘要</b>	252
<b>附件 1</b>	<b>《公开资料守则》适用的机构</b>	259
<b>附件 2</b>	<b>已自愿采纳《公开资料守则》的机构</b>	260

# 导言

## 研究范围

1. 2013年5月，律政司司长及终审法院首席法官把下列范围的课题交予法律改革委员会（简称“法改会”）研究：

“检讨关于公众索取政府或公共主管当局所持数据的现行制度，以便考虑是否需要进行改革；如需要进行改革的话，则提出适当的改革建议。”

## 小组委员会

2. 公开资料小组委员会于2013年5月委出，负责研究上述课题，并向法改会提出改革建议。小组委员会的成员如下：

高浩文先生，SC (主席)	资深大律师
毛乐礼先生，SC	资深大律师
梁松泰先生，太平绅士 (任期至2016年9月止)	时任的政制及内地事务局副局长
陈早标先生	《香港经济日报》高级编务顾问 <sup>1</sup>
乔柏仁先生	高伟绅律师行合伙人
赵文宗博士	北京师范大学法学院严元浩讲席教授、普通法研究中心主任 <sup>2</sup>
蔡洁如女士，太平绅士	政务司司长办公室辖下行政署长
罗淑佩女士，太平绅士 (任期由2016年9月起)	政制及内地事务局副局长
黄继儿先生 (担任秘书至2014年4月止)	时任的首席政府律师 / 法律改革委员会秘书长
云嘉琪女士 (由2014年4月起担任秘书)	法律改革委员会 高级政府律师

<sup>1</sup> 前副社长兼总编辑。

<sup>2</sup> 前香港树仁大学法律与商业学系系主任。

## 会议

3. 小组委员会一共举行了 48 次正式会议商议这个课题。此外，成员也曾在多次工作会议中，以及透过通信，交换意见。

## 与档案法的关系

4. 2013 年 5 月，法改会亦同时成立了另一个由廖长城先生，GBS，资深大律师，太平绅士担任主席的小组委员会，就档案法这个相关的课题展开研究，研究范围如下：

“检讨关于管理、保存和取阅政府或公共档案的现行制度，以便考虑是否需要进行改革；如需要进行改革的话，则提出适当的改革建议。”

5. 公开数据小组委员会和档案法小组委员会讨论过如何分工后，并同步进行研究。公开资料小组委员会所关注的是索取“活”资料的权利，而档案法小组委员会所关注的则是历史档案实际取阅事宜的管理等课题。前者探讨例如索取权的确认及有关豁免等事宜；后者则处理与保存历史档案有关的行政和运作事宜。因此，两个小组委员会明确分工，各司其职，却又并行工作，以最终应能有一套通用和一致的规则为目标。

6. 从后来所见，同一份文件无论是处于“生命周期”不同阶段的“活”文件，还是最后成为历史档案，都应受相同的豁免条文规限。换言之，有关豁免条文在资料 / 档案成为历史档案前后，均应适用。因此，本小组委员会对索取数据、获豁免数据，以及期限、确证证明书、复核及上诉等相关事项的建议，一般也适用于历史档案。

## 香港公开资料制度概览

7. 有关公开政府所持资料的现有行政安排乃按照《公开资料守则》（简称“《守则》”）订立，由 1995 年起开始运作。《守则》界定拟提供数据的范畴，列出按惯例或因应要求提供数据的方式，订明尽快发放数据的程序，并授权和规定公务员除非有《守则》第 2 部载列的特别理由外，按惯例或因应要求提供数据。《守则》亦载列有关要求复核或投诉的程序，以便公众人士在认为《守则》的规定未获适当执行时依照程序提出要求。

8. 根据《申诉专员条例》（第 397 章），申诉专员有权就政府部门 / 机构没有遵从《守则》的投诉进行调查。此外，任何人如因关于《守则》的事宜感到受屈，可向法院申请对有关事宜进行司法复核。

9. 不过，有意见认为香港公开资料制度以行政安排为基础，而没有遵从《守则》者又不会受到法律制裁，情况有欠理想。

10. 提倡订立公开数据法例的人常说，就公开数据立法可以达到提高政府透明度和问责性，令公众更了解政府的决策。然而，有些研究则发现，立法未能加强公众对政府的信任，但可引发相关议题的公开讨论。

## 索取资料要求的统计数字

11. 2016 年，香港各政府决策局和部门收到 5,144 宗根据《守则》索取资料的要求。在完成处理的个案中，4,243 宗获提供全部数据（95.1%），101 宗获提供部分数据（2.3%），118 宗被拒（2.6%）。<sup>3</sup>

12. 2017 年，各政府决策局和部门收到 6,103 宗根据《守则》索取资料的要求。在完成处理的个案中，5,000 宗获提供全部数据（94.3%），155 宗获提供部分数据（2.9%），146 宗被拒（2.8%）。

13. 相比之下，根据英国《信息自由统计数字简报》（Freedom of Information Statistics Bulletin），<sup>4</sup> 在 2016 年，英国各受监察机构收到 45,415 宗信息自由要求，较 2015 年减少 1,971 宗（-4%）。在这 45,415 宗信息自由要求中，33,337 宗（即逾 73%）可解决，即是说可就是否发放要求索取的资料作出实质性的决定。<sup>5</sup> 当中，46% 获完全批准，14% 被部分拒绝，37% 被完全拒绝，3% 尚未处理。

14. 在澳大利亚，根据澳大利亚信息专员公署（Office of the Australian Information Commissioner），<sup>6</sup> 澳大利亚政府机关于 2015 - 16 年

<sup>3</sup> 政府会每季在 [www.access.gov.hk](http://www.access.gov.hk) 发布更多统计数字，包括“按豁免条文及负责部门划分，不获提供数据的个案统计数字”和“各部门完成处理的索取数据要求及处理结果的统计数字”。

<sup>4</sup> 该简报列出以下机构的信息自由统计数字：包括所有主要国家部门在内的 42 个中央政府机构，以及多个其他履行重大规管、决策或处理信息职能的机构。

<sup>5</sup> 不可解决的要求包括以下情况：有关要求需予进一步澄清或响应机构并不持有有关资料。

<sup>6</sup> 《澳大利亚信息专员公署 2015 - 16 年度年报》，附录 D：信息自由统计数字。



度收到 37,996 宗信息自由要求，并就 33,173 宗要求作出决定。当中，18,554 宗获完全批准（56%），11,306 宗获部分批准（34%），3,313 宗被拒（10%）。

## 咨询工作的研究方法

15. 在这次咨询工作中，小组委员会征询公众关于现行公开数据制度是否需要改革的意见；如认为需要的话，则采用何种改革方案为佳。我们列出多项建议，藉以让尽可能多的公众人士参与是次咨询工作，并热切期待能听到社会各界的不同声音。我们希望本咨询文件有助促进及便利公众讨论当中所提出的议题，并欢迎各界就此等议题发表意见、评论和建议，这将可大大协助小组委员会达致研究范围定下的目标，作出最符合社会利益的改革建议。

# 第 1 章 香港现有的公开资料制度

## 引言

1.1 作为一个开放和负责任的政府，其政策是尽量提供资料，让公众对政府如何制定和实施政策有更深入的了解，以及更有效地监察政府的表现。为此，政府经参考海外司法管辖区在公开数据方面的最佳作业方法并咨询各相关组织后，于 1995 年 3 月推行《公开资料守则》（简称“《守则》”），然后将《守则》逐步推展，到 1996 年 12 月全面推展至整个政府。《守则》订明各决策局和部门（简称“局 / 部门”）向公众提供所持数据的正式架构。政府的政策是，除非有充分理由拒绝提供数据，否则会提供所持有的数据。《守则》的另一目的是在公开数据与保护机密和敏感数据之间取得平衡，这对维持政府的有效运作至为重要。

## 《公开资料守则》

1.2 《守则》界定各局 / 部门须按惯例或因应要求提供数据的范畴，并订明提供该等数据的程序及时限。《守则》又规定，除非根据《守则》第 2 部载列的 16 条特定条文有充分理由拒绝披露数据，否则各局 / 部门须提供公众要求索取的数据。可拒绝披露的数据包括涉及下列事项的数据：防务及保安；执法、法律诉讼程序及公众安全；公共服务的管理和执行；第三者资料；以及个人私隐。这些豁免条文在海外司法管辖区的公开资料制度中亦是常见。拒绝提供上述数据，大部分都必须经过“伤害或损害测试”，即有关的局 / 部门必须考虑披露数据的公众利益是否超过可能造成的伤害或损害。

1.3 政制及内地事务局（简称“政制局”）是负责监督《守则》的执行的决策局。根据政制局提供的统计数字，近年各局 / 部门收到的索取数据要求大增。2017 年，各局 / 部门处理了约 6,100 宗公众人士引用《守则》索取资料的要求，对比 2011 年的大约 2,300 宗，六年间增幅近 165%。至今所得的经验证明，《守则》为公众人士索取政府所持各种数据提供了行之有效的架构。自《守则》于 1995 年 3 月推行以来，截至 2017 年 12 月底，根据《守则》索取资料的要求共有 61,338 宗，当中有 3,627 宗其后由申请人撤回要求，2,975 宗为有关的局 / 部门并不持有申请人所要求的数据。由有关的局 /

部门持有申请人所要求的数据并已完成处理个案共有 54,492 宗，<sup>1</sup> 当中 53,196 宗（97.6%）获提供全部数据（51,989 宗）或部分资料（1,207 宗），1,296 宗（2.4%）要求被拒。

## 《守则》的复核及上诉机制

1.4 《守则》订有复核及上诉机制。任何人向某局 / 部门提出索取资料的要求后，如认为有关的局 / 部门没有遵从《守则》的规定，可要求该局 / 部门复核其决定。任何复核要求应由所属职级较原先作出裁决的人员至少高一级的首长级人员审理。除复核机制外，《守则》还设有投诉渠道，由独立的申诉专员处理有关投诉。申请人如认为某局 / 部门没有适当执行《守则》的规定，可向申诉专员投诉。

1.5 1995 年 3 月至 2017 年 12 月期间，申诉专员接获 608 宗就《守则》涵盖的局 / 部门提出涉及公开资料投诉个案。截至 2017 年 12 月 31 日，申诉专员完成处理 584 宗投诉个案，其中 47 宗成立，36 宗部分成立，33 宗不成立，378 宗在申诉专员查讯后获得解决，90 宗经申诉专员决定不进行调查或不属于申诉专员职权范围。

## 就《守则》的运作提供意见和培训

1.6 为协助各局 / 部门诠释和遵从《守则》的规定，政府于 1995 年制定了《守则》的《诠释和应用指引》（简称“《指引》”），供各局 / 部门参考。《指引》的重点包括：

- (a) 除非有《守则》第 2 部所列可拒绝披露资料的充分理由，否则资料须予披露。即使索取的数据属于《守则》第 2 部所列范畴，也不一定应该拒绝披露；
- (b) 索取数据的目的，或申请人拒绝透露索取数据的目的，不应成为拒绝提供数据的理由；
- (c) 有关的局 / 部门如拒绝提供资料，必须通知有关申请人拒绝的理由，引述《守则》第 2 部的相关理由加以适当阐述，同时说明申请人可向该局 / 部门寻求内部复核并向申诉专员投诉；及

---

<sup>1</sup> 由于有些未完成个案仍在处理，故此索取数据要求宗数的总和并不等于 61,338 宗。

- (d) 各局 / 部门不应把《守则》第 2 部开列的条文理解为拒绝提供所要求索取的数据的指令。如对某个案有疑问，有关的局 / 部门可视乎情况寻求法律意见。

1.7 此外，各局 / 部门为各级公职人员安排培训，提升他们对《守则》的认识。由 2014 年 1 月至 2017 年 12 月，各局 / 部门举办了约 1,900 次关于《守则》的培训课程及讲座，共有超过 36,000 名公职人员参加。政制局亦有派员担任各局 / 部门所举办培训班的讲者，向参加者详细解释申诉专员完成处理的公开数据投诉个案，加深他们对《守则》的认识。政制局也为各局 / 部门新担任公开资料主任的人员举办培训班，以助他们履行职责，包括促进和监督《守则》的执行、协调局 / 部门在确保遵从《守则》规定方面的工作，以及就《守则》举办内部培训等。政制局又于网上发布申诉专员已就有关索取资料的投诉完成调查的个案汇编，令各局 / 部门更了解执行《守则》和应用豁免规定的情况。

## 推广《守则》

1.8 政府一直循多个途径向公众提供有关《守则》和其推行情况的数据，以推广《守则》。举例而言，政制局设有《守则》专题网站，登载《守则》、《守则》的《指引》、公开数据主任的联络数据、宣传数据和常见问题等主要内容。该网站并发布有关索取资料要求的统计数字，例如各局 / 部门处理索取数据要求及所作响应的季度统计数字，以及各局 / 部门根据《守则》引用豁免条文拒绝披露资料的季度统计数字。政制局亦每季发出新闻公报，公布各局 / 部门收到根据《守则》索取资料的要求宗数和按审批结果划分的分项数字，以及申诉专员接获的投诉个案宗数和个案的处理结果。由 2016 年第二季起，各局 / 部门也每季在各自的网站上发布披露纪录，简述根据《守则》索取及发放的资料性质。

1.9 另外，政府会通过不同的渠道加强公众对《守则》的认识，包括播放电视宣传短片和电台宣传声带、在港车站和巴士站投放灯箱广告，以及在政府场地展示宣传海报。2015 年，政府制作了一套五集各一分钟的宣传特辑介绍《守则》的内容，在电视和网上播放。

## 取阅历史档案

1.10 取阅政府档案处（简称“档案处”）所保存的历史档案，须按照《1996年政府数据文件（取阅）则例》办理。一般而言，公众获准取阅已存在不少于30年或内容曾于任何时候发布或向公众全面披露的历史档案。档案处处长可根据政务司司长的一般指示，酌情容许任何人士查阅贮存于档案处的封存盘案。2017年，2,982宗取阅公开档案的要求均获全部资料。至于已完成处理的取阅封存盘案要求共有74宗，所有要求均获全部数据（45宗）或部分资料（29宗）。概无任何要求被拒。<sup>2</sup>

1.11 公众可就档案处因应取阅封存盘案要求而作出的决定向行政署长提出上诉。若公众认为档案处在处理其要求时有任何行政失当，亦可向申诉专员投诉。自上诉渠道于2015年8月设立后，档案处没有接获任何上诉或投诉。

1.12 档案处在香港历史档案大楼设有阅览室，为公众提供参考服务。公众亦可使用档案处网站的网上目录，搜寻关于档案处馆藏的数据。档案处会举办参观、研讨会、工作坊、专题视像资料欣赏、展览及其他教育活动，并编制不同种类的网上资源，以加深人们对香港文献遗产的欣赏。

---

<sup>2</sup> 截至2018年2月底，10宗未完成要求仍在处理。

## 第 2 章 申诉专员就香港的公开资料制度发表的报告和政府的响应

### 引言

2.1 在香港，申诉专员负责处理涉及各决策局和部门（简称“局 / 部门”）拒绝或不当地处理索取数据要求的投诉，并获《申诉专员条例》授权，就公众对各局 / 部门没有遵从《守则》的投诉进行调查。若申诉专员决定对这些投诉展开全面调查，便会在调查完成后决定投诉成立、不成立或部分成立。申诉专员会就各局 / 部门可如何更有效遵从《守则》提出建议。如所涉的局 / 部门没有就其建议充分采取行动，申诉专员可以根据《申诉专员条例》向行政长官呈交报告。有关报告将会提交立法会省览。

2.2 2010 年，申诉专员就政府如何推行《守则》发表主动调查报告。虽然申诉专员赞赏政制及内地事务局（简称“政制局”）确已加大力度，提高政府内外对《守则》的认识，但也发现，政府在职员培训、内部发布信息及向公众宣传《守则》等方面都有不足之处。申诉专员当时提出的多项建议，全部均获政府接纳。

### 申诉专员于 2014 年发表的《主动调查报告——香港的公开资料制度》

2.3 2014 年 3 月，申诉专员发表另一份《主动调查报告——香港的公开资料制度》，与其他司法管辖区的制度和做法作比较。申诉专员展开这项主动调查，藉以：(1) 进一步在香港的公开数据制度及其标准和做法中，查找不足之处及问题；(2) 评估《守则》的成效，特别是对照其他司法管辖区，探讨《守则》有否就公开数据提供足够的保障和惩处违规的规例；及(3) 参考其他司法管辖区的制度和做法，找出可改善香港公开数据制度的方法。

2.4 完成这项主动调查后，申诉专员认为香港的公开资料制度有下列不足之处：

- (1) 《守则》纯属行政安排，欠缺法例支持。没有执法机构可以对各局 / 部门作出具法律约束力的决定，亦无法例订明违规者会受到惩罚。

- (2) 《守则》仅适用于少数公营机构。
- (3) 就内容及质素而言，政府未有提供足够的信息 / 培训，令各局 / 部门更清楚理解《守则》及豁免规定，以及其他国家和地区的情况。
- (4) 政制局推出的宣传短片 / 声带一直都只是提供最简单的信息，没有宣传政府须公开透明这些《守则》背后的基本原则，也没有教育公众有关索取资料的权利。
- (5) 由于政制局在应用《守则》方面是利益相关机构，也许并非最适合负责推广及倡导公开资料工作的机构。
- (6) 政制局的季度报告欠缺重要数据，以及对投诉个案和查询的分析。政制局亦未能有系统地收集那些没有引用《守则》的索取数据要求的数据。可想而知，政制局没有监察的索取资料要求为数必定相当多，而且难以察觉体制上的问题或不清晰之处。
- (7) 有些局 / 部门只是从表面看《守则》及其条文，而不理会《守则》关乎披露数据的推定的精神，以致公众的索取资料要求遭拒绝或阻碍。
- (8) 与其他司法管辖区相比，香港向公众提供有关执行公开数据工作的数据不够广泛和深入，公众不会获悉各局 / 部门曾接到哪些索取数据要求，以及各局 / 部门因应要求提供了甚么数据，这有别于其他司法管辖区公开载有该类数据的披露纪录的做法。公众实难以理解《守则》和监察各局 / 部门的表现。
- (9) 在应用豁免规定方面，各局 / 部门之间甚至同一个局 / 部门内部的做法也未必一致。
- (10) 《守则》没有就各项豁免规定订明适用范围和有效期，政府亦没有订立定期进行全面检讨的机制。
- (11) 政府没有设立独立机构，就与公开资料有关的事宜向政府提供意见。
- (12) 各局 / 部门在处理似乎涉及个人资料的索取数据要求时，没有既定渠道可以咨询这方面的专家，以致各局 /

部门在应用《守则》的相关豁免规定方面做法不一甚至出错。

2.5 申诉专员表示，香港的公开资料制度具有其他司法管辖区的公开数据法的某些主要特点，即主动披露、披露数据的推定、响应时限、拒绝披露时须说明理由，以及由独立机构处理相关投诉。然而，公众索取资料的权利并未受到法律保障；换言之，纵使政府有心做到开明问责和施政透明，但尚未给予公众实质的保证。申诉专员除建议政府考虑在香港订立公开资料法外，还就立法前政府应如何改善现有的公开资料制度，提出建议。

## 政府对申诉专员发表的主动调查报告的响应（2014年3月）

2.6 2014年3月20日，政府因应申诉专员的主动调查报告发出新闻公报，响应要点如下：

- 《守则》提供了有效的架构，让公众索取政府所持有的多方面的资料。
- 申诉专员上次（即在2009-10年度）检讨有关制度后所提出的建议，政府已全部落实推行。此外，政府会审慎考虑2014年主动调查报告所提出建议的可行性及影响。
- 关于政府应考虑订立公开资料法的建议，法律改革委员会（简称“法改会”）已开始对海外司法管辖区的相关法律进行全面的比较研究，以考虑应否和如何采取措施改善香港的公开数据制度。政府会认真研究法改会可能就此提出的建议，然后考虑未来路向。

2.7 自申诉专员于2014年发表主动调查报告以来，政府采取了多项措施落实推行以下七项建议：

- 政府应寻求不同的方法和途径，以便各局/部门在处理似乎涉及个人资料的索取数据要求时，可以征询权威专家的意见及有清晰的指引可循。
- 政府应向公众发放更多信息，并考虑编制披露纪录，以便公众了解及监察各局/部门的表现。



- 政府应大幅增加定期向公众提供有关《守则》及其适用范围的数据，而有关数据亦应更广泛及更具实质内容。
- 政府应拟定及提供不同系列的个案汇编，令各局 / 部门及公众更了解有关执行《守则》的某些课题和应用豁免规定的情况。
- 政府应加强宣传，让公众知悉可循哪些途径征询有关《守则》事宜的意见。
- 政府应向各局 / 部门提供更多关于如何诠释及应用《守则》的意见和支持，特别是《守则》内经常受公众质疑和投诉的豁免规定。
- 政府应为职员安排更多培训，包括向他们介绍其他司法管辖区在贯彻执行信息自由法律方面的知识和最佳处理方法。

2.8 申诉专员发表的主动调查报告还涵盖了本咨询文件考虑的以下课题：

- 政府应考虑立法订明市民有索取资料的权利，涵盖范围包括各局 / 部门及所有公营机构所持有的数据，并设立具执法权力的独立机构监察公开资料的工作。
- 政府应制定及落实分阶段计划，将《守则》的适用范围及政制局的监察权力扩大至包括所有公营机构。
- 政府应设立机制定期检讨《守则》，使之与时俱进，特别是检讨相关的豁免规定，确保其定义清晰及限制不会过多，并尽可能订明各项豁免规定的有效期。

2.9 申诉专员亦建议检讨“索取数据要求”的定义，使之涵盖那些没有引用《守则》的索取数据要求，以便监察各局 / 部门遵从《守则》的情况。政制局研究过为达到监察的目的而要求各局 / 部门汇报非按《守则》提出的书面索取资料要求是否可行后，得出结论认为，要把汇报要求的适用范围扩大至包括此类多不胜数的要求，在执行上存在无法克服的困难。政制局亦注意到，在澳大利亚、加拿大和爱尔兰等司法管辖区，主管机关所发布的统计数字均只涵盖以订明表格提交的申请及 / 或指明引用相关法例提出的要求。

## 第 3 章 寻求和接受数据的权利

### 引言

3.1 《公民权利和政治权利国际公约》（简称“《国际公约》”）第十九条已收纳入香港法律，成为《香港人权法案条例》（第 383 章）（简称“《人权法案条例》”）第 8 条所列的香港人权法案（简称“人权法案”）第十六条。《人权法案条例》对以下各方面具有约束力：政府及所有公共主管当局，以及代表政府或公共主管当局行事的任何人。

1

### 人权法案第十六条和《国际公约》第十九条

3.2 《国际公约》第十九条与人权法案第十六条相同，皆规定：

- “ (1) 人人有保持意见不受干预之权利。
- (2) 人人有发表自由之权利；此种权利包括以语言、文字或出版物、艺术或自己选择之其他方式，不分国界，寻求、接受及传播各种消息及思想之自由。（底线后加）
- (3) 本条第（二）项所载权利之行使，附有特别责任及义务，故得予以某种限制，但此种限制以经法律规定，且为下列各项所必要者为限——
- (a) 尊重他人权利或名誉；或
- (b) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或风化。”

---

<sup>1</sup> 《人权法案条例》没有为“公共主管当局”一词下定义，因此，可视为《人权法案条例》第 7 条所指公共主管当局的名单并无限定，每宗案件都须根据本身的实情作出决定。相关案例显示，可被视为公共主管当局的条件，是必须在性质、组成或营运方式上具有某种特点，使之纳入公共领域。有关特点可以是受公帑资助或政府管制，或者以某种形式向公众负责。

3.3 为决定人权法案第十六（二）条发表自由之权利下“寻求消息之自由”是否包括索取数据的权利，我们会于下文探讨一些涉及《国际公约》第十九（二）条的案例。

3.4 在 *Toktakunov v Kyrgyzstan* 一案中，<sup>2</sup> 来文提交人提出申诉，指他曾要求吉尔吉斯斯坦司法部（Ministry of Justice）提供数据说明该国被判处死刑的人数，但司法部拒绝提供，理由是根据不公开的吉尔吉斯附例，这项资料属于机密。联合国人权事务委员会（UN Human Rights Committee）裁定，《国际公约》第十九（二）条提到的寻求和接受消息的权利包括接受国家所持数据的权利，但《公约》规定的限制所允许的情况，则属例外。该委员会认为，除非合法限制适用，否则不必要求索取资料者证明有直接利害关系或个人牵涉其中，也应提供这项数据。<sup>3</sup>

3.5 联合国人权事务委员会又裁定，根据《国际公约》第十九（三）条，对接受国家所持数据的权利施加限制必须有充分理据支持：

“……因此，委员会要审议的第一个问题是，《公约》第十九条第 2 款保护的**个人得到国家资料的权利**是否意味着国家有提供这种数据的必要义务，以使个人能够获得这种数据，或者如果由于《公约》允许的原因，缔约国可以在某种情况下对数据的获得作出限制，那么就使得得到带有合理解释的答复。

在这方面，委员会回顾它在新闻和媒体自由方面的立场，**获得数据的权利包括媒体获得关于公共事务的数据的权利和一般公众接受媒体输出的权利。委员会认为，这些职能的履行不只限于媒体或专业记者，公共协会和私人也可以行使这些职能。**在具有公众合法关注的问题上行使这种监督职能时，如果协会或私人像本案那样需要获得国家数据，那么《公约》应该对这种数据申请给予新闻界同样的保护。向个人提供资料，反过来也可以使这种数据在社会上发行，使社会能够予以了解，并获得作出评估。因此，思想和表达自由的权利包括保护获得国有数据的权利，这项权利也包括国家必须同时保障的思想和表达自由权的两个

---

<sup>2</sup> 第 1470/2006 号来文，CCPR/C/101/D/1470/2006（2011 年 4 月 21 日）。

<sup>3</sup> 第 6.3 段。

方面，即个人和社会这两个方面。在这些情况下，委员会认为，**缔约国有义务向提交人提供所要求的数据，或者说明正当的理由，解释为何要限制《公约》第十九条第 3 款接受国家数据的权利。**<sup>4</sup>

3.6 联合国人权事务委员会裁定，根据《国际公约》第十九（三）条，*吉尔吉斯斯坦*施加的限制是没有理据的。这不单是由于该国的附例不供公众查阅，不能被视为构成证明有关限制有充分理据支持的法律，也因为拒绝披露资料不能被视为保障第十九（三）条所列的合法目标所必须。

3.7 联合国人权事务委员会于 2011 年就《国际公约》第十九条发表《第 34 号一般性意见》（General Comment No. 34），重申对 *Toktakunov v Kyrgyzstan* 一案所作的决定，即寻求和接受数据的权利包括索取官方资料的权利，以及根据第十九（三）条，任何限制必须有充分理据支持：

“18. **第十九条第 2 款包括获取公共机构掌握的信息的权利。此类信息包括公共机构保存的记录，不论信息的存放方式、来源及编制日期为何。公共机构为本一般性意见第 7 段中所述的机构 [指国家所有部门（执法、立法和司法）以及国家、区域或地方各级的公共或者政府机构]。此类机构的选定还可能包括其履行公共职能时的其他实体。如前所述，考虑到《公约》第二十五条，获取信息的权利包括媒体获取公共事务相关信息的权利，以及大众获取媒体产出的权利。……**

19. **为落实获取信息的权利，缔约国应积极公开公众感兴趣的政府相关信息。缔约国应尽力确保可便捷、迅速、有效和切实地获得此类信息。缔约国还应颁布必要程序，各人可据此获取信息，例如通过新闻 [信息] 自由立法的途径。根据与《公约》一致的明确规则，程序应规定及时处理提供信息的请求。关于信息申请的费用不应形成对信息获取的不合理阻碍。主管当局应给出拒绝获取信息的理由。对于因拒**

---

<sup>4</sup> 第 7.3–7.4 段。

绝获取信息及未对请求做出回应而提出的申诉应做出安排。”<sup>5</sup>

## 《欧洲公约》第 10 条

### *Leander* 模式

3.8 《欧洲人权公约》（简称“《欧洲公约》”）第 10 条所保障的表达自由的权利，亦包括“接受和传播”数据的自由，但没有明确包括“寻求”数据的自由。<sup>6</sup> 按照欧洲人权法院（简称“人权法院”）的传统看法，接受数据的权利并不赋予索取官方数据的权利。<sup>7</sup> 在 *Leander v Sweden* 一案中，<sup>8</sup> 人权法院表示：

“本院留意到自由接受资料的权利，基本上可制止政府限制一个人接受别人意欲或可能愿意传播给他的数据。在一如本案的情况下，第 10 条并没有赋予一个人索取载有其个人状况数据的纪录册的权利，也没有包含政府将这些资料传播给一个人的责任。”<sup>9</sup>

3.9 不过，从较近期的案例可见，人权法院已开始承认《欧洲公约》第 10 条确实赋予人权利，索取基于公众利益而应予传布的资料。

<sup>5</sup> 《第 34 号一般性意见》，第 18–19 段；援引的内容从略。

<sup>6</sup> 《欧洲公约》第 10 条规定：

“1. 人人享有表达自由的权利。此项权利应当包括持有主张的自由，以及在不受公共机构干预和不分国界的情况下，接受和传播信息和思想的自由。本条不得阻止各国对广播、电视、电影等企业规定许可证制度。

2. 行使上述各项自由，因为同时负有义务和责任，必须接受法律所规定的和民主社会所必需的程序、条件、限制或者是惩罚的约束。这些约束是基于对国家安全、领土完整或者公共安全的利益，为了防止混乱或者犯罪，保护健康或者道德，为了保护他人的名誉或者权利，为了防止秘密收到的情报的泄漏，或者为了维护司法官员的权威与公正的因素的考虑。”

<sup>7</sup> 然而，索取官方数据的权利也可引申自《欧洲公约》的其他条文，例如第 8 条保障人人有权使自己的私人和家庭生活、住所和通信得到尊重。因此，人权法院曾根据第 8 条容许申请人索取个人资料（*Gaskin v United Kingdom* (1989) 12 EHRR 36），另曾裁定拒绝向地方小区提供关乎健康风险的环境数据，违反第 8 条的规定（*Guerra v Italy* (1998) 26 EHRR 357）。再者，若有关文件关乎诉讼，申请人或有权根据《欧洲公约》第 6 条获得公正诉讼的权利索取官方资料；在某些情况下，也可根据《欧洲公约》第 2 条的生命权要求提供与健康和安全事宜有关的资料。

<sup>8</sup> (1987) 9 EHRR 433。人权法院在下述判词中重申了这一看法：*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。

<sup>9</sup> 第 74 段。

## *Társaság* 系列案件

3.10 在 *Társaság a Szabadságjogokért v Hungary* 一案中，<sup>10</sup> 提出申请的非政府机构要求索取一名国会议员所提交的申诉书文本，该申诉书质疑对《刑事法典》（*Criminal Code*）中与毒品相关罪行的建议修订是否合宪，但有关要求遭匈牙利宪法法院（*Hungarian Constitutional Court*）拒绝。人权法院首先指出“公众有权接受普遍受关注的资料”，并指已就新闻自由发展出这方面的案例。人权法院指出此案与 *Leander* 案的分别，并裁定申请机构寻求公开从宪法申诉所得资料的行为，构成在知情下公开讨论与公众有重大关系的事情的重要元素。因此，申请机构可以说是像新闻界那样的社会监察者。另外，申请机构所寻求的数据是随时可提供的。宪法法院拒绝提供其独有的数据，变相是一种审查，干预了《欧洲公约》第 10(1)条所保障的权利。人权法院裁断，根据第 10(2)条，这种干预是没有充分理据支持的。

3.11 在 *Youth Initiative for Human Rights v Serbia* 一案中，<sup>11</sup> 提出申请的非政府机构要求塞尔维亚情报局提供数据，说明使用电子监视措施的情况。塞尔维亚政府提出的论点，是《欧洲公约》第 10 条只制止国家限制一个人接受别人意欲或可能愿意传播给他的数据，而没有规定国家有义务传布数据，所以第 10 条的规定并不适用。人权法院驳回此论点，裁定自由接受数据的概念包括索取数据的权利。提出申请的非政府机构合法地收集公众所关注的资料，显然是为了把该等资料传播给公众，藉以促进公开讨论。因此，塞尔维亚政府干预了该机构的表达自由权。

3.12 在 *Kenedi v Hungary* 一案中，<sup>12</sup> 提出申请的历史学家打算出版一本关于二十世纪六十年代匈牙利国家安全局（*Hungarian State Security Service*）运作情况的研究著作，因而向匈牙利内政部（*Ministry of the Interior*）索取某些文件。这项要求以有关文件属国家机密为由被拒后，申请人便取得法院命令，获准在不受限制下索取有关文件。然而，匈牙利主管当局多年来都没有遵从该项法院命令。匈牙利政府承认确有干预申请人根据《欧洲公约》第 10 条所享有的权利，但认为是申请人凯奈迪（*Kenedi*）坚持要在完全不受限制下索取文件，不

---

<sup>10</sup> (2011) 53 EHRR 3.

<sup>11</sup> (2013) 36 BHRC 687.

<sup>12</sup> 申请编号第 31475/05 号，2009 年 5 月 26 日。另见 *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v Austria*，申请编号第 39534/07 号，2013 年 11 月 28 日，由一个保护农地组织提出。人权法院裁断，申请组织关心的是合法地收集公众所关注的资料。该组织通过研究及对法例拟稿发表意见，促进了公开讨论。

肯妥协。人权法院强调“取得原始文献来源作正当历史研究，是申请人行使表达自由权的重要元素”。<sup>13</sup> 人权法院裁定，匈牙利政府违反了《公约》第 10 条的规定。

## 联合国言论自由权问题特别报告员

3.13 根据联合国增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员（UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression），索取资料的权利涉及许多方面，除个人有权要求及接受公众所关注的数据和关乎自己并可能影响个人权利的数据外，公众享有从不同来源索取其关注数据的一般权利，媒体亦有权索取数据。见解和言论自由权是实现其他权利的因素，任何人要行使其他权利，往往需要索取数据。<sup>14</sup> 简言之，寻求和接受资料的权利“包括个人索取一般资料的权利，特别是索取可促进公开讨论的公众所关注资料的权利。”<sup>15</sup>

## 英国最高法院

3.14 纵使人权法院后来裁决的案例确立《欧洲公约》第 10 条衍生索取资料的一般权利，但英国最高法院拒绝承认这一事实。

### ***BBC v Sugar* 案**

3.15 在 *BBC v Sugar* 一案中，<sup>16</sup> 英国最高法院获邀考虑英国广播公司（BBC）拒绝披露一名顾问为该公司拟备的报告一事，在多大程度上构成干预申请人根据《欧洲公约》第 10 条享有的权利。五名法官之中，只有三人表达了看法。他们认为第 10 条没有衍生一般信息自由权，而且人权法院后来裁决的案例“远远未能称得上”确立任何索取资料的权利。他们又认为，若说公共主管当局贯彻地按照规管披露数据义务的性质和范围的当地法律拒绝提供文件，即属干预个人接受数据的权利，这种说法并不正确。就算真的有这种权利，国家也可选择立法订定概括性条文，豁除有关披露为新闻传播目的而持有的资料的规定。<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> 第 43 段。

<sup>14</sup> 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。

<sup>15</sup> A/68/362，2013 年 9 月 4 日，第 39 段。

<sup>16</sup> [2012] UKSC 4.

<sup>17</sup> 第 94–98 段。

## ***Kennedy v Information Commissioner* 案**

3.16 在 *Kennedy v Information Commissioner* 一案中，<sup>18</sup> 一名记者向慈善事务委员会（Charity Commission）提出申请，要求披露该委员会对某一慈善组织的事务进行研讯时所使用的数据。慈善事务委员会拒绝了他的要求，理由是根据《2000年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2000）第32(2)条，该委员会获绝对豁免履行披露此类资料的责任。本案的争论点是，这项绝对豁免是否符合该记者根据《欧洲公约》第10条享有接受资料的权利。

3.17 鉴于人权法院在这方面的案例标准不一，英国最高法院不打算作出“若寻求资料的目的是促进公开讨论，则《欧洲公约》第10条包括索取该等数据的权利”的结论。审理法官认为，人权法院的案例（*Társaság* 系列案件），不足以证明有理由偏离根据第10条所清楚确立的原则（*Leander* 系列案件）。<sup>19</sup> 最高法院首要关注的问题，是第10条的索取资料权利的界限模糊不清。正如图尔森勋爵（Lord Toulson）解释，<sup>20</sup> “如果把第10条理解为衍生索取公共机构所持资料的权利，但有关机构依据当地法律不必提供资料，本身也不愿意提供数据，那么就显然需要裁定法庭须参照甚么原则，来决定某案中有没有这种权利，以及权利的界限为何。”

3.18 虽然英国最高法院认为《2000年信息自由法令》第32(2)条所订的豁免没有对相关研讯终止后失效，但随后却裁定该条不应被理解为绝对禁止进行研讯人士披露所持数据（威尔逊勋爵（Lord Wilson）和康沃斯勋爵（Lord Carnwath）对此持异议）。相反，考虑到第78条，<sup>21</sup> 任何披露问题均应按照其他相关法规和一般普通法原则，在《2000年信息自由法令》的适用范围以外处理。尤其是，任何披露资料的要求，都必须根据支持信息公开的普通法推定作出考虑。因此，若数据真正涉及公众利益，法庭会严格复核慈善事务委员会拒绝披露数据的决定。

3.19 *Kennedy* 案的多数裁决指，《1993年慈善法令》（Charities Act 1993）的涵义是以支持信息公开的普通法推定为基础的。曼斯勋爵（Lord Mance）和图尔森勋爵皆有论及相关的普通法原则。举例来说，图尔森勋爵认为，公共机构一般而论需要有特别权限才能提供

<sup>18</sup> [2015] AC 455, [2014] UKSC 20.

<sup>19</sup> 见第57-99段。

<sup>20</sup> [2015] AC 455, [2014] UKSC 20, 第145段。

<sup>21</sup> 《2000年信息自由法令》第78条规定，该法令不得视为限制公共主管当局披露所持资料的权力。



数据的想法是错误的。此案关乎公共机构对公众有充分理由关注的事情进行法定研讯。就如司法机构有本身的管辖权，可在符合相关法定条文下决定内部程序，这同样也适用于进行法定研讯的公共机构。判词接着讨论 *Scott v Scott* 案<sup>22</sup> 和 *R (Guardian News and Media Ltd) v City of Westminster Magistrates' Court (Article 19 intervening)* 案的司法公开原则。<sup>23</sup>

3.20 在 *Guardian News* 一案中，有关报社寻求索取在公开法庭聆讯期间提述的誓章、证人陈述书和通信。上述聆讯关乎因贪污控罪而把两名英国公民引渡至美国的法律程序。上诉法院裁定，除非有更令人信服的有力相反论点，否则须基于司法公开原则披露该报社所寻求的文件，但在此案中并无确立该等相反论点。

3.21 肯尼迪（Kennedy）先生已向人权法院提出申请，但案件遭到搁置。<sup>24</sup>

## 欧洲人权法院就 *Magyar Helsinki Bizottság v Hungary* 一案所作的裁决<sup>25</sup>

3.22 提出申请的非政府机构（即 Magyar Helsinki Bizottság）的申诉指，警察部门拒绝应其要求披露委任公设辩护人（public defenders）的数据，侵犯了《欧洲公约》第 10 条所载的权利。2016 年 11 月 8 日，人权法院大审判庭（Grand Chamber）多数法官裁定，《欧洲公约》第 10 条确实赋予索取资料的权利；这与英国最高法院在 *Kennedy* 案不打算以第 10 条包括索取资料的权利作为结论的裁决大相径庭。

3.23 大审判庭多数法官解释为何作此裁决时，先探讨用以解释《欧洲公约》的一般原则，并承认《欧洲公约》第 10 条的文本没有明确显示包括索取国家所持资料的权利。他们接着回顾了大量案例以及第 10 条的起草历史，认为有关起草历史显示欧洲理事会（Council of Europe）各团体及机构之间已有共识，即原本草拟的第 10(1)条可被合理视为已包括“寻求数据的自由”。大审判庭还考虑了比较及国际数据。该等法官表示，国际上已逐渐达成高度共识。具体而言，寻求资料的权利获《国际公约》第十九条保障，而欧洲理事会亦通过了《公开官方文件公约》（Convention on Access to Official

---

<sup>22</sup> [1913] AC 417.

<sup>23</sup> [2013] QB 618.

<sup>24</sup> 究其原因，是另一宗案件 *Magyar Helsinki Bizottság v Hungary* 已转交人权法院大审判庭审理。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)。

<sup>25</sup> 申请编号第 18030/11 号，2016 年 11 月 8 日。

Documents)。该等法官总结认为，欧洲理事会绝大多数成员国的本国法律已逐步发展到达成广泛共识，认同有必要承认个人索取国家所持资料的权利，以协助公众就普遍受关注的事情得出意见。

3.24 该庭多数法官承认不能期望各国履行它们本来就不同意的国际义务这一论点，但也考虑到人权法院的案例已有所演变，朝向在某些条件下支持承认信息自由权为《欧洲公约》第 10 条的一部分。该等法官还指出一项重要事实，就是参与调查的 31 个欧洲理事会成员国全都有为信息自由立法。

3.25 该庭多数法官然后澄清说，《欧洲公约》第 10 条仍有可能保障索取公众所关注数据的权利，而同时符合 *Leander* 案的原则。自由接受数据的权利，基本上可制止政府限制一个人接受别人意欲或可能愿意传播给他的数据。此外，接受数据的权利不可以解释为对国家施加主动收集和传布资料的积极性责任。第 10 条亦没有赋予一个人索取公共主管当局所持资料的权利，也没有强制政府将这些资料传播给一个人。不过，以下情况可能会产生这种权利或责任：第一，具有法律效力的司法命令要求政府披露资料；第二，索取资料有助促进一个人行使其表达自由权，尤其是“接受和传播信息的自由”，而政府拒绝提供资料即构成干预该项权利。

3.26 大审判庭裁定，对于怎样才构成干预《欧洲公约》第 10 条的问题，必须因应每宗案件的具体情况予以评估。相关准则包括：

(a) 要求索取数据的目的——

拒绝提供数据会否妨碍或损害一个人行使其表达自由权。特别要留意的是，对于新闻活动或者其他建立公开讨论平台或构成公开讨论重要元素的活动来说，收集资料是否相关的预备步骤。

(b) 所寻求资料的性质——

所寻求的资料是否通过公众利益测试，以致需要根据《欧洲公约》作出披露。何谓公众利益数据视乎案情而定，但这种数据通常关乎“影响公众以致公众有充分理由关注的事情、引起公众注意或在很大程度上牵涉到公众的事情，……能引起极大争议的事情、牵涉到重要社会议题的事情，或者涉及公众有兴趣知悉的问题的事情。”<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> §162.

(c) 申请人的角色——

寻求索取资料的人是否为了以民间“监察者”身分让公众知情才索取资料。<sup>27</sup> 博客（blogger）和受欢迎社交媒体用户所起的作用，与“民间监察者”相若。

(d) 随时可提供的数据——

要求索取的资料是否随时可提供，因而公共主管当局不需收集任何资料。由于第 10(1)条订有“不受公共机构干预”的字句，这一准则至为重要。<sup>28</sup>

3.27 大审判庭把上述准则应用于此案后，总结认为申请机构根据《欧洲公约》第 10 条享有的权利受到干预，并裁断申请机构有必要寻求有关资料，以促进讨论显然涉及公众利益的问题。该当地部门拒绝提出申请的非政府机构的要求，不让其索取随时可提供的数据，即是损害该机构行使接受和传播资料的自由，侵犯了其根据第 10 条享有的根本权利。<sup>29</sup>

3.28 大审判庭继而研究该干预行为是否有充分理据支持，并总结认为在民主社会中，实无必要拒绝该项资料披露。有关资料涉及个人资料，但即使如此，并未牵涉到公共领域以外的资料。因此，大审判庭认为没有必要兼顾公设辩护人根据《欧洲公约》第 8 条享有的私隐权与非政府机构根据第 10 条享有的权利，故拒绝提供数据对于所追求的合法目标而言并不合理相称。

3.29 持异议的少数法官说，人权法院的角色不是无论《欧洲公约》的文本和结构订有何种限制，都要把在欧洲人权领域取得的积极进展通通加入第 10 条。他们认为，实在很难以合乎情理的方式对赋予“民间监察者”索取官方文件的权利划定界限。

## 《加拿大权利及自由宪章》第 2(b)条

3.30 在加拿大，加拿大最高法院（Supreme Court）裁定，《加拿大权利及自由宪章》（Canadian Charter of Rights and Freedoms）（简称“《加拿大宪章》”）第 2(b)条<sup>30</sup> 所保障的发表自由并不保证政府掌握的所有文件均可索取。在 *Ministry of Public Safety and Security and Attorney*

---

<sup>27</sup> §168.

<sup>28</sup> §169 至 170。

<sup>29</sup> §180.

<sup>30</sup> 该条规定“人人有……思想、信仰、意见和发表的自由，包括新闻和其他传媒的自由”。

*General of Ontario v Criminal Lawyers' Association* 一案中，<sup>31</sup> 受争议的档案包括篇幅很长的警方报告，内容关乎一宗谋杀案中警员被指滥用职权的行为，以及两份载有法律意见的文件。有关部长拒绝披露任何上述档案，声称根据安大略《信息自由及保障私隐法令》（Freedom of Information and Protection of Privacy Act）可获酌情豁免提供执法档案和享有律师与当事人间特权的档案。<sup>32</sup> 该法令第 23 条规定，某些酌情豁免（不包括执法档案和享有律师与当事人间特权的档案）须遵守公众利益凌驾保密的原则，即若披露资料所涉重大公共利益的重要性明显大于豁免的目的，便须披露数据。刑事律师协会（Criminal Lawyers' Association）提出的论点指，公众利益凌驾保密的原则不适用于享有律师与当事人间特权的档案和执法档案，侵犯了发表自由。

3.31 加拿大最高法院裁定，发表自由并不保证政府掌握的所有文件均可索取。只有在有证据显示索取政府掌握的文件是发表有意义意见的必要先决条件、不会侵犯受保障的特权，而且符合有关机构的职能的情况下，该项索取权利才会受宪法保障。

3.32 总括而言，加拿大最高法院裁定，立法机构决定执法档案及享有律师与当事人间特权的档案不需受公众利益凌驾保密的原则规限，并无侵犯发表自由之权利。刑事律师协会没有证明在现行的法律架构下，公众不能对警方调查谋杀案及提出检控的处理程序作有意义的讨论。即使符合了这第一步，刑事律师协会还会面对另一挑战，就是必须证明藉公众利益凌驾保密的原则获准索取执法档案和享有律师与当事人间特权的档案，不会侵犯特权或损害相关政府机构的正常运作。因此，《加拿大宪章》第 2(b)条所保障的发表自由并不适用。

3.33 有一点应注意的是，《加拿大宪章》第 2(b)条只保障“思想、信仰、意见和发表的自由，包括新闻和其他传媒的自由”，但该条没有明确提到寻求和接受数据的自由。

## 本地案例

3.34 在吴锡伟诉香港医务委员会一案中，<sup>33</sup> 申请人就医务委员会拒绝提供一次与他本人无关的纪律聆讯的成员和法律顾问姓名，申请司法复核许可。高等法院原讼法庭以申请人既无足够权益，亦

---

<sup>31</sup> [2010] 1 SCR 815.

<sup>32</sup> R.S.O. 1990, c.F31.

<sup>33</sup> CACV 14/2014, 2014 年 7 月 30 日。

无合理胜算为由，拒绝批予许可。申请人其后提出上诉，高等法院上诉法庭考虑过人权法院在 *Társaság* 案所作的决定后，批予申请人司法复核许可。在接着的实质聆讯中，<sup>34</sup> 原讼法庭判申请人胜诉，但没有裁定申请人是否根据人权法案第十六条享有接受消息之权利。因此，第十六（二）条所保障的发表自由是否包括索取政府及公共主管当局所持资料的权利，仍有待观察。

## 小组委员会的看法

3.35 小组委员会曾考虑香港现行以非属法定的《公开资料守则》为基础的公开数据制度是否有效，认为该制度能有效处理索取数据的要求，及符合成本效益。该制度已具有其他司法管辖区相关法例的主要特点（即披露资料的推定、主动披露、响应时限、拒绝披露时须说明理由，以及由独立机构复核相关决定）。在决定拟议公开数据制度的主要特点时，我们必须取得平衡，一方面须顾及公众获取公共机构数据的需要，另一方面亦要尊重其他种类的权利，包括私隐权、数据保障权及第三者权利。

3.36 小组委员会还考虑了人权法案第十六条（与《国际公约》第十九条相同）及相关案例。《欧洲公约》并不适用于香港，当中第 10 条载有十分相近的条款，但没有明确提到“寻求”资料的自由。《欧洲公约》第 10 条的案例具有参考价值。我们认为，政府应通过立法实施具有法定地位的公开资料制度，落实人权法案第十六条的规定。

3.37 小组委员会注意到，提倡订立公开数据法例的人常说，这样立法可以达到提高政府透明度和问责性，令公众更了解政府决策的目标。然而，有些海外研究则发现，立法未能加强公众对政府的信任，但可引发相关议题的公开讨论。

3.38 小组委员会也从其他司法管辖区的经验留意到，即使公开数据制度十分详尽，也绝非解决所有已知问题的万应灵丹。政府应按照易于执行及符合成本效益的原则来拟定这套以立法形式订立的制度。

---

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

### 建议 1

现行的公开资料制度以非属法定的《公开资料守则》为基础，是一个能有效处理索取数据的要求，及符合成本效益的制度。该制度已具有其他司法管辖区相关法例的主要特点（即披露资料的推定、主动披露、响应时限、拒绝披露时须说明理由，以及由独立机构复核相关决定）。

然而，考虑到香港人权法案第十六条的条款及相关案例，我们建议，政府应通过立法实施具有法定地位的公开资料制度。在决定拟议公开数据制度的主要特点时，我们必须取得平衡，一方面须顾及公众获取更多公共机构数据的需要，另一方面亦要尊重其他种类的权利，包括私隐权、数据保障权及第三者权利。

### 建议 2

小组委员会也从其他司法管辖区的经验留意到，即使公开数据制度十分详尽，也绝非解决所有已知问题的万应灵丹。我们建议，政府应按照易于执行及符合成本效益的原则来拟定这套以立法形式订立的制度。

## 第 4 章 甚么构成“数据”（或“档案”）

### 引言

4.1 本咨询文件的讨论集中于澳大利亚、加拿大、爱尔兰、新西兰、英国和美国。这些司法管辖区均是发展成熟的普通法适用地区，法律制度与香港较为相近。此外，上述司法管辖区订立各自的公开资料法已有多年。

### 香港的现有条文

4.2 《公开资料守则》第 1.4 段规定某些“数据”须按惯例公布或供查阅。该等“数据”包括：

- 按类别划分的部门纪录一览表
- 已公布或以其他方式提供的数据一览表，不论是免费或付费后才提供。

4.3 各部门亦会应要求就其政策、服务、决定及职责范围以内的其他事宜，提供额外资料，但根据《守则》第 2 部可拒绝披露的资料除外。

4.4 “纪录”在《守则》附件 B 中有所界定。

纪录可包括书面形式的文件，以及：

- (a) 任何书籍、地图、图则、图表或图样；
- (b) 任何照片；
- (c) 任何卷标、记号或其他文字，用以识别或描述任何对象，且为该对象的构成部分，或以任何方法附连于该对象者；
- (d) 任何收录声音或其他数据（视像除外）的磁盘、磁带、声带或其他装置，并能（借助或无须借助其他设备）予以回放者；
- (e) 任何收录一个或多个视像的胶卷、底片、磁带、缩微胶卷、缩微胶片、只读光盘或其他装置，并能（借助或无须

借助其他设备) 予以回放者; 以及

- (f) 凡标上任何文字、数字、字母或符号的对象, 且能向熟悉该等文字、数字、字母或符号的人士传达明确意义者。

4.5 数据会尽量以原来的形式提供。部门可以下列形式提供答复及资料:

- 口头答复
- 提供标准单张或表格
- 提供有关纪录的副本
- 提供有关纪录的抄本
- 给予合理机会查阅、聆听或查看有关纪录
- 提供有关纪录的摘要。

## 澳大利亚 (联邦)

4.6 根据澳大利亚《1982 年信息自由法令》(Freedom of Information Act 1982), 索取权订明是适用于索取文件, 而非档案或数据。第 4 条界定“文件”为包括:

“(a) 下列任何东西, 或下列任何东西的任何部分:

- (i) 任何上面有文字的纸张或其他材料;
- (ii) 地图、图则、绘图或照片;
- (iii) 任何上面有标记、数字、符号或穿孔的纸张或其他材料, 而该等标记、数字、符号或穿孔对具备资格诠释它们的人而言具有涵义;
- (iv) 任何物品或材料, 而声音、影像或文字能在借助或无须借助任何其他物品或装置下, 从该物品或材料重现;
- (v) 任何以机械或电子方式贮存或记录了数据的物品;



- (vi) 任何其他数据纪录；或
  - (b) 上述东西的任何副本、复制本或复本；或
  - (c) 上述副本、复制本或复本的任何部分；
- 但不包括：
- (d) 为参考用途备存的材料，而有关材料可以其他方式公开取得；或
  - (e) 内阁笔记册。”

4.7 就以计算机为基础的数据而言，《1982年法令》第17条订明：

“17(1) 凡：

- (a) 按照第15(2)款的规定向机关提出要求（包括存在实际拒绝理由的要求）；
- (b) 从该要求看来，申请人欲索取的数据，并无在该机关的书面文件中以分立形式提供；及
- (ba) 从该要求看来，申请人并非欲获提供记录了有关数据的计算机纪录带或计算机纪录碟；及
- (c) 该机关可藉以下方式，编制一份以分立形式载录有关资料的书面文件：
  - (i) 使用该机关通常可用来检索或整理已贮存数据的计算机或其他设备；或
  - (ii) 从该机关持有的声音纪录中制作誊本；

则该机关须处理上述要求，犹如申请人要求索取一份如此编制并载录有关数据的书面文件一样，并就该目的而言，本法令适用，犹如该机关管有该文件一样。

- (2) 如遵从第(1)款会大量及不合理地调用该机构原本用于其他运作的资源，则该机构无须遵从该款。”

## 加拿大

4.8 加拿大《1982年公开资料法令》（Access to Information Act 1982）第4(1)条赋予权利，可在提出要求后得以索取“政府机构所掌控的任何档案”。

4.9 第3条界定“档案”一词为指“任何文件材料，不论载体或形式为何”。第4(3)条规定，凡根据该加拿大法令要求索取的档案并不存在，但可使用计算机硬件/软件及有关政府机构通常使用的技术专长，而从该机构所掌控的可机读档案中编制，则该档案须视作由该机构所掌控的档案。

4.10 在 *Yeager v Canada (Correctional Service)* 一案中，<sup>1</sup> 联邦上诉法院须裁定计算机软件是否该加拿大法令所指的“档案”，以及可否要求政府机构开立和提供并不存在的档案。关于第一个问题，法庭裁定软件并非档案，而是用来产生、检视或编辑档案的物品。关于第二个问题，法庭裁定立法机关在制定第4(3)条时，必然已设想到从现有的可机读档案中编制独立新档案的情况。法庭席前的证据显示，加拿大惩教局（Correctional Service）能从其掌控的可机读档案中，开立一个收录所要求的一套数据的新档案。然而，政府机构编制若非如此便本不存在的档案这项责任，是有限制的。《公开资料规例》（Access to Information Regulations）第3条订明，若此举会不合理地干扰有关政府机构的运作，则它们无需如此行事。

4.11 至于政府机构是否有责任检索以电子形式存盘的电邮这个问题，加拿大信息专员（Information Commissioner）认为这取决于此举会否不合理地干扰有关政府机构的运作。

## 欧洲联盟

4.12 2007年12月13日《里斯本条约》（Lisbon Treaty）生效时，《运作条约》（Functioning Treaty）第15条订下公民索取文件的权利。《运作条约》第15条的条文如下：

- “1. 为了促进良好管治和确保公民社会的参与，本联盟的机构、组织、办事处及机关须尽量公开地执行工作。

---

<sup>1</sup> (2003) 223 DLR (4<sup>th</sup>) 234.

2. 欧洲议会须举行公开会议，而理事会在审议和表决草拟法令时亦须如此。
3. 任何本联盟的公民，以及任何居住于或其注册办事处设于成员国的自然人或法人，均具有索取文件的权利，可索取本联盟的机构、组织、办事处及机关的文件，不论其载体为何，惟须受按照本段界定的原则及条件所规限。”

4.13 该条约第 3(a)条界定“文件”一词为指任何内容，不论载体为何（可书写于纸张、以电子形式贮存，又或贮存为声音、视像或视听纪录），而该内容关乎机构职责范围所涉及的政策、活动及决定的相关事宜。虽然这项索取权关乎经记录的数据，但有关规例并无对机构施加记录数据的责任。

## 爱尔兰

4.14 《2014 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2014）第 11(1)条是中心的条文，订明除属相关豁免情况外，每个人都具有权利索取，并在提出要求后得以索取“信息自由机构”所持有的任何档案。索取权关乎档案而非数据。

4.15 “档案”在该法令第 2 条中被界定为包括：

- “(a) 任何形式（包括于任何电子装置内，或是可机读的形式）的书籍或其他书写或印刷的材料；
- (b) 地图、图则或绘图；
- (c) 收录非视觉影像数据的纪录碟、纪录带或其他机械或电子装置，而所收录的数据能在借助或无须借助其他机械或电子设备下，从该纪录碟、纪录带或其他装置重现；
- (d) 收录视觉影像的胶卷、纪录碟、纪录带或其他机械或电子装置，而所收录的视觉影像能在借助或无须借助其他机械或电子设备下，从该胶卷、纪录碟、纪录带或其他装置重现；及
- (e) 任何属(a)、(b)、(c)或(d)段所指的东西的副本或部分，

而为施行本法令，某档案的任何形式的副本须视作与该档案同时开立。”<sup>2</sup>

## 新西兰

4.16 在经研究的司法管辖区中，只有新西兰采用“数据”作为披露单位。“官方资料”被界定<sup>3</sup>为政府部长以其官方身分或政府部门或组织所持有（不论在新西兰境内或境外持有）的任何数据，但某些特定类别的数据可予豁免。

4.17 “数据”一词既无界定，亦不限于经记录的数据。在 *Commissioner of Police v Ombudsman* 一案中，谢菲斯法官（Jeffries J）表示：

“或许，此定义最显著的特色是使用了“数据”一词，这大大扩阔了整项法令的涵盖范围。各部门、部长或组织所持有的东西，并不局限于书面文字，还涵盖由该等指名机构以其官方身分不论如何得到或存留的任何所知事宜。该法令没有界定“资料”一词，这毫无疑问是故意的，凸显出立法机关的用意是不对相关所知事宜多加限制。”<sup>4</sup>

4.18 申诉专员一向的做法是，在没有正式摘记或纪录的情况下，会要求一名或多于一名涉及有关决策过程的人，就达致有关决定所作的发言或口述理由，提供书面记述。<sup>5</sup>

## 英国

4.19 英国《1958年公共档案法令》（Public Records Act 1958）源自葛立哥委员会（Grigg Committee）的建议。<sup>6</sup> 该法令赋予公众一般法定

---

<sup>2</sup> 第2条。

<sup>3</sup> 《1982年官方资料法令》（Official Information Act 1982）第2条。

<sup>4</sup> [1985] 1 NZLR 578, 586.

<sup>5</sup> I Eagles, M Taggart, and G Liddell, *Freedom of Information in New Zealand*（牛津大学出版社，1992年），第21页。

<sup>6</sup> 该委员会在1954年的报告书中，提出主要结论如下：

- 应由部门负责挑选值得作永久保存的档案移交英格兰公共档案馆（Public Record Office，简称“英格兰公档馆”）
- 英格兰公档馆应负责指导、统筹和监督此等过程
- 对英格兰公档馆负有的责任，应由上诉法院民事法庭庭长（Master of the Rolls）移交一名部长
- 大部分档案应通过一套制度，经由第一及第二次复核，决定哪些档案应为了部门本身的目的而保存至第二次复核，其后再决定哪些档案应基于部门需要及历史意义的理由而作永久保存

取阅权，可在已移交公共档案馆或大法官所指定其他存放地点的公共档案届满 50 年后取阅该等档案，并订有例外情况的安排。2005 年 1 月 1 日，有关取阅公共档案的规管条文，由《1958 年公共档案法令》第 5 条搬移至《2000 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2000）第 1 条。根据《2000 年法令》，公众有权在公共档案移交前，索取档案内的数据。

4.20 《2000 年法令》第 84 条界定“数据”为“以任何形式记录的数据”。“数据”一词并无清晰明确的通用涵义，其意思随使用文意而有所不同。某事项是否归类为数据，不应受其记录载体所影响。《信息自由法令》的白皮书表示，应把数据的范围扩大至涵盖计算机数据、绘图、地图、图则、照片、影像、录像及声音纪录。

4.21 《2000 年法令》并无规定公共主管当局须一般地回答问题或制备并非以经记录形式持有的数据。

## 美国

4.22 《1966 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1966）原本并无界定“机关档案”一词。<sup>7</sup>《信息自由法令》于 1996 年修订后，<sup>8</sup>国会在该法令中加入了“档案”一词的定义，将其界定为包括“任何如由机关以任何形式（包括电子形式）备存则会为机关档案……的数据”。<sup>9</sup>

4.23 在 *DOJ v Tax Analysts* 一案中，<sup>10</sup>最高法院提出了一项两部测试，以决定“档案”何时构成《信息自由法令》所指的“机关档案”，即：“机关档案”指(1)由机关开立或取得，并(2)在《信息自由法令》下的要求提出时乃由机关所掌控的档案。鉴于对“机关档案”的分析通常取决于机关是否拥有某档案的“掌控权”，故法庭列出在评估机关对档案的“掌控权”时须予考虑的四项因素：

- 
- 档案应在届满 30 年时移交英格兰公档馆，并应在届满 50 年时公开予公众查阅，但如基于特殊考虑因素而需有不同的年期，则属例外
  - 每个部门应指定一名部门档案人员，负责处理该部门的档案，从档案开立或第一次复核之时，直到这些档案销毁或移交英格兰公档馆为止，并向机构首长或相类地位的人员汇报
  - 电影片、照片及声音纪录均应视作公共档案。

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

<sup>8</sup> 《1996 年电子信息自由法令修订》（Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996），Pub L No 104-231, 110 Stat 3048。

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

<sup>10</sup> 492 US 136, 144-45 (1989)（法庭裁定机关案卷中的法庭意见属机关档案）。

“ (1) 文件开立者是否有意保留或放弃对档案的掌控权 ( )； (2) 机关能否在其认为合适的情况下使用和处置该档案； (3) 机关人员在多大程度上曾阅览或依据该文件； 及 (4) 该文件在机关的文件系统或案卷中的融合程度。” 在决定政府承办商所产生或备存的档案是否属《信息自由法令》下的“机关档案”时，机关的“掌控权”是主要的考虑因素。《信息自由法令》中“档案”的定义明文规定，该词包括符合条件作为该法令所指档案的数据，以及“为档案管理目的而由某实体根据政府合约为机关备存”的资料。

4.24 有别于“机关档案”须受《信息自由法令》所规限，“国会档案”则不受此限制。<sup>11</sup> “国会档案”可包括机关从国会接收的档案，或机关因应机密的国会查讯而产生的档案。要确定机关所管有的档案属“机关档案”还是“国会档案”，取决于国会是否表明有意对该等档案施加掌控，并视乎保留此掌控权的个别情况而定。就国会有意对某些档案施加掌控而言，此意向必须从该等档案的开立或传送的相关情况中显然可见，而非“在所要求的文件原先开立 (或) 移交很久以后”才以“事随其后”的方式表明。<sup>12</sup> 若无证据显示有此意向，则有关档案可被裁定为不属“国会档案”，并因而会受《信息自由法令》所涵盖。<sup>13</sup>

4.25 同样地，“机关档案”与“个人档案”是有所区别的——后者指可能由机关雇员实体上备存于该机关但不受《信息自由法令》规限的档案。在决定某档案是否属“个人档案”时，机关应对该档案的“开立、备存及使用的整体相关情况”进行审视。<sup>14</sup> 此项查讯的相关考虑因素包括：(1) 该文件的开立目的；(2) 该档案在机关的存盘系统中的融合程度；及(3) 该档案的撰写人或其他雇员在多大程度上曾使用该档案以进行机关的业务。<sup>15</sup>

## 小组委员会的看法

4.26 小组委员会曾研究不同司法管辖区的条文。英国的相关法令赋予取得“资料”的权利，而“资料”一词在该法令第 84 条中界定为“以任何形式记录的数据”。加拿大授予索取“政府机构所掌控的任何档案”的权利。爱尔兰赋予索取“信息自由机构”所持有

---

<sup>11</sup> 例子见 *United We Stand Am v IRS*, 359 F3d 595, 597 (DC Cir. 2004) (法庭认为“《信息自由法令》并不涵盖国会文件”)。

<sup>12</sup> *United We Stand Am*, 359 F 3d at 602.

<sup>13</sup> 美国司法部《信息自由法令指南》。

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

<sup>15</sup> 例子见 *Consumer Fed'n of Am*, 455 F 3d at 288-93。

的任何档案的权利。在美国，“机关档案”指由机关开立或取得，并在有关要求提出时乃由机关所掌控的档案。至于澳大利亚，《1982年法令》赋予索取文件的权利。

4.27 至于新西兰，则采用“数据”作为披露单位。虽然英国的相关法令也提述“资料”，但却规定有关数据必须是以任何形式记录的数据。然而在新西兰，“官方资料”指部长以其官方身分所持有的任何资料。数据并不限于经记录的数据。在没有正式摘记或纪录的情况下，新西兰申诉专员一向的做法是要求一名或多于一名涉及有关决策过程的人，就达致有关决定所作的发言或口述理由，提供书面记述。我们认为，新西兰的模式不但给相关部门带来严苛的责任，且以此方式取得的数据或会有欠准确和流于主观。

4.28 我们认为，“数据”应一般界定为以任何形式记录的数据，并应设有一份非尽列的清单，列出各数据项，而有关资料应是科技中立的。其中一个有用的参考是爱尔兰《2014年信息自由法令》中的清单。

### **建议 3**

我们建议，“数据”应一般界定为以任何形式记录的数据。我们建议，数据不应限于文件，也不局限于文字或数字。视听数据均包括在内。“数据”一词的一般定义应包含一份非尽列的清单，使该词达致科技中立。

因此，数据应包括：

- (a) 任何形式（包括于任何电子装置内，或是可机读的形式）的书籍或其他书写或印刷的材料；
- (b) 地图、图则或绘图；
- (c) 收录非视觉影像数据的纪录碟、纪录带或其他机械或电子装置，而所收录的数据能在借助或无须借助其他机械或电子设备下，从该纪录碟、纪录带或其他装置重现；
- (d) 收录视觉影像的胶卷、纪录碟、纪录带或其他机

械或电子装置，而所收录的视觉影像能在借助或无须借助其他机械或电子设备下，从该胶卷、纪录碟、纪录带或其他装置重现；及

(e) 任何属(a)、(b)、(c)或(d)段所指的东西的副本或部分。



## 第 5 章 主动披露 / 发布机制

### 根据《守则》按惯例公布或供查阅的资料

5.1 《公开数据守则》规定每个部门须按惯例每年公布资料，让公众了解该部门的组织结构、所提供的服务、其服务表现承诺（如有的话），以及各项承诺的履行情况。<sup>1</sup> 《守则》亦规定各部门须公布数据或提供数据，以助个别人士知悉有甚么非按惯例公布的资料和得以索取这些资料。

5.2 按惯例作出的主动披露应有助减少要求索取数据的个案数目，因而减少部门需对个别人士的索取数据要求作出响应的工作量。关于政府的不少资料都是透过中央发布的——例如在《香港年报》或“香港政府一站通”网站。

5.3 部门不需要每年发布一份独立刊物以符合《守则》这方面的规定。举例说，一份每年发布的部门报告已能达致同一作用。部门亦应尽量利用部门网页来传布数据，并使其网页与《守则》所列的规定一致。

5.4 此外，《守则》亦规定各部门须公布下述数据，或在适当地点提供这些数据以供查阅——

- 按类别划分的部门纪录一览表
- 已公布或以其他方式提供的的数据一览表，不论是免费或付费后才提供
- 查阅非按惯例公布的数据的程序及收费。

5.5 提供按类别划分的部门纪录一览表以供公众查阅，会有助公众知道有甚么数据是可予提供索取的，并有助公众和部门识别索取数据的要求。达此目的之其中一个方法，是部门提供按主题分类的现有档案 / 纪录一览表组别。为提高透明度，而假如部门认为适当的话，可提供其现有档案 / 纪录一览表以作代替。假如公布某个纪录 / 主题类别会披露某项资料的存在，而该项资料根据《守则》第 2 部是不会披露的，则部门可在所公布的一览表之内剔除有关类别。

---

<sup>1</sup> 《守则》第 1.4 段。

5.6 所有部门均已每季在其网站公布披露纪录，当中包含由2015年下半年起的数据。披露纪录是按时序排列的一览表，提供根据《守则》要求索取和发放的资料的摘要。披露纪录可让公众人士明白他们可以根据《守则》向个别部门取得哪些类别的数据。

## 澳大利亚（联邦）

5.7 澳大利亚的《信息自由法令》（Freedom of Information Act）最初于1982年制定。<sup>2</sup> 该法令第II部为机关订立资料发布机制。机关须发布一系列的数据，包括以下各项：

- 机关的组职架构详情（例如以组职表形式列出）；
- 在切实可行范围内列出机关的职能详情，包括其作出决定的权力，以及其他可影响公众人士（或任何特定人士或实体，或任何类别的人士或实体）的权力；
- 某些委任的详情；
- 由机关拟备并须提交国会的年报所载的资料；
- 公众人士就机关所负责的特定政策建议提出意见的安排详情，包括如何（以及向谁）提交意见；
- 机关所持有并按惯例因应国会的要求和命令而提供予国会的数据；
- 一名（或多于一名）人员的联络详情，以供查询有关根据该法令索取机关的资料或文件的事宜；及
- 机关的运作资料。<sup>3</sup>

5.8 下列类别的数据可免于发布：

- 关于任何个别人士的个人资料，而有关资料如发布则属不合理；

---

<sup>2</sup> 该法令已作大幅修订，例如藉《2010年信息自由修订（改革）法令》（Freedom of Information Amendment (Reform) Act 2010）及《2010年澳大利亚信息专员法令》（Australian Information Commissioner Act 2010）而修订。

<sup>3</sup> 见第8A条。

- 关于任何人的业务、商业、财务或专业事务的数据，而有关数据如发布则属不合理；
- 信息专员裁定为若发布则属不合理的其他类别数据。

5.9 有关数据（或关于如何索取数据的详情）必须于网站发布。如索取数据需收费，机关必须发布收费详情。机关必须联同信息专员每五年一次（如非更早的话）检讨发布机制在机关的运作。

### **披露纪录**

5.10 所有受《1982 年信息自由法令》规限的澳大利亚政府机关，必须在其网站发布信息自由披露纪录。<sup>4</sup> 信息自由披露纪录列出响应信息自由索取数据要求而发放的数据。这项规定已自 2011 年 5 月 1 日起实施。

5.11 披露纪录规定不适用于以下资料：

- 关于任何人的个人资料，而有关资料如发布则属“不合理”
- 关于任何人的业务、商业、财务或专业事务的数据，而有关数据如发布则属“不合理”
- 澳大利亚信息专员的裁定所涵盖的其他数据，而有关数据如发布则属“不合理”
- 由于需要删去上述各点所列数据而牵涉相当程度的改动，以致其发布并非合理地切实可行的任何资料。

5.12 在披露纪录上发布的文件可以是原本提供予申请人的文件的经编辑版本。澳大利亚信息专员公署（Office of the Australian Information Commissioner）专责监察所有受《信息自由法令》规限的澳大利亚政府机关有关信息自由披露纪录的事宜。

---

<sup>4</sup> 第 11C 条。

## 加拿大

5.13 加拿大《公开资料法令》（Access to Information Act）<sup>5</sup> 规定部长须至少每年发布一份包含以下内容的刊物：

- (a) 每个政府机构的组织和职责的说明，包括每个政府机构辖下每个科组的工作计划和职能详情；
- (b) 每个政府机构所掌控档案的所有类别的说明，其详细程度应能便利根据该法令行使索取权；
- (c) 每个政府机构的雇员在施行或进行该政府机构的任何工作计划或活动时所使用的的所有手册的说明；及
- (d) 每个政府机构的适当负责人员的职衔及地址，以供送交根据该法令提出的索取档案要求。<sup>6</sup>

只有联邦政府机构受《1982 年法令》影响。各省及领地各自有其本地关于索取档案的成文法。

5.14 除上述刊物外，指定的有关部长须安排发布一份通报，每年至少两次，以将根据第 5(1)条发布的刊物更新，并向公众提供其他关于该法令的实施的有用数据。<sup>7</sup>

## 爱尔兰

5.15 在爱尔兰，于《2014 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2014）制定之前，《1997 年信息自由法令》规定<sup>8</sup> 每个公共机构须发布一本参考书册，列出其所持档案的类别的一般说明，并提供合理所需的详情，以便利行使索取权。

5.16 随着《2014 年信息自由法令》的制定，信息自由机构<sup>9</sup> 须拟备和发布一项“发布机制”。该发布机制须符合第(7)款所提述的

---

<sup>5</sup> 该法令于 1982 年 7 月获得皇室批准，并于 1983 年 7 月开始生效。R.S.C., 1985, C. A-1。

<sup>6</sup> 第 5(1)条。

<sup>7</sup> 第 5(2)条。

<sup>8</sup> 第 15 及 16 条。

<sup>9</sup> 信息自由机构包括第 6 条所界定的“公共机构”以及第 7 条所界定的“订明机构”。

标准发布机制<sup>10</sup>（如有的话），或符合部长根据守则所发布关于发布机制的指引。<sup>11</sup>该法令第8(2)条订明发布机制须包括：

- (a) 信息自由机构已发布或拟发布的数据的类别，
- (b) 机构根据甚么条款提供有关资料，而假如材料的提供并非免费，则说明收费多少，
- (c) 有关以下事项的一般说明：机构的架构和组织、职能、权力和职责、向公众提供的任何服务，以及公众使用该等服务的程序，
- (d) 有关机构所持档案的类别的一般说明，并提供合理所需的详情以便利行使索取权，
- (e) 就决定、裁定或建议而为——
  - (i) 机构所使用的规则、程序、作业方法、指引及释义，及
  - (ii) 机构所遵从的任何先例，而有关决定、裁定或建议是根据机构所施行的任何成文法则或机制，或为机构所施行的任何成文法则或机制的目的而作出的，并关乎公众人士根据该成文法则或机制而享有或可享有或受其规限或可受其规限的权利、特权、利益、责任、惩罚或其他制裁，
- (f) 关于(e)段所述成文法则或机制的施行方式或拟施行方式的适当数据，
- (g) 负责执行(c)及(d)段所述安排的机构职员之姓名及职衔（但如有关机构的首长合理地相信发布该项资料可危及有关职员的人身安全或福祉，则属例外），
- (h) 一个或多于一个地址，以供提交根据第12条<sup>12</sup>提出的要求或根据第9条<sup>13</sup>或第10条<sup>14</sup>提出的申请，

---

<sup>10</sup> 第8(7)条。

<sup>11</sup> 第48条。

<sup>12</sup> 关于“要求索取档案”。

<sup>13</sup> 关于“修订与个人资料有关的档案”。

<sup>14</sup> 关于“任何人就信息自由机构对其有影响的行动而索取有关资料的权利”。

(i) 有关以下事项的适当数据——

(i) 可就机构所作决定提出复核或上诉的权利（包括根据该法令提出复核和上诉的权利），及

(ii) 规管行使该等权利的程序，以及规管行使该等权利的任何时限，及

(j) 关于任何其他订明事项（如有的话）的资料。

5.17 信息自由机构须于发布其发布机制后三年之内检讨该机制，而其后则每三年之内检讨一次。<sup>15</sup> 至于根据发布机制发布的材料，信息自由机构须至少每年检讨和修订一次。<sup>16</sup> 信息专员可在其年报中审视和报告，根据其意见信息自由机构在多大的程度上遵从关于发布机制的规定。<sup>17</sup>

5.18 在根据该条拟备、检讨或修订发布机制时，信息自由机构须考虑以下事项所涉的公众利益——

(a) 容许公众索取信息自由机构所持有的数据，

(b) 发布信息自由机构所作决定的理由，及

(c) 就机构的一般活动和职能，发布与公众相关或公众有兴趣的资料。

## 英国

### 发布机制

5.19 英国《2000年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2000）第19条规定，每个公共主管当局须采用和维持一个发布机制，按照该发布机制发布数据，以及不时检讨该发布机制。

5.20 发布机制须——

(a) 指明公共主管当局所发布或拟发布的数据类别，

---

<sup>15</sup> 第8(c)条。

<sup>16</sup> 第8(4)条。

<sup>17</sup> 第8(10)条。

- (b) 指明发布或拟发布每类数据的方式，及
- (c) 指明有关材料提供予公众是否免费或收费，或是否拟免费或收费。<sup>18</sup>

5.21 在采用或检讨发布机制时，公共主管当局须考虑以下事项所涉的公众利益——

- (a) 容许公众索取公共主管当局所持有的资料，及
- (b) 发布公共主管当局所作决定的理由。

5.22 信息专员的其中一项职责是批准发布机制（包括标准发布机制）。信息专员可藉六个月通知而撤销批准，但如信息专员拒绝批准一项拟议的发布机制，或撤销对一项发布机制的批准，则须向有关公共主管当局提交理由陈述，以说明何以他作出这个举动。<sup>19</sup>

### **标准发布机制**

5.23 《2000年信息自由法令》第20条包含关于标准发布机制的条文。信息专员制订了两个版本的发布机制；其一是为该法令所局部涵盖的公共主管当局而设，<sup>20</sup>而另一版本则是供所有其他公共主管当局使用。凡公共主管当局采用没有修改的标准发布机制，则无须再寻求信息专员的批准。标准发布机制包含七类数据：

- 关于我们及我们有何工作；
- 我们有何开支及如何动用开支；
- 我们有何优先处理事项及工作进行情况；
- 我们如何作出决定；
- 我们的政策及程序；
- 列表及登记册；及
- 我们提供的服务。

---

<sup>18</sup> 第19(2)条。

<sup>19</sup> 第19(7)条。

<sup>20</sup> 例如英国广播公司。

## 数据集

5.24 凭借《2012年保障自由法令》（Protection of Freedoms Act 2012），<sup>21</sup> 当有申请人提出申请时，发布机制便须发布任何可予提供的数据集，或数据集的任何更新版本。<sup>22</sup> 在合理地切实可行的情况下，公共主管当局须以可再用的电子形式发布任何数据集。数据集条文是关于如何发放数据，而非发放甚么数据。凡此种种使到本来已经错综复杂的制度变得更加复杂。

5.25 《2012年保障自由法令》第102(2)(c)条界定“数据集”一词如下：

- “ (5) …… ‘数据集’指包含以电子形式持有的数据集集合，而在该集合中的所有或大部分数据——
- (a) 是为了向公共主管当局提供有关其提供服务或执行任何其他职能事宜的数据而已取得或记录的，
  - (b) 乃属事实数据，并且——
    - (i) 非属分析或诠释的结果（计算结果除外），及
    - (ii) 非属官方统计数字（《2007年统计及登记服务法令》（Statistics and Registration Service Act 2007）第6(1)条所指者），及
  - (c) 自取得或记录以来，其展示方式维持未经编排、适应性修改或以其他方式的实质更改（但为组成有关集合的一部分而作出者除外）。”

5.26 凡有申请人向公共主管当局提出索取资料的要求，而有关资料是公共主管当局所持有的数据集或其组成部分，又当申请人提出索取数据的要求时，其选择通信方式为以电子形式收取数据文本，则公共主管当局须在合理地切实可行的范围内以可再用的电子形式向申请人提供数据。国务大臣的《实务守则（数据集）》（Code of Practice

<sup>21</sup> 第19(2A)-(2F)条。

<sup>22</sup> 除非该主管当局信纳如此发布数据集是不适当的。另见第19条第(2A)款。



(datasets)<sup>23</sup> 已予发出，内容包括许可证条件的详情等。信息专员亦已发出一份关于数据集的详细指南。

## 美国

5.27 在美国，《1966年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1966）规定包括政策声明及行政职员手册在内的档案，须按惯例供公众查阅、抄录和复印。《1996年电子信息自由法令修订》（Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996）（简称“《1996年修订》”）<sup>24</sup> 带来进一步的变更。《1996年修订》规定各机关须预计公众会提出的要求，并将档案的大致分类实时提供予公众，而有关资料可以同时机关的档案贮存库以及透过互联网藉使用电讯科技提供。

5.28 《1996年修订》规定各机关须扩大那些须予发布或提供销售或存放在机关的阅读室的档案类别。机关应备存盘案索引。再者，每个机关须在《联邦公报》（Federal Register）发布以下数据作为公众指南：

- (a) 其中央及外设组职的说明、为供公众取得资料而设的地点、供公众联络以取得数据的雇员，以及公众取得数据的方法；
- (b) 关于经那些途径履行及如何订定其职能的一般程序与方法的说明；
- (c) 关于所有文件、报告或查验的范围和内容的程序规则、可予提供的表格或格式说明，以及有关指示；
- (d) 关于机关所制订及采纳的一般政策的实质规则和说明；
- (e) 上述事宜的每项修订、修改或废除。<sup>25</sup>

任何人除非就有关事项获得实际和适时通知，否则不得受到因原来须要在《联邦公报》上发布但实际没有发布的事项的不利影响。

---

<sup>23</sup> 由司法部于2013年7月发出。

<sup>24</sup> 于5 USC § 552（原本为 Supp II 1996）编纂为成文法则。

<sup>25</sup> 5 USC § 552(a)(1).

## 须予发布的呈报规定

5.29 各机关须向司法部长呈交年报，当中包括以下项目的统计数据：遭拒绝的要求个案数目、拒绝的理由、法庭是否维持该等拒绝决定、上诉详情、处理要求个案平均需时、提出要求的个案数目、特快检讨的要求个案数目、收取费用总额，以及专责处理要求个案的职员人数。<sup>26</sup> 该法令规定各机关亦须以电子方式向公众提供这些数据。

## 纪录披露

5.30 《1996 年修订》指明可供发布的档案应包括那些为响应先前的要求而发放的档案，“而由于这些档案的主题性质，有关机关裁定，就公众以后要求索取大致上相同的档案而言，这些档案已成为或相当可能会成为有关要求的目标”。<sup>27</sup> 有关这类档案，应有一个纪录披露总索引。

## 小组委员会的看法

5.31 我们相信订有主动披露安排是至为重要的：一来可以消除忧虑和怀疑，避免因忧虑和怀疑而引发争取透明度的要求；二来可减少要求索取数据的一般个案数目。因此，规定主动披露的条文应是拟议的公开数据制度中不可或缺的部分。

5.32 一套在采用前无须取得特定批准的标准发布机制，应能有效符合主动披露规定。至于未有跟从标准发布机制的其他机制，则须取得适当机构的批准。

### 建议 4

我们建议，经考虑现有行政制度下的相关条文以及其他司法管辖区的条文，拟议的公开数据制度应包括规定主动披露的条文。

一套在采用前无须取得特定批准的标准发布机制，应能有效符合主动披露规定。至于未有跟从标准发布机制的其他机制，则须取得适当机构的批准。

<sup>26</sup> 5 USC § 552(e)(1).

<sup>27</sup> 5 USC § 552(a)(2)(D).

## 第 6 章 哪些“公共机构”应在涵盖之列

### 香港现有制度

6.1 《守则》适用于所有政府决策局和部门，也适用于廉政公署和香港金融管理局这两间公营机构。这些机构现时共有超过 70 间，其名单载列于附件 1。

6.2 约有 23 间公营机构已自愿采纳《守则》或另行实施自己的公开资料政策，其名单载列于附件 2。

### 英国《2000 年信息自由法令》

6.3 《2000 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2000）（简称“《信息自由法令》”）赋予的权利只可对“公共主管当局”行使。科佩尔（Coppel）提到有超过 50,000 间机构在涵盖之列。<sup>1</sup> 其他来源的估计数字则由 50,000 间<sup>2</sup> 至 88,000 间<sup>3</sup> 公共主管当局不等，包括中央及地方政府、国会、韦尔斯议会（National Assembly for Wales）、武装部队、警队、医院、医生及牙医、学校、大学、公立博物馆、公营公司及执行公共职能的指定机构。

6.4 公共主管当局包括：

- (1) 该法令附表 1 所列的机构、人士或职位担任者；
- (2) 该法令第 3(1)(a)(ii) 条所指国务大臣藉命令指定的机构、人士或职位担任者；或
- (3) 该法令第 3(1)(b) 条所指的公营公司。

6.5 《信息自由法令》附表 1 分为七个部分。

#### 第 I 部——一般适用范围

本部涵盖：

---

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

<sup>2</sup> 英国下议院议事录 (Hansard HC) vol 347 col 883 (2000 年 4 月 4 日), 内政部政务次官 (Parliamentary Under-Secretary of State for the Home Department) Mike O’Brien 先生。

<sup>3</sup> 大法官 (Lord Chancellor) 就《信息自由法令》的推行而成立的咨询小组。

- 政府部门。<sup>4</sup>
- 下议院和上议院——但与议员住址、未出发的或属定期性质的出行安排、送货到议员住所或在议员住所提供服务人士的身分，以及保安安排所涉开支有关的数据除外。
- 北爱尔兰议会（Northern Ireland Assembly）。
- 韦尔斯议会——但上述第二点所载类别的数据除外。
- 武装部队——但特种部队和须向政府通讯总部（Government Communications Headquarters）提供协助的单位除外。

## 第 II 部——地方政府

- 《1972 年地方政府法令》（Local Government Act 1972）所指的地方主管当局。
- 英格兰及韦尔斯约 30 类地方政府机构，包括大伦敦政府（Greater London Authority）、郡议会、区议会、消防当局、国家公园管理局、伦敦交通局（Transport for London）、裁判法院委员会等。
- 所有北爱尔兰区议会。

## 第 III 部——国民保健服务（National Health Service）

- 涵盖根据《2006 年国民保健服务法令》（National Health Service Act 2006）及其他法例设立的卫生当局、基层护理信托基金会等。
- 提供一般医疗、牙科、眼科或药剂服务的人（但只限于与在国民保健服务下提供医疗服务有关的资料）。

## 第 IV 部——政府资助学校及其他教育机构

- 所有政府资助学校、延续教育机构及高等教育机构的管治机构，均包括在本部内。

<sup>4</sup> 教育及儿童服务与技能标准局（Office for Standards in Education, Children's Services and Skills）除外。（由 2007 年 4 月 1 日起，藉《2006 年教育与督学法令》（Education and Inspections Act 2006）（第 40 章）第 157 条、第 188(3)条及附表 14 第 69(2)(a)段修订。）

## 第 V 部——警队

- 涵盖英格兰、韦尔斯及北爱尔兰所有警察当局。
- 包括英格兰或韦尔斯警察局长。

## 第 VI 部——其他公共机构和职位：一般适用范围

- 超过 350 个各类公共机构和职位在涵盖之列，有关名单常作修订。
- 主要公共机构的例子有艺术委员会（Arts Council）和邮政局（Post Office）。一些知名度较低的机构包括动物饲料咨询委员会（Advisory Committee on Animal Feedingstuffs）、出于良心拒服兵役者咨询委员会（Advisory Committee on Conscientious Objectors）等。
- 英伦银行——但与货币政策、旨在确保金融机构保持稳定的金融运作，以及提供私人银行服务有关的数据除外。
- 英国广播公司——但与新闻传播、艺术或文学有关的资料除外。

## 第 VII 部——其他公共机构和职位：北爱尔兰

- 本部载有一份列出超过 80 个机构和职位的类似名单。

### **在附表 1 新增公共主管当局**

6.6 根据《信息自由法令》第 4(1)条，（司法）大臣有权在符合两项指明条件下，在附表 1 新增任何机构或任何职位的担任者。第一项条件是该机构或职位是 (a) 凭借皇室特权或由成文法则或附属法例设立的，<sup>5</sup> 或者是 (b) 由某部长或某政府部门以其他方式设立的。<sup>6</sup> 第二项条件是（如属机构）组成该机构的全部或部分成员是由官方、某部长或某政府部门任命的，或（如属职位）该职位的任命是由上述者之一作出的。

---

<sup>5</sup> 《信息自由法令》第 4(2)(a)条。

<sup>6</sup> 《信息自由法令》第 4(2)(b)条。

## 删除或修订附表 1 的记项

6.7 司法大臣有权根据《信息自由法令》第 4 条把附表 1 的记项限于符合指明描述的数据，以及删除有关限制。有论者指出，<sup>7</sup>虽然删除限制不大可能引起争议（至少在所涉机构以外如此），但司法大臣有权设限，政府便可缩窄该法令的范围。在国会审议该法案的期间，时任的内政部政务次官就撤销这项权力的建议修订案，回答如下：

“……若就持有数据的用途而言，应用信息自由原则既不恰当，又会造成损害，则政府无[意]把这些资料纳入法案的适用范围。这些资料的两个现有例子，就是公共广播公司持有的新闻资料，还有英伦银行持有的私人银行资料。……我们无法肯定所列的任何机构日后不会改变职能。因此，我们需要订定条文，订明在认为有必要时修订相关记项的权力。……附表 1 中有关英伦银行的记项已是限于某些资料。若该银行决定在向私人客户提供的服务方面增订条文（例如保险条文），则除非限制附表 1 有关记项的命令已予作出，以特别豁免该项涉及私人客户的私人活动，否则该项活动就会被纳入《信息自由法令》的涵盖范围内。……”<sup>8</sup>

## 受部分影响的附表 1 公共主管当局

6.8 有些公共主管当局因持有符合指明描述的数据，才被列入附表 1。根据第 1 条，凡有人要求向某受部分影响的公共主管当局索取数据，该主管当局有责任确定所持的有关资料在多大程度上被豁免于附表 1 之外。要求索取的资料是否被豁免，属法律问题。……该法令对一些公共主管当局的效力作出限制，其中之一就是英国广播公司。附表 1 第 VI 部载列该公司如下：

“英国广播公司，适用于为新闻传播、艺术或文学以外目的而持有的数据。”<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Coppel, 第 9-021 段。

<sup>8</sup> 英国上议院议事录 (Hansard HL) vol 619 cols 182 - 183 (2000 年 11 月 14 日)。

<sup>9</sup> 《信息自由法令》附表 1 第 VI 部。

6.9 依法院之见，“新闻传播”一词具有“明显弹性”，<sup>10</sup> 在《信息自由法令》中，该词“主要用来指新闻及时事的产出成果”。<sup>11</sup> 应注意的是，信息专员（Information Commissioner）有权复核有关资料是否属于某公共主管当局的例外范围，并可根据《信息自由法令》第 50 条发出决定通知。

### 指定公共主管当局

6.10 凭借《信息自由法令》第 5 条，司法大臣如觉得某个未列入附表 1 的实体行使属公共性质的职能，或根据与某公共主管当局订立的合约提供服务，而提供有关服务是该主管当局的职能，即可藉命令指定该实体为公共主管当局。裁定甚么是及甚么不是“属公共性质的职能”，相信已是法院惯于处理的问题，而这对司法复核和《1998 年人权法令》（Human Rights Act 1998）两者而言都是关键问题。

### 公营公司

6.11 如某公司由(1)官方；或(2)《2000 年信息自由法令》附表 1 所列的任何公共主管当局（政府部门或仅就某项资料列出的主管当局除外）全资拥有，该公司即属公营公司，故为该法令所指的公共主管当局。<sup>12</sup> 就此等目的而言，如某公司的成员除了皇室大臣、政府部门或由官方全资拥有的公司，或代表上述任何一方行事的人外，别无其他成员，则该公司会被视为由官方全资拥有。<sup>13</sup> 如某公司的成员除了附表 1 所列的公共主管当局（政府部门除外）或其全资拥有的公司，或代表上述任何一方行事的人外，别无其他成员，则该公司会被视为由该公共主管当局全资拥有。<sup>14</sup> 然而，若资料由公营公司持有，而司法大臣藉命令把有关资料界定为该公司的“豁免资料”，则根据该法令索取资料的一般权利并不适用。<sup>15</sup>

## 澳大利亚（联邦）

6.12 澳大利亚《1982 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1982）由联邦政府制定，规定除非某机关的文件和某部长的官方文

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

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

<sup>12</sup> 《信息自由法令》第 6(1)条。

<sup>13</sup> 《信息自由法令》第 6(2)(a)条。

<sup>14</sup> 《信息自由法令》第 6(2)(b)条。

<sup>15</sup> 《信息自由法令》第 7(8)条。

件获得豁免，否则每个人都有在法律上可强制执行的权利，可索取有关文件。<sup>16</sup>

6.13 大多数澳大利亚政府机关均须受《1982年法令》规限。按照该法令，有关机关包括：

- 所有澳大利亚公务部门，
- 根据成文法则或总督会同行政会议颁令，为公共目的而成立的“订明主管当局”（具法团地位的公司除外）；及
- 藉规例宣布的机构。<sup>17</sup>

6.14 《1982年法令》所指机关的详尽名单载列于该法令的年报内，名单上约有300个机关。

6.15 在决定某机构是否为公共目的而成立时，相关的考虑因素是其成立目的在多大程度上可算是属于公共性质，以及其权力和职能是否旨在为公众利益而行使。<sup>18</sup> 如通过此测试，则该机构即使还有其他不能算是属于公共性质的宗旨和目的，也不一定构成问题。<sup>19</sup>

6.16 豁除于该法令的施行范围以外的澳大利亚政府机关包括：<sup>20</sup>

- 土著人土地委员会（Aboriginal Land Councils）及土地信托（Land Trusts）
- 审计长（Auditor-General）
- 情报安全机关，例如澳大利亚秘密情报局（Australian Secret Intelligence Service）、澳大利亚安全情报局（Australian Security Intelligence Organisation）、情报与安全检查长（Inspector-General of Intelligence and Security）和全国评估办公室（Office of National Assessments）

---

<sup>16</sup> 澳大利亚《1982年信息自由法令》第11条。

<sup>17</sup> 澳大利亚《1982年信息自由法令》第4条。

<sup>18</sup> 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).

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

<sup>20</sup> 见《1982年法令》附表2第I部。



6.17 有些机关则只有特定文件才获豁免：<sup>21</sup>

- 律政部（Attorney-General's Department）——其中包括，与澳大利亚政府律师局（Australian Government Solicitor）所进行活动有关的文件获豁免
- 澳大利亚广播公司（Australian Broadcasting Corporation）和特别广播服务公司（Special Broadcasting Service）——节目材料获豁免
- 澳大利亚邮政（Australia Post）、联邦政府工伤赔偿机构（Comcare）、联邦科学与工业研究组织（Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation）和国民保健处（Medicare）——商业活动获豁免
- 澳大利亚储备银行（Reserve Bank of Australia）——银行业务和外汇管制事宜获豁免

6.18 对于法院来说，由于与法院司法角色有关的文件并不在涵盖之列，《1982年法令》只适用于属行政性质的文件。<sup>22</sup> 同样地，总督公务秘书（Official Secretary to the Governor-General）与行政事宜有关的文件须受《1982年法令》规限，但与根据《宪法》或成文法则订明的职能有关的文件则不受规限。

## 部长

6.19 该法令适用于“某部长的官方文件”，<sup>23</sup> 即与该部长的行政职能<sup>24</sup> 或某澳大利亚政府机关的事务有关的文件，而不是属个人或政党政治性质，又或与该部长的选举事务有关的文件。《1982年法令》把部长办公室视为独立于有关部长所管辖的部门。因此，部长办公室负责处理向有关部长提出的信息自由要求，并就该等要求作出决定。这做法亦适用于政务次官。

## 政府承办商

6.20 《1982年法令》同时适用于代表有关机关向公众或第三者提供服务的承办商或次承办商所开立或持有的某些文件。如某机关

<sup>21</sup> 见《1982年法令》附表2第II部。

<sup>22</sup> 澳大利亚《1982年信息自由法令》第5条。

<sup>23</sup> 澳大利亚《1982年信息自由法令》第11条。

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

收到索取某承办商所持文件的要求，而该法令又适用于有关文件，则该机关便须采取行动，向该承办商取得该文件的副本，然后决定是否根据《信息自由法令》让提出要求者索取该文件。

6.21 为贯彻此原则，有关机关须确保所有在 2010 年 11 月 1 日后订立的适用合约都加入一项条文，容许该机关在收到信息自由要求时，向有关承办商或次承办商取得相关文件。正如上文所述，这项规定只适用于与代表某机关向公众或第三者提供服务有关的合约，而不适用于为采购供该机关使用的服务（例如提供予该机关的信息科技服务或清洁服务）而订立的合约。

## 州法律

6.22 自从 1982 年联邦政府订立《信息自由法令》后，所有州份和澳洲首都地区都订立了信息自由法。<sup>25</sup> 各州或地区的法令均以联邦《信息自由法令》为蓝本，其中一些则谋求在联邦条文的基础上加以改进。

## 加拿大

6.23 在加拿大《1985 年公开资料法令》（Access to Information Act 1985）第 3 条中，“政府机构”被界定为指：

- “(a) 列于附表 I 的加拿大政府部门或国务部门，或机构或职位，及
- (b) 《金融管理法令》（Financial Administration Act）第 83 条所指的国有母公司，以及该公司的全资附属公司；”

6.24 附表 I 约有 147 间机构。

## 安大略

6.25 根据《1990 年信息自由及保障私隐法令》（Freedom of Information and Protection of Privacy Act 1990），除非有关档案属于其中一项的豁免，或者“有关首长有合理理由认为索取档案的要求是琐屑无

---

<sup>25</sup> 澳大利亚法律改革委员会（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。

聊或无理缠扰的”，否则每个人都有权索取某机构所保管或掌控的档案或其中部分。<sup>26</sup>

6.26 在该法令中，“机构”被界定为指：

- 议会
- 安大略政府部门
- 《政府服务部法令》（Ministry of Government Services Act）第 17.1 条所指的服务提供机构
- 医院
- 在规例中指定为机构的机关、委员会、公司或其他组织。

## 新西兰

6.27 新西兰规管公开资料的条文，主要见于《1982 年官方资料法令》（Official Information Act 1982）和《1993 年私隐法令》（Privacy Act 1993）这两项法例。

6.28 《1982 年官方资料法令》订明索取政府部门和机构所持资料的权利，有关的政府部门和机构列于《1982 年法令》附表 1（约有 68 间机构），以及《1975 年申诉专员法令》（Ombudsmen Act 1975）附表 1 第 1 部或第 2 部（约有 173 个实体，包括 31 个政府部门及 142 间机构）。

6.29 《1993 年私隐法令》赋予个人索取公营或私营机构所持个人资料的权利。

## 美国

6.30 自 1966 年起，美国便订有联邦公开资料法例。《1966 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1966）规定，除豁免情况外，该法令所涵盖机关的档案须可供索取。美国的《信息自由法令》涵盖总统行政办公室、各行政部门、军事部门、政府企业、政府控制的企业、独立监管机关及政府行政机关下属其他单位。法院

---

<sup>26</sup> 《1990 年信息自由及保障私隐法令》第 10 条。

经常要就《信息自由法令》是否适用于个别机构作出裁定。很多专业机构利用《1966年法令》获取数据作出售用途，这些机构常被称为“数据中介人”。<sup>27</sup>

6.31 《2007年开放政府法令》（Open Government Act of 2007）对《1966年法令》的几方面作出修订。2013年，美国司法部发布了详细的《1966年信息自由法令指南》（Guide to the Freedom of Information Act 1966）。相关资料摘录如下：

- 联邦政府行政机关下属机关、独立监管机关和一些总统行政办公室下属单位，均须受《信息自由法令》规限。
- 哥伦比亚特区联邦巡回上诉法院（Court of Appeals for the District of Columbia Circuit）按职能界定何谓“机关”，以决定某总统行政办公室下属办公室是否须受《信息自由法令》规限。如总统行政办公室下属办公室“可行使独立于总统的重大权限”，便须受《信息自由法令》规限。<sup>28</sup>
- 环境质量委员会（Council on Environmental Quality）（总统行政办公室下属单位）被裁定属于须受《信息自由法令》规限的机关，原因是其职能包括进行调查、作出评估及提出建议，超出了只向总统提供意见的范畴。<sup>29</sup>
- 同样地，由于管理和预算局（Office of Management and Budget）“可行使重大的独立权限”拟定年度财政预算案，而科学技术政策办公室（Office of Science and Technology Policy）则具有独立权限可评估及资助研究项目，两者均须受《信息自由法令》规限。
- 相反，总统办公室（包括“唯一职能是向总统提供意见和协助的总统贴身幕僚或行政办公室下属单位”）均非《信息自由法令》所指的机关。按照此提供意见和协助的分析，总统法律顾问办公室（Office of Counsel to the President）、白宫行政官邸（Executive Residence）人员、国家安全会议（National Security Council）、国家能源政策发展小组（National Energy Policy Development Group）、经济顾问委员会（Council of Economic Advisers）、副总统及其人员，以

<sup>27</sup> 澳大利亚法律改革委员会，ALRC 77，第 3.23 段。

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

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

及以前设立的总统解除管制工作小组（Presidential Task Force on Regulatory Relief），均被裁定为无须受《信息自由法令》规限的机关。<sup>30</sup>

- 法院曾裁定《信息自由法令》不适用于州政府及地方政府、<sup>31</sup> 外国政府、<sup>32</sup> 市政府实体、法院、<sup>33</sup> 司法机关下属其他实体，<sup>34</sup> 以及国会。<sup>35</sup>
- 在 *Forsham v Harris* 一案中，最高法院裁定接受联邦政府财政资助的私营机构并非须受《信息自由法令》规限的机关。<sup>36</sup> 该法院解释说，受资助私营机构无须受《信息自由法令》规限，原因是国会“把这些机构排除于‘机关’的定义之外，此举符合国会维护受资助机构自主权的普遍做法。”该法院表示，受资助私营机构“日常没有受到广泛而密切的监督”，因而并未变成为政府行事

<sup>30</sup> *Meyer v Bush*, 981 F.2d 1288, 1294 (D.C. Cir. 1993)（根据推论，由内阁成员组成并由副总统担任主席的工作小组无须受《信息自由法令》规限，原因是内阁成员不是以所属部门首长的身分行事，“而是以具有与总统助理同等职能的身分行事”）。

<sup>31</sup> 见 *Sykes v U.S.*, No. 11-4005, 2012 WL 5974285, at \*7 (6th Cir. Nov. 29, 2012)（维持联邦地区法院驳回经修订申诉的决定，原因是《信息自由法令》不适用于州政府实体）。

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

<sup>33</sup> 见 *Megibow v Clerk of the U.S. Tax Court*, 432 F.3d 387, 388 (2d Cir. 2005)（出自法庭）（维持联邦地区法院的结论，即美国税务法院无须受《信息自由法令》规限）；*United States v Casas*, 376 F.3d 20, 22 (1st Cir. 2004)（指出“司法机关获豁免遵从 [《信息自由法令》]”）。

<sup>34</sup> 见 *Andrade v U.S. Sentencing Comm's*, 989 F.2d 308, 309-10 (9th Cir. 1993)（量刑委员会（Sentencing Commission）作为司法机关下属独立机构，无须受《信息自由法令》规限）；*Banks v DOJ*, 538 F. Supp. 2d 228, 231-32 (D.D.C. Mar. 16, 2008)（美国缓刑办公室（Probation Office）和美国法院行政管理局（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)（处置结果未发布）（指出“律师办公室（Office of Bar Counsel）是哥伦比亚特区上诉法院下属机关，而非《信息自由法令》适用的联邦政府机关”）；*United States v Richardson*, No. 2001-10, 2007 U.S. Dist. LEXIS 77, at \*3 (W.D. Pa. Jan. 3, 2007)（联邦大陪审团）；*Woodruff v Office of the Pub. Defender*, No. 03-791, slip op. at 3 (N.D. Cal. June 3, 2004)（联邦公设辩护人办公室（Federal Public Defender's Office），由法院控制，而非《信息自由法令》所指的机关）；*Wayne Seminoff Co. v Mecham*, No. 02-2445, 2003 U.S. Dist. LEXIS 5829, at \*20 (E.D.N.Y. Apr. 10, 2003)（“美国法院行政管理局就《信息自由法令》而言并非机关。”），维持原判，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)（“法院书记官（Clerk of Court）是司法机关的一部分，并非《信息自由法令》所界定的机关。”）；*Callwood v Dep't of Prob.*, 982 F. Supp. 341-342 (D.V.I. 1997)（“缓刑办公室是法院的行政单位…… [及] 无须受《私隐法令》的条款规限。”）。

<sup>35</sup> *Dow Jones & Co. v DOJ*, 917 F.2d 571, 574 (D.C. Cir. 1990)；另见 *Dunnington v DOD*, No. 06-0925, 2007 WL 60902, at \*1 (D.D.C. Jan. 8, 2007)（裁定美国参议院和众议院均非《信息自由法令》所指的机关）；另见 *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）是国会部门的一部分，因此无须受《信息自由法令》规限）；*Owens v Warner*, No.93-2195, slip op. at 1 (D.D.C. Nov. 24, 1993)（裁定参议员办公室无须受《信息自由法令》规限），准予实时维持原判，No. 93-5415, 1994 WL 541335 (D.C. Cir. May 25, 1994)。

<sup>36</sup> 445 U.S. 169, 179-80 (1980)；另见 *Missouri v U.S. Dep't of Interior*, 297 F.3d 745, 750 (8th Cir. 2002)（裁定“提供联邦政府资源（例如联邦政府资助），并不足以把私营机构转变为联邦政府机关”）。

的机构。此外，法院曾裁定普通市民、私人公司及非牟利机构均无须受《信息自由法令》规限。

## 小组委员会的看法

6.32 小组委员会考虑了可采用的不同准则，以厘定有关制度应涵盖哪些机构。这些准则包括有关机构是否全部或部分由政府拥有、其经费是否全部或主要来自公帑、该机构是否具有提供某项公共服务的专营权利，或该机构是否具有有一些公共行政职能。

6.33 我们曾考虑《防止贿赂条例》（第201章）所涵盖的公共机构名单，该条例针对的是收取大笔公帑或具有提供某项公共服务的专营权利或部分专营权利的机构。这些机构约有113间。

6.34 我们也考虑过另一份约有470间机构的咨询及法定组织名单，该名单可于民政事务局的网站查阅。

6.35 在厘定拟议的公开资料制度应涵盖哪类机构时，小组委员会曾研究咨询及法定组织的分类方法，例如可按地位或职能作出分类。以下相关数据乃摘录自民政事务局拟备的立法会文件。<sup>37</sup>

6.36 按地位分类——公营架构内的委员会可依其法律地位分为“法定”及“非法定”组织。法定组织根据赋权法例而成立，有关法例订明了这些组织的权力和职能。法定组织可以是咨询组织，也可以是执行机构。至于非法定组织，则是按行政程序设立的；这些组织主要是咨询组织。

6.37 按职能分类——咨询及法定组织也可根据职能划分为：

(a) 咨询委员会

政府设立咨询委员会（大部分是按行政程序成立的），是希望这些委员会能就特定范畴或事宜提供专业意见，或就政府制定政策的工作或所提供的公共服务，提出意见。咨询委员会的工作一般由公务员提供支持，本身不会招致开支。有关例子包括青年事务委员会（非法定组织）和古物咨询委员会（法定组织）。

---

<sup>37</sup> 立法会民政事务委员会，《检讨咨询及法定组织》第二号中期报告，2004年2月。

(b) 非政府部门公共机构

非政府部门的公共机构为独立于政府的非商业机构，负责为公众提供服务。虽然它们并非政府部门或机关，但会提供一般由政府提供的服务，或执行通常由政府负责的特定职能。医院管理局和香港贸易发展局便是其中的一些例子。部分非政府部门的公共机构同时肩负咨询和行政职能，例如大学教育资助委员会及消费者委员会。

(c) 规管委员会及组织

规管委员会及组织可分为四类，即注册委员会、牌照委员会、监察委员会和规管组织。注册委员会负责批准新成员注册加入有关专业或行业，藉以规管该专业或行业。举例来说，土地测量师的注册事宜便由土地测量师注册委员会规管。至于牌照委员会，则负责规管有关处所或设备作指定用途的发牌事宜，例如酒牌局负责向酒吧、餐厅及其他处所发出酒牌。监察委员会负责监管特定的活动，例如选举管理委员会负责监管香港的公众选举事宜。规管组织负责规管香港个别工业或行业，例如证券及期货事务监察委员会负责规管香港的证券和期货业。

(d) 上诉委员会

上诉委员会具有半司法职能，负责就上诉个案作出裁决，以解决普通市民和政府（或普通市民和政府所成立的公共机构）在某些范畴发生的纠纷，形式有别于正规的法院裁决制度。上诉委员会独立于政府，享有高度自主权。有关例子包括香港太平洋战争纪念抚恤金上诉委员会，以及牌照上诉委员会。

(e) 信托、基金及资助计划的咨询及管理委员会

信托委员会是指那些为指定受益人的利益或特定目的而持有及管控财产的组织。信托／基金咨询委员会负责就信托基金的投资，或调拨基金作特别用途等事宜，提供意见。有关例子包括麦理浩爵士信托基金投资顾问委员会、渔业发展贷款基金顾问委员会等。至于信托／基金管理委员会，则负责管理信托财产，并为信托基金投资。尤德爵士纪念基金信托委员会和李宝椿慈善信托基金委员会便是其中的一些例子。资助计划与传统的信托／基金不同。资助计划所获的拨款是一次过的非经常拨

款，通常只供指定期间内使用，并且不得作投资用途。有关例子包括电影发展基金审核委员会、专业服务发展资助计划评审委员会等。

(f) 国营公司

国营公司是根据法例成立的商业实体，负责提供货品或服务。成立国营公司的目的，是为了进行商业活动，因此，其董事局成员通常享有很大的自主权，可自行作出决定，不受政府左右。事实上，国营公司须负责自行经营业务。国营公司通常是经政府某部门把资产转移至一间公司而成立的，九广铁路公司便是其中一个例子。

(g) 其他委员会

其他组织是指那些未能归入上述类别的委员会，例如各间大学的校董会。

6.38 咨询及法定组织的分类方法现时仍然有效，但在 2005 年，约 100 个以地区为本的委员会，包括分区委员会、地区扑灭罪行委员会及地区防火委员会，已从名单中剔除。

6.39 咨询及法定组织向政府提供意见，或担当政府部门执行公共职能的角色。有些咨询组织如渔农业咨询委员会，负责处理特定行业的事务；部分如交通咨询委员会则负责就政府的某个政策范畴提供意见。另一方面，法定组织则根据有关法例的规定执行职务，其中部分例如医院管理局，更负责执行工作。

6.40 我们相信最恰当的做法是，至少在最初阶段把《申诉专员条例》（第 397 章）所涵盖的机构名单纳入拟议公开资料制度的涵盖范围内。附表 1 第 1 部现有 82 间机构，附表 1 第 2 部则有四间机构。

6.41 目前，申诉专员获赋权就涉及各局 / 部门及《申诉专员条例》所涵盖公营机构的公开资料投诉个案进行调查。有 23 间公营机构已自愿采纳《守则》或类似的指引。根据政制及内地事务局提供的数据，其中六间已自愿采纳《守则》，另外 17 间则已因其特有的运作情况，另行制定自己的公开资料政策。

6.42 有鉴于此，小组委员会认为理应把《申诉专员条例》所涵盖的机构纳入未来公开资料制度的涵盖范围内，因为这些机构订有公开资料政策，而申诉专员又有权就涉及这些机构的公开资料投诉个案进行调查。



## 建议 5

小组委员会考虑了可采用的不同准则，以厘定有关制度应涵盖哪些机构。这些准则包括有关机构是否全部或部分由政府拥有、其经费是否全部或主要来自公帑、该机构是否具有提供某项公共服务的专营权利，或该机构是否具有有一些公共行政职能。

我们留意到，在海外司法管辖区，众多不同的机构都可在涵盖之列。

不过，小组委员会相信，涵盖机构的种类和数目应循序渐进地增加。我们建议，最初阶段应采用《申诉专员条例》（第397章）适用的“机构”名单。该名单主要涵盖政府部门，以及具有行政权力和职能的法定公共机构。

## 第 7 章 谁可申请

### 香港现有制度

7.1 在香港现有行政机制下，一般规则是任何人，不论是否香港居民，均可根据《守则》提出索取资料的要求。凡提出的要求是关乎某人自己或相关的人的档案，或关乎申请人以前提供予有关部门的资料，则有关部门可要求申请人提供其身分的书面证明，以确保数据不会不当地披露予第三者。

### 澳大利亚（联邦）

7.2 根据澳大利亚《1982 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1982）第 11 条，每个人都有在法律上可强制执行的权利，按照该法令索取机关的文件（获豁免文件除外）。该法令指明，任何人的索取权不受该人为寻求索取文件而提出的任何理由所影响。该法令的释义条文并无限制“人”一词的涵义。

7.3 然而，该法令第 3 条的宗旨条文指明该法令的宗旨为：

“藉以下做法，让澳大利亚社会大众可索取联邦政府所持资料：

- (a) 要求机关发布有关资料，及
- (b) 就索取文件的权利作出规定。”

### 加拿大

7.4 加拿大《1982 年公开数据法令》（Access to Information Act 1982）原本规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关权利。然而，总督会同枢密院具有权力，可藉命令将索取数据申请的权利扩大。<sup>1</sup> 该项权力曾于 1989 年行使，而现时所有在加拿大的个人和法团都有资格提出索取资料申请。

7.5 加拿大《1995 年公开资料法令》（Access to Information Act 1995）第 4 条规定：

---

<sup>1</sup> 第 4(2)条。

- “4 (1) 即使任何其他国会法令另有规定，但在本法令的规限下，任何人如属
- (a) 加拿大公民，或
  - (b) 《入境及难民保护法令》（Immigration and Refugee Protection Act）第 2(1)款所指的永久居民，
- 即具有权利索取，并在提出要求后得以索取政府机构所掌控的任何档案。”

7.6 对于非公民及非永久居民，第 4(2.1)条适用：

- “4 (2.1) 凡有人提出索取政府机构所掌控的档案的要求，则该机构首长在无须考虑该人的身分的情况下，
- 须尽每分合理的努力向与该项要求相关的人提供协助，准确地和完全地响应该项要求，并且在符合规例的规定下适时以所要求的形式让该人索取该档案。”

## 爱尔兰

7.7 爱尔兰《2014 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2014）第 11(1)条订明：“……每个人都具有权利索取，并在提出要求后得以索取信息自由机构所持有的任何档案。”根据《1923 年释义法令》（Interpretation Act 1923），<sup>2</sup> “人”一词应包括法团或并非法团组织的任何团体。

## 新西兰

7.8 新西兰《1982 年官方资料法令》（Official Information Act 1982）第 12 条订明：

- “12 (1) 任何人如属——
- (a) 新西兰公民；或
  - (b) 新西兰永久居民；或
  - (c) 身处新西兰的人；或
  - (d) 在新西兰成立为法团的法人团体；或

---

<sup>2</sup> 经《2005 年释义法令》（Interpretation Act 2005）修订。

- (e) 在新西兰以外地方成立为法团但在新西兰有营业地点的法人团体，——

即可要求某官方部门或部长或某机构向其提供任何指明的官方数据。”

## 英国

7.9 英国《2000年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2000）对“任何人”赋予一般索取数据权利。<sup>3</sup> 该法令并无对身分、国籍或居住地设有限制。<sup>4</sup> 因此，有限公司、公共主管当局本身，以至居住于外地的人均可提出申请。<sup>5</sup>

7.10 另一名作者指出，“人”一词扩及法团或并非法团组织的任何团体，故公司、会社及协会均可倚赖该法令的规定。<sup>6</sup>

## 美国

7.11 根据美国《信息自由法令》（Freedom of Information Act），<sup>7</sup> “任何人”均可提出《信息自由法令》下的要求。《信息自由法令》并无界定“人”一词，但根据《行政程序法令》（Administrative Procedure Act），<sup>8</sup> “人”一词被界定为包括个人、合伙、法团、协会、政府机关以外的公共或私人团体。<sup>9</sup>

7.12 成文法特别将联邦政府机关排除于“人”的定义之外，而联邦政府机关不得成为《信息自由法令》下的提出要求者。然而，州政府和州政府机关却有资格提出《信息自由法令》下的要求。

7.13 根据美国司法部《信息自由法令指南》，在宽阔的“任何人”标准下，有三项狭窄的例外情况：

- (1) 倘若要求所涉的档案是关乎提出要求者的逃犯身分，法庭曾拒绝根据《信息自由法令》向有关逃犯提供济助。

---

<sup>3</sup> 第 1(1)条。

<sup>4</sup> MacDonal & Crail, “MacDonald on the Law of Freedom of Information”, 第三版, 第 4.19 段。

<sup>5</sup> 同上。

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

<sup>7</sup> 5 USC §551(2)。该法令只适用于联邦政府机关，并且没有就国会、法院、州政府或地方政府机关所持有的档案订立索取权。

<sup>8</sup> 5 USC §551(2)(2006)。

<sup>9</sup> “人”一词的这个界定曾于一宗《信息自由法令》案件中引用。另见美国司法部《信息自由法令指南》（US Department of Justice Guide to FOIA）。

- (2) 《2003年财政年度情报授权法令》(Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003)<sup>10</sup>修订了《信息自由法令》，不准许情报部门的机关<sup>11</sup>答允任何外国政府或政府间国际组织直接或透过代表所提出的索取要求。<sup>12</sup>
- (3) 法庭曾裁定一名根据认罪协议放弃《信息自由法令》下的权利的提出要求者，不获准就任何已放弃的主题提出《信息自由法令》下的要求。

## 小组委员会的看法

7.14 小组委员会注意到加拿大和新西兰均对非公民和非永久居民设有某些限制。澳大利亚的法例订有申明的宗旨，就是澳大利亚社会大众有权索取政府所持有的资料。美国的制度对外国政府使用该制度设有限制。在英国和爱尔兰，其制度可供任何人使用。

7.15 至于在香港，有意见认为索取资料的法律权利理应只限于香港居民享有，这是由于涉及纳税人的金钱。然而，在香港现有行政机制下，任何人不论是否香港居民，都可以要求索取数据。

### 建议 6

小组委员会建议，在香港将来的机制下，任何人不论是否香港居民，均有资格提出索取资料的要求。这项安排是与现行《守则》下的安排和某些其他司法管辖区的做法一致。这项建议亦可省略核实申请人国籍的行政费用。然而，小组委员会注意到这项建议很可能对纳税人的支出有影响。因此，小组委员会现邀请公众就他们是否支持这项建议发表意见。

<sup>10</sup> §312 (编纂为成文法则，见 5 USC §552(a)(3)(E))。

<sup>11</sup> 包括联邦政府机关及机关的分支单位。

<sup>12</sup> 《信息自由法令通报》(FOIA Post)曾提醒：“如有任何《信息自由法令》下的要求因其性质而看来似乎是由非美国政府实体或其代表所提出的，则涵盖的机关可调查提出要求者的具体情况，以便适当执行这项新的《信息自由法令》条文。”

## 第 8 章 大量及不合理地调用资源：成本 / 时间上限和收费

### 引言

8.1 政府的运作受到财政和人手因素的限制，而公开资料只是政府提供予公众的众多种服务之一。有鉴于任何公开数据制度都难以将商业使用者与其他使用者区分，因此在处理索取官方数据的申请时必须平衡兼顾其他行政管理方面的职能。收取费用应被视为鼓励提出要求者在提出要求时能集中于重点以及保障制度的可持续性的方法。

8.2 在所有司法管辖区，索取数据的权利均受到限制。除了本咨询文件稍后讨论的豁免条文外，假如要求索取资料的应缴费用未予缴付，又或假如依从要求的估计成本超过某个限额，则公共主管当局通常无须依从要求。同样地，假如要求属无理缠扰或重复提出，公共主管当局亦无须依从。这些情况会在下一章讨论。

### 现有安排

8.3 根据现有的《公开资料守则》，在“数据要透过不合理地使用部门的资源才能提供”的情况下，<sup>1</sup> 部门可拒绝披露有关资料。举例说，假如由于索取的数据数量庞大，或有关要求设定的范围笼统，令部门难以确定所索取的数据，以致需抽调正处理其他较紧急职务的人员处理要求，这种情况即属不合理的资源调用。

8.4 对于要求索取数据的成功申请人，通常应就复制所需文件的成本按现行标准收费（如有的话）向其收取费用，但不收取人工成本的费用。申请人须缴付标准收费，不论所需文件是由申请人亲自或经由其代表取得，或是以邮寄、本地传真或任何其他方式送递。申请人会获事先通知需要为其寻求的文件副本缴费多少。在未收到所需付款之前，数据不会发放。

8.5 档案处透过《1996 年政府数据文件（取阅）则例》管理历史档案的取阅。档案处让公众取阅历史档案，不收取费用，但复制历史档案则有订明的收费。

---

<sup>1</sup> 《守则》第 2.9 段。

## 如估计依从要求的成本会超过订明款额，则主管当局可拒绝提供要求的数据

### 澳大利亚（联邦）

8.6 根据澳大利亚《1982年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1982）第24AA条，如以下其中一种（或两种）情况适用，则拒绝索取文件要求的实际理由便告存在：

- (a) 处理有关要求所涉的工作：
  - (i) 如关乎机关的——会大量及不合理地调用机关原本用于其他运作的资源，或
  - (ii) 如关乎部长的——会相当程度及不合理地干扰部长执行其职能；
- (b) 有关要求并不符合以下规定：有关要求必须提供合理所需的数据，使机关或部长能够识别该份文件。<sup>2</sup>

8.7 在不限制机关或部长可考虑的事项下，在决定实际的拒绝理由是否存在时，机关或部长必须考虑用作以下用途的所需资源：

- (a) 识别、寻找或整理在机关的存盘系统之内或部长的办公室内的文件；
- (b) 决定是否准许、拒绝或延迟处理索取要求所涉文件，或准许索取该份文件的经编辑副本，包括考虑用作以下用途的所需资源：
  - (i) 审视该份文件；或
  - (ii) 就有关要求咨询任何人或团体；
- (c) 制备该份文件的副本或经编辑副本；
- (d) 通知就有关要求所作的临时或最终决定。

---

<sup>2</sup> 第15(2)(b)条。

8.8 在决定实际的拒绝理由是否存在时，机关或部长不得考虑：

- (a) 申请人为支持索取要求而提出的任何理由；或
- (b) 机关或部长相信申请人支持索取要求的理由为何；或
- (c) 在规例中指明的任何最高款额，作为处理该类要求的收费。

## 爱尔兰

8.9 根据《2014年〈2014年信息自由法令〉（费用）规例》（Freedom of Information Act 2014 (Fees) Regulations 2014），整体成本上限是700欧元。<sup>3</sup> 整体成本包括：(a) 搜寻和检索档案，及(b) 为提出要求者复制档案的副本。职员搜寻和检索的现行工时收费为每小时20欧元。

## 新西兰

8.10 凭借新西兰《1982年官方资料法令》（Official Information Act 1982）第18(f)条，假如要求的数据需要大量的整理和研究工作才能提供，则该项要求可予拒绝。在决定是否根据第18(f)条拒绝要求时，有关的部门、部长或组织必须考虑另订收费或延长期限或同时采用两者会否使要求得以获准。

8.11 为了根据第18(f)条拒绝要求，有关的部门、政府部长或组织可将由同一人提出并符合以下说明的两宗或以上的要求视为单一宗要求——

- (a) 关乎一项相同的主题或关乎多于一项相类的主题；及
- (b) 同时间或在短期内接续收到的。

## 苏格兰

8.12 凡主管当局估计依从要求的成本太高，则无须依从要求。在《2004年信息自由（须作披露的费用）（苏格兰）规例》（Freedom of Information (Fees for Required Disclosure)(Scotland) Regulations 2004）中，订明的款额为600英镑。

---

<sup>3</sup> 规例第1(4)条。



8.13 根据规例第 6 条，凡有两宗或以上的索取数据要求由不同的人向某苏格兰公共主管当局提出，则如有以下情况，该主管当局无须依从该两宗要求的其中一宗或该等要求中的任何一宗——

- (a) 该等要求所寻求的数据涵盖相同的主题或在很大程度上重迭；
- (b) 主管当局估计依从该两宗要求或所有该等要求的总成本会超过订明款额；
- (c) 主管当局认为将有关资料提供予广大公众会属合理的做法，并选择如此行事；
- (d) 主管当局在收到第一宗该等要求后起计的 20 个工作日内，逐一通知提出要求的人有关资料将会按照 (e) 段提供；及
- (e) 主管当局在 (d) 段所指明的期间内将有关资料提供予广大公众。

## 英国

8.14 英国《2000 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2000）第 12 条规定：

- (1) 如公共主管当局估计依从索取资料的要求的成本会超过适当限额，则第 1(1) 条并不规定该当局必须依从要求。
- (2) 第 (1) 款并不豁免公共主管当局遵从第 1(1) 条 (a) 段的责任，但如估计单是遵从该段的成本便会超过适当限额，则作别论。
- (3) 在第 (1) 及 (2) 款中，“适当限额”指订明的款额，而就不同的情况可订明不同的款额。
- (4) 国务大臣可藉规例规定在订明的情况下，凡有两宗或以上的索取数据要求——
  - (a) 由一人向某公共主管当局提出，或

(b) 由不同的人向某公共主管当局提出，而该当局觉得该等人是一致行事或为推动某项运动而行事，

则依从该等要求中任何一宗的估计成本，须视作按依从所有该等要求的估计总成本计算。

(5) 国务大臣可藉规例，为施行本条而就估计的成本以及其估计方式作出规定。

8.15 《信息自由及保障数据（适当限额及费用）规例》（Freedom of Information and Data Protection (Appropriate Limit and Fees) Regulations）于 2004 年发出。司法部已就该规例的应用发出非法定的指引。该规例规定，公共主管当局可为了估计依从一宗索取资料的要求的成本会否超过适当限额，而只计算以下事项可合理地预期招致的成本：

- 裁定该公共主管当局是否持有有关资料，
- 寻找有关数据，或寻找可能含有有关资料的文件，
- 检索有关数据，或检索可能含有有关资料的文件，
- 从含有有关数据的文件中摘录有关资料。

8.16 进行上述事项，订有每小时计算的收费率（按人计每小时 25 英镑）。<sup>4</sup> 该规例亦规定，如关乎列于《2000 年信息自由法令》附表 1 第 I 部的公共主管当局，适当限额为 600 英镑。<sup>5</sup> 如关乎任何其他公共主管当局，则适当限额为 450 英镑。<sup>6</sup> 因此，当公共主管当局裁定依从要求的成本会否超过适当限额时，在此阶段计算的成本不包括以下事项所花费的成本：考虑有关数据是否属获豁免资料，考虑公众利益议题，通知申请人该公共主管当局是否持有有关数据，或将有关数据传送予申请人。

---

<sup>4</sup> 规例第 4(3)条。

<sup>5</sup> 规例第 3(2)条。

<sup>6</sup> 规例第 3(3)条。

## 收取费用

### 澳大利亚（联邦）

8.17 根据 1994 - 95 年度的估计，在遵从法规的整体成本中，从申请人收回的成本仅占 3.7%。<sup>7</sup> 政府机构曾投诉收费条文太过复杂和耗费时间，以致不值得为征收费用而张罗。另一方面，申请人则曾投诉成本太高昂。<sup>8</sup>

8.18 根据《1982 年信息自由（收费）规例》（Freedom of Information (Charges) Regulations 1982），提出信息自由要求，无须缴付申请费。首五个小时用于作出决定的时间是免费的，而凡政府机构未能在订明时限内通知其已作的决定，则（除某些例外情况外）无须缴付费用。

### 加拿大

8.19 根据《公开资料规例》（Access to Information Regulations），申请人于提出要求时须付 5 加拿大元的申请费。在复制任何副本前，申请人可被要求先缴付足以反映复制成本的订明费用。将数据转换成其他格式，亦须收取费用。为搜寻档案或准备档案供披露而合理地需用的时间，超过五个小时以后的每小时亦可收费。在费用尚未缴付时，拟索取的数据可不获提供，而机构亦可要求申请人先缴付按金，才开始搜寻程序。

8.20 然而，所有这些费用都是酌情收取的，故可由有关的机构豁免或退还。据估计，有大概三分之二个案的费用获得正式豁免或根本没有收取。收回的费用只约占制度营运成本的 1.8%。<sup>9</sup>

### 新西兰

8.21 新西兰法例赋权公共机构可就提供官方数据而收费，并可要求预先付款。这些收费经计及人工和所需物料的成本后须属“合理”者。申诉专员可复核有关收费的决定。

---

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

<sup>8</sup> 在过去，根据《1982 年信息自由（收费）规例》（Freedom of Information (Charges) Regulations 1982）（经修订），政府机构须发出初步收费评估。政府机构在决定是否豁免或宽减收费时，须考虑公众利益。申请人可就费用的豁免或宽减提出争议。机构内部或申诉专员可复核有关费用的决定。

<sup>9</sup> MacDonald & Crail，出处同上，第 25.93 段。

## 苏格兰

8.22 《2004 年信息自由（须作披露的费用）（苏格兰）规例》第 4 条（须付费用）有以下规定：

- (1) 为施行该法令第 9(1)条（费用），苏格兰公共主管当局可收取的费用须按照第(2)至(4)段厘订。
- (2) 凡预计成本不超过 100 英镑，无须收取费用。
- (3) 凡预计成本超过 100 英镑，但不超过订明款额，则费用不得超过预计成本与 100 英镑之差的 10%。
- (4) 费用通告须列述费用的计算方式。

## 美国

8.23 美国《信息自由法令》（Freedom of Information Act）就收取适用于处理要求个案的费用订定条文，并对某些费用的评估设下限度和限制。《信息自由法令统一收费表及指引》（Uniform Freedom of Information Act Fee Schedule and Guidelines）（简称“《费用指引》”）于 1987 年 3 月发出。根据《信息自由法令》，每个机关均须发布规例，指明适用于处理要求个案的“收费表”，并且必须确保有关收费表符合《费用指引》的规定。

8.24 《信息自由法令》订明三类提出要求者：(1) 商业用途提出要求者；(2) 教育机构、非商业科研机构，及新闻媒体代表；以及(3) 上述两类以外的所有其他提出要求者。<sup>10</sup>

8.25 对于第一类商业用途提出要求者，《费用指引》将其界定为寻求档案的提出要求者，而寻求档案的“用途或目的是为促进提出要求者或其所代表的人的商业、贸易或利润方面的利益”。<sup>11</sup> 因此，将

<sup>10</sup> 见 5 U.S.C. § 552(a)(4)(A)(ii)(I)-(III) (2006 & Supp. IV 2010)。

<sup>11</sup> 《信息自由法令统一收费表及指引》（以下简称“《费用指引》”），52 Fed. Reg. 10,012, 10,017-18（1987 年 3 月 27 日）；另见 *Research Air, Inc. v. Kempthorne*, 589 F. Supp. 2d 1, 10 (D.D.C. 2008)（结论为提出要求者欲使用档案来反对暂时吊销其飞行员证件的意图，主要是为了提出要求者的商业利益）（有关豁免费用的情况）；*Consumers' Checkbook v. HHS*, 502 F. Supp. 2d 79, 89 (D.D.C. 2007)（显示分销其部分产品所收取的非牟利费用，是为了原告人的商业利益，但衡量之下，所寻求的档案涉及的公众利益，比该商业利益为重）（有关豁免费用的情况）；*VoteHemp, Inc. v. DEA*, 237 F. Supp. 2d 55, 65 (D.D.C. 2002)（结论为有关的非牟利组织，作为鼓吹受管制物质应可在市场自由买卖的组织，对所索取的档案有商业利益）（有关豁免费用的情况）；*Avondale Indus. v. NLRB*, No. 96-1227, slip op. at 14 n.4 (E.D. La. Mar. 20, 1998)（包含《费用指引》有关“商业用途”的定义，并注意到只有“零星”案例提及甚么因素构成“商业用途”）；cf. *OSHA Data/CIH, Inc. v. U.S. Dep't of Labor*, 220

一名提出要求者称为“商业用途提出要求者”，重点会放在所索取资料的用途而非提出要求者的身分。假如拟作的用途不能从要求本身清晰得知，则机关应当向提出要求者寻求额外资料或澄清。

8.26 第二类提出要求者包含为非商业用途寻求档案，并符合资格列入以下三个不同细分类之一的提出要求者：与教育机构有关联者、属非商业科研机构的一部分者，以及新闻媒体代表。<sup>12</sup> 为符合列入第一个费用细分类的资格，《费用指引》指明必须是为机构的学术研究目的而非为个人目的而提出要求。<sup>13</sup> 因此，如有学生寻求列入这个细分类，而他“为完成授课课程而提出要求乃是为达致个人研究目的”，则不符合成为教育机构提出要求者的资格。<sup>14</sup> “非商业科研机构”指“非商业”机构，其“营运纯粹是为进行科学研究，而研究结果并非旨在推广任何特定产品或行业”。

8.27 至于“新闻媒体代表”，这个细分类包括“符合以下说明的任何人或实体：搜集部分公众可能会感兴趣的讯息，运用其编辑技能将原始材料转化为明显独特的作品，并且将该作品分发予受众”。<sup>15</sup> 此外，国会将在《费用指引》中“新闻”的定义，即“有关最新事件或公众当前会感兴趣的讯息”，加入法定定义之内。<sup>16</sup>

8.28 第三类亦是最后一类的提出要求者，包含上述两类以外的所有其他提出要求者。当有人代表另一人（例如一名律师代表当事人）提出《信息自由法令》下的要求时，按哪个提出要求者类别收取费用，取决于背后实际提出要求者的身分及 / 或拟作的用途。假如如此等信息未能从要求本身明显得知，机关在将提出要求者编配入某个提出要求者类别时，应先向提出要求者寻求额外澄清。

8.29 如机关已准予完全豁免费用，则无需进行“费用类别”分析。同样地，假如唯一可评估的费用是复制费，则亦无需裁定提出要求者属哪个费用类别，这是由于复制费可对全部三类提出要求者适当地征收。

---

F.3d 153, 160 (3d Cir. 2000)（观察到根据《信息自由法令》的 1986 年修订，“商业用户负担更多《信息自由法令》下的要求的成本”）。

<sup>12</sup> 见 5 U.S.C. § 552(a)(4)(A)(ii)(II)。

<sup>13</sup> 见《费用指引》，52 Fed. Reg.，载于 10,014（透过例子区别机构要求与个人要求）。

<sup>14</sup> 同上，载于 10,014。

<sup>15</sup> 5 U.S.C. § 552(a)(4)(A)(ii)。

<sup>16</sup> 《费用指引》，52 Fed. Reg.，载于 10,018。

## 费用的类别

8.30 《信息自由法令》规定有三类费用可因应《信息自由法令》下的要求而予以评估，即搜寻、审核和复制费用。对个别提出要求者可收取的费用取决于该提出要求者属哪个费用类别。

8.31 对于第一类提出要求者（即商业用途提出要求者），可评估全部三类费用。对于第二类提出要求者（即被裁定为教育或非商业科研机构，或新闻媒体代表），只可评估复制费。至于第三类提出要求者，则可评估搜寻费和复制费。《费用指引》承认不同的机关必然会有不同的成本，故而指示每个机关公布规例，就搜寻、审核和复制费用指明特定的收费率。

8.32 “搜寻”费用包括为因应要求寻找数据而耗用的所有时间，当中包括（如需要的话）在文件内作逐页或逐行的辨别。此外，因应要求而进行的搜寻即使未能找到任何档案，或所找到的档案其后被裁定豁免披露，机关仍可就搜寻时间收取费用。根据《费用指引》的指示，因应要求而搜寻档案，应以“最有效率和最便宜的方式”进行。<sup>17</sup> “搜寻”一词指以“人手或自动方式”寻找档案或数据。<sup>18</sup>

8.33 对于商业用途的提出要求者，可收取“审核”费用，这包含“为了裁定（文件）是否根据《信息自由法令》必须予以披露而对文件进行初步审视，而在此过程中所招致的直接费用”。因此，审核时间包括为供披露而用于处理文件的时间，即进行所需的所有程序以准备发放文件的时间，但不包括就特定豁免的适用或在有人提出上诉后复核经适用的豁免，解决有关的一般法律或政策问题而耗用的时间。<sup>19</sup>

## 费用的限制

8.34 《信息自由法令》中载有对以下两者的限制：某些费用的评估，以及机关要求获得预付费用的权限。机关必须免费向提出要求者提供首一百页的复本以及首两个小时的搜寻时间，但商业用途提出要求者除外。机关也不可要求任何提出要求者预先缴付费用，即在工作展开或因应要求而继续进行之前付费，但如机关初步估计可评估的费用相当可能会超过 250 美元，或提出要求者过去曾没有适时（即在发单日期起计的三十日内）缴付经适当评估的费用，则属例外。

<sup>17</sup> 《费用指引》，52 Fed. Reg.，载于 10,017。

<sup>18</sup> 5 U.S.C. § 552(a)(3)(D)。

<sup>19</sup> 《费用指引》，52 Fed. Reg.，载于 10,017、10,018。

## 费用的豁免

8.35 《信息自由法令》的费用豁免标准规定，如有以下情况，费用应予豁免或宽减：“如由于披露资料相当可能会显著帮助公众了解政府的运作或活动，并且主要不是为了提出要求者的商业利益，故而披露符合公共利益。”为了实施这项标准，司法部发出费用豁免政策指引，告知机关在实施这项法定费用豁免标准时须考虑六项分析因素。

8.36 法定费用豁免标准包含两项基本规定：符合公共利益规定（由费用豁免因素第一至四项组成）；以及提出要求者在披露上的商业利益（如有的话）必须少于披露所涉公共利益的规定（由费用豁免因素第五及六项组成）。在可适当评估的费用获得豁免或宽减之前，这两项法定规定都必须予以符合，而提出要求者有责任证明已达致有关的法定标准。法庭已裁定，对于豁免或宽减费用的要求必须按个别案件的情况考虑。相关条文订得非常详细，而美国司法部的费用豁免政策指引亦可作为参考。

## 小组委员会的看法

8.37 我们注意到有些司法管辖区会就索取数据服务征收申请费，即使从费用中所收回的成本占遵从规定整体成本一个十分低的百分比亦然。我们认为应考虑到拟议的公开资料制度不能排除商业用途的要求。<sup>20</sup> 因此，持平而论，我们认为应收取基本的申请费。收取申请费会有以下好处：

- 避免滥用
- 对社会而言，处理索取数据申请的工作并非全无成本的，收费可反映此事实
- 保障制度的可持续性
- 鼓励提出要求者在描述他们所寻求的资料时更加集中于重点。

---

<sup>20</sup> 例如，美国的制度区分商业使用者与其他类别的使用者。见上文第 8.23 - 8.29 段。因此，有关的条文订得非常详细，而运作一个设计详细的制度，成本难免会较高。再者，有文献指出，在美国，很多“数据中介人”利用有关法例搜集资料作出商业用途。

8.38 我们注意到很多司法管辖区会订明成本上限，而当超过该上限时，公共机构便无须提供有关资料。拟议的机制应采纳这项特点。我们建议应考虑以工时表达这个上限，而申请费应该分级计算。

#### 建议 7

小组委员会曾考虑有关制度会否免费或需要收费以处理索取数据申请。

我们建议要求申请人支付一些费用，确保不会因该制度被滥用而对纳税人构成沉重负担。另外亦应设定处理申请工作时数的上限，一旦超出该上限，便可以拒绝过分繁复且处理费时的要求。这样是要确保不需从其他公共服务调用过多公共资源和人手处理这些索取数据要求。

我们建议，申请费应该分级计算。基本申请费应涵盖相关工作的首三至五小时。若根据估计，基本申请费未能涵盖所需工时，申请人可选择不继续处理该申请，或可选择支付额外工时的费用。若估计工时达到订明上限（例如 15 小时），则公共机构有权不处理该申请。

## 对历史档案数据的适用

8.39 我们注意到取阅历史档案数据的申请，在收费方面理应有不同的做法。根据国际档案理事会（International Council on Archives）所公布的《档案利用原则》（Principles of Access to Archives），<sup>21</sup> 公共和私人实体都应该尽可能在最大限度的范围内开放档案。此外，公共档案机构不应向到档案馆作研究的人士收取入场费。档案机构可对因应要求而提供的复制服务收取合理的费用。在香港，档案处让公众取阅历史档案，不收取费用，但复制历史档案则需收费。

<sup>21</sup> 见国际档案理事会，《档案利用原则》。见以下网页：[https://www.ica.org/sites/default/files/ICA\\_Access\\_Principles\\_Chinese.pdf](https://www.ica.org/sites/default/files/ICA_Access_Principles_Chinese.pdf)。



## 澳大利亚（联邦）

8.40 《1983 年历史档案法令》（Archives Act 1983）第 36(1)条规定，凡澳大利亚国家档案馆（National Archives of Australia，简称“澳洲国档案馆”）因应该法令第 V 部而须安排将某个档案提供予公众取阅，则任何人在第 V 部的规限下有权取阅该个档案。

8.41 更具体而言，第 36(2)条规定取阅档案可以采用以下其中一种或多种于一种形式：

- “(a) 获得合理机会查阅有关档案；
- (b) 在缴付按照规例厘订的收费后，该人获提供档案的副本；
- (c) 如档案内的数据或材料可以利用计算机、放映机或其他设备以特定形式呈现或提供，则在缴付按照规例厘订的收费后，可使用上述设备取阅该数据或材料；
- (d) 如档案内的字词以可使该等字词以声音形式重现的方式记录，或档案内的字词以速记或编码形式载录，则在缴付按照规例厘订的收费后，获提供档案内所记录或载录的字词的书面誊本。”（底线后加）

8.42 在这方面，《2018 年历史档案规例》（Archives Regulations 2018）第 13 条规定，澳洲国档案馆可收取该人一笔款项，款额相等于或少于让其取阅档案的成本。

8.43 按照《2018 年历史档案规例》，澳洲国档案馆馆长可豁免或宽减缴付收费的款额。<sup>22</sup>

8.44 在澳大利亚制度下，澳洲国档案馆亦可提供酌情服务，对象可以是联邦机构，<sup>23</sup> 或是联邦机构以外的人。<sup>24</sup>

<sup>22</sup> 《2018 年历史档案规例》第 13 条。

<sup>23</sup> 凡澳洲国档案馆为联邦机构提供酌情服务，而《1983 年历史档案法令》并无就该项服务订明收费，则澳洲国档案馆可就该项服务收取费用，款额或收费率由馆长以书面厘定。有关这方面的更多详情，载于《2014 年历史档案（酌情服务收费）厘定》（*Archives (Discretionary Service Charges) Determination 2014*）及《2016 年历史档案（酌情服务收费——机关数码化）厘定》（*Archives (Discretionary Service Charges – Agency Digitisation) Determination 2016*）。

<sup>24</sup> 《1983 年法令》第 3(3A)条规定，凡《1983 年法令》提述为某人提供酌情服务，即指澳洲国档案馆作出某项行为，而该项行为是澳洲国档案馆有权作出，并且是因应该人的要求而作出的，但不属于符合以下说明的行为：

8.45 依据《1983年历史档案法令》第71(e)条，总督可订立规例，就若干事项订定条文，其中包括为联邦机构以外的人提供订明的酌情服务。如此订明的酌情服务载于《2018年历史档案规例》第15条。为联邦机构以外的人提供不同酌情服务的收费，亦载列于其内。酌情服务的收费有18项。现将部分收费项目臚列如下，以供参阅：

- 在通常办公时间搜寻档案 7 澳元
- 在非通常办公时间搜寻档案 每小时 82.50 澳元
- 培训课程——全日 每人 405 澳元
- 档案馆职员进行档案清理判定 每小时 82.50 澳元  
定时附带进行研究

## 加拿大

8.46 《加拿大图书馆及档案馆法令》（Library and Archives of Canada Act）不包含任何关于收取费用的条文。加拿大图书馆及档案馆的网站显示其所提供的所有参考咨询服务都是免费的，但影印和复制服务除外。<sup>25</sup>

## 新西兰

8.47 一般情况载于《2005年公共档案法令》（Public Records Act 2005）第47条。该条订明，除非该法令另有规定，否则公开取阅的档案必须免费提供，让公众查阅。

8.48 然而，《2005年法令》第59条规定：

- “(1) 就因应取阅公共历史档案的要求而作的研究、复制，或提供的其他服务，总档案主任可收取费用。
- (2) 根据第(1)款而订立的收费，经计及提供有关服务所涉及的人工和物料后必须属合理者。”<sup>26</sup>

---

(a) 《1983年法令》规定澳洲国档馆作出的；或  
(b) 澳洲国档馆为适当履行其职能而需作出的。

<sup>25</sup> <http://www.bac-lac.gc.ca/eng/services-public/ask-question/Pages/ask-question.aspx#faq>  
有关价格见以下网页：<http://www.bac-lac.gc.ca/eng/reproduction-requests/Pages/price-list-service-standards.aspx>。

<sup>26</sup> 不同服务的最新费用和收费，见以下网页：<http://archives.govt.nz/services/fees-and-charges>。

## 英国

8.49 《1958年公共档案法令》（Public Records Act 1958）第2(5)条规定，国务大臣可凭借经财政部赞同而订立的规例，就以下事项订明可予收取的费用：查阅公共档案主管（Keeper of Public Records）所负责保管的档案，取得此等档案的经认证副本或摘录，以及使用公共档案馆（Public Record Office）所提供的其他服务。

8.50 行使这项权力而订立的最新规例是《2017年公共档案馆（费用）规例》（*The Public Record Office (Fees) Regulations 2017*），<sup>27</sup>而各项不同服务的费用载于该规例的附表。规例第2(3)条规定，公共档案主管如认为所提供或将会提供的服务是特别简单或相当可能属特别简单，则可减免该项服务的费用。

8.51 《2017年规例》所订的各项费用胪列如下，以供参阅：

- 进行研究并向提出要求者寄出研究结果，每耗用15分钟计 23.35 英镑
- 为属档案的归化证书复制副本，并以作出证明的方式认证该副本 27.40 英镑
- 使用自助设备复制质素可供研究之用的单色纸副本，尺寸最大为A3，档案每页计 0.30 英镑
- 凡任何人就不超过100张不同档案页面索取任何数量的副本或照片：
  - (a) 查核页数以便根据所涉页数提供准确报价，每个档案计 8.40 英镑
  - (b) 复制质素可供研究之用的单色纸副本，尺寸最大为A3，档案每页计 1.30 英镑
  - (c) 复制质素可供研究之用的彩色纸副本，尺寸最大为A3，档案每页计 4.95 英镑

<sup>27</sup> 见以下网页：<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/289/made>。

- 凡任何人就不超过 100 张不同档案页面索取任何数量的照片，就此供应高分辨率数码影像，不论尺寸，档案每页计 38.75 英镑
- 就任何事项（涉及超过 100 张不同档案页面的大量档案副本）所要执行的工作提供估算，每耗用 15 分钟计 12.10 英镑
- 以作出证明的方式认证档案的副本或档案任何部分的副本（不包括复制副本的费用） 19.20 英镑
- 为提供档案或档案任何部分并核实档案或档案任何部分为真确而到某个地方（公共档案馆除外），则除用于交通、住宿和生活所需的合理支出须另计外，每耗用 15 分钟计 28.20 英镑
- 为准备档案以供在某个地方（公共档案馆除外）展览，则除用于物料、运送该等物料或档案的成本，以及任何用于交通、住宿和生活所需的支出须另计外，每耗用 15 分钟计 22.10 英镑
- 就所要执行的工作（准备档案以供外间展览）提供估算，每耗用 15 分钟计 22.10 英镑

## 美国

8.52 美国法典《国家历史档案及档案管理局》（*National Archives and Records Administration*（44 U.S.C. 第 21 章）（简称“《第 21 章》”））成立了国家历史档案及档案管理局（简称“美国档管局”），作为美国的国家档案馆。



- 美国文件管局升级版扫描——最 扫描每次 20.00 美元  
大 8½吋 x 14 吋

## 小组委员会的看法

8.56 我们认为在未来的制度中适宜维持现状，好让香港继续依循国际标准和做法。

### 建议 8

我们建议，取阅历史档案的申请应为免费，但复制历史档案和提供其他服务则可收取费用，以保持与其他司法管辖区的做法一致。

## 第 9 章 无理缠扰及重复提出的申请

### 《守则》的现有条文

9.1 现有的《公开资料守则》并无就无理缠扰及重复提出的要求订定相应的条文。然而，政府部门或决策局可拒绝披露要透过不合理地使用部门的资源才能提供的数据。<sup>1</sup> 这项条文涵盖部门需大量或不合理地调用执行日常职能的资源才能满足某项要求的情况。就此进行的测试是：要满足有关要求是否需要不合理地调用资源。例如，由于索取的数据数量庞大，或有关要求设定的范围笼统，令部门难以确定所索取的数据，以致需抽调正处理其他较紧急职务的人员处理要求。

### 澳大利亚（联邦）

9.2 澳大利亚联邦《1982年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1982）就无理缠扰的申请人订有条文（第 89K - 89N 条）。有别于英国的情况，该法令中“无理缠扰”的概念关乎提出要求的人，而非索取资料的要求。另外，该法令亦订有条文，规管无理缠扰的复核申请<sup>2</sup> 和无理缠扰的投诉。<sup>3</sup>

### 无理缠扰的申请人

9.3 第 89K(1)条规定，信息专员可藉文书宣布某人为无理缠扰的申请人。该项宣布可以是应某机关或部长的申请而作出的，或者是该专员主动作出的。<sup>4</sup> 某机关或部长如已申请作出宣布，便有责任证明信息专员应作出该项宣布。

9.4 作出无理缠扰申请人的宣布的理由，载列于第 89L(1)条。这些理由范围广泛，足以涵盖重复提出的要求、滥用程序和明显不合理的要求。第 89L(1)条的内容如下：

- (1) 信息专员只有在信纳有以下任何一种情况时，才可就某人作出无理缠扰申请人的宣布：

---

<sup>1</sup> 《公开数据守则》的《诠释和应用指引》第 2.9.6 - 2.9.7 段。

<sup>2</sup> 第 54W(a)(i)条。

<sup>3</sup> 第 73(e)条。

<sup>4</sup> 《1982年信息自由法令》第 89K(2)条。

- (a) (i) 该人重复地进行索取数据行动；及
- (ii) 上述重复进行的行为涉及滥用索取数据行动的程序；
- (b) 该人进行某一特定索取数据行动，而该索取资料行动涉及或会涉及滥用该索取数据行动的程序；
- (c) 该人进行某一特定索取数据行动，而该索取资料行动会明显不合理。

9.5 任何人如作出以下任何一种行为，即属“进行索取数据行动”：

- (a) 提出要求；
- (b) 根据第 48 条提出申请；
- (c) 提出内部复核申请；
- (d) 提出信息专员复核申请。

9.6 信息专员不得在没有给予某人作出书面或口述陈词的机会的情况下，就该人作出宣布。<sup>5</sup>

9.7 “滥用索取数据行动的程序”包括（但不限于）：

- (a) 骚扰或恐吓个别人士或某机关的雇员；
- (b) 不合理地干扰某机关的运作；
- (c) 寻求利用该法令以规避法庭对索取一份（或多于一份）文件施加的限制。

9.8 根据第 89M 条，一项宣布的效力取决于当中所列的条款及条件。<sup>6</sup> 某机关或部长或信息专员可拒绝考虑无理缠扰的申请人提出的各项要求 / 申请，<sup>7</sup> 但应就上述拒绝发出通知。<sup>8</sup> 第 89M 条的内容如下：

---

<sup>5</sup> 第 89L(3)条。

<sup>6</sup> 《1982 年信息自由法令》第 89M(1)条。

<sup>7</sup> 《1982 年信息自由法令》第 89M(2)条。

<sup>8</sup> 《1982 年信息自由法令》第 89M(3)条。



- (1) 无理缠扰申请人的宣布按照当中所列的条款及条件具有效力。
- (2) 在不局限第(1)款的原则下，就某人作出的无理缠扰申请人宣布可规定：
  - (a) 某机关或部长可拒绝考虑该人在未获信息专员书面准许下：
    - (i) 提出的要求；
    - (ii) 根据第 48 条（纪录的修订）提出的申请；
    - (iii) 提出的内部复核申请；及
  - (b) 信息专员可拒绝考虑该人提出的信息专员复核申请。
- (3) 若如第(2)款所述般作出决定，则有关机关、部长或信息专员（视乎情况所需而定）必须在切实可行的范围内，尽快把该项决定通知无理缠扰的申请人。

9.9 任何人如被宣布为无理缠扰的申请人，可根据第 89N 条向行政上诉审裁处（Administrative Appeals Tribunal）申请复核该项宣布。

### **澳大利亚信息专员公署**

9.10 澳大利亚信息专员公署（Office of the Australian Information Commissioner，简称“澳洲信息公署”）就《1982 年信息自由法令》的运作发出指引，其中第 12 部关乎“无理缠扰申请人的宣布”。<sup>9</sup> 该指引除了列出评估申请人是否无理缠扰时须予考虑的实际因素外，还举例加以说明。

### **批评和建议**

9.11 澳洲信息公署在 2012 年检讨《1982 年信息自由法令》时指出，虽然第 89L(1)条涵盖滥用程序和明显不合理的情况，但“无理缠扰”一词本身并非作出无理缠扰申请人宣布的理由。该署建议采用另一做法，即以要求属无理缠扰或重复提出为作出宣布的依

---

<sup>9</sup> 澳大利亚信息专员公署，“FOI Guidelines: Part 12 – Vexatious applicant declarations”。见以下网页：<https://www.oaic.gov.au/freedom-of-information/foi-guidelines/part-12-vexatious-applicant-declarations>。

据。<sup>10</sup> 这样，主管当局便可灵活管理个别的要求，而“无理缠扰的申请人”亦可保留另行提出要求的权利。<sup>11</sup>

### 第 89K - 89N 条的应用

9.12 无理缠扰申请人的宣布不会经常作出。澳洲信息公署的指引指出，“作出宣布实际上会使某人不能行使《信息自由法令》所赋予的重要法律权利。因此，有关宣布不会轻易作出，而申请有关宣布的机关必须证明作出宣布是有明确及令人信服的需要。”<sup>12</sup>

9.13 澳洲信息公署的网站载有关于近期作出无理缠扰申请人宣布的数目的数据。在 2013 年至 2016 年期间，每年作出的宣布数目介乎一至四宗。<sup>13</sup> 举例来说，根据澳洲信息公署《2015 - 16 年度年报》，该署收到七宗政府机关寻求作出无理缠扰申请人宣布的申请。有五宗申请于 2015 - 16 年度完成处理，其中两宗已作出宣布，三宗被拒。<sup>14</sup>

## 加拿大（联邦）

9.14 加拿大《公开资料法令》（Access to Information Act）<sup>15</sup> 并无就无理缠扰 / 重复提出的要求订定条文。根据加拿大信息专员于 2015 年 3 月发表的特别报告书，该专员建议《公开资料法令》应作修订，容许机构“拒绝处理琐屑无聊、无理缠扰或滥用索取资料权利的要求”。<sup>16</sup> 上述报告书亦指出，“专员曾在极少数情况下，遇

---

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

<sup>11</sup> 出处同上，第 215 段。

<sup>12</sup> 澳大利亚信息专员公署，“FOI Guidelines: Part 12 – Vexatious applicant declarations”，第 12.7 段。见以下网页：<https://www.oaic.gov.au/freedom-of-information/foi-guidelines/part-12-vexatious-applicant-declarations>。

<sup>13</sup> 澳大利亚信息专员公署，“Vexatious applicant declarations”。见以下网页：<https://www.oaic.gov.au/freedom-of-information/foi-decisions/vexatious-applicant-declarations/#pagelist>。

<sup>14</sup> 澳大利亚信息专员公署，“Annual Report 2015-16”，第 72 页。见以下网页：<https://www.oaic.gov.au/about-us/corporate-information/annual-reports/oaic-annual-report-201516/>。

<sup>15</sup> RSC, 1985, c A1.

<sup>16</sup> 加拿大信息专员公署（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 页。见以下网页：<http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rapport-de-modernisation-modernization-report.aspx>。

上一些提出要求者提出琐屑无聊、无理缠扰或有其他滥用情况的要求。”<sup>17</sup>

9.15 联邦政府就建议“给予政府机构和信息专员权限，以拒绝处理琐屑无聊或无理缠扰的要求或投诉”一事咨询公众，过程中在其网站概述了加拿大其他司法管辖区的制度，<sup>18</sup>指出：

“根据不列颠哥伦比亚、艾伯塔、新不伦瑞克、爱德华王子岛、纽芬兰及拉布拉多等省份的法例，政府机构可在取得所属省份信息专员的事先批准后，拒绝处理‘琐屑无聊及无理缠扰’的要求。

在马尼托巴和安大略，有关机构可直接拒绝处理此等要求，但提出要求者有权向该两省的信息专员提出上诉。”<sup>19</sup>

## 爱尔兰

9.16 根据爱尔兰《2014年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2014），一项要求可基于第15(1)条所列九项行政理由中的任何一项而遭到拒绝。第15(1)(g)条关乎“琐屑无聊或无理缠扰的要求”，其内容如下：

“(1) 在以下情况下，收到信息自由要求的首长可拒绝批准有关要求——

(a) - (f) [……]

(g) 该首长认为该要求属琐屑无聊或无理缠扰，或者该要求属提出明显不合理要求的行为模式的一部分，而提出该等不合理要求的是同一人或该首长认为看来是一致行事的同一人，

(h) - (i) [……]”

9.17 鉴于法例没有为“琐屑无聊或无理缠扰”下定义，而这方面也没有相关的案例，信息专员在其中一份《指引注释》（Guidance

<sup>17</sup> 出处同上，第17页。

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

<sup>19</sup> 出处同上。

Notes) 中指出, 采用一般字典意思会遇到难题。<sup>20</sup> 该《指引注释》解释, “如某要求是不真诚地提出的, 或者属滥用程序或滥用索取数据权利的行为模式的一部分, 该要求即属琐屑无聊或无理缠扰。”<sup>21</sup> 该《指引注释》第 15(1)(g) 条举出一些例子, 说明上述定义的元素。<sup>22</sup>

### 第 15(1)(g) 条的应用

9.18 按照信息专员的《指引注释》, “根据第 15(1)(g) 条拒绝要求的决定不应轻易作出。”<sup>23</sup> 爱尔兰信息专员公署的网站发布了七项关乎第 15(1)(g) 条的决定的数据:

决定名称	个案编号	结果
Q 先生与外交贸易部 ( Department of Foreign Affairs and Trade ) ( 《2014 年信息自由法令》 ) <sup>24</sup>	160308	无理缠扰
K 先生与圣文森特大学附属医院 ( St. Vincent’s University Hospital ) ( 《2014 年信息自由法令》 ) <sup>25</sup>	160260	琐屑无聊及 / 或无理缠扰
S 女士 ( 代表 XYZ 小区团体 ) 与芬戈郡议会 ( Fingal County Council ) ( 《2014 年信息自由法令》 ) <sup>26</sup>	160079	琐屑无聊及 / 或无理缠扰
L 先生与社会保障部 ( Department of Social Protection ) ( 《2014 年信息自由法令》 ) <sup>27</sup>	160267	无理缠扰
Y 先生与就业、企业与创新部 ( Department of Jobs, Enterprise and	150276	明显不合理

<sup>20</sup> 爱尔兰信息专员公署 ( 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。见以下网页: [http://www.oic.gov.ie/en/publications/guidance/section-15\\_1\\_g\\_pdf](http://www.oic.gov.ie/en/publications/guidance/section-15_1_g_pdf)。

<sup>21</sup> 出处同上, 第 2.4.3 段。

<sup>22</sup> 出处同上, 第 2.4.5 – 2.4.17 段。

<sup>23</sup> 出处同上, 第 1.2.1 段。

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

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

<sup>26</sup> 见以下网页: <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>。

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

决定名称	个案编号	结果
Innovation) (《2014年信息自由法令》) <sup>28</sup>		
M先生与都柏林大学学院 (University College Dublin) (《2014年信息自由法令》) <sup>29</sup>	150231, 150277, 150278	明显不合理
F先生与卡洛郡议会 (Carlow County Council) (《2014年信息自由法令》) <sup>30</sup>	150393	明显不合理

9.19 由上表可见，公共主管当局依据第 15(1)(g)条作出的所有决定均得以维持，其中四项与无理缠扰的索取资料要求有关。

### *第 10(7)条——受信息自由机构的行为影响的人有权索取关于该等行为的资料*

9.20 如某人受到某信息自由机构的行为影响，又对有关事项有具相当分量的利害关系，即可以书面向该机构的首长提出申请，而该机构必须因应有关申请，在某限期内提供若干资料。<sup>31</sup> 不过，如该信息自由机构的首长认为有关要求属琐屑无聊、无理缠扰或明显不合理，则无须提供数据。<sup>32</sup>

## 新西兰

9.21 新西兰《1982年官方资料法令》(Official Information Act 1982)规定，如索取资料要求<sup>33</sup>或索取个人资料要求<sup>34</sup>属琐屑无聊或无理缠扰，或要求索取的资料属微不足道，有关要求可予拒绝。至于无理缠扰的复核申请，则会按照《1975年申诉专员法令》(Ombudsmen Act 1975)的规定予以处理。

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

<sup>29</sup> 见以下网页：<http://www.oic.gov.ie/en/Decisions/Decisions-List/Mr-M-and-University-College-Dublin-FOI-Act-2014-.html>。

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

<sup>31</sup> 《2014年信息自由法令》第 10(1)条。

<sup>32</sup> 《2014年信息自由法令》第 10(7)条。

<sup>33</sup> 《1982年官方资料法令》第 18(h)条。

<sup>34</sup> 《1982年官方资料法令》第 27(h)条。

## 第 18(h) 条——拒绝无理缠扰的索取资料要求

9.22 第 18 条载列九项拒绝要求的理由。根据第 18(h) 条，如某要求属琐屑无聊或无理缠扰，或要求索取的资料属微不足道，有关要求可予拒绝。<sup>35</sup>

### “琐屑无聊或无理缠扰”的涵义

9.23 申诉专员发布了多份“官方数据法指南”。申诉专员在“第 2A 部：拒绝要求的行政理由”中认为，“琐屑无聊或无理缠扰”在剔除法律程序方面具深厚的法律背景，故决定依循法庭在该方面的释义。因此，申诉专员表示，若要以某要求属“琐屑无聊”或“无理缠扰”为由而加以拒绝，提出要求者必须被认为是明显滥用公开数据法例授予的权利，而并非真诚地行使该等权利。<sup>36</sup>

## 苏格兰

9.24 《2002 年信息自由（苏格兰）法令》（Freedom of Information (Scotland) Act 2002，简称“《苏格兰信息自由法令》”）规定，公共主管当局无须处理无理缠扰或重复提出的索取数据要求。<sup>37</sup>

9.25 第 14 条关乎“无理缠扰或重复提出的要求”，其内容如下：

- (1) 如索取资料要求属无理缠扰，则第 1(1) 条并不规定苏格兰公共主管当局必须依从该要求。
- (2) 凡苏格兰公共主管当局已依从某人提出的索取资料要求，则该主管当局无须依从该人随后提出的相同或实质上相类的要求，除非已依从的要求与随后要求的提出时间已相隔一段合理期间。

### “无理缠扰”的涵义

9.26 《苏格兰信息自由法令》没有为“无理缠扰”下定义，而在这方面也没有重要的案例。苏格兰信息专员发出的《苏格兰信息自

---

<sup>35</sup> 第 18(h) 条。

<sup>36</sup> 申诉专员，“Official information legislation guides Part 2A: Administrative Reasons for Refusal”，第 12 页。见以下网页：[http://www.ombudsman.parliament.nz/system/paperclip/document\\_files/document\\_files/1945/original/part\\_2a\\_administrative\\_reasons\\_for\\_refusing\\_official\\_information\\_requests.pdf?1495064662](http://www.ombudsman.parliament.nz/system/paperclip/document_files/document_files/1945/original/part_2a_administrative_reasons_for_refusing_official_information_requests.pdf?1495064662)。

<sup>37</sup> 第 14 条。

由法令指南》（FOISA Guidance）指出，“苏格兰议会认为‘无理缠扰’一词在法律上早已确立，故选择给予信息专员在该方面解释该词的自由度，使有关释义可因应经验和先例而随时间演变。”<sup>38</sup>

《苏格兰信息自由法令指南》以一份非尽列式清单列出相关考虑因素，但指出目前“没有单一的公式或一套具决定性的准则”。<sup>39</sup> 莫拉·切利（Morag Cherry）与大卫·麦克梅诺米（David McMenemy）在二人发表的期刊文章中表示，“有关准则具有主观性，会为解释和应用有关法例的人带来挑战”。<sup>40</sup>

### “合理期间”的涵义

9.27 《苏格兰信息自由法令指南》没有直接解释该词，并提到“该法令没有尝试为‘合理期间’下定义，原因是该词的涵义将视乎情况而定。”<sup>41</sup>

### 第 14 条的应用

9.28 《苏格兰信息自由法令指南》强调，“公共主管当局不应轻易应用第 14 条的规定。”<sup>42</sup> 从苏格兰信息专员的《年报及账目》可见，苏格兰公共主管当局的现行做法与上述政策贯彻一致。在 68,156 宗已呈报的索取资料要求（60,567 宗根据《苏格兰信息自由法令》提出）中，只有 315 宗因属“无理缠扰、重复提出或明显不合理”<sup>43</sup> 而被拒，占有所有收到的要求约 0.5%。<sup>44</sup> 该专员作出的数项决定载于《苏格兰信息自由法令指南》附录 A。

### 第 49(1)条——信息专员作出的决定

9.29 《苏格兰信息自由法令指南》就第 49(1)条解释如下：

“根据《苏格兰信息自由法令》第 49(1)条，信息专员可决定某项要求作出决定的申请属琐碎无聊或无理缠

<sup>38</sup> 苏格兰信息专员，“FOISA Guidance: vexatious or repeated requests”，第 8 段。见以下网页：  
[http://www.itspubliknowledge.info/Law/FOISA-EIRsGuidance/Section14/Vexatious\\_or\\_repeated\\_requests.aspx](http://www.itspubliknowledge.info/Law/FOISA-EIRsGuidance/Section14/Vexatious_or_repeated_requests.aspx)。

<sup>39</sup> 出处同上，第 10 及 11 段。

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

<sup>41</sup> 苏格兰信息专员，“FOISA Guidance: vexatious or repeated requests”，第 48 段。见以下网页：  
[http://www.itspubliknowledge.info/Law/FOISA-EIRsGuidance/Section14/Vexatious\\_or\\_repeated\\_requests.aspx](http://www.itspubliknowledge.info/Law/FOISA-EIRsGuidance/Section14/Vexatious_or_repeated_requests.aspx)。

<sup>42</sup> 出处同上，第 5 段。

<sup>43</sup> 就本研究而言，只涉及无理缠扰及重复提出的要求，但不可能从中摘录相关数据。

<sup>44</sup> 苏格兰信息专员，“Annual Report & Accounts 2015/16”，第 16 页。见以下网页：  
<http://www.itspubliknowledge.info/home/SICReports/AnnualReports.aspx>。

扰。若出现这种情况，该专员无须因应申请作出决定。该专员必须在收到申请后一个月内，或在当时情况下属合理的其他期间内，向有关申请人及公共主管当局发出书面通知。该通知必须列明为何该专员认为有关申请属琐屑无聊或无理缠扰。申请人可就法律论点向高等民事法院（Court of Session）提出上诉。”<sup>45</sup>

### “无理缠扰”相对“琐屑无聊”

9.30 《苏格兰信息自由法令指南》把“无理缠扰”与“琐屑无聊”分开处理，显然可见两词乃用以表达不同的涵义。<sup>46</sup> “无理缠扰”的涵义与第14(1)条中该词的涵义相同。<sup>47</sup> 至于“琐屑无聊”，该指南指出“该词并无在第14条中出现，表示信息专员在根据第14条决定是否依从某要求时，比公共主管当局有更大的酌情决定权。若某申请很明显属微不足道或缺乏理据，以致该专员进行调查也不会有任何实际意义，而且运用该专员有限的调查资源处理申请亦不恰当，则‘琐屑无聊’一词即可适用。”<sup>48</sup>

## 英国

9.31 凭借英国《2000年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2000）第14条，该法令并不规定公共主管当局须依从无理缠扰或重复提出的索取资料要求。得到确认的一点，就是处理不合理的要求可令资源备受压力，并对主流服务或响应合理的要求造成妨碍。第14条的内容如下：

#### “第14条——无理缠扰或重复提出的要求”

- (1) 如索取资料要求属无理缠扰，则第1(1)条并不规定公共主管当局必须依从该要求。
- (2) 凡公共主管当局之前已依从任何人提出的索取资料要求，则该主管当局无须依从该人随后提出的

<sup>45</sup> 苏格兰信息专员，“FOISA Guidance: vexatious or repeated requests”，第62段。见以下网页：[http://www.itpublicknowledge.info/Law/FOISA-EIRsGuidance/Section14/Vexatious\\_or\\_repeated\\_requests.aspx](http://www.itpublicknowledge.info/Law/FOISA-EIRsGuidance/Section14/Vexatious_or_repeated_requests.aspx)。

<sup>46</sup> 出处同上，第63及64段。

<sup>47</sup> 出处同上，第63段。

<sup>48</sup> 出处同上，第64段。



相同或实质上相类的要求，除非依从先前要求后，已相隔一段合理的时间才提出目前要求。”

9.32 由于第 14 条“关注的是要求的性质，而非发布要求索取的资料的后果”，<sup>49</sup> 该条不被视为豁免条文。公众利益测试并不适用。

9.33 然而，第 14(2)条乃独立于第 14(1)条，应视作一项独立的权力。<sup>50</sup> 第(1)及(2)款会在下文分别讨论。

## 第 14(1)条——无理缠扰的要求

9.34 根据英国信息专员公署（简称“英国信息公署”）发出的指南，第 14(1)条并不适用于提交要求的个人。因此，主管当局不能以提出要求者属无理缠扰为由而拒绝要求。<sup>51</sup> 有时要求可能明显不合理得显然是无理缠扰的。如果情况不太明确，则要考虑以下关键问题：有关要求是否相当可能会造成程度不相称或无理据的干扰、烦扰或困扰。这通常涉及客观地权衡对主管当局的影响，以及要求的目的和价值。

### “无理缠扰”的涵义

9.35 上述指南有一个关于“无理缠扰”涵义的部分，<sup>52</sup> 当中综合了上级审裁处（Upper Tribunal）和上诉法院的看法，并进一步为“无理缠扰的要求”下了定义。

9.36 在 *Information Commissioner v Devon County Council & Dransfield* 一案中，<sup>53</sup> 上级审裁处在界定第 14 条的目的时，确认目标是要保护公共主管当局的资源，以免资源被用作处理不合理的要求。有关内容如下：

“第 14 条的目的必然是为了保护公共主管当局的资源……，以免因不相称地应用《信息自由法令》而浪费……”<sup>54</sup>

<sup>49</sup> 英国信息专员公署（Information Commissioner’s Office），Guide on Dealing with Vexatious Requests (section 14)，第 13 段。

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

<sup>51</sup> 出处同上，第 12 段。

<sup>52</sup> 出处同上，第 16 - 22 段。

<sup>53</sup> (2012) UKUT 440 (AAC) (2013 年 1 月 28 日)。

<sup>54</sup> 第 10 段。

9.37 上级审裁处认为因“无理缠扰”的涵义须视乎情况而定，其一般字典意思的作用有限。<sup>55</sup> 该审裁处认为必须考虑“有关要求有没有足够或正当理由支持”，<sup>56</sup> 并把“无理缠扰”界定为“明显无理据、不恰当或不正当地使用正式程序”。<sup>57</sup> 英国信息公署的指南指出，此决定“清楚确立了在考虑某要求是否无理缠扰时，必须顾及‘相称’和‘有理有据’这两个概念”。<sup>58</sup>

9.38 在 *Dransfield v Information Commissioner and Devon County Council* 一案中，<sup>59</sup> 英格兰上诉法院把“无理缠扰的要求”界定为“没有合理基础可令人觉得所寻求的资料会对提出要求者、公众人士或任何一类公众人士有价值”的要求。<sup>60</sup> 英国信息公署在概述这项决定时注意到，虽然法官的裁定似乎提出了关于“无理缠扰”的更严格测试，但这并无偏离上级审裁处的立场，因为该法院指出“一切有关情况”均应予以考虑。<sup>61</sup>

9.39 考虑过上述两宗个案后，英国信息公署建议把“无理缠扰的要求”界定为“相当可能会造成程度不相称或无理据的干扰、烦扰或困扰”的要求。<sup>62</sup>

### ***Dransfield v Information Commissioner and another* 案（以及 *Craven v Information Commissioner and another* 案）**<sup>63</sup>

9.40 此案涉及两宗联合上诉，均是针对上级审裁处维持拒绝索取资料要求的决定而提出。两宗上诉均被驳回。对于第 14(1)条下“无理缠扰”的定义，特别是在处理可否把过往行为列作裁断“无理缠扰”的因素这个问题方面，*Dransfield* 案的判决十分重要。<sup>64</sup>

### ***Dransfield* 案的案情**

9.41 D 在 2005 年至 2010 年期间提出若干项要求，大多牵涉健康及安全问题。<sup>65</sup> 有些要求的语调极端，有时更涉及辱骂官员。<sup>66</sup>

---

<sup>55</sup> 出处同上，第 24 段。

<sup>56</sup> 出处同上，第 26 段。

<sup>57</sup> 出处同上，第 27 段。

<sup>58</sup> 英国信息专员公署，*Guide on Dealing with Vexatious Requests* (section 14)，第 19 段。

<sup>59</sup> [2015] EWCA Civ 454 (2015 年 5 月 14 日)。

<sup>60</sup> 出处同上，第 68 段。

<sup>61</sup> 英国信息专员公署，*Guide on Dealing with Vexatious Requests* (section 14)，第 21 段。

<sup>62</sup> 出处同上，第 22 段。

<sup>63</sup> [2015] EWCA Civ 454.

<sup>64</sup> 于 2015 年 12 月 14 日，最高法院拒绝给予 *Dransfield* 案上诉许可。见以下网页：  
<https://www.supremecourt.uk/docs/permission-to-appeal-2015-12.pdf>。

<sup>65</sup> [2015] EWCA Civ 454，第 10 段。

2010年，D因担心公众安全而要求索取一座桥梁的核准设计图则和避雷系统结果。有关主管当局按照第14(1)条拒绝依从该要求，声称因申请人先前提出的要求，这项要求属无理缠扰。<sup>67</sup>

9.42 信息专员维持有关主管当局拒绝要求的决定。第一级审裁处（First-tier Tribunal）判申请人上诉得直，上级审裁处则判信息专员上诉得直。第一级审裁处解释说，虽然公共主管当局必须考虑一切有关情况，但应避免因提出要求者而断定某要求属无理缠扰。只有在目前要求与过往要求紧密相关的情况下，该公共主管当局才可裁断该目前要求属无理缠扰。<sup>68</sup> 上级审裁处表示，第一级审裁处“应用第14条的方式过于局限”，<sup>69</sup> 并解释说，该要求属无理缠扰，是因为过往的要求和通信数量已对该地方主管当局造成沉重而不相称的负担。<sup>70</sup> 虽然目前的要求合理，但先前的要求却一直具挑衅性及不合理，而那种情况日后可能会再次出现。<sup>71</sup>

### *Craven 案的案情*

9.43 C在2005年至2010年期间提出若干项关于高压电缆的要求。她最新近提出的那些要求按照第14(1)条被拒。<sup>72</sup> 信息专员、第一级审裁处和上级审裁处均维持有关主管当局以无理缠扰为由拒绝要求的决定。上级审裁处解释说，鉴于她所提出的要求规模庞大，而依从这些要求又成本高昂，故该要求属无理缠扰。<sup>73</sup>

### *Dransfield 案的判决*

9.44 下文会讨论在有关上诉案中提出的一些法律论点：

- (i) 若某要求本身并非无理缠扰，可否基于提出要求者与有关主管当局之间过去发生的事，而把该要求视为无理缠扰；
- (ii) 第14(2)条有否限制“无理缠扰”的涵义；
- (iii) 依从要求的成本可否在第14(1)条下列入考虑。

---

<sup>66</sup> 出处同上，第11段。

<sup>67</sup> 出处同上，第9段。

<sup>68</sup> 出处同上，第13段。

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

<sup>70</sup> 出处同上，第67及70段。

<sup>71</sup> 出处同上，第73及74段。

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

<sup>73</sup> 出处同上，第30段。

**争论点(i)——若某要求本身并非无理缠扰，可否基于提出要求者与有关主管当局之间过去发生的事，而把该要求视为无理缠扰（第61-72段）**

9.45 根据第14(1)条，“无理缠扰”指客观上没有合理基础可令人觉得所寻求的资料会对提出要求者、公众人士或任何一类公众人士有价值。<sup>74</sup>

- 作出决定者应考虑一切相关情况，以就某要求是否无理缠扰，作出持平的结论。<sup>75</sup>
- 如可充分肯定地看出提出要求者的动机，便有可能从该动机推断有关要求是否无理缠扰。<sup>76</sup>
- 有关主管当局须按照所掌握的全部资料，真诚地作出判断。<sup>77</sup>
- 有可能发现提出要求者的过往行为与目前要求有关联，但要有明确证据证明。在本案中，上级审裁处证明了D有这种关联。<sup>78</sup>
- 《2000年法令》第14条的目的在于保护公共主管当局资源，以免因不相称地提出的要求而浪费。只有在符合就“无理缠扰”订定的严格标准的情况下，才能达到这个目的。<sup>79</sup>

**争论点(ii)——第14(2)条有否限制“无理缠扰”的涵义（第82段）**

9.46 第14(2)条的作用与第14(1)条不同。前者是一项独立的权力，不会限制后者的涵义。<sup>80</sup>

**争论点(iii)——依从要求的成本可否在第14(1)条下列入考虑**

9.47 法规并不妨碍把依从要求的成本列入考虑。<sup>81</sup>

---

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

<sup>75</sup> 出处同上，第68段。

<sup>76</sup> 出处同上，第68段。

<sup>77</sup> 出处同上，第70段。

<sup>78</sup> 出处同上，第71段。

<sup>79</sup> 出处同上，第72段。

<sup>80</sup> 出处同上，第82段。

## 第 14(1) 条的应用

9.48 信息专员在宪制事务专责委员会（Constitutional Affairs Select Committee）的《2005-06 年度会期第七份报告书》（Seventh Report of Session 2005-06）中提出，他对于政府部门没有更广泛地应用该法令的现有条文处理无理缠扰或重复提出的要求，感到“非常意外”。<sup>82</sup> 英国司法部在致司法专责委员会（Justice Select Committee）的备忘录中表示，在 2005 年至 2010 年期间“第 14(1) 条的应用次数甚少”，又指这可能是因为难以证实某要求属无理缠扰、<sup>83</sup> 当时未有界定何谓“无理缠扰”，<sup>84</sup> 以及公共主管当局担心英国信息公署会推翻它们的决定。<sup>85</sup>

9.49 有关较近期应用第 14(1) 条的数字见于英国政府的信息自由统计数字。<sup>86</sup> 2012 年至 2016 年的统计数字摘要如下：

	收到的要求	无理缠扰的要求	无理缠扰的要求所占百分比
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 英国信息公署在其指南的目录和附件中，举了各种例子说明公共主管当局如何依据第 14(1) 条拒绝索取资料的要求。在大部分个案中，公共主管当局视有关要求为无理缠扰的决定均获信息专员或信息审裁处（Information Tribunal）维持。英国信息公署强调，“公共主管当局不应视第 14(1) 条为在最极端的情况下才应用的规定”，并“鼓励主管当局若相信有关要求属不相称或无理据，便可考虑应用该条文”。<sup>87</sup>

<sup>81</sup> 出处同上，第 83 及 85 段。

<sup>82</sup> 宪制事务专责委员会，*Seventh Report of Session 2005-06: Report on Freedom of Information - one year on*，第 99 段及第 EV15 页。见以下网页：<https://publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmconst/991/991.pdf>。

<sup>83</sup> 英国司法部，Memorandum to the Justice Select Committee: Post-Legislative Assessment of the Freedom of Information Act 2000，第 96 段。见以下网页：[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/217339/post-legislative-assessment-of-the-foi-act.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217339/post-legislative-assessment-of-the-foi-act.pdf)。

<sup>84</sup> 出处同上，第 99 段。

<sup>85</sup> 出处同上，第 100 段。

<sup>86</sup> 见以下网页：<https://www.gov.uk/government/collections/government-foi-statistics>。

<sup>87</sup> 英国信息专员公署，Guide on Dealing with Vexatious Requests (section 14)，第 11 段。

9.51 上述指南亦列出无理缠扰要求的非决定性指针清单。<sup>88</sup> 有关指标包括：

- 言语粗秽或具威吓性；
- 对有关主管当局造成负担；
- 私人恩怨——提出要求者针对某位雇员或职位担任者；
- 不合理地持续——提出要求者试图重提已获有关公共主管当局全面处理的问题，又或已经以其他方式作独立审查的问题；
- 指控无根据；
- 毫不妥协——提出要求者坚持不合理的顽固立场；
- 所提出的要求频密或有重迭之处；
- 故意造成烦扰；
- “渔翁撒网”模式——有关要求欠明确重点，或似乎纯粹是为了“捕捞”资料而提出，提出要求者并不知道有关主管当局可能会透露甚么资料；
- 付出的努力不相称——要求处理的事情相对微不足道，而有关主管当局为依从该要求将需要耗用大量资源。

9.52 如有关主管当局断定某要求属无理缠扰，则应以正常方式发出拒绝通知。

## 第 14(2)条——重复提出的要求

9.53 若某要求与同一人提出的先前要求相同或实质上相类，则公共主管当局无须依从该要求，除非两者的提出时间已相隔一段合理期间。公众利益测试并不适用。

9.54 正如 *Dransfield* 案所解释，第 14(2)条乃独立于第 14(1)条，应视作一项独立的权力。<sup>89</sup> 相比第 14(1)条，应用第 14(2)条需要符合更多准则。有关指南解释，以下三项准则均须符合：

---

<sup>88</sup> 第 25 段。

- 有关要求与同一提出要求者提出的先前要求相同或实质上相类；
- 有关主管当局曾因应较早前根据《信息自由法令》提出的要求向提出要求者提供有关资料，或确认并无持有有关资料；及
- 依从先前要求后，未相隔一段合理的时间便提出新要求。<sup>90</sup>

### **“相同或实质上相类”的涵义**

9.55 相同的要求指“措词和范围都正好与先前要求相符”的要求。<sup>91</sup> 以措词是“本月响应了多少个紧急求助电话？”的要求为例，若下月再以相同的措词提出此要求，则两项要求的范围并不相同。

9.56 实质上相类的要求指该要求的“措词不同但范围（界定所寻求数据的准则、限制或界限）与先前要求相同”，或该要求的“范围与先前要求没有重大差异（不论该要求所用词句为何）”。<sup>92</sup>

### **“相隔一段合理的时间”的涵义**

9.57 《信息自由法令》没有界定何谓“相隔一段合理的时间”，但依据英国信息公署的意见，该词的涵义应考虑以下两点后决定：

- “有关资料有多大可能会与因应先前要求而提供的数据有重大差异”；及
- “有关主管当局依从先前要求后过了多久（若有关资料不大可能有重大差异）”。<sup>93</sup>

### **第 14(2)条的应用**

9.58 英国信息公署在其指南中认为，“由于第 14(2)条的范围相当狭窄，应用该条文的情况不大可能经常出现”，这是因为提出要

---

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

<sup>90</sup> 英国信息专员公署, *Guide on Dealing with Repeated Requests*, 第 6 段。

<sup>91</sup> 出处同上, 第 10 段。

<sup>92</sup> 出处同上, 第 12 段。

<sup>93</sup> 出处同上, 第 21 段。

求者很少会要求索取同样的数据两次，而且主管当局更新数据亦属合理。<sup>94</sup> 英国信息公署建议把第 14(2)条留待真正有需要时才应用。<sup>95</sup>

## 美国

9.59 我们无法在美国《信息自由法令》（Freedom of Information Act）<sup>96</sup> 中找到有关无理缠扰 / 重复提出的要求的条文。美国司法部发出的《信息自由法令指南》（Guide to the Freedom of Information Act）载有数据，解释《信息自由法令》下的申请人所提起的琐屑无聊诉讼。如《信息自由法令》下的原告人过往有提出琐屑无聊申索的纪录，法院曾要求他们在进一步根据《信息自由法令》提起诉讼前，寻求法院许可。不过，这类琐屑无聊的诉讼有别于琐屑无聊或无理缠扰的申请。

## 小组委员会的看法

9.60 我们注意到，许多司法管辖区均有法例条文针对无理缠扰及重复提出的申请，但条文的细节或有不同。我们同意有需要订定此等条文，以处理少量不合理的要求。这些要求不单会令现有人手和资源备受压力，还会妨碍提供主流服务或对处理其他合理的索取资料申请造成不利影响。

9.61 我们留意到澳大利亚的条文是针对人的，并订有条文规管无理缠扰申请人的宣布，此特点为澳大利亚独有。澳大利亚信息专员公署于 2012 年建议，<sup>97</sup> “无理缠扰”的概念应基于要求本身，而非提出要求的人。这项建议与爱尔兰、新西兰和英国等司法管辖区的做法一致。我们也相信，考虑有关申请或要求是否具有“无理缠扰”的特征，应该是更加可取的做法。

9.62 我们注意到，爱尔兰和新西兰的条文除了针对无理缠扰的要求外，还针对“琐屑无聊”的要求。苏格兰和英国则有条文针对“重复提出”的要求。我们相信，这些条文有助针对性地处理各类应予限制的要求。

---

<sup>94</sup> 英国信息专员公署，*Guide on Dealing with Repeated Requests*，第 8 段。

<sup>95</sup> 出处同上，第 30 段。

<sup>96</sup> 5 U.S.C. § 552.

<sup>97</sup> 见上文第 9.11 段。



## 建议9

我们建议，拟议的制度应包含条文，针对无理缠扰及重复提出的申请。许多司法管辖区也有类似的条文，专门处理少量不合理的要求。这些要求不单会令现有资源备受压力，还会妨碍提供主流服务或对处理其他合理的索取资料申请造成不利影响。

我们建议，如有人提出无理缠扰或琐屑无聊的申请，或者在某段时间内重复提出实质上相类的要求，则公共机构可免除处理该申请的责任。

## 第 10 章 获豁免资料

### 引言

10.1 规定披露数据是一种“权利”的法例或机制有一个共通点，就是有很多豁免条文，而且这些条文往往很复杂。有时作出及不作出披露的公众利益需要加以权衡，亦会令复杂的豁免条文更见繁复。这些豁免条文通常称为“有限制”豁免，因为除非经适当评估后，不作出披露更符合公众利益，否则它们不足以作为支持拒绝提供数据的理据。

10.2 有别于“有限制豁免”，其他普通法司法管辖区法例有制订绝对豁免。绝对豁免并无规定必须权衡作出及不作出披露的公众利益，主要原因是绝对豁免旨在：

- 把披露数据的决定完全定于其他独立的数据索取制度（例如保障数据法例或披露法庭档案的程序）的范围内；或
- 规定索取资料的权利须受制于与披露资料有关的现有法例（例如附带公众利益元素的违反保密责任法）。

换言之，作出及不作出披露的公众利益，已在其他独立的数据索取制度下予以衡量。

### 《守则》的现有条文

10.3 《公开资料守则》（简称“《守则》”）第 2 部载列 16 类可拒绝披露的资料。不过，该 16 类豁免条文并无正式分为绝对豁免和有限制豁免。政府发出的《诠释和应用指引》（简称“《指引》”）对这些豁免条文提供一些解释。根据第 2 部大部分条文拒绝披露资料，须经过“伤害或损害测试”。有关的部门须考虑披露资料的公众利益是否超过可能造成的伤害或损害。然而，如果披露数据明显符合公众利益，则部门在取得所需授权后，可以把原可拒绝披露的数据公开。

10.4 就“伤害或损害测试”而言，部门不一定要在个别个案中证实披露某项数据会造成伤害或损害，例如损失或不利。如果在有关情况下可能或有理由预期会造成伤害，已是足够的理据。当权衡

披露数据可能造成的伤害与公众利益时，这个风险的后果是否严重，将取决于可能造成的伤害的性质。如果披露数据可导致极其严重的伤害，例如有碍保安，或可能会损害经济稳定，则无须证明伤害相当可能或必定发生也应加以考虑。另一方面，如果可能造成的伤害既不太可能发生，后果也并非严重，就不必过于看重。<sup>1</sup> 公众利益是一个难以定义的概念。该词被界定为“一些在金钱或个人意义上对公众有重要利益关系的東西。它可以是纯粹出于好奇，也可以是物质上的利益。”<sup>2</sup> 在许多个案中曾对公众利益一词进行研究，并提供了不同的诠释。显而易见，对于甚么是符合公众利益，看法可能随时间，以及因应社会在公共政策发展中变得更开放而转变。

10.5 《指引》所解释的 16 类豁免条文如下：

**(i) 防务及保安**

**(a) 资料如披露会令香港的防务受到伤害或损害。**

这项有关防务的豁免条文旨在保障数据，这些数据如披露——

- 会对香港武装部队执行任务的成效造成不利影响；或
- 会对香港部队人员和他们的文职辅助人员，以及受其保护的市民造成危险。

**(b) 资料如披露会令香港的保安受到伤害或损害。**

就保安而言，这项豁免条文旨在保障数据，这些数据，包括可能对那些从事间谍活动、阴谋破坏或恐怖活动的人士有利的资料，如被披露，便会伤害或损害香港的保安。这方面包括要保护可能有危险的人士和地点，以及要为数据保密，否则数据外泄，便会对从事香港保安工作的人员所参与的行动、他们的数据源和所采取工作方法造成损害。

---

<sup>1</sup> 《指引》第 2.2.2 段。

<sup>2</sup> *Stroud's Judicial Dictionary* (第 4 版) 卷 4, 第 2187 页。

## **(ii) 对外事务**

- (a) 资料如披露会令对外事务或与其他政府或国际组织的关系受到伤害或损害。

这项条文涵盖香港特别行政区政府（简称“香港特区政府”）进行的对外事务或与其他政府的关系。后者包括香港特区政府本身的主权国政府及其他主权国、属土、省份等的政府，亦包括国际组织，例如联合国组织、世界贸易组织、国际刑警组织及与香港有事务往来的其他机构等。这个数据类别包括如披露会有碍谈判的数据（因泄露谈判或让步立场而削弱政府的谈判地位）或如披露会损害关系的资料（例如泄露对其他政府的形势、人物或政治或贸易情况的机密评估）。

- (b) 数据是在保密情况下从其他政府、其他司法管辖区的法庭及国际组织取得，或在保密情况下送交这些政府、法庭及国际组织的。

这类资料通常在保密情况下交出，而如要维持良好工作关系，便须尊重有关的保密安排。因此，不可披露另一方视为机密的任何资料。如有关资料其后续进入香港或其他地方的公共领域，便没有理由继续将之视作机密。如有怀疑，应征求另一方同意披露资料。

## **(iii) 国籍、出入境及领事事宜**

- (a) 与出入境或国籍事宜有关的资料。

个人的个案纪录受到保障，免受数据当事人以外的其他各方查阅。《守则》第 2.15 段（个人隐私）及第 2.18 段（法定限制）与此相关。

- (b) 数据如披露会令国籍、人事登记、出入境或领事事宜的行政管理或代表其他政府执行的领事工作受到伤害或损害。

这项条文涵盖的大部分数据的保障，均受法律规管，在该等情况下，相关的法律条文适用。遇有并

无法律保障的情况，便须考虑作出披露可能造成的伤害或损害是否大于提供数据所涉的公众利益。

在处理与领事事宜或代表其他政府执行领事工作有关的索取资料要求时，应参考与相关主管当局商订或由另一政府制订的任何披露规则。同时，亦须考虑有关披露是否会伤害与有关当局或另一政府的关系。

#### **(iv) 执法、法律诉讼程序及公众安全**

- (a) *数据如披露会令司法（包括进行审讯和执行或施行法律的工作）受到伤害或损害。*

这项条文同时包含*执行*和*施行*法律的工作，目的是说明条文同时与刑事和民事法律相关。因此，关于执行法律的提述，除包括纪律部队的职能外，亦包括规管性质的职能，以及任何可能导致检控、判处惩罚或制裁，取消资格或丧失牌照的程序。举例来说，就许多个案而言，披露调查方法及 / 或程序会令执行或施行法律的工作受到伤害或损害。

《守则》并非旨在影响与在法律诉讼程序中作出披露有关的现行规则及法律规定，或就涉及人身伤害的个案而言，影响在提起法律程序之前适用的规则。

- (b) *数据如披露会令法律诉讼程序或任何曾经或相当可能会在审裁处或调查小组进行的程序或其公正裁决受到伤害或损害，而不论这些调查是否公开进行或这些资料是否曾经或可能会在上述程序中考虑予以披露。*

这项豁免条文旨在保障所有现正进行或可预见会进行的民事及刑事法律诉讼程序的诚信。这类法律程序日后可能展开，未必表示不可根据《守则》披露所索取的资料，但是，如披露所索取的数据，可能令审讯或聆讯的公正受到损害（若该等法律程序最终展开的话），则不应作出披露。

这项条文亦适用于披露与否正是现行政程序的争论点的数据。不过，一旦任何法庭、审裁处和调查小组就披露问题作出裁决，便以该裁决为准。

- (c) *数据是与已审结、终止或搁置的法律程序，或与已引致或可能已引致法律程序（无论是刑事或民事法律程序）的调查有关。*

即使法庭、审裁处或调查小组进行的法律诉讼程序已经结束，在某些情况下，可能仍需把在法律程序过程中披露的数据或法律程序的结果保密。此外，在一些个案中，无论调查是否导致刑事或民事法律程序，亦宜把调查过程中收集的资料保密。发放这些数据可能会令数据当事人或在调查中予以合作的人士受到损害，又或损害日后任何类似的调查。

不过，如资料已在公共领域内，例如在公开法庭披露，便难以提出任何充分理据，拒绝因应要求提供数据。

- (d) *因法律专业保密权而获免在法律诉讼程序中提交的数据。*

这是所有公开数据制度经常出现的条文。由于在法律诉讼程序中，不得强迫披露法律顾问与当事人（包括政府作为当事人的情况）之间的沟通，因此不宜强制政府根据《守则》披露有关资料。

不论是否相当可能或预期会进行诉讼，这项条文都适用。不过，如相当可能会进行诉讼，则应格外小心，确保在法庭席前进行的透露程序或政府的诉讼能力不会受到损害。

在某些个案中，可能不宜披露是否曾寻求法律意见，或曾向私人执业的法律从业人员还是政府内部寻求意见，而如属后者，曾向哪个层面的人员寻求意见。

- (e) *资料如披露会令防止、调查和侦查罪案及罪行，以及逮捕或检控罪犯的工作，或任何羁留设施或监狱的保安受到伤害或损害。*

要有效调查刑事及规管性质的罪行，通常须把调查及调查方法保密，不让疑犯及其他人士知悉。这表示，与正进行或已完成的调查有关的数据，以及与预期会进行的检控（检控最终可能会或不会进行，又或已经进行）有关的数据，通常应予保密。

如披露数据会有助逃离任何合法羁留地方的意图得逞，或扰乱该地方的良好秩序及纪律或保安，则这项条文亦适用。合法羁留地方可包括用作临时或长期合法羁留任何人的任何建筑物或其内任何部分，以及任何监狱或任何其他地方（例如非法入境者可能被羁留于各类交通工具），并包括某些人士被社会福利当局及纪律部队人员羁留的情况。

这项条文并无规定，作出披露会损害执法程序或助长罪行发生这种可能性必须存在。就此等目的而言，披露所索取的数据如有较大可能造成损害，便已足够。

- (f) *资料如披露会令维持安宁、公众安全或公共秩序，或保障财物的工作受到伤害或损害。*

这项条文旨在反映《警队条例》（第 232 章）第 10 条订明香港警方的广泛职务范围。《守则》并不规定政府必须披露某些数据，以致有利意图扰乱公共秩序或对财物构成威胁的人士。

- (g) *资料如披露可能会危害任何人（无论该人是否在香港）的生命或人身安全，或可能会透露为保安目的或为执行或施行法律而在保密情况下提供的资料或协助的来源。*

订立这项条文，是为了保障那些协助纪律部队执行和施行法律，因而令自己可能受到惩治的人士。条文涵盖告发人或证人的身分及所在地方等数据。

**(v) 对环境的损害**

*数据如披露会令环境、稀有或濒临绝种生物及其生长的自然环境受到损害的可能性增加。*

这项豁免条文旨在保障数据，这些数据如披露，相当可能会对环境造成损害（不论这种损害会否是有意造成或构成刑事罪行）。举例来说，如某部门发现，有濒临绝种的动物在香港某处建立繁殖地，可能不宜揭露有关地点，因为这可能导致好奇的人士骚扰该地点，进一步危害该种生物。

**(vi) 经济的管理**

这项豁免条文旨在保障数据，这些数据如披露，可能引起投机活动；令金融市场、金融服务及金融业不稳定；令取得资料的人士不当地获得利益；或削弱政府管理经济的能力。根据这项条文，不可披露的数据包括——

- (a) 在规管金融市场、金融服务及金融业的过程中收集的资料（亦可当作**第三者资料**予以保障）；
- (b) 银行利率预期出现的变动的资料；
- (c) 金融机构或公共事业机构的规管预期出现的变动；
- (d) 许可土地用途可能出现的改变；
- (e) 对可能有的收入或开支建议的讨论；或
- (f) 对政府经济政策的制订或修订有重要影响的建议的讨论。

**(vii) 公共服务的管理和执行**

这项豁免条文旨在保障政府与第三者往来时的财政状况以及保障数据，这些数据如披露，可能损害某部门的竞争条件或政府的财政或物业利益。条文亦保障部门有效率的运作，以免因需不合理地耗费时间响应提供数据的要求，令运作效率受损。

- (a) 数据如披露会令部门的谈判、商业或合约活动，或批准酌情补助金或特惠补助金的工作受到伤害或损害。

如披露与谈判有关的资料（例如谈判及让步立场）会有损部门的谈判地位，部门可拒绝披露这些数



据。另外，如披露与商业或合约活动有关的资料可能令投标者或政府的商业机密数据受损，部门亦可拒绝披露这些数据。至于与批准酌情补助金或特惠补助金有关的资料，如予以披露会令该等计划的运作受到损害，则可拒绝披露。

- (b) *资料如披露会令政府的竞争条件或财政状况或物业利益受到伤害或损害。*

当部门在商业环境运作，与私营机构竞争时，便须能如对手一样，保障商业敏感数据。同样地，作为物业的主要租客及业主，政府如披露与物业交易有关的商业敏感数据会有损其在这方面的利益，则可拒绝披露这些数据。

- (c) *数据如披露会令部门妥善而有效率的运作受到伤害或损害。*

这项条文旨在保障数据，这些数据如披露，会损害有关部门的工作。举例而言，条文可用以保障与由部门进行，或为部门进行的测试、管理检讨、审查或审计有关的资料。所使用的方法如披露，可能会令测试的成效或达目标程度受到损害。

这项条文提供的保障，无需限于披露数据会对某项检讨的进行造成不利影响，或令某一个案数据的提供受到损害的情况。只要能显示披露与某项检讨有关的数据或在该检讨过程中取得的资料，会导致日后较难取得类似的数据或进行其他检讨，又或作出披露可能对其他部门进行类似工作的能力构成负面影响，便已足够。

- (d) *数据要透过不合理地调用部门的资源才能提供。*

这项条文涵盖部门需大量或不合理地调用执行日常职能的资源才能满足某项要求的情况。

在处理这些个案时，判定的准则是：要满足有关要求是否需要不合理地调用资源。例如，由于索取的数据数量庞大，或有关要求设定的范围笼统，令部门难以确定所索取的数据，以致需抽调正处理其他

较紧急职务的人员处理要求。在根据这项条文拒绝一项要求前，部门应先与申请人磋商，探讨是否可以把要求修改至双方都可接受的程度，或更明确地指出所要求的资料。在某一个案中，部门可能认为，考虑到满足要求所涉及的公众利益，应特别付出努力处理要求。这类特殊个案，应按个别情况考虑。

申请人如要求以某种形式提供数据，将可能衍生相关问题。然而，部门无须代表申请人展开等同研究的工作。数据会尽量以原来的形式提供，而部门亦无须开立从来没有存在的档案。

#### **(viii) 内部讨论及意见**

香港以至其他地方的惯例是，促成政策决定的政府内部讨论必须受到一定程度的保障，这样才不会因过度的公众监察而妨碍坦率的讨论。同样的考虑因素适用于政府的咨询组织及其他人士（例如顾问）向政府提供的见解及意见。

##### **(a) 为行政会议拟备的文件，以及行政会议的会议和审议工作纪录。**

这项条文的制订是基于行政会议的议事程序需在保密的情况下进行，而并非因为行政会议审议的某些事宜敏感。条文涵盖所有与行政会议有关的资料，包括文件草拟本。另外，许多事实或统计数据可能以背景数据形式纳入提交行政会议的文件。在考虑应否披露这些数据时，应同时考虑规定某些数据不宜披露的其他条文。

##### **(b) 数据如披露会妨碍政府内部的坦率讨论，以及给予政府的意见。**

涉及决策过程的公务员可以在无需顾虑他们的看法和意见会受到公众讨论和批评的情况下表达看法和提出意见，这点是很重要的。同样的考虑因素适用于以下各方的讨论及其提出的见解和意见等：政府咨询组织的成员、有酬（例如顾问）或无酬的个别

人士，以及政府在考虑各项事宜时可能征询专业意见的组织。

不过，这项条文并无授权完全不披露这类数据——条文的涵盖范围只限于如披露可能妨碍坦率讨论的情况。因此，如这类风险不存在，与咨询组织、顾问或其他个别人士或组织的看法或意见有关的资料是可予透露的。关于这一点，审慎和礼貌的做法是，就个别咨询组织希望其意见等获得保密的程度，征询个别咨询组织的意见。

至于其他个别人士的意见、见解等，部门亦应注意《守则》第 2.14 段就第三者在保密情况下给予的数据提供的保障。

#### **(ix) 公务人员的聘任及公职人员的委任**

*对公务人员的管理工作会造成伤害或损害的数据。*

这项条文保障由政府持有，并与公务员的聘任、公务员以外其他公职人员的委任，及咨询组织、委员会等（不论是否法定组织）的成员的委任有关的资料。就这个范畴而言，可拒绝披露的数据报括——

- (a) 个人资料（与公务人员的聘任及公职人员的委任有关），包括与招聘、续订和延长合约、更改雇用条款、晋升、纪律事宜及操守审查有关的资料。
- (b) 在保密情况下，就某项委任的人选或某公职人员提供的资料、意见和作出的评估。

这项条文应与《守则》第 2.15 段及《个人资料（私隐）条例》一并阅读，该条例并无禁止向数据当事人披露数据。

#### **(x) 不当地获得利益或好处**

*数据如披露可能会导致不当地获得利益或好处。*

《指引》针对“经济的管理”的条文举例说明在若干情况下，如披露数据可能会导致不当地获得利益，可拒绝披露资料。这很可能亦包括其他情况，例如与专营权、

公共交通收费等有关的情况，在该等情况下，因应要求披露某项数据，可能导致某一个别人士或组织不当地获得好处。这项条文或可用作保障该等资料不被披露。

这项条文不应用作禁止私营企业把从政府来源取得的资料“增值”：把政府拟向公众发放的资料出售图利并无不当。在这种情况下，如部门认为应更广泛向公众提供某些统计数字或其他数据，应考虑印发更为普及的免费或收费刊物。关于这一点，部门或可保留某些出版数据或拟应公众要求提供的数据的版权，以防因未经许可复印，而可能导致不当地获得利益（因为有关得益是藉侵犯版权取得的）。

**(xi) 研究、统计和分析**

- (a) *如披露与不完整或未完成的分析、研究或统计有关的资料，可能会令人产生误解，或剥夺有关部门或任何其他人士发布资料的优先权或商业利益。*

这项条文认同，如与不完整或未完成的分析、研究或统计有关的资料可能会造成误解，部门可不予披露。不过，如附上注释解释数据的不足之处，部门或可决定发放这类数据。

这项条文亦认同，在其他情况下，这类数据不应披露，因为这样做会剥夺政府或其他人士发布资料的优先权或商业利益。举例来说，原资料经进一步分析和整理后，可印发出售。

- (b) *只为编制统计数字或进行研究而持有，并与个别人士、公司或产品有关的数据，而这些数据并不会在研究报告或公布的统计数字中提述。*

这项条文保障个别人士、公司和产品的数据，如不拟在研究或调查结果中提述该等资料，可将姓名 / 名称隐去。

**(xii) 第三者资料**

- (a) *数据是为第三者持有或由第三者提供，并从第三者明确知道或获得暗示不会进一步披露。但如第三者*

*同意或披露数据的公众利益超过可能造成的伤害或损害，则可予以披露。*

这项条文并不适用于在得到法定保证予以保密的情况下提供的数据，因为这些数据不得披露而必须按《守则》第 2.18 段（**法定限制**）的规定处理。例子包括根据《税务条例》（第 112 章）或《普查及统计条例》（第 316 章）提供的资料。

因此，这项条文只适用于自愿提供的数据，以及因法律强制规定而提供的数据，或因有关法规无保密规定而可能援引法律强制规定提供的数据。

涉及第三者的数据务须小心处理。个人、法团和组织在许多不同情况下向政府提供数据，这些数据（包括数据源），根据明示及隐含的原则，应予保密。数据中如果包含个人资料或商业敏感数据，《守则》第 2.15 段（**个人隐私**）及第 2.16 段（**商务**）也可能适用。

除非因重大的公众利益关系而必须作出披露，否则自愿提供的机密数据在未有提供者同意之下，或在某些情况，未有政府代为收取资料的第三者同意之下，不应披露。

这项条文适用于索取的数据如发放，相当可能有碍日后获提供同类数据，以致对部门的工作有关键影响的情况。

除非因凌驾性的公众利益而需披露数据，否则如果发放数据可能导致政府被控违反保密责任，则部门无责任发放资料。这类情况并不常见，而一般所涉是披露对公共卫生、公众安全或对环境构成危险的数据。

- (b) *数据是由第三者在保密情况下提供，如向数据当事人披露，会伤害当事人或任何其他个人的身体或精神健康，或只应由合适的第三者向当事人披露。*

政府可能经常获得与某人就医情况有关的资料，不论该人是公务员、求职人士，或其资料是在其他情

况下为政府所悉。这项条文与《个人资料（私隐）条例》第 59(1)(a)条一致。

### **(xiii) 个人私隐**

与某在世人士直接或间接有关且可在合理可行的情况下用以识别该人身分的数据，只可在《个人资料（私隐）条例》（第 486 章）（简称“《私隐条例》”）有关规定订明许可的情况下向第三者披露。与此特别有关的是《私隐条例》附表 1 的第 3 保障数据原则（个人资料的使用），这项原则订明：如无有关的资料当事人的同意，个人资料不得用于在收集该等数据时会将其使用于的目的以外的目的，或直接与该目的有关的以外的目的。应注意就个人资料而言，考虑是否发放数据与数据是否已在公共领域无关。

《私隐条例》第 VIII 部订明豁免遵守此原则的情况，规定对若干订明公众利益相当可能有损的情况可获豁免。

《私隐条例》不适用于已故人士的资料。不过，应考虑披露数据可能侵犯该人在世近亲的私隐的程度，因此，可能适宜根据《守则》的这项条文拒绝披露已故人士的资料。

遇有建议向第三者披露个人资料的情况，应小心处理，确保遵守《香港人权法案条例》第 8 条下的第十四条的规定。该条订明：

*“对私生活、家庭、住宅、通信、名誉及信用的保护*

- (1) 任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得无理或非法侵扰，其名誉及信用，亦不得非法破坏。*
- (2) 对于此种侵扰或破坏，人人有受法律保护之权利。”*

### **(xiv) 商务**

数据（包括商业、金融、科学或技术机密、商业秘密或知识产权等方面的数据）如披露会令任何人的竞争条件或财政状况受到伤害。

这项豁免条文保障政府以外组织的权益（如商业及其他权益）。这项条文照顾到保障敏感商业数据的需要，这些数据如披露，会对数据所涉人士有不利影响。不论数据是按法定义务提供，还是自愿提供，这项条文同样适用。商界需要对政府有信心，相信政府在履行公开更多数据的一般承诺时，不会令商界的合法权益受损，亦不会损及商界对政府的信任。

**商业、金融、科学或技术机密：**商业等机密基本上分为两类——

- (a) *有内在商业价值的*数据，其价值视乎与数据有关人士把数据保密的能力而定：这类数据的定义基准为数据是商业数据（包括金融、科学或技术数据），同时又是机密数据。

考虑因素如下：

- (i) 数据对原来拥有者有价值；
- (ii) 政府受托持有和接收数据时清楚知道数据须予保密；及
- (iii) 原来拥有者以保密方式处理数据。

与建议项目、投标、组织决策过程、其收入及成本架构以及发展计划有关的数据都是这类数据的例子。

- (b) *未必有内在商业价值的*数据，但数据如被披露，与数据有关人士在处理合法业务、商业、金融或专业业务时可能被不合理地置于不利地位：这类数据可能涉及付予雇员的薪金、物料或服务的价格等。

**商业秘密：**商业秘密包括符合下列描述的数据（但不限于产品、设备或机械的方程式、样式、组成、程序、方法、技术或工序或所载或包含的数据）——

- (a) 正用于或可以用于一个行业或一门生意；
- (b) 在该行业或生意并非广为人知；

(c) 因不广为人知而具有经济价值；及

(d) 其保密性应受合理维护。

**知识产权：**在考虑披露资料会否损及某人的竞争条件时，应紧记在发明品未申请专利前披露数据可能阻碍拥有人取得专利。同样地，过早披露设计可能阻碍设计得到注册。

**(xv) 过早要求索取资料**

*即将公布或因已预定公布或发表而不宜提前披露的资料。*

这项条文可用于保障接到要求后的 60 日内部门将会发表的数据。考虑是否引用此条文的因素是：已订有计划发表 / 公布的日期，以及有证据显示在该日期前发放某些资料会损及发表 / 公布的计划的效果，因此不符合公众利益。

考虑索阅草稿副本的要求，应一并考虑其他条文，例如 **内部讨论及意见** 部分，原因是草稿一般是在内部讨论过程中拟写的。

**(xvi) 法定限制**

*资料如披露会——*

(a) *抵触任何适用于香港的法律，或*

(b) *违反任何根据普通法或适用于香港的国际协议而引起的义务。*

这项豁免条文用以明确订明任何限制或禁止披露资料的法例凌驾《守则》之上。

也应注意以下情况：法律并不禁止披露资料，但披露所索取的资料可能令政府面对负上法律责任的重大风险，例如被控违反保密责任。



## 其他普通法司法管辖区的获豁免数据

10.6 香港现有《守则》所订的获豁免数据类别，与其他普通法司法管辖区的类别颇为相近。其他司法管辖区的获豁免数据类别大致如下：<sup>3</sup>

- 澳大利亚《1982年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1982）<sup>4</sup>订有10项无条件豁免及8项有条件豁免。
- 加拿大《1985年公开资料法令》（Access to Information Act 1985）<sup>5</sup>订有9项强制性豁免及16项酌情豁免。
- 爱尔兰《2014年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2014）第28至41条处理获豁免档案，有关豁免条文可大致分为14类。这些条文很复杂，更视乎目标事项而适用各项不同的测试。该法令订有5项强制性豁免及9项酌情豁免。
- 新西兰《1982年官方资料法令》（Official Information Act 1982）<sup>6</sup>订有7项须证明有“具决定性的理由”才会适用的豁免条文（与绝对豁免相似），以及12项须证明有“其他理由”才会适用的豁免条文（与有限制豁免相似），后述的12项豁免条文须经过公众利益测试。
- 美国《1966年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1966）订有9项豁免条文，而总统档案则须受《1978年总统档案法令》（Presidential Records Act 1978）所订的另一套豁免条文规限。
- 英国《2000年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2000）订有8项绝对豁免及18项有限制豁免。

10.7 欧洲理事会（Council of Europe）亦在其拟定的《2008年公开官方文件公约》（Convention on Access to Official Documents 2008）中，认同

<sup>3</sup> 不同文献和教科书或有不同分类。

<sup>4</sup> 该法令自1982年制定以来，曾作出数次重要修订，其中2010年所作的修订最为重大。

<sup>5</sup> R.S.C.1985，该加拿大法令于1982年7月获得皇室批准，并于1983年7月1日开始生效。

<sup>6</sup> 于1983年至2015年期间经多项法令及规例修订。该新西兰法令订有其他特别豁免条文，这些条文与库克群岛、托克劳、纽埃或罗斯属地有关。

索取官方文件的广泛权利受到合法限制，并在该《公约》的第三条列举了 11 类豁免条文。第三条规定：

各方可限制索取官方文件的权利。有关限制须在法律中明确订定，并须是民主社会所必需的，而且须与保护以下方面的目标相称：

- (a) 国家安全、防务及国际关系；
- (b) 公众安全；
- (c) 防止刑事活动、对刑事活动进行调查及提出检控；
- (d) 纪律调查；
- (e) 公共主管当局进行的检查、监控及监督；
- (f) 私隐及其他合法私人利益；
- (g) 商业及其他经济利益；
- (h) 国家的经济、货币和汇率政策；
- (i) 法院程序各方获得平等待遇，以及有效执行司法工作；
- (j) 环境；或
- (k) 公共主管当局就审查某事项而在内部进行，或与其他公共主管当局进行的审议。

10.8 下文各段将详细探讨一些司法管辖区的豁免条文。

## 澳大利亚（联邦）

10.9 澳大利亚联邦议会（Federal Parliament of Australia）在 1982 年通过《信息自由法令》，该法令其后曾经过数次重要修订。该法令第 IV 部共有 18 个豁免项目，其中无条件豁免如下：

- (1) 如披露，会或可合理地预期会损害澳大利亚的国家安全、防务或国际关系的文件；以及会透露外国政府机密数据的文件。（第 33 条）
- (2) 内阁文件和档案。（第 34 条）

- (3) 如披露，会或可合理地预期会损害执法、与执法有关的机密数据源、公平审讯或刑事调查方法的文件。（第 37 条）
- (4) 其他法规所禁止披露的文件和数据。（第 38 条）
- (5) 享有法律专业保密权的文件。（第 42 条）
- (6) 如披露，会令人（联邦政府除外）有根据可就违反保密责任提出诉讼的文件。（第 45 条）
- (7) 源自国会预算官（Parliamentary Budget Officer）或其办公室的机密文件。（第 45A 条）
- (8) 如披露，即属藐视法庭或会侵犯议会特权的文件。（第 46 条）
- (9) 商业秘密或有商业价值的文件。（第 47 条）
- (10) 选民登记册。（第 47A 条）

10.10 2010 年的改革引入了有条件豁免的概念，其中公众利益有条件豁免如下：

- (1) 如披露，会或可合理地预期会损害联邦政府与州政府关系的文件。（第 47B 条）
- (2) 记录联邦政府属见解、意见、建议、咨询或审议性质的商议式事宜的文件，而这类事宜如披露，会有违公众利益。（第 47C 条）
- (3) 如披露，会对联邦政府或机关的财政或物业利益造成重大不利影响的文件。（第 47D 条）
- (4) 如披露，会或可合理地预期会令审计或测试的成效受到损害，或对机关的运作造成重大不利影响的文件。（第 47E 条）
- (5) 如披露，会涉及不合理地披露申请人以外人士（包括已故人士）个人资料的文件。（第 47F 条）
- (6) 如披露，会披露某人或某组织的业务、商业或财政事务数据的文件，而这些数据如披露，可合理地预期会使该

人或该组织受到不合理的不利影响，或有碍联邦政府日后获提供数据。（第 47G 条）

- (7) 载有与指明机关正进行（或将进行）研究有关的数据的文件，这些文件如在研究完成前披露，所涉机关或人员会被不合理地置于不利地位。（第 47H 条）
- (8) 如披露，会或可合理地预期会对联邦政府管理经济的能力造成重大不利影响的文件。（第 47J 条）

## 加拿大

10.11 加拿大《公开资料法令》把豁免条文分为强制性豁免和酌情豁免两类。强制性豁免必须援引；酌情豁免则容许政府机构首长决定是否需要援引。其中两项强制性豁免包括公众利益凌驾保密的原则，让政府机构首长可在符合条文所界定的公众利益下，披露有关资料。

### **强制性豁免**

10.12 该加拿大法令订有以下基于类别的强制性豁免：

- (1) 在保密情况下从外国政府、以国家为单位参加的国际组织、省政府、市政府、地区政府或上述者的下属机构取得的资料。（第 13 条）
- (2) 加拿大皇家骑警就省或市的警政服务取得或拟备的资料。（第 16(3)条）
- (3) 信息专员、私隐专员、审计长、总选举事务主任和若干其他职位担任者持有的数据，而该等数据是他们在进行调查、审查或审计的过程中建立或取得的。（第 16.1 及 16.2 条）
- (4) 政府机构或公务诚信专员（Public Sector Integrity Commissioner）为根据《公务员披露保护法令》（Public Servants Disclosure Protection Act）作出披露而取得或建立的资料，或在调查根据该法令所作披露的过程中取得或建立的数据。（第 16.4 - 16.5 条）
- (5) 个人资料。（第 19 条）

- (6) 第三者的商业秘密；在保密情况下从第三者接受的金融、商业、科学或技术数据。（第 20 条）
- (7) 公共部门退休金投资局（Public Sector Pension Investment Board）或加拿大退休金计划投资局（Canadian Pension Plan Investment Board）在保密情况下从第三者取得，并关于投资的资料或意见，而有关投资局由始至终都将这些资料或意见视为机密。（第 20.1 及 20.2 条）
- (8) 由国家艺术中心公司（National Arts Centre Corporation）持有，并关于表演艺术工作者服务合约条款或保密捐款者身份的资料，而该公司由始至终都将这些资料视为机密。（第 20.4 条）
- (9) 该法令附表 II 所载条文限制披露，或依据该条文限制披露的资料。（第 24 条）

### **酌情（或非强制性）豁免**

10.13 酌情豁免可分为两组。第一组包括载有以下数据的档案：

- (1) 列明的调查机构所取得或拟备的资料。（第 16(1)(a) 条）
- (2) 关于调查技巧或计划的资料。（第 16(1)(b) 条）
- (3) 属于加拿大政府或不同政府相关机关的商业秘密，或有价值的金融、商业、科学或技术资料。（第 18(a) 条）
- (4) 与政府审议、咨询、谈判或意见有关的资料。（第 21 条）
- (5) 政府机构的内部审计报告拟稿。（第 22.1 条）
- (6) 享有律师与当事人间特权的资料。（第 23 条）
- (7) 相当可能会在 90 日内发布的数据。（第 26 条）

另有九项酌情豁免是基于损害的。如披露档案可“合理地预期”会导致以下情况，这些豁免便会适用：

- (1) 有损联邦政府与各省事务的进行。（第 14 条）

- (2) 有损国际事务的进行，或有损加拿大或其盟国的防务。  
(第 15 条)
- (3) 有损执法或合法调查工作的进行。(第 16(1)(c)条)
- (4) 助长刑事罪行发生而造成伤害。(第 16(2)条)
- (5) 对个人安全构成威胁。(第 17 条)
- (6) 损害政府的竞争条件，或干扰政府机构有关合约或其他事宜的谈判。(第 18(b)条)
- (7) 剥夺政府研究人员发布科学或技术研究结果的优先权而造成伤害。(第 18(c)条)
- (8) 有损政府机构的财政或经济利益，或政府管理经济的能力，又或为任何人带来不应有的利益。(第 18(d)条)
- (9) 损害审计或测试的运用。(第 22 条)

## 新西兰

10.14 考虑新西兰制度所订的豁免条文时，采用的总体原则如下：除非有充分理由拒绝提供数据，否则有关数据必须提供。<sup>7</sup> 如披露要求索取的数据相当可能会损害新西兰或其任何属地的防务或保安、国际关系或罪行的调查等，则首相或检察总长可以此为理由发出证明书。发出证明书的作用是，申诉专员不得建议披露该证明书所关乎的资料。

### **绝对豁免（具决定性的理由）**

10.15 如披露官方数据会导致以下情况，便有充分理由拒绝提供该数据：

- (1) 相当可能会令新西兰的保安或防务，或新西兰政府的国际关系受到损害；<sup>8</sup> 或
- (2) 相当可能会妨碍新西兰政府在保密基础上，受其他国家

---

<sup>7</sup> 《1982 年官方资料法令》第 5 条。

<sup>8</sup> 第 6(a)条。

政府、该政府的机关或任何国际组织委托持有数据；<sup>9</sup>  
或

- (3) 相当可能会令维护法纪（包括防止、调查和侦查罪行）及得到公平审讯的权利受到损害；<sup>10</sup> 或
- (4) 相当可能会危害任何人的安全；<sup>11</sup> 或
- (5) 相当可能会因过早披露更改或继续推行政府经济或金融政策的决定，而严重损害新西兰的经济。有关政策关乎以下方面：汇率或管制海外外汇交易；规管银行或信贷业务；税务；稳定、管制及调整货品和服务的价格、租金与其他成本，以及工资、薪金与其他收入比率；新西兰政府借款；以及订立海外贸易协议。<sup>12</sup>

### **有限制豁免（其他理由）**

10.16 除上述具决定性的理由外，该新西兰法令也载列拒绝提供数据的“其他理由”。该法令第 9 条规定，除非按个别个案的情况来说，在考虑到其他因素下适宜基于公众利益而提供官方数据，而这比拒绝提供该数据更为重要，否则便有充分理由拒绝提供该数据。如数据是为以下目的而有需要拒绝提供的，有关数据即可拒绝提供：

- (1) 保障自然人的私隐，包括已故自然人的私隐；<sup>13</sup> 或
- (2) 保障数据，这些数据如提供，会披露商业秘密，或相当可能会不合理地损害数据提供者或数据当事人的商业地位；<sup>14</sup> 或
- (3) 保障数据，这些数据受保密义务规限，或任何人已被或可被强迫根据任何成文法则的授权而提供这些数据；<sup>15</sup>  
或

---

<sup>9</sup> 第 6(b)条。

<sup>10</sup> 第 6(c)条。

<sup>11</sup> 第 6(d)条。

<sup>12</sup> 第 6(e)条。

<sup>13</sup> 第 9(2)(a)条。

<sup>14</sup> 第 9(2)(b)条。

<sup>15</sup> 第 9(2)(ba)条。

- (4) 避免令保障公众人士健康或安全的措施受到损害；<sup>16</sup> 或
- (5) 避免令新西兰的重大经济利益受到损害；<sup>17</sup> 或
- (6) 避免令防止或减低公众人士蒙受重大损失的措施受到损害；<sup>18</sup> 或
- (7) 维持当时的宪制惯例，这些惯例把由君主或其代表发出的通讯或与君主或其代表的通讯保密；保障部长集体及个人负责制；保障官员的政治中立性；以及把政府部长和官员提出的意见保密；<sup>19</sup> 或
- (8) 通过以下两方面来维持公共事务的有效进行：部长或指明组织成员或任何部门或组织的人员和雇员，在执行职务时自由坦率地提出意见、互相提出意见或获提出意见；或保护有关部长、组织成员、人员和雇员，以免他们受到不当的压力或骚扰；<sup>20</sup> 或
- (9) 维持法律专业保密权；<sup>21</sup> 或
- (10) 使持有数据的部长、部门或指明组织能够进行商业活动，而不会受到损害或蒙受不利；<sup>22</sup> 或
- (11) 使持有数据的部长、部门、指明组织或地方主管当局能够进行谈判（包括商业或工业谈判），而不会受到损害或蒙受不利；<sup>23</sup> 或
- (12) 防止为了不当地获得利益或好处而披露或使用官方数据。<sup>24</sup>

## 英国

10.17 属《2000年信息自由法令》第II部两类豁免条文之一的涵盖范围的数据，称为“获豁免数据”。只有“获豁免资料”才能获

---

<sup>16</sup> 第9(2)(c)条。  
<sup>17</sup> 第9(2)(d)条。  
<sup>18</sup> 第9(2)(e)条。  
<sup>19</sup> 第9(2)(f)条。  
<sup>20</sup> 第9(2)(g)条。  
<sup>21</sup> 第9(2)(h)条。  
<sup>22</sup> 第9(2)(i)条。  
<sup>23</sup> 第9(2)(j)条。  
<sup>24</sup> 第9(2)(k)条。



免除披露的责任。如数据属第 II 部其中一项“绝对豁免”的涵盖范围，即足以使传达该数据的责任不适用。如资料不属其中一项绝对豁免的涵盖范围，则是否使这项传达责任不适用，须考虑公众利益而定。

10.18 换言之，豁免条文可分为绝对豁免和有限制豁免两类。如绝对豁免适用，表示并无义务根据《信息自由法令》发放要求索取的资料（虽然可能有基于其他在该法令范围以外的理由而发放数据的空间或义务）。有限制豁免则表示公共主管当局须权衡作出及不作出披露的公众利益，而反对披露资料的论据须重于支持披露的论据，方有理由不披露资料。

10.19 在英国，豁免条文可再细分为基于类别的或基于损害的。<sup>25</sup> 基于类别的豁免条文指，如数据属豁免条文所描述的类别，便为该豁免条文所涵盖。所有绝对豁免和某些有限制豁免都是基于类别的。我们已考虑这方面的进一步差异。

## **绝对豁免**

10.20 《2000 年信息自由法令》凭借第 2(3)条赋予的绝对豁免如下：

- (1) 可以其他方式索取的资料：申请人可在并非根据《2000 年信息自由法令》的规定下以其他方式合理地索取的数据；<sup>26</sup>
- (2) 由处理保安事宜的机构提供或与该等机构有关的资料：获提出要求的公共主管当局持有的数据，这些数据是直接或间接由指定保安机构提供，或与该等机构有关的；<sup>27</sup>
- (3) 法庭档案等：获提出要求的公共主管当局仅因资料载于正式文件（包括送交法庭或审裁处存盘者、为法庭或审裁处法律程序的目的而送达者，或由法庭或其人员开立者）而持有的资料。<sup>28</sup> 另外，获提出要求的公共主管当局仅因数据载于进行研讯或仲裁的人为研讯或仲裁目的

<sup>25</sup> 该法令并无使用“基于类别的豁免条文”一词，但《注释》解释，“有些豁免条文适用于某类数据；另一些则须应用损害测试或考虑披露数据的其他后果”。（见《注释》第 12 段。）换言之，若只要数据属所描述的类别，便可声称某豁免条文适用，则这种豁免条文就是基于类别的。（见《注释》第 85 段。）

<sup>26</sup> 《信息自由法令》第 21(1)条。

<sup>27</sup> 《信息自由法令》第 23(1)条。

<sup>28</sup> 《信息自由法令》第 32(1)条。

保管或开立的文件而持有的数据，也在涵盖之列；<sup>29</sup>

(4) 议会特权：为避免侵犯国会两院特权的目的是而有需要给予豁免的数据；<sup>30</sup>

(5) 不利于有效控制公共事务（在关乎下议院或上议院所持数据的范围内）：下议院或上议院持有的资料，而下议院议长或国会秘书分别合理认为，如根据《2000年信息自由法令》披露，会或相当可能会：

- 令皇室大臣集体负责制等惯例受到损害；或
- 妨碍自由坦率地提供意见或为审议目的而交换看法；或
- 在其他方面妨碍公共事务的有效进行；<sup>31</sup>

与君主等的通讯及颁授勋衔（在有限范围内）：有关与君主或皇位继承人或第二顺位继承人的通讯的数据；<sup>32</sup>

(6) 个人资料：凡有人要求索取自己的个人资料（即资料当事人自己的个人资料），应在《2018年保障资料法令》（Data Protection Act 2018）下予以考虑。因此，有关数据根据《信息自由法令》获绝对豁免。<sup>33</sup> 如资料当事人以外的人提出索取个人资料的申请，而向公众人士披露资料会违反任何“保障数据原则”，则有关数据亦可获绝对豁免披露。<sup>34</sup>

(7) 在保密情况下提供的数据：公共主管当局从任何其他人士（包括另一公共主管当局）取得的数据，这些数据如披露，会构成该公共主管当局违反保密责任，而可就此进行诉讼；<sup>35</sup>

---

<sup>29</sup> 《信息自由法令》第 32(2)条。

<sup>30</sup> 《信息自由法令》第 34(1)条。

<sup>31</sup> 《信息自由法令》第 36(2)条。

<sup>32</sup> 《信息自由法令》第 37(1)(a) - (ab)条。

<sup>33</sup> 《信息自由法令》第 40(1)条。

<sup>34</sup> 《信息自由法令》第 40(2)、(3A)条。

<sup>35</sup> 《信息自由法令》第 41(1)条。

- (8) 禁止披露：成文法则所禁止披露或根据成文法则禁止披露的资料，或如披露，会与任何社会义务有所抵触，或会构成藐视法庭的资料。<sup>36</sup>

## 有限制豁免

10.21 若《信息自由法令》第 II 部的条文没有赋予绝对豁免，如在有关个案的所有情况下，维持豁免的公众利益超过披露资料的公众利益，则有关资料便可获豁免。这种豁免通常称为有限制豁免，但该词没有在该法令中出现。权衡轻重的工作必须“在有关个案的所有情况下”进行，即是说，公共主管当局必须按个别情况考虑每项要求。

10.22 有限制豁免的类别如下：

- (1) 拟于日后发布的资料：<sup>37</sup> 如符合以下三项条件，有关资料便可获豁免：
- (a) 这些数据由公共主管当局持有，以期在某一个未来日期（不论日期是否已定）发布；
  - (b) 持有这些资料的目的是，为了在有人提出索取资料要求时发布；及
  - (c) 在所有情况下，拒绝披露这些数据直至上文(a)段所述的日期为止，乃合理的做法。<sup>38</sup>
- (2) 研究：如符合以下条件，在进行某研究计划期间取得的资料便可获豁免：
- (a) 该计划仍继续进行，以期研究报告得以发布；及
  - (b) 在发布日期前披露这些数据会或相当可能会损害：
    - (i) 该计划，
    - (ii) 参与该计划的个别人士的利益，或
    - (iii) 持有这些数据的主管当局的利益。

<sup>36</sup> 《信息自由法令》第 44(1)条。

<sup>37</sup> 《信息自由法令》第 22(1)条。

<sup>38</sup> 《信息自由法令》第 22(1)条。

- (3) 为保障国家安全的目的而有需要给予豁免的数据：<sup>39</sup> 该法令没有界定“国家安全”一词，但英国司法部的指引指出，该词包括国家的福祉、保护国家的防务和外交政策利益；恐怖活动、间谍活动及颠覆活动所构成的威胁。上述事宜并非详尽无遗，而且还包括保障水电供应。
- (4) 如披露，会或相当可能会损害防务的数据：<sup>40</sup> 如会令相关部队的能力、成效或安全受到损害，这项豁免条文也适用。英国司法部的指引举了以下例子：
- (a) 防卫政策和策略、军事规划及国防情报；
  - (b) 官方武装部队的规模、状况、组织、后勤、战斗序列、戒备状态及训练；
  - (c) 这些部队在英国或海外的实际或预期部署，包括其行动命令、战术及交战规则；
  - (d) 这些部队的武器（包括核武）、补给品、运输或其他装备，以及该等装备的发明、研制、生产、技术说明及表现和与之有关的研究；
  - (e) 维持在冲突时需要或会在冲突时需要的供应品和服务的计划及措施；
  - (f) 未来军事能力的计划；
  - (g) 有关某殖民地或另一国家的防卫或增援事宜的计划或方案；
  - (h) 对个别部队或综合部队、其装备或支持结构的能力、戒备状态或表现的分析；
  - (i) 与其他国家的武装部队合作、协作或整合或征询其意见的安排，不论这些安排是在双边基础上作出的，还是属于防务联盟或其他国际部队的一部分；  
及

---

<sup>39</sup> 《信息自由法令》第 24(1)条。

<sup>40</sup> 《信息自由法令》第 26(1)条。

(j) 一般能力。

(5) 如披露，会或相当可能会损害英国与其他国家或国际组织的关系或损害英国的海外利益的数据；<sup>41</sup> 以及从外国或国际组织或法庭取得的机密资料；<sup>42</sup> 英国司法部的指引指出，此类资料的涵盖范围广泛，例子如下：

- 有关外国政府或国际组织（如欧盟、北大西洋公约组织、联合国、英联邦、世界银行或国际货币基金组织）的报告，或与外国政府或国际组织进行的交流；
- 关于英国活动的资料，而有关活动涉及在海外的英国公民或公司（特别是其领事权益及商业利益）；
- 关于其他国家看法或意向的数据，而有关看法或意向是在交换外交看法和政见时提供的；
- 接待及外出国事访问，以及部长和官员来访及外访的详情；
- 其他国家循外交或其他途径提供的数据；
- 英国政府内部对某些国家或问题的处理方法的讨论；
- 与国际法庭审理的实际或潜在案件有关的资料；
- 英国在多边或双边谈判的立场的详情。

(6) 如披露，会或相当可能会损害英国国内不同政府当局之间关系的资料；<sup>43</sup> 英国司法部的指引举例说明公众利益可能支持拒绝提供数据的情况如下：

- (a) 为部长级会议而向英国部长提供的保密简介；
- (b) 以保密方式从权力下放政府当局接收的政策计划，而有关计划尚未公布；

---

<sup>41</sup> 《信息自由法令》第 27(1)条。

<sup>42</sup> 《信息自由法令》第 27(2)条。

<sup>43</sup> 《信息自由法令》第 28(1)条。

- (c) 四个政府当局<sup>44</sup>之间会议的详情，这些详情如披露，可影响此类会议的成效；
- (d) 英国在欧盟的敏感谈判立场的详情，这些详情虽属保留事项，但会对权力下放事项有影响；
- (e) 英国对权力下放政府当局的政治与政策评估。

支持披露数据的情况的例子如下：

- (a) 有助加深公众认识权力下放安排的数据；
- (b) （在公布决定后）解释如何作出决定的数据；
- (c) 随着时间过去而不再属敏感性质的谈判详情；及
- (d) 提供资料的政府当局应已披露有关资料的个案（即使有理由不披露资料）。

(7) 如披露，会或相当可能会损害英国或其任何部分的经济利益或财政利益的资料：<sup>45</sup> 这项条文涵盖快将公布《财政预算案》或即将调整利率的内容。信息专员的指引列出以下在公众利益测试中支持不披露资料的因素：

- 资料如披露，会导致英国或海外的机构或国家金融不稳定，因而伤害英国的经济利益或英国国内任何政府当局的财政利益；
- 数据如披露，可能会早于公布之前便透露税务、国民保险或福利方面的资料，例如《财政预算案》的资料；
- 数据如选择性披露，可影响金融市场。财务规例和政府政策规定，市场敏感数据必须以透明的方式向整个市场同时发放。选择性或过早发放资料，会削弱投资者对在英国市场交易的信心；

---

<sup>44</sup> 指英国政府、苏格兰政府当局（Scottish Administration）、北爱尔兰议会行政委员会（Executive Committee of the Northern Ireland Assembly）和韦尔斯议会政府（Welsh Assembly Government）。

<sup>45</sup> 《信息自由法令》第 29(1)条。

- 资料是从机密来源（如海外政府或监管机构）取得的，这些数据如披露，其提供者便会受到损害，日后亦不会提供数据，而如果英国不再可索取这些资料，其经济或任何政府当局的财政利益便会受到伤害；及
- 数据报含对某机构或对经济可行性的评估。

(8) 公共主管当局为刑事调查或法律程序的目的而持有的资料：<sup>46</sup> 第 30 条包含两项相关的有限豁免。

(i) 第一项豁免涵盖公共主管当局为以下目的而持有的数据：

(a) 该公共主管当局有责任进行的调查，以确定：

(i) 某人应否被控某罪，或

(ii) 被控某罪的人是否有罪；

(b) 该主管当局进行的调查，而在当时情况下，可能导致该主管当局决定提起它有权进行的刑事法律程序；或

(c) 该主管当局有权进行的刑事法律程序。<sup>47</sup>

(ii) 第二项豁免涵盖可符合两项条件的资料。第一项条件是，有关资料是为以下目的而取得或记录的：

(a) 属上文第(i)(a)或(b)节所提述类别的调查；

(b) 该主管当局有权进行的刑事法律程序；

(c) 该主管当局为某些指明目的而进行的调查（属上文第(i)(a)或(b)节所提述类别的调查除外），而有关调查是凭借女皇陛下特权或凭借成文法则所赋予或根据成文法则赋予的权力而进行的；或

<sup>46</sup> 《信息自由法令》第 30(1)条。

<sup>47</sup> 《信息自由法令》第 30(1)条。

(d) 该主管当局或其代表所提起的民事法律程序，这些法律程序是由于上述调查所引起的。

第二项条件是，有关资料关乎从机密来源取得资料。

(9) 如披露，会或相当可能会令执法及防止或侦查罪案等工作受到损害的数据：<sup>48</sup> 如数据并非凭借第 30 条所规定的获豁免数据，而披露这些数据会或相当可能会令以下工作受到损害，有关资料即属获豁免资料：

- (a) 防止或侦查罪案；
- (b) 逮捕或检控罪犯；
- (c) 执行司法工作；
- (d) 评定或收取税款或税项，或任何性质类似的开征项目；
- (e) 实施出入境管制；
- (f) 维持监狱或其他合法羁留机构的保安和良好秩序；
- (g) 任何公共主管当局为某些指明目的而行使其职能；
- (h) 公共主管当局或其代表所提起的民事法律程序，这些法律程序是由于该主管当局或其代表为某些指明目的而进行的调查所引起的，而有关调查是凭借女皇陛下特权或凭借成文法则所赋予或根据成文法则赋予的权力而进行的；或
- (i) 根据《1976 年致命意外及突然死亡研讯（苏格兰）法令》（Fatal Accidents and Sudden Deaths Inquiry (Scotland) Act 1976）进行的研讯，以由于属 (h) 项所提述类别的调查所引起的研讯为限。<sup>49</sup>

(10) 会或相当可能会令审计机构的审计职能受到损害的资料：<sup>50</sup> 这项豁免条文旨在确保某些公共主管当局的审计职能得以有效执行，该等公共主管当局负责审计其他公

<sup>48</sup> 《信息自由法令》第 31(1)条。

<sup>49</sup> 《信息自由法令》第 31(1)条。



共主管当局的账目，或审查其他公共主管当局是否符合经济原则及讲求效率。

(11) 与制订政府政策有关的资料：<sup>51</sup> 这项条文的范围涵盖关乎以下方面的数据：

- (a) 政府政策的制订或发展；
- (b) 部长间通讯；
- (c) 任何律政专员的意见提供，或对此类意见提供的要求；或
- (d) 部长私人办公室的运作。<sup>52</sup>

(12) 下议院或上议院所持有数据以外的数据，而合格人士合理认为，如根据《2000年信息自由法令》披露，会或相当可能会：

- 令皇室大臣集体负责制等惯例受到损害；
- 妨碍自由坦率地提供意见或为审议目的而交换看法；或
- 在其他方面妨碍公共事务的有效进行。<sup>53</sup>

“合格人士”一词，就政府部门所持资料而言指任何部长；就下议院而言指下议院议长；而就上议院而言则指国会秘书。

(13) 与女皇陛下等的通讯及颁授勋衔（在一定范围内）：<sup>54</sup> 这项豁免条文的涵盖范围是，数据如关乎以下方面，即可获豁免：

- (a) 与君主的通讯；
- (aa) 与皇位继承人或当时第二顺位继承人的通讯；

---

<sup>50</sup> 《信息自由法令》第 33(2)条。

<sup>51</sup> 《信息自由法令》第 35(1)条。

<sup>52</sup> 《信息自由法令》第 35(1)条。

<sup>53</sup> 《信息自由法令》第 36(2)条。

<sup>54</sup> 《信息自由法令》第 37(1)条。

- (ab) 与其后登基或成为皇位继承人或第二顺位继承人的人的通讯；
- (ac) 与其他皇室成员的通讯；
- (ad) 与皇室内府的通讯；或
- (b) 官方颁授勋衔或委以高位。

就(a)至(ab)段范围内的数据而言，这项豁免条文属绝对豁免。<sup>55</sup>

- (14) 如披露，会或相当可能会危害任何个人的身体或精神健康，或危害任何个人的安全的资料：<sup>56</sup> 信息专员的指引指出，若医治会带来副作用，而有关数据如披露，会令病人拒绝服用药物，则这项条文或会被用作不披露资料的理由。另一例子是可能会成为被破坏目标的富争议科学研究地点的资料。这些地点的位置如披露，反对研究的团体便可能会危害在该处工作的人员的安全。
- (15) 环境数据：<sup>57</sup> 如环境信息规例规定持有数据的公共主管当局必须向公众提供数据，或若无环境规例所载的豁免条文便原来须要提供数据，则有关数据便可获豁免。
- (16) 个人资料<sup>58</sup>（在一定范围内）：《信息自由法令》第 40 条大致属绝对豁免，但如要求索取的数据构成他人的个人资料，在以下情况下则属有限制豁免：
  - (a) 向公众人士披露该数据会违反《通用数据保障条例》（General Data Protection Regulation）第 21 条（该条

<sup>55</sup> 第 37 条原为有限制豁免，纯粹指“与女皇陛下、其他皇室成员或皇室内府的通讯”，现已被(a)至(ad)段较详细的条文取代。该条于 2011 年 1 月 19 日起，藉《2010 年宪制改革及管治法令》（Constitutional Reform and Governance Act 2010）附表 7 第 3 段修订。

“该修订是在有人要求披露韦尔斯亲王与政府部门的某些通信后作出的。该要求导致上级审裁处（Upper Tribunal）下令披露一些被要求披露的通信。上级审裁处的该项决定是不可上诉的，但检察总长却根据该法令第 53 条发出证明书，凌驾有关决定。当事人提出司法复核要求推翻该证明书，并在最高法院取得胜诉，以致有些通信最终被披露。在有关方面对该要求作出考虑期间，第 37 条已作修订，即是说，日后如再有人提出相类似的要求，也不会导致披露要求索取的数据。”

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

<sup>56</sup> 《信息自由法令》第 38(1)条。

<sup>57</sup> 《信息自由法令》第 39(1)条。

<sup>58</sup> 《信息自由法令》第 40 条。

赋予数据当事人反对处理其个人资料的权利)；<sup>59</sup>  
或

(b) 若资料当事人要求索取该资料，将依据《2018年保障资料法令》的有关条文拒绝提供该资料。<sup>60</sup>

(17) 就资料而享有法律专业保密权的声称是能够成立的资料：<sup>61</sup> 法律专业保密权包括意见保密权和诉讼保密权。纵使法庭无法在法律程序中，决定应否因披露资料涉及广泛的公众利益而凌驾保密权，但在某些情况下，公共主管当局可能会决定披露数据的公众利益超过维护保密权的公众利益。信息专员的指引建议：

- 如有关意见是近期作出、当前作出或保障个人权利的，可增加维持豁免的公众利益的比重。
- 相反，如涉及大笔款项、很多人受影响、公共主管当局的行动欠透明度、意见的陈述失实，或者只选择性披露部分意见，则可增加披露数据的公众利益的比重。

(18) 构成商业秘密的数据，或如披露，会或相当可能会令任何人的商业利益受到损害的数据：<sup>62</sup> 该法令没有界定“商业秘密”一词，而资料是否构成商业秘密，将视乎有关个案的所有情况而定。商业秘密相当可能涵盖制造工序、方程式，或关于成本、价格及客户的数据。

若公共主管当局拟披露构成商业秘密的数据，或相当可能会令他人的商业利益受到损害的数据，该主管当局没有法定义务征询第三者的意见。<sup>63</sup> 如披露，会令他人的商业利益受到损害的数据的例子包括：

- 与拟备竞争性投标有关的资料；
- 有关某公司在财政上和商业上是否可行的资料；
- 在规管制度下提供的数据。

<sup>59</sup> 《信息自由法令》第 2(3)(fa)、40(3B)条。

<sup>60</sup> 《信息自由法令》第 2(3)(fa)、40(4A)条。

<sup>61</sup> 《信息自由法令》第 42(1)条。

<sup>62</sup> 《信息自由法令》第 43(1)及(2)条。

<sup>63</sup> 受影响的第三者可就公共主管当局的决定，寻求申请禁制令或司法复核。

## 美国

10.23 《信息自由法令》（Freedom of Information Act）概括地规定，除非档案受该法令所载的九项豁免条文或三项特别执法档案豁免条文其中之一保障而免于披露，否则任何人都有权要求索取联邦政府机关档案<sup>64</sup>或资料。<sup>65</sup>一般而言，豁免条文属酌情性质，故即使可引用豁免条文，机关仍可决定是否批准披露资料。<sup>66</sup>

### 豁免条文

10.24 授权政府机关拒绝提供数据的九个豁免类别如下：

- (1) 符合国防或外交政策利益的机密资料；
- (2) 机关的内部人事规则和作业方法；
- (3) 根据其他联邦法律获豁免的资料；
- (4) 从某人取得的商业秘密和商业或财务数据，而有关数据享有保密权或属机密；
- (5) 机关之间或机关之内的便笺或信件，而这些便笺或信件受法律保密权保障；
- (6) 人事档案、医疗档案及类似档案，这些档案如披露，会令个人私隐明显受到无理侵犯；
- (7) 执法档案或数据；
- (8) 有关规管及监督金融机构的资料；
- (9) 地质和地球物理资料。

### 豁免条文

10.25 《1986年信息自由改革法令》（Freedom of Information Reform Act 1986）对《信息自由法令》增订特别保护条文，保障三个特别的执法和国家安全档案类别。保障该等档案的条文称为“豁免条

---

<sup>64</sup> 《信息自由法令》只适用于联邦政府机关，并且没有就国会、法院、州政府或地方政府机关所持有的档案订立索取权。《信息自由法令》没有规定机关要为提出要求者进行研究、回答书面问题，或因应要求而以其他方式开立档案（如清单或统计数字）。

<sup>65</sup> 美国司法部《信息自由法令指南》（Guide to the Freedom of Information Act）。

<sup>66</sup> P Coppel, “Information Rights”, 第4版, Hart Publishing, 第2-007段。

文”，表示它们完全被豁免于《信息自由法令》的涵盖范围之外。<sup>67</sup> 第一项豁免条文保护进行中的刑事执法调查，其对象并不知悉调查正在进行，而有关资料如披露，可合理地预期会妨碍执法程序。第二项豁免条文只适用于刑事执法机关，并在告发人的身分尚未正式确定时，保障告发人的档案。第三项豁免条文只适用于联邦调查局，并在外国情报或反间谍活动或国际恐怖活动的档案的存在属于机密时，保障这些数据。凡豁免条文适用的档案，均无须受《信息自由法令》的规定规限，而这些条文提供的特殊保障，让机关可犹如档案实际上从未存在一样，响应任何要求。<sup>68</sup>

## 小组委员会的看法

10.26 小组委员会考虑了其他司法管辖区的豁免条文，以及《守则》的现有豁免条文。我们注意到，在大多数普通法司法管辖区，获豁免资料分为绝对豁免和有限制豁免两类。我们建议采用相同的分类方法，并分别建议绝对豁免和有限制豁免的清单。

10.27 我们建议，如所涉数据属任何一类绝对豁免的涵盖范围，公共机构提供数据的责任便不适用。就绝对豁免而言，公共机构不必考虑维持豁免的公众利益，是否超过披露资料的公众利益，这是因为作出及不作出披露的公众利益，已在有关的资料索取制度（例如保障资料法例、违反保密责任法）下予以衡量。

### 绝对豁免

10.28 绝对豁免如下：

#### (1) 申请人可以其他方式索取的资料

- 这项豁免条文旨在防止公共机构成为各种资料的首选来源。
- 此类数据报括被视作申请人可合理地索取（即使须缴付费用才能索取）的资料，或根据任何成文法则，另一公共机构或其他人须应要求向公众人士传达的资料。<sup>69</sup>

<sup>67</sup> 美国司法部《信息自由法令指南》。

<sup>68</sup> 美国司法部《信息自由法令指南》。

<sup>69</sup> 《信息自由法令》第 21(2)条。

- 此外，关于向公众提供特定服务而定出的现有指定收费制度，不应受拟议法例影响，而须透过收费服务获得的资料，将不会因根据拟议法例的条文提出索取要求而得以豁免收费。
- 可根据其他法例取得的资料，因而获绝对豁免。<sup>70</sup>
- 加拿大法例进一步规定，已发布数据、可供购买数据，或公共档案馆、图书馆或博物馆所持数据，均可获豁免。
- 英国《2000年信息自由法令》第21条订有类似的豁免条文。该条文属绝对豁免。

## (2) 法庭档案

- 这项豁免条文旨在确保在法律诉讼程序方面，有关披露数据的现有规则不受影响。
- 订立这些规则的目的，是确保得到公平审讯的权利，包括无罪推定。概括而言，这些规则的作用在于，法律程序的一方将有权根据一般披露规则索取数据。第三者（包括新闻界）将可索取在公开法庭公开的数据（相反，数据如受以“闭门”形式进行的非公开法律程序规限，则不得索取）。
- 我们不建议在拟议法例下把法庭列为公共机构。警队和律政司等公共机构较可能持有与某些讼案或事宜有关的文件，则会在拟议法例下列为公共机构。
- 拟议豁免条文将涵盖以下文件：
  - (a) 为某一讼案或事宜的法律程序的目的，送交法庭存盘或以其他方式交予法庭保管的文件；<sup>71</sup>
  - (b) 为某一讼案或事宜的法律程序的目的，送达公共机构或由公共机构送达的文件；或

<sup>70</sup> 举例来说，出生证明书的资料可根据另一法例取得，因而获绝对豁免。

<sup>71</sup> 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 段中确认，绝对豁免不会在法律程序结束时突然失效，而是持续适用，直至有关文件成为《2000年信息自由法令》第 62(1)及 63(1)条所指的“历史档案”为止，即按原先制定的规定适用 30 年，现时藉修订逐步缩减至 20 年。

(c) 为某一讼案或事宜的法律程序的目的，由(i)法庭或(ii)法庭行政人员开立的文件。<sup>72</sup>

- 英国《2000年信息自由法令》第32条亦在研讯或仲裁方面，订有类似的豁免条文。该条文属绝对豁免，并涵盖以下文件：

(a) 为研讯或仲裁的目的，交予进行研讯或仲裁的人保管的文件；或

(b) 为研讯或仲裁的目的，由进行研讯或仲裁的人开立的文件。

- 就拟议豁免条文而言：

(a) “法庭”包括任何审裁处或行使司法权力的机构；

(b) “某一讼案或事宜的法律程序”包括死因研讯或验尸；

(c) “研讯”指根据成文法则所载条文或按照成文法则订立的条文而举行的研讯或聆讯。

### (3) 立法会特权

- 在香港，立法会订有本身的公开数据政策，包括一份可拒绝提供予公众查阅的获豁免文件及档案类别清单：

(a) 适用于香港的成文法或普通法所禁止披露的文件或档案；

(b) 与执法、法律诉讼程序及法律专业保密权有关的文件或档案，如披露该等文件或档案会伤害或损害执法、司法、正在进行或相当可能会进行的任何法律诉讼程序或有关各方；

---

<sup>72</sup> 信息审裁处在 *Ministry of Justice v Information Commissioner* 上诉案第 EA/2007/0120 及 EA/2007/0121 号，2008年7月29日，第32段中裁定，此说法扩及法庭行政人员的录音，推翻 *Mitchell v Information Commissioner* 上诉案第 EA/2005/0002 号，2005年10月10日，第42段的决定。

- (c) 为他人持有或由他人提供，并有明确的理解为在未经其同意下不得披露的文件或档案；
  - (d) 与个别投诉个案有关的文件或档案；
  - (e) 与立法机关及获立法机关授权行使《立法会（权力及特权）条例》（第 382 章）第 9(2)条所赋予权力的委员会有关的文件或档案，以及与受复核规定约束的调查委员会有关的文件或档案，如过早披露有关文件或档案会对有关各方造成伤害或损害，或妨碍此等委员会或其后的委员会的运作；
  - (f) 与立法机关及其委员会正在进行的工作、商业敏感资料、研究、统计、数据及预定出版物有关的文件或档案，如过早披露有关文件或档案会造成误导或不公平情况，或导致不当地获得利益或好处；
  - (g) 议员与立法会秘书处之间在保密情况下取得或传递的文件或档案；及
  - (h) 如供查阅会不利于保存的文件或档案。
- 立法会特权保障立法机关的独立性，并给予立法机关监督本身事务的独有权利，包括有权控制立法程序的发布，以及最终决定甚么会侵犯特权。
  - 英国《2000 年信息自由法令》第 34 条订有类似的豁免条文，即议会特权。该条文属绝对豁免。

(4) 在保密情况下提供的数据

- 如(a)数据是公共机构从任何其他人士（包括另一公共机构）取得的；及(b)持有资料的公共主管当局向公众披露资料会构成违反保密责任，而该其他人士或任何其他人士可就此进行诉讼，则有关数据便可获豁免；
- 应注意的是，如发放所索取的数据，将相当可能妨碍日后获提供同类数据，以致对部门的未来工作造成关键影响。



- 例子可包括：
  - (a) 雇员在内部纪律聆讯上所作口头证供的誊本。
  - (b) 记录承办商在与主管当局会面期间所提出看法的会议纪录。
  - (c) 详述利用保密咨询专线与公众人士通话的书面说明。
  - (d) 医生在为病人诊症时所作的症状观察纪录。
  - (e) 医院为病人拍摄的 X 光片。
- 其他司法管辖区订有相等的绝对豁免。这些豁免条文包括 (a) 英国《2000 年信息自由法令》第 41 条，其标题为“在保密情况下提供的数据”；及 (b) 澳大利亚《1982 年信息自由法令》第 45 条，该条豁免“如披露，会令人（联邦政府除外）有根据可就违反保密责任提出诉讼的文件”。

#### (5) 禁止披露

- 这项豁免条文旨在确保若数据受制于某些类别的禁止披露条文，便可获豁免。如持有数据的公共机构披露数据会被任何成文法则或法律禁止，或根据任何成文法则或法律禁止；或会构成藐视法庭或被作为犯藐视法庭罪而处罚；或会构成违反任何根据普通法或适用于香港的国际协议而引起的义务，则有关资料便可获豁免。
- 然而，有些法定或其他禁止条文可能会提到公众利益（规定除了在某些少数情况，包括披露数据符合公众利益的情况外，禁止披露数据）。在该等情况下，决定有关禁止披露的条文是否适用于个案时，将须考虑公众利益。<sup>73</sup>
- 为监管或统计目的或调查目的而行使法定权力时取得的资料，归入此类。

<sup>73</sup> 见上文第 10.27 段的解释，说明作出及不作出披露的公众利益，须在有关的资料索取制度下予以衡量。

- 例子有公共机构从普查统计表、报税表、社会福利与援助档案取得的资料。
- 公共机构可被法庭命令不得披露某项数据。在该等情况下，披露该数据即属藐视法庭。
- 若公共机构持有的文件是由诉讼一方披露的，而该公共主管当局又牵涉于该宗诉讼中，该公共主管当局可仅为该宗诉讼的目的而使用该文件，但如(a)该文件已在公开进行的聆讯中，向法庭读出、由法庭阅读或被提述；(b)法庭批准；或(c)披露该文件的一方和该文件所属的人同意，则属例外。
- 如披露数据有机会令即将提起或待决的法律程序受到损害，亦可能构成藐视法庭。
- 其他司法管辖区订有相等的绝对豁免：(a)英国《2000年信息自由法令》第44条（标题为“禁止披露”）；(b)新西兰《1982年官方数据法令》第18(c)条规定，若提供要求索取的数据会(i)违反某指明成文法则的条文；或(ii)构成藐视法庭或藐视众议院；及(c)澳大利亚《1982年信息自由法令》第38及46条，内容分别有关“成文法则的保密条文适用的文件”及“如披露，即属藐视国会或藐视法庭的文件”。

#### (6) 防务及保安

- 这项豁免条文旨在保障数据，这些数据，包括可能对那些从事间谍活动、阴谋破坏或恐怖活动的人士有利的资料，如被披露，便会伤害或损害国家及香港的保安。这方面包括要保护可能有危险的人士和地点，以及要为数据保密，否则数据外泄，便会对从事国家及香港保安工作的人员所参与的行动、他们的数据源和所采取工作方法造成损害。
- 另外，根据《基本法》，香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分，而防务乃香港特别行政区自治范围以外的事务。《基本法》第十四条规定，中央人民政府负责管理香港特别行政区的防务。香港特区政府无权发放有关这些事务的数据，

亦不能决定发放某些这方面的资料会否令香港的防务及保安受到伤害或损害。

- 现时，《守则》第 2.3 段规定，如披露资料(a)会令香港的防务受到伤害或损害；或(b)会令香港的保安受到伤害或损害，则有关资料便可获豁免。
- 按照《守则》的《指引》，《守则》第 2.3(a)段旨在保障数据，这些数据如披露，(a)会对香港武装部队执行任务的成效造成不利影响；或(b)会对香港部队人员和他们的文职辅助人员，以及受其保护的市民造成危险。
- 其他司法管辖区订有相等的绝对豁免。例子包括澳大利亚《1982 年信息自由法令》第 33 条，内容有关“影响国家安全、防务或国际关系的文件”，以及新西兰《1982 年官方数据法令》第 6(a)条，该条豁免相当可能会令新西兰的保安或防务受到损害的数据。

#### (7) 政府间事务

- 《基本法》规定，香港是中华人民共和国不可分离的部分，而外交事务乃香港特别行政区自治范围以外的事务。根据《基本法》第十三条，中央人民政府负责管理与香港特别行政区有关的外交事务。香港特区政府不能发放有关外交事务的数据。
- 这项豁免条文亦旨在保障数据，这些数据如披露，会有损香港特区政府进行对外事务的成效或与其他政府的关系。后者包括香港特区政府本身的主权国政府（包括但不限于省政府和地方政府），以及其他主权国、属土、省份等的政府。
- 香港特区政府与其他政府、其他司法管辖区的法庭及国际组织交换的数据甚多。数据通常在保密情况下提供，亦必须维持有效的工作关系。
- 香港特区政府无权披露在保密情况下从其他政府取得，或在保密情况下送交这些政府的资料。如披露这种资料，便会大大削弱香港特区政府与其他政府

的互信或合作，从而损害双方的有效工作关系；妨碍或损害香港特区政府妥善执行职能所需数据的未来流通；以及妨碍政府之间自由坦率地交换看法。

- 其他司法管辖区订有相等的绝对豁免：
  - (a) 在加拿大，《1985年公开资料法令》第13(1)条规定，如根据该法令要求索取的档案载有在保密情况下从(a)外国政府或其机构；或(b)以国家为单位参加的国际组织或其机构取得的资料，则政府机构首长须拒绝披露有关档案。
  - (b) 在澳大利亚，《1982年信息自由法令》第33条规定，如根据该法令披露文件，会或可合理地预期会损害联邦政府的国际关系；或者会透露由外国政府、外国政府的主管当局或国际组织或上述者的代表在保密情况下传达的资料或事宜，有关文件即属获豁免文件。
  - (c) 在新西兰，《1982年官方资料法令》第6(a)及(b)条规定，如提供官方数据相当可能会令新西兰的保安或防务，或新西兰政府的国际关系受到损害；或妨碍新西兰政府在保密基础上，受(i)任何其他国家政府或该政府的机关，或(ii)任何国际组织委托持有数据，便有充分理由拒绝提供该数据。

#### (8) 国籍、出入境及领事事宜

- 如披露数据会令国籍、人事登记、出入境或领事事宜的行政管理或代表其他政府执行的领事工作受到伤害或损害，则有关资料便可获豁免。
- 有关“国籍、出入境及领事事宜”的豁免条文的适用范围，在某程度上与有关“政府间事务”和“禁止披露”等其他豁免条文重迭。不过，我们建议加入这项条文，以求应用时更加清楚明确。
- 与个人出入境或国籍个案有关的档案（第2.5(a)段）受到保障，免受数据当事人以外的其他各方查阅。

- 在英国，《2000年信息自由法令》第31(1)(e)条豁免会或相当可能会令实施出入境管制受到损害的数据。

(9) 执法、法律及相关程序

- 这项豁免条文旨在保障所有现正进行或可预见会进行的民事及刑事法律诉讼程序的诚信。这类法律程序日后可能展开，未必表示不可根据拟议法例披露所索取的资料，但是，如披露所索取的数据，会令审讯或聆讯的公正受到损害（若该等法律程序最终展开的话），则不应作出披露。
- 政府会因进行刑事及规管性质调查而持有许多数据，这些数据可能基于种种原因，最终没有在任何法律程序中使用。发放这些数据可能会令数据当事人或在调查中予以合作的人士受到损害，又或损害日后任何类似的调查。
- 就“法律诉讼程序”而言，这项条文亦涵盖审裁处或调查小组进行的程序。这类程序可由具备司法或类似司法职能的法定组织或非法定组织进行。为清晰起见，在未来制度下对“法律诉讼程序”的提述可改为“法律及相关程序”，以更确切反映这项豁免条文的涵盖范围。
- 这项豁免条文与有关法庭档案的豁免条文（上文第(2)项豁免条文）相辅相成，原因是这项条文旨在保障数据，这些数据在要求提出时并非由审裁机构持有，而是由其他有关各方持有，如予以披露可影响法律程序的诚信。
- 以下司法管辖区订有相等的绝对豁免：
  - (a) 在澳大利亚，《1982年信息自由法令》第37条规定，如披露文件，会或可合理地预期会损害执法、与执法有关的机密数据源、公平审讯或刑事调查方法，则有关文件便可获豁免。

- (b) 在新西兰，《1982年官方资料法令》第6(c)条规定，如提供官方数据相当可能会令维护法纪（包括防止、调查和侦查罪行）及得到公平审讯的权利受到损害，便有充分理由拒绝提供该数据。

#### (10) 法律专业保密权

- 由于在法律诉讼程序中，不得强迫披露法律顾问与当事人（包括政府作为当事人的情况）之间的沟通，因此不宜强制政府根据拟议法例披露有关资料。法律专业保密权的基本依据，是要促进律师与当事人之间全面而坦率地披露数据，以利有效执行司法工作。不论是否相当可能或预期会进行诉讼，这项条文都适用。不过，如相当可能会进行诉讼，则应格外小心，确保在法庭席前进行的透露程序或政府的诉讼能力不会受到损害。
- 英国、加拿大和新西兰与法律专业保密权或享有律师与当事人间特权的资料有关的豁免条文，都是有限制豁免。相反，在澳大利亚，《1982年信息自由法令》第42条则规定，“享有法律专业保密权的文件”可获绝对豁免。根据澳大利亚信息专员公署（Office of the Australian Information Commissioner）发出的《信息自由指引》（FOI Guidelines），《1982年信息自由法令》第42(1)条豁免基于其性质，因法律专业保密权而获免在法律诉讼程序中提交的文件。

#### (11) 行政会议的议事程序

- 为使行政会议充分发挥其职能，行政会议奉行沿用已久的保密原则，目的就是要确保行政会议成员在没有压力下，畅所欲言，坦诚地向行政长官提出意见，也让行政长官可以听取不同意见，以衡量政策利弊。保密原则对行政会议的有效运作至关重要。这项豁免条文应涵盖行政会议的审议工作数据，包括讨论的内容、时间或方式、为行政会议拟备的文件，以及行政会议的会议和审议工作纪录。

- 这项豁免条文的制订，是基于行政会议的议事程序需在保密的情况下进行，而并非因为行政会议审议的某些事宜敏感。条文涵盖所有与行政会议有关的资料，包括文件草拟本。保密保证须持续有效，才能确保提交的文件和审议工作坦诚直率。

#### (12) 个人隐私

- 这项豁免条文旨在保障自然人的私隐。与任何人（包括已故人士）直接或间接有关的数据（除了向数据当事人或其他合适人士披露外）不应披露，除非(a)披露这些数据符合搜集数据的目的，或(b)资料当事人或其他合适人士已同意披露资料，或(c)法例许可披露资料。
- 若《私隐条例》所订的披露限制适用于拒绝提供个人资料，则有关“禁止披露”的豁免条文亦适用。
- 英国和加拿大订有相等的绝对豁免。在英国，如有人要求索取自己的个人资料，该要求应根据《2018年保障资料法令》予以考虑。在加拿大，《1985年公开资料法令》第19条订有豁免条文，规定如根据该法令要求索取的档案载有《私隐法令》（Privacy Act）第3条所界定的个人资料，则除非第19(2)款所载的例外情况之一适用（包括(a)资料所涉人士同意披露资料；(b)资料可公开取得；或(c)资料是根据《私隐法令》第8条披露的），否则有关档案即可不予披露。

### **有限制豁免**

10.29 有限制豁免规定必须进行公众利益测试，即公共机构须评估拒绝提供数据或披露数据，何者更符合公众利益。

10.30 有限制豁免如下：

#### (1) 对环境的损害

- 如披露数据会令环境、稀有或濒临绝种生物及其生长的自然环境受到损害的可能性增加，有关资料便应获豁免。

- 相等的豁免条文订有例外情况，规定如披露数据会对数据所关的环境的保护工作造成不利影响，公共机构便可拒绝披露数据。
- 根据英国信息专员公署发出的指引，如要按照第12(5)(g)条的例外情况拒绝索取环境数据的要求，公共主管当局有需要确定所涉数据与受保护的环境方面有关，并确定环境保护工作会如何及在何种程度上受到影响。

## (2) 经济的管理

- 这项豁免条文涵盖的资料如披露，会令货币政策的推行、维持金融市场稳定的工作，或政府管理经济的能力受到伤害或损害。
- 这项豁免条文旨在保障数据，这些数据如披露，可能引起投机活动；令金融市场、金融服务及金融业不稳定；令取得资料的人士不当地获得利益；或削弱政府管理经济的能力。
- 根据这项条文，可拒绝提供的资料种类包括：在规管金融市场、金融服务及金融业的过程中收集的资料；银行利率预期出现的变动的资料；金融机构或公共事业机构的规管预期出现的变动；许可土地用途可能出现的改变；对可能有的收入或开支建议的讨论；或对政府经济政策的制订或修订有重要影响的建议的讨论。
- 其他司法管辖区订有相等的豁免条文，包括英国《2000年信息自由法令》第29条，其标题为“经济”；加拿大《1985年公开资料法令》第18(d)条，其标题为“加拿大的经济利益”；及澳大利亚《1982年信息自由法令》第47J条，其标题为“经济”。

## (3) 公共服务的管理和执行，以及审计职能

- 我们建议，拟议的制度应豁免以下与公共服务的管理和执行有关的数据，这些数据：



- (a) 如披露，会令部门的谈判、商业或合约活动，或批准酌情补助金或特惠补助金的工作受到伤害或损害；
  - (b) 如披露，会令政府的竞争条件或财务状况或物业利益受到伤害或损害；
  - (c) 如披露，会令部门妥善而有效率的运作受到伤害或损害。
- 就上文(a)至(c)项所载的豁免条文而言，其他司法管辖区订有相等的有限制豁免，列载如下：
    - (1) 英国《2000年信息自由法令》第35及36条（标题为“制订政府政策等”及“妨碍公共事务的有效进行”）。
    - (2) 加拿大《1985年公开资料法令》第21(c)条规定，如档案载有为加拿大政府或其代表所进行或将进行谈判而订定的立场或计划，以及相关的考虑因素，则有关档案便可获豁免。
    - (3) 澳大利亚《1982年信息自由法令》第47D至47E条（标题为“联邦政府的财政或物业利益”及“机关的某些运作”）。
    - (4) 新西兰《1982年官方资料法令》第9条规定，如要为以下目的而拒绝提供数据，则有关数据便可获有限制豁免：
      - (a) 使持有数据的政府部长、部门或组织能够进行商业活动，而不会受到损害或蒙受不利；<sup>74</sup>
      - (b) 使持有数据的政府部长、部门或组织能够进行谈判（包括商业和工业谈判），而不会受到损害或蒙受不利。<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> 第9(2)(i)条。

<sup>75</sup> 第9(2)(j)条。

- 有关审计职能的豁免条文适用于具有以下方面职能的公共主管当局：(a) 对其他公共主管当局的账目，进行审计，或(b) 对其他公共主管当局在运用其资源以执行其职能方面，是否符合经济原则及讲求效率和成效，进行审查。如披露这项条文适用的公共主管当局所持数据会或相当可能会妨碍该主管当局行使其任何职能，有关资料即属获豁免资料。
- 这项豁免条文可涵盖的数据类别例子包括：报告拟稿、审计方法、核数师与受审计机构之间的通信；以及告密人或其他告发人向核数师提供的数据。
- 以下司法管辖区订有相等的豁免条文：
  - (1) 加拿大《1985年公开数据法令》第22条规定，如档案载有与测试或审计程序或技术有关的数据，或将进行特定测试或审计的详情，而披露这些资料或详情会损害某些测试或审计的运用或影响其结果，则有关档案便可获豁免。
  - (2) 澳大利亚《1982年信息自由法令》第47E条（标题为“机关的某些运作”）规定，如根据该法令披露文件，会或可合理地预期会(a) 令机关进行测试、审查或审计所采用程序或方法的成效受到损害；或(b) 令机关已进行或将进行的某些测试、审查或审计达目标程度受到损害，则有关文件便可获有条件豁免。
  - (3) 英国《2000年信息自由法令》第33条（标题为“审计职能”）。

#### (4) 内部讨论及意见

- 这项豁免条文涵盖的数据如披露，会妨碍政府内部的坦率讨论，以及给予政府的意见。这些数据可包括：(i) 任何政府内部会议或政府咨询组织的会议纪录；(ii) 政府官员或顾问向政府提出的看法、意见和建议，以及为政府所作的咨询和审议。

- 其他司法管辖区订有相等的有限豁免：
  - (1) 英国《2000年信息自由法令》第35及36条（标题分别为“制订政府政策等”及“妨碍公共事务的有效进行”）。
  - (2) 加拿大《1985年公开数据法令》第21条规定，如档案载有与政府审议、咨询、谈判或意见有关的资料，有关档案便可获豁免。
  - (3) 澳大利亚《1982年信息自由法令》第47C条（标题为“审议过程”）。
  - (4) 新西兰《1982年官方资料法令》第9(2)(g)条规定，如资料旨在通过以下两方面来维持公共事务的有效进行：(i) 政府部长或组织成员或任何部门或组织的人员和雇员，在执行职务时自由坦率地提出意见、互相提出意见或获提出意见；或(ii) 保护有关部长、组织成员、人员和雇员，以免他们受到不当的压力或骚扰，则有关资料便可获豁免。

(5) 公务人员的聘任及公职人员的委任

- 这项豁免条文涵盖的数据如披露，会对公务人员的管理工作造成伤害或损害。这些数据报括由政府持有，并与公务员的聘任、公务员以外其他公职人员的委任，及咨询组织、委员会等（不论是否法定组织）的成员的委任有关的资料。就这个范畴而言，可拒绝提供的数据报括：
  - (a) 个人资料（与公务人员的聘任及公职人员的委任有关），包括与招聘、续订和延长合约、更改雇用条款、晋升、纪律事宜及操守审查有关的资料。
  - (b) 在保密情况下，就某项委任的人选或某公职人员提供的数据、意见和作出的评估，包括就招聘、晋升、调职、续约和续聘、员工评核表现、审议纪律个案及操守审查提出的意见。

- 这项豁免条文的适用范围，可能与私隐和有关“公共服务的管理和执行”的豁免条文重迭。不过，我们建议加入这项条文，以求清晰。

#### (6) 不当地获得利益或好处

- 这项豁免条文涵盖的数据如披露，可能会导致不当地获得利益或好处，其中包括（但不限于）有关经济的管理的条文所保障的资料。这很可能亦包括其他情况，例如与专营权、公共交通收费等有关的情况，在该等情况下，因应要求披露某项数据，可能导致某一个别人士或组织不当地获得好处。这项豁免条文或可用作保障该等资料不被披露。
- 新西兰《1982年官方资料法令》第9(2)(k)条订有相等的豁免条文。该条规定，如有需要，即可拒绝提供数据，以防有人为了不当地获得利益或好处而披露或使用官方数据。
- 按照新西兰申诉专员发布的《官方数据法指南》（Official Information Legislation Guides），在决定资料是否可根据《1982年官方资料法令》第9(2)(k)条拒绝提供时，公共机关须(i)决定披露或使用要求索取的数据会否导致“不当地”获得利益或好处；及(ii)评估披露数据有多大可能会造成预计的损害或伤害。

#### (7) 研究、统计和分析

- 这项豁免条文涵盖与不完整或未完成的分析、研究或统计有关的资料，如披露这些资料，可能会令人产生误解，或剥夺有关部门或任何其他人士发布资料的优先权或商业利益。这项豁免条文亦豁免只为编制统计数字或进行研究而持有，并与个别人士、公司或产品有关的数据，而这些数据并不会在研究报告或已发布的统计数字中提述。
- 其他司法管辖区订有相等的有限制豁免：
  - (1) 英国《2000年信息自由法令》第22A条（标题为“研究”）规定，如资料是从某研究计划取得的，只要该计划仍在进行；公共主管当局有

意发布研究报告；以及这些数据如披露，会或相当可能会损害该研究计划、其参与者的利益，或持有这些资料或有意发布研究报告的公共主管当局的利益，则有关资料便可获豁免。

- (2) 加拿大《1985年公开资料法令》第18(c)条规定，如档案载有某政府机构人员或雇员通过研究取得的科学或技术数据，而这些数据如披露，可合理地预期会剥夺该人员或雇员发布研究结果的优先权，则有关档案便可获豁免。
- (3) 澳大利亚《1982年信息自由法令》第47H条规定，(a)如文件载有与某机关人员正进行或将进行研究有关的资料；及(b)如在研究完成前披露这些资料，所涉机关或人员会被不合理地置于不利地位，则有关文件便可获豁免。

#### (8) 商务

- 这项豁免条文涵盖的数据（包括商业、金融、科学或技术机密、商业秘密或知识产权等方面的数据）如披露，会令任何人的竞争条件或财务状况受到伤害。
- 这项豁免条文照顾到保障敏感商业数据的需要，这些数据如披露，会对数据所涉人士有不利影响。不论数据是按法定义务提供，还是自愿提供，这项条文同样适用。商界需要对政府有信心，相信政府在履行公开更多数据的一般承诺时，不会令商界的合法权益受损，亦不会损及商界对政府的信任。
- 英国和新西兰订有相应的豁免条文。英国《2000年信息自由法令》第43条以有限制方式就“商业利益”订定豁免条文。新西兰《1982年官方资料法令》第9(2)(b)条则规定，如数据(i)会披露商业秘密；或(ii)相当可能会不合理地损害数据提供者或数据当事人的商业地位，则有关资料便可获豁免。

### (9) 过早要求索取资料

- 这项豁免条文涵盖即将发布的资料，或因已预定公布或发布而不宜提前披露的资料。这项条文旨在保障为发布而持有的资料。决定此条文是否适用时要考虑的因素是：已订有计划发布 / 公布的日期，以及有证据显示在该日期前发放某些资料会损及发布 / 公布的计划的效果。
- 以下司法管辖区订有相等的豁免条文：
  - (1) 英国《2000年信息自由法令》第22条（标题为“拟于日后发布的资料”）规定，如符合以下条件，有关资料即属获豁免资料：(a) 这些数据由公共主管当局持有，以期在某一个未来日期（不论日期是否已定）由该主管当局或任何其他人士发布；(b) 持有这些资料的目的是，为了在有人提出索取资料要求时发布；及(c) 在所有情况下，拒绝披露这些数据直至(a)段所述的日期为止，乃合理的做法。
  - (2) 加拿大《1985年公开资料法令》第26条规定，如政府机构首长有合理理由相信，某政府机构、加拿大政府代理或政府部长会发布档案所载数据，而数据是在有人提出要求后的九十日内发布，或在印制或翻译以作印制的所需额外期间内发布的，则有关档案便可获豁免。

### (10) 颁授勋衔

- 这项豁免条文涵盖与政府颁授勋衔或委以重要职衔有关的资料。
- 这项豁免条文旨在协助授勋制度保持完整稳健，确保授勋准则继续只论功绩。鉴于受勋人士常享礼遇，在某些情况下更有权担任公职，故有必须维持公众对授勋制度的信心，这点是尤其重要的。另外，这项豁免条文在把参与授勋过程的个别人士身分保密方面，也发挥了重要作用。

- 英国《2000年信息自由法令》第37条就颁授勋衔订有类似的豁免条文。

#### (11) 健康及安全

- 这项豁免条文涵盖由第三者在保密情况下提供的数据，这些数据如向数据当事人披露，会伤害当事人或任何其他个人的身体或精神健康，或只应由合适的第三者向当事人披露。
- 政府可能经常获得与某人就医情况有关的资料，不论该人是公务员、求职人士，或其资料是在其他情况下为政府所悉。这类数据应视作向政府提供的保密数据，如披露数据相当可能会对当事人或任何其他个人的身体或精神健康造成严重伤害，则可拒绝披露。这项条文与《个人资料（私隐）条例》第59(1)(a)条一致。
- 其他司法管辖区订有类似的豁免条文：
  - (1) 英国《2000年信息自由法令》第38条（标题为“健康及安全”）规定，如根据该法令披露资料会或相当可能会：**(a)** 危害任何个人的身体或精神健康，或**(b)** 危害任何个人的安全，则有关资料便可获豁免。
  - (2) 加拿大《1985年公开数据法令》第17条规定，如披露档案所载数据可合理地预期会对个人安全构成威胁，有关档案便可获豁免。

#### **建议 10**

在大多数普通法司法管辖区，获豁免资料分为绝对豁免和有限制豁免两类。我们建议采用相同的分类方式。

就绝对豁免而言，公共机构不必考虑维持豁免的公众利益，是否超过披露资料的公众利益。其他普通法司法管辖区法例所订的绝对豁免，并无规定必须权衡作

出及不作出披露的公众利益，这点有别于“有限制豁免”。

究其原因，是绝对豁免旨在把披露数据的决定完全定于其他独立的数据索取制度的范围内，或者规定索取资料的权利须受制于与披露资料有关的现有法例。换言之，作出及不作出披露的公众利益，已在其他独立的数据索取制度下予以衡量。

### 建议 11

我们建议把以下各类数据列作获绝对豁免：

- (1) 申请人可以其他方式索取的资料
- (2) 法庭档案
- (3) 立法会特权
- (4) 在保密情况下提供的数据
- (5) 禁止披露
- (6) 防务及保安
- (7) 政府间事务
- (8) 国籍、出入境及领事事宜
- (9) 执法、法律及相关程序
- (10) 法律专业保密权
- (11) 行政会议的议事程序
- (12) 个人私隐

### 建议 12

至于有限制豁免方面，公共机构须权衡作出及不作出披露的公众利益。反对披露资料的论据须重于支持披露的论据，方有理由不披露资料。我们建议把以下各类数据列作获有限制豁免：

- (1) 对环境的损害



- (2) 经济的管理
- (3) 公共服务的管理和执行，以及审计职能
- (4) 内部讨论及意见
- (5) 公务人员的聘任及公职人员的委任
- (6) 不当地获得利益或好处
- (7) 研究、统计和分析
- (8) 商务
- (9) 过早要求索取资料
- (10) 颁授勋衔
- (11) 健康及安全

10.31 获豁免资料涉及多个范畴，不同法例、教科书和其他文献所采用的分类方法常有不同。有时，相类似的获豁免数据范畴会归入同一类别。为方便各界人士在咨询期间参考及讨论，我们已分开处理这些个别范畴。

## 第 11 章 获豁免资料的期限

### 引言

11.1 在上一章，本咨询文件探讨过各个司法管辖区在其法例中所采纳的不同类别的获豁免数据。有些（但非全部）司法管辖区对获豁免资料设有指明期限，过了这个期限相关豁免条文便不再适用。然而，不同的司法管辖区所订期限的长度各有差异，即使是相同类别的获豁免数据亦然。

11.2 设定期限的价值，在于让档案管理机关及档案的开立机关在运作时有一些规则或确定准则可予依循。然而，当每次收到要求披露资料的申请时，有关当局都要对每宗申请作重新考虑。

### 香港的现有条文 / 安排

11.3 取阅历史档案，须按照《1996 年政府数据文件（取阅）条例》办理。一般而言，公众获准取阅已存在不少于 30 年或内容曾于任何时候发布或向公众全面披露的历史档案。政府档案处（简称“档案处”）处长可根据政务司司长的一般指示，酌情容许任何人士查阅贮存于档案处的封存盘案。在行使其酌情决定权时，档案处处长会考虑：

- (a) 有关档案的原属机关或移交机关对档案内的任何资料或材料是否适宜供公众取阅一事的意见；
- (b) 与保障个人资料有关的任何法定或行政规定；及
- (c) 《公开资料守则》的条文。

11.4 各局及部门在运作上应采用以下的基本原则：公众人士所要求取阅的历史档案，除非有充分理由拒绝提供有关资料，否则应予发放。如有某个局或部门认为某个已存在超过 30 年的档案因其敏感度而暂时不应公开，则该局或部门须每五年再检讨该档案一次，直至该档案最终公开为止。换言之，香港实际上采用“五年滚动期”的制度。

11.5 纯供参考，香港立法会在《议事规则》中有为本身的查阅数据机制订定条文。附表 2 列出立法机关文件及纪录查阅政策，当中订明：

- (a) “如立法机关（或其委员会）认为，其任何文件或纪录不应供予查阅，或订明不应在某段期限内提供其任何文件或纪录供予查阅，”则（此等文件）须在该订明期限届满或有关文件已存在 50 年（以较短者为准）之后，始可供予查阅；
- (b) 经复核后，(a)段所述的文件可提早供予查阅；
- (c) 任何其他文件若已存在 20 年，便必须供予查阅；
- (d) 法律禁止披露的任何文件或纪录或其部分，不得供予查阅。

## 澳大利亚（联邦）

11.6 在澳大利亚《1982 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1982）中，我们找不到有关期限的条文。就澳大利亚联邦政府的内阁资料或审议而言，《1983 年历史档案法令》（Archives Act 1983）第 22A 条规定，内阁笔记册的公开取阅期由 50 年缩减至 30 年。在州及领地级别的信息自由法例中，均有订定各类豁免期限。

## 澳大利亚（新南威尔士）

11.7 相关的法例是《2009 年政府数据（公众索取数据）法令》（Government Information (Public Access) Act 2009）。<sup>1</sup> 豁免期限列如下：

- 附表 1，第 2 条 内阁资料
  - (2) 如有以下情况，文件中所载的数据不属内阁数据：〔……〕(b) 自该文件开始存在的历年终结时起计，10 年已经过去。
- 附表 1，第 3 条 行政会议资料
  - (2) 如有以下情况，文件中所载的数据不属行政会议数据：〔……〕(b) 自该文件开始存在的历年终结时起计，10 年已经过去。

---

<sup>1</sup> <http://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/2009/52>

- 附表 4, 第 4 条 个人资料
  - (3) 个人资料不包括以下任何一项: (a)关于已去世超过 30 年的个人的资料。

### **澳大利亚 (南澳大利亚)**

11.8 相关的法例是《1991 年信息自由法令》(Freedom of Information Act 1991)。<sup>2</sup> 各类豁免的期限列如下:

- 附表 1, 第 1 条 内阁文件
  - (2) 如有以下情况, 文件不属凭借本条而规定的获豁免文件: (.....) (b)自该文件开始存在的历年终结时起计, 20 年已经过去。
- 附表 1, 第 2 条 行政会议文件
  - (2) 如有以下情况, 文件不属凭借本条而规定的获豁免文件: (.....) (b)自该文件开始存在的历年终结时起计, 20 年已经过去。

### **澳大利亚 (维多利亚)**

11.9 相关的法例是《1982 年信息自由法令》(Freedom of Information Act 1982)。<sup>3</sup> 各类豁免的期限列如下:

- 第 28 条 内阁文件
  - (2) 如文件在本条生效日期后开始存在, 而自该文件开始存在的年份最后一日起计, 十年已经过去, 则第(1)款停止适用于该文件。
- 第 30 条 内部工作文件
  - (6) 如文件在本条生效日期后开始存在, 而自该文件开始存在的年份最后一日起计, 十年已经过去, 则第(1)款停止适用于该文件。

<sup>2</sup>

[https://www.legislation.sa.gov.au/LZ/C/A/FREEDOM%20OF%20INFORMATION %20ACT%201991.aspx](https://www.legislation.sa.gov.au/LZ/C/A/FREEDOM%20OF%20INFORMATION%20ACT%201991.aspx)

<sup>3</sup>

[http://www.legislation.vic.gov.au/Domino/Web\\_Notes/LDMS/PubLawToday.nsf/95c43dd4eac71a68ca256dde00056e7b/9a8cf497f18e85dbca2580b8001ae330!OpenDocument](http://www.legislation.vic.gov.au/Domino/Web_Notes/LDMS/PubLawToday.nsf/95c43dd4eac71a68ca256dde00056e7b/9a8cf497f18e85dbca2580b8001ae330!OpenDocument)

## 澳大利亚（西澳大利亚）

11.10 相关的法例是《1992年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1992）。<sup>4</sup> 各类豁免的期限列如下：

- 附表 1 第 1 条 内阁及行政会议，审议等
  - (3) 如有以下情况，材料不属第(1)款所指的获豁免材料：该材料或材料正本（如属第(1)(f)款所述的材料），在第 10 条生效日期前已开始存在，而自该材料或材料正本（视乎属何情况而定）开始存在起计，至少 15 年 已经过去。
  - (4) 如有以下情况，材料不属第(1)款所指的获豁免材料：该材料或材料正本（如属第(1)(f)款所述的材料），在第 10 条生效日期后开始存在，而自该材料或材料正本（视乎属何情况而定）开始存在起计，至少 10 年 已经过去。
- 附表 1 第 6 条 政府等的审议过程，会透露资料的材料
  - (4) 如自材料开始存在起计，至少 10 年 已经过去，则该材料不属第(1)款所指的获豁免材料。

## 加拿大（联邦）

11.11 相关的法例是《公开资料法令》（Access to Information Act）。<sup>5</sup> 各类豁免的期限列如下：

- 第 16 条 执法及调查
  - (1) 如有人根据本法令要求索取载有（……）的档案，而该档案在要求提出前存在少于 二十年，则政府机构首长可拒绝披露该档案。
- 第 16.1 条 与调查、审查及审计有关的档案
  - (2) 然而，如由第(1)(c)或(d)段所提述的政府机构首长或在其授权下进行调查或审计，则 该调查或审计以及所有相关程序（如有的话）一旦最终结束，该

<sup>4</sup> [https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main\\_mrtitle\\_353\\_homepage.html](https://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_353_homepage.html)

<sup>5</sup> <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-1/>

政府机构首长不得根据第(1)款拒绝披露任何载有在该调查或审计期间，由该政府机构首长或其代表所产生的数据的档案。

· 第 21 条 意见

- (1) 如有人根据本法令要求索取档案，而该档案载有（……），并且在要求提出前存在少于二十年，则政府机构首长可拒绝披露该档案。

· 第 22.1 条 内部审计

- (1) 如有人根据本法令要求索取档案，而该档案载有政府机构内部审计的报告拟稿或任何相关的审计工作文件，并且在要求提出前存在少于十五年，则政府机构首长可拒绝披露该档案。
- (2) 然而，如政府机构内部审计的最后报告已发布，或该审计的最后报告在该审计最初展开之日后的两年内仍未送交该机构，则该政府机构的首长不得根据第(1)款拒绝披露该政府机构内部审计的报告拟稿。

## 加拿大（艾伯塔）

11.12 相关的法例是《信息自由及保障私隐法令》（Freedom of Information and Protection of Privacy Act）。<sup>6</sup> 各类豁免的期限列如下：

· 第 6 条 取得资料的权利

- (4) 索取权的适用范围并不扩及(a)纯粹为向一名行政会议成员就履行某个部的职责作简报而开立的档案，或(b)纯粹为向一名行政会议成员作简报以准备某次立法议会会议而开立的档案。
- (5) 如自该行政会议成员获委任为负责该部的行政会议成员起计，5年或以上已经过去，则第(4)(a)款不适用于该款所述的档案。

---

<sup>6</sup> [http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=f25.cfm&leg\\_type=Acts&isbncln=9780779788859&display=html](http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=f25.cfm&leg_type=Acts&isbncln=9780779788859&display=html)

- (6) 如第(4)(b)款所述的档案是就立法议会会议而开立，而自该会议开始起计，5年或以上已经过去，则该款不适用于该档案。
  - (7) 档案索取权的适用范围并不扩及与艾伯塔内部审计总长所作审计有关的档案，而该档案正由艾伯塔内部审计总长或在其管理下的任何人所保管，不论该档案是由艾伯塔内部审计总长开立或为他开立或提供予他的。
  - (8) (a) 如第(7)款所述的档案自其所关乎的审计完成起计，15年或以上已经过去，或(b)如该档案所关乎的审计已中止或已没有进展为期15年或以上，则该款不适用于该档案。
- 第 16 条 披露损害第三者的业务利益
- (3) 如〔……〕(d)有关资料是在艾伯塔省档案馆或某公共机构的档案馆所保管或掌控的档案内，而该档案已存在50年或以上，则第(1)及(2)款不适用。
- 第 17 条 披露损害个人私隐
- (2) 如〔……〕(i)个人资料所关乎的个人已去世 25年或以上，或〔……〕，则披露该个人资料不属不合理的侵犯第三者个人私隐。
- 第 20 条 披露损害执法
- (2) 第(1)(g)款不适用于已存在10年或以上的数据。
- 第 21 条 披露损害政府间的关系
- (4) 本条不适用于已存在于档案内15年或以上的数据。
- 第 22 条 内阁及国库委员会机密资料
- (2) 第(1)款不适用于(a)在已存在15年或以上的档案内的数据，〔……〕或(c)在档案内的并旨在提供背景事实予行政会议或行政会议的任何委员会或国库委员会或国库委员会的任何委员会以便在作出决定时作考虑之用的数据，而〔……〕(iii)自作出或审议有关决定起计，5年或以上已经过去。

· 第 23 条 地方公共机构机密资料

- (2) 如〔……〕(b)第(1)款所提述的数据是在已存在 15 年或以上的档案内，则该款不适用。

· 第 24 条 官员的意见

- (2) 本条不适用于以下资料：(a) 已存在 15 年或以上的数据，〔……〕(c) 由公共机构或代公共机构进行的产品或环境测试而得出的结果，而该测试已完成或没有进展至少 3 年，但如该测试(i) 是为收费而进行，作为向公共机构以外的人士提供的服务，或(ii) 是为发展测试方法或为测试产品以考虑购买而进行，则属例外，〔……〕(e) 就制订政策建议进行具有科学或技术性质的背景研究而得出的结果，而该研究已完成或没有进展至少 3 年。

- (2.1) 公共机构首长必须拒绝向申请人披露(a) 与艾伯塔内部审计总长所进行的审计有关的，并由或为艾伯塔内部审计总长开立的档案，或(b) 会透露有关艾伯塔内部审计总长的审计数据的数据。

- (2.2) 如有以下情况，第(2.1)款不适用于该款所述的档案或数据：(a) 自该档案或数据所关乎的审计完成起计，15 年或以上已经过去，或(b) 该档案或数据所关乎的审计已中止或已没有进展为期 15 年或以上。

· 第 43 条 披露档案馆内的数据

- (1) 艾伯塔省档案馆及公共机构的档案馆可披露以下数据

(a) 在以下档案内的个人资料

(i) 已存在 25 年或以上的档案，而披露(A) 不会构成第 17 条下的不合理侵犯个人隐私，或(B) 是按照第 42 条而作出的，或

(ii) 已存在 75 年或以上的档案；

(b) 在已存在 25 年或以上的档案内个人资料以外的其他数据，但条件是



(i) 披露该数据不会损害第 16 条所指的第三者业务利益，

(ii) 披露该数据不会损害第 20 条所指的执法事宜，及

(iii) 该资料并非根据第 27 条享有任何类别的法律保密权。

## 加拿大（安大略）

11.13 相关的法例是《信息自由及保障私隐法令》（Freedom of Information and Protection of Privacy Act）。<sup>7</sup> 各类豁免的期限列如下：

- 第 2 条 定义
  - (2) 个人资料不包括有关已去世超过三十年的个人的资料。
- 第 12 条 内阁资料
  - (2) 纵然有第(1)款的规定，首长不得根据第(1)款拒绝披露以下档案：(a) 已存在超过二十年的档案；或
- 第 13 条 给予政府的意见
  - (3) 纵然有第(1)款的规定，首长不得根据第(1)款拒绝披露已存在超过二十年的档案，或该首长曾公开引述作为作出决定或制订政策的依据的档案。
- 第 18.1 条 关于闭门会议的资料
  - (2) 纵然有第(1)款的规定，首长不得根据第(1)款拒绝披露以下档案：（……）(c) 已存在超过 20 年的档案。

## 爱尔兰

11.14 相关的法例是《2014 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2014）。<sup>8</sup> 相关豁免的期限列如下：

<sup>7</sup> <https://www.ontario.ca/laws/statute/90f31>

<sup>8</sup> <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/30/enacted/en/index.html>

- 第 28 条 政府的会议
  - (3) 除本法令另有规定外，如有以下情况，第(1)款不适用于该款所提述的档案——(a) 该档案载有已向公众发布关乎政府决定的事实资料（并仅限于此范围内），或(b) 该档案关乎政府的决定，而该决定是在有关首长收到有关的信息自由要求超过 5 年之前作出的。

11.15 此外，根据该国《1986 年国家档案馆法令》（National Archives Act 1986）第 8 条的规定：

- (1) 已存在超过 30 年的部门档案须供公众查阅。
- (2) 获授权人员可核证已存在 30 年的文件，为部门所经常使用，或属部门行政管理工作所需，而将该文件移交国家档案馆会严重干扰该部门的行政管理。
- (3) 馆长可核证在证明书上所指明已存在超过 30 年的特定部门档案不应当被移交。任何经如此核证的档案须保留于 / 退回该部门。
- (4) 获授权人员可核证在证明书上所指明已存在超过 30 年的某些档案，如提供予公众(a) 会违反公众利益，或(b) 会或可能会构成违反法定责任，或因档案载有在保密情况下提供的数据而有违真诚，或(c) 会或可能会因档案载有关于个别人士的资料而对在世人士造成困扰或危险，或者会或可能会引起因诽谤而要求损害赔偿的诉讼。
- (6) 须按规定每五年定期检讨一次。

## 新西兰

11.16 新西兰《官方资料法令》（Official Information Act）<sup>9</sup> 未有就各类豁免指明期限。然而，新西兰档案馆所发布的一份名为《取阅》（“Access”）的指引，建议各类取阅限制的期限。例如，机密内阁文件的典型期限是 25 年。<sup>10</sup>

<sup>9</sup> <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/versions.aspx>

<sup>10</sup> <https://records.archives.govt.nz/resources-and-guides/>，第 7 - 9 页。

11.17 《2005年公共档案法令》（Public Records Act 2005）<sup>11</sup> 有以下规定：

- 第 21 条——公共档案存在 25 年后须予强制移交
- 第 22 条——移交可因第(6)款所列的理由而延迟
- 第 3 部——可限制公众取阅移交后的档案，但须定期作出检讨。

## 英国

11.18 下表显示在英国《2000年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2000）下有关取得资料的权利的各类豁免以及不同的期限。在下表中：

\*咨询大臣——表示必须就建议基于公众利益，拒绝披露国家档案馆所藏档案内的资料或根据《1958年公共档案法令》（Public Records Act 1958）第 3(4)条保留的档案内的数据一事，咨询国务大臣。

20\*\*——表示由于《2010年宪制改革及管治法令》（Constitutional Reform and Governance Act 2010）第 46 条的规定，豁免期限已由 30 年缩减至 20 年。这是一项根据《2012 年信息自由（历史档案的定义）（过渡性及保留条文）命令》（Freedom of Information (Definition of Historical Records) (Transitional and Saving Provisions) Order 2012）而由 2013 年起作出的渐进过渡安排。

条次	豁免	绝对或公众利益测试？	期限
21	已可索取的数据（透过另一法令或已包括在发布机制中索取）	绝对	对国家档案馆内已存在超过 20** 年的档案不适用
22	拟于日后发布的资料（不论日期是否已定）	公众利益	对国家档案馆内已存在超过 20** 年的档案不适用

<sup>11</sup> <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2005/0040/latest/versions.aspx>

条次	豁免	绝对或公众利益测试？	期限
23	由处理保安事宜的机构提供或与该等机构有关的资料（经指定的机构）	绝对，除非载于国家档案馆的历史档案内	无限期 *咨询大臣
24	国家安全	公众利益	无限期 *咨询大臣
26	防务	公众利益	无限期 *咨询大臣
27(1)	国际关系——损害	公众利益	无限期 *咨询大臣
27(2)	国际关系——数据由其他国家或国际组织或法庭在保密情况下提供	公众利益	无限期 *咨询大臣
28	英国内部关系（英国政府、苏格兰政府当局、韦尔斯议会，及北爱尔兰议会行政委员会之间的关系）	公众利益	30年 *咨询大臣
29	经济	公众利益	无限期 *咨询大臣
30(1)	当局进行的刑事调查及法律程序	公众利益	无限期 *咨询大臣

条次	豁免	绝对或公众利益测试？	期限
30(2)	与民事或刑事调查及法律程序有关，而在该等调查及法律程序中使用机密消息来源	公众利益	无限期 *咨询大臣
31	执法	公众利益	100 年 *咨询大臣
32	法庭档案等	绝对	20**年
33	审计职能	公众利益	20**年 *咨询大臣
34	国会特权	绝对	无限期
35(1)(a)	制订政府政策	公众利益	20**年 *咨询大臣
35(1)(b)	部长间通讯	公众利益	20**年 *咨询大臣
35(1)(c)	法律专员的意见	公众利益	20**年 *咨询大臣
35(1)(d)	部长私人办公室的运作	公众利益	20**年 *咨询大臣
36	损害公共事务的有效进行	公众利益，但由国会下议院或上议院持有的资料除外	20**年 就北爱尔兰的资料而言，期限维持于 30 年 *咨询大臣

条次	豁免	绝对或公众利益测试？	期限
37(1)(a), (aa), (ab)	与皇室及内府（君主以及属其或成为其第一及第二继承人的）的通讯	绝对	《宪制改革及管治法令》已修订第 37(1)(a)条，将其分为数个部分 20 年或有关的人去世后五年，以较后者为准
37(1)(ac)	与皇室其他成员的通讯，而有关通讯并非代表(a) - (ab)段所涵盖者而进行的	公众利益	20 年或有关的人去世后五年，以较后者为准 *咨询大臣
37(1)(ad)	与皇室内府的通讯，而有关通讯并非代表(a) - (ab)段所涵盖者而进行的	公众利益	20 年或在与有关资料同期的君主去世后五年，以较后者为准 *咨询大臣
37(1)(b)	授勋	公众利益	60 年 *咨询大臣
38	健康及安全	公众利益	无限期 *咨询大臣
39	环保信息（根据《奥胡斯公约》（Aarhus Convention）必须提供，或若非因根据第 74 条所订规例下的豁免便原来须要提供）	公众利益	无限期 *咨询大臣

条次	豁免	绝对或公众利益测试？	期限
40(1)	个人资料，而申请人是数据当事人	绝对	资料当事人在世时
40(2)	个人资料，而申请人是第三者	如符合第 40(3A)条，属绝对；如符合第 40(3B)或 40(4A)条，属有限制	资料当事人在世时
41	在保密情况下提供的数据	绝对	无限期
42	法律专业保密权	公众利益	20**年 *咨询大臣
43(1)	商业秘密	公众利益	30 年 *咨询大臣
43(2)	商业利益	公众利益	30 年 *咨询大臣
44	禁止披露： (a) 法令禁止 (b) 有违社会责任 (c) 藐视法庭	绝对	无限期

## 美国

11.19 根据《信息自由法令》（Freedom of Information Act），<sup>12</sup> 5 U.S.C. 第 552 条（经《2016 年信息自由法令改良法令》（FOIA Improvement Act of 2016）修订），有以下规定：

· (b) 不需要提供的公共数据：

(5) 机关之间或机关之内的便笺或信件，而这些便笺或信件根据法律不会提供予与有关机关进行诉讼的机关以外的任何一方，但审议过程特权不适用于在要求索取档案日期前已开立 25 年或以上的档案。

## 小组委员会的看法

11.20 小组委员会注意到，设定获豁免数据的期限不是强制性的规定。很多其他司法管辖区均无订定豁免期限。在订有获豁免数据期限的司法管辖区，期限的长度也无划一的标准。

11.21 小组委员会认为，最好能够订明一个时限，让豁免可持续有效，否则制度本身会因需要不时进行的检讨以致没有效率。剩下下来的问题是，是否需要为每类豁免设定不同的期限，或只需要为所有类别的豁免设定单一固定期限。

11.22 小组委员会建议把豁免期限设定为 30 年，与现行把历史档案公开予公众查阅的时限一致。然而，当每次收到要求披露某个档案 / 数据的申请时，而该档案 / 资料尚未公开予公众查阅，有关当局都要对每宗申请作重新考虑。相关的局 / 部门若认为有关资料在 30 年期满后仍然应该获得豁免，便需要提出充分理据支持其决定。如属历史档案，相关的局 / 部门应向档案管理机关提出支持理据。由于档案 / 数据不应无限期封存，相关的局 / 部门会被要求每五年再检讨有关档案 / 资料一次，直至有关档案 / 资料最终公开为止。

### 建议 13

小组委员会建议把豁免期限设定为 30 年，与现行把历史档案公开予公众查阅的时限一致。然而，当每

<sup>12</sup> <https://www.justice.gov/oip/freedom-information-act-5-usc-552>



次收到要求披露某个档案 / 数据的申请时，而该档案 / 资料尚未公开予公众查阅，有关当局都要对每宗申请作重新考虑。相关的局 / 部门若认为有关资料在 30 年期满后仍然应该获得豁免，便需要提出充分理据支持其决定。如属历史档案，相关的局 / 部门应向档案管理机关提出支持理据。由于档案 / 数据不应无限期封存，相关的局 / 部门会被要求每五年再检讨有关档案 / 资料一次，直至有关档案 / 资料最终公开为止。

# 第 12 章 确证证明书

## 引言

12.1 在多个制定了公开资料法例的普通法司法管辖区，部长获赋予酌情决定权，可发出证明书以否决上诉机构有关披露的决定，或可发出具确证作用的证明书。这些确证证明书可被司法复核推翻，并且有规定订明这些证明书应提交立法机关省览。

## 英国《2000 年信息自由法令》中的确证证明书

12.2 以英国《2000 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2000）作为讨论起点，或许是方便的做法，盖因该法令订有两类确证证明书。“合规确证证明书”源自该法令第 53 条，用以证明签署人有合理理由认为公共主管当局并无不遵行披露责任。

12.3 该英国法令中的另一类确证证明书，基本上是“豁免确证证明书”，用以证明某项具体豁免可予适用，或证明豁免所需的某项具体伤害可予适用，而证明书是作为该项“事实”的确证。

12.4 第二类豁免确证证明书可就下列豁免发出：

- 第 23(1)、(2)条——由处理保安事宜的机构提供或与该等机构有关的资料<sup>1</sup>
- 第 24(1)、(3)、(4)条——国家安全<sup>2</sup>
- 第 34(1)、(3)、(4)条——国会特权<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 第 23(1)条——公共主管当局所持有的资料，如由第(3)款所指明的任何机构直接或间接提供予该公共主管当局，或与任何该等机构有关的，即属获豁免资料。

第 23(2)条——皇室大臣所签署的证明书，证明其所适用的资料是由第(3)款所指明的任何机构直接或间接提供，或与任何该等机构有关的，则除第 60 条另有规定外，即属该项事实的确证。

（根据第 60 条，信息专员或其要求受证明书影响的申请人，可针对该证明书向审裁处提出上诉。）

<sup>2</sup> 第 24(1)条——第 23(1)条所指数据以外的数据，如为保障国家安全而需获豁免遵从第 1(1)(b)条，即属获豁免资料。

第 24(3)条——皇室大臣所签署的证明书，证明豁免遵从第 1(1)(b)条或第 1(1)(a)及(b)条，是为保障国家安全而有需要或曾于任何时间有需要的，则除第 60 条另有规定外，即属该项事实的确证。

第 24(4)条——第(3)款所指的证明书可藉一般描述以识别其所适用的数据，并可述明于日后生效。

第 36(2)、(5)(d)(e)、(7)条——损害公共事务的有效进行<sup>4</sup>

### 第 53(2)条：合规确证证明书

12.5 第 53(2)条适用于信息专员所发出的决定通知或执行通知。依据第 53(2)条的规定，如在不迟于第 20 个工作日，负责人把他所签署的证明书给予专员，述明他有合理理由认为，就有关的一项或多于一项要求而言，并无不遵从该法令第 1(1)条的情况，则决定通知或执行通知即停止生效。

12.6 凡负责人向专员发出第 53(2)条证明书，他须在其后切实可行范围内尽快将该证明书的文本分别提交国会下议院及上议院省览。凡负责人就一项决定通知给予专员证明书，该负责人须在如此行事时，或在如此行事后的合理切实可行范围内尽快通知投诉人他的意见所依据的理由。然而，如遵从该款会涉及披露获豁免资料，则该负责人无须或在有关范围内无须提供理由或资料。第 53(2)条证明书可遭司法复核反对。

12.7 第 53(2)条合规确证证明书曾多次行使。相关数据见于信息专员报告书，而麦克唐纳（MacDonald）的书中列出了相关事实的有用概览：<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> 第 34(1)条——某项资料如为避免侵犯国会下议院或上议院的特权而需获豁免遵从第 1(1)(b)条，即属获豁免资料。

第 34(3)条——适当的主管当局所签署的证明书，证明豁免遵从第 1(1)(b)条或第 1(1)(a)及 (b)条，是为避免侵犯国会下议院或上议院的特权而有需要或曾于任何时间有需要的，即属该项事实的确证。

第 34(4)条——在第(3)款中，“适当的主管当局”——

(a) 就下议院而言，指下议院议长，及

(b) 就上议院而言，指国会秘书。

<sup>4</sup> 第 36(2)条——本条所适用的资料，如按合格人士的合理意见，根据本法令被披露会有以下后果，即属获豁免资料——

(a) 会或相当可能会损害——

(i) 皇室大臣集体负责制惯例的维持，……

(b) 会或相当可能会妨碍——

(i) 自由坦率地提供意见，或

(ii) 自由坦率地为审议目的而交换看法，或

(c) 此外会或相当可能会损害公共事务的有效进行。

第 36(5)条——在第(2)及(3)款中，“合格人士”——

(d) 就下议院所持有的资料而言，指下议院议长，

(e) 就上议院所持有的资料而言，指国会秘书。

第 36(7)条——上文第(5)(d)或(e)款提述的合格人士所签署的证明书，证明按其合理意见——

(a) 披露国会下议院或上议院所持有的资料，或

(b) 下议院或上议院遵从第 1(1)(a)条，

会或相当可能会有第(2)款所述的后果，即属该项事实的确证。

<sup>5</sup> 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）首次行使部长否决权，阻止披露一些有关对伊拉克采取军事行动的内阁会议纪录。内阁办公厅的依据是该法令第35条所载的有限制豁免。该条豁免关乎(a)政府政策的制订或发展的资料，或(b)部长间通讯的数据。信息专员及信息审裁处皆决定基于公众利益而应作披露。部长否决权是在信息审裁处作出决定之后行使。
- 2009年12月10日，施仲宏第二次行使部长否决权，阻止披露内阁部长级委员会有关下放权力予苏格兰及韦尔斯以及英格兰区域事宜的会议纪录。内阁办公厅再次依据该法令第35条所载的有限制豁免。信息专员已决定基于公众利益而应作披露。内阁办公厅对决定通知提出上诉，但在上诉聆讯举行前（纵然上诉程序已在进行中），部长否决权却已予行使。信息专员在其报告书中指出，在审裁处聆讯有关事项之前部长否决权已予行使，实属令人特别遗憾。
- 2012年2月8日，葛伟富（Dominic Grieve QC, MP）就内阁有关下放权力予苏格兰及韦尔斯事宜小组委员会的会议纪录行使部长否决权。内阁办公厅的依据是该法令第28条所载的有限制豁免（涉及会或相当可能会损害英国内部任何行政机关与任何其他此类行政机关的关系的数据），以及该法令第35条所载的有限制豁免（关乎政府政策的制订或发展或部长间通讯的数据）。信息专员决定第28条不适用（基于并非有真正或显著的损害可能性），而虽然涉及第35条，但基于公众利益有关资料应作披露。信息专员在有投诉向他提出的过程中，维持内阁办公厅就部分会议纪录以第42条（关乎法律专业保密权）的豁免作为依据的决定。内阁办公厅对决定通知提出上诉，但在上诉聆讯举行前（纵然上诉程序已在进行中，并已订定聆讯日期），部长否决权却已予行使。信息专员在其报告书中指出，在审裁处聆讯有关事项之前部长否决权已予行使，实属令人特别遗憾。
- 2012年5月8日，凌士礼（Andrew Lansley MP）就披露卫生部的《过渡风险登记册》中关于联合政府根据《健康及社会护理法案》（Health and Social Care Bill）革新国民保健服务的数据，行使部长否决权。因应有人要求卫生部披露其《策略风险登记册》及《过渡风险登记册》，卫生部曾以

该法令第 35(1)(a)条所载的有限豁免（关乎政府政策的制订或发展的资料）作为依据。信息专员决定，虽然豁免适用，但基于公众利益而应披露《策略风险登记册》及《过渡风险登记册》。第一级审裁处判卫生部有关《策略风险登记册》的上诉得直，但维持信息专员所作《过渡风险登记册》应予披露的决定。卫生部没有提出上诉，但部长否决权却予以行使。

· 2012年7月31日，葛伟富行使部长否决权，阻止披露一些内阁会议纪录中有关对伊拉克采取军事行动的部分（即上文所述关乎首次行使部长否决权的相同会议）。这次提出的要求事实上是先前要求的重新提出，而该先前要求已因首次部长否决权的行使而遭否决。这次要求的依据是因事情已过了一段时间，以及因以下事实：导致伊拉克战争的决策的若干相关进一步资料已进入公共领域、政府已经更替、由契尔科爵士（Sir John Chilcot）领导的伊拉克战争调查正在进行中等。信息专员决定基于公众利益而应作披露。内阁办公厅没有提出上诉，但部长否决权却予以行使。

· 2012年10月16日，葛伟富行使部长否决权，阻止披露查尔斯王子与多个政府部门之间就不同课题（包括但不限于环境事项）的通讯。有关部门的依据是该法令第37、40及41条（以及《环境信息规例》（Environmental Information Regulations）的对等条文）。信息专员维持有关部门的反对决定，但负责审理要求人《卫报》记者埃文斯先生（Mr Evans）的上诉个案的上级审裁处（该案由第一级审裁处转移至此），则裁定不少这些信件应予披露（这些信件被称为“倡议书函”，当中查尔斯王子被指在倡议某些具体政策事项）。埃文斯提出司法复核法律程序，以撤销有关证明书，而最高法院最终判他胜诉。

· 2014年1月30日，麦乐贤（Patrick McLoughlin MP）行使部长否决权，阻止披露由重大建设项目管理局就二号高速铁路建设项目所拟备的报告。在此涉及一个议题，就是有多少数据含有环境信息，因而须根据《环境信息规例》而非《2000年法令》予以考虑。在有关数据属环境信息的范围内，得以《环境信息规例》第12(4)(e)条的豁免作为依据；在有关数据不属环境信息的范围内，得以《2000年法令》第33(2)及35(1)(a)条的豁免作为依据。信息专员的决定通知赞成作出披露，继而由部长否决权的行使，表明部

长信纳基于公众利益而不应作披露，不论有关数据是否属环境信息。

## 英国最高法院在 *R (on the application of Evans) v Attorney General* 一案中的裁决<sup>6</sup>

### *Evans* 案及其他案例的重要意义

12.8 *Evans* 案的裁决明确显示确证证明书的“确证性”是有限制的。传统上，剥夺裁判权条文或确证证明书只可基于传统的 *Wednesbury* 案<sup>7</sup> 的理由而受到反对。自《1998 年人权法令》（Human Rights Act 1998）制定以来，严格不作干预的做法已遭弃用，取而代之的是对行政决定作出更详尽彻底的复核。凡为《1998 年人权法令》的目的而牵涉到“公约权利”时，适宜采用一项以相称性为本的加强复核标准。<sup>8</sup> 凡负责人就一项决定通知给予专员证明书，该负责人须在如此行事时，或在如此行事后的合理切实可行范围内尽快通知投诉人他的意见所依据的理由。然而，如遵从该款会涉及披露获豁免资料，则该负责人无须或在有关范围内无须提供理由或资料。

### 案件的事实

12.9 埃文斯先生（Mr Evans）是《卫报》记者。他在 2005 年 4 月依据《2000 年信息自由法令》，<sup>9</sup> 要求披露查尔斯王子与多个部门之间的通信。有关部门初时拒绝说出是否持有任何这些信件，其后它们承认持有，但认为这些信件根据《2000 年信息自由法令》第 37、<sup>10</sup> 40 及 / 或 41 条获豁免披露，故基于这个理由而拒绝披露。埃文斯向信息专员（下称“专员”）提出投诉。专员于 2009 年 12 月颁布附有理由的裁定，维持有关部门的拒绝决定。埃文斯继而向审裁处上诉，而案件转交由上级审裁处审理。上级审裁处进行了为期六日的全面聆讯，听取证供和论点。上级审裁处于 2012 年 9 月 18 日作出裁定，表明不少这些被上级审裁处称为“倡议书函”的信件应予披露。

<sup>6</sup> [2015] 4 All ER 395.

<sup>7</sup> 在 *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223 案中，法院裁定法庭不能纯粹因不同意某项行政决定而作出干预以将该项决定推翻。为要有权作出干预，法庭需要裁定：当局考虑了一些原本不应考虑的因素，或当局没有考虑一些原本应考虑的因素，或有关决定是不合理的而其不合理程度是没有任何合理的当局会考虑施加的。

<sup>8</sup> *R (Daly) v SSHD* [2001] UKHL 26, [2001] 2 AC 532 at [26]-[27] (Lord Steyn).

<sup>9</sup> 这宗案件亦关乎《2004 年环境信息规例》（Environmental Information Regulations 2004），SI 2004/3391。这方面的问题不在本咨询文件讨论之列。

<sup>10</sup> 自 2011 年 1 月 19 日起，第 37 条经修订后变为绝对的豁免。埃文斯是在法律修改之前要求索取数据。

12.10 有关部门没有对此裁定提出上诉。然而，检察总长于 2012 年 10 月 16 日发出证明书，说明他有合理理由认为有关部门有权拒绝披露这些信件，并且胪列他的理据。

12.11 埃文斯继而提起诉讼以撤销证明书，所依据的理由是检察总长所提出的理由不能构成《2000 年信息自由法令》第 53(2)条所指的“合理理由”。高等法院分庭驳回他的申索。然而，上诉法院基于两项理由判他上诉得直，但却批准检察总长提出上诉。

### *最高法院的裁决*

12.12 最高法院裁定检察总长所发出的第 53(2)条证明书属于非法和无效。该证明书未能以第 53(2)条所指的“合理理由”作为支持理据。<sup>11</sup>

### *廖柏嘉勋爵 (Lord Neuberger) 的判决 (克尔勋爵 (Lord Kerr) 及韦彦德勋爵 (Lord Reed) 同意)*

12.13 经考虑相关条文后，廖柏嘉勋爵继而考虑上级审裁处的裁定。上级审裁处决定埃文斯有权要求披露韦尔斯亲王的通信，当中韦尔斯亲王就一些议题提出倡议，而埃文斯对此特感兴趣。上级审裁处在裁定中有以下一番话：

“主要理由是一般而言，如能就查尔斯王子如何及何时试图影响政府一事作透明处理，实应符合整体的公众利益。有关部门力陈不应阻止查尔斯王子就政府应如何行事作出鼓励或警告。对于查尔斯王子是否适宜就政府应如何行事作出鼓励或警告，本庭不认为需要作出价值判断，而即使这样做会达致部门所声称的价值，本庭也不认为披露的负面后果会有如部门所恐惧般大。概括来说，本庭裁定虽然不作披露有确实理据支持，但披露埃文斯先生所要求披露的‘倡议书函’，其在公众利益方面的好处一般上胜过不作披露在公众利益方面的好处。”<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> 威尔逊勋爵 (Lord Wilson) 及休斯勋爵 (Lord Hughes) 持异议。

<sup>12</sup> 见第 4 段。

12.14 上级审裁处继而将正反理据概述如下：

“支持披露的因素

- 为因政府的问责及透明度；
- 加强了解政府与君主之间的互动情况；
- 让公众了解查尔斯王子对公共政策事项的影响（如有的话）；
- 有鉴于传媒的报道聚焦于查尔斯王子被指作出不当的干预 / 游说，故事件有特殊重要性；
- 推动公众辩论有关君主（特别是皇位继承人）的宪制地位；及
- 就有关宪制改革在更广阔层面的辩论提供数据。

反对披露的因素

- 在机密资料的保密上存在固有和重大的公众利益；
- 有可能损害查尔斯王子在政治中立方面予人的观感；
- 干预查尔斯王子根据《欧洲人权公约》第 8 条所享有私人生活得到尊重的权利；及
- 对查尔斯王子与政府部长之间的坦诚通讯产生寒蝉效应。”<sup>13</sup>

12.15 根据上级审裁处的纪录，涉事各方对于这些因素的考虑比重，意见不一。上级审裁处继而对其所识别的不同因素作出评估和衡量，并得出结论认为倡议书函应予披露。

12.16 检察总长其后发出证明书，述明他有“合理理由”认为部门有权拒绝披露要求。检察总长在证明书中解释，针对披露而言，第 37 条豁免是重要理据，即关乎政府与皇室之间通讯的三项宪制惯例，<sup>14</sup> 以及其在书信范畴的特殊重要性。检察总长解释，重要的是韦尔斯亲王应能够“就各部长所管辖部门的事务进行通信并与各部长进行对话”，这是由于“这类通信和对话将有助他履行在三方面惯例下作为国王的责任”。他进一步解释，“与各部长讨论政策事

<sup>13</sup> 第 123 段。

<sup>14</sup> 简而言之，君主根据各部长的意见行事（“基本原则惯例”）；君主有被咨询权、鼓励权，以及警告权（“三方面惯例”）；皇位继承人有权接受有关管治事务的教育（“接受教育惯例”）。



项，并且向他们力陈意见，属于就政府行动提出‘忠告’或‘警告’的范畴”。他又说，假如“这些通信是会发生的，则必须在保密的情况下进行”。他补充，由于这些倡议书函明显地在保密下进行，故应受免于披露的保障。检察总长认为基于这些信件性质属于较近期，以及其显示“深信不疑的个人意见”，而这些意见通常属“特别坦率”，但绝非“不恰当”，因此不应予以披露。

12.17 检察总长接着提出支持披露的论据，这包括“政府的问责及透明度”，让公众更加了解政府，以及推动公众辩论有关君主及皇位继承人的宪制地位。然而，他清楚指出，虽然这些都是“理由充分的一般性论据”，但如要在目前情况下成立，则须以“反对披露的强烈公众利益论据为代价”，而他不同意上级审裁处的意见指韦尔斯亲王“所处的地位与其他说客无异”。

12.18 检察总长继而说，在他看来，“这宗个案中的争议数据不予披露的公众利益，大大超越其予以披露的公众利益”。他又认为假如公开这些倡议书函，会有违韦尔斯亲王的个人资料应得保障的权利。

### *廖柏嘉勋爵的判决*

12.19 廖柏嘉勋爵的结论是他同意戴森勋爵（Lord Dyson）在上诉法院所言，即纯粹因为（即使基于相同的事实而诚然合理地）负责人的看法与一个纪录法院在经全面公开口头聆讯后所采取的看法不同，负责人因而发出第 53 条证明书，这并不合理。再者，《2000 年法令》是在 *Powergen* 及 *Danaei* 二案有了裁决之后通过的。这两宗案件都排除了与审裁处较早时所作裁决有矛盾的行政决定，而审裁处本身甚至不是司法机构的一部分。因此，不可说这个结论原本是国会所不能预见的。廖柏嘉勋爵也裁定第 53 条的适用范围只限于以下个案：其所涉及的事项不是由发出通知或维持通知有效的审裁处或法庭审理的，因此行政部门的成员不能纯粹因为他不同意而推翻一项司法决定。

### *曼斯勋爵（Lord Mance）的判决（何熙怡女爵（Lady Hale）同意）*

12.20 第 53(2)条中的“合理理由”需要有比纯理性更高的关卡。检察总长不得基于在事实情况及宪制惯例方面的相反或极度迥异的结论，根据第 53 条发出证明书，而并无最低限度解释为何审裁处所作裁断及所依循的理据是错误的。检察总长没有按照成文法所拟规定，至少没有按正常做法针对审裁处的决定所确立的背景和法律，

衡量各种利益的比重；他所做的只是对相关的背景情况作个人重新裁断，而实际上他是无权这样做的。

*休斯勋爵 (Lord Hughes) (持异议) 的判决：*

12.21 “……本席同意检察总长的证明书依然可受司法复核。假如证明书有法律上的错误，该项错误可由法庭更正，而如需要的话，证明书更可被撤销。……第53(2)条容许证明书的发出者就事实采取与专员或法庭不同的看法，只要所达致的结论是一个理性的结论。……本席亦同意证明人必须述明他有不同结论的理由。本席觉得这并非要求他以法庭审理案件时的同样仔细态度处理法庭的判决。就本案而言，检察总长的处理不需要有可比拟上级审裁处判决的具体细致程度。只要他已概括地解释他的结论不同之处以及为何如此，以使人们明白他的理据，本席认为即符合该条的规定。……本席不觉得这牵涉任何有瑕疵的自我错误引导；有关结论是适当地开放予检察总长的。……同样地，本席不觉得检察总长采取与审裁处不同的看法是不理性的，有关看法涉及因对皇位继承人的政治中立性的误会、误解，或（就该事而言）失实陈述，以致对君主立宪制造成潜在的损害；本席觉得这是对公众各界有可能作出的反应的判断问题，而一名有经验的政治人物至少有资格如法庭般提出其看法。据此，本席觉得检察总长已提出足够的符合理性理由，以支持他认为不作披露是公众利益所在的结论。”<sup>15</sup>

*威尔逊勋爵 (Lord Wilson) (持异议) 的判决：*

12.22 “理由是本席觉得上诉法院在达致其决定时并非在诠释《2000年信息自由法令》第53条，而是在改写该法令。……廖柏嘉勋爵怀着惯常展现的公平与勇气，在上文第[88]段中把上诉法院决定（他同意这个决定）的依据界定如下：

‘……纯粹因为（即使基于相同的事实而诚然合理地）负责人的看法与一个纪录法院在经全

---

<sup>15</sup> 第161-166段。

面公开口头聆讯后所采取的看法不同，负责人因而发出第 53 条证明书，这并不合理。’

以他的用词来说，廖柏嘉勋爵在他的定义范围内直接就吊诡之处作出应对。”<sup>16</sup>

12.23 “……因此，甚么因素可构成合理的理由，使到负责人认为，与这类决定通知的作用相反，并无不作披露的情况？上诉法院举了两个例子。第一个例子是自上级审裁处作出裁断后情况发生了重大的改变。有鉴于负责人有责任在 20 日内发出证明书，第一点似乎没有作用。……”<sup>17</sup>

12.24 “第二个例子是上级审裁处的决定明显地在事实或法律上有错误。有鉴于公共主管当局能就法律论点向上诉法院提出上诉（这包括反对一项不理性的事实裁断），第二点似乎也没有作用。然而，这点现也扩阔了，并且据说加强了。上面第 [77] 段的论据表示上诉法院可能裁定公共主管当局未能符合取得第二项上诉许可的条件，理由是其拟议提出的上诉并无提出重要的原则论点，而即使有上述明显的错误，并无其他使人信服的理由支持需要就此进行聆讯。”<sup>18</sup>

12.25 “有关的作用是，就所有实际的目的而言，不可能藉否决由上级审裁处（或可能由第一级审裁处）所维持或替换的决定通知，从而根据第 53 条发出证明书。换言之，负责人‘几乎永不可能’有合理理由不同意法庭支持须作披露的决定。问题在于，国会已藉第 (4)(b) 款明确规定在此情况下可发出证明书，而这是获得同意的。”<sup>19</sup>

12.26 应予注意的是，按 2011 年 1 月 19 日的情况，由于有《2010 年宪制改革及管治法令》（Constitutional Reform and Governance Act 2010）所作的修订，公共主管当局与皇位继承人之间的通讯是受到绝对豁免权规限的。然而，上述一案揭示英国最高法院如何审议确证证明书，并显示“行政部门凌驾于司法机构之上”的问题。

---

<sup>16</sup> 第 168 - 169 段。

<sup>17</sup> 第 174 - 175 段。

<sup>18</sup> 第 176 段。

<sup>19</sup> 第 177 段。

## “豁免确证证明书”

12.27 正如在本章较前部分提及，除了第 53 条“合规确证证明书”之外，《2000 年信息自由法令》也有就“豁免确证证明书”的签署和发出订定条文，而证明书具证据作用：证明书即为其所证明“事实”的确证。豁免确证证明书可根据下列条文发出：

- (a) 根据第 23(2)条——由一名部长签署的证明书，证明有关数据是直接或间接由负责处理保安事宜的机构所提供，或与该等机构有关。由公共主管当局所持有的数据，如果是直接或间接由指明机构所提供或与指明机构有关，即属获豁免资料。<sup>20</sup> 然而，根据第 60 条，信息专员或申请人可向审裁处提出上诉，以将证明书撤销。
- (b) 根据第 24(3)条——由一名部长签署的证明书，证明豁免是为保障国家安全而有需要的，即为该项事实的确证。就本条而言，亦可根据第 60 条提出上诉。
- (c) 根据第 34(3)条——由适当的主管当局<sup>21</sup> 签署的证明书，证明豁免是为避免国会下议院或上议院的特权遭到侵犯而有需要的，即为该项事实的确证。就根据第 34(3)条发出的证明书，不可提出上诉。
- (d) 根据第 36(2)条——由合格人士<sup>22</sup> 签署的证明书，证明按其合理意见，披露有关资料会有或相当可能会有第 36(2)条所述的后果，即为该项事实的确证。第 36(2)条所提述的资料，如披露：(a) 会损害部长集体负责制惯例的维持；或(b) 会妨碍自由坦率地提供意见或为审议目的而交换看法；或(c) 此外会损害公共事务的有效进行。就本证明书也不可提出上诉。

## 关于英国确证证明书的立法资料

12.28 在《2000 年信息自由法令》制定前拟备并为该法令提供基础的相关政策及咨询文件，对于该法令的确证条文讨论不多。然

<sup>20</sup> 第 23(3)条所列机构包括安全局、秘密情报局、政府通讯总部、特种部队、国家刑事情报局等。

<sup>21</sup> 下议院议长，及上议院国会秘书。

<sup>22</sup> 部长、专员或主管有关部门的其他人、下议院议长或上议院国会秘书、审计总长、伦敦市长等。

而，关于使用确证证明书的条文，特别是在国家安全的层面，则绝对不是没有先例。<sup>23</sup> 时任内政部长奥拜恩（O'Brien）在下议院报告阶段及三读辩论中，就后来成为《2000年信息自由法令》第23至24条的法案条文作出以下评论：

- 根据有关条文签署的证明书所涵盖的资料会是“极度敏感”，因此不应给信息专员或其职员观看；
- 这类证明书只可由“最高级别”官员签署；及
- 这类证明书不应作为“部长否决权”般运作，因为证明书只是“具证据作用的证明书而已”，可在审裁处受到挑战。

## 澳大利亚（联邦）

12.29 当澳大利亚联邦《1982年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1982）制定时，确证证明书可就以下文件发出：

- 影响国家安全、防务或国际关系的文件；<sup>24</sup>
- 影响与州政府关系的文件；<sup>25</sup>
- 内部工作文件；<sup>26</sup>
- 内阁文件；<sup>27</sup> 或
- 行政会议文件。<sup>28</sup>

12.30 上述证明书曾可受制于行政上诉审裁处的复核程序。然而，自2009年起，关于证明书的条文已遭《2009年信息自由（撤销确证证明书及其他措施）法令》（Freedom of Information (Removal of Conclusive Certificates and Other Measures) Act 2009）所废除。目前的情况是，确证证明书已完全在澳大利亚联邦的信息自由机制中被撤销。

---

<sup>23</sup> Coppel, Information Rights, 第14-037段。

<sup>24</sup> 第33(2)及(4)条。

<sup>25</sup> 第33A(2)及(4)条。

<sup>26</sup> 第36(3)条。

<sup>27</sup> 第34(2)条。

<sup>28</sup> 第35(2)及(4)条。

## 加拿大

12.31 联邦法律《1985年公开资料法令》（Access to Information Act 1985）<sup>29</sup> 并无载有关于确证证明书的条文。该法令被《2001年对抗恐怖主义法令》（Anti-terrorism Act 2001）所修订。据报告指出，该《对抗恐怖主义法令》对《1985年信息自由法令》新增了一条条文。新条文规定，由检察总长所发出为保障国防或国家安全而禁制披露资料的证明书，凌驾于《公开资料法令》的条文之上。据报告指出，该证明书可受联邦上诉法院复核。目前，在相关法例中并无关于确证证明书的条文。<sup>30</sup>

## 爱尔兰

12.32 爱尔兰《2014年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2014）取代了《1997年信息自由法令》。确证证明书可根据爱尔兰《1997年信息自由法令》当时的条文发出。有关条文摘录如下：

- 第 25(1)条 - 凡政府部长信纳有关档案有足够的敏感度或严重性，以致他或她有理据如此行事，则政府部长可在他或她所发出的证明书（“证明书”）上声明，有关档案凭借第 23 条<sup>31</sup> 或第 24 条<sup>32</sup> 属获豁免档案。
- 第 25(7)(a)条 - 爱尔兰总理连同任何其他订明的常设政府部长，须在一段不超过 12 个月的订明期间内，复核证明书的运作。
- 第 25(7)(b)条 - 政府部长不得参与涉及他或她所发出的证明书的复核，但可就上述他或她不得参与的复核部分向其他有关的政府部长提交意见书。

---

<sup>29</sup> R.S.C., 1985, c.A-1.

<sup>30</sup> 除引入其他法例外，《2015年对抗恐怖主义法令》亦引入《2015年加拿大信息分享保安法令》（Security of Canada Information Sharing Act 2015），以便利政府机构之间分享信息，但并无载有关于确证证明书的条文。

<sup>31</sup> 第 23 条是基于执法及公众安全的豁免。

<sup>32</sup> 第 24 条是是基于保安、防务及国际关系的豁免。

- 第 25(7)(c)条 - 经复核后，如各有关的政府部长不信纳  
——
  - (i) 有关证明书所关乎的档案属获豁免档案，或
  - (ii) 档案所载的任何数据有足够的敏感度或严重性，以致有理据支持证明书维持有效，
 他们得要求有关的政府部长撤销该证明书。
  
- 第 25(13)条 - 证明书由有关的政府部长签署的日期起计维持有效 2 年，其后便期满失效，但一名政府部长可于任何时间发出新的证明书，除非原有的证明书经复核后遭反对或遭高等法院废止。
  
- 第 42 (2)条 - 有关提出要求者或受根据 第 25 条发出的证明书影响的任何其他人，可为反对该证明书的发出或因应有关决定而就法律论点向高等法院提出上诉。
  
- 第 42 (8)条 - 高等法院因应根据本条所提出的上诉或转介而作出的裁决，乃属最终及不可推翻的裁决。

12.33 凭借爱尔兰《2014 年信息自由法令》第 34 条，一名部长获赋权发出证明书，以声明依据执法及公众安全，<sup>33</sup> 或保安、防务及国际关系的理由，<sup>34</sup> 某个档案属获豁免档案。该部长须信纳该档案有足够的敏感度或严重性，以致有足够理据支持发出该证明书。<sup>35</sup> 在证明书有效期内，其所关乎的档案须确切地当作为获豁免档案。

12.34 在证明书的使用方面设有保障措施。爱尔兰总理有权复核证明书和要求将其撤销。<sup>36</sup> 各部长按规定须每年向信息专员报告已发出证明书的数目。再者，根据该法令第 24 条，受证明书的发出影响的任何人可就法律论点向高等法院提出上诉。除非证明书作废，

---

<sup>33</sup> 第 32 条。

<sup>34</sup> 第 33 条。

<sup>35</sup> 第 34(1)(b)条。

<sup>36</sup> 第 34(7)、(8)条。

否则在签署后维持有效两年，而一名部长有权就以前曾发出的证明书所关乎的档案发出新的证明书。<sup>37</sup>

12.35 爱尔兰信息专员公署的惯常做法，是在其年报披露每年已发出、续期和复核的证明书数目。例如在 2016 年，新发出的证明书有五张，续期的有四张，经复核的有 13 张。<sup>38</sup> 根据过往的年报，有关数目上落不大。<sup>39</sup>

12.36 至于在案例方面，曾有少数的个案寻求法庭将根据 1997 年、2003 年的前《信息自由法令》发出的某些证明书作废。<sup>40</sup> 在爱尔兰，并无特别重要的个案是与部长所发出的证明书有关的。

## 新西兰

12.37 在新西兰，确证证明书可由总理或检察总长发出。<sup>41</sup> 相关条文是《1982 年官方资料法令》（Official Information Act 1982）第 31 条，其内容如下：

“凡——

(a) 总理证明提供任何数据相当可能会损害——

(i) 新西兰的保安或防务，或新西兰政府的国际关系；或

(ii) 第 7 条所保障的任何利益；<sup>42</sup> 或

(b) 检察总长证明提供任何资料相当可能会损害罪行的预防、调查或侦缉工作——

申诉专员不得建议提供有关资料，但可建议适当的部门或政府部长或组织再考虑应否提供有关资料。”

---

<sup>37</sup> 第 34(13)条。

<sup>38</sup> 信息专员公署（爱尔兰），《2016 年报》（*Annual Report 2016*）。见以下网页：<http://www.oic.gov.ie/en/publications/annual-reports/2016-annual-report/online/index.html>。

<sup>39</sup> 其他年报见以下网页：<http://www.oic.gov.ie/en/Publications/Annual-Reports/>。

<sup>40</sup> 例如见 *McKevitt v Minister for Justice and Equality* [2015] IEHC 152 及 *Campbell & Anor v MJELR* [2010] IEHC 197。两宗个案中的申请人均败诉。

<sup>41</sup> 经历年修订，包括 2003 年和 2015 年的修订法令。

<sup>42</sup> 第 7 条关乎拒绝提供官方数据的特别理由。例如，假如提供有关资料相当可能会损害新西兰政府与其他自治国政府的关系。



## 苏格兰

12.38 英国《2000年信息自由法令》第53条所规定的可免遵从决定通知或执行通知的例外情况，反映在《2002年信息自由（苏格兰）法令》（Freedom of Information (Scotland) Act 2002）第52条中，但条文内容的范围较为狭窄：决定通知或执行通知须已给予苏格兰政府当局，而证明书只可由首席部长发出，证明其认为要求索取的资料有“特殊敏感度”。

### 小组委员会的看法

12.39 可以观察到，合规确证证明书和豁免确证证明书常见于其他司法管辖区的相关法例。

12.40 小组委员会认为，合规确证证明书及豁免确证证明书机制，只应在特殊情况下使用于狭窄范围内选定的豁免类别。确证证明书亦应受司法复核和其他适当措施制衡。

12.41 就合规确证证明书而言，由于设立信息专员办公室并非小组委员会的建议之一，因此在拟议的制度下，该证明书会与申诉专员所发出的决定通知及执行通知相关连。

12.42 有鉴于 *Evans* 案<sup>43</sup> 所提出的“行政部门凌驾于法庭之上”的问题，我们认为如能于较早阶段引入确证证明书，则可令有关机制的架构更臻完善。

#### 建议 14

合规确证证明书和豁免确证证明书常见于其他普通法司法管辖区的法律中。尽管发出这些证明书事属敏感，我们建议应在拟议的公开资料制度下设立有关的证明书机制。应注意的是，这些证明书只应在特殊情况下使用，并且受司法复核和其他适当措施制衡。

就合规确证证明书而言，在拟议的制度下，该证明书会与申诉专员所发出的决定通知和执行通知相关连。

<sup>43</sup> 上文第 12.8 至 12.26 段。

豁免确证证明书只应使用于狭窄范围内选定的豁免类别。经考虑其他司法管辖区选定的豁免类别后，我们建议只可对以下获豁免披露的资料发出豁免确证证明书：

- 防务及保安
- 政府间事务
- 执法、法律及相关程序
- 行政会议的议事程序
- 公共服务的管理和执行，以及审计职能

为了解决 *Evans* 案提出的“行政部门凌驾于法庭之上”的问题，政府应于较早阶段，在司法机构复核披露资料的决定前，便引入证明书机制。

我们建议，确证证明书可由政务司司长、财政司司长或律政司司长发出，并且在司法机构复核披露数据的决定之前的阶段发出。

## 对历史档案的适用

12.43 正如在第 11 章所述，在香港，取阅历史档案须按照《1996 年政府数据文件（取阅）则例》办理。一般而言，公众获准取阅已存在不少于 30 年或内容曾于任何时候发布或向公众全面披露的历史档案。政府档案处（简称“档案处”）处长可根据政务司司长的一般指示，酌情容许任何人士查阅贮存于档案处的封存盘案。在行使其酌情决定权时，档案处处长除考虑其他因素外，亦应考虑有关档案的原属机关或移交机关的意见。

12.44 如拒绝取阅申请，档案处会引用《守则》第 2 部的相关条文以述明拒绝理由。申请人可针对档案处的决定向行政署长提出上诉，而假如申请人认为档案处在处理其要求时有任何行政失当，亦可向申诉专员投诉。

## 英国

12.45 《快捷参考指南》（*Quick Reference Guide*）及《大法官守则》（*Lord Chancellor's Code*）皆载列敏感度检讨所需依循的程序。《快捷参考指南》有以下相关规定：

“就已移交至国家档案馆的公共档案内的封存数据而言，取阅该等数据的要求会按照《信息自由法令》的条文并根据每个个案的情况予以处理，包括咨询移交档案的部门。”<sup>44</sup>（底线后加）

12.46 《大法官守则》有类似意思的规定：

“在移交后提出的信息自由要求

20.1 为免生疑问，并无任何在本《守则》中所述的行动可影响根据该法令（《2000年信息自由法令》）确立的法定取阅权。就已移交至国家档案馆、某个公共档案存放地点或北爱尔兰公共档案馆的公共档案内的获豁免数据而言，取阅该等资料的要求会按照该法令的条文并根据每个个案的情况予以处理。”<sup>45</sup>（底线后加）

12.47 因此，凡取阅已保存为历史档案以及（因《信息自由法令》下的豁免适用）被封存的档案，须受《2000年信息自由法令》规限，犹如这些档案是活档案之时一样。据此，确证证明书的机制亦应适用于这些档案。

## 澳大利亚（联邦）

12.48 《1983年历史档案法令》（*Archives Act 1983*）一般规定，处于公开取阅期并正由澳大利亚国家档案馆管理或在联邦机构保管下而不属获豁免档案的联邦档案，须供公众取阅。<sup>46</sup>

12.49 该法令第33条订明不同的理由，而基于这些理由档案可归类为获豁免档案。

<sup>44</sup> 《快捷参考指南》，第4页。

<sup>45</sup> 《大法官守则》，第20.1段。

<sup>46</sup> 《1983年历史档案法令》第31条。

12.50 在《2009年信息自由（撤销确证证明书及其他措施）法令》引入多项修订之前，《1983年法令》当时载有的第34条，容许部长签署确证证明书，以表明有关档案属获豁免档案。<sup>47</sup>

12.51 第34条已被《2009年法令》<sup>48</sup>废除，而现行《1983年历史档案法令》并无关于确证证明书的条文。

## 小组委员会的看法

12.52 虽然澳大利亚已废除使用确证证明书，但我们的结论认为，应设有确证证明书，供特殊情况下使用。为了处理以封存状态移交的档案，小组委员会认为确证证明书应可适用于历史档案，这是因为确证证明书与同样适用于历史档案的豁免相关连。

### 建议 15

我们建议，合规确证证明书和豁免确证证明书因与“活”资料适用的同一套豁免条文相关连，故应同样适用于历史档案。

---

<sup>47</sup> 但这项权力只能就第33条的少数而非全部理由而行使，而第33条本身自当时起已作修订。

<sup>48</sup> 《2009年法令》附表2项目2。

## 第 13 章 复核及上诉

### 引言

13.1 在大多数司法管辖区，信息自由制度下的复核及上诉机制属分级制。在爱尔兰，原有的《1997 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1997）设有规限，订明高等法院在信息自由上诉案中的决定是最终裁决。然而，有关条文于 2003 年被废除，有案件曾上诉至最高法院。

### 英国

13.2 英国《2000 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2000）就下列复核及上诉分级，订定条文：

- (1) 内部复核——有关程序载于《实务守则》内
- (2) 由信息专员复核
- (3) 以重新聆讯形式向第一级审裁处提出上诉
- (4) 就法律论点向上级审裁处提出上诉
- (5) 就法律论点向上诉法院提出上诉
- (6) 就法律论点向最高法院提出上诉

#### **第一阶段：内部复核**

13.3 依据该法令第 45 条，《实务守则》是由宪制事务大臣在咨询信息专员后发出的。该守则规定每个公共主管当局应设定程序，以处理有关其处理索取数据要求及发布机制的投诉。主要条文如下：

第 36 段：	如投诉不能迅速和令人满意地循非正式途径处理，则公共主管当局应通知投诉人该当局的内部处理投诉程序以及如何联络信息专员。
第 38 段：	任何申请人的书面回复（包括以电子方式传递的回复），表示不满主管当局对索取资料要求的响应者，均应视作投诉。

第 39 段：	对于问题的处理及所作决定，应作公平仔细的复核。复核程序应容许在重新考虑所有与有关问题相关的因素后作出新的决定。
第 40 段：	凡投诉关乎根据一般索取数据权索取数据的要求，则在合理地切实可行的情况下，复核应由一名级别比作出原本决定的人员为高的人员进行。无论如何，公共主管当局应全面地重新评核个案，考虑投诉调查所引起的事项。 <sup>1</sup>

## **第二阶段：由信息专员复核**

13.4 投诉人可向信息专员提出申请，要求作出决定。然而，如有以下情况，专员无须作出决定：

- (a) 投诉人还未用尽公共主管当局根据《实务守则》所提供的投诉程序；
- (b) 在提出申请时曾有不当的延误；
- (c) 申请属琐屑无聊或无理缠扰；或
- (d) 申请已予撤回或放弃。

13.5 除“无理缠扰”外，第 50(2)条也加入“琐屑无聊”一词。从字眼的表面来看，可合理地理解第 50 条容许专员无须理会涉及第 14 条所涵盖的无理缠扰索取数据要求的投诉，亦无须理会其他类别属“琐屑无聊或无理缠扰”的投诉。

13.6 就第 50 条进行调查是有困难的，因为专员在行使这项权力时不需要作出决定，因此不会有决定通知提供。然而，专员通常会警告，将来有可能行使在其决定通知“其他事项”一栏中所述的第 50(2)(c)条权力。从所发出的这些“警告”来看，“琐屑无聊”和“无理缠扰”这两个词用于不同的情况，故在第 50 条的施行下有着不同的实际意义。例如，在编号 FS50512588 的决定通知中，<sup>2</sup> 专员裁定某项上诉要求并非琐屑无聊，因所提出索取数据的要求可以是与主管当局有关连的，但由于提出要求者响应议会时是在批评该议

<sup>1</sup> 第 50(2)条。

<sup>2</sup> [https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/decision-notice/2014/967370/fs\\_50512588.pdf](https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/decision-notice/2014/967370/fs_50512588.pdf)

会，并指出该议会的程序的不足之处，所以有关要求属无理缠扰。然而，专员有时会同时基于这两项理由发出警告。<sup>3</sup>

13.7 编号 FS50627501 的决定反映“琐屑无聊”一词的涵义。投诉人曾一直要求索取资料，实际上是试图要令内阁办公厅承认解雇了告密者。专员裁定，“即使内阁办公厅有这样做，也很难想象会将事情这样记录”。专员并警告，这类寻求决定的要求日后可被视为琐屑无聊，因为其“成功机会近乎零”。<sup>4</sup> 编号 FS50578226 的寻求决定要求被警告为琐屑无聊，因为“专员觉得投诉人拒绝接收或阅读并非由议会事务律师发给他的通信”。<sup>5</sup>

13.8 决定通知：信息专员作出决定后，须向投诉人及公共主管当局送达决定通知，<sup>6</sup> 述明上诉权利的详情。<sup>7</sup> 并无条文明确规定必须说明决定所依据的理由。然而，实际上专员一定会说明有关理由。

13.9 索取资料通知：如专员合理地要求取得任何资料，以助作出决定，他可向公共主管当局送达索取资料通知，要求取得更多与申请有关的资料。<sup>8</sup> 然而，公共主管当局无须提交有关法律专业通讯的数据。<sup>9</sup>

13.10 执行通知：如信息专员信纳公共主管当局没有遵从该法令第 I 部的任何规定，专员可送达执行通知，要求公共主管当局采取步骤以遵从该法令。<sup>10</sup>

13.11 例外情况：凡有决定通知或执行通知送达政府部门，而假如“负责人”<sup>11</sup> 在通知日期起计的 20 日之内发出证明书，述明他有合理理由认为并无不遵从该法令的情况，则该政府部门可免受该通知的效力影响。<sup>12</sup> 在涉及会披露获豁免资料的范围内，负责人无须就证明书的发出提供理由。<sup>13</sup> 然而，证明书副本必须尽快分别提交国会下议院及上议院省览。

---

<sup>3</sup> 例如：[https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/decision-notice/2011/634874/fs\\_50382405.pdf](https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/decision-notice/2011/634874/fs_50382405.pdf)。

<sup>4</sup> <https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/decision-notice/2016/1625184/fs50627501.pdf>

<sup>5</sup> [https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/decision-notice/2015/1432105/fs\\_50578226.pdf](https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/decision-notice/2015/1432105/fs_50578226.pdf)

<sup>6</sup> 第 50(3)条。

<sup>7</sup> 第 50(5)条。

<sup>8</sup> 第 51(1)条。

<sup>9</sup> 第 51(5)条。

<sup>10</sup> 第 52(1)条。

<sup>11</sup> 第 53(8)条。负责人包括属内阁成员的皇室大臣，或检察总长。

<sup>12</sup> 第 53(1)、(2)条。

<sup>13</sup> 第 53(7)条。

13.12 例如，在 2012 年 10 月 16 日，时任检察总长葛伟富（Dominic Grieve）就上级审裁处在 *Evans v IC and DBIS* 案<sup>14</sup> 中要求披露韦尔斯亲王发给多名部长的信件一事发出证明书。此外，在 2009 年 2 月 24 日，时任司法大臣施仲宏（Jack Straw）就信息专员决定应予披露的一些有关入侵伊拉克的内阁会议纪录发出证明书。<sup>15</sup>

### **第三阶段：向第一级审裁处提出上诉**

13.13 根据原有法例下的制度，对取得资料权利的司法监察主要由信息审裁处执行。<sup>16</sup> 信息审裁处前身是数据保障审裁处，改名后信息审裁处的职能凭借《2000 年信息自由法令》而得以扩展。<sup>17</sup> 自 2010 年 1 月 18 日起，依据《2010 年审裁处职能转移令》（Transfer of Tribunal Functions Order 2010），<sup>18</sup> 信息审裁处的大部分职能转移至根据《2007 年审裁处、法院及强制执行法令》（Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007）设立的第一级审裁处。有关取得资料权利的案件被转往第一级审裁处的一般规管审裁组。

13.14 根据该法令第 58(2)条，审裁处有权复核有关通知所依据的任何事实裁断。因此，审裁处可审查未有在专员席前聆讯的证据，并可就专员的决定是否适当进行全面的复核。曾有评论说，审裁处是一个为公众利益行事的“调查审裁处”，其程序与对辩式的刑事或民事诉讼有重大分别。<sup>19</sup> 根据信息专员 2016 / 2017 年度年报，向第一级审裁处提出的上诉宗数，比对上一个年度增加了 2.1%。审裁处收到的上诉有 281 宗，而在信息专员的决定中，遭抗辩的占 75%。

### **第四阶段：向上级审裁处提出上诉**

13.15 个案中的任何一方有权就第一级审裁处的决定所引起的法律论点向上级审裁处提出上诉。<sup>20</sup> 这项上诉权利的行使，必须得到第一级或上级审裁处的批准。上级审裁处可推翻第一级审裁处的决定，改而作出自己的决定，或可将有关事宜交回第一级审裁处处理。

---

<sup>14</sup> [2012] UKUT 313 (AAC).

<sup>15</sup> 见 *Cabinet Office v IC and Lamb*, IT, 2009 年 1 月 27 日。有关确证证明书的更多资料，见第 12 章。

<sup>16</sup> 第 57 条。

<sup>17</sup> 第 18 条。

<sup>18</sup> 第 2(3)(a)条，SI 2010/22。

<sup>19</sup> P Coppel, 出处同上，第 28-020 段。

<sup>20</sup> 《2007 年审裁处、法院及强制执行法令》第 11 条。



13.16 针对国家安全证明书的上诉——《2000年信息自由法令》第23条订明，由皇室大臣签署的证明书，表明某些数据是由某些保安机构所提供或与这些保安机构有关的，<sup>21</sup> 或表明为保障国家安全而需要有豁免的，<sup>22</sup> 即为所证明“事实”的确证。该法令第60条规定，信息专员或申请人可针对证明书向上级审裁处提出上诉。<sup>23</sup>

### **第五及第六阶段：就上级审裁处的决定向上诉法院或最高法院提出上诉**

13.17 《2007年审裁处、法院及强制执行法令》订定了关于就上级审裁处的决定向上诉法院提出上诉的条文。<sup>24</sup> 根据《2008年就上级审裁处的决定向上诉法院提出上诉令》（Appeals from the Upper Tribunal to the Court of Appeal Order 2008），<sup>25</sup> 批准上诉的先决条件为：拟提出的上诉会引起某项重要的原则或实务论点，或有某项其他令人信服的理由以支持进行上诉聆讯。就上诉法院的决定向最高法院提出上诉，由规管这类上诉的一般规则所规管。

## **澳大利亚（联邦）**

13.18 澳大利亚《1982年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1982）<sup>26</sup> 订明，凡有索取数据申请遭拒绝，申请人有权要求由作出原有决定者以外的人进行内部复核。<sup>27</sup> 要求进行内部复核的申请必须以书面作出，并一般须在申请人获通知有关决定后的30日内提出。<sup>28</sup> 内部复核亦须于收到申请后30日内达致决定。<sup>29</sup> 对于“索取数据要求遭拒绝的决定”，申请人可进一步向信息专员提出复核申请。<sup>30</sup>

13.19 信息专员可为裁定是否进行信息专员复核而向复核中的当事方作出查讯。<sup>31</sup> 如有以下情况，信息专员可决定不进行复核：

---

<sup>21</sup> 第23(2)条。

<sup>22</sup> 第24(3)条。

<sup>23</sup> 《第一级审裁处规则》（FTT Rules）第19(1A)条。

<sup>24</sup> 《2007年审裁处、法院及强制执行法令》第13条。

<sup>25</sup> SI 2008/2834。

<sup>26</sup> 《信息自由法令》于2010年进行改革。

<sup>27</sup> 第54C(2)条。该法令第VI部规管“对决定进行内部复核”。

<sup>28</sup> 第54B条。

<sup>29</sup> 第54C条。

<sup>30</sup> 第54L条。该法令第VII部规管“由信息专员复核”。

<sup>31</sup> 第54V条。

- (a) 复核申请属琐屑无聊、无理缠扰、基于错误理解、缺乏实质内容，或并非真诚地作出；或复核申请人在进行复核的过程中无合理辩解而不合作；或经合理尝试后未能联络到复核申请人；<sup>32</sup>
- (b) 信息专员信纳基于施行该法令的利益，适宜由审裁处审议有关决定；<sup>33</sup>
- (c) 复核申请人不遵从信息专员的指示。<sup>34</sup>

13.20 信息专员如信纳并无异常情况以致需要进行聆讯，而复核中并无任何当事方申请聆讯，则可决定在不进行聆讯的情况下复核决定。<sup>35</sup> 举例来说，信息专员可容许某人藉电话参与聆讯。<sup>36</sup> 在信息专员席前进行的聆讯程序中，复核中的任何当事方可亲自出席或由另一人代表出席。<sup>37</sup>

## 加拿大

13.21 在加拿大，申请人如遭拒绝索取他们根据《1985年公开资料法令》（Access to Information Act 1985）要求索取的档案的全部或部分，该法令容许他们首先以书面向信息专员提出投诉。<sup>38</sup>

13.22 信息专员如相信有“合理理由调查”与索取要求有关的事项，可继而亲自展开调查。<sup>39</sup> 信息专员须就其有意进行调查以及有关“投诉的内容”通知有关政府机构的首长。<sup>40</sup>

13.23 信息专员必须非公开地进行调查，并且必须给予投诉人、政府机构的首长，或相关的第三者“作出申述的合理机会”。没有任何当事方可就涉及其中的其他当事方的申述，享有“出席有关程序、索取或评论”的权利。<sup>41</sup>

---

<sup>32</sup> 第 54W(a)条。

<sup>33</sup> 第 54W(b)条。“审裁处”指行政上诉审裁处：见该法令第 4 条。

<sup>34</sup> 第 54W(c)条。

<sup>35</sup> 第 55(1)条。

<sup>36</sup> 第 55(2)条。

<sup>37</sup> 第 55(c)条。

<sup>38</sup> 《公开资料法令》（R.S.C., 1985, c.A-1），§§ 30 & 31。

<sup>39</sup> (A-1), § 30(2, 3).

<sup>40</sup> (A-1) § 32.

<sup>41</sup> 同上，§ 35(1, 2)。

13.24 信息专员如裁定投诉“具备充分理由”，他须向政府机构的首长提交报告，详述他的调查所得和建议，以及建议行动应予施行的时限。<sup>42</sup> 在调查完结后，专员亦会将结果向投诉人及任何曾向专员作出申述的相关第三者报告。<sup>43</sup> 政府机构的首长其后必须通知专员会否批准索取要求。如属肯定的话，他须“随即”批准投诉人的索取要求；或如有第三者亦要求获得通知，则在通知该第三者的二十日后给予批准。<sup>44</sup>

13.25 如政府机构首长没有通知专员将会批准索取要求，专员必须通知投诉人“向法院申请复核的权利”。<sup>45</sup>

13.26 如在向信息专员作出投诉后索取要求仍遭拒绝，投诉人继而可向联邦法院申请复核。<sup>46</sup> 投诉人在获通知专员调查的结果后，有 45 日时间（或法院订定的时间）申请复核。<sup>47</sup> 信息专员或任何相关第三者（一如第 28(1)(b)或 29(1)条所界定者）亦可向法院申请复核。<sup>48</sup> 拟申请复核的第三者在获通知结果后，只有二十日时间提出申请。<sup>49</sup> 凡索取申请以其可能对国际事务或国防有损害或档案是在保密情况下从外国或国际机构取得为理由而遭拒绝，则复核这类拒绝决定的要求只可由联邦法院首席法官或首席法官的指定人聆讯。<sup>50</sup>

13.27 如复核申请是由信息专员提出的，原申请人可作为其中一方出席复核程序。<sup>51</sup> 专员可作为复核中的一方或作为申请复核的另一方的代表出席复核程序。<sup>52</sup> 任何相关的第三者亦可出席复核程序。<sup>53</sup>

13.28 法庭聆讯必须“以简易程序”进行。<sup>54</sup> 拒绝索取要求的政府机构的首长负有举证责任，证明如此拒绝是获授权的。<sup>55</sup> 如法庭裁定拒绝是不获授权或缺“合理理由”的，则法庭可发出命令，

---

<sup>42</sup> 同上，§ 37(1)(a, b)。

<sup>43</sup> 同上，§ 37(2)。

<sup>44</sup> 同上，§ 37(4)。

<sup>45</sup> 同上，§ 37(5)。

<sup>46</sup> 同上，§ 41。

<sup>47</sup> 同上。

<sup>48</sup> § 42, 44.

<sup>49</sup> § 44(1).

<sup>50</sup> § 52.

<sup>51</sup> § 42(2).

<sup>52</sup> § 42(1)(b & c).

<sup>53</sup> § 43(2).

<sup>54</sup> § 45.

<sup>55</sup> § 48.

着令披露被要求索取的档案。<sup>56</sup> 相反地，法庭如裁定有需要，可颁令不得披露有关档案。<sup>57</sup>

## 美国

13.29 根据美国《信息自由法令》（Freedom of Information Act），<sup>58</sup> 申请人有权针对机关作出的不披露裁定，要求进行内部复核。申请人必须用尽这项内部复核的行政补救程序后，才可向法庭申请复核。<sup>59</sup> 美国联邦地区法院拥有专有司法管辖权，裁定机关所作决定是否适当。<sup>60</sup> 当事方可针对联邦地区法院的决定提出上诉。

13.30 机关在为不披露档案作出抗辩时负有举证责任，并须拟备一份所谓沃恩索引（Vaughn Index），<sup>61</sup> 分项列出每份拒绝披露的文件，说明所涉事项及所依据的具体豁免情况，以支持不作披露。沃恩索引经常是机关所提供的唯一证据，然而，法庭可以非公开形式查验被要求索取的文件，以作补充或代替证据。<sup>62</sup>

## 小组委员会的看法

13.31 经考虑各司法管辖区（包括上文所列的司法管辖区）的复核及上诉机制，小组委员会认为整个机制是一个全面和耗时甚多的机制。澳大利亚的复核及上诉程序也是很繁复，与英国的相类似。小组委员会所构思的复核及上诉机制，以精简而又符合成本和时间效益为目标。

13.32 与其设立一个新的信息专员，我们认为由申诉专员负责处理复核程序，更为明智和符合成本效益。现时，申诉专员已获授权监察有关公开资料事宜的投诉。由于申诉专员已拥有所需的经验和专长以处理有关公开数据事宜的投诉，因此只需对法例作出轻微修改便可实施这项建议。

13.33 建议由申诉专员审理有关公开资料事宜的投诉，是有理据支持的。自 1995 年 3 月实施《守则》以来，申诉专员一直都有行使

---

<sup>56</sup> §§ 49&50.

<sup>57</sup> § 41.

<sup>58</sup> 5 USC 552（原本为 5 USC 1002(1964)）。

<sup>59</sup> *Taylor v Appleton*, 30 F 3d 1365, 第 1367 页（11th Cir 1994）；*Oglesby v Department of the Army*, 920 F 2d 57, 第 61 页（DC Cir 1990）。

<sup>60</sup> 5 USC 552(a)(4)(B).

<sup>61</sup> *Vaughn v Rosen*, 484 F 2d 820 (1973).

<sup>62</sup> *Fiduccia v Department of Justice*, 185 F 3d 1035 (9th Cir 1999).

其权力，调查针对政府各局及部门不遵从《守则》的投诉。申诉专员已获授权，负责确保公众索取数据的要求不会遭无理拒绝。多年来，申诉专员已发展专长，以处理涉及《守则》条文应用方面的投诉，包括运作上的细节以及《守则》所涵盖的豁免情况。这有助于确保在未来制度下审理投诉时能有一套一致的做法。

13.34 申诉专员现行投诉机制中适用于有关公开资料事宜的部分，亦已广获认知。根据《申诉专员条例》，申诉专员已获赋予广泛的调查权力，包括进行查讯、取得数据及文件、传召证人，以及视察投诉所涉机构的处所。

13.35 然而，我们得特别指出，在发表本咨询文件之前，我们并没有就上述建议正式征询申诉专员的意见。我们期待在发表建议之后与申诉专员讨论相关议题，而申诉专员所提出的意见，将会与咨询过程中搜集所得的其他意见一并予以考虑。

13.36 因此，我们为拟议的公开数据制度建议以下的复核及上诉机制：

- (1) 内部复核
- (2) 由申诉专员公署复核
- (3) 向法院提出上诉

#### **建议 16**

我们在考虑其他司法管辖区的复核及上诉机制后，建议拟议的制度亦应设有以下多重的复核及上诉阶段：

- 第一阶段——内部复核相关决定，而最好由另一名人员或较高职级的人员进行。
- 第二阶段——由申诉专员公署复核相关决定。
- 第三阶段——申请人如不满申诉专员的决定，可向法院提出上诉。

## 对历史档案的适用

### 英国

13.37 《2000年信息自由法令》（简称“《2000年法令》”），特别是第15、66、50及57条显示，其所载适用于活资料的复核及上诉机制亦适用于历史档案。第15条就“关于已移交至公共档案馆的公共档案的规定”，订定条文。具体而言，第(1)款规定：凡(a)公共档案馆（或其他“适当的档案管理机构”，一如第15(5)条所界定者）收到取阅资料的要求，而有关资料是载于已移交至该馆的公共档案内，及(b)第(2)款的两项相关条件之一已予符合，<sup>63</sup>则公共档案馆须将要求转交看来属主要负责的政府部门部长（在《2000年法令》中称为“负责主管当局”）。在收到要求后，负责主管当局须通知公共档案馆，该负责主管当局须根据第66(3)或(4)条作出的裁定：第15(3)条。在作出这项裁定前，负责主管当局应咨询国务大臣有关档案是否属《1958年公共档案法令》（Public Records Act 1958）所指的“公共档案”。

13.38 负责主管当局须根据第66(3)及(4)条作出的裁定，分别关乎第2(1)(b)及2(2)(b)条是否适用的问题。即是说，就第2(1)(b)条而言，维持将确认或否认的责任豁除，其公众利益是否重于披露主管当局有否持有有关资料的公众利益；而就第2(2)(b)条而言，维持豁免的做法，其公众利益是否重于披露有关资料的公众利益。有一点要注意，第66(3)及(4)条所订的规限对照第15(2)条的条件，这表示有关条文不适用于符合第2(3)条所列豁免的资料。

13.39 上文讨论的条文所关乎的机制，用于处理取阅已移交公共档案馆的资料（即历史档案）的要求。当负责主管当局如上文所述根据66(3)或(4)条针对有关的人作出裁定时，便会存在复核及上诉的问题。

13.40 当这种情况发生时，关乎活文件的“由信息专员复核”机制看来同样对此适用。虽然《2000年法令》第50(1)条本身对此并无规定，但从其概括用词所显示的适用宽度，<sup>64</sup>或可理解为其广泛的适用范围足以涵盖拒绝批准取阅历史档案的要求。

<sup>63</sup> 第(2)款的条件是：确认或否认的责任明确表明只由《2000年法令》第II部的条文（并无在第2(3)条中指明者）豁除，而有关资料只凭借第II部的条文（并无在第2(3)条中指明者）而属获豁免资料。

<sup>64</sup> 第50(1)条规定，“任何人（在本条中称为“投诉人”）可向专员提出申请，要求就以下问题作出决定：是否已在任何指定方面按照第I部处理投诉人向公共主管当局提出索取数据的要求。”

13.41 一如在本章较前部分所述，就信息专员在复核后所作出的决定通知，可根据《2000 年法令》第 57 条向第一级审裁处提出上诉。这个上诉阶段明显地开放予要求取阅历史档案资料（而非纯粹活数据）遭拒绝的人，因为第 57(3)条明确地提述关乎下述数据或事项的决定通知：“第 66 条适用的数据”，以及“凭借〔第 66(3)或(4)条〕属于须由负责主管当局决定的事项……”。凭借第 57(3)条，提述“公共主管当局”应理解为提述有关的公共主管当局或负责主管当局，因而容许上诉机制适用于（要求取阅而遭拒绝的）历史档案。

13.42 关于第 57 条，还有一点可以提出：虽然第 50 条本身不能确切地显示“由信息专员复核”的机制可适用于历史档案（一如上文所讨论），但第 57(3)条的明确用词强烈地支持情况如此。假如不存在可供上诉到审裁处的较低级别决定，则第 57(3)条会是毫无意义。因此，第 57(3)条应已假定“由信息专员复核”的机制可适用于历史档案。

13.43 有鉴于上文所述，看来按照本章较前部分论及的相关法律，进一步向上级审裁处以及上诉法院或最高法院提出上诉的机制同样地适用于历史档案。<sup>65</sup>

## **澳大利亚（联邦）**

13.44 凡有申请人向政府机关提出索取资料的申请遭拒绝，他可循以下主要途径反对申请遭拒绝：(1) 利用机关的内部复核，及(2) 透过信息专员的复核。进一步的上诉甚至可以向行政上诉审裁处提出。这些复核机制分别载于《1982 年信息自由法令》第 VI、VII 及 VIIA 部。前两者是更为常用的复核程序，在本章较前部分已论及。

13.45 针对申请取阅澳大利亚国家档案馆（简称“澳洲国档馆”）所持档案内的数据遭拒绝的复核机制，同样采用分级制，其有关条文则载于《1983 年历史档案法令》（Archives Act 1983）。依据《1983 年历史档案法令》第 31 条，澳洲国档馆须安排将所有正由澳洲国档馆或联邦机构保管并处于公开取阅期（一如所界定者）的联邦档案，提供予公众，惟载有第 33 条所指数据的档案则属例外。后者根据《1983 年法令》被称为获豁免档案，而其披露须按照该法令予以审视和复核。<sup>66</sup>

<sup>65</sup> 除非有关决定是一项“被豁免的决定”：《2007 年审裁处、法院及强制执行法令》第 11(5)、13(8)条。

<sup>66</sup> 《1983 年历史档案法令》第 35 条。一般情况见：<http://www.naa.gov.au/collection/factsheets/fs10.aspx>。

13.46 《1983 年法令》订定了两阶段的程序，用以反对档案属获豁免档案（因而拒绝供予取阅）的裁定。<sup>67</sup> 有关程序即(1) 由澳洲国档馆进行内部重新考虑，及(2) 由行政上诉审裁处复核，两者分别在《1983 年法令》第 42 及 43 条中予以订明。

13.47 根据澳洲国档馆网站，澳洲国档馆的高级人员会进行内部重新考虑，而假如有以下情况，有关的人可申请内部重新考虑：

- (a) 该人已申请查阅的档案正处于公开取阅期，而公众已被拒绝取阅任何公开期资料
- (b) 取阅档案遭拒绝（或在附加条件下准予取阅），以确保档案的安全和保存
- (c) 档案已以某种形式（例如影印本）提供予他，但并非他原先要求的形式（例如正本），或
- (d) 档案无法寻获。<sup>68</sup>

13.48 申请人应获通知澳洲国档馆的决定。假如申请人不满澳洲国档馆的决定，他可藉向行政上诉审裁处提出申请以寻求进一步复核，但有关的澳洲国档馆决定须属第 43(1)条所表列的决定。

13.49 不满的申请人可选择另一做法，是向联邦申诉专员提出投诉。<sup>69</sup> 如果他这样做，则在申诉专员通知他调查结果之前，他不可以向行政上诉审裁处提出申请。<sup>70</sup> 就行政上诉审裁处的决定所引起的法律论点，可以向澳大利亚联邦法院提出上诉。<sup>71</sup>

## 加拿大

13.50 在《公开资料法令》（RSC 1985 c A-1）（简称“《1985 年法令》”）<sup>72</sup> 的附表 1 中加入“加拿大图书馆及档案馆”（Library and Archives of Canada，简称“加拿大图书档案馆”），即加拿大的国家图书馆及档案馆，意味着该机构属于该法令第 3 条所界定的“政府机

<sup>67</sup> 一般情况见：<http://www.naa.gov.au/collection/fact-sheets/fs12.aspx>。

<sup>68</sup> <http://www.naa.gov.au/collection/fact-sheets/fs12.aspx>

<sup>69</sup> 《1983 年历史档案法令》第 55 条。

<sup>70</sup> 《1983 年历史档案法令》第 55(4)条。

<sup>71</sup> 《1975 年行政上诉审裁处法令》（Administrative Appeals Tribunal Act 1975）第 44 条。

<sup>72</sup> 见以下网页：<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-1.pdf>。



构”。因此，对于在加拿大图书档案馆“掌控下”的任何档案，公众享有一般取阅权。<sup>73</sup>

13.51 自然而然，《1985年法令》下的复核及上诉机制适用于取阅要求遭拒绝的个案。<sup>74</sup>有关这点的指引载于加拿大图书档案馆网站，在“常见问题”一栏中有以下陈述：

“我已提出要求，但有关历史档案文件依然属受限阅级别。我可以怎样做？”

政府历史档案所载的一些数据可根据公开数据及有关私隐权的法例继续属受限阅级别。在此情况下，你可以根据《公开数据法令》或《私隐法令》（Privacy Act）提出正式要求。你也可以直接以书信形式提出取阅数据或关乎私隐的要求，在信中清楚注明依据哪项法令（《公开资料法令》或《私隐法令》）提出要求，并说明正寻求取阅哪些档案……”<sup>75</sup>

13.52 除了上述一般情况之外，亦应注意《1985年法令》第68条有以下明确规定：

“本法令不适用于：

(c) 由或代政府机构以外的人士或组织存放于加拿大图书馆及档案馆、加拿大国立美术馆、加拿大历史博物馆、加拿大自然博物馆、国立科技博物馆、加拿大人权博物馆、或21号码头加拿大移民历史博物馆的材料。”

13.53 因此，在以下两者，即在加拿大图书档案馆“掌控下”的档案以及“由或代政府机构以外的人士或组织存放于加拿大图书档案馆……”的数据之间，必须维持关键性的区别。《1985年法令》适用于前者而非后者。

13.54 为协助政府机构诠释和施行《1985年法令》而由加拿大国库委员会秘书处辖下的资料及私隐政策组编制的《公开资料手册》

---

<sup>73</sup> 《公开资料法令》第4条。

<sup>74</sup> 一般情况亦见加拿大图书馆及档案馆网站：  
<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>。

<sup>75</sup> <http://www.bac-lac.gc.ca/eng/transparency/atippr/Pages/faq.aspx>

(*Access to Information Manual*, 简称“《手册》”),<sup>76</sup> 对上述区别提供进一步的指引。

13.55 《手册》第 3.4.1 段指出, 虽然“掌控下”一词在《1985 年法令》中并无界定, 但法庭对此词曾作宽义的诠释。《手册》在提及 *Canada Post Corp v Canada (Minister of Public Works)* [1995] 2 FC 110 (CA) 这个主导案例时有以下列述:

“在裁定档案是否在政府机构的掌控下时, 须予考虑的一些因素包括:

- 档案是否由有关机构持有, 不论是在总部或是在地区、分支或其他办事处, 不论是在加拿大境内或境外, 或是在场外位置, 例如私人贮存设施或联邦档案中心(由加拿大图书馆及档案馆管理, 并载有依然在机构掌控下的档案的档案贮存设施); 或
- 档案是否由他人在其他地方代有关机构持有(例如由代理人、顾问或其他合约服务提供商所保存的档案); 或
- 有关机构是否获授权批准或拒绝取阅档案要求, 规管档案的使用, 以及在得到国家档案主任的批准后处置档案。”

## 美国

13.56 在本章较前部分所论及的美国《信息自由法令》(5 USC 552) 下的复核及上诉机制, 看来亦适用于国家历史档案及档案管理局(National Archives and Records Administration, 简称“美国档管局”)持有的档案。在探讨这个问题之前, 先行理解相关规则, 即据此将档案由其他联邦行政机关登录<sup>77</sup> 至美国档管局, 以及美国档管局如何处理有取阅限制的档案的相关规则, 应是有所裨益的。

<sup>76</sup> 参阅《公开资料手册》的前言, 见以下网页:  
[https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/access-information-privacy/access-information/access-information-manual.html#cha13\\_1](https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/access-information-privacy/access-information/access-information-manual.html#cha13_1)。

<sup>77</sup> 见: <https://www.archives.gov/records-mgmt/accessioning>。“移交指搬移档案交予美国档管局联邦档案中心作实体保管。移交档案的机关保留被移交档案的法定保管权, 直至最终处置为止,” 而“登录指永久档案送交国家档案馆之时。美国档管局取得档案的法定保管权, 而在大部分情况下亦取得档案的实体保管权。经登录的档案成为美国档管局的财产。”

13.57 根据成立美国档管局的同名法例第 2108(a)条（44 USC 第 21 章）：

“（美国）档案主任须对移交给他的档案的保管、使用及撤回负责。凡档案的使用受法定的局限和限制所规管，则在如此移交档案时，就准许及限制档案的审视及使用而适用于移交档案机关的首长或该机关的雇员的法定条文，亦分别适用于国家历史档案及档案管理局的档案主任及雇员。除本条(b)款另有规定外，凡联邦政府机关的首长以书面述明，他觉得为公众利益有需要或适宜对在其保管下正被考虑移交至档案主任的档案施加使用或审视方面的限制，而假如档案主任赞同，则须对如此被移交的档案施加此等限制，并且在未得移交有关资料的机关的首长或接替其职能的人（如有的话）以书面赞同下，不得放宽或移除此等限制……”

本款所提述的法定及其他限制须持续有效，直至有关档案已存在三十年，但如档案主任经咨询移交档案的联邦政府机关的首长或接替其职能的人后，藉命令就整批特定档案裁定，基于符合相关成文法所确立的标准的理由，此等限制须在一段更长的期间内持续有效……”<sup>78</sup>

13.58 由此可见，凡对档案施加限制，不论是根据《信息自由法令》还是其他法律施加，该限制一般会在档案登录美国档管局后继续适用，因而使到有关档案不供公众取阅。

13.59 根据美国档管局所发布的《信息自由法令参考指南》（FOIA Reference Guide），<sup>79</sup> 该局“接受为取阅在其法定保管下的任何行政部门档案而提出《信息自由法令》下的要求，这些档案包括该局作为行政部门机关而开立的营运档案，以及该局作为美国政府国家档案馆而保存的永久历史档案。”<sup>80</sup> 美国档管局因应某项要求完成其搜寻及复核程序后，便会以书面回复提出要求者，并在拒绝该项要求（或其部分）时引述任何适用的豁免情况。<sup>81</sup>

13.60 提出要求者可向美国档管局提出上诉，以反对该决定；另一做法是根据《信息自由法令》向美国档管局的公共联络处或向政

<sup>78</sup> 见以下网页：<https://www.archives.gov/about/laws/nara.html#custody>。

<sup>79</sup> 见以下网页：<https://www.archives.gov/foia/foia-guide#determine>。

<sup>80</sup> 《信息自由法令参考指南》引言。

<sup>81</sup> 《信息自由法令参考指南》第 IX 部“就要求所作的裁定”（“Request Determinations”）。

府新闻处寻求解决争议服务。<sup>82</sup> 如不成功，提出要求者可在联邦法院提出反对。<sup>83</sup> 然而，就机密资料而言，根据《信息自由法令》拒绝取阅该等数据的要求的决定，“是由档案原属或负责机关的官员或由（美国档管局）凭借书面授权而作出。针对档案维持机密的裁定，（提出要求者）必须向原本负责档案的机密分类及解密分类的机关提出上诉。”<sup>84</sup>

## 小组委员会的看法

13.61 在香港，历史档案的取阅现时由政府档案处（简称“档案处”）透过《1996年政府数据文件（取阅）则例》管理。档案处处长可根据政务司司长的一般指示，酌情容许任何人士查阅贮存于档案处的封存盘案。公众人士可针对档案处的决定向行政署长提出上诉，而假如他们认为档案处在处理其要求时有任何行政失当，亦可向申诉专员投诉。这个复核及上诉机制与《守则》所订定的相同。

13.62 我们已检视其他司法管辖区的历史档案复核及上诉机制。我们认为在本章较前部分所提议关于“活”数据的复核及上诉机制应同样适用于历史档案，而若此得以实施会代表向前迈进了一步，这是由于复核及上诉的决定会得到法例依据的支持。

### 建议 17

经考虑其他司法管辖区的历史档案复核及上诉机制后，我们建议“活”数据的复核及上诉机制应同样适用于历史档案。

<sup>82</sup> 《信息自由法令参考指南》第 X 部“《信息自由法令》下的上诉”（“FOIA Appeals”）。

<sup>83</sup> 《信息自由法令参考指南》第 XI 部“司法复核”（“Judicial Review”）。

<sup>84</sup> 《信息自由法令参考指南》第 X 部“《信息自由法令》下的上诉”（“FOIA Appeals”）。

## 第 14 章 罪行及强制执行

### 引言

14.1 为鼓励行使和强制执行公开数据法例所赋予的权利，其他司法管辖区的此等法例通常包含关于罪行及强制执行的条文。本章会探讨多个司法管辖区的此等条文。

14.2 香港订有一些规例及法律规管政府档案的保存。

### 香港的现有条文

#### **政府档案管理制度**

14.3 现时，政府通过建立完善的行政架构，配以一套档案管理的强制性规定，落实对政府档案实施的管理。这对政府人员施加具约束力的责任，规定其须遵从上述规定，而有关规定涵盖由开立、贮存、存废以至保存的整个档案管理生命周期。尤其是，各决策局 / 部门须为所有政府档案编订档案存废期限表，把具有历史价值的档案移交政府档案处（简称“档案处”）作永久保存，并在处置没有历史价值的档案前先取得档案处处长同意。如政府人员不遵从档案管理的强制性规定及 / 或于执行档案管理职责时疏忽职守，便会受到纪律处分。他们亦可能要对因自己不服从、忽略或未有遵守上述规定而令政府蒙受财政上的损失，负上责任。在 2013 至 2017 年这过去五年，当局曾对 23 名政府人员采取纪律处分，共涉及 19 宗不遵从档案管理的强制性规定的个案。所处罚则的轻重程度，由口头警告以至书面警告，以及各公务员职系特定的其他处分不等。

#### **《刑事罪行条例》（第 200 章）第 60 条——摧毁或损坏财产**

14.4 《刑事罪行条例》（第 200 章）第 60(1)条可适用于销毁或损坏档案的情况。第 60(1)条内容如下：

“任何人无合法辩解而摧毁或损坏属于他人的财产，意图摧毁或损坏该财产或罔顾该财产是否会被摧毁或损坏，即属犯罪。”

14.5 上述条文亦可能适用于更改或删除计算机内的数据的情况。

## 英国《2000年信息自由法令》

### 意图阻止披露而更改档案的刑事罪行

14.6 英国《2000年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2000）第77条把意图阻止披露而更改或删除档案的行为订为罪行。该条文内容如下：

“（1）凡——

- （a）在有人向公共主管当局提出索取资料要求后，及
- （b）根据本法令第1条……该申请人本会有权（在已付任何费用下）按照该条获传达任何数据，

则本款适用的任何人如更改、涂污、封锁、删除、销毁或隐藏该公共主管当局持有的任何档案，意图阻止该主管当局披露该申请人本会有权获传达的资料的全部或任何部分，即属犯罪。<sup>1</sup>

- （2）第（1）款适用于该公共主管当局，并适用于任何受雇于该公共主管当局、属该主管当局的人员或受该主管当局指示的人。
- （3）任何人犯本条所订罪行，一经循简易程序定罪，可处不超过标准分级表第5级的罚款。
- （4）不得在以下地点就本条所订罪行提起法律程序——
  - （a）英格兰或韦尔斯，除非是由专员提起，或由刑事检控专员提起或经刑事检控专员同意提起；
  - （b）北爱尔兰，除非是由专员提起，或由北爱尔兰刑事检控专员提起或经北爱尔兰刑事检控专员同意提起。”

---

<sup>1</sup> 基于某些实际理由，这项罪行须证明具有特定意图。在日常档案管理的过程中，例行销毁档案是普遍而无可避免的。然而，一旦有人提出索取资料要求后，如无合理理由而销毁相关档案，便会使人怀疑此举旨在阻止作出披露。

14.7 第 77 条适用于公共主管当局，或其人员、雇员或受其指示的任何人。“公共主管当局”被界定<sup>2</sup>为包括政府部门。然而，该法令第 81(3)条订明，政府部门不会根据该法令而被检控，“但第 77 条及附表 3 第 12 段适用于属官方公务部门的人，一如该等条文适用于任何其他入。”<sup>3</sup>

14.8 “政府部门”被界定为<sup>4</sup>包括任何代表官方行使法定职能的机构或主管当局，但不包括——

- (a) 第 80(2)条所指明的任何机构，<sup>5</sup>
- (b) 安全局（Security Service）、秘密情报局（Secret Intelligence Service）或政府通讯总部（Government Communications Headquarters）或
- (c) 韦尔斯议会政府（Welsh Assembly Government）。

### **信息专员的相应执行权力**

14.9 依据该法令附表 3 的条文，信息专员如有合理理由怀疑已经或正在发生第 77 条所订罪行，可向巡回法官申请手令，以进行下述行动：

- (a) 进入和搜查处所；
- (b) 检查和检取文件及其他材料；及
- (c) 检查、查验和操作任何所找到而其内可能记录了有关公共主管当局所持资料的设备。<sup>6</sup>

14.10 信息专员还可依据其他理由获批给手令。专员须使法庭信纳有合理理由怀疑某公共主管当局曾经或正在不遵从——

- (i) 该法令第 I 部的任何规定，
- (ii) 某决定通知中规定须采取的步骤的部分，或

---

<sup>2</sup> 第 3(1)条及附表 1。

<sup>3</sup> 第 81(3)条。第 81(4)条指明，第 77 条及附表 3 第 12 段亦适用于代表国会下议院或上议院行事的人。

<sup>4</sup> 第 84 条。

<sup>5</sup> 苏格兰议会、苏格兰政府当局任何部分、苏格兰议会法团、或具有混合职能或不具专属职能的任何苏格兰公共主管当局（苏格兰《1998 年法令》所指者）。

<sup>6</sup> 附表 3 第 12 段。

(iii) 某索取数据通知或执行通知。

14.11 凡任何人作出以下行为，亦属犯罪：

- (a) 故意妨碍某人执行根据附表 3 发出的手令；或
- (b) 无合理辩解而不向执行手令的任何人给予合理所需的协助。<sup>7</sup>

### **没有循民事法律程序提起诉讼的权利**

14.12 第 56 条订明，《2000 年信息自由法令》并不就该法令所施加的责任不获遵行，而赋予任何人循民事法律程序提起诉讼的权利。因此，任何一方不得以疏忽或违反法定责任为由而针对某公共主管当局或信息专员提起要求损害赔偿的诉讼。

### **信息专员的其他执行权力**

14.13 决定通知：如信息专员决定某公共主管当局没有根据该法令第 1(1)条的规定传达资料，他可发出决定通知，指明该主管当局为遵从该规定而必须采取的步骤和采取步骤的期限。<sup>8</sup>

14.14 索取资料通知：<sup>9</sup> 如专员合理地要求取得任何资料——

- (i) 以决定某公共主管当局是否已遵从第 I 部的任何规定，或
- (ii) 以决定某公共主管当局的做法是否符合根据第 45 及 46 条发出的实务守则所建议者，

则他可向该主管当局送达索取资料通知，要求该主管当局在该通知指明的时限内，以该通知指明的形式，向专员提供该通知所指明与有关申请、遵从第 I 部的情况或符合上述实务守则的情况有关的资料。

14.15 应注意的是，就第 51 条下的索取数据通知而言，“数据”包括未经记录的数据。<sup>10</sup> 这有别于该法令其他条文所指的“以任何形式记录的数据”。

---

<sup>7</sup> 附表 3 第 12 段。

<sup>8</sup> 第 50 条。

<sup>9</sup> 第 51 条。

<sup>10</sup> 第 51(8)条。



14.16 **执行通知：**<sup>11</sup> 若专员信纳某公共主管当局没有遵从第 I 部的任何规定，他可向该主管当局送达执行通知，要求该主管当局在该通知指明的时限内采取该通知指明的步骤，以遵从该等规定。

## 爱尔兰

14.17 《1997 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1997）经由《2003 年信息自由（修订）法令》（Freedom of Information (Amendment) Act 2003）所修订，规定政府部门、卫生事务局（Health Service Executive）、地方主管当局及一系列的其他公共机构，须发布有关其活动的资料，并须向其公民提供其持有的数据（包括个人资料）。

14.18 2014 年 10 月 14 日，《2014 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2014）生效，废除了《1997 年法令》及《2003 年法令》。《2014 年法令》为信息自由机制带来了一些改变，并把信息自由法例适用机构的范围扩大至涵盖所有公共机构（获特别豁免者除外）。该法令亦容许政府指定其他接受大笔公帑的机构，使信息自由法例亦适用于该等机构。

## 罪行及罚则

14.19 根据《2014 年法令》，凡在有人就某档案提出信息自由要求后，任何人无合法辩解并意图欺骗而销毁或在要项上更改有关档案，即属犯罪，一经循简易程序定罪，可处 B 级的罚款。<sup>12</sup>

14.20 该法令所订罪行的法律程序，可在干犯罪行日期起计 12 个月内，或该人获悉有足以据之提出法律程序的证据的日期起计 12 个月内，随时提起。<sup>13</sup>

14.21 凡罪行是由法人团体干犯，或由看来是代表法人团体或不属法团的团体行事的人干犯，而该罪行经证明是在属该团体的董事、管理委员会成员或其他拥有操控权主管当局成员的人，或属该团体的经理、秘书或其他高级人员的人，或看来是以任何上述身分行事的人的同意、纵容或批准下干犯的，或可归咎于该人本身的故意疏忽的，则该人亦属犯罪，并可犹如犯了首述罪行般被起诉和处罚。<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> 第 52 条。

<sup>12</sup> 第 52 条。

<sup>13</sup> 第 53(1)条。

<sup>14</sup> 第 53(2)条。

14.22 《信息自由法令》为信息专员提供重大权力，让其执行复核公共机构决定的职能。根据该法令第 44 条，专员可为使该法令获得遵从，或为使人们可行使该法令所赋予的权利，而随时调查一般信息自由机构或任何一个或多于一个特定信息自由机构所采用的作业方法及程序。

14.23 此外，根据该法令第 45(1)条，专员可为复核或调查而要求任何管有资料或拥有由他或她支配或掌控的档案的人，向专员提供任何该等由他或她所管有、支配或掌控的数据或档案。在适当的情况下，专员获赋权可为此要求该人到他或她席前。

14.24 依据该法令第 45(2)条，专员可为复核或调查而进入任何由信息自由机构占用的处所，并在该处——

- (a) 要求任何于该处所发现的人，向他或她提供他或她所合理地要求而由该人所管有的资料，及
- (b) 审视任何向他或她提供或在该处所发现的档案，并抄印有关档案或其摘录。

## 澳大利亚（联邦）

14.25 澳大利亚信息专员公署（Office of the Australian Information Commissioner，简称“澳洲信息公署”）于 2010 年 11 月设立，集信息政策、信息自由及私隐管治方面的职能于一身。<sup>15</sup> 这是建基于之前在 1988 年设立的私隐专员公署（Office of the Privacy Commissioner）的成功模式。然而，澳大利亚政府于 2014 年 5 月公布解散澳洲信息公署的财政预算决定，并为以下职能作出新安排：

- 信息自由投诉会由申诉专员处理；
- 信息自由政策及报告事宜会交由律政部（Attorney General's Department）负责；
- 信息自由决定的复核会由行政上诉审裁处处理；及
- 会设立新的澳大利亚私隐专员公署。

---

<sup>15</sup> 见《2010 年澳大利亚信息专员法令》（Australian Information Commissioner Act 2010）。

14.26 旨在施行上述改变的《2014 年信息自由修订（新安排）法案》（Freedom of Information Amendment (New Arrangements) Bill 2014）获众议院通过，有关的改变原定于 2015 年 1 月 1 日生效。然而，参议院在 2014 年会议期结束前，并未审议该法案。因此，澳大利亚信息专员公署仍在运作，直至另行通知为止。

14.27 信息专员具有调查权，可因应投诉或在其主动下作出调查。<sup>16</sup> 信息专员有权取得文件、查问相关人士和进入处所。<sup>17</sup> 澳大利亚《1982 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1982）第 55N 条规定，机关主要人员或部长须遵从信息专员的决定。如机关主要人员或部长不遵从信息专员的决定，（信息专员或申请人）可向澳大利亚联邦法院申请作出命令，指示须遵从有关决定。<sup>18</sup>

## **新南威尔士《2009 年政府数据（公众索取数据）法令》（Government Information (Public Access) Act 2009）**

14.28 非法行事罪<sup>19</sup> —— 如机关人员知道某索取资料申请违反该法令的规定，则该人员不得就该申请作出可复核决定。<sup>20</sup>

14.29 指示作出非法行为罪<sup>21</sup> —— 任何人（“违犯者”）不得：

- (a) 指示须就某索取资料申请作出决定的机关人员，作出可复核决定，而该违犯者知道该可复核决定并非该法令批准或规定作出的决定，或
- (b) 指示属机关人员而涉及某索取资料申请的人，以该违犯者知道因其他原因属有违该法令规定的方式行事。（最高刑罚：100 个罚款单位。<sup>22</sup>）

14.30 不当地影响有关索取资料申请的决定罪<sup>23</sup> —— 任何人（“违犯者”）为致使机关人员作出可复核决定而影响该人员作出

---

<sup>16</sup> 第 69 - 89F 条。

<sup>17</sup> 第 76 - 85 条。

<sup>18</sup> 第 55P 条。

<sup>19</sup> 第 116 条。

<sup>20</sup> “可复核决定”于第 80 条中已予界定，包括：拒绝确认或否认有关资料乃由机关持有的决定；批准或拒绝索取资料要求的决定；征收处理费或要求缴付按金的决定等。

<sup>21</sup> 第 117 条。

<sup>22</sup> 根据《刑事罪行（判刑程序）法令》（Crime (Sentencing Procedure) Act）第 92 号（新南威尔士）第 17 条，除非显示相反用意，否则任何法令提述的罚款单位数目，须视为提述一笔数额相等于该罚款单位数目乘以 110 澳元所得数额的款项。

<sup>23</sup> 第 118 条。

决定，而该违犯者知道该可复核决定并非该法令批准或规定作出的决定，即属犯罪。（最高刑罚：100个罚款单位。）

14.31 非法索取资料罪<sup>24</sup>——任何人就索取资料申请，为得以索取政府资料，明知而误导或欺骗机关人员，即属犯罪。（最高刑罚：100个罚款单位。）

14.32 隐藏或销毁政府资料罪<sup>25</sup>——任何人为阻止披露该法令授权或规定披露的资料而销毁、隐藏或更改任何政府资料的档案，即属犯罪。（最高刑罚：100个罚款单位。）

## 加拿大《1985年公开资料法令》（Access to Information Act 1985）

14.33 妨碍罪<sup>26</sup>——任何人不得妨碍信息专员或任何代表专员或在专员指示下行事的人，执行专员在该法令下的职责及职能。违反此条文，即属犯罪，一经循简易程序定罪，可处不超过一千加拿大元的罚款。

14.34 妨碍索取权罪<sup>27</sup>——任何人不得意图剥夺该法令下的索取权而：

- (a) 销毁、毁坏或更改档案；
- (b) 捏改档案或制造虚假档案；
- (c) 隐藏档案；或
- (d) 指示、建议、怂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 任何人如违反上款条文，即属犯了以下罪行：

- (a) 可公诉罪行，可处不超过两年的监禁或不超过10,000加拿大元的罚款，或两者兼处；或

---

<sup>24</sup> 第119条。

<sup>25</sup> 第120条。

<sup>26</sup> 第67条。

<sup>27</sup> 第67.1条。

- (b) 可循简易程序定罪而判罚的罪行，可处不超过六个月的监禁或不超过 5,000 加拿大元的罚款，或两者兼处。<sup>28</sup>

## 安大略《1990 年信息自由及保障私隐法令》（Freedom of Information and Protection of Privacy Act 1990）

14.36 依据该法令第 61(1)条，凡作出以下行为，即属犯罪：

- 更改、隐藏或销毁档案或致使任何另一人如此行事，意图剥夺该法令下索取该档案或其内所载数据的权利；<sup>29</sup>
- 故意妨碍专员执行他或她在该法令下的职能；<sup>30</sup>
- 故意作出虚假陈述，以在专员执行他或她在该法令下的职能方面误导或企图误导专员；<sup>31</sup> 或
- 故意不遵从专员所作出的命令。<sup>32</sup>

14.37 任何人如违反第(1)款，即属犯罪，一经定罪，可处不超过 5,000 加拿大元的罚款。

14.38 该法令为政府部门提供了若干保障，免其牵涉于民事法律程序中。该法令订明，不得因真诚地披露或不披露档案，或因没有给予该法令所规定的通知（如已就给予所规定的通知采取合理程度的关注），而针对首长，或针对代表首长或在首长指示下行事的人提起任何要求损害赔偿的诉讼或其他法律程序。

### 小组委员会的看法

14.39 我们已讨论过，在现有规例下香港各政府部门及决策局不能随意销毁或删除档案。经探讨多个司法管辖区的相关条文后，我们留意到相关法例一般把为阻止披露而更改或删除档案订为罪行。英国相关法令第 77 条所采用的措词看来清晰和合乎情理。虽然如有关资料在有人提出要求前已被删去或删除，该条便不会适用，但该条的措

---

<sup>28</sup> 第 67.1(2)条。

<sup>29</sup> 该条(c.1)款。

<sup>30</sup> 该条(d)款。

<sup>31</sup> 该条(e)款。

<sup>32</sup> 该条(f)款。

词取得了恰当的平衡，可避免因出于无心甚或例行地删去数据而引致检控。我们认为，有关条文应保持简单。

14.40 我们也留意到，其他司法管辖区一般订有条文，排除任何就公开数据法例条文不获遵行而循民事法律程序提起诉讼的权利。我们也同意订定具此意思的条文是合乎情理的。

14.41 在新南威尔士的法例中，刑事制裁也适用于要求索取资料者。举例来说，任何人为得以索取政府资料，明知而误导或欺骗有关人员，即属犯罪。在安大略，故意作出虚假陈述以误导或企图误导信息专员也属犯罪。

#### **建议 18**

**我们建议，在有人向公共机构提出索取资料要求后，更改、删除、销毁或隐藏档案，意图阻止披露档案或数据，应订为罪行。然而，在公共机构未有履行其责任的情况，并不赋予任何人循民事法律程序提起诉讼的权利。**

14.42 由于在拟议的制度下，我们建议交由申诉专员<sup>33</sup>复核关于申请的决定，而非成立新的信息专员公署，因此应给予申诉专员发出决定通知及执行通知的相关执行权力。

#### **建议 19**

**我们建议，如申诉专员决定某公共机构没有根据拟议的制度传达资料，他有权发出决定通知，指明该公共机构必须采取的步骤和采取步骤的期限。**

**此外，若申诉专员信纳某公共机构没有遵从拟议制度下的任何规定，申诉专员有权向该公共机构送达执行通知，要求该机构在指明时限内采取步骤以遵从该等规定。**

<sup>33</sup> 见第 13 章及有关建议。

## 第 15 章 公开资料制度的运作成本

### 引言

15.1 设立及维持公开数据制度的成本，难免是任何政府必须考虑的因素。举例而言，澳大利亚政府于 2014 年 5 月 13 日作出财政预算决定，要解散澳大利亚信息专员公署（Office of the Australian Information Commissioner）。然而，参议院在会议期结束前，并未审议建议关闭该署的法案，<sup>1</sup> 因此该署仍在运作。

15.2 有多项研究曾对信息自由成本进行探讨，本章摘录了其中的要点。

### 比较列表

15.3 以下所附列表对不同司法管辖区的公开数据制度运作成本作出一些粗略比较。应注意的是，不同研究在计算成本时，采用的准则和方法各异，而以下比较列表只提供非常粗略的数字作参考之用。例如，根据另一篇文章，<sup>2</sup> 估计 2005 年推行英国《2000 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2000）的成本为 3,550 万英镑。

国家 / 司法管辖区	年份	每年信息自由要求总数	每年信息自由总成本	每宗信息自由要求平均成本	每宗信息自由要求平均成本（以港元计算） <sup>3</sup>
澳大利亚 <sup>4</sup>	2012 - 2013	24,939	45,231,147 澳元	1,814 澳元	11,352

<sup>1</sup> J MacDonald & R Crail, *Law of Freedom of Information*, 第 3 版, 牛津大学出版社, 第 25.74 段。

<sup>2</sup> “Every expense spared”, 《经济学人》（The Economist）, 2006 年 12 月 19 日, 第 8532 号, 第 46 页。

<sup>3</sup> 此数字是以相关年度的总成本除以要求总数计算得出。所有货币均以 2018 年 2 月的汇率换算, 供粗略参考之用。

<sup>4</sup> 有关统计数字取自澳大利亚政府辖下澳大利亚信息专员公署发表的“Australian Freedom of Information Agency Statistics Annual Report 2012-2013”。报告全文见以下网页：  
<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>。

国家 / 司法管辖区	年份	每年信息自由要求总数	每年信息自由总成本	每宗信息自由要求平均成本	每宗信息自由要求平均成本（以港元计算） <sup>3</sup>
加拿大（不列颠哥伦比亚） <sup>5</sup>	2012 - 2013	10,299	19,760,225 加元	2,075 加元	13,173
爱尔兰 <sup>6</sup>	2011	16,517	990 万欧元	600 欧元	5,843
英国（中央政府部门） <sup>7</sup>	2010 - 2011	45,958	8,456,272 英镑	184 英镑	2,047
英国（英格兰所有地方主管当局） <sup>8</sup>	2010 - 2011	197,737	31,600,000 英镑	159.8 英镑	1,778
美国 <sup>9</sup>	2013	704,394	446,792,333 美元	634 美元	4,958
苏格兰 <sup>10</sup>	2012	-	-	183 英镑 （未计信息自由小组的职员成本） 231 英镑 （总计）	2,035

<sup>5</sup> 有关统计数字取自不列颠哥伦比亚科技、创新及公民服务厅（Ministry of Technology, Innovation and Citizens' Services）发表的“Freedom of Information and Protection of Privacy Act Annual Report 2012-2013”。报告全文见以下网页：[http://www.gov.bc.ca/citz/iao/download/FOIPPA\\_Annual\\_Report\\_FINAL\\_2012\\_13.pdf](http://www.gov.bc.ca/citz/iao/download/FOIPPA_Annual_Report_FINAL_2012_13.pdf)。

<sup>6</sup> 有关统计数字取自爱尔兰政府公共支出和改革部（Department of Public Expenditure and Reform）发表的“Regulation Impact Analysis – Freedom of Information Bill, 2013”。报告全文见以下网页：<http://www.per.gov.ie/wp-content/uploads/RIA-FOI.pdf>。

<sup>7</sup> 有关统计数字取自英国司法部（Ministry of Justice）发表的“Investigative study to inform the FOIA (2000) post-legislative review: Costing Exercise”（2012年3月）。报告全文见以下网页：[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/217390/investigative-study-informing-foia.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217390/investigative-study-informing-foia.pdf)。

<sup>8</sup> 有关统计数字取自伦敦大学学院宪法小组（Constitution Unit）发表的“FOIA 2000 and local government in 2010: The experience of local authorities in England”（2011年11月）。报告全文见以下网页：<http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/foi/foi-and-local-government/2010-foi-officers-survey.pdf>。

<sup>9</sup> 有关统计数字取自美国司法部（Department of Justice）发表的“Summary of Annual FOIA Reports for Fiscal Year 2013”。报告全文见以下网页：<http://www.justice.gov/oip/docs/fy2013-annual-report-summary.pdf>。

<sup>10</sup> 有关统计数字取自苏格兰政府发表的“Freedom of Information Costing Exercise 2012”（2012年11月）。报告全文见以下网页：<http://www.scotland.gov.uk/Resource/0040/00408430.pdf>。



15.4 上表显示，处理一宗要求的平均成本可介乎超过 13,000 港元（加拿大不列颠哥伦比亚）至超过 1,700 港元（英格兰所有地方主管当局）。

15.5 另一列表则把人口规模列入考虑。表中，英国中央政府部门的数字与英格兰地方主管当局的数字合并计算。最后一栏按不同国家 / 司法管辖区的数字，对香港的要求宗数作粗略推算。

国家 / 司法管辖区	年份	每年信息自由要求总数	大约人口	平均信息自由要求占人口比例	（推算）香港人口除其他国家 / 司法管辖区的平均数
澳大利亚	2012 - 2013	24,939	2,290 万	每 918.2 人提出一宗要求	每年 7,841 宗要求
加拿大不列颠哥伦比亚	2012 - 2013	10,299	454 万	每 440.8 人提出一宗要求	每年 16,334 宗要求
爱尔兰	2011	16,517	460 万	每 278.5 人提出一宗要求	每年 25,386 宗要求
英国（中央政府 + 英格兰地方主管当局）	2010 - 2011	243,695	6,320 万	每 259.34 人提出一宗要求	每年 27,262 宗要求
美国	2013	704,394	31,610 万	每 448.7 人提出一宗要求	每年 16,046 宗要求

15.6 从上表可见，如在香港设立拟议的公开资料制度，预期香港每年会收到约 7,800 宗至超过 27,000 宗申请。

## 苏格兰信息自由制度的成本计算工作

15.7 苏格兰政府设有一个专门的中央信息自由小组（Freedom of Information Unit），其职责包括：

- 就信息自由政策及此政策在苏格兰各地的有效推行，向副首席部长（Deputy First Minister）兼基建、投资及城市策略内阁大臣（Cabinet Secretary for Infrastructure, Investment and Cities Strategy）提供支持；

- 监察苏格兰政府及其机关处理信息自由要求的表现，并作出报告；
- 为苏格兰政府及其机关的职员提供信息自由方面的指引、支持及培训；
- 处理向苏格兰信息专员提出的上诉，这些上诉涉及苏格兰政府收到的要求，以及随后作出的决定；
- 促进遵守苏格兰政府的信息自由原则。

15.8 2012年4月，苏格兰政府进行成本计算工作，以找出响应信息自由要求、复核和上诉，需要耗用多少时间和金钱。<sup>11</sup>

15.9 《2002年信息自由（苏格兰）法令》（Freedom of Information (Scotland) Act 2002）规定，除非有充分的相反理由，否则任何人都要求索取公共主管当局持有的资料。苏格兰政府的绝大多数信息自由要求，均在最初的“要求”阶段完成处理。

15.10 若申请人不满苏格兰政府对其要求所作的响应，他们有权要求进行复核。这涉及编配一名与原有要求没有关连的职员，负责考虑原有决定究竟应予以维持、部分维持，或者推翻。2011年，在所有要求中，约有7%进入此第二“复核”阶段，当中大约一半在此阶段完成处理。

15.11 如申请人在复核后仍然感到不满，他们有权向苏格兰信息专员提出上诉，寻求就其要求作出决定。2011年，在所有要求中，约有5%有向苏格兰信息专员提出上诉。<sup>12</sup>

## 方法

15.12 该成本计算工作持续了六星期，期间全体职员和官员均被要求记录总共耗用了多少时间在以下方面：

- (A) 向申请人提供意见和协助，及/或要求申请人作出澄清。
- (B) 确定数据的所在并检索数据。

<sup>11</sup> 苏格兰首席统计师及表现管理办公室（Office of Chief Statistician and Performance）发表的“Corporate Analysis: Freedom of Information Costing Exercise 2012”。

<sup>12</sup> 苏格兰首席统计师及表现管理办公室发表的“Corporate Analysis: Freedom of Information Costing Exercise 2012”。

(C) 考虑如何响应——“思考时间”（包括阅读 / 评估数据、应用豁免条文）。

(D) 咨询第三者（例如英国政府部门的其他部分、承办商等）。

(E) 草拟提交文件 / 咨询部长和特别顾问。

(F) 草拟回应。

(G) 提供数据（包括抄录、复印及改订数据）。

15.13 除了来自调查的资料外，该成本计算工作还计算出信息自由小组的职员成本，藉以得出处理要求、复核和上诉的总成本数字。这是为了反映该小组协助处理要求、复核和上诉，同时承担其他信息自由相关职责的事实。经计算所得，信息自由小组每年的整体职员成本数字为 **258,615 英镑**，其中 **100,223 英镑** 主要用于处理信息自由要求。<sup>13</sup>

### 索取资料要求

15.14 若不计信息自由小组的职员时间，每宗信息自由要求平均需要耗用雇员总共 **6 小时 59 分钟** 的时间。处理要求的时间介乎 **30 分钟至 41 小时 40 分钟**。经计算所得，响应一宗要求的平均成本为 **231 英镑**。

15.15 雇员时间的个别项目分类

阶段	总共耗用时间	占所耗用时间的百分比
向申请人提供意见和协助，及 / 或要求申请人作出澄清。	7 小时 35 分钟	2%
确定数据的所在并检索数据。	115 小时 25 分钟	29%
考虑如何响应——“思考时间”（包括阅读 / 评估数据、应用豁免条文）。	111 小时 28 分钟	28%
咨询第三者（例如英国政府部门、承办商等）。	29 小时 40 分钟	7%

<sup>13</sup> 包括环境信息规例要求。

阶段	总共耗用时间	占所耗用时间的百分比
草拟提交文件 / 咨询部长和特别顾问。	36 小时 19 分钟	9%
草拟回应。	70 小时 4 分钟	18%
提供数据（包括抄录、复印及改订数据）。	28 小时 33 分钟	7%

#### 15.16 响应一宗要求的成本

	整体成本 (信息自由要求及环境信息规例要求)	仅信息自由要求
最高	1,120 英镑	901 英镑
最低	9 英镑	9 英镑
平均数	186 英镑	183 英镑
中位数	112 英镑	102 英镑
总计	15,469 英镑	12,294 英镑

15.17 除计算个别响应的成本外，还按照雇员成本计算了与要求有关的信息自由小组雇员成本。以信息自由小组的职员时间计算，每宗已登记要求的平均成本为 **45 英镑**。两者相加后，每宗要求的平均成本数字则为 **231 英镑**。

#### **处理要求、复核和上诉的年率化成本**

#### 15.18 2011 年的年率化信息自由成本

	要求	复核	上诉
按 2011 年已登记个案计算的全年职员成本	308,016 英镑	46,002 英镑	70,950 英镑
信息自由小组的全年成本	50,078 英镑	5,544 英镑	44,602 英镑
<b>全年成本合计</b>	<b>358,094 英镑</b>	<b>51,546 英镑</b>	<b>115,552 英镑</b>

	要求	复核	上诉
信息自由小组的平均成本 (按年报数字计算)	30 英镑	45 英镑	519 英镑
调查数据所得的平均职员成本	186 英镑	374 英镑	825 英镑
<b>平均成本合计</b>	<b>216 英镑</b>	<b>419 英镑</b>	<b>1,344 英镑</b>

15.19 另应注意的是，这项分析为要求、复核和上诉分别得出三个数字。然而，进入复核阶段的要求会涉及 635 英镑的总成本（即要求 + 复核的总成本）。同样地，进入上诉阶段的要求会涉及 1,979 英镑的总成本（即要求 + 复核 + 上诉的总成本）。

### 安娜·科尔奎霍（Anna Colquhoun）对信息自由成本进行的研究（2010 年 12 月）<sup>14</sup>

15.20 该研究提出在英国、苏格兰、爱尔兰、加拿大、澳大利亚和美国推行《信息自由法令》的估计成本。有关数字来自各国 / 司法管辖区已公布的全年信息自由统计数字，或来自分析全国数字的学术报告。



<sup>14</sup> 伦敦大学学院宪法小组。

15.21 该研究强调，有关数字是透过各种方法计算得出的。评估信息自由成本的工作繁复，各国 / 司法管辖区均以不同方式处理。<sup>15</sup>

15.22 尽管采用的方法各异，但一项共同的调查所得就是处理少数成本高昂的要求所构成的财务影响。以英国为例，虽然只有 5% 要求的官员时间成本超过 1,000 英镑，但这些要求往往比平均要求需要多七倍时间处理，并占了总成本的 45%。

15.23 该研究提到，成本高昂的要求拉高了最终成本数字。在某些方面，成本高昂的要求超越了各国 / 司法管辖区为避免出现这些高成本程序而订定的法定价格上限，因而扭曲了最终成本计算数据。正因为一开始就没有义务处理这些要求，所以有些人会说，这些要求不应纳入有关数字内。该研究亦指出，处理复杂要求的全部成本难以预测，而且由此招致的成本通常都是无可避免的。

15.24 该研究引述加拿大来源的调查结果，<sup>16</sup> 指出：

- 处理要求的成本因需求增长而增加，但搜寻成本则因档案管理改善而下降。
- 回应投诉的成本亦大幅增加。
- 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 澳大利亚方面，<sup>17</sup> 该研究引述调查结果指：

- 处理一宗索取数据要求，平均需时 2.34 个职员工作日。
- 机关已通知需收费合计 1,739,706 澳元，但却根据法例行使酌情权，仅收取了 262,544 澳元，占上述收费的 15%。
- 已收取的费用及收费总额（包括内部复核费用）为 438,058 澳元，占推行《信息自由法令》的总成本的 1.4%。

---

<sup>15</sup> 例如在计算成本时，审裁处及内部复核成本是否计算在内。

<sup>16</sup> “Access to Information: Making it Work for Canadians”: Report of the Access to Information Review Task Force (2002 年 6 月)。

<sup>17</sup> Australia Freedom of Information Annual Report 2008–2009.

15.26 至于美国，<sup>18</sup> 该研究引述调查结果指：

- 所有联邦政府部门和机关进行《信息自由法令》相关活动的估计总成本为 382,244,225 美元。
- 在上述成本中，约 280,000,000 美元用于诉讼上。
- 在总成本中，约 3% 藉收取费用而收回。

**海伦·鲍威尔（Helen Powell），《提供数据以供〈2000年信息自由法令〉立法后检讨参考的调查研究——成本计算工作——第三部分》（Investigative study to inform the FOIA (2000) post-legislative review - Costing Exercise - Strand 3）（2012年3月）**<sup>19</sup>

15.27 该研究基本上是对中央政府部门和一系列其他公共主管当局进行的成本计算工作，旨在透过评估职员时间和成本，评估用于响应索取数据要求的资源。

15.28 该研究显示，响应信息自由要求可能涉及的会话如下：

**(i) 分配、记录及管理个案**

该组织需要时间把该要求记录进中央监察系统，并分配予内部的相关职员处理。

**(ii) 搜寻 / 取得资料**

该组织需要时间决定是否持有有关数据，并确定数据的所在，以回显请求。这包括从档案中搜寻文件、在文件内搜寻相关数据，以及识别所持数据是否符合该要求指明的内容。另外，从其他部门或组织取得数据所需的时间亦包括在内。

---

<sup>18</sup> Annual FOI Report 2009.

<sup>19</sup> 作者：Helen Powell、R Szyndler、J Stannard、A Bram 及 S Coloves。该研究由英国司法部委托进行，但所表达的观点为作者的观点，英国司法部不一定同意。

**(iii) 阅读时间**

这是指阅读与该要求相关的数据所需的时间。

**(iv) 在该组织内考虑根据《信息自由法令》作出的响应**

这是指在该组织内考虑对该要求作出响应所耗用的时间，包括考虑任何适用于该要求的豁免条文所需的时间。

**(v) 与中央政府的其他部门讨论**

这是指咨询中央政府的其他部门或与其讨论该要求所耗用的时间（该等部门包括英国司法部的信息自由事宜交流中心（FOI Central Clearing House））。<sup>20</sup>

**(vi) 咨询中央政府以外的其他机构**

这是指咨询非中央政府部门的组织、公共机构或个别人士，或与其讨论该要求所耗用的时间。

**(vii) 草拟提交文件或咨询局级官员 / 部长**

这包括草拟提交文件、咨询该组织内的高级官员（如高级董事、行政总裁），或咨询部长所需的时间。

**(viii) 草拟响应（包括改订数据）及内部签字认可**

这是指草拟对该要求的响应所需的时间，亦包括从要求索取的数据改订任何文字所需的时间，以及获内部签字认可该响应所需的时间。

15.29 至于向中央政府提交的要求的结果，该研究发现：

39%	要求获完全批准
18%	并不持有数据
24%	要求受豁免条文规限，而全部或部分数据被拒绝提供。（最常应用的豁免条文是第 40 条（个人资料），占中央政府内应用的所有豁免条文的 38%。）

<sup>20</sup> 交流中心于 2004 年成立。该单位就复杂、敏感或备受关注的索取数据要求提供专家指引，并确保中央政府以一致的方式处理这些类别的要求。



11%	要求因超过成本上限而遭拒绝
5%	要求尚未完成处理
3%	提供意见和协助

15.30 该研究发现：

- 中央政府处理信息自由要求的平均成本与六年前的水平相若。
- 中央政府处理信息自由要求的总成本（850 万英镑）较六年前增加，原因是收到更多信息自由要求（相比于 2006 年的 34,000 宗，截至 2011 年 9 月为止的 12 个月内收到 46,000 宗信息自由要求）。

## 第 16 章 违反保密责任及第三者权利

### 违反保密责任：引言

16.1 公共机构持有各种资料，有从他人取得的，也有“代”他人持有的。公开资料法例订有豁免条文，旨在保障第三者利益。这些豁免条文包括以下方面的豁免：

- 在保密情况下提供的数据；
- 商业利益或商业秘密；
- 个人资料。

至于公共机构“代”他人持有的资料，根据例如英国《2000年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2000）的规定，这些数据被豁除于该法令的涵盖范围之外。<sup>1</sup>

### 保密义务来源和可就违反保密责任提出的传统诉讼

16.2 保密义务除可来自合约或法规外，也可以在衡平法上产生。法院在保障保密性方面，拥有独立的衡平法司法管辖权，这是已经清楚确立的。

16.3 传统衡平法保密责任的性质和范围，载于 *Coco v AN Clark (Engineers) Ltd* 一案中认定的三项测试：<sup>2</sup>

- (i) 有关资料必须具有“所需的机密性质”，不得已属公共财产。
- (ii) 有关数据必须在接收者要负上保密义务的情况下传播。
- (iii) 有关数据必须在未经许可的情况下使用，而对传达者不利。

---

<sup>1</sup> 第 3(2)(a)条。

<sup>2</sup> [1969] RPC 41 at 47.

## 免责辩护

### 在公共领域内的资料

16.4 保密原则只适用于属于机密的资料。任何人均可以有有关资料已在公共领域内，作为免责辩护。这正是 *Attorney-General v Guardian Newspaper Ltd (No. 2)* 一案<sup>3</sup>（*Spycatcher* 案）中，上议院所作决定的依据。彼德·赖特（Peter Wright）是前英国安全局军情五处（MI5）的人员。史葛法官（Scott J）裁定，他在美国出版回忆录一事，已破坏了该书内容的保密性。上诉法院和上议院维持这项裁断。

16.5 *Earl Spencer v United Kingdom* 案<sup>4</sup> 的裁决则相反。在该案中，史宾莎伯爵（Earl Spencer）向欧洲人权委员会（European Commission of Human Rights）投诉两篇报道，一篇于1995年4月2日在《世界新闻报》（*News of the World*）刊登，另一篇于1995年4月3日在《每日镜报》（*The Daily Mirror*）刊登。《每日镜报》提出有关资料已在公共领域内的论点，未能令该委员会信服。该委员会认为，假若早在4月2日已颁下禁制令，便会对知悉禁制令的报章产生阻吓作用。

### 无保密义务

16.6 鉴于法庭会在广泛的情况下裁定隐含保密责任，这个论点难以成立。得到确立的一点，就是如果接收者是在会将数据保密的前提下接收资料，他的良知便受制于保密责任，而若他透过向其他人发布有关资料，违反保密责任，就是有味良知。<sup>5</sup> 保密责任可以是在不涉及财产或合约下产生的，保密义务则可以是在隐含的。<sup>6</sup>

### 公众利益

16.7 虽然保障保密性的法律根据是，机密资料藉法律得以保存及受到保障一事涉及公众利益，但戈夫勋爵（Lord Goff）在 *Attorney-General v Guardian Newspaper Ltd (No 2)* 案<sup>7</sup> 中清楚指出，上述公众利益可能会被一些其他与之对立而支持披露数据的公众利益所凌驾。举例来说，披露恶行便不必保密。

---

<sup>3</sup> [1990] 1 AC 109.

<sup>4</sup> (1998) 25 EHRR CD 105.

<sup>5</sup> *Prince Albert v Strange* (1849) 1 H&T 1, 23-25.

<sup>6</sup> *Argyll v Argyll* [1967] Ch 302, 322.

<sup>7</sup> 出处同上文脚注 3。

16.8 关于在违反保密责任申索中以公众利益作为免责辩护，科佩尔（Coppel）<sup>8</sup> 将其基本原则整理如下：

- (1) 披露数据的公众利益可能重于保障机密数据的私人 and 公众利益；
- (2) 若权衡轻重后认为应披露数据，所支持的可能是有限度披露数据，即只披露部分数据，又或向少于所有人披露数据；及
- (3) 《1998 年人权法令》（Human Rights Act 1998）制定后，法庭作为公共主管当局有责任遵守《公约》的权利。<sup>9</sup> 此外，若对立权利处于紧张的状态，法庭亦有责任进行平行分析，这种分析是上议院在 *Re S (Identification: Restrictions on Publication)* 一案中强制采用的。<sup>10</sup>

## 《1998 年人权法令》

16.9 在 *Wainwright v Home Office* 一案中，<sup>11</sup> 上诉法院裁定在《1998 年人权法令》获通过之前，普通法并无私隐权，并裁定不得依据该法令，藉引入具追溯效力的私隐权修改实体法。上议院维持上诉法院的决定。

16.10 根据《1998 年人权法令》，英国法庭有责任落实《欧洲人权公约》的规定，特别是第 8 条（私人 and 家庭生活得到尊重的权利）和第 10 条（表达自由），关于违反保密责任的法律遂得以发展。把《公约》的价值纳入这法律分支后，诉讼因由的重点有所扩阔，可涵盖昔日衡平法法庭从不视为机密的私人资料。<sup>12</sup>

### 违反保密责任的新案件

16.11 近期有一系列涉及秘密数据和私隐的违反保密责任案件，其中两宗会在下文特别讨论。

---

<sup>8</sup> Coppel, *Information Rights*, 第 4 版, 第 25-024 段。

<sup>9</sup> 包括第 8 条私人 and 家庭生活、住所和通信得到尊重的权利，以及第 10 条表达自由的权利。

<sup>10</sup> [2005] 1 AC 593, 斯特恩勋爵（Lord Steyn），第 17 段。

<sup>11</sup> [2004] 2 AC 406.

<sup>12</sup> 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<sup>13</sup>

16.12 这宗案件关乎韦尔斯亲王所写的一些旅游日志，当中记录了他对外访的看法和印象。证据显示，亲王会把日志交给他私人办公室的其中一名秘书莎拉·古德（Sarah Goodall），影印后以注明“私人及机密”的信封送出。古德按附有保密承诺书的合约受雇，承诺不会向未获授权的人提供在受雇期间获取的数据。后来，她经一位朋友，向《星期日邮报》（*Mail on Sunday*）提供韦尔斯亲王八份日志的打字本。

16.13 其中一份日志关于亲王 1997 年到访香港，《星期日邮报》从中摘录了大量内容刊登。亲王声称，有关内容被公开，干预了他根据《欧洲人权公约》第 8 条所享有私人生活得到尊重的权利，因此就违反保密责任和侵犯版权展开法律程序。布莱本法官（Blackburne J）裁定，关乎香港日志保密性和版权的申索得直，并指示应着手审理与其他日志有关的申索。

16.14 上诉法院驳回《星期日邮报》的上诉。该法院表示，若不涉及违反保密关系，将须权衡第 8 条与第 10 条的权利，这通常要衡量侵犯私隐行为的性质和后果，以及披露私人数据所涉的公众利益（如有的话）。

16.15 至于对披露“在保密情况下接受的资料”的立场，该法院表示：

“67. ……在个别情况下，约束表达自由的权利是否‘民主社会所必需的’。这是一种相称性测试。不过，在权衡轻重时要衡量的一个重要元素，就是在民主社会维护个人之间所订立保密责任的重要性。有关资料属与公众攸关之事，并不足以证明发布资料有理可据。举一个极端的例子来说，预算案演辞的内容亦是属于与公众攸关之事。但是，如果一名不忠诚的打字员试图在该演辞于国会发表之前，将文本售予报社，而报社买入该演辞并予以刊登，则该报社毫无疑问即属违反责任。

68. 基于这些理由，在考虑是否需要限制表达自由，以阻止在保密情况下接受的数据遭到披露时，要进行

---

<sup>13</sup> [2008] Ch 57.

的测试不只是有关资料是否属与公众攸关之事，而是在所有情况下，违反保密责任是否符合公共利益。法庭需要在顾及数据性质及所有相关情况后，考虑数据拥有人将数据保密是否合法，或把资料公开是否符合公共利益。”

16.16 该法院裁断，即使已发布资料原本是在保密情况下向古德透露的事实不存在，他们也认为该法官裁定查尔斯王子对侵犯私隐行为具有无可争议的申索权，做法正确。当他们在权衡轻重时把违反保密关系这点列入考虑时，对该案的观点更是一面倒的。

### *Home Office v British Union for the Abolition of Vivisection* 案

16.17 在这宗案件中，内政部分别依据《2000年法令》第41条有关“在保密情况下提供的资料”的豁免条文，以及第44条有关“禁止披露”的豁免条文。内政部根据《1986年动物（科学程序）法令》（*Animals (Scientific Procedures) Act 1986*，简称“《1986年法令》”），对繁育及供应动物供科学程序使用作出规管。任何人如把动物用作科学研究，均须领牌。申请人须提供的数据，可能属商业敏感性质，或可能对竞争对手有用。另外，他们的工作地点和地址详情，基于保安理由也可能是敏感数据。

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）作出判决时说：

“有关各方认同，如果国会议员和公众人士想知道的话，他们对于通过动物研究所发生的一切，以及内政部的规管职能得到妥善履行的程度，都享有合理的知情权。”<sup>14</sup>

16.19 自2004年12月起，内政部在其网站发布有关持牌人的工作摘要。英国废除活体解剖联盟（*British Union for the Abolition of Vivisection*，简称“该联盟”）根据《信息自由法令》向内政部提出要求，寻求取得各项牌照所载的实际资料。

16.20 内政部提供了额外资料，但依据《2000年法令》第41条（机密资料）及第44条（禁止披露）的豁免条文，拒绝提供大部分

---

<sup>14</sup> [2008] EWHC 892 (QB)，第5段。

所寻求的数据。声称第 44 条适用所依据的法定条文，就是《1986 年法令》第 24 条，其条款如下：

“24. 保障机密资料

- (1) 如任何人披露在行使职能时取得的资料，而他知道或有合理理由相信这些数据是在保密情况下提供的，但披露资料的并非根据本法令履行其职能，该人即属犯罪。
- (2) 任何人犯本条所订的罪行——
  - (a) 一经循公诉程序定罪，可处为期不超过两年的监禁或罚款，或两者兼处；
  - (b) 一经循简易程序定罪，可处为期不超过六个月的监禁，或不超过法定最高额的罚款，或两者兼处。”

16.21 该联盟向信息专员提出上诉，信息专员表示同意内政部对有关法律的解释。该联盟之后向信息审裁处（Information Tribunal）提出上诉，该审裁处把第 24 条解释为：若要把数据分类为“在保密情况下提供”，便须证明如因应信息自由要求透露有关数据，会构成违反保密责任，而可就此进行诉讼。该审裁处指示内政部重新考虑对《2000 年法令》第 44 条的解释。该审裁处又认为，把“公众利益”的概念加入第 24 条，藉以对内政部施加义务，规定该部门须衡量有没有凌驾性公众利益证明透露资料有充分理据支持，是正确的做法。

16.22 内政部向高等法院提出上诉，主要反对的是该审裁处对《1986 年法令》第 24 条的解释。伊迪法官表示，该审裁处作出解释时所依据的假设是，只有符合麦嘉理爵士（Sir Robert Megarry）在 *Coco v AN Clark (Engineers) Ltd* 一案中应用的原则，“保密法”才会成立。该法院认为，要找出违反保密责任的英格兰法律规则，就要研究第 8 条和第 10 条的法理。

16.23 该决定最终并非取决于该法令第 41 条。伊迪法官得出结论认为，该法令第 44 条所载的豁免条文适用于所寻求的资料，理由是该联盟所寻求的资料是内政部在根据《1986 年法令》行使其职能时取得的，有关官员亦有合理理由相信，当时资料是在保密情况下提供的。要求内政部作出披露，目的不会是根据《1986 年法令》行使

其职能，而且根据《1986年法令》第24条的条款，这样披露数据是受到禁止的，并会构成刑事罪行。该联盟向上诉法院提出上诉，上诉法院同意伊迪法官的决定，并确认信息专员的决定。

## 英国《2000年法令》第41条——在保密情况下提供的数据

16.24 第41(1)条规定：

“如符合以下情况，有关资料即属获豁免资料——

- (a) 数据是公共主管当局从任何其他人（包括另一公共主管当局）取得的，及
- (b) 持有资料的公共主管当局（在并非根据本法令的规定下）向公众披露数据会构成违反保密责任，而该其他人或任何其他人可就此进行诉讼。”

16.25 要知道该项豁免条文是否适用，便需要根据本章较前部分所论及的案例发展，研究披露资料会否构成违反保密责任，而可就此进行诉讼。此外，虽然该项豁免条文属绝对豁免，<sup>15</sup> 但任何人如违反保密责任，均可以公共利益作为免责辩护。换言之，关于违反保密责任的法律已内设公共利益测试。<sup>16</sup>

## 英国《2000年法令》其他有关机密资料的豁免条文

16.26 商业秘密：除了第41条与违反保密责任有关，该英国法令的另一条条文亦涉及与第三者有关的机密资料。该英国法令第43(1)条规定，“如资料构成商业秘密，有关资料便可获豁免”。现时“商业秘密”一词并无法定定义，从案例可见，相关的因素包括：

- 在该人业务以外范围，数据在多大程度上为人所知；
- 数据在多大程度上为参与该人业务的雇员及其他人所知；
- 该人采取了甚么措施，以保障资料的保密性；

<sup>15</sup> 表示英国《2000年信息自由法令》所订的公共利益测试并不适用。

<sup>16</sup> MacDonald & Crail, “MacDonald on the Law of Freedom of Information”, 牛津大学出版社，第3版，第17.16段。



- 数据对该人有何价值；
- 该人花了多少努力或金钱建立数据；及
- 他人可正当地获取或复制数据的理据或困难为何。<sup>17</sup>

16.27 如所涉数据构成商业秘密，而维持豁免的公众利益重于披露数据的公众利益，则披露数据的责任便不适用。有建议指出，在衡量维持豁免的公众利益时，应考虑到维护知识产权，以及可能对向公共主管当局提供商业秘密造成的寒蝉效应。<sup>18</sup>

16.28 商业利益损害：英国《2000年法令》第43(2)条规定，如根据该法令披露资料，会或相当可能会令任何人（包括持有数据的公共主管当局）的商业利益受到损害，有关资料即属获豁免资料。

16.29 个人资料：英国《2000年法令》第40条订立了不同的豁免条文。

- (1) 第40(1)条——就与申请人自己有关的个人资料而言，该要求应根据《2018年保障数据法令》（Data Protection Act 2018）处理。
- (2) 第40(2)条——就与申请人以外人士有关的个人资料而言，申请人的索取资料权予以削减，以尊重该其他人的“私隐”。

### 第三者权利及条文

16.30 《2000年法令》的基础是，资料应否披露一事，须由要求索取资料的人与收到要求的主管当局解决。该法令并无订定条文，容许要求索取的资料所涉及的第三者在资料披露前介入。美国的情况则正好相反。在美国，所谓的“反向信息自由申请”已确立成为制度的一部分。

16.31 国务大臣根据该英国法令第45条发出的《实务守则》（Code of Practice）建议，在披露影响第三者的数据之前，主管当局应咨询该等第三者。现时并无法例规定，容许将会或可能会受影响的

<sup>17</sup> *Ansell Rubber Co Pty Ltd v Allied Rubber Industries Pty Ltd* [1967] VR 373。另见 *Thomas Marshall (Exports) Ltd v Guinle* [1979] Ch 227；及 *Facenda Chicken Ltd v Fowler* [1987] Ch 117。

<sup>18</sup> *Department of Work and Pensions v IC, FTT*, 2010年9月20日，第91段。引用于 *Coppel, Information Rights*, 第4版，第25-055段。

第三者在主管当局考虑要求时作出申述。该法令规定，根据第 45 条发出的《实务守则》必须向公共主管当局提供以下方面的指引：第一，咨询要求索取的资料所涉及的第三者，或自身利益相当可能会受披露数据影响的人；<sup>19</sup> 及第二，在合约中加入有关披露资料的条款。《实务守则》第 IV 部规定：

“在某些个案中，有需要直接个别咨询 [相当可能会受有关要求影响的第三者]，以决定某项豁免条文是否适用于要求索取的资料，或对会否因该资料而引起该法令第 1 条所订义务的问题，发表意见。然而，在很多其他情况下，这也是理想的做法。举例而言，若公共主管当局拟披露与第三者有关的资料，或相当可能会影响其利益的数据，便应在适当情况下采取合理步骤，事先给予他们通知，否则亦应在事后促请他们注意披露资料一事。

在某些个案中，咨询这些第三者对于向申请人提供所涉数据时，应否一并提供进一步的解释数据或意见等事情的看法，也可能是恰当的。例如，上述意见可能提到其后使用有关数据可能存在的限制（包括版权限制）。”<sup>20</sup>

不论是该法令或根据第 45 条发出的守则，都没有规定第三者须获通知索取资料要求的结果。根据第 45 条发出的守则第 VI 部关乎由公共主管当局进行内部复核，但却没有建议任何机制，让有意提出争议指资料不应披露的第三者，可要求进行该复核。

16.32 有建议指出，该法令应承认第三者拥有权利，至少可在影响其利益的资料披露之前，获通知有人提出索取该资料的要求，甚或介入以保障其利益。此外，倘若他与提出要求的申请人或收到要求的主管当局仍有分歧，他亦应有权向信息专员申请作出决定，以便解决这些分歧。

---

<sup>19</sup> 《2000 年信息自由法令》第 45(2)(c)条。

<sup>20</sup> 第 27 及 28 段。

## 其他司法管辖区的条文

### 澳大利亚（联邦）

16.33 澳大利亚《1982年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1982）已藉《2010年信息自由修订（改革）法令》（Freedom of Information Amendment (Reform) Act 2010）及《2010年澳大利亚信息专员法令》（Australian Information Commissioner Act 2010）而作大幅修订。根据《1982年法令》第45条，如根据该法令披露文件，会令人（机关或联邦政府除外）有根据可就违反保密责任提出诉讼，有关文件即属获豁免文件。

16.34 正如 *Mangan and the Treasury* 案（简称“*Mangan* 案”）<sup>21</sup> 所述，*Kamminga and Australian National University* 案载列了违反保密责任豁免条文适用的准则。<sup>22</sup> 这些准则在 *Mangan* 案中概述如下：<sup>23</sup>

- 声称豁免条文适用的人必须能够具体地（而不只是笼统地）指出所称的有关资料为何。
- 有关资料具有所需的机密性质，例如并非常识或众所周知之事。
- 有关资料是在接收者要负上保密义务的情况下接受的。就该目的而言，在文件上注明“机密”并不足够。答辩人必须证明在传达数据时，双方都理解有关资料是在保密情况下提供及接受的。
- 有关资料实际上遭滥用或有被滥用的威胁，或如披露，即属在未经许可的情况下使用。

### 关于豁免的咨询过程

16.35 对于影响联邦政府与州政府关系的文件、<sup>24</sup> 业务文件<sup>25</sup> 和影响个人私隐的文件，<sup>26</sup> 该澳大利亚法令订有相当详尽的“咨询”条文。上述咨询过程有别于该澳大利亚法令第24条所订较属一般性质的“关于要求的咨询过程”，两者应予以区分。

---

<sup>21</sup> [2005] AATA 898.

<sup>22</sup> (1992) 26 ALD 585.

<sup>23</sup> 第52-55段。

<sup>24</sup> 第26A条。

<sup>25</sup> 第27条。

<sup>26</sup> 第27A条。

16.36 举例来说，对于商业秘密和业务数据，受影响的第三者有权提出豁免争议并作出陈词。该澳大利亚法令第 27 条的内容如下：

“27 咨询——业务文件

范围

(1) 如符合以下情况，则本条适用：

- (a) 有人就某人、组织或经营而向某机关或部长提出索取文件要求，而有关文件载有第(2)款所涵盖的数据（**业务数据**）；及
- (b) 该机关或部长觉得，该人、组织或经营的东主（**该有关的人或组织**）理应有意提出争议（**豁免争议**），指出：
  - (i) 有关文件根据第 47 条（商业秘密等）获豁免；或
  - (ii) 有关文件根据第 47G 条（业务资料）获有条件豁免，而就第 11A(5)款而言，总的来说，让人索取有关文件会有违公众利益。

注：一般而言，除非让人索取获有条件豁免的文件会有违公众利益，否则该文件必须让人索取（见第 11A 条）。

(2) 本款涵盖以下资料：

- (a) 就一个人而言——与该人的业务或专业事务有关的数据；
- (b) 就一个组织或经营而言——与该组织或经营的业务、商业或财政事务有关的数据。

(3) 为施行第(1)(b)段，在决定该有关的人或组织是否理应有因某文件中的业务资料而提出豁免争议时，该机关或部长必须考虑以下事宜：

- (a) 有关资料在多大程度上广为人知；

(b) 该人、组织或经营是否已知与有关数据所处理的事情有联系；

(c) 有关资料是否可从公开予公众的来源取得；

(d) 该机关或部长认为有关的任何其他事宜。

作出陈词的机会

(4) 除非符合以下情况，否则该机关或部长不得决定让人索取有关文件：

(a) 该有关的人或组织获得合理机会作出陈词，以支持有关豁免争议；及

(b) 该机关或部长已考虑到如此作出的陈词。

(5) 然而，第(4)款只在以下情况适用：该机关或部长可在合理地切实可行的范围内，给予该有关的人或组织合理机会作出陈词，以支持有关豁免争议，并考虑到所有情况（包括第 15(5)及(6)款（处理要求的时限）是否适用）。”

16.37 有一点应注意的是，《1982年法令》第27条只提到第47条所指的商业秘密豁免，以及第47G条所指的业务资料。至于第45条所指其他形式的违反保密责任行为，则没有提及。

## 加拿大

16.38 根据加拿大《1985年公开资料法令》（Access to Information Act 1985），某些第三者资料获得豁免。该加拿大法令第20(1)条的内容如下：

“20(1) 除本条另有规定外，政府机构首长须拒绝披露根据本法令要求索取而载有以下资料的档案：

(a) 第三者的商业秘密；

(b) 第三者向政府机构所提供属机密资料的财务、商业、科学或技术资料，而该第三者由始至终都以保密方式处理这些数据；

- (b.1) 第三者在保密情况下向政府机构提供的资料，以便该政府机构拟备、维持、测试或推行《危急状况管理法令》（Emergency Management Act）第 2 条所指的危急状况管理计划，而这些数据关乎该第三者的建筑物或其他构筑物、其网络或系统（包括其计算机或通讯网络或系统）的弱点，或用以保障上述任何建筑物、构筑物、网络或系统的方法；
- (c) 如披露，可合理地预期会令第三者蒙受重大经济损失或获得重大经济利益，或可合理地预期会损害第三者的竞争条件的资料；或
- (d) 如披露，可合理地预期会干扰第三者有关合约或其他事宜的谈判的资料。”

16.39 该法令把“第三者”界定为在提出要求的人或政府机构以外的任何人、一组人或组织。<sup>27</sup> 不过，只有业务利益或财务权益才受保障，而该法令的第三者介入条文亦未涵盖个人隐私权。

### *向第三者发出通知*

16.40 如政府机构首长有意披露根据该法令要求索取的档案，而当中载有第三者的商业秘密、第 20(1)(b)或(b.1)段所述由第三者提供的数据，或如披露，该首长可合理地预计可能会令第三者出现第 20(1)(c)或(d)段所述结果的资料，则该首长便须尽一切合理的努力，在收到该要求后 30 日内向该第三者发出书面通知，说明收到该要求并有意作出披露。<sup>28</sup>

### *通知的内容*

16.41 根据第 27(1)条发出的通知须包含：

- (a) 一项陈述，指出发出通知的政府机构首长有意发放某档案或其中部分，而当中可能载有所描述的材料或数据；
- (b) 对该档案或其中部分内容的描述，说明（视属何情况而定）属于获发通知的第三者、由该第三者提供或与该第三者有关的内容；及

---

<sup>27</sup> 第 3 条。

<sup>28</sup> 第 27(1)条。

- (c) 一项陈述，指出该第三者可在获发通知后二十日内，向拥有该档案的掌控权的政府机构首长作出申述，述明为何不应披露该档案或其中部分。<sup>29</sup>

### *第三者的申述及机构首长的决定*

16.42 凡政府机构首长根据第 27(1)条，就某档案或其中部分向第三者发出通知，

- (a) 该第三者须在获发通知后二十日内，获给予机会向该机构首长作出申述，述明为何不应披露该档案或其中部分；及
- (b) 该机构首长须在发出通知后三十日内，（如该第三者已根据(a)段获给予机会作出申述）决定是否披露该档案或其中部分，并发出书面通知，将该决定通知该第三者。<sup>30</sup>

### *司法复核*

16.43 如决定披露数据，该第三者必须获得通知，而他亦有二十日的时间向联邦法院申请复核。

### *由信息专员进行调查*

16.44 如有人向信息专员投诉，信息专员须以非公开形式进行调查。<sup>31</sup>

16.45 在信息专员根据该法令调查投诉的过程中，应给予以下各方合理机会作出申述：

- (a) 投诉人，
- (b) 有关的政府机构首长，及
- (c) 第三者，前提是
  - (i) 信息专员有意根据第 37(1)款建议披露某档案的全部或其中部分，而当中载有——或信息专员有理由相信当中可能载有——该第三者的商业秘密、第

---

<sup>29</sup> 第 27(3)条。

<sup>30</sup> 第 28(1)条。

<sup>31</sup> 第 35(1)条。

20(1)(b)或(b.1)段所述由该第三者提供的数据，或如披露，信息专员可合理地预计可能会令该第三者出现第 20(1)(c)或(d)段所述结果的资料，及

(ii) 可合理地确定该第三者的所在。<sup>32</sup>

16.46 应注意的是，任何人都没有当然权利，可在其他人向信息专员作出申述时在场、索取有关申述书，或对有关申述书发表意见。

### *Chippewas of Nawash First Nation v Canada (Minister of Indian and Northern Affairs) 案*<sup>33</sup>

16.47 这宗案件关乎公开资料统筹主任（Access to Information Coordinator）对披露资料所作的决定，有关资料涉及两项部落理事会决议（Band Council Resolutions，简称“理事会决议”），其中一项就拟议法例发表意见，另一项则要求索取其他原住民部落（First Nations）所持立场的数据。有关部落理事会申请复核该决定，并争辩说，官方不能向公众发放在保密情况下获部落理事会提供的数据，而不违反对该部落所负的受信责任。该部落理事会亦声称，有关数据是《公开数据法令》第 20 条所指的机密资料。

16.48 加拿大联邦法院驳回该项申请，并裁定官方与印第安部落之间的受信关系只适用于土地，而不涵盖理事会决议。有关资料并不属于该法令第 20(1)(b)条所订的披露规则豁免范围，原因是理事会决议的数据并不符合财务、商业、科学或技术数据的定义。

## 爱尔兰

16.49 爱尔兰《2014 年信息自由法令》（Freedom of Information Act 2014）第 35 条处理在保密情况下取得的数据。该条规定：

“35(1) 除本条另有规定外，如符合以下情况，首长<sup>34</sup>须拒绝批准信息自由要求：

<sup>32</sup> 第 35(2)条。

<sup>33</sup> [1997] 1 CNLR 1.

<sup>34</sup> “首长”就国家部门而言，指负责管理该部门的部长；就检察署（Office of the Attorney General）而言，指检察总长；就信息专员公署（Office of the Information Commissioner）而言，指信息专员……等等。见第 2 条。



- (a) 有关档案所载数据，是在保密情况下向信息自由机构提供的，所基于的理解是该机构会将这些资料视为机密（包括法律规定或该机构可根据法律要求一个人向该机构提供的上述资料），而该首长认为，这些数据如披露，相当可能会妨碍同一人或其他人向该机构提供进一步的类似数据，以及继续向该机构提供这些进一步的类似数据，对该机构至关重要，或
  - (b) 披露有关资料，会构成违反某协议或成文法则条文所订定……或法律所规定的保密责任。
- (2) 第(1)款不适用于首长或任何其他人（作为信息自由机构或服务提供商的董事或职员）在履行其职能的过程中拟备的档案，但如披露有关资料，会构成违反某协议或法规所订定或法律所规定的保密责任，而该责任是向信息自由机构或首长以外人士，又或信息自由机构或服务提供商的董事或职员以外人士负上的，则作别论。
- (3) 除第 38 条另有规定外，第(1)(a)款不适用于以下个案：有关的首长认为，总的来说，批准有关信息自由要求会比拒绝批准该要求，更符合公众利益。
- (4) 凡——
- (a) 信息自由要求所涉及的档案是第(1)款适用的，但第(2)及(3)款并不适用或（如该档案曾经存在）不会适用，及
  - (b) 有关的首长认为，披露该档案存在或不存在，会具有第(1)款所指明的效力，
- 他或她须拒绝批准该要求，且不得向有关的提出要求者披露该档案是否存在。
- (5) 在本条中，“档案”包括在保密情况下亲自、藉电话、以电子方式或书面方式传达的数据（包括

由获授权接听电话的人所写的电话留言纪录)。”

16.50 如该首长有意让人索取在保密情况下取得的资料，<sup>35</sup> 第 38 条规定，该首长在决定应否让人索取资料前，须作出以下事情：

- 在收到该要求后的两星期内，安排以书面方式或其他指定格式，通知提供有关数据的人。
- 该第三者应获通知有人提出该要求，以及批准该要求符合公共利益。<sup>36</sup>
- 该第三者可在收到该通知后的三星期内，向该首长作出陈词，该首长则会先考虑有关陈词，才决定是否批准该要求。<sup>37</sup>
- 如考虑到所涉及的档案数目或需要通知的人数，按理不可能符合上述时限，则可延期不超过两星期。<sup>38</sup>

16.51 该首长如已采取一切合理步骤，但仍未能安排令该第三者获得通知，则可要求信息专员同意上述未能遵从规定的情况或发出指示。<sup>39</sup>

16.52 公共机构披露第三者数据的决定会予以搁置，直至向信息专员提出复核申请的时限已届满，或有关申请已予裁定为止。同样地，信息专员的复核决定亦会予以搁置，直至向高等法院提出上诉的时限已届满，或任何上诉已予裁定为止。<sup>40</sup>

## 新西兰

16.53 新西兰的相关法例没有订定特别条文，<sup>41</sup> 保障可能会因披露数据事宜受到不利影响的第三者。不过，受影响的第三者可申请司法复核。丹克斯委员会 (Danks Committee) 在其发出的报告书中，<sup>42</sup>

<sup>35</sup> 同时适用于商业敏感数据和个人资料。

<sup>36</sup> 第 38(2)(i)条。

<sup>37</sup> 第 38(2)(ii)及(iii)条。

<sup>38</sup> 第 38(3)条。

<sup>39</sup> 第 38(6)及(7)条。

<sup>40</sup> 第 26 条。

<sup>41</sup> 包括《1982 年官方资料法令》(Official Information Act 1982) (1983 年至 2015 年间，经多项修订法令修订)。

<sup>42</sup> 《补充报告书》(1981 年)，第 71 段。

表示关注法定机制复杂僵化的问题。该委员会相信，良好的作业方法应确保第三者利益得以列入考虑。

16.54 根据《1975年申诉专员法令》（Ombudsman Act 1975）第18(3)条，如进行调查的申诉专员觉得可能有足够理由提出建议，而该建议又可能对任何部门、组织或人带来不利影响，则该专员便有权让受影响的第三者有机会获得聆听。然而，申诉专员的权力与第三者权利不同。

## 美国

16.55 美国《1966年信息自由法令》（Freedom of Information Act 1966）授权联邦政府机关，可拒绝披露从他人取得的商业秘密和商业或财务资料。<sup>43</sup>若第三者有意阻止机关交出有关资料，可根据《1946年行政程序法令》（Administrative Procedure Act 1946）申请司法复核。<sup>44</sup>这种诉讼通常称为“反向《信息自由法令》诉讼”。

16.56 机密商业数据在披露之前，须经过通知程序。这些程序载于1987年6月制定的行政命令，<sup>45</sup>其主要规定如下：

- 第1条——

每个行政部门和机关如受《信息自由法令》规限，其首长须在法律准许的范围内制定程序，在以下情况下通知载有……机密商业数据的档案的提交者：……如在检讨该要求、相关档案及提出要求者提出的任何上诉后，该部门或机关决定可能需要披露有关档案。上述通知要求机关须作出真诚努力，将根据行政命令制定的程序告知机密商业数据的提交者。另外，若有需要向大量的提交者作出通知，可藉将有关通知张贴或刊登在按理可完成作出通知一事的方，以完成作出通知的要求。

- 第2条——

(a) “机密商业数据”指提交者向政府提供的档案，当中可能载有根据《信息自由法令》第4项豁免条文（5 U.S.C. 552(b)(4)）获豁免发放的数据，因为这些数据如披露，可合理地预期会造成重大竞争伤害。

---

<sup>43</sup> 5 USC §552(b)(4).

<sup>44</sup> 第10条（现编纂为成文法则，见5 USC §702）。

<sup>45</sup> 第12,600号。

(b) “提交者”指任何向政府提供机密商业数据的人或实体。“提交者”一词包括（但不限于）法团、州政府和外国政府。

• 第 3 条——

(b) 就于 1988 年 1 月 1 日或之后提交的机密商业资料而言，每个行政部门或机关的首长须在法律准许的范围内制定程序，允许机密商业数据的提交者可在向联邦政府提交数据时或在其后一段合理的时间内，指定哪些数据如披露，提交者声称可合理地预期会造成重大竞争伤害。上述机关程序可规定，提交者对会造成竞争伤害的数据所作的指定，会在一段指明的期间后或在情况有变后失效。……

• 第 4 条——

当根据第 1 条作出通知时，每个机关的程序须在法律准许的范围内订明一段合理的时间，让提交者或其指定人员可反对披露有关资料的指明部分，并述明反对披露数据的所有理由。

• 第 5 条——

每个机关在对有关争论点作出行政决定前，须仔细考虑不披露数据的所有指明理由。在该机关决定披露要求索取的档案的所有情况下，其程序应规定，该机关须向提交者提供一份书面陈述，扼要解释为何提交者的反对理由不获支持。该陈述须在法律准许的范围内，在指明披露日期前的合理日数内提供。

• 第 6 条——

凡《信息自由法令》下的提出要求者提起诉讼，寻求强制披露机密商业数据，每个机关的程序应规定，提交者须迅速获得通知。

16.57 举一案例，可以说明第三者如何阻止机密商业数据或商业秘密遭到披露。<sup>46</sup> 格雷·夏力（Greg Herrick）是一位古董飞机爱好

---

<sup>46</sup> *Brent Taylor v Sturgell*（美国联邦航空总署代理署长），553 U.S. 880 (2008)。

者。他设法修复一架由仙童飞机公司（Fairchild Engine and Airplane Corporation）制造的老式飞机，故根据《信息自由法令》向美国联邦航空总署（Federal Aviation Administration，简称“联航署”）提出要求，以索取与该飞机有关的技术文件副本。联航署按照《信息自由法令》有关商业秘密的豁免条文拒绝其要求。夏力提出行政上诉，但仙童飞机公司的继承人费尔柴尔德（Fairchild）作为答辩人反对发放该等文件，结果联航署维持原有决定。夏力继而根据《信息自由法令》提起诉讼，藉以取得该等文件，但结果败诉。该诉讼解决后不足一个月，夏力一位同样是古董飞机爱好者的朋友泰勒（Taylor），作为呈请人根据《信息自由法令》提出要求，以索取夏力曾提起诉讼但未能成功取得的相同文件。当联航署不作响应，泰勒便向美国哥伦比亚特区联邦地区法院（U. S. District Court for the District of Columbia）提起诉讼。该法院裁定，该诉讼受已裁决的申索不得重提原则（claim preclusion）所禁制，并向联航署及费尔柴尔德（作为泰勒所提出诉讼的介入人）作出简易判决。该法院承认泰勒并非夏力所提出诉讼的一方，但裁定不属诉讼一方的人如由诉讼一方作为“实质代表”，也许须受判决约束。哥伦比亚特区联邦巡回法院（D. C. Circuit）确认原判，并公布判定“实质代表”的五项因素测试。然而，美国最高法院裁定，《信息自由法令》诉讼的“公法”性质并不足以成为“实质代表”例外情况适用的理由，而联航署亦须承担举证责任，证明该两名提出要求者串通。

## 小组委员会的看法

16.58 关乎违反保密责任的第三者权利有不同种类，有获得通知的权利、作出申述的权利，还有介入法律诉讼程序的权利。关于第三者权利，似乎并无通用的准则。

16.59 在某些司法管辖区，第三者权利本身已自成一个详尽的制度。

16.60 举例来说，在美国，第三者有权提出“反向信息自由申请”。此外，就机密商业资料而言，政府机关须遵守特定的通知程序，这些程序规定，机密商业数据的提交者（第三者）须迅速获得通知。

16.61 在澳大利亚（联邦），对于商业秘密和业务数据，受影响的第三者有权提出豁免争议并作出陈词。如政府机关或部长可在合理地切实可行的范围内，给予该第三者合理机会作出陈词，以支持

有关豁免争议，则除非该第三者获得合理机会作出陈词，否则该机关或部长不得决定让人索取有关文件。

16.62 至于加拿大，第三者介入条文只适用于保障业务利益或财务权益，<sup>47</sup> 并未涵盖个人隐私权。如政府机构有意披露某档案，便须尽一切合理的努力，向第三者发出书面通知，而该第三者亦须获得机会作出申述。该第三者如对该政府机构的决定感到不满，可进一步申请司法复核，或向信息专员投诉。

16.63 在爱尔兰，如部长有意让人索取在保密情况下取得的资料，便须通知有关第三者，并给予该第三者三星期的时间作出陈词。该第三者有权申请由信息专员进行复核，或向高等法院提出上诉。该部长如未能安排令该第三者获得通知，则可要求信息专员发出指示或同意上述未能遵从规定的情况。

16.64 英国并无有关第三者通知或介入权利的法例条文，但相关的《实务守则》建议，在资料披露之前，有关第三者应获咨询。同样地，新西兰法例没有订定特别条文，保障可能会因披露数据事宜受到不利影响的第三者。

16.65 考虑过其他司法管辖区的相关条文后，小组委员会有意在拟议制度中加入第三者通知条文。我们认同在某些个案中，披露数据对第三者造成的伤害，可能比对政府所造成伤害还大。如某第三者因披露数据事宜受到伤害，他便会有充分的申索理据，这亦很可能会构成违反保密责任，而可就此进行诉讼。若第三者没有获得通知，他们便没有机会申请禁制令以阻止数据遭到披露。在涉及好像业务秘密的个案中，如竞争对手得以索取有关资料，则政府（因而纳税人）有可能须承担支付损害赔偿的法律责任。

16.66 我们亦已考虑有关第三者权利的现行做法。政府会先咨询第三者，然后再按照《守则》考虑申请。我们相信，订定强制性通知条文不会太过复杂，因为如可行的话，公共机构几乎都一定会通知及咨询第三者。因此，即使没有强制性条文，实际上分别也不

---

<sup>47</sup> 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，就第三者条文制订法例，可减少引致第三者进行附属诉讼的不确定性。

16.67 随着时间过去，有关人士或会难以联络。对于无法追查或联系第三者的个案，我们可以采用类似爱尔兰条文的规定，要求有关主管当局发出指示或免除通知规定。

16.68 至于其他种类的权利，例如作出申述的权利和介入法律诉讼程序的权利，我们认为订定详尽的条文以纳入这些权利，并不恰当。第三者如妥为获得通知，即可申请禁制令。

#### **建议 20**

关于在保密情况下向公共机构提供的数据，包括商业秘密和业务数据，我们建议，如公共机构有意让申请人索取上述资料，该公共机构有责任通知所涉的第三者（提供机密数据者），以便该第三者作出陈词或提出司法复核。该公共机构如未能安排令该第三者获得通知，则可向申诉专员申请作出指示，或免除通知规定。

## **对历史档案的适用**

16.69 关于历史档案，小组委员会曾讨论澳大利亚国家档案馆（National Archives of Australia，简称“澳洲国档馆”）在发放载有个人资料（与讨论中的第三者资料有关）的档案方面，所采取的做法。虽然澳大利亚《1982 年信息自由法令》规定，机关须在发放档案之前，咨询当中指名的个别人士，但澳大利亚《1983 年历史档案法令》（Archives Act 1983）却无此规定。这显示两项法令各自处理的档案年期有别，而且执行上述规定也会遇上相当大的实际困难。

16.70 在档案开立后愈迟提出索取要求，便会愈难联络有关的第三者。经过 20 多年后，<sup>48</sup> 澳洲国档馆认同每年发放的数据涉及众多个别人士，不大可能一一联络，故出于一致性及公平性考虑，澳洲国档馆不会寻求个别人士的意见。

<sup>48</sup> 《1983 年历史档案法令》一般规定，档案应于已存在 20 年时公开。

16.71 尽管如此，澳洲国文件馆非常重视数据私隐，并在此领域担当重要角色。《1983 年历史档案法令》载有条文，保障个别人士的私人事务。处于公开取阅期的联邦档案获得豁免，不受《私隐法令》（Privacy Act）涵盖，这便确认了一点，就是《1983 年历史档案法令》订有足够的保障措施，保障个别人士的私人事务。

16.72 因此，我们注意到，上述通知有关第三者义务的建议，在应用于历史档案时可能需要加以修改。



## 第 17 章 建议摘要

### 第 3 章 寻求和接受数据的权利

#### 建议 1

现行的公开资料制度以非属法定的《公开资料守则》为基础，是一个能有效处理索取数据的要求，及符合成本效益的制度。该制度已具有其他司法管辖区相关法例的主要特点（即披露资料的推定、主动披露、响应时限、拒绝披露时须说明理由，以及由独立机构复核相关决定）。

然而，考虑到香港人权法案第十六条的条款及相关案例，我们建议，政府应通过立法实施具有法定地位的公开资料制度。在决定拟议公开数据制度的主要特点时，我们必须取得平衡，一方面须顾及公众获取更多公共机构数据的需要，另一方面亦要尊重其他种类的权利，包括私隐权、数据保障权及第三者权利。

#### 建议 2

小组委员会也从其他司法管辖区的经验留意到，即使公开数据制度十分详尽，也绝非解决所有已知问题的万应灵丹。我们建议，政府应按照易于执行及符合成本效益的原则来拟定这套以立法形式订立的制度。

### 第 4 章 甚么构成“数据”（或“档案”）

#### 建议 3

我们建议，“数据”应一般界定为以任何形式记录的数据。我们建议，数据不应限于文件，也不局限于文字或数字。视听数据均包括在内。“数据”一词的一般定义应包含一份非尽列的清单，使该词达致科技中立。

因此，数据应包括：

- (a) 任何形式（包括于任何电子装置内，或是可机读的形式）的书籍或其他书写或印刷的材料；
- (b) 地图、图则或绘图；

- (c) 收录非视觉影像数据的纪录碟、纪录带或其他机械或电子装置，而所收录的数据能在借助或无须借助其他机械或电子设备下，从该纪录碟、纪录带或其他装置重现；
- (d) 收录视觉影像的胶卷、纪录碟、纪录带或其他机械或电子装置，而所收录的视觉影像能在借助或无须借助其他机械或电子设备下，从该胶卷、纪录碟、纪录带或其他装置重现；及
- (e) 任何属(a)、(b)、(c)或(d)段所指的东西的副本或部分。

## 第 5 章 主动披露 / 发布机制

### 建议 4

我们建议，经考虑现有行政制度下的相关条文以及其他司法管辖区的条文，拟议的公开数据制度应包括规定主动披露的条文。

一套在采用前无须取得特定批准的标准发布机制，应能有效符合主动披露规定。至于未有跟从标准发布机制的其他机制，则须取得适当机构的批准。

## 第 6 章 哪些“公共机构”应在涵盖之列

### 建议 5

小组委员会考虑了可采用的不同准则，以厘定有关制度应涵盖哪些机构。这些准则包括有关机构是否全部或部分由政府拥有、其经费是否全部或主要来自公帑、该机构是否具有提供某项公共服务的专营权利，或该机构是否具有有一些公共行政职能。

我们留意到，在海外司法管辖区，众多不同的机构都可在涵盖之列。

不过，小组委员会相信，涵盖机构的种类和数目应循序渐进地增加。我们建议，最初阶段应采用《申诉专员条例》（第 397 章）适用的“机构”名单。该名单主要涵盖政府部门，以及具有行政权力和职能的法定公共机构。

## 第 7 章 谁可申请

### 建议 6

小组委员会建议，在香港将来的机制下，任何人不论是否香港居民，均有资格提出索取资料的要求。这项安排是与现行《守则》下的安排和某些其他司法管辖区的做法一致。这项建议亦可省略核实申请人国籍的行政费用。然而，小组委员会注意到这项建议很可能不会对纳税人的支出有影响。因此，小组委员会现邀请公众就他们是否支持这项建议发表意见。

## 第 8 章 大量及不合理地调用资源：成本 / 时间上限和收费

### 建议 7

小组委员会曾考虑有关制度会否免费或需要收费以处理索取数据申请。

我们建议要求申请人支付一些费用，确保不会因该制度被滥用而对纳税人构成沉重负担。另外亦应设定处理申请工作时数的上限，一旦超出该上限，便可以拒绝过分繁复且处理费时的要求。这样是要确保不需从其他公共服务调用过多公共资源和人手处理这些索取数据要求。

我们建议，申请费应该分级计算。基本申请费应涵盖相关工作的首三至五小时。若根据估计，基本申请费未能涵盖所需工时，申请人可选择不再继续处理该申请，或可选择支付额外工时的费用。若估计工时达到订明上限（例如 15 小时），则公共机构有权不处理该申请。

### 建议 8

我们建议，取阅历史档案的申请应为免费，但复制历史档案和提供其他服务则可收取费用，以保持与其他司法管辖区的做法一致。

## 第 9 章 无理缠扰及重复提出的申请

### 建议 9

我们建议，拟议的制度应包含条文，针对无理缠扰及重复提出的申请。许多司法管辖区也有类似的条文，专门处理少量不合理的要

求。这些要求不单会令现有资源备受压力，还会妨碍提供主流服务或处理其他合理的索取资料申请造成不利影响。

我们建议，如有人提出无理缠扰或琐屑无聊的申请，或者在某段时间内重复提出实质上相类的要求，则公共机构可免除处理该申请的责任。

## 第 10 章 获豁免资料

### 建议 10

在大多数普通法司法管辖区，获豁免资料分为绝对豁免和有限制豁免两类。我们建议采用相同的分类方式。

就绝对豁免而言，公共机构不必考虑维持豁免的公众利益，是否超过披露资料的公众利益。其他普通法司法管辖区法例所订的绝对豁免，并无规定必须权衡作出及不作出披露的公众利益，这点有别于“有限制豁免”。

究其原因，是绝对豁免旨在把披露数据的决定完全定于其他独立的数据索取制度的范围内，或者规定索取资料的权利须受制于与披露资料有关的现有法例。换言之，作出及不作出披露的公众利益，已在其他独立的数据索取制度下予以衡量。

### 建议 11

我们建议把以下各类数据列作获绝对豁免：

- (1) 申请人可以其他方式索取的资料
- (2) 法庭档案
- (3) 立法会特权
- (4) 在保密情况下提供的数据
- (5) 禁止披露
- (6) 防务及保安
- (7) 政府间事务
- (8) 国籍、出入境及领事事宜
- (9) 执法、法律及相关程序
- (10) 法律专业保密权
- (11) 行政会议的议事程序
- (12) 个人私隐

## **建议 12**

至于有限制豁免方面，公共机构须权衡作出及不作出披露的公众利益。反对披露资料的论据须重于支持披露的论据，方有理由不披露资料。我们建议把以下各类数据列作获有限制豁免：

- (1) 对环境的损害
- (2) 经济的管理
- (3) 公共服务的管理和执行，以及审计职能
- (4) 内部讨论及意见
- (5) 公务人员的聘任及公职人员的委任
- (6) 不当地获得利益或好处
- (7) 研究、统计和分析
- (8) 商务
- (9) 过早要求索取资料
- (10) 颁授勋衔
- (11) 健康及安全

## **第 11 章 获豁免资料的期限**

### **建议 13**

小组委员会建议把豁免期限设定为 30 年，与现行把历史档案公开予公众查阅的时限一致。然而，当每次收到要求披露某个档案 / 数据的申请时，而该档案 / 资料尚未公开予公众查阅，有关当局都要对每宗申请作重新考虑。相关的局 / 部门若认为有关资料在 30 年期满后仍然应该获得豁免，便需要提出充分理据支持其决定。如属历史档案，相关的局 / 部门应向档案管理机关提出支持理据。由于档案 / 数据不应无限期封存，相关的局 / 部门会被要求每五年再检讨有关档案 / 资料一次，直至有关档案 / 资料最终公开为止。

## **第 12 章 确证证明书**

### **建议 14**

合规确证证明书和豁免确证证明书常见于其他普通法司法管辖区的法律中。尽管发出这些证明书事属敏感，我们建议应在拟议的公开资料制度下设立有关的证明书机制。应注意的是，这些证明书只应在特殊情况下使用，并且受司法复核和其他适当措施制衡。

就合规确证证明书而言，在拟议的制度下，该证明书会与申诉专员所发出的决定通知和执行通知相关连。

豁免确证证明书只应使用于狭窄范围内选定的豁免类别。经考虑其他司法管辖区选定的豁免类别后，我们建议只可对以下获豁免披露的资料发出豁免确证证明书：

- 防务及保安
- 政府间事务
- 执法、法律及相关程序
- 行政会议的议事程序
- 公共服务的管理和执行，以及审计职能

为了解决 *Evans* 案提出的“行政部门凌驾于法庭之上”的问题，政府应于较早阶段，在司法机构复核披露资料的决定前，便引入证明书机制。

我们建议，确证证明书可由政务司司长、财政司司长或律政司司长发出，并且在司法机构复核披露数据的决定之前的阶段发出。

### **建议 15**

我们建议，合规确证证明书和豁免确证证明书因与“活”资料适用的同一套豁免条文相关连，故应同样适用于历史档案。

## **第 13 章 复核及上诉**

### **建议 16**

我们在考虑其他司法管辖区的复核及上诉机制后，建议拟议的制度亦应设有以下多重的复核及上诉阶段：

第一阶段——内部复核相关决定，而最好由另一名人员或较高职级的人员进行。

第二阶段——由申诉专员公署复核相关决定。

第三阶段——申请人如不满申诉专员的决定，可向法院提出上诉。

## **建议 17**

经考虑其他司法管辖区的历史档案复核及上诉机制后，我们建议“活”数据的复核及上诉机制应同样适用于历史档案。

## *第 14 章 罪行及强制执行*

### **建议 18**

我们建议，在有人向公共机构提出索取资料要求后，更改、删除、销毁或隐藏档案，意图阻止披露档案或数据，应订为罪行。然而，在公共机构未有履行其责任的情况，并不赋予任何人循民事法律程序提起诉讼的权利。

### **建议 19**

我们建议，如申诉专员决定某公共机构没有根据拟议的制度传达资料，他有权发出决定通知，指明该公共机构必须采取的步骤和采取步骤的期限。

此外，若申诉专员信纳某公共机构没有遵从拟议制度下的任何规定，申诉专员有权向该公共机构送达执行通知，要求该机构在指明时限内采取步骤以遵从该等规定。

## *第 16 章 违反保密责任及第三者权利*

### **建议 20**

关于在保密情况下向公共机构提供的数据，包括商业秘密和业务数据，我们建议，如公共机构有意让申请人索取上述资料，该公共机构有责任通知所涉的第三者（提供机密数据者），以便该第三者作出陈词或提出司法复核。该公共机构如未能安排令该第三者获得通知，则可向申诉专员申请作出指示，或免除通知规定。

## 《公开资料守则》适用的机构

(截至 2017 年 8 月 1 日)

渔农自然护理署	香港天文台
司法机构政务长辖下所有法院与审裁处的登记处及行政办事处	香港警务处
建筑署	房屋署
审计署	入境事务处
医疗辅助队 (部门)	廉政公署
屋宇署	政府新闻处
政府统计处	税务局
行政长官办公室	创新及科技局
民众安全服务处 (部门)	创新科技署
民航处	知识产权署
土木工程拓展署	投资推广署
公务员事务局	公务及司法人员薪俸及服务条件咨询委员会联合秘书处
商务及经济发展局	劳工处
公司注册处	劳工及福利局
政制及内地事务局	土地注册处
惩教署	地政总署
香港海关	法律援助署
卫生署	康乐及文化事务署
律政司	海事处
发展局	通讯事务管理局办公室
渠务署	政务司司长及财政司司长办公室
教育局	破产管理署
机电工程署	规划署
环境局	邮政署
环境保护署	香港电台
财经事务及库务局	差饷物业估价署
消防处	选举事务处
食物环境卫生署	截取通讯及监察事务专员秘书处
食物及卫生局	公务员叙用委员会秘书处
政府飞行服务队	保安局
政府化验所	社会福利署
政府物流服务署	工业贸易署
政府产业署	运输及房屋局
路政署	运输署
民政事务局	库务署
民政事务总署	大学教育资助委员会秘书处
香港辅助警察队	水务署
香港金融管理局	在职家庭及学生资助事务处



## 已自愿采纳《公开资料守则》的机构

1. 机场管理局
2. 医疗辅助队
3. 民众安全服务处
4. 消费者委员会
5. 雇员再培训局
6. 平等机会委员会
7. 地产代理监管局
8. 财务汇报局
9. 香港艺术发展局
10. 香港房屋委员会
11. 香港房屋协会
12. 香港体育学院有限公司
13. 医院管理局
14. 保险业监管局
15. 九广铁路公司
16. 立法会秘书处
17. 强制性公积金计划管理局
18. 个人资料私隐专员
19. 证券及期货事务监察委员会
20. 香港考试及评核局
21. 市区重建局
22. 职业训练局
23. 西九文化区管理局

截至2018年10月