

香港法律改革委员会 公开资料小组委员会 《公开资料》咨询文件 摘要

（咨询文件载有小组委员会所提出的问题，供咨询公众意见之用。本摘要为咨询文件内容的概要，有意提出意见者宜参阅咨询文件全文。咨询文件可向香港中环下亚厘毕道 18 号律政中心东座 4 楼法律改革委员会秘书索取，亦可于法律改革委员会的网站下载，网址是：<http://www.hkreform.gov.hk>）。

回应者应于 2019 年 3 月 5 日或之前将意见提交公开资料小组委员会秘书。本摘要所使用的简称与咨询文件使用的简称相同。）

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资料的现行制度，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 ¹
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 ²
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

与档案法的关系

3. 公开资料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。

4. 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资料、获豁免资料，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

5. 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。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。

¹ 前副社长兼总编辑。

² 前香港树仁大学法律与商业学系系主任。

6. 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。提倡订立公开资料法例的人常说，就公开资料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

7. 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 宗获提供全部资料（95.1%），101 宗获提供部分资料（2.3%），118 宗被拒（2.6%）。³

8. 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 宗获提供全部资料（94.3%），155 宗获提供部分资料（2.9%），146 宗被拒（2.8%）。

9. 相比之下，根据英国《资讯自由统计数字简报》（Freedom of Information Statistics Bulletin），⁴ 在 2016 年，英国各受监察机构收到 45,415 宗资讯自由要求，较 2015 年减少 1,971 宗（-4%）。在这 45,415 宗资讯自由要求中，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。⁵ 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。

10. 在澳大利亚，根据澳大利亚资讯专员公署（Office of the Australian Information Commissioner），⁶ 澳大利亚政府机关于 2015-16 年度收到 37,996 宗资讯自由要求，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%）。

第 1 章 香港现有的公开资料制度

《公开资料守则》

11. 《守则》界定各决策局和部门（简称“局 / 部门”）须按惯例或因应要求提供资料的范畴，并订明提供该等资料的程序及时限。

³ 政府会每季在 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，不获提供资料的个案统计数字”和“各部门完成处理的索取资料要求及处理结果的统计数字”。

⁴ 该简报列出以下机构的资讯自由统计数字：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、决策或处理资讯职能的机构。

⁵ 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回应机构并不持有有关资料。

⁶ 《澳大利亚资讯专员公署 2015-16 年度年报》，附录 D：资讯自由统计数字。

《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资料，否则各局 / 部门须提供公众要求索取的资料。可拒绝披露的资料包括涉及下列事项的资料：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。拒绝提供上述资料，大部分都必须经过“伤害或损害测试”，即有关的局 / 部门必须考虑披露资料的公众利益是否超过可能造成的伤害或损害。

12. 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，各局 / 部门收到的索取资料要求在六年间增幅近 165%。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资料。由有关的局 / 部门持有申请人所要求的资料并已完成处理个案共有 54,492 宗，⁷ 当中 53,196 宗（97.6%）获提供全部资料（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

13. 《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。

14. 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。

取阅历史档案

15. 取阅政府档案处（简称“档案处”）所保存的历史档案，须按照《1996 年政府资料档案（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

⁷ 由于有些未完成个案仍在处理，故此索取资料要求宗数的总和并不等于 61,338 宗。

任何人士查阅贮存于档案处的封存档案。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档案要求共有74宗，所有要求均获全部资料（45宗）或部分资料（29宗）。概无任何要求被拒。⁸

16. 公众可就档案处因应取阅封存档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。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资料。

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回应

17. 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、内部发布资讯及向公众宣传《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。

18. 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。申诉专员表示，香港的公开资料制度具有其他司法管辖区的公开资料法的某些主要特点，即主动披露、披露资料的推定、回应时限、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。

第3章 寻求和接受资料的权利

小组委员会的看法

19. 小组委员会曾考虑香港现行以非属法定的《公开资料守则》为基础的公开资料制度是否有效，认为该制度能有效处理索取资料的要求，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、回应时限、拒绝披露时须说

⁸ 截至2018年2月底，10宗未完成要求仍在处理。

明理由，以及由独立机构复核相关决定）。在决定拟议公开资料制度的主要特点时，我们必须取得平衡，一方面须顾及公众获取公共机构资料的需要，另一方面亦要尊重其他种类的权利，包括私隐权、资料保障权及第三者权利。

20. 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。

21. 小组委员会注意到，提倡订立公开资料法例的人常说，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。

22. 小组委员会也从其他司法管辖区的经验留意到，即使公开资料制度十分详尽，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。

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资料的要求，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、回应时限、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。在决定拟议公开资料制度的主要特点时，我们必须取得平衡，一方面须顾及公众获取更多公共机构资料的需要，另一方面亦要尊重其他种类的权利，包括私隐权、资料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，即使公开资料制度十分详尽，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“资料”（或“档案”）

香港的现有条文

23. 《公开资料守则》第 1.4 段规定某些“资料”须按惯例公布或供查阅。该等“资料”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资料一览表，不论是免费或付费后才提供。

24. 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。

25. “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) 任何标签、记号或其他文字，用以识别或描述任何物件，且为该物件的构成部分，或以任何方法附连于该物件者；
- (d) 任何收录声音或其他资料（视像除外）的磁碟、磁带、声带或其他装置，并能（借助或无须借助其他设备）予以重播者；
- (e) 任何收录一个或多个视像的软片、底片、磁带、缩微胶卷、缩微胶片、唯读光碟或其他装置，并能（借助或无须借助其他设备）予以重播者；以及
- (f) 凡标上任何文字、数字、字母或符号的物件，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。

小组委员会的看法

26. 小组委员会曾研究不同司法管辖区的条文。英国的《2000 年资讯自由法令》（Freedom of Information Act 2000）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“以任何形式记录的资料”。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“资讯自由机构”所持有的任何档案的权利。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 年资讯自由法令》（Freedom of Information Act 1982）赋予索取文件的权利。

27. 至于新西兰，则采用“资料”作为披露单位。虽然英国的相关法令也提述“资料”，但却规定有关资料必须是以任何形式记录的资料。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。资料并不限于经记录的资料。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，且以此方式取得的资料或会有欠准确和流于主观。

28. 我们认为，“资料”应一般界定为以任何形式记录的资料，并应设有一份非尽列的清单，列出各资料项目，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年资讯自由法令》中的清单。

建议 3

我们建议，“资料”应一般界定为以任何形式记录的资料。我们建议，资料不应限于文件，也不局限于文字或数字。视听资料均包括在内。“资料”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，资料应包括：

- (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) 收录视觉影像的软片、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，从该软片、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

29. 《公开资料守则》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。《守则》亦规定各部门须公布资

料或提供资料，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。

30. 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资料。

小组委员会的看法

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资料的一般个案数目。因此，规定主动披露的条文应是拟议的公开资料制度中不可或缺的部分。

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，拟议的公开资料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

香港现有制度

32. 《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。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。

英国《2000 年资讯自由法令》

33. 《2000 年资讯自由法令》（Freedom of Information Act 2000）（简称“《资讯自由法令》”）赋予的权利只可对“公共主管当局”行使。“公共主管当局”估计约有 50,000 间⁹ 至 88,000 间¹⁰ 不等。“公共主管当局”包括中央及地方政府、国会、威尔斯议会（National Assembly

⁹ 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。

¹⁰ 大法官（Lord Chancellor）就《资讯自由法令》的推行而成立的咨询小组。

for Wales)、武装部队、警队、医院、医生及牙医、学校、大学、公立博物馆、国营公司及执行公共职能的指定机构。

澳大利亚（联邦）

34. 大多数澳大利亚政府机关均须受《1982年资讯自由法令》（Freedom of Information Act 1982）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。

名单上约有 300 个机关。

加拿大

35. 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；”

附表 I 约有 147 间机构。

新西兰

36. 《1982年官方资料法令》（Official Information Act 1982）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）。

美国

37. 美国的《1966年资讯自由法令》（Freedom of Information Act 1966）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。法院经常要就《资讯自由法令》是否适用于个别机构作出裁定。

小组委员会的看法

38. 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。

39. 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。

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。

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

小组委员会的看法

41. 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。

42. 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，都可以要求索取资料。

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。

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

43. 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。有鉴于任何公开资料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资料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。

现有安排

44. 根据现有的《公开资料守则》，在“资料要透过不合理地使用部门的资源才能提供”的情况下，部门可拒绝披露有关资料。举例说，假如由于索取的资料数量庞大，或有关要求设定的范围笼统，令部门难以确定所索取的资料，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。

45. 对于要求索取资料的成功申请人，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，资料不会发放。

46. 政府档案处透过《1996 年政府资料档案（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。

小组委员会的看法

47. 我们注意到有些司法管辖区会就索取资料服务征收申请费，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。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，处理索取资料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。

48. 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资料申请。

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资料要求。

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。

对历史档案资料的适用

49. 我们注意到取阅历史档案资料的申请，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），¹¹ 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。

小组委员会的看法

50. 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。

¹¹ 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。

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

51. 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资料。

澳大利亚（联邦）

52. 澳大利亚联邦《1982 年资讯自由法令》（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和无理缠扰的投诉。

加拿大（联邦）

53. 加拿大《1985 年公开资料法令》（Access to Information Act 1985）并无就无理缠扰 / 重复提出的要求订定条文。根据加拿大资讯专员于 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”。上述报告书亦指出，“专员曾在极少数情况下，遇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。”

英国

54. 凭借英国《2000 年资讯自由法令》（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，并对主流服务或回应合理的要求造成妨碍。

55. 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”，该条不被视为豁免条文。公众利益测试并不适用。

56. 有关近期应用第 14(1)条的数字见于英国政府的资讯自由统计数字。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%

美国

57. 我们无法在美国《资讯自由法令》(Freedom of Information Act)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《资讯自由法令指南》(Guide to the Freedom of Information Act)载有资料,解释《资讯自由法令》下的申请人所提起的琐屑无聊诉讼。如《资讯自由法令》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《资讯自由法令》提起诉讼前,寻求法院许可。

小组委员会的看法

58. 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。澳大利亚资讯专员公署于 2012 年建议,“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。

59. 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。

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

引言

60. 规定披露资料是一种“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。

61. 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：

- 把披露资料的决定完全定于其他独立的资料索取制度（例如保障资料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，已在其他独立的资料索取制度下予以衡量。

《守则》的现有条文

62. 《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，如果披露资料明显符合公众利益，则部门在取得所需授权后，可以把原可拒绝披露的资料公开

小组委员会的看法

63. 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。

绝对豁免

64. 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。

- 此类资料包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。
- 可根据其他法例取得的资料，因而获绝对豁免。¹²
- 加拿大法例进一步规定，已发布资料、可供购买资料，或公共档案馆、图书馆或博物馆所持资料，均可获豁免。
- 英国《2000年资讯自由法令》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，有关披露资料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资料。第三者（包括新闻界）将可索取在公开法庭公开的资料。
- 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资料政策，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；

¹² 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。

- (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；
 - (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。

(4) 在保密情况下提供的资料

- 如(a)资料是公共机构从任何其他人（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，而该其他人或任何其他其他人可就此进行诉讼，则有关资料便可获豁免；
- 应注意的是，如发放所索取的资料，将相当可能妨碍日后获提供同类资料，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。

(5) 禁止披露

- 如持有资料的公共机构披露资料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。
- 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。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。

(6) 防务及保安

- 这项豁免条文旨在保障资料，这些资料，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，以及要为资料保密，否则资料外泄，便会对从事国家及香港保安工作的人员所参与的行动、他们的资料来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资料，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《诠释和应用指引》，《守则》第2.3(a)段旨在保障资料，这些资料如披露，(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。

(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资料。
- 这项豁免条文亦旨在保障资料，这些资料如披露，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资料甚多。资料通常在保密情况下提供，亦必须维持有效的工作关系。
- 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年资讯自由法令》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，如提供官方资料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资料，便有充分理由拒绝提供该资料。

(8) 国籍、出入境及领事事宜

- 如披露资料会令国籍、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。

(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，如披露所索取的资料，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资料，这些资料可能基于种种原因，最终没有在任何法律程序中使用。发放这些资料可能会令资料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。
- 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资料，这些资料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。

(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资料，以利有效执行司法工作。

(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资料，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。

(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）直接或间接有关的资料（除了向资料当事人或其他合适人士披露外）不应披露，除非(a)披露这些资料符合搜集资料的目的，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。

有限制豁免

65. 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资料或披露资料，何者更符合公众利益。有限制豁免如下：

(1) 对环境的损害

- 如披露资料会令环境、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。

(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资料，这些资料如披露，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。

(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资料，这些资料：
 - (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政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。

(4) 内部讨论及意见

- 这项豁免条文涵盖的资料如披露，会妨碍政府内部的坦率讨论，以及给予政府的意见。这些资料可包括：
 - (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制豁免：
 - (1) 英国《2000年资讯自由法令》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年公开资料法令》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年资讯自由法令》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资料如披露，会对公务人员的管理工作造成伤害或损害。这些资料包括由政府持有，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，可拒绝提供的资料包括：
 - (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，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资料如披露，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，因应要求披露某项资料，可能导致某一个别人士或组织不当地获得好处。

(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、公司或产品有关的资料，而这些资料并不会在研究报告或已发布的统计数字中提述。

- 英国《2000年资讯自由法令》第22A条、加拿大《1985年公开资料法令》第18(c)条及澳大利亚《1982年资讯自由法令》第47H条都有相等的有限制豁免。

(8) 商务

- 这项豁免条文涵盖的资料（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资料）如披露，会令任何人的竞争条件或财务状况受到伤害。
- 商界需要对政府有信心，相信政府在履行公开更多资料的一般承诺时，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。

(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。
- 英国和加拿大订有相等的豁免条文。

(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年资讯自由法令》第37条就颁授勋衔订有类似的豁免条文。

(11) 健康及安全

- 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。这类资料应视作向政府提供的保密资料，如披露资料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486章）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年资讯自由法令》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年公开资料法令》第17条规定，如披露档案所载资料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资料的决定完全定于其他独立的资料索取制度的范围内，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，已在其他独立的资料索取制度下予以衡量。

建议 11

我们建议把以下各类资料列作获绝对豁免：

- (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资料
- (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) 个人隐私

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资料列作获有限制豁免：

- (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

66. 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，相类似的获豁免资料范畴会归入法例内的同一类别。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

香港的现有条文 / 安排

67. 取阅历史档案，须按照《1996 年政府资料档案（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档案。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。

68. 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。

小组委员会的看法

69. 小组委员会注意到，设定获豁免资料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。在订有获豁免资料期限的司法管辖区，期限的长度也无划一的标准。

70. 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。

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 / 资料的申请时，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 / 资料不应无限期封存，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

71. 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 年资讯自由法令》中的确证证明书

72. 以英国《2000 年资讯自由法令》(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。

73. 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。

澳大利亚（联邦）

74. 当澳大利亚联邦《1982 年资讯自由法令》(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；
- 影响与州政府关系的文件；
- 内部工作文件；
- 内阁文件；或
- 行政会议文件。

75. 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 年资讯自由（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资讯自由机制中被撤销。

爱尔兰

76. 凭借爱尔兰《2014 年资讯自由法令》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，或保安、防务及国际关系的理由，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。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。

77. 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。各部长按规定须每年向资讯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，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。

78. 爱尔兰资讯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。根据过往的年报，有关数目上落不大。

新西兰

79. 在新西兰，确证证明书可由总理或检察总长发出。相关条文是《1982 年官方资料法令》（Official Information Act 1982）第 31 条。

小组委员会的看法

80. 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。

81. 就合规确证证明书而言，由于设立资讯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。

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* 一案中的“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资料的决定之前的阶段发出。

对历史档案的适用

小组委员会的看法

82. 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。

第 13 章 复核及上诉

小组委员会的看法

83. 经考虑各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。

84. 与其设立一个新的资讯专员，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资料事宜的投诉，因此只需对法例作出轻微修改便可实施这项建议。

85. 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、取得资料及文件、传召证人，以及视察投诉所涉机构的处所。

86. 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。

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

小组委员会的看法

87. 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年政府资料档案（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档案。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。

88. 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”资料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”资料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

香港的现有条文

政府档案管理制度

89. 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。

90. 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

91. 《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。”

92. 上述条文亦可能适用于更改或删除电脑内的资料的情况。

小组委员会的看法

93. 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。

94. 我们也留意到，其他司法管辖区一般订有条文，排除任何就公开资料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。

95. 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资讯专员也属犯罪。

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资料，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。

96. 由于在拟议的制度下，我们建议交由申诉专员复核关于申请的决定，而非成立新的资讯专员公署，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。

第 15 章 公开资料制度的运作成本 比较列表

97. 以下所附列表对不同司法管辖区的公开资料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，¹³ 估计 2005 年推行英国《2000 年资讯自由法令》（Freedom of Information Act 2000）的成本为 3,550 万英镑。

国家 / 司法 管辖区	年份	每年资讯 自由要求 总数	每年资讯 自由总成 本	每宗资讯 自由要求 平均成本	每宗资讯 自由要求 平均成本 (以港元 计算) ¹⁴
----------------	----	--------------------	-------------------	----------------------	---

¹³ “Every expense spared”，《经济学人》（The Economist），2006 年 12 月 19 日，第 8532 号，第 46 页。

¹⁴ 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。

国家 / 司法 管辖区	年份	每年资讯 自由要求 总数	每年资讯 自由总成 本	每宗资讯 自由要求 平均成本	每宗资讯 自由要求 平均成本 (以港元 计算) ¹⁴
澳大利亚 ¹⁵	2012 - 2013	24,939	45,231,147 澳元	1,814 澳元	11,352
加拿大(不列 颠哥伦比亚 亚) ¹⁶	2012 - 2013	10,299	19,760,225 加元	2,075 加元	13,173
爱尔兰 ¹⁷	2011	16,517	990 万欧元	600 欧元	5,843
英国(中央政 府部门) ¹⁸	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) ¹⁹	2010 - 2011	197,737	31,600,000 英镑	159.8 英镑	1,778
美国 ²⁰	2013	704,394	446,792,333 美元	634 美元	4,958

¹⁵ 有关统计数字取自澳大利亚政府辖下澳大利亚资讯专员公署发表的“*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>。

¹⁶ 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。

¹⁷ 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>。

¹⁸ 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。

¹⁹ 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>。

²⁰ 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>。

国家 / 司法 管辖区	年份	每年资讯 自由要求 总数	每年资讯 自由总成 本	每宗资讯 自由要求 平均成本	每宗资讯 自由要求 平均成本 (以港元 计算) ¹⁴
苏格兰 ²¹	2012	-	-	183 英镑 (未计资 讯自由小 组的职员 成本) 231 英镑 (总计)	2,035

98. 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）。

99. 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	每年资讯 自由要求 总数	大约 人口	平均资讯自 由要求占人 口比例	(推算) 香港 人口除以其 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

²¹ 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>。

国家 / 司法管辖区	年份	每年资讯自由要求总数	大约人口	平均资讯自由要求占人口比例	(推算) 香港人口除以其其他国家 / 司法管辖区的平均数
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

100. 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。

苏格兰资讯自由制度的成本计算工作

101. 苏格兰政府设有一个专门的中央资讯自由小组 (Freedom of Information Unit)。2012 年 4 月，苏格兰政府进行成本计算工作，以找出回应资讯自由要求、复核和上诉，需要耗用多少时间和金钱。²²

102. 若不计资讯自由小组的职员时间，每宗资讯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，回应一宗要求的平均成本为 231 英镑。

103. 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%
确定资料的所在并检索资料。	115 小时 25 分钟	29%
考虑如何回应——“思考时间” (包括阅读 / 评估资料、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%
草拟提交文件 / 咨询部长和特别顾问。	36 小时 19 分钟	9%

²² 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”。

阶段	总共耗用时间	占所耗用时间的百分比
草拟回应。	70 小时 4 分钟	18%
提供资料（包括抄录、复印及改订资料）。	28 小时 33 分钟	7%

安娜·科尔奎霍（Anna Colquhoun）对资讯自由成本进行的研究（2010 年 12 月）²³

104. 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《资讯自由法令》的估计成本。有关数字来自各国 / 司法管辖区已公布的全年资讯自由统计数字，或来自分析全国数字的学术报告。



105. 该研究强调，有关数字是透过各种方法计算得出的。评估资讯自由成本的工作繁复，各国 / 司法管辖区均以不同方式处理。²⁴

106. 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%。

²³ 伦敦大学学院宪法小组。

²⁴ 例如在计算成本时，审裁处及内部复核成本是否计算在内。

第 16 章 违反保密责任及第三者权利

违反保密责任：引言

107. 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资料；
- 商业利益或商业秘密；
- 个人资料。

英国《2000年资讯自由法令》第 41 条——在保密情况下提供的资料

108. 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) 资料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）向公众披露资料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。”

109. 要知道该项豁免条文是否适用，便需要根据案例发展，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，但任何人如违反保密责任，均可以公众利益作为免责辩护。换言之，关于违反保密责任的法律已内设公众利益测试。

英国《2000年资讯自由法令》其他有关机密资料的豁免条文

110. 商业秘密：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，资料在多大程度上为人所知；
- 资料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；
- 资料对该人有何价值；
- 该人花了多少努力或金钱建立资料；及

- 他人可正当地获取或复制资料的理据或困难为何。

111. 如所涉资料构成商业秘密，而维持豁免的公众利益重于披露资料的公众利益，则披露资料的责任便不适用。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。

112. 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（包括持有资料的公共主管当局）的商业利益受到损害，有关资料即属获豁免资料。

113. 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年保障资料法令》（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

114. 英国《2000年法令》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“反向资讯自由申请”已确立成为制度的一部分。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资料之前，主管当局应咨询该等第三者。

小组委员会的看法

115. 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。

116. 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。举例来说，在美国，第三者有权提出“反向资讯自由申请”。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，机密商业资料的提交者（第三者）须迅速获得通知。

117. 在澳大利亚（联邦），对于商业秘密和业务资料，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。

118. 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，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，或向资讯专员投诉。

119. 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资讯专员进行复核，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，则可要求资讯专员发出指示或同意上述未能遵从规定的情况。

120. 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，保障可能会因披露资料事宜受到不利影响的第三者。

121. 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，披露资料对第三者造成的伤害，可能比对政府所造成伤害还大。如某第三者因披露资料事宜受到伤害，他便会有充分的申索理据，这亦很可能构成违反保密责任，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资料遭到披露。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。

122. 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。

123. 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。

建议 20

关于在保密情况下向公共机构提供的资料，包括商业秘密和业务资料，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（提供机密资料者），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

124. 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年资讯自由法令》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。

125. 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。