

主動調查報告摘要

香港的公開資料制度

背景

根據《香港人權法案條例》（第 383 章）第八條中的第十六條，資訊自由或公開資料是香港市民的一項基本權利，而該條文是參照《公民權利和政治權利國際公約》第十九條而制定的。《基本法》第三十九條亦訂明，《公約》的有關條文適用於香港。

2. 然而，香港並沒有專為資訊自由或公開資料而設法例。政府於一九九五年開始推行的《公開資料守則》（「《守則》」）是仿照英國當時的行政守則而制定的，並無法律依據。《守則》規定，政府所有決策局及部門都必須向市民公開政府管有的資料，除非有《守則》中訂明可拒絕披露的理由（「豁免規定」）。《守則》目前由政制及內地事務局（「政制局」）負責。

3. 儘管政制局近幾年已努力改善《守則》的執行情況，本署所曾處理的投訴個案顯示，有些局／部門尚未完全理解《守則》，亦未能適當地應用其條文。另一方面，不少國家和地區已有重大進展，以滿足社會大眾對政府開明問責的要求和期望。申訴專員因此決定展開這項主動調查，藉以：

- (1) 進一步在香港的公開資料制度及其標準和做法中，查找不足之處及問題；
- (2) 評估《守則》的成效，特別是對照其他國家和地區，探討《守則》有否就公開資料提供足夠的保障和懲處違規的規例；
- (3) 參考其他國家和地區的制度和執行情況，為香港的公開資料制度尋求改善方法。

本署調查所得

4. 本署發現香港的公開資料制度有以下不足之處。

一、沒有法律支持

5. 據本署研究所得，已訂立資訊自由法例的國家和地區，他們的做法標誌着其政府向公眾保證其維持開明問責及高透明度的決心。資訊自由法例的元素包括：執法權力、法例涵蓋公營機構、披露資料（除非有某些特定理由）、主動披露、定期匯報資訊自由的執行及遵從情況、資訊自由的倡導、上訴的權利、審裁機構具約束力的決定，以及違規罰則。

6. 本署發現，上列的元素當中有些，在香港的純行政制度下，根本上不存在，這包括審裁機構具約束力的決定及違規罰則，至於其他元素，亦有多項未獲充分體現，例如涵蓋公營機構、主動披露、定期匯報及資訊自由的倡導等。

7. 雖然申訴專員獲法例賦權，專責處理涉及《守則》的投訴，但他只能在完成調查／查訊後向所涉的局／部門提出勸諭性的建議，而不能作出真正具法定約束力的決定。

二、《守則》的涵蓋範圍狹窄

8. 《守則》涵蓋極少數公營機構（只有兩個），而所有其他公營機構則可自行選擇是否採納《守則》。即使這些公營機構決定採納《守則》，他們仍不會被納入《守則》正式涵蓋的範圍，因此亦不會受政制局監察。這些公營機構當中，不少是由公帑支付營運經費，並且負責執行重要的公共職能，因此他們理應接受公眾監察。鑑於愈來愈多以往由政府履行的公共職能已改由公營機構負責，而每當有新的公共職能出現時，更傾向於設立新的公營機構而非由政府部門來負責，因此，本署認為，政府應嚴格把公營機構納入規管公開政府資料的同一制度之下。

三、監察範圍有限

9. 政制局監察各局／部門有否遵從《守則》的方法，是要求他們提交季度報告，列出有關遵從規定的統計數據。據《守則》規定，無論市民索取資料時有否引用《守則》，各局／部門都必須按照《守則》的精神處理。可是，上述統計數據卻只包括使用《守則》的特定表格或表明是按《守則》提出的索取資料要求。可想而知，政制局沒有監察的索取資料要求為數必定相當多。政制局應參考其他國家和地區就「索取資料要求」所採納的定義，以擴闊對各局／部門遵從《守則》方面的監察範圍。

10. 此外，政制局並無就市民的投訴及查詢進行系統性分析，以找出《守則》及其應用方面有否體制上的問題或不清晰之處。

四、對豁免規定的認識不足，以致在應用時出錯／有不一致之處

11. 本署從投訴個案觀察到，各局／部門仍未能完全掌握《守則》的精神和字面意義，往往只根據自行詮釋來決定豁免規定是否適用。舉例而言，各局／部門在決定應否基於公眾利益而披露「第三者資料」方面的做法不一致，尤其是當他們要處理市民投訴他們沒有就第三者的違法行為採取行動，或未能有效制止有關違法行為的時候。亦有一些局／部門在決定拒絕提供資料前未有徵詢那些第三者的意見。

12. 現時並無足夠指引說明豁免規定在哪些情況下適用。政制局甚少主動提供意見，協助各局／部門詮釋及引用《守則》，亦沒有設立有效機制確保各局／部門以一致的方式引用豁免規定。

13. 保障私隱（個人資料）是各局／部門在拒絕發放資料時經常引用的另一項豁免規定。在香港，個人資料受法例保障，但《守則》的規定沒有法例支持。結果，當考慮一些看來涉及個人資料的索取資料要求時，政府官員為免觸犯法律，往往傾向過度謹慎而拒絕披露。在部分個案中，所涉的局／部門未有按照《守則》的規定衡量披露有關資料的公眾利益，或嘗試詢問個人資料當事人是否同意披露，便拒絕了事涉的索取資料要求。大部分局／部門甚至不清楚市民所索取的是否屬於「個人資料」，甚或在某些個案中是否真的須要考慮「保障個人資料」這回事。然而，政制局

未有認真應付這些問題，更沒有向各局／部門提供有助解決問題的意見。

14. 在香港，個人資料私隱專員是負責保障個人資料的主管當局，但他沒有法定職能向各局／部門提供意見。政府當局應尋求方法和途徑，讓各局／部門在處理看來涉及個人資料的索取資料要求時，可徵詢權威專家的意見及有清晰的指引可循。

五、缺乏檢討

15. 政府當局自一九九五年採納《守則》以來，從未作出任何全面檢討，只是偶然對相關的《指引》作出零碎和輕微的修訂。

16. 有別於許多其他國家和地區的資訊自由法例中的豁免規定，《守則》的豁免規定並沒有訂明有效期。此外，《守則》缺乏定期檢討各項豁免規定的常設機制，而其他國家和地區則經常檢討及更詳細地訂明豁免類別，藉以收窄豁免規定的適用範圍和縮短其有效期，進一步提升公眾索取資料的權利。

17. 本署認為，政制局作為負責推行《守則》的統領者，有必要因應社會轉變和科技發展，以及市民投訴所反映的問題，主動就《守則》和《指引》定期進行全面檢討，務求確保《守則》和《指引》切合當前的需要、清晰明確和方便應用，兼且符合現代政府開明問責的標準。

18. 政制局目前並沒有既定渠道可以就其涉及公開資料的工作徵詢其他專家或輿論領袖的意見。政府應考慮就公開資料設立一個獨立的顧問機構，採納類似澳洲的方式，這不但可為政制局的工作引入公眾參與的元素，亦能推動政府定期檢討相關的政策及執行政序，以符合社會大眾的期望。

六、主動披露及定期匯報不足

19. 在向公眾發布資訊的透明度及全面性方面，香港落後於其他國家和地區。政府當局根據香港現有的主動披露措施向市民例行提供的資料只屬一般性質，並不包括行政守則、指引及訓令，或其他關於對公眾有影響的決定的文件。在其他國家和地區，當地的法例訂明上述各類文件均必須主動披露。

20. 其他國家和地區的資訊自由法例中不可或缺的一環，是規定政府和主管機構均須發表年度或季度報告，不僅須要提供統計數據，而且須要對索取資料要求的趨勢及分項數字作出分析及評論，甚至包括主管機構的覆檢決定和相關個案備忘。有些國家和地區（例如英國及澳洲），更會以「披露記錄」的形式，公布公眾曾要求政府機關提供甚麼資料，以及有關機關的回覆。

21. 香港沒有上段所述的規定。政制局每季發出的新聞稿僅提供少量統計數據，而不會公布市民向各局／部門索取資料的種類、局／部門拒絕索取資料要求的理由，以及政制局及／或各局／部門因應申訴專員就相關投訴個案的調查結果而採取的補救措施。市民實難以憑藉政制局所提供的資料了解《守則》和監察各局／部門遵從《守則》的情況。

七、宣傳及公眾教育不足

22. 政制局為《守則》建立了一個網頁（www.access.gov.hk），供市民瀏覽。然而，網頁所載資料甚少，並無向市民提供實際應用《守則》的資料及政府當局可豁免披露的情況，也沒有清楚說明是否有任何途徑讓市民諮詢相關事宜。反觀其他國家和地區，例如英國的網頁載有關於資訊自由各個方面的指引，又引用個案實例來解釋資訊自由法例及豁免規定，並告知公眾有哪些途徑可諮詢相關事宜；顯然與香港的公開資料網頁形成強烈對比。

23. 本署亦發現政制局雖然有推出政府宣傳短片／聲帶，且不時在電台／電視台播出，但它們只提供最簡單的資訊；對於《守則》的基本原則，例如政府須公開透明，都一概沒有介紹。

24. 由於政制局是政府的一個決策局，而在《守則》的使用上又是利益相關機構，難免令人質疑該局是否最適合負責推廣及倡導公開資料的工作。

本署的建議

25. 鑑於以上所述，申訴專員建議政府考慮立法訂明市民有索取資料的權利，涵蓋範圍包括各局／部門及所有公營機構所管有的資料，並設立具執法權力的獨立機構監察公開資料的工作。

26. 在制定相關法律前，政府當局應該採取多項措施，包括：
- (1) 訂定及落實一套分階段計劃，將《守則》的適用範圍及政制局的監察權力擴大至包括所有公營機構；
 - (2) 檢討當局對「索取資料要求」的定義，涵蓋那些沒有引用《守則》的索取資料要求，以便全面監察各局／部門遵行《守則》的情況；
 - (3) 向各局／部門提供更多關於如何詮釋及引用《守則》的意見和支援，特別是《守則》內經常受市民質疑和投訴的豁免規定；
 - (4) 擬定及提供不同系列的個案彙編，令各局／部門及市民更了解有關執行《守則》的某些課題和應用豁免規定的情況；
 - (5) 尋求方法和途徑，以便各局／部門在處理看來涉及個人資料的索取資料要求時，可以徵詢權威專家的意見及有清晰的指引可循；
 - (6) 設立機制定期檢討《守則》，使之與時並進，特別是當中的各項豁免規定，以確保其定義清晰及限制不會過多，並盡可能訂明各項豁免的有效期；
 - (7) 設立一個獨立機構，就有關公開資料的事宜向政制局提供意見；
 - (8) 向公眾發放更多資訊，並考慮編製「披露記錄」，以便市民了解及監察各局／部門的表現；
 - (9) 加強宣傳，讓市民知悉有哪些途徑可諮詢有關《守則》的事宜。

申訴專員公署

二〇一四年三月