

**保安局拒绝披露政府就《刑事事宜相互法律协助条例》和
《逃犯条例》修订建议所接到的书面意见的有关资料
(本案与《公开资料守则》有关)
调查报告**

投诉内容

本署接到一名投诉人对保安局的投诉，指该局未有按照《公开资料守则》(「《守则》」)处理他索取资料的要求。

2. 2019年12月5日，投诉人根据《守则》，要求保安局提供在《刑事事宜相互法律协助条例》和《逃犯条例》修订建议(合称「条例修订建议」)的公众咨询期接获的书面意见(约4,500份)的资料，包括：

- (1) 载有提交书面意见人士姓名的索引；
- (2) 个人及团体分别提交的书面意见数目；
- (3) 对「条例修订建议」表示支持、反对，以及没有明确立场的书面意见的分项数目；以及
- (4) 公众及专业团体所提交的所有书面意见的副本。

3. 2019年12月24日，保安局回复投诉人，提供了支持、反对，以及没有就「条例修订建议」表明立场的回应者的数目(上文第2(3)段)。该局在回复中表示并无上文第2(2)段所述的资料，而就其余两项资料(上文第2(1)及2(4)段)(「索取的资料」)，该局则援引《守则》第2.14段，指有关资料属第三者资料，该局不能在未有第三者同意下披露。

4. 投诉人认为保安局拒绝披露「索取的资料」并不合理，他指出：

- (1) 根据《守则》，保安局有责任以正面态度披露「索取的资料」，但该局未有履行此责任；

- (2) 「索取的资料」并非第三者资料，亦没有任何明确的声明指出该些资料是可获豁免披露还是假定应予披露；
- (3) 任何团体（特别是公营机构和专业团体）应保安局邀请而提交的书面意见，均不应视作第三者资料；除非另有订明，否则该些意见不应获豁免披露；以及
- (4) 在 2002 年进行公众咨询的《投诉警方独立监察委员会条例草案》证明保安局可无须征求有关人士同意而披露第三者资料。

本署调查所得

《守则》及其「诠释和应用指引」的相关规定

5. 《守则》规定公务员除有特别理由外，须按既定原则提供所要求的资料。有关原则载列于《守则》的「诠释和应用指引」（「指引」）。
6. 部门可援引《守则》第 2 部所述的理由拒绝披露资料。这些理由包括：

《守则》第 2.14(a)段：资料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资料的公众利益超过可能造成的伤害或损害，则可予以披露。

「指引」第 1.20.1 及 1.23.1 段：在《守则》内，「第三者」指除 (a) 政府或 (b) 提出索取资料要求的人士外的任何人或组织。

保安局的解释

7. 保安局清楚知道公众对移交逃犯一事相当关注。鉴于一名谋杀案疑凶预计会于 2019 年 10 月出狱，当时有迫切需要通过「条例修订建议」，该局决定不会就是否披露公众咨询期收集的书面意

见征求回应者同意，以便专注分析所收集的意见。保安局最终收到大约 4,500 份书面意见。

8. 保安局指出，「索取的资料」，包括书面意见的索引和副本，属第三者资料，不能在沒有第三者的同意下披露。此外，这些书面意见当中有若干份并无附上联络资料。就附有邮寄地址、电邮地址或传真号码等联络资料的书面意见，保安局不确定可否使用该等资料联络回应者，因该局未有在咨询文件表明可能会联络回应者。该局亦忧虑逐一联络回应者的话会相当费时。

9. 保安局曾审视披露「索取的资料」的公众利益是否超过披露资料可能造成的伤害或损害。尽管保安局同意若把所有书面意见整体披露应有助公众了解社会各界对于「条例修订建议」的看法，但该局认为，事先未得回应者同意便披露「索取的资料」，会侵犯他们的私隐及对他们造成伤害或损害，原因是部分书面意见的内容能让人区分或显示回应者的背景、个人经历或政治取态。

10. 就有关 2002 年《投诉警方独立监察委员会条例草案》，保安局澄清，由于没有征求回应者的同意，除两个专业团体的意见外，该局没有向《投诉警方独立监察委员会条例草案》委员会披露其他回应者的意见。保安局解释，上述两个团体一向会就政府的立法建议公开表达意见，因此该局按接获的要求把两个团体的意见提交予有关委员会。

本署的评论

11. 首先，本署认为，「条例修订建议」公众咨询的书面意见包含个人及团体（包括公营机构）回应者的名字和意见，肯定是第三者资料。

12. 政府进行公众咨询须尽量公开透明，特别是对于广受公众关注和具争议的课题。政府若披露收集所得的意见，一方面可让公众掌握回应者支持及反对的理由，同时亦可向公众展示有关政策局／部门就收到的意见所进行的整理和分析是精要和持平的。

13. 本署认同保安局就「条例修订建议」的公众咨询涉及重大公众利益而须于短促的期限内完成的关注（上文第 7 段）。即使时间紧迫，保安局仍于 2019 年 2 月 13 日邀请公众就「条例修订建

议」提交书面意见，以便收集社会各界的意见，用作草拟「条例修订建议」。因此，本署认为保安局更应该在进行咨询时，声明所有接到的书面意见可能会获整体披露，除非回应者要求该局把其姓名或资料保密。这样便能避免在接到索取资料的要求时，耗费时间和人手征求回应者的同意。本署认为，保安局未有在咨询文件包括这项声明，显然有所不足，做法非常不理想。

14. 有关保安局在拒绝投诉人索取资料的要求前，未有询问回应者是否同意该局披露他们的资料（上文第 8 段），该局解释有些回应者未有提供联络资料，因而令该局无法联络他们。不过，保安局亦没有尝试联络附上联络资料的回应者，以确定他们是否同意该局披露其意见；若他们不同意，所持的理据是否重于披露资料的公众利益。本署明白，要联络数以千计的回应者需要大量资源，但保安局若在进行咨询之初便已如上文第 13 段所述在文件包括该项声明，则能避免这些工作。基于以上所述，本署认为保安局未有按照《守则》处理投诉人的要求。

15. 由于保安局在进行公众咨询时，并无声明可能会披露所接到的书面意见，因此该局如披露「索取的资料」，便需要调配额外资源，这样难免会造成不合理地分配资源。考虑到政府已撤回「条例修订建议」，若再要求保安局联络所有附上联络资料的回应者，以征求他们就该局披露其书面意见的同意，实无甚作用。

16. 关于 2002 年《投诉警方独立监察委员会条例草案》的论点，本署接受保安局的解释（上文第 10 段）。

17. 基于上文第 11 至 14 段所述，申诉专员认为这宗投诉**成立**。

18. 本署欣悉，保安局已承诺会从这宗个案及先前性质类似的个案汲取经验，采取措施以确保日后进行同类咨询时，该局职员会在咨询文件声明所收集的意见可能会向公众披露，除非回应者要求该局在整理他们的意见时把其姓名或资料保密。

申诉专员公署
2020 年 6 月

公署会不时在面书上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪
本署面书粉丝专页，以获取最新资讯：

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>

