

**保安局拒絕披露政府就《刑事事宜相互法律協助條例》和
《逃犯條例》修訂建議所接到的書面意見的有關資料
(本案與《公開資料守則》有關)
調查報告**

投訴內容

本署接到一名投訴人對保安局的投訴，指該局未有按照《公開資料守則》(「《守則》」)處理他索取資料的要求。

2. 2019年12月5日，投訴人根據《守則》，要求保安局提供在《刑事事宜相互法律協助條例》和《逃犯條例》修訂建議(合稱「條例修訂建議」)的公眾諮詢期接獲的書面意見(約4,500份)的資料，包括：

- (1) 載有提交書面意見人士姓名的索引；
- (2) 個人及團體分別提交的書面意見數目；
- (3) 對「條例修訂建議」表示支持、反對，以及沒有明確立場的書面意見的分項數目；以及
- (4) 公眾及專業團體所提交的所有書面意見的副本。

3. 2019年12月24日，保安局回覆投訴人，提供了支持、反對，以及沒有就「條例修訂建議」表明立場的回應者的數目(上文第2(3)段)。該局在回覆中表示並無上文第2(2)段所述的資料，而就其餘兩項資料(上文第2(1)及2(4)段)(「索取的資料」)，該局則援引《守則》第2.14段，指有關資料屬第三者資料，該局不能在沒有第三者同意下披露。

4. 投訴人認為保安局拒絕披露「索取的資料」並不合理，他指出：

- (1) 根據《守則》，保安局有責任以正面態度披露「索取的資料」，但該局未有履行此責任；

- (2) 「索取的資料」並非第三者資料，亦沒有任何明確的聲明指出該些資料是可獲豁免披露還是假定應予披露；
- (3) 任何團體（特別是公營機構和專業團體）應保安局邀請而提交的書面意見，均不應視作第三者資料；除非另有訂明，否則該些意見不應獲豁免披露；以及
- (4) 在 2002 年進行公眾諮詢的《投訴警方獨立監察委員會條例草案》證明保安局可無須徵求有關人士同意而披露第三者資料。

本署調查所得

《守則》及其「詮釋和應用指引」的相關規定

5. 《守則》規定公務員除有特別理由外，須按既定原則提供所要求的資料。有關原則載列於《守則》的「詮釋和應用指引」（「指引」）。

6. 部門可援引《守則》第 2 部所述的理由拒絕披露資料。這些理由包括：

《守則》第 2.14(a)段：資料是為第三者持有或由第三者提供，並從第三者明確知道或獲得暗示不會進一步披露。但如第三者同意或披露資料的公眾利益超過可能造成的傷害或損害，則可予以披露。

「指引」第 1.20.1 及 1.23.1 段：在《守則》內，「第三者」指除 (a)政府或 (b)提出索取資料要求的人士外的任何人或組織。

保安局的解釋

7. 保安局清楚知道公眾對移交逃犯一事相當關注。鑑於一名謀殺案疑兇預計會於 2019 年 10 月出獄，當時有迫切需要通過「條例修訂建議」，該局決定不會就是否披露公眾諮詢期收集的書面意見徵求回應者同意，以便專注分析所收集的意見。保安局最終收到大約 4,500 份書面意見。

8. 保安局指出，「索取的資料」，包括書面意見的索引和副本，屬第三者資料，不能在沒有第三者的同意下披露。此外，這些書面意見當中有若干份並無附上聯絡資料。就附有郵寄地址、電郵地址或傳真號碼等聯絡資料的書面意見，保安局不確定可否使用該等資料聯絡回應者，因該局未有在諮詢文件表明可能會聯絡回應者。該局亦憂慮逐一聯絡回應者的話會相當費時。

9. 保安局曾審視披露「索取的資料」的公眾利益是否超過披露資料可能造成的傷害或損害。儘管保安局同意若把所有書面意見整體披露應有助公眾了解社會各界對於「條例修訂建議」的看法，但該局認為，事先未得回應者同意便披露「索取的資料」，會侵犯他們的私隱及對他們造成傷害或損害，原因是部分書面意見的內容能讓人區分或顯示回應者的背景、個人經歷或政治取態。

10. 就有關 2002 年《投訴警方獨立監察委員會條例草案》，保安局澄清，由於沒有徵求回應者的同意，除兩個專業團體的意見外，該局沒有向《投訴警方獨立監察委員會條例草案》委員會披露其他回應者的意見。保安局解釋，上述兩個團體一向會就政府的立法建議公開表達意見，因此該局按接獲的要求把兩個團體的意見提交予有關委員會。

本署的評論

11. 首先，本署認為，「條例修訂建議」公眾諮詢的書面意見包含個人及團體（包括公營機構）回應者的名字和意見，肯定是第三者資料。

12. 政府進行公眾諮詢須盡量公開透明，特別是對於廣受公眾關注和具爭議的課題。政府若披露收集所得的意見，一方面可讓公眾掌握回應者支持及反對的理由，同時亦可向公眾展示有關政策局／部門就收到的意見所進行的整理和分析是精要和持平的。

13. 本署認同保安局就「條例修訂建議」的公眾諮詢涉及重大公眾利益而須於短促的期限內完成的關注（上文第 7 段）。即使時間緊迫，保安局仍於 2019 年 2 月 13 日邀請公眾就「條例修訂建議」提交書面意見，以便收集社會各界的意見，用作草擬「條例修訂建議」。因此，本署認為保安局更應該在進行諮詢時，聲明所有接到的書面意見可能會獲整體披露，除非回應者要求該局把其姓名或資料保密。這樣便能避免在接到索取資料的要求時，耗費時間和人手徵求回應者的同意。本署認為，保安局未有在諮詢文件包括這項聲明，顯然有所不足，做法非常不理想。

14. 有關保安局在拒絕投訴人索取資料的要求前，未有詢問回應者是否同意該局披露他們的資料（上文第 8 段），該局解釋有些回應者未有提供聯絡資料，因而令該局無法聯絡他們。不過，保安局亦沒有嘗試聯絡附上聯絡資料的回應者，以確定他們是否同意該局披露其意見；若他們不同意，所持的理據是否重於披露資料的公眾利益。本署明白，要聯絡數以千計的回應者需要大量資源，但保安局若在進行諮詢之初便已如上文第 13 段所述在文件包括該項聲明，則能避免這些工作。基於以上所述，本署認為保安局未有按照《守則》處理投訴人的要求。

15. 由於保安局在進行公眾諮詢時，並無聲明可能會披露所接到的書面意見，因此該局如披露「索取的資料」，便需要調配額外資源，這樣難免會造成不合理地分配資源。考慮到政府已撤回「條例修訂建議」，若再要求保安局聯絡所有附上聯絡資料的回應者，以徵求他們就該局披露其書面意見的同意，實無甚作用。

16. 關於 2002 年《投訴警方獨立監察委員會條例草案》的論點，本署接受保安局的解釋（上文第 10 段）。

17. 基於上文第 11 至 14 段所述，申訴專員認為這宗投訴**成立**。

18. 本署欣悉，保安局已承諾會從這宗個案及先前性質類似的個案汲取經驗，採取措施以確保日後進行同類諮詢時，該局職員

會在諮詢文件聲明所收集的意見可能會向公眾披露，除非回應者要求該局在整理他們的意見時把其姓名或資料保密。

申訴專員公署

2020年6月

公署會不時在面書上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署面書粉絲專頁，以獲取最新資訊：

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

