

**香港警務處拒絕提供「警察福利基金」捐款記錄的副本（個案一）以及「警察子女教育信託基金」和「警察教育及福利信託基金」的捐款資料（個案二）
（本案涉及《公開資料守則》）
調查報告**

投訴人向本署投訴香港警務處（「警務處」），指該處在處理他的兩項索取資料要求時涉嫌違反《公開資料守則》（「《守則》」）。

投訴內容（個案一）

2. 2020年12月14日，投訴人向警務處遞交申請索取資料表格，要求索取「警察福利基金」於2014/15年度、2016/17年度及2019/20年度的捐款資料（包括捐款日期、捐款人／機構名稱及捐款金額）。該處其後安排投訴人於2021年1月12日的指定時段內在警察總部查閱有關資料，但只准他即場查閱，而沒有向他提供相關記錄的副本，亦不容許他在查閱資料期間作任何形式的記錄（包括筆錄或核對他自備的筆記）。

3. 投訴人投訴警務處沒有按《守則》向他提供所要求的資料之副本。

本署調查所得

警務處的回應

4. 警務處表示，該處根據「公務員事務局通告第11/2003號—員工福利基金捐款」（「通告」）的規定，就「警察福利基金」備存了一份記錄冊，詳細記錄基金的每項捐款資料，以及容許公眾索閱（for public inspection on request）記錄冊上的主要資料（包括捐款人／機構名稱、捐款金額、捐款性質和目的及捐款日期），以達到「通告」所要求保持部門透明度和問責性之目的。

5. 按照「通告」的指示，警務處把上段所述的安排逐一以書面告知「警察福利基金」的捐款人，並徵求他們同意在記錄冊上列出其姓名。如果捐款人不願意，可選擇不公開姓名，而記錄冊會記錄這點。

6. 至於只安排投訴人查閱記錄冊而不准許他作任何形式的記錄或資料核對，警務處重申，是依照「通告」規定供公眾於警察總部索閱「警察福利基金」的記錄冊。該處認為，「索閱」（inspection）並不涵蓋任何形式的記錄或對照其他的資料；此外，捐款人並沒有授權公眾索閱捐款資料時作任何形式的記錄或資料核對，故該處未有安排投訴人可記錄、拍照、錄影或對照其他的記錄。事實上，該處一直沿用這安排讓公眾人士於警察總部查閱「警察福利基金」的記錄冊。警務處進一步指出，這查閱方式並非該部門獨有，選舉事務處也採取類似措施讓公眾查閱選民登記冊。

7. 警務處強調該處致力平衡公眾人士查閱資料的權利及保障捐款人的私隱和安全，亦有責任確保「警察福利基金」的工作不受影響。該處指出，自 2019 年的社會事件，查閱「警察福利基金」的次數急升，隨之而來的媒體報道使捐款人擔心被起底及人身安全受威脅。該處曾接獲捐款人投訴（包括同意或不同意把其姓名記錄於記錄冊的捐款人），均表示對其個人資料有機會被廣泛報道極度憂慮，影響他們對警隊的信心及支持部門的意欲。

8. 警務處亦強調，該處是按照「通告」的規定（而非按《守則》）來處理投訴人有關「警察福利基金」的捐款資料之查詢，故該處認為本案不屬《申訴專員條例》下本署可調查的事¹。

本署的評論

9. 無論部門是否已按照「通告」行事，也須同時按照《守則》的規定處理索取資料的要求。「通告」中並沒有任何條文表示部門無須按《守則》處理市民索取關於員工福利基金的資料之要求，「通告」的規定並沒有取代《守則》的規定。

¹ 根據《申訴專員條例》第 7(1)條，就警務處而言，本署只可調查該處涉嫌違反《守則》的個案。

10. 公務員事務局回應本署查詢時確認各部門須把員工福利基金捐款記錄冊上的主要資料公開予公眾索閱；至於具體的查閱安排，則由相關部門作出。如公眾透過《守則》申請索閱有關資料，部門須按照《守則》處理。

11. 關於部門提供所要求的資料之方式，《守則》第 1.13 段列出了四種：

- (1) 提供有關紀錄或其部分的副本；
- (2) 提供有關紀錄或其部分的抄本；
- (3) 給予合理機會查閱、聆聽或查看有關紀錄或其部分；
或
- (4) 提供有關紀錄或其部分的摘要。

就上述提供資料的四種方式，《守則》的「詮釋和應用指引」（「指引」）第 1.13.2 段進一步指示：

……有關部門可自行決定就某個案採取哪種方式最為適合。從政策角度看，第一個選擇（即“提供有關紀錄或其部分的副本”）最為可取…如果申請人要求使用他自己的相機或任何其他複製器材，為紀錄拍攝照片／影像或製作副本，則有關部門可答允其要求。拒絕有關要求須有充分理據支持……

此外，「指引」第 1.13.3 段訂明：

倘若部門決定採取其他方式，而放棄首選方式，他必須向申請人解釋原因……

12. 警務處回應本署調查時解釋了安排投訴人即場查閱相關資料的考慮（上文**第 6 及 7 段**），該處認為將有關資料小心保護的理據是明確而充分的，該處有必要以嚴謹的態度處理公眾索閱有關資料的申請。該處補充，投訴人獲安排於 2021 年 1 月 12 日在警察總部查閱有關資料時（上文**第 2 段**），該處人員已清楚向投

訴人作口頭解釋，指他所查閱的資料涉及個人私隱及敏感資料，為防止資料被用作任何其他用途，該處未能容許投訴人在查閱資料期間作任何形式的記錄。投訴人當時並沒有對有關安排提出任何疑問或投訴，並按處方的安排查閱記錄冊。因此，警務處認為該處自行決定以「給予合理機會查閱或查看」的方式處理索閱申請，並已向申請人解釋原因，做法符合《守則》規定。

13. 審研本案的焦點在於警務處所述的原因（上文**第 6 及 7 段**）是否足以令該處有需要放棄採用《守則》認為最可取的首選方式提供資料。

14. 首先，本署認同警務處須小心保護捐款人的私隱和安全。捐款人的姓名屬個人資料，須得到當事人同意始能公開。事實上，警務處現時只會在捐款人願意的情況下才將其姓名在記錄冊上列出（上文**第 5 段**），對被公開資料感到憂慮的捐款人可在該程序中清楚表示不願意公開姓名。

15. 對於捐款人同意公開姓名是否等於授權警務處複製資料或讓公眾索閱資料時作記錄，本署認為，把「索閱」解讀為只容許即場查閱，不提供副本甚至不容許任何形式的記錄，是非常狹窄的解讀，一般人未必有這樣的理解，例如在「指引」提及「供公眾索閱」之處，意思也包括印製和派發資料的複本²。又例如，現時官員和議員的利益申報資料登記冊、行政長官獲贈禮物名冊等均已上載網頁供公眾查閱³。可見在現今世代，「供公眾索閱」甚至已可在互聯網上實行，讓公眾可隨時隨地查閱資料。而公務員事務局也沒有規限部門按「通告」安排公眾查閱員工福利基金捐款資料時不可或不應提供複本，或不容許查閱人士作記錄。

16. 當然，以往捐款人同意在記錄冊上公開其姓名，有可能是基於上文**第 6 段**所述警務處一向沿用的，查閱期間不作任何記錄的安排。而因應警務處提出上文**第 7 段**的情況，不排除捐款人公

² 「指引」第 1.14.3 段提到，大部分部門按慣例會印製大量資料，例如，部門年報、部門手冊、資料單張等，供公眾索閱。換言之，「供公眾索閱」的資料包括已印製和可派發給公眾的記錄。

³ 行政會議網頁上的「行政會議成員的利益申報制度」文件第 6 段中訂明「有關申報亦會上載行政會議網址，供公眾查閱」。英文版為「The declarations are also uploaded to the ExCo website for public inspection」。

開姓名的意向或會改變，部門之前取得的同意亦可能因而變得不穩妥。但即使這樣，部門也應按《守則》和「指引」的規定⁴在文件中塗掉個人資料後把文件提供予申請人。

17. 此外，「指引」第 1.13.2 段（上文**第 11 段**）規定部門拒絕提供文件副本或拒絕申請人自行作記錄的要求須有充分理據支持。例如複製過程可能損壞文件，又例如選民登記冊（上文**第 6 段**）涉及大量文件難以複製、所涉的個人資料種類繁多和數量龐大等。然而，在這宗個案裏，警務處並非基於這原因而不向投訴人提供相關資料的副本或不准許他在查閱記錄冊期間作記錄。

18. 綜合以上所述，本署認為，警務處現時只容許公眾人士在不作任何記錄的情況下查閱相關捐款資料的做法，雖不構成拒絕披露資料，但提供資料方式並不完全符合《守則》和「指引」的要求。

結論

19. 基於上文**第 9 至 18 段**所述，本署認為，就**個案一**，投訴人對警務處的投訴**部分成立**。

建議

20. 本署建議警務處重新檢視處理公眾索閱「警察福利基金」捐款資料的安排，包括研究向索閱資料申請人提供資料副本及容許他們即場作記錄的可行性，以符合《守則》的規定。若捐款人不同意公開姓名，或警務處未能確認過往的捐款人在新安排下是否願意公開姓名，可在公開記錄冊時隱去他們的姓名；該處亦應

⁴ 《守則》第 1.13 段：……紀錄內若有些資料不可披露，其餘部分通常仍可公開。

「指引」第 1.13.1 段：……倘若原來紀錄載有屬《守則》第 2 部所涵蓋的資料，並裁定這類資料不應予以披露，則應在提供予申請人的文件副本中塗掉該資料。凡如此塗掉資料，均須就此提述《守則》第 2 部的相關段落。

「指引」第 2.15.5 段：……假如可從披露內容中刪去所涉人士姓名……以免揭露該人身分，則仍須應要求提供資料。

考慮日後接受捐款並徵詢捐款人公開姓名的意願時，告知有關最新的安排。

投訴內容（個案二）

21. 2021年1月15日，投訴人根據《守則》向警務處要求查閱2014/15年度至2019/20年度「警察子女教育信託基金」及「警察教育及福利信託基金」（統稱「事涉基金」）的捐款資料（包括捐款日期、捐款人／機構名稱及捐款金額）。同月26日，警務處函覆他，指事涉基金分別根據相關的法例成立和管理，事涉基金的捐款資料向來沒有讓公眾查閱的機制，在沒有捐款人同意的情況下，有關資料不作公開。

22. 投訴人認為事涉基金與**個案一**所涉的「警察福利基金」性質類同，故警務處不應拒絕他查閱這兩項基金捐款資料的要求。此外，投訴人指「警察福利基金」的捐款人若不願意公開姓名，會以「無名氏」標示。故他認為警務處以「捐款人不同意」為由拒絕提供事涉基金捐款資料的理據欠充分，有違反《守則》之嫌。

本署調查所得

警務處的回應

23. 「警察子女教育信託基金」及「警察教育及福利信託基金」是分別按照《警察子女教育信託基金條例》及《警察教育及福利信託基金條例》成立的。兩個基金受到嚴格監管，其收支詳情均會列於公開的《「警察子女教育信託基金」及「警察教育及福利信託基金」年報》內，而基金每年的收入及支出均由審計署署長批核後提交立法會。

24. 警務處表示，雖然該處有將事涉基金的捐款資料作個別記錄，但卻沒有編製「捐款人名冊」。而事涉基金亦無須如「警察福利基金」般按「通告」設立讓公眾索閱的記錄冊。根據《守則》第1.14段，部門無需編製從來沒有存在的記錄。因此，該處未能向投訴人提供所需資料。

25. 警務處進一步解釋，事涉基金的財務管理工作由基金聯合管理委員會、基金聯合投資諮詢委員會（委員會主席及成員均由特首任命）及基金信託公司負責。警務處作為秘書處，一向是以文本檔案形式個別記錄捐款人及有關捐款資料，以決定是否接納捐款，而不須以會計形式個別記錄有關資料。因此，該處無法從電腦已有的資料中編製出投訴人所要求的捐款資料以供公眾索閱。若要從多個文本檔案取出相關資料（涉及超過八百個文本檔案）並經電腦重新編制及核對成可供公眾查閱的記錄冊，將會不合理地使用部門的資源。按照《守則》第 2.9(d)段⁵所述，該處可拒絕投訴人的索取資料要求。

26. 此外，即使假設該處有為事涉基金編製「捐款人名冊」，事涉基金的捐款資料涉及捐款人的個人私隱，該處在接受事涉基金的捐款時，會要求捐款人填寫一份同意書，當中列明所提供的個人資料只供該處用於考慮是否接受捐款的用途。換言之，捐款人明確知道其個人資料不會被進一步披露。因此，該處認為，向投訴人披露捐款資料並不符合當初蒐集捐款人的個人資料之目的，根據《守則》第 2.15 段⁶，不應披露該捐款資料。再者，披露該些捐款資料亦有機會令捐款人資料被濫用作起底用途，因而可能或有理由預期對捐款人會造成傷害或損害，故該處不認為披露資料的公眾利益超過可能對捐款人造成的傷害或損害。

本署的評論

27. 「指引」引言第(ix)段指出：

《守則》授權和規定公務員提供資料，除非有特別理由拒絕這樣做。……

⁵ 《守則》第 2.9(d)段：資料要透過不合理地使用部門的資源才能提供。

⁶ 《守則》第 2.15 段：與任何人（包括已故人士）有關的資料（除了向資料所述的當事人或其他合適人士披露外），除非：

- (a) 披露這些資料符合蒐集資料的目的，或
- (b) 資料所述的當事人或其他合適人士已同意披露資料，或
- (c) 法例許可披露資料，或
- (d) 披露資料的公眾利益超過可能造成的傷害或損害。

「指引」第 1.7.1 段又訂明：

……若是〔有人〕根據《守則》要求索取資料，而有關資料的查閱並沒有法例限制，則要求應予批准，除非基於《守則》第 2 部的理由而拒絕提供資料。……

《警察子女教育信託基金條例》及《警察教育及福利信託基金條例》均沒有對查閱基金捐款資料施加限制的條文。因此，警務處根據《守則》的授權和規定容許公眾查閱事涉基金的捐款資料，與該兩條法例並無抵觸。

28. 此外，警務處以「沒有捐款人同意」為由，援引《守則》第 2.15 段拒絕提供事涉基金捐款資料。本署同意，捐款人的姓名屬個人私隱，而警務處在收集事涉基金捐款人的個人資料時所使用的同意書（上文**第 26 段**），的確沒有表明會將捐款人的個人資料供公眾查閱。

29. 然而，除了捐款人姓名，本案申請人所索取的其他捐款資料（捐款日期及捐款金額）並不屬個人私隱，同意書的內容（上文**第 26 段**）也沒有包含這兩項資料。本署認為，當有申請人要求索取事涉基金的捐款資料時，該處仍應按《守則》和「指引」的規定（**註 4**）在塗掉個人資料後，披露不涉個人私隱的項目。

30. 不過，考慮到事涉基金的財務管理模式及警務處備存捐款人資料的實際情況以及警務處的解釋（上文**第 25 段**），本署同意該處有理由援引《守則》第 2.9(d)段拒絕向投訴人提供所索取的資料。

結論

31. 基於上文**第 27 至 30 段**所述，本署認為，就**個案二**，投訴人對警務處的投訴**不成立**。

綜合觀察及評論

32. 綜合這兩宗個案可以觀察到，「警察子女教育信託基金」及「警察教育及福利信託基金」由專屬法例成立，反映政府及公

眾對其運作和監管，相對「警察福利基金」而言，有著更嚴謹的期望。「警察福利基金」只受行政「通告」規管，但同樣採取了上文第 23 段提及的收支呈報和審核收支安排，即每年的收支帳目均須由審計署署長批核，然後提交立法會。反觀兩項信託基金卻沒有設立讓公眾索閱捐款記錄冊的行政機制，在保持透明度和問責性方面，比一般員工福利基金還要遜色。

33. 基金有嚴謹的審批接受捐款的程序固然重要，公開透明的公眾監察更不容忽視，這是防止及處理潛在利益衝突，確保所有收受的捐款實質上和觀感上皆堂堂正正，不會惹人誤解的不二法門。

34. 根據《守則》的精神，部門應盡量向市民提供資料，讓他們充分認識政府的決定和依據。「指引」亦提醒部門，應正面回應公眾索取資料的要求，以所索取的資料將予公開的基礎來處理；以及《守則》不應被利用或被視作利用來阻撓資料的發放⁷。兩宗個案顯示，警務處有很大空間可以在無需動用很多額外資源（甚至節省資源），及無損捐款人私隱的情況下，滿足市民按《守則》索取基金捐款資料的要求，從而進一步提升三項基金的透明度和問責性。

申訴專員公署 2021 年 9 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

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

Instagram:
https://www.instagram.com/ombudsman_hk/



⁷ 「指引」引言第(vii)段：在根據《守則》公開資料方面，取態應是正面的；即是說，部門應以所索取的資料將予公開的基礎來處理有關要求，除非有充分理由根據《守則》第 2 部的規定拒絕披露資料。

「指引」引言第(viii)段：……無論在政府內外，《守則》都不應被利用或被視作利用來阻撓資料的發放，這點至關重要……