

调查报告

康乐及文化事务署拒绝提供由某体育总会提交的调查报告及 调查委员会的成员名单 (本案涉及《公开资料守则》)

投诉

本署收到 A 先生的投诉，指康乐及文化事务署（「康文署」）拒绝向其提供某体育总会（「总会」）就「中央分配泳线机制」（「分配机制」）及其属下注册的泳会（「属会」）涉嫌转让泳线牟利的问题，向该署提交的独立调查报告，以及总会内负责进行该独立调查的委员会成员之名单（统称「事涉资料」），涉嫌违反《公开资料守则》¹（「《守则》」）。

本署调查所得

背景

2. 早前有传媒报道，指属会皆为非牟利团体，部分合资格属会经「分配机制」获优先分配康文署辖下公众泳池的泳线开班授泳。然而，该些属会却指示学员将学费汇入私人公司户口，成为利润，涉嫌违反康文署公众泳池泳线的租用条款。康文署对事件表示十分关注，并要求总会提供资料。就此，总会成立独立调查委员会（「委员会」）调查上述事件，并向康文署提交调查报告交代结果。总会要求康文署在未得到该总会的同意下，不得将报告转交传媒或其他机构。康文署亦备悉有关要求。

主要事件经过

3. A 先生根据《守则》，向康文署索取事涉资料。康文署向 A 先生简覆，并解释因需时征询律政司的法律意见，故需延迟作覆。其后，康文署函覆 A 先生，表示事涉资料是由总会持有，属「第三者资料」，而总会亦不同意披露该些资料，故该署援引《守则》第 2.14(a)段拒绝 A 先生的要求：

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

¹ 《公开资料守则》全文载于：<http://www.access.gov.hk/tc/index.htm>

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。

虽然如此，康文署在总会同意下，向 A 先生提供了由总会编制的调查报告撮要（「撮要」）。

4. A 先生认为，康文署引用上述理由拒绝提供事涉资料，并不合理，遂致函该署要求覆检，其主要理据包括：

- (1) 「撮要」未有交代涉事属会账目和学费收入的问题，无助释除公众的质疑和忧虑；加上总会没有公开委员会的委员名单，以致该调查没有独立性可言。
- (2) 总会并非私人机构，其账目和年报均须每年公开，营运亦须透明。而事涉资料有关总会调查其属会如何使用公帑资助的泳线，故没有不公开的理由。尽管如此，A 先生同意，若事涉资料载有涉及个人私隐的资料，康文署或总会可于删除该些资料后才公开报告。
- (3) 披露事涉资料的公众利益超过可能造成的伤害或损害。

5. 因应上述发展，康文署再就 A 先生的覆检要求征询律政司和总会的意见，并向 A 先生作出简覆。其后，康文署回复 A 先生，指「撮要」已能平衡和维护相关公众利益，故维持拒绝提供事涉资料的决定。

康文署的回应

6. 康文署表示，事涉资料是由总会提供，属「第三者资料」。在接获 A 先生要求索取事涉资料及其覆检的要求后，该署均有向总会征询意见，以了解该总会是否同意披露事涉资料，以及若不同意时，其所持的理据和公开事涉资料会对总会造成哪些损害。因应康文署先后两次的查询，总会均表示不同意披露事涉资料。概括而言，总会的理据包括：

- (1) 总会并非法定组织，亦不是公共机关。该总会只对康文署及其属会负责，故无须向市民公开事涉调查报告。

- (2) 事涉资料包含敏感的个人资料，公开其内容会对属会声誉等构成影响。
- (3) 「撮要」已清楚交代调查结果，能释除公众的疑虑。
- (4) 由于申诉专员公署正就「分配机制」向康文署展开主动调查，为免影响公署的调查工作，总会认为不宜公开事涉资料。

7. 康文署认为，总会既已明确表示不同意向其他人作出披露，该署在处理 A 先生索取事涉资料的要求时，必须考虑总会作为资料持有人的意愿。而事涉调查报告涉及总会内部属会的评分机制、分数、排名和会员人数等敏感资料，该署未能确定向 A 先生披露事涉调查报告所获得的公众利益是否超过其可能造成的伤害或损害，尤其总会已明确表示调查报告内容涉及敏感资料，公开整份调查报告内容会对其属会声誉构成影响。至于委员会的成员名单亦属调查报告的一部分，故需一并作出考虑。

8. 再者，在总会的同意下，康文署已向 A 先生提供了「撮要」，当中胪列了调查报告的主要内容和结果。该署认为有关做法已能平衡和维护相关公众利益，故认为拒绝向 A 先生提供事涉资料的决定合理。

本署的评论

9. 根据《守则》，政府部门应尽量向市民提供其所管有的资料，除非有《守则》第 2 部所列可拒绝提供资料的理由。

10. 《守则》第 1.16 至 1.18 段订明，部门应于接获要求后的 10 日内提供资料；如情况不许可，则于 10 日内给予初步答复，并于 21 日内提供资料或通知申请人要求不获接纳的原因。只有在特殊情况下（例如寻求法律意见），部门才可延至 21 日后回复，但应向申请人解释有关情况，而再延长期限通常不得超过 30 日。

11. 康文署在处理 A 先生索取事涉资料和其覆检要求时，分别于 42 日和 45 日内回复 A 先生索取事涉资料和覆检个案的要求，并已于简覆中向 A 先生交代延迟作覆的原因（上文第 3 及 5 段），做法符合《守则》的规定。

12. 至于康文署以《守则》第 2 部第 2.14(a)段拒绝 A 先生的要求，本署认同，事涉资料符合《守则》中「第三者资料」的定义

（上文第 3 段）。由于总会已表明不同意向 A 先生披露事涉资料，故康文署应否向 A 先生提供该些资料，关键在于披露资料的公众利益是否超过可能造成的伤害或损害。

13. 本署认为，总会虽不属法定组织，但该总会每年接受政府资助，故其运作必需具透明度。此外，总会的属会以非牟利团体的身份，在「分配机制」下，以低于商业收费的价格，优先租用公众泳池的泳线，该总会实应向公众交代其属会运用公众泳线的情况，以确保公帑运用得宜。再者，是次调查是总会应康文署的要求，就传媒指控其属会涉嫌违规使用公众泳池泳线作牟利用途而进行的（上文第 2 段）。有关事宜已引起了公众的广泛关注，且涉及珍贵的公众泳线资源，披露事涉资料无疑有重大的公众利益。尽管康文署已向 A 先生提供了「撮要」，但该「撮要」只是概括地交代了委员会调查的结论，指没有属会垄断或转让泳线的情况，以及属会只是委托他人处理相关课程的行政工作，而非利用获配的公众泳线牟利。「撮要」并未有交代是次调查的过程和委员会得出其结论的理据，根本无助消除公众的质疑。

14. 另一方面，本署不接纳康文署引用总会的解释，指披露事涉资料可能会对其属会声誉构成影响，作为拒绝披露事涉资料的理由（上文第 7 段）。本署须指出，总会组成委员会进行调查，然后向康文署提交调查报告的目的，是为了厘清传媒对其属会的指控是否属实。若委员会是在公平、公正的情况下进行调查，并客观地分析调查所得和作出结论，公开事涉资料并不会对总会及其属会的名声构成不公平或不合理的影响。事实上，康文署亦没有具体说明披露哪部分的事涉资料会如何损害总会及其属会的声誉。本署认为，即使康文署有理由相信公开某部分事涉资料会损害总会及属会的声誉，正如《守则》的《诠释和应用指引》第 1.13.1 段²所述，该署可考虑向 A 先生提供事涉资料时遮盖该些不应予以披露的内容。然而，没有记录显示康文署曾按照《守则》作这方面的考虑和安排。

15. 公众泳池泳线属珍贵的公共资源，康文署是透过「分配机制」优先分配公众泳线给总会及其属会以作授泳和训练泳手之用，泳线的实际分配情况实应受到公众监察。是次调查正是康文署为回应外间质疑总会的属会涉嫌违规使用公众泳线而要求总会

² 《守则》的《诠释和应用指引》第 1.13.1 段订明：「...如属可行，部门最好提供载有所索取资料的原来纪录的副本。倘若原来纪录载有属《守则》第 2 部所涵盖的资料，并裁定这类资料不应予以披露，则应在提供予申请人的文件副本中涂掉该资料。凡如此涂掉资料，均须就此提述《守则》第 2 部的相关段落...」

进行的。虽然总会向康文署提供事涉资料时，已明确表示该署须将该些资料保密，但公众实有合理期望康文署会公开该调查报告和委员会成员名单，以让公众了解调查和结果是否公平和公正，从而监察公共资源有否妥善和恰当地被运用。

16. 本署认为，康文署在考虑总会的意愿时，没有检视总会所持的理据是否充分。事实上，康文署在要求总会进行调查时，早应明言调查报告及委员会成员名单等资料一般须予公开。

17. 至于总会以本署正就「分配机制」向康文署进行主动调查为理由，认为不宜向 A 先生披露事涉资料，本署谨此澄清，康文署或总会是否向公众披露事涉资料，并不会对本署的主动调查构成任何影响。

结论

18. 基于以上所述，申诉专员认为 A 先生对康文署的投诉成立。

建议

19. 申诉专员建议康文署，重新按《守则》考虑 A 先生索取资料的要求，并向 A 先生适当披露相关资料，尤其是调查中牵涉公众泳线在「分配机制」下的分配与使用（包括：「分配机制」的运作、委员会委员名单，其调查行动及调查所得，例如：与涉事属会进行会面和审核相关记录的结果等，以及委员会对调查所得的分析和其结论之理据）。若认为当中有不应予以披露的内容，康文署须按《守则》提述理由，并考虑将该些内容删去后，向 A 先生提供余下部分。

申诉专员公署
2019 年 1 月