

調查報告

康樂及文化事務署拒絕提供由某體育總會提交的調查報告及 調查委員會的成員名單 (本案涉及《公開資料守則》)

投訴

本署收到 A 先生的投訴，指康樂及文化事務署（「康文署」）拒絕向其提供某體育總會（「總會」）就「中央分配泳線機制」（「分配機制」）及其屬下註冊的泳會（「屬會」）涉嫌轉讓泳線牟利的問題，向該署提交的獨立調查報告，以及總會內負責進行該獨立調查的委員會成員之名單（統稱「事涉資料」），涉嫌違反《公開資料守則》¹（「《守則》」）。

本署調查所得

背景

2. 早前有傳媒報道，指屬會皆為非牟利團體，部分合資格屬會經「分配機制」獲優先分配康文署轄下公眾泳池的泳線開班授泳。然而，該些屬會卻指示學員將學費匯入私人公司戶口，成為利潤，涉嫌違反康文署公眾泳池泳線的租用條款。康文署對事件表示十分關注，並要求總會提供資料。就此，總會成立獨立調查委員會（「委員會」）調查上述事件，並向康文署提交調查報告交代結果。總會要求康文署在未得到該總會的同意下，不得將報告轉交傳媒或其他機構。康文署亦備悉有關要求。

主要事件經過

3. A 先生根據《守則》，向康文署索取事涉資料。康文署向 A 先生簡覆，並解釋因需時徵詢律政司的法律意見，故需延遲作覆。其後，康文署函覆 A 先生，表示事涉資料是由總會持有，屬「第三者資料」，而總會亦不同意披露該些資料，故該署援引《守則》第 2.14(a)段拒絕 A 先生的要求：

¹ 《公開資料守則》全文載於：<http://www.access.gov.hk/tc/index.htm>

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。

雖然如此，康文署在總會同意下，向 A 先生提供了由總會編製的調查報告撮要（「撮要」）。

4. A 先生認為，康文署引用上述理由拒絕提供事涉資料，並不合理，遂致函該署要求覆檢，其主要理據包括：

- (1) 「撮要」未有交代涉事屬會帳日和學費收入的問題，無助釋除公眾的質疑和憂慮；加上總會沒有公開委員會的委員名單，以致該調查沒有獨立性可言。
- (2) 總會並非私人機構，其帳日和年報均須每年公開，營運亦須透明。而事涉資料有關總會調查其屬會如何使用公帑資助的泳線，故沒有不公開的理由。儘管如此，A 先生同意，若事涉資料載有涉及個人私隱的資料，康文署或總會可於刪除該些資料後才公開報告。
- (3) 披露事涉資料的公眾利益超過可能造成的傷害或損害。

5. 因應上述發展，康文署再就 A 先生的覆檢要求徵詢律政司和總會的意見，並向 A 先生作出簡覆。其後，康文署回覆 A 先生，指「撮要」已能平衡和維護相關公眾利益，故維持拒絕提供事涉資料的決定。

康文署的回應

6. 康文署表示，事涉資料是由總會提供，屬「第三者資料」。在接獲 A 先生要求索取事涉資料及其覆檢的要求後，該署均有向總會徵詢意見，以了解該總會是否同意披露事涉資料，以及若不同意時，其所持的理據和公開事涉資料會對總會造成哪些損害。因應康文署先後兩次的查詢，總會均表示不同意披露事涉資料。概括而言，總會的理據包括：

- (1) 總會並非法定組織，亦不是公共機關。該總會只對康文署及其屬會負責，故無須向市民公開事涉調查報告。

- (2) 事涉資料包含敏感的個人資料，公開其內容會對屬會聲譽等構成影響。
- (3) 「撮要」已清楚交代調查結果，能釋除公眾的疑慮。
- (4) 由於申訴專員公署正就「分配機制」向康文署展開主動調查，為免影響公署的調查工作，總會認為不宜公開事涉資料。

7. 康文署認為，總會既已明確表示不同意向其他人作出披露，該署在處理 A 先生索取事涉資料的要求時，必須考慮總會作為資料持有人的意願。而事涉調查報告涉及總會內部屬會的評分機制、分數、排名和會員人數等敏感資料，該署未能確定向 A 先生披露事涉調查報告所獲得的公眾利益是否超過其可能造成的傷害或損害，尤其總會已明確表示調查報告內容涉及敏感資料，公開整份調查報告內容會對其屬會聲譽構成影響。至於委員會的成員名單亦屬調查報告的一部分，故需一併作出考慮。

8. 再者，在總會的同意下，康文署已向 A 先生提供了「撮要」，當中臚列了調查報告的主要內容和結果。該署認為有關做法已能平衡和維護相關公眾利益，故認為拒絕向 A 先生提供事涉資料的決定合理。

本署的評論

9. 根據《守則》，政府部門應盡量向市民提供其所管有的資料，除非有《守則》第 2 部所列可拒絕提供資料的理由。

10. 《守則》第 1.16 至 1.18 段訂明，部門應於接獲要求後的 10 日內提供資料；如情況不許可，則於 10 日內給予初步答覆，並於 21 日內提供資料或通知申請人要求不獲接納的原因。只有在特殊情況下（例如尋求法律意見），部門才可延至 21 日後回覆，但應向申請人解釋有關情況，而再延長期限通常不得超過 30 日。

11. 康文署在處理 A 先生索取事涉資料和其覆檢要求時，分別於 42 日和 45 日內回覆 A 先生索取事涉資料和覆檢個案的要求，並已於簡覆中向 A 先生交代延遲作覆的原因（上文第 3 及 5 段），做法符合《守則》的規定。

12. 至於康文署以《守則》第 2 部第 2.14(a)段拒絕 A 先生的要求，本署認同，事涉資料符合《守則》中「第三者資料」的定義（上文第 3 段）。由於總會已表明不同意向 A 先生披露事涉資

料，故康文署應否向 A 先生提供該些資料，關鍵在於披露資料的公眾利益是否超過可能造成的傷害或損害。

13. 本署認為，總會雖不屬法定組織，但該總會每年接受政府資助，故其運作必需具透明度。此外，總會的屬會以非牟利團體的身份，在「分配機制」下，以低於商業收費的價格，優先租用公眾泳池的泳線，該總會實應向公眾交代其屬會運用公眾泳線的情況，以確保公帑運用得宜。再者，是次調查是總會應康文署的要求，就傳媒指控其屬會涉嫌違規使用公眾泳池泳線作牟利用途而進行的（上文**第 2 段**）。有關事宜已引起了公眾的廣泛關注，且涉及珍貴的公眾泳線資源，披露事涉資料無疑有重大的公眾利益。儘管康文署已向 A 先生提供了「撮要」，但該「撮要」只是概括地交代了委員會調查的結論，指沒有屬會壟斷或轉讓泳線的情況，以及屬會只是委託他人處理相關課程的行政工作，而並非利用獲配的公眾泳線牟利。「撮要」並未有交代是次調查的過程和委員會得出其結論的理據，根本無助消除公眾的質疑。

14. 另一方面，本署不接納康文署引用總會的解釋，指披露事涉資料可能會對其屬會聲譽構成影響，作為拒絕披露事涉資料的理由（上文**第 7 段**）。本署須指出，總會組成委員會進行調查，然後向康文署提交調查報告的目的，是為了釐清傳媒對其屬會的指控是否屬實。若委員會是在公平、公正的情況下進行調查，並客觀地分析調查所得和作出結論，公開事涉資料並不會對總會及其屬會的名聲構成不公平或不合理的影響。事實上，康文署亦沒有具體說明披露哪部分的事涉資料會如何損害總會及其屬會的聲譽。本署認為，即使康文署有理由相信公開某部分事涉資料會損害總會及屬會的聲譽，正如《守則》的《詮釋和應用指引》第 1.13.1 段²所述，該署可考慮向 A 先生提供事涉資料時遮蓋該些不應予以披露的內容。然而，沒有記錄顯示康文署曾按照《守則》作這方面的考慮和安排。

15. 公眾泳池泳線屬珍貴的公共資源，康文署是透過「分配機制」優先分配公眾泳線給總會及其屬會以作授泳和訓練泳手之用，泳線的實際分配情況實應受到公眾監察。是次調查正是康文署為回應外間質疑總會的屬會涉嫌違規使用公眾泳線而要求總會進行的。雖然總會向康文署提供事涉資料時，已明確表示該署須

² 《守則》的《詮釋和應用指引》第 1.13.1 段訂明：「...如屬可行，部門最好提供載有所索取資料的原來紀錄的副本。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...」

將該些資料保密，但公眾實有合理期望康文署會公開該調查報告和委員會成員名單，以讓公眾了解調查和結果是否公平和公正，從而監察公共資源有否妥善和恰當地被運用。

16. 本署認為，康文署在考慮總會的意願時，沒有檢視總會所持的理據是否充分。事實上，康文署在要求總會進行調查時，早應明言調查報告及委員會成員名單等資料一般須予公開。

17. 至於總會以本署正就「分配機制」向康文署進行主動調查為理由，認為不宜向 A 先生披露事涉資料，本署謹此澄清，康文署或總會是否向公眾披露事涉資料，並不會對本署的主動調查構成任何影響。

結論

18. 基於以上所述，申訴專員認為 A 先生對康文署的投訴**成立**。

建議

19. 申訴專員建議康文署，重新按《守則》考慮 A 先生索取資料的要求，並向 A 先生適當披露相關資料，尤其是調查中牽涉公眾泳線在「分配機制」下的分配與使用（包括：「分配機制」的運作、委員會委員名單，其調查行動及調查所得，例如：與涉事屬會進行會面和審核相關記錄的結果等，以及委員會對調查所得的分析和其結論之理據）。若認為當中有不應予以披露的內容，康文署須按《守則》提述理由，並考慮將該些內容刪去後，向 A 先生提供餘下部分。

申訴專員公署

2019 年 1 月