

选举事务处未能提供选民登记数字 (本案与《公开资料守则》有关)

调查报告

2020年9月5日，投诉人向本署投诉选举事务处（「选举处」）。9月25日，本署接获投诉人的同意回条及补充资料。

投诉内容

2. 据投诉人所称，他于2020年7月9日根据《公开资料守则》（「《守则》」）致函选举处索取以下资料：

(1) 立法会八个功能界别（医学界、卫生服务界、工程界、教育界、法律界、会计界、社会福利界，以及建筑、测量及都市规划界）于1998至2002年、2005年及2010年，每年于选民登记册的选民数字（「资料1」）；以及

(2) 资讯科技界功能界别在1998至2015年期间，每年于选民登记册上的个人选民数字（「资料2」）。

3. 2020年7月28日，选举处函复（「复函I」）投诉人。就「资料1」，该处表示没有备存1998至2011年选民登记册相关功能界别的选民数字。就「资料2」，该处向投诉人提供了资讯科技界功能界别2012至2015年选民登记册的选民数字。同日，投诉人再致函查询该处未能提供所有「资料1」及部分「资料2」的原因。8月14日，该处再函复（「复函II」）投诉人，提供了「资料1」和「资料2」所涉及共九个功能界别，于1998年、2000年、2004年及2008年立法会换届选举（「选举年」）的选民登记数字。

4. 选举处解释，该处会定期更新选民登记资料及将旧有的资料删去。该处重申没有备存1998至2011年选民登记册相关功能界别的选民数字。该处注意到，选举管理委员会（「选管会」）于立法会选举年（即1998年、2000年、2004年及2008年）向行政长官呈交的「立法会选举报告书」载有上述选举年之「资料1」及「资料2」的选民登记数字。选举处于是从「立法会选举报告书」

中提取相关数字，并在「复函 II」将相关数字交予投诉人。除此以外，该处未能向投诉人提供 2011 年或以前的年份（「非选举年」）的选民登记数字（「事涉资料」）。

5. 投诉人认为，选举处有责任妥善保存选民登记资料，供各界查阅。就该处把旧资料删去，结果未能向他提供事涉资料，他投诉该处行政失当。

本署的调查

6. 本署就此案展开初步查讯后，选举处于 2020 年 10 月 23 日向本署提供资料。同年 12 月 7 日，本署展开全面调查，并在同月 29 日接获该处提交进一步资料。2021 年 2 月 8 日，本署将调查报告草拟本送交该处，该处于 3 月 15 日就草拟本作出评论。同月 18 日，本署与该处代表会面讨论个案。经审研选举处提交的资料及解释，本署于 3 月 24 日完成调查，结果如下。

选举处的回应

制订和公布选民登记资料

7. 选举处是选管会的行政部门，协助选管会有效地执行《选举管理委员会条例》所规定的法定职能，并执行选管会就地方选区及区议会选区的分界、选民登记及选举事宜所作出的决定。就选民登记而言，选举登记主任必须根据《立法会条例》、《选举管理委员会（选民登记）（立法会地方选区）（区议会选区）规例》、《选举管理委员会（登记）（立法会功能界别选民）（选举委员会界别分组投票人）（选举委员会委员）规例》和《选民登记（上诉）规例》进行选民登记，每年进行法定查询程序，并编制和发表选民登记册。

8. 选举处会在选民登记册发表当天，把选民登记的统计数字上载至选民登记网页（<http://www.voterregistration.gov.hk>）供市民参阅。该处会透过新闻公报、宪报、中英文报章公布选民登记册文本的查阅安排。就上载至选民登记网页的选民登记统计数字，该处表示会保存涵盖两个换届选举的统计数字，供市民查阅。

保存和销毁档案的指引

9. 选举处按政府规例及通告处理日常行政工作，包括选民登记档案管理工作。有关选民登记的档案（例如选民登记申请表、选民登记册文本及相关文件），选举处会按照政府档案处（「档案处」）处长核准的档案存废期限表的规定，执行档案保存及销毁的相关程序。一般而言，与政策相关的行政档案存废期为 5 年，其他行政档案的存废期为 3 年。

投诉人的个案

10. 就投诉人 2020 年 7 月 9 日的索取资料要求及同月 28 日的跟进查询，选举处同意投诉人对事件经过的陈述（见上文**第 2 至 4 段**）。

11. 选举处解释，该处只会保存涵盖两个换届选举（最近两次立法会换届选举在 2012 及 2016 年举行）的选民登记统计数字（见上文**第 8 段**）。至于 2011 年或以前与功能界别选民登记有关的档案，该处已于 2014 年 12 月向档案处申请销毁，并于 2018 年 8 月获档案处批准销毁。由于该处已删去两个换届选举前的选民登记统计数字，并已销毁 2011 年或以前的选民登记档案，并且没有保存备份，该处实未能向投诉人提供事涉资料。

12. 选举处表示，该处已按相关规定适当处理选民登记档案和资料，并没有行政失当，该处的理据及意见如下：

- (1) 该处一直遵守由档案处核准的档案存废期限表的规定，执行有关档案保存及销毁的相关程序。有关的档案是否具历史价值，已在编订有关存废期限表时决定。若档案处在审理没有被评定为具历史价值的档案的销毁申请时，对有关档案的历史价值存疑，会要求选举处提取样本档案另作评核。该处重申是按照档案处订定的档案管理程序，在取得档案处同意后，才将有关档案销毁。
- (2) 该处收集、处理和编制选民登记的相关资料和数据，主要目的是为促进选举的进行。就选举年的选举资料，包括选民登记统计数字，选管会根据《选举管理委员

会条例》于选举结束后的三个月内向行政长官提交选举报告书，汇报个中情况。就选举年而言，选民登记统计数字已清楚记录于选管会的选举报告书内。

- (3) 承上文，选管会已就各个选举发表详尽的报告书，记录及保存重要的选举资料，提供具有全面参考价值的选民登记统计数字予公众参考。至今，除了投诉人的个案外，并无其他人士不满未能取得非选举年的选民登记统计数字。
- (4) 该处一直按照《守则》向各查询人士（包括学术机构、传媒、政治团体及议员）提供选民登记统计资料。根据该处的经验，有关查询主要针对选举年的选民登记统计数字及变化，鲜有涉及非选举年的选民登记统计数字。该处认为，这反映该些数字并无历史价值或潜在历史价值。

自 2016 年起保存每年的选民登记数字

13. 政府在 2015/16 年度的《财政预算案》宣布以数码格式发放所有免费开放的网上政府资料，为配合上述措施，选举处自 2016 年起，将每年的选民登记统计数字上载至政府的「资料一线通」网站，以便一直保存，供公众免费查阅。

本署的评论

14. 本署已细阅选举处交来的资料。根据政府的《总务通告》第 2/2009 号，档案是政府的宝贵资源，有助政府作出有据可依的决定，满足运作和规管需要，是开放和接受问责的政府所必须具备的。该通告又指出，各部门应征询档案处的意见，并因应行政、运作、财务和法律要求及档案的历史价值，编订本身的档案存废期限表。档案处会审视各部门递交的存废期限表草拟本，并与相关部门磋商后，为存废期限表定案。

15. 就选举处解释，该处须按照获档案处批核的档案存废期限表，执行有关档案的保存及销毁工作（见上文**第 12(1)段**），本署并无异议。然而，本署认为，即使该处须依照档案存废期限表销毁

档案，该处亦应主动地选取及保存当中有价值的资料，包括每年的选民登记统计数字，原因见下文**第 18 段**。

16. 就选举处指有关档案是否具历史价值，已在编订有关存废期限表时决定（见上文**第 12(1)段**），本署须指出，判断有关档案是否应予保存或销毁，基本责任在于选举处（见上文**第 14 段**）。事实上，销毁档案本身与保存当中有价值的资料，并无冲突和矛盾。

17. 本署留意到，选管会发表的选举报告书，已保存历届立法会换届选举中各功能组别的选民登记统计数字（见上文**第 12(2)段**），包括投诉人要求的 1998 年、2000 年、2004 年及 2008 年的数字（见上文**第 4 段**）。选管会保存有关资料，反映该些选民登记数字虽然历史久远，但仍有保存及参考价值。

18. 就选举处指非选举年的选民登记统计数字向来鲜有查询，故该处认为该些统计资料不重要（见上文**第 12(3)及(4)段**），本署对这个「倒果为因」的说法有所保留。本署认为，公众较为关注选举年的选民登记统计数字实属自然，该些数字会比非选举年的数字较为重要，但非选举年的数字并非不重要。事实上，统计和公布选民登记统计数字，是选举处的主要业务之一。该处每年都会把选民登记的统计数字在网上公布（见上文**第 7 及 8 段**）。无论是否选举年，该些资料可让政府及社会掌握选民登记数字的分布和演变，甚具历史及研究价值。该处只保存涵盖两个换届选举每年的选民登记统计数字，可说是前瞻性不足，致令资料未够完备，情况并不理想。

19. 本署认为，选举处在判断哪些资料具有历史价值，应作出全面而具前瞻性的考虑。就选举处认为非选举年的资料不重要，本署认为有关想法过于局限和狭隘。

20. 就选举处自 2016 年起，将每年的选民登记统计数字上载至「资料一线通」网站（见上文**第 13 段**），本署认为是理所当然的，亦是《守则》第 1.4 段^註的规定。长远而言，该处应有系统地保存每年的选民登记统计数字，供政府参考及市民查阅。

^註 《守则》第 1.4 段订明，各部门每年均会公布：

- 其组织结构的详情
- 所提供服务的资料
- 其服务表现承诺及履行各项承诺的情况

21. 鉴于选举处一直有保存涵盖两个换届选举的每年选民登记统计数字，只是没有保留 2011 年或以前的非选举年的选民登记资料，以致该些资料未够完备，申诉专员认为，这宗投诉**部分成立**。

建议

22. 申诉专员建议选举处恒常地保存每年的选民登记统计数字，以备政府参考及市民查阅。

申诉专员公署
2021 年 3 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>

