

選舉事務處未能提供選民登記數字 (本案與《公開資料守則》有關)

調查報告

2020 年 9 月 5 日，投訴人向本署投訴選舉事務處（「選舉處」）。9 月 25 日，本署接獲投訴人的同意回條及補充資料。

投訴內容

2. 據投訴人所稱，他於 2020 年 7 月 9 日根據《公開資料守則》（「《守則》」）致函選舉處索取以下資料：

- (1) 立法會八個功能界別（醫學界、衛生服務界、工程界、教育界、法律界、會計界、社會福利界，以及建築、測量及都市規劃界）於 1998 至 2002 年、2005 年及 2010 年，每年於選民登記冊的選民數字（「資料 1」）；以及
- (2) 資訊科技界功能界別在 1998 至 2015 年期間，每年於選民登記冊上的個人選民數字（「資料 2」）。

3. 2020 年 7 月 28 日，選舉處函覆（「覆函 I」）投訴人。就「資料 1」，該處表示沒有備存 1998 至 2011 年選民登記冊相關功能界別的選民數字。就「資料 2」，該處向投訴人提供了資訊科技界功能界別 2012 至 2015 年選民登記冊的選民數字。同日，投訴人再致函查詢該處未能提供所有「資料 1」及部分「資料 2」的原因。8 月 14 日，該處再函覆（「覆函 II」）投訴人，提供了「資料 1」和「資料 2」所涉及共九個功能界別，於 1998 年、2000 年、2004 年及 2008 年立法會換屆選舉（「選舉年」）的選民登記數字。

4. 選舉處解釋，該處會定期更新選民登記資料及將舊有的資料刪去。該處重申沒有備存 1998 至 2011 年選民登記冊相關功能界別的選民數字。該處注意到，選舉管理委員會（「選管會」）於立法會選舉年（即 1998 年、2000 年、2004 年及 2008 年）向行政長官呈交的「立法會選舉報告書」載有上述選舉年之「資料 1」及「資料 2」的選民登記數字。選舉處於是從「立法會選舉報告書」中提取相關數字，並在「覆函 II」將相關數字交予投訴人。除此以外，該處未能向投訴人提供 2011 年或以前的年份（「非選舉年」）

的選民登記數字（「事涉資料」）。

5. 投訴人認為，選舉處有責任妥善保存選民登記資料，供各界查閱。就該處把舊資料刪去，結果未能向他提供事涉資料，他投訴該處行政失當。

本署的調查

6. 本署就此案展開初步查訊後，選舉處於 2020 年 10 月 23 日向本署提供資料。同年 12 月 7 日，本署展開全面調查，並在同月 29 日接獲該處提交進一步資料。2021 年 2 月 8 日，本署將調查報告草擬本送交該處，該處於 3 月 15 日就草擬本作出評論。同月 18 日，本署與該處代表會面討論個案。經審研選舉處提交的資料及解釋，本署於 3 月 24 日完成調查，結果如下。

選舉處的回應

制訂和公布選民登記資料

7. 選舉處是選管會的行政部門，協助選管會有效地執行《選舉管理委員會條例》所規定的法定職能，並執行選管會就地方選區及區議會選區的分界、選民登記及選舉事宜所作出的決定。就選民登記而言，選舉登記主任必須根據《立法會條例》、《選舉管理委員會（選民登記）（立法會地方選區）（區議會選區）規例》、《選舉管理委員會（登記）（立法會功能界別選民）（選舉委員會界別分組投票人）（選舉委員會委員）規例》和《選民登記（上訴）規例》進行選民登記，每年進行法定查詢程序，並編製和發表選民登記冊。

8. 選舉處會在選民登記冊發表當天，把選民登記的統計數字上載至選民登記網頁（<http://www.voterregistration.gov.hk>）供市民參閱。該處會透過新聞公報、憲報、中英文報章公布選民登記冊文本的查閱安排。就上載至選民登記網頁的選民登記統計數字，該處表示會保存涵蓋兩個換屆選舉的統計數字，供市民查閱。

保存和銷毀檔案的指引

9. 選舉處按政府規例及通告處理日常行政工作，包括選民登記檔案管理的工作。有關選民登記的檔案（例如選民登記申請表、

選民登記冊文本及相關文件)，選舉處會按照政府檔案處（「檔案處」）處長核准的檔案存廢期限表的規定，執行檔案保存及銷毀的相關程序。一般而言，與政策相關的行政檔案存廢期為 5 年，其他行政檔案的存廢期為 3 年。

投訴人的個案

10. 就投訴人 2020 年 7 月 9 日的索取資料要求及同月 28 日的跟進查詢，選舉處同意他對事件經過的陳述（見上文第 2 至 4 段）。

11. 選舉處解釋，該處只會保存涵蓋兩個換屆選舉（最近兩次立法會換屆選舉在 2012 及 2016 年舉行）的選民登記統計數字（見上文第 8 段）。至於 2011 年或以前與功能界別選民登記有關的檔案，該處已於 2014 年 12 月向檔案處申請銷毀，並於 2018 年 8 月獲檔案處批准銷毀。由於該處已刪去兩個換屆選舉前的選民登記統計數字，並已銷毀 2011 年或以前的選民登記檔案，並且沒有保存備份，該處實未能向投訴人提供事涉資料。

12. 選舉處表示，該處已按相關規定適當處理選民登記檔案和資料，並沒有行政失當，該處的理據及意見如下：

- (1) 該處一直遵守由檔案處核准的檔案存廢期限表的規定，執行有關檔案保存及銷毀的相關程序。有關的檔案是否具歷史價值，已在編訂有關存廢期限表時決定。若檔案處在審理沒有被評定為具歷史價值的檔案的銷毀申請時，對有關檔案的歷史價值存疑，會要求選舉處提取樣本檔案另作評核。該處重申是按照檔案處訂定的檔案管理程序，在取得檔案處同意後，才將有關檔案銷毀。
- (2) 該處收集、處理和編製選民登記的相關資料和數據，主要目的是為促進選舉的進行。就選舉年的選舉資料，包括選民登記統計數字，選管會根據《選舉管理委員會條例》於選舉結束後的三個月內向行政長官提交選舉報告書，匯報箇中情況。就選舉年而言，選民登記統計數字已清楚記錄於選管會的選舉報告書內。
- (3) 承上文，選管會已就各個選舉發表詳盡的報告書，記錄及保存重要的選舉資料，提供具有全面參考價值的

選民登記統計數字予公眾參考。至今，除了投訴人的個案外，並無其他人士不滿未能取得非選舉年的選民登記統計數字。

- (4) 該處一直按照《守則》向各查詢人士（包括學術機構、傳媒、政治團體及議員）提供選民登記統計資料。根據該處的經驗，有關查詢主要針對選舉年的選民登記統計數字及變化，鮮有涉及非選舉年的選民登記統計數字。該處認為，這反映該些數字並無歷史價值或潛在歷史價值。

自 2016 年起保存每年的選民登記數字

13. 政府在 2015/16 年度的《財政預算案》宣布以數碼格式發放所有免費開放的網上政府資料，為配合上述措施，選舉處自 2016 年起，將每年的選民登記統計數字上載至政府的「資料一線通」網站，以便一直保存，供公眾免費查閱。

本署的評論

14. 本署已細閱選舉處交來的資料。根據政府的《總務通告》第 2/2009 號，檔案是政府的寶貴資源，有助政府作出有據可依的決定，滿足運作和規管需要，是開放和接受問責的政府所必須具備的。該通告又指出，各部門應徵詢檔案處的意見，並因應行政、運作、財務和法律要求及檔案的歷史價值，編訂本身的檔案存廢期限表。檔案處會審視各部門遞交的存廢期限表草擬本，並與相關部門磋商後，為存廢期限表定案。

15. 就選舉處解釋，該處須按照獲檔案處批核的檔案存廢期限表，執行有關檔案的保存及銷毀工作（見上文第 12(1)段），本署並無異議。然而，本署認為，即使該處須依照檔案存廢期限表銷毀檔案，該處亦應主動地選取及保存當中有價值的資料，包括每年的選民登記統計數字，原因見下文第 18 段。

16. 就選舉處指有關檔案是否具歷史價值，已在編訂有關存廢期限表時決定（見上文第 12(1)段），本署須指出，判斷有關檔案是否應予保存或銷毀，基本責任在於選舉處（見上文第 14 段）。事實上，銷毀檔案本身與保存當中有價值的資料，並無衝突和矛盾。

17. 本署留意到，選管會發表的選舉報告書，已保存歷屆立法會換屆選舉中各功能組別的選民登記統計數字（見上文第 12(2)段），包括投訴人要求的 1998 年、2000 年、2004 年及 2008 年的數字（見上文第 4 段）。選管會保存有關資料，反映該些選民登記數字雖然歷史久遠，但仍有保存及參考價值。

18. 就選舉處指非選舉年的選民登記統計數字向來鮮有查詢，故該處認為該些統計資料不重要（見上文第 12(3)及(4)段），本署對這個「倒果為因」的說法有所保留。本署認為，公眾較為關注選舉年的選民登記統計數字實屬自然，該些數字會比非選舉年的數字較為重要，但非選舉年的數字並非不重要。事實上，統計和公布選民登記統計數字，是選舉處的主要業務之一。該處每年都會把選民登記的統計數字在網上公布（見上文第 7 及 8 段）。無論是否選舉年，該些資料可讓政府及社會掌握選民登記數字的分布和演變，甚具歷史及研究價值。該處只保存涵蓋兩個換屆選舉每年的選民登記統計數字，可說是前瞻性不足，致令資料未夠完備，情況並不理想。

19. 本署認為，選舉處在判斷哪些資料具有歷史價值，應作出全面而具前瞻性的考慮。就選舉處認為非選舉年的資料不重要，本署認為有關想法過於局限和狹隘。

20. 就選舉處自 2016 年起，將每年的選民登記統計數字上載至「資料一線通」網站（見上文第 13 段），本署認為是理所當然的，亦是《守則》第 1.4 段^註的規定。長遠而言，該處應有系統地保存每年的選民登記統計數字，供政府參考及市民查閱。

21. 鑑於選舉處一直有保存涵蓋兩個換屆選舉的每年選民登記統計數字，只是沒有保留 2011 年或以前的非選舉年的選民登記資料，以致該些資料未夠完備，申訴專員認為，這宗投訴**部分成立**。

建議

^註 《守則》第 1.4 段訂明，各部門每年均會公布：

- 其組織結構的詳情
- 所提供服務的資料
- 其服務表現承諾及履行各項承諾的情況

22. 申訴專員建議選舉處恆常地保存每年的選民登記統計數字，以備政府參考及市民查閱。

申訴專員公署

2021年3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>

