

香港警务处拒绝提供《警察通例》所有章节的标题 (本案与《公开资料守则》有关)

调查报告

背景资料

《警察通例》属行政文件，由警务处处长根据《警队条例》第 46 条制订。该条订明，警务处处长可不时发出他认为适宜于管理警队、使警队有效率地履行职责及达致《警队条例》的目的和规定等的命令。

2. 目前，警务处将《警察通例》部分章节的标题及内容上载于该处网页供公众查阅；其余章节的标题及内容则未予公开。

投诉内容

3. 投诉人以电邮向警务处要求查阅《警察通例》所有章节的标题。警务处回复投诉人，称投诉人可浏览该处网页以查阅《警察通例》的资料，并提供有关网页的连结。投诉人其后向警务处指出，其要求查阅的是《警察通例》所有章节的标题，惟该处网页只列出了部分章节的标题（上文第 2 段）。

4. 警务处再度回复投诉人，指《警察通例》经过多年修订，部分章节内容并不存在。该处并援引《公开资料守则》（「《守则》」）第 2.6(e)及 2.6(f)段（见下文第 8 段），表示未能披露部分《警察通例》的资料；可供公众查阅的部分已上载于该处网页。

5. 投诉人进一步要求警务处说明《警察通例》中哪些章节不存在、哪些章节不予公开。警务处回复投诉人，重申已把可供公众查阅的资料上载至该处网页，并指由于不公开的《警察通例》资料涉及行动资料，故根据《守则》第 2.6(e)及 2.6(f)段，拒绝向投诉人披露。

6. 就以上所述，投诉人向本署投诉警务处拒绝披露《警察通例》所有章节标题（包括不存在及不公开的章节）的理据牵强。

本署调查所得

《守则》的相关规定

7. 根据《守则》，对于市民要求索取的资料，除非部门有充分理由根据《守则》第 2 部的条文拒绝披露，否则应按要求予以披露。而按照《守则》的《诠释和应用指引》（「指引」）第 2.1.2 段，部门若决定不予发放所索取的全部资料或其中部分资料，他们必须向申请人解释拒绝的理由，并引述《守则》第 2 部的相关段落作为拒绝依据，同时适当地阐述援引有关段落的理据（如适用的话）。

8. 在本个案里，警务处曾援引《守则》第 2 部的下列条文以拒绝投诉人的索取资料要求：

- 第 2.6(e)段：「资料如披露会令防止、调查和侦查罪案及罪行，以及逮捕或检控罪犯的工作，或任何羁留设施或监狱的保安受到伤害或损害。」
- 第 2.6(f)段：「资料如披露会令维持安宁、公众安全或秩序、或保障财物的工作受到伤害或损害。」

警务处的回应

9. 根据警务处提供的资料，现时有部分《警察通例》章节的标题及内容没有公开，另有章节只公开标题及部分内容。至于警务处回复投诉人时提及部分章节的内容「不存在」（上文第 4 段），该处解释，该些章节现时只有章节编号，没有标题和内容。

10. 警务处表示，该些未有公开的章节之性质涉及该处杂项及刑事案件的调查程序、指引及面对的限制，以及各项执法行动的部署安排和程序等。倘若公开该些章节，可能有助意图扰乱公众安全及秩序的人士或其他不法人士掌握该处调查案件及执法的程序，从而藉此设法逃避及阻挠警方执法，那便会影响到该处履行维持公安、防止及侦查刑事罪行等法定职责的工作。

11. 虽然投诉人只要求查阅《警察通例》的章节标题，但警务处认为，章节的标题与其内容有紧密关联，不宜分开处理。该处解释，若披露该些未予公开的章节之标题，有可能引发意图干犯某类罪行的人士设法取得与该类罪案有关的章节之内容，从而找出针对性的方法去逃避警方的侦查和执法。

12. 此外，警务处认为，若公开所有章节标题，或会令公众人士误以为该处只着重某类型的案件或执法范畴，以及引发不法人士伺机干犯《警察通例》没有触及的罪行。

13. 警务处认为，该处人员已遵照《守则》的规定处理投诉人的查阅资料要求，以及在可行的情况下，向投诉人解释拒绝披露相关资料的理据。

本署的评论

14. 根据「指引」第 2.6.17 段，《守则》第 2.6(e)段一般适用于与正进行或已完成的调查有关的资料，以及与预期会进行的检控有关的资料，以免疑犯及其他人士知悉执法部门的调查工作及调查方法。此外，如披露资料会令执行或施行法律的程序受到损害，部门亦可援引《守则》第 2.6(e)段拒绝披露有关资料。

15. 至于《守则》第 2.6(f)段，「指引」第 2.6.20 段的解说是：《守则》不会强制政府披露某些资料，以致有利意图扰乱公众安全或对财物构成威胁的人士。

16. 因应本署的调查，警务处向本署提供了现时《警察通例》中所有章节的标题。本署留意到，该些未予公开的章节标题，都只是笼统地交代相关章节的主题，并未包含任何具体内容。就算该些章节的内容确实载有关于警方刑事调查或执法部署等的资料（上文第 10 段），并且如警务处所指，属《守则》第 2.6(e)及 2.6(f)段所述的资料类别，本署认为，单纯披露该些章节的标题（而非内容），不会导致出现警务处在上文第 11 及 12 段所述的情况。警务处指披露章节的标题会对该处维持公众安全、保障财物、防止及侦查刑事罪行，及拘控罪犯的工作造成损害的说法实属牵强。此外，本署亦看不到纯粹公开相关章节的标题，会诱使不法人士试图取得章节内容或对他们有何实际帮助，或对意图扰乱公众安全或威胁他人的财物的人士有利。

17. 事实上，警务处曾于 2003 年 4 月向立法会保安事务委员会提交关于将《警察通例》上载警署资讯站的进展报告¹。该报告提供了当日《警察通例》所载章节的总数，以及列出了当时警务处决定不公开的章节之标题。没有资料显示 2003 年的做法曾引致上文第 11 及 12 段所述的情况或忧虑，这进一步印证，警务处拒绝向投诉人披露现时《警察通例》中不予公开的章节标题之理据并不充分。

18. 另一方面，从警务处提供的资料（上文第 16 段）可见，《警察通例》中不存在的章节，现时确只有章节编号，没有标题（上文第 9 段）。本署相信，倘若该处当日回复投诉人时能多加解说情况，相信能有助释除对方的疑虑。

警务处对上文本署的评论之回应要点

19. 警务处表示，曾征询相关法律意见。该处坚持其援引《守则》第 2.6(e)及 2.6(f)段以拒绝投诉人的索取资料要求是合理的。

20. 该处提到，根据「指引」第 2.2.2 段，部门不一定要在个别个案中证实披露某项资料会造成伤害或损害；如果披露某项资料可能或有理由预期会造成伤害，已是足够的理据。「指引」第 2.6.16 段及 2.6.19 段指出，《守则》并不强制政府披露资料以助确实或可能违法的人士，而就披露资料会损害执法程序或助长罪行发生的可能性而言，披露资料如有较大可能造成损害，便已足够。

21. 警务处表示，《警察通例》为支持该处有效运作以达致《警察条例》之目的和规定的重要基石。该处认为于审视投诉人的要求时，应以《警察通例》对该处运作的整体性作考虑。而披露《警察通例》所有章节的标题可能会让不法人士掌握《警察通例》所涵盖的范畴，继而损害该处的执法效能。

22. 警务处重申，部分《警察通例》载有该处对案件的调查程序及指引，若披露会协助不法人士推敲该处整体调查案件及其他

¹ <https://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/se/papers/se0506cb2-1779-1c-scan.pdf>

执法行动的能力，有机会引致不法人士刻意逃避或干扰调查程序，或刻意干犯《警察通例》没有罗列的罪行。

23. 另一方面，警务处称，该处于 2003 年 4 月向立法会提交的文件（上文**第 17 段**），当时并不拟公开予公众查阅。该处不认同曾向立法会提交该文件，必然令该处现时不能援引《守则》以拒绝公开所有《警察通例》章节的标题。该处在处理每一宗索取资料要求时，都会独立考虑该要求的独特情况。

24. 另外，警务处称，投诉人提出索取资料要求时，并没有表明其特定目的或有可能涉及重大公众利益，因此，该处经平衡披露资料的公众利益与可能造成的伤害或损害，认为披露资料后可能为达致公义时所造成的伤害，大于未能确立的潜在公众利益。即使投诉人可能提出索取资料的目的，该处在征询法律意见及参考不同案例后，认为可以依赖公众利益豁免权，拒绝公开所有《警察通例》的章节标题。

本署对警务处回应的评论

25. 《守则》的规定（上文**第 7 段**）旨在维持政府开明问责，本身就是为了公众利益。市民提出索取资料要求时，无需表明任何特定目的或指出涉及甚么公众利益。「指引」第 1.10.2 段更明言索取资料的目的，或拒绝透露索取的目的，不应成为拒绝发放资料的理由。

26. 正如警务处在上文**第 20 段**指出，就政府部门援引《守则》第 2 部的条文以拒绝披露资料，并考虑相关披露所引致的「伤害」或「损害」时，「指引」第 2.2.2 段说明有关情况下可能或有理由预期会造成伤害，可视为有足够理据。该段进一步提醒，「如果可能造成的伤害既不太可能发生，也并非严重，就不必过于看重」。此外，「指引」第 2.6.19 段亦提示部门引用《守则》第 2.6(e)段以拒绝披露资料时，应考虑造成相关损害的可能性。由此可见，纵使警务处在本案中援引《守则》第 2.6(e)及 2.6(f)段拒绝披露相关资料时无须证明所指的伤害或损害必然会发生，但该处仍有需要作清楚、合理的解释，以显示披露资料可能或有理由预期会造成该些伤害或损害。同样地，能否运用公众利益豁免权，也必须考虑这一点。

27. 本署同意，如披露某些资料会影响到警方防止和侦查罪案或维持公众安全等工作，该损害的性质可以是严重的。本署亦认同，在现时的社会气氛下，某些人士的确会希望打击警方的执法工作。然而，警务处只是反复强调现时披露所有《警察通例》的章节标题会反映出《警察通例》的涵盖范畴（上文第 21 段），但却未能进一步说明，不法人士到底有何实际可能，可藉此损害该处的执法效能，或者推敲出该处整体的执法能力，从而逃避或干扰该处的调查（上文第 11 及 22 段）。没有证据显示，若不法人士知道《警察通例》没有涵盖的范围或罪行，便会误以为警务处没有足够的处理能力，因而刻意干犯该些罪行（上文第 12 段），毕竟罪行的种类繁多，《警察通例》没可能，亦不会涵盖所有罪行。

28. 本署亦认同，纵使该处在 2003 年曾公开所有章节的标题，并不表示现时必须跟随当年的做法，毕竟不同情况会有不同的考虑因素。但本署认为，警务处未能指出事后看来，当年的做法为何不妥及造成甚么损害；或现今的情况与当年有何分别，以致现时需要隐藏有关标题，亦未能提出具体及具说服力的理由或例子，去解释不法人士在得悉《警察通例》的所有章节标题后，可以如何利用有关资讯去打击警方维持治安的工作。

29. 此外，「指引」第 2.2.6 段指出，公众利益豁免权是政府在法律程序中可以用作拒绝提供资料的依据，不应与公众利益混为一谈。虽然警务处认为该处可以依赖公众利益豁免权，拒绝公开所有《警察通例》的章节标题（上文第 24 段），但事实上，警务处并没有提供任何资料以显示该处曾获得有关豁免权而无须公开所有《警察通例》的章节标题。投诉人的索取资料要求及本署是次调查并不涉及法律程序，警务处上文有关公众利益豁免权的说法，并不适用。

30. 总的而言，本署认为，在本案中，警务处未能提供充分理据援引《守则》第 2.6(e)及 2.6(f)段拒绝披露资料。

结论

31. 基于上文第 14 至 18 段及第 25 至 30 段的分析，本署认为投诉人对警务处的投诉成立。

建议

32. 本署建议警务处重新按《守则》考虑投诉人上述的索取资料要求；除非有具体且具说服力的理据援引《守则》第 2 部的段落作为拒绝披露所索资料的依据，否则应接纳要求。

申诉专员公署

2020 年 5 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>

