

# 香港警務處拒絕提供《警察通例》所有章节的標題 ( 本案與《公開資料守則》有關 )

## 調查報告

### 背景資料

《警察通例》屬行政文件，由警務處處長根據《警隊條例》第 46 條制訂。該條訂明，警務處處長可不時發出他認為適宜於管理警隊、使警隊有效率地履行職責及達致《警隊條例》的目的和規定等的命令。

2. 目前，警務處將《警察通例》部分章節的標題及內容上載於該處網頁供公眾查閱；其餘章節的標題及內容則未予公開。

### 投訴內容

3. 投訴人以電郵向警務處要求查閱《警察通例》所有章节的標題。警務處回覆投訴人，稱投訴人可瀏覽該處網頁以查閱《警察通例》的資料，並提供有關網頁的連結。投訴人其後向警務處指出，其要求查閱的是《警察通例》所有章节的標題，惟該處網頁只列出了部分章節的標題（上文**第 2 段**）。

4. 警務處再度回覆投訴人，指《警察通例》經過多年修訂，部分章節內容並不存在。該處並援引《公開資料守則》（「《守則》」）第 2.6(e)及 2.6(f)段（見下文**第 8 段**），表示未能披露部分《警察通例》的資料；可供公眾查閱的部分已上載於該處網頁。

5. 投訴人進一步要求警務處說明《警察通例》中哪些章節不存在、哪些章節不予公開。警務處回覆投訴人，重申已把可供公眾查閱的資料上載至該處網頁，並指由於不公開的《警察通例》資料涉及行動資料，故根據《守則》第 2.6(e)及 2.6(f)段，拒絕向投訴人披露。

6. 就以上所述，投訴人向本署投訴警務處拒絕披露《警察通例》所有章节標題（包括不存在及不公開的章節）的理據牽強。

## 本署調查所得

### 《守則》的相關規定

7. 根據《守則》，對於市民要求索取的資料，除非部門有充分理由根據《守則》第 2 部的條文拒絕披露，否則應按要求予以披露。而按照《守則》的《詮釋和應用指引》（「指引」）第 2.1.2 段，部門若決定不予發放所索取的全部資料或其中部分資料，他們必須向申請人解釋拒絕的理由，並引述《守則》第 2 部的相關段落作為拒絕依據，同時適當地闡述援引有關段落的理據（如適用的話）。

8. 在本個案裏，警務處曾援引《守則》第 2 部的下列條文以拒絕投訴人的索取資料要求：

- 第 2.6(e)段：「資料如披露會令防止、調查和偵查罪案及罪行，以及逮捕或檢控罪犯的工作，或任何羈留設施或監獄的保安受到傷害或損害。」
- 第 2.6(f)段：「資料如披露會令維持安寧、公眾安全或秩序、或保障財物的工作受到傷害或損害。」

### 警務處的回應

9. 根據警務處提供的資料，現時有部分《警察通例》章節的標題及內容沒有公開，另有章節只公開標題及部分內容。至於警務處回覆投訴人時提及部分章節的內容「不存在」（上文**第 4 段**），該處解釋，該些章節現時只有章節編號，沒有標題和內容。

10. 警務處表示，該些未有公開的章節之性質涉及該處雜項及刑事案件的調查程序、指引及面對的限制，以及各項執法行動的部署安排和程序等。倘若公開該些章節，可能有助意圖擾亂公眾安全及秩序的人士或其他不法人士掌握該處調查案件及執法的程序，從而藉此設法逃避及阻撓警方執法，那便會影響到該處履行維持公安、防止及偵查刑事罪行等法定職責的工作。

11. 雖然投訴人只要求查閱《警察通例》的章節標題，但警務處認為，章節的標題與其內容有緊密關連，不宜分開處理。該處解釋，若披露該些未予公開的章節之標題，有可能引發意圖干犯某類罪行的人士設法取得與該類罪案有關的章節之內容，從而找出針對性的方法去逃避警方的偵查和執法。

12. 此外，警務處認為，若公開所有章節標題，或會令公眾人士誤以為該處只着重某類型的案件或執法範疇，以及引發不法人士伺機干犯《警察通例》沒有觸及的罪行。

13. 警務處認為，該處人員已遵照《守則》的規定處理投訴人的查閱資料要求，以及在可行的情況下，向投訴人解釋拒絕披露相關資料的理據。

## 本署的評論

14. 根據「指引」第 2.6.17 段，《守則》第 2.6(e)段一般適用於與正進行或已完成的調查有關的資料，以及與預期會進行的檢控有關的資料，以免疑犯及其他人士知悉執法部門的調查工作及調查方法。此外，如披露資料會令執行或施行法律的程序受到損害，部門亦可援引《守則》第 2.6(e)段拒絕披露有關資料。

15. 至於《守則》第 2.6(f)段，「指引」第 2.6.20 段的解說是：《守則》不會強制政府披露某些資料，以致有利意圖擾亂公眾安全或對財物構成威脅的人士。

16. 因應本署的調查，警務處向本署提供了現時《警察通例》中所有章節的標題。本署留意到，該些未予公開的章節標題，都只是籠統地交代相關章節的主題，並未包含任何具體內容。就算該些章節的內容確實載有關於警方刑事調查或執法部署等的資料（上文第 10 段），並且如警務處所指，屬《守則》第 2.6(e)及 2.6(f)段所述的資料類別，本署認為，單純披露該些章節的標題（而非內容），不會導致出現警務處在上文第 11 及 12 段所述的情況。警務處指披露章節的標題會對該處維持公眾安全、保障財物、防止及偵查刑事罪行，及拘控罪犯的工作造成損害的說法實屬牽強。此外，本署亦看不到純粹公開相關章節的標題，會誘使不法人士試圖取得章節內容或對他們有何實際幫助，或對意圖擾亂公眾安全或威脅他人的財物的人士有利。

17. 事實上，警務處曾於 2003 年 4 月向立法會保安事務委員會提交關於將《警察通例》上載警署資訊站的進展報告<sup>1</sup>。該報告提供了當日《警察通例》所載章節的總數，以及列出了當時警務處決定不公開的章節之標題。沒有資料顯示 2003 年的做法曾引致上文**第 11 及 12 段**所述的情況或憂慮，這進一步印證，警務處拒絕向投訴人披露現時《警察通例》中不予公開的章節標題之理據並不充分。

18. 另一方面，從警務處提供的資料（上文**第 16 段**）可見，《警察通例》中不存在的章節，現時確只有章節編號，沒有標題（上文**第 9 段**）。本署相信，倘若該處當日回覆投訴人時能多加解說情況，相信能有助釋除對方的疑慮。

#### **警務處對上文本署的評論之回應要點**

19. 警務處表示，曾徵詢相關法律意見。該處堅持其援引《守則》第 2.6(e)及 2.6(f)段以拒絕投訴人的索取資料要求是合理的。

20. 該處提到，根據「指引」第 2.2.2 段，部門不一定要在個別個案中證實披露某項資料會造成傷害或損害；如果披露某項資料可能或有理由預期會造成傷害，已是足夠的理據。「指引」第 2.6.16 段及 2.6.19 段指出，《守則》並不強制政府披露資料以助確實或可能違法的人士，而就披露資料會損害執法程序或助長罪行發生的可能性而言，披露資料如有較大可能造成損害，便已足夠。

21. 警務處表示，《警察通例》為支持該處有效運作以達致《警察條例》之目的和規定的重要基石。該處認為於審視投訴人的要求時，應以《警察通例》對該處運作的整體性作考慮。而披露《警察通例》所有章節的標題可能會讓不法人士掌握《警察通例》所涵蓋的範疇，繼而損害該處的執法效能。

22. 警務處重申，部分《警察通例》載有該處對案件的調查程序及指引，若披露會協助不法人士推敲該處整體調查案件及其他

---

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

執法行動的能力，有機會引致不法人士刻意逃避或干擾調查程序，或刻意干犯《警察通例》沒有羅列的罪行。

23. 另一方面，警務處稱，該處於 2003 年 4 月向立法會提交的文件（上文**第 17 段**），當時並不擬公開予公眾查閱。該處不認同曾向立法會提交該文件，必然令該處現時不能援引《守則》以拒絕公開所有《警察通例》章節的標題。該處在處理每一宗索取資料要求時，都會獨立考慮該要求的獨特情況。

24. 另外，警務處稱，投訴人提出索取資料要求時，並沒有表明其特定目的或有可能涉及重大公眾利益，因此，該處經平衡披露資料的公眾利益與可能造成的傷害或損害，認為披露資料後可能為達致公義時所造成的傷害，大於未能確立的潛在公眾利益。即使投訴人可能提出索取資料的目的，該處在徵詢法律意見及參考不同案例後，認為可以依賴公眾利益豁免權，拒絕公開所有《警察通例》的章節標題。

#### **本署對警務處回應的評論**

25. 《守則》的規定（上文**第 7 段**）旨在維持政府開明問責，本身就是為了公眾利益。市民提出索取資料要求時，無需表明任何特定目的或指出涉及甚麼公眾利益。「指引」第 1.10.2 段更明言索取資料的目的，或拒絕透露索取的目的，不應成為拒絕發放資料的理由。

26. 正如警務處在上文**第 20 段**指出，就政府部門援引《守則》第 2 部的條文以拒絕披露資料，並考慮相關披露所引致的「傷害」或「損害」時，「指引」第 2.2.2 段說明有關情況下可能或有理由預期會造成傷害，可視為有足夠理據。該段進一步提醒，「如果可能造成的傷害既不太可能發生，也並非嚴重，就不必過於看重」。此外，「指引」第 2.6.19 段亦提示部門引用《守則》第 2.6(e)段以拒絕披露資料時，應考慮造成相關損害的可能性。由此可見，縱使警務處在本案中援引《守則》第 2.6(e)及 2.6(f)段拒絕披露相關資料時無須證明所指的傷害或損害必然會發生，但該處仍有需要作清楚、合理的解釋，以顯示披露資料可能或有理由預期會造成該些傷害或損害。同樣地，能否運用公眾利益豁免權，也必須考慮這一點。

27. 本署同意，如披露某些資料會影響到警方防止和偵查罪案或維持公眾安全等工作，該損害的性質可以是嚴重的。本署亦認同，在現時的社會氣氛下，某些人士的確會希望打擊警方的執法工作。然而，警務處只是反覆強調現時披露所有《警察通例》的章節標題會反映出《警察通例》的涵蓋範疇（上文**第 21 段**），但卻未能進一步說明，不法人士到底有何實際可能，可藉此損害該處的執法效能，或者推敲出該處整體的執法能力，從而逃避或干擾該處的調查（上文**第 11 及 22 段**）。沒有證據顯示，若不法人士知道《警察通例》沒有涵蓋的範圍或罪行，便會誤以為警務處沒有足夠的能力處理，因而刻意干犯該些罪行（上文**第 12 段**），畢竟罪行的種類繁多，《警察通例》沒可能，亦不會涵蓋所有罪行。

28. 本署亦認同，縱使該處在 2003 年曾公開所有章節的標題，並不表示現時必須跟隨當年的做法，畢竟不同情況會有不同的考慮因素。但本署認為，警務處未能指出事後看來，當年的做法為何不妥及造成甚麼損害；或現今的情況與當年有何分別，以致現時需要隱藏有關標題，亦未能提出具體及具說服力的理由或例子，去解釋不法人士在得悉《警察通例》的所有章節標題後，可以如何利用有關資訊去打擊警方維持治安的工作。

29. 此外，「指引」第 2.2.6 段指出，公眾利益豁免權是政府在法律程序中可以用作拒絕提供資料的依據，不應與公眾利益混為一談。雖然警務處認為該處可以依賴公眾利益豁免權，拒絕公開所有《警察通例》的章節標題（上文**第 24 段**），但事實上，警務處並沒有提供任何資料以顯示該處曾獲得有關豁免權而無須公開所有《警察通例》的章節標題。投訴人的索取資料要求及本署是次調查並不涉及法律程序，警務處上文有關公眾利益豁免權的說法，並不適用。

30. 總的而言，本署認為，在本案中，警務處未能提供充分理據援引《守則》第 2.6(e)及 2.6(f)段拒絕披露資料。

## 結論

31. 基於上文**第 14 至 18 段**及**第 25 至 30 段**的分析，本署認為投訴人對警務處的投訴**成立**。

## 建議

32. 本署建議警務處重新按《守則》考慮投訴人上述的索取資料要求；除非有具體且具說服力的理據援引《守則》第 2 部的段落作為拒絕披露所索資料的依據，否則應接納要求。

申訴專員公署

2020 年 5 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>

