



HONG KONG JOURNALISTS ASSOCIATION

香港記者協會

香港記者協會就立法會保安事務委員會討論「紀律部隊就案件發放信息的事宜」 提交的意見書

2011年11月20日

警方和消防處等紀律部隊因工作職責所在而擁有大量急須市民即時或盡快知曉的信息，以便市民可以作出防範，但本會研究發現，紀律部隊現行的罪案和求助個案資訊發放制度失效，市民安危未受最佳保障，而消防處更將於明年仿效警方，若紀律部隊繼續現時漫無標準的資訊發放制度，與市民生活息息相關的罪案或市民求助信息將會跌入大黑洞，市民將難以及時自保。

有見及此，香港記者協會於本月中發起聯署行動，要求警方和消防處在刪除報案人和涉事者的個人資料後，不經篩選地把罪案資訊實時向傳媒發布，以確保港人的知情權和資訊自由，一周下來，獲得1602名新聞從業員和新聞系師生以及三個新聞團體¹支持聯署，反映業界對紀律部隊發布罪案和求助個案的手法極之不滿，當局必須正視，從速改善。

蒙蔽傳媒即蒙蔽公眾

紀律部隊現時就發放案件信息的制度失效，源於不少官員錯誤地認為其透過職務獲取的資料並非公共資訊，毋須透過傳媒向公眾交代，亦不排除有人期望藉操控資訊達致不被第四權監察的目的。

本會對上述心態不敢苟同，並憂慮現行制度有違聯合國人權事務委員會年中通過就《公民權利和政治權利國際公約》第十九條有關表達自由所作的第34號概括性意見ⁱⁱ。根據《意見》第18段，市民有權獲取政府部門等公共團體所擁有的資料，是公約第十九條的內涵之一。為落實市民知情權，傳媒應賦權獲取公共事務資訊，並讓社會大眾得悉有關資訊。

《意見》第19段接著指出，為此，締約國應採取所有可行措施，確保公眾能輕易、迅速、有效及可行地獲取與公眾利益有關的政府資訊。締約國更應為落實市民知情權而制訂資訊自由法，並訂定與公約相符的清晰程序和規定。

由此可知，包括紀律部隊在內的政府部門應恪守本分，確保傳媒能迅速、輕易地獲取公共資訊，以便讓公眾周知。此舉既可增強政府運作透明度，亦可保障公眾利益，以免市民被蒙在鼓裡，不知防範。

可惜，警方自 2004 年單方面將通訊系統數碼化後，並未就發放案件制訂標準，這顯然亦與《意見》的要求不符，有關情況，至今未改。

警方當年通訊數碼化時，只有警隊高層非正式地承諾傳媒，每天發放六十至一百宗罪案資訊，並在接獲有關信息後二十分鐘內發放予傳媒，發放標準欠奉。及至 2010 年，本會發表研究報告(附件一)，指出警方在 2009 年時，每天只發布 2.7 宗罪案資訊，只及當年罪案總數的 1.27%！究竟警方憑什麼守則和為什麼把接近九成九的罪案資訊放入黑盒內秘而不宣？傳媒無法得知，市民則被蒙在鼓裡。

警方在報告公布後才提出一些空泛的發放資訊原則，包括要合法、保障個人私隱和行動需要等。但有關原則實不足以讓以警務為重的前線警務人員作出正確判斷，以致本會報告中詳列的問題和疑慮繼續出現，包括嚴重罪案、與市民利益相關的騙案、與紀律部隊人員相關的案件、與名人違規的案件逐漸消失於公眾眼前等，而警方把將軍澳和觀塘於上月先後發生的連環斬人案和連環風化案秘而不宣便是典型的例子。在決定拒絕發放這些罪案時，市民安危這公眾利益在警方心目中佔有多少分量？

自上述兩宗連環罪案令市民警覺知情權嚴重受損、人身安全未得最佳保障而嘩然後，警方近日大幅增加發放罪案宗數至約二百宗，但發放標準仍然欠奉，日後會否故態復萌？也沒有人說得準。有關黑箱作業方式不變，市民的知情權實難以獲得制度性的保障。

本會認為，以今天的電腦科技，只要警隊把「999」緊急報案中心接獲的罪案和求助案件的性質、時間和地點列在一個傳媒可以直接接觸的介面，有足夠資料讓傳媒判斷是否前往採訪，而另一些包括案件詳情和涉案人個人資料的信息放於另一個介面，便可達到刪除個人資料後把案件實時發放予傳媒的訴求。

消防通訊更堪憂

更令業界憂慮的是，警方的案件發布機制本已問題多多，有不符聯合國人權委員會意見之虞，消防處竟仿效警方，將通訊系統數碼化，現正進行試驗，一旦推行，傳媒現時透過聽取消防模擬制式獲取救護車和消防車出勤的信息而前往採訪的途徑亦將堵塞，香港絕大部分罪案和市民求助的案件訊息將全面被紀律部隊控制。

過去一年，本會主動約見消防處，與之討論日後的案件信息發放機制，本會強烈感覺消防企圖以私隱為藉口，把火警以外的資訊盡量減少發放，有些時候，甚至考慮求援人士的衣冠是否整齊比市民的知情權更為重要。本會必須指出，有關立場背離了平衡國家安全和表達自由的《約翰內斯堡原則》中的第 13 項原則，即所有涉及獲取資訊權利的法律和決定，均須以市民知情權這公眾利益為先。

本會期望，消防處接納本會建議，實時向傳媒發放消防人員出勤資料，以便傳媒可及時採訪，免卻雙方就發放資料是否涉及個人資料(私隱)條例的爭拗。若消防處一意孤行，本會預期，因家庭暴力和家居安全而要求消防救援等信息便可能難以讓公眾知悉，市民可能因疏於自我保護而受害。

他山之石可攻玉

除保障市民知情權之外，公開政府的陽光政策亦可減少貪腐滋生，香港實不應反其道而行，容許執法人員以公職獲取的資訊謀取個人利益，這是部分國家以便利的方法公開警隊案件資料的原因。事實上，一些奉行開放原則的國家，警方案件的資訊發放確比香港便捷。

以美國為例，在五十個州的部分縣政府，記者和市民均可以收聽警方的無線電通訊ⁱⁱⁱ (Police Radio)，而 iPhone 和 Android 也有「警方通訊」(Police Scanner)功能^{iv}，任何人都可以隨時隨地用 iPhone 接收突發消息。

此外，美國不少州分的警方會把案件資料上載至名為 www.crimereports.com 的網站，任何人只要輸入地點，該地方發生的各類案件均會在街道地圖上標示，一目了然。

加拿大溫哥華方面，警方每日會有新聞發布會，讓傳媒查詢當天發生的大型案件。這方法未必切合香港傳媒要第一時間趕抵現場採訪的需要，但可作為補充現場採訪未必能獲取足夠資料或澄清事實之用。

即使開放程度不如香港的深圳，當地警方亦已試行把突發事件信息直接發往記者手機，雖然時間偏長，但亦已肯定了須向傳媒發放案件信息的大前提。

經驗所見，開放突發事件信息，不單止不會影響執法部門工作，更有助市民提高警惕，減少罪案及意外的發生，這應是執法部門所樂見。

總結

《基本法》第二十七條訂明，香港居民享有言論、新聞、出版的自由，港府有憲制責任保障港人一貫享有的新聞自由及國際公約賦予每個公民均可享有的知情權。本著維護資訊自由及捍衛公眾利益的大前提，記協強烈要求警方及消防處在刪除報案人和涉事者的個人資料後，不經篩選地把罪案資訊實時向傳媒發布，以便公眾周知。

長遠而言，港府實應制訂資訊自由法，使香港市民可以與全球近七十個國家的人民看齊，享有法定的資訊獲取權利。屆時將可營造一個開放負責的文化，令港人進一步獲益。

ⁱ 三個新聞界組織分別是香港攝影記者協會、香港外國記者會和香港華文報業協會。

ⁱⁱ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>

ⁱⁱⁱ <http://www.radioreference.com/apps/audio/>

^{iv} <http://itunes.apple.com/us/app/5-0-radio-police-scanner/id334624666?mt=8>



附件

關於警方突發事件發布制度的詳細研究結果

一、警方公布的事件數量少得令人難以接受

香港記者協會的統計分兩部分進行，一是 2009 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期間警方經新聞處系統發放的突發事件，二是統計 2009 年 12 月 11 日至 2010 年 2 月 10 日的數據，以便與記協於 2004 年同期進行的同類調查作比較。

2009 年下半年警方發布突發事件宗數

發布宗數	日數	所佔比例	累計比例
0	9	4.9%	4.9%
1	40	21.7%	26.6%
2	40	21.7%	48.4%
3	41	22.3%	70.7%
4	32	17.4%	88.0%
5	11	6.0%	94.0%
6	7	3.8%	97.8%
7	1	0.5%	98.4%
8	2	1.1%	99.5%
9	0	0.0%	99.5%
10	1	0.5%	100.0%

從上表可見，在 2009 年下半年，警方在接近半數日子裏只公布兩宗或以下的突發事件，接近九成的日子只公布四宗或以下事件。平均而言，警方每日只公布 2.7 宗突發事件，相等於平均每日發生的 212.7 宗罪案的 1.27%，也只相等於平均每日暴力罪行的 12.8%。

暴力罪行包括兇殺、行劫、傷人/嚴重毆打、刑事恐嚇、勒索、縱火、強姦、非禮等，是市民有權知道、用以防範的資訊，可是警方只選擇性地發放，而且數量不多，警方更多公布的，是交通意外、企圖自殺等非暴力事件。

數量少本身已是一個問題，更不可接受的，還有以下種種：

1. 警方失信於公眾和傳媒

在開始實施突發事件發布制度前，時任警察公共關係科總警司馬維騷表示，估計警方每日可發 100 條消息，警方領導層也曾提出每日發布三、四十宗突發事件的目標，但現時平均每天只發 2.7 宗，連承諾目標的一成也沒達到。

2. 天下太平的假象

在研究期間，警方有 9 天完全沒有透過發布機制向傳媒發布突發事件，而在 2009 年底至 2010 年初的短短兩個月內，更有 5 天是「零宗發布」，難道香港會在個別日子完全沒有罪案發生？這是匪夷所思的。而從報章在這些日子的翌日仍有刊登突發新聞，便知道天下太平只是一個假象。

3. 未能滿足市民需求

主流報章的突發組每天約發出 15 至 20 則稿件，另據報道，在實施現行發布制度前，警方內部測試指，傳媒每日有興趣的突發新聞約達 60 宗。但警方現時平均每日只發布 2.7 宗，數量遠遠低於港人的實際需求和警方估計。

二、發布情況日益惡化 箝控日益嚴重

警方發布突發事件宗數與香港罪案數字比較

	2009年下半年	記協兩次研究的比較*	
		2004-05	2009-10
總發布宗數	501	733	159
平均每日發布宗數	2.7	11.8	2.6
單日發布數量	0至10宗	2至44宗	0至10宗
0宗發布的日數	9天	0天	5天
	2009年	2004年	
整體罪案宗數	77,630	81,315	
(平均每日宗數)	212.7	222.8	
暴力罪行宗數**	7,688	7,161	
(平均每日宗數)	21.1	19.6	

* 11/12/04 至 10/2/05 與 11/12/09 至 10/2/10 統計數字比較

** 包括兇殺、行劫、傷人/嚴重毆打、刑事恐嚇、勒索、縱火、強姦、非禮等

以 2009/10 與本會在 2004/05 年的同期研究相比，記協發現，警方發布突發事件訊息的宗數越來越少，由新機制開始時的平均 11.8 宗，跌至今年初的 2.6 宗，與警方自訂的承諾越行越遠，操控日緊一日，相關資訊流通情況日益受阻。

三、發布時間遠低於指標

警方在實施現制度前，曾承諾在事發後 20 分鐘內通知傳媒。現時只有不足兩成事件的公布時間達標，有 10 宗更是在事發後兩小時至逾四小時才公布，最遲 3 宗分別是在事發後 4 小時 09 分、4 小時 11 分和 4 小時 18 分才公布。

2009年下半年警方公布突發事件的時間與事發時間的差距

發布時間距事發時間	宗數	所佔比例	累計比例
7-10分鐘	8	1.6%	1.6%
11-15分鐘	27	5.4%	7.0%
16-20分鐘	63	12.6%	19.6%
21-25分鐘	59	11.8%	31.3%
26-30分鐘	62	12.4%	43.7%
31-45分鐘	151	30.1%	73.9%
46-60分鐘	66	13.2%	87.0%
61-75分鐘	25	5.0%	92.0%
76-90分鐘	19	3.8%	95.8%
1.5-2小時	11	2.2%	98.0%
2-3小時	4	0.8%	98.8%
3-4小時	3	0.6%	99.4%
逾 4 小時	3	0.6%	100.0%

四、消失的訊息

警方推行新的通訊機制時，拒絕公布篩選訊息的準則，只是要求公眾相信其選擇，又指知名度並非其考慮發放的標準，但香港記者協會觀察所得，恰恰是一些涉及高官、紀律部隊、名人的突發事件，警方都沒有發放，原因為何？警方一直欠公眾一個解釋。下表事例可見，有關資訊其實都應該受到公眾和傳媒監察，以確定警方沒有徇私枉法。

日期	事件
16/11/2006	警務處前處長李君夏涉及一宗交通意外
30/1/2009	財經事務及庫務局局長陳家強夫婦座駕被撞
3/7/2009	高級警司郭蔭庶的妻子撞車
7/7/2010	消防處高級助理救護總長陳兆君所乘私家車撞傷人，司機為姓陳高級救護主任，乘客尚包括一名高級助理救護總長及一名救護監督
17/7/2010	香港立法會議員兼全國政協委員霍震霆的兒子霍啟人撞車，涉嫌酒後駕駛被捕

上述個案固然令人聯想連連，而一些涉及市民的個案，若案情嚴重，警方發布消息亦會較遲，有時甚至封鎖消息。在 2010 年 5 月 16 日有行山人士在西貢浪茄仔發現一具被鐵鏈鎖著的屍體，警方當日即時封鎖現場，並在翌日聯同法醫及鑑證科人員登山調查。不過，無論在事發當日或翌日，警方都沒有公布此案。

五、消失的案件

自從警隊採用第三代通訊系統以後，部分案件已從香港報章上銷聲匿迹，但現實情況是否仍然存在？只有管控著資訊的警方才知道。以下列舉其中三個例子：

1. 公安闖香港水域越境執法

以往本港不時發現的公安闖入香港水域涉越境執法事件，但自水警於 2003 年試用第三代通訊系統後，有關事件再沒有在香港傳媒出現。到底是自此以後從沒發生過公安越境執法？還是警方刻意隱瞞？香港市民無從判斷。

2. 街頭騙案

街頭騙案苦主哭訴如何被騙徒騙去金錢的新聞，過往常見諸報章，但自從警方轉用第三代通訊系統後，報上已鮮有關於街頭騙案的報道。

這類案件消失於報章，一大影響是降低了市民的警覺性，市民現時看見的，不是一堆罪案統計數字，便是警方「成功」抓獲騙徒的檢控個案。

有多少市民因為資訊自由被警方箝制而成為同類罪案的新受害人？報案總數與檢控數字之間的差距可能是一個指標。

3. 巴士上的意外

巴士上的意外可大可小，但無論是否嚴重，警方一律不作公布 - 即使若經廣泛報道，便可改善安全程度。以 2008 年 12 月 10 日一名男子在巴士跌倒受傷送院後死亡的案件為例，警方在事發十天後才呼籲目擊者提供此宗交通意外的資料，才引起傳媒關注和追訪，報道刊登後，即時引起社會對巴士安全的關注，並發現某類型雙層巴士的樓梯設計涉及較多巴士上的意外。

若有關資訊早為新聞界知道，大肆報道，逼使公共交通工具營運商早作改善，或提高市民警覺，應可減低意外率。不可惜警方即使在上述意外後，仍然執迷不悟，在 2009 年 1 月 5 日發生老翁自巴士上層跌下、送院後證實不治

的新聞，警方仍然沒有作出公布，反倒是公布了三宗簡單的突發事件，包括一宗涉及有人輕傷的交通意外。

市民不禁要問：究竟警方公布資訊的著眼點是否與市民安全悠關的公眾利益？

六、資訊過於簡單模糊

警方經新聞處發放的突發事件資訊，一般十分簡單，以致新聞工作者難以決定是否跟進，有些個案更令人質疑警方刻意模糊事件，甚至有誤導記者之嫌。其中一個最能說明問題的例子，是 2009 年 7 月 6 日揭發的元朗滅門慘案，當日一名香港中文大學職員下午約三時前往探訪一名曠工同事時感到可疑，於是報警，警方當日已發現四具屍體，但在事發後近四小時，警方仍然以「報警求助」案向傳媒公布：

部門：警務處警察公共關係科

稿號：INC200907060273

突發事件：求警協助

* * * * *

下列為警方接報而新聞界可能有興趣採訪的突發事件資料，以供參考：

(一) 求警協助／打鼓嶺五洲路坪輦村／下午三時十一分

警察公共關係科新聞公布第四號

完

2009年7月6日（星期一）

香港時間18時55分

綜觀而言，警方現時的突發事件資料發放制度，讓警方可以在公眾和傳媒難以監察的情況下隨意而為，更有越俎代庖之嫌，漫無標準地代新聞界決定公眾應該知道什麼訊息。

有關情況絕不理想，亦不符合社會各種權力應該互相制衡才不致濫權的原則。為此，香港記者協會強烈要求警方改善現行的消息發布機制，在隱去報案人士的個人資料後，實時、全數向傳媒公布有關突發事件的訊息。

香港記者協會 2010 年 9 月 12 日