

香港人權監察

HONG KONG HUMAN RIGHTS MONITOR

香港上環文咸西街 44-46 號南北行商業中心 602 室
Room 602, Bonham Commercial Centre, 44-46 Bonham Strand West, Sheung Wan.

電話 Phone: (852) 2811-4488 傳真 Fax: (852) 2802-6012

香港人權監察致立法會保安事務委員會 有關「紀律部隊就案件發放信息的事宜」的意見書 2011 年 11 月 25 日

過往香港市民能從各傳媒得知突發新聞、最新交通消息及各區罪案等的資訊，是因為記者能夠實時接收到警方及消防處等紀律部隊的通訊，令記者可以即時判斷事件有否新聞價值，而需要第一時間派員到場採訪，將案件詳情呈現給市民，請公眾了解事件和監察執法人員的工作。自警方於 2004 年 12 月逐漸將其通訊系統數碼化，傳媒即使接收到警方的通訊，亦難以解碼，只能靠收聽消防處的無線電系統、或靠警方的選擇性發布而得知並不全面的案件訊息。消防車及救護車的通訊系統的亦將全面數碼化，將進一步影響傳媒接收案件資訊。

香港人權監察批評，政府將紀律部隊的通訊系統數碼化後，並無採取適當措施，全面地向傳媒及公眾發放資訊，加上政府未有訂立資訊自由法，有損新聞及接受資訊的自由，而且影響公眾知情權，對公眾利益及公共安全造成破壞。

資訊自由的國際標準

言論自由 (Freedom of expression)，也有譯作表達自由，包括資訊、新聞、出版和藝術表演等自由和權利，受聯合國《公民權利和政治權利國際公約》(《公約》) 第 19 條等條文所確認，亦透過《香港人權法案條例》(香港法例第 383 章) 尤其第 16 條加以保障，並在回歸後因著《基本法》第 27 和 39 條等條文提升為香港的憲制權利，在憲法層次上加以保障。

人權事務委員會最新發表的《第 34 號概括性意見》，闡釋《公約》第 19 條等確認的自由和權利時，明確指出：

- 「第 19 條第 2 款包括獲取公共機構掌握的訊息的權利」；²
- 「此類訊息包括公共機構保存的記錄，不論訊息的存放方式、來源及編制日期為何」；³
- 「締約國亦需採取所需步驟，例如訂立資訊自由法，落實獲取資訊的權利。」⁴

《第 34 號概括性意見》並且明言：

- 「為落實獲取訊息的權利，締約國應積極公開公眾感興趣的政府相關訊息」；⁵
- 「締約國應盡力確保可便捷、迅速、有效和切實地獲得此類訊息」；⁶

¹ 《基本法》第 27 條：「香港居民享有言論、新聞、出版的自由……」。《香港人權法案條例》第 16 條比照聯合國《公民權利和政治權利國際公約》第 19 條：「一．人人有保持意見不受干預之權利。二．人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。三．本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：(子) 尊重他人權利或名譽；(丑) 保障國家安全或公共秩序、或公共衛生或風化。」

² 人權事務委員會《第 34 號概括性意見》第 18 段。

³ 同上。

⁴ 人權事務委員會《第 34 號概括性意見》第 19 段。

⁵ 同上。

⁶ 同上。

- 「主管當局應給出拒絕獲取訊息的理由」，「對於因拒絕獲取訊息及未對請求做出回應而提出的申訴應做出安排」；⁷
- 該等責任涵蓋「所有部門(執法、立法和司法)以及國家、區域或地方各級的公共或者政府機構」⁸，並且「還可能包括其履行公共職能時的其他實體」。⁹

多項有關資訊及言論自由的國際原則，例如《約翰內斯堡原則》第 11 條指出人人均有從公共機構取得資料的權利，其中包括與國家安全有關的資料。除非政府能夠證明所施限制律有明文規定，並且就一個民主社會保障合法的國家安全利益而言是必需的，否則不得以維護國家安全為理由對此項權利施加任何限制。《約翰內斯堡原則》第 13 條亦指出，所有關乎索取資料權利的法律和決定，均須以公眾知情的利益為首要考慮。

制定指引實時發放訊息

政府的權力是由人民委託，以處理公共事務，以維持政府的透明度，保障公民參與和維護公眾利益；因此，所有市民都應有權知道有關的資訊，包括該事務的詳情、政府的決定及行動等，作為處理和計劃自己和家人的生活，以及參與政事、並且監察政府的依據。政府亦有積極責任主動及妥善保存公共記錄及檔案，以便向公眾發放。

公眾知情權涵蓋所有政府部門的資訊，包括諸如警隊和消防處等紀律部隊持有的，而且包括所有類別的資訊，包括與執法有關的，主管當局都有責任予以公開，尤其公眾有興趣的或涉及公眾利益的資訊，主管當局更有責任主動公開，不加篩選地向公眾和傳媒實時發放。這種發放的唯一例外是國際人權標準容許的有限保留，例如為了尊重他人權利或名譽，及保障國家安全或公共秩序、或公共衛生或風化所必需的。然而，這些限制應該是合理地達至該等目的所需的，並且是合乎比例的，以將限制減至最低，最大限度地顧存公眾的知情權和新聞自由。而且，這些限制必須經由法律明確訂明，不能以行政措施或長官意志行事。

人權監察認為，政府一直將傳媒所有監聽警方訊息，視為偷聽或不當截聽，將向傳媒發放案件訊息視為恩賜、協助，誤以為警隊的責任只在執法，並未意識到警隊在憲制上是有職責主動和無延誤地提供該等資訊予傳媒和公眾，以滿足公眾和傳媒的知情和新聞等憲制權利。

警方及消防處等紀律部隊應該向公眾發放實時及充分的案件資訊，不作無必要和不合理的篩選或延誤，讓公眾可以第一時間有效地自保，以及在有需要時加強自身的保護意識，維護公眾安全。這有助防止及打擊罪案，同時維持政府部門處理案件的透明度，以便向公眾問責，亦可發揮傳媒和公眾的監察的效力。故此，警方及消防處等紀律部隊所處理的案件，包括罪案、公眾求助、天災人禍、交通情況及人潮管制等，都應該主動實時地向公眾及傳媒發布。

現時負責篩選新聞的警員未必有接受過傳媒訓練，亦不能從傳媒運作的角度選取資訊發放，而且發放資訊可能只是該名警務人員多項職責的其中一項工作，極有可能令資訊發放出現不必要的篩選及延誤。現時傳媒從警隊得到的突發消息，是經由警隊多個層次處理和篩選，不必要和無理地造成延誤，以及不專業、甚至有利益衝突的資訊損失。

人權監察認為，警方應該省去這些不必要和不專業的層次，以盡量不作加工地、實時發放全部資訊，供傳媒自行篩選和處理。只有必須採取以達至國際人權標準下對資訊自由限制的目的，才能合乎比例地刪減或延遲資訊的發放。

⁷ 人權事務委員會《第 34 號概括性意見》第 19 段。

⁸ 人權事務委員會《第 34 號概括性意見》第 7 段。

⁹ 人權事務委員會《第 34 號概括性意見》第 18 段。

人權監察促請政府制定資訊自由和檔案法，保障新聞自由及公眾知情權。在未有立法前，政府應將發放案件資訊的相關原則，在諮詢傳媒機構、非政府組織及公眾的情況下，製成指引，讓所有紀律部隊及政府部門跟從，並與傳媒機構商討，改善現有的通訊系統。

對於警方及保安局擔憂披露案件訊息會影響個人資料私隱，根據《個人資料(私隱)條例》(香港條例第 486 條)第 61 條，新聞活動是獲得豁免，當中包括向公眾發布、或目的為向公眾發布的新聞搜集、製作及評析。過往傳媒可以收到警方及消防處的通訊時，亦未曾發生對個人資料私隱有顯著侵犯的個案。早前個人資料私隱專員公署亦指出，發放消防車及救護車出勤的地點、街道門牌號碼及所執行的具體職務給傳媒，並沒有抵觸《個人資料(私隱)條例》。因為在一般情況下，只披露門牌號碼或街道號碼，實際上難以切實可行地確定肇事者的身分。即使傳媒從其他途徑知悉肇事者的身分，一般也不會令當初披露門牌號碼或街道號碼的做法變成了披露「個人資料」。¹⁰

¹⁰ 香港個人資料私隱專員公署新聞稿：「回應傳媒查詢：消防處向傳媒發放新聞資訊安排」，2011 年 10 月 3 日，http://www.pcpd.org.hk/chinese/infocentre/press_20111003.html。