

二零零二年五月二日會議

討論文件

立法會保安事務委員會

公眾諮詢：投訴警方獨立監察委員會條例草案

目的

本文件旨在告知各議員，當局計劃提交《投訴警方獨立監察委員會(警監會)條例草案》一事，以及公眾諮詢工作的最新情況。

背景

2. 保安局在二零零二年三月一日發出公眾諮詢文件，並在同日把該文件送交立法會各位議員。諮詢為期六周，在四月十二日結束。由於要配合部分區議會及分區撲滅罪行委員會的會期，因此當局亦有派員出席在該日期後才舉行的會議。

投訴警察制度

3. 投訴警察課負責處理市民對警隊人員、派往警隊工作的文職人員及交通督導員的投訴。調查工作由警監會監察，以確保投訴獲得徹底及公正的調查。

4. 投訴可直接向投訴警察課人員或警署提出，亦可經由立法會、廉政公署及其他機構轉介投訴警察課處理。該課會收集及記錄所有投訴；按性質予以分類；確定被投訴人的身分；以及指派調查小組跟進投訴個案。在調查後，投訴警察課會把個案、調查結果及一切有關文件提交警監會覆檢。個案要待警監會通過調查的結果後，才會終結。若投訴證明屬實，投訴警察課會向被投訴人採取跟進行動。

5. 在監察及覆檢調查工作方面，警監會會審閱個案檔案及其他有關文件；並會視乎情況，徵詢專家的意見。若警監會不滿意調查的結果，便會要求投訴警察課澄清疑點或再次就投訴進行調查。其後，若警監會仍然不滿意調查的結果，個案會提交警監會與投訴警察課的聯席會議，作深入討論及審議。如有需要，警監會可向行政長官提交報告，並提出建議。

6. 警監會在履行監察職能時，可行使多項權力，包括會見投訴人、被投訴人或其他證人；向投訴警察課提出質詢；以及要求該課重新調查某些個案。至於交由警監會轄下嚴重投訴個案委員會特別監察的嚴重投訴個案，投訴警察課須每月提交進度報告，以便該委員會監察調查工作。在投訴警察課提交最後報告前，警監會可就進度報告向該課提出質詢或會見證人。

7. 警監會亦透過觀察員計劃，直接監察投訴警察課的調查工作。投訴警察課在調查投訴期間會見有關人士及視察現場，警監會委員及特委觀察員可從旁觀察。在觀察完畢後，觀察員會向警監會秘書處提交意見，後者會與投訴警察課作出跟進。

## 立法的需要

8. 在過去二十多年，投訴警察制度一直行之有效，而警監會及投訴警察課均曾推行多項措施，以改善該制度及提高其透明度。舉例來說，投訴警察課的會見室均已安裝閉路電視及錄影設施。此外，警監會委員亦可會見證人。

9. 另一項提高投訴警察制度的透明度和公信力的建議，是讓警監會成為法定機構。這項建議最初在一九九二年提出。當局在一九九六年向當時的立法局提交《警監會條例草案》，其後在一九九七年撤回條例草案，原因是有一些不能接納的修訂在委員會審議階段獲得通過。

10. 之後，我們曾重新評估投訴警察制度，並推行進一步的改善措施，例如在一九九九年擴大觀察員計劃，讓非委員成為特委觀察員，以及自一九九八年起，讓公眾旁聽警監會與投訴警察課聯席會議的公開部分。

11. 我們認為，現行制度行之有效，而且可配合香港的情況，因此再次建議立法，把警監會訂立為法定機構。此舉將有助市民更清楚了解警監會的監察角色，並可令他們對警監會的獨立性及不偏不倚的立場更有信心。我們相信，市民若對警監會的工作有更多認識，在有需要時，將會更樂於採用投訴警察制度。警方可透過處理投訴，得知警隊的運作及程序有何不足之處，然後採取措施予以改善，從而不斷改進警隊的服務。

### 《警監會條例草案》

12. 有關的立法建議詳載於早前發給議員的公眾諮詢文件。主要來說，我們會在條例草案內訂明警監會的運作、職能和權力。警監會的觀察員計劃亦會納入法例之內。此外，我們建議訂立條文，使警監會可自行聘請秘書、法律顧問及秘書處的其他員工。

13. 有關條例草案的一個具爭議性的問題，是應否賦予警監會調查投訴的權力。當局對這個問題的立場十分明確。投訴制度是警隊有效管理的重要一環。投訴警察課分析及監察投訴趨勢，以確定警隊哪些方面的工作可能引起市民不滿。如上文所述，這項工作對改善警隊服務十分重要，並可讓警隊管理層迅速採取行動，糾正不當情況。

14. 此外，調查和監察是兩項截然不同的職能，應由不同機構執行。若賦予警監會調查權，便會混淆其作為監察機構的角色。若警監會偏離現有職能而進行調查工作，則會使人懷疑其監察工作的獨立性。

### 公眾諮詢的最新情況

15. 截至四月二十日為止，當局共收集了 106 個個人或團體的意見。所蒐集得的意見概要，撮述於附件。

### 未來路向

16. 當局會考慮所蒐集的意見，才敲定立法建議。我們打算在本年稍後時向立法會提交條例草案。

#### 徵詢意見

17. 請議員參閱公眾對《警監會條例草案》的意見概要，並就有關的立法建議發表意見。

保安局

二零零二年四月

## 公眾諮詢的最新情況

(截至二零零二年四月二十日為止)

政府當局出席了區議會和分區撲滅罪行委員會的會議共九次，以蒐集社區代表對建議的警監會條例草案的意見，此外，當局也出席了鄉議局及其他七個團體的會議。為配合部分區議會和分區撲滅罪行委員會的會期，當局亦已安排在未來兩周出席另外九個會議。除了在這些會議蒐集到的意見外，政府也接獲個人和團體提交的意見書。截至二零零二年四月二十日，政府共蒐集到106個個人或團體的意見。

2. 蒐集所得的意見大多涉及數個共同要點，概要如下：

- (a) 絕大部分意見支持警監會成為法定機構。
- (b) 部分人士表示對現時的投訴警察制度感到滿意，並清楚表明支持政府的立法建議。另外，也有許多人士表示贊成部分建議，並就如何修訂某些建議提出意見。只有兩個意見是斷然反對立法建議的。
- (c) 就調查權提出的意見中，部分人士支持維持現狀，即投訴警察課應繼續負責調查的工作；也有其他意見贊成賦予警監會調查權。至於投訴警察課應否獨立於警隊架構之外，或應否設立獨立機構調查投訴的問題，則很少人提出意見。
- (d) 也有意見論及警監會和特委觀察員的運作，以及他們的委任問題。

3. 贊成賦予警監會調查權或投訴警察課獨立於警隊架構之外的人認為，在現行制度下，警監會可行使的監察權非常有限。部分人認為，「由警察調查警察」的安排本質上有問題。

4. 反對賦予警監會調查權或投訴警察課獨立於警隊架構之外的人則認為，現行制度已經卓有成效。他們並不認為現在的警權過大。調查投訴屬監督工作，應繼續由警隊的管理層負責。賦予警監會調查權會混淆其監察機構的角色。他們又表示，警監會已擁有多項權力，藉以有效地履行其監察職責。

5. 其他值得留意的意見包括：

- 應加強為投訴警察制度宣傳，以消除公眾擔心「由警察調查警察」會否公正這個誤解；
- 應考慮委任一名全職的主席，並大幅增加秘書處的人手；
- 警監會應有權公開表示不同意警方就投訴個案的處理；
- 應委任更多公眾人士為特委觀察員，以提高制度的透明度；
- 應訂立觀察員在特定期限內進行觀察的次數下限；
- 警監會亦應接受對警方的投訴，然後轉介投訴警察課跟進。這樣可減輕部分害怕直接向警務人員作出投訴的人的恐懼；
- 就犯錯的人員的懲處，警監會應有更大的影響力；
- 應引入措施，防止有人作出虛假的投訴，濫用制度；以及
- 應提高諮詢文件所建議的警監會會議法定人數。