

立法會保安事務委員會

立法會秘書處擬備的背景資料文件

投訴警方獨立監察委員會

2002年6月26日

目錄

內容	段落
本文件的目的	1
背景	2-4
於1996年向立法局提交《投訴警方獨立監察委員會條例草案》的背景	5-8
於1996年7月10日提交立法局的《投訴警方獨立監察委員會條例草案》	9-10
《投訴警方獨立監察委員會條例草案》委員會	11
《投訴警方獨立監察委員會條例草案》於1997年6月23日立法局會議席上恢復二讀辯論及該條例草案的委員會審議階段	12-38
黃偉賢議員於1997年6月23日立法局會議席上就《投訴警方獨立監察委員會條例草案》動議的議案	39-40
立法會及其轄下委員會自立法會首屆任期以來就投訴警方獨立監察委員會所作的其他討論	41-47
就修訂的《投訴警方獨立監察委員會條例草案》發出的諮詢文件	48-55
保安事務委員會2002年5月2日會議	56-59
附錄	
I 就香港及其他地方的投訴警察制度作出比較研究所得的主要建議	
II 於1996年7月10日提交立法局的《投訴警方獨立監察委員會條例草案》	
III 《投訴警方獨立監察委員會條例草案》委員會報告	
IV 中華人民共和國香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的報告摘錄	

- V 香港特別行政區根據《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》提交的報告摘錄
- VI 政府當局於2002年3月1日發出的公眾諮詢文件所載主要建議與《投訴警方獨立監察委員會條例草案》有關條文的比較

投訴警方獨立監察委員會

本文件的目的

本文件旨在概述立法會議員迄今為止就投訴警方獨立監察委員會(警監會)所作的討論及有關的資料。

背景

2. 警監會是一個獨立組織，負責監察和覆檢投訴警察課就公眾投訴警察個案進行的調查工作。該會由行政長官委任的社會人士組成，包括一名主席、3名副主席和14名非官守委員。申訴專員或其代表是該會的當然成員。

3. 警監會亦設有觀察員計劃。根據該計劃，保安局局長會委任前警監會成員或其他社會人士擔任觀察員，負責觀察投訴警察課處理投訴的方法。警監會現時有59名觀察員。

4. 警監會由一個專職秘書處提供支援服務。秘書處的職員均為公務員，他們包括一名秘書、一名法律顧問及24名一般職系人員。

於1996年向立法局提交《投訴警方獨立監察委員會條例草案》的背景

1993年4月21日立法局會議

5. 在1993年4月21日立法局(現稱“立法會”)會議席上，涂謹申議員就投訴警察課動議下述議案——

“本局促請政府成立獨立機構接受投訴警察事宜並負責調查該等投訴，以取代現時在警隊編制內之投訴警察課。”

該項議案獲得通過。

6. 在進行上述議案辯論後，政府當局決定實施一系列建議以改善投訴警察制度。其中一項建議是把投訴警方事宜監察委員會(於1994年12月易名為“投訴警方獨立監察委員會”)定為法定組織。

香港與其他地方的投訴警察制度比較研究

7. 1995年5月，警監會、保安科(現稱“保安局”)及警務處共同就香港與10個其他地方的投訴警察制度進行比較研究。該項比較研究的報告已於1996年6月發表。比較研究所得的主要建議載於**附錄I**。

投訴警方獨立監察委員會於1996年進行的檢討

8. 1996年1月，警監會就投訴警察課的調查程序進行檢討。檢討報告所載的建議措施包括設定調查時限，以及就調查嚴重投訴個案訂定特別監察程序。

於1996年7月10日提交立法局的《投訴警方獨立監察委員會條例草案》

9. 於1996年7月10日提交立法局的《投訴警方獨立監察委員會條例草案》(下稱“《1996年條例草案》”)旨在使警監會成為法定組織，藉以為警監會提供法律依據，使之可履行其監察和覆檢投訴警察課所作調查的職能。該條例草案的主要目的是——

- (a) 賦予警監會多項權力，包括要求警務處處長提交報告、將投訴個案交還警務處處長重新調查、要求警務處處長就警方對某宗投訴個案採取的行動作出解釋，以及監察投訴警察課的調查工作；
- (b) 讓警監會成員享有和裁判官相同的保障及特權；及
- (c) 規定警監會須每年向總督作出報告，概述其行使職能的情況，而總督會安排將該報告提交立法局省覽。

10. 《1996年條例草案》的文本載於**附錄II**。

《投訴警方獨立監察委員會條例草案》委員會

11. 內務委員會於1996年9月20日會議席上成立法案委員會，以便詳細研究《1996年條例草案》。該法案委員會先後與政府當局舉行了13次會議，並曾會見警監會主席，以及香港人權聯委會、香港社區組織協會及香港人權監察的代表。法案委員會的報告載於**附錄III**。法案委員會會議的紀要存放於資料研究及圖書館資訊系統及立法會網站內，有關的網頁為：<http://www.legco.gov.hk/yr95-96/chinese/bc/bc53/papers/bc53ppr.htm>17。

《投訴警方獨立監察委員會條例草案》於1997年6月23日立法局會議席上恢復二讀辯論及該條例草案的委員會審議階段

恢復二讀辯論及委員會審議階段

12. 《1996年條例草案》於1997年6月23日立法局會議席上恢復二讀辯論。在委員會審議階段，保安司(現稱“保安局局長”)、法案委員會主席黃偉賢議員及涂謹申議員分別動議了多項修正案，其中以涂謹申議員動議的修正案最具爭議性。該等修正案賦權警監會在不滿意投訴

警察課所作調查的結果時，可調查或重新調查任何投訴，以及裁定是否接納所有投訴的調查所得和結果。主要的委員會審議階段修正案及立法局就該等修正案進行審議的結果載於下文第13至34段。

委員會審議階段修正案

定義

13. 保安司動議一項委員會審議階段修正案，將“投訴”的定義擴大至包括有關任何警隊成員濫用其地位或身份的行為的投訴。該項修正案獲得通過。

成員

14. 保安司動議若干委員會審議階段修正案，就多項事宜作出規定，其中包括規定任何現屬警隊成員的人不得擔任警監會的成員。該等修正案獲得通過。

15. 涂謹申議員動議一項委員會審議階段修正案，訂明總督最少須委任兩名立法局議員為警監會成員。該項修正案獲得通過。

16. 由涂謹申議員動議的下述委員會審議階段修正案遭否決——

(a) 規定須委任廉政專員為警監會的當然成員；及

(b) 規定任何現役及退役警隊成員均不得擔任警監會成員。

會議

17. 保安司動議一項委員會審議階段修正案，規定如有兩名或以上的警監會成員認為應在會議上討論藉傳閱文件方式提交警監會處理的事項，即須舉行會議討論有關文件。該項修正案獲得通過。

秘書及法律顧問的委任

18. 保安司動議一項委員會審議階段修正案，賦權警監會自行委任其秘書及法律顧問。該項修正案獲得通過。

19. 涂謹申議員動議若干委員會審議階段修正案，賦權警監會主席委任技術、專業人士或其他人士，協助警監會執行其職能。該等修正案獲得通過。

警監會的職能

20. 保安司動議若干委員會審議階段修正案，清楚表明警監會的職能是監察及覆檢每宗投訴個案、覆檢調查結果，以及就有關調查提出建議。該等修正案獲得通過。

21. 由涂謹申議員動議的下述委員會審議階段修正案獲得通過 ——

- (a) 賦權警監會裁定是否接納警方就投訴個案進行調查的所得及結果、作出本身的調查所得及結果，以及就關乎該投訴而將會採取的行動向警務處處長或總督提出建議；及
- (b) 賦權警監會在不滿意警務處處長提交的調查報告時，可就任何投訴作出調查。

警監會的權力

22. 由保安司動議的下述委員會審議階段修正案獲得通過 ——

- (a) 賦權警監會要求警務處處長就調查所得及結果通知投訴人；及
- (b) 賦權警監會要求警務處處長提交報告，說明警隊因應警監會就某宗投訴個案提出的建議而採取的任何行動。

23. 由涂謹申議員動議的下述委員會審議階段修正案獲得通過 ——

- (a) 要求警務處處長在修訂《警察通例》或《總部通令》中有關處理或調查投訴個案的事宜前，先行諮詢警監會；
- (b) 賦權警監會在不滿意投訴警察課所作調查的結果時，可調查或重新調查任何投訴個案；及
- (c) 賦權警監會將個案轉介律政司(現稱“律政司司長”)及廉政公署處理。

24. 黃偉賢議員代表法案委員會動議一項委員會審議階段修正案，賦權警監會任用其他人士觀察投訴警察課處理投訴警察個案的方式。該項修正案獲得通過。

25. 涂謹申議員動議一項委員會審議階段修正案，規定警務處處長須遵從警監會提出的訂明要求，但如總督證明遵從該等要求會危害香港的保安，則屬例外。該項修正案遭否決。

程序

26. 保安司動議若干委員會審議階段修正案，賦權警監會要求警方提交中期調查報告。該等修正案獲得通過。

會見證人

27. 保安司動議若干委員會審議階段修正案，賦權警監會在接獲警務處處長提交的中期報告後會見證人，除非警務處處長認為會見證人相當可能會損害對任何罪行或投訴的調查。該等修正案獲得通過。

28. 黃偉賢議員代表法案委員會動議一項委員會審議階段修正案，規定在會見證人的過程中作出的任何陳述不得用作導致證人入罪。該項修正案獲得通過。

29. 涂謹申議員動議若干委員會審議階段修正案，賦權警監會可在接獲投訴後而投訴警察課尚未完成有關調查前會見任何證人。該等修正案遭否決。

保密

30. 涂謹申議員動議若干委員會審議階段修正案，訂明如所作披露旨在公開警隊人員的不合法活動、濫用權力、嚴重疏於職守或其他嚴重不當行為，或公開對香港的公共秩序或安全的嚴重威脅，即可以之作為抗辯理由。該等修正案獲得通過。

31. 條例草案第11(3)條建議，總督可藉着作出證明，防止披露“可能”有損香港的保安、防衛或國際關係，或會在其他方面有違公眾利益的事項。涂謹申議員動議一項委員會審議階段修正案，以“將”取代“可能”。涂議員亦建議加入“在沒有合法辯解下”的字眼，對警監會成員可在觸犯未有遵守保密規定的罪行時引用的法定抗辯理由施加條件。上述兩項委員會審議階段修正案均遭否決。

報告

32. 保安司動議一項委員會審議階段修正案，規定總督可考慮安排將警監會年報以外的其他報告提交立法局省覽。該項修正案獲得通過。

訂立規例的權力

33. 保安司動議若干委員會審議階段修正案，清楚述明只會為了方便警監會履行其職能及責任而訂立規例。該等修正案獲得通過。

34. 涂謹申議員動議若干委員會審議階段修正案，賦權警監會在諮詢總督後訂立規例。該等修正案獲得通過。

撤回《1996年條例草案》

35. 保安司在展開《1996年條例草案》的三讀程序時撤回該條例草案。

36. 雖然保安司在宣布撤回該條例草案時並無提出任何理由，但他在二讀辯論時曾表明，政府當局不可能接受由涂謹申議員提出的修正案，賦權警監會在不滿意投訴警察課所作調查時就任何投訴作出調查，以及裁定所有投訴的調查所得及結果是否可以接受。

37. 立法局對涂謹申議員就有關係文提出的上述修正案進行委員會審議階段辯論時，保安司強烈表明：“對政府當局來說，這些修正案……是非常不可以接受的”。

38. 1997年6月23日的立法局會議過程正式紀錄已存放於資料研究及圖書館資訊系統和立法會網站內，有關的網頁為：http://www.legco.gov.hk/yr96-97/chinese/lc_sitg/general/yr9697.htm。

黃偉賢議員於1997年6月23日立法局會議席上就《投訴警方獨立監察委員會條例草案》動議的議案

39. 鑒於政府當局撤回《1996年條例草案》，法案委員會主席黃偉賢議員於1997年6月23日立法局會議席上，經立法局主席批准下動議下述議案——

“本局強烈促請政府盡快重新向本局提交《投訴警方獨立監察委員會條例草案》。”

該議案獲得通過。

40. 在議案辯論期間，政府當局重申賦權警監會調查或重新調查投訴個案的委員會審議階段修正案不可接受，並同時表示當局會根據警監會自行對投訴警察課調查程序所作的檢討，繼續致力實施一連串其他措施。該等措施包括——

- (a) 成立一個警監會專責小組，負責監察嚴重個案，並讓警監會向政府提交特別報告，匯報有關情況；
- (b) 收緊投訴警察課的程序，防止被投訴的人員獲得暗中通知；
- (c) 透過進行定期的意見調查，收集市民對警隊的整體表現(包括投訴警察制度)的意見；
- (d) 訂定投訴警察課處理投訴的時限，並盡量使投訴人得知有關的進展；及
- (e) 讓公眾旁聽警監會部分會議。

該次立法局會議過程的正式紀錄存放於資料研究及圖書館資訊系統和立法會網站內，有關的網頁為：http://www.legco.gov.hk/yr96-97/chinese/lc_sitg/general/yr9697.htm。

立法會及其轄下委員會自立法會首屆任期以來就投訴警方獨立監察委員會所作的其他討論

民政事務委員會

1999年9月23日會議

41. 在民政事務委員會1999年9月23日特別會議席上，應邀就中華人民共和國香港特別行政區(下稱“香港特區”)參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的報告表達意見的部分團體代表指出，該報告(第51段——有關摘錄載於**附錄IV**)並未解決對於投訴警察個案的調查工作仍由警方負責執行感到關注的問題。

2000年3月13日會議

42. 民政事務委員會於2000年3月13日舉行另一次特別會議，聽取就下述事項提出的意見——

- (a) 聯合國人權事務委員會就香港特區根據《公民權利和政治權利國際公約》提交的報告舉行聽證會後，於1999年11月4日發表的審議結論；及
- (b) 香港特區根據《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》提交的報告。

43. 關於上文第42(b)段，該報告有關段落(第86至90段)的摘錄現載於**附錄V**，以便議員參閱。

44. 部分團體代表贊同人權事務委員會的意見，認為由警務處處長轄下人員就投訴警察個案進行調查是有欠公信力的安排。人權事務委員會在1999年11月4日發表的審議結論第11段中表示，該委員會認為警監會“並沒有權力，確保投訴警方個案的調查工作，得以妥善和有效地進行。另外，委員會仍關注到，投訴警方行為不當的個案繼續由警方負責調查，會影響調查結果的公信力”。

禁止酷刑委員會於2000年5月9日發表的結論及建議

45. 禁止酷刑委員會於2000年5月9日發表的結論及建議中表示，委員會“認為，加強投訴警方獨立監察委員會的獨立性，是積極可取的做法”(第30段)，並“建議香港特區政府繼續致力確保投訴警方獨立監察委員會成為法定組織，並擁有較大的權力”(第38段)。

立法會質詢

46. 在1998年7月8日立法會會議席上，涂謹申議員就警方於1997年6月30日播放音樂以掩蓋示威者聲音的投訴提出質詢。有關該宗投訴，投訴警察課認為警方並無過錯，但警監會認為投訴成立，並已向行政長官提交報告。該次立法會會議過程的正式紀錄存放

於資料研究及圖書館資訊系統和立法會網站內，有關的網頁為：
http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/counmtg/general/cou_mtg.htm。

47. 在2000年5月3日立法會會議席上，劉慧卿議員就設立一些在性質和組成方面與現時為廉政公署而設的諮詢委員會相若的獨立監察組織，以監督警隊的工作一事提出質詢。該次立法會會議過程的正式紀錄存放於資料研究及圖書館資訊系統和立法會網站內，有關的網頁為：http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/counmtg/general/cou_mtg.htm#9900。

就修訂的《投訴警方獨立監察委員會條例草案》發出的諮詢文件

48. 保安局於2002年3月1日就修訂的《投訴警方獨立監察委員會條例草案》發出一份諮詢文件，以便進行公眾諮詢。就該諮詢文件提出意見的截止日期為2002年4月12日。據諮詢文件所述，修訂的《投訴警方獨立監察委員會條例草案》主要以《1996年條例草案》作為藍本，其目的是就警監會的運作提供法定基礎。該條例草案將作出多項規定，包括為警監會設立獨立的秘書處，並在法例中訂明和警監會觀察員計劃有關的規定。該諮詢文件存放於香港特區政府的網站內，有關的網頁為：<http://www.info.gov.hk/sb/chi/report/police/index.htm>。

49. 一如上文第21(a)段所述，在《1996年條例草案》的委員會審議階段，涂謹申議員動議的一項委員會審議階段修正案獲得通過。該項修正案賦權警監會裁定是否接納警方就投訴個案進行調查的所得及結果、作出本身的調查所得及結果，以及就關乎該投訴而採取或將會採取的行動向警務處處長或總督提出建議。政府當局在諮詢文件中表示，“該委員會審議階段修正案不獲政府接納，原因是恐怕這樣會令同一宗投訴出現兩套不同的調查所得及意見，以致引起混亂。該項建議也偏離警監會及投訴警察課須就投訴類別達成共識的既定做法”。

50. 作為一項替代方案，政府當局建議賦權警監會研究警隊調查投訴個案的所得及結果，或警務處處長所採取或將會採取的行動是否可以接納，並向警務處處長提出意見，或在認為適當時向行政長官提出意見。此項建議讓警監會可就有關事宜向警務處處長提出意見，以及在認為適當時向行政長官提出意見。政府當局認為警監會如對某項調查感到不滿，可以要求投訴警察課重新調查或向行政長官作出報告。

51. 一如上文第23(b)段所述，在《1996年條例草案》的委員會審議階段，涂謹申議員動議的一項委員會審議階段修正案獲得通過。該項修正案賦權警監會在不滿意投訴警察課提交的調查報告時，可調查任何投訴，以及要求警務處處長協助調查。政府當局在諮詢文件中表示，“由於這項修正案會混淆警監會的監察角色，因此不獲政府接納。再者，該計劃是否可行及合乎成本效益，實在令人深感懷疑”。

52. 一如上文第24段所述，在《1996年條例草案》的委員會審議階段，黃偉賢議員動議的一項委員會審議階段修正案獲得通過。該項修正案規定警監會可任用其認為適合的人(包括資深調查員或法律專家等專業人士)觀察警隊處理投訴的方式。據諮詢文件所述，政府當局建議在修訂的《投訴警方獨立監察委員會條例草案》訂明現行警監會觀察員計劃的安排(《1996年條例草案》並未作出該等規定)。根據現行計劃，保安局局長而非警監會可委任其認為合適的人觀察警隊處理投訴的方式。

53. 根據諮詢文件所載資料，政府當局將在修訂的《投訴警方獨立監察委員會條例草案》，加入在《1996年條例草案》的委員會審議階段獲得通過的下述修正案——

- (a) 將“投訴”的定義擴大至包括有關任何警隊成員濫用其地位或身份的行為的投訴(請參閱上文第13段)；
- (b) 規定任何現屬警隊成員的人不得擔任警監會的成員(請參閱上文第14段)；
- (c) 規定如有兩名或兩名以上的警監會成員認為應在會議上討論藉傳閱文件方式提交警監會處理的事項，即須舉行會議討論有關文件(請參閱上文第17段)；
- (d) 賦權警監會自行委任其秘書及法律顧問(請參閱上文第18段)；
- (e) 賦權警監會主席委任技術、專業人士或其他人士，協助警監會執行其職能(請參閱上文第19段)；
- (f) 清楚表明警監會的職能是監察及覆檢每宗投訴個案、覆檢調查結果，以及就有關調查提出建議(請參閱上文第20段)；
- (g) 要求警務處處長就調查所得及結果通知投訴人(請參閱上文第22(a)段)；
- (h) 賦權警監會要求警務處處長提交報告，說明警隊因應警監會就某宗投訴個案提出的建議而採取的任何行動(請參閱上文第22(b)段)；
- (i) 要求警務處處長在修訂《警察通例》或《總部通令》中有關處理或調查投訴個案的事宜前，先行諮詢警監會(請參閱上文第23(a)段)；
- (j) 賦權警監會要求警方提交中期調查報告(請參閱上文第26段)；

- (k) 賦權警監會在接獲警務處處長提交的中期報告後會見證人，除非警務處處長認為會見證人相當可能會損害任何罪行或投訴的調查(請參閱上文第27段)；及
- (l) 賦權警監會在諮詢總督後訂立規例，以及述明只會為了方便警監會履行其職能及責任而訂立規例(請參閱上文第33及34段)。

54. 下述修正案雖已於《1996年條例草案》的委員會審議階段獲得通過，但諮詢文件並未提及會將該等建議納入修訂的《投訴警方獨立監察委員會條例草案》——

- (a) 訂明總督最少須委任兩名立法局議員為警監會成員(請參閱上文第15段)；
- (b) 賦權警監會將個案轉介律政司及廉政公署(請參閱上文第23(c)段)；
- (c) 規定在會見證人的過程中作出的任何陳述不得用作導致證人入罪(請參閱上文第28段)；
- (d) 訂明如所作披露旨在公開警隊人員的不合法活動、濫用權力、嚴重疏於職守或其他嚴重不當行為，或公開對香港的公共秩序或安全的嚴重威脅，即可以之作為抗辯理由(請參閱上文第30段)；及
- (e) 規定總督可考慮安排將警監會年報以外的其他報告提交立法局省覽(請參閱上文第32段)。

55. 委員可參閱**附錄VI**所載，有關政府當局於2002年3月1日發出的公眾諮詢文件所載主要建議與《1996年條例草案》有關條文的比較。

保安事務委員會2002年5月2日會議

56. 在事務委員會2002年5月2日會議上，政府當局向委員匯報就修訂的《投訴警方獨立監察委員會條例草案》進行公眾諮詢工作的進展情況。

57. 政府當局告知委員，迄今為止在公眾諮詢工作中蒐集所得的意見顯示，部分人士對現行的投訴警察制度感到滿意，但部分人士則對此感到不滿。關於賦予警監會調查權力的建議，既有人贊成，亦有人表示反對。

58. 部分委員認為應賦權警監會進行獨立調查。部分其他委員則認為最低限度應賦權警監會在覆檢投訴警察課所作調查時，或在取得行政長官或政務司司長同意的特殊個案中進行獨立的調查，以及就較嚴重的投訴個案重新進行調查。

59. 政府當局強調，當局對賦予警監會調查權力一事的立場，已詳載於政府當局在2002年3月1日發出的公眾諮詢文件內。儘管如此，政府當局會考慮在公眾諮詢期間蒐集所得的所有意見，然後才落實其立法建議。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年6月26日

**就香港及其他地方的投訴警察制度作出比較研究
所得的主要建議**

- (a) 要求警監會把嚴重個案的調查結果，以特別報告形式提交總督；
- (b) 把“暗中通知”被投訴的警務人員列為須受紀律處分的違紀行為；
- (c) 在可行範圍內採納服務承諾，以提高投訴警察制度的效率，並正視有關部分投訴需時很久才完成調查的問題；
- (d) 向投訴人提供更多有關調查結果的詳情；
- (e) 公開警監會部分會議，讓公眾列席旁聽；
- (f) 更主動地定期宣傳警監會的工作，以提高透明度；及
- (g) 定期進行調查和研究，以便就警隊的整體表現(包括投訴警察制度)收集公眾意見。