

**投訴警方獨立監察委員會向  
立法會《投訴警方獨立監察委員會條例草案》委員會  
提交的意見書－  
對當局於二零零八年一月作出的回應的意見**

投訴警方獨立監察委員會(警監會)應立法會法案委員會邀請，曾就《警監會條例草案》提交意見書(立法會 CB(2)563/07-08(01)號文件)，供法案委員會在二零零七年十二月十三日會議上考慮和討論。當局其後在二零零八年一月十四日對警監會所提事項作出回應(立法會 CB(2)829/07-08(01)號文件)。由於條例草案將為未來警監會的運作奠定基礎，並有見及當局的回應，警監會認為有必要向法案委員會重申警監會早前向法案委員會提交的意見書中所提事項的立場(為方便對照，警監會的意見與當局的回應載列次序相同)－

<b>1</b>	<p><b>第 20 條－警務處處長(處長)提供關乎須具報投訴的資料；以及法律專業保密權</b></p> <p>經考慮法律專業保密權在普通法的情況和《基本法》賦予的權利後，警監會仍然認為，處長不應擁有援引法律專業保密權的酌情權，在他認為適當的情況下，才讓(或不讓)警監會閱覽有關資料。警監會如不知道警方因調查投訴或在調查投訴的過程中，有否取得和取得什麼可能有助決定指控的分類的資料，則在執行監察警方調查工作的職能時，會大受限制。</p> <p>當局之前曾應法案委員會的要求，提供了兩宗涉及庭外和解而警監會要求提供資料卻被拒的個案(立法會 CB(2)576/07-08(02)號文件)。第一宗個案凸顯了法律意見如何影響指控的分類，以及處長擁有的法律專業保密權，如何妨礙警監會取覽有關執行審議投訴警察課調查和處理投訴的職能的資料。警監會認為，有需要向法案委員會闡述有關個案，以解釋警監會何以對有權取覽法律意見高度重視。</p> <p>在上述個案中，警監會鑑於裁判官和法醫官對被投訴人就投訴人的傷勢的說法作出批評，因而要求投訴警察課考慮更改一項“毆打”指控為“無法證實”的分類。此外，警監會注意到，投訴人已就其傷勢索取損害賠償，有關民事申索亦已於庭外和解，所以又要求提供有關民事訴訟的資料，以助瞭解與投訴人達成和解的原因，看看會否影響投訴分類。投訴警察課最初拒絕更改該項“毆打”指控為“無法證實”的分類，並以法律專業保密權作維護，拒絕提供處長與律政司就個案進行的通訊文件。投訴警察課與警監會經過冗長討論後，同意把該項“毆打”指控改為“無法完全證實”。警監會對“無法完全證實”分類仍有保留，要求閱覽同意令的內容。投訴警察課表示，由於該同意令載有保密條文，因此不能交予警監會。警監會堅持</p>
----------	--

	<p>閱覽律政司就有關庭外和解所給予的意見，投訴警察課最終同意把指控列為“證明屬實”，但仍拒絕讓警監會閱覽同意令，或有關的法律意見。倘若處長可以法律專業保密權作維護，而倘若這個理由獲接納，則這類個案能否得到妥善處理，實在成疑。</p> <p>警監會也請法案委員會注意，投訴警察課最近偏離慣常做法，對警方的工作程序作出重大修訂前沒有諮詢警監會並<u>單方面</u>剔除《投訴警察課手冊》中所載須在投訴警察課(呈交警監會)的調查報告中，記錄就投訴個案取得的法律意見的規定，包括法律顧問表示無須就案件提供意見的陳述，以及投訴警察課不就某項毆打指控徵詢法律意見的決定。換言之，經過這些修訂後，警監會甚至不會知道投訴警察課有否徵詢法律意見。警監會對有關修訂已提出強烈反對，因為這會限制警監會取覽與調查投訴有關的資料。然而，投訴警察課堅持作出有關修訂，並且辯稱，修訂版本只不過真實反映賦予處長的法律專業保密權的精神，原來的條文根據普通法原則反而不正確。</p> <p>為了使警監會得以妥善執行監察調查投訴警察的職能，警監會認為確有需要明訂條文，讓警監會全面和不受限制地取覽有關調查投訴的資料，包括法律意見。</p>
2	<p><b>第 8(3)及 15(3)條 — 處長提供無須具報投訴的扼要描述和支持把投訴歸類為無須具報投訴的解釋</b></p>
	<p>當局認為，第 7(2)條所訂的一般條文，應足以讓警監會在有需要時，要求警方提供關於無須具報投訴的額外資料，警監會對此並不苟同。第 7(2)條只不過賦權警監會，作出為執行其在《警監會條例》下的職能而合理地需要作出的所有事情，並無規定處長必須遵從。警監會並認為，如該項一般條文已十分清晰，則條例草案很多現有條文便再無需要，包括第 20(1)條。該條明文要求處長提供關乎某須具報投訴的任何資料或材料。</p> <p>由於當局表明，警方隨時樂意提供有關無須具報投訴的額外資料，因此，如在條例草案訂明，每當警監會提出要求，警方便須提供有關無須具報投訴的額外資料的規定，應不會有人反對。就經同意的安排訂立明確條文，是較為可取的做法。警監會可向當局和警方保證，該會只會在有必要時，才要求提供該等額外資料。</p>
3	<p><b>第 27 條 — 處長須遵從警監會的要求</b></p>

	<p>第 27 條提述的“警監會作出的要求”指根據《警監會條例》作出的任何要求，因此涵蓋在投訴調查工作完成之前及之後／與投訴調查工作完成與否無關的多項對處長有約束力的事宜，例如提供關乎某須具報投訴的資料(第 20(1)條)，調查某須具報投訴(第 21(1)條)，將須具報投訴的分類結果知會投訴人(第 22 條)，編製並向警監會呈交引致須具報投訴的警隊成員行為的種類的統計數字(第 25(a)條)，以及就關乎處理或調查須具報投訴的通令及手冊諮詢警監會(第 26(1)條)。因此，有關處長無須遵從該等要求的例外情況，必須以十分謹慎的措辭說明，以確保警監會的要求不會輕率地被撤銷。</p> <p>警監會之前曾提議作出修訂，以收窄處長可豁免根據第 27 條的規定遵從警監會要求的例外情況，即把“任何罪案”限定為“可公訴罪行”，並設定時限。當局已提出多個論據，反對這些修訂。不過，警監會認為，當局的顧慮實際上是可以解決的。非公訴罪行一旦成為可公訴罪行，而遵從警監會的要求會損害罪案的調查，警方可通知警監會，並由那時開始無須遵從警監會的要求。反之，可公訴罪行一旦成為非公訴罪行，警方可重新遵從警監會的要求。設定時限，令處長在時限過後須遵從有關要求的做法，也並非不可行，因為必要時有關時限可予以覆檢。當局曾提述，根據《警隊條例》第 4 條，處長“對警隊負有最高指示及管理責任”。不過，第 27 條具體訂明，“儘管有《警隊條例》(第 232 章)第 4 條的規定，……處長必須遵從〔警監會作出的〕要求”。因此，這個論據並不恰當，不能成立。</p> <p>以“可公訴罪行”取代“任何罪案”，及／或設定可予以覆檢的時限，令處長在時限過後須遵從警監會要求的建議，是合理及可行的。</p>
4	<p><b>第 7(1)(b)及 24 條 — 警監會向處長或行政長官提供它對處長就某警隊成員採取的行動的意見；以及處長就已經對某警隊成員採取的行動，提供解釋</b></p>
	<p>警監會認為，第 7(1)(b)條應予修訂，使警監會可就第 7(1)(a)或(c)條未能涵蓋的事宜，即處長已經或將會在與須具報投訴有關連的情況下採取的行動，提出建議<sup>1</sup>(處長有全權處理而警監會只會提出意見的紀律行動除外)。當局就此表示，警監會就處長</p>

<sup>1</sup> 在條例草案中，“建議”與“意見”的分別，是處長必須報告已經或將會就第 25(b)條所指的“建議”而採取的行動。

	<p>已經在與須具報投訴有關連的情況下採取的行動所舉的例子，即警務人員的培訓需要、有關改善服務的建議及回覆投訴人的措辭等，已在第 7(1)(a)或(c)條予以涵蓋。</p> <p>警監會留意到，改善服務質素的意見，不一定因第 7(1)(c)條所載的警隊常規或程序中的缺失或不足之處而提出。提出意見，可能只為提高警隊的專業水平，以避免可能出現的投訴，以及爭取市民認同。就此而言，警監會仍然認為第 7(1)(b)條應予修訂。</p>
5	<p><b>第 16 及 17 條 – 處長須呈交調查報告和中期調查報告</b></p>
	<p>警監會要求就“修訂調查報告”和“補充調查報告”訂定具體條文。當局則認為，第 25(b)條已涵蓋“修訂調查報告”(應警監會所提建議而修訂)；而第 12(1)及 16 條則已涵蓋“補充調查報告”。警監會對此並無強烈意見。警監會要求另訂條文，是因為當局在條例草案擬稿刪去現時第 20 條下的一段，該段規定處長須就任何須具報投訴向警監會呈交報告。警監會認為，復訂這條一般條文，有其好處，使有關須具報投訴的其他報告也涵蓋在內，例如投訴警察課的刑事及紀律一覽表。該一覽表撮錄當局對須具報投訴涉及的人員採取的跟進行動，是警監會／投訴警察課聯席會議一項常規議程。</p>
6	<p><b>第 37 條 – 警監會的保密責任</b></p>
	<p>警監會認為，條例草案必須清楚訂明該會披露的權力。對於警監會要求明訂這方面的條文，當局回應時一再解釋，如警監會認為為執行在《警監會條例》下的職能而必須披露有關事宜，警監會可作出披露，這大致上是第 37(2)(a)條的情況。警監會關注這點，因為如有人質疑警監會未經許可而作出披露，舉證責任將會落在警監會身上。</p> <p>警監會擔心，該會可能不能依據第 37(2)(a)條，公開警方就不接納警監會意見給予的解釋，以及該會與警方對將會採取的紀律行動意見分歧的原因，因為這類披露可能不屬於第 7(1)條所訂警監會的<i>任何</i>職能。鑑於警監會無權決定調查的結果，披露是警監會促請公眾就該會與投訴警察課意見分歧的事宜發表意見和進行審議的途徑。對警監會來說，這途徑十分重要。</p> <p>警監會認為，該會就與處長未能解決的事宜而訴諸公眾的權力，不應受制於不必要的限制或障礙，或民事或刑事法律責任，因此</p>

	<p>重申需訂立清晰明確的條文，容許警監會作出上述披露。</p> <p>此外，請法案委員會注意，當局曾在二零零二年二月二十六日的信件(見附錄)中承諾，在保障私隱的大前提下，條例草案會訂明警監會有上述的披露權力。現時的條例草案似乎並未有反映這項承諾。</p>
<b>7</b>	<b>第 28 條 — 警監會可向行政長官作出報告</b>
	<p>警監會察悉當局的論據，即行政長官或其獲授權人員會回應向他呈交報告的法定機構的既定做法，因此無須在條例草案中明訂條文。不過，警監會依然認為，訂明有關規定，會有利於警監會執行在《警監會條例》下的職能。</p>
<b>8</b>	<b>第 2、12 及 16 條 — 關乎列為“簡便方式解決”或“投訴撤回”的須具報投訴的條文</b>
	<p>這大體上是草擬方式的問題。警監會與當局對“簡便方式解決”個案的性質意見分歧之處，在於條文內“調查”一詞的定義。除非“調查”的定義擴大，涵蓋以簡便方式解決某宗投訴之前所採取的初步步驟，否則根據第 2 條，“簡便方式解決”不應視為一種分類(即調查結果)。事實上，“簡便方式解決”在《投訴警察課手冊》內並不視作調查結果，只屬處理輕微投訴的方法。這類個案的報告不會稱為“調查報告”。</p> <p>為了賦予“簡便方式解決”個案法定基礎，第 16(3)條可改用別的措辭表達，訂明處長必須就這類個案向警監會呈交報告，而這類報告有別於第 16(1)及(2)條所述的調查報告。</p>
<b>9</b>	<b>第 17(3)及(4)條 — 警監會可向處長提供它對中期調查報告的意見</b>
	<p>無須具報投訴列表每隔一段期間編製，只扼要說明有關個案。惟中期報告所載的無須具報投訴，資料較詳盡，警監會可即時提出意見。儘管如此，警監會並不堅持修訂第 17(3)及(4)條，以涵蓋把某項指控歸類為無須具報投訴，因為警監會會研究載於最後調查報告的無須具報投訴的歸類及其他事宜。</p>
<b>10</b>	<b>第 22 條 — 警監會可要求處長將須具報投訴的分類結果知會投訴人</b>
	<p>警監會表示，應規定處長必須知會投訴人有關他提出關乎警方運作的任何其他事宜，鑑於警監會有責任就覆檢結果回覆投訴</p>

	<p>人，警方曾要求警監會轉告投訴人有關他查詢運作事宜的回覆。雖然當局表示，這些其他查詢和建議不關乎警監會職權範圍內的事宜，而且投訴警察課會處理有關的查詢和建議，但警監會須取得警方保證，表示雙方就此達成共識，以免日後出現爭端。</p>
<b>11</b>	<b>第 37(4)條 — 披露與投訴有關的人士的身分</b>
	<p>警監會從當局的回應中知悉，當局會進一步考慮警監會對須否向<i>可能成為證人</i>但最終不願與警監會會面的人士、陪同證人與警監會會面的<i>法律代表、朋友或親人</i>(但須根據第 19 條獲批准在場)及<i>行政長官</i>披露與投訴有關人士的身分的意見。</p> <p>當局認為，警監會如認為個案應轉交其他有關政府部門或法定／諮詢機構，以便有關當局採取所需行動，可向投訴警察課提出建議。只要投訴警察課也有共識，警監會對當局這個觀點並無強烈意見。因此，如警監會<i>直接</i>收到可能涉及其他司法管轄權事宜的針對警方的投訴，即會把個案轉交投訴警察課，以便採取所需行動。</p>
<b>12</b>	<b>條例的生效</b>
	<p>警監會認為，當局現正考慮增訂的生效條文，可以讓條例在過渡安排落實後才生效。</p>
<b>13 及 14</b>	<b>建議成立的法定警監會及其財政撥款</b>
	<p>這些事宜關乎建議成立的法定機構的行政安排。警監會與當局會進一步研究及討論有關事宜，然後才向法案委員會提交建議。</p>

投訴警方獨立監察委員會秘書處

二零零八年三月

檔號：IPCC 7/05/02 XXIII

電話：2810 2474  
傳真：2523 1685

香港雪廠街  
新顯利大廈 10 樓轉交  
投訴警方獨立監察委員會主席  
鄧國楨先生，SC

鄧先生：

### **投訴警方獨立監察委員會(警監會)條例草案**

你曾在一月十四日來信，轉達警監會對擬議警監會條例草案的意見，謹此致謝。

警監會與當局均認為，把警監會轉為法定機構，會提高市民對投訴警察制度的公信力和透明度的信心。雙方看法並無二致，實在令人鼓舞。此外，大家也非常同意，調查個別市民投訴與監察調查工作，應依舊分開，而由警方進行調查，是最適當不過。這在在顯示，另行由警監會執行監察任務，十分重要。警監會的獨立性和公正性，應藉訂立明確法例，加以鞏固。

關於警監會的權力，當局接納警監會兩項具體建議，使新的條例草案亦須訂明：

- 警監會會公布警方不接納警監會就投訴警察課的調查結果和分類所提出的意見給予的解釋；以及
- 警監會會公布不同意警方將會對被投訴人採取的紀律行動的原因。

基於個人資料私隱必須得到全面保障，以及確保所涉各方均獲公平對待(例如警方仍在考慮紀律行動之際，不得提前透露有關意見或資料)這清晰協定，我們會把警監會的建議，適當地納入新的條例草案。

我們大力支持警監會對改善觀察員計劃效能的倡議。警監會與保安局組成的聯合工作小組，會仔細研究來信建議的各項措施是否可行和如何落實。簡要而言，我們的目標是擴大觀察員人數；舉辦專題簡介會；向他們收集更詳盡的意見，以供警監會考慮；以及簡化程序和提供更佳支援，包括作出安排，以便同一觀察員由始至終跟進一宗個案。

我們樂意落實警監會的建議，展開深入研究，以找出進一步改善觀察員計劃的方法和途徑。儘管目前未能取得撥款，以委聘外間顧問，但我們可尋求在管理範疇有豐富經驗的管理參議署協助。警監會如同意，該署便會按照聯合工作小組訂定的職權範圍，於本年六／七月展開全面研究。我們會定期提交進度報告，並會經由聯合工作小組，向警監會提交研究結果和建議。

我們仔細考慮過警監會對成立獨立秘書處對資源的影響所表關注。我們會在聯合工作小組詳細評估這些影響，並會和庫務局進行需要的諮詢，以期找出雙方均滿意的解決辦法。同時，我們會確保條例草案有充分彈性，可分期落實，使秘書處不會因資源方面的考慮因素，妨礙其暢順運作。

既然警監會與當局已就未來路向達成共識，我們將會於二零零二年三月一日展開為期六周的公眾諮詢。現先行隨函夾附有關諮詢文件，以供參閱和備考。在諮詢工作展開前，請你只限成員傳閱有關文件。我們會一如較早前承諾，希望在公眾諮詢展開後約四周，向警監會簡報初步回應。

警監會就我們提出的立法建議，額外付出時間和努力，並給予寶貴意見和支持，為此，我謹此再次向你衷心致謝，並請向全體成員轉達我們誠摯的謝意。

保安局局長  
(湯顯明代行)

副本送：警監會秘書長

二零零二年二月二十六日