

香港申訴專員公署
二零零六／零七報告年度第五期
[二零零七年三月二十二日]



直接調查報告摘要

食物環境衛生署監察有檢控時限的個案的情況

背景資料

食物環境衛生署(「食環署」)負責執行關於食物安全及環境衛生的條例和規例；法例規定有關罪行必須在六個月的法定時限內提出檢控。

2. 本署從處理投訴中注意到，食環署有時因過了法定時限而未能檢控違法者。本署的初步審研顯示，這方面存在行政制度上的流弊。因此，申訴專員在二零零六年九月十四日宣布根據《申訴專員條例》(第397章)第7(1)(a)(ii)條主動展開直接調查。這項直接調查的範圍如下：

- (g) 食環署處理有檢控時限的個案的程序和方式(並非檢控與否的決定)；以及
- (h) 該署有否監察制度，以及能否保證適時採取檢控行動。

檢控程序

3. 食環署在全港共有19個分區環境衛生辦事處，分由港島、九龍及新界區各一名助理署長(行動)負責，全面統籌地區內的環境衛生事宜。此外，食物監察及管制科亦隸屬另一名助理署長，負責處理與食物有關的個案。衛生事務工作手冊列明有關檢控程序。

分區工作

4. 分區環境衛生辦事處負責管理街市、清潔街道、管理小販、

巡查持牌食肆和採取執法行動等工作。分區行動主任（「行動主任」）若發現有違法行為，會擬備傳票檔案，向職級為高級衛生督察（「高級督察（分區）」）的分組主管報告。高級督察（分區）¹會審核傳票檔案，確保有充分表面證據提出檢控，然後把檔案送交總部的檢控組。

檢控組

5. 檢控組在收到傳票檔案後，會採取下列行動：
- (a) 文書人員登記收到的個案，並在檔案套釘上便條，提示檢控時限屆滿日期（「檢控時限」）。
 - (b) 高級衛生督察（檢控）（「高級督察（檢控）」）覆核有關證據，假如發現有不妥之處，把檔案退回分區，以便提供進一步證據或作澄清。
 - (c) 假如個案沒有問題，高級督察（檢控）把檔案交給文書人員，以便編配部門檔號。
 - (d) 文書人員隨而把資料輸入司法機構的「個案及傳票管理系統」，以便發出傳票。若個案過了檢控時限，系統會自動拒絕處理。

撤銷檢控

6. 個案若由於過了檢控時限或其他原因而要撤銷檢控，須獲衛生總督察（分區）批准。假如個案因投訴而起，則高級督察（分區）須把有關結果告知投訴人。

¹ 為求精簡，投訴若是由食物監察及投訴組負責處理，則本報告中所述的高級督察（分區）亦指該組的高級督察。

觀察所得及意見

7. 過去三年，共有 33 份傳票過了檢控時限，原因如下：

原因	傳票數目
錯誤	3
對法例規定不了解	3
誤放檔案	2
延誤	12
政府化驗所在檢控時限過後才發出報告	11
律政司在檢控時限當日或之後才提供意見	2

8. 檢控與否屬於部門政策，不在是次調查的範圍之內。然而，本署的調查顯示了下列問題：

- (a) 當局一旦決定檢控，絕不應該因執法人員疏忽或延誤而讓違例者逍遙法外；
- (b) 署方應該與政府化驗所加強協調；
- (c) 署方的監察機制似有若無；以及
- (d) 有權批准撤銷檢控個案的人員職級太低。

9. 就那些未能檢控的個案，本署撮錄了下列一些例子，說明過了檢控時限的各種原因。

10. **不負責任的審核態度。個案一：**食環署某人員態度散漫；忽略了檔案內的另外兩張傳票表格。假如他能仔細翻閱檔案，查核是否有充分證據進行檢控，理應注意到共有三項罪行在三個不同日期發生。

11. **處理個案曠日持久。個案二：**檢控組需時近三個月才為個案編配部門檔號及申請發出傳票。

12. **錯誤計算檢控時限。**根據法律意見，擅自更改申領牌照處所圖則的個案，檢控時限通常由最後一次核對核准圖則的日期開始計算，而非由發現違規的日期起計。**個案三**便是因為對此不了解，錯誤計算以致過了檢控時限。在三年內，有三宗個案是由於這個原因而過了檢控時限。食環署應考慮修訂法例，以便該署職員能在發現有人擅自更改圖則後六個月內提出檢控。

13. **沒有徹底跟進。個案四：**檢控組人員誤放檔案，其後檔案雖被尋回，但已過檢控時限。**個案五：**傳票檔案從未送達檢控組，但負責發送該檔案的分區辦事處人員竟懵然不知。這不但顯示派遞程序可能有紕漏，亦說明檢控組與分區辦事處人員之間溝通不足，也無制度上的跟進。

14. **個案管理欠佳。個案六：**法定時限已迫在眉睫，高級督察（分區）亦曾多次提示行動主任個案緊急，但後者依然愛理不理，結果過了檢控時限。作為組別主管，高級督察（分區）理應採取更積極行動；若敦促行動主任跟進無效，便應另作跟進。

個案的分類

15. **個案七：**政府化驗所在檢控時限過後才向食環署提交報告，表示證據不足。本署認為，食環署在將這類個案分類時，應坦白承認撤銷檢控是由於過了檢控時限，並非純粹因為證據不足。

16. 食環署及政府化驗所已主動採取措施，縮小時間差距。然而，食環署應提醒政府化驗所時間緊迫，並查詢化驗進展，以趕及檢控時限。

17. **延誤將食物樣本送交化驗。個案八：**投訴人遲了數小時才向食

環署投訴，而食環署人員則遲了四天才將一個奶類樣本送交化驗及分析。食環署就檢控時限徵詢法律意見，律師認為，由於上述延遲，成功檢控的機會甚微，結果只好撤銷個案。

撤銷檢控

18. 審批撤銷檢控的決定要有一致準則，必須有首長級人員參與。審批人員亦應審閱給投訴人的覆函，以免出現下列錯誤，影響執法行動的威信。

19. 在個案八，食環署起初通知投訴人會提出檢控，但三個星期後卻告訴他不會檢控。這種出爾反爾的情況只會令投訴人感到疑惑和失望，而對該署失去信心。食環署與投訴人聯絡時應小心謹慎，確保資料準確及維持高透明度。

20. 本署所研究的個案中，有兩宗是由於食環署誤放傳票檔案而致過了檢控時限。然而，署方給予投訴人的解釋卻與事實不符。個案四的檢控時限實為二零零五年七月三日，但食環署在向投訴人解釋為何不作檢控時，卻隱瞞真相，只表示所涉無牌食肆已於二零零五年七月三十一日停止營業，對於過了檢控時限則隻字不提，企圖蒙混過關。

21. 個案五的檔案資料顯示證據充足。然而，食環署卻向投訴人表示因證據不足而決定撤銷檢控，這亦是與事實完全不符。

22. 上述蓄意提供虛假資料的做法，其實是企圖以撒謊來掩飾錯誤，這做法會令市民懷疑署方的誠信，這樣錯上加錯，比原先錯誤的本質更為嚴重。

結論

23. 適時及妥善管理個案，尤其是決定撤銷檢控等重大問題，對於有效地執行職務以維護公義至為重要。為此，在本署展開是次直接

調查後，食環署已決定由總部負責監察未終結的個案，並推行其他改善措施。本署認為，首長級人員應審視整體情況，對於不予繼續跟進（不論原因為何）及已終結的檢控個案，均應加以監察。該署亦應就已提出檢控（說明所花時間）及撤銷檢控（說明理由）的個案定期向總部呈交報表，以供審核及讓首長級人員抽查有關檔案。

24. 食環署已採取補救措施，改善處理決定提出檢控的個案及監察個案進展的程序，本署對此表示讚賞。然而，這些補充指示及指引均是透過電郵發出。該署實應將它們編訂後納入工作手冊之中，不時予以檢討及在有需要時更新。

25. 食環署透過執行《公眾衛生及市政條例》及各項規例，保障食物安全及公眾衛生。對此，市民抱有很高的期望。即使是一兩次差錯，也可能會嚴重損害食物安全，並影響市民對法例及執法部門的信心，因此，食環署總部必須嚴密監察。

26. 根據上述觀察所得，申訴專員向食物環境衛生署署長提出下列建議：

分區²工作

- (1) 檢討分區工作與檢控組之間的協調，確保有緊密直接的聯繫（第 13 段）；
- (2) 檢討文件派遞程序（第 13 段）；
- (3) 向所有高級督察（分區）灌輸妥善管理個案的觀念（第 14 段）；以及
- (4) 檢討處理食物樣本，特別是容易腐爛的食物樣本的程序，確保適時進行分析（第 17 段）。

² 為求精簡，本報告所述的分區亦指食物監察及投訴組。

檢控組

- (5) 檢討處理提出檢控的個案及查核證據的程序（第 10 段）；
- (6) 令職員明白，高級督察（檢控）須為文書人員負責的工作承擔責任（第 10 段）；
- (7) 提示職員必須注意檢控時限（第 11 段）；
- (8) 提示職員迅速採取行動（第 11 段）；以及
- (9) 定期評估司法機構為不同檢控單位訂定的限額，如有需要，檢討這些限額是否足夠（第 11 段）。

延長檢控時限

- (10) 考慮修改法例，以檢控擅自更改樓宇圖則的違規行為（第 12 段）。

撤銷檢控

- (11) 設立制度，訂明撤銷檢控的個案須經首長級人員批准（第 18 段）；
- (12) 若個案撤銷檢控，給投訴人的回覆須經首長級人員詳細審核（第 18 段）以及
- (13) 就沒有進行檢控的個案（不論原因何在）定期遞交報表，以供首長級人員詳細審核（第 23 段）。

與市民溝通

- (14) 提醒職員在與市民溝通時，必須注意資料準確及具透

明度 (第 19 段);

(15) 盡可能向市民披露完整真實的資料 (第 20 段); 以及

(16) 警告職員不得蓄意向市民發放虛假資料，以圖掩飾錯誤 (第 21 至 22 段)。

個案分類

(17) 就撤銷檢控的個案分類訂定指引 (第 15 段)。

與政府化驗所協調

(18) 提示政府化驗所留意緊急個案及檢查進度，以免過了檢控時限 (第 16 段)。

地區總部的監察

(19) 向地區總部定期提交已終結個案的報表，以便詳細審核 (第 22 段)。

法律意見

(20) 檢討目前向有關職員發放重要資料 (例如法律意見) 的安排 (第 12 段); 以及

(21) 檢討徵詢適時法律意見的程序 (第 17 段)。

工作手冊

(22) 整合補充指引，並把它納入工作手冊 (第 23 段)。

食環署的評語

27. 食環署接納本署的所有建議。事實上，該署已開始落實部分建議。

申訴專員的結語

28. 申訴專員感謝食環署在這次調查過程中與本署緊密合作，並就調查結果迅速和正面地回應，以及積極落實建議。我們特別欣賞的，是在這次直接調查展開後不久，該署即自發地採取改善措施。此外，該署首長級人員藉此機會改善監察機制的認真態度，也值得讚賞。

申訴專員公署

二零零七年三月