

二零零七年十二月十三日
資料文件

立法會司法及法律事務委員會

檢討申訴專員公署的職權範圍

目的

本文件旨在告知委員有關申訴專員公署職權範圍檢討的第一部分提出的建議。

背景

2. 由於申訴專員不時接獲擴大其職權範圍至包括更多機構的建議，她遂就申訴專員公署的職權範圍進行檢討。此外，申訴專員認為，該署在調查過程中遇到的若干不明確情況及／或困難應予解決。檢討的第一部分¹涵蓋以下範圍：

- (a) 應否把更多機構納入《申訴專員條例》附表 1 的申訴專員職權範圍，若然，應納入哪些機構；
- (b) 應否放寬《申訴專員條例》附表 2 所訂有關申訴專員調查權力的若干限制；以及
- (c) 應否解決《申訴專員條例》與其他條例的保密規定似乎有所牴觸的問題。

3. 申訴專員在檢討後提出的建議及當局對建議的初步意見，載於下文各段。

¹ 申訴專員剛把檢討的第二部分提交當局考慮。該部分涵蓋海外地區申訴專員制度的發展及其對香港申訴專員制度的影響。

申訴專員的建議及當局對建議的初步意見

(A) 擴大申訴專員的職權範圍

4. 《申訴專員條例》第 7(1)(a)條授權申訴專員調查附表 1 第 I 部所列任何機構在行使該機構的行政職能時採取或由他人代其採取的任何行動。該部現時涵蓋大部分政府部門和 18 間公共機構(例如市區重建局和醫院管理局)。

5. 考慮到下列八間機構的行政權力，與公眾人士有廣泛的接觸或影響，以及所涉主要資助來源²，申訴專員建議將這些機構納入附表 1 第 I 部：

- (a) 醫療輔助隊；
- (b) 民眾安全服務隊(民安隊)；
- (c) 華人永遠墳場管理委員會；
- (d) 華人廟宇委員會；
- (e) 消費者委員會(消委會)；
- (f) 地產代理監管局；
- (g) 選舉管理委員會(選管會)；以及
- (h) 區議會。

6. 當局已就這項建議進行內部諮詢，初步認為上述八間機構中，有些可以適合納入附表，有些則因為缺乏行政權力等理由而未必適合。當局會透過相關決策局徵詢第 5(a)至(f)段所載六間機構對這項建議的意見(至於選管會和區議會，當局的意見載於下文第 7 至 12 段)。政府在收到他們的意見後，才可決定對這項建議的回應。

7. 在現時的情況下，當局認為無需將選管會納入附表 1。選管會的設立是確保選舉公平、公開、誠實，最重要的是確保選管會工作獨立和不偏不倚。因此，選管會根據《選舉管理

² 有關機構的經費是否主要來自政府一般收入或法定收費或特別預留給公共服務的捐款(但由政府或公務人員負責管理或監督)。

委員會條例》而設立，屬獨立法定機構，其主席由高等法院法官擔任。選管會的成員組成亦受到其他嚴格的法定準則規管，以確保選管會是一個獨立、公正和非政治性的組織，有能力舉行及監督選舉。

8. 根據法例，選舉事務處向選管會提供履行法定職能所需的行政支援，民政事務總署則支援選管會舉行村代表選舉。選舉事務處及民政事務總署均已納入附表 1，因此屬於申訴專員的職權範圍。選管會的工作亦受既定的監察機制規管。舉例說，選管會須按照法例規定，就選舉指引的制訂及地方選區和區議會選區範圍分界的建議徵詢公眾意見。在作出該等建議時，選管會須遵從若干法定準則。此外，選管會亦有法定責任向行政長官提交報告，由行政長官安排把報告提交立法會。有關報告須載述公眾的意見書或意見摘要。地方選區和區議會選區範圍分界的相關法例，以及選管會制訂的規例，均須提交立法會審議。每次選舉結束後，選管會須按照法例規定在三個月內向行政長官提交總結報告，而有關報告會公開發表，以提高選管會工作的透明度。

9. 此外，利益最受選管會運作影響的人士（即選民和候選人）亦受到法例保障。舉例來說，候選人可向原訟法庭提交選舉呈請書，提出申訴。選民如對選民登記冊內作出和遺漏登記的決定不滿，可向選管會提交反對或申索，由審裁官（由高等法院司法常務官或首席法官委任的裁判官或律政人員擔任）進行聆訊。

10. 正如上文所述，現時已有周詳的法律及程序保障，確保選管會工作具透明度及妥善履行職責，並提供申訴途徑。當局仍然認為，把選管會納入附表 1，既無必要，亦不恰當。

11. 《區議會條例》第 61 條訂明，區議會就影響有關地方行政區內的人的福利的事宜、公共設施及服務的提供和使用，以及撥給地區公共工程和社區活動的公帑的運用，向政府提供意見。鑑於這些法定職能，根據區議會的意見進行的地區小型工程和社區建設計劃，會由地區組織、民政事務處或其他負責在區內提供相關公共服務的政府部門執行。區議會秘書處屬民政事務處編制的一部分。因此，上述條例並無條文訂明區議會可自行簽訂合約或僱用員工。

12. 由二零零八年一月起，我們將會在現行法律架構下提升區議會的職能。區議會將會參與管理部分地區設施，有關執行部門仍會繼續根據其職權範圍行使法定及管理權（包括有關設施的日常管理），但部門會在實際可行的情況下盡量聽取區議會的意見。換言之，有關部門會繼續負責執行設施的日常管理行政工作，因此，把區議會納入申訴專員的職權範圍內，並不適當。

(B) 放寬限制及其他事宜

(a) 刪除第 10(1)(db)條—由“非香港居民³”提出的申訴

13. 《申訴專員條例》第 10(1)(db)條訂明，除非申訴所針對的行動是就在香港產生或出現的權利或義務而採取的；或在採取有關行動時，申訴人居住於或身在香港，否則，申訴專員不得對申訴進行調查。申訴專員認為這項條文令人質疑她可否調查由“非香港居民”就香港境外的政府辦事處⁴（例如經濟貿易辦事處）採取的行動提出的申訴，因此建議刪除第 10(1)(db)條。

14. 根據第 10(1)(db)條，“香港居民⁵”可不受限制地就任何行政失當行為向申訴專員提出申訴。就“非香港居民”而言，如採取申訴所針對的行動時，申訴人身在香港⁶或有關行動是就在香港產生或出現的權利或義務⁷而採取的，申訴專員可就其申訴進行調查。這種“分別”，旨在確保申訴專員公署優先處理由“香港居民”提出的申訴，從而更有效運用該署的資源，我們認為無需對此作出更改。我們亦關注到，完全取消現時對由“非香港居民”提出申訴的“有限度”限制，可能會在資源方面造成意料不到及重大的影響。

³ “非香港居民”指在採取申訴所針對的行動時，並非在香港居住的人。

⁴ 二零零二年，某申訴人就香港駐北京辦事處職員態度惡劣提出申訴。該宗個案最初因為第 10(1)(db)條而不獲受理，其後申訴人提交文件證明自己是香港居民，個案獲申訴專員處理。

⁵ “香港居民”指在採取申訴所針對的行動時，在香港居住的人。

⁶ 例如，遊客提出申訴，指香港某政府部門對其查詢處理失當。

⁷ 例如，“非香港居民”提出申訴，指香港政府有關部門沒有妥善處理他就香港某個牌照遞交的申請。

(b) 修訂附表 2 第 (5) 項—人事問題

15. 《申訴專員條例》附表 2 列載不受申訴專員調查的行動。附表 2 第 (5) 項訂明，任免及薪酬等人事問題不屬申訴專員的職權範圍。申訴專員雖然認同她不應調查屬於員工管理範疇的人事問題，但認為有充分理由放寬第 (5) 項的限制，即授權申訴專員調查有關人事問題的行政事宜的申訴。

16. 當局認為不應授權申訴專員調查有關人事問題(包括行政事宜)的申訴。現時，僱員(不論是否屬於公務員編制)已有足夠的行政及法定途徑就人事問題提出申訴。現行架構多年來一直行之有效。即使在某些方面需要作出改善或補救，亦應根據現行架構處理有關問題。此外，要區分人事問題本身與有關人事問題的行政事宜兩者之間的細微差異，亦非常困難。舉例來說，晉升準則是否恰當的問題可能涉及兩方面的論據。要區分這些細微差異，實際上並不可行，而且可能令申訴專員的職權範圍引起混淆及不必要的爭議。

(c) 附表 2 第 (4) 及 (8) 項的詮釋—土地事宜

17. 附表 2 第 (4) 及 (8) 項訂明申訴專員在調查土地事宜方面受到的限制。第 (4) 項規定，申訴專員不得調查在合約或其他商業交易上所作的行動(但不包括招標、確定投標人資格及挑選中標人時採取的程序)。第 (8) 項亦清楚指出，有關限制應涵蓋關乎政府土地權益的批出、延期或續期條件的施加或更改的決定。

18. 申訴專員注意到，政府不時就第 (4) 項是否適用於有關地政的申訴，以及第 (8) 項中有關批出土地的“條件”的詮釋，對其調查提出異議⁸。申訴專員認為，第 (4) 項應狹義地詮釋為只指有別於土地契約的商業合約，而第 (8) 項只禁止申訴專員就“決定”本身進行調查，但不包括引致該等決定的情況和過程。

⁸ 例如，有關聲稱錯誤詮釋某地段原有契約條款的申訴，是否屬於申訴專員的職權範圍。

19. 迄今為止，申訴專員已在有關政府部門自願協助下完成所有這類申訴的調查。鑑於上述問題經常引起爭議，申訴專員建議當局澄清其對第(4)及(8)項的詮釋的立場。

20. 由於涉及的問題頗為複雜，當局需要更多時間研究此事，才可提出確實意見。

(d) 與其他條例的抵觸

21. 申訴專員提請當局注意一項法律問題，即個人資料私隱專員公署(私隱專員公署)和平等機會委員會(平機會)在行使其行政職能時均受申訴專員監管；同樣，申訴專員亦受私隱專員公署和平機會所執行的條例⁹(有關條例)規管。

22. 《申訴專員條例》第 15 條規定，除非有若干例外情況(例如在法律過程中披露資料及舉報刑事罪行等)，否則，申訴專員及其職員須將調查過程中取得的所有資料保密。有關條例亦載有同樣的保密規定。因此，私隱專員公署和平機會有權取得資料，但同時亦被禁止披露有關資料。雖然有關條例載有例外情況，但並無明文規定申訴專員的調查包括在內。申訴專員認為，如有人向上述三間機構其中一間提出針對另外一間機構的申訴，則難免會引起抵觸。申訴專員建議應解決這種情況。

23. 我們注意到，事涉的保密規定條文在香港法例並非獨有。其他條例亦有相類的條文處理保密事宜。再者，據申訴專員提供的意見，向申訴專員、私隱專員公署或平機會就另外其中一間機構提出申訴的個案數目很少，而且全部均以務實的方法得到解決。因此，似乎沒有迫切需要透過法例解決有關問題。我們認為，有關當局應繼續以務實和實際的方法處理這個問題。

⁹ 即《個人資料(私隱)條例》、《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》。

下一步工作

24. 當局會就建議將該六間機構(即醫療輔助隊、民安隊、華人永遠墳場管理委員會、華人廟宇委員會、消委會和地產代理監管局)納入申訴專員公署職權範圍一事，諮詢有關機構的意見。

政務司司長辦公室行政署
二零零七年十二月