

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2335/09-10號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會特別會議紀要

日 期：2010年7月21日(星期三)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：劉江華議員, JP (主席)
涂謹申議員(副主席)
張文光議員
黃容根議員, SBS, JP
劉慧卿議員, JP
余若薇議員, SC, JP
梁君彥議員, GBS, JP
何秀蘭議員
葉國謙議員, GBS, JP
謝偉俊議員
黃毓民議員

其他出席議員：梁家傑議員, SC

缺席委員：何俊仁議員
吳靄儀議員
黃宜弘議員, GBS
霍震霆議員, GBS, JP
詹培忠議員
陳克勤議員
黃國健議員, BBS
梁國雄議員

出席公職人員： 參與議程第I項的討論

政府當局

保安局副局長
黎棟國先生, SBS, IDSM, JP

保安局首席助理秘書長
劉淦權先生

香港警務處監管處處長
鄧厚江先生

署理香港警務處總警司(投訴及內部調查科)
鍾兆揚先生

獨立監察警方處理投訴委員會

主席
翟紹唐先生, SC

秘書長
梁何綺文女士

列席秘書 : 總議會秘書(2)1
林培生先生

列席職員 : 高級助理法律顧問1
馮秀娟女士

助理法律顧問3
盧志邦先生

高級議會秘書(2)1
蘇淑筠小姐

議會事務助理(2)1
吳佩珊女士

I. 法定獨立監察警方處理投訴委員會的運作 (立法會CB(2)2077/09-10(01)及(02)號文件)

應主席之請，獨立監察警方處理投訴委員會主席翟紹唐先生向議員簡述獨立監察警方處理投訴委員會(下稱"監警會")自2009年6月1日設立為法定機構後的工作要點，詳情載於監警會提交的文件。

法定獨立監察警方處理投訴委員會的職能和權力

2. 副主席察悉，監警會於2009年曾邀請8名人士進行會面，此等人士包括涉及5宗投訴個案的4名投訴人和4名警務人員。然而，其中2名投訴人及1名警務人員拒絕出席會面。副主席表示，《獨立監察警方處理投訴委員會條例》(第604章)(下稱"《監警會條例》")賦予監警會與任何人士會面的權力，但監警會不能強逼任何人出席會面。因此，監警會能否在這個投訴警察的兩層制度下有效履行其監察及覆檢職能，某程度上視乎警務人員是否願意合作，以及公眾對監警會的工作是否有信心。他認為要改善現行的投訴警察制度，當局應對《監警會條例》作出修訂，以賦權監警會進行獨立調查、判斷投訴是否成立，以及決定就查明屬實的投訴個案所施加的懲罰或採取的紀律處分。

3. 監警會主席回應時提出下列各點 ——

- (a) 《監警會條例》把監警會設立為法定機構，並為監警會提供法律依據，使之可履行監察和覆檢香港警務處投訴警察課如何處理投訴的職能。《監警會條例》清楚訂明監警會在投訴警察制度下的權力、職能和責任，並且訂明警方必須向監警會提供多方面所需的協助，以及必須遵從監警會根據該條例作出的其他要求；
- (b) 《監警會條例》賦予監警會廣泛的權力，以履行其職能。此等權力包括要求警方提供與須匯報投訴有關的資料

或材料，以及澄清事實、差異或裁斷；要求警方調查或重新調查須匯報投訴；為考慮警方就須匯報投訴提交的調查報告而會見有關人士；要求警方向監警會呈交報告，匯報就監警會作出的建議而已經或將會採取的任何行動；要求警方就關乎處理或調查須匯報投訴的任何擬議新訓令或新手冊，或對既有訓令或手冊作出的重大修訂建議，徵詢監警會的意見；

- (c) 《監警會條例》是在維持投訴警察的兩層制度的基礎上制定的，該條例有助提高投訴制度的公信力和透明度；
- (d) 《監警會條例》賦予監警會與任何人士會面的法定權力。此等會面有助監警會直接與投訴人、被投訴人和證人澄清與投訴有關而又難以從報告蒐集到的事實。但須強調的是，若投訴警察課已徹底進行調查，而向監警會提供的材料亦清晰足夠，則監警會只會在極少數的情況下才需要進行會面；
- (e) 監警會察悉部分人士或許不願意或拒絕接受會面。為釋除接受會見的人對會面計劃可能抱有的任何疑慮，以及確保他們瞭解監警會的監察角色，監警會在會面之前會向他們解釋會面的預期目的；
- (f) 至今警務人員均表現合作，願意出席監警會的會面。在副主席提述的個案中，一名屬證人身份的警務人員拒絕出席會面，但在會見該個案的被投訴人之後，監警會對調查結果感到滿意，並認為無須進一步會見警方證人。另外有兩名警務人員初時亦拒絕接受會面，但向他們解釋會面計劃後，最終他們同意出席會面；及

- (g) 賦權監警會調查投訴的建議，將會對現行機制造成重大和深遠的改變。此建議須慎重考慮，而是次會議並非討論有關事宜的恰當場合。然而，監警會將持續檢討會面計劃，如證實有需要，監警會將會努力爭取修訂《監警會條例》，以求獲賦予強逼有關人士出席會面的明確法定權力。

4. 黃毓民議員表示，據他所知，在2006年至2008年期間，共有325名警務人員因投訴查明屬實而被處分，其中292人被發出勸告，12人被警告，12人被警誡，2人被譴責，6人被嚴厲譴責，1人被刑事定罪後遭革職。雖然自《監警會條例》實施後，監警會從投訴警察課接獲的須匯報投訴數目已大幅增加，但向有關警務人員採取的紀律處分數目卻維持在低水平，他對此表示深切關注。他與副主席一樣，對監警會權力有限及現行投訴警察制度欠缺公信力感到關注。黃議員要求監警會主席就下列各點表達意見：監警會是否有一些有效的方法，確保所有須匯報投訴均獲得透徹和公正的調查；以及是否需要加強監警會的權力，使之有權調查針對警隊成員的投訴和判斷投訴是否成立。

5. 監警會主席回應時表示，須匯報投訴的數目增加，不一定會令紀律處分的數目相應增加。他補充，在現行投訴警察的兩層制度下已訂定嚴格的制衡措施，以確保投訴獲得徹底、公平而公正的處理。值得注意的是，投訴警察課負責處理和調查市民投訴警隊成員的個案。該課在運作上獨立於其他警務單位，以確保投訴得到公正持平的處理。另一方面，監警會是一個獨立的監察機構，獲委任專責監察和覆檢投訴警察課就須匯報投訴的處理和調查。投訴警察課就須匯報投訴擬備的所有調查報告，均須由監警會覆檢和審核。如認為有需要，監警會會要求投訴警察課就疑點作出澄清，或提供補充資料。監警會繼而會根據投訴警察課提供的額外資料重新審核投訴個案。只有在監警會信納投訴警察課已進行透徹和公正的調查後，調查結果才會獲得通過。監警會主席進一步表示，不屬須匯報投訴

的個案，會轉交相關的警務單位或其他適當機關進行跟進行動。鑒於上文所述，公眾應該有信心，投訴警察課接獲的每宗投訴，不論是否列為須匯報投訴，均會以公平和妥當的方式審核和處理。

6. 副主席仍然認為目前用以監察和覆檢由投訴警察課就針對警隊成員的投訴進行的調查的法定機制，有改善的空間。他表示為使公眾對投訴警察制度的公正性和獨立性更有信心，投訴警察課應獨立於警隊。

7. 監警會主席察悉議員對於監警會在履行其監察職責的公正性及獨立性所提出的關注。他向議員保證，監警會定當竭力確保所有須匯報投訴均獲得公平和公正的處理。監警會亦會持續檢討現有機制，並因應運作經驗找出可作出進一步改善之處。若認為有需要，監警會會向政府當局提議檢討《監警會條例》。

提倡良好程序、常規及價值觀以期盡量減少對警隊的投訴

8. 主席察悉監警會已努力找出警隊常規和程序中的不足之處，以期盡量減少投訴的數目。他要求監警會說明此方面的工作詳情。

9. 監警會主席表示，根據《監警會條例》第8(1)(c)條，監警會的職能之一，是在警隊採納的任何常規或程序中，找出已經或可能會引致須匯報投訴的缺失或不足之處，並(如監警會認為適當)就該等常規或程序，向警務處處長或行政長官或兼向上述兩者作出建議。有鑒於此，監警會的工作並不限於審核調查報告，而是擔當更積極的角色，探討那些已經或可能會引致須匯報投訴的警隊政策或常規。過去一年，監警會探討過警方就設置路障的行動和內部程序、規管公眾活動的警隊行動指引，以及有關警方閉路電視系統的運作及保養和保存及適時檢取閉路電視錄影紀錄供調查投訴之用的政策和常規。最終向警務處處長提出的建議，包括透過培訓加強前線警務人員的專業敏感度及溝通技

巧，以及提高公眾對警隊工作的瞭解。監警會相信此等措施有助預防可避免的投訴。

10. 對於監警會在警隊採納的常規及程序中找出缺失或不足之處，以期提出建議讓警隊改善其服務的工作，何秀蘭議員表示讚賞。她表示警方處理大眾傳媒的手法確有不足之處，例如在公眾遊行和示威活動進行期間設置距離甚遠的採訪區，以限制傳媒工作者的報道。何議員認為警方應尊重傳媒的新聞自由權利，並與傳媒保持良好的工作關係。她要求監警會積極探討有關事宜，以確保警方竭誠加強與傳媒的溝通，以及在警方與傳媒之間建立有建設性的工作關係。

11. 副主席贊同何秀蘭議員的意見，認為監警會應更加留意那些引起公眾廣泛關注或備受批評的個案／警方行動，並持續作出適時跟進，因為此舉有助找出警隊內的不足之處，以及所需的改善措施。

12. 監警會主席回應時表示，監警會認同議員所提出有需要保障新聞自由的意見及關注。監警會將會跟進何議員提述的事宜，並善用包括新聞報道在內的不同渠道，找出可引致投訴的警隊常規及程序。他強調，作為獨立機構，監警會的主要職能包括觀察、監察和覆檢警方對須匯報投訴的處理和調查，並就該類投訴的處理或調查作出建議；以及在警隊採納的常規或程序中，找出已經或可能會引致須匯報投訴的缺失或不足之處。監警會竭力維持一個公平、有效而具透明度的投訴警察制度，並致力確保警方就須匯報投訴的調查公平公正，以及每宗投訴均獲得妥善和公正無私的處理。基於此原因，監警會歡迎議員就其工作提出意見及建議，並會認真考慮有關改善法定監警會形象和運作效率的建議。

13. 關於副主席及黃毓民議員對警務人員可能濫用權力一事和現行投訴警察制度的公信力所提出的關注，警務處監管處處長回應時提出以下各點 ——

- (a) 警方十分重視警務人員秉持適當的行為操守。警務人員在執行公職期間如有作出任何不當或濫權行為，警方管理層將不會姑息；
- (b) 投訴警察課會徹查所有投訴警隊成員的個案。任何濫權的指控若查明屬實，有關的警務人員將要面對紀律處分；
- (c) 2007至2009年期間，共有63名警務人員因違反紀律或警隊訓令或規則而被革職；
- (d) 有不少人關注到投訴警察課進行的調查欠缺公信力及有欠公正，因為"投訴警務人員的個案是由警隊自己人查自己人"。值得注意的是，現行投訴警察的兩層制度下設有有效的制衡措施，以確保投訴警察課以公平及不偏不倚的方式處理及調查投訴。監警會亦密切監察投訴警察課對投訴的處理；
- (e) 警方留意到在2009年，投訴警察課錄得的投訴個案大幅增加。當局相信投訴警方的個案數目大增，並非由任何單一決定性因素所致，而可能是由多個因素造成。此等因素包括公眾對警隊的期望越來越高，以及對高質素服務的需求日益提高。此外，自《監警會條例》獲制定並實施後，公眾對投訴處理機制有更大的認知和信心。在投訴個案中，大部分屬性質輕微的投訴，顯示公眾對警務人員抱着相當高的期望。當局參考了警隊執法方面的資料，以及治安情況、罪案數字及破案率，一切所得資料均顯示警隊在過往兩年的執法水平維持平穩。雖然現時並沒有跡象顯示警務人員的服務質素普遍下降，但警隊對所有投訴個案

及投訴趨勢均非常關注，並會不時作出檢討；及

- (f) 警方十分注重與公眾的溝通，並致力預防任何可避免的投訴。為配合各項支援預防投訴的工作而展開的計劃，警方會透過探訪前線單位及其他溝通渠道，確保前線人員及指揮官知悉最新的投訴趨勢。警隊亦會透過各項訓練課程，加強人員的專業敏感度及溝通技巧。此外，投訴警察課亦將致力透過傳媒及其他關注團體，加深公眾人士對警隊執法範疇的瞭解，以避免因誤解而引起的投訴。

透過觀察員計劃監察投訴警察課的調查

14. 劉慧卿議員表示，觀察員計劃是一個重要的渠道，讓監警會有效發揮其監察職能，以確保針對警隊成員的須匯報投訴得到妥當、公正和透徹的調查。她察悉截至2009年年底，政府當局共委任了90名觀察員，並要求所有新委任或重新委任的觀察員每年進行最少4次觀察。她認為相比所接獲的投訴數目，觀察員的人數及進行觀察的數目實在不足，並期望日後會委任更多觀察員和進行更多觀察，特別是突擊觀察。她詢問監警會是否可以加強觀察員計劃。

15. 監警會主席回應時表示 ——

- (a) 《監警會條例》賦權監警會成員和觀察員自由選擇在預先安排或未經預約的情況下，出席警方就須匯報投訴進行的任何會面，以及觀察警方在調查須匯報投訴期間的證據收集工作。在進行觀察後，他們須向監警會提交報告，就警方是否以公平及不偏不倚的方式進行會面或證據收集工作，提出其意見及指出有否發現任何不當的情況。此項觀察安排大大有助監警會發

揮其監察功能，並可確保警方透徹而公正地調查投訴個案；

- (b) 為持續加強監警會在投訴警察制度中的監察角色，監警會已為觀察員計劃注入新動力，其中一項措施是修訂內部指引，提醒其成員及觀察員在執行觀察職務時須特別留意的各項事宜；
- (c) 監警會亦要求政府當局委任更多觀察員，使之能增加觀察員所進行的觀察數目。為回應監警會的要求，保安局局長委任了更多觀察員，數目由2007年年底的70名，增加至2008年年底的84名，而至2009年年底更進一步增加至90名。目前監警會有18名成員及90名獨立觀察員，他們分別來自社會各界別及具備不同職業背景；
- (d) 為進一步優化觀察員計劃，政府當局要求所有新委任或重新委任的觀察員每年進行最少4次觀察。然而，監警會希望觀察員能在最低要求的4次觀察以外進行更多觀察，特別是突擊觀察；
- (e) 為方便進行觀察(可以是事先預約或突擊進行)，監警會已致力解決在進行突擊觀察時所遇到的實際困難，例如須事先作出泊車安排。投訴警察課已經同意在切實可行的範圍內，盡可能在會面或證據收集前最少48小時通知監警會秘書處。在可行的情況下，投訴警察課會給予監警會成員和觀察員較長的通知期；
- (f) 在監警會成員和觀察員積極參與的情況下，2009年共進行了1 808次觀察，包括331次突擊觀察；而在2010年第一季，則共進行了426次觀察，包括110次突擊觀察。與2007年比較，近兩年所進行的觀察數目大幅上升了6倍

多。以百分比而言，數字亦有上升。2007年，在所有接獲的通知中，監警會成員和觀察員觀察了12.2%的會面和證據收集；此數字在2008年增加至21.6%；2009年再增加至24%；2010年第一季度則為23.4%。監警會將會盡力就此方面作出進一步改善；及

- (g) 值得注意的是，自2009年下半年起個案量在沒有預計之下飆升，令監警會秘書處的有限資源出現緊絀的情況，並削弱其加快處理個案的能力。2008年，投訴警察課平均每月呈交211宗新個案的調查報告。2009年首6個月，每月平均呈交的新個案調查報告為195份，此數字在2009年下半年激增至338份，相比之前6個月的平均數，增幅達73.3%。至2010年第一季度，每月平均數字進一步跳升至343份。個案量大幅增加，加上監警會為觀察員計劃和會面計劃注入新動力，均對監警會秘書處有限的人手資源造成了壓力。為應付增加的工作量，實有需要增加監警會秘書處的人手，與此同時，監警會已經進行了內部資源調配，作為臨時措施。監警會將會就其資源需要進行審慎檢討，並會在有需要時申請增撥資源。

16. 保安局副局長表示，政府當局明白有需要委任更多觀察員，以便監警會透過對投訴警察課進行的會面或證據收集工作作出預先安排或突擊進行的觀察，以執行其監察職能。為達到上述目的，政府當局委任了更多觀察員，數目由2007年年底的70名，增加至2008年年底的84名，而至2009年年底再進一步增加至90名。政府當局會繼續與監警會緊密合作，以研究如何能透過委任更多觀察員以擴展觀察員計劃。

致力與不同團體接觸

17. 劉慧卿議員詢問監警會是否會向聯合國人權事務委員會(下稱"人權事務委員會")提交報告，匯報香港的投訴警察制度是否及如何全面符合人權事務委員會就設立獨立機制調查與警方有關的投訴而訂明的原則及規定。她認為監警會應主動接觸不同弱勢羣體，例如少數族裔和性工作者，以瞭解他們對投訴警察制度的關注事項。

18. 監警會主席回應時表示，《監警會條例》並無規定監警會向人權事務委員會提交報告。然而，他察悉劉議員就此方面的意見，並會考慮監警會日後應否主動作出匯報。至於有關會見不同弱勢羣體的建議，監警會主席表示，監警會於2009年曾會見紫藤、姐姐仔會、青鳥及午夜藍4個性工作者關注組織。此等組織向監警會表達了對警方在行動中濫用職權的關注，同時分享了他們對投訴警察制度的意見。監警會亦藉機會向他們解釋監警會的角色和觀察員計劃。監警會會認真跟進有關與少數族裔舉行會面的建議。

法定監警會的財政及人手安排

19. 何秀蘭議員對監警會的人手安排表示深切關注。她強調維持監警會的公正持平及獨立性至為重要，並認為監警會秘書處有需要自行委任其人員，以及獲提供足夠的人手資源。

20. 監警會主席回應時表示，監警會在2009年6月1日設立為法定機構時，28個既有職位中的20個由公務員借調出任，8個由非公務員合約僱員出任。至2010年5月底，28個職位中的12個由公務員借調出任，16個由監警會僱員出任。雖然《監警會條例》賦權法定監警會自行委任其人員，以便順利過渡，但監警會的計劃，是聘請員工分階段取代所有借調的公務員，以期在法定機構成立的3年內(即2012年5月底前)全面取代借調的公務員。監警會主席表示，取代借調公務員的確實時間表，須視乎在招聘工作中能否物色到合適的人選，以及現有和新

任僱員的流失率而定。至於秘書長一職，在較早前進行的公開招聘工作中，已物色一位合適的人選，有關人選將於2011年1月上任。新任秘書長將負責因應運作經驗，檢討人手要求和所需的額外資源。如有需要，監警會會申請更多資源。

21. 現任監警會秘書長梁何綺文女士補充，監警會秘書處的職員(包括以借調形式委任的職員)會一如以往，繼續以一貫的專業方式執行其職務。

22. 梁家傑議員表示，根據監警會提供的資料，監警會秘書處目前28名職員的工作量已超越他們所能應付的。他詢問政府當局是否充分瞭解監警會的情況和財政需要。他認為政府當局應向法定監警會提供充足資源，使之能有效履行《監警會條例》所訂各項職能。劉慧卿議員贊同他的意見。

23. 保安局副局長回應時表示，為使監警會能在投訴警察的制度下履行其監察及覆檢職能，政府當局致力確保監警會在成為法定機構後，將繼續獲得適當的支援及資源。監警會提出的任何增撥資源要求，均會按既定的資源分配程序如常處理。就此，政府當局會每年通知法定監警會有關進行資源分配工作及制訂開支預算的時間和方式，以便法定監警會考慮下一個財政年度所需的財政撥款水平，並視乎需要擬備增撥資源申請。

24. 保安局副局長進一步表示，法定監警會提出的增撥資源申請，均會提交政務司司長和財政司司長親自參與的高層會議考慮。他向議員保證，法定監警會作為一個法定機構，在管理本身的財務方面會享有高度彈性及自主權。給予法定監警會的財政撥款將以整筆撥款形式，在政府的預算中一個獨立的開支總目下開列，並由法定監警會秘書長擔任該開支總目的管制人員。秘書長將享有自主權，可因應法定監警會根據《監警會條例》有關條文所訂的角色及職能，調配法定監警會所獲批撥的資源或節省所得的款項。

25. 主席要求政府當局及監警會留意議員就現行投訴警察的兩層制度所提出的意見及關注，特別

經辦人／部門

是需要提高制度的公信力，以及為法定監警會提供充足資源，使之可有效履行《監警會條例》所訂各項職能。

26. 議事完畢，會議於下午12時45分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2010年10月4日