

《投訴警方獨立監察委員會條例草案》委員會

對在二零零八年四月二十四日、五月十三日、
五月二十二日、六月三日、六月六日、
六月十日、六月十六日及六月十七日法案委員會會議上
提出的待議事項的回應

目的

本文件因應法案委員會在二零零八年四月二十四日、五月十三日、五月二十二日、六月三日、六月六日、六月十日、六月十六日及六月十七日會議上提出的多項事宜，提供資料。

投訴警方獨立監察委員會(警監會)的處事程序及其他雜項事宜

考慮規定屬某類別的須匯報投訴（例如嚴重投訴）必須由警監會在會議上考慮，而不是以傳閱文件的方式處理，而警監會應更頻密地舉行會議，以考慮投訴的分類；考慮規定有關分類的書面決議必須獲得全體警監會成員的某指定百分比通過；以及考慮對於附表1第25條賦權警監會轉授權力作出相應限制

2. 正如我們在立法會 CB(2)243/07-08(01) 號文件和 CB(2)321/07-08(01) 號文件解釋，警監會成員分為三組，分擔審視須匯報投訴的調查報告的工作。每組由一名副主席和四至五名成員組成。警監會秘書處會把經審閱的調查報告，以傳閱方式交有關分組的副主席和成員審視。在分組審視後，警監會秘書處會把所有調查報告，連同各分組就個案提出的任何意見，呈交警監會主席予以認可。

3. 就嚴重投訴個案委員會所處理的較嚴重投訴，警監會秘書處會把經審閱的調查報告，以傳閱文件方式呈交嚴重投訴個案委員會成員審視，並同時呈交警監會所有成員監察。經嚴重投訴個案委員會審視後，警監會秘書處會把

調查報告，連同委員會及警監會成員就個案提出的任何意見，呈交警監會主席再行審視和認可。

4. 如警監會主席、任何分組或嚴重投訴個案委員會認為有某一投訴個案的調查報告須由全體警監會成員作進一步討論，有關個案會在警監會每兩個月舉行一次的內務會議中討論。這些個案或會因應情況需要，在每兩個月舉行一次的警監會與投訴警察課聯席會議再作討論。

5. 上述安排一直有效率及有效地運作，讓警監會可密切監察警方是否以公平公正的方式處理和調查須匯報投訴。因此，我們認為給予警監會足夠彈性，讓其考慮是否應在會議席上抑或以傳閱文件方式，審議某項事宜（包括某項指控的分類或某項須匯報投訴的調查報告），是恰當的做法。

6. 附表 1 第 11(4)條訂明，任何書面決議如已獲警監會所有成員中過半數成員批准，便屬有效力和具作用。這條文已參照適用於許多現有法定機構的類似法律條文（見《輻射條例》（第 303 章）第 3A(2)條、《護士註冊條例》（第 164 章）第 4AA(2)條、《城市規劃條例》（第 131 章）第 2B(2)條、《保安及護衛服務條例》（第 460 章）第 5A(1)條及《廣播事務管理局條例》（第 391 章）第 8 條）。

考慮修訂附表 1 第 10、11(6)、14 及 16(6)條，訂明如警監會成員覺得他於正討論或會討論的事宜中有利害關係，則必須說明其利害關係

7. 按附表 1 第 10、11(6)、14 及 16(6)條中的“有利害關係”的驗證準則，警監會成員如就討論中的事宜有利害關係，必須披露該利害關係。條文對警監會成員施加責任，規定他必須確定自己是否確實有利害關係。由於警監會成員理應有充裕時間審議討論中事宜的詳情，由警監會成員確認自己於有關事宜中有否利害關係，乃切實可行。類似條文適用於不少現有法定委員會的成員，例如：消費者委員會（見《消費者委員會條例》（第 216 章）第 9 條）、香港考試及評核局（見《香港考試及評核局條例》

(第 261 章) 第 3(8)條)、香港吸煙與健康委員會(見《香港吸煙與健康委員會條例》(第 389 章) 第 7(4)條), 以及廣播事務管理局(見《廣播事務管理局條例》(第 391 章) 第 7 條)。

8. 如採用“覺得”這一較寬鬆的驗證準則, 則如警監會成員不覺得在所討論的事宜中有利害關係(即使他確實有利害關係), 他便沒有責任披露該利害關係。基於上文第 7 段所載的考慮, 我們認為這並不恰當。另一方面, 觀察員的情況與警監會成員的情況不同。舉例來說, 觀察員可能要到待出席警方進行的會面時, 見到接受會見的人, 才能確定他在有關的須匯報投訴中有否利害關係。就這一點, 委員較早時表示, 即使觀察員見到接受會見的人, 他亦可能無法確定有否利害關係(例如他可能不肯定該名接受會見的人是否他的親屬)。我們認同委員的意見, 因此建議在第 34(3)條採用“覺得”的驗證準則。

考慮規定在投訴個案中有利害關係的警監會成員在討論該個案期間必須避席; 提供資料, 說明在什麼情況下, 現行法定機構(特別是處理投訴的機構)的成員在將會討論的事宜中有利害關係時, 須在討論該事宜期間避席

9. 有委員建議, 在投訴個案中有利害關係的警監會成員, 必須在討論該個案期間避席。我們對此並無異議。我們留意到, 多個現行法定機構, 例如《醫生(註冊及紀律處分程序)規例》下的初步偵訊委員會(見《醫生(註冊及紀律處分程序)規例》(第 161E 章)第 7(3)條), 以及《脊醫(註冊及紀律處分程序)規則》下的初步調查委員會(見《脊醫(註冊及紀律處分程序)規則》(第 428B 章) 第 13(2)條), 均採用類似安排。

考慮在附表 1 第 7 條訂明, 在警監會主席缺勤時, 可由一名警監會副主席指定警監會會議舉行的時間及地點

10. 我們考慮過委員的意見後, 建議附表 1 第 7 條規定, 警監會可訂明在警監會主席缺勤時, 由一名警監會副主席指定警監會舉行會議的時間及地點。

考慮在附表 1 第 23(1)條中，就准許警監會在財政年度完結後超過 6 個月後始呈交年報這一點，加入“合理性”的考慮元素；就類似附表 1 第 23(2)條的現有的法例條文，提供資料

11. 委員建議在附表 1 第 23(1)條中，就准許警監會在財政年度完結後超過 6 個月後始呈交年報這一點，加入“合理性”的考慮元素。我們對此並無異議。

12. 多個法定機構的年報、帳目報表及核數師報告書，乃由政府當局（而非有關的法定機構）負責安排提交立法會會議省覽。例子載於附件。根據條例草案第 23(2)條，警監會會在得到行政長官批准後，安排將年報等提交立法會會議省覽。這個做法與在上文闡釋適用於其他法定機構的慣常程序相約。

觀察員計劃

就下列事宜提供資料：委任警監會觀察員之前可會諮詢／知會警監會；挑選人選可有任何準則／指引；當局所奉行的政策是否不會委任警隊成員的直系親屬

13. 根據與警監會商定的現行做法，多類人士獲考慮出任警監會觀察員，包括已離任的警監會成員、區議會主席和副主席，以及分區撲滅罪行委員會主席。警監會亦可提名上述類別以外的人士，供政府當局考慮作出委任。基於這種既定做法，當局毋需在委任個別人選之前再行諮詢警監會。正如立法會 CB(2)2313/07-08(01)號文件指出，當局在考慮委任警監會觀察員時，會顧及人選的背景，以確保任何人士如在履行觀察員職能時有可能實際存在利益衝突，或可能被視為存在利益衝突，均不獲委任為觀察員。

考慮是否同意修訂條例草案第 18 條，訂明警監會須考慮根據第 16 條呈交的調查報告，並考慮是否認可有關於調查報告

14. 在考慮委員的意見後，我們會就警監會認可須匯報投訴的分類這一點，在條例草案增訂條文。

警方的紀律行動

考慮刪去條例草案第 24 條中的“對某警隊成員”一語；考慮增訂新條文，規定警監會可要求警方就某須匯報投訴已經採取或將會採取的任何行動，提供解釋

15. 第 7(1)(b)條賦權警監會監察警方已經採取或將會採取的紀律行動，並提供其對該等行動的意見。第 24 條的字眼反映第 7(1)(b)條的條文，並賦權警監會可要求警方就所採取的紀律行動提供解釋，以利便警監會執行其在第 7(1)(b)條下的職能。刪除“對某警隊成員”一語，有違將第 24 條與第 7(1)(b)條銜接的政策原意。

16. 第 20 條訂明，警監會可要求警方提供關乎某須匯報投訴的任何資料或材料，或澄清任何事實，差異及裁斷^{註 3}。這條文已足以讓警監會可要求警方就某須匯報投訴已經採取或將會採取的任何行動，提供解釋。

考慮修訂條例草案第 24 條，以涵蓋不採取任何行動的決定

17. 我們考慮過委員的意見後，將在條例草案第 2 條下增訂條文，清楚說明條例草案中“行動”一詞包括不採取任何行動的決定。

第 26 條－警監會可要求警方就關乎處理或調查須匯報投訴的通令及手冊諮詢警監會

刪除條例草案第 26(1)條中“為使警監會能夠向處長作出警監會認為合適的建議”

18. 對於刪除第 26(1)條中“為使警監會能夠向處長作出警監會認為合適的建議”字眼，我們並無異議。

^{註 3} 我們在立法會 CB(2)2313/07-08(01)號文件第 8 段回應委員的意見，建議在條例草案第 20(1)(b)條加入“裁斷”一詞。

第 37 條 — 保密責任

澄清如投訴人接觸（身為立法會議員的）警監會副主席，條例草案第 37(2)條是否准予後者作出披露；重新考慮警監會的建議，以便在條例草案加入明訂條文，使警監會可向公眾披露其與警方意見分歧之處；考慮修訂條例草案第 37 條，訂明為免生疑問，准許披露警監會與警方意見分歧之處，只要這是為了警監會執行本條例草案下的職能，及／或如警監會認為為執行本條例草案下的職能有關披露屬必需的，便准予作出披露；考慮容許警監會基於公眾利益，或如《防止賄賂條例》（第 201 章）第 30 條訂明，為公開濫用權力、嚴重疏於職守或其他嚴重不當行為的理由而披露資料；考慮按“如警監會認為披露屬必需的”的意思，修訂條例草案第 37(2)條內“如披露屬必需的”字眼；考慮在第 37(4)條訂明准許向協助或曾協助投訴人處理或調查某投訴的人作出披露

19. 我們考慮過警監會及委員的意見後，建議在條例草案第 37 條增訂條文，訂明為免生疑問，在根據第 37(2)(a)條（准許警監會為執行法定職能而披露在執行法定職能期間知悉與任何須匯報投訴有關的事宜）作出披露時，警監會可向公眾披露警監會與警方之間對某須匯報投訴的裁斷或分類有意見分歧的事實，或警監會對警方已經或將會在與某須匯報投訴有關連的情況下採取的紀律行動的意見。

20. 我們又建議擴大第 37(4)條的適用範圍，在其下增訂條文，准許向第 14 條訂明的投訴人的獲授權代表，或獲投訴人書面授權代替該投訴人處理有關投訴的人，披露投訴人、被投訴人，或協助或曾協助警方處理或調查某投訴的人的身分（即第 37(3)條涵蓋的人）。

21. 議員建議，如警監會認為為執行本條例草案下的職能，有關披露屬必需的，便應准予披露。就這一點，我們認為，現時第 37(2)條所訂的“披露……屬必需的”的客觀驗證準則恰當。這與我們建議刪除分別在條例草案第 10(b)、11(b)及 12(1)條中所訂的“處長認為”一語相符，從而以客觀驗證準則，取代了主觀驗證準則。

22. 委員亦建議容許警監會基於公眾利益，或如為《防止賄賂條例》（第201章）第30條訂明，公開濫用權力、嚴重疏於職守或其他嚴重不當行為的理由而披露資料。我們要強調，警監會的職能，是監察警方處理和調查須匯報投訴，以確保有關調查公平公正地進行。條例草案第37(2)(a)條已足以讓警監會披露與任何須匯報投訴有關的事宜，只要有關披露是為執行其監察職能而屬必需的。這條文容許披露任何涉及須匯報投訴的警隊成員的任何不合法活動、濫用權力、嚴重疏於職守或其他嚴重不當行為。與此同時，警方有責任維持公共秩序，以及保障公共和公眾安全。具體而言，《警隊條例》（第232章）第10條訂明警隊的責任，包括維持公安、防止刑事罪及犯法行為的發生和偵查刑事罪及犯法行為，以及防止損害生命及損毀財產。倘警監會認為任何須匯報投訴顯示公共秩序、香港的保安或公眾安全受到重大威脅，可轉告警方，以便跟進處理。

23. 就若投訴人接觸（身為立法會議員的）警監會副主席，根據條例草案第37(2)條是否容許後者作出披露這一點，該位副主席應因應有關的須匯報投訴的具體情況，考慮該項披露是否為執行其作為警監會副主席的法定職能而屬必需的。

第 44 條 — 對《申訴專員條例》的相應修訂

就政府當局是否鼓勵法定機構遵守政府公布的《公開資料守則》的政策，提供資料

24. 《公開資料守則》（守則）是政府部門提供資料的依據，“部門”一詞包括任何部門、局、隊、服務、組、秘書處或其他政府機構，不論其稱謂為何。事實上，《申訴專員條例》（第397章）附表1第II部現時只涵蓋政府機構，包括作為政府部門的警監會秘書處。待《警監會條例草案》獲得通過後，法定警監會將有自己的秘書處，以後將不再有稱為警監會秘書處的政府部門。因此，我們認為政府不適宜強制規定守則須適用於法定警監會。我們應准許法定警監會，就其處理索取資料要求的程序及做法，決定其認為合適的安排。因此，我們已在條例草案第44條

加入一項相應修訂，把警監會秘書處從第 397 章附表 1 第 II 部刪除。雖然當局鼓勵法定機構採納上述守則，但該等機構是否應採用該守則處理公眾的索取資料要求，完全交由個別法定機構因應各自的運作及做法予以考慮。

考慮把法定警監會加入《申訴專員條例》附表 1 第 I 部

25. 警監會成為法定機構後，警監會秘書處將不再作為政府部門。條例草案第 44 條就此對第 397 章作相應修訂。條例草案不會改變警監會在第 397 章下的地位，因為第 397 章目前並無涵蓋警監會本身。我們知悉，申訴專員認為法定警監會應否納入其職權範圍，屬政策事宜（見立法會 CB(2)2329/07-08(01)號文件）。由於條例草案的目的是將現時處理和調查警察投訴的兩層機制條文化，我們認為有關申訴專員管轄範圍的事宜，應在條例草案的範圍以外另行研究。

保安局
二零零八年六月

現行法例中關於法定機構須向立法會提交
年度報告、帳目報表及核數師報告的例子

(A) 《消費者委員會條例》（第 216 章）

第 16(5)條訂明—

“委員會須於接獲核數師就該會某個財政年度的帳目而作的報告後 3 個月內，或在商務及經濟發展局局長容許的較長限期內，向行政長官提交—（由 2004 年第 125 號法律公告修訂；由 2007 年第 130 號法律公告修訂）

- (a) 委員會在該年度的事務報告；
- (b) 該會在該年度的帳目一份；及
- (c) 核數師就該等帳目而作的報告，

而行政長官則須安排將該等報告及帳目提交立法會省覽。”

(B) 《申訴專員條例》（第 397 章）

附表 1A 第 3(4)條訂明—

“在財政年度完結後，專員須在切實可行範圍內盡快（在任何情況下須在財政年度完結後的 6 個月內）將以下文件提交行政長官，而行政長官須安排將之提交立法會省覽—

- (a) 一份專員的工作的報告，報告須全面概述在專員職能範圍內的事務在該年度內的發展；
- (b) 第(2)款規定的帳目報表的文本；及
- (c) 核數師就該報表所作的報告。”

(C) 《性別歧視條例》（第 480 章）

附表 6 第(18)4 條訂明—

“在財政年度屆滿後 9 個月內（或在政務司司長准許的較長期間內），委員會須在切實可行範圍內盡快將以下文件提交政務司司長，而政務司司長則須安排將之提交立法會省覽—

- (a) 一份委員會在該年度內的事務的報告，報告須包括一項縱覽，內容是在委員會職能範圍之內的事宜方面，在該年度內的發展；
- (b) 第(2)款規定的該年度帳目報表一份；及
- (c) 核數師就該帳目報表所作的報告。”

(D) 《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）

附表 2 第 4(4)條訂明—

“在財政年度屆滿後 9 個月內（或在政務司司長准許的較長期間內），專員須在切實可行範圍內盡快將以下文件提交政務司司長，而政務司司長則須安排將之提交立法會省覽—

- (a) 一份專員在該年度內的事務的報告，報告須包括一項縱覽，內容是在專員職能範圍之內的事宜，在該年度內的發展；
- (b) 第(2)款規定的該年度帳目報表一份；及
- (c) 核數師就該帳目報表所作的報告。”