

《投訴警方獨立監察委員會條例草案》委員會

對在二零零七年十一月十四日條例草案委員會會議 所提事項的回應

目的

本文件為回應條例草案委員會在二零零七年十一月十四日會議上所提出的事宜，提供資料。

投訴警方獨立監察委員會(警監會)及投訴警方獨立監察委員會秘書處（警監會秘書處）就投訴個案的審視

就二零零六年警監會成員審視投訴警察課呈交的投訴個案檔案的數目，提供資料

2. 正如我們在較早時解釋，警監會成員分成三組，攤分審視投訴警察課呈交的調查報告的工作量。警監會秘書處把調查報告呈交分組前，會先詳細審閱有關報告。隨後，警監會秘書處會把調查報告聯同秘書處的觀察所得，以及從投訴警察課獲取的澄清及/或補充資料，傳閱給分組審視。有關分組的警監會副主席及成員可就他們所審閱的調查報告，向支援該分組的警監會秘書高級助理秘書長要求提供更多資料及/或澄清。這些要求一般會以電話或書面向警監會秘書處傳遞。警監會秘書處會在有需要時向投訴警察課跟進。如該分組的警監會副主席或成員認為有需要，他們可在警監會秘書處審視有關投訴的檔案。警監會秘書處沒有備存審視投訴檔案的統計數字。

就二零零六年警監會秘書處接納/不同意投訴警察課對投訴個案所作分類的數字，提供資料；就二零零六年警監會批核/不同意警監會秘書處對有關投訴個案所提建議的數字，提供資料；就那些在警監會提出其意見後投訴警察課的投訴個案分類作了改變的數字，提供資料；就警監會成員審視的投訴所作的質詢或要求進一步資料，提供統計數字

3. 二零零六年警監會通過的 2 114 份調查報告涉及 3 518 項指控。在這 3 518 項指控當中，警監會秘書處對於投訴警察課就 69 項指控的分類的合適性，提出了質詢/建議。投訴警察課就其中 42 項指控，接納了警監會秘書處的建議並作重新分類，並就其餘 27 項指控對警監會秘書處的質詢/建議提供了解釋和作出跟進。就上述 69 項指控，警監會審視了投訴警察課的調查報告，以及更改了的分類和投訴警察課對其分類所作的解釋後，批核了有關報告。另外，警監會就 6 項指控的分類提出了質詢/建議。投訴警察課接納了警監會就其中兩項指控的建議，並作重新分類，及就其餘 4 項指控完滿地回應或跟進了警監會的質詢/建議。警監會隨後批核了有關這些指控的調查報告。此外，警監會/警監會秘書處於二零零六年向投訴警察課提出質詢/建議的主要類別載於警監會二零零六年的工作報告書，有關資料現載於附件 A。

就警監會過去不同意投訴警察課對投訴所作分類，並向行政長官作出報告的個案，以及行政長官對警監會的回覆，提供資料

4. 按照現時警監會的職權範圍，警監會可於其認為適當時，向警務處處長（處長），或在有需要時向行政長官提出建議。自一九九四年十二月投訴警方事宜監察委員會易名為警監會以來，警監會曾向行政長官提交兩份報告，其中一份報告在一九九八年提出，另外一份報告在二零零四年提出。兩宗個案的詳情分別載於警監會一九九八年及二零零四年的年報（見附件 B）。就一九九八年的個案，警監會在向處長提出建議並在處長接受建議的大體原則後，向行政長官提交報告，以供行政長官備悉。行政長官辦公室在回覆警監會時，稱行政長官已備悉警監會的意見，並向警監會保證，警隊會繼續專業地履行其職責，並依法處理

示威事宜。就二零零四年的個案，行政長官辦公室的回覆載於警監會二零零四年的年報。

就警監會及投訴警察課在二零零六年每兩個月一次的聯合會議中討論的七宗投訴個案的結果，提供資料

5. 就警監會及投訴警察課在二零零六年每兩個月一次的聯合會議中討論的七宗投訴個案，投訴警察課就警監會提出的觀察、意見及/或建議，作出令警監會滿意的解釋及/或跟進工作。警監會在會議中或在投訴警察課作出跟進工作後，批核了這七宗個案。因應警監會在有關的警監會/投訴警察課聯合會議上提出的問題，在七宗個案的其中一宗，投訴警察課對被投訴者記錄了額外一項“行為不當”指控，並繼而因該被投訴者“違抗警令”，對之採取紀律行動。在另一宗個案，警監會除了批核就對原來被投訴者“疏忽職守”的指控的分類，認為有關的主管警務人員亦有疏忽。因應警監會的意見，投訴警察課將該名主管警務人員列作另一被投訴者，並對投訴作進一步調查。該名主管警務人員其後向警隊辭職，不再協助調查，因此對該人員的指控最終被分類為“無法追查”。

投訴警察課

說明投訴警察課主管的薪點

6. 投訴警察課的主管為一名高級警司，其薪點為警務人員薪級表第 52 點 (84,660 元) 至第 54 點 (91,765 元)。

保安局

二零零七年十一月

警監會 2006 年工作報告書的摘錄

附件 A

警監會二零零六年向投訴警察課提出質詢／建議的主要類別

質詢／建議的性質	二零零六年的質詢／建議數目	獲接納	得到圓滿解釋／跟進
(a) 調查是否徹底並澄清投訴警察課報告／投訴警察課檔案內含糊不清之處 警監會最關注的，是投訴警察課的調查是否全面和公正。為確保投訴經過徹底調查，警監會可提議再度約見投訴人、被投訴人及／或證人，以及前往現場視察，或徵詢進一步醫學或法律意見等。警監會亦可建議增添、刪減或修改對警務人員的指控、投訴人名單、被投訴人名單和調查報告的內容。	548	384	164
(b) 調查結果分類是否恰當 警監會研究所得證據後，可與投訴警察課討論把調查結果重新分類(把分類升級或降級)，也可建議把「未經舉報但證明屬實」的過失記錄在案。	75	44	31
(c) 行使警察權力的理由是否合理 警監會最關注的事項之一是，警方在偵查或防止罪案時，能否在個別市民的公民自由和權利與警方的權力之間取得平衡。警監會在有需要的情況下，質	2	1	1

諮詢警方行使某些警察權力，如檢查身分證、截查、使用手鎗及拘捕等，是否恰當。			
(d) 有否遵守警務程序和守則 警監會不時向投訴警察課提出質詢，以確定投訴個案涉及的警務人員在行使職權時，是否已遵守有關警務程序和守則，即使投訴人沒有就此提出具體投訴。	52	23	29
(e) 改善警務程序 警監會會因應情況，建議警隊改善一些可能導致市民投訴的程序。詳情請參閱第五章第 5.15 段。	5	4	1
(f) 其他質詢	147	109	38
總數：	829	565	264

個案摘要

個案 1

在不必要情況下使用權力 – 證明屬實

6.4 投訴人指稱一名高級警務人員濫用職權，在一次示威行動中授意在指定示威場地附近播放音樂，以蓋過他向市民和傳媒作出的講話。投訴人認為警方的舉動侵犯了他發表意見的自由。投訴警察課初步把指控列為「並無過錯」。

6.5 警監會委員其後會見投訴警察課人員和被投訴人，以了解實情。在澄清疑點、確定被投訴人在示威的關鍵時刻播放音樂的動機和仔細審議個案後，大部分委員都對「並無過錯」的分類有所保留。警監會認為，應把指稱被投訴人「在不必要情況下使用權力」的指控列為「證明屬實」。除對指控分類有意見外，警監會也認為此事對日後處理示威事件來說，是十分寶貴的經驗。警監會在研究現行指引和守則後，向警務處處長提交四項建議，以確保公眾能在不擾亂治安的和平氣氛下行使發表意見的自由。

6.6 不過，警務處處長雖同意警監會所作建議的原則，但卻堅稱被投訴人在事件中播放音樂是合理的。警監會堅持立場並把個案的報告呈交行政長官。

6.7 在這宗個案中，警監會和警方無法就指控分類達成共識。雖然警監會對個案的意見不獲警方認同，但投訴人也獲知有關意見。

Case Summaries

Case 1

Unnecessary Use of Authority – Substantiated

6.4 The complainant alleged that a senior police officer had abused his authority in authorizing the broadcast of music near a designated demonstration area to drown out his address to the general public and media during a protest. The complainant considered the Police act had infringed his freedom of expression. CAPO's initial classification of the allegation was 'No Fault'.

6.5 After interviews with CAPO officers and the complainant to gather facts, clarifying ambiguities, ascertaining the complainant's motive to broadcast the music in the heat of the demonstration and due deliberations, the majority of IPCC Members had reservation on the 'No Fault' classification. IPCC's view was that the allegation of 'Unnecessary Use of Authority' against the complainant should be classified as 'Substantiated'. Apart from the classification, IPCC felt that the incident provided valuable lessons for the future handling of demonstrations. After studying the existing guidelines and practices, IPCC made four recommendations to the Commissioner of Police to ensure that members of the public were able to exercise their freedom of expression without disrupting public order and peace.

6.6 The Commissioner of Police, however, maintained that the complainant was justified to broadcast the music in the incident although he accepted the general tenets of the IPCC's recommendations. IPCC maintained its stance and made a report of the case to the Chief Executive.

6.7 This was a case in which no consensus could be reached between the Council and the Police on the classification of the allegation. The complainant was informed by IPCC of its views on the case, notwithstanding Police disagreement.

警監會 2004 年工作報告書第六章的摘錄

個案五

濫用職權	一	並無過錯
行爲不當	一	並無過錯
濫用職權	一	並無過錯
濫用職權	一	並無過錯
疏忽職守	一	無法證實

6.34 某組織的成員佔據某大廈外部分的行人路進行長期靜坐，並架設橫額和標語牌。警方收到附近店主和居民的投訴，指示威對他們造成滋擾，並阻塞行人路。警方多次向示威者發出警告，要求他們拆除橫額，但示威者充耳不聞。民政事務處、食物環境衛生署(食環署)和警方於是採取聯合行動，拆除未經許可的橫額和標語牌。

6.35 投訴人 1 和 2 是該組織的成員，事後向警方作出八項指控。投訴人 1 聲稱：

- (a) 警方歧視和針對其組織[(a)「濫用職權」]；
- (b) 警方從組織成員手中取去橫額時過分使用武力[(b)「濫用職權」]；
- (c) 警務人員到附近某幢大廈搜集居民對其組織所作的投訴，蓄意蒐集證據迫使示威者離開[(c)「濫用職權」]；
- (d) 警方攝錄其組織的活動，這種行爲干預了組織成員的表達自由，令市民覺得其活動不合法[(d)「濫用職權」]；
- (e) 警方對民政事務專員說謊，指已發出超過十封警告信要求組織成員拆除橫額[(e)「行爲不當」]；
- (f) 警方警告示威者須拆除印有標語的橫額，是干預言論自由的舉動[(f)「濫用職權」]；以及
- (g) 警方屢次恐嚇示威者，說要拆掉他們的橫額，這種行爲侵犯了他們的表達權利[(g)「濫用職權」]。

6.36 投訴人 2 更聲稱(h)他要求收回被警方取去的橫額時，警方處事緩慢 [(h)「疏忽職守」]。

6.37 投訴警察課經調查後，把所有指控列為「並無過錯」。

6.38 關於指控(a)「濫用職權」，投訴警察課解釋沒有證據證明警方歧視和針對該組織。警方與食環署及民政事務處（中西區）召開的跨部門會議所得結論是該組織於行人路上展示橫額違反了《公眾衛生及市政條例》（第 132 章）。由於有關法律清楚明確，所以無須在清場前徵求法律意見。此外，由於食環署是該次聯合行動的主導部門，而警方只是協助該署清場，該署如認為有需要，可就該次行動徵詢法律意見。

6.39 關於指控(b)「濫用職權」，投訴警察課認為，根據錄影帶顯示，警方以克制有禮的方式行事，並沒有過分使用武力。當示威者多次不理會食環署及警方發出的警告後，警務人員才協助食環署拆除橫額。警方其後進行查問時，有三名示威者要求接受治療，證實在事件中受輕傷。

6.40 關於指控(c)「濫用職權」，警方取得律政司對該項投訴的法律意見後，有理由相信示威者干犯「阻街」罪。如果沒有可識別的投訴人，問題將不能妥善解決，所以警方後來逐家逐戶進行查詢；這是常規的警務行動，也是根據個別個案的情況所作出的決定。

6.41 關於指控(d)「濫用職權」，投訴警察課解釋，警方錄影示威過程是為了蒐集證據和作記錄用途，這種做法與警方的內部訓令一致。此外，初步法律意見證實「阻街」罪行的表面證據成立，警方因此必須進一步調查，透過拍攝大特寫蒐集證據，以識別涉嫌犯罪者。所有大特寫都是從遠處以變焦鏡頭拍攝，應不會對示威者構成威脅。

6.42 關於指控(e)「行為不當」，投訴警察課澄清指控源自投訴人 1 和民政事務處職員之間的誤會。

6.43 關於指控(f)「濫用職權」，投訴警察課認為該橫額破壞社會安寧。警方是本着真誠警告示威者，以免再次發生不愉快事件。在發出警告前，警方會加強巡邏該地點以保護示威者，並在區內秘密埋伏，以期逮捕那些向示威者拋擲懷疑盛有尿液的膠袋的犯案人。儘管示威者對警告充耳不聞，警方並沒有採取任何行動禁止他們展示橫額。

6.44 關於指控(g)「濫用職權」，投訴警察課堅持警方是本着真誠警告示威者，並在考慮初步法律意見後，相信有表面證據證明示威者「阻街」。

6.45 關於指控(h)「疏忽職守」，投訴警察課解釋，警方會請該組織的正式代表遞交信件，要求取回橫額，以確保收據是發給組織的真正代表，但警方從來沒有收到該封函件。

6.46 警監會研究投訴警察課的解釋後，認為除了指控(e)「行爲不當」外，把所有指控列為「證明屬實」，更為恰當。

6.47 關於指控(a)「濫用職權」，警監會認為警方的清場行動沒有法律依據，因為食環署在行動後徵詢所得的法律意見指所得證據未能證明有阻街的情況。事實上，投訴警察課的調查報告顯示，警方在採取行動之前不久，就是否適宜發出傳票，以及根據有關條例對長期佔用公眾地方及未經許可而展示橫額的示威者採取行動，徵詢法律意見。警監會認為，警方應暫緩行動，直至收到這兩方面的法律意見為止。此外，由清場事件發生的時序，以及行動前後食環署展示的審慎態度來看，在在顯示警方才是指揮行動的單位，而不是如其聲稱，純粹是協助食環署清場。即使警方是因應食環署要求而提供協助，亦應首先確保食環署的行動合法。

6.48 關於指控(b)「濫用職權」，警監會認為與指控(a)有密切關係。由於清場行動沒有法律依據，指控(b)的分類應與指控(a)一致。

6.49 關於指控(c)「濫用職權」，警監會認為，由於涉嫌的阻街和滋擾都是輕微罪行，加以投訴警察課未能證明為了偵查不涉及刑事成分並且屬於輕微罪行的阻街和滋擾舉報，逐家逐戶查詢是常規警務行動的說法，因此這項指控應列為「證明屬實」。

6.50 關於指控(d)「濫用職權」，警監會注意到，根據記錄公安事件的有關警令，首要原則是「以活動為攝錄對象，而不是參與活動的人物。只有在破壞社會安寧的事件即將發生或已經發生後，才會以涉嫌破壞社會安寧者為攝錄對象」。由於當時顯然沒有人實際或即將破壞社會安寧，警方拍攝個別示威者共 114 個大特寫是不合理的做法。警方不能，亦不應單憑「侦查罪案」為理由，任意攝錄個別市民。

6.51 關於指控(e)「行爲不當」，警監會接納「並無過錯」的分類，因為指控源自投訴人和民政事務處職員之間的誤會。

6.52 關於指控(f)「濫用職權」，警監會認為，儘管橫額的內容並非人人認同，但沒有超逾自由表達意見的範疇。對於有意見認為該橫額可能破壞社會安寧，警監會認為找出威脅來源才是關鍵所在，而且必須針對來源控

取預防行動。警方應保障示威者表達自由的權利，並採取所需行動以防不愉快事件發生，而不是警告示威者。

6.53 關於指控(g)「濫用職權」，警監會認為與指控(a)、(b)及(f)相關，警方不應在未取得更充分的法律意見前警告示威者。

6.54 關於指控(h)「濫用職權」，警監會注意到，現行的警務程序沒有規定收回橫額的要求，必須以書面提出。只要警方確定要求收回橫額的人是橫額的物主，便應交還橫額。

6.55 這宗個案其後在警監會／投訴警察課三次聯席會議上討論，經討論後，投訴警察課只同意把指控(h)「濫用職權」改列為「無法證實」，而堅持其餘指控的分類應維持不變。關於指控(h)「濫用職權」，投訴警察課認為，有關警務人員在處理投訴人2的要求時，或許過於謹慎，但他是本着真誠行事，沒有證據顯示他是蓄意保留證明警方取去橫額的收據。有關警務人員會被勸諭日後處事須更靈活，並考慮以其他方法確定物主的擁有權，但此事不記入其分區報告檔案內。

6.56 鑑於警監會和投訴警察課就大部分指控的分類意見不一，警監會向行政長官匯報這宗個案，以便行政長官決定指控的分類。

6.57 行政長官已就這宗投訴個案作出決定。他的答覆摘要如下：

- (a) 他同意警監會的意見，認為警方應確保示威者的權利受到保障。他認為在這宗個案中，警方並沒有企圖壓制該組織成員的公民權利。至於就展示橫額發出警告一事，警方實有合理理據，因為警方也有責任保障受示威行動影響的市民的權利。食環署拆除橫額時行使的法定權力，與橫額未經許可而在政府土地展示有關。警方單獨就阻街罪行徵詢法律意見，不會影響他們考慮是否需要協助食環署就橫額未經許可而在政府土地展示一事行使權力；
- (b) 相信警方在此事中是本着真誠並且完全依循警隊的內部指引行事。因此，投訴警察課的調查結果並無不當；以及
- (c) 在覆核有關投訴調查的過程中，警監會提出了許多寶貴意見及看法。警方會加以審慎考慮，以期改善工作表現，並繼續按公正無私和不涉政治的原則維護法紀。

6.58 行政長官答覆督監會的函件就這宗投訴個案作出總結。