

**投訴警方獨立監察委員會向
立法會《投訴警方獨立監察委員會條例草案》委員會
提交的意見書**

引言

投訴警方獨立監察委員會(警監會)獲立法會《投訴警方獨立監察委員會條例草案》委員會(法案委員會)邀請出席二零零七年十二月十三日(星期四)舉行的會議，就《投訴警方獨立監察委員會條例草案》(條例草案)及相關事宜與他們交換意見，並且提交意見書。警監會對此深表謝意。

2. 本意見書載述警監會對以下事宜的意見：條例草案、現有警監會的運作模式、建議根據條例草案成立的法定警監會的運作(包括擬設法定警監會秘書處所需的支援、人手及撥款)，以及警監會成員的酬金水平。

3. 警監會強調，本意見書所提意見，僅為現有成員根據政府現訂職權範圍^註執行職務時取得的經驗而提出的意見。由於擬設的法定警監會受條例草案條文約束，而條例草案正受法案委員會審議，警監會認為提出本意見書是為協助法案委員會研究各項與條例草案有關的事宜，擬設的法定警監會不必受制於這些意見。

條例草案

警監會先前對條例草案的立場

4. 警監會認為重申他們先前對條例草案的立場，會有幫助。對於1996年的《投訴警方獨立監察委員會條例草案》(1996年條例草案)及

^註 警監會的職權範圍是：

- (a) 監察警方處理市民投訴的方法，並於適當時加以覆核；
- (b) 經常覆檢導致市民投訴警務人員的各類行為的統計數字；
- (c) 覆檢警方的工作程序，找出引起投訴或可能引起投訴的不當之處；以及
- (d) 於適當時向警務處處長，或在有需要時向行政長官提出建議。

當局於二零零二年把條例草案再次提交立法會的建議，警監會向立法會提出了以下意見：

(a) 1996 年條例草案

一九九七年一月，當時的警監會主席與當時審議 1996 年條例草案的法案委員會舉行會議。主席在會上表示，制訂 1996 年條例草案的主要目的，是在無須提出太多激進建議以免損害警監會擔當監察和覆檢機構角色的情況下，把警監會轉為法定機構。警監會成為法定機構後，其職能和權力會在法定架構中清楚訂明，對公眾會更具問責性，運作亦會更透明和更有效。當被問到對於賦予警監會調查權的建議有何意見時，當時的警監會主席表示，擁有調查權會徹底影響警監會現有職能，故他們沒有大力爭取這種權力。如要落實這項建議，必須先確定可能會出現的影響，例如對資源的影響，以及對警監會與警方之間的關係所造成的影響。

(b) 二零零二年把條例草案再次提交立法會的建議

當局於二零零二年三月就再次向立法會提交條例草案一事，進行公眾諮詢。同年七月，當時的警監會主席出席立法會保安事務委員會為此而召開的會議，陳述警監會的意見如下：

- (i) 如警監會成為法定機構，警監會和投訴警察制度的公信力將會提高；
- (ii) 警監會應繼續在投訴警察制度中擔當監察和覆檢機構的角色（大部分成員的意見）；以及
- (iii) 警監會藉一系列的權力監察投訴警察課處理投訴的方式，有關權力包括取覽資料、與證人會面、指令投訴警察課再次調查投訴、提出質詢、觀察錄取口供和現場視察的情況，以及向警務處處長（處長）和行政長官提出建議。

現屆警監會的立場

5. 現屆警監會大致上贊同前屆警監會在上文第 4 段所述意見。此外，當局在二零零七年六月把最新的條例草案重新提交立法會時，警監會發表了以下聲明：

- (i) 警監會認為，條例草案為警監會的運作提供法定基礎，將進一步提高警監會在監察和覆檢投訴警察個案的調查工作方面的獨立地位；
- (ii) 警監會期望，條例草案不會妨礙警監會取覽與投訴有關的資料，能夠讓警監會提出建議和意見，並會要求處長充分回應該等建議和意見；
- (iii) 警監會期望，警監會秘書處脫離政府編制後，當局和立法會能全力支持警監會成立行政架構，並提供所需的資源和協助；以及
- (iv) 警監會期望與公眾和立法會一起討論條例草案。

對條例草案的意見

6. 警監會明白，當局現在推出條例草案，其政策原意是為現行的投訴警察制度賦予法定基礎，並加強公眾對該制度的信心。警監會亦明白，條例草案旨在法律上訂明警監會成為法團後的職能和權力，以及規定警方須履行法定責任，遵從警監會提出的要求。

7. 警監會依據上述理解，在研究當局已提交立法會的警監會條例草案後，現就條例草案提出下列意見，以確保未來的法定警監會擁有清晰權力執行其職能：

(a) 全面取覽資料，包括警方取得的相關法律意見(第 20 條)

第 20 條要求處長向警監會提供關乎某須具報投訴的任何資料或材料。但警監會明白，基於法律專業保密權的理由，當局和警方都不願意提供由警方取得並可能屬於投訴調查一部分的相關法律

意見。警監會亦明白，處長會因應個別情況，考慮放棄其法律專業保密權的權利。

鑑於警監會與處長在調查投訴警察事宜方面的關係，警監會不同意援引法律專業保密權，容許處長不向警監會提供相關資料。警監會是負責監察投訴警察課調查工作的機構，堅信本會應可全面和不受限制地取覽有關投訴調查的資料，這樣警監會才能信納投訴警察課已對投訴指控予以全面和公正的調查及考慮。為了維護投訴警察制度的公正性，處長不宜擁有放棄其法律專業保密權的酌情權，並在他認為適當的情況下才讓警監會閱覽有關資料。這樣做會被視為有利於處長，讓他可以選擇性地向警監會披露對警方有利的法律意見，使投訴警察制度的信譽受損。

對於所有投訴調查，警監會堅持可全面和不受限制地取覽投訴警察課在調查期間取得的資料。當局應在條例草案明文規定警監會可全面取覽資料。

(b) 取覽有關無須具報投訴的資料(第 8(3)及 15(3)條)

按照上文(a)段所述原則，警監會亦認為應按照現行做法，讓警監會全面和不受限制地取覽關乎無須具報投訴的資料，以便警監會決定是否需要把投訴重新歸類為須具報投訴。條例草案應明文規定警監會可全面取覽這類資料(內容類似第 20(1)條，要求處長提供關乎某須具報投訴的任何資料或材料)。

(c) 處長充分回應警監會的建議和意見

警監會的工作是否見效，市民對投訴警察制度是否有信心，很大程度上取決於處長是否充分回應警監會的建議和意見。警監會認為條例草案部分條文不夠明確或清晰，使處長有不遵從警監會要求的自由。相關條文載述如下：

(i) *處長遵從警監會要求的例外情況(第 27 條)*

第 27 條規定，除非處長信納遵從警監會作出的要求，便相當可能會損害香港的保安或任何罪案的調查，否則處長必須遵從該要求。警監會關注「任何罪案」一詞涵義太廣，以致處長可藉詞遵從警監會要求相當可能會損害一宗輕微罪案的調查，而選擇不予遵從。因此，「任何罪案」一詞應加以修訂。

(ii) *警監會可就處長已經對警隊成員採取的行動(第 7(1)(b)條)以及處長對所採取行動的解釋(第 24 條)提出意見*

第 7 及 25(b)條乃兩條有效力的條文，訂明警監會的職能和處長須就警監會所提建議向警監會匯報。雖然警監會同意處長有全權處分警隊成員或施以其他行政行動，但警監會更為關注處長對警監會監察須具報投訴後所提建議的整體回應。因此，警監會認為應修訂現有的第 7(1)(b)條，使警監會亦可就第 7(1)(a)或(c)條未能涵蓋的事宜，即處長已經或將會在與須具報投訴有關連的情況下採取的行動，提出建議(舉例來說，警務人員的培訓需要、有關改善服務的建議及回覆投訴人的措詞，但不包括警監會會就紀律處分所提出的意見)。

第 24 條准許警監會要求處長就已經或將會對警隊成員採取的行動提供解釋。這條條文亦須相應修訂，以涵蓋處長與任何須具報投訴有關連的其他行動。

(iii) *修訂及補充調查報告*

第 16 及 17 條訂明處長須呈交調查報告和中期調查報告，但並無明文規定須按照目前的做法，呈交修訂及補充調查報告。警監會認為應增訂條文，要求處長呈交修訂調查報告(應警監會所提建議而修訂)及補充調查報告(匯報覆核結果及 / 或新的指控)。

(d) 如與處長意見分歧，警監會可披露受保護資料(第 37 條)

如警監會與處長對某宗須具報投訴的處理方式和分類意見分歧，警監會只可根據第 28 條的規定向行政長官報告，以期繼續跟進有關個案，或把尚未解決的事宜公開，供公眾審議。因此，當局必須明訂條文，以確保警監會可披露處長的解釋，闡述他為何不接納警監會對投訴警察課的調查結果和分類所提的建議，以及披露警監會與警方對所採取的紀律處分意見分歧的原因。雖然第 37 條載有一般條文，訂明如警監會為執行在《警監會條例》下的職能而必須披露受保護資料，法例不會加以阻止，但未必足以明確表達上述目的。

(e) 向行政長官報告(第 28 條)

第 28 條訂明，警監會可向行政長官作出它認為有需要的報告，但沒有提及行政長官的回應。行政長官慣常的做法，是向曾給他提交報告的法定機構作出回應。警監會認為，與其繼續沿用這個做法，倒不如修訂第 28 條，訂明行政長官須就警監會向他作出的報告給予回應。

(f) 須具報投訴的分類(第 2、12 及 16 條)

根據條例草案第 2 條，「簡便方式解決」是須具報投訴經調查後其中一種「分類」的例子。警監會認為，在現有制度下，以「簡便方式解決」的個案既未經全面調查，亦不受覆核，實不應視作一種「分類」。因此，把它歸入第 2 條會造成誤導。由於第 16 條亦有提述「簡便方式解決」（該條規定處長必須在「完成某須具報投訴的調查」後，在切實可行範圍內，盡快呈交調查報告），而根據第 12(1)條，有關方面可要求覆核某須具報投訴的「分類」，因此把「簡便方式解決」剔出第 2 條外，會較為恰當。

除了以「簡便方式解決」的個案外，現時同被納入第 2 條為「分類」的「投訴撤回」個案實際上亦不受覆核，但這類個案有別於以「簡便方式解決」的個案，當局在決定其分類前，可能已進行

了一些調查。如投訴人決定繼續追究，或發現足以讓調查繼續的新證據，當局通常會「重新展開調查」。

為免混淆，「投訴撤回」應與「簡便方式解決」一樣，從第 2 條的分類定義中剔除。第 16 條亦應刪除「簡便方式解決」的提述。

(g) 警監會對中期報告的意見(第 17(3)及(4)條)

憑藉第 17(4)條，警監會可就投訴警察課中期調查報告內關於調查進度的解釋，以及未能在六個月內完成調查的原因，向處長提供意見。實際上，除了長期調查的進度和原因外，警監會亦可能想就其他事項提出意見，例如把某項指控列為無須具報投訴的分類。有關條文應予修訂，以涵蓋這些事項。

(h) 警監會可要求警方回覆投訴人(第 22 條)

第 22 條要求處長知會投訴人有關須具報投訴的分類，以及作該分類的理由。這條條文應予修訂，規定處長除知會投訴人有關分類和作該分類的理由外，亦須知會投訴人在投訴中提出關於警方運作的任何其他事宜，以反映現行做法。

(i) 披露與投訴有關的人士的身分(第 37(4)條)

第 37(4)條載明警監會為執行在條例草案下的職能，可向哪些人士披露與投訴有關的人士的身分。這條條文亦應涵蓋可能成為證人但最終不願與警監會會面的人士、行政長官、其他有關政府部門或法定 / 諮詢機構(如因有關事宜受其他司法管轄權規限而須轉介個案)，以及陪同證人與警監會會面的法律代表、朋友或親人(但須根據第 19 條獲批准在場)。

(j) 條例的生效(第 1 條)

警監會認為在條例實施前，必須與當局清楚處理好過渡安排，尤其是有關秘書處脫離政府編制的安排。

擬設的法定警監會的架構和運作模式

8. 在研究擬設的法定警監會可能採用的架構和運作模式時，成員參考了現有運作模式。現時，為執行職務，警監會設有全職秘書處，由一名首長級丙級政務官擔任秘書長，其下有 22 名一般職系人員和一名由律政司借調而來、擔任警監會法律顧問的高級政府律師。此外，秘書處還僱用了兩名合約人員，分別負責警監會內與資訊科技有關的職務和公關宣傳事宜。秘書處的主要職責，是仔細審閱投訴警察課提交的所有投訴調查報告，確保每宗個案都經過徹底而公正的調查，然後才向成員建議通過報告。現時的秘書處是獨立的政府部門，根據政府現行的規則運作。

9. 至於日後的情況，警監會注意到條例草案對日後的架構只提到以下幾點：

- (i) 警監會由一名主席、三名副主席及八名或以上的其他成員組成，全部由行政長官委任(第 4(1)條)；
- (ii) 警監會必須按行政長官在參照警監會意見後批准的條件，委任一名秘書長及一名法律顧問(第 5(1)條)；
- (iii) 警監會可按它決定的條件，委任為協助它執行其職能所需的其他僱員(第 5(2)條)；以及
- (iv) 警監會可按它認為合適的方式及條件，聘用任何人提供技術或專業服務(第 5(3)條)。

依上文所述，警監會估計法定警監會日後可直接僱用秘書處的秘書長、法律顧問及其他職員。

10. 警監會亦明白，當局希望日後成立的法定警監會由兼職成員和全職秘書處組成，與現有架構相若，唯法定警監會須負責秘書處的運作。

11. 按此理解，警監會就建議成立的法定警監會提出以下意見，供法案委員會考慮：

- (i) 法定警監會的行政工作會有所增加，但監察和覆核投訴警察的調查工作依然是警監會的核心工作。全職的秘書處應繼續協助成員詳細審閱所有投訴調查報告；
- (ii) 為了承擔額外的行政工作，成員的人數和專業類別或須增加；
- (iii) 必須清楚界定日後的警監會主席和警監會秘書長之間的關係；
- (iv) 鑑於警監會日後不再獲得政府部門所享有的行政支援服務，其秘書處在招聘、人事管理、會計及發薪、物料供應及採購等方面均須承擔更大責任，故須進一步研究警監會秘書長日後的職級和秘書處的人員編制。

12. 以上僅為部分籠統意見，尚須與當局進一步討論。政府已答應提供資源，讓警監會成立過渡小組，詳細研究這些問題，以及為警監會轉為法定機構實施過渡安排。待過渡小組商議並與政府進一步磋商後，警監會可就這方面的事宜向法案委員會提供更詳細的意見。

財政撥款

13. 二零零七至零八年度為現時警監會秘書處預留的撥款為 1,355.7 萬元，當中 1,015.2 萬元用於公務員僱員的個人薪酬，340.5 萬元用於其他部門開支，包括非公務員合約僱員的薪金撥款。警監會認為，把警監會轉為法定機構，讓秘書處脫離政府編制後，警監會日後的每年撥款便須向上調整，以計及現為政府部門的警監會秘書處不用計算的成本，例如員工間接費用(即支付公務員退休和附帶福利的費用)及隱藏成本(即由其他政府部門提供支援服務的成本，包括辦公室租金和管理費)。當局並須向警監會澄清，闡明日後秘書處僱員的薪金、服務條款和條件是否須根據「不優於公務員」的原則而釐定。

14. 除了須增加每年撥款以支付員工間接費用及隱藏成本外，法定警監會可能還需要額外撥款，用以在脫離政府編制的過程中支付一次過

的特別開支，例如添置會計系統和假期記錄系統，以及(如法定警監會認為需要)購置永久辦公室和進行相關裝修工程的費用。

15. 視乎過渡小組對過渡事宜(載於上文第 12 段)的研究結果，警監會不排除須改善秘書處的現有架構，以便在法定警監會成立前，改善已知的不足之處。

16. 警監會知悉，部分法定機構會與當局簽訂《行政安排備忘錄》，闡述雙方對行政安排的理解。警監會希望當局表明會否為法定警監會簽訂備忘錄。

警監會成員的酬金

17. 現時，警監會成員須付出相當多的時間和精力，審閱投訴警察調查報告。日後，他們亦須付出時間和精力，兼顧監督秘書處的行政工作。警監會成員多為優秀的專業人士和事務繁忙的社會領袖，他們為警監會工作付出的時間，不能以金錢來衡量。雖然成員的努力和貢獻應得到認同，但警監會認為無須以巨額酬金的方式表達，這樣做反而有違警監會的獨立性。成員普遍對現水平的象徵式酬金感到滿意。

結論

18. 警監會提出上述意見，希望能協助法案委員會審議條例草案和相關事宜。警監會想強調，法定警監會的工作成效和問責性，很大程度上取決於條例草案是否清楚訂明警監會的權力和職能。這個看法與前屆警監會的意見相同。就此，警監會促請法案委員會考慮本意見書的意見，並通過一條符合香港市民最大利益的《警監會條例草案》。

19. 警監會期待與法案委員會就條例草案和相關事宜進行具建設性的討論。

投訴警方獨立監察委員會

二零零七年十二月六日