

資料文件

立法會司法及法律事務委員會

申訴專員公署的職權範圍檢討

目的

本文件旨在告知委員，當局對申訴專員公署的《職權範圍檢討報告》其餘部分的立場。

背景

2. 鑑於不時有建議申訴專員擴大其職權範圍，以包括更多機構，申訴專員遂進行有關檢討。檢討分兩部分：第一部分載述申訴專員在運作範疇希望政府採納的建議，第二部分簡略介紹世界各地申訴專員機構的近期發展，以供政府參考。

3. 我們曾於二零零七年十二月及二零零八年二月就檢討第一部分的若干內容，向委員說明當局的立場，並承諾就建議把六間機構(即醫療輔助隊、民眾安全服務隊(民安隊)、消費者委員會(消委會)、地產代理監管局、華人永遠墳場管理委員會(華永會)及華人廟宇委員會(華廟))納入申訴專員職權範圍一事，徵詢有關機構的意見。

4. 在諮詢有關公共機構及於政府內部進行詳細研究後，當局對檢討第一部分餘下內容與及第二部分的綜合意見載述如下。

第一部分檢討的餘下內容

擴大申訴專員的職權範圍

5. 《申訴專員條例》第 7(1)(a)條授權申訴專員調查該條例附表 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 19 間公共機構。

6. 在徵詢有關決策局及公共機構的意見後，我們同意可把醫療輔助隊、民安隊、消委會及地產代理監管局納入申訴專員的職權範圍。至於其餘兩間機構(華永會及華廟)，我們認為不應包括在內，理由如下：

華永會

- (a) 華永會為有華人血統的人提供墓地及龕位。一些種族或宗教團體都以私營方式為該種族或宗教人士營辦墳場。就提供服務而言，華永會無異於這些種族或宗教團體，例如管理天主教墳場的天主教香港教區、管理香港佛教墳場的香港佛教聯合會及管理回教墳場的香港回教信託基金總會。把華永會納入申訴專員的職權範圍，意味著其他營辦墳場的種族或宗教團體同樣適合納入申訴專員的監管範圍內，可能對這些團體產生連帶影響；
- (b) 華永會的收入主要來自投資，而並非政府一般收入、法定收費或特別預留的捐款。在二零零八年十二月結束的年度，投資收入佔該會總收入的 70%以上。由華永會管理的四個墳場已經滿額，而短期內政府不大可能撥出新地段供該會發展新墳場。因此，我們預期，在華永會的整體收入中，投資收入所佔比重將會進一步增加。有意見認為，華永會的收入主要源自政府撥地而提供的殮葬服務，因此投資收入的本金來自公共資源。上述論點雖然不無道理，但須注意的是，很多非政府機構亦同樣獲政府以象徵式或低於市值的價格批出用地；

華廟

- (c) 以收入模式、行政職能和與信眾的關係來說，華廟的運作與本港其他營辦宗教崇拜場所的宗教團體相約。香港亦有非宗教的慈善團體管理自己的廟宇。把華廟納入申訴專員的職權範圍，意味著這些團體同樣適合納入申訴專員的監管範圍內，可能對這些團體產生連帶影響。

7. 我們認為，應容許華永會及華廟好像其他種族或宗教團體，以至非宗教的慈善團體一樣，根據現行的法律及規管架

構維持現有運作模式。我們認為，把華永會及華廟納入申訴專員職權範圍內，並不恰當。

澄清《申訴專員條例》有關土地事宜的兩項條文的詮釋

8. 《申訴專員條例》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)項清楚指出，有關限制應涵蓋任何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。

9. 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)項有關批出土地的“條件”的詮釋，對其調查提出異議。申訴專員認為，第(4)項應狹義地詮釋為只是指有別於土地契約的商業合約，而第(8)項只是禁止申訴專員就“決定”本身進行調查，但不包括引致該等決定的情況和過程。申訴專員建議政府釐清就這兩項條文詮釋的立場。

10. 問題的關鍵主要關乎法律詮釋。在諮詢律政司和發展局後，我們的看法如下：

- (a) 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。就第(4)項而言，“合約或其他‘商業交易’”應解釋為商業交易，不論這些交易有否涉及合約。
- (b) 在關乎政府土地權益的交易中，政府通常以私人地主的身份行事。作為地主，政府在大部分(即使並非全部)交易中作出的決定均涉及商業考慮，例如租金、年期、施加的條款和條件、應繳地價、更改土地用途費用或市場上私人地主徵收的任何其他費用(雖然偶然在個別情況中，政府會考慮非商業因素，例如社會因素)。一宗土地交易是否屬於商業交易，取決於作出決定時所涉及的商業考慮因素與非商業考慮因素兩者的對比。因此，所有經公開拍賣、招標、修訂契約或換地而進行的土地交易，一般應被視為“商業交易”，第(4)項的限制適用於這些交易。

- (c) 不過，部分批出的土地契約(例如以象徵式地價和私人協約方式批地予慈善團體)或可被視為“非商業交易”，不受第(4)項的限制所涵蓋。為使情況更加清晰，當局加入第(8)項，訂明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，不應納入申訴專員的職權範圍。
- (d) 有關第(8)項中“更改條件”的範圍，“修訂契約”實際上等同更改契約條件，儘管涉及的更改範圍可能較為廣泛。“更改”和“修訂”是同義詞，如果更改契約條件，即會修訂契約，反之亦然。

11. 基於以上各點，第(4)項和第(8)項整體而言旨在說明在所有土地交易中，任何關乎條件的施加或更改的決定(包括修訂任何土地交易的條款)，不應納入申訴專員的職權範圍。然而，有關這些決定的行政事宜(例如延誤處理批地申請)則不受第(4)項或第(8)項的限制所涵蓋，因此會納入申訴專員的職權範圍。

第二部分檢討

12. 第二部分檢討參考海外地區的申訴專員制度，就以下四個範疇研究香港申訴專員制度的可能發展：

- (a) 保障及促進人權——由申訴專員履行人權委員會的職能，以保障和促進人權；
- (b) 查閱政府資料——制訂資訊自由法例，賦予公眾查閱政府文件的權利；
- (c) 保護告密人——制訂保護告密人法例，保護揭發違法和不道德行為的人；以及
- (d) 專責申訴專員——設立專責申訴專員，專責處理某類事宜，例如有關醫療護理的投訴。

13. 申訴專員公署表示，它深明這些範疇基本上屬政府的政策事宜，因此，申訴專員在第二部分檢討，並**不是**倡議任何行動，而只是簡略介紹關於上述四個範疇的近期發展，並指出假如香港循這方面發展，對現有申訴專員制度可能產生的影響。

14. 我們同意申訴專員所說，這些範疇基本上屬政府的政策事宜，其涵蓋的所有事宜均涉及政府的基本政策，目前並無強力理據顯示現階段需在這些範疇作出重大改變。我們已察悉申訴專員的觀察，這些觀察為我們提供了有關海外地區經驗的有用資料。我們會一如以往，在制訂和推行適合香港的政策時留意海外政策發展的經驗和本地的特殊情況。當局的詳細回應載於下文。

保障及促進人權

申訴專員的觀察

15. 申訴專員注意到，世界各地有不同的申訴專員模式。一方面，基本的申訴專員模式(香港所採用的一種)，其權限跨越整個行政制度，它有權調查有關行政失當的投訴、查問官方行動和建議採取補救措施，它亦需按規定提交公開報告。傳統的申訴專員並無獲得明確的授權處理有關人權的事宜。公營機構內非因行政措施引起的人權事宜，以及涉及私營機構的人權事宜，均在傳統申訴專員的職權範圍以外。不過，香港的申訴專員處理所有關乎公共服務的投訴，包括有關房屋、教育、醫療護理、社會福利及法律援助的投訴，而這些投訴有時觸及相關國際公約及《基本法》範圍內與人權有關的問題。

16. 另一方面，海外某些地方的申訴專員獲賦予較大權力及職責，包括擔任人權委員會的角色，負責保障及促進人權。視乎當地法例所賦予的權力，這些申訴專員的職能及權力可包括：

- (a) 透過處理被指違反人權的報告，根據明確的授權保障人權；
- (b) 舉辦促進人權的活動或項目，提升人權意識，以免出現違反人權的情況；以及
- (c) 介入有關人權的司法程序，並向法院或國家檢察廳提出呈請，要求覆核已具法律效力的法庭判決。

政府的考慮

17. 在香港，人權受到法律充分保障。法例上的保障詳載於《基本法》、《香港人權法案條例》及其他相關條例，並建

基於法治和司法獨立。在香港現行的體制架構下，有多個機構協助推廣和保障各種權益。這些機構包括法律援助服務、平等機會委員會、個人資料私隱專員公署及申訴專員公署。透過定期向聯合國提交報告，政府在推廣和保障人權方面的表現需受公開審議，並受到立法機關、傳媒及多個非政府人權機構監察。從政策角度而言，當局認為現有機制行之有效，沒有明顯需要設立另外一個人權機構，重複或取代現有機制的工作。因此，當局沒有設立有關機構的計劃或時間表。

查閱政府資料

申訴專員的觀察

18. 申訴專員注意到，有一些海外司法管轄區實施資訊自由法例，賦予公眾查閱政府及其轄下機關所持有文件的權利。有關法例的基本原則是：除非有充分理由，否則應讓公眾查閱官方資料。

19. 香港並無資訊自由法例。香港特別行政區政府推行《公開資料守則》，並以這套行政守則作為決策局／部門提供資料的正式架構。守則列出依照慣例公布的資料，並就如何處理索取政府部門其他資料的要求訂明規則。要求查閱資料的人毋須提出查閱資料的理由，而除非決策局／部門引用守則所列的合理理由拒絕披露資料，否則必須提供有關資料。

20. 申訴專員亦指出，從有關統計數字顯示，本港大部分的索取資料要求均能在守則預設的期限內處理，沒有出現困難，而且大多數的索取資料要求均獲決策局／部門妥善處理，毋須交由覆核當局審議。不過，去年處理的一些個案顯示，部分政府人員對守則認識不足。

政府的考慮

21. 作為一個開放和負責任的政府，當局的政策是盡量為公眾提供資料，讓他們更易了解政府如何制訂和推行政策。《公開資料守則》秉持一項原則是，除非有涉及私隱、公眾或商業利益的合理理由，否則應向公眾提供有關資料。

22. 過往經驗顯示，該守則提供了有效的架構，讓公眾查閱政府所持有的多方面的資料。整體來說，決策局／部門都能滿足公眾查閱資料的要求。為進一步提升決策局／部門對守則

的認識以及促使其遵行守則，當局正加強對公務員的培訓，讓他們更能掌握如何詮釋和應用守則。當局稍後也會加強宣傳，加深公眾對守則的認識。此外，政制及內地事務局亦已加強監察守則的遵行情況，並在有需要時採取補救措施，例如澄清在應用守則方面的任何誤解／灰色地帶。政制及內地事務局會繼續密切監察守則的成效，當局並無計劃在本港制訂資訊自由法例。

保護告密人

申訴專員的觀察

23. 申訴專員指出，《保護告密人法例》保護揭發某機構或機構僱員的違法、不道德或不法行為的人，從而進一步提高對公眾的問責性。不過，申訴專員亦注意到，本港並無強烈要求制訂保護告密人法例。

政府的考慮

24. 我們認為，現時已有足夠和有效的途徑(行政或法定途徑)，讓員工就影響他們的事宜或所屬機構的運作模式，表達意見或提出投訴。此外，政府亦可透過有效的途徑，與員工溝通及就多項事宜主動徵詢他們的意見。在員工申訴機制和紀律程序下也有足夠的保障措施，確保沒有人會因為出於好意提出投訴或改善建議而受罰。現有制度一直行之有效。我們也留意到，如有人舉報某機構觸犯嚴重的刑事或貪污罪行，現有舉報制度已有措施保護該人的身分。

25. 因此，當局認為沒有實際需要和充分理由，在公共行政範疇制訂保護告密人法例。

專責申訴專員

申訴專員的觀察

26. 申訴專員留意到，在世界各地，傳統的申訴專員模式已演變出多類監察機構或專責申訴專員，以處理特定範疇(例如私隱、醫療護理、法律服務、稅務、監獄、投訴警察和反貪污)的事宜。

27. 據申訴專員觀察所得，香港已設有不同機構履行上述其中三項職能。有關機構分別是處理私隱事宜的個人資料私隱專員、處理投訴警察事宜的投訴警方獨立監察委員會，以及處理反貪污事宜的廉政公署。申訴專員特別提及到醫療申訴專員公署的構思。

政府的考慮

28. 就醫療申訴專員公署一點，我們注意到醫療及健康護理專業是根據“專業人員自我規管”的原則受有關的法定註冊制度規管。此外，作為香港醫護服務的主要提供者，醫院管理局(醫管局)須按法例規定設立及維持一個制度，以妥善考慮使用公立醫院服務的人提出的投訴。衛生署(作為發牌當局)規定，所有私家醫院必須委任一名病人聯絡主任，負責接受、調查及排解投訴。

29. 當局認為，現有制度行之有效，沒有需要設立專責申訴專員以處理醫護事宜的投訴。此外，針對其他專業(例如律師、會計師和建築師)的投訴，亦由相關的專業團體處理。

30. 為確保醫療服務的質素和專業水平，香港醫務委員會已採取措施，提高其處理投訴機制的公信力和透明度，與及使機制更為方便投訴人。醫管局也會推出醫院評審試驗計劃，以改善服務質素和病人安全。

未來路向

31. 我們將修訂法例，把四個公共機構(即醫療輔助隊、民安隊、消委會和地產代理監管局)納入申訴專員的職權範圍。

政務司司長辦公室
行政署
二零零九年四月