

立法會《禁止蒙面規例》小組委員會 會議的跟進事項

應立法會《禁止蒙面規例》(《規例》)小組委員會要求，我們提供有關資料。

海外國家投訴警察處理制度 (2019年10月22日會議的跟進事項)

2. 相關資料見附件。

「合法權限」或「合理辯解」為第 3(2)條所訂罪行的免責辯護 (2019年11月9日會議的跟進事項)

3. 正如我們在今年10月28日致立法會助理法律顧問回覆的第16段所述，《規例》的其中一個主要目的，是阻嚇有人在隱藏身分的情況下進行非法及暴力行為：市民在容貌沒有被遮蓋的情況下，一般會更謹慎思考自己的行為是否合法。為有效達致這個立法目的，我們認為就《規例》第3(2)條所訂罪行而言，無「合法權限」和「合理辯解」不應該是控罪元素的一部分，因為控方若須先舉證去排除各種合理辯解，並不切實可行。這樣會令《規例》的阻嚇性大受削弱。

拘捕和被起訴的人數 (2019年11月9日會議的跟進事項)

4. 根據警方的資料，由2019年6月9日起的公眾活動中，截至11月14日，共有4 319人被警方拘捕，629人被落案起訴。最多人被起訴的罪行包括暴動、非法集結、藏有攻擊性武器、襲警和刑事毀壞。律政司在決定是否起訴被拘捕的人時，會審視案中所有證據，考慮是否有合理定罪機會，才會作出檢控決定。每個個案均有其特定事實，當局沒有統計被拘捕但因其蒙面而無法證明犯罪行為而沒有被起訴的人數。

《規例》的影響 (2019年11月12日會議的跟進事項)

5. 就訂立任何法例，政府都需要考慮有關法例的正面和負面影

響。政府制訂《規例》時，就對人權的影響而言，如我們在《規例》的立法會參考資料摘要第 14 段所述，認為《規例》符合《基本法》，包括當中關於人權的條文。受《基本法》和《香港人權法案條例》(第 383 章)保障的基本權利並不是絕對的，而是會受到獲許可的限制。我們認為有關措施在保障公共秩序和安全以符合公眾利益，以及尊重香港居民的基本權利和自由這兩方面，達致謹慎的平衡。鑑於過去在公眾活動中激進示威者的非法及暴力行為不斷升級，我們信納《規例》並無超出保障公共秩序和安全所需，而且與情況相稱。至於《規例》第 3 條及第 5 條的罪行的相稱測試，詳見《規例》的立法會參考資料摘要第 15 至 16 段及我們於 10 月 28 日致立法會助理法律顧問的回覆第 5 至 11 段及 25 至 27 段。

6. 過去五個多月因公眾活動引發的暴力活動，已對香港經濟、民生造成極大衝擊。香港一直是亞洲以至是最自由的經濟體之一，也是最具競爭力的城市之一。但自 6 月至今，因為暴力事件，香港經濟明顯出現衰退¹。40 個國家或地區對香港發出旅遊警示，有多個國家建議國民避免訪港，訪港旅客人數大幅下跌²。香港的旅遊業、零售業、餐飲業飽受打擊，這些行業的失業率亦攀升³。近日，更有激進網民號召發動「三罷」(即罷工、罷市、罷課)並在全港各區進行堵路、阻礙交通服務及破壞交通設施等示威活動，造成交通嚴重阻塞，市民出行、工作、上課，生活大受影響。《規例》的目的，就是協助停止暴力，以恢復香港的公共安全和公共秩序，這對恢復香港的正常經濟活動至關重要。

《規例》對公共衛生的影響 (2019 年 11 月 12 日會議的跟進事項及 2019 年 11 月 15 日陳沛然議員的來函)

7. 根據《規例》第 3 條，身處非法或未經批准集結、或受《公安條例》規管的公眾集會或遊行時使用相當可能阻止識辨身分的蒙面物品，即屬犯罪。為顧及市民可能有正當理由而需要在身處公眾集結、集會或遊行時使用蒙面物品，《規例》第 4 條為使用蒙

¹ 與 2019 年 6 月結束的季度相比，9 月結束的季度經濟下滑 3.2%。

² 2019 年第 3 季的旅客數字為約 1 190 萬人次，比去年同期下跌 26%。

³ 2019 年 7 月至 9 月的零售、住宿及膳食服務業的失業率進一步上升至 4.9%，為兩年多以來的最高水平。當中，餐飲服務活動業的失業率大幅上升至 6.0%，為六年來的高位。

面物品提供免責辯護，市民如果有合法權限或合理辯解，不會負上有關禁止蒙面的刑事責任。其中，因先前已存在的醫學或健康理由而使用蒙面物品，是《規例》訂明的合理辯解。本局今年 10 月 28 日致立法會助理法律顧問回覆的第 15 至 20 段解釋了有關合理辯解及其提證責任。

8. 相關部門包括食物及衛生局在《規例》的訂立過程中充分知悉有關安排。該局亦在《規例》生效的當天(10月5日)發出新聞公報⁴，澄清《規例》跟公共衛生的呼籲是沒有抵觸的。有關規例並不會禁止市民因其健康需要佩戴口罩，以預防疾病感染或傳播。佩戴口罩只是預防呼吸道感染的其中一個方法，為防止傳染病例如流感的傳播，政府建議一系列的防禦措施，包括接種相關疫苗，及保持良好個人和環境衛生等。當有人出現呼吸道感染病徵時，應避免前往人多擠迫的地方，以及盡早向醫生求診。

世界各地城市的警民比例 (2019 年 11 月 12 日會議的跟進事項)

9. 警民比例及警力的計算方法並無國際標準。就本港而言，警隊須執行的職務較廣泛及多元化，除了維持社會治安，也要執行一些在外國司法管轄區內城市警察一般無須執行的職務，如邊境巡邏、海岸巡邏、鐵路巡邏、爆炸品處理及反恐工作等。

10. 我們沒有備存全球最高警民比例的 5 個城市的資料。香港與一些世界各地的大城市的每 10 萬人口的正規警務人員數目的統計表列如下：

⁴ 有關新聞公報載於：

<https://www.info.gov.hk/gia/general/201910/05/P2019100500100.htm>

城市	正規警務人員 數目	每 10 萬人口的 正規警務人員 數目
新加坡	14 660	260
東京	43 566	323
倫敦	31 075	352
香港	30 827	414
紐約	約 36 000	422
巴黎	約 30 000	469

保安局
2019年11月

海外國家的投訴警察處理制度

下文概述一些海外國家的投訴警察處理機制。

奧地利

2. 奧地利申訴專員局(「申訴局」)自 1977 年起負責監察公共行政的工作。申訴局向一些覺得受到奧地利權力機關不公平對待的人士提供協助。可向申訴局提出的投訴包括涉及警察的潛在不公或行政失當等問題。申訴局在調查過程中有權查閱文件、傳召證人及委任專家。

3. 申訴局的成立及法律地位建基於《奧地利聯邦憲法》第 148a 至 148j 條及關於申訴局的聯邦法。申訴局由三人組成，以同儕方式工作。他們由奧地利國會(「國家議會」)選出，任期為 6 年，之後可連任一次。申訴局成員獨立履行職務。他們不能被投票撤換，亦不能被召回及罷免。申訴局成員需要在聯邦總統前宣誓就職。

加拿大

4. 加拿大皇家騎警(「皇家騎警」)公民審核及投訴委員會(「投訴委員會」)是加拿大國會於 1988 年成立的獨立機構。投訴委員會接受公眾投訴，並在投訴人不滿意皇家騎警對其投訴所作的處理時，進行有關審查。投訴委員會有權處理任何人就皇家騎警成員在根據《皇家騎警法》或《證人保護計劃法》履行職責或職能時的行為所作的投訴。這些職責和職能包括刑事調查、公眾投訴調查、維持公眾活動秩序、保安工作及情報行動。

5. 《皇家騎警法》第 VI 和 VII 部分訂明投訴委員會的權限。投訴委員會設有主席及不超過四名其他成員(其中一人為副主席)，全部由總督會同樞密院任命。每名投訴委員會成員的任期不超過五年，任期屆滿後可再獲委任。

丹麥

6. 丹麥投訴警察獨立局(「獨立局」)獨立於警方及檢察機關，負責調查警務人員在執勤期間干犯的刑事罪行及有人因警方介入或在被警方拘留期間死亡或嚴重受傷的情況，以及審視有關警察行為失當的投訴並作決定。如有人認為警察的行為應予批評(例如說話無禮或行為不當、在拘捕疑犯時過分粗暴，或濫用權力)，可向獨立局提出針對警察的投訴。在部分個案中，投訴人或須於法庭上在法官席前作供，亦可能獲派律師提供免費法律援助。

7. 獨立局根據 2010 年 4 月 21 日第 404 號法令設立，該法令於 2012 年 1 月 1 日生效。獨立局由投訴警察委員會及總監主管。投訴警察委員會是獨立局的最高管治團體，由主席(必須為高等法院法官)、一名律師、一名法學教授及兩名公眾代表組成。投訴警察委員會委員由司法部長委任，任期為四年，期滿後可再獲委任一次。總監負責獨立局的日常運作。獨立局亦有多名調查員及法律和行政人員。

挪威

8. 挪威警察事務調查局(「調查局」)是國家調查及檢控機構，負責調查懷疑在執行職務過程中干犯刑事罪行的警方或檢控機構僱員。調查局是獨立組織，行政上隸屬司法及公安部，專業上隸屬刑事檢控署署長。調查局獲授權進行所有法律形式的調查，可以搜集證據，以及與投訴人、證人及疑犯會面。在某些個案中，有理由進行搜查、可能作出扣押、拘捕和把被捕者交由警方羈留；亦有可能需要調查事發現場、取得醫學意見、檢取電話或電腦，並取得行事紀錄以審閱警方的登記冊。

9. 調查局於 2005 年成立，其工作受《刑事程序法》、《檢控指示》及刑事檢控署署長發出的指令規限。調查局有 35 名常額僱員，其中 15 名為調查員。調查局的組織分為兩層，一層負責調查，一層負責整體管理。調查局局

長對所有工作整體負責，並就所有個案作出檢控決定。

西班牙

10. 監察專員是國會專員，負責通過監察政府和公共機關的工作，捍衛國民基本權利和公民自由。所有國民均可要求監察專員介入，調查任何指稱的公共機關及／或其代理人的不當行為(包括指稱警方不當對待或虐待的投訴)。如有個案引起其關注，即使未接獲任何投訴，監察專員亦可憑藉職權介入調查。

11. 監察專員的法律依據為《西班牙憲法》第 54 條和《組織法 3/1981》。監察專員須由眾議院和參議院以五分之三大多數票選出，任期為五年。監察專員不接受任何機關的命令或指示，必須獨立、公正而自主地以良好的判斷力執行職務，並在行使職能時享有不受侵犯權和豁免權。

瑞典

12. 隸屬瑞典警察總局的特別調查部，負責調查警務人員干犯的罪行。特別調查部在接獲特別檢控辦公室的指令後，便會就針對警務人員、警察學員、檢控人員、法官以至國會議員提出的投訴進行調查。特別調查部是設於瑞典警察總局的獨立架構，部門人員隨時候命，換言之，特別調查部能夠全日 24 小時隨時展開調查工作，反應迅速並且作出高質素的調查。

保安局

2019 年 11 月

海外國家的投訴警察處理制度

下文概述一些海外國家的投訴警察處理機制。

奧地利

2. 奧地利申訴專員局(「申訴局」)自 1977 年起負責監察公共行政的工作。申訴局向一些覺得受到奧地利權力機關不公平對待的人士提供協助。可向申訴局提出的投訴包括涉及警察的潛在不公或行政失當等問題。申訴局在調查過程中有權查閱文件、傳召證人及委任專家。

3. 申訴局的成立及法律地位建基於《奧地利聯邦憲法》第 148a 至 148j 條及關於申訴局的聯邦法。申訴局由三人組成，以同儕方式工作。他們由奧地利國會(「國家議會」)選出，任期為 6 年，之後可連任一次。申訴局成員獨立履行職務。他們不能被投票撤換，亦不能被召回及罷免。申訴局成員需要在聯邦總統前宣誓就職。

加拿大

4. 加拿大皇家騎警(「皇家騎警」)公民審核及投訴委員會(「投訴委員會」)是加拿大國會於 1988 年成立的獨立機構。投訴委員會接受公眾投訴，並在投訴人不滿意皇家騎警對其投訴所作的處理時，進行有關審查。投訴委員會有權處理任何人就皇家騎警成員在根據《皇家騎警法》或《證人保護計劃法》履行職責或職能時的行為所作的投訴。這些職責和職能包括刑事調查、公眾投訴調查、維持公眾活動秩序、保安工作及情報行動。

5. 《皇家騎警法》第 VI 和 VII 部分訂明投訴委員會的權限。投訴委員會設有主席及不超過四名其他成員(其中一人為副主席)，全部由總督會同樞密院任命。每名投訴委員會成員的任期不超過五年，任期屆滿後可再獲委任。

丹麥

6. 丹麥投訴警察獨立局(「獨立局」)獨立於警方及檢察機關，負責調查警務人員在執勤期間干犯的刑事罪行及有人因警方介入或在被警方拘留期間死亡或嚴重受傷的情況，以及審視有關警察行為失當的投訴並作決定。如有人認為警察的行為應予批評(例如說話無禮或行為不當、在拘捕疑犯時過分粗暴，或濫用權力)，可向獨立局提出針對警察的投訴。在部分個案中，投訴人或須於法庭上在法官席前作供，亦可能獲派律師提供免費法律援助。

7. 獨立局根據 2010 年 4 月 21 日第 404 號法令設立，該法令於 2012 年 1 月 1 日生效。獨立局由投訴警察委員會及總監主管。投訴警察委員會是獨立局的最高管治團體，由主席(必須為高等法院法官)、一名律師、一名法學教授及兩名公眾代表組成。投訴警察委員會委員由司法部長委任，任期為四年，期滿後可再獲委任一次。總監負責獨立局的日常運作。獨立局亦有多名調查員及法律和行政人員。

挪威

8. 挪威警察事務調查局(「調查局」)是國家調查及檢控機構，負責調查懷疑在執行職務過程中干犯刑事罪行的警方或檢控機構僱員。調查局是獨立組織，行政上隸屬司法及公安部，專業上隸屬刑事檢控署署長。調查局獲授權進行所有法律形式的調查，可以搜集證據，以及與投訴人、證人及疑犯會面。在某些個案中，有理由進行搜查、可能作出扣押、拘捕和把被捕者交由警方羈留；亦有可能需要調查事發現場、取得醫學意見、檢取電話或電腦，並取得行事紀錄以審閱警方的登記冊。

9. 調查局於 2005 年成立，其工作受《刑事程序法》、《檢控指示》及刑事檢控署署長發出的指令規限。調查局有 35 名常額僱員，其中 15 名為調查員。調查局的組織分為兩層，一層負責調查，一層負責整體管理。調查局局

長對所有工作整體負責，並就所有個案作出檢控決定。

西班牙

10. 監察專員是國會專員，負責通過監察政府和公共機關的工作，捍衛國民基本權利和公民自由。所有國民均可要求監察專員介入，調查任何指稱的公共機關及／或其代理人的不當行為(包括指稱警方不當對待或虐待的投訴)。如有個案引起其關注，即使未接獲任何投訴，監察專員亦可憑藉職權介入調查。

11. 監察專員的法律依據為《西班牙憲法》第 54 條和《組織法 3/1981》。監察專員須由眾議院和參議院以五分之三大多數票選出，任期為五年。監察專員不接受任何機關的命令或指示，必須獨立、公正而自主地以良好的判斷力執行職務，並在行使職能時享有不受侵犯權和豁免權。

瑞典

12. 隸屬瑞典警察總局的特別調查部，負責調查警務人員干犯的罪行。特別調查部在接獲特別檢控辦公室的指令後，便會就針對警務人員、警察學員、檢控人員、法官以至國會議員提出的投訴進行調查。特別調查部是設於瑞典警察總局的獨立架構，部門人員隨時候命，換言之，特別調查部能夠全日 24 小時隨時展開調查工作，反應迅速並且作出高質素的調查。

保安局

2019 年 11 月