

# 投訴警方獨立監察委員會條例草案

## 諮詢文件

### 目的

政府擬提交《投訴警方獨立監察委員會條例草案》(條例草案)，為投訴警方獨立監察委員會(警監會)提供一個法定基礎和界定其法定職能及權力，目的是提高現行投訴警方制度的公信力和透明度。歡迎市民就這項立法建議提出意見。

### 背景

#### 警監會

2. 警監會是一個獨立組織，負責監察和覆檢香港警務處(警務處)投訴警察課就公眾投訴警察個案進行的調查工作。

3. 一九七四年起，調查市民投訴警方的工作(包括對警務處文職人員的投訴)，一直由投訴警察課負責。一九七七年，當時的總督委任了一個非法定機構，即當時的行政立法兩局非官守議員警方投訴事宜常務小組(常務小組)，負責監察投訴警察課的工作。

4. 到了一九八四年，由於投訴個案數目大增，因而有需要加強及擴大這個監察機構。一九八五年年底，政府宣布改組常務小組，由一個新的非法定組織——投訴警方事宜監察委員會(監察委員會)取代。一九八六年一月，常務小組正式解散，監察委員會成立，並在一九九四年十二月改名為警監會。

5. 目前，警監會的成員都是由行政長官委任的社會人士，包括一名主席、三名副主席和 14 名非官守委員。申訴專員或其代表是當然成員。此外，由保安局局長委任的 59 名觀察員，都是前警監會成員或其他社會人士，負責觀察投訴警察課處理投訴的方法。警監會有一個專職秘書處和一名法律顧問，是個獨立運作的機構。

6. 警監會的主要職能，是監察和覆檢投訴警察課就市民投訴警方個案進行的調查工作。警監會的職權範圍如下：

- (a) 監察警方處理市民投訴的方法，並於適當時加以覆檢；
- (b) 不時檢討導致市民投訴警務人員的行為類別的統計數字；
- (c) 找出引起投訴或可能引起投訴之不恰當警察程序；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。

#### 一九九六年警監會條例草案

7. 一九九二年十月，當時監察委員會的副主席建議，監察委員會應該成為一個法定組織，使其職責更能清楚地界定，令市民對其角色有更深入的認識。一九九三年四月，前立法局進行動議辯論之後，政府決定落實一連串建議，以改善投訴警察制度，其中一項建議，就是使投訴警方事宜監察委員會成為一個法定組織。

8. 一九九六年七月十日，政府向當時的立法局提交《警監會條例草案》。由於在條例草案全體委員會審議階段通過了多項政府無法接受的修正案，政府在一九九七年六月撤回條例草案。

9. 政府仍然致力改善投訴警察制度及提升其公信力及透明度，並實施了《投訴警察課程序獨立檢討報告》的建議，以及警監會、前保安科和警方對外地投訴警察制度進行比較研究後提出的建議，包括在警監會成立監察嚴重投訴個案的專責小組、提高警監會工作的透明度，以及公開部分警監會會議，讓公眾列席。

#### 新警監會條例草案

10. 為了使公眾對警監會獨立及公正的身分更具信心，政府現擬提交修訂的警監會條例草案，以便為警監會的運作提供法定基礎。新條例草案雖然仍以一九九六年警監會條例草案作為藍本，但加入若干新條款，包括成立獨立的警監會秘書處，及以法律形式更明確訂明觀察員計劃。

#### 立法建議

11. 立法建議的目的，是在新條例草案反映警監會目前的運作模式。下文各段概述條例草案的重點。

## 投訴的定義

12. 新條例草案內，投訴指對下列事情的投訴：

- (a) 任何警隊成員在當值、執行或其意是執行其職責時的行為；
- (b) 任何已表明警察身分之休班警隊成員的行為；以及
- (c) 警隊所採納的任何常規或程序。

受屈人，包括任何公職身分並非警隊成員的受屈人，都可以作出投訴。不過，匿名投訴則不包括在內。

13. 本條例草案亦不包括任何聲稱因違反道路交通條例或可處定額罰款的條例，而受到不公平對待的人士所提出的投訴。此類投訴由投訴警察制度以外的其他機制處理，投訴通常都與警務人員及申訴人的判斷不同有關。不過，如投訴涉及警務人員執行道路交通條例或發出定額罰款通知書時作出不當行為，個案將會由投訴警察課調查，並受警監會監察。

## 成員

14. 條例草案將訂明警監會的成員組合，包括一名主席、三名副主席和不少於八名其他成員。成員一律由行政長官委任，任期為兩年。申訴專員或其代表出任當然成員。香港警隊的成員不得出任警監會成員。

15. 警監會的成員可在任期屆滿時，由特首再度委任，也可在任內辭職。如主席、副主席或成員因患病或不在香港而不能行使其職能，或他們當中任何一人的職位懸空以待新的委任或再委任，行政長官可委任另一人暫代該人的職位。行政長官可基於主席、副主席或任何成員永久喪失工作能力或其他充分理由，免除他們的任命。警監會也可向非官守委員發放由保安局局長經諮詢庫務局局長後定出的費用和津貼。

## 會議

16. 現建議新的條例草案須訂明警監會的會議程序。五名成員或成員人數的三分之一(以較少者為準)即構成法定人數。

17. 每項問題均須由成員的過半數票取決。如票數均等，主持會議的成員除有權投普通票外，另有權投決定票。警監會可藉傳閱文件的方式處理會務。由過半數成員簽署的決議，其有效性及效力猶如該決議是在會議上由成員通過。不過，如有兩名或以上成員以書面通知秘書，指文件應在會議上討論，則該項決議便無效和不具效力。

18. 警監會也有權委派委員會，以及把條例草案所指的職能或權力轉授予委員會、秘書或秘書處其他職員。

## 秘書和法律顧問的委任

19. 警監會可委任一名秘書和一名法律顧問。警監會可不時將某些權力轉授予秘書。

20. 當局也建議賦權警監會可委任技術、專業或其他人員參加秘書處工作。為確保延續性，條例草案通過後，警監會職員仍可由公務員出任。待警監會能自行聘請職員後，有關條文會在憲報刊登公告後生效。

21. 獲委任在秘書處工作的秘書、法律顧問和各有關人員的薪俸及聘用條款及條件，須經行政長官批准。

### 財政安排

22. 政府將在條例草案加入新條文，規定警監會的開支，以及付給僱員的薪金或福利，均由立法會為此目的而撥給的款項支付。

23. 草案又會加入有關帳目和審計的標準規定。警監會須妥為備存有關帳目並擬備帳目報表，包括收支結算表和資產負債表。警監會也須委聘一名審計師，負責審核有關帳目和必要的報表，以及向警監會呈交一份帳目報表的報告。警監會其後須向行政長官呈交帳目報表及審計師就該報表擬備的報告。行政長官會將該等報表和報告提交立法會。實際上，上述報表和報告可以編入警監會的年報，一併提交行政長官。

### 審計署署長的審核

24. 草案將加入標準條文，規定審計署署長審核警監會履行職責和行使權力時，是否以符合經濟效益、有效率和具有成效方式運用資源。

## 職能

25. 政府建議在新條例草案訂明警監會具有以下職能：

- (a) 監察和覆檢警隊處理投訴的方式；
- (b) 覆檢警隊調查投訴的結果；
- (c) 不時覆檢警隊就引起投訴行為的類別而編製的統計數字；
- (d) 找出引起或可能引起投訴的警隊程序的錯失或不足之處；
- (e) 就處理及調查任何投訴向警務處處長提出建議，或在認為適當時，向行政長官提出建議；
- (f) 研究警隊調查投訴的所得及結果、或警務處處長所採取或將會採取的行動，是否可以接納，並向警務處處長提出意見，或在認為適當時，向行政長官提出意見；以及
- (g) 定期覆檢警方提供的“毋須向警監會報告的投訴”一覽表，內容為該類投訴的摘要。

26. 一九九六年條例草案在委員會審議階段時，曾有議員動議一項修正案，授權警監會決定警方就投訴而作調查的所得及結果是否可以接納，自行定出其所得和結果，以及就該投訴所採取或將會採取的行動，向警務處處長或行政長官提出意見。但上述建議當時不獲政府接納，原因是恐怕這樣會令同一宗投訴出現兩套不同的調查所得及意見，以致引起混亂。該項建議也偏離警監會和投訴警察課須就投訴類別達成

共識的既定做法。經過詳細考慮後，政府現擬建議採取上文（f）段所述的較為實際的方案，讓警監會就有關事宜向警務處處長提出意見，以及在認為適當時向行政長官提出意見。無論如何，警監會如對某項調查感到不滿，可以要求投訴警察課重新調查，或向行政長官提出報告。

## 權力

27. 擬議條例草案將訂明警監會具有以下權力：

- (a) 要求警方就任何投訴呈交報告；提供與該宗投訴有關的任何資料、檔案、文件或材料，包括投訴警察課與會面者會面時的供詞，以及有關會面的錄影帶；或澄清任何事實或矛盾之處；
- (b) 要求警方調查或重新調查任何投訴或與某宗投訴有關的任何事項；
- (c) 為行使其法定職能而會見任何證人；
- (d) 要求警方就警隊因某宗投訴而採取的任何行動作出解釋；
- (e) 要求警方知會投訴人其投訴的調查所得及結果；
- (f) 要求警方提交報告，說明因應警監會就處理及調查投訴的建議而所採取的行動；
- (g) 要求警方編製和呈交引致投訴的行為類別的統計數字；

- (h) 監察或覆檢警隊就某宗投訴所採取的任何行動或就該行動作出報告；
- (i) 要求警方當它對《警察通例》、《總部通令》、《警務處程序手冊》及《投訴警察課手冊》作出與處理或調查投訴有關的重大修訂時，須諮詢警監會，該會可提出相關建議；
- (j) 訂立任何合約；以及
- (k) 作出所有為行使或履行其法定權力或責任，而合理地需要的其他行為，以及作出行使其職能所附帶的任何其他事情，或有助於行使其職能的其他事情。

28. 警務處處長須遵從根據(a)、(b)、(d)、(e)、(f)、(g)及(i)所提出的要求，但如處長信納遵從該要求會相當可能危害香港的保安或任何罪行的調查，則屬例外。

29. 一九九六年條例草案在委員會審議階段時，曾有議員動議另一項修正案，賦權警監會在不滿意警隊提交的調查報告時，可以調查任何投訴，以及要求警務處處長協助進行調查。由於這項修正案會混淆警監會的監察角色，因此不獲政府接納。再者，該計劃是否可行及合乎成本效益，實在令人深感懷疑。首先，警監會沒有類似警方所擁有的調查權力，例如搜查及扣押的權力。第二，如實行此建議，警監會便須成立其調查小組；文職人員往往沒有所需的專業技巧，若要他們進行調查工作，結果可能未如人意。第三，調查小組的工作將與投訴警察課的工作重疊，工作量也不足支持設立該個小組。

## 觀察員計劃

30. 一九九六年條例草案在委員會審議階段時，有議員亦曾動議另一項修正案，讓警監會為進行監察工作，可以委任其認為合適的人士觀察警隊處理投訴的方式。為更能反映現行的警監會觀察員計劃，我們將於條例草案詳列以下規定：

- (a) 保安局局長可以委任其認為合適的人士出任觀察員，任期兩年，負責觀察警隊處理投訴的方式；但獲委任人士必須並非政府人員或警監會秘書處人員；
- (b) 警監會觀察員可向保安局局長提交書面通知而辭職；
- (c) 若觀察員因患病、不在香港或任何其他原因而無法履行職責，保安局局長可終止其委任；
- (d) 觀察員可預約或隨時列席警隊就投訴而進行的會見或調查；
- (e) 投訴人、被投訴人及證人須接納觀察員列席此等由警隊安排的會見及調查；
- (f) 觀察員不得干涉由警隊所安排的會見或調查的過程。會見或調查進行時，觀察員不得向會見人員或接受會見人士提出問題，或發表任何個人意見；
- (g) 觀察員在觀察期間所得的資料只能向警監會透露；以及

- (h) 警監會可向觀察員發放由保安局局長經諮詢庫務局局長後定出的費用和津貼。

## 程序及覆檢事宜

31. 新條例草案就各項程序事宜作出規定，例如警方須向警監會提交調查報告。警監會可以要求警務處處長在該會提出要求後六個月內提交調查進展中期報告，也可以就該報告任何事宜向警務處處長提出書面意見。

32. 政府亦建議加入一項新條文，投訴人在接獲警方通知調查的結果後 30 天內，可以要求覆檢其投訴。不過，再次覆檢的要求只會在例外情況下才獲考慮。如警隊建議拒絕覆檢，須由一名首長級警務人員提出，並須詳細列明理由，再由警監會通過。

## 會見證人

33. 政府建議在條例草案訂明，在接到警方提交的調查報告後，警監會或其成員可就有關投訴會見任何證人。如該報告是中期報告，警監會或其成員在得到警務處處長同意下也可會見任何證人。除非處長認為會見證人很可能會妨礙任何罪案或投訴的調查工作，否則必須同意警監會會見證人。

## 保密

34. 根據新的條例草案，警監會成員和觀察員必須將任何投訴所引起，並在其行使職能時所獲悉的一切事實保密。不過，這項規定不適用於阻止任何成員和觀察員：

- (a) 在與投訴有關的任何刑事或民事法律程序或紀律處分程序中，披露與該等程序有關的任何事項；
- (b) 向其認為適當的主管當局舉報任何刑事罪的證據；
- (c) 在其認為投訴所引起的事項可作為任何人作出投訴的理由時，向該人披露該事項。

35. 有關條文也訂明，警監會可在報告中披露任何其認為應予披露以支持其結論及建議的事項。不過，如行政長官證明披露該事項可能有損香港的保安、防衛或國際關係(包括與任何國際組織的關係)，或會在其他方面有違公眾利益，則不得披露該事項。

36. 警監會也可在其會議的公開部分，以及在為教育及宣傳而發給傳媒和公眾的資料中，披露投訴的詳情。不過，警監會披露資料的方式，不得讓人可藉這些資料確認任何受屈人、投訴人、行為受到調查或調查涉及的警務人員的身分。

## 成員的保障

37. 當局建議，在針對警監會成員和觀察員就執行其職責時的任何作為或不作為而提出的法律行動或訴訟中，該成員享有的保障及特權，與裁判官在執行其職務而行事時獲法律所給予的保障及特權相同。

38. 條例草案也有條文訂明，就誹謗法而言，涉及個別投訴個案的會議討論內容和發表的報告應享有絕對特權。警監會、其委員會的成員、觀察員或秘書處人員，無須在警監會

或其委員會運作過程中，因出於真誠而做出的作為或過失，而負上個人法律責任。

## 報告

39. 警監會須每年向行政長官作出報告，概述在過去一年行使法定職能的情況。此外，警監會可在認為有需要時向行政長官作出其他報告。行政長官須安排將警監會的工作報告書提交立法會省覽。

## 訂立規例的權力

40. 警監會將獲賦權，可在諮詢行政長官後訂立規例。訂立的規例可以就下列事宜作出規定：警監會履行法定職能和責任；警監會在行使和履行其職能及責任時由其他訂明的人和訂明類別的人加以協助；條例草案所規定或根據條例草案規定的任何其他事項；條例草案條文的一般施行。不過，所訂立的規例不得與條例草案賦予警監會的權力及職能的概括性有任何抵觸。

## 時限

41. 條例草案會增加一條條款以作出下述規定：就並非有案尚在審理中的投訴而言，如果該宗投訴不是在事件發生後 24 個月內提出的，則警方一般不會對該宗投訴展開調查或繼續進行調查；就有案尚在審理中的投訴而言，如果該宗投訴並不是在法律程序完結後 12 個月內或在事件發生後 24 個月內提出（以時間較長者為準），則警方一般不會對該宗投訴展開調查或繼續進行調查。此外，警方可在警監會建議下，

對一些已超出上述時限的嚴重投訴展開調查或繼續進行調查。

並非出於真誠的投訴

42. 條例草案中會加入新的條款，讓警務處處長在考慮所有因素後，如認為某宗投訴是瑣屑無聊或無理取鬧，或並非出於真誠，便可決定不對該宗投訴展開調查或繼續進行調查。

公眾諮詢

43. 歡迎公眾人士對上文第 12 至 42 段所載立法建議提出意見。

44. 請於二零零二年四月十二日或之前，把意見交到：

香港中環

下亞厘畢道

中區政府合署

中座 6 樓

保安局 E 組

傳真：2810 7702

電子郵件：sbeoe@sb.gov.hk

保安局

二零零二年三月