

有關對監警會主席、兩名副主席及七名委員之投訴的專責小組報告*

1. 背景

1.1 於 2014 年 9 月 28 日至 12 月 15 日期間（共 79 日），在香港發生了一連串的示威行動，示威者佔領了金鐘、銅鑼灣及旺角的主要道路，造成了嚴重的交通阻塞。此一連串的示威行動原本名為「佔領中環運動」，其後轉化為其他名字，當中較常見的是「佔領運動」及「雨傘運動」。在該 79 日期間，香港警方調配了大量警務人員到「佔領範圍」，以維持治安及秩序。這些警方行動無可避免與示威者及部分公眾人士發生衝突，結果這些行動衍生許多關於警方的投訴。為了方便理解，下文將簡稱這些衝突為「佔中事件」，並把對於警方的投訴稱為「佔中投訴」。

1.2 由於許多「佔中投訴」均是須匯報投訴，監警會必須跟據獨立監察警方處理投訴委員會條例（以下簡稱為《監警會條例》）所訂的條款，嚴密審視該些投訴，加上這些投訴與公眾利益有重大關係，所以社會大眾對監警會委員的行為、操守及觀點表示深切關注。無論他們是否以官方身份出現，只要他們於公共領域的行為、表現或言論涉及佔中事件，均受到公眾密切關注。

1.3 自 2014 年 10 月 17 日起，監警會共收到 30,748 封信件，當中許多是模式及內容相近的電郵。有關這些信件來源的詳細分項可見附件。

對監警會委員的指控／關注／憂慮

1.4 上述的信件一共提及 10 位監警會委員，當中包括主席及兩位副主席。就對他們的指控、關注或憂慮如下：

(a) 監警會主席郭琳廣先生（以下簡稱為郭主席）

共接獲 16,785 封信件，指控郭主席於接受傳媒訪問時，偏頗地形容對監警會委員的投訴只屬意見。

(b) 監警會前副主席石禮謙議員（以下簡稱為石副主席）

收到一封信件，內容指控石副主席存有支持警方的「既定立場」，並於立法會投票反對調查警方處理佔中事件手法的動議。

(c) 監警會副主席陳建波議員（以下簡稱為陳副主席）

共接獲 16,787 封信件，指控陳副主席有支持警方的「既定立場」，並於立法會投票反對調查警方處理佔中事件手法的動議。

(d) 監警會委員梁繼昌議員（以下簡稱為梁委員）

共接獲 2,583 封信件，指控梁委員有支持佔中事件的示威者的政治立場，而他曾經公開配戴黃絲帶，代表他有上述的政治立場。梁委員亦曾批評警方於佔中事件的行動（包括使用催淚氣體及胡椒噴霧）是過分使用武力。

(e) 監警會委員黃碧雲議員（以下簡稱為黃委員）

共接獲 1,027 封信件，指控黃委員有支持佔中事件的示威者的政治立場，而她曾經公開配戴黃絲帶，代表她有上述的政治立場。黃委員亦曾批評警方於佔中事件的行動（包括使用催淚氣體及胡椒噴霧）是過分使用武力。黃委員亦曾經斷言牽涉於「7 名警務人員事件」當中的警務人員表面證據成立。

(f) 前監警會委員張達明先生（以下簡稱為張委員）

共接獲 62 封信件，指控張委員有支持佔中事件的示威者的政治立場；張委員曾在一名支持佔中事件的立法會議員陪同下，到「佔中範圍」視察；對「7 名警務人員事件」未審先判；對有關警務人員受到示威者挑釁一事發表不適當言論，指有關挑釁的手法幽默；信件亦指他建議警務人員應該控制自己的情緒，有關意見是偏頗的，而且對相關的警務人員不公平。

(g) 前監警會委員方敏生女士（以下簡稱為方委員）

共接獲兩封信件，指控方委員有支持佔中事件的示威者的政治立場。信件亦指方委員曾批評警方於佔中事件的行動中過分使用武力。

(h) 監警會委員馬恩國先生（以下簡稱為馬委員）

共接獲 28,103 封信件，指控馬委員有支持警方的政治立場。信件指出馬委員曾於社交媒體帳戶上展示藍絲帶，代表他上述的政治立場；而且他曾經是「保普選反佔中大聯盟」的委員及法律顧問；另外亦指控他曾於 2014 年 4 月撰文，支持警方於佔中事件中使用武力。

(i) 監警會委員蘇麗珍女士（以下簡稱為蘇委員）

共接獲 28,103 封信件，指控蘇委員有支持警方的政治立場。

(j) 監警會委員陳建強醫生（以下簡稱為陳委員）

共接獲 16,785 封信件，指控陳委員有支持警方的政治立場。

1.5 許多上述信件의寄件者均對委員의公正存有憂慮，及／或要求他們辭任委員或免除審核有關佔中事件所衍生的投訴。

專責小組

1.6 於 2014 年 11 月 20 日，委員會決定成立專責小組（以下簡稱為「小組」）處理上述的信件，小組成員包括委員陸貽信先生、甄孟義先生、葉振都先生、何世傑先生及劉文文女士。小組的權限為：

- （一）處理所有就佔中事件所收到的來信。該等來信是有關對個別委員於履行監警會職責，或進行其他與委員會有關的事項時的投訴、質疑或關注；及
- （二）根據小組的意見，向委員會匯報及建議。

1.7 小組曾召開會議，就上述之信件作出商討。小組知悉石副主席、張委員及方委員均在 2015 年 1 月 1 日退任監警會委員之職務，但有關對他們的來信中所提及的指控及關注是在他們在職期間提出的，所以小組決定以同樣的方式處理有關對他們及其他在任委員的來信。此報告的重點在於指出相關事實及小組經商議的內容。

2. 相關事件

2.1 於 2014 年 10 月 15 日，電視新聞節目中播放了一則片段，片中一名相信是佔中事件示威者被帶離示威現場，其後在政府總部外被幾名相信是警務人員的人毆打（以下稱為「7 名警務人員事件」）。同日，梁委員及黃委員聯同多名立法會議員召開記者招待會，譴責「7 名警務人員事件」的襲擊指控。翌日，梁委員於出席一次傳媒訪問時，配帶了黃絲帶。當時，展示黃絲帶一般被視為支持佔中事件示威者的象徵。

2.2 由 2014 年 10 月 17 日起計，監警會收到超過 2,500 封信件，這些信中指出由於梁委員、黃委員、張委員及方委員曾發表令人認為他們支持佔中事件的觀點及意見，所以寄件人對他們是否公正存有疑慮。另一方面，一個本地廣播電台 D100 草擬了兩份範本，並呼籲社會大眾致信監警會主席，要求馬委員及蘇委員辭職，因為他們有支持警方的立場。結果，監警會收到超過 11,000 封電子郵件，當中大部分是範本形式的。當中 10,825 封郵件是經過同一個來源整理及發出的，而此來源便是 D100 的社交媒體帳戶。在上述信件當中，有一封對石副主席及陳副主席作出投訴。

2.3 於 2014 年 11 月 20 日，監警會進行內務會議後，郭主席接受傳媒採訪，解釋監警會將會怎樣處理有關委員的投訴。翌日，D100 呼籲社會大眾重申他們對馬委員及蘇委員的投訴，並為郭主席對馬委員及蘇委員的投訴當作意見一事作出投訴。其後，監警會收到更多電郵，當中大部分是範本形式。其中一些電郵亦指控陳副主席及陳委員有支持警方的立場。有多達 16,692 封電郵是從 D100 的社交媒體帳戶發出的。

2.4 自 2014 年 11 月 28 日，張委員到訪位於旺角的「佔領範圍」，並發表了有關警方處理佔中事件的言論後，監警會接獲另一批信件，指張委員存有偏見而且不公平。

3. 專責小組的商議內容

指控／關注／憂慮的分類

3.1 小組對上述信件的指控／關注／憂慮作出如下的分類：

類別	指控／關注／憂慮
一	郭主席於 2014 年 11 月 20 日接受傳媒採訪時的用詞
二	石副主席及陳副主席於立法會投票反對調查警方處理佔中事件手法的動議
三	監警會委員佩戴／展示黃／藍絲帶以代表他們的政治立場
四	委員的既知政治立場，支持或反對佔中，以及他們普遍地支持警方
五	委員在公開論壇上普遍地批評警方行動
六	委員就個別個案／事件發表的言論

3.2 由於寄件者人數眾多，小組認為要委員會個別聯絡寄件者，以取得更詳盡的資料的做法是不切實際的。而且，寄件者的指控／關注／憂慮等均是根據傳媒報導或公眾可得的其他資料所作出的。小組認為上述信件中所提供的資料足夠供小組作出商議，並向委員會作出建議。

3.3 小組認為信件中所提出的指控／關注／憂慮的核心問題主要是委員會於執行其法定工作時是否公正。就這基礎問題，小組採取司法角度作出考慮如下：

普通法偏見測試

3.4 小組採用普通法偏見測試作為標準，以考慮委員是否公正這個問題。當法庭需考慮，行政決策人是否有利益因素，而不應讓他／她參與決策時，便會進行此測試。此測試其中一個先決條件，就監警會一事來說，是要設想委員究竟有沒有不接受其他看法，或不準備於參與決策時改變他／她的觀點。進行此偏見測試時，小組引用了下列判決先例作參照。

判決先例

3.5 Richard LJ 於 *Condron v National Assembly for Wales [2007] LGR87* 寫道：「我們曾被引用於不同案例，這些案件中區分了支持個別結果的合理傾向（例如：根據執政黨於其他政策聲明所立下的宣言而成立的）及支持個別結果的不合理的預先決定（例如：根據預先作出的決定或要達至某個結果而作的決定）。前者沒有違反正當程序，因為他有作準備考慮及衡量相關因素後才作出結論；後者對相關因素不加理會，沒有加以考慮或權衡……」（以下稱為「*Condron*」）。

3.6 Richard LJ 更說：「我參考了多個案例，我認為在這些案例中，法官皆犯了錯誤，包括忽略有關情況或輕視有關情況的重要性。法官好像過分把焦點集中於衝突上……以及旁觀者的看法，而未有考慮調查過後呈上法庭的總體情況。」

3.7 對於大多數由公共法監管的決策者來說，要分辨他們是存有傾向或是預先作了決定，需要參照一位公平公正及了解情況的旁觀者的意見，在旁觀者考慮所有呈交法庭的資料後，認為是否確實可能存有偏見：可見 *Condron* 第 40 及 57 段和 *Gillies v Secretary of State for Work and Pensions [2006] 1 All ER 731*。

3.8 在 *R (Island Farm Development Ltd.) v Bridgend County Borough Council [2006] EWHC 2189 (Admin.)* 中，Collins J 說：「實際情況是我們須相信委員會遵守法律所規定，即是無論他們有什麼個人看法，他們決策時必須持有開放的心態、考慮所有資料及作好準備根據合理游說而改變他們的看法……除非有確實證據證明委員不接受外來意見，否則我不認為事前的觀測或表面的支持足以說服法庭推翻決定。」

監警會司法權

3.9 小組亦承認在維持委員會的獨立及公正處事能力方面，雖然根據《監警會條例》上的附表 1 第 12, 13, 20 及 21 條有利害關係的委員，均須在

會議討論有關事宜時避席，但監警會並未獲《監警會條例》授權，拒絕委員審查報告及文件。根據《監警會條例》第 5 條，主席、副主席及委員皆是由行政長官委任，委員會沒有司法權暫停他們的職務或罷免他們。

披露利害關係

3.10 有關「披露利害關係」的事宜，小組考慮到在 2014 年 11 月 14 日的特別內部會議，及 2014 年 11 月 20 日的內部會議中通過，委員於佔中事件中的披露利害關係全都是委員參照監警會的有關條例，及監警會委員會守則第 12 段(4)(d)有關進行會議規例而自行作決定。

3.11 委員須披露利害關係的責任並非是一次性的，相反，是在他們任期中持續的，即是說每當他們遇到某些他們認為有需要披露利害關係的情景時，他們都應該要披露。所以，即使委員於閱讀投訴警察課有關佔中事件的調查報告前認為沒有任何利害關係須要披露，這並不妨礙他們在閱讀相關調查報告時作出披露。

3.12 儘管如此，《監警會條例》並沒有授予委員會任何權力，懲罰未有根據法例規定披露利害關係的委員。

監警會的決策程序

3.13 小組留意到佔中事件期間，委員會共有 24 名來自不同背景及專業的委員。在投訴案件審理機制方面，委員會的委員平均分為四小分組，每組包括五至六位成員，來決定投訴案件的審核結果。至於性質比較嚴重的投訴，尤其是牽涉重大公眾利益的投訴，則會交由共 21 位委員的嚴重投訴個案委員會負責。有見於這專門的安排，小組認為個別委員無法不當地影響委員會、專責委員會或小分組執行其法定職能。

委員誠信問題

3.14 小組更留意到委員會委員是根據法律條文委任，以執行公共職責。他們被視為公正不阿，而且值得信任，能夠執行委員會的法定職能。

專責小組的觀點

3.15 小組委員一絲不苟地對有關主席與另外九名委員的指控／關注／憂慮作出商討。商議期間，小組參考了有關判決先例應用普通法偏見測試的例子，亦考慮到監警會授予委員會的司法權（尤其是有關披露利害關係要求，及委員會執行法定工作的實際行動方面）。小組的觀點如下：

類別一：對郭主席的指控／關注／憂慮

3.16 即使假定郭主席形容對個別委員的信件為「表達意見」而非「投訴」，這純屬用字問題。雖然該些信件的寄件者可能不接納此描述，但沒有證據顯示此描述反映郭主席存有偏見或不公正。用詞遣字純屬語義上的問題，不可把其理解為偏見，因為無論信件是否與投訴有關，委員會對信件的一貫處理手法並沒有區分信件是否與投訴有關。沒有任何證據或參考資料證明處理投訴委員的信件時，郭主席會無視外來資料及意見。所以小組的結論認為對郭主席所作的投訴是沒有事實根據的。

類別二：對石副主席及陳副主席的指控／關注／憂慮

3.17 對於石副主席及陳副主席的指控是有關他們在立法會投票反對調查警方處理佔中事件手法的動議，這意味他們對佔中示威者有偏見。他們對於動議的表決無疑只是履行他們作為立法會議員的工作，行使公共職責。沒有任何理由顯示他們在執行監警會的工作時不公正，所以小組的結論認為對他們所作的投訴是沒有事實根據的。

類別三：對不同委員的指控／關注／憂慮

3.18 由於以下委員公開配帶／展示黃或藍絲帶來表達他們的政治立場，所以他們被指控存有偏見及不公正，並應該辭去委員會的職務，或不參與任何有關佔中事件投訴的決策過程。

展示黃絲帶：梁委員及黃委員

展示藍絲帶：馬委員

3.19 小組認為委員展示黃／藍絲帶只是為表達其政治立場。不過，無論委員持有什麼政治立場，也不代表他／她在參與有關佔中事件投訴的決策過程時，會自動或必然地無視其他意見。監警會有有效的機制來處理披露利害關係及案件審查的事宜。小組的結論認為對委員的指控是無法證實的。

類別四：對不同委員的指控／關注／憂慮

3.20 以下委員被指控存有偏見或不公正，因為他們有支持或反對佔中事件的立場，又或是普遍地支持警方。

支持佔中事件：梁委員、黃委員、張委員及方委員

反對佔中事件及支持警方：陳副主席、馬委員、蘇委員及陳委員

3.21 小組認為無論委員的立場是支持或反對佔中事件，以及他們是否傾向支持警方，這些只屬他／她的政治信念。由於監警會的委員是由不同的專業及背景中挑選出來的，所以他們持有不同政治信念是理所當然的。沒有任何理據指出，持有不同政治信念的委員不會採取公正及依據證據的方法來處理佔中事件投訴。小組的結論認為這些指控是無法證實的。

類別五：對不同委員的指控／關注／憂慮

3.22 監警會梁委員及黃委員被指控存有偏見及不公正的原因是他們曾公開批評警方過分使用武力；而馬委員被指控存有偏見及不公正的原因是他曾於佔中事件發生前，於報章發表一篇有關支持警方使用武力的文章。

3.23 小組考慮到這些引起投訴的言論是就一般情況而言，而非針對某事件或個別警員。就如上述理據一樣，儘管委員發表了有關警方的言論，也不代表他／她在參與有關佔中事件投訴的決策過程時，會自動或必然地無視其他意見。小組的結論認為這些指控是無法證實的。

類別六：對不同委員的指控／關注／憂慮

3.24 監警會梁委員、黃委員及張委員被指控存有偏見及不公正，因為他們曾就個別事件發表言論，當中包括警方於處理佔中事件時使用胡椒噴霧及催淚氣體一事，以及「7名警務人員事件」。

3.25 信件的寄件者指控梁委員及黃委員未有審查有關案件的投訴，便預先判斷警方於處理佔中事件時使用胡椒噴霧及催淚氣體是不適當的。黃委員及張委員對牽涉於「7名警務人員事件」當中的警務人員未審先判，指有關事件表面證據成立。另外，張委員曾作出不適當的評論，指佔中事件的示威者對警方作出的挑釁性言論只是開玩笑，警務人員應在處理佔中事件時克制自己的情緒。

3.26 小組理解警方於處理佔中事件時使用胡椒噴霧及催淚氣體，及「7名警務人員事件」都是「須匯報投訴」，投訴警察課正在調查此事，並會在完成調查後把報告提交給監警會審核。小組提醒所有委員應注意相關判決先例及普通法偏見測試，從而協助他們決定是否應避免參與有關這些「須匯報投訴」。同時，亦提醒所有委員應該根據監警會委員會守則及《監警會條例》披露任何利害關係。

3.27 小組充分注意到梁委員已向委員會申明他不會參與有關「7名警務人員事件」的審核及決策過程，而張委員亦已於2015年1月1日退任委員

會。無論如何，投訴警察課對相關投訴的調查尚未完成，所以在此階段評論任何委員在參與有關案件的決策過程時存有偏見或不公正，實在言之過早。小組的結論認為這些指控是無法證實的。

回覆大量信件

3.28 在 30,748 宗投訴之中，有 27,518 宗是來自同一個來源的(D100 的社交媒體帳戶)。當中大部分是依照同一個樣板。小組考慮到要回覆每一位寄件者所涉及的實際困難及所需的資源，並認為「逐一回覆」是十分耗時並適得其反，所以不值得採取這個方法。小組認為統一地向 D100 發出一封回信便已足夠，而其餘的郵件應按照現行做法個別回覆。

處理大量投訴

3.29 小組亦預料將來可能會收到類似的大量投訴，所以建議委員會未來可以考慮採用同樣機制來處理，但是必須顧及個別因素及當時的情況。

4. 結論

4.1 小組得出以下結論：

- (1) 投訴指郭主席於公開言論中，形容監警會所收到的前述信件為「表達意見」而非「投訴」，因而被指他存有偏見及不公正一事，有關投訴是沒有事實根據的。
- (2) 投訴指石副主席及陳副主席持有支持警方的「既定立場」，而且在立法會中投票反對調查警方處理佔中事件手法的動議，因而被投訴存有偏見及不公正一事，有關投訴是沒有事實根據的。
- (3) 投訴指梁委員、黃委員及馬委員曾公開配帶黃或藍絲帶，因而被投訴存有偏見及不公正一事，這些投訴是無法證實的。
- (4) 投訴指陳副主席、馬委員、蘇委員及陳委員持有支持警方的立場，以及梁委員、黃委員、張委員及方委員持有支持「佔中」的立場，以致他們被投訴存有偏見及不公正一事，這些投訴是無法證實的。
- (5) 投訴指梁委員及黃委員曾公開批評警方過分使用武力，以及馬委員支持警方使用武力，以致他們被投訴存有偏見及不公正一事，這些投訴是無法證實的。

- (6) 投訴指梁委員、張委員及黃委員曾分別公開批評警方不適當地使用胡椒噴霧及催淚氣體，以及在「7 名警務人員事件」的調查完成前作出評論，以致他們被投訴存有偏見及不公正一事，這些投訴是無法證實的。小組提醒所有委員應注意普通法偏見測試，從而決定他們是否應避免參與有關這些「須匯報投訴」的決定。同時，所有委員亦應該根據監警會委員會守則及《監警會條例》披露利害關係。由於張委員已退任，小組沒有必要對他作出提醒。

5. 委員會商議結果

5.1 委員會經商議後同意以上結果。

*此中文版本為英文版本之譯本。