

## 【書面質詢】落實紀監會改革 制衡警察權膨脹

近年，保安司多次以因應社會發展及公共安全為由，透過立法手段擴充權力，保安部隊規模也不斷膨脹，不少意見批評若未有相應地強化外部監察機制，將可能成為警權濫用的溫床。

目前，本澳警政模式仍留下不少殖民時期特性。從過去強調高壓、服從和威權的軍事化模式，改革至講求為大眾服務、警民合作的社區保安模式，從而建立一套有力、無私、獨立的保安部隊外部監察制度，有其必要性與迫切性。

透過第 14/2005 號行政長官批示設立的「保安部隊及保安部門紀律監察委員會」（紀監會），已經運作超過 13 年。紀監會雖然獨立運作，但其權力僅限於在警方完成投訴報告書後提供意見，既無權直接參與調查事實、決定最終定案，也無權決定紀律處分或防範性停職等保全措施，如同「隔山打牛」。

多年來，紀監會僅能依靠警方的調查報告，無法兼顧平行取證的重要性，因此，目前保安部隊實際上仍處於「自己人查自己人」的客觀狀態。再者，紀監會僅得 7 名委員，全數另兼多職，行政和法律輔助人員也不多，實在難以充分監察擁有近萬成員且日益膨脹的保安部隊。上述種種制度侷限，難免導致紀監會被批評只是「無牙老虎」。

鄰埠香港的「獨立監察警方處理投訴委員會」（監警會）制度雖比本澳早些起步，但也非適合參考的對象。當地監警會僅能覆檢警務處警察投訴課所作的報告，及要求警方提供資料和重新調查，但最終的調查權、定案權、處罰權均仍掌握在警隊內部，當地早有聲音批評有關制度，甚至不信任監警會能有效防止警察濫權。值得一提的是，根據研究顯示<sup>1</sup>，國際上關於警權監察模式的趨勢正由港澳特區的「獨立覆檢」（Independent review）改革為「獨立調查」（Independent investigation）。

故此，長遠而言，在不妨礙既有司法救濟的情況下，紀監會有需要從以下

<sup>1</sup> Smith, G. (2014). The Tripartite Police Complaints System of Hong Kong. *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law*, 15(1-2), 119-145.

幾個方向改革，以進一步強化監察權力：

- 一、調查實體決定權：決定某個案由保安部隊內部或由紀監會獨立調查；
- 二、獨立調查權：獨立和主動進行調查，包括搜證和訊問權；
- 三、參與調查權：參與保安部隊內部調查，包括發表意見及參與搜證和訊問；
- 四、覆核權：由保安部隊調查時，覆核其調查和決定，亦有權要求重新調查或接手調查；
- 五、保全措施決定權：獨立調查時，決定保全措施，包括解除武器、扣押物品和防範性停職等；
- 六、終局定案權：獨立調查時，決定投訴的指控的事實是否成立；
- 七、處分權：獨立調查時，決定作出申誡、罰款、停職、強迫退休或撤職的處分等；
- 八、擴大編制：紀監會應有更多預算和輔助人員，尤其是司法人員、熟悉紀律程序的人士等；
- 九、從屬行政長官：應由從屬保安司司長改為從屬行政長官，減低包庇的可能等。

近年來，一些紀監會成員和立法議員均曾要求在不同程度上擴大紀監會的權限，保安司司長也曾多次公開表示對此持開放態度，若取得社會共識，會「舉手舉腳贊成」。然而，有關工作至今仍停留在口頭階段，未見具體行動。再者，目前關於保安部隊投訴和紀律問題的調查程序，由第 66/94/M 號法令《軍事化人員通則》規範，政府正著手將有關法令重訂為《保安部隊人員通則》，但暫未有透露文本將如何配合紀監會的相應改革。

為此，本人現行使《澳門特別行政區基本法》和《立法會議事規則》之監察的權力，向特區政府提出書面質詢如下。敬請根據《對政府工作的質詢程序》第十五條，在行政長官收到書面質詢之日起 30 日內作出書面答覆。

- 一、保安司司長多次強調「無監督則無進步」，並表示對紀監會擴權持開放態度，若取得社會共識，會「舉手舉腳贊成」。請問行政當局將如何貫徹落實有關改革工作？會否成立專案小組負責？何時啟動立法程序？而現正籌備重訂其中涵蓋紀律程序規範的《軍事化人員通則》，有關法案有否加入允

許擴大紀監權的相應條文？

- 二、國際上關於警權監察模式的趨勢正由港澳特區的「獨立覆檢」改革為「獨立調查」，以進一步制衡警察權力。請問行政當局是否認同上述的擴權方向，未來紀監會將擁有獨立的調查權、終局定案權、處分權、保全措施決定權等？
- 三、《保安部隊人員通則》的立法工作歷時多年，至今仍趕不上政府的年度計劃。請問行政當局會否及如何在重訂《保安部隊人員通則》前，加入一些簡單且能即時實行的措施，以改進監察保安部隊的程序？當局現階段會否為紀監會增編人手以加強工作效率和深度、定期公開舉行紀監會與保安部隊的檢討會議、強制保留紀律訊問的錄音錄像以避免不規則行為，及定期向投訴人匯報調查進度等？

澳門特別行政區 立法會議員



蘇嘉豪

2018年11月26日