

直接調查報告摘要

食物環境衛生署監察有檢控時限的個案的情況

背景資料

食物環境衛生署（「食環署」）負責執行關於食物安全及環境衛生的條例和規例；法例規定有關罪行必須在六個月的法定時限內提出檢控。

2. 本署從處理投訴中注意到，食環署有時因過了法定時限而未能檢控違法者。本署的初步審研顯示，這方面存在行政制度上的流弊。因此，申訴專員在二零零六年九月十四日宣布根據《申訴專員條例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)條主動展開直接調查。這項直接調查的範圍如下：

(a) 食環署處理有檢控時限的個案的程序和方式（並非檢控與否的決定）；以及

(b) 該署有否監察制度，以及能否保證適時採取檢控行動。

檢控程序

3. 食環署在全港共有 19 個分區環境衛生辦事處，分由港島、九龍及新界區各一名助理署長（行動）負責，全面統籌地區內的環境衛生事宜。此外，食物監察及管制科亦隸屬另一名助理署長，負責處理與食物有關的個案。衛生事務工作手冊列明有關檢控程序。

分區工作

4. 分區環境衛生辦事處負責管理街市、清潔街道、管理小販、

巡查持牌食肆和採取執法行動等工作。分區行動主任（「行動主任」）若發現有違法行為，會擬備傳票檔案，向職級為高級衛生督察（「高級督察（分區）」）的分組主管報告。高級督察（分區）¹會審核傳票檔案，確保有充分表面證據提出檢控，然後把檔案送交總部的檢控組。

檢控組

5. 檢控組在收到傳票檔案後，會採取下列行動：

- (a) 文書人員登記收到的個案，並在檔案套釘上便條，提示檢控時限屆滿日期（「檢控時限」）。
- (b) 高級衛生督察（檢控）（「高級督察（檢控）」）覆核有關證據，假如發現有不妥之處，把檔案退回分區，以便提供進一步證據或作澄清。
- (c) 假如個案沒有問題，高級督察（檢控）把檔案交給文書人員，以便編配部門檔號。
- (d) 文書人員隨而把資料輸入司法機構的「個案及傳票管理系統」，以便發出傳票。若個案過了檢控時限，系統會自動拒絕處理。

撤銷檢控

6. 個案若由於過了檢控時限或其他原因而要撤銷檢控，須獲衛生總督察（分區）批准。假如個案因投訴而起，則高級督察（分區）須把有關結果告知投訴人。

¹ 為求精簡，投訴若是由食物監察及投訴組負責處理，則本報告中所述的高級督察（分區）亦指該組的高級督察。

觀察所得及意見

7. 過去三年，共有 33 份傳票過了檢控時限，原因如下：

原因	傳票數目
錯誤	3
對法例規定不了解	3
誤放檔案	2
延誤	12
政府化驗所在檢控時限過後才發出報告	11
律政司在檢控時限當日或之後才提供意見	2

8. 檢控與否屬於部門政策，不在是次調查的範圍之內。然而，本署的調查顯示了下列問題：

- (a) 當局一旦決定檢控，絕不應該因執法人員疏忽或延誤而讓違例者逍遙法外；
- (b) 署方應該與政府化驗所加強協調；
- (c) 署方的監察機制似有若無；以及
- (d) 有權批准撤銷檢控個案的人員職級太低。

9. 就那些未能檢控的個案，本署撮錄了下列一些例子，說明過了檢控時限的各種原因。

10. **不負責任的審核態度。個案一：**食環署某人員態度散漫；忽略了檔案內的另外兩張傳票表格。假如他能仔細翻閱檔案，查核是否有充分證據進行檢控，理應注意到共有三項罪行在三個不同日期發生。

11. **處理個案曠日持久。個案二：**檢控組需時近三個月才為個案編配部門檔號及申請發出傳票。

12. **錯誤計算檢控時限。**根據法律意見，擅自更改申領牌照處所圖則的個案，檢控時限通常由最後一次核對核准圖則的日期開始計算，而非由發現違規的日期起計。**個案三**便是因為對此不了解，錯誤計算以致過了檢控時限。在三年內，有三宗個案是由於這個原因而過了檢控時限。食環署應考慮修訂法例，以便該署職員能在發現有人擅自更改圖則後六個月內提出檢控。

13. **沒有徹底跟進。個案四：**檢控組人員誤放檔案，其後檔案雖被尋回，但已過檢控時限。**個案五：**傳票檔案從未送達檢控組，但負責發送該檔案的分區辦事處人員竟懵然不知。這不但顯示派遞程序可能有紕漏，亦說明檢控組與分區辦事處人員之間溝通不足，也無制度上的跟進。

14. **個案管理欠佳。個案六：**法定時限已迫在眉睫，高級督察（分區）亦曾多次提示行動主任個案緊急，但後者依然愛理不理，結果過了檢控時限。作為組別主管，高級督察（分區）理應採取更積極行動；若敦促行動主任跟進無效，便應另作跟進。

個案的分類

15. **個案七：**政府化驗所在檢控時限過後才向食環署提交報告，表示證據不足。本署認為，食環署在將這類個案分類時，應坦白承認撤銷檢控是由於過了檢控時限，並非純粹因為證據不足。

16. 食環署及政府化驗所已主動採取措施，縮小時間差距。然而，食環署應提醒政府化驗所時間緊迫，並查詢化驗進展，以趕及檢控時限。

17. **延誤將食物樣本送交化驗。個案八：**投訴人遲了數小時才向食

環署投訴，而食環署人員則遲了四天才將一個奶類樣本送交化驗及分析。食環署就檢控時限徵詢法律意見，律師認為，由於上述延遲，成功檢控的機會甚微，結果只好撤銷個案。

撤銷檢控

18. 審批撤銷檢控的決定要有一致準則，必須有首長級人員參與。審批人員亦應審閱給投訴人的覆函，以免出現下列錯誤，影響執法行動的威信。

19. 在個案八，食環署起初通知投訴人會提出檢控，但三個星期後卻告訴他不會檢控。這種出爾反爾的情況只會令投訴人感到疑惑和失望，而對該署失去信心。食環署與投訴人聯絡時應小心謹慎，確保資料準確及維持高透明度。

20. 本署所研究的個案中，有兩宗是由於食環署誤放傳票檔案而致過了檢控時限。然而，署方給予投訴人的解釋卻與事實不符。個案四的檢控時限實為二零零五年七月三日，但食環署在向投訴人解釋為何不作檢控時，卻隱瞞真相，只表示所涉無牌食肆已於二零零五年七月三十一日停止營業，對於過了檢控時限則隻字不提，企圖蒙混過關。

21. 個案五的檔案資料顯示證據充足。然而，食環署卻向投訴人表示因證據不足而決定撤銷檢控，這亦是與事實完全不符。

22. 上述蓄意提供虛假資料的做法，其實是企圖以撒謊來掩飾錯誤，這做法會令市民懷疑署方的誠信，這樣錯上加錯，比原先錯誤的本質更為嚴重。

結論

23. 適時及妥善管理個案，尤其是決定撤銷檢控等重大問題，對於有效地執行職務以維護公義至為重要。為此，在本署展開是次直接

調查後，食環署已決定由總部負責監察未終結的個案，並推行其他改善措施。本署認為，首長級人員應審視整體情況，對於不予繼續跟進（不論原因為何）及已終結的檢控個案，均應加以監察。該署亦應就已提出檢控（說明所花時間）及撤銷檢控（說明理由）的個案定期向總部呈交報表，以供審核及讓首長級人員抽查有關檔案。

24. 食環署已採取補救措施，改善處理決定提出檢控的個案及監察個案進展的程序，本署對此表示讚賞。然而，這些補充指示及指引均是透過電郵發出。該署實應將它們編訂後納入工作手冊之中，不時予以檢討及在有需要時更新。

25. 食環署透過執行《公眾衛生及市政條例》及各項規例，保障食物安全及公眾衛生。對此，市民抱有很高的期望。即使是一兩次差錯，也可能會嚴重損害食物安全，並影響市民對法例及執法部門的信心，因此，食環署總部必須嚴密監察。

26. 根據上述觀察所得，申訴專員向食物環境衛生署署長提出下列建議：

分區²工作

- (1) 檢討分區工作與檢控組之間的協調，確保有緊密直接的聯繫（第 13 段）；
- (2) 檢討文件派遞程序（第 13 段）；
- (3) 向所有高級督察（分區）灌輸妥善管理個案的觀念（第 14 段）；以及
- (4) 檢討處理食物樣本，特別是容易腐爛的食物樣本的程序，確保適時進行分析（第 17 段）。

² 為求精簡，本報告所述的分區亦指食物監察及投訴組。

檢控組

- (5) 檢討處理提出檢控的個案及查核證據的程序（第 10 段）；
- (6) 令職員明白，高級督察（檢控）須為文書人員負責的工作承擔責任（第 10 段）；
- (7) 提示職員必須注意檢控時限（第 11 段）；
- (8) 提示職員迅速採取行動（第 11 段）；以及
- (9) 定期評估司法機構為不同檢控單位訂定的限額，如有需要，檢討這些限額是否足夠（第 11 段）。

延長檢控時限

- (10) 考慮修改法例，以檢控擅自更改樓宇圖則的違規行為（第 12 段）。

撤銷檢控

- (11) 設立制度，訂明撤銷檢控的個案須經首長級人員批准（第 18 段）；
- (12) 若個案撤銷檢控，給投訴人的回覆須經首長級人員詳細審核（第 18 段）以及
- (13) 就沒有進行檢控的個案（不論原因何在）定期遞交報表，以供首長級人員詳細審核（第 23 段）。

與市民溝通

- (14) 提醒職員在與市民溝通時，必須注意資料準確及具透

明度（第 19 段）；

(15) 盡可能向市民披露完整真實的資料（第 20 段）；以及

(16) 警告職員不得蓄意向市民發放虛假資料，以圖掩飾錯誤（第 21 至 22 段）。

個案分類

(17) 就撤銷檢控的個案分類訂定指引（第 15 段）。

與政府化驗所協調

(18) 提示政府化驗所留意緊急個案及檢查進度，以免過了檢控時限（第 16 段）。

地區總部的監察

(19) 向地區總部定期提交已終結個案的報表，以便詳細審核（第 22 段）。

法律意見

(20) 檢討目前向有關職員發放重要資料（例如法律意見）的安排（第 12 段）；以及

(21) 檢討徵詢適時法律意見的程序（第 17 段）。

工作手冊

(22) 整合補充指引，並把它納入工作手冊（第 23 段）。

食環署的評語

27. 食環署接納本署的所有建議。事實上，該署已開始落實部分建議。

申訴專員的結語

28. 申訴專員感謝食環署在這次調查過程中與本署緊密合作，並就調查結果迅速和正面地回應，以及積極落實建議。我們特別欣賞的，是在這次直接調查展開後不久，該署即自發地採取改善措施。此外，該署首長級人員藉此機會改善監察機制的認真態度，也值得讚賞。

申訴專員公署

二零零七年三月