

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)189/06-07號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/SE/1

保安事務委員會會議紀要

日期：2006年7月4日(星期二)
時間：下午2時30分
地點：立法會大樓會議室A

出席委員：涂謹申議員(主席)
何俊仁議員
呂明華議員, SBS, JP
吳靄儀議員
張文光議員
黃容根議員, JP
楊孝華議員, SBS, JP
劉江華議員, JP
蔡素玉議員, JP
余若薇議員, SC, JP
梁國雄議員
詹培忠議員

其他出席議員：李柱銘議員, SC, JP

缺席委員：林偉強議員, BBS, JP (副主席)
黃宜弘議員, GBS
梁君彥議員, SBS, JP

出席公職人員：參與議程第III項的討論

保安局副秘書長
張少卿女士

保安局助理秘書長
張敏宜女士

香港警務處助理處長(行動)
古樹鴻先生

香港警務處西九龍總區副指揮官
鄭慕絲女士

香港警務處新界南總區刑事總部警司(行動)
葉尚風先生

律政司副刑事檢控專員
李定國先生

參與議程第IV項的討論

保安局首席助理秘書長A
陳詠雯女士

律政司副首席政府律師(條約法律)1
韓達忠先生

保安局助理秘書長A2
李詩昕小姐

應邀出席人士： 參與議程第III項的討論

香港人權監察

總幹事
羅沃啟先生

監察全球化聯陣

統籌
胡穗珊小姐

列席秘書 : 總議會秘書(2)6
梁慶儀小姐

列席職員 : 高級助理法律顧問1
李裕生先生

高級議會秘書(2)4
周封美君女士

I. 通過先前會議的紀要

(立法會CB(2)2580/05-06及CB(2)2582/05-06號文件)

2006年4月7日及2006年5月2日會議的紀要獲得確認通過。

II. 自上次會議舉行至今發出的資料文件

(立法會CB(2)2370/05-06(01)號文件)

2. 委員察悉懲教署署長2006年6月1日邀請參觀懲教機構的函件。主席建議並獲委員同意由秘書向懲教署查詢現任懲教署署長的離任日期，然後才決定能否安排進行參觀。

[會後補註：由於現任懲教署署長將於2006年7月離職，而事務委員會委員正忙於審議一項與保安事務相關的法案，主席決定留待稍後在新一年度的立法會會期才安排進行有關的參觀活動。秘書已於2006年7月8日代表主席向懲教署署長發出覆函。]

III. 檢討2005年12月13至18日在香港舉行的世界貿易組織第六次部長級會議的保安安排

(立法會CB(2)1521/05-06(01)、CB(2)2362/05-06(01)、CB(2)2577/05-06(01)及CB(2)2669/05-06(01)號文件)

3. 主席告知委員，他已接納香港人權監察及監察全球化聯陣的要求，在警方就2005年12月13至18日在香港舉行的世界貿易組織(下稱"世貿")第六次部長級會議(下稱"部長級會議")的保安安排發表警務行動檢討報告(下稱"檢討報告")後，於是次會議席上發表意見。

政府當局的簡介

4. 保安局副秘書長表示，2005年12月13至18日在香港舉行的世貿部長級會議的保安安排，對警隊而言是一極大挑戰。警方在處理與部分示威者的暴力衝突時，一直貫徹執行"最大克制"及"使用最低程度武力"的原則。不少市民及國際團體均讚揚警方在是次行動中的表現，而警隊的表現有助確保部長級會議的順利舉行。儘管如此，警方絕不因此而感到自滿，並已就會議期間的整體行動進行全面檢討。檢討報告以前瞻的態度，冀能找出日後處理衝突情況時可作改善之處。

5. 香港警務處助理處長(行動)闡述檢討報告的內容，詳情載於政府當局提供的文件(立法會CB(2)2362/05-06(01)號文件)附件甲。

團體代表的意見

6. 香港人權監察的羅沃啟先生提出下述各點

- (a) 香港人權監察歡迎警方發表檢討報告，但認為缺乏足夠資料支持檢討報告所載的結論。香港人權監察認為，警方應提供更多有關部長級會議保安安排的資料，例如《警察通例》第29-01條所訂就警方使用武力作出規管的條文，因為公眾有權知悉作出此等安排背後的原則；
- (b) 警方在會議期間表現克制，特別是在較早階段時並未採取任何正式的拘捕行動。警方採取的做法有助緩和警方與示威活動籌辦人之間的緊張氣氛；及
- (c) 香港人權監察質疑檢討報告有否如實反映整體情況。檢討報告予人的印象是，部長級會議期間的警務行動在各方面均表現優異，但事實並非如此，特別是在使用武力方面。根據聯合國的指引，警方須發出清晰的警告，說明警方有意使用武力，以及表明警方擬使用何種性質和程度的武力。然而，警方在使用胡椒噴劑、手擲催淚彈及發射布袋彈前，並非每次均有事先發出清楚的警告。當局指稱示威者曾使用鐵枝襲擊警方，但據他所知，示威者只曾使用竹枝。

7. 監察全球化聯陣的胡穗珊小姐提出下述各點

- (a) 鑒於是次檢討由一名總警司統籌進行，監察全球化聯陣質疑檢討報告的內容是否公正。她認為警方在部長級會議的行動中曾採取不必要的措施，對表達意見的自由作出限制。她主張由獨立於警方的委員會，就警方在部長級會議期間的行動進行檢討；

- (b) 民間監察世貿聯盟向事務委員會提交了一份有關"2005年12月在香港世貿抗議活動期間進行的警務、拘捕和拘留行動中違反人權的情況"的意見書(立法會CB(2)1521/05-06(01)號文件)。雖然該意見書及檢討報告所涉及的是同一事件,但所得結論卻迥然不同。她關注到檢討報告只提供了從警方觀點出發的片面之詞,並促請事務委員會委員就檢討報告及意見書所載的內容作一比較;
- (c) 鑒於警方共發射了6枚布袋彈、使用了34個手擲催淚彈及735罐胡椒噴劑,而且在2005年12月17及18日共拘捕了1 153人,她質疑警方有否貫徹執行"最大克制"及"使用最低程度武力"的原則。她指出,反世貿抗議行動並無引致任何重大傷亡或市民財物的損失。她質疑警方所使用武力的程度是否合理;及
- (d) 拘捕1 153人的行動,是警方有史以來作出的最大規模單一拘捕行動。警方以警隊內部策略、戰術和部署細節屬機密資料為藉口,拒絕透露如何作出採取拘捕行動的決定。是次拘捕行動實侵犯了人權,因為警方在缺乏充分理由的情況下拘捕大量示威者。警方應告知公眾該決定由誰人作出,以及作出是項決定的理據何在。

8. 保安局副秘書長就團體代表的意見作出下述回應 ——

- (a) 檢討報告第39段清楚載列警方使用武力的原則。雖然各界對所提供資料是否充分可能持不同意見,但警方採取的原則與聯合國的指引一致。使用武力時的實際安排須視乎當時的情況而定,但必須符合在當時情況下屬合理安排的原則;及
- (b) 除了向警方蒐集證據外,是項檢討亦有考慮從非政府機構及電視新聞錄影片段蒐集所得的資料、事務委員會接獲的意見及意見書,以及投訴警察課接獲的投訴。若有任何具體例證或資料顯示有關檢討並非以公正無私的方式進行,政府當局樂意作出解釋。

討論

9. 委員察悉在2005年12月17至18日期間，警方以涉嫌觸犯"參與非法集結"罪行的理由拘捕了共1 153人，並於2005年12月19日以"參與非法集結"的臨時控罪，控告被認出的14名被捕人士。2006年1月6日，警方在完成調查工作後按照律政司提供的法律意見，決定撤銷對11名被告人提出的控罪。警方以"參與非法集結"的罪名控告餘下3名被告人，並對其中2名被告人加控"襲警"的罪行。律政司在覆檢所有證據後，於2006年1月11日下午指示撤銷兩名被告人的"襲警"控罪，以及將餘下一名被告人的"參與非法集結"控罪改為"參與未經批准集結"罪。由於提出起訴的證據不足，對該名被告人提出的"參與未經批准集結"控罪最終被撤銷。至於餘下的兩名被告人，法庭裁定其中一人無須答辯，另一人則在審訊後獲裁定無罪。

10. 李柱銘議員申報利益，表明本身是該14名被捕人士的法律代表。他對警方在作出拘捕之前及之後所採取的行動表示不滿。李議員提出的事項載列於在會議席上提交，有關"投訴警方處理世貿會議的做法"的文件(於2006年7月5日送交委員的立法會CB(2)2669/05-06(01)號文件)。李議員認為，決定是否起訴一名人士的有關當局應為律政司而非警方。

11. 律政司副刑事檢控專員回應時表示，確定參與部長級會議行動的各個單位所擔當的不同角色，實屬相當重要。警方的角色是決定何時及向誰作出拘捕行動，而律政司的角色是在完成調查後根據所得證據，決定是否適宜就2005年12月17及18日發生的事故向任何人提出檢控。

12. 余若薇議員表示，根據檢討報告第88段所述，一名在現場指揮的高級警司認為，有證據證明被包圍在告士打道與菲林明道交界的人士可能曾參與非法集結及襲擊警務人員，而他在徵詢律政司的法律意見後決定拘捕此等人士。余議員詢問採取拘捕行動的理據及時間安排為何。

13. 香港警務處助理處長(行動)及西九龍總區副指揮官表示，在2005年12月17日，部分人士作出大規模衝擊警方封鎖線的行為，並使用暴力襲擊警務人員，導致多人受傷。此舉不但違反香港法律，亦大大超越對進行和平示威所能接受的程度。在2005年12月17日下午約5時42分，為防止騷亂情況惡化，警方加強駐守軒尼詩道及菲林明道封鎖線的人手部署，以防止有關人士繼續向西

面進發。2005年12月17日午夜，在現場指揮的一名高級警司向多名前線指揮官瞭解騷亂情況，並與業經徵詢法律意見的香港警務處助理處長(行動)討論有關事宜後，決定採取拘捕行動。當時有證據證明被包圍在告士打道與菲林明道交界的人士可能曾參與非法集結及襲擊警務人員。經諮詢律政司後，警方與示威者的領袖談判，希望確保順利進行移送被扣留人士的行動。2005年12月18日凌晨2時50分，該名高級警司向身在扣留區的人士宣布，警方將以觸犯"參與非法集結"罪的理由拘捕他們。警方是基於合理相信有關人士已觸犯香港法律的理由採取拘捕行動。

14. 律政司副刑事檢控專員憶述，他是在2005年12月17日晚上11時觀看有關所發生事件的電視報道時，接獲香港警務處助理處長(行動)的來電，並獲告知警方已包圍有關人士，但卻沒有提及所涉的人數。香港警務處助理處長(行動)向他查詢，若當時採取拘捕行動，會否有任何法律上的障礙。他就此作出否定的答覆。從香港警務處助理處長(行動)所提供的資料，以及從電視現場報道所顯示的情況看來，他認為似乎可合理相信有關人士已觸犯罪行。至於採取拘捕行動的理據及拘捕何人，則屬警方的行動事宜。

15. 余若薇議員質疑警方有何理據，在沒有證據起訴有關人士的情況下，把超過1 000人扣留在告士打道與菲林明道交界達6個多小時。主席質疑警方扣留而不拘捕任何人士的做法是否合法。吳靄儀議員表示，警方採取的是包圍行動，但法例並沒有就包圍一羣人士的權力作出規定。

16. 西九龍總區副指揮官回應時表示，包圍行動是警方為防止騷亂情況惡化而採取的策略。律政司副刑事檢控專員證實，在世界其他地方舉行類似活動期間，亦有採用包圍的手段。香港警務處助理處長(行動)補充，《警隊條例》(第232章)第54(2)條規定，警務人員如在任何街道或其他公眾地方發現任何人是他合理地懷疑已經或即將或意圖犯任何罪行者，該警務人員扣留該人一段合理期間以作查究，乃屬合法。

17. 吳靄儀議員指出，上述扣留權力適用於警方合理地懷疑已經觸犯罪行的個人，而非一大羣人士。她質疑警方採取拘捕行動的決定是否正確。由於拘捕行動涉及1 153人，警方早應預計得到在一段合理時間內核實該等人士的身份，是超出其能力範圍的工作。她並質疑警方懷疑該1 153人中的每一人均曾參與非法集結，是否合理。吳議員提醒當局，扣留大量人士的行動可能已違反

了人權。警方當時應考慮採取其他行動，例如記錄該1 153名人士的身份，並在有足夠證據證明部分人士違反了香港法律時才採取跟進行動。

18. 何俊仁議員表示，警方感到有部分示威者違反了香港的法律，但並不肯定誰人涉及有關行為。警方是基於有合理懷疑上述違法人士處身於被包圍在告士打道與菲林明道交界的遊行人羣當中，而採取其拘捕行動。然而，警方卻無合理理由相信被捕人士在被捕前曾觸犯法律。他知悉由於缺乏羈留地方，8輛載有女示威者的旅遊巴士被迫在路上不停行駛若干小時。他質疑把該等人士扣留逾10小時，是否合理的做法。

19. 西九龍總區副指揮官表示，警方包圍有關人士時，有理由相信他們可能曾參與非法集結及襲擊警務人員。然而，警方必須蒐集證據及核實每名人士所擔當的角色，才可向任何人士提出起訴。香港警務處助理處長(行動)補充，在作出包圍行動後，警方曾進行甄別程序，並於其後釋放了逾100人。與事件無關的人士，包括圍觀者、遊客及新聞界代表，經警方核實其身份、在現場出現的目的，以及檢查身上有否衝突痕跡後，如無證據顯示他們曾參與非法集結或襲擊警務人員，均獲准離去。為確定是否有足夠證據檢控被捕人士，調查人員曾翻看共83盒警方及電視新聞錄影帶，以及向參與有關行動的前線警務人員作出查問。由於沒有證據顯示有任何女性曾參與暴力行為，警方於2005年12月18日晚上9時20分開始釋放192名被捕的女子。

20. 張文光議員明白警方在部長級會議行動中面對非常艱巨的任務，但他認為警方的拘捕行動缺乏理據，因為一直以來均沒有證據證明被包圍在告士打道與菲林明道交界的女性，曾經參與任何非法集結及襲擊警務人員。他表示，警方作出最大規模的單一拘捕行動，以"參與非法集結"的臨時控罪控告從1 153名被捕人士當中被認出的僅14人，但最終卻不能令任何人被定罪，此項紀錄堪稱前所未有。

21. 李柱銘議員表示警方在行動初期處理衝突方面表現出色，並應把此種表現保持至最後階段。如警方能在作出拘捕後釋放所有被捕人士，便更加理想。畢竟，警務人員受傷的情況並不嚴重。他亦對認人證據質素低劣表示關注，因為警方未能安排韓籍"戲子"參與列隊認人的程序。

22. 余若薇議員詢問，為何警方拘捕了大量人士，但只向僅14人提出臨時控罪，以及為何最終只向3名被捕

人士提出檢控。她表示從拘捕行動的結果判斷，警方顯然作出了錯誤的決定。警方必須承認錯誤和從中汲取教訓。

23. 香港警務處助理處長(行動)重申，警方拘捕逾1 000人的行動，是基於有理由相信他們違反了香港的法律而作出。在拘捕有關人士後，警方即時展開調查，對涉嫌違法人士進行認人手續，以確定是否有足夠證據檢控被捕人士。調查人員曾參考警方及電視新聞的錄影片段，向參與有關行動的前線警務人員作出查問，以及就錄影片段內的襲擊者與被捕人士的照片作出比較。有關人員製備了8本被捕男子的照片冊，並安排涉及衝突事故的4名前線人員進行照片認人手續。該4名警務人員認出14名被捕人士曾襲擊警務人員。警方按照律政司的律師所作指示，以"參與非法集結"的臨時控罪控告該14名被認出的被捕人士。警務人員在辨認其他襲擊者方面遇到困難，因為襲擊者在衝突時大多戴上面罩。

24. 律政司副刑事檢控專員表示，在2005年12月17日傍晚發生的事故中，示威者毫無疑問在一定程度的軍事精密部署下行事。暴力情況在入夜後升級，而警方似乎以極為克制的態度行事。在面對更嚴重暴力行為的情況下，警方別無選擇而必須採取拘捕行動。審理本案的裁判官根據已有證據，信納當天傍晚有若干人士不斷作出暴力行為。律政司副刑事檢控專員表示，此等人士戴上面罩掩飾其身份，警方的認人手續則是就可以真正看清楚面容的人士進行。警方根據從照片冊認出14人的警務人員的口供，向律政司尋求初步法律意見，然後以臨時控罪提出檢控，並於其後繼續進行調查。

25. 律政司副刑事檢控專員進一步表示，警方曾嘗試安排進行列隊認人程序，但卻遇到困難。由於有11名被捕人士是韓國人，而香港並無足夠的韓籍"戲子"，因此不能進行正式的列隊認人手續。辯方曾提出由香港政府支付費用，安排約80名韓籍"戲子"(辨認每名疑犯需8名"戲子")從韓國乘坐飛機前來香港參加認人手續。當局決定不會使用公帑進行此項程序，而改為採用面對面的認人手續。經進行該項認人手續後，有3人被認出並遭到檢控，其餘11名被捕人士則於其後獲釋。經聽取有關的證據後，裁判官裁定可接受的認人證據不足，並判3名被告人無罪釋放。

26. 主席指出，檢討報告第191段並無提及公帑支出是決定是否安排進行列隊認人手續的考慮因素。然而，檢討報告指出，除非別無其他方法，否則警方日後應避免採用面對面認人結果作為證據。吳靄儀議員表示，在

進行蒐集證據的工作時應避免採用不可靠的方法，例如面對面認人。

27. 律政司副刑事檢控專員表示，雖然列隊認人程序是理想的蒐證方法，但法庭過往曾接納進行面對面認人及照片認人所得的證據。這是平衡對公帑造成的負擔和根據已有證據進行檢控的做法。在此個案中，法庭認為認人程序的質素不足。

28. 李柱銘議員表示在進行控辯協議的過程中，警方一直採取不願妥協的態度。雖然全部14名被告人均願意就"未經批准集結"的控罪認罪，但控方堅持控告他們"非法集結"，儘管該兩項不同罪行的最高刑罰實屬完全相同。

29. 律政司副刑事檢控專員解釋，雖然上述兩項控罪的最高刑罰相同，但所涉及的行為卻頗為不同。有關"未經批准集結"的控罪，實際上是控告涉案人在未經批准進行集結的情況下在某地方集結，或未獲得任何批准而進行集結。在此個案中，人們當時是在進行"獲批准的集結"，因為有關集結是依循特定路線進行及最終抵達某特定的地點。然而，有大羣人士偏離已獲當局批准的集結路線，因而觸犯了"未經批准集結"罪。"非法集結"往往涉及若干暴力行為。最後，有兩名被告人以"非法集結"控罪受審。裁判官不信納認人程序的質素，因而裁定所有被告人無罪釋放。

30. 何俊仁議員表示，以充分證據指證襲擊者(特別是戴上面罩的襲擊者)確實觸犯了所控罪行的最佳辦法，是在他們施襲時立即採取拘捕行動。由於警方並沒有這樣做，當局理應可以預見在該等襲擊者返回遊行隊伍時，將難以把他們辨認出來，因而應放棄採取拘捕行動。何議員懷疑採取拘捕行動的決定是由警隊最高管理層作出，儘管警方最終只能對數人提出檢控。警方應完全明白只有少部分被包圍人士涉及衝突事故。何俊仁議員、張文光議員及梁國雄議員均認為警方拘捕該1153人的潛在原因，是阻止他們參加翌日的公眾集會及公眾遊行。

31. 香港警務處助理處長(行動)回應時表示，採取拘捕行動的決定是由在現場指揮的一名高級警司作出，與警隊高層管理人員無關。拘捕行動旨在阻止被捕人士參與翌日遊行活動的問題，根本並不存在。警方雖知悉在施襲時立即採取拘捕行動，是取得充分證據對某人提出起訴的最佳辦法，但此舉卻有令衝突升級和造成更多人受傷的風險。

32. 保安局副秘書長相信，市民會對警方的表現作出公正的評價。警方在會議舉行期間竭力協助所有和平的示威活動順利進行，只有在為了達到維持公共秩序的目的時才使用武力，並一直貫徹執行"最大克制"及"使用最低程度武力"的原則。即使示威者不斷攻擊警方防線，警務人員依然以專業態度克盡己職。包圍行動是防止騷亂情況惡化的適當策略，而拘捕行動及檢控工作均按照既定程序進行。保安局副秘書長重申，檢討報告所抱持的是前瞻的態度。警方已從部長級會議的行動中汲取經驗，以及找出可作出改善的地方，並將之納入檢討報告。

33. 主席表示檢討報告的用意是向前看，但卻未有處理日後發生衝突時應如何進行拘捕行動的問題。對於當局是否因為合理相信每一位所涉人士均違反了香港的法律而將他們拘捕，委員有理由提出他們的關注。他指出，比方有兩名劫匪懷疑匿藏於一幢大廈內，警方也不宜把處身大廈內的所有人士拘捕。

34. 西九龍總區副指揮官表示，主席提出的譬喻並不恰當。在2005年12月17及18日採取的拘捕行動的性質不同。根據警方及電視新聞錄影片段，警方估計有逾1000人參與非法集結及襲擊警務人員。市民可從電視的現場轉播看到，部分人士大規模衝擊警方防線，並使用具殺傷力的武器(如長木方)。由於衝突情況升級，警方採取包圍策略，把懷疑違反法律的人包圍在告士打道與菲林明道交界。她強調警方採取拘捕行動並非魯莽行事，而是因為合理相信所涉人士已觸犯了香港的法律。

35. 羅沃啟先生提述檢討報告第69段指出，"但當示威人士抵達駱克道及馬師道交界處時，逾1 000人馬上攻擊維持秩序的警員"。他表示很多示威者均為沒有參與攻擊行動的旁觀者，並認為涉及攻擊行動的示威者約有100人，警方沒有理由拘捕逾1 000人。

36. 胡穗珊小姐表示在2005年12月17日，示威者是分批於不同時間抵達現場。警務人員沒有可能在同一時間被1 000名示威者襲擊。她表示，警方提供的資料並不正確。她在2005年12月17日晚上身處現場，且被警方羈押及檢控。因此，當局表示並無女性示威者被檢控，實與事實不符。主席建議胡小姐如希望事務委員會作出跟進，可提交意見書以提供更多詳情。

[會後補註：政府當局其後告知事務委員會，根據警方的紀錄，胡小姐當時曾被羈留但卻未有被檢控，而警方亦沒有檢控任何女性示威者。]

37. 部分委員對政府當局的解釋不感信納，並始終關注到警方在包圍遊行人士、扣留該等人士及進行拘捕行動時，有否濫用警權。他們認為檢討報告無助警方改善日後面對衝突情況時的應變能力。主席表示可能有需要邀請當時在現場指揮的高級警司，向事務委員會解釋其如何及為何作出進行拘捕行動的決定。他建議事務委員會日後再行討論有關事宜。

IV. 實施聯合國《制止恐慌主義爆炸的國際公約》、《制止危及海上航行安全非法行為公約》和《制止危及大陸架固定平台安全非法行為議定書》有關引渡及法律互助的規定

(立法會CB(2)2577/05-06(02)號文件)

38. 保安局首席助理秘書長向委員簡介政府當局提交的文件所載述，為履行聯合國《制止恐怖主義爆炸的國際公約》、《制止危及海上航行安全非法行為公約》和《制止危及大陸架固定平台安全非法行為議定書》訂明的引渡及相互法律協助責任而提出的立法建議。

39. 主席表示他信納有關的立法建議並無違反人權。他請委員注意，政府當局將於2006-2007年度立法會會期向立法會提交有關的立法建議。在席委員對有關建議大致上表示支持。

V. 為在香港實施《聯合國反腐敗公約》的有關法例建議及相關事宜

(立法會CB(2)2577/05-06(03)號文件)

40. 委員同意由於時間所限，此事項押後至下次會議進行討論。

41. 會議於下午4時47分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年10月24日