

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2692/07-08號文件

檔號：CB2/PS/2/07

保安事務委員會文件

研究警方搜查被羈留者的處理手法小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報研究警方搜查被羈留者的處理手法小組委員會的商議工作。

小組委員會

2. 2007年10月5日，警方拘捕15名企圖阻止進行灣仔利東街拆卸工程的示威人士。根據其後的報道，示威人士在警署被扣留期間，警方曾在其代表律師離開警署後，對他們進行涉及脫去所有衣物的搜身。因應在利東街個案中被拘捕的人士所提出的指稱，保安事務委員會曾舉行多次會議，討論警方有關搜查被羈留者的處理手法。

3. 在2007年12月4日會議上，事務委員會決定委任小組委員會，研究與警方搜查被羈留者的處理手法有關的事宜。根據內務委員會在2007年12月14日作出的決定，小組委員會被列入輪候名單，以待展開工作。其間，事務委員會曾於2008年3月4日會議上，討論警方就搜查被羈留者的處理手法進行第一階段檢討的結果。在2008年6月27日，政府當局就將於2008年7月1日開始實施的警方對被羈留者進行搜查的新安排，向事務委員會提交有關文件的最後定稿。此等文件包括《警察通例》及《警務處程序手冊》的經修訂條文、"羈留搜查表格"及"搜查被羈留人士的指引"(下稱"指引")。事務委員會於2008年7月8日會議上進一步討論有關事宜，並決定小組委員會應展開工作。

4. 小組委員會的職權範圍及委員名單分別載於**附錄I及附錄II**。

5. 小組委員會由涂謹申議員擔任主席，曾於2008年7月14至17日先後與政府當局舉行了3次會議，包括一次與13個團體的代表進行會晤的會議。此外，小組委員會曾研究由另外一個團體提交的意見書。曾向小組委員會提出意見的團體名單載於**附錄III**。

小組委員會的商議工作

搜查所有被羈留者的規定

6. 根據搜查被羈留者的新安排，當局確定會向所有被警方扣留的人士進行搜查。委員關注到此舉會擴大警方對被羈留者進行搜查的權力。為了在私隱、人權及尊嚴方面為被羈留者提供更佳保障，委員認為須按照個別情況及根據當時環境，決定是否對被羈留者進行搜查。搜查範圍必須不超越合理和相稱的程度。

7. 政府當局表示，根據普通法，警方有責任採取一切合理的措施，確保被羈留者不會逃走或協助他人逃走、傷害自己或其他人士、毀壞或棄置證據及再度犯事。政府當局亦表示，當局所得的法律意見已確定，警方採取合理措施執行上述職責是合法的，而且基於搜查的目的是合法的，如妥當進行有關搜查，而每次所作搜查的範圍均是根據當時的環境及視乎個別情況而決定，則對被羈留者進行的搜查不會被視作非法搜查或任意侵擾被羈留者的個人私隱或尊嚴。

8. 政府當局解釋，根據新訂安排，對被羈留者進行的搜查可能涉及不同程度，分別為無需脫去衣服、脫去衣服或脫去內衣。每次所作搜查的範圍均視乎個別情況而定，並且不應超越在當時情況下為達到上文第7段所述目的而屬合理和相稱的程度。根據對被羈留者進行搜查的新安排，只限於在有非常充分的理據的情況下，方可進行涉及脫去內衣的搜查，而不應以之作為例行形式的搜查。

9. 委員要求政府當局解釋基於何種法律理據，決定對所有被羈留者進行搜查，以及在決定是否進行搜查時，是否必須引用"合理懷疑"的驗證標準。

10. 政府當局回答時表示，"合理懷疑"的驗證標準，並非決定應否在羈留前搜查被羈留者的考慮因素。根據普通法，警方有照顧被羈留者的職責，而且必須確保被羈留者不會逃走或協助他人逃走、傷害自己或其他人士、毀壞或棄置證據及再度犯事。這一點已在*Lindley v Rutter [1981] QB 128*一案的判決中獲得確認。政府當局認為，為了達到上述目的，在把任何人扣押在臨時羈留處或羈留倉之前，先行就每一名此類人士進行搜查，是一項合理的措施。然而，每次所作搜查的範圍均視乎個別情況而定，並且不應超越在當時情況下為達到上述目的而屬合理和相稱的程度。委員察悉法庭在*Lindley v Rutter*一案指出，"在未有顧及個別個案的所有情況之下採取任何特定措施，則絕對不能被視為具有充分理據支持"。

授權進行涉及脫去內衣的搜查的人員的職級

11. 新訂安排保留了過往的做法，由警署的值日官決定對被羈留者進行何種範圍的搜查。委員關注到以值日官沉重的工作量，加上規定須因應《警務處程序手冊》所述多項因素決定搜查範圍，以及個案

負責人員的職級可能較值日官為高的事實，應由職級較高的人員(例如警署內最高級的人員)，負責授權進行任何涉及脫去所有衣物的搜身。

12. 政府當局表示，值日官是授權對被羈留者進行搜查及決定搜查範圍的最適當人員。值日官通常屬警署警長職級，具備豐富的警務工作知識及實務經驗。他是負責看管任何被警方還押看管的人士的人員，而且須就其所作出關於對被羈留者進行何種範圍搜查的決定負責。值日官為履行警方照顧被羈留者，以及確保可能會接觸被羈留者的其他人士的安全的職責，而作出的有關搜查被羈留者的決定，均屬獨立無私，且不應受到任何其他警務人員的影響。

13. 政府當局亦指出，值日官的工作並非不受監督。行動支援小組指揮官須覆檢其所屬小組的值日官記入警方通用資訊系統的所有個案，以確保遵守有關的警隊命令及程序行事。

14. 委員對政府當局的論點不表信納。他們認為職級屬總督察或以上的警務人員亦應具備多年警務經驗。委員始終認為應由較高級人員如警署內的最高級人員，負責授權進行任何涉及脫去所有衣物的搜身，藉以提高有關機制的公信力及問責性。他們並建議政府當局在《警察通例》及《警務處程序手冊》清楚訂明進行涉及脫去所有衣物的搜身的準則，以及規定只有在無可避免和絕對有需要的情況下，才可進行涉及脫去所有衣物的搜身。

15. 委員並建議政府當局安排值日官與立法會議員舉行座談或交流會，以提高值日官對有關人權的關注事項的認識。

監察對被羈留者進行涉及脫去所有衣物的搜身的獨立機制

16. 根據新訂安排，在進行搜查時最少會有兩名與被羈留者屬同一性別的警務人員在場。委員認為應就涉及脫去所有衣物的搜身訂定獨立監察機制，以防止警務人員濫用職權。如被羈留者有此意願，在進行此類搜身時應容許第三者在場，例如律師、太平紳士、神職人員、被羈留者的家屬或警署的最高級人員。委員亦建議如被搜查的人士提出要求，應就搜查過程進行錄影，以便在搜查過程中對被羈留者作出較大保障，以免警務人員濫用權力。

17. 政府當局回應時表示，若被羈留者的代表律師在其將會被搜查時身處有關的警署，而被羈留者提出有關要求，值日官可容許該名代表律師在進行搜查時在場，但他不能對扣押程序構成任何不適當的阻礙。

18. 政府當局亦指出，新訂安排已設有多重保障，防止任何人員在進行搜查時濫用職權。在進行搜查之前，被羈留者會獲告知其可向值日官提出任何對有關搜查的關注事項。值日官繼而會把所提出的關注記入警方通用資訊系統，並重新考慮所作搜查的範圍。值日官會向被羈留者傳達他的決定，以及所持理據和所採取的任何其他行動，並將該等資料記入警方通用資訊系統。任何被羈留者如因所作搜查而感

到受屈，可向投訴警察課提出投訴。因應委員的關注，政府當局會考慮在被羈留者有此要求時，就搜查過程進行錄影。

19. 委員關注到部分被羈留者不能負擔聘用律師的費用。他們始終認為在進行涉及脫去所有衣物的搜身時，應容許太平紳士、被羈留者的家屬、神職人員或警署的最高級人員在場。

對被羈留者進行搜查的程序

20. 為方便委員瞭解搜查被羈留者的程序，委員要求政府當局提供有關對被羈留者進行搜查的程序的警方培訓資料。委員察悉美國新澤西州刑事司法服務處已把"對警務人員進行脫光衣服搜身或體腔搜查所訂的規定和程序"上存於其網站，並建議當局把有關搜查被羈留者的程序的更多資料上存於警務處的網站，以供公眾人士查閱。

21. 政府當局回答時表示，當局有為警務人員提供關於對任何人士進行搜查的培訓，以便他們熟悉有關的原則及程序。培訓內容包括不同類別搜查的分類、進行搜查的程序步驟，以及進行搜查時須考慮的其他具體執行事宜。在進行課堂講授之餘，亦有輔以活動教學。然而，鑑於所有搜查均以同一方式進行，警方認為披露載有如何進行搜查的詳情的培訓資料，將會揭露警方的行動策略，因而削弱其防止及偵測罪行的能力。政府當局會考慮向公眾提供更多關於搜查被羈留者程序的資料的建議。

使用設備協助警務人員進行搜查

22. 委員認為應盡量減低在進行搜查時脫去所有衣物的需要。他們建議警方探討是否有可能購置設備協助警務人員進行搜查，冀能盡量減低進行涉及脫去所有衣物的搜身的需要，以及在私隱、人權及尊嚴方面為被羈留者提供更佳保障。委員察悉有報道指英國警方已採用紅外線裝置，協助警務人員進行搜查。

23. 政府當局表示，警方最近已購置120部金屬探測器，協助警務人員對被羈留者進行搜查。警方會就使用紅外線設備對被羈留者進行搜查作出研究。

搜查有特殊需要的被羈留者

24. 根據新訂安排，穿着制服的軍人可獲准保留必需的制服裝備，以便他在法庭席前衣着得體。委員詢問當局可否對該等在服裝守則方面有特殊要求的被羈留者作出類似的考慮，例如按照其宗教信仰的規定容許其佩戴頭飾。委員認為對於需要特殊照顧或關注的被羈留者，例如未成年人士、弱智人士或變性人士，在進行搜查時須採取額外的程序或措施。

25. 政府當局表示，若被羈留者基於信仰或習俗而需要佩戴頭飾，指引容許其保留有關頭飾，但被羈留者並未受到嚴密監管時不得

佩戴該頭飾。被羈留者所提出的任何保留某些衣物或物品的要求，均由值日官視乎個別情況作出考慮。基於安全理由，被羈留者在任何情況下均不得在羈留倉內藏有任何堅硬或尖銳的物品。應委員的要求，政府當局答允考慮在《警務處程序手冊》中訂明這一點，並考慮就搜查需要特殊照顧或關注的被羈留者，例如未成年人士、弱智人士及變性人士，訂定額外的程序或措施。

搜查時可否要求被羈留者作出某些姿勢或動作

26. 委員關注到在搜查時可否要求被羈留者作出某些侮辱性或有辱人格的姿勢，或進行某些不必要的動作，以及向被羈留者提出上述要求的警務人員是否違反了新訂安排。

27. 政府當局回應時表示，所作出的每項搜查均必須適當顧及被羈留者的私隱及尊嚴，值日官會在切實可行範圍內，竭力將被羈留者在搜查過程中面對的尷尬情況減至最低。授權進行搜查的值日官需要證明有充分理由以有關方式進行搜查，包括為何要求被羈留者在搜查期間作出某一姿勢。如值日官要求被羈留者在搜查期間作出某一特定動作，他更尤其需要提出充分理據以支持其決定。值日官的決定及要求作出的動作均須記入警方通用資訊系統。

28. 委員要求政府當局考慮在《警察通例》及《警務處程序手冊》明確訂明，在搜查期間向被羈留者提出的任何有關作出某些姿勢的要求，均須符合是否有此必要及是否相稱的驗證標準。

違反《警察通例》、《警務處程序手冊》或"搜查被羈留人士的指引"所載規定的後果

29. 委員關注到《警察通例》、《警務處程序手冊》及指引對警務人員未必具有法律上的約束力。他們詢問違反新訂安排所載規定的警務人員，會否受到任何懲罰。

30. 政府當局指出，"違反警察規例或任何書面或口頭的警察命令"，是《警察(紀律)規例》(第232A章)所訂違紀行為之一。《警察通例》被視為警務人員必須遵守的書面命令，而《警務處程序手冊》及指引則旨在以更詳細的方式解釋警隊的內部程序。一再或公然地置《警察通例》或《警務處程序手冊》於不顧的人員，將可予以紀律處分。

是否有需要在被羈留者返回臨時羈留處或羈留倉後對其進行搜查

31. 新訂安排保留了現有的規定，訂明如基於任何理由把被羈留者帶離臨時羈留處或羈留倉，則在其返回臨時羈留處或羈留倉時，會於再度將之羈留之前對其進行搜查。委員關注到此舉可能意味其後會在未有顧及有關個案的情況之下，對被羈留者進行任意的搜查。

32. 政府當局表示，儘管在被羈留者離開臨時羈留處或羈留倉的整段期間，警務人員應會對其進行緊密的看管，但警務人員將難以完

全確定被羈留者在該段期間沒有取得任何可傷害自己或其他人的物件。為履行警方照顧被羈留者，以及確保其他可能與被羈留者接觸的人士的安全的職責，警方有必要在被羈留者返回臨時羈留處或羈留倉之前，再次對其進行搜查。然而，搜查的範圍可根據當時情況及已有資料作出決定。

33. 政府當局並表示，根據警方的規定，警務人員須在警方通用資訊系統內有關被羈留者的移送紀錄中，記錄把被羈留者暫時帶離臨時羈留處或羈留倉的理由。此項規定可提供極大的保障，防止任何人員濫用移送程序，例如純粹為增加對被羈留者進行搜查的次數而帶其進出臨時羈留處或羈留倉，藉以利用搜查程序對該名人士作出懲罰。

對《警察通例》、《警務處程序手冊》、"搜查被羈留人士的指引"及"羈留搜查表格"作出的其他修改

34. 為了在搜查過程中就被羈留者的權利作出更佳保障，以及防止任何人員濫用權力，委員建議並獲政府當局答允考慮就《警察通例》、《警務處程序手冊》、指引及"羈留搜查表格"作出下述修改 ——

- (a) 作出更清晰的指示，訂明只有在非常有限的情況下方可進行涉及脫去所有衣物的搜身；
- (b) 在《警察通例》及《警務處程序手冊》，加入《基本法》及國際公約中關於保障被羈留者人權的相關條文的提述；
- (c) 更充分反映被羈留者在獲得值日官告知進行搜查的範圍時，可就此提出反對的權利；
- (d) 清楚說明被羈留者並非須強制性在"羈留搜查表格"上簽署；
- (e) 規定授權人員就進行涉及脫去內衣的搜查，在"羈留搜查表格"記錄更詳細的理據；
- (f) 容許男性被羈留者和女性被羈留者一樣，可保留本身的內衣；
- (g) 在指引加入標準搜查程序；
- (h) 澄清"被羈留人士"的涵義；
- (i) 清楚訂明在進行搜查時，只有為進行搜查而有必要在場的人士才獲准在場；及
- (j) 明確訂明警務人員必須就所有搜查備存準確紀錄的規定。

結論

35. 小組委員會的結論是搜查被羈留者的新訂安排，並未在確保被羈留者的安全及防止濫用權力之間取得適當平衡。小組委員會促請政府當局進一步改善有關安排，以加強保障被羈留者的權利，以及對他們作出保障，以免出現濫用權力的情況，尤其是進行涉及脫去所有衣物的不合理和不必要的搜身。

建議

36. 小組委員會建議事務委員會在下一屆立法會跟進小組委員會提出的事宜。

徵詢意見

37. 謹請委員察悉小組委員會的商議工作及結果。

立法會秘書處

議會事務部2

2008年7月25日

附錄I

保安事務委員會 研究警方搜查被羈留者的處理手法小組委員會

職權範圍

研究和警方搜查被羈留者的處理手法有關的事宜，並在有需要時向事務委員會提出建議。

保安事務委員會
研究警方搜查被羈留者的處理手法小組委員會
委員名單

主席	涂謹申議員
委員	吳靄儀議員 黃容根議員, SBS, JP 余若薇議員, SC, JP 梁國雄議員
(合共: 5位議員)	
秘書	林培生先生
法律顧問	李裕生先生
日期	2008年7月14日

附錄III

研究警方搜查被羈留者的處理手法小組委員會

A. 曾向小組委員會口頭申述意見的團體

1. 香港人權監察
2. 香港天主教正義和平委員會
3. 民間人權陣線
4. 外勞支援網絡
5. 姐姐仔會
6. 紫藤
7. 香港基督徒學會
8. 新婦女協進會
9. 青鳥
10. 一群因關注城市規劃民主化而被警方無理羈留、打壓及欺凌的市民
11. 午夜藍
12. 民權行動組
13. 香港家務助理總工會

B. 只提交意見書的團體

香港社區組織協會