立法會

Legislative Council

立法會CB(2)912/09-10號文件 (此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號: CB2/PL/SE

保安事務委員會特別會議紀要

日 期 : 2009年9月29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 : 劉江華議員, JP (主席)

涂謹申議員(副主席)

何俊仁議員 吳靄儀議員 張文光議員

黄容根議員, SBS, JP

劉慧卿議員, JP

石禮謙議員, SBS, JP 余若薇議員, SC, JP

陳克勤議員 黃毓民議員

葉國謙議員, GBS, JP

缺席委員 : 黃宜弘議員, GBS

霍震霆議員, GBS, JP 梁君彥議員, SBS, JP

梁國雄議員詹培忠議員

黄國健議員,BBS

出席公職人員:參與議程第I項的討論

保安局副秘書長

魏永捷先生

保安局首席助理秘書長

周永恒先生

入境事務處助理處長(執法及酷刑聲請審理) 周康道先生

參與議程第II項的討論

運輸及房屋局首席助理秘書長(運輸) 吳麗敏女士

香港警務處總警司(交通) 高富士先生

香港警務處高級警司(行政)(交通) 朱明寶女士

應邀出席者 : 參與議程第I項的討論

香港律師會

黄嘉純先生

彭思傑先生

帝理邁先生

香港大律師公會

韋浩德先生, SC

羅沛然先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)1

林培生先生

列席職員 : 高級助理法律顧問1

馮秀娟女士

助理法律顧問8 易永健先生

高級議會秘書(2)1 蘇淑筠小姐

經辦人/部門

I. 酷刑聲請審核機制檢討

(立法會 CB(2)2514/08-09(01)和 (02)、 CB(2)2524/08-09(01)及CB(2)2558/08-09(01)號文件)

主席扼要重述在2009年7月6日的事務委員會會議上,香港律師會(下稱"律師會")及香港大律師公會(下稱"大律師公會")關注到應否透過當值律師服務,為酷刑聲請人提供法律支援。事務委員會察悉在該次會議後,政府當局曾與當值律師服務進一步討論有關事官。

政府當局作出簡介

- 2. 應主席的邀請,<u>保安局副秘書長</u>向委員簡介 就酷刑聲請審核機制作出改進的措施的最新進展,以 及政府當局與當值律師服務就向酷刑聲請人提供免 費法律支援一事所作的討論,詳情載於政府當局提交 的文件。
- 3. 保安局副秘書長強調,自2009年7月6日舉行上一次會議以來,根據聯合國《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》(下稱"《禁止酷刑公約》")提出的酷刑聲請的數目持續增加。2009年7月及8月的新增個案分別約有300宗,積壓個案的數目亦由2009年6月30日的5053宗增至2009年8月31日的5638宗。
- 4. <u>保安局副秘書長</u>表示,政府當局認為採取當值律師計劃的現行收費率(即每小時670元或每半天2,710元)是適當做法,原因是無論所提聲請是否涉及法律問題或事實爭議,所有酷刑聲請人實際上均可獲得法律支援。根據現行的當值律師收費率及向酷刑聲請人提供的支援的擬議範圍,政府當局估計以一宗簡單個案而言,單是協助酷刑聲請人處理其個案至呈請階段的法律費用,便需要大約50,000元。

5. <u>保安局副秘書長</u>表示,政府當局與當值律師服務已就酷刑聲請人的法律支援計劃取得初步共識。當局希望可在短期內簽訂行政措施備忘錄,以便可盡早恢復進行審核工作。

代表團體的意見

- 6. <u>黄嘉純先生</u>陳述律師會及大律師公會的意見,詳情載於該兩個團體聯名提交的意見書。他告知委員,兩個法律專業團體所持意見如下 ——
 - (a) 儘管酷刑聲請個案涉及至為重要及嚴重 的裁決,但政府當局並沒有真正瞭解酷 刑聲請人所面對的困難,以及法律執業 者在提出聲請人個案方面所承受的沉重 負擔;
 - (b) 當局規定在28日內交回已填妥問卷,但此一認可時間並不足夠;
 - (c) 新計劃的指引擬稿訂明,如個案負責人 員認為進行身體檢查有助反映所提聲請 的可信程度,他可要求酷刑聲請人接受 身體檢查。政府當局建議,只有由入境 事務處處長挑選的醫生進行的身體檢 查,才會以公帑付款進行。兩個法律專 業團體關注到政府當局能否符合法庭要 求的高度公平準則,以及醫生在有關過 程中會否遵守保密原則行事;
 - (d) 代表酷刑聲請人的律師應透過接受適當培訓而勝任有關的工作,或已取得執行此方面工作的相關經驗。律師會及大律師公會一直積極參與設計及推行由法律專業學會舉辦的培訓課程的工作,因為當值律師服務已承認本身並無所需資源及專門知識,為業內專業人士提供有關培訓;
 - (e) 政府當局有迫切需要制定新的法例,以 便實行一套貫徹一致而全面的制度,用 以同時審核酷刑聲請人及評定難民身 份;及

(f) 支付予執行酷刑聲請相關工作的律師的 酬償應足以吸引具備所需才能及經驗的 律師,從而有效處理酷刑聲請。政府當 局現時建議的收費率遠遠不配會支持當 這目的。兩個法律專業團體不了會支持當 值律師服務基於現時的費制度當 局簽訂任何協議。只有在政府當局對 制度作出適當更改,並實施合理的務與 對度後,他們才會支持當值律師服務與 政府當局簽訂協議。

討論

- 7. <u>吳靄儀議員</u>表示,當值律師服務的當值律師 計劃於1979年設立,旨在輔助法律援助署根據《法律 援助條例》(第91章)提供的法律援助服務。當值律師 計劃主要是由私人執業的合資格律師,為需要在各裁 判法院、少年法庭及死因裁判法庭出庭應訊的合資格 的被告人提供法律代表服務。她關注到透過擴大當值 律師計劃,為酷刑聲請人執行法律代表服務的工作是 否合適之舉,並就政府當局透過當值律師服務為酷刑 聲請人提供法律支援的建議,徵詢兩個法律專業團體 的意見。
- 8. <u>黃嘉純先生及韋浩德先生</u>回應時表示,酷刑聲請個案大致上與民事訴訟個案相同。鑒於此類個案的嚴重程度,如處理不當,有可能會帶來極之嚴重的後果。由於現時在當值律師計劃下服務的當值律師,在難民法例、程序上的公平程度及如何處理委託人的特殊需要等範疇沒有太多經驗,因此絕對重要的是,代表酷刑聲請人的律師必須具備相關經驗,或在執行有關工作之前須接受適當的培訓。此外,政府當局須向執行酷刑聲請相關工作的律師提供適當水平的酬償,以反映《禁止酷刑公約》聲請是性質絕不輕易的工作。
- 9. <u>吳靄儀議員</u>詢問,對於一名律師能否勝任酷 刑聲請相關工作,是由當值律師服務的管理人還是保 安局決定。

- 10. 保安局副秘書長回應時表示 ——
 - (a) 政府當局同意代表酷刑聲請人的律師, 應透過接受培訓而勝任有關的工作,或 已具備執行有關工作的相關經驗;
 - (b) 政府當局察悉,法律專業學會獲得政府 根據專業服務發展資助計劃撥款,為有 意登記成為協助酷刑聲請人的當值律師 的律師舉辦培訓課程。政府當局亦會支 持當值律師服務安排提供相關培訓;
 - (c) 在與當值律師服務商討的過程中,政府當局明白當值律師會因應個案的個別情況,向酷刑聲請人提供適當的法律支援。對於在新計劃下提供法律支援的當值律師,政府當局初步計劃將其酬償訂定於現行當值律師計劃所訂酬償的同一水平,即每小時670元或每半天2,710元。根據政府當局的粗略估計,如所接獲的酷刑聲請數目繼續處於現時每月300宗個案的高水平,向酷刑聲請人提供法律支援所招致的開支將約為每年1億8,000萬元;及
 - (d) 如當局可與當值律師服務簽訂行政措施 備忘錄,當值律師服務會招募具備最少 3年經驗的本地合資格律師,登記成為新 的酷刑聲請人法律支援計劃的當值律 師。
- 11. <u>副主席</u>贊同兩個法律專業團體的意見及關注,認為供填妥問卷的認可時間並不足夠。鑒於《禁止酷刑公約》聲請人有責任提供證據,加上蒐集相關資料的過程涉及相當複雜的工作,<u>副主席</u>認為較合時限是在90日內交回已填妥的問卷,從而讓聲請人有機會確立其個案。關於由入境事務處處長挑選的智生進行身體檢查的規定,他詢問政府當局是否基於成本方面的考慮因素,而決定不容許聲請人自選醫生進行身體檢查的可信性,如進行身體檢查與所作聲請的裁定相關,政府當局應考慮承擔聲請人自選醫生進行身體檢查所招致的費用。

- 12. 儘管委員及兩個法律專業團體已提出意見及關注,政府當局依然拒絕就所提出的多項事宜改變其立場,<u>劉慧卿議員</u>對此表示不滿。她促請政府當局認真考慮委員及兩個法律專業團體提出的建議,包括將聯合國《1951年關於難民地位公約》(下稱"《難民公約》")延展至適用於香港。
- 13. 保安局副秘書長及保安局首席助理秘書長回應副主席及劉慧卿議員時提出以下各點 ——

- (c) 政府當局感謝兩個法律專業團體為當值 律師安排培訓,以確保向酷刑聲請人提 供的法律服務的質素。當局同意代表酷 刑聲請人的律師必須能夠勝任有關工 作,但這並不一定表示律師在可以代表 酷刑聲請人之前,必須參加由法律專業 學會舉辦的培訓課程。一名律師能否勝 任有關工作,將視平他曾接受的培訓及 他在香港或其他地方取得的相關經驗而 定。政府當局會與兩個法律專業團體作 進一步磋商,以期取得他們的支持,讓 少數具備相關經驗的律師在法律專業學 會於2009年12月展開培訓之前執行有關 工作。政府當局知悉,香港有部分律師 可在未經修讀任何培訓課程之下勝任酷 刑聲請相關工作,例如一直積極參與香 港的酷刑聲請相關訴案的律師; 及
- 14. <u>黃容根議員</u>關注到如向酷刑聲請人提供免費法律支援,可能會對政府當局造成財政負擔。他要求當局就每宗個案估計所需的費用提供資料。他表示留意到有不少外籍家庭傭工在其僱傭合約屆滿後提出酷刑聲請,藉此延長其在香港的逗留期。他詢問此情況是否嚴重,以及如情況嚴重的話,政府當局採取了何種措施處理有關問題。

- 15. <u>保安局副秘書長</u>回應時證實,近月確出現了若干外籍家庭傭工根據《禁止酷刑公約》第3條提出酷刑聲請的個案。截至2009年8月底為止,共有5638宗積壓聲請尚待審核。為處理積壓的聲請,政府當局認為有需要盡快恢復進行審核工作。根據現行的當值律師收費率及法律專業團體同意的擬議支援範圍,政府當局估計以一宗簡單個案而言,撇除其他雜項開支如身體檢查費用、傳譯員收費及翻譯開支,單是協助酷刑聲請人處理其個案至呈請階段的法律費用,便需要大約51,000元。考慮到現時每月有300宗新增的聲請,加上截至2009年8月底為止有5638宗積壓個案尚待評定,採用當值律師計劃現行收費率的建議已為政府帶來極大財政負擔。
- 16. <u>黃嘉純先生</u>回應吳靄儀議員的查詢時表示,律師會及大律師公會已告知保安局,政府當局建議的當值律師收費率並不足以吸引具備所需才能及經驗的律師,從而有效處理有關的聲請。兩個法律專業團體願意考慮在收費率上讓步,但有關律師必須完成培訓程序。有關的收費率應介乎具備3年或以上經驗的律師的高等法院民事對訟收費率,與政府當局現時所建議的每小時670元的收費率之間。
- 17. <u>張文光議員</u>認為,政府當局在決定參加有關計劃的律師所獲得的酬償方面,應作出適當的彈性處理,以便經驗較豐富的律師倘就較嚴重或複雜個案提供法律服務,將可獲支付較高酬償。
- 18. <u>副主席</u>贊同張文光議員的意見,並表示政府當局應確保專員署香港辦事處所獲提供,藉以支持根據《難民公約》提出的難民身份申請的所有資料,均可供入境事務人員查閱,以供審核由同一申請人提出的酷刑聲請,反之亦然。
- 19. <u>保安局副秘書長</u>回應時表示,政府當局認為 採取當值律師計劃的現行收費率是適當的做法,理由 如下 ——
 - (a) 無論所提聲請是否涉及法律問題或事實 爭議,所有酷刑聲請人實際上均可獲得 法律支援;

- (b) 經考慮兩個法律專業團體及當值律師服務的意見,政府當局已作出合理的彈性處理,並已接納專業界別人士的建議,不就每宗個案的節數施加任何上限。事實上,政府當局建議的酬償方案,並不遜色於其他國家向協助尋求庇護者的律師所支付的酬償;及
- (c) 此等安排將會根據為期12個月的先導計劃付諸實行。當局會就該項先導計劃進行檢討,如有需要,更可按照實際經驗作出調整。屆時,當局亦可能會一併檢討律師費,包括研究法律專業人士所提出,有關費用是否足以吸引具備相關資歷的律師提供服務的問題。
- 20. <u>張文光議員及劉慧卿議員</u>認為,政府當局應繼續和兩個法律專業團體就各項關注事宜進行討論,包括有關計劃的指引、當值律師的培訓安排及執行酷刑聲請相關工作的擬議收費率。<u>劉議員</u>要求政府當局在推行經改善的酷刑聲請審核機制之前,向事務委員會匯報有關事官的最新發展。

II. 打擊非法賽車活動的執法工作

(立法會CB(2)2514/08-09(03)及(04)號文件)

- 21. <u>香港警務處總警司(交通)</u>向委員簡介警方打擊非法賽車活動的政策,詳情載於政府當局提交的文件。
- 22. <u>副主席</u>深切關注到警方於2009年7月13日徵用市民的車輛設成路障,以攔截在觀塘繞道進行非法賽車活動的人士。他認為在該次事件中,警方完全忽視市民的安全。他表示若真的一如政府當局在所提交文件第2段中指出,在反非法賽車行動中將市民置於危險境況或使用市民的車輛堵塞道路,並不是警方的政策,是次事件便不應發生。<u>副主席</u>察悉警務處長(下稱"處長")在事發翌日向受影響的市民、車主及司機道歉,並形容有關行動屬"錯誤",他詢問處長所提及的錯誤是甚麼,以及警方如何糾正有關錯誤。由於警方已成立工作小組,就警方設置路障的做法和程序

檢討有關的訓令及指示,他詢問警方會否在2009年 10月完成有關檢討之前的一段時間內,堅決不會在反 非法賽車行動中徵用市民的車輛設成路障。

- 23. <u>香港警務處總警司(交通)</u>回應時強調,在反非法賽車行動中將市民置於危險境況或使用市民的車輛設成路障,並非警方的政策。在2009年7月之前,警方已成立由一名總警司擔任主席的工作小組,徹底檢討《警務處程序手冊》第41章,該章節述明設立路障的指揮及控制、安全設備、人手和策略。工作小組打算在所有有關的訓令及指示中,清楚說明警方打擊非法賽車活動的政策。工作小組亦計劃建議就設置路障的地點及將會進行的任務,分開進行風險評估,而且必須在處理所發現的風險之後,才能進行設置路障的行動。有關的檢討現時仍在進行,並將於2009年10月完成。關於在觀塘繞道發生的事故,<u>香港警務處總警司(交通)</u>表示警方現正進行調查。因此,他不能就有關事故置評或披露有關的詳情。
- 24. <u>副主席</u>對於政府當局的回應表示不滿。他堅持當局必須回答他所提出的下述問題:警方在2009年7月13日設立"人肉路障"攔截在觀塘繞道進行非法賽車活動的人士,是否犯了錯誤;以及警方有關設置路障行動的指引是否有任何不足之處。
- 25. <u>香港警務處總警司(交通)</u>回應時表示,處長曾表示負責觀塘繞道行動的警務人員雖然是真誠地行事,但似乎犯了判斷上的錯誤。把市民捲進行動中及徵用市民的車輛設成路障,均是與現行政策不一致的做法。此外,有關的警務人員似乎低估了賽車者的魯莽程度。事後回顧,該項決定並非應予採取的正確行動。
- 26. 在獨立監察警方處理投訴委員會(下稱"監警會")與警方於2009年9月4日舉行的會議上,監警會委員曾提出多項查詢。張文光議員引述香港警務處總警司(交通)就該等查詢作出的回應,並詢問他所作出,聲稱"根據普通法,警方有權要求市民協助執法,未能提供有關協助可能會構成罪行"的答覆,是否與警方不會使用市民車輛設成路障的政策有欠一致。

27. <u>香港警務處總警司(交通)</u>回應時提出以下各點 ——

- (a) 張文光議員提及的陳述,是回應一名監 警會委員所提出,關於警方是否有權要 求市民協助執法的一般性問題時作出的 答覆;
- (b) 當被問及是否訂有任何訂明警方可要求 市民協助警務人員的指引,以及該等指 引的法律依據何在時,他向監警會提供 的答覆是,根據《警隊條例》(第232章) 第63條,任何人在被要求協助執行職責 的警務人員時拒絕協助,即屬犯罪。儘 管如此,在使用警權時必須作出審慎的 考慮,而警方並無意將市民置於危險境 況;及
- (c) 根據《道路交通條例》(第374章)第60條,不論有否設立路障,穿著制服的警務人員可指示司機在道路上把汽車停下。法例容許警務人員為某一目的而截停車輛,至於是否這樣做將視乎個別人員的判斷而定。在此方面並沒有任何確切的規則。警務人員須按照本身的判斷、經驗及訓練,確保在適當時間並以適當方式截停車輛。
- 28. <u>張文光議員</u>認為,被要求的一方應充分知悉可能出現何種後果。如某項要求(例如設成路障的一部分以截停在道路上進行賽車活動的車輛)會將任何人士置於危險境況,被要求的一方應有權拒絕協助警方。
- 29. <u>陳克勤議員</u>表示,警方在觀塘繞道進行反非 法賽車行動的方法完全不可接受。他察悉警方可以應 對性及主動性模式的行動對付道路上的賽車活動,並 要求當局就應對性模式的行動提供進一步資料,尤其 是警方透過市民的緊急求助電話得悉有人正在進行 賽車活動時。他亦詢問警方為何難以證明有人觸犯非 法賽車的罪行,並質疑非法賽車活動的現行罰則與該 罪行的嚴重程度是否相稱。

30. <u>余若薇議員</u>贊同陳克勤議員的意見,並詢問警方會否考慮向政府當局建議加重在道路上進行賽車活動的罰則。

31. 香港警務處總警司(交通)回應時表示 ——

- (a) 警方可以應對性及主動性模式的行動對 付非法賽車活動。根據主動性行動模 式,警方會進行預先策劃的行動,以 正及干擾在道路上進行的賽車活動或作 出拘捕。相反,當警方透過市民的緊急 求助電話得悉有人正在進行賽車活動緊急 或巡邏警務人員目睹有些車輛正一同理 高速行駛,便會採用應對性模式處理 在上述後一種情況下,負責的人員須在 極大壓力下迅速作出決定;
- (b) 按照《道路交通條例》有關使用法定標 誌的法例規定,如要設立路障,必須獲 得總督察級人員的批准。在整個設置路 障的行動中,必須有一名警長在場進行 監督。其他屬警署警長和督察級的監督 人員,亦須定期進行主管覆核;
- (c) 根據《道路交通條例》第55條,非法賽車活動是一項罪行。任何人因觸犯試際文所訂罪行而被定罪,可被判處罰款10,000元、被取消駕駛資格12個月。此外,根據《道路交通(違例駕駛記分)條例》(第375章),有關。營方認為非法賽車活動是嚴重罪行,因分會就所觸犯的上述罪行被記10分,因對方認為非法賽車者完全罔顧公眾入土主養的蓄意違法行為。警方不會容忍人士主養車活動,並會在安全情況不可答此類活動。在偵測及調查有關罪行時,無辜市民及警務人員的安全是當局至為關注的事宜;
- (d) 道路上的賽車活動通常涉及車輛之間的 速度試驗。警方難以合理地斷定有人正 在進行賽車活動,除非能目睹該等車輛 近距離高速行駛、不時互相超越或越過

雙白線。此外,警方留意到賽車者越來 越傾向採用"計時賽"模式進行競爭。警 方在證明有人正在進行非法賽車活動並 就此提出檢控方面,確實遇有若干困難;

- (e) 比起其他交通違例事項如危險駕駛,該罪行的罰則亦有欠妥當。危險駕駛的最高罰則是入獄3年、罰款25,000元及被取消駕駛資格最少6個月。法例的規定欠缺阻嚇力及所涉罪行的罰則水平是備受關注的事宜。警方已向運輸及房屋局。警方建議將有關罰則提升至比危險賽車的罰則更加嚴厲的程度,因為非法賽車在性質上屬故意及連續干犯的行為此被認為是更加嚴重的罪行;及
- 32. <u>余若薇議員</u>關注到,警方就有關設置路障的 所有訓令及指示進行的檢討進展緩慢。她詢問警方現 時採取何種措施,防止及偵查非法賽車活動。
- 33. <u>香港警務處總警司(交通)</u>回應時表示,一如較早時所作解釋,工作小組會就《警務處程序手冊》第41章所載,和反非法賽車行動(包括設置路障)有關的所有訓令及指示進行全面檢討,藉以識別最理想的做法並頒布處長訓令,以確保行動的一致。由於工作小組擬為前線人員提供清晰的程序指引,因此需要若干時間完成該項計劃最遲於2009年10月完成的檢

經辦人/部門

討。與此同時,警方會繼續進行主動性的行動,以打 擊非法賽車活動。

- 34. 黄毓民議員表示,警方的現行指引及指示殊 不理想。雖然使用市民的車輛阳截在道路上非法賽車 的人士, 並非警方的政策, 但現時並無訓今禁止警務 人員這樣做。雖然現行指引已強調攔截正在進行賽車 的車輛的危險性,並要求警務人員不要冒險截停有關 車輛,但警方不應容許前線人員就是否要求市民協助 警方攔截此類車輛自行作出判斷。他促請警方加快進 行檢討, 並確保新的處長訓令會清楚訂明警方的政 策。
- 35. 何俊仁議員及副主席贊同黃毓民議員的意 見。何議員表示,警方應在新的處長訓令中清楚說 明,其政策是不會使用市民的車輛設成路障。
- 36. 香港警務處總警司(交通)回應時重申,使用 市民的車輛設成路障並不是警方的政策,而警方在行 動(包括在道路上進行及設置路障的行動)期間,會竭 力不將市民置於危險的境況。他表示現時就《警務處 程序手冊》進行的檢討須審慎考慮各項安全問題,而 日後作出的指示會要求在參考設置路障的目的後,就 設置路障的地點進行風險評估。在頒布新的處長訓令 之前,現行的指引及指示將繼續有效。
- 37. 香港警務處總警司(交通)回應副主席的查詢 時證實,律政司會跟進受到觀塘繞道事件影響的車主 及司機所提出的索償聲請。副主席表示,政府當局須 加快處理有關申請。
- 38. 余若薇議員詢問警方就近日部分傳媒報道 中提及的若干路段,採取了何種和交通違例事項有關 政府當局 的執法行動。她要求政府當局就其在適用車速限制出 現混亂的道路上進行打擊超速駕駛的執法行動,作出 書面回應。
 - 39. 會議於下午4時30分結束。

立法會秘書處 議會事務部2 2010年2月8日