

香港人權監察

HONG KONG HUMAN RIGHTS MONITOR

香港上環孖沙街二十號金德樓4樓
4/F Kam Tak Building, 20 Mercer Street, Sheung Wan, Hong Kong
電話 Phone: (852) 2811-4488 電郵地址 Email: info@hkhrm.org.hk

供立法會保安事務委員會
2010年1月8日舉行的特別會議參考

就越境執法和邊境禁區內進行
表達、採訪和人權監察活動的意見書

2010年1月8日

越境執法

去年十二月下旬，多名聯署了《零八憲章》的本地市民，一同欲經羅湖返回內地投案。他們一行人按一般程序通過香港海關後，在身後插上「簽署零八憲章」的「犯人牌」，排成一條直線沿羅湖橋向深圳方向前進。最終事件發展成內地公安涉嫌越境執法的問題，並導致四名「投案」示威人士、兩名記者及三名路經的市民被內地人員押走。

香港人權監察認為無論是內地執法人員在羅湖橋分界線越境執法，或是其他人攜人過境，侵犯香港市民的人身自由和示威表達權利，以及記者採訪自由，都損害香港的司法管轄權。人權監察要求香港和內地當局調查此案，發還記者等人的證件，以及追究有關的內地人士或人員和有關香港警務人員和香港警隊應有的責任，並確保類似事件不再發生。

邊境禁區內不能行使憲制權利？

事發後，警察公共關係科總警司吳家聲在接受電台節目訪問時表示，羅湖橋屬禁區範圍，根據《公安條例》(香港法例第 245 章)第 38 條，非為過境目的的人士，如未有持有邊境禁區通行證(俗稱「禁區紙」)而進入禁區，即屬違法，當中包括在羅湖橋過境途中作出「唱歌或叫口號，而帶有政治性」行為的人士¹。

香港人權監察十分關注是次事件。人權監察首先強調，組織或參與遊行示威活動及新聞自由，都是香港市民的基本權利。《基本法》第二十七條指出：

「香港居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和加工工會、罷工的權利和自由。」

適用於香港的聯合國《公民權利和政治權利國際公約》(《公約》)第十九條(一)及(二)指出：

「(一)、人人有保持意見不受干擾之權利。

(二)、人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自

¹ 2009年12月29日，香港電台節目《千禧年代》，尤其約在早上09:14的節目片段：
<http://programme.rthk.org.hk/channel/radio/programme.php?name=HK2000&d=2009-12-29&p=1063&e=101926&m=episode>.

由。」

《公約》第二十一條亦指出：

「和平集會之權利，應予確認。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化，或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。」

示威表達權利

人權監察認為，示威和表達自由是基本的憲制權利，香港市民請願、遊行、示威和新聞自由的基本權利，應該得到充份保障。市民應該有權選擇與其示威目的有關的地點進行請願示威等表達活動，包括禁區內的合適地點，而警方亦有責任盡力協助該等活動，令它們得以順利進行。

2002 年支聯會舉行「六四」遊行，因警方拒絕讓遊行隊伍到政府總部門外集會而上訴，最後上訴得直，獲批准遊行到政府總部。當時「公眾集會及遊行上訴委員會」指出，團體在政府總部外遞交請願信具象徵意義，並非「讓人在政府總部鐵閘外遙遙遠望」可以代替，故判支聯會上訴得直。²2005 年的梁國雄及其他人對香港特別行政區一案中，終審法院援引歐洲人權法庭的判例，正式確認警方有積極責任提供協助，令集會遊行得以順利進行。

資訊和新聞自由

同樣，資訊和新聞自由也是基本的憲制權利，也應受到有效的保障，不應以任何禁區等藉口剝奪。採訪是新聞工作者的天職，不論是否禁區，也不論事件是否突發，他們都有責任和權利進入禁區，進行採訪。政府必須要有適當的準備和安排，令諸如突發邊境示威的採訪活動可以不受延誤地順利進行，不至因行政理由令採訪無法及時進行。

《約翰尼斯堡原則》

記者和人權監察組織的觀察員都肩負重要的責任，監察、追查和評論人權可能受到侵犯的情況，有權利和義務進入人權可能受損的地方。即使嚴重如國家安全，也不是阻止記者和人權監察組織代表進入有關禁區的理由。著名的《關於國家安全、言論自由和獲取資訊自由的約翰尼斯堡原則》的第 19 條（題為「進入限制進入的區域」）早已清楚指出：「針對資訊自由流通的任何限制不應有損人權或人道主義法律之目的。具體而言，政府不得阻止新聞工作者或肩負監察人權或人道主義標準的遵循狀況的跨政府或非政府組織的代表進入一些有理由相信人權或人道主義法律正遭到或已經遭到違反的地區。政府不得禁止新聞記者或上述組織的代表進入正在發生暴力或武裝衝突的地區，除非他們進入該地區會對他人的安全造成明晰的危險。」³

² 「支聯推翻政府總部集會禁令」，明報，2002 年 5 月 22 日。

³ The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, Freedom of Expression and Access to Information, U.N. Doc. E/CN.4/1996/39 (1996).

Principle 19: Access to Restricted Areas:

“Any restriction on the free flow of information may not be of such a nature as to thwart the purposes of human rights and humanitarian law. In particular, governments may not prevent journalists or representatives of intergovernmental or non-governmental organizations with a mandate to monitor adherence to human rights or humanitarian standards from entering areas where there are reasonable grounds to believe that violations of human rights or humanitarian law are being, or have been, committed. Governments may not exclude journalists or representatives of such organizations from areas that are experiencing violence or armed conflict except where their presence pose a clear risk to the safety of others.”

可予必要的限制，但不應禁絕

當然警方可以依法按照國際人權公約施加限制，有關的限制亦只能是民主社會所必須的、合理的和合乎比例的最低度限制，以盡力顧全有關的權利。加上警方有責任加以協助，警方有必要作出合理的安排，例如在警方的陪同下，協助有關人士進入禁區進行表達、採訪和監察活動。

人權監察認為：如果有關的表達、採訪和監察活動可以透過合理的管制進行，當局就不能任意以禁區作藉口禁止或阻撓該等活動及時進行。

應修改有關法律、指引和行政安排

保安局應即時修改有關指引，讓警方應作出便捷而合理的安排，供請願示威人士、採訪人員和人權監察觀察員作出申請，確保可以在施加必須而合理的管制下，有關人士可以享用其應有權利，順利而及時地進行有關的活動，包括突發急迫的即時活動。現行的《邊境禁區(准許進入)公告》容許過境旅客和司機等，在毋需邊境禁區通行證的情況下，進入和離開邊境禁區；保安局亦應研究修改該《公告》和其他法律，以容許請願示威人士、採訪人員和人權監察觀察員等人士在特殊的安排下，可以順利而及時地進入某些邊境地方進行各自的活動，包括突發急迫的即時活動。

人權監察測試邊境禁區通行證申請系統

人權監察的工作人員曾於去年十二月三十一日位於粉嶺的邊界警區邊境禁區通行證辦事處辦理申請邊境禁區通行證的手續，發現整個制度都未有考慮予示威者選擇禁區示威的表達自由，亦未有考慮新聞工作者在進入禁區進行突發採訪的權利。

並無適用於示威的申請表格

申請邊境禁區通行證的表格共有兩種，一種是表格 V，註明只適用於採訪或其他用途，並需要有擔保人、校長或村代表證明申請人進入禁區的原因，在表格的申請須知一欄並未有註明可示威；另一種是表格 O，註明只適用於商業機構或團體申請，並需要出示公司商業登記、僱傭合約等文件。

據辦事處的負責警務人員向本會工作人員表示，若申請者是基於採訪以外的性質進入禁區，如以個人身分示威，只可填表格 O，但如前所述，該表格只予團體申請，設計並未照顧到非以團體舉辦的示威申請，再者，若非詳細詢問負責警務人員，絕不會知道申請進入禁區遊行是用表格 O 的。

當局未曾考慮有人會在邊境進行示威活動

該警務人員亦透露，政府的政策是，只在有需要的情況下，如居住、採訪、工作或辦紅白二事，才可以獲准進入禁區，其他如考察研究均不可，而根據保安局的內部指引，獲准進入禁區的情況並不包括示威。近數年沒有任何人士申請進入禁區示威之餘，政府當局亦未曾考慮有人會在邊境進行示威活動。該警務人員表示，若要申請進入禁區進行示威，可先填寫表格 O 申請，他會按慣常程序處理，並需要考慮遊行示威進行時，禁區的人流與公共安全秩序，及會否對公眾造成不便等因素。他並認為現在處於敏感時刻，在接到申請後可能要請示律政司，現階段成功申請進入禁區遊行示威的機會很低，建議待警方完成調查後再申請。他亦特

別指出，在處理申請時要徵詢有關物業擁有/管理者是否反對，例如在羅湖管制站，物業擁有或管理者包括港鐵公司、入境處、海關及警方。

記者辦證，需時最少四日

此外，人權監察亦必須指出，現時並沒有於禁區進行即時示威及採訪的緊急渠道。該警務人員表示緊急申請僅限關乎生命安全的事宜，處理其他申請須時最少四日，除物業擁有/管理者外，亦有可能需要律政司及警察總部的批准。另一方面，若是新聞工作者欲申請進入禁區進行採訪活動，他們要到警察總部另行辦理申請，而且亦需時最少四日。

申請無門，檢控有欠公允

由此可見，要成功申請進入禁區進行示威請願活動或者進行採訪活動，都可謂關卡重重，根本未能保障示威表達及新聞自由的權利。當局如果指責或檢控示威人士和記者日前在無邊境禁區通行證的情況下分別進入禁區示威和採訪，實在有欠公允。

未有提供理據，違反程序公義

人權監察的工作人員於同日分別就一次性進入羅湖管制站就國內執法人員越境執法的指控進行實地考察，及一般監察請願示威和選舉活動，向警方提交兩項邊境禁區通行證的申請。本會於 2010 年 1 月 5 日收到警方的書面傳真通知，在沒有提供任何實質理據或理由的情況下，告知本會「經慎重考慮有關申請及批發邊境禁區通行證的政策後，警方決定不接納是項申請」，及「您如不同意上述的決定，可以書面向邊界警區助理指揮官（行政）提出覆核」。

人權監察認為，警方沒有同時告知本會不接納申請的理由詳情及政策根據所在，並無附上拒絕本會申請有關政策的文本內容，亦無說明本會申請如何未能符合該等政策，令本會無從針對拒絕的原因作出的相應的解釋和申辯，使我們難以進行有效的上訴，令有關的覆核程序有名無實，令上訴徒具虛名，明顯違反程序公義。本會已即時去信警方，促請警方即時分別就拒絕接納兩項申請，提供有關政策內容有關部分的文本和相關資料，並且說明警方認為有關的申請如何不符合有關的政策而必須附以拒絕的理由。

必須檢討和改革

人權監察促請政府當局，正視香港市民遊行示威及新聞自由的權利，檢討有關請願示威及新聞採訪的政策及相關法例，提供便捷的邊境禁區通行證申請制度及程序。若警方拒絕個別人士或團體的申請，警方必須提供拒絕的理據。