

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)310/09-10號文件

檔號：CB2/PS/1/08

### 保安事務委員會文件

#### 研究警方處理性工作者及 搜查被羈留者事宜小組委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報研究警方處理性工作者及搜查被羈留者事宜小組委員會的商議工作。

#### 背景

##### 警方處理搜查被羈留者事宜

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。根據有關的指稱，該批示威人士在被扣留於警署期間，警方曾在他們的代表律師離開警署後，不必要和不適當地對他們進行涉及脫去所有衣物的搜身。因應部分被捕人士所作出的指稱，保安事務委員會曾先後於2007年10月30日及12月4日舉行的兩次會議，討論警方有關對被羈留者進行搜查的處理手法。經考慮委員在該等會議上提出的意見，警方答允分兩個階段檢討其進行羈留搜查的做法和程序。

3. 在事務委員會2008年3月4日會議上，政府當局向事務委員會簡報警方進行第一階段檢討的結果。經考慮委員在會議上提出的意見，警方制訂了處理搜查被羈留者事宜的新安排，並由2008年7月1日開始實施。新安排旨在提供較佳保障，藉以達到尊重被羈留者權利的要求及防止進行任意或不必要的搜查。新安排亦就多項事宜作出明確的規定，包括警方只限於在有充分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。此等新安排包括 ——

- (a) 訂定搜查被羈留者的新指引，並就《警察通例》及《警務處程序手冊》作出重大修訂；

- (b) 把搜查工作清晰劃分為3種不同程度的搜查，分別為無需脫去衣服的搜查(第一級)、脫去衣服的搜查(第二級)和脫去內衣的搜查(第三級)；
- (c) 制訂在進行搜查前向被羈留者發出的"羈留搜查表格"(Pol. 1123)(下稱"搜查表格")。該表格須列明被搜查人士享有的權利、進行搜查的原因、所考慮的因素及搜查範圍；
- (d) 規定把進行搜查的詳情記錄在警方通用資訊系統；及
- (e) 要求警務人員在進行涉及脫去衣物的搜查時，必須適當顧及有關的被羈留者的私隱及尊嚴。舉例而言，負責進行搜查的人員不應要求被羈留者在同一時間脫去所有衣物；應在切實可行範圍內盡快完成搜查，並讓被羈留者在完成搜查後立刻穿回衣服；搜查工作須在搜查人員、見證人員及監督人員以外的其他人士不能看到的地方進行。

4. 在保安事務委員會轄下成立的研究警方搜查被羈留者的處理手法小組委員會(下稱"前小組委員會")，曾於2008年7月就警方處理搜查被羈留者事宜的新程序進行討論。前小組委員會曾先後舉行了3次會議，委員並於該等會議上就警方處理搜查被羈留者事宜的新安排提出了若干意見及建議。警方答允在其第二階段檢討中考慮前小組委員會提出的多項意見和建議，包括研究是否有需要在利東街個案的法律程序完結後，就處理搜查被羈留者的事宜訂定任何進一步改善措施。

#### 警方處理性工作者的事宜

5. 根據現行法例，賣淫行為本身並不違法。據政府當局所述，警方就此採取執法行動的主要目的是打擊其他相關的活動，包括窩藏或操控婦女賣淫、經營賣淫場所、或准許或容許他人在其名下或租賃的處所或船隻賣淫。警方打擊賣淫活動的行動，是針對操控賣淫活動及經營色情場所的人士，而非性工作者本身，除非後者涉及任何非法活動。在打擊上述罪行的執法過程中，警方必須證明有人提供性服務、有人已就該等服務付款，以及有關人等操控婦女賣淫。據政府當局表示，蒐集證據的工作極為困難，因為色情販子為了逃避檢控，可說無所不用其極，而嫖客亦極少挺身提供所需證據。故此，政府當局認為警方有需要進行秘密行動，蒐集充分證據以便提出檢控。

## 小組委員會

6. 在2008年10月27日會議上，事務委員會決定成立小組委員會，進一步研究警方搜查被羈留者的處理手法，以及警方針對賣淫活動執法時對性工作者的處理手法的有關事宜。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**。

7. 小組委員會由涂謹申議員擔任主席，曾先後與政府當局舉行了8次會議。小組委員會亦曾接獲由4個性工作者關注團體提交的多份意見書，並曾進行參觀活動，視察警方的羈留設施、瞭解當局如何進行羈留搜查，以及觀察警方在其通用資訊系統輸入和該等搜查有關的紀錄的程序。此外，小組委員會曾就警方的反色情活動臥底行動，以及關於處理利東街事件中被捕人士搜查事宜的警方內部檢討的結果，聽取警方所進行的閉門簡報。小組委員會亦曾於警方舉行的另一次閉門會議中，閱覽關於利東街事件的被捕人士搜查事宜的警方內部檢討報告。

## 小組委員會的商議工作

### 警方處理搜查被羈留者的事宜

#### 對被羈留者進行涉及完全脫去內衣的搜查的準則

8. 部分委員認為警方必須確立有合理的懷疑，然後才對任何被羈留者進行搜查，而搜查範圍不應超出合理和相稱的程度。部分委員認為在保障人權，以及警方履行其法定職能和執行警隊照顧被扣留人士的職責之間，必須取得恰當的平衡。

9. 政府當局表示，警方對被羈留者進行搜查，是為了履行其法定職能，以及執行警隊照顧被扣留人士的職責。所作搜查的範圍會由值日官按照個別情況及根據當時環境作出決定。有關的值日官必須就他授權進行的搜查的範圍，提出充分理據以作支持。警方已就應如何進行羈留搜查制訂詳細指引。除非基於具體的理由，否則警方不會對被羈留者進行涉及脫去內衣的第三級搜查。所進行的每一宗此類搜查，均必須與當時的情況相稱，且須由監督人員嚴加監管。對被羈留者進行的所有搜查，不論搜查的範圍如何，皆會記錄在警方通用資訊系統內。

10. 政府當局強調，警務處處長不會容許任何警務人員以例行方式對被羈留者進行涉及完全脫去內衣的搜查。只有在具有極充分理據的情況下，才可進行涉及脫去所有衣物的搜查。經修訂的《警察通例》亦已清楚訂明不得以羈留搜查作為懲罰措施。在搜

查時如須脫去衣物(包括內衣)，有關人員不會要求被羈留者在同一時間脫去所有衣物。已脫去腰部以上衣物的人士，在脫去腰部以下衣物之前應獲准穿回所脫去的衣物。

### 警方搜查被羈留者的統計資料

11. 為方便委員在日後監察警方搜查被羈留者的事宜，小組委員會要求政府當局把第三級搜查細分為涉及完全脫去內衣及脫下部分內衣的搜查。應小組委員會的要求，警方已由2009年1月1日開始就向被羈留者進行的下列各個分類的第三級搜查，備存有關的分項統計數字 ——

- (a) 掀開內衣查看；
- (b) 脫下部分內衣；及
- (c) 完全脫去內衣。

12. 小組委員會察悉在2009年首5個月，對被羈留者進行涉及完全脫去內衣的第三(c)級搜查的數目，分別為370、346、154、109及28次。至於2009年6、7、8及9月的有關數字，則分別為29、34、38及15次，當中分別有24、30、31及11次搜查與危險藥物有關。

13. 應小組委員會的要求，政府當局答允每季向保安事務委員會提供對被羈留者進行涉及完全脫去內衣的第三(c)級搜查的統計數字，並交代所涉及罪行的性質。

### 可授權進行涉及脫去內衣的搜查的人員的職級

14. 部分委員關注到值日官在決定須對被羈留者進行何種範圍的搜查方面，擁有過大的酌情權。他們對於值日官可能濫用權力的問題感到擔憂，並建議由較高級警務人員或警署內最高級人員而非值日官，負責授權進行任何涉及完全脫去內衣的搜查，藉以提高有關機制的問責性及公信力。

15. 政府當局指出，無論晝夜均有可能會有人須被警方扣留。警方的一般原則是必須迅速處理所有被拘捕的人士，而他們被警方拘留的時間不應超出實際所需。此外，為確保警方能適當履行其照顧被羈留者的責任，以及確保可能與被羈留者接觸的其他人士的安全的職責，警方在行動上有需要及時對被羈留者進行搜查，尤其當有關人士可能藏有可用作武器的物件時。由於警署內整日均有值日官當值，加上值日官具備一定的專業能力及經驗，由他決定對被羈留者進行何種範圍的搜查是恰當的做法。若指派

值日官以外的其他人員負責有關工作，該人員未必能即時到場，因而可能令進行搜查的工作出現嚴重阻延，繼而帶來不可接受的風險。值日官的直屬上司(通常屬高級督察職級的人員)須在每個輪班時段檢視所有記錄在警方通用資訊系統的個案兩次，以確保個案獲得恰當的處理，包括有否遵照警方的指引對被羈留者進行搜查。政府當局認為上述安排已提供適當保障，防止對被羈留者進行任意的搜查，並確保進行搜查的警務人員尊重被羈留者的權利和尊嚴。

16. 政府當局強調，值日官是全日駐守警署當值的最高級人員，負責管理報案室，並獲警務處處長授權專責看管任何被警方拘留的人士。尤其需要注意的是，值日官曾在報案室工作，具有應付和處理被羈留者事宜的實務經驗，並曾接受關於報案室程序和處理被羈留者事宜的專門訓練。警署的更高職級人員由於須執行其他職務，例如參與其他行動或出席會議，故此在其當值期間未必一定能夠隨時在場作出授權。憑藉豐富的相關工作經驗和培訓，值日官具備就被羈留者進行搜查的範圍作出專業評估的能力。

17. 部分委員促請政府當局訂立獨立機制，監察警方進行涉及完全脫去內衣的搜查。他們認為應由獨立監察警方處理投訴委員會(下稱"監警會")以抽樣形式，就涉及完全脫去內衣的搜查個案進行覆檢，以確定有關的警務人員有否遵循警方指引行事。

18. 政府當局表示，監警會的法定職能是觀察、監察和覆檢警方就須匯報投訴作出的處理和調查，包括任何就搜查被羈留者事宜所作出的投訴。至於例如警務人員有否遵守搜查程序的事宜，監警會並無作出覆檢的職能或權力。儘管如此，警方會就搜查被羈留者的指引的任何修訂或更新，相應向監警會作出通知，並繼續因應監警會的意見和建議改善處理搜查被羈留者事宜的程序。

19. 部分委員始終認為，在進行涉及完全脫去內衣的搜查方面，應由較高級警務人員或警署內最高級人員而非值日官擔任有關的授權人員。

20. 經考慮委員的意見，政府當局告知小組委員會由2009年4月19日起，所有分區助理指揮官(行動)必須以負責覆檢扣留或繼續扣留有關警署內所有被羈留者的相關情況的人員的身份，親自覆核警方通用資訊系統內有關其轄下警署所進行的所有第三(c)級羈留搜查的紀錄。如發現有任何第三(c)級羈留搜查並無恰當理據以作支持，便會採取適當的糾正行動。此外，警方已着手在其通用資訊系統加入一項自動功能，提醒有關的行動支援小隊指揮官及分區助理指揮官(行動)留意並覆檢所進行的所有第三(c)級搜查，以進一步加強監管。

## "羈留搜查表格"

21. 小組委員會察悉由2008年7月1日開始，警方對任何被羈留者進行搜查之前，會先行向他們發出搜查表格。經考慮前小組委員會的意見後，警方於2009年1月1日採用經修訂的"羈留搜查表格"(下稱"經修訂表格")。經修訂表格列明和被羈留者在羈留搜查方面享有的權利有關的主要法律條文，以及適用於有特別需要或屬於須受保護人士的被羈留者的安排，以供被羈留者參考。就每一項搜查，經修訂表格除記錄授權進行的搜查的實際範圍之外，亦會記錄值日官在決定所作搜查的範圍時曾經考慮的具體因素。經修訂表格亦規定，值日官須記錄被羈留者就有關搜查提出任何關注和異議的詳情。此等搜查紀錄會在警方通用資訊系統的羈留搜查紀錄內全面反映出來。經修訂表格備有18種語文的版本。

22. 部分委員認為警方通用資訊系統羈留搜查紀錄所載的資料，應與經修訂表格所載資料相同。政府當局表示，經修訂表格所載的羈留搜查資料均會全部記入警方通用資訊系統內。警方已於2009年1月就其通用資訊系統作出改良，以改善就羈留搜查備存紀錄的安排。與先前以隨意輸入文字的模式進行記錄不同，經改良的通用資訊系統設有各個指定欄位，包括"搜查的原因"及"考慮的因素"，方便值日官記錄他對被羈留者進行搜查的範圍所作的決定，以及值日官需要交代詳情的項目。

23. 部分委員認為，警方應在經修訂表格訂明被羈留者被警方扣留期間可獲准保留的物品的一覽表，並記錄從被羈留者身上所檢走任何物品的原因。

24. 政府當局解釋，經修訂表格訂明除非被羈留者有傷害自己或自殺的傾向，否則可獲准保留必需的衣服、所使用的眼鏡、助聽器、基於信仰或習俗而佩戴的頭飾，以及被羈留者在扣留期間錄取的書面陳述書的副本。任何被羈留者如在被警方扣留期間希望保留任何個人物品，可向值日官提出要求，值日官會按個別情況作出考慮。

## 取消對每次返回臨時羈留處或羈留倉的被羈留者重複進行強制羈留搜查的規定

25. 部分委員質疑警方是否有需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。他們認為如被羈留者在被收押入臨時羈留處或羈留倉之前曾接受搜查，並且在被帶離臨時羈留處或羈留倉期間一直由警方看管，便應再無需要在其返回臨時羈留處或羈留倉時再次對其進行搜查。

26. 政府當局表示，因應小組委員會提出的意見，警方已檢討是否有需要在被羈留者每次返回臨時羈留處或羈留倉時對其進行搜查。警方的結論是被羈留者倘在緊接被收押入臨時羈留處或羈留倉之前已接受警方搜查，值日官可獲准在考慮所有相關情況如造成傷害的可能性及潛在傷害的嚴重程度後，決定是否須在被羈留者每次短暫移離臨時羈留處或羈留倉後，在其返回有關設施時再次對其進行羈留搜查。此項安排已由2009年4月19日開始實施。

### 使用儀器協助警務人員進行搜查

27. 委員認為應盡量避免在進行羈留搜查時對被羈留者進行完全脫去內衣的搜查。他們建議警方研究是否有可能購置儀器，協助警務人員進行羈留搜查，藉以盡量減低進行涉及完全脫去內衣的搜查的需要，並在顧及被羈留者私隱、人權及尊嚴方面，為他們提供較大保障。

28. 政府當局告知小組委員會，警方曾就可用作進行羈留搜查的各種科技為本的搜查儀器進行研究，有關儀器包括數碼放射(X光)身體掃描器、X光反射掃描器、毫米波身體掃描器、穿行式金屬探測器及手提金屬探測器／手套。研究結果載於**附錄III**。警方亦於2008年10月1日至12月31日期間，進行在所有羈留搜查中使用手提金屬探測器的試驗計劃。經檢討試驗計劃的結果後，警方的結論是手提金屬探測器雖因無法偵測非金屬物品而有其局限，但使用此類探測器可迅速偵測到刀及刀片等被羈留者很可能用作傷害自己、所接觸的其他人士及搜查人員的物品。此外，警務人員使用金屬探測器進行預先檢查後，可就隨後須對被羈留者進行的羈留搜查的範圍作出較佳評估，而且在進行羈留搜查時可集中留意非金屬物品，因而可提高搜查工作的效率。因此，警方決定由2009年1月1日起，繼續在每次進行羈留搜查前使用手提金屬探測器作預先檢查。

29. 由於金屬探測器無法偵測非金屬物品，委員要求警方進一步研究是否有可能使用手提金屬探測器以外的其他設備及儀器，協助警務人員進行搜查被羈留者的工作。委員察悉懲教署現正探討利用儀器協助進行搜查囚犯的工作，並要求政府當局進一步探討是否有可能購置其他器材如毫米波掃描器，協助警方進行搜查被羈留者的工作。委員關注到在購置儀器協助警務人員搜查被羈留者方面，成本是否主要的考慮因素。

30. 政府當局表示警方一直有和懲教署保持緊密聯繫，以協調兩個執法機關在物色用以進行搜身的適當儀器方面的工作。警方一直有積極探討使用先進科技及設備協助警務人員進行羈留搜

查，冀能盡量減低進行侵擾程度較高的搜查的需要。然而，警方仍未能找到有任何儀器的技術功能可達到其行動上的要求，既能探測藏於體內的所有類別物件／物品，亦可符合諸如成本及切實可行程度等的其他相關考慮因素，因而可取代進行人手搜查的需要。

31. 政府當局告知小組委員會，為了讓警方履行照顧被羈留者的責任，以及確保可能與被羈留者接觸的其他人士的安全，考慮用以進行羈留搜查的科技為本搜查儀器必須具備偵測細小物件、武器及硬物的功能，特別是可以傷人的尖銳物件。為了探討是否有科技為本的搜查儀器，可協助在進行羈留搜查前偵測非金屬物件，警方曾分別於2009年5月和6月前往新加坡及英國，參與X光身體掃描器和毫米波身體掃描器的現場示範。警務人員亦曾於2009年10月在香港參與兩次X光身體掃描器的示範。

32. 政府當局表示，在參與示範期間觀察所得的結論，是此兩種設備均未能滿足警方對儀器準確程度和偵測能力的必需要求。此外，政府當局關注到X光技術可能對被羈留者和警務人員的健康有害，加上所得出的影像可即時向搜查人員呈現被搜查人士的身形和置於體內的任何外科／醫療裝備，因而引起私隱方面的疑慮。故此，政府當局認為警方進行羈留搜查時不宜採用X光掃描器和毫米波掃描器。至於穿行式金屬探測器，政府當局留意到雖然其功能與手提金屬探測器相若，但其準確程度則不及後者。當局認為並無需要在警署的環境以穿行式金屬探測器進行預先檢查。

33. 政府當局亦表示，警方進行的研究顯示，市面上並無現成的科技為本搜查儀器，能夠完全滿足警方的要求和取代進行人手搜查的需要。手提金屬探測器是現時最切合實際需要的科技為本搜查儀器，警方會繼續在進行羈留搜查前使用。應小組委員會的要求，警方承諾會繼續密切留意科技發展，並與其他執法機關和海外警隊保持聯繫，探討其他可用於進行羈留搜查的科技為本搜查儀器。

#### 關於搜查被羈留者的其他改善措施

34. 政府當局告知小組委員會，除了上文各段所述的措施之外，警方在完成有關羈留搜查的做法和程序的第二階段檢討後已實施多項改善措施。有關的措施一覽載於**附錄IV**。

#### 檢討對利東街事件中的被捕人士進行搜查的處理程序

35. 關於利東街事件中的被捕人士在扣留北角警署期間對他們進行搜查的處理程序，警方曾進行內部檢討。在2009年5月12日

舉行的閉門簡報會上，警方曾向委員簡報上述內部檢討的結果。委員亦曾於警方在2009年9月2日舉行的另一次閉門會議中，閱覽關於利東街事件被捕人士搜查事宜的警方內部檢討報告。委員得悉警方進行的內部檢討發現，進行羈留搜查的目的是為了確保警方可履行其照顧被羈留人士的職責，以及確保可能與被羈留者接觸的其他人士的安全。檢討結論是負責處理該等被捕人士事宜的警務人員所採取的行動，符合警隊當時的既定程序。

36. 政府當局告知小組委員會，儘管有關利東街事件的內部檢討結果如此，警方已就搜查被羈留者的處理程序進行檢討，並已推行多項改善措施，就被警方羈留人士的人權作出更佳保障。具體而言，警方在完成檢討後已實施有關羈留搜查的新指引，令進行被羈留者的搜查時所作出的考慮和所採取的程序趨於一致。新訂程序清楚訂明，不應以例行方式進行涉及脫去內衣的羈留搜查，而必須在有極充分理據的情況下方可進行該類搜查。所有警務人員在執行警務工作時必須嚴格遵守警隊的規定，違反有關規定的人員會受到紀律處分。

37. 政府當局強調，警方實施的搜查被羈留者處理程序的新安排已訂有多重保障，防止在進行羈留搜查時出現任何可能濫用職權的情況。其中一項保障措施是在經修訂表格清楚訂明，被羈留者在進行羈留搜查方面享有何種權利。在進行羈留搜查之前，被羈留者須獲告知其有權向值日官提出任何對羈留搜查的關注或異議。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的羈留搜查而感到受屈，可向投訴警察課提出投訴。

38. 政府當局強調已實施多項措施，藉以提供較佳保障，以期達到尊重被羈留者權利的要求及防止進行任意的搜查。有關的措施包括上文第3段所述的安排及 ——

- (a) 規定須由監督人員密切監督進行羈留搜查的事宜，並進一步加強有關的監管措施；
- (b) 取消對每次返回臨時羈留處或羈留倉的被羈留者重複進行強制羈留搜查的規定；
- (c) 採用手提金屬探測器協助警務人員進行搜查；及
- (d) 實施前小組委員會為改良有關的《警察通例》及搜查表格而建議採取的改善措施。

## 警方處理性工作者的事宜

### 進行反色情臥底行動的目的和需要

39. 小組委員會察悉警方有進行臥底行動，以打擊色情活動。部分委員質疑是否有需要由警務人員進行反色情臥底行動，並詢問警方可否在不徵用臥底人員的情況下進行反色情行動。他們並要求政府當局就警方針對色情活動的執法行動提供統計數字。

40. 政府當局解釋，根據現行法例，賣淫本身並不違法。《刑事罪行條例》(第200章)第XII部所訂各項與賣淫有關的罪行，旨在防止有人利用他人賣淫而對其進行剝削、打擊有組織賣淫活動，以及減輕色情活動對市民可能造成的滋擾。警方的反色情臥底行動的主要目標是防止有人利用他人賣淫而對其進行剝削，以及打擊有組織賣淫活動。警方在2007、2008及2009年首兩個月分別接獲610、953及115宗投訴，指賣淫活動對鄰居構成滋擾。警方在2008年共進行了13 350次反色情活動的執法行動，當中，為調查與賣淫活動有關的罪行而進行的臥底行動共有1 186次，其中有868次行動導致有參與色情活動的人士被捕。在該868次臥底行動中，有312次與有組織賣淫活動有關。截至2009年3月底，在該312宗個案中，有301宗令當局成功作出檢控。

41. 政府當局強調，警方反色情行動所針對的是操控性工作者及經營賣淫場所的人，而他們往往涉及和有組織犯罪集團或黑社會有關的較嚴重罪行。當局確有實際需要進行臥底行動，藉以把此等參與色情活動的不法分子繩之於法。

42. 部分委員要求政府當局考慮使用其他執法手段，例如透過截取通訊或秘密監察以打擊色情活動。

43. 政府當局表示在打擊色情活動時，警方會視乎個別個案並在顧及個案本身的具體情況之下，決定最恰當和切實可行的調查方法，而所採取的調查手法必須符合關於是否必要和相稱的驗證標準。截取通訊和秘密監察行動只會在涉及嚴重罪行，並符合關於是否相稱及必要的驗證標準之下才會進行。

### 警方有關反色情臥底行動的指引

44. 對於執行反色情臥底行動的臥底警務人員的操守，委員極感關注。部分委員亦關注到執行臥底行動的警務人員的心理狀況及行為操守。

45. 政府當局表示，規管反色情行動的內部指引於2007年年底經修訂後實施，當中重申了一項主要的原則，就是在蒐集證據的過程中，執行臥底行動的警務人員不得接受由性工作者提供的口交或性交服務。若發現性工作者的年齡未滿16歲，警務人員不得與之有任何身體接觸。警方反色情臥底行動指引的摘要載於**附錄V**。

#### 對執行反色情臥底行動的人員所作的監管

46. 對於臥底警務人員在執行反色情行動期間可能濫用權力，部分委員表示關注。他們要求政府當局考慮進一步收緊對執行反色情活動臥底行動的人員所作的監管，例如設立內部監察機制，並研究有何方法可更有效監察進行臥底行動的事宜。

47. 政府當局表示，現時已訂有有效的機制，監察執行反色情臥底行動的臥底人員。如出現罕有的情況而預期將有真正需要進行若干程度的身體接觸，以達到反色情行動的目標及隱藏臥底的身份，所涉及性服務的程度及形式將僅限於為了行動需要而屬必需的，並且須由有關行動的主管人員作出決定。尤其需要注意的是，臥底人員嚴禁接受性交及口交服務，而且必須在為了達到行動目標而真正有需要的情況下才可進行身體接觸，並須在達到目標後立刻終止有關的身體接觸。行動的主管人員會在每次行動前向臥底人員作出詳細的講解，包括給予具體指示，說明在行動期間容許作出何種程度的身體接觸(如有的話)。臥底人員必須備存行動的詳細紀錄，以供監督人員核查。如其後對行動期間被捕的人士提出檢控，法庭亦會盤問該名臥底人員。此外，警隊較高層人員亦會就臥底行動作進一步監管。政府當局認為現行的監察安排已能作出有效的制衡。

48. 政府當局強調，警隊一向竭盡全力，維持所有警務人員的良好操守及紀律。投訴警察課以審慎及不偏不倚的態度處理舉報或投訴。投訴個案如查明屬實，定當向有關人員採取紀律處分。

49. 部分委員關注到由於對現行的投訴警察制度缺乏信心，性工作者往往不願提出針對警務人員的投訴。部分委員要求政府當局考慮改善現行的投訴警察制度，以確保性工作者提出的投訴能保持機密，以及防止向被投訴人員通風報信。他們認為警方應向性工作者作出更大保證，表明所提出的投訴均會保密，並會由指定警務人員按公正、公平及恰當的方式處理。他們亦認為警方應設立獨立於投訴警察課的投訴機制，以供性工作者提出關於警務人員的申訴。

50. 政府當局強調，警方致力確保以機密方式處理所有針對警務人員的投訴，並且對之作出公平和公正的處理。《警察通例》

嚴禁向被投訴人員通風報信，違反此項規定的人員會受到紀律處分。如有足夠證據，亦會以"妨礙司法公正"、"協助罪犯"或"隱瞞罪行"等控罪對有關人員提出刑事起訴。只有在因為任何警務行動而感到受屈的人願意作出投訴及提供所需資料時，當局才可進行調查。投訴警察課致力在掌握所需資料的情況下，跟進性工作者提出的投訴。

51. 政府當局亦表示，警方對警務人員的適當行為操守非常重視。警務人員在執行反色情臥底行動期間如有作出任何濫權行為，警方管理層將不會姑息。警方一直與性工作者及性工作者關注團體保持聯繫，以加強彼此的溝通。舉例而言，警方及投訴警察課曾與性工作者關注團體及性工作者舉行特別會議，討論警方處理投訴的程序，包括保障投訴人權利的措施。

52. 小組委員會察悉，部分性工作者關注團體要求與監警會定期會面，以反映他們對投訴警察課處理投訴事宜的關注。政府當局回應時表示，監警會已暫定於2009年12月初聽取性工作者關注團體的意見。小組委員會察悉政府當局將於監警會在2009年6月1日成為法定機構滿一年後，向保安事務委員會匯報後者的運作情況。小組委員會建議由保安事務委員會在2010年7月或大約該段期間舉行特別會議以討論法定監警會的運作情況時，跟進法定監警會監察投訴警察課處理性工作者投訴的工作。

53. 部分委員詢問，當局是否容許休班警務人員前往其派駐區域以內或以外的"一樓一"性工作者單位，並光顧性工作者的服務。政府當局表示，雖然警隊並無制訂特別的指令，禁止休班人員造訪"一樓一"性工作者單位，但《警察通例》禁止警務人員與犯罪分子及不良分子交往，並要求警務人員避免參與任何可能干擾公正執行職務或可能令市民認為會出現此種干擾情況的活動。如情況顯示有警務人員違反了警隊的指令或其他內部指示，或有警務人員的行為令警隊蒙羞，警隊會對有關人員採取紀律處分。

54. 部分委員質疑執行臥底行動的警務人員是否有需要為了蒐集證據的目的，接受手淫服務並完成整個服務過程。政府當局表示，如預期臥底人員可能有需要為了達到行動的目標而接受手淫服務，將須事先獲得高級警司級人員的批准。

55. 部分委員要求政府當局考慮定期向保安事務委員會提供資料，說明警務人員獲授權在執行反色情活動臥底行動期間接受手淫服務的個案統計數字。

56. 政府當局表示，為了確保臥底行動的機密，警方只能夠在有需要時，於有關行動已結束12個月後提供此方面的資料。在2008

年7月至9月的3個月期間，僅有一名警務人員獲上級作出一次批准，容許他在一項反色情活動臥底行動中接受手淫服務，作為一種有限度的性服務。在該次行動中，有關的警務人員最終並沒有接受任何手淫服務便已完成有關行動。政府當局強調，嚴格的核准程序可確保只有在極少數而有關個案的特別情況可證明的確有此需要時，才會批准警務人員在執行臥底行動期間與性工作者進行性接觸。

### "一樓一"性工作者單位

57. 根據現行法例，經營"一樓一"性工作者單位並不違法。截至2009年3月，本港有1 750個"一樓一"性工作者單位。對於警務人員就"一樓一"性工作者採取執法行動期間可能濫用權力，部分委員表示關注。委員並質疑警務人員造訪"一樓一"性工作者單位的目的何在。

58. 政府當局強調，警方反色情行動所針對的是操控色情活動及經營賣淫場所的人而非性工作者，除非後者涉及非法活動。警方的分區專責特遣隊人員為了防止罪案的目的，造訪區內的"一樓一"性工作者單位。他們在造訪期間把防止罪案的資料轉告性工作者，以及向其收集對罪案及懷疑犯罪活動的意見(如有的話)，尤其是針對性工作者的罪案及犯罪活動。此類造訪的頻密程度視乎個別分區的罪案情況而定。此外，如發生相信是以性工作者作為對象的嚴重罪案，相關分區的特遣隊人員會立刻造訪區內的"一樓一"性工作者單位，以便及時向性工作者發放資料並向其收集罪案資料。除了為防止罪案的目的而進行的造訪外，警方通常不會造訪"一樓一"性工作者單位，除非有人舉報或有資料顯示在此等單位內發生罪案。在此等情況下，警方的刑事調查單位或軍裝警員會前往有關單位進行調查。警方設有既定的制度，與性工作者團體保持溝通，以瞭解其關注。警方一直有和性工作者關注團體進行聯繫，以加強彼此的溝通。警方不會對性工作者採取執法行動，除非性工作者涉及有組織賣淫活動，或性工作者本身是旅客或未成年人士。此信息已在性工作者關注團體與警方進行的會面中，向有關團體清楚傳遞。

59. 部分委員建議設立發牌或註冊制度，對色情活動及"一樓一"性工作者單位作出規管，藉以盡量減少對並非由有組織犯罪集團控制的性工作者進行執法行動的需要。政府當局表示，在設立發牌或註冊制度後，當局即使不進行定期巡查，也有責任進行隨機抽樣的巡查，以確保有關人士遵守牌照或註冊規定，因此造訪"一樓一"性工作者單位的需要並不會因此而減少。相比之下，現行的針對性執法是較為可取的安排。

## 關於調查色情活動相關罪行的海外做法

60. 委員要求政府當局就關於調查色情活動相關罪行的海外做法提供資料，包括是否容許執行臥底行動的警務人員接受性工作者提供的手淫服務或其他性服務。

61. 政府當局告知委員，在日本、韓國及芝加哥，無論賣淫及使用賣淫服務均屬違法。基於執法人員在調查非法活動的過程中不得違反法例的基本原則，當可理解為何日本當局不會進行打擊色情活動的臥底行動，而在韓國及芝加哥進行的反色情臥底行動則不容許有關人員與性工作者有任何性接觸。在加拿大蒙特利爾及卑詩省和南澳大利亞省，賣淫是合法活動。以蒙特利爾的情況而言，經考慮控方需要在法庭席前證明具有某些犯罪元素，例如有關活動涉及有組織及大規模的賣淫活動，臥底人員在行動上或有需要喬裝顧客，直至他能取得充分證據，得以成功對疑犯提出檢控為止。至於南澳大利亞省，由於臥底行動所針對的色情相關罪行的嚴重程度通常較低，因此臥底人員在執行此類行動期間不得與性工作者有任何身體接觸。加拿大卑詩省的情況相若，臥底行動所針對的色情相關罪行通常僅屬可循簡易程序定罪的罪行，因此在執行反色情臥底行動期間不得有任何身體接觸。

62. 政府當局強調，各司法管轄區的反色情法例、色情場所及性工作者運作模式，以及執法程序和策略均有極大差別。由於情況各異，對於不同司法管轄區的執法機關就色情活動採取的執法方式及優次安排，並不能直接作出比較。因此，就海外司法管轄區的執法程序蒐集所得的資料，最多只能作為參考，而不應以之作為警方執行有關行動時所須採用的模式。

## 政府當局須採取的跟進行動

63. 政府當局承諾每季向保安事務委員會提供對被羈留者進行涉及完全脫去內衣的第三(c)級搜查的統計數字，並交代所涉及罪行的性質(請參閱上文第13段)。

## 建議

64. 小組委員會建議由保安事務委員會在2010年7月或大約該段期間舉行的特別會議，跟進法定監警會監察投訴警察課處理性工作者投訴的工作(請參閱上文第52段)。

## 徵詢意見

65. 謹請委員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處

議會事務部2

2009年11月18日

## **附錄I**

### **保安事務委員會**

#### **研究警方處理性工作者及 搜查被羈留者事宜小組委員會**

#### **職權範圍**

研究下列事宜並在有需要時向事務委員會作出建議 ——

- (a) 警方搜查被羈留者的處理手法；及
- (b) 警方針對賣淫活動執法時對性工作者的處理手法。

## 附錄II

### **保安事務委員會**

### **研究警方處理性工作者及 搜查被羈留者事宜小組委員會**

### **委員名單**

**主席** 涂謹申議員

**委員** 何俊仁議員  
黃宜弘議員, GBS  
黃容根議員, SBS, JP  
劉江華議員, JP  
劉慧卿議員, JP  
石禮謙議員, SBS, JP(截至2009年10月14日)  
余若薇議員, SC, JP  
黃國健議員, BBS  
黃毓民議員

(合共：10位議員)

**秘書** 林培生先生

**法律顧問** 李裕生先生(截至2009年6月18日)  
馮秀娟女士(由2009年6月19日開始)  
易永健先生(截至2009年10月11日)  
盧志邦先生(由2009年11月2日開始)

**日期** 2009年11月3日

## 使用搜查儀器進行羈留搜查的研究概要

儀器 要項	數碼放射(X光) 身體掃描器	X光 反射掃描器	毫米波身體掃描器	穿行式金屬探測器	手提金屬探測器/手套
科技	低 X 光	低 X 光	毫米波科技	脈衝感應	極低頻或低頻震盪
每次檢查的 X 光量	低於 4.5 µSv	低於 100 µSv	不適用	不適用	不適用
成像系統	具備高解像度半導體檢測線的 X 光轉換器	具備高解像度半導體檢測線的 X 光轉換器	以平板陣列，向受測人士直接反映毫米波能量及反映受測人士發出的毫米波能量，以產生影像	不適用	不適用
偵測能力	金屬及非金屬物件，達美國線規 <sup>註</sup> (AWG) 38	金屬及非金屬物件，達美國線規(AWG) 38	陶瓷、金屬、液體、炸藥、木材、塑膠及毒品	只能偵測金屬	只能偵測金屬
影像顯示	黑白，外加彩色圖文。	高解像度彩色顯示器	在單一顯示器展示人像	不適用	不適用
檢查時間	少於 7 秒	少於 7 秒	實時影像，可暫停播放、重看及恢復播放。	15 微秒	約 2 分鐘
準確程度	非常準確 — 穿透人體；不能清楚辨別低密度物件	穿透衣服；不能清楚辨別低密度物件	穿透衣服；但難以偵測細小物件	視乎金屬大少而定	能偵測夾、剃刀及輔幣。
估計單位價格 (港元)	250 萬元	160 萬元	160 萬元	3 萬元至 8 萬元	手提金屬探測器： 500 元至 1,000 元 金屬探測手套： 3,000 元
法律規限	受《輻射條例》 (第 303 章) 規管	受《輻射條例》 (第 303 章) 規管	沒有	沒有	沒有
使用地點舉例	礦場及機場	礦場及機場	機場	機場及羈留設施	機場及羈留設施

註：“美國線規”是圓形電導線直徑的標準系統，線規數字愈大表示線材直徑愈小。

**警方搜查被羈留人士的處理手法：  
七月委員會所建議而已經實施的改善措施**

**建議 1：**考慮適當改良“羈留搜查表格”(Pol. 1123)，說明該表格主要是關於被羈留人士就該搜查所享有的權利以及進行搜查的詳細安排，並且提醒被羈留人士參閱 Pol. 153 表格，以知悉他們在羈留期間所享有的其他權利

已實施的措施：警方已在二零零九年一月一日推出的經修訂 Pol. 1123 表格中加入“你就羈留搜查的權利”的段落，提醒被羈留人士該表格是關於他們就羈留前搜查所享有的權利。同時，警方繼續向被羈留人士發出 Pol. 153 表格，提醒他們在羈留期間所享有的其他權利。我們已在二零零九年二月四日的小組委員會會議上，匯報這項新措施。

**建議 2：**考慮進一步調整有關程序、搜查被羈留人士的指引及 / 或“羈留搜查表格”(Pol. 1123)，以更明確地說明，涉及脫去內衣的搜查只能在非常局限的情況下進行

已實施的措施：《警察通例》已列明“搜查被羈留人士絕不應作為懲罰性措施，尤其不應例行地進行涉及脫去內衣的搜查，該等搜查只應在有充分理據的情況下方可進行。”(見《警察通例》第 49-04 條第 10 段)。搜查被羈留人士的指引亦列明“涉及脫去某人內衣及暴露其私處的搜查，不但引起尷尬，而且亦嚴重侵擾個人私隱及尊嚴。”(見指引第 2 段)。為進一步作出改善，二零零九年一月一日的經修訂 Pol. 1123 表格規定值日官必須記錄他在決定搜查範圍時考慮的因素(見下文第 5 項建議)，同時必須在表格就所進行的任何第三級羈留搜查說明其

分類。再者，經改良的通用資訊系統提供了指定欄位(包括“搜查的原因”及“所考慮的因素”以及可自由輸入文字的欄位)，供值日官記錄他就被羈留人士的搜查範圍所作出的決定，以及就指定項目提供所需的補充說明。這些措施有助提醒值日官在決定進行任何第三級羈留搜查時必須審慎，以確保每次進行這類搜查都有恰當理據支持。我們已在二零零九年二月四日的小組委員會會議上，匯報這項新措施。

**建議 3：**

**更好地反映當值日官告知被羈留人士進行搜查的原因及/或範圍時，被羈留人士可就搜查的原因及/或範圍提出異議的權利**

已實施的措施：警方在二零零九年一月一日推出經修訂的 Pol. 1123 表格，其中加入一段文字，告知被警方羈留的人士有權就對其進行的羈留搜查提出關注/異議。我們已在二零零九年二月四日的小組委員會會議上，匯報這項新措施。

**建議 4：**

**澄清是邀請而非要求被羈留人士簽收 Pol. 1123 表格（即並非強制在表格上簽署）**

已實施的措施：警方修訂了由二零零九年一月一日起生效的 Pol. 1123 表格第 15 段，以澄清這一點。我們已在二零零九年二月四日的小組委員會會議上，匯報這項新措施。

**建議 5：**

**要求授權人員在 Pol. 1123 表格內，就進行涉及脫去內衣的搜查記錄更詳細的理據**

已實施的措施：警方已在經修訂的 Pol. 1123 表格內加入“所考慮的因素”一項，以便值日官提供更多資料，交代他在決定羈留搜查範圍時的考慮因素。此外，值日官須在經修訂的

Pol. 1123 表格及通用資訊系統，記錄被羈留人士提出的任何關注或異議，包括有關對搜查範圍的關注或異議。值日官會參照被羈留人士提出的關注或異議，重新考慮他的決定，以及在通用資訊系統記錄他的回應。這些新措施已自二零零九年一月一日起實施。我們已在二零零九年二月四日的小組委員會會議上，匯報這項新措施。

**建議 6：**

**為保存記錄，要求人員就涉及脫去內衣的搜查記錄進一步的分類：(1)完全脫去上衣（但並非下裳）；(2)完全脫去下裳（但並非上衣）；(3)完全脫去上衣及下裳**

**已實施的措施：**由二零零九年一月一日起，警方把“脫去內衣”的搜查（即第三級搜查）再細分爲(a)掀開內衣查看、(b)脫下部分內衣和(c)完全脫去內衣。前線人員須在經修訂的 Pol. 1123 表格及通用資訊系統，就任何對被羈留人士進行的第三級搜查註明其分類。我們已在二零零八年十二月三十一日致小組委員會秘書的函件中匯報這項新措施。

**建議 7：**

**在《警務處程序手冊》(第 49-04(8) 至(11)段) 明確列出政府當局在二零零八年七月十七日的函件附件 B 第 14 段所載述的處理安排 — 即如被羈留人士提出保留某項衣服或物品的要求，值日官會視乎每一個案予以考慮，以及基於安全理由，無論任何情況，被羈留人士不得把堅硬或尖銳物件帶入羈留室**

**已實施的措施：**經修訂的 Pol. 1123 表格第 11 段及《警務處程序手冊》第 49-04(8)段已列明，被羈留人士可保留必需的衣物、眼鏡、助聽器、基於信仰或習俗而配戴的頭飾、羈留期間該被羈留人士的書面陳述書副本（但須確

定被羈留人士沒有傷害自己或自殺的傾向)。如被羈留人士希望在被警方羈留期間保留任何個人物品，可向值日官提出要求。值日官會按每一個案考慮。根據現行警務程序，必須在通用資訊系統記錄從被羈留人士檢走的物品。警方會將一份報告交予被羈留人士，確認檢走的物品。我們已在二零零九年三月三十一日的小組委員會會議上，匯報這項措施。

### **建議 8：澄清在拘捕後是否須立即進行搜查**

已實施的措施：警方確定，從行動的角度而言，在部分個案中，有需要在作出拘捕後立即為被捕人士進行搜查，但並非所有個案皆屬如此。此外，如被捕人士在被捕後已立即被搜查，當他帶返警署後可能毋需再作搜查。因此，《警務處程序手冊》第 49-04(3)段有關在作出拘捕後及將被捕人士帶返警署時須強制進行搜查的規定，已於二零零九年四月取消。

### **建議 9：更清楚界定何謂“合理私隱”**

已實施的措施：《警察通例》第 49-04(8)(d)條已在二零零九年四月作出修訂，訂明只可“在能保護私隱的地方”進行搜查。

## 警方反色情臥底行動的指引摘要<sup>1</sup>

### 政策

當局致力遏止非法的色情活動，並會透過檢控或以其他方式打擊從有組織賣淫活動及猥褻的色情物品獲利的集團及個人。當局尤其關注利用青少年參與賣淫的活動。

### 反色情臥底行動

#### 挑選合適的臥底人員

2. 在反色情行動中，可能會由警務人員作為臥底人員，以蒐集證據，藉此增加成功檢控的機會。督導人員在甄選行動人員時，須緊守下述原則：

- (a) 人員必須自願參與；
- (b) 以未婚者為佳；以及
- (c) 人員能夠承受工作壓力。

3. 督導人員必須確信有關人員充分了解在執行臥底行動時，其任務不得超逾法律的規範，而有關人員亦完全明白他所要面對的風險。

#### 對身體接觸的程度的限制

4. 在蒐集非法色情活動的證據期間，人員基於搜證/行動上的原因，可能會遇到為了隱藏身分而必須接受某種形式的性服務的情況。在這情況下，有關人員可能要與性工作者有身體接觸。

<sup>1</sup> 此摘要是按警方在 2007 年 10 月就反色情臥底行動發出的指引製備。摘要並無載述有關警方在反色情行動中採取的行動策略和手法，以免影響警方的行動成效。

5. 然而，有關人員的操守及個人安全必須是首要的考慮因素。我們必須強調，在任何情況下，均嚴禁性交、口交及與年齡在 16 歲以下的女童有任何形式的身體接觸。至於其他身體接觸，必須按下列指引行事：

- (a) 進行有關接觸，必須是為達到行動目標而確實有必要的，而且必須在達到目標後終止身體接觸。如臥底人員在採取拘捕行動之前容許有任何性接觸，必須就此提供理據；
- (b) 在某些持續一段時間進行的行動中，可能會涉及身體接觸，但這類行動數目有限，所以應只屬例外情況而非常規；以及
- (c) 如預期確實有必要接受手淫服務，以達到行動目標，臥底人員必須在行動前得到高級警司級人員的批准。

#### 行動前的訓示

6. 負責行動的督察級人員必須親自向有關的臥底人員講解計劃的內容和目標，而總督察職級的督導人員要確保有關人員徹底明白及遵循這些反色情臥底行動的指引。這些指引已納入訓示表格。臥底行動的主管人員必須確保在每項行動前填妥訓示表格，而這些表格會存放於機密檔案，供監督人員核查。

#### 監督<sup>2</sup>

7. 臥底行動的主管人員必須密切監督臥底人員，他必須妥為記錄與臥底人員就行動進行的所有溝通的內容。而臥底人員也同樣必須就這些溝通作出記錄。

8. 臥底行動主管人員的督導人員（屬總督察職級）會盡可能出席行動前所舉行的臥底警員訓示會，以確保這類訓示會按規定的方式進行。他們亦必須每月核查所有訓示

<sup>2</sup> 反色情臥底行動同樣受制於適用於一般警務行動的監督（例如就作出記錄、向上級報告和由督導人員核查等各方面的規管）。此外，反色情臥底行動也受制於下述就這類行動而特設的監督安排。

表格，並在檔案的核查表上記錄有關的核查工作。此外，他們必須不時與個別臥底警員會晤，確保行動前的訓示會妥當地舉行，而相關人員亦完全明白有關內容。

9. 警區副指揮官（或職級相等於高級警司的人員）必須與警區行動主任（或職級相等於總督察的人員）及反色情臥底行動的主管人員每月定期舉行最少一次任務會議，向他們簡介該警區的優先行動項目、目標、趨勢及其他重要事宜。有關的總督察如在核查訓示表格時發現有任何違規情況，應在會議上報告，並交由會議審議。

10. 警區副指揮官必須確保有關的臥底人員及反色情臥底行動的主管人員遵守行動指引。