

香 港 人 權 監 察
HONG KONG HUMAN RIGHTS MONITOR

香港上環文咸西街 44-46 號南北行商業中心 602 室
Room 602, Bonham Commercial Centre, 44-46 Bonham Strand West, Sheung Wan.

電話 Phone: (852) 2811-4488 傳真 Fax: (852) 2802-6012

就有關警方處理公眾集會遊行及襲警檢控事宜

致立法會保安事務委員會之意見書

2010 年 11 月 11 日

選擇性檢控示威人士

1. 現時本港法律有兩條內容相若、罰則輕重懸殊的襲警罪，分別為《警隊條例》第 63 條及《侵害人身罪條例》第 36(b)條：前者罰則較輕，最高懲罰為罰款\$5000 及監禁 6 個月，若判監禁可處緩刑；後者罰則較重，最高懲罰為監禁 2 年。
2. 由於《刑事訴訟程序條例》將《侵害人身罪條例》第 36(b)條的襲警罪，訂為「例外罪行」（*excepted offence*）¹，法院被剝奪了視案情判處緩刑的酌情權，被告若遭判監就要即時入獄，不可緩刑（見附表一）。

附表一：兩條法例下襲警罪的比較

	《警隊條例》第 63 條	《侵害人身罪條例》第 36(b)條
罪行內容	「任何人襲擊或抗拒執行職責的警務人員，或協助或煽惑任何人如此襲擊或抗拒」	「襲擊、抗拒或故意阻撓在正當執行職務的任何警務人員或在協助該警務人員的人」
最高懲罰	罰款\$5000 及監禁 6 個月	監禁 2 年
可否緩刑	若判監禁，可處緩刑	若判監禁，不可緩刑，即時入獄

3. 由於兩項襲警罪行的內容相若，對襲警具體的行為種類和傷害程度等均無細緻分級，無論是律政司、保安局，還是警方，均無特別就如何在襲警案中在兩項控案中選擇其一，訂出清楚的準則，只有《檢控政策及常規》的一般性指引；兩條襲警罪的檢控政策及準則不明，加上律政司把關不嚴，讓警方有近乎毫無制約的酌情權，以至選擇性檢控的不當空檔，用以濫權，達至針對示威者和打壓表達活動的不當目的。
4. 根據保安局 2010 年 4 月提供有關襲警的檢控數字（見附表二和附表三）。²

¹ Criminal Procedure Ordinance, Section 109G and Schedule 3.

² 保安局就何秀蘭議員「有關公眾集會或遊行人士被控告襲擊警務人員的查詢」之覆函，2010 年 4 月 30 日。

5. 警方在 2006 年前(即 2002 年至 2005 年)，並無以罰則較重的《侵害人身罪條例》襲警罪檢控集會和遊行人士，只是用罰則較輕的《警隊條例》檢控該等人士。

附表二：參與遊行/集會的人士因涉嫌襲警而根據罰則較輕的《警隊條例》(第 232 章)第 63 條被檢控的數字(*注意：2010 年的數字只包括上半年的數字)³

裁決的年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
1. 檢控人數	2	0	0	0	1	0	0	0	3*
2. 定罪人數	1	0	0	0	1	0	0	0	不詳
a. 即時監禁	1	不適用	不適用	不適用	1	不適用	不適用	不適用	不詳
b. 罰款	0	不適用	不詳						
c. 其他	0	不適用	不詳						

附表三：參與遊行/集會的人士因涉嫌襲警而根據罰則較重的《侵害人身罪條例》(第 212 章)第 36(b)條被檢控的數字(*注意：2010 年數字只包括上半年的數字)⁴

裁決的年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
1. 檢控人數	0	0	0	0	1	19	1	4	0*
2. 定罪人數	0	0	0	0	1	6	1	不詳	0*
a. 即時監禁	不適用	不適用	不適用	不適用	0	2	1	不詳	不適用
b. 罰款	不適用	不適用	不適用	不適用	0	0	0	不詳	不適用
c. 其他	不適用	不適用	不適用	不適用	1	4	0	不詳	不適用

6. 2007 年是一個分水嶺，之後三年(即 2007 年至 2009 年)，警方就不再以此較輕的條例檢控，期間涉及示威遊行的全數 24 宗襲警檢控中，均全部選擇以罰則較重的《侵害人身罪條例》進行檢控，無一例外；比對之下，同期與集會遊行無關的襲警檢控中，卻兩種控罪都有機會用上，被告得到比示威中涉嫌襲警人士較為寬容的對待（見附表四及其註釋）。⁵
7. 這些統計數字令公眾有理由質疑和批評警隊，選擇針對集會遊行人士或示威活動，挑選罰則較重的襲警罪，檢控他們集會遊行人士，打壓示威活動。
8. 這些統計數字，有理由相信律政司亦未有履行責任在檢控工作中把好關，制衡警隊濫權檢控的做法，令人質疑有關檢控至少沒有見得到的公義。

³ 2002 年至 2009 年的數字均為全年數字，來自保安局就何秀蘭議員「有關公眾集會或遊行人士被控告襲擊警務人員的查詢」之 2010 年 4 月 30 日覆函附件中第二個表格。2010 年的數字只是一至六月份的數字，來自保安局局長 2010 年 10 月 27 日在立法會會議上就劉慧卿議員提問的書面答覆。

⁴ 2002 年至 2009 年的數字均為全年數字，來自保安局就何秀蘭議員「有關公眾集會或遊行人士被控告襲擊警務人員的查詢」之 2010 年 4 月 30 日覆函附件中第三個表格。2010 年的數字只是一至六月份的數字，來自保安局局長 2010 年 10 月 27 日在立法會會議上就劉慧卿議員提問的書面答覆。

⁵ 對比之下，同期仍有不少與集會遊行無關的襲警檢控，仍然根據罰則較輕的《警隊條例》第 63 條提出：2007 年有 19 宗，2008 年有 1 宗，2009 年有 4 宗。見保安局給何秀蘭議員覆函附件中第一個表格。

9. 直至 2010 年，警隊和律政司備受選擇性檢控的批評後，這種做法才有所轉變，當局開始再以較輕的襲警罪檢控示威人士。⁶然而，警隊對政治性的示威活動，尤其在中聯辦外的阻撓和打壓，包括拘捕和檢控示威人士，似乎有增無減，甚至有違常識的「香檳泡沫襲擊案」發生。

附表四：根據《警隊條例》(第 232 章)第 63 條提出檢控數字(無論是否涉及集會遊行)

(*注意：2010 年的數字只包括上半年的數字)⁷

裁決的年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
1. 檢控人數	92	186	139	168	181	231	160	131	65*
2. 扣除：涉及集會遊行的檢控人數	2	0	0	0	1	0	0	0	3*
3. 不涉集會遊行的檢控人數	90	186	139	168	180	231	160	131	62*

警方的利益衝突與律政司的職責

10. 《基本法》第 63 條訂明，「律政司主管刑事檢控工作，不受任何干擾。」而根據《檢控政策及常規—檢控人員守則》第 6.1 段：「…檢控人員獨立行事，不受負責調查的人員影響。在適當情況下，檢控人員可考慮調查人員的意見，但應否提出檢控的決定，最終仍由檢控人員負責。」
11. 律政司負有最終和不可推卸的責任，去確保檢控決定的質素，以及檢控工作的獨立，以維護司法公義。在普通法體制下，律政司履行維護司法公義的憲制責任時，不但要做到公義事實上得以伸張，而且要讓公眾看得見公義得到伸張。
12. 就涉嫌襲警案件而言，交由警方處理檢控工作，警隊有明顯的利益衝突，對被告尤其不利。
13. 無論在衡量和決定有否足夠證據，選擇控罪，進行公眾利益評估以判斷是否需要進行檢控，均應交由律政司處理，不宜交給有利益衝突的警方處理，否則就有違程序公義，律政司亦無法保障檢控工作令公義得以人人看得見地體現，無法履行

⁶ 在楊匡一案中，更是上庭時由原先的較重襲警控罪改為較輕的襲警罪。見蘋果日報：〈多得 Amina 警改控楊匡較輕罪〉，2010 年 10 月 6 日。

⁷ 2002 年至 2009 年的數字均為全年數字，其中第一行數字(即「1. 檢控人數」)，來自保安局就何秀蘭議員「有關公眾集會或遊行人士被控告襲擊警務人員的查詢」之 2010 年 4 月 30 日覆函附件中第一個表格；其中第二行數字(即「2. 扣除：涉及集會遊行的檢控人數」)，來自覆函附件中第二個表格。2010 年的數字只是 1 至 6 月分的數字，來自保安局局長 2010 年 10 月 27 日在立法會會議上就劉慧卿議員提問的書面答覆。其餘數字基於上述數字的計算得出。

保安局局長在上述的書面亦答覆說：『根據《侵害人身罪條例》第 36 條而作出檢控的數字，在 2008 年、2009 年及 2010 年 1 至 6 月，分別為 288 人、246 人及 110 人。警方並沒有就第 36 條下的三個分項逐一備存檢控數字。第 36 條下的三個分項，即：第 36(a)條「意圖犯可逮捕的罪行而襲擊他人」、第 36(b)條「襲擊、抗拒或故意阻撓在正當執行職務的任何警務人員或在協助該警務人員的人」及第 36(c)條「意圖抗拒或防止自己或其他人由於任何罪行受到合法拘捕或扣留而襲擊他人」。』

它維持和促進法治的憲制責任。因此，在合理時間內完成調查之後，若警方認為有檢控的需要，就應先徵詢律政司意見，即把所有有關的調查結果，先行交給律政司考量和決定有否足夠證據，是否須要檢控，以及選擇適當的控罪，不應由警方逕行決定檢控，甚至繞過律政司，自行包辦處理。

14. 保安局局長 2010 年 10 月 27 日在立法會會議上就劉慧卿議員提問的書面答覆中，指：『警方已就有關襲警罪的檢控事宜諮詢律政司，並已按律政司的法律意見在今年八月發出內部指引。指引要求所有前線人員在考慮根據《侵害人身罪條例》第 36(b)條提出檢控前，必須先徵詢律政司尋求法律意見。我們相信，該指引可進一步確保執行相關法例的一致性。』⁸
15. 律政司主管刑事檢控工作，過往容許有利益衝突的警方可以自行處理襲警罪的檢控工作，包括自行決定是否徵詢律政司意見，未有措施確保警隊在提出檢控前，徵詢和依循其法律意見，未有履行其憲制的責任，實屬律政司過往的重大失職。
16. 2010 年 8 月的警隊新指引後，有利益衝突的警隊，仍然可以自行選取襲警控罪：若果選擇根據《警隊條例》第 63 條提出檢控，警隊仍然可以自行衡量和決定有否足夠證據，選擇控罪，進行公眾利益評估，自行決定是否徵詢律政司意見，律政司可能只在案件到了法院的門前梯階，才會知悉警方的檢控決定；只是當警隊考慮根據《侵害人身罪條例》第 36(b)條提出檢控時，才須先行徵詢律政司法律意見。律政司的有關意見是否具約束力，仍需議員跟進查證，並爭取公開有關的指引。
17. 因此，在襲警檢控的問題上，律政司的第一大失職，是一再留有過多的空間，讓有利益衝突的警隊，主導襲警的檢控工作，尤其根據《警隊條例》第 63 條提出檢控，給予警隊空間，自行進行《警隊條例》第 63 條襲警罪的檢控，以打擊某類的示威活動和針對部分的示威人士。在 2007 年至 2009 年的選擇性檢控問題已昭之於世之時，律政司保留這種不當的空間，不予全面取除，實屬難辭其咎。律政司應根據《基本法》下它主管檢控的權責，發出指示，規定警隊在處理襲警案件時，如為需要進行檢控，必須就所有檢控事項，尋求並遵從律政司意見。而律政司必須在給予意見前，就有否足夠證據，選擇控罪，以及進行公眾利益評估，進行實質的衡量和決定，以保障檢控定的獨立性和質量。
18. 律政司的第二大失職，是沒有合理原因地容許兩項內容一樣、罰則懸殊的襲警控罪繼續並存，不予修改，及同時改進其內容。英國亦於六十年代完成刪除了重覆的襲警罪行，法律學者陳文敏 20 多年前，已指出改革的需要，現時問題的惡果已經表面化，令警隊等有空間濫權，令司法公義受到質疑和損害，令警隊、律政司以至香港蒙羞，實在不能再度拖延修訂。

⁸ 保安局局長 2010 年 10 月 27 日在立法會會議上就劉慧卿議員提問的書面答覆。

政治敏感示威艱難　律政司把關更為重要

19. 香港人權監察十多年來觀察集會遊行的經驗所得，近年警隊對政治敏感的示威管制嚴苛，尤其對向中聯辦和訪港中央要人的示威，更有不斷收緊之勢，阻撓示威者尤其示威物品接近抗議對象所在的建築物（如 2010 年元旦遊行），又或主動肇事挑釁示威者（如兩次強搶民主女神像事件），令表達活動難以進行。經多次打壓表達活動之後，尤其香檳泡沫襲擊事件，令人權監察不禁相信，警隊已淪為妄顧常識和專業的「低級政治保安員」。
20. 在這種情況下，示威者與警方的對峙和肢體接觸日漸增多，面對警員的肢體或物品觸碰，示威者當然沒有向執法當局主動追究，但示威者的肢體或物品觸碰警員則不時遭到警方指為襲警，在證據牽強的情況下仍然被警方拘捕，甚至強行檢控。在這種有利益衝突的情況下，所謂執法，是警隊自己偏頗自己的執法；因此，參與政治敏感示威的人士，常常吃虧。
21. 面對這種警隊有利益衝突的情況，以及可能和已經發生了的不公情況，律政司更應履行其憲制下主管檢控的權責，將所有有關示威衝突的檢控，尤其襲警的檢控，置於其實質的掌管之下，在檢控之前，實質地審視有否足夠證據、選擇控罪，以及進行公眾利益評估，將所有不應進行的檢控或不當的控罪，在任何檢控之前及時糾正，而非在法院程序啓動之後，才放棄檢控或更改控罪，不必要地困擾和打擊被告，浪費政府和法院資源。
22. 律政司獨立而嚴格的檢控把關工作，亦會令警隊中負責檢控工作的人員，免卻內部質疑和不滿的壓力。

建議：

23. 人權監察促請政府當局，必須具體交代如何確保警務人員和警隊不會充當骯髒的政治工具，損害香港的和平集會的自由，傷害香港的司法公義。
24. 人權監察促請當局從速修例，在維護集會遊行空間的前提下，統一現時兩條刑罰具輕重之分的襲警罪，以減少警方以及律政司選擇性檢控的空間。當局亦應保留給法庭充分的酌情權以作量刑，視乎案情，決定罰款還是判監，判監時是否即時入獄，或給予緩刑，又或是以社會服務令等其他安排取代。
25. 在兩條襲警罪尚未統一之前，律政司應改善檢控政策、指引和程序，包括盡速修訂警方指引，指示警務人員把所有與警方有利益衝突的案件，包括襲警、阻差辦公、浪費警力等，在檢控前，而非在法院階段，都必須交由律政司全權指示處理，而律政司必須實質地審視有否足夠證據選擇控罪，確保控罪恰當，而且有足夠的證據確保有穩妥的入罪機會，以及進行公眾利益評估，並依實質審視結果，發出法律意見和指示，使有關檢控在程序上彰顯人人可見的公義。

26. 律政司及警方必須澄清現時的檢控準則及理據，包括在何種情況及何種準則下選擇其中一條襲警罪作出檢控、襲擊的程度及其分級為何、以甚麼準則控告示威者襲警、如何避免警民在集會或示威活動的肢體接觸以至無意的碰撞理解為襲警等。
27. 人權監察促請監警會啟動其協助警隊預防投訴和改善服務的職能，關注襲警檢控中的濫權問題、警隊處理示威請願的不當手法，以及警隊公安化的銳變。政府當局應盡快賦予監警會調查權、懲處權及定案權，以有效制衡警權。

-完-