

傳真：2185 7845

保安事務委員會  
陳克勤主席：

### 促請就監察懲教署投訴機制展開討論

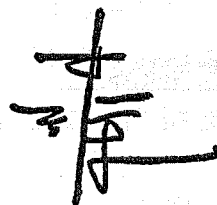
我們二人（邵家臻議員和張超雄議員）較早前委托立法會秘書處研究部進行國際研究，探討加拿大、愛爾蘭、新西蘭、荷蘭及挪威的監獄運作機制。研究結果指，上述幾個地區均設有獨立監察制度，需向國會或更高層次的機關匯報；同時，當中有不少值得參考的政策，包括：將投訴按嚴重程度分類、檢查人員會突擊巡查不少於兩天、有關機構與在囚人士會面及查閱文件等。

儘管關注囚權的組織及人士一直倡議成立監懲會，但我們明白改革獄政漫漫長路，難以一步到位；故我們以立法會研究部的「國際監獄管理研究報告」作為藍本，撰寫了三千六百字的「國際監獄管理研究分享暨要求懲教署檢討投訴及監察機制」建議書，期望供有關部門作參考之用。

我們兩個辦事處，過去兩年不斷收到在囚人士及釋囚的求助，接連指控懲教署偽造文書、插賊嫁禍及虐待少年犯等，使人詬病懲教署投訴機制未能有效發揮作用。香港作為國際都會，監獄制度理應追上國際水平。我們特函 閣下，促請批准保安事務委員會就監察懲教署投訴機制展開討論；隨函附有上述提及之建議書供委員備悉，這對於改善香港在囚人士權益，必有借鑑作用。

謹此奉達，祈請示覆；有待 閣下批核討論日期，以邀請相關部門到保安事務委員會交流意見。如有任何查詢，請與邵家臻議員辦事處職員曾醒祥先生聯絡（電話：2346 8669；電郵：jordi@shiukachun.org.hk）。

敬祝 台安



邵家臻  
立法會議員



張超雄  
立法會議員

二零一九年三月十九日

副本送：保安事務委員會秘書馬淑霞女士

邵家臻立法會議員辦事處

張超雄立法會議員辦事處

**國際監獄管理研究分享**  
**要求懲教署檢討投訴及監察機制 建議書**

**前言**

過去多年，懲教署「自己人查自己人」的內部投訴機制一向惹人垢病，過去 5 年更只有 8 宗投訴成立，所謂投訴機制只是行禮如儀，實際上卻徹底失效；而太平紳士巡查制度中，亦存有不少弊病，即使在囚人士向太平紳士投訴，但結果大多是「無法證實」、「終止調查」、「無從追查」等，相關監察制度形同虛設。

雖然《申訴專員條例》賦予申訴專員公署權力處理投訴，但相關投訴會先以調解方式處理，申訴人與申訴所涉機構屬自願參與調解，任何一方均可隨時退出；如進入調查程序，申訴專員亦無法進行具體搜證或突擊巡查院所，投訴難以成立。

至於立法會議員及立法會申訴部，都無權在不提前通知懲教署的情況下進入監獄調查案件，如需向懲教署查詢，更是過五關、斬六將，部分議辦去信多月查詢仍未獲具體回覆。

**立法會秘書處資料研究組最新研究**

就此，邵家臻議員要求立法會秘書處就世界各地監獄監察情況進行研究。立法會秘書處資料研究組選定 5 個在監獄監察和投訴處理方面做法大致良好的地方，包括加拿大、愛爾蘭、新西蘭、荷蘭及挪威，進行相關研究，所選定的地方全部都有設立外部專責機構，監察監獄管理；除挪威外，另外 4 個國家都有透過法例或公開指引制訂投訴程序，並訂明回應投訴的承諾時間。大部分國家亦會按需要向國會或其他更高層次的機關匯報投訴結果。

**立法會秘書處資料研究組研究擇要如下：**

1) 在**加拿大**，懲教調查員辦公室是獨立機構，專責調查囚友的投訴及檢視當地懲教政策。若與懲教局商討後仍未能解決投訴個案，辦公室會把個案轉介聯邦公共安全部長，或載列於提交國會的年報內。儘管辦公室沒有權命令 Correctional Service of Canada (CSC) 執行，但所有來自辦公室的建議，CSC 都必須作出回應。

加拿大的懲教調查員辦公室，可主動啟動調查，而不一定是來自投訴。有關的投訴機制，也不一定要當事人自行提出，可以由一名囚犯為另一名囚犯代表提出，也可以由囚犯的親友代表提出。

加拿大值得借鏡的地方，是調查員會定期進入監獄，與不同的囚友小組或組織會面，當中包括：在囚人士委員會 (inmates committees)、終身囚禁小組、黑人在囚人士小組等不同屬性的囚友權益組織。在監獄以外，辦公室又會定期與關注囚權的組織會面，收集不同意見。

2) 在**愛爾蘭**，愛爾蘭監獄管理局按個案的嚴重程度，將投訴分為 6 個類別。對於屬最嚴重類別的投

訴，如襲擊、毆打或過度使用武力、虐待、種族虐待、歧視、恐嚇、或任何有損監獄聲譽的行為，管理局會委聘外部調查員處理。投訴人亦可去信獨立的監獄檢查員辦公室，該辦公室負責檢視投訴程序，並向司法和平等部長提出建議。

將投訴分門別類，可清楚列明該投訴類別由什麼人或什麼職級的人負責調查；而不同投訴類別亦會有不同的指定調查時間及提交報告時間。其好處是確保人手專責處理不同工作，令處理嚴重類別投訴的人員可以專注調查。

愛爾蘭有一個獨立的法定部門 The Office of the Inspector of Prisons，當中的 Visiting Committee 會定期探訪監獄（類似香港的太平紳士制度），聆聽在囚人士的投訴。值得參考的是 Visiting Committee 可出席預先安排或突擊的監獄巡查，而每次巡查均非常仔細；檢查人員會與在囚人士及工作人員會面，並查閱文件，每次巡查時間不少於兩天。檢查人員在巡查後會向監獄負責人(Governor) 提出須關注或改善的問題，並要求監獄負責人(Governor)在指出時間內回應。3 個月後，檢查人員會進行第二次巡查，特別複檢之前須關注的地方，並與監獄內各種工作人員會面。

3) 在新西蘭，囚友可向申訴專員投訴，當局設專責人員及專線電話處理有關投訴。雖然有關人員大多訪過電話與囚友討論投訴個案，但申訴專員在適當情況下亦可自行調查和提出建議。此外，申訴專員會定期巡視監獄，並向國會提交報告。2018 年申訴專員辦公室年報中，則有提及關注監獄的運作，該辦公室曾於過去一年內三次進行囚友意見調查，發現囚友對監獄內部投訴機制沒有信心，而監獄部門則就其投訴程序展開獨立檢視。

除向申訴專員投訴外，新西蘭監獄部門的官方網頁亦列明其中一個投訴渠道為「人權委員會」(Human Rights Commission)。該委員會於 1977 年根據《人權委員會法》成立，其職能和權力可保障聯合國公約和公約規定的權利；雖然委員會由司法部提供資金營運，但其運作獨立於政府。此外亦可向「健康與殘疾事務專員」(The Health and Disability Commissioner)及私隱專員(Privacy Commissioner)作出投訴。

此外，每位地區法院法官都是每個監獄的巡獄太平紳士 (Visiting Justice)，而總督可按司法部長的建議，任命任何太平紳士、高等法院的大律師或律師，成為巡獄太平紳士，任期為三年，並可重新任命。巡獄太平紳士有權巡察監獄及進行調查，以及與任何囚友訪談，檢視囚友的待遇及行為，並向監獄首長反映意見。

另外，政府亦准許獨立人權監察員到監獄及收押所進行監察巡視。

4) 在荷蘭，每所監獄均設有監察委員會，由最少一名法官、一名律師、一名醫生和一名社工組成，並由該委員會委任一個申訴委員會，負責調查囚友的投訴。如投訴證明屬實，申訴委只會可指示獄長更改決定或作出補償。此外，政府另設獨立的司法及保安督察署，負責定期巡視監獄和提出改善建議。

監獄設立「在囚人士委員會」(Prisoners' Committee)，由囚友之間選出代表組成委員會，向監獄管理層提出囚友關注的事宜以及改善方案。委員會每週開會一次，再定期與監獄首長會面。歐洲防止酷刑委員會此做法值得推廣至其他國家的監獄。

政府亦准許非牟利組織如關注人權組織、傳媒、紅十字會國際委員會，以及國際組織如歐洲防止酷刑委員會 (European Committee for the Prevention of Torture, CPT)、聯合國預防酷刑小組委員會 (United Nations Subcommittee on Prevention of Torture, SPT)、聯合國非洲人後裔問題專家工作組 (United Nations Working Group on People of African Descent)等，監察監獄運作。

5) 在挪威，申訴專員於 2014 年根據《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任擇議定書》(OPCAT)，成立專責團隊「國家預防機制」the National Preventive Mechanism (NPM)，透過突擊巡視監獄和單獨面見囚友，監察監獄的整體狀況。申訴專員會公布其建議，要求監獄管理當局在指定限期內匯報跟進措施，並會公布監獄當局的報告。

政府亦准許獨立人權監察員，包括歐洲防止酷刑委員會，到監獄進行突擊巡視。

### 對香港懲教署五大範疇建議

| 五大範疇               | 具體執行建議                                                                                                                                                       |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 擴大申訴專員調查懲教署的職能     | 成立專責部門調查有關懲教署的投訴；突擊巡查懲教院所；公開所有投訴調查內容，並定期撰寫調查報告；定期向聯合國及特首提出改善懲教署之建議                                                                                           |
| 民間及國際人權組織進行監獄探訪及調查 | 修訂《監獄條例》或制訂公開指引，賦予人權組織、國際組織權力進行監獄探訪及調查，如國際特赦組織香港分會、香港人權監察等，並可定期突擊抽樣檢查閉路電視片段                                                                                  |
| 懲教署定期與關注囚權的組織及人士會面 | 懲教署至少每季或每半年與關注囚權的團體、組織、立法會議員及持份者會面，共同制訂改善監獄的政策及措施；長遠而言，應考慮於監獄中設立囚友委員會，成員由囚友之間互選，定期與署方會面反映意見                                                                  |
| 改善懲教署內部投訴機制        | 增加懲教署資源及人手，獨立處理內部投訴，並將投訴個案按嚴重程度分類，由獨立職員負責調查及跟進，直接向懲教署高層匯報，並設回覆調查結果時限；設立保障證人機制；延長投訴時限；所有口頭投訴均需記錄在案；建立統一紀錄存檔系統，以保障囚友及職員的權利，也方便跟進調查；於投訴上訴委員會中加入法官、人權組織、立法會議員等人士 |
| 改善太平紳士巡院機制         | 設立秘書處跟進所有投訴，並確保每次太平紳士都必須跟進上一次另一太平紳士探訪時收到的投訴或見聞；向太平紳士提供持續的巡院培訓及講座，並定期與關注囚權的組織會面                                                                               |

## 總結

聯合國早在 1955 年已頒布《囚犯待遇最低限度標準規則》，保障囚友權利，並於 2015 年作出修訂；該規則更強調須有「獨立於監獄管理部門的機構進行的外部檢查」，以維持高度透明的機制。而聯合國於 2002 年頒布的《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任擇議定書》，亦建議要設立獨立機構，定期深入巡視監獄，惟中國並非《議定書》簽署國，故相關建議不適用於香港。

不過，《香港人權法案》第六條，有關「被剝奪自由的人的權利」列明，自由被剝奪的人，應受合於人道及尊重其天賦人權尊嚴之處遇；監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悛悔自新、重適社會生活為基本目的。相關條文比照《公民權利和政治權利國際公約》第十條。

香港作為國際都會，監獄制度理應追上國際水平。我們期望懲教署參考上述建議，改革懲教署投訴制度及監察，不要再讓監獄變成黑獄。