



[香港社區組織協會SoCO] 提交《民間監察懲教制度週年報告2019》

SoCO to: panel_s

Cc: "Tsoi Yiu Cheong", dee Chan, socohkg

30/12/2019 17:24

地 香港中區立法會道1號立法會綜合大樓立法會秘書處
址：
電 panel_s@legco.gov.hk
郵：

立法會保安事務委員會主席及各委員鈞鑒：

提交《民間監察懲教制度週年報告2019》

本會一直就本港人權情況作出研究及倡議，其中一個重點項目是關注在囚人士權益及推動監獄改革。過去一年，社協收到超過100宗涉及在囚人士及被羈留人士的求助及投訴（當中絕大部分個案涉及懲教署，另有小部分個案涉及入境事務處），社協負責民權工作的幹事並親身前往各懲教院所探訪有關在囚人士，全年計監獄探訪進行近百次；除了處理個案，社協亦致力推動監獄制度改革，並由2018年起每年發佈《民間監察懲教制度週年報告》。

社協於今日公佈《民間監察懲教制度週年報告(2019)》，並就懲教制度提出多項改革建議，包括：

1. **單獨囚禁機制:** 建議署方應修改現行使用單獨囚禁的法律框架，在囚者應被給予理由及答辯權，並設立時間上限、上訴及定期覆查機制。同時安排醫療人員或專業人士為在囚者進行生理及精神健康評估。
2. **在囚健康權利—膳食安排及選擇權利:** 建議懲教署根據《聯合國囚犯待遇最低限度標準規則》，容許在囚人士按需要增加食物份量及提供調味品改善在囚人士食慾，並容許在囚人士選擇由署方現有提供的四類餐飲。
3. **安全人道和合適羈押環境—個人衛生、私隱、休息及沐浴等安排:** 建議署方確實改善囚室環境，包括衛生及通風情況，並為在囚人士提供足夠且潔淨的衣物和床舖，同時加設門或窗簾保障在囚人士私隱。
4. **防止在囚期間自殺身亡:** 建議政府應就此問題展開獨立檢討工作，建立全面預防在囚人士自殺的機制及措施，並加強前線人員訓練，確切面對在囚人士心理健康及自殺問題。
5. **獲得程序公義及法律代表權利:** 建議當局修改法例及規定，改由獨立司法機關處理上述委員會的個案聆訊。在囚人士應獲親身參與聆訊、委派法律代表及接受法律援助的權利，並就委員會的決定獲得詳盡理據。
6. **與親戚及外間接觸權利:** 建議署方為低收入在囚人士家屬提供探訪邀請津貼，鼓勵探訪協助在囚人士更生。署方應善用資訊科技，將致電訂為在囚人士基本權利，並改善視像探訪安排，如放寬資格及延長會面時間，亦應增設電郵、即時通訊軟體等聯繫途徑。署方亦應改善在囚婦女照顧幼兒安排，放寬年齡上限並設立親子住屋計劃。
7. **投訴機制:** 建議設立獨立投訴監督員，監察投訴調查組的工作、管理及監察投訴機制，長遠地確保投訴能獲公平處理。署方亦應引入投訴人及證人保護與保密機制，並公開投訴處理程序。投訴人的法律權利也需要被重視及保障。
8. **教育培訓權利—在囚接受職業培訓:** 建議懲教署應確立以更生為懲教工作的首要目標，增加課程培訓名額並革新內容，提高市場認受性。署方亦應容許較長刑期

在囚者接受職業訓練，及加強對更生人士的融入社會支援。

9. **更新康復權利—《罪犯自新條例》修訂:**建議立法保障更生人士就業免受歧視，透過修訂《個人資料（私隱）條例》明確地將刑事紀錄列為個人資料，並放寬《罪犯自新條例》中的「洗底」條件，協助更生人士就業。

10. **返回原居地服刑機會—移交被判刑人士協定:**建議政府應主動與更多國家/地區簽訂移交被判刑人士協議，以便更多外藉在囚者返回原居地服刑及定居。

11. **監獄智能裝置:**建議署方從在囚人士角度出發，貼切地運用科技協助更生事務，例如參考外國做法，容許在囚者使用電話及電腦與親友聯繫並接觸外間資訊，協助在囚者獲釋後融入社會和家庭生活。署方亦應公開資料使用指引，回應社會對私隱的關注。

本會促請特區政府儘快檢視以上各項懲教服務的問題，並採納本會的建議，以促進在囚人士的權益。隨函附上是次報告及新聞稿，以供審閱。若有任何疑問，請與本會社區組織幹事聯繫(蔡耀昌先生（電話：2713 9165，手機：[REDACTED]）/王智源先生（電話：2713 9165，手機：[REDACTED]）

敬祝　　台安

香港社區組織協會
民權教育中心 謹上

2019年12月30日

SoCO_懲教制度週年報告記者會_新聞稿 (20191230).pdf

SoCO_民間監察懲教制度週年報告_2019.pdf

民間監察懲教制度

週年報告(2019)

香港社區組織協會 民權教育中心

2019 年 12 月

香港社區組織協會 民權教育中心

民間監察懲教制度週年報告 (2019 年)

(一) 引言

本港社會一直不大關注在懲教院所中的還押或服刑在囚人士的情況，除了近年個別參與社會運動人士反映在拘留或服刑期間的問題，公眾對懲教院所對還押人士或服刑人士的處遇討論其不深入。事實上，不論是未判刑的還押人士，乃至服刑人士，其待遇均嚴格受香港法例規管。作為尊重國際人權公約的地區，香港社會亦需要恪守相關公約條文的規定，保障還押人士及服刑人士的基本人權。

事實上，本港社會甚少討論還押或服刑人士在懲教院所收押的情況，以及其相關問題。毫無疑問，還押人士及服刑人士的人權保障均同樣重要，若在囚人士未能獲得合乎國際人權公約的待遇，以及缺乏適切的復康支援，則不利在囚人士更生與復康。

近年國際社會強調監獄制度現代化，懲教制度除了懲處違法者，更著眼於以復康和更生。因此，各國在刑事司法制度傾向減少使用監禁方式處懲處機制，刑事司法制度較傾向復原正義(*restorative justice*)的概念，一方面是減少刑事罪行受害者在罪行中的痛苦，對於違法者而言，則減低使用監禁作為懲治，取而代之是傾向採用非監禁形式(*non-custodial sentence*)，並強調強化就業復康支援，以減少再犯的情況。與此同時，各個懲教院所的設施、規則亦需進一步更新，以符合國際人權公約的規定。

反觀本港的刑事司法制度，多來年均傾向使用監禁方式懲罰違法者；用作監禁違法者的懲教院所，設施大多早於上世紀六、七十年代建成；縱使個別院舍有重建或更生工程，設施標準仍未能與時並進，也未有充分考慮到在囚人士或還押人士的基本人權。

本港懲教制度向來較側重處分，甚少強調著引入獎勵機制(*merit-based system*)，以提升在囚人士改過自新的動機。縱使是最為人熟悉的扣減刑期規定(即在服刑期間表現良好者可獲扣減最多三分之一之刑期)¹，只源於法律規定，不屬於監獄制度獎勵機制的一部份；有關容讓首次觸犯罪行而判監禁不多於三個月或不超過一萬元罰款，只要在三年內在香港不再被定罪，而不需透露刑事犯罪紀錄的《罪犯自新條例》²，已經 30 多年亦未有修改，缺乏足夠力度以鼓勵在囚人士更新。有效的獎勵機制，應包括更多探訪的機會、外出許可(*furlough*)³、更多的假釋機會(*parole*)等等。

¹ 《監獄規則》(香港法例第 234A 章)第 69 條訂明，監禁刑期可因囚犯勤奮及行為良好而被扣減，最多的扣減為實際刑期的三分之一。

² 根據《罪犯自新條例》(香港法例第 297 章)第 2(1)條規定，被定罪的人士，如果被判處不超過 3 個月的監禁（不論是即時執行或暫緩執行）或不超過 1 萬元罰款，並且是首次在香港被定罪，只要他/她 3 年內在香港沒有再被定罪，其定罪便會被視為「已喪失時效」。有關「已喪失時效的定罪」之規定，可應用的範圍十分有限。該條例只適用於以往從未曾被定罪的人，而且其目前定罪的判刑，必須是不超過 3 個月監禁或不超過罰款 1 萬元，而他/她必須於被定罪後 3 年內沒有再被定罪。

³ 《監獄規則》(第 234A 章)第 17 條 外出許可

(1) 署長可給予——

(a) 符合以下情況的囚犯每次不超過 5 天的外出許可——

(i) 被處監禁不少於 4 年；

(ii) 最早的釋放日期在 6 個月之內；及

(iii) 無遞解離境令針對其作出；及

(b) 任何其他囚犯外出許可，但每次不得超過 24 小時。

(2) 根據第(1)款給予的外出許可，須受署長就羈押及押送而決定的條件及限制所規限。

為此，本會希望透過本週年報告，定期檢視本港的監獄制度，揭示現行監獄制度部份對人權影響深遠的議題，同時呼籲特區政府定期全面檢視本港懲教制度，不斷提升本港懲教制度的水平，確保本港懲教制度能符合國際人權標準，並有效協助違法者更生重投社會。

(二) 本港懲教院所在囚人士及釋放人士的情況

根據懲教署網頁的資料⁴，若按類別劃分的平均每日在囚人士數目，在 2016 年、2017 年及 2018 年，分別有 8,546 人、8,529 人及 8,303 人；當中還押人士分別為 1,673 人、1,711 人及 1,890 人，其餘為服刑人士，反映還押人士在實際人數及佔在囚人士的比例均有所上升。以 2018 年為例，在 1,890 名還押人士中，當中 84%(1,594 人)為男性，其餘 16%(296 人)為女性。此外，若按類別劃分的懲教院所收納人次，在 2018 年亦有 6,928 人次，當中 78%(5,427 人次)為男性，其餘 22%(1,501 人次)為女性。

本會曾致函懲教署，查詢過去三年在囚人士的統計數據；2016 及 2017 年之年終本港服刑人數約 6,800 人，2018 年則是約 6,100 人，當中近八成為男性，約兩成為女性。若按懲教計劃劃分，近九成在囚人士被安排於監獄服刑，當中最多為被判刑 6 年或以上人士、其次為 2 至 6 年人士、1 至 2 年人士，以及 1,000 位刑期少於 1 年人士，終身監禁者為 261 人(2018 年)。若按國籍劃分，在囚人士仍以本地人士為主(約六成多)，包括本地華裔人士及非華裔人士，內地人士有一成多，另外其他國籍人士(即非本地的外籍囚犯)人數及比例維持約兩成。

監禁人數

按性別及年齡組別劃分 (千終數字)				
年齡組別	2015	2016	2017	2018
男性				
14 - 17	107	77	45	30
18 - 20	235	267	184	198
21 - 24	534	564	518	415
25 - 29	735	710	722	634
30 - 39	1,467	1,504	1,439	1,353
40 - 49	1,197	1,204	1,284	1,195
50 - 59	732	740	698	677
60+	343	361	377	375
小計	5,420	5,427	5,267	5,827
女性				
14 - 17	18	11	11	5
18 - 20	44	36	20	21
21 - 24	81	105	92	60
25 - 29	176	191	158	132
30 - 39	463	472	480	410
40 - 49	425	409	442	402
50 - 59	183	199	218	198
60+	46	48	60	60
小計	1,436	1,471	1,461	1,308
總計	6,856	6,898	6,728	6,135

註釋：數字不包括還押在囚人士、民女在囚人士、候審者及中遠召喚居住的宿員

按懲教計劃及國籍劃分 (千終數字)				
懲教計劃及國籍	2015	2016	2017	2018
監禁				
有期徒刑				
< 6個月	617	590	531	525
6個月 - < 2 年	479	542	512	442
2 年 - < 5 年	1,123	1,235	1,363	1,158
5 年 - < 10 年	1,889	1,644	1,458	1,306
≥ 10 年	1,869	1,915	1,991	1,946
無期徒刑	284	278	260	261
戒毒所	600	667	535	410
教導所	135	112	70	58
勞教中心	56	62	28	19
監生中心	49	39	32	22
總計	6,856	6,898	6,728	6,135
按國籍劃分				
國籍/地區	2015	2016	2017	2018
本地人士	4,810	4,783	4,474	4,071
本地華裔人士	4,587	4,563	4,273	3,866
本地非華裔人士	220	220	207	205
內地人士	817	733	840	813
台灣/澳門人士	29	19	12	12
其他國籍人士	1,203	1,343	1,402	1,237
越南裔人士	267	301	278	173
其他人士	936	1,042	1,124	1,064
總計	6,856	6,898	6,728	6,135

注釋：數字不包括還押在囚人士、民女在囚人士、候審者及中遠召喚居住的宿員

註釋：由 2013 年起，本地人士泛指持有香港身份證人士(不包括身份證號碼字頭為「M」、「W」或「L」的人士，即輸入勞工及家庭僱工/領事館員工)。

⁴ 香港懲教署 統計資料 https://www.csd.gov.hk/tc_chi/statistics/statistics.html

此外，獲釋人士方面，過去三年(2016 年至 2018 年)釋放人數為約 11,000 人，男性釋囚方面，最主要年齡組別介乎 30 至 49 歲，整體主要人口組群屬 25 至 59 歲，女性釋囚方面，年齡主要介乎 30 至 49 歲，反映主要釋放年齡組群人口均屬較年青的成年就業人口。在獲釋的人口中，屬短刑期組群，超過一半屬服刑少於 6 個月以下之人士，其餘為刑期介乎 1 至 2 年，以及 6 個月至不足 1 年的刑釋人士，約一成人服刑刑期超過 2 年，反映當局需主力協助的刑釋人口均以短刑期人士為主。若按國籍劃分，獲釋放人士仍以本地人士為主(約六成多)，包括本地華裔人士及非華裔人士，兩成多為內地人士，另外其他國籍人士(即非本地的外籍囚犯)人數及比例均有上升趨勢(超過一成半)。

總人數

按性別及年齡組別劃分 (全年總人數)				
年齡組別	2015	2016	2017	2018
男性				
14 - 17	313	90	75	47
18 - 20	276	210	202	154
21 - 24	537	596	597	522
25 - 29	1,072	1,089	1,056	980
30 - 39	2,189	2,216	2,118	1,940
40 - 49	1,874	2,042	2,026	1,924
50 - 59	1,242	1,293	1,257	1,258
60+	695	731	735	782
小計	8,098	8,256	8,056	7,607
女性				
14 - 17	20	14	10	8
18 - 20	68	60	58	39
21 - 24	191	219	205	168
25 - 29	484	518	498	408
30 - 39	1,033	1,120	1,016	1,073
40 - 49	940	969	890	877
50 - 59	446	457	475	499
60+	212	225	224	209
小計	3,394	3,612	3,288	3,292
總計	11,492	11,868	11,354	10,899

註釋：數字不包括民委在囚人士

按受教改對反制規劃分 (全年總人數)				
受教改對：組別	2015	2016	2017	2018
有期徒刑				
少於6個月	5,978	5,531	5,843	5,747
6個月 - < 1年	1,362	1,370	1,435	1,322
1年 - < 2年	1,382	1,549	1,703	1,807
2年 - < 6年	1,143	1,023	956	912
≥ 6年	270	321	319	342
無期禁刑	9	10	14	7
戒毒所	990	851	856	623
教導所	94	68	74	44
勞教中心	96	74	99	55
女生中心	68	71	55	40
總計	11,492	11,868	11,354	10,899

按國籍劃分 (全年總人數)				
國籍	2015	2016	2017	2018
本地人士*	7,379	7,380	6,982	6,283
本地非華裔人士	6,069	6,968	6,563	5,208
本地非華裔人士	410	412	419	275
內地人士	2,515	2,495	2,371	2,649
台灣/澳門人士	17	29	13	15
其他國籍人士	1,581	1,964	1,938	1,951
懶散人士	374	472	472	392
外省人士	1,207	1,492	1,516	1,559
總計	11,492	11,868	11,354	10,899

註釋：數字不包括與事在囚人士

*由2013年起，本地人士泛指持有香港身份證人士(不包括身分證號碼字首為「M」、「W」或「Y」的人士、即輪入勞工及家庭僱工/領事館員工)。

若進一步分析監獄囚犯/所員在入獄前的經濟活動身份及職業，九成半以上的男性囚犯均為從事經濟活動者，當中逾一半面對失業境況；而有就業人士中，其入獄前最多是從事非技術工人及從事其他職業的人、其次為服務工作及商店銷售、工藝及有關人員，反映經濟就業因素或影響其犯罪的情況。在女性方面，九成半以上的女性囚犯均為從事經濟活動者，當中近八成面對失業境況，就業人士比例較男性為低。而在有就業的女性中，其入獄前最多是從事非技術工人及從事其他職業的人、其次為服務工作及商店銷售、工藝及有關人員，同樣反映經濟就業因素或影響其犯罪的情況。

按性別、經濟活動身分及職業劃分的監獄囚犯 / 所員收納人次
(全年總人次)

性別 / 經濟活動身分 / 職業	2015	2016	2017	2018
男性				
從事經濟活動者	7,862	8,250	7,858	7,178
就業者	3,085	3,351	3,241	3,054
經理、行政人員、專業人員及輔助專業人員	189	165	95	105
文員	95	110	60	69
服務工作及商店銷售人員	592	529	484	406
工藝及有關人員	597	535	457	393
機台及機器操作員及裝配員	385	346	252	242
非技術工人及從事其他職業的人士	1,227	1,666	1,893	1,839
失業者	4,777	4,899	4,617	4,124
非從事經濟活動者	136	63	94	75
小計	7,998	8,313	7,952	7,253
女性				
從事經濟活動者	3,356	3,525	3,188	3,034
就業者	698	885	845	773
經理、行政人員、專業人員及輔助專業人員	66	81	73	53
文員	35	46	35	41
服務工作及商店銷售人員	192	251	217	164
工藝及有關人員	0	0	1	0
機台及機器操作員及裝配員	0	0	4	2
非技術工人及從事其他職業的人士	405	507	515	513
失業者	2,658	2,640	2,343	2,261
非從事經濟活動者	128	142	103	125
小計	3,484	3,667	3,291	3,159
總計	11,482	11,980	11,243	10,412

以 2018 年平均每日在囚人士數目為 8,303 人計算，當中約有 1,400 人囚禁於赤柱監獄、1,400 人被囚禁於荔枝角收押所、400 人被囚禁於石壁監獄、350 人被囚禁於大欖女懲教所、約 200 人被囚禁於小欖精神病治療中心。由於以上均屬高度設防監獄，換言之，全港有近四成半在囚人士被囚禁於高度設防監獄，設防規格似乎遠高於實際需要。

在囚人士的再犯率

懲教工作的目的，是懲治違法者，希望他們認知自身過錯，並教化他們不再違法。因此，量度懲教工作成效的其中一個指標，便是在囚人士的再犯率。根據懲教署的統計資料，2000 年至 2016 年本港在囚人士的再犯率如下：

釋放年份	收納時年齡 21 歲以下 之 再犯率 (%)	收納時年齡 21 歲或以上 之 再犯率 (%)	總再犯率 (%)
2000	23.8	41.9	39.9
2001	20.4	40.3	38.2
2002	20.4	40.2	37.9
2003	18.0	39.3	36.8
2004	16.2	39.0	36.5
2005	19.8	37.2	35.6
2006	18.6	38.5	36.9
2007	24.2	35.6	34.4
2008	26.8	35.3	34.3
2009	23.2	34.3	33.0
2010	20.9	32.3	31.0
2011	17.7	30.5	29.2
2012	15.6	30.5	29.0
2013	13.4	28.6	27.1
2014	12.6	27.2	25.9
2015	11.9	28.3	27.1
2016	10.2	25.7	24.8

註釋：

- (1) 未滿 21 歲的在囚人士一般視作年青在囚人士看待，故懲教署以 21 歲以下及 21 歲或以上統計在囚人士的再犯率。
- (2) 由 2011 年起，再犯率定義為本地在囚人士在獲釋二年內再次被判入懲教院所服務的百分比。
- (3) 再犯率受多種獨立但又錯綜複雜的個人、社會和經濟因素影響，例如個別在囚人士對更生計劃的適應及接受性，他/她的家庭和社會背景，犯案手法、某一年的整體經濟氣候及當前的社會和/或毒品問題等。

數據上，本港在囚人士的再犯率在近年顯著下跌，似乎本港的懲教制度在協助更生方面成效顯著；但正如懲教署在統計資料上的註釋指出，違法者是否再犯事，受著極多個人、社會和經濟因素影響。由於不少違法者犯案的原因或與其收入或經濟狀況有關，估計經濟狀況理想的年度，再犯率有可能因而下跌。然而，值得留意的是，以上各項個人、社會和經濟因素每年均存在，因此並不會決定性地影響再犯事的趨勢。再者，自 2011 年起，再犯率定義為本地在囚人士在獲釋二年內再次被判入懲教院所服務的百分比，有別於 2011 年以前已獲釋三年內再次被判入懲教院所，由於定義收窄，再犯率自然亦會下降。此外，由於近年獲釋犯人中，愈多愈高屬非本地的外籍犯人，他們在服刑獲釋後均會被遣返回原居地，甚至被限制再進入香港，因此再次進入本港犯事並判入獄的機會亦更低，導致再犯率進一步下跌。

然而，儘管包含以上因素，近年的再犯率仍維持 24.8%，換言之，約每四名在囚人士中，便有一名會在獲釋兩年內再次被判入獄，當中仍未計及再犯事而沒有被判入獄的個案，反映本港的再犯率只從十多年前的極高水平，下降至高水平，值得懲教當局深思如何進一步減低在囚人士的再犯率。

有關規管囚犯待遇的條文

本港現時規管監獄情況及運作的法例主要為《監獄條例》(香港法例第 234 章)、《監獄規則》(香港法例第 234A 章)、以及懲教署署長制定的工作守則(CSD Standing Order)，署長亦可因應實際情況就守則作出修訂。

此外，作為本港法律制度具憲制性的法律文書，《基本法》訂明香港居民享有的各種基本人權和自由，除非另有特別條文作出合法限制，否則當中各項述明的權利，同樣亦適用於被還押或服刑的在囚人士。值得注意的是，《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的條文亦早於 1991 年透過《香港人權法案條例》(香港法例第 383 章)，以本地立法方式將該國際人權公約條文納入成為本地法例，為香港訂下另一重要人權保障的法律基礎。

另一方面，本港在九七年回歸前，亦跟隨英國殖民地政府加入各項國際人權公約；根據《基本法》規定和中英兩國在過渡期間作出的協定安排，各項公約在回歸後仍適用於香港，當中包括：《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會和文化權利國際公約》、《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》等，均與在囚人士的基本權利有關。

此外，國際社會為監督、保障及促進完善對囚犯的待遇，聯合國亦早於 1955 年，訂立《囚犯待遇最低限度標準規則》，有關規則的概念亦納入以上各項國際法中；其後聯合國於 2015 年 10 月進一步發出修訂版，改名為《聯合國囚犯待遇最低限度標準規則》(又稱《曼德拉規則》⁵)，並於 2015 年 12 月於聯合國大會正式通過。根據《曼德拉規則》，新修訂最主要改革包括：⁶

- 強調囚犯可享有與社區相同的保健標準；
- 規定絕對禁止針對囚犯的酷刑和虐待；
- 對單獨監禁有“更加”具體的規定，特別是定義「單獨監禁」是指一天內對囚犯進行 22 小時或更長時間且沒有有意義的人際接觸的監禁、限制單獨監禁的申請範圍，並定義長期單獨監禁是指超過 15 天的單獨監禁；
- 為侵入性搜查提供指導，包括脫衣搜身和體腔檢查；
- 要求監獄長應立即上報任何在押死亡、失蹤或嚴重受傷事件並負責對此類案例的情況和原因進行及時、公正和有效的調查。

修訂後的《聯合國囚犯待遇最低限度標準規則》代表囚犯待遇的重大改進。聯合國的目標，是將規則付諸全世界囚犯的日常生活，強調經濟及社會理事會已準備好共同努力傳遞明確的資訊，即「監獄的高牆並不是獲得司法救助的阻礙，更重要的是，它也不是獲得人權的障礙」。

⁵ 70/175 聯合國囚犯待遇最低限度標準規則(納爾遜·曼德拉規則) 中文版
http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/175

⁶ 聯合國人權高級專員辦事處 聯合國發佈提高囚犯待遇的“納爾遜·曼德拉規則”新聞稿 (2015 年 10 月 7 日)
<https://www.ohchr.org/CH/newyork/Stories/Pages/UNLaunchesNelsonMandelaRulesOnTreatmentOfPrisoners.aspx>

(三) 監獄改革議題

1. 在囚者的人身自由: 單獨囚禁機制運作問題 (Right to personal liberty: The use of solitary confinement)

1.1 現況

社協關注懲教署運用單獨囚禁的權力的情況。隔離囚禁（又稱“單獨囚禁”）是指將一名在囚人士放置在一個特殊的單位，與其他囚犯隔離監禁。一般來說，被隔離囚禁的囚犯會被放置在一單獨居住的小囚室，每天 23 小時在囚室內，只有約一個小時有機會出外運動。根據政府的解釋，施行隔離囚禁的目的包括：(1)處罰：隔離犯有不當行為的犯人，一般是經過紀律聆訊後作為一種懲罰形式；(2)監獄管理：被隔離的囚犯被看作是危險的、破壞性的或構成一個管理問題，這通常是通過內部流程由行政法規實施；(3)保護：為了保護某人的原因，從一般監獄人口中隔離個別囚犯，這可以是囚犯的請求或懲教署自行決定保護該罪犯。

現時本港最常見有四類囚犯會被處以單獨囚禁，包括：(1)接受紀律處分（《監獄規則》第 63(1)(b) 條）、(2)自行要求單獨囚禁以求自保（例如：性罪犯、控方證人、前警務人員或前懲教署人員等）、(3)因保安理由被安排獨立囚禁人士（例如：有機會被集體囚犯欺凌的知名人士）、(4)根據《監獄規則》第 68B 條，為著良好秩序而被獨立囚禁人士（例如：有聚賭問題、在獄中借貸、被懷疑在獄中策動示威者等）。然而，除了當局因援引第 63(1)(b) 條進行懲罰，當中有訂立最多 28 天的單獨囚禁期的上限外，其他情況處以的單獨囚禁均沒有訂立時間上限。

實際上，當局亦有許多非官方及不恰當的理由隔離囚犯，它可以用來對待那些被認為是麻煩製造者的囚犯，例如那些就不同監獄問題作過投訴的人，或那些站起來維護人權的在囚人士。它可用於非正式的懲罰或威脅囚犯，而沒有經過任何類型的紀律聆訊。此外，懲教署現在使用的隔離囚禁，大多沒有足夠的法律基礎和司法審查，此舉極可能違反基本人權。

單獨囚禁對囚犯身心帶來負面影響

外國研究顯示，囚犯超過 10 天的隔離已經會導致負面的生理和心理影響，破壞的程度將取決於個別囚犯、他的背景、安置在隔離的情況、持續時間、條件、限制等。在生理效應方面，包括心悸、失眠、背部和關節疼痛、體重下降、腸道或心血管疾病、偏頭痛和疲勞。其中的心理影響，有可能是焦慮、恐慌、抑鬱、衝動、控制能力差、無故憤怒、緊張、不穩定、認知功能障礙，如混亂的思維過程，在時間和空間定向力障礙，幻覺，妄想症和精神病。

研究還表明，自我傷害，如把自己的頭撞到牆上，至於自殺比率較高，是被孤立的囚犯常見現象。例如，一個在加利福尼亞州的研究表明，在 2005 年，69% 的自殺發生在隔離牢房。最後，研究顯示，當囚犯不知道自己要被隔離囚禁的時間有長多，一般都會有一種無助感和形成敵對以至侵略性。他們也可能會產生焦慮、迷茫和恐懼，甚至變得瘋狂。

2006 年的一項研究表明，一些囚犯被隔離囚禁一次已可能會受到永久傷害。許多人往後在社會交往中是無法正常工作。這意味著，他們在獲釋後重新融入社會面對廣泛問題。其他相關的問題，是在隔離期間的收入損失。另外，當囚犯從隔離中被釋放後，通常的做法是將它們放置在另一監獄或另一監獄車間。這意味著相較於過往，該囚犯的原有工作機會及工資水平會被削減。此外，當開始一個新的工作，囚犯將要由最基層的工資水平重新開始。

現時懲教署主要根據《監獄規則》（香港法例第 234A 章），在以下五種情況施以隔離囚禁：

監獄規則	目的	性質	醫學證明	時間限制	上訴	定期覆查
(1) 第 58 條所針對的報告已經作出的囚犯隔離	隔離被報舉有違紀行為的囚犯	行政	無訂明	無	無	未提及
(2) 第 63(1)(b)條隔離囚禁	懲罰	處罰	醫療人員須以書面形式證明是否適合處罰	28 天	有	未提及
(3) 第 68 條暫時囚禁	暫時拘禁難治或暴力囚犯	行政	無訂明	無	無	未提及
(4) 第 68A 條保護室	防止囚犯或其他犯人的危害/困難	行政	無訂明	無	無	未提及
(5) 第 68B 條中止與其他囚犯的交往	維護良好秩序和紀律	行政	醫務人員必須證明是否適合移送	可續期 72 小時，之後每個月	沒有	每所監獄委任一個審核委員會進行覆查

1.2 問題

社協認為，現行懲教當局被賦予極大自由裁量權，行使單獨囚禁的權力；然而，有關權力卻缺乏充足的外部以至司法監督、不少情況更不需要出具醫學證明便可向在囚人士施以單獨囚禁，更缺乏時間上限、上訴機制及定期覆查機制。事實上，《聯合國囚犯待遇最低限度標準規則》第 44 條列明，單獨監禁應指一天內對囚犯實行沒有有意義人際接觸的監禁達到或超過 22 個小時。長期單獨監禁應指連續超過 15 天的單獨監禁。另外，規則第 45 條第(1)款更列明，單獨監禁只應作為在例外情形下不得已而採取的辦法，時間能短則短，並應受獨立審查，而且只能依據主管機關的核准。不應因囚犯所受的判決而施以單獨監禁。聯合國禁止酷刑委員會(Committee Against Torture)亦曾促請香港特區政府，立法限制「隔離囚禁」的使用，並按照國際標準任何「隔離囚禁」不能多於 15 日的上限。然而，香港特區政府並未有積極落實有關建議。

聯合國禁止酷刑委員會曾批評於不同國家處理隔離的做法，並建議“廢除使用單獨監禁[……]或至少，它應該受嚴格的法律具體規定（最長持續時間等）和引入司法監督”。⁷其他國際標準亦有建議，應減少使用隔離囚禁。於 2007 年訂立的《伊斯坦布爾聲明》(The Istanbul Statement on the Use and Effects of Solitary Confinement)指出：“隔離囚禁只應在特殊情況下使用，亦應作為最後的手段，而且隔離囚禁的時間應盡可能縮短。”

《公民權利和政治權利國際公約》第 10(1)條訂明：“自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之待遇。”此外，《公民權利和政治權利國際公約》第 7 條規定：“任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。非經本人自願同意，尤不得對任何人作醫學或科學試驗。”

聯合國人權事務委員會(Human Rights Committee)曾評論說：“禁閉是一個嚴厲的刑罰，對有關人士有嚴重的心理影響，只有在急需的情況下使用才是合理的；除非是在特殊情況下使用

⁷ CAT, Visit report, Denmark, 1. May 1997, para 186, quoted from Peter Scharff Smith (2009). “Solitary confinement: History, practice, and human rights standards.” *Prison Service Journal 181*.

http://www.hmprisonservice.gov.uk/assets/documents/100043E4solitary_confinement.pdf

隔離囚禁，並在有限期間內實施，否則是不符合《公民權利和政治權利國際公約》，它可能構成酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰。”⁸

歐洲人權法院曾裁定，只有在特殊情況下、存在真正的理由限制，隔離囚禁才屬合法。此外，隨著時間的推移，愈長時間的隔離囚禁必須有更詳盡的說明理由和令人信服的理據。最後，應該有一個系統的定期監測，以確保隨著時間的推移仍保持適當措施的合法性。⁹

⁸ Human Rights Committee, Concluding Remarks on Denmark. 31/10/2000. CCPR/CO/DNK

⁹ *Onoufriou v Cyprus* (Decision adopted on 25 October 2010), at 70.

表一：懲教署由 2000 年至 2017 年施以單獨囚禁的統計數據

年份	監獄規則 第 58 條 所針對的報 告已經作出 的囚犯隔離 Rule 58 (awaiting disciplinary hearings)	監獄規則 第 63(1)(b)條 隔離囚禁 Rule 63(1)(b) (Punishment for prisoners found guilty in disciplinary hearings)	監獄規則 第 68 條 暫時囚禁 Rule 68 (temporary confinemen t of refractory or violent prisoner)	監獄規則 第 68A 條 保護室 Rule 68A (Medical officer ordering prisoner to protected room)	每年 平均 數目	當年每日 平均在囚 人士數目
2000	沒有紀錄	2000-2008: 3,428 次	沒有紀錄	沒有紀錄	3,428*	
2001					3,428*	
2002					3,428*	
2003					3,428*	
2004					3,428*	
2005					3,428*	12,390
2006			2006-2008: 626 次		4,054*	11,849
2007					4,054*	11,601
2008					4,054*	10,882
2009	3,744	3,000 (7 天平均數 目)	1,452 (註一)		8,196	10,615
2010	3,360		1,668 (註一)		8,028	10,196
2011	3,648		1,740(註一)		8,388	9,702
2012	3,360	2,508	1,671(註一) 970 (72 小時或以下)	701 (72 小時以上)	7,538	9,285
2013	沒有紀錄	2,423	1,382 906 (72 小時或以下)	476 (72 小時以上)	3,805*	9,240
2014	沒有紀錄	2,715	1,417(註二) 895 (72 小時或以下)	522 (72 小時以上)	4,132*	8,830
2015	沒有紀錄	2,905	1,267 776 (72 小時或以下)	491 (72 小時以上)	4,172*	8,413
2016	沒有紀錄	3,297	1,255 817 (72 小時或以下)	438 (72 小時以上)	4,552*	8,546
2017						8,529

* 當局並未有提供每一年所有施以單獨囚禁的數據，只有提供該段期間施以單獨囚禁之次數。

註一: 2009 至 2012 年，根據第 68B 條施以的單獨囚禁，有關單獨囚禁的時段的分佈為:60%(72 小時或以下)、30%(72 小時以上至 1 個月)、10%(多於 1 個月)、3 個個案被單獨囚禁長達 4 個月或以上。¹⁰

註二: 2014 年，根據第 68B 條施以的單獨囚禁，有關單獨囚禁的時段的分佈為:63%(72 小時或以下)、35%(72 小時以上至 4 個月)、2%(4 個月以上)。

¹⁰ 資料來源: 立法會秘書處分別於 2013 年 5 月 21 日及 2017 年 1 月 6 日向香港社區組織協會提供的統計數據。

從表一可見，懲教署在使用單獨囚禁的權力時，當中有不少問題：

1.2.1 署方使用單獨囚禁的次數極多：

懲教署過去數年使用單獨囚禁權利有上升趨勢，以根據《監獄規則》第 63(1)(b)條施以懲罰性的隔離囚禁為例，便由 2012 年 2,508 次，上升至 2016 年的 3,297 次，增幅達 31.5%。然而，同期在囚人士的人數卻相應減少，反映平均向在囚人士施以單獨囚禁的數目亦所增加。此外，縱使缺乏全面紀錄，縱使只計算根據《監獄規則》第 63(1)(b)條(隔離囚禁)及根據《監獄規則》第 68B 條(中止與其他囚犯的交往)的次數，亦由 2013 年的 3,805 次單獨囚禁(當年每日平均在囚人士人數為 9,240 人)，增加至 2016 年的 4,552 次單獨囚禁(當年每日平均在囚人士人數為 8,546 人)。

1.2.2 署方根據其他使用單獨囚禁的情況缺乏醫療審查、時間上限、上訴及定期覆查機制

除了根據第 63(1)(b)條經紀律聆訊程序後所作出的處分，懲教署署方在根據其他使用單獨囚禁的情況(包括：第 58 條(所針對的報告已經作出的囚犯隔離)、第 68 條(暫時囚禁)、第 68A 條(保護室)、第 68B 條(中止與其他囚犯的交往)，均屬「行政性質」而進行；惟對在囚人士的人身自由及身心健康均有重大影響，更會被剝奪部份福利(例如：看電視、工作薪金下調等)。然而，懲教署在根據上述四項規則向在囚人士施以單獨囚禁時，絕大部份均沒有訂明必須有醫療人員以書面形式證明是否合適、更沒有時間限制、甚至沒有任何上訴途徑，再者，除了第 68B 條(中止與其他囚犯的交往)外，其餘三項規則下施行的單獨囚禁，均沒有設立定期覆查機制，不利監督署方行使權力的合理性，並照顧涉案在囚人士的心身健康狀況。

1.2.3 缺乏全面統計數據

更嚴重者，懲教署缺乏全面的統計資料，紀錄行使單獨囚禁權力的情況；單獨囚禁權力的在囚人士的身心健康影響深遠，必須慎用及嚴格監察，惟過多年，懲教署一直未有備存有關資料，極不利於公眾人士及署方內部分析監察有關權力之運用。

1.3 建議

1.3.1 當局應修改法例，訂明懲教機關只有在非常特殊的情況下、在盡可能短的時間內，和只能作為最後的手段，才能實施單獨囚禁/隔離囚禁。特區政府應絕對禁止對未滿 18 歲的兒童和患有精神病的囚犯和兒童實施隔離囚禁。

1.3.2 當局應修改現行使用隔離囚禁的法律框架，包括舉行聆訊會議：為每次施行單獨囚禁個案舉行聽證會或聆訊會議。而對於任何隔離囚禁的申請，囚犯應被告知將可能實施隔離囚禁的詳細書面說明理由、囚犯有權派代表以至律師代表答辯，有關費用由政府負擔、有關聽證應當由一個獨立的機構負責。

1.3.3 訂立法定單獨囚禁時間上限：對於所有類型的隔離囚禁，必須有一個時間限制，囚犯應亦被告知關限，以及為每項單獨囚禁的權力設立最高時限(例如：按照聯合國建議，每次施以單獨囚禁的期限不多於 15 日)。

1.3.4 持續醫療監察：由於隔離囚禁對當事人的身心構成負面影響，每個被安排隔離囚禁的在囚人士，都應適時接受健康評估，有關評估應特定單位、獨立於懲教院所部門、並熟悉精神健康的醫療人員或專業人士進行。另外，被隔離囚禁的人在施以單獨囚禁後，亦應定期監測他們的心理健康。

1.3.5 設立定期覆查機制：當局應設立被隔離囚禁的人的機制，定期覆查及檢討其施以單獨囚禁合理性和必要性的權利。

1.3.6 設立上訴機制：囚犯應該有一個獨立的機構，以處理他們提出上訴的案件。

1.3.7 當局應增加使用隔離囚禁的監察，包括：設立獨立的監督機構，列出所有的人局限在特殊的單位應予保留，包括日期、日期的最後審查、安置單獨囚禁的特殊單位。此外，當局亦保持經常備存根據各項條文行使單獨囚禁之統計資料，以紀錄在懲教院所施行單獨囚禁的個案，以有監察行使相關權力的情況。

1.3.8 對於隔離囚禁的囚犯的處遇，當局應強化其與社會聯繫和活動，允許社會活動及與其他囚犯、以外，當局亦應安排更多的探訪、或安排與心理健康專家、志願者等相關人員舉行了會談，以增加對外活動，平衡獨囚禁人士的身心發展平衡。此外，由於個別被單獨囚禁的人士甚少在聚集一起後產生負面影響，當局可安排聚被單獨囚禁的人士共同聚會，包括共同參與工作坊、宗教或康樂活動，以減低因長期單獨囚禁而對身心帶來的不良影響。

1.3.9 定期公布詳細有關隔離囚禁個案的數據，以加強社會對懲教署工作的監督。

2. 健康權利(合適膳食安排及選擇權利)

Right to health (Diet arrangement and right to choose)

2.1 現況

食物安排是在囚人士日常服刑期間至為關注的項目之一。食物不僅維持個人健康及營養，同時提供足夠的能量以供在囚人士在獄中參與任何的活動或訓練。《監獄條例》第 24A 條訂明，行政長官可決定監獄內的膳食營養準；具體安排是，懲教署署長須制訂合適的膳食，以供各在囚人士食用。《監獄規則》第 3 分部屬監獄一般待遇，當中第 31 條提供食物的管有、第 32 條提供食物的分量、第 33 條就獲供應的食物提出的投訴。而根據懲教署《工作守則》第 53 章，當中有關食物及膳食供應服務的規定：53-01 在囚人士的膳食準則規定，一般監獄的膳食準則需遵照懲教署發出的內部膳食規定；53-02 還押在囚人士的私人食物規定，如有候審囚犯要求食用私人食物，須按照《監獄規則》第 192 條的規定辦理；53-03 有關膳食安排及派發訂明，用膳的在囚人士數目不得超出飯堂可容納之數目，同時應有足夠人員在場監管。

另一方面，懲教署《工作守則》第 53 章 53-05 在囚人士上庭的膳食安排亦訂明須上庭之在囚人士的食物安排，訂定列明的膳食類別，在囚人士若由警務人員監管，則有關膳食要求須向警方提出。另外，53-06 在囚人士食物的質素及數量訂明，廚房主管須驗明承辦商供應的每項食物皆屬完好質佳，並符合所訂購的數量，收貨人員亦必須在送貨人員面前，檢查所供應的食物。

此外，懲教署當局亦訂定膳食相關指引，為在囚人士制訂不同食物餐單。在囚人士可獲懲教署提供主要四類餐膳，包括：米飯餐(第一類)、咖喱和薄餅餐(第二類)、薯仔和麵包(第三類)及全素食(第四類)。署方會根據醫生的建議，基於醫療考慮而給予個別在囚人士適當的食品。由於懲教署主要是以囚犯的健康、膳食及宗教考慮，因此，亞洲囚犯不會被安排進食西餐，監獄內西餐的份量比中餐大，以午餐來說，西餐有漢堡包、蔬菜、雞蛋、薯仔及奶茶等，但中餐只有粥、茶及一片麵包。另外，還押人士可在獲得懲教署批准後，自費購買私人食物（俗稱「私飯」）。

2.2 問題

2.2.1 提供食物份量不足

雖然懲教署提供食物的份量有參考相關的營養及膳食指引，惟曾有不少還押人士及服刑人士反映在囚期間的食物份量並不足夠，每次吃完後未到下一頓膳食時間已感到飢餓，可謂「吃不飽」；特別是在運動或體力消耗量較多的日子，在囚人士便會更早感到飢餓。然而，懲教當局並未有機制為在囚人士增加食物份量，情況極不理想。

2.2.2 未能選擇其他署方擬備的食物

懲教署現時為在囚人士提供四類餐飲，包括：米飯餐、咖喱和薄餅餐、薯仔和麵包，以及全素食。根據懲教署發出的《在囚人士須知》，署方會因應在囚人士的膳食習慣、健康狀況及宗教信仰，為在囚人士提供不同的膳食。署方會根據醫生的建議，基於醫療考慮而給予個別在囚人士適當的食品。食物的份量亦是指定，只有在醫生建議下才有別於一般人之份量。

由於懲教署主要是以囚犯的健康、膳食習慣及宗教考慮，因此，《在囚人士須知》亦列明個人喜好並不是要求轉變膳食的合理理由。換言之，亞洲囚犯一般不會獲安排進食西餐，監獄內西餐的份量比中餐大，以午餐來說，西餐有漢堡包、蔬菜、雞蛋、薯仔及奶茶等，但中餐只有粥、茶及一片麵包。有些在囚人士曾反映，他們要長期進食中餐，沒有機會選擇西餐或其他餐，但既然該四類餐已屬懲教署容許在囚人士進食，除了安排便利署方行政管理外，實在看不到有何理由不容許在囚人士作有限度的食物選擇（如每月可申請守轉食另一餐類）。

2.2.3 食物味道偏淡減低在囚人士食慾

有些在囚人士亦曾表示，由於政府響應三低一高之營養膳食，即低油、低糖、低納質及高纖維，因此，懲教署所提供的食物大多淡而無味，在囚人士亦沒有機會獲署方給應鹽或醬油等調味品。這直接影響在囚人士的食慾，難以如日常生活一般進食，間接令在囚人士變得胃口欠佳和變得瘦削。此等安排反映懲教當局未能讓在囚人士有較大的選擇食物鹹淡程度的自由。

2.3 建議

2.3.1 按個人需要調整供應食物份量

根據《聯合國囚犯待遇最低限度標準規則》，當中第 22 條訂明「監獄管理部門應當於慣常時刻，供給所有囚犯足以維持健康和體力的有營養價值的飲食，飲食應滋養豐富、烹調可口和供應及時。所有囚犯口渴時都應有飲用水可喝。」雖然懲教署提供的食物有嚴格參考營養指引，然而，同一份量並不一定全面照顧所有不同年齡的在囚人士需要，令部份食量較多的在囚人士感到不足，未到一頓時已感飢餓，反映未符合供應及時的規定。為此，懲教當局應設立機制，為在囚人士增加食物份量。

2.3.2 容讓選擇其他署方擬備的食物

另外，懲教署強調安排在囚人士膳食時，主要是以在囚人士的健康、膳食習慣及宗教考慮；而既然各種餐已屬署方批准進食，當局應容許在囚人士作有限度的食物選擇，務求在管理便行及滿足個人選擇兩者之間作出平衡。事實上，選擇食物的機會亦符合聯合國相關規則提及滋養豐富的要求。

澳洲維多利亞懲教機關的在囚人士健康手冊中¹¹，亦列出為在囚人士提供食物時必須考慮九方面的元素，當中首要便是囚犯的個人喜好(prisoner preferences)、其次是食物的種類(need for a variety of food flavour)、膳食是否吸引及多元化(need for interesting and varied diet)、食物外表及是否可口(appearance and palatability of food)、能否有供時令的新鮮食品(seasonal availability of fresh produce)、在囚人士的宗教需要(prisoners' religious requirements)、在囚人士的族裔及文化需要(prisoners' ethnic and cultural requirements)、醫療或特別膳食需要(medical or special dietary requirements)，以及膳食選擇，特別是能否照顧素食者(dietary choice, including vegetarian meals)。因此，本港懲教當局應肯定個人喜好的重要性，在客觀條件限制下，容讓在囚人士有限度地選擇希望進食的食物，以改善在囚人士的胃口，有助其身體健康。

2.3.3 提供醬油或食鹽以調節食物味道

另外，雖然營養膳食有助維持個人健康，惟在囚人士口味各異，若因此而沒有進食意慾，對其營養及健康亦有負面影響。食物味道鹹淡亦不可自行調節味道，實在難言可口。當局或認為個人口味非常主觀，純屬因人而異，惟正正因人而異，懲教機關更應提供適量的調味，以照顧不同在囚人士的需要。為此，懲教署應考慮向在囚人士提供食鹽或醬油等調味品，按個人口味調節食物味道，改善在囚人士食慾。

¹¹ Queensland government (2007), Healthy Prisoners Handbook of Queensland government. Australia: Queensland.
http://www.antoniocasella.eu/salute/Queensland_2007.pdf

3. 獲安全、人道和合適的羈押環境的權利:個人衛生、私隱、休息及淋浴等安排

Right to humane treatment (physical condition at remand centre or prison including personal hygiene, privacy, detention cell and bathing arrangement)

3.1 現況

安全、人道和合適的羈押環境，對在囚人士的個人健康至為重要。現時本港《監獄條例》主要規管在囚人士的生活面向(包括:居室、個人衛生及膳食等)的章節主要為第 6 條及第 24A 條，前者規定囚室的標準需要由署長核證，條件由署長決定，後者規定膳食營養準則由行政長官決定。

《監獄規則》方面，主要規管居室情況為第 2 分部 — 居室，包括:第 3 條 臥室(任何居室，除非經署長核證其大小、照明、通風及裝置形式，均合乎健康需要，並於上鎖後仍有設施可供囚犯在任何時間與監獄人員通訊，否則不得用作囚犯臥室。任何作此用途的囚室、房間、集體寢室或監倉，如其證明書遭撤銷，則除非再經核證，否則不得作睡臥之用。證明書須指明該囚室、房間、集體寢室或監倉在任時間同時可收容囚犯的最高限額，而未經署長授權則不超額)、第 4 條 睡床，包括: 每名囚犯須獲供應獨立睡床。及第 35 條 保持囚室、房間或集體寢室、器皿等清潔的責任。個人衛生方面，主要涉及規劃為第 3 分部 — 一般待遇，最直接規劃為第 15 條 洗澡、第 16 條 疾病或害蟲、第 26 條 供應足夠衣物、第 27 條 釋放囚犯時歸還其衣物、第 28 條 毛氈、第 29 條 對未經授權的衣物、毛氈等的禁制。

至於個人膳食方面，亦屬第 2 分部 — 居室及第 3 分部 — 一般待遇，主要包括規則為第 8 條 不同膳食、第 31 條 食物的管有、第 32 條 食物的分量、第 33 條 就獲供應的食物提出的投訴、第 34 條 服務有關清潔的指示，以及第 145 條 檢查囚犯食物、被鋪等職責。以上規則主要規管懲教院所的情況，除非有特定的條文規定對候審囚犯的規管，否則亦應適用於被還押候審人士。

3.1.1 居室(包括: 通風、採光、氣溫、風扇問題)

根據《聯合國囚犯待遇最低限度標準規則》及聯合國防止酷刑協會(The Association for the Prevention of Torture)發佈有關規管拘留設施的實務指引(2004 年)¹²，居室合適的自然通風及自然採光，有助在囚人士的身心健康。囚禁之居室需確保有自然風或合適的氣流進出。若缺乏充份的氣流，囚室將會有容易傳播疾病，包括:肺結核病。此外，居室的潔淨亦極為重要，因此，還押人士應定期獲發清潔用品，定時清潔囚室以確保其清潔。

根據懲教署《工作守則》第 52 章有關院所範圍，當中列明有關在囚人士的居室安排之規定。首先，52-01 在囚人士的居室訂明，院所須設置特別囚室，以監禁難於控制或行為粗暴的在囚犯人。另外，所有院所的主管，必須確保用作監禁在囚人士或供在囚人士就寢的居室，在供在囚人士入住前已獲發證明書。由於證明書屬懲教署署長或其授權人士發出，因此，現行居室的情況，可被認為懲教署署方認為同識的居住環境。

另外，根據懲教署《工作守則》第 52 章 52-05 院所範圍的清潔情況規定，如懲教署的紀律人員發覺院所的水渠、通風或衛生設備有損壞情況，須作出報告。而所有排水渠及建築物，包括職員住所及院所圍牆內外的所有公地，均刑入由院所主管可進行視察及檢查的範圍；此條說明當局同時有責任經常檢查懲教院所的通風、衛生設備是狀況，是否屬於合適及能良好運作。52-06 就

¹² The Association for the Prevention of Torture (2004). *Monitoring places of detention: a practical guide*. Geneva

院所範圍的通風情況有更明確規定，當中列明每 24 小時至少要把所有囚室及囚倉徹通風 1 次。此規定進一步對懲教院所對院所通風的情況有更具體的規範。

囚室面積方面，高度設防院所主要採用個人囚室（內置廁所及其他設施）收容犯人，規劃標準面積為 7 平方米；其他院所則主要採用不同大小的集體囚倉收容犯人，規劃標準面積為每人 4.6 平方米。

3.1.2 如廁安排

根據《聯合國囚犯待遇最低限度標準規則》及聯合國防止酷刑協會(The Association for the Prevention of Torture)發佈有關規管拘留設施的實務指引(2004 年)亦指出，廁所屬清潔囚室一重要部份，例如：在囚人士若需要如廁時可適時使用該設施，若廁所缺乏沖水設備時，盛載大小便的容器亦應需要時常空置，避免沒有便溺物品存在。此外，懲教院所亦需要需要照顧在囚人士如廁時的私隱，包括應由牆壁或其他間隔分隔開。

根據懲教署《工作守則》第 41 章 有關在囚人士的外表的規定，41-02 在囚人士衣物的標準方面，當中規定院所主管有責任確保供應給在囚人士的衣物須整潔完好，以及在任何時候，在囚人士都有足夠的衣物。在囚人士不得保留超過規定數量的衣物。因此，此規定可理解為在寒冷的天氣下，在囚人士可獲得足夠的禦寒衣物，而在炎夏的天氣下，在囚人士亦可獲得足夠的衣物更換。

此外，第 41-02 條亦訂明，為保持清潔，所有衣服都會按需要經常洗熨，如設施許可，衣物(冬季外衣除外)可每日洗熨；但在任何情況下，每周最少洗熨 2 次。至於內衣褲，則須每日洗滌。此條文規定了清潔的次數，惟卻未有明言由誰負責衣物的清潔。

另外，41-04 在囚人士的頭髮方面，為保健康及清潔，所有已定罪男性在囚人士的頭髮須盡量剪短，但不用剪陸軍裝，除非在囚人士本身要求如此。另外，若女子在囚人士申請剪髮，須為其作出安排，特別是在獲釋前或到法庭應訊前。未經在囚人士同意，不可把其頭髮剪至較進入院所時的髮型更短，但如醫生建議這樣做，則屬例外。從以上規定可見，懲教署署方並未有要求還押人士剪短頭髮，還押人士有權維持其進入院所時的髮型。

在 41-06 在囚人士剃鬚事宜方面，當中規定在囚人士可用安全鬚刨或認可類型的鬚刨剃鬚。在囚人士不得用自己的安全鬚刨或剃鬚刷，並只有獲得院所主管特別許可的在囚人士才獲發剃鬚皂。此外，所有習慣剃鬚的男性還押犯在收押時如是剃淨鬍鬚者，則於拘留期間及到法庭應訊當日，亦應剃鬚。剃鬚事宜可在充分監管下，由指定的在囚人士替該在囚人士進行，亦可由該在囚人士自行剃鬚。由此規定可見，使用剃鬚皂已非在囚人士必然享有的權利，條文亦沒有規定在囚人士每天可剃鬚的次數。

3.1.3 淋浴規定

根據《聯合國囚犯待遇最低限度標準規則》及聯合國防止酷刑協會(The Association for the Prevention of Torture)發佈有關規管拘留設施的實務指引(2004 年)，規定在囚人士應獲得完善的淋浴及沖洗設備，淋浴的水溫需照顧到氣候的變化，使用的水源亦需要潔淨。一般而言，每名在囚人士需要每日獲安排最少一次的淋浴，若因天氣變化，或因他們參與的活動不同而有不同處理。

另外，41-07 在囚人士淋浴事宜規定，為保持個人身體清潔，在囚人士每天須徹底清潔身體。然而，此規定並未有詳盡說明在炎熱的天氣下會否有特別安排，例如增加淋浴的次數，以及署方會否必然容許在囚人士使用獲提供清潔肥皂或其他清潔用品，予在囚人士淋浴時使用。

3.1.4 衣物規定

《聯合國囚犯待遇最低限度標準規則》及聯合國防止酷刑協會(The Association for the Prevention of Torture)的實務指引(2004 年)亦規定每名不獲准穿著其原有衣服的在囚人士，需獲提供合適有關天氣的衣物。其衣物(包括:內衣褲)亦需定期清洗及更換確保清潔。

在衣物儲存方面，懲教署《工作守則》41-08 衣物儲存室規定，院所須闢設衣物儲存室，以存放穿著過但又無須即時供囚倉及囚室使用的不定額衣服、床上用品等；衣物儲存室的主管須負責確保所收存的衣服及床上用品均已修補妥當，惟卻未有訂明最高存放上限，以及如何處理不潔的衣物。

在衣著方面，已被定罪人士不可穿著自己的衣服；還押人士或債務人，可以向院所主管申請穿著私人衣物。收押時，每人會獲發一套在囚人士衣服、被鋪和梳洗用具。衣物和被鋪會以「一換一形式」定期更換，梳洗用具會不時補給。在特殊情況下，如經醫生建議，在囚人士可獲官方批准穿著額外衣服或提供額外被鋪。

3.1.5 睡眠及床上用品規定

《聯合國囚犯待遇最低限度標準規則》及聯合國防止酷刑協會(The Association for the Prevention of Torture)的實務指引(2004 年)¹³，亦規定每名還押人士應可睡獨立的睡床，睡床的面積應足以其個人休息，有關被鋪亦需保持清潔良好。現時本港留置在囚者的囚室面積約為 2 米乘以 4.5 米，即約 9 平方米，一般而言需要 2 至 3 名在囚者合住其中。

另外，懲教署《工作守則》第 54 章有關床上用品、囚室設備及日用品的規定。當中 54-01 有關在囚人士獲發物品的規格訂明，發給在囚人士的床上用品及梳洗用品的核准規格，列載於在囚人士個人供應物品表。54-02 在囚人士於收納時獲發給的日用品，列明在囚人士於收納時均須發給牙刷、梳子、肥皂及毛巾。至於還押在囚人士可用自備的盥洗用具，但不包括剃鬚用具。然而，規文並未有列明每名在囚人士可獲發以上用物的數量，以及若已不敷應用時有何具體安排。

另一方面，54-03 毛氈及床上用品方面，規定院所主管須確保囚室/囚倉內的家具、床上用品及其他物品均整齊、清潔及劃一地安放。但此條文亦未有進一步說明如何照顧潮濕天氣下如何確保物品的清潔。

3.2 問題

3.2.1 囚室情況欠佳

- **環境衛生惡劣：**現時本港留置在囚人士的囚室（無論是小囚室還是大囚室），私人空間不足、衛生情況差甚至環境衛生惡劣，是在囚人士最常投訴的問題。
- **囚室氣流差和不通風：**不少在囚人士被安排在狹小的囚室(單人囚室、雙人囚室及單獨監禁囚室等)，室中的氣流通風亦是一大問題。不少在囚人士反映，囚室風扇設備不足。首先，囚室並沒有安裝冷氣機；如被囚在小囚室中，縱使有安裝風扇，絕大部份的風扇只安裝至囚室以外，而風扇的數目亦沒有參考囚室的數目。曾有在囚人士表示曾經被收押共有 60 人的地方，外面的走廊僅裝設 8 部風扇，數量極為不足。絕大部份接觸的在囚人士反映囚室極為炎熱，平日需

¹³ The Association for the Prevention of Torture (2004). *Monitoring places of detention: a practical guide*. Geneva

要脫去衣服。此外，有在囚人士表示安裝風扇作用不大，並未能有效降溫，建議懲教署應安裝冷氣機更有效地改善問題。

- **臭味問題嚴重：**據了解，每個小囚室普遍有裝設兩道小玻璃窗，面積介乎 20 厘米 X80 厘米，然而，由於通風效果欠差，導致出現臭味問題；再者，由於在囚人士可以在任何地方吸煙，該些煙味沖積著監獄，再加上囚室中均使用漂白劑清潔消毒，導致囚室出現各種異味。由於囚室中缺乏抽氣扇、除味劑或冷氣機，導致本已不通風的囚室臭味問題更為嚴重。

3.2.2 個人衛生問題

- **沐浴安排欠善：**根據懲教署的規定，每名在囚人士每日在指定時間可以沐浴一次，主要是當日的早上，以及翌日的下午。在囚人士須要在公眾浴室中洗澡，個別在囚人士會被安排在囚室中淋浴。然而，當中亦有兩方面問題：
- **缺乏合適的水溫的水以作淋浴。**曾有在囚人士表示，他們每日只獲安排 20 分鐘使用熱水洗澡，其餘時間若要洗澡，則只能使用冷水(即囚室中的水喉水)。囚室中缺乏沐浴設備，接近所有受訪者表示他們曾在囚室中用冷水沐浴，反映在囚人士在炎夏對沐浴需求殷切；由於水溫問題，使用水喉水的涼水淋浴易令人生病；加上令囚室變得潮濕，容易損害個人健康及容易滑倒。此外，有些在囚人士更反映官方提供熱水沐浴的水溫並不夠熱，在囚人士又不能自行調節水溫，似乎有違為在囚者提供適切水溫淋浴的規定。由此可見，沐浴的次數及水溫均屬常見的問題。
- **未獲提供適切的沐浴物品。**曾有在囚人士反映，他們沒有足夠的沐浴用品，包括：洗頭水、肥皂及毛巾。他們獲提供小型肥皂的份量，最多只獲一次，毛巾亦可使用兩至三天。有在囚人士反映他們缺乏足夠的沐浴物品，需要家屬或朋友為他們從外間帶來沐浴物品，倘若無親友探訪或攜帶沐浴物品，在囚人士便無足夠的支援。事實上，這亦反映淋浴用品不足，懲教署有責任提供足夠的清潔用物予在囚人士。

3.2.3 如廁安排欠佳

監獄的在囚人士如廁時主要使用囚室中的洗手間，當中包括有沖水設備和沒有沖水設備的洗手間。在囚人士每日需自行清潔廁所。然而，在囚人士普遍反映未獲提供足夠的清潔設備：有些在囚人士指出，署方提供的漂白劑或沙粉數量並不足夠清潔廁所，他們需要用家人探訪時提供的清潔劑清潔廁所。此外，亦有在囚人士表示由於每星期只獲發一卷廁紙，數量極為不足；更有在囚人士表示他們需要謹慎善用每格廁紙，反映廁紙供應量欠佳的問題。

3.2.4 如廁沐浴私隱受忽視

在囚人士普遍認為如廁淋浴期間私隱受損。現時囚室中的廁所有牆壁分隔睡床，惟牆壁高度僅及腰部位置，如同沒有任何遮蓋。有在囚人士表示在監獄的自己等同透明，沒有任何個人私隱可言。在公眾浴室淋浴時，有近 40 名在囚人士共同洗澡，期間亦沒有任何浴簾遮掩，令人感到尷尬難受；反映現行安排未有照顧在囚人士的私隱。

3.2.5 床舖安排欠善

一般而言，在囚人士應擁有個人清潔的床舖，惟事實卻不然。有在囚人士表示有時候出現囚室擠迫的情況，三名在囚人士需要共同使用原本只能容納兩名在囚人士的囚室，換言之，當中有一名在囚人士均需要睡在地上。此外，囚室內亦有不少蟑螂，衛生情況欠佳。監獄有時候並未能提供睡床予個別的在囚人士。以上情況似乎有違《監獄規則》列明每名在囚人士應該獲得獨立

囚室的規定。此外，懲教署提供的被舖在保暖作用及質素並不理想。由於監獄非常炎熱及，且床舖並不乾淨，在囚人士甚至不使用被舖。由此可見，部份在囚人士的被舖似乎未有符合監獄規則訂明應為囚犯提供整潔的床上作息用品、亦未有恆常清潔被舖、更不一定獲提供獨立的床舖，對在囚人士的健康帶來負面的影響。

3.2.6 未有提供合適的衣物

懲教署會為所有在囚及服刑人士提供衣物(包括外套及內衣褲)，所有衣物均會由署方清潔，並分發予所有在囚及服刑人士穿著。當在囚人士感到寒冷時，可獲發額外的衣物。然而，當中出現不少問題：

- (1) **衣物不乾淨：**有在囚人士表示並沒有足夠衣物更換，在炎熱的夏季和潮濕的日子，署方提供的衣服每星期只可清洗兩次，令人擔心是否有足夠的清潔。由於在囚人士並不一定所發原來的衣物，有在囚人士擔心獲配發曾患病人士的衣物；亦有在囚人士曾反映嘗試申請領取十多件新的內衣，避免穿著他人曾穿著的衣物。此外，亦有在囚人士表示因曾穿著其他人士曾穿著的拖鞋，而患上**足癬**(俗稱「香港腳」)。縱使在囚人士可每天更換內衣褲，但外衣只可每星期更換兩次(一般為星期三及星期六)，惟衣物屬集體使用，非個人衣物；個別在囚人士甚至表示會故意撕破衣服，以爭取更換新的衣物。此舉反映有在囚人士需要較頻密地更換其衣物，或希望衣物獲得較多次清潔。現行安排或未符合為在囚者提供足夠整潔衣物的國際規定。
- (2) **提供充足衣物：**除了長袖衣服及拖鞋外，在囚人士於寒冬時可獲發額外的外套及襪子保暖。然而，由於外套的物料並不太保暖，有受訪的在囚人士表示當他們感到寒冷時，未有獲發額外衣服禦寒。由此可見，懲教署在提供禦寒衣物時，並未有考慮每位在囚人士的身體及健康上的差異，未有為他們提供適切的衣物。

3.3 建議

從以上分析可見，懲教署所管理的個別懲教院所或收押所，不管是囚室的通風、採光、淋浴、如廁，乃至衣物的更換等等，均有待改善，囚室的安排未能照顧在囚人士的私隱及健康等需要，有違《監獄規則》及國際社會就在囚人士訂立的最低待遇標準。當局應參考外國各地的政策、指引及規定，完善本港處理在囚人士的待遇，建議如下：

3.3.1 改善囚室情況

(1) 改善囚室環境衛生

環境衛生的囚室，有助減輕細菌及病毒的散播，減低在囚人士在囚室中患病的風險。《聯合國囚犯待遇最低限度標準規則》規則 17 規定，囚犯經常使用的監獄中各部分應當予以適當維護，始終保持絕對清潔。因此，監獄方有責任維持囚室清潔。為改善囚室的環境衛生，當局可考慮安排特定人士定期清潔囚室，或提供津貼予在囚人士，增加清潔囚室的誘因。有在囚人士反映，由於囚室清潔情況不理想，導致蟑螂存在並助長病毒傳播。因此，懲教署需要另行建立清潔囚室的機制，以改善囚室環境衛生。

《聯合國囚犯待遇最低限度標準規則》(下稱《規則》)第 116 條：未經審訊的囚犯應隨時給予工作機會，但不得要求其工作。如還押人士決定工作，則應給予報酬。為此，當局可考慮為參與清潔的還押人士提供津貼；若還押人士拒絕清潔，署方亦有責任安排人員定期清潔囚室。有關津貼可用作購買收押所容許存入的物品，或致電本地或海外家人的電話費。

(2) 改善囚室通風

囚室適切的通風安排，對在囚人士的身心健康至為重要。參考美國相關指引，懲教當局應提供適切的保暖、通風及降溫的設備。¹⁴為此，香港懲教當局應考慮在囚室安裝冷氣系統，讓炎夏時可減低囚室的溫度。根據學者 Dr. Susi Vassallo(2014)的分析，長期身處高溫環境會增加健康問題，包括患上高血壓、糖尿病等風險。¹⁵由於本港在夏天氣溫甚高，加上香港屬海洋地帶，在夏天時濕度持續處於高水平，這亦會增加人體酷熱感覺，減低散熱速度；為此，香港懲教當局應考慮在囚室或囚室走廊裝設冷氣，並開啟風扇，以確保囚室溫度合適及空氣流通。另外，在顧及保安風險的前提下，當局亦可在小囚室內裝設風扇(而非只有在走廊中才有風扇)，促進囚室空氣流通。

(3) 增大囚室窗戶面積

另一個增加囚室風氣流空的方法是增大囚室窗戶的面積。現行部份囚室的窗戶甚為狹小，設立的原意或避免在囚人士或服刑人士從窗戶逃走或有自殘機會，然而亦因此阻礙有室內氣流有效流通。為此，當局應考慮如何改建窗戶設計(包括擴大窗戶面積，並安裝防逃走的裝置)，以平衡保安及通風的需要。現時本港並未有為法例規管囚室窗戶的面積，當局宜參考國際組織紅十字會屬下的國際委員會的輔助指引(Supplementary guidance conducted by the International Committee of the Red Cross (ICRC)(2012 年)¹⁶，當中就監獄中的食水、公共衛生、生態作出規定，建議囚室的窗戶及大門總面積不可低於囚室總面積的 10%，以照顧在囚人士的身心健康。

現時有部份收押所囚室及監獄的小囚室平均面積為 2 米 X4.5 米(即 9 平方米)，兩道窗戶面積約為 0.2 米 X0.8 米 X2(即合共為 0.32 平方米)，連同估計約 1.2 平方米的大門，總面積可能不足 1.6 平方米。雖然高於紅十字會的建議的比例，惟香港地區潮濕且樓宇密集不通風，窗戶面積需要進一步增加。為此，懲教署依參考有關指引，提升囚室窗戶面積，以改善室內空氣流通的情況。

3.3.2 加強照顧個人衛生

(1) 增設沐浴設施

因應有在囚人士反映缺乏水溫適中的淨水淋浴，社協認為當局應考慮在所有囚室中裝設淋浴系統。不少在囚人士表示，在炎夏時間，每日需要沐浴多於一次，以助降溫及保持健康清潔；因此，適時的獨立淋浴設備至為重要。此外，淋浴設施亦應讓在囚人士可自行調節合適的水溫，避免出現水溫不足的情況；有關改善安排亦可減低在囚人士受涼，並減低患病的機會。事實上，紅十字會屬下的國際委員會的輔助指引亦曾有同樣的建議¹⁷，當中指出「在任何情況下，囚室應該在最就近的地方提供如廁及淋浴的設備予在囚者，有關設施亦可在任何時間獲取並使用」。

為此，懲教署應考慮在每間囚室中裝設沐浴設備，並讓在囚者可選擇合適的水溫淋浴。另外，由於不少在囚人士反映缺乏足夠的沐浴物品(包括:肥皂、洗髮水等)，因此，當局應向每位在囚人士提供足夠的沐浴物品以潔淨身體。

¹⁴ Amercian Bar Association (ABA) ABA Standards for Criminal Justice Standards on Treatment of Prisoners (2011) 23-3.1
https://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/criminal_justice_standards/Treatment_of_Prisoners.authcheckdam.pdf

¹⁵ National Public Radio (2014), Do Heat-Sensitive Inmates Have A Right To Air Conditioning?. Retrieved 13 August, 2018 from:
<http://www.npr.org/2014/07/24/334049647/do-heat-sensitive-inmates-have-a-right-to-air-conditioning>

¹⁶ International Committee of Red Cross(2012), Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons, Geneva

¹⁷ International Committee of Red Cross(2012), Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons, Geneva

(2) 提供足夠清潔用品及衣物如廁使用

由於清潔用品不足，懲教署可參考美國及紅十字會的指引作出改善。根據美國刑事司法制度中對囚犯待遇的規定中(Criminal Justice Standards on Treatment of Prisoners)第 23-3.5 段規定，懲教機關應授權容許囚犯清潔，但同時應定期提供所需清潔物品並不收取任何費用。紅十字會的指引更詳細地作出建議，包括在囚人士獲提供的肥皂，應分為個人清潔之用的肥皂或一般清潔用的肥皂，並應提供足夠的清潔劑及設備，包括水桶及拖把，以及清潔時的保護衣物。因此，懲教署應提供口罩和膠手套，以供在囚人士清潔時使用，避免他們清潔時吸入過量氣味，影響呼吸道系統或令人體皮膚受到損害。

(3) 在所有囚室裝置可沖水式馬桶的裝備

儘管缺乏足夠的清潔裝置，囚室的衛生水平仍需要提高。據了解，部份收押所的囚室內之馬桶，並未有裝設沖水設備。事實上，在亞洲地區，包括南韓¹⁸和日本¹⁹，囚室內均已安裝了可沖水的如廁設備。日本當局更特別強調需要在囚室內安裝特別裝置，確保在囚人士日常生活質素不受廁所影響。²⁰根據紅十字會的指引，當中更列明必須在囚室中須裝設可立即沖水或沖洗的馬桶，並確保質素良好。因此，懲教署應在所有囚室裝設可即時沖水的馬桶，以減低囚室中異味及潮濕的情況。

(4) 裝設門或窗簾 完善個人私隱的保障

另一方面，為照顧個人私隱，本港懲教署應在囚室中的廁所安裝門戶，並在公共浴室中加設窗簾。以日本為例，當地懲教院所的囚室亦特別裝設門，以分隔出獨立的廁所及囚室部份，以減低囚室的潮濕狀況。根據紅十字會的指引，在囚人士的居所及如廁的地方需確保被囚者獲得最大的私隱保障；在如廁的時候，被囚者絕不應被全面看了其身體。在澳洲、南韓及日本三個國家的懲教當局，亦訂立顧及在囚人士的私隱的條文。以澳洲為例，根據 2007 年懲教管理法令第 42 條(Correctional Management Act 2007 sec 42)，有關設施必須清潔、衛生，以及照顧被拘留者的私隱及尊嚴。

澳洲昆士蘭政府的在囚人士健康手冊(The Healthy Prisoners Handbook of Queensland government)亦提供指引，強調要照顧在囚人士如廁和淋浴時的個人私隱²¹，類似的規定亦規管南韓²²和日本懲教當局，兩地囚室均設有門戶分隔廁所及睡床。以日本為例，門的上方為透明，門的下半方屬有顏色遮擋的物料，平衡保安及個人私隱的需要。²³本港懲教當局亦可以此為借鏡，在囚室的廁所加設門戶及在公眾浴室中安裝浴簾，避免在囚人士被其他人觀看到身體。

(5) 完善囚室內的睡床等物品配置

根據《監獄規例》第 4 條對囚室的設置有嚴格的規定，當中規定每名在囚人士均可享有獨立的睡床。然而，在在囚人士超出實際可容納的人數時，會有在囚人士難以獲得獨立的睡床，甚或需要與人共睡或睡在地上，睡在地上既不衛生亦不舒適，甚至會影響健康。台灣、澳洲及新西蘭等

¹⁸ Korea Correctional Service, Retrieved from: http://www.corrections.go.kr/HP/COR80/cor_02/cor_2020.jsp

¹⁹ The United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (2000), Reports of the Course Practical Measures To Improve Prison Conditions .The 115th International Training Course: Resource Material Series No. 57. Japan.

²⁰ Overseas Visit by Subsidies Report Website. (2013). Referencing from Japan: Correctional Institution Visit Report. Taiwan. Retrieved 11 August, 2018 from: http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.jspx?sysId=C10201425

²¹ Queensland government (2007), Healthy Prisoners Handbook of Queensland government. Australia: Queensland. http://www.antoniocasella.eu/salute/Queensland_2007.pdf

²² Taiwan Association for Human Rights (2014). Yeoju Prison. Retrieved 10 August, 2018 from: <http://www.tahr.org.tw/node/1465>

²³ K.C. Liu (2013). *Losing sleep over jail conditions*. Taipei: Taipei Times. Retrieved 11 August, 2018 from: <http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2013/09/19/2003572472>

國家亦曾就有關問題作出研究。以台灣為例，當地有訂立指引，指出當地如香港均屬沿海地區，在濕度較高的環境下，細菌更容易在人口密度高的地方傳播，因此，床鋪等物品應設置離開地面最少 40 厘米的高度，以免個人吸入地上的濕氣及水氣。以澳洲維多利亞為例，當地懲教當局容許每名在囚人士可獲得獨立的睡床。²⁴ 此外，新西蘭當地亦有規定，列明睡眠安排必須照顧在囚人士的舒適度。²⁵ 因此，本港懲教署應重新設計本港囚室及室內之睡床，以確保在囚人士獲得合乎人權標準的基本待遇。

(6) 增加清潔床鋪的數次和頻密程度

《監獄規則》訂明，署方提供床鋪需確保溫暖及健康，然而，有關定義並不客觀，有時候甚至出現因人而異的情況。為此，本港懲教當局應仿倣美國、新西蘭及澳洲三地的經驗。以美國為例，當地有關處理在囚人士的刑事司法標準(Criminal Justice Standard on Treatment of Prisoners)第 23-3.5 段指出，未被判刑的在囚人士應獲提供保障個人基本衛生的物品，包括：毛巾、床鋪，並最少每星期更換一次。在新西蘭的懲教院所，每名在囚人士均獲發毛氈、羽絨保暖內衣和外衣、兩張被鋪，以及枕頭等等；以上物品每四個月將會清潔，床鋪則獲安排每星期清洗。任何床鋪物品，若曾給予在囚人士使用，必定先行清潔才獲轉其他人使用。以上規定亦是澳洲常用之做法。澳洲昆士蘭政府在 2007 年發出有關健康在囚人士手冊中，提到床鋪等用品需要經常清潔以保持衛生。現時本港並未有特定更換床鋪的時間，因此，本港應參考新西蘭及美國等地的做法，最少每四個月(或更頻密)便需要清潔床鋪等物品，甚至在本港濕度較高，應進一步增加清潔的次數，例如每兩星期或每星期一次。

(7) 提供合適的衣物

根據《監獄規則》的第 26 條規定，每名在囚人士應提供充足的衣物，確保當事人獲得保暖和健康。然而，有關規定未有定義如何為保暖和健康，參考個別亞洲地區的經驗，懲教當局會在不同天氣及季節，為在囚人士提供適切的衣物。以日本為例，若在囚人士患病、年老，或外籍犯人而需要特別處理，亦規定應獲額外的衣物。此外，南韓懲教當局甚至再設計患疾在囚人士的衣物，確保有具有特別保暖功能以禦寒。參照日本及南韓的情況，本港懲教當局心應考慮更改現行冬寒衣物的設計，確保在囚人士獲得合適的衣物。

另一方面，懲教當局應考慮到天氣狀況及當事人的活動情況，從而增加在囚人士可獲更換衣物的次數。根據美國有關在囚人士待遇的刑事司法標準第 23-3.5 段，懲教當局應向在囚人士提供足夠數量的衣物並容許每日更換。本港懲教機關亦應容讓在囚人士每天更換衣物，或容許隔日更換衣物，並提供清潔物品予在囚人士清洗。

此外，由於現時在囚人士均缺乏個人的內衣物品，所有在囚人士均需要與其他在囚人士分享衣物，安排並不理想，受訪在囚人士普遍不滿此等安排。因此，懲教署應為在囚人士提供專屬個人的內衣物品，避免出現交換穿著共用內衣褲的情況。

²⁴ Department of Justice and Regulation (2014). Correctional Management Standards for Men's Prisons in Victoria. Australia: Victoria <http://assets.justice.vic.gov.au/corrections/resources/a07c2d47-7df0-4163-8e3a-1850254a6ec7/standardsmanagementmensprisons2014s.pdf>

²⁵ Stanley, E (2011). A Review to the Human Rights Association. New Zealand. Retrieve 11 August, 2018, from: https://www.hrc.co.nz/files/5214/2550/8357/Stanley_2011_-_Human_Rights_and_Prisons.pdf

4. 防止在囚期間自殺身亡 (Prevention on self-harm incidents and attempted suicides)

4.1 現況

在囚人士在關押期間，身心承受極大壓力，極有可能存有自殘或自殺的風險，因此導致身體受損或甚死亡。根據懲教署資料，在 2018 年，本港共有 48 宗在囚人士羈押期間自殺的個案，是近年首次出現下降。²⁶換言之，平均每 7 至 8 天，便有一名在囚人士在羈押期間自殘。為此，特區政府必須正視此組群面對的壓力，以防自殺情況惡化。

年份	企圖自殺個案數目	因自殺而死亡的在囚人數
2011	95	0
2012	88	2
2013	81	1
2014	68	1
2015	72	1
2016	79	1
2017	99	4
2018	48	2

以 2018 年為例，該 2 宗因自殺而死亡的個案包括如下：

- (1) 2018 年 4 月 16 日，一名 43 歲男性還押在囚人士於荔枝角收押所在床上用床單纏頸自殺身亡。
- (2) 一名 41 歲男子於 2018 年 4 月 27 日於赤柱監獄上吊自殺，獲救後被送到公立醫院治療，延至 5 月 17 日不治。

根據《死因裁判官條例》(第 504 章)，現時共有 20 類死亡個案須向死因裁判官報告，當中包括在政府部門的處所內死亡，而該部門的公職人員有法定的逮捕和拘留權。因此，在懲教署看管下自殺身亡的報告，亦應向死因裁判官報告。²⁷死因裁判法庭負責為若干類死亡個案展開研訊，確定死因及肇事情況。研訊時，死因裁判官或陪審團須確定：死者的身份、死者是如何，何時和在

²⁶ https://www.csd.gov.hk/images/images/news/news_pr/20190214/APC_Booklet_2019.pdf

²⁷ 附錄 I - 20 類須予報告的死亡個案 (https://www.judiciary.hk/tc/crt_services/pphlt/html/cor.htm#12)

- 醫學上未能確定原因的死亡
- 死者死亡前 14 日內並無得到診治(死亡前已被診斷為有末期疾病的患者除外)
- 意外或受傷導致的死亡
- 罪行或懷疑罪行導致的死亡
- 施用麻醉藥導致死亡，或在接受全身麻醉期間死亡，或死亡在施用全身麻醉藥後 24 小時內發生
- 手術導致死亡，或死亡在大型手術後 48 小時內發生
- 職業病導致死亡，或該人的死亡與其現時/以往的職業有直接/間接的關聯
- 死於胎中的個案
- 孕婦在產嬰/墮胎/流產後 30 日內死亡
- 主因不明的敗血症導致死亡
- 自殺身亡
- 受官方看管時死亡
- 在具有逮捕或拘留的法定權力的人履行職責的過程中死亡
- 在政府部門的處所內死亡，而該部門的公職人員有法定的逮捕和拘留權
- 法例指定的某類精神病人在醫院或精神病院內死亡
- 在私營照料院所內的死亡
- 殺人罪行導致的死亡
- 施用藥物或毒藥導致的死亡
- 受虐待、飢餓或疏忽導致的死亡
- 在香港境外的死亡，而屍體被運入香港

何處死亡、根據《生死登記條例》(第 174 章)須就該宗死亡個案登記的詳情、對該宗死亡個案的結論。

死因裁判官或陪審團可作出的裁斷的死因包括：死於自然原因、職業病、倚賴藥物/非倚賴性的濫用藥物、出生時缺乏照顧、自殺、企圖墮胎/自我引發的墮胎、意外、死於不幸、合法被殺、非法被殺、死於胎中、存疑裁決。在研訊中，若死因裁判官覺得某人可能已犯謀殺、誤殺、殺嬰或危險駕駛引致他人死亡的刑事罪行，須將研訊押後，並將此事宜轉介律政司司長處理。在刑事訴訟程序終結前，有關的研訊不得重新展開。

4.2 問題

4.2.1 懲教署僅作內部檢討 公眾難知悉如何跟進改善建議

據懲教署表示，署方曾於 2011 年就在囚人士自殺問題進行檢討，署方表示已推行各項改善措施，包括增加對前線的懲教人員之培訓，提升他們識別在囚人士自殺的特徵及警號、完善監察及呈報高自殺風險個案、改革審核在囚人士有否自殺傾向的流程，以助及早識別有自殺傾向人士、以及完善羈留室或囚室的設施令在囚人士更難在羈押期間自殺。

此外，懲教署亦會按照法例規定，將自殺身亡的個案交予死因庭研究，以下包括部份死因庭就防止羈留的在囚人士自殺的建議採取的措施，包括：實物障礙(將囚室的窗戶調高)、增加監察(訂立巡查囚室時間指引、裝設廿四小時的閉路電視監控(CCTV)、提升警署拍攝羈留室走廊情況的閉路電視的畫面質素)、強化訓練(訓練懲教人員以提高對自殺個案的敏感度)、風險評估(增加風險評估次數)、提供輔導(加強予在囚人士的心理輔導服務)。然而，以上各項建議均沒有法律約束力，懲教署僅用作參考，縱使接納建議，署方具體如何落實或執行建議，亦缺乏有效的監督機制。²⁸

4.2.2 現行懲教署內部檢討機制不足 死因庭檢討工作側重個案層面

據懲教署向聯合國禁止酷刑委員會表示，懲教署內部均定期檢討如何防止在囚人士自殺的問題，然而，有關檢討並不向外公佈，公眾難以監察有關檢討的範圍、內容，以及檢討後各項建議的落實進度。此外，由於在囚期間死亡的個案屬須向死因庭呈報之個案，死因庭若有需要亦會就個案展開死因研訊，找出死因並提供改善建議。然而，有關建議均針對個別個案的情況，社會及公眾不應及難以期望依賴死因庭召開的死因研訊，便能完善及訂立全面的防止在囚人士自殺的機制或政策。

4.3 建議

4.3.1 除了懲教署內部定期檢視防止在囚人士被羈押期間自殺，以及死因庭就個別個案展開死因研訊並提出改善建議外，特區政府應就在囚人士羈押期間自殺問題，展開獨立檢討工作，避免任何被紀律部門羈押的在囚人士輕生，紀律部門包括：警務處、懲教署、入境處、海關及廉政公署等。

4.3.2 特區政府應參考世界衛生組織發出的預防監獄自殺的最佳模式指引，檢視本港現行防止在囚人士自殺的措施及安排，以求進一步完善現行規定。²⁹

²⁸ 死因裁判官報告 2010 年、2011 年、2015 年及 2017 年 https://www.judiciary.hk/tc/publications/publications.htm#con_report

²⁹ World Health Organization (WHO) in association with the International Association for Suicide Prevention, 2007, *Preventing Suicide in Jails and Prisons* http://www.who.int/mental_health/prevention/suicide/resource_jails_prisons.pdf

4.3.3 保安局應設立獨立的委員會，以提供獨立於政府及懲教部門的專業意見，學習及跟進被羈留期間自殺身亡的以防措施，以完善防止羈押人士自殺的安排。

4.3.4 懲教署應訂立實務指引及修訂《監獄規則》，建立全面預防在囚人士羈押期間自殺的機制，包括：評估自殺風險清單、定期視察在囚人士的狀況、針對不同風險水平人士訂立相應循查數次規定、避免在囚室附近放置帶子、增加與在囚人士的溝通次數，以及恆常安排醫療專業人員適時介入等。當局應訂立問題檢視清單，以甄別有高危自殺輕生傾向的在囚人士（例如：懷疑干犯性罪行的還押人士）。

4.3.5 此外，當局應加強前線執法人員的訓練，以提高敏感度，評估及監察在囚人士（特別是有高危自殺傾向）的在囚人士，防止他們輕生。

5. 獲得程序公義及法律代表權利: 長期監禁刑罰覆核委員會、監管釋囚委員會及監管下釋囚委員會的覆核機制問題

Right to procedural fairness/legal representation and grounds of decision
(Problems of the Review mechanism of Long Term Prison Sentences Review Board, Post Release Supervision Board & Release under Supervision Board)

5.1 現況

在現時本港懲教制度中，設立了三個委員會，處理長期監禁刑罰個案、出獄後個案監管，以及監管下釋囚三大類別的個案；然而，各委員會均有其問題。現簡介各委員會運作情況：

5.1.1 長期監禁刑罰覆核委員會 (Long Term Prison Sentences Review Board)

社協關注長期監禁人士能否獲得程序公義及適切的法律代表的權利。本港懲教制度中有設立長期監禁刑罰覆核委員會，委員會主要是根據自 1997 年 6 月 30 日開始實施的《長期監禁刑罰覆核條例》(第 524 章)成立。委員會前身是長期囚禁覆檢委員會，該委員會屬諮詢性質，負責覆核若干類別人士的監禁刑罰，並且就應否寬減和縮減刑罰的事宜提交建議。現行委員會屬法定機構，其主要職能是定期覆核若干類別人士的個案，包括正在服無限期刑罰人士、正在服長期監禁刑罰(即 10 年或以上)的人士，以及正在服確定限期刑罰而在定罪當日未滿 21 歲的人士的個案。在香港以外地方被判無限期刑罰或長期監禁刑罰但獲移交回香港服刑的人士，也合資格接受委員會覆核刑罰。

委員會在覆核刑罰時，可向行政長官建議以確定限期刑罰取代有關人士的無限期刑罰，或建議寬減有關人士的確定限期刑罰。委員會可下令正在服無限期刑罰的有關人士在監管下有條件釋放。委員會亦可對已獲行政長官由無限期刑罰改為確定限期刑罰的有關人士作出釋放後監管令，指示有關人士在監管下提早釋放。委員會下令有條件釋放有關人士和對有關人士施加釋放後的監管，目的是確保服刑已久的人士獲得指導和支持，以協助他們重新融入社會，同時保障社會人士免受合理地可預見因他們獲釋而造成的傷害。

長期監禁刑罰覆核委員會所有成員均由行政長官委任。根據《長期監禁刑罰覆核條例》(第 524 章)，主席和副主席必須為現職或曾任職高等法院原訟法庭的法官。此外，委員會有 9 名非官方成員，他們是在精神病學、心理學、罪犯改過自新方面、社會工作、法律、教育、工商界等領域擁有專長或經驗的人士。

刑期覆核時間表

以下為條例訂明各類個案及其相應的刑期覆核時間表：

	個案類別	覆核時間表
(a)	正就強制性終身監禁刑罰服刑的人士	由刑期開始日起計的第五個周年後，在可行情況下盡快進行第一次覆核，其後每兩年覆核一次。
(b)	正就 10 年或以上確定限期刑罰服刑的人士	由刑期開始日起計的第五個周年後，在可行情況下盡快進行第一次覆核，其後每兩年覆核一次；而在他們的最低刑期訂定後，在可行情況下會盡快轉介本委員會進行覆核，其後每兩年覆核一次。此外，在達到最低刑期屆滿前 6 個月後，在可行情況下會盡快進行覆核，其後每兩年覆核一次。
(c)	在 1997 年 6 月 30 日前被判處酌情性終身監禁刑罰而正在服刑的人士	由刑期開始日起計的第五個周年後，在可行情況下盡快進行第一次覆核，其後每兩年覆核一次；而在他們的最低刑期訂定後，在可行情況下會盡快轉介本委員會進行覆核，其後每兩年覆核一次。此外，在達到最低刑期屆滿前 6 個月後，在可行情況下會盡快進行覆核，其後每兩年覆核一次。

(d)	在 1997 年 6 月 30 日後被判處酌情性終身監禁刑罰而正在服刑的人士	(a) 由刑期開始日起計的第五個周年之前 6 個月及 (b) 在最低刑期屆滿之前 6 個月，以較早者為準，在可行情況下盡快進行第一次覆核，其後每兩年覆核一次。此外，在達到最低刑期屆滿前 6 個月後，在可行情況下會盡快進行覆核，其後每兩年覆核一次。
(e)	正就確定限期刑罰服刑，而在有關罪行被定罪時未滿 21 歲的人士	由刑期開始日起計的每個周年後，在可行情況下盡快進行覆核，直至他們 21 歲，其後每兩年覆核一次。
(f)	被香港以外地方的法庭判處無限期刑罰或 10 年或以上確定限期刑罰，而又獲准在香港的懲教院所服全部或部分刑期的人士	
	(i) 已於香港以外地方服刑至少三年者；	有關人士移送回港的第二個周年後，在可行情況下盡快進行第一次覆核，其後每兩年覆核一次。
	(ii) 已於香港以外地方服刑少於三年者；	有關人士服刑滿 5 年（包括在香港以外地方所服刑期）後，在可行情況下盡快進行第一次覆核，其後每兩年覆核一次。

刑期覆核程序

委員會每季召開覆核刑期會議，會議通常在每年的 1 月、4 月、7 月和 10 月進行。在覆核會議舉行前約 3 個月，懲教署會根據相關的覆核時間表向委員會呈交將進行覆核的個案的名單。委員會秘書之後與有關政府部門 / 獨立機構作出安排，以便為每名已安排接受覆核的人士擬備報告或提供相關記錄。報告及 / 或相關記錄可包括：

(1) 適用於已獲安排接受覆核的有關人士

懲教報告	載述有關人士在懲教院所內各方面的行為，並包括一份醫事報告。
刑事記錄	臚列有關人士的犯罪記錄。
社會福利報告	詳述有關人士的家庭狀況、釋放後的就業前景、更生前景和任何恩恤理由。
法庭記錄	包括主審法官報告、法官在判刑時所作的評語和反映罪行性質的主審法官案件總結詞。

(2) 附加報告

特別評估報告	如有有關人士表現特別良好，因而很可能獲建議減刑，或委員會因任何理由而希望取得有關人士的進一步資料，委員會可要求懲教署提交一份特別評估報告，以代替慣常的覆核報告，內容包括一份由院所主管撰寫的較詳盡報告、一份心理報告和一份精神報告。
由臨床心理學家及 / 或巡獄精神科醫生撰寫的報告	適用於在性罪行中被定罪的人士，在性、心理或精神方面有問題或被認為有問題的有關人士。
執法機構的報告	適用於聲稱曾向執法機構提供協助的有關人士。

委員會秘書會向有關人士發出書面通知，告知他們覆核日期，以及他們可向委員會呈交書面陳述書的權利。

委員會秘書接到各項報告和其他相關的資料後，會就每名有關人士擬備一份覆核文件集。委員會秘書會在進行覆核之前不少於 14 日，向每名有關人士提供全套與他的個案有關的文件。進行覆核的各有關人士的個案的文件集亦會在覆核會議召開前分送各委員。在覆核會議結束時，委員會可向行政長官建議以確定限期刑罰代替無限期刑罰，或建議寬減確定限期刑罰的刑期。

如果委員會認為推遲就正在服無限期刑罰的人士作出確定限期刑罰建議會較為合適，委員會亦可下令給予該人士在監管下有條件釋放。在有關人士順利完成有條件釋放期後，委員會可建議給予他確定限期刑罰。委員會秘書會以書面方式通知有關人士其個案的覆核結果，以及委員會作出該項決定的理由。

委員必須首要顧及的原則

根據《長期監禁刑罰覆核條例》（第 524 章）第 8 條的規定，委員會在就任何有關人士行使職能或執行其責任時必須首要顧及以下原則—

- (a) 在該有關人士未完全改過自新的情況下，於該有關人士服未減免部分的刑罰之前釋放他的自新效果；
- (b) 在該有關人士未完全改過自新的情況下，該有關人士在獲釋後接受監管以期確保有關人士改過自新並重新融入社會，或增加確保有關人士改過自新並重新融入社會的可能性，此種做法對該有關人士和社會帶來的利益；
- (c) 在所有情況下(尤其是考慮到該有關人士被拘留所涉的罪行的性質)，該有關人士的刑罰中已服的部分是否足以成為對該有關人士的提早獲釋加以考慮的理由；
- (d) 保障社會人士免受合理地可預見因該有關人士提早獲釋而能夠造成的傷害的需要。

委員會進行刑期覆核時考慮的因素

每名有關人士的背景和個人經歷各有不同，應否寬減無限期刑罰或縮減確定限期刑罰須按有關人士的個別情況判斷。在每個個案，委員會會向其委員提供下列報告：懲教報告、刑事記錄、社會福利報告、法庭記錄。此外，委員會亦可向相關機構索取附加報告作考慮，包括：特別評估報告由臨床心理學家及 / 或巡獄精神科醫生撰寫的報告、執法機構的報告。除了《長期監禁刑罰覆核條例》（第 524 章）第 8 條所載的必須首要顧及的 4 項原則外，委員會亦會考慮《長期監禁刑罰覆核規例》（第 524A 章）附表 1 中所列的以下 18 項因素：

(1) 有關罪行的性質	(10) 公眾利益，包括公眾安全以及再次犯罪行的可能性
(2) 以往的刑事記錄(如有)	(11) 心理狀況
(3) 主審法官就有關罪行提出的意見	(12) 精神狀況
(4) 可減輕處罰的情況	(13) 在懲教院所中的行為
(5) 有多大悔意	(14) 健康狀況
(6) 對輔導及自新安排的反應	(15) 年齡
(7) 在犯有關罪行時的年齡	(16) 已在懲教院所服刑的期間的長短
(8) 獲釋後的自新前景及就業前景	(17) 酌情性終身監禁刑罰的最低刑期（如適用）
(9) 其他同類案件的刑罰	(18) 向執法機構提供的協助

此外，委員會在覆核有關人士的刑罰時，亦可考慮委員會認為有關的任何其他事宜。

個案數量和統計

委員會每季召開覆核刑期會議，會議通常在每年的 1 月、4 月、7 月和 10 月進行，也可在有需要時召開特別會議。委員會於 2016 年至 2018 年期間覆核的個案數目統計如下：

年份	覆核的無限期 刑罰個案數目	作出建議由無限期 刑罰縮減為確定限 期刑罰的數目	覆核的確定限期 刑罰個案數目	就確定限期刑罰作 出寬減建議的數目
2016	122	8	432	1
2017	102	13	440	4
2018	119	8	442	3
總計	343	29	1,314	8

根據委員會公佈的資料，在 2016 年至 2018 年，委員會共覆核 1,314 宗個案，然而，經委員會向行動長官建議以有限期刑罰，代表無限期刑罰的個案，共有 29 宗，另外建議減免有限期刑罰的個案則只有 8 宗。此外，委員會可下令正在服無限期刑罰的有關人士在監管下有條件釋放。委員會亦可對已獲行政長官由無限期刑罰改為確定限期刑罰的有關人士作出釋放後監管令，指示有關人士在監管下提早釋放。然而，由於委員會的決定直接影響在囚人士的人身自由，惟有關人士卻無法律代表陳述其個案。社協認為申請人在覆核過程中，能否獲得適時的法律支援代表服務，對其獲得公平審訊的權利至為重要。

5.1.2 監管釋囚委員會 (Release under Supervision Board)

監管釋囚委員會是獨立的法定組織，於 1996 年 11 月 30 日根據法例第 475 章《監管釋囚條例》設立。委員會負責施行監管釋囚計劃，主要工作是考慮向合資格的囚犯發出監管令，規定他們在獲釋後接受監管，以及審議有關更改、暫緩執行或解除監管令的申請。委員會履行職務時，須考慮是否適宜讓囚犯得到改過自新及重新融入社會的機會，另一方面，也須顧及保護公眾免遭罪犯嚴重傷害。監管釋囚委員會(委員會)主席及委員全由行政長官根據《監管釋囚條例》第 4 條委任。

監管釋囚計劃的目的，是讓合資格在獲釋後接受監管的囚犯包括判刑六年監禁或以上的成年囚犯，以及因特定罪行，例如涉及三合會的罪行、性罪行和暴力罪行而被判刑兩年監禁或以上的成年囚犯。鑑於這些罪犯所犯罪行性質嚴重和刑期頗長，他們可能需要更多關注和輔導，才能在獲釋後重新適應社會的正常生活。監管釋囚計劃(本計劃)專為合資格的成年釋囚提供指導和協助，幫助他們重新融入社會，開展正常和有意義的生活，從而減低再次犯罪的機會。因此，本計劃的性質是協助釋囚改過自新，而不是施加懲罰。

發出和覆核監管令的程序

《監管釋囚條例》規定，監管釋囚委員會(委員會)在發出監管令前，必須審議下列文件：

- (a) 懲教署署長就有關囚犯在獄中的行為而擬備的報告和建議；
- (b) 警務處處長的報告和建議；
- (c) 任何為原審法庭擬備，以協助主審法官或裁判官(視情況而定)決定刑罰的報告；
- (d) 主審法官或裁判官(視情況而定)判刑時提出並記錄下來的意見；以及
- (e) 委員會可取得的任何有關該囚犯的醫事、心理和精神報告。

為讓每名合資格的囚犯了解其個案性質，委員會在審議其個案前最少 14 天，以他選擇的語文(中文或英文)向他提供所有上述文件的副本。囚犯有權就委員會可能向他發出監管令此事，以及上述文件的內容，向委員會呈交陳述書提出意見。

在會議上，委員決定是否發出監管令前會考慮每名囚犯的個案。委員會發出的監管令須由委員會主席簽署，然後送交懲教署署長批註及將該命令的文本送達有關囚犯。囚犯有權在委員會作出監管令時或之後的任何時間，以書面方式申請覆核一次，要求更改或解除監管令。委員會處理每宗申請時，會再仔細考慮囚犯的個案並考慮囚犯在申請書內提出的任何合理理據，然後覆核先前的決定。

監管令的期限和條件

監管釋囚委員會決定監管期時，會考慮每宗個案的獨特情況；但是，根據《監管釋囚條例》(該條例)第 7(1)(c)條，**監管期不得超過刑期獲減免的部分**。根據該條例第 24 條，在條例實施當日(即一九九六年十一月三十日)前被判刑的囚犯，其監管期不得超過由該條例生效至他獲釋日期該段期間的一半長度，或六個月，兩者以較長者為準。視乎個別囚犯的情況，**監管期一般由六個月至兩年不等**；但委員會如認為恰當或有需要，可訂定較短或較長的期限。一般而言，最低監管期需有六個月，這樣監管人員才有足夠時間指導和協助受監管者成功重返社會，做個奉公守法的市民。

委員會考慮囚犯的年齡及背景、以往的定罪記錄、是次罪行的性質、囚犯的悔意、在獄中的行為表現、家庭支持、身體和精神狀況，以及其他相關因素，然後才作出一個最符合囚犯和公眾利益的監管期決定。此外，在委員會審議有關個案前，懲教署會向符合監管資格的囚犯派發有關監管釋囚計劃(該計劃)的小冊子，而委員會會預早發給有關囚犯一份資料單張，列出委員會在決定監管期時會予以考慮的因素，以提高他們對該計劃的認識。

受監管的釋囚必須遵守監管令載列的所有條件，包括保持行為良好、居住在已獲其經監管人員批准的地方、只能從事經批准的工作，以及每月最少一次與監管人員會面等。委員會可按個別情況增訂監管條件，例如規定受監管者須接受精神及 / 或心理方面的跟進治療。

暫時召回受監管者及暫緩執行監管令

如果受監管者在沒有合法權限或缺乏合理辯解的情況下沒有遵從監管令的任何條款或條件，或相當可能觸犯可逮捕的罪行，監管釋囚委員會主席或副主席可根據《監管釋囚條例》(該條例)第 16 條發出暫時召回令，把該名受監管者暫時召回獄中。如果懲教署署長認為有理由按該條例第 13 條暫緩執行監管令，以及為公眾利益起見應立即把受監管者羈押，他可根據該條例第 17 條把受監管者召回獄中，以待發出暫時召回令，但拘留期間不得超逾 72 小時。受監管者一旦被羈押，委員會須於受監管者被拘留當天起計 14 天內召開會議，決定應否暫緩執行監管令；若然，應暫緩執行多久。不過，暫緩執行期不得超逾監管令餘下的有效期間。

委員會在開會決定是否暫緩執行監管令最少七天前，會按受監管者選擇的語文(中文或英文)，向他提供委員會將審議的所有有關資料的副本。受監管者有權向委員會呈交書面陳述，他亦有權出席委員會的聆訊提出口頭申述，並可挑選一名人士從旁協助。

善後輔導監管服務

每名受監管者均獲編配一組監管人員，監管小組由兩名懲教署人員和一名社會福利署的助理社會工作主任組成。受監管者獲釋前，監管人員會與他們會面，幫助他們為重返社會作好準備和訂定釋放計劃。受監管者如要求臨時宿位，監管人員可在出獄前作出安排。

受監管者如在獲釋後面對重大的財政困難，監管人員會採取暫時性及應急措施，為他們提供衣服、食物等個人物品。監管人員會定期到受監管者家中、工作地點或任何雙方議定的地方探訪，提供輔導和協助，幫助他們解決任何適應問題。監管人員在進行實地探訪時，會盡力保障受監管者的私隱，避免使他們尷尬。如有需要，受監管者也可透過電話與監管人員聯繫，以便盡快取得協助。

監管人員除轉介工作外，也會轉介受監管者參加非政府機構開辦的訓練課程，藉以增加他們受聘的機會。如有需要，受監管者也可獲安排接受精神及／或心理方面的跟進治療。

監管釋囚委員會每季召開會議。此外，委員會還不時召開特別會議，審議有關暫緩執行監管令的個案和要求覆核監管令的申請。委員會會議及處理個案數目分列如下：

	1.7.2016 - 30.6.2017	1.7.2017 - 30.6.2018	1.7.2018 - 30.6.2019
召開會議的總數目	11	13	13
審議有待發出監管令的個案數目	344	368	317
發出監管令的數目	344	368	316
(i) 監管期不逾兩年	275	330	287
(ii) 監管期逾兩年	69	38	29
發出暫時召回令的數目	11	10	10
發出暫緩執行監管令的數目	11	11	9

5.1.3 監管下釋囚委員會 (Release under Supervision Board)

另一方面，隨著《囚犯(監管下釋放)條例》(第 325 章)於 1988 年 7 月 1 日實施，監管下釋囚委員會(委員會)亦正式成立，負責執行兩項提早釋放計劃，分別為「監管下釋放計劃」及「釋前就業計劃」。委員會是一個諮詢組織，主要職能包括考慮合資格囚犯的提早釋放申請、訂明監管令中的監管條件、更改或取消該等條件、處理被拒者要求覆核行政長官決定的申請、考慮是否撤銷監管令，以及就上述事宜向行政長官作出建議。委員會作出的所有建議均呈交保安局局長審議，保安局局長可行使由行政長官根據條例第 19(2)條授予的權力，作出包括提早釋放合資格囚犯等命令。

讓囚犯在監管下提早釋放的主要目的，是協助在囚人士早日重投社會，成為奉公守法的市民，並減低其再犯罪的風險，從而惠及社群。兩項監管下提早釋放計劃均以嚴格的準則甄選囚犯。根據計劃提早獲釋的囚犯均須接受懲教署人員監管，並須在監管期內遵守監管令的規定和條件。

監管下釋放計劃 (Plan A)

根據《囚犯(監管下釋放)條例》第 7(1)條，正在服三年或多於三年監禁刑期（終身監禁除外），而且至少已服滿刑期的一半或 20 個月（以較長者為準）的囚犯，均符合資格按這項計劃獲提早釋放。他們可於這項計劃下最早獲釋的日期前六個月提出申請。獲接納的申請人在獲釋出獄後須受監管令規管，而有關監管令會一直有效，直至他們的最遲釋放日期，即全部刑期（不計算根據《監獄規則》(第 234 章附屬法例)而獲得的減刑)屆滿當日為止。監管令列出的標準監管條件(見附件一)³⁰對於在服刑期間已改過自新，但由於在監獄長期服刑，故此於獲釋後需要協助和指導，以便適應正常生活的囚犯。

³⁰ 監管下釋放計劃的監管令之標準監管條件 附件一 <https://www.sb.gov.hk/chi/links/rusb/Annex1.pdf>

釋前就業計劃 (Plan B)

根據《囚犯(監管下釋放)條例》第 7(2)條，正在服兩年或多於兩年監禁刑期（終身監禁除外），而且在六個月內便屆最早釋放日期的囚犯，均符合資格按這項計劃獲提早釋放。他們可以在最早釋放日期前 12 個月內提出申請。獲接納的申請人會在最早釋放日期前六個月或六個月以內獲釋出獄。他們須受監管令規管，有關監管令與監管下釋放計劃的監管令相似，但附加一項規定，就是受監管人必須在懲教署管理的宿舍居住。監管令列出的標準監管條件載於附件二³¹。申請參加這項計劃的囚犯必須已獲聘用，在監管期間工作。這項計劃規定他們在監管人員的指導下入住宿舍及自食其力。

除了這兩份監管令樣本內載列的條件之外，委員會可按個別情況建議附加其他條件，例如訂明受監管人必須接受心理 / 精神治療及輔導。

委員會秘書在收到根據《囚犯(監管下釋放)條例》第 6 條提出的申請後，會要求有關部門按條例規定擬備下列文件，供委員會考慮：

- (a) 懲教院所監督就申請人獄中行為所作的報告，包括對申請作出的建議；
- (b) 為審判庭擬備用以協助主審法官或裁判官(視乎屬何情況而定)決定申請人刑罰的任何報告；
- (c) 主審法官或裁判官(視乎屬何情況而定)在宣判刑罰時提出而記錄在案的任何意見；
- (d) 可供委員會審閱的任何關於申請人的醫務報告，當中可能包括精神科醫生及心理學家的報告；以及
- (e) 警務處處長或其他執法部門為委員會所作的任何報告及建議。

根據《囚犯(監管下釋放)規例》，申請人有權就其申請向委員會作出書面申述。此外，除上文提及的報告及囚犯的書面申述外，委員會亦會考慮其他文件，例如囚犯的家人、朋友、律師、宗教團體等的來信，以及受聘文件(如有的話)。倘有關監管下釋放計劃的申請獲懲教署推薦，該署會編製一份背景資料報告，詳述囚犯獲釋出獄後，協助他改過自新的配偶或近親的背景資料，供委員會考慮。

委員會在決定是否建議申請人在監管下獲釋時，會考慮《囚犯(監管下釋放)規例》附表 1 所載列的下述 12 項因素，以及任何其他有關因素：

- (a) 他的個性、成熟程度、穩定程度、責任感，以及任何明顯個性發展，即有助或有礙其守法能力及遵守監管令條件的能力者；
- (b) 就他的監管令提供的監管的足夠程度；
- (c) 他在承擔義務及責任方面的能力及樂意程度；
- (d) 他的智力及曾受的訓練；
- (e) 他的家庭狀況；
- (f) 他在入獄前所交往的人；
- (g) 他在獲釋出獄後擬居住的地方；
- (h) 任何有關他曾使用毒品或與有刑事罪行紀錄者有牽連的往事；
- (i) 他的刑事罪行紀錄；
- (j) 他在獄中的行為；
- (k) 他對權威及法律的態度；及
- (l) 以往他在任何受感化、保護、監管或特許獲釋期內的行為。

³¹ 釋前就業計劃的監管令之標準監管條件 附件二 <https://www.sb.gov.hk/chi/links/rusb/Annex2.pdf>

正如上述附表 1 所規定，如委員會達致以下結論，則不會建議批准申請：

- (a) 申請人相當可能不會遵守其監管令的條件；
- (b) 鑑於導致申請人被判監禁的罪行的嚴重程度，不宜對申請人作出監管令；或
- (c) 讓申請人繼續在懲教署的院所接受懲教、醫療護理、職業訓練或其他訓練而在較後日期獲釋，會使他的奉公守法能力大為提高。

在囚人士申請覆核的權利

倘若提早釋放的申請被拒絕，根據《囚犯(監管下釋放)條例》第 12(1)條的規定，申請人有權在接獲拒絕通知後 14 天內，以書面經委員會向行政長官提出覆核申請。申請人只可申請覆核一次。申請人有權就該項覆核申請向監管下釋囚委員會(委員會)提交書面申述。在覆核申請時，委員會會再次詳細審閱該名囚犯的檔案，並重新考慮委員會先前的決議。委員會同時會審慎考慮囚犯在覆核申請書及 / 或書面申述內提供的任何新資料，以及委員會獲得的任何新資料。委員會繼而會把建議呈交保安局局長作最後決定。囚犯可根據《囚犯(監管下釋放)條例》第 6 條再次申請提早釋放，但委員會只會在原先申請遭拒絕的日期起計一年後，方考慮該項申請。

監管令的撤銷

根據《囚犯(監管下釋放)條例》(條例)第 14(2)條的規定，在監管期內，如受監管人被判有罪及判處監禁(緩刑除外)，或根據《刑事訴訟程序條例》第 109C(1)(a)或(b)條所作命令，須服曾予緩刑的刑罰，該監管令即終止有效。此外，如懲教署署長鑑於公眾利益，認為須將受監管人立即再度監禁，則可根據條例第 14(3)條撤銷監管令。另外，在某些情況下，例如受監管人無合法權限或合理辯解而違反監管條件，監管下釋囚委員會(委員會)亦可根據條例第 14(1)條，建議保安局局長撤銷監管令。在監管令撤銷或終止有效後，受監管人會被再度監禁，服餘下刑期。

除非受監管人因監管令根據條例第 14(2)條終止有效而被再度監禁，否則，受監管人可根據條例第 16(1)條，在再度被監禁後 14 天內，以書面經委員會向行政長官申請覆核其個案。此外，他亦有權向委員會呈交書面申述。委員會在覆核其個案後，會把建議呈交保安局局長作最後決定。囚犯可根據條例第 6 條再次申請提早釋放，但委員會只會在其監管令撤銷或終止有效的日期起計一年後，方考慮該項申請。

個案數量及統計數字

監管下釋囚委員會會按需要而召開會議，平均每兩個月開會一次。最近三年經委員會審議和及後獲批之申請的統計數字如下：

年份	監管下釋放計劃			釋前就業計劃			總數			覆核申請數目
	經委員會審議的申請	獲批准的申請	所佔百分率	經委員會審議的申請	獲批准的申請	所佔百分率	經委員會審議的申請	獲批准的申請	所佔百分率	
2016	27	18	66.7%	46	23	50.0%	73	41	56.2%	4
2017	29	16	55.2%	37	12	32.4%	66	28	42.4%	13
2018	26	9	34.6%	26	12	46.2%	52	21	40.4%	5
3 年的總數	82	43	52.4%	109	47	43.7%	191	90	47.1%	22

雖然當局表示，由 1988 年至 2017 年，按兩項提早釋放計劃所發出的監管令超過 950 項，當中只有兩名受監管人的監管令根據《囚犯(監管下釋放)條例》第 14(1)條的規定遭撤銷。然而，若檢視兩項提早釋放計劃所發出的監管令，過去三年(2016 年至 2018 年)經批准的申請不足經委員會審議的申請之一半(47.1%)，成功率較低。

5.2 問題

- 5.2.1** 長期監禁刑罰覆核委員會有權向行政長官提供有關變更無期徒刑至有期徒刑，或有期徒刑至較短刑期的建議，權力類同半司法機構的行使之性質，對有關個案的在囚人士之人身自由有著重大和深遠的影響，然而，當事人卻缺乏法律代表(legal representation)或申請法律援助服務的機會(legal aid assistance)，有關委員會的程序亦未有恪守程序公義的原則(due process)。
- 5.2.2** 另外，雖然當事人可獲得個案整套文件，惟卻缺乏機會親身以口頭方式出席委員會聆訊會議，安排有待改善。
- 5.2.3** 另一方面，長期監禁刑罰覆核委員會在作出決定後，亦未有具詳細說明當中理由，大多只是籠統地表示「已服刑的時間長短，未足以反映所犯罪行的嚴重性」，未有詳細解釋原因，反映運作欠缺透明度(lack of transparency)。再者，委員會亦是作出決定長達兩個多月以後，方告知當事人，情況極不理想。
- 5.2.4** 此外，在前線的觀察得悉，絕大部份觸犯毒品罪行的長刑期囚犯，均難以獲得減刑的機會。長期監禁刑罰覆核委員會似乎對觸犯毒品罪行的囚犯待遇尤其嚴格，其未有以較慷慨的態度看待此類長期犯人的減刑需要。
- 5.2.5** 另方面，政府沒有長期監禁刑罰覆核委員會以外，訂立獨立的上訴機制，以處理有關在囚人士的上訴個案，當事人只能向法院就委員會的決定提出司法覆核。
- 5.2.6** 監管釋囚委員會有權考慮向合資格的囚犯發出監管令，規定他們在獲釋後接受監管，以及審議有關更改、暫緩執行或解除監管令的申請。由於有關權利亦類同行使司法機構的權力，對涉案的在囚人士獲釋後的人身自由有著重大和深遠的影響，然而在法律支援上理應相應增加。雖然囚犯有權就委員會可能向他發出監管令此事向委員會呈交陳述書提出意見，惟未有出席聆訊作口頭回應；當局亦未有提供法律代表(legal representation)或申請法律援助服務的機會(legal aid assistance)，有關委員會的程序亦未有恪守程序公義的原則(due process)。
- 5.2.7** 另一方面，在暫緩執行監管令時，受監管者始有權向委員會呈交書面陳述或出席委員會的聆訊提出口頭申述，並可挑選一名人士從旁協助，惟受監管者同樣缺乏法律援助以申請法律代表，安排極待改善。
- 5.2.8** 監管下釋囚委員會負責執行兩項提早釋放計劃，分別為監管下釋放計劃及釋前就業計劃，申請人有權向委員會呈交陳述書提出意見，惟未有出席聆訊作口頭回應；當局亦未有提供法律代表(legal representation)或申請法律援助服務的機會(legal aid assistance)，有關委員會的程序亦未有恪守程序公義的原則(due process)。較理想的是，委員會是以上三個委員會中有設立覆核制度，可再次詳細審閱該名囚犯的檔案，惟同樣只以書面審理，當事人不能出席會議或作任何口頭回應，情況有待改善。

5.2.9 此外，監管下釋囚委員會現時適用的範圍，大多只局限於 Plan A 及 Plan B 規定的犯人(即 Plan A:正在服三年或多於三年監禁刑期（終身監禁除外）、至少已服滿刑期的一半或 20 個月（以較長者為準），而且在六個月內便屆最早釋放日期的囚犯，或 Plan B: 正在服兩年或多於兩年監禁刑期（終身監禁除外），而且在六個月內便屆最早釋放日期的囚犯。)當局應進一步擴大計劃適用範圍至在服刑期間沒有觸犯任何紀律過錯紀錄的囚犯，以容讓更多在囚人士受惠。

5.2.10 另一問題是來自海外的外籍犯人(foreign prisoner)，縱使並非監管釋囚委員會及監管下釋囚委員會列明不協助的對象，惟事實上卻從未有來自海外的外籍犯人受惠，制度上而間接阻礙了外籍犯人獲得提早釋放的機會，直接打擊其更新意欲。

5.3 建議

5.3.1 獨立司法機關：由於以上三個委員會的決定權力涉及在囚人士的人身自由，當局應修改法例及規定，交由司法機構屬下的部門處理以上三個委員會的個案聆訊。

5.3.2 向涉案在囚人士提供法律援助：容讓涉案的在囚人士親身參與聆訊，並向有需要的個案提供法律援助，委派法律代表處理其個案申請。在長期監禁刑罰覆核委員會個案方面，當局可先行向服刑超過 15 年的囚犯個案提供法律援助，同時應按當事人要求安排其親身出席聆訊，並獲代表律師或法律援助律師陪同出席個案聆訊。

5.3.3 適時告知裁決及相關理據：再者，莫論當局能否向當事人提供法律援助，三個委員會亦應在切實可行的時間內，向當事人提供委員會所作決定和詳盡的理據，以便當事人考慮委員會決定的合理性，以便考慮是否就決定提出覆核或上訴。

5.3.4 檢視刑釋後監管的合法性：此外，由於監管釋囚委員會涉及對刑釋人士刑期屆滿後的監管，當局應檢視有關規定的合法性，是否符合基本法對人身自由的保障之規定。

5.3.5 獨立上訴機制：政府應在長期監禁刑罰覆核委員會以外，訂立獨立的上訴機制，以處理有關在囚人士的上訴個案。

5.3.6 擴大監管下釋囚委員會兩項計劃適用範圍：監管下釋囚委員會以下兩項計劃，主要適用於正在服三年或多於三年監禁刑期（終身監禁除外），而且至少已服滿刑期的一半或 20 個月（以較長者為準）的囚犯，才符合資格按這項計劃獲提早釋放。他們可於這項計劃下最早獲釋的日期前六個月提出申請。由於計劃對在囚人士有一定幫助，當局應檢討受惠人士範圍，進一步擴大適用囚犯的範圍，讓更多在囚人士受惠。

5.3.7 設立有條件釋放更新機制：除了縮短刑期或將無期徒刑改為有期徒刑外，長期監禁刑罰覆核委員會亦應賦予權力，作出有條件釋放(conditional release)的安排。有條件釋放並不屬於另一獨立判刑，相反，參與計劃的囚犯將安排居住於懲教署管理的宿舍居住，最長時間不多於兩年。現時以上安排上要適用於曾觸犯性罪行或被判刑超過 30 年的犯人；當局應考慮將規定進一步應用至犯案時年齡少於 21 歲的犯人，以助更多長刑期及年青的犯人更生，有利他們重投社會。

5.3.8 針對海外外籍囚犯提供減刑機會：由於現時海外的外籍犯人(foreign prisoner)並非監管釋囚委員會及監管下釋囚委員會的受助對象，制度上而間接阻礙來自海外的外籍犯人獲得提早釋放，當局應改革現行安排，與海外外籍囚犯的原居地建立移交囚犯機制，以便讓來自海外的外籍犯人可獲提早獲釋，返回其原居地服餘下刑期，或容讓獲長期監禁刑罰覆核委員會扣減到期。

6. 與親戚和外間接觸的權利 (通訊、探訪機制、照顧幼兒的安排及使用互聯網)

Right to family and communication with the outside world (Communication, visits, impact on family life, caring to the infant/child)

6.1 現況

在囚人士因觸犯刑法，而被限制人身自由，亦減少與親友及外間的接觸。然而，適切的聯繫亦有助於在囚人士的更生改正，亦避免原有的家庭及朋友網絡消散，對於未來返回社會生活尤為重要。與外界接觸方面，根據現行法例規定，在囚人士主要透過親身會面、郵件、電話與親友聯繫，而在接收外間資訊方面，主要透過報紙、收音機及電視等接受外間的資訊。從表面上而言，本港在囚人士似乎不乏與外間接觸的渠道，惟有關安排未與時並進，有極大改善之處。以下主要從數方面檢視現行與外間聯繫情況：

6.1.1 探訪

根據現行《監獄規則》規定，如果是還押人士或債務人，可以每日接受親友探訪一次，每次不得超過 2 人（包括嬰兒及孩童），限時 15 分鐘；其他在囚人士，每月可以接受親友探訪 2 次，每次不得超過 3 名探訪者（包括嬰兒及孩童），每次探訪時限為 30 分鐘。如有特別原因需要增加探訪次數，可以向院所主管申請，但必須要說明原因。所有院所均有指定的探訪時間，一般為上午 9 時至下午 5 時，探訪者須於探訪時間完結前 30 分鐘辦妥登記手續。部分院所（例如監獄和中途宿舍）會有不同安排，以切合需要，詳情可參閱院所資料網頁。另外，核准的志願機構可獲安排探望一些沒有親友探訪的在囚人士。

目前香港的規定使得囚犯與家人聯繫的機會不多，大大損害了家人對囚犯的精神支援。以國外經驗為例，美國紐約市引入「家庭探訪計劃」(family-visiting program)，容讓家屬及親友在家庭式環境會面。加拿大亦設有類似計劃，容讓在囚人士與家屬每兩個月與家人一起享有不多於三天的家庭生活，院所更設有廚房、睡床及浴室等設施，營造家庭環境。

至於允許探訪的院所位置，雖然懲教署網頁亦列明各院所的地址及前往院所的公共交通工具資料，惟大部份均位處離島等偏遠地區。根據《曼德拉規則》之規則 59，應盡可能將囚犯分配至接近其家庭或恢復社會生活的地點的監獄，但香港法律沒有對此作出明確規定。

6.1.2 特別探訪安排

除一般探訪外，懲教院所亦設有各種特別探訪安排，分列如下：

- (1) **太平紳士探訪：**太平紳士每隔兩星期或一個月巡視每間懲教設施一次，相隔時間視乎懲教設施類別而定。他們會接受和調查在囚人士提出的投訴、視察膳食，以及巡視在囚人士居住和工作的環境。
- (2) **法律探訪：**法律顧問可以專業身分對在囚人士進行探訪，而探訪會在一名懲教人士視線範圍內進行，但有關人員不會聽到談話內容。如獲署長准許，在囚人士的法律顧問可在懲教署人員視線和聽覺所及的情況下，就任何其他法律事宜與該在囚人士會晤。法律顧問可由其文員或傳譯員陪同。法律顧問的文員或傳譯員，如出示有關法律顧問簽發的授權書，可為法律顧問探訪之目的，在沒有該法律顧問陪同的情況下與在囚人士會晤。
- (3) **專職教士的特別探訪：**行政長官所委任的各教派專職教士，得在任何合理時間內與在囚人士接觸。專職教士得在合適日子在其主管的監獄內主持宗教儀式。專職教士如獲悉監獄內有任何弊端或不正當行為，或認為在囚人士會因所處懲罰而心理上受創傷，須在方便的情況下盡快告知

監督。專職教士須於每年 12 月 31 日後盡快將一份報告送交署長，報告內載列一切其認為需要讓署長知悉而與其職位相關的事宜。

6.1.3 致電外間安排

在囚人士打電話並非基本權利，只有在懲教署信納有需要時，按個別情況酌情批准在囚人士打本地或長途電話，內容包括：通知親友被羈押或其行蹤、安排保釋繳付罰款或其他法律事宜、獲取病危或受天災影響的配偶、子女、父母或兄弟姊妹的最新消息，或任何懲教署認為可以恩恤批准的情況。在囚人士若在一個月內沒有配偶、子女、父母及兄弟姊妹探訪，始可享有特惠(而非權利)，打一次 10 分鐘電話給境外的配偶，惟需要自行負擔費用。

6.1.4 視像探訪安排

為強化在囚人士與親友的聯繫，懲教署自 2001 年 4 月推行視像探訪安排。當在囚人士的親友因為年長、懷孕、傷殘或其他特殊原因而不便到達院所，則院所可安排視像探訪服務。在囚人士可申請視像探訪安排，而院所管方會審慎考慮每宗申請。在囚人士每月最多可接受 1 次視像探訪，每次不得超過 3 名探訪者，每次探訪限時 20 分鐘。探訪者可前往位於九龍旺角聯運街 30 號旺角政府合署閣樓的旺角輔導中心進行視像探訪。

6.1.5 在囚者情況知會家屬的安排

若在囚人士被收監、移送或出現重大疾病，根據現行香港法律並未做出明確規定，指定可通知特定的聯繫人。但依據《曼德拉規則》之規則 68，所有在囚人士均應有權並應得到能力和手段立刻將自己被收監、被移送至另一監所以及任何嚴重疾病或受傷之事告知自己的家人或被指定為聯繫人的任何其他人，並應依據國內立法分享在囚人士的個人資料。

另外，若在囚人士死亡或出現重大疾病、受傷或移送至醫療機構，只有在囚人士出現死亡的情況時，監督須立即將此事通知死因裁判官、署長及警務處處長，並在切實可行範圍內通知死者的至親，但對於出現重大疾病、受傷或移送（不會特別通知家屬）的情況下是否通知其至親，並沒有做出明確規定。依據《曼德拉規則》之規則 69，監獄長應向在囚人士指定接收其健康信息的個人告知在囚人士的嚴重疾病、受傷或移送至醫療機構的情況。若在囚人士明確要求在生病或受傷時不通知其配偶或最近親屬，應當予以尊重。

相反，若有在囚人士的近親或任何其他重要的人重病或死亡時，懲教署署長仍可給予在囚人士外出許可，但每次不得超過 24 小時。外出期間，在囚人士須受署長就羈押及押送而決定的條件及限制所規限。由此可見，有關通知僅屬酌情的處理，並非在囚人士享有的法定權利。依據《曼德拉規則》之規則 70，在囚人士的近親或任何其他重要的人重病或死亡時，監獄管理部門應立即通知該在囚人士；只要情況允許，應批准在囚人士在護送下或單獨前往身患重病的近親或任何其他重要的人的床前或參加近親或其他重要的人的葬禮。

6.1.6 照顧年幼子女

在囚婦女在獄中照顧年幼子女的安排方面，根據《監獄規則》第 21 條，在囚的婦女可與年齡少於 9 個月的初生子女一起，若經醫生評估認為有必要，亦可申請延長；此外，監督亦可行使權利延長照顧子女至 3 歲。美國有設立監獄托兒所計劃(Prison nursery programs)，為在囚母親及其子女在特定期間內入住特別的住屋。此外，懲教當局亦在社區為本的親子住屋計劃(Community-based residential parenting programs)，容讓被判刑的母犯人在非政府機構在社區中營辦的住屋中服刑，同時亦可照顧其新生子女。

6.2 問題

6.2.1 致電非基本權利，不利在囚者與外間聯繫

雖然電話面世已近一百年，惟打電話仍非本港在囚人士的基本權利。如上文提及，在囚人士只有在懲教署信納有需要時，才按個別情況酌情批准打本地或長途電話。再者，在囚人士若在一個月內沒有配偶、子女、父母及兄弟姊妹探訪，始可享有特惠(而非權利)，打一次 10 分鐘電話給境外的配偶，更需要自行負擔費用。顯而易見的是，在囚人士並沒有基本權利定期透過電話與外間通訊。後者規定大多只適用於非本地的外籍犯人，仍要自行付費的規定極不合理，間接阻礙了缺乏經濟能力的在囚人士與其原居地之家人聯繫。這些反映懲教當局並未有善用互聯網等資訊科技，協助在囚人士與外間聯繫，實為退步。

6.2.2 未善用視像探訪計劃

根據統計資料，2015 年至 2018 年，懲教署每年安排的視像探訪數目，僅約 1,200 次，相對於每年約 27 萬次的探訪數目而言，視像探訪數目佔不足 0.5%，反映視像探訪數目使用率甚低。低使用率箇中原因甚多，除了大部份在囚人士及其親友希望親身會面以外，其他原因包括：(1) 申請視像探訪資格嚴苛，合資格對象僅為因年長、懷孕、傷殘或其他特殊原因而不便到達院所的親友；(2) 每名在囚人士每月最多只可接受 1 次視像探訪；(3) 視像探訪會面時間甚短，最多僅 20 分鐘，當事人不可以申請延長會面時間；(4) 全港只有一所位處九龍旺角的中心進行視像探訪，不利全港各區的在囚人士家屬使用。雖然服務已推行近 20 年，惟當局並未有檢討如何改善有關服務，善用資訊科技，便利在囚人士與其親友，實為可惜。事實上，縱使視像探訪有別於親身探訪，惟亦不失為一種有效途徑，讓在囚人士與外間親友聯繫，體會到親友持續的關懷和支持。因此，當局有必要檢討如何加強有關視像探訪之使用情況。

探訪數字

年份	探訪數目	訪客數目
2015	267,062	328,447
2016	272,497	368,965
2017	267,183	359,721
2018	275,120	366,378

視像探訪數字

年份	探訪數目
2015	1,228
2016	1,136
2017	1,241
2018	1,240

6.2.3 在囚婦女在獄中照顧年幼子女的年齡太低

如上文提及，根據監獄規則第 21 條，在囚的婦女可與年齡少於 9 個月的初生子女一起，若經醫生評估認為有必須，亦可申請延長；此外，監督亦可行使權利延長照顧子女至 3 歲。然而，

有關年齡僅至 3 歲，未有全面考慮幼兒的需要。事實上，幼稚園學齡的幼童(3 至 6 歲)仍極需要父母親緊密的照顧及接觸，因此，當局有必須考慮放寬在囚婦女照顧幼兒之年齡上限。

6.3 建議

6.3.1 增加探訪次數及改善探訪安排

當局應：(1) 增加探訪次數至每月 4 次，其他有需要的特別探訪可增加額外 2 次；(2) 設立「家庭探訪計劃」，為犯人安排與年幼子女(8 至 12 歲)相處的機會。

6.3.2 為低收入的在囚人士家屬提供探訪交通津貼

由於監獄位居偏遠地方，交通費用昂貴及探訪需時，對探訪囚犯的家屬十分不便。蘇格蘭懲教部門更設立專責單位(assisted)更提供津助予經濟有困難的在囚人士家屬，以資助他們探訪囚犯的交通費、膳費及暫託照顧子女等相關必要開支，特區政府可參考以上安排，為貧困的在囚人士的家屬提供探訪交通費津貼、並為年老或傷殘親屬提供陪探津貼及服務，以支援及鼓勵有經濟困難的在囚人士家屬探訪在囚人士。³²

6.3.3 將致電訂為在囚人士基本權利以便與外間聯繫

當局應該將在囚人士打電話作為基本權利，容許他們定期與其親友保持恆常聯繫，不至於感到與社區有所隔膜。社協建議在囚人士不管一個月有沒有配偶、子女、父母及兄弟姊妹探訪，均可每個月享有至少兩次致電外間的權利，每次最多 30 分鐘，讓在囚人士可保持與親友的聯繫。針對非本地的外籍在囚人士，由於他們尤其缺乏其原居國親友探訪的機會，懲教署應同樣容許他們每個月享有至少兩次致電外間的權利，每次最多 30 分鐘，並由當局承擔電話費開支。長遠當局更應善用互聯網等資訊科技，完善在囚人士與外間聯繫。

6.3.4 完善視像探訪計劃

當局應善用資訊科技，改革視像探訪計劃，包括：

- (1) 放寬申請視像探訪資格嚴苛，容許任何在囚人士探訪名單上的親友申請使用探訪服務，而非局限於年長、懷孕、傷殘或其他特殊原因而不便到達院所的親友；
- (2) 增加每名在囚人士每月最多只可接受視像探訪次數由 1 次增加至每星期 1 次；
- (3) 延長視像探訪會面時間，由現時的 20 分鐘，延長至 30 分鐘，若有需要時可申請延長探訪時間至 1 小時，有關延長時間將抵銷另一星期之探訪時間；
- (4) 在全港十八區的民政事務總署或其他政府辦事處增設視像探訪中心，以便利全港各區的在囚人士家屬使用。

6.3.5 增加探訪途徑

除現有探訪或通訊途徑外，懲教署應善用資訊科技，便利在囚人士與親友聯繫，包括：電子郵件、即時通訊工具等。以往當局或會以保安理由拒絕採納新電子通訊方式，惟在外國已十分普及，以蘇格蘭為例，當地多年來已容許在囚人士及其親屬，登入政府特定予的網站收發電郵，目的是增加與親友聯繫、減少在囚者因缺乏與外間聯繫而自毀的傾向、以及協助在囚者釋放前接觸不同機構，值得香港懲教部門借鏡。³³

³² [http://www.sps.gov.uk/SearchResEnt.aspx?search=Assisted%20Prison%20Visits%20Unit%20\(APVU\)](http://www.sps.gov.uk/SearchResEnt.aspx?search=Assisted%20Prison%20Visits%20Unit%20(APVU))

³³ Scottish Prison Services (2018) <http://www.sps.gov.uk/Families/KeepinginContact/Letters-Phonecalls-Email-a-Prisoner.aspx>

6.3.6 放寬在囚婦女照顧幼兒年齡上限，設立各種親子住屋計劃

此外，懲教署應改善現行安排，為在囚剛生育至有 7 歲或以下子女(而非 3 歲或以下)的女犯人，提供特別宿舍，以便其年幼子女生活。香港懲教當局應參加外國經驗，設立監獄托兒所計劃(Prison nursery programs)，讓在囚母親及其子女在特定期間內入住特別的住屋，促進親子關係。若在囚婦女更生進度理想，更可參加以社區為本的親子住屋計劃(Community-based residential parenting programs)³⁴，讓在囚婦女及早融入社區及照顧子女，減低因在囚而對其子女產生的不良影響。³⁵此外，懲教署亦可仿效加拿大懲教當局的經驗，設立私人家庭探訪計劃(Private Family Visiting Program)，安排每名在囚人士最每兩個月可獲得不多於 72 小時的探訪。該會面場地安排於懲教院所特定的地區，設計顧及個人及家庭私隱；每個單位將裝設兩個房間，還包括客廳、廚房及浴室，讓在囚人士與其家庭成員可有限度地，過著如普通人一樣的家庭生活。³⁶

6.3.7 立法規定通報在囚者情況知會家屬的安排

當局應修訂現行法例，將遇有重疾、重大事故發生於在囚人士或其親屬身上時，規定懲教署在當事人同意下，有責任在切實可行的範圍內，通知在囚人士或其親屬，以強化囚犯與親友之聯繫。

³⁴ Women's Prison Association, Institute on Women and Criminal Justice (May 2009) Mothers, Infants and Imprisonment A National Look at Prison Nurseries and Community-Based Alternatives
http://www.wpaonline.org/wpaassets/Mothers_Infants_and_Imprisonment_2009.pdf

³⁵ Lindsey Cramer, Margaret Goff, Bryce Peterson, Heather Sandstrom (April 2017) Research report on Parent-Child Visiting Practices in Prisons and Jails A Synthesis of Research and Practice
https://www.urban.org/sites/default/files/publication/89601/parent-child_visiting_practices_in_prisons_and_jails.pdf

³⁶ Correctional Service Canada Private Family Visits with offenders <http://www.csc-scc.gc.ca/family/003004-1000-eng.shtml>

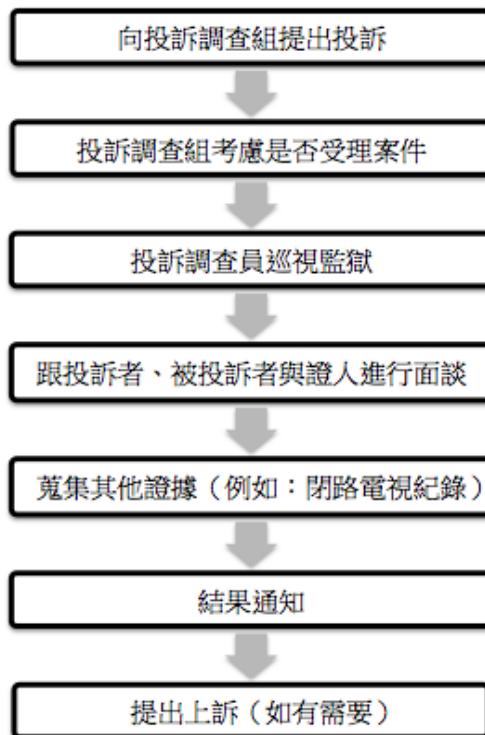
7. 投訴權利 (內部及外部監督機制)

Right to complaint (Internal complaint and monitoring system and external monitoring mechanism)

7.1 現況

有效的投訴制度能加強對懲教人員的問責、確保囚犯管理的公平性並更有效處理獄中的漏洞及不法行為。儘管目前有些外部投訴渠道，但懲教署的內部投訴機制仍是投訴的最主要和直接渠道。根據懲教署規定，假如在囚人士在院所得到的待遇感到不滿，或就個人權益有任何投訴，可循以下渠道提出投訴：(a)院所任何職員，包括高級人員；(b)懲教署總部前往院所巡視的高級人員，包括懲教署署長；(c)懲教署投訴調查組；(d)巡獄太平紳士；(e)立法會議員；(f)申訴專員；(g)平等機會委員會；(h)其他政府政策局或部門。³⁷

投訴調查組：投訴調查組是由懲教署署長委任的獨立組別，職責是按照 ISO 品質管理系統的標準，迅速、徹底及公正處理和調查職權範圍內的所有投訴，致力防止日後再有同類投訴出現，以及持續提升整體服務質素。



懲教署投訴委員會：為作出監察與制衡，調查結果會由懲教署投訴委員會審核。

投訴調查組會在 18 個星期內完成調查工作。待懲教署投訴委員會通過調查結果後，投訴人會獲書面通知有關結果。投訴人如對調查結果感到不滿，可以書面向懲教署投訴上訴委員會申請上訴。市民如欲對懲教署職員或部門政策作出投訴/意見，可親臨、致電、傳真、電郵或去函懲教署投訴調查組。

懲教署投訴上訴委員會：上訴委員會共有 25 人，並由懲教署副署長擔任主席，其餘 24 人為非官方成員，當中包括學者、社會賢達、神職人員及其他宗教界別人士。

³⁷ 懲教署網站 投訴渠道 (2018 年 9 月)https://www.csd.gov.hk/tc_chi/info/info_complaint/other_complaint.html

巡獄太平紳士: 巡獄太平紳士會定期巡視院所，假如在囚人士就院所內所得的待遇有任何要求或投訴，可向他們提出。

申訴專員: 申訴專員負責處理有關公營機構行政失當的投訴。在囚人士在進入院所時，會獲發有關申訴專員的資料單張。如需向申訴專員提出任何申訴，可索取免付郵費的申訴專員投訴表格。

平等機會委員會: 平等機會委員會是獨立的法定機構，獲授權處理關於性別、家庭崗位、殘疾和種族的歧視、騷擾及誹謗等投訴。在囚人士可致函或填寫平等機會委員會發出的投訴表格作出投訴。

從以上資料可見，香港監獄的投訴機制主要分為內部渠道和對外渠道兩大類：

內部渠道	對外渠道
(1) 向懲教署職員提出口頭投訴 (2) 通過投訴調查組提出正式書面投訴	(1) 向巡獄太平紳士提出口頭投訴 (2) 向其他外部機構，如警務處、廉政公署和申訴專員公署等作出投訴

根據懲教署年報³⁸，投訴調查組在 2018 年收到 340 宗由在囚人士、公眾人士及職員提出的投訴/求助/查詢個案。當中，由該組展開全面調查的投訴個案有 81 宗、轉介院所處理並由該組監察的個案有 46 宗，以及列為求助/查詢的個案有 213 宗。此外，懲教署投訴委員會合共審核和通過 98 宗投訴個案，當中只有 2 宗證明屬實，成功比率只有約 2%，並由當局提出 32 項服務改善建議。本會的案件分析所示，無法證實的原因主要有三：(1) 證據不足；(2) 投訴超過了 24 個月的投訴期限；(3) 投訴內容超越調查組權力範圍。

³⁸ Hong Kong Correctional Services (2018). *2018 Annual Review* <https://www.csd.gov.hk/annualreview/2018/textonly/tc/commissioner/>

2016 年至 2018 年投訴調查組接收由在囚人士、公眾人士及職員提出的個案數目

		年份	2016	2017	2018
A	由投訴調查組展開調查的個案		124	123	81
	- 使用非必要武力		16	22	9
	- 行為不當		48	50	33
	- 疏忽職守		15	15	13
	- 滥用權力		28	26	12
	- 紀律行動不公正		15	8	13
	- 不滿院所的政策或程序		1	2	1
	- 其他		1	0	0
B	由投訴調查組監察院所處理的個案②		49	55	46
C	由投訴調查組以簡易程序處理的重複投訴個案③		0	0	0
D	由投訴調查組處理的求助 / 查詢個案④		186	161	213
	總數 (A+B+C+D)		359	339	340

		年份	2016	2017	2018
E	由懲教署投訴委員會審核通過投訴調查組的調查結果		118	95	98
	-證明屬實		2	3	2
	-未經舉報但證明屬實		1	0	3
	-無法完全證實		0	0	1
	-虛假		9	4	4
	-虛假及惡意		0	0	0
	-並無過錯		13	11	4
	-未能證實		1	1	0
	-無法證實		73	52	56
	-終止調查		14	14	18
	-無從追查		5	9	10
	-撤回		0	1	0
F	經懲教署投訴委員會覆核的個案⑤		4	5	0
G	懲教署署長處理的上訴個案		0	3	1
H	懲教署投訴上訴委員會處理的上訴個案⑥		0	9	8
I	懲教署投訴委員會審核通過的服務改善建議		31	23	32

- 自 2017 年起，年報所刊登的投訴調查組接收個案，已包括懲教署職員提出的個案，並同時反映於 2016 年的統計數字內。
- 投訴個案屬於性質輕微及與院所運作有關，例如院所環境、膳食及探訪安排等。
- 重複投訴指由同一投訴人重複提出相類同的投訴。為避免該投訴人繼續濫用本署的投訴機制及善用處理投訴的資源，投訴調查組循簡易的行政程序處理有關個案。
- 個案包括由電郵、電話熱線或親臨投訴調查組提出，或透過 1823 政府電話中心轉介。
- 懲教署投訴上訴委員會於 2016 年 8 月 1 日正式成立，取代原有由懲教署投訴委員會擔任的覆檢功能和由懲教署署長處理上訴個案的職能。

7.2 問題

目前懲教署的政策和做法揭示了現時內部投訴機制的三個主要問題：(1) 缺乏問責機制；(2) 缺乏制度性支援；(3) 法律支援不足。

7.2.1 太平紳士投訴制度的不足

於 2018 年，太平紳士在巡視由懲教署管理的監獄期間共接獲 187 宗投訴(2017 年則接獲 209 宗投訴)³⁹，當中有 168 宗是針對懲教署的投訴；就針對懲教署的投訴個案，被認為有需要進一步跟進的投訴有 114 宗，當中 110 宗被轉介至懲教署作跟進的投訴當中（另 4 宗轉介警方調查），而其中 65 宗被轉介至投訴調查組。於 2018 年，經巡獄太平紳士於懲教院所接獲的 187 宗投訴中，有 41 宗投訴涉及職員態度及行為(例如使用不必要或過度武力、使用不雅/粗穢語言等)⁴⁰的指控，佔接總獲投訴個案的 22%，情況令人關注；值得指出的是，相對來說太平紳士於 2017 年於懲教院所接獲的 209 宗投訴中，只有 22 宗(10%)涉及職員態度及行為。遺憾的是，我們看不到太平紳士制度對此情況有進行深入的跟進。

以社協的接觸和了解，相信現時巡獄太平紳士接獲的投訴數字並不能反映當前問題的嚴重性，因向巡獄太平紳士作出投訴是在監獄內公開進行的，即獄中懲教人員必然知悉有關在囚人士作投訴，這無疑會令不少在囚人士不敢透過此途徑投訴，特別是涉及懲教人員行為不當或濫用職權的問題。此外，雖然太平紳士在探訪期間會親自接受在囚人士的投訴，但他們絕少親自跟進個案，而是將投訴轉交給懲教署投訴調查組，反映加強處理投訴機制的獨立性和跟進行動的需要。

7.2.2 作出投訴後有被報復風險

根據社協多年來與在囚人士接觸的經驗，在監獄提出投訴的主要方式是向懲教人員提出口頭投訴及向投訴調查組提出正式投訴。但是，這兩個渠道均缺乏保密性。此外，在囚人士可能會因為害怕受到報復，而不敢投訴。報復的形式包括以延長刑罰、身體威脅和對不當行為進行指控。再者，在囚人士必須親自透過懲教人員向投訴調查組提出正式投訴，大大減低了投訴的保密性。當投訴人提交投訴時，往往會被懲教人員詢問有關投訴，甚至恐嚇投訴人，阻止投訴。

7.2.3 投訴機制缺乏透明度

所有投訴均按《監獄規則》(第 234A 章)和《懲教署投訴處理手冊》⁴¹處理。嚴重性低的投訴通常由懲教人員處理，而涉及懲教人員不當行為或投訴機制結構性問題的重大投訴則由投訴調查組跟進。投訴亦可轉交予其他部門或外部機構，如警方或廉政公署作進一步調查。懲教署現行做法，例如懲教署就投訴處理所使用的《投訴處理手冊》等指引並沒有公開。與此同時，懲教署長在年報中提到的建議，只刊登在懲教署的內部系統中，公眾則無法獲悉這些建議，亦無法知道投訴執行進度。

7.2.4 投訴時限不合理

投訴期限是 24 個月，投訴必須在事件發生的 24 個月內提出，投訴調查組才會處理。不過，由於害怕受到報復，許多在囚人士只會在出刑前一段時間和出刑後才提出投訴。24 個月投訴限期是監獄中不必要的司法障礙。

³⁹ 政務司司長辦公室轄下行政署，《太平紳士巡視 2018 年年報》，2019 年 12 月。

⁴⁰ 同上，附件 C。

⁴¹ 《懲教署投訴處理手冊》一直是不公開的文書，社協曾向要求懲教署索取有關手冊作參考，但當局並無積極回應。

7.2.5 投訴者及證人保護的不足

社協曾接觸不少曾投訴的個案，投訴人反映投訴者和證人均沒有受到適當的保護，當中有涉及對懲教人員或其他在囚人士行為不當的投訴。基於投訴的敏感性，投訴者和證人可能會受到口頭威脅和虐待，引致投訴者終止投訴和或證人被阻止作供。在監獄等封閉環境中，缺乏可靠的隔離政策(投訴人與被投訴人的隔離)，是對投訴者的巨大威懾，亦間接令懲教人員有可能繞過投訴制度繼續實施濫權及侵權行為。

7.2.6 投訴調查時紀錄存檔的不足

此外，缺乏系統性的紀錄保存亦是導致調查困難的主要原因之一：

證人保護：現階段懲教署並沒有任何公開的證人保護措施，社協從在囚及更生人士的接觸中亦有不少人反映證人有可能受到他人的威嚇而不敢作證。

物證(一)：在囚人士移動紀錄簿冊 (MMR)：在囚人士移動紀錄簿冊紀錄了在囚人士在監獄的流動紀錄，能有效的驗證口供的真確性，能幫助調查。可是，基於在囚人士移動紀錄簿冊不是官方正式文件，因此沒有得到有系統性的保護。

物證(二)：閉路電視政策：現時閉路電視覆蓋範圍有限，某些監倉和面談室均未被覆蓋，導致在未被覆蓋的範圍作案則無法證實；目前監獄中的閉路電視系統沒有錄音功能，令蒐證加倍困難，尤其是言語攻擊等類型的投訴難以單憑影像作實。再者，閉路電視紀錄只保存過去三個月的紀錄，而投訴期限為 24 個月。因此，三個月的保存期是不合理的。

7.2.7 內部紀律聆訊缺乏公正性

不少在囚人士反映，懲教人員在監獄內阻嚇在囚人士投訴的慣常方法，是恐嚇在囚人士如堅持投訴，將指控有關人士因某些原因違反紀律(如藏有監獄內不容許藏有的物品)而要透過紀律聆訊判罰加長刑期和獨立囚禁等；如有關情況屬實，則顯然會造成非常嚴重的「寒蟬效應」，令不少人不敢作出投訴。

因此，紀律聆訊的公正性直接影響囚犯對不公之事作投訴的意欲。此外，若投訴是和紀律檢控之事件有關，投訴調查將與該聆訊一併處理，投訴調查亦會隨即終止。所以，內部聆訊亦同樣應受到獨立的監察。現時的紀律聆訊在多方面均缺乏公正性，不僅沒有滿足在上述的評估框架概述的規則，甚至在正常期望之下：

- 聆訊判決人為懲教人員，難免會有偏幫的成分，大大減低聆訊的公平性。更嚴重的是，整個聆訊只有懲教人員出席，沒有獨立人士在場以確保判決的公平性。
- 被告無法得到完整的聆訊錄音紀錄，因而無法與本人抄本作出比較。

7.2.8 缺乏足夠法律支援

在涉及在囚人士的紀律聆訊方面，被告沒有絕對權利(*absolute right*)得到任何法律諮詢或法律代表的援助，也難有機會尋求外部法律支援。被告需要得到懲教署批准才可以尋求法律支持。現時法律援助制度的保障並不涵蓋懲教的紀律聆訊程序，這使得被指違紀的在囚人士在紀律聆訊處於不利地位，這對聆訊的公正性無疑產生不利影響。

7.2.9 缺乏有效的外部投訴機制

雖然在囚人士可以向外部機構投訴，但大多數外部投訴最終都會轉交給懲教署的投訴調查組進行調查。由於目前缺乏有效的外部處理投訴及獨立調查機制，使涉及懲教的投訴大多無疾而終。

7.3 建議

7.3.1 增設獨立投訴監督員

太平紳士投訴制度反映了設立獨立投訴監督員的需要，從根本改善投訴處理的質素。若然可以在安全的情況下直接向投訴調查單位組作出投訴，相信能有更好的跟進和更高的保密性，使得這些投訴能盡快得到有效的解決。為了確保投訴處理的獨立性，社協建議由非懲教人員的人擔任監督員。監督員亦需要處理在本報告第二部分所指出的主要問題。監督員應獨立於個別監獄或懲教職員，並監督投訴調查組的工作，例如：調查進度。監督員的主要責任如下：

- 1. 確保投訴機制的透明度：**公開重要文件，例如不同投訴渠道的流程和公開有關投訴數字和整體流程的相關報告
- 2. 管理和監察投訴機制：**
 - 管理所有投訴設施和工具，例如投訴表格
 - 保存及保密在囚人士投訴本，紀錄所有口頭投訴
 - 保存在囚人士移動紀錄簿冊（MMR）
 - 在監獄進行定期實地考察，監督有關投訴和公平政策的實施情況
 - 在調查期間定期檢查投訴人和證人，以確保在提出申訴和調查期間不會有懲教人員進行不當行為以阻嚇投訴人和證人作供
- 3. 改善監獄投訴公平性的長遠計畫**
 - 加強懲教人員的培訓，促進培訓的公平和多樣性，其中包括情緒控制和人權保護的方面
 - 制定和監察建議的執行情況
 - 設計和管理行動，更好地告知和教育在囚人士他們的投訴權和投訴相關流程

7.3.2 設置保密投訴亭

參考愛爾蘭的建議，當投訴職員行為不當，整個投訴調查將進入「保密程序」⁴²。保密投訴亭為在囚人士提供保密平台。他們可以在保密區域索取表格和提出投訴。投訴亭應該設置在在囚人士日常活動的地方，方便他們作出投訴。投訴亭由監督員管理和監督。另外，所有投訴需要用到的工具，例如，投訴表格、文具和信封都應該設置在投訴亭。

7.3.3 公開投訴處理程序及表格文件

為了提高透明度，應當公開以下文件和做法：

1. 《懲教署投訴處理手冊》
2. 目前的投訴處理做法，包括投訴人和被投訴人的隔離措施
3. 由懲教署署長認可建議的執行進展報告

⁴² Making a Complaint. (2015). Offenders Families Helpline. Retrieved 5 June 2017, from <http://www.offendersfamilieshelpline.org/index.php/making-a-complaint/>

此外，應向投訴人提供投訴調查報告。

7.3.4 延長投訴時限

由於 24 個月的投訴時限限制了在囚人士的投訴權利，建議懲教署及相關部門重新檢視投訴期限，制定一個最好的方案。社協認為懲教署應從根本解決問題，完善整個制度，令在囚人士不受外部因素影響，可立刻向署方投訴其不滿之事項。

7.3.5 引入投訴者及證人保護機制

投訴者及證人（如適用）應當受到適當的保護，免受有關各方或懲教人員報復。建議設立的獨立監督員應定期監督保護措施的實行進度，並在保護期期間（接受投訴到調查結果及上訴期完結）定期探訪投訴者和證人，以確保其安全。在涉及懲教人員行為不當或濫用權力的案件中，應有隔離被投訴者與投訴者或證人的措施，以確保雙方的安全。若有任何人士在保護期期間試圖違規，應當作妨礙司法公正處置。

7.3.6 建立統一紀錄存檔系統

為了促進投訴調查的進度和有效地蒐證，應建立有系統的紀錄保存。

證人保護：引入投訴者及證人保護機制

物證（一）：在囚人士移動紀錄簿冊：在囚人士在監獄的流動紀錄應該納入官方正式文件，使其能有系統性的保護。

物證（二）：閉路電視政策：應增加閉路電視的覆蓋面，盡可能多覆蓋監獄中的非私人地帶。同時應採用具備錄音功能的閉路電視系統。至於要保存長度，應長於或至少等於有效投訴期。閉路電視錄像應該隨時可以作為內部聆訊和投訴調查的證據，所有證據均被視為保密文件。

物證（三）：在囚人士投訴本：記錄所有口頭上的非正式投訴，以更有效地記錄，審查和跟蹤調查進展情況。只有在監督員的監督下，獨立投訴調查人員才可以翻閱此「投訴本」。每宗投訴應包含以下內容、投訴人的姓名或身份證明文件、投訴的性質、投訴參與方及調查結果

7.3.7 增加內部紀律聆訊的獨立性

聆訊應增設固定位置讓獨立於懲教署的人士出席、甚至審理聆訊，以避免對懲教人員的偏見判斷和偏袒；涉及複雜的紀律聆訊應由懲教署以外的獨立人士(如法官)主持，以確保其獨立及公正性。在資料方面，應向控辯雙方提供雙方的證據，並提供聆訊後果的摘要，同時，懲教署應應投訴人要求提供聆訊的完整錄音和抄本。

7.3.8 保障在囚人士的法律權利

被指有紀律問題需要進行聆訊的在囚人士，其法律權利應該得到尊重。無論是監獄內部或外部，懲教署均應提供足夠機會予有關在囚人士以獲得法律顧問。署方亦應向被告提供有關獲得法律援助指引和渠道，以確保他們得到應有的權利。除了尋求法律諮詢和協助之外，在被告的要求下，應提供必要的法律文件，如供詞等。

7.3.9 建立自動投訴轉介機制

為了更有效率地處理不同性質的投訴，懲教署應建立一個有效的自動投訴轉介制度，從而處理涉及不同政府部門，如警務處、廉政公署及申訴專員的投訴。這個轉介機制應包括：

- **跨部門的合作渠道**：如互通的投訴資料庫，以促進不同部門在處理投訴時的溝通和工作效率。
- **不同部門的權限指南**：建立明確的指引，使懲教署能夠迅速把因權力範圍所限不能處理的投訴轉交其他部門。同時，亦使投訴人更了解他們的投訴處理方式。
- **建立投訴轉介期限**：例如：涉及刑事因素的投訴應儘快轉交警方處理。

8. 教育培訓權利 (在囚人士接受職業培訓) Right to education and training for social rehabilitation

8.1 現況

適切的職業培訓，有助協助在囚人士更生及減少再犯罪的風險。《聯合國囚犯待遇最低限度標準規則》的規則 4 訂明：(1) 判處監禁或剝奪人的自由的類似措施的目的主要是保護社會避免受犯罪之害並減少再犯。唯有利用監禁期間在可能範圍內確保犯人釋放後重新融入社會，從而能夠遵守法律、自食其力，才能達到這一目的。(2) 為此，監獄管理部門和其他主管機關應提供教育、職業培訓和工作，以及適當可用的其他幫助形式，包括具有改造、道德、精神、社會、健康和體育性質的幫助形式。所有此類方案、活動和服務均應按照囚犯所需的個性化待遇來提供。

懲教署自 1998 年成立更生事務處，為在囚人士提供教育、職業訓練及心理輔導等更生服務，以協助其重新融入社會。其中該署為 21 歲以下青少年在囚人士提供半日強制教育和職業訓練，而 21 歲或以上成年在囚人士則須按《監獄規則》規定，每周 6 天從事洗熨、製衣、印刷、書籍裝訂、預製混凝土製品等 13 項工業工作，向政府部門和政府資助機構生產貨品及提供服務。⁴³

懲教署自 2009 年起與僱員再培訓局、建築業議會、職業訓練局及製衣業訓練局等多個培訓機構合作，優先為剩餘 3 至 24 個月刑期的成年在囚者，提供全日制或部分時間制的課程。在 2018 年，署方提供 41 項訓練課程，涵蓋建築、商業、餐飲、零售等多個勞工短缺行業等。懲教署於 2019 年亦在零售及焊接課程引入虛擬實境(AR)科技，提供與外界更相似的學習設備，同時方便行政保安程序。⁴⁴

根據懲教署回覆傳媒的查詢，懲教署屬下每個院所轄下的工作及職業訓練分配委員會會考慮在囚人士的背景、剩餘刑期、健康狀況、相關工作經驗、學歷、意願、工作崗位空缺等因素，編配合適工作或職業訓練，供其學習品質管理、職業安全等就業通用知識和技能，幫助他們日後應用於不同工作範疇，重新融入社會。懲教署又重申，該署是依法安排在囚人士工作，他們之間並沒有僱傭關係，因此最低工資並不適用於在囚人士。

8.2 問題

8.2.1 職業培訓名額不足 不批准修讀課程情況或增加

懲教署數字顯示，懲教院所收納成年在囚人士數目由 2006 年的 22,228 人，遞減近五成至 2016 年的 11,980 人，而釋前職業訓練課程名額則由 2006 年的 526 個，大增逾七成至 2016 年的 1,409 個。在囚人數減少，理應人數與課程名額比例收窄，從而增加在囚人士獲釋前接受職業訓練機會，但實際上課程名額自 2012 年後，便沒有實質增長。據報，近年懲教院所收納人數持續下降，間接減少了供應給懲教工業工場及院所設施工作的成年在囚人數；加上修讀課程可獲豁免部分法定工作時數，變相令獄中勞動力流失加劇，導致他們不獲署方批准修讀課程、繼續留在工場趕工的情況時有發生。⁴⁵

⁴³ 香港 01 【01 周報】懲教署在囚職訓成效有限 更生人士：讀嚟都無用(2017 年 12 月 5 日)

<https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/13854/01%E5%91%A8%E5%A0%B1-%E6%87%B2%E6%95%99%E7%BD%B2%E5%9C%A8%E5%9B%9A%E8%81%B7%E8%A8%93%E6%88%90%E6%95%88%E6%9C%89%E9%99%90-%E6%9B%B4%E7%94%9F%E4%BA%BA%E5%A3%AB-%E8%AE%80%E5%9A%9F%E9%83%BD%E7%84%A1%E7%94%A8>

⁴⁴ 明報 懲教 AR 試身鏡 職訓助更生(2019 年 12 月 24 日)

<https://news.mingpao.com/pns/%e6%b8%af%e8%81%9e/article/20191224/s00002/1577124952740/%e6%87%b2%e6%95%99ar%e8%a9%a6%e8%ba%ab%e9%8f%a1-%e8%81%b7%e8%a8%93%e5%8a%a9%e6%9b%b4%e7%94%9f>

⁴⁵ 同註 43。

值得留意的是，過去數年在囚人數不斷減少，惟每日平均獲安排到工場工作的成年在囚人數卻不升反跌(以最近幾年為例，全年每日平均人數由 2015 年的 4,244 人，增加至 2017 年 4,529 人)，反映成年在囚人數參與職業培訓的時間只能相對減少，不利他們參加職業培訓課程。

21歲或以上的成年在囚人士的職業訓練名額

年度	訓練名額
2000	248
2001	194
2002	166
2003	18
2004	69
2005	286
2006	526
2007	752
2008	800
2009	1,038
2010	1,267
2011	1,334
2012	1,474
2013	1,411
2014	1,443
2015	1,445

註釋：所有21歲以下的在囚人士均須接受半日強制性的職業訓練及半日課堂學習，因此沒有特定訓練名額。

21歲或以上的成年在囚人士的職業訓練名額

年度	訓練名額
2015	1,445
2016	1,409
2017	1,442

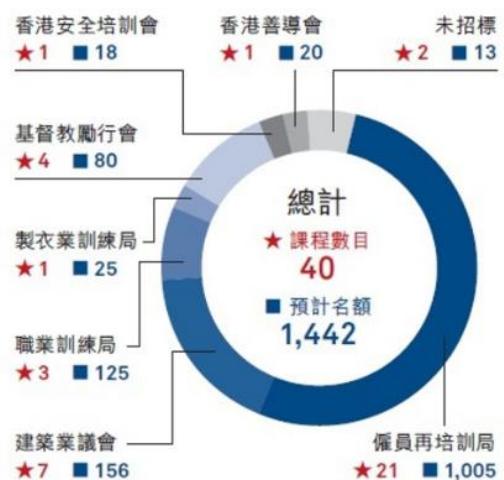
註釋：1. 成年在囚人士的訓練名額不設上限，本署會視乎在囚人士的反應而彈性增減。
2. 所有21歲以下的在囚人士均須接受法定的半日職業訓練及半日課堂教育，因此沒有特定訓練名額。

平均每日獲安排到工場工作的成年在囚人士人數

年份	全年每日平均人數
2015	4,244
2016	4,414
2017	4,529

註釋：本署會安排成年在囚人士在多個工場工作，當中涵蓋不同行業，而其他則從事日常雜務，例如清潔、廚房及維修工作等。

2017/18年度成年在囚人士釋前職業課程



8.2.2 課程實用性有限且認受性甚低

然而，根據香港 01 記者翻查 2017-18 年度課程名單，發現撇除的士筆試、車縫、機械操作、建築工藝等各行業認可專業資格課程，大部分均是資歷架構一至二級的基礎證書課程，認受性屬最低級別。換言之，縱使在囚人士完成有關課程後，仍未能藉以增加其就業能力，不利出獄後重投勞動市場。

根據香港 01 的報導，部分課程例如「化妝助理基礎證書」、「點心製作員基礎證書」和「電腦概念和鍵盤操作基礎證書」等，雖然均獲學術及職業資歷評審局承認，但卻不符合教育局轄下跨行業培訓諮詢委員會《能力標準說明》或《通用（基礎）能力說明》內，有關各行業從業員的工作技能要求，故不獲納入為認可「能力為本」或「通用能力為本」課程。

據了解，懲教署提供課程充其量只是興趣班或入門理論課程，在職場上亦缺乏認受性，課程的資歷已經低，又不符合行業現時對於從業員的能力標準。社協認為，以化妝及點心製作課程為例，更生人士即使學會如何化妝和製作點心，不等於他們能夠應付店舖日常行政工作、使用電腦軟件管理庫存以及與顧客溝通，導致僱主傾向不承認相關資歷，無助就業。

8.2.3 更生事務開支不足 側重監獄管理開支

再者，根據香港 01 報導整理過去 10 年(2008-09 年度至 2017-18 年度)的資料，懲教署監獄管理的開支與更生事務的開支，亦持續以監獄管理開支為主導。雖然更生事務開支由 2008-09 年度的 19.9%，上升至 2017-18 年度的 26.9%，惟所佔比重仍然甚低，懲教署的開支仍以監獄管理為主導，反映懲教當局仍以「管理」思維主導更生懲教工作，不利更生事務大力發展。



8.2.4 打破更生人士就業障礙的意義

更生人士面對就業方面的障礙，不僅是在香港這地方出現，而是全世界不同國家、不同地區均面對的問題；而在近十多二十年，愈來愈多國家及地區開始重視有關問題及提出相關的建議措施以作改善。總體來說，更生人士就業障礙的主因有三方面，包括：(1) 社會上普遍對更生人士就業存在歧視、(2)更生人士在獲釋後往往缺乏足夠學歷及技術以融入就業市場；及(3)政府未有提供足夠的支援使更生人士能儘快融入主流社會。

首先，外國不少前進國家的資料顯示，約 20% 成年人口曾有犯案紀錄；例如，英國研究顯示約有 25% 工作人口過往曾有犯罪紀錄⁴⁶。美國亦有犯罪學家曾估計約有 20-25% 的年青男性在其 18 歲以前曾有犯罪紀錄，加拿大則有研究結果顯示 15-19 歲人口中約有 25% 曾經犯罪⁴⁷。因此，曾經犯罪的更生人士在就業範疇面對的歧視及其它就業障礙，影響人數及層面是相當大的；社會長期不予以正視，都各方面都不利。

第二，更生人士在就業時面對因為其曾經有「案底」而遭到歧視，這對他們是不公平的，變相成為其犯事被法庭判罰與判監以外的「雙重懲罰」；事實上，與其他形式的不合理歧視一樣，當兩名求職者的其他工作能力相近，但僱主卻以其中一人有「案底」而不予僱用，不但對有關求職者不公平，也不能做到「人盡其才」。

第三，從社會整體利益角度看，近年已有愈來愈多研究結果，確認打破更生人士就業障礙、促使他們重投正當的勞動市場，對減低有關人士再犯罪的可能性（即重犯率）有重大幫助；英國的研究便曾指出，就業有助減低更生人士重犯機會達三分之一至二分之一⁴⁸。可以想見，給予更生人士更多就業機會，對減低整體犯罪率以締造更安全的社會，是有重大意義。

第四，從政府資源分配的角度看，外國亦有不少研究指出，政府與其不斷投入資源去防止犯罪、處理不斷增加的刑事訴訟資源及監獄開支，不如將更多資源改投放在給予在囚人士更生機會（特別是就業方面的支持）以減低重犯率，是更具社會效益⁴⁹。英國於 2005 年一份官方報告書亦指出，如一名更生人士再犯罪，處理有關刑事訴訟程式（至法庭定罪而作出監禁前）的成本已平均需 65,000 英鎊，再加上每年用於有關在囚人士的監獄開支需約 37,500 英鎊，這還未計及社會因此需付出的其他成本⁵⁰；如按英國的數額推算，香港因要處理一名更生人士再犯罪而引申的政府開支估計每年超過 100 萬港元⁵¹，如將部分有關資源改投放在更生及促進就業工作中，成本效益及社會效益是十分明顯的。

第五，包括香港在內的世界上大多數發達城市，有關市民已愈來愈認識對於曾犯罪甚至因而被被判入獄的人士，協助他們更生以重新融入社會，較對他們作出懲罰的意義為大⁵²。美國便有調查顯示，近九成公眾較傾向認為對在囚人士給予更生服務較之監獄作為懲罰制度為重要，此亦有八成以上公眾認為缺乏職業訓練是防止在囚人士獲釋後再犯罪的主要障礙⁵³。

由於打破更生人士就業障礙，對更生人士本身以至整個社會來說都有非常正面的意義，政府有必要從立法、政策以及資源分配等方面著手作出實質改善。

8.2.5 在囚人士的更生政策

除了面對歧視，更生人士（特別是曾在囚的更生人士）面對的就業困難，亦與他們普遍學歷較低，並且可能已有一段時間離開了就業市場，因而令他們重新就業時缺乏競爭力有一定關係。

⁴⁶ UK Home Office, *Breaking the Circle – A Report of Review of the Rehabilitation of Offenders Act*, July 2002.

⁴⁷ Lam, Helen and Harcourt, Mark: 2003, 'The Use of Criminal Record in Employment Decisions: The Rights of Ex-offenders, Employers and the Public', *Journal of Business Ethics* 47, 237-252.

⁴⁸ UK Home Office, *Breaking the Circle – A Report of Review of the Rehabilitation of Offenders Act*, July 2002.

⁴⁹ 例如參考 Open Society Institute: 2003, 'Justice Reinvestment', Occasional Papers from OSI-U.S. Programs, Vol. 3, No. 3, Nov. 2003.

⁵⁰ UK HM Government, *Reducing Re-Offending Through Skills and Employment: Next Steps*, 2005, p. 5.

⁵¹ 由於香港政府公佈的財政資料有限，因此難以準確得知本港在處理一名更生人士再犯罪的所需開支數額為何；不過，單就懲教署開支而言，於 2018-19 年度的實際開支超過 40.6 億港元，以 2018 年每日平均有 8,303 名在囚人士數目計算，用於每一在囚人士每年的平均開支接近 49 萬港元。參見 2018-19 年度香港特區政府財務報告。

⁵² Cullen, Francis: 2007, 'Make Rehabilitation Corrections' Guiding Paradigm', *Criminology & Public Policy*, Vol. 6, No. 4, pp 717-728.

⁵³ Krisberg, Barry and Marchionna, Susan: 2006, 'Attitudes of US Voters toward Prisoner Rehabilitation and Reentry Policies', *FOCUS*, April 2006.

英國政府早在 2005 年便曾發表題為《透過技術提升及就業以減少再犯罪》(*Reducing Re-Offending Through Skills and Employment*)綠皮書諮詢文件，提出更全面的策略及資源的再投放，透過改善在囚人士的技能更推動鼓勵他們藉就業重回社會，以減少更生人士再犯罪的機會。有關諮詢文件提出的政策方向獲廣泛支持，英國人普遍認為這是正確的方向調整。其後，英國政府於 2006 年發表政策報告書《透過技術提升及就業以減少再犯罪：未來路向》⁵⁴，以多管道的措施以落盡有關政策方向，並訂定直至 2010 年的政策目標。

英國政府近年採取的更生政策，重點在提升在囚人士的就業技術及協助他們找到合適而穩定的工作；當中，有關策略強調政府與僱主團體的緊密合作，一方面促使給予在囚人士的技術培訓內容是現行就業市場所需要的，另方面則藉此推動僱主能早在更生人士出獄前已聘用有關在囚人士，令他們出獄時已能獲得穩定工作職位。

總體來說，英國政府提出的更生策略強調三大優先：

- (1) 與僱主團體共同設立合作聯盟，以持續性推動鼓勵各行各業的僱主參與聘用更生人士，當中包括政府部門與僱主團體共同設計及推行新的技能訓練內容以協助在囚人士日後有效融入就業市場；
- (2) 重整監獄中的教育及技能培訓工作，發展類似「校園模式」的培訓系統，以更全面以及能與時並進地給予在囚人士學習及技能提升的服務，同時將獲發出工作合同作為監獄刑罰計畫一部分，以推動在囚人士更積極參與在囚期間的更生計畫；
- (3) 重點強化給予在囚人士在出獄前已能獲得僱主的聘用，令他們在更早階段以能藉就業重回社會。

香港的懲教工作在近幾年無疑也開始強調更生的意義，但至今懲教署用於協助在囚人士重新融入社會的「更生事務」上的開支，只佔部門總開支約 26.6%⁵⁵，這開支比例明顯有所不足，亦顯示出至今懲教署的工作理念仍以監獄管理為優先，而在囚人士更生工作只屬次要。

關於更生工作資源投放不足，以社協所了解的一個明顯例子，就是現時不少懲教設施均缺乏足夠電腦給予有興趣的在囚人士作有關技能訓練之用；在強調資訊科技的今天，若在囚人士未能獲得這方面的應有訓練，則絕對難以想像他們出獄後有足夠技能融入社會及找出合適工作。除了資源投放不足，現時懲教署在更生工作中仍缺乏像上文所介紹英國政府般的完整策略，包括懲教署與本地僱主團體的合作不足、基本缺乏在囚期間的對外工作職位、監獄中的培訓及工作內容亦與當前社會的就業趨向未能配合。

8.2.6 對更生人士的支持工作不足

美國國會於 2008 年通過制定一項名為《再一次機會法令》(Second Chance Act)的立法。根據《再一次機會法令》，美國聯邦政府有責任向州及地方的各個社區提供聯邦資助撥款，以推廣更生人士重新融入社會(reentry)計畫，以加強釋囚的工作訓練、房屋、醫療設施、改善更生人士與家人關係等方面全方位支持。

事實上，美國社會在非政府組織的不斷推動下⁵⁶，美國政府愈來愈強調透過包括加強財政撥款以支持更生人士在獲釋後的就業、生活及家庭支持，以協助他們盡早而全面地重新融入社會，並藉此減少他們再犯罪的機會。舉例來說，紐約市其中一個非政府組織 The Fortune Society，每

⁵⁴ UK HM Government, *Reducing Re-Offending Through Skills and Employment: Next Steps*, 2006.

⁵⁵ 根據政府 2009-10 年度預算草案，懲教署於 2019-20 年度的預算開支約為 42 億元，而當中用於「重新融入社會」政策綱領的預算開支只約為 11 億元。

⁵⁶ 如參考 Travis, Solomon and Waul, "From Prison to Home: The Dimensions and Consequences of Prisoner Reentry", Urban Institute, 2001.

年便獲得約 1,400 萬美元（合折約 1 億港元）的資助以支持約 3,500 名更生人士，給予他們包括就業、技能訓練、房屋、醫療、家庭關係所面對的困難等方面的全方位「一站式支持」，而對於釋囚的支持，更基本上沒有時間限制，甚至可以支持至有關更生人士獲釋後的十年時間⁵⁷。

反觀香港，目前政府撥款予非政府組織從事更生人士支援服務的資源卻甚為不足，此舉難以令更生人士獲得較全面的支援與服務；再加上政府在社會福利、房屋、就業等方面未有為更生人士提供特定的政策措施（例如更生人士要申領綜援亦要在獲釋後一個月以後，此舉令他們在重投社會初期造成不少困難），令更生人士重新融入社會面對不少障礙。

8.3 建議

8.3.1 更生政策以促進就業為優先 革新課程內容 增加課程培訓名額及市場認受性

本港懲教機構應全面檢討及修訂其政策，並確立以更生為懲教工作的首要目標；同時，政府應增撥資源，加強在囚人士的就業技能訓練，並推動與私營機構的合作，確立在囚人士出外試工制度，以加強更生人士的就業能力。此外，當局應全盤檢視現行獄中的培訓課程，是否能迎合刑釋後的本港實際勞動市場的需要，革新課程內容並提高就業訓練課程的入讀名額，以及課程在勞動市場的認受性，以強調在囚人士重投勞動市場的培訓支援。

8.3.2 將職業訓練的服務對象擴展至較長刑期囚犯

此外，現行懲教署的職業訓練，主要服務對象為剩餘 3 至 24 個月被視為短刑期的成年在囚者，提供全日制或部分時間制的課程。雖然就業市場瞬息萬變，惟市場需要勞工裝備的知識和技能亦增加無減。對於長刑期的在囚人士而言，若有更長時期及更全面的職業訓練支援，將有助未來出獄後尋求工作。為此，當局應將職業訓練的服務對象，擴展至較長刑期囚犯，例如：仍餘下 24 個月至 60 個月的在囚者，容讓較長刑期的在囚者更好地準備出獄後尋找工作，更避免因長時間缺乏對就業技能的掌握而出現脫節的情況。

8.3.3 加強對更生人士的融入社會支援

政府全面檢討對更生人士的支援服務，並確立全方位的推動更生人士重新融入社會的政策；政府更應增撥資源，以處理更生人士在回歸社會初期所面對的就業、房屋及社會福利等方面的需求，包括向有需要的更生人士在其獲釋時立即發放綜援。

⁵⁷ 參考 The Fortune Society, “The Effectiveness of Prisoner Reentry Services as Crime Control: The Fortune Society”, November 2008.

9. 更新康復權利 (《罪犯自新條例》修訂事宜)

Right to rehabilitation (Amendment to Rehabilitation of Offenders Ordinance)

9.1 現況

在囚人士雖然曾觸犯法紀，惟懲教工作的重點亦強調教育改正的重要性。本港的法律制度中，亦有設立法律機制，鼓勵罪犯自新。更生人士重投社會後的就業困難及存在的障礙，極待社會正視。

9.1.1 只有《罪犯自新條例》助「洗底」

根據本港法例《罪犯自新條例》⁵⁸第 2 條規定，首次被定罪的紀錄只有在有關罪犯被判不超過 3 個月的刑期，或罰款不超過 10,000 元的情況下，始可於定罪 3 年後「喪失時效」（俗稱「洗底」）；而定罪「喪失時效」的法律意義，包括有關更生人士可以在招聘過程中不申報有關刑事紀錄。該條例第 6 條亦訂明，除法例特別規定的情況外，任何人如保管有關被定罪人士的紀錄而向他人披露有關資料，即屬犯罪，可處罰款 20,000 港元。

9.1.2 性罪行定罪紀錄查核計劃

在針對性罪犯方面，本港於 2011 年 12 月 1 日起設立性罪行定罪紀錄查核機制。⁵⁹根據性罪行定罪紀錄查核計劃，任何僱主在聘請僱員從事與兒童或精神上無行為能力人士相關的工作時，均可要求查核準僱員是否有性罪行定罪紀錄。此計劃旨在幫助僱主更恰當地評估求職者是否適合擔任與兒童或精神上無行為能力人士相關的工作。此計劃只適用於服務兒童或精神上無行為能力人士之準僱員，例如老師、校工、校巴司機或校巴助理。

準僱員可前往位於灣仔警察總部的性罪行定罪紀錄查核辦事處，辦理申請查核手續。可供查核的內容包括因觸犯《刑事罪行條例》（香港法例第 200 章）第 47 至 126 條而被定罪的紀錄。涵蓋的罪行由強姦以至「向 16 歲以下兒童進行猥褻行為」。辦事處只會向準僱員披露該準僱員是否有相關的定罪紀錄，再由準僱員授權準僱主經由自動電話查詢系統查詢相關結果。準僱主只會獲告知準僱員有否觸犯《刑事罪行條例》第 47 至 126 條的定罪紀錄，當局並不會披露有關該定罪的其他詳情，亦不會披露根據《罪犯自新條例》第 2(1) 條被視為「已喪失時效」的定罪（包括性罪行的定罪）。

9.2 問題

9.2.1 《罪犯自新條例》落後 未能有效協助罪犯自新

《罪犯自新條例》無疑可在一定程度上減少更生人士在就業面對的歧視，但有關規定在 1986 年制定及在 1993 年作了少許修訂後，至今二十多年未有作出任何檢討；於 2004 年，本港法律改革委員會亦曾對此提出批評，認為現行罪犯自新的法律規定受惠人數有限，並建議當局認真考慮修訂《罪犯自新條例》⁶⁰，可惜有關報告書公佈了 10 多年，至今政府仍未有任何積極回應。事實上，現行條例均是「一刀切」式，處理曾違法的人士。法律上不理會曾違法者以往曾觸犯那些罪、曾接受過那些懲罰，只要曾首次觸犯判監刑期不多於三個月的罪行後，及後三年內再被定罪，則一律須公開有關犯罪紀錄；安排未有考慮當事人的更生進度、再犯的可能性等個案因素，對當事人重投社區極為不利。

⁵⁸ 香港法例第 297 章。

⁵⁹ 性罪行定罪紀錄查核機制 https://www.police.gov.hk/ppp_tc/11_useful_info/scrc.html

⁶⁰ 法律改革委員會，《侵犯私隱的民事責任報告書》，2004 年 12 月。

9.2.2 更生人士就業歧視不受法例保障

目前香港並未有立法，以保障更生人士不會因為其「案底」（刑事紀錄）而在就業方面遭到歧視性的不合理對待。事實上，本會過往所進行的調查結果均顯示，更生人士在就業方面（特別是在求職時）往往遭到歧視，包括不少僱主不管是否真有必要也詢問求職者是否有「案底」，而當得知求職者過往曾有「案底」或曾是在囚人士後，有關僱主也很多時會不問情由而拒絕給予有關更生人士工作。

為了防止對更生人士就業方面出現歧視，外國的經驗普遍透過三方面的立法工作予以保障：

- (1) 透過制訂反歧視法禁止對更生人士的就業作出歧視性對待；
- (2) 透過立法及發出指引推動僱主避免向求職者查詢其有否「案底」，尤其是有關「案底」存在與否跟是否合適從事其應徵的工作沒有必然關係；
- (3) 透過訂立「罪犯自新」（俗稱「洗底」）制度在法律上豁免更生人士在求職時申報其原有「案底」。

9.2.3 憲法及人權依據強調立法保障免受歧視 惟未有落實

適用於香港的《經濟、社會與文化權利的國際公約》第六(一)條規定：「本盟約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之」，而該《公約》第二(二)條則規定：「本盟約締約國承允保證人人行使本盟約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、出生或其他身分等等而受歧視」。《經濟、社會與文化權利的國際公約》根據《基本法》第三十九條規定於 1997 年後繼續於香港有效，並透過本地立法予以落實有關權利。

結合《經濟、社會與文化權利的國際公約》及《基本法》的有關規定，香港政府實有憲制責任透過立法保證人在行使工作權時不會因其特定身分而受到歧視，而「更生人士」作為特定的身分⁶¹亦應屬於有關反歧視保障中所涵蓋的「其他身分」以內⁶²，因而立法保障更生人士就業免受歧視是政府的憲制責任。

現時香港已制訂四項有關反歧視的法例，包括禁止性別、殘疾、家庭崗位及種族等方面的歧視，而保障範疇則涵蓋僱傭、教育、服務提供等；可惜，對於曾有「案底」的更生人士在就業方面所存在的歧視，則缺乏反歧視法例予以保障。其實，早於 1994 年當時的立法局議員胡紅玉曾提出一項名為《平等機會條例草案》的全面性反歧視立法「私人法案」，而該法案第 IX 部便規定了禁止對具有已喪失時效的定罪人士的歧視，可惜有關法案最終未獲當時的立法局通過。

9.2.4 外國反歧視立法經驗值得香港借鏡

澳洲聯邦及其不少行政區立法中，均有立法禁止由於刑事紀錄而對任何人作出就業方面的歧視。澳洲聯邦透過制定《1986 年人權及平等機會委員會法令》(Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986) 及《1989 年人權及平等機會委員會規例》(Human Rights and Equal Opportunities Commission Regulations 1989) 在立法上提供保障，禁止由於任何人的犯罪紀錄而作出就業方面的歧視。

⁶¹ 高等法院於 2008 年 12 月就在囚人士投票權的司法復核案所作出的裁決中，法官確認「在囚人士」合乎反歧視保障中的其中一種「身分」類別（詳參 *Chan Kin Sum and others v Secretary for Justice and another HCAL79/2008*），因此獲釋後的更生人士亦理應屬於相關的「身分」類別。

⁶² 歐洲人權法院曾詮釋因「其他身分」而不應受到歧視對待中的「其他身分」包括不能基於犯罪紀錄而作出歧視對待：參 *Thlimmenos v Greece*, 6 April 2000, Application No 34369/97。

除了澳洲聯邦政府層面，澳洲境內不少行政區如北領地(Northern Territory)及塔斯曼尼亞州(Tasmania)均另行制定法律禁止因為一個人的犯罪背景而作出就業方面的歧視。當中，北領地《1996 年反歧視法令》(Anti-Discrimination Act 1996)第 19 條規定「不相關的刑事紀錄」(irrelevant criminal record)是 14 項禁止作出歧視的理據之一，而塔斯曼尼亞州《1998 年反歧視法令》(Anti-Discrimination Act 1998)第 16 條亦有類似規定⁶³。

澳洲保障更生人士在就業方面免受歧視的立法，除了包括原則性的立法條文規定，更重要及有實質操作意義的是由聯邦人權及平等機會委員會(Human Rights and Equal Opportunity Commission)以至有關領土內行政區的反歧視專員(Anti-Discrimination Commissioner)處理任何涉及歧視的投訴；有關投訴處理機制不但擁有調查及調解權，北領地及塔斯曼尼亞洲的反歧視專員更有權就涉嫌歧視的投訴個案作出仲裁，仲裁決議包括命令停止有關歧視性行為、道歉、賠償損失及傷害、決定一項歧視性合約為無效，以及命令有關一方聘用、重新聘用或晉升受屈人士。

9.2.5 缺乏機制保障更生人士在招聘過程中因刑事紀錄而遭就業歧視

除了制定反歧視立法，外國經驗更顯示，在僱主招聘僱員過程中的操作層面確保更生人士不會因其刑事紀錄而遭到就業歧視，首先要從求職要求方面著手，而重點是透過立法及行政措施，促使僱主（除因工作性質而必要外）不會查問求職者是否有「案底」，這是避免出現歧視的重要步驟。其實，一個人是否存在犯罪紀錄以至有關紀錄詳情（如有的話），是屬於敏感的個人資料，在本港，這原則上受到《個人資料（私隱）條例》⁶⁴的保障；然而，現時該條例以至由香港個人資料私隱專員公署所發出的指引都沒有清晰規定僱主在處理求職申請時須保障求職者有關其刑事紀錄等個人資料的私隱，亦沒有指引提醒僱主須訂立明確僱傭政策是否必須查問求職者的刑事紀錄等，令不少僱主均有理無理查問求職者是否有「案底」，這是大有問題的。

相對來說，澳洲人權及平等機會委員會以至英國政府均制定了相關指引，建議僱主須在招聘上明確指出有關工作是否必須求職者提供其刑事紀錄資料（以及如需要提供的合理性），並認為僱主在沒有必要時不應查問求職者的刑事紀錄等個人資料；此外，有關指引亦規定，為了保障求職者的私隱及避免出現歧視，就算是因為有關工作性質確需要考慮僱員的「案底」資料，僱主亦應在經過見試過程而初步確認該求職者為准僱員才應查詢其刑事紀錄，以確保收集有關個人資料是必須且符合私隱法律的規定⁶⁵。

美國雖然在立法保障更生人士免受就業歧視方面的措施較為不足，但近年美國不少城市如波士頓、三藩市、芝加哥、洛杉磯及明尼阿波利斯等，相繼出現一項名為「禁止查問運動」("Ban the Box" Campaign)，推動政府及私人僱主在考慮聘用時（如無必要）不去查問求職者是否擁有刑事紀錄，並且不以求職者是否有「案底」作為是否聘用的考慮點。其中，三藩市的民權組織經過多番遊說及請願後，成功促使當地公營機構通過決議在求職申請表中刪去要求填寫刑事紀錄，除非法律明文規定禁止一些有「案底」人士從事有關工作⁶⁶。在波士頓，其市內的求職申請十分強調反歧視理念，除了一些敏感職位如員警、教育職位、工作性質涉及直接面向兒童與殘疾人士等職位，其他職位在求職時一概不會問及求職者是否有犯罪紀錄，於 2008 年 12 月波士頓政府曾去信要求市內所有私營公司必須根據有關反歧視政策行事⁶⁷。

⁶³ 除澳洲外，加拿大卑詩省制訂的《人權法典》(Human Rights Code [RSBC 1996]第 13(1)條亦規定，任何人均不得因某人的刑事紀錄（而該刑事紀錄與有關工作性質無關）而拒絕僱用該人。

⁶⁴ 香港法例第 486 章。

⁶⁵ 參考 Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission, 'On the Record: Guidelines for the prevention of discrimination in employment on the basis of criminal record', November 2005 及 UK Criminal Records Bureau, 'Employing ex-offenders: A practical guide', July 2004.

⁶⁶ Henry, Jessica and Jacobs, James: 2007, 'Ban the Box to Promote Ex-offender Employment', *Criminology & Public Policy*, Vol. 6 , No. 4, pp. 755-762.

⁶⁷ Christoffersen, John: "Some cities look other way in hiring of former inmates", *The Associated Press*, Jan. 06, 2009.

9.2.6 性罪行定罪紀錄查核計劃 未能有效防止性罪行

現行性罪行查核機制違反人權

現行性罪行定罪紀錄查核機制所引發的另一重大原則問題，是全然漠視甚至嚴重侵犯絕大部分曾犯性罪行而已獲釋的更生人士之應有權益，當中包括了有關人士的私隱權和就業權等基本權利。《公民權利和政治權利國際公約》第十七條⁶⁸規定：

- "(一) 任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。
- (二) 對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保障之權利。"

歐洲人權法庭在 *Rotaru v Romania*⁶⁹一案中曾裁定，即使刑事定罪是公開作出的，但有系統地收集並儲存於由國家機關持有的檔案中的刑事罪行紀錄，就人權公約而言仍屬“私生活”範圍內的事宜。政府當局將性罪犯的過往定罪紀錄資料向第三者披露，已構成對有關人士私生活的侵擾。《公民權利和政治權利國際公約》第十七條明確規定對任何人的私生活不得“無理”或“非法”侵擾，因此任何類似法改會小組的建議如要符合人權規定，必須同時合乎以下三項前提：

1. 有關侵擾是有明確法律規定的；
2. 有關侵擾在有關情況下是合理且合乎比例的；
3. 有關侵擾是民主社會所必須的。

現時“一刀切”令準僱主可以查核準僱員的性罪行紀錄，做法既不合理且不合乎比例原則；如不考慮個別性罪犯的更生情況（特別是未有充分評估他們重犯的可能性，亦沒有將有關評估資料同時給予該第三者作參考），而只是籠統地向所有與兒童或無行為能力人士有關工作的準僱主披露準僱員是否曾有性罪行定罪紀錄，顯然違反《公民權利和政治權利國際公約》的規定。

此外，性罪犯的更生和就業權利亦必須獲得充分尊重和保障。性罪犯的就業權利不是絕對的，社會亦有理由與保護兒童免受侵害這重要原則價值相衡量；但根據現時的性罪行定罪查核機制，結果很可能是所有曾犯性罪行的更生人士均不會獲得從事有關工作，而以過往經驗本港性罪犯在獲釋後三年的重犯率只約為百分之六的情況作判斷⁷⁰，現行做法只會令絕大部分無辜的人士面對不斷的「懲罰」，因此社協認為無論如何法改會的建議都是不符比例的。

行政措施經不起法律挑戰

現行的性罪行紀錄查核機制僅屬行政機制，而非立法措施，安排並不合適。任何對有關權利的侵擾或限制都必須是有明確法律規定作為依據，否則便是明顯違反有關人士的基本人權；因此，如政府單以行政機制去實施對性罪犯「私生活」權利侵擾的措施，很可能屬於違法⁷¹違憲⁷²，經不起法律挑戰，最終有關措施也只會徒勞無功。

資料披露應按個案情況處理

關於設立性罪行名冊並對外披露有關資料，美國的資料公開和披露程度最為廣泛，同時也引起最多爭議。美國著名人權組織「人權觀察」(Human Rights Watch)於 2007 年完成並公布

⁶⁸ 《香港人權法案》第十四條亦有相同字眼條文規定。

⁶⁹ (2000) 8 BHRC 449.

⁷⁰ 見註 77。

⁷¹ 違反《香港人權法案條例》（香港法例第 383 章）的規定。

⁷² 違反《基本法》第三十九條規定。

一研究報告，當中強烈批評美國政府的做法嚴重違反人權，而且也達不到有效保護兒童免受性侵犯之目的；「人權觀察」建議，美國政府應以支援性罪犯治療計劃作為管理性罪犯的主要措施，而性罪行名冊的設置及資料披露應以每一個案的情況作考慮，只有當發現存在重犯機會極高且危險性強的個案，才有理由將有關資料向個別有需要得知的人士作出披露⁷³。

英國方面對性罪行獲釋後的更生事宜有較系統的計劃及規範，而根據普通法案例，對於應否對第三者披露性罪犯過往的定罪紀錄及有關資料，法庭認為合理的平衡是按每一個案再犯可能性及風險作評估，而不能一般性地作出披露。另外，雖然英國有法律規定當涉及聘用與兒童工作有關的僱員時，有關僱主須向警方索取該準僱員是否曾犯性罪行的資料⁷⁴，但首先有關規定是根據法例清楚訂明（即具有合法性），而且警方披露的資料除包括該準僱員的定罪紀錄，也包括警方對該人更生情況的全面評估，而該準僱員亦有權向準僱主作出陳述⁷⁵；類似的法律要求及程序保障。縱使日報立法設立性罪行名冊，亦應根據個別性罪犯的更生情況以及就有關罪犯的重犯風險作出全面評估後，在絕對有需要保護兒童等弱勢群體的前提下才能向有關人士作出適當披露。

自願申請實質強行申請

按現行查核機制，申請人可自願申請或拒絕查閱；然而，在實際運作時是不可能的。因為，假若申請人不願意準僱主查閱其個人資料，準僱主便極有可能不再考慮其求職申請，而為求獲得聘用，實際運作時求職者只能在極不情願下的表示同意。然而，現時在缺乏對僱主、公眾及社會人士的全面反歧視教育下，此行政措施只會助長社會對曾干犯性罪行人士產生歧視，拒絕聘用他們，阻礙他們融入社會。

輔導心理治療才能有效防止再犯性罪行

事實上，政府現時要求準僱員向準僱主披露是否有性罪行的刑事紀錄，做法對徹底防止性罪犯重犯的效用非常有限，而且是治標不治本。國際上的經驗顯示，最有效促使曾犯有性罪行的人士不致重犯，是要從罪犯者本身的輔導工作及心理治療方面著手；此外，要令一些曾犯事的人得以重回社會過正常生活，給予罪犯更生機會是十分重要。要長遠、全面及有效防止性罪犯再次犯罪，政府必須釐定一套向不同程度、情況的性罪犯提供的輔導、治療及更生制度，從問題的核心根本處著手，這樣才是保護弱勢群體免受性侵害及有效防止性罪犯重犯的關鍵⁷⁶。

就算是從保護兒童與精神上無能力人士免受性侵犯的角度出發，現行性罪行定罪紀錄查核機制所能發揮的功用亦非常有限。國際經驗顯示，兒童遭受性侵犯的個案中，有關的性犯罪者超過九成是來自受害人的家庭成員或其熟悉的人，不少類似個案是現行機制所未能顧及；此外，本港懲教署的資料顯示，本港性罪犯的重犯率只約為百分之六⁷⁷，現行安全很可能令絕大多數曾犯性罪行但不會再次觸犯性罪行的人士找不到合適工作，不利性罪犯更生及重新融入社會。

9.3 建議

9.3.1 立法保障更生人士就業免受歧視

⁷³ Human Rights Watch, "No Easy Answers: Sex Offender Laws in US", September 2007.

⁷⁴ Section 115 of the Police Act 1997.

⁷⁵ *Regina (X) v Chief Constable of the West Midlands Police* [2005] 1 WLR 65.

⁷⁶ 被認為在性罪犯治療更生工作較有系統及全面的英國，其性罪犯的重犯率少於百分之一；相對來說，較強調透過公開性罪犯名冊進行社會監督的美國，當地性罪犯的重犯率卻高於百分之十。

⁷⁷ 雖然法改會強調 6% 的性罪行重犯率只計算罪犯獲釋後 3 年內再犯性罪行的百分比，但值得注意的是，法改會及政府均由始至終沒有提供另一個更為準確有效的重犯率百分比數字。

香港已有超過二十年實施反歧視立法的經驗，社會大眾亦普遍認同特別是就業方面的反歧視立法對於促進社會平等有積極意義。特區政府應盡快效法澳洲聯邦及其領土內有關行政區的做法，制定一項新的反歧視立法，以保障更生人士在就業方面（以至其他範疇）不會遭到歧視性對待，而平等機會委員會（平機會）亦應作為有關法例的執行機構，包括獲法例賦權處理有關投訴的調查、調解及仲裁事宜，以確保平等機會保障得以落實。

9.3.2 修訂私隱條例及制定有關指引 不應動輒查問求職者刑事紀錄

特區政府儘快檢討及修訂《個人資料（私隱）條例》，明確把刑事紀錄列為個人資料，並透過立法及制定相關指引規定僱主在招聘時除因工作性質必要外不要求求職者提供刑事紀錄資料，而確有需要有關資料以參考是否聘用時，亦應在經過見試而確定有關求職者為准僱員後才可查問有關資料。

9.3.3 政府及公營機構帶頭消除歧視

在香港，政府、公營機構以至由公帑資助的社會服務機構合共僱用了數十萬計的員工，因此有必要由政府及有關機構帶頭確立以上招聘措施以減少歧視，而公營機構帶頭的做法亦可為私營機構豎立良好榜樣；為此，政府、公營機構及由公帑資助的社會服務機構應帶頭檢討其招聘政策，除了法律規定屬必要的情況，應全面禁止有關機構在招聘時查問求職者的刑事紀錄，亦不應在招聘過程中以求職者是否有刑事紀錄作為是否與以聘用的考慮點。

9.3.4 全面放寬《罪犯自新條例》規定

政府應盡快檢討及修訂《罪犯自新條例》，包括參考英國早年檢討報告書的建議，以全面放寬罪犯自新的規定。本港的罪犯自新制度是參考早期英國的相關立法而設立的，但近年英國政府已主動就其《1974年罪犯自新法令》(Rehabilitation of Offenders Act 1974)作出檢討及修訂，以分層級方式盡可能放寬「洗底」條件，令罪犯得以儘快更生⁷⁸。

英國政府早於2002年已發表檢討報告書就放寬罪犯自新規定提出了多項建議，包括：

- 某類職位、行業及發牌組織應繼續不受披露計畫影響。
- 應該考慮讓法庭在判刑者認為有關罪犯有造成重大傷害的可能性的情況下有權酌情決定正常的披露期限不適用於該罪犯。
- 披露計畫應以固定期限為基礎。
- 計算固定期限應以刑罰為基礎，但被判監禁的刑罰與毋須監禁的刑罰應有不同的期限。
- 披露期應包含刑罰的長短和一段額外的「緩衝」期。
- 應為年輕的罪犯（10歲至17歲）另訂披露期。
- 應考慮訂立一些準則以找出被裁定犯了輕微及並非持續干犯的罪行的年輕罪犯，使他們在18歲求職時可以不用提及犯罪紀錄。
- 該計畫應適用於所有已接受懲罰的前罪犯⁷⁹。

英國國會於2012年制定的Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012有關修訂「犯罪自新」部分由2014年3月10日起正式生效，大幅度落實以上建議。外國研究亦指出，除了「喪失時效」的犯罪紀錄，其實其他刑事紀錄如與有關工作性質無關，亦盡可能在一般工作條件中確立為已「洗底」，以進一步協助有關人士更生。

⁷⁸ Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012。

⁷⁹ 根據英國政府有關報告書的建議，所有被定罪人士（包括一些被判監禁年期較長的人士），其罪行「喪失時效」的時間規定亦不應較該更生人士刑滿出獄後兩年的時間為長。

為此，本港更應該參考外國做法，詳細說明在什麼罪行、對應什麼行業下，求職者才需要被查問案底。事實上，澳洲⁸⁰及英國⁸¹兩地政府均制訂指引，規定除特定的敏感行業外，所有僱主均禁止索取僱員的犯罪紀錄。縱使特定行業需要特別處理，僱主亦須要在面試後，初步確認求職者為準僱員時，才向其查詢是否有刑事紀錄。英國法律亦強調，除非該求職者曾觸犯的罪行，已被罪犯紀錄局(Criminal Record Bureau)確認為不適合，否則，因求職人士曾被定罪而拒絕向其提供工作屬違法行為。

9.3.5 以綜合方案及平衡的立法條文處理披露性罪行紀錄

性罪犯與其他罪犯一樣，雖然他們曾經觸犯罪行傷害他人，理應獲得相應的懲處，惟懲治以外，他們亦應在過程中獲得教育，透過適切的輔導及治療獲得康復，從而改過自新重投社會，展開有貢獻社會的生活，方能符合社會及其個人利益。因此，任何法例或政策的修訂均需顧及性罪犯在輔導、治療和更新的需要，必須是全盤考慮的長遠綜合方案。政府應盡快完成其檢討性罪行法例及作出立法或行政改革建議的工作，以提出一整套有關改革性罪行事宜的方案作公眾諮詢，而不應在未有整存綜合改革方案前以“斬件式”實施個別措施。

合乎人權保障規定是任何立法或行政措施的前提，因此任何可能削弱、侵擾個別人士基本權利的措施必須遵從「合法性」、「合理性」及「目的與手段相對稱」的原則。

要有效保護兒童並在維護性罪犯權利方面取得有效平衡，如社會大眾確實認為有必要設立性罪行紀錄查核制度，有關措施必須包括以下原則：

- (1) 必須透過立法而非行政措施予以落實（立法方式不但較為合乎人權法要求，也可以在整個立法過程中令立法會和公眾有更多程度的參與）；
- (2) 政府必須就性罪犯的更生、治療釐定全面的政策措施，並在有關罪犯獲釋後作出定期跟進和評估，在這前提下，當局在接獲每一宗有關性罪行紀錄查核時，應按每一個案情況作分析處理，並將有關性罪犯的更生治療評估等資料一併交有關準僱主參考；
- (3) 檢討及修訂《罪犯自新條例》，令更多更生人士得以「洗底」而免受類似性罪行紀錄查核制度的影響。

⁸⁰ 澳洲人權委員會

https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/content/human_rights/criminalrecord/on_the_record/download/otr_guidelines.pdf

⁸¹ 英國政府網站 <https://www.gov.uk/exoffenders-and-employment>

10. 返回原居地服刑的機會 (移交被判刑人士的協定)

Opportunity to serve the prison term at home country (Transfer of Sentenced Persons Agreement)

10.1 現況

10.1.1 被判刑人士返回原居地服刑助更生

為使在其他地區服刑的香港居民或在香港服刑的非本地居民更容易適應服刑生活和協助更生，政府有責任協助他們移返香港或原居地繼續服刑，讓他們重回熟悉及沒有語言障礙的環境，而親友又能定期探望他們，加強與親友的支援，實在有助他們改過自新。

一般而言，已獲判刑人士若要成功返回原居地服刑，其觸犯法律的地方，以及其原居地必須訂立移交判刑人士協議，協議必須規定所犯罪行必須為兩地均被視為刑事罪行 (dual criminality)，即判刑國與執行刑罰的國家均視該行為屬刑事罪行；再者，有關移交之安排，必須獲得判刑國、執行判刑國，以及該獲判刑人士三方均同意移交。執行刑罰的原居國，須按規定安排獲判刑人士履行餘下刑期，若罪行改判新刑期，執行刑罰的原居國亦應相應執行，此外，執行刑罰的原居國，亦不可較判刑國施以更重的刑罰。

每項移交申請必須符合三個先決條件：

- (1) 特區政府、有關司法管轄區的政府及被判刑人士三方均必須同意移交
- (2) 特區政府需要從有關司法管轄區政府取得有關移交申請的所需文件（例如所犯的罪行及判刑資料，法律程序是否已完成等）和當地政府的書面同意，才能進行移交程序。
- (3) 移交程序也必須在被判刑人士在有關司法管轄區就該罪行或任何其他罪行並無進一步法律程序的情況下，才可展開。

10.1.2 與 16 個國家簽署協定 未與中國內地簽訂協議

現時香港主要參照《移交被判刑人士條例》（香港法例第 513 章），規定香港與其他國家和澳門特區之間移交被判刑人士的法律框架。此外，截至 2017 年 9 月 19 日，本港亦與 16 個國家簽署移交被判刑人的協定，當中包括尼日利亞（已簽署但未生效）。⁸²另外，香港仍未有與中國大陸訂立移交被判刑人士協議。

10.1.3 囚犯返回原居地服刑有助執法及防止罪案

事實上，移交囚犯返回原居地服刑除了有助其更生外，此舉亦有助執法部門的工作。一般而言，非本地的外籍囚犯於到期屆滿後，將被遣送離境。然而，接收囚犯的原居國則難以確定何時及以何種形式接收該名遣送回國的國民，原居國亦難以詳細了解該國民曾觸犯什麼罪行、以及其更新復康進度。

然而，一如聯合國在國際移交被判刑人士的手冊 (Handbook on the International Transfer of Sentenced Persons) 中指出，若被判刑人士獲適時送回原居國，將有助懲教機關善用該國的刑事司法機制，對該名違法者加以監管，並跟進其獲釋後融入社區的情況，以助有效防

⁸² 律政司 移交被判刑人的協定列表 <https://www.doj.gov.hk/chi/laws/table5ti.html>

現時本港已與 16 個國家協定移交被判刑人的協定，包括：澳洲、比利時、捷克、法國、印度、意大利、韓國、蒙古、菲律賓、葡萄牙、西班牙、斯里蘭卡、泰國、聯合王國、美國、尼日利亞（已簽署但未生效）。

止罪案。再者，接收被判刑人士的原居國家，亦可更全面地掌握該在囚人士於回國前服刑及更生進度，對社會治安及跟進其更生狀況均極有幫助。⁸³

10.2 問題

10.2.1 本港與外國訂立移交判刑人的協議數量不多

根據政府公開資料，本港現時只與 16 個國家簽署移交判刑人的協議(*Transfer of Sentenced Persons Agreement*，簡稱 TSP)，令大部分沒有協議的外國籍犯人未能返回原居地服刑。簽定移交協議的協定雙方在簽訂協議後，會採取適當措施，知會有關的被判刑人士，讓他們得知申請移交原居地的安排及基本條件等，以供他們考慮提出申請。此外，在海外服刑的香港居民亦可按其個別情況，透過當地中國大使館或在港家人向入境處「協助在外香港居民小組」查詢。政府會考慮是否可再要求每一個與香港簽訂移交被判刑人士協定的司法管轄區，或透過駐當地中國大使館，在可行情況下告知在該地區被判刑的香港居民有關申請回港服刑的安排。

10.2.2 非本地外藉犯人申請原居地服刑成功率低

懲教署資料顯示，在 2018 年本港有 1,237 名外國籍囚犯在本港服刑，當中過半數來自亞洲地區，但不包括中國內地及澳門，其次是非洲、南美洲及歐洲等地。政府資料顯示，由 2001 年至 2014 年 6 月，特區政府共收到 259 宗返回原居地服刑的申請，惟只有 23 宗成功，當中 22 宗申請者的原居地與本港有 TSP 協議。

已判刑的非本地外藉人士申請返回原居地服刑個案(2001 年 6 月 1 日至 2014 年 6 月 16 日)

申請返回之國家	總申請 個案數目	成功 申請個案數目	不成功 申請個案數目	撤回申請 個案數目	仍在審理 個案數目
與香港簽訂移交被服刑人的協定	66	22	12	14	18
沒有與香港簽訂移交被服刑人的協定	193	1	49	6	137
合計	259	23	61	20	155

10.2.3 在外國服刑的香港居民返港服刑成功率亦低

另外，在外國服刑的港人方面，由 2001 年 6 月 1 日至 2014 年 6 月 16 日，本港共有 90 宗申請回港服刑，當中 31 宗成功，39 宗被拒或撤回申請，餘下 20 宗仍在處理。此外，近年(2012 年 9 月至 2017 年 9 月)全港亦只有 35 名在被判刑人士被移交回香港繼續服刑⁸⁴，成功率甚低。另外，由於中港兩地缺乏移交囚犯協議，以上數據並不包括於中國大陸服刑的香港居民。

⁸³ United Nations Office of Drugs and Crime 2012: *Handbook on the International Transfer of Sentenced Persons*, p. 13
https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Transfer_of_Sentenced_Persons_Ebook_E.pdf

⁸⁴ 新聞公報 立法會五題：為在外地被拘留或監禁的香港居民提供協助 (2017 年 10 月 18 日)
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201710/18/P2017101800628.htm>

已判刑的香港居民申請返回香港服刑個案(2001 年 6 月 1 日至 2014 年 6 月 16 日)

申請返回之國家	總申請 個案數目	成功 申請個案數目	不需要/撤回申 請個案數目	仍在審理 個案數目
澳洲	32	0	23	9
菲律賓	7	0	1	6
泰國	47	28	14	5
美國	4	3	1	0
合計	90	31	39	20

10.2.4 中港兩地欠缺移交囚犯協議

此外，雖然絕大部份在境外服刑的香港居民均在中國大陸服刑，惟至今香港與中國大陸並未有訂立移交已判刑人士的協議。根據《香港特別行政區基本法》第 95 條規定：「香港特別行政區可與全國其他地區的司法機關，通過協商依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助。」當中包括香港特區政府與與中央政府或個別省市訂立任何刑事司法協助的協議、移交逃犯協議及移交被判刑人士協議等。香港政府一直表示與中央人民政府商討中港移交囚犯協議，惟回歸至今已 20 多年，中港至今仍未訂立中港移交囚犯協議。

據了解，隨著兩地居民交往日接頻繁，來港犯案判刑或在內地犯罪的港人亦有增加。根據政府資助顯示，單是在廣東省內監獄服刑的香港居民已達六百多人，刑期由數年至十數年不等，當中還未包括因不知悉入境處的機制，或未有向政府尋求協助的個案。保守估計，現時有超過一千名在廣東省及華南各省服刑的香港居民。另方面，來港越境犯罪的內地居民人數亦有所增加。在 2018 年，本港總服刑人數為 6,435 人，當中 815 人為內地犯人，佔總服刑人口的 12.6%，與 2017 年相約(12.5%)(840 人/6,728 人)。惟因缺乏中港移交判刑人士協議，導致兩地的在囚人士未能返回原居地服刑。

10.3 建議

10.3.1 與更多國家/地區簽訂移交被判刑人士協議

特區政府應主動與更多國家/地區簽訂移交被判刑人士協議，並以在港服刑的非本地外籍犯人數目較多的國家/地區，優先商討訂立有關協議安排。此外，特區政府亦應盡快與更多國家/地區訂立多邊協定 (multilateral agreement)，包括《歐洲移交被判刑人士公約》(European Convention on the Transfer of Sentenced Persons)⁸⁵，締約國可包括歐洲以外的國家(例如：日本、韓國等亞洲國家)，以便更多非本地外籍在囚人士申請返回原居地定居。

10.3.2 訂立中港移交被判刑人士協議，助兩地在囚人士更生

由於在囚人士在外地服刑會出現文化差異及溝通問題，導致未能適應獄中生活，而原居地服刑一方面可與家人見面，另一方面亦可參與各種訓練及就業活動，有助在囚人士獲釋後融入社會，減少相關部門的壓力。因此，特區政府應與更多國家簽訂雙邊囚犯引渡協議，並跟更多國家合作，令在港服刑人士或在外服刑港人可以返回原居地服刑，惟而本港現時與內地亦只有通報機制，並沒有互相移交囚犯的相關協議，特區政府必須儘快完善有關安排。

當局可大致參考現有協定條款，並訂立中港移交被判刑人士協定。凡涉及中港兩地轉移被判刑人士或代為執行刑事裁決而應允提出的請求，必須符合以下條件：

⁸⁵ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/112>

- (1) 雙重犯罪原則** – 即按照請求方和被請求方各自的法律，或者按照請求方和被請求方共同參與的國際公約規定，被移交者的行為均構成罪行。
- (2) 排除死刑案件** – 內地奉行死刑，香港則於 1993 年廢取死刑制度，改判終生監禁為最高刑罰。若然被判刑人士已被判死刑，根本達不到懲教更生的目的，亦沒有必要再進行引渡。
- (3) 終審裁決** – 判刑方要求對方協助執行的必須是終審裁決，如果當事人或檢察機關向法院因不服判決而提出上訴，則不能提出協助執行的請求。
- (4) 有利於執行** – 判被刑人應是執行方的常住居民，在執行方執行有利於其重投社會，重過新生，為此，若移交不會為執行財產物品外帶來額外困難，亦應以被判刑人士的福祉作為最大利益考慮。
- (5) 自願原則** – 除了被判刑人一般應是執行方的常性居民，在執行方執行有利其重投社會改過自身外，除了判刑方和執行方雙方同意外，有關移交亦必須獲得有被判刑人士的同意及自願下進行。

11. 監獄智能裝置

Uses of smart device in prisons

11.1 現況

懲教署在 2013 年起推行「資訊系統策略研究」，並在 2019 年開始於懲教院所試行。懲教署提出的「智慧監獄」由四個理念組成，分別是「發展智慧管理」、「推行工序創新」、「培育知識型懲教人員及優化更生人士融入社會的能力」及「應用智慧型院所設計」。目前署方正在部份懲教院所試行智能裝置：

懲教署正試行的「智慧監獄」裝置

「影像分析及監察系統」

在囚倉內安裝閉路電視，範圍包括囚倉內廁所。系統會偵測在囚人士的異常行為，如自殺及自殘行為、毆鬥、遮蔽鏡頭及身體不適的情況。閉路電視片段會保留 31 天，並會自動將在囚人士的私處遮蔽。

試行情況：由 2019 年第一季起在壁屋監獄 4 個囚倉試行，未來會擴展至壁屋監獄內 22 個囚倉、6 個獨立囚室及其醫院內。

「移動及位置監察系統」

在囚人士會被要求配戴智慧手帶，監察在囚人士的實時位置。

試行情況：由 2019 年第一季起在羅湖懲教所的指定通道試行。

「維生指標監察系統」

在囚人士會被要求配戴智慧手帶，監察有特別醫療及護理需要之在囚人士的心跳率，包括有自殘及自殺傾向的在囚人士。

試行情況：由 2019 年第一季起在羅湖懲教所醫院試行，未來會擴展至赤柱監獄醫院及其中兩個囚倉、大欖女懲教所醫院和小欖精神病治療中心的病房及老人組。

「機械人監察系統」

以設有四個監測鏡頭的機械人於晚間循固定路線巡查囚室，代替懲教人員每隔不超過 15 或 20 分鐘一次的夜間巡邏。

試行情況：由 2019 年 9 月起在荔枝角收押所試行。

「緝毒機械臂系統」

在囚人士會被要求在特製便盆排便，系統會自動偵測糞便位置並以水沖射分解糞便，代替懲教人員人手檢查糞便。

試行情況：由 2019 年第二季起在荔枝角收押所試行。

11.2 問題

11.2.1 側重強化管理 忽視在囚者福祉

懲教署所推行的各項智能裝置均是從管理角度出發，以減低出錯的風險，但忽視了在囚人士的福祉和發展需要。緝毒機械臂及機械人監察系統旨在減省前線懲教人員工序，便利監獄管理，讓懲教人員更舒適地完成重複或厭惡性工作。而影像分析、維生指標及位置監察系統則旨在增加對在囚人士的監控，減低懲教人員出錯或發生事故的風險。以上的智能裝置均對在囚人士的福祉無任何實質改善，可見政府似乎沒有從在囚人士的角度出發，以智能科技改善羈押環境、膳

食安排及提供教育等實質需要，甚或以此防止虐囚、改善法律權利及投訴方式。懲教署署長胡英明在訪問中更直接反問「你說同事感覺會如何？」⁸⁶，進一步證明引入新科技只從署方及管理人員的角度出發，忽視在囚人士的實質需要及權益。

11.2.2 私隱資料使用指引交代不足

署方正在試行的四項監察系統收集大量在囚人士資料，但未有公開私隱處理指引。署方分別在 2019 年 2 月 14 日的周年記者會及同年 10 月的一個訪問中和公眾透露有關「智慧監獄」的計劃及相關裝置資料，另於同年 3 月向立法會保安事務委員會提交一份名為《懲教署「智慧監獄」的發展》的文件，講述三項智能裝置的應用、背景理念及發展計劃。⁸⁷以上數次就「智慧監獄」的介紹中，除表示閉路電視片段會保留 31 天外，懲教署並沒有公佈處理私隱資料的指引，如私隱資料的存放、查閱、使用及刪除相關資料的授權。閉路電視監察範圍覆蓋囚倉廁所，有漠視私隱之嫌，亦會為在囚人士帶來不必要的心理壓力。

11.3 建議

11.3.1 從在囚人士的角度出發 貼切協助更生及融入社會

容許在囚人士以科技產品與親友聯繫，例如使用由署方提供的手提電話及平板電腦與親友聯絡。與親友的良好交流將有助在囚人士獲釋後融入社會和家庭生活，現時亦有不同國家及地區鼓勵在囚人士與親友運用電郵、錄音及其他網上方式交流，充分利用互聯網作為低成本溝通渠道的角色。另外，署方亦應容許在囚人士使用科技產品接觸獄內及外間資訊，包括監獄通告、教育內容、新聞消息及工作相關資訊。

參考外國監獄例子，英國⁸⁸、美國⁸⁹、新加坡⁹⁰及比利時均有電郵服務，在囚人士可以使用平板電腦或電腦與親友以電郵來往，省卻傳統書信的等候時間，同時亦減省行政保安程序及減低違禁品流入監獄的風險。其中英國更有錄音留言服務⁹¹，讓在囚人士及親友能以留言信箱或流動應用程式錄音交流，在囚者可以利用獄中電話致電留言信箱收發錄音，親友則可以隨時以手提電話接收、發出及重播錄音，不用特意預留時間等候在囚人士來電。

美國及新加坡亦為在囚人士提供預載新聞及教育內容的平板電腦，亦能連接監獄的內聯網，令他們更容易得到學習材料。而比利時則早在 2016 年已為在囚人士提供電腦及有限度接觸互聯網的系統，在囚人士可以瀏覽指定網站，獲取外界資訊及與親友聯絡，甚至在求職網站了解職位資訊。⁹²

⁸⁶ 《頭條日報》：懲署改造智慧監獄 機械人巡倉零死角(2019 年 10 月 21 日)

<https://std.stheadline.com/daily/article/detail/2080700/%E6%97%A5%E5%A0%B1-%E6%B8%AF%E8%81%9E-%E6%87%B2%E7%BD%B2%E6%94%B9%E9%80%A0%E6%99%BA%E6%85%A7%E7%9B%A3%E7%8D%84-%E6%A9%9F%E6%A2%B0%E4%BA%BA%E5%B7%A1%E5%80%89%E9%9B%B6%E6%AD%BB%E8%A7%92>

⁸⁷ 立法會保安事務委員會討論文件 懲教署「智慧監獄」的發展 (CB(2)1100/18-19(05))

<https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/panels/se/papers/se20190402cb2-1100-5-c.pdf>

⁸⁸ <https://www.emailaprisoner.com/>

⁸⁹ PC Magazine Jail Tech: Phones, Tablets, and Software Behind Bars (7 Nov 2016)

<https://www.pcmag.com/article/349184/jail-tech-phones-tablets-and-software-behind-bars>

⁹⁰ The Straits Times Inmates get mail from home on tablets (3 Jul 2017)

<https://www.straitstimes.com/singapore/inmates-get-mail-from-home-on-tablets>

⁹¹ <https://prisonvoicemail.com/>

⁹² BBC News The PrisonCloud system is a world first (21 Apr 2016)

<https://www.bbc.com/news/av/uk-36107174/the-prisoncloud-system-is-a-world-first>

11.3.2 提高私隱處理透明度

懲教署應盡快公開監察系統收集到的資料使用指引，例如資料存放時限及保安措施、使用相關資料的授權程序及職級限制等。懲教署亦應向在囚人士及公眾提供更多資訊，以回應社會對私隱的關注及免卻在囚人士的心理壓力。

過去一年(2019 年)本港主要涉及懲教制度改革的重大事件

2019 年	懲教制度的重大事件
2019 年 1 月	<p>外號「長毛」的前立法會議員梁國雄於 2011 年因衝擊立法會遞補機制論壇案判囚四周，服刑期間其「招牌」長髮被剪短。梁早前提出司法覆核，不滿懲教署剪去象徵性髮型，令他喪失尊嚴，而女囚犯卻不用剪髮，認為當局侵犯人權、性別歧視，2017 年獲判勝訴。上訴庭去年判懲教署上訴得直，而梁上訴至終審法院的申請被駁回並被下令支付政府 5.3 萬元訟費。</p> <p>上訴庭在判詞指出，梁國雄提出的爭議並非具重大影響，或關乎公眾的重要性。亦認為在囚人士的自由必會受到限制，懲教署對於儀容的限制是基於考慮獄中限制及紀律問題，並非沒有理據。上訴庭重申，髮型限制有助合理地維持監獄的統一性及紀律，無論是男或女囚犯都要面對類似程度的外觀要求髮型要求是基於傳統男女髮型，不涉及性別歧視。在考慮署方做法是否涉及歧視時，應考慮對囚犯整體規定，而非獨立考慮剪髮規定。</p> <p>案件編號：CACV 34/2017</p> <p>參考連結：https://www.singpao.com.hk/index.php?fi=news1&id=93720</p>
2019 年 2 月	<p>懲教署以防止囚犯自殺及加強保安為由，與機電工程署、建築署及資訊科技總監辦公室合作，斥資逾 400 萬元發展「智慧監獄」，引入「智慧手帶」等四項新系統。壁屋監獄試行「影像分析及監察系統」，攝影鏡頭涵蓋囚倉及洗手間範圍，每囚倉安裝 12 個鏡頭，指系統能辨識在囚人的異常行為。有關注囚權的議員指新技術有漠視囚友私隱之嫌。</p> <p>關注囚權的立法會議員邵家臻表示，智慧手帶能精準地監察囚友的生命迹象，外國有相關做法，認為可接受。對於署方在囚倉及洗手間加裝新鏡頭，他更希望署方利用系統監察懲教人員虐囚情況。他解釋，監獄內仍有許多「死角」位置無閉路電視，是「打犯黑點」，如廚房、保安組房間等，他希望懲教署監控囚友時，同時監控懲教人員。邵家臻指現階段對相關電腦技術並沒有足夠信心，認為攝錄技術有漠視囚友私隱之嫌。</p> <p>參考連結：</p> <p>https://news.mingpao.com/pns/%E6%B8%AF%E8%81%9E/article/20190215/s00002/1550169553848/%E5%9B%9A%E5%80%89%E8%A9%A6%E8%A3%9D%E9%8F%A1%E9%A0%AD%E5%81%B5%E7%95%B0%E7%8B%80-%E5%A6%82%E5%BB%81%E4%BD%8D%E6%89%93%E6%A0%BC-%E8%AD%B0%E5%93%A1%E8%B3%AA%E7%96%91%E6%BC%A0%E8%A6%96%E7%A7%81%E9%9A%B1</p>
2019 年 2 月	<p>白沙灣懲教所職員涉違反《監獄規則》，偽造更表紀錄剝削囚犯休假。釋囚陳先生（化名）2017 和 18 年先後兩次向懲教署投訴，至今仍未獲回覆。事主再到赤柱警署報案，指控有懲教職員涉偽造文書，但有警員指，需先按機制通報懲教署，再決定會否受理案件，最後經多番擾攘才獲警方受理。立法會議員邵家臻批評做法屬跨部門官官相衛，警方自潑執法獨立性。</p> <p>陳前年 5 月起於白沙灣懲教所服刑，其間被調派到廚房工作，四個多月來不獲休假，人手安排涉違反《監獄規則》。惟更表紀錄上所有廚房工均「被放假」，質</p>

	<p>疑膳食導師偽造假假期紀錄。陳批評警方一度拒受理案件做法不妥，警方證實接獲一男子報案，案件列作「求警調查」，懲教署則指不評論個別個案。</p> <p>參考連結：https://hk.news.appledaily.com/local/daily/article/20190227/20621732</p>
2019 年 4 月	<p>巴基斯坦籍男子 2008 年先後謀殺三名鳳姐，被判終身監禁，他於 2016 年在石壁監獄服刑期間，遭發現在囚室以長袖上衣打結上吊身亡。家屬早前質疑懲教署對待死者不公平。死因庭陪審團今退庭商議後，大比數裁定該男子死於自殺，死因為吊頸。</p> <p>死者胞弟在庭外表示，懲教署有責任保障囚犯安全，防止囚犯自殺，認為署方有疏忽，將向高等法院申請民事索償。他續說，至今仍未看過監獄走廊的閉路電視片段，將向懲教署申請取片段查看案發經過。他早前供稱，死者透露懲教署職員多次從後推他，亦將死者禁錮於異常黑暗的房間。死因裁判官則表示，相關投訴沒有書面紀錄，懲教署職員亦否認「暗房」一事，陪審團毋須裁定死者自殺原因。</p> <p>案件編號：CCDI-607/2016(SH)</p> <p>參考連結：</p> <p>https://news.mingpao.com/ins/%E6%B8%AF%E8%81%9E/article/20190412/s00001/1555059368450/%E7%94%8B%5E%AD%90%E7%8D%84%E4%B8%AD%E4%B8%8A%E5%90%8A-%E6%AD%BB%E5%9B%A0%E5%BA%AD%E8%A3%81%E8%87%AA%E6%AE%BA-%E5%AE%B6%E5%B1%AC%E7%96%91%E6%87%B2%E6%95%99%E4%B8%8D%E5%85%AC%E5%B0%8D%E5%BE%85%E6%93%AC%E6%B0%91%E4%BA%8B%E7%B4%A2%E5%84%9F</p>
2019 年 5 月	<p>佔中九子案被告之一，被判囚八個月須即時入獄的立法會社福界議員邵家臻，早前向懲教署申請外出許可，以求在囚期間出席立法會大會及福利事務委員會會議。懲教署拒絕邵的申請，主要涉保安及院所運作考慮。</p> <p>參考連結：http://std.stheadline.com/instant/articles/detail/1005769/%E5%8D%B3%E6%99%82-%E9%A6%99%E6%B8%AF-%E4%BD%94%E4%B8%AD%E6%A1%88-%E9%82%B5%E5%AE%B6%E8%87%BB%E5%86%8D%E5%90%91%E6%87%B2%E6%95%99%E7%BD%B2%E7%94%B3%E5%A4%96%E5%87%BA%E5%BE%80%E7%AB%8B%E6%B3%95%E6%9C%83%E8%A2%AB%E6%8B%92</p>
2019 年 5 月	<p>28 歲疑犯林洛文在荔枝角拘留所還押候訊期間，疑以床單上吊自殺身亡，死因庭就事件展開研訊。懲教署事後安排在囚人士使用小毛巾清潔，不再派發舊床單，且補添物品時會作記錄，如在囚人士索取大量毛巾會加以詢問。署方亦將所有清潔用品放在另一上鎖櫃內，並置於職員怡旁邊，方便監測。</p> <p>案件編號：CCDI-678/2017</p> <p>參考連結：https://www.singpao.com.hk/index.php?fi=news1&id=102146</p>
2019 年 7 月	<p>24 名民主派議員聯署去信懲教署署長胡英明，指出早前有赤柱及壁屋監獄的在囚人士，向他們反映監獄酷熱情況，指獄中很多風扇都已損壞，長期未有維修或更換，令在囚人士酷熱難耐，影響休息和健康，亦希望該署能酌情容許在囚人士，使用手提小型電風扇或其他方法消暑。民主派議員期望懲教署可以積極跟進</p>

	<p>風扇維修事宜及在囚人士訴求，讓他們可以在獄中有合理的生活環境。</p> <p>參考連結：https://news.rthk.hk/rthk/ch/component/k2/1466927-20190706.htm?archive_date=2019-07-06</p>
2019 年 8 月	<p>綽號「花柳全」、現於石壁監獄服刑的甲級重犯何毓桓，早前入稟高等法院提出司法覆核，指控懲教署剝奪其人權及福利，包括不准他看電視、看書及打球，署方更只准他看《聖經》，卻不提供字典，令他看不明白內容。署方又濫用職權單獨囚禁他。法官判何敗訴，指何有高度暴力傾向，難於管理；加上他經常違反監規，懲教署對他嚴於管理實在有其必要。</p> <p>何早前在庭上投訴，監獄不向他提供被鋪，不讓他閱讀其他書籍和看電視。他又稱自己背部「生骨刺」，醫生建議他背部作痛時可在囚室的床上休息，但懲教職員要求他換房時，竟要他在新囚室的硬地板上休息，加深病情。他想透過閱讀和學習改變思想，又想成為虔誠基督徒，惟署方卻規管其閱讀的時間，又不讓他查字典。</p> <p>法官在判詞稱，署方中止他與其他囚犯交往，目的是要保護他人，並非為了懲罰他，做法符合規定。對於何指出署方對他的不合理對待，實在出於實際需要，並無不妥。法官直指何的投訴缺乏理據支持，沒有任何可以勝訴的機會，遂駁回其司法覆核許可申請。</p> <p>參考連結：</p> <p>https://news.mingpao.com/ins/%E6%B8%AF%E8%81%9E/article/20190809/s00001/1565330217898/%E8%8A%81%9F%B3%E5%85%A8%E8%A6%86%E6%A0%B8%E7%8D%84%E4%B8%AD%E5%BE%85%E9%81%87%E6%95%97%E8%A8%B4-%E5%AE%98-%E6%9C%89%E9%AB%98%E5%BA%A6%E6%9A%84%E5%8A%9B%E5%82%BE%E5%90%91%E9%9B%A3%E7%AE%A1%E7%90%86</p>
2019 年 8 月	<p>前立法會議員「長毛」梁國雄 2011 年衝擊遞補機制論壇被控，2014 年上訴失敗後入獄，被剪去標誌性的長髮。梁國雄質疑只有男囚犯要剪髮的規定屬性別歧視，一度司法覆核勝訴，但上訴庭認為懲教署只是要求男女囚犯一律服從社會一般外觀標準，判署方上訴得直。梁向終審法院上訴獲受理，明年 2 月 18 日正審。終院法官指，所謂「一般髮型」可能年年不同，質疑如何界定，並指出問題影響所有男囚犯，本案關乎如何界定歧視待遇，不只影響個別囚犯。終受理梁國雄提出的其中一個爭議：男囚犯須盡量剪短頭髮，但女囚犯卻不用，如此是否構成《性別歧視條例》所指的直接歧視、或違反保障人人平等的《基本法》第 25 條。</p> <p>案件編號：FAMV56/19</p> <p>參考連結：https://hk.news.appledaily.com/local/daily/article/20190814/20748706</p>
2019 年 8 月	<p>一名在荔枝角收押所的還押人士疑在囚期間，被至少 3 名懲教人員毆打致嚴重骨折。當事人母親楊女士（化名）召開記者會控訴，指兒子王先生（化名）因生病要求送院治療，被拒後因口角而被懲教人員毆打，致肋骨骨折，探病時發現兒子身體扭曲，細問下揭發事件。</p> <p>43 歲的王先生今年 4 月底因涉嫌觸犯刑事罪行被起訴，5 月初被還押荔枝角收</p>

	<p>押所。至 7 月 4 日因喉嚨發炎要求看醫生被懲教員拒絕，雙方發生口角期間，王因說了一句粗口，隨即被 3 名分別姓陳、姓鍾及姓趙懲教人員，帶到一房間用木棍毆打及被胡椒噴霧致重傷。</p> <p>楊女士收押所探望兒子，追問下得悉被毆打一事，她其後向職員投訴。經投訴組介入後，兒子事發 4 日後始獲送院治理，證實至少 2 條肋骨骨折，留醫期間懲教署署長胡英明曾到院探望。楊女士亦有報警，惟案件仍在調查。</p> <p>協助楊女士的社區組織協會幹事蔡耀昌指出，社協過去一年收到約 5 宗涉嫌監獄內毆打個案。他期望懲教署全面檢討懲教院所對還押及在囚人士的安全保障，及改善對懲教制度的監管。</p> <p>參考連結：</p> <p>https://topick.hket.com/article/2440684/%E9%82%84%E6%8A%BC%E4%BA%BA%E5%A3%AB%E7%96%91%E9%81%AD%E6%87%B2%E6%95%99%E4%BA%BA%E5%93%A1%E6%AF%86%E6%89%93%E8%87%B4%E8%82%8B%E9%AA%A8%E9%AA%A8%E6%8A%98%E3%80%80%E4%BA%8B%E7%99%BC4%E6%97%A5%E5%BE%8C%E9%80%81%E9%99%A2%E6%B2%BB%E7%99%82</p>
2019 年 10 月	<p>在赤柱監獄督導囚犯煮飯的懲教署職員，被指接受囚犯家人五筆共 9 萬元貸款，以在獄中優待該囚犯和另一囚友。該名懲教署職員與囚犯同被控一項串謀使公職人員接受利益罪；該懲教署職員另被控三項公職人員接受利益罪。</p> <p>涉案囚犯早前已經認罪，並表示願意轉為污點證人；懲教署職員則否認所有控罪。裁判官將案件押後至 11 月 15 日作審前覆核，期間涉案的懲教署職員獲准保釋，另一被告則會監獄繼續服刑。</p> <p>案件編號：ESCC 1801/2019</p> <p>參考連結：</p> <p>https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/382290/%E6%87%B2%E6%95%99%E7%BD%B2%E8%81%B7%E5%93%A1%E5%90%A6%E8%AA%8D%E6%94%B69%E8%90%AC%E8%B2%B8%E6%AC%BE-%E5%84%AA%E5%BE%85%E5%85%A9%E5%9B%9A%E7%8A%AF-%E4%B8%80%E6%B6%89%E6%A1%88%E7%8A%AF%E4%BA%BA%E5%B0%87%E8%BD%89%E6%B1%A1%E9%BB%9E%E8%AD%89%E4%BA%BA</p>
2019 年 10 月	<p>懲教署繼年初推出囚犯智慧手帶，再引入自動巡邏囚倉的機械人。荔枝角收押所首度試用一部由荷蘭製造、安裝有四個鏡頭的機械人，監察四周環境，代替懲教人員在夜間巡邏囚倉，加快至六分鐘完成巡視一個樓層多個囚倉。另懲教人員明年起分階段試用電子手帳管理，以查閱囚犯資料、點算人數及處理囚犯訴求申請。</p> <p>懲教署署長胡英明表示，署方並不急於求成全面推行智慧監獄，希望盡量讓不同院所試用智能措施，評估成效，再逐步變革。</p> <p>參考連結：https://www.singtao.ca/3857229/2019-10-21/post-%E6%87%B2%E7%BD%B2%E6%94%B9%E9%80%A0%E6%99%BA%E6%85%A7%E7%9B%A3%E7%8D%84-%E6%A9%9F%E6%A2%B0%E4%BA%BA%E5%B7%A1%E5%80%89%E9%9B%B6%E6%AD%BB%E8%A7%92/?variant=zh-hk</p>
2019 年 11 月	政府正積極考慮引用《公安條例》委任「特務警察」，據了解，受過防暴訓練的懲教緊急應變隊將會是第一批被委任的「特務警察」，將在短期內投入工作，協助警方防禦政府建築物及押解被捕者等。

	<p>根據《公安條例》第 40 條，特首可授權警務處處長，書面委任任何自願人士為「特別任務警察」。</p> <p>參考連結：</p> <p>https://news.mingpao.com/pns/%E8%A6%81%E8%81%9E/article/20191114/s00001/1573670550775/%E6%94%BF%E5%BA%9C%E7%A0%94%E8%A8%AD%E7%89%B9%E5%8B%99%E8%AD%A6-%E6%96%99%E9%A6%96%E6%89%B9%E5%A7%94%E4%BB%BB%E3%80%8C%E6%87%B2%E6%95%99%E9%A3%9B%E8%99%8E%E3%80%8D</p>
2019 年 12 月	<p>懲教署今年加入虛擬實境職訓課程，讓在囚者進修零售管理，部分教學設備緊貼外界，如 AR (擴增實境) 試身鏡、智能首飾盤等。</p> <p>署方指有定期與培訓機構商討加入科技教學元素，希望吸引學員興趣、令他們所學知識與行頭「接軌」。引入科技的另一好處是方便行政保安，故署方正研究引入更多教學科學。</p> <p>「虛擬實境窗櫈設計及零售管理課程」由職業訓練局提供，總訓練時數為 135 小時，首次在羅湖懲教所舉辦。赤柱監獄今年亦首設「虛擬實境焊接」課程，共招收 12 人。</p> <p>參考連結：</p> <p>https://news.mingpao.com/pns/%e6%b8%af%e8%81%9e/article/20191224/s00002/1577124952740/%e6%87%b2%e6%95%99ar%e8%a9%a6%e8%ba%ab%e9%8f%a1-%e8%81%b7%e8%a8%93%e5%8a%a9%e6%9b%b4%e7%94%9f</p>

香港社區組織協會民權教育中心 民間監察懲教制度週年報告 2019 發佈會之新聞稿

香港社區組織協會（社協）民權教育中心過去一直就本港人權情況作出研究及倡議，其中一個重點項目是關注在囚人士權益及推動監獄改革。

過去一年，社協收到超過 100 宗涉及在囚人士及被羈留人士的求助及投訴（當中絕大部分個案涉及懲教署，另有小部分個案涉及入境事務處），社協負責民權工作的幹事並親身前往各懲教院所探訪有關在囚人士，全年計監獄探訪進行近百次；除了處理個案，社協亦致力推動監獄制度改革，並由 2018 年起每年發佈《民間監察懲教制度週年報告》。

社協於 2019 年 12 月 30 日公佈《民間監察懲教制度週年報告(2019)》，並就懲教制度提出多項改革建議：

（一）在囚者人身自由—單獨囚禁機制

單獨囚禁對在囚者身心均有負面影響，懲教署使用次數極多，亦缺乏醫療審查、時間上限、上訴及定期覆查機制，而且缺乏全面統計數據，有礙公眾及署方監督有關權力的運用。

社協建議署方應修改現行使用單獨囚禁的法律框架，在囚者應被給予理由及答辯權，並設立時間上限、上訴及定期覆查機制。同時安排醫療人員或專業人士為在囚者進行生理及精神健康評估。

（二）在囚健康權利—膳食安排及選擇權利

膳食安排是在囚人士最關注的項目之一，亦是在囚者基本需求及權利。在囚人士面對食物份量不足、欠缺餐膳選擇權利及食物過淡影響食慾的問題，影響在囚者健康及基本權利。

社協建議懲教署根據《聯合國囚犯待遇最低限度標準規則》，容許在囚人士按需要增加食物份量及提供調味品改善在囚人士食慾，並容許在囚人士選擇由署方現有提供的四類餐飲。

（三）安全人道和合適羈押環境—個人衛生、私隱、休息及沐浴等安排

囚室衛生情況惡劣，而且氣流通風欠佳，導致在囚者受炎熱及異味問題困擾。在囚人士亦不獲提供足夠的沐浴用品、沐浴時間及合適水溫沐浴，衣物及床舖亦有不乾淨及不足的問題。

社協建議署方確實改善囚室環境，包括衛生及通風情況，並為在囚人士提供足夠且潔淨的衣物和床舖，同時加設門或窗簾保障在囚人士私隱。

（四）防止在囚期間自殺身亡

本港在 2018 年共有 48 宗在囚人士企圖自殺個案，即平均每 7 至 8 天就有一名在囚人士自殘，懲教署就在囚人士自殺問題只作內部檢討，沒有公佈確實的改善措施，並缺乏全面的防止在囚人士自殺機制及政策。

社協建議政府應就此問題展開獨立檢討工作，建立全面預防在囚人士自殺的機制及措施，並加強前線人員訓練，確切面對在囚人士心理健康及自殺問題。

（五）獲得程序公義及法律代表權利

懲教制度中的長期監禁刑罰覆核委員會、監管釋囚委員會及監管下釋囚委員會分別處理監禁刑罰寬減個案、獲釋後監管計劃及提早釋放計劃三項直接影響囚犯在囚及獲釋後人身自由的安排。這些委員會的決定對在囚人士影響重大且深遠，但在囚人士不獲出席聆訊仍口頭回應的機會，更沒有機會申請法律代表或法律援助服務。委員會作出決定後亦甚少提供確實的原由，欠缺透明度。

社協建議政府修改法例及規定，改由獨立司法機關處理上述委員會的個案聆訊。在囚人士應獲親身參與聆訊、委派法律代表及接受法律援助的權利，並就委員會的決定獲得詳盡理據。

(六) 與親戚及外間接觸權利

在囚人士與外間接觸的方式主要只有親友探訪及書信，打電話被視為酌情批准的特惠而非權利，並須由在囚人士自行負擔費用。視像探訪亦只接受親友因特殊原因或不便親身探訪的特別申請。目前的致電安排不合理、視像探訪使用率低，反映懲教署未有善用資訊科技。在囚婦女在獄中照顧年幼子女的年齡限於9個月，即使申請延長仍僅至3歲，沒有考慮幼兒及母親的需要。

社協建議署方為低收入在囚人士家屬提供探訪邀請津貼，鼓勵探訪協助在囚人士更生。署方應善用資訊科技，將致電訂為在囚人士基本權利，並改善視像探訪安排，如放寬資格及延長會面時間，亦應增設電郵、即時通訊軟體等聯繫途徑。署方亦應改善在囚婦女照顧幼兒安排，放寬年齡上限並設立親子住屋計劃。

(七) 投訴機制

在囚人士主要可向懲教人員口頭投訴、透過投訴調查組書面投訴、在太平紳士巡獄時舉手投訴及填寫申訴專員投訴表格。投訴保密性不足，未能保護投訴人及證人，在囚人士往往要面對被報復的風險，而且投訴機制缺乏透明度、內部聆訊欠公正，投訴人亦沒有尋求法律支援的權利及有效的投訴轉介機制。

社協建議設立獨立投訴監督員，監察投訴調查組的工作、管理及監察投訴機制，長遠地確保投訴能獲公平處理。署方亦應引入投訴人及證人保護與保密機制，並公開投訴處理程序。投訴人的法律權利也需要被重視及保障。

(八) 教育培訓權利—在囚接受職業培訓

在囚人士在獄中須從事工業工作，亦可接受建築、零售等行業相關的職業培訓。但職業培訓名額不足，而且課程實用性及認受性低，不符合教育局轄下跨行業培訓諮詢委員會《能力標準說明》或《通用（基礎）能力說明》，導致僱主傾向不承認相關資歷，無助更生人士就業。加上更生人士因「案底」遭歧視，懲教署對更生工作資源投放不足，令更生人士融入社會障礙重重。

社協建議懲教署應確立以更生為懲教工作的首要目標，增加課程培訓名額並革新內容，提高市場認受性。署方亦應容許較長刑期在囚者接受職業訓練，及加強對更生人士的融入社會支援。

(九) 更新康復權利—《罪犯自新條例》修訂

更生人士重投社會後就業及生活困難未被社會正視，就業歧視缺乏法例及機制保障，《罪犯自新條例》「一刀切」式處理曾違法的人士，沒有考慮更生進度及再犯可能性等因素，對更生人士重投社區極為不利。

社協建議立法保障更生人士就業免受歧視，透過修訂《個人資料（私隱）條例》明確地將刑事紀錄列為個人資料，並放寬《罪犯自新條例》中的「洗底」條件，協助更生人士就業。

(十) 返回原居地服刑機會—移交被判刑人士協定

政府有責任協助在其他地區服刑的香港居民或在香港服刑的非本地居民移返香港或原居地繼續服刑，以使他們更容易適應服刑生活及協助更生。惟香港現時只與16個國家簽署移交判刑人的協議，而在港外籍在囚者申請返回原居地服刑及在外服刑的香港居民申請返港服刑的成功率都很低。

社協建議政府應主動與更多國家/地區簽訂移交被判刑人士協議，以便更多外籍在囚者返回原居地服刑及定居。

(十一) 監獄智能裝置

懲教署今年開始在數個懲教院所試行智能裝置，並計劃發展「智慧監獄」。惟署方推行的各種智能裝置均是從管理角度出發，減省懲教人員工序及減低出錯風險，忽視在囚人士的福祉及發展需要。監察系統收集大量在囚人士個人資料，但未有公開私隱處理指引，有漠視在囚者私隱之嫌，亦為在囚者製造不必要的心理壓力。

社協建議署方從在囚人士角度出發，貼切地運用科技協助更生事務，例如參考外國做法，容許在囚者使用電話及電腦與親友聯繫並接觸外間資訊，協助在囚者獲釋後融入社會和家庭生活。署方亦應公開資料使用指引，回應社會對私隱的關注。

二零一九年十二月三十日

聯絡人：

社區組織幹事：蔡耀昌先生（電話：2713 9165，手機：[REDACTED]）

社區組織幹事：王智源先生（電話：2713 9165，手機：[REDACTED]）