



香港社區組織協會
新聞稿（2017年7月12日）
社協要求懲教署檢討監獄內部投訴機制

（一）簡介

近日有不少關於在囚人士在監獄或拘留中心內遭受肢體暴力或不公對待，卻未能作出有效投訴的報導，揭示了現時監獄內缺乏行之有效的內部投訴機制。確保羈留環境穩妥、安全、人道是懲教署一直以來的目的，有見及此，社區組織協會（社協）希望強調提高監獄投訴制度的透明度和獨立性的必要性，以達到懲教署「懲」與「教」的抱負。儘管目前有些外部投訴渠道，懲教署的內部投訴機制仍是投訴的最主要和直接渠道。而有效的投訴制度亦能加強對懲教人員的問責、確保囚犯管理的公平性並處理監獄系統中的漏洞及不法行為。

社協參考了懲教處過往三年的年報、現行的投訴機制，以及外國懲教相關部門，如美國¹和澳洲²申訴專員的一般做法，制定了涵蓋整體指導原則和一般可行性的框架，以全面評估目前的監獄投訴機制。除了以上資料外，本會亦分析了44宗本地個案及報告，並就機制結構性和細節上的問題提出針對性的建議（見第三節：問題及建議）。

設置內部投訴制度的主因之一是為了確保囚犯得到公平的待遇。為了確保投訴制度能按原意運行，投訴調查的結果必需要公平公正。以下為幾項可增加調查公平性的指導性原則：

- 無障礙：投訴程序必須清楚和容易明白；投訴者亦應有免於恐懼被報復的權利
- 問責性：機制必須給予投訴者對調查者問責的渠道，從而有效監察懲教人員
- 透明度：公平；制衡各方利益、權利

程序公義：

在調查投訴的過程中，為確保投訴結果的公平性，調查人員應維護程序公義。在調查人員遵循公平、合理的程序時，他們才能作出公平和公正的決定。程序公義重視決策者所使用的程序，而非其實際決策；能達致程序公義需遵從以下原則：

- 公平公正的聆訊（詳情請參閱下文「內部紀律聆訊」小節）
- 沒有偏見
- 充分的證據支持
- 保留對有爭議的事項的提問權

保障在囚人士的權益：

- 信息權：在投訴調查或紀律聆訊時，應向在囚人士提供所有有關自身的負面信息的摘要，以及事先提供所有決定結果的可能性的總結。此外，還應給予足夠的法律諮詢和支持，包括了解自身的權利、法律援助和獲得法律諮詢的機會。
- 答辯權：在作出拒絕或解釋指控的決定、提供其他證據或細節之前，應向在囚人士提供作出書面或口頭的答辯聲明的機會。
- 公正審判權：應請非附屬方作為陪審團或觀察員出席聆訊，以確保聆訊公平公正。應盡可能避免僱用屬方人員，包括監獄長，懲教職員和其他工作人員作為裁判。

¹ Gerald R. Papica, Ed.D. *The Ombudsman's Guide to Fairness*.

² Ombudsman Western Australia (2009). *Guidelines on Conducting Investigations*. Western Australia.

另外，本會曾於六月中旬去信懲教署釐清年報中一些數據，並就現行投訴處理的做法提出疑問，希望得到全面的解釋。但至目前為止仍未收到具體回覆。本會將繼續密切留意。

(二) 香港監獄投訴機制概覽

香港監獄的投訴機制分為內部和對外兩大類：

內部渠道	對外渠道
1) 向懲教署職員提出口頭投訴 2) 通過投訴獨立調查組提出正式書面投訴	1) 向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

根據懲教署過去三年年報³，投訴調查組在三年期間所收到的個案數目為314宗，當中只有3宗投訴最終「證明屬實」，而「無法證實」和「無從追查」的調查則有183宗。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

(三) 問題及建議

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。

3.1 監獄內部投訴機制之獨立性

問題 # 1：太平紳士投訴制度的不足

在二零一五年，太平紳士在巡視監獄期間共接獲115宗投訴⁴，在90個被轉介至懲教署作跟進的投訴當中，有32個再被轉介至投訴調查組。經太平紳士所提出的32個投訴全是涉及職員行為不當及濫用權力⁵的指控，並佔投訴調查組收到的總投訴約百分之十。太平紳士的投訴數字反映出目前的內部機制在處理敏感的投訴的不足，特別是涉及懲教人員行為不當或濫用職權的投訴。因為在囚人士不敢直接向獄方投訴，才經第三者投訴。然而，雖然太平紳士在探訪期間會親自接受在囚人士的投訴，但他們絕少跟進個案⁶，並將多數的投訴轉交給投訴調查組，反映加強內部投訴機制的獨立性和跟進行動的需要。

建議 # 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，強烈建議聘請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
 - a. 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
 - a. 管理所有投訴設施和工具，例如投訴表格
 - b. 保存及保密在囚人士投訴本，紀錄所有口頭投訴

³ Hong Kong Correctional Services. (2016). *2016 Annual Review* (p. 103).

⁴ Justices of the Peace (2015). *2015 Annual Report on Justices of Peace Visits*. HONG KONG.

⁵ Ibid.

⁶ Interviews with ex-inmates show that there is an informal practice of having to let officers know the nature of your complaints before raising them to JPs, or else there will be retribution from staff.

- c. 保存及保密在囚人士投訴本，紀錄所有口頭投訴
- d. 保存在囚人士移動紀錄簿冊 (MMR)⁷
- e. 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
- f. 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

- a. 改善懲教人員的培訓，促進培訓的公平和多樣性，其中包括情感控制和人權保護的方面
- b. 制定和監察建議的執行情況
- c. 設計和管理行動，更好地告知和教育囚犯他們的投訴權和投訴相關流程

3.2 評估內部投訴機制

根據受訪者經驗，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。

問題 # 2.1：被報復的機會

如個案的情況所示，在囚人士們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。

問題 # 2.2：投訴表格

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。

建議：#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」⁸。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，所有投訴需要用的工具，例如，投訴表格、文具和信封都應該設置在投訴亭。

3.3 投訴處理

所有投訴均按「監獄規則」⁹（第234A章）和「懲教署投訴處理手冊」¹⁰處理。低嚴重性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的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。（投訴處理流程請參閱附件（二））

問題 # 3：缺乏透明度

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，懲教署署長在年報中提到的建議，只有刊登在懲教署的內部系統中，公眾則無法獲得這些建議，亦無法知道投訴執行進度。

建議 # 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

⁷ Moving Muster Record is a record recording the movement of persons in custody to or from a specific location of the institution

⁸ *Making a Complaint*. (2015). *Offenders Families Helpline*. Retrieved 5 June 2017, from <http://www.offendersfamilieshelpline.org/index.php/making-a-complaint/>

⁹ 1969“prison rules”(2017). Hong Kong.

¹⁰ The “Complaints Handling Manual” is not publicly available. SoCO has requested a copy for reference from CSD but has yet to hear back.

3. 由懲教署署長認可建議的執行進展報告

4. 由懲教署署長認可建議的執行進展報告

此外，投訴調查報告應以合理的費用¹¹向投訴人提供。

問題 # 4：不合理投訴時限

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。

建議 #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。但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。

問題 # 5：投訴者及證人保護的不足

正如幾宗個案研究所反映的，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阻止證人作供。在監獄等封閉環境中，缺乏可靠的隔離政策，是對投訴者的巨大威懾，亦間接令到懲教人員利用和濫用該制度。

建議 # 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 # 1所提及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¹²，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。

3.4 投訴調查

問題 # 6：紀錄存檔的不足

從調查報告分析可知，缺乏系統性的紀錄保存是導致調查困難的主要原因之一。

1. 證人保護

a. 現階段懲教署並沒有任何公開的證人保護措施，與釋囚的面談亦反映證人有可能受到他人的威嚇而不敢作證。

2. 物證（一）：在囚人士移動紀錄簿冊（MMR）

a. 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實性，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¹³。

3. 物證（二）：閉路電視政策

a. 現時閉路電視覆蓋範圍有限，某些倉房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。

¹¹ From experience, the administrative fees for obtaining investigation reports are exorbitantly high (around HKD\$700 for 6 reports). SoCO has filed a complaint with the PCPD about these fees that are hindering access to critical personal information.

¹² For instance, changing the complainant's resident block assignment, which includes his working unit and cell assignments.

¹³ "Moving Muster Record" is not classified as an official record under departmental rules and regulations. Hence, there are neither orders governing the retention period of such record nor information recording the disposal of it.

- b. 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。
- c. 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。

建議：#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。

1. 證人保護：詳情請見建議 # 5
2. 物證（一）：在囚人士移動紀錄簿冊
 - a. 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。
3. 物證（二）：閉路電視政策
 - a. 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。
4. 物證（三）：在囚人士投訴本
 - a. 記錄所有口頭上的非正式投訴，以更有效地記錄，審查和跟踪調查進展情況。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
 - i. 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

3.5 內部紀律聆訊

問題 # 7：缺乏公正性

由於紀律聆訊的判罰大多涉及加長刑期和獨立囚禁等，多被在囚人士視為阻嚇投訴的方法之一。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，因而無法與抄本作出比較。

建議 # 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處的人士出席、甚至審理聆訊，以避免對懲教人員的偏見判斷和偏袒。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。

問題 # 8：缺乏足夠法律支援

被告沒有絕對權利 (absolute right) 得到任何法律諮詢或支持，也沒有機會尋求外部法律援助。被告需要得到懲教署批准才可以尋求法律支持。正如一案件反映，被告甚至被拒絕提供法律援助。這使得被告處於不利地位，對聆訊的公正性產生不利影響。

建議 # 8：保障在囚人士的法律權利

被告的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被告以獲得法律顧問。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。

3.6 監獄投訴機制結構

問題 #9：缺乏投訴轉介機制

雖然囚犯可以向外部機構投訴，但大多數外部投訴最終都會轉交給獨立投訴調查組進行調查。由於目前缺乏轉介機制，大多投訴經過多番轉介後，均超過了獨立調查組制定的24個月有效投訴期，最終無法受理。

建議 #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

(四) 總結

本會希望懲教署能仔細考慮本會所提出的建議，並與本會會面討論如何完善投訴機制。同時，希望相關部門能就著本報告給予回覆，期望能跟保安局以及申訴專員公署會面。

附件(一) 參考案例

陳先生（化名）向投訴調查組投訴某職員行為不當，強迫他填寫內容失實虛假的陳述書。覆診當天，陳先生被安排以甲類犯人之囚車外出覆診，但根據以往兩次乘搭甲類犯人之囚車的經歷，他均會感到身體不適，因而拒絕外診。根據獄方一般程序，陳先生會被安排會見獄方醫護人員並解釋原因，然後陳先生需要填寫一份陳述書解釋拒絕外出覆診的原因。於是，陳先生根據自己實際情況寫出了第一份陳述書。有關職員閱讀後，則不同意他的寫法：「你不能這樣寫，你要按照我的意思寫！重新再寫一份！」。及後，陳先生在非自願和被逼之下寫了第二份陳述書（該陳述書內容指陳先生因覺得自己病情已好轉而拒絕覆診）。職員收了第二份陳述書並提交於獄方，第一份則由陳先生自行保管。

在接到陳先生投訴後，投訴調查組分別向當天在場職員和在囚人士取證。所有職員一致性表示過程中沒有違反程序，亦沒有看見其他職員強迫陳先生填寫內容虛假失實的陳述書。而其他在囚人士則表示因為時間久遠而未能重拾記憶，亦無法提供有用的口供。在物證方面，調查報告則顯示調查組沒有就當天情況而翻看閉路電視紀錄。另外，從獄方紀錄所見，由於陳先生提交的第一份陳述書不被接納，陳先生當天最終只提交了一份陳述書（即為第二份陳述書）；調查組亦沒有就陳先生投訴時所提交的第一份陳述書作深入調查從而證實其真確性。最重要的是，本案的被投訴人在調查組接獲投訴前已離職，調查組亦因兩次去信被投訴人均沒有得到正面回覆，最終無法收集被投訴人的證供而把案件判定為「無法追查」。

附件（二）投訴處理流程

