

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1955/00-01號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會 向立法會提交的報告

目的

本報告旨在匯報保安事務委員會在2000至01年度立法會會期內的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2001年7月4日立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過、及在2000年12月20日修訂的一項決議案，成立保安事務委員會，負責監察及研究與保安、公安、貪污、國籍及入境事務有關的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 2000至01年度會期的保安事務委員會由12名委員組成。劉江華議員及涂謹申議員分別獲選為事務委員會正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

香港居民在內地被扣留及內地公安當局與香港警方之間的相互通報機制

4. 鑒於有多名香港居民據報在內地被內地有關當局扣留，事務委員會就內地公安當局與香港警方之間相互通報機制的運作情況進行討論，並商討香港特別行政區(下稱“香港特區”)政府向在內地被扣留的香港居民及其家人提供何種協助。

5. 事務委員會獲悉，內地通報單位須向香港通報單位(即香港警方)通報的事項，包括內地公安機關及內地海關當局採取刑事強制措施的個案，以及香港居民在內地非正常死亡的事故。委員雖認為該相互通報機制有用，但近期發生的若干扣留個案顯示該通報機制的涵蓋範圍不足，因此，部分委員對此表示關注。該等委員認為應擴大該通報機制的涵蓋範圍，以包括屬其他機關(如國家安全機關)管轄範圍的事宜。

6. 政府當局解釋，該相互通報機制於2001年1月1日開始運作，屬於在尊重雙方有關法律的基礎上實行的行政安排。未有將其他機關包括在內的原因，是由於在雙方訂立此機制時並沒有此需要。該機制的涵蓋範圍應否擴大至包括其他機關，須根據是否有此需要及內地有關當局的運作特點來加以考慮。政府當局指出，獲賦權採取扣留或拘捕行動的內地當局並不僅限於公安機關、海關當局及國家安全機關。根據內地法律，通常由國務院通過的若干行政規例，亦容許有關當局扣留違反行政規例的人。

7. 政府當局向事務委員會保證，當局非常重視在內地被扣留的香港居民或其家人提出的每項提供協助要求。政府當局會盡快向內地有關當局轉達被扣留香港居民的家人所提出的任何要求或申訴，並密切留意每宗個案的進展情況，以及在有需要時採取所需的進一步跟進行動。如有關的家屬向政府求助，即使有關個案不屬通報機制的涵蓋範圍，政府當局亦會採取適當的跟進行動。

建議中的新身份證及其全新電腦支援系統

8. 事務委員會曾討論將於2003年年初推出的擬議新身份證。對於是否需要採用可支援多種用途的智能式身份證，部分委員有所保留。他們關注到如在新身份證內儲存非為施行《人事登記條例》的目的而所需的個人資料，便會侵犯個別人士保障其個人資料私隱的權利。他們特別關注到政府當局會否採取措施，防止個人資料可能被濫用的情況。對於當局會否訂定足夠的保安措施，保障持證人資料的私隱，他們亦感關注。他們認為新身份證應僅用於入境事務處的主要事務上，而且當局就有關計劃提出撥款申請前，應先行作出所需的法例修訂。

9. 部分其他委員對建議中的智能式身份證雖表支持，但他們強調當局須訂定充分的保安措施，以保障持證人資料的私隱。

10. 政府當局解釋，除駕駛執照外，持證人可選擇是否在新身份證加入一些和出入境事務無關的用途。政府當局向委員保證，當局會採取一籃子措施以保障資料私隱。建議中的智能式身份證內只會儲存和出入境事務有關的必要資料，較敏感的資料將儲存於後端電腦系統內。在儲存拇指指紋資料方面，智能卡內只會儲存指紋圖樣的密碼資料，該等資料不能用作重組原有指紋的全貌。政府當局亦向委員保證，《個人資料(私隱)條例》適用於政府，當局只會根據法例規定發放個人資料。政府當局指出，在訂定有關的法律架構前先行申請撥款，過往有不少先例可援，所需的法例修訂工作將與發展新電腦系統的工作同步進行。

根據《公安條例》對公眾集會及公眾遊行作出的規管

11. 事務委員會舉行了一連串會議，蒐集市民大眾就根據《公安條例》對公眾集會及公眾遊行作出規管的意見，以及與政府當局討論《公安條例》的執行與檢討事宜。

12. 部分委員及團體代表批評現行法例過於嚴苛。他們認為事先給予7天通知的規定既無必要，且有違其他先進社會所採取的做法。他們認為警方禁止舉行公眾集會及公眾遊行的權力和不反對通知的制度，剝奪了市民大眾舉行公眾遊行或公眾集會的權利，並且違反了《基本法》及《公民權利和政治權利國際公約》。

13. 部分委員及團體代表亦批評當局對未經批准的集會的組織人及參加者，施加了嚴厲的羈押刑罰。他們促請當局縮短通知期、廢除不反對通知制度，以及修訂罰則條文，使未有遵守通知規定的行為不會被列為刑事罪行。

14. 另一方面，部分委員及團體代表卻認為無須對《公安條例》作出修訂。他們認為7天前通知的規定是合理及必要安排，可讓警方就該等活動進行所需的準備工作。他們又認為，當局有需要在維護個人示威權利和保障社會大部分人士權益之間求取平衡。

15. 政府當局解釋，當局有必要訂定預先在7天前作出通知的規定，因為警方需要時間作出準備，以確保該等活動以和平及有秩序的方式進行，並且將所導致的干擾減至最低。政府當局告知委員，在1997年7月1日至2000年8月31日期間，本港共舉行了約6 500次公眾遊行及集會，而警方只曾對其中兩次公眾遊行及3次公眾集會提出反對，所持理由均為有關公眾遊行或集會的規模、時間或地點會造成嚴重交通擠塞，或對公共秩序及安全造成妨礙。政府當局認為，不反對通知制度並沒有剝奪市民大眾舉行公眾集會及遊行的權利。

16. 政府當局表示，於1967年制定的罰則條文反映了當時社會大眾的共識。當局過去一直未有接獲任何建議修訂該等條文的意見，直至最近才有人提出該項建議。政府當局亦表示，當局不會純粹因為某人未有遵守通知規定而對其提出檢控。任何人只會在無合法權限或無合理辯解的情況下明知而參與未經許可的集會，才屬觸犯《公安條例》所訂的罪行。政府當局認為，對維護完善的通知制度而言，刑事制裁是必需及合理的安排。

《社團條例》的執行情況

17. 鑒於保安局局長表示政府會密切留意法輪功學員的活動，事務委員會曾就《社團條例》的執行情況進行討論。

18. 部分委員質疑政府密切監察法輪功學員活動的法理依據何在。他們指出，法輪功組織在內地被列為非法團體，且被禁止進行任何活動，因此，他們質疑政府是否因為承受壓力而須密切關注法輪功學員的活動。他們亦詢問對人們的思想及信仰作出監察，是否政府管轄權範圍以內的事務。此外，他們質疑如高調及有組織的團體或組織進行針對中央政府的活動，是否便會受到政府的密切監察。

19. 政府當局向委員解釋，香港特區是一個自由開放的社會，《基本法》第二十七條亦保證，香港居民享有結社及集會的自由。法輪功學員必須遵守法律，政府在處理他們的活動時亦會依法行事。

20. 政府當局告知委員，法輪功佛學會並非尋常組織，而是一個甚具組織及財力雄厚的團體。該組織的活動近期轉趨高調，而且矛頭直指中央政府。政府當局認為，該組織是一個左道旁門的團體及具有“導人迷信”的色彩，而且由於其對學員極具影響力，法輪功學員可能會盲目依循一些非理性的行為，從而作出傷害自己的舉動。雖然該組織並沒有作出任何非法行為，但其活動已引起公眾的關注。因此，政府實有需要密切留意其活動，以免對公共安全及公共秩序構成任何威脅。

21. 政府當局向事務委員會保證，在“一國兩制”的原則下，內地通過的法例及決議在香港並無效力。香港特區政府會依照香港法律行事。

香港特區及內地警務單位的合作及有關內地公安人員在香港行使司法管轄權的指稱

22. 政府當局因應事務委員會的要求，向事務委員會匯報警方就一宗個案進行調查的結果。在該宗個案中，內地公安人員被指於1995年越境在香港行使司法管轄權。

23. 政府當局告知事務委員會，警方發現並無充分證據，證明有任何內地公安人員曾在香港行使司法管轄權。當局向事務委員會保證，香港及內地警務單位一直按照既定程序合作，日後亦將繼續如此。無論在任何情況下，警務人員均不得私下在另一司法管轄區境內採取執法行動。此外，當局亦告知事務委員會，內地當局已一再向香港特區政府保證，他們尊重香港特區的司法管轄權，並嚴禁內地執法人員前往香港採取任何執法行動。

24. 部分委員對警方就有關指稱進行調查所得的結果表示懷疑。他們指出，倘警方不主動徹查有關的指稱，內地當局作出的保證將變得毫無意義。事務委員會促請政府進一步調查有關的指稱，並向事務委員會提交全面的調查報告。

輔助醫療救護服務

25. 事務委員會關注的主要事項之一，是提供足夠的輔助醫療救護服務。事務委員會得悉政府當局將委聘獨立的顧問，研究在所有救護車提供輔助醫療護理的影響及所需資源，以及制訂詳細的實施計劃。委員指出市民對輔助醫療救護服務的需求激增，而且有迫切需要提供足夠的輔助醫療救護服務，因此，事務委員會促請政府當局加快工作，務求在比擬議4年期間更短的時間內，把輔助醫療救護服務擴展至所有救護車。

26. 政府當局告知委員，為達致全面提供輔助醫療救護服務的目的地，約有額外550名救護車主管須接受訓練，以便取得二級急救醫療助理的資格。根據政府當局的初步評估，在不損及緊急救護服務的效率及質素的情況下，當局最少需要3年時間，才能達到在所有救護車全面提供輔助醫療救護服務的目標。政府當局向事務委員會保證，當局會因應顧問研究所得結果，研究如何可盡量縮短實施有關計劃的年期。與此同時，政府當局會繼續培訓合資格的救護車主管，並在2001年年底把輔助醫療救護服務擴展至80輛日更救護車及20輛日更救護電單車，以及40輛夜更救護車。

監獄發展計劃

27. 政府當局曾向事務委員會簡介其長遠監獄發展計劃，以解決現時院所殘舊及懲教名額不足的問題，以及應付在囚人士數目的預期增長。委員對於大型綜合監獄的保安問題普遍感到關注，而大部分委員均對興建一所可收容15 000名在囚人士的大型綜合監獄的建議有所保留。委員指出，大型綜合監獄可能會造成管理上的困難。假如發生騷亂，情況可能會瞬間失去控制，因而造成災難事故。此外，維持此類綜合監獄的費用將十分高昂。

28. 部分委員關注到大型綜合監獄可能會對被羈留者的心理造成不良影響，特別是青少年罪犯及因為觸犯輕微罪行而被定罪的犯人。部分委員亦質疑政府當局的預測是否準確。根據該項預測，當局須於2024年前額外提供約3 800個懲教名額。由於約有25%被羈留者為內地居民，他們認為當局與內地達成有關移交被判刑人士的協議後，屬內地居民的被羈留者數目或會大幅下降。一位委員指出，根據美國的經驗，大型綜合監獄發生的暴力事件較多，大型綜合監獄被羈留者於兩年內再次服刑的比率更高達70%。大部分委員均認為興建4至5所中型綜合監獄是較具彈性的做法，因為當局可因應懲教名額需求的轉變，調整或甚至停止有關的建造工程。事務委員會要求政府當局在制訂長遠監獄發展計劃時考慮委員提出的意見。

《財富》全球論壇的保安安排及警方在示威期間維持公共秩序的策略

29. 部分委員批評警方在示威者與警務人員於《財富》全球論壇在香港舉行期間發生衝突的事故中，使用過分武力對付及拘捕示威者。此外，他們亦批評警方在並無跡象顯示該等示威者會使用暴力的情況下，採取嚴厲措施對付示威者。他們認為在“示威區”遠離會場的情況下，示威者自由表達意見的權利已受到妨礙。他們亦質疑政府當局是否因為受到壓力，而拒絕逾100名人士的入境申請。

30. 部分委員贊同政府當局的意見，認為有必要訂定嚴密的保安措施，以確保論壇活動得以順利舉行、保障出席人士的人身安全及協助示威者以和平合法方式進行示威活動。

31. 政府當局強調，是次論壇被評估為高風險活動。警方必須因應所察覺到的威脅，相應提供所需的保安服務。有關的保安安排既與國際慣例一致，對於保障出席論壇人士的安全亦至為重要。

32. 為方便進行和平的公眾集會及遊行，警方力求在保障個人自由發表意見的權利，以及需要確保不致對他人造成危害或不必要的不便之間求取平衡。雖然在論壇舉行期間進行的大多屬和平示威，但某些團體選擇不與警方合作，並故意拒絕聽從警方的善意忠告及合法指示。政府當局認為，警方是使用所需的最低限度武力達到其目的。

33. 關於有超過100名人士被拒絕入境一事，政府當局解釋，入境事務處處長在處理出入境事務方面擁有廣泛的酌情決定權。在審批來港的入境申請時，入境事務處處長的其中一項考慮因素是保障公眾利益。政府當局認為拒絕該等人士入境是符合公眾利益的做法。

其他事宜

34. 事務委員會亦曾與政府當局就其他多方面事宜進行討論，其中包括與內地訂立移交逃犯安排的進展情況、懷疑涉及偽造旅行證件的個案的處理程序改善措施、有關庾文翰事件的報告、輸入內地專業人才計劃、歐洲聯盟給予香港特區護照持有人免簽證入境的待遇、喜靈洲戒毒所的管理改善措施、紓緩邊境管制站旅客擠迫情況的措施，以及《電腦相關罪行跨部門工作小組報告書》。

35. 此外，政府當局亦曾就多項立法及財務建議向事務委員會作出簡介，所涉事項包括《消防條例》及其附屬法例的修訂建議，以及《按摩院條例》的修訂建議。

36. 在2000年10月至2001年6月期間，事務委員會共舉行了23次會議。此外，事務委員會亦曾進行4次參觀活動。

立法會秘書處

議會事務部2

2001年6月15日

立法會

保安事務委員會

職權範圍

1. 監察及研究與保安、公安、公眾安全、貪污、國籍及入境事務有關的政府政策及大眾關注的事項。
2. 就有關的政策事宜交換及發表意見。
3. 在各有關政策範圍內的重要立法和財政建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取對該等建議作出的簡介，並提供意見。
4. 就由立法會或內務委員會轉交，或由事務委員會本身提出的，在各有關政策範圍內廣受公眾關注的重大事項，進行研究及提交報告。