

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2116/04-05(03)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2005年7月5日會議 擬備的背景資料簡介

有關香港居民在內地被扣留及 內地公安當局與香港警務處之間的通報機制的事宜

目的

本文件旨在綜述保安事務委員會迄今就有關香港居民在內地被扣留，以及內地公安當局與香港警務處之間的通報機制(下稱“通報機制”)的事宜所作的討論。

背景

2. 有關香港居民在內地被扣留的事宜，最初是因為有報章報道有香港居民在內地被扣留，而於內務委員會1999年4月30日會議上提出討論。其後，內務委員會於1999年5月28日舉行特別會議，藉以討論此事。在該次會議上，政府當局告知委員，當局正研究採取各項措施，擴大向在內地被扣留的香港居民提供的協助範圍。有關措施包括 ——

- (a) 設立通報機制；
- (b) 探訪在內地被扣留或囚禁的香港居民；
- (c) 為香港居民設立直接申訴渠道；及
- (d) 與內地移交被判刑人士。

3. 由那時開始，此事即交由保安事務委員會跟進。保安事務委員會就此進行的商議工作綜述於下文第6至29段。

通報機制的範圍

4. 通報機制於2001年1月1日開始實施。根據有關機制，須作出通報的事項範圍僅包括香港居民在內地非正常死亡的事故，以及內地公安及海關當局採取《中華人民共和國刑事訴訟法》所訂5項刑事強制措施的個案。該5項刑事強制措施列述如下，以方便委員參考 ——

- (a) 拘傳；
- (b) 取保候審；
- (c) 監視居住；
- (d) 拘留；及
- (e) 逮捕。

5. 在2003年6月1日，通報機制的範圍擴大至同時涵蓋人民檢察院和國家安全部處理的個案。

保安事務委員會的商議工作

向在內地被扣留的香港居民提供協助

保安事務委員會1999年9月23日會議

6. 在保安事務委員會1999年9月23日會議上，政府當局向委員簡介協助在內地被扣留香港居民的建議措施的進展情況。政府當局告知委員 ——

- (a) 在港澳辦公室(下稱“港澳辦”)與香港特別行政區(下稱“香港特區”)政府駐北京辦事處(下稱“駐京辦”)於1999年9月10日舉行的會議上，港澳辦告知香港特區政府官員，內地當局原則上同意設立有關香港居民在內地被拘捕、扣留或囚禁的通報機制；
- (b) 根據內地法律，香港特區政府在法津上無權要求與在內地被扣留的香港居民接觸或通訊。儘管如此，鑒於內地與香港特區關係密切，政府當局已建議內地當局容許香港特區政府官員探訪被扣留或囚禁的香港居民。內地當局已表示樂意考慮可否及如何彈性處理此事，並正在研究有關的原則，以及可望訂定可行的工作安排，以便日後進行此類探訪；

- (c) 最高人民檢察院已同意以廣東省人民檢察院出版的小冊子為藍本，與香港特區政府合力製作一份中英對照的小冊子。此舉應可大大加強香港居民對內地法律和司法程序及申訴途徑的認識。該份小冊子可望於該年年底或之前定稿；及
- (d) 政府當局計劃在短期內與內地有關當局就移交被判刑人士的安排展開磋商，作為當局在刑事司法方面的相互法律協助計劃的一部分。

7. 關於部分委員查詢在設立通報機制後，駐京辦將扮演何種角色，政府當局表示，駐京辦是政府當局在內地的主要聯絡機關。因此，有關的內地當局可直接或透過駐京辦通知被扣留者的家人。然而，當局只會因應被扣留者或其家人提出的要求提供協助，因為部分被扣留者可能不欲政府介入。

8. 部分委員詢問在建議的通報機制下，政府當局如何能夠確保屬省、市兩級的有關內地當局，會將涉及香港居民被扣留的個案的重要資料知會香港特區政府或駐京辦。

9. 政府當局告知事務委員會，這是內地當局需要解決的問題之一。鑒於中國幅員甚廣，讓全國各地的有關當局均熟習通報機制的運作情況，將需要一段時間。

10. 關於探訪被扣留或囚禁的香港居民，部分委員認為既然駐內地領事館的官員可探訪在內地被扣留或囚禁的本國居民，政府當局應竭盡所能，確定有關方面有權與在內地被扣留的香港居民接觸或通訊，而不應依賴內地當局彈性處理有關的事宜。

11. 政府當局告知委員，根據《維也納外交關係公約》及海外國家與內地簽訂的雙邊協定，有關領事館的官員可探訪在內地被扣留的本國居民。然而，駐京辦所扮演的角色不可與領事館相提並論。

保安事務委員會2003年7月8日會議

12. 保安事務委員會在2003年7月8日會議上，進一步討論向在內地被扣留的香港居民提供協助的事宜。

13. 部分委員對於內地沒有作出回覆的個案感到關注，他們詢問政府當局會否考慮透過較高層次的接觸解決此等個案。

14. 政府當局強調，重要的是當局須透過現有既定機制解決問題，以確保採取公平一致的方式處理所有扣留個案。政府當局向委員保證，駐京辦及保安局會繼續跟進未有作出回覆的個案，如情況有此需要，保安局會透過既定機制向內地當局提出有關事宜。

15. 部分委員詢問，政府當局倘發覺內地當局採取若干不規則的做法，會否採取任何跟進行動，例如懷疑內地當局以處理刑事罪行的方式就一宗民事糾紛作出檢控；或未有對一名香港居民提出起訴，但卻對其作出為期數個月的監視。

16. 政府當局告知委員，政府當局接獲被扣留者或其家屬提出的提供協助要求時，會與被扣留者的家屬會晤，以便深入瞭解有關個案的詳情。一旦發現有任何不規則之處，政府當局會在有關家屬同意之下，向內地當局提出有關的關注事項。內地當局在所作回覆中，通常會引述內地法例中的有關條文，解釋曾發生何事及為何向被扣留者提出有關的控罪。

17. 部分委員詢問，政府當局會否考慮透過非政府組織，為在內地被扣留而經濟狀況欠佳的被扣留者提供法律援助。

18. 政府當局回應時表示，當局並無計劃改變只就香港發生的個案提供法律援助的現行政策。被扣留者的權利已根據內地有關法例受到保障。據政府當局所理解，倘被扣留者負擔不起聘請律師為其辯護的費用，內地法院可委派一名律師提供法律援助，為有關的被扣留者進行辯護。如被扣留者及其家屬需要此方面的協助，政府當局亦會向有關的家屬提供內地律師協會的資料。

保安事務委員會2005年6月7日會議

19. 保安事務委員會於2005年6月7日會議上，與政府當局討論向在內地被扣留的香港居民提供的協助。

20. 委員非常關注當局向在內地被扣留人士及其家屬提供協助的事宜。委員詢問政府當局會否積極跟進此等個案，以及如有關的執法當局未有按照內地法律或規例行事，當局會採取何種行動。委員並詢問政府當局如何保障在內地被扣留香港居民的法律權利。他們認為香港居民在內地被扣留的事件應得到公平、公正和盡速的處理。

21. 政府當局回應時表示，當局非常重視在內地被扣留香港居民的法律權利。然而，在“一國兩制”的原則下，政府當局不得干預內地的執法及司法程序。政府當局會因應被扣留人士或其家屬的要求，按現有機制向他們提供實際的協助。政府當局會透過既定渠道，向內地有關當局轉達家屬的要求或申訴，包括任何懷疑違反規則或程序的情況。如有需要，駐京辦會通過與中央和地方機關建立的聯絡網絡，採取適當的跟進行動，以瞭解內地有關當局的回應。當收到內地當局透過駐京辦傳達的最新消息時，當局會立即轉告有關的家屬。政府當局向委員保證，當局會密切監察每宗個案的進展情況，並盡力提供協助。

22. 政府當局並告知事務委員會，《中華人民共和國刑事訴訟法》訂明涉嫌在內地觸犯刑事罪行的人的權利和義務。該法亦規定執法當局在扣留有關人士後，除非在無法通知或作出通知將有礙偵查的情況外，均應在24小時內把該人被扣留的原因和羈押處所，通知其家屬或

其所屬單位。為加深公眾對內地刑事法律程序的認識，有關當局已印發載有《中華人民共和國刑事訴訟法》及有關逮捕和拘留的內地刑事法律及法規的小冊子。

23. 委員詢問有關的家屬或香港特區政府官員可否探訪在內地被扣留的人士。部分委員指出，駐內地的領事館官員可探訪其在內地被扣留或監禁的本國居民。

24. 政府當局回應時表示，倘徵得內地有關當局的同意，被扣留人士的家屬可獲准探訪該名人士。當局曾多次將被扣留人士家屬提出的探訪要求轉致內地有關當局。在某些個案中，內地當局曾批准他們進行探訪。政府當局告知事務委員會，當局曾向內地當局提出香港特區政府官員可否探訪被扣留香港居民的問題，但未獲對方積極回應。內地方面曾經表示，駐京辦所扮演的角色不可與領事館相提並論。

25. 委員促請政府當局與內地當局進行討論，以期與內地當局達成共識，讓香港特區政府官員可探訪在內地被扣留的人士。政府當局承諾會再次向內地當局提出此事。

內地公安當局與香港警務處之間建立相互通報機制

保安事務委員會2000年10月24日會議

26. 在保安事務委員會2000年10月24日會議上，政府當局向委員匯報內地公安當局與香港警務處之間，就兩地居民在對方境內被扣留、拘捕或非正常死亡的事故建立相互通報機制的詳細安排。政府當局告知委員，該通報機制將於2001年1月1日開始運作。

27. 關於在內地被扣留的香港居民的家屬是否獲准探訪被扣留者的問題，政府當局表示，根據內地法律，被扣留者的家屬無權探訪該被扣留者。然而，在內地被扣留的人有權會見其律師。倘獲得有關公安當局的同意，被扣留者的家屬可聯絡、探訪或提供藥物予該被扣留者。當局曾多次將被扣留者家屬提出的探訪要求轉致內地有關當局。在某些個案中，內地當局曾批准他們進行探訪。

28. 部分委員關注到過去曾多次發生香港居民被內地當局非法扣留的事故，而他們在港的家屬必須先行繳交一筆款項，被扣留者才可獲得釋放。

29. 政府當局告知事務委員會，現時已設有既定機制，可針對內地當局提出投訴。被扣留者的家屬可投訴內地有關當局非法扣留其家人。在香港特區政府與內地最高人民檢察院合作製備的一份小冊子內，已載有接受該類投訴的內地機關名稱及電話號碼。除直接向此等機關作出投訴外，被扣留者的家屬亦可向入境事務處提出投訴，由該處將之轉交負責處理該類投訴的內地有關當局。

30. 在保安事務委員會2001年5月3日會議上，委員進一步討論向在內地被扣留的香港居民提供協助的事宜及有關的通報機制。政府當局告知委員 ——

- (a) 通報機制是透過行政安排，根據互相尊重及互不干預的原則而實行；
- (b) 須作出通報的事項範圍僅包括內地公安及海關當局採取《中華人民共和國刑事訴訟法》所訂5項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；
- (c) 根據內地法律，公安當局可採取的5種強制措施分別是拘傳、取保候審、監視居住、拘留及逮捕；
- (d) 過去4個月的平均通報時間約為3個星期。政府當局已就未有通報部分扣留事故的報告進行調查，並證實有關方面已就所有扣留個案作出通報，但有兩或3宗個案的通報時間較遲；及
- (e) 內地法律已訂明涉嫌觸犯刑事罪行者的權利和義務。執法機關須在有關人士被扣留的24小時內，把該人被扣留的原因和扣留地點通知其家屬或其所屬機構／單位，除非在無法作出通知或作出通知將有礙偵查的情況下，則作別論。被扣留的疑犯有權與其法律代表會面。

31. 關於通報範圍，政府當局告知委員 ——

- (a) 內地通報單位應向香港通報單位通報的事項包括：公安當局和內地海關當局對香港居民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；及
- (b) 香港通報單位須向內地通報單位通報的事項包括：香港警務處、香港海關和入境事務處對內地居民提出刑事檢控的個案，以及內地居民在香港非正常死亡的事故。

32. 部分委員認為通報機制的涵蓋範圍不應局限於某些內地機關。一名委員詢問何以該機制並未涵蓋屬國家安全機關管轄範圍的事宜。

33. 政府當局表示，內地的情況較為複雜，因為內地幅員甚廣，而獲賦權扣留或拘捕涉案人士的內地機關並不局限於所述的機關。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。至於應否擴大該機制的涵蓋範圍以同時包括其他機關，則須根據是否有此需要及內地不同機關的運作特點來加以考慮。儘管如此，政府當局會向有關內地當局提出該項事宜。

34. 部分委員建議，政府當局應考慮將公安機關可根據法例規定或行政指引採取的所有強制措施，悉數納入通報機制的涵蓋範圍。

35. 政府當局回應時表示，當局會根據內地法律及行政指引和是否有此需要，對該項建議加以考慮。

擴大通報機制的範圍

36. 政府當局於2003年5月31日提交保安事務委員會的資料文件中告知事務委員會，經內地當局同意，通報機制的範圍將擴大至包括內地人民檢察院及國家安全部處理的個案，有關安排的生效日期為2003年6月1日。內地通報單位向香港通報單位通報的事項應包括被扣留者的個人資料、扣留日期、涉嫌罪名、所採取強制措施的種類、執行強制措施的地點、執法機關、經辦人員，以及被扣留者家屬的姓名、地址和聯絡電話號碼。

通報機制的實施情況

37. 保安事務委員會於2005年6月7日曾就通報機制作進一步的討論。

38. 委員關注到內地當局在事發後多久，才向香港當局通報香港居民被扣留的個案。

39. 政府當局告知委員，根據與內地當局訂立的通報機制，當局應在切實可行的範圍內盡快作出通報。在大部分個案中，內地通報單位均可在有關人士被扣留的10日內，向香港通報單位(即香港警方)作出通報。然而，鑒於內地幅員甚廣，就部分個案作出通報的時間曾超逾3個月。香港警方在接獲內地當局的通報後，會盡快通知有關人士的家屬。政府當局會與內地當局討論可如何進一步縮短作出通報的時間。

相關資料

40. 議員曾分別於2001年4月25日、2001年11月21日、2004年2月25日及2004年6月23日立法會會議席上，提出多項有關通報機制及向在內地被扣留的香港居民提供協助的質詢。該等質詢的一覽載於**附錄**。

相關文件

41. 有關此事的詳細討論內容，委員可參閱下列文件 ——

會議紀要

- (a) 保安事務委員會1999年9月23日會議的紀要(立法會CB(2)727/99-00號文件)；

- (b) 保安事務委員會 2000 年 10 月 24 日會議的紀要(立法會 CB(2)391/00-01 號文件)；
- (c) 保安事務委員會 2001 年 5 月 3 日會議的紀要(立法會 CB(2)2001/00-01 號文件)；
- (d) 保安事務委員會 2003 年 7 月 8 日會議的紀要(立法會 CB(2)2996/02-03 號文件)；

文件

- (a) 政府當局就保安事務委員會 1999 年 9 月 23 日會議所提交的文件(立法會 CB(2)2799/98-99(03) 號文件)；
- (b) 政府當局就保安事務委員會 2000 年 10 月 24 日會議所提交的文件(立法會 CB(2)86/00-01(02) 號文件)；
- (c) 政府當局就保安事務委員會 2001 年 5 月 3 日會議所提交的文件(立法會 CB(2)1399/00-01(05) 號文件)；
- (d) 政府當局就通報機制的最新發展而於 2003 年 5 月 31 日提交保安事務委員會的文件(立法會 CB(2)2300/02-03(01) 號文件)；
- (e) 政府當局就保安事務委員會 2003 年 7 月 8 日會議所提交的文件(立法會 CB(2)2677/02-03(04) 號文件)；及
- (f) 政府當局就保安事務委員會 2005 年 6 月 7 日會議所提交的文件(立法會 CB(2)1784/04-05(01) 號文件)。

42. 上述文件可於立法會網頁(<http://www.legco.gov.hk>)查閱得到。

立法會秘書處
議會事務部 2
2005 年 6 月 28 日

**議員在立法會會議席上就有關香港居民在內地被扣留
及通報機制的事宜所提出的質詢**

2001年4月25日立法會會議

在2001年4月25日立法會會議席上，余若薇議員提出有關對在內地的香港居民採取刑事強制措施的書面質詢。該項質詢及當局的答覆載於 <http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/counmtg/hansard/010425fc.pdf>。

2001年11月21日立法會會議

2. 在2001年11月21日立法會會議席上，黃成智議員提出有關向涉嫌在內地觸犯法規的本港青少年提供支援的書面質詢。該項質詢及當局的答覆載於 <http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/counmtg/hansard/cm1121ti-translate-c.pdf>。

2004年2月25日立法會會議

3. 在2004年2月25日立法會會議席上，陳鑑林議員就通報機制提出書面質詢。該項質詢及當局的答覆載於 <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/counmtg/hansard/cm0225ti-translate-c.pdf>。

2004年6月23日立法會會議

4. 在2004年6月23日立法會會議席上，劉江華議員就香港居民在內地遭禁錮、勒索或綁架提出口頭質詢。該項質詢及當局的答覆載於 <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/counmtg/hansard/cm0623ti-translate-c.pdf>。