

香港社區組織協會
就內地公安當局與香港警方之間的互相通報機制及
在內地被扣留香港居民可獲提供的協助
向立法會保安事務委員會提交立場書 (2003年6月30日)

本會一直關注在內地港人的人身安全及基本人權保障。回歸以後，愈來愈多港人聽從特區政府建議，北上經商、消費或謀生。然而，港人人身安全卻不受兩地政府保障，在內地遇事人數有增無減。據了解，特區政府在檢討後，決定將相互通報機制的範圍，由現時只集中處理公安及海關機關個案外，會進一步擴展至內地人民檢察院及國家安全部處理的個案。本會歡迎有決定，惟認為政府應進一步進行制訂政策，協助在內地遇事港人。

保安局資料顯示，自通報機制在 2001 年 1 月 1 日開始運作後，透過通報機制通報的港人共涉及 378 人(截至去年 12 月)，較回歸以前遇事人數大幅上升，連同未向政府求助個案，相信實際情況會更為嚴重。

本會收到的個案中，均涉及執法及司法機關嚴重違法處理港人的情況。部份涉案市民曾在內地經商期間，牽涉入經濟糾紛，更有個案是沒有涉及其中，疑因在港迎救被扣家人而身陷囹圄。當中常見問題包括：

公安機關的問題	<ol style="list-style-type: none"> 1. 未有在法定時間 (24 小時內) 通知犯罪嫌疑人的家屬 2. 禁止當事人聘請律師或會見律師 3. 違規處理被扣押的物品 4. 非法搜查犯罪嫌疑人證物 5. 濫用扣押及不清晰的扣留程序 6. 違規使用強制措施交由原告人對犯罪嫌疑人作監視居住 7. 不依法發回取保證金 8. 公然向家人勒索，如同綁架 9. 向家屬苛索見面費和斂取生活費 10. 違法私自來港搜查證物
人民檢察院的問題	違反法律規定，送檢達數次仍不放人
人民法院的問題	<ol style="list-style-type: none"> 1. 犯人被控罪名與被判罪名不一致 2. 超越宣判期限 3. 不尊重審判程序 4. 使用當事人不明白的語言審訊 5. 課刑懲罰違反法規 6. 濫用司法程序再度扣押港人
國內律師服務問題	1. 質數參差，未有盡力為當事人申辯

除以上情況外，家屬更要面對以下問題：

1. 遲遲才獲知會當事人在內地的情況
2. 對國內司法程序不熟悉
3. 遇事後不知道可向誰求助
4. 沒有足夠金錢聘請律師
5. 未合資格申請內地法律援助或本港法律援助服務
6. 缺乏有效投訴機制反映內地公、檢、法三個部門的違規行爲

雖然特區政府與內地自 2001 年成立通報機制，惟絕大部份情況下，政府也甚至不知悉詳情，卻只是從家屬口中得悉最新進展。特區政府雖知悉事件，或得悉被扣港人面對違法處理的情況，惟對有關問題卻置若罔聞。本會亦曾轉介個別個案予保安局跟進，惟當局常以一國兩制爲由，並未有提供實質協助。以上情況均直接影響北上經商或工作的港人人身安全，本會對事件有以下回應：

1. 內地執法部門不時對港人進行無理超期扣押，程序違法不當，侵害公民權益。惟特區政府以「一國兩制，不宜干預內地司法管轄權」爲由，拒絕主動向遇事港人提供協助，明知內地有關部門違法侵害公民權益，仍不敢依法向內地部門反映政府立場，態度軟弱無力，畏懼中央政府，漠視港人基本人權。
2. 政府未有儘力協助家屬向內地部門了解當事人被扣原因及詳情，卻要求家屬前往入境處錄取口供，進行調查，並要家屬「通報」予政府知道，於理不合，荒謬至極。
3. **通報機制**只著重形式，卻缺乏實質協助，政府只轉達家屬意見，如同將資料集中處理及傳遞的「**中央郵箱**」，不但連最基本資料亦未能告知在港家屬(包括：被扣港人亦現處地點、被扣原因、正被採取的強制措施等等)，**未能依照訂定時間 24 小時內作出通報**，更是由家屬知會特區政府，實爲荒謬。
4. 除首次通報外，**當犯罪嫌疑人面對轉變強制措施或延期拘押**，特區政府不會向家屬定期通報，令當事人在不知情下而被長期扣留。機制亦**沒有處理當事人或家屬的投訴程序**，例如：被要求付出贖金、非法扣押或遭受不人道對待等。

進一步改善現存通報機制

雖然特區政府自 2001 年 1 月 1 日成立中港兩地通報機制，並承諾會在實施 1 年後檢討其成效，惟至今實施超過兩年，當局仍未有任何計劃進行檢討。隨著中港兩地各方面進一步融合，特區政府在鼓勵港人北上之時，更有責任保障港人的基本人權。為此，本會有以下建議：

特區政府應儘快檢討通報機制成效，**改善現存通報機制**，包括：

- 依據中國刑事訴訟法第 78 條的規定，在 **24 小時內**，將拘留原因和羈押地點，**通知在港的家屬**。
- 除首次報報外，應**定期(例如：每兩個月)**向在港家屬匯報當事人的情況。一旦公安部門對當事人**轉變強制措施或延長扣押**，亦應通知在港家屬。
- 通報機制應包括**處理家屬及當事人提出的質疑及投訴**。
- 除通報刑事案件的被扣人士個案外，通報範圍應進一步包括**任何形式的拘留**(例如：根據內地《治安懲處條例》等進行的行政拘留)。

成立駐內地辦事處協助遇事港人

此外，特區政府在保障香港市民在內地獲得依法對待責無旁貸。為此，當局應該作出以下行動：

1. 特區政府應在全國各主要省市設立辦事處，**擴大駐京辦及駐粵辦職能**，安排專員協助及處理港人扣押問題，定期探訪被扣港人。專員應定期會見事主跟進個案、了解案情調查進度，並委派專員出席旁聽審訊，安排律師提供法律諮詢及相關援助、以及處理家屬的投訴。
2. 政府應主動反映內地部門違法問題(例如：**超期關押、擄人勒索、越境執法、嚴刑逼供等**)，並要求執法機關依法查辦案件，協助家屬進行投訴，並要求中央派員捉拿違規人員，著力整頓司法及執法部門有法不依情況。

加強跨境法律援助服務

1. 現時政府只為個案家屬提供內地律師協會電話，惟律師質素參差，很多家屬也因人生路不熟而枉聘律師，不必要地耗費金錢。再者，由於兩地生活水平不一，港人家屬普遍也不合乎資格領取內地法律援助，一旦出現經濟困難，遇事港人便缺乏法律代表。為此，本會促請兩地儘速**確立中港兩地司法互助機制**，包括：與內地機關研究如何為港人在內地提供法律援助，以至如何釐訂港人申請內地法援資格等，審批**跨境法援**。
2. 特區政府應**設立內地法律諮詢服務**，邀請熟悉內地法律問題的律師解答，以回應市民對內地日增的法律問題。此外，由於跨境罪行日漸增多，長遠而言，兩地亦要建立移交**逃犯機制**，並**訂立囚犯犯人回港服刑建立引渡協議**等等，以處理兩地商業及其他事務糾紛。

以上各項政策性的建議，均涉及香港市民的人身安全及保安事宜，為此，本會促請立法會頓促政府儘快落實以上政策，加強港人內地人權保障。

香港社區組織協會

二零零三年六月三十日

聯絡：何喜華 2713 9165