

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2112/04-05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2004至05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2005年7月6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日和2002年10月9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. 2004至05年度會期的保安事務委員會由15名委員組成。涂謹申議員及林偉強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

內地公安人員涉嫌在香港採取執法行動

4. 事務委員會對於內地公安人員涉嫌在香港採取執法行動的問題感到關注，而有關問題源於一宗有7名內地人懷疑在香港觸犯刑事罪行的個案。

5. 事務委員會得悉，警方在完成調查後，曾就是否有足夠證據支持向該7名被捕人士提出刑事檢控一事徵詢律政司的意見。律政司表示並無足夠證據支持檢控該7人中的任何人。

6. 部分委員質疑政府當局為何不對該7名人士提出檢控，以及支持對有關人士提出檢控的證據是否確實不足。此等委員認為政府當局到目前

為止所提供的資料，未能令公眾信服其不就7名被捕人士提出檢控的決定。他們認為政府當局拒絕披露有關該宗個案的進一步資料，可能會令公眾覺得當局包庇被捕人士，使他們免受檢控。

7. 政府當局回應時表示，根本不存在當局包庇被捕人士的問題。警方已遵照一切所需程序及進行深入的調查，並將所有有關資料送交律政司，以便就是否有足夠證據支持對該7名人士提起刑事法律程序徵詢獨立的法律意見。政府當局強調，無論在回歸前及回歸後，香港與內地警務當局一直按照國際刑警所訂的國際警察合作模式進行合作。為確保貫徹執行合作事宜，兩地警務當局更通過定期進行的高層會晤，對合作基礎和模式作出規範。在任何情況下，兩地警務人員均不得在對方境內採取執法行動。

8. 事務委員會要求政府當局致函內地有關當局，轉達委員的關注。

申請旅遊簽證／入境許可證的入境政策及程序

9. 事務委員會曾就政府有關申請旅遊簽證／入境許可的入境政策及程序進行討論。部分委員質疑，當局為何拒絕接納計劃於2005年1月來港演講及出席研討會的台北市長馬英九先生所提出的簽證申請。此等委員指出，根據《基本法》第一百五十四條，香港特別行政區(下稱“香港特區”)政府對世界各國或各地區的人入境、逗留和離境，可實行出入境管制。

10. 部分其他委員則指出，入境當局不披露拒絕接納入境申請的理由，是一項國際慣例。

11. 政府當局回應時表示，入境事務處處長審批申請時，會考慮與申請相關的所有因素和情況，然後才作出決定。入境事務處處長尤其會考慮容許有關人士入境，是否符合公眾利益。某申請人在某情況下提出的申請遭到拒絕，並不表示同一申請人日後提出的申請不會獲得批准。

12. 政府當局並解釋，前任副總理錢其琛先生在1995年公布了有關處理香港特區與台灣之間事務的7條指導原則。此7條指導原則是香港特區政府必須遵守的政策方針。

13. 部分委員質疑該7條指導原則是否可凌駕於《基本法》第一百五十四條。他們對於香港特區在處理入境管制事宜方面的管轄權感到關注。

14. 政府當局回應時表示，該7條指導原則與《基本法》第一百五十四條並無任何衝突。是否批准入境簽證申請，屬入境事務處處長的管轄範圍。入境事務處處長在處理此類申請時，必須依法行事。他在審批由台灣政府官員提出而涉及官方接觸的入境簽證申請時，亦須考慮上述7條指導原則。鑑於馬先生所擔任的公職，當局必須審慎處理其申請。

廉政公署搜查及檢取新聞材料的權力

15. 廉政公署(下稱“廉署”)於2004年7月持法庭發出的搜查令，突擊搜查7間報館的辦事處一事，引起了公眾的廣泛關注。事務委員會曾與政府當局討論廉署搜查及檢取新聞材料的權力。

16. 事務委員會察悉，法院為配合刑事調查行動而授權執法部門搜查新聞材料的權限，受《釋義及通則條例》第XII部(尤其是該條例第84及85條)所規管。部分委員對廉署有否濫用其搜查及檢取新聞材料的權力表示關注。此等委員質疑廉署為何根據《釋義及通則條例》第85條，直接向法院申請搜查令，而非根據《釋義及通則條例》第84條申請交出令。他們認為只有在交出令未有獲得遵從時，才應申請搜查令。他們關注到如執法機關在進行執法工作時，隨便申請手令以搜查傳媒機構，新聞自由可能會受到損害。

17. 部分委員認為，由於上訴法庭就此案提出的意見在法律上並無約束力，而且被視為附帶意見，廉署應向終審法院提出上訴，以澄清所涉及的法律問題。

18. 廉政專員向事務委員會保證，廉署非常重視新聞自由。然而，廉署是次所作調查的情況相當特殊，主要涉及多名人士涉嫌干犯的非常嚴重的罪行。廉政專員告知事務委員會，在提出搜查令申請時必須獲得執行處首長(同時亦為副廉政專員)的批准，然後才可向法院提交有關申請。此舉是為了確保由高層人員作出決定，以及是經過深思熟慮和具備充分理據支持，才採取有關行動。

19. 廉政專員並強調，是次事件並不存在廉署濫用《釋義及通則條例》第XII部所賦予權力的問題。廉署必須符合嚴格的規定，才可獲法院發出搜查令。廉署已向法院詳細解釋申請有關搜查令的理據。廉署認為上訴法庭已就有關搜查及檢取新聞材料的法例作出澄清，因而並無充分的法律理據就此案提出上訴。因此，廉署決定不向終審法院提出上訴。

20. 部分委員認為應檢討《釋義及通則條例》所訂有關搜查及檢取新聞材料的條文，令新聞自由可獲更大保障。事務委員會已成立小組委員會，檢討有關搜查及檢取新聞材料的法定條文。

打擊非法勞工的措施

21. 應事務委員會所請，政府當局向事務委員會簡介當局打擊非法勞工的措施。

22. 事務委員會察悉，在2004年首10個月被捕的非法勞工數目為4 575人，較去年同期增加了約3.6%，當中約有94%屬來自內地的訪客。委員促請政府當局找出來自哪些省份及城市的內地訪客，有不少均因為在港非法受僱工作而被捕，以期在問題的源頭作出堵截。

23. 委員指出，建築及裝修工程業界聘用非法勞工的情況非常嚴重。他們質疑政府當局採取的措施，能否有效打擊此問題。委員亦質疑對非法勞工的僱主施加的刑罰，能否發揮足夠的阻嚇作用。

24. 政府當局回應時表示，為了在源頭對付有關問題，有關部門已和內地當局保持緊密聯繫及交換情報，並把被發現或懷疑曾在港從事非法工作的內地訪客資料通報內地當局，以便內地當局更嚴格審批此類訪客日後提出的訪港申請。若情況有此需要，內地當局可考慮在2至5年內拒絕有關申請。

25. 政府當局表示，政府已於2003年4月成立跨部門小組，以制訂針對性的策略、協調各部門的聯合行動及加強進行情報的收集和交換工作。自2004年1月中開始，當局已針對從事室內裝修及大廈維修的非法勞工及聘用他們的僱主，進行了一連串的掃蕩行動。政府當局並向物業管理業界發出如何防止非法勞工在屋苑內從事裝修工作的指引。

26. 關於向非法勞工僱主判處的刑罰，政府當局告知事務委員會，在2004年9月，上訴法庭就僱用非法勞工定下判刑指引，訂明在沒有其他加重刑罰或求情因素的情況下，即使是初犯及只僱用一名非法勞工，亦須判處即時監禁3個月的刑罰。

27. 委員促請政府當局加強宣傳，讓公眾知悉僱用非法勞工的僱主會被判處即時監禁。

28. 委員察悉目前政府各部門在招標承投服務合約時，其評審制度中的考慮因素已包括有關僱主過往有否聘用非法勞工的紀錄。部分委員質疑為何投標者在投標截止日期前12個月內有3次或以上有關僱用非法勞工的定罪紀錄，其標書才不被考慮。此等委員認為曾因僱用非法勞工而被定罪的僱主，不應獲准競投任何政府合約。他們促請只要投標者在投標截止日期前12個月內有任何此類定罪紀錄，其標書也不應獲得考慮。

29. 政府當局表示，保安局現正就可否在各類政府牌照加入適當的發牌條款，以便對僱用非法勞工發揮阻嚇之效，諮詢其他政策局及部門。

世界貿易組織第六次部長級會議的保安安排

30. 世界貿易組織第六次部長級會議(下稱“部長級會議”)將於2005年12月13至18日在香港會議展覽中心舉行。預計屆時將有約11 000人參與部長級會議，包括6 000名代表團團員、3 000名傳媒工作者和2 000名非政府組織的代表。政府當局曾向事務委員會簡介部長級會議的保安安排。

31. 委員對當局就該次會議作出的威脅評估提出質疑，並對警方應付威脅(特別是有關恐怖襲擊的威脅)的能力感到關注。委員並詢問當局如何將會議舉行期間實施的特別交通及保安安排通知公眾人士，特別是部長級會議舉行現場附近的商店店主及居民。

32. 部分委員質疑政府當局採取何種原則指定“示威地區”。此等委員認為，若“示威地區”不在出席部長級會議的抗議目標人士的視線範圍內，抗議人士自由表達意見的權利會受損。

33. 政府當局回應時表示，目前的評估顯示，在會議舉行期間發生恐怖襲擊的風險不大。然而，評估結果卻顯示，公共秩序因激烈或甚至暴力示威而受到擾亂的危險性極高。警務處已成立9個工作小組，就下述各個範疇作出研究：保安、公共秩序、交通管理、公關及宣傳、指揮及控制、技術及訓練、後勤、資訊科技及通訊、人力及採購。

34. 鑑於部長級會議的規模及性質，警務處會參考外地的有關經驗，並為所有可能出現的突發事故作好準備。警務處會制訂全面的人手調配計劃，在應付部長級會議的工作之餘，同時維持一般的保安及防止罪案工作。為確保有充足的人手，警務處會在部長級會議展開前和進行期間採取多項資源管理措施，包括對所有前線人員作出休假限制。

35. 政府當局並告知事務委員會，當局會諮詢有關的區議會，並會在訂定具體安排時考慮其意見。當局會向會議舉行地點附近的商戶及大廈管理公司等，進行有關部長級會議的簡介。此外，政府當局會接觸各類重要設施／服務的營運機構，並邀請他們因應部長級會議制訂相應計劃。無論決定實施何種特別安排，政府當局也會確保適時向公眾發放有關資料，以期得到受影響機構及人士的諒解和合作。

36. 至於尋找合適的示威地點方面，警務處會平衡個別人士自由表達意見的權利，以及確保公共安全的需要。政府當局會在部長級會議舉行前和舉行期間，與本地及海外的非政府組織和其他關注團體保持對話，以維持言論自由和便利進行有秩序及和平的示威活動。

更生人士的就業支援

37. 事務委員會曾討論為更生人士提供的就業支援，以及向他們簽發保安人員許可證(下稱“許可證”)的準則。

38. 事務委員會察悉懲教署、其他政府部門及非政府組織，均有為更生人士提供各種就業支援服務。委員促請政府當局為囚犯舉辦市場導向培訓課程，讓他們具備市場所需技能，可在獲釋後求職。

39. 部分委員對於需要在政府職位申請表及向私營機構求職時披露是否有犯罪紀錄的規定表示關注。該等委員認為，為了保障私隱，僱主不應要求職位申請人披露他們是否有犯罪紀錄。一名委員建議不應要求政府部門某些職位的申請人，在申請表格上表明本身是否有犯罪紀錄。

40. 政府當局回應時表示，根據政府的政策，公務員必須具備良好的品格。作為招聘程序的一部分，招聘部門／職系會為初步認為適宜聘任的人選安排進行品格審查。政府當局自2004年1月起，已刪除申請人在申請表格(G.F. 340表格)內披露是否有犯罪紀錄的規定。至於非公務員合約職位，進行招聘的個別部門可視乎工作性質及部門運作需要，自行決定是否須進行品格審查。政府當局強調，申請人不會純粹因為其犯罪紀錄而被拒絕聘用。

41. 部分委員要求政府當局考慮放寬有關入獄刑滿獲釋不超過3年的申請人通常不會獲發許可證的規定，使之不適用於被裁定觸犯輕微罪行及被判處短時間刑期的許可證申請人。然而，另一名委員認為，與其他司法管轄區如澳洲、加拿大卑斯省及新西蘭相比之下，此規定已相當寬鬆。上述地區的有關當局不會向入獄刑滿獲釋未過10年的申請人，簽發從事保安工作的許可證。

42. 政府當局解釋，保安及護衛業管理委員會(下稱“委員會”)認為所有保安人員應以誠信為先。他們被委以保障他人生命財產及防止或偵察罪案發生的重任，在執行職務期間亦有可能會接觸關於客戶的敏感資料。公眾一般期望保安人員具備良好品格，可堪信賴。

43. 政府當局進一步解釋，根據現行法例，許可證申請人必須符合各項有關年齡、執行職務所需的體格狀況、良好品格和對保安工作熟練程度的特別規定。在考慮申請人是否符合“良好品格”的規定時，警務處處長會考慮其所犯任何刑事罪行的性質。有關“良好品格”的規定，是根據委員會在2001年就簽發許可證予有犯罪紀錄人士的政策進行全面檢討所得的結果，而於2003年4月開始實施。在檢討過程中，委員會已特別小心，務求在必須確保只有適當人士才可加入保安行業，以及盡力協助有關人士自新之間取得平衡。

與內地當局訂立的相互通報機制及向在內地被扣留的香港居民提供的協助

44. 因應程翔先生在內地被扣留的事件，事務委員會曾與政府當局討論內地當局與香港特區政府之間的通報機制，以及向在內地被扣留的香港居民提供的協助。

45. 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。

46. 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，香港特區政府駐北京辦事處(下稱“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。

47. 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》及有關逮捕和扣留的內地刑事法律及法規的小冊子。

48. 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。

49. 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。

50. 事務委員會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。

51. 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。

52. 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，鑑於內地幅員甚廣，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。

其他事宜

53. 事務委員會亦曾就其他事宜與政府當局進行討論，包括在邊境管制站實施旅客自助出入境檢查系統和車輛(司機)自助出入境檢查系統的進展情況、2004年的罪案情況、提供緊急救護服務及香港特區境外緊急事故應變方案。

54. 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報，包括在香港特區與澳門特別行政區之間移交被判刑人士的立法建議；建議修訂《航空保安條例》，使香港特區政府可加強管制民航飛機上難受管束或作出擾亂秩序行為的乘客；容許非永久性居民及經常入境訪客選用自動化方法進行自助出入境檢查的建議；電腦輔助掌紋及指紋鑑證系統和海上警視系統的撥款建議。

55. 在2004年10月至2005年6月期間，事務委員會共舉行了12次會議。事務委員會亦舉行了兩次參觀活動。

立法會秘書處

議會事務部2

2005年6月27日

附錄 I

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公眾關注的事項。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財政建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對於該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

附錄II

**立法會
保安事務委員會**

2004至05年度會期的委員名單

主席 涂謹申議員

副主席 林偉強議員, BBS, JP

委員

何俊仁議員
呂明華議員, JP
吳靄儀議員
張文光議員
黃宜弘議員, GBS
黃容根議員, JP
楊孝華議員, SBS, JP
劉江華議員, JP
蔡素玉議員
余若薇議員, SC, JP
梁君彥議員, SBS, JP
梁國雄議員
詹培忠議員

(總數： 15位委員)

秘書 湯李燕屏女士

法律顧問 李裕生先生

日期 2004年10月12日