

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1910/13-14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2013-2014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2014年7月2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，並於2000年12月20日、2002年10月9日、2007年7月11日及2008年7月2日修訂的一項決議案，成立事務委員會，負責監察和研究與保安、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. 2013-2014年度會期的事務委員會由29名委員組成。葉國謙議員和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

維持公共秩序

警方處理市民辱罵或不合作行為

4. 在本年度會期內，警方處理公眾活動和維持治安的手法，繼續是事務委員會的主要討論焦點。委員深切關注到，在一些公眾集會及公眾遊行期間，警民對峙及對罵的情況越來越多。事務委員會察悉，警方已於2014年3月發出一套有關警務人員處理市民辱罵行為的指引。事務委員會曾與政府當局跟進有關課題。

5. 部分委員對於是否需要發出指引有所保留。有委員建議政府當局披露指引的內容，讓公眾可加深了解何謂辱罵行為。政府當局強調，有關指引以現有法律框架為基礎，當中並不牽涉任何新的罪行，亦沒有擴大警方的權力；警方不適宜披露指引的內容，因其涉及警方的行動細節。

6. 然而，部分委員關注到，如果在現行法例下，作出辱罵行為並不構成罪行，有關指引反而會鼓勵市民作出此類行為。這些委員認為，對警務人員作出辱罵行為等同藐視法紀，不應容忍。他們促請政府當局積極考慮立法禁止侮辱警務人員。

使用隨身攝錄機

7. 警隊使用隨身攝錄機的第一階段實地測試於2013年9月完結後，政府當局曾向事務委員會作出匯報，表示實地測試效果良好；警方計劃在2014年第二季推出第二階段實地測試，以記錄對治安有影響的事件。

8. 部分委員認為使用隨身攝錄機可如實記錄事件，對示威者和警方雙方均公平，但另有委員關注到，攝錄是根據警務人員的主觀判斷而作出的，因此容易被濫用，造成不公。有意見認為，警方應發出有關使用此類攝錄裝置及存取與銷毀錄影片段的指引，並公開讓公眾查閱。政府當局表示，雖然內部行動指引不宜公開，但警方已在有關隨身攝錄機的網頁特別指出，市民根據《個人資料(私隱)條例》(第486章)享有要求查閱警方所貯存其個人資料的權利。

9. 事務委員會亦曾檢討隨身攝錄機的使用情況。事務委員會察悉，在第一階段實地測試期間，警方在25宗事件使用了隨身攝錄機；在其中13宗事件，當事人被攝錄時變得冷靜和克制；在另外12宗事件，錄影片段已保留作調查及司法程序之用。所攝錄的片段均沒有用作呈堂證物，因為在這些案件中被控人不是認罪就是同意簽保。委員獲告知，隨身攝錄機只可用於對抗場面，或已破壞或可能破壞社會安寧的事件。有關警務人員每次使用隨身攝錄機，均須作出報告，並會由有關督導人員進行覆檢。除非在特殊情況下(例如預計日後會進行調查)獲高級警司批准，否則警方會在攝錄日期起計31日後銷毀與沒受調查的事件有關的片段。只有與調查中事件有關的攝錄片段會被視為證物處理，並予以保留至有關調查及司法程序完結為止。

警方對嚴重襲擊及傷人案件的處理

10. 鑒於2014年2月發生的一宗傳媒機構負責人遭嚴重襲擊的案件引起公眾廣泛關注，事務委員會曾與政府當局討論警方對嚴重襲擊及傷人案件的處理，以及該案的調查進展。

11. 委員深切關注到，針對記者和傳媒機構的暴力行為不斷增加。部分委員非常關注許多新聞工作者遇襲案件尚未偵破，並強調政府當局必須保障記者和傳媒工作者的人身安全，以及將兇徒繩之於法。政府當局向委員保證，警方對調查中的所有案件均一視同仁。除尋找證人及蒐集證物外，警方亦會從案件的犯案動機及犯案手法等方面作深入調查。委員亦獲告知，警方能否偵破該等案件，往往受到不同的外在因素所影響，例如兇徒的犯案手法、能否找到證人，以及受害人於案發的瞬間能否認清兇徒容貌等。

鼓勵地區參與防止罪行

12. 委員歡迎警方更積極研究使用社交媒體，進一步拓展現有與公眾溝通的渠道。委員認為，警民之間保持有效溝通和良好關係，對預防和打擊罪案十分重要。他們建議，警方應積極使用網絡及社交媒體平台，鼓勵市民多利用警隊資訊，加強警方與公眾的溝通。

禁毒工作

吸毒情況

13. 事務委員會繼續密切監察本港的整體吸毒情況及政府當局的禁毒工作。委員察悉並關注到，雖然吸毒者人數持續下降，但隱蔽濫用合成藥物的問題日趨嚴重。長期吸食危害精神毒品會對健康造成嚴重且不可逆轉的傷害，當局因而需要投放更多資源為吸毒者提供戒毒治療。有鑒於此，委員強調及早識別吸毒者的重要性。他們促請政府當局在制訂適當措施解決吸毒問題時，認真分析最新統計數字和吸毒趨勢。

驗毒助康復計劃

14. 禁毒常務委員會(下稱"禁常會")於2013年9月就驗毒助康復計劃展開為期4個月的公眾諮詢後，事務委員會曾與禁常會主席、禁常會轄下兩個小組委員會的主席及政府當局舉行會議，就擬議的驗毒助康復計劃交換意見。委員察悉，在擬議的驗毒助康復計劃下，當有強烈的環境因素促使執法人員合理懷疑某人曾吸食毒品，該人便會被要求接受驗毒。在合適情況下，經辨識的吸毒者會獲轉介接受輔導及治療。事務委員會亦舉行了另一次會議，聽取專業團體對擬議的驗毒助康復計劃的意見。

15. 部分委員表示支持擬議的驗毒助康復計劃，並同意一些精神病學家和醫生的意見，認為驗毒助康復計劃會提供一個額外的切入點，在毒品對吸毒者造成不可逆轉的身體傷害前

介入，從而降低吸毒行為所造成的傷殘連帶招致的長期醫療及社會成本。不過，亦有委員反對驗毒助康復計劃的強制性做法，認為會造成更多隱蔽吸毒個案。他們亦贊同部分團體的意見，認為該建議會侵犯個人隱私和人權。鑒於根據擬議驗毒程序，執法人員將獲賦權要求有關人士接受驗毒，這些委員擔心此舉或會不必要地擴大警察的權力，因而可能出現濫用情況。

16. 委員察悉禁常會的解釋，即鑒於涉及敏感課題，他們擬訂擬議計劃時，已參照《道路交通條例》(第374章)有關打擊毒駕的條文，並建議訂立一個相當高的門檻，規定超越該門檻才需要進行驗毒。驗毒助康復計劃下建議的毒品測試，僅會在同時符合以下兩項條件的情況下進行——

- (a) 當事人的身體狀況、行為及隨身物品，顯示該人可能剛吸毒；及
- (b) 在附近發現懷疑為毒品的物質。

委員獲告知，只有受過訓練並獲授權的執法人員，才可進行驗毒助康復計劃下的毒品測試。

17. 禁常會表示會考慮在首階段公眾諮詢期間就擬議的驗毒助康復計劃收集所得的意見。若有共識認為原則上應推行驗毒助康復計劃，禁常會便會擬定轉介及跟進機制的細節，以便在2014年進行的第二階段諮詢中進一步徵詢公眾意見。政府當局會在2014年7月舉行的事務委員會會議上匯報驗毒助康復計劃的最新情況。

相關立法建議

18. 政府當局曾就有關修訂《危險藥物條例》(第134章)附表及《化學品管制條例》(第145章)附表的建議諮詢事務委員會，該等修訂旨在把新的藥物納入這兩項條例管制的範圍。委員對此項建議表示支持，並要求政府當局密切監察本地的吸毒趨勢和全球發展，以期適時將新藥物納入法例管制的範圍。

個案協查機制的實施情況

19. 鑒於香港、內地及澳門之間沒有引渡協議，事務委員會曾與廉政公署(下稱"廉署")跟進個案協查機制在跨境貪污個案協查方面的成效。鑒於香港與內地的企業接觸和交流日趨頻繁，委員籲請廉署採取措施，打擊與在港上市中資公司的集資活動有關的跨境貪污。

20. 廉署表示，雖然香港、內地及澳門之間並無相互執行引渡疑犯的安排，但在個案協查機制下，提出要求的一方可尋求協助，在對方的司法管轄區就貪污調查工作會見證人及搜集證據。此方面的合作已證實有效，並有助調查工作取得成果。廉署強調會依法進行調查，不論疑犯背景為何；若有違反香港法例的情況，便會採取跟進行動。

跟進馬尼拉人質事件

21. 繼於第四屆立法會聚焦討論政府當局就發生於2010年8月23日涉及一個香港旅行團的馬尼拉挾持人質事件所進行的跟進工作後，事務委員會曾聽取政府當局簡介事件的解決方案。委員欣悉，香港特別行政區(下稱"香港特區")政府、菲律賓政府和此宗慘劇的受害者及死難者家屬，已就解決受害者及家屬提出的4項訴求(即道歉、賠償、懲處負責官員和其他人士，以及保障旅客安全)達成共識。

22. 部分委員認為，政府當局應設立機制，以監察菲律賓政府所提改善措施的落實情況，以及讓政府和中央政府日後可迅速處理類似事件。政府當局表示，菲律賓政府已承諾匯報有關措施的實施進度，並會邀請香港特區政府的官員訪問菲律賓，檢視實施進度。政府當局會自行及透過中國駐菲律賓大使監察各項措施的落實情況。政府當局向委員保證，自回歸以來，香港特區政府與中央政府一直緊密合作，為在外遇事港人迅速提供協助。

23. 鑒於當局在公布事件的解決方案後馬上把對菲律賓的外遊警示由黑色改為黃色，部分委員關注到有關決定是否出於政治考慮，而沒有顧及旅客安全。這些委員質疑為何政府當局不先觀察改善措施的落實情況一段時間，才調整對菲律賓的外遊警示級別至黃色。他們強調，當局應按科學客觀的準則來釐定外遊警示級別。據政府當局表示，對外遊警示所作的調整是按既定機制釐定的。經考慮菲律賓政府為改善旅客安全而實施的措施，以及外交部和其他國家的旅遊警告後，當局才調整對菲律賓的外遊警示級別至黃色。

截取通訊及監察

24. 事務委員會曾聽取政府當局闡述其就截取通訊及監察事務專員(下稱"專員")按《截取通訊及監察條例》(第589章)(下稱"該條例")規定向行政長官提交的周年報告中提出的事項進行研究的結果。

25. 委員關注到，在該條例的機制下所提供的保障，能否有效防止執法機關就涉及法律專業保密權和新聞材料的個案濫用權力。據政府當局表示，執法機關如進行可能涉及享有法律專業保密權的資料及／或新聞材料內容的行動，便須通知專員。假如隨後出現任何可能影響評估的變化，有關的執法機關須通知小組法官，小組法官繼而會決定訂明授權應否繼續，或是否需要施加任何附加條件。倘若出現有違規或不當情況的個案，執法機關會在考慮專員的意見和建議後採取跟進行動。

26. 事務委員會另一關注的事項是前任專員於2009年4月作出但尚未獲政府當局採納的建議，即賦權他本人及其指定人員檢查截取及秘密監察成果。大部分委員均贊同前任專員的意見，認為賦予專員聆聽和檢視截取及監察成果的權力，可對不守法規或隱瞞情況發揮強大的阻嚇作用。他們認為，專員應獲明文賦權聆聽截取成果，從而有效地監察執法機關遵從該條例規定的情況。這些委員強烈促請當局盡早提出有關的立法修訂。

27. 政府當局表示已發出修訂法例的草擬委託書，以落實前任專員的建議；在此過程中若有需要，會與現任專員和小組法官溝通。政府當局計劃於2014年內向立法會提交有關該條例的修訂。

統一審核機制的運作情況

28. 繼當局於2014年3月3日起就免遣返聲請作出決定實施統一審核機制後，事務委員會曾聽取政府當局就此課題匯報最新情況。

29. 部分委員贊同香港大律師公會和香港律師會在其聯署意見書中提出的意見，認為有迫切需要檢討統一審核機制的程序。他們指出，為統一審核機制聲請人提供的資料和指引，既不足夠亦不方便使用。這些委員亦對審核過程的透明度表示關注。政府當局表示，統一審核機制的程序按酷刑聲請法定審核機制制訂，相關指引只按需要作適應化修改。在審核過程中，當值律師服務會為聲請人提供法律支援及傳譯服務。政府當局向委員保證，入境事務處(下稱"入境處")必須以合乎法律要求的高度公平標準的程序審核聲請。至於透明度方面，政府當局表示，處理免遣返聲請時必須遵守嚴格的保密要求。公布聲請決定會侵犯聲請人的私隱，並且可能會令聲請人或其有在有關存在酷刑風險國家的家人處於嚴峻險境。

30. 部分委員察悉並關注到，自2009年12月起實施經改善的機制以來，只有22宗聲請獲確立。他們關注到，處理免遣返聲請需時漫長，已引起非法僱用統一審核機制聲請人及治安等

問題。這些委員指出，統一審核機制聲請人獲得公費法律支援及人道支援；他們關注對政府造成的財政負擔。他們要求政府當局注意加快處理免遣返聲請。

已接受性別重置手術的變性人士進行婚姻登記

31. 政府當局曾就下述建議諮詢事務委員會：修訂《婚姻條例》(第181章)，以落實終審法院於 W 訴婚姻登記官一案(終院民事上訴2012年第4號)中就已接受性別重置手術的變性人士在香港進行婚姻登記一事所下達的命令。

32. 委員獲告知，為省卻這些已完成整項性別重置手術並已更改香港身份證上性別的變性人士需於婚姻登記時出示相關的出生證明書，政府當局打算就《婚姻條例》提出法例修訂，明文規定婚姻任何一方於其身份證明文件上顯示的性別，將會作為該人於婚姻登記時的性別的表面證據。

33. 部分委員雖然不反對此項法例修訂建議，但關注到有關修訂的範圍十分狹窄，因其僅針對已完成整項性別重整手術的人士。這些委員指出，終審法院在有關判案書中，亦就變性人士在其他法律範疇所面對的困難，以及如何在這些範疇處理未進行任何性別重置手術或未完成整項性別重置手術的人士給予意見，當中包括在婚姻及其他方面應如何劃分這些人士為"男"或"女"，以及法律承認的性別改變在所有法律層面帶來甚麼影響等。委員警告，未進行任何性別重置手術或未完成整項性別重置手術的人士可能會提出法律上的挑戰。政府當局表示已決定成立一個由律政司司長出任主席，成員包括相關政策局的代表及其他合適的人士(例如法律界代表)的高層次跨部門工作小組，負責就性別承認進行詳細研究。該小組將參考終審法院的意見，即政府應考慮立法處理與性別承認有關的各項議題，並確保在變性人士的權利與其他受影響人士的權利之間取得平衡。當局預計該工作小組會於2014年第一季成立。

34. 《2014年婚姻(修訂)條例草案》已於2014年3月19日提交立法會，現正由一個法案委員會審議。

內地居民來港的出入境安排

內地居民來港家庭團聚

35. 政府當局向事務委員會匯報有關簽發單程通行證(下稱"單程證")予內地居民來港家庭團聚的最新情況，以及欲來港探親的內地居民透過申請《往來港澳通行證》(俗稱"雙程證")及

探親簽注來港的安排。

36. 委員有廣泛共識，認為家庭團聚應屬人口政策所涵蓋的優先範疇。雖然部分委員歡迎當局自2011年4月1日起將單程證制度擴展至港人在內地"超齡子女"，他們認為，政府當局應推行有關建議，將在港育有未成年子女的內地單親母親納入單程證制度。政府當局表示，內地單親家長不屬於單程證制度下合資格人士的類別。不過，政府當局已向有關部門反映並進行商討，希望可考慮把未經使用的單程證配額編配予這些內地單親母親。據政府當局表示，內地有關部門已作出正面回應，酌情就部分在港育有未成年子女的內地單親母親的申請，簽發單程證或一年多次赴港探親簽注。

37. 委員指出，當局不能拒絕持單程證的內地居民入境；他們促請政府當局對持單程證人士的概況進行分析，以便進行人力策劃和推算對各項支援服務的需求。

推出新款卡式電子《往來港澳通行證》(下稱"通行證")

38. 鑒於內地當局即將為往來香港的廣東省內地居民推出新款卡式電子通行證，事務委員會曾聽取當局簡介電子通行證持證人的出入境檢查安排。委員察悉，預計於2014年使用自助出入境檢查系統(下稱"e-道")出入境的內地旅客人次將增至約2 350萬。鑒於新電子通行證的持證人無需登記便可使用e-道過關，部分委員關注到，如果縮短了旅客辦理出入境手續的時間，入境處人員如何能執行有效的出入境管制。

39. 據政府當局表示，監察旅客不僅限於他們在傳統出入境櫃位或e-道的時間，而是他們身處管制站內的整段時間。集中留意高危和可疑的旅客，亦是國際趨勢。如果指定的密碼伺服器未能核實電子通行證，持證人便不能通過e-道，而入境處人員會親身對該持證人作出訊問。政府當局強調會密切留意旅客流量的增長及其出入境模式，務求維持有效的出入境管制及確保有序地進行出入境檢查。

懲教院所推行的提升措施

40. 事務委員會曾聽取當局簡介懲教署各項改善懲教院所日常運作的措施。委員提出多項意見及建議，供政府當局考慮，包括在所有收押中心全面使用X光身體掃描器，以取代人手直腸檢查，以及擴大"真識食——珍惜食"計劃，以鼓勵懲教院所減少廚餘。政府當局確認，懲教署會繼續檢討和完善部門各項發展項目和提升措施。

41. 政府當局亦曾就更換及提升赤柱監獄閉路電視系統的建議，諮詢事務委員會。委員支持此項建議，但強調必須確保這些設施在設計上能配合現時保安上的需求。在事務委員會的支持下，有關撥款建議已獲財務委員會通過。

其他事項

42. 在本年度立法會會期內，當局向人事編制小組委員會、工務小組委員會及財務委員會提交下列財務及人員編制建議前，曾徵詢事務委員會的意見 ——

- (a) 建議在網絡安全及科技罪案調查科開設一個總警司職位；
- (b) 建議在將軍澳魷魚灣村道興建海關關員級宿舍；
- (c) 建議更換廉政公署執行處無線電通訊系統；
- (d) 建議海事處為香港海上救援協調中心購置"中地球軌道搜救衛星系統地面接收站"；
- (e) 建議為機場消防隊更換一輛重型泡車；
- (f) 建議更換18艘警輪；及
- (g) 建議撇除一筆判定債項。

曾舉行的會議及進行的參觀活動

43. 在2013年10月至2014年6月期間，事務委員會共舉行了11次會議，並曾分別前往赤柱監獄及落馬洲支線管制站進行了兩次參觀活動。事務委員會將於2014年7月舉行另一次會議。

立法會秘書處
議會事務部2
2014年7月2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、貪污事宜、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務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。

立法會
保安事務委員會

2013-2014年度委員名單

主席 葉國謙議員, GBS, JP

副主席 涂謹申議員

委員 陳鑑林議員, SBS, JP
劉慧卿議員, JP
何秀蘭議員, JP
林大輝議員, SBS, JP
陳健波議員, BBS, JP
黃國健議員, SBS
謝偉俊議員, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
黃毓民議員
毛孟靜議員
田北辰議員, BBS, JP
吳亮星議員, SBS, JP
易志明議員
姚思榮議員
馬逢國議員, SBS, JP
莫乃光議員, JP
陳志全議員
陳家洛議員
梁志祥議員, BBS, MH, JP
梁繼昌議員
郭偉強議員
郭榮鏗議員
張華峰議員, SBS, JP
葛珮帆議員, JP
鍾國斌議員
鍾樹根議員, BBS, MH, JP

(合共：29位委員)

秘書 馬淑霞小姐

法律顧問 盧志邦先生

日期 2014年7月2日