

資料文件
二零零六年三月七日

立法會保安事務委員會

截取通訊及秘密監察 委任前的審查

引言

在立法會保安事務委員會二零零六年三月二日的會議上，議員要求當局就根據《截取通訊及監察條例草案》（《條例草案》）所委任的小組法官在其委任前所需進行的審查，作較詳細的解釋。

就保護資料的一般安排

2. 就所討論的秘密執法行動而言，我們有必要作出運作上的安排，保護有關行動的資料以及由有關行動而搜集得來的材料，以盡量減低洩露情報、行動細節或個人資料等的風險。除了保障文件及成果的實際安全的措施外，我們亦須確保可取用有關資料及材料的人士限制於最小的數目，以及有關人士在不合乎有關行動的目的的情況下披露有關資料的風險，盡量減至最低。為此，根據我們一貫的運作安排，所有接觸受保護資料的政府人員，有需要進行審查。

3. 就政府人員而言，根據我們現建議有關秘密行動的機制，這項安排將會繼續。而與此做法相符，並為確保有關機制的持續完整性，我們亦打算就小組法官、監察當局及兩者的職員進行類似的審查。

4. 有需要進行審查並不代表當局不信任有關人士。反之，由於信任有關人士，才會考慮他出任如主要官員、警務處處長，或我們現建議的小組法官等職位。審查的目的，是確定對有關人士的信任，並盡量減少任何對有關制

度、受保護資料及有關人士的風險。

5. 就我們建議的小組的法官（以及監察當局及兩者的職員）在其委任前進行審查，是一項運作上的需要，而與應否有法官小組或有關法官應由誰人作出委任，是不同的課題。基於上述運作上的原因，無論由誰人委任有關法官出任我們建議的小組法官，我們都需要如同對所涉及的執法機關人員、監察當局及其有關職員一樣，要求有關法官進行審查，以盡量減少披露資料和材料的風險。（在另外一份題為“截取通訊及秘密監察 法官小組”的文件中，我們重申有關由行政長官委任小組法官的安排的理據。）

6. 以下就審查的安排提供背景資料。

背景

7. 審查是一個沿用已久的既定機制，評估委任某人出任某崗位所可能涉及的風險。這是一項就各類的政府委任（包括委任某人出任某公務員崗位或加入某諮詢及法定組織）所進行的慣常程序。是否需要進行審查及所需進行審查的類別，則會按個別個案的特定情況而定，並會考慮到包括將會獲委任的人士可能會接觸的資料的程度及類別，及其他相關的考慮因素等（例如有關人士會接觸有關資料的頻密程度，及可管控有關資料的程度）。基於其性質，有關的審查通常是在委任過程的最後部份，即在確定有關人選在其他方面均適合時才會進行。

8. 正如當局在二零零六年三月二日保安事務委員會的會議上指出，有關“紀律部隊的操守審查”的事宜，曾於保安事務委員會討論。當局就此為二零零四年五月的委員會會議的討論所提交的有關文件載於附件 A。為回應有議員對委任加入諮詢及法定組織、出任太平紳士及主要官員等人士的審查的關注，政府其後按議員的要求，提供了有關的補充文件（其後的資料文件的副本載於附件 B）。

9. 從載於各附件的文件中可以見到，審查大致分為三種：即入職審查、一般審查及深入審查，而最後的一種為最全面的審查。深入審查適用於所有獲委任出任政府內最

高級職位的人士，如主要官員及高層公務員等。此項審查亦適用於可接觸非常敏感資料的人士。這是我們一貫對接觸大量從秘密行動所得的較敏感資料的執法機關人員所進行的審查，並將會對小組法官、監察當局及其人員進行同樣的審查。

10. 在深入審查中，有關人選會被要求提供其個人資料、教育背景、參與的社交活動、工作履歷及家庭成員等資料。他亦會被要求提名兩位諮詢人。深入審查會包括與有關人選、其諮詢人及其上司的會面，以及核對檔案。因此，深入審查比其他類別的審查更為深入，以幫助委任當局評估委任有關人選出任需要接觸大量敏感資料的崗位時，是否會出現任何風險。這並不涉及任何形式的政治審查，當局亦不會對有關人選進行政治理念或聯繫的調查。

11. 深入審查並不止着眼於有關人選本身的“操守”。當中，有可能存在其他與該人士本身的“操守”無關而在其可管控的範圍之外的原因（例如其家庭成員的聯繫），而導致他比正常情況有較大的風險出現如利益衝突的情況。就在討論中的小組法官而言，我們對其“操守”並不置疑，但這並不代表不可能出現一些情況，在不反映其個人的操守下，有關人士並不適宜出任（或繼續出任）小組法官。部份基於這原因，亦正如我們在以前提交的文件中指出，條例草案訂明，行政長官可按終審法院首席法官的建議，基於充份的理由而將小組法官免任。

12. 據我們了解，現時所有的原訟法庭的法官在其獲委任前，均須進行刑事紀錄及廉政公署紀錄的核對。

司法機構的立場

13. 司法機構就此事宜已發表其立場如下 –

“司法機構的立場是在建議的法例下，終審法院首席法官只會根據專業準則向行政長官推薦小組的法官。政府當局則建議，在行政長官作出委任之前，小組的法官需經過品格審查。

司法機構理解任何可以接觸到這類高度敏感資料的人士，都必須經過品格審查，而當中並不涉及政治審查。司法機構向政府表示並不反對有關建議。”

保安局

二零零六年三月

二零零四年五月十三日會議
資料文件

立法會保安事務委員會

紀律部隊的品格審查

目的

本文件旨在應委員的要求，提供有關紀律部隊品格審查的資料。

公務員的品格審查

2. 政府審查公務員品格的整體政策，適用於所有公務員，包括紀律部隊人員，以確保將獲聘用的和現職僱員品格良好，廉潔正直。

3. 審查分為三個層次，分別是入職審查、一般審查和深入審查。至於採用何種審查層次，視乎有關人員將擔任職位的性質和職級而定。三個層次的審查簡介如下：

- (a) 第一層次是入職審查，屬招聘程序的一部分，在聘用應徵者擔任任何職位前進行。
- (b) 第二層次是一般審查。若當局考慮指派應徵者或現職人員出任的職級或職位有機會接觸的資料，可導致舞弊的機會或對該人員構成某種形式的壓力，當局會對該應徵者或現職人員進行這項審查。在釐訂哪些職級或職位屬於這個類別時，有關職位會否接觸列為機密或更高層次的資料是一有用的基準。
- (c) 第三層次是深入審查。當局在考慮委派人員出任非常高級的職位，或有關職位需要很高信任和品格時，會進行這項審查。

4. 在決定應徵者或有關人員整體上是否適合出任有關職位、晉升至某一職級或在個別情況而言，是否適合繼續履行現有職務時，管方其中一個考慮因素是就有關人士進行的品格審查的結果（如有的話）。管方通常也會考慮關於其品格的資料是否可靠；任何指控的嚴重程度；以及管方得悉相關資料後經已採取的行動。其實，品格審查是一種風險評估工具，而並非決定某人是否適合聘用或晉升的單一因素。每宗個案都要按個別情況考慮，考慮因素包括任何不利評語的性質和嚴重程度，以及與該名人員擔任的職位是否相關。假若某人的品格審查顯示出一些聘任當局或需考慮的資料，他應否獲聘任或晉升仍屬聘任當局的決定。

5. 管方在評估過應徵者或有關人員整體上是否適合出任該職級或敏感職位後，才會決定是否通過有關任命。

紀律部隊的品格審查

6. 紀律部隊依循上文第 2 至 5 段載述政府審查品格的整體政策。二零零一年至二零零三年期間，在九宗事例中，品格審查顯示了一些資料，而經當局考慮過所有相關因素後，決定不擢升有關人員。

7. 保安事務委員會曾查詢由於“未能通過品格審查”而遭停職和終止僱用的人數。實際上，這類個案不會出現，因為如果有人由於嚴重行為不當而應被停職或終止僱用，管方應已即時處理。

避免利益衝突指引

8. 政府當局已發出適用於全體人員的避免利益衝突指引。指引背後的原則是所有公務員在執行公職和與市民及同事有公務往來時，必須誠實守正，大公無私。利益衝突是指某人員的“私人利益”與政府或該員本身公職的利益出現矛盾或衝突。“私人利益”包括該員本人、家人、親屬或私交友好、所屬會社和協會的經濟和其他利益，以及與該員有個人或社交聯繫的其他人士，以及該員曾受恩惠或欠下人情的任何人的經濟和其他利益。

9. 指引亦規定所有人員在工作上若有可能使個人判斷力或操守受損(或看來受損)或引致利益衝突的情況，必須小心防範。政府人員不得利用其公職為個人、家人、朋友或有聯繫者謀取利益，也不要讓自己身陷令人懷疑有這種行為的處境，尤其應該：

- (a) 避免獲取任何可能與本身公職有利益衝突的投資、經濟或其他利益；
- (b) 如有任何牽涉私人利益的事務，避免參與有關的審議、決策、調查或執行工作；
- (c) 對下屬或與所屬部門有或可能有公事往來的任何人士，避免欠下人情；
- (d) 拒絕向親友等提供與自己工作有關的協助、意見或資料，以免令他們比別人佔有不公平的優勢。至於一切包括尋求協助、意見和資料的合法要求，應轉達適當的負責人員，以便按正常程序處理；
- (e) 當任何私人利益看來會損及職務上的判斷時，應向上司報告。

10. 紀律部隊已向其現職人員及新入職人員介紹《防止賄賂條例》的內容、防止出現利益衝突的需要，以及《公務員事務規例》的相關部分。此外，亦不時向員工推廣公務員誠信管理資源中心的內容。

11. 個別紀律部隊的指引內的要點，載於下文。

懲教署

12. 懲教署已透過工作守則及工作程序，向員工發出避免利益衝突的指引。工作守則及工作程序明確地要求所有懲教署人員應設法避免或申報（視乎情況而定）可能或經已在執行公務時出現的利益衝突，尤其要留意：

- (a) 不應與不良分子交往，或前往聲譽欠佳或可疑的地方。無論在任何情況下，均不應令自己陷於可能會對其公職身分或職務構成不良影響的處境；
- (b) 應避免參與任何可能（或令人感到可能）會妨礙他公正地執行職務的活動；及
- (c) 如他的家人或親友牽涉刑事罪行（無論是疑犯或受害人），而案件的有關人士將會送往該人員任職的懲教機構，則該人員須作出申報。

13. 新入職人員均獲發一本袋裝的《懲教署職員行為及紀律手冊》。手冊由公務員事務局及廉政公署協助編製。該署亦不時在會議及訓練課程中強調廉潔正直和避免利益衝突的重要性。

香港海關

14. 香港海關已為員工印製《品行及紀律守則》，守則訂明，每名員工均有責任避免捲入可引致或涉及利益衝突的情況，並須經常確保與公眾、供應商、承包商、貿易商或其他有關人員及同事交往時，不會陷於欠下他們人情的處境，以免產生利益上的衝突。

15. 倘員工或其直系家庭成員參與或被視為參與可能與其公職構成實質衝突或可預見衝突的業務或活動，該員有責任以書面向副關長、分處主管或科系主管(視乎情況而定)作詳細申報。

16. 如在未可預知的情況下，員工在未能向部門報告前已出現利益衝突情況，則員工應當場向上司作出口頭申報，而該項申報應由其上司妥為記錄及存檔。員工如未有避免或未有申報利益衝突，可能會遭受紀律處分。

消防處

17. 消防處已發出由公務員事務局及廉政公署協助編製的《行為及紀律指引》。指引重點說明在日常運作中(包括消防證明書申請審查、消防裝置檢查、消防設備驗收測試，以及採購程序中的

標書評審)可能出現利益衝突的情況；員工有責任披露實際或可預見的利益衝突；以及申報和處理利益衝突情況的部門程序等。這些指引會發給所有相關人員。此外，消防處亦提醒員工應時刻設法避免或申報(視乎情況而定)可能或已出現的利益衝突。員工如不採取所需行動以避免或申報利益衝突，可能會遭受紀律處分。

政府飛行服務隊

18. 飛行服務隊所有隊員均獲發《行為及紀律指引》。指引由公務員事務局及廉政公署協助編製，提醒隊員必須遵守一些核心價值，包括堅守法治；守正忘私；在作出決策與行動時持有開明的態度及願意承擔責任；履行公職時，保持政治中立；執行公務時，不偏不倚；以及全心全意、竭盡所能，服務市民。

香港警務處(警務處)

19. 警務處已鄭重提醒所有警務人員應時刻設法避免或申報(視乎情況而定)可能或已出現的利益衝突，否則可遭受紀律處分。此外，警務人員除了因執行職務以外，不得與明知是罪犯或三合會分子的人交往。警務處亦已勸諭警務人員不應與聲譽可疑或欠佳的人交往。

20. 警隊的內部指引清楚解釋了利益衝突的定義及申報的要求。指引的要點如下：

- (a) 警務人員不應購入任何與其本身公職產生實質或表面利益衝突的投資。
- (b) 如警務人員的任何現有私人利益可能會（或被視為會）影響他在執行職務時作出的判斷，他應向警務處助理處長（人事）申報。
- (c) 警務人員受命處理的事務若會影響其投資、其配偶或任何受其供養人士的投資，或代其行事的人士或公司的投資，須向所屬單位指揮官呈報。

- (d) 警務人員的配偶或受供養人士若在某項娛樂事業方面持有或取得權益，必須立即向警務處助理處長(人事)將此項權益以書面申報。
- (e) 若警務處處長認為某警務人員的投資存有或可能會出現利益衝突，則或會要求該員放棄其任何或部分投資，或停止購入或出售有關投資，或將有關投資交由他人全權託管。
- (f) 警務人員若違反任何有關利益衝突的規定，除了可能要面對紀律處分外，更可能會被要求放棄有關投資。

入境事務處(入境處)

21. 所有入境處人員均獲發由公務員事務局及廉政公署協助編製的《品行及紀律守則》。該小冊子提醒所有人員必須遵守防止利益衝突的規則。他們應設法避免或申報(視乎情況而定)可能或已出現的實際或可預見的利益衝突，否則可遭受紀律處分，包括革職。

22. 入境處人員在執行職務的過程以外，不應與不良分子交往，或前往聲譽欠佳或可疑的地方；未得助理處長同意，不應就任何入境事宜擔任保證人或諮詢人。他們須確保其公職與其私人投資(包括配偶、親屬、受養人和代表其行事的個人或公司的投資)沒有利益衝突。如他們以公職身分獲得的資料可令他們在財務上得益，便會視為有利益衝突。

23. 如未獲適當授權，無論在任何情況下，入境處人員都不應披露機密資料(例如與調查、特別行動和策略性計劃有關的資料)。他們必須事先獲得批准，才可從事有薪的外間工作，而這些工作不得與他們的公職有任何實際或可預見的利益衝突，或令部門尷尬。

保安局

二零零四年五月

資料文件

立法會保安事務委員會

紀律部隊的操守審查

目的

本文件載列當局對委員在二零零四年五月十三日會議上所提要求的回應。該次會議曾經討論紀律部隊操守審查的議題，當時委員提出以下要求：

- (a) 提供資料，說明在二零零一至二零零三年間進行的紀律部隊操守審查，有否導致當局採取紀律行動，例如停職或終止僱用；
- (b) 將公務員的操守審查，與諮詢委員會和太平紳士的委任人選的背景審查，作一比較；
- (c) 提供資料，說明過去三年，除消防處及香港警務處外，有何政府部門的人員因操守審查揭示的資料而不獲擢升；
- (d) 提供文件闡釋：
 - (i) 公務員及其他公職人員(如主要官員及諮詢組織主席和成員)適用的操守審查類別；
 - (ii) 在不同階段(如聘任或擢升)所進行的操守審查類別；
 - (iii) 操守審查由誰人負責進行以及如何進行；以及
 - (iv) 確保操守審查獨立進行的措施；
- (e) 提供有關警務人員申報配偶或受供養人士在娛樂事業方面的權益的內部指引；以及
- (f) 提供資料，說明除了警隊以外，其他紀律部隊有否規定人員必須申報配偶或受供養人士在娛樂事業方面的權益。

紀律行動

2. 操守審查是協助管方決定是否委任某應徵者／人員擔任某職位／職級的工具，不會直接導致紀律行動。不過，如操守審查所得資料顯示某人員可能行為不當／違規，有關部門可視乎情況作進一步調查。是否對有關人員採取紀律行動須視乎該部門的調查結果而定。

為不同目的而進行的操守審查

3. 請參看附件甲的註釋。

不獲擢升

4. 在二零零一至零三年期間，除了紀律部隊部門外，曾有一個文職部門在管方審慎考慮過操守審查所得資料及其他有關因素後，決定不擢升某些人員。

有關申報在娛樂事業方面權益的警隊內部指引

5. 附件乙載列《警察通例》內題為“公職與私人投資的利益衝突”的第 51-02 條。該條訂明的規定包括警務人員必須申報其配偶或受供養人士在娛樂事業方面的權益。

有關申報在娛樂事業方面權益的規定

6. 其他紀律部隊沒有特別具體規定須申報在娛樂事業方面的權益。不過，避免利益衝突的規定，適用於全體公務員。如有需要，有關人員或須申報在娛樂事業方面的權益，以符合關於申報的一般規定。

保安局

二零零五年七月

為不同目的而進行的操守審查制度

公務員、諮詢及法定組織，以及太平紳士的操守審查安排各有不同。

公務員

2. 公務員的操守審查制度，目的是要確保現職公務員和擬聘為公務員的人士操守良好，廉潔正直。該制度有助建立市民對公務員隊伍的信心。

3. 操守審查分為三個級別，分別是入職審查、一般審查和深入審查。至於採用何種審查，則視乎有關公務員職位的性質或職級而定。審查工作不涉及任何形式的政治審查，亦不會就現職公務員或聘任人選的政治信念或背景進行調查。

4. 操守審查的三個級別及程序詳情如下：

(a) 入職審查

入職審查屬招聘程序的一部分，在聘任人選受聘擔任公務員職位前進行。入職審查由警方和廉政公署負責，包括根據聘任人選提供的資料核對刑事記錄和廉政公署的記錄。

(b) 一般審查

如某些職級或職位的任職者有機會接觸一些資料，從而有可能進行貪污活動或承受其他形式的壓力，當局在考慮委任現職人員或聘用應徵者出任該等職級或職位時，會對他們進行一般審查。這項審查由警方和廉政公署負責，包括根據有關人員／聘任人選提供的資料核對警方和廉政公署的記錄。

(c) 深入審查

凡屬很高級的職位，或需要特別可靠和守正不阿的人員擔任的職位，當局在考慮委任現職人員或聘用應徵者出任該等職位時，會對他們進行深入審查。這項審查由警方負責，如有需要，廉政公署會予以協助。程

序包括接見有關人員／聘任人選、他的諮詢人及上司，以及核對警方和廉政公署的記錄。

5. 在問責制下，主要官員的人選必須接受深入審查。審查安排參照公務員的深入審查。

諮詢及法定組織的非官方成員

6. 政府一向倚重多個諮詢及法定組織，就政府推行的政策和公共服務提供意見、執行法定職能，以及處理就政府的決定提出的上訴個案。諮詢組織各自根據其職權範圍，就特定範疇的事務向政府提供意見，所涵蓋的範疇甚廣，從基本的民生事宜(例如：房屋、僱傭、教育、社會福利、醫療及交通問題)以至高度專門和技術性的工作(例如：本港證券及期貨市場的運作或放射防護工作)。法定組織主要履行行政職能，其中一些負責管理公營公司(例如：九廣鐵路公司)，另一些則負責提供公共服務及設施(例如：醫院管理局及機場管理局)。另外，政府也成立法定委員會，以處理根據若干法例提出的上訴個案。

7. 政府的目標是委任最適當人選加入諮詢及法定組織，以切合這些組織的需要。在作出每項任命時，都會以“用人唯才”為原則，充分考慮各成員人選的才能、專長、經驗、操守及對公共服務的熱誠。有關決策局或部門可視乎諮詢及法定組織的性質，對成員人選進行委任前的操守審查，以確定他們是否適宜獲得委任。

8. 在決定是否有需要進行操守審查時，會考慮以下的相關因素：

- (a) 公眾對有關諮詢及法定組織的成員在操守和誠信方面的期望；
- (b) 在有關諮詢及法定組織所負責的職能範疇內，曾否發生貪污事件；
- (c) 有關的諮詢及法定組織是否擁有行政權力；
- (d) 獲委任的成員會否獲取機密文件或敏感資料；
- (e) 有關的諮詢及法定組織是否管理或運用龐大的公帑；以及

(f) 諮詢及法定組織成員所提意見或所作決定是否有可能讓某些人得到好處。

9. 當局會不時檢討應把哪些諮詢及法定組織納入操守審查制度內。

10. 如須進行操守審查，將由警方和廉政公署負責。他們會把成員人選的詳細資料，與刑事記錄和廉政公署的記錄核對。

太平紳士

11. 太平紳士的委任人選，亦必須正直廉潔和有社會地位。除了官守太平紳士之外，所有委任須視乎警方和廉政公署的意見。

**公務員事務局
民政事務局
行政署
二零零五年七月**

《警察通例》摘錄

《警察通例》

第 51 章

投資

19/01

51-02 公職與私人投資的利益衝突

警務人員不應購入任何與其本身公職產生實質或表面利益衝突的投資。人員須熟悉有關的《公務員事務規例》，以及公務員事務局就此事宜而不時發出的通告及通函。人員如有疑問，應在進行任何可能與其公職產生利益衝突的投資前，即以書面向警務處助理處長(人事)〔經辦人：警司(紀律)〕報告，尋求應否避免或申報有關投資的指示。

2. 警務人員受命處理的事務若會影響其投資、其配偶或任何受其供養人士的投資，或代其行事的人士或公司的投資，須向所屬單位指揮官呈報。處方通常會另委他人處理該項事務。單位指揮官如有疑問，應把有關事宜轉呈警務處助理處長(人事)〔經辦人：警司(紀律)〕，徵詢其意見及指引。

3. 警務人員若與有公務來往的公共或私人機構(包括特別行政區立法會或區議會)成員從事投資或商業活動，必須向警務處處長〔警務處助理處長(人事)〕呈報。

4. 若警務處處長認為某警務人員的投資存有或可能會出現利益衝突，則或會要求該員放棄其任何或部分投資，或停止購入或出售有關投資，或將有關投資交由他人全權託管。

5. 警務人員如違反本章任何規定，除會被要求放棄有關投資外，更可能會遭受紀律處分。

6. 現特提醒所有人員，在任何時間均須致力避免或申報任何可能發生或已發生的利益衝突。未能遵辦者可能會遭受紀律處分。

7. 如事後發覺有任何警務人員未有申報權益而處理任何事務者，則在任何有關紀律審訊程序中的舉證責任將落在該員身上，該員須證明其本人對該項投資毫不知情。

8. 現役警務人員的配偶或受供養人士若在某項娛樂事業方面持有或取得權益，必須立即向警務處處長〔警務處助理處長(人事)〕將此項權益以書面申報。倘若該警務人員對構成娛樂事業權益的意義存有疑問，應立即以書面向警務處助理處長(人事)〔經辦人：警司(紀律)〕報告請示。娛樂事業包括(但並不限於)以下法例規管的業務／處所：

26/03

- (a) 《應課稅品條例》(第 109 章)
- (b) 《雜項牌照條例》(第 114 章)
- (c) 《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)
- (d) 《遊樂場所附例》(第 132 章)
- (e) 《賭博條例》(第 148 章)
- (f) 《社團條例》(第 151 章)
- (g) 《公眾娛樂場所條例》(第 172 章)
- (h) 《火器及彈藥條例》(第 238 章)
- (i) 《按摩院條例》(第 266 章)
- (j) 《會社(房產安全)條例》(第 376 章)
- (k) 《遊戲機中心條例》(第 435 章)