

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2589/05-06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2005至06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2006年7月5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. 2005至06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

世界貿易組織第六次部長級會議的保安安排

4. 世界貿易組織第六次部長級會議(下稱“部長級會議”)於2005年12月13至18日在香港會議展覽中心舉行。參與部長級會議的人士共有10 313人，包括5 786名代表團團員、2 931名傳媒工作者和1 596名非政府組織的代表。事務委員會曾就檢討部長級會議的保安安排與政府當局進行討論。

5. 政府當局告知事務委員會，在部長級會議舉行期間，警方曾就約105項不同的示威活動作出安排，以利便進行該等活動和維持治安。當中只有在2005年12月13、14、16和17日發生的8項活動涉及公眾混亂或暴力。警方在會議期間曾施放6發布袋彈、34枚手擲催淚彈及使用738罐胡椒噴劑，其間共有515名警務人員曾使用警棍。

6. 部分委員讚賞警方在協助香港成功舉辦部長級會議方面，擔當了非常重要的角色。部分其他委員則關注到約有1 000名人士在2005年12月17及18日進行的示威活動期間被捕，並有兩名示威者因非法集結及一名示威者因未經批准聚集而被檢控。此等委員亦關注到警方被指稱未有善待被羈留者，並剝奪他們按國際人權標準可享有的基本權利。舉例而言，被逮捕者須在車上逗留或枯候逾8個小時。部分被羈留者投訴曾遭警務人員掌摑，以及須脫去衣服接受搜身。警方亦未有作出安排，讓被羈留者與律師聯絡。

7. 政府當局承認，安排20名傳譯員提供服務並不足夠。儘管當局曾向大韓民國駐香港總領事館求助，但在招募更多傳譯員方面卻遇到困難。政府當局並向事務委員會表示，投訴警察課正就有關投訴進行調查。警方歡迎曾遭到不禮貌對待的人士向當局提出投訴。警方正就部長級會議舉行的行動進行全面檢討，並會在大約兩個月時間內完成檢討工作。

8. 部分委員促請政府當局委任獨立人士就警方在部長級會議舉行的行動進行徹底調查，以提高公信力。

截取通訊及秘密監察

《執法(秘密監察程序)命令》

9. 行政長官在2005年7月30日根據《基本法》第四十八(四)條作出《執法(秘密監察程序)命令》，以規管由執法機關進行的秘密監察活動。該命令在2005年8月5日刊登憲報，並於翌日開始實施。事務委員會曾先後舉行兩次特別會議，與政府當局討論該命令。

10. 委員曾就有關命令提出各項關注事宜和問題。部分委員認為行政長官有需要作出該項命令。然而，部分其他委員卻質疑該命令是否合憲和合法。此等委員亦質疑該命令既然不屬法例，為何卻可構成《基本法》第三十條所訂的法律程序。

11. 部分委員關注到在發布該命令前進行的秘密監察活動，是否符合《基本法》第三十條的規定。對於該命令讓執法人員可濫用權力，並侵犯市民的通訊自由和通訊秘密，該等委員亦表示關注。委員認為應訂立有效的監察機制。

12. 政府當局回應時表示，該命令是由行政長官根據《基本法》第四十八(四)條發布。《基本法》第三十條規定，“因公共安全和追查刑事犯罪的需要，由有關機關依照法律程序對通訊進行檢查”。然而，該條文並無規定須以法律訂明此等程序。所得的法律意見顯示，關於《基本法》第三十條所要求的法律程序，可由行政長官根據《基本法》第四十八(四)條發布該命令而符合有關規定。

13. 政府當局向委員保證，發布該命令只屬一項臨時措施，而政府當局計劃在2005至06年度立法會會期的上半年提交有關的立法建議。

原訟法庭於2006年2月9日作出的判決

14. 事務委員會察悉原訟法庭於2006年2月9日，就一項關於授權進行及規管秘密監察活動的現行法例及行政架構是否有效的司法覆核作出判決。法庭在是項判決中作出多項裁定，包括——

- (a) 宣布該命令是合法作出的，但作為一項行政命令，它並不能就《基本法》第三十條的目的構成一套“法律程序”；及
- (b) 宣布《電訊條例》第33條並不符合《基本法》第三十及三十九條的規定。

法庭下令有關的宣布將暫緩生效，為期6個月。換言之，儘管法庭作出上述判決，該命令及《電訊條例》第33條在法庭作出暫緩生效命令當日起計的6個月，將繼續有效及具有法律效力。

規管截取通訊及監察的建議法律架構

15. 事務委員會於2006年2月及3月曾舉行一連串會議，與政府當局就規管執法機關截取通訊及秘密監察行為的立法建議進行討論。

16. 部分委員關注到建議就“侵擾程度較高”和“侵擾程度較低”的秘密監察活動實施的兩級授權機制如何運作，以及如何區分該兩類行動。此等委員反對就進行截取通訊及“侵擾程度較高”的秘密監察行動作出授權的3至6名小組法官，須由行政長官委任的建議。他們亦反對在小組法官獲得委任前對其進行品格審查。部分委員關注到有關建議對司法機構所造成的資源影響，並要求政府當局提供過去執法機關進行截取通訊和秘密監察行動的統計資料。

17. 部分委員質疑，為何曾被執法機關截取向他或由他發送的通訊，或本身是秘密監察行動目標人物的人士，在有關活動中止後不會獲得當局通知曾對其進行該類行動。此等委員並質疑，如該人不獲告知當局曾進行有關行動，他如何能作出投訴。他們認為若當局錯誤進行截取通訊或秘密監察，有關的人士應獲得通知。

18. 部分委員建議應就不遵守任何根據擬議法例制訂的實務守則的行為訂定罰則條文。他們並建議當局成立委員會作為獨立的監察當局，以檢討執法機關遵守法例條文及任何根據有關法例制訂的實務守則的情況，而不應委任法官擔任截取通訊及監察事務專員(下稱“專員”)。

19. 一名委員建議，“侵擾程度較低”的秘密監察活動亦須由法官作出授權。另一名委員則認為，對於部分具有高度侵擾性的秘密監察行動(例如使用竊聽儀器收聽對話)，當局應一如有關截取通訊的規定般訂立較嚴格的準則，規定只有在調查可判處最高監禁不少於7年的罪行時，才可進行該類監察。

20. 政府當局告知委員，在制定建議的法例時，當局曾參考澳洲、加拿大及英國的類似法例。關於委任法官，政府當局解釋，行政長官在作出委任前會向終審法院首席法官徵詢其推薦的人選，而小組法官的任期則定為3年。根據當局的建議，行政長官只有在按照終審法院首席法官的建議行事時，才可撤銷委任。至於對小組法官進行品格審查，則是委任處理敏感資料的公職人員前的一項標準程序。

21. 政府當局向事務委員會表示，執法人員如有任何違反法例的行為，均會遭受紀律處分，實務守則將會就此作出規定。執法人員如在沒有適當授權下故意進行有關行動，亦有可能觸犯普通法中有關在擔任公職時行為不當的罪行。此外，任何不遵守規定的行為均須接受專員的審查，專員可把此類違規個案呈報部門首長及行政長官。專員亦會在呈交行政長官並提交立法會省覽的周年報告內，提供此類個案的統計資料。

22. 關於事後通知的規定，政府當局向事務委員會表示，不知會行動目標人物的建議，與法律改革委員會(下稱“法改會”)在1996年發表有關規管截取通訊活動的報告書所載的分析及建議一致，也與英國和澳洲的做法相同。採取此種做法的原因是，截取通訊或秘密監察所針對的威脅，可能在行動結束後一段長時間仍繼續存在。故此，在行動終止後知會受影響的個別人士，仍有可能會損害原先需要進行有關監察所涉及的長遠目的，也有可能洩露執法機關及其人員的行事方法及行動範圍，並削弱執法成效。儘管如此，政府當局會再與執法機關討論委員表達的意見。

23. 關於成立委員會作為監察組織的建議，政府當局指出，委任一名人士作為法定監督的建議，是本港及海外慣常採用的做法。委任專員的建議，亦與法改會1996年發表的報告書所載的建議一致。

24. 至於進行秘密監察的準則，政府當局解釋，截取被視為高度侵擾的調查手法，故此必須訂立較高準則。另一方面，秘密監察行動則範圍廣泛，侵擾程度各有不同。由於監察行動在進行地點、時間及所涉活動方面均較為具體，故此對無辜一方造成的間接侵擾的程度亦可大為降低。在有充分理據的情況下，容許就範疇較廣的罪行採用秘密監察的調查手法，是一項合理的安排。

長期監禁刑罰覆核委員會的運作

25. 政府當局曾向事務委員會簡述長期監禁刑罰覆核委員會(下稱“覆核委員會”)的成員組合、主要職能、覆核程序，以及進行刑罰覆核時所考慮的原則和因素。

26. 委員詢問哪些類別人士可代表囚犯，在覆核委員會席前就該名囚犯的刑罰覆核事宜陳詞。委員指出，根據覆核委員會1997至2000年及2000至2004年的報告，覆核委員會只曾下令有條件釋放一名服強制性終身監禁刑罰的囚犯。除此以外，過往從未有任何囚犯因覆核委員會所作覆核而獲得釋放。對於當局不披露在進行覆核時作出有關決定的理由，委員表示關注，並認為應改善刑罰覆核機制。

27. 委員亦關注到覆核委員會須在3小時會議時間內覆核約120宗個案。他們質疑是否有充分時間就所有個案進行仔細的覆核，以及囚犯有否獲得公平的刑罰覆核機會。

28. 政府當局解釋，如覆核委員會同意，囚犯可親自或透過代表在覆核委員會席前就其刑期覆核陳詞。如有囚犯提出上述要求，覆核委員會將按個別情況考慮此舉是否可取及是否有此需要。如情況有此需要，在覆核囚犯的刑期前，覆核委員會可在徵得囚犯的同意下安排會見他們。在覆核刑期後，覆核委員會將致函有關囚犯，告知覆核結果及原因。政府當局告知委員，覆核委員會在過去數年曾向行政長官建議以確定限期刑罰代替41名囚犯的無限期刑罰，當中有兩名囚犯更獲得在監管下有條件釋放。

29. 關於覆核委員會如何處理其個案量的問題，政府當局解釋，覆核委員會秘書處會在會議舉行前約3個星期，向覆核委員會成員提供會議的討論文件，包括每一囚犯個案的摘要，當中會載列囚犯所犯的罪行及有關的法庭文件、他們在院所的表現和改過自新的進度、臨牀心理學家或精神科醫生對他們的意見(如有的話)，以及他們的書面陳述等。此舉可讓覆核委員會成員有足夠時間研究到期進行覆核的個案，為會議作好準備，並方便他們在會議上審議有關個案。

30. 政府當局答允向覆核委員會轉達委員對覆核囚犯刑罰的意見。

2006年3月17日涉及警務人員的尖沙咀槍擊事件的有關事宜

31. 2006年3月17日涉及警務人員的尖沙咀槍擊事件導致兩名警務人員死亡及一名警務人員受傷，並引起了市民的廣泛關注。事務委員會曾舉行一次特別會議，討論與槍擊事件有關的事宜。

32. 政府當局告知事務委員會，根據截至當時為止的調查工作所顯示，在槍擊事件中身亡的疑犯除涉及該事件外，亦涉及另一警務人員梁成恩被殺案，以及2001年一宗銀行劫案中一名護衛員被殺的案件(下稱“兩宗案件”)。如疑犯仍然在生，應有足夠證據就全部3宗案件對他作出起訴。政府當局並告知事務委員會，警方已向死因裁判官提交初步報告，至於死因裁判官是否就槍擊事件進行死因研訊，有關方面現正就此作出考慮。

33. 鑒於槍擊事件存有不少疑問，而且該事件和兩宗案件涉及多人死亡，部分委員對於會否在公正無私的情況下進行該事件的調查表

示關注。委員指出根據《死因裁判官條例》，死因裁判官可調查須予報告的死亡個案。凡有人在受警務人員看管時死亡，或在警務人員履行其職責的過程中死亡，死因裁判官可要求警務處處長採取為確保就該宗死亡個案進行的調查是在獨立和公正無私的情況下進行所需要的措施。然而，由於死因裁判官並無獨立調查權力，而且調查工作將由警方進行，此等委員建議應委任獨立調查委員會調查槍擊事件，從而確保對該次事件進行獨立和公正無私的調查。

34. 政府當局回應時表示，由於可能會進行死因研訊，現階段實不宜委任獨立的調查委員會。政府當局告知委員，一名獨立於警方架構以外並具有死因研訊工作方面的專業知識的律師，現正密切就警方對槍擊事件進行的調查向其提供意見，而警方會繼續確保進行仔細及公正無私的調查工作。警方會在完成調查後向死因裁判官提交最後報告。

優秀人才入境計劃

35. 政府當局曾向事務委員會簡介建議的優秀人才入境計劃。根據該計劃，優秀人才無需先獲得本地僱主聘用，也可來港居留。

36. 部分委員對推行建議的優秀人才入境計劃表示支持。然而，部分其他委員則關注到建議的計劃對本地就業情況所造成的影響。此等委員質疑政府當局如何確保建議的計劃不會影響本地人士的就業機會，以及如何防止出現該計劃可能遭到濫用的情況。他們認為應委任勞工界代表擔任遴選委員會的成員。

37. 政府當局回應時表示，有需要從香港以外地方吸納人才，以應付本地經濟發展所產生的人力需求，以及加強本港在國際市場的競爭力。建議的計劃的每年限額僅為1 000人。過往經驗顯示，根據輸入內地人才計劃來港的每名人才，平均可創造約1.5個新職位。因此，政府當局相信建議的計劃應可為本地人士製造更多就業機會。

38. 關於避免建議的計劃可能遭到濫用，政府當局解釋，當局已訂定最低要求及設立計分制。由社會不同界別人士組成的遴選委員會，將負責進行甄選所輸入的人才的工作。政府當局強調，入境事務處在審查申請人資格方面具有豐富經驗。雖然輸入專業人才的計劃較容易遭到濫用，但政府當局迄今並未接獲和該計劃遭到濫用有關的任何投訴。

39. 關於遴選委員會的成員組合，政府當局表示會對此持開放的態度，並會考慮委員的意見。

投訴警方獨立監察委員會所持個人資料在互聯網上外洩

40. 投訴警方獨立監察委員會(下稱“警監會”)所持個人資料在互聯網上外洩一事，引起了公眾的廣泛關注。事務委員會曾於2006年5月舉行特別會議，討論警監會就資料外洩事件發表的報告。

41. 委員指出警監會並非法定機構，其秘書處的職員均為公務員事務局調派至該處服務的公務員。此外，警監會的職權範圍並不包括解決屬行政性質的問題。委員詢問政府當局會否為警監會提供支援，以協助解決有關事宜或接手處理補救工作。部分委員促請政府當局盡快提交把警監會設立為法定機構的法例。

42. 部分其他委員促請政府當局委任獨立的調查委員會調查該次事件，以期恢復公眾對警監會的信心。

43. 委員詢問為何在報告中未有披露X女士的身份。她是警監會秘書處的職員，負責把存有機密個人資料的光碟交給承辦系統保養服務的分判商。

44. 警監會主席解釋，X女士是一名公務員，根據《公務員事務規例》，她的身份不可向外披露。由於可能會就有關的系統保養服務的管理和運作，調查是否有任何涉及其中的公務員曾經作出失當行為，因此不宜作出可能對她構成妨害的陳述。

45. 警監會主席告知事務委員會，警監會已成立兩個分別由他和副主席梁家傑議員領導的小組委員會，負責接見受資料外洩事件影響的人士。警監會的成員會付出時間及作出努力，處理因資料外洩事件所引起的各項事宜。他希望政府直接參與採取各種補救行動的工作，因為警監會不能因應某些要求作出跟進，例如有關更改身份證號碼的要求。

46. 政府當局向事務委員會表示，對於尊重警監會獨立性的原則，當局極之重視，同時亦力求確保警監會在履行其職責方面可獲得一切所需支援。在發現出現資料外洩事件後不久，政府當局已向警監會秘書處增派額外的臨時職員，以加強警監會的行政支援，協助其採取跟進行動。如有需要，政府當局會繼續向警監會秘書處提供額外人手。

47. 政府當局表示，對於警監會成員為執行警監會職務此項公職所作出的貢獻，當局完全認同。因此，政府當局認為他們既不應因為警監會的工作而承擔任何財務上的責任，亦無須為了處理由履行其公職所引致的申索而蒙受不必要的負擔。自發生資料外洩事件後，政府當局已作出安排和提供資金，讓警監會就法律相關事宜徵詢法律意見。此外，政府當局會接手處理一切針對警監會成員和警監會秘書處而提起的法律程序，並由律政司以警監會成員或警監會秘書處的名義(視屬何情況而定)進行有關的程序。若出現向第三方提起的法律程序或申索，律政司會代表警監會成員和警監會秘書處處處理此等申索。政府當局會與警監會保持緊密聯繫，並在適當情況下隨時向警監會提供其他種類的支援，以協助處理是次事件。

48. 政府當局認為，由於個人資料私隱專員公署正根據《個人資料(私隱)條例》對是次事件進行調查，現階段並無需要委任獨立的調查委員會。

49. 政府當局於2006年6月向事務委員會簡介將警監會設立為法定機構的立法建議。

50. 部分委員認為應在公務員體制以外招聘警監會秘書處的職員和法律顧問，以提高警監會作為獨立機構的公信力。此等委員並關注到在警監會成為法定機構後，警監會成員的工作量將有所增加。對於一旦出現索償個案時，警監會成員所須承擔的法律責任，他們亦感到憂慮。部分其他委員認為警監會應獲賦權進行獨立調查，以及決定投訴個案是否查明屬實。

其他事宜

51. 事務委員會亦曾就其他事宜與政府當局進行討論。有關事宜包括長遠監獄發展、查問疑犯及錄取口供的規則及指示、警方為偵查罪行而合作交換資料的事宜，以及警方為對付賣淫活動而進行的臥底行動。

52. 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，包括調整某些對民生沒有直接影響的服務收費、重建羅湖懲教所、擬議海關總部大樓、屯門初級警務人員已婚宿舍、消防處潛水訓練中心，以及有關實施一地兩檢安排的立法建議。

曾舉行的會議

53. 在2005年10月至2006年6月期間，事務委員會共舉行了16次會議。事務委員會亦曾與司法及法律事務委員會舉行聯席會議，討論實施政府當局有關截取通訊及秘密監察的法律架構對人員調配所造成的影響。

立法會秘書處

議會事務部2

2006年6月28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、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。

立法會
保安事務委員會

2005至2006年度委員名單

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, SBS, 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, JP 余若薇議員, SC, JP 梁君彥議員, SBS, JP 梁國雄議員 詹培忠議員

(合共 : 15位委員)

秘書 湯李燕屏女士

法律顧問 李裕生先生

日期 2005年10月13日