

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1778/09-10號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會特別會議紀要

日 期：2009年12月7日(星期一)
時 間：下午2時30分
地 點：立法會會議廳

出席委員：劉江華議員, JP (主席)
涂謹申議員(副主席)
何俊仁議員
吳靄儀議員
張文光議員
劉慧卿議員, 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
何秀蘭議員
陳克勤議員
黃國健議員, BBS
黃毓民議員

缺席委員：黃宜弘議員, GBS
黃容根議員, SBS, JP
劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
霍震霆議員, GBS, JP
葉國謙議員, GBS, JP
謝偉俊議員

出席公職人員：參與議程第I項的討論

政府當局

保安局局長
李少光先生, GBS, IDSM, JP

保安局常任秘書長
張琮瑤女士, JP

保安局副秘書長
葉文娟女士, JP

保安局首席助理秘書長
伍江美妮女士

律政司法律政策專員
溫法德先生

律政司法律政策科高級政府律師
簡嘉輝先生

廉政公署

廉政專員
湯顯明博士

副廉政專員及執行處首長
李銘澤先生, IDS

執行處處長(政府部門)
黃世照先生, IDS

執行處助理處長3
丘樹春先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)1
林培生先生

列席職員 : 高級助理法律顧問1
馮秀娟女士

助理法律顧問3
盧志邦先生

高級議會秘書(2)1
蘇淑筠小姐

議會事務助理(2)1
吳佩珊女士

**I. 就截取通訊及監察事務專員向行政長官提交的
2008年周年報告內提出的事項的研究結果**
(立法會CB(2)396/09-10(01)、CB(2)407/09-10(01)
及CB(2)467/09-10(01)號文件)

保安局局長向委員簡述政府當局就截取通訊及監察事務專員(下稱"專員")向行政長官提交的2008年周年報告(下稱"2008年周年報告")內提出的事項進行研究的結果，詳情載於政府當局提交的文件。

2. 廉政專員向委員簡述廉政公署(下稱"廉署")就專員在2008年周年報告內提出，和廉署有關的事項所作出的回應，詳情載於廉署提交的文件。

3. 委員察悉在會議席上提交的下列文件 ——

(a) 專員在2009年12月7日早上舉行的簡報會上的致辭全文；及

(b) 在2009年12月7日簡報會上派發的專員2008年周年報告摘要。

(會後補註：上述文件已於2009年12月8日隨立法會CB(2)492/09-10號文件送交委員。)

執法機關人員的態度問題

4. 關於專員把報告3中主任Z的態度評為"持傲慢囂張的態度。他的表現近乎抗命"，副主席、劉慧卿議員、何俊仁議員及陳克勤議員對於執法人員整體而言就專員的監督和檢討職能所持的態度表示深切關注。他們察悉在2008年，執法機關向專員報告的不當／違規個案或事件共有11宗，並詢問政府當局及廉署採取了甚麼措施處理執法人員的態度問題，以及確保他們嚴格遵守法律行事並與專員充分合作。

5. 保安局局長表示，政府當局察悉專員就報告3中主任Z的態度所提出的意見，當中涉及的不當情況是基於系統故障而未能終止截取，以致受5項訂明授權涵蓋的設備在授權期滿失效6至18分鐘後才全部停止接駁。雖然主任Z就專員的查詢作出回應的方式似乎未能令人滿意，但這是一宗獨立事件，可能是由於主任Z對專員的監督權能尚未習慣所導致。事實上，

專員已在其2008年周年報告中指出，執法機關的首長已向他提供他所需要的一切協助，令他得以履行《截取通訊及監察條例》(第589章)(下稱"該條例")所訂的檢討及監督職能。

6. 保安局局長進一步表示，執法機關從實施該條例所訂機制累積更多實際經驗後，已更加能夠從運作角度就專員所提出關於改善查核機制的建議和意見，提供有用的見解。關於專員向執法機關提出的建議，有關的執法機關已全盤接納或正在積極研究有何改善措施，可解決專員提出的關注。保安局亦已就實務守則作出適當的修訂，以解決影響各執法機關的共同事宜。

7. 廉政專員亦表示 ——

- (a) 廉署一直竭誠確保廉署人員進行的截取及秘密監察行動，均完全符合該條例的要求。廉署會繼續全力配合和支持專員執行其職務，以便專員監督和監管執法機關遵守該條例所訂規定的情況；
- (b) 廉署歡迎專員就改善廉署的工作所提出的意見和建議。儘管就違規個案進行的調查未有揭露廉署人員有任何惡意行為，但廉署管理層同意有關人員在執行該條例及回應專員的查詢或要求時，應有更高警覺；及
- (c) 鑒於自該條例實施以來已取得若干實際經驗，專員亦在其各份周年報告中提出多項意見和建議，廉署已訂定多項改善措施，以期確保相關的法定活動是在嚴格遵照法例規定之下進行。有關的措施包括 ——
 - (i) 成立保證執行規定組，專責處理與該條例相關的事宜，以及確保廉署的行動完全符合法例和相關的規定；

- (ii) 定期舉行簡報會及訓練工作坊，以確保獲調派執行與該條例相關職務的人員明瞭最新的法例及行政規定；
- (iii) 加強現行有關進行截取及秘密監察的內部指引，例如處理可能涉及法律專業保密權資料的程序和核實電訊設施的程序；及
- (iv) 保存所有截取成果及與取得享有法律專業保密權的資料有關的紀錄(包括摘要)，以便專員查詢及查閱。

8. 關於主任Z對專員的監督和檢討職能持傲慢囂張的態度，余若薇議員和梁國雄議員表示強烈不滿。余議員詢問主任Z是隸屬廉署還是另一執法機關。

9. 保安局局長表示據政府當局所知，專員在完成其2008年周年報告後，已向有關的執法機關提出此事，而該執法機關的首長已接納專員的建議，把主任Z重新調派執行與實施該條例無關的其他職務。關於主任Z是隸屬廉署還是另一執法機關的問題，保安局局長指出，專員已在其2008年周年報告第7.106段清楚表明不宜披露此個案的進一步詳情，因為此舉可能會洩露有關防止或偵查罪行及保障公共安全的資料，不利執法機關對付罪犯或意圖犯罪的人。

10. 何俊仁議員認為，政府當局所作回應完全未能令人信服。他強調，余議員要求提供的資料可有助委員瞭解主任Z所隸屬的該個執法機關的工作文化，以及該機關的人員整體上以何種心態看待專員的監督和檢討職能。他認為其後就主任Z作出人事調任安排而沒有採取紀律處分行動，顯示相關執法機關的首長其實是在包庇主任Z。何議員表示為確保公平，以及與專員在其周年報告內就某些不當或違規個案揭露廉署是所涉機構的做法一致，除非有十分充分的理由須把有關資料保密，否則政府當局應就報告3提供進一步資料，包括主任Z隸屬哪一執法機關及其所屬職級。

11. 保安局局長回應時強調，並不存在執法機關首長包庇涉及報告3的主任Z的問題。他表示，該條例就執法機關進行截取通訊及秘密監察行動訂定法定機制。儘管實施專員部分建議導致執法機關的工作量有所增加，但執法機關完全理解專員的監督職能的重要性，並會繼續竭盡所能，遵照專員的意見行事及協助專員履行其職務。保安局會繼續擔當居中協調的角色，並會致力解決影響各執法機關的共同事宜。

12. 黃毓民議員質疑政府當局和執法機關是否有誠意全力支持和配合專員履行該條例所訂職能。黃議員表示，主任Z的態度傲慢囂張，向專員報告的個案又出現種種不當行為，正可顯示執法人員似乎認為調查和偵緝罪行是他們的首要任務，因而對專員監督他們進行的截取通訊和秘密監察行動產生抗拒。

廉署採取的紀律處分行動是否公平

13. 對於專員質疑廉署就報告1所涉各犯錯人員採取的紀律處分行動是否公平恰當，余若薇議員、劉慧卿議員和何秀蘭議員表示深切關注。報告1所涉及的不當情況是在一宗就截取行動提出的訂明授權申請中記入錯誤的設備號碼，以致在獲批授權後對並非調查工作目標人物的設備進行截取，為時達數天。余議員察悉專員已向廉署提出查詢，並要求廉署提供作出有關決定的理據。儘管專員已向廉署分析每名涉案人員的應受責難之處，但廉署並不認為所作處分有任何不公平的地方。她質疑廉署決定堅持立場的做法是否恰當。劉議員察悉專員認為處分的輕重不同，似乎誇大了個案負責人員("高級主任(B)")的失誤責任，而淡化了其上司("總主任(B)")和其他人員所犯的錯誤。總主任(B)和其他人員在查核他們可以取閱而職責上必須查核的文件方面，同樣未有盡力且欠缺警覺性。她提醒當局，對高級主任(B)採取的紀律處分行動，比起其他有關人員(尤其是其上司總主任(B))所受處罰更加不公允地嚴厲，會令市民產生有關決定不盡公正的印象。廉署未有接納專員的意見，或會影響社會人士對廉署工作的信心。何議員贊同她的意見。

14. 廉政專員及廉署執行處處長(政府部門)回應時提出下列各點 ——

- (a) 廉署發現此事件後，已立即妥為向專員作出報告。廉署的保證執行規定組其後展開全面調查，就多項事宜作出決定，包括須採取何種恰當的紀律處分行動。經考慮多項事宜，包括有關人員的職務和責任、違規行為的性質和嚴重程度，以及是否有減輕處罰的情況後，廉署分別向有關的4名人員作出紀律警告或紀律勸誡；
- (b) 專員檢討此個案後，認為對有關人員採取的紀律處分不平等和懸殊。廉署察悉專員的批評及分析，並感謝專員的關注。因應專員的觀察所得，廉署管理層已檢討所採取的紀律處分行動，但卻認為該等行動並無不恰當或不公平之處。儘管如此，廉署已向專員保證，在檢討每名有關人員的工作表現時，會一併考慮專員的意見及他們在其他方面的表現；
- (c) 至於對高級主任(B)採取的紀律處分行動，值得注意的是他遭到紀律警告的原因，是由於他沒有作出應盡的努力和以應有的警覺，識別初步報告與詳細報告所載的設備號碼的差異，並及早尋求方法解決有關事宜；及
- (d) 對於專員檢討兩宗涉及廉署人員的較嚴重違規個案(即報告1和報告2)時，對其引致的不便和沮喪，廉署深感抱歉。廉署已全面採納專員提出的意見和建議，並已加強內部程序及指引，以防日後再次發生同類事件。

15. 副主席表示據他所知，專員已另行致函行政長官，就有關方面對高級主任(B)及總主任(B)採取的紀律處分行動懸殊表示關注，並向行政長官提供有關個案的所有詳情，以及說明基於何種理由認為處分的輕重不同，是誇大了低級人員的失誤責任及淡化其上司所犯的過錯。副主席詢問行政長官有否親自向廉署作出指示，告知應如何跟進此事。

廉署

16. 廉政專員回應時表示，鑒於此事的嚴重性，行政長官已指示須進行獨立覆檢。為此，有關事宜其後已轉交廉署貪污問題諮詢委員會(下稱"諮詢委員會")，以徵詢其意見。諮詢委員會的結論是廉署已在合理範圍內處理有關事件。關於專員認為就各違規人員作出的處分不平等和懸殊的紀律處分個案，副主席要求廉署向事務委員會提供諮詢委員會就有關個案進行檢討的結果。

17. 關於劉慧卿議員查詢在2008年的報告年度內，廉署曾就多少名因作出不當行為或違反該條例相關規定的人員採取紀律處分行動，以及就該等人員採取了何種形式的紀律處分行動，廉署執行處處長(政府部門)回應時表示，在2008年，被管理層以未能妥善履行該條例相關職務的理由而向其採取處分行動的廉署人員共有15名，有關詳情如下 ——

<u>所採取的管理和紀律處分行動</u>	<u>人員數目</u>
警告	3
勸誡	3
管理勸誡	5
指導	4

廉署執行處處長(政府部門)補充，關於廉署如何採取管理行動及紀律處分程序，以及有關行動對個別人員帶來的後果，詳細資料載於廉署就事務委員會2009年3月3日會議所提交的文件(立法會CB(2)990/08-09(01)號文件)附件B。

專員聆聽截取成果的權力和職權及修訂法例的需要

18. 余若薇議員憶述在專員於2009年12月7日早上就其2008年周年報告舉行的簡介會上，專員曾表示對於他為履行該條例所訂職能的目的而聆聽由執法機關合法取得的截取成果，關於該做法是否合法，一直存在着爭論。專員指出該條例並未載有明訂條文，賦權專員聆聽截取成果。他曾向政府當局建議修訂該條例，藉以賦予專員聆聽執法機關所持有截取成果的明訂權力和職權。鑒於消除法例中所存在不明確情況的法例修訂，可能需要一段時間才可開始實施，余議員

要求當局澄清在此期間，會如何處理專員聆聽截取成果的要求。

19. 廉署執行處處長(政府部門)回應時表示，自專員2007年周年報告發表以來，廉署已實施新的保存程序。2007年周年報告所載的法律專業保密權個案4和2008年周年報告所載的唯一一宗法律專業保密權個案，均已按照新的保存程序處理。目前，廉署人員向專員呈報任何法律專業保密權個案時，均嚴格遵守保存程序的規定，對此專員亦感滿意。根據現行安排，所有截取成果及與取得享有法律專業保密權的資料有關的紀錄(包括摘要)，均會予以保存，以便專員提出查詢及進行查閱。

20. 保安局局長表示，按照專員在其周年報告所提出的建議，執法機關已採用類似的紀錄保存政策，保存所有截取成果及與不當或違規個案有關的紀錄，以便專員查閱。

21. 何秀蘭議員及副主席察悉並深切關注到專員在編寫其2007年周年報告後，得悉有人質疑他聆聽截取成果是否合法或適當的做法。據專員表示，有關質疑是由加拿大最高法院於2008年作出的一項裁決引起，當中裁定加拿大法律並未讓私隱專員得以強令提供聲稱享有法律專業保密權(律師與當事人之間的特權)的文件，即使是作有限目的亦然。專員認為雖然該案對香港並無任何約束力，但可能令人產生疑問，質疑此種行為有否對私隱構成非法或無理干預，以及有否侵犯得到保密法律諮詢的權利。何議員及副主席認為，在侵擾目標人物的私隱權甚至法律專業保密權方面，專員聆聽截取成果是既有必要亦屬相稱的行為。對專員履行該條例所訂的監督及其他職能而言，加拿大最高法院的裁決會構成重大障礙，因為授予法定當局命令提供文件的一般權力的條文，被裁定並不構成明確清晰的字詞，容許法定當局強令提供受到法律專業保密權保障的文件。何議員及副主席要求當局澄清，有關質疑是由保安局局長還是律政司司長提出。

22. 保安局局長回應時提出以下各點 ——

- (a) 該條例第54條訂明，凡任何執法機關的首長認為有關的執法機關或其任何人員

有可能沒有遵守任何有關規定，該名首長須向專員提交一份報告，其內須載有該不遵守有關規定個案的細節(包括就任何人員採取的紀律處分行動)；

- (b) 根據該條例第53(1)(a)條，專員可為了執行他在該條例下的任何職能，而要求任何公職人員或任何其他人在專員作出該要求時指明的時間內，以專員作出該要求時指明的方式，回答任何問題及向專員提供他所管有或控制的任何資料、文件或其他事宜；
- (c) 該條例並沒有明訂而毫不含糊的條文，賦權專員聆聽截取成果。該條例第53(1)(a)條關於專員有權為執行他在該條例下的職能而要求任何人提供資料的規定，可否被詮釋為具有賦權專員聆聽截取成果的效力，實成疑問。由於在法例中存在此種不明確的情況，專員建議最穩妥的方法是修訂該條例，賦予專員明確的權力和職權，使他可要求保存截取成果和有關紀錄，以及容許他和他所指定的人員查核上述成果和紀錄；
- (d) 專員在其周年報告提出了多項建議，以改善查核機制及運作程序。執法機關已全面接納有關建議或正在積極研究有何措施，可解決專員感到關注的事宜。保安局亦已就實務守則作出適當的修訂，以期為所有執法機關提供更清晰的指引。對於具有較長遠影響和需要修訂法例才能實施的建議，政府當局持開放的態度，並會在全面檢討該條例時加以詳細研究；及
- (e) 與此同時，政府當局會繼續密切監察該條例所訂機制的運作情況，並與專員充分合作，以便更理想地貫徹該條例的宗旨。政府當局會在全面檢討該條例時致力進一步改善現有機制。

23. 副主席、劉慧卿議員及何秀蘭議員認為政府當局的回應不可接受。副主席堅持當局須給予委員確切的答覆，說明是由律政司司長還是保安局局長向專員提出有關質疑。

24. 保安局局長回應時表示 ——

- (a) 在實施該條例方面，政府當局及專員抱持共同理念，即依法行事；
- (b) 保安局察悉該條例並沒有明訂條文賦權專員聆聽截取成果，加上有人質疑專員聆聽根據有效授權取得的任何記錄成果(包括含有或可能含有受到法律專業保密權保障的資料的記錄成果)是否合法之舉，局方已就此尋求律政司的意見，並要求律政司研究其他海外司法管轄區的法例及做法，以資參考；
- (c) 保安局得悉加拿大最高法院的裁決後，決定把有關的法院判決告知專員。向專員持續匯報此方面的最新發展情況，是政府當局而非個別官員的決定；
- (d) 加拿大最高法院的裁決無可否認令專員對該條例所賦予，以供執行其監察職能的權力極感關注，尤其是他聆聽包含或可能包含享有法律專業保密權資料的截取紀錄，究竟是否合法。基於上述背景，專員已表示鑒於出現所述質疑，他會停止聆聽截取紀錄，除非出現嚴重的違規個案。他亦已要求政府當局研究是否有需要在檢討該條例所訂機制時，就此作出法例修訂；及
- (e) 政府當局在檢討該條例期間，會仔細研究在專員各份周年報告中提出的建議，包括和專員聆聽截取紀錄有關，並須在作出法例修訂後才可實施的建議。政府當局察悉專員在當局就有關事宜作出任何最終決定之前，會停止聆聽截取紀錄。儘管如此，執法機關會繼續保存包

含享有或可能享有法律專業保密權資料的記錄成果，以及其他相關資料，以便專員進行調查或履行該條例所訂的監督職能。

25. 劉慧卿議員及何秀蘭議員表示，以政府當局如此處理和專員聆聽截取成果的職權，以及加拿大法院審理的個案有關的質疑，她們對於當局協助專員進行其工作的誠意有極大保留。

26. 保安局局長回應時重申，政府當局一直全力支持及配合專員，以期更理想地貫徹該條例的宗旨。他強調政府當局把有關事宜告知專員時，完全無意對專員的工作加添障礙。值得注意的是，專員已建議政府當局應修訂該條例，以消除法律上和專員聆聽截取成果的職權有關的不明確情況。政府當局在全面檢討該條例時會仔細考慮有關建議。

27. 何秀蘭議員及吳靄儀議員質疑政府當局基於何種動機，要求律政司研究其他海外司法管轄區在實施和該條例類似的監管架構方面的法例及做法。吳議員認為如政府當局懷疑專員是否有權聆聽截取成果，當局應向法院尋求補救，以便就法律作出適當的詮釋。梁國雄議員對她的意見表示贊同。

28. 保安局局長重申政府當局的立場，表示當局贊同專員的意見，認為更合適的做法是透過全面檢討該條例，包括研究是否有需要作出法例修訂，來解決法律上的不明確情況。

全面檢討《截取通訊及監察條例》

29. 何秀蘭議員及黃毓民議員詢問政府當局完成有關檢討，並就該條例作出法例修訂的時間表為何。

30. 保安局局長答稱當局現正進行該項檢討。政府當局的目標是在2009-2010年度立法會會期內，向事務委員會匯報檢討的初步結果。

31. 梁國雄議員對於政府當局在處理該條例的檢討工作方面行事拖拉表示強烈不滿。他表示，在《截取通訊及監察條例草案》加入一項日落條文的建議倘

獲得通過，規定政府當局須在某一特定時間檢討有關法例，政府當局便沒有藉口耽擱進行全面檢討該條例的工作。他表示，由於專員發表的報告揭露執法機關的截取通訊及秘密監察行動有行為失當之處，政府當局應盡早展開檢討。

32. 副主席認為，政府當局及執法機關根本沒有誠意協助專員履行該條例所訂的法定職責。執法機關人員的態度問題、就專員聆聽截取成果的權力及職權提出的質疑，以及政府當局故意耽擱就該條例進行全面的檢討，在在均可證明政府當局及執法機關有否試圖阻撓專員履行其職責。

33. 保安局局長表示，他不能認同副主席的意見，因為正如較早前所述，政府當局及執法機關一直有給予合作，並採取合理地切實可行的措施，處理在專員各份周年報告中提出的事宜。專員亦已在其2008年周年報告中表示，執法機關的管理層對於配合專員的工作有予以合作及幫忙。

34. 會議於下午4時32分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2010年6月10日