

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)844/11-12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：2011年12月5日(星期一)
時間：下午2時30分
地點：立法會綜合大樓會議室1

出席委員：涂謹申議員(主席)
劉江華議員, JP(副主席)
吳靄儀議員
張文光議員
黃容根議員, SBS, JP
劉慧卿議員, JP
霍震霆議員, GBS, JP
石禮謙議員, SBS, JP
余若薇議員, SC, JP
梁君彥議員, GBS, JP
詹培忠議員
何秀蘭議員
林大輝議員, BBS, JP
陳克勤議員
黃國健議員, BBS
葉國謙議員, GBS, JP
潘佩璆議員
謝偉俊議員, JP
梁國雄議員
黃毓民議員

出席議員：湯家驊議員, SC

缺席委員：何俊仁議員
黃宜弘議員, GBS

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1
葉文娟女士, JP

保安局首席助理秘書長(E)
伍江美妮女士

律政司助理首席政府律師(法律政策科)
簡嘉輝先生

廉政公署

執行處助理處長3
林健明先生

高級首席調查主任／R組
高廸龍先生

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

高級議會秘書(2)1
黎靄妍女士

文書事務助理(2)1
楊潔儀小姐

I. 就截取通訊及監察事務專員向行政長官提交的2010年周年報告內提出的事項的研究結果
(立法會 CB(2)419/11-12(01) 及
CB(2)423/11-12(01)號文件)

議員察悉在會議席上提交的下列文件 ——

- (a) 截取通訊及監察事務專員(下稱"專員")在2011年12月5日早上舉行的簡報會上的致辭全文；及
- (b) 在2011年12月5日簡報會上派發的周年報告摘要。

(會後補註：上述文件已於2011年12月6日隨立法會CB(2)496/11-12(01)及(02)號文件送交委員。)

2. 保安局局長向議員簡述政府當局就專員向行政長官提交的2010年周年報告(下稱"周年報告")內提出的事項的研究結果，詳情載於政府當局提交的文件。他補充，政府當局原則上對專員所提有關授權他聆聽截取成果的建議並無異議。政府當局正就《截取通訊及監察條例》(下稱"《條例》")的檢討徵詢主要持份者的意見。政府當局會在檢討工作完成後，向事務委員會匯報其修訂《條例》的建議。

3. 黃毓民議員對專員沒有出席是次會議表達不滿。他表示，專員的缺席令他們難以就周年報告進行討論。主席告知議員，事務委員會已邀請專員出席會議；但一如既往，專員以其不適宜出席為由，婉拒邀請。

專員聆聽截取成果的權力

4. 就專員在2011年12月5日早上在其辦公室舉行的簡報會上的致辭第18段，張文光議員關注到保安局沒有採納專員自2008年已提出的建議，賦權專員及其指定人員檢查截取成果及秘密監察成果。他認為，專員應獲明文賦予聆聽截取成果的權力，以有效地監察執法機關及其人員遵從《條例》

規定的情況。他認為政府當局刻意拖延採納此項建議。

5. 就專員致辭的第20段，張文光議員關注到，倘無聆聽截取成果的權力，專員及其人員將難以揭發執法機關違反《條例》的情況。賦予專員及其人員此項權力，對執法機關的不當或隱瞞行為可起所需的阻嚇作用。黃毓民議員贊同他的意見。

6. 黃毓民議員提述周年報告第一章第1.4段並表示，雖然截取通訊及秘密監察的行動是有用的工具，有助執法機關打擊嚴重罪行和保障公眾安全，但執法機關此項權力不應不受限制。吳靄儀議員贊同他的意見。

7. 湯家驊議員和梁國雄議員認為，當局於2006年制定《條例》時，應加入一項日落條款。

8. 劉慧卿議員察悉政府當局已向聯合國人權委員會提交一份相關報告，而聽證會將於2012年10月舉行。她表示，相關的非政府機構將會提出意見，預期政府當局須相應地就《條例》的不足之處作出解釋。

9. 保安局局長回應時表示，雖然政府當局原則上對專員所提有關授權他聆聽截取成果的建議並無異議，但其他奉行普通法的司法管轄區並無賦予類似監管機構此項權力；因此，政府當局認為有必要研究此項建議，並進行諮詢。他補充，當局有必要在保障私隱與利便專員履行監督職能之間取得適當平衡。保安局局長表示，政府當局正全面檢討《條例》，並會在檢討過程中考慮有關建議。政府當局在過去數月全面檢討《條例》時，已諮詢主要持份者，包括小組法官、法律專業團體、人權組織、傳媒及個人資料私隱專員。執法機關在聆聽截取通訊方面有嚴格的規定，因而令人關注到，適用於執法機關的類似規定和保障，是否亦應適用於專員指定聆聽截取成果的人員。

10. 保安局局長表示，政府當局亦會仔細考慮2010年周年報告所載專員提出的最新建議，整理在

諮詢過程中接獲的意見，以及在檢討工作完成後，在2012年上半年向事務委員會匯報其修訂《條例》的建議。他補充，根據《條例》，專員是獨立的監管者，負責監督執法機關及其人員遵守有關規定的情況，亦可要求執法機關定期提交報告，前往執法機關查核，以及審查任何違規個案舉報。專員在其報告中表示，審查違規個案舉報和前往執法機關查核，發揮了強大的阻嚇作用，他對執法機關的整體表現感到滿意。訂明授權旨在偵測嚴重罪行和保障公共安全，《條例》就其申請和發出訂立了不同級別的機制，並加以嚴格監管，以符合相稱性和必要性的先決條件，相信這方面已取得良好的平衡。

11. 湯家驊議員和吳靄儀議員詢問，政府當局會否在2012年上半年提交條例草案，修訂《條例》。保安局局長表示，政府當局會向事務委員會簡述其修訂《條例》的建議。不過，當局會否在2012年上半年提交修訂條例草案，則言之尚早。

違規及異常情況的個案

報告3

12. 黃毓民議員批評違規個案的紀律處分過於寬鬆，並質疑執法機關有否隱瞞其人員的過失。

13. 湯家驊議員提到，在附加條件撤銷後，初級主管聆聽了51項在附加條件撤銷前截獲但未獲處理的通話；他關注到，專員無法核實有關聲稱，只能如其在致辭第19(b)段中就2010年周年報告第七章的報告3所述，對他們的聲稱姑妄信之。他認為，專員覺得此事件難以置信，而監察濫用情況的制度已經崩潰。

14. 副主席詢問，有關執法機關是否滿意初級主管所作的解釋，即違規是誤解所致。他質疑，勸戒該人員是否恰當的紀律行動。

15. 保安局局長表示，截取成果有可能涉及享有法律專業保密權的資料，故小組法官在發出授權時附加了條件，其中一項是：聆聽截取成果的人

員，職級不得低於某個職級(下稱"訂明職級")。該名初級主管的職級低於訂明職級，他聲稱誤解了附加條件的有效期。他以為，在附加條件撤銷後，便可聆聽該51項在撤銷前截獲的通話。部門其後發現該名初級主管所犯的過失，並向專員報告。

16. 保安局局長提到周年報告第7.99至7.135段並表示，專員對有關執法機關所採取的補救行動感到滿意：該執法機關對制度設定了時限，令訂明職級的初級主管只可在附加條件撤銷後聆聽截取成果，並且修訂了實務守則，以向有關監聽主任提供清晰指引。專員認為，該執法機關對有關人員施加的紀律處分是適當的，而對該名初級主管所犯錯誤給予勸戒則過於寬大；然而，因顧及"雙重處罰"的因素，不可向該名初級主管施加額外紀律處分。政府當局已接納專員的建議，並修訂實務守則，述明執法機關對違規人員採取任何紀律行動之前，應顧及專員對適當紀律行動可能持有的意見。

17. 余若薇議員提到周年報告第7.130(b)段並表示，專員對有關人員所作的解釋不感信服。

18. 何秀蘭議員關注到，執法機關隱瞞其人員違規情況的個案數字日益增加。她認為，《條例》應予修訂，讓專員及其指定人員可聆聽截取成果。

報告4

19. 何秀蘭議員提到涉及3名涉事人員記不起發現錯誤的確實日期的違規個案，她質疑為何不同職級之間就有關個案所作的內部通訊沒有任何書面紀錄，而機構亦沒有對有關人員採取紀律處分。她認為，制定檔案法，對政府部門的內部監察很重要。她詢問，執法機關對備存部門紀錄有否任何規定，以利便進行內部監察並供專員檢查。她關注到，專員因不能聆聽截取成果而無法收集證據，以核實有關的違規個案。

20. 保安局局長強調，執法機關並沒有隱瞞其人員的違規情況。他指出，專員已在周年報告中表明，他對執法機關及其人員在遵守《條例》規定方

面的整體表現感到滿意。專員沒有發現任何違規或異常情況的個案是因蓄意不遵守或不理會法定條文或法例而導致的，亦沒有發現該等人員犯錯是出於別有用心或用心不良。保安局局長強調，《條例》和實務守則就內部通訊的紀錄訂有嚴格的程序，供執法機關的監聽人員依循。

政府當局

21. 主席要求政府當局提供資料，說明 ——

- (a) 有否就備存有關個案的內部通訊書面紀錄訂立規定，以及有否發現違反該等規定的情況；及
- (b) 有否訂立程序要求所有有關執法機關就不同職級之間關於舉報違規個案的內部通訊備存書面紀錄。

22. 主席提到專員致辭第19段，該段描述專員對無法審查違規個案感到遺憾。他表示，專員使用了不同的評語，指出他不相信該等個案的報告。主席認為，保安局局長應為質疑專員聆聽截取成果的合法性和拖延就《條例》提出修訂負上責任。他認為，這是為免違規個案被揭發而為下屬作出的一種掩飾。

23. 保安局局長不認同這些評語，並表示政府當局一直支持專員根據《條例》履行其監督職能，而專員提出的大部分建議已獲接納，而實務守則亦已因應需要作出修改。

24. 黃毓民議員認為，違規個案反映有關人員的疏忽，以及他們對《條例》的規定缺乏透徹理解。報告3便是一個典型的例子。他認為執法人員有必要接受進一步培訓。

25. 保安局局長答稱，自《條例》實施以來，當局一直為有關的執法機關人員提供培訓。專員曾前往執法機關進行查核，與其高層管理人員和前線員工溝通，並就各方面提出改善建議。

享有法律專業保密權的資料

26. 余若薇議員關注到，執法機關提出截取享有或可能享有法律專業保密權的通訊的要求，數量日益增多，但專員卻無法核實該等個案。

27. 保安局常任秘書長回應時請委員參閱2010年周年報告第五章，該章關乎涉及法律專業保密權的個案。她指出，執法機關如進行可能涉及享有法律專業保密權的資料的行動，或在無意間取得享有法律專業保密權的資料，便須通知專員。可能取得法律專業保密權的個案，以及經評估為有可能取得這種法律專業保密權的個案，均須向專員報告。在不同的階段，均有須予遵從的程序。執法機關的申請人須在用以支持他的申請的誓章或陳述內，說明他對可能涉及享有法律專業保密權的資料的評估。執法機關須提供所有相關情況的細節。應專員的要求，所有截取成果及相關紀錄已予保存，以便專員及其指定人員就特殊個案或隨機抽取的個案查核截取成果；另設有稽核紀錄，記載所有取用截取成果的情況。為免被視為行事凌駕法律，專員選擇暫時不聆聽截取成果，直至對《條例》的有關修訂獲制定為止。

法律專業保密權個案4

28. 副主席察悉，在法律專業保密權個案4中，撤銷訂明授權與停止行動之間存在時間差距；他詢問，如果小組法官獲悉執法機關相當可能已截取了享有法律專業保密權的資料，執法機關內部是否設有自動機制，在有關人員收到小組法官的指示前中斷有關的截取行動。

29. 保安局局長表示，執法機關內設有機制規管截取享有法律專業保密權的資料。倘若無意間截取了此等資料，將不會供調查員作調查之用。

法律專業保密權個案10

30. 副主席詢問，在有關執法機關報告所截獲的通話可能涉及享有法律專業保密權的資料後，為

何有關的小組法官容許截取行動在附加了條件的情況下繼續進行。

秘書

31. 委員察悉政府當局沒有有關個案的資料，並商定要求截取通訊及監察事務專員秘書處提供相關資料。

2008年加拿大最高法院的裁決

32. 何秀蘭議員關注到，政府當局告知專員，加拿大最高法院於2008年作出了一項裁決(下稱"加拿大個案")，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的文件，即使是作有限目的亦然；專員其後決定暫時不聆聽任何錄音。何議員指出，現行條文指明小組法官可授權執法機關人員聆聽截取成果。她認為，《條例》應予修訂，以明文賦權專員及其指定人員聆聽截取成果。

33. 主席質疑為何政府當局把加拿大個案告知專員。他表示，專員其後暫時不聆聽截取通訊的錄音，直至作出法例修訂為止。他質疑為何保安局局長質疑專員聆聽截取成果的合法性。

34. 保安局局長強調，保安局和有關的執法機關一直支持和協助專員根據《條例》履行其在周年報告中所反映的職責。專員提出聆聽截取成果的要求，但法例並無就此具爭議性的要求訂定條文，當局其後就此課題徵詢律政司的意見。當局草擬相關條例草案時，並無意讓專員聆聽截取成果。當律政司察悉加拿大個案時，政府當局向專員提供有關資料作參考，實屬負責任的做法。政府當局原則上對專員聆聽截取成果並無異議。專員暫時不聆聽錄音，直至相關法例修訂獲制定，以明文賦權他這樣做為止，是他本人的決定。

政府當局

35. 主席要求政府當局提供資料，說明有關專員聆聽截取成果的事件始末、專員提出法例修訂的要求、徵詢律政司意見的情況，以及向專員提供有關加拿大個案的資料以作參考的情況。

可否推行臨時行政措施讓專員聆聽截取成果

36. 余若薇議員估計修訂《條例》需時，故要求政府當局研究可否在修訂《條例》前推行臨時行政措施，讓專員聆聽截取成果。劉慧卿議員認同她的意見。余議員認為，賦權專員聆聽所有截獲的通訊未必恰當，但可限於在某些有合理理據的情況下進行。她認為，專員需要此等措施，以審查違規個案和核實執法機關人員的聲稱。

高級助理法律顧問1 37. 保安局局長表示，政府當局會徵詢律政司的意見，並參考海外國家的做法，研究在現行《條例》下專員可否獲小組法官授權聆聽截取成果。政府當局會在一個月內向事務委員會作出匯報。劉慧卿議員要求政府當局提供資料，說明海外國家在截取通訊及監察方面的做法。劉議員亦要求法律顧問研究此事。

資料研究部 38. 余若薇議員要求立法會秘書處資料研究部研究，職能與專員相若的海外行政機關是否獲准聆聽截取成果。

其他事項

39. 吳靄儀議員指《條例》的修訂工作很可能無法在本屆立法會任期內完成；她對此表示遺憾。她察悉香港大律師公會(下稱"大律師公會")已就政府當局對《條例》進行全面檢討提交意見書，並詢問為何該等意見沒有上載至政府當局的網站。吳議員表示，大律師公會批評，鑒於香港沒有恐怖活動，截取通訊的數量實在相當多；大律師公會又在專員所提建議外，發現若干需作法例修訂的地方。她進一步詢問，事務委員會須否聽取持份者的意見。

40. 保安局常任秘書長回答時表示，當局已諮詢相關持份者，部分持份者可能不同意把他們的意見公開。政府當局會就專員所建議的最新兩項法例修訂，簡單諮詢兩個法律專業團體及小組法官，並於整理所有意見後向事務委員會提交建議，包括

政府當局的立場。政府當局會諮詢持份者，以決定是否及以何形式公開其意見書。

政府當局

41. 主席要求政府當局就立法建議提供相關資料，以就或需於2012年1月舉行的公開聽證會作準備。

42. 議員商定要求大律師公會提供一份其就檢討《條例》向政府當局提交的意見書副本。

(會後補註:大律師公會就《條例》向政府當局提交的意見書,已於2011年12月8日隨立法會CB(2)529/11-12(01)號文件送交委員。)

43. 劉慧卿議員詢問，當局有否在截取通訊及秘密監察中進行政治監察。

44. 保安局局長回應時確認，自《條例》實施以來，並無涉及任何政治監察。

建議在立法會會議席上就周年報告動議一項議案

45. 劉慧卿議員建議主席在立法會會議席上就專員向行政長官提交的周年報告動議一項議案，以促成機會讓立法會全體議員表達對該報告的意見，並讓政府當局作出回應。

46. 副主席認為，可待政府當局提交資料後才就此項建議作出決定。吳靄儀議員不表贊同；她認為此課題已提出多時，故此有迫切需要進行辯論。

47. 鑒於委員意見分歧及時間所限，主席表示會在2011年12月6日舉行的例會編配最後約15分鐘的時間，進一步討論此項建議。

48. 會議於下午4時30分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年1月17日