

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)639/05-06號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號 : CB2/PL/SE/1

### 保安事務委員會特別會議紀要

日 期 : 2005年10月4日(星期二)  
時 間 : 下午4時30分  
地 點 : 立法會會議廳

**出席委員** : 涂謹申議員(主席)  
何俊仁議員  
吳靄儀議員  
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

**其他出席議員** : 李柱銘議員, SC, JP  
梁家傑議員, SC  
湯家驛議員, SC

**缺席委員** : 林偉強議員, BBS, JP (副主席)  
呂明華議員, SBS, JP  
張文光議員

**出席公職人員** : 保安局局長  
李少光先生

保安局常任秘書長  
應耀康先生

保安局副秘書長  
張少卿女士

律政司國際法律專員  
溫法德先生

**列席秘書** : 總議會秘書(2)1  
湯李燕屏女士

**列席秘書** : 法律顧問  
馬耀添先生, JP

高級議會秘書(2)5  
林培生先生

議會事務助理(2)1  
張雪嫻女士

---

經辦人／部門

**I. 《執法(秘密監察程序)命令》**  
(立法會 CB(2)2632/04-05(01) 至 (05) 及  
CB(2)2639/04-05(01)號文件)

主席告知議員，梁國雄議員及古思堯先生已就《執法(秘密監察程序)命令》(下稱“該命令”)是否合憲及其他事宜尋求司法覆核。政府當局已表示，由於受到現時仍在進行的法律程序所限制，政府當局不能就上述司法覆核所涵蓋的任何事宜置評，包括該命令及《電訊條例》第33條是否合憲、未有開始實施《截取通訊條例》的理由，以及相關的事宜。

2. 保安局局長向議員簡介政府當局就2005年8月15日特別會議上提出的事項，以及劉江華議員和余若薇議員其後提出的問題所作出的回應。他強調政府當局會在2005至06年度會期上半部分時間內，盡快就其有關秘密監察的立法建議諮詢立法會。

3. 保安局局長表示，政府當局以保密形式向議員提供了警方按照該命令就秘密監察訂定的內部指引。他察悉由於上述內部指引屬機密資料，故只限供議員參考之用。

4. 主席表示，不少議員均曾表示希望就上述內部指引進行討論。他認為如有需要，是次會議的較後部分可改為以閉門形式進行，以便討論該內部指引。他對該份指引是否警務人員進行秘密監察的唯一指引表示懷疑，特別是在指引內曾提述另一份文件。他表示經細讀該份指引後，他未能發現當中有任何內容須特別列作機密資料。該命令並無規定有關的內部指引須列作機密文件。他詢問保安局局長會否考慮將該份內部指引解密。

5. 湯家驥議員表示，該份內部指引只列述警務人員須遵守的程序，他質疑為何此類指引須被列作機密文件。

6. 余若薇議員表示，她未能在該份內部指引中發現任何特別機密的資料。她認為若不披露內部指引，市民將無法知悉進行秘密監察的警務人員有否遵照內部指引行事。她詢問為何根據該命令訂立的內部指引屬機密資料。

7. 梁國雄議員詢問政府當局有否訂立將文件列作機密文件的機制。他認為應邀請警務處處長出席事務委員會就內部指引進行的討論，並邀請他解釋為何該份指引屬機密文件。

8. 吳靄儀議員詢問，若事務委員會在公開會議討論政府當局以保密形式提交的文件，會否違反立法會的《議事規則》。主席表示，事務委員會如這樣做將不會觸犯立法會的《議事規則》。然而，此舉會對立法會與政府當局之間的合作精神構成負面影響。如事務委員會不接納政府當局把所提交文件列作機密文件的條件，將有多個方法處理有關問題。舉例而言，事務委員會可譴責政府當局。立法會亦可通過決議，傳召政府當局披露該份文件。

9. 保安局局長表示，他在2005年8月15日特別會議席上曾表示，他會考慮以保密形式提交該份內部指引。政府當局因應委員在該次會議席上提出的要求而提交的內部指引屬機密文件，只限供議員參閱。就此，保安局局長指出，在當局以保密形式向事務委員會提交該內部指引兩天之後，部分報章即報道了該內部指引所載的若干資料，警方對此深感關注。

10. 關於內部指引的分類問題，保安局局長表示，就其性質而言，關於內部程序及慣例的部門指引通常只限供某些人員傳閱。雖然如此，當局會檢討所有文件的

分類問題，從而顧及有所轉變的情況。此外，政府當局明白有需要提高此方面的透明度，並會在制訂有關秘密監察的立法建議時顧及此事。在此情況下，他答允在諮詢警務處處長後，研究應否繼續將警方有關秘密監察的指引列作機密文件，並就此作出回覆。

(會後補註：政府當局在2005年10月17日作出回覆時表示，當局完全明白有需要在制訂關於秘密監察的立法建議時，提高有關程序的透明度及問責性。基於此一考慮，警方有關秘密監察的內部指引可予以解密，而有關指引無需再被列作機密文件。秘書處已於2005年10月17日發出立法會CB(2)51/05-06號文件，把政府當局的回覆告知議員。)

11. 楊孝華議員表示，自由黨支持當局發出該命令，以澄清執法人員進行秘密監察的法律依據。關於政府當局所提交文件第2段提供的統計數字，他詢問屬高級警司或以上職級的警務人員的總數為何，並詢問入境事務處(下稱“入境處”)是否有足夠數目的授權人員。

12. 保安局局長回應時表示，他手邊雖無有關的統計數字，但警隊內的授權人員數目，實遠比屬高級警司或以上職級的警務人員的總數為少。並不涉及秘密監察行動的警務人員不會獲指定為授權人員。雖然入境處的授權人員數目少於5人，但該數目已屬足夠，並可在行動上的需要，以及將授權人員數目維持於最低水平的目的之間取得平衡。

13. 吳靄儀議員詢問區域法院就刑事訟案DCCCC689 of 2004作出判決後，執法機關是否已中止所有秘密監察行動。她提述法院有關該案的判決書第67段時指出，法官曾表明“現在香港的法院已裁定，裝置秘密監察工具是違反《基本法》之舉，並無既定的適當法律程序可予支持。除非及直至此項裁決被推翻，否則在日後的刑事審訊中將可認定，廉政公署如繼續在欠缺若干法例依據的情況下採取此種做法，即屬惡意行為。”她認為執法機關如在作出上述判決後仍繼續進行秘密監察，將會違反法律規則。

14. 律政司國際法律專員回應時表示，雖然法官認為在有關案件中透過秘密監察搜集所得的證據屬非法取得，但有關的證據仍獲得接納。因此，控方沒有機會就有關所涉證據是否屬非法取得的裁決提出上訴。由於兩名被告人已就其被區域法院作出的定罪提出上訴，有關問題相當可能會在聆訊期間獲得處理。他表示，行政長

官發出該命令，訂立《基本法》第三十條所指的法律程序，藉以釋除法官的疑慮。

15. 吳靄儀議員質疑為何在上訴程序尚未完結前仍然進行秘密監察。

16. 律政司國際法律專員回應時表示，所提出的上訴和被告人的定罪，以及有關證據應否獲得接納的問題有關。雖然該項裁定是法官在宣告其判決期間作出，但它對該案的結果並無決定性的影響。他表示，該項裁定對其他法院或政府並無約束力。然而，主席認為該項裁定對其他法院雖無約束力，但對政府卻具有約束力。

17. 吳靄儀議員質疑該命令為何可訂立《基本法》第三十條所指的法律程序。她認為不合憲及不合法的行為，並不會在發出該命令後變得合憲及合法。李柱銘議員對她的意見表示贊同。

18. 保安局局長不同意秘密監察屬不合憲及不合法。他表示法院最近的評論已引起公眾的關注，因此，行政長官發出該命令以釋除此等疑慮。

19. 律政司國際法律專員表示，《基本法》第三十條規定，有關機關可因公共安全和追查刑事犯罪的需要，依照法律程序對通訊進行檢查。然而，《基本法》並未規定此等程序須由法例訂明。該命令就《基本法》第三十條所指的法律程序作出規定。

20. 吳靄儀議員質疑政府當局為何會在2005至06年度會期的上半部分時間內發出諮詢文件，而不是提交有關秘密監察的條例草案。

21. 保安局局長回應時表示，政府當局會在2005至06年度會期內，盡快提交有關秘密監察及截取通訊的立法建議。政府當局已開始就所涉及的事宜諮詢立法會議員及其他有關各方。對於即將提交的法例應否在規管政府的秘密監察活動以外，同時就私營機構的秘密監察活動作出規管，各界意見不一。

22. 李柱銘議員表示，他並不反對執法人員在調查嚴重罪行時進行秘密監察。然而，法院已裁定廉政公署(下稱“廉署”)進行的秘密監察不合憲。在此項裁定被推翻或制定有關秘密監察的法例前，執法人員不應進行已被裁定為不合憲的活動。他認為政府當局應盡快制定有關秘密監察的法例。鑑於時間所限，當局應採用最低限度的方式立法，並可邀請立法會議員加快制定有關法例。可採取的另一做法是實施《截取通訊條例》。

政府當局

23. 保安局局長回應時表示，長久以來，秘密監察是執法機關採用的有效調查手法之一。此種行動既合憲亦合法，在當局發出該命令後更是尤以為然。鑑於現時正就該命令尋求司法覆核，他不宜進一步就此問題置評。律政司國際法律專員補充，法官所指的是發出該命令之前的情況。

24. 李柱銘議員質疑若秘密監察已屬合憲及合法，為何有需要發出該命令及制定有關秘密監察的法例。他質疑政府當局為何不乾脆發出另一項有關截取通訊的行政命令。

25. 律政司國際法律專員回應時表示，將予制定的法例會同時涵蓋秘密監察及截取通訊。他重申，該命令就《基本法》第三十條所指的法律程序作出規定。訂立該命令的目的只是以之作為一項臨時措施，而政府當局打算提交規管秘密監察的法例。

26. 李柱銘議員詢問《基本法》是否訂有任何條文，給予行政長官在制定法例前訂立臨時措施的權力。他表示，只有在立法會把藉行政命令訂明秘密監察程序的權力轉授予行政長官時，該命令才可訂立有關的法律程序。

27. 律政司國際法律專員回應時表示，該命令無須由法例訂明但已經公布，它就《基本法》第三十條所指的法律程序作出規定。他表示，現行法例規定有關的紀律部隊首長在行政長官的命令及管轄下，可向其各自的紀律部隊作出指示及管轄。主席要求政府當局提交文件，列出此等法例及它們與《基本法》第三十條的關係。

28. 湯家驛議員詢問行政長官可否藉着發出行政命令，指示執法人員作出不合法的行為。律政司國際法律專員回應時表示，執法人員不能被指示作出違反法律的行為。

29. 詹培忠議員表示據他所知，關於法院裁定廉署進行的秘密監察不合憲及不合法的個案，廉署已就法院的判決提出上訴。有見及此，他質疑行政長官應否在上訴程序尚未完結前發出該命令。他表示，如廉署認為其秘密監察工作既合憲亦合法，便沒有需要就此提出上訴。他表示，區域法院最近作出的兩項判決均與廉署進行的秘密監察有關，而廉署則直接統屬於行政長官。他質疑為何由保安局局長而非行政長官代表廉署出席是次會議。

30. 保安局局長回應時表示，他並非代表統屬於行政長官的廉政專員出席會議。他表示，當局是因應該兩

宗法庭個案的判決所引起的公眾關注而發出該命令。法律意見顯示，有關《基本法》第三十條所訂法律程序的規定，可透過行政長官發出該命令而履行。他強調，執法機關進行的秘密監察既合憲亦合法。

31. 關於立法會秘書處所擬備有關規管監視監聽和截取通訊的活動的背景資料簡介最新版本的第20段，律政司國際法律專員表示，在刑事訟案DCCC689 of 2004一案中，法官所得出的結論是，廉署在該案中採取的秘密截取私人通訊的做法並不“符合法律程序”，法官認為該等錄音紀錄是在違反《基本法》第三十條的情況下取得，因此並不合法。然而，有關的證據獲得接納，而被告人亦被定罪。他強調是兩名被告人而非控方就區域法院的裁決提出上訴。

32. 關於上述背景資料簡介的第21段，律政司國際法律專員表示，在刑事訟案DCCC687 of 2004一案中，區域法院在審理一項永久中止聆訊的申請時考慮廉署的秘密監察行動。法官發現廉署在知悉對話中幾乎必定會有法律意見提供的情況下，故意及蓄意就一段對話進行錄音。法官下令永久中止有關案件的聆訊，而廉署則就區域法院的裁決尋求司法覆核。主席要求政府當局向事務委員會提供廉署申請進行司法覆核的文件。

(會後補註：政府當局就刑事訟案DCCC687 of 2004申請進行司法覆核的文件，已於2005年11月3日隨立法會CB(2)277/05-06號文件送交委員。)

33. 余若薇議員提述政府當局所提交文件第4段，並質疑政府當局為何未能提供執法人員現時進行的秘密監察的統計資料。她詢問進行秘密監察活動的執法機關的數目為何，以及由執法機關授權進行的秘密監察活動的統計資料。

34. 保安局局長回應時表示，有4個執法機關進行秘密監察活動。直到目前為止，在備存秘密監察活動的統計資料方面，各執法機關並無採取劃一的做法。此外，政府當局亦關注到提供此類資料可能會披露執法機關進行秘密監察的能力。

35. 主席認為提供此類資料不會披露執法機關進行秘密監察的能力。余若薇議員認為單憑參閱此類歷史性的資料，並不能令人知悉警方的打擊罪行能力。

36. 保安局局長回應時表示，政府當局明白有需要提高透明度。然而，當局必須在透明度及執法機關行動

效率兩者之間取得平衡。政府當局在制訂秘密監察的立法建議時，會研究將來向立法會提供此類統計數字的最佳安排。

37. 梁國雄議員表示，行政長官發出該命令是不合憲的做法。他詢問行政長官會否撤回該命令，並着手盡快制定有關秘密監察的法例。他並詢問若該命令在司法覆核中被裁定為不合憲，政府當局會否尋求有關方面就《基本法》作出解釋。

38. 保安局局長回應時表示，執法機關進行的秘密監察是合憲、合法及維持治安所必需的行動。由於現正就該命令尋求司法覆核，他不能進一步就此事置評。

39. 劉江華議員提述政府當局所提交文件第2段時建議，如由行政當局授權進行秘密監察，授權人員的職級應提升至總警司職級或以上的人員。他認為當局雖應盡快制定有關秘密監察的法例，但亦不應倉卒立法，因為有關法例與人權有關。他詢問政府當局為何只在2005至06年度立法會會期內就其立法建議諮詢議員，而不提交條例草案。他補充，由於當局從未就《截取通訊條例》進行任何公眾諮詢，而在制定該條例的過程中亦未有成立法案委員會對之詳加審議，因此不宜實施該條例。

40. 保安局局長察悉劉江華議員的建議。他表示對於秘密監察及截取通訊的立法工作，保安局已作出極優先的處理。政府當局希望立法會可在2005至06年度立法會會期內通過有關法例。

41. 劉江華議員詢問政府當局會否考慮制定不同的法例，分別就政府及私營機構進行的秘密監察作出規管。

42. 保安局局長回應時表示，社會各界對此意見不一，政府當局尚未就此事作出任何定論。

43. 何俊仁議員表示，雖然《基本法》第三十條已就限制居民的通訊自由和通訊秘密作出規定，但《基本法》第三十九條亦規定香港居民的權利和自由，除依法規定外不得受到限制。他詢問政府當局為何透過發出行政命令而非制定有關秘密監察的法例，對香港居民的權利施加限制。他認為雖不應倉卒制定有關秘密監察的法例，但當局可加快立法程序。他關注到若該命令在司法覆核中被裁定為不合憲，執法機關將缺乏進行秘密監察的法律依據。

44. 保安局局長回應時表示，政府當局一向尊重人權，而且自回歸以來已在保障此等權利方面作出了不少努力。該命令並無剝奪任何人的權利，而只是就執法機關進行的秘密監察作出規管。他重申，秘密監察長久以來是執法機關採用的有效調查手法之一，由此而取得的證據曾多次獲得法庭接納。他強調，政府當局已就制訂有關秘密監察的立法建議作出極優先的處理。政府當局希望在2005至06年度會期的上半部分時間，盡快向立法會提交有關的立法建議。

45. 主席表示，政府當局很久之前便應制訂有關秘密監察的法例。他認為政府當局只是基於情勢所迫，才優先處理制訂此法例的工作。他關注到如該命令在司法覆核中被裁定為不合憲，政府當局可能會尋求有關方面解釋《基本法》。他詢問政府當局有否訂定任何應變計劃，以應付該命令在司法覆核中被裁定為不合憲的情況。

46. 保安局局長回應時表示，如該命令在司法覆核中被裁定為不合憲，政府當局將尋求議員的合作，以期緊急制訂有關法例。

47. 會議於下午6時45分結束。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2005年12月8日