

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)274/06-07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：2006年7月31日(星期一)
時 間：上午10時45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
張文光議員
楊孝華議員, SBS, JP
梁國雄議員
詹培忠議員

其他出席議員：劉慧卿議員, JP

缺席委員：林偉強議員, BBS, JP (副主席)
呂明華議員, SBS, JP
黃宜弘議員, GBS
黃容根議員, 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

出席公職人員：參與議程第I項的討論

保安局副秘書長
張少卿女士

律政司高級助理刑事檢控專員
薛偉成先生

列席秘書：總議會秘書(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 高級助理法律顧問1
李裕生先生

高級議會秘書(2)4
周封美君女士

經辦人／部門

- I. **終審法院就梁國雄及古思堯訴香港特別行政區行政長官一案作出的判決對《截取通訊及監察條例草案》制定成為法例前的執法工作的影響及政府當局為實施經制定的該項條例草案而進行的預備工作**
[立法會CB(2)2731/05-06(01)及CB(2)2860/05-06(01)號文件]

主席表示舉行是次特別會議的目的，是討論終審法院就梁國雄及古思堯訴香港特別行政區行政長官一案所作的判決(下稱"終審法院的判決")的影響，以及當局為實施經制定的《截取通訊及監察條例草案》(下稱"條例草案")而進行的預備工作。

終審法院的判決

2. 委員察悉原訟法庭於2006年2月9日，就一項有關截取電訊及秘密監察的現行機制的司法覆核申請作出判決。儘管法庭宣告《電訊條例》第33條在授權或容許取用或披露任何訊息的內容方面違憲，而《執法(秘密監察程序)命令》(下稱"行政命令")也不構成《基本法》第三十條所指的"法律程序"，但原訟法庭作出命令，使《電訊條例》第33條及行政命令由法庭作出該命令當日起計的6個月內繼續有效及具備法律效力(下稱"臨時有效命令")。申請人就該臨時有效命令先後向上訴法庭及終審法院提出上訴。終審法院在2006年7月12日作出判決。

3. 律政司高級助理刑事檢控專員向委員簡述終審法院判決的背景如下——

- (a) 終審法院處理因應原訟法庭所作宣告，而作出臨時有效或延遲實施安排的事宜。政府力求維持原有安排，因為臨時有效命令容許執法機關繼續依據現行法例進行所需的電訊截取及秘密監察，為期6個月。此安排亦提供機會，讓立法機關在有關法例變成違憲前制定補救法例；

(b) 終審法院裁定上訴得直，並作出一項命令，宣告臨時有效命令作廢。取而代之的安排是，終審法院延遲實施行政命令和《電訊條例》第33條違憲的宣告，藉以使有關宣告暫緩生效。第33條會保留在法規內，直至2006年8月8日，並在該日期後廢除。政府對終審法院作出的暫時延遲實施安排感到滿意，因為該項判決讓有關當局仍可依據第33條行使截取權力，而同時讓有關方面有機會制定補救法例。終審法院的判決述明，"政府在上述有關宣告延遲實施的期間內，可依據已被宣告違憲的規條行事，而不違反任何實施中的宣告。然而，儘管有此延遲實施安排，政府並不能就其依據已被宣告違憲的規條行事而獲得可免為此承擔任何法律責任的保障"；及

(c) 終審法院在判決書第33段就如何區分臨時有效和延遲實施安排作出解釋。如作出臨時有效安排，似乎會達到雙重效果。首先，行政機關獲准在該臨時有效期內依據已被宣告違憲的規條行事。其次，行政機關如此行事時將獲得可免為此承擔任何法律責任的保障。延遲實施安排只會涵蓋第一重效果，而不會造成第二重效果。實際上，延遲實施命令對政府如何執行其有關截取電訊及秘密監察的職能，並不會造成任何影響，政府仍須為此承擔法律責任。

4. 律政司高級助理刑事檢控專員補充，秘密監察(包括截取通訊)是撲滅罪行的重要武器。如沒有此項武器，維持治安的工作將變得相當困難。終審法院認為，此等特殊情況使之有充分理據作出暫時延遲實施的補救安排。藉着終審法院所作判決，執法機關獲准繼續進行監察行動及截取通訊，直至2006年8月8日。

5. 劉慧卿議員詢問高級助理法律顧問1對下述事宜有何意見 ——

(a) 儘管原訟法庭裁定《電訊條例》第33條違憲，但終審法院仍容許該條文繼續有效，為期6個月。此做法是否沒有問題；及

(b) 終審法院是否具有即時廢除《電訊條例》第33條的司法管轄權。

6. 高級助理法律顧問1回應時表示，向終審法院提出的上訴只針對臨時有效命令此一項事宜。終審法院裁定該臨時有效命令作廢，而《電訊條例》第33條及行政命令違憲的宣告則延遲實施，為期6個月。按照終審法院所作解釋，臨時有效命令和延遲實施安排的法律效力的不同之處，在於延遲實施安排讓政府可依據已被宣告違憲的規條行事，但不能獲得可免為此承擔任何法律責任的保障。

7. 律政司高級助理刑事檢控專員解釋，廢除《電訊條例》第33條的判定由高等法院原訟法庭(夏正民法官)作出。在制定補救法例前，臨時有效命令提供了為期6個月的權宜措施。終審法院大可即時廢除第33條，但由於情況特殊，法庭選擇以暫時延遲實施的安排作出補救。終審法院明白到在某些特殊情況下，即時廢除某項法例會令執法機關無法履行其撲滅罪行及保障公眾安全的職能。藉着延遲實施有關宣告，執法機關獲准如常運作，而又同時需要承擔法律責任。此項特殊的補救安排具有兩項特點。首先，它不但顧及社會利益，且確保《基本法》所訂必須建立法治社會的人權考慮因素不會受到損害。其次，有關安排讓立法機關可採取補救行動，以訂立符合人權標準的更全面架構。

8. 鑒於政府不會藉延遲實施命令獲得可免承擔任何法律責任的保障，主席關注到前線人員在條例草案獲得通過前須承擔何種法律責任。他詢問當局會否就他們應如何進行其工作提供指引。

9. 律政司高級助理刑事檢控專員回應時提出下述各點 ——

- (a) 終審法院的判決容許進行例常的執法調查。執法人員所須履行的職責和需要遵守的規定，將一如以往。他們必須依法行事，並只有在其行為於法不容時才須承擔法律責任。目前，執法人員在執行公職期間獲豁免承擔刑事法律責任；
- (b) 第33條自1963年開始實施，其間只曾在2005年受到法律挑戰。法庭現裁定該條文違憲，因為它並不符合和人權有關的規定。《電訊條例》第33條的用途局限於作為執法工作的情報蒐集機制，亦即用作找出及調查刑事上的不當行為。如在蒐集證據的過程中出現任何法律問題，而有關證

據最終在刑事審訊中獲得採用，此事便須由主審法庭處理；

- (c) 法庭已裁定《電訊條例》第33條違憲。然而，該項裁定須延遲6個月實施。任何在截取通訊及秘密監察行動的過程中作出民事失誤行為的執法人員，將一如正常情況般承擔有關的法律責任；及
- (d) 違憲宣告一旦於2006年8月9日開始生效，該項宣告即具有追溯效力。

10. 梁國雄議員表示，終審法院的判決清楚指出，《電訊條例》第33條及行政命令違憲，政府須就進行秘密監察行動及截取通訊承擔法律責任。他指出，由於政府依據已被宣告違憲的規條行事時，並不會獲得可免為此承擔任何法律責任的保障，政府可能須面對由懷疑本身以往曾是秘密監察或截取通訊目標人物的人士所提出的法律挑戰。他進一步表示，未能訂定符合《基本法》第三十條和第三十九條的全面法定架構的一方，須為此承擔責任。

11. 律政司高級助理刑事檢控專員回應時表示，政府當局在行事時並無違憲，因為終審法院的判決已把《電訊條例》第33條無效的宣告延遲及押後實施。《電訊條例》第33條將於2006年8月9日成為違憲及無效的法例。其間，違憲的宣告已暫緩實施。律政司高級助理刑事檢控專員重申，終審法院的判決提出兩點。首先，基於廢除《電訊條例》第33條會有損治安的問題，法庭有必要延遲實施該項宣告。其次，此安排讓立法機關有機會制定補救法例。法庭承認執法機關應獲容許繼續如常運作，但須承擔其行事方式可能招致的法律責任。若非必要，法庭不會作出暫緩實施有關宣告的安排，且不會訂定較實際所需為長的延遲實施期。

12. 高級助理法律顧問1解釋，在法律上，法庭一旦宣告《電訊條例》第33條抵觸《基本法》，該條文即由《基本法》開始適用於香港當日起計違憲。主席表示從法律角度而言，在作出延遲實施安排後，《電訊條例》第33條將於2006年8月9日當原訴法庭所作的違憲宣告生效時，成為違憲的條文。他補充，鑒於終審法院判決中所指的"法律責任"的含義並不清晰，擬向政府提起法律訴訟程序的人士應尋求獨立法律意見。

13. 保安局副秘書長表示，在條例草案獲得通過後，《電訊條例》第33條將以一項新訂條文取代，以便繼續進行截取電訊。

預備工作

14. 保安局副秘書長向委員簡介政府當局提交的文件第7段所載，當局就條例草案制定成為法例所作出的各項準備安排。

15. 主席表示，第7段所載各項準備安排過於籠統。鑒於條例草案即將制定成為法例，而有關的條例會在刊登憲報當日開始生效，政府當局應詳細說明當局為實施條例草案而進行的預備工作，例如委任小組法官、擬備供執法機關使用的手冊，培訓前線員工等。他表示，立法會有責任確保條例在獲得制定後有效運作。劉慧卿議員表達類似的關注。

16. 保安局副秘書長回應時表示，政府當局完全明白有迫切需要就條例草案制定成為法例作出準備。為此，有關部門一直採取所需步驟，就新法定架構的運作作出準備。由於部分安排屬運作性質的安排，政府當局未有在文件內提供有關詳情。保安局副秘書長進一步回應主席時就下列各個範疇的工作提供進一步詳情 ——

- (a) 委任 —— 行政長官清楚知道他需要按終審法院首席法官的建議，委任截取通訊及監察事務專員(下稱"專員")和3至6名小組法官。行政長官須在條例草案制定成為法例並開始生效後，才可作出有關的委任。在現階段，政府當局不宜透露有關詳情。此外，執法機關的首長現正作出準備，以便按照條例草案的規定指定授權人員及檢討人員；
- (b) 詳細運作程序 —— 執法機關現正就根據該條例提出各項申請及向有關當局提交報告，制訂詳細的運作程序。如有關當局是小組法官，所涉步驟須獲得司法機構同意；
- (c) 專員辦事處 —— 政府當局現正尋找合適的私人物業，以供設立專員秘書處辦公室。在找到適當地點前，秘書處會暫時設於政府物業內；

- (d) 為專員及小組法官提供的支援 —— 人事編制小組委員會及財務委員會已通過當局的人員編制撥款建議。當局會分別成立專員及小組法官的支援人員隊伍；及
- (e) 實務守則及培訓 —— 實務守則的擬稿已提交法案委員會省覽，並會因應法案委員會的意見作出修改。執法機關已獲告知各項修訂實務守則的建議。初步訓練會在條例草案獲得通過前展開。

17. 楊孝華議員表示，議員及公眾關注到條例草案可否就防止執法機關侵犯私隱提供保障，以及條例草案制定成為法例後能否有效執行。他擔心如不能及時完成所需的預備工作，可能會出現法律真空。

18. 保安局副秘書長回應時表示，延遲實施命令的有效期將於2006年8月8日屆滿。舉例而言，假如經制定的條例於2006年8月9日生效，所需的準備工作必須於該日期前完成。在條例下規定的安排(例如委任小組法官)，則必須在條例生效後才可以實施。保安局副秘書長補充，在沒有小組法官的情況下，條例賦權部門首長發出緊急授權，例如當存在任何人死亡或蒙受嚴重身體傷害或財產蒙受重大損害的迫切風險時。

19. 楊孝華議員質疑在條例草案獲得通過前向前線員工提供訓練是否可取，因為就條例草案提出的修正案數目繁多，而且內容複雜。他認為應在條例草案制定成為法例後，按照經制定的條例的規定提供有關訓練。

20. 保安局副秘書長回應時表示，鑒於條例草案通過的日期與延遲實施命令有效期屆滿日期之間，僅相距極短的時間，當局會根據條例草案所載程序向員工提供初步訓練。當局一直有就條例草案的審議進度、建議就條例草案作出的修正，以及因為作出該等修正而可能對部分程序造成的更改，向執法機關作出知會。該項為期2至3天的訓練課程亦會就若干基本原則(例如人權及保障私隱的重要性)提供資料。

21. 主席查詢就準小組法官進行委任前審查的進度如何，以及可否及時完成有關審查。他表示立法會有責任確保妥善進行該項審查，以及不會因為時間所限而降低審查工作的標準。

22. 保安局副秘書長表示，委任小組法官是行政長官與終審法院首席法官之間的事。他們知道作出委任的

時間安排，並已作出所需安排以確保小組法官會在條例生效後不久就任。審查程序須由負責作出委任的當局(在是次情況下為行政長官辦公室)展開。保安局副秘書長回應梁國雄議員時表示，進行委任前審查所需的時間將視乎個別情況而有不同。

23. 保安局副秘書長回應委員時答允提供資料，說明為條例草案一旦生效後的實施事宜而進行的預備工作。

(會後補註：條例草案在2006年8月8日制定成為法例，有關條例則於2006年8月9日生效。政府當局提交的資料文件(立法會CB(2)2921/05-06(01)號文件)於2006年8月11日送交委員參閱。)

24. 會議於下午12時40分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年11月6日