

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1208/08-09號文件
(此份會議紀要業經政府當局及
廉政公署審閱)

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會特別會議紀要

日 期：2009年2月16日(星期一)
時 間：下午5時30分
地 點：立法會大樓會議室A

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
黃宜弘議員, GBS
黃容根議員, SBS, JP
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
陳克勤議員
黃國健議員, BBS
黃毓民議員

其他出席議員：湯家驊議員, SC
何秀蘭議員
謝偉俊議員

缺席委員：劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
霍震霆議員, GBS, JP
石禮謙議員, SBS, JP
葉國謙議員, GBS, JP

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, IDSM, JP

保安局常任秘書長
張琮瑤女士, JP

保安局副秘書長
丁葉燕薇女士, JP

保安局首席助理秘書長
廖李可期女士

律政司法律政策專員
溫法德先生

律政司高級政府律師
簡嘉輝先生

廉政公署

廉政專員
湯顯明先生

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

署理執行處助理處長3
吳炳國先生, IMS

列席秘書 : 總議會秘書(2)2
方慧浣女士

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)1
蘇淑筠小姐

議會事務助理(2)1
丁仲詩小姐

經辦人／部門

**I. 就截取通訊及監察事務專員向行政長官提交的
2007年周年報告內提出的事項的研究結果**
(立法會CB(2)808/08-09(01)、CB(2)861/08-09(01)
及CB(2)889/08-09(01)號文件)

保安局局長向議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2007年周年報告(下稱"報告")中所提事宜進行研究的結果。

(會後補註：保安局局長的發言稿載於2009年2月18日送交委員的立法會CB(2)903/08-09(01)號文件。)

2. 應主席的邀請，廉政專員及執行處首長就報告內第五章提出有關處理法律專業保密權及新聞材料的事宜作出回應。

(會後補註：廉政專員及執行處首長的發言稿已於2009年2月18日隨立法會CB(2)907/08-09號文件送交委員。)

3. 委員察悉在會議席上提交的下列文件 ——

(a) 專員在2009年2月16日上午舉行的簡報會上的致辭全文；及

(b) 在2009年2月16日簡報會上派發的專員2007年周年報告摘要。

(會後補註：在會議席上提交的上述文件載於2009年2月18日送交委員的立法會CB(2)903/08-09(02)及(03)號文件。)

4. 副主席提述專員在2009年2月16日上午就其2007年周年報告舉行的簡報會上，曾表示他對執法機關個別人員的操守有所懷疑。關於廉政公署(下稱"廉署")報告的4宗涉及無意間取得可能享有法律專業保密權的資料的個案，專員對有關人員就法律專業保密權事宜所作的處理頗有微言。雖然沒有證據或所得證據不足以證明有人惡意或蓄意不遵守《截取通訊及監察條例》(下稱"該條例")的規定，或蓄意銷毀紀錄及證據以逃避專員的審查，但專員對於可能曾發生不當事件感到疑慮。副主席表示，報告第五章所述的4宗法律專業保密權個案，已引起社會(包括法律界)對於廉署人員是否瞭解及有否遵守該條例相關規定的深切關注。他認為該等事件已直接或間接地削弱了廉署的公信力，並詢問當局會否採取措施，恢復公眾對廉署的信任和信心。

5. 執行處處長(政府部門)強調，廉署長久以來一直明白維護法律專業保密權的重要性。即使在制定該條例之前，廉署已訂有處理法律專業保密權事宜的既定守則。他補充，任何涉嫌侵犯法律專業保密權的行為均屬性質非常嚴重的事項，不能僅以紀律問題的方式處理，而亦應視之為可交由法庭審理的個案。他引述最近一宗區域法院個案作為例子，說明廉署在一宗申請擱置進行法律程序的個案中，被辯方以涉嫌侵犯法律專業保密權的理由提出挑戰。由於主審法官批准擱置進行有關的法律程序，有關的法律挑戰引起了公眾的關注。經徵詢律政司的意見後，當局申請進行司法覆核，並獲上訴法庭裁定把個案發還區域法院重審。最後，法定裁定廉署並無侵犯法律專業保密權。

6. 何俊仁議員表示，報告顯示執法機關人員存在態度上的問題。他從報告驚悉一名執法機關人員應專員的要求解釋某一個案是否適當時，在其書面陳述中似乎指專員的行動等同不信任他及他屬下處理該條例事宜的人員，輕視他們的專業水平，而且按專員的要求提供陳述及資料亦浪費了他們應用以執行職務的寶貴時間。何議員對於執法機關及小組法官對該條例若干條文有不同詮釋表示關注，並進一步引述報告第5.22段所述的個案，質疑廉政專員為何不贊同專員對小組法官撤銷已批出授權的權力的意見。何議員同意專員的意見，認為廉政專員如質疑小組法官在有關個案情況下撤銷訂明授權的權力，他應向法庭尋求

補救，例回駁回小組法官撤銷授權的決定或拒絕讓訂明授權繼續有效的決定，又或要求法庭公布法定條文的適當詮釋。吳靄儀議員贊同他的意見。

7. 律政司法律政策專員回應時表示，儘管報告顯示執法機關和專員對於該條例某些條文的適當詮釋偶有不同意見，例如小組法官在收到有關的執法機關就情況有實質轉變而向其提交的報告(以REP-11報告方式提交)後，是否有權撤銷訂明授權，可是，這並不存在執法機關不尊重法治的問題。在何議員引述的法律專業保密權個案中，有關的執法機關已接納小組法官的意見，並於合理地切實可行的範圍內盡快終止行動。

8. 保安局局長補充，即使政府當局與專員之間的意見不盡相同，執法機關已採取實際措施回應專員提出的關注。事實上，關於專員向執法機關提出的各項建議，有關的執法機關已全面採納或建議其他改善方法。保安局亦已對實務守則作出適當的修訂。保安局局長進一步表示，專員在報告內指出，他信納執法機關整體上遵守該條例的規定，而且各機關一直給予合作，協助專員履行該條例所訂的監督及其他職能。

9. 張文光議員察悉專員報告第五章所述的4宗法律專業保密權個案均與廉署有關，並關注到該等事件是由於技術上出錯還是有關人員無意之間的疏忽所導致。除了對那些被發現行為不當或違反該條例有關規定的人員採取紀律處分外，張議員質疑廉署的高層管理人員應否就個別人員的失當行為負責。

10. 湯家驊議員對於廉署如何處理法律專業保密權事宜表示關注。他表示專員報告第五章所述個案予他的印象是，廉署實際上是在挑戰法治、小組法官的權力及專員的意見。湯議員贊同張文光議員的意見，同樣關注到廉政專員應否為廉署未有遵守維護法律專業保密權的原則負上最終責任。他詢問對於那些未有遵守該條例有關規定的人員，當局是否已採取紀律處分。

11. 廉政專員及署理執行處助理處長3回應時提出以下各點 ——

- (a) 該條例第59(2)(b)條和實務守則第124及169段規定，任何包含享有法律專業保密權的資料的截取成果，均應在合理地切實可行的範圍內盡快銷毀。自該條例實施以來，廉署已發出有關截取電訊行動的內部指令，包括根據該條例有關規定銷毀資料的政策；
- (b) 廉署非常重視該署人員全面遵守該條例所訂的有關法定規定的事宜。值得注意的是，廉署是出於本身的意願，向專員通報該4宗涉及可能享有法律專業保密權資料的個案，可見廉署無意隱瞞事實；
- (c) 關於法律專業保密權個案1，導致廉署按照該條例第53條(向專員提供資料)而非第54條(呈報不遵守規定的情況)向專員提交報告的法律爭議及事件時序，已在報告第5.14至5.23段加以論述。由專員要求廉署按照該條例第54條提交報告，直至廉署根據該條例第53條向專員提交報告，其間相隔了7個月。是次延誤主要由於有關各方未能就小組法官在廉署提交REP-11報告後，是否具有撤銷訂明授權的固有權力的問題上達成共識。廉署最終在2008年1月按照該條例第53條向專員提交個案報告。對專員造成的不便，廉署表示歉意。然而，是次延誤並非引致廉署銷毀截取成果及專員要求提供的相關紀錄的原因。該等截取成果及相關紀錄早於2007年3月22日已根據當時的銷毀政策予以銷毀，時間上剛好在專員於2007年3月28日到廉署進行審閱期間首次提出有關事宜之前，並遠較專員其後在2007年6月13日要求廉署按照該條例第54條提交違規報告為早；
- (d) 廉署有關銷毀截取成果及相關紀錄的政策，是根據該條例的相關規定及按照保障私隱和盡量減少侵犯私隱的原則制訂。專員在其報告的第五章，已就法律專業保密權個案2及3中銷毀相關紀錄的

情況作出評論。廉署對於若干人員在有
關情況下似屬不當的處事手法表示遺憾；

- (e) 對於個別廉署人員處理涉及可能享有法律專業保密權資料的相關事宜，以及他們如何回應專員其後所作查詢的表現，專員已作出評論。廉署專重有關評論，並已採取適當行動，確保嚴格遵守法律行事，以及全力配合專員履行其法定職責。所採取的行動包括加強人員培訓、改善行動程序，以及在適當情況下對證實行為不當或違反該條例相關規定和內部指引的人員，採取紀律和行政處分。廉署的高層管理人員不會逃避責任，並會與有關人員商討改善其表現的方法；及
- (f) 在法律專業保密權個案1至3中發現的不足之處，是該條例所訂機制實行初期出現的毛病。專員留意到在處理報告所述第四宗亦即最後一宗法律專業保密權個案時，已就該等初期出現的毛病作出糾正。

12. 湯家驊議員對廉署的回應表示失望。他強調該條例已就撤銷授權作出明確的規定。對於廉署認為在小組法官撤銷訂明授權後繼續進行的任何行動不是未獲授權行動，並不構成違規情況，他不敢苟同，並對廉署此種巧言辯駁的態度表示非常失望。

13. 關於湯家驊議員就報告第5.46至5.48段所述個案提出的查詢，署理執行處助理處長3回應時表示，廉署承認應保存相關的摘要以供專員查閱。對於銷毀該等摘要及已錄取的截取成果，導致專員無法履行其監管職能，廉署表示抱歉。廉政專員認為負責人員誤會了專員提出的必須保存所有紀錄(包括已錄取的截取成果)的要求。廉政專員認為有關人員如有疑問，應主動核實專員的要求是甚麼。該名人員在處理所涉個案方面有欠專業，廉政專員及另一名高級人員其後已向他作出適當勸誡。

14. 余若薇議員察悉所有無意間取得享有或可能享有法律專業保密權資料的個案，均由廉署自動作出通報。她詢問其他執法機關有否發生違規個案及處理失當的事故。

15. 保安局局長答稱，他從報告得悉專員在2007年，曾先後收到4份涉及無意間取得享有或可能享有法律專業保密權資料的報告。保安局局長指出，該條例所訂機制的制衡措施，已在保障私隱及法律專業保密權，以及容許執法機關在情況有此需要時進行秘密行動，以防止及偵查嚴重罪行和保障公眾安全之間取得平衡。保安局會繼續擔當協調角色，以便各個有關的執法機關分享實施該條例所訂規定的經驗，以及解決對所有執法機關構成影響的問題。

16. 余若薇議員表示，她認為廉署沒有理由銷毀和法律專業保密權個案有關的摘要。她詢問實務守則第120段是否規定須保存有關摘要以供專員審閱。她進一步詢問和法律專業保密權個案2及3有關的摘要，為何分別於2007年12月11及13日和2007年12月12日銷毀，較廉署的政策所規定的到期銷毀日期還要早，並且在接獲專員2007年12月10日及2007年12月11日的函件，要求廉署保留所有相關紀錄(包括摘要在內)以便其作出審查後不久發生。至於銷毀與所涉個案有關的文件的人員，余議員詢問當局有否對他們採取任何紀律處分。

17. 署理執行處助理處長3及執行處處長(政府部門)回應時表示 ——

- (a) 該條例第59條訂明對受保護成果作出的保障，包括包含享有法律專業保密權資料的受保護成果。根據有關的規定，部門首長須作出安排，於合理地切實可行範圍內盡快銷毀從截取電訊取得包含享有法律專業保密權資料的任何受保護成果。為此，廉政專員已就銷毀包含享有法律專業保密權資料的受保護成果發出內部指引。從受保護成果得來的紀錄(包括摘要)，均受到和受保護成果相同的限制及保障；

- (b) 在法律專業保密權個案2及3中，有關的摘要是在2007年12月銷毀，因為廉署的銷毀政策規定最遲於2007年12月底銷毀該等摘要。有關人員在限期前將之銷毀，是為了盡量減低未有按照內部指令及時將之銷毀的機會。銷毀截取成果及相關紀錄一事，剛好在專員要求保存該等紀錄以供其查閱之後發生，此情況實屬巧合；及
- (c) 一如先前所述，廉署對於部分廉署人員處事手法不當表示遺憾。有關人員誤會了專員提出的必須保存所有紀錄(包括已錄取的截取成果)的要求。廉政專員認為該人員如有疑問，應主動核實專員的要求是甚麼。廉政專員及執行處處長(政府部門)其後已向有關人員作出適當勸誡，該人員亦已被重新調派執行與截聽／秘密行動無關的其他職務。

18. 吳靄儀議員察悉並關注到專員就廉署處理關乎該條例的事宜作出了多項批評，特別是在保護享有法律專業保密權的資料方面。她表示《基本法》規定香港居民有權得到秘密法律諮詢，並憶述在審議《截取通訊及監察條例草案》期間，政府當局曾因應相關法案委員會委員所提出有關保護法律專業保密權的關注，承諾訂定關於法律專業保密權的保障措施。對於廉署按照本身對法律的詮釋行事，而罔顧專員就小組法官撤銷訂明授權的權力所提出的意見，她感到失望。她質疑此方面的制衡制度是否已告崩潰。

19. 保安局局長及律政司法律政策專員回應時提出以下各點 ——

- (a) 政府當局不認同制衡制度已告崩潰；
- (b) 專員在報告內指出，他信納執法機關整體上遵守該條例的規定，而且各執法機關一直給予合作，協助專員履行其監督職能；

- (c) 雖然出現個別執法機關人員不遵守該條例所訂規定的事例，但這主要是無心之失或未徹底瞭解或不熟習該條例有關規定所導致。雖然專員發現個別執法機關人員在處理懷疑涉及法律專業保密權的個案時有若干不足之處，但他認為此等不足之處是該條例所訂機制實行初期出現的毛病；
- (d) 關於小組法官撤銷授權的權力，雖然保安局及執法機關各持不同意見，但並不存在政府當局對小組法官的意見和專員的意見及建議充耳不聞的問題。執法機關已接納專員的建議，政府當局亦已對實務守則作出適當的修改，以解決報告指出的問題；及
- (e) 由於專員部分建議是因為對該條例某些條文有不同詮釋而產生，政府當局會在專員提交第二份涵蓋整年情況的報告後，就該條例進行全面檢討時仔細研究該等建議。是項檢討讓政府當局有機會找出可進一步改善該條例的地方。

廉署

20. 劉慧卿議員認為廉署在執行截聽或監察行動時，應緊記保護法律專業保密權的需要，因為如未能遵行該條例有關處理法律專業保密權的規定，會對廉署的聲譽構成不良影響。她察悉報告所提的不少問題仍未獲解決，並詢問政府當局有何計劃執行專員的建議，特別是有何措施處理小組法官與執法人員對條文各有不同詮釋的問題。她要求廉署提供資料，說明廉署已就該等行為不當或違反了該條例所訂相關規定的人員採取了何種紀律處分，包括所涉及人員的數目和職級，以及所施加懲罰的嚴重程度和懲罰方式。

21. 保安局局長回應時表示，對法例條文有不同詮釋並非罕見現象，而他留意到比起之前一年，在2007年出現的差異情況已較少。政府當局會在專員提交第二份涵蓋整年情況的報告後，就該條例進行全面檢討時，研究專員就有關法例某些條文出現不同詮釋而提出的建議。在此之前，執法機關已採取實際措施，回應專員的關注及解決此方面的分歧。

22. 梁國雄議員表示，他始終不信納執法機關完全遵守該條例的規定行事。他不能理解廉署為何在銷毀限期之前銷毀有關的摘要，並有理由懷疑在廉署呈報的法律專業保密權個案中，可能發生了某些不當事件。鑒於在專員提交的報告中指出了若干問題，梁議員質疑《截取通訊及監察條例草案》委員會有否就有關問題進行徹底的商議，包括小組法官的委任、對法律專業保密權的保障，以及使用和銷毀享有法律專業保密權的成果的事宜。

23. 主席回應梁國雄議員提出的問題時予以肯定的答覆，並表示委員可參閱法案委員會的報告，瞭解有關討論的詳情。

24. 保安局局長指出，委任小組法官及一名專員的建議，與法律改革委員會在1996年發表的關於規管截取通訊的報告所載的建議一致。政府當局亦有參考其他普通法司法管轄區的經驗。保安局局長表示，隨着有關方面取得更多經驗，該條例所訂機制在報告期內(即2007年)大致上運作得更加暢順。他強調，政府當局及執法機關對小組法官或專員並無不敬之意。

25. 黃毓民議員對於廉署高層人員回應議員所提問題的方式表示強烈不滿。他表示該等人員有欠尊重的態度令他感到困擾。他亦贊同湯家驊議員就廉署在執行其職務時有否尊重法治所提出的關注。

26. 執行處處長(政府部門)回應時強調，個人操守、專業精神、尊重法治及公民權利，是廉署持守的核心價值。他表示該條例訂立了全新的法定機制，藉以規管進行秘密行動包括截取電訊的事宜，以及專員對此類行動所作監管的事宜。正如專員在報告所指出，當中有些法律爭議或需透過修訂法例予以澄清。廉署在遇有疑問時，會徵詢律政司的法律意見。至於與該條例相關而影響整個執法界的問題，廉署會諮詢保安局。

27. 何秀蘭議員質疑專員報告所述的違規個案，是否只屬冰山一角。她認為政府當局應立即全面檢討該條例，而不應再有任何拖延。是項檢討應涵蓋授權進行所有截取通訊及第1類監察行動的權力，該項權力目前由行政長官委任為小組法官的3至6名原訟法庭法官的其中之一行使。

28. 保安局局長察悉上述建議，並回應謂政府當局在全面檢討該條例時會考慮議員提出的意見。

29. 副主席認為若沒有訂定充分保障措施以防止濫用的情況，執法人員可能會傾向聆聽享有法律專業保密權的通訊，即使他們知道不能保留或在法庭上使用有關通訊的內容。他建議當局應考慮委託獨立機構如截取通訊及監察事務專員辦公室，負責聆聽截取成果。他認為此舉可作為針對執法機關的保障設施，因為專員辦公室的職員會剔除任何享有法律專業保密權的資料，然後才把截取成果轉交調查人員保存。副主席亦關注到執法機關會否因為恐怕招惹批評，而不再向專員呈報違規個案。

30. 保安局局長表示他不接受副主席的言論，因為這純屬猜測，而且亦是對執法機關的侮辱。

31. 委員同意事務委員會在日後舉行的會議，繼續與政府當局及廉署進行討論。

(會後補註：事務委員會將於2009年3月3日舉行的例會再行討論有關事宜。)

32. 議事完畢，會議於下午7時45分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年3月31日