

2009 年 3 月 3 日  
討論文件

## 立法會保安事務委員會

截取通訊及監察事務專員向行政長官提交

2007 年周年報告

廉政公署就年報第五章法律專業保密權

個案 1-4 引起的事項提交的資料文件

### 宗旨

本文件就截取通訊及監察事務專員（「專員」）向行政長官提交的 2007 年周年報告（「年報」）第五章提出的事項，提供進一步資料，以回應保安事務委員會委員在 2009 年 2 月 16 日會議上提出的質詢。

### 背景

2. 在 2009 年 2 月 16 日保安事務委員會的特別會議上，委員要求廉署提供進一步的資料，包括廉署管理層（「管理層」）對年報第五章提及的個案 中，取得可能享有法律專業

保密權資料的廉署人員所採取的行動。

3. 有關年報中提及的四宗個案，委員十分關注廉署有否侵犯法律專業保密權。就有關事件，專員在年報中已確認該四宗個案中，只有一宗屬確實取得享有法律專業保密權的資料。在聆聽法律專業保密權個案 3 中的截取通話後，專員「發覺當中實無享有法律專業保密權的資料」(第 5.70 段)。他亦會聆聽法律專業保密權個案 4 中的截取通話，並認為「小組法官撤銷授權是過於謹慎的做法」(第 5.76 段)。

4. 根據《截取通訊及監察條例》(「條例」)附表 3 第 1 部，用以支持尋求發出對截取的法官授權的申請的誓章，須包括申請人對進行截取而取得享有法律專業保密權資料的可能性的評估。小組法官基於評估決定應否在批出授權時增訂條件。在相當可能取得可能享有法律專業保密權的資料時，增訂的條件可能是暫停有關監察行動，以待小組法官重作評估。若果截取行動在根據沒有增訂條件的法官授權下進行期間，已取得或相當可能取得可能享有法律專業保密權的資料時，事件必須以「情況上出現實質改變」為由向小組法

官報告。實務守則（「守則」）第 120 段規定專員須獲告知相當可能會涉及享有法律專業保密權資料的行動。

## 維護法律專業保密權的責任

5. 廉署一向重視保護可能享有法律專業保密權的資料；甚至在條例實施之前，已採取措施剔除任何懷疑享有法律專業保密權的資料，以及不會將有關資料交給調查人員。一直以來，廉署從截取材料取得的資料編製摘要時，從不會將與法律專業保密權相關的資料收納在內。根據為保護個人私隱和盡量減低侵擾而制訂的銷毀政策，廉署會在切實可行的範圍及指定的時間內盡快銷毀截取成果及相關記錄。因此，銷毀已無必要保留的截取材料，以及摘要內不會載有與法律專業保密權相關的資料，已成為負責有關行動的廉署人員根深蒂固的觀念。

## 執行條例的責任

6. 條例實施後，銷毀截取成果已成為法例規定。條例第

59(2)(b)條和守則第 124 及 169 段<sup>1</sup>，更進一步加強「任何包含享有法律專業保密權資料的截取成果，都必須在合理和切實可行的範圍內盡快銷毀」的需要。廉署認同專員根據條例履行法定職能，尤其是監督執法機關及其人員遵守相關的規定。廉署亦認同本身有責任協助專員執行其職能和履行其職責。同時，廉署留意到，正如專員在年報第 5.9 段中指出 — 「條例和守則並無提及一些實際如何處理可能取得享有法律專業保密權的資料的情況的詳情 ...」。從法律專業保密權個案 2 及 3，管理層注意到廉署有需要就處理法律專業保密權有關的記錄，訂立更清晰的內部程序。由於上述兩宗個案的出現，和考慮到專員的意見，管理層已隨後推行一套完備的程序，向廉署人員提供指引（見下文第 32(i)段）。

7. 為了配合執行銷毀政策，截取系統內置預設功能，在指定時間內，自動銷毀電腦錄音的截取成果。若需要保留任何錄音，必須由專責小組作技術上的安排。按照條例第 59(1)(c)條的規定，若保留文件形式的摘要再無必要時，必須盡快在指定時間內以人手銷毀該等文件。

---

<sup>1</sup> 守則的首次發出日期為 2006 年 8 月 9 日，其後分別於 2007 年 10 月 29 日及 2009 年 2 月 9 日進行修訂。現時版本的第 124 段在 2006 年版本為第 121 段，而在 2007 年版本則為第 124 段；第 169 段在 2006 年版本為第 158 段，而在 2007 年版本則為第 165 段。

8. 廉署內部由一名助理處長直接負責監督條例的日常運作。2007 年，該名助理處長同時處理其他調查及行動支援的工作。在專員訪查期間，該名助理處長和他的隊員負責協助專員進行審查及回應專員在審查過程中的查詢。在執行處的指揮架構上，該名助理處長向執行處處長（政府部門）匯報，執行處處長（政府部門）向執行處首長匯報，執行處首長則直接負責整個執行處的工作，包括執行處處長（私營機構）的工作。廉政專員全面負責執行處和廉署其他兩個組成部門的工作。作為廉署的高級管理層，執行處處長（政府部門）、執行處首長，及至廉政專員都有責任監察條例的實施情況。

9. 2007 年，四名首席調查主任隸屬上述助理處長，其中一名負責執行和管理所有與條例有關的事宜。兩個小組，各由一名總調查主任領導，協助該名首席調查主任執行職務。有關條例事宜的實際日常運作，由這兩個小組負責。2008 年 4 月，在一名專職首席調查主任領導之下，成立了新設的保證執行規定組。雖然助理處長在行政上負責監督保證執行規定組，但實際上，該組就懷疑「不遵守規定」或「違規」

事件進行調查時，獨立於助理處長而直接向執行處處長（政府部門）匯報。2007 及 2009 年的組織架構圖分別載於附件 **A-1** 及 **A-2**。

## 需要採取管理行動的情況

10. 我們期望廉署人員無論任何時刻都以勤勉、負責任和積極的工作態度，與其職級和經驗相符的表現和操守，執行職務。參與執行條例的人員，在處理可能享有法律專業保密權的資料時，需要時刻保持警覺，嚴格遵守條例和守則的要求，以及廉署制定的內部指引，並且對專員的要求，迅速回應，保持警惕，協助專員履行其法定職責。

11. 廉署根據個別事件的情況，採取不同的管理行動，處理工作表現欠佳和行為失當的問題。整體而言，倘若有關行為未有違反特定規例或指示，但涉及判斷失當、不履行職責或其他表現不足之處，廉署會給予指導和管理勸諫；而倘若有關行為違反規例或指示，又明顯忽視正確的操守和紀律、或人員的誠信受到質疑，這些會被視作失當行為，須按廉署紀律處分程序處理。

12. 根據廉署人員的僱用合約條款及細則，倘若廉政專員不滿意某人員的操守和表現，可終止聘用該員，或不予以續聘。廉署人員若故意拒絕履行職責或有任何不當行爲，亦須接受包括革職的紀律處分。廉署採取管理行動及紀律處分程序的資料載於**附件 B**。

13. 在有關的法律專業保密權個案當中，個案 2 和 3 顯示，四名廉署人員表現不足或行爲不當，違反有關規定，管理層已對他們採取行動，有關摘要載於**附件 C**。三名人員已接受勸誡，另一名人員則需同時接受勸誡及警告。至於上述兩宗個案的詳情和廉署採取行動的情況，載於下文第 14 至 25 段。就法律專業保密權個案 1 和 4，廉署沒有對任何人員採取管理行動。

### 法律專業保密權個案 2 和 3

14. 法律專業保密權個案 2 和 3 源於同一項調查，但與兩項獨立的電訊設施（兩條獨立的電話線）有關。管理層已向兩案中共四名人員採取行動：

- 向一名署理調查主任作出勸諫及警告；以及
- 分別向一名助理處長、一名首席調查主任及一名總調查主任作出勸諫。

15. 有關法律專業保密權個案 2 和 3 的背景，年報第 5.29 至 5.48 段（法律專業保密權個案 2）及第 5.49 至 5.71 段（法律專業保密權個案 3）已有敘述。專員及委員主要就以下事項表示關注：(a)監聽人員的不遵守指示；(b)沒有保存錄取了的截取成果以核實 REP-11 報告的內容；及(c)沒有保存摘要。

**違規及廉署監聽人員沒有遵從指示（法律專業保密權個案 2）**

16. 廉署調查顯示，2007 年 11 月某日，一名擔任監聽人員的署理調查主任監聽數項通訊設備所截取的多個通話。當他首次聆聽第一個懷疑涉及法律專業保密權的通話（法律專業保密權個案 2）時，沒有察覺該通話可能涉及享有法律專業保密權的資料，並繼續聆聽 20 多個通話。為編製摘要，他在下午再次聆聽多個通話，其中包括懷疑涉及第一個法律專業保密權的通話，才發現該通話可能涉及享有法律專業保密權的資料。

17. 該監聽人員於是將事件向主管報告。其主管遵照法官授權的其中一項條件，指示該監聽人員暫停有關監聽工作，以待小組法官重作評估（見上文第 4 段）。然而，其後的調查顯示，該監聽人員在接獲其主管上述指示後，再次聆聽一個沒有涉及法律專業保密權的通話。該監聽人員解釋，他再次聆聽該通話是為了澄清某些事實。他誤以為再次聆聽早前聽過而不涉及任何懷疑享有法律專業保密權資料的通話是容許的。

### **對有關監聽人員採取的行動**

18. 由於該署理調查主任最初未能辨別出第一個懷疑法律專業保密權的通話（本文第 16 段所述），其主管首席調查主任鄭重勸誠<sup>2</sup>他，在執行職務時須提高警覺，加倍留意可能享有法律專業保密權或屬於新聞性質的資料。主管考慮到該署理調查主任進行監聽時的情況，以及他過往在處理有關條例事宜上並無不良記錄，故予以勸誠。管理層認為，根據上文第 17 段所述，該署理調查主任再次聆聽通話，已構成違

---

<sup>2</sup> 見附件 C 項目 1

反小組法官訂定的條件及沒有遵從主管的指示的違規行為，屬於行為不當。基於該署理調查主任在執行截取電訊行動時明顯沒有提高警覺，並作出有違法官授權要求的「不遵守規定」行為，其所屬調查科的助理處長向他發出警告<sup>3</sup>。

沒有保存錄取了的截取成果（懷疑涉及法律專業保密權的第一個通話）及沒有保存摘要（法律專業保密權個案 2 及 3）

19. 專員在年報第 5.33 段說明，他於 2007 年 11 月到廉署進行訪查時，已要求廉署保存所有關於在無意間取得享有法律專業保密權資料的記錄，包括錄取了的截取成果，方便他調查法律專業保密權個案 2。專員在年報第 5.47 段指出，即使負責人員（即上文第 8 段所指的助理處長）誤解了他在訪查期間提出的要求，當廉署於 2007 年 12 月 10 日收到他的函件後，理應知悉他的要求，保存所有相關記錄。年報第 12.7 段指出，專員的結論是他沒有足夠證據證明有關人員抗命或蓄意阻撓保存有關記錄，但影響所及，他調查主要事項的工作確受到阻撓或干擾，也多少受到妨礙和延誤。

---

<sup>3</sup> 見附件 C 項目 2

20. 專員要求負責人員就事件提交一份書面報告，及解釋為什麼沒有按專員要求保存懷疑涉及享有法律專業保密權資料的相關記錄。負責人員解釋，專員到廉署訪查期間，審查過多份申請文件，包括有關法律專業保密權個案 2 的 REP-11 報告。在接著的對話中，負責人員聽到專員評論說，個案已適當地處理。而就處理日後發現懷疑涉及享有法律專業保密權資料事宜，負責人員亦聽到專員的建議，包括記錄所有在發現有關資料後採取的相應行動，以及日後應保存所有有關懷疑涉及法律專業保密權通話的相關記錄，方便專員審查。可是，負責人員對專員有兩項誤解。第一，他誤解了專員對法律專業保密權個案 2 的處理手法感到滿意，以為不需要再保存該個案的截取材料。換言之，他誤以為保存截取材料的要求只適用於「日後」的個案(即不包括法律專業保密權個案 2)。第二，他沒想到專員要求保存所有有關法律專業保密權個案的記錄，包括摘要。他以為專員只是要求載有與法律專業保密權有關的資料的記錄，並一直以為不需要保存摘要，因為它們不會載有任何享有法律專業保密權的資料。當時在場的首席調查主任和總調查主任都與負責人員有相同的理解。

21. 基於誤解，負責人員沒有作任何特別安排來保存第一個懷疑涉及法律專業保密權的通話錄音；因此，該錄音於2007年11月26日按系統的設計而被銷毀。不過，就第二個懷疑涉及法律專業保密權的通話(法律專業保密權個案3)，負責人員作出了特別安排保存該錄音，而且他並確實在2007年11月28日把保存錄音的安排以書面通知了專員。由於他錯誤地相信不需要保存摘要供專員查閱，所以沒有安排暫緩銷毀摘要。

22. 根據已知事實，管理層認為沒有任何證據顯示廉署人員蓄意試圖阻礙專員取得受保護的成果或負責人員別有用心，故意不保存摘要。但管理層對事件處理手法並不滿意，並認為有關的廉署人員在執行任務時應加倍提高警覺。

23. 在考慮對處理法律專業保密權個案2及3的廉署人員採取適當行動時，下列為有關因素：

- (a) 負責人員對未能符合專員的要求的解釋；
- (b) 當時的銷毀政策，要求「在合理和切實可行的範圍內

盡快」銷毀；

- (c) 就保存截取成果及相關記錄，是否有具體的指引／程序；
- (d) 鑑於以上(b)及(c)兩個因素，能否合理地期望負責人員須符合專員就保存相關記錄的要求；及
- (e) 負責人員是否存心蓄意不符合專員的要求。

管理層認為，負責人員及其隊員明顯有不足之處，也缺乏警覺，但他們的表現並未構成行為不當。就負責人員不足之處，廉政專員在執行處處長（政府部門）面前，對負責人員作出勸諫，並提醒他需加倍警覺。而協助他的首席調查主任和總調查主任亦相繼受勸諫<sup>4</sup>。

24. 同時，管理層根據累積的經驗及專員提出的意見及忠告，開始修訂處理發現懷疑享有法律專業保密權資料的程序。結果，管理層制定了一套新的程序，規定不但需要保留

---

<sup>4</sup> 見附件 C 項目 2

懷疑享有法律專業保密權的通話錄音，一旦小組法官撤銷授權，隨後的所有通話直至真正中斷接駁電訊設備、摘要及其他相關記錄也須按照專員的要求予以保留。根據專員的要求，所有材料應保留十八個月，或直至他完成調查為止。改善執行條例的措施將於下文第 32 段詳述。

25. 上述問題首次在 2007 年出現（2006 年並沒有截取涉及法律專業保密權的個案），當時執法機關人員均缺乏這方面的經驗來處理涉及法律專業保密權的各種不同情況。管理層認為負責人員及其隊員可能在執行內部銷毀政策上過於墨守成規，他們應該對專員的要求倍加警惕，與他充分合作，協助他履行其法定職能和職責。

## 法律專業保密權個案 1

26. 專員大致指出了兩個由法律專業保密權個案 1 引致的問題，即「未經授權截取電訊 105 分鐘」及「未有向專員提交個案報告而造成延誤」。廉署在 2009 年 2 月 16 日保安事務委員會會議提供的資料文件第 9 至 11 段和第 13 段，已就這些問題提供了進一步資料及意見。

27. 雖然專員認為撤銷授權時間(1115 時)與中斷接駁時間(1300 時)之間確實出現未獲授權截取 105 分鐘，但廉署指出，廉署人員在 1125 時才獲悉撤銷授權的決定，就廉署而言，整個終止過程是在 1130 時完成的。由於中斷接駁的過程需時，所以上述「未經授權截取」並非故意進行。

28. 廉署當時已預備向專員提交詳細報告，但經考慮法律意見和諮詢保安局後，廉署認為不能根據條例第 54 條提交有關報告(「違規」報告)。期後，專員根據條例第 53 條提出要求，廉署不久便提交了有關報告。廉署不願按條例第 54 條提交有關報告，是由於保安局、律政司、專員、小組法官和其他執法機關之間曾多次進行討論，但最終仍未能就小組法官在收到 REP-11 報告後，是否有權撤銷法官授權的問題上達成共識。有關截取材料和相關記錄被銷毀，並非因為廉署未有即時提交有關報告。事實上，在專員於 2007 年 3 月 28 日到廉署審查這個案及要求廉署於 2007 年 6 月提交第 54 條報告前，有關材料早在 2007 年 3 月 22 日已按當時的銷毀政策銷毀。

29. 就法律專業保密權個案 1，管理層認為並無理據對任何廉署人員採取任何行動。但管理層已採取了所需的措施，修訂有關程序，以加快中斷接駁的過程。

#### **法律專業保密權個案 4**

30. 有關法律專業保密權個案 4 的要點，已載於年報第 5.72 至 5.81 段。專員的結論是 — 「廉署在 1729 時接到小組法官的撤銷授權通知後，迅速行動，對該截取停止接駁。廉署採取的步驟無可非議，在停止接駁方面並無延誤。」專員在 2008 年 6 月就廉署處理法律專業保密權個案 4 的手法完成調查。當時，廉署已修訂截取通訊時取得懷疑享有法律專業保密權資料的處理程序。專員對修訂後的程序表示滿意，並建議其他執法機關採用。

31. 就法律專業保密權個案 4，廉署並無對任何廉署人員採取任何管理行動。

#### **為改善執行條例而採取的措施**

32. 根據過往執行條例的經驗，尤其是在 2007 年處理法

律專業保密權個案時得到的啓示，加上對專員提出的意見和忠告作仔細考慮，管理層推行了下列改善措施：

- i. 新程序 — 修訂及改善當時處理在截取電訊過程中無意間取得可能享有法律專業保密權資料的程序。廉署在 2008 年 1 月已採用一套新的程序，並不時作出檢討；
- ii. 培訓 — 為所有相關人員，包括新入職的調查員，舉辦培訓課程、簡報會和工作坊，務求他們更充分瞭解在執行涉及條例的職務時須注意的法例規定。截至 2008 年年底，廉署已為監聽人員、前線調查員和他們的主管舉辦了 9 個專題簡報會/工作坊，就條例的執行，包括新程序的運作，向他們提供指導。此外，廉署在不同階段的培訓課程，加入以條例內容與執行規定為題的課程單元；及
- iii. 處理有關條例事宜的專責組 — 2008 年 4 月，廉署已額外調配資源，新設一個專責組，名為「保證執行規定組」，由一位專責首席調查主任領

導，以確保廉署人員全面遵守有關條例及符合有關規定。在調查涉嫌「違規」或「不遵守規定」的指控時，該首席調查主任是獨立於助理處長而直接向執行處處長（政府部門）匯報。

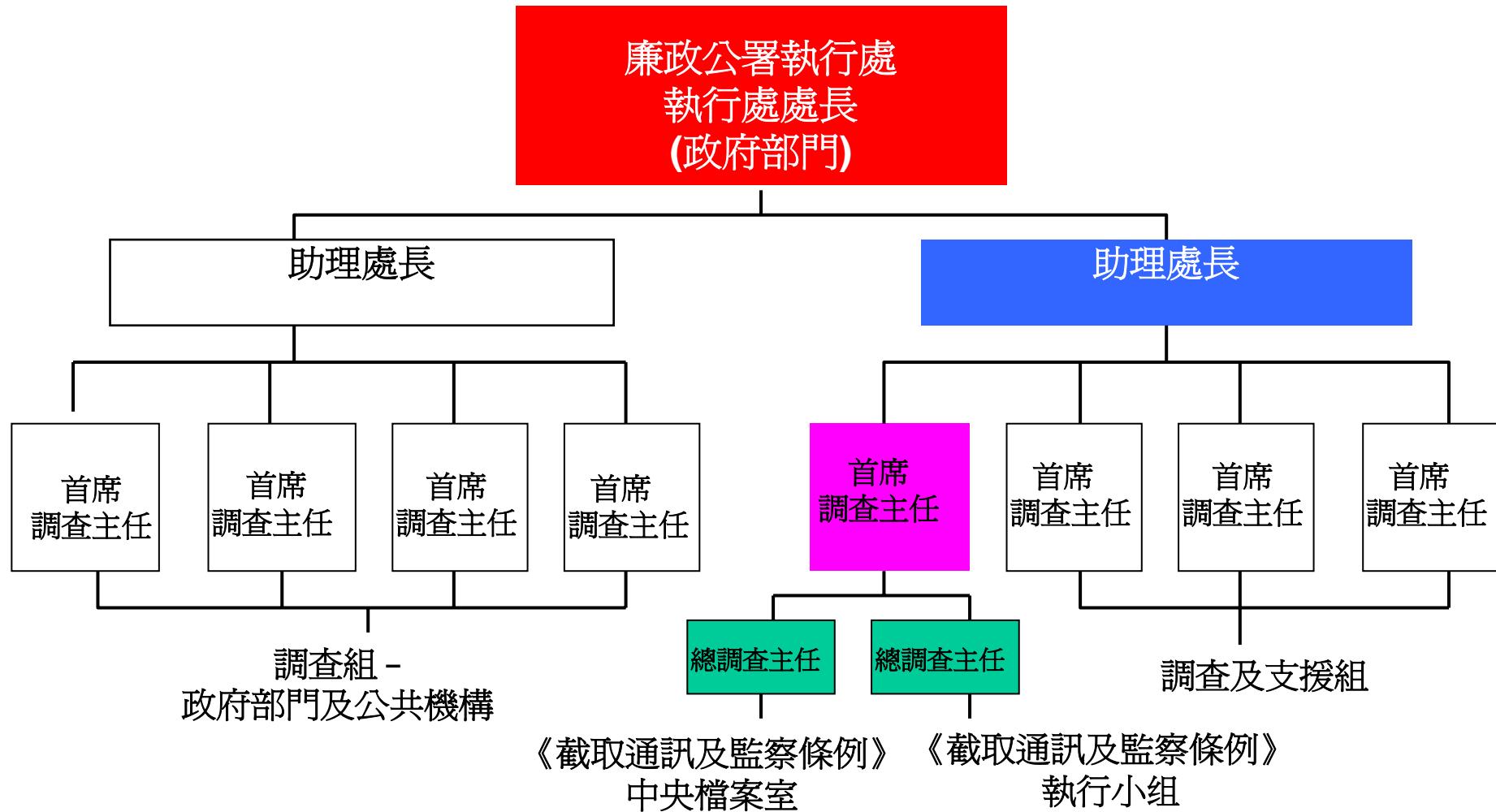
## 前瞻

33. 廉署歡迎專員和立法會議員提出意見和建議，並會仔細考慮，在執行與條例有關的職務時也會保持警覺。廉署將繼續與政府緊密合作，處理共同關注的問題，包括澄清有關的法律條文，並且希望一些自條例執行以來被發現但仍未解決的問題，可以在即將進行的條例全面檢討中得到恰當的處理。該些問題澄清後，將會對有關的前線人員有很大幫助。此外，對於可能涉及享有法律專業保密權資料的個案，廉署會依照上文第 32(i)段所述的程序處理。廉署若需要就執行條例徵詢意見，定會主動諮詢專員、律政司和政府。

## 廉政公署

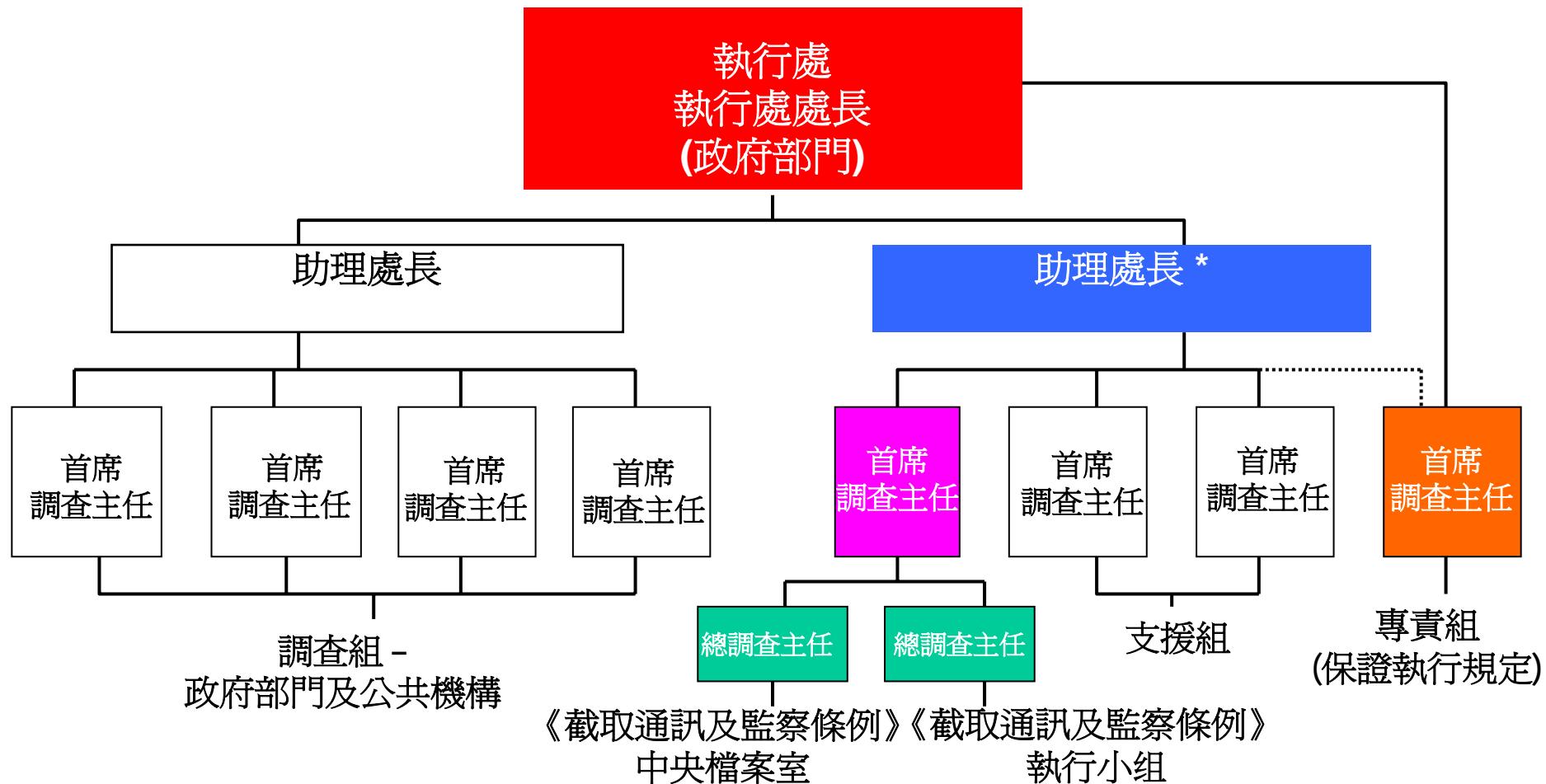
2009 年 3 月 2 日

## 2007年廉政公署執行處 執行處處長（政府部門）轄下的指揮架構



# 2009年廉政公署執行處

## 執行處處長（政府部門）轄下的指揮架構



\*自2008年1月起，助理處長負責的調查工作已交由另一個調查科處理。2008年4月，由一名首席調查主任領導的專責組正式成立。雖然助理處長在行政上負責監督這組，但實際上，在調查涉嫌「違規」或「不遵守規定」的指控時，該專責組是獨立於助理處長，而直接向執行處處長（政府部門）匯報。

## 管理行動和紀律程序

1. 廉署參照政府的規則和規例，對表現欠佳及行爲不當的人員採取管理行動，以時糾正和防止有關問題。視乎個案的情況，採取的行動包括提出管理勸誠及作出簡易或正式紀律處分。日後考慮有關人員的聘任、晉升和續聘時，亦會考慮曾對其採取的管理行動。
2. 如任何人員在一般品行、才能、性情或工作態度方面表現欠佳或未盡全力，上級人員會提出管理勸誠；一旦察覺上述缺失，應立即向有關人員作口頭或書面勸誠。一般情況下，管理勸誠會由上一級人員向其下一級人員發出。
3. 對於輕微行爲不當或輕微違反政府規則、公事上的指令、守則或部門常規的人員，會按照簡易紀律程序，給予口頭或書面警告。對於涉及輕微或個別行爲不當個案而從未接受任何警告的人員，可給予口頭警告。如有有關人員再次作出相同的

不當行爲，或在短時間內多次作出多項不同的不當行爲，可按有關個案的情況和嚴重程度，給予書面警告。

4. 對任何人員犯上多次輕微行爲不當、嚴重行爲不當或被裁定觸犯刑事罪行，可根據《公務人員（管理）命令》的規定及程序採取正式紀律處分，作出由譴責、嚴厲譴責、經濟處罰、降級、終止聘用至革職等不同程度的懲處。受到正式紀律處分的人員，其不當行爲通常涉及濫用職權、蓄意或故意不理會公事上的指令、涉及利益衝突或作出反映其誠信不佳的行爲。
5. 在進行簡易及正式紀律程序時，必須符合自然公正的原則。任何人員如因受到任何紀律處分而感到受屈，可於頒布懲處後 14 天內，按其統屬架構，向廉政專員上訴。感到受屈的人員亦可選擇尋求其他補償，包括向廉政專員提出訴訟，尋求法律糾正。

懷疑法律專業保密權個案 2 及 3 所引致對廉署人員的管理行動及紀律處分

(截取通訊及監察事務專員向行政長官提交 2007 年周年報告第五章)

項目	法律專業保密權個案編號	接受勸誠/警告的廉署人員	勸誠/警告日期	引致行政/紀律處分的事實摘要	發出的勸誠/警告	專員報告第五章的論述及參照
1.	2	署理調查主任 條例職責：監聽人員	7.1.2008 (勸誠)	該監聽人員在聆聽一個案截取通話時，未能察覺該通話包含可能享有法律專業保密權的資料。	該人員被鄭重勸誠，在執行監聽職務時必須提高警覺，並須注意任何可能享有法律專業保密權或屬於新聞性質的資料。	這事項有待專員完成調查本個案後，再作檢討(年報第 5.35 段)
2.	2	署理調查主任 (監聽人員如上) 條例職責：監聽人員	20.6.2008 (警告)	該監聽人員繼續透過截聽設備監聽，有違其上司的指示，並且不遵守小組法官在批准有關授權時施加的條件。	該人員因執行截取電訊行動時明顯沒有提高警覺，處事時沒有遵從有關條例而被警告。	專員尚未作出決定，有待他完成檢討本個案(年報第 5.48 段)

項目	法律專業保密權個案編號	接受勸誠/警告的廉署人員	勸誠/警告日期	引致行政/紀律處分的事實摘要	發出的勸誠/警告	專員報告第五章的論述及參照
3.	2 及 3	助理處長  條例職責：負責人員	29.2.2008 (勸誠)	就一宗取得可能享有法律專業保密權資料的截聽個案，該人員須遵守專員的要求保存有關的錄音及相關記錄，但該人員未能理解有關要求，容許有關的錄音及摘要按既定程序銷毀。	負責人員及其隊員的表現明顯有不足之處，未能理解專員的要求。執法機關有責任遵守專員的要求；如有疑問，應主動查證專員所指的要求。	這項管理勸誠是給予執行與條例相關職責的人員，確保他們全面遵守專員就保存所有相關記錄，以便他進行調查（年報第 5.38 段）
		首席調查主任	29.2.2008 (勸誠)			
		總調查主任  條例職責：在專員進行訪查時，協助負責人員的隊員	29.2.2008 (勸誠)			