

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1843/10-11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 : 2010年11月29日(星期一)
時 間 : 下午2時30分
地 點 : 立法會會議廳

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
霍震霆議員, GBS, JP
梁君彥議員, GBS, JP
林大輝議員, BBS, JP
陳克勤議員
葉國謙議員, GBS, JP
潘佩璆議員
梁國雄議員
黃毓民議員

出席議員 : 林健鋒議員, SBS, JP

缺席委員 : 何俊仁議員
黃宜弘議員, GBS
黃容根議員, SBS, JP
劉慧卿議員, JP
石禮謙議員, SBS, JP
余若薇議員, SC, JP
詹培忠議員
何秀蘭議員
黃國健議員, BBS
謝偉俊議員

出席公職人員：議程第I項

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
張琼瑤女士, JP

保安局副秘書長
葉文娟女士, JP

保安局首席助理秘書長
伍江美妮女士

律政司署理副法律政策專員(憲制事務)
鄭佩蘭女士

律政司高級政府律師
簡嘉輝先生

廉政公署

廉政專員
湯顯明博士

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

執行處助理處長3
丘樹春先生

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

助理法律顧問3
盧志邦先生

高級議會秘書(2)1
蘇淑筠小姐

議會事務助理(2)1
吳佩珊女士

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2009年周年報告內提出的事項的研究結果
(立法會 CB(2)347/10-11(01) 及 CB(2)351/10-11(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2009年周年報告所提事項進行研究的結果，詳情載於政府當局提交的文件。

2. 應主席邀請，廉政專員提供資料，說明廉政公署(下稱"廉署")人員利用截取通訊及秘密監察調查貪污投訴的情況。廉政專員亦向議員簡介為確保符合《截取通訊及監察條例》(第589章)(下稱"該條例")下的法定規定而推行的改善措施。

3. 委員察悉在會議席上提交的下列文件 —

- (a) 專員在2010年11月29日早上舉行的簡報會上的致辭全文；及
- (b) 在2010年11月29日簡報會上派發的專員2009年周年報告摘要。

(會後補註：上述文件已於2010年11月30日隨立法會CB(2)419/10-11(01)及(02)號文件送交委員。)

小組法官的任命

4. 吳靄儀議員不滿專員以他本人不適合出席為理由，拒絕應事務委員會邀請出席會議。她表示，她本人強烈反對當局現行委任高級法官為小組法官，負責考慮執法機關提出的訂明授權申請，以進行截取通訊及秘密監察的安排。她關注任命安排所造成的影響，包括小組法官的角色和獨立性，並促請政府當局在全面檢討該條例時正視有關問題。

5. 保安局局長表示，該條例所訂機制具備制衡措施，在保障個人私隱及容許執法機關在情況有此需要時進行截取通訊及秘密監察行動，以防止及偵查嚴重罪行，保障公眾安全。有關當局(小組法官或授權人員)每當接獲訂明授權的申請，均會評核該項申請是否符合該條例第3條所載批出訂明授權的條件。就訂明授權提出的續期申請亦須符合嚴格的規定。

無意間取得可能享有法律專業保密權或載有新聞材料的資料

6. 吳靄儀議員提述2009年周年報告第5.22至5.38段所載的法律專業保密權報告2，她深切關注到，有關執法機關是否知悉，該條例第31(1)(a)(ii)條禁止在該條文所描述的情況下截取於某律師的辦公室、住所及其他有關處所使用的任何電訊服務，除非存在特殊情況。吳議員表示無法明白，為何有關人員明知通話一方是律師，而且依據訂明授權進行的通訊截取很可能涉及於某律師的辦公室使用的電訊服務，又或已知悉或按理應知悉是通常由律師為向當事人提供法律意見而使用的任何電訊服務，但他們仍繼續任意截取經由固網電話號碼發給目標人物的第三次通話。

7. 署理副法律政策專員(憲制事務)表示，該條例第31(1)(a)(ii)條不適用於法律專業保密權報告2所述的情況，因為該項訂明授權並非針對某律師或某律師所使用的電訊服務。主席和吳靄儀議員不認同政府當局對該條例中有關條文的詮釋。主席要求政府當局以書面解釋為何該條例第31(1)(a)(ii)條不適

用於法律專業保密權報告2；倘若不適用的話，政府當局有否計劃提出法例修訂，以加強保護享有法律專業保密權的資料。

8. 主席認同吳靄儀議員的關注，他詢問政府當局有否採取措施防範違反該條例第31(1)(a)(ii)條的風險，以保護享有法律專業保密權的資料。

9. 副主席詢問執法機關有否訂立指導性原則，讓執法人員在察覺行動可能涉及於某律師的辦公室使用的電訊服務，又或已知或按理應知是通常由律師為向當事人提供法律意見而使用的任何電訊服務時，決定應否終止有關的截取行動。

10. 保安局局長和廉署執行處助理處長3回應時表示，有關人員必須經常緊記，在處理可能關乎律師使用的處所及電訊服務的申請時應格外謹慎。如截取或會取得可能享有法律專業保密權的資料，便須進行風險評估。有關人員亦須緊記，假如律師正向涉嫌干犯刑事罪行的疑犯提供意見，法律專業保密權將會適用。除非有關人員完全信納存在該條例第31條所述的特殊情況，否則不應提出尋求針對該等處所及電訊服務的授權的申請。在所有這些特殊情況下，必須取得小組法官的授權，並應在支持申請的誓詞或誓章中提供採取建議的截取或秘密監察的理據。

11. 保安局局長進一步表示 —

(a) 法律專業保密權就當事人與律師之間的通訊作出免被披露的保障，使當事人不致因此蒙受不利。由於執法機關有責任把享有法律專業保密權的資料保密，該條例所訂的機制訂定了嚴謹的制度，其目的和用意是嚴防把享有保密權的任何材料轉交執法機關的調查人員，以及禁止為進行調查或在任何法律程序中參考或使用該等材料。該條例和保安局發出的實務守則均載有具體條文，就如何處理享有法律專業保密權的資料作出規管；

- (b) 正如所有其他執法行動，執法機關在任何情況下均不得故意試圖藉進行依據該條例授權的截取或監察行動，取得享有法律專業保密權的資料。事實上，該條例旨在盡量減少在進行這些行動期間無意中取得可能享有法律專業保密權的資料的風險。第31條禁止在其所述的情況下在律師的辦公室、住所及其他有關處所進行截取或秘密監察，除非存在特殊情況，該條例第62條規定，享有法律專業保密權的資料會繼續享有保密權，儘管該等資料是依據訂明授權被取得；及
- (c) 至於法律專業保密權報告2，專員建議日後除考慮某事件有否因導致個案情況出現實質轉變而須向小組法官提交報告外，執法機關亦應採取適當措施，防範違反該條例第31(1)(a)(ii)條規定的風險。有關執法機關已知悉專員的建議。

12. 保安局局長指出，倘若執法機關根據情況認為有必要終止行動的話，便會主動行事，並在切實可行的範圍內盡快通知有關的小組法官。

13. 吳靄儀議員向議員提述2009年周年報告第5.37段時指出，專員已在法律專業保密權個案2中清楚表明，假如有關執法機關在截獲第一及第二次通話後採取適當的預防措施，便可避免聽到第三次通話而取得享有法律專業保密權的資料。吳議員認為，有關執法機關及所涉人員顯然犯了嚴重錯誤。她詢問，有關執法機關有否對該等被發現行為不當並違反該條例相關規定的人員採取紀律處分。保安局局長答應提供資料，說明有否就該個案採取紀律處分，以及所採取的紀律處分為何。

14. 黃毓民議員察悉，專員在2009年接獲兩宗有關無意中取得載有新聞材料的資料的個案，當中涉及3項訂明授權。黃議員強調保護新聞自由和新聞材料的重要性，並要求當局澄清，自該條例實施以來，有否任何其他因依據訂明授權進行截取或監

察而取得新聞材料的個案。他詢問有何措施保護新聞材料的來源及內容。

15. 保安局局長回應時表示 —

- (a) 據政府當局瞭解，除2009年周年報告第五章提述的兩宗個案外，過往並無接獲執法機關報告因依據訂明授權進行截取或監察而取得新聞材料的個案；
- (b) 關於保護新聞材料，有一點值得注意，就是該條例附表3規定，尋求發出對截取或秘密監察授權的申請人，須在用以支持申請的誓章或書面陳述中說明會藉進行該截取或秘密監察而取得以下資料的可能性：可能享有法律專業保密權的資料，或可能屬新聞材料的內容的資料。這讓有關當局在考慮發出訂明授權是否符合該條例第3條所載條件時可顧及這些因素；及
- (c) 根據2009年周年報告，有兩宗個案被有關執法機關評估為有可能涉及新聞材料。而但凡小組法官亦評估為可能涉及新聞材料的個案，亦會有增訂條件，務求新聞自由得到更佳的保障。

16. 黃毓民議員認為，政府當局的回應未能令人滿意。他認為，香港居民的新聞自由和通訊秘密應受到保護，不得被削弱。政府當局應在保護新聞材料方面制訂清楚明確的政策，防止執法機關因進行調查而接觸到新聞材料。

17. 副主席詢問新聞材料的定義，以及記者所掌握但尚未刊登的材料是否視為新聞材料。

18. 廉署執行處助理處長答稱，《釋義及通則條例》(第1章)第XII部第82條訂明新聞材料的涵義。廉署人員一般把新聞材料詮釋為新聞傳播的目的而取得或製備的任何材料。為方便進行討論，主席請議員參考《釋義及通則條例》第82條所訂的新聞材料的涵義。

19. 廉署執行處助理處長3指出，該條例規定，尋求發出對截取或秘密監察授權的申請人，須在用以支持申請的誓章或書面陳述中說明會取得法律專業保密權資料或新聞材料的可能性。假如進行截取時很可能會取得屬於新聞材料內容的資料，小組法官在批予訂明授權時，會施加一套限制條件，將取得關乎調查的新聞材料與不關乎調查的新聞材料區分。其中一項條件是，當發現任何新聞材料時，應向小組法官提交報告，說明從截取行動取得的新聞材料的性質、該等材料是否關乎調查，以及截取行動是否仍然繼續進行。

20. 廉署執行處助理處長3回應副主席有關進行截取的人員何時會因可能取得新聞材料而終止行動的查詢時表示，確實時間須視乎情況而定。假如某次通話的內容清楚顯示有可能取得新聞材料，有關人員便會向小組法官匯報事件，由法官作出判斷。專員在2009年周年報告中曾提及兩宗無意中取得新聞材料的個案，當中聆聽電話通話的人員在報章刊登事件的詳情後，才知悉通話內容屬於新聞材料。

21. 梁國雄議員表示，執法機關應緊記有必要保護法律專業保密權和新聞自由。依他之見，此為市民應享有的絕對權利。他認為，一旦有理由相信目標人物從事相關職業／專業，執法機關便應終止截取行動。主席贊同他的意見。

22. 保安局局長回應時強調，政府當局一直尊重新聞自由，而該條例的相關條文亦已在保護新聞自由和保障公眾利益之間取得平衡。鑑於截取或秘密監察可能會干擾受調查的目標人物以外的其他人士的私隱，該條例規定執法機關申請發出訂明授權時，務須對這些附帶侵擾進行風險評估，並須考慮把這些干擾減至最低的方法。負責申請訂明授權及作出決定的人員在考慮是否符合有關該條例第3條的必要性及相稱性的驗證準則時，必須特別留意此點。

截取及秘密監察的成效

23. 黃毓民議員察悉，雖然在2007至2009過去3年錄得的被捕人數有所下降，分別為661、604及366人，但多年來獲授權進行截取通訊或秘密監察的數字卻有普遍上升趨勢，授權宗數由2007年的1 785宗增至2008年的1 924宗，並進一步增至2009年的1 989宗。黃議員認為，因截取或監察行動而被拘捕的人數，與所發出的授權數目並不相稱。他質疑，進行截取或監察能否有效促成拘捕及起訴被控以嚴重罪行的人。

24. 保安局局長和廉政專員答稱，雖然截取通訊及秘密監察行動對執法機關打擊嚴重罪行及保障公共安全的能力極為重要，但被捕的人數可能歸因於多項因素。

25. 廉署執行處處長(政府部門)補充，被捕人數與批出的授權數目不一定有直接關係。為說明此點，他表示，依據訂明授權進行的截取或秘密監察行動，與採取拘捕行動之間會有時間差距。廉署執行處處長(政府部門)強調，執法機關普遍認為，截取是一種非常有效且具價值的調查工具，有助預防和偵查嚴重罪行，保障公眾安全。截取所得的資料往往能令調查工作取得成果並成功破案。

政府當局

26. 主席要求政府當局提供進一步資料，輔以分析和統計數字，說明截取和監察行動在促成拘捕和檢控方面的成效。

執法人員在態度上的轉變及遵守法定規定的情況

27. 副主席表示，他從2009年周年報告欣悉，專員在先前兩份周年報告中指執法人員對其監督和檢討職能所持態度有問題的情況，似乎已不復存在。副主席知悉，執法機關已採取措施處理執法人員的態度問題，並確保他們嚴格遵守該條例行事及與專員充分合作。他強調，執法機關有必要確保，一旦在訂明授權下情況有實質轉變或原先資料要項不準確，又或出現違規個案、異常情況及事故，匯報制度能迅速運作且發揮效用。

28. 保安局局長回應時表示，該條例旨在就公職人員進行截取通訊和使用監察器材的情況訂定嚴謹的規管理制度，特別是確保執法機關在打擊罪行和保障公眾安全之餘，同時尊重市民的私隱及其他權利。儘管錄得數宗關於違規及異常情況的個別個案，專員在2009年周年報告中表示，他對執法機關及其人員在遵守該條例規定方面的整體表現感到滿意。政府當局亦察悉，專員並沒有發現任何違規或異常情況是因蓄意不遵守或不理會法定條文或法例而造成，專員亦沒有發現任何犯錯的人員是別有用心的。專員又確認，除技術問題造成的毛病外，涉及異常或較為嚴重的違規事件俱為無心之失或不小心犯錯，又或因不熟悉該條例的相關規定所致。

29. 保安局局長進一步表示，該條例規定，對於根據該條例進行的截取和秘密監察，必須有適當的規管及查核機制，以防止可能出現濫用的情況。至於專員向執法機關提出的建議，有關的執法機關已全盤接納，並且提出改善措施。保安局亦已就實務守則作出適當的修訂，以解決影響各執法機關的共同事宜。

30. 廉政專員和廉署執行處助理處長向議員保證，廉署一直竭誠確保其人員進行的截取及秘密監察行動均完全符合該條例的要求。為配合所推行的一系列改善措施，廉署已成立保證執行規定組，專責處理與該條例相關的事宜。儘管就異常情況或違規個案進行的調查未有揭露廉署人員有任何惡意行為，廉署管理層同意有關人員在執行該條例及回應專員的查詢或要求時應提高警覺。廉署會繼續全力配合和支持專員，協助他履行該條例所訂的法定職能。

全面檢討該條例的進展

31. 主席關注政府當局檢討該條例的工作進展，特別是關於修訂該條例，讓小組法官和專員可查閱截取成果的建議。他憶及政府當局在2010年7月6日的事務委員會會議上向議員簡述其全面檢討該條例的範圍時，曾表示有意對該條例作出法例修訂，以處理專員提出的事宜和該等須在作出法例修訂後才可實施的建議。主席詢問，政府當局能否在本立法年度內提出法例修訂。

32. 保安局局長答稱，全面檢討該條例的工作正在進行。政府當局已於2010年7月6日的事務委員會會議上向議員簡述建議的檢討範圍。政府當局在制訂檢討建議及立法建議時，會考慮專員、小組法官及議員的建議和意見。政府當局致力維持執法機關打擊嚴重罪行及保障公眾安全的成效，同時亦應繼續力求改善該條例的運作。政府當局計劃在2011年上半年度向事務委員會匯報檢討的結果及立法建議，以期在該年內向立法會提交修訂草案。

33. 會議於下午4時33分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年5月20日