

二零零六年五月二日  
資料文件

保安局檔號：ICSB 8/06

## 《截取通訊及監察條例草案》委員會 對就有關“公共安全”所提事項的回應

### 引言

本文件載述當局對法案委員會就“公共安全”所提事項（包括在二零零六年四月十九日會議上所提者）的回應。

### 以往有關“公共安全”的討論

2. 法案委員會曾討論與“公共安全”（public security）有關的各個事項。為方便參考，現於下文複述其中要點。

- (a) 保障安全是英國、澳洲、美國、加拿大和新西蘭**授權執法機關截取通訊及秘密監察的常見理由**。

在香港，《基本法》第三十條訂明，“公共安全”是有關機關可對通訊進行檢查的兩項理由之一。所有在一九九六年法律改革委員會（法改會）有關截取通訊的報告書（一九九六年法改會報告書）、一九九七年《截取通訊條例》及二零零六年法改會有關秘密監察的報告書（二零零六年法改會報告書）的建議模式，就秘密行動而言，均把“公共安全”（public security）或“安全”（security）列為與刑事調查這個理由分開的另一理由。

- (b) 就有關法例**是否界定“安全”或“國家安全”等字眼**，英國及美國的有關法例並沒有作出界定；至於澳洲、加拿大和新西蘭，雖然有界定該概念，但有關的定義流於廣泛（條文載於**附件A**）。

在香港，“公共安全”一詞在一九九六年法改會報告書、《截取通訊條例》及二零零六年法改會報告書中均無界定。我們的條例草案依從有關做法。

- (c) 我們認同歐洲人權委員會所指出，“國家安全”一詞並不適合作出詳細無遺的界定。我們亦不認為“公共安全”應摒除並非屬刑事或與恐怖主義活動有關的事宜。澳洲、加拿大和新西蘭法例中對“安全”的界定（文本於附件 A），所涵蓋的情況不單只涉及犯罪或恐怖主義活動。歐洲人權委員會和法庭以及普通法司法管轄區的法庭的決定，亦均顯示安全的理由可用以處理刑事或恐怖活動以外的問題。這與我們本身的經驗相符（有關的個案例子載於文件檔號：ICSB 5/06 號文件附件 A，相關摘錄載於本文附件 B）。
- (d) “公共安全”不能限於對香港構成直接威脅的事宜。首先，作為國際社會負責任的一員，我們在道義上有責任協助監察針對其他司法管轄區的威脅，例如在另一城市進行的炸彈襲擊。第二，我們是否給予有關幫助，會間接影響香港本身的安全 — 如果我們幫助其他人解除對安全的某項威脅，在香港受到威脅時，他們會有較大可能給予幫助。第三，在全球對付跨國犯罪活動及恐怖主義活動的工作上，我們不希望被視為是較弱的一環，以免犯罪分子有機可乘，危害我們自身的安全。
- (e) 我們的條例草案提供了充分的保障，以免可能出現濫用情況。首先，有關行動的目的只是取得授權進行行動的先決條件。相稱性（因而包括必要性）這項驗證準則亦必須符合。有關行動也受到截取通訊及監察事務專員（專員）的獨立監察。至於侵擾程度較高的行動，將須得到司法授權，方可進行。

與其他司法管轄區比較，條例草案中規管以安全為理由而採取的行動的制度，在多方面都較為嚴

謹，例如：

- 在英國和澳洲，所有以安全為理由而採取的秘密行動只須行政授權；及
- 在美國，獲得一方同意的截取通訊和秘密監察不受法例規管。

(f) 我們已表明，**不會用公共安全這項理由來達到政治目的，也不會將之用以壓制表達自由以及和平集會自由的權利。而條例草案與《基本法》第二十三條的工作並無關係。**這些聲明是公開紀錄，對所有申請均具約束力。

3. 儘管如此，我們接納議員的意見，即我們應該嘗試就“公共安全”一詞制定摒除條文。我們現對條例草案建議作出修訂（見下文的介紹）。

#### 對所提事項的回應

- **請考慮把威脅公共安全的事項局限於最終會引致或導致嚴重罪行的事項，例如《聯合國（反恐怖主義措施）條例》所界定的“恐怖主義行為”。**
- **請重新考慮為“公共安全”一詞提供定義，以及解釋該詞所使用的“公共”二字的内容是什麼，而有關範圍是否包括“國家安全”及與香港沒有直接關聯的風險。**
- **請說明當局建議就“公共安全”一詞制定摒除條文所涵蓋的範圍，並提供擬稿的措詞。**

4. 基於上文所解釋，以及當局先前與保安事務委員會和法案委員會的討論中所詳述（有關文件的相關摘錄載於**附件 C**），我們仍然認為，要為“公共安全”一詞制訂在法律上確切的劃定涵蓋範圍的定義非常困難。更具體地說，公共安全的性質，是有關威脅可能存在，而且必須在任何可被界定的刑事罪行形成或有關威脅出現前盡早處理。事實上，保障公共安全的其中一個主要目的，是在社會受到真正損害前，消除或盡量減低有關威脅。舉例來說，若一群恐怖分子在香港會面（這本身並非一

項刑事罪行)，即使沒有實質證據證明他們正在干犯或可能干犯刑事罪行，為了保障我們的公共安全，我們有需要監視他們在香港的活動。在有證據顯示他們的活動與嚴重罪行或恐怖主義行為<sup>2</sup>有關連後才採取行動，將會太遲。再者，並非所有對公共安全的威脅都與恐怖主義活動有關。

5. 同樣道理，我們認為不應如助理法律顧問於二零零六年四月二十四日的函件所建議般，直接借用《社團條例》及《公安條例》中所採用的“國家安全”的概念，因為所涉及的内容並不相同。《社團條例》是關於社團註冊及相關事宜的條例，而《公安條例》則與維持公共秩序及相關事宜有關。雖然就這些條例的内容而言，採用“國家安全”一詞及相關定義是適當的，但就本條例草案的内容而言，該詞及有關的定義並無即時參考作用。

6. 就“公共安全”一詞制訂劃定涵蓋範圍的定義是困難的，同樣道理，也不適宜嘗試就會被摒除的事項訂定詳盡無遺的清單，這是因為這樣做與嘗試制訂劃定涵蓋範圍的定義並無多大分別。在擬訂對條例草案的建議修訂時，我們集中於議員曾提出在兩個範疇的摒除事項，即與下述有關的事宜－

- (a) 對我們公共安全毫無關連的境外事件；及
- (b) 和平倡議、抗議或表達異見。

7. 建議的修訂如下：

- (a) 在第 2(1)條加入以下定義：

“**公共安全**” (*public security*) 指香港的公共安全。

有關用詞，在《截取通訊條例》中曾被使用。其效果是明確將“公共安全”規限於香港的公共安全；

---

<sup>2</sup> 有一點必須注意，根據香港法律，“恐怖主義行為”本身並非罪行。

- (b) 附表 3 第 1 部第(b)(v)段由以下條文代替(而附表 3 第 2 部第(b)(vi)段和第 3 部第(b)(vi)段也須以類似的經輕微修改的條文代替)：

“(v) 以下資料：

- (A) (如謀求藉進行該截取達到的目的是本條例第 3(1)(a)(i)條所指明者)須予防止或偵測的嚴重罪行的性質，以及對該罪行的逼切性及嚴重程度的評估；或
- (B) (如謀求藉進行該截取達到的目的是本條例第 3(1)(a)(ii)條所指明者)對公共安全的有關特定威脅的性質，以及對該威脅的逼切性及嚴重程度的評估，和對該威脅於香港、香港居民或在香港的其他人的安全方面的直接或間接影響的評估；”

這項條文要求申請人及批准授權當局，着意考慮及清楚說明，有關威脅於香港、香港居民或在香港的其他人的安全方面的直接或間接影響；及

- (c) 在第 2(5)條後增訂以下條款：

“(5A)就本條例而言，除非倡議、抗議或表達異見(不論是為達到某政治或社會目的或並非為該等目的)相當可能是藉暴力手段進行的，否則該等作為本身不得視為對公共安全的威脅。”

這項條款明文規定，和平倡議本身不得視為對公共安全的威脅。

- **告知會由誰決定某一事項是否威脅公共安全，而作出決定時會採納什麼準則。**

8. 決定某一事項是否威脅公共安全，最終會由授權當局根據有關申請所提供的資料而作出。根據條例草案第 3 條，授權當局在考慮這方面的申請時，須應用相稱性的驗證準則（因而也須應用必要性的驗證準則），以決定所申請的秘密行動是否與謀求藉進行有關行動所達到的目的相稱。條例草案經過上文第 7 段所建議的修訂後，應有足夠保障，確保以公共安全為理由而發出的授權只會在理據充分的情況下才會發出。

9. 再者，專員的職責包括檢討授權當局批出的個案，就有關安排和實務守則分別向部門的首長和保安局局長提出建議，向部門的首長、律政司司長或行政長官報告任何不遵守規定的個案，以及向行政長官提交周年報告，而該報告亦會提交立法會省覽。以上各項均為防止可能出現濫用情況的措施。

- **請考慮為條例草案中的“嚴重罪行”一詞，訂立摒除條文。**

10. 就“公共安全”而言，加入摒除條文的建議源於難以用確切的法律用語，定下可為保障公共安全的目的考慮進行截取或秘密監察的門檻。在預防和偵測嚴重罪行方面，則沒有相應的因素須予考慮。第 2(2)條對“嚴重罪行”的定義為—

“(a) 就發出對截取的訂明授權、將對截取的訂明授權續期或對截取的訂明授權持續有效而言，指可判處的最高刑罰是或包括監禁不少於 7 年的任何罪行；或

(b) 就發出對秘密監察的訂明授權、將對秘密監察的訂明授權續期或對秘密監察的訂明授權持續有效而言，指可判處的最高刑罰是或包括以下刑罰的任何罪行—

(i) 監禁不少於 3 年；或

(ii) 罰款不少於\$1,000,000。”

以有關罪行的最高刑罰作為準則的做法，與一九九六年法改會報告書、一九九七年的白紙條例草案、《截取通訊條例》以至英國和澳洲等司法管轄區的做法相若。因此，我們認為沒有必要亦不宜嘗試就“嚴重罪行”一詞制訂摒除條文。

11. 必須強調的是，有關準則只用作初步篩選，並非決定因素。在所有個案裏，有關行動必須符合相稱性和必要性的驗證準則，才會獲得授權。條例草案就按照驗證準則作出平衡時所須考慮的有關因素有詳細規定，該等因素包括事情的逼切性及嚴重程度、所得資料相當可能具有的價值及相關程度，以及有關行動的侵擾程度。

保安局

二零零六年四月

澳洲法例中“保安”的定義

**《1979 年澳洲保安情報組織法令》**

根據《1979 年澳洲保安情報組織法令》第 4 條，“保安”的定義如下：

- “(a) 保護聯邦、各個省和領地及其人民，免受以下活動影響(不論該等活動是否在澳洲發起或在澳洲境內進行)：
- (i) 間諜活動；
  - (ii) 破壞活動；
  - (iii) 有政治目的的暴力行動；
  - (iv) 倡議使用集體公眾暴力的活動；
  - (v) 對澳洲防衛系統發動的攻擊；或
  - (vi) 外國勢力的干預活動；以及
- (b) 在關乎第(a)段的分段所提及的事項上履行澳洲對任何外國的責任。”



## 加拿大法例中“對加拿大保安的威脅”的定義

### **加拿大保安情報機關法令(第 C-23 章)**

該法令准許發出手令，以便保安機關就“對加拿大保安的威脅”進行調查。法令第 2 條界定“對加拿大保安的威脅”的意義為：

- “(a) 針對加拿大或有損加拿大利益の間諜或破壞活動，或為達到或支持這類間諜或破壞活動的活動，
- (b) 加拿大境內或與加拿大有關的、受外國勢力影響的活動，而這些活動是暗中進行或具欺騙性或涉及對任何人的威脅，
- (c) 加拿大境內或與加拿大有關的活動，而這些活動是為了達到或支持針對人或財物的嚴重暴力威脅或行為，目的是在加拿大境內或外國達到政治、宗教或意識型態的目標，以及
- (d) 為了達到以秘密非法行為損害依照憲法確立的加拿大政府制度的活動，或為了達到或意圖最終以暴力摧毀或推翻依照憲法確立的加拿大政府制度的活動，

但不包括合法倡議、抗議或異議，除非是連同第(a)至(d)段所指的任何活動一起進行。”

## 新西蘭法例中“保安”的定義

### **《1969年新西蘭保安情報機關法令》**

該法令(修訂版)<sup>1</sup> 第 2 條將“保安”一詞界定如下：

- “(a) 保護新西蘭免受間諜活動、破壞活動、恐怖主義活動及顛覆等行為傷害，不論該等行為是否在新西蘭發起或意圖在新西蘭境內進行該等活動；
- (b) 鑑定新西蘭境內或與新西蘭有關的外國勢力的能力、計劃或活動，而這些能力、計劃或活動影響新西蘭的國際或經濟利益；
- (c) 保護新西蘭免受境內或與新西蘭有關的以下活動影響：
  - (i) 受任何外國組織或外國人影響的活動；  
以及
  - (ii) 暗中進行或具欺騙性、或威脅任何人安全的活動；以及
  - (iii) 有損新西蘭國際或經濟利益的活動；
- (d) 防止任何恐怖活動行為及任何與進行或方便進行恐怖活動行為有關的活動。”

---

<sup>1</sup> 請參閱《1999年新西蘭保安情報機關修訂法令》(第 2 號)及《2003年新西蘭保安情報機關修訂法令》

## 涉及對公共安全威脅的個案例子

### 1. 反擴散戰略物資

情報顯示，一名居住於香港並隸屬於 X 國的秘密網絡的人士，積極地參與為該國的軍事發展計劃而進行的偷運戰略物品活動。有關人士與被懷疑涉及為該國進行武器擴散活動的公司，有密切關係。不過，有關情報並不顯示一定會有任何觸犯本港的罪行情況。

2. 戰略物資的擴散會影響世界安全，作為國際社會的一員，香港有責任在打擊與此有關的活動方面出力。此外，若我們在這項重要的事宜上不與其他的執法機構合作的話，可能引致他們不與我們分享其他更直接影響香港公共安全的情報。

3. 為此，上述人士在香港的活動，必須基於公共安全理由而予以緊密監察。我們對該人士進行了秘密行動。

### 11. 恐怖分子的活動

4. 根據情報，一個國際恐怖主義組織的數名成員會到香港。有關行為並無直接涉及刑事成份，但有合理理由懷疑有關人士可能正計劃在區內進行恐怖主義活動。我們受到海外執法機構的要求，協助監察有關人士在本港逗留時的活動。

5. 為了香港本身的公共安全，我們應就打擊國際恐怖主義方面作出貢獻，在恐怖分子在對本港有所圖謀時，採取預防行動，以減少任何對香港本身的可能威脅。而與外地執法機構保持緊密的合作，以確保他們會繼續與我們分享與香港的公共安全有直接關係的情報，亦至為

重要。因此，我們有強烈的理由監察有關的懷疑恐怖分子在香港期間的活動。我們就這些人士在香港期間，對他們及與他們接觸的本地人士進行了截取通訊及秘密監察行動。

### III. 偷運人口

6. 大規模的偷運人口活動已成為很多國家在公共安全方面的嚴重關注。這不僅涉及偷運有關人士的問題。被偷運人士本身在危險的旅程中蒙受極大的風險，而他們在進入目的國家後會繼續受到剝削。而他們的出現，亦可能對有關的社區造成社會問題。此外，有關的偷運活動通常都由有組織的犯罪集團操縱，以跨國的形式運作。利用偷運人口活動所得的利潤，有關集團的活動擴展至不同的嚴重罪行，影響社會的各個範疇。如不加以控制，他們的活動會對社會造成不穩。因此，國際社會已有共識，打擊偷運人口是應予以優先處理的公共安全課題。

7. 基於上述的考慮，為確保偷運人口問題繼續受到控制，亦不會變成香港的一項主要的公共安全威脅，香港一直參與打擊國際偷運人口的活動。在一些個案，所收集到的情報未必顯示任何人士涉及在香港干犯罪行。例如，在香港安排通過 Z 國將人口從 X 國偷運至 Y 國，並不太可能是本港的罪行。但如果香港對此等事情視而不見，則實屬不負責任。

8. 在一些情況下，所收集的情報亦有可能令犯罪分子在香港被繩之於法。例如，就一個專門以貨櫃偷運人口由 X 國至 Y 國的集團進行的秘密監察行動中得到情報，得知這次的行動會涉及將被偷運者經香港運至 Y 國。根據透過秘密行動而得到的進一步情報，警方截查一個載有 12 名非法移民的貨櫃，並拘捕了 20 名涉及該刑事計劃的人士（包括其主腦），並顯示該主腦積極從事其他形式的非法活動，包括走私汽車及香煙，以及安排人士非法進入一個南美洲國家。

#### **IV. 毒品換飛彈**

9. 美國聯邦調查局要求香港警方提供協助，以打擊一項意圖以毒品換取四枚刺針式防空導彈和現金的計劃。有關的交易會在香港以外進行（有關的毒品將從巴基斯坦走私到美國，而有關的防空導彈會送抵香港以外的地方）。警方在香港就有關可疑人士進行秘密監察行動，有關人士其後被捕，以引渡到美國受審。

10. 由於涉及引渡程序，因此有關案件的詳情已有公眾報導。然而，即使並未有涉及在香港發生的刑事罪行，很明顯我們有責任對類似的案件採取行動，否則，會吸引恐怖分子及跨國犯罪集團以香港作為基地，最終影響我們自身的公共安全。

#### **V. 防止暴力騷亂**

11. 一名慣常在國際會議舉行期間，策動對執法人員進行襲擊、導致刑事毀壞和造成騷亂的人士，在香港舉行一項大型國際性會議前夕抵港。雖然她在入境時未有證據顯示她會在港干犯任何特定罪行，但情報顯示她會策劃一些“激進行動”，以導致相當程度的騷亂。因此，有需要對她進行秘密監察行動。

**《截取通訊及監察條例草案》委員會**

**公共安全**

**立法會保安事務委員會 2006 年 2 月 16 日會議資料文件的  
相關摘錄**

**第 1 項：澄清保障公共安全是否包括保障國家安全。**

2. 這問題是在涉及《基本法》第二十三條的討論中提出。保安局局長在保安事務委員會 2006 年 2 月 7 日的會議已表示，目前的工作與《基本法》第二十三條的工作無關。當局不會就《基本法》第二十三條所包含但仍未訂立的罪行，進行截取通訊或秘密監察行動。

3. 我們在有關建議提及“公共安全”一詞，是由於這是《基本法》第三十條所使用的詞語。從 1996 年法律改革委員會（法改會）有關截取通訊的報告書（1996 年法改會報告）、1997 年的截取通訊白紙條例草案和 1997 年的《截取通訊條例》可見，有關建議或條文所採取的方法，一般是不界定“公共安全”一詞，令關於公共安全的個案的情況和理據可按每宗個案的個別情況作考慮。所有申請均須符合法律訂明的驗證準則，而所有截取通訊和侵擾程度較高的秘密監察行動會由一個由法官組成的小組的其中一名成員批准。此外，這類行動均由建議委任的截取通訊及監察事務專員（專員）負責監察。

**保安局檔號：ICSB 2/06 資料文件的相關摘錄**

**第 1 項：提供其他司法管轄區就“公共安全”一詞的定義的資料。**

2. 草案第 3 條列明發出對截取通訊或秘密監察的訂明授權、將該等訂明授權續期或該等訂明授權持續有效的先

決條件。其中，建議授權的目的，須為下列其中一項—

- (a) 防止或偵測嚴重罪行；或
- (b) 保障公共安全。

這與下述《基本法》第三十條的措詞相近 —

“……**因公共安全和追查刑事犯罪的需要**，由有關機關依照法律程序對通訊進行檢查……”（斜體為本文所加）。

3. 條例草案沒有界定“公共安全”一詞的涵義。這做法符合一九九六年法律改革委員會關於截取通訊的報告書、一九九七年的截取通訊白紙條例草案，以及一九九七年的《截取通訊條例》的處理方法。

4. 保障安全是其他司法管轄區授權執法機關截取通訊和秘密監察的常見理由。我們在訂定立法建議時所參考的五個司法管轄區（即英國、澳洲、美國、加拿大和新西蘭）的法例，有關情況如下：

- 英國：根據《2000年調查權力規管法令》，授權截取通訊的手令或授權進行秘密監察的許可是可以在手令或許可對“國家安全的利益”而言屬必需的情況下批出。
- 澳洲：取得關於“保安”的情報，是根據《1979年電訊（截取）法令》截取通訊，以及根據《1979年澳洲保安情報組織法令》進行秘密監察的一項理由。
- 美國：獲取“外國情報資料”是根據《1978外國情報監視法令》進行電子監察的理由之一。“外國情報資料”的定義是包括“與美國的國防或保安...有關的外國勢力或外國領土相關的資料”。
- 加拿大：調查“一項對加拿大安全的威脅”，是

根據《加拿大保安情報服務法令》進行截取通訊或“取得任何資料、檔案、文件或物件”的理由之一。

- 新西蘭：“偵測損害保安的活動”及“搜集對保安屬必要的外國情報資料”，是根據《1969年新西蘭保安情報服務法令》“截取或檢取任何通訊、文件或物件”的其中一項理由。保障或促進新西蘭的“保安”亦是根據《2003年政府通訊保安局法令》利用截取器材進行截取通訊的一項理由。

5. 上述法例在是否界定“保安”或“國家安全”等字眼方面有不同做法：

- 英國：《2000年調查權力規管法令》並無界定“國家安全”的涵義。
- 澳洲：《1979年電訊（截取）法令》引用《1979年澳洲保安情報組織法令》內“保安”的定義。後者的定義載於 **附件 A1**。 *見附件 A*
- 美國：《1978外國情報監視法令》並無訂明“保安”的定義。
- 加拿大：《加拿大保安情報服務法令》中，界定了“對加拿大安全的威脅”的涵義。有關條文載於 **附件 A2**。 *見附件 A*
- 新西蘭：《1969年新西蘭保安情報服務法令》界定了“保安”的涵義，有關條文載於 **附件 A3**（但《2003政府通訊保安局法令》則並無有關界定）。 *見附件 A*

6. 總體而言，雖然所有五個司法管轄區都容許以保安理由進行秘密行動，但當中只有三個就這個概念制定法定定義。當“保安”或“國家安全”等詞在有關截取通訊及秘密監察的法例中有所界定时，有關的定義通常相當概括。而一般來說，在這方面的法理學，亦顯示該詞並非一



定需要在法律上作出界定。在 *Esbester*<sup>1</sup> 一案中，歐洲人權委員會指出“國家安全”一詞並不適合作出詳細無遺的界定。條例草案現時不就“公共安全”作出界定，是考慮到要詳細無遺地以法律條文列出公共安全會受威脅的情況普遍存在困難，而這做法與過去就此議題所作的討論是一致的。

7. 我們必須重申，有關的目的只是就截取通訊或秘密監察行動取得授權的第一重關卡之一。授權當局須信納相稱性及必要性的驗證準則已獲符合，才可就截取通訊或秘密監察作出授權。此外，根據條例草案進行的行動，須受我們建議制度的其他保障措施所規管。

## **保安局檔號：ICSB 3/06 資料文件的相關摘錄**

### **第 2 項：公共安全**

- **請提供資料(如有的話)，說明為何一九九六年法律改革委員會關於截取通訊的報告書和一九九七年的截取通訊白紙條例草案均沒有就“公共安全”(public security)一詞的涵義作出建議。**

7. 據我們所知，有關方面當時沒有解釋不界定該詞的原因。

- **請考慮就條例草案中“公共安全”(public security)一詞提供定義或說明該詞不包括的項目。**

8. 當局在為二零零六年三月二十五日會議而提交的文件(SB 檔號：ICSB 2/06)中，及在該次會議上，已解釋為“公共安全”一詞提供詳盡無遺的定義的困難所在。

9. 就在條例草案中列明摒除事項的建議，我們在二零零六年三月二十五日的會議上已重申，“公共安全”這理

---

<sup>1</sup> *Esbester v United Kingdom* (1993) 18 EHRR CD 72.

由不會用作達到政治目的，也不會用以壓制獲保障的表達自由和以和平方式提出倡議的自由。議員亦討論了一些司法管轄區所訂定的這類摒除條文，並注意到有關條文所引起的困難。雖然如此，我們注意到議員的意見，認為當局應嘗試訂定摒除條文。我們將積極考慮可否擬訂出可建議予議員考慮的條文。在這項工作有成果時，我們會向議員交代。

## **保安局檔號：ICSB 5/06 資料文件的相關摘錄**

### **第 1 項：公共安全 (Public Security)**

#### **● 請解釋 “public security” 與 “public safety” 的分別**

2. 條例草案並沒有採用“public safety”（中文的對應詞可以是“公眾安全”、“公共安全”或“公共安寧”，而在第 3 及 4 段簡稱為“公眾安全”）的概念。不過，《公民權利和政治權利國際公約》（該公約）有若干條文提述這詞，作為可以限制行使權利和自由的其中一個理由。目前就該詞，並無單一的權威詮釋，但可參考關於該公約的文獻。

3. 舉例來說，Manfred Nowak 在其著作 *UN Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary*（1993 年）中，在論述為了公眾安全（public safety）而就結社和工會活動的自由施加可准許的限制時指出，“受保障的公眾安全（public safety）利益……指人（即其生命、軀體或健康）或物件的安全所遭受的威脅，但該等威脅並未達到對國家構成威脅的程度。”

4. “公眾安全”（public safety）一詞泛指保障個人（即其生命、軀體或健康）或物件的安全免受危險或威脅，例如確保建築工程安全是公眾安全（public safety）問題；防止山泥傾瀉亦如是。

5. 條例草案所用的“公共安全”（public security）

一詞，是相應《基本法》第三十條的用詞<sup>2</sup>。雖然這用詞的中文表述方式在某些情況下與“public safety”的中文表述一樣，但其含義必然較後者廣。“公共安全”（public security）泛指社會的整體安全，而非個別人士本身的安全。例如，恐怖主義便是一項“公共安全”（public security）的議題。

- **請說明甚麼作為會威脅香港的公共安全但在香港並不構成罪行，以及是否就所有這些作為都應該進行截取通訊/秘密監察；若否，準則應如何釐定？**

6. 這問題關乎“公共安全”一詞的釋義。一如當局先前曾解釋，給予該詞或相類的用詞詳盡無遺的界定會有困難。其他司法管轄區也有這個看法。Iain Cameron 在 *National Security and the European Convention on Human Rights*（2000年）一書中指出，“[歐洲人權委員會和人權法庭]不願意對歐洲人權公約的措詞給予抽象定義，國家安全一詞的情況亦相同。事實上，歐洲人權委員會曾表示，對國家安全並不能給予詳細無遺的界定。<sup>3</sup>”

7. 雖然如此，海外一些有關國家安全一詞涵蓋範圍的研究，或可借鑑。例如“歐洲犯罪問題委員會”的一份報告書<sup>4</sup>就“安全”（security）一詞的一般涵蓋範圍提供了有用指引。報告書列舉了歐洲人權法庭確認為屬於威脅國家安全的例子，當中包括間諜活動、恐怖主義活動及煽動/支持恐怖主義活動。報告書亦認為，下述事項可以被視為對國家安全構成威脅：對國家經濟利益的外在威脅、大規模清洗黑錢以致危害銀行及貨幣制度、干擾與國防、外交或其他與國家基本利益有關事務的電子數據、可影響社會或社會大群人的安全或福祉的大規模有組織罪行。更重要的是，報告書強調，以上所述只是示例，而不是詳盡無遺的清單。此外，報告書還指出，甚麼會構成對國家安全

---

<sup>2</sup> 《基本法》第三十條訂明，“……除因**公共**安全和追查刑事犯罪的需要，由有關機關依照法律程序對通訊進行檢查外……”（斜體為本文所加）。相應的英文版本如下：“……except that the relevant authorities may inspect communication in accordance with legal procedures to meet the needs of **public security** or of investigation into criminal offences”。

<sup>3</sup> *Esbester v. UK*, No. 18601/91, 18 EHRR CD 72 (1993)。在此案中，歐洲人權委員會指出“國家安全”一詞並不適合作出詳細無遺的界定。

<sup>4</sup> CDPC(2003)09 附錄 IV，斯特拉斯堡，2003年7月4日。

的威脅會不時轉變，也會隨不同國家有改變。

8. 涉及對公共安全威脅，而未必構成本港的罪行的一些個案例子，載於**附件 A**。由於有需要保障情報的來源以及其他敏感的細節，有關的描述無可避免是概括的。然而，我們相信有關例子應可就所涉及的事宜提供一些概念。

見附件 B

9. 法案委員會高級助理法律顧問曾詢問，當局是否認為《聯合國(反恐怖主義措施)條例》中“恐怖主義行為”的定義的草擬方式，會有助處理議員對須清楚界定“公共安全”一詞所表達的關注。基於“公共安全”的涵蓋範圍必然較“恐怖主義行為”廣泛，我們認為以後者的定義作為參考（不論是實質內容或草擬方式來說），並不理想。

10. 當局仍然認為，要為“公共安全”一詞制訂在法律上確切的正面定義極不容易。不過，我們現正積極研究可否在條例草案內為該詞訂立摒除條文，清楚表明當局不會以公共安全這個理由來達到政治目的，也不會壓制受保障的表達自由或以和平方式提出主張的權利，或其他受《基本法》第二十七條保障的權利<sup>5</sup>。

11. 在實際運作上，與刑事偵查不同，要在條例草案以可量化的方式描述為保障公共安全的目的而可進行截取或秘密監察行動的準則，並不可能。不過，根據條例草案第3條，有關的授權當局在考慮這方面的申請時，須應用相稱性的驗證準則（因而亦須應用必要性的驗證準則），以決定所提議的行動（不論是截取通訊或秘密監察）是否與謀求藉進行有關行動所達到的目的相稱。相稱性的驗證準則要求就着對公共安全的威脅的逼切性及嚴重程度和相當可能取得的資料的價值及相關程度，與有關行動的侵擾程度作出平衡；以及考慮有關目的是否能合理地藉侵擾程度較低的其他手段達到。我們相信，透過條例草案就秘密行動的每個階段訂明全面的保障，我們所建議的、以公共安全為理由申請及批予授權的規管制度，已有足夠保障。

---

<sup>5</sup> 《基本法》第二十七條訂明，“香港居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由。”

- **請按罪行及公共安全作分項，提供過去三年截取通訊/秘密監察個案數目，以及提供以往公共安全個案涉及的事項例子。**

12. 我們曾於二零零六年二月二十五日向議員提供二零零五年最後三個月的截取通訊及秘密監察的個案數字。我們並已承諾會從二零零六年二月二十日開始計算其後三個月這類個案的數目（假設實施了條例草案所訂的制度）。我們相信，這些數據應可提供有用的背景資料，以便利條例草案的審議。

13. 對於是否進一步提供其他分項數字，我們必須非常審慎處理，以免在無意中披露執法機關的運作細節及/或能力，令罪犯得益。將這項考慮與增加透明度的需要作出平衡後，我們已經在條例草案內訂明，截取通訊及監察事務專員（專員）須在其周年報告中**分別就截取及秘密監察**羅列一系列涵蓋不同事宜的資料，其中包括發出的訂明授權的數目、獲續期的授權的數目、遭拒絕的申請的數目、有關的罪行的主要類別及進行的檢討的撮要等（詳情見條例草案第 47 條）。

14. 有鑑於公共安全個案的敏感性質，把統計資料再細分為公共安全及刑事個案，並不恰當。我們知道英國和澳洲等可作比較的司法管轄區也沒有披露這類分項數字。在美國，雖然有法定要求公布“外國情報監察法庭”的法官所批出的授權的統計數字，但在這方面的法定要求，並沒有在條例草案下我們建議在專員的報告中所涵蓋的那麼全面，如下－

- 我們建議把司法及行政授權個案兩者的統計都納入報告，但美國根據《外國情報監察法令》的法定要求，只涵蓋司法授權個案，而非行政授權個案；
- 對於根據《外國情報監察法令》第 1802 條由總統在無須法庭命令的情況下發出的、授權進行針對外國勢力之間的通訊的行動的命令的統計數字，並無法定要求作出公布；
- 在涉及同意的一方的情況下截取電訊、口頭及電子通訊，在美國的法例下並不需要司法授權，因此亦

無法定要求公布統計數字。

此外，美國亦無法定要求，就關於“外國情報監察法庭”公布的統計數字，將搜查處所和財產與電子監察這兩方面的資料分開處理。

15. 事實上，英國的截取通訊事務專員在其二零零四年的報告書中特別指出，雖然公布內政大臣發出的手令的總數並無嚴重風險（這是由於該總數不只包括為國家安全利益而發出的手令，亦包括為防止及偵測嚴重罪行而發出的手令），但他認為披露外相及北愛事務大臣發出的手令（即外國情報及國家安全個案）數目會損害公眾利益。該截取通訊事務專員特別指出，獲委任對截取通訊行動進行研訊的樞密院成員委員會在一九五七年發表的報告書（**Birkett** 報告書<sup>6</sup>）就披露獲簽發的手令的數目所提出的意見仍然適用。**Birkett** 報告書的相關段落，載錄如下—

*“121. 我們堅決認為，日後由國務大臣定期或不定期披露有關數字會是錯誤的做法。若對本國有敵意的組織能估計為國家安全的目的而進行的截取通訊的程度，則即使是粗略的估計，亦會大大有助這些組織的行動。”*

我們認為就香港的情況而言，上文所述不披露按罪行及公共安全劃分的截取通訊/秘密監察個案數目這項一般基本原則亦適用。就此，我們注意到香港法律改革委員會最近就規管秘密監察的報告書中，亦沒有建議在監察機關提交予立法會的周年報告中，就發出手令的理據提供分項數字。該委員會預期，在周年報告內提供的資料，只會包括整體性的統計數字及資料。

16. 涉及對公共安全威脅的個案例子，載於**附件 A**。

*見附件 B*

---

<sup>6</sup> 有關的樞密院成員於一九五七年六月二十九日獲委任“就國務大臣行使行政權力截取通訊，特別是根據甚麼授權、行使這種權力的程度及目的，以及以這種方法取得的資料用於甚麼用途，作出考慮及報告；並就應否行使及應如何行使這種權力及行使這種權力時應受甚麼保障措施規限，以及以這種方法取得的資料應在甚麼情況下適當使用或披露，提出建議。”他們的報告書於一九五七年十月由英國首相提交國會。