

立法會

Legislative Council

立法會LS44/05-06號文件

2006年3月10日內務委員會會議文件

《 截取通訊及監察條例草案 》

法律事務部報告

I. 摘要

- 1. 條例草案目的**

訂立條文以規管由公職人員或由他人代公職人員進行的截取通訊行為，以及規管公職人員使用或他人代公職人員使用監察器材，並就相關事宜作出規定。
- 2. 意見**

條例草案建議透過訂明授權，藉着根據條例草案設立的截取通訊及監察事務專員所作的監察，以及有關的執法機關的內部定期檢討，規管截取通訊行為及使用監察器材。
- 3. 公眾諮詢**

據立法會參考資料摘要所載，政府當局在擬訂立法建議的要點前，已考慮過去數月與議員和有關各方所作的討論。
- 4. 諮詢立法會事務委員會**

保安事務委員會曾先後在2006年2月7日、2月16日、2月21日、3月2日及3月7日的會議上，討論政府當局規管執法機關截取通訊及秘密監察行為的建議。委員曾就條例草案的建議提出各項關注事宜及疑問。
- 5. 結論**

法律事務部現仍就條例草案進行研究。然而，鑒於保安事務委員會及公眾人士提出的關注事項，本部建議成立法案委員會，對條例草案詳加審議。

II. 報告

條例草案目的

旨在訂立條文以規管由公職人員或由他人代公職人員進行的截取通訊行為，以及規管公職人員使用或他人代公職人員使用監察器材，並就相關事宜作出規定。

立法會參考資料摘要

2. 請參閱保安局於2006年3月發出的立法會參考資料摘要(檔號：SBCR 3/2/3231/94)。

首讀日期

3. 2006年3月8日。

意見

4. 與截取通訊有關的現有的法例條文，分別載於《郵政署條例》(第98章)、《電訊條例》(第106章)及《截取通訊條例》(第532章)。《郵政署條例》第13條賦權政務司司長授權郵政署署長開啟和延遲處理指明郵包，或指明類別的郵包。《電訊條例》第33條賦權行政長官或獲其授權的任何公職人員，在認為為公眾利益起見而有此需要時，可命令截取或扣留或向政府披露任何訊息或任何類別的訊息。《截取通訊條例》在1997年6月獲得通過，但尚未實施。該條例旨在為截取以郵遞或透過電訊系統傳送的通訊提供法律監管。行政長官在2005年7月30日制定的《執法(秘密監察程序)命令》亦與此有關。該命令的本意是列明執法機關人員，或由他人代執法機關人員進行秘密監察時所須依循的法律程序。

5. 導致政府當局提交此條例草案的各項事件的詳情，載於保安局所擬備而題為*截取通訊及秘密監察的建議法律架構*的文件(立法會參考資料摘要附件B)第2至7段。簡言之，委員諒會記得，就截取通訊立法一事源於法律改革委員會在1996年發出的《私隱權：規管監察和截取通訊的活動》諮詢文件，以及該委員會在1996年12月發表的《私隱權：規管截取通訊的活動》研究報告書。委員諒亦記得，法庭在2006年2月9日就梁國雄及古思堯訴香港特別行政區行政長官的司法覆核個案(個案編號：HCAL 107/2005)作出的判決，是直接導致政府當局提交本條例草案的原因。在該宗個案中，原訟法庭裁定《電訊條例》第33條抵觸《基本法》第三十及三十九條，而且有違《香港人權法案》第十四條。此外，《執法(秘密監察程序)命令》並不符合《基本法》第三十條。法庭亦作出命令，在由於上述判決會造成法律真空的情況下，訂明有關的宣告將會暫緩生效，為期6個月。現時有一項與此項判決有關的上訴在進行中。

6. 條例草案建議規管由公職人員或由他人代公職人員進行的截取通訊行為，以及規管公職人員使用或他人代公職人員使用監察器材，並就相關事宜作出規定。根據條例草案的規定，當局會透過不同類別的授權，藉着根據條例草案設立的截取通訊及監察事務專員職位的監察職能，以及有關的執法機關的內部定期檢討，進行上述的規管。

7. 在保安事務委員會2006年3月7日會議上，政府當局告知委員，當局會在條例草案中建議由法官授權進行所有截取通訊。至於秘密監察方面，則會設立兩級授權機制。根據該機制，“侵擾程度較高”的行動由法官作出授權，而“侵擾程度較低”的行動則由執法機關內部的指定授權人員作出授權。不侵擾個人的合理私隱期望的監察，則無須作出授權也可進行。秘密監察行動屬“侵擾程度較高”還是“侵擾程度較低”的行動，主要根據兩項準則作出劃分：有否使用監察器材，以及所作出的監察是否由參與有關通訊的其中一方進行。一般而言，涉及使用監察器材的行動會視為侵擾程度較高。另一方面，若器材的使用涉及參與有關通訊的一方，有關行動會視為侵擾程度較低，因為參與有關通訊的其他各方知道該名人士在場，而且該名人士本來就可以在事後把談話內容告知他人。

8. 在條例草案中，“侵擾程度較高”的秘密監察稱為第1類監察，“侵擾程度較低”的秘密監察則稱為第2類監察。條例草案訂明，凡任何秘密監察屬有關定義所指的第2類監察，而相當可能會取得可能享有法律專業保密權的任何資料，則該監察即視為第1類監察。

9. 條例草案第3條訂明，發出授權、將授權續期或授權持續有效的先決條件是：(a)行動目的是防止或偵測嚴重罪行，或保障公共安全，以及(b)截取或秘密監察行動與謀求達到的目的是相稱的。“嚴重罪行”的定義是可判處監禁不少於7年的罪行。在決定截取或秘密監察行動是否與謀求達到的目的相稱時所須考慮的因素，載於條例草案第3(1)條。

10. 在條例草案中，“截取”指進行任何截取作為（“截取作為”被界定為在通訊藉郵政服務或藉電訊系統傳送的過程中，由並非該通訊的傳送人或傳送對象的人查察該通訊的某些或所有內容）。根據條例草案第4條，公職人員不得直接或透過任何其他人士進行任何截取，除非該截取是依據訂明授權進行，或存在例外的訂明情況。

11. “秘密監察”的定義是為任何特定調查或行動的目的而使用任何監察器材進行、符合以下說明的任何有系統監察：(i)該等監察是在屬其目標人物的任何人有權對享有私隱有合理期望的情況下進行的；(ii)該等監察的進行方式，是旨在確保該人不察覺該等監察正在或可能正在進行；及(iii)該等監察相當可能導致取得關於該人的任何隱私資料。根據條例草案第2(2)條，在公眾地方進行任何活動的人，不得就該活動而視為有權對享有私隱有合理期望。根據條例草案第5條，公職人員不得直接或透過任何其他人士進行任何秘密監察，除非該秘密監察依據訂明授權進行。

12. 條例草案第6條規定行政長官可按終審法院首席法官的建議，委任3至6名原訟法庭法官為小組法官。

13. 條例草案建議就截取和秘密監察作出不同程度的授權。就截取通訊或第1類監察(“侵擾程度較高”的行動)而言，將須獲得小組法官發出的“司法授權”。至於第2類監察(“侵擾程度較低”的行動)，由有關部門的授權人員發出“行政授權”已屬足夠。如部門的人員認為有即時需要(條例草案第20(1)條已訂明有關的先決條件)進行截取通訊或第1類監察，並認為申請發出司法授權並非合理地切實可行，則可向該部門的首長提出申請，尋求發出進行截取通訊或第1類監察的“緊急授權”。在此情況下，有關授權須在48小時內獲得小組法官的確認。根據條例草案第25條，如以書面提出申請並非合理地切實可行，尋求作出授權的申請可用口頭向小組法官或授權人員(視屬何情況而定)提出，而有關當局可用口頭作出授權。有關授權同樣須在48小時內獲得有關的授權當局確認。

14. 根據條例草案第38條，當局將設立名為截取通訊及監察事務專員的職位。專員會由行政長官按終審法院首席法官的建議委任，任期為3年。上訴法庭的上訴法庭法官、原訟法庭法官、前任終審法院常任法官、前任上訴法庭的上訴法庭法官或前任原訟法庭法官，均合資格可獲得委任。專員的一般職能是監督部門及其人員遵守有關規定的情況。具體而言，其職能包括：(i)對部門及其人員遵守有關規定的情況進行檢討；(ii)就任何相信本身是截取或秘密監察的目標人物的人士所提出的申請進行審查；及(iii)向行政長官提交報告及向保安局局長和部門的首長提出建議。

15. 專員須就條例草案第47(2)條所指明的事宜(即有關所作授權的運作情況和內部檢討制度的資料)，向行政長官提交周年報告。根據條例草案第47(4)條，行政長官須安排將報告的文本提交立法會會議席上省覽。然而，如行政長官認為發表報告內的任何事宜，會對防止或偵測罪行或保障公共安全造成損害，他可從須提交予立法會會議席上省覽的文本中剔除該等事宜。

16. 條例草案建議廢除《截取通訊條例》(第532章)、《郵政署條例》第13條和《電訊條例》第33條。

公眾諮詢

17. 據立法會參考資料摘要所載，政府當局在擬訂立法建議的要點前，已考慮過去數月與議員和有關各方所作的討論。

諮詢立法會事務委員會

18. 保安事務委員會曾先後在2006年2月7日、2月16日、2月21日、3月2日及3月7日的會議上，討論政府當局規管執法機關截取通訊及秘密監察行為的建議。

19. 保安事務委員會委員曾就政府當局的建議提出各項關注事宜及疑問。部分委員對如何區分“侵擾程度較高”和“侵擾程度較低”的行動表示關注，並反對就進行截取及“侵擾程度較高”的秘密監察作出授權的小組法官，須由行政長官委任的建議。委員亦反對在小組法官獲得委任前對其進行品格審查。委員關注到有關建議對司法機構所造成的資源影響，並要求政府當局提供過去進行截取通訊和秘密監察行動的統計資料。部分委員建議應就不遵守任何實務守則的行為訂定罰則條文。他們並建議當局成立委員會作為獨立的監察當局，以檢討執法機關遵守法例條文及任何根據有關法例制訂的實務守則的情況，而不應委任法官擔任專員。一名委員建議，“侵擾程度較低”的秘密監察活動亦須由法官作出授權。另一名委員則認為，對於部分具有高度侵擾性的秘密監察(例如使用竊聽器材進行監察)，當局應訂立較高準則，規定只有在調查可判處監禁不少於7年的罪行時，才可使用該類器材。

20. 保安事務委員會亦察悉香港律師會提交政府當局並將副本送交事務委員會的意見書。該意見書就若干與立法建議有關的事項提出意見。

結論

21. 法律事務部現仍就條例草案進行研究。然而，鑒於保安事務委員會委員和公眾人士提出的關注事項，本部建議成立法案委員會，對條例草案詳加審議。

立法會秘書處
高級助理法律顧問
李裕生
2006年3月8日