

立法會保安事務委員會

《截取通訊及監察條例》檢討

目的

本文件向委員簡介當局就《截取通訊及監察條例》（下稱“條例”）進行全面檢討的範圍。

背景

2. 截取通訊及秘密監察行動對本港執法機關打擊嚴重罪行及保障公共安全的能力極為重要。條例於二零零六年八月制定，為執法機關進行截取通訊及秘密監察訂立了法定機制。當局一直全力支持小組法官和截取通訊及監察事務專員（下稱“專員”）履行職能。自條例於二零零六年八月生效以來，條例機制整體運作暢順。

3. 專員在履行監督職能時，提出了不少寶貴的建議，以期加強條例機制的運作。對於不涉及修訂法例的建議，當局已盡量付諸實行並且按需要修訂實務守則。至於其餘的建議，當局將會在全面檢討條例時詳加研究。

檢討

4. 當局已成立跨部門工作小組，負責全面檢討條例的工作。在進行檢討時，我們會考慮專員的建議及執法機關的運作經驗。下文各段載列檢討包括的主要事項。

小組法官和授權人員的權力

5. 專員在其周年報告中，就小組法官和授權人員的權力，提出多項意見和建議。舉例而言，正如專員指出，根據條例第 34 條，小組法官可發出器材取出手令，授權取出訂明授權所授權使用的器材。專員認為，倘若由於已達到有關目的或者無法取出手令所指明的器材，因而終止了器材取出手令，便有需要向小組法官報告已經終止手令，由小組法官撤銷器材取出手令。然而，條例卻沒有關於撤銷器材取出手令的明確條文。專員建議，應在條例明文規定執法機關須向小組法

官報告器材取出手令的終止，以便法官可撤銷器材取出手令。

6. 另一事項與條例第 57(4)條有關。該條規定，有關當局接獲第 57(3)條所指的終止行動報告後，須撤銷訂明授權。專員發現，某些個案的終止報告在送達有關當局時，授權已經期滿失效，這些情況例如出現在授權期滿自然失效前一兩天終止行動，而該終止與有關當局接獲報告之間為公眾假期。專員建議修訂條例，以處理當有關當局在訂明授權期滿自然失效後接獲終止報告時，須根據第 57(4)條撤銷不再有效的訂明授權這“不正常”情況。

7. 其他與小組法官和授權人員的權力相關的主要立法建議包括：沒有明確條文賦權小組法官在確認緊急授權時並認為適合的情況下可施加額外條件、局部撤銷訂明授權，以及在考慮關於個案情況有實質轉變的 REP-11 報告¹後撤銷訂明授權。

8. 我們認同專員的意見，認為完善條例機制及按所需訂立法例條文以涵蓋專員所指的範疇，將有助條例機制的運作。我們將會相應地就立法建議展開工作。舉例來說，為了加強小組法官和授權人員的職能，我們將會考慮立法規定，執法機關須向小組法官和授權人員就所有類別的秘密行動呈報有實質轉變的情況，同時增訂明確條文，賦權小組法官或授權人員在接獲這類報告後，如認為行動不再符合條例第 3 條的先決條件，可撤銷授權。我們亦會考慮專員的建議，賦權小組法官將授權的撤銷暫延或推遲一段合理的時間，而令到在截取正式終止前被撤銷的訂明授權下的截取不會被視為未獲授權。

保障法律專業保密權及主動監察截取成果和有關記錄

9. 條例清楚訂明，只可為防止或偵查嚴重罪行或保障公共安全的目的而取得截取成果，而小組法官和授權人員在發出授權之前，必須信納有關申請已通過必要性和相稱性的驗

¹ 小組法官就訂明授權施加的其中一項標準條件，就是須向小組法官報告所有出現實質轉變的情況。執法機關向小組法官提交 REP-11 報告，呈報這類有實質轉變的情況。

證。為了在打擊嚴重罪行和保障個人私隱的兩者間取得平衡，條例機制包含嚴格的保障措施，對秘密行動的各個階段，由最初的申請而至執行授權以及在整個監督過程中，均予以規管。條例第 59 條規定，當無須再為訂明授權的有關目的而保留截取成果時，便須盡快銷毀截取成果。

10. 條例包含多項適用於截取成果的保障措施，其中對“法律專業保密權”的保障最為顯著。法律專業保密權保障當事人與律師的通訊免被披露，以免對當事人造成損害。在規管執法機關的秘密行動方面，條例機制訂立了嚴謹制度，其目的和用意是嚴防把享有法律專業保密權的材料轉交執法機關的調查人員，以及禁止為調查工作而參考或使用享有法律專業保密權的材料，更絕對不可將這些材料用於法律程序。條例和實務守則載有具體的條文，保障享有法律專業保密權的資料。例如，條例附表 3 規定，申請授權的人員須在誓章列明，行動取得可能享有法律專業保密權的資料的可能性，以便有關當局審議申請時考慮。條例第 31 條禁止對律師進行秘密行動，但在特殊情況下（例如該名律師是某項嚴重罪行的參與者，或有關通訊是為達到某犯罪目的而作出的），則屬例外。此外，條例第 59 條規定，如截取成果包含享有法律專業保密權的任何資料，便須於合理地切實可行範圍內盡快銷毀。此外，實務守則第 120 段規定，不屬於調查隊伍的專責小組須篩選出享有法律專業保密權的資料，並且不將該等資料轉交調查人員。實務守則第 120 段亦要求執法機關，必須就相當可能涉及享有法律專業保密權的資料的秘密行動，以及就即使無意間取得享有法律專業保密權的資料的其他個案，通知專員。

11. 小組法官就各項訂明授權施加標準條件，如個案情況有實質轉變（例如包括無意間取得可能享有法律專業保密權的資料），執法機關須向小組法官提交報告。此外，如評估後認為，有關授權相當可能導致執法機關取得可能享有法律專業保密權的資料，小組法官可進一步要求執法機關，就可能享有法律專業保密權的資料的事件向他報告。執法機關向小組法官報告這類事件時，須在 REP-11 報告撮述取得可能包含享有法律專業保密權的內容為何。一個要考慮的事項是，應否賦予小組法官聆聽截取成果的權力，以便小組法官在考慮是否仍然符合繼續截取的先決條件時，可聆聽有關的截取成果。雖然賦予小組法官這項權力可達到核實執法機關所提交

的 REP-11 報告內容的目的，但有意見認為，有需要平衡對私隱和保安的影響。

12. 就此，專員建議實施查核制度，賦權他和屬下人員把截取成果和執法機關的 REP-11 報告互相核對，以確保報告的內容如實反映監聽人員所聆聽的截取成果。除了查核特殊個案外，專員也建議，賦權他和屬下人員，用隨機抽查個案的方式，查核截取成果，以防執法機關沒有履行責任，不就可能涉及法律專業保密權的情況向小組法官及專員提交報告的可能性。專員認為，這種查核制度，也有助確保沒有未獲授權的截取。

13. 現時，條例第 53 條賦權專員，可為達到履行監督職能的目的而要求任何人員或其他人向他提供資料。然而，條例現時沒有明確條文，賦權專員聆聽涉及法律專業保密權或任何其他截取成果。專員的查核截取成果建議，須在考慮是否修訂條例時研究。

14. 就條例作出修訂建議，使保存所有截取成果的時間超過為達到訂明授權有關目的的所需時間，或為訂明授權有關目的以外的其他目的保存所有截取成果，必須具備充分理由，以及平衡保障個別人士私隱的需要。我們對於執法機關有法定責任保障可能包含享有法律專業保密權資料的成果，尤為謹慎，因為法律專業保密權是受《基本法》保障的基本權利。我們完全尊重小組法官和專員有需要聆聽截取成果，以進一步履行他們的職能。但更複雜的問題是，制訂詳細的措施和程序，以限制只有小組法官和專員辦事處享有這方面的權力及功能，而公眾仍然相信有關安排不會對他們的私隱造成更大侵擾、侵犯他們獲取秘密法律諮詢的權利，或增加未獲授權透露或非蓄意洩露的風險。我們將會就詳細建議徵詢小組法官及專員的意見。

涉及新聞材料可能性

15. 條例規定，申請人須在支持申請的誓章或書面陳述中，說明取得可能屬新聞材料內容的資料的可能性。專員察覺，並無正式或實際規定執法機關必須向專員報告取得可能涉及新聞材料的資料的事件。目前，執法機關願意並且主動向專員報告涉及或有可能涉及取得新聞材料的事件。儘管如此，

我們將會檢討應否及如何制訂實際的守則，劃一執法機關處理及報告這類事件的方法。

專員進行審查和發出通知的機制

16. 專員就條例第 43 至 48 條的審查和通知機制，提出了多項意見。舉例而言，條例第 44(6)和 48(3)條規定，專員只有在他認為發出通知不會對防止或偵測罪行或保障公共安全造成損害時，才可向有關人士發出通知，告知有部門人員在沒有訂明授權的情況下進行了截取或秘密監察。不過，如在上述情況下沒有向申請人發出通知，該申請人可能會意識到（尤其是在一段長時間後）自己曾經或仍然是一項或多項未經授權的條例所指行動的目標人物，因此會採取逃避行動。這正是條例第 44(6)條所欲避免的。

17. 我們贊同有需要使專員可在這情況下，向申請人發出措詞適當的通知，而無損第 44(6)條的宗旨。我們將會考慮如何處理這項關注事項，以及專員就審查和通知機制提出的其他意見，例如檢討條例第 45 條，考慮是否有需要讓專員在出現第 45(1)及 45(2)條的情況而不著手進行申請人尋求的審查時，提供法律依據令專員可根據第 44(5)條的方式發出通知。

條例第 24(4)、27(3)(a)(i)及(4)和 58 條所指的撤銷與實際終止行動的時間空檔

18. 由於向負責人員發出終止行動的通知需要一段時間，導致訂明授權撤銷與行動實際終止在時間上出現空檔，專員對此一再表示關注。舉例來說，專員認為，如執法機關根據條例第 58 條向小組法官提交逮捕報告，小組法官即時撤銷訂明授權，在撤銷之時與行動實際終止之間的時間所進行的截取或監察，便成為未獲授權的活動。在行動終止前撤銷授權等其他情況，也有同樣問題。

19. 為回應這些關注，我們已制訂務實的措施，把訂明授權撤銷和行動實際終止在時間上出現的空檔減至最少。我們需要考慮方法，規定有合理的時間完成終止程序，以及確保在這合理的時間空檔期間進行的行動不會當作違規情況。

以人為對象的授權

20. 條例第 29(1)(b)(ii)條為小組法官發出以人為對象的授權提供法律基礎。以人為對象的授權，可授權截取向目標人物正使用或“按理可被預期會使用”的任何設備發出或從該設備發出的通訊。實務守則第 109 至 110 段載述依據以人為對象的授權增加設備的詳細程序，該等程序規定，須得到職級不低於等同警務處高級助理處長的人員批准，才可增加設備。實務守則並規定，執法機關須向小組法官報告在依據以人為對象的授權加入一項或多項設備的申請的決定，而不論申請人的申請是否得到接納。

21. 專員在其中一份周年報告曾經表示，條例並無明文提及增加電訊設備或提及批核人員或其職級，也沒有界定可以這樣增加設備的範圍或程度。專員建議，條例應明確規定執法機關可增加的設備的範圍，以及相應的呈報規定，以免執法機關增加設備的做法在合法性方面含糊不清。

22. 經考慮專員的意見後，我們已把有關的程序規定納入實務守則。我們將會考慮可否在條例訂明程序的詳細規定，但須顧及保持以人為對象的授權的靈活性的需要，同時就發出這類授權予以妥善管制，以期在兩者間取得平衡。

覆核小組法官的決定

23. 目前，條例並無提供機制，讓執法機關向小組法官申請覆核他的決定。我們將會探討設立法定覆核機制的可行性，讓小組法官按執法機關的申請，覆核自己的決定。這會讓執法機關於有需要時，有機會親自向小組法官闡釋提出申請的理由。

其他事項

24. 因應專員的建議，我們在檢討過程中也會檢討條例的以下條文：

(a) 取用小組法官所保存與條例有關的記錄

25. 條例第 53(2)條賦予專員權力，向小組法官提出要求，取用根據條例附表 2 第 3 條保存的任何文件或記錄。專員在

履行監督職能時，曾向小組法官要求，以取得某類根據附表 2 第 3 條保存的文件副本。鑑於沒有明文規定小組法官可以這樣做，小組法官懷疑條例是否准許他們向專員提供文件副本。專員建議，藉修訂條例解決這問題，即明文規定小組法官可應專員要求，向專員提供根據條例附表 2 第 3 條保存的文件副本。我們考慮專員的建議時，將會考慮經常移送大量文件副本的技術及保安安排、對小組法官辦事處造成的額外負擔，以及是否有其他方法可同樣解決專員關注的問題，以便他履行監督職能。

(b) 條例和專員的名稱

26. 為了消除對條例目的和專員職能的誤解，專員建議，更改條例名稱。專員建議，條例改稱為《防止非法截取通訊或監察條例》，以及改稱專員為防止非法截取通訊或監察事務專員。

(c) 在周年報告提供資料

27. 條例第 49(2)條訂明，專員向行政長官提交的周年報告須分別就截取及秘密監察列出各事項。這類資料包括，例如被捕者人數和罪行的主要類別等。專員認為，分別列出這些資料或會對防止或偵查罪行或保障公共安全造成損害。舉例來說，就有關截取及秘密監察的主要罪行類別上作出區分，或會有助犯罪份子評估執法機關就某一種罪行比較有可能採取哪一種調查行動。

(d) 條例第 26(1)條中英文本的差異

28. 條例第 26 條訂明，因應口頭申請而發出或批予的訂明授權或續期，須申請確認。專員留意到，第 26(1)條中英文本的意思存有差異。英文本訂明，部門首長須安排人員在發出或批予該訂明授權或續期後，於合理地切實可行範圍內，盡快申請確認該授權。但中文本訂明，須在訂明授權或續期生效後，於合理地切實可行範圍內，盡快確認該授權。

未來路向

29. 上文第 5 至 28 段所載的主要建議，綜述了專員的意見及執法機關的提議。對於涉及小組法官的事項，我們將會諮

詢小組法官的意見。在考慮檢討事項時，我們將會致力改善條例機制的運作情況，而不對執法機關打擊嚴重罪案的成效和個人私隱造成損害。我們在制訂建議時，將會參考議員、小組法官和專員的意見。

保安局
二零一零年六月