

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1948/09-10(02)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

## 保安事務委員會

### 立法會秘書處就2010年7月6日會議 擬備的背景資料簡介

#### 《 截取通訊及監察條例 》 檢討

#### 目的

本文件就檢討《 截取通訊及監察條例 》(第589章)(下稱"該條例")提供背景資料，並綜述保安事務委員會所作的相關討論。

#### 背景

##### 《 截取通訊及監察條例 》

2. 根據《 基本法 》第三十條，只有基於公共安全和追查刑事犯罪的需要此兩項理由，有關機關才可依照法律程序對通訊進行檢查。該條例在2006年8月9日生效，它就公職人員所進行的截取通訊及指明類別的秘密監察行動訂定嚴謹的規管機制，以確保執法機關在打擊罪行和保障公共安全之餘，同時顧及和保障市民的私隱及其他權利。

3. 該條例訂定各項保障私隱的措施，以涵蓋執法機關所採取行動的各階段工作，由最初提出申請、執行有關的授權，以至事後的監管工作，全部均有顧及。根據該條例設立的規管及監察機制的重點載述於下文各段。

#### 授權

4. 執法機關在展開任何截取行動前，必須先取得授權當局作出的授權。授權當局可以是根據該條例委任的小組法官或執

法機關的指定高級人員。"侵擾程度較高"的秘密監察行動須取得法官的授權，至於"侵擾程度較低"的秘密監察行動，授權當局則是有關執法機關的高級人員。

### *作出授權的先決條件*

5. 該條例第3條嚴格界定了作出授權的先決條件。行動的目的必須限於防止或偵查嚴重罪行或保障公共安全。就嚴重罪行而言，該條例分別就截取通訊及秘密監察訂定了不同的準則。由於截取通訊的侵擾程度一般較高，故此只有最高刑罰是監禁不少於7年的違法行為才被視為嚴重罪行。至於秘密監察，可被判處監禁不少於3年或罰款不少於100萬元的違法行為，即屬嚴重罪行。此外，有關行動必須符合是否相稱及是否有必要的驗證標準，包括規定該行動的目的必須不能合理地藉侵擾程度較低的其他手段達到。

### *執行*

6. 在執行任何授權期間，執法機關必須確保訂明授權持續有效的先決條件獲得遵守。該條例亦規定執法機關不斷檢討有關情況。

### *行動成果*

7. 透過截取通訊及秘密行動取得的材料，可能包含目標人物和其他無辜者的敏感私人資料。不當使用或披露此等材料，會導致上述人士的私隱遭到嚴重侵犯。因此，該條例對執法機關如何處理此類材料作出嚴格規管。該條例明文規定執法機關的首長須作出安排，以確保該等材料的披露範圍、被複製的程度及所製成的副本數目，均限於必要的最小限度；並確保已採取所有切實可行步驟保障此等材料，使之不會在未經授權或意外的情況下被取用、處理或刪除；以及確保在沒有必要就有關授權的相關目的保留該等材料時，盡快將之銷毀。

### *監察機制*

8. 除上述各項保障措施外，在整個過程中(不論是行動之前、行動期間或行動之後)，執法機關遵守有關規定的情況，均須受到獨立監察和執法機關的定期內部覆核。該條例特別規定設立截取通訊及監察事務專員(下稱"專員")一職，並訂明由一位現任或前任原訟法庭或上訴法庭法官或前任終審法院常任法官出任該職。

9. 專員有權覆檢執法機關的所有有關紀錄、要求任何公職人員或其他人士回答任何問題和提供資料，以及要求任何人員就任何個案擬備報告。專員可向執法機關的首長提出建議。對於保安局根據該條例第63條發出，藉以就該條例訂明的事宜向執法人員提供實務指引的實務守則，專員亦可就守則內應加入哪些內容向保安局局長提出建議。專員如認為有此必要，可向行政長官、律政司司長或根據該條例委任的其中一名小組法官提交報告。根據該條例，執法機關有法定責任向專員報告任何違規情況。

10. 專員亦會就投訴採取行動，以確定曾否在未經適當授權下進行任何截取或秘密監察。他如判定申請人得直，可向申請人發出通知及命令政府繳付賠償金。此外，即使當事人沒有提出任何投訴，專員亦可向在未經適當授權下進行的行動的目標人物發出通知和批予賠償。這是另一項促使執法機關遵守有關規定的有力措施。

11. 截取通訊及秘密監察均屬秘密性質的行動。然而，為提高透明度及問責性，該條例規定專員必須向行政長官提交周年報告，並由行政長官安排把報告提交立法會省覽。報告所涵蓋的多項事宜包括各類整體統計數字，以及執法機關遵守該條例有關規定的情況。

### 檢討該條例

12. 在2006年審議《截取通訊及監察條例草案》期間，政府當局曾答允處理多項事宜，包括 ——

- (a) 不時向事務委員會提供實務守則的最新版本；
- (b) 向事務委員會匯報就執法機關情報管理系統進行檢討的結果；
- (c) 向事務委員會匯報政府當局就專員提交行政長官各份周年報告內所提事宜進行檢討的結果；及
- (d) 在專員於2009年6月底或之前向行政長官提交其第二份全年報告後，在2009年年底或之前提交政府當局就該條例所有條文實施情況進行全面檢討的報告。

## 事務委員會所作的相關討論

13. 自該條例於2006年8月9日生效以來，專員曾先後向行政長官提交3份周年報告。首份報告涵蓋2006年8月9日至2006年12月31日的情況，第二及第三份報告則分別涵蓋2007年及2008年全年的情況。保安局經諮詢有關的執法機關後，已就該等周年報告內提出的事項作出研究，並曾先後在事務委員會5次會議上，向事務委員會簡報政府當局就該等報告中提出的事項進行研究的結果。

14. 委員在過往進行商議期間提出的主要意見及關注事宜綜述如下。

### 保護享有法律專業保密權的資料及保障市民大眾的私隱

15. 對於執法機關如何處理涉及可能享有法律專業保密權的資料的截取成果，委員深表關注。他們認為執法機關在執行截聽或監察行動時，應緊記保護法律專業保密權的需要，因為如未能遵行該條例有關處理法律專業保密權的規定，會對執法機關的聲譽構成不良影響。

16. 政府當局回應時表示，該條例第59(2)(b)條和實務守則第124及169段已就受保護的成果，包括含有享有法律專業保密權的資料的成果提供充分保障。該條例和實務守則規定，任何包含享有法律專業保密權的資料的截取成果，均應在合理地切實可行的範圍內盡快銷毀。

17. 委員亦關注到執法機關有否以負責任的態度進行截取，並嚴格遵守該條例的規定及精神行事，以確保在如非必要及合理的情況下，不會繼續侵擾訂明授權目標人物的私隱，即使該目標人物是疑犯。

18. 政府當局表示，該條例所訂機制的制衡措施，已在保障私隱及法律專業保密權，以及容許執法機關在情況有此需要時進行秘密行動，以防止及偵查嚴重罪行和保障公眾安全之間取得平衡。每當向有關當局(小組法官或授權人員)申請作出訂明授權時，有關當局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同樣須遵守嚴格的規定。一如專員在其2006年周年報告中指出，如有關的執法機關認為情況顯示無須繼續進行某項行動，便會主動終止有關行動，並在切實可行的情況下盡快通知有關的小組法官。此舉有助保障有關人士的私隱。

19. 部分委員要求擴大專員周年報告的內容所涉範圍，以包括各執法機關提出的申請數目和獲批給授權或授權續期的數目，以及提供有關續期個案的更詳細資料。

20. 政府當局回應時表示，當局關注到在專員周年報告提供太多資料，可能會暴露執法機關的調查能力，對防止及偵查罪行和保障公眾安全造成損害。儘管有此關注，政府當局答允向專員轉達委員的要求，以供考慮。

21. 涂謹申議員建議當局考慮委託獨立於任何執法機關的人員或機構如截取通訊及監察事務專員辦公室，負責聆聽截取成果。他認為此舉可作為針對執法機關的保障措施，因為專員辦公室的職員會剔除任何懷疑享有法律專業保密權的資料，然後才把截取成果轉交調查人員。政府當局回應時表示，當局就該條例進行全面檢討時會就該項建議作出研究。

22. 部分委員從專員2007年周年報告察悉，包含或可能包含享有法律專業保密權資料的部分對話，可能涉及與法律意見並不直接有關的事項，但卻對防止或偵查批予訂明授權所涉及的罪行或其他罪行有幫助。他們亦察悉專員已就透過此種方式取得的享有法律專業保密權資料，可否用於刑事調查工作提出質疑。此等委員要求當局澄清若取得享有法律專業保密權的資料，可否把有關資料用於防止或偵查罪行。

23. 政府當局回應時表示已向執法機關清楚表明其立場，那就是任何享有法律專業保密權的資料，即使是依據訂明授權取得，也會繼續享有保密權。事實上，該條例訂明，任何截取電訊成果不得在任何法院法律程序中獲接納為證據，也不會提供予該等法律程序的任何一方。執法機關在處理法律專業保密權事宜時，必須完全遵守該條例的規定行事。

24. 梁國雄議員認為，當局應就不遵守該條例或實務守則所訂條文的行為訂定罰則。他建議政府當局考慮把使用從截取電訊取得並享有法律專業保密權的資料作任何用途，訂為刑事罪行。

#### 專員聆聽截取成果的權力和職權及修訂法例的需要

25. 委員關注到有人質疑專員為履行他在該條例下的職能，而聆聽由執法機關合法取得的截取成果(包括含有或可能含有受到法律專業保密權保障的資料的截取成果)，是否合法或適當之舉。委員察悉專員曾向政府當局建議修訂該條例，藉以賦

予專員聆聽執法機關所持有截取成果的明訂權力和職權，他們詢問政府當局是否打算這樣做。

26. 政府當局承認，該條例並沒有明訂而毫不含糊的條文，賦權專員聆聽截取成果。該條例第53(1)(a)條關於專員有權為執行他在該條例下的職能而要求任何人提供資料的規定，可否被詮釋為具有賦權專員聆聽截取成果的效力，亦成疑問。由於在法例中存在此種不明確的情況，專員認為最穩妥的方法是修訂該條例，容許專員和他所指定的人員進行查核。政府當局表示，在全面檢討該條例期間，當局會仔細研究在專員各份周年報告中提出的建議，包括和專員聆聽截取成果的職權有關，並須在作出法例修訂後才可實施的建議。政府當局察悉專員在當局就有關事宜作出任何最終決定之前，會停止聆聽截取紀錄。儘管如此，執法機關會繼續保存包含享有或可能享有法律專業保密權資料的記錄成果，以及其他相關資料，以便專員進行調查或履行該條例所訂的監督職能。

#### 執法人員遵守法定規定的情況

27. 部分委員關注到，專員2007年周年報告所述的數宗涉及在無意之間取得享有法律專業保密權資料的違規個案，已引起社會(包括法律界)對於執法人員是否瞭解及有否遵守該條例相關規定的深切關注。

28. 政府當局表示，雖然出現個別執法機關人員不遵守該條例所訂規定的事例，但這主要是無心之失或未徹底瞭解或不熟習該條例有關規定所導致。雖然專員發現個別執法人員在處理懷疑涉及法律專業保密權的個案時有若干不足之處，但他認為此等不足之處是該條例所訂機制實行初期出現的毛病。專員亦在其2007年周年報告內指出，他信納執法機關整體上遵守該條例的規定，而且各機關一直給予合作，協助專員履行該條例所訂的監督及其他職能。

29. 部分委員察悉專員在其2008年周年報告中就一名執法人員的態度作出"持傲慢囂張的態度。他的表現近乎抗命"的評語，他們對於執法人員整體而言就專員的監督和檢討職能所持的態度表示深切關注。該等委員詢問政府當局採取了甚麼措施處理執法人員的態度問題，以及確保他們嚴格遵守該條例並與專員充分合作。

30. 政府當局表示，當局察悉專員就一宗呈報個案所涉執法人員的態度所提出的意見，當中涉及的不當情況是基於系統故

障而未能終止截取，以致受5項訂明授權涵蓋的設備在授權期滿失效6至18分鐘後才全部停止接駁。雖然該名人員就專員的查詢作出回應的方式似乎未能令人滿意，但這是一宗獨立事件，可能是由於有關人員對專員的監督權能尚未習慣所導致。需要注意的是，專員已在其2008年周年報告中指出，執法機關的首長已向他提供他所需要的一切協助，令他得以履行檢討及監督職能。

31. 政府當局進一步表示，執法機關從實施該條例累積更多實際經驗後，已更加能夠從運作角度就專員所提出關於改善查核機制的建議和意見，提供有用的見解。關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或正在積極研究有何改善措施，可解決專員提出的關注。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。

#### 對法例條文有不同詮釋

32. 委員關注到執法機關及小組法官對該條例若干條文有不同詮釋，例如小組法官撤銷已批出授權的權力、在確認緊急授權時施加額外條件的權力，以及撤銷器材取出手令的權力。部分委員質疑執法機關是否在挑戰法治、小組法官的權力及專員的意見。他們認為執法機關如懷疑小組法官是否有權撤銷訂明授權，應向法庭尋求補救，例回駁回小組法官撤銷授權的決定或拒絕讓訂明授權繼續有效的決定，或要求法庭公布法定條文的適當詮釋。

33. 政府當局回應時表示，儘管周年報告顯示執法機關和專員對於該條例某些條文的詮釋偶有不同意見，但並不存在執法機關不尊重小組法官或專員的問題。在專員2007年周年報告所述的法律專業保密權個案中，有關的執法機關已接納小組法官的意見，並於合理地切實可行的範圍內盡快終止秘密行動。

34. 政府當局重申，執法機關已採取實際措施回應專員提出的關注，以及解決雙方在小組法官撤銷授權的權力方面所出現的意見分歧。保安局亦已因應周年報告所指出的問題，對實務守則作出適當的修訂。由於專員部分建議是因為對該條例某些條文有不同詮釋而產生，政府當局就該條例進行全面檢討時會仔細研究該等建議。是項檢討讓政府當局有機會找出可進一步改善該條例的地方。

35. 政府當局強調，儘管政府當局下一次檢討有關法例時可能有需要修改該條例，但專員在其周年報告提出的事宜若非已

由當局採取務實方法(例如修訂實務守則)解決，便是未有對現行制度的運作構成任何重大影響。

### 政治監察

36. 部分委員關注到執法人員會否以調查罪行的名義，藉截取通訊進行政治監察。他們建議專員考慮在周年報告披露所發現的任何政治監察行動。

37. 政府當局強調，執法人員一直嚴格按照法律，並只會為了防止或偵查罪行或保障公共安全的目的而進行截取及秘密監察行動，並不存在為了政治監察的目的而根據該條例進行秘密行動的問題。政府當局重申，周年報告所包括資料的涵蓋範圍將由專員決定。當局會向專員轉達委員的意見，以供研究。

### **最新發展**

38. 在2009年12月7日會議上，政府當局告知委員當局已就該條例展開全面檢討。政府當局將於2010年7月6日向事務委員會匯報是項檢討的初步結果。

### **有關文件**

39. 委員可參閱下列會議紀要及文件，瞭解有關討論的詳情 ——

#### 會議紀要

- (a) 保安事務委員會2007年11月6日會議的紀要(立法會CB(2)707/07-08號文件)；
- (b) 保安事務委員會2007年12月6日會議的紀要(立法會CB(2)1496/07-08號文件)；
- (c) 保安事務委員會2009年2月16日會議的紀要(立法會CB(2)1208/08-09號文件)；
- (d) 保安事務委員會2009年3月3日會議的紀要(立法會CB(2)1420/08-09號文件)；
- (e) 保安事務委員會2009年12月7日會議的紀要(立法會CB(2)1778/09-10號文件)；



## 文件

- (f) 政府當局所提交，題為"就截取通訊及監察事務專員向行政長官提交的2006年周年報告中提出的事項進行研究的結果"的文件(立法會CB(2)181/07-08(03)號文件)；
- (g) 政府當局就2007年11月6日事務委員會會議上所提事項作出回應的文件(立法會CB(2)462/07-08(01)號文件)；
- (h) 政府當局所提交，題為"就截取通訊及監察事務專員向行政長官提交的2007年周年報告內提出的事項的研究結果"的文件(立法會CB(2)808/08-09(01)號文件)；
- (i) 廉政公署就2009年2月16日特別會議所提交，就截取通訊及監察事務專員向行政長官提交的2007年周年報告第五章提出的事項作出回應的資料文件(立法會CB(2)889/08-09(01)號文件)；
- (j) 廉政公署就委員在2009年2月16日特別會議席上所提事項作出回應而提交的資料文件(立法會CB(2)990/08-09(01)號文件)；
- (k) 政府當局所提交，題為"就截取通訊及監察事務專員向行政長官提交的2008年周年報告內提出的事項的研究結果"的文件(立法會CB(2)396/09-10(01)號文件)；及
- (l) 廉政公署就2009年12月7日特別會議所提交，就截取通訊及監察事務專員向行政長官提交的2008年周年報告提出的事項作出回應的資料文件(立法會CB(2)467/09-10(01)號文件)。

40. 上述會議紀要及文件可於立法會網站閱覽(網址：<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2010年6月29日