

**立法會保安事務委員會**  
**檢討《截取通訊及監察條例》及情報管理**

**目的**

本文件旨在向委員簡介我們就檢討《截取通訊及監察條例》（條例）提出的法例修訂建議，以及執法機關情報管理的檢討。

**條例檢討**

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，訂立了法定機制監管執法機關進行的截取通訊及秘密監察行動。條例生效以來，條例機制整體運作暢順。截取通訊及監察事務專員（專員）在履行監督職能時，提出了多項建議，以期加強條例機制的運作。對於大多數建議，尤其是那些改善運作程序和不涉及修訂法例的建議，我們已立即付諸實行，並且按需要修訂實務守則。至於需要修訂法例的建議，我們已在全面檢討條例時詳加研究。我們曾於二零一零年七月六日的會議，向委員簡介條例檢討工作的範圍。參照專員、小組法官及委員的意見，我們正尤其就以下數個範疇考慮修訂法例的可行性和影響。

**(1) 小組法官和授權人員的權力**

3. 專員在其周年報告，就小組法官和授權人員的權力，提出多項觀察和建議。我們已盡可能透過行政方式處理，與此同時，我們也考慮修訂法例，理順以下範疇：

**(a) 局部撤銷訂明授權**

4. 現時，條例已讓小組法官撤銷整份訂明授權。然而，某些情況下，小組法官所批予的訂明授權，授權截取兩項或更多的電訊服務，而有關的執法機關其後放棄截取其中一項服務。條例沒有明確條文訂明局部撤銷訂明授權的情況。我們會考慮修訂條例，使執法機關可申請局部撤銷訂明授權，以便小組法官如認為合適，可以只撤銷授權涵蓋的部分服務

的授權。我們也正在考慮，就法例作相若修訂，訂明在條例所指的其他情況下，如有關當局認為合適，可局部撤銷訂明授權。

(b) 在 REP-11 報告提交後撤銷訂明授權

5. 小組法官就訂明授權施加的其中一項標準條件，是必須向小組法官呈報任何原先資料要項不準確或有實質轉變的情況。執法機關藉“REP-11”報告，向小組法官報告這些原先資料要項不準確或有實質轉變的情況。條例沒有明確條文，讓小組法官或授權人員在收到這類報告後可撤銷訂明授權。為加強小組法官和授權人員的職能和權力，我們正在考慮，施加強法定責任，規定執法機關須向小組法官或授權人員呈報各類訂明授權原先資料要項不準確或有實質轉變的情況，以及讓小組法官和授權人員，在接獲這類報告後：(i)如他們認為條例第 3 條訂明的先決條件不再符合，可撤銷授權，以及(ii)更改訂明授權所列明的條件，並且施加訂明授權繼續生效所須遵守的條件。

(c) 撤銷器材取出手令

6. 條例賦權小組法官可發出器材取出手令，授權取出訂明授權所定使用的任何器材。專員注意到，條例就器材取出手令的撤銷沒有明確條文。我們現正考慮施加強法定責任，規定執法機關在報告手令有效期內情況如有實質改變，須向小組法官提交報告，以及修訂法例使小組法官可在接到這類報告後撤銷手令。我們亦正在考慮向執法機關施加強法定責任，向有關當局報告器材取出手令的執行和結果，從而由有關當局決定手令應全部或局部撤銷，或延長手令的有效期限。

(d) 就緊急授權施加條件

7. 條例沒有明確條文，使小組法官確認緊急授權時可施加條件。我們現正考慮修訂條例，使小組法官在確認緊急授權時，可施加條件，而獲確認的緊急授權將受所施加的條件規限下繼續有效。

## **(2) 專員查核截取成果**

8. 小組法官就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或新聞材料），執法機關須提交報告。此外，如執法機關評估後認為，行動相當可能取得可能享有法律專業保密權的資料或新聞材料，小組法官可要求執法機關，就任何取得享有法律專業保密權的資料或新聞材料的事件向他報告。執法機關在 REP-11 報告報告這類事件時，須撮述取得可能包含享有法律專業保密權或新聞材料的內容為何。另外，執法機關也須就可能涉及享有法律專業保密權的資料或新聞材料的行動，以及無意間取得享有法律專業保密權資料或新聞材料的其他個案，通知專員，並且保留所有該個案的相關文件和記錄，供他查核。

9. 雖然條例已授權專員，可為達到履行監督職能的目的，要求執法機關或其他人向他提供資料、文件或其他事宜，但條例沒有明確條文，授權專員聆聽截取成果。然而，為確保享有法律專業保密權的資料沒有交予調查人員或可用作調查人員的調查目的，專員可援引條例現時的條文，要求執法機關向他提供有關截取成果的所有尚存的書面文件，以及監聽活動的稽核記錄，供他查核。專員可行使這項權力，檢討特殊個案或他隨機選取的個案。

10. 再者，專員在其周年報告建議，實施查核制度，以便他和他指定的人員，聆聽及查核截取成果，以確保 REP-11 報告（如有的話）的內容如實反映監聽人員所聆聽的截取成果。此外，專員認為，他和他所指定的人員，需要獲授權聆聽或查核所有截取個案的任何截取成果（或以隨機抽查個案的方式），以防執法機關沒有履行責任，就可能涉及享有法律專業保密權資料或新聞材料的個案向小組法官及／或專員提交報告。我們注意到沒有證據證明執法機關或其人員曾有這種隱瞞情況。專員認為這個建議可阻嚇執法機關人員不會作出違規或隱瞞行爲。

11. 根據條例機制，執法機關進行截取的目的必須為防止或偵測嚴重罪行或保障公共安全，而小組法官在發出相關授權之前，必須信納已通過必要性和相稱性的驗證。專員是行政長官委任的獨立監察當局，負責監察執法機關全面遵守條例各項相關規定。條例尋求秉持的重要原則，是必須盡量減少披露截取成果的情況，以及採取一切實際可行步驟，確保截取成果獲保護，免受未獲授權的接觸。因此，條例就披露、保留及處置截取成果實施嚴格規定，以盡量減少未獲授權而使用或無意間接觸截取成果的風險。例如，為履行法定要求，使截取成果的披露限於為訂明授權有關目的而必要者，並盡量減至最低，執法機關只准其指定監聽人員聆聽截取成果。即使監聽人員的上司，除非基於行動需要，否則不會聆聽截取成果，例如，上司認為有必要聆聽截取成果以核實某些特定通話的內容。任何建議，其效果是擴大接觸條例所指截取成果的範圍，尤其是聆聽方面，都要仔細研究，並充分顧及秘密法律諮詢的權利、私隱權及新聞自由的重要性，因為截取成果很可能包含享有法律專業保密權的資料、秘密的私人資料及新聞材料。容許更廣泛的接觸，也可能增加洩露高度敏感資料的風險。

12. 儘管如此，政府致力支持及協助專員執行監督職能，我們原則上不反對專員聆聽截取成果的建議。然而，在實施的安排方面，我們並不察覺其他普通法司法管轄區的相若監督當局獲批予這種權力，可讓這些當局或其人員聆聽截取成果。因此，在跟進專員的建議方面，我們所得的海外參考經驗甚少，而我們唯有就本港的情況研究詳細安排。事實上，目前執法機關已因應專員的要求，保留所有特殊個案的截取成果，供專員查核。

13. 專員建議，在法例內授予他明確權力，接觸及聆聽截取成果，並把同樣的權力延展至他所指定的人員。就此，我們現正考慮，如何一方面顧及執法機關的法定責任，即盡量減少披露截取成果及於沒有必要保留時盡快將之銷毀，另一方面又顧及協助專員執行其監督職能這個目標，並在兩者之間取得平衡。專員須按法例的要求履行條例所定的全面監督職能，我們需要考慮，專員所指定的人員是否也應獲授權聆聽截取成果，以協助專員執行職能；若然，條例應否對該等人員有一些明確的要求，以確保任何不當使用或披露截取成

果的風險在受嚴格控制的範圍之內。就此，專員建議一組為數五至十人的人員，對他提供這方面的協助。除了人員數目之外，我們也需考慮，與適用於執法機關監聽人員的相若規定及防範措施，應否及如何適用於專員指定的人員。例如，應否及如何制定嚴格的管理控制措施，確保指定人員遵守專員可能制訂的保密規定及內部指引。

14. 條例對保留及處置截取成果，也施加嚴格規定。條例規定，在保留受保護截取成果並非對訂明授權的有關目的屬必要時，盡快銷毀該等成果。為實施這項銷毀政策，截取成果的原本以及該等原本的摘要及摘錄，都在訂明時限內銷毀。我們需要考慮，延長截取成果的保留時限以便專員隨機抽查的需要，以及保留截取成果並非對訂明授權的有關目的屬必要時，盡快將之銷毀該等成果這項原則，兩者如何協調。

### **(3) 專員進行審查和發出通知的機制**

15. 在條例機制下，任何人如懷疑自己是執法機關人員所進行的截取或秘密監察的目標人物，他可以向專員提出書面申請進行審查。如專員在執行他在條例下的任何職能的過程中，發現有執法機關的人員在沒有訂明授權的情況下進行任何截取或秘密監察，可向有關人士發出通知。專員就條例所定的審查及通知機制，提出了多項意見。我們現正考慮在下述方面修訂法例：

#### **(a) “有關人士”及“進行期間”用詞的適當解釋**

16. 根據條例，如專員認為存在有執法機關的人員在未獲訂明授權的情況下進行任何截取或秘密監察行動，則專員可通知有關人士，並在通知述明該未獲授權的截取或秘密監察行動的進行期間等事項。條例把“有關人士”界定為“屬有關截取或秘密監察的目標人物的任何人”。專員在其《二〇〇七年周年報告》指出，在一些情況下，“目標人物”一詞的意思不太清晰。例如，不清楚“目標人物”是指錯誤截取通話的來電者還是接聽者。此外，條例沒有就“進行期間”一詞下定義，所以無法一眼看出是否要指明日期和時間。

17. 就“進行期間”一詞，我們接受專員除了在通知述明有關的未獲授權行動進行的時間長短外，並提述大約的期間，似乎也是合理的。為求明確，我們建議修訂條例，授權專員除通知有關人士個案的“進行期間”外，也提述個案發生的“有關期間”。舉例而言，專員可在給有關人士的通知上列明該未獲授權的行動在“二零一一年六月的上半部份”或“二零一一年六月中”發生。至於“有關人士”一詞，我們會再考慮是否需要令詞義更清晰。

(b) 關於通知有關人士會不理想的情況

18. 專員關注到雖然條例規定他須通知有關人士任何未獲授權的截取或秘密監察，以及該有關人士有權申請審查，但條例亦有規定，如有任何有關的刑事法律程序正在待決或相當可能提起，則專員不得進行審查。條例沒有條文准許專員在這情況下不向有關人士發出通知。這可能會令專員尷尬，因為一方面專員須邀請有關人士申請進行審查，但另一方面，專員不可處理因應專員邀請而提出的審查申請。因應這項關注，我們建議修訂條例，以便假如及當出現有關的刑事法律程序正在待決或相當可能提起的情況時，專員無須向有關人士發出通知。我們亦正考慮，當申請人向專員提出進行審查的申請，而有關的刑事法律程序相當可能提起，是否應修訂法例讓專員在這種情況下可向申請人發出通知，述明他已就有關個案判定申請人並不得直。

(c) 申請審查的人已離世

19. 專員關注到，條例沒有明確條文規定，如申請審查的人在專員進行審查前或在專員審查完成前身故，專員應如何處理審查申請。我們建議修訂條例，如申請人身故，專員可拒絕進行審查，或如已展開審查，專員可不再繼續審查工作。

**(4) 撤銷訂明授權至行動實際終止期間所出現的時間空檔**

20. 專員關注到，由於需要時間向負責終止行動的人員傳達撤銷授權的決定，因而導致撤銷訂明授權至行動實際終止在時間上出現空檔，不論該時間空檔怎樣短或確有需要。舉例來說，如執法機關向小組法官提交逮捕報告，小組法官即時撤銷訂明授權，專員認為，在授權撤銷之時至行動實際終

止中間的時間繼續進行的截取或監察，屬於未獲授權的活動，即使時間只有數分鐘。雖然我們已制訂務實的措施，把訂明授權撤銷至行動實際終止之間的時間空檔盡量減少，專員建議修訂條例，在執法機關的訂明授權遭撤銷時，准許執法機關在訂明授權撤銷後的一段合理時間內，停止接駁有關設備，使授權撤銷至停止接駁期間進行的截取並非未獲授權。

21. 基於專員的建議，我們建議修訂條例，使有關當局如撤銷全部或部分訂明授權，執法機關須即時採取措施，盡快於合理地切實可行的範圍內，終止有關的截取或秘密監察。再者，在授權撤銷後但在截取或秘密監察實際終止前取得的任何截取或監察成果，須視作按條例目的的訂明授權而取得一樣，以便按照條例的規定處理這些成果。爲了就即時採取措施“盡快於合理地切實可行的範圍內”終止截取或秘密監察，向執法機關人員提供實際指引，實務守則將會規定在正常情況下，行動應於什麼期限內終止。執法機關如在指定的基準期限內未能終止行動，須向專員提交報告，解釋原因。

#### **(5) 執法機關首長向專員報告違規情況**

22. 條例訂明，若執法機關首長認爲其部門或其任何人員有可能沒有遵守任何有關規定，他須向專員提交報告，內載該不遵守有關規定個案的細節。若執法機關首長認爲，雖然有不遵守規定的情況，但該情況並非其執法機關或人員犯錯所造成，按照現時的慣常做法，執法機關仍會向專員提交事件報告。

23. 專員建議適當修訂條例，使執法機關首長有法定責任，及時向他報告條例下的機制在運作上所出現的任何異常情況，而不論該異常情況是否執法機關或其人員犯錯所造成。我們建議修訂條例，使執法機關須向專員報告所注意到的任何不遵守有關規定的個案或異常情況，而不論執法機關是否認爲該違規個案或異常情況是其犯錯所造成，以便專員可以查核執法機關指某宗違規個案並非其犯錯所致是否屬實。

## **(6) 條例某一條文的中、英文本的差異**

24. 專員觀察到，條例內關於確認應口頭申請發出或批予的訂明授權的條文的中、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，盡快申請確認該授權。我們建議修訂該條文，使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，以糾正中英文本差異之處。

### **下一步工作**

25. 我們現正就上文第3至24段所載我們對修訂條例的建議，諮詢主要持份者的意見，包括法律界、法律學系、記者組織及個人資料私隱專員。我們會參考所收到的意見，研究是否需要修改或改善我們的立法建議。我們在草擬修訂條例的草案的過程中，也會考慮委員、專員及小組法官的意見。

### **情報管理**

26. 截取通訊及秘密監察行動一直以來均為執法機關打擊嚴重罪行的有效工具。根據專員的周年報告透露的資料，二零零六年八月至二零零九年期間，因為依據訂明授權進行的行動而被逮捕，或是在進行該行動的後續行動中被逮捕的人，共計有1 807人。

27. 在條例的機制下，從秘密行動取得的截取及監察成果的披露、保護及銷毀，由條例第59條規管。實務守則也規定，部門首長須作出安排，確保符合條例第59條的規定。實務守則又規定，執法機關須按照運作模式，建立制度，以文件記錄從截取/秘密行動取得的資料，並參照機密程度限制接觸不同種類的資料，以及就接觸、披露及複製，備存妥善的文件稽核記錄。

28. 我們聯同執法機關細心進行檢討，研究如何加強執法機關的情報管理系統，包括保存和銷毀得到的情報。目前，執法機關因進行秘密行動而獲得的資料，以及從其他途徑如



市民的罪案舉報、個案調查及公開來源材料取得的資料，經篩選、評估及分析之後，可以匯集成為情報，用以防止或偵測罪行。為了加強情報管理系統的管理工作，我們已與執法機關商討，執法機關的情報管理系統需遵守以下指引：

- (i) 執法機關為執行職能而收集、處理及使用資料，必須符合相關法例要求，包括《個人資料（私隱）條例》（第486章）、《截取通訊及監察條例》（第589章），《官方機密條例》（第521章）以及《香港人權法案條例》（第383章）；
- (ii) 對情報資料庫的資料輸入應有嚴格管制。情報必須準確無誤、可靠、相關及並不過多。設立制度，使到所有輸入的情報項目都可被稽核；
- (iii) 訂立嚴謹管制措施，確保系統安全。只限系統管理組及其他特別指定人員，才可直接接達情報資料庫。所有情報的接觸均備有稽核記錄；
- (iv) 情報須予適當分隔，只有指定人員透過個人通行密碼才可以基於“份內知情”的基礎規限接觸某類情報；及
- (v) 執法機關須訂立程序，適時檢討儲存於情報資料庫的資料，確保情報保持準確及相關。執法機關亦須制定安排，處置過時及不相關的情報。

29. 此外，為了對執法機關情報資料庫的整體運作加強問責，執法機關已同意各執法機關須指定一名人員（職級相等於警務處助理處長或以上）擔任系統持有人，負責情報資料庫的整體管理工作，由系統管理組給予支援。這名人員整體上負責監督人員對執法機關就情報管理制定的內部指引及程序的遵行情況。為此，他須定期及隨機查核輸入資料至系統及接達系統的情況，查看是否有異常情況。執法機關的首長須負上最終責任，確保執法機關人員遵守內部指引和程序所載的規定。人員如有違反內部指引和程序，須受紀律處分。

30. 整體來說，執法機關的情報管理系統受嚴密監控。執法機關已採納上述指引，加強其情報管理系統。此外，執法機關已採取嚴謹的監控措施，確保其人員遵守內部指引和程序的規定。

保安局

二零一一年六月