

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2245/10-11(02)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2011年7月5日會議 擬備的背景資料簡介

檢討《截取通訊及監察條例》及情報管理

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")及情報管理提供背景資料，並綜述保安事務委員會(下稱"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，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，授權當局則為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。倘若他判定申請人得直，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. 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。

事務委員會所作的討論

12. 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4份周年報告。事務委員會曾先後在6次會議上討論政府當局就該等報告中提出的事項進行研究的結果，以及在2010年7月20日的會議上討論政府當局就該條例所作的檢討。委員提出的主要意見及關注事項綜述如下。

委任高級法官為小組法官

13. 部分委員強烈反對當局現行委任高級法官為小組法官，負責考慮執法機關提出的訂明授權申請，以進行截取通訊及秘密監察的安排。他們關注任命安排所造成的影響，包括小組法官的角色和獨立性，並促請政府當局在全面檢討該條例時正視有關問題。

14. 據政府當局表示，該條例所訂機制具備制衡措施，在保障個人私隱及容許執法機關在情況有此需要時進行截取通訊及秘密監察行動，以防止及偵查嚴重罪行，保障公眾安全。有關當局(小組法官或授權人員)每當接獲訂明授權的申請，均會評核該項申請是否符合該條例所訂有關批出訂明授權的條件。

保護享有法律專業保密權的資料及主動監察截取成果和相關紀錄

15. 委員關注到，政府當局在考慮專員就修訂該條例提出的建議時，會否徵詢執法機關和律政司的意見。他們察悉，政府當局已成立跨部門工作小組(下稱"工作小組")，負責全面檢討該條例。在進行檢討期間，政府當局會考慮專員的建議、小組法官的意見及執法機關的運作經驗。

16. 委員認為，當局有需要在保障私隱及法律專業保密權，以及容許執法機關進行截取通訊和秘密監察行動，以防止或偵查嚴重罪行和保障公眾安全之間取得平衡。

17. 據政府當局表示，當局明白有需要在打擊嚴重罪行和保障個人私隱之間取得平衡。該條例已就秘密行動的不同階段，由最初提出申請至執行所獲授權以至整個監督過程，訂定嚴格的保障措施。至於該條例的檢討工作，由於當中有不少事項涉及小組法官，工作小組會徵詢小組法官的意見。在進行檢討時，政府當局會力求改善該條例所訂機制的運作情況，而又不致損害個人私隱和執法機關打擊嚴重罪行的工作成效。工作小組在制訂有關建議時，會參考委員、小組法官和專員的意見。

18. 有意見認為，在檢討該條例和考慮對其作出法例修訂的過程中，政府當局應就擬議修訂進行廣泛的公眾諮詢。政府當局表示仍在檢討該條例的所有條文。在研究是否需要就該條例作出法例修訂時，政府當局會考慮相關各方的意見，包括專員、小組法官、委員和執法機關的意見，並會在適當時考慮兩個法律專業團體提出的意見。

19. 有委員籲請當局擴大專員周年報告所涉內容的範圍，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. 據政府當局表示，當局關注到若在專員周年報告提供太多資料，可能會揭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。儘管如此，政府當局會向專員轉達委員的要求，以供考慮。

覆核小組法官的決定

21. 委員察悉，政府當局提出設立機制，覆核小組法官就批出法官授權的申請所作決定的建議。他們詢問該項建議的理據何在及實施細節為何。據政府當局表示，該條例並無訂定任何

機制，讓執法機關向小組法官申請覆核後者作出的決定。2008年批出的截取授權數目及被拒絕的批出截取授權申請的數目，分別為801宗及13宗。政府當局計劃探討是否有可能設法定覆核機制，讓小組法官可因應執法機關提出的申請，覆核其本人作出的決定。政府當局認為，此項安排讓執法機關有機會親自向小組法官解釋其提出申請的理由，以及在有需要時提供有關其申請的進一步資料。

專員聆聽截取成果的權力和職權及修訂法例的需要

22. 部分委員關注政府當局會否修訂該條例，讓小組法官和專員可取用截取成果。部分其他委員則關注到，容許專員或他所指定的人員查核截取成果，可能會增加披露或洩露機密資料的風險。

23. 據政府當局表示，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。在全面檢討該條例期間，政府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。

24. 政府當局又表示完全尊重有需要協助小組法官和專員履行他們在該條例下的職能，但亦須向公眾保證擬議安排不會對他們的私隱造成更大侵擾，亦不會侵犯他們獲取保密法律諮詢的權利，甚或增加未經授權作出披露或在並非蓄意的情況下洩露資料的風險。當局會就詳細建議徵詢小組法官及專員的意見。

對法例條文有不同詮釋

25. 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。部分委員關注到，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，應向法院尋求補救，例如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，或要求法院公布法定條文的適當詮釋。

26. 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。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的，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。

擴大該條例檢討範圍的可能性

27. 部分委員關注到，當局為何不立法禁止各組織(例如中央人民政府派駐香港特別行政區的機構)進行截取通訊及秘密監察活動，以及不在該條例制定明訂條文，以防止公職人員作出違規行為。

28. 據政府當局表示，現行法例就私人通訊免受非公職人員干擾提供了若干保障。舉例而言，《電訊條例》(第106章)第24條規定，任何公務與電訊服務相關的人如故意毀滅、更改、截取或扣留擬作傳遞的任何訊息，或向並非某訊息所致予的人的任何人披露該項訊息，即屬犯罪。第27條則訂明，任何人損壞、移走或干擾電訊裝置，而意圖是截取或找出任何訊息的內容，即屬犯罪。根據此兩項條文，任何人一經循簡易程序被裁定觸犯有關罪行，可被判處罰款20,000元及監禁兩年。此外，《郵政署條例》(第98章)和《個人資料(私隱)條例》亦訂有條文，分別就個人在郵包和個人資料方面的私隱作出保障。

29. 委員又要求政府當局提供資料，說明會否考慮擴大目前就該條例所作檢討的範圍，以涵蓋下述事宜 ——

- (a) 考慮把截取作為及秘密監察的定義範圍擴大，以加強保障香港居民的通訊自由和通訊秘密的權利；
- (b) 重新研究成立小組法官制度，並向小組法官授以非司法權力，以供批出或給予進行截取或秘密監察的訂明授權，是否恰當的做法；
- (c) 考慮讓相關的其他各方(例如個人資料私隱專員)參與批給授權的過程，因為第三方的意見，特別是從人權及私隱角度提出的意見，與小組法官作出的授權決定實屬相關；

- (d) 考慮制訂罰則條文，防止執法人員違反該條例或實務守則，以及考慮把使用從截取電訊取得而受保密權保障的資料作任何目的，定為刑事罪行；
- (e) 考慮設立機制，讓執法機關、小組法官及專員如對該條例任何條文各有不同詮釋時，可要求法院作出聲明；及
- (f) 考慮訂立機制，以供保存及銷毀從截取通訊及秘密監察活動所得的情報。

30. 據政府當局表示 ——

- (a) 該條例是經過立法會詳細審議後制定的。在《截取通訊及監察條例草案》的委員會審議階段，當局曾就截取作為和秘密監察的定義，以及委任小組法官考慮授權申請的需要，作出詳盡的解釋；
- (b) 該條例旨在就公職人員進行截取通訊和使用監察器材的情況訂定嚴謹的規管制度，特別是確保執法機關在打擊罪行和保障公眾安全之餘，同時尊重市民的私隱及其他權利；
- (c) 法律改革委員會(下稱"法改會")在1996年發表的《私隱權：規管截取通訊的活動》報告書中，曾建議除依據手令獲得授權之外，任何人凡蓄意截取或干擾正在傳送中的通訊，即屬犯罪。此外，法改會在2006年發表的《私隱權：規管秘密監察》報告書中，亦建議訂立兩項新的刑事罪行，禁止透過闖入私人處所或使用監察器材取得個人資料。雖然該條例已就公職人員進行截取通訊及使用監察器材的情況作出規管，但政府當局認為不能就是否需要對非公職人員此方面的行為作出規管妄下結論。事實上，上述兩份法改會報告書極具爭議性。該等報告書發表時，香港的傳媒及新聞從業員均對有關建議可能會妨礙新聞自由表示憂慮。鑒於公眾對此事普遍感到關注，政府當局不會輕率接納有關建議。在決定日後的路向時，政府當局會審慎考慮如何能同時兼顧新聞自由和保障私隱。政府當局在現階段並無立法推行法改會建議的計劃；

- (d) 任何公職人員如作出違反該條例或實務守則規定的行為，均須按照有關部門的紀律處分機制接受懲處。任何公職人員在未有合法授權的情況下蓄意進行截取通訊或秘密監察活動，均可被控以普通法之下的藉公職作出不當行為的罪行；
- (e) 在監察過程中，專員和執法機關曾找出數個沒有遵循該條例相關規定的個案，部分個案涉及技術錯誤，另有部分個案則由於個別人員未有徹底瞭解或熟習有關規定所致。專員在其提交行政長官的周年報告中表示，他對執法機關及其人員遵守該條例所作規定的整體表現感到滿意，並且沒有發現任何惡意或蓄意不遵守該等規定的情況；
- (f) 專員亦在其2008年周年報告中指出，小組法官警覺和嚴謹地考慮執法機關的截取及監察申請，而他在2008年並未發現任何對所作決定是否恰當感到懷疑的個案，不論是在批給訂明授權還是拒絕批給訂明授權方面；及
- (g) 至於對透過截取或秘密監察行動取得的情報作出管制方面，執法機關在決定應否繼續保留貯存於其情報系統的某些資料時會考慮多項因素，包括是否需要繼續保存有關資料及資料是否準確。由此等資料得出的情報會在再無需要予以保留時被銷毀。

檢討執法機關的情報管理系統

31. 事務委員會察悉，在審議《截取通訊及監察條例草案》期間，法案委員會委員曾對執法機關的情報管理系統表示關注，並有委員建議當局制訂充分的保障措施，防止在保存及使用從截取通訊及秘密監察活動所得的情報方面，可能出現的濫用情況。部分委員籲請政府當局訂立保存及銷毀從該等活動所得情報的機制，以及檢討執法機關的現有情報管理系統。

32. 政府當局表示，在進行經適當授權的截取通訊或秘密監察行動過程中取得的資料，倘與防止及偵查罪行或保障公眾安全有關，便可保留作為情報以協助執法機關履行其職能。所有執法人員均須遵守《香港人權法案條例》(第383章)、《個人資料(私隱)條例》(第486章)及該條例。此外，所有執法機關均已設有一套嚴謹的情報管理系統。就情報的保存方面，執法機關會考慮是否需要繼續保存資料及資料是否準確等因素，決定應否

繼續保留貯存於其情報系統的某些資料。在審議《截取通訊及監察條例草案》期間，政府當局曾承諾就執法機關的現有情報管理系統進行獨立的全面檢討，以期進一步加強有關系統，特別是提高使用該類資料的政策透明度。就執法機關情報管理系統進行的檢討業已展開，而向有關的執法機關進行諮詢的工作則正在進行。政府當局的目標是在2011年7月左右向事務委員會匯報檢討工作的進度。

相關文件

33. 相關文件一覽表載於**附錄**，委員可於立法會網站瀏覽有關文件。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年6月30日

檢討《截取通訊及監察條例》及情報管理

相關文件

委員會	會議日期	文件
立法會	2006年3月1日	會議過程正式紀錄 (第4項質詢)
保安事務委員會	2007年11月6日 (議程第V項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2007年12月6日 (議程第I項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2009年2月16日 (議程第I項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2009年3月3日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
立法會	2009年3月11日	有關"檢討《截取通訊及監察條例》"的 議案
保安事務委員會	2009年12月7日 (議程第I項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2010年7月6日 (議程第III項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2010年11月29日 (議程第I項)	議程 會議紀要