

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)580/20-21(03)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處為 2021 年 1 月 15 日會議 擬備的最新背景資料簡介

就截取通訊及監察事務專員向行政長官提交的 周年報告內提出的事項的研究結果

目的

本文件旨在綜述保安事務委員會("事務委員會")過往就截取通訊及監察事務專員("專員")向行政長官提交的周年報告內提出的事項的研究結果所作的討論。

背景

2. 《截取通訊及監察條例》(第 589 章)("《條例》")於 2006 年 8 月 9 日生效，旨在訂立法定機制，規管指定執法機關進行的截取通訊及秘密監察。根據《條例》第 49 條，專員須就每段報告期間向行政長官提交報告。報告須在有關報告期間屆滿後的 6 個月內提交，而行政長官須安排將報告的文本提交立法會會議席上省覽。

3. 在 2006 年審議《截取通訊及監察條例草案》期間，政府當局曾作出多項承諾，包括向事務委員會匯報政府當局就專員向行政長官提交的周年報告內提出的事項進行研究的結果。

事務委員會的商議工作

4. 自《條例》於 2006 年 8 月 9 日生效以來，專員曾向行政長官提交多份周年報告。事務委員會曾在多次會議上討論政府當局就該等周年報告內提出的事項進行研究的結果，有關的商議工作綜述於下文各段。

執法機關人員遵守法定規定的情況

5. 部分委員關注到，執法機關人員並不熟悉《條例》所訂機制下的規則及程序。部分委員認為，政府當局應為新任及現任人員(包括督導級人員)提供足夠的訓練。亦有委員關注到，當局有否訂立任何檢討或評估制度，以確保相關前線人員熟悉《條例》的規定。

6. 據政府當局表示，因應專員在各份報告中提出的建議，政府當局曾多次修訂《實務守則》。雖然相關執法機關人員無須就是否熟悉《條例》的規定接受評估，但相關執法機關認為培訓很重要，並已為有關人員提供各類培訓，包括啟導和複修訓練課程、簡介會、研討會、工作坊、實用訓練、理論和個案分享會，內容特別涵蓋有關法律專業保密權和新聞材料方面的事宜。所有新調派執行《條例》相關工作的人員均會接受培訓，而現任人員亦會接受複修訓練。值得注意的是，執法機關邀請專員出席 2019 年 1 月舉行的討論會，向前線人員解說《條例》所訂的規定。該討論會對執法機關人員有幫助，而相關人員亦有積極參與。政府當局會與專員聯絡，研究應否再次類似討論會，當中會特別考慮專員的審查工作有否引起任何先前未有提出的特定事宜。

7. 委員獲告知，為免在執行《條例》相關職務時再有技術錯誤及防止人為錯誤，執法機關已相應提升有關的電腦系統，簡化一些人手工序，同時亦增加了報告及評核級別以加強監察程序。

防止執法人員濫用權力

8. 部分委員察悉截取通訊及秘密監察對打擊嚴重罪行至關重要，但同時亦關注到執法機關可能會濫用權力。

9. 委員獲告知，根據《條例》，所有截取行動均須獲得小組法官的訂明授權。執法機關的申請人提出訂明授權的申請時，須同時向小組法官提交誓章或書面陳述，說明他對涉及法律專業保密權的可能性的評估，以便小組法官發出訂明授權。假如隨後出現任何可能影響評估的變化，有關執法機關須通知小組法官，小組法官繼而會決定訂明授權應否持續有效；小組法官若決定訂明授權應持續有效，則會決定是否有需要施加任何附加條件。執法機關須在指定時限內向監督執法機關遵守《條例》的專員提交報告。倘若出現有違規或不當情況的個案，執法機關會在考慮專員的意見和建議後，按有關執法機關的既定機制

採取跟進行動。如要對有關人員採取紀律行動，有關執法機關會先考慮專員的意見(如有的話)，然後才對有關人員採取行動。

10. 部分委員認為，專員應在周年報告中披露更多違規或異常個案的資料。委員獲告知，專員在周年報告中特別指出，他秉承以往的做法，在撰寫周年報告時，一則以最高的透明度匯報作為專員的各項工作，二則謹慎小心，避免所披露的任何資料，會對防止罪行、偵測罪行或保障公共安全等工作造成損害。

11. 部分委員關注到，執法機關有可能為政治目的而進行截取通訊或秘密監察。委員獲告知，專員在2017年12月5日就2016年周年報告舉行的簡報會上聲明，他沒有發現任何截取通訊或秘密監察行動是為政治目的而進行的。專員亦聲言，此類性質的申請，即使有，亦不會獲小組法官批准。

12. 部分委員關注到，警務人員執行《條例》相關職務的公信力。政府當局強調，警方的行動嚴格按照相關法律及規例進行。委員亦獲告知，在2018年周年報告，專員沒有找到任何蓄意不理會法定條文或《實務守則》的情況，亦無發現涉事人員別有用心或用心不良。專員亦觀察到執法機關繼續以非常審慎的方式處理《條例》相關個案。

《截取通訊及監察條例》的不足之處

13. 鑒於越來越多市民使用社交媒體及即時通訊應用程式，部分委員關注到《條例》有不足之處和可能存在漏洞。他們認為有真正需要檢討《條例》，因為電子訊息/數碼內容可透過上述應用程式瞬間發送，即使不是完全無法截取，亦很難做到。發送的訊息會儲存在流動電話或其他類似裝置，但這些紀錄卻不屬現行《條例》的規管範圍。

14. 政府當局指出，根據《條例》的定義，"截取"一詞"就某項通訊而言，指就該項通訊而進行任何截取作為；如在沒有特定提述某項通訊的文意中出現，指就任何通訊而進行任何截取作為。"《條例》並無就規管的通訊方式作出明確規定，但已有足夠的廣泛性，防止藉特定技術規避。《條例》亦訂明專員必需在周年報告中披露的資料類別。此制度和做法與很多海外司法管轄區所採用者相類似，當局認為適合香港的情況，應繼續運作。因此，當局認為無需就《條例》進行檢討或作出修訂。

15. 然而，部分委員關注到，在現今科技環境下，《條例》於執法方面的局限。政府當局表示，《條例》所訂的各項規定，

有必要在打擊嚴重罪行和保障私隱之間取得平衡。當局進一步指出，在搜集情報後難以核證罪犯的身份，其實是全球執法機關同樣面對的挑戰。不過，值得注意的是，當局於 2018 年根據《條例》拘捕了 200 多人，而自《條例》生效至今，已拘捕了約 4 000 人。當局相信，《條例》在將來可繼續有效運作。

未獲授權而進行截取通訊或秘密監察行動的賠償

16. 部分委員指出，《道歉條例》(第 631 章)在 2017 年剛開始實施，其目的之一是提倡和鼓勵作出道歉，以期防止爭端惡化。該等委員要求當局澄清，為施行《道歉條例》而作出的道歉是否適用於未獲授權的截取通訊或秘密監察的個案。

17. 據政府當局表示，《條例》訂明，任何人如懷疑自己是截取通訊或秘密監察行動的目標人物，可以書面向專員申請進行審查。專員在審查後如判定所懷疑的截取通訊或秘密監察行動已在沒有訂明授權的授權下由某執法機關進行，只要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，專員便須通知有關申請人，並啟動政府當局向該申請人繳付賠償金的程序。委員進一步獲告知，根據專員的 2016 年周年報告所述，專員在 2016 年內接獲 15 宗審查申請，並判定全部 15 宗個案的申請人不得直。

保護享有法律專業保密權的資料及保障市民的私隱

18. 部分委員認為，在任何情況下，當局均不應准許執法機關人員監聽客戶與律師事務所之間的任何通訊。當局應根據《條例》起訴監聽該等通訊的執法機關人員。

19. 據政府當局表示，法律專業保密權受普通法及《基本法》第三十五條所保障，保證"香港居民有權得到秘密法律諮詢"。《條例》並無阻止執法機關截取律師的通訊，惟有關截取工作須根據《條例》規定的訂明授權進行。對法律專業保密權的保障，《條例》第 3 條規定，在發出訂明授權、將訂明授權續期或訂明授權持續有效時，須考慮所有相關情況，並平衡各方的利益，包括保障私隱和法律專業保密權。《條例》附表 3 亦規定，執法機關在提出截取通訊的申請時，須評估取得享有法律專業保密權的資料的可能性。根據《條例》，除非存在特殊情況，否則訂明授權不可載有藉提述下述事項而授權截取通訊的條款：於某律師的辦公室或其他有關處所或住所使用的任何電訊服務。《條例》第 62 條進一步保證："儘管享有法律專業保密權的資料是依據訂明授權被取得，該等資料繼續享有保密權"。當局已採取行政措施，增補有關的法定保障條文。

涉及新聞材料的個案

20. 部分委員關注到，執法機關的申請人若在提出申請時表明會取得新聞材料，會否獲批訂明授權。委員亦關注到，有可能出現執法機關提出訂明授權的申請而沒有通知小組法官可能會取得新聞材料的情況。

21. 據政府當局表示，假若可能會取得新聞材料，不可能出現執法機關提出訂明授權申請而沒有通知小組法官的情況。《條例》規定，申請人在申請訂明授權時，須列明是否有可能會藉進行該項尋求授權的截取或秘密監察而取得可能屬新聞材料內容的資料。凡已取得可能屬任何新聞材料內容的資料，執法機關須就該等個案通知小組法官。

前線執法人員承受的壓力

22. 部分委員關注到，前線執法機關人員根據《條例》進行秘密監察行動時所承受的壓力沉重，因為一旦在程序或紀錄方面出錯，他們可遭紀律處分。因此，部分前線執法機關人員為免出錯而不願提交監察申請。這情況解釋了為何第 1 類及第 2 類監察申請的數目大幅減少，由 2007 年分別有 134 宗及 126 宗減少至 2017 年只有 8 宗及 3 宗，減幅分別約為 94% 及 97%。這些委員關注到，執法機關的執法能力會受到削弱。

23. 據政府當局表示，執法機關在考慮到個別個案的性質後，會因應需要作出根據《條例》進行第 1 類及第 2 類監察的申請，而執法機關獲得訂明授權與否，會明確地建基於《條例》所訂明的兩項原則——既是必要，亦屬相稱。有關根據《條例》進行第 1 類及第 2 類監察的統計數字每年均有所不同，舉例而言，2012 年只有 6 宗第 1 類監察的申請。因此，執法機關人員為免受《條例》規管而避免根據《條例》提交監察申請的問題並不存在。

就違規個案提交文件的規定

24. 部分委員察悉，涉及 3 名涉事人員記不起發現錯誤的確實日期的違規個案，並質疑為何不同職級之間就有關個案所作的內部通訊沒有任何書面紀錄。他們要求當局提供資料，說明執法機關對備存政府部門的紀錄有否任何規定，以利便進行內部監察並供專員查核。

25. 據政府當局表示，政府檔案處已制訂有關管理檔案的程序和指引，以確保政府檔案得以妥善管理。各政策局及政府部門(包括各執法機關)應開立和收納足夠但不過量的檔案，以滿

足其運作、政策、法律及財政方面的需要。儘管《實務守則》提供檔案管理的概況，但在《條例》所訂的機制下，執法機關須進一步遵守專員在報告異常或違規個案方面更為嚴謹的規定。除了就該等事件提交詳細的調查報告外，執法機關還須保存該等個案的所有書面文件及檔案紀錄，以供專員審查。

專員聆聽截取成果的權力和職權

26. 事務委員會察悉，首任專員建議賦權專員及其指定人員檢查截取及秘密監察成果。專員認為，賦予專員本人及其指定人員聆聽和檢視截取及監察成果的權力，可對不守法規或隱瞞情況發揮強大的阻嚇作用。

27. 委員察悉，《2015年截取通訊及監察(修訂)條例草案》提出賦權專員可要求執法機關提供受保護成果以供專員查核等建議，並在2016年6月16日的立法會會議上獲得通過。部分委員關注到，該項檢查工作將會如何進行，以及有否措施以防止在檢查過程中有資料外洩，以及獲指派檢查受保護成果的專員屬下人員有否獲提供相關培訓。

28. 委員獲告知，受保護成果的檢查工作是在執法機關的處所進行。專員已就受保護成果的檢查工作制定保密規定、內部指引及程序，並為有關人員提供了相關培訓。

相關文件

29. 相關文件一覽表載於**附錄**，該等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處

議會事務部 2

2020年12月31日

**就截取通訊及監察事務專員向行政長官提交的
周年報告內提出的事項的研究結果**

相關文件

委員會	會議日期	文件
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
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
保安事務委員會	2011年12月5日 (議程第I項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2012年1月3日 (議程第VI項)	議程 會議紀要
立法會	2012年1月18日	就"截取通訊及監察事務專員向行政長官提交的2010年周年報告"動議的議案

委員會	會議日期	文件
保安事務委員會	2012年12月4日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2013年7月2日 (議程第III項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2013年12月3日 (議程第III項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2014年12月2日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2015年12月1日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2016年12月6日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2017年12月5日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2018年12月4日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2020年1月7日 (議程第IV項)	議程 會議紀要

立法會秘書處
 議會事務部 2
 2020年12月31日