

向行政長官提交 二〇〇六年周年報告

截取通訊及監察事務專員

二〇〇七年六月

截取通訊及監察事務專員辦公室

Office of the Commissioner on Interception of Communications and Surveillance

本處檔號 Our ref.: ICS/1-165/4C

電話 Tel. No.:

來函檔號 Your. ref.:

傳真 Fax No.:

29 June 2007

The Honourable Donald Tsang GBM
The Chief Executive
Hong Kong Special Administrative Region
People's Republic of China
Government House
Hong Kong

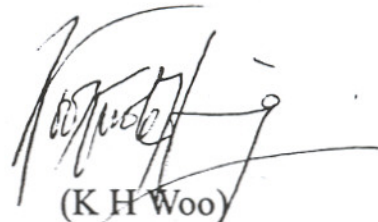
Confidential

Dear Chief Executive,

Annual Report for the Year 2006

I have the pleasure, pursuant to section 49(1) and (6) of the Interception of Communications and Surveillance Ordinance, in submitting to you the annual report for the year 2006, together with its Chinese translation.

Yours sincerely,



(K H Woo)
Commissioner on Interception of
Communications and Surveillance

Encl: Annual Report 2006
and its Chinese translation

截取通訊及監察事務專員辦公室
Office of the Commissioner on Interception of Communications and Surveillance

本處檔號 Our ref.: ICS/1-165/4C

電話 Tel. No.:

來函檔號 Your ref.:

傳真 Fax No.:

(譯 本)

機 密

香港禮賓府
中華人民共和國香港特別行政區行政長官
曾蔭權先生

曾先生：

二零零六年周年報告

現謹依據《截取通訊及監察條例》第 49(1)及(6)條的規定，提交二零零六年周年報告及報告的中文本，以供省覽。

截取通訊及監察事務專員胡國興 [簽署]

附件：二零零六年周年報告及其中文本

2007 年 6 月 29 日

目錄

章次		頁次
	簡稱	iv-v
第一章	引言及條例的目的	1-4
第二章	職能及條例沒有涵蓋的範疇	5-8
第三章	法律專業保密權及新聞材料	9-11
第四章	監督程序與檢討執法機關遵守規定的情況	12-18
第五章	截取	19-27
第六章	第 1 類監察	28-40
第七章	第 2 類監察	41-45
第八章	進行審查的申請及通知有關人士	46-49
第九章	實務守則及向保安局局長提出的建議	50-59
第十章	執法機關就違規事件提交的報告與定論	60-68
第十一章	根據第 52 條向執法機關提出的建議	69-83
第十二章	各法定一覽表	84-108
第十三章	其他檢討及建議	109-123
第十四章	總結和鳴謝	124-126

第 12 章的一覽表

頁次

表 1(a) —	截取—發出授權／將授權續期的數目和該等授權各別的平均時限及遭拒絕的申請數目[第 49(2)(a)條]	87
表 1(b) —	監察—發出授權／將授權續期的數目和該等授權各別的平均時限及遭拒絕的申請數目[第 49(2)(a)條]	88
表 2(a) —	截取—根據條例發出訂明授權或將訂明授權續期以予調查的罪行的主要類別[第 49(2)(b)(i)條]	89
表 2(b) —	監察—根據條例發出訂明授權或將訂明授權續期以予調查的罪行的主要類別[第 49(2)(b)(i)條]	90
表 3(a) —	截取—因為依據訂明授權進行的任何行動而被逮捕，或是在進行該行動的後續行動中被逮捕的人的數目[第 49(2)(b)(ii)條]	91
表 3(b) —	監察—因為依據訂明授權進行的任何行動而被逮捕，或是在進行該行動的後續行動中被逮捕的人的數目[第 49(2)(b)(ii)條]	91
表 4 —	截取及監察—發出器材取出手令的數目及尋求發出器材取出手令而遭拒絕的申請數目[第 49(2)(c)(i)及(ii)條]	92
表 5 —	專員根據第 41 條進行的檢討的撮要[第 49(2)(d)(i)條]	93-97
表 6 —	在檢討中發現的不符合規定或有錯誤的個案數目及性質概要[第 49(2)(d)(ii)條]	98-99

第 12 章的一覽表

頁次

表 7 —	專員接獲的尋求進行審查的申請數目[第 49(2)(d)(iii)條]	100
表 8 —	專員繼進行審查後根據第 44(2)及 44(5)條發出的通知的各別數目[第 49(2)(d)(iv)條]	101
表 9 —	專員根據第 48 條發出通知的個案數目[第 49(2)(d)(v)條]	102
表 10 —	專員根據第 50、51 及 52 條作出的建議的性質概要[第 49(2)(d)(vi)條]	103-105
表 11(a)及(b) —	由於依據訂明授權進行任何截取或監察而取得享有法律專業保密權的資料的個案數目[第 49(2)(d)(vii)條]	106
表 12 —	按照根據第 42、47、52 或 54 條提交予專員的任何報告而就部門的任何人員採取紀律行動的個案數目及該等行動的性質概要[第 49(2)(d)(viii)條]	107

簡稱

除文意另有所指外：

入境處	入境事務處
小組法官	根據條例第 6 條委任的全部或其中一位小組法官
內部用的表格	由保安局局長統籌製備的表格，方便執法機關執行其於條例下的職責時使用
守則、實務守則	保安局局長根據條例發出的實務守則
每周報告表格	為執法機關及小組法官設計以便向專員提供資料的表格
海關	香港海關
專員	截取通訊及監察事務專員
條例, ICSO	指《截取通訊及監察條例》
條例所指行動	截取及監察行動的統稱或其中之一種行動
第 X 條	指條例（即《截取通訊及監察條例》）中第 X 條
該分組	由多個執法機關組成但又並非屬於執法機關調查部門的專責分組
報告期間	2006 年 8 月 9 日至 12 月 31 日
新增設備	根據授權批准的“按理可被預期會使用”條款而在授權的附表載列的通訊設備之外所增加的通訊設備
截取	截取通訊

誓章	指用以支持向小組法官申請訂明授權的誓章
廉署	廉政公署
監察	秘密監察
實務守則表格	實務守則載列的樣本表格
警方	香港警務處

第一章

引言及條例的目的

我的委任

1.1 《截取通訊及監察條例》(“條例”)在 2006 年 8 月 9 日生效，行政長官在同日委任我由 8 月 17 日起擔任截取通訊及監察事務專員(“專員”)。這項按條例第 39 條作出的委任，為期三年。

條例的目的

1.2 根據條例，除非獲得訂明授權[第 4(2)及 5(2)條]，否則公職人員不得直接或間接進行任何截取通訊(“截取”)及任何秘密監察(“監察”)[第 4(1)及 5(1)條](於這報告內統稱“條例所指行動”)。

1.3 第 3 條載列發出訂明授權、將訂明授權續期或訂明授權持續有效的先決條件。這些條件包括三個方面：第一，把謀求藉進行條例所指行動達到的目的限於防止或偵測嚴重罪行或保障公共安全；第二，就有關的嚴重罪行或構成對公共安全的威脅，必須有合理的懷疑；第三，規定要符合必要性及相稱性的要求。侵擾他人私隱的條例所指行動如要獲得准許，有關行動對達到打擊嚴重罪行或保障公共安全的目的須是必要的，並且是與該目的合理地相稱的，但即使如此，仍需不時考慮採用其他侵擾程度較低的手段的可能性。

1.4 因此，條例的目的十分明確，就是保障在香港境內的人的權利(見《基本法》第 41 條)，這些權利涉及各方面的私隱，並且已莊嚴地載於《基本法》第 39 條，受《基本法》第 29 條(禁止任意或非法侵入住宅和其他房屋)、《基本法》第 30 條(禁止侵犯通訊秘密)，以及《公民權利和政治權利國際公約》第 17 條(已納入《香港人權法案條例》(第 383 章)第 14 條內)(禁止侵擾私生活、家庭、住宅及通訊，亦不得侵擾名譽及信用)等的保障。只有在符合條例訂明的條件和要求的情況下，才可給公職人員批予訂明授權進行及繼續進行條例所指行動。

名稱引致的誤解

1.5 然而，我就任專員一職後，即感覺部分傳媒和公眾人士似乎認為，委任我和小組法官(下一段會提述)的目的是協助執法機關進行條例所指行動，把香港境內的人的私隱置諸不理。這種看法與條例的明確目的背道而馳，可能是由於條例和專員兩者的名稱所致。假如條例名稱不同，例如改稱為《防止非法截取通訊或監察條例》，而我的職位改稱為防止非法截取通訊或監察事務專員，我認為將可消弭誤解，而條例的目的和委任我的目的亦更易為人理解。

整體安排

1.6 條例所訂的整體安排可以概述如下。監察分為兩類：侵擾程度較高的稱為第 1 類監察，較低的稱為第 2 類監察[這兩類監察各自的定義見第 2(1)條及下文第 6.1、6.4 及

7.1 段]。當局須委任一個法官小組(“小組法官”)[第 6 條]，處理執法機關提出的截取及第 1 類監察申請。每宗申請由一名小組法官處理。在處理申請時，有關小組法官須審查向其呈交的申請，並只在申請符合條例的規定的情況下才批予訂明授權。至於第 2 類監察，執法機關提出的申請須由職級不低於高級警司或等同職級的授權人員處理[第 7 條]，並在符合同樣的規定的情況下，授權人員方可批予訂明授權。

1.7 當局須委任一名身兼多項職能的專員[條例第 4 部]，主要目的是透過他的監督權和檢討權，確保執法機關完全遵守條例的規定。專員尚有一項職能，就是對市民聲稱有執法機關曾對其進行條例所指行動而提出的申請進行審查及斷定，以及因斷定執法機關在沒有適當訂明授權下進行條例所指行動而判定申請人得直時，命令政府向申請人繳付賠償金。

本報告

1.8 專員須定期向行政長官提交報告[第 49(1)條]。首份報告涵蓋本條例的生效日期至 2006 年 12 月 31 日的一段期間(“報告期間”或“本報告期間”)，往後的報告則涵蓋繼後每年的期間[第 49(6)條]。每份報告須於涵蓋期間屆滿後六個月內提交[第 49(3)條]。

1.9 這是我的首份報告。

透明度的限制

1.10 專員根據條例執行職能時，必須留意不可披露任何會對防止或偵測罪行或保障公共安全造成損害的資料。例如，我不可向申請審查而沒有獲判定得直的申請人披露我就有關個案斷定他並不得直的理由[第 46(4)(a)及 48(4)(a)條]，甚或說明所投訴的條例所指行動是否有發生[第 46(4)(c)條]。即使我判定申請人得直，我須僅在我認為不會對防止或偵測罪行或保障公共安全造成損害時，才向他發出可致使我評估向他發放賠償金的通知[第 44(6)條]。

1.11 因此，我責無旁貸，必須非常審慎考慮應在這份報告和向公眾披露什麼資料，以確保不會造成條例所預想的損害。這份報告當中部分事項的敘述可能未如人願般詳細，原因正在於此。

1.12 事實上，條例對報告的內容有多一重保障，那就是如行政長官認為發表報告內的任何事宜會造成該損害，他可剔除該等事宜[第 49(5)條]。

第二章

職能及條例沒有涵蓋的範疇

我的職能

2.1 我身為專員的職能載列於條例第 4 部的六個分部。
第 40 條概述我的主要職能如下：

- (a) 監督下文第 2.7 段所指的執法機關及其人員遵守有關條例的規定的情況(第 1 分部)；
- (b) 對該遵守規定的情況，進行我認為屬必要的檢討(第 2 分部)；
- (c) 在接獲懷疑被執法機關對其進行截取或監察的人士的書面申請，進行審查，以及在判定執法機關確曾對申請人進行未獲訂明授權的條例所指行動後，斷定賠償金的金額及作出向申請人繳付賠償金的命令(第 3 分部)；
- (d) 當我發現執法機關在沒有訂明授權的情況下對某人進行截取或監察時，通知該人，並在其提出審查申請時斷定賠償金的金額及命令向該人繳付賠償金(第 4 分部)；
- (e) 向行政長官提交報告；關於保安局局長就條例所述事宜提供實務指引而發給執法機關的實務守則，在

有需要時向保安局局長提出建議；以及向執法機關的首長提出建議，更改其所作出的任何安排，以期更佳地貫徹條例的宗旨(第 5 分部)；及

- (f) 執行條例或任何其他成文法則施加的任何其他或進一步職能，以及行政長官根據條例訂立的任何規例所訂明的任何其他或進一步職能(第 6 分部)。

2.2 身為專員，我只專注上文所述條例規定的各項事宜，因此有必要說明條例沒有包括的事項，使大家對我的職能範圍有更佳了解。

條例範圍以外的事宜

2.3 根據條例，公職人員不得進行截取及監察，但依據訂明授權進行者除外[第 4 及 5 條]。條例並沒有明文規定禁止公職人員以外的人士進行這類行動。

2.4 根據第 2(1)條的定義，“截取”指在任何通訊藉郵政服務或藉電訊系統傳送的過程中，由並非該通訊的傳送人或傳送對象的人查察該通訊的某些或所有內容。這項定義的涵蓋範圍非常廣泛。

2.5 另一方面，根據第 2(1)條，“秘密監察”的定義：

“(a) 指為任何特定調查或行動的目的而使用任何監察器材進行的、符合以下說明的任何監察－

- (i) 該等監察是在屬其目標人物的任何人有權對享有私隱有合理期望的情況下進行的；
 - (ii) 該等監察的進行方式，是旨在確保該人不察覺該等監察正在或可能正在進行；及
 - (iii) 該等監察相當可能導致取得關於該人的任何隱私資料；但
- (b) 不包括－
- (i) 對沒有預見的事件或情況作出的當場反應；及
 - (ii) 構成本條例所指的截取的該等監察”。

2.6 因此，在一般適用的原則和可預見的通常情況下，如進行監察時沒有使用監察器材，或被監察的目標人物對其私隱無權享有合理期望，又或監察是對沒有預見的事件或情況的當場反應，便不是條例所涵蓋的監察形式，因而不屬我作為專員的職權範圍。定義第(b)(ii)段的例外情況(即構成條例所指的截取的監察)，並不影響條例對私隱所提供的保障，因為與截取有關的法例規定包括這種形式的監察在內，並對之進行規管。

2.7 我身為專員的職權範圍只與條例附表 1 指明的執法機關及其人員有關。就截取而言，所指的是香港海關(“海關”)、香港警務處(“警方”)及廉政公署(“廉署”)，而就監察而言，所指的是海關、警方、入境事務處(入境處)及廉署。至於該等部門以外的公職人員，其他可能進行截取及監

察的人士，以及不在條例監察一詞定義範圍內的任何形式的監察，均與我的職權範圍無關。

2.8 我可用一個例子來說明我的職能範圍有限。假如有人向我申請根據條例第 4 部第 3 分部進行審查，而我的定論是申請人懷疑的截取或監察並不符合條例中該等詞語的定義，又或涉嫌行動並非由執法機關進行，我的職責是向申請人發出通知，述明我判定其申請並不得直。

可採取的補救方法

2.9 在這種情況下，申請人可尋求的補救方法視乎其個案的情況而定。法律改革委員會在 2004 年 12 月發表的《侵犯私隱的民事責任報告書》第 2 章，就現行法律提供的各項補救方法作出了很好的概述。

第三章

法律專業保密權及新聞材料

引言

3.1 條例明確說明在授權進行條例所指行動及進行條例所指行動時，對法律專業保密權及新聞材料必須審慎處理。

保障

3.2 《基本法》第 35 條保障香港居民有權得到秘密法律諮詢，這是為了確認普通法訂立已久的法律專業保密權。這項權利不單只是證據法中的一項規則，禁止在未經享有這項權利的人士同意下，在法庭訴訟中披露受這項權利保障的資料，而更對保障個人可向法院提起訴訟及尋求濟助的權利和對執行公義制度的實施兩方面都至關重要。

3.3 另一方面，《基本法》第 27 條對體現表達意見自由的首要方式，即新聞自由，以及其他各種方式的表達意見自由，莊嚴地作出了保障。

3.4 根據條例第 2(3)條，如藉進行第 2 類監察相當可能會取得可能享有法律專業保密權的任何資料，便應將之提升為第 1 類監察。執法機關內的授權人員可授權內部人員進行第 2 類監察，但第 1 類監察必須由小組法官授權。此外，第 31 條規定，除非情況特殊，否則不得授權在某律師的處所(包括其辦公室及住所)或對其通訊進行截取或監察。在截取

及監察的申請中，必須提醒有關授權當局(小組法官或授權人員或部門首長)留意取得享有法律專業保密權的資料的可能性(見條例附表 3 第 1 部(b)(ix)段、第 2 部(b)(x)段和第 3 部(b)(x)段)。

3.5 雖然除上文所述條例附表 3 各項條文外，條例本身對新聞材料的着墨較諸法律專業保密權有所不及，但在截取或監察的申請中，同樣須提醒有關授權當局留意取得新聞材料的可能性。

3.6 這些法例條文旨在確保如相當可能取得享有法律專業保密權的資料或新聞材料，便必須極小心而嚴謹地審核有關的授權申請，這對尋求秘密法律諮詢的權利和傳媒的自由提供更佳的保障。

執法機關的行事方式

3.7 我已按條例的宗旨和精神，在執行檢討授權程序和調查成果的職能方面，特別留意享有法律專業保密權的資料及新聞材料這兩方面，以防止這些基本權利遭侵害或減損。

3.8 從用以支持向小組法官申請訂明授權的宗教式或非宗教式宣誓的誓章(以下簡稱“誓章”)樣本可見，執法機關須注意享有法律專業保密權的資料及新聞材料等事項。如有可能涉及或取得享有法律專業保密權的資料或新聞材料，執法機關在其誓章得說明這種可能性。

3.9 從我進行的檢討，我發現當存在取得享有法律專業保密權的資料的可能性時，小組法官會以謹慎的方式決定有關申請，而即使批予授權，小組法官也會在授權內施加嚴格條件，例如規定執法機關如取得享有法律專業保密權的資料，必須視作情況有實質改變而須向他報告，從而保留了在有需要時檢討情況的權力。

3.10 執法機關須評估是否可能取得享有法律專業保密權的資料或新聞材料，並須把評估結果告知小組法官。我在查核執法機關的檔案時，發覺執法機關確有遵守這兩項規定，向小組法官披露評估結果，而其作出的評估在相關情況下均屬合理。

3.11 執法機關在報告期間向我報告的所有個案當中，並沒有個案涉及取得新聞材料，而事實上亦沒有任何個案涉及取得享有法律專業保密權的資料。

第四章

監督程序與檢討執法機關遵守規定的情況

監督程序

4.1 我就任後不久，便開始要求小組法官及執法機關填寫秘書處協助設計的每周報告表格，就條例所指行動的申請(不論申請成功與否)提交每周報告。首份報告涵蓋的期間由條例於 2006 年 8 月 9 日開始生效當日起至 8 月 25 日。真正每周一次的報告的開始期間是 2006 年 8 月 26 日起至 9 月 1 日，其後的每周報告則涵蓋繼後每個星期。截至本報告期間完結時，小組法官辦事處和執法機關各自向我提交了 19 份報告。這樣做旨在設立固定的查核機制，確保小組法官辦事處和執法機關提交的報告若有任何差異可及時發現。第二個目的是盡早發現不當行為或不足之處，以便在問題初現時即予糾正。

4.2 第二份每周報告顯示，某執法機關曾批予兩項據報是以處所為對象，並使用監聽器材的第 2 類監察的授權。根據條例第 2(1)條有關第 2 類監察的定義，使用監聽器材的最低要求是，使用該器材的人乃目標人物屬意或預期中會聽到該說話的人，或是在屬意或預期中會聽到該說話的人的明示或默示同意下監聽、監測或記錄該說話或活動的人。這種第 2 類監察應以人為對象(即針對目標人物)，不大可能會以處所為對象(即針對固定地方)。

4.3 因此，我感到奇怪，不知該兩宗以處所為對象的行動是否確實屬於第 2 類監察，可由執法機關的授權人員批予授權，而不需向小組法官尋求授權。我立即聯絡該執法機關，要求查閱與該兩宗申請有關的檔案，該執法機關迅即安排我往訪其辦事處查核該兩個檔案。

4.4 我進行查察時，在場的有該執法機關一名助理處長級人員和另外兩名人員。他們告訴我，該兩項依據第 2 類授權進行的監察行動已經終止，並已向授權人員作出報告，再由授權人員撤銷授權。我查核了該兩個有關檔案。第一宗個案涉及使用裝設於一名管有違禁品的人士(A 君)身上的監聽器材。據 A 君提供的情報，在 A 君逗留某已知處所期間會有人(身分不明)與其聯絡接收這些違禁品。第二宗個案乃類似行動，但涉及不同人士(B 君)，及行動在另一已知處所內進行，而且在 B 君的流動電話上更加裝了監聽器材，以記錄 B 君與有可能透過其流動電話與之聯絡的人的談話。兩宗個案的人士會按情況所需才開啓監聽和錄音器材，因此不大可能會侵犯其他並非接收該些違禁品的人的私隱。我信納這兩項行動均屬第 2 類監察的範圍之內，當中使用監聽器材者乃目標人物屬意或預期中會聽見其說話的人。

4.5 儘管如此，我亦藉此機會告知該執法機關的有關人員，在每周報告內填寫第二宗個案時，不應只說明監察是以處所為對象，應說明監察亦是以物體為對象，因為他們在 B 君的流動電話上加裝了監聽及錄音器材。有關人員承諾修改有關的每周報告，以改正該項輕微錯漏。

4.6 這次對申請記錄的查核消除了我對該執法機關沒有遵守條例的規定的疑慮。我的疑慮源於我想像不到第 2 類監察是能夠以處所為監聽對象的方式進行。有關檔案的檢討亦讓我可向該執法機關建議如何適當填寫每周報告。這次的查核亦達到了我所預期達到的作用，就是表明我作為專員，在執行我的職責時會時刻保持警覺，確保法例的規定得到徹底遵守，而執法機關所做一切工作均受到我嚴密的監察。

4.7 我在上文敘述首次與某執法機關接觸的經過，是要說明我往執法機關辦事處訪查的大概性質，以及在有需要時為澄清及核實而查核他們所保存的相關檔案。即使沒有疑問需要澄清，我亦會抽查一些有關條例所指行動的申請(不論申請成功與否)的檔案。我亦藉往執法機關查核的機會，檢討相關的程序及安排，並在有需要時提出要改善之處。

其他已採取的步驟

4.8 除了對比執法機關和小組法官辦事處提交的每周報告，以及定期在執法機關的辦事處查核有關的檔案和文件，我亦採取了一些措施，以便進一步查核執法機關所進行的截取和監察。

4.9 每有需要，我會向在某些截取過程中有份參與而又獨立於執法機關以外的非執法機關，例如通訊服務供應商，作出覆查。執法機關所進行的截取，都會透過一個由多個執法機關組成但又並非屬於執法機關調查部門的專責分組(“該分組”)安排。例如，對透過通訊服務供應商進行的電訊截

取，我要求通訊服務供應商根據該分組提供的訂明授權核實已截取的設備，如有進行未經授權的截取便須通知我。我亦要求通訊服務供應商每四個星期向我提交報表，確保被截取的設備數目與執法機關報告的數目吻合。基於保安理由，我不會進一步披露如何向通訊服務供應商提出截取的要求的程序、如何執行所要求的截取，以及我如何進行查核等細節。

4.10 至於監察，在對比執法機關的每周報表與小組法官辦事處的報表後，如有任何分歧之處，我會要求有關執法機關和小組法官辦事處澄清和解釋。我亦定期實地查核執法機關的檔案和文件，並要求有關人員解釋，以澄清我的疑問或懷疑。此外，我要求各可申請授權進行監察的執法機關製備監察器材存貨清單和記錄這些器材交收的登記冊，以便我查核有關人員有否提取及使用這類器材，用作進行獲授權的監察抑或有其他的目的。關於此事的詳情載於第六章第 6.26 至 6.30 段。

檢討遵守規定的情況

4.11 整體而言，各執法機關均極為合作，我所有的查詢和疑問都得到澄清。我並無發現有執法機關或其人員蓄意或故意違反條例規定的情況。

4.12 大致上小組法官在考慮執法機關提出的申請時，都已嚴格施行條例的規定。試舉一例，某執法機關的截取和監察申請在初期有很多均被拒絕，主要原因是小組法官認為申請書內提供的資料不足以證明有關條例所指行動需要在所申

請的時段內進行，尤其是當所申請的時段是整段條例所准許的最長時限。

4.13 有一宗申請的佐證誓章表示在過去兩年內，“沒有發出任何訂明授權，對(目標人物)進行截取”，但在小組法官席前進行口頭聆訊時，申請人卻透露，事實上在《截取通訊及監察條例》生效之前，曾有依據以前的機制發出的授權而對目標人物進行的截取行動。有關執法機關認為，“訂明授權”一詞是條例採用和詮釋的字眼，是指根據條例發出的授權，因此根據以前的機制發出的授權並非訂明授權。該執法機關因而認為誓章的陳述符合事實。然而，處理申請的小組法官卻認為有關陳述“嚴重誤導”，因為條例在 2006 年 8 月 9 日才生效。他拒絕了申請，因他認為申請人有責任提供證據“向有關當局交代事件的全部情況”，但申請人誓章內該陳述不單做不到這一點，反而有誤導成分。三位小組法官一致認為，由於執法機關根據條例提出的申請基本上屬於單方面申請，有關單方面申請的一般規則(即申請人須毫不保留全面披露對與申請有實質關係的所有事實)應適用於執法機關。不披露根據以往機制就有關目標人物批予的授權即屬牴觸該規則。第九章的第 9.14 至 9.19 段也與此有關。我知道在這事件後，執法機關已特別留意他們呈報用以支持其申請的資料的準確性。他們明白到，為了讓有關當局可作出一持平的決定，除了條例所規定要提供的資料外，申請人所知與決定申請有關的一切其他資料均應呈報。

4.14 如若相當可能藉有關行動取得可能享有法律專業保密權的資料，小組法官在考慮執法機關提交的申請時會極度謹

慎。舉例而言，如目標人物遭逮捕，小組法官會小心考慮在逮捕後仍繼續進行的條例所指行動是否相當可能會違反法律專業保密權。有部分個案的授權申請是因這個理由被拒。

4.15 另外有一宗個案的情況是，執法機關獲批予授權進行了長達約三個月的截取仍未能取得有用資料，小組法官遂拒絕為授權批予第三次續期。

4.16 從我的查核所見，我可推斷小組法官拒絕執法機關申請的理由，在於小組法官在考慮申請時採用了非常嚴格的驗證準則，並認真地施行條例的規定，在完全符合相稱性準則時才會批予授權。我認為，小組法官在某些情況下可能會被評為過於嚴謹。

4.17 因此，我肯定小組法官批予的各項授權都是正確地作出的。小組法官已協助確保只有在有需要為防止或偵測嚴重罪行或保障公共安全的目的，以及有關條例所指行動是相稱的情況下，才會批予授權進行這類行動。

4.18 此外，有個案證明，當所謀求達到的目的不能再以授權的條例所指行動達到，有關執法機關便停止這類行動。這情況不限於第 57 條所述的常見情況－終止行動，或第 58 條所述的常見情況－授權當局繼接獲已逮捕目標人物的報告後作出撤銷授權的決定。例如，執法機關獲授權對某電訊設備(如電話線)進行截取，在進行截取一段時期後，便可能會因為沒有達致明顯有助調查的效果而終止截取行動。然而，在另外的一些個案中，執法機關向小組法官辦事處報告，終

止截取行動的原因是已從行動中取得有用的資料，但該執法機關仍終止截取行動，不試圖獲取更多資料。亦有一些個案是執法機關報告終止截取的原因是目標人物已退出犯罪計劃。這些個案都反映執法機關遵從條例的規定，而不是純粹以被動的態度去任由條例所指行動繼續，直至授權時限屆滿為止。執法機關顯然留意並緊記對私隱(即使是涉嫌罪犯的私隱)的侵擾不應不受限制，並保持警覺，不時檢討，當無須繼續侵擾時便主動終止行動。

4.19 報告期間並無尋求緊急授權進行條例所指行動的申請，原因可能有二。首先，沒有個案的情況是屬於需要緊急授權的情況。第二，執法機關可能對法律規定非常審慎，除非符合所有先決條件，否則不會輕率提出尋求緊急授權的申請。只要執法機關抱有這種審慎態度，不論是基於尊重法律，還是戒懼小組法官的嚴格管制，個人私隱的保障定會得到鞏固。

4.20 小組法官嚴格審視各項申請，執法機關對條例的規定留心在意，令我倍加肯定小組法官授權執法機關進行的條例所指行動均屬恰當，而獲授權的截取或監察都是如條例訂明般屬必要才進行，因而確保對香港境內人士的私隱的侵擾程度減至最低。

第五章

截取

定義

5.1 根據條例，“截取作為”(“截取”的必要部分)的定義是，就任何通訊而言，指在該通訊藉郵政服務或電訊系統傳送的過程中，由並非該通訊的傳送人或傳送對象的人查察該通訊的某些或所有內容。

關於截取的法例概覽

5.2 有關法例的首要目的，是保障在香港使用郵政服務或電訊系統作通訊用途的個人的私隱。條例亦訂明進行獲授權截取的法律架構。

5.3 根據條例第 4 條，公職人員不得直接或間接進行任何截取，但以下截取不受禁止—

- (a) 依據訂明授權進行的任何截取；
- (b) 對藉無線電通訊(為由傳送者牌照持有人根據《電訊條例》(第 106 章)提供公共電訊服務而設的電訊網絡的無線電通訊部分除外)傳送的電訊進行的任何截取；及
- (c) 由或根據條例以外的任何成文法則授權、准許或規定進行的任何截取(包括在執行授權搜查任何處所或

檢取任何證據的法院命令的過程中進行的任何截取)。

5.4 正如條例第 3(1)條所載明，依據訂明授權進行截取所謀求達到的目的是“防止或偵測嚴重罪行”^{註 1}或“保障公共安全”。

訂明授權

5.5 根據條例第 29(1)條，對截取的訂明授權—

(a) 在郵件截取的情況下，可授權作出以下一項或兩項作為—

(i) 截取向該訂明授權所指明的處所或地址發出或從該處所或地址發出的通訊；

(ii) 截取向或由該訂明授權所指明的任何人發出的通訊；或

(b) 在電訊截取的情況下，可授權作出以下一項或兩項作為—

(i) 截取向該訂明授權所指明的任何電訊服務發出或從該電訊服務發出的通訊；

^{註 1} 就截取的訂明授權而言，“嚴重罪行”指可判處的最高刑罰是或包括監禁不少於7年的任何罪行[《截取通訊及監察條例》第2(1)條]。

- (ii) 截取向該訂明授權所指明的任何人正使用或按理可被預期會使用的任何電訊服務發出或從該電訊服務發出的通訊。

5.6 須特別一提的是最後一類，因為有關授權准許截取目標人物“按理可被預期會使用”的電訊設備(例如電話線)的通訊，儘管在授權時仍未得知可辨認該設備的詳細資料(例如電話號碼)。這類授權使有關執法機關有權把授權批出後才確定的設備包括在授權之內，並予以截取，而無需為此再向小組法官取得特定授權。這點會在第十一章及第十三章進一步討論。我對這類授權特別留意，並且很高興在此匯報，我沒有發現任何涉及小組法官不適當地批出這類授權的個案，也沒有發現任何涉及有關執法機關在沒有充分理由下加入設備的個案。

5.7 條例附表 1 指明可根據訂明授權進行截取的執法機關，而這些執法機關為海關、警方和廉署。因此，有關法律已清楚訂明，在條例指明的四個執法機關當中，只有入境處不獲授予進行截取的權力。在閱讀本章時，凡有關於執法機關的提述，必須理解為並不包括該部門。

法官授權

5.8 執法機關的人員可向小組法官提出申請，要求法官發出進行任何截取的法官授權或授權續期。申請須以書面提出及以申請人的誓章支持。條例規定不得以只適用於第 2 類監察的“行政授權”來授權進行截取。條例訂明，截取的授

權最長時限在任何情況下均不得超過三個月[第 10(b)條]。將這類授權續期的最長時限[第 13(b)條]亦相同。

緊急授權

5.9 執法機關的人員如認為由於存在任何人死亡或蒙受嚴重身體傷害、財產蒙受重大損害、對公共安全的嚴重威脅或損失關鍵證據的逼切風險，而有即時需要進行截取，並在顧及有關個案的整體情況下，申請法官授權並非合理地切實可行，他可向該部門的首長提出申請，尋求發出對進行該截取的緊急授權[第 20(1)條]。緊急授權的有效時限不得超過 48 小時，而且不可續期[第 22(1)(b)及(2)條]。有關人員並應在自發出該緊急授權之時起計的 48 小時內向小組法官申請確認該授權[第 23(1)條]。

5.10 在報告期間，執法機關從沒有就截取而申請緊急授權。

口頭申請

5.11 根據條例，假如申請人在顧及有關個案的整體情況後認為，按照有關書面申請條文提出該申請，並非合理地切實可行，他便可用口頭提出尋求發出訂明授權或將訂明授權續期的申請。口頭申請必須符合這項有關是否切實可行的條件，才可獲批予授權[第 25(2)條]。口頭申請及因應口頭申請而批予的授權與書面申請／授權具有相同的效力。有關人員亦應在自批予訂明授權之時起計的 48 小時內申請確認該授權。見條例第 25 至 27 條。

5.12 在報告期間，執法機關並沒有就截取而提出口頭申請。

書面申請

5.13 在報告期間，執法機關共有 485 宗截取的書面申請。法官發出的訂明授權共有 449 項(其中 301 項是依據新申請而發出的，148 項是依據續期申請而發出的)^{註 2}。小組法官一共拒絕了 30 宗就截取而提出的新申請和五宗續期申請。有一宗將授權續期的申請獲批但授權沒有發出，因為截取的目標人物在申請遞交後已被逮捕。

罪行

5.14 在報告期間，就截取發出訂明授權或將訂明授權續期以予調查的罪行的主要類別清單，載於第十二章表 2(a)。

授權時限

5.15 就大部分(逾 83%)個案(新授權和續期)而言，小組法官批予訂明授權的時限均在一個月或以下，較條例許可的三個月最高期限[條例第 10 及 13 條]為短。只有一項獲批的授權的時限為三個月。顯而易見，小組法官謹慎行事，對執法

^{註 2} 批准的申請數目未必相等於調查個案數目。個別調查個案可涉及多於一宗截取／監察申請。

機關採取截取行動施加甚為嚴緊的管制。整體而言，在報告期間獲授權的截取行動平均時限為一個月。

撤銷授權

5.16 根據第 57(1)條，依據其部門首長根據第 56 條作出的安排而進行任何定期檢討的執法機關人員，如認為有終止訂明授權的理由存在，便應安排終止截取(及監察)。負責有關截取的人員，在察覺有終止的理由存在後，亦有同樣責任作出終止行動[第 57(2)條]。有關人員接着須就該項終止及終止的理由，向有關當局報告，而該當局須撤銷有關的訂明授權[第 57(3)及(4)條]。

5.17 在報告期間，依據第 57 條而撤銷“整個”截取授權的有 156 項。另外有 26 項只涉及撤銷部分而非全部訂明授權所批准的通訊設備，因此對其他設備的截取仍然有效。第十一章第 11.4 至 11.10 段及第十三章第 13.5 至 13.7 段亦有論述這類的“部分”撤銷的情形。終止授權的一般理由主要是目標人物已被逮捕，或因發現目標人物沒有使用或甚少使用有關的通訊設備，以致繼續截取並無作用。

5.18 條例第 58 條亦就撤銷授權作出規定。凡有關當局接獲執法機關的報告，指截取的目標人物已被逮捕，在評估該項逮捕對會藉繼續進行該截取而取得任何可能享有法律專業保密權的資料的可能性的影響後，如該當局認為並未符合條例所指的訂明授權持續有效的先決條件，則該當局須撤銷該訂明授權。在報告期間，根據第 58 條而撤銷授權的數目為八次。

5.19 有一點值得注意的是，第 57 條涵蓋的情況是行動已被終止，有關當局只須撤銷授權(條例第 57(4)條：“須撤銷”)而無需行使酌情權；但第 58 條則施加兩項規定，首先是由提交報告的人員評估若繼續進行該項獲授權的截取，該項逮捕會對取得享有法律專業保密權的資料的可能性的影響，其次是由有關當局在接獲逮捕報告後考慮“第 3 條所指的訂明授權持續有效的先決條件”是否“未獲符合”，若然，他“須撤銷該訂明授權”[第 58(2)條]。

5.20 最初，對於訂明授權的行動所針對的目標人物被逮捕後，是否可以引用第 57 條是不明確的。在保安局、各執法機關、小組法官和專員商討後，同意只有當執法機關的提交報告人員要求有關當局根據第 58(2)條考慮並行使酌情權時，才須根據第 58 條提交報告。在其他情況，只要有終止的理由，便必須根據第 57 條提交報告，以便撤銷有關訂明授權。原先做法互異的情況因而不復存在，已予劃一。

法律專業保密權

5.21 在報告期間，沒有個案涉及依據訂明授權進行截取後取得享有法律專業保密權的資料。

5.22 然而，我注意到有小部份截取申請經評估後被認為有可能取得享有法律專業保密權資料。其中有些申請遭小組法官拒絕。我到執法機關辦事處訪查時已檢閱所有關於這些個案的檔案。依我看來，小組法官已小心考慮這些個案，在

決定應否授權申請進行的截取時已就取得法律專業保密權資料的可能性以及其他與個案相關的因素作出了合理評估。

截取的成效

5.23 執法機關普遍認為，截取在現階段和將來均為有效及有用的調查手段。從截取蒐集所得的資料，可使調查取得成果和奏效。在報告期間，共有 59 名截取行動的目標人物是在依據訂明授權進行的截取或是在進行截取的後續行動中被逮捕。除了逮捕截取行動的目標人物外，共有 71 名非目標人物亦因為依據訂明授權進行的截取或是在進行截取的後續行動中被逮捕。有關的被逮捕人數載於第十二章表 3(a)。由此可見以截取作為調查手段確有用處。

不符合規定的個案

5.24 在報告期間，有兩項關於不符合規定的報告，當中涉及三項截取行動。該等個案詳情見第十章。

5.25 此外，一名執法機關人員拼錯了載於獲批予的訂明授權的目標人物的英文名字，但所載該人的身分證號碼及其他資料則屬正確。這項錯誤在向小組法官申請把授權續期時才被發現。小組法官已指令改正錯誤。由於除了目標人物外沒有其他人受該訂明授權影響，而且發現錯誤後即予更正，所以不把這宗個案視為不符合規定實屬恰當。事件純因不小心錯失所引致，並未對其他人造成任何影響。然而，有關的執法機關仍隨即在其每周報告向我坦白交代了這宗個案(見下文)。

查核個案

5.26 執法機關和小組法官辦事處須就每星期獲批准或遭拒絕的每宗截取申請，向專員辦公室提交每周報告。由一方呈交的資料，例如通訊設備的可辨認細節(例如上文第5.6段所指，依據“按理可被預期會使用”條款加入的電話線)、授權期限、所涉罪行，以及其他有關詳情，會與另一方提供的資料互相比較，查核是否有不符合規定之處。在報告期快將結束時，每有需要，執法機關的該分組(第四章第4.9段所述者)及通訊服務供應商亦須提供截取行動的資料，作為覆核、澄清及核對工作的另一資料提供來源。

5.27 此外，我定期前往各執法機關查核。執法機關須解釋其運作程序、提供申請書正本及其他相關文件以供查核，以及回答我對有疑問的個案的查問。如情況有需要，我會會見訂明授權的申請人和其他負責與截取有關的事宜的人員。在查核過程中，如我發現有任何需要改善之處，我即告知有關執法機關，並就推行合適的措施向他們提出建議。我一共查核了 138 宗與截取有關的個案。除了上文第 5.24 段提及的不符合規定的個案和第十三章第 13.38 段提及的個案外，查核期間並無發現其他不符合規定的情況。我亦沒有發現任何執法機關刻意不遵守條例的規定的證據。

第六章

第 1 類監察

秘密監察

6.1 根據條例，執法機關的人員須得到訂明授權，才能進行“秘密監察”行動。訂明授權可由小組法官發出(“法官授權”)或由個別執法機關的指定授權人員^{註3}發出(“行政授權”)。條例第 2(1)條把“秘密監察”界定為：

“為任何特定調查或行動的目的而使用任何監察器材進行的、符合以下說明的任何監察—

- (i) 該等監察是在屬其目標人物的任何人有權對享有私隱有合理期望的情況下進行的；
- (ii) 該等監察的進行方式，是旨在確保該人不察覺該等監察正在或可能正在進行；及
- (iii) 該等監察相當可能導致取得關於該人的任何隱私資料；... ..”

根據上述定義，在某人無權對享有私隱有合理期望的情況下進行的其他種類的監察，並不視為“秘密監察”。因此，這

^{註3} 《截取通訊及監察條例》第 7 條指授權人員為部門首長指定職級不低於等同高級警司的職級的任何人員。

類“非秘密監察”並不需要訂明授權。“非秘密監察”的一個例子是監察某人在公眾地方的活動，而這些活動是可以被其他途人在不使用加強感應器材(監察器材)的情況下看見。

6.2 與截取的情況一樣，條例第 3(1)條把監察行動謀求的目的限定為“防止或偵測嚴重罪行”^{註 4}或“保障公共安全”。

6.3 在報告期間，所有就監察提出的申請，包括獲批予的授權及遭拒絕的申請，都是為謀求達到有關法定目的。

第 1 類監察相對於第 2 類監察

6.4 條例第 2(1)條對第 1 類監察只給予一個十分簡單的定義，即“不屬第 2 類監察的任何秘密監察”。基本上，這兩類監察可從個人私隱所受侵擾的程度以作區別：第 1 類監察的侵擾程度較第 2 類監察的為高。條例第 2(1)條界定第 2 類監察為－

“(a)由某人使用監聽器材或視光監察器材，為監聽、監測或記錄任何其他人所說的說話或所進行的活動的目的而進行的任何秘密監察，而使用該器材的人－

^{註 4} 就監察的訂明授權而言，“嚴重罪行”指可判處的最高刑罰是或包括監禁不少於 3 年或罰款不少於 1,000,000 元的任何罪行[《截取通訊及監察條例》第 2(1)條]。

- (i) 屬在該其他人的意向或應有的合理預期中是會聽見該說話或看見該活動的人；或
 - (ii) 是在第(i)節所描述的人明示或默示同意下監聽、監測或記錄該說話或活動的人；或
- (b) 使用視光監察器材或追蹤器材進行的任何秘密監察，而其使用不涉及－
- (i) 未經准許而進入任何處所；或
 - (ii) 未經准許而干擾任何運輸工具或物體的內部，或未經准許而對該器材進行電子干擾。”

6.5 條例第 2(3)條進一步規定

“就本條例而言，凡任何秘密監察屬第(1)款中‘第 2 類監察’的定義所指的第 2 類監察，而可能享有法律專業保密權的任何資料相當可能藉進行該監察而取得，則該監察即視為第 1 類監察。”

6.6 根據條例第 63 條的規定，保安局局長已發出《截取通訊及監察條例》實務守則^{註 5}，向執法機關人員提供實務指引。該守則進一步闡釋如何區分第 1 類監察和第 2 類監察－

“《條例》有第 1 類監察和第 2 類監察之分，是反映對監察的目標人物的私隱可以有不同程度的侵擾。第 2 類監察

^{註 5} 《截取通訊及監察條例》實務守則載於保安局網站
<http://www.sb.gov.hk/chi/news/pdfs/cop_c.pdf>

包括“參與者監察”的情況，即監察對象的說話或活動被他預期會聽見這些說話或看見這些活動的人(使用監聽器材或視光監察器材)聽見、監測或記錄；另一種包括在內的情況是有關監察是使用視光或追蹤器材進行，而其使用不涉及未經准許而進入處所、未經准許而對運輸工具，或物體的內部進行干擾或未經准許而對該器材進行電子干擾。”(《截取通訊及監察條例》實務守則第 28 段。)

及

“凡任何秘密監察在一般情況下屬第 2 類監察但相當可能藉此取得可能享有法律專業保密權的資料，則該監察即視為第 1 類監察。”(《截取通訊及監察條例》實務守則第 29 段。)

由於性質上屬於侵擾程度較高，第 1 類監察行動需要小組法官授權，而第 2 類監察則只需要行政授權[第 8 條及第 14 條]。

法官授權

6.7 第 1 類監察需要小組法官授權。執法人員申請發出第 1 類監察的授權或將授權續期時，須提供充分理由，令小組法官信納有關行動符合所謀求達到的法定目的，並可通過條例第 3 條所述的相稱性驗證。小組法官必須信納沒有其他侵擾程度較低的適當手段可藉以取得所需資料，才會批准申請，否則可述明理由拒絕申請。

法官授權的最長獲批時限

6.8 條例訂明，第 1 類監察的申請，獲批授權的最高時限在任何情況下均不得超過三個月[第 10(b)條]。如須為有關的原先法官授權續期，可在時限屆滿前提出申請。續期授權的最高時限的規定亦相同[第 13(b)條]。

6.9 在報告期間，小組法官就第 1 類監察批予授權的最長時限為 14 天。第 1 類監察獲批的授權時限，整體而言平均只有 5 天。

緊急授權

6.10 執法機關的執法人員如認為由於存在任何人死亡或蒙受嚴重身體傷害、財產蒙受重大損害、對公共安全的嚴重威脅或損失關鍵證據的逼切風險，因而有即時需要進行第 1 類監察，並在顧及整體情況下，向小組法官提出申請並非合理地切實可行，他／她可以書面向其部門首長提出申請，尋求發出第 1 類監察的緊急授權[第 20(1)條]。緊急授權為時不得超過 48 小時，而且不可續期[第 22(1)(b)及(2)條]。該人員須在自發出緊急授權之時起計的 48 小時內，向小組法官申請確認該授權[第 23(1)條]。

6.11 在報告期間，執法機關不曾就第 1 類監察申請緊急授權。

口頭申請

6.12 基本上，所有第 1 類監察申請，包括緊急授權申請，均須以書面提出。儘管這樣，如果以書面提出申請並非合理地切實可行，亦可以口頭方式申請訂明授權[第 25 條]。有關當局可以口頭方式發出決定，批予訂明授權或拒絕申請；不過，除非有關當局在顧及有關個案的整體情況後，信納按照有關書面申請條文提出該申請，並非合理地切實可行，否則該當局不得批准該申請[第 25(2)條]。這樣批予的授權，與以書面提出的申請而批予的授權具有相同效力[第 25(5)條]。

6.13 只有在特殊及分秒必爭的情況下，因為無法按慣常程序提出書面申請，方可提出口頭申請。實務守則進一步提醒有關人員，只有在緊急情況下，例如個案涉及快將發生的嚴重身體傷害的情況，又沒有足夠時間擬備支持申請的書面誓章，才有理由提出口頭申請。

6.14 有關的執法人員以口頭申請取得訂明授權後，須按法例[第 26 條]的規定，於合理地切實可行範圍內，在有關授權發出起計的 48 小時內，盡快以書面向有關當局(如屬第 1 類監察，有關當局為小組法官)申請確認該訂明授權。否則，口頭批予的訂明授權會視為於 48 小時限期屆滿時被撤銷。

6.15 在報告期間，執法機關並沒有提出進行第 1 類監察的口頭申請。

書面申請

6.16 在整段報告期間，執法機關合共提出了 59 宗書面申請。獲法官批予授權的只有 30 宗(當中 29 宗是新申請而一宗是續期申請)^{註6}。申請被拒絕的有 29 宗。在該 29 宗被拒的申請中，28 宗屬於在條例通過後提交的首批申請。

6.17 在新制度實施初期大量申請被拒絕，引起我的注意。我在訪查執法機關時，抽查了部分被拒絕的申請的檔案，以了解為何有這情況。我並要求執法機關提供小組法官拒絕該 28 宗申請的理由的副本。申請被拒絕主要基於以下理由：

- (a) 部分申請尋求的授權時限太長；
- (b) 部分申請要求授權覆蓋的地域太廣；及
- (c) (支持申請的)誓章沒有提供足夠詳情支持申請。

6.18 簡言之，小組法官認為，被拒絕的申請的侵擾性太高，且與藉監察可能取得的利益並不相稱。我的結論是，首批申請被拒絕的比率偏高，主要是因為有關人員對新的法律規定及小組法官所持的標準認識不足。新制度實施之初，出現磨合問題並非不常見。這批申請被拒絕後，執法機關人員迅速改正欠妥之處，彌補不足，情況隨即大有改善。自此以

^{註6} 批准的申請數目未必相等於調查個案數目。個別調查個案可涉及多於一宗截取／監察申請。

後，直至報告期在 2006 年 12 月 31 日終結時，只有一宗第 1 類監察的申請被拒絕。

6.19 雖然部分執法人員可能覺得小組法官所持的標準過於嚴苛，但我認為，小組法官有理由在打擊及偵測嚴重罪行或保障公共安全和保障個人私隱之間取得適當平衡。有關人員不應把法官的取態視為對其調查工作造成不必要的妨礙。相反，這向社會傳達了清楚明確的信息，說明小組法官對每宗申請都會審慎和詳細審視，考慮申請是否適當才予批准。新的《截取通訊及監察條例》機制使個人私隱受到法官保障，防止可能未經授權的監察。

罪行

6.20 在報告期間，就進行第 1 類和第 2 類監察發出訂明授權或將訂明授權續期以予調查的罪行的主要類別清單，載於第十二章表 2(b)。

撤銷授權

6.21 就第 1 類監察而言，在報告期間有九項授權依據第 57 條撤銷，而依據第 58 條撤銷的授權則只有一項。

6.22 我在第五章第 5.20 段曾提及，當繼逮捕後而產生終止授權的原因發生時，執法機關應根據第 57 條“截取或秘密監察的終止”撤銷訂明授權，還是根據第 58 條“繼逮捕某人後向有關當局提供報告”撤銷訂明授權(有關這課題的詳細討論載於第十一章第 11.20 至 11.23 段)，初時並無劃一做法。

前段所述根據第 58 條作出的一宗撤銷個案，便是其中一個例子。該項授權原屬以處所為對象的第 1 類監察行動。有關的執法機關在逮捕三人後不久，即採取步驟，終止行動，並按第 58 條向小組法官辦事處提供報告。我在審閱有關申請檔案的內容後認為，有關授權應根據第 57 條撤銷，因為個案負責人員並不預期在逮捕後仍須繼續進行行動。因此，所引用的應該是第 57 條。自此以後，這做法已統一化。

法律專業保密權

6.23 在報告期間，依據訂明授權進行的第 1 類監察沒有取得任何受法律專業保密權保障的資料。

監察器材的種類

6.24 條例第 2(1)條把監察器材界定為數據監察器材、監聽器材、視光監察器材或追蹤器材，或由以上任何兩件或多於兩件器材組成的器材。視乎個別個案所需，每項獲授權的監察行動可使用一種或多於一種監察器材。在報告期間進行的監察行動，大多混合使用監聽器材和視光監察器材。

6.25 或許有人留意到，我沒有就監察行動分項列出器材具體種類或個別執法機關，因為我認為，這樣做可能會不必要地披露有關行動的資料。犯罪份子考慮在犯罪活動採用甚麼通訊方法時，或會把這些資料加以利用。舉例來說，假如犯罪份子知道某個執法機關進行較多監察行動，而截取則較少，他們便會選擇多使用通訊(例如電訊通訊)與其他同謀或黨羽聯絡及磋商，這會不利執法機關執行防止或偵測罪行的

職責。基於這種保安或其他理由，我在本報告中只在需要時才提供簡單的數字。

6.26 我已制訂一個機制，讓我能查核可能出現的濫用情況，以及確保執法機關並無在沒有訂明授權的情況下進行監察行動。這個機制的依據是，監察必須以監察器材進行，尤其是精密的而且有關人員一般也不能負擔的器材；執法機關有責任保存這類器材的完整記錄和了解這類器材的去向。

6.27 於是我開始要求執法機關制訂全面的監察器材記錄制度，以及就有關器材的收發訂立管制機制。所有監察器材須存放在總部／分區／地區辦事處(視何者適用而定)的登記處，並由登記處管理。每項監察器材，尤其是可用作第 1 類監察或專供第 1 類監察用的較精密器材，均須編配號碼。如有項目增減，登記處的存貨記錄應予更新。

6.28 此外，登記冊須記錄每項借用要求及有關訂明授權的編號(即 ICSO 編號)。執法機關有責任記錄監察器材的去向。我特別提醒執法機關，在授權期限過後才交回監察器材的人員必須提供遲交理由或解釋。

6.29 2006 年 10 月，我開始要求執法機關讓我閱覽其監察器材登記冊。我在查閱各登記冊後，將觀察所得告知有關執法機關和提出改善建議，如下：

- (a) 部分登記冊沒有具列有關的 ICSO 編號及批准的訂明授權時限。我要求有關的部門在登記冊加入這些資料，以改善監控。在登記冊列出這些資料，可確

保每項借用要求均有訂明授權支持，亦方便我查核在授權期限屆滿後有否無理遲交器材的情況。如有的話，我會要求有關部門作出解釋，並澄清期間有否在未經授權下進行監察。

- (b) 我要求執法機關向我呈交各監察器材登記處所保管的監察器材存貨清單的副本。每份存貨清單應載有每項存貨物品的基本資料，當中包括(但不限於)編號／存貨項目編號、牌子名稱、種類、功能及數量。這些存貨清單須經常更新，並應定期送交我的辦公室。根據這些存貨清單及上文所述的登記冊，我可大概知道執法機關正在使用哪些監察器材作監察之用，以及使用這些監察器材的頻密程度。
- (c) 每個登記處應備存記錄，分別記錄需要訂明授權支持的借用要求，以及記錄無需訂明授權支持的監察器材(例如以攝錄機攝錄目標人物在公眾地方的活動)或用於行政或其他用途的器材(例如以數碼攝影機拍攝罪案現場的照片作記錄或證據用途)的借用情況。
- (d) 登記冊所示的借出物品說明不必過於複雜，以免妨礙我或我的人員對比存貨清單上的項目。登記冊上宜載有相互參考的資料，例如存貨項目編號，以便我進行審查或查察。

(e) 為免借出無須在有關行動使用的監察器材，有關的個案負責人員應預先得得到第三者(最好是其主管)在申請表上妥為簽署的批註。

(f) 若有關人員能夠記錄監察器材曾經或將會如何使用，這會較為理想。我並非這類器材及調查方法的專家，這做法有助我更加了解在行動中如何使用這類監察器材。

6.30 除了上文所述，我計劃前往各登記處訪查，包括進行突擊查察，以核對借出的項目是否與登記冊的記錄相符。如我發現任何涉嫌濫用情況，我定會要求有關的部門首長詳細解釋。我相信上述措施可管制執法機關使用監察器材的情況，而且更能確保其遵守條例的規定。

監察的成效

6.31 執法機關認為，監察(不論是第 1 類或第 2 類)與截取相若，都是有效和有用的調查方法。報告期間，因為依據訂明授權進行的監察而被逮捕或是在進行該等行動的後續行動中被逮捕的目標人物共有 50 名。另有 39 名不屬目標人物的人因為進行有關行動而被逮捕。請參閱第十二章表 3(b)。

查核個案

6.32 我的抽查工作包括定期前往執法機關訪查，期間我核對了 21 個與第 1 類監察申請有關的檔案的詳細內容，包括

批予的授權及遭拒絕的申請。我的審查結果顯示，它們全部妥當，並沒有發現任何不符合規定的情況。

第七章

第 2 類監察

定義

7.1 與第 1 類監察不同，條例第 2(1)條對第 2 類監察提供頗詳細的說明，其定義為：

“(a)由某人使用監聽器材或視光監察器材，為監聽、監測或記錄任何其他人所說的說話或所進行的活動的目的而進行的任何秘密監察，而使用該器材的人 —

(i) 屬在該其他人的意向或應有的合理預期中是會聽見該說話或看見該活動的人；或

(ii) 是在第(i)節所述的人明示或默示同意下監聽、監測或記錄該說話或活動的人；或

(b)使用視光監察器材或追蹤器材進行的任何秘密監察，而其使用不涉及 —

(i) 未經准許而進入任何處所；或

(ii) 未經准許而干擾任何運輸工具或物體的內部，或未經准許而對該器材進行電子干擾。”

7.2 此外，如相當可能藉進行第 2 類監察而取得可能享有法律專業保密權的任何資料，則該監察即視為第 1 類監

察，在申請發出訂明授權或申請將訂明授權續期時，執法人員必須按此行事[第 2(3)條]。

行政授權

7.3 部門為進行第 2 類監察而申請訂明授權，不論是新申請或續期申請，可向該部門的授權人員(即由部門首長指定而職級不低於等同高級警司的職級的人員)提出。這類授權如獲批出，稱為“行政授權”[第 2 及 14 條]。第 2 類監察的申請一如其他截取／第 1 類監察的申請，應以書面提出[第 14 條]。授權人員在考慮所有相關支持理據後，可決定(在經更改或不經更改下)發出授權，或述明理由拒絕申請[第 15 條]。

行政授權的最長獲批時限

7.4 第 2 類監察的授權的最長獲批時限在任何情況下，均不得超過三個月[第 16(b)條]。如須為原先的行政授權續期，可在授權屆滿前提出申請。同樣的最高時限亦適用於續期的授權[第 19(b)條]。在本報告期間，獲授權的第 2 類監察最長為時 61 天。不過，不論是書面或口頭提出的申請，獲授權的第 2 類監察的整體平均時限僅為 11 天。

緊急授權

7.5 條例並無關於可就第 2 類監察申請緊急授權的條文，這與第 1 類監察不同。

口頭申請

7.6 然而，第 2 類監察的授權申請可以口頭方式向授權人員提出[第 25 條]。在報告期間，共有四項第 2 類監察的訂明授權是基於口頭申請而批出的。沒有任何口頭申請遭拒絕。

書面申請

7.7 在報告期間，執法機關合共提出了 46 宗第 2 類監察的書面申請(包括新的申請和續期申請)^{註7}。批予的行政授權有 43 宗(包括 35 宗新的申請和八宗續期申請)。只有三宗申請遭拒絕，原因主要是申請不符合逼切性及嚴重程度的要求。

罪行

7.8 第 1 和第 2 類監察所涉的罪行的主要類別清單，載於第十二章表 2(b)。

撤銷授權

7.9 在報告期間，就第 2 類監察而言，有 17 項授權是根據第 57 條撤銷，而根據第 58 條撤銷的授權則有四項。

^{註7} 批准的申請數目未必相等於調查個案數目。個別調查個案可涉及一項以上的截取／監察申請。

7.10 與第 1 類監察相若，當繼逮捕後而產生終止授權的原因出現時，執法機關對根據第 57 條還是第 58 條撤銷訂明授權，初時沒有劃一的做法(第十一章第 11.20 至 11.23 段對這一點有詳盡論述)。上文所述根據第 58 條撤銷的四項授權，情況與撤銷第 1 類監察的授權相同，如根據第 57 條予以撤銷會較為適當。

法律專業保密權

7.11 在報告期間，並無個案涉及依據訂明授權進行第 2 類監察後，取得享有法律專業保密權的資料。

報告不符合規定的情況

7.12 在報告期間，有一個執法機關的首長曾就一項有關撤銷第 2 類監察的訂明授權的不符合規定情況作出報告。這宗個案詳情載於第十章。

查核個案

7.13 雖然第 2 類監察的侵擾程度一般低於第 1 類監察及截取，但第 2 類監察的申請程序全部在部門內完成。由於不經小組法官審核，因此我必須確保這類行動全部均確實屬於第 2 類監察，而不是以第 2 類監察的名義或以之作爲掩飾而進行的第 1 類監察。基於這原因，我用了不少時間查核所有關於第 2 類監察申請的檔案，包括新批予的授權和續期及遭拒絕的申請。

7.14 在報告期間，共有 50 宗有關第 2 類監察的個案。我在 2006 年年底前訪查執法機關時查核了其中 33 個與申請有關的檔案，並於 2007 年進行這類訪查時查核了其餘個案及有關檔案。我認為這些個案全部符合規定。

監察器材的種類

7.15 在報告期間，第 2 類監察行動大多涉及同時使用監聽及視光監察器材。

7.16 關於就監察器材備存詳盡的存貨清單和借用登記冊的需要，第六章第 6.26 至 6.30 段所述的亦適用於第 2 類監察。

7.17 我想補充一點，登記處的主管必須小心處理每項借用要求，以確保發出的監察器材切合訂明授權的需求及不會濫發超逾需要的精密監察器材予部門人員。總的來說，如果真有需要用精密器材作第 2 類監察用途，甚或非秘密監察用途，我要求借用登記冊上具陳及記錄詳細和充分的借用理由。

監察的成效

7.18 執法機關認為，不管是第 1 類或第 2 類監察，監察與截取都是有效及有用的調查方法。在報告期間，被逮捕者的數字載於第十二章表 3(b)。

第八章

進行審查的申請及通知有關人士

相關的法律

8.1 條例訂明，任何人如懷疑自己是執法機關人員已進行的任何截取或監察行動的目標人物，可向專員申請進行審查。申請須以書面提出。除非第 45(1)條所訂情況適用，否則專員接到申請後，須進行審查，以斷定：

- (a) 所懷疑或指稱的截取或監察有否發生；及
- (b) (如有發生)這類截取或監察是否在沒有訂明授權的授權下由某部門的人員進行。

如專員判定申請人得直，他須通知申請人並展開向申請人判予由政府繳付賠償金的程序。

[第 43 及 44 條]

8.2 第 45(1)條訂明專員有理由不進行審查的情況，包括專員認為他是在該懷疑截取或監察被指稱最後一次發生的日期一年以後才接獲申請；申請是由匿名者提出的；在作出合理的努力後仍未能識別或尋獲申請人；申請屬瑣屑無聊或無理取鬧、或並非真誠地提出的。

根據第 45 條提出的審查申請

8.3 在報告期間，我共收到 19 宗審查申請，其中一宗申請的申請人其後無意繼續其申請，在其餘 18 宗申請中，有五宗是關於懷疑被截取的個案及一宗屬指稱受到監察的個案，其他 12 宗則同時涉及兩者。身為專員，我認為 18 宗申請均不屬於第 45(1)條所訂明的例外情況，因此，我根據第 44 條對每宗個案都進行了審查。

程序

8.4 進行審查的步驟，可以概述如下。專員辦公室會向申請人所指稱曾對他進行截取或監察行動的執法機關查詢有否進行這類條例所指行動；如有的話，原因為何。此外，我亦會向小組法官辦事處查詢小組法官有否授權該執法機關進行這類行動；如有的話，授權的原因為何。若向任何其他有關方面查詢會有助取得有關曾否進行所指稱的條例所指行動的證據，專員辦公室亦會這樣做。我們會比較及覆核查詢結果，以確保資料正確無誤。除上述資料外，我不便披露更多有關審查這些申請所用的方法或審查的詳情，因為這可能會洩露有關防止或偵測罪行或保障公共安全的資料，使執法機關在對付罪犯或可能成為罪犯的人時處於不利位置。

8.5 關於該 18 宗審查申請，在向有關各方查詢後，我判定所有個案的申請人均不得直，並以書面把結果通知各申請人，在報告期間我發出了 15 份通知書，而三份則在其後發出。

8.6 在接獲我就其個案作出的斷定後，有六名申請人要求我說明作出斷定的理由，以及交代他們所指稱的截取或監察有否曾經發生。我告知他們，根據條例，專員不得說明其斷定的理由，亦不可告知申請人所指稱的截取或監察是否確曾發生。有關法律條文載於條例第 46(4)條。

涉及第 48 條的個案

8.7 另一項程序亦可能導致專員向他認為曾受到在未經授權下進行的截取或監察的人判予賠償金。根據條例第 48 條，如專員在履行條例下的任何職能時，認為存在有執法機關人員在沒有訂明授權的情形下進行任何截取或監察的情況，則除了某些例外情況外，專員須通知有關人士他有權就所發現的行動向專員申請進行審查。

8.8 我得悉有一宗在沒有訂明授權的情形下進行截取的個案。事件緣於截取時的無心之失，致令被截取的電話線並非小組法官所授權截取的電話線。不過，在與有關各方進行調查後，我認為儘管已作出了合理的努力，仍不能確定或追查遭未經授權截取電話線的人。這符合了條例第 48(6)(a)條所載可予例外處理的準則，因此我認為並不存在向有關人士發出通知的需要。關於這次未經授權截取的更詳盡細節，載於有關不符合規定個案的第十章。

8.9 另有兩宗個案，截取在有關訂明授權開始有效之前經已進行。我決定不向受影響的人士按第 48(1)條發出通知，

主因是恐怕這通知會對防止或偵測罪行造成損害。有關這兩宗個案的詳盡資料，也載於第十章中的第 10.6 至 10.11 段。

8.10 結果，我在報告期間未嘗援引第 44(3)條命令政府向被判定得直的申請人繳付賠償金，亦無需評估賠償金額。

第九章

實務守則及向保安局局長提出的建議

實務守則

9.1 保安局局長根據條例第 63 條，於 2006 年 8 月 9 日發出實務守則。實務守則就條例規定的事宜，為執法機關人員提供實務指引。保安局局長可在實務守則內，就根據條例而向小組法官提出的任何申請指明其格式。保安局局長可不時修改整套實務守則或其任何部分。

9.2 執法機關人員在根據條例或為條例任何規定的施行而執行職能時，須遵守實務守則的條文。不遵守實務守則即構成不遵守條例的“有關規定”^{註8}，須向專員報告。視乎個案的情況而定，有關人員除可能受所有現行有關法律制裁外，還可能會遭受紀律處分或被控以普通法的公職人員行為不當的罪行。

9.3 實務守則載列有關申請批予截取及監察的訂明授權的實務指引，以及例如“私人資料”、“對私隱有合理期望”、“公眾地方”、“必要性和相稱性”等用詞和概念的定義。對於取得及執行小組法官授權、行政授權、緊急授權

^{註8} “有關規定”指在條例的條文下、實務守則下或任何訂明授權或有關的器材取出手令下所適用的規定。

以及提出口頭申請時所須遵守的程序，實務守則均訂定了一般規則。實務守則亦載述專員的職能，以及有關執法機關須向專員提交報告的情況。

9.4 實務守則的附件載列因應條例的條文而使用的訂明表格一覽表，並附有表格樣本(統稱“實務守則表格”)。

向保安局局長提出的建議

9.5 條例第 51 條規定，如專員認為應修改實務守則的任何條文，以更佳地貫徹條例的宗旨，他可向保安局局長提出他認為合適的建議。

9.6 在報告期間，我向執法機關提出了多項建議，以更佳地貫徹條例的宗旨。保安局局長及其轄下人員在統籌執法機關的回應，以及擬備實施方案方面，一直參與良多。由於這些建議涉及改變執行及終止訂明授權的程序及做法，以及加入了額外的報告責任，日後修訂實務守則時需予反映，以更新載於守則內的相關程序及指引。本報告第十一章會詳細討論這些建議。

9.7 在報告期間，我亦檢討了實務守則附件所載的實務守則表格，及在保安局局長統籌下為方便執法機關人員執行其於條例下的職責時使用而製備的其他內部用的表格(“內部用的表格”)。這些表格是執法機關及小組法官辦事處在條例不同條文下使用的表格，例如各類授權、用作支持各類申請的誓章、撤銷授權、假使口頭申請是以書面提出的書面記錄、有關斷定口頭申請的記錄、書面陳述、有關更改的表格

及其他雜類表格。我對改善這些表格的內容及字眼提出了多項意見。除了下文各段另有所述外，保安局局長均採納了我對表格提出的各項意見。倘有關修訂涉及實務守則表格，執法機關會首先更新其運作表格，而實務守則的附件則待下次更新實務守則時才一併作出相應修訂。

9.8 下文所載，是我對表格曾提出的一些意見及建議，而這些意見及建議的目的，是希望更佳地反映條例的規定及避免出現含糊不清的情況。

實例一：表格COP-16、COP-17、COP-18、STA-1及STA-2

9.9 獲執法機關的授權人員依據第 25 條應口頭申請批予進行第 2 類監察的行政授權，須根據第 26(1)條向授權人員申請確認授權。表格 COP-16 是申請確認的表格、表格 COP-17 是確認的表格、表格 COP-18 則是拒絕確認授權的表格。表格 COP-16、17 及 18 註明申請有包括由申請人提供的書面陳述予以支持。內部用的表格 STA-1 及 STA-2 是樣本檢查清單，列出有關書面陳述需涵蓋的資料，供執法機關人員參考之用：

表格 STA-1： 支持申請確認應口頭申請而發出的第 2 類監察的行政授權的書面陳述[第 26(2)(b)(ii)(B)條]。

表格 STA-2： 支持申請確認應口頭申請而批予的第 2 類監察的行政授權續期的書面陳述[第 26(2)(b)(ii)(B)條]。

9.10 表格 STA-1 及 STA-2 在其標題註明有關表格是根據第 26(2)(b)(ii)(B)條而使用的。不過，這些表格內任何部分也沒指明必須透露之前提出口頭申請時所提供的資料，又或必須聲明這些資料屬實。雖然表格 STA-1 及 STA-2 備有“申請人聲明”一欄，但沒規定要聲明在陳述內提供的資料是提出口頭申請時所提供的資料。

9.11 第 26(2)(b)(ii)(B)條的相關部分是關於確認應口頭申請批予的授權的申請，其中規定須有“申請人的書面陳述，該陳述須列明為該口頭申請的目的”而依據第 25(3)條“提供的所有資料”。

9.12 這些為口頭申請而提供的資料的重要性顯而易見，因為第 27(2)條規定，除非有關當局信納在發出或批予訂明授權或續期時，“有關條件條文”已獲符合，否則該當局不得確認該授權或續期。

9.13 因此，我建議保安局局長應改良表格 STA-1 及 STA-2，以符合第 26(2)(b)(ii)(B)條的規定。保安局局長接納了我的建議。

實例二：表格AFF-1 及COP-9

9.14 內部用的表格 AFF-1 是樣本檢查清單，列出用以支持申請截取授權或第 1 類監察授權的誓章所需涵蓋的資料。表格內有一段規定申請人“(如知道的話)須述明是否有在過去兩年期間就該……人[在誓章中識別為目標人物]發出訂明授權

／將訂明授權續期，使該人成為截取或監察的目標；如有的話，該授權的詳情”。

9.15 表格 AFF-1 內“在過去兩年期間”的字眼，是否應包括在 2006 年 8 月 9 日條例生效之前的期間，未夠合理地清晰。舉例來說，假如在條例生效前曾有根據《電訊條例》(第 106 章)第 33 條[見條例第 69 條]發出或續期的命令進行過截取，又或在條例生效前曾對目標人物進行過秘密監察，則申請人應述明“是”還是“否”？

9.16 表格 COP-9 是用以支持申請第 2 類監察的行政授權的書面陳述，當中亦載有一段與表格 AFF-1 類似的段落。

9.17 表格 AFF-1 及 COP-9 的有關字眼是按照條例附表 3 第 1、2 及 3 部(b)段的有關分段訂定的，規定申請人在支持其申請的誓章或書面陳述中列明“是否有在過去 2 年期間提出……尋求發出訂明授權或將訂明授權續期的申請……”。如條例已實施了兩年或以上，則“在過去 2 年期間”的字眼已足夠清晰，但由於條例實施不足一年，則引發了該 2 年期間是否涵蓋條例實施前的時間的問題。

9.18 我曾在第四章第 4.13 段提及一宗個案，當中的申請人在支持申請的誓章中說明，過去兩年“沒有發出任何訂明授權，對(目標人物)進行截取”；但事實上有關部門曾依據在舊機制下的授權，對該目標人物進行截取。小組法官拒絕了這宗申請，理由是他認為有關陳述有誤導成分。為免被指誤導小組法官，申請人應在誓章說明目標人物在過去兩年曾

是截取的目標，或目標人物自條例生效以來不曾是截取目標。

9.19 誓章表格上的用字必須清晰，使申請人知道應填報甚麼。我向保安局局長指出，表格 AFF-1(及其他類似文件)上的“在過去兩年期間”的字眼未夠合理地清晰。保安局局長贊成我上述的意見，即該兩年期間應從條例生效開始起計；他更指出，表格內用了“訂明授權”一詞，意在清楚指明有關授權乃條例下的授權。如有需要，他樂意繼續跟進此事。

實例三：表格AFF-6

9.20 內部用的表格 AFF-6 是樣本檢查清單，列出用以支持申請確認應口頭申請而發出的截取或第 1 類監察的緊急授權的誓章所需涵蓋的資料。這表格規定申請人須“證明根據第 20(2)(b)條，即根據附表 3 第 1 部或第 2 部分別就授權進行截取或第 1 類監察所指明的規定已向部門首長提供的事實內容屬實”。

9.21 第 20(2)(b)條提述申請人爲支持緊急授權的申請而作出的書面陳述。第 25(3)條訂明，如有口頭申請提出，則根據有關文件條文須爲該申請的目的而提供的資料，可用口頭提供(而任何關於作出誓章或陳述的規定即據此不適用)。換言之，如以口頭提出緊急授權的申請，則未必會有根據第 20(2)(b)條作出的書面陳述。

9.22 因此，我向保安局局長建議把表格 AFF-6 相關部分的字眼以另一方式表達如下：“**說明根據第 20(2)(b)條或第 25(3)條**，即根據附表 3 第 1 部或第 2 部分別就授權進行截取或第 1 類監察所指明的規定已向部門首長提供的事實內容，**並證明該內容屬實**”，讓小組法官知道表格中證明屬實的資料就是在提出口頭申請時已向部門首長提供的資料，因為如果用口頭提供資料，便不會有任何書面陳述。我建議的修訂，可更準確反映第 28(1)(b)(ii)條的規定。

9.23 保安局局長接納我的建議。

實例四：表格COP-4、COP-5、COP-16、COP-17及COP-18

9.24 表格 COP-4、COP-5 及 COP-16 是確認應口頭申請批予的訂明授權的申請表格。表格 COP-17 是確認應口頭申請批予的行政授權的表格，而表格 COP-18 則是拒絕確認的表格。這些表格均註明有關申請須以多項文件支持，其中包括一份載有以下資料的書面紀錄：“假使有關口頭申請是以書面提出，則根據**有關申請條文**須提供的所有資料。”

9.25 我建議把“有關申請條文”改為“有關**書面**申請條文”，以便與條例第 26(2)(b)(i)條的字眼劃一。保安局局長接納了這項建議。

實例五：表格COP-9

9.26 表格 COP-9 是檢查清單，列出支持申請第 2 類監察的行政授權的書面陳述所需涵蓋的資料。為了評估第 2 類監

察對任何人的侵擾程度，申請人須在表格第 4(iii)(c)段就取得可能享有法律專業保密權的資料的可能性加以說明。這符合條例附表 3 第 3 部的規定。不過，該段的備註述明“**(備註：請解釋存在這種可能性的原因，以及會採取甚麼措施以盡量減低出現此可能性的機會。)**”。我建議保安局局長刪除這備註，因為如果相當可能會取得可能享有法律專業保密權的資料，則須把第 2 類監察視為第 1 類監察，改為向小組法官尋求授權。

9.27 保安局局長同意我的意見，並會對表格 COP-9 作出所需修訂。

實例六：表格AFF-1、AFF-2、AFF-3、AFF-4、AFF-5 及 AFF-6

9.28 這些內部用的表格均是檢查清單，列出用以支持就截取或第 1 類監察的下開各項申請的誓章所需涵蓋的資料：授權、將授權續期、確認緊急授權、確認應口頭申請發出授權／將授權續期，以及確認應口頭申請發出的緊急授權。這些誓章表格均要求申請人“評估取得可能享有法律專業保密權的資料的可能性，包括在逮捕某人後取得這類資料的可能性”。

9.29 我認為，在提出申請時這初步階段，可能仍沒有逮捕任何人，在此階段評估在逮捕某人後取得享有法律專業保密權的資料的可能性頗無必要。無論如何，條例附表 3 各部均無要求評估“在逮捕某人後”取得享有法律專業保密權的

資料的可能性。表格 COP-9 是支持申請第 2 類監察的行政授權的書面陳述，這表格也並無此項規定。

9.30 我建議刪除表格中有關在逮捕某人後評估取得享有法律專業保密權的資料的可能性這一部分，保安局局長表示同意。

實例七：表格EMA-1、STA-4、EMA-2及EMA-3

9.31 內部用的表格 EMA-1 是尋求確認應口頭申請發出對截取或第 1 類監察的緊急授權的申請表格，而表格 STA-4、EMA-2 及 EMA-3 則是相關的內部用的表格。不過，這些表格涉及的程序，似乎是要向部門首長提出確認申請，而非向小組法官提出確認申請。這些表格似乎並無實質作用，因為有關的確認申請必須在發出原本的授權起計 48 小時內向小組法官提出[見條例第 23(1)、26(1)及 28(1)條]。實務守則第 103 段亦列明，在一般情況下，只應向小組法官提出一項尋求確認的申請。實務守則沒有清楚界定在甚麼情況下須向部門首長尋求確認。

9.32 我向保安局局長提出上述意見。保安局局長回應表示，因法例的規定，應要保留該兩重步驟的程序以供選用，以便在適用的個案中，可向部門首長尋求因應口頭申請而發出的緊急授權的確認授權；而且，甚或在緊急授權所批准的秘密行動並沒有進行的情況下，向部門首長尋求口頭申請的確認仍有需要，因此有關表格應予保留。

其他事宜

9.33 在我檢討實務守則表格和內部用的表格的過程中，出現了以下有不同詮釋的事宜：

- (a) 如執法機關終止器材取出手令，是否亦須撤銷該手令，以及小組法官是否有權撤銷器材取出手令。我向保安局局長建議，如器材取出手令被終止，有需要向小組法官申請撤銷該手令。保安局局長不接納這項建議。
- (b) 小組法官確認緊急授權時，是否有權施加額外條件。保安局局長認為小組法官沒有這方面的權力，但小組法官持相反意見。

第十三章對上述兩項有不同詮釋的事宜有詳細討論。

第十章

執法機關就違規事件提交的報告與定論

違規事件的報告

10.1 在報告期間，我收到三份由執法機關首長依據條例第 54 條提交的報告，涉及四宗違規事件，其中一宗有關第 2 類監察，三宗有關截取，如下：

個案一 ： 第 2 類監察

撤銷行政授權時填報錯誤。

個案二及三 ： 截取

在授權生效日期前開始截取電訊設備。

個案四 ： 截取

錯誤截取訂明授權之外的電訊設備。

10.2 我已根據條例第 41(2)及(3)條檢討上述違規的個案，並根據第 42 條規定通知有關執法機關的首長我的定論。有關執法機關接納了我的定論。

個案一：在撤銷第 2 類監察的行政授權時填報了錯誤的終止日期

10.3 這宗事件涉及一名授權人員在撤銷第 2 類監察的訂明授權時，錯誤填寫監察的終止日期。有關監察在逮捕三人後終止。授權人員在接獲終止監察的報告後，撤銷該授權。他卻在簽署撤銷文件時，錯誤填報了一個日子作為監察的終止日期，而非較該日子後三天的正確日期。該執法機關的首長依據條例第 54 條向我報告這宗違規事件。

10.4 我在檢討後得出以下定論：

- (a) 授權人員在撤銷訂明授權時，錯誤填報了終止監察的日期。
- (b) 這項錯誤確實是由於一時不小心所致，沒有不良動機，也沒有對任何人造成傷害。
- (c) 該執法機關的首長已按照條例第 54 條的規定即時報告該違規事件，並建議了適當的跟進行動。

10.5 該執法機關已告誡有關的授權人員在填寫記錄時要更為謹慎。該部門已採取防範措施，在其資料庫系統增設一項功能，提醒使用者核實所輸入的日期。我對該項跟進行動感到滿意。

個案二及三：在授權生效日期前截取電話線

10.6 條例第 10(a)條訂明，法官授權在小組法官發出該授權時指明的時間生效。個案二及三的違規之處涉及違反第 10(a)條的規定：兩條分別載於兩項續期授權內的電話線，在小組法官授權的生效日期數天之前便開始被截取。

10.7 該兩項授權(下稱授權(1)及授權(2))均由小組法官發出，有效期為 31 天，於同一日子屆滿。授權(1)授權截取設備(在本個案為電話線)A、B 及 C，而授權(2)則授權截取設備 D。於兩項授權有效期屆滿之前 4 天，小組法官應該執法機關的申請，批准兩項授權續期，續期由該相同屆滿之時起生效，並在授權(1)加入設備 E，在授權(2)加入設備 F。換言之，新增的設備 E 及 F 只可在該兩項授權(已獲續期)相同屆滿之時起開始截取。不過，負責執行截取的人員(人員 X)安排有誤，將設備 E 及 F 設定在小組法官批准之日而非該兩項授權續期生效之日開始截取，與另外一些新批予的授權一起於當天執行。負責監察該兩項新增設備的另一名人員(人員 Y)，未能在開始執行時即發現錯誤，直至截取設備 E 及 F 開始後的第三天早上人員 Y 才發現違規，並立即停止對設備 E 及 F 的截取；在停止了一天後(即第四天)，按照續期授權所指明的時間才重新開始對設備 E 及 F 的截取。有關執法機關的首長向我報告該違規事件，並提出連串防範再次出錯的跟進行動。

10.8 我進行了檢討並與有關人員會晤。我的定論載列如下：

- (a) 有兩條電話線受到未經授權的截取，為時約三天。
- (b) 發生違規的情況，部分原因是人員 X 的疏忽所致，在同一日發出的一批既有續期又有新批予的授權當中，並沒有留意到在該有關續期授權上獲批准截取的新增設備的開始日期。
- (c) 人員 Y 遲至於第三天早上才發現錯誤，亦有過失，須承擔部分責任。
- (d) 事件的主因在於兩人熟習舊有做法而產生的思維模式，以為新批予授權和續期授權一如以往在發出當天生效。但新做法已有所不同，續期授權是會延至原先授權有效期屆滿之日才開始截取，而非在續期授權發出之日截取。人員 X 和人員 Y 均未熟習新做法。
- (e) 這次違規事件並非由於惡意、敵意或任何別有用心動機所造成。
- (f) 該未經授權的截取只進行了不足三天，為時短暫，而且在發現錯誤後不足一小時內立即停止。在這情況下，有關截取對目標人物的侵擾程度屬微不足道。
- (g) 該執法機關的首長已按照條例第 54 條的規定即時報告有關人員不遵守有關規定的情況。

10.9 該執法機關管理層已敦促人員 X 和人員 Y 日後要更加小心在意。我亦促請該執法機關的首長提醒部門內所有參與根據條例處理申請和授權的人員留意新做法，並糾正上文第 10.8(d)段所提及的思維模式。我亦要求該執法機關向我報告推行其建議措施的進度，以改善啓動截取的程序，防範再次出錯。該執法機關已妥善跟進上述各項。

10.10 條例第 48 條訂明：

“(1) 如專員在執行他在本條例下的任何職能的過程中……認為存在有部門的人員在沒有訂明授權的授權下進行任何截取或秘密監察的情況，則除第(6)款另有規定外，專員須於合理地切實可行範圍內，盡快向有關人士發出通知 —

(a) 述明有出現該情況，及表示該情況是屬截取或是屬秘密監察，以及述明該截取或秘密監察的進行期間；及

(b) 告知有關人士他就該截取或秘密監察向專員申請進行審查的權利。

… …

(3) 儘管有第(1)款的規定，專員須僅在他認為根據該款發出任何通知不會對防止或偵測罪行或保障公共安全造成損害時，才發出該通知。

… …

(6) 在以下情況下，本條並不規定專員向有關人士發出通知 —

(a) 在作出合理的努力後，有關人士不能被識別或尋獲；

(b) 專員認為有關截取或秘密監察對有關人士的侵擾程度屬微不足道；或

(c)”

10.11 如上文第 10.8(a)段所述，雖然我調查後發現有未獲授權的截取存在，但我決定不依據第 48(1)條向目標人物發出通知。因為根據第 48(3)條，我認為發出通知會對防止及偵測罪行造成損害；而根據第 48(6)條，有關截取對目標人物的侵擾程度屬微不足道。

個案四：錯誤截取獲授權截取的電話線之外的電話線

10.12 出現這次違規的情況，是因為無心之失，錯誤截取了根據訂明授權而獲授權截取的電話線之外的電話線。

10.13 有關執法機關取得小組法官的訂明授權以截取一條電話線。在聆聽截取成果時，該執法機關發現該電話線使用者顯然不是目標人物。該執法機關懷疑可能出現錯誤截取，於是作出查詢。期間，該執法機關終止了該截取。同日稍後時間獲得了證實，負責按訂明授權而進行行動的人(該人不是該執法機關人員)，不小心地截取了一電話線而非獲授權截取的電話線，問題並已予糾正。該執法機關翌日向小組法官報

告已終止截取，理由是再無價值繼續截取，小組法官於是撤銷授權。該執法機關約於兩星期後向我報告這宗個案。

10.14 我審查了有關文件和會晤了有關執法機關人員，藉以檢討這宗個案。錯誤截取的情況維持了七天才被發現和糾正。我認為在職責上我必須根據第 48(1)條向有關的受影響人士發出通知，說明截取歷時多久，並在適當的情況下考慮判予他賠償金。

10.15 我要求該執法機關進行所有必要的查詢，以找出錯誤截取的電話線及有關人士的身分。我亦就如何執行這截取行動的程序步驟，收集了第一手詳細資料。

10.16 根據我調查所得，我認為進行截取的保安措施仍有改善空間。我要求保安局與各執法機關和各有關方面一同研究有關問題。

10.17 如前述，我亦要求各方盡一切辦法識別被錯誤截取的電話線及其用戶。雖然該執法機關及有關各方已作出努力，但並不能把該電話線及其用戶與使用者找出。在調查電話線號碼和其用戶與使用者的身分時，各方已小心處理，確保不需知道有關情況的人不會從而聯想到截取行動曾有發生和繼續進行。

10.18 我信納有關各方在調查受錯誤截取影響的人的身分時已作出了合理的努力，而調查亦以真誠的態度進行。在此情況下，我沒有要求作進一步調查，因進一步調查可能因披

露了執法機關行動操作方法的資料而有損害防止或偵測罪行或保障公共安全之險。

10.19 我的主要定論和建議如下：

- (a) 由於錯誤截取，有一條電話線在未經授權下被截取七天。錯誤截取是負責進行截取的人的無心之失所造成。該人不是執法機關人員。錯誤並非有關執法機關或其任何人員的過失所致。
- (b) 在作出合理的努力後，仍不能確定被錯誤截取的電話線的用戶或使用者的身分。
- (c) 執法機關務必緊記，如有錯誤截取的情況，不論原因為何，有關被錯誤截取的設備和受影響的人的識別和錯誤截取歷時多久的相關材料，應予以保存，使我能履行條例下的職能。
- (d) 執行截取工作的程序及保安措施應予以改善，盡量減低保安風險。
- (e) 有關執法機關向小組法官報告終止截取的理由是“再無價值繼續進行有關截取”。終止截取的報告沒有提及錯誤截取。這做法並不理想，因為會令小組法官誤以為對正確的設備繼續進行截取已“無價值”，於是終止截取，而“無價值”的真正原因卻是截取了錯誤的電話線。

有關執法機關應把錯誤截取一事加入終止截取的報告中，使小組法官獲悉真相全豹。

10.20 我決定不依據第 48(1)條發出通知，因為根據第 48(6)條，在作出合理的努力後，有關人士仍未能被識別。

10.21 我向有關執法機關通知了我所作出的上述定論及建議，供保安局及各執法機關跟進。這次事件後，保安局已作出協調，制定各項措施，盡量減少日後出現錯誤截取的情況。保安局亦向我報告採取了甚麼跟進行動，以改善進行截取的保安措施。

10.22 在報告期間，除了上述四宗個案，以及本報告第十三章第 13.38 段所提述的事件之外，我沒有接獲其他違規或不遵從規定情況的報告，也沒有發現該情況。

第十一章

根據第 52 條向執法機關提出的建議

我提出建議的職能

11.1 條例第 40 條清楚界定我身為專員的職能和職責。關於第 40(b)(iv)條，在不局限我監督執法機關及其人員遵守條例有關規定的職能的一般性的原則下，在有需要時，我可向保安局局長及執法機關的首長提出建議。關於向執法機關提出建議，第 52 條有進一步的闡述。第 52(1)條訂明，如我在執行我在條例下的任何職能的過程中，認為應更改某執法機關所作出的安排，以更佳地貫徹條例的宗旨，我可向該執法機關的首長提出我認為合適的建議。有關執法機關的首長須於合理地切實可行範圍內，盡快或在我提出該等建議時所指明的限期內，向我報告為實施該等建議而採取的任何措施（包括就任何人員採取的紀律行動）的細節。

11.2 第 52(3)條亦賦予我酌情決定權，將有關建議及我認為合適的任何其他事宜提交予行政長官、律政司司長及任何小組法官或他們其中一人。

11.3 在報告期間，我向執法機關的首長提出了七項建議。當中並無任何建議我認為須即席向行政長官或律政司司長報告，然而若有關建議關乎小組法官，我都會通知小組法官，讓他們預先得知我建議有關執法機關實施的安排，因此

等安排是關乎執法機關向小組法官申請訂明授權時的做法或與之有關。有關建議載於下文。

(1) 依據載有“*按理可被預期會使用*”條款的訂明授權加入／取消通訊設備的報告

11.4 條例第 29(1)(b)(ii)條訂明，對電訊截取的訂明授權可載有條款，授權截取向該訂明授權所指明的任何人(不論是以姓名或以描述方式指明)正使用“**或按理可被預期會使用**”的任何電訊服務發出或從該電訊服務發出的通訊。執法機關認為，載有“*按理可被預期會使用*”的條款的訂明授權，賦予執法機關及其人員權力，在授權有效期間，只要取得充分證據，證明目標人物正在使用有關設備／服務，便可多截取一項或多項設備／服務。

11.5 換言之，當小組法官容許加入這條款，便給予執法機關及其人員酌情決定權，即使執法機關及其人員在尋求訂明授權時仍未有該通訊設備的資料或證據，但在執行獲授權的截取行動的過程中如發現目標人物正在使用該通訊設備，則可予以截取該設備。這新增設備並非小組法官在批予訂明授權時所知曉。鑑於小組法官在這方面給予執法機關很大的自由度，為了盡量減低對個人私隱的侵擾程度，我特別留意載有這項“*按理可被預期會使用*”的條款的授權，以確保所有有關的新增設備的截取都具備充分理由支持，而且不會對任何人(包括目標人物)造成不必要或不相稱的侵擾。

11.6 我注意到，新增或取消任何通訊設備可在執法機關內部自行處理，但須經由一位職級不低於等同警務處高級助理處長的部門高級人員根據有關內部程序批准。

11.7 基於我的關注，我便與保安局局長討論此事。我得到保證，只在絕對需要的情況下及經過慎重考慮後，執法機關才會尋求引用“按理可被預期會使用”這條款。

11.8 不過，我得悉執法機關並沒有向小組法官報告通訊設備的增加或取消。我認為這做法並不理想。我的看法是(小組法官亦持相同看法)：原則上，小組法官批予的授權，包括截取在內，其授權條件是，如批予授權所依據的情況有任何實質轉變，申請人或執法機關的任何其他負責人員無論如何須在授權有效期間，於切實可行範圍內，盡快知會小組法官。基於這項原則，小組法官和我都認為，增加甚或取消一項設備的截取均屬情況有實質轉變，必須知會小組法官，這是授權獲批的條件之一。取消一項設備可論為屬一項終止，應該根據第 57 條作出報告，而且也會相當於情況有實質轉變，因為就有關設備而言，顯然屬“第 3 條所指的訂明授權持續有效的先決條件未獲符合”(見第 57(7)條)。另一方面，增加設備亦相當於情況有實質轉變，因為即使訂有“按理可被預期會使用”條款，小組法官在批予有關授權時，並不曾考慮該新增設備，所以小組法官理應獲通知這項新的發展。因此，我建議執法機關應於合理地切實可行範圍內，就作出該等增加／取消的情況盡快告知小組法官辦事處。我亦須考慮及制定措施，好讓我得到所有關於新增或已取消的通訊設

備的資料，以確保所有被截取的設備都是在訂明授權的授權下進行，並無例外。

11.9 在分別與小組法官、保安局局長及執法機關進行數次詳細討論後，我建議各執法機關一律採用下列指引：

- (a) 執法機關的申請所夾附授權擬稿的附表，須順序獨立載列申請截取的每項設備，即附表 1 載列一項設備、附表 2 載列另一項設備，如此類推。而小組法官會在其批予的授權上註明和簡簽他批准或拒絕個別附表。每個附表亦應列明有關設備的詳細資料。
- (b) 除非小組法官批予的授權是“以人爲對象”，並載有“按理可被預期會使用”的條款，才可在附表載列的設備以外增加一項或多項設備。重要者是“按理可被預期會使用”這條款。
- (c) 爲方便區分，獲適當授權的新增設備(上文(b)段所指的)(以下稱“新增設備”)會以別種名號識別。
- (d) 如終止(執法機關則稱之爲“取消”)截取附表上的某項設備，不論小組法官發出的授權是“以人爲對象”並載有“按理可被預期會使用”條款，還是“以服務爲對象”或“以處所爲對象”，均須向小組法官報告。有關授權會被視作依據第 57 條予以局部撤銷。

- (e) 如小組法官批出的授權是“以人爲對象”，並載有“按理可被預期會使用”的條款，有關的執法機關可增添按理預期目標人物會使用的任何設備，因爲這類授權給予執法機關這樣做的酌情決定權。行使了酌情權後，執法機關須通知小組法官辦事處。
- (f) 如申請新增設備遭拒，執法機關亦應通知小組法官辦事處。
- (g) 取消任何新增設備(而非列於附表的設備)並不視作需小組法官作“局部”撤銷。此外，如最終某項授權遭小組法官整項撤銷，所撤銷者乃列於附表而未經先前“局部”撤銷的設備。
- (h) 任何未經取消的新增設備，都不需獲小組法官撤銷整項或部分授權才遭撤銷。若須在授權屆滿前終止新增設備，而授權截取的設備只餘新增設備(而無剩下列於附表的設備)，在該情況下小組法官便會撤銷整項授權。
- (i) 當小組法官批予“以人爲對象”並載有“按理可被預期會使用”條款的授權屆滿時，新增設備的有效期亦屆滿。
- (j) 不過，即使授權屬“以人爲對象”並載有“按理可被預期會使用”的條款，任何在授權批出時列於附表內而遭小組法官拒絕的設備，均不可成爲新增設

備。如果執法機關其後希望截取該列於附表但遭拒絕的設備，則須向小組法官重新申請。

- (k) 執法機關應在合理地切實可行的情況下，盡快向小組法官辦事處提交報告，交代所有終止或新增的設備，以及被拒絕的新增設備申請。

11.10 執法機關一致接納並採用上文建議的指引。

(2) 劃一截取和監察的分類

11.11 截取分為兩種：郵件截取和電訊截取。截取可分為三類，或其中的任何組合：

- (a) 以處所／地址為對象，
- (b) 以服務為對象，以及
- (c) 以人為對象。

11.12 另一方面，監察(第 1 類及第 2 類)可分為三類：

- (a) 以處所為對象，
- (b) 以物體為對象，以及
- (c) 以人為對象。

11.13 我從執法機關和小組法官辦事處提交的每周報告中注意到，不同執法機關對截取和監察的分類的看法各有不

同。執法機關的分類又往往與小組法官的分類不相脛合。我對為何出現這種分歧大惑不解，遂要求有關各方澄清。根據當時奉行的做法，執法機關向小組法官辦事處提交申請並附上支持申請的誓章和其他所需的支持文件，尋求小組法官發出授權。我注意到，大部分誓章當中沒有直接明確地說明擬進行的行動的類別。同樣，由執法機關草擬的授權書中也沒有說明有關類別。換言之，雙方均沒有在有關文件明確說明行動形式的類別。

11.14 授權書對於截取或監察的類別不置一詞，可能會導致對小組法官所批准的範圍有所誤解，假如因此而在進行方式上超逾範圍，便會對有關人士(不論是目標人物或非目標人物)造成不恰當或不相稱的侵擾。以監察為例，“以處所為對象”的監察代表有關監察行動可以特定處所為對象，或在該處所內進行：執法人員可利用監聽器材或視光器材監測或記錄處所內任何人的行動或談話。但另一方面，同時“以處所及人為對象”的監察，含義較為局限。在這情況下，只有在授權所註明的目標人物身處授權清楚描述的處所內的時候，才可進行監察行動。不同分類會導致不同的行動方式，而更重要的是，會導致不同程度的侵擾。

11.15 此外，執法機關如把截取列為“以人為對象”，亦應向我提供行動的更多資料，例如在電訊截取中獲授權截取的設備的數目。事實上，我認為這些數目對於我的檢討工作，以及與有關各方覆核所進行的截取是否均獲授權，十分重要。

11.16 我認爲只要改善授權擬稿表格的設計便可解決截取及監察分類不一致所引起的問題。我向執法機關建議修改誓章表格和授權書擬稿表格，以求在用以支持向小組法官提出申請的誓章及授權書擬稿中清楚說明下列資料：

- (a) 擬截取或監察的形式(例如“以人爲對象”或“以服務爲對象”或“以處所爲對象”或多於一種的組合)；
- (b) (就截取而言)涉及的通訊服務的數目；
- (c) 有關設備的詳細資料；
- (d) 就電訊截取而言，有否尋求授權加入“按理可被預期會使用”條款；以及
- (e) 會否涉及享有法律專業保密權的資料或新聞材料。

11.17 假如小組法官在批准有關申請時，就某些方面有不同看法，他只需在簽署該授權的同時，在授權書擬稿上作出相關的修改，並簡簽在旁爲證。而小組法官授權書及其所載的相關資料，會作爲有關行動及向我填報每周報告的依據。

11.18 我亦發出了有關分類的指引：

- (a) 如對電訊截取的授權只限於授權夾附的附表所列的設備，而不包括“按理可被預期會使用”條款，則應分類爲“以服務爲對象”。

- (b) 如對電訊截取的授權包含“按理可被預期會使用”條款，則應分類為“以人為對象”。
- (c) 小組法官如把截取或監察行動分類為“以人及處所為對象”，則授權是指授權行動以指明處所內的目標人物為對象。指明處所對以人為對象的授權而言是一項限制，而不是可以選擇概括地以目標人物或指明處所為對象進行行動。
- (d) 原本的電訊截取授權載有“按理可被預期會使用”條款，而執法機關亦要求在續期授權上給予同樣的酌情權，並不一定代表批予的續期授權也包含這項酌情權，除非小組法官在續期授權書上明確列出這項“按理可被預期會使用”條款。

11.19 上文所述的建議已獲接納，並已全面推行。

(3) 劃一和正確運用第 57 及 58 條

11.20 條例第 57 條訂明，如有關人員在執行截取或監察的行動期間，認為或察覺有終止某訂明授權的理由存在，他須於合理地切實可行範圍內，盡快安排終止截取或監察行動。另一方面，第 58 條訂明，如有關人員知悉該截取或監察的目標人物已被逮捕，該人員須於合理地切實可行範圍內，盡快安排向有關當局提交報告。他須在報告內評估該項逮捕對會藉繼續進行該截取或監察而取得任何可能享有法律專業保密權的資料的可能性的影響。

11.21 我注意到，對於應該根據第 57 條“截取或秘密監察的終止”或根據第 58 條“繼逮捕某人後向有關當局提供報告”以撤銷訂明授權，執法機關的做法各有不同。執法機關在引用條文時沒有劃一做法。

11.22 以我之見，也是小組法官一致的看法，當有關人員認為應該終止截取／監察或實際上已終止行動，便應根據第 57 條於合理地切實可行範圍內，盡快向有關當局報告，以便該當局撤銷該授權，而不論是否有人已被逮捕。但如有人已被逮捕，根據第 57 條就終止行動提出的報告須述明已逮捕某人，並以此為終止行動的理據或部分理據。只有在逮捕某人後仍須繼續截取或監察行動，才應引用第 58 條。根據第 58 條提出的報告須說明就“該項逮捕對會藉繼續進行該截取或秘密監察而取得任何可能享有法律專業保密權的資料的可能性的影響”所作的評估。

11.23 我向執法機關提出上述建議，獲執法機關接納並付諸實行。

(4) 根據第 57 條即時終止

11.24 執法機關向小組法官提出的所有授權申請，均須符合一項一般性的原則，即申請人應詳細而坦白地披露所有相關事宜。因此，執法機關應披露所有相關資料。在這原則下，如只任由小組法官批出的授權到期自動無效而不去提早終止(因而不需要就終止授權提交報告)，便可能對其後有關同一目標對象的截取／監察申請有不良影響，因為到期自動

無效的授權可能會被視為沒有作用，因此頗不必要，這並不符合條例第 3 條規定的必要性條件。

11.25 我建議執法機關如發現行動並不奏效，並且預期不再奏效，應即時終止該行動，不應等待授權的有效期自然屆滿。所有執法機關都接納我這建議。另一方面，執法機關應在其後的申請，向小組法官(或就第 2 類監察而言，向授權人員)詳細而坦白地披露該到期而自動失效的授權，以及讓授權自然期滿無效而不予提早終止的原因。

(5) 向小組法官作出撤銷緊急授權的報告

11.26 第 57(3)條訂明，必須就終止向受理最近一次尋求發出有關訂明授權或將有關訂明授權續期的申請的“有關當局”提供一份報告。有關當局須根據第 57(4)條撤銷有關訂明授權。第 58(1)條訂明，必須向發出訂明授權或將訂明授權續期的“有關當局”提供報告，評估某項逮捕對會藉繼續進行該項行動而取得享有法律專業保密權的資料的可能性的影響。有關當局須根據第 58(2)條決定是否撤銷該訂明授權。

11.27 如部門首長依據第 21 條批予的緊急授權獲小組法官根據第 24(1)(a)及(5)(a)條確認，我建議接收根據第 57(3)或 58(1)條所提交的報告的有關當局應為小組法官，而不論部門首長會否亦獲提交報告。原則在於執法機關從小組法官取得授權或確認，亦須向他報告終止／取消或已逮捕某人一事。這原則應適用於所有情況。因此，根據第 57(4)條撤銷授權或

根據第 58(2)條決定是否撤銷授權的有關當局亦應為小組法官。

11.28 關於這問題，執法機關持不同見解。執法機關的詮釋是“有關當局”不一定就是小組法官。就申請緊急授權而言，執法機關認為，部門首長是負責批准／拒絕該申請的有關當局，因此小組法官並非負責撤銷緊急授權的有關當局。

11.29 然而，執法機關表示，因為性質關係，緊急授權為數極少。此外，由於緊急授權的時限極短(不超過 48 小時)，在緊急授權的有效時限內作出逮捕或須終止行動的可能性極低。再者，執法機關如認為獲緊急授權進行的行動在 48 小時後仍須持續，執法機關相當可能會在尋求確認緊急授權的同時，向小組法官提出新的申請。

11.30 儘管執法機關對此事有自己的看法，但同意如根據第 57 或 58 條撤銷緊急授權，會通知小組法官。

(6) 定期報告正在截取的設備數目

11.31 確保所有有關的截取均屬依據訂明授權進行的截取，以及沒有未獲授權的截取，是十分重要的。我在履行條例所訂明的職能時，注意到一旦執法機關取得所需的訂明授權後，均得到該分組(見第四章第 4.9 段)及（如有需要）通訊服務供應商協助進行截取。由於這些行動高度機密，所以一直都在嚴格保密的情況下進行。

11.32 為確保香港境內的人沒有遭受未經授權的截取，有需要清楚知道執法機關截取的設備數目。這項數目須與獲訂明授權而截取的設備數目互相核對。我建議並要求執法機關和通訊服務供應商定期向我報告他們各自在某一特定時間截取/知道被截取的設備的數目。收到有關報告後，便會詳細比對研究，確保各方面分別報告實際截取設備的數目互相脗合和一致，而且各項截取均已得到訂明授權的授權。若我發覺有任何分歧，便會要求有關執法機關詳細而坦白地解釋。

(7) 定期提交監察器材的存貨清單

11.33 為了讓我可以核實所有監察行動均依據訂明授權進行，我建議執法機關向我提供存貨清單，列明執法機關在任何指定時間持有條例授權作監察用途的所有監察器材。各執法機關表示同意。此外，清單亦須按照以下類別，說明各器材的性能，以及其商號名稱或牌子或俗稱 —

- (a) 數據監察器材；
- (b) 監聽器材；
- (c) 視光監察器材；
- (d) 追蹤器材；以及
- (e) 由上述兩項或多項組成的器材。

11.34 同時，我要求各執法機關備存一本(按情況需要，或多於一本)監察器材登記冊，記錄的資料包括：

- (a) ICSO 編號；
- (b) 與該 ICSO 編號有關的授權的屆滿日期；
- (c) 有關器材；
- (d) 發給器材的日期和時間；以及
- (e) 交還器材的日期和時間。

11.35 我亦作出建議，對用於非條例所指行動但具監察功能的器材，當局應考慮記錄這些器材的去向。這可確保發給執法機關人員的任何器材均妥為記錄，方便查核，並杜絕任何未經授權而使用該等器材的情況。

11.36 此外，我亦建議執法機關，監察器材登記處的主管須注意每項授權的屆滿日期，以確保有關人員在授權時限屆滿前交還借用的器材，以及確保有關人員在授權時限屆滿後並無持有未交回的器材。

11.37 有關這建議的其他細節載於第六章 6.26 至 6.30 段。

總結

11.38 條例的實施是有關各方首次嘗試把執法機關為防止及偵測罪行或保障公共安全的目的而進行的截取及監察的調查行為制度化及提供一個完備的法律基礎。在我履行我依據條例獲委任為監督當局的職能期間，浮現了一些問題，而每當我認為有需要，我都向執法機關提出建議，以便執法機關

和保安局改善已實施的各項安排。隨着時間過去，有關各方在條例實行期間，無疑會發現更多有待解決的問題和可以改善的地方。這是一個持續過程，必須並將繼續下去。

第十二章

各法定一覽表

12.1 根據第 49(2)條，本章載列報告期間，即條例生效之日(2006 年 8 月 9 日)至 2006 年 12 月 31 日，有關截取及監察的各類統計資料。

- (a) 表 1(a) - 截取 — 發出授權／將授權續期的數目和該等授權各別的平均時限及遭拒絕的申請數目[第 49(2)(a)條]；
- (b) 表 1(b) - 監察 — 發出授權／將授權續期的數目和該等授權各別的平均時限及遭拒絕的申請數目[第 49(2)(a)條]；
- (c) 表 2(a) - 截取 — 根據條例發出訂明授權或將訂明授權續期以予調查的罪行的主要類別[第 49(2)(b)(i)條]；
- (d) 表 2(b) - 監察 — 根據條例發出訂明授權或將訂明授權續期以予調查的罪行的主要類別[第 49(2)(b)(i)條]；
- (e) 表 3(a) - 截取 — 因為依據訂明授權進行的任何行動而被逮捕，或是在進行該行動的後續行動中被逮捕的人的數目[第 49(2)(b)(ii)條]；

- (f) 表 3(b) - 監察一因為依據訂明授權進行的任何行動而被逮捕，或是在進行該行動的後續行動中被逮捕的人的數目[第 49(2)(b)(ii)條]；
- (g) 表 4 - 截取及監察一發出器材取出手令的數目及尋求發出器材取出手令而遭拒絕的申請數目(第 49(2)(c)(i)及(ii)條)；
- (h) 表 5 - 專員根據第 41 條進行的檢討的撮要[第 49(2)(d)(i)條]
- (i) 表 6 - 在檢討中發現的不符合規定或有錯誤的個案數目及性質概要[第 49(2)(d)(ii)條]；
- (j) 表 7 - 專員接獲的尋求進行審查的申請數目[第 49(2)(d)(iii)條]；
- (k) 表 8 - 專員繼進行審查後根據第 44(2)及 44(5)條發出的通知的各別數目[第 49(2)(d)(iv)條]；
- (l) 表 9 - 專員根據第 48 條發出通知的個案數目[第 49(2)(d)(v)條]；
- (m) 表 10 - 專員根據第 50、51 及 52 條作出的建議的性質概要[第 49(2)(d)(vi)條]；

- (n) 表 11(a) 及(b) - 由於依據訂明授權進行任何截取或監察而取得享有法律專業保密權的資料的個案數目[第 49(2)(d)(vii)條]；以及
- (o) 表 12 - 按照根據第 42、47、52 或 54 條提交予專員的任何報告而就部門的任何人員採取紀律行動的個案數目及該等行動的性質概要[第 49(2)(d)(viii)條]。

**截取一發出授權／將授權續期的數目和該等授權各別的平均時
限及遭拒絕的申請數目[第49(2)(a)條]**^{註9}

表 1(a)

		法官授權	緊急授權
(i)	發出授權數目	301	0
	平均時限 ^{註10}	30 天	-
(ii)	將授權續期數目	148	不適用
	平均續期時限	30 天	-
(iii)	因應口頭申請而發出授權數目	0	0
	平均時限	-	-
(iv)	因應口頭申請而將授權續期數目	0	不適用
	平均續期時限	-	-
(v)	在報告期間在續期之前已獲 5 次 或更多次續期的情況下將授權續 期數目	0	不適用
(vi)	尋求發出授權的申請遭拒絕數目	30	0
(vii)	尋求將授權續期的申請遭拒絕數 目	5	不適用
(viii)	尋求發出授權的口頭申請遭拒絕 數目	0	0
(ix)	尋求將授權續期的口頭申請遭拒 絕數目	0	不適用

^{註9} 行政授權並不適用於截取。

^{註10} 平均時限的計算方法是以某一類別中所有個案的時限總數，除以同一類別的個案數目。這個計算方法亦用於計算表 1(b)的“平均時限”。

監察一發出授權／將授權續期的數目和該等授權各別的平均時限及遭拒絕的申請數目[第 49(2)(a)條]

表 1(b)

		法官授權	行政授權	緊急授權
(i)	發出授權數目	29	35	0
	平均時限	5 天	11 天	-
(ii)	將授權續期數目	1	8	不適用
	平均續期時限	14 天	10 天	-
(iii)	因應口頭申請而發出授權數目	0	4	0
	平均時限	-	8 天	-
(iv)	因應口頭申請而將授權續期數目	0	0	不適用
	平均續期時限	-	-	-
(v)	在報告期間在續期之前已獲 5 次或更多次續期的情況下將授權續期數目	0	0	不適用
(vi)	尋求發出授權的申請遭拒絕數目	28	3	0
(vii)	尋求將授權續期的申請遭拒絕數目	1	0	不適用
(viii)	尋求發出授權的口頭申請遭拒絕數目	0	0	0
(ix)	尋求將授權續期的口頭申請遭拒絕數目	0	0	不適用

截取一根據條例發出訂明授權或將訂明授權續期以予調查的
罪行的主要類別[第 49(2)(b)(i)條)]

表 2(a)

罪行	香港法例 章號	條例
危險藥物的販運	第 134 章	《危險藥物條例》第 4 條
管理三合會社團	第 151 章	《社團條例》第 19(2)條
縱火	第 200 章	《刑事罪行條例》第 60 條
向公職人員提供利益 及公職人員接受利益	第 201 章	《防止賄賂條例》第 4 條
代理人接受利益及向 代理人提供利益	第 201 章	《防止賄賂條例》第 9 條
盜竊	第 210 章	《盜竊罪條例》第 9 條
搶劫	第 210 章	《盜竊罪條例》第 10 條
處理贓物	第 210 章	《盜竊罪條例》第 24 條
串謀造成他人身體嚴 重傷害	第 212 章	《侵害人身罪條例》第 17 條

監察—根據條例發出訂明授權或將訂明授權續期以予調查的
罪行的主要類別[第 49(2)(b)(i)條]

表 2(b)

罪行	香港法例 章號	條例
處理《應課稅品條例》適用的貨品	第 109 章	《應課稅品條例》第 17(1)條
危險藥物的販運	第 134 章	《危險藥物條例》第 4 條
串謀犯罪	第 200 章	《刑事罪行條例》第 159A 條
向公職人員提供利益 及公職人員接受利益	第 201 章	《防止賄賂條例》第 4 條
代理人接受利益及向 代理人提供利益	第 201 章	《防止賄賂條例》第 9 條
擔任公職期間行為不 當	—	普通法

截取一因為依據訂明授權進行的任何行動而被逮捕，或是在進行該行動的後續行動中被逮捕的人的數目[第 49(2)(b)(ii)條]

表 3(a)

	被逮捕的人的數目 ^{註 11}		
	目標人物	非目標人物	總數
截取	59	71	130

監察一因為依據訂明授權進行的任何行動而被逮捕，或是在進行該行動的後續行動中被逮捕的人的數目[第 49(2)(b)(ii)條]

表 3(b)

	被逮捕的人的數目 ^{註 12}		
	目標人物	非目標人物	總數
監察	50	39	89

^{註 11} 被逮捕的 130 人之中，有 42 人是因為進行截取及監察兩種行動而遭逮捕的。

^{註 12} 被逮捕的 89 人之中，有 42 人是因為進行截取及監察兩種行動而遭逮捕的。在所有條例所指行動中被逮捕的人實際上共有 177 人。

截取及監察－發出器材取出手令的數目及尋求發出器材取出手令而遭拒絕的申請數目[第 49(2)(c)(i)及(ii)條]

表 4

(i)	發出器材取出手令數目	0
	平均時限	-
(ii)	尋求發出器材取出手令而遭拒絕的申請數目	0

專員根據第 41 條進行的檢討的撮要[第 49(2)(d)(i)條]

表 5

根據下列條文進行的 檢討數目	截取／ 監察	檢討撮要
<u>第 41(1)條</u> 專員對部門及其人員遵守有關規定的情況，進行他認為屬必要的檢討。		
(a) 對每周報告的定期 檢討	76	截取及 監察 執法機關須向專員提交每周報告，就前一周取得的授權、遭拒絕的申請及終止的行動提供有關資料，以供專員查核和檢討之用。在報告期間，各執法機關一共提交了 76 份每周報告。
(b) 到執法機關的定期 訪查	8	截取及 監察 除查核每周報告外，專員在報告期間曾訪查執法機關八次。在訪查期間，專員對從每周報告中發現有疑問的個案的誓章進行了詳細的查核。此外，亦有抽查其他個案。專員若認為有需要，便會直接要求執法機關澄清或解釋。在上述八次訪查中，一共查核了 192 宗申請/有關事項。

根據下列條文進行的 檢討數目	截取／ 監察	檢討撮要
第 41(2)條 凡有報告根據第 23(3)(b)、26(3)(b)(ii) 或 54 條就任何個案向專員提交，專員須就該等個案進行檢討。		
(a) 部門首長根據第 23(3)(b) 條就沒有在 48 小時內提出尋求確認緊急授權的申請的個案向專員提交的報告	無	不適用
(b) 部門首長根據第 26(3)(b)(ii) 條就沒有在 48 小時內提出尋求確認因應口頭申請而發出的訂明授權或批予的續期的申請的個案向專員提交的報告	無	不適用
(c) 部門首長根據第 54 條就其部門或部門任何人員不遵守任何有關規定而向專員提交的報告	3	監察
		<u>報告一</u> 一名授權人員在撤銷一項訂明授權時，把終止第 2 類監察的日期填錯了。專員檢討了這宗個案後，同意有關錯誤確實是由於該授權人員一

根據下列條文進行的 檢討數目	截取／ 監察	檢討撮要
		時不小心所致。有關的執法機關亦已根據第 54 條即時報告這次違規的情況，並採取了適當的跟進補救行動。考慮到這次錯誤並沒有對任何人造成傷害，專員認為他無需就這宗個案採取進一步行動。
	截取	<u>報告二</u>(涉及兩宗個案) 部門首長報告，有兩條電話線在依據兩項續期授權進行的行動中，分別在早於有關的授權的生效時間被截取，違反了《截取通訊及監察條例》第 10(a)條。在發現這項錯誤時，未經授權的截取已進行了近三天。專員在檢討這兩宗個案後，發覺發生不符合規定的情況主要是因為有關人員未熟習新條例下的做法，並非由於任何惡意、敵意或別有用心的動機所造成。該未經授權的截取在發現錯誤後不足一小時之內已被停止。專員信納有關部門

根據下列條文進行的 檢討數目	截取／ 監察	檢討撮要
		已採取適當跟進行動，防止日後再發生同樣錯誤。儘管有關截取未經授權，專員決定不依據第 48(1)條向目標人物發出通知，因為專員認為根據第 48(3)條，發出通知會對防止或偵測罪行造成損害，並且認為根據第 48(6)條，在有關情況下，截取的侵擾程度屬微不足道。
	截取	<u>報告三</u> 部門首長報告有一條電話線在一項依據訂明授權進行的截取行動中被錯誤截取。以下為主要的定論和建議： (a) 由於錯誤截取，有一條電話線在未經授權下被截取了七天，錯誤截取是負責進行截取的人的無心之失所造成（而非有關執法機關或其任何人員的過失所致）。 (b) 在作出合理的努力後，未能確定被錯誤截取的

根據下列條文進行的 檢討數目	截取／ 監察	檢討撮要
		電話線的用戶或使用者是誰。 (c) 執法機關務必緊記，如有錯誤截取的情況，有關被錯誤截取的設備和受影響人士的身分及錯誤截取歷時多久等有關資料須予以保留。 (d) 進行截取工作的程序和保安措施應予以改善，盡量減低保安風險。 (e) 有關執法機關應在其終止行動的報告中加入錯誤截取這一點，讓小組法官有全面的了解。

在檢討中發現的不符合規定或有錯誤的個案數目及性質概要
[第 49(2)(d)(ii)條]

表 6

根據下列條文進行的檢討 發現的不符合規定或 有錯誤的個案數目		截取／ 監察	發現的不符合規定 或有錯誤的 個案性質概要
第 41(1)條			
定期到執法機關訪查時 進行的檢討		截取及 監察	在訂明授權因第 58 條的逮捕報告被撤銷後而在該撤銷通知傳達至正進行條例所指行動的人之前這一段過渡期，該條例所指行動可能變成沒有授權的行動。(詳情請參閱第十三章第 13.34 至 13.44 段。)這是在 2007 年 3 月底訪查執法機關時發現的。
第 41(2)條			
(a) 對部門首長根據第 23(3)(b)條提交的報告，就沒有在 48 小時內提出尋求確認緊急授權的申請的個案進行的檢討	無	不適用	如上文表 5 所述，並沒這類報告提交。

根據下列條文進行的檢討 發現的不符合規定或 有錯誤的個案數目		截取／ 監察	發現的不符合規定 或有錯誤的 個案性質概要
(b) 對部門首長根據第 26(3)(b)(ii)條提交 的報告，就沒有在 48 小時內提出尋 求確認因應口頭申 請而發出的訂明授 權或批予的續期的 申請的個案進行的 檢討	無	不適用	如上文表 5 所述，並沒這類 報告提交。
(c) 對部門首長根據第 54 條提交的報告， 就不遵守有關規定 個案進行的檢討	4	監察	<u>個案一</u> 在一項撤銷行政授權中錯誤 填報了終止監察的日期。
		截取	<u>個案二及個案三</u> 在兩項續期授權所授權的生 效日期之前對兩條電話線進 行了未經授權的截取。
		截取	<u>個案四</u> 錯誤截取獲授權截取之外的 電話線。 [詳情見表 5 及第十章。]

專員接獲的尋求進行審查的申請數目[第 49(2)(d)(iii)條]

表 7

接獲的申請數目 ^{註 13}	就下列行動尋求進行審查的申請			
	截取	監察	截取及 監察	不能處理 的個案
19	5	1	12	1

^{註 13} 在接獲的 19 宗申請中，有一宗未能進一步處理，因為申請人沒有正式同意專員使用其資料進行審查。

專員繼進行審查後根據第 44(2)及 44(5)條發出的通知的各別數目[第 49(2)(d)(iv)條]

表 8

專員向申請人發出的通知數目		尋求進行審查的申請性質		
		截取	監察	截取及 監察
專員判定申請人得直的個案數目[第 44(2)條]	0	-	-	-
專員判定申請人並不得直的個案數目[第 44(5)條] ^{註 14}	18	5	1	12

^{註 14} 正如上文註 13 所述，有一宗尋求進行審查的申請未能處理。因此，專員根據第 44(5)條發出的通知數目是 18 份而並非 19 份，其中 15 份於本報告期間發出，在本報告期間以後發出的有三份。

專員根據第 48 條發出通知的個案數目[第 49(2)(d)(v)條]

表 9

	就以下行動發出通知的 個案數目	
	截取	監察
專員向有關人士發出的通知，述 明他認為存在有部門的人員在沒 有訂明授權的授權下進行截取或 監察的情況，並告知有關人士他 申請進行審查的權利[第 48(1)條]	0	0

專員根據第 50、51 及 52 條作出的建議的性質概要
[第 49(2)(d)(vi)條]

表 10

專員提出的建議		截取／監察	建議的性質概要
就關乎執行專員的職能的任何事宜向行政長官提交的報告[第 50 條]	無	不適用	不適用
就實務守則向保安局局長提出的建議[第 51 條]		截取及監察	(1) 向執法機關提出建議，改變執行及終止訂明授權的程序和做法，以及增加提交報告方面的規定。實務守則須就這些建議作出相應修訂，以更新其所載的程序和指引。 (2) 改善執法機關及小組法官辦事處所用的實務守則表格及內部用的表格字眼和內容，以更佳地反映條例的規定及避免含糊不清。
為更佳地貫徹條例的宗旨或實務守則的條文而向部門提出的建議[第 52 條]	7	截取	(1) 在訂明授權下，如有增加或取消截取通訊設備，必須通知小組法官。

專員提出的建議		截取／監察	建議的性質概要
		截取及監察	(2) 小組法官與執法機關之間對截取及監察的形式的分類，應予以劃一。
		截取及監察	(3) 就根據第 57 條“截取或秘密監察的終止”而撤銷訂明授權或根據第 58 條“繼逮捕某人後向有關當局提供報告”而要求繼續訂明授權，執法機關之間須有劃一的做法。
		截取及監察	(4) 執法機關如發覺行動沒有成效及不再預期會有成效，應迅速根據第 57 條把行動終止。
		截取及監察	(5) 如有緊急授權根據第 57 條或第 58 條撤銷，必須通知小組法官。
		截取	(6) 爲了讓專員可以查核所有截取是否都是依據訂明授權進行的，執法機關須定期向專員提供關於在某一固定日期正被截取的設備的資料，以供查核和檢討之用。

專員提出的建議		截取／監察	建議的性質概要
		監察	(7) 爲了讓專員可以查核所有監察行動是否都是依據訂明授權進行的，執法機關須編製和保存監察器材存貨清單及監察器材(提取和交回)登記冊，以供專員查核。

由於依據訂明授權進行任何截取或監察而取得享有法律專業
保密權的資料的個案數目[第 49(2)(d)(vii)條]

表 11(a)

	個案數目
截取	0

表 11(b)

	個案數目
監察	0

按照根據第 42、47、52 或 54 條提交予專員的任何報告而就部門的任何人員採取紀律行動的個案數目及該等行動的性質概要[第 49(2)(d)(viii)條]

表 12

	個案數目	截取／監察	紀律行動性質概要
由於專員根據第 41(3)條檢討部門遵守有關規定的情況後作出的定論而採取的紀律行動[第 42 條]	0	不適用	不適用
為回應專員在審查後作出第 44(2)條所提述的斷定而產生的任何問題而採取的紀律行動[第 47 條]	0	不適用	不適用
在專員為更佳地貫徹條例的宗旨或實務守則的條文而提出建議後所採取的紀律行動[第 52 條]	0	不適用	不適用
在發生不遵守有關規定的情況而提交報告後所採取的紀律行動[第 54 條]	0	不適用	不適用

12.2 根據第 49(2)(e)條的規定，我須對在報告期間遵守有關規定的整體情況作出評估。有關評估及支持評估結果的理由載於第四章第 4.11 至 4.20 段。

第十三章

其他檢討及建議

引言

13.1 本章載述我根據在報告期間及之後所得的經驗，對條例各項條文及條例實施的實際情況的檢討，涵蓋的時間不僅包括報告期間，而是直至撰寫本報告時為止。超逾報告期間的理由是，有關方面越早得知我的檢討及建議，便可越早考慮改善措施，並把那些認為合適的付諸實行。

13.2 本章所敘述的檢討及根據檢討提出的建議，與本報告其他章節所述對執法機關的檢討頗為不同，後者旨在確保執法機關及其人員遵守條例的規定。

檢討及建議

13.3 條例中有一些條文受到不同的詮釋。我在執行身為專員的職能時，曾諮詢小組法官、保安局及執法機關，發覺下文所述各項便屬於這情況：

(a) 小組法官就已批予的授權作部分撤銷的權力；

(b) 小組法官批予的訂明授權載有可截取目標人物“按理可被預期會使用”的電訊設備這條款所涵蓋的範圍，以及如按此授權條款截取了多一項設備時，需否向小組法官報告；

(c) 小組法官在確認緊急授權時施加額外條件的權力；

(d) 小組法官撤銷器材取出手令的權力；以及

(e) 第 53 條有關專員在切實執行其職能時要求小組法官向他提供文件副本的權力和資格事宜的部分。

13.4 此外，有些事項是條例的條文沒有明確說明的，這導致了各執一詞的詮釋並在做法方面有不同的理解。條例第 58 條在執行方面亦有實際困難。而第 49 條的部分措辭在條例檢討和修訂時亦應加以修改。

(1) 撤銷部分授權

13.5 最明顯的分歧見於以下情況：小組法官所批予的訂明授權准許截取一項以上的通訊服務，例如兩條或三條電話線，但在授權有效期間，有關的執法機關放棄截取其中一項服務。小組法官的立場是，由於訂明授權是經他們所批予的，若放棄截取任何一項獲准截取的服務時，亦須經由他們撤銷該部分的授權。然而，執法機關(保安局亦一樣)認為，無需就這情況撤銷部分授權：取消截取的只是獲准截取的其中一項服務。據他們理解，條例本身並無載有把授權局部撤銷的條文，如要撤銷，便須撤銷整項授權。另一方面，小組法官認為，條例賦予他們批予授權的權力，當中必定包括撤銷授權及撤銷部分授權的權力。

13.6 就我而言，只要我得到的資料清楚顯示獲授權截取的服務的數目，以及取消或停止截取的服務的數目，則不論

小組法官或執法機關如何理解條文，都不會影響我執行職能，監督遵守條例規定的情況。我必須保持警覺，防範未經授權的截取或監察，而達到這目的的重要方法就是清楚知道尚在截取的服務的數目。不過，有一件事我必須介入，就是執法機關認為即使取消截取某一服務，也毋需通知小組法官辦事處。我認為這並不理想，批予授權的小組法官至少應獲通知授權其中一部分已不再應用。因此，我告知所有執法機關，在小組法官批予的授權所訂明的任何服務如已取消截取，即使該授權的其他部分仍在進行中，亦要向小組法官辦事處通報。

13.7 小組法官及執法機關所持的不同見解，可在立法機關日後着手修訂條例的條文時加以解決。

(2) 截取：目標人物按理可被預期會使用的電訊服務

13.8 關於在涉及電訊截取的訂明授權內增加設備時須經由職級不低於等同警方高級助理處長的部門人員批核(部門批核人員)的程序，載於保安局局長發出的實務守則第 107 段。這是以條例第 29(1)(b)(ii)條及授權准許截取目標人物“按理可被預期會使用”的通訊服務的授權所用字眼為依據。不過，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，亦沒有界定可以這樣增加設備的範圍或程度。舉例來說，條例沒有清楚交代部門批核人員可否批准增加曾被小組法官拒絕或撤銷授權截取的設備。我已告知執法機關，在這種情況下，應尋求小組法官批准截取新增的設備，而不是由部門內部批准。

13.9 在我訪查其中一個執法機關期間，留意到一宗個案，情況是這樣的：在小組法官所批予的原先授權包含了“按理可被預期會使用”的條款，但續期的授權內則沒有。該執法機關認為，由於原先的授權內載有這樣的字眼，而續期申請提出了同樣要求；因此，續期授權即使沒明確述明可截取目標人物按理可被預期會使用的設備，理應也已賦予該執法機關這樣做的權力。我向小組法官求證，小組法官一致表示異議。原先的截取授權包含“按理可被預期會使用”的字眼，並不表示續期授權批准同樣的做法，除非小組法官在續期授權內明確載有這樣的字眼。我告知有關執法機關，其對小組法官批予的續期授權詮釋有誤，而該執法機關亦向我證實不會就該續期授權而新增截取任何其他設備。

13.10 執法機關最初以為，沒有需要向小組法官報告憑藉訂明授權的“按理可被預期會使用”條款而增加的設備，顯然因為條例或實務守則沒有規定要作這樣的報告。在我建議下，執法機關同意把增加設備視為情況有實質轉變，須向小組法官報告，因為批予授權的其中一項條件是，如情況有實質轉變，必須通知小組法官。

13.11 為免執法機關自行增加設備的做法在合法性方面含糊不清，我**建議**條例就此應有明確規定，包括界定可以此方式增加的設備的範圍，以及規定在部門批核人員行使權力准許截取目標人物按理可被預期會使用的增添設備後，須於合理地切實可行範圍內盡快向小組法官報告。

(3) 確認緊急授權時施加條件

13.12 保安局認為，根據有關的法定制度，小組法官在確認緊急授權時不可施加額外條件。假如小組法官擬這樣做，他須首先拒絕申請，然後根據條例第 24(3)(a)再作出命令。

13.13 然而，小組法官不同意小組法官在確認緊急授權時不可施加額外條件。他們援引條例第 32 條，該條訂明：

“訂明授權可在它所指明的適用於該授權本身或在該授權下的任何進一步的授權或規定……的任何條件的規限下發出或續期”（後加黑體以作強調）

小組法官認為，第 24 條不可單獨引用，因為“訂明授權”的定義包括緊急授權。

13.14 保安局和小組法官的相反詮釋，可在下次修訂條例時解決。

(4) 撤銷器材取出手令

13.15 訂明授權失效後，如根據該授權而使用的任何器材已依據該授權裝設於任何處所或任何物體之內或之上，及仍處於該處所或該物體之內或之上，或正處於任何其他處所或任何其他物體之內或之上，有關部門的人員可根據條例第 33 條向小組法官申請發出器材取出手令，授權取出有關器材。器材取出手令於小組法官指明的時間生效，及於小組法官指明的期間屆滿時失效，而該段期間在任何情況下，均不得超過自該手令生效的時間起計的三個月。

13.16 條例第 57 條明文規定有關當局在收到終止獲授權的截取或監察的報告後須撤銷訂明授權。然而，條例卻沒有關於撤銷器材取出手令的相若條文。我向保安局局長建議，雖然沒有法律條文訂明，但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。

13.17 保安局回應，有關的法定制度沒有就撤銷器材取出手令(相對於訂明授權)作出規定，原因是器材取出手令授權執法機關執行指明的任務。在成功取出有關器材後，任務便告完成。由於再沒有器材須取出，因此沒有需要撤銷手令，因為該手令並不授權進行任何其他行動。另一方面，如未能取出器材亦不會導致手令失效。有關執法機關仍可在手令有效期間再嘗試取出器材。假如在指明的有效期間結束時仍未取出器材，手令便會失效。

13.18 據保安局的 understanding，小組法官沒有法定權力撤銷器材取出手令，因為該手令是法定產物，條例(或《釋義及通則條例》(第 1 章))並無訂明准許撤銷手令的法定權力。

13.19 不過，小組法官贊同我的意見，認為雖然沒有相關的法律條文，但小組法官仍有需要撤銷手令，例如在批予手令後發現地址不正確。

13.20 我**建議**在法例裏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，如有需要，法官可撤銷器材取出手令。

(5) 專員在第 53 條下的權力

13.21 第 53(2)條賦予我權力，可為執行我在本條例下的任何職能，向小組法官要求讓我取用根據附表 2 第 3 條保存的任何文件或記錄。

13.22 為履行監督執法機關遵守規定的職責，我要求小組法官每星期向我提供根據附表 2 第 3 條保存的某些種類的文件的副本，以便我覆核執法機關向我提交的每周報告的資料。文件副本所載可供識別目標人物身分的資料一概予以塗抹遮蓋，這樣做即使不能完全杜絕亦可盡量減低資料外洩的風險。以往，我要求小組法官與執法機關一樣，填寫相同的每周報告表，以便核對資料，但小組法官對於在每周報告表提供大量資料視為苦差。我於是選擇要求小組法官提供文件副本，以期減輕他們的工作量或方便他們處理。

13.23 儘管小組法官對我建議的方案可為他們提供方便表示歡迎，但他們對於可否如我所要求般提供文件副本深感懷疑。他們提出，附表 2 下列條文訂明，小組法官須如何處理由其編製或獲提供的所有文件及紀錄：

(a) 附表 2 第 3(1)條訂明：

“…… [小組法官]須安排於他在本條例下的任何職能的執行均不再即時需用該等文件及紀錄後，盡快將所有該等文件及紀錄保存於……密封的封套內。”

(b) 附表 2 第 3(2)條訂明(的事宜包括)獲提供該等文件的小組法官須：

“安排向有關部門提供 [經核證]的文本”。

13.24 小組法官亦指出，根據條例第 53(2)條，專員可向小組法官要求讓他可**取用**該等文件。第 53(2)條的中文本為一

“專員可……向小組法官要求讓他可取用[該等文件]。”

13.25 然而，由於沒有明文規定小組法官可以這樣做，他們十分懷疑條例是否准許他們除向“有關部門”提供文件副本外，亦向專員提供文件副本。

13.26 小組法官的看法得到律政署的書面法律意見支持。雖然有關法律顧問同意，第 53(2)條可能隱含地授權小組法官向專員提供文件副本，但他認為條例沒有預期定期複印文件這項工作，專員為了執行一般監督職能而要求文件副本亦不足以構成理由。

13.27 我不同意這些詮釋。第 53(2)條准許我可為執行我在條例下的職能，取用甚至取去小組法官根據附表 2 第 3 條保存的任何文件或記錄。大必包括小。假如法律准許我取去文件正本，但卻不容許小組法官為我提供影印複本以便我妥為執行職能，實屬荒謬。即使採用“取用”一詞更為嚴謹的解

釋，我仍有權獲取文件、閱讀文件、就文件抄寫筆記及作抄寫本；但上述的詮釋卻不容許我取得文件的影印複本。在這種情況下，每次我要閱讀文件以取得當中任何資料，便要親自前往小組法官辦事處閱讀文件，如果我要記錄所閱讀的文件，便要動手抄寫複本。由於文件已被密封並存放在小組法官辦事處一個設有安全設施的房間，小組法官須返回小組法官辦事處，打開封條，陪同我閱讀和抄寫文件。小組法官和我必須親自處理此事，不可以各自派遣辦事處人員代辦。

13.28 該法律意見亦認為，我向小組法官索取文件副本的權力應只局限於個別有分歧出現的個案(不論執法機關與小組法官辦事處向我提供的資料出現甚麼分歧)，而不是在我日常履行監督職能時便可行使這項權力。這項意見亦無理據。除非小組法官辦事處的每周報告內包含了與執法機關同樣的詳細資料，否則我何以據之進行核對以發現有任何分歧之處，好讓我能如該法律意見所建議般適當地運用我的權力。如上文第 13.22 段所述，小組法官希望避免提供如此大量的詳細資料；但如缺少了這些詳細資料或文件副本，我的核對工作即使不是無效也變得效果不佳。此外，第 53(5)條授權我決定在執行我在條例下的職能時須予依循的程序，施加上述建議的限制就是無視這項條文。即使恐怕洩露機密資料，亦不構成施加這項限制的理由，因為有關識別目標人物身分的資料已予塗抹遮蓋，而且無論如何，專員獲得委任本身已是一項可靠的證明，當局已採取了充分保安措施，並認為他可委以高度機密的工作。

13.29 小組法官及法律意見與我所持不同的見解，可藉修訂條例第 53 條或附表 2 第 3(2)條予以解決，即明文規定小組法官亦可應專員要求向專員提供根據附表 2 第 3 條保存的文件副本。

(6) 專員進行審查和發出通知

13.30 條例亦沒有明文規定，作為專員，當我接獲審查申請後，發現有未經授權的條例所指行動時應該怎樣做。根據第 44(2)條，在處理這類申請時，如我斷定曾有未獲授權的條例所指行動，便須通知申請人我已就有關個案判定他得直，並將展開評估和向他判給賠償金的程序[第 44(2)、(3)及(4)條]。此外，如我在執行我在條例下的職能期間，發現有未經授權的條例所指行動，我同樣須向受影響或有關人士發出通知，告知他可申請審查的權利，並藉以展開賠償程序 [第 48(1)及(2)條]。不過，第 44(6)及 48(3)條訂明，我僅可在我認為發出有關通知不會對防止或偵測罪行或保障公共安全造成損害時，才發出該通知。在執行上，如該未獲授權的行動是由我發現，並非有人申請進行審查，我可以依據第 48(3)條不向受影響人士發出通知，因為他對我的發現一無所知。不過，如受影響人士並非因為收到我依據第 48(1)條發出的通知，而是根據第 43 條申請審查，則根據第 44(2)條，我必須向他發出通知，如這做法不會對防止或偵測罪行或保障公共安全造成損害。反之，如我認為第 44(6)條適用，即發出通知會造成這種損害，我可根據第 44(6)條不向申請人發出通知，但我該如何善後呢？第 44(5)條提及向申請人發出述明他不得直的通知，似乎並不適合，因為這類通知的內容與我已斷定

有人向他進行不獲授權的條例所指行動的事實不符；而基於這個事實，第 44(2)條規定我必須發出通知，述明申請人得直。此外，若根據第 44(5)條向申請人發出述明其個案不得直的通知，則可能會被指控為有說謊成分。我認為，雖然第 44(6)條訂明，儘管有第(2)、(3)及(5)款的條文規定，專員可因應情況不發出通知，但其措辭仍不足以授權我根據第(5)款發出通知。如我沒有根據第 44(2)條或第 44(5)條向申請人發出通知，他會意識到(尤其是在幾個月後)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。諷刺的是，這正是第 44(6)條所欲避免的。

13.31 為處理上述情況，我**建議**修訂第 44(6)條及第 48(3)條，為專員提供法律依據，俾可使用第 44(5)條的條款發出通知。

13.32 第 45(1)條給予專員酌情決定權，決定是否就申請人提出的審查申請進行審查，而第 45(2)條則訂明專員有責任不就申請人提出的審查申請進行審查。然而，條例卻沒有訂明如發生第 45 條上述任何一款的情況時，專員應如何回應申請人的申請。如果專員通知申請人專員不着手進行審查，專員是否可以不用提供不審查的理由？即使專員獲豁免可不提供理由，申請人亦會輕易知道他的個案並非第 45(1)條所涵蓋的任何情況(即申請人在所投訴的條例所指行動發生後的一年以後才提出申請；申請是由匿名者提出的；申請人不能被識別或尋獲；或申請屬瑣屑無聊或無理取鬧，或並非真誠地提出的)，申請人並因而會推論其個案屬於第 45(2)條的情況，即有待決的或相當可能會提起的有關刑事法律程序。另一情況

是，由於申請人沒有接獲專員的通知，他可能會認為其個案屬於第 44(6)條所涵蓋的情況，後果便會如上文第 13.30 段所述。無論在兩種情況任何一種之下，申請人因為沒有接獲專員回覆而意會到其原因，毫無疑問會對防止或偵測罪行或保障公共安全造成損害。

13.33 為處理上一段所述情況，我**建議**修訂第 45 條，加入一項條文，讓專員有法律依據，即使不着手進行申請人尋求的審查，亦可以第 44(5)條的方式發出通知。

(7) 引用第 58 條的實際困難

13.34 第 58(1)條訂明，凡有關部門負責有關條例所指行動的人員知悉該條例所指行動的目標人物已被逮捕，該人員須於合理地切實可行範圍內，盡快安排向有關當局提供一份報告，評估該項逮捕對會藉繼續進行該條例所指行動而取得任何可能享有法律專業保密權的資料的可能性的影響。凡有關當局接獲第(1)款所指的報告，如該當局認為第 3 條所指的訂明授權持續有效的先決條件未獲符合，則該當局須撤銷該訂明授權，而該訂明授權自被撤銷之時起失效[第(2)及(3)款]。

13.35 根據第 58 條就逮捕提供報告，有別於根據第 57 條就終止行動提供報告。有關這課題的論述載於第十一章第 11.20 至 11.22 段。如根據第 58 條就逮捕提供報告，提供報告的執法機關人員顯然希望，即使目標人物被逮捕，有關當局仍准許訂明授權繼續有效，否則他應已終止獲授權的行動，並根據第 57 條就終止行動提供報告。有關當局接獲根據

第 58 條提供的逮捕報告後，如決定不撤銷授權，將不會有問題出現，但如決定並非如此，便會有實際困難。

13.36 在臨近 2007 年 3 月底一次訪查執法機關期間，專員向該執法機關的人員查問出現第 57 條及第 58 條所指的情況時所採取的每一個步驟，發覺引用第 58 條的程序可能引致不符合規定的情況。

13.37 如有關當局收到第 58 條的逮捕報告後決定撤銷該訂明授權，在該(尋求持續有效)訂明授權被撤銷後及在該撤銷(已即時生效)傳達至正進行該行動的人員之前這一段過渡期間，截取或監察行動仍繼續進行。在這情況下，在過渡期間進行的截取或監察行動理論上會變為沒有授權的行動。

13.38 我已告知執法機關有可能違規的情況，並要求他們須就有關已發生的個案提供報告。自條例於 2006 年 8 月 9 日生效起至 2007 年 3 月底為止，共有四宗截取行動發生上一段所述的情況，其中兩宗在報告期間發生。

13.39 我曾與小組法官討論此事，大家一致同意現行的第 58 條的措辭並不容許小組法官把撤銷的時間推遲。

13.40 解決問題的方法之一，是在向有關當局提供逮捕報告時，暫停條例所指行動，如有關當局決定不撤銷訂明授權，便重新展開行動。這做法的缺點是，如有關當局在考慮逮捕報告後，決定不撤銷訂明授權，則有關部門在其間會損失情報，這不利於防止或偵測罪行或保障公共安全。

13.41 如按第 24(4)條撤銷的緊急授權在撤銷時其所授權的條例所指行動當時仍在進行，亦會產生同樣問題。這情況亦同樣會發生在根據第 27(3)(a)(i)及(4)條撤銷應口頭申請發出的授權。幸好，暫未有這種事情發生。

13.42 最近保安局就這個問題備就了一份文件。它指出當執法機關向小組法官提交就訂明授權有實質情況改變的報告，而小組法官在該報告上寫上撤銷該項訂明授權時，同樣問題亦會出現。

13.43 雖則依我看來，解決的方法是修訂有關條文，給予有關當局彈性，可把撤銷訂明授權的時間推遲至有關當局在撤銷授權時所列明的時間，但保安局的文件亦建議了一些解決有關問題的務實做法供小組法官及我考慮，但這些務實做法須得由小組法官採用才奏效。在我撰寫此報告完畢時有關各方仍未就建議的辦法作出決定。

13.44 與此同時，我已建議執法機關依循上文第 13.40 段的安排，以避免產生任何此節所討論的因撤銷授權而引致的無授權的截取或監察。

(8) 根據第 49(2)條須分別列出的規定

13.45 條例第 49(2)條規定，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”列出各類事項。這些事項須載於該條第(a)、(b)、(c)及(d)段所述的各份清單，並包括根據該條餘下的第(e)段對遵守有關規定的整體情況作出的評估。

13.46 第 49(2)(a)條下之清單所顯示的事項須按“截取”和“秘密監察”分項列出，以區分二者，其做法不難理解；但關於第(b)(i)段“罪行的主要類別”、第(b)(ii)段“被逮捕的人的數目”、第(c)段所載事宜、第(d)(i)段“專員根據第 41 條進行的檢討的撮要”、第(d)段所載的其他事宜，以及第(e)段“對遵守有關規定的整體情況的評估”，我卻對該同一規定感到難以明白。我認為第 49(2)條開首總括字眼“分別就截取及秘密監察”，用於該條第(b)、(c)、(d)及(e)段所載事宜時意義不大，應刪去為佳。事實上，要求作出這項區分或會對防止或偵測罪行或保障公共安全造成損害；例如，在罪行的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。

13.47 我**建議**在下次修訂條例時研究此事宜。

第十四章

總結和鳴謝

14.1 我在第四章檢討了執法機關遵守條例規定的情況。總的來說，我認為情況令人滿意。請參閱第 4.11 至 4.20 段標題為“檢討遵守規定的情況”的論述。

14.2 在報告期間，我沒有發現任何執法機關或其人員蓄意違反條例或實務守則的規定。第十章報告的違規事件，皆由於一時不小心所致，執法機關的首長已採取適當跟進行動，以防止再次發生類似情況。第十三章第 13.38 段所述在沒有授權下進行的條例所指行動並非刻意為之，肇因在於有關人員實際上難以在授權被撤銷那一刻即終止有關條例所指行動，而他們亦不察覺這屬不符合規定的情況。

14.3 我在第九及十一章概述了我就更佳地貫徹條例和實務守則的宗旨而分別向保安局局長及執法機關提出的建議。這些建議大部分獲保安局局長及執法機關的首長接納，並予以實施。

14.4 鑑於我在條例實施數月後所得的經驗，以及小組法官、保安局、執法機關和我本人對條例條文有不同甚至互相矛盾的詮釋，我已在本報告第十三章檢討條例的某些條文，並提出相應的建議，摘要如下：

- (a) 修訂條例第 57 條，以說明小組法官是否有權局部地撤銷授權[第 13.5 至 13.7 段]。
- (b) 在條例作明文規定，清楚述明執法機關可在訂明授權下加入截取目標人物按理可被預期會使用的電訊服務的權限；界定可增加的電訊服務的範圍；以及規定執法機關在行使有關權力後須向小組法官報告[第 13.8 至 13.11 段]。
- (c) 在條例內說明小組法官在確認緊急授權時是否有權施加額外條件[第 13.12 至 13.14 段]。
- (d) 在條例明文規定執法機關須就終止器材取出手令向小組法官提供報告，讓小組法官於必要時撤銷器材取出手令[第 13.15 至 13.20 段]。
- (e) 修訂條例第 53 條或附表 2 第 3(2)條，明文規定小組法官亦可應專員要求向專員提供根據附表 2 第 3 條保存的文件副本[第 13.21 至 13.29 段]。
- (f) 修訂第 44(6)、45 及 48(3)條以及相關條文，為專員提供法律依據，以第 44(5)條所訂的方式(向根據第 43 條申請進行審查的人或第 48 條所訂的有關人士)發出通知[第 13.30 至 13.33 段]。
- (g) 除非保安局以務實方法解決的建議獲接納，修訂第 58 條以及第 24 和 27 條，給予有關當局彈性，可把

訂明授權的撤銷時間推遲至有關當局在該撤銷中列明的時間[第 13.34 至 13.44 段]。

- (h) 就專員向行政長官提交的周年報告而言，重新考慮第 49(2)條(b)至(e)段所提述的須分別就截取及監察事宜列出清單的規定[第 13.45 至 13.47 段]。

14.5 如有機會修訂條例的條文時，亦應考慮修訂條例及專員的名稱[第一章第 1.5 段]。

14.6 我謹此感謝小組法官辦事處、保安局、各執法機關、通訊服務供應商及其他有關各方予以合作和協助，使我能夠順利執行我的職能，確保條例及實務守則得到全面遵守，以保障香港市民的私隱。我期望他們繼續給予支持。