

資料文件

二零零七年十二月六日會議

保安事務委員會

截取通訊及監察事務專員向行政長官 提交的二零零六年周年報告

就二零零七年十一月六日委員會會議所提事項的回應

目的

本文件闡述當局及截取通訊及監察事務專員(專員)就議員在二零零七年十一月六日舉行的保安事務委員會會議上所提出的事項的回應。

背景

2. 議員要求提供下述資料：

- (a) 就專員向行政長官提交二零零六年周年報告第十三章所提出事宜的回應；
- (b) 專員就如果小組法官與執法機關對法例的條文持不同理解，小組法官是否有權入稟法院尋求司法解釋一事的意見。

當局就專員二零零六年周年報告第十三章所提事宜的回應

3. 在周年報告的第十三章，專員提出數項關於修訂《截取通訊及監察條例》(條例)的建議，以便當局下一次檢討條例時予以考慮。專員的建議觸及專員、小組法官及當局就條例的某些條文所持的不同詮釋，及規管秘密行動的新制度在運作上引

起的若干實際問題。儘管當局下一次檢討該法例時可能有需要完善條例，在 2007 年 11 月 6 日的委員會會議上，我們已向議員保證，就專員所提的事宜部分已採取務實的方法解決，其他則未有對現行制度的運作構成大影響。

4. 關於對條例的條文有不同詮釋的事項，當局稍後會對修訂法例的建議作出適當考慮，此前，當局已率先採取務實的措施，處理有關事項。下文簡述這些措施 -

- (a) 就有關“局部撤銷授權”的不同詮釋(專員報告第 13.5-13.7 段)，保安局局長已修改按條例第 63 條發出的實務守則，守則現規定執法機關，如應該停止截取由小組法官授權截取的部份設施，須向小組法官報告已取消有關設施。執法機關如有意再截取該等設施，會向小組法官提出新的申請；
- (b) 就“以人為對象”的授權“增加”設施(專員報告第 13.8-13.11 段)，實務守則現已載述處理這些情況的詳細程序，包括明文訂明有關人員不應在申請中加入小組法官之前曾經拒絕發出授權的任何設施；
- (c) 就小組法官對他們在確認緊急授權時不可施加條件的關注(專員報告第 13.12-13.14 段)，實務守則現已規定執法機關的部門首長在發出緊急授權時，必須首先施加小組法官在發出法官授權時所施加的條件，作為“標準”條件。我們亦要求部門首長在批准緊急授權時主動留意特別的考慮因素，例如保障法律專業保密權，並在適當時施加額外條件；以及
- (d) 就器材取出手令的“撤銷”(專員報告第 13.15-13.20 段)，我們已要求執法機關在器材取出手令“失效”或不再具有效力時，向小組法官作出報告。

專員的意見與加強新規管制度下對個人私隱的保障有關，而上述措施回應了專員這方面的意見。

5. 至於秘密行動規管制度在運作上引起的其他實際問題 -
- (a) 專員對條例第 58 條的運作提出關注 (專員報告第 13.34-13.44 段), 我們正與專員及執法機關商討, 以訂定實際可行的解決辦法;
 - (b) 專員就條例第 44、45 及 48 條下進行審查及發出通知的程序提出意見 (專員報告第 13.30-13.33 段), 我們正研究專員的意見, 並會與專員討論一旦出現這類情況, 實際可行的處理方法;
 - (c) 就專員根據條例第 53 條從小組法官取得資料的權力 (專員報告第 13.21-13.29 段), 以及專員就條例第 49(2) 條規定納入向行政長官提交的報告內的列表須區分“截取”及“秘密監察”一事的意見 (專員報告第 13.45-13.47 段), 我們會在 2009 年的全面檢討中予以考慮。
6. 上文第 4 至 5 段所述當局的回應的更詳細說明, 包括專員在其 2006 年周年報告第十三章所提出的個別事項, 以及當局回應這些事宜所採取的措施, 見附件 A。
7. 當局會持續檢討新規管制度的運作情況, 並已承諾於二零零九年當專員提交第二份整年報告後, 全面檢討條例。

專員就保安事務委員會所提出的要求的回應

8. 我們已將委員會在上文第 2(b)段所列的要求轉交專員。專員的意見載於附件 B, 供議員參考。

保安局

二零零七年十一月

當局就截取通訊及監察事務專員(專員)二零零六年周年報告

第十三章所提出意見及建議的回應

	專員所提出的意見及建議	當局的回應
1.	把截取多於一項通訊服務的授權“局部撤銷”(第 13.5-13.7 段)	
	<p>小組法官採取的立場是，在他們批予訂明授權截取一項以上的通訊服務後，但其後停止截取當中任何服務時，便應就該項服務局部撤銷有關的訂明授權。小組法官認為，《截取通訊及監察條例》(條例)賦予他們批予授權的權力，當中一定包括撤銷授權或撤銷部分授權的權力。當局持不同理解。(第 13.5 段)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 我們的法律意見認為，條例並沒有就訂明授權可被局部撤銷作出規定。訂明授權只可整項撤銷。法例沒有就“部分撤銷”制訂任何程序。請參閱下一列就(1)項的其他回應。
	<p>如已停止截取由小組法官批予的訂明授權所涵蓋的任何服務，執法機關應通知小組法官辦事處。(第 13.6 段)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 實務守則¹ 第 159 段規定，如應該停止截取由小組法官授權截取的某項設施，但同一訂明授權下的其他設施仍然應該繼續截取，便應該向小組法官報告已取消該項設施一事。

¹ 在參照專員在 2006 年周年報告的各項建議和意見，以及參考執法機關的運作經驗後，保安局局長已修改根據條例第 63 條發出的實務守則，並在 2007 年 10 月 29 日向執法機關發出經修改的版本。

	專員所提出的意見及建議	當局的回應
		<ul style="list-style-type: none">● 執法機關的現行做法是，在向小組法官報告已取消某項設施後，假如他們其後認為有需要再次截取同一設施，便會向小組法官提出新的申請，尋求授權截取該項設施。
2.	截取：目標人物按理可被預期會使用的電訊服務 (第 13.8-13.11 段)	
	<p>條例並無明文提及“增加”設施，或批核人員或其職級，亦沒有界定可以這樣增加設施的範圍或程度。沒有清楚交代部門的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施。(第 13.8 段)</p>	<ul style="list-style-type: none">● 我們的法律意見認為，一項訂明授權可授權截取向目標人物正使用“或按理可被預期會使用”的任何服務發出或從該服務發出的通訊。條例第 29(1)(b)(ii)條就這些以人為對象的授權提供法律依據。● 實務守則第 109 段載述根據以人為對象的授權加入設施的詳細程序，規定如此增加設施必須得到有關執法機關相當高級的人員²批准。● 關於批准的範圍，實務守則第 109 段規定，不應包括目標人物只是偶然使用的設施，以及有關人員不應向負責批准的人員

² 批准人員的職級須為等同警務處高級助理處長或以上。

	專員所提出的意見及建議	當局的回應
		<p>申請加入小組法官之前曾經拒絕發出授權的任何設施。該人員應該向小組法官提出新的申請。</p>
	<p>原先的授權包含“按理可被預期會使用”的條款，並不表示續期授權包含同樣的條款。(第 13.9 段)</p>	<ul style="list-style-type: none">● 實務守則現已清楚說明這一點。實務守則第 110 段述明，即使截取的授權載有“按理可被預期會使用”的條款，但是除非小組法官在續期的授權中明確表明包括該條款，否則並不表示小組法官其後批准的續期自動包括該條款。
	<p>執法機關最初沒有向小組法官報告他們憑藉“按理可被預期會使用”條款而增加的設備。(第 13.10 段)</p>	<ul style="list-style-type: none">● 實務守則第 110 段規定執法機關依據以人為對象的授權申請加入設施的決定，須向小組法官報告。
	<p>專員建議，為免執法機關增加設備的做法在合法性方面含糊不清，條例應就執法機關可增加的設備的範圍及相應的報告要求，作出明確規定。(第 13.11 段)</p>	<ul style="list-style-type: none">● 我們的法律意見認為，條例已就發出及執行以人為對象的截取授權提供充分法律依據。第 29(1)(b)(ii)條訂明，這類授權授權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

	專員所提出的意見及建議	當局的回應
		務發出或從該電訊服務發出的通訊。有見及此，我們已把專員的各項意見及程序方面的規定納入實務守則。
3.	小組法官確認緊急授權時可否施加條件 (第 13.12-13.14 段)	
	當局認為小組法官在確認緊急授權時不可施加任何額外條件，但小組法官不同意這看法。他們援引條例第 32 條，該條文指訂明授權(其定義包括緊急授權)可在任何條件的規限下“發出或續期”。(第 13.12 至 13.13 段)	<ul style="list-style-type: none">● 根據條例第 21 條，緊急授權限由部門首長發出。在條例第 24 條下，小組法官就緊急授權的權力是“確認”或“拒絕確認”該授權。我們的法律意見確定並無法律條文授權小組法官在“確認”這類授權時施加額外條件。● 根據法例下的機制，在處理確認緊急授權的申請時，小組法官可首先拒絕確認該授權，然後根據第 24(3)(a)條作出命令，自他作出該決定時起，該緊急授權只在他所指定的更改的規限下有效。這項程序會達到如同對緊急授權施加條件的同樣效果。● 實務守則第 80 段規定部門首長在發出緊急授權時，必須首先施加小組法官在發出法官授權時所施加的條件，作為“標準”

	專員所提出的意見及建議	當局的回應
		<p>條件³。我們亦要求部門首長在批准緊急授權時主動留意特別的考慮因素，例如保障法律專業保密權，並在適當時施加額外條件。</p>
4.	<p>“撤銷”器材取出手令 (第 13.15-13.20 段)</p>	
	<p>條例沒有關於小組法官撤銷器材取出手令的條文。專員認為，倘若器材取出手令已被“終止”，例如因為已達到有關目的或者無法取出器材，便有需要向小組法官報告該手令的“終止”，讓小組法官撤銷該手令。小組法官贊同專員的意見，認為在某些情況，例如在發出手令後發現地址不正確，有需要撤銷手令。專員建議，在法例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”，以及法官在有需要的情況下可撤銷器材取出手令。(第 13.16、13.19 及 13.20 段)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 我們的法律意見認為，與搜查令一樣，器材取出手令一經執行及取出器材後便不再具有法律效力。換言之，有關的器材取出手令將告“失效”。假如在器材取出手令上錯誤寫上不正確的地址，而這項錯誤並非條例第 64 條所指的輕微缺失，該手令即使不被撤銷也將會不具法律效力。 ● 儘管法律上的立場如上文所述，我們要求執法機關在當器材取出手令“失效”或不再具有效力時，須向小組法官作出報告。

³ 就緊急授權施加的“標準”條件，規定若授權的申請人在授權的有效期間得悉發生以下事情，有關執法機關須在切實可行範圍內(及在授權有效期間)盡快向部門首長及小組法官作出報告 - (i)原先批出緊急授權時所依據的資料在要項上不準確；或(ii)批出緊急授權所依據的情況有實質改變。

	專員所提出的意見及建議	當局的回應
5.	專員在第 53 條下的權力 (第 13.21-13.29 段)	
	<p>條例第 53 條授權專員為執行其職能，可取用小組法官根據條例附表 2 第 3 條保存的任何文件或紀錄。另一方面，小組法官懷疑條例是否准許他們定期向專員提供他們根據條例附表 2 第 3 條保存的某些種類的文件的副本。小組法官的看法得到律政司的法律意見支持，但是專員不同意小組法官的詮釋，認為根據條例第 53(2)及(5)條，小組法官可按其要求提供這些文件的副本。(第 13.21 至 13.28 段)</p>	<ul style="list-style-type: none">● 當局會在條例作全面檢討時考慮這事項，屆時考慮的因素包括專員及小組法官表達的關注事項，以及保障執法機關運作無損和受影響人士的私隱兩方面的需要。
6.	專員進行審查和發出通知 (第 13.30-13.33 段)	
	<p>當專員就一項根據條例第 43 條作出申請的審查，斷定有未獲授權的行動，但是通知申請人這項斷定會對防止或偵測罪行或保障公共安全造成損害，根據第 44(5)條發出通知並不適當。另一方面，延遲通知則會讓申請人知悉他是目標人物，這也會造成損害。專員建議，修訂第 44(6)條及第 48(3)條，為專員提供法律依據，令他可以使用第 44(5)條的措辭發出通知。(第 13.30 至 13.31 段)</p>	<ul style="list-style-type: none">● 我們現正研究專員就在條例第 44、45 及 48 條下進行審查和發出通知的程序的意見，並會與專員討論當一旦出現這類情況，實際可行的處理方法。

	專員所提出的意見及建議	當局的回應
	<p>在專員因為第 45(2)條指明的任何理由不能進行審查時，發出通知表示專員不能進行審查或專員不作回應，皆可能會讓申請人理解箇中原因，因而有損防止或偵測罪行或保障公共安全。專員建議，修訂第 45 條，加入一項條文，讓專員即使不着手進行審查，也可以第 44(5)條的措辭發出通知。(第 13.32 至 13.33 段)</p>	
7.	<i>引用第 58 條的實際困難 (第 13.34-13.44 段)</i>	
	<p>凡執法機關根據條例第 58 條就目標人物被逮捕一事向小組法官提供報告，而小組法官因此撤銷有關的訂明授權(該撤銷即時生效)，在授權撤銷後及前線人員收到通知的過渡期間仍在繼續進行的截取或監察，理論上會變為沒有授權的活動。在部分其他情況，當行動終止前授權已經撤銷，亦有同樣問題出現。(第 13.34 至 13.44 段)</p>	<ul style="list-style-type: none">● 我們一直與專員及執法機關商討，以便就過渡期這事項訂定實際可行的解決辦法(雖然過渡期屬短暫)。

	專員所提出的意見及建議	當局的回應
8.	根據第 49(2) 條須分別列出的規定 (第 13.45-13.47 段)	
	<p>關於周年報告須分別就截取及秘密監察列出各類事項的規定，用於條例第 49(2)(b)至(e)段所載事宜時“意義不大”。這樣做亦或會對防止或偵測罪行或保障公共安全造成損害(例如，這樣做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活動)。專員建議，在下次修訂條例時研究此事宜。(第 13.45 至 13.47 段)</p>	<ul style="list-style-type: none">● 條例第 49 條下的規定旨在兩方面求取平衡，一方面令規管制度有合理透明度，同時照顧到防止或偵測罪行或保障公共安全的需要。我們在全面檢討中考慮這項條文時，將會參考專員的意見。

**截取通訊及監察事務專員
就立法會保安事務委員會所提的要求的回應**

立法會保安事務委員會(“委員會”)於 2007 年 11 月 9 日致函保安局局長，要求截取通訊及監察事務專員(“專員”)就委員會於信中的其中一個問題提供意見，該問題如下：

「... 如小組法官與執法機關之間對法例的條文有不同理解，小組法官是否有權入稟法院尋求司法解釋？」

2. 專員覺得以他的角色及位置，未必完全適合就委員會的問題提供意見，不過他對該問題有如下的簡要答覆：

「是有權。但實際上小組法官是極不可能就《截取通訊及監察條例》(“條例”)的條文尋求司法解釋，原因是他們不會因依照自己對條例條文的理解而作出的決定感到受害。」

3. 專員以上的答覆不能視作法律意見。而此事件亦不能視作專員以後定會回答立法會或委員會的任何提問的先例。

截取通訊及監察事務專員秘書處
二零零七年十一月