

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)688/11-12(07)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2012年1月3日會議 擬備的背景資料簡介

截取通訊及監察事務專員向行政長官提交的 周年報告中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(下稱"事務委員會")過往就截取通訊及監察事務專員(下稱"專員")向行政長官提交的周年報告中提出的事項的研究結果所作的討論。

背景

2. 根據《截取通訊及監察條例》(第589章)(下稱"該條例")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在提交行政長官的周年報告中所提事項進行研究的結果。

事務委員會進行的商議

4. 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5份周年報告。事務委員會曾在2007年11月6日及12月6日、2009年2月16日、3月3日及12月7日、2010年11月29日及2011年12月5日及6日的會議上，討論政府當局就該5份周年報告所提事項進行研究的結果。事務委員會所作的商議綜述於下文各段。

執法機關人員遵守法定規定的情況

5. 有委員關注到，執法人員整體而言就專員的監督和檢討職能所持的態度。他們要求當局提供資料，說明政府當局及廉政公署(下稱"廉署")採取了甚麼措施處理執法人員的態度問題，以及確保他們嚴格遵守該條例行事並與專員充分合作。

6. 據政府當局表示，專員在其2008年周年報告就一宗呈報個案所涉執法人員的態度提出的意見，當中涉及的異常情況是基於系統故障而未能終止截取，以致受5項訂明授權涵蓋的設備在授權期滿失效6至18分鐘後才全部中止接駁。雖然該名人員就專員的查詢作出回應的方式似乎未能令人滿意，但這是一宗獨立事件，可能是由於有關人員對專員的監督權能尚未習慣所致。執法機關從實施該條例累積更多實際經驗後，已更加能夠從運作角度就專員所提出關於改善查核機制的建議和意見，提供有用的見解。關於專員向執法機關提出的建議，有關的執法機關已全盤接納或正在積極研究有何改善措施，以解決專員提出的關注。保安局已就實務守則及執法機關所使用的相關表格作出適當的修訂，以解決影響執法機關的共同事宜。

7. 委員獲悉，廉署一直竭誠確保廉署人員進行的截取及秘密監察行動，均完全符合該條例的要求。為配合所推行的一系列改善措施，廉署已成立保證執行規定組，專責處理與該條例相關的事宜。儘管就異常或違規個案進行的調查未有揭露廉署人員有任何惡意行為，廉署管理層同意有關人員在執行該條例及回應專員的查詢或要求時，應有更高警覺。廉署會繼續全力配合和支持專員，協助專員履行該條例所訂的法定職能。

保護享有法律專業保密權的資料及保障市民大眾的私隱

8. 有委員關注到，執法機關如何處理涉及可能享有法律專業保密權的資料的截取成果。他們認為執法機關在執行截聽或監察行動時，應緊記保護法律專業保密權的需要，因為如未能遵行該條例有關處理法律專業保密權的規定，會對執法機關的聲譽構成不良影響。

9. 委員察悉，該條例第59(2)(b)條和實務守則已就受保護的成果，包括包含享有法律專業保密權的資料的成果提供保障。該條例和實務守則規定，任何包含享有法律專業保密權的資料的截取成果，均應在合理地切實可行的範圍內盡快銷毀。

10. 委員要求當局提供資料，說明執法機關有否訂立指導性原則，讓執法人員在察覺行動可能涉及於某律師的辦公室使用的電訊服務，又或已知或按理應知是通常由律師為向當事人提供法律意見而使用的任何電訊服務時，決定應否終止有關的截取行動。

11. 委員獲悉，有關人員必須經常緊記，在提出可能關乎律師使用的處所及電訊服務的申請時應格外謹慎。如截取行動或會取得可能享有法律專業保密權的資料，便須進行風險評估。有關人員亦須緊記，假如律師正向涉嫌干犯刑事罪行的疑犯提供意見，法律專業保密權將會適用。除非有關人員完全信納存在該條例第31條所述的特殊情況，否則不應提出尋求針對該等處所及電訊服務的授權的申請。在所有這些特殊情況下，必須取得小組法官的授權，並應在支持申請的誓詞或誓章中提供採取建議的截取或秘密監察的理據。

12. 有委員建議擴大專員周年報告的內容所涉範圍，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。

13. 據政府當局表示，當局關注到在專員周年報告提供太多資料，可能會暴露執法機關的調查能力，並會對防止及偵查罪行和保障公眾安全造成損害。儘管有此關注，政府當局答允向專員轉達委員的要求，以供考慮。

新聞材料

14. 委員察悉，專員在2009年接獲兩宗有關無意中取得載有新聞材料的資料的個案，當中涉及3項訂明授權。委員要求當局提供資料，說明有何措施保護新聞材料的來源及內容。有委員認為，政府當局應在保護新聞材料方面制訂清楚明確的政策，防止執法機關因進行調查而接觸到新聞材料。

15. 據政府當局表示，該條例規定，尋求發出對截取或秘密監察授權的申請人，須在用以支持申請的誓章或書面陳述中，述明在進行截取或秘密監察時取得法律專業保密權資料或新聞材料內容的資料的可能性。此舉可讓有關當局在研究發出訂明授權是否符合該條例所載的條件時，考慮此等因素。但凡小組法官評估為可能涉及新聞材料的個案，將會增訂條件，務求新聞自由得到更佳的保障。

專員聆聽截取成果的權力和職權及修訂法例的需要

16. 委員察悉，專員自2009年起已建議修訂該條例，以明確賦權專員及他的屬員審查和聆聽截取成果，以及在有需要時檢視和聆聽秘密監察成果。雖然委員自2009年起已要求政府當局採納有關建議，但政府當局一直沒有採取任何行動落實有關建議。委員察悉專員的關注，鑒於執法機關所報告的違規或異常事件大多以自願方式作出，明確賦權專員或他的屬員聆聽截取成果，將會有助揭發執法機關違反該條例的情況，並對執法機關不守法規或隱瞞發揮所需的阻嚇作用。部分委員要求政府當局盡早就該條例提出修訂，並研究於修訂法例前如何回應專員有關聆聽截取成果的要求，例如透過行政安排。

17. 政府當局表示原則上對專員所提有關授權他聆聽截取成果的建議並無異議。不過，其他奉行普通法的司法管轄區並無賦予類似監管機構此項權力。政府當局正就該條例進行全面檢討，並正徵詢主要持份者(包括法律專業團體及小組法官)的意見。政府當局會在檢討中考慮有關建議，並承諾在檢討工作完成後，在2012年上半年向事務委員會匯報其修訂該條例的建議。

對法例條文有不同詮釋

18. 有委員關注到，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。亦有委員關注到，執法機關是否在挑戰法治、小組法官的權力及專員的意見。有委員認為，執法機關如懷疑小組法官是否有權撤銷訂明授權，應向法庭尋求補救，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，或要求法庭公布法定條文的適當詮釋。

19. 據政府當局表示，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。然而，當中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。

政治監察

20. 部分委員關注到，執法人員會否以調查罪行的名義，藉截取通訊進行政治監察。他們建議專員考慮在周年報告披露所發現的任何政治監察行動。

21. 政府當局告知委員，執法人員一直嚴格按照法律，並只會為了防止或偵測罪行或保障公共安全的目的而進行截取及秘密監察行動，並不存在為了政治監察的目的而根據該條例進行秘密行動的問題。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年12月28日

截取通訊及監察事務專員向行政長官提交的
周年報告中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)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
保安事務委員會	2007年12月6日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
保安事務委員會	2009年2月16日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
保安事務委員會	2009年3月3日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
保安事務委員會	2009年12月7日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
保安事務委員會	2010年7月6日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
保安事務委員會	2010年11月29日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
保安事務委員會	2011年12月5日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
保安事務委員會	2011年12月6日 (議程第VII項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>