

二零一三年七月二日
資料文件

立法會保安事務委員會 檢討《截取通訊及監察條例》

目的

本文件旨在向委員簡介《截取通訊及監察條例》（條例）檢討的進展，以及我們提出的修例建議。

背景

2. 截取通訊及秘密監察行動對於本港執法機關打擊嚴重罪行及保障公共安全的能力極為重要。條例於二零零六年八月制定，訂立了法定機制監管執法機關進行的截取通訊及秘密監察行動。自條例生效以來，條例機制的整體運作暢順。前任截取通訊及監察事務專員（專員）在履行監督職能時，提出了多項建議，以加強條例機制的運作。對於大多數建議，尤其是那些改善運作程序而無需修例的建議，我們已立即付諸實行，並且按需要修訂實務守則。至於需要修例的建議，我們已在檢討條例時詳加研究。

3. 根據前任專員的建議，我們曾分別在二零一一年六月及十二月進行兩輪諮詢，徵詢主要持份者對修例建議的意見，當中包括法律專業團體、本地大學的法律學系、記者協會及個人資料私隱專員。此外，我們亦曾徵詢專員及小組法官的意見。經考慮所接獲的意見後，我們決定推展多項修例建議，冀能加強小組法官及專員的權力，以及使多項條文更為清晰。

立法建議

(1) 由專員查核受保護成果

4. 前任專員在《二〇〇八年周年報告》，建議修訂條例，規定執法機關保存截取成果和有關記錄，並賦權專員和其屬下人員查核及聆聽任何截取成果，包括特殊個案和涉及取得享有法律專業保密權資料或新聞材料（或可能取得該等資料或材料）的個案，以及專員隨機抽查的其他個案。前任專員在《二〇一〇年周年報告》中進一步建議，除了授權專員和其屬下人員審查及聆聽

截取成果外，亦應賦予他們明確的權力，在有需要時檢視和聆聽秘密監察成果，包括享有法律專業保密權資料的成果。

5. 條例第53(1)(a)條現賦權專員，可為履行其任何法定職能，要求任何公職人員或任何其他人士向他提供所管有或控制的任何資料、文件或其他事宜。不過，條例沒有訂立明確的條文，賦權專員接觸受保護成果¹。第59條因應受保護成果的保存和銷毀制定條文，但不受第53(1)條所限。

6. 在條例機制下，依據訂明授權取得受保護成果的目的，必須是為了防止或偵查嚴重罪行和保障公共安全，而授權人員和小組法官在發出相關授權前，必須信納必要性和相稱性的驗證已予通過。為求在打擊嚴重罪行和保障個人私隱之間取得平衡，條例機制就秘密行動的各個階段，即由最初申請授權、行使授權，以至整個監督過程，均設有嚴格的保障措施。根據條例第59條，執法機關須作出安排，盡量減低受保護成果的披露範圍。此外，一旦受保護成果的保留，對於訂明授權的相關目的已經不再必要，該等成果須盡快銷毀。再者，若然受保護成果包含享有法律專業保密權的資料，而該等資料是根據電訊截取的訂明授權取得，必須於合理地切實可行的範圍內盡快銷毀。由此可見，我們的一貫政策，是受保護成果的披露應盡量減至最低，而且對於防止或偵查嚴重罪行和保障公共安全有絕對需要。任何修訂條例的建議，一旦明確授權專員接觸受保護成果，包括那些包含或可能包含享有法律專業保密權的資料，便須一方面保障通訊私隱和得到秘密法律諮詢的權利，另一方面須利便專員履行監督職能，並須在兩者之間求取平衡。

7. 前任專員在《二〇一一年周年報告》中闡釋，儘管專員和其屬下人員查核有關成果，將會對目標人物的權利構成進一步的侵擾，但這是為了確保執法機關人員對目標人物所採取的截取或秘密監察行動，並無錯失。他認為此舉是為了保障目標人物及市民大眾的權利，而非損害該等權利。再者，前任專員認為第59條所訂的銷毀規定，應先通過專員決定是否要求審查截取或監察成果。至於專員（或其指定人員）在保障向其提供的受保護成果及確保有關行政安排和內部指引已予遵守的責任方面，前任專員認為專員可以發出紀律指引，俾使指定人員有所遵循。發出該等指引，對專員來說，絕無困難。

¹ 根據條例第2(1)條“受保護成果”的定義是指任何截取成果或監察成果。

持份者的意見和當局的建議

8. 在政府所進行的兩輪諮詢期間，持份者普遍歡迎加強專員監督職能以及賦權他查核截取和秘密監察成果的建議。有持份者提出，行使擴大後的權力會對個人資料私隱造成侵擾，為確保這類侵擾有充分的理據支持，並限於屬必要的最小程度，當局須採取保障措施，例如釐定門檻以界定情況；採用客觀的抽樣方法進行抽查；只讓有限數量的人員接觸受保護成果；確保受保護成果予以保密，並在無須保留該等成果時應盡快予以銷毀。持份者亦認為，指定人員必須遵從有關的規定，一旦違規，便須受到紀律處分。一名持份者認為，根據條例，專員現已有權聆聽受保護成果，包括享有法律專業保密權的資料，但不反對在法例內明確訂明這項權力。

9. 我們亦已就查核建議諮詢現任專員的意見。他認為這項措施極為重要，並且予以支持。專員相信這項建議對於任何意圖違反條例機制規定的人，可以發揮所需的阻嚇作用。不過，專員不同意有意見指應該在查核建議中釐定門檻。他認為有關建議會對《條例》第53條賦權專員履行監察的功能構成不必要的限制，而且釐定門檻將會與賦權專員隨意抽查任何個案的建議有直接衝突。

10. 經考慮上文各點後，我們建議修訂條例，詳情如下：

- (a) 使專員履行其在條例下的職能，應訂立明確的條文，賦權專員可要求任何公職人員或任何其他人士提供“受保護成果”，不論有關成果是否包含享有法律專業保密權資料，以供專員查核；以及
- (b) 作為修訂條例的建議的重要一環，現建議受保護成果及包含享有法律專業保密權資料的成果必須予以銷毀的規定，須視乎專員是否要求保留任何該等成果，以供其查核。若然受保護成果經專員查核後不再有用，執法機關應該按照條例銷毀或處理這些受保護成果。

11. 為實施上文所述的建議，當局會與專員就所需的保障措施制訂行政安排，例如選擇受保護成果以供查核的安排、指定協助專員履行該等職責的人員數目及職級、有關指定人員須予遵守

的監察及保安措施，以及假如有人違反內部指引而須予採取的紀律處分。

(2) 小組法官和授權人員的權力

(A) 局部撤銷訂明授權

12. 現時，條例讓有關當局（即小組法官或授權人員）在執法機關進行逮捕或行動終止的情況下將訂明授權全部撤銷。然而，在某些情況下，小組法官所批予的訂明授權，授權截取的是兩項或多項電訊服務。而執法機關其後終止截取的，只是其中一項服務。條例並沒有就局部撤銷訂明授權訂立明確的條文。我們因應前任專員的建議，建議修訂條例，俾使：

- (a) 執法機關可就截取通訊或秘密監察的訂明授權，終止任何或所有部份，並須向有關當局作出報告；
- (b) 有關當局經考慮執法機關提交的終止報告後，可視乎情況，將訂明授權的任何一部分撤銷或全部撤銷；及
- (c) 在收到逮捕目標人物的報告後，有關當局可局部撤銷或全部撤銷截取通訊或秘密監察的訂明授權。

(B) 在REP-11 報告提交後撤銷訂明授權

13. 小組法官就訂明授權指明的其中一項標準條件，是必須向小組法官呈報任何原先資料要項不準確或有實質轉變的情況。在實際運作上，即使條例沒有訂立明確的條文，執法機關仍會向小組法官或授權人員提交報告，述明任何原先資料要項不準確或有實質轉變的情況。再者，條例並沒有訂立明確的條文，讓小組法官或授權人員在收到這類報告後，撤銷訂明授權。

14. 為加強小組法官和授權人員的職能，我們建議修訂條例，以期：

- (a) 向執法機關施加法定責任，規定該等機關須在授權有效期內，在合理地切實可行的範圍內，盡快

向有關當局呈報所有類別的訂明授權中任何原先資料要項不準確或有實質轉變的情況；以及

- (b) 有關當局在收到這類報告後，應具有明確的權力—
 - (i) 如果他們認為條例第 3 條訂明的條件不再符合，可以將授權全部或局部撤銷；及／或
 - (ii) 更改訂明授權所列明的任何條款或條件；及／或
 - (iii) 施加訂明授權繼續有效的條件或進一步的條件。
- (c) 明文授予有關當局在收到有關執法機關呈交的逮捕報告後行使上文(b)段所提述的權力。

(C) 撤銷器材取出手令

15. 條例賦權小組法官可發出器材取出手令，藉此授權取出在訂明授權下將由某執法機關使用的任何獲授權監察器材。前任專員注意到，條例並沒有訂立關於器材取出手令的撤銷的明確條文。我們建議修訂條例，詳情如下：

- (a) 向執法機關施加法定責任，規定該等機關須在器材取出手令的有效期內，向小組法官呈報任何原先資料要項不準確或有實質轉變的情況，以及授權小組法官可在收到這類報告後，施加或更改任何條款或條件，或全部或局部撤銷有關手令；以及
- (b) 若然執法機關認為無須再執行全部或部分器材取出手令，規定執法機關必須向有關當局提交終止報告，以及授權小組法官在審議該項報告後，將手令的任何一部分撤銷或全部撤銷。

(D) 就緊急授權施加條件

16. 條例並沒有訂立明確的條文，讓小組法官在確認緊急授權時施加條件。我們建議修訂條例，俾使小組法官在確認緊急授權時，具有更改條款及條件，施加條件或進一步條件的明確權

力，而獲確認的緊急授權將在小組法官所施加的任何該等條件規限下繼續有效。

17. 我們亦建議修訂條例，俾使有關當局（即小組法官或授權人員）在確認因應口頭申請發出或批予的訂明授權時，具有施加條件的明確權力。

持份者的意見和當局的建議

18. 在我們進行諮詢期間，持份者大體上表示歡迎修訂建議，藉以加強或釐清小組法官及授權人員的權力。該項建議已納入小組法官及專員的提議，並已得到他們的支持。一名持份者對於向緊急授權施加條件一事有所保留，認為應在“條件”的細節已予知悉後，才可施加有關條件。根據條例的現有條文，擬予施加在緊急授權的“條件”由小組法官經考慮每宗案件的情況後釐定，不能在法例中予以列明。當局將着手進行擬議的立法修訂。

(3) “有關人士”及“進行期間”用詞的適當解釋

19. 根據條例，若然專員在履行其法定職能期間，認為有執法機關的人員在未獲訂明授權的情況下進行任何截取或秘密監察行動，則專員可通知“有關人士”，並且在通知中述明該未獲授權的截取或秘密監察行動的“進行期間”等事項。前任專員指出，就作出上述通知而言，現行法例中“有關人士”和“進行期間”的意義，有欠清晰。

20. 我們建議修訂條例，詳情如下：

- (a) 在“有關人士”一詞方面，我們建議明確指出有關定義將涵蓋在一項訂明授權中擬定的目標人物或者被錯誤當作是擬定的目標人物的任何人士，以及在未獲授權行動的情況下被當作是擬定的目標人物的任何人士；以及
- (b) 在“進行期間”一詞方面，我們建議賦權專員除了通知有關人士個案的進行時間有多長之外，亦應提述個案發生的“有關時期”（例如，專員可在發給有關人士的通知上，註明該未獲授權的行動在“二零

一一年六月的上半部份”或“二零一一年六月中”發生)。

持份者的意見和當局的建議

21. 為使相關條文更為清晰而作出的修訂，持份者大體上表示歡迎。該項建議已納入專員的建議，並已得到他的支持。當局將着手進行擬議的立法修訂。

(4) 撤銷訂明授權至行動實際終止期間的時間差距

22. 前任專員關注到，由撤銷訂明授權至行動實際終止期間的時間差距，致令無可避免地出現“技術上”未獲授權的行動。前任專員認為，在授權撤銷之時至行動實際終止期間所繼續進行的截取或監察，構成未獲授權的行動，即使時間只有數分鐘。雖然執法機關已制訂務實的措施，將有關的時間差距盡量縮短，但前任專員建議條例應予修訂，在執法機關的截取通訊訂明授權面臨撤銷時，准許其在訂明授權撤銷後的一段合理時間內，停止接駁有關設備，俾使授權“撤銷”至“停止接駁”期間進行的截取，不致構成未獲授權的行動。

23. 我們建議修訂條例，俾使有關當局如果全部或局部撤銷訂明授權，執法機關須即時採取措施，於合理地切實可行範圍內盡快終止有關的截取或秘密監察。但凡在時間差距期間取得的任何截取或監察成果，須視作尤如根據條例下的訂明授權取得一樣，以便當局按照條例的規定處理這些成果。此外，執法機關一旦收到撤銷通知，便應避免接觸有關成果。為了向執法機關人員提供遵守擬議法定規定的實際指引，實務守則將會訂明在一般情況下行動須予終止的時限，亦會訂明負責延長基準時限的批核當局。執法機關如果在指定的基準時限內未能終止行動，須就未獲批准的行動，向專員提交報告。

持份者的意見和當局的建議

24. 該項建議已納入專員的建議，並已得到他的支持。一名持份者提議，專員和執法機關應就截取或監察行動必須予以終止的最長時限，諮詢彼此的意見，以期在行動實際情況與現代通訊科技之間取得平衡。一名持份者認為，必須規定行動須“即時”或“盡快”予以終止，而這項規定須在條例中明文載列。

25. 我們知悉，執法機關實際上不可能在訂明授權撤銷後“即時”終止行動。為此，我們建議採用“於合理地切實可行範圍內”一詞，因為就規管執法機關而言，該詞已在條例中普遍採用。當局將着手進行擬議的立法修訂。我們同意，擬在實務守則中訂定的基準時限，應在諮詢專員的意見後釐定。

(5) 向專員報告違規情況

26. 條例訂明，若然執法機關首長認為其部門或其任何人員有可能沒有遵守任何相關規定，他須向專員提交報告，內載有關個案的詳情。倘若執法機關首長認為，雖然有違規情況，但不認為該違規情況是由執法機關或任何屬下人員不遵守相關規定所造成，該執法機關會按照慣常做法，向專員提交事故報告。

27. 前任專員建議適當修訂條例，賦予執法機關首長職責，規定他們及時向專員報告他們所注意到條例機制運作上出現的任何違規情況，姑勿論該違規情況是否由執法機關或其人員犯錯所致。我們建議修訂條例，俾使執法機關向專員報告所注意到的任何違規的個案，而姑勿論執法機關是否認為該違規情況是由其過失所造成，以便專員可按其意願，查核執法機關所指稱的情況是否屬實，即是在某特定個案中的違規情況並非由他們犯錯所致。

持份者的意見和當局的建議

28. 發表意見的持份者均歡迎該項建議。該項建議已納入專員的提議，並已得到他的支持。當局將着手進行擬議的立法修訂。

(6) 條例某一條文的中、英文本的差異

29. 前任專員觀察到，條例內關於確認因應口頭申請發出或批予的訂明授權的條文的中、英文本的意思存有差異。英文本訂明，部門首長須安排人員在發出或批予該訂明授權或續期後，於合理地切實可行範圍內，盡快申請確認該授權。但中文本訂明，須在訂明授權或續期生效後，於合理地切實可行範圍內，盡快申請確認該授權。我們建議修訂該條文的中文版，指明是“在發出該訂明授權或批予該續期的時間”，以糾正中英文本差異之處。

持份者的意見和當局的建議

30. 發表意見的持份者均歡迎該項建議。該項建議已得到專員的支持。當局將着手進行擬議的立法修訂。

下一步工作

31. 當局已就修訂條例草案展開法律草擬過程，並會在上述過程中繼續諮詢專員和小組法官的意見。

保安局

二零一三年六月