

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1465/12-13(04)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2013年7月2日會議 擬備的背景資料簡介

《截取通訊及監察條例》的檢討

目的

本文件旨在就《截取通訊及監察條例》(第589章)(下稱"《條例》")的檢討提供背景資料，並綜述保安事務委員會(下稱"事務委員會")所作的相關討論。

背景

《截取通訊及監察條例》

2. 《條例》於2006年8月9日生效，就公職人員所進行的截取通訊及指明類別的秘密監察行動訂定規管機制，以確保執法機關在打擊罪行和保障公共安全之餘，同時保障市民的私隱及其他權利。根據《條例》設立的規管及監察機制的重點，載述於下文各段。

授權

3. 執法機關在展開任何截取行動前，須先取得授權當局作出的授權。授權當局可以是根據《條例》委任的小組法官或執法機關的指定高級人員。"侵擾程度較高"的秘密監察行動須取得法官的授權；至於"侵擾程度較低"的秘密監察行動，授權當局則是有關執法機關的高級人員。

4. 《條例》第3條界定了作出授權的先決條件。行動的目的必須限於防止或偵查嚴重罪行或保障公共安全。此外，有關行動須符合是否相稱及是否有必要的驗證標準，包括規定該行動的目的必須不能合理地藉侵擾程度較低的其他手段達到。

執行

5. 在執行任何授權期間，執法機關必須確保訂明授權持續有效的先決條件獲得遵守。《條例》亦規定執法機關不斷檢討有關情況。

監察機制

6. 《條例》規定設立截取通訊及監察事務專員(下稱"專員")一職。專員有權覆檢執法機關的所有有關紀錄、要求任何公職人員或其他人士回答任何問題和提供資料，以及要求任何人員就任何個案擬備報告。專員可向執法機關的首長提出建議；對於保安局根據《條例》第63條發出的實務守則，專員亦可就守則內應加入哪些內容向保安局局長提出建議。專員亦會就投訴採取行動，以確定是否有人曾在未經適當授權的情況下進行任何截取或秘密監察。

7. 《條例》規定專員必須向行政長官提交周年報告，並由行政長官安排把報告提交立法會省覽。報告會涵蓋多項事宜，包括各類整體統計數字，以及執法機關遵守《條例》有關規定的情況。

事務委員會的商議工作

委任高級法官為小組法官

8. 部分委員反對現行安排，即當局委任高級法官為小組法官，負責考慮執法機關為進行截取通訊及秘密監察而提出的訂明授權申請。委員關注任命安排所造成的影響，包括小組法官的角色和獨立性。

9. 據政府當局表示，《條例》所訂機制具備制衡措施，在保障個人私隱及容許執法機關在情況有此需要時進行截取通訊及秘密監察行動，以防止及偵查嚴重罪行，保障公眾安全。有關當局(小組法官或授權人員)每當接獲訂明授權的申請，均會評核該項申請是否符合《條例》所訂有關批出訂明授權的條件。

保護享有法律專業保密權的資料及主動監察截取成果和相關紀錄

10. 委員關注到，政府當局在考慮專員就修訂《條例》提出的建議時，會否徵詢執法機關和律政司的意見。政府當局表示已

成立跨部門工作小組(下稱"工作小組")，負責全面檢討《條例》。在進行檢討期間，政府當局會考慮專員的建議、小組法官的意見及執法機關的運作經驗。

11. 委員認為，當局有需要在保障私隱及法律專業保密權，以及容許執法機關進行截取通訊和秘密監察行動，以防止或偵查嚴重罪行和保障公眾安全之間取得平衡。

12. 據政府當局表示，當局明白有需要在打擊嚴重罪行和保障個人私隱之間取得平衡。《條例》已就秘密行動的不同階段，由最初提出申請至執行所獲授權以至整個監督過程，訂定嚴格的保障措施。至於《條例》的檢討工作，由於當中有不少事項涉及小組法官，工作小組會徵詢小組法官的意見。在進行檢討時，政府當局會力求改善《條例》所訂機制的運作情況，而又不致損害個人私隱和執法機關打擊嚴重罪行的工作成效。

13. 有意見認為，在檢討《條例》和考慮對其作出法例修訂的過程中，政府當局應就擬議修訂進行廣泛的公眾諮詢。政府當局表示，在研究是否需要就《條例》作出法例修訂時，會考慮相關各方的意見，包括專員、小組法官、委員和執法機關的意見，並會在適當時考慮兩個法律專業團體提出的意見。

專員周年報告的內容

14. 有意見認為，專員周年報告的內容應予擴大，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。

15. 政府當局表示關注到，若在專員周年報告提供太多資料，可能會揭露執法機關的調查能力，對防止及偵查罪行和保障公眾安全造成損害。

覆核小組法官的決定

16. 委員察悉，政府當局建議設立機制，以覆核小組法官就批出法官授權的申請所作的決定。他們詢問該項建議的理據何在及實施細節為何。據政府當局表示，《條例》並無訂定任何機制，讓執法機關向小組法官申請覆核後者所作的決定。政府當局計劃探討是否有可能設法定覆核機制，讓小組法官可因應執法機關提出的申請，覆核其本人所作的決定。政府當局認為，此項安排讓執法機關有機會親自向小組法官解釋其提出申請的理由，以及在有需要時提供有關其申請的進一步資料。

專員及他指定的人員聆聽截取成果的權力

17. 部分委員認為，應賦予專員及他指定的人員聆聽或審查截取或秘密監察成果的權力。另有委員認為，倘若專員及他指定的人員獲賦予該項權力，便應有適當的制衡，以防止出現濫用情況。

18. 政府當局表示原則上對此項建議並無異議，並會在制訂該機制時竭力在相關考慮因素之間取得平衡。政府當局認為有必要在下述三者之間取得平衡：利便專員履行監管職能、按照《條例》的規定盡量減低截取及秘密監察成果被披露的機會，以及在截取或秘密監察成果對訂明授權的有關目的不再屬必要時，盡快予以銷毀。

19. 委員察悉，政府當局已就有關建議諮詢主要持份者；部分持份者認為，在利便專員及其指定人員履行監管職能的同時，應有適當的制衡，以防止該等成果被洩漏及盡量減少其被披露。政府當局亦已就此課題及具體安排與於2012年8月起履新的新任專員溝通。應新任專員的要求，政府當局正收集進一步資料，以瞭解同類海外監督機關的做法。

對法例條文有不同詮釋

20. 委員關注到，執法機關及小組法官對《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。部分委員認為，執法機關如懷疑小組法官是否有權撤銷訂明授權，應向法院尋求補救，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，或要求法院公布法定條文的適當詮釋。

21. 據政府當局表示，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。保安局亦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。由於專員部分建議是因為對《條例》某些條文有不同詮釋而產生的，政府當局就《條例》進行全面檢討時會仔細研究該等建議。

有關透過截取或秘密監察行動取得或相當可能取得屬新聞材料內容的資料的個案

22. 委員察悉，實務守則已予修訂，正式規定執法機關必須向專員報告有關透過截取或秘密監察行動取得或相當可能取得

屬新聞材料內容的資料的個案。有意見認為《條例》亦應予修訂，以載明此項規定。

對違反《條例》的執法人員施加的刑事制裁

23. 委員關注到，對違反《條例》的執法人員欠缺刑事制裁。據政府當局表示，任何公職人員如作出違反《條例》或實務守則規定的行為，均須按照有關部門的紀律處分機制接受懲處。任何公職人員在未有合法授權的情況下蓄意進行截取通訊或秘密監察活動，均可被控以普通法之下藉公職作出不當行為的罪行。

《條例》的適用範圍

24. 部分委員關注到，當局為何不立法禁止各種組織(例如中央人民政府派駐香港特別行政區的機構)進行截取通訊及秘密監察活動。

25. 據政府當局表示，現行法例就私人通訊免受非公職人員干擾提供了若干保障。舉例而言，《電訊條例》(第106章)第24條規定，任何公務與電訊服務相關的人如故意毀滅、更改、截取或扣留擬作傳遞的任何訊息，或向並非某訊息所致予的人的任何人披露該項訊息，即屬犯罪。第27條則訂明，任何人損壞、移走或干擾電訊裝置，而意圖是截取或找出任何訊息的內容，即屬犯罪。《郵政署條例》(第98章)和《個人資料(私隱)條例》(第486章)亦訂有條文，分別就個人在郵包和個人資料方面的私隱作出保障。

相關文件

26. 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
2013年6月26日

《截取通訊及監察條例》的檢討

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	2012年1月3日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2012年1月18日	<u>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</u>

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)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2013年6月26日