

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)277/12-13(03)號文件

檔 號 : CB2/PL/SE

### 保安事務委員會

#### 立法會秘書處就2012年12月4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、2011年12月5日及2012年1月3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。

## 執法機關人員的態度問題及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年周年報告中提出的意見，與一宗涉及異常事件的呈報個案中一名執法人員的態度有關；案中所涉的異常情況是由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分鐘後才全部停止接駁。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)條和實務守則已對受保護的成果(包括該等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. 有委員關注到，執法機關提出截取通訊的要求，所得資料享有或可能享有法律專業保密權，此等要求日益增多，但專員卻無法核實該等個案。

13. 據政府當局表示，執法機關如進行可能涉及享有法律專業保密權的資料的行動，或在無意間取得享有法律專業保密權的資料，便須通知專員。執法機關的申請人須在用以支持他的申請的誓章或陳述內，說明他對可能涉及享有法律專業保密權的資料的評估。應專員的要求，所有截取成果及相關紀錄已予保存，以便專員及其指定人員就特殊個案或隨機抽取的個案查核截取成果；另設有稽核紀錄，記載所有取用截取成果的情況。為免被視為行事凌駕法律，專員選擇暫時不聆聽截取成果，直至對該條例的有關修訂獲制定成為法律為止。

### 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，說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. 事務委員會察悉，政府當局沒有採納專員在2009年4月提出的建議，賦權專員及其指定人員檢查截取及秘密監察成果。專員認為，賦予專員及其指定人員聆聽和檢視截取及監察成果的權力，可對不守法規或隱瞞情況發揮強力的阻嚇作用。有意見認為，專員應獲明文賦權聆聽截取成果，從而有效地監察執法機關遵從該條例規定的情況。

17. 政府當局表示，原則上對專員所提有關賦權他聆聽截取成果的建議並無異議，但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，故認為有必要研究有關建議和進行諮詢。依政府當局之見，應在保障私隱和利便專員履行監管職能之間取得平衡。政府當局正全面檢討該條例，有關建議會在檢討過程中予以考慮。

18. 部分委員關注到，專員及其人員若在未獲授權的情況下披露涉及個人私隱或享有法律專業保密權的資料，須否負上法律責任並遭懲罰。鑑於其他普通法司法管轄區並無賦予類似監管機構聆聽截取成果的權力，部分委員詢問政府當局須否與此等司法管轄區聯絡，以瞭解其不賦權予監管機構的理據。

19. 據政府當局表示，海外司法管轄區沒有賦予類似監管機構聆聽截取成果的權力的先例。在諮詢過程中，有關指當局會否實施類似規管執法機關人員操守的機制和程序，以確保專員及其人員若獲准聆聽截取成果時有關資料的保密性。政府當局有需要取得平衡。儘管支持專員根據該條例履行職務，考慮到此事性質敏感，政府當局認為有必要設立機制，以確保有關資料的保密性。

20. 據政府當局表示，倘若執法機關人員在未獲事先授權的情況下故意截取通訊或進行秘密監察，可能會觸犯普通法下公職人員行為失當的罪行，並且會被定罪。此規定將適用於所有公職人員，包括專員及其人員。

21. 部分委員估計修訂該條例需時，故要求政府當局研究可否在修訂該條例前推行臨時行政措施，讓專員聆聽截取成果。專員有需要藉此項臨時措施，以審查違規個案和核實執法機關人員的聲稱。

22. 政府當局表示會徵詢律政司的意見，並參考海外國家的做法，研究在現行該條例下專員可否獲小組法官授權聆聽截取成果，然後向事務委員會作出匯報。

### 對法例條文有不同詮釋

23. 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。

24. 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。

### 違規個案的提交文件規定

25. 有委員關注到涉及3名涉事人員記不起發現錯誤的確實日期的違規個案，質疑為何不同職級之間就有關個案所作的內部通訊沒有任何書面紀錄，而機構亦沒有對有關人員採取紀律處分。他們要求當局提供資料，說明執法機關對備存部門紀錄有否任何規定，以利便進行內部監察並供專員檢查。

26. 據政府當局表示，執法機關並沒有隱瞞其人員的違規情況。政府檔案處已制訂有關政府內部管理檔案的程序和指引，以確保政府檔案妥善管理。根據有關指引，各政策局及部門(包括各執法機關)應開立和收納足夠但不過量的檔案，以滿足其運作、政策、法律及財政方面的需要。儘管該實務守則提供檔案管理的概況，但根據該條例的機制，執法機關須進一步遵守專員在報告異常或違規個案方面更為嚴謹的規定。除了就每宗該等事件提交詳細的調查報告外，執法機關更須保存該等個案的所有書面文件及檔案紀錄，以供專員審查。

## 政治監察

27. 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。

28. 委員獲悉，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**

29. 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  
2012年11月29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	2012年1月3日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

委員會	會議日期	文件
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>

立法會秘書處  
議會事務部2  
2012年11月29日