

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)357/14-15(03)號文件

檔 號 : CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處為2014年12月2日會議 擬備的最新背景資料簡介

就截取通訊及監察事務專員向行政長官提交的 周年報告內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。

事務委員會的商議工作

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7份周年報告。事務委員會曾在多次會議上討論政府當局就該等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，專員批評執法人員所接受與該條例相關的訓練不足，以及他們敷衍散漫。部分委員關注到，執法人員仍然不熟悉該條例機制的規則及程序。有意見認為，當局應為新任及現任的人員(包括督導級人員)提供足夠的訓練，並應盡量減少輪換從事截取工作的人員。

6. 據政府當局表示，因應專員在各份報告中提出的建議，當局在過去數年曾多次修訂實務守則。政府當局明白到，讓與該條例相關的現任及新任執法人員熟悉該條例及實務守則所訂的要求(包括任何新訂的要求)，相當重要。就此，有關執法機關已獲指示為相關人員提供適當的啟導訓練及複修訓練。專員指某些執法人員態度敷衍散漫的評語，主要與填寫和查核監察器材作非該條例用途的登記冊有關。

7. 委員察悉，新加入執行監聽職務的前線及督導級執法人員獲提供啟導訓練，內容包括監聽系統的操作、實用監聽技巧，以及小組法官就訂明授權及法律專業保密權施加的條件。當局編制了訓練課程，以提高執法人員對該條例規定的認識，並促使他們對與該條例有關的事宜秉持恰當而審慎的態度。當局已要求有關執法機關盡量減少輪換從事截取工作的人員。

防止執法人員濫用權力

8. 部分委員察悉截取通訊及秘密監察對打擊嚴重罪行至關重要，但同時亦關注到執法機關可能會濫用權力。

9. 委員獲悉，根據該條例，所有截取行動均須獲得小組法官的訂明授權。執法機關的申請人提出訂明授權的申請時，須同時向小組法官提交誓章或書面陳述，說明他對涉及法律專業保密權的可能性的評估，以便小組法官發出訂明授權。假如隨後出現任何可能影響評估的變化，有關執法機關須通知小組法官，小組法官會決定訂明授權應否繼續，或須否施加任何條件。執法機關須在指定時限內向監督執法機關遵守該條例的專員提交報告。倘若出現有違規或不當情況的個案，執法機關會在考慮專員的意見和建議後，按有關執法機關的既定機制採取跟進行動。如對有關人員採取紀律行動，有關執法機關會考慮專員的意見(如有的話)，然後才對有關人員採取行動。

保護享有法律專業保密權的資料及保障市民大眾的私隱

10. 有委員關注到，執法機關提出截取通訊的要求當中，所

得資料享有或可能享有法律專業保密權的要求日益增多，但專員卻無法核實該等個案。

11. 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。

12. 部分委員認為，在任何情況下，均不應准許執法人員監聽客戶與律師事務所之間的任何通訊。監聽該等通訊的執法人員，應根據該條例予以起訴。

13. 據政府當局表示，法律專業保密權受普通法及《基本法》第三十五條所保障，保證"香港居民有權得到秘密法律諮詢"。該條例並無阻止執法機關截取律師的通訊，惟有關截取工作須根據該條例規定的訂明授權進行。對法律專業保密權的保障，該條例第3條規定，在發出訂明授權、將訂明授權續期或訂明授權持續有效時，須考慮所有相關情況，並平衡各方的利益，包括保障私隱和法律專業保密權。該條例附表3亦規定，執法機關在提出截取通訊的申請時，須評估取得享有法律專業保密權的資料的可能性。根據該條例第31條，除非存在特殊情況，否則訂明授權不可載有藉提及於某律師的辦公室或其他有關處所或住所使用的任何電訊服務的條款。該條例第62條進一步保證："儘管享有法律專業保密權的資料是依據訂明授權被取得，該等資料繼續享有保密權"。當局已採取行政措施，增補有關的法定保障條文。

涉及新聞材料的個案

14. 部分委員察悉2012年有3宗關於新聞材料的報告，他們關注到，執法機關的申請人若在提出申請時表明會取得新聞材料，會否獲批訂明授權。委員亦對執法機關或會提出訂明授權申請而沒有通知小組法官可能會取得新聞材料的情況表示關注。

15. 據政府當局表示，倘若可能會取得新聞材料，不會出現執法機關提出訂明授權申請而沒有通知小組法官的情況。該條例規定，申請人在申請訂明授權時，須列明是否有可能會藉進行該項尋求授權的截取或秘密監察而取得可能屬新聞材料內容

的資料。凡已取得可能屬任何新聞材料內容的資料，執法機關便須就此等個案通知小組法官。在2012年的3宗新聞材料個案中，小組法官在其中一宗個案的訂明授權上施加了附加條件；而在另外兩宗個案中，執法機關則向小組法官提交了REP-11¹報告和終止報告，小組法官隨即撤銷訂明授權。

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，政府當局未有採納專員的建議，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，賦予專員本人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。部分委員認為，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. 據政府當局表示，原則上對專員所提有關賦權其本人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。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。政府當局經檢討該條例後，於2013年7月向事務委員會匯報其各項建議，當中包括修訂該條例——

- (a) 為使專員履行其在該條例下的職能，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；及
- (b) 讓受保護成果及包含享有法律專業保密權資料的成果按現行法例須予以銷毀的規定，須視乎專員是否要求保留任何該等成果，以供其查核。

18. 委員察悉，政府當局已發出修訂法例的草擬委託書，以落實前任專員的建議。政府當局正與律政司就法例修訂展開工作；在過程中若有需要，會與專員和小組法官溝通。據政府當局表示，當局正進行工作，以期於2014年內向立法會提交對該條例的相關法例修訂。

違規個案的提交文件規定

19. 部分委員察悉涉及3名涉事人員記不起發現錯誤的確實

¹ 執法機關使用REP-11表格向有關當局報告關於某訂明授權的情況出現實質轉變或原先提供的資料在要項上不準確的情況。

日期的違規個案，並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。他們要求當局提供資料，說明執法機關對儲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。

20. 據政府當局表示，政府檔案處已制訂有關管理檔案的程序和指引，以確保政府檔案妥善管理。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。

非政府機構截取通訊及監察的事宜

21. 部分委員關注到，該條例僅規管4個指定的執法機關。他們詢問政府當局有否計劃把該條例的適用範圍擴展至市民及私家偵探。

22. 據政府當局表示，該條例旨在賦權4間指定的執法機關進行合法的截取通訊及秘密監察行動，以防止及偵查嚴重罪行，保護公眾安全。關於非政府機構截取通訊及監察的事宜，法律改革委員會(下稱"法改會")曾於1996年至2006年期間發表5份與私隱有關的報告，包括有關規管截取通訊及規管秘密監察的報告。政府當局察悉，該等報告發表後，傳媒及記者深切關注到，有關建議可能會影響新聞自由。鑑於所涉及的問題相當複雜及敏感，政制及內地事務局分階段處理有關報告，並慎重考慮所有有關各方的意見。法改會就纏擾行為發表的報告所提事項爭議較少，政制及內地事務局會先處理。謹請委員察悉，在政制事務委員會2014年6月16日的會議上，該事務委員會獲告知，鑑於公眾關注反纏擾行為法例對新聞自由及表達自由的影響，政府當局認為現時未有合適的條件讓當局就此再作跟進。

監察器材

23. 部分委員關注當局有否規管監察器材的使用。委員察悉，當局對所有監察器材均管制嚴謹，包括使用監察器材作非該條例所訂的用途。

24. 有意見認為，當局應採取措施，例如採用密封裝置，以防止可能會從監察器材移除記憶卡，以及把這些記憶卡所儲存

的數據抄送至其他器材。委員獲告知，現已設有機制及程序，以防止從監察器材移除記憶儲存媒體。

相關文件

25. 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
2014年11月27日

附錄

就截取通訊及監察事務專員向行政長官提交的 周年報告內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>
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)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2013年7月2日 (議程第III項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2013年12月3日 (議程第IV項)	議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部2
2014年11月27日