

立法會保安事務委員會

就截取通訊及監察事務專員 向行政長官提交的二零零九年周年報告內提出 的事項的研究結果

目的

截取通訊及監察事務專員（下稱“專員”）按照《截取通訊及監察條例》（下稱《條例》）第 49 條的規定，在二零一零年六月向行政長官提交二零零九年周年報告（下稱“報告”）。本文件載述當局對報告所提事項的意見。

背景

2. 截取通訊及秘密監察行動對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》在二零零六年八月制定，為執法機關進行截取通訊及秘密監察訂立了法定機制。專員由行政長官根據《條例》第 39 條按終審法院首席法官的建議任命，負責監督執法機關遵守《條例》相關規定的情況。

3. 報告涵蓋二零零九年一月一日至二零零九年十二月三十一日（下稱“報告期間”）的情況。行政長官已安排在二零一零年十一月二十四日把報告文本提交立法會會議席上省覽。

4. 保安局已就報告內提出的事項作出研究，其間曾徵詢有關的執法機關的意見。

整體觀察

5. 專員對執法機關及其人員在遵守《條例》規定方面的整體表現感到滿意。執法機關、小組法官及有關各方，都向專員提供所需協助，以便專員履行《條例》訂明的監督和檢討職能。專員指出，執法機關首長銳意改善對《條例》事宜的管控，並且方便專員的查核和審查工作。在截取行動方面，專員觀察到，執法機關行事負責，並警覺地

遵守《條例》的規定和精神，因為當截取行動不再符合《條例》第 3 條所指的訂明授權持續有效的先決條件時，該截取行動即被終止。

6. 專員也觀察到，小組法官在考慮執法機關提出的訂明授權申請時，依然十分謹慎和嚴格。例如，他們嚴格管制批予執法機關“以人為對象”的授權，而在釐定授權時限方面，也謹慎從事。他們在處理被評估為可能取得享有法律專業保密權資料或新聞材料的個案時，也繼續小心謹慎。

7. 專員在執行職責期間，一方面監督和監管執法機關遵守條例規定的表現，另一方面也繼續就各項程序事宜，提出意見和建議。我們贊同專員的觀察，那就是程序的改進，具有比表面所見更為重要的意義，因為程序改善後，會比較容易揭露當中不足之處，並加強查核及管制工作。在這方面，專員注意到，保安局及執法機關對於專員在提出有關意見和建議時擬予解決的欠妥或不足之處所引致的不良影響，都顯然積極採取步驟，以務實方法加以處理，而專員的建議大部份已經付諸實行。

專員就異常及其他事件的查核結果

8. 在報告第七章，專員表示，他收到執法機關提交 12 份有關違規或異常情況的報告，其中五份由執法機關按照《條例》第 54 條提交¹。專員又於報告第七章討論從二零零八年周年報告轉撥的兩宗未完結個案。

9. 我們注意到，專員沒有發現因蓄意不遵守或不理會法定條文或法例而導致的違規或異常情況，也沒有發現犯錯人員出於別有用心而犯錯。除了技術問題造成的毛病外，有關事件都是無心之失或不小心犯錯又或因為不熟悉《條例》機制的規則及程序所致。有關的執法機關已充分考慮專員的意見及建議，並予以實施或正採取措施處理專員在查核結果中提出的事宜。至於涉及可能須要修訂法例的事宜，當局會在全面檢討《條例》時處理。

¹ 根據《條例》第54條，凡執法機關的首長認為該執法機關或其任何人員有可能沒有遵守《條例》下的任何有關規定，他須向專員提交一份報告，其內須載有該不遵守有關規定個案的細節。

專員向當局提出的建議

10. 專員透過訪查期間與執法機關討論，以及在檢討執法機關遵守《條例》相關規定的情況時互相通訊，向執法機關提出了多項建議，以期更佳地貫徹條例的宗旨。其中對各執法機關均有影響的建議，已向保安局提出。專員向執法機關和保安局提出的建議在報告第八章有所綜述。專員也在報告第九章對《條例》某些條文提出意見及建議。

11. 對於報告第八章載述的建議，保安局及執法機關已經全面接納，並已實施或正在採取措施實施。我們並已適當地修訂實務守則，把專員的建議付諸實行。**附件 A** 扼述當局就專員在報告內提出的主要建議的回應。保安局局長於二零一零年十一月二十二日根據《條例》第 63 條發出經修訂的實務守則，該守則載於**附件 B**。就可能要修訂法例才能付諸實行的建議，我們會在全面檢討《條例》時詳細研究。

總結

12. 在有關各方努力之下，於報告期間，《條例》下的機制繼續運作暢順。當局會繼續與專員及小組法官緊密合作，務求更佳地貫徹《條例》的宗旨。

13. 當局現正就《條例》進行全面檢討。我們已於二零一零年七月的事務委員會會議，向委員簡介檢討工作的建議範圍。我們將會考慮專員、小組法官及議員的意見和建議，制定檢討建議和立法建議。我們致力維持執法機關打擊嚴重罪行及保障公共安全的成效，同時也繼續竭盡所能，完善《條例》的運作。我們現時的計劃，是在二零一一年上半年，向委員匯報檢討的結果及立法建議，以期在該年內提交《條例》的修訂草案。

保安局

二零一零年十一月

政府當局對截取通訊及監察事務專員(專員)在
二零零九年周年報告內提出的主要意見及建議的回應

| | 專員的意見及建議 | 政府當局的回應 |
|-----------------------------|--|--|
| A. 向保安局局長提出的建議(見第八章) | | |
| 1. | 第 2 類監察的行政授權時限(第 8.4 至 8.5 段) | |
| | 專員建議，修訂表格 REC-5、REC-6、STA-1 及 STA-2，提醒申請人注意，所申請的訂明授權期限不得超過三個月，以及修訂表格 STA-3，提醒申請人注意，緊急授權必須在緊急授權發出之時起計，不多於 48 小時內確認。 | <ul style="list-style-type: none">● 接納建議。已按專員建議，修訂表格 REC-5、REC-6、STA-1、STA-2 及 STA-3。 |
| B. 向執法機關提出的建議(見第八章) | | |
| 2. | 指定授權人員(第 8.7 至 8.11 段) | |

| | 專員的意見及建議 | 政府當局的回應 |
|----|---|--|
| | 專員注意到，廉政公署的人事變更，導致總調查主任將以署理首席調查主任身分，成為新的授權人員，就第 2 類監察發出授權；專員遂建議廉政公署，指派不低於實任首席調查主任的人員擔任授權人員。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 接納建議。廉政公署已作安排，確保批予第 2 類監察授權的授權人員，必定為實任首席調查主任。 |
| 3. | 就訂明授權加入可能取得享有法律專業保密權資料的通訊設備(第 8.12 段) | |
| | 對於在附有“按理可被預期會使用”條款的訂明授權加入有可能取得法律專業保密權資料的通訊設備，專員建議所須採取的行動。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 接納建議。執法機關在附有“按理可被預期會使用”條款的訂明授權加入有可能取得法律專業保密權資料的通訊設備時，將會遵照專員建議，採取適當行動。 |
| 4. | 在 REP-11 報告及支持申請的誓章內報告以往提出的申請(第 8.13 段) | |
| | 專員建議，當執法機關提交 REP-11 報告，告知小組法官某項訂明授權的目標人物的全名時(在最初申請訂明授權時只以綽號名之)，執法機關應在 REP-11 報告內提供資料，交代以往就該目標人物的全名及綽號提出的申請。執法機關也應在支持申請的誓章內提供這類資料。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 接納建議。執法機關將會按專員建議，在 REP-11 報告及支持申請的誓章內提供資料，交代以往就目標人物全名及綽號提出的申請。 |

| | 專員的意見及建議 | 政府當局的回應 |
|----|--|--|
| 5. | 在接獲終止第 2 類監察的報告時撤銷行政授權(表格 REV-1) (第 8.14 至 8.15 段) | |
| | <p>專員注意到，表格 REV-1 沒有規定報告人員填寫有關誰決定終止第 2 類監察行動及何時決定終止等資料。這與在接獲終止截取及第 1 類監察的報告時撤銷授權的相關表格不同。後者規定，報告人員須填寫這些資料。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● 接納建議。表格 REV-1 已經修訂，規定報告人員填寫有關誰決定終止及何時決定終止等資料。 |
| 6. | 有關秘密監察的建議(第 8.16 段) | |
| | <p>專員透過訪查執法機關和查核器材清單與器材登記冊，向執法機關提出了多項有關秘密監察的建議，例如：</p> <p>(a) 如在獲授權進行的監察行動中不需繼續使用某類監察器材，便應在提出續期申請時，把該類器材刪去。另一方面，如有需要使用新或額外種類的器材，應提出新的申請，而不是提出續期申請。</p> | <p>(a) 接納建議。二零一零年十一月二十二日發出的實務守則修訂本第 130 段已經修訂，作出這項規定。</p> |

| | 專員的意見及建議 | 政府當局的回應 |
|----|--|---|
| | <p>(b) 申請人在行政授權批出後，在書面陳述內加上任何修訂，並不恰當。申請人應該採用類似 REP-11 報告的方式，向授權人員報告，資料有錯或有所遺漏，並列述相關的細節和解釋。</p> <p>(c) 申請人應以全面交代的方式申請行政授權，以便授權人員了解行動全貌，從而決定應否批准該行政授權，而不是只提述行政授權下使用的器材，而不提述在條例範圍以外的器材。</p> | <p>(b) 接納建議。行政授權的申請人若有需要報告任何錯漏之處，會以報告的方式，並列述相關的細節和解釋。</p> <p>(c) 接納建議。申請人會在申請內交代建議監察行動的全部內容(包括使用任何非《條例》所指器材)。</p> |
| 7. | 就法律專業保密權個案進行檢討後的建議(第 8.17 段) | |
| | <p>在報告第五章，專員就法律專業保密權個案進行檢討後提出多項建議，例如：</p> <p>(a) 應開發新的稽核記錄系統，記錄監聽人員聆聽了通話的哪些部分。</p> | <p>(a) 接納建議。執法機關將會按專員的建議，開發新稽核記錄系統。</p> |

| | 專員的意見及建議 | 政府當局的回應 |
|----|---|--|
| | <p>(b) 應按照專員指明的方法，改善稽核記錄和有關記錄的格式和打印本，使這些記錄表達得更佳，並且更為詳盡。</p> <p>(c) 如果某項法律專業保密權個案的授權被撤銷，而如果執法機關意欲聆聽或重新聆聽任何在撤銷授權之前取得的截取成果，便須確保在提交的 REP-11 報告中徹底剖白有此意圖，並明確尋求小組法官批准這樣做。關於根據第 57 條提交的(終止)報告，以及根據第 58 條提交的(逮捕)報告，但凡涉及已取得或接觸可能享有法律專業保密權的資料，上文所述要剖白意圖的通知同樣適用。</p> | <p>(b) 接納建議。執法機關已按專員建議，改善稽核記錄和有關記錄的格式和打印本。</p> <p>(c) 接納建議。執法機關如意圖聆聽或重新聆聽任何在撤銷授權之前取得的截取成果，將會在 REP-11 報告說明。關於根據第 57 條提交的(終止)報告，以及根據第 58 條提交的(逮捕)報告，但凡涉及已取得或接觸可能享有法律專業保密權的資料，執法機關如有同樣意圖，亦會在該報告列明同樣的剖白意圖通知。</p> |
| 8. | 檢討違規情況、異常情況和事故各個案後提出的建議(第 8.18 段) | |
| | 專員在檢討第七章所述的違規情況、異常情況和事故時，提出多項建議，例如： | |

| 專員的意見及建議 | 政府當局的回應 |
|---|---|
| <p>(a) 報告人員在查核稽核記錄後，應在涉及法律專業保密權事宜而提交的 REP-11 報告，就曾聆聽或再聆聽享有法律專業保密權的資料或可能包含這類資料的通話的次數、每次聆聽或再聆聽的有關日期及時間(顯示時間的長短)，以及每位監聽人員的身分，作出全面及坦白交代。</p> <p>(b) 申請者應以電子郵件提交供其上司加簽同意的申請文件擬稿，以便記錄在案。負責加簽同意的人員，亦應以電子郵件加簽同意，並表示申請文件擬稿已予審閱。</p> <p>(c) 器材登記處的發出人員應確保要求借用表格已填妥無誤，才發出監察器材。要求借用表格亦應具有提出要求人員的簽署。</p> | <p>(a) 接納建議。執法機關將會遵照專員就提交有關法律專業保密權的 REP-11 報告所提出的建議。</p> <p>(b) 接納建議。執法機關將會確保申請人以電子郵件或檔案文件方式，提交供其上司加簽同意的申請文件擬稿。</p> <p>(c) 接納建議。器材登記處的發出人員會遵照專員就發出監察器材提出的建議。</p> |

| | 專員的意見及建議 | 政府當局的回應 |
|-----------------------|---|---|
| | (d) 申請人應在支持申請的誓章中確認過去兩年有否就目標人物提出申請，以及有否就擬截取的電訊服務提出申請。 | (d) 接納建議 。執法機關將會確保申請人遵守規定，在支持申請的誓章披露，過去兩年有否就目標人物及電訊服務提出申請。 |
| C. 其他建議 (見第九章) | | |
| 9. | 根據第 48 條通知有關人士的不理想情況(第 9.2 至 9.8 段) | |
| | <p>根據《條例》第 48(1)條，專員須告知未獲授權秘密行動的目標人物，他有權就該未獲授權行動向專員申請進行審查。然而，第 45(2)條規定，如專員信納有任何有關刑事法律程序正在待決或相當可能會提起，則在該法律程序獲最終裁斷或處理之前，或不再屬相當可能會提起之前，不得著手進行該審查。</p> <p>《條例》沒有條文給予專員酌情權，當發生第 45(2)條訂明的情況時(即刑事法律程序正在待決或相當可能會提起)，不向有關人士發出第 48(1)條的通知。專員認為，這些條文實行起來，會引致尷尬情況。專員建議當局考慮對《條例》作出適當修訂，以處理這事項。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● 當局現正考慮這項建議。當局會在全面檢討《條例》時探討這問題。 |

| | 專員的意見及建議 | 政府當局的回應 |
|-----|--|--|
| 10. | 關於已故人士的審查申請(第 9.9 至 9.15 段) | |
| | 專員建議，《條例》應明確規定，申請人如在進行審查之前或期間身故，應如何處理其所提出的審查申請。對於在專員根據第 48(1)條發出通知之前或之後身故的人，其相關事務應如何處理，《條例》亦應有所訂明。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 當局現正考慮這項建議。當局會在全面檢討《條例》時探討這問題。 |
| 11. | 授權人員的實任職級(第 9.16 至 9.19 段) | |
| | 專員建議，無論在任何情況下，只可委任實任職級不低於等同高級警司職級的人員為第 2 類監察授權的授權人員，而這項規定應在《條例》中清楚列明。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 接納建議。二零一零年十一月二十二日發出的實務守則修訂本第 33 段已經修訂，訂明這項規定。當局會在全面檢討《條例》時，研究專員的立法修訂建議。 |
| 12. | 因授權撤銷而導致未獲授權的截取(第 9.20 至 9.22 段) | |
| | 專員認為，在撤銷訂明授權之後與實際停止接駁設備之間進行的任何截取，由於是在沒有訂明授權的授權下進行，因此屬於未獲授權的截取。專員建議，應修訂《條例》，賦予小組法 | <ul style="list-style-type: none"> ● 當局現正考慮這項建議。當局會在全面檢討《條例》時探討這問題。 |

| | 專員的意見及建議 | 政府當局的回應 |
|--|--|----------------|
| | <p>官或授權人員權力，讓他可將撤銷授權的生效時間暫緩或推遲至他作出撤銷決定之後的某個時間。另一個方法是，准許執法機關在訂明授權撤銷後一段合理時間內，停止接駁有關設備，從而令到授權撤銷至停止接駁期間進行的截取不屬於未獲授權。</p> | |