

截取通訊及監察事務專員

二〇一〇年周年報告

摘要

1. 香港法例第 589 章《截取通訊及監察條例》(下稱“條例”)在 2006 年 8 月 9 日生效。截取通訊及監察事務專員(下稱“專員”)胡國興法官已於 2011 年 6 月 30 日向行政長官呈交其第四份全年的周年報告，即《二〇一〇年周年報告》。報告涵蓋 2010 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期間的事情。以下是報告的摘要。

2. 專員的主要職能，是監督條例所涵蓋的四個執法機關在進行截取通訊及秘密監察行動時依法而行，並進行檢討，確保執法機關及其人員完全遵守條例、保安局局長發出的實務守則、以及訂明授權內載條件的規定。該四個執法機關為香港海關、香港警務處、入境事務處及廉政公署。

3. 在報告期間，共發出了 1,490 項訂明授權(包括新授權及續期授權)，當中有 1,375 項屬截取的法官授權、75 項屬第 1 類監察的法官授權(包括七宗由第 2 類監察提升為第 1 類監察的個案)，以及 40 項屬第 2 類監察的行政授權(即由執法機關內指定的授權人員批予的授權)。該等授權中包括 59 項超過五次或以上的續期授權。

4. 在報告期間，遭拒絕授權的申請合共 11 宗(包括 10 宗截取的申請及一宗第 2 類監察的申請)。申請遭拒絕的原因，請參閱報告第二章第 2.6 段及第四章第 4.3 段。

5. 在報告期間，沒有緊急授權的申請。

6. 在 2010 年，因為依據訂明授權進行的截取或秘密監察行動，或是在進行該等行動的後續行動中被逮捕者共有 365 人。

7. 條例明確說明在授權及進行條例所指的截取及秘密監察行動時，對法律專業保密權或新聞材料必須審慎處理。在報告期間，專員沒有接到任何關於藉截取或秘密監察而取得新聞材料的報告。不過，執法機關根據實務守則第 120 段就可能涉及享有法律專業保密權資料的個案向專員所提交的報告(下稱“守則 120 報告”)，數目大增。關於這類個案，執法機關就每宗個案提出訂明授權的申請時，有責任說明其對可能涉及享有法律專業保密權資料的評估。每當出現任何影響該評估的變化，執法機關須立即以 REP-11 報告，通知小組法官出現涉及法律專業保密權的情況。專員指示執法機關，每當發生這類事件，都要給他如同實務守則第 120 段所規定的相若通知。正因如此，執法機關提交的法律專業保密權報告，數目有所增加。就本報告而言，是以調查的目標人物作為計算每宗法律專業保密權個案數目的基本。按照這個計算方法，向專員提交

的守則 120 報告，共有 63 份，但當中只關乎 27 宗法律專業保密權個案。有關的都是截取個案。在該 27 宗涉及法律專業保密權的個案中，有 21 宗是因為關於取得享有法律專業保密權資料的風險出現變化而須向小組法官提交 REP-11 報告，其中只有一宗涉及確實取得享有法律專業保密權的資料。請參閱報告第五章第 5.22 至 5.84 段有關專員檢討這些法律專業保密權個案的詳情。

8. 在檢討法律專業保密權個案時，專員和屬下人員打消了聆聽截取成果的念頭，原因是條例沒有明確賦予他們這樣的權力，他們恐怕會被視為或被批評凌駕法律行事。因此，他們不會透過原材料協助檢討及審核 REP-11 報告內有關截取成果內容的陳述。專員促請當局，採納並實施他的建議，讓他和屬下人員有權查核及聆聽截取成果(載於《二〇〇八年周年報告》第九章第 9.2 至 9.11 段)。至於秘密監察行動的成果，亦應授予相同的權力，而第七章第 7.70 至 7.98 段所敘述的個案，正好說明此舉實有其需要。詳情請參閱報告第五章第 5.90 至 5.93 段。

9. 專員發現，小組法官繼續十分謹慎處理可能涉及執法機關取得或者享有法律專業保密權資料的個案。若經評估後有此可能性，他們會拒絕批予所尋求的授權，或者撤銷已批予的授權，又或即使他們批予授權或容許授權繼續有效，他們會施加附加條件。專員不會透露這些附加條件的詳情，以免損害防止或偵查罪行或保障公共安全的工

作。不過，他可以保證，這些附加條件既嚴格亦有效地保障個別人士尋求秘密法律諮詢這重要權利。

10. 在報告期間，共接獲 23 宗審查申請，其中兩宗超越專員的職權範圍、兩宗沒有按照適當的程序提出申請，另外六宗的申請人後來並無繼續進行其申請。在其餘 13 宗申請中，有四宗指稱遭截取、有一宗懷疑受到監察，有八宗指稱同時涉及截取和監察。專員對申請進行審查後，判定全部 13 宗個案的申請人均不得直，並已以書面形式把結果通知各申請人。根據條例，專員不得說明其判定的理由。此外，從 2008 年轉撥及在 2009 年間屬於第 45(2) 條所指的申請共有七宗。在報告期間，有三宗個案(在相關的七宗申請當中)的有關刑事法律程序已獲最終裁斷或獲得最終處理，而對這三宗個案的審查已隨之進行。該審查工作已告完成，專員已向有關申請人的法律代表發出通知。餘下四宗由 2009 年轉撥的申請，則在撰寫本報告時仍待處理。

11. 在報告期間，專員曾根據條例第 48(1)條向一名有關人士發出通知，當中涉及某執法機關在沒有訂明授權的授權下進行秘密監察。專員告知該名有關人士，有權就該項未獲授權的秘密監察申請審查。在撰寫本報告時，專員尚未收到該有關人士的任何回覆。

12. 從以往四年半向專員提交的初步申請或投訴信所

見，很多申請人和投訴人都不大了解根據條例提出審查申請的依據。由於他們欠缺了解，處理申請的工作難免受到延誤，申請人亦因此懷疑專員可能並非真誠地處理申請或投訴。在報告期間，專員秘書處的網站上載了條例相關條文、申請規定和程序，以及有關披露個人資料的同意書等資料，供申請人或準申請人隨時參閱，以便他們根據條例第 43 條向專員正確地提出審查的申請。

13. 在報告期間，專員和他的辦事處收到執法機關七份違規情況或不當事件的報告。當中四份與截取個案有關、兩份與第 1 類監察個案有關，以及一份與第 2 類監察個案有關。在這些報告中，四份是按照條例第 54 條就不遵守有關規定提交的報告，其餘三份則非按照條例第 54 條提交，因為有關的執法機關首長認為，不當或異常情況並非因為或不構成其執法機關或人員有不守規定的行為。此外，從《二〇〇九年周年報告》轉撥的未完結個案，共有五宗，而這些個案的檢討工作現已完成。除上述異常及違規情況外，另有四宗截取個案(即第五章所述的法律專業保密權個案 1 至 4)，小組法官在考慮有關取得享有法律專業保密權資料或取得享有法律專業保密權資料的可能性有所提高的 REP-11 報告後，撤銷訂明授權，以致有短暫未獲授權的截取。詳情請參閱報告第七章。

14. 在報告期間，有關當局已就《二〇〇九年周年報告》第七章所述的報告 1 和報告 4 下的個案，以及本報告

第七章中未完結個案(ii)和報告 3 下的個案，向十名人員採取紀律行動，包括勸誡、警告、口頭警告、書面警告或關乎革職的書面警告。詳情請參閱報告第十章表 12。

15. 為更佳地貫徹條例的宗旨，專員根據條例第 51 及 52 條，在報告期間向保安局局長及執法機關首長提出了多項建議。專員亦在本報告第九章列出若干其他建議。關於專員的建議，詳情請參閱報告第八章及第九章。

16. 雖然專員在第七章內載述了一些違規及不當或異常情況的個案，但他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。他並沒有發現有違規或不當情況的個案是因蓄意不遵守或不理會法定條文或法例而導致的，亦沒有發現該等人員犯錯是出於別有用心或用心不良。事實上，從第七章提及的個案分析明顯可見，除了技術問題造成的毛病外，不論是不當或較為嚴重的違規事件，主要都是無心之失或不小心犯錯又或某些人員因為不熟悉條例機制的規則及程序所致。

17. 即使是因為要遵守法定條文或實務守則或既定做法而作出報告，執法機關報告或披露違規或不當或異常情況的個案，大都是出於自願的。如果沒有執法機關自願協助，專員和他的職員縱使不是沒有可能，亦很難發現或揭發執法機關抵觸法規之處。關於專員在《二〇〇八年周年報告》第九章第二項標題下所詳述用以查核截取成果錄音

的新建議，他提議延伸至包括查核監察成果，而這可能是邁向正確方向的一步，對於抵觸或濫用條例或訂明授權或予以隱瞞等等，提供了所需的阻遏方法。上述新建議，如能付諸實行，配合以專員施加的程序規定有其效用而該程序會以嚴格及認真貫徹的態度去執行的想法，將可成為執法機關可能濫用職權或隱瞞濫用職權的強力阻嚇。

18. 專員感謝小組法官、各執法機關、保安局及其他有關各方，例如通訊服務供應商，在他履行專員的職能時予以鼎力支持和衷誠合作。他亦感謝市民大眾，尤其是傳媒人士和立法會議員提出的意見以至批評。

19. 專員有兩個願望。首先，最重要的，就是冀願條例所指的所有執法機關完全符合法律規定去進行截取及秘密監察行動，而且這是出於執法機關的自發。第二個願望，是他向行政長官呈交的周年報告，篇幅逐年遞減，以至到了最後，報告的內容僅僅符合規定，只須提供法定一覽表，即報告第十章所載列的報表。屆時，不再需要交代執法機關的工作，因為執法機關毫無犯錯。專員深信，他提出的改善措施有助提升檢討程序，能進一步提高遵行情況並減少違規事件，使香港市民在私隱權與通訊權方面獲得的保障更邁進一步。專員殷切期待，條例將會如他在過去幾年來所建議的，予以修訂。他希望當這些必需的改善措施落實時，他上述兩個願望便會實現。

20. 報告已上載於專員秘書處的網站
(<http://www.sciocs.gov.hk>) 供市民參閱。