

截取通訊及監察事務專員
胡國興法官
就《二〇〇八年周年報告》舉行簡介會
(2009年12月7日上午11時)
中區政府合署新翼一樓會議廳

講 辭

1. 歡迎各位出席今天的簡介會。
2. 《截取通訊及監察條例》在2006年8月9日生效，至今已超過三年。作為截取通訊及監察事務專員，我主要的職能，是監察四個執法機關(即香港海關、香港警務處、入境處及廉政公署)及其人員，確保他們依照條例的規定進行截取通訊及秘密監察行動，包括遵守保安局局長依據條例發出的實務守則及各訂明授權內載條件的規定。
3. 《二〇〇八年周年報告》是我的第三份周年報告，於2009年6月30日呈交行政長官。報告涵蓋2008年1月1日至12月31日期間的事情。

授權數目

4. 在2008年，共發出了1,924項訂明授權(包括新授權及續期授權)，89% (1,719項)屬截取的法官授權、5% (98項)屬第1類監察的法官授權，以及6% (107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)。在上述的授權中，有7項(約0.4%)是以口頭申請獲得授權，都關於第2類監察，而有51項(約3%)是超過五次或以上的續期授權。
5. 在報告期間，遭拒絕授權的申請共有28宗(包括26宗截取的申請及兩宗第2類監察的申請)。申請遭拒絕的原因，請參閱報告書第二章第2.6段及第四章第4.3段。
6. 在報告期間，沒有緊急授權的申請。

7. 在報告期間，共有 603 人是因為依據訂明授權進行的截取或秘密監察行動或在後續行動中被捕。

法律專業保密權

8. 實務守則第 120 段規定，執法機關如遇到無意間取得享有或可能享有法律專業保密權的資料的個案，便須通知我。我在收到部門通知後，可採取行動，包括覆檢專責小組交給調查人員的資料，以核實其中沒有包含任何應予剔除的享有法律專業保密權的資料。

9. 在 2008 年，我收到一份涉及無意間取得享有法律專業保密權的資料的報告，該報告來自廉政公署。

10. 該宗個案發生於 2008 年 1 月底，由於截取的通話涉及法律專業保密權的資料，部門認為情況出現實質轉變，以 REP-11 表格向小組法官報告此事，小組法官其後撤銷授權，有關設備也在授權撤銷後的 12 分鐘停止接駁。部門根據實務守則向我報告此事，並保留有關記錄供我檢討。我在 2008 年 3 月往廉署，聆聽了有關通話的錄音，證實該 REP-11 報告已如實反映了通話要點，並無隱瞞任何重要資料。我也檢視了有關的書面摘要，當中沒有關於這項涉及法律專業保密權的通話的資料。個案的檢討詳情及凸顯的問題，請參閱報告書第五章第 5.5 至 5.19 段。

11. 基於在 2007 年處理四宗法律專業保密權個案及在 2008 年處理上述第五宗個案所得的經驗，我在 2008 年 6 月向行政長官提交《二〇〇七年周年報告》時，於第五章第 5.90 段建議：只有在行動中取得或相當可能取得享有法律專業保密權的資料而相關授權獲准繼續有效時，或為釋除疑慮而必須這樣做時，我才查核截取成果。

12. 在我提交《二〇〇七年周年報告》後，有人質疑我聆聽截取成果的錄音是否合法或適當，並引用加拿大最高法院於 2008 年 7 月 17 日在加拿大私隱專員訴 *Blood Tribe Department of Health* 及其他人士 2008 SCC

44 一案的裁決，認為我無權聆聽截取成果的錄音。質疑人士認為我沒有責任去核實執法機關按訂明授權條件向小組法官提交的 REP-11 報告內的陳述。他們認為我的聆聽並非為達致防止或偵查嚴重罪行或保障公共安全的目的(即不符合條例第 3 條的先決條件)，而根據條例第 59(1)(a)條，執法機關一般有責任須確保截取成果的披露範圍和披露對象人數只限於達致防止或偵查嚴重罪行或保障公共安全的目的所必要的最低程度，而條例亦沒有明確字詞授權我聆聽截取成果的錄音。

13. 我認為我的情況與加拿大案件有相異之處。根據我檢討 2007 年法律專業保密權個案 2 的經驗，我認為有需要聆聽截取成果的錄音，以核實 REP-11 報告是否已全面和如實向小組法官交代，沒有隱瞞或誤導小組法官，令授權不被撤銷。對於 2007 年法律專業保密權個案 3，部門決定終止截取的時間及理由，也很令人懷疑，若能聆聽該所謂涉及法律專業保密權通話之前或之後的通話錄音，便能得知是否別有隱情。

14. 我聆聽截取成果的最大障礙，似乎是加拿大最高法院關於條文措詞的裁定。條例第 53 條授予我可以要求任何人提供文件或資料的權力，以及決定程序以便履行條例所指專員職能的權力。這些權力可爭辯為不夠廣闊讓我有權聆聽涉及法律專業保密權的通話錄音。日後立法機關檢討條例的條文時，應認真考慮及解決這合法性的問題。有關爭議的正反論點載於報告書第五章第 5.20 至 5.35 段。

新聞材料

15. 對於取得可能屬新聞材料內容的資料，條例及實務守則均沒有規定執法機關必須向我報告。實務守則也沒有提及取得這些資料時應如何處理。我建議在檢討條例或實務守則時澄清這些疑問。

16. 在報告期間，我沒有收到關於取得新聞材料的報告。

根據條例第 43 條的審查申請

17. 任何人如懷疑他的通訊被執法機關截取或他是執法機關秘密監察的對象，可依據條例第 43 條向我申請審查。在 2008 年，我共接獲 16 宗審查申請，其中五宗的申請人後來無意繼續其申請。其餘 11 宗申請中，有兩宗屬於第 45(2)條的個案，即有刑事法律程序正在待決，在該等法律程序獲最終裁斷之前，我不得着手或繼續進行審查。

18. 關於該 11 宗審查申請，我已判定八宗的申請人不得直，並已用書面通知，條例規定我不得向申請人說明我斷定的理由，其餘三宗在撰寫報告時仍未處理完畢。詳情請參閱報告書第六章第 6.3 至 6.5 段。

根據條例第 48 條通知有關人士

19. 如我發現有執法機關在沒有訂明授權下進行截取或秘密監察，我可根據條例第 48(1)條向有關人士發出通知，說明該秘密行動是截取還是秘密監察，以及該秘密行動的進行期間，除此以外，條例不准我透露任何其他資料。但條例第 49(2)(e)條要求我對執法機關遵守有關規定的整體情況作出評估，假如我不能在周年報告披露違規個案的實情，公眾很難明白我對某執法機關或某屬員的批評是否合理，或部門對其人員採取的紀律行動是否公平恰當。鑑於第 48 條和第 49(2)(e)條在實行時存在矛盾，我希望有關當局在檢討條例時能作處理。最低限度容許我酌情披露違規情況的相關事實，而無須顧慮因不遵守第 48 條的精神和原意而遭受批評。有關的論點見報告書第 7.4 至 7.8 段。

20. 在 2008 年，我依據條例第 48 條通知了一名有關人士有未獲授權的截取行動。在考慮了該有關人士的書面陳詞及其他因素後，我根據條例第 44(3)條命令政府向有關人士繳付一萬元賠償金。請參閱報告書第 6.6 至 6.10 段。

違規個案及異常事件

21. 執法機關首長如認為其部門或屬下人員有不遵守規定的情況，須按條例第 54 條向我提交報告。在報告期間，我共收到四份按條例第 54 條提交的違規報告，即報告書第七章所述的報告 1 至 4。

報告 1

22. 這宗違規事件，起因在於某廉署人員(即高級主任(A))寫錯目標人物的設備號碼，把其中兩個數字錯誤地對調，而在核實過程中又有數名人員出錯，結果用了錯誤的號碼向小組法官申請授權並獲得批准，以致一名不是目標人物的無辜人士的設備遭截取了數天。事件中有四名廉署人員遭紀律處分。但我認為對高級主任(B)的紀律處分是不公平的，在過程中，他是唯一一個發現設備號碼有差異，並即時向上司總主任(B)稟報，又依循上司的指示去查證，但上司沒有理會他的查證結果，而用了錯的設備號碼向小組法官申請授權。廉署對總主任(B)發出警告，對發現號碼差異的高級主任(B)同樣發出警告，對寫錯設備號碼的高級主任(A)則只是作出勸誡。相對於其上司及寫錯目標設備號碼的人員，我認為高級主任(B)受到不公平的對待。我曾就此事數次去信廉政專員，但部門認為各人所受處分恰當，並無不公平。我強烈覺得，如果部門認為對上司總主任(B)作出警告的紀律處分是恰當，那對高級主任(B)作警告處分便是過重。反過來說，如部門認為對高級主任(B)處分恰當，那對其上司總主任(B)的處分便是過輕。我明白我無權對部門的紀律處分作出干預，但我認為我有責任在報告書中記錄我認為不公平的事。事實上，不當或不公平的紀律處分令人有誘過下級開脫上級的感覺，亦令人看到製造錯誤者受到輕微的處分，反而發現錯誤者受較重處分，令真心辦事的人寒心，亦會鼓勵受委以責任的人敷衍塞責。在向行政長官呈交周年報告的同時，我按條例第 50 條另行致函行政長官，詳述此個案的事實和我認為不公平的理由。

23. 我在檢討這個案時，亦質疑該名上司總主任(B)是否有能力執行條例所指的職能，但部門表示對他其後的表現感到滿意。

24. 上述個案的檢討詳情載於報告書第 7.9 至 7.33 段。

報告 2

25. 這宗個案是《二〇〇七年周年報告》第五章所載述的法律專業保密權個案 2 在 2008 年下半年的新發展。在該宗個案，監聽人員犯了兩個錯誤：(i) 在 2007 年 11 月 13 日上午聆聽一項通話，但他沒有發覺該通話可能包含受法律專業保密權保障的資料，直至下午重聽才發覺，其間聆聽了 20 多項其他通話。(ii) 當他向上司報告，上司吩咐他暫停聆聽，他又再繼續聆聽另一項通話，違反上司指示及授權的附加條件。部門就第一個錯誤向該監聽人員作出鄭重勸誡，對第二個錯誤則作出警告。關於第一個錯誤，當我就事件作深入檢討時，部門推翻以前的說法，並告訴我之前給予我的資料有錯，部門認為由於未能肯定該監聽人員聆聽時間之長短，因此認為他可能沒有接觸該通話中涉及法律專業保密權的部份，部門認為或須複檢對他的紀律處分。我不敢苟同，我亦對個別廉署人員處理這宗法律專業保密權個案的手法感到不滿，亦浪費了我很多時間。詳情請參閱報告書第 7.34 至 7.97 段。

報告 3 及 4

26. 此兩份報告涉及九項授權，均是由於系統故障，令截取行動未能如期在授權期滿失效前終止。部門通知我已保留記錄供我檢討。但負責保留記錄的人員沒有保留記錄，以證明授權失效至截取終止這期間沒有任何通訊。他認為我可以有其他途徑取得最佳的 firsthand 證據，因此他對沒有保留有關記錄供我檢討覺得沒有什麼不妥。我對他的態度感到失望。詳情請參閱報告書第 7.98 至 7.109 段。

27. 另外，在報告期間，執法機關向我的秘書處提交了七份異常事件報告(即報告書第七章的報告 5 至 11)，這些報告不是按條例第 54 條提交，因為執法機關認為不涉及他們的人員犯錯。

報告 5 至 8

28. 涉及七項於條例第 58 條下撤銷截取授權的個案，截取行動在授權撤銷後的十餘分鐘至一小時才終止，這段期間屬沒有授權的截取。

報告 9

29. 有關人員因一時大意，沒有預留充足時間終止截取行動，致截取在授權失效三分鐘後才終止。

報告 10

30. 發現某項設備在沒有訂明授權的情況下遭截取了 21 小時，事件由多個因素造成，我信納不是執法機關的錯。

報告 11

31. 通訊服務供應商遇到複雜的技術問題，引致四項截取在終止後重新展開達數小時。

32. 我認為報告 5 至 9 理應屬按照條例第 54 條作出的報告。我的理由見報告書第 7.128 段。雖然我有不同看法，但在報告 5 至 9 的情況，也不能說有關的執法機關首長肯定不對，因為第 54 條具體說明，凡執法機關的首長認為，該執法機關或其人員可能有不遵守規定的情況，即有責任根據條例規定提交報告。這責任是基於該首長的意見，而不是我或任何其他人的意見。現時執法機關以異常事件報告的方式提交我的秘書處，只是出於好意。如他們選擇不提交報告，也不算不依條例。雖則我可以根據條例第 53 條要求他們呈交該事情的報告或資料，但假如我根本不知道有該事情發生，便談不上要求他們根據條例第 53 條提交報告。沒有這類報告，我會難以發現曾發生這些不遵守規定的情況。因此，我建議適

當地修訂條例，規定執法機關首長的職責，需包括從速向我報告在條例機制運作期間出現的任何異常情況，以使報告異常情況不應淪為法例規定以外純屬好意的行動或充其量只是君子協定。

新猷：查核截取成果和有關記錄的建議制度

33. 在《二〇〇七年周年報告》發表後，議員及法律界人士都關注如何確保執法機關在截取了可能受法律專業保密權保障的資料後不會不向小組法官或我報告。就此，我在今年四月向保安局提出了一項新方法，就是規定執法機關保存每一項截取的截取成果和有關記錄，存於執法機關的辦事處，以便我或我屬下人員可以就特殊個案或隨機抽取的個案進行查核，除了我和我指定的屬員外，執法機關人員或任何其他人士均不得接觸這些資料。這新方法的好處列於報告書第九章第 9.4 段，簡言之：可以防止或揭發執法機關沒有就獲得法律專業保密權或新聞材料個案向小組法官和我提交報告；可以把截取成果與 REP-11 報告相比對，阻嚇或揭發任何人意圖作失實報告以誤導小組法官容許授權繼續；可以確保正在使用被截取電訊的人，真的是該訂明授權的目標人物，防止或揭發執法機關虛構目標人物，在沒有充份理由下截取某人的電訊；可以隨機抽查條例第 57 條所指終止個案的截取成果，以確保有關的終止行動不是為掩飾任何違規行為。有關這新方法的詳情、利弊及所需資源請閱報告書第九章第 9.2 至 9.11 段。

34. 另外，我想補充一點，根據條例第 61(4)條，如執法機關在截取的成果中，發現任何資料可能會削弱在某刑事法律程序中控方針對辯方的論據，或會有助於辯方的論據，則該部門需向控方披露該等資料，以便控方可通知主審法官。在現時制度下，如執法機關沒有向控方披露有關資料，是沒有人會知道的。但如我上述建議的新方法得以推行，便有機會揭發這方面的違規，或起阻嚇作用。

35. 保安局仍在考慮我建議的新方法，未有表態。但如建議獲得接納，需要修改條例才得以進行。

36. 此外，報告書的第八章及第九章也載述了我向保安局局長及執法機關首長就實務方面的其他一些建議，例如改善程序及表格等，這些均有助改善監察操作以致增強監察的效果。

總結

37. 我在報告書第十一章評估了執法機關遵守有關規定的情況。報告 1 及報告 2 的個案較嚴重，且報告 1 含處罰不公的問題，報告 3 及報告 4 則是負責保留記錄的人員態度有問題。除這些外，整體表現尚算滿意。

38. 我亦藉此感謝小組法官、保安局、各執法機關、通訊服務供應商及其他有關各方在我履行職能時予以協助及合作。我亦希望我在第九章建議的新查核方法得以早日推行，以期進一步改善遵守規定的情況和減少違規事件。

39. 以上是我對《二〇〇八年周年報告》的介紹，歡迎就有關事項作出提問。在不會對防止或偵查罪行或保障公共安全造成損害的大前提下，我會盡量回答大家的問題。多謝各位！

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