

截取通訊及監察事務專員
胡國興法官
就《二〇〇九年周年報告》舉行簡介會
(2010年11月29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》自2006年8月9日實施至今，已有四年多。條例旨在規管四個執法機關(即香港警務處、廉政公署、香港海關及入境事務處)進行的截取通訊作為及規管他們使用監察器材的秘密監察行動。我作為截取通訊及監察事務專員，主要職能是監督這些執法機關及其人員，確保他們遵守條例的規定。
3. 我於今年6月30日向行政長官呈交了我的第四份周年報告，即《二〇〇九年周年報告》，報告涵蓋2009年1月至12月期間的事情。

授權數目

4. 在2009年，共發出了1,989項訂明授權(包括新授權及續期授權)，90%(1,781項)屬截取的法官授權、6%(130項)屬第1類監察的法官授權、以及4%(78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)。
5. 申請授權遭拒絕的共有19宗(包括15宗截取的申請及四宗第2類監察的申請)。拒絕的理由主要是提供的資料或理據不充分、不符合必要性和相稱性的條件、或未能憑藉上次授權取得有用的資料等。
6. 在2009年，共有366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

7. 法律專業保密權方面，在 2009 年我共收到五份由執法機關提交的報告。當中只有報告 2 所述的個案涉及確實取得享有法律專業保密權的資料。詳情請參閱報告書第五章。
8. 在檢討這五宗個案時，我沒有聆聽截取成果的錄音。原因是在 2008 年 6 月我向行政長官提交《二〇〇七年周年報告》後，有人援引 2008 年 7 月 17 日加拿大一宗案件的判決，質疑我聆聽截取成果的錄音的權力，並認為《截取通訊及監察條例》沒有明文賦予我這等權力。有鑑於此，以及為免有人覺得甚或批評我行事時故意凌駕法律，在立法機關就這方面有所決定之前，每當我檢討事故或違規情況，都不聆聽截取成果的錄音。
9. 由於我沒有聆聽截取成果的錄音，我無法審查執法機關向小組法官報告的通話內容是否屬實，與及是否有隱瞞該通話之前的其他涉及法律專業保密權的通話而沒有向小組法官報告。因此在這五宗個案，我沒法就這兩方面作出定論。而五宗報告只有一宗涉及確實享有法律專業保密權資料這結論也只是基於部門提交的書面報告中所述的談話內容。
10. 在檢討這些個案時，我亦提出一些建議，例如 (i) 應開發新的稽核記錄系統，使能確知監聽人員聆聽了通話的時間長短以及哪一部分的通話，以便審查監聽人員有沒有接觸包含享有法律專業保密權的部分；(ii) 除了向小組法官報告該涉及法律專業保密權的通話的聆聽次數及時間外，亦應報告該通話的兩個電話號碼在之前及之後是否也有聯絡；(iii) 如授權是因為取得或相當可能會取得法律專業保密權而予以撤銷，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，應先得到小組法官的批准。
11. 但我必須指出，如截取通訊及監察事務專員沒有聆聽截取成果的錄音的權力，則上述的建議也是形同虛設，並不能有效找出違規或隱瞞不報的情形。

新聞材料

12. 條例附表 3 要求申請人在申請訂明授權時說明取得可能屬新聞材料的內容的資料的可能性。至於如何處理這類申請，或萬一取得這類資料後應如何處理，條例及實務守則完全沒有提及，也沒有要求執法機關須向我報告。在《二〇〇八年周年報告》第 9.21 段，我已特別提出上述問題，希望有關方面在檢討條例時加以探討。

13. 在報告期間，我收到兩份關於取得屬新聞材料的報告。在檢討首宗個案前，我向保安局查詢，對於我聆聽截取成果的錄音的合法性及適當性，該局有何立場。保安局回覆，此事會在檢討條例時探討。因此在檢討這兩宗有關取得屬新聞材料的個案時，我沒有聆聽有關錄音，也因此，對於所報告的談話概要是否真確，以及之前是否有應向小組法官報告而沒有報告的截取通話這些方面無法作出定論。

根據條例第 43 條提出的審查申請

14. 任何人如懷疑他的通訊被執法機關截取或他被執法機關秘密監察，均可向我提出審查的申請。報告期間，我共接獲 23 份申請，其中一份不屬於我的職能範圍，五份的申請人後來無意繼續其申請，五份由於當時有刑事法律程序正在待決而根據條例第 45(2)條暫不能展開審查(現其中一份已開始處理)。其餘的 12 份申請，我已逐宗進行審查，並判定申請人不得直。

15. 爲了不會對防止或偵測罪行或保障公共安全造成損害，條例規限我不能披露判定的理由，也不能回應申請人所懷疑的截取或秘密監察是否確曾發生，因此有些申請人或許會懷疑我是否真誠處理他們的申請。也有些投訴人不明白我的職權範圍只限於四個執法機關，或是不明白條例對秘密監察的定義，例如投訴被暗中或公然跟蹤或被釘梢，但並不涉及使用監察器材，這些便不屬於條例所指的秘密監察。爲使申請人明白條例賦予我可

作出審查的依據，我已把有關解釋上載於我秘書處的網站，以供參考。

16. 在我處理審查申請期間，我也遇到一宗申請人在委託律師向我提出審查申請之後而在我未開始審查之前身故。條例並無就已故人士進行的審查，作出明確規定。因此我建議條例對有關事情作出規定，使有所依從。詳情請參閱報告書第九章第 9.9 至 9.15 段。

根據條例第 48 條通知有關人士

17. 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。在 2009 年，我沒有發出這類的通知。

違規個案及異常事件

18. 在 2009 年，我共收到 12 份有關違規或異常事件的報告。

報告 1: 部門需要進行第 2 類監察，因而申請行政授權。但部門的授權人員發出有錯的行政授權，授權參與者可使用行動中根本不需使用的視光監察器材，亦沒有規限使用的地方，以致即使在享有私隱的私人地方也可使用。反而執法機關人員在行動中需使用的監聽器材以及視光監察器材，行政授權卻遺漏了授權，以致執法機關人員作出的秘密監察，有部分變成沒有獲得授權的秘密監察。事件反映了申請人、申請人的上司及發出授權的人員的嚴重不足。部門在 2010 年 9 月及 10 月向有關人員採取了紀律處分。此個案的檢討工作現已完結。

報告 2: 沒有遵守條例的規定，說明在過去兩年是否有就擬截取的電訊服務申請訂明授權。此個案的檢討工作已完結。

報告 3: 四項截取在終止後重新展開兩個半小時。我已完成此個案的檢討，我信納不是執法機關的錯。

報告 4: 個案負責人提取了兩套監察器材，而行政授權只授權他提取一套器材。他獲悉犯錯後，即時歸還其中一套器材。在 2010 年初，部門已向有關人員採取了紀律處分。此個案的檢討工作已完結。

報告 5 及 6: 訂明授權不獲續期而被即時撤銷，而有關的截取行動未能即時停止，因而期間有一段沒有授權的截取，分別為 19 分鐘及 50 分鐘。我已完成對這兩宗個案的檢討，有關人員並非故意違規。

報告 7: 錯誤把電訊截取的錄音成果分發給部門的另一組別，而該另一組別並非負責調查這些案件。部門在 2010 年 3 月向我提交全面調查報告，我仍未完成檢討工作。

報告 8 及 9: 被秘密監察的對象超越行政授權所授權監察的人物。我在 2010 年 4 月及 5 月收到部門的全面調查報告，我仍未完成檢討的工作。

報告 10 及 11: 所使用的器材可能超過第 1 類監察的訂明授權所授權的數量。這兩宗個案的檢討工作仍未完成。

報告 12: 錯誤截取一項通話。部門於 2010 年 7 月向我提交全面調查報告，檢討工作仍未完成。

19. 上述個案已完成檢討的，詳情請參閱報告書第七章。至於仍在進行檢討的個案，我會在下一份周年報告交待檢討結果。

建議

20. 報告書的第八章及第九章載述了我向保安局局長及執法機關首長作出的建議，包括不可委任責任職級低於條例所指職級的人員作授權人員。

21. 另外，我在 2009 年 4 月曾向保安局提出一項新的查察方法，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(聆聽截取成果的錄音)，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。這新方法的詳情、利弊及所需資源載於《二〇〇八年周年報告》第九章第 9.2 至 9.11 段。

22. 我留意到，有人憂慮這新方法可能會對公眾的私隱造成更大侵擾，或是侵犯公眾獲取保密法律諮詢的權利，或是增加披露或泄露機密資料的風險。

23. 就此，我想提出以下幾點：

- (a) 新方法聆聽的對象是小組法官授權截取其通訊的目標人物，而他們是涉嫌干犯嚴重罪行的人。依據條例，若沒有合理懷疑某人干犯嚴重罪行或對公共安全構成威脅，小組法官是不會發出授權截取他們的通訊。普通市民不會成爲授權的目標人物，因此新方法基本上不會影響這些市民的私隱。反而，如執法機關表面上向

小組法官申請授權截取 A 君的通訊，暗地裏卻是截取 B 君的通訊，則新方法有望揭發這些違規，反而更能保障市民的私隱。

- (b) 對目標人物而言，執法機關的人員聆聽他們的通話，可能不止一次，也可能不止一名監聽人員，其私隱已被侵犯。我或我辦公室的人員進行聆聽，無疑是進一步侵犯其私隱，但這額外的侵擾程度是非常有限。
- (c) 如執法機關監聽了涉及法律專業保密權或新聞材料的通話而沒有上報小組法官，新方法有望揭露這些違規。若新方法得以確立成爲制度，必定可阻嚇這方面的違規，從另一角度而言更能保障獲取保密法律諮詢的權利和保障新聞材料。
- (d) 我在去年已提及，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理據，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。
- (e) 至於擔心非法披露或無意間泄露機密資料這問題，即使不推行新方法，這風險一樣存在，因爲執法機關的監聽人員同樣有可能非法披露或無意間泄露機密資料。我想指出：我及我的屬員受政府的《官方機密條例》規管，而我們的職級不會低於執法機關的監聽人員，因此沒有理由只憂慮我或我的屬員會非法披露或無意間泄露機密資料。有些說法是我的屬員是

一般職系的人員，他們會在我的秘書處工作一段時日後便調去其他部門，因此會增加泄露機密資料的風險。同樣地，執法機關的監聽人員也可以因種種的理由而離開現時的工作崗位，例如升遷、辭職、退休等。

- (f) 現時而言，我與我的屬員到執法機關進行訪查，同樣會接觸授權申請及與之有關的文件，當中亦會提及從截取中獲得甚麼資料。沒理由我與我的屬員可以從文件接觸這些機密資料，但卻擔心我們從截取成果的錄音中接觸這些資料。

24. 新方法主要是起一種阻嚇作用，因為它可以揭露違規或隱瞞。如新方法不獲得推行，則只能靠執法機關主動呈報。若執法機關因判斷錯誤或別有用心而不作呈報，則我根本很難發現這些違規或隱瞞。我想補充一點的是，條例第 54 條只要求部門首長在他認為該部門或其人員有可能沒有遵守任何有關規定時，才須向我提交報告。若他認為有關事情沒有不遵守有關規定，他不通知我也不是違反條例。雖然，現時我與部門首長有君子協定，若有異常事件發生，也應向我報告，但主動權仍在執法機關而不在我。

25. 新方法是需要修改條例才得以推行。推行與否，等待保安局及立法機關決定。

總結

26. 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，出現的違規主要是由於不小心、疏忽及不熟悉條例所致，我沒有發現有刻意不遵守規定的情況。

27. 我亦趁此感謝小組法官、保安局、各執法機關、通訊服務供應商及其他有關各方對我的協助及合作。

28. 以上是我對《二〇〇九年周年報告》的介紹，歡迎大家作出提問，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。]