

截取通訊及監察事務專員

二〇一一年周年報告

摘要

1. 香港法例第 589 章《截取通訊及監察條例》(“條例”)在 2006 年 8 月 9 日生效。截取通訊及監察事務專員(“專員”)胡國興先生已於 2012 年 6 月 29 日向行政長官呈交其第五份全年的周年報告，即《二〇一一年周年報告》。報告涵蓋 2011 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 1,221 項訂明授權(包括新授權及續期授權)，當中有 1,196 項屬截取的法官授權、20 項屬第 1 類監察的法官授權，以及五項屬第 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 44 項超過五次的續期授權。

4. 在報告期間，遭拒絕授權的截取申請合共八宗。申請遭拒絕的原因，請參閱報告第二章第 2.3 段。
5. 在報告期間，沒有緊急授權的申請。
6. 在 2011 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 137 人。
7. 專員認為，所有可用作條例所指監察行動的監察器材(即可用器材)的流向和使用情況，均須備存清晰準確的記錄，以確保監察器材沒有受到誤用，或遭未獲授權擅自使用。在報告期間，專員和他的人員花時間查核執法機關的器材登記冊，以及有關使用器材的文件。鑑於某些執法機關在處理監察器材及文件方面出現紕漏，專員要求該等執法機關注意必須恪守器材管控規則，向屬下人員闡釋並叮囑他們深切了解在條例下所負的責任。詳情請參閱報告第四章。
8. 條例明確說明在授權及進行截取或秘密監察行動時，對法律專業保密權及新聞材料必須審慎處理。在報告期間，就涉及可能享有法律專業保密權資料的個案而依據實務守則第 120 段向專員所提交的報告(“守則 120 報告”)，數目大增。關於法律專業保密權個案，執法機關提出訂明授權的申請時，有責任說明其對可能享有法律專業

保密權資料的評估。假如出現任何影響評估的變化，執法機關須立即以 REP-11 報告，通知小組法官就享有法律專業保密權改變了的評估。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 段所規定的同樣通知。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 101 份，當中關乎 37 宗法律專業保密權個案，而且全都是截取個案。在這些個案中，有 33 宗因為取得享有法律專業保密權資料的風險出現變化，而其後須向小組法官提交 REP-11 報告及／或終止報告，其中有三宗涉及取得享有法律專業保密權的資料。在《二〇一〇年周年報告》中，有四宗法律專業保密權個案，被發現違反小組法官在訂明授權所施加的附加條件，而在 2011 年內，專員已完成對這四宗個案的違規情況的檢討。至於新聞材料個案，實務守則於 2011 年 11 月 28 日已予修訂，對於透過截取或秘密監察行動取得或相當可能取得屬新聞材料內容的資料的個案，正式規定執法機關必須向專員報告。在報告期間，專員接到兩宗關於藉截取而取得新聞材料的報告。請參閱報告第五章有關專員檢討這些法律專業保密權及新聞材料個案的詳情。

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，而他們批予授權或容許授權繼續有

效，則會施加附加條件。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的重要權利。

10. 在報告期間，共接獲 20 宗審查申請，其中兩宗的申請人後來並無繼續進行其申請。在其餘 18 宗申請中，有兩宗指稱被截取、有兩宗懷疑受到秘密監察，而有 14 宗指稱同時涉及截取和秘密監察。專員對申請進行審查後，判定全部 18 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 2009 年轉撥而受第 45(2)條規限的申請共有四宗。在報告期間，該四宗個案的有關刑事法律程序已獲最終裁斷或獲得最終處理，而對這些個案的審查已隨之進行。專員已完成相關的審查工作，並已發出通知，述明申請人均不得直。

11. 在報告期間，專員曾根據條例第 48(1)條向三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。專員告知該等有關人士，他們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，專員尚未收到該等有關人士的回覆。

12. 在報告期間，專員和他的辦事處收到執法機關多份違規情況或異常事件的報告。關於報告第七章載述的九份違規情況或異常事件的報告，當中七份與截取有關，兩份與監察有關。在這九份報告中，四份是按照條例第 54

條就不遵守有關規定提交的報告，其餘五份則非按照條例第 54 條提交。此外，從《二〇一〇年周年報告》轉撥的兩宗未完結個案的檢討工作已經完成。除這些違規情況及異常事件的個案外，另有其他異常個案，關乎使用監察器材作非條例用途及法律專業保密權／新聞材料，分別載於報告第四章及第五章。

13. 在報告期間，有關當局已就《二〇一〇年周年報告》第七章所述的個案，以及本報告第七章的個案，向 16 名人員採取紀律行動，包括口頭勸誡、口頭警告、書面警告或書面訓誡。詳情請參閱報告第十章表 12。

14. 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。

15. 從第四章關乎監察器材的個案詳情及第七章的違規情況及異常事件的個案可見，即使沒有發現有違規或異常情況的個案是因蓄意不理會法定條文或法例而導致的，但專員對執法機關及其人員在遵守條例規定方面的表現，尚未完全滿意。明顯可見，這些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。專員已要求執法機關對涉事人員採取適當的紀律處分，亦同時提醒他們，在履行關乎條例機制的職務時，

務須格外審慎，保持警覺。專員認為，除了採取紀律行動，執法機關亦有責任為負責處理與條例有關事宜的人員，提供足夠的訓練。

16. 專員亦表達對某些執法機關的不滿，他們對於專員調查違規情況、異常事件和事故，採取抗拒的態度。在調查報告中，他們以繁複艱澀、含混不明的方式陳述事實和理據，令專員的工作倍加困難，因而對完成調查造成延誤。

17. 儘管出現上文第 16 段所述的事宜，但執法機關大都是主動報告違規或異常情況的個案，即使是因為要遵守法定條文或實務守則或專員所訂立的做法而作出報告。如果沒有執法機關自願協助，專員和他的人員縱使不是沒有可能，亦根本難以發現或揭發執法機關的違規之處。

18. 專員並提議採取新措施，讓他和屬下人員查核截取及秘密監察成果，以期對執法機關或其人員牴觸或濫用條例或訂明授權或予以隱瞞等等，提供所需的阻嚇方法。這項在報告第九章詳述的措施，如能付諸實行，配以嚴格遵循專員施加的程序規定，將可大力阻遏執法機關或其人員可能濫用職權或隱瞞濫用職權的情況。

19. 在本報告中，專員感謝小組法官、保安局、執法機關和通訊服務供應商，若非他們大力支持及衷誠合作，

他在條例下各個範疇的專員工作，便無法進行。他亦感謝立法會議員、傳媒及市民大眾提出的意見以至批評。

20. 專員在《二〇一〇年周年報告》中表達了兩個願望：其一，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，而且是執法機關自願如此。其二，是他向行政長官呈交的周年報告，篇幅逐年遞減。可惜這兩個願望均未達成。其中一個原因，是違規及異常情況的個案，乃源於若干執法機關人員不熟悉條例機制的規則及程序。其次，可歸咎於某些執法機關人員在履行與條例相關事宜的職責時，態度敷衍散漫。專員亦相信，關於准許他和他的人員審查及聆聽截取及秘密監察成果的建議，將可對不管基於何種原因，企圖違反條例規定的任何執法機關人員，發揮有力的阻嚇作用。

21. 專員深信，條例下的機制會持續運作，俾使香港市民在私隱權與通訊權方面所獲得的保障更邁進一步。

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