

香港資訊公開報告 2018

摘要

1. 網絡時代的通訊監察及其透明度

➤ 背景

- 隨著電子郵件、即時通訊軟件和社交媒體等互聯網應用日益普及，世界各地政府實施監控的手法不再局限於監視和監聽。聯合國人權理事會的一份報告列出五種通訊監察（communications surveillance）模式，包括：定點通訊監控、大眾通訊監控、通訊數據獲取、互聯網過濾和審查、對匿名的限制¹。
- 在香港，《截取通訊及監察條例》（第 589 章）是規管執法機關實施監控的法例。《條例》制定於 2006 年，規管對象乃監聽和開拆信件等「截取」行為，及監視等「監察」行為。最近一次修訂在 2016 年，當時有立法會議員和公民團體建議將其規管範圍擴寬至調取網絡用戶資料及已儲存通訊內容的做法，惟當局不予採納。
- 本報告研究了韓國、台灣、澳洲、英國和美國的現行通訊監察法例、運作模式及其資訊公開機制，希望對完善香港就通訊監察的規管有所啟迪。

➤ 主要發現

- 1) 香港《截取通訊及監察條例》（第 589 章）已落後於時代，對執法部門調取網絡空間個人資料的做法欠缺規管。
- 《條例》主要規管執法部門截取實時通訊內容的行為，分為通過郵政或電訊系統傳送兩大類。不過，對於執法部門從資訊科技公司獲取已儲存的通訊內容和用戶資料的做法，《條例》未作規定。
 - 其他一些司法管轄區的通訊監察法例或工作守則對獲取已儲存的通訊內容和用戶資料的行為有規定。聯合國人權理事會的報告亦認為獲取已儲存的資料屬於通訊監察，但各地通訊監察法例一般不涉及該報告提及的互聯網過濾和匿名機制。

¹ Modalities of communications surveillance: targeted communications surveillance, mass communications surveillance, access to communications data, Internet filtering and censorship, Restrictions on anonymity, 詳見本報告第 7 頁。

釋義:

- 1) 「**截取**」 (interception) 指實時監控或錄製正在進行中的私人交流；
- 2) 「**已儲存的通訊內容**」 (stored communications) 指存儲於通訊（網絡）服務供應商的伺服器或個人電子設備中的通訊內容（例如：已經完成發送的電子郵件、即時通訊應用的聊天記錄等）；
- 3) 「**元資料**」 (metadata) 指服務供應商在經營過程中產生或保存的業務記錄（例如：電話撥打和接聽者雙方的號碼、通話時間、日期和地點等）；
- 4) 「**個人資料**」 (personal data) 指描述個人身份的資料（例如：姓名、身份證號碼、住址等）；
- 5) 「元資料」與「個人資料」在本報告中又合稱「**用戶資料**」 (user data)。

- 執法機關是否需要事先申請法庭手令或類似法律許可？

	香港	韓國	台灣	澳洲	英國	美國
截取	✓	✓	✓	✓	✓	✓
已儲存的通訊內容	✓	✓	✓	✓	✓	✓
元資料	X	✓	✓	○	○	✓
個人資料	X	○	○	○	○	○

✓: 要有法庭手令或類似法律許可；

X: 無須法庭手令或類似法律許可；

○: 不要求執法部門事先獲得法庭手令或類似法律許可，但當局對相關程序有提供具體指引，且開放予公眾查閱。

為防止執法人員濫用監控手段，保障公民私隱，各司法管轄區普遍要求相關任務須得到法庭批出的手令（warrant）或履行類似的法律許可程序。香港亦不例外，《條例》規定在實施截取通訊前須獲得法官的「訂明授權」。

不過，若是向資訊科技公司索取用戶資料（包括元資料和個人資料），由於《條例》未作規定，香港執法部門可繞過法庭直接發出要求，而當局也沒有公開發布規範有關執法程序的指引。

韓國、美國和台灣地區的法例則對獲取元資料規定要事先申請法庭手令。即使在一些對此未要求法庭手令的司法管轄區，民眾也能夠輕易地在其政府網站上找到關於執法機關規範獲取其個人資料的指引或工作守則。

2) 政府在網絡空間實施通訊監察的透明度不足，除無公開對執法機關的指引外，亦無主動定期公開有關統計數字。

- 當局是否主動定期公布相關資訊？

	香港	韓國	台灣	澳洲	英國	美國
截取	○	✓	✓	✓	✓	✓
已儲存的通訊內容	X	X	✓	✓	✓	✓
元資料	X	✓	✓	✓	✓	✓
個人資料	X	✓	○	✓	✓	○

✓：有主動定期公布；

X：無主動定期公布；

○：無該類別的確切數字但囊括於更大範疇的統計數字中。例如，香港當局會披露每年法官批准的截取次數，但沒有說明截取的是電子通訊還是郵政信函。

本報告調查的六個司法管轄區均主動定期公布關於通訊監察的資料，既有公開部分統計數字，也有用簡單易明的語言解釋有關機制的運作方式。台灣地區和美國則設有專門的網絡平台供民眾查閱有關數據。

香港的統計數字載於截取通訊及監察事務專員的周年報告，不過並無指明監聽等具體行動的次數，而是與開拆郵政信件等做法全部混入「截取」大類之中，不夠清晰。更不包含執法部門獲取已存儲的通訊內容、元資料和用戶資料等數據。

因此，就網絡空間的通訊監察而言，香港當局並無主動定期披露相關情況，透明度顯著低於其他五個司法管轄區。

➤ **建議**

- 立法或修訂現行《截取通訊及監察條例》（第 589 章）

《基本法》第 30 條保護香港居民的通訊自由和秘密。面對通訊科技的發展變化，香港當局應當通過立法或修訂現行法例來落實其保護公民私隱的責任。

- 向執法部門發出操作指引並公開有關指引
- 改善定期公布機制以提升透明度

2. 索取用戶資料和移除網絡內容

➤ **索取用戶資料**

- 從 2011 至 2017 年，香港政府平均每年向資訊科技公司提出索取用戶資料要求 4,470 次，其中 2013 年的索取次數最多（5,351 次），隨後一直下降至 2017 年達至最低值（3,541 次）。
- 有八間國際資訊科技公司²的透明度報告披露曾經收到香港政府發出的索取用戶資料要求。自 2013 年以來，該八間公司收到的要求量佔香港政府發出總量的 42%，但數量和比例一直呈遞減趨勢：從 2013 年上半年的 1,722 次（企業數字佔政府數字的 67%）降至 2017 年上半年的 572 次（佔 32%）。另外，以上公司對要求的執行率平均只有 60%。
- 警務處發出的索取用戶資料要求次數最多（佔 88%）。政府索取用戶資料的主要理由是防止及偵查罪案（佔 99%）。

➤ **移除網絡內容**

- 從 2011 至 2017 年，香港政府平均每年向資訊科技公司提出移除網絡內容的要求 355 次，其中 2013 年的要求移除次數最多（657 次），隨後一直降至 2016 年的最低值（194 次），2017 年略有反彈（336 次）。
- 衛生署（含藥物辦公室、中藥事務部、家庭健康服務）提出的移除網絡內容要求的次數最多（佔 50%），相關內容主要涉及非法銷售藥物（佔 44%）。

² 分別為谷歌（Google）、雅虎（Yahoo）、微軟（Microsoft）、蘋果（Apple）、面書（Facebook）、推特（Twitter）、威訊（Verizon）與連我（Line）。