

資料文件  
二零零六年三月十六日會議

檔號：ICSB 1/06

## 《截取通訊及監察條例草案》委員會

### 概覽

#### 目的

本文件概述《截取通訊及監察條例草案》（條例草案），並摘述保安事務委員會（委員會）的相關討論。

#### 條例草案

2. 條例草案的背景資料載於二零零六年三月一日發出的立法會參考資料摘要。條例草案主要為執法機關進行截取通訊和秘密監察行動提供新的法律依據，以替代《電訊條例》第 33 條和《執法（秘密監察程序）命令》所規定的現行制度。條例草案旨在規管由公職人員或由他人代公職人員進行的截取通訊行為，以及規管公職人員使用或他人代公職人員使用監察器材。條例草案包含六個部分和五個附表。
3. 條例草案第 1 部就初步事宜訂定條文，包括定義以及發出訂明授權、將訂明授權續期或訂明授權持續有效的先決條件。
4. 第 2 部載有禁止的條文，規定除非有關截取通訊或秘密監察是依據訂明授權進行的，或屬指明的類別，否則公職人員不得直接或透過任何其他人士，進行任何截取通訊或秘密監察。
5. 第 3 部載有關於訂明授權的條文，包括關於委任授權當局的條文，以及關於申請不同類別的訂明授權的程序的條文。

6. 第 4 部載有與“截取通訊及監察事務專員”（專員）有關的條文，包括關於其委任及監察職能的條文。

7. 第 5 部就部門進行的截取通訊及秘密監察制訂進一步的保障措施，包括進行定期檢討的規定，及防止未經授權的披露的條文。

8. 第 6 部載有雜項條文。

## 保安事務委員會的討論摘要

9. 保安事務委員會先後於二月七日、十六日和二十一日，以及三月二日和七日討論條例草案所建基的立法建議。由於法案委員會或有興趣參考有關討論，我們現於下文載述討論要點，方便議員參考。

### (a) 新機制的涵蓋範圍

10. 建議制訂的法例只對政府單位適用，規管非政府單位的立法工作會留待日後進行。就這一方面因應委員會提問而再作的進一步解釋，摘錄載於**附件 A1**。

### (b) 授權當局

11. 我們建議，由行政長官按終審法院首席法官的建議委任三至六名資深法官組成小組，並由小組的法官負責考慮所有截取通訊及侵擾程度較高的秘密監察行動的申請。至於侵擾程度較低的秘密監察行動，我們建議由有關部門首長委任的執法機關的指定高級人員作授權。

12. 委員會就該小組的法官應否由行政長官委任、這些小組法官的任期是否可以有更大的保障，以及有關委任的安排對小組法官獨立性的影響等事宜進行討論。我們解釋，建議的委任安排完全恰當，完全不影響小組法官的獨立性。當局的回應摘錄載於**附件 A2**。

13. 委員會亦問及另設法官小組的理據，以及有關法官如何執行職能。我們解釋，由於涉及的案件的獨特性，以及有需要累積這方面的專業知識，所以有需要訂立獨立自足的機制。當局的回應摘錄載於**附件 A3**。

14. 委員會討論了對小組法官進行深入審查是否恰當。當局解釋，這是適用於可廣泛接觸敏感資料人士的標準運作安排，並會適用於小組法官、其支援人員、建議的專員及其支援人員。亦請參閱下文第 24 段。

### (c) 授權機制

15. 當局建議，在任何情況下，授權當局均只可為了防止或偵測嚴重罪行<sup>1</sup>或保障公共安全的目的而作出授權。這兩點是《基本法》第三十條所訂明有關機關可對通訊進行檢查的理由。此外，還須符合必要和相稱這兩項驗證準則。申請須以書面向有關授權當局提出，但在特殊或緊急情況下，如按照正常程序考慮有關申請並非合理地切實可行，則可作出口頭或緊急申請。授權的時限不得超過三個月，而如屬緊急申請，有關授權的有效期限最長只為 48 小時。

16. 委員會曾詢問如何區分“侵擾程度較高”和“侵擾程度較低”的行動，以及兩層授權做法的理據。此外，委員會亦有討論秘密監察的門檻。我們頗為詳細地解釋了侵擾程度較高和侵擾程度較低的秘密監察的分別，並擬備了一覽表比較我們在這方面的建議和澳洲的做法。我們並指出，有關門檻只是初步篩選的準則，還需要符合法例所列明的其他驗證準則。當局對這些事項的回應摘錄載於**附件 A4**。

17. 委員會曾問及授權的續期事宜和可作出口頭／緊急申請的情況。當局對這些事項的回應摘錄載於**附件 A5 及 A6**。

### (d) 獨立監察和處理投訴

18. 條例草案訂明設立獨立監察當局（即專員），以定期檢討執法機構遵守新法例的條文、有關實務守則，及任何訂明授權的規定的情況。專員並且負責接受和調查有關非法截取通訊或秘密監察的投訴。專員的周年報告，將提交予立法會會議席上省覽。

---

<sup>1</sup> 就截取通訊而言，嚴重罪行指最多可判處監禁不少於 7 年的罪行。就秘密監察而言，嚴重罪行指最多可判處監禁不少於 3 年或罰款不少於 100 萬元的罪行。

19. 委員會要求當局澄清擬議投訴機制的運作情況，特別是在行動後應否作出某種形式的知會。我們已就專員大致如何運作作出解釋。我們亦已解釋在制訂現行建議時曾考慮的因素，以及給予知會所涉及的問題。當局的回應摘錄載於**附件 A7**。

20. 委員會亦曾討論委任在職或退休法官擔任專員是否可取，以及專員會否獲得足夠支援，以執行職務。當局已解釋從在職或退休法官中委任專員的理據，指出委任單一名人士作為法定當局並非不尋常的做法，以及將會為專員提供足夠資源，以執行其職務。當局的回應摘錄載於**附件 A8**。

#### (e) 其他保障

21. 除了上述獨立監察及有關處理投訴的安排外，條例草案並提供進一步的保障，包括就定期檢討以及防止未經授權的披露方面作出規定。此外，條例草案也把一項沿用已久的政策，即截取電訊通訊所得資料不作呈堂證據而秘密監察所得資料則可作呈堂證據，編纂為成文法則。

22. 除了上文第 19 段所述的知會目標人物的問題外，委員會也就保障措施方面詢問違反規定的制裁，以及實務守則是否附屬法例。我們解釋，如執法人員違反新法例，便可能遭受紀律處分，或視乎情況，可能觸犯普通法中擔任公職時行為不當的罪行，以及繼續受各種現行法律的約束。實務守則將予公布，但並非附屬法例。當局的回應摘錄載於**附件 A9**。

23. 委員會問及從截取通訊和秘密監察取得的資料的保障，以及可能受法律專業保密權保護的資料的處理。我們解釋，將會有條文規定有關受保護成果須得到保障，而要進行可能取得受法律專業保密權所保護的資料的任何秘密監察，均須取得司法授權，方可進行。當局的回應摘錄載於**附件 A10**。

24. 我們亦向委員會解釋，根據我們保障敏感資料的一貫運作安排，我們會要求小組法官、專員及他們的人員進行深入審查。我們向委員會提交的詳細資料載於**附件 A11**。

25. 關於可否用作證據方面，委員會詢問，如從截取電訊通訊取得的材料不可用作證據，能否達到任何一方不比對方佔優的情況。我們解釋，由於任何一方都不能使用這些資料，所以不會有不公平的情況。當局對這一點的回應摘錄載於**附件 A12**。

(f) 對資源的影響

26. 委員會詢問立法建議對司法機構和執法機關資源方面的影響。我們解釋，我們會為司法機構提供足夠資源，以落實建議；而如需額外資源，會按既定程序處理。當局對這一點的回應摘錄載於**附件 A13**。

27. 委員會亦要求當局提供現時的個案數目，以便評估司法機構的資源可能受到的影響。當局已向委員會提供在二零零五年最後三個月進行的截取通訊和秘密監察個案數目，並已由二零零六年二月二十日開始的三個月期間內，對這類行動的個案數目進行統計。當局就此事提供的相關資料載於**附件 A14**。

保安局

二零零六年三月

**截取通訊及秘密監察  
機制的涵蓋範圍**

**立法會保安事務委員會 2006 年 2 月 16 日會議資料文件的相關  
摘錄**

**第 1 項：澄清保障公共安全是否包括保障國家安全。**

2. 這問題是在涉及《基本法》第二十三條的討論中提出。保安局局長在保安事務委員會 2006 年 2 月 7 日的會議已表示，目前的工作與《基本法》第二十三條的工作無關。當局不會就《基本法》第二十三條所包含但仍未訂立的罪行，進行截取通訊或秘密監察行動。

3. 我們在有關建議提及“公共安全”一詞，是由於這是《基本法》第三十條所使用的詞語。從 1996 年法律改革委員會（法改會）有關截取通訊的報告書（1996 年法改會報告）、1997 年的截取通訊白紙條例草案和 1997 年的《截取通訊條例》可見，有關建議或條文所採取的方法，一般是不界定“公共安全”一詞，令關於公共安全的個案的情況和理據可按每宗個案的個別情況作考慮。所有申請均須符合法律訂明的驗證準則，而所有截取通訊和侵擾程度較高的秘密監察行動會由一個由法官組成的小組的其中一名成員批准。此外，這類行動均由建議委任的截取通訊及監察事務專員（專員）負責監察。

**第 2 項：澄清在建議的新法例中，非政府團體或人士是否包括內地公安當局及國家安全組織。**

4. 在現階段的工作中，我們的目的是授權及規管執法機關的行動，事實上，我們會在法例中說明會授權及規管哪些部門。按照我們現時的建議，不會在現階段處理非政府團體或人士的事宜。至於不屬香港特別行政區政府機關但從事相類似活動的團體或人士，則受現行適用於所有在香港的人的法律（成文法及普通法）所規管（請參閱下文第 15 段），而未來也受將來在這方面或其他相關方面訂立的法律規管。就此，法改會已完成或正在進行的以下研究或與此相關 —

- 法改會 1996 年有關截取通訊的報告書建議，把政府機關及非政府團體或人士進行的某些活動定為刑事罪行；
- 法改會 2004 年有關侵犯私隱的民事責任的報告書建議，就侵犯私隱行為訂立民事責任；
- 法改會 2004 年有關傳播媒介的侵犯私隱行為的報告書建議，成立獨立、自律和保障私隱的報業委員會，以處理針對報刊的投訴，及擬定《報業私隱守則》為報界提供實用的指引；及
- 法改會 2000 年有關纏擾行為的報告書建議，就纏擾行為訂立刑事罪行。

這些問題可另行處理。

\*\*\*\*\*

截取通訊及秘密監察  
小組法官的委任

立法會保安事務委員會 2006 年 2 月 16 日會議資料文件的相關摘錄

**第 14 項：請重新考慮負責授權進行截取通訊和侵擾程度較高的秘密監察的法官小組是否應由行政長官委任。**

23. 由高等法院法官組成的小組授權進行截取通訊和侵擾程度較高的秘密監察，將可：

- 確保有關個案會由司法經驗豐富的資深法官作出考慮；
- 累積專門知識處理這些通常是非常敏感的案件；
- 方便以一致的標準處理個案；及
- 方便司法機關規劃和調配司法資源，例如在案件排期方面。

我們已徵詢司法機關的意見，司法機關接受這建議。

24. 行政長官在作出委任前，會向終審法院首席法官徵詢推薦人選。換言之，行政長官只會委任首席法官推薦的人選。至於任期則定為 3 年。我們建議，行政長官如要撤銷委任須按首席法官的建議行事，而且理由必須充分。我們已徵詢司法機關的意見，司法機關接受這建議。

25. 獲委任加入小組的法官不會因而有任何得益。他們會繼續是法官，而他們在小組的工作也絕不影響他們繼續出任法官的資格。由行政長官委任這些法官加入小組的安排，不會對有關法官履行小組法官的職責時所享有的獨立性有任何正面或負面影響。



26. 指定特定法官處理不同類型的案件，在本港和海外也非罕見。例如，司法機關便有一套案件編排制度，指定某些法官處理某類案件。在美國，如要申請涉及外國的電子監察命令，只可向 11 名聯邦法官的其中一人提出申請。澳洲的經驗也顯示，並非所有法官都願意接受這類責任。司法機關的立場是接受這項建議。

27. 建議的委任安排顧及上述因素，及與其他地方由政府高層人員委任的安排類似。例如，在澳洲由部長提名行政上訴委員會的成員授權進行截取通訊，在英國則由首相委任監察事務專員授權進行具侵擾性的監察行動。

### **立法會保安事務委員會 2006 年 3 月 2 日會議資料文件的相關摘錄**

**第 4 項：請說明當局建議由行政長官委任的法官小組，授權進行截取通訊和侵擾程度較高的秘密監察行動的考慮因素或準則，以及就上述建議架構與授權法官發出搜查令的架構，從法官角色、所涉程序以及對法官的決定申請上訴或司法覆核的角度，說明二者的分別。**

**第 5 項：請解釋為何當局認為，由行政長官委任法官小組授權進行截取通訊和侵擾程度較高的秘密監察是適當的做法，以及請澄清小組法官的職能，並說明可否就小組法官的決定申請司法覆核，以及小組法官是否須要遵守法庭的任何規則或程序。**

15. 根據《基本法》第四十八條，行政長官的職權包括任免各級法院法官等。《基本法》第八十八條更規定，香港特別行政區法院的法官，根據司法人員推薦委員會推薦，由行政長官任命。有關職權反映《基本法》中行政長官作為香港特別行政區的首長的角色。我們現時建議由行政長官委任法官小組授權進行截取通訊和侵擾程度較高的秘密監察，符合《基本法》對上述角色的安排，也符合政府由行政主導的整體原則。現有很多法官可能獲委出任的法定職位，行政長官差不多一律是

委任當局<sup>1</sup>。這些人士由行政長官委任，絕不影響其執行法定職能的獨立性。

16. 此外，條例草案已清楚規定，行政長官只會按終審法院首席法官的建議，委任小組法官。行政長官在作出委任前，會向首席法官徵詢推薦人選。換言之，行政長官只會委任首席法官推薦的人選。至於任期則定為 3 年。我們建議，行政長官如要撤銷委任須按首席法官的建議行事，而且理由必須充分。行政司官絕不會干涉個別案件，或在小組法官內由哪位法官負責考慮個別案件。

17. 正如我們早前在回應 2006 年 2 月 7 日的委員會會議上議員的提問的文件(在 2006 年 2 月 16 日的委員會會議上討論)中指出，建議的委任與其他地方由政府高層人員委任的安排類似。例如，在澳洲由部長提名行政上訴委員會的成員授權進行截取通訊，在英國則由首相委任監察事務專員在具侵擾性的監察行動獲行政機關授權進行後，批准該等行動。

### **立法會保安事務委員會 2006 年 3 月 7 日會議題為“法官小組”的資料文件的相關摘錄**

15. 《條例草案》就有關申請的特殊性質，提供全面的保障。這包括例如設立一個獨立的監察當局，以及保護從截取通訊及秘密監察行動取得的成果。關於小組法官的獨立性方面的保障，《條例草案》規定行政長官只可按終審法院首席法官的建議作出有關委任，有關任期為固定任期。由於行政長官只可按終審法院首席法官的建議，基於充分的理由方可將小組法官免任，因此，不存在任何干擾小組法官的獨立性的問題。而更重要的是，他們作為法官的任期的保證，絕不會受到影響。

\*\*\*\*\*

---

<sup>1</sup> 例子包括下列組織的主席：根據第 571 章設立的證券及期貨事務上訴審裁處；根據第 524 章設立的長期監察刑罰覆核委員會；根據第 475 章設立的監管釋囚委員會；根據第 442 章設立的行政上訴委員會；根據第 571 章設立的市場失當行為審裁處；及根據第 86 章設立的調查委員會。

截取通訊及秘密監察  
設立法官小組的需要

立法會保安事務委員會 2006 年 3 月 2 日會議資料文件的相關摘錄

**第 4 項：請說明當局建議由行政長官委任的法官小組，授權進行截取通訊和侵擾程度較高的秘密監察行動的考慮因素或準則，以及就上述建議架構與授權法官發出搜查令的架構，從法官角色、所涉程序以及對法官的決定申請上訴或司法覆核的角度，說明二者的分別。**

**第 5 項：請解釋為何當局認為，由行政長官委任法官小組授權進行截取通訊和侵擾程度較高的秘密監察是適當的做法，以及請澄清小組法官的職能，並說明可否就小組法官的決定申請司法覆核，以及小組法官是否須要遵守法庭的任何規則或程序。**

18. 至於新機制的架構，條例草案訂明小組法官在執行其工作時會以司法方式（但不以法院或法院的成員的身分）行事，而他會具有高等法院法官的所有權力及特權<sup>2</sup>。概念上這並非罕見的安排。例如根據《調查委員會條例》(第 86 章)所任命的委員，亦如我們建議的小組法官一般，雖然為所有意圖或目的而言他會以司法方式履行其職能，但他並非以法院身分行事。由於小組法官不會以法院身分行事，他的決定可能受到司法覆核。條例草案尋求建立一套獨立自足的法定機制。在這方面，有關的處事程序一般不會受到上訴的權利或《高等法院條例》或《高等法院規則》的條文所規限。有關機制與發出傳召或搜查令類似的方面只是有限，這是由於兩者所處理的事宜的重要性及敏感性大相逕庭，因而應設立我們所建議的一套自足的法定機制。

---

<sup>2</sup> 在 *Bruno Grollo 訴 Michael John Palmer, Commissioner of the Australian Federal Police and Other* F.C.95/032 一案中，澳洲法院的意見，是發出截取通訊手令是一項非司法的權力，因而亦裁定，一項非司法職能，在未經其同意下，不能給予一名法官。

## 立法會保安事務委員會 2006 年 3 月 7 日會議題為“法官小組”的資料文件的相關摘錄

### 設立一個自足制度的需要

4. 為切合截取通訊和秘密監察的敏感及秘密性質，《條例草案》訂定一個自足的司法授權制度。有關的機制已於當局為議員擬備、供 2006 年 2 月 7 日、2 月 16 日及 3 月 2 日討論的文件中述明。有關文件的節錄載於附件，方便議員參考。

並無隨附

5. 在 2006 年 3 月 2 日保安事務委員會的會議上，有議員將由小組法官考慮截取通訊及秘密監察的授權申請，與考慮關於公共利益豁免的要求以及根據其他不同條例作出的申請作比較，並詢問在兩類情況下，有關法官是否會接觸同樣層次的敏感資料。我們認為兩者差異甚大。

6. 首先，關於公共利益豁免的要求只會於已在法院進行的法律程序中非常有限的情況下，方可提出。曾經要求獲公共利益豁免的文件或資料的種類，包括例如臥底警務人員或線人的身分、在特定案件中監察行動如何進行的詳情、執法調查的其他詳情、行政會議的文件或會議紀錄，及機密的財務意見等。雖然法官可能會檢視有關文件或資料以決定它們與案件的相關性，但在刑事案件中的控方，或民事案件中作為與訟一方的政府，在披露有關資料對公共利益會有極大損害性或置某人的人身安全於極大的危險的情況下，可選擇放棄案件或作出對事實的承認。自 1992 年開始有紀錄以來，由政務司司長（前稱布政司）發出的公共利益豁免證書只有 27 張。

7. 在《有組織及嚴重罪行條例》下的申請，涉及提交物料、沒收犯罪得益以及搜查及檢取與有組織及嚴重罪行有關的材料。至於在《聯合國（反恐怖主義措施）條例》下的申請，則與指明及充公恐怖分子的財產有關<sup>1</sup>。有關申請涉及一次過的事件，例如要求如非保密要求則願意合作的第三者（如銀行），在秘密程度遠較為低的情況下（見下文第 12 段），提供一些原本已經存在的資料。

---

<sup>1</sup> 有關的條文仍未實施。

8. 在《釋義及通則條例》第 XII 部的申請，與交出、搜查及檢取新聞材料有關。自《釋義及通則條例》第 XII 部於 1995 年制定至今，只有三宗單方面作出的手令申請。

9. 有鑑於截取通訊和秘密監察是不可或缺的調查工具，有關的個案數目當然會比例如公共利益豁免的要求為大。我們預期尋求司法授權的截取通訊和秘密監察申請每年應該有數以百計。小組法官有需要接觸敏感材料的次數及程度，因此亦遠較為高。

10. 另一個分別是**涉及各方的身分**。關於公共利益豁免的要求，是於已經開始的法律程序中提出的。因此，有關法官會知道涉及的各方的身分，並有機會因應每宗個案，考慮就其情況而言，他是否有需要退出該個案。反之，根據《條例草案》，小組法官不會就任何申請授權的事宜得到任何預先通知，而只會在申請提出時才會得知目標人物的身分（如知道的話），而在此時，可能已對有關行動以及就有關申請所提供的材料的保密性造成損害。

11. 同樣地，在《有組織及嚴重罪行條例》及其他向法庭的單方面申請方面，有關目標人物的身分必定會事先得知。就截取通訊及秘密監察行動而言，則不一定——事實上，在有關行動開始時，目標人物的身分有時並不得知。例如，在一宗販賣毒品的案件，部分涉案人士的身分並不可能在有關行動開始時得知。因此，在此等情況下，因應每宗個案考慮關於敏感程度方面的問題，實際上會有較大的困難。我們反而應該確保有關制度的設計，可以在一開始時已能盡量減少對機密資料的任何風險。

12. 截取通訊和秘密監察個案與其他個案的最大不同之處，是前者的**行動會保持秘密**及不為目標所知，而在很多情況下有需要長時間保密，甚至無限期保密，以保障包括涉及個案的人士的身分及安全，或確保與其他執法機關能持續合作等。而就公共利益豁免及其他申請，情況恰恰相反——有關行動若不是已經公開，便是在有關申請之後迅即公開。就要求獲公共利益豁免的個案而言，當中會涉及一宗已經開始的審訊，而有關的問題只涉及一些資料是否應該公開讓辯方及／或公眾得悉。至於《釋義及通則條例》下有關新聞材料交出令的申請，

該申請是在各方之間提出的。在其他個案下，有關行動會在執行有關授權時公開。因此，有關的保密性及敏感性問題，遠較為低。此外，就這些個案，一系列的司法補救措施包括向法庭提出上訴亦會適用。當這些補救措施可能因有關行動的持續秘密性質而不適用時，則一個自足的機制是有需要的。

13. 在較早前的討論中，有議員認為截取通訊和秘密監察的授權與發出傳召或搜查令有相類似的方面。當局認為，相似的程度其實有限。這是由於上文提及適用於公共利益豁免及其他根據有關條例的強制性命令的考慮因素，同樣適用。此外，向裁判官提交的資料相當可能會非常簡要，而通常有關手令亦會在發出後非常短時間內執行。

14. 在《條例草案》所建議的制度下，小組法官須根據《條例草案》所訂明的驗證準則，基於執法機關根據《條例草案》所須提供的資料，去考慮關於截取通訊及侵擾程度較高的秘密監察的申請。有關的標準必然會是司法的標準。然而，小組法官並不是以法院身分考慮申請。這意味着一般應用於法院的法律程序的規則不會適用。這些規則包括規管法律代表、披露及上訴的規則。基於這些申請的敏感及秘密性質，有關的規則因此不能適用。

15. 《條例草案》就有關申請的特殊性質，提供全面的保障。這包括例如設立一個獨立的監察當局，以及保護從截取通訊及秘密監察行動取得的成果。關於小組法官的獨立性方面的保障，《條例草案》規定行政長官只可按終審法院首席法官的建議作出有關委任，有關任期為固定任期。由於行政長官只可按終審法院首席法官的建議，基於充分的理由方可將小組法官免任，因此，不存在任何干擾小組法官的獨立性的問題。而更重要的是，他們作為法官的任期的保證，絕不會受到影響。

\*\*\*\*\*

**截取通訊及秘密監察**  
**兩層授權的做法及秘密監察的門檻**

**立法會保安事務委員會 2006 年 2 月 16 日會議資料文件的相關摘錄**

**第 5 項：請解釋執法機關在甚麼情況下進行秘密監察。**

**第 6 項：請解釋在秘密監察的兩層授權制度下，如何分辨“侵擾程度較高”的行動和“侵擾程度較低”的行動。**

**第 7 項：請舉例說明秘密監察的兩層授權制度如何運作。**

11. 就秘密監察行動而言，須取得司法及行政授權的情況，載列於**附件 B**的文件。

12. 我們認為，這項建議就需要不同授權的各種情況，提供非常清晰的測試。如因情況有變而需要不同層次的授權，必須取得適當授權才可展開擬定的行動。而若在同一行動同時涉及“侵擾程度較高”和“侵擾程度較低”的監察，則會尋求司法授權。

13. 兩類秘密監察都將屬於專員的權限範圍，而且所取得的材料均受相同的保障措施保護。此外，建議亦設有內部檢討機制，以確保有關規定獲得遵從。因此，出現濫用的情況，機會甚微。

**第 11 項：請提供應獲授權進行秘密監察及截取電訊訊息的罪行的一覽表。**

**第 12 項：按罪行類別提供執法機關進行截取通訊及秘密監察的資料。**

17. 我們建議，罪行的嚴重程度取決於客觀測試——即罪行的最高刑罰。這做法與 1996 年法改會報告、1997 年的白紙條例草案及《截取通訊條例》所採納的方式相若。就秘密監察而

言，有關的準則是最高監禁期為最少 3 年，或最高罰款為最少 100 萬元的罪行；截取通訊的有關準則是最高監禁期為最少 7 年的罪行。為方便比較，下文撮述英國、澳洲及美國的準則 —

- (a) 英國：就截取通訊及具侵擾性的秘密監察而言，有關罪行，為已達 21 歲而過往沒有犯罪紀錄的人士合理地預期可能會被判處 3 年或以上監禁的罪行，或涉及使用暴力、導致有重大財務得益、或者是有大量有共同目的的人士一同參與的罪行；
- (b) 澳洲：就截取電訊而言，可判處最少 7 年監禁的罪行。至於秘密監察，“相關罪行”包括可判處 3 年或以上監禁的罪行，某幾項其他的特定罪行，以及相關規例所訂明的罪行；及
- (c) 美國：就截取電訊及使用電子監察器材而言，有關罪行的清單載於《聯邦竊聽令》第 2516 條，其中包括可被判處監禁超過 1 年的罪行。就截取郵件而言，則指所有犯罪活動。

18. 截取通訊是侵擾程度高的調查手法，因此須訂立較高的準則。另一方面，秘密監察行動有很多類型，侵擾的程度各有不同。再者，秘密監察行動的地點、時間及活動一般較為明確，因此侵擾程度較低。基於這一點，對於可利用這種調查手法的罪行訂下較低的準則是合理的。

19. 除了監禁期外，罰款的多少也是顯示罪行嚴重程度的良好指標。例如，某些關於應課稅品的罪行(如在抵觸《應課稅品條例》規定的情況下入口或出口應課稅品，或偽造該條例所規定的文件)，最高刑罰是監禁兩年及罰款 100 萬元。由於這些罪行當中有些可能涉及犯罪集團，所以在符合相稱和必要的條件下，確保可以採用秘密監察行動以防止及偵測這些罪行，是十分重要的。

20. 必須強調，上述準則只是作為初步篩選。就每宗個案而言，實際上可否授權進行截取通訊或秘密監察，須按是否符合相稱和必要這兩項準則來評估。



## 立法會保安事務委員會 2006 年 2 月 21 日會議資料文件的相關摘錄

**第 4 項：請提供截取通訊的定義，並請澄清，在遠處使用高科技竊聽儀器收聽某一處所的對話，是否納於秘密監察。**

10. 在提交予保安事務委員會在 2006 年 2 月 7 日的會議上討論的文件中，我們指出截取通訊通常理解為截取正在以電訊系統或郵寄發送的電訊訊息或郵遞品的內容。這是 1996 年法改會有關規管截取通訊的報告書、1997 年的白紙條例草案，以及《截取通訊條例》所採取的方向。我們建議在新的制度中繼續根據此原則，循類似的方向界定“截取”一詞。因此，監察口頭通訊（不同於電訊或郵遞通訊）會包含在我們秘密監察的制度內。我們曾於 2006 年 2 月 16 日發出的文件的附件 B 以及在當日保安事務委員會會議上提交的圖表中詳細解釋我們秘密監察的制度。有關文件現夾附於**附件 A 至 C**，以方便參考。

*附件 A 及  
B 並無隨  
附*

11. 從夾附的文件可見，就使用監聽器材以收聽口頭通訊而言（以及其他類別的秘密監察），有關的準則是該罪行最高監禁期為最少 3 年，或最高罰款為最少 100 萬元的罪行。在其他普通法的司法管轄區，就類似的行動的準則如下 —

- (a) 英國：就具侵擾性的秘密監察而言，有關罪行，為已達 21 歲而過往沒有犯罪紀錄的人士合理地預期可能會被判處 3 年或以上監禁的罪行，或涉及使用暴力、導致有重大財務得益、或者是有大量有共同目的的人士一同參與的罪行；
- (b) 澳洲：“相關罪行”包括可判處 3 年或以上監禁的罪行，某幾項其他的特定罪行，以及相關規例所訂明的罪行；及
- (c) 美國：列於清單的有關罪行，其中包括可被判處監禁超過 1 年的罪行。

12. 如有關行動使用器材收聽談話（不論是在私人處所之內或之外），若這行動是在有關處所一段距離之外進行，因而有關談話如不以器材輔助便不能收聽的話，則該行動大體上應是需要授權的秘密監察。如在有參與一方的情況下，行動便需要行政授權，否則便需要司法授權。

**第 5 項：請解釋為何當局認為，如監察器材涉及參與相關通訊的一方，侵擾程度便屬較低；以及考慮由裁判官授權進行“侵擾程度較低”的秘密監察行動的建議。**

13. 許多情況都可能涉及透過參與的一方蒐集資料。例如：參與者可能是偵查罪案的卧底警務人員、協助執法機關搜集證據的案件受害人，或犯罪集團內決定協助執法機關防止或偵查嚴重罪案的人。目標人物向參與者透露任何資料時，已清楚知道對方在場，也知道對方可能再把資料向另一人透露的風險。雖有人或認為是在保密情況下向別人透露資料，但保密和私隱並不相同。法改會 1996 年有關截取通訊的報告書中，曾就一方同意截取通訊的情況討論有關事宜，並總結指出：“截訊活動只有在沒有任何一方同意下進行才會被指干涉私隱權。”法改會指出，不少同類司法管轄區也採取這做法。加拿大和澳洲的法改會也曾研究這問題，並得出相同結論。我們贊同法改會在 1996 年報告的分析。《截取通訊條例》也採取此方向。

14. 法律授予執法機關不同的權力在有需要時進行一些侵擾市民各種權利的行為，以執行其保護市民的職責。這些權力的使用會受到與侵擾程度相符的不同程度的制衡。我們並不認為要求“侵擾程度較低”的秘密監察行動（包括涉及參與者的監察的行動）需要司法授權是合適的平衡。就有關參與者的監察而言，在例如美國和澳洲這些同類的司法管轄區，有關行動完全無須法定授權。我們已經尋求收緊有關規定，建議有關行動必須依照法例取得行政授權。此舉可令這些行動受到建議法例下的全面保障，例如專員的監察和文件的保密等。我們相信，這項建議已取得適當平衡，既可妥善運用司法資源，也讓執法機關在履行保護市民的職責時，維持行動效率。

**立法會保安事務委員會 2006 年 3 月 2 日會議資料文件的相關摘錄**

**第 6 項：請考慮就侵擾程度高的秘密監察活動(例如以竊聽器材監聽通訊)訂定立較高準則的建議，例如像截取通訊般規定有關罪行為可判處的最高刑罰為監禁不少於七年的罪行。**

19. 我們在以前的回應曾指出，截取通訊屬侵擾程度高的調查方法，所以要訂立較高的準則。另一方面，秘密監察行動範圍廣泛，侵擾程度各有不同。由於秘密監察在時間、地點和活動方面可以較為具體，所以同時對無辜一方的間接的侵擾的程度可以大大減低。因此，在有**足夠理據**的情況下，就較多種類的犯罪活動容許採用秘密監察這種調查技巧，應屬合理。

20. 在這一方面，我們希望再次強調，有關罪行刑罰所定的限制，只是初步篩選的條件，而不是唯一的決定因素。就所有的個案，必須符合相稱和必要的驗證準則，方可作出授權。正如條例草案中已詳細說明，在平衡驗證時的相關考慮因素包括：有關罪行的逼切性及嚴重程度，以及有關行動的侵擾程度。有關的罪行必須足夠嚴重，以及這類威脅即時存在，才有理由採取侵擾程度高的監察活動。

\*\*\*\*\*

## 秘密監察的類別

### 不同的規管架構

在草擬有關秘密監察的建議時，我們已考慮到法律改革委員會(法改會)私隱問題小組委員會在 1996 年發表就《私隱權：規管監察和截取通訊的活動》的諮詢文件(1996 年法改會文件)的討論及建議。此外，我們亦參考了可作比較的普通法司法管轄區的規管架構，特別是澳洲的架構。

2. **1996 年法改會文件**建議一個規管架構，包含**三項**按以下準則訂立的**刑事罪行**：

- (a) 以侵犯者身分進入私人處所，意圖在該處所內觀察、竊聽或獲取個人資料；
- (b) 未經私人處所的合法佔用人同意，在該處放置、使用、檢修或拆除一個能夠加強感應、傳送訊息或紀錄訊息的儀器；及
- (c) 在私人處所以外的地方，放置或使用能夠加強感應、傳送訊息或紀錄訊息的儀器，意圖在未經該處所的合法佔用人同意的情況下，監察該處所內的人的活動，或監察收藏於處所內、與處所的佔用人有直接或間接關係的資料。

1996 年法改會文件進一步建議，建議中的刑事罪行所規範的所有監察，**須獲取手令才可授權進行**。

3. 就上文 2(a)段而言，現時執法機關如以侵犯者身分進入處所及在他們所侵犯的處所進行任何非法活動，已須負上責任。因此，實際上，這類行動若非根據法例得到授權(如藉搜查令進行)，則屬不合法。我們現時的立法建議，涵蓋其他兩項在上文第 2 段所建議的刑事罪行的範疇，以及其他在 1996

年法改會文件中未有詳細討論的情況。

4. 在**可作比較的普通法司法管轄區**的規管架構之間有很大的差異。在美國，其法定架構只涵蓋使用器材以監察及記錄通訊。英國的法定架構則較為貼近最新情況和全面，涵蓋具侵擾性的監察(涉及私人處所)及指定監察(指具侵擾性的監察以外的其他秘密監察)。英國的架構規定，指定監察行動為行政授權，而具侵擾性的監察行動則由一名監察事務專員(須為一名現任或前任法官)就行政授權作出批准。我們在較大程度上參考了澳洲在 2004 年訂立的法例，該法例是我們所研究的不同司法管轄區中最新的架構。在此之前，澳洲的聯邦法例只涵蓋使用監聽器材。2004 年的法例則涵蓋監聽、數據監察、視光監察及追蹤器材。

## 我們的建議架構

### 秘密監察的定義

5. 我們建議新法例規管任何特定調查或行動，如有關的監察是—
- (a) 有系統地進行；
  - (b) 涉及使用監察器材；及
  - (c) 該等監察—
    - (i) 是在其任何目標人物有權對享有私隱有合理期望的情況下進行的；
    - (ii) 其進行方式是旨在確保該人不察覺該等監察正在或可能正在進行；及
    - (iii) 相當可能導致取得關於該人的任何私隱資料。

所有此等監察均需根據建議的新法例，預先獲得授權。

### 所需授權類別

6. 由於不同的監察器材截取不同種類的個人資料，使用時對私隱的影響形式也有不同。有關的授權制度須顧及這項因素。

7. **監聽器材及數據監察器材**接收通訊的內容、或數據處

理設備內或所產生的數據，當中可能包括通訊數據。

8. 如原本已有途徑可閱取通訊，而該途徑是受監察目標早已知道可閱取該通訊的人，則透過該人閱取通訊，可說對其他對話者的私隱侵擾不大。就以兩人(A及B)交談為例，如A打算向執法機關複述雙方的交談內容，則不論他有否使用器材，也可這樣做。B清楚知道A在場，也知道A向他人複述談話內容的可能風險。在美國及澳洲，在這種“參與者的監察”的行動無須得到手令授權。不過，為加強保障，我們建議，**如A同意於其在場的情況下使用器材，以接收或錄下A與B對話時的對話，執法機構將需取得行政授權。**

9. 不過，如A並不在對話的現場，卻安排設置器材，就B與C的對話進行接收或錄音，則B及C均不會預期他們之間的通訊會被A接收。B及C的私隱將受到較大程度的侵擾(除非對話的場合不涉及B對私隱的合理期望，例如，他在對街向C喊叫，而當時附近有其他人)。如執法機關希望在沒有參與一方的情況下使用器材接收或錄下私人對話，該行動將需取得司法授權。

10. **視光監察器材及追蹤器材**所接收的資料與監聽器材所接收的口頭通訊有所不同。由於所涉資料的性質不同，有關私隱的分析亦會有異，因此授權準則須予適當修訂。

11. 在澳洲，除非涉及未經許可下進入處所或干擾任何車輛或物件的情況，使用視光監察器材並不需要手令。我們建議一個更嚴謹的架構—

- (a) 涉及在**有參與者**進行秘密監察的情況下，在公眾並不能進入的地方使用視光監察器材需要行政授權；
- (b) 在使用視光監察器材不涉及在未經許可下進入處所或干擾運輸工具(如車輛)或物件的內部的情況下，行政授權的要求應伸延至在公眾不能進入的地方使用視光監察器材進行的監察及記錄活動；及
- (c) 當使用視光監察器材涉及在未經許可的情況下進入處所或干擾運輸工具或物件的內部，但並不涉及參與者監察的情況，則基於該行動具較高程度的侵擾性需要

## 司法授權。

12. 舉例來說，如 A 君在自己房間內並且拉下窗簾，他有合理理由相信他在房內所做的一切均屬私隱。如執法機關有意在他進入該房前入內裝設視光監察器材，有關行動便須司法授權才可進行(見上文第 11(c)段)。不過，如 A 君容許 B 君進入其房內旁觀，而 B 君暗中錄影現場情況，便須申請行政授權(見上文第 11(b)段)。

13. **追蹤器材**用以記錄某人或某物件的位置數據。由於人們身處公眾場所時，不會就行蹤方面的私隱有很大的期望，故在某人或某物件在公眾場所活動或移動時蒐集這種資料，在私隱方面不會有大問題。

14. 在澳洲，在不涉及在未經許可而進入處所或干擾汽車內部的情況下使用追蹤器材，須得到行政授權，否則則需要司法授權。我們建議一個類似的架構—

- (a) **如在不涉及未經許可而進入處所或干擾運輸工具或物體的內部的情況下使用追蹤器材，需要行政授權；及**
- (b) **若使用追蹤器材涉及在未經許可的情況下進入處所或干擾運輸工具或物體的內部，則有關行動需要司法授權，因為會構成較大程度的侵擾。**

15. 舉例來說，如追蹤器材是秘密設置於某人的公事包內，以追蹤其行蹤，則須取得司法授權(見上文第 14(b)段)。但若追蹤器材是設置於一輛運輸工具的表面，因而可以跟蹤其駕駛者的活動，則需要行政授權(見上文第 14(a)段)。

**秘密監察授權的法定要求當局的建議與澳洲的架構的比較<sup>註 1</sup>**

	監聽器材/ 數據監察器材		視光監察器材		追蹤器材	
	當局的建議	澳洲	當局的建議	澳洲	當局的建議	澳洲
(1) 涉及參與者的監察 <sup>註 2</sup>	行政授權	並無要求	行政授權	並無要求	行政授權	行政授權
(2) 不涉及參與者的監察 而 -						
(a) 不涉及在未經准許下進入處所或 干擾運輸工具或物體的內部 <sup>註 3</sup>	司法授權	司法授權	行政授權	並無要求	行政授權	行政授權
(b) 涉及在未經准許下進入處所或干 擾運輸工具或物體的內部 <sup>註 3</sup>	司法授權	司法授權	司法授權	司法授權	司法授權	司法授權

註 1：澳洲的架構是建基於其 2004 年的《監察器材令》。

註 2：假定不涉及在未經准許下進入處所或干擾運輸工具或物體。

註 3：對澳洲而言，干擾物體並非就追蹤器材的相關因素，而在考慮視光監察器材是否須要手令時，運輸工具或物體的內外之間並無分別。



截取通訊及秘密監察  
授權續期事宜

立法會保安事務委員會 2006 年 2 月 16 日會議資料文件的相關摘錄

**第 4 項：述明司法授權是否會無限期續期，如會的話，理據為何？**

**律師會刑法及訴訟程序委員會的相關意見：委員會對 3 個月的授權有效期有所保留，認為對初次授權來說有效期過長。**

6. 建議的 3 個月有效期是可給予的最長有效期。續期的實際期限視乎每宗個案的情況而定，而且由授權當局決定。一如初次申請，續期申請須符合所有關於目的、相稱原則和必要性的條件。此外，申請須載列有關行動直至該申請為止累積的得益，以及解釋為何有需要續期。

7. 再者，如初次授權一樣，我們會規定一旦達到了截取通訊或秘密監察的目的，或者有關的授權持續有效的先決條件不再適用，即使續期的期限仍未屆滿，也須終止行動，而有關續期亦須隨即予以撤銷。

8. 3 個月的最長有效期與 1996 年法改會報告的建議，以及《截取通訊條例》的規定相同，與澳洲和英國容許的最長有效期(由 90 日至 6 個月不等，視乎個案的性質而定)相同或較短。

9. 限制續期次數，可能不必要地限制執法機關打擊例如集團式罪行的能力，因為這類罪行通常所需的監察時間較長。

10. 1996 年法改會報告第 6.125 至 6.129 段曾討論有效期的問題。有關部分現載錄於 **附件 A**，以便議員參考。

\*\*\*\*\*

## 1996 年法改會截取通訊報告書的相關節錄部分

### 手令的有效期及續期事宜

6.125 在討論過要提供甚麼資料來支持手令申請之後，下一個問題是手令有效期的長短。我們在諮詢文件建議，首次簽發的手令的有效期應為 60 天。大律師公會同意有效期不應超過 60 天。涂謹申議員則提議有效期應不超過 30 天，以反映截取通訊應是最後才使用的手段，而事非得已是不應使用的。另有兩份意見書認為 60 天的有效期太短，希望將之延長至 6 個月。他們擔心由於調查通常是曠日持久的工作，若規定每兩個月須向法院申請續期，將會對執法機關造成不便。

6.126 我們明白，凡是關於手令有效期的長短所作出的決定必然是武斷的，但是申請人提出的理據是否充分較諸有效期的長短會更為重要。若申請人的理據充分，他可以隨時再向法院申請續簽手令。然而我們擔心，若有效期短至例如 30 天，法院便可能需要不必要地處理過量的續期申請。

6.127 我們總結認為，將為了防止罪案及為了公共安全而簽發的手令的有效期定為 90 天已足夠。續簽的手令的有效期也應相若。我們作出此結論前已考慮過外國的經驗。現把其他司法管轄區的手令有效期摘錄於下：

(a) 澳洲

- 涉及刑事罪行的為 90 天；<sup>47</sup>
- 若涉及不利保安的活動則為 6 個月。<sup>48</sup>

(b) 加拿大

- 根據《刑事法典》簽發的手令為 60 天；<sup>49</sup>
- 根據《1984 年加拿大保安情報機關法令》簽發的則為 60 天或一年。<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> 澳洲的《1979 年電訊(截取)法令》第 49(3)條。

<sup>48</sup> 澳洲的《1979 年電訊(截取)法令》第 9(5)條。

<sup>49</sup> 第 186(4)(e)條。

<sup>50</sup> 第 21(5)條。

- (c) 德國
  - 3 個月。<sup>51</sup>
- (d) 新西蘭
  - 為調查有組織罪行而簽發的為 30 天。<sup>52</sup>
- (e) 南非
  - 90 天。<sup>53</sup>
- (f) 英國
  - 根據《1985 年截取通訊法令》簽發的為 60 天；<sup>54</sup>
  - 根據《1989 年保安機關法令》<sup>55</sup>或《1994 年情報機關法令》<sup>56</sup>簽發的為 6 個月。
- (g) 美國
  - 30 天。<sup>57</sup>

6.128 我們考慮過規限續發手令的次數，但由於每次續發手令必須有訂明的理據支持，所以我們最後放棄這個想法。

6.129 我們建議，首次簽發的手令的有效期應該不超過 90 天。若根據適用於首次申請的準則，能夠證明手令有繼續存在的必要，則可續發有效期相若的手令。

\*\*\*\*\*

---

<sup>51</sup> 《1968 年規限郵件、郵遞和電訊的保密的法令》第 5(3)條。

<sup>52</sup> 《1961 年刑事罪行法令》第 312D(3)條。

<sup>53</sup> 《1992 年禁止截取及監聽通訊法令》第 3(3)條。

<sup>54</sup> 第 4 條。該條規定，首次簽發的手令的有效期應為兩個月，若要延長便要申請續期，續發的手令的有效期亦是兩個月（但在某些情況下可延長至 6 個月）。有關部長須認同，就第 2 條所列出的有關目的而言，該手令“有繼續存在的必要”才可簽發手令。

<sup>55</sup> 第 3(4)條。

<sup>56</sup> 第 6(2)條。

<sup>57</sup> 《搭線竊聽法令》第 2518(5)條。

截取通訊及秘密監察  
口頭和緊急授權

立法會保安事務委員會 2006 年 2 月 16 日會議資料文件的相關摘錄

**第 17 項：舉例說明作出口頭或非常緊急的申請(參閱當局提交 2006 年 2 月 7 日會議的文件第 17 段)的情況。**

32. 口頭申請適用於司法授權和行政授權，可在書面申請不可行(例如：可通過電話聯絡小組法官，但涉及申請人的聆訊卻不可行)的情況下提出。緊急授權只適用於本來須要司法授權的個案。我們建議須向所屬部門首長提出申請，而除非部門首長在考慮某宗個案的緊急程度後信納不可於合理地切實可行範圍內按照正常程序向法官提出申請，否則不會給予所尋求的授權或續期。不過，必須在 48 小時內向法官提出尋求確認的申請，而法官可撤銷授權。作為額外的保障措施，法官拒絕確認授權的個案，均須向專員報告。

33. 緊急申請可予考慮的情況包括有人死亡或蒙受嚴重身體傷害、財產蒙受重大損害、對公共安全的嚴重威脅，及損失關鍵證據等的迫切風險。在法例訂明這些程序，以便執法機關可為理據充足的個案安排緊急行動，是非常重要的。我們預料實際使用緊急授權的情況不多，我們亦預期專員會檢討這類個案，以確保緊急申請的程序不會被濫用。

\*\*\*\*\*

截取通訊及秘密監察  
投訴機制及對目標人物的知會

立法會保安事務委員會 2006 年 2 月 16 日會議資料文件的相關摘錄

**第 16 項：請告知如執法機關截取給予某人或由某人發出的通訊，或該人成為秘密監察行動的對象，會否把已進行的活動告知該人；若否，理據為何。**

30. 在 1996 年法改會報告中，法改會解釋為何其結論不贊同知會通訊遭截取的目標人物。基本而言，法改會認同截取通訊無可避免是秘密進行，因而其目的是與知會目標人物的安排有所衝突。知會的安排可能會影響執法機關的行動的有效性。由於知會的要求而長時間保存截取通訊所得的材料，亦有其私隱的風險。此外，若知會的要求要有意義地實行，則有關當局需要在知情的情況下，就每一個案決定應否作出知會，以及應該向目標人物提供多少資料。這安排對資源有明顯的影響。此外，有關資料會在作出知會前已被銷毀，這會大為削弱通知目標人物的理據。若藉截取通訊取得的材料會予以銷毀並且不會接納為證據，則有關披露以及相關的私隱的風險，可以減至最低，這與法改會就截取電訊不應作為證據用途的建議是一致的。我們贊同法改會的分析 and 建議。

31. 我們留意到，英國和澳洲均無知會安排。由於香港有關處理截取電訊所得材料的政策（見下文第 35 至 36 段），我們更有理由不知會目標人物。至於秘密監察行動，由於所得的材料可以在法律程序中提交法庭，可用作證據或披露為未用的資料，受屈者可在法庭提出挑戰。

立法會保安事務委員會 2006 年 2 月 21 日會議資料文件的相關摘錄

**第 6 項：執法機關截取給予某人或由某人發出的通訊，或該人成為秘密監察行動的對象，但在行動完成後不知會該人有關行動，請提供全面理據；又或該人不獲告知有關行動，則**

## **可如何作出投訴。**

15. 在 2006 年 2 月 16 日提交保安事務委員會文件的第 30 至 31 段，我們列述了不把秘密行動告知目標人物的理據。這些理據與 1996 年法改會報告書在規管截取通訊方面的分析和建議一致，也與英國和澳洲的做法相同。我們把 1996 年法改會報告書的相關節錄部分夾附於**附件 D**，供議員參考。

16. 歐洲人權法庭曾裁定在進行秘密監察行動後並沒有強制的知會程序並不違反私隱的權利。法庭認為有關行動所針對的威脅可能在行動結束後一段長時間內仍然繼續。因此，在有關行動後知會受影響的人士可能會損害有需要進行有關監察的原有長期目標。此等知會安排可能會洩露執法機關及其人員的行事方法及其行動範圍。

17. 有議員詢問，不訂立知會程序是否會削弱投訴處理制度的效用。據我們現時的想法，在建議法例下的投訴處理機制，投訴人並無責任向專員提供“證據”或資料，以證明其聲稱事項。當然，專員會請投訴人提交資料，而投訴人可向專員提交他認為相關的任何資料。更重要的是，我們亦計劃授權專員可向可提供相關資料的人士(可以是任何公職人員或任何其他人士)索取有關資料。因此，沒有知會安排不會影響投訴處理制度的有效運作。

## **立法會保安事務委員會 2006 年 3 月 2 日會議資料文件的相關摘錄**

### **第 3 項：請重新考慮在停止截取通訊或秘密監察後知會目標人物及就不通知目標人物向法庭提出申請的建議。**

9. 我們已在過往的文件中解釋，現時不知會行動目標人物的建議，與 1996 年法改會報告書在規管截取通訊方面的分析和建議一致，也與英國和澳洲的做法相同。採取這種做法，是因為截取通訊或秘密監察所針對的威脅，可能在行動結束後一段長時間仍繼續存在。因此，在行動結束後知會受影響的人，仍可能會損害原先需要進行有關監察的長期目標，也可能洩露執法機關及其人員的行事方法及行動範圍。這樣做會使執法人員的多年努力白費，甚至危及人員以至受害人或證人的安

全，要他們面對不必要的風險。犯罪集團的運作日益嚴密和高明，而這些集團會因為有關知會安排而得益。

10. 即使對於較為不太狡猾的罪犯，也不是每次行動的結果均能把他們入罪。假如規定必須知會目標人物，下次對同一罪犯再採取監察行動的成功機會便會大減。

11. 從私隱角度來看，要知會目標人物便順理成章要保留相關資料，以便發出通知和處理日後可能出現的投訴。這樣做便要保留相關資料，而這是與必須盡早銷毀這類資料以保障私隱的原則背道而馳。

12. 我們在提交予事務委員會於 2006 年 2 月 21 日討論的文件中曾解釋，投訴處理機制不會要求投訴人負責向專員提供“證據”或資料，以證明其聲稱事項。專員會獲賦予權力向可提供相關資料的人士（可以是任何公職人員或任何其他人士）索取有關資料。因此，沒有知會安排不會影響投訴處理制度的有效運作。

13. 我們必須強調，知會安排只是防止濫用的其中一項保障措施。我們提交事務委員會在 2 月 7 日、16 日及 21 日討論的各份文件中曾解釋，條例草案內還有其他保障措施，因此認為現時的方案已取得平衡，既保障個人私隱，也確保執法機關在履行保護市民的職責時得以維持效率。有關歐洲人權法庭的法理學，亦認為秘密監察行動後沒有強制的知會要求，並不一定違反私隱的權利，而保障措施亦應該從整體角度考慮。我們相信，整體來說，我們建議內的各項保障措施是足夠的，與其他普通法司法管轄區比較，亦不遑多讓。

\*\*\*\*\*

## 1996 年法改會截取通訊報告書有關知會的相關節錄部分

### 截取通訊行動完結後知會目標人物的措施

#### *於事後知會目標人物的規定*

7.70 有些國家的法律規定，在截訊行動完結後，通知截取通訊的對象他們的通訊曾被截取。美國的《搭線竊聽法令》便規定，必須知會“在命令或申請中指明的人及在通訊被截取的人當中那些法官認為有需要知會的人”，截取通訊的日期和截獲的通訊內容中那些法官認為要知會的部分。<sup>18</sup> 加拿大的《刑事法典》也規定，成為獲授權的截訊行動的對象的人必須獲告知這個事實，惟毋須通知他們批准進行截取通訊的文件的内容或詳情。<sup>19</sup> 在德國，“在限制私隱權的措施終止之後，必須將這些措施通知有關人士。”<sup>20</sup>

7.71 僅僅通知一個人他曾成為截訊行動的對象的作用不大。較為有用和更能提供資料的方法是將美國法例規定要知會的事項告知目標人物，包括在適當情況下，將截獲的部分通訊內容告知他們。據我們理解所得，香港現行的做法，往往只抽取及保留截獲的通訊內容裏的重點部分。

#### *規定要知會目標人物的理據*

7.72 訂立要知會目標人物的規定是基於兩方面的理據。第一，這項規定反映出較早時作出的侵犯私隱行為的嚴重性，並可以加強採取截訊行動的問責性及防止當局採取不必要的截訊行動。

7.73 第二，通訊被截取的人應可質疑批准侵擾行動的理由。若目標人物不獲告知他曾是截訊行動的對象，便會有損旨在加強問責性的機制，例如覆核程序和就違法行為作出賠償的規定便會失去擬定的效用。我們留意到英國的法令並沒有訂立通知截訊對象的規定，而且雖然該法令訂明受害人可以索償，但至今仍沒有成功的例子。

7.74 雖然我們會在下一章建議訂立將一般的截訊情況公開報告

---

<sup>18</sup> 第 2518(8)(d)條。

<sup>19</sup> 第 196 條。

<sup>20</sup> 德國 1989 年限制郵遞、郵件及電訊私隱的法令第 5(5)條。事實上，在 *吉斯案* 中，有關的德國法律被申請人挑戰的其中一項理由，是法律沒有規定在截訊行動終止後必須毫無例外地通知截訊行動的對象。歐洲人權法庭認為，雖然德國法律無此規定，但只要能在不損害截訊行動的目的下盡快通知受影響的人士，基本上仍不會與《歐洲人權公約》的私隱權條文有所抵觸。



的規定，但我們仍然認為公眾有權獲告知社會上私隱受侵犯的程度。若能制訂通知目標人物的規定，便沒有太大需要在批出手令的過程裏加設特別的機制，例如容許第三者參與單方面提出的訴訟，以代表目標人物的權益。<sup>21</sup> 不過實行這個規定有實際的困難。

### *實行通知目標人物的規定所出現的實際困難*

#### *(a) 通知目標人物的規定與截取通訊的目的兩者之間的矛盾*

7.75 通知目標人物的規定須受制於一項附加條件，即執法機關的有效運作不會因這項規定而受到影響。這項規定應該指出在截訊行動終止之後，應通知行動的目標人物(甚至是受行動影響的無辜者)他們的通訊曾被截取，除非此舉會“妨害”原先進行侵擾行動的目的。此外，亦有需要制定條文，批准以同樣理由延遲作出通知。

7.76 就執行通知目標人物的規定而言，若該目標人物相當可能在日後成為監察或截取通訊的對象，而作出通知後又相當可能令監察或截取通訊行動更加困難，通知目標人物便應被視為會“妨害”截取通訊的目的。假如實行這種做法，便毋須通知屢次犯案的罪犯和將來有可能再被偵查的人。

7.77 至於執行通知“無辜者”的規定這方面，不知會無辜者其通訊曾被截取的最大理由，莫過於他們有可能提醒目標人物他曾被監聽。另一個理由可能是當局擬竊聽無辜者的對話，希望可以藉此再次竊聽目標人物的對話。因此，若無辜者有所警覺，便難以竊聽目標人物的對話。

7.78 根據英國的觀點，截訊行動必然是秘密進行的，單單泄露曾經進行截訊行動便足以影響行動的成效。<sup>22</sup> 這種觀點顯然與作出通知的規定相違背。

#### *(b) 需要長時間保存截獲的資料*

7.79 若作出通知的規定訂明，必須在截訊行動終止後詳細披露行動的成果，便必須保存透過行動取得的資料。這樣做有可能侵犯有關人士的私隱。

#### *(c) 資源方面的問題*

7.80 為使通知截訊對象的規定能夠有效執行，有關當局須根據上述準則，詳細考慮有關情況才決定是否給予通知。若向截訊的對象發出通知，當局是需要考慮可以將多少資料告知他們。這會引起複雜

---

<sup>21</sup> 例如以“法院的朋友”的身分代表目標人物的權益。

<sup>22</sup> *R v Preston* [1993] 4 All ER 638 at 648. 這宗案件是關於截取電話通訊的。

的問題，有關當局須引用上述“有否妨害截訊目的”的準則，並就每宗個案的情況進行詳細研究。這個過程所涉及的資源顯然很多。此外，我們會在下一章建議可以覆核截取通訊的決定。倘若有關於作出通知的決定同樣可以覆核，涉及的資源自然會更多。

### 作出通知的需要

7.81 我們曾建議，在截取電訊的目的達到之後，透過截取電訊獲得的資料應立即被銷毀。在作出通知前銷毀這些資料會大為削弱通知截訊對象的論據。<sup>23</sup>

7.82 我們亦有建議，透過截取電訊獲得的資料不得被接納為證據。截獲的資料若被銷毀和不得被接納為證據，資料向外散播的可能性，及因此而出現私隱被侵犯的可能性，便可減至最低。因此，相對於那些可以在審訊時將截獲的資料作證據之用的司法管轄區，香港對於設立通知截訊對象的需要是較低的。

7.83 我們知道，美國及加拿大的做法是只知會公眾人士當局有採取截訊行動這個事實。大概因為這個原因，該些司法管轄區似乎沒有遇到我們預料為要實施一個較為廣泛的通知規定而出現的困難。然而，我們認為美國和加拿大所實行的只需要作出有限度通知的規定好處不多。我們始終認為要向法院申請手令的制度和作出公開報告的規定更能使截取通訊的部門交代它們的工作。我們因此認為毋須向電訊曾被截取的人作出通知。

7.84 至於以截取並非透過電訊方式傳送的通訊(如信件和傳真副本)獲得的資料，雖然它們將毋須受制於目的達到後要被銷毀的規定，並且可繼續被接納為證據，但我們認為這不會引起私隱的問題。要是這些資料被援引為證據，疑犯仍有權在庭上提出質詢。假如不需要或不再需要在刑事程序中使用這些資料，這些資料應會交還收件人或發件人，除非這樣做會妨害現在或將來的偵查工作。此外，通訊一方如因為其通訊被截取而覺得受屈，是可以根據以下第 8 章建議的程序要求覆核。因此，沒有必要通知並非以電訊方式通訊的人他們的通訊曾被截取或干擾。

7.85 總而言之，我們毋須制訂條文，規定要通知截訊行動的對象他的通訊曾被截取。我們得出這個結論，主要因為這項安排需要大量資源和有可能減損對私隱的保障，但卻不會帶來明顯的好處。唯一例外的是手令被法官撤銷，或監管截訊行動的監督斷定手令不是恰當地簽發或手令裏的條款未獲妥當遵行，截訊對象才應該獲得知會。有關詳情我們會在以下第 8 章解釋。

\* \* \* \* \*

---

<sup>23</sup> 我們明白在這個數碼年代，“銷毀”並非是一個絕對的概念。

截取通訊及秘密監察  
專員

立法會保安事務委員會 2006 年 2 月 16 日會議資料文件的相關  
摘錄

**第 15 項：請考慮成立委員會作為獨立監察監督，以檢討執法機關遵行規管截取通訊和秘密監察的法例條文，以及根據有關法例而制訂的任何實務守則的情況。**

28. 我們的建議與 1996 年法改會報告在這方面提出的建議一致。專員會負責確保執法機關遵守規定和審查投訴。鑑於所涉及的工作性質，並為了彰顯監督的獨立性，我們認為應委任資深且具司法經驗的人擔任該職。因此，我們建議在有關法例訂明須委任高等法院原訟法庭或以上級數的在職或退休法官擔任監督一職。

29. 委任單一位人士為法定監督，不論在本港或海外都是慣常做法。例如：香港的申訴專員和私隱專員均為法定監督；在英國，截取通訊專員為監察監督；在澳洲，則由申訴專員履行監察職責。像私隱專員或申訴專員一樣，我們建議委任的專員會有足夠的支援人員，協助他履行職責。

\*\*\*\*\*

**截取通訊及秘密監察  
制裁及實務守則**

**立法會保安事務委員會 2006 年 2 月 16 日會議資料文件的相關  
摘錄**

**第 8 項：請告知若執法機關非法進行秘密監察行動會引致的後果。**

**第 9 項：請考慮就不遵守建議法例所訂實務守則的情況增訂罰則。**

14. 我們建議目前的工作只涵蓋政府機構。換言之，非政府機構不受有關規定影響。若就同一行為而言，執法人員須受新訂的刑事罪行規限但其他人卻不受限制，則會出現不合常理的情況。我們會考慮是否需要在下一階段制訂新的刑事罪行。根據我們的建議，違反建議的法例均可能會遭受紀律處分，而實務守則會訂明這一點。執法人員在無適當授權下故意進行有關行動，也可能觸犯普通法中擔任公職時行為不當的罪行。此外，任何不遵從規定的行為均會受專員審視，專員可把有關違規個案呈報部門首長及行政長官。而專員亦負責處理投訴。此外，專員會在呈交行政長官的周年報告內提供違規個案的統計資料，而周年報告亦會提交立法會省覽。以上各項，是強而有力的措施，促使執法機關及其人員遵守法律和適用的程序。

15. 除此以外，所有公職人員均須全面遵守現有法律。例如：《電訊條例》就故意截取訊息（第 24 條），以及蓄意損壞電訊裝置（第 27 條）的各種罪行作出規定。《郵政署條例》有條文規管未經授權而開啟郵包的行為（第 27 及 29 條）。《個人資料（私隱）條例》等其他法例也可能適用。有關可能適用的現行法律較詳細摘要，請參閱 1996 年法改會報告第 2 章。

**第 10 項：請告知根據法例制訂的實務守則是否附屬法例。**

16. 有關制度的基本原則會在法律訂明，而對這些原則的修訂須得到立法會通過。由於實務守則包含運作細節，可能需要不時修改，我們認為不宜寫成法定條文。我們建議的法例會

訂明，專員可就守則向保安局局長提出建議及修訂，因此守則內容受到相當程度的審視。再者，守則會予以公布，因此會受到公眾審視。

### **立法會保安事務委員會 2006 年 2 月 21 日會議資料文件的相關摘錄**

**第 3 項：請解釋如不遵守根據建議法例制定的實務守則也無須承擔法律後果，會否有違《基本法》第三十條的規定。**

7. 《基本法》第三十條訂明，
- “香港居民的通訊自由和通訊秘密受法律的保護……任何部門或個人不得以任何理由侵犯居民的通訊自由和通訊秘密”
  - “……除因公共安全和追查刑事犯罪的需要，由有關機關依照法律程序對通訊進行檢查外”。

基於我們在過去的討論中提出的原因，我們建議就現階段的工作而言，我們集中處理《基本法》第三十條的第二部分（即有關規管執法機關的運作的部分）。如要全面落實《基本法》第三十條的規定，我們則須另外進一步就該條文的上半部進行工作。

8. 《基本法》第三十條雖然訂明香港居民的通訊自由和通訊秘密受法律的保護，但沒有規定有關的保護必須以刑事制裁形式提供。在法律改革委員會（法改會）各份已發表的報告中，法改會已確定了可能會侵擾私隱的不同行為，並建議就這些行為制定一系列適用於香港所有人的刑事及民事制裁。若社會在所需的討論後決定就建議的刑事及民事制裁訂定法例，則有關的制裁亦會適用於執法人員。

9. 在建議的架構下，我們已針對不遵守規定制訂了非常有效制裁。違反所建議的法例均會受紀律程序處分，而實務守則也會訂明這一點。執法人員在無適當授權下故意進行有關行動，也可能觸犯普通法中擔任公職時行為不當的罪行。任何不遵從規定的行為均會受專員監察。專員亦可以將任何違規情況

向有關部門首長、行政長官或律政司司長報告。除此以外，和香港所有人一樣，所有公職人員均須全面遵守現有法律。

\*\*\*\*\*

截取通訊及秘密監察  
對所獲得資料的保護

立法會保安事務委員會 2006 年 3 月 2 日會議資料文件的相關  
摘錄

**第 1 項：請告知會否有條文禁止為其他目的而使用藉截取通訊或秘密監察取得的資料，以及如何監察有否遵守這些條文。**

2. 《截取通訊及監察條例草案》（條例草案）就披露和保存從截取通訊及監察行動所得的成果（受保護的成果）詳細列明保障措施。根據條例草案，披露受保護的成果或其複本，必須限制於對訂明授權的有關目的屬必要的最小限度。該事宜只會於以下情況屬必要：若某事宜的繼續是或相當可能變為是對該有關目的屬必要的，或（除在對電訊截取的訂明授權的個案中外）該事宜於任何法院進行或待決的民事或刑事法律程序屬必要（或相當可能會屬必要）。

3. 各執法機構均會訂立安排，使受保護成果的披露、複製或遭未經授權或意外取用、處理、刪除或作其他用途的程度減至最小，並確保妥善地銷毀該等成果，以保障私隱。這會有助避免有關行動的成果受到誤用。

4. 建議機制會設有嚴格的檢討制度，同時經截取通訊及監察事務專員（專員）及在內部進行覆檢，以確保新法例及根據法例制訂的任何實務守則獲得遵守。外部的檢討工作由專員執行。專員會是原訟法庭或以上級別的現任或前任法官。他會就以下各方面審查是否已符合有關規定及恰當地進行：申請授權所提供的資料，授權的執行，及對為保護有關行動及所獲得的資料而訂定的各項保障措施的實行及遵守的情況。專員也可把任何不符合規定之處轉介有關部門首長、行政長官或律政司司長。就內部來說，有關執法機關的首長須作出安排，定期檢討部門人員遵守有關規定的情況，包括法例的條文、實務守則及有關授權所作出的規定。

5. 此外，正如我們就 2006 年 2 月 16 日的委員會會議上議員的提問所作出的回應中解釋，根據我們建議的制度，我們

已針對不遵守規定制訂了有力的制裁。違反所建議的法例的任何人員會受紀律程序處分。執法人員在無適當授權下故意進行有關行動，也可能觸犯普通法中擔任公職時行為不當的罪行。

6. 總的來說，上述措施提供有力的制度，確保執法人員遵守就有關披露和保留經由截取通訊或秘密監察取得的受保護成果所訂的嚴格規定。

\* \* \* \* \*



**資料文件**

**二零零六年三月七日**

**立法會保安事務委員會**

**截取通訊及秘密監察  
委任前的審查**

**引言**

在立法會保安事務委員會二零零六年三月二日的會議上，議員要求當局就根據《截取通訊及監察條例草案》（《條例草案》）所委任的小組法官在其委任前所需進行的審查，作較詳細的解釋。

**就保護資料的一般安排**

2. 就所討論的秘密執法行動而言，我們有必要作出運作上的安排，保護有關行動的資料以及由有關行動而搜集得來的材料，以盡量減低洩露情報、行動細節或個人資料等的風險。除了保障文件及成果的實際安全的措施外，我們亦須確保可取用有關資料及材料的人士限制於最小的數目，以及有關人士在不合乎有關行動的目的的情況下披露有關資料的風險，盡量減至最低。為此，根據我們一貫的運作安排，所有接觸受保護資料的政府人員，有需要進行審查。

3. 就政府人員而言，根據我們現建議有關秘密行動的機制，這項安排將會繼續。而與此做法相符，並為確保有關機制的持續完整性，我們亦打算就小組法官、監察當局及兩者的職員進行類似的審查。

4. 有需要進行審查並不代表當局不信任有關人士。反之，由於信任有關人士，才會考慮他出任如主要官員、警務處處長，或我們現建議的小組法官等職位。審查的目的，是確定對有關人士的信任，並盡量減少任何對有關制度、受保護資料及有關人士的風險。

5. 就我們建議的小組的法官（以及監察當局及兩者的職員）在其委任前進行審查，是一項運作上的需要，而與應否有法官小組或有關法官應由誰人作出委任，是不同的課題。基於上述運作上的原因，無論由誰人委任有關法官出任我們建議的小組法官，我們都需要如同對所涉及的執法機關人員、監察當局及其有關職員一樣，要求有關法官進行審查，以盡量減少披露資料和材料的風險。（在另外一份題為“截取通訊及秘密監察—法官小組”的文件中，我們重申有關由行政長官委任小組法官的安排的理據。）

6. 以下就審查的安排提供背景資料。

## 背景

7. 審查是一個沿用已久的既定機制，評估委任某人出任某崗位所可能涉及的風險。這是一項就各類的政府委任（包括委任某人出任某公務員崗位或加入某諮詢及法定組織）所進行的慣常程序。是否需要進行審查及所需進行審查的類別，則會按個別個案的特定情況而定，並會考慮到包括將會獲委任的人士可能會接觸的資料的程度及類別，及其他相關的考慮因素等（例如有關人士會接觸有關資料的頻密程度，及可管控有關資料的程度）。基於其性質，有關的審查通常是在委任過程的最後部份，即在確定有關人選在其他方面均適合時才會進行。

8. 正如當局在二零零六年三月二日保安事務委員會的會議上指出，有關“紀律部隊的操守審查”的事宜，曾於保安事務委員會討論。當局就此為二零零四年五月的委員會會議的討論所提交的有關文件載於 **附件 A**。為回應有議員對委任加入諮詢及法定組織、出任太平紳士及主要官員等人士的審查的關注，政府其後按議員的要求，提供了有關的補充文件（其後的資料文件的副本載於 **附件 B**）。

並無隨附

並無隨附

9. 從載於各附件的文件中可以見到，審查大致分為三種：即入職審查、一般審查及深入審查，而最後的一種為最全面的審查。深入審查適用於所有獲委任出任政府內最高級職位的人士，如主要官員及高層公務員等。此項審查亦適用於可接觸非常敏感資料的人士。這是我們一貫對接觸大量從秘密行動所得的較敏感資料的執法機關人員所進行的審查，並將會對小

組法官、監察當局及其人員進行同樣的審查。

10. 在深入審查中，有關人選會被要求提供其個人資料、教育背景、參與的社交活動、工作履歷及家庭成員等資料。他亦會被要求提名兩位諮詢人。深入審查會包括與有關人選、其諮詢人及其上司的會面，以及核對檔案。因此，深入審查比其他類別的審查更為深入，以幫助委任當局評估委任有關人選出任需要接觸大量敏感資料的崗位時，是否會出現任何風險。這並不涉及任何形式的政治審查，當局亦不會對有關人選進行政治理念或聯繫的調查。

11. 深入審查並不止着眼於有關人選本身的“操守”。當中，有可能存在其他與該人士本身的“操守”無關而在其可管控的範圍之外的原因（例如其家庭成員的聯繫），而導致他比正常情況有較大的風險出現如利益衝突的情況。就在討論中的小組法官而言，我們對其“操守”並不置疑，但這並不代表不可能出現一些情況，在不反映其個人的操守下，有關人士並不適宜出任（或繼續出任）小組法官。部份基於這原因，亦正如我們在以前提交的文件中指出，條例草案訂明，行政長官可按終審法院首席法官的建議，基於充份的理由而將小組法官免任。

12. 據我們了解，現時所有的原訟法庭的法官在其獲委任前，均須進行刑事紀錄及廉政公署紀錄的核對。

## 司法機構的立場

13. 司法機構就此事宜已發表其立場如下 –

“司法機構的立場是在建議的法例下，終審法院首席法官只會根據專業準則向行政長官推薦小組的法官。政府當局則建議，在行政長官作出委任之前，小組的法官需經過品格審查。

司法機構理解任何可以接觸到這類高度敏感資料的人士，都必須經過品格審查，而當中並不涉及政治審查。司法機構向政府表示並不反對有關建議。”

保安局  
二零零六年三月

**截取通訊及秘密監察  
證據用途**

**立法會保安事務委員會 2006 年 2 月 16 日會議資料文件的相關  
摘錄**

**第 18 項：就香港律師會 2006 年 2 月 7 日信中提出的事項作出書面回應。**

34. 除了截取的電訊訊息的證據用途外，上文應已回應香港律師會信中提出的所有事項。**該會表示其刑法及訴訟程序委員會對銷毀材料的建議有所保留。他們認為，一般的披露規則應該適用，以及辯方應對任何未使用的材料享有披露權利。**

35. 法改會已在其 1996 年法改會報告中就截取電訊的證據用途和可否接納為證據作出分析。報告書的有關內容摘錄於**附件 C**。我們贊同法改會的分析 and 建議。

36. 由於控辯雙方均不可援引截取電訊所得的材料作為證據，因此雙方在這方面是平等的。在最近的一宗案件判決（2005 年 8 月 23 日毛玉萍一案的判決）中，法庭認為，政府規定只可為收集情報而截取電訊及有關材料其後須予銷毀的政策合理，可在各種對立權益之間取得可接受的平衡。*[韋毅志法官判詞第 83 及 88 段]*。儘管如此，為顧及例外情況，我們會在法例中訂明，如為公平審訊而有需要，應向法官作出披露。

37. 整個過程的不同階段均設有保障措施，以確保公平。所有截取行動均會由法官小組的成員授權。我們的建議亦包括多項保障措施，例如必須把截取所得的材料保密，以及對閱覽這些材料作出限制。專員亦會檢討授權的執行，包括遵行保障措施的情況。

**立法會保安事務委員會 2006 年 2 月 21 日會議資料文件的相關摘錄**

**第 7 項: 請解釋當局認為只有控方知悉而辯方並不知情的證據或資料，是否符合“雙方不比對方佔優”的原則。**

18. 有關問題是在就當局所建議，截取電訊行動所取得材料不應接納為證據的情況下提出的。這項建議的理據載列於 2006 年 2 月 16 日提交予保安事務委員會的文件第 35 至 36 段。我們的意見與法改會在其 1996 年報告中就截取電訊的證據用途和可否接納為證據作出的分析及建議一致。

19. 我們認為，由於控辯雙方均不可援引截取電訊所取得的材料作為證據，因此雙方在這方面是平等的。我們的政策是只准把截取電訊所取得的材料作情報用途，我們看不到從公平審訊的角度，有任何充分理據支持披露情報的來源，而披露情報來源可能嚴重損害我們日後的執法能力。

20. 儘管如此，我們仍計劃在法例中作出明確規定，准許在為了司法公正而需要披露的情況下向法官作出披露。法官如認為不能披露截取所得的材料會引致審訊不公平，可終止進行有關聆訊。因此，應不會出現辯方受到不公平對待的問題。

\*\*\*\*\*

## 1996 年法改會截取通訊報告書有關證據的運用和接納的相關節錄部分

### 透過依手令截取通訊而獲得的資料能否被接納為證據

7.23 採納英國 1985 年的法令第 6 條的結果將會是：獲授權的截取電訊行動所取得的成果永不能用作呈堂證據。一旦已達目的(例如防止或偵測罪行)，截獲的資料和其副本必須立即予以銷毀。然而訴訟中的一方可能會違反銷毀證據的規定並試圖將之援引為證據。此外，銷毀資料的法例規定，將不會適用於利用下列兩種截訊行動獲得的資料：(a)獲授權的截取並非電訊的通訊的行動；及(b)未獲法院授權的截訊行動。

7.24 根據一般的普通法原則，證據可接納與否完全視乎證據是否與案情有關。法庭不能純粹因為法官不接受取得證據的方法(例如以不公平或欺騙手段取得證據<sup>6</sup>)而不接納證據。不過如果證據的不利影響超乎其論證價值，則法官有酌情拒絕將之接納為證據的權力。法院亦有固有的司法權發出對於確保公平審訊來說是有必要的命令。

7.25 在決定是否接納截獲的資料作為證據時，我們需要考慮資料的論證價值和接納資料導致私隱被侵犯的可能性。假如論證價值高的證據是以不大可能會侵犯他人私隱的方法取得，這些證據應被接納，但是論證價值低而又是以很可能會侵犯他人私隱的方法取得的證據則不應被接納。其他因素包括截取通訊的目的、手令的期限和從截訊行動得來的有關和無關的資料的數量等。

7.26 私隱問題小組委員會原先認為，在提出控罪前一段期間內所截獲的資料應在其後的檢控中獲得接納為證據。限制接納截獲的資料為證據可能會產生深遠的影響。這表示：即使截訊行動揭發了一宗嚴重罪行的唯一證據，該項證據仍不可被引用。同樣，如果一些有助被

---

<sup>6</sup> *R v Cheung Ka-fai* [1995] HKLR 184 at 195. 決定證據可否被接納的準則是載述於 *R v Sang* [1980] AC 402 at 432-3 之內的普通法。

告的證據(例如指控他的證據是有人造的)是以截取通訊的方式取得，那麼即使截訊行動已獲法院授權，仍不能援引為證據。

### 透過截取電訊獲得的資料

7.27 在香港，透過截取電訊而獲得的資料一般都不獲接納為證據，但在近日的一宗嚴重毒品案中，這些證據則被接納。<sup>7</sup>我們發現，美國<sup>8</sup>、加拿大<sup>9</sup>及澳洲<sup>10</sup>所制訂的用來規管截取電訊的法例，全都規定可以接納以合法手段截獲的資料作為檢控用的證據。

7.28 我們在本章初段建議，一旦達到指明的目標，應立即銷毀以截取電訊方式獲得的資料。若接納透過截取電訊而獲得的資料為證據，便需保留有關資料作此用途，這會違背我們提出要銷毀這些資料的建議，也會出現向辯方披露截獲但不擬在訴訟中使用的資料的問題。一般來說，控方只使用所截獲的資料的一小部分作為證據。但由於控方有責任披露所有重要資料，所以可能需向辯方提供所有不曾使用的資料。<sup>11</sup>

7.29 法院不錯是可以訂出適當的條件。例如，辯方律師可能要承諾不會泄露播給他們聽的錄音帶內容。但若將截獲的資料用作證據，自必然會加深原來的侵擾對私隱所造成的侵犯，並存在著截獲的通訊內的個人資料遭公開散播的危險。此外，不曾使用的截獲資料的法律地位至今仍未有定論，就這個問題提出的上訴也有好幾宗。

7.30 因為引用符合公眾利益作為免除在訴訟中披露資料的理由所引起的問題，亦可藉禁止使用截獲的資料為證據而避免產生。

7.31 鑑於截獲的資料有被公開散播的危險，而披露不曾使用的資料亦有不少困難存在，私隱問題小組委員會因此在諮詢文件建議，透

---

<sup>7</sup> *R v Cheung Ka-fai* [1995] HKLR 184.案中的電話談話被加拿大皇家騎警截聽。

<sup>8</sup> 《搭線竊聽法令》第 2515 條及第 2518(9)及(10)(a)條。

<sup>9</sup> 《刑事法典》第 189(5)條。如控方希望援引以合法途徑獲得的通訊作為證據之用，他必須將這個意願知會被告。

<sup>10</sup> 《1979 年電訊(截取)法令》第 74 條。

<sup>11</sup> *R v Preston* [1993] 4 All ER 638 at 664. 有關控方應否將不曾使用的資料向辯方披露的準則在於資料的重要性，而並非在於這些資料能否被接納為證據。

過截取通訊而獲得的資料，無論是否與案情有關，均不可被接納為證據。

7.32 實施諮詢文件所提出的建議，必然會採用與英國的《1985年截取通訊法令》第9條相近的條文。該條文禁止任何人在審訊過程中提述獲授權或不獲授權的截取電訊和截取郵件行動。現將該條第(1)及(2)款載述如下：

*“(1) 在任何法院或審裁處所進行的任何訴訟程序中，援引的證據或在盤問時提出的問題不得顯示-*

- (a) 在下文第(2)款所列舉的任何人曾經或將會觸犯上文第1條所指的罪行；或*
- (b) 有一個手令曾經或將會簽發給該等人士中的任何一個人。*

*(2) 上文第(1)款所指的人士為：*

- (a) 任何政府人員；*
- (b) 郵政署及任何從事郵政事務的人；及*
- (c) 任何公共電訊操作員和任何有份參與公共電訊系統的營運的人。”*

7.33 若遇上有關的截訊行動沒有獲發手令亦沒有觸犯罪行(例如因為已獲得一方同意)的例外情況，第9(1)條看來是不會禁止援引截獲的資料為證據和禁止在盤問時提出有關的問題。

7.34 英國政府希望可以藉訂明法律訴訟不得接納截獲的資料為證據來確保截訊行動只不過是偵查罪行的工具，而不是為了可以成功檢控罪犯。<sup>12</sup> 然而審理埃弗案的上訴法院認為第9條並沒有規定透過截訊行動獲得的資料不得被接納為證據：

---

<sup>12</sup> *Interception of Communications in the United Kingdom* (Cmnd 9438, 1985), 第12(f)條。



“不獲接納為證據的‘禁地’是訂得較為嚴謹的。這個不得接納為證據的規定訂得那麼嚴謹是有它的理由的。這反映出讓涉及間諜活動或嚴重罪行的人，在公開審訊的過程中透過發問找出誰提供資料導致簽發手令的問題，而得知警方、海關或保安當局如何發現他們的活動，是不符合公眾利益的。如此理解第 9(1)條便顯得合乎情理。但如果將這條文引申為全面禁止使用所有透過截訊行動獲得的資料為證據，便會令人難於理解。”

13

7.35 審理佩斯頓案的上訴法院同意第 9 條並沒有令截獲的資料內容不得被接納為證據。然而根據第 9(1)條的字面意義去理解，除了在極例外的情況外，該條文實際上是禁止援引透過截訊獲得的資料作為證據之用。該法院解釋：

“為使某些資料被接納為證據，便須在法庭陳述取得這些資料的方式，此舉不期然會顯示有人已觸犯第 1 條所訂立的罪行或已有一個手令獲簽發，所以這樣做是會違反第 9 條的規定。與如何取得資料有關的證據正是上文所指的“禁地”，由於有這個不得援引這些資料為證據的規定，所以通常也可以防止藉截訊獲得的資料被用作呈堂證據。”<sup>14</sup>

7.36 結果是藉英國的 1985 年法令所涵蓋的截訊行動獲得的資料一般都不能被援引為證據。這項禁制的範圍不單包括截得的成果，而且亦包括截訊的方式。但如果訴訟各方達成協議或自願採用這些資料作證據，看來第 9 條亦沒有阻止這種情況發生。<sup>15</sup>

7.37 香港的法律是不會阻止辯方提出案中涉及截取通訊的問題，但這個問題必需與案情有關。實際上，將透過截訊獲得的資料用作證據是十分罕有的事。若訂立一條與《1985 年截取通訊法令》第 9 條相近的條文，在法庭上作出任何關於截訊行動(不論行動是否已獲授

---

<sup>13</sup> *R v Effik* (1992) 95 Cr App R 427 at 432.

<sup>14</sup> *R v Preston* (1992) 95 Cr App R 355 at 365.

<sup>15</sup> 上議院解釋說，這一點實際上不大重要甚至是全不重要，原因是如果規管制度運作正常，有關資料早在開審前已遭銷毀，又如果資料對被告有利，控方亦不會繼續起訴被告：*R v Preston* [1993] 4 All ER 638 at 672。由於 1985 年的法令第 6 條規定，一旦被告被落案起訴，截獲的資料便必須被銷毀，所以第 9 條的目的並非是保障截獲的成果，而是保障與截訊行動獲得批准的過程和截取通訊的方法有關的資料：*op cit*, at 667.

權)的提述，都不會獲接納為證據。就截取電訊而言，這是指不能援引證據或在盤問時提出問題，以顯示有人犯了與截取電訊有關的罪行或有一個授權截取電訊的手令已獲簽發。

7.38 回應諮詢文件的其中一份意見書擔心截獲的資料不得被接納為證據的建議可能使疑犯不能當面質疑某項偵查的理據。疑犯可能辯稱截獲的通訊被執法部門曲解，而基於這個錯誤，有關部門遂展開廣泛的偵查從而導致他被起訴。我們重申，截獲的資料只會用作情報，而不會成為決定是否起訴的根據。雖然疑犯不會有機會糾正執法部門在作出分析時所犯的錯誤，但假如他其後被檢控，他仍可在庭上當面質詢根據截獲的資料搜集得來而又獲法庭接納的證據。

7.39 對於合法取得而又可能是某項罪行的唯一證據的資料，不單只不能在庭上使用，而且還要被銷毀，大律師公會覺得不滿意。他們認為應該設立一個機制，讓控方可以決定是否保留和使用依手令取得的資料，以及如可以的話，有多少資料可以保留和使用。

7.40 其他意見書對我們的建議也採取保留態度。香港中外聯盟認為，法官審閱愈多的證據愈好，尤其是侵擾行為將會由法院授權進行。中外聯盟希望將來的機制規定控方必須披露當局有採取侵擾性措施。香港自由民主聯會憂慮如果截獲的資料不得被接納為證據，執法機關的工作將會受到阻撓，而刑法所產生的阻嚇作用亦會被削弱。他們因此建議賦予法院權力，可視乎有關資料的用處酌情決定可否接納它們為證據。

7.41 然而，也有其他人同意截獲的資料不得被接納為證據。一份意見書表示，法例應明文規定截獲的資料可獲免在審訊前向辯方披露。我們原則上同意這項意見。我們知道執法機關同意，採納不得接納截獲的資料為證據的建議不會影響他們打擊罪行的工作。事實上，若截獲的資料不能用作證據，截訊行動的詳情便不會被公開，從事秘密活動的人的安全也因此而得到保障。

7.42 截訊行動蒐集得來的資料通常都不很確切。由於截取電訊的工作通常持續數星期甚至數月之久，所以相當可能會同時收集了與偵查工作無關的個人資料。偵查員收集的資料可能大部分都與目標人物有聯絡的“無辜者”有關。假如截獲的資料可被接納為證據，無論是目標人物還是無辜者的私隱，將無可避免地受到侵犯。從保障私隱的角度著眼，那些私隱受截訊行動影響的人應獲告知其私隱權受到侵

犯。這亦帶出一系列問題：誰人應獲告知有截訊行動？應告知他甚麼內容？在甚麼情況下才應該通知他？甚麼時候通知他？如果截獲的資料須被銷毀及不得被接納為證據，以致令受截訊行動影響的人的私隱得到保障，則上述所有問題都可以避免。

7.43 前文的討論闡明截取電訊的主要目的是收集情報，而非收集證據作檢控之用。我們應記得，簽發手令的其中一個理由是“防止或偵測”嚴重罪行，而不是“檢控”嚴重罪行。由於截取電訊(包括竊聽電話)很可能會侵犯私隱，但通常只獲得論證價值不高的資料，所以我們認為透過截取電訊獲得的資料不得被接納為證據。

7.44 我們建議，透過依手令截取電訊而獲得的資料，即使與案情有關，也不得被接納為證據。就這項建議而言，“電訊”一詞指利用電磁來傳送的通訊。上述限制除適用於截取行動的成果之外，也適用於截取的方法。

7.45 我們建議，不得在法庭上援引證據，顯示有人曾觸犯禁止截取電訊的罪行或有一個授權截取電訊的手令獲得簽發，亦不可在盤問過程中提出任何問題顯示上述事項。

\* \* \* \* \*

截取通訊及秘密監察  
立法建議的資源影響

立法會保安事務委員會 2006 年 3 月 2 日會議資料文件的相關  
摘錄

**第 7 項：請告知實施擬議法例對執法機關資源方面的影響**

21. 設立授權機制及一個獨立監察機構，以及設立一個牽涉給予補償的投訴機制的各項建議，將會有財政及人手方面的影響。為實行新制度，執法機關亦將須要從其部門內調配資源。我們仍在更全面評估對資源的影響，並建議有關的評估的工作應在與立法會討論條例草案時同步進行。如可行的話，我們會嘗試以現有資源應付上述額外的要求，而如有需要，將會按照既定程序尋求額外資源。

\*\*\*\*\*

政府總部  
香港下亞厘畢道



GOVERNMENT SECRETARIAT  
LOWER ALBERT ROAD  
HONG KONG

本函檔號 OUR REF.: SBCR 57/581/76  
來函檔號 YOUR REF.: CB2/PL/SE  
電話號碼 TEL. NO.: 2810 2474  
傳真號碼 FAX. NO.: 2523 1685  
來函傳真 YOUR FAX.: 2509 0775

中環  
花園道 3 號  
花旗銀行大廈 3 樓  
保安事務委員會秘書  
(經辦人：湯李燕屏女士)

湯女士：

### 截取通訊及秘密監察 個案數目

正如 2006 年 2 月 21 日委員會會議所討論當局的文件的第 3 段所述，執法機關在過去數天，就 2005 年最後 3 個月的截取通訊和秘密監察的個案，進行了迅速的覆檢。有關的個案數字如下－

- 截取通訊：178 宗
- 秘密監察：170 宗

我們曾解釋，現行截取通訊和秘密監察的制度與我們建議的制度不盡相同，例如現界定為可作秘密監察的罪行的準則包括任何罪行，而建議的制度下為嚴重罪行<sup>1</sup>。以建議新法定制度的準則應用於上屬個案，將須由司法授權的截取通訊個案數字為 178 宗。而就秘密監察而言，28 宗應為司法授權的個案，

<sup>1</sup> 最高監禁期為 3 年或以上、或罰款一百萬元或以上的罪行。

而 114 宗為行政機關授權的個案。由於兩套制度的差異，因此有剩餘的個案(28 宗)。

煩請將上述事宜通知議員。

保安局局長

(張少卿



代行)

二零零六年二月二十五日