

保安局檔號：ICSB 14/06

《截取通訊及監察條例草案》委員會

通知秘密行動的目標人物

本文件載述當局對建議設立機制以通知被“錯誤”截取通訊或秘密監察的目標人物的回應。

概況

2. 條例草案已訂明嚴謹的保障措施，以確保沒有“錯誤”的秘密行動。授權只在已符合所需的先決條件的情況下才會發出，在遵守程序上也有嚴格要求。截取通訊及監察事務專員(專員)和執法機關在授權發出後所作出的檢討，也提供多一重保障，以避免採取“錯誤”的行動。

3. 儘管如此，由於有委員建議訂立一項機制，在行動“錯誤”進行的個案中向當事人作出通知，我們已審慎考慮就有限情況設立這項通知機制的可行性。

4. 我們在制定方案時，曾參考可作比較司法管轄區的做法，當中有所不同，如下一

- (a) 澳洲沒有設立通知機制，有關的法例也沒有特定投訴機制。
- (b) 英國設有投訴機制，但不設通知機制。
- (c) 美國和加拿大不設獨立監察當局或投訴機制，但訂立了通知規定，該等規定—
 - (i) 只限於調查罪行的個案(並不包括關於公共安全的個案¹)；
 - (ii) 只涵蓋獲授權的截取通訊或已申請進行的截取通訊；以及

¹ 美國的《外國情報監視法令》除外，根據該法令，在特定情況下須作出通知(第 1806(j)條)。

- (iii) 訂明毋須遵守規定的例外情況，例如為了滿足行動的需要便毋須遵守。

在有限情況下作出通知

5. 我們建議，以條例草案的條文和機制作為基礎，增加一項通知機制，內容如下—

- (a) 根據條例草案的“投訴機制”，專員現已須進行審查，以斷定是否“本應有訂明授權……發出或續期，但卻沒有如此發出或續期。”（原有的第 43(1)(b)條）。他在作出定論後，便會（根據第 43(2)(a)條或第 43(3)條）向申請人發出通知，述明他就個案判定申請人是否得直。
- (b) 條例草案已有規定，專員須進行“檢討”，包括他在接到根據條例草案規定作出的各項報告後可以進行的檢討。在這些檢討的過程中，專員可審核有關個案，目的包括確定是否有“本應有訂明授權……發出或續期，但卻沒有如此發出或續期”的情況。根據現有的條例草案第 41 條，專員會把定論通知部門，而根據第 47 條，專員的周年報告會包括這些檢討的撮要、檢討中發現的任何不符合規定個案的數目及其性質概要。
- (c) 我們建議，除了有上述(b)項的規定之外，專員在斷定“本應有訂明授權……發出或續期，但卻沒有如此發出或續期”時，可通知行動的目標人物。
- (d) 現時適用於“投訴”個案的其他條文會同樣適用，即“審查”時須應用司法覆核原則(第 45(1)(a)條)；關於可以作出賠償的安排(第 43(2)(b)條)；專員在他認為發出通知或判給賠償會對防止或偵測罪行或保障公共安全造成損害期間不得發出通知或判給賠償(第 43(5)條)等條文。

6. 專員在考慮是否“本應有訂明授權……發出或續期，但卻沒有如此發出或續期”時，並不限於確立是否已發出有關授權這個事實。在有發出授權的情況，他亦會檢討作出這個決定的程序，以確保有關申請已按照訂明程序提出，以及檢討訂明授權的執行情況，以確保該授權已按照其條款執行。因此，若有以下的情況，專員可決定有理由通知目標人物－

- (a) 有部門進行一項應申請授權的行動，但實際上卻沒有就該行動申請授權；
- (b) 行動已獲授權，但專員認為(例如)，
 - (i) 本應申請較高級別的授權；
 - (ii) 未有向授權當局提供申請當時已有並相當可能影響有關當局是否發出有關授權的資料；或
 - (iii) 行動沒有遵守載於有關授權的條款，例如對錯誤的人、電話號碼或地址進行有關行動。

根據第45條，專員須應用由法院在有人申請司法覆核時應用的原則進行審查。

7. 必須強調的是，這項通知安排所適用的“錯誤”，不應是條例草案第60條所指的輕微缺失。鑑於這機制應只適用於曾“錯誤地”遭受截取通訊或秘密監察的人，即使出現有關錯誤，如執法機關事實上沒有對擬定的目標人物進行截取或監察，便毋須給予通知。

8. 至於賠償，根據第43(2)(b)條，專員可在通知目標人物時同時下令繳付賠償金，而毋須目標人物親自提出申索。我們建議修訂有關安排，並將之同時適用於“投訴”及“通知”的個案，具體建議如下一

- (a) 目標人物會被詢問是否意願專員考慮對他作出賠償，而如他有此意願，
- (b) 他可向專員呈交書面陳詞，及

- (c) 專員在考慮應否就某個案而根據第 43(2)(b)條及第 43(4)條命令須繳付賠償金時須顧及(b)項。

9. 我們會因應委員對上述建議的方法的意見，提出所需的委員會審議階段修正案。

全面通知

10. 我們曾解釋反對訂立全面通知機制的理由。概括來說，訂立全面通知機制的困難如下一

- (a) 不是所有秘密行動都會導致有人被捕。沒有人因秘密行動而被捕，並不表示目標人物沒有涉及任何對治安或公共安全的威脅。而行動雖然未有導致目標人物被捕，但他有可能在事後一段長時間仍然對社會構成威脅。在這情況下，通知目標人物可能會使他和同謀察覺正受秘密調查，使以後再以相若手法進行的調查更為困難。
- (b) 在目標人物被捕，以及調查行動已被公開的情況下，披露該等秘密行動的任何細節，仍會透露我們的執法機關的能力及辦案手法，使罪犯及同一犯罪集團的同謀(如有的話)知悉。這不單會減少再向相同罪犯進行類似秘密行動的成功機會，更讓罪犯(特別是那些組織愈趨嚴密而且行事熟練的犯罪集團)逃避法網。例如，在一宗基於透過高度精密的隱閉器材取得的證據，而對涉及多方犯罪活動的數名目標人物採取公開行動的案件中，如作出通知便會有助他們了解執法機關的辦案手法。作出通知也會令他們排除被同謀出賣的可能性，並減少被查問時暴露不利於同謀的證供的機會。
- (c) 即使目標人物原來並不涉及某項威脅，向他通知可能使真正的目標人物生疑，或對某項行動構成其他損害。例如，目標人物可能認識引致威脅出現的人士，並把行動告知他們。如誤把

疑犯的兄弟姊妹/親密伙伴/鄰居當作調查對象，便可能發生這情況。假如把錯誤行動通知該錯誤的目標人物，而他又向真正的疑犯提及該項通知，他便可能有意或無意地提醒該疑犯。

- (d) 為了保護秘密行動的機密性，可披露的細節深入程度是有限的。作出通知的好處甚少，可能不及由此引起的憂慮。
- (e) 若規定須作全面通知，可能令當局要保留所有相關細節，以備可能要作出通知。這並不符合盡快銷毀詳細資料以保障私隱的原則。

因此，我們仍認為，訂立全面通知制度並不恰當。

保安局
二零零六年六月