

立法會保安事務委員會

截取通訊及秘密監察：

對司法機構資源的影響

目的

政府當局就規管執法機關截取通訊及秘密監察行爲所建議的法律架構，會對司法機構帶來資源方面的影響。本文闡述司法機構對此事的意見。

司法機構的立場

2. 根據政府當局的“截取通訊及秘密監察的建議法律架構”（立法會CB(2)997/05-06(01)號文件）資料文件，司法機構認爲，有關建議將會對司法資源的調配造成非常嚴重的影響。司法機構堅決認爲，若這些立法建議一經制定及施行，司法機構必需獲得以下列形式提供的足夠資源，即 (i) 增設原訟法庭法官的職位、(ii) 增設支援人員的職位及 (iii) 基礎支援設施的相關開支。提供這些資源，對確保法官能根據立法建議恰當及有效地履行職責是必要的。

3. 我們必須強調的是，司法機構的基本職責是公平和有效率地裁決市民之間及市民與政府之間的糾紛。司法機構在承擔這些建議的重任時，必須確保裁決糾紛這項基要的司法工作不會因此而受到不良影響。因此，司法機構必須獲撥足夠的資源以承擔立法建議所帶來的新增職責，否則，由司法機構執行的司法工作，就難免受到不良影響。

4. 有關立法建議對司法資源的影響詳列如下：

I. 授權當局

5. 當局建議將授權進行 (i) 所有截取通訊及 (ii) 侵擾程度較高的秘密監察行動的權力，歸於一個由3至6位原訟法庭

法官組成的小組的其中一位成員。小組法官要考慮個案的嚴重程度及即時性，以及所謀求達到的目的是否能合理地藉侵擾程度較低的手段達到，以確定行動是否能符合相稱及必要的驗證準則，才可作出授權。

對司法資源的影響

6. 考慮到司法審查的嚴密性質，小組法官處理這類個案將會十分費時。小組法官必須就每一個案，慎重考慮提交的材料是否足以通過法定的驗證準則。此外，小組法官還須考慮的事項包括行動所謀求達到的目的、個案的嚴重程度及即時性、有關目的是否能合理地藉侵擾程度較低的手段達到、有關行動可能對目標人物或其他人士的私穩所造成的侵擾、建議行動可能帶來的益處、行動會否涉及享有法律專業保密權的資料等等。

7. 我們必須明白，除了必需用於司法審查的時間外，小組法官執行立法建議所述的司法授權工作，還會在司法資源方面造成下述的廣泛影響：

- (a) 當值的小組法官必須隨時準備處理在緊急情況下提交的司法授權申請。換言之，需時較長和繁重的案件便不能編排在其席前審理，我們只可編排較短的案件，以便在有需要時作出靈活的安排。
- (b) 所有原訟法庭法官都必須輪值處理緊急的原訟法庭事務，例如批出緊急禁制令和強制令。當值法官在任何時候，包括正常工作時間以外的時間，都必須攜帶傳呼機以便可以隨時準備處理這些事務。輪值的小組法官處理司法授權個案時，情況亦是一樣。這項新增的工作對於小組法官是一個非常繁重的負擔。這些小組法官很可能需要從處理原訟法庭事務的法官輪值表抽調出來。如果是這樣的話，其他原訟法庭法官的工作量就會受到不良的影響。
- (c) 司法授權是執法機關在進行調查時申請的。若有關個案最終提交法庭處理時，曾處理申請的小組法官當然不能審理該案，因該位法官已曾處理在調查過程當中的有關申請，而且對調查材料早有所知。此

外，與該案相關的其他案件也有可能提交法庭，有關的小組法官亦同樣地不可以審理相關的案件。事實上，小組的所有法官都極有可能不得審理任何在調查過程中獲得司法授權而其後又基於調查所得而提交法庭審理的案件。由於小組法官是輪班當值的，故除 A 法官曾就以 X 為目標人物的申請作出司法授權外，B 法官及 C 法官亦大有可能在當值時處理 (i) 由最初授權所引起的事項，如申請續期及/或 (ii) 由同一項調查行動引起但以 Y 及 Z 為目標人物的司法授權申請。

- (d) 除了 (c) 項所述者外，(i) 為避免任何可能發生的問題及 (ii) 確保秉行公正時有目共睹，小組所有法官均不應聆訊任何在調查過程中曾獲批司法授權的案件。
- (e) 小組法官必須自行進行法律研究，以掌握其他司法管轄區在有關方面的最新發展情況，因為其他司法管轄區亦有採用與立法建議所述者相同或相若的驗證準則。
- (f) 小組法官所作的決定可能會受到司法覆核。根據現行慣例，此類案件將必須由 2 位原訟法庭法官一同聆訊，因為由一位原訟法庭法官單獨處理就另一位屬同一級別的原訟法庭法官所作決定而提出的司法覆核，是極不理想的做法。可參考的例子是，就內幕交易審裁處（由一位原訟法庭法官及非法律界人士組成）的決定而提出的司法覆核申請，按慣例是由 2 位原訟法庭法官共同聆訊的。

增設原訟法庭法官職位的需要

8. 由於有關建議對司法資源帶來重大影響，我們有必要增設原訟法庭法官的職位，以執行司法授權的工作。

9. 司法機構認為，有必要增設原訟法庭法官職位的看法，應與原訟法庭法官的編制名額早已極為不足的情況，一併理解。在過去二十多年來，司法機構已調派多位法官出任不同的法定職位，而司法編制的增幅卻十分有限。就其中某

些工作，政府當局以撥還資源予司法機構的方法處理（即政府當局依據估計有關法官將會用於涉及的工作所需的時間，向司法機構撥還資源）。目前這個情況實在有欠理想。儘管原訟法庭法官的編制只有 25 位法官，但實際上司法機構一直以來都需要至少 10 位暫委原訟法庭法官，以使法官人手的總數達至最少 35 位。

10. 此外，應予注意的是：

- (a) 司法工作中的不少重要範疇，必須由實任的原訟法庭法官處理，而不能由暫委法官代替。這些工作包括審理謀殺案、誤殺案、嚴重刑事案件包括複雜商業罪案等、繁重的民事案件、所有司法覆核，以及聆訊上訴案件等。
- (b) 分配部份法官出任小組法官以履行司法授權的職能，將會使實任原訟法庭法官的司法人手大為減少。
- (c) 這方面的人手減少不能藉委任暫委法官而得以抵銷，因為暫委法官不能處理 (a) 項所述的重要範疇的工作。

必需額外增加的原訟法庭法官人數

11. 基於上述原因，司法機構堅決認為必須增設原訟法庭法官的職位，以處理建議法例中司法授權所涉及的工作。假設初步只需 3 位小組法官執行司法授權的工作，需要額外增設的原訟法庭法官職位的數目，最多應是 3 個。但是，假設申請個案的數目需要佔用 3 位原訟法庭法官全部工作時間的可能性不大，司法機構的立場是，最少需要額外增設 1 個原訟法庭法官的職位，不過也有可能需要增設 2 個。

12. 司法機構並無從政府當局得悉任何過往有關執法機關進行截取通訊及秘密監察行動次數的統計數字。

所需的支援人員

13. 除了增設原訟法庭法官的職位外，政府當局亦必需向司法機構提供額外的支援人員，以協助小組法官處理有關司法授權的工作，例如與執法機關聯絡，記錄小組法官對執法機關的提問和所作的決定及整理有關文件、安排文件的保安和存檔等工作。由於小組法官需要履行的是全新的職能，司法機構現時編制內並無合適的支援人員可為小組法官提供所需的支援服務。故此，這些支援人員需要由政府當局提供予司法機構。由於小組法官的支援人員必須隨時（包括在辦公時間以外）候命，以協助小組法官處理申請，並需有替假安排，所以我們預計最少需要 2 名全職支援人員來協助小組法官。此外，這些支援人員亦需獲得適切的培訓以便執行特定的工作。

支援設施

14. 政府當局亦應向司法機構提供其他支援設施，例如儲存文件的保險室、保密傳真線/電腦/電話等保安裝置。同時，我們也很可能需要提升法院大樓的整體保安設施。

15. 政府當局已知悉司法機構在上文所述關於需要足夠資源的立場，特別是需要增設原訟法庭法官職位的立場。政府當局現正與司法機構繼續就此事進行商議。

II. 獨立的監察機關

16. 政府當局亦建議設立獨立的監察機關，並由“截取通訊及監察事務專員”（“專員”）負責，目的是 (i) 經常檢討執法機關遵從有關法例條文及任何實務守則的情況；以及 (ii) 調查有關非法截取通訊或秘密監察的投訴，並就賠償作出裁決。政府當局建議，專員一職由不低於高等法院原訟法庭級別的現任法官或退休法官出任。

17. 據我們了解，專員所執行的是非司法性質的職能，完全不屬司法機構的工作範疇，而其辦事處亦將會設於法院大樓以外的其他辦公大樓。

對司法資源的影響

18. 如果專員一職由退休法官出任，司法資源不會受到任何影響。但是，我們留意到，在香港居住的退休法官人數極其有限，而且他們也不一定願意接受這項工作。

19. 如有現任法官獲委任出任專員，則會對司法資源帶來非常嚴重的影響。考慮到在全此新機制下所涉及的繁重職責、工作性質和工作量，司法機構認為，有關的法官將需用大量的時間來履行相關職務，所以必須提供 1 個全職原訟法庭法官的職位予司法機構。有關這方面的問題，司法機構亦正在繼續與政府當局進行商議。

給予專員的支援

20. 由於專員的職能完全不屬司法性質，而且亦不屬司法機構的工作範疇，所以專員所需的額外支援人員亦應為司法機構編制以外的人員。至於所需支援人員的職級和人數為何，應由政府當局考慮。然而，司法機構認為，政府當局必須向專員提供足夠和適當的支援人員，使其得以有成效和有效率地履行法定職能。

時間上的配合

21. 增設司法人員和其他支援人員職位，以及為相關開支提供資源的時間表，應與立法時間表緊密配合。這點非常重要，否則，立法後司法授權機制的推行，以至獨立監察機構的運作（假定專員一職由現任法官出任）都可能受到不良影響，又或基要的秉行公正司法工作會因此而蒙受影響。故此，各有關的時間表必須互相配合，才可避免出現上述極不理想的情況。

司法機構政務處
2006年2月