

# 香港法律改革委員會

## 報告書

### 私隱權：規管秘密監察

#### 摘要

#### 引言

1. 《基本法》第二十九和三十條以及《公民權利和政治權利國際公約》第十七條（後者已收納入《香港人權法案》第十四條內）保證個人私隱不得被人任意或非法侵犯。為了提供足夠而有效的保障和補救方法，以防止個人私隱被人任意或非法侵犯，法律改革委員會（“法改會”）建議設立法律架構，規管秘密監察以及涉及侵入私人處所非法取得個人資料的行爲。這規管理制度應達到合法、相稱和問責這三方面的要求。當局應採用綜合的方法，對截取通訊和秘密監察作出規管，以便有效地保障私隱免受不當干擾。

#### 第 1 章 —— 建議就秘密監察訂立刑事罪行

2. 法改會建議訂立兩項刑事罪行，以禁止涉及侵入私人處所非法取得個人資料的行爲。

#### 第一項罪行

3. 法改會建議，第一項罪行的因素應包括：“以侵入者身分進入或逗留在私人處所，意圖觀察、偷聽或取得個人資料”。

4. 根據定義，“私人處所”包括“被任何人佔用或使用（不論如何短暫）作居住用途或以其他方式用作居所的任何處所或其中任何部分，酒店或旅館東主租予客人作住宿用途的任何房間，醫院或護養院用作治療病人或用作寢息設施的地方”，但不包括容許個人就使用或佔用該處所而進入的公用地方。

5. 使用科技器材並非第一項罪行的必要成分。犯罪者也不必秘密地進行活動，只要他以侵入者身分進入或逗留在私人處所，即符合構成這項罪行的條件。

## 第二項罪行

6. 法改會建議，“如私人處所內的人會被認為是有合理私隱期望的，任何人（不論在該私人處所之內或之外）放置、使用、檢修或拆除能夠加強感應、傳送訊息或記錄訊息的器材，意圖取得關於在私人處所內的這些人的個人資料”，應屬犯罪。

7. 任何人經合法佔用人同意，做出被禁止的監察行為，可免負刑事法律責任。法例應清楚訂明，哪類別的人在甚麼情況下可以就這類侵擾行為給予有效的同意。

8. 如有關的私人處所是被任何人佔用或使用（不論如何短暫）作居住或寢息用途，或以其他方式用作居所，則以下人士可以同意在該處所內使用科技器材作監察用途：

- (a) 如由一人合法地佔用或由多於一人共同合法地佔用該處所，則他們當中任何一名成年的合法佔用人可以給予同意；及
- (b) 如由多於一人合法但各自獨立地佔用該處所，則必須每名成年的合法佔用人都給予同意。

9. 應該就用作居所的私人處所作出明文規定，禁止在更衣室、全部或部分用作寢息設施的房間、以及任何洗手間、淋浴或沐浴設施內，進行秘密監察，但藉手令或內部授權而獲授權者，則不在此限。

10. “加強感應、傳送訊息或記錄訊息的器材”一詞，未有定義。究竟某件器材是否屬於這一類器材，須視乎它在個別個案中的使用情況而定，但它的使用應涉及把人的感官知覺提升至超逾正常人體的能力。按法改會的用意，利用日常生活上的器材來矯正感官上的缺陷，例如配戴眼鏡或助聽器，不應被視為犯了有關罪行。

11. 如某人或其財產是清晰可見，以及用肉眼可看得見的，則使用望遠鏡或遠攝鏡頭攝影機這類攝影設備，以記錄被觀察的目標的存在及其特性，都不應構成犯罪，因為此舉並沒有令被觀察者被剝奪其合理的私隱期望。不過，如果不利用望遠鏡一類的輔助器材是看不見被觀察的目標，則此舉即屬侵犯被觀察者的私隱權。

12. 究竟從私人處所之內或之外秘密監察該處所內的人的活動或談話，是否構成罪行，這要視乎有關的人的合理私隱期望有沒有受到損害。要決定某人是否有合理的私隱期望，該人的行為須展示出他對享有私隱有主觀的期望，而且他須符合一個客觀的驗證準則，即社會人士願意認同他的期望是合理的。

### **建議訂立的罪行的適用範圍**

13. 任何人如依據手令而進行監察，是不會犯建議訂立的任何一項罪行。任何人如經私人處所內的合法佔用人同意而進行監察，是不會犯建議訂立的第二項罪行。

### **免責辯護**

14. 法改會建議，被控告犯了建議訂立的任何一項罪行的人，如真誠地而且有合理理由相信以下情況，則可以此作為免責辯護：

- (a) 某嚴重罪行已發生或正在發生；
- (b) 執法機關不會調查該罪行或不會就該罪行提出檢控；
- (c) 利用監察行動會取得該嚴重罪行的犯罪證據，而這些證據不能藉侵擾程度較低的手段取得；及
- (d) 監察的目的，是防止或偵測嚴重罪行。

## **第 2 章——規管制度**

### **在甚麼情況下需要手令以進行秘密監察**

15. 法改會建議，如進行秘密監察的方式，是刻意確保受監察者不會察覺到該項監察正在進行或者有可能進行，而在有關情況下：

- (1) 如沒有手令，該項監察本會屬於本報告書第 1 章所述的建議訂立的刑事罪行；
- (2) 該項監察涉及在私人處所使用器材，不論該行為會否構成建議訂立的其中一項刑事罪；
- (3) 該項監察涉及侵入公眾不得內進的學校、商業處所、飛機、船隻及車輛；
- (4) 該項監察相當可能導致得悉享有法律特權的事宜；

- (5) 該項監察相當可能導致得到機密的新聞材料；或
- (6) 該項監察相當可能導致得到屬於高度敏感性質的個人資料，

則應該需要有手令的授權，才可進行該項秘密監察。

### **由參與目標活動的一方進行的秘密監察**

16. 法改會留意到，“參與者進行的監察”（由參與談話或參與其他目標活動的一方進行的監察），情況特殊，可能應得到特別考慮。但法改會認為，這些特殊的情況並未構成充分的理由，未足以摒棄授權的規定。因此，法改會建議，由參與者進行的監察，如是在私人處所進行，而且涉及使用器材，則應該需要有授權。至於這種不屬刑事行為而由參與者進行的監察，它所需要的授權應該是藉法庭手令抑或是藉內部授權而取得，則應在每個執法機關所編製並經監察機關批核的內部指引中，加以訂明。在決定需要手令抑或內部授權之前，應衡量監察行動所涉及的干擾程度。

17. 法改會因此建議，在私人處所進行的秘密監察，需要以下的授權：

- (a) 如該項監察是在建議訂立的任何一項罪行的範圍內，則需要有手令的授權，才可避免負刑事法律責任；
- (b) 如該項監察是涉及在私人處所使用器材，但它既不在建議訂立的任何一項罪行的範圍內，也不是由參與者進行的監察，則需要手令；及
- (c) 如該項監察是由參與者進行的監察，但它不在建議訂立的任何一項罪行的範圍內，則必須取得授權，而且應在每個執法機關所編製並經監察機關批核的內部指引中，訂明該項授權應該是藉手令抑或是藉內部授權而取得。

### **由舉報人或臥底進行的秘密監察**

18. 如執法機關利用舉報人或臥底代為進行秘密監察，則該執法機關所需取得的授權，應該相等於該項秘密監察假如是由該執法機關的人員進行時所需取得的同一級別的授權。當局應制訂條文，訂明在取得必需的授權後，舉報人或臥底可獲豁免，第1章所建議訂立的罪行不適用於他們。

## **使用追蹤儀器進行秘密監察**

19. 執法機關應該在甚麼情況下需要有手令或內部授權，才可使用追蹤器材對個人進行秘密監察，關於這個問題，應該由監察機關來決定。監察機關在作出決定前，應考慮所使用的追蹤器材的準確度、對個人私隱的侵擾程度，以及追蹤是否連續進行。

## **在甚麼情況下需要內部授權以進行秘密監察**

20. 執法機關如就某項特定的調查或行動進行秘密監察，而在有關情況下，監察行動雖然不涉及需要由手令所授權的那種侵擾，但有人相當可能會有合理的私隱期望，則必須向該執法機關的指定高級人員取得內部授權。

21. 在評定個人的私隱期望是否合理時，應考慮的有關因素包括：發生侵擾的地方，侵擾的目的及場合，所採用的侵擾的方法以及所用的任何器材屬何性質，該人在侵擾之前以及在侵擾期間所做出的行為。

22. 法例應規定每個執法機關均須發出內部指引，指明該執法機關的人員在申請內部授權以進行秘密監察以及在批給內部授權時，應考慮甚麼因素。內部指引應經監察機關批准，並可供公眾查閱。

## **非政府機構或人士的適用情況**

23. 法改會建議，應該只有政府當局才有權利申請手令以進行秘密監察，因為政府當局是被委以維持治安的責任，並且須向市民負責。

## **誰人可申請手令以進行秘密監察**

24. 香港特別行政區任何政府部門以及廉政公署的獲授權人員，可以向高等法院原訟法庭申請手令，授權其有關人員進行秘密監察。

25. 除香港警務處、香港海關、入境事務處及懲教署外，其他政府部門如要申請手令，必須由律政司代為提出，以確保該項申請在表面上符合發出手令的規定以及有充分理據。

## **誰人可申請內部授權**

26. 只有廉政公署和下列政府部門中的指定人員，才可申請內部授權以進行秘密監察：

- (a) 香港警務處；
- (b) 香港海關；
- (c) 入境事務處；或
- (d) 懲教署。

## **第3章——發出秘密監察手令和內部授權的理由**

### **發出手令的理由**

27. 法改會建議，發出手令授權進行秘密監察的理由應該是：

- (a) 為了防止或偵測嚴重罪行；或
- (b) 為了保障香港的公共安全。

28. “嚴重罪行”的定義，應參照可以就罪行而判處的最高刑罰，並應由政府當局決定適當的量刑等級。如政府當局認為某些罪行對社會有特別危害，即使這些罪行未達到所要求的量刑等級，政府當局仍可以為着進行監察的目的，把這些罪行歸入“嚴重罪行”類別。

29. 由於法改會建議藉秘密監察而取得的證據應該可以在法律程序中獲接納為證據，因此，“防止及偵測”罪行的涵義，應擴大至包括就有關罪行提出檢控。

30. 法庭如信納以下情況，可發出手令，授權進行秘密監察：

- (a) 進行秘密監察是為了合法的目的，即為了防止或偵測嚴重罪行，或為了保障香港的公共安全；
- (b) 秘密監察與藉着進行秘密監察而謀求達到的目的，是相稱的。

31. 法庭在決定秘密監察與藉着進行秘密監察而謀求達到的目的是否相稱時，必須信納：

- (a) 有合理理由懷疑有人正在、已經或即將犯嚴重罪行，或者（視屬何情況而定）將會取得的資料對於保障香港的公共安全相當可能有重大價值；
- (b) 有合理理由相信，藉着進行秘密監察，將會取得與調查有

關的資料；及

- (c) 將會取得的資料，不能合理地藉着侵擾程度較低的手段取得。

32. 法庭在作出決定前，必須：

- (a) 考慮嚴重罪行的即時性及嚴重程度，或其對香港的公共安全造成的威脅（視屬何情況而定）；
- (b) 考慮發生侵擾的地方；
- (c) 考慮所採用的侵擾的方法，以及所用的任何器材屬何性質；及
- (d) 在衡量過在有關情況下任何合理的私隱期望之下，考慮受秘密監察的人以及任何其他人的私隱，可能受到監察所影響的程度。

### **發出內部授權的理由**

33. 授權人員如信納以下情況，可發出內部授權，以授權進行秘密監察：

- (a) 進行秘密監察是為了合法的目的，即為了防止或偵測罪行，或為了保障香港的公共安全；
- (b) 秘密監察與藉着進行秘密監察而謀求達到的目的，是相稱的。

34. 條件(a)提到防止或偵測“罪行”（而不是就發出手令的理由而規定的“嚴重罪行”），目的是使執法機關在調查罪行時更加靈活，在某些情況下，執法機關所採用的秘密監察對個人私隱權造成的侵擾程度，會低於需要司法授權的侵擾程度。

35. 授權人員在決定秘密監察與其謀求達到的目的是否相稱時，必須信納：

- (a) 有合理理由懷疑有人正在、已經或即將犯罪行，或者（視屬何情況而定）將會取得的資料對於保障香港的公共安全相當可能有重大價值；
- (b) 有合理理由相信，藉着進行秘密監察，將會取得與調查有關的資料；
- (c) 將會取得的資料，不能合理地藉着侵擾程度較低的手段取得。

36. 授權人員在作出決定前，必須：

- (a) 考慮罪行的即時性及嚴重程度，或其對香港的公共安全造成的威脅（視屬何情況而定）；
- (b) 考慮發生侵擾的地方；
- (c) 考慮所採用的侵擾的方法，以及所用的任何器材屬何性質；及
- (d) 在衡量過在有關情況下任何合理的私隱期望之下，考慮受秘密監察的人以及任何其他人的私隱，可能受到監察所影響的程度。

## 第 4 章 —— 授權程序

### 發出手令或內部授權的主管當局

37. 凡申請手令以進行秘密監察，應向原訟法庭的法官提出。至於授權進行秘密監察的內部授權，則應由有關執法機關內職級最少等同高級警司的人員發出。

### 申請手令或內部授權時須提供的資料

38. 凡申請手令或內部授權以進行秘密監察，應以書面提出，而所提供的資料則應包括：申請人的姓名和職級或職位；申請的理由及所依據的事實；受監察的目標人物的身分（如知道的話）；希望取得的資料；秘密監察的形式及所用器材的類別；進行監察的地點；以往就同一標的事項或同一人物提出過多少次申請（如曾提出的話），以及該等申請有沒有獲批准、被撤回、或不獲批准；要求進行監察的持續期間；是否相當可能令致任何人得悉享有法律特權的事情、機密的新聞資料或敏感的個人資料；任何有可能附帶造成的侵擾的詳情及其理據；有沒有嘗試過其他侵擾程度較低的方法，以及為何該等方法已失敗或相當可能不會成功；有何理由認為秘密監察與其謀求達到的目的相稱；以及監察所得的材料相當可能會被披露的程度。

### 授權的有效期及續期

39. 由原訟法庭批給的秘密監察手令，初次有效期不超逾 90 天。內部授權的初次有效期也相同。

40. 內部授權的首次續期申請，應向有關執法機關適當的批核人員提出。第二次或其後再為內部授權申請續期，則應在有效期屆滿之前向原訟法庭提出。所有手令的續期申請也應在有效期屆滿前向原訟法庭提出。所有續期都只能夠就之前一次申請手令或內部授權的同一標的事項而批給。

41. 如法庭（或批核人員，視屬何情況而定）信納，之前發出手令或內部授權的理由至今依然存在，則可以批准續期一段不超逾 90 天的有效期。可以續期的次數則無限制。

42. 手令或內部授權的續期申請，可以單方面向法庭提出，但應以書面形式提出，並應提供以下資料：續期的理由以及需要續期的期間，相當可能取得的資料類別，以往涉及同一人的申請的詳情，有何理由認為秘密監察與其謀求達到的目的仍然是相稱的。

43. 法例應訂明申請手令以及為手令續期的程序，並規定有關的執法機關須就其發出的內部授權訂立內部指引，以規管申請內部授權以及為內部授權續期的程序。內部指引應經監察機關批准，並可供公眾查閱。

## **緊急申請手令或內部授權**

44. 法改會建議，如在有關情況下，不能在切實可行的範圍內按照正常方式申請手令或內部授權，則應有一名執法人員能夠授權進行初次有效期為 24 小時的秘密監察。之後，應由法官審議該項授權原先應否獲得批給，以及應否准許該項授權繼續生效。法改會也建議，除了這項事後作出的授權外，另一可行的辦法，就是在情況許可之下，按以下所述的方法，事前提出緊急申請，以取得授權進行秘密監察。

45. 如執法人員有合理理由相信，情況嚴峻而緊急，以致必須進行秘密監察，但不能在切實可行的範圍內按照正常方式申請手令或內部授權，則執法人員可以向法庭或授權人員申請緊急授權。

46. 如緊急申請手令，可利用電話以口頭方式提出，或由一名執法人員親自到法庭提出，或利用包括圖文傳真及電子郵件的其他電子方式提出。如緊急申請內部授權，則可利用口頭方式或電子通訊方式，向有關執法機關內職級為或職級等同警務處助理處長的人員提出。

47. 緊急手令或緊急內部授權的有效期只有 24 小時。在原先提出緊急申請的 24 小時內，必須向法庭或向適當的授權當局提交完整

的書面申請，說明提出緊急申請的詳細理由和理據。法庭或授權當局可要求提出申請的執法人員前來提供進一步的資料，並可施加執行手令或內部授權的條件。

48. 如法庭或授權人員信納，確實有合理理由相信情況嚴峻而緊急，以致必須進行秘密監察，但不能在切實可行的範圍內按照正常方式申請手令或內部授權，則法庭或授權人員可以批准緊急申請。但法庭或授權人員也須信納，該項緊急申請已符合在正常情況下批給手令或授權的條件。手令或內部授權的續期申請，不能循緊急程序提出。

### **手令及內部授權的紀錄**

49. 每個執法機關對於就其進行的秘密監察而批給的所有手令及內部授權，均應備存紀錄。紀錄的保存期限應達到政府當局所指定的合適的最短期間，而且紀錄內容應定時更新。紀錄的內容應包括：手令或內部授權的發出日期、有效期屆滿日期或終止日期；授權人員的姓名和職級；監察行動的詳情，包括受監察的目標人物的詳細資料；是否屬於緊急申請，如屬於緊急申請，則須提供理據；如屬獲續期的手令或內部授權，則須說明何時獲得續期以及由誰人批給續期。

50. 應規定每個執法機關亦須就其手令或內部授權，備存相關的文件。

## **第 5 章——透過秘密監察而取得的材料是否可獲接納為證據**

51. 法改會建議，透過依據手令或內部授權進行的秘密監察而合法取得的材料，在法庭上應可獲接納為證據，但被控人應有權獲得機會，反對把監察所得的材料用於證據和反對接納這些材料為證據，並且應有權要求法庭評估接納上述證據對審訊的公平與否有何影響。至於透過獲授權的秘密監察而取得的材料在法律程序中是否可獲接納，則應視乎這些材料用作針對被控人的證據是否公平而定。

52. 如材料是透過非法秘密監察取得，而監察是在違反關於發出手令或內部授權的法定規定之下進行的，法改會建議不應單以材料是非法取得為理由而將之摒除。法改會認為，如法庭經考慮所有情況，包括材料是否合法地取得，認為接納此證據不會對法律程序有不利影響，此證據仍然是可予接納的。

53. 法改會又建議，如監察所得的材料是以不公平的方法取得，而其不公平的程度是構成對公眾良知的冒犯，並且嚴重打擊公眾對司法的信心，那麼即使並無跡象顯示被控人會無法得到公平審訊，此點仍會是充分理由足以支持把這些材料摒除於證據之外。

## 第 6 章——如何處置透過秘密監察而取得的材料

### 關於保存個人資料的內部指引

54. 法改會建議，規管秘密監察的法例應規定每個執法機關均須確保已經作出有系統的安排，以處理、儲存及銷毀透過秘密監察而取得的材料，並須擬訂內部指引（須經監察機關批准），列明適用於處置監察所得的材料的政策和程序。此做法可為各有關機關訂明準則，並且有助公眾對制度保持信心。

55. 透過秘密監察而合法取得的材料，應按照內部程序指引而保存一段指明的期限。有關的程序必須清楚說明監察所得的材料在甚麼情況之下才可銷毀。經由秘密監察取得的資料紀錄，如果因民事或刑事法律程序的關係而須予使用的可能性不大，又或者再無必要將之保存作指定用途，則必須在切實可行的範圍內盡快銷毀。此外，也應採取適當措施，以確保監察所得的材料受到保護，不會在未獲授權下或在意外的情況下被取用、處理，刪除或用作其他用途。

56. 如監察是由內部授權所授權進行的，則涉及任何罪行的材料，不管該罪行是如何輕微，也可以交給另一個執法機關。如監察是由手令所授權進行的，則只有涉及嚴重罪行的材料才可以交給另一個執法機關。在這兩種情況之中，均不應把監察所得的材料交給第三者，但一個執法機關把透過秘密監察而取得的 *情報* 交給另一個執法機關，卻不應受到任何限制。

57. 若遇到棘手個案而在應用這些程序的任何方面有不清楚之處，則應徵詢監察機關的意見。

### 披露監察所得的材料

58. 凡有申請提出，要求批給手令或內部授權以授權進行秘密監察，負責作出授權的法官或人員應作出他認為是有必要的安排，以確保披露監察所得的材料是有必要的，並且是屬於最低限度。

59. 任何人如故意向他人披露透過未獲授權的秘密監察而取得的資料內容，而他本人是知道或有合理理由相信此資料是經由秘密監察取得的，此人即屬觸犯刑事罪行。

60. 建議訂立的法例應訂定條文，訂明禁止向第三者披露秘密監察所得的材料也有例外情況。這些例外情況應包括以下各者：披露是為了在任何法律程序中提供證據，披露是為了防止、調查或偵測罪行，披露是為了保障香港的公共安全，或披露是依據法庭命令而作出的。

### **披露透過截取通訊而取得的材料**

61. 法改會認為，就透過截取通訊而取得的材料是否可獲接納而提出的各種論點，是充分反映了正反兩面的意見。法改會在此問題之上未有任何結論，但這些論點已載列於本報告書中以助公眾進行討論。

## **第 7 章——終止監察後應否作出知會**

62. 法改會認為不應該強制規定，每一宗獲批給進行監察的手令或內部授權的個案，均須知會目標人物他曾經受到監察。不過，法改會建議如果監察機關認為手令或內部授權並非恰當地發出（或根本未有發出），又或者認為手令或內部授權的條款未有妥為遵從，則在此類個案中，應規定監察機關須知會受監察的人／人等關於發出手令或內部授權的法定規定已遭違反。

63. 如監察機關信納作出知會是會損害原先進行侵擾的目的，監察機關可延遲作出知會，但延遲的時間不得長於有必要者。監察機關應定期對個案進行覆核，並在延遲作出知會的理由不再存在之時立即把監察一事告知有關的人。在涉及公共安全的特殊情況中，如有必要無限期延遲知會受屈者，則法改會建議有關的執法機構必須向法庭取得命令，批准無限期延遲向受屈的一方作出知會。

64. 如有個別人士接觸監察機關，以確定其本人是否曾是監察的目標人物，而當時的情況是雖有進行監察卻仍然未能透露，則監察機關所作出的回應應該是“無可奉告”。此回應的意思可以是該人未有受到監察，或該人有受到監察但監察是合法的，又或者監察仍在進行之中。

## **第 8 章 —— 監察機關**

### **監察機關如何組成**

65. 法改會建議成立監察機關，對所建議設立的手令及內部授權制度作出檢討以加強問責。法改會建議，出任監察機關監督一職者，應是原訟法庭或較高級法院的現任或退休法官，又或者是有資格獲委任為原訟法庭法官的人士。獲委任為監督者的任期應為三年，並應有資格再獲委任三年。法改會又建議，所成立的監察機關應獲提供充分的行政支援以妥為執行其職能。

### **監察機關所擔當的角色**

66. 監察機關所擔當的角色，應是審查手令或內部授權是否恰當地發出及其條款是否已妥為遵從，又或者審查手令或內部授權是否已按照其條件而妥為執行。

67. 監察機關無須對每一宗秘密監察事件均進行覆核，但須對選定的個案進行隨機抽樣審查。此外，如受屈者相信自己正在或曾經受到執法機關的非法監察，受屈者可要求監察機關調查關於發出手令或內部授權的法定規定是否有被違反。

68. 監察機關應獲賦予權力，以裁斷非法監察的判給賠償問題和作出其認為合適的命令，包括銷毀或保存監察所得的材料的命令在內。監察機關又應負責批准每個執法機關所發出的關於批給內部授權的內部指引，以及關於保存、披露或銷毀透過秘密監察或以秘密手段所取得的材料的指引。

### **由監察機關進行覆核**

69. 監察機關在覆核手令或內部授權有效與否時所採用的原則，應是法院在有司法覆核申請提出時所採用的原則。

70. 如監察機關發現某宗手令或內部授權申請在資料方面有嚴重的不披露或失實陳述，有關的手令或內部授權若是仍然有效，監察機關應將之撤銷，如其有效期已經屆滿，則監察機關應宣布該手令或內部授權為不恰當地批給。

71. 由於與手令或內部授權的申請、發出或執行有關的材料和資料有可能是敏感的，並且有必要對披露這些材料和資料施加限制，監察機關並無義務向投訴人全面披露所有有關材料和資料。監察機關作出決定，亦無責任解釋理由。

72. 監察機關在覆核手令或內部授權時無須進行口頭聆訊。作出投訴或要求覆核的人，無權在覆核過程中向監察機關作出口頭申述（如獲邀請作出口頭申述，則不在此限），但卻有權在作出投訴或要求覆核之時作出書面申述。覆核應以非公開形式進行。除非監察機關認為適當，否則大律師及律師是沒有出庭發言權的。法改會建議，監察機關應獲賦予權力：

- (a) 傳召任何能就上述覆核提供資料的人到其席前，並為進行上述覆核而訊問此人；
- (b) 為進行上文(a)段所指的訊問而監誓；及
- (c) 要求任何人向其提供任何資料（如有需要，可經宣誓後提供）和交出與上述覆核有關的任何文件或東西。

對於監察機關就覆核結果所作出的決定，不得提出上訴（雖然可要求進行司法覆核）。

73. 如監察機關的結論是未有取得必需的授權，又或者監察機關認為秘密監察手令或內部授權並非恰當地發出或未有妥為執行，監察機關應知會投訴人規管秘密監察的相關法定規定已遭違反，並告知投訴人他有權向監察機關申請賠償。監察機關亦可作出其認為合適的命令，包括銷毀或保存監察所得的材料的命令在內。

## 就覆核結果作出知會

74. 如監察機關裁定有進行監察但手令或內部授權卻未有發出，又或者手令或內部授權並非恰當地發出或其條款未有妥為遵從，監察機關應知會受監察的人及有關的執法機關，關於發出手令或內部授權的法定規定已遭違反。

75. 如監察機關信納作出知會，是會嚴重妨礙嚴重罪行的現時或未來調查工作或損害香港的公共安全，監察機關應有權延遲知會受屈者，但延遲的時間不得長於有必要者。監察機關應定期對個案進行覆核，並在延遲作出知會的理由不再存在之時立即把覆核的結果通知受屈者。

76. 如監察機關的結論是：

- (a) 投訴人未有受到秘密監察，而進行秘密監察是須發出手令或內部授權的；或
- (b) 手令或內部授權是恰當地發出或其條款已妥為遵從，

監察機關應避免作出任何評論，而單是知會投訴人關於發出手令或內

部授權的法定規定未有被違反。

77. 法改會認為不適宜知會投訴人監察是依據恰當地發出手令或內部授權而進行，而且亦不應知會投訴人手令或內部授權並不存在。

### **監察機關在覆核完畢時所作出的命令**

78. 如監察機關的結論是曾有政府部門或執法機關的人員，在本意是執行職責之時違反了關於發出或執行手令或內部授權的法定規定，則監察機關必須：

- (a) 撤銷有關的手令或內部授權；及
- (b) 作出其酌情認為是合適的命令，包括：
  - (i) 命令銷毀監察所得的材料；或
  - (ii) 如果監察所得的材料，須用作證據以證明監察並不合法，或須用於日後進行的民事或刑事法律程序，則命令保存監察所得的材料。

79. 如監察機關信納手令或內部授權是恰當地發出而其條款亦已妥為遵從，又或者手令或內部授權的有效期已屆滿，監察機關仍可酌情就如何處置根據手令或內部授權而取得的監察所得材料，作出任何一項上文第 78(b)段所指明的命令。

### **賠償**

80. 法改會認為受屈者有權就政府部門或執法機關進行非法秘密監察而致令其私隱受到侵擾取得賠償。個人私隱是有必要受到保障，而為了公眾利益，執法機關進行監察的能力亦須保密，法改會建議在這兩者之間取得平衡的最可行方法，是容許受屈者透過向監察機關提出申請而就其私隱受到非法侵擾要求賠償。

81. 法改會不認為有必要在要求賠償的申請中，作出安排令受屈者可以取用與秘密監察手令或內部授權的申請、發出或執行有關的材料，不過，法改會相信除非可以公眾利益為理由而不提供這些證據，否則在原則上來說，這些證據是應予提供的。法改會認同此做法可能仍會對證據造成嚴重限制，但此做法應該是不會自動把證據全部豁除的。法改會建議，監察機關在決定如何判給賠償和作出甚麼命令來處置監察所得的材料之前，應讓受屈者在有關問題之上有獲得聆聽的機會。

82. 法改會又建議，監察機關應可在其所判給的賠償中，包括其認為應就精神傷害而判給的適當款額，並可在適當的情況下判給懲罰性的損害賠償。

83. 法改會認為如法庭裁定某人觸犯其中一項所建議訂立的刑事罪行，則受屈者應有權提出申請，要求該名被告人向他支付損害賠償。

## 第 9 章 —— 報告

### 有必要提交報告

84. 對於執法機關所進行的侵擾性活動，詳盡的周年報告在加強公眾問責和增加透明度之上能發揮重大作用，法改會故此建議監察機關每年向立法會提交公開報告和向行政長官提交機密報告。

### 提交立法會的報告

85. 提交立法會的報告所應收載的資料應在法例中指明。報告應就每個政府部門及執法機關而述明：

- (a) 秘密監察手令及內部授權的申請次數、撤回申請次數、申請不獲批准次數、按要求而批給的次數，以及須作更改始會批給的次數；
- (b) 所批給的手令及內部授權的平均有效期，以及任何續期的平均有效期；
- (c) 監察機關在進行覆核時裁定為並非恰當地發出或未有妥為執行的手令及內部授權的數目；
- (d) 執法機關向監察機關所報告或監察機關在覆核時所發現的未經發出必需的手令或內部授權而進行秘密監察的次數；
- (e) 關於銷毀透過秘密監察而收集的材料方面的資料；
- (f) 進行秘密監察的地點類別（例如監察是以住宅抑或以商業處所為目標）；
- (g) 所用器材的類別（例如是使用影像、說話抑或位置追蹤器材）；
- (h) 所涉罪行（包括“嚴重罪行”在內）的主要類別；

- (i) 關於秘密監察能否成功導致被控犯罪者遭逮捕和檢控的統計數字；
- (j) 監察機關所進行的覆核個案總數，以及應受屈者的要求而進行的覆核個案數目；
- (k) 監察機關對申請手令及內部授權制度進行檢討所得結果及結論的概述。

### **提交行政長官的機密報告**

86. 法改會建議監察機關每年向行政長官提交機密報告，這份報告應收載監察機關認為是有關聯的事宜，或行政長官所規定須予收載的其他事宜。

### **執法機關所提交的報告**

87. 每個曾有申請手令或曾發出內部授權以進行秘密監察的執法機關或政府部門，均須每季向監察機關提交報告。每個機關或部門所按季提交的報告應提供以下資料：

- (a) 報告期內手令及內部授權的申請次數、撤回申請次數、申請不獲批准次數、按要求而批給的次數，以及須作更改始會批給的次數；
- (b) 取得續期的次數和不獲准續期的次數；
- (c) 其所屬人員根據手令或內部授權所進行的秘密監察的性質及地點；
- (d) 每項根據有效期在報告期內屆滿的手令或內部授權而進行的監察的平均時間；
- (e) 以監察作為調查方法的罪行；
- (f) 秘密監察所導致的被逮捕和檢控人數；
- (g) 執法機關在手令或內部授權的申請及執行方面所發現的任何錯誤；及
- (h) 關於銷毀透過監察而收集的材料方面的資料。