

二零零六年三月二日會議
資料文件

**立法會保安事務委員會
截取通訊及秘密監察**

**就議員在二零零六年二月二十一日會議上
所提事項的回應**

引言

本文件載述當局就議員在二零零六年二月二十一日立法會保安事務委員會會議上所提事項的回應。各事項的編號與事務委員會秘書於二月二十四日來信夾附的事項一覽表所載相同。

就所提事項的回應

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，正如我們就二零零六年二月十六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。

第 2 項：請告知有否任何指引禁止疑犯或證人在錄取口供時，在執法人員不知情的情況下錄取與執法人員的對話。

7. 條例草案只規管公職人員和代表他們行事的人進行截取通訊和秘密監察，對其他人在這方面的行為不會有影響，也不會對他們構成任何責任。

8. 保安局局長發出的《查問疑犯及錄取口供的規則及指示》包含執法人員向疑犯錄取口供的指引，以保障疑犯的權利。疑犯有權要求取得會面記錄。上述規則及指示並無明文禁止疑犯使用錄音器材，亦沒有其他法例或指引禁止該等行為。然而，若有關的口供是在疑犯被拘留的時間錄取的，則錄音的問題應不會出現，因為在這種情況下，有關疑犯不能攜帶其私人的錄音器材。但無

論如何，疑犯可獲提供其所有口供的紀錄的副本。

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二零零六年二月二十一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二月七日、十六日及二十一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。

14. 為方便議員參閱，我們過往就有關事宜的回應，現夾附於**附件**。

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¹。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

¹ 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。

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。行政長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二零零六年二月七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。

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²。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。

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

² 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。

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。

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。

保安局
二零零六年三月

截取通訊及秘密監察
當局就知會目標人物事宜所作的回應

2006年2月16日立法會保安事務委員會的資料文件摘錄

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。

2006年2月21日立法會保安事務委員會的資料文件摘錄

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. 在二零零六年二月十六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。

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。¹⁸ 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內容或詳情。¹⁹ 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。”²⁰

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。

¹⁸ 第 2518(8)(d)條。

¹⁹ 第 196 條。

²⁰ 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。

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。²¹ 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。

²¹ 例如以“法院的朋友”的身分代表目標人物的權益。

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。²² 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。²³

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

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

²³ 我們明白在這個數碼年代，“銷毀”並非是一個絕對的概念。

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。

* * * * *