

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)924/05-06號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號 : CB2/PS/4/04

檢討有關搜查及檢取新聞材料的 現行法定條文小組委員會會議紀要

日 期 : 2005年10月25日(星期二)
時 間 : 下午2時30分
地 點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 涂謹申議員(主席)
呂明華議員, JP
吳靄儀議員
黃容根議員, JP
楊孝華議員, SBS, JP
余若薇議員, SC, JP
林偉強議員, BBS, JP

其他出席議員 : 湯家驥議員, SC

缺席委員 : 何俊仁議員
黃宜弘議員, GBS

出席公職人員 : 保安局首席助理秘書長
廖李可期女士

保安局助理秘書長
張敏宜女士

律政司高級助理刑事檢控專員
薛偉成先生, SC

律政司高級助理法律政策專員
鄭佩蘭女士

香港警務處總警司(刑事總部)(刑事部)
黃栢年先生

廉政公署執行處助理處長
岳士彬先生

應邀出席者 : 香港大律師公會

戴啟思先生, SC

駱浩成先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)1
湯李燕屏女士

列席職員 : 高級助理法律顧問1
李裕生先生

高級議會秘書(2)5
林培生先生

議會事務助理(2)1
張雪嫻女士

經辦人／部門

I. 選舉主席

委員察悉保安事務委員會於2005年10月13日會議上同意，由小組委員會決定是否有需要重新選舉主席。委員同意並無需要重新選舉小組委員會的主席。

II. 與香港大律師公會及政府當局舉行會議

(立法會CB(2)1455/04-05(02)、CB(2)2567/04-05(01)及(02)、CB(2)2668/04-05號文件)

2. 主席表示在2005年5月10日上次會議席上，一名委員提述香港大律師公會(下稱“大律師公會”)意見書的第10段，並質疑大律師公會既認為應採納夏正民法官所提出的驗證標準，為何卻認為並無需要將之訂定為法定條文。小組委員會於該次會議席上決定邀請大律師公會的代表出席是次會議，澄清其意見書所載的意見。吳靄儀議員表示，雖然若干委員均贊同夏正民法官建議的定義，但政府當局似乎就上訴法庭所作說明作出了不同的解釋。此等委員均建議把有關的驗證標準載入法規中。

3. 戴啟思先生及駱浩成先生解釋大律師公會意見書第10段所載的該會意見。他們表示如將夏正民法官提出的驗證標準訂定為法定條文，部分特別情況可能會未被涵蓋在內。如訂定過於確切的定義，可能會豁除了較概括詮釋所包含的情況。由法官就法定條文作出恰當的解釋，和訂定確切定義一樣可以達到良好的效果。然而，這並不表示不能改善《釋義及通則條例》(下稱“該條例”)第XII部所訂的有關條文。

4. 保安局首席助理秘書長向議員簡介政府當局就大律師公會意見書，以及委員在小組委員會2005年5月10日會議上所提事項作出的回應。她強調 ——

- (a) 該條例第XII部的現有條文已在保障新聞自由及保障公眾利益之間取得平衡；
- (b) 該條例第XII部並未為執法機關提供額外權力，而只是就執法機關搜查及檢取新聞材料的權力作出規管；
- (c) 自該條例第XII部於1996年制定以來，當局只曾數次根據該部申請搜查令；及
- (d) 應否發給搜查令，最終將由法庭作出決定。

5. 高級助理法律顧問1向議員簡介他所擬備，有關現行本地法例中用以形容不同程度“損害”(“prejudice”)的詞語的文件。他並告知議員，該條例第85(7)條所訂“可能會嚴重損害有關調查”一語，與載有搜查及檢取新聞材料條文的聯合王國(下稱“英國”)《1984年警察及刑事證據法令》的用語相同。

6. 戴啟思先生強調，大律師公會對該條例第XII部的意見，與政府當局的看法存在分歧。大律師公會認為賦予原訟法庭簽發手令的司法管轄權，是浪費司法資源的做法。區域法院法官可能會較為熟悉和調查及偵測罪行有關的日常事宜。把簽發搜查令的權力賦予區域法院法官，亦為英國所採取的做法。他補充，對區域法院法官簽發搜查令的決定將可進行司法覆核，這是附帶刑事訴訟程序中一項重要的保障措施。他從政府當局就小組委員會2005年3月8日會議上所提事項作出的回應中得悉，《警隊程序手冊》的摘錄附件所載的所有表格均只適用於原訟法庭。

7. 主席表示，從研究《1995年釋義及通則(修訂)條例草案》的法案委員會(下稱“法案委員會”)1995年7月6

日會議的紀要可以得悉，法案委員會知悉不可就原訟法庭法官簽發搜查令的決定進行司法覆核。然而，該會議紀要並未顯示法案委員會就此事所作的任何討論。他詢問個案的嚴重程度及可否就簽發搜查令進行司法覆核，是否執法機關決定應向區域法院還是原訟法庭提出搜查令申請時的考慮因素。他要求政府當局提供資料，說明執法機關在作出此類決定時的考慮因素。

政府當局

8. 保安局首席助理秘書長答允研究此事，並相應向事務委員會作出匯報。對於大律師公會認為賦予原訟法庭簽發搜查令的司法管轄權是浪費司法資源的做法，她不表贊同，因為就區域法院法官簽發搜查令的決定所作的司法覆核，將須由原訟法庭進行。她表示，在根據該條例第XII部申請交出令／搜查令的所有4宗個案中，當局均基於所涉及的是嚴重罪行而向原訟法庭提出有關申請。然而，這並不意味所有搜查令申請均必定會向原訟法庭提交。

9. 戴啟思先生表示，謀殺個案的搜查令由裁判官簽發。因此，罪行的嚴重程度與應由哪一層次的司法人員發給搜查令並無關係。由於該條例第XII部旨在為新聞材料提供額外保障，對於根據第XII部發出搜查令應可進行司法覆核，因此應由區域法院法官發出有關手令。

10. 律政司高級助理刑事檢控專員回應時表示，鑑於有關罪行的嚴重程度，當局向原訟法庭提出搜查令申請，以便執法機關受到最高層次的司法審查。在此方面，他表示當局在數年前修訂《防止賄賂條例》時，已就各種強制權力作出修訂，規定在行使有關權力時必須向原訟法庭提出申請。是項修訂旨在確保執法機關受到最高層次的司法審查。

11. 律政司高級助理刑事檢控專員表示，大律師公會在其意見書第13段指出，“從法律政策而言，就發出強制命令(如交出令及搜查令)提出上訴，殊非可取之舉。此等命令一如其他根據不同條例作出的類似命令，應可迅速申領得到，並只可根據例常的司法覆核理由提出質疑”。大律師公會已在其意見書承認從法律政策而言，就公開挑戰根據該條例第XII部發出的強制命令一事訂定條文，並非可取之舉。他指出，司法覆核的範圍一般局限於和合法性、合理性、程序上的不公平或不當做法有關的事宜。他告知議員，英國亦有人要求規定根據《1984年警察及刑事證據法令》提出的強制命令申請，必須向較高層次的司法人員提出。

12. 湯家驛議員詢問，關於應向區域法院還是原訟法庭提出搜查令申請，執法機關有否發出任何指引。
13. 香港警務處總警司(刑事總部)(刑事部)回應時表示，除了有關作出申請的程序的指引外，並無有關應向哪一級別法院提出申請的指引。他表示，警方從未有根據該條例第XII部申請任何搜查令。如有此需要，警方會徵詢律政司的意見。
14. 律政司高級助理刑事檢控專員表示，據他所知，廉政公署(下稱“廉署”)曾3次根據該條例第XII部申請搜查令。向原訟法庭提出該等申請的原因並非為了避免接受司法覆核，而是讓廉署受到最高層次的司法審查。
15. 湯家驛議員認為，讓執法機關可選擇向區域法院或原訟法庭提出搜查令申請，殊不可取。他詢問政府當局會否考慮規定只有區域法院法官，才擁有根據該條例第XII部簽發搜查令的權力。
16. 律政司高級助理刑事檢控專員回應時表示，無論有關申請是向區域法院還是原訟法庭提出，有關的司法人員身為負責保障公眾利益的人員，均須按照已清楚訂明有關規定的現行法例履行其職責。
17. 戴啟思先生表示，區域法院法官具備處理搜查令申請的能力及經驗。由於原訟法庭可就區域法院法官發出搜查令的決定進行司法覆核，即使所有搜查令均由區域法院法官簽發，執法機關仍須受到最高層次的司法審查。此安排使當局有機會檢討執法人員所採取行動的合法性。
18. 律政司高級助理刑事檢控專員回應時表示，由於司法覆核的範圍局限於和合法性有關的事宜，採取其他糾正方法可能會較為恰當。他強調有需要維持執法機關的工作效率。
19. 主席表示由於法案委員會過往的會議紀錄並未顯示任何討論內容，可交代讓執法機關選擇向區域法院法官或原訟法庭法官提交根據該條例第XII部作出的搜查令申請的理由，他要求政府當局研究給予上述選擇的理由，並重新考慮規定必須向區域法院法官提交根據該條例第XII部作出的搜查令申請，以便藉着提供進行司法覆核的機會而作出更大保障。
- 政府當局 20. 保安局首席助理秘書長答允就此作出書面回應。她表示據其所知，根據英國《2005年嚴重有組織罪

行及警察法令》(Serious Organised Crime and Police Act 2005)，《1984年警察及刑事證據法令》附表1所訂“法官”(“judge”)一詞的含義，已擴闊為“高等法院法官、巡迴區法官、特委法官”(“a Judge of the High Court, a Circuit Judge, a Recorder”)。主席要求政府當局就作出上述修訂的背景提供有關資料。

21. 呂明華議員表示，區域法院法官及原訟法庭法官可能獲賦權根據該條例第XII部處理數目預期相當龐大的搜查令申請，儘管最終的實際申請數目極少。他表示就區域法院法官的決定進行的司法覆核，最終會由原訟法庭法官進行聆訊。如執法機關提出充分的理據，而原訟法庭法官又獲得人們信任，向原訟法庭提出所有搜查令申請應不會有任何問題。他補充，由於英國法院的地理分布狀況與香港不同，讓香港依循英國所採取的機制行事未必是恰當的做法。

22. 保安局首席助理秘書長贊同呂明華議員的意見，認同區域法院法官及原訟法庭法官可能獲賦權根據該條例第XII部，就所涉罪行的嚴重程度各有不同的個案處理數目預期相當龐大的搜查令申請。由於過去只曾出現4宗根據該條例第XII部提出的申請，她表示較恰當的做法是在出現較多根據該條例第XII部提出的申請後，研究應否就現行機制作出任何修改。

23. 戴啟思先生表示，向高級法官提出申請，在英國並不成問題。他指出，英格蘭刑事法院有4類法官。如高等法院法官是以刑事法院法官的身份作出決定，將可就有關決定進行司法覆核。至於香港，對於高等法院法官以內幕交易審裁處主席的身份作出的決定，亦可進行司法覆核。

24. 主席要求高級助理法律顧問1與大律師公會及政府當局聯絡，索取更多和下述事項有關的詳細資料：關於由哪一級別法院處理根據《1984年警察及刑事證據法令》提出的搜查令申請的任何擬議修訂；以及可否就有關級別法院作出的決定進行司法覆核。

25. 主席詢問對於夏正民法官在其判決中建議採取“新聞材料有被隱藏或銷毀的真正風險”作為驗證標準，大律師公會是否有任何意見。

26. 戴啟思先生表示大律師公會對該項建議並無異議，因其旨在確保不會純粹因為僅具有新聞材料會被隱藏或銷毀的可能性，便發出搜查令。

27. 主席表示，“可能會嚴重損害”的驗證標準包含了有關可能發生的元素，以及關於損害程度的元素。他建議該條例第85條所訂“可能會”一詞，應按“合理地可能會”(“reasonably likely”)或“非常可能會”(“very likely”)等用詞的意思作出修訂。

28. 律政司高級助理刑事檢控專員回應時表示，法官必須引用多項準則(包括以常理作出判斷)，來決定採取交出令的做法是否有可能會嚴重損害有關調查。“可能會”一詞必須與“嚴重損害有關調查”一併理解。法庭必須信納對有關調查造成的損害屬嚴重損害。他認為現行條文已相當清楚明確，並無需要作出修訂。

29. 主席表示，“可能會”及“非常可能會”的含義並不相同。他指出，儘管過去只曾有4宗根據該條例第XII部提出的申請，但該4宗個案已引起社會的廣泛關注。他認為在過去制定法例期間如有任何失察之處，便應作出法例修訂。他補充，在高級助理法律顧問1所擬備，有關其他本地法例中用以形容不同程度“損害”的詞語的文件中，已舉例列出現行法例中若干此類用詞。

30. 保安局首席助理秘書長回應時表示，雖然在有需要時須作出法例修訂，但亦有必要先行研究現行條文是否有任何問題。該條例第85(5)(c)條所訂的驗證標準，只是法官所考慮的因素之一。需要注意的是，該條例第89(2)條訂明，該條例第XII部任何條文均不得解釋為規定法官在作出命令不會符合公眾利益的情況下，仍須作出該項命令。她認為應為法官提供足夠的彈性。政府當局認為並無需要修訂該條例第XII部的現有條文。

31. 主席認為不宜為法庭提供太多彈性。他舉例指出，如刪除該條例第85(5)(c)條所訂“嚴重”一詞，法官將會作出完全不同的考量。在此方面，高級助理法律顧問1表示“嚴重”一詞施加了較高的標準。如刪除該條文所訂“嚴重”一詞，法庭在處理有關申請時將會同時考慮作出是項刪除的事實。法庭可能作出的一項詮釋是，有關的標準已被降低。楊孝華議員表示，刪除“嚴重”一詞會導致採用較低的標準。

32. 戴啟思先生表示，訂立法例旨在就作出決定一事施加限制。如立法機關認為“嚴重損害有關調查”必須具有真正風險的涵義，他認為沒有理由不能在法例中加入此項規定。此舉亦可作出保障，以免當局根據有關調查會受到嚴重損害的極輕微風險發出搜查令。

33. 保安局首席助理秘書長表示，法官不會純粹因為有關調查會受到嚴重損害的極輕微風險而發出手令。她強調不可能在法例中列出每一細節，現有條文大致上亦行之有效。儘管如此，政府當局會監察該條例第XII部的運作情況，並在發現有問題時考慮檢討有關條文。

34. 關於上訴法庭有關蘇永強 v. 星島有限公司及徐曉伊一案的判決書第74頁，主席關注到法庭在考慮應否簽發搜查令時，未必會同時考慮造成損害的可能性及有關損害的嚴重程度。他認為應按照“法官須考慮所有有關情況，包括有關調查會被嚴重損害的真正風險，以及為符合公眾利益而必須發給手令”的意思，修訂該條例第85(5)(c)條所訂的驗證標準。

35. 楊孝華議員認為並無需要修訂該條例第XII部，因為過去只曾4次根據該部提出申請。他表示必須信任法庭的判斷。呂明華議員表示，如法官在有關的4宗個案中並無犯錯，便沒有需要就該條例第XII部作出修訂。

III. 下次會議日期

36. 委員同意待接獲政府當局提供的資料後，才訂定下次會議的日期。

37. 會議於下午4時25分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年1月19日