

香港法律改革委員會
研究報告書

私隱權：規管截取通訊的活動

一九九六年十二月

香港法律改革委員會於 1980 年 1 月由總督會同行政局任命成立，負責研究由律政司或首席大法官轉交的有關香港法律改革的論題。

法律改革委員會現時的成員如下：

馬富善議員，CMG，JP（律政司）（主席）

嚴元浩先生（法律草擬專員）

王 津先生，JP

文禮信先生

史維理教授

李 義先先生，QC

佳日思教授，CBE

馬可飛先生

陳振鴻大法官

張達明先生

廖長城先生，QC

賴福明醫生

關信基教授

羅德立教授

法律改革委員會的秘書為**施道嘉先生**，辦事處地址為：

香港灣仔

告士打道 39 號

夏慤大廈 20 樓

電話號碼：2528 0472

圖文傳真：2865 2902

電子郵址：hklrc@hkreform.gov.hk

本報告書的摘要和其他有關法改會的資料可於互聯網絡上查閱
（網址：<http://www.hkreform.gov.hk>）。

本份由法改會發表的報告書的撰寫工作主要由檢察官**簡嘉輝先生**負責。

香港法律改革委員會

研究報告書

私隱權：規管截取通訊的活動

目錄

	頁
導言	2
第 1 章 截取通訊：技術方面的問題	19
第 2 章 法例對通訊的規管	27
第 3 章 法律對通訊私隱的保障	36
第 4 章 截取通訊：法律方面的問題	50
第 5 章 現行法例許可的截取通訊活動	75
第 6 章 規管架構	91
第 7 章 藉截取通訊而獲得的資料	125
第 8 章 確保有關規定獲得遵從的措施：委任監督及制訂補救方法	142
第 9 章 傳播媒介的截取通訊行為	166
附件 回應諮詢文件的人士和團體	172

導言

研究範圍

1. 1989年10月11日，律政司及首席按察司根據總督會同行政局於1980年1月15日授予的權力，要求法律改革委員會（下稱“法改會”）研究“私隱權”的課題。法改會的研究範圍如下：

“研究對私隱有影響的現行香港法律，並就需否以立法或其他措施防止個人的私穩受到不適當的干擾和提供與這些干擾有關的補救方法作出報告。研究報告需特別關注下列事項：

- (a) 有關個人的資料及意見被任何人或團體，包括各政府部門、公營機構、個人或法團取得、收集、紀錄及儲存；
- (b) 上文第(a)段提及的資料或意見被人向在香港或香港以外的任何人或團體，包括任何政府部門，公營機構，個人或法團，披露或傳送；
- (c) 私人處所被別人以電子或其他方法侵擾；及
- (d) 通訊（無論是以口語或書面形式進行）被人截取；

惟任何研究不應涉及法律改革委員會有關拘捕和違反保密責任這兩個問題的研究範圍。”

2. 法改會委任了一個小組委員會負責研究現行的法例和作出有關建議（下稱“小組委員會”）。其成員如下：

馬天敏大法官 上訴法院大法官
（主席）

白景崇博士 香港大學社會科學研究中心主任

江 偉先生 江卓高集團有限公司主席

朱楊珀瑜女士 社會福利署副署長（服務）

韋利文教授 香港大學法學及法理學講座教授

黃國華先生	亞洲時報香港辦事處主任
劉智傑先生	香港上海匯豐銀行副總經理兼個人銀行業務主管
歐禮義先生	律政署副民事檢察專員
鮑卓善先生	Records Management International Ltd 首席顧問
蘇禮賢先生	香港印鈔有限公司總經理

3. 小組委員會的秘書是法改會的顧問布奕堂先生，但由 1996 年 3 月起，已由檢察官簡嘉輝先生接任。

4. 法改會於 1994 年 8 月發表了一份名為《有關保障個人資料的法律改革》的報告書。該書探討了上述研究範圍第(a)及(b)項所涉及的事項。報告書的建議大部分為 1995 年 8 月 3 日制定的《個人資料（私隱）條例》（香港法例第 486 章）採納。本報告書只涉及(d)的事項。

監察活動及截取通訊活動

5. 雖然這報告書主要涉及截取通訊的活動，但侵擾私人處所和截取通訊活動均會侵犯個人的私隱權，因此本導言會先嘗試探討一般人對私隱問題最關注的是甚麼，然後解釋新的監察科技如何影響個人的私隱。

6. 我們首先要說明的是研究範圍提及的“私人處所被別人以電子或其他方法侵擾”和“通訊被人截取”這兩種情況並非互不相干，因為有些情況是兩者同時出現。例如現時可以在遠距離藉着監察由文字處理器發出的輻射去“閱讀”電子郵件。這種情況可以屬於(c)或(d)項的範疇。使用安裝在電話聽筒或電話揚聲器的偷聽儀器亦同樣屬於(c)及(d)項的範疇；因為安裝偷聽儀器往往會侵擾私人處所，而使用該儀器是可以截取藉電話線傳送的通訊。

7. 雖然本報告書將會多次提及影響私隱的新科技，但是一個規管監察活動的機制是不應着眼於這些科技的。任何管制必須建基於一般性的原則。不過若能知悉有關科技的嶄新用途，便可容許我們檢驗稍後建議的規管架構，看看這些建議能否涵蓋不同形式的侵擾方法。

本報告書的研究範圍與保障個人資料的關係

8. 第一部分的研究範圍是探討保障個人資料的問題。保障個人資料的重點在於如何規管關於個人的資料，無論該等資料是從有關人士或第三者處收集而來。資料一旦被收集或取得，便會受到保障個人資料的原則管制。至於針對侵擾私隱的規管措施，則會着眼於如何在獲取某人資料的階段保障該名人士，無論該些資料是否經紀錄下來才被取得。

9. 由於大部分的監察與截取通訊活動是以收集資料紀錄為特定目的，成立一個保障個人資料的制度是一個重要的管制途徑。然而，正如韋利文（Wacks）所指出，使用監察技術所帶出的問題最主要並非是有個人資料被他人收集（雖然這也是很重要），而是監察過程本身對個人私隱構成干擾：

“我對於被人監視或電話中的談話被人竊聽覺得反感的原因，並不一定因為關於我的‘個人資料’會因此而被他人取得，因為被監視的活動或被監聽的談話不一定涉及‘個人資料’。當然，侵擾者的主要目的是取得某個人的資料，而部分資料很可能是屬於‘個人’的……。但必須強調的是‘個人資料’被他人取得與一個人不被他人觀察的權益兩者並沒有必然的關係。……倘若我在電話中的談話被竊聽，我覺得反感的主要理由是我隱匿或獨處的權利已受到蓄意的干涉。”¹

私隱問題在現今社會的重要性

10. 近年有些事情提高了公眾對私隱問題的警覺性，亦有些事情令日常生活的私隱受到日益增加的威脅。這些事情包括：

- (a) 在 1995 年制定的《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）令私隱問題備受關注。執行該條例的條文相信會使公眾人士明白到保障私隱和個人資料的重要性。
- (b) 隨着互聯網絡的迅速擴展，在電腦網絡上流通的個人資料大為增加，使公眾人士愈益關注其通訊的私隱。提供通訊

¹ Raymond Wacks, *Personal Information: Privacy and the Law* (Oxford: Clarendon Press, 1989) at 248-9.

服務的公司爲了爭取更多的客戶，亦會以保障私隱的能力作爲競逐客戶的手段。²

- (c) 各行業增加使用電子通訊系統，已令加強銀行業和金融業的通訊保安的需要有所增加。提供通訊服務的機構明白到若無法保障客戶的資料免被盜取，便會影響與客戶的關係及其業務。此外，還有涉及所有權的資料被盜取的問題。
- (d) 除非提供通訊服務的機構能向公眾保證利用它們的系統來傳送的通訊有足夠的保安，否則相當可能會妨礙先進的通訊網絡進一步發展。美國電話協會的主席宣稱：

“假如公眾人士使用公共網絡時有所顧慮，害怕網絡有很多“後門”，容許當地領導人根據往來電話的資料而設立資料庫，這種顧慮便會使人減少使用通訊系統，因此而造成的損失將會是數以億元計的收入，同時亦會失去很多就業機會、令稅收減少，以及失去進入資訊紀元預期可以帶給我們的利益。”³

截取電訊與保障個人資料

11. 澳洲電訊管理局指出電訊業有以下特點：服務範圍覆蓋全球、基本建設成本高，和應用的科技日新月異。它們留意到“單是利用電子通訊傳送個人資料是不會引起電訊私隱的問題。”⁴ 該局因此建議，用來管制利用電訊網絡收集及使用個人資料的措施，應與保障個人資料的原則相符。

12. 加拿大安大略省的資料及私隱專員，把傳送電訊的機構或提供電訊服務的機構所收集和處理的個人資料分爲三類：

- 客戶申請接駁網絡時所提供的資料，包括爲提供服務和開帳用的姓名和地址（即客戶資料）；

² H J Smith, *Managing Privacy: Information Technology and Corporate America* (1994).

³ Prepared Testimony of Roy Neel before the Senate Judiciary Subcommittee on Technology and the Law, 18 March 1994, collected in David Banisar (ed), *Electronic Privacy Information Centre ("EPIC"), 1994 Cryptography and Privacy Sourcebook* (Diane Publishing, Upland, Pennsylvania, 1994), Part III.

⁴ 澳洲電訊管理局（AUSTEL），*Telecommunications Privacy* (Melbourne, 1992)，paragraph 3.48 et seq.

- 客戶使用電話時錄得的資料，包括接收來電的電話的號碼和在電話中傾談的時間長短（即交易或開帳資料）；及
- 通訊的內容（指談話或訊息的內容）。

13. 該專員認為電訊用戶應該理解到提供服務的機構有需要收集客戶和開帳的資料，以助其提供服務，但他亦指出用戶從不認為收集談話或訊息的內容是合理的。

14. 就香港而言，資料一經收集，便會受《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）下的保障資料原則規管。⁵ 因此，我們在這部分的研究範圍是研究有什麼保障措施可以防止嚴重的侵擾，以補足該條例較為一般性的條文。

法團私隱和個人私隱

15. 雖然我們提及過，我們的工作可被視為補充《個人資料（私隱）條例》的不足，但我們探討的範圍是較該條例的範圍廣泛。我們會研究各種監察和截取通訊的活動，而不論被監察的活動或被截取的通訊是否涉及個人資料或商業資料。就保障個人私隱而言，通訊的內容或活動的性質並不重要。無論某人是從事商業或私人事務，其個人私隱也應受到保障。因此，商業及個人通訊均應同樣獲得保障。

16. 我們明白商業或個人資料可以在沒有人為干預下在兩部機器之間傳送。由於這些機器僅是代表兩方人士發送和接收通訊的媒介，所以這些通訊也應受規管。其中一個例是藉電話留言機把聲音紀錄和儲存下來留待稍後作傳送之用。

免受侵擾的權益

17. 正如我們在保障個人資料報告書內指出，我們研究範圍的關鍵用語是“私隱”。韋利文在其詳盡的探討內總結認為“儘管有大量文獻與這課題有關，但仍然未能替‘私隱’一詞找出一個令人滿意的定義。”⁶ 我們在下文就此詞彙列了一些較具影響力的定義。

18. 國際法律學者委員會的報告書將“私隱”界定如下：

⁵ 尤其是第 3 項保障資料原則規定，如無有關的資料當事人同意，個人資料不得用於並非在收集該等資料時會將其使用於的目的。見該條例第 4 條及條例中的附表 1。

⁶ Wacks, *op cit* at 13.

“一個人的生活的某一面，其特點在於一名合乎情理而又明白社會合理需要的人，會認為在某些特定情況下將之侵犯是不當的。”⁷

19. 韋斯廷（Westin）認為私隱是指：

“個人、群體、或組織，要求可以自行決定何時、怎樣、和有多少關於他們的資料可以向他人傳送的訴求。從個人與社會參與的關係來看，私隱就是一個人透過物質或精神上的方法，自願暫時從整個社會抽離出去，以達致獨處或小圈子式親密交往的境況；若然是身處一大群人之中，則可以用隱姓埋名或保持沉默的方式繼續生活。”⁸

20. 加爾吉委員會（Calcutt Committee）將私隱界定為：

“一項個人權利。此權利保障一個人的私人生活和事務（或其家庭生活和事務）免受〔他人〕以直接的物質性的方式或把資料宣揚開去的方式作出侵擾。”⁹

21. 楊格委員會（Younger Committee）總結認為很難替私隱這個概念下一個令人滿意的定義，但也識別出兩種主要的私隱權益：

“為首的是自身、自己的住宅、家庭及人際關係免受侵擾的自由。其次是個人資料的私隱，亦即是指有權自行決定如何把關於自己的資料傳送給他人及有多少關於自己的資料可以傳送給他人。”¹⁰

22. 澳洲的法律改革委員會跟隨麥克洛斯基（McCloskey）的建議採納如下的定義：¹¹

“私隱一詞是個普通的詞語。它是日常用語中的一個概念，而並非是一個精心雕琢而成的哲學或法律概念。換言之，我們很可能在這個普通的概念下找到不協調、不一致的情況。若要使其變為一個清晰、協調和有用的概

⁷ JUSTICE, *Privacy and the Law* (1970), para 19.

⁸ A F Westin, *Privacy and Freedom* (1967), p 7.

⁹ Report of the Committee on Privacy and Related Matter, (Cmnd 1102, 1990).

¹⁰ Report of the Committee on Privacy ("Younger Report"), (Cmnd 5012, 1972), para 38.

¹¹ See Australian Law Reform Commission, *Privacy*, (Report No 22, 1983), vol 1, chapter 1; H J McCloskey, "Privacy and the Right to Privacy", (1980) 55 *Philosophy Quarterly* 17.

念，便需要將其澄清和修訂。然而若處理得過份偏激、新訂出來的概念便會與日常用語中的概念失去聯系。我因此提議盡可能採用最接近日常慣用的概念去闡明私隱的概念。假若這樣理解的私隱概念在某方面不應或不適合受到法律的保障及協助，便應如是般加以說明。”

23. 我們若要跟隨這個做法，首先便要確定私隱一詞在日常用語中的意義，其次是從政策上去考慮，決定該詞所包括的“私隱權益”應否受到保障。與後者有關的因素，包括《公民權利和政治權利國際公約》、《香港人權法案條例》（第 383 章）和《基本法》內的規定。

《公民權利和政治權利國際公約》第 17 條

24. 《公民權利和政治權利國際公約》（下稱“國際公約”）第 17 條重複出現於《香港人權法案》（第 383 章第 II 部分）第 14 條。該條規定：

- “1. 任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉，他的榮譽和名譽不得加以非法攻擊。
2. 人人有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊。”¹²

25. 聯合國人權委員會曾就此條文作以下評論：

- 必須保證這項權利不受任何任意或非法的干涉和攻擊，無論這些干涉和攻擊是來自國家機關或自然人或法人。
- 提供這種保障的主要方法是由國家立法；除法律訂明的情況外，不得作出任何干涉。
- 加入“任意干涉”一詞的“用意在於保證即使法律容許作出某些干涉，這些干涉仍須符合國際公約的規定，而且無論怎樣，按照有關的個案的特殊情況來說，也要是合理的。”¹³

¹² 國際公約第 17 條的英文本雖然與《香港人權法案》第 14 條相同，但兩者的中文本卻有出入。《香港人權法案》第 14 條的中文本如下：“(1) 任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。(2) 對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。”

¹³ Cf *Ex parte Lee Kwok-hung* [1993] 2 HKLR 51, at 63.

26. 關於監察活動和截取通訊的法例，人權委員會認為：

“即使是符合國際公約的干涉行為，有關條例也須詳細而精確地說明在何種情況下才會允許作出干涉。進行獲授權的干涉的決定，必須只能由法律授權的機關因應每宗個案的情況作出。為遵守《國際公約》第 17 條，應該在法律上和事實上保證通信的完整性和保密性。信件應該在不曾被截查或拆開或閱讀的情況下送達收件人處。此外，應該禁止以電子或其他方法進行的監察，禁止截取電話、電報或其他形式的通訊，和禁止搭線竊聽或將對話錄音…… 簽約國本身亦有責任避免進行不符合《國際公約》第 17 條的干涉行為，並須設立一套禁止自然人或法人從事這些行為的法律架構。”¹⁴

27. 另外，與《國際公約》第 17 條的釋義有關的，是解釋《歐洲保障人權及基本自由公約》（以下簡稱《歐洲公約》）內用語相近的私隱條文的案例。《歐洲公約》第 8 條規定：

- “1. 每個人的私生活、家庭生活、住宅及通信均有獲得尊重的權利。
2. 公營機關不得干涉〔任何人〕行使這權利，除非有關干涉是依照法律進行，及為了維護國家安全、公眾安全或國家的經濟福祉、防止騷亂或罪行發生、保障健康、維護道德、或保障他人的權利和自由的緣故，是一個民主社會所必需的。”

28. 由上文可見，第 8 條第一部分與《國際公約》第 17 條非常相似，原因是兩者均源出於《世界人權宣言》內有關私隱的條文。不過《歐洲公約》第 8 條與《國際公約》的條文有不同之處，前者明文規定國家有責任尊重私隱，而後者只保障私隱免受干涉而已，但這已假定每個人均可以享有私隱獲得尊重的權利。

29. 《國際公約》第 17 條特別訂明家庭生活、住宅和通信均在受保障之列。這些詞句所涵蓋的範圍很明確，顯然包括對住宅物業進行監察的活動。另外，正如歐洲人權法庭在 *吉斯 (Klass)*¹⁵ 一案所作出的裁決一樣，“通信”是包括所有電訊。不過，為了確定在其他範

¹⁴ General Comment 16/32 of 23 March 1988, paras 8 and 9, reproduced in M Nowak, U. N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary (1993) at 865.

¹⁵ *Klass v Federal Republic of Germany* (1978) 2 EHRR 214.

疇內所可以獲得免受監察的保障的範圍，便必須從“私隱”一詞尋求指引。《歐洲公約》第 8 條與《國際公約》第 17 條不同，前者使用“private life”而後者則使用“privacy”一詞，但這並不代表兩者有任何不同之處。¹⁶ 法庭在 *吉斯* 一案指出，竊聽電話不單干涉了一個人的“通信”，也干涉了他的私生活。至於其他的秘密監察方法，似乎唯一一個涉及第 17 條的個案¹⁷，是與案中的申訴人在年青時參與政治活動一事有關。根據多士維·貝克（Doswald-Beck）的分析，歐洲人權委員會在該案的判決似乎是建基於一個假設，就是除了竊聽電話以外，其他秘密地監察個人的活動“也可能同樣被指為干涉〔他人的〕私生活”。

30. 另一種說法，就是法庭在 *吉斯* 一案所面對的監察形式雖然只是電話竊聽，但是它在裁決裏定下來的原則並非僅適用於電話竊聽。但可以肯定的是，該法庭經常很籠統地使用“監察活動”一詞，而非單指案中的監察技巧。

《香港特別行政區的基本法》

31. 由 1997 年 7 月 1 日起，保障香港居民的基本權利和自由的制度將會以《香港特別行政區基本法》的規定為依據。¹⁸ 從下面列出的《基本法》條文得知即使在將來也會繼續禁止任意或非法侵擾私人處所的行爲。另外，除因公共安全和追查刑事罪行的需要外，不得侵犯居民的通訊自由：

“第二十九條 香港居民的住宅和其他房屋不受侵犯。禁止任意或非法搜查、侵入居民的住宅和其他房屋。”

“第三十條 香港居民的通訊自由和通訊秘密受法律的保護。除因公共安全和追查刑事犯罪的需要，由有關機關依照法律程序對通訊進行檢查外，任何部門或個人不得以任何理由侵犯居民的通訊自由和通訊秘密。”

¹⁶ 事實上，無論是《公民權利和政治權利國際公約》還是《香港人權法案》的中文本，與英文本裏“privacy”一字相呼相應的均是“私生活”一詞，而“私生活”的英文譯法正是“private life”。

¹⁷ Application No. 8170/78, *X v Austria*.

¹⁸ 《基本法》第 11 條。

32. 《基本法》亦保證在政權移交後，《國際公約》的有關條文會繼續有效，並會通過香港的法律予以實施。任何以法律形式對香港居民的權利和自由所施加的限制，必須與《國際公約》的條文相符。¹⁹

現時的監察科技

33. 爲了明白侵擾私隱所涉及的問題的範圍和性質，我們必須先對現時的監察科技有一定的認識。

34. 新的監察科技的發展對於一個人保障他的私隱的能力有重大影響。例如現今的攝影機可以在黑暗中拍攝；在室外藉鐳射光線折射在窗門上便可紀錄房間內的談話；儲存在電腦的資料，可藉裝置偷聽器或遙控攝影機，或將蘊含在電腦放射出來的電磁輻射的資料重組，然後在直觀顯示器上閱讀。²⁰

對抗監察的措施

35. 隨着監察科技的發展，對抗監察的行業亦應運而生。它們所採用的方法包括：²¹

- 利用儀器偵察一些如電子脈衝波、電湧及射頻的訊號。例如有一種儀器可探測到磁帶錄音機的存在，因爲它可以探測到磁頭上用來消磁的消磁震蕩器。該震蕩器的訊號所發射出的電子偏壓達數呎之遙，可被該儀器探測到。
- 實地搜查。
- 積極採取對抗監察的措施。例如使用發出干擾的儀器。譬如超聲波儀器可發出高於正常聽覺所可以接收的音頻，在這個噪音範圍內錄取的談話會變爲無法辨認的高音調聲音。另一種措施是利用擾頻器將電話談話譯成密碼。

在香港使用監察儀器的情況

36. 在香港，監察儀器的管制和發牌措施是受《電訊條例》（第106章）規範，但負責執行的卻並非是警方，而是電訊管理局。根據

¹⁹ 第39條。

²⁰ G Marx, *Undercover: Police Surveillance in America* (London: University of California Press, 1988), at 207 and 231. M Wasik, *Crime and the Computer* (Oxford: Clarendon Press, 1991), at 52-53.

²¹ S Brown and G G Scott, *Private Eyes: What Private Investigators Really Do* (Citadel Press, 1991).

電訊管理局的報告，在 1995 至 96 年度，共有 53 宗案件的被告被裁定未經許可買賣收音器材，以及有 302 宗案件的被告被裁定非法使用業餘收發機。報章亦報導²² 有種種跡象顯示監察活動在香港是十分普遍的，估計單是在尖沙咀和中環已有 50 間店舖出售監察儀器，例如用 8,900 元便可以買到一部“袋裝計算機”，接收遠在一千米進行的談話內容。

監察活動對社會的影響

37. 革斯加頓（Lustgarten）及利克（Leigh）指出日趨增加的電子監察活動帶來一些社會問題：

“一個擁有自由的人的其中一項特徵，是有控制關於自己的資料的能力。在實際層面上這一點相信是很重要的：倘若我不能隱瞞我在性方面的特殊喜好，我可能會變得不受歡迎，或喪失就業機會，或蒙受其他不利的影響。然而，更重要的是這個控制權會帶來精神及感情上的安全感。…… 假如我不能控制關於我自己的資料，那麼無論在我自己或那些能夠侵擾我的人的眼中，都會把我作為一個人的價值大大貶低。這個尊重他人和受他人尊重的雙重概念正是私隱的重要特性。……

秘密截取通訊或竊聽的行為侵犯了一個基本權利：即選擇與何人通話的權利。在這種情況下，唯一的防範方法是默不作聲和把自己隱藏起來。…… 把自己關閉起來不單只對個人的性格有壞處，而且也會損害一個很重要的群體價值：就是人與人之間的正常社會交往。假若人們自我審查自己的言行，迴避與人分享自己的想法和感受，和為保自身安全而諱莫如深，這種景象無疑令人變得愚昧和產生恐懼之心。”²³

38. 楊格委員會早在 1972 年已留意到一個監察活動日增的社會的弊端。該委員會察悉，“在這種環境裏，因精神壓力而產生的精神

²² 南華早報 1995 年 10 月 21 日。

²³ L Lustgarten and I Leigh, *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy* (Oxford: Clarendon Press, 1994), at 39-40. See also D Lyon, *The Electronic Eye: the Rise of Surveillance Society* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994).

病的個案會因此而增加，最低限度會令整個社會的想像力及創造力減少。”²⁴

保障私隱的科技

39. 雖然許多新科技的發明是為了侵擾個人的私隱，但也有些新科技是特別為保障私隱而設，其中一些旨在隱藏資料的來源。將提供資料者的身分保密是保障私隱的最佳辦法。其他例如編制密碼、擾亂通訊的訊號等都有助防止通訊被截取。不過，有些國家的政府卻設法限制個人使用保障私隱的科技，儘管如此，這些科技相信會繼續發展下去，其重要性亦會增加。²⁵

不同監察技巧之間的關係

40. 加利·麥克斯（Gary Marx）根據有關的監察活動是公開或秘密進行、是具有欺騙性或沒有欺騙性這兩方面來將警方的監察工作分類。²⁶ 他將警方的大部分工作列入公開而沒有欺騙性的類別，例如就市民的舉報作出公開調查便是。至於警方的公開但具有欺騙性的工作，就如軍裝警員誤導疑犯相信其同犯已認罪。一般來說，監察工作均具有使用秘密而沒有欺騙性的技巧的特性。這些技巧包括暗中安裝紀錄儀器。然而地下工作自必然是既秘密亦具有欺騙成分。地下工作與非侵擾性的監察活動的不同之處，在於前者會“直接介入疑犯的生活以塑造他的生活環境、觀念或行為”，方法是由密探喬裝他人，假扮成例如罪犯的同事或同謀。無論怎樣，地下工作與秘密或具欺騙性的監察活動相若之處，在於彼此均有助發掘一些本來無法獲得的資料。

41. 麥克斯認為，若只管制某種監察方法，便會導致更多人使用其他未受管制的監察方法。例如只規管竊聽電話而不規管在樓宇內安裝竊聽器，便可以預料後者這種更具侵擾性的活動增加：

“假若只有某種監察方法受到法律規管而其他種類的方法卻不受規管，這樣做不但在道義上站不住腳，而且在實際上也有損已有的保障。這種看法源於一個與人類

²⁴ Younger Report, op cit, at para 111.

²⁵ 我們發覺保護私隱的個人權益與政府為合法用途而截取電訊的權利兩者互有衝突。讀者如有興趣知道新科技如何影響闖入電訊系統的能力，以及將通訊譯成密碼的科技，可詳閱諮詢文件第9章的內容，當中探討美國政府作出的建議。建議的內容是訂立“加密”標準，以便美國政府可以破解被譯成密碼的聲音通訊。

²⁶ Op cit, at 11.

行為有關的簡單推論，就是假如不同的工作方法的效用相同，那麼，對於參與其事的人而言，不受監管的方法是會較那些會受到覆核的方法來得吸引。”²⁷

42. 進行監察所要付出的費用，也會影響選擇何種監察方法的決定。由於截取電訊較便宜，所以這是較多人喜愛使用的監察方法。²⁸ 所有監察方法都有一個共同目的，就是取得不能藉公開調查方法取得的資料。至於最終會選擇哪種方法則要顧及法律上、行動上及經濟上的考慮才能決定。

綜合地規管侵擾活動

43. 上述因素顯示應綜合地規管侵擾私隱的活動。若要保障私隱免受不當的干涉，除了要規管截取通訊的活動之外，還須規管其他形式的監察活動。我們因此認為，英國只規管截取電訊和郵件的做法是未盡完善的。

44 由於秘密監察的侵擾程度各有不同。若採納綜合規管的方法，是可以作出這樣的規定：除非侵擾性較低的方法不可行，否則不能採用侵擾性較高的方法。例如需要派人進入樓宇的方法（譬如爲了裝置紀錄儀器）會比在遠距離使用電子監察儀器更具侵擾性。此外，使用綜合規管的方法亦可減少只擬規管部分監察活動而引致的定義問題。

香港有關私隱問題的爭議

45. 在過去 5 年內，曾有多份針對在香港偷聽電話的報告書發表。在 1991 年，國際法律學者委員會的報告書要求立例規定須向一個獨立機構申請方可竊聽電話。1991 年 3 月，香港大律師公會就香港向聯合國人權委員會遞交的第三份定期報告書提交意見書。該意見書提到有關竊聽電話的事宜，認為“這種做法是沒有法律依據的”，並補充謂：

²⁷ Lustgarten and Leigh, *op cit*, at 44.

²⁸ 這點已獲得由巴雷特（Barrett）負責在澳洲（1994 年）進行的檢討證實。該檢討報告估計，截取電訊的費用是每天 570 澳元、暗中錄影爲 1376 澳元、使用竊聽儀器爲 1630 澳元、監察居所爲 1895 澳元、跟蹤汽車爲 2772 澳元。見 P J Barrett, *Review of the Long Term Cost Effectiveness of Telecommunications Interception*,（財政部 1994 年 3 月）chapter 6。

“完全缺乏足夠的資料，可以使人知悉誰有權准許竊聽電話、在甚麼情況下可以獲授權進行竊聽，以及在防止濫權情況出現及防止不合理地侵犯私隱方面有何保障。”²⁹

46. 在 1991 年 4 月 5 日出版的南華早報曾報導稱，聯合國人權委員會曾就上述問題詢問香港政府的代表，並籲請香港政府提供更多的法律保障。

47. 另外，在 1992 年 5 月 26 日出版的南華早報亦報導，行政立法兩局議員辦事處的憲制發展小組召集人黃宏發議員認為，需要就《電訊條例》（第 106 章）第 33 條所提述可以基於“公眾利益”進行竊聽的規定下一個較為清晰的定義。廉政公署權責檢討委員會近日亦建議檢討有關截取通訊的權力。

48. 最近一項發展是有一位議員擬提出私人條例草案。該草案的目的在於設立向法院申請手令的制度，以規管截取電訊和郵遞的事宜。³⁰

香港市民的看法

49. 不少人認為不同國家，甚至同一社會上不同階層的人均對私隱有不同的看法。白景崇（John Bacon-Shone）博士及卓利華（Harold Traver）博士曾於 1993 年在香港進行調查，他們向被訪者提出的問題有些是涉及監察活動。³¹ 現將有關問題和回應列出如下：

1.	問：假設最近有一座很接近你住所的建築物落成，該建築物內的人很容易看到你在房間內的活動，你認為這是一件嚴重的事情嗎？
	答：毫不關心：12.5% 少許關心：22.5% 非常關心：56.4% 極度關心：8.5% 〔非常關心或極度關心：64.9%〕
	問：你認為應否立例監管或限制這種事情？
	答：應：64.8% 否：29.4% 不知道：5.8%

²⁹ 第 7.4.21 段。

³⁰ 南華早報 1995 年 8 月 6 日；英文虎報 1996 年 4 月 17 日。

³¹ 調查結果的摘要載於香港法改會發表的《有關保障個人資料的法律改革報告書》（1994）附件 2。

2.	問：有人在你不知道或未得你同意之下，使用裝有遙距鏡頭的攝影機拍攝你在家中的情況，你認為這是一件嚴重的事情嗎？ 答：毫不關心：5.4% 少許關心：7.1% 非常關心：68.2% 極度關心：19.3% [非常關心或極度關心：87.5%]
	問：你認為應否立例監管或限制這種事情？ 答：應：85.8% 否：12.1% 不知道：2.1%
3.	問：你發覺你的僱主把別人寄給你而着有“私人”字樣的信件拆開，你認為這是一件嚴重的事情嗎？ 答：毫不關心：3.7% 少許關心：9.7% 非常關心：73.7% 極度關心：12.9% [非常關心或極度關心：86.6%]
	問：認為應否立例監管這種事情？ 答：應：76.5% 否：20.0% 不知道：3.5%
4.	問：你從報章得悉，警方為了打擊罪行，擬取得可以竊聽任何被他們懷疑犯了罪的人的電話的權力，你認為這是一件嚴重的事情嗎？ 答：毫不關心：26.5% 少許關心：30.8% 非常關心：39.1% 極度關心：3.6% [非常關心或極度關心：42.7%]
	問：你認為應否立例管制這種事情？ 答：應：53.5% 否：37.1% 不知道：9.4%
5.	問：近來，有報章為了吸引更多的讀者，把私人的電話談話內容公開報導，你認為這是一件嚴重的事情嗎？ 答：毫不關心：26.0% 少許關心：31.2% 非常關心：39.3% 極度關心：3.6% [非常關心或極度關心：42.9%]
	問：你認為應否立例管制這種事情？ 答：應：67.9% 否：26.2% 不知道：6.0%

從被訪者對這些問題的回應，可見百分之五十以上的人認為有立例管制的需要。在 1996 年亦進行過類似的調查，所得結果與 1993 的調查分別不大。

如何落實個人私隱免受侵擾的原則

50. 我們初步的工作是清楚界定個人享有免受侵擾的權利的範圍，只有完成這項工作才能夠進一步研究有關的法律管制的範圍。監察行動的目的是希望獲得某人的資料，但基於整個監察過程帶有侵擾成分，無論結果有否取得某人的資料，這些行動都是惹人反感的。

51. 個人對於可以享有免受侵擾的合理期望，是不應因為社會上的“陋習”而有所減損。雖然香港的侵擾行為可能很普遍，但不應因此而阻止個人期望可以享有《基本法》提及的《國際公約》中的規定所訂定最起碼的權利。歐洲人權法庭就 *吉斯*³² 及 *馬隆* (Malone)³³ 兩宗個案所作的判決顯示，我們應採納的標準，是法治社會中人們應該可以期望得到的標準，而我們亦應依據一個法治社會的標準客觀地衡量這種合理期望。就香港而言，這是指一個人應有權期望其私隱所獲得的保障能達致《國際公約》及《基本法》所訂定的最起碼的標準。倘若我們不接受這種看法，《國際公約》賦予的個人權利便可以因為這些權利在現實生活中被否定而被忽略或減損，這樣做實有違法治精神。

52. 監察行動通常可分為監聽或監視兩種，但我們原則上認為按這種分類方法來處理問題是無關宏旨的。侵擾者用哪種感應方法截取資料是沒有關係的。他既可偷聽電話，亦可偷看私人信件或監察一些明顯地具有溝通功能的無聲行為。此外，我們認為接收資料的人能否即時明白那些資料並不重要；紅外線產生的訊號足以顯示有人存在，就如照片中的影像所顯示的一樣。

53. 一個人對私隱的合理期望，大概可分為以下三方面：

- a) 他不會被故意觀察或他的談話不會被故意竊聽；或
- b) 他的通訊不會被故意截取、閱讀或紀錄下來；或

³² (1974) 2 EHRR 214.

³³ (1984) 7 EHRR 14.

- c) 他的私人、專業或商務用途的物品、資料及文件不會被故意檢查、複製或紀錄下來，

惟以上權利只有在考慮到所有情況之後，他可以合理期望上述侵擾不會發生才可以享有。

54. 上述分類方法，是把通過監察獲得的資料區分為直接來自個人的資料（例如個人的相貌、聲音、體溫及體味；即上文(a)項所指），和個人有意識地製造的資料（例如在文字處理機上打出的資料；即上文(c)項所指）。雖然後者涉及的問題，部分已藉《個人資料（私隱）條例》和《電訊條例》中對抗擅自進入資料系統的條文得以解決，但前者涉及的問題至今仍未受任何規管。

55. 只要一個人在使用若干通訊時可以對他的私隱存有合理的期望，根據《國際公約》的規定，他亦有權期望這些通訊的私隱會受到法律的規範，而有關法律應可保障這些通訊免受任意或非法干擾。

依據甚麼原則制訂刑事制裁

56. 在研究過一個人的私隱權利和他對私隱的合理期望之後，我們現要討論的難題，是哪些侵犯這種期望的行為應受刑事制裁。這問題有別於應否提供一般的民事侵權補償這個問題。

57. 我們就刑事制裁作出建議時，是以下述原則作為指引：

- a) 社會的需要：我們決定刑事制裁的範疇時，若非不得已，是不應把某種行徑列為刑事罪行。社會的需要是制定刑罰時一個重要的考慮。若法律不能反映社會的看法，它必定會遭人忽略。至於現行法律是否足以制裁有關的罪行，亦與需否設定額外的刑事制裁有關係。若將刑事罪行管制的範圍訂得太廣，是會有法例被濫用的危險。
- b) 確立規範：施加刑事制裁可以有效地確立社會規範，以遏止一些一定不能被人接受的行為。
- c) 阻嚇及懲罰：把某種行為訂為刑事罪行亦可產生阻嚇作用，儘管檢控部門從未就該些罪行提出檢控。
- d) 有系統的偵查：若規定對不能接受的行徑施加刑事制裁，當事人便可要求警方協助調查和制止不正當的行徑。

58. 我們審慎考慮過有關問題後，贊成有必要訂立刑事制裁以規管侵擾私隱的行為。就截取通訊而言，支持這個結論的理據詳列於報告書第 4 章之內。

諮詢文件

59. 私隱問題小組委員會於 1996 年 4 月 16 日發表一份名為《私隱權：規管監察和截取通訊的活動》的諮詢文件。諮詢期為兩個月，於 1996 年 6 月 15 日結束。在此期間，我們共接獲超過 30 份意見書，我們謹此多謝所有發表意見的人。有提交意見書的人和機構的名單載於附件。

60. 私隱問題小組委員會扼要地考慮過所有意見書之後，決定先就截取通訊的建議作出結論，並把交給法改會的報告書分為兩部分：第一部分是處理截取通訊的問題，而第二部分則處理侵擾私人處所的監察活動。

61. 從小組收集的意見可見，引致最多人關注和要求修改的是《電訊條例》（第 106 章）第 33 條訂定的程序。事實上絕大多數回應諮詢文件的人均贊成立例規管截取通訊的活動。他們對於應以一個有法官審理的手令制度取代現行程序的建議沒有異議。為使當局能盡快回應有關要求，我們決定延遲討論如何規管監察活動，而首先集中研究截取通訊的課題。因此，本報告書主要處理關於截取通訊的問題。³⁴ 法改會審閱本報告書後，小組委員會會繼續討論有關侵擾私人處所的課題。

小組委員會會議

62. 私隱問題小組委員會由 1995 年 2 月 11 日起開始討論第二部分的研究範圍。它們舉行了 26 次會議才達致諮詢文件的結論和建議。其後小組委員會又召開了 21 次會議討論回應諮詢文件的意見書，最後才向法改會提交報告。

³⁴ 準確來說，本報告書主要研究的是截取電訊和郵遞的問題。至於如何規管以科技儀器截取通訊的課題將會於規管監察活動的報告書內探討。見報告書第 4 章。

就諮詢文件提出的意見

63. 絕大多數回應諮詢文件的意見書，包括執法機關提交者，均贊成立例規管截取通訊的活動的建議。有幾份意見書對於建議除了會影響公營機構之外也會影響私營機構表示關注。有人提議傳媒應獲豁免受規管，另外，亦有人提出假如被控告犯了建議中的截取通訊罪名，被告應可以公眾利益作為辯護理由。這些意見將會在本報告書之內一一處理。

64. 我們已考慮過小組委員會接獲的所有意見。我們的做法是訂立一些基本原則，使可以成立一個既可行而又大體上可以為公眾接納的規管架構。至於有關建議的技術細節則可由當局及草擬法律的人員於稍後研究。

第 1 章 截取通訊：技術方面的問題

摘要

1.1 現時有法例保障通訊的私隱，但有關的規定並不一致。我們會在以下兩章研究這方面的問題。在我們研究截取通訊的法律管制前，會概述如何在現代的電訊系統截取訊息。截取訊息的方法就如現時的電訊系統那麼多。由 1993 年起，香港已設有全面電腦化的數碼通訊網絡，取代容易被竊聽的模擬系統。但是在數碼系統裏，是可以透過改動用來控制接駁電話線的電腦軟件來截取訊息。有報導指出一些國家曾發生在未經許可的情況下透過電腦網絡查閱接駁軟件的事件。至於藉着無線電訊號傳送訊息的流動通訊系統，則可由電腦控制的掃描器截取訊息。

1.2 現代電腦科技容許截取通訊的人只選擇他有興趣的通訊來截取。有助截訊者選定目標的電腦程式，是可以辨認某幾把聲音、某些關鍵字或詞，以至個別電話號碼。

導言

1.3 現代電訊系統以模擬形式運作，較近期的則以數碼形式運作。菲茨杰德（Fitzgerald）及尼波德（Leopold）把有關係統的技術概述如下：

“在傳統的電話網絡裏，人類的聲音被轉為模擬說話式樣的電流；當電話裏的聲音改變時，電話線內的電子訊號的形狀也隨之而改變。……至於數碼傳送系統則把聲音轉為一連串的“位元”〔即二進制數字〕……。在數碼系統裏，資料會被編譯成代碼，在電腦內透過電流脈衝的出現與消失，以連串的‘0’及‘1’字出現……由每串數字形成的組合代表不同的話音音域。”¹

¹ P Fitzgerald and M Leopold, *Stranger on the Line: The Secret History of Phone Tapping* (London: The Bodley Head Ltd, 1987), at 222 and 226.

1.4 除了人聲可編譯成位元和以數碼形式傳送之外，電腦資料也可如此：

“電腦資料亦可像電話訊號一樣，經電纜或高頻率的無線電微波系統傳送。長途傳送的，原以數碼、亮熄形態出現的電腦資料，通常會由調變器（Modem）——意即調制／解調器（MOdulator／DEModulator）——轉為可以使用我們現有的模擬式電話網絡來傳送的波浪式訊號，通過一般的電話線發出〔英國在 80 年代後期仍使用模擬式網絡。香港的電話系統已全部數碼化〕。”²

1.5 調變器的效率像電腦的效率般日漸提高。調變器有各式各樣的型號，售價是一般人可負擔的，體積甚至小至可與筆記簿並放，還可以乾電池運作。目前，電腦資料佔了電話網絡的通訊量的一半，這比例逐漸增加：傳送電腦資料的業務的收入增幅為傳送聲音業務的六倍。³ 菲茨杰德及尼波德在文章中續稱：

“有兩種方法截取電腦資料。若資料是經電話系統，或經有直接聯系的電線來傳送，有關的訊號可藉一般的業餘搭線方法截取。當然，竊取資料者為了辨識有關的訊號，是不能倚賴電話聽筒，而需使用適當的終端機。……

較搭線竊取電腦資料更為普遍的方法是“擅闖電腦資料系統”。凡可與電話線接駁讓合法使用者在遠距離與之聯絡的電腦，均可能被其他擁有電腦及調變器而欲洞悉電腦記憶系統內容的人使用。擅闖電腦者需要了解怎樣控制被闖入的電腦，故多數大機構為了把本身的資料保密，會只容許擁有認可標識碼及一個或以上口令的使用者進入系統。使用者須將標識碼及口令輸入中央處理器，電腦才容許他進入電腦的記憶系統。”⁴

1.6 如上文所述，“擅闖電腦資料系統”一詞具有貶意，表明進入該系統是未經許可的。是否未經許可並非本文要討論的問題。重要的是電腦和電話的分界線已開始模糊。現代數碼電話系統的接駁系統是由電腦操作的，只要改動電腦賴以運作的軟件，便能截取所需訊息。每個電話號碼均以一個多數字代碼代表，該代碼被稱為線路設備

² Ibid, at 223.

³ 《經濟學人周報》1993 年 10 月 16 日。

⁴ Fitzgerald and Leopold, op cit, at 223-224.

號碼，可提供例如“來電自動轉駁”等功能及其他服務。因此，改動代號便可把來電轉駁他處、重編號碼或作出其他更改，甚至容許竊聽者竊聽經轉駁的電話內容。由於電腦之間可藉調變器彼此談話，故此改動接駁軟件既可在被進入的電腦進行，亦可在世界其他地方的另一部電腦進行。擅闖者可能是爲了執行法紀才這樣做，但亦可能純粹爲了貪玩。亦有擅闖電腦者爲了牟取利潤，例如盜取信用咭者會把由信用咭公司打出，用來查證貸款狀況的電話，轉駁至自己可接聽的電話號碼。正如克拉夫及曼高所說，電話系統“就像一部巨型電腦，利用接駁機、電線和網絡把全國各處的終端機——即電話——連接起來”。⁵ 也許這兩位作者說把“全球各地”的終端機連接起來會更爲貼切。

1.7 菲茨杰德及尼波德更指出，電話數碼化使竊聽電話不易被人察覺：

“基本上，傳統搭線竊聽的方法是在目標人物的電話線裝上分機：不管那是由專家在機樓安裝，或按第 8 章所述的方法安裝，總會有一些物體依附在目標人物的電話線上。即使竊聽者不察覺，〔英國電訊公司〕的工程師也會辨認出來。……竊聽數碼電話的情況則不同：整個竊聽過程不會留下任何蛛絲馬跡，事實上它不可以爲肉眼察覺得到，被竊聽的電話線網亦沒有任何辨認得出的轉變。”⁶

1.8 在模擬電訊系統的年代，若在沒有對處所造成侵擾的情況下監察電話用戶的“銅線圈”網絡是十分容易的。只要有一部簡單的儀器便足以截取全部所需的資料。相反，要從載有數碼資料的同一雙銅線圈檢索傳送中的“位元”訊號，卻需利用可以處理現正使用的多種接駁系統的先進設備。截取無線電傳送的資料也會面對同樣的情況。隨著空氣電波、新式傳訊及代號系統的使用增加，亦需要採取高科技的對策。

流動電話：截取無線電訊號

1.9 搭線竊聽及改動電腦軟件是截取電訊的兩種主要方法。第三種方法是截取無線電台的訊號，這些通訊可能源自地面，但國際通訊

⁵ B Clough and P Mungo, *Approaching Zero: Data Crime and the Computer Underworld*, (London: Faber & Faber, 1992), p.12.

⁶ *Ibid*, at 227-228.

則源自人造衛星。現仍使用模擬式手提電話的用戶，尤其易遭竊聽，正如《國際先驅論壇報》刊載，任何人只要有一部無線電頻率的掃描器，截聽他人電話“就像司機在汽車上調校收音機至某電台那麼容易”。若電話是在馬路上打出，便更易遭人竊聽：

“蜂窩式流動電話〔即分區式電話〕委實是一部無線電傳送器，它可同時向由多個‘蜂窩’（即發射台）組成的網絡廣播或從該網絡接收訊號。蜂窩式電話用戶在駕車或步行途中，不同的‘蜂窩’便會錄得並加強該電話的無線電訊號，再將訊號接駁至一般的電話網絡內。”⁷

1.10 該報章續稱，這類無線電訊號難以穿入附有厚牆的建築物，但有些儀器卻可以透過在戶外感應建築物窗戶的震動而截取通訊。

1.11 以模擬訊號收發的蜂窩式電話，由於播送的是人聲，故此很易遭人竊聽。這些電話的對話可被編成密碼，但必須使用精密而昂貴的電話才可。數碼式電話卻將聲音轉為數字，所以電話內容易於編成密碼；直至最近為止是較難被人竊聽得到的。以一部附有電腦的無線電掃描器追蹤某個蜂窩的分區位置（例如放置在某大廈天台的微型廣播／接收無線電台），便可掃描模擬式電話系統。竊聽者可掃描不同的分區位置，從而截取模擬式電話的通訊。至於數碼式電話系統，例如歐洲數碼流動無線電話系統（GSM），則較難以掃描器截取通訊。數碼訊號是以規則系統把資料譯成密碼，故此需要一部附有高速度數組訊息處理機的電腦，才可解譯密碼。然而個人通訊服務的訊號能否譯成密碼並不明確。

1.12 有關方面承認，《電訊條例》（第 106 章）對截聽流動電話的監管並不足夠。正如一名官員解釋：

“我們在 1963 年草擬該條例時，電訊業的運作基本上是局限於以電線組成的電訊網絡。”⁸

截取國際通訊

1.13 國際間的電訊，是以人造衛星或電纜傳送的。菲茨杰德及尼波德對有關的技術細節作出如下解釋：

⁷ 《國際先驅論壇報》，1992 年 6 月 23 日。

⁸ 《南華早報》，1994 年 5 月 12 日。

“電訊衛星被用作為轉播站，增強及再配接接收到的訊號，令所有在其視野範圍內的地面發射站均可互相傳訊。…… 這些地面發射站有能力截取單向的電報或資料訊號。不少國際貿易都是通過這種電報或訊號進行。但是若要截取電話或複式的（即雙向的或同時接收與發送的）資料訊號便有問題。組成對話的兩個部分必須分別於不同頻道，甚至不同的監察站截取。此外，大部分國際通訊以電纜傳送……。電纜在本質上較無線電網絡更能抵擋竊聽……。儘管當中有困難，但仍可以一些特別的儀器竊聽地底或海底電纜，這些儀器能夠探測到目標電話線周圍因電流通過而引起的電磁場，經分析後即可顯示有關電話線的通訊內容。”⁹

對訊號的分析

1.14 菲茨杰德及尼波德指出：

“搭線竊聽的價值一直以來均被貶低，因為竊聽者須從大堆訊號中揀選有用的情報。揀選的過程費時，而且也要很細心的去整理，這項工作由電腦處理較之由人手處理會更佳。”¹⁰

1.15 他們並描述電腦可以如何篩選有用的資料：

- 根據致電目的地把沒用的對話過濾。
- 辨認關鍵詞：電腦可記下任何通話者所說出的某一關鍵詞。
- 辨認聲線：

“此法會較辨認關鍵詞有效。目標人物在電話裏說話時會很謹慎，但他卻不能掩飾他的聲線——虛假的口音是騙不了電腦的。”¹¹

⁹ Fitzgerald and Leopold, op cit, at 95-96.

¹⁰ Ibid, at 73.

¹¹ Ibid, at 111.

“舉例說，採用這種方法便可在一名政治活躍分子所打出的電話當中找出他打出的全部長途電話。”¹²

1.16 菲茨杰德及尼波德不同意只有異見分子才會被人竊聽的假設：

“即使不會被懷疑參與顛覆活動或嚴重罪案的人也會被竊聽，因為他們知道某些事情，或有人告知他們某些事情。就竊聽電話的問題發表最多言論的雖然是左翼分子，但並不表示只要不是左翼分子便不會被竊聽。從多方面看，居住於西敏寺及倫敦市的達官貴人，較普通的潛伏的煽動者更可能成為間諜的監察目標。”¹³

電訊系統的訊息系統

1.17 全面討論截取電訊資料的課題是必須述及現代訊息系統的可供截取性。

圖文傳真

1.18 以圖文傳真機傳送的資料是易於被截取的，提供傳真服務的電話線是明顯的目標。國際商業機器前任電腦保安主管葛尼（Robert Courtney）指出：“接駁至傳真機的電線在大廈裡的每一層樓最少會有一、兩處地方暴露出來，搭線竊取資料是極為方便”。¹⁴ 換言之，除非將傳真訊息譯成密碼，否則這些訊息在電話線傳送途中是可能被截取的。資料傳至終點後，複印出來的文件就像沒封口的信件般容易被人偷看，若傳真機是共用的，洩漏資料的機會會更高。

電子郵件

1.19 電腦化的訊息網絡令桌上電腦可彼此通話。發訊人只要在他的電腦螢光幕備好訊息，用手一按「發送」鈕，便可將之傳至收訊人的電腦螢光幕。電子郵件被描述為把一份沒有信封裝載的信件以郵遞寄送的現代版：

“史丹福大學赫曼（Martin E. Hellman）教授是一位電子訊息保安專家，他說截取電子郵件可以像把電腦連接公司

¹² Ibid, at 107.

¹³ Ibid, at 31.

¹⁴ 引自《南華早報》，1990年2月20日。

網絡的電路板的電腦程式改編那樣簡單。他說，只要叫電腦不要理會每段訊息的接收地址便行。一旦不再以收訊人的地址分類，每段經過網絡的訊息便會存入電腦的記憶系統內。然後，隱藏的間諜便可輕而易舉地把搜查範圍縮窄，例如利用關鍵詞將郵件分類，以抽取有用的資料，亦可摘錄一些收訊人的地址來使用。因此，若某員工擬知道上司的想法，只需摘下上司的全部郵件，然後尋找自己的名字便可以達到目的。”¹⁵

1.20 美國國會在 1986 年通過《電子通訊私隱法令》，使電訊系統內的電子訊息能夠像電話的話音訊息一樣，獲得保障免受披露。¹⁶不過，這是一個社會和法律標準不能追上科技發展的領域。布絲科（Anne Wells Branscomb）評論如下：

“該法令不適用於由獲授權的經理級人員在企業內部通訊系統內索閱可歸類為個人電子檔案的情況。這裏正是法律與僱員期望有所差別的地方。”¹⁷

1.21 她並引述近期由 MacWorld 進行關於“竊取電子資料”的調查，結果發現在 301 間參與調查的公司中，有 41.5% 承認查閱僱員的電子郵件。只有 30.8% 的公司查閱前已通知僱員有這項措施。

1.22 電子郵件有一項特點是法律須予確認的，這便是被“刪除”的資料未必真的會消失。《亞洲華爾街日報》有一篇文章報導在訴訟中使用電子郵件作證據的現象日趨普遍，並指出雖然大多數的系統只把訊息保留一段短時間（例如五天）以供檢索：

“但令很多被告人驚訝的是，即使已刪除的資料亦可再現眼前。指示電腦刪去資料就等於對它說‘可以將資料注銷’；不過，電腦可能經過多年也沒有這樣做；即使有也只注銷部分的資料。直至資料真的被注銷，被刪除的資料其實仍保留在電腦之內，可由程式編制員檢索回來。”¹⁸

1.23 美國的法院有一項重要的裁決確認目前在電腦上進行的商業活動很多。1993 年 8 月，美國哥倫比亞地區的上訴法院裁定，美

¹⁵ 《南華早報》，1994 年 5 月 3 日。

¹⁶ 1986 年的法令修訂了《1968 年罪行管制及安全街道綜合法令》。

¹⁷ Who Owns Information? (Basic Books, 1994), p.94.

¹⁸ 《亞洲華爾街日報》，1993 年 1 月 6 日。

國政府得按照適用於記錄在紙張上的通訊的標準，把電子郵件保存下來。克林頓政府認為只需鼓勵官員將電腦螢光幕上的資料印出便可，但法院不同意：

“政府的立場基本上是站不住腳的，因為有關部門保存的文件可能漏載一些屬於電子紀錄的重要資料，例如發訊人及／或收訊人的身分，和收件時間。”

香港的電訊業

1.24 本港的電訊業是由根據《電訊條例》（第 106 章）而成立的電訊管理局負責規管。¹⁹

1.25 1995 年 7 月前，本地公共有線電話服務，是由香港電話有限公司根據《電話條例》（第 269 章）所授予的專營權提供。政府在 1992 年檢討過電訊政策之後，決定在固定網絡市場引入競爭，遂於 1995 年 7 月 1 日發出了 4 個新的固定電訊網絡服務牌照，讓營辦商以競爭形式提供本地電話服務。²⁰ 此 4 個牌照的有效期限為 15 年，並可續期 15 年，營辦商亦可以競爭形式提供公共交換式圖文傳真及數據服務。

1.26 1996 年的電訊管理局營運基金報告書²¹ 就電訊業截至 1996 年 3 月 31 日的情況，提供以下資料及統計數字：

- (a) 香港的電訊業在 1995 至 96 年度的營業額為 390 億元。
- (b) 按人口平均計算，香港的電話密度在亞洲區排行僅次於日本，每 100 人便有 68 個電話及 52 條電話線。
- (c) 香港人使用各類流動電訊服務的普及程度，可與世界各地媲美，在很多方面甚至超越世界其他地區。
- (d) 香港有 4 家持牌蜂窩式電話營辦商，共操作 5 個數碼系統及 3 個模擬系統，客戶總數接近 80 萬。隨著蜂窩式電話

¹⁹ 電訊管理局於 1993 年 7 月 1 日脫離郵政署轄下電訊科的編制，繼而成為一個獨立的政府部門。

²⁰ 此 4 個牌照已分別發予香港電話有限公司、和記廣訊有限公司、香港新電訊有限公司及新世界電話有限公司。

²¹ 電訊管理局提交的《電訊管理局營運基金報告書：一九九五年六月一日至一九九六年三月三十一日》。

服務日趨普及，第二代無線電話（CT-2）用戶的數目正迅速下降。

- (e) 政府於 1994 年決定，將會簽發最多 6 個個人通訊服務牌照及最多 4 個無線通達服務牌照，頻段為 1.7 至 2.0 千兆赫。²²
- (f) 香港有 31 家持牌營辦商提供公共無線電傳呼服務。每 6 個人就有一人使用傳呼機。

香港的竊聽通訊情況

1.27 正如上文所述，政府目前沒有提供竊聽電話的數字，私人機構當然更不會提供這些數字。不過據《星期日南華早報》報導，私家偵探社均忙於覓出秘密安裝的竊聽儀器。它們最常發現的是以一條短的電線搭在目標人物的電話線之上，接駁地點可以是電話線在大廈內的任何一處地方。

²² 電訊管理局預算在 1996 至 97 年度內發出 6 個個人通訊服務牌照。

第 2 章 法例對通訊的規管

摘要

2.1 本章研討現行法例對截取通訊的管制。有關的管制條文，載於《電訊條例》（第 106 章）和《郵政署條例》（第 98 章）。我們會先研究《電訊條例》的條文。其所訂的多項罪行如下：

- 第 27 條禁止任何人意圖截取或找出一項訊息的內容而干擾一部“電訊裝置”。
- 第 8 條禁止無牌管有或使用掃描器和接收器。
- 第 27A 條禁止未經許可而查閱一部電腦的任何程式或資料。

2.2 根據《電訊條例》第 33 條，若總督基於公眾利益的考慮認為有需要，可以命令：

- 不得將交來擬傳送的任何訊息傳送；或
- 截取或向政府披露交來擬供傳送、或已完成傳送或正在傳送的任何訊息。

關於第 33 條會否與《公民權利和政治權利國際公約》的條文有所抵觸的問題會於下一章討論。

2.3 至於阻截郵遞方面，我們會簡略研究規管此等事宜的《郵政署條例》各項條文；其中的第 13 條賦予布政司權力批出手令，以授權郵政署署長開啓和延遲處理任何郵包。第 13 條賦予當局的權力，較《電訊條例》的同類條文所賦予的權力更為廣泛。

對電訊的規管¹

干擾電訊設備

2.4 《電訊條例》（第 106 章）訂明有關方面可授權截取電訊，但唯一一條一般性地禁止在未經授權的情況下截取電訊的條文則是第 27 條。此條文訂明：

“任何人意圖——

(a) 阻止或阻礙一項訊息的傳送或傳遞；或

(b) 截取或找出一項訊息的內容，

而以任何方式破壞、移走或干擾一部電訊裝置，即屬犯罪，循簡易程序定罪後，可處罰款 20,000 元及監禁兩年。”²

“電訊裝置”一詞在條例內界定為“與一項電訊服務有關或為了提供一項電訊服務而設的任何儀器或設備”。

2.5 這條條文似乎未曾為法院詳細地加以審議，亦甚少用來檢控罪犯。不過，近日有一名裁判官裁定，假如被告人因為在一天內發出超過 80 頁無用的傳真文件而導致傳真機實際上失去效用，這條文是適用的。然而這條文針對的是對電訊設備作出的干擾，並不能有效地用來規管截取電訊的活動。《電訊（管制干擾）規例》（第 106 章，附屬法例 A）第 9(1)條的情況也是一樣，該條指任何人如“使用任何儀器以圖干擾任何電訊儀器的運作”，即屬犯罪。然而為了避免被人發現，截取電訊的過程往往會設計到不會干擾電訊儀器的運作。

掃描器和接收器的發牌事宜

2.6 《電訊條例》第 8 條訂明，任何人未獲發給牌照而：

“(a) 設立或維持任何電訊用具；或

¹ 電訊管理局在檢討過《電訊條例》之後，於 1996 年 8 月發表一份諮詢文件，提議修訂該條例。修訂該條例有以下 3 個目的：(a)規管公共電訊服務的營辦商，尤其是把固定電訊網絡服務牌照的規定加入《電訊條例》內；(b)授予電訊管理局管理無線電頻譜及防止干擾電訊服務的法定權力；及(c)將《電訊條例》的現行條文更新及合併。這些提議中的修訂，對我們的建議並無直接影響。

² 《電訊條例》尚未有中文的真確本。本報告書內的中文條文是由法律改革委員會秘書處根據英文本翻譯而成的。

- (b) 管有或使用任何無線電通訊儀器或會產生和發射無線電波的任何類型的儀器，即使這些儀器並非擬作無線電通訊之用；或〔經營這些儀器的貿易或商業活動〕”，

即屬犯罪。

2.7 根據《南華早報》於 1992 年 8 月 30 日的報導，“在香港可買到各式各樣的掃描器和接收器，有些只售 650 元，大部分儀器都是基於買家是遊客和會把儀器帶出口才出售。”³ 手提的無線電掃描器易於收藏在外衣的袋裏。據稱警方在突擊行動中發現有調校至警方無線電台頻帶的收發兩用機。⁴ 由於當局擔心罪犯洞悉警方的行動，電訊管理局遂於 1994 年把《電訊條例》所訂的罰款額提高 10 倍（至 100,000 元），而最高 5 年的監禁年期則維持不變。⁵ 在 1993 年，警方報稱他們“不能針對有關問題找出一個在技術上是可行的解決辦法”，所以唯有著力收緊電訊設備的發牌制度。⁶

2.8 一般的通訊可由非以竊聽為主要功能的儀器截取。例如，收音機也能接收到警方人員的通話。

擅闖電腦系統

2.9 “擅闖電腦系統”指的是在未經許可的情況下查閱電腦持有的任何資料或程式。電話系統容許不同電腦互相“交談”。擅闖者只要在他的電腦發出指令，找出另一部電腦的資料庫編號（因可能未列入目錄），有關資料便可透過電話網絡傳送。傳送方法是藉調變器把電腦指令變為可經過電話網絡發送的訊號，而接收訊號的電腦則再藉調變器把有關訊號變回電腦指令。擅闖電腦系統的行徑，很明顯會影響到個人私隱：

“在美國，擅闖電腦者的喜愛目標之一是 TRW 系統。這個全國性的信貸機構擁有大約 8 千萬個美國人的財務資料。在八十年代中期，由於擅闖 TRW 系統是易如反掌的事，所以這種情形經常發生。一個名叫米高·申諾治（Michael Synergy）的擅闖電腦者曾闖進該系統查閱

³ 根據《電訊（遊客管有和輸出無線電通訊儀器具）（豁免）令》（第 106 章，附屬法例 O），遊客毋須持有《電訊條例》第 8 條所要求的牌照便可管有在香港購買的無線電通訊儀器。

⁴ 《香港虎報》，1993 年 10 月 8 日。

⁵ 第 106 章，第 20 條。

⁶ 《南華早報》，1993 年 10 月 11 日。

美國總統列根的檔案。他很容易便覓得所需的檔案，並發覺同日共有 63 個不明來歷，希望可以查閱總統的信貸紀錄的要求。”⁷

2.10 擅闖電腦系統是截取通訊的一項常用方法。使用者要在鍵盤輸入適當的戶口號碼、鑑辨號碼及口令才可查閱電腦程式，但是取得這些資料的方法有很多。其一是單憑猜估。一般人會選取易記的組合以方便記憶。以下是取得這些資料的另一個情況：

“製造電腦時有多個特定的鑑辨號碼及口令，在編寫程式的過程中被引入機件內，常見的是‘sysmaint’（代表‘系統維修’），它既可用作鑑辨號碼，亦可用作口令。要以此特定號碼進入電腦系統，只需在輸入提示欄打出‘sysmaint’，再在口令提示欄打出相同的字樣。當然，電腦操作員理應在交付電腦時，把特定的選取號碼取消，但很多操作員均忘記這樣做，甚至沒有留意這個問題。”⁸

2.11 據美國聯邦調查局估計，涉及電腦的罪案，每年已導致美國損失 5 億至 50 億美元。羅兵咸會計師事務所可以為企業提供“出租的擅闖電腦者”，以測試企業的資訊系統是否安全。

2.12 在香港，從沒有研究是專門量度擅闖電腦系統的普及情況。據報導，警務處的防止罪案科近日成立了一個特別問題小組，專責加強商業罪案調查科的執法能力，其首項工作之一，就是作出此項調查。⁹

2.13 “擅闖電腦系統”的情況有部分是由《電訊條例》第 27A 條管制的（見下面）。該條文規定：

“(1) 任何人透過電訊，明知地致使一部電腦發揮任何功能，以期在未經許可的情況下，查閱由一部電腦持有的任何程式或資料，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款 20,000 元。”

2.14 《電訊條例》第 2 條把“電訊”界定為：

⁷ Approaching Zero, op cit, at 59.

⁸ Ibid, at 64.

⁹ 《南華早報》，1995 年 10 月 30 日。

“以視覺方式或透過有線或無線電波或其他電磁系統，傳送、發射或接收符號、訊號、文字、影像、聲音或任何性質的資料。”

2.15 至目前為止，當局已根據此條文成功檢控兩人。在 1994 年，一名旅行社僱員因擅闖敵對公司的電腦資料庫，被判罰款 15,000 元。1995 年 4 月又有一名電腦愛好者因擅闖本港兩間教育機構的電腦資料庫而被當局高姿態地檢控。該被告後來被判有罪。

2.16 加拿大最高法院在女皇訴麥克勞林一案¹⁰的判決中，裁定假如被告人並非藉另一部電腦進入一部電腦的系統，便不能根據類似上述的條文判他有罪。該法院的評論如下：

“‘電訊’一詞，根據《刑事法典》界定，意味著存有發送者和接收者。電腦既是一部計算儀器，操作一部電腦的應該只有一個實體——亦即是操作電腦的人。在某種意義上，該名電腦操作員是與自己溝通，但在傳送資訊的意義上而言，不能說他可以藉着操作電腦終端機或控制台而傳遞資料。因此，若說某人這樣使用電腦會因此而在《刑事法典》的意義上等同於使用一部電訊器材，那無疑是把語意無限上綱至脫離實際。”¹¹

2.17 據新聞報導，當局有意把《電訊條例》第 27A 條的適用範圍作出類似的規限。例如，《南華早報》曾引述一名政府發言人，指有關法例的目的，是防止有人透過調變器及電話從遙遠的地點非法查閱電腦系統。¹²

2.18 《電訊條例》第 27A 條在這方面的不足之處，在某程度上為《刑事罪行條例》（第 200 章）第 161(1)條補足。該條規定：

“(1) 任何人有下述意圖或目的而取用電腦——

(a) 意圖犯罪（不論是在取用電腦的同時或在日後任何時間）；

¹⁰ (1980) 53 CCC (2D) 417.

¹¹ Ibid, at 425.

¹² 《南華早報》，1992 年 3 月 27 日。英國的情況卻有所不同。《1990 年濫用電腦法令》第 1 條訂明，假如某人在沒有權限下，“意圖查閱由任何電腦所持有的任何程式或資料而致使一部電腦發揮任何功能”，即屬違法。參考 Attorney-General's Reference (No.1 of 1991) [1992] 3 All ER 897。

- (b) 不誠實地意圖欺騙(不論是在取用電腦的同時或在日後任何時間)；
- (c) 目的在於使其本人或他人不誠實地獲益(不論是在取用電腦的同時或在日後任何時間)；或
- (d) 不誠實地意圖導致他人蒙受損失(不論是在取用電腦的同時或在日後任何時間)，

即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處監禁 5 年。”

2.19 據知，自第 161(1)條於 1993 年制定以來，只有兩項根據該條定罪的紀錄。

授權截取電訊

2.20 《電訊條例》第 33 條訂明一個授權截取通訊的程序：

“每當總督或在這方面獲其授予一般性權力或只可就某一件特別事情行使的權力的公職人員，基於公眾利益的考慮認為有需要，可命令不得傳送交來擬以電訊來傳送的任何訊息或任何類別的訊息，或命令截取或扣留或向政府或該命令指明的公職人員披露交來擬以電訊來傳送、或已利用電訊傳送或接收、或正在利用電訊傳送的任何訊息或任何類別的訊息。”

2.21 我們會在本報告書的下一章，研究人權法在截取通訊方面的判例。我們在現階段只需指出，《電訊條例》第 33 條可能沒有落實《公民權利和政治權利國際公約》及《基本法》的規定。

2.22 1992 年 11 月 11 日的立法局會議有議員質詢政府有關第 33 條的運作。梁錦濠議員問：

“政府可否告知本局，過去三年內，當局根據《電訊條例》發出了多少命令，竊聽私人電話通話；又《香港人權法案條例》去年生效後，當局有沒有就有關部門竊聽私人電話通話行動進行檢討，以符合《香港人權法案》第 14 條保障私隱權的規定？”

2.23 保安司答覆如下：

“當局只在保障公眾利益、防止或偵查嚴重罪案包括貪污，或顧及香港安全的情況下，才會根據《電訊條例》第 33 條下令竊聽電話通話內容。這些命令由總督授權發出，而總督本身必須明確知道每項命令均符合以上的準則。基於治安及安全理由，當局不便透露有關命令的詳細資料，包括命令的數目。不過，各位議員大可放心，因為當局會按所有提交的申請的個別情況予以審慎考慮並作出決定。

我向各位保證，由於《香港人權法案條例》的實施，我們現正研究有關法例，看看是否需要作出修訂。所以，我們正進行一項檢討。這次檢討，我們會細心考慮法律改革委員會的建議。該委員會目前在研究對私隱權造成影響的現行香港法例，包括有關下令竊聽通訊內容的法例。”

2.24 儘管保安司拒絕透露竊聽通訊的個案數目，但近期卻有跡象顯示竊聽情況有所增加，因為新聞報導說廉政公署已安裝額外的儀器及增加 10 名僱員，加強該公署的竊聽能力，由可以竊聽 50 條電話線增至 80 條。¹³

郵遞的規管

2.25 除了電訊的規管之外，郵遞傳送的規管也是與我們的研究課題有直接關係。郵政署提供的郵遞服務，是由《郵政署條例》（第 98 章）規管。該條例就阻截“郵包”所訂的條文，較《電訊條例》就截取通訊所訂的同類條文，內容更為詳盡。根據《郵政署條例》第 2 條，“郵包”是指“在郵遞傳送過程中作為一個郵遞單位的郵遞品或一批郵遞品”。至於“郵遞品”，該條文將之界定為“包括任何可藉郵遞傳送的東西。”《郵政署條例》設定多項罪行以保障郵遞的安全。

《郵政署條例》所訂的罪行

2.26 該條例禁止以下行為：

¹³ 《南華早報》，1995 年 7 月 9 日。

- (a) 故意開啓任何致予其他人的郵包，或作出任何事情，使到任何致予其他人的郵包，在妥爲派遞方面受到阻止或延誤，而意圖損害該其他人或意圖爲自己取得利益；¹⁴
- (b) 欺詐地保留，或故意隱藏或保存或扣留任何郵包；¹⁵
- (c) 在無合法權限或辯解的情況下——
 - 開啓或延誤處理任何郵包；
 - 自任何郵包取出任何內載物件；或
 - 管有任何郵包或其任何內載物件；¹⁶
- (d) 銷毀任何郵包或裝載於其內的任何東西；¹⁷
- (e) 藉郵遞寄送任何“禁寄物品”，包括“任何淫褻、不道德、不雅、令人反感或帶永久形式誹謗的文字、圖片或任何東西”，或“任何關於煽動罪的成文法則所指的任何煽動性刊物”。¹⁸

2.27 除上述罪行之外，《郵政署條例》亦賦予當局十分廣泛的阻截郵遞權力。

郵政署署長開啓郵包的權力

(a) 在沒有手令授權的情況下開啓郵包的權力

2.28 根據《郵政署條例》第 12 條，郵政署署長如有理由相信出現下列情況，可在沒有手令授權的情況下開啓和延遲處理任何郵包——

- 該郵包已在違反《郵政署條例》的情況下投寄；
- 該郵包載有任何在法律上不可藉郵遞寄送的東西；
- 該郵包載有任何東西而有人已經或正在就該東西或藉着該東西犯或企圖犯任何罪行；或

¹⁴ 第 27 條。

¹⁵ 第 28 條。

¹⁶ 第 29 條。

¹⁷ 第 26 條。

¹⁸ 第 32 條。

- 該郵包載有應課稅物品。

2.29 此外，郵政署人員可開啓任何未繳付適當郵資或無法派遞的郵包。¹⁹

2.30 我們會在本報告書第 5 章探討《郵政署條例》第 12 條，看看它能否充分保障個人私隱免受不適當的干涉。

(b) 在獲得手令授權的情況下開啓郵包的權力

2.31 有關發出手令的條文載於《郵政署條例》第 13 條：

“(1) 布政司可批出手令，授權署長，或授權任何或所有郵政署人員開啓和延遲處理任何指明郵包，或任何指明類別或不論任何類別的所有郵包。

(2) 署長可就任何郵包的處理，延遲一段為根據本條取得手令而合理地需要的時間。”

2.32 第 13 條的適用範圍，較同類的《電訊條例》第 33 條更廣。前者並無提及到必須基於合理理由或“公眾利益”才可頒令，而授權人員為布政司而非總督。

2.33 由此可見，《郵政署條例》意圖允許以任何理由阻截郵遞。此條文相當可能與《公民權利和政治權利國際公約》第 17 條及《基本法》第 30 條有所抵觸。我們在第 3 章討論 *吉斯和馬隆* 兩件案件時，便會詳細討論此點。²⁰

個人資料的保障

2.34 對抗擅闖電腦系統的條文是針對侵擾者而設，而《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）則規定個人資料的使用者不得做任何有違列於該條例附表的保障資料原則的事情。

2.35 第 1 項保障資料原則規定：

(a) 除非個人資料是為了直接與資料使用者的職能或活動有關的合法目的而收集，否則不得收集個人資料；及

¹⁹ 第 10 條。

²⁰ 如當局採納我們就簽發手令制度所作的建議，第 13 條可予廢除。見下文第 6 章。

(b) 須以合法及公平的方法收集個人資料。

2.36 為保障個人資料的儲存及傳送，第 4 項保障資料原則規定，須採取所有切實可行的步驟，以確保由資料使用者持有的個人資料受保障而不受未獲准許的或意外的查閱、處理、刪除或其他使用所影響。就此而言，“資料使用者”可指儲存或傳送資料的人。²¹

2.37 據新聞報導，資料保安的問題並未在香港獲得充分重視。1992 年 2 月，一隊來自皇家墨爾本理工學院的人員在總結研究時，表示香港有許多大公司未有認真保護它們的機密資料。他們發覺這些公司有一個共通的錯誤觀念，以為電腦系統所出現的問題只限於電腦故障及電腦受病毒感染。

2.38 隨著《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）於 1995 年 8 月制定，無論個人以至公營和私營機構，均應對其作為資料當事人的權利和作為資料使用者的責任有進一步的認識。

2.39 劉嘉敏先生於 1996 年 8 月 1 日獲委任為個人資料私隱專員時，宣稱他的當前急務包括下列各點：

- (a) 推行一項大型的宣傳及教育運動，以提高市民認識《個人資料（私隱）條例》的重要性及其條文內容；
- (b) 設立一項有關保障個人資料的諮詢及投訴制度；及
- (c) 與公營及私營機構的主要資料使用者聯繫。

2.40 大多數的核心條文將會於 1996 年 12 月 20 日實施。²² 我們相信實施該條例將更能保障個人的私隱，並同時提高香港作為國際貿易及金融中心的競爭能力。

²¹ 第 2(1)及(12)條。

²² 《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）1996 年（生效日期）（第 2 號）公告，1996 年第 514 號法律公告。據《香港虎報》1996 年 11 月 9 日的報導，當局會於 1997 年 6 月實施有關個人資料的核對程序及轉移的條文。

第 3 章 法律對通訊私隱的保障

摘要

3.1 我們在導言解釋社會愈來愈需要維護通訊的私隱。本章會研究普通法及人權法對通訊私隱提供的法律保障。普通法並無就通訊的私隱提供有效的保障，但歐洲人權法庭的案例卻提供了一套完整的體系以保障通訊私隱。這些案例適用於香港，因為：

- 英國同意《公民權利和政治權利國際公約》的條文適用於香港，而歐洲人權法庭的案例有助我們詮釋該公約的第 17 條。
- 第 17 條的規定重複出現於《香港人權法案》第 14 條。
- 《基本法》保證《公民權利和政治權利國際公約》的條文將會繼續有效，並通過香港特別行政區的法律予以實施。

我們總結認為，現時《電訊條例》及《郵政署條例》的規定，並不符合《公民權利和政治權利國際公約》第 17 條的規定。

普通法對通訊私隱的保障

3.2 普通法之下是沒有私隱權的。¹ 現行的普通法就個人私隱所提供的保障，並不足以確保個人通訊的私隱免受侵犯。² 我們在下文討論民事法中的訴訟因由時便會帶出這一點。我們要討論的民事訴因有下列 4 項：

(a) 侵犯他人土地；

(b) 滋擾他人；

¹ *Kaye v Robertson* [1991] FSR 62.

² Cf Report of the Committee on Privacy (London, Cmnd 5012, 1972) ("the Younger Report"), Appendix I; *Infringement of Privacy: Consultation Paper* (The Scottish Office, Lord Chancellor's Department, 1993), chapter 4.

(c) 違反保密責任；及

(d) 誹謗。

侵犯他人土地

3.3 若被告人無合理原因而進入原告人的土地、留在該處或把任何物件放置在該處，便屬於侵犯他人土地的侵權行為，可被民事起訴。這類民事訴訟保護一個人的物業及他對物業的享用，而非保障他的私隱權。若截取通訊的活動是在某人的物業範圍以外的地方進行，這項訴訟因由對於個人通訊來說便產生不到保護的作用。事實上，截取電訊和郵件很少需要侵犯他人土地，即使有這個需要，那些對土地並沒有獨有管有權的人，例如訪客或業主的家庭成員，仍不能以侵犯他人土地作為訴訟因由而控告侵犯者。

滋擾他人

3.4 若被告人的作為損害或干擾原告人享用他的土地，原告人可以此為訴訟因由，控告被告人犯了私人性質的滋擾行為。這類訴訟只保障管有受損害土地的業權人，其他並非獨有管有該土地的人是不能基於被告滋擾土地上的人而起訴他。然而，即使被滋擾者在該土地享有獨有管有權，若截取通訊的活動並沒有對土地產生實體性質的影響，仍未必能以侵擾者滋擾他人而提出起訴。就截取通訊而言，侵擾者是不希望騷擾目標人物享用他的土地，相反地，侵擾者希望他的目標在整個截取通訊的過程中毫不知情，維持往日的言行。

違反保密責任

3.5 要成功地以被告人違反保密責任而提出訴訟，必須具備以下三個元素：

- 有關資料必須屬於機密性質；
- 有關資料必須在接收資料者要負上保密責任的情況下傳遞；及
- 這些資料必須在未經許可的情況下使用，使傳遞資料的一方受到損害。

3.6 若傳遞的並非是機密資料，受屈的一方便不能以違反保密責任提出訴訟。原告人得以“違反保密責任”提出訴訟的權利是基於對方要負上保密責任；但個人資料方面的私隱權則建基於有關資料的私

人性質，而不論通訊雙方的關係如何和其中一方需否負上保密責任。此外，即使傳送的是機密資料，而接收資料者又需負上保密責任，但假如接收資料者並無使用或披露該等資料，受屈的一方便無法以違反保密責任為訴由要求賠償。此外，這類訴訟亦受制於以下的規定：原告人必須已獲被告人向他承諾負上保密責任才有權提出訴訟，因此，若甲把有關乙的機密資料告訴丙，丙卻向他人透露該等資料，乙是不能以違反保密責任提出訴訟的。

誹謗

3.7 被告人必須在沒有合法理由的情況下發表了關於另一人的虛假及有誹謗性的陳述才可基於被告犯了誹謗這項侵權行為而提出訴訟。然而，若受屈者的通訊遭人截取後沒有被發表，或發表有關通訊不會損害他的名譽，受屈者仍不能以誹謗為訴訟因由。再者，若所發表的陳述是真的，即使該項陳述可能涉及受屈者的私生活，受屈者仍沒有訴訟因由。顯而易見，這種訴訟旨在對付披露訊息者而非侵犯私隱者，其目的是保護個人的名譽而非保障私隱。

馬隆訴首府警務署長（第2號）：對普通法作出的檢討

3.8 衡平法法院在馬隆³一案對竊聽電話活動在普通法下的合法性作出全面的檢討。該案後來提交歐洲人權法庭審理。該法庭的判決促成了英國的《1985年截取通訊法令》⁴。

3.9 馬隆被控處理贓物罪。一名警務人員在法庭被盤問時，承認馬隆的電話遭搭線竊聽。法庭發覺有一本警方的記事簿紀錄了馬隆的一段電話談話內容。控方律師承認該次交談是經國務大臣簽發手令授權而截取的。馬隆後來就其電話遭竊聽一事，提出民事訴訟。馬隆並沒有指該次竊聽侵犯了他的物業。法庭要考慮的問題是進行電話竊聽以協助警方的工作是否合法。不在法庭考慮之列的，是“使用能作無線傳送的電子儀器的竊聽活動”，以及侵犯私人處所以安裝竊聽儀器的活動。

3.10 馬隆提出以下論點：

- (a) 一個人對他的電話交談內容擁有產權 其中一個論點是：每個人均擁有他利用電話系統的電子脈沖來傳送的說

³ [1979] Ch 344.

⁴ 第3.29段及其後各段。

話語句的產權。因此，竊聽干涉了他的產權。由於法庭認為這個論點不切實際，所以不為法庭接納。

(b) **竊聽罪** 雖然馬隆承認普通法並沒有定下一般性的私隱權，但他認為每個人有權在不受騷擾的情況下在家裏進行電話談話。此論點主要是建基於普通法的竊聽罪。任何人為散佈謾謗及傷害他人的謊言而在屋外聆聽，便會觸犯此罪。⁵ 然而，該罪行已被英國的《1967年刑事法法令》廢除（香港沒有廢除此罪）。但無論如何，法官總結認為竊聽電話不屬於該項罪行所要針對的範疇。

(c) **保密原則** 法庭裁決：

“引用保密原則於竊聽私人電話的情況之上，就是一個人在使用電話時，相當可能以為他的說話僅會被與他交談的人聽到（雖然他未必可以這麼肯定）。”⁶

“本人相信，說出機密資料的人，須冒上在溝通時有可能被偷聽的固有風險……《楊格報告書》指出，使用電話的人是知道其說話有幾種廣為人知的方法被偷聽，而一個生活在現實裏的人，是不會依靠電話系統替其說話保密。”⁷

3.11 歐洲人權法庭有不同的裁決，下文將會就此作出討論。

3.12 英國的法律委員會在其名為《違反保密責任》的報告中談及英國法庭在馬隆案的裁決。他們指出：“我們並不認為在文明社會裏，奉公守法的公民在使用電話時，應該預計到會被人竊聽。”⁸ 該委員會建議保密責任應延伸至以秘密方法獲得的資料。這建議會在我們研究監察活動的報告書中討論。

3.13 對於一個人知道他有可能被監察是等同於他已默許這些監察行動這個看法，英國的法律委員會是不接納的。這種觀點與很多論者的意見不謀而合。正如有人提出：

⁵ 竊聽罪是屬於公共滋擾罪，任何人“在一間房屋的牆壁下、窗戶下或屋簷上聆聽他人交談，繼而製造有謾謗性及傷害他人的謊話”便會犯上此罪：JWC Turner, *Russell on Crime* (London: Stevens and Sons, 12th ed, 1964), vol 2, page 1397.

⁶ *Ibid*, at 360.

⁷ *Ibid*, at 376.

⁸ 英國法律委員會報告書第 110 號，第 6.35 段。

“自由交談的內容通常是有點誇大、粗俗、有大家可接受的謊言，甚至表現出反社會的意欲，或無意被認真看待的意見。若要保持談話內容的親切、個人及非正式的特質，必須確保談話內容不經修飾。”⁹

3.14 審理馬隆案的大法官為判決作結論時重申，其裁決僅限於為了警方的調查而根據手令進行竊聽的情況。

歐洲人權法庭就有關截取通訊的案件所作的裁決

3.15 《公民權利和政治權利國際公約》（簡稱《國際公約》）第17條訂明，“任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉”。該條文的英文條款在《香港人權法案》第14條重複出現。鑑於涉及《國際公約》裏的有關條文的案例很少，我們需要考慮歐洲人權法庭在解釋《歐洲人權公約》裏內容相若的第8條時所作出的裁決。

3.16 歐洲人權法庭接獲不少關於截取通訊的投訴個案。該法庭對截取書面通信和截取電訊的個案，均採用相同的原則作出裁決。其中最重要的有吉斯¹⁰和馬隆¹¹兩宗案件。在吉斯案，有關的電話竊聽是依據詳細的法例規定進行。而在較後期的馬隆案，涉及的竊聽行動則是在沒有完善的法律架構下進行的。雖然兩宗案件的事實俱涉及在模擬式電話安裝傳統的竊聽儀器，但是案件所展示的原則卻足以涵蓋所有上述討論過的現代截取電訊方式。裁決的適用範圍亦不限於截取電訊方面，涉及的原則是可以應用在截取書面通信方面，甚至其他形式的監察行為。

3.17 在我們詳述吉斯及馬隆兩宗案件的裁決所涉及的論點前，現謹列出歐洲人權法庭在該兩宗案件提及的要點：

- (a) 《歐洲人權公約》第8條的“依照法律進行”一詞，表示除了要依照本國的法律之外（不論是成文法與否），有關法律的素質的好與壞亦有關係的，意即有關的截取行動必須符合法治精神。

⁹ L B Schwarz, "On Current Proposals to Legalise Wiretapping" (1954) 103 Univ. of Pa. Law Rev. 157, 162, quoted in Wacks, *op cit*, at 247.

¹⁰ (1978) 2 EHRR 214.

¹¹ (1984) 7 EHRR 14.

- (b) 因此，該詞意味著本國的法律必須訂有保障措施，防止行政機關任意干擾個人的私生活及通信獲得尊重的權利。
- (c) 法律必須清楚表明授予政府機關行使任何酌情決定權的範圍及行使該等權力的方式，從而使個人有足夠的保障免受任意干擾。
- (d) 為符合法治精神，行政機關對個人權利作出的任何干擾，必須受到有效的監管。這些監管通常應由法院負責，最低限度最後一關應由法院把守。進行監察的權力非常易被濫用；因此，將監管權力委托予一名法官的做法在原則上是可取的。

3.18 下面各段會研究歐洲人權法庭處理過的三宗有關截取通訊的案件：即 *吉斯案*、*許域案* 及 *馬隆案*。至於此等判決對《電訊條例》及《郵政署條例》的意義，我們會在本章最後的篇幅解釋。

吉斯訴德意志聯邦共和國¹²

3.19 在 *吉斯案*，法庭研究過一個規管截取通訊的綜合性法定架構是否足夠的問題。案中的申請人是五名德國律師。他們聲稱有關的法定架構違反了《歐洲公約》第 8 條。他們尤其質疑為何沒有規定在監察行動終止後要毫無例外地知會受影響的人。政府反對他們向法庭的申請。它們認為那些申請對法例進行檢討的人並非要指出在事實上有違反公約的個案存在，而只是基於他們有可能被監察這個假設之上。法庭不接納這種說法，理由是該項備受爭議的法例設立了一個監察制度，使所有人都有不知不覺被監察的可能。因此，與決定有否違反公約有關的考慮，是有被人監察的可能性，而非在事實上有這些監察活動進行。至於申請人是否因為法例違反公約而受到損害，關鍵在於規管監察活動的條例是否與《歐洲公約》相符，而並不在乎是否有針對他們的行動存在。¹³

3.20 與此相關的，就是干擾一個人的私生活所產生的問題，與有關他的“私生活”的資料是否被成功收集，兩者並無太大關係。這點與韋利文的立場吻合。他的立場是：抵抗監察活動的主要理由，與藉

¹² (1978) 2 EHRR 214.

¹³ Cf D Lyon, *The Electronic Eye: The Rise of Surveillance Society*, (Minneapolis, 1994), at 60.

這些監察活動獲得的資料的性質沒有關係；問題是這些監察活動蓄意地干擾一個人獲得隱藏和獨處的權利。¹⁴

3.21 德國的基本法保障通信、郵遞及電訊得以保密。因此在 *吉斯* 案裏，法庭要考慮的問題，是該等干擾有否按照《歐洲公約》第 8(2) 條所言，是“依照法律進行”及“爲了維護國家安全…… 或爲了防止騷亂或罪行發生”而是一個民主社會所必需的。法庭認爲規定可以基於公眾利益授權當局截取通訊的法例是可以接受的。法庭理解到當時確實受到明目張膽的恐怖主義的威脅。問題不是有否需要訂立這些條文，而是這些條文是否足以防止監察權力被濫用，以遏止社會在不知不覺間邁向極權主義：

“法庭強調這並不表示締約國享有不受規限的酌情決定權，可以對他們管轄範圍內的人進行秘密監察。法庭…… 聲明締約國不得以打擊間諜活動和恐怖主義爲名，任意採取任何他們認爲適當的措施。

無論採取何種監察體系，法庭必須信納有足夠及有效的措施防止濫用監察權力。此種評核的方法只可能是相對的：我們必須考慮案件的所有情況，例如有可能採取的措施所覆蓋的範圍有多廣和實施的時間有多久、可以基於甚麼理由決定採取這些措施、由哪一個權力機關批准、執行及監管這些措施，以及國家法律訂明的補救方法的種類。”¹⁵

3.22 當時的德國有一條法例，非常詳盡地列出一系列的限制。截取郵件及電訊是需要符合下列條件才可進行：

- 1) 申請必須由部門主管或其副手以書面提出，並附上理由。必須有確實的基礎懷疑某人正計劃、正觸犯或已觸犯某些刑事或顛覆行爲。進行的監察活動可以只針對指定的嫌疑犯或被推測會與他接觸的人。因此“探索性質”的或廣泛的監察是不允許的。
- 2) 其他的調查方法無效或明顯地難度較高。
- 3) 截取通訊活動由一名司法人員監察。該名人員只把與該調查有關的資料轉交給調查當局，剩餘的資料會被

¹⁴ 見前面“導言”部分。

¹⁵ (1978) 2 EHRR 214, paras 49 and 50.

毀滅。已轉交的資料繼而須在不再有需要的情況下被毀滅。該些資料不得作其他用途。

- 4) 一旦再沒有需要截訊，截訊行動必須立即終止。在沒有危及截訊目的的情況下，必須盡快通知有關人士。有關人士可隨即要求行政法庭覆核該次截訊行動的合法性。假如他蒙受不利，他亦可在民事法庭索償。
- 5) 有關部長必須每月向一個由一名法官及兩名陪審法官組成的獨立委員會報告由他們下令採取的措施。在該委員會主動提出或由一名相信自己正被監察的人提出申請的情況下，該委員會可下令停止採取有關措施。該名部長並須每六個月向一個由五名國會議員組成的委員會作出報告。

3.23 這個機制只有在兩方面受到申請人質疑。其一是它並沒有要求在監察活動終止後要毫無例外地知會監察對象。法庭裁定這種做法並非必然與第 8 條抵觸，但是有關的監察措施終止後，在沒有危及監察目的的情況下，必須盡快知會受影響的人。

3.24 申請人提出的另一項批評是：監管措施是屬於行政體系而非司法體系。法庭同意在一般情況下，有效監管應由法院負責，或最低限度要由法院把守最後一關，因為由法院負責監管最能提供獨立、公正及程序適當的最佳保障。法庭注意到，只有在例外的情況下，個人才可向委員會提出申請，繼而再向憲法法庭提出申請。後者有權索取資料及文件。然而一般的情況是沒有司法監管的，有的是上文提及的由行政體系作出的監管。法庭裁定，雖然原則上賦予法官監管的權力是可取的做法，但是政府採取的措施已經足夠。此外，監管的機關是獨立於進行監察的機關，前者有足夠的權力及能力進行有效及持續的監管，法庭對此感到滿意。其他令法庭滿意的地方，包括監管機關在人員組合上能夠取得平衡。故此法庭信納“該兩個監管機關，在有關個案的實際情況下，可被視為享有足夠的獨立性去作出客觀的判決。”

許域訴法國¹⁶

3.25 在這個案例裏，歐洲人權法庭審察法國的一條法例。根據該法例，警方會在一位預審大法官簽發手令後才竊聽電話。在許域被控

¹⁶ (1990) 12 EHRR 528.

告逃稅之前，他的電話曾被人竊聽兩天，但警方未能從中取得任何證據。在隨後的聆訊中，許域挑戰當局竊聽的合法性。上訴法庭確認該次竊聽行動是合法的，於是許域便向歐洲人權法庭上訴。

3.26 與該案有關的法例條文屬於一般性性質。這些條文授予一位預審大法官權力去酌情決定是否授權有關人士採取任何他認為是必須或有效的“調查措施”。當局必須有理由懷疑有罪行發生才可進行竊聽，不能單單因為估計有可能會發掘到罪行而獲授權這樣做。雖然該國的刑事法則有條文訂明截取通訊是一項罪行，但上述的酌情決定權不受該條例影響。

3.27 法庭在裁定該次竊聽行動干擾了許域的私隱時並不覺得有任何困難。它繼而考慮該次干擾是否“依照法律”進行。法庭認為在這類案件裏，除了成文法之外，案例法也屬於“法律”的一部分。可是，這兩種法律在法國均沒有顧及以下事項：

- 將會被當局截取通訊的人士的類別；
- 截訊手令所針對的罪行的類別；
- 授權截訊的手令的有效期；
- 有關撮錄截取得來的對話的程序細節；及
- 把錄音帶的內容刪除或毀滅的保障設施。

3.28 法庭確認上訴人的論點，認為該次竊聽行動並非“依照法律”進行。因為這些法律“未能合理地清晰顯示政府機關行使獲賦予的有關酌情決定權的範圍和行使這權力的方式。”

馬隆訴英國¹⁷

3.29 馬隆案促使英國制定了《1985 年截取通訊法令》。在這宗案裏，歐洲人權法庭認為英國是有一套行政措施管制截取通訊的活動，問題只是這些措施未獲賦予清晰的法律效力。羅弼·馬加利爵士（Robert Megarry）裁定，基於上文提及的原因，馬隆在英國法律下是不會獲得任何補救方法，然而他補充謂：“毫無疑問，電話竊聽這個問題急需立法管制。”馬隆其後將該案交由歐洲人權法庭審理。

¹⁷ (1984) 7 EHRR 14.

3.30 **裁決的適用範圍** 法庭一開始便明確指出，案件範圍不涉及一般的截取通訊行為，它只關乎由警方（而非海關或國家安全機關）或代替警方為調查案件而進行的截取通訊行動。

3.31 法庭首先討論代替警方截取通訊是否合法的問題。“截取通訊”的定義是“在未得通訊各方的同意下，取得有關一件郵件或一次電話對話的內容的資料。”法庭認為電話通訊在第 8 條下的意義是包含有“私生活”及“通信”的概念。在聆訊中承認有發生過的截聽行動因此構成了“干擾”他人在第 8 條下的私隱權。馬隆更指稱他的書信被人開啓及他的電話被人竊聽了數年。可是，政府拒絕披露他所指的是否屬實，聲稱披露這些資料會破壞截訊行動的目的及可能危害提供線報的人的安全。法庭認為沒有必要進一步研究馬隆的訴求是否屬實，因為：

“不管政府是否真的有採取措施對付申請人，英格蘭及威爾士的現有法律及現行做法均允許甚至訂立了一個體系秘密監察通訊，這便足以等同干擾了申請人享有第 8 條賦予他的權利。”¹⁸

3.32 這是追隨 *吉斯* 一案的處理方法。在該宗案件裏，法庭指出由政府安排的監察措施必然會在監察對象不知情的情況下進行。要求被調查者去證實曾有人對他進行監察實際上使他所享有的私隱權變得名存實亡。因此，只要有證據證明有一個監察體系存在便已足夠。

3.33 在 *馬隆* 案裏，法庭接著要考慮究竟有關的干擾是否根據第 8 條而言是“依照法律”進行。“依照法律”一詞的“法律”二字包括成文法及不成文法，而有關的干擾必須可以在本國的法律找到依據。法庭接受案中的干擾在英國是合法的。可是，即使措施是符合本國法律的要求也並不足夠；有關法律的素質亦是很重要的：

“因此，該詞〔‘依照法律進行’〕意味著……本國法律必定有某些法律保障措施去防止政府機關任意干擾〔第 8(1)條〕下所規定的權利……有關的法律必須充分清晰地給市民提供足夠的指引，以指出在哪種情況和條件下，政府機關會獲授權進行這些秘密及可能會危害個人私生活及通信權利的干擾行動……”¹⁹

¹⁸ (1984) 7 EHRR 14, para 64.

¹⁹ (1984) 7 EHRR 14, para 67.

“〔在西爾弗訴英國一案，〕法庭認為儘管不一定需要在主體法例的規則內列明必須遵行的程序細節及詳細條件，‘授予政府機關酌情決定權的法律必須指出行使該酌情決定權的範圍’。該些‘法律’的內容所需要的確切程度則視乎涉及的範疇而定。由於秘密監察通訊的措施不受被調查者或公眾的公開審核，若在法律上授予行政機關的酌情決定權是以一些對行政機關毫無約束力的法律條文定下來，這便會違反法治精神。因此，有關的法律必須清楚表明權力機關行使獲授予的酌情決定權的範圍及行使該等權力的方式，而定出這些法律條文時須顧及有關措施的合理目的，以便充分保障個人免受任意干擾。”²⁰

3.34 法庭應用以上準則於授權截取通訊的本國法律之上。它接受依據內政大臣所簽發的手令截取郵件及電話通訊是英國長久以來慣用的措施。申請手令首先要一名高級警務人員以書信呈交給一名高級公務員。申請必須說明該次截取通訊行動的目的以及支持該次行動的事實根據。以下三個條件是必須的：

- a) 必須有“真正嚴重”的罪行。法庭注意到行政機關會隨着時間的轉變更改這個概念的範圍。
- b) 必須曾經嘗試使用一般的調查方法但終告失敗，或就事件的性質而言，是相當不可能會成功的。
- c) 必須有好的理由相信截取通訊行動會相當可能促致逮捕罪犯及將罪犯定罪。

3.35 內政大臣會根據以上準則親自考慮是否簽發手令。在簽發手令時，會指明有關詳情，包括收件人的姓名及地址，或受監聽的電話號碼。手令的首次有效期不會超過兩個月。每個月會進行檢討。假如要同時截取書信及電話，便需要簽發不同的手令。所有簽發的手令也存有紀錄。有關的申請手續詳列於一份警方的通告裏。手令簽發後，便由電訊局進行截取通訊的工作，即把電話對話錄音或把信件影印，並把這些物件交予警方。警方會把與調查有關的那些通信或對話用筆記錄下來。通常在一星期內便會把錄音帶交回及將內容刪除。警方會把有關通訊的筆記保留，直至再不需作調查之用，便會把它們毀滅。

²⁰ (1984) 7 EHRR 14, para 68.

有關資料只會用作調查，不能用作證據或向其他人披露。即使監察行動及有關調查完結後，通訊被截取的人也不會獲告知真相。

3.36 法庭總結認為，雖然未有全面的法定守則監管截取通訊，“但在英格蘭及威爾士，替警方截取通訊的行動已有詳細程序可循。”再者，公眾已獲告知適用的程序。非法截取通訊會引致刑事檢控及民事訴訟。然而，截取通訊的法律依據（截取行動有部分是受不同的法定條文規管）“不單含糊，更可有不同的解釋。”郵政署的法規只是確認而不是授權截取通訊。至於是否需要一張有效的手令才可以授權截取通訊，法規並沒有清楚表明。最重要的是，究竟有甚麼法定規例（如有的話）限制可因甚麼目的及以甚麼方式截取通訊才有可能獲得內政大臣的授權這個問題並沒有明確的答案。政府申辯說，《郵政署法令》已把截取通訊的權力，根據上一段所述的程序而加以界定和規限。但有另一個看法是這些法定條文並沒有把那些程序（或其中任何程序）包括在內，亦沒有明確的法律條文監管手令的簽發。事實上，內政大臣的酌情決定權可以說是全不受限制。法庭參考上述證據後得出以下結論：

“我們不可以肯定地指出哪一些截取通訊的權力的元素包括在法規之內，及哪一些元素可由行政機關酌情決定。有見於在這個重要事項所涉及的法律含糊不清……英格蘭及威爾士的法律並沒有合理地清楚的指明政府機關行使獲授予的酌情決定權的範圍及行使這個權力的方式。”²¹

3.37 法庭裁定，市民欠缺在法治社會裏所應享有的最低程度的法律保障。雖然法庭承認民主社會可能需要訂出法例授權當局截取通訊，以協助警方調查及偵測罪案，但是法庭認為：

“正是由於截訊權力必然在保密的情況下行使，此等權力的存在可能會在個別情況下容易遭人濫用，並可能對整個民主社會造成有害的後果。有鑑於此，由此而造成的干擾只有在有關的秘密監察制度採取了足夠的防止濫用的措施才能夠被視為‘民主社會所必需的’。”²²

3.38 **紀錄電話通訊** 馬隆不但挑戰截取電話通訊的合法性，也質疑紀錄這些電話通訊（metering）的過程的合法性。這個紀錄過程需

²¹ (1984) 7 EHRR 14, para 79.

²² (1984) 7 EHRR 14, para 81.

要一部儀器去記取在某個電話所撥的號碼、致電時間及通話的時間。若這些資料是調查嚴重罪行所必需及不能從其他途徑取得，在警方要求下，電訊局會提供這些紀錄。

3.39 法庭注意到這個紀錄過程，是提供電話服務的機構利用為計賬及調查投訴的合法目的而接收的訊號，它並沒有監聽或截取通話的內容。政府因而指稱使用此類紀錄資料不會侵犯私隱權，但法庭駁回這論點。法庭裁定紀錄所提供的資料，尤其是撥出的電話號碼，是“電話通訊中一個不可缺少的部分”，而隨後在未經用戶同意下向警方披露號碼是相當於侵犯用戶的私隱權。案中沒有確實證據證明馬隆的電話曾被紀錄，政府也否認進行過如此舉動。但是有證據顯示在警方要求下，郵政署會向警方提供這些資料。法庭認為不論當局有否針對馬隆在實際上採取具體措施，上述安排已侵犯了他的私隱權。

3.40 餘下的問題是這種干預是否“依照法律”進行。郵政署的做法已在回答國會的提問時公開。除了缺乏法例管制外，政府亦未能提出任何法則是關乎政府機關行使酌情決定權的範圍及行使這權力的方式。法庭於是總結：雖然上述行動在本國法律上是合法，但若依據第 8(2)條的含義，上述行動所引致的干預並非“依照法律”進行。

3.41 我們會在後面的篇幅建議，所有會觸犯建議中罪行的截取通訊行動，均需獲得手令授權才可進行。由於電訊局向警方發放的紀錄資料不會涉及任何截取通訊活動，警方是無需獲得手令便可查閱該等資料。然而，一旦紀錄的資料是直接或間接關乎個人的，此等資料的收集和使用便受制於《個人資料（私隱）條例》的條文。

3.42 **馬隆案的結局：制定《截取通訊法令》** 在 1985 年 2 月，即歐洲人權法庭就馬隆案作出判決後六個月，內政部公布的一份白皮書建議立法提供一個清晰的法定架構來監管“在公共系統內”截取通訊的活動（馬隆案並沒有提及要將監管範圍如此限制）²³。國會稍後便制定了《1985 年截取通訊法令》。該法令在某幾方面受到批評，這些批評有部分會在下一章討論。就上文的論述而言，可以指出該法令顧及很多《電訊條例》及《郵政署條例》沒有顧及的事項。

²³ The Interception of Communication in the United Kingdom (Cmnd 9438, 1985).

歐洲人權法庭的裁決對《電訊條例》及《郵政署條例》的意義

3.43 歐洲人權法庭作出裁決時所依據的原則，與前面「導言」所載的聯合國人權委員會發表的意見相符。²⁴ 這些原則既符合《公民權利和政治權利國際公約》第 17 條的意旨，所以必須在實施該條文時加以考慮。

3.44 有見於上文述及的歐洲人權法庭的裁決，《電訊條例》（第 106 章）第 33 條及《郵政署條例》（第 98 章）第 13 條可以說有以下的缺點：

- (a) 有關係文並無指明可以基於甚麼理由進行截訊活動。《電訊條例》第 33 條規定總督或一名獲其授權的人員若“基於公眾利益的考慮認為有需要”，可指令截取電訊；《郵政署條例》第 13 條更刪除了這個公眾利益的準則。換言之，布政司的酌情決定權完全不受約制，大可無需給予理由而批出手令授權截取郵件。
- (b) 無論是總督（或總督授權的人員）或是布政司在授權截取通訊時均毋須持有任何理據以支持他對有關事項的懷疑。申請命令的人員也毋須以誓章宣誓證明他根據甚麼事實認為有截取通訊的需要。
- (c) 授權截訊的人員毋須信納申請手令者確不能合理地以其他侵擾性較低的方法取得擬截取的資料。
- (d) 有關係文沒有規定要對命令或手令的時效附加限制。理論上，一項命令或手令的有效期可以是無止境的。
- (e) 有關係文並無規定一項命令應包含哪些內容，亦無保證一項命令授權採取的措施所涉及的範圍會嚴格界定。事實上，兩條條例均無條文禁止批出一個全無限制的手令以截取電訊或郵件。
- (f) 沒有獨立的機關負責定期監察當局發出截訊命令或手令的情況。

²⁴

“導言”第 26 段。

- (g) 負責發出命令或手令的人員毋須向市民大眾交代。有關人員毋須就批出手令一事和依據手令所採取的措施作出報告。
- (h) 有關條文並無提供任何途徑，讓司法機關或行政機關可以覆核某項截訊行動的合法性。
- (i) 條文亦沒有為那些因為有關的截訊行動不適當地獲批准而受損害的人提供司法或行政補救措施。

3.45 由此可見，兩條條例的條文均“未能充分清晰地給市民提供足夠的指引，以指出在哪種情況和條件下”政府機關會授權截取通訊。我們總結認為，兩條條例均沒有提供足夠的保障，使個人的私隱權及通訊自由免受非法或任意干擾。

3.46 顯而易見，當局必須制定法例以規管截取通訊的活動。將來由法律規範的規管架構，必須附有足夠的措施防止截訊的權力被濫用。我們會在本報告書的餘下部分，探討有甚麼建議可以符合本章論及的法理所列出的要求。

第 4 章 截取通訊：法律方面的問題

摘要

4.1 我們會在本章解釋為何需要以刑事制裁保障通訊免被截取，然後找出規管截取通訊活動的措施所針對的問題。我們總結認為：

- 應保障在傳送途中的通訊，使它們免被截取或干擾；
- 保障範圍應包括所有藉通訊系統來傳送的通訊（無論該通訊系統是私人或公共的）；
- 應禁止所有未經許可的截取通訊活動（無論該些截訊活動是由公營部門或私營機構進行）。

4.2 我們贊同以下幾種截訊活動是合法的：

- 在通訊一方同意下的截訊活動；
- 確保發牌條件獲得遵守的截訊活動；
- 提供電訊服務機構基於營運上的需要而進行的截訊活動。

4.3 我們認為，除非寄往工作地方應由僱員接收的通訊在封面上註明“私件”或“私人”的字眼，否則應假定為與工作有關。

建議

4.4 蓄意截取或干擾正在傳送途中的——

- (a) 電訊；
- (b) 密封郵包；或
- (c) 在所發牌照並非規定作廣播用途的頻道上傳送的無線電通訊，

即屬犯罪。

4.5 就建議中的罪行而言，“干擾”一詞應包括損毀或改動通訊內容、或更改通訊路線的情況。

4.6 任何人如違反建議中的罪行，可被判罰款或入獄不超過5年，或兩者俱罰。

4.7 下列情況不會被視為觸犯建議中的罪行：

- (a) 通訊的其中一方同意該通訊被截取；
- (b) 截取通訊的目的是與防止或偵測無線電干擾或確保根據《電訊條例》而簽發的牌照獲得遵守有關；
- (c) 截取通訊的目的是與提供電訊服務有關，或與執行任何關於使用電訊服務的成文法則有關。

4.8 電訊管理局應在根據《電訊條例》簽發的牌照內說明可在哪些情況下以營運上的需要為理由截取電訊，並說明該些截取活動的範圍。有關的條款及條件亦應供市民查閱。

需要採取刑事制裁的理由

4.9 以下幾項理由說明為何需要以刑事制裁保障通訊免受截取或干擾：

- (a) 截取他人通訊嚴重地侵擾了個人私隱，應受到刑事的制裁。利用刑事法規管這些行為，可確保受害人在識別侵擾的來源時獲得警方的協助。
- (b) 受害人無法藉民事法獲得任何補救。一些可保障私人處所免被侵擾的民事訴訟因由，例如“侵犯他人土地”及“滋擾他人”等，是不能用來對付沒有擅闖私人處所的截取通訊行為。此外，除非截獲的機密資料遭披露，否則受害人不能以“違反保密責任”為由尋求補救。¹

¹ 見前文第 3.2 至 3.14 段。

- (c) 《公民權利和政治權利國際公約》和《香港人權法案》訂明，每個人的私隱和通信有獲法律保障免受任意或非法侵擾的權利。²《香港特別行政區基本法》亦保證法律會保障香港居民的通訊的自由和私隱。³
- (d) 這樣做符合通訊雙方的合理期望，即除非經法例指定的機關授權，否則任何干擾他們通訊的行為應被禁止。
- (e) 由於可以透過電腦或電話索取到的個人資料日增，廣大市民愈來愈渴望他們的私隱得到保障和電訊系統的保安有所加強。
- (f) 在香港，藉刑事法保障通訊並非沒有先例可援，以下是一些例子：
- 《電訊條例》（第 106 章）第 27 條禁止意圖截取訊息的內容而干擾電訊裝置。
 - 《電訊（管制干擾）規例》（第 106 章，附屬法例 A）第 9(1)條禁止使用任何儀器干擾電訊儀器的運作。
 - 《郵政署條例》第 27 條訂明任何人不得開啓或阻延在傳送過程中的郵包。
- (g) 正如前文第 2 章所解釋，將電訊裝置或儀器列為有關罪行的元素之一，嚴重影響到《電訊條例》和《電訊規例》保障電訊私隱的效用。若訂立一條範圍較廣的罪行特別針對干擾通訊的行為，而該罪行又無需涉及電訊裝置或儀器，便可為受害人提供更有效的補救方法。

4.10 鑑於上述理據，我們總結認為有需要以刑事制裁對付截取通訊的活動。

其他司法管轄區的經驗

4.11 香港記者協會和香港新聞行政人員協會評論：美國和許多其他普通法的司法管轄區均以侵權法處理私隱問題。就截取通訊活動而言，這項評論並不正確。有數個司法管轄區（包括普通法的司法管轄

² 亦見導言所引述有關聯合國人權委員會的意見。

³ 第 30 條。見導言第 24 至 32 段。

區)有立例規管截取通訊事宜。雖然這些法例提供的保障範圍各有差異，但總會在某方面以刑事制裁保障個人私隱的權益。下文將扼要敘述澳洲、加拿大、德國、新西蘭、南非、英國、和美國的情況：

(a) 澳洲

聯邦政府制定的《1979年電訊(截取)法令》禁止截取藉電訊系統傳送的通訊，但在特別情況下經許可而截取的則例外。任何人截取電訊便觸犯第7(1)條的罪行，並會被判入獄不超過兩年。⁴

在省政府的層面則有法例管制使用收聽器，以補足1979年的法令。這些法例的目的是禁止使用收聽器紀錄或收聽任何使用收聽器的人沒有參與的私人談話。

(b) 加拿大

《刑事法典》第184條⁵規定，除若干例外情況外，以電磁輻射、音響、機械或其他種類的儀器截取私人通訊，即屬犯罪，可被判入獄，刑期不超過5年。

(c) 德意志聯邦共和國

《德意志聯邦共和國基本法》第10條聲明不容侵犯通信、郵遞和電訊的私隱，對個人享有私隱權的限制必須根據法例才可下令作出。制定規限郵件、郵遞和電訊的保密的法令是爲了實施《基本法》第10條。⁶

(d) 新西蘭

根據《1961年刑事罪行法令》第216B條，除若干例外情況外，任何人若以收聽器蓄意截取私人通訊，可被判入獄，刑期不超過兩年。⁷

(e) 南非共和國

⁴ 第105條。

⁵ RSC 1970, c. C-34, as amended.

⁶ 該法令於1968年8月13日制定，後於1989年6月8日經另一法令修訂。

⁷ 有關新西蘭的情況，見 Longworth Associates, Telecommunications and Privacy Issues (New Zealand, Ministry of Commerce, Communications Division, 1992)。

《1992 年禁止截取及監聽通訊法令》第 2 條規定，任何人不得：

(i) 蓄意截取透過電話或電訊線絡傳送的通訊；或

(ii) 爲了收集機密資料蓄意以監聽儀器監聽對話。

若違反是項條文，可被判入獄兩年。

(f) 英國

根據《1985 年截取通訊法令》第 1 條，任何人如蓄意截取正在以郵遞或藉公共電訊系統來傳送的通訊，即屬犯罪，可被判入獄兩年。

(g) 美國

《1968 年管制罪行及街道安全綜合法令》(第 III 篇)(簡稱《搭線竊聽法令》)第 2511 條訂明，除另有規定外，任何人如：

(i) 蓄意截取任何藉電線、口頭或電子傳遞的通訊；或

(ii) 在符合其中一項指定條件下，蓄意使用任何電子、機械或其他類型的儀器截取任何口頭通訊；

可被判入獄 5 年。

“截取”或“干擾”通訊

4.12 既然有需要立法規管截取通訊的活動，我們現要考慮的是哪些不當行爲要受規管，並研究採用“截取”或“干擾”通訊來形容這些行爲是否適當。

“截取”

4.13 主要的普通法司法管轄區，包括澳洲、英國、美國及新西蘭的法例，都是針對通訊被“截取”的問題。

4.14 英國的《1985 年截取通訊法令》並沒有界定“截取”(“intercept”)一詞的意義。《New Shorter Oxford》英文詞典將該詞界定爲：

“結束、制止（一項行動、一個結果等）。…… 阻止、妨礙（某人或某事）。…… 爲了阻止繼續前行至目的地而阻礙；在旅途中被截停；秘密地取得（致予他人的訊息等）；……”

4.15 我們認爲這釋義可以用來描述要立例禁止的行爲。就截取通訊而言，我們同意“截取”基本上指獲取通訊的內容，或阻止、妨礙或阻礙通訊的傳送。我們留意到這觀點與其他普通法的司法管轄區，在有關的法例中對於“截取”一詞所下的定義相符。⁸

4.16 追查通訊來源通常不會涉及截取通訊，因爲可以無需知道通訊內容便可找出通訊來源。然而，透露資料來源是受到《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）的條文管制。⁹

“在傳送過程中” 截取通訊

4.17 秘克（Black's）法律詞典指出“‘intercept’（即‘截取’）一詞通常並不包涵〔某訊息或物件〕是在擬發送者發出那一刻或之前，或在抵達接收者那一刻或之後被人取得的情況。”¹⁰ 換言之，該詞的概念隱含了截取行動必須在傳送過程中發生。

4.18 我們認爲應將焦點放在那些在傳送過程中發生的截取通訊行爲，而不是將建議中的罪行界定爲包括傳送過程開始前或完結後擅自獲得訊息的情況。我們認爲應該根據侵擾的嚴重性去界定哪種截取行爲需受額外管制。我們的看法是：在傳送過程中截取通訊，以及這類型的截取行爲對私隱所造成的直接侵擾，應特別受到管制。儘管發送者或接收者能採取所需步驟保障訊息在發出前或接收後免被干擾，但他們未必有能力保障正在傳送中的訊息免被不受他們控制的第三者干擾。

⁸ 美國的《搭線竊聽法令》第 2510 條訂明，“‘截取’是指透過使用任何電子、機械或其他儀器，取得任何電線、電子或口頭通訊的聲音或其他形式的內容。”加拿大的《刑事法典》第 183 條亦規定，“截取”一詞是指“收聽、紀錄或取得某項通訊或取得該通訊的主題、意義或大意。”至於新西蘭的《1961 年刑事罪行法令》第 216A 條（見《1979 年刑事罪行修訂法令》第 2 條）亦訂明，“就私人通訊而言，‘〔截取〕’包括在通訊過程中聽取、收聽、紀錄、監聽或取得通訊。”

⁹ 比照上文第 3.41 段。

¹⁰ Black's Law Dictionary (Minn: West Publishing Co, 6th ed, 1990) at 811.

4.19 英國、新西蘭和澳洲的法例都採取相同的做法。¹¹ 澳洲的《1979年電訊（截取）法令》第6(1)條規定：

“為執行本法令……所謂截取經電訊系統傳送的通訊，是包括在發出通訊者不知情的情況下，以任何方法收聽或紀錄正透過電訊系統來傳送的通訊。”〔橫線為本報告書加上〕

4.20 新西蘭的《1961年刑事罪行法令》禁止使用收聽器截取“正在進行中”的私人通訊。同樣，英國的法令亦將有關罪行規限為蓄意截取正在傳送的通訊。¹²

4.21 即使同意將焦點集中在傳送過程中的截取行為，要界定管制範圍也非易事。就普通郵遞而言，使用“截取”一詞當然沒有問題；它可以包括閱讀、複印或阻延信件的傳送。假如甲將一封密封的信寄給乙，但在送達乙之前被丙拆閱，這顯然是截取行為，因為信件仍在傳送途中，發信人從沒有預計到信件會為他人閱讀。不過，即使某信件已完成正式郵遞程序送達某地址，但該地址的物業佔用人若開啓一封寄給同一地址的另一名人士的信，則仍有可能會構成截取行為，但這要視乎裝載郵件的信箱是由收信人自用或多人共用而定。假如信箱是收信人專用，郵遞過程便已完結；但假如信箱是多人共用，而收信人只是其中之一個使用者，則信件仍可算作傳送途中。另一方面，在郵遞途中閱讀明信片大概也不會視為“截取”行為，原因是寄件人不曾著力避免這種事情發生。另一個類似的情況是某份圖文傳真的收件人沒有即時接收文件，令其他人可隨意翻閱文件。

“干擾”

4.22 我們留意到《公民權利和政治權利國際公約》第17條所保障的是通訊免受“干涉”而非免受“截取”的權利。魯瓦克解釋稱：

“凡扣留、審查、檢視（或收聽）或發布私人通訊均屬於〔國際公約〕第17條所載的‘干涉’行為。”¹³

¹¹ 加拿大的《刑事法典》的規定沒有類似的限制。第184(1)條只規定：任何人如以指明的儀器蓄意截取私人通訊即屬犯罪。然而，Martin's Criminal Code評論，“截取”一詞在該法令中“必須按上文下理詮釋，並須按字典的基本意義，解釋為在發放處至目的地之間所作出的干擾。”見 Martin's Criminal Code 1995, at CC/263。

¹² 《1985年截取通訊法令》第1條。

¹³ M Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary (1993), at 304.

4.23 《New Shorter Oxford》英文詞典對“interference”（“干涉／干擾”）一詞所載的其中一個定義是：¹⁴

“以外來訊號或物體騷擾無線電波的傳送或接收；造成這種騷擾的訊號等；由這種騷擾引致的意料之外的後果。”

4.24 在某方面而言，“干擾”一詞的含意較之“截取”一詞的定義廣泛：

- “干擾”與“截取”不同之處，在於“干擾”可以在傳送過程完結後發生。收聽別人的電話談話或開啓未送達收件人的信件會構成“截取”行爲，但閱讀紀錄電話內容的文本或已送達收件人的信件則會構成“干擾”行爲。
- “干擾”行爲包括在毋須知悉通訊內容的情況下，將通訊內容損毀或改動，或將通訊路線更改。

4.25 我們既將焦點集中於保障在傳送過程中的通訊，所以亦希望規管那些在傳送過程中把通訊內容損毀或改動、或將通訊路線更改的情況。由於單是採用“截取”或“干擾”一詞均不足以表達上述意思，因此法例應一併禁止干擾和截取通訊的行爲，而“干擾”應界定為包括損毀或改動通訊內容、或更改通訊路線的情況。

4.26 我們總結認為，在傳送過程中的通訊應獲得免受截取或干擾（包括通訊內容免受損毀或改動或通訊路線免受更改）的保障。

“通訊”

4.27 “通訊”的含義也很模糊。英國的法令並無界定“通訊”一詞的意義，但英國政府發表的白皮書認為它包羅“各式各樣，透過此種系統傳送，及不論其性質為何的通訊，例如書信、電話、直通電報和電報，以及其他方式的電子通訊，例如電腦數據或圖文傳真。”¹⁵ 新

¹⁴ The New Shorter Oxford English Dictionary 將（“干擾”）一字界定如下：“就人而言（無論一個或多個）：是指在沒有授權或未被邀請下進入某樣東西；或意圖妨礙或阻礙……介入以影響一次行動。……就光線或其他聲波而言：是指互相向對方產生作用而出現干擾……就廣播方面而言：是指傳送一個訊號，而該訊號會被接收者連同本擬接收的訊號一併接收。美國有一宗案的判決將“干擾”界定為“制止、妨礙、阻礙、損害、侵佔、侵犯、騷擾、干預、干涉、介入；介入或參與他人的事情。”見 *People ex re. Benefit Ass'n of Railway Employees v. Miner* 387 Ill. 393, 56 NE 2d 353, 356。

¹⁵ The Interception of Communications in the United Kingdom, (Cmnd 9438, 1985), paragraph 12(a).

的電訊科技不但可發送簡單訊息，還可發送複雜的資訊物體。這些物體包括話音、影像、定影，以及只有使用者才明白的文本資訊。

4.28 進行中的“通訊”可能在到達某階段時失去通訊的特性而變為一項紀錄（例如一封已送達收件人的信件便是一例），亦可能在傳送期間，同時另外被收輯為紀錄。現代科技已經調和輸送資料和儲存資料兩者在概念上的分野。例如電話公司在嘗試（或者應該說是不斷嘗試）將圖文傳真訊息傳遞給接收者之餘，也會同時將該訊息紀錄在電腦之內。假如電話公司的職員閱讀紀錄下來的訊息，我們便要考慮這是否構成截取“通訊”的行為。在這情況下，也許有需要將正在傳送的通訊與其後備紀錄加以區別。

4.29 這些例子亦顯示郵遞和電訊兩種通訊方式可以產生不同的問題。其中一個原因是郵件是一件實物，若在傳遞過程中或之後挪佔信件便會犯了盜竊罪。我們知道《郵政署條例》訂有多項保障郵遞安全的罪行，郵件無論是否正在傳送途中均受到保障。該條例並非只適用於公共的郵遞系統。我們同意，儘管與私營速遞公司訂立的合約已提供一定的保障，但是無論是公共還是私營的郵遞服務均應受到法例的保障。

甚麼類型的通訊應受保障？

4.30 《國際公約》第 17 條保障的是“通信”而非“通訊”，然而，我們已留意到“通信”可包括各種除書信以外的通訊。魯瓦克觀察到：

“雖然〔第 17 條的〕‘通信’主要指書信，但是時至今日，該詞已涵概所有遠程通訊，即透過電話、電報、直通電報、圖文傳真及其他以機械或電子方式進行的通訊。”¹⁶

4.31 在研究哪類通訊應獲保障時，我們是遵從導言中第 55 段所臚列的原則：

“只要一個人在使用若干通訊時可以對他的私隱存有合理的期望，根據《國際公約》的規定，他亦有權期望這些通訊的私隱會受到法律的規範，而有關法律應可保障這些通訊免受任意或非法干擾。”

¹⁶ Op cit, at 304.

4.32 此外影響我們的還有：究竟規管我們現正考慮要規管的通訊方式是否切實可行。

4.33 若將這些原則應用於某種通訊方式，便會得出較為清晰甚至近乎明顯的結論。例如，若截取在公眾場所的面對面談話或在山野間的叫喊要受到規管的話實屬荒謬。藉搖旗、烽火、鼓聲或燈號來傳遞訊息也是一樣。其原因不單只因爲使用這些方式通訊的人對其私隱沒有合理的期望，而且還因爲禁止截取或干擾這些通訊是不切實際的。

4.34 根據同一原則，使用任何形式的電訊或密封信件通訊的人都會合理期望其訊息僅限於通訊雙方，而不會在傳送途中被他人截取或干擾。若將此原則套用在明信片 and 密封信件這兩種不同的通訊形式之上，便顯見兩種情況的分別。儘管寄出明信片的人不希望明信片中的內容在傳送途中被他人閱讀，使用這種形式通訊是不能合理期望其通訊私隱獲得保障，但以密封信件來通訊的人則可以有這個期望。

4.35 若將這原則應用於無線電通訊之上，卻未必得出如此確切的結論。以下是兩個極端的情況：

- (a) 以無線電將訊息廣播，其用意在於愈多人接收到通訊內的訊息愈好；
- (b) 由某一個地點傳送至另一個地點的無線電通訊，發送者希望其訊息僅被擬定接收人接收。

4.36 在應用上述原則時，我們觀察到下列各點：

- (a) 使用沒有牌照管理的頻道傳送無線電通訊的人，不能合理期望其通訊獲得免被干擾或截取的保障。
- (b) 使用有牌照管理的頻道傳送無線電通訊的人可否合理期望其通訊不會被干擾或截取，需視乎牌照的種類而定。
- (c) 假如有關牌照容許持牌人在廣播頻道傳送訊息，使用這些頻道來通訊的人便不能期望其通訊不會被調較至該頻道的人所接收。
- (d) 假如有關牌照容許持牌人使用非廣播頻道，意即只擬供某些人士或機構在某地點與另一地點之間互相通訊的頻道，他們是可以合理期望其無線電通訊不會被未獲准使用該頻道的人接收。

4.37 因此，假如某人使用室內無線電話或輻射能力極低的對講機，便不可期望利用這些公共頻道傳送的通訊不會被他人截取。同樣，在警方專用頻道上傳送的通訊即使沒有被譯成密碼，也不應被他人截取，因為這些通訊只擬被警方接收。然而，有人向我們指出，鑑於警方對於傳播媒介經常截取警方專用頻道上所傳送的未加密碼的通訊的行為未有表示不滿，故此應將這種行為列為例外情況。我們不清楚此言是否屬實，但若然是真實的話，傳播媒介大可要求警方同意他們這樣做，而毋須特別為此立例訂立例外情況。

4.38 我們總結認為，若使用某種方式通訊令人對其通訊私隱有一個合理的期望，而規管在傳送途中截取或干擾以該種方式傳送的通訊又是切實可行的話，便應立例管制這些截取或干擾行為。

4.39 應用到實際的層面上，正如其他的普通法司法管轄區，最低限度應訂立刑事罪行管制截取或干擾：

- (a) 電訊；
- (b) 密封的信件；及
- (c) 在所發牌照並非規定作廣播用途的頻道上傳送的無線電通訊。

“電訊”本質上包括圖文傳真的傳遞、電腦資料的傳送，和互聯網絡上的通訊。就無線電通訊而言，可以透過在法例上列出哪些頻道是廣播頻道和哪些頻道是限制頻道來進行管制。

其他司法管轄區的管制措施

4.40 其他的普通法司法管轄區針對的是截取郵件及／或電訊的行為。例如澳洲的《1979年電訊（截取）法令》第7(1)條規定不得截取藉電訊系統傳送的通訊。¹⁷ 同樣，英國的《1985年截取通訊法令》第1條亦將“蓄意截取正在以郵遞或藉公共電訊系統來傳送的通訊”列為刑事罪。

¹⁷ “電訊系統”被界定為：“(a)一個位於澳洲的電訊網絡；或(b)若有關的電訊網絡只有部分位於澳洲，則僅指位於澳洲的那部分電訊網絡；但亦包括接駁至該網絡而又位於澳洲之內的器材、線路或其他設備”：第5(1)條。

4.41 雖然英國的法令因為同時包括郵遞和電訊系統而較澳洲的法令廣泛，但英國的法令卻因為沒有禁止截取不是藉“公共電訊系統”來傳送的電訊而較澳洲的法令狹窄。

4.42 *女皇訴埃弗一案*¹⁸ 曾討論過英國的法令內“公共電訊系統”一語的涵義。案中的上訴人被控串謀供應毒品的罪名。針對他們的證據有部分為電話談話的錄音。控方承認未獲簽發授權截取通訊的手令，亦承認假如有關的截取行動受該法令約束，因此而取得的證據是不會獲接納的。

4.43 被截聽的電話談話，是透過附有聽筒（內置有用乾電操作的發射／接收器）和基座的室內無線電話進行。該聽筒可以在基座附近的某個距離內當作流動電話使用，而該基座則藉電話插座與英國電訊公司的系統連接起來。法庭接納該系統為“一個公共電訊系統”，因為有法令如此界定。然而，有關訊號並非在該系統內被截取，而是在基座與聽筒之間傳送時被截取。這些訊號是被一部無線電廣播接收器截取，而該接收器是與毗鄰的處所內的一部卡式錄音收音機接駁。雖然法庭接納有關的無線電話是獲准接駁至英國電訊公司的系統，但由於這系統伸延至用戶處所內的接線箱便終止，所以該無線電話並不屬於該公司的電訊網絡的一部分。該電話屬於一個私人的電訊系統，而不屬於“公共電訊系統”。此外，該法令第 10(2)條預計到“一項使用多過一個電訊系統的通訊，會因應該通訊在不同的系統裏傳送而被有關的法例在時空上分割為不同的片斷（這種處理方法無疑是有點兒牽強）。”因此，就有關個案而言，傳送被截取的訊號的系統並非是公共電訊系統。

4.44 較難處理的問題是被截取的電訊是否如第 1 條所述，是“正在藉公共電訊系統來傳送”。該條文的字面意義無助法庭的分析，故法庭要參考法例背後的推定意旨。法庭的結論是有關的截取行為並不屬於第 1 條的範圍，因為該法令的目的：

“透過將那些截取藉公共系統來傳送的電訊的行為訂為獨特的罪行，去維護那個歸政府控制（而非私人控制）的通訊系統的誠信。……該法令並非旨在（亦沒有表明可以）提供任何一般性的保障，使人們免受竊聽和使個人私隱免受侵擾，亦不是旨在規定甚麼人可以獲授權竊

¹⁸ *R v Effik* [1994] 3 WLR 583.

聽在私人處所內進行的電話談話。”¹⁹

4.45 結果法庭裁定《截取通訊法令》並不禁止有關的截取行動，因此該行動是合法的。即使在埃弗案出現前，已知道該法令不適用於不涉及截取電話內容的竊聽行為。當動議二讀該法令的草案時，負責的國務大臣表示，“該法例的範圍並不包括在處所內安裝竊聽儀器和其他形式的監察活動”。在女皇訴卡恩一案²⁰中，上議院確認，在考慮應否接納以安裝於私人處所的竊聽器而獲得的證據時，該法令是不適用的。革斯加頓及利克指出該法令並不適用於“各式各樣的竊聽方法”，並形容這是“最大的一個漏洞”。相比之下，澳洲的法令雖然局限於電訊系統，但在州的層面上卻有法例規管竊聽儀器的使用以補前者之不足。²¹

4.46 埃弗案採納了一個狹隘的取向，以下是法庭這樣做的其中一個理由：

“把自己的私人器材接駁至公共系統的人，是有能力保障其器材免受干擾，但他卻不能保障該公共系統免受干擾。要是該系統受到干擾，其私人器材便得物無所用。因此，有需要立法保障該公共系統。”²²

4.47 要留意的是這裏所提及的“公共系統”並非指公眾人士可以使用的系統，而是指某些特定的系統，即經由一個法律命令界定為公共系統的系統。因此，根據英國的法令，一個電訊系統是屬於“公共”或“私人”，關鍵在於是否獲發牌照。這種分野在保障個人私隱方面而言是沒有意義的。

4.48 美國並沒有將法例監管的範圍限於公共電訊系統。截取無線電話的對話，甚至是截取聽筒與基座之間的無線通訊，也需申請手令。²³

4.49 同樣，香港的現行管制也並非只針對公共電訊系統。事實上，《電訊條例》第 27 條或 33 條均沒有提及任何類別的電訊系統。我們留意到在馬廩案中，歐洲人權法庭並沒有將公共和私人電話系統

¹⁹ [1994] 3 WLR 583, at 592.

²⁰ *R v Khan* [1996] 3 WLR 162, at 171D-H.

²¹ 例如南澳洲的《1972 年收聽儀器法令》。

²² [1994] 3 WLR 583, at 592.

²³ *Privacy Journal*, October 1994.

加以區分。無論通訊系統是公共或私人的，使用通訊系統普通市民是沒法保障其通訊免被干擾。

4.50 我們因此總結認為無論通訊系統是否被認定為公共系統，也應保障使用該系統的通訊免被截取或干擾。

4.51 保障電訊系統的誠信，與保障利用這些系統來傳送的個別通訊，兩者所帶出的關乎公眾利益的問題是不相同的。美國電話協會的主席表示，假如公眾人士因害怕使用公共網絡時會被竊聽而感到焦慮，這種恐懼便會轉化為減少使用通訊系統、減少收益及拒絕參予這個資訊年代。

只保障通訊系統並不足夠

4.52 我們達成藉通訊系統來傳送的通訊應獲保障免被干擾或截取的結論後，亦考慮過僅訂立是項規定是否足夠。

4.53 我們認為香港不應跟隨英國的做法，只將焦點局限於維護通訊系統的誠信。這種取向流於狹隘，因為它不保障那些在公共系統以外作出的私人通訊。例如從揚聲器電話傳送給擬定接收人的通訊雖然並沒有經任何通訊系統傳送，也應受到保障。基於相同理由，我們應考慮是否連面對面的通訊也須受到保障。

4.54 我們認為人們對私隱的合理期望這個標準也應適用於並非藉通訊系統來傳送的通訊，無論在私人處所內或外進行的通訊，都應該同樣適用。我們因此在諮詢文件內建議，禁止以科技儀器截取沒有使用科技儀器便不能截取的通訊。²⁴ 由於使用科技儀器截取通訊引致的問題與侵擾私人處所引致的問題相似，我們決定將截取並非由通訊系統傳送的通訊的問題延至研究監察活動的報告書中才考慮。

4.55 我們在較早時指出有需要綜合處理截取通訊和侵擾私人處所的問題。²⁵ 這兩個課題並非獨立而不相關，例如，若有使用監察儀器截取處所內的通訊便會同時牽涉這兩個課題。因此，除非我們已在研究監察活動的報告書內總結出如何規管使用科技儀器截取通訊的方法，否則我們對保障通訊私隱的論述仍未算完成。

建議的罪行

²⁴ 諮詢文件第 5.45 段。

²⁵ 有關綜合處理截取通訊和侵擾私人處所的重要性，見導言第 40 至 44 段。

4.56 在毋忘上文第 4.39 段的前提下，我們建議，蓄意截取或干擾正在傳送途中的：

(a) 電訊；

(b) 密封郵包；或

(c) 在所發牌照並非規定作廣播用途的頻道上傳送的無線電通訊，

即屬犯罪。

4.57 我們建議，就建議中的罪行而言，“干擾”一詞應包括損毀或改動通訊內容、或更改通訊路線的情況。

4.58 至於其他諸如明信片或在廣播頻道上傳送的訊息，雖然通訊者不能合理期望其通訊內容不會被截取，但亦應獲保障免被第三者干擾。我們留意到，現行法例有禁止任何因干擾通訊而影響通訊系統的誠信的行爲。例如，若故意隱藏或扣留明信片，便會觸犯《郵政署條例》（第 98 章）第 28 條；若干擾電訊裝置而意圖阻止或阻礙訊息的傳送，亦會觸犯《電訊條例》（第 106 章）第 27 條。我們建議的罪行將會補充這些條文和為那些透過通訊系統來傳送的通訊提供更佳保障。

4.59 我們建議，任何人如違反建議中的罪行，可被判罰款或入獄不超過 5 年，或兩者俱罰。

4.60 我們明白，若在傳送途中儲存於電訊服務供應商的訊息遭人截取，是會受制於《個人資料（私隱）條例》的條文和受上文建議的禁止截取通訊的法例管制。²⁶ 我們不認為這種重疊現象是一個問題。保障個人資料的法例規定，個人資料須以公平而合法的方法收集。²⁷ 然而，該條例並沒有對那些透過截取通訊收集個人資料的人處以刑事制裁。由於未經授權而截取通訊是不公平的收集資料方法，所以訂立截取通訊的罪行是符合保障個人資料法例的原則。該罪行會訂明截取通訊不但不公平而且不合法，以加強保障個人資料法例的保障。因此，《個人資料（私隱）條例》和建議中的截取通訊法例是互相補足，前者會着重個人資料的使用和儲存，而後者則針對藉通訊系統來傳送

²⁶ 參照上文第 4.28 段。

²⁷ 第 486 章附表 1 第 1 項保障資料原則。

的資料的收集（無論有關資料是否屬於個人資料）。兩者均屬於保障個人私隱的法律體系之一部分。

私人的截取通訊活動

4.61 香港記者協會最關注的是針對監察活動的建議。但他們也反對私隱問題小組委員會就私人截取通訊所作出的建議。該協會認為有關私人竊聽電話的法律應保持不變。他們反對的理由如下：

- (a) 現時並沒有證據證明有需要制訂刑事制裁；
- (b) 相對於其他普通法的司法管轄區而言，諮詢文件建議的罪行的定義過於廣泛；
- (c) 有關建議並沒有將公眾利益列為抗辯理由之一。

4.62 我們認為，無論是政府還是私人的截取通訊活動，均會侵犯個人私隱。雖然政府截取通訊可能會導致有人被檢控而私營機構則不會，故此會令人覺得後者的侵擾性較前者大，但這個觀念是不正確的。

4.63 《公民權利和政治權利國際公約》第 17 條賦予免被任意或非法干擾的權利，而不論干擾是來自政府部門或私人。聯合國人權委員會評論稱：

“締約國本身有責任不進行與《國際公約》第 17 條不符的干擾活動，並提供一個法律架構以制止自然人或法人作出的干擾。”²⁸

4.64 政府因此有責任設立適當的機制規管個人和私營組織的侵犯行為。我們察悉《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）是適用於私人收集或使用個人資料的情況。²⁹ 事實上，《基本法》亦明文規定“任何部門或個人不得以任何理由侵犯居民的通訊自由和通訊秘密”。³⁰

4.65 我們不認為香港記者協會提出的論點站得住腳。我們在本章開端部分已說明有強而有力的理據支持制訂刑事制裁，而本報告書建

²⁸ General Comment 16/32 of 23 March 1988, CCPR/C/21/Rev 1(1989), paragraph 9.

²⁹ Cf General Comment 16/32 of 23 March 1988, CCPR/C/21/Rev 1 (1989), paragraph 10.

³⁰ 第 30 條。《基本法》所規定的例外情況只適用於“有關機關”。

議的罪行亦大致上與其他司法管轄區所有的相同。至於須否將公眾利益列為抗辯理由的問題，我們將於下文第 6 章處理。

4.66 我們總結認為，個人或私營組織的截取通訊行為應予禁止，不應獲豁免受建議中的罪行管制。

獲通訊一方同意的截訊行為

4.67 獲通訊一方同意的截訊行為主要在下列情況出現：

- (a) 參與私人通訊的一方在未獲另一方同意下使用儀器紀錄通訊；
- (b) 參與私人通訊的一方使用儀器將通訊傳送給並沒有參與通訊的人。

其他司法管轄區

4.68 其他地區的法例通常規定，如果參與通訊的其中一方同意通訊被截取，是可以作為抗辯理由的。例如英國的《1985 年截取通訊法令》第 1(2)(b)條規定，只要截取通訊者有合理理由相信參與通訊的其中一方已表示同意，便可以此作為抗辯理由。

4.69 在美國，假如截取通訊的是執法人員而又是通訊的一方或獲通訊的一方同意，那麼該次截訊行為不算非法。³¹

4.70 加拿大的情況較為複雜。假如某人已獲通訊一方同意，便不會因使用監察儀器蓄意截取通訊而犯罪。³² 但即使他已獲得有關方面同意，根據加拿大的《權利和自由約章》的規定，其截取通訊行為也會構成不合理的搜查或扣押，因此藉該次行動而獲得的證據除非已獲法官批准，否則不會被接納為證據。³³ 基於這些條文，警務人員即使已取得通訊一方同意，仍須預先獲司法機關授權方可截取通訊。

澳洲法律改革委員會

³¹ 《搭線竊聽法令》第 2511(2)(c)條。參照 *United States v White*, 401 US 745, 28 L Ed 2d 453 and *Commonwealth v Schaeffer* 536 A. 2d 354, 365 (1987), Superior Court of Pennsylvania。

³² 《刑事法典》第 184(2)(a)條。

³³ 《刑事法典》第 184.2(1)條。

4.71 在一份關於私隱問題的報告書之內，澳洲法律改革委員會研究過應否規管在通訊一方同意下使用收聽儀器監察對話的情況。以下是報告書中列出的正反雙方的論據。³⁴

(a) 贊成規管在同意下監聽的論據

- (i) 據澳洲法改會觀察所得，“除非〔這種監察活動〕受到規管，否則談話時所有的誠懇和開放的態度便會受到破壞，令人變得審慎和拘謹，以致整個談話過程失去親切、個人和不拘形式的特性。”³⁵
- (ii) 秘密錄音的通訊一方由於有辦法使談話內容變得對自己有利，所以能夠把事情以對己方有利的方法陳述。³⁶

(b) 反對規管在同意下監聽的論據

- (i) 許多人均利用這種監聽方式保障私人利益，這種情況在商界尤為普遍。若禁止通訊一方使用儀器監聽，便不能反映時下的做法和標準。
- (ii) 在家居或融洽的環境下將家庭生活錄影下來是十分普遍的做法，這行為不應受刑事制裁。
- (iii) 某人若與他人談話，必須冒着談話內容會被對方公開的風險。正如任何一方可以在對話進行中或之後將內容用筆寫下來，他實不應被制止以最能把談話內容準確紀錄的科技將內容紀錄下來。
- (iv) 有評論指這種監聽方式會對社會造成壞的影響，但沒有證據證明這是事實。即使這種監聽形式不曾受規管也沒有令人噤聲不語。

4.72 澳洲法律改革委員會總結認為：

“無論是禁止或規管在同意下進行的監聽活動都是不必要和不可取的做法。若禁止這種監聽形式的話，便會

³⁴ 澳洲法律改革委員會，Privacy (Report No 22, 1983)，第 1127-1135 段。

³⁵ 同上，第 1128 段。

³⁶ 正如加拿大法律改革委員會解釋，“知情的一方可以控制整個談話，不單使疑匪在沒有顧慮下透露心聲，自己供出自己的罪責，而且還在同時間隱藏自己的參與，製造對自己有利的證據：加拿大法律改革委員會，Electronic Surveillance (Working Paper 47, 1986)，at 27。”

造成通訊一方可以合法地以速記方法將全部談話內容準確記下，並將這些筆記複製，但卻不能以袋裝錄音機達致同樣目的。”³⁷

4.73 加拿大法律改革委員會同意澳洲法律改革委員會的意見。³⁸

關於在通訊一方同意下監聽所達成的結論

4.74 回應小組委員會的諮詢文件的其中一份意見書表示，假如監察人員或密探能夠在沒有手令下合法進入私人處所，他便應該可以在未獲預先授權的情況下在處所內使用隨身攜帶的錄音儀器獲取資料。這裏帶出的問題是通訊一方同意的截訊行動應否受到法律規管。

4.75 我們認為法律應該用來對付未獲參與通訊的任何一方同意的截訊活動。截訊活動只有在沒有任何一方同意下進行才會被指干涉私隱權。只要有其中一方同意，便不會有截取通訊的問題存在。³⁹

4.76 有人認為沒有表示同意的人從不預期他們的通訊會被用作證據。由於他們通常處於弱勢，所以應受手令制度保障以減少這種監聽方法被濫用的機會。

4.77 贊成規管經通訊一方同意的截訊行動的人認為，這種監聽形式若變得普及，便會在實際上擺脫司法機關依據規管程序而進行的監管。若法例訂明如獲一方同意便不用申請手令，實際上便會容許警方間接作出法律禁止他們直接作出的事。他們認為，假如警方可以選擇申請手令或說服通訊一方同意以進行截訊，警方在條件許可的情況下相當可能會選擇後者以避免申請手令。此外，假如市民認為在同意下進行監聽的情況變得普遍，他們便不會像昔日般暢所欲言，相反他們會三緘其口、噤若寒蟬。

4.78 我們承認贊成規管在同意下進行的截訊活動是有一定的理由，但我們認為這是一個通訊各方彼此信任的問題。例如甲與乙交談，喻示甲信任乙不會向第三者轉述談話內容。假如甲不信任乙，便不應將心底話告訴他。

³⁷ Op cit, 第 1133 段。

³⁸ 加拿大法律改革委員會認為“若嘗試規管在同意下進行的截訊行動，會不必要地令問題更形複雜，對找出事實真相或保障合法的私隱權益毫無幫助。”雖然知情的一方可能會將談話的調子變得對自己有利，但在審案時可以援引專家證供，以減輕法庭對談話內容在判案時所佔的比重。Op cit, at 28。

³⁹ 然而，假如獲得的是個人資料，該等資料的使用和儲存便受制於《個人資料（私隱）條例》的條文。

4.79 在對話完畢後以書面或口頭向第三者作出報告，與在對話期間以電子儀器作出可永久保留的錄音繼而將之交給第三者，兩者在原則上是沒有分別的。既然一個人可以將談話的書面紀錄交給第三者，他也應獲准以隱藏的儀器將對話內容傳送給第三者聽。

4.80 在同意下載訊在香港是合法的。透過電話揚聲器進行電話談話一直以來都是合法的，故此法律是容許第三者在對方不知情的情況下收聽整個談話內容。該名第三者其後更可就其聽見的說話作供。因此，第三者在這種情況下偷聽他人談話，與在通訊一方同意下秘密監聽談話內容，並沒有實質的分別。

4.81 事實上，自從附有揚聲器的電話在市場推出之後，進行電話交談的人對私隱的期望已有所減低。電話揚聲器使第三者可以在對方不知道的情況下收聽對話。第三者有否將內容紀錄並不重要。時至今日，人們已不能期望電話談話內容只會被獲通訊任何一方同意的人收聽。

4.82 在通訊一方同意下秘密錄音，與在談話進行期間或之後用筆紀錄，兩者在某程度上是不同的。雖然同意截訊的一方可藉着操縱談話內容歪曲事實，但這是任何談話都會出現的問題。事實上，將通訊內容逐字報導的人也可能誇大其辭。相反，使用錄音儀器紀錄談話內容（儘管是秘密進行的），反而可獲取較可靠的證據。

4.83 對執法機關而言，經通訊一方同意的截訊行動所獲得的資料是重要的證據來源。既然一名密探能藉着取得疑匪的信任而可以在沒有手令的情況下進入其私人處所，實在沒理由不容許他紀錄他與疑匪之間的對話。我們認為若要求通訊各方表示同意或截訊者要向法院申請手令方可錄音，是不切實際的。

4.84 我們贊同下述由加拿大上訴法院在女皇訴杜亞堤一案所提出的見解：⁴⁰

- (a) 接收通訊者同意截訊，可被視為相當於提高接收者記憶通訊內容的能力。

⁴⁰ 上訴法院的判決已遭加拿大最高法院推翻。後者認為，雖然根據《刑事法典》的規定，國家公職人員秘密截取私人通訊並非不合法，但根據加拿大的《權利及自由約章》的規定，這行為構成不合理的搜查和扣押，但預先獲司法機關授權或已獲通訊各方明確表示同意則例外：*R v Duarte* (1990) 53 CCC(3d) 1 at 21e。

- (b) 在談話中透露心事或秘密的人，總要冒上被他的傾談對象背棄信義向外泄露其心事或秘密的風險。傾談對象按照政府部門的指示以電子儀器將對話內容永久紀錄下來的可能性，與傾談對象泄露談話內容的可能性，兩者在本質上並沒有分別。
- (c) 相對於有一名第三者監聽而言，在同意下載訊在本質上沒有那麼令人反感，因為在後者的情況裏，政府部門的密探不會聽到他的傾談對象不想他知道的内容。
- (d) 政府密探使用紀錄儀器只不過是為了獲得他有份參與的對話的最可靠的證據。攜帶紀錄儀器的密探是在疑匪同意下才能夠身處其中進行交談，而該儀器只不過是將密探的所見所聞紀錄下來。
- (e) 警方在選用告發者或爭取疑匪信任時毋須受制於任何申請手令的規定，而他們利用電子儀器進行監察只不過是輔助上述行動，兩者並沒有影響市民在憲法上所享有的保障。

4.85 在考慮過正反雙方的意見後，我們不贊成規管經通訊一方同意的截訊行動。雖然我們同意在某些情況下，這種截訊行動可能是不道德和令人反感的，但我們不能僅僅因為這種行為未能達到一個崇高的道德標準而將之列為刑事罪。因此，任何人如被控建議中的罪行，應可基於已獲通訊者同意作為抗辯理由。當然，取得的同意必須是真心作出而非藉欺詐所得。我們傾向採納英國的條文制訂這項抗辯理由。該條文規定，假如截訊者有合理理由相信一名參與通訊的人已表示同意他截取其通訊，便可以此為抗辯理由。

4.86 我們建議，假如通訊的其中一方同意該通訊被截取，截取該通訊的人便不應被視為觸犯建議中的罪行。

僱主截取僱員的通訊

4.87 僱員接收的通訊可以與工作有關或屬於私人性質。雖然僱主可以截取與工作有關的通訊，但假如他截取私人通訊，便會觸犯我們建議的罪行。一封致予僱員的信如果在信封上有標明“私人函件”的字眼，便與寄往其寓所的普通郵件無異。由於僱員有權接收沒有受到任何非法或任意干擾的信件，所以除非僱主獲得有關的僱員明示或默示的同意，否則他將需要為截取僱員信件而負上法律責任。這種做法

與個人對私隱的合理期望相符。猶記得我們在較早時提及一個在香港作出的調查，調查結果顯示有超過八成被訪者表示：若其僱主將寄予他們有標明“私人”字眼的信件拆開，他們會感到非常關注或極度關心。我們想澄清一點，我們認為僱主截取僱員郵件的權力不應延伸至寄予家庭傭工的郵件。僱主截取家庭傭工的郵件顯然是錯誤的做法。所有寄予家庭傭工的郵件都必須被假定為私人函件。

4.88 僱員使用電子郵遞接收通訊卻會帶出一些問題。若僱員在辦公室內擁有電子郵遞戶口，他可能會在辦公時間內與朋友進行私人通訊。僱員會否被視為已同意僱主截取其電子郵件，以致僱主毋須為截訊行為負法律責任呢？我們認為接收私人通訊的電腦是由僱主提供並不足以成為僱主有權截取僱員電子通訊的理據。

4.89 一般人會期望僱員只利用辦公時間辦理公事，而致予公司的信件，除非信封上另有註明，否則通常會被視為公函。有見及此，我們認為一般來說，所有僱主均獲默許開啓及閱讀所有寄往公司的通訊（包括電子郵件），除非情況明確顯示有關通訊是私人的。換言之，致予或寄往一間公司的通訊應該假定為與工作有關，除非信封上標明如“私件”或“私人”的字眼（或者在電子通訊中的標題註明這些字眼）。

4.90 我們認為僱主設立一套開啓及閱讀所有外來通訊的制度是不值得鼓勵的做法。雖然為實施我們的建議而制訂的法律會保障致予工作地方的私人通訊，但我們認為重要的是，僱主須讓僱員在受聘前知悉僱主有截取僱員通訊的權力。此外，除非截獲的通訊清楚標明是“私件”或“私人”的字眼，否則，僱主不算犯罪。因此僱傭合約上的條款如能清楚說明僱主有權做甚麼事和沒有權做甚麼事，使僱主和僱員明白彼此的權利是很重要的。合約應說明僱主有權截取和閱讀所有寄往工作地點的通訊，除非信封上註有如“私件”或“私人”的字眼（或者在電子通訊中的標題註明這些字眼）。

4.91 僱員如欲保障其通訊的私隱，應安排將私人通訊傳送往其他地方。倘若他沒有這樣做，而寄信人又沒有註明通訊是私人的，其私人通訊便有可能被上司或公司的電腦工作人員截取和閱讀。

父母截取子女的通訊

4.92 我們概略考慮過父母截取子女的通訊是否可獲豁免受法例管制的問題。關心子女成長的父母或許希望開啓和閱讀子女的書信，以確保他們不會受到不良影響。英國一名法官在馬隆案裏列舉的例子

則是：“緊張的父母透過電話分機偷聽尚在少年的子女與不良份子的談話”。我們可以假設父母通常都是出於好意和在沒有犯罪意圖的情況下截取子女的通訊。因此，如對這種行為施加刑事制裁會被認為過於嚴厲。

4.93 不過，兒童與成年人同樣享有私隱權，聯合國的《兒童權利公約》規定，不得任意或非法干擾十八歲以下的兒童的私生活或通信，這些兒童有受法律保障免受這種干擾的權利。⁴¹《公民權利和政治權利國際公約》也訂明，“每一兒童應有權享受家庭、社會和國家為其未成年地位給予的必要保護措施。”⁴²

4.94 截取或干擾兒童的通訊，顯然必定不能是任意或非法進行。法律是應該保護兒童，使他們的私隱或通訊免受不當的截取或干擾。我們認為不應純粹因為通訊的一方是兒童而減損我們就截取通訊所建議的保障。同樣，我們認為可以信賴檢控機關的分辨力和判斷力，不會對這些家庭事件作出不當的檢控。然而，要界定何種行為會構成任意或非法干擾兒童的通訊是會帶出其他諸如父母對子女的責任和子女的權利等社會問題，所以我們提議政府進一步研究有關截取兒童通訊的問題。

為確保發牌條件獲得遵守而截取通訊

4.95 電訊服務機構有責任偵察和消除無線電干擾，並確保發牌條件獲得遵守。為使電訊系統得以妥善運作，實在有必要為了上述目的而截取電訊。因此我們同意這些截訊行動可以免受法例規管。我們留意到電訊管理局是有權測試和測量電訊儀器，以決定這些儀器是否符合《電訊規例》的規定或牌照內的條款。⁴³

4.96 我們建議，假如某人截取通訊的目的是與防止或偵測無線電干擾有關，或與確保根據《電訊條例》而簽發的牌照獲得遵守有關，便不應被視為觸犯建議中的罪行。

電訊機構為營運理由截取通訊

⁴¹ 第 16 條。該公約亦引伸應用於香港。

⁴² 第 24(1)條。

⁴³ 香港法例第 106 章，附屬法例 A，第 12 條。

4.97 香港電訊有限公司希望有關截取或干擾通訊的規定不會妨礙該公司在營運上監管其網絡的能力。

4.98 提供電訊服務的機構有責任維持電訊網絡的服務質素，以及遵守《電訊條例》下的發牌條件。例如，它們要截取電訊，以確保網絡內的聲浪維持在可接受的水平。我們因此贊成提供服務的機構，可以為提供電訊服務、進行機械檢查、或控制服務質素的目的而截取電訊。

4.99 **我們建議，假如某人截取通訊的目的是與提供電訊服務有關，或與執行任何關於使用電訊服務的成文法則有關，便不應被視為觸犯建議中的罪行。**

4.100 雖然與提供電訊服務有關的截訊活動應獲豁免受建議中的新法例管制，但新法例亦須提供保障，防止有人表面上為了營運需要進行技術性截訊活動，但實際上是以此為借口進行未經許可的截訊活動。

4.101 我們認為，基於營運需要而進行的截訊活動應由電訊管理局透過發牌制度監管。該局應在簽發的牌照內說明可在哪些情況下以營運上的需要為理由截取電訊，並訂明這些截取活動的範圍。

4.102 目前，普通市民不能查閱根據《電訊條例》簽發的牌照。因此，市民無從得知電訊機構的某次截訊活動是否屬於牌照上允許的技術性截訊活動。我們認為牌照內所有關於管制技術性截訊活動的條款應予公開，以確保這些活動不會成為進行未經批准而又不受法例管制的截訊活動的借口。⁴⁴ 假如牌照上說明例行檢查工作是安排在逢星期五下午四時開始，電訊機構便無權在星期二上午九時截取電訊。透過將牌照上的條款公開，電訊服務的用戶便能得知經授權的截訊活動的安排情況。

4.103 **我們建議，電訊管理局應在根據《電訊條例》簽發的牌照內說明可在哪些情況下以營運上的需要為理由截取電訊，並說明該些截取活動的範圍。**

4.104 **我們建議，牌照內有關可以在哪些情況下以營運上的需要為理由截取電訊，以及有關該些截取活動的範圍的條款和條件，應供市民查閱。**

⁴⁴ 《電訊規例》第3附表載有電訊管理局簽發的牌照的標準條款：見《電訊規例》第2(7)條。

使用和披露截獲的資料

4.105 我們曾概略考慮應否將下列行為訂為刑事罪，以補充上文建議的截取通訊罪行：

- (i) 未經許可下使用或披露依據法庭手令截訊而獲得的資料；及
- (ii) 使用或披露那些在違反管制截訊條文的情況下截訊而獲得的資料。⁴⁵

4.106 任何人士若發覺截獲的資料含有與他有關的個人資料，而該些資料曾被用作或正被用作與手令不符的用途，便可向根據《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）委任的私隱專員投訴，指如此使用資料有違第 3 項保障資料原則。⁴⁶ 若資料使用者：

- “(a) 正在違反〔《個人資料（私隱）條例》〕下的規定；
或
- (b) 已違反〔該條例〕下的規定，而違反情況令到違反行為將持續或重複發生是相當可能的”，

私隱專員是可以向資料使用者送達執行通知，指示他採取該通知所指明的步驟，以糾正違反規定的行為。⁴⁷ 然而，假如違反行為相當可能不會持續或重複發生，私隱專員是不會發出執行通知的。

4.107 發出執行通知的目的是糾正違反行為，而並非懲罰違反保障資料原則的人。只有當資料使用者未能遵從執行通知的要求內容才算犯了刑事罪；⁴⁸ 假如資料使用者能遵從執行通知的要求，例如停止為了未經許可的用途使用或披露資料，違反保障資料原則者便不會受到刑事制裁。⁴⁹

⁴⁵ 有關使用和披露截獲的資料的行為必須是故意作出，而且被告必須知道該等資料是在違反禁止截取通訊的條文下載獲。

⁴⁶ 《個人資料（私隱）條例》第 37(1)條。第 3 項保障資料原則規定，個人資料不得用於在收集該等資料時會將其使用於的目的以外的目的。關於“使用”一詞的定義，就個人資料而言，包括披露或移轉該等資料。

⁴⁷ 第 50 條。違反一項保障資料原則是屬於違反《個人資料（私隱）條例》下的規定：見條例第 2(4)條。

⁴⁸ 第 64(7)條。

⁴⁹ 資料當事人如認為因為有人違反條例下的規定而令其蒙受損失，可申索補償：第 66 條。

4.108 我們不應忽略的是，假如某項用途獲得《個人資料（私隱）條例》第 VIII 部分豁免，即使為該用途而使用個人資料是違反第 3 項原則也沒有問題。因此，截獲的資料可作下列用途，包括：

- (a) 收取稅項；
- (b) 防止不合法或嚴重不當的行為發生；
- (c) 防止因輕率的業務經營手法而引致重大經濟損失；及
- (d) 確定資料當事人的活動是否相當可能對關乎資料使用者執行法定職能的事情有重大不利影響。

將個人資料向其業務包含新聞活動的人披露亦獲得豁免，惟披露者須相信發表有關資料是符合公眾利益。

4.109 既然現時欠缺任何禁止使用或披露截獲的資料的條文，只要有關的使用或披露並非為《電訊條例》⁵⁰ 或引用於香港的《1989 年官方保密法令》⁵¹ 所禁止，便可為了《個人資料（私隱）條例》第 VIII 部所許可的用途而使用或披露那些資料。

4.110 假如截獲的資料並無包含任何個人資料（例如只屬於商業秘密），《個人資料（私隱）條例》（包括各項保障資料原則）便不適用。

4.111 澳洲⁵²、加拿大⁵³、新西蘭⁵⁴、南非⁵⁵ 及美國⁵⁶ 的法律均訂有禁止在未經許可下使用或披露截獲的資料的條文。

4.112 雖然我們傾向同意這種行為應受刑事制裁，但我們決定不在現階段就有關截獲的資料的使用和披露作出任何建議，因為這方面的建議會涉及我們就監察活動所作出的研究。至於是否准許被控在未經

⁵⁰ 《電訊條例》第 24 條禁止電訊人員在未經許可下披露“訊息”。

⁵¹ 《1989 年官方保密法令》經改編及修訂後引用於香港。見 1992 年第 207 號法律公告《1992 年的 1989 年官方保密法令（香港）令》。凡現時身為或曾經身為公務員或政府承辦商之人士均受制於該法令的條文。

⁵² 《1979 年電訊（截取）法令》第 63 條。

⁵³ 《刑事法典》第 193(1)條。

⁵⁴ 《刑事罪行法令》第 312K 條。

⁵⁵ 《1992 年禁止截取及監聽通訊法令》第 7 條。

⁵⁶ 《搭線竊聽法令》第 2511(1)條。

許可下使用或披露截獲的資料的人以公眾利益為抗辯理由，亦有待進一步的研究。⁵⁷

⁵⁷ 我們在關於監察活動的報告書內，會研究第三者如截取兩人之間的通訊，是否須向其中一方負上違反保密責任的問題。

第 5 章 現行法例許可的截取通訊活動

摘要

5.1 本章會研究下列條文所載關於截取通訊的活動：

- 《破產條例》（第 6 章）第 28 條；
- 《監獄規則》（第 234 章附屬法例 A）第 47 及 48 條；
- 《精神健康規例》（第 136 章附屬法例 A）；
- 《進出口條例》（第 60 章）第 35(3)條；及

《郵政署條例》（第 98 章）第 12 條。

建議

(A) 《破產條例》（第 6 章）第 28 條

5.2 應制訂條文，在實際可行的情況下，須給予債務人或其代表出席拆開和檢查根據《破產條例》第 28 條的命令而轉寄、送交或交付破產管理署署長或受託人的郵包的場合的機會。

5.3 假如發覺根據《破產條例》第 28 條的命令而轉寄、送交或交付破產管理署署長或受託人的郵包內並沒有任何與債務人的個案有關的資料或物品，破產管理署署長或受託人須(a)立即將郵包當面交還債務人或其代表，或(b)若債務人放棄出席的權利，毫無延誤地安排將郵包交付債務人。

(B) 《監獄規則》（第 234 章附屬法例 A）

5.4 《監獄規則》有關截取和監視囚犯通訊的條文應獲豁免受制於建議中的規管架構，惟當局必須因應本報告書第 5.20 和 5.21 段所提出的意見檢討《監獄規則》及《懲教署常規》的條文。

(C) 《精神健康規例》（第 136 章附屬法例 A）

5.5 《精神健康規例》對致予精神病人和來自精神病人的通

訊所施加的限制，應可獲豁免受制於建議中的規管架構，惟當局必須因應我們在本報告書第 5.57 至 5.59 段所提出的意見檢討《精神健康規例》的條文。

(D) 《進出口條例》（第 60 章）第 35(3) 條

5.6 我們建議，郵政署署長和海關總監為執行《進出口條例》及《應課稅品條例》的規定而擁有的拆開和查驗郵遞品的權力，應按下文作出修訂：

- (a) 郵政署如合理地懷疑任何郵包載有應課稅貨品或違反禁制或限制貨品進出口規定的貨品，可把該郵包扣留。
- (b) 被扣留的郵包須轉交海關總監處理。
- (c) 海關總監可在郵包收件人在場的情況下拆開和查驗郵包。如已把要求收件人出席的通知書寄出但收件人未有出席，或郵包上的地址是位於香港以外的地方，海關總監可在收件人缺席的情況下拆開查驗郵包。
- (d) 如海關總監發現上述任何貨品，他可扣留該郵包以便採取有關的法律程序。
- (e) 如海關總監沒有發現那些貨品，該郵包須退回收件人。

5.7 如認為不宜在收件人在場的情況下拆開或查驗郵包，海關總監應依據下文建議的簽發手令制度申請手令，授權他在收件人缺席的情況下拆開及查驗郵包。

(E) 《郵政署條例》（第 98 章）第 12 條

5.8 郵政署署長只有在他有理由相信某件郵包已在違反《郵政署條例》的情況下投寄或藉郵遞寄送，才可依據《郵政署條例》第 12 條開啓和延遲處理該郵包。

(A) 根據《破產條例》將債務人的通訊轉寄

5.9 《破產條例》（第 6 章）第 28 條授權法院將債務人的電報和郵包轉寄予破產管理署署長或受託人。該條規定：

“凡有接管令針對債務人作出，法院應破產管理署署長或受託人的申請，可不時作出轉寄令，命令在法院認為合適而不超過 3 個月的時間內，將任何寄往轉寄令中提及的一個或多於一個地方並以債務人為收件人的電報、郵遞信件及其他郵包，由電訊機構代理人或郵政署署長或其屬下人員轉寄、送交或交付破產管理署署長或受託人，或按法院的其他指示而轉寄、送交或交付，而上述各人均須據此辦理。”

有一份意見書評論，根據上述條文將信件轉寄應獲豁免受規管。

5.10 《破產條例》第 28 條是參照英國的《1914 年破產法令》第 24 條制訂。根據該條文作出的轉寄令只要求將債務人的郵件轉寄、送交或交付破產管理署署長（或受託人），但該條文並無明文賦予破產管理署署長拆開信件或閱讀或審查信件內容的權力。雖然澳洲、加拿大¹、新西蘭² 和英國³ 均訂有類似第 28 條的條文，但關於這方面的案例極為罕有。

5.11 破產管理署署長在回覆私隱問題小組委員會的信中透露，假如它們認為將郵件和電報轉寄的做法有用，是會向法院申請轉寄令的。⁴ 有關申請無需以任何文件支持，似乎唯一的條件是有一個針對債務人的接管令作出。負責有關個案的破產管理主任會拆開、閱讀和檢查轉寄的郵件。經閱讀甚至檢查的信件將會“盡快”寄回債務人。申請續期的個案很少有。

5.12 談及轉寄令的效用，破產管理署署長指出此舉有時有助收取例如支票的小型資產，甚至會發現還有其他債權人存在。然而，他承認由於瀕臨破產的債務人通常只擁有微薄的資產，而且除了郵件和電報之外，也有其他更有效的通訊方法，所以轉寄令的效用不大。

5.13 基本上有兩個問題要解決：(a) 應否保留破產管理署署長申請將債務人的郵件轉寄的權力？(b) 如果應該，應否提供保障以防止這個權力被濫用？

¹ Bankruptcy Act (Chap B-3), section 17.

² Insolvency Act 1967, section 67.

³ Insolvency Act 1986, section 371.

⁴ 在 1996 年 5 月 1 日至 8 月 20 日期間共發出 140 項接管令，但只有 16 宗申請根據《破產條例》第 28 條提出。

5.14 若監察有接管令的債務人的通信，是會對其私隱權構成干涉。然而，我們同意保留第 28 條所賦予的權力，因為確有需要保障債權人免被債務人妨礙他們追討債項。因此，這個權力可以基於有需要保障其他人的利益為理由而保留。⁵ 倘若信件的内容透露債務人隱藏一些可用來還債的資產，破產管理署便會採取適當的行動。

5.15 根據《破產條例》第 28 條發出的轉寄令會授權將所有寄予債務人的郵遞信件及其他郵包轉寄。我們同意有必要這樣做，因為只有將信件或郵包拆閱才能分辨哪些是公事上的通信和哪些是私人通信。

5.16 但為保障債務人的私隱權益，債務人如欲於拆開和檢查郵包時在場，應獲准許。這可確保拆開和檢查債務人的郵包只是為了查明是否含有與其個案有關的資料或物品，而不會因為其他原因而受到干擾。

5.17 我們建議制訂條文，在實際可行的情況下，須給予債務人或其代表出席拆開和檢查根據《破產條例》第 28 條的命令而轉寄、送交或交付破產管理署署長或受託人的郵包的場合的機會。

5.18 我們建議，假如發覺根據《破產條例》第 28 條的命令而轉寄、送交或交付破產管理署署長或受託人的郵包內並沒有任何與債務人的個案有關的資料或物品，破產管理署署長或受託人須(a)立即將郵包當面交還債務人或其代表，或(b)若債務人放棄出席的權利，毫無延誤地安排將郵包交付債務人。

(B) 囚犯的通訊

5.19 一份意見書認為《監獄規則》（第 234 章，附屬法例 A）第 47 及 48 條所制訂關於懲教署可截取囚犯的通信和監視探訪囚犯的情況的條文應獲豁免。⁶

5.20 我們同意，若將囚犯的通訊納入下一章建議的規管範圍之內並不可行。然而，當局應根據我們在本報告書作出的建議所包含的精神檢討《監獄規則》及《懲教署常規》的條文，使囚犯的通訊可以在不會損害維持監獄紀律和秩序的需要的情況下享有合理的自由度。

⁵ *Santilli v Italy*, Application No 11634/85, 59 DR 81.

⁶ 該規則第 47 條最近經《1996 年監獄（修訂）規則》修訂，見 1996 年第 300 號法律公告。

5.21 在進行檢討時，當局應參照——

- (a) 有關《公民權利和政治權利國際公約》第 17 條和《歐洲保障人權和基本自由公約》第 8 條適用於囚犯通訊方面的人權法案例；⁷ 及
- (b) 下列國際文件：
 - (i) 《聯合國關於囚犯的待遇的最低標準規則》；⁸
 - (ii) 《聯合國關於保障所有受任何形式羈留或監禁的人的原則》；⁹ 及
 - (iii) 《歐洲監獄規則》。¹⁰

5.22 我們建議，《監獄規則》有關截取和監視囚犯通訊的條文應獲豁免受制於建議中的規管架構，惟當局必須因應本報告書第 5.20 和 5.21 段所提出的意見檢討《監獄規則》及《懲教署常規》的條文。

(C) 《精神健康條例》對精神病人通訊的限制

導言

5.23 一份意見書提議保留精神病院根據《精神健康規例》（第 136 章，附屬法例 A）限制精神病人權利的權力。

5.24 我們的出發點是每個精神病人均應有權享有《公民權利和政治權利國際公約》所承認的公民及政治權利。在研究《精神健康規則》內有關病人通訊的條文時，我們顧及到一些載有精神病人權利的國際

⁷ E.g. *Golder v UK* (1975) 1 EHRR 524; *Silver v UK* (1983) 5 EHRR 347; *Campbell v UK* (1992) 15 EHRR 137. See also *R v Secretary of State for the Home Department, ex p Leech (No 2)* [1993] 3 WLR 1125; *Solosky v The Queen*, 105 DLR (3d) 745; *Procunier v Martinez*, 416 US 396; N Loucks, *Prison Rules: A Working Guide* (London: Prison Reform Trust, 1993).

⁸ UN Doc A/CONF/6/1, Annex I, A; 於 1955 年 8 月 30 日舉行的第一屆防止罪行及如何對待犯罪者的聯合國會議被接納；經聯合國經濟及社會理事會第 663C(XXIV)號決議（1957 年 7 月 31 日）通過；以及經聯合國經濟及社會理事會第 2076(LXII)號決議（1977 年 5 月 13 日）修訂。聯合國大會中的代表特別強調，在闡釋和應用《國際公約》第 10 條（有關被剝奪人身自由的人的權利）時，應顧及上述文件內的規則。

⁹ 聯合國大會第 43/173 號決議的附件（1988 年）。

¹⁰ 歐洲委員會的部長級委員會於 1987 年 2 月 12 日舉行的第 404 次部長級代表大會所採納的第 R(87)3 號建議。該規則是《聯合國關於囚犯的待遇的最低標準規則》的歐洲修訂本，是歐洲成員國有關機關的範本。

法律文件，例如《傷殘人士權利宣言》¹¹ 及《保障精神病患者和改善精神健康護理服務的原則》¹²。後者訂明精神病人有權享有通訊的自由，包括——

- 與精神健康服務機構內的其他人士通訊的自由；
- 寄發及接收未經審查的私人通訊的自由；
- 單獨接見一名律師或私人代表及在合理時間接見其他訪者的自由；及
- 使用郵遞和電話服務的自由。

5.25 我們作出建議前，已參考過澳洲¹³、加拿大¹⁴、新西蘭¹⁵、英國¹⁶ 和美國¹⁷ 的法律。

5.26 規管香港精神病人通訊的條文載於《精神健康規例》。有關條文為《1996 年精神健康（修訂）規例》¹⁸ 所修訂。該規例主要涉及 3 個範疇：即書面通訊、探訪及電話通話。

限制書面通訊的需要

5.27 有證據證明自由通訊有助精神病人提早康復。將病人羈留在精神病院不但對病人有害，而且對於公眾安全來說亦沒有必要。¹⁹ 然而，為了保障無辜者及確保寶貴的家庭關係不會受到損害，制定一些限制也許會是可取的做法。²⁰ 此外，亦要防止有人將禁寄品運入精神病院。²¹

¹¹ 於 1975 年 12 月 9 日為聯合國大會第 30 次會議所採納。

¹² 為聯合國大會第 46/119 號決議（1991 年 12 月 17 日）所採納。

¹³ E.g. Mental Health Act (Queensland) (No 2 of 1974), section 53; Mental Health Act (Tasmania) (No 63 of 1963), section 109; Mental Health Act (Victoria) (No 59 of 1986), sections 20 & 47.

¹⁴ See G B Robertson, *Mental Disability and the Law in Canada* (Carswell, 2nd ed, 1994), at 453-455.

¹⁵ Mental Health (Compulsory Assessment and Treatment) Act 1992, sections 73 & 74, 123-125.

¹⁶ Mental Health Act 1983, section 134. See L Gostin, *Mental Health Services - Law and Practice* (Shaw and Sons, 1986); R Jones, *Mental Health Act Manual* (Sweet and Maxwell, 4th ed, 1994).

¹⁷ See S J Brakel, J Parry & B A Weiner, *The Mentally Disabled and the Law* (American Bar Foundation, 1985), chapter 5.

¹⁸ 於 1996 年 7 月 5 日在憲報刊登的 1996 年第 298 號法律公告。

¹⁹ S F Adams, *The Committed Mentally Ill and Their Right to Communicate*, 7 WFLR (1971) 297.

²⁰ 加拿大馬尼托巴省法律改革委員會，*Report on Emergency Apprehension, Admissions and Rights of Patients under the Mental Health Act (1979)*，at 47-51。

²¹ 禁寄品包括一些發件人認為沒有殺傷力但對於那些因企圖自殺而入院的病人可能有危險的物品。

探訪及電話通訊對精神病人的重要性

5.28 探訪及電話通訊，對於在精神病院接受治療的病人而言，是與外界維持聯系的重要方法，好讓他們獲得極為需要的家庭、朋友及社會的支持。

5.29 對於一些文盲或因身體衰弱或殘障而不能書寫的病人而言，電話通訊尤其重要。此外，有些家人和朋友會因為精神病院地點偏遠而覺得探訪有困難，亦可能會因為本身衰弱或有殘障而不能探訪病者。對於他們來說，電話通訊也很重要。

“精神病人”

5.30 規管病人通訊的條文適用於致予“病人”或“病人”擬寄發的“任何郵遞品或任何其他物品或物件”。“病人”一詞在《精神健康條例》（第136章）下的意義極為廣泛，是指“患有精神紊亂或看來患有精神紊亂的人”²² 換言之，該等規例適用於精神病院內所有病人，而不論他們需否羈留在院。

5.31 無需羈留在精神病院的病人包括：(i)因為有需要在精神病院接受治療而被接收的病人，但該些病人無需羈留在院，他們可被稱為自願入院病人；(ii)受監護的病人。²³ 有些國家將需要和不需要羈留在院的病人加以區別。例如新西蘭的精神健康法例裏的限制只適用於需要接受進一步的評估和治療或被下令接受強制治療的人。²⁴ 在英國，對精神病人書信的限制主要是為了應付因為有危險、暴力或犯罪傾向而被羈留在“特別醫院”的病人。假如羈留的醫院並不是“特別醫院”，便只有在收件人要求將病人通訊扣留的情況下才不准該病人以書信與該人通訊。至於無需羈留在院的病人則完全不受任何限制。此外，值得注意的是加拿大有幾個省²⁵ 的法規甚至規定絕對不能拆開、檢查或扣留精神病人的郵件。有見於外國的經驗，我們對於那些無需羈留在院的病人，也要與需要羈留在院的病人一樣，受制於同一套限制有所保留。

5.32 羈留在精神病院的病人可分為兩類：那些因為有危險、暴力或犯罪傾向而需要在特別保安條件下接受治療的病人；以及無需在這

²² 第2條。

²³ 第136章，第33及35條。

²⁴ Mental Health (Compulsory Assessment and Treatment) Act 1992.

²⁵ 即阿爾伯特省、馬尼托巴省、育空地區。

些條件下接受治療的病人。同樣我們未能確定後者應否與前者一樣，受制於同一套限制。

由病人寄發的物品

拆開和檢查物品的權力

5.33 根據《精神健康規例》，精神病院院長可拆開和檢查任何由病人寄發給他人的物品，除非有關物品是致予該規例第 5(2)條所指定的人士或團體，即

- (a) 總督；
- (b) 公職人員；
- (c) 立法局議員；
- (d) 醫院管理局；
- (e) 精神健康覆核審裁處或其秘書；或
- (f) 代表該病人的律師。²⁶

5.34 我們認為院長無需持有任何合理理由便可拆開和檢查由病人寄發的物品是不適當的。

5.35 與其他司法管轄區相比，在上文列出的獲豁免受限制的人士較少。有兩類人是沒有提及的。他們是私人執業的醫生和申訴專員。

扣留物品的權力

5.36 院長可在下列情況下扣留病人寄發的任何物品：

- (a) 收件人曾書面通知院長，要求該物品不應予以寄發；或
- (b) 院長合理地認為該物品相當可能——
 - 對任何人造成危險；或
 - 對收件人或任何其他人士造成不必要的困擾，而該人或該其他人並非該精神病院的職員。²⁷

²⁶ 規例第 5(1)條。

5.37 院長不能扣留病人致予規例第 5(2)條所指定的人士的物品。²⁸

5.38 葛斯丁批評“困擾”的準則模糊不清，尤其是這項準則可應用於致予沒有要求將病人郵件扣留的人的物品。²⁹

刪除信件的任何部分的權力

5.39 如院長合理地認為假若病人寄發的信件的任何部分沒有被刪除即相當可能會——

- 對收件人或任何其他人士造成不必要的困擾，而該人或該其他人士並非該精神病院的職員；或
- 對任何人造成危險，

則院長可將該信件的該部分刪除。³⁰

發出通知的責任及將物品退回病人

5.40 假如病人寄發的物品遭扣留或病人寄發的信件的任何部分被刪除，院長須於 7 天內將該事實通知該病人及收件人，³¹ 並須將物品退回給病人。³² 然而，有關規則並沒有規定作出通知時須說明扣留物品或刪除信件內容的理由。

5.41 假如有關物品曾被拆開及／或檢查，但沒有任何東西被扣留或刪除，院長便沒有責任通知病人和收件人。

致予病人的物品

拆開和檢查物品的權力

5.42 院長可拆開和檢查任何致予病人並寄發至精神病院的物品。正如處理由病人寄發的郵件一樣，他無需持有任何合理理由也可行使這權力。

²⁷ 規例第 5B(1)條。

²⁸ 規例第 5B(2)條。

²⁹ L Gostin, *Mental Health Services - Law and Practice* (1986, Shaw & Sons), para 24.31.2.

³⁰ 規例第 5C(1)(b)及(c)條。寄發給規例第 5(2)條所指定的人士的信件則不得被刪除：見規例第 5C(2)(a)條。

³¹ 規例第 5D(b)條。

³² 規例第 5E(b)條。

5.43 由規例第 5(2)條指定的人士所寄發的物品是未獲豁免受此限制。這些物品與其他寄發至病院的物品一樣，可被拆開和檢查。³³ 換言之，由病人的律師寄來的信件也會像其他普通信件一樣，可被拆開和檢查。

與法律代表通訊

5.44 聯合國的《關於保障所有受任何形式羈留或監禁的人的原則》規定：³⁴

- “1. 被羈留或監禁的人有權與其律師通訊和諮詢其意見。……
3. 被羈留或監禁的人，有權在沒有延誤或審查及在完全保密的情況下接受其律師探訪、諮詢其律師的意見、和與其律師通訊。這權利不可被暫時中止或限制，除非在法律或合法的規例所指明的異常情況下，有一個司法或其他機關認為暫時中止或限制這個權利，對於維持保安和良好秩序來說是絕對有需要。
4. 被羈留或監禁的人可以在執法人員的視線範圍之內，但卻在聽覺範圍之外，與其律師會面。……”

5.45 任何病人如欲諮詢律師的意見，應可在一個有利於全面而毫無束縛的討論的環境下自由自在地進行。假如院長擁有不受約束的、無需任何理由便可酌情拆開和檢查病人法律信件的權力，病人與律師能夠秘密通訊的目標便不能實現。³⁵

扣留物品的權力

5.46 如院長合理地認為致予病人的物品相當可能——

- 對病人造成不必要的困擾；

³³ 規例第 5 條。

³⁴ 聯合國大會第 43/173 號決議(1988 年)的附件，第 18 項原則。在 *S v Switzerland* 一案 (28 November 1991, E Ct H R, Series A, No 220, pp 15-16)，歐洲人權法庭強調囚犯有權在監獄人員聽覺範圍以外與律師通訊的重要性。

³⁵ *Campbell v UK* (1992) 15 EHRR 137, paragraph 50; *Solosky v The Queen*, 105 DLR (3d) 745 at 760, approved by the English Court of Appeal in *R v Secretary of State for the Home Department, Ex p Leech* (No 2) [1993] 3 WLR 1125 at 1140.

- 對病人的治療有不利影響；或
- 對任何人造成危險，

則院長可扣留該物品。³⁶

5.47 即使某物品不會對病人的治療有不利影響或對任何人造成危險，上述條文亦准許當局根據物品會造成“困擾”的準則扣留致予病人的物品。

刪除信件的任何部分的權力

5.48 如院長合理地認為假若信件的任何部分沒有被刪除即相當可能會——

- 對病人造成不必要的困擾；
- 對病人的治療有不利影響；或
- 對任何人造成危險，

則院長可將信件的該部分刪除。³⁷

發出通知的責任及將物品退回發件人

5.49 假如致予病人的物品遭扣留或致予病人的信件的任何部分被刪除，院長須於 7 天內將該事實通知該病人及發件人，³⁸ 並須將物品退回發件人。³⁹ 假如未能確定誰是發件人，院長只需通知病人而無需通知任何第三者。

5.50 規例並沒有規定作出通知時須說明扣押物品或刪除信件內容的理由。正如處理由病人寄發的郵件一樣，有關通知毋須以書面作出。假如有關物品曾被拆開及／或檢查，但沒有任何東西被扣留或刪除，院長便沒有責任通知病人和發件人。

³⁶ 規例第 5A(1)條。由規例第 5(2)條所指定的人士致予病人的物品絕對不能被扣留，除非預先獲得該人士的同意則屬例外：見規例第 5A(2)條。

³⁷ 規例第 5C(1)(a)及(c)條。由規例第 5(2)條所指定的人士致予病人的信件絕對不能被刪除，除非預先獲得該人士的同意則屬例外：見規例第 5C(2)(b)條。

³⁸ 規例第 5D(a)條。

³⁹ 規例第 5E(a)條。

5.51 院長沒有法定責任將拆開和檢查郵件之事紀錄下來，也沒有責任紀錄扣留物品的理由。⁴⁰

院長給予的指示：規例第 9 條

5.52 如院長合理地認為“病人的精神不健全狀況致使他無能力恰當地照料、處理或使用任何物品或物件”，院長可指示該病人不得收取該物品或物件。⁴¹ 在違反此項指示的情況下被送交病院的任何物品或物件，均可被院長充公。⁴² 我們擔心院長可藉此項條文迴避適用於郵遞品的保障措施。

探訪

5.53 如院長合理地認為某人（根據《精神健康條例》第 5 條所委任的“精神病院視察人員”除外）探訪某病人相當可能——

- 對該病人造成不必要的困擾；或
- 對該病人的治療有不利影響，

則院長可拒絕准該人探訪該病人。⁴³

5.54 病人沒有接見他的法律代表或他挑選的醫生的權利。規例亦沒有規定病人可獨自與精神病院視察人員⁴⁴、法律代表或私家醫生會晤⁴⁵。

電話通話

5.55 如有以下情況，院長可拒絕准許病人打電話給某人或接聽某人的電話——

- (a) 院長合理地認為該次電話通話相當可能——

⁴⁰ 參照英國的《1983 年精神健康法令》第 134(5)條及《1983 年精神健康（醫院、監護病人及同意接受治療）規例》第 17 及 18 條。

⁴¹ 規例第 9(1)條。

⁴² 規例第 9(3)條。

⁴³ 規例第 4(1)條。

⁴⁴ 總督可依據《精神健康條例》第 5 條為每間精神病院委任精神病院視察人員。此等人員有責任視察病院，並須“在情況許可下，盡量觀察和檢查”該病院內每名病人。

⁴⁵ 見《關於保障所有受任何形式羈留或監禁的人的原則》：聯合國大會第 43/173 號決議（1988 年）的附件，第 18 及 29 項原則。在前面曾引述的《歐洲監獄規則》亦載有相類似的條文。

- 對該病人的治療有不利影響；或
- 對以下人士造成不必要的困擾：(i)該病人，(ii)該次電話通話所致予的人，或(iii)任何其他人，而該人並非精神病院的職員，或

(b) 該次電話通話所致予的人已書面通知院長，要求不應容許該病人打電話給他。⁴⁶

處理精神病人通訊的原則

5.56 我們贊成有必要在某些情況下限制病人的通訊自由，但應設有一個制度，以確保精神病人的權利獲得保障。

5.57 精神病院院長只應在合理地相信某項通訊相當可能會損害病人或其他人時才對通訊施加限制。院長應解釋他為何發出命令限制病人的通訊自由。該項命令及發出命令的理由須以書面紀錄下來。該項命令應有時間限制，但院長應有權在必要時將命令續期或把時限延長。任何實施的規例均應符合國際公約的規定。

5.58 院長必須先諮詢最少一名醫生的意見，才可作出限制病人通訊的決定。然而，以下權利不應受該決定限制或影響：

- (a) 病人向自己挑選的醫生求診的權利；
- (b) 病人就自己的精神病人身分、作為精神病人所享有的權益、或一般人慣常尋求法律意見的任何事宜，要求法律代表提供意見的權利；及
- (c) 病人與有法定權力審理他提出的上訴的人通訊的權利。

5.59 我們明白聘用律師或私家醫生對於精神病人來說相信並不是一件容易辦得到的事情。因此，由一名不屬於精神病院職員編制的人就任何限制作出獨立覆核是非常重要的；可以考慮的做法是凡發出現限制通訊的命令，便通知精神病院的視察人員或一名獨立的精神病社會工作者，讓該視察人員或社會工作者有機會審查作出限制是否恰當。另一個可行做法是設立審裁處以進行覆核，但設立審裁處未必能有效處理這些事情。政府可進一步探討這個問題。

⁴⁶ 規例第 4(2)條。

5.60 有見於前三段所述，致予及來自精神病人的通訊應可獲豁免受制於規管截取通訊的架構，惟當局須因應本章所提出的意見檢討《精神健康規例》的條文。

5.61 我們建議，《精神健康規例》對致予精神病人和來自精神病人的通訊所施加的限制，應可獲豁免受制於建議中的規管架構，惟當局必須因應我們在本報告書第 5.57 至 5.59 段所提出的意見檢討《精神健康規例》的條文。

(D) 《進出口條例》下的拆開及查驗郵包的權力

5.62 我們研究過應否保留海關人員依據《進出口條例》（第 60 章）第 35(3)條拆開及查驗郵包的權力。第 35(3)條訂明：

“任何獲授權人員或海關人員，均可在郵政署人員在場時和在其指示下，將郵政署保管的任何郵包拆開查驗。”

5.63 根據《郵政署條例》（第 98 章），郵政署署長可開啓和延遲處理任何在香港或在目的地國家屬於禁止輸入或流通的東西、⁴⁷ 或載有任何應課稅物品的郵包⁴⁸。

5.64 《進出口條例》第 35(3)條授予的是拆開和查驗“郵政署保管的任何郵包”。該條所指的“郵包”包括信件在內，因為該詞的釋義與《郵政署條例》對“郵包”一詞的解釋相同。

5.65 拆開和查驗郵包的權力歸於“任何獲授權人員或海關人員”。“獲授權人員”被廣泛界定為獲香港海關總監授權的“任何獲保安司認可的人、任何公職人員⁴⁹ 及任何督察級或以上的警務人員”⁵⁰。我們認為應該收窄獲授權拆開查驗郵包的人的類別。

5.66 我們須把本地郵件和海外郵件區分，和把信件與其他郵包區分。處理本地郵件和海外信件，應與處理寄往香港以外地方的包裹和小郵包不同，因為前者不涉及任何清關事宜。海關人員的主要工作是查看寄往香港以外地方的郵包有否載有違反進出口規定的貨品，其焦

⁴⁷ 目的地國家必須為萬國郵政聯盟的成員：第 12 及 32(g)條。

⁴⁸ 第 12 條。《應課稅品條例》（第 109 章）內的“應課稅貨品”一詞，指未獲豁免繳付稅項而法律規定要繳付的稅項未曾全部清繳的貨品。

⁴⁹ “公職人員”指“任何在英皇香港政府下擔任受薪職位的人，不論該職位屬永久或臨時性質”：《釋義及通則條例》第 3 條。

⁵⁰ 見香港法例第 60 章，第 4 條。

點是放在貨品而非信件之上。由於海關人員不大可能閱讀信件的内容，在這些情況下，個人私隱遭侵犯的危險性較低，尤其是假如收件人有機會在當局拆開及查驗郵包時身在現場，其私隱將獲得更大的保障。因此，儘管本地郵件應該在法院授權下才可開啓，可是海關人員爲了執行海關法例而對付非法活動，是可以將開啓海外郵件列爲日常的任務。

5.67 雖然將申請手令的制度套用來規管及控制物品的進出口是不可行的做法，但是我們仍要研究第 35(3)條是否已提供足夠的保障，防止任意干涉他人的私隱和通信。

5.68 我們留意到海關人員即使沒有任何理由懷疑有違法行爲，仍可搜查任何經機場抵港或離港的人的行李。《應課稅品條例》（第 109 章）訂明，任何人進入或離開香港必須“在任何海關人員或警務人員要求下”容許有關人員搜查他的貨品及行李。⁵¹ 但該條例亦訂明，如任何人希望有關人員在搜查他的貨品及行李時身在現場，則該等物品及行李必須在該人在場時才可被搜查。這做法似乎獲得社會人士接受。

5.69 在英國，任何郵包如被懷疑載有應課稅貨品或載有違反進出口限制的任何貨品，郵政署可扣留該郵包。《1953 年郵政署法令》第 17 條訂明：

- “(1) ……，郵政署如懷疑任何郵包載有的任何貨品可徵收任何向入口貨品徵收的稅項（無論是關稅或消費稅）而該稅項又未獲繳付或保證償付，或載有根據或憑藉任何成文法則有違反任何與正在入口、出口、或搬入或搬出英國的貨品有關的、當其時有效的任何禁制或限制的貨品，可扣留該郵包及將之轉交海關總監。
- (2) 任何郵包如根據本條的規定已經轉交海關總監，海關總監可在下列情況下拆開及查驗該郵包：
 - (a) 該郵包所致予的人在場；或
 - (b) 假如海關總監已將要求他出席的通知書留在或藉郵遞寄送至郵包上的地址，但郵包所致予

⁵¹ 第 33(1)條。

的人沒有出席，不過假如郵包上的地址是英國郵政區域以外的地方，郵包所致予的人可以缺席。

(3) 海關總監根據本條的規定拆開及查驗郵包時——

- (a) 假如發現上述貨品，可扣留該郵包及其內載物件，以便採取有關的法律程序；
- (b) 假如沒有發現上述貨品，便須在該郵包所致予的人清繳所需郵費及其他應繳款項後，將郵包交付給他，但假如他缺席，則須將郵包藉郵遞轉交給他。”

5.70 該法令並沒有要求郵政署對有關郵包所產生的懷疑必須是合理的。雖然規定郵政人員要有合理的懷疑可能令他們在執行職務上倍加困難，但我們認為除非郵政人員有理由懷疑郵包內載有應課稅貨品或違反進出口限制的貨品，否則不應把郵包拆開。⁵² 若沒有規定須有合理的懷疑，當局便可全權決定是否開啓及查驗任何郵包，而有關人員亦可能爲了其私人目的針對個別人士的郵件行使其職權。雖然郵政人員必須有合理的懷疑才可開啓郵包，但是開啓及查驗郵包的權力應歸海關人員所有，因為該郵包所涉及的事宜是屬於香港海關的職權範圍。

5.71 我們亦認為收件人應該有機會出席拆開及查驗郵包的場合。有關方面應預先以通知書要求收件人出席。只有當收件人沒有出席或郵包上的地址是香港以外的地方，才可在收件人缺席的情況下把郵包拆開及查驗。只要有合理的懷疑和郵包收件人有機會出席拆開及查驗郵包的場合，我們不反對海關人員在沒有手令授權下把郵包拆開及查驗。

5.72 我們建議，郵政署署長和海關總監爲執行《進出口條例》和《應課稅品條例》的規定而擁有的拆開和查驗郵遞品的權力，應按下文作出修訂：

- (a) 郵政署如合理地懷疑任何郵包載有應課稅貨品或違反禁制或限制貨品進出口規定的貨品，可把該郵包扣留。

⁵² 事實上，《郵政署條例》第 12 條訂明，如郵政署署長“有理由相信”任何郵包裝載任何應課稅物品才可開啓該郵包。

- (b) 被扣留的郵包須轉交海關總監處理。
- (c) 海關總監可在郵包收件人在場的情況下拆開和查驗郵包。如已把要求收件人出席的通知書寄出但收件人未有出席，或郵包上的地址是位於香港以外的地方，海關總監可在收件人缺席的情況下拆開和查驗郵包。
- (d) 如海關總監發現上述任何貨品，他可扣留該郵包以便採取有關的法律程序。
- (e) 如海關總監沒有發現那些貨品，該郵包須退回收件人。

5.73 我們建議，如認為不宜在收件人在場的情況下拆開或查驗郵包，海關總監應依據下文建議的簽發手令制度申請手令，授權他在收件人缺席的情況下拆開及查驗郵包。

5.74 假如時間緊逼來不及申請手令，海關總監可根據我們在第 6 章的建議，於事後才向法院申請手令。

(E) 郵政署署長開啓郵包的權力

5.75 至目前為止，我們的討論仍未觸及郵政署署長根據《郵政署條例》（第 98 章）的規定阻截郵包的權力。雖然根據英國的《1985 年截取通訊法令》而設立的簽發手令制度是適用於藉郵遞傳送的通訊，但是該法令第 11(4)條卻明確訂明，該法令的條文“不會影響憑藉或根據任何成文法則賦予郵政署開啓、扣留或延遲處理任何郵包、或把任何該等郵包交付給並非郵包所致予的人的權力”⁵³ 我們的研究範圍要求我們研究《郵政署條例》的條文能否在防止郵政署署長不適當地干擾個人私隱方面提供足夠的保障。⁵⁴

5.76 《郵政署條例》第 12 條訂明，假如郵政署署長有理由相信任何郵包——

- (a) 已在違反《郵政署條例》的規定下投寄或藉郵遞寄送；
- (b) 裝載任何在法律上不可藉郵遞寄送的東西；

⁵³ 1985 年的法令只對《1953 年郵政署法令》作出一項相應修訂。在舊法令下，郵政署可依據“由國務大臣以書面簽發的明訂手令”開啓郵包，但新法令第 58 條則訂明，郵政署可“依從由國務大臣根據《1985 年截取通訊法令》第 2 條所簽發的手令”開啓郵包。

⁵⁴ 涂謹申議員認為第 32 條（有關寄送禁寄物品的罪行）應作出修訂，使它與《香港人權法案》的規定相符。我們不會就第 32 條所訂的罪行作出評論，因為這不屬於法改會的研究範圍。

- (c) 裝載任何東西而有人已經或正在就該東西或藉着該東西犯或企圖犯任何罪行；或
- (d) 裝載任何應課稅物品，

署長可開啓和延遲處理該郵包。

5.77 假如郵包載有“任何東西而有人已經或正在就該東西或藉着該東西犯或企圖犯任何罪行”，郵政署署長便有權開啓該郵包。我們認為此項權力過於廣泛。該條文的應用範圍應只限於《郵政署條例》所訂的罪行。

5.78 我們建議，郵政署署長只有在他有理由相信某件郵包已在違反《郵政署條例》的情況下投寄或藉郵遞寄送，才可依據《郵政署條例》第 12 條開啓和延遲處理該郵包。

5.79 也許大家還記得我們已於上文建議把開啓懷疑載有應課稅物品的郵包的權力移交香港海關。

5.80 若涉及的罪行並非《郵政署條例》所訂，郵政署署長便須獲得由法院簽發的手令才可開啓郵包。換句話說，郵政署署長只有在——

- (a) 有關郵包已在違反《郵政署條例》的規定下投寄或藉郵遞寄送（在這情況下無需獲得手令授權）；或
- (b) 他已獲得由法院簽發授權他開啓有關郵包的手令（在這情況下該郵包的寄送很可能涉及某項嚴重罪行），

才可根據第 12 條開啓該郵包。

第 6 章 規管架構

摘要

6.1 我們釐定了有關截取通訊活動的罪行之後，現時要考慮的是一個訂有簽發手令制度的規管架構所會面對的問題。

建議

(A) 簽發手令的制度

6.2 所有會觸犯建議中的罪行的截取通訊活動，均須獲得手令授權才可進行。

6.3 所有授權進行截取通訊的手令，應向高等法院的大法官申請。

6.4 郵政署署長有權延遲一段合理地需要的時間處理任何郵包，以便取得手令授權他截取郵包。

(B) 簽發手令所依據的理由

6.5 若截取通訊的目的是以下其中一項理由，才可簽發手令：

(a) 爲了防止或偵測嚴重罪行；“嚴重罪行”應該以某項罪行的最高刑期來界定。用來釐定嚴重罪行的最高刑期應由政府當局決定，但作出決定時應顧及有需要訂出較低的最高刑期使涉及賄賂或貪污的罪行也包括在內。

(b) 爲了保障香港的公共安全。

(C) 不得由私人申請手令

6.6 只有政府當局及其執法機關才可申請授權截取通訊的手令。申請應由高級公務人員提出。至於哪個職位的人員應獲授權申請手令則應由政府當局決定。

(D) 申請手令的方式

6.7 凡申請簽發授權截取通訊的手令，應以書面提出。

(E) 大法官必須信納的事宜

6.8 授權截取通訊的手令應只在大法官信納有以下情況出現才可簽發：

- (a) 合理地懷疑某人正觸犯、曾經觸犯或即將觸犯嚴重罪行，或將會取得的資料相當可能會對保障香港的公共安全有重大價值（視屬何種情況而定）；
- (b) 合理地相信可藉截取通訊取得與調查工作有關的資料；及
- (c) 將會取得的資料不能合理地以侵擾性較低的方法取得。

6.9 大法官在決定是否適宜簽發手令時應考慮以下因素：

- (a) 發生罪行或出現影響香港公共安全的威脅（視屬何種情況而定）的時間性及該罪行或威脅的嚴重程度；
- (b) 發生罪行或出現威脅的可能性；及
- (c) 議採取的截訊行動取得有關資料的可能性。

(F) 請簽發手令時須提供的資料

6.10 凡申請授權截取通訊的手令，須同時提交一份誓章，該誓章應載有以下資料：

- (a) 的人的姓名、身分證號碼及職級或職位；
- (b) 申請人相信手令應獲得簽發所依據的事實，包括有關的嚴重罪行或影響香港公共安全的威脅的詳情；
- (c) 如知道的話，述明通訊將會被截取的人的身分；
- (d) 概述將被截取的通訊的傳送方式，及擬採用的截取方法；

- (e) 如適用的話，述明將被截取的通訊所使用的設施的類別及所在位置；
- (f) 如知道的話，述明將有通訊被截取的地點的類別及所在位置；
- (g) 過往就同一事因或同一人申請手令的次數（如曾有這類申請的話），及前次申請有否被拒絕或撤銷；
- (h) 要求簽發的手令的有效期；及
- (i) 曾否嘗試使用其他侵擾性較低的手段而失敗，或為何合理地認為即使嘗試使用該等手段也相當不可能會成功，或是否事態緊急至不能嘗試使用其他侵擾性較低的手段。

(G) 手令的有效期及續期事宜

6.11 首次簽發的手令的有效期應該不超過 90 天。若根據適用於首次申請的準則，能夠證明手令仍然有存在的必要，則可續發有效期相若的手令。

6.12 凡申請續發手令，須同時提交一份載有以下資料的誓章：

- (a) 要求續發手令的原因，及希望續發的手令的有效期可以有多長；
- (b) 根據已簽發的手令而採取的截訊行動的詳情，及藉該些截訊行動獲得的資料的性質的一般描述；及
- (c) (i)過往就同一手令或同一目標人物申請續發手令的次數，及前次申請有否被撤銷、拒絕或批准；(ii)每次提出申請的日期；及(iii)每次處理有關申請的法官姓名。

(H) 為進行截訊行動而進入處所

6.13 凡申請授權截取通訊的手令，可附帶要求該手令授權為了截取通訊（而非為了其他目的）而進入他人處所。

(I) 手令的內容

6.14 授權截取通訊的手令應明確指出：

- (a) 通訊將會被截取的一名或多名目標人物；
- (b) 將會被截取的通訊的種類；及
- (c) 截取通訊的方法。

6.15 簽發手令的大法官可附加他認為合適的限制或條件。

(J) 截取通訊後才申請簽發手令

6.16 法院若有合理理由相信有以下事項便可於事後簽發手令：

- (a) 若非遇上緊急情況令在截取通訊前申請手令變得不切實際，法院應已簽發手令；及
- (b) 有迫切而即將出現的機會可取得重要資料，但在當時的緊急情況下，若在截取通訊前申請授權截取通訊的手令相當可能會阻礙——
 - (i) 防止嚴重罪行發生的工作；
 - (ii) 拘捕那些被合理地懷疑要為嚴重罪行負上責任的人；或
 - (iii) 取得一些相當可能會對保障香港的公共安全有重大價值的資料。

6.17 未獲手令授權而截取通訊者應於作出截取通訊的決定後 48 小時內，向法院申請於事後簽發手令。

6.18 若情況緊急令政府當局或其轄下執法機關在截取通訊前向法院取得手令變得不切實際，提議截取通訊的人員應在開始截訊前要求一位獲指定可於緊急有權批准截訊的首長級人員批准他這樣做。

6.19 若該首長級人員合理地相信有關個案符合簽發手令的準則和當時的情況緊急至必須在向法院申請手令前開始截取通訊，他可授權有關人員在不超過 48 小時的期間內，按照他認為適當的條款及條件，截取某項通訊。

6.20 有關人員每次提議在未經法院授權下載取通訊，均須向一

位首長級人員申請批准。批准截取通訊的決定必須以書面記錄，而附加的條款及條件亦須明確訂明。

6.21 有關人員於事後申請手令時應向法院提交：

(a) 一份載述緊急情況的詳情的誓章，述明申請人有見於該種緊急情況，所以合理地相信於截取通訊前向法院取得批准是不切實際的；及

(b) 由一位首長級人員簽發的，授權可在向法院申請手令前截取通訊的文件副本。

6.22 若未經法院授權而截取通訊，應於截訊目的已達或截訊申請被法院拒絕後（兩者以較早發生者為準）立即停止截訊行動。

6.23 若於事後提出的申請遭法院拒絕，該項截訊行動應被視為未獲授權而作出，而行動中取得的資料應立刻予以銷毀。

6.24 若於事後提出的申請遭法院拒絕，只要法院信納在緊急情況下授權截取通訊的首長級人員或在首長級人員授權下負責截取通訊的人員是本著真誠執行有關職務，有關人員不應因非法截取通訊而被判有罪。

6.25 若因為申請人一次誠實的錯誤導致某次截訊行動超越現有手令的範圍，應容許該申請人於事後申請追認該次行動，惟該申請必須符合下列條件：

(a) 申請人必須於發現錯誤後 48 小時內提出申請；及

(b) 若申請人在提出原有申請時要求進行該次截訊行動，法院是應該會批准他進行的。

申請書須附帶一份誓章，載述申請人犯上錯誤的詳情，及該項錯誤如何被發現和於何時被發現。

簽發手令制度的需要

6.26 釐定法定例外情況的範疇的方法主要有兩種：

- (a) 將該等例外情況訂為抗辯理由。假如通訊被截取的一方於事後在法院質疑截訊行動的合法性，截訊者可在抗辯時指出該次行動屬於例外情況。這是《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）所採納的方法。
- (b) 實施一個簽發手令的制度，規定擬截取通訊者在截取通訊之前向簽發手令的機關證明其截訊行動屬於其中一項指明的例外情況。有關機關作出的決定可以在法院被質疑。

6.27 我們認為，簽發手令的制度在下列情況下採用會較理想：

- (a) 有關當局在沒有技術援助下（例如由電訊服務供應商提供的援助）是不能進行侵擾的；或
- (b) 有關的侵擾行動相當可能會受到質疑（例如派人進入房舍進行侵擾）。

6.28 根據《個人資料（私隱）條例》，資料使用者可以基於法定豁免情況適用而指出他的情況是例外的。不過資料當事人可以質疑他的看法。假如資料當事人真的這樣做，有關事宜便會由一名監督進行覆核。雖然這個制度適用於處理違反保障資料原則的個案，但是我們認為它對於截取通訊活動所造成的嚴重侵擾情況未能作有效的管制。此外，根據《個人資料（私隱）條例》的規定，資料當事人始終會知道資料用途有所更改或他被拒絕查閱資料。相反，普通人很少會察覺到自己成為截訊行動的對象。

6.29 另一個方法是設立簽發手令的制度。這是一個傳統的機制。例如英國的法例便以此來管制進入及搜查他人處所以至截取通訊的行為。此制度有兩個優點。第一，它規定進行侵擾前必須先獲得獨立的權力機關批准；第二，它為侵擾者提供一份准許他進行侵擾的文件，使他可以在被質疑時出示。第二項優點在以下類別的侵擾行動有其實際的需要：

- (a) 侵擾行動需要第三者提供技術協助才可進行。截取公共電訊系統上的通訊通常會有這種需要。
- (b) 侵擾行動有被受害者察覺的危險。這種危險會在以人身侵犯處所的情況下出現。

6.30 我們注意到在英國，受法律規管的侵擾（亦即需事先申請手令才可進行的侵擾）均屬於上述兩種類別中的其中一類。我們要討論

的問題，是在侵擾行動無需借助外力而行動本身亦不會被人察覺的情況下，是否還需要手令授權才可進行侵擾。

6.31 我們的結論認為，鑑於有關侵擾行動的嚴重性，申請手令的規定應適用於所有受管制的截取通訊活動。若規定只有某些侵擾行動才須事先申請手令，便只會鼓勵侵擾者轉而採用毋須申領手令便可以進行的監察和截訊行動。正如本報告書在開首時指出，我們是因為這個原因才贊成採用綜合方法規管侵擾行為。¹

6.32 我們建議，所有會觸犯建議中的罪行的截取通訊活動，均須獲得手令授權才可進行。

簽發手令的機關

6.33 我們注意到在英國，負責簽發手令的是一位政府部長，而在美國的則是法院。至於澳洲，與執行法紀有關的手令是由法院審理，而涉及保安事務的手令則由律政司處理。

6.34 英國的《1985 年截取通訊法令》第 2 條賦予國務大臣酌情簽發截取通訊令的權力。革斯加頓及利克對於手令由政府部長而非法官來簽發，有這樣的評論：

“基於以下數個原因，這種做法可以說是異於常規：截取通訊與搜查行動性質相若，但搜查令卻是由司法機關簽發（若法律上有此規定的話）。由一名政府部長授權行政機關內的另一個部門截取通訊，是有違法治精神及三權分立的概念。這種做法亦不能提供一個獨立的機制去制衡行政機關的權力，以防止有可能在政治上出現權力被濫用的情況。皇家刑事訴訟程序委員會建議，那些授權可以為了調查刑事案而截取通訊的手令應由裁判官簽發。雖然有很強的論點支持實行這個建議，但是這些論點是否同樣適用於涉及保安的調查，則仍然存有疑問。不過，可以肯定的是支持申請手令的論據，在這兩種類別的個案裏會有所不同。在這種情況下，由於政府部長可以接觸到某個個案的背景資料，他較之一名裁判官或法官更能全面掌握擬進行的監察活動在整個情報網裏的重要性。…… 基於目標人物必然沒有機會在通訊

¹ 實行簽發手令的制度亦可保障保安部門免受他人尤其是部長的施壓以致不適當地運作：Lustgarten and Leigh, op cit, at 411。

被截取前陳述他的意見，似乎有必要要求申請的部門向一名局外人解釋，使他信納確有截取通訊的需要。我們因此贊成在採取截訊行動前有一個較為獨立的機制（不過這機制不一定要以司法監管的形式出現）。 ”²

6.35 我們認為香港有必要加設一個由司法機關作出裁決所可以提供到的獨立機制。我們認為所有授權進行侵擾的手令，不論侵擾的目的與執行法紀有關還是與香港的公共安全有關，應一律只由法院簽發。我們認為若根據有關的申請是涉及罪行（由司法機關簽發）還是涉及公共安全（由行政機關簽發）來界定簽發手令的機關是有困難的，因為有些申請會同時屬於兩種情況。我們建議設立的制度，是希望在公眾利益和個人權利兩者之間取得平衡。設立由司法機關簽發手令的制度，便是為了在遇上個人權利與政府利益出現衝突時找到平衡點。我們認為，由於截取通訊涉及敏感的問題，由獨立的機關來審核政府擬採取的行動，對於維持公眾對簽發手令制度的信心實在非常重要。這個目標是不能透過讓高級的政府官員批准另一政府部門提交的申請達致；最佳的方法是委任一名法官為獨立的仲裁人，以決定是否真的有必要截取通訊。讓司法機關參與其中，可確保申請手令的部門會先三思而行，且可減少濫用權力的可能性。此外，把簽發手令的權力局限於高等法院，亦可令批出手令的準則更趨一致。

6.36 我們建議，所有授權進行截取通訊的手令，應向高等法院的大法官申請。

6.37 有見於截取通訊活動是秘密地進行，所有申請應在只有一方出席的情況下審理。一如其他只有一方出席的申請個案，申請手令的個案應可用書面方式處理，但如有需要可展開口頭聆訊或在法官席前審理。鑑於這類申請的性質，有關的程序必須閉門進行。

6.38 假如當局採納我們就簽發手令制度所提出的建議，便須廢除《電訊條例》（第 106 章）第 33 條及《郵政署條例》（第 98 章）第 13 條。然而《郵政署條例》第 13(2)條賦予郵政署可以為了取得手令而延遲處理郵包的權力應予保留。

6.39 我們建議，郵政署署長有權延遲一段合理地需要的時間處理任何郵包，以便取得手令授權他截取郵包。

² Lustgarten and Leigh, op cit, at 55-56.

6.40 回應諮詢文件的意見書當中，無一反對設立簽發手令的制度。香港大律師公會贊同文件內的建議。香港律師會亦不反對透過在只有一方出席的情況下簽發的手令以規管有需要的截訊活動。

6.41 一份意見書擔心大法官將會完全依據申請者提交的證據來決定是否簽發手令，而那些通訊將會被截取的人是沒有機會在處理申請時質疑提交的證據是否真確。我們相信在下文提出的建議將能解決此問題。該建議的內容是申請手令者必須附上一份或多份誓章支持他的申請。若宣誓的人明知或罔顧後果地在誓章上作假證供，他便可能被控偽證罪。再者，我們會在稍後建議設立機制監察手令的簽發。

簽發手令所依據的理由

6.42 個人私隱免受干擾的自由並非是絕對的，它必須與遏止罪行等對立的公眾利益取得平衡。然而對這種自由的限制，必須對實現這些對立的利益來說是必要的，而且亦是法治社會所必需的。我們現研究在甚麼情況下可批出截取通訊的手令。

防止或偵測嚴重罪行

6.43 指引我們的原則是：調查方法必須與調查事項的嚴重性相對稱。鑑於未經通訊雙方同意而截取通訊是嚴重侵擾個人私隱的行為，我們認為只有在調查的罪行是嚴重的情況下才能以調查罪行作為截取通訊的理據。

“防止或偵測”

6.44 英國的《1985 年截取通訊法令》的條文有提及“防止或偵測”罪行。在女皇訴佩斯頓的案例中³，上議院指出“防止或偵測罪行”並不涵蓋檢控罪行方面：

“依我看‘防止及偵測’一詞只牽涉打擊罪行裏的兩個階段。第一個階段是要遏止尚未發生的潛在罪行。另一個階段是要揭發那些遏止不來而又已經發生的罪行。對於我來說，‘防止及偵測’的意思就是僅此而已。我同意在某種意義上，成功檢控一宗罪行可以防止另一宗罪行的發生，因為一次成功的檢控能夠暫時將有

³ *R v Preston* [1993] 4 All ER 638.

關罪犯囚禁起來，亦可以阻嚇其他人犯案。不過雖然防止罪案發生在這個意義上是檢控罪行的副產品，但假如截取通訊的目的直接伸延至法庭作出裁決為止，而法例上卻只採用‘防止罪行’一詞的話，這將令人覺得很怪誕。”⁴

6.45 一個重要的原則性問題是侵擾活動是否只應在調查階段才可以獲准進行。⁵ 我們贊同英國的做法，即截至正式檢控程序開始前所進行的截訊行動方屬合法，有關時限大可以提出控罪的一刻作準。這限制跟現時疑犯被起訴後，不用再作出口供的做法相符，同時也符合有關法律專業特權的規定。不過，若然防止或偵測的罪行不是較早前已被落案起訴的人被控告的罪行，那麼雖然前者涉及同一個被告人，也應該可獲發額外的手令進行侵擾活動。

6.46 我們建議，簽發授權截取通訊的手令的其中一項理由，是為了防止或偵測嚴重罪行。

“嚴重罪行”

6.47 英國的法令容許為“防止或偵測嚴重罪行”的理由而截取通訊。該法令第 10(3)條是這樣界定“嚴重罪行”的：

- “(a) 該罪行涉及使用暴力，或造成重大的經濟收益，或由一大群人為了追求一個共同目的而犯的；或
- (b) 該罪行或其中一條罪行若被一個年滿 21 歲而以前又沒有被定罪的人觸犯，該名犯罪者可合理地期望被判處監禁 3 年或以上。”

6.48 大律師公會贊成採納這定義。

6.49 雖然上文(b)項的要求十分確切，但(a)項的定義卻被評為含糊不清。英國的全國公民自由議會就有以下評論：

“這些罪行的類別不單只範圍過份廣闊，而且定義過於含糊，實在令人難以接受。…… 這樣草擬的〔條文〕也迴避了一些問題：究竟多少收益才算是‘重大的經濟收

⁴ Ibid, at 666。法庭認為這結論與 1985 年的截取通訊法令第 6 條就保留截獲的資料所訂的嚴苛限制一致（有關討論見下一章）。

⁵ 有關透過截取通訊而獲得的資料能否被接納為證據的問題會另外在第 7 章處理。

益’呢？怎樣才算是‘一大群人’呢？‘共同目的’的概念很複雜。基於案中有涉及‘爲了追求一個共同目的’而犯案的罪犯而提出的申請所提交的證據，應該符合甚麼標準才會獲簽發手令呢？例如，我們是否可以預期那些在高速公路上就活生的牲畜出口和平抗議的人可以成爲……截訊手令的目標呢（他們可能在技術上犯了一條或多條普通法罪行或法定罪行，而他們可能是爲了追求一個共同目的而犯罪）？”⁶

6.50 南非的法令也採納相若的做法。“嚴重罪行”被界定爲載於《1977年刑事訴訟程序法令》附表1的任何罪行，惟該罪行須——

- (i) 現正長時間地觸犯或曾經在一段長時間內觸犯；
- (ii) 現正或曾經有組織地觸犯；
- (iii) 現正或曾經定期性地觸犯；或
- (iv) 可能損害南非的經濟。⁷

6.51 我們對於採納英國的做法有保留。我們認爲不適宜賦予法官廣泛的酌情決定權以處理影響個人在私下進行通訊的權利的事宜。還記得在馬廬案中，歐洲人權法庭裁定“有關法律的內容未能充分清晰地給市民提供足夠的指引，以指出在哪種情況和條件下”政府機關會授權截取通訊。

6.52 相對於英國的條文而言，澳洲的《1979年電訊（截取）法令》所載的條文是訂得較爲嚴謹。該條文規定，有關罪行必須是可判處監禁7年作爲懲罰的，如符合以下情況便屬於“第二類罪行”——

- “(a) 觸犯該罪行者可被判終身監禁，或至少7年監禁，或最高可被判至少7年監禁；及
- (b) 構成該罪行的有關行爲曾經涉及、現正涉及、或有可能會涉及（視屬何情況而定）：
 - (i) 某人喪失生命……；或
 - (ii) 嚴重的人身受傷……；或

⁶ Liberty, Briefing on the Security Service Bill 1996 (1996), p8.
⁷ 第1條。

- (iii) 危害某人安全的嚴重財產損毀；或
- (iv) 販運訂明的物質；或
- (v) 嚴重欺詐；或
- (vi) 聯邦政府的稅收嚴重減損……；或
- (vii) 賄賂或貪污……”⁸

另一類歸入“第二類罪行”的是涉及策劃及組織的罪行，即該罪行(i)涉及兩名或以上的罪犯和周密的計劃及組織；(ii)涉及使用精密的方法和技術；及(iii)連同其他同類型的罪行一起為被告所觸犯，而被控該罪行者可被判終身或7年監禁。⁹

6.53 正如這些條文顯示，困難之處在於如何將“嚴重”罪行與其他罪行劃分。我們注意到英國的條文並不以最高刑期作為劃分的標準，而是以某個個案所可能會判處的刑期作為標準。用後者的方法得出的刑期通常遠較最高刑期為短。

6.54 涂謹申議員提議我們考慮採用一個列出各條罪行的附表來界定甚麼罪行屬於“嚴重罪行”，並以《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)的附表作為出發點。¹⁰ 這是加拿大和美國的做法。加拿大的《刑事法典》和美國的《搭線竊聽法令》並沒有採用“嚴重罪行”的概念。它們的方法是將各項可以成為申請截訊手令的理據的罪行列出。¹¹ 鑑於這種方法要求有關方面不斷增減列出的罪行以反映當時的情況，我們不擬採用這種做法。

6.55 小組委員會在諮詢文件中指出，將“嚴重罪行”界定為最高可處最少7年監禁的罪行，應足以反映出可以成為簽發手令理據的罪行的嚴重性。然而，有些刑期沒那麼長的罪行亦可能因為被視為對社會構成嚴重的威脅而應被列入可以支持申請手令的“嚴重罪行”之

⁸ 第5D(2)條。“第一類罪行”指謀殺、綁架或販毒的罪行；第5(1)條。見巴雷特檢討報告書(Barrett, Review of the Long Term Cost Effectiveness of Telecommunications Interception (1994), section 2.3)。比照 The Parliament of the Commonwealth of Australia, Report of the Joint Select Committee on Telecommunications Interception (Parliamentary Paper No 306/1986 號), chapter 4。

⁹ 第5D(3)條。

¹⁰ 我們注意到，《舞弊及非法行為條例》(第288條)訂明任何人如因舞弊行為被判有罪可被處7年監禁；但在涂謹申議員所擬備的附表及《有組織及嚴重罪行條例》內的兩個附表當中，均無收納這條罪行。

¹¹ 加拿大《刑事法典》第183條；美國《搭線竊聽法令》第2516條。

一。小組委員會為反映這項事實，遂在諮詢文件中建議“嚴重罪行”應包括那些涉及賄賂或貪污而最高刑期是最少 3 年監禁的罪行。

6.56 大律師公會反對此項建議，理由是只參考罪行的最高刑期而不考慮某個案的具體情況來界定“嚴重罪行”是不合邏輯和武斷的做法。但我們認為根據罪行的最高刑期來界定“嚴重罪行”可達致法律所必需的確切性，同時亦可避免以附表列出特定的罪行所可能會出現的困難。然而我們在反覆思量之後，覺得最高刑期的界線應該訂在哪裏應由政府而非法改會決定。我們因此總結認為，雖然應以最高刑期來界定哪些是“嚴重罪行”，但我們不應就最高刑期的適當年數作出建議。不過政府當局可以考慮諮詢文件中的建議，訂出多過一個最高刑期，使較低刑期但又涉及賄賂或貪污的罪行仍可被視作“嚴重罪行”處理。

6.57 我們建議，“嚴重罪行”應該以某項罪行的最高刑期來界定。用來釐定嚴重罪行的最高刑期應由政府當局決定，但作出決定時應顧及有需要訂出較低的最高刑期使涉及賄賂或貪污的罪行也包括在內。

保障香港的公共安全

6.58 《申訴專員條例》（第 397 章）訂明，申訴專員不會調查與“香港的保安、防衛或國際關係”有關的事宜。《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）隨後亦採納相若的豁免條款。小組委員會在其諮詢文件中建議，簽發授權截取通訊的手令的另一項理由是為了保障香港的保安、防衛或國際關係。

6.59 雖然大多數回應諮詢文件的人均贊成此項建議，但有些人擔心，除非法例有定出“保安”、“防衛”及“國際關係”等元素的涵義，否則採納該語句將會引致濫用情況。其中一份意見書就擔心政府會據此理由截取政治團體的通訊。

6.60 《1979 年澳洲保安情報組織法令》以下列條文界定“保安”一詞：

“(a) 保護〔澳洲〕免受以下活動影響（不論該等活動是否在澳洲發起或在澳洲境內進行）：

(i) 間諜活動；

(ii) 蓄意破壞生產力的活動；

- (iii) 有政治背景的暴力行動；
 - (iv) 倡議使用集體公眾暴力的活動；
 - (v) 對澳洲防衛系統發動的攻擊；
 - (vii) 外國勢力的干預；及
- (b) 在關乎第(a)段的分段所提及的事項上履行澳洲對任何外國的責任。”¹²

6.61 《1984 年加拿大保安情報機關法令》准許批出手令使保安部門能夠調查“對加拿大保安的威脅”。“對加拿大保安的威脅”指：¹³

- (a) 針對加拿大或損害加拿大利益的間諜活動或蓄意破壞生產力的活動；
- (b) 受外國勢力影響而又損害加拿大利益的活動；
- (c) 為達致政治目的而支持針對人身或財產使用嚴重暴力的活動；及
- (d) 導致根據憲法成立的管治加拿大的制度被暴力破壞或推翻的活動。

6.62 英國的《1989 年保安機關法令》沒有界定“國家安全”一詞的涵義。然而，該法令舉出的例子有：“保護〔國家〕免受間諜活動、恐怖主義、蓄意破壞生產力的活動、及外國特務活動的威脅，以及免受意圖以政治、工業或暴力手段推翻或破壞議會民主的威脅。”¹⁴

6.63 我們研究過評論諮詢文件的意見，對於能否確切地界定“國際關係”一詞的範圍有所保留。截取通訊是極具侵擾性的活動，我們認為當局應嚴格限制申請截訊手令的理據。依據“國際關係”一詞所訂的例外情況或者可以用來規限《申訴專員條例》下的申訴權利，但我們並不認為該詞的涵義確切至可適用於截取通訊這些敏感問題之上。此外，我們注意到《公民權利和政治權利國際公約》及《基本法》均無提到“國際關係”。

¹² Australian Security Intelligence Organisation Act 1979，第 4 條。

¹³ Canadian Security Intelligence Service Act 1984，第 2 及 21 條。

¹⁴ Security Service Act 1989 第 2(1)條。

6.64 《基本法》第 30 條規定，唯一可以侵犯居民的通訊秘密的理由是“公共安全”或“追查刑事犯罪”的需要。雖然《基本法》沒有界定“公共安全”一詞的涵義，但我們相信其範圍將包括防衛，並在某些情況下包括國際關係。在此時此地作出符合《基本法》的建議顯然是明智的做法。我們因此總結認為應該修訂諮詢文件中的建議：簽發手令的理由，應該由“保安、防衛或國際關係”改為只限於“公共安全”。我們建議，簽發授權截取通訊的手令的另一項理由，是爲了保障香港的公共安全。

保障香港的經濟福祉

《歐洲人權公約》第 8 條

6.65 《歐洲人權公約》第 8 條規定，假如干涉個人的私生活及通信對於維護國家的經濟福祉是必需的，便可作出該等干涉。

6.66 亞力山大·其士解釋，以“維護國家的經濟福祉”一語來規限個人的私隱權與草擬《歐洲公約》時的經濟氣候有關。該公約反映出外匯管制在當時的歐洲是很普遍的，所以開啓信件以審查有否違反外匯規定在當時被認為是有需要的。¹⁵

6.67 《公民權利和政治權利國際公約》並無使用“經濟福祉”一詞。即使在《歐洲人權公約》，該詞亦只出現於第 8 條所述的權利，而沒用於公約內的其他權利。這方面的法律文獻甚少，但以下幾個歐洲案例可讓我們略知第 8 條所容許的限制的範疇：

(a) *X 訴英國*¹⁶：在這案件裏，歐洲人權委員會總結認為雖然強制性的全國調查干涉了個人私生活獲尊重的權利，但這種干涉可基於維護國家的經濟福祉而作出，因為這類調查的目的通常是爲了取得關於人口和居住情況的準確統計資料。

(b) *威金斯訴英國*¹⁷：爲執行格恩西島的房屋管制法例，申請人遭飭令遷出一度是他居所（直至其妻離開他爲止）的地方。制定該法例是爲應付當時人口膨脹所帶來的社會及經

¹⁵ A C Kiss, Permissible Limitations on Rights, collected in: L Henkin (ed), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights* (New York: Columbia University Press, 1981) at 290.

¹⁶ *X v United Kingdom* (1982) Appl no 9702/82, DR vol 30, p239.

¹⁷ *Wiggins v United Kingdom* (1978) Appl no 7456/76, DR vol 13, p40.

濟難題。該法例訂明，凡佔用住宅房屋，除少數的高價住宅外，均須持有許可證。該法例旨在預防因人口過多而有損格恩西島的經濟。歐洲人權委員會認為這是一個合法的宗旨，而且對於維護格恩西島的經濟福祉是必需的，所以雖然房屋委員會拒絕批出許可證予申請人佔用其處所確是干涉了申請人居所獲尊重的權利，但他們這樣做是有充分理由支持的。

- (c) *芬克訴法國*¹⁸：根據法國的《海關法典》，當局有權為了防止資金外流及逃避稅項入屋搜查及檢取物品。這項規定旨在維持法國貨幣的穩定及外匯交易的均衡。歐洲人權法庭察悉，由於現今的銀行體制及提供金融服務的渠道愈趨複雜及規模龐大，加上國與國之間在某程度上可以互相滲透，使眾多的國際投資機會變得易於把握，所以為了達致上述目標，不少國家均面對嚴重的困難。當局因此有必要利用入屋搜查及檢取物品等措施來獲得違反外匯管制規定的證據，以便在適當時檢控違法者。法庭裁定案中的干涉行動是為了維護“國家的經濟福祉”而進行的。

6.68 上述三個案例顯示，經濟福祉這個理由實際上是無邊無際的。它的危險之處，在於容許政府官員或保安部門有權自行界定本身權力及職能。若執法機關可以此為由截取通訊，便可能出現濫用權力的情況。

英國

6.69 《1985 年截取通訊法令》規定假如有必要“為了保障英國的經濟福祉”而截取通訊，便可進行截訊活動。¹⁹ 這項截訊理由是“國家安全”以外的另一項理由。在二讀法令草案時，內政大臣表示，一些在海外作出而又對英國不利的活動（例如對英國經濟非常依賴的商品像石油等的供應作出的威脅），雖然未必會直接影響英國的安全，但亦可能會對英國的經濟福祉構成嚴重及破壞性的結果。²⁰ 內政大臣進一步解釋如何落實該項規定：²¹

¹⁸ *Funke v France* (1993) 16 EHRR 297.

¹⁹ 第 2(2)(c)條。

²⁰ 75 House of Commons Official Report, col 159 & 160 (12 March 1985).

²¹ 同上。

- (a) 要考慮到截訊行動不單只是可取的。該行動必須是爲了保障而非促進國家的經濟福祉。即是說，該行動必須具有保護的作用，並與國家的經濟福祉所受到的威脅有關。
- (b) 有關事情必須是影響全國，而並非僅是旁及英國經濟福祉的瑣事。
- (c) 截取通訊的目的必須純粹是對外的。將會從截訊行動獲得的資料，必須與英國以外的人的作爲或意圖有關。²² 純粹屬於英國內部的事情不可能成爲申請簽發手令的理由。

6.70 上段(c)項的限制並不適用於《歐洲人權公約》第 8 條下的例外情況。將該限制包括在法令之內，目的是把工業行動及其他的國內經濟糾紛排除於這名目之外。這顯示調查事項與外交事務而非國內事務有關。²³

6.71 在《1994 年情報機關法令》²⁴ 內的有關係文的範圍，較 1985 年的法令廣泛。條文略去“保障”一詞。它只訂明情報機關可“爲維護英國的經濟福祉”執行職務。有此情況出現，可能是因爲英國情報機關的作用並不止於應付國家受到的威脅，還包括推廣和促進英國的利益。英國政府解釋，情報機關在此名目下所關注的事宜有下列各點：²⁵

- (a) 商品的價格及供應情況；
- (b) 由其他國家制定而又可能影響英國的金融和貨幣政策；
- (c) 在海外的個人所作出的可能令英國金融機構失去信譽的活動；及
- (d) 在海外推廣英國經濟利益。

²² 第 2(4)條。

²³ 《1989 年保安機關法令》亦訂明，英國保安機關的職能之一是“保障英國的經濟福祉免受由英國列島以外的人的作爲或意圖造成的威脅”：第 1(2)及(3)條。參閱 145 House of Commons Official Report, col 220 & 221 (17 January 1989)。該法令第 2(2)(b)條明文規定保安機關不得爲促進任何政黨的利益而採取任何行動。

²⁴ Intelligence Service Act 1994.

²⁵ 75 House of Commons Official Report, col 303 (27 April 1994)。有一名英國議員指出“〔政府〕已慣常地監視與英國公司競爭的外國公司，並將由〔政府通訊總部或〕其他地方截取回來的資料獎賞英國公司，以答謝它們付出的沒有說明的恩惠。有關部長拒絕就此評論。”

加拿大、澳洲及新西蘭

6.72 加拿大未有制定類似的條文。雖然《1984 年加拿大保安情報機關法令》有提及“對加拿大保安的威脅”一語，但該語句的定義沒有明文提及經濟事務。不過，該法令規定保安情報機關可就加拿大的防衛或國際事務，協助部長搜集與任何外國或外國人的能力、意圖或活動有關的資料或情報。²⁶

6.73 《1979 年澳洲保安情報組織法令》內的“保安”一詞亦未有述及經濟事務。不過，有報導指該組織關注某些外國團體的經濟通訊。²⁷

6.74 新西蘭政府最近提交一項法案，建議修訂《1969 年新西蘭保安情報機關法令》²⁸ 中“保安”一詞的定義，使該詞的意義延伸至包括“保證新西蘭在國際或經濟方面的福祉”。但該法案未有就該詞的實質意義提供指引。新西蘭的私隱專員指出該詞沒有明確的意義，而且可以有多種解釋。所以若然通過上述修訂案的話，“對於個人自由而言將可能是危險的一步”。該專員表示，“必須有慎密的思慮和充份了解社會希望情報機關擔當甚麼新任務才把該詞的意義延伸”。²⁹

需要保護的經濟利益

6.75 英國的《1985 年截取通訊法令》中的有關條文很廣泛，包攬跨國企業和貨幣投機者的通訊，甚至英國在歐洲共同體的夥伴所作出的外交通訊。斯偉克指出隨着冷戰結束，特務組織便愈來愈多涉及工業間諜活動。他引述一名法國特務組織的前監督的說話：

“一般人理解的間諜活動愈來愈將注意力集中於商業和經濟以及科學和工業方面，這些活動亦帶來非常豐厚的利益。透過該等活動，情報機關便能夠找出另一國家所採用的方法，而這些方法很可能需要耗用多年時間及數以百萬法郎才可以發明或改良的。這種間諜活動不單

²⁶ Canadian Security Intelligence Service Act 1984，第 16 條。

²⁷ L Lustgarten & I Leigh, In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy (Oxford: Clarendon Press, 1994), at 393.

²⁸ New Zealand Security Intelligence Service Act 1969。該法令把“保安”一詞界定為“保護新西蘭免受間諜活動、蓄意破壞生產力的活動、恐怖主義及顛覆活動影響，不論該等活動是否在新西蘭發起或進行活動的人是否意圖在新西蘭境內進行該等活動”。

²⁹ B H Slane, Report by the Privacy Commissioner to the Minister of Justice on the Intelligence and Security Agencies Bill, (Auckland, 1996).

只存在於敵對國之間，就是友好國之間也有這種情況出現……。對於任何特出的情報機關來說，耗用全年的經費來支付單單一項行動的費用是不足為奇。當然情報機關不會有實質的收益，但是整個國家的工業盈利則會有所增長。”³⁰

6.76 斯偉克認為這些間諜活動都是暗地裏進行。公司行政人員及商貿談判人員在國內外均遭到竊聽和跟蹤。大企業的電訊亦被定期監察和截取。

6.77 儘管國家機密（例如先進的軍事科技）可以基於國家安全的理由受到保護，但在自由競爭的市場保障私人權益卻是另一回事。我們大可指出，除非需要保障的權益重要至影響整個國家，否則不應求助於國家的權力去保障該些權益。國家不應插手保障個別公司或個別經濟領域的權益。我們注意到在勞工與資金均可在國與國之間自由流動的跨國企業年代裏，有關“本地公司”一詞的概念已變得不那麼明確。³¹

6.78 若然有一些生活必需品的唯一或主要供應商是政府的話，為了確保能夠以最優惠價格向市民供應這些必需品，政府或者需要扮演一定的角色。我們知道有些政府確實是代表經濟裏的某個主要階層（例如農夫）談判議定合約的內容。不過這論點並不適用於香港。香港實行的是市場經濟而非中央計劃經濟，香港政府對經濟事務的干預是微乎其微的。

6.79 我們同意政府致力維持香港經濟的穩定和繁榮在原則上是可接受和可取的，但我們不認為這目標的重要程度已達到可以被用來作為當局侵犯在香港之內或外進行合法商業活動的市民的私隱的理據。依我們的見解，容許以此理由侵犯私隱所可能導致的濫用情況的害處，遠較社會因此而獲得的利益為多。故此若跟隨英國的做法制定一條廣泛的條文，即使它只用來對付源自海外而又影響香港整體經濟利益的威脅，對於香港來說也是不適宜的。

保障本地金融系統的穩定性的需要

6.80 我們現要考慮應否把串謀破壞香港的金融系統的行爲特別處理。小組委員會最初擔心外國可能會對香港採取敵對行動或在海外

³⁰ P Schweizer, *Friendly Spies* (1993), at 13.

³¹ 參考 Lustgarten & Leigh 的書，*op cit*，第 27 至 30 頁及 390 至 394 頁。

可能會有人作出對香港不利的活動。這些活動雖然未必足以威脅香港的安全而可基於該理由截取通訊，但卻可能對香港的金融系統造成嚴重及破壞性的後果。諮詢文件曾提出維護港元對美元的聯繫匯率相當重要，值得特別考慮。例如，可能有外國投資者或外國政府的代表介入外匯市場引致港元擠提，而事件足以破壞香港金融系統的穩定。歐洲的芬克案就點出了由於銀行體系複雜而國與國家之間容易互相滲透，所以從海外破壞本地金融系統變得輕而易舉，而預防或調查這些破壞行動亦倍加困難。

6.81 小組委員會亦察悉，《歐洲人權公約》第 8 條同意國家的經濟福祉是值得政府去關注，所以可以此為由在某程度上干涉個人的私隱權。英國的法例載有保障該國的經濟福祉免受海外威脅的條文，但並無跡象顯示制訂有關係文影響外國的投資。

6.82 諮詢文件因此建議，簽發手令的其中一項理由是為了保障本地金融系統的穩定性。此建議適用於在香港境內及境外作出的侵擾行動。

6.83 絕大多數回應諮詢文件的人均反對此建議。他們的論據包括以下幾點：

- (a) 此建議干預香港的自由市場，並動搖香港作為國際金融中心的地位。
- (b) 雖然貨幣投機活動在道德上可能說不過去，但它並非刑事罪行；事實上只要香港繼續扮演國際金融中心的角色，便不應將該些活動列為罪行。
- (c) 並非所有人都支持港元與美元掛鈎的概念。
- (d) 經濟問題應以經濟手段解決。同樣地，金融系統的穩定性應以金融手段保障。
- (e) 保護金融系統是香港金融管理局的責任，而且外匯基金更能有效地保障本地貨幣的穩定。
- (f) 此建議會令銀行家、經濟學家和記者因討論或索取經濟數據而有被檢控之虞。
- (g) 生意會轉往其他城市。

6.84 我們在作出結論前欲就上段(f)項發表意見。有人認為若容許可以基於保障本港的經濟福祉為理由截取通訊便會導致有人被控討論及索取經濟數據之虞，這是不符合實情的。諮詢文件並非建議把目前非刑事的行為刑事化，而是提出在某些情況下可申請截取通訊的手令。通訊內容的性質不會因此而改變：若它們目前屬於刑事便會繼續如是；若它們並非刑事的話，諮詢文件的建議不會將該事實改變。

6.85 總的來說，我們認為那些反對特別對待聯繫匯率的人所提出的理由較為充份，尤其是貨幣投機活動並非罪行這點。若這真的是危害社會的行為而須被禁止，便得由立法機關將之界定為刑事罪行。依我們的意見，只有在本地的經濟及金融系統所受的威脅嚴重至影響香港的公共安全的情況下，執法機關才應有權侵擾個人的私隱。既然香港金融管理局也不贊成諮詢文件的建議，我們實難以堅持有需要為了保障本地金融系統的穩定性而截取通訊。

6.86 我們總結認為，除非本地金融系統或香港的經濟福祉所受的威脅嚴重至影響香港的公共安全，否則本地金融系統的穩定性及香港的經濟福祉均非嚴重的事項足以成為簽發手令的理由。

以公眾利益作為抗辯理由

6.87 有數份意見書認為應把公眾利益列為抗辯理由。³² 涂謹申議員提議，應容許本着真誠和很清楚是為了公眾利益而截取通訊的被告人以此為抗辯理由。香港記者協會相信，為免建議中的法例被用作欺壓手段，是有需要訂立此項抗辯理由。³³

6.88 英國的加爾吉委員會及楊格委員會均不認為把公眾利益定為一般的抗辯理由是可取的做法。楊格委員會有以下評語：

“法庭實際上要從有關的公眾利益着眼，在不同的價值觀中（這些價值觀可能大體上同等重要）及在毫無指引的情況下作出取捨。我們明白可以要求法庭因應每個個案的實際情況去考慮保障私隱的權利是否較其他價值（尤其是真實的資訊可以自由流通的價值）的訴求重要。但我們認為此舉首先會令法律變得不明確（最低限

³² 有論點指，若發表截獲的資料是符合公眾利益便應准許截取通訊。有關此論點，請參閱後面的第9章。

³³ 香港記者協會承認記者偷聽電話是不道德的。就該協會所知，除了截取“未編成密碼的無線電訊號之外（這些通訊不能保密已廣為其使用者所知）”，沒有任何傳媒機構所作出的截訊行為會因為我們的建議獲接納而變成違法。

度在短時間內是這樣，除非所需的一系列概括各種情況的案例已經定出)；其次是它可能將社會裏一般人所理解的司法機關所扮演的角色過份擴展，使法庭也要解決富爭議性的社會及政治問題。”³⁴

6.89 在我們研究過的外國法律中，無一規定只要截取通訊是爲了公眾利益便毋須申請手令。其他的司法管轄區，大多數都是只在截獲的資料有助調查罪案或對付國家安全所受到的威脅的情況下，才會獲當局授權截取通訊。

6.90 我們不贊成將公眾利益訂爲可作抗辯的一般理由。法例應清楚指明可以基於哪些公眾利益獲豁免申請手令。《基本法》第 30 條明確規定，除“因公共安全和追查刑事犯罪的需要”，否則不得侵犯居民的通訊秘密。我們總結認爲，只有爲防止或偵測嚴重罪行，或保障香港的公共安全這兩項公眾利益，才可截取通訊。無論如何，由於我們將會在下文建議只有政府當局及其執法機關才可申請手令，而且截訊行爲必須是故意進行才屬犯罪，所以實際上不會涉及公眾利益的問題。

私人的申請

6.91 其他的司法管轄區只批准由公營部門作出侵擾。但是假如一名市民能夠證明有法例訂明的其中一項侵擾理據，原則上他應有權獲發手令。

6.92 舉例而言，某公司可能懷疑其組織內有刑事犯罪活動，但卻欠缺足夠理據支持其想法以便向執法機關舉報。即使該公司收集到一些證據，它亦可能想搜集多些資料才聯絡有關當局。有些公司會爲了避免出現由警方調查所引起的尷尬局面而聘請私家偵探調查罪案。私人若獲准申請截訊手令，也可在罕有的個案中揭發公營部門默許或批准違法活動的情況。

6.93 此外，亦會有些情況是私人（例如傳媒機構）欲調查一件性質嚴重並影響公眾的事情，但該事情卻不一定屬於嚴重罪行。例如，違反《證券條例》（第 333 章）下的上市規則，或一名公職人員罔顧利益衝突的情況便是。

³⁴ Report of the Committee on Privacy (Cmnd 5012, 1972)，第 653 段。

6.94 英國的加爾吉委員會提議可持下列理由進入私人處所：(a) 防止、偵測或揭露任何罪行或其他嚴重的反社會行為；及(b) 保障公眾健康或安全。

6.95 鑑於上述觀察所得，諮詢文件建議授權進行侵擾的手令，應該可以用來批准由私人及公營部門作出侵擾。不過，在考慮過提交給小組委員會的意見之後，我們已修訂了原有的建議。

6.96 涂謹申議員有以下評論：

“我們懷疑應否讓私人公司使用類似搭線竊聽的侵擾方法，因為私人公司不像警務人員，他們不受牌照規例或紀律守則管制，亦不受例如立法局等機關監管。因此，給予私人公司侵擾他人的權力但又毋須向任何人負責，實非明智之舉。”³⁵

6.97 關於這點我們可以這樣回答：私人公司不受任何牌照規例或紀律守則規限，只會表示更加有需要由法院去授權私人機構進行侵擾和監管整個侵擾過程。規定私人機構須受制於手令制度將能夠確保私人調查員在法律架構之內行事，亦可令他們對採取的侵擾行動負上責任。

6.98 儘管如此，我們總結認為申請手令的權利應只限於政府當局及其轄下的執法機關所有。我們認為任何人如察覺或懷疑有罪行發生，是應該向警方舉報，而不是私下作出調查。況且，若容許私人截取私下進行的通訊，將會極難管制其後使用或披露截獲的資料的情況。因為關於某人私生活的資料總會有可能輾轉落入傳媒手中作公開披露之用。雖然可以訂立刑事罪行禁止在未獲授權下使用或披露截獲的資料，但這未必是防止上述情況出現的最有效方法。我們相信，容許私人申請截訊手令所可能獲得的益處，不足以抵銷因這種安排可能被濫用而出現的弊端。

6.99 再者，在上文引用的例子之中，沒有一個例子的嚴重性堪與嚴重罪行相提並論。一般市民預期除非他們犯或串謀犯嚴重罪行，否則他們的電話對話是不會被截取的。我們認為這是合理的看法。我們的結論是其他的公眾利益均不是嚴重至足以成為准許私人截訊的理據。

³⁵ 涂謹申議員辦事處於 1996 年 6 月 19 日寫成的關於“私隱權：規管監察和截取通訊的活動”諮詢文件的立場書。

6.100 在一個法治社會裏，截取私人通訊的權力應只掌握在政府手中。政府有維護法紀的責任，它們亦須向市民交代。我們的社會制度有互相制衡的機制，可確保政府按照法律執行職務。相反，若截取通訊的是個人或私人機構，便不能保證由法院批准的截訊權力不會被濫用。

6.101 雖然有些活動即使不算是嚴重罪行（甚至完全不是罪行）仍應被揭發或受到公開譴責，但我們認為這不足以支持私人可以使用例如截取通訊的侵擾方法揭露不道德或理應受斥責的行為。若有關行為的性質嚴重至必須被禁止，那便應由立法機關考慮是否將之列為刑事罪行，從而引進執法機關的調查權力。

6.102 我們建議，只有政府當局及其執法機關才可申請授權截取通訊的手令。申請應由高級公務人員提出。至於哪個職位的人員應獲授權申請手令則應由政府當局決定。

申請手令的方式

6.103 香港中外聯盟提交的意見書，建議可以在緊急情況下毋須依照正常程序申請便可獲授權截取通訊。他們提出的方式包括透過電話申請手令，以及先作出“非正式的書面供詞”然後補發正式文件的做法。

6.104 在澳洲，執法機關的主管若認為必需的話，可在緊急情況下用電話申請手令。他需要在電話內說明有關的緊急情況的細節，以及提供若以書面申請便需要提供的資料。在這情況下向法官提供資料的人，須在透過電話獲發手令之後一日內，就有關資料以立下誓章的形式宣誓。³⁶

6.105 我們認為手令的申請無論在何種情況均應以書面提出。雖然用電話申請手令的人可被要求向大法官提供若是書面申請便須提供的資料，但假如他面對的確實是緊急情況，他又何來有時間致電申請手令呢？況且我們將會建議假如情況緊急令依正常程序申請手令變得不切實際，是可於事後才辦理追認的手續，因此沒有必要制訂電話申請的條文。

6.106 我們建議，凡申請簽發授權截取通訊的手令，應以書面提出。

³⁶ Telecommunications (Interception) Act 1979 (Australia), sections 40, 43, 50 51, 52 & 58.

大法官必須信納的事項

一般原則

6.107 加拿大一個研究特務組織的皇家委員會訂出一些用來規範侵擾行動的原則：³⁷

- “(a) 法治是最重要的；
- (b) 調查方法必須與威脅的嚴重性相對稱；
- (c) 在決定是否有採用某種調查方式的需要時，必須衡量它們對人身自由和私隱所可能造成的損害；
- (d) 調查方式的侵擾性愈大，授權使用這種方式的權力機關的地位應該愈高；
- (e) 除非在危急情況，否則必須在不同的調查方式之中，選擇使用侵擾性較低的方式。”

6.108 我們同意大法官在簽發授權截取通訊的手令時，應顧及這些原則，並在個人私隱免被侵擾的自由，和其他與該自由相衝突的公眾利益兩者之間取得平衡。他亦應緊記獲授權的截訊活動除了影響目標人物的私隱之外，還會影響通訊在無意中被截取的人的私隱。此外，大法官亦要顧及到，手令的有效期愈長，與調查行動無關的個人資料便愈可能會被取得。

6.109 還有一項原則，就是調查方式應與聲稱發生的罪行的時間性和嚴重性相對稱。撇開其他因素不談，應該使用侵擾性較低而非侵擾性較高的方式。另外，侵擾行動的目的亦有關係。假如執法機關只不過旨在收集情報，我們便可預期大法官會訂立較嚴格的規定。

6.110 許多司法管轄區規定申請人須符合一些額外的要求，才可獲得手令。其中兩項主要限制分別是：有合理的懷疑，及所需資料是不能合理地以侵擾性較低的途徑獲得。現在讓我們探討這兩項限制。

³⁷ Commission of Enquiry into Certain Actions of the Royal Canadian Mounted Police, Freedom and Security under the Law, (Ottawa, 1981), at paragraph 411.

有合理的懷疑

6.111 美國的法官在考慮過申請人提供的事實之後，假如得出如下決定便可批出授權截取通訊的手令：

- “(a) 有一個頗能成立的因由相信某個人正在、已經或即將會觸犯本章第 2516 條所列出的其中一項罪行；
- (b) 有一個頗能成立的因由相信藉着該次截取通訊行動便可獲得與該罪行有關的通訊；……
- (c) 除第(11)款另有規定外，有一個頗能成立的因由相信將被截取的有線、口頭或電子通訊所使用的設施，或進行將被截取的有線、口頭或電子通訊的地方，現正或即將被用作與犯該罪行有關的用途，或被租予該人、以該人的名義註冊，或經常被該人使用。”³⁸

6.112 德國法律同樣不容許純粹是探索性質的截訊行動。截取通訊的命令“只會針對疑犯或針對根據具體事實可被假定為會傳送致予疑犯的資料或接收由疑犯發送的資料的人而發出”。³⁹

6.113 在馬隆案中，英國告知歐洲人權法庭目標人物“被定罪的可能性”是獲發手令的一個條件。儘管白皮書同意這個看法，⁴⁰ 1985 年的法令最終還是把它略去。然而哈斯伯利認為它仍是一項先決條件。⁴¹

6.114 我們贊成只有對被合理懷疑犯上嚴重罪行的人截取通訊才算合法。此外，申請手令者亦應合理地相信與調查有關的資料能透過截取通訊而獲得。侵擾性的活動不應被利用為探索有沒有有用線報的工具，尤其是一些新科技（如識別關鍵字眼的技術）已經能夠使電話竊聽變得更為簡便。

³⁸ 《搭線竊聽法令》第 2518(3)條。第(3)(d)款內有關需要列出將被截取的通訊所使用的設施或進行將被截取的通訊的地方的規定，不會在下列情況下適用：(i)如有關申請與口頭通訊有關：大法官認為列出該等資料是不可行；(ii)如有關申請與有線或電子通訊有關：大法官認為目標人物意圖藉改用別的設施來阻撓截訊行動：第 2518 條。

³⁹ 《規限郵件、郵遞和電訊的保密的法令》第 2(2)條。

⁴⁰ The Interception of Communications in the United Kingdom, (Cmnd 9438,1985), para 20.

⁴¹ Halsbury's Statutes, vol 45, at 419.

6.115 要有合理的懷疑才可簽發手令的規定，雖然會適用於防止罪行的個案，但在涉及保安事務的個案則不大適宜。英國的《1989 年保安機關法令》規定有關的侵擾行動必須被認為是：

“爲了獲得相當可能對於協助〔保安機關〕履行其任何一項職務有重大價值而又不能合理地以其他方法獲得的資料而必需採取的”⁴²

6.116 我們同意類似的條件應該施加於爲了保障香港的公共安全而進行的截訊行動。只有當透過截訊行動而獲得的資料相當可能對保障香港的公共安全有重大價值才應該批准這些行動。

有關資料不能合理地以侵擾性較低的方法獲得

6.117 英國的《1985 年截取通訊法令》訂明，在決定有沒有簽發手令的理由時，應考慮的因素包括有關資料能否“合理地以其他方法取得”。⁴³ 美國《搭線竊聽法令》的要求更爲清晰，它規定大法官必須信納“已經嘗試採用正常的調查方法但失敗，或如果試用這些方法，會合理地被認為相當不可能會成功或被認為太危險”。⁴⁴

6.118 德國和加拿大的法律也有類似的條文。德國的條文規定其他調查方法必須無效或非常難於實行。⁴⁵ 加拿大的條文則規定：

“已經嘗試採用其他調查方法但失敗，其他調查方法相當不可能會成功，或基於事態緊急，若只採用其他調查方法調查罪行是不切實際。”⁴⁶

6.119 我們也贊同除非所需資料不能合理地以侵擾性較低的方法取得，否則截訊活動不應獲得批准。侵擾性較低的方法可以是公開地進行。這些方法通常會較難實行，因此用來評定是否符合上述條件的準則不應只着眼於採用的方法是否較爲容易運用，而應同時考慮使用這種方法是否合理。這個準則可使我們在調查效率和保障個人免受侵擾的公眾利益兩者之間保持平衡。

⁴² Security Service Act 1989，第 3(2)(a)條。英國的《1994 年情報機關法令》第 5(2)(a)條亦訂有類似的條文。

⁴³ 第 2(3)條。

⁴⁴ 《搭線竊聽法令》第 2518(1)(c)條。

⁴⁵ 《規限郵件、郵遞和電訊的保密的法令》第 2(2)條。

⁴⁶ 《刑事法典》第 186(1)(b)條。

6.120 我們建議，授權截取通訊的手令應只在大法官信納有以下情況出現才可簽發：

- (a) 合理地懷疑某人正觸犯、曾經觸犯或即將觸犯嚴重罪行，或將會取得的資料相當可能會對保障香港的公共安全有重大價值（視屬何種情況而定）；
- (b) 合理地相信可藉截取通訊取得與調查工作有關的資料；及
- (c) 將會取得的資料不能合理地以侵擾性較低的方法取得。

6.121 我們建議，大法官在決定是否適宜簽發手令時應考慮以下因素：

- (a) 發生罪行或出現影響香港公共安全的威脅（視屬何種情況而定）的時間性及該罪行或威脅的嚴重程度；
- (b) 發生罪行或出現威脅的可能性；及
- (c) 能夠藉提議採取的截訊行動取得有關資料的可能性。

申請簽發手令時須提供的資料

6.122 為使法院在考慮是否批出手令時能作出有根據的決定，申請人應向法院提供資料，證明有必要截取通訊來達到擬定的目的。

6.123 美國的《搭線竊聽法令》要求申請人提供“一份詳盡而完整的報告，解釋有否嘗試採用其他調查方法但失敗，或為何如果試用這些方法，會合理地被認為相當不可能會成功，或被認為太危險。”⁴⁷ 我們支持制定相若的條文，要求申請人說明若只限於使用傳統方法進行調查便會遇上甚麼困難。

6.124 我們建議，凡申請授權截取通訊的手令，須同時提交一份誓章，該誓章應載有以下資料：

- (a) 申請手令的人的姓名、身分證號碼及職級或職位；
- (b) 申請人相信手令應獲得簽發所依據的事實，包括有關的嚴重罪行或影響香港公共安全的威脅的詳情；

⁴⁷ 第 2518(1)(c)條。

- (c) 如知道的話，述明通訊將會被截取的人的身分；
- (d) 概述將被截取的通訊的傳送方式，及擬採用的截取方法；
- (e) 如適用的話，述明將被截取的通訊所使用的設施的類別及所在位置；
- (f) 如知道的話，述明將有通訊被截取的地點的類別及所在位置；
- (g) 過往就同一事因或同一人申請手令的次數（如曾有這類申請的話），及前次申請有否被拒絕或撤銷；
- (h) 要求簽發的手令的有效期；及
- (i) 曾否嘗試使用其他侵擾性較低的手段而失敗，或為何合理地認為即使嘗試使用該等手段也相當不可能會成功，或是否事態緊急至不能嘗試使用其他侵擾性較低的手段。

手令的有效期及續期事宜

6.125 在討論過要提供甚麼資料來支持手令申請之後，下一個問題是手令有效期的長短。我們在諮詢文件建議，首次簽發的手令的有效期應為 60 天。大律師公會同意有效期不應超過 60 天。涂謹申議員則提議有效期應不超過 30 天，以反映截取通訊應是最後才使用的手段，而事非得已是不應使用的。另有兩份意見書認為 60 天的有效期太短，希望將之延長至 6 個月。他們擔心由於調查通常是曠日持久的工作，若規定每兩個月須向法院申請續期，將會對執法機關造成不便。

6.126 我們明白，凡是關於手令有效期的長短所作出的決定必然是武斷的，但是申請人提出的理據是否充分較諸有效期的長短會更為重要。若申請人的理據充分，他可以隨時再向法院申請續簽手令。然而我們擔心，若有效期短至例如 30 天，法院便可能需要不必要地處理過量的續期申請。

6.127 我們總結認為，將為了防止罪案及為了公共安全而簽發的手令的有效期定為 90 天已足夠。續簽的手令的有效期也應相若。我們作出此結論前已考慮過外國的經驗。現把其他司法管轄區的手令有效期摘錄於下：

(a) 澳洲

- 如涉及刑事罪行的為 90 天；⁴⁸
- 若涉及不利保安的活動則為 6 個月。⁴⁹

(b) 加拿大

- 根據《刑事法典》簽發的手令為 60 天；⁵⁰
- 根據《1984 年加拿大保安情報機關法令》簽發的則為 60 天或一年。⁵¹

(c) 德國

- 3 個月。⁵²

(d) 新西蘭

- 為調查有組織罪行而簽發的為 30 天。⁵³

(e) 南非

- 90 天。⁵⁴

(f) 英國

- 根據《1985 年截取通訊法令》簽發的為 60 天；⁵⁵
- 根據《1989 年保安機關法令》⁵⁶ 或《1994 年情報機關法令》⁵⁷ 簽發的為 6 個月。

(g) 美國

- 30 天。⁵⁸

⁴⁸ 澳洲的《1979 年電訊（截取）法令》第 49(3)條。

⁴⁹ 澳洲的《1979 年電訊（截取）法令》第 9(5)條。

⁵⁰ 第 186(4)(c)條。

⁵¹ 第 21(5)條。

⁵² 《1968 年規限郵件、郵遞和電訊的保密的法令》第 5(3)條。

⁵³ 《1961 年刑事罪行法令》第 312D(3)條。

⁵⁴ 《1992 年禁止截取及監聽通訊法令》第 3(3)條。

⁵⁵ 第 4 條。該條規定，首次簽發的手令的有效期應為兩個月，若要延長便要申請續期，續發的手令的有效期亦是兩個月（但在某些情況下可延長至 6 個月）。有關部長須認同，就第 2 條所列出的有關目的而言，該手令"有繼續存在的必要"才可簽發手令。

⁵⁶ 第 3(4)條。

⁵⁷ 第 6(2)條。

⁵⁸ 《搭線竊聽法令》第 2518(5)條。

6.128 我們考慮過規限續發手令的次數，但由於每次續發手令必須有訂明的理據支持，所以我們最後放棄這個想法。

6.129 我們建議，首次簽發的手令的有效期應該不超過 90 天。若根據適用於首次申請的準則，能夠證明手令有繼續存在的必要，則可續發有效期相若的手令。

6.130 由於申請是在只得一方出席的情況下作出，因此申請人必需向法院提供所有的重要資料，包括過往就同一手令或同一目標人物而作出的所有續期申請的詳情。⁵⁹

6.131 我們建議，凡申請續發手令，須同時提交一份載有以下資料的誓章：

- (a) 要求續發手令的原因，及希望續發的手令的有效期可以有多長；
- (b) 根據已簽發的手令而採取的截訊行動的詳情，及藉該些截訊行動獲得的資料的性質的一般描述；及
- (c) (i)過往就同一手令或同一目標人物申請續發手令的次數，及前次申請有否被撤銷、拒絕或批准；(ii)每次提出申請的日期；及(iii)每次處理有關申請的法官姓名。

為截取通訊而進入處所

6.132 為執行手令的規定是可能有必要進入私人處所的。若法例中沒有進入私人處所的權力，申請手令者便須根據現行法例另行申請手令以獲取進入目標處所的權力。⁶⁰ 我們認為，若申請人需要向兩個不同的權力機關申請兩張不同性質的手令才可以進行有需要進入私人處所的合法截訊行動，是不可取的做法。

6.133 我們建議，凡申請授權截取通訊的手令，可附帶要求該手令授權為了截取通訊（而非為了其他目的）而進入他人處所。

⁵⁹ 比照加拿大《刑事法典》第 186(6)條。

⁶⁰ 例如《警隊條例》（第 232 章）第 50(7)條的規定。

手令的內容

6.134 由於必須有手令授權才可截取通訊，⁶¹ 所以簽發的手令必須明確指出申請人有權做甚麼。此外，大法官應有權附加他認為合適的條件。⁶²

6.135 我們建議，授權截取通訊的手令應明確指出：

- (a) 通訊將會被截取的一名或多名目標人物；
- (b) 將會被截取的通訊的種類；及
- (c) 截取通訊的方法。

6.136 我們建議，簽發手令的大法官可附加他認為合適的限制或條件。

申請的保密

6.137 一份意見書評論，法院在處理手令申請及管理檔案文件的過程中可能會產生如何將透過合法截訊行動獲得的資料保密的問題。

6.138 我們同意法院應確保所有與手令申請有關的文件妥為保存。把這些文件（包括手令本身）保密至為重要。如有任何與申請有關的資料向外泄露，便會破壞整個簽發手令制度。但鑑於法院處理機密文件經驗豐富，我們有信心法院在維持申請程序的保密上不會有困難。遇上法院職員疏忽，把有關資料披露，是可按照內部紀律程序處理。至於故意違反將手令保密的責任，是可被視為串謀破壞司法公正的行為。

6.139 我們總結認為，無需就如何存放與手令申請有關的文件作出規定，因為這是屬於司法機構的權限。

截取通訊後才申請簽發手令

6.140 有些回應諮詢文件的人擔心簽發手令的制度會影響執法機關的辦事效率。我們相信這不是一個問題，因為當值法官計劃安排有高等法院大法官可以在全日 24 小時為申請人考慮截訊的申請。我們

⁶¹ 若屬於訂明的例外情況則當別論。

⁶² 比照加拿大《刑事法典》第 186(4)條。

明白在一些危急的情況裏若要先向大法官申請簽發手令才可以截取通訊是不切實際的。不過在這情況下進行的截訊行動應於事後由司法機關確認。若省去這項事後確認的手續，便可能會嚴重破壞由司法機關進行監察所提供的保障。諮詢文件因此建議，若遇上緊急情況（例如人命攸關的個案），使在截訊前須向法院取得批准的規定變得不切實際，便應可於事後才向法院申請手令。

6.141 只有一份意見書反對可以向法院申請追認在沒有手令下採取的截訊行動，但這個意見我們已於上文討論過。⁶³ 其他的意見書大致上是支持我們的建議。

6.142 涂謹申議員提出，應在“有死亡或人體損傷的嚴重威脅”的情況下才可援引事後申請手令的規定。他認為該規定亦應適用於財產所受到的損毀是可能會產生嚴重後果的情況。⁶⁴ 我們認為可於事後申請手令的條件必須較涂謹申議員所提出的廣泛，因為根據我們就嚴重罪行所下的定義，有些行為即使沒有對人身或財產造成損害亦屬於嚴重罪行，貪污便是一個好例子。

6.143 執法機關可能接獲情報，得知在快將進行的通訊中可能會披露一些相當可能有助防止或偵測嚴重罪行的資料。假如時間許可的話，執法機關是可以在這種情況下獲發手令的。但假如情況緊急令該機關在截取通訊前申請手令變得不切實際，而正在調查的案件又不涉及危害生命的情況，那麼根據我們原來的建議，儘管案件涉及嚴重罪行，執法機關仍不能在截訊後才申請補發手令。如此一來，執法機關便無權截取該項通訊，以致可能錯過了一次獲取極重要資料的黃金機會。

6.144 一份意見書提議，“若有迫切而即將出現的機會可取得重要的證據或資料，而當時的情況是申請截訊手令可能嚴重妨礙調查涉嫌的嚴重罪行的工作”，便應可於事後才簽發手令。我們認為決定性的因素是有一個緊急的情況令先申請手令才截取通訊變得不切實際。

6.145 **我們建議，法院若有合理理由相信有以下事項便可於事後簽發手令：**

⁶³ 香港中外聯盟認為提議截取通訊的人即使在緊急情況也要向法院申請批准，不過可容許根據電話作出的申請或非正式的書面供詞批出某種非正式的授權，但日後仍需補交正式文件。此項意見已於上文“申請手令的方式”的總目下討論。

⁶⁴ 涂議員引用香港聯合交易所的電腦系統受到破壞的例子。

- (a) 若非遇上緊急情況令在截取通訊前申請手令變得不切實際，法院應已簽發手令；及
- (b) 有迫切而即將出現的機會可取得重要資料，但在當時的緊急情況下，若在截取通訊前申請授權截取通訊的手令相當可能會阻礙——
 - (i) 防止嚴重罪行發生的工作；
 - (ii) 拘捕那些被合理地懷疑要為嚴重罪行負上責任的人；或
 - (iii) 取得一些相當可能會對保障香港的公共安全有重大價值的資料。

6.146 我們建議，未獲手令授權而截取通訊者應於作出截取通訊的決定後 48 小時內，向法院申請於事後簽發手令。因此，即使截訊行動已於 48 小時內完結，申請人仍有責任向法院申請授權。基於所有在緊急情況下進行的截訊行動均須於事發後一段短時間之內接受法院審查，任何人如不在 48 小時內申請手令便會受到檢控。

6.147 一份意見書提議規定申請人須先向執法機關的首長取得批准才可在沒有手令的情況下載取通訊。我們同意有需要加強保障以免自作主張的人員隨意截取通訊，但認為無需由執法機關的首長親自授權批准。部門首長應可將權力下放至一小撮被指定承擔此責的高級人員。我們認為可在這種情況下授權截訊的人員應限於首長級之內。

6.148 我們認為，若申請人是代表廉政公署申請手令的話，有權批准在向法院申請手令之前截取通訊的應該是助理處長級或以上的人員。至於警務處方面，我們認為由助理警務處長級或以上的人員授權會較適合。

6.149 我們建議，若情況緊急令政府當局或執法機關在截取通訊前向法院取得手令變得不切實際，提議截取通訊的人員應在開始截訊前要求一位獲指定可於緊急情況批准截訊的首長級人員批准他這樣做。

6.150 由於我們已建議必須在作出截取通訊的決定後 48 小時內向一名大法官提出申請，所以首長級人員批准截訊的期限不應超過 48 小時。

6.151 我們建議，若該首長級人員合理地相信有關個案符合簽發手令的準則和當時的情況緊急至必須在向法院申請手令前開始截取通

訊，他可授權有關人員在不超過 48 小時的期間內，按照他認為適當的條款及條件，截取某項通訊。

6.152 首長級人員的授權所涉及的範圍應只限於目標人物所發出或接收的通訊授予的截訊權力絕不能完全沒有任何規限。

6.153 我們建議，有關人員每次提議在未經法院授權下載取通訊，均須向一位首長級人員申請批准。批准截取通訊的決定必須以書面記錄，而附加的條款及條件亦須明確訂明。

6.154 我們建議，有關人員於事後申請手令時應向法院提交：

- (a) 一份載述緊急情況的詳情的誓章，述明申請人有見於該種緊急情況，所以合理地相信於截取通訊前向法院取得批准是不切實際的；及
- (b) 由一位首長級人員簽發的，授權可在向法院申請手令前截取通訊的文件副本。

6.155 我們建議：

- (a) 若未經法院授權而截取通訊，應於截訊目的已達或截訊申請被法院拒絕後（兩者以較早發生者為準）立即停止截訊行動；及
- (b) 若於事後提出的申請遭法院拒絕，該項截訊行動應被視為未獲授權而作出，而行動中取得的資料應立刻予以銷毀。

6.156 若簽發手令的申請遭拒絕，法院可將有關事宜轉交律政司或上訴法院處理。

6.157 法院若不批准在截取通訊後提出的申請，授權截訊的首長級人員便可能要負上刑事責任。我們贊成如果法院信納有關人員在授權截訊或執行截訊時並非本着真誠執行職務，這些人員便應負上法律責任。

6.158 我們建議，若於事後提出的申請遭法院拒絕，只要法院信納在緊急情況下授權截取通訊的首長級人員或在首長級人員授權下負責截取通訊的人員是本著真誠執行有關職務，有關人員不應因非法截取通訊而被判有罪。

6.159 有些情況可能是手令雖已簽發，但由於有一個誠實的錯誤，所以該手令的權限不包括其後所進行的截訊行動。該些行動因此是違法的，即使假如有關錯誤一早就被發現是可以申請並獲簽發一個合適的手令。因為一次誠實的錯誤而要廢除手令並銷毀截獲的資料是不妥當的。

6.160 我們因此建議，若因為申請人一次誠實的錯誤導致某次截訊行動超越現有手令的範圍，應容許該申請人於事後申請追認該次行動，惟該申請必須符合下列條件：

(a) 申請人必須於發現錯誤後 48 小時內提出申請；及

(b) 若申請人在提出原有申請時要求進行該次截訊行動，法院是應該會批准他進行的。

申請書須附帶一份誓章，載述申請人犯上錯誤的詳情，及該項錯誤如何被發現和於何時被發現。

6.161 一份意見書認為最好將處理在事後作出的申請的法官人數限於 3 人，希望藉此可以確保有關決定不會互相矛盾。雖然將獲委任處理這些申請的法官人數局限在一個數目之內，可以使獲委的法官能在簽發手令的問題上獲得更多經驗，但我們認為此事應由司法機構決定。

申請人提出上訴的權利

6.162 我們不認為有需要給予申請手令者上訴的權利，原因是他隨時可再次向法院提出申請。濫用這種做法的機會不高，因為我們在較早時有建議申請人須以誓章形式宣誓，而誓章提及的事情須包括針對同一事因或同一目標人物而申請手令的次數，以及前次的申請是被拒絕還是獲批准。此外，我們認為給予上訴權可能會在保密方面出現實際的問題。事實上，我們相信執法機關相當可能不會選擇行使任何上訴權，因為這樣做可能會危害秘密行動的安全。

第 7 章 藉截取通訊而獲得的資料

摘要

7.1 本章探討應該如何處理藉截取通訊而獲得的資料，以滿足保障私隱的要求。本章討論的題目包括：

- (a) 關於保存截獲的資料的保障措施；
- (b) 透過依手令截取通訊而獲得的資料能否被接納為證據；
- (c) 透過非法截取通訊而獲得的資料能否被接納為證據；及
- (d) 通知通訊被截取的目標人物或“無辜者”的規定。

建議和結論

7.2 如有人申請授權截取電訊的手令，簽發手令的大法官須定出他認為必須的安排，以確保——

- (a) 截獲的資料可以向外披露的程度；
- (b) 可以知悉截獲的資料的人的數目；
- (c) 截獲的資料被複製的程度；及
- (d) 截獲的資料被複製成副本的數量，

就是次申請的目的而言，能減至真正有必要的最低限度。紀錄截獲的資料的文本須被視為該些資料的複製副本。若任何截獲的資料的每一份副本，因為再沒有必要為了指明的目的保存下來而即時予以銷毀，會被視作符合大法官定下的要求。

7.3 透過依手令截取電訊而獲得的資料，即使與案情有關，也不得被接納為證據。就這項建議而言，“電訊”一詞指利用電磁來傳送的通訊。上述限制除適用於截取行動的成果之外，也適

用於截取的方法。

7.4 不得在法庭上援引證據，顯示有人曾觸犯禁止截取電訊的罪行或有一個授權截取電訊的手令獲得簽發，亦不可在盤問過程中提出任何問題顯示上述事項。

7.5 法官不應有酌情接納依手令截取電訊而獲得的資料為證據的權力。

7.6 透過依手令截取並非利用電磁來傳送的通訊而獲得的資料可被接納為證據。只要該些資料對於任何刑事訴訟程序而言是合理地必需的，便可以繼續保存下來。

7.7 透過非法截取電訊而獲得的資料，即使與案情有關，也不可被接納為證據。這項限制除適用於截取行動的成果之外，也適用於截取的方法。

7.8 透過非法截取並非利用電磁來傳送的通訊而獲得的資料，可被接納為證據。

7.9 透過截取通訊而獲得的資料，不論該次截訊行動是否在合法權限下進行，均可在審理截取通訊的罪行的法律程序中被接納為證據。

7.10 執法機關應考慮，以非法截取電訊獲得的資料，一旦再沒有合理的必要為任何偵查工作或刑事訴訟程序而保存，便要立即予以全部或部分銷毀。

7.11 毋須知會通訊被截取的人他的通訊曾被截取。

關於保存依手令截取電訊而獲得的資料的保障設施

7.12 私隱問題小組委員會在諮詢文件建議採納類似英國的《1985年截取通訊法令》第6條的規定。該條規定：

“(1) 凡國務大臣簽發手令，他須作出他認為必需的安排，以確保——(a)下文第(2)和第(3)款的規定，就截獲的資料而言，獲得有關方面的遵從，惟已有這些安排的則屬例外；……。

(2) 如下列項目中的每一項，即：

- (a) 截獲的資料可以向外披露的程度；
- (b) 可以知悉截獲的資料的人的數目；
- (c) 截獲的資料被複製的程度；及
- (d) 截獲的資料被複製成副本的數量，

就上文第 2(2)款提及的〔目的〕而言，能減至真正有必要的最低限度，那麼，本款的規定，就任何截獲的資料而言，可算作已獲得遵從。

- (3) 若任何截獲的資料的每一份副本因為再沒有必要為了上文第 2(2)款的〔目的〕保存下來而即時予以銷毀，那麼，本款的規定，就任何截獲的資料而言，可算作已獲得遵從。”

7.13 在英國的制度下，截獲的資料的“壽命”是有嚴格限制。在達到指明目的後，依手令取得的資料必須立即被銷毀，所以不可能被用作證據。

7.14 英國的模式提供了一個實際的做法。銷毀截獲的資料，可保障目標人物和那些無辜但與他們有接觸的人的私隱，亦不會有向訴訟的另一方披露通訊的所有內容的問題。因此，可以避免因披露不曾被使用的資料而引起的問題。此外，規定將截獲的資料銷毀也可增加市民對手令制度的信心，亦不會泄露截取資料的過程所涉及的機密。¹

7.15 英國上議院在佩斯頓案中同意，保障私隱和將截訊行動保密的需要，較之將不曾使用的資料全面披露的責任更為重要：

“進行監察和將監察行動保密的需要是不容否定的。此外，亦有需要在可行的情況下盡量保護那些談話在未經同意下遭收聽的人的私隱。此所以法令有第 2 和第 6 條的規定。這種政策，與目前要求審訊過程有‘透明度’的輿論互有衝突。其中一樣自必然要放棄。基於該法規的歷史、結構和內容，我深信要捨棄的是全面披露不曾被使用的資料的責任。雖然這樣的一個折衷辦法易於受人批評，但這可能是最佳的做法。”²

¹ *R v Preston* [1993] 4 All ER 638 at 677.

² *Op cit*, at 669.

7.16 將截獲的資料銷毀，並不表示截訊行動不會受到有效的監管。我們稍後會討論制定問責機制的問題。³

7.17 有兩份意見書雖然同意銷毀透過獲授權的截訊行動取得的第一手資料，但他們表示偵查員應該獲准保留從這些資料收集得來的情報。

7.18 我們從不認為應該禁止保存及使用，利用透過獲授權的截訊行動取得的第一手資料整理而成的分析結果（即第二手資料或被稱為截訊行動的“成果”）。雖然根據我們的建議，截獲的資料（例如錄音帶和其文字紀錄本）會被銷毀，但是執法機關應該可以保留這些分析結果作為情報之用，以協助它們的偵查工作。⁴ 只要指出警方是“根據獲得的情報採取行動”，便可以在法庭上引用因這些偵查工作而收集得的任何證據。

7.19 我們明白假如截獲的通訊顯示有未付諸實行的陰謀，檢控違法者是會有困難的，但是我們相信這些情況是極為罕有。無論如何，執法機關仍可採用其他不構成侵擾的監察技術。事實上，假如通訊一方同意截取通訊，截獲的資料便可用作證據，因為根據我們的建議，經同意的截訊行為仍屬合法。

7.20 這種處理手法顯然與香港執法機關的現行措施相符。在1992年，身任副保安司的列擎志先生向立法局憲制發展小組指出，所有截訊行動是與偵查工作有關，而不是為了搜集證據以應付法庭案件。⁵

7.21 並非藉截取電訊而獲得的資料卻有不同的考慮。這些資料主要包括郵件和傳真機印出的文件。這些資料所引起的私隱問題，並不如截取電訊所引起的大。被截取的郵件或傳真只涉及兩個人：即發件人和擬定收件人；而這些資料可能是極有價值的證據，證明疑犯有罪。我們因此在下文建議，可以接納這些資料為證據。有見於此，要簽發手令的法官規定，必須銷毀凡以截取並非透過電訊傳送的通訊獲得的資料，並不是適當的安排。我們因此建議，與保存依手令截獲的資料有關的保障措施的保障，應該只適用於以截取電訊獲得的資料。

³ 我們會在下一章建議設立一名監督，負責檢討簽發手令的事宜。

⁴ 不過，使用和儲存分析結果會受到《個人資料（私隱）條例》的規管。例如，通訊被截取的無辜者有權知道由偵查員持有的關於他的個人資料，除非其個案是屬於法定的例外情況之一（例如：這些資料仍然需要作偵查罪行之用）。

⁵ 《南華早報》1992年2月26日。

7.22 我們建議，如有人申請授權截取電訊的手令，簽發手令的大法官須定出他認為必須的安排，以確保——

- (a) 截獲的資料可以向外披露的程度；
- (b) 可以知悉截獲的資料的人的數目；
- (c) 截獲的資料被複製的程度；及
- (d) 截獲的資料被複製成副本的數量，

就是次申請的目的而言，能減至真正有必要的最低限度。紀錄截獲的資料的文本須被視為該些資料的複製副本。若任何截獲的資料的每一份副本，因為再沒有必要為了指明的目的保存下來而即時予以銷毀，會被視作符合大法官定下的要求。

透過依手令截取通訊而獲得的資料能否被接納為證據

7.23 採納英國 1985 年的法令第 6 條的結果將會是：獲授權的截取電訊行動所取得的成果永不能用作呈堂證據。一旦已達目的（例如防止或偵測罪行），截獲的資料和其副本必須立即予以銷毀。然而訴訟中的一方可能會違反銷毀證據的規定並試圖將之援引為證據。此外，銷毀資料的法例規定，將不會適用於利用下列兩種截訊行動獲得的資料：(a) 獲授權的截取並非電訊的通訊的行動；及 (b) 未獲法院授權的截訊行動。

7.24 根據一般的普通法原則，證據可接納與否完全視乎證據是否與案情有關。法庭不能純粹因為法官不接受取得證據的方法（例如以不公平或欺騙手段取得證據⁶）而不接納證據。不過如果證據的不利影響超乎其論證價值，則法官有酌情拒絕將之接納為證據的權力。法院亦有固有的司法權發出對於確保公平審訊來說是有必要的命令。

7.25 在決定是否接納截獲的資料作為證據時，我們需要考慮資料的論證價值和接納資料導致私隱被侵犯的可能性。假如論證價值高的證據是以不大可能會侵犯他人私隱的方法取得，這些證據應被接納，但是論證價值低而又是以很可能會侵犯他人私隱的方法取得的證據則不應被接納。其他因素包括截取通訊的目的、手令的期限和從截訊行動得來的有關和無關的資料的數量等。

⁶ *R v Cheung Ka-fai* [1995] HKLR 184 at 195。決定證據可否被接納的準則是載述於 *R v Sang* [1980] AC 402 at 432-3 之內的普通法。

7.26 私隱問題小組委員會原先認為，在提出控罪前一段期間內所截獲的資料應在其後的檢控中獲得接納為證據。限制接納截獲的資料為證據可能會產生深遠的影響。這表示：即使截訊行動揭發了一宗嚴重罪行的唯一證據，該項證據仍不可被引用。同樣，如果一些有助被告的證據（例如指控他的證據是有人捏造的）是以截取通訊的方式取得，那麼即使截訊行動已獲法院授權，仍不能援引為證據。

透過截取電訊獲得的資料

7.27 在香港，透過截取電訊而獲得的資料一般都不獲接納為證據，但在近日的一宗嚴重毒品案中，這些證據則被接納。⁷ 我們發現，美國⁸、加拿大⁹ 及澳洲¹⁰ 所制訂的用來規管截取電訊的法例，全都規定可以接納以合法手段截獲的資料作為檢控用的證據。

7.28 我們在本章初段建議，一旦達到指明的目標，應立即銷毀以截取電訊方式獲得的資料。若接納透過截取電訊而獲得的資料為證據，便需保留有關資料作此用途，這會違背我們提出要銷毀這些資料的建議，也會出現向辯方披露截獲但不擬在訴訟中使用的資料的問題。一般來說，控方只使用所截獲的資料的一小部分作為證據。但由於控方有責任披露所有重要資料，所以可能需向辯方提供所有不曾使用的資料。¹¹

7.29 法院不錯是可以訂出適當的條件。例如，辯方律師可能要承諾不會泄露播給他們聽的錄音帶內容。但若將截獲的資料用作證據，自必然會加深原來的侵擾對私隱所造成的侵犯，並存在著截獲的通訊內的個人資料遭公開散播的危險。此外，不曾使用的截獲資料的法律地位至今仍未有定論，就這個問題提出的上訴也有好幾宗。

7.30 因為引用符合公眾利益作為免除在訴訟中披露資料的理由所引起的問題，亦可藉禁止使用截獲的資料為證據而避免產生。

7.31 鑑於截獲的資料有被公開散播的危險，而披露不曾使用的資料亦有不少困難存在，私隱問題小組委員會因此在諮詢文件建議，透

⁷ *R v Cheung Ka-fai* [1995] HKLR 184。案中的電話談話被加拿大皇家騎警截聽。

⁸ 《搭線竊聽法令》第 2515 條及第 2518(9)及(10)(a)條。

⁹ 《刑事法典》第 189(5)條。如控方希望援引以合法途徑獲得的通訊作為證據之用，他必須將這個意願知會被告。

¹⁰ 《1979 年電訊（截取）法令》第 74 條。

¹¹ *R v Preston* [1993] 4 All ER 638 at 664。有關控方應否將不曾使用的資料向辯方披露的準則在於資料的重要性，而並非在於這些資料能否被接納為證據。

過截取通訊而獲得的資料，無論是否與案情有關，均不可被接納為證據。

7.32 實施諮詢文件所提出的建議，必然會採用與英國的《1985年截取通訊法令》第9條相近的條文。該條文禁止任何人在審訊過程中提述獲授權或不獲授權的截取電訊和截取郵件行動。現將該條第(1)及(2)款載述如下：

“(1) 在任何法院或審裁處所進行的任何訴訟程序中，援引的證據或在盤問時提出的問題不得顯示——

- (a) 在下文第(2)款所列舉的任何人曾經或將會觸犯上文第1條所指的罪行；或
- (b) 有一個手令曾經或將會簽發給該等人士中的任何一個人。

(2) 上文第(1)款所指的人士為：

- (a) 任何政府人員；
- (b) 郵政署及任何從事郵政事務的人；及
- (c) 任何公共電訊操作員和任何有份參與公共電訊系統的營運的人。”

7.33 若遇上有關的截訊行動沒有獲發手令亦沒有觸犯罪行（例如因為已獲得一方同意）的例外情況，第9(1)條看來是不會禁止援引截獲的資料為證據和禁止在盤問時提出有關的問題。

7.34 英國政府希望可以藉着訂明法律訴訟不得接納截獲的資料為證據來確保截訊行動只不過是偵查罪行的工具，而不是為了可以成功檢控罪犯。¹² 然而審理埃弗案的上訴法院認為第9條並沒有規定透過截訊行動獲得的資料不得被接納為證據：

“不獲接納為證據的‘禁地’是訂得較為嚴謹的。這個不得接納為證據的規定訂得那麼嚴謹是有它的理由的。這反映出讓涉及間諜活動或嚴重罪行的人，在公開審訊的過程中透過發問找出誰提供資料導致簽發手令的問題，而得知警方、海關或保安當局如何發現他們的

¹² Interception of Communications in the United Kingdom (Cmnd 9438, 1985)，第12(f)條。

活動，是不符合公眾利益的。如此理解第 9(1)條便顯得合乎情理。但如果將這條文引申為全面禁止使用所有透過截訊行動獲得的資料為證據，便會令人難於理解。”¹³

7.35 審理 *佩斯頓案* 的上訴法院同意第 9 條並沒有令截獲的資料內容不得被接納為證據。然而根據第 9(1)條的字面意義去理解，除了在極例外的情況外，該條文實際上是禁止援引透過截訊獲得的資料作為證據之用。該法院解釋：

“為使某些資料被接納為證據，便須在法庭陳述取得這些資料的方式，此舉不期然會顯示有人已觸犯第 1 條所訂立的罪行或已有一個手令獲簽發，所以這樣做是會違反第 9 條的規定。與如何取得資料有關的證據正是上文所指的“禁地”，由於有這個不得援引這些資料為證據的規定，所以通常也可以防止藉截訊獲得的資料被用作呈堂證據。”¹⁴

7.36 結果是藉英國的 1985 年法令所涵蓋的截訊行動獲得的資料一般都不能被援引為證據。這項禁制的範圍不單包括截得的成果，而且亦包括截訊的方式。但如果訴訟各方達成協議或自願採用這些資料作證據，看來第 9 條亦沒有阻止這種情況發生。¹⁵

7.37 香港的法律是不會阻止辯方提出案中涉及截取通訊的問題，但這個問題必需與案情有關。實際上，將透過截訊獲得的資料用作證據是十分罕有的事。若訂立一條與《1985 年截取通訊法令》第 9 條相近的條文，在法庭上作出任何關於截訊行動（不論行動是否已獲授權）的提述，都不會獲接納為證據。就截取電訊而言，這是指不能援引證據或在盤問時提出問題，以顯示有人犯了與截取電訊有關的罪行或有一個授權截取電訊的手令已獲簽發。

7.38 回應諮詢文件的其中一份意見書擔心截獲的資料不得被接納為證據的建議可能使疑犯不能當面質疑某項偵查的理據。疑犯可能辯稱截獲的通訊被執法部門曲解，而基於這個錯誤，有關部門遂展開廣泛的偵查從而導致他被起訴。我們重申，截獲的資料只會用作情

¹³ *R v Effik* (1992) 95 Cr App R 427 at 432.

¹⁴ *R v Preston* (1992) 95 Cr App R 355 at 365.

¹⁵ 上議院解釋說，這一點實際上不大重要甚至是全不重要，原因是如果規管制度運作正常，有關資料早在開審前已遭銷毀，又如果資料對被告有利，控方亦不會繼續起訴被告：*R v Preston* [1993] 4 All ER 638 at 672。由於 1985 年的法令第 6 條規定，一旦被告被落案起訴，截獲的資料便必須被銷毀，所以第 9 條的目的並非是保障截獲的成果，而是保障與截訊行動獲得批准的過程和截取通訊的方法有關的資料：*op cit*, at 667.

報，而不會成為決定是否起訴的根據。雖然疑犯不會有機會糾正執法部門在作出分析時所犯的錯誤，但假如他其後被檢控，他仍可在庭上當面質詢根據截獲的資料搜集得來而又獲法庭接納的證據。

7.39 對於合法取得而又可能是某項罪行的唯一證據的資料，不單只不能在庭上使用，而且還要被銷毀，大律師公會覺得不滿意。他們認為應該設立一個機制，讓控方可以決定是否保留和使用依手令取得的資料，以及如可以的話，有多少資料可以保留和使用。

7.40 其他意見書對我們的建議也採取保留態度。香港中外聯盟認為，法官審閱愈多的證據愈好，尤其是侵擾行為將會由法院授權進行。中外聯盟希望將來的機制規定控方必須披露當局有採取侵擾性措施。香港自由民主聯會憂慮如果截獲的資料不得被接納為證據，執法機關的工作將會受到阻撓，而刑法所產生的阻嚇作用亦會被削弱。他們因此建議賦予法院權力，可視乎有關資料的用處酌情決定可否接納它們為證據。

7.41 然而，也有其他人同意截獲的資料不得被接納為證據。一份意見書表示，法例應明文規定截獲的資料可獲免在審訊前向辯方披露。我們原則上同意這項意見。我們知道執法機關同意，採納不得接納截獲的資料為證據的建議不會影響他們打擊罪行的工作。事實上，若截獲的資料不能用作證據，截訊行動的詳情便不會被公開，從事秘密活動的人的安全也因此而得到保障。

7.42 截訊行動蒐集得來的資料通常都不很確切。由於截取電訊的工作通常持續數星期甚至數月之久，所以相當可能會同時收集了與偵查工作無關的個人資料。偵查員收集的資料可能大部分都與目標人物有聯絡的“無辜者”有關。假如截獲的資料可被接納為證據，無論是目標人物還是無辜者的私隱，將無可避免地受到侵犯。從保障私隱的角度著眼，那些私隱受截訊行動影響的人應獲告知其私隱權受到侵犯。這亦帶出一系列問題：誰人應獲告知有截訊行動？應告知他甚麼內容？在甚麼情況下才應該通知他？甚麼時候通知他？如果截獲的資料須被銷毀及不得被接納為證據，以致令受截訊行動影響的人的私隱得到保障，則上述所有問題都可以避免。

7.43 前文的討論闡明截取電訊的主要目的是收集情報，而非收集證據作檢控之用。我們應記得，簽發手令的其中一個理由是“防止或偵測”嚴重罪行，而不是“檢控”嚴重罪行。由於截取電訊（包括竊聽電話）很可能會侵犯私隱，但通常只獲得論證價值不高的資料，所以我們認為透過截取電訊獲得的資料不得被接納為證據。

7.44 我們建議，透過依手令截取電訊而獲得的資料，即使與案情有關，也不得被接納為證據。就這項建議而言，“電訊”一詞指利用電磁來傳送的通訊。上述限制除適用於截取行動的成果之外，也適用於截取的方法。

7.45 我們建議，不得在法庭上援引證據，顯示有人曾觸犯禁止截取電訊的罪行或有一個授權截取電訊的手令獲得簽發，亦不可在盤問過程中提出任何問題顯示上述事項。

透過截取並非利用電磁來傳送的通訊而獲得的資料

7.46 處理透過截取郵件而獲得的資料所要作出的考慮有所不同。一封被截獲的信件可能包含一個殺人的命令，或一名殺人兇手供認有罪的自白。郵包內亦可能載有危險藥物。這些資料可能是用來檢控被告的重要證據。再者，郵遞是一種只涉及兩個人的單一次的通訊方法，寄信人與收信人的身份均易於識別。所以接納這些資料為證據對私隱造成侵犯的機會會較低，但其論證價值卻可能很高。在訴訟程序中披露不曾使用的截獲的郵件所涉及的私隱問題會比披露截獲的電訊為少，原因是截獲的郵件較為具體明確，而且一律與疑犯有關。儘管截獲的電訊和郵件在現行法律下同時可被接納為證據，但相對於接納藉截取電訊獲得的資料而言，接納截獲的郵件為證據的情況並不罕見。我們因此總結認為，透過截取郵件獲得的資料應可繼續被接納為證據，只要保留這些資料對於任何刑事訴訟程序而言是合理地必需的，便可以繼續保存下來。若沒有任何刑事訴訟程序需要或再需要使用截獲的資料，便應將它們歸還給收件人，除非此舉會影響任何現有或將來的偵查。¹⁶

7.47 若截獲的通訊涉及物質性的文件，類似上述的考慮應該同樣適用。這裏所指的通訊是要透過兩種不同的方法傳送才可送達擬定收件人。例如發給收件人的圖文傳真首先會藉電磁以電子訊號的形式傳送往收件人的圖文傳真機。該傳真機接獲訊息後，會將電子訊號轉變為物質性的文件。文件稍後會經人手送給擬定收件人。透過電訊線路傳遞的通訊會涉及許多人的不同類型的資料，但是透過圖文傳真傳送的文件只涉及發件人和收件人。由於圖文傳真本或其他以類似方法傳送的文件所有的私隱問題和論證價值，跟藉郵遞傳送的物件所有的相似，所以透過截取並非利用電訊傳送的通訊而獲得的資料應可被接納為證據。

¹⁶ 參照《郵政署條例》（第98章）第14條。

7.48 我們的結論是：雖然透過截取電訊（即利用電磁傳送的通訊）獲得的資料不應被接納為證據，但是透過截取並非利用電磁來傳送的通訊而獲得的資料則應繼續可以按現行的法律被接納為證據。

7.49 我們建議，透過依手令截取並非利用電磁來傳送的通訊而獲得的資料可被接納為證據。只要該些資料對於任何刑事訴訟程序而言是合理地必需的，便可以繼續保存下來。

酌情接納透過依手令截取電訊而獲得的資料作為證據的權力

7.50 在個別罕有的情況下，唯一的證據可能是電話對話內一句說話。例如，一名疑匪可能致電一名職業殺手，吩咐他殺害某人。根據我們的建議，無論是竊聽行動的事實或截獲的對話的文字紀錄，都不能被接納為證據。撇開可否辨認通訊各方的問題不談，究竟控方可否基於有一個法例嚴格訂明的情況出現而獲准向法庭申請將截獲的資料用作證據呢？

7.51 此外，亦有人提議，從有適當授權的截訊行動中取得的資料（但不包括根據事後發出的手令而取得那些），應該可被接納為證據，但假如這樣做所造成的不利影響超乎其論證價值，法官可酌情拒絕接納這些資料為證據。這個做法可以令法院在整個截訊過程的起首和結尾兩個階段發揮監管作用：這兩個關鍵時刻，就在原先申請手令那時，以及當法官考慮截獲的證據時先後出現。

7.52 我們研究過應否訂立例外情況，使截獲的資料可以在符合該些情況的條件下被接納為證據。在考慮過各項正反意見之後，我們認為如果電話竊聽所得的成果可以在例外情況下被接納為證據，是會引起很多問題的，例如：執法機關可以或應該保留多少截獲的資料？如果設有例外情況，會否被控方或辯方濫用？

7.53 原則上，如果截獲的談話資料中有任何部分會在檢控中用作證據，這些資料只要與案情有關便全都需要保留。如果執法機關有權申請將透過截取電訊獲得的資料援引為證據，所有依手令截獲的資料便最低限度需要保留至偵查工作完畢為止（偵查工作可能需時甚久），以便執法機關決定需否將資料用作證據。在全部偵查工作完成之前，無人能得知一項證據的重要性，但如果執法機關可因此而獲准保留這些資料，藉銷毀資料而保障私隱的措施便會完全失去效用。保留截獲的資料亦會引致上文所述的要披露不曾使用的資料的問題。

7.54 實際情況是縱使訂有例外情況，執法機關也相當不可能會引用。爲了援引截獲的資料爲證據，控方是要提供一連串關連的證據，屆時無可避免會透露有進行過截訊行動和這項秘密行動的詳情。如果這些行動的運作方式被公開，便會危害參與其事的人員的安全，以及影響執法機關的工作效率。

7.55 雖然截獲的資料可能是極有用的情報，但用來證明被告有刑事意圖則價值不大。在截訊行動中能取得重要證據的情況極爲罕有。電話談話內容總可以有不同的演繹，而作奸犯科者也未必會在電話清楚表明他的意圖。舉例來說，一名職業殺手在電話中明確表明會刺殺某人那一刻正好被有關方面截聽到內容的機會實在很低。

7.56 我們相信上文所述的特殊情況極爲罕有。縱使法例並沒有訂立例外情況，從截獲的資料得來的情報，通常會帶出其他可以被法庭接納的證據。再者，執法機關還有兩種方法可以採用，其一是監視通訊的一方，其二是利用經一方同意截訊的例外情況，在舉報人或密探的協助下搜集證據。用這些方法取得的資料將仍然可以繼續被接納爲證據。

7.57 雖然訂立例外情況表面上很吸引，但是這樣做所引起的實際問題看來是沒法解決。因此，我們的結論是法官不應有酌情接納依手令截取電訊而獲得的資料爲證據的權力。在這前題下，在任何法律程序之中，不論是訊問或盤問的過程裏，也不可提述截取電訊行動或有這種行動的可能性。

透過非法截取通訊獲得的資料能否被接納爲證據

7.58 美國法律不接納從非法途徑取得的證據。如果依據《搭線竊聽法令》截取的有線或口頭通訊是非法截獲的或截取過程並沒有遵照授權令，該些通訊的內容（或由此而衍生出來的證據）可能會不獲接納爲證據。¹⁷

7.59 贊成這種做法的人認爲，這樣做一方面可打消人們採用非法途徑的念頭，另一方面可鼓勵偵查人員採用較直接的偵查方法。不過，將非法取得的監察資料列作不能被接納的證據，並不會阻止偵查人員在偵查期間運用這些資料，例如將資料拿來質問疑犯，令疑犯供認有罪。

¹⁷ 《搭線竊聽法令》第 2515 條及第 2518(9)及(10)(a)條。

7.60 我們曾建議，透過獲授權的截取電訊行動取得的資料不得被接納為證據。如果我們現在建議，透過未獲授權的截取行動而取得的資料可被接納為證據的話，便會前後矛盾。這樣建議只會鼓勵人們採取不受法院監察的非法截取行動取得資料。我們認為，透過未經法院授權的截取電訊行動取得的資料，只有在行動已獲通訊其中一方同意之下，方可被接納為證據。

7.61 我們建議，透過非法截取電訊而獲得的資料，即使與案情有關，也不可被接納為證據。這項限制除適用於截取行動的成果之外，也適用於截取的方法。

7.62 基於與上文第 7.46 和 7.47 段所述的相同原因，透過非法截取並非利用電磁來傳送的通訊而獲得的資料，應該可獲接納為證據。不過，接納這些資料為證據，是不會影響未經授權而截取通訊的人的刑事責任。

7.63 我們建議，透過非法截取並非利用電磁來傳送的通訊而獲得的資料，可被接納為證據。

可否在審理非法截取通訊的法律程序中接納截獲的資料為證據

7.64 我們贊成訂立例外情況，讓控方可以在法庭援引截取通訊的證據，檢控涉嫌觸犯截取通訊罪行的人。

7.65 我們建議，透過截取通訊而獲得的資料，不論該次截訊行動是否在合法權限下進行，均可在審理截取通訊的罪行的法律程序中被接納為證據。

關於保存以非法截取通訊而獲得的資料的保障措施

7.66 雖然透過依手令截取電訊而獲得的資料是需要根據法官訂下的條件全部被銷毀，但是透過非法截取通訊而獲得的資料，則毋須遵守這項法例規定。警方在偵查刑事案件時，可能會檢獲以非法截取行動獲得的資料。如果當局可以將觸犯截取通訊罪的人繩之於法，這些資料可用作非法截訊的證據，但假如偵查完畢後，當局決定不提出起訴而將案件結束，這些資料會否被銷毀純屬未知之數。縱使當局控告疑犯，有關資料可能還需保存多年，以防止萬一法院批准被告逾時上訴，所需的證據仍然存在。

7.67 為滿足保障私隱的要求，我們建議執法機關考慮，以非法截取電訊獲得的資料，一旦再沒有合理的必要為任何偵查工作或刑事訴訟程序而保存，便要立即予以全部或部分銷毀。

酌情拒絕接納非法取得的證據的權力

7.68 涂謹申議員建議我們參考英國的《1984 年警察及刑事證據法令》第 76 和 78 條的規定。他提議法院在決定截獲的資料可否被接納為證據時，應審視——

- (a) 這些資料是否循合法途徑取得；
- (b) 手令的批出是否合法、合理和妥當；及
- (c) 接納這些資料為證據會否對法律程序帶來負面影響。

7.69 涂議員其實建議，法院應有權拒絕接納以不公平方式取得的證據。這種做法有別於現行法律，因為一般來說，法官不可純粹基於證據是以不妥當的方式取得而行使酌情決定權，拒絕接納與案件有關的可被接納的證據。由於涂議員的建議涉及各種類型的證據，無論這些證據是否藉截取通訊獲得，所以這個問題不屬於這份報告書的研究範圍。

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

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

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。

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

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。

²¹ 例如以“法院的朋友”的身分代表目標人物的權益。

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。

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

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。

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。

結論

7.86 截取通訊可以讓有關當局取得個人資料。正如本章所述，保障截獲的資料所涉及的私隱不會被侵犯的途徑主要有兩個：

- (a) 合法截獲的資料可以被接納為證據，但是目標人物會被知會他的通訊曾被截取，那麼，假如他因為他的通訊被截取而覺得受屈，他是可以要求作出覆核。採納這種做法必然需要保存以合法的截訊行動取得的資料，即使獲准進行的截訊行動的目的已經達到。

(b) 銷毀截獲的資料，並訂明不得接納這些資料為證據，但是目標人物無權獲告知截取通訊的事情。

7.87 加拿大和美國採用第一種模式，但我們決定在截取電訊方面跟隨英國的做法，採用(b)的模式。接納從截取電訊得來的資料為證據會易於侵犯個人的私隱，即使實行通知截訊對象的制度亦不能就此提供實際和有效的保障。儘管採用第二種模式會剝奪目標人物獲得通知的權利，但與第一種模式相比，這些目標人物的私隱其實將會獲得較大的保障，因為所有截獲的資料都會被銷毀，並且不可被接納為證據。我們認為採用第二種模式不會對執法部門造成任何問題，因為截訊行動的主要目標，一直以來都是蒐集情報以協助偵查工作。事實上，執法部門極不願意在法庭上披露截獲的資料是以何種方法獲得。再者，假如透過合法截訊行動得來的資料可被接納為證據，我們便要考慮透過非法截訊行動得來的資料可否被接納為證據。

7.88 藉着規定透過依手令截取電訊獲得的所有資料都要被銷毀，和規定不得接納透過合法或非法截取電訊而獲得的資料為證據，便可以有效保障個人私隱，但卻不會泄露截訊行動的秘密，亦不會削弱執法機關撲滅罪行的能力。

第 8 章 確保有關規定獲得遵從的措施： 委任監督及制訂補救方法

摘要

8.1 我們會在本章研究監察手令制度的不同方法，並探討通訊被非法截取的受屈人士可以有甚麼補救辦法。在作出總結前，我們已研究了英國、美國及澳洲在這方面的情況。

建議

- 8.2 (a) 委任一名監督定期檢討簽發手令制度。
- (b) 總督參照首席大法官的建議，委任一名現任或前任的上訴法院大法官為監督。
- (c) 監督任期 3 年，並應有資格再度獲委任，任期同樣為 3 年。
- 8.3 (a) 監督有權自行審查手令是否恰當地簽發及手令裏的條款有否妥為遵從。
- (b) 監督有權：
- (i) 傳召任何可提供與該審查有關的資料的人，並可為該審查訊問該人；
- (ii) 為上文第(i)項所述的訊問工作進行監督；及
- (iii) 要求任何人向他提供任何資料（如有需要可要求該人經宣誓後才提供資料）及提交任何與他的審查有關的文件或東西。
- (c) 監督覆核手令的簽發時，應採用法院在進行司法覆核時所採用的準則。
- 8.4 (a) 受屈者如認為自己的通訊被非法截取，可請求監督調查有否違反關於簽發手令的法例規定的情況。

- (b) 倘若監督查明有一個影響受屈者的手令而該手令仍然有效，他須將個案轉交高等法院處理。
- (c) 有關個案經監督轉介後，須由一名高等法院大法官（最理想是原先簽發手令的大法官）覆核該個案，以決定有關手令是否恰當地簽發，以及手令裏的條款有否妥為遵從。
- (d) 該項覆核工作必須在只得一方知道的情況下進行，而大法官可詢問任何人，並要求他提交任何與該案有關的資料、文件或東西。
- (e) 倘若負責覆核的大法官信納有關手令是恰當地簽發和手令裏的條款妥為遵從，他便須確認手令，並就此知會監督這個結果。
- (f) 倘若大法官斷定手令的簽發並不恰當，或手令裏的條款沒有妥為遵從，他便須：
 - (i) 撤銷手令；及
 - (ii) 下令將截獲的資料銷毀，除非該些資料有可能被用來證明有關的截訊行動是非法的。
- (g) 撤銷手令後，大法官須將個案交回監督處理。
- (h) 負責覆核由監督轉介的個案的大法官所作出的決定是最終的決定。
- (i) 倘若影響受屈者的手令的有效期已屆滿，監督須覆核手令是否恰當地簽發及手令裏的條款有否妥為遵從，他在處理截獲的資料時可享有等同於大法官在處理這些資料時所享有的權力。
- (j) 監督作出的決定是最終的決定。

8.5 (a) 倘若負責覆核的大法官已撤銷手令或監督斷定有關的手令不是恰當地簽發或手令裏的條款沒有妥為遵從，監督須知會受屈者有違反關於簽發手令的法例規定的情況出現。

- (b) 倘若遇上其他情況，監督除了告知受屈者沒有違反關

於簽發手令的法例規定要求的情況出現外，須避免作出任何評語。

- (c) 假如監督信納將覆核結果知會受屈者會嚴重妨礙目前或日後就嚴重罪行所進行的偵查工作或損害香港的保安，監督應有權延遲知會受屈者。

8.6 (a) 倘若監督斷定手令不恰當地簽發或手令裏的條款沒有妥為遵從，或者手令已被負責覆核的大法官撤銷，監督應有權以公帑賠償受屈者。

- (b) 倘若受屈者已獲監督判給賠償，便不應獲准在法院申索賠償。

8.7 如有證據顯示申請人在獲得手令的過程中犯罪，或顯示執行手令的人犯罪，監督可將案件轉介律政司，讓他考慮需否針對違法者提出刑事訴訟。

8.8 監督每年須向立法局提交一份公開的報告。

8.9 立法規定監督所提交的報告須載有下列資料：

- (a) 申請簽發的手令的數目、撤回申請手令的次數、拒絕簽發手令的次數、按照要求簽發手令的次數、及簽發的手令的內容與原先要求的有差別的個案數目；
- (b) 首次簽發的手令及續簽的手令的平均有效期；
- (c) 通訊被截取的地點的類別，例如住宅、商業等；
- (d) 有關的截取通訊行動屬於何種類別，例如截取電訊、截取郵件等；
- (e) 涉及的嚴重罪行屬於哪些主要類別；
- (f) 顯示截取通訊活動對於引致被控犯了嚴重罪行的人被逮捕及檢控的有效性的統計數字；
- (g) 監督應受屈者的要求而作出覆核的個案數目，及這類覆核工作的概述；及
- (h) 監督就實施簽發手令制度而進行的檢討所得的結果

及結論。

8.10 監督每年須向總督提交一份機密報告，該報告應載有總督要求載有的事項，或監督認為有關的事宜。

8.11 所有持牌的電訊服務供應商，每季均須向電訊管理局提交報告，以便電訊管理局可以將之轉交監督審閱。該報告須提供下列的資料：

- (a) 持牌供應商的僱員為協助依據手令截取電訊而作出的作為；
- (b) 在報告期內執行了多少手令；及
- (c) 依據有效期在報告期內屆滿的手令截取電訊所涉及的平均時間。

8.12 郵政署、海關及郵遞服務公司每季須向監督提交載有下述事項的報告：

- (a) 該等機構的僱員為協助依據手令截取郵件而作出的作為；
- (b) 在報告期內執行了多少手令；及
- (c) 截獲的郵件的總數。

8.13 非法截取通訊的人須向因其非法行為而蒙受損失的人作出賠償，除非後者已獲監督判給賠償。損失的定義應包括感情方面的傷害。

8.14 法院對以非法截取通訊為由而提出的民事訴訟所頒布的補救方法，可包括一項要求被告向受屈一方作出懲罰性賠償的命令。

海外的司法管轄區

英國

8.15 《1985 年截取通訊法令》設立了兩個不同的權力機關，一個是監察機關，另一個是處理投訴的審裁處。

監察機關

8.16 該法令第 8 條設立了截訊專員一職。該專員須“經常檢討”兩件事情：(i)手令的簽發和(ii)保障截獲的資料的安排是否足夠。獲委任做專員者必須是“現時或曾經在司法機構擔任高職位的人”。實際上，獲委任者一直以來均是現任大法官。

8.17 該專員在向首相提交的週年報告中提到他曾“探訪”一些部門，“以調查從已發出的手令中挑選出來的手令，以及查問負責截取通訊的人”。¹ 革斯加頓及利克進一步解釋：

“該專員的做法，實際上是每年抽出兩段時間暫時放下其司法職務，以執行監察截取通訊的工作。在隨意選取一些申請手令的個案後，該專員便會進行覆核工作，方法是審閱個別檔案及與有關人員交談。為此目的，他需要在內政部設立辦事處作為基地，以便查閱文件及聯絡有關人員。該專員亦會探訪各機關（包括情報機關及保安機關）及探訪負責簽發手令的各個部長。這過程不單只涉及審查有關部長的決定，還涉及審查申請手令時提交的資料之準確性及完整性。”²

8.18 該專員在決定某手令應否獲簽發時，會採用的準則是：“一位合理的國務大臣會認為有必要發出這個手令嗎？”進行司法覆核時也是採用這個準則。直至目前為止，並未發現有不能符合這個準則的手令。³

8.19 除了選取一些手令作為樣本供詳細研究外，截訊專員也在其週年報告中提到有一個慣常的做法，就是有關部門會向其提出一些在程序上出錯或違反《1985 年截取通訊法令》的個案。⁴ 因此，該專員在最近的三份年報中提到有關方面向他提及的錯誤。這種倚賴主動報告的做法，令革斯加頓及利克得出這樣的結論：

“雖然截訊專員的職務起着有用的審查作用，但實際上，最能夠確保《截取通訊法令》得以嚴格遵守的原因，很可能是英國政府的官員知道有這個專員存在，而不是那些不大有效的審核標準。一名每年僅花數天或數星期

¹ Report of the Commissioner for 1994 (London, Cm 2828, 1995), paragraph 4.

² Lustgarten and Leigh, op cit, at 63.

³ Ibid, at 62.

⁴ Report of the Commissioner for 1992 (London, Cm 2173, 1993), paragraph 7.

時間去暫時出任專員一職的法官，是不能對整個簽發過程進行深入調查的。”⁵

補救方法

8.20 《1985 年截取通訊法令》第 7 條提供了一個類似司法補救的補救方法，成立一個由有不少於 10 年經驗的律師組成的“投訴審裁處”。凡認為自己的通訊曾被截取的人，可向該審裁處提出申請，要求它作出調查。截訊專員的覆核工作是不斷進行的，但審裁處扮演的覆核角色則建基於向它投訴的個案。

8.21 倘若審裁處將司法覆核所採用的原則應用於有關個案之後，斷定有違反與根據該法令簽發的手令有關的法例規定的情況出現，該審裁處須將結論（但非得出結論的理由）告知申請人，並向首相匯報調查結果。審裁處也可頒令進行下列其中一項或超過一項事情：

- (a) 撤銷手令；
- (b) 指令將截獲的資料副本毀滅；
- (c) 指令國務大臣賠償申請人。

8.22 審裁處的決定不可以在任何法庭被質疑，亦不可以就該決定在任何法庭提出上訴。

8.23 有一點很清楚的是審裁處只在有一個手令已獲簽發的情況下才可調查違反法例規定的個案。假如指稱的截訊活動未獲手令授權，審裁處便沒有權進行調查。這個機制因此不能保障通訊免受未獲授權的截取。沒有手令批准的截訊活動屬於刑事案件，應由警方負責調查。不過，法律沒有規定未獲授權的截訊活動必須交警方處理。

8.24 審裁處的權限因此只限於查明有否一個“有關的”手令簽發，以及如有的話，該手令是否有妥當理由支持下和以適當形式簽發。由於實際上手令只會經過小心審核後才簽發，因此利克批評審裁處是為了“處理一個從沒有出現的問題”而成立⁶。這點可從審裁處在法令實施後首 6 年內所處理的 250 宗個案裏連一宗違例情況都沒有

⁵ Op cit, at 63.

⁶ I Leigh, "A Tappers' Charter?" (1986) Public Law 8, at 15.

發現可見一斑。我們會在下文討論監察的角色應否不單只包括調查獲授權的截訊活動，而且還應擴展至調查未獲授權的截訊活動。

提交報告

8.25 《1985 年截取通訊法令》訂明該專員每年須向首相提交一份“關於他執行職務的情況”的報告。⁷ 首相若認為該報告內有任何事項公布後會危害國家安全、影響防止或偵測嚴重罪行的工作、或損害英國的經濟福祉，可將該事項刪除才把報告提交國會的上、下議院審閱。⁸

美國

提交報告

8.26 《搭線竊聽法令》規定在三個層面之上提交報告：

- (a) 截訊命令（或續發的命令）的有效期屆滿後 30 天內，或在拒發命令後 30 天內，簽發或拒發命令的法官須向美國法院的行政部報告以下事項：⁹
 - (i) 申請的命令的類別；
 - (ii) 申請的結果為何：批出的命令與申請的一樣、要求批出的手令被修改、還是申請被拒絕；
 - (iii) 在有命令授權下載取通訊的日期時間，以及續發的命令（如適用的話）的數目及期限；
 - (iv) 命令或申請書中列明的罪行；
 - (v) 申請命令的人員身分；及
 - (vi) 將會被截取的通訊所使用的設施的類別及將會有通訊被截取的地點的類別。
- (b) 刑事檢控機關每年須向美國法院行政部報告下列事項：¹⁰

⁷ 第 8(6)條，亦見第 8(5)條。

⁸ 第 8(7)條及(8)條。

⁹ 第 2519(1)條。

¹⁰ 第 2519(2)條。

- (i) 上文(a)項所要求的，與往年作出的每項命令申請有關的資料；
 - (ii) 概述根據這項命令而採取的截訊行動；¹¹
 - (iii) 該次截訊行動導致多少人被捕，以及這些人因甚麼罪行被捕；
 - (iv) 該次截訊行動導致多少人被審訊；
 - (v) 該次截訊行動導致多少人被判有罪，以及這些人因甚麼罪行被定罪。
- (c) 該行政部的部長須向國會呈交一份年報，載明上一年申請命令的次數，和批出命令或拒絕批出命令的次數。該報告須包括上文(a)及(b)項的資料的摘要及分析。¹²

補救方法

8.27 一如其保障個人資料的制度，美國的截取通訊法例，並沒有設立一個行政架構，以處理有關違反法例規定的投訴。任何人如有任何不滿，便需要自行提出訴訟。

8.28 假如某人的通訊在違反《搭線竊聽法令》的情況下被截取，他可提出民事訴訟，要求賠償損失。¹³ 該等賠償可包括原告人蒙受的實際損失、和被告人因違反法令而獲得的利益，在適當情況下甚至可追討懲罰性賠償。被告可提出他“真誠地信賴”由法院簽發的手令或命令作為抗辯理由。此外，也可要求頒發強制令作補救，以防止出現違反《搭線竊聽法令》的情況。¹⁴

澳洲

8.29 《1979 年電訊（截取）法令》制訂一個提交報告的制度，並規定須向受屈者提供民事補救。該法令亦授予澳洲聯邦的冤情大使額外職務和權力，以處理截取電訊的問題。

¹¹ 包括(a)截得的導致疑匪被檢控的通訊的大約性質和次數，(b)其他截得的通訊的大約性質和次數，(c)通訊被截取的人士的大概數目，及(d)截訊行動所動用的人力和其他資源的大約性質、數量及費用。

¹² 第 2519(3)條。

¹³ 第 2520 條。

¹⁴ 第 2521 條。

提交報告

(A) 向部長提交的報告

8.30 根據《1979 年電訊（截取）法令》的規定，警務處處長、聯邦政府的部門主管、及提供電訊服務的機構必須向部長提交報告。

(a) 警務處處長必須持有一份手令紀錄冊，冊內列明有關每個手令的下列資料：¹⁵

- (i) 有關手令簽發給哪個部門；
- (ii) 與該手令有關的電訊服務；
- (iii) 手令上指明的使用或相當可能使用電訊服務的人的姓名；
- (iv) 手令的有效期；及
- (v) 涉及的嚴重罪行。

該紀錄冊必須每三個月送交部長查閱。¹⁶ 此外，在手令有效期屆滿後三個月內，警務處處長必須向部長提交一份報告，內載聯邦警察所作出的與依據手令截取通訊有關的行動。¹⁷

(b) 聯邦政府的部門主管必須在手令有效期屆滿後三個月內向部長提交一份報告，內容包括：

- (i) 關於下述事項的資料：
 - (1) 該部門如何使用根據手令截取電訊而獲得的資料；
 - (2) 將這些資料傳送給並非該部門職員的人的情況；及
 - (3) 根據這些資料逮捕了多少人；及

¹⁵ 《1979 年電訊（截取）法令》（修訂本）第 81A 條。

¹⁶ Ibid，第 81B 條。根據第 81D 條規定，警務處處長亦須向部長提交一份“特別手令紀錄冊”。

¹⁷ Ibid，第 98 條。

(ii) 對截獲的資料的用處所作出的評估。¹⁸

(c) 提供電訊服務的機構必須在手令有效期屆滿後三個月內向部長提交一份報告，載述其僱員爲了使通訊能按手令被截取而作出的作爲，以及作出作爲的時間和日期。¹⁹

(B) 部長提交的報告

8.31 部長每年必須向國會的上、下議院提交載有下列資料的報告：²⁰

- (a) 與手令申請有關的統計數字；
- (b) 已簽發的手令數目；
- (c) 載於手令上的嚴重罪行類別；
- (d) 手令有效期的平均期限；
- (e) 根據合法取得的資料而採取的行動導致有多少人被逮捕；
- (f) 有多少次檢控有提交合法取得的資料作爲證據之用；
- (g) 紀錄下來的定罪個案涉及多少項罪行；及
- (h) 有關部門爲執行手令而招致的總支出（包括非經常性支出）。

監察機關

8.32 澳洲沒有就截訊活動設立任何監察機關。它將覆核的職權授予澳洲聯邦的冤情大使。與香港的申訴專員不同，澳洲的冤情大使有權調查針對聯邦警察的投訴。他因此有在行使其職權的過程中，對各種指稱不當的行爲，例如騷擾他人及濫用個人資料等，進行調查。²¹ 這個角色顯然沒有將他的調查範圍，像英國的截訊專員般，局限在已獲授權的截訊行動之內。

¹⁸ Ibid，第 94 條。

¹⁹ Ibid，第 97 條。

²⁰ Ibid，第 99-104 條。

²¹ 見 GA Flick 所著 *Federal Administrative Law*（1984）第 2 冊一書內有關冤情大使的一章。

8.33 《1979 年電訊（截取）法令》授予冤情大使額外的特定職責，規定他每年須最少查閱政府的紀錄兩次，以確定有否遵行提交報告及毀滅截獲的資料的規定。為執行查閱的職務，冤情大使有權進入處所及索取紀錄。他並有權從有關部門的人員拿取資料。²² 這些調查權力與香港的個人資料私隱專員及申訴專員獲授予的權力相似，但英國的《1985 年截取通訊法令》卻沒有這些條文。

補救方法

8.34 受屈者可藉民事或刑事訴訟獲得民事補救。倘有人違反《1979 年電訊（截取）法令》而截取經由一個電訊系統傳送的通訊，法院可在民事或刑事訴訟中向受屈者提供補救方法，發出下列其中一類或超過一類的命令：²³

- (a) 宣布有關的截訊行動是非法的；
- (b) 針對被告人或被控人而作出的損害賠償命令（賠償可以是懲罰性質）；
- (c) 強判令性質的命令；
- (d) 要求被告支付一筆不超逾藉截取通訊得來的總收入的命令。

可供選擇的方案

8.35 在介紹過上述三個司法管轄區的情況後，我們會在下文研究一些監察手令制度的執行的方案，並論及提供給受屈者的補救方法。

監察機關

8.36 英國及澳洲均成立特別的行政機構負責監察手令制度的運作，但美國的有關當局只把收集得來的資料作出比較及發表。這與這些國家的保障個人資料的規管機制互相呼應，唯一例外的是美國沒有一個真正的監察機關。

²² Op cit, 第 82-92 條。

²³ Op cit, 第 107A 條。

8.37 澳洲的冤情大使和他的下屬雖是全職工作，但處理截取通訊的事宜只是他的職責之一。英國的專員則是兼職，然而在他在職期間，他只專責監管截取電訊和郵件的工作。

委任一名監督的需要

8.38 若規定要於事後通知目標人物他的通訊曾被截取，便可減少獨立覆核的需要。通知目標人物的規定使當事人明白截取通訊的理據，以便他可以質詢手令的簽發及執行手令的事宜，不過我們已否決制訂這項規定，因此，是否設立獨立的覆核機制在維繫公眾對手令制度的信心變得十分重要：既然當事人無法就截訊活動提出質詢，便有必要由其他人代表當事人對整個過程作出審查。故此，我們總結認為有必要設立一個獨立的監察機關，負責定期檢討簽發手令的制度。

委任上訴法院大法官為監督

8.39 下一個問題是應該委任一個現有的機構，還是另外成立新的機構行使監察職能。理論上，現時的申訴專員及個人資料私隱專員皆可扮演這個角色。我們知道澳洲的冤情大使在有關截取通訊的事宜上負起監察的功能，但我們不贊同香港採用相同的做法。香港的申訴專員的職權範圍顯然較澳洲冤情大使的窄。重要的是，香港的申訴專員不能調查涉及警方或廉政公署的投訴，及影響“香港的保安、防衛或國際關係”的事宜。監察截訊行動的職能顯然涉及相當多的機密。成立申訴專員公署時，並沒有預期它們會扮演這個角色。我們認為不應該在現時把這項職能附加於專員目前的職責之上。

8.40 相反，個人資料私隱專員的職責確與截取通訊有關係。有時從搜集得來的個人資料已能看出它們是透過截取通訊而獲得。然而我們總結認為不宜把私隱專員牽涉入這類特殊的規管工作。他在《個人資料（私隱）條例》下的角色主要在於確保個人資料的處理過程是公正的。這角色與覆核授權截訊的個案的角色不同，而且其他司法管轄區也沒有把後者的角色加諸私隱專員身上。兩種角色涉及不同的範疇，這點亦可以從由哪兩位司級官員負責這兩個範疇看得出來：保障個人資料的政策是政務司負責的，而截取通訊的政策卻主要是保安司負責。若要私隱專員負責覆核手令的簽發，便會使他現時的法定角色及公眾形象產生重大變化，而且私隱專員目前要承擔的職務對於在任者而言可以說已經十分繁重。

8.41 再者，負責覆核手令的簽發的人，在確保法紀得以遵從及維護保安利益方面，將會扮演一個關鍵角色，並需要通過非常嚴格的保

安審查。他跟私隱專員不同。根據《個人資料（私隱）條例》，後者是不會獲准查閱絕密的資料，而他所作出的決定亦可以被提出來上訴。要挑選一位既可滿足保障個人資料的訴求，又可以滿足執法機關／保安當局的要求的人，是有困難的。

8.42 更重要的是，我們在上文曾建議應由一名高等法院大法官簽發手令，而並非像英國般由一名部長簽發。因此，覆核手令的簽發是否妥當的工作，自必然要由另一名更高級的法官處理。換句話說，監察機關內的監督一職須由一名現任或前任的上訴法院大法官擔任。委任法官擔任監督的好處是有一名公正、客觀及清廉的人負責監察手令制度。

8.43 我們預期該名監督會由總督參照首席大法官的建議而委任。

8.44 我們建議：

(a) 委任一名監督定期檢討簽發手令的制度；

(b) 總督參照首席大法官的建議，委任一名現任或前任的上訴法院大法官為監督；及

(c) 監督任期 3 年，並應有資格再度獲委任，任期同樣為 3 年。

監督的權限

8.45 英國的截訊專員唯一關注的，是依據手令而進行的截訊活動是否符合法例規定。該專員承認不會理會未獲手令授權的截訊活動。²⁴

8.46 澳洲聯邦的冤情大使並不受此限制。他有權調查未獲授權的截訊活動。儘管如此，他並沒有特別被要求偵查此等截訊活動，亦沒有所需的資源這樣做。

8.47 我們考慮過監督除了獲賦予權力就不恰當地簽發的手令作出調查之外，還應否有權就未獲手令授權的截訊活動展開調查。我們總結認為，監督的職權應只限於調查某個手令是否恰當地簽發，及手令裏的條款有否獲遵從。監督將沒有資源調查是否有未獲授權的截訊活動存在。未獲授權的截訊活動屬於刑事行為，應由警方而非監督負責調查。

²⁴ Lustgarten and Leigh, op cit, at 64.

監督的角色和權力

8.48 我們預期該名監督將會採取的監管措施，主要是審查誓章上支持簽發手令的理由是否屬實，以及審查截訊行動有否遵從手令上的條款。手令可能是不恰當地簽發，原因可能是簽發人員不恰當地應用法例規定，亦可能是支持簽發手令的誓章內容虛假。

8.49 我們認為應讓監督自行決定哪些手令需要審核以及應根據什麼準則決定哪些手令需要審核。

8.50 監督應有權訊問任何可為他的審核工作提供資料的人。他亦應有權查閱任何他認為有助他履行職務的文件或資料。

8.51 監督覆核手令的簽發時，應採用法院在進行司法覆核時所採用的準則。

8.52 我們建議：

- (a) 監督有權自行審查手令是否恰當地簽發及手令裏的條款有否妥為遵從；
- (b) 監督有權：
 - (i) 傳召任何可提供與該審查有關的資料的人，並可為該審查訊問該人；
 - (ii) 為上文第(i)項所述的訊問工作進行監督；及
 - (iii) 要求任何人向他提供任何資料(如有需要可要求該人經宣誓後才提供資料)及提交任何與他的審查有關的文件或東西；
- (c) 監督覆核手令的簽發時，應採用法院在進行司法覆核時所採用的準則。

大律師公會的意見

8.53 我們在第 6 章建議法官應在申請人單方面提出申請的情況下簽發手令。單方面提出的申請是閉門處理的，受命令影響的一方沒有機會提出反對。因此，香港法院的訴訟程序有一條重要的規則：就

是如果有一個命令，是在單方面提出申請的情況下頒發，受該命令影響的一方，可向法院申請撤銷該命令。²⁵

8.54 大律師公會認為，雖然截訊行動的目標人物可能永遠不會發現自己的通訊已被截取，但受屈者應有權向高等法院申請撤銷手令。²⁶大律師公會解釋，雖然這種申請可以向高等法院任何一名大法官提出，但最理想還是向當初簽發手令的大法官申請，因為他可以參考受屈者提出的論據來覆核自己作出的決定。受屈者如不滿大法官所作的裁決，便可向上訴法院提出上訴。

8.55 大律師公會又建議，法院可以基於下列其中一項理由撤銷手令：

- (a) 法院錯誤簽發手令，因為申請人提供的證據並不符合簽發手令所需的條件；
- (b) 申請人在有重大的不披露或提供誤導的證據的情況下取得手令；
- (c) 申請人沒有妥當地遵從手令中的規定。

8.56 雖然我們同意大律師公會這項意見，但我們不認為箇中所涉及的程序是可行和實際的。通訊被截取的人即使可在極偶然的情況下發現自己的通訊被截取，但也沒法得知有關的截訊行動是否依手令進行，因為法院是不宜應受屈者的要求透露曾否發出手令；為確保截訊行動的效用，所有與手令簽發有關的資料必須保密。

8.57 我們因此認為受屈者不應有權向法院申請將手令撤銷。然而這結論不妨礙我們考慮應否讓那些認為自己的通訊曾被非法截取的受屈者向監督投訴。

應受屈者的請求作出覆核

8.58 雖然截訊活動是秘密進行的，但間中亦會有人發現其通訊在未經他同意下被截取。例如，有人會發現自己的郵件被他人拆開，而關於截聽電話的資料，也可能在審訊期間無意中泄露。

²⁵ H M S Archer [1919] P1, at 4.

²⁶ 參考《最高法院規則》（第4章，附屬法例A），第32條命令第6條規則。

8.59 我們同意，任何認為自己的通訊曾被非法截取的人在原則上應該有權請求監督調查是否有人進行非法截訊活動。由於我們較早前建議監督的權限僅止於調查經法院授權的截訊行動，所以監督的職責主要是調查有沒有違反關於簽發手令的法例規定的情況。

8.60 我們建議，受屈者如認為自己的通訊被非法截取，可請求監督調查有否違反關於簽發手令的法例規定的情況。

仍然有效的手令

8.61 在接到投訴後，監督應先確定有沒有一個影響受屈者的手令。假如確有這樣的一個手令，而手令又仍然有效的話，監督便應該將投訴轉交高等法院，由一名高等法院大法官（最理想是當初簽發手令的大法官）覆核有關個案，以決定手令是否恰當地簽發和手令裏的條款有否妥為遵從。

8.62 整個覆核過程應該在只得一方知道的情況下進行。負責覆核的大法官可以傳召任何人士接受他的訊問，並要求他提交任何與案情有關的資料、文件或東西。

8.63 負責覆核的大法官如信納手令是恰當地簽發和手令裏的條款已妥為遵從，便應該確認有關手令，並就此知會監督。

8.64 法官如斷定手令並非恰當地簽發，或手令裏的條款沒有妥為遵從，便須——

- (a) 撤銷手令；及
- (b) 下令將截獲的資料銷毀，除非該些資料有可能被用來證明有關的截訊行動是非法的。

8.65 撤銷手令後，法官應將個案轉交監督處理。

8.66 我們建議：

- (a) 倘若監督查明有一個影響受屈者的手令而該手令仍然有效，他須將個案轉交高等法院處理；
- (b) 有關個案經監督轉介後，須由一名高等法院大法官（最理想是原先簽發手令的大法官）覆核該個案，以決定有關手令是否恰當地簽發，以及手令裏的條款有否妥為遵從；

- (c) 該項覆核工作必須在只得一方知道的情況下進行，而大法官可訊問任何人，並要求他提交任何與該案有關的資料、文件或東西；
- (d) 倘若負責覆核的大法官信納有關手令是恰當地簽發和手令裏的條款已妥為遵從，他便須確認手令，並就此知會監督這個結果；
- (e) 倘若大法官斷定手令的簽發並不恰當，或手令裏的條款沒有妥為遵從，他便須：
 - (i) 撤銷手令；及
 - (ii) 下令將截獲的資料銷毀，除非該些資料有可能被用來證明有關的截訊行動是非法的；
- (f) 撤銷手令後，大法官須將個案交回監督處理；及
- (g) 負責覆核由監督轉介的個案的大法官所作出的決定是最終的決定。

有效期已屆滿的手令

8.67 如果有關的手令有效期已屆滿，高等法院便不能撤銷該手令。在這情況下，監督便應親自覆核該手令是否恰當地簽發及手令裏的條款有否妥為遵從。如監督在覆核時發現該手令不是恰當地簽發或是手令裏的條款沒有妥為遵從，他應有權下令銷毀截獲的資料。由於監督的決定並非一個法庭的裁決，所以他的決定須被視為最終的決定，不能再被覆核。

8.68 我們建議：

- (a) 倘若影響受屈者的手令的有效期已屆滿，監督須覆核手令是否恰當地簽發及手令裏的條款有否妥為遵從，他在處理截獲的資料時可享有等同於大法官在處理這些資料時所享有的權力；及
- (b) 監督作出的決定是最終的決定。

知會受屈者覆核的結果

8.69 如果負責覆核的大法官已撤銷該手令，或監督總結認為手令不是恰當地簽發或手令裏的條款沒有妥為遵從，監督應知會受屈者有違反關於簽發手令的法例規定的情況出現。

8.70 在其他情況下，若然——

- (a) 監督確定沒有一個影響受屈者的手令；或
- (b) 負責覆核的大法官確認手令；或
- (c) 手令的有效期已屆滿，而監督斷定手令是恰當地簽發和手令裏的條款已妥為遵從，

監督便應避免作出任何評語，而只應知會受屈者沒有違反關於簽發手令的法例規定的情況出現。

8.71 我們認為不宜告知受屈者有關的截訊行動是按照一個恰當地簽發的手令而進行，因為這可能使進行中的調查變得枉然：疑匪可能與受屈者有聯繫，他甚至可能是受屈者本人。同樣，如果根本沒有手令存在，亦不應如實知會受屈者，因為這樣做可以使疑匪間接證實自己是否成為執法機關的目標人物。

8.72 同樣重要的是回應受屈者請求的時間。過份迅速的回應，可能使受屈者可以推斷有沒有截訊行動正在進行。這個問題值得政府當局或監督考慮。

8.73 若受屈者被告知沒有違反法例規定的情況出現，受屈者可以推斷有關的截訊行動（如有的話）可能是合法的（因為已獲法院授權進行），但亦可能是違法的（指未經法院授權而進行）。如果他不滿意這個覆核結果，他可向警方報案要求作出進一步的調查。若警方有足夠證據證明截訊行動是非法，警方是可以提出起訴的。

8.74 我們建議：

- (a) 倘若負責覆核的大法官已撤銷手令或監督斷定有關的手令不是恰當地簽發或手令裏的條款沒有妥為遵從，監督須知會受屈者有違反關於簽發手令的法例規定的情況出現；
- (b) 倘若遇上其他情況，監督除了告知受屈者沒有違反關於簽發手令的法例規定的情況出現外，須避免作出任何評語。

若告知覆核結果會妨害偵查工作，可延遲知會受屈者

8.75 雖然受屈者應獲告知有沒有違反法例規定的情況，但是假如這樣做會嚴重妨礙偵查嚴重罪行的工作或損害香港的保安，便應延遲知會受屈者。例如，原有的手令已被新簽發的手令取代，以補救不符合規定的地方；有關的截訊行動或偵查工作在原有手令被撤銷後可能仍會繼續一段時間，過早知會受屈者便會破壞藉截取通訊搜集情報的工作（正在進行的截訊行動現時在各方面均屬合法）。即使原有的手令並沒有被新的手令取代，但假如將結果告知受屈者會影響目前或日後的偵查工作（不論該等偵查工作是否與受屈者有關），也可能有需要暫緩知會受屈者。所以如果監督信納知會受屈者會嚴重妨礙目前或日後就嚴重罪行所進行的偵查工作或損害香港的保安，監督應有權延遲知會受屈者。然而只有在有必要的情況下才可暫緩作出通知。監督應定期檢討有關個案，若延遲通知的理由不再存在，便應盡快知會受屈者覆核結果。

8.76 我們建議，假如監督信納將覆核結果知會受屈者會嚴重妨礙目前或日後就嚴重罪行所進行的偵查工作或損害香港的保安，監督應有權延遲知會受屈者。

給予受屈者賠償

8.77 基於手令申請和截訊行動都是秘密進行，受屈者如因為有違反法例規定的情況而蒙受損失，實難以尋求法律補救。為了令執法機關的截訊行動保密，受屈者只會獲告知有違法的情況出現；但他不會獲告知得出這個結論的理由。因此，要他找到足夠證據證明有違法的截訊行動和證明他是該行動的目標人物，實在難於登天。加上事件涉及機密資料，當局亦不願意在法庭上公開披露申請手令的詳情及其他有關的機密資料。因此，要受屈者藉民事訴訟索取賠償是不切實際的。

8.78 為了提供一個實際及有效的補救方法給受屈者，監督如斷定手令是不恰當地簽發或手令上的條款沒有妥為遵從，又或者手令已被大法官撤銷，監督是應該有權給予受屈者賠償。該筆賠償應由公帑支付。我們認為妥當的做法，是在監督就賠償問題作出結論前，讓受屈者有機會就此事表達意見。另一個有別於我們贊同的建議的做法，是另外成立一個審裁處處理賠償事宜。這做法的好處，是可以將監察手令制度和賠償受屈者的職能分開。但我們不認為這個審裁處所可能需要處理的工作量足以成為支付另設審裁處的行政費用的理據，況且，跟我們所建議的由監督去負責評定賠償的做法相比，設立審裁處並沒有明顯的好處。

8.79 我們認為受屈者所蒙受的損失，包括感情方面的傷害，將可以從監督所判予的賠償獲得足夠的補償。為免在法庭重覆審視已被監督調查過的問題，受屈者如已獲監督判給賠償，便不應獲准在法院申索賠償。這樣做不是剝奪受屈者尋求法律補救的權利。相反，我們是考慮到自行提出法律訴訟申索賠償是會遇到實際困難才提出上述建議。我們認為，由監督判給賠償對於受屈者來說是更加實際和有效的補救辦法，且毋須影響截訊行動的機密性或削弱其功效。

8.80 我們建議：

- (a) 倘若監督斷定手令不恰當地簽發或手令裏的條款沒有妥為遵從，或者手令已被負責覆核的大法官撤銷，監督應有權以公帑賠償受屈者；
- (b) 倘若受屈者已獲監督判給賠償，便不應獲准在法院申索賠償。

把個案轉介律政司

8.81 我們建議，如有證據顯示申請人在獲得手令的過程中犯罪，或顯示執行手令的人犯罪，監督可將案件轉介律政司，讓他考慮需否針對違法者提出刑事訴訟。

提交報告

8.82 上文提及的三個司法管轄區均認同截取通訊活動是需要有一定的透明度。要做到這一點，是要把發出手令的次數公開。這亦是英國的專員在其年報內提供的唯一資料。該專員一再指出，獲簽發的手令的數目不能如實反映被監聽的電話線的實際數目，但他拒絕透露受影響的人數。²⁷ 這些統計數字普遍被認為低估了實際情況（例如，法令准許單憑一個手令便可以截取由某處發至任何地點的通訊以及截取從任何地點發給該處的通訊）。由於缺乏其他詳細資料，所以該等數字有可能被人任意運用。相反，美國的報告卻以文字及圖表詳細描述為執法目的而進行的截訊行動的具體情況、所需費用及成效。參與截訊行動者便因此而需要向公眾交待。

²⁷ Lustgarten and Leigh, op cit, at 60.

向立法局提交公開報告

8.83 我們在上一章表明，於事後通知被監察者的規定的最大好處是提高截訊行動的問責性。我們基於實際理由反對制訂這項規定。另一個向公眾交待的方法是提交詳細的週年報告。我們認為提交報告對於加強政府當局及其執法機關所進行的侵擾活動的問責性，扮演着舉足輕重的角色。

8.84 我們建議，監督每年須向立法局提交一份公開的報告。

8.85 我們的建議有別於英國的《截取通訊法令》第 8 條的規定，我們認為法例應具體說明報告須包括的不同事項。美國報告的着重點在於截訊活動的成本效益，但我們認為評估效益不能單從經濟角度著眼。鑑於截訊活動所需的費用日趨廉宜，與截訊效益更有關的因素，其實是個人私隱受到侵擾的程度。

8.86 我們建議，立法規定監督所提交的報告須載有下列資料：

- (a) 申請簽發的手令的次數、撤回申請手令的次數、拒絕簽發手令的次數、按照要求簽發手令的次數、及簽發的手令的內容與原先要求的有差別的個案數目；
- (b) 首次簽發的手令及續簽的手令的平均有效期；
- (c) 有通訊被截取的地點的類別，例如住宅、商業等；
- (d) 有關的截取通訊行動屬於何種類別，例如截取電訊、截取郵件等；
- (e) 涉及的嚴重罪行屬於哪些主要類別；
- (f) 顯示截取通訊行動對於引致被控犯了嚴重罪行的人被逮捕及檢控的有效性的統計數字；
- (g) 監督應受屈者的請求而作出覆核的個案數目，及這類覆核工作的概況；及
- (h) 監督就手令制度的施行而作出的檢討所得出的結果及結論。

8.87 監督毋須提供截訊行動的技術細節。就上文(c)項而言，他只須在報告中提述有通訊被截取的地點屬於甚麼類別，例如究竟有關的行動是針對住宅還是商業樓宇。

8.88 關於上文(f)項，諮詢文件建議報告應包括截訊行動導致有多少人被拘捕和定罪。有一份意見書指出，要準確地將截訊行動與拘捕和定罪的資料扯上關係是有困難的，因為由搜集情報、拘捕、檢控以至定罪，中間已相隔了一段時間。再者，根本不可能確定截訊行動“導致”了多少人被定罪，所以報告載列的任何數字只會是誤導他人。

8.89 我們承認，如果監督須指出有多少宗拘捕和定罪個案是當局截取通訊直接促成的，意見書中提出的困難是會存在的。我們因此修訂了原有的建議，現提議有關報告只需提供一些關於截訊行動對於“引致”罪犯被逮捕和檢控的有效性的統計數字。這些數字很重要，因為它們可以顯示截訊行動的成果，並促使有關當局就這些行動的效用向公眾交待。如果大量的截訊行動只換來少數人被拘捕或檢控，公眾便有權質問，究竟截取通訊是否打擊嚴重罪行的有效措施，以及是否值得為了這些成果而干擾私隱。我們認為檢控數字相對於定罪數字更能準確反映手令是否有效，因為檢控的結果受很多因素影響，而這些因素與截取通訊的效用沒有直接關係。為了知道手令的效用有多大，當局應公開在有簽發手令的個案中，有甚麼百份比的個案能在一指定期間之內（例如兩年內）成功引致有罪犯被拘捕或檢控。

8.90 我們最初傾向於同意在報告內載列通訊遭截取的人的數目及被截取的通訊的數目。然而，通訊遭截取的人的數目是無法提供的，因為單憑聆聽電話中的對話未必能辨認出對話雙方的身份；而被截取的通訊的數目，其實並無多大意義。我們認為我們在上文建議要公開的詳情，應該足以反映個人私隱在社會上遭侵犯的程度。

8.91 香港記者協會建議，可以向外公開的報告應該有一節述及“為監察由傳媒機構所傳送的通訊而發出的手令”。我們認為傳媒和非傳媒應獲得同樣的對待。如果報告須特別提及傳媒通訊，人們便會要求報告也要提及立法局議員、高級官員、和法官等人士的通訊被截取的情況。我們強調簽發手令的程序是由高等法院大法官控制，而不是如英國般由政府官員控制。這個制度應該能夠令公眾安心。

8.92 司法機構政務長告訴我們，首席大法官對於要提交報告的建議有所保留。司法機構政務長指出，由上訴法院大法官向立法局呈交報告，以便立法機關可以審議該份報告，這個概念並不可取，而且會將司法機關與立法機關的分野變得含糊。我們同意維護法官和司法機

關的獨立性是很重要的。然而，有關的上訴法院大法官不會以司法人員的身分執行監督的職務。有關覆核手令的簽發和執行，以及調查受屈者的投訴等工作，均屬於行政的職能。我們不相信我們提出的建議會削弱司法機關的獨立性。在英國，根據《1985 年截取通訊法令》獲委任的截訊專員是一名資深法官，他有責任向首相報告他履行職務的情況。首相接到報告後會交給國會的上、下議院審議。看來只要有關的法官並非以司法人員的身分透過行政機關向國會提交報告，這種安排是不會有問題的。

向總督提交機密報告

8.93 監督在履行其覆核職務時可能會發現一些不當行為，而這些行為若然在報告中透露是會妨害防止或偵測嚴重罪行的工作或損害香港的保安。雖然這些資料不應在公開的報告中披露，但仍應以機密報告的形式告知總督。

8.94 這份機密報告應該載有總督所要求或監督認為有關的事宜。例如，截訊對象是屬於哪個人口類別等資料，便有可能被視為有關的。

8.95 我們建議，監督每年須向總督提交一份機密報告，該報告應載有總督要求載有的事項，或監督認為有關的事宜。

由電訊管理局及提供電訊服務或郵遞服務的機構提交的報告

8.96 為協助監督執行職務，應該要求電訊服務供應商，就提供電訊設施讓當局依據手令截取電訊的詳情，每季向電訊管理局提交報告。電訊管理局接獲報告後，須轉交監督參考。

8.97 我們建議，所有持牌的電訊服務供應商，每季均須向電訊管理局提交報告，以便電訊管理局可以將之轉交監督審閱。該報告須提供下列的資料：

- (a) 持牌供應商的僱員為協助依據手令截取電訊而作出的作為；
- (b) 在報告期內執行了多少手令；及
- (c) 依據有效期在報告期內屆滿的手令截取電訊所涉及的平均時間。

8.98 至於郵遞方面，我們認為類似的責任也應加諸於郵政署、海關和郵遞服務公司。

8.99 我們建議，郵政署、海關及郵遞服務公司每季須向監督提交載有下述事項的報告：

- (a) 該等機構的僱員為協助依據手令截取郵件而作出的作為；
- (b) 在報告期內執行了多少手令；及
- (c) 截獲的郵件的總數。

8.100 郵遞服務公司可透過適用於郵遞服務的發牌制度提交上述報告。

運作上的問題

8.101 法庭在*佩斯頓案*指出：

“執行截訊行動的人希望愈少人知道他們的行動愈好，因為他們認為散播截訊行動的事實會減損這些秘密行動的價值。”²⁸

“〔英國的《截取通訊法令》〕第9條的目的並不是保障截訊行動的成果，而是要保障關於批准和進行截訊行動的方式有關的資料。……不應給被告人有機會在盤問過程中藉着套取國務大臣的資料來源或找出進行監察的部門的秘密工作方法而把事情弄糟。”²⁹

8.102 即使接受這種取向的理據，我們不認為發表上文建議的資料性報告會減低截訊行動的價值。由於報告中的資料不會顯示任何名字，所以發表這些報告不會損害有關個案的原有侵擾行動的目的。我們質疑即使公開一般性的資料也會有負面影響的說法。無論如何，截訊者要向公眾交待的責任更為重要。我們認為市民應有權知道截訊活動在社會上有多普遍。

²⁸ [1993] 4 All ER 638 at 648.

²⁹ Ibid, at 667.

民事補救方法

8.103 我們認為英國的金錢補償條款³⁰基本上形同虛設，原因是有關條款只在有違反關於簽發手令的法例規定的情況出現才適用。因未經授權的截訊行動而蒙受損失的人是不能根據該法令申索賠償的，無怪乎特別成立的審裁處至今還沒有作出有需要向受屈者賠償的判決。相反，美國及澳洲的法例均賦予受屈者法定權利，讓他們可就未經授權的截訊行為在法院申索金錢賠償。

8.104 基於上文提及的理由，我們懷疑由監督調查有否未獲授權的截訊行動是否真的可行。無論如何，雖然一般人很難知道自己是否已成為未獲授權的截訊行動的目標人物，但這樣的事情間中也可能會發生。

8.105 特別是我們有建議，任何人如認為他的通訊遭人非法截取，可請求監督作出調查。根據我們的建議，如有違反關於簽發手令的法例規定的情況出現，受屈者是會獲告知調查結果。如果這種違法情形導致他蒙受損失，他通常有權在法院提出民事訴訟索取賠償。

8.106 受屈者知道有非法截訊行動的另一種情況，是有人被控犯了規管截取通訊的法例。例如，被發現截聽電話的私家偵探，可能會被控截取通訊罪，受害人如有損失，便應該可以為了賠償而控告這名私家偵探。

8.107 然而，基於上文所述的原因，我們認為受屈者如已獲監督判給賠償，便不應獲准在法院申索賠償。因此，我們的結論是：除非受屈者已獲監督判給賠償，否則非法截取通訊的人有責任賠償受屈者因非法截訊而蒙受的損失。除了就確實的損失作出賠償之外，為了與《個人資料（私隱）條例》的規定相符³¹，還要就感情方面的傷害作出賠償。

8.108 我們建議，非法截取通訊的人須向因其非法行為而蒙受損失的人作出賠償，除非後者已獲監督判給賠償。損失的定義應包括感情方面的傷害。

8.109 我們研究過侵擾者應否有責任作出懲罰性的賠償。懲罰性賠償對於受屈者來說可以稱得上是意外之財，因為他所蒙受的實質金錢

³⁰ 《1985年截取通訊法令》第7(5)(c)條。

³¹ 第66(2)條。

損失和感情傷害可能已獲得賠償。不過，如果侵擾者有從其不法行為中獲益，則懲罰性賠償會是適當的補償方法。

8.110 我們建議，法院對以非法截取通訊為由而提出的民事訴訟所頒布的補救方法，可包括一項要求被告向受屈一方作出懲罰性賠償的命令。

具有監察職能的審裁處

8.111 英國除了有一名截訊專員之外，一個專責調查關於手令的簽發的投訴的獨立審裁處亦根據《截取通訊法令》第 7 條而成立。任何人如認為自己曾是截訊行動的目標人物，可向審裁處申請調查該行動是否已獲手令授權，以及如已獲發手令，該手令又是否依照有關法令的規定而簽發。然而，審裁處的權限並不涉及未獲授權的截訊行動：根據該法令第 1 條的規定，這些行動屬於刑事罪行，因此調查工作應由警方負責。

8.112 我們於上文總結認為，由建議中的監督去調查未獲授權的截訊行動並不可行。我們得出這個結論所持的理由亦適用於專責處理投訴的審裁處。況且，我們已建議監督有處理投訴的權力，而受屈者亦可透過法院申索賠償。基於這些理由，我們認為毋須另外設立專責處理投訴的審裁處，以補足監督的角色。

第 9 章 傳播媒介的截取通訊行爲

摘要

9.1 有意見認為凡遇上可基於公眾利益理由披露藉侵犯私隱的方式獲得的資料的情況，新聞工作者便應獲准以該種方式侵犯個人的私隱權。我們會在本章研究這種見解。此外，我們也會探討新聞自由以及尋求和接受資料的權利所涉及的原則。這些自由和權利與禁止截取通訊的關係亦會在文中剖析。

9.2 我們認為採訪新聞的方式，以及披露藉這些方式取得的資料是兩個獨立的課題，兩者不應混為一談。傳播媒介必須使用公平而合法的方式採訪新聞。即使披露將會獲得的資料是符合公眾利益，他們也應該這樣做。

9.3 我們總結認為本報告書的建議，既不會損害新聞自由，也不會損害資訊自由，而傳播媒介亦不應免受管制。

回應諮詢文件的意見

9.4 一些就小組委員會的諮詢文件作出評論的人認為，文件中的建議會侵犯公眾人士的知情權和接收資料的權利。他們指出一般的採訪活動是不應在事前接受審查，而應該在私隱權與新聞自由之間取得平衡。然而，須緊記的是諮詢文件的內容包括了監察活動和截取通訊活動兩方面，而傳播媒介所關注的大部分是與監察活動有關。在諮詢文件之內，監察活動一詞的涵義相對於截取通訊活動的涵義而言是較為廣泛的。

9.5 香港記者協會辯稱，設立手令制度將賦予法官有決定記者可採訪哪些事物的權力。他們補充謂，假如小組委員會的建議被採納，傳播媒介監管政府將出現困難。

9.6 有幾份意見書認為，凡遇上可以基於公眾利益理由披露或發表以侵擾私隱的方式獲取的資料的情況，記者便應獲准以該種方式侵犯個人私隱。他們實際上說只要目標是正確的，便可以不擇手段以求

達到目的。我們會在下文解釋，侵擾私隱和披露藉侵擾私隱而獲得的資料是兩個獨立的課題，兩者不應混為一談。

尋求和接受資料的權利

9.7 《公民權利和政治權利國際公約》第 19 條確認每個人有尋求和接受資料的自由。¹ 該條文第 2 及 3 款載明：

- “2. 人人有自由發表意見的權利；此項權利包括尋求、接受和傳送各種消息和思想的自由，而不論國界，也不論口頭的、書寫的、印刷的、採取藝術形式的、或通過他所選擇的任何其他媒介。
- 3. 本條第 2 款所規定的權利的行使帶有特殊的義務和責任，因此得受某些限制，但這些限制只應由法律規定並為下列條件所必需：
 - (a) 尊重他人的權利或名譽；
 - (b) 保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。”

9.8 公約的條文使用“尋求”而非“收集”一詞，是為了保障主動採取步驟去獲取和研究資料的行為。至於濫用尋求資料的自由的情況，可引用該條文第 3 款處理。

9.9 需要強調的是第 19 條並沒有規定任何人有責任披露其不願意披露的資料，也沒有規定任何人有權可從不願意披露資料的人的身上取得資料。² 魯瓦克解釋稱：

“在任何情況下，尋求資料的權利適用於所有一般可以獲取的資料。若涉及的是個人資料或其他與個人有關的特定資料，我們可以假設有關係人士更可以享有獲告知這些資料的權利，除非國家或私人資料庫有迫切需要將它們保密則屬例外。然而仍有爭議的是：社會付託新聞界和電子傳媒向社會忠實報導所有人們有興趣知道的事

¹ 即《香港人權法案》第 16 條。

² See E Barendt, *Freedom of Speech*, (Oxford: Clarendon Press, 1987), chapter III. 5.

情，是否就代表着新聞工作者有尋求超乎一般可以獲取的資料的特權呢。”³

9.10 資訊自由不是至高無上的。《國際公約》第 19(3)條便制訂了一些條文限制這項自由，以保障他人的權利。魯瓦克評論說：

“尋求資料的自由可以基於保障他人的權利的理由而受到限制。我們首先會想到的是《國際公約》第 17 條下對私隱和私人秘密所提供的保障。儘管草擬第 19 條的人積極地把尋求資料的權利在公約中明文寫出來，但這不會改變締約國根據第 17 條保障個人的私人秘密免受新聞工作者作出煽情報導的責任。最重要的是立法機關必須防止有人隨意取得個人資料。”⁴

9.11 《歐洲人權公約》訂明每個人“有自由在不受政府干預下接受及傳送資料和意見”的權利。⁵ 根據這權利而接收的資料只限於從一般來源處得來的資料。享有接受資料的自由是否意味着政府機關有責任傳送資料呢？假如有這個責任，政府機關又在多大程度上負上這個責任呢？這兩個問題至今尚未有定論。⁶ 看來接受資料的權利不外乎是接受由願意發表言論者所傳送的資料的自由罷了。

新聞自由⁷

9.12 雖然《國際公約》和《歐洲人權公約》並沒有就新聞自由制訂任何條文，但是新聞自由是組成包含在這兩條公約內的表達自由和資訊自由的一部分。⁸

9.13 英國研究報刊業的第三個皇室委員會將新聞自由界定為——

“免受約制的自由之一種，而這種自由的重要性在於能夠使報刊東主、編輯和記者，可以藉着報導事實和評論

³ M Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights - CCPR Commentary (1993), at 343.

⁴ Ibid, at 354.

⁵ 第 10 條。

⁶ 見 P van Dijk & G J H van Hoof, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights (The Netherlands : Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990), at 417-418。歐洲人權法庭認為“自由接收資料的權利，基本上可制止政府限制一個人接收別人願意或可能願意傳送給他的資料。第 10 條並沒有賦予一個人取得載有其本人資料的紀錄的權利，也沒有包含政府將這些資料傳送給當事人的責任”。見 *Leander v Sweden* (1987) 9 EHRR 433, 第 74 段。

⁷ 有關新聞自由方面，可概覽 E Barendt, Freedom of Speech, (Oxford : Clarendon Press, 1987), chapter II.6 ; G Robertson & A Nicol, Media Law, (Penguin, 3rd ed, 1992), chapter 1。

⁸ 《基本法》第 27 條訂明香港居民有“言論、新聞、出版的自由”。

來促進公眾利益。要是沒有這種自由的話，民主選舉中的選民便不能作出負責任的決定。”⁹

9.14 新聞自由可以指個人（包括記者）在事前不受限制的情況下在報刊上報導資訊和評論的自由。這種自由包括報刊東主推售其報刊的自由，以及編輯決定出版甚麼內容的自由。至於傳播媒介應獨立於國家架構之外，以及欲發表言論者應有權使用各種通訊途徑等訴求，均屬於新聞自由的範疇。

9.15 《國際公約》第 19(3)條規定行使資訊自由的權利時須附帶“特殊的義務和責任”。英格蘭上訴法院在范金案則強調報刊東主和記者並非超然於法律之外：

“我們認識的議會民主是建基於法治精神。法治精神要求所有市民遵守法律，除非及直至法律經正常程序修改為止。沒有任何階層的人可享有特權免受法律的管治。假如……《每日鏡報》可以堅稱有權以它們眼中的公眾利益為由違反刑事法的話，那麼其他市民便可以效法。顯而易見，這樣做只會造成無政府狀態。”¹⁰

美國的做法

9.16 香港記者協會和香港新聞行政人員協會均聲稱，美國是以民事法中的侵權法處理私隱問題。這說法是不正確的。美國的傳媒與一般平民一樣是受《搭線竊聽法令》管制的。美國最高法院裁定，美國憲法的第一修訂案“從未被理解為賦予新聞工作者如在採訪新聞的過程中觸犯刑事法或作出侵權行為便可享有免被控訴的權利。第一修訂案絕不可以被用來作為侵犯、偷竊或侵擾的借口。”¹¹

9.17 正如艾馬遜所解釋，雖然美國新聞界有權透過私人的新聞來源在對方自願的情況下取得資料，但是根據憲法規定，它們是沒有權強迫他人提供資料的。¹² 事前不受限制的原則，是適用於申請禁制報

⁹ Royal Commission on the Press, Final Report, (Cmnd 6810, 1977), paragraph 2.3.

¹⁰ *Francome v Mirror Group Newspapers* [1984] 2 All ER 408, at 412.

¹¹ *Dietemann v Time*, 449 F 2d 244, 249 (9th Cir 1971)。第一修訂案在憲法上保證人民可享有新聞自由。

¹² T Emerson, *The Right to Privacy and Freedom of the Press*, (1979) Vol 14, No 2, Harv CR-CLLR 329; collected in R Wacks, *Privacy Volume II - The Concept of 'Privacy'* (London: Dartmouth, 1993) 375.

導資料的個案；但是若然申請禁制令的目的是要制止傳媒非法侵擾私隱，則申請人是不能被指侵犯新聞自由的。¹³

侵擾私隱與披露或報導個人資料的分別

9.18 我們提及過有一些回應諮詢文件的意見認為，假如把藉侵擾私隱而獲得的資料報導是符合公眾利益，傳媒為了獲得該些資料而作出的侵擾行為是不應被制止的。

9.19 我們同意處理關於披露或報導個人資料的個案時，可以用公眾利益作為抗辯理由。¹⁴ 然而，侵擾私隱的行為是有別於披露資料的。雖然美國的傳媒在被控披露以侵擾方式獲得的私隱時可以以該些資料具有新聞價值為抗辯理由，但是他們仍須就使用侵擾私隱的方式獲得資料而負上法律責任。美國憲法第一修訂案就人民可以披露資料的權利所提供的保障是建基於言論自由這個概念。但正如韋利文所指出，支持言論自由的眾多理據之中，沒有一個可以用來支持侵擾私隱的行為。¹⁵

9.20 將採訪新聞的方法和使用這些方法所得出的結果區別是重要的。¹⁶ 傳媒採訪新聞的方法一直以來均受到有關“侵犯”、版權、盜竊、欺詐、刑事毀壞等法律和其他刑事罪行所制訂的限制規限，但從來沒有人表示這些限制會損害新聞自由或尋求或接受資訊的自由。

9.21 正如一個普通市民不得搜查另一人的身體，或擅自進入他人的家居以圖獲得其認為將之發表會是符合公眾利益的資料，任何記者也不應僅因為報導將被其截取的資料是符合公眾利益而獲准截取私人通訊。資料的報導和獲取資料的方法兩者應該分開獨立考慮。這個取向也是《個人資料（私隱）條例》所採納的。

以公平合法的途徑採訪新聞

9.22 傳播媒介在《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）下所享有的豁免權只關乎個人資料的使用，以及資料當事人查閱其個人資料

¹³ *Galella v Onassis*, 487 F 2d 986 (2d Cir 1973).

¹⁴ 例如若有人以具侵擾性的方法取得資料，其後又違反保密責任將資料披露，他可以公眾利益為由在控告他違反保密責任的法律訴訟中辯護。

¹⁵ R Wacks, *Privacy and Press Freedom* (London: Blackstone Press, 1995), at 127。以下是一些經常用以支持保障言論自由的論據：(a)有助散佈資料和意見；(b)促進個人和團體交換意見；(c)查明事實真相；(d)個人自我發展和完善；(e)參與民主的運作；及(f)促進社會轉變。

¹⁶ See R Wacks, *Privacy and Press Freedom* (London: Blackstone Press, 1995), chapter 5.

的權利。¹⁷ 該條例並沒有任何條文豁免傳播媒介受屬於第一項保障資料原則的“規限資料收集原則”管制。正如其他市民一樣，記者必須採用在當時來說是公平合法的途徑收集個人資料。採用不公平或非法途徑收集個人資料的人，是不可以憑藉發表有關資料是符合公眾利益而避免受到私隱專員的譴責。¹⁸

9.23 我們在本報告書所作出的建議並沒有對傳媒所可以報導的內容施加限制。傳媒將可以繼續自由發表合法的資料，所以不可能會出現在報導前受到限制的問題。

9.24 我們的報告書只會影響傳媒在採訪新聞時所使用的方法。我們在上文指出截取通訊活動是嚴重侵擾私隱的行為。我們因此建議，除非有關的截取通訊活動已獲豁免受法例管制，或已獲法院授權，否則應被視為非法。雖然按照我們的建議，傳媒是不能申請截取通訊的手令，但他們仍可採取其他侵擾性較低的方法，或利用在一方同意下截訊的例外情況來採訪新聞。此外市民亦可繼續享有接受以公平和合法的方法獲得的資料的權利。就採訪活動而言，新聞自由是指以公平合法的途徑採訪新聞，而不是以不合法或不公平的途徑採訪新聞的自由。

9.25 在未獲得通訊任何一方同意下截取通訊是不公平和應該受到譴責的。即使我們的建議不獲接納，可以預期私隱專員也不會認為在未經同意下截取通訊是公平的收集個人資料方法。我們的報告書只不過是朝着同一方向踏出另一步，建議未經許可的截取通訊活動除了是不公平之外，而且還是非法的。

9.26 香港的報刊業毫無疑問享有高度的自由。他們毋須受任何發牌制度監管。即使本地報刊須根據《本地報刊註冊條例》（第 268 章）註冊，但這只不過是申報手續而已，而且註冊費也很低。基本上，對於甚麼人可以營辦一份報刊是沒有任何限制的。假如由傳媒進行的截取通訊活動可獲豁免受法例管制，任何想截取通訊的人（包括罪犯在內）只需註冊成為一份報刊的東主，便能享有這項豁免權利，這實非我們所願意見到的。另一個解決辦法是為報刊業設立發牌制度，但這做法顯然對新聞自由不利。所以結論必然是報刊業不能在採訪新聞的方法上享有特權。這是他們不受發牌制度監管所需要付出的代價。

¹⁷ 見第 61 條。“使用”一詞就個人資料而言，被界定為包括資料的披露或轉移；第 2(1)條。
¹⁸ 比照第 61(2)(b)條。

9.27 我們總結認為，我們的建議不會損害新聞自由或資訊自由，而傳播媒介亦不應免受管制。

回應諮詢文件的人士和團體

政府部門

保安科
運輸科
廉政公署
行政署長

法律界

香港大律師公會
香港律師會
司法機構政務長辦公室
律政署國際法律科

政治團體

劉慧卿議員辦事處
涂謹申議員辦事處
香港中外聯盟
香港人權聯委會
香港自由民主聯會
香港協進聯盟主席

傳播媒界

香港記者協會
香港新聞行政人員協會
香港攝影記者協會
電視廣播有限公司
亞洲電視有限公司

學術界

香港公開進修學院
香港理工大學
香港城市大學王貴國教授
澳洲 Monash University, Prof Tucker

英國格拉斯哥大學 Mr Stefaan Verhulst

日本一橋大學 Prof Horibe

海外團體

澳洲人權及平等機會委員會

加拿大英屬哥倫比亞資料及私隱專員辦事處

德國聯邦內政部

新西蘭私隱專員辦事處

英國資料保護署署長

英國全國公民自由議會

其他

香港電訊有限公司

香樹輝先生