

案例摘要 (中文翻译)

J 及其他人 诉 警务处处长

HCCM 191/2021 ; [2021] HKCFI 3586 ; [2021] 5 HKLRD 708

(高等法院原讼法庭)

(裁决书英文本全文载于

https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=140487&QS=%28HCCM%7C191%2F2021%29&TP=JU)

主审法官：高等法院原讼法庭法官李运腾

聆讯日期：2021 年 10 月 27 日

裁决日期：2021 年 11 月 29 日

提交令 - 《实施细则》附表 7 第 3(4)条的准则 - 有合理理由怀疑 - 有合理理由相信的门坎较高 - 法庭酌情拒绝发出提交令的空间有限 - 调查工作的完整性和有效性不容有损 - 遵从提交令会否对当事人构成欺压

提交令的更改 - 一般不受理以物料的相关性或用处为理由而提出的申请 - 损害调查工作的完整性和有效性 - 在调查阶段警方有自由决定物料是否相关和有用 - 可再次根据附表 7 第 3(4)(d)条就是否符合公众利益作出权衡 - 保密承诺或责任不可免除遵从提交令的责任 - 侦测和检控严重罪行所涉及的公众利益较疑犯的私隐权重要

背景

1. 警务处处长根据《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法第四十三条实施细则》(《实施细则》)附表7《关于要求提供资料和提交物料的细则》第3(2)条取得针对五名申请人的提交令(「提交令」),要求身为某组织受托人的全部申请人将提交令指明的物料提交,包括管理帐目、会计分类帐、交易纪录、捐赠者资料,以及接受捐赠或补助者的详情。众申请人取得一份「更改传票」及一份「时限传票」,谋求将该等提交令涵盖的部分文件中关于接受捐赠或补助者的个人资料遮盖,即电话号码、住宅地址、电邮地址、身分证明文件最后四位数字、犯人编号,以及心理和医学治疗的资料。

法庭主要考虑的条文及争议点

- 《基本法》第三十条
- 《实施细则》附表7第2条及第3条
- 《人权法案》第十四条
- 《个人资料(私隐)条例》(第486章)第4条及附表1第3(1)条

2. 法庭审视了以下争议点:

- (a) 法庭颁令发出提交令后,应否受理以《实施细则》附表7第3(4)(c)(i)条所规定的相关性理由更改该提交令的申请;及
- (b) 法庭应否接纳申请人的要求,根据《实施细则》附表7第3(4)(d)条再作权衡,并批准他们提出的将个人资料遮盖的申请。

3. 由于有争议的文件(不论是如申请人所建议般遮盖了部分那些,还是完全没有遮盖但在双方代表在场下密封了那些)已提交给警方,所以无论法庭完全

答应还是完全拒绝申请人提出的遮盖文件的要求，也无需就关于延长遵从提交令的时限的「时限传票」作出裁决。(第7段)

法庭的裁决摘要

《实施细则》附表7第3(4)条的法定准则

4. 由于附表7所载述的特别权力属强制性和可能侵扰别人，所以设定司法保障，规定必须获得授权才可行使权力，以确保该等权力的行使并非无理或具压迫性。这项事先获得司法授权的规定让法庭有机会在事前评估国家与个人之间互有冲突的权益，使《基本法》第三十条和《人权法案》第十四条保证可以享受的个人私隐权只在符合适当标准的情况下才会受到干扰。法庭处理关于提交令的申请时必须独立作出判断，就互有冲突的权益作出权衡。(第14段)

5. 由于警方据称是调查危害国家安全罪行的疑犯从中获得的收益，所以提交令的主要目的是便利警方调查资金流向及付款理由。这些都是法庭根据附表7第3(4)(d)条衡量是否符合公众利益时所考虑的重要因素。(第16段)

6. 在调查阶段采用的第3(4)(b)条的门坎(即「有合理理由怀疑」)相对较低：「怀疑」指在未有证明的情况下作出猜测或臆测，与「表面证明」相去甚远。然而，条文另有要求「怀疑」须建基于「合理理由」之上，即任何客观地检视该等理由的人都会如此怀疑。(第16段)

7. 适用于第3(4)(c)及(d)条的「有合理理由相信」的门坎，较适用于第3(4)(b)条的「有合理理由怀疑」的门坎为高，皆因「相信」虽未达「知悉」程度，却已超过「纯粹怀疑」。(第18段)

8. 法庭根据第3(2)条考虑单方面作出的申请时无须作出任何「事实裁断」，

惟须基于当时所得的有限资料对法定准则作出客观评估，并须以合理的客观思考检视该些资料会否有所需的怀疑或信念。(第 18 段)

以《实施细则》附表 7 第 3(4)(c)(i)条所规定的相关性理由申请更改提交令

9. 即使申请全然符合附表 7 第 3(4)条所规定的法定准则，法庭仍可酌情决定不发出提交令。然而，行使该酌情权的空间有限，拒绝发出命令的理由必须充分。这是由于立法原意显然是调查工作的完整性和有效性不容有损。(第 20 段)

10. 在 *P 诉 廉政专员* (2007) 10 HKCFAR 293 一案，终审法院在《防止贿赂条例》(第 201 章)的背景下，裁定即使符合法定准则，法庭仍可酌情拒绝发出廉政公署寻求的提供资料或出示文件的命令，就此适用的准则是遵从根据《防止贿赂条例》第 14(1)(d)条送达的通知书的要求会否对当事人构成欺压。再者，法庭可基于根据第 14(1)(d)条应单方面申请而发出的(关于通知书的)命令超出法例预计的情况以致无效(或以欺诈为由)将该命令撤销。欺诈这个理由需要证明申请人有恶意(或不真诚)，但可称得上有恶意(或不真诚)的个案少之又少。此外，终审法院裁定如更改提交令的申请涉及调查的实质内容，法庭不应受理，因这可为调查工作的完整性和有效性带来受损的风险(第 20-21 及 23 段)

11. 由于国家安全至关重要，加上《实施细则》附表 7 第 3(4)(c)(i)条的规定和目的与《防止贿赂条例》第 14(1B)(b)条的相似，两者都是关于材料是否可能与调查相关，所以终审法院在 *P* 案指出不得损害廉政公署调查工作的完整性和有效性，同样甚或更为适用于根据《实施细则》附表 7 发出的提交令。同样说法亦适用于关于警方所寻求的物料是否可能有用的《实施细则》附表 7 第 3(4)(d)(i)条。(第 22 及 24 段)

12. 在调查阶段，法庭必须给予警方若干自由度，也应就他们对什么物料相当可能相关或有用的看法给予恰当比重，因两者均与调查的实质内容有关。法庭不应妨碍进行中的刑事调查，亦不应被要求过早决定什么与调查相关或对调查有用，这是不可能做到的。就此，我们可在提交令与搜查令之间进行类比。然而，即使案件涉及国家安全，单凭一名警务人员的空泛指称是不足够的。(第 24 段)

13. 高等法院原讼法庭在本案总结认为，原则上，如法庭在单方面申请提交令的阶段已就物料是否相关或有用作出裁决，则一般而言不应受理以同样理由撤销或更改该等提交令的申请或要求。(第 26 段)

再次根据《实施细则》附表 7 第 3(4)(d)条作出权衡

14. 尽管不应基于只与调查的实质内容相关的理由而质疑提交令，但法庭为了履行其保障程序不被滥用和当事人不受欺压的把关职能，法庭在处理寻求撤销或更改提交令的申请时，可以根据附表 7 第 3(4)(d)条再作权衡。(第 28 段)

15. 根据附表 7 第 3(4)(d)条须权衡相互冲突的权益为：(a) 接受捐赠或补助者的个人资料是否可能有用；及 (b) 该等受益者的私隐权和与之相应的申请人保密责任。(第 27 段)

16. 基于附表 7 第 2(4)(d)(iv)条，保密和私隐是法庭考虑应否批出附表 7 下的提交令时有权考虑的事宜。(第 12 段)

17. 法庭的工作是按附表 7 第 3(4)(d)条的规定作出客观评估，考虑当事人存档的誓章证据，但无须适用举证责任的规则。(第 28 段)

18. 高等法院原讼法庭在本案重新作出权衡之后得出的结论，就是将物料交予

警方显然是符合公众利益，而申请人谋求将文件内容遮盖的申请并无理据支持，理由如下：(第 29 及 37 段)

(a) 基于附表 7 第 3(11)(b)条，即使申请人有违反他们对接受捐赠或补助者的保密承诺的可能性，这本身不足以免除他们遵从提交令的责任。
(第 30 段)

(b) 提交令的目的显然是在没有资料拥有者的同意下向资料拥有者以外的其他人索取资料。这项强制特点并非《实施细则》的机制独有，常见于其他类似的法定机制。凡调查当局可根据不同的法例取得提交令，只要符合有关法例所订明的先决条件，调查当局是可以选择最切合其目的之条文提出申请的。(第 31 段)

(c) 衡平法的保密责任没有禁止向调查或监管当局披露属其调查范围的事宜。如个人资料是为防止或侦测罪行的目的或按照法院的命令使用，则获豁免遵守《个人资料(私隐) 条例》(第 486 章) 第 3 保障资料原则。法庭一贯认为，侦测和检控严重罪行所涉及的公众利益较疑犯的私隐权重要。这尤其须应用于危害国家安全的行为，因为该等行为冲击「一国两制」的基础，而作为特别行政区的香港的存在和稳定有赖于此。(第 32-33 段)

(d) 再次作出的权衡应顾及有关调查的目的，即审视资金流向，并查看付款是否真实和有合理目的。故此，警方所寻求的个人资料明显与调查有关。(第 34 段)

(e) 附表 7 第 4 条有限制警方散播根据第 2 条及第 3 条获取的资料的规定。申请人无理由担心个人资料一旦交予警方便会公诸于世。(第 35 段)

(f) 除了对接受捐赠或补助者作出的保密承诺之外，申请人未曾证明他们在遵从提交令方面有任何困难。(第 36 段)

19. 最后，法庭撤销申请人的「更改传票」及「时限传票」。(第 38 段)

#585983v3