

2005年8月5日
資料文件

立法會保安事務委員會
《執法(秘密監察程序)命令》

引言

本文件向議員介紹，行政長官根據《基本法》第48(4)條賦予的權力，在2005年7月30日所作出的《執法(秘密監察程序)命令》(見於附件)，以及在規管秘密監察活動方面的未來方向。

背景

2. 秘密監察在任何執法機構的調查手法中都是不可或缺的，而香港的執法機構亦不例外。在過去，藉這些監察得來的資料，已多次在我們的刑事司法程序中用作證據。以往這類監察須根據有關執法機構的內部指引及程序來進行。

3. 有鑒於2005年4月底及2005年7月初區域法院就兩宗案件的裁決，公眾對我們的執法機構在其工作中如何進行秘密監察有所關注。一般意見認為這些機構應可在執行其防止和偵測罪行以及保障公共安全和保安的工作中，繼續使用這些有效的方法。與此同時，亦有建議加強規管監察行動的準則及程序的透明度。

4. 當局充份明白市民的關注，以及他們對規管進行秘密監察的程序(包括保障措施)增加透明度的期望。我們認同最終應就規管秘密監察的措施進行立法。而就目前來說，為迅速回應上述關注以及為執法機構就這項重要工作提供更清晰的法律基礎的需要，行政長官作出了上述命令。

命令

5. 根據《基本法》第48(4)條，發布行政命令是行政長官可以行使的其中一項職權。《1997年公務人員(管理)命令》就是根據此《基本法》條文所作出的。根據行政命令而頒布的程序屬法律程序。

6. 《執法(秘密監察程序)命令》是行政長官為維持及體現現有的秘密監察政策而向執法機構頒布的行政指示。我們亦藉草擬是項命令的機會，更新有關的程序及保障。命令闡述負責進行執法調查或採取執法行動的政府部門人員(或代其行事的人)在進行秘密監察時須遵守的程序。任何人員不得在沒有根據命令給予的授權的情況下，進行任何秘密監察(第 5(1)條)。

7. 命令的第 2 和第 3 部訂定秘密監察的授權申請以及為授權續期的程序。有需要進行秘密監察的人員可向有關部門的授權人員申請授權(第 5(2)條)。有關申請須以書面提出並須列明一些指定的資料(第 6 條)。有關資料包括該項秘密監察所謀求達到的目的、有關監察的形式、監察的目標人物的身分、監察的建議限期，以及對目標人物以外的任何人的影響的評估。

8. 有關的部門首長可指定職級不低於等同高級警司的職級的人員為授權人員。授權人員只可以在符合命令第 3 條的有關條件下給予授權。有關的條件為：

- (a) 進行有關秘密監察所謀求達到的目的是 -
 - (i) 防止或偵測罪行；或
 - (ii) 保障公共安全或保安；及
- (b) 考慮到對受影響人士的侵犯性、以及是否有侵犯性較低的其他手段可供使用，有關的秘密監察與進行該監察所謀求達到的目的是相稱的(第 7 條)。

授權人員不論是否批准授權申請，均須以書面下達他所作出的決定的理據。

9. 秘密監察的授權，其生效期最長為 3 個月(第 8 條)，但可以根據適用於新申請的條件獲續期(第 9 至第 12 條)。授權人員亦須以書面下達有關決定的理據。

10. 命令的第 4 部闡述有關緊急情況的申請安排。在此類情況下，有關申請(不論是申請授權或申請續期)可以口頭形式提出(第 13(1)條)。然而，作為一項保障，有關的授權或續期的生效時間最長為 72 小時(第 13(4)條)。再者，授權人員及提出申請的人員均需根據有關申請的情況，在就有關申請作出決定後的短時間內擬備所規定的紀錄(第 14 條)。

11. 為確保根據命令的申請能獲妥善處理，以及命令所規定的

要求得到遵守，有關部門的首長須委任由職級高於授權人員所擔任職級的人員，就授權人員行使及執行命令所訂定的權力和職責，作定期檢討(第 16 條)。此外，個別部門亦須擬備內部指引，為其人員就執行命令提供指導(第 17 條)。有關指引必須在任何人員獲授權執行命令所規定的任何職能前擬備。

展望

12. 廉政公署、香港警務處、入境事務處及香港海關均已擬備根據命令第 17 條所需的內部指引。因此，他們可以在命令於 2005 年 8 月 6 日生效時，根據命令的條文進行秘密監察。當局會密切檢討命令的實行情況，以及在適當時更新命令及有關的部門指引。

13. 正如上文第 4 段所述，我們的最終目標是就規管秘密監察的措施進行立法。我們現正優先及積極地考慮達至此目標的最佳安排。然而，這項工作仍需時，原因包括除了執法機構以外，私營機構如傳媒及私家偵探亦有進行監察行動。當我們在考慮這項問題時，我們必須一方面要顧及防止和偵測罪行，以及保障公共安全和保安方面的需要，另一方面，亦須顧及對個人私隱的權利予以充足保障的要求，以達至兩者的平衡。我們希望能盡快就我們的建議諮詢議員，並歡迎議員提出意見。

保安局
2005 年 8 月 5 日

《執法 (秘密監察程序) 命令》

目錄

條次		頁次
第 1 部		
導言		
1.	引稱及生效日期	E60
2.	釋義	E60
3.	給予秘密監察的授權或將授權續期的條件	E62
4.	命令不適用於法律訂定的秘密監察	E64
第 2 部		
秘密監察的授權		
5.	授權申請	E64
6.	在授權申請中列明的資料及申請的形式	E64
7.	授權申請的決定	E66
8.	授權的限期	E66
第 3 部		
將秘密監察的授權續期		
9.	授權的續期申請	E66
10.	在授權的續期申請中列明的資料及申請的形式	E68
11.	授權的續期的申請的決定	E68
12.	授權的續期的限期	E68

條次

頁次

第 4 部

關於緊急個案的特別條文

13.	口頭申請及其效力	E70
14.	口頭申請的紀錄	E72

第 5 部

雜項

15.	授權人員的指定	E72
16.	定期檢討	E72
17.	內部指引	E74

行政命令
2005 年第 1 號

本人曾蔭權，中華人民共和國香港特別行政區行政長官，現依據《基本法》第四十八(四)條賦予本人的權力作出以下命令——

第 1 部

導言

1. 引稱及生效日期

- (1) 本命令可引稱為《執法(秘密監察程序)命令》。
- (2) 本命令自 2005 年 8 月 6 日開始時起實施。

2. 釋義

(1) 在本命令中，除文意另有所指外——

“人員”(officer)指部門的任何人員，而其職責是包括進行執法調查或採取執法行動的；

“書面”(writing)包括將文字以可見形式表述的任何方式(不論是電子、機械、光學或其他方式)；

“秘密監察”(covert surveillance)指為某特定執法調查或執法行動的目的而有系統地監察任何人，而——

- (a) 該監察是在該人有權對享有私隱有合理期望的情況下進行的；
- (b) 該監察的進行方式是旨在確保該人不察覺該監察正在或可能正在進行；
- 及
- (c) 關於該人的任何私人資料相當可能會藉該監察而取得；

“部門”(department)指政府的任何以進行執法調查或採取執法行動作為部分職能的部門，並包括廉政公署；

“授權人員”(authorizing officer)就任何部門而言，指獲該部門的首長根據第 15 條指定為授權人員的任何人員。

(2) 在本命令中——

- (a) 凡提述根據本命令給予的授權(不論實際如何稱述),包括提述根據本命令續期的授權;及
- (b) 凡提述人員或授權人員(不論實際如何稱述),包括提述——
 - (i) (如曾是該人員或授權人員的人不再擔任該人員或授權人員的職位)在當其時擔任該職位的人、或獲委任署理該職位或執行該職位的職能的人、或合法地執行該職位的職能的人;或
 - (ii) (如身為該人員或授權人員的人不能執行該人員或授權人員的職位的職能)在當其時獲委任署理該職位或執行該職位的職能的人或合法地執行該職位的職能的人。

3. 給予秘密監察的授權或將授權續期的條件

在本命令中,給予秘密監察的授權或將秘密監察的授權續期的條件是在有關特定個案的情況下——

- (a) 進行該秘密監察所謀求達到的目的是——
 - (i) 防止或偵測罪行;或
 - (ii) 保障公共安全或保安;及
- (b) 在——
 - (i) 從運作的角度權衡對該秘密監察的需要與該秘密監察對任何會是其目標人物或可能受該秘密監察影響的人的侵犯性之下;及
 - (ii) 考慮進行該秘密監察所謀求達到的目的是否能合理地藉侵犯性較低的其他手段達到之下,該秘密監察與進行該秘密監察所謀求達到的目的是相稱的。

4. 命令不適用於法律訂定的秘密監察

本命令不適用於獲得或曾經獲得任何法律授權或准許而進行的任何秘密監察、被或曾經被任何法律規定進行的任何秘密監察、根據或曾經根據任何法律獲得授權或准許而進行的任何秘密監察、或根據或曾經根據任何法律被規定進行的任何秘密監察。

第 2 部

秘密監察的授權

5. 授權申請

(1) 任何人員不得在沒有根據本命令給予的授權的情況下直接或透過任何其他人進行任何秘密監察。

(2) 任何部門的任何人員可向該部門的授權人員提出申請，要求授權進行由該部門的任何人員進行或由其他人代該部門的任何人員進行的秘密監察。

6. 在授權申請中列明的資料及申請的形式

(1) 秘密監察的授權申請須——

- (a) 述明進行該秘密監察所謀求達到的目的是屬第 3(a)(i) 條所指明的或是屬第 3(a)(ii) 條所指明的；
- (b) 列明——
 - (i) 該秘密監察的形式及進行該秘密監察所謀求取得的資料；
 - (ii) 該秘密監察的目標人物的身分 (如知道的話)；
 - (iii) 將進行該秘密監察所在的任何地方 (包括任何運輸工具及任何構築物，不論是否屬流動性) 的詳情 (如知道的話)；
 - (iv) 該秘密監察的建議限期，並表明該監察將於何時開始和結束；
 - (v) 相當可能會藉進行該秘密監察而取得的利益；及
 - (vi) 該秘密監察對不屬第 (ii) 節所提述的任何人的影響 (如有的話) 的評估；及

(c) 以姓名及職級識別提出申請的人員。

(2) 申請須以書面提出。

7. 授權申請的決定

(1) 授權人員在考慮根據本部提出的秘密監察的授權申請後，可在第 (2) 款的規限下——

(a) 在經更改或不經更改下給予該申請所尋求的授權；或

(b) 拒絕給予授權。

(2) 除非授權人員信納第 3 條就給予授權所規定的條件已獲符合，否則他不得給予授權。

(3) 授權人員須以書面下達他根據第 (1) 款作出的決定及該決定的理據。

8. 授權的限期

秘密監察的授權——

(a) 於授權人員在給予該授權時指明的時間 (該時間在任何情況下均不得早於給予該授權的時間) 生效；及

(b) 於授權人員在給予該授權時指明的期間 (該期間在任何情況下均不得比自該授權生效的時間起計的 3 個月為長) 屆滿時失效，但如該授權已根據第 3 部續期，則不在此限。

第 3 部

將秘密監察的授權續期

9. 授權的續期申請

在秘密監察的授權失效前，有關部門的任何人員可隨時向該部門的授權人員提出申請，要求將該授權續期。

10. 在授權的續期申請中列明的資料及申請的形式

(1) 秘密監察的授權的續期申請須——

(a) 列明——

(i) 所尋求的續期是否首次續期及(如否)該授權以往每次獲續期的情況；

(ii) 以往為申請該授權或為申請該授權的續期的目的而提供的資料有否任何重大改變；

(iii) 已藉該授權取得的資料的價值；

(iv) 有需要申請續期的理由；及

(v) 該秘密監察的建議限期，並表明該監察將於何時結束；及

(b) 以姓名及職級識別提出申請的人員。

(2) 申請須以書面提出。

11. 授權的續期的申請的決定

(1) 授權人員在考慮根據本部提出的秘密監察的授權的續期申請後，可在第(2)款的規限下——

(a) 在經更改或不經更改下給予該申請所尋求的續期；或

(b) 拒絕給予續期。

(2) 除非授權人員信納第3條就給予續期所規定的條件已獲符合，否則他不得給予續期。

(3) 授權人員須以書面下達他根據第(1)款作出的決定及該決定的理據。

(4) 秘密監察的授權可根據本命令獲續期多於一次。

12. 授權的續期的限期

秘密監察的授權的續期——

(a) 於該授權如沒有獲續期便會失效的時間生效；及

- (b) 於授權人員在給予該續期時指明的期間(該期間在任何情況下均不得比自該續期生效的時間起計的 3 個月為長)屆滿時失效,但如該授權已根據本部進一步續期,則不在此限。

第 4 部

關於緊急個案的特別條文

13. 口頭申請及其效力

(1) 儘管有第 6(2) 及 10(2) 條的規定,如提出秘密監察的授權申請或秘密監察的授權的續期申請的人員認為有關特定個案情況緊急,以致有充分理據支持該申請以口頭形式提出,該申請可以口頭形式提出。

(2) 儘管有第 7(1) 及 11(1) 條的規定,在不損害第 7(2) 及 11(2) 條的原則下,如有口頭申請根據第 (1) 款提出,則除非授權人員信納有關特定個案情況緊急,以致有充分理據支持該申請以口頭形式提出,否則他不得給予該申請所尋求的授權或續期。

(3) 儘管有第 7(3) 及 11(3) 條的規定,如有口頭申請根據第 (1) 款提出,授權人員可以口頭形式下達他根據第 7(1) 或 11(1) 條(視屬何情況而定)作出的決定及該決定的理據。

(4) 儘管有第 8(b) 及 12(b) 條的規定,如授權人員因應根據第 (1) 款提出的口頭申請,給予該申請所尋求的授權或續期,該授權人員在給予該授權或續期(視屬何情況而定)時指明的期間(而該期間屆滿之時即為該授權或續期(視屬何情況而定)失效之時)在任何情況下,均不得比自該授權或續期(視屬何情況而定)生效起計的 72 小時為長。

(5) 除非本條另有規定,本命令在經必要的變通後,適用於根據第 (1) 款提出的口頭申請及因應該申請而給予的任何授權或續期,一如本命令適用於以書面提出的申請及因應該申請而給予的任何授權或續期一樣。

14. 口頭申請的紀錄

(1) 如有口頭申請根據第 13(1) 條提出，授權人員須在他根據第 7(1) 或 11(1) 條 (視屬何情況而定) 作出決定後，於合理地切實可行範圍內盡快以書面記錄——

- (a) 一項關於所有為該申請的目的而根據第 6(1) 或 10(1) 條 (視屬何情況而定) 提供的資料的概要說明；及
- (b) (如他已根據第 13(3) 條以口頭形式下達他根據第 7(1) 或 11(1) 條 (視屬何情況而定) 作出的決定及該決定的理據) 他已如此下達的決定及理據。

(2) 如因應根據第 13(1) 條提出的口頭申請而給予該申請所尋求的授權或續期，提出該申請的人員須在自該授權或續期 (視屬何情況而定) 生效起計的 72 小時內向授權人員提供一份書面紀錄，該紀錄須載有所有為該申請的目的而根據第 6(1) 或 10(1) 條 (視屬何情況而定) 提供的資料。

第 5 部

雜項

15. 授權人員的指定

任何部門的首長可為施行本命令，而以書面指定職級不低於等同高級警司的職級的任何人員為授權人員。

16. 定期檢討

如任何部門的首長已根據第 15 條作出任何指定，他須安排由職級高於該部門的授權人員所擔任的職級的人員，經常定期檢討授權人員行使及執行本命令授予或委予授權人員的權力和職責。

17. 內部指引

(1) 如任何部門擬授權、准許或要求其任何人員根據本命令提出任何申請或根據本命令執行任何職能，該部門須先就本命令訂定的事宜發出內部指引，為其人員提供指導。

(2) 部門可不時修改整套內部指引或其任何部分，修改的方式須與該部門根據本條發出內部指引的權力相符，而除文意另有所指外，凡提述（不論是或並非是在本命令中提述）內部指引，須解釋為提述經如此修改的內部指引。

(3) 部門的任何人員在根據本命令或為本命令的任何條文的施行而執行任何職能時，須顧及內部指引的條文。

(4) 如有任何人不遵守內部指引的任何條文——

(a) 不得僅因該項不遵守而視為有不遵守本命令的任何條文的情況；及

(b) 在不影響 (a) 段的一般性的原則下，該項不遵守不影響根據本命令給予的任何授權的有效性。

於 2005 年 7 月 30 日作出

行政長官
曾蔭權

註 釋

本命令是行政長官根據《基本法》第四十八(四)條作出的。進行執法調查或採取執法行動的政府部門的人員或代該等人員行事的人可在按照本命令列明的法律程序的情況下進行秘密監察。

2. 本命令不適用於由任何法律訂定或曾經由任何法律訂定的秘密監察。