

資料文件

2005年10月4日

立法會保安事務委員會  
《執法(秘密監察程序)命令》  
當局就2005年8月15日的特別會議  
及其後提出的事項所作的回應

引言

委員會委員在2005年8月15日的會議上就《執法(秘密監察程序)命令》(下稱《命令》)提出若干事項，而其後劉江華議員(委員會秘書於2005年9月1日的信函)和余若薇議員(委員會秘書於2005年9月2日的信函)再提出詢問。本文件載述當局對有關事項的回應。

委員會於2005年8月15日的特別會議所提出的事項

*各有關部門授權人員的分佈情況*

2. 被指定為授權人員的數目會因應運作需要而不時有所改變。各執法部門中授權人員數目的粗略分佈如下：

<u>部門</u>	<u>授權人員數目</u>
警務處	20人以下
廉政公署	約10人
海關	約10人
入境事務處	5人以下

*尚未根據《基本法》第二十三條訂立的罪行*

3. 當局不會就尚未根據《基本法》第二十三條訂立的罪行，根據《命令》進行秘密監察。

*執法人員現時進行秘密監察的統計數字*

4. 直到目前為止，各部門並未有劃一的標準程序，備存有關的數據。至於將來提供數據予立法會的最佳安排，這是我們制訂秘密監察立法建議的其中一項考慮事項。我們會在立法會2005/06年度會期的上半年內，就有關的立法建議諮詢立法會。

## 劉江華議員提出的事項

### 普通法下進行秘密監察的權利

5. 在普通法下，任何人可自由作出任何不受法律禁止的行為。這項規則亦同樣適用於政府。本港的普通法並不確認任何獨立的一般性私隱權<sup>1</sup>。因此，若監察行動可以在不違反法律(例如侵犯土地)的情況下進行，則並不需要藉任何法定條文或普通法的權力以獲得授權，這對由執法部門作出，或由非政府機構所作出的有關行為，同樣適用。

6. 《基本法》第三十條及第三十九條對上述普通法情況的影響，以及執法機構在沒有明確的立法授權下在公眾地方進行秘密監察是否仍屬合法，是一宗有待聆訊的司法覆核個案以及李萬德案的上訴案中將會作出裁決的其中兩項問題。

### 《基本法》第三十條中“法律程序”及“對通訊進行檢查”的用詞

7. 當局並非所有有關《基本法》草擬的材料之正式存檔機構。不過，根據公開的資料，於附件A提供有關資料的撮要，以供議員參閱。

### 《命令》第2條所訂定的“秘密監察”的詳情

8. 秘密監察是指在《命令》的第2條所列出的情況下，為某特定執法調查或行動的目的而有系統地監察任何人。符合第2條規定的任何形式的有系統監察，包括監聽和監視，若未受到法律涵蓋(第4條)，都會受《命令》所涵蓋。(例如截取通訊是根據《電訊條例》授權而進行的，因此即使有關行動符合《命令》第2條，亦不會受《命令》涵蓋。)(見下文第10段)

### 海外秘密監察的詳情，和英國進行秘密監察的法定及普通法的權力

9. 我們並不適宜評論其他司法管轄區在實施其法例方面的詳細運作經驗。就英國而言，除了《2000年規範調查權力法令》<sup>2</sup>以外，《1989年保安部門法令》，《1994年情報機關法令》及

<sup>1</sup> 詳見例如 *Kaye v Robertson* [1991] FSR 62; *Khorasandjian v Bush* [1993] QB 727; *Wainwright v Home Office* [2003] 4 All ER 969; *Martin v United Kingdom* (2003) EHRR CD 91 等案例。

<sup>2</sup> 英國有關法令名稱的中文譯本，僅供參考。下同。

《1997 年警察法令》亦似乎與秘密監察有關。此外，在普通法之下，執法人員亦有權力因應未能預見的事件而作出即時的反應。

### 余若薇議員提出的事項

*《命令》中秘密監察的涵蓋範圍及是否包括截取通訊，以及有關行動的詳細技術或程序*

10. 《命令》涵蓋第 2 條所界定的有系統監察。第 4 條訂明，《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。由於截取通訊已為《電訊條例》第 33 條所涵蓋，因此《命令》並不適用於截取通訊。對話的錄音若符合《命令》第 2 條的條件，則會受《命令》所涵蓋。

11. 提供行動方面的詳細技術或程序，可能會泄露有關行動的敏感詳情，基於行動的性質，這些詳情本身須保持秘密。因此，披露有關資料，會對我們防止及偵測刑事活動的能力帶來不良影響，並不符合公眾利益。

*獲授權或進行秘密監察的次數的統計*

12. 見上文第 4 段。

*《命令》第 4 條所提述的法律，以及有關的保障措施的補救事宜(包括保障法律專業保密權)*

13. 正如上文第 10 段所提及，《命令》第 4 條訂明，該《命令》不適用於獲法律授權或准許而進行、或被法律規定進行的秘密監察。在其 1996 年 12 月的“私隱權：規管截取通訊的活動研究報告書”內，法律改革委員會(法改會)列出了一些現行法例中有關截取通訊的條文。有關的條例如下<sup>3</sup>—

- (a) 《電訊條例》(第 106 章)
- (b) 《郵政署條例》(第 98 章)
- (c) 《進出口條例》(第 60 章)

<sup>3</sup> 《破產條例》(第 6 章)是法改會報告中其中一條被視為授權截取通訊的條文。由於轉寄破產人的通信的命令是由法院按申請而作出的，並不屬秘密性質，因此本文並無涵蓋該條例。

- (d) 《精神健康規例》(第 136A 章)
- (e) 《監獄規則》(第 234A 章)

附件 B 闡述這些條例的有關保障措施<sup>4</sup>。

14. 《命令》並不改變有關法律專業保密權的法律。該等法律及現行的補救措施繼續適用。法律專業保密權是一項明確確立的普通法原則，除符合認可的例外情況外，對執法機構具有約束力。違反法律專業保密權，可能會令有關行為變成非法，並導致證據不被接納甚至終止起訴。此外，故意違反保密權的人員，可能會受到紀律聆訊。

15. 視乎情況，若有關的秘密監察是在未有獲授權的情況下進行，則根據《香港人權法案條例》或《個人資料(私隱)條例》，受屈人士可能獲得民事補救。

**保安局**  
**2005 年 9 月**

[C:\AS(S)\E2\Surveillance\security panel\paper\_0410\_chi.doc]

---

<sup>4</sup> 與註 3 一樣，該附件只處理根據有關條文進行、可能與秘密監察相關的行動。

基本法起草委員會第一次至第九次全體會議文件匯編  
對“法律程序”及“通訊”兩詞的使用所作的提述

基本法起草委員會(“草委會”)第一次至第九次全體會議的文件匯編<sup>1</sup> 多次提述《基本法》第三十條。以下提述關乎該條文內“法律程序”及“通訊”兩詞的使用－

- (a) 第三次全體會議的相應條文擬稿使用“法律規定程序”一詞(草委會第三次全體會議文件匯編第 24 頁)。
- (b) 自第四次全體會議起，所有相關擬稿均使用“法律程序”一詞(草委會第四次全體會議文件匯編第 26 頁)。
- (c) 第四次全體會議的有關擬稿載有解釋為何採用“通信”而非“通訊”的說明：“根據一般理解，‘通訊’[一詞]比‘通信’範圍廣，[前者]不僅包括通信，而且包括電話、電報等。依照香港現行法律，通信是自由的。[通信]無須申請。但並不是所有的通訊都是如此，如不能隨便私設電台，設立電台要事先申請，得到批准才行。因此，仍以規定‘通信自由’為宜。”
- (d) 第五次全體會議的有關擬稿將“通信”一詞改為“通訊”，使“[保護]範圍更廣些”(草委會第五次全體會議文件匯編第 31 頁)。
- (e) 自第五次全體會議起，所有有關擬稿均使用“通訊”一詞。
- (f) 第六次全體會議的有關擬稿載有以下說明：“有的委員提出，刪去‘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。’這一句，經小組研究結果，予以保留。”(草委會第六次全體會議文件匯編第 28 頁) 但(文件匯編內)並無說明保留該句的理由(參閱草委會第七次全體會議文件匯編第 94 頁)。

---

<sup>1</sup> 文件匯編由中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室於 2004 年 8 月編製。大會堂基本法圖書館備存該份匯編的副本。

## 可授權進行秘密監察行動的法例的保障措施

### 《電訊條例》（第 106 章）

《電訊條例》第 33 條訂明，行政長官在認為為公眾利益起見而有此需要，可命令截取已帶來以藉電訊發送的訊息。

2. 正如該條所規定，行政長官只在認為是公眾利益有此需要的情況下，授權這些行動。實際上，只會為防止或偵測嚴重罪行、包括嚴重的貪污個案，以及監察對保安的威脅時，有關行動才會獲授權。

3. 有關程序屬機密的性質。

4. 視乎有關情況，若有關行動並未獲授權，則根據《香港人權法案條例》或《個人資料(私隱)條例》，受屈人士可能獲得民事補救。

### 《郵政署條例》（第 98 章）

5. 《郵政署條例》第 13 條訂明，政務司司長可批出手令，授權開啟和延遲處理郵包。

6. 實際上，政務司司長只會為防止或偵測嚴重罪行、包括嚴重的貪污個案，以及監察對保安的威脅，才授權截取通訊。

7. 有關程序屬機密的性質。

8. 視乎有關情況，若有關行動並未獲授權，根據《香港人權法案條例》或《個人資料(私隱)條例》，受屈人士可能獲得民事補救。

### 《進出口條例》（第 60 章）

9. 《進出口條例》第 20(1)(f)條規定，任何海關人員如認為有需要確定任何人是否正就或曾就某物品而遵從該條例的規定，可查驗該物品。根據該條例第 35(3)條，任何海關人員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。

10. 海關在部門內發出了內部指令，以供有關人員遵守。海關人員須遵從所有這些指令，而其職務及行動，受到有關的上司及指揮官所監察和規管。部門亦就處理受法律專業保密權保障的物品，向海關人員發出了內部指令，作為指引。

### 《精神健康規例》（第 136A 章）

11. 《精神健康規例》給予精神病院院長權力，對精神病人接收或發出的通訊，施加限制，例如有權拆開和檢查物品的權力。有關的保障包括：

- (a) 《精神健康規例》第 5(2)條規定，病人擬寄發給若干指明人士或團體(包括行政長官、行政會議議員、立法會議員或區議會議員、公職人員、及代表該病人的律師)的物品，不可被拆開或檢查。
- (b) 醫院管理局有內部機制，確保精神病院及其病人的管理及狀況良好。此外，根據《精神健康條例》(第 136 章)第 72(2)條，違反《精神健康規例》會構成刑事罪行，最高可被處第 2 級罰款(5,000 元)及監禁 6 個月。

12. 《精神健康條例》第 5(2)條規定，精神病院的每名病人，在情況許可下，每月至少有一次機會，可與兩名或以上的精神病院視察人員(即視察的太平紳士)會面。病人提出投訴或不滿的權利，亦已藉簡介及佈告板通知他們。

### 《監獄規則》（第 234A 章）

13. 《監獄規則》第 47A(3)及(4)條規定，致予囚犯或由其發出的信件，可在符合訂明的條件下(例如是為防止或偵查罪行或為監獄的保安或秩序的目的)被閱讀。

14. 《監獄規則》第 47B 條，就囚犯與律師或大律師的通訊提供特別保障。除了在該囚犯面前或該囚犯表示他不欲在場的情況下，不可開啟或搜查有關信件。在罕有的情況下，不低於高級懲教主任職級的人員可能會在《監獄規則》第 47B(2)及(3)條所指明的情況下閱讀有關信件。

15. 由指明人士(例如立法會議員及巡獄太平紳士等)發出或致予指明人士的信件，亦受到保障。按《監獄規則》第 47C 條，這些信件須由不低於高級懲教主任的人員，在囚犯面前開啟和搜查。

16. 監獄中負責登記、開啟及搜查郵件的人員的委任，會在有關懲教院所的《院所主管訓令》中頒布。院所主管負責監察有關郵件處理條文施行的情況，以確保有關條文得以嚴格遵守。

**保安局**  
**2005年9月**

[C:\AS(S)E2\Surveillance\security panel\paper\_0410\_chi\_annexB.doc]