

2005年8月15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》

#### 補充文件

#### 引言

本文件就 2005 年 8 月 5 日的立法會 CB(2)2419/04-05 號文件提供補充資料，並應與該文件一併閱讀。

#### 秘密監察作為調查手法的重要性

2. 秘密監察一直以來都是各地（包括本港在內）的執法部門，在其防止和調查罪行及保護公共安全和保安的工作中，所使用的有效調查手法之一。這種調查手法對追查一些秘密及串謀性質的刑事罪行（例如貪污）尤為重要。在這些罪行中，往往沒有明確的受害人，亦沒有證人願意挺身而出作證。在過去，藉這些監察得來的資料，已多次在我們的刑事法庭中用作證據，並使我們能將很多罪犯繩之於法。

3. 香港能成為世界上最安全及最廉潔的城市之一，實在有賴我們執法機構多年來在維持治安及肅貪倡廉的工作方面的努力。讓這些機構在執行職務時能繼續運用各種所需的調查手法，包括秘密監察，至為重要。

#### 兩宗有關案件

4. 各界就法院在 2005 年 4 月及 7 月審理的兩宗案件的結果有不少討論。下文簡述有關情況，以方便討論。

5. 2005 年 4 月 22 日，在李萬德及其他人一案中，區域法院裁定監察某些對話所得的錄音證據可作呈堂之用。不過，在宣告

裁決時，法官表達意見，認為有關的錄音並非根據《基本法》第30條的要求，“依照法律程序”而取得。

6. 2005年7月5日，在沈超及其他人一案中，區域法院同意了永久終止聆訊的申請。裁決是基於法官接納廉署曾對一次受到法律專業保密權所保護的會議進行秘密錄音。在宣告裁決時，法官表達了應制訂秘密監察規則的意見。

7. 因此，在兩宗案件中，法院並未就秘密監察手法本身的合法性作出權威性的裁決。儘管如此，當局尊重法官的意見，並就此進行了仔細的研究。

## 命令

8. 基於上述兩宗案件中法官的意見引起的公眾關注，當局現正積極地考慮為規管秘密監察進行立法的最佳安排。在此期間，為迅速回應公眾的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，由行政長官作出的《執法(秘密監察程序)命令》(“該項命令”)已在2005年8月6日生效，以在立法之前規管執法機構進行的秘密監察活動。

## 行政命令的法律地位

9. 行政命令不是法例或法律，不能訂立刑事罪行、修訂法例或向公眾施加責任。

10. 該項命令並非旨在達至上述任何一項的目的，也沒有訂定法律權力以進行秘密監察。有關權力來自《基本法》第30條。該條訂明，“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”。事實上，該項命令就有關權力的行使作出限制，例如高級人員須定期檢討秘密監察的授權。因此，行政長官發出行政命令，並沒有非法行使立法權。

11. 然而，該項命令仍對執法人員具約束力。《基本法》第48(4)條授權行政長官發出行政命令。再者，由於行政長官是政府首長，他向公務員或廉政公署人員發出的命令，對他們是具有約束力，並可透過紀律行動予以執行。

12. 當局亦認為，該項命令制定了《基本法》第 30 條所要求的“法律程序”。在香港外籍公務員協會訴香港特別行政區行政長官[1998] 1 HKLRD 615 一案中，原訟法庭裁定行政命令相當於《基本法》第 48(7)條所指的“法定程序”。主審法官裁定，“若《基本法》認為某項行動須依法規定而行，《基本法》會如此訂明”。因此，《基本法》第 30 條中的用了“法律程序”一詞，正顯示其用意並非“依法規定”。

13. 當局注意到，這項裁定是法庭考慮《基本法》第 48(7)條而非第 30 條時作出的，而且在《基本法》的中文版本中，兩者表述“legal procedures”的用語並不相同。《基本法》第 30 條所用的是“法律程序”，在字面上可指“法律的程序”，而《基本法》其他條文(《基本法》第 48 條、第 73 條及第 74 條)所用的是“法定程序”，在字面上則可指“合法制定的程序”。雖然兩個用語都說明有關行為需要有某種法律依據，但兩者本身都沒有顯示非立法不可。我們認為，《基本法》第 30 條及《基本法》第 48(7)條中“legal procedures”的中文用語縱然略有不同，但當用於“依照法律程序／法定程序”這詞句時，兩者的法律含義是相同的。

14. 當局亦注意到，在香港外籍公務員協會一案中，法庭推翻了《1997 年公務人員(管理)命令》這項行政命令中的一項規定，這項規定本意是禁止沒有行政長官許可的被停職人員離開香港。法庭裁定，這項規定違反《香港人權法案》第 8 條。該條規定，人人應有自由離開香港，而有效加諸於該項權利的限制必須由“法律所規定”。法庭按國際人權法理，裁定該項行政命令不是法律，因此有關限制屬於無效。

15. 如上文所強調，《基本法》第 30 條所提述的是“法律程序”而並非“法律”。在國際人權法理中，“法律”的涵義與《基本法》第 30 條中“法律程序”的涵義並無直接關連。因此，政府認為為符合第 30 條中要求“法律程序”而制定該項命令，具有法律效力。

16. 此外，私隱的權利受到《香港人權法案》第 14 條保護，而《香港人權法案》則獲《基本法》第 39 條給予憲制上的保障。《香港人權法案》第 14 條訂明—

*“任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾……”*

當局認為，秘密監察如屬《基本法》第 30 條所容許，並依照上述的行政命令所載的法律程序進行，並非無理或非法侵擾。

## 符合法治

17. 有論者批評，政府作出行政命令是損害法治及「繞過」立法會的做法。這絕非當局的意圖。就此，我們必須注意，基於其本質，該項命令是行政長官向執法機構發出的行政指令，旨在以法律程序維持及體現秘密監察的現行政策。當局視有關命令為立法前的措施。在發出命令時，當局已承諾盡快提出立法建議。這些建議將由立法會作詳細審議，並顧及公眾（包括法律界）的意見。我們期待議員就有關建議提出意見。

## 《截取通訊條例》

18. 有建議認為政府應將《截取通訊條例》生效，以規管秘密監察。不過，《截取通訊條例》特別規管截取通訊，而不包括秘密監察。在《截取通訊條例》通過前，有關口頭通訊的條文已從其相應的草案中刪除。因此，在最近的法院個案中所涉及的秘密監察，並不在《截取通訊條例》的規管範圍以內。將《截取通訊條例》生效，並不能回應現時對有關秘密監察的關注。

19. 不過，當局現正檢討有關事宜，包括現行規管截取通訊的法律條文<sup>1</sup>。我們會就建議諮詢議員。

## 時間表

20. 我們現正優先及積極地考慮，將規管秘密監察的措施進行立法的最佳安排。然而，有關問題相當複雜，原因包括除了執法機構以外，私營機構如傳媒或私家偵探亦可能進行秘密監察。我們必須顧及保障私隱的需要及執法機構執行保護公眾的職責的需

---

1. 《電訊條例》(第 106 章)第 33 條規定每當行政長官認為為公眾利益起見而有此需要，可命令不得發送已帶來以藉電訊發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所指明的公職人員披露已帶來以藉電訊發送，或已藉電訊發送或接收或正在藉電訊發送的任何訊息或任何類別的訊息。

《郵政署條例》(第 98 章)第 13(1)條規定政務司司長可批出手令，授權署長，或授權任何或所有郵政署人員開啟和延遲處理任何指明郵包，或任何指明類別或不不論任何類別的所有郵包。

要，並仔細考慮立法建議的範圍及內容。我們希望能在立法會 2005/06 年的會期內，盡快向議員提交我們的建議。

**保安局**  
**2005 年 8 月**