

保安事務委員會

《執法(秘密監察程序)命令》

議員在2005年8月15日特別會議上提出的關注事項和問題的摘要

主要範圍	議員提出的關注事項和問題	政府當局所作回應
1. 《執法(秘密監察程序)命令》的合憲性和合法性	(a) 該命令是否合憲和合法。	(i) 該命令是由香港特別行政區行政長官(下稱“行政長官”)根據《基本法》第四十八(四)條而發布。 (ii) 現行法例規定有關的紀律部隊首長在行政長官的命令及管轄下,可指示及管轄其各自的紀律部隊。在發布該命令時,行政長官未有超越現行法例所賦予的權力。
	(b) 若符合該命令規定的所得證據被法院裁定不能接納為證據,執法機構會受到更大的影響。	(iii) 長久以來,秘密監察是執法機構所採用的一項有效的調查手法。過往從秘密監察取得的證據亦多次為法院所接納。 (iv) 該命令並非旨在訂立任何新政策,只是規管由執法機構進行的秘密監察。該命令未有改變執法機構在保留、使用及處置材料方面的做法。

主要範圍	議員提出的關注事項和問題	政府當局所作回應
		<p>(v) 該命令只是反映有關法例的條文，即有關紀律部隊的行政管理須受行政長官命令及管轄。</p> <p>(vi) 該命令只是在制定有關法例前，施行一項過渡措施。</p>
	<p>(c) 該命令未能制定《基本法》第三十條所要求的法律程序。</p> <p>(d) 為何該命令不屬法例，但卻可制定《基本法》第三十條所要求的法律程序。</p> <p>(e) 該命令如何能夠訂定法律程序和代替法例。</p>	<p>(vii) 《基本法》第三十條規定，“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”。然而，該條文並無規定須以法律訂明此等程序。該命令制定了《基本法》第三十條所要求的法律程序。進行秘密監察的執法人員須遵照該命令的規定執行秘密監察工作，而該命令已公布讓市民周知。未有遵照該命令行事的人員會受到紀律處分。</p> <p>(viii) 法律意見顯示《基本法》第三十條所要求的法律程序，可由行政長官根據《基本法》第四十八(四)條發布該命令而符合有關規定。</p>
	<p>(f) “依法規定”一語是指法例還是法律程序。</p>	<p>(ix) 雖然《基本法》第三十九條訂明香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，但《基本法》第三十條就香港居民所享有的通訊自由和通訊秘密的例外情況作出規定。《基本法》第三十條並無訂明法律程序須依法規定。</p>

主要範圍	議員提出的關注事項和問題	政府當局所作回應
2. 有關秘密監察的法例	<p>(a) 現行法例是否存有漏洞，以致有需要發布該命令和就秘密監察立法。</p> <p>(b) 現時的罪案情況及市民大眾的意見，是否反映有迫切需要發布該命令。</p>	<p>(i) 鑒於該兩宗訴訟案引起公眾關注，當局遂發布該命令，以更透明的方式載明現行做法。由職級合適的高級人員授權進行秘密監察，此做法已實施多年，一向沒有任何問題。</p>
	<p>(c) 政府當局就秘密監察立法的工作進度為何。</p> <p>(d) 政府當局於何時展開該命令的草擬工作，以及會在何時提交規管秘密監察的立法建議。</p>	<p>(ii) 法院就該兩宗案件作出判決後，政府當局曾就未來的工作方向進行了不少研究，並考慮過各個不同方案，包括制定法例在內。由於《基本法》第三十條適用於政府及個人，加上該問題相當複雜，要在2004至05年度立法會會期制定有關法例，實屬不可行。因此，政府當局決定在過渡期間發布該命令。</p> <p>(iii) 政府當局希望在2005至06年度立法會會期的上半年度內，提交該立法建議。</p>
	<p>(e) 政府當局會否考慮分別提交規管由政府及私人機構進行秘密監察的法例。</p> <p>(f) 政府當局所提交的立法建議，應着重規管由政府進行的秘密監察。</p>	<p>(iv) 政府當局對有意見建議分別提交規管由政府及私人機構進行秘密監察的法例，持開放的態度。</p>

主要範圍	議員提出的關注事項和問題	政府當局所作回應
3. 該命令對政府當局、立法會與司法機構之間關係所造成的影響	(a) 政府當局是否有意透過發布該命令凸顯行政主導政府，而改變行政機關、司法機構及立法機關相互制衡的機制。	(i) 行政主導政府的原則並非由行政長官所定，而是由《基本法》訂定。政府當局無意改變行政機關、司法機構與立法機關相互制衡的機制。
	(b) 發布該命令會否對政府當局與立法會的關係造成負面影響。 (c) 發布該命令可能會開創日後以發布行政命令取代立法的先例。 (d) 發布該命令已開立繞過立法會的先例。	(ii) 由於該命令只對執法人員而非公眾具有約束力，因而不屬法例，故此並不存在政府當局繞過立法會的問題。
	(e) 發布該命令是否構成蔑視法庭，因為有關個案的上訴及司法覆核程序尚待法庭聆訊。	(iii) 政府當局尊重法官在有關個案中發表的意見。行政長官是根據《基本法》第四十八(四)條發布該命令，以回應公眾因該兩項區域法院的判決而起的關注，以及對執法機構進行秘密監察工作是否合法的疑慮。
4. 諮詢行政會議及法律界人士	(a) 政府當局曾否就該命令的內容諮詢行政會議及法律界人士。	(i) 該命令並不涉及任何新政策，因而在發布該命令前，無須諮詢行政會議。然而，政府當局在發布該命令前，已知會所有行政會議的成員。

主要範圍	議員提出的關注事項和問題	政府當局所作回應
5. 截取通訊	<p>(a) 在法律改革委員會(下稱“法改會”)於1996年發表名為“《私隱權：規管截取通訊的活動研究報告書》”及政府當局於1997年公布名為“《截取通訊條例草案》”的白紙條例草案之後，政府當局為何未有提交有關截取通訊的法例，但卻於2005年發布該命令。</p> <p>(b) 白紙條例草案與該命令在內容上為何存有重大差別。</p> <p>(c) 為何在《截取通訊條例》制定8年後，仍未予以實施。</p> <p>(d) 自1997年以來，政府當局在規管截取通訊方面曾做過甚麼工作。</p>	<p>(i) 秘密監察與截取通訊是不同的調查手法。法改會的報告書及白紙條例草案均關乎截取通訊，但該命令則與秘密監察有關。</p> <p>(ii) 由於在過去數年，政府當局優先處理了其他更迫切的工作，現時仍在進行截取通訊事宜的檢討工作。儘管如此，政府當局會在下個立法會會期內，就截取通訊事宜的未來工作路向諮詢事務委員會。</p>
6. 該命令的條文涉及的具體問題	<p>(a) 有關人員在決定應否給予該類授權時，會否考慮有關罪行的嚴重性。</p> <p>(b) 該命令未有就授權的範圍、對所取得的材料作出的保障、從秘密監察取得的材料的處置，以及針對未獲授權進行監察或披露的補救事宜訂定任何條文。</p> <p>(c) 授權人員的職級或須提升至首長級。</p>	<p>(i) 此考慮事項的規定已在有關執法機構的內部指引中訂明。</p> <p>(ii) 有關監察機制及補救事宜的問題，會在當局提交的有關立法建議中予以考慮。該命令未有涵蓋從秘密監察所取得材料的處置事宜，因為此方面的政策並無改變。然而，執法機構的內部指引已訂明，所取得的材料須按照《個人資料(私隱)條例》(第486章)予以處置。</p>

主要範圍	議員提出的關注事項和問題	政府當局所作回應
	<p>(d) 應考慮指定不同職級的人員授權進行不同類別的秘密監察。</p> <p>(e) 可如何監察對秘密監察的授權。</p> <p>(f) 如何進行該命令第16條所提述的定期檢討。</p>	<p>(iii) 在200多名職級為或高於高級警司的警務人員或同等職級的人員中，只有少於50名被指定為授權人員。儘管如此，在研究秘密監察的立法建議時，亦可就授權人員的職級作進一步檢討。</p>
	<p>(g) 秘密監察的範圍及定義為何。</p>	<p>(iv) 除了廉政公署(下稱“廉署”)、香港警務處、入境事務處及香港海關之外，若干政府部門如食物環境衛生署(下稱“食環署”)亦可能進行秘密監察工作。在該命令實施後，秘密監察工作須遵照該命令的規定進行。若食環署擬進行該命令所界定的秘密監察，便須訂立內部指引，供保安局考慮，或尋求警方的協助。</p> <p>(v) 秘密監察是指被監察對象並不察覺他們正受到監察的暗中監察，而進行此類監察，可能導致取得其私人資料。</p>

主要範圍	議員提出的關注事項和問題	政府當局所作回應
	(h) 為何該命令未有就司法授權制度作出規定。	(vi) 政府當局對設立司法授權制度持開放的態度。當政府當局提交有關秘密監察的立法建議時，可進一步討論上述事宜。當局須在保障個人權利與執法機構的運作效率之間求取平衡。
	(i) 為何該命令未有就法律專業保密權作出規定。	(vii) 由於法律專業保密權在普通法中確立已久，該命令並未就此作出規定。然而，有關法律專業保密權的提述已納入內部指引內。該命令未有改變有關法律專業保密權的法律。
	(j) 該命令有否就《基本法》第二十三條所列，而當局現時仍未立法的罪行進行秘密監察作出規定。	(viii) 根據該命令，當局不會就《基本法》第二十三條所列而仍未訂立條文的罪行進行秘密監察。 (ix) 《基本法》第二十三條所列若干罪行，目前已為現行法例所涵蓋。此外，該命令第4條明確豁除現行法例已有規定的秘密監察。

主要範圍	議員提出的關注事項和問題	政府當局所作回應
7. 執行	<p>(a) 在發布該命令前進行的秘密監察，是否符合《基本法》第三十條的規定。</p> <p>(b) 若執法人員在制定規管秘密監察的法例前執行秘密監察，會否觸犯法例。</p> <p>(c) 若執法人員僅獲提供內部指引，他們可如何依法行事。</p> <p>(d) 在現行法律架構下，可如何監察秘密監察。該命令會讓執法人員可濫用權力，並侵犯居民的通訊自由和通訊秘密。</p>	<p>(i) 雖然法官認為就刑事訟案DCCC689 of 2004一案所取得的證據是非法取得的，但要注意一點，是有關的廉署人員在取得該證據時，並無遵守廉署的常規。由於被告已被定罪，控方未能就有關證據是否非法取得的問題提出上訴。</p> <p>(ii) 所有執法人員均須依法行事，而長久以來，秘密監察是調查手法之一。儘管如此，有關監察對秘密監察的授權事宜，可在研究秘密監察的立法建議時作進一步探討。</p>
	<p>(e) 過往曾否發現任何秘密監察的濫權情況。</p>	<p>(iii) 長久以來，秘密監察一向須受內部監察，而有關執法機構的工作大致上獲得社會人士的讚揚。儘管如此，政府當局對秘密監察的監察機制持開放的態度。政府當局在研究有關秘密監察的立法建議時，會聽取公眾對此事的意見。</p> <p>(iv) 該命令只是規管秘密監察，並無給予執法機構任何新的權力。</p>

主要範圍	議員提出的關注事項和問題	政府當局所作回應
		(v) 自回歸以來，政府當局從未接獲有關此類濫權情況的投訴。
	(f) 會否向內地公安人員及國安人員提供從秘密監察取得的資料。	(vi) 政府當局曾與其他司法管轄區的執法機關，交換打擊跨國罪行的情報。

立法會秘書處
 議會事務部2
 2005年9月28日