

選定地方議會監察情報機關的機制

2008年5月30日

黃少健

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道3號花旗銀行大廈5樓
電話：(852) 2869 9621
圖文傳真：(852) 2509 9268
網址：<http://www.legco.gov.hk>
電子郵箱：library@legco.gov.hk

目錄

	頁
研究摘要	
第1章 —— 引言	1
背景	1
研究範圍	1
選定立法機關	1
研究方法	2
第2章 —— 美國國會眾議院	3
背景	3
政府情報機關	3
國會對情報機關的監察	4
眾議院情報事務常設專責委員會	5
法定基礎	5
職能	7
權力	9
組成和設計	9
管理和程序	11
向國會負責	11
取覽敏感資料	11
披露敏感資料的限制	12
參議院情報事務專責委員會	14
第3章 —— 澳洲國會眾議院	17
背景	17
國會對情報機關的監察	17
情報及保安事務議會聯合委員會	19
法定基礎	19
職能	19
權力	20
組成和設計	21
管理和程序	22
向國會負責	23
取覽敏感資料	23
披露敏感資料的限制	23

第4章 —— 英國國會下議院	25
背景	25
政府情報機關	25
國會對情報機關的監察	26
情報及保安事務委員會	27
法定基礎	27
職能	27
權力	28
組成和設計	28
管理和程序	30
向國會負責	30
取覽敏感資料	30
披露敏感資料的限制	31
就情報及保安事務委員會的事宜諮詢公眾	32
第5章 —— 加拿大國會眾議院	34
背景	34
政府情報機關	34
國會對情報機關的監察	34
安全情報檢討委員會	36
法定基礎	36
職能	37
權力	38
組成和設計	39
管理和程序	40
向國會負責	40
取覽敏感資料	41
披露敏感資料的限制	41
第6章 —— 分析	42
引言	42
性質	44
職能	45
權力	47
組成和委任	47
向立法機關負責	49
取覽敏感資料	49
公開披露敏感的資料	50
附錄	52
參考資料	59

研究報告為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等研究報告作為上述意見。研究報告的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製研究報告作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

研究摘要

1. 本報告探討四個選定海外立法機關用以監察政府情報機關的機制。選定的立法機關是美國國會眾議院、澳洲國會眾議院、英國國會下議院和加拿大國會眾議院。本報告從以下方面研究有關的監察機制：法定基礎、權力和職能、組成和設計、管理和程序、取覽敏感資料，以及披露敏感資料的限制。
2. 在美國，眾議院設有一個監察情報和安全事務的常設議會委員會，名為眾議院情報事務常設專責委員會。該委員會的權力來自多項法規，主要有《1947年國家安全法》(National Security Act of 1947)和《1980年情報事務監察法》(Intelligence Oversight Act of 1980)，其職責乃監察政府所有情報機關的多種活動，包括財政預算、管理、政策和情報行動。該委員會亦審議涉及情報事宜的法案和批准對情報機關的撥款，但不會調查針對情報機關活動的任何投訴。該委員會可強制要求證人出席聆訊及提交文件。其所有成員均由眾議院委任，須屬現任眾議員，包括作為當然成員的眾議院議長和少數黨領袖，而成員按常規主要來自眾議院的多數黨。該委員會可取覽大部分在行政機關內部傳閱有關情報活動結果的資料，並不時可取覽情報來源的身份、蒐集情報的方法、未經處理的情報資料和向美國總統提交的書面資料等敏感資料。即使總統反對披露，該委員會如獲眾議院許可，亦可公開披露涉及情報事宜的敏感資料。

3. 在澳洲，眾議院聯同參議院設立了一個常設議會聯合委員會，名為情報及保安事務議會聯合委員會。該委員會主要藉《2001年情報系統法》(Intelligence Services Act 2001)授權，監察政府所有情報機關的開支和管理。不過，這些機關的情報行動和政策並不由該委員會監察，而是由法定的情報及保安檢察專員(Inspector-General of Intelligence and Security)監察。該專員由總督按總理推薦而任命，而總理推薦人選前須諮詢眾議院的反對黨領袖。此外，該委員會並不審議涉及情報事宜的法案，亦不負責批准對情報機關的撥款或調查針對情報機關活動的任何投訴。該委員會可要求證人作證或提交文件，但這些證據或文件不得揭露有關情報機關行動的敏感資料。該委員會所有成員均由行政當局提名予眾議院委任。他們須屬現任國會議員，當中大部分須代表執政黨。總理提名該委員會成員的人選前，須諮詢眾議院內不屬執政成員的反對黨代表。該委員會不得取覽有關情報機關行動的敏感資料，包括資料來源、行動方法、特定行動的資料和外地政府提供的機密資料。該委員會可否公開披露涉及情報事宜的敏感資料，由行政當局決定。

4. 在英國，下議院並無設立監察政府情報機關的議會委員會。不過，該國設有一個按《1994年情報系統法》(Intelligence Services Act 1994)設立的法定情報及保安事務委員會(Intelligence and Security Committee)，以監察所有情報機關的開支、管理和政策。該委員會不會審議涉及情報事宜的法案、不負責批准對情報機關的撥款、不調查針對情報機關活動的任何投訴，亦不可強制要求證人出席聆訊及提交文件。儘管該委員會並非議會委員會，但其所有成員須屬非政府大臣的現任國會議員，並由首相委任。首相委任該委員會的成員前，須諮詢下議院的反對黨。如獲行政當局批准，該委員會可取覽敏感資料，如資料來源、行動方法、特定行動的資料和外地政府提供的機密資料。然而，首相諮詢該委員會後，可從擬提交下議院省覽的委員會報告內剔除敏感資料。

5. 在加拿大，眾議院並無設立監察政府情報機關的議會委員會。不過，該國設有一個按《加拿大安全情報機關法》(Canadian Security Intelligence Service Act)成立的法定安全情報檢討委員會(Security Intelligence Review Committee)，以履行有關的監察職能。該委員會只負責覆檢政府一個主要情報機關(即加拿大安全情報處(Canadian Security Intelligence Service))的過往活動，但不負責覆檢該機關的現行活動。有關的現行活動由法定的檢察專員(Inspector General)覆檢，該專員會透過負責相關事宜的部長向安全情報檢討委員會匯報。安全情報檢討委員會亦不審議涉及情報事宜的法案或批准對情報機關的撥款。該委員會可調查公眾人士就加拿大安全情報處的活動而提出的投訴，並可強制要求證人出席聆訊及提交文件。該委員會所有成員須由非現任國會議員的樞密院成員擔任，由總督按總理領導的聯邦內閣的意見委任。不過，總理須就該委員會成員的任命事宜，諮詢眾議院主要反對黨的領袖。除了內閣密件，該委員會可取覽加拿大安全情報處管有的任何資料。儘管如此，該委員會可否公開披露敏感資料，由行政當局決定。
6. 分析章節比較四個選定地方與香港所採取的監察情報機關機制的主要特點。

選定地方議會監察情報機關的機制

第1章 —— 引言

1.1 背景

1.1.1 保安事務委員會在2007年5月8日會議上，要求資料研究及圖書館服務部(研究部)參考研究部在1995年發表題為"議會監察情報機關的機制"的文件，就海外地方的立法機關如何監察政府情報機關蒐集最新資料。

1.2 研究範圍

1.2.1 就立法機關為監察政府情報機關而設的機制，是次研究集中探討有關機制的以下方面：

- (a) 法定基礎、權力和職能；
- (b) 組成和設計；
- (c) 管理和程序；
- (d) 取覽敏感資料；及
- (e) 披露敏感資料的限制。

1.3 選定立法機關

1.3.1 與1995年的文件一致，是項研究涵蓋以下立法機關，它們在監察政府情報機關上各具若干特點：

- (a) 美國國會眾議院；
- (b) 澳洲國會眾議院；
- (c) 英國國會下議院；及
- (d) 加拿大國會眾議院。

1.3.2 在美國，眾議院設有一個具法定權力的常設議會委員會，以監察政府情報機關的財政預算、管理、政策和活動事宜。眾議院議長和少數黨領袖是該委員會的當然成員。即使美國總統反對披露，該委員會如獲眾議院許可，可公開披露涉及情報事宜的敏感資料。該委員會類似參議院的情報事務委員會，但兩者並不完全相同。因應保安事務委員會的要求，是項研究亦會介紹參議院有關情報事務委員會的主要特點。

1.3.3 澳洲國會眾議院與美國國會眾議院一樣，設有一個具法定權力的議會常設委員會，以監察政府情報機關的開支和管理事宜。該委員會大部分成員須為執政黨議員。該委員會就其運作設有若干特定限制。特別是，該委員會不得要求任何人士或團體，向其披露涉及情報行動的敏感資料。

1.3.4 在英國，下議院已制定法例，設立了一個法定委員會，監察政府情報機關的開支、管理和政策。該委員會並非議會委員會，但其成員須由非政府大臣的國會議員擔任。該委員會可取覽情報機關的多種活動和敏感資料，但須經行政當局批准。該委員會須向首相提交報告，而首相須把有關報告提交下議院省覽。首相諮詢該委員會後，可從擬提交下議院省覽的委員會報告內剔除敏感資料。

1.3.5 加拿大國會眾議院與英國國會下議院一樣，並無設立議會委員會，以直接監察政府的情報機關。眾議院已制定法例，設立了一個獨立於眾議院和政府的法定委員會，負責覆檢政府一個主要情報機關的過往活動。該委員會的成員不得由眾議院議員擔任，但政府須就有關成員的委任事宜，諮詢眾議院的主要反對黨領袖。

1.3.6 是項研究的重點，只放在選定地方在國家層面上議會監察情報機關的機制，因為該些地方的地方議會並無設有情報委員會或任何具法定權力施行有關監察職能的特定機制。

1.4 研究方法

1.4.1 是項研究以資料閱覽的方式進行，包括參考和分析文獻資料、在互聯網查閱資料，以及與有關當局通信。

第2章 —— 美國國會眾議院

2.1 背景

政府情報機關

2.1.1 美國聯邦政府設有多個機關從事情報活動。這些機關統稱為情報體系 (Intelligence Community)。該用詞在經修訂的《1947年國家安全法》(National Security Act of 1947)¹ 已有定義。情報體系現時包括²：

- (a) 由國家情報總監 (Director of National Intelligence) 統領的國家情報總監辦公室 (Office of the Director of National Intelligence)，國家情報總監既是情報體系的首長，亦是總統的主要顧問，並負責監察和指示國家情報計劃 (National Intelligence Program)³ 的執行事宜；
- (b) 屬情報體系核心的中央情報局，它負責蒐集、評估和發放外地情報，協助總統和高級政府官員作出涉及國家安全的決策；
- (c) 聯邦調查局的情報單位，它是司法部的主要調查機關；
- (d) 財政部的情報單位，它負責蒐集和處理可能影響美國財政和金融政策的資料；
- (e) 國土安全部內負責分析情報資料的單位；
- (f) 屬國務院分析機關的情報研究局；及

¹ 《美國法典》第50篇第401a(4)條；Best (2007a)第2至4頁；及國家情報總監辦公室(2007)。

² 情報體系亦包括能源部的情報與反情報辦事處 (Office of Intelligence and Counter-intelligence)、美國空軍、美國陸軍、美國海岸防衛隊 (US Coast Guard)、美國海軍陸戰隊 (US Marine Corps)、美國海軍，以及禁毒處的國家安全情報辦事處 (Office of National Security Intelligence of the Drug Enforcement Administration)。

³ 按《美國法典》第50篇第401a(6)條，"國家情報計劃"指情報體系的所有計劃、項目和活動；以及國家情報總監、任何美國行政部門或機關的首長或總統指定的情報體系任何其他項目。該用詞並不包括美國軍事部門純粹為計劃及進行武裝部隊的戰略性軍事行動而用以蒐集情報的項目、計劃或活動。

- (g) 國防部轄下名為國家安全局(National Security Agency)並負責通訊情報的情報機關；負責研發和操作偵察衛星的國家偵察辦公室(National Reconnaissance Office)；負責擬備地理空間數據的國家地理空間情報局(National Geospatial-Intelligence Agency)；以及屬作戰支援機關的國防情報局(Defense Intelligence Agency)，它負責為"戰士"、防衛政策決策者及部隊規劃師提供軍事情報。

國會對情報機關的監察

2.1.2 上一世紀70年代中期以前，國會眾議院對政府情報機關的監察可說屬"微乎其微及零星的"⁴。在1947年制定《1947年國家安全法》後，眾議院才可首次要求這些機關問責。儘管如此，眾議院並未設立具備所需管轄權的情報事宜委員會，以便可例行而定期地履行其監察職能。

2.1.3 自1947至1976年，儘管部分眾議員及參議員曾在不同時期建議國會參眾兩院就情報事宜成立聯合委員會，以加強國會對中央情報局的監察，但這些建議均遭否決⁵。反之，眾議院把監察情報機關的法定職責授予轄下某些已成立的常設委員會，主要是軍事委員會(Armed Services Committee)和撥款委員會(Appropriations Committee)。這些委員會各自成立了特別的情報事宜小組委員會，每年通常舉行2至3次會議，但不會公布舉行會議的日期和時間，以免引起公眾或傳媒的注意⁶。一般而言，國會在監察情報機關方面"願意跟隨行政當局的領導"。因為從1941年偷襲珍珠港一役出現的情報失誤，以至冷戰期間蘇聯對美國日益增加的威脅⁷，均令國會明白到有需要維持一個強而有效的情報體系。

2.1.4 國會在1973和1974年對水門事件的調查，為眾議院監察情報機關的工作帶來了重大發展。水門事件的調查工作，揭露了情報體系廣泛而嚴重的濫權情況，包括為了政治目的企圖操縱中央情報局和聯邦調查局⁸。除了水門事件，中央情報局亦被指稱曾針對美國國內的反越戰運動和其他異見團體，從事大量非法的本土情報行動。

⁴ Kaiser (1992)第279頁。

⁵ Kaiser (1992)第279至280頁，以及Kaiser (2007a)第1頁。

⁶ Smist (1990)第7至8頁。

⁷ Smist (1990)第4頁。

⁸ Kaiser (1992)第281頁。

2.1.5 1975年7月，眾議院成立了由眾議員奧蒂斯·派克(Otis Pike)擔任主席的派克委員會(Pike Committee)，負責檢討眾議院監察政府的情報機關的事宜。該委員會建議成立常設的情報事宜委員會，管轄與從事情報工作的政府機關有關的所有法例和監察職能，並審批所有情報活動的財政預算。1977年7月，眾議院成立了眾議院情報事務常設專責委員會(House Permanent Select Committee on Intelligence)，其主要特點至今維持不變。

2.1.6 在1976年5月，即眾議院成立眾議院情報事務常設專責委員會之前一年，參議院成立了參議院情報事務專責委員會(Senate Select Committee on Intelligence)。該委員會的主要特點與眾議院情報事務常設專責委員會相若，但並非完全相同，如第15和16頁的表所示。

2.1.7 在2001年9月11日發生的恐怖襲擊，揭露了國會找出和解決情報機關問題方面的弱點，因而令公眾對改革和加強國會情報事宜委員會增加了關注。美國遭受恐怖襲擊國家委員會(National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States)(一般稱為"九一一調查委員會")在其2004年公開發表的報告中指出，委員會發現"國會對情報活動的監察"已"失去其功能"。委員會建議參眾兩院就情報事宜設立強大的聯合委員會，以取代現有的眾議院情報事務常設專責委員會和參議院情報事務專責委員會，或提高該兩個委員會的地位和權力。國會仍未採納上述兩項建議的任何其一。迄今為止，眾議院情報事務常設專責委員會仍是眾議院監察政府情報機關的主要機制。

2.2 眾議院情報事務常設專責委員會

法定基礎

2.2.1 眾議院情報事務常設專責委員會不僅是由眾議院設立並受《眾議院守則》規管的議會委員會，亦獲多項法規賦權以監察政府情報機關。這些法規包括經修訂的《1947年國家安全法》和《1980年情報事務監察法》(Intelligence Oversight Act of 1980)⁹。

⁹ 這兩項法規已綜合載於《美國法典》第50篇第401至441d條。

總統向眾議院情報事務常設專責委員會負責

2.2.2 按有關法規，總統就美國的情報活動，須確保眾議院情報事務常設專責委員會可持續地獲"充分而即時的知會"¹⁰，包括"任何預期將會從事的重大情報活動"，儘管展開這些活動時毋須獲該委員會批准¹¹。總統須確保就任何非法情報活動，或任何涉及該項非法活動而已採取或計劃採取的糾正行動，迅速向該委員會報告。¹²

2.2.3 總統尤須確保由他或她批准的任何秘密行動¹³，須"盡快在批准後但在展開有關秘密行動前"¹⁴向眾議院情報事務常設專責委員會匯報。如總統決定須限制取覽涉及秘密行動的資料，以應付"影響美國重大利益的特殊情況"，則可向該委員會的主席和少數黨首席委員、眾議院議長和少數黨領袖、參議院的多數黨和少數黨領袖，以及總統指定的其他具領導地位的國會成員，匯報有關資料，並附以一份聲明，述明限制取覽資料的理由¹⁵。這個通知程序稱為"八方領袖"("Gang of Eight")知會，因為它通常涉及向8名國會議員通報。法例並沒有界定何謂"影響美國重大利益的特殊情況"。就此方面的決策，似乎只有總統才有酌情權。¹⁶

2.2.4 如總統無法盡快在批准後並在展開有關秘密行動前，就該項秘密行動向眾議院情報事務常設專責委員會匯報，或總統沒有向"八方領袖"知會，總統便須"適時地充分知會"該委員會，並提供一份聲明，述明不事先通知該委員會的理由¹⁷。總統亦須確保就其先前批准從事的秘密行動的任何重大變更，通知該委員會或八方領袖。¹⁸

¹⁰ "充分而即時的知會"一語在法例中並無定義。按照一般理解，該用語是指就有關行動和政策作出完整和適時的通知，而眾議院情報事務常設專責委員會和參議院情報事務專責委員會均按該兩個委員會所要求的詳細程度，獲得涉及情報活動的通知。Cumming (2006)第2頁。

¹¹ 《美國法典》第50篇第413(a)(1)及(2)條。

¹² 《美國法典》第50篇第413(b)條。

¹³ 根據《美國法典》第50篇第413b(e)條，"秘密行動"指美國政府用以影響國外政治、經濟或軍事情況，但不欲公開顯示或承認美國政府的角色而從事的活動。

¹⁴ 《美國法典》第50篇第413b(c)(1)條。

¹⁵ 《美國法典》第50篇第413b(c)(2)條。

¹⁶ Cumming (2006)第5頁。

¹⁷ 《美國法典》第50篇第413b(c)(3)條。

¹⁸ 《美國法典》第50篇第413b(d)條。

情報機關向眾議院情報事務常設專責委員會負責

2.2.5 國家情報總監及所有其他情報機關的首長須¹⁹：

- (a) 讓眾議院情報事務常設專責委員會持續獲得"涉及所有情報活動的充分及即時知會"，包括秘密行動以外的任何預期從事的重大情報活動，以及任何重大的情報失誤；及
- (b) 向該委員會呈交由其保管或控制、涉及秘密行動以外活動的任何資料或材料。

國會的法定職責

2.2.6 國會可訂立程序，防止未獲授權而披露該些向眾議院情報事務常設專責委員會(及參議院情報事務專責委員會)或國會議員呈交的機密資料²⁰。此外，國會獲賦權規管作政府情報活動用途的大部分撥款。按有關法規，只有在"國會明確授權把所批撥經費用於從事情報活動或情報相關活動"時，才可把"情報機關所得撥款指定用於從事這些活動或支付這些活動的開支"。儘管總統批准的秘密行動經費，可從中央情報局的應急儲備(Reserve for Contingencies)(亦即非撥付經費)而非國會撥款中撥出，但中央情報局局長須事先通知眾議院情報事務常設專責委員會和撥款委員會²¹，表示有意就此類行動提供經費²²。

職能

2.2.7 眾議院情報事務常設專責委員會可提出和審議涉及情報事宜的法案、監察情報機關的活動和組織架構，並審批這些機關的撥款。專責委員會亦負責監管涉及下列事宜的"擬議法例、信息、呈請、意見書及其他事宜"²³：

- (a) 中央情報局、國家情報總監及國家情報計劃；

¹⁹ 《美國法典》第50篇第413a(a)條。

²⁰ 《美國法典》第50篇第413(d)條。

²¹ 《眾議院守則》第X1(b)條。撥款委員會擁有管轄權，可授權把收入撥作支持政府的行動。

²² 《美國法典》第50篇第414(a)條。

²³ 《眾議院守則》第11(b)(1)條。

- (b) 所有其他政府部門和機關的"情報活動及情報相關活動"²⁴，包括國防部的"戰略性情報活動及情報相關活動"；
- (c) 政府機關的組織或重組事宜，但有關的組織或重組須與情報活動或情報相關活動所涉及的職能或活動有關；及
- (d) 審批與上文(a)和(b)項事宜有關的撥款，以及上文(a)和(b)項所述機關或計劃的後繼機關或計劃的撥款。

2.2.8 眾議院情報事務常設專責委員會就**第2.1.1段**所述情報體系的所有政府情報機關，並不具有獨家的監管權，而只對上一段(a)項所述的中央情報局、國家情報總監及國家情報計劃具有"獨家審批及立法權"²⁵。上一段(b)至(d)項所述關乎情報體系其他機關的職能和權力，實由眾議院若干常設委員會共同擁有，包括撥款委員會、軍事委員會²⁶和國土安全委員會(Committee on Homeland Security)²⁷。

²⁴ 按《眾議院守則》第11(j)條，"情報活動及情報相關活動"指：(a)蒐集、分析、提交、發放或使用涉及下述各項的資料：(i)外國或外國政府、政黨、黨派、軍隊、行動組織或其他組織，及(ii)美國的國防、外交政策、國家安全或相關政策，以及為支援蒐集、分析、提交、發放或使用此類資料而從事的其他活動；(b)為抗衡針對美國採取的類似行動而從事的活動；(c)影響美國與外地國家或政府、政黨、黨派、軍隊、行動組織或其他組織的關係的秘密活動或暗中從事的行動；及(d)蒐集、分析、提交、發放或使用在美國國土、領土或屬地內的人士活動的資料，或身處國外但其政治或相關活動會對美國內部安全構成威脅，或被美國聯邦行政部門、機關、局、辦事處、小組、機構或僱員認為會引致上述威脅的美國國民活動的資料。

²⁵ Kaiser (2007a).

²⁶ 《眾議院守則》第X1(c)條。軍事委員會具有監察國防部及其戰略情報活動和情報相關活動的管轄權。

²⁷ 《眾議院守則》第X1(i)條。國土安全委員會具有監察整體國土安全政策和國土安全全部組織及管理的管轄權。

權力

2.2.9 獲眾議院情報事務常設專責委員會主席經諮詢該委員會的少數黨首席委員後批准，眾議院情報事務常設專責委員會可進行調查工作。經諮詢該委員會的少數黨首席委員，或經該委員會表決，主席可授權發出傳票，強制要求證人出席該委員會作證或提交文件²⁸。

2.2.10 該委員會並不就投訴進行調查，包括由眾議院、眾議員或公眾人士轉介的投訴。該委員會亦無權批准情報機關首長的任命事宜。

組成和設計

成員組合

2.2.11 《眾議院守則》規定，眾議院可藉決議委任"不多於21名議員、州代表或特派代表"擔任眾議院情報事務常設專責委員會成員²⁹，當中"不多於12名成員可來自同一黨派"。其成員組合須最少包括來自下述4個眾議院常設委員會的各一名眾議員、州代表或特派代表：撥款委員會、軍事委員會、外交事務委員會(Committee on Foreign Affairs)和司法委員會(Committee on the Judiciary)。眾議院議長和少數黨領袖是專責委員會的當然成員，但他們並無表決權；決定是否有足夠會議法定人數時，也不能將他們計算在內³⁰。現時，眾議院情報事務常設專責委員會共有19名具有表決權的成員。

²⁸ 《情報事務常設專責委員會議事規則》(Rules of Procedure for the Permanent Select Committee on Intelligence)第10條。

²⁹ 州代表的職位是按大陸會議(於1774至1781年間運作的美國臨時政府)制定的條例設立，並獲國會頒布法令確認。眾議院曾接納讓州或選區(例如哥倫比亞區及維爾京群島)的州代表加入成為眾議員。特派代表一職由國會於1904年設立，該職位適用於波多黎各和菲律賓。自1946年起，只有波多黎各擁有特派代表。州代表和特派代表可參與眾議院的辯論，但不得參與會議表決。他們均可加入眾議院的委員會，其權力和特權與加入委員會的其他眾議員相同。州代表和特派代表的正式職責完全相同，但州代表的任期為兩年，而特派代表的任期為4年。

³⁰ 《眾議院守則》第11(a)(3)條規定，作為眾議院情報事務常設專責委員會的當然成員，眾議院議長和少數黨領袖可各自指定由轄下一名職員協助其處理該委員會的工作，而該名職員一如該委員會的僱員，可接觸委員會的會議、聆訊、簡報會和材料，並須遵守相同的保安檢查和保密規定。

2.2.12 眾議院情報事務常設專責委員會於1977年成立時，為反映當時眾議院的政黨成員比例，起初採納了9比4的多數黨與少數黨成員比例。多年來，隨着眾議院的多數黨與少數黨議員比例逐漸拉近，少數黨亦可在該委員會中佔據更多席位。因此，現時該委員會的成員組合中，多數黨與少數黨成員的比例已達12比9。

主席

2.2.13 眾議院情報事務常設專責委員會的主席須屬眾議院多數黨議員。主席缺席時，該委員會的多數黨第二首席委員將暫代主席職務。

任期

2.2.14 除了眾議院議長或少數黨領袖外，眾議員、州代表或特派代表不能在連續6個國會會期內，有超過4個國會會期擔任眾議院情報事務常設專責委員會的成員³¹。然而，該委員會主席或少數黨首席委員的任期並無限制³²。

與其他議會委員會的差異

2.2.15 眾議院情報事務常設專責委員會在設計上屬眾議院常設委員會與專責委員會的混合體，兼具兩者特點。該委員會可審議法案，而此項權力一般會交由常設委員會行使³³。與其他專責委員會一樣，該委員會成員的任期有限，但成員組合並不排他，故眾議院其他常設委員會的成員亦可擔任該委員會的成員³⁴。

³¹ 《眾議院守則》第11(a)(4)(A)條。

³² 《眾議院守則》第11(a)(4)(B)條。

³³ Kaiser (2007a)第3頁。

³⁴ 同上。

管理和程序

2.2.16 眾議院情報事務常設專責委員會的管理和程序主要受《情報事務常設專責委員會議事規則》(下稱"《委員會規則》")規管。除了為委員會少數黨成員提供的職員，委員會的職員均由委員會的主席任命，並且可被主席撤職，他們亦須在主席的一般督導及指示下工作。至於為委員會少數黨成員提供的職員，則由委員會的少數黨首席委員任命及撤職，並須在少數黨首席委員的一般督導及指示下工作。所有委員會職位的聘用建議均須於得出背景審查結果，並獲主席確定已符合適當保安檢查規定後，才可落實³⁵。

2.2.17 眾議院情報事務常設專責委員會處理其事務的會議及聆訊，通常會公開，但向該委員會簡報的會議則會閉門舉行。該委員會如認為披露擬於會議席上討論的事宜可能會"危害國家安全"、"損害敏感的執法資料"、"傾向誹謗或有辱任何人士或導致任何人士入罪"，或"在其他情況下違反任何法律或《眾議院守則》"，便可以閉門方式舉行某次會議³⁶。該委員會亦可表決以閉門方式聆訊，只要當時有最少兩名委員會成員在席，而其中一名成員屬少數黨成員，並就有關議案表決便可³⁷。

向國會負責

2.2.18 眾議院情報事務常設專責委員會須就情報機關從事的情報活動及情報相關活動的性質及範圍，向眾議院提交"定時及定期"的報告³⁸。此外，專責委員會須就眾議院或任何其他適當委員會需注意的任何事宜，"迅速"知會眾議院或該有關委員會³⁹。

取覽敏感資料

2.2.19 眾議院情報事務常設專責委員會通常可取覽已公開發布，以供在行政機關內部一般傳閱的大部分情報活動所得結果的資料。情報活動所得結果資料是分析員已就原始情報資料評估、詮釋、整合及理清來龍去脈的情報資料⁴⁰。

³⁵ 《情報事務常設專責委員會議事規則》第11條。

³⁶ 《情報事務常設專責委員會議事規則》第4(a)及(b)條。

³⁷ 《情報事務常設專責委員會議事規則》第4(c)條。

³⁸ 《眾議院守則》第11(c)(1)條。

³⁹ 同上。

⁴⁰ Cumming (2005).

2.2.20 此外，眾議院情報事務常設專責委員會可獲取涉及外國情報工作的國家情報總監、中央情報局局長、聯邦調查局局長、國務卿及國防部長的周年報告。該些報告匯報了"有關機關或部門的情報活動及情報相關活動，以及外國針對美國或其利益相關事宜的情報活動及情報相關活動"⁴¹。

2.2.21 然而，眾議院情報事務常設專責委員會通常不可例行取覽4類情報資料，儘管該委員會曾不時要求並取得這些資料⁴²：

- (a) 情報來源的身份；
- (b) 情報體系用以蒐集和分析情報的方法；
- (c) 藉人身進行的情報工作(即暗中偵察)、通訊情報(例如截取通訊)和圖像情報(例如諜報照片)而取得的原始情報資料；及
- (d) 為配合總統和其他行政部門高層決策者的需要而擬備的情報活動所得結果書面資料，例如由情報體系高級分析員向總統口頭簡報的《總統每日簡報》(President's Daily Brief)。

披露敏感資料的限制

不可公開披露的資料

2.2.22 眾議院情報事務常設專責委員會可行使酌情權，公布從情報機關取得的周年報告的公開版本。儘管如此，該些報告內的下述資料不得向公眾披露⁴³：

- (a) 參與為美國從事情報活動或情報相關活動的人士的姓名；
- (b) 所採用的蒐集情報方法；
- (c) 報告依據的資料來源；或
- (d) 獲批撥用以從事情報活動及情報相關活動的經費款額。

⁴¹ 《眾議院守則》第11(c)(2)條。

⁴² Cumming (2005)第4至8頁。

⁴³ 《眾議院守則》第11(c)(2)條。

2.2.23 眾議院情報事務常設專責委員會須訂定及執行所需的規則和程序，防止在未經有關人士同意下披露該委員會管有的資料，以致"不適當地侵犯他們的私隱"或"侵犯他們的憲法權利"⁴⁴。儘管如此，有關私隱和憲法權利的事宜並不可阻止該委員會公開披露該些資料，只要委員會認為披露所帶來的國家利益明顯凌駕於侵犯任何人士私隱便可⁴⁵。

決定公開披露敏感資料的安排

2.2.24 眾議院情報事務常設專責委員會可按若干程序，公開披露其管有的任何資料(包括**第2.2.22段**所述的資料)，只要它認為有關披露符合公眾利益便可⁴⁶。如該委員會任何成員要求就公開披露若干機密資料表決，委員會須在該名成員提出有關要求後的5天內舉行會議，以便就有關事宜表決。表決前，該名成員不可披露有關機密資料⁴⁷。如該委員會表決贊成公開披露任何已按既定保安程序被列為機密且被行政當局要求保密的資料，該委員會須把表決結果通知總統。如總統不反對有關披露，該委員會可在向總統傳達表決結果通知當日起計的5天後，公開披露有關資料。然而，如總統在上述5天期限結束前通知該委員會，反對有關披露，並"證明有關披露對美國國家利益構成威脅的嚴重程度，凌駕於披露帶來的公眾利益"⁴⁸，該委員會可以多數票通過把披露資料一事連同其建議轉交眾議院以閉門方式考慮。在未獲得眾議院許可下，該委員會不可公開披露有關資料。如眾議院不通過有關建議，便會將披露資料一事重新提交該委員會，以供其提出進一步建議⁴⁹。

⁴⁴ 《眾議院守則》第11(f)條。

⁴⁵ 同上。

⁴⁶ 《眾議院守則》第11(g)(1)條。

⁴⁷ 《眾議院守則》第11(g)(1)(A)及(B)條。

⁴⁸ 根據國會圖書館的資料，就"公眾利益"和"國家利益"這兩個詞語，無論是在《眾議院守則》或法規內，還是在國會辯論中，均未有被進一步具體界定。

⁴⁹ 《眾議院守則》第11(g)(2)條。就未經授權披露資料，按《眾議院守則》第11(g)(4)及(5)條，眾議院內唯一一個由各個政黨平均分配成員席位的常設委員會，即公職行為標準委員會(下稱"該委員會")，可就眾議院的議員、州代表、特派代表、高級人員或僱員在未獲授權下披露情報資料或情報相關資料作出調查。如該委員會認為當中涉及嚴重違反保密原則或未獲授權披露的情況，便須向眾議院匯報其調查結果。該委員會於調查後可建議採取適當行動，如有關人士屬眾議員，可採取包括譴責、撤去其委員會成員職務或逐出眾議院的行動；如有關人士屬眾議院高級人員或職員，則可採取撤職或以藐視國會為由施以懲罰。

2.3 參議院情報事務專責委員會

2.3.1 參議院情報事務專責委員會於1976年按參議院第400號決議 (Senate Resolution 400)成立，原本並非旨在讓它成為常設委員會，但在成立後初期便取得常設委員會的地位⁵⁰。該委員會的主要特點自成立以來一直維持不變。其法定基礎與眾議院情報事務常設專責委員會相同，故兩個委員會具有相若的職能、權力和運作模式。儘管如此，兩個委員會在某些方面仍有不同，如第15及16頁的**表**所示：

⁵⁰ Kaiser (1992)第287頁。參議院的規則委員會(Rules Committee)於1977年表示，參議院情報事務專責委員會"應可在無須顧慮前途的情況下進行其重要的工作"。

表 —— 眾議院情報事務常設專責委員會與參議院情報事務專責委員會的比較

特點	眾議院情報事務常設專責委員會	參議院情報事務專責委員會
職能	眾議院情報事務常設專責委員會可全權監察中央情報局、國家情報總監及國家情報計劃，以及所有其他政府部門和機關的情報活動及情報相關活動(包括戰略情報活動及情報相關活動，包括戰略軍事情報)。	參議院情報事務專責委員會的職能與眾議院情報事務常設專責委員會相同，唯一分別是參議院情報事務專責委員會的職能並不涵蓋戰略情報活動及情報相關活動(包括戰略軍事情報)。
權力	眾議院情報事務常設專責委員會的權力包括提交和審議法案，並授權發出傳票以強制要求證人出席聆訊及提交文件。然而，該委員會或眾議院無權批准總統對情報機關首長的任命。	參議院情報事務專責委員會的權力與眾議院情報事務常設專責委員會相同。此外，總統對情報機關首長的任命須獲參議院同意及徵詢參議院的意見。
成員總數	21人，佔眾議員總數(435人)的5%。	17人，佔參議員總數(100人)的17% ⁽¹⁾ 。
具有表決權的成員數目	19人。	15人。
當然成員的數目	2人(眾議院議長和少數黨首席委員，兩人均沒有表決權)。	2人(多數黨領袖和少數黨領袖，兩人均沒有表決權)。

註：(1) 鑑於參議院的議員人數少於眾議院的議員人數，擔任參議院情報事務專責委員會成員的參議員比例(15%)，較擔任眾議院情報事務常設專責委員會的眾議員比例(4%)為大。故此，"在委員會外旁觀"的參議員數目及比例亦較少。這是參議院情報事務專責委員會採取較簡潔及概括的規則，以規管有關取覽機密資料的原因。參議院情報事務專責委員會尤其可自行公開披露機密資料，但眾議院情報事務常設專責委員會如遭總統反對公開有關資料，便不能自行決定披露，在此情況下須由眾議院以多數票決定。Kaiser (1992)第290至291頁。

表 —— 眾議院情報事務常設專責委員會與參議院情報事務專責委員會的比較(續)

特點	眾議院情報事務常設專責委員會	參議院情報事務專責委員會
具表決權成員所屬政黨的比例	多數黨與少數黨成員的比例為12比9。	多數黨與少數黨成員的比例為8比7。
其他委員會的代表	最少包括來自以下4個眾議院常設委員會的成員各一名：撥款委員會、軍事委員會、外交事務委員會和司法委員會。	來自以下4個參議院常設委員會的成員各兩名(其一屬多數黨議員，另一屬少數黨議員)：撥款委員會、軍事委員會、外交關係委員會(Committee on Foreign Relations)和司法委員會。
任期	不可在連續6個國會會期內，在超過4個國會會期擔任委員會的成員。	不可在輪流交錯之下連續擔任成員超過8年。
主席	委員會只設有一名主席，須由多數黨的議員擔任。主席缺席時，由多數黨第二首席委員暫代主席職務。	委員會設有一名須由多數黨議員擔任的主席，以及一名須由少數黨議員擔任的副主席。主席缺席時，由副主席接任主席職務。
披露資料	眾議院情報事務常設專責委員會如遭總統反對披露，便不能自行公開披露機密資料。在此情況下，將由眾議院以多數票決定。	參議院情報事務專責委員會可自行公開披露機密資料。

第3章 —— 澳洲國會眾議院

3.1 背景

3.1.1 在澳洲，聯邦政府目前設有下列情報機關：

- (a) 澳洲安全情報組織 (Australian Security Intelligence Organization)，負責收集和評估與保安有關的情報，並就涉及保安的事宜向政府提供意見；
- (b) 澳洲秘密情報處 (Australian Secret Intelligence Service)，負責收集和傳送有關澳洲境外個別人士或團體的能力、意圖或活動的情報；
- (c) 國防部轄下各個情報機關，計有負責蒐集、編製和發放通訊情報的國防通訊事務部 (Defence Signals Directorate)；負責收集、編製和分發圖像及地理空間為本情報的國防圖像及地理空間組織 (Defence Imagery and Geospatial Organization)；以及負責在國家層面就所有來源的情報提供評估的國防情報組織 (Defence Intelligence Organization)；及
- (d) 國家評估辦事處 (Office of National Assessments)，屬獨立的情報評估組織，負責就對澳洲具有政治、策略或經濟重要性的國際事務，直接向總理報告。

國會對情報機關的監察

3.1.2 在上一世紀80年代後期之前，澳洲國會眾議院(以至參議院)並未設有任何機制監察政府的情報機關，儘管國會當時已制定了《1956年澳洲安全情報組織法》(Australian Security Intelligence Organization Act 1956)，為澳洲安全情報組織提供首個法定基礎。這些機關主要就其活動向所屬部長負責，而毋須受議會監察。

3.1.3 直至1988年，國會參眾兩院首次成立了澳洲安全情報組織議會聯合委員會 (Parliamentary Joint Committee on the Australian Security Intelligence Organization)，藉以覆檢澳洲安全情報組織的管理和開支。在2002年，國會藉制定賦予澳洲秘密情報處和國防通訊事務部法定地位的《2001年情報系統法》(Intelligence Service Act 2001)，把澳洲安全情報組織議會聯合委員會的職權範圍擴大至涵蓋澳洲秘密情報處和國防通訊事務部。其後，澳洲安全情報組織議會聯合委員會易名為澳洲安全情報組織、澳洲秘密情報處及國防通訊事務部議會聯合委員會 (Parliamentary Joint Committee on the Australian Security Intelligence Organization, the Australian Secret Intelligence Service and the Defence Signals Directorate)(下稱"澳洲情報機關議會聯合委員會")，負責覆檢該3個情報機關的管理和開支。

3.1.4 2004年3月，鑑於公眾對澳洲情報機關就2003年爆發伊拉克戰爭前夕處理情報的表現議論紛紛，總理遂任命前國家評估辦事處首長及前外交官弗勒德 (Philip Flood) 調查涉及這些機構的活動，包括監察這些機構及向它們問責的機制的成效。在2004年7月提交總理的調查報告(一般稱為《弗勒德報告》(Flood Report))指出，澳洲情報機關議會聯合委員會"既可讓國會深入瞭解情報體系，也讓[情報]機關有機會明白經驗豐富議員的觀點並從中獲益"⁵¹。再者，在有關伊拉克大殺傷力武器的問題上，澳洲情報機關議會聯合委員會"對社會非常關注的一項特定議題提供了獨立監察，而不致損害[情報]機關工作所需的保密規定"⁵²。

3.1.5 《弗勒德報告》建議把澳洲情報機關議會聯合委員會的職權範圍擴大至所有情報機關，使之可在涵蓋澳洲安全情報組織、澳洲秘密情報處及國防通訊事務部的相同基礎上，涵蓋國家評估辦事處、國防情報組織和國防圖像及地理空間組織。此舉"可加強國會和公眾的信心，使他們確信所有情報機關須向一羣資深議員負責"⁵³。這些建議獲政府接納，並藉《2005年情報系統法例修訂法》(Intelligence Service Legislation Amendment Act 2005)實施。為此，澳洲情報機關議會聯合委員會於2005年12月易名為情報及保安事務議會聯合委員會 (Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security)，成為國會對政府情報機關的主要監察機制。

⁵¹ 澳洲政府(2004)第55頁。

⁵² 同上。

⁵³ 澳洲政府(2004)第57至58頁。

3.2 情報及保安事務議會聯合委員會

法定基礎

3.2.1 情報及保安事務議會聯合委員會屬議會委員會，其法定基礎來自《2001年情報系統法》及其後對該法的修訂(統稱為"《情報系統法》")。《情報系統法》規管情報及保安事務議會聯合委員會的職能、權力、問責安排、程序及管理事宜。

職能

3.2.2 情報及保安事務議會聯合委員會的法定職能是覆檢⁵⁴：

- (a) 所有情報機關的管理和開支，包括它們的周年財務報表。這些情報機關計有澳洲安全情報組織、澳洲秘密情報處、國防圖像及地理空間組織、國防情報組織、國防通訊事務部及國家評估辦事處；
- (b) 由負責有關事宜的部長轉交或由國會參議院或眾議院藉決議轉交該委員會處理涉及上述任何 6 個機關的任何事宜；及
- (c) 若干有關情報及安全事宜的立法措施的運作、成效和影響，例如邊境安全和遏止恐怖主義炸彈襲擊及資助恐怖主義的活動。

3.2.3 此外，情報及保安事務議會聯合委員會可要求負責有關事宜的部長把上述任何6個機關活動的相關事宜，轉交該委員會覆檢⁵⁵。該委員會須向國會和負責有關事宜的部長匯報其意見及建議⁵⁶。

3.2.4 然而，情報及保安事務議會聯合委員會並不負責覆檢⁵⁷：

- (a) 6 個情報機關蒐集和評估情報的緩急次序；資料來源及為它們提供的其他協助行動或行動方法；以及這些機關不會影響澳洲市民或澳洲永久居民的活動中的個別事宜；

⁵⁴ 《情報系統法》第29(1)條。

⁵⁵ 《情報系統法》第29(2)條。

⁵⁶ 《情報系統法》第29(1)條。

⁵⁷ 《情報系統法》第29(3)條。

- (b) 澳洲安全情報組織、澳洲秘密情報處、國防圖像及地理空間組織、國防情報組織或國防通訊事務部曾經進行、正在進行或建議進行的特定行動；
- (c) 由外地政府提供但未同意披露的資料；
- (d) 負責有關事宜的部長所訂定涉及澳洲秘密情報處、國防圖像及地理空間組織和國防通訊事務部，以規管該些機關傳送和保存有關澳洲市民或永久居民的情報資料的規則；
- (e) 國防情報組織或國家評估辦事處的評估或報告的內容或所得結論，或這些評估或報告所依據的資料來源；及
- (f) 國家評估辦事處的統籌和評估活動。

3.2.5 在澳洲，6個情報機關的運作事宜由法定的情報及保安檢察專員(Inspector-General of Intelligence and Security)負責監察和覆檢，而該職位乃按《1986年情報及保安檢察專員法》(*Inspector-General of Intelligence and Security Act 1986*)設立。專員由總督按總理的推薦任命，而總理在推薦前須諮詢眾議院的反對黨領袖。專員可調查就任何6個情報機關的活動而提出的投訴，包括由公眾人士提出的投訴。為了行政目的，情報及保安檢察專員辦事處置於總理的管轄範圍內，但並不屬於任何政府機關或部門的一部分，且"毋須遵守總理的一般指示"⁵⁸。專員須就其活動向總理提交周年報告，而總理須將有關報告提交國會省覽。如有需要，總理可刪除所提交報告的部分內容，以免損害澳洲安全、澳洲國防、澳洲與其他國家的關係或個人私隱⁵⁹。

權力

3.2.6 《情報系統法》規定，情報及保安事務議會聯合委員會可要求6個情報機關的首長和情報及保安檢察專員向其"簡報"。此外，該委員會的主席或獲該委員會授權的另一成員，可向任何人士發出書面通知，要求該名人士到該委員會出席聆訊或提交文件，但這些證據或文件不能揭露涉及情報行動的敏感資料，如**第3.2.15段**所述。此外，與情報及保安檢察專員不同，該委員會並不調查涉及情報機關活動的投訴。

⁵⁸ 情報及保安檢察專員(2007)第8頁。

⁵⁹ 《1986年情報及保安檢察專員法》第35條。

組成和設計

成員組合

3.2.7 情報及保安事務議會聯合委員會由9名成員組成，其中5名成員須為眾議員，另外4名成員須為參議員⁶⁰。該委員會大部分成員須來自代表執政黨的國會議員⁶¹。

委任

3.2.8 《情報系統法》規定，屬眾議員的情報及保安事務議會聯合委員會成員須由總理提名，並藉眾議院決議任命。提名前，總理須諮詢"眾議院內具有代表性但不屬執政成員"的每一認可政黨的領袖⁶²。同樣地，屬參議員的情報及保安事務議會聯合委員會成員須由參議院的執政黨領袖提名，並藉參議院決議任命。提名前，參議院的執政黨領袖須諮詢參議院內具有代表性但不屬執政成員的每一認可政黨的領袖⁶³。

3.2.9 總理和參議院執政黨領袖在提名情報及保安事務議會聯合委員會的成員時，"須顧及有關確保委員會成員組合反映國會內各認可政黨代表性的做法，是否可取"⁶⁴。此外，本身是部長、參議院主席或眾議院議長的眾議員或參議員，均不符合獲委任為該委員會成員的資格⁶⁵。

⁶⁰ 《情報系統法》第28(1)條。

⁶¹ 《情報系統法》第28(3)條。目前，情報及保安事務議會聯合委員會由5名代表執政黨的國會議員及4名代表反對黨的國會議員組成。在5名來自執政黨的國會議員當中，有3人為眾議員，2人為參議員。至於4名來自反對黨的國會議員中，眾議員及參議員各佔其二。

⁶² 《情報系統法》附表1第3部第14條。

⁶³ 同上。

⁶⁴ 同上。

⁶⁵ 同上。

主席

3.2.10 情報及保安事務議會聯合委員會設有一名主席及一名副主席，兩者均由該委員會成員互選產生，任期由該委員會決定。主席須由執政黨的國會議員擔任，副主席則不受此規定限制。如主席缺席該委員會的會議，而在會議上將須就某項問題表決，或可合理預期須就某項問題表決；或如主席於緊接會議舉行前一天連續超過一個月的期間內，未能履行其職務或不在澳洲，出席會議的委員會成員便須委任一名屬執政黨的國會議員主持會議，而非由副主席代行主席職務。只有在該委員會成員毋須委任屬執政黨的國會議員主持會議時，才會由副主席在主席缺席會議時主持會議。任何主持會議的該委員會成員（包括主席），均有決定性的表決權⁶⁶。

任期

3.2.11 情報及保安事務議會聯合委員會各成員的任期，由任命其成員的眾議院或參議院決定⁶⁷。

與其他議會委員會的差異

3.2.12 與國會其他法定或常設的委員會不同，情報及保安事務議會聯合委員會的運作受到特定限制，而有關限制將視乎其監察的情報機關及所處理事宜的性質而定。據情報及保安事務議會聯合委員會所述，"在國家安全與議會監察之間求取平衡，對委員會一直是一項挑戰"⁶⁸。儘管如此，在《情報系統法》並無規定的情況下，該委員會享有的權力及特權，實與國會其他委員會無異。這些權力及特權包括要求證人出席聆訊及提交文件。

管理和程序

3.2.13 即使國會已休會，情報及保安事務議會聯合委員會仍可舉行會議及處理事務。委員會可決定以何種方式進行其議事程序。如獲負責某情報機關的部長事先批准，該委員會可就該情報機關進行公開覆檢⁶⁹。在委員會會議上，如最少有5名成員出席會議，而出席成員中有過半數屬執政黨的國會議員，便構成會議的法定人數⁷⁰。

⁶⁶ 《情報系統法》附表1第3部第17(4)、(5)及(5A)條。

⁶⁷ 《情報系統法》附表1第3部第15條。

⁶⁸ 情報及保安事務議會聯合委員會(2008)第3頁。

⁶⁹ 《情報系統法》附表1第3部第20(2)條。

⁷⁰ 《情報系統法》附表1第3部第18條。

向國會負責

3.2.14 情報及保安事務議會聯合委員會須於每一年度6月30日後，"在切實可行範圍內盡快"就其活動向國會提交周年報告⁷¹。

取覽敏感資料

3.2.15 情報及保安事務議會聯合委員會不得要求任何人士或團體向其披露涉及情報行動的敏感資料，或"將會或可能會損害澳洲國家安全或澳洲外交工作"⁷²的資料。雖然該委員會可要求情報機關首長和情報及保安檢察專員向其簡報，但不能要求在簡報中披露"情報行動的敏感資料"，亦即⁷³：

- (a) 有關資料來源、向6個情報機關提供的其他協助行動或行動方法的資料；
- (b) 有關澳洲安全情報組織、澳洲秘密情報處、國防圖像及地理空間組織、國防情報組織或國防通訊事務部曾進行、正進行或建議進行的特定行動的資料；或
- (c) 由外地政府(或其代理人)提供但並未同意公開披露的資料。

披露敏感資料的限制

部長反對證人出席聆訊及提交文件的證明書

3.2.16 情報及保安事務議會聯合委員會在披露敏感資料上，須受制於若干法定規限。特別是，該委員會雖可要求某人士就某一情報機關向其提交文件或出席聆訊，但負責有關機關的部長可阻止該人士這樣做，以免披露"情報行動的敏感資料"。為表明此用意，有關部長可向該委員會主席、眾議院議長、參議院主席及被要求作證和提交文件的人士提供證明書，以述明其意見⁷⁴。部長發出該證明書的決定"不得在任何法院或審裁處受到質疑"⁷⁵。

⁷¹ 《情報系統法》第31條。

⁷² 《情報系統法》附表3第1部第1條。

⁷³ 《情報系統法》附表1第1A部第1A條。

⁷⁴ 《情報系統法》附表1第1部第4條。

⁷⁵ 《情報系統法》附表1第1部第4(4)條。

不可披露的資料

3.2.17 儘管情報及保安事務議會聯合委員會須按規定就其活動向國會提交周年報告，但不可在報告內披露⁷⁶：

- (a) 曾是澳洲安全情報組織或澳洲秘密情報處的職員，或曾擔任澳洲安全情報組織、澳洲秘密情報處、國防圖像及地理空間組織或國防通訊事務部特工的人士的身份；或可合理推斷該些人士身份的任何資料，除非所涉機關的首長決定披露該人士的身份；及
- (b) "情報行動的敏感資料"或"將會或可能會損害澳洲國家安全或澳洲外交工作或某一機關履行其職能的資料"。

3.2.18 情報及保安事務議會聯合委員會向國會提交其周年報告前，須先就將於報告內披露的資料，徵詢負責有關事宜部長的意見⁷⁷。與該委員會不同，其他議會委員會向國會提交周年報告前，毋須事先徵詢負責有關事宜部長的意見。

發表證據或文件

3.2.19 情報及保安事務議會聯合委員會可披露或發表任何證據或證人提交的任何文件內容，但須符合若干條件。首先，不得發表**第 3.2.17段**所述的資料。其次，如有關證據或文件是於閉門覆檢期間取得或提交，該委員會須獲有關證人或機關首長(如所涉證人是該機關的職員)書面授權，除非有關證據或文件已合法地披露或發表。該委員會可就能否披露或發表《情報系統法》限制發表的某些資料，徵詢負責有關事宜部長的意見⁷⁸。

⁷⁶ 《情報系統法》附表1第1部第7(1)條。

⁷⁷ 《情報系統法》附表1第1部第7(3)及(4)條。

⁷⁸ 《情報系統法》附表1第1部第6條。

第4章 —— 英國國會下議院

4.1 背景

政府情報機關

4.1.1 在英國，政府設有3個主要情報機關：

- (a) 保安處(軍情五處)(Security Service (MI5))負責保護國家安全、保衛英國經濟福祉，免受英國國外人士的行動或意圖所帶來的威脅，並採取行動，支援警方及其他執法機關的活動，預防和偵測嚴重罪案；⁷⁹
- (b) 秘密情報處(軍情六處)(Secret Intelligence Service (MI6))負責取得和提供關乎海外人士的行動或意圖的資料，並因應此等人士的行動或意圖執行其他任務，以維護英國國家安全和經濟福祉，並支援預防和偵測嚴重罪案的工作；⁸⁰及
- (c) 政府通訊總部(Government Communications Headquarters)負責透過截取通訊蒐集情報，並因應情況所需向武裝部隊及其他機構提供有關不同語言和密碼學方面的服務和意見。⁸¹

4.1.2 除了這3個獨立機關，政府在主要政府部門亦設有3個情報機關。國防部設有本身的情報機關，稱為國防情報組(Defence Intelligence Staff)，負責提供情報裝置、評估和意見，以支援政策制訂、危機管理及發展軍事能力。內閣辦公室轄下設有聯合情報委員會，就涉及國家利益的重大事宜，向內閣大臣及其他高級官員提供經統籌的跨部門情報評估。情報及保安秘書處負責確保首相及內閣大臣可充分掌握跨政府情報及保安事宜。

⁷⁹ 《1989年保安法》第1條。

⁸⁰ 《1994年情報系統法》第1條。

⁸¹ 《1994年情報系統法》第3條。

國會對情報機關的監察

4.1.3 在1980年代末期以前，政府情報機關受命於內閣大臣，而非由法例規管。當時的政府情報機關是向內閣大臣而非議會負責。政府當時的慣例，是可拒絕回答國會議員就有關政府情報機關的質詢。⁸²此外，儘管情報機關的工作不時會引起下議院專責委員會內政事務委員會(Home Affairs Committee)關注，但情報機關可免受國會任何委員會的監察。⁸³

4.1.4 直至1989年立法制定《1989年保安法》(Security Service Act 1989)，軍情五處才首次獲賦予法定地位，而其職能和管理亦受界定。促使當局制定這法例，是由於有關披露英國情報機關的資料和英國按《歐洲人權公約》(European Convention on Human Rights)須履行的義務等問題，曾掀起連串法律爭議。⁸⁴

4.1.5 《1989年保安法》透過成立兩個機制，集中加強對軍情五處的司法監管。該兩項機制是：由一名專員專責覆檢發出手令進入物業及侵犯財產和截取通訊的事宜，以及由一個審裁處專責審理針對軍情五處的投訴。儘管如此，該法例並未設立讓國會監察情報機關的機制。該法例規定，軍情五處依舊是向行政機關而非議會負責。雖然首相須向國會呈交由專員擬備的周年述職報告，但假如首相認為報告有任何內容或會妨害軍情五處繼續履行其職能，首相可將該些內容從報告中剔除。此外，審裁處的調查結果只向負責的內閣大臣和專員匯報，有關報告毋須呈交國會。內政事務委員會表示，儘管已制訂《1989年保安法》，英國的情報機關"依舊是已發展世界中最為隱秘的機關"。⁸⁵該法例並未觸及軍情六處和政府通訊總部的事宜。

⁸² Leigh (2002)第2頁。

⁸³ 內政事務委員會是一個部門專責委員會(類似香港立法會的事務委員會)，負責監察由內政大臣領導的內政部。

⁸⁴ 《歐洲人權公約》第8條訂明"每人均有權讓其私人生活、家庭生活、家庭和通訊受到尊重"，而"公共機關不得干預上述權利的行使，除非屬依法行事，以及在民主社會中為了國家安全、公共安全或國家經濟福祉的利益，為了防止混亂或犯罪、為了保護健康或道德，或為了保護他人的權利與自由而必須干預"。

⁸⁵ 內政事務專責委員會(1999)。

4.1.6 1993年，內政事務委員會發表了一份報告，建議將軍情五處交由一個議會部門專責委員會監察。政府拒絕接納這建議，但同意繼續檢討有關事宜。⁸⁶ 這促成其後《1994年情報系統法》(Intelligence Services Act 1994)的制定，為軍情六處和政府通訊總部賦予與軍情五處相若的法定地位。該法例同時成立了一個名為情報及保安事務委員會(Intelligence and Security Committee)的法定委員會，首次讓國會議員參與監察軍情五處、軍情六處和政府通訊總部的工作。該委員會於1995年起運作，自此成為國會議員參與監察情報機關的主要機制。

4.2 情報及保安事務委員會

法定基礎

4.2.1 情報及保安事務委員會是一個法定委員會而非國會委員會。換言之，該委員會並非議會一部分，也不受議會的規則和守則規管。該委員會由《1994年情報系統法》規管。該法例界定了委員會的職能、權力、組成、問責機制及如何取覽資料。

職能

4.2.2 情報及保安事務委員會的法定職能是"審核"軍情五處、軍情六處和政府通訊總部的"開支、管理和政策事宜"。⁸⁷ 該委員會並不提出或審議有關情報工作的條例草案或批核對情報機關的撥款。該委員會亦不審核情報機關的運作事宜，但可取得若干有關事宜的資料，以便委員會可匯報其職責範圍內的其他事項。⁸⁸ 在政府同意下，委員會可得到內閣辦公室聯合情報委員會、國防部國防情報組和其他從軍情五處、軍情六處和政府通訊總部獲得情報的執法部門及機構提供證供和簡報。

⁸⁶ 內政事務專責委員會(1999)。

⁸⁷ 《1994年情報系統法》第10(1)條。

⁸⁸ Jeffs et al. (1994)第30頁。

權力

4.2.3 情報及保安事務委員會無權展開正式調查，亦無權強制規定證人出席聆訊或提交文件，即使內閣大臣及情報機關首長有需要時會向該委員會作證。儘管如此，該委員會可聘用調查人員，進一步詳細追查有關情報工作的事宜。調查人員按照該委員會的法定職能展開工作，可就委員會指定調查的個案檢閱所有相關文件、檔案和報告，並面見關鍵人士，以便撰寫報告。調查人員會向該委員會呈交報告，並與有關的情報機關首長磋商，確保不會不必要地披露情報行動的敏感資料。⁸⁹

組成和設計

成員組合

4.2.4 情報及保安事務委員會由9名國會議員組成，他們須來自上、下議院，但成員組合並無規定上、下議院議員的比例。實際上，委員會須包括最少1名下議院議員和最少1名上議院議員。自委員會成立以來，委員會均由8名下議院議員和1名上議院議員組成，成員組合一直保持這比例。此外，按慣例，身兼國會議員的內閣大臣不得出任委員會成員，但過往曾擔任內閣大臣"不構成"出任委員會成員的"委任禁制"。⁹⁰

委任

4.2.5 情報及保安事務委員會成員，由首相經諮詢反對黨領袖後委任。⁹¹ 現行有一個並不須嚴格遵守的做法是，委員的提名名單由政府及各反對黨派的黨鞭擬訂。這做法與國會部門專責委員會委員的提名程序大致相若。⁹²

⁸⁹ 情報及保安事務委員會(1999)第iv頁。

⁹⁰ 《1994年情報系統法》附表3第1(2)條。

⁹¹ 《1994年情報系統法》第10(3)條。

⁹² 情報及保安事務委員會(2005)第iv頁。

主席職位

4.2.6 情報及保安事務委員會主席由首相從委員會成員中委任。如在任何事項中，委員會委員贊成與反對的票數相等，主席擁有決定票。在委員會任何會議上，如主席未能出席會議，可委任委員會其中1名委員出任代理主席，但如此委任的代理主席不擁有決定票。

任期

4.2.7 《1994年情報系統法》沒有訂明情報及保安事務委員會委員的任期或在何種情況下，首相可要求委員會委員辭任。法例只訂明委員會委員向首相發出通知，便可在任何時候辭職。⁹³

與其他議會委員會的分別

4.2.8 雖然情報及保安事務委員會的成員是國會議員，委員會的設計是作為法定委員會而非國會委員會，其中的分別是：

- (a) 委員由首相而非國會委任；
- (b) 委員會的職權與國會部門專責委員會負責"審核主要政府部門開支、管理和政策事宜"的職權相若⁹⁴，但不具有專責委員會約見個人或索閱文件或紀錄的權力；⁹⁵ 及
- (c) 委員會主要向首相而非國會負責。

4.2.9 據國會內政事務委員會所述，情報及保安事務委員會作為法定委員會而非議會委員會，是該委員會的"明顯缺陷"，而且"由議會層次而非法定層次監察情報和保安工作的原則，尚未獲政府同意"。⁹⁶ 內政事務委員會於1999年建議，由一個可向國會而非首相負責的國會跨部門專責委員會取代該委員會，但該建議未獲該委員會大部分委員接納。⁹⁷

⁹³ 《1994年情報系統法》附表3第1(3)條。

⁹⁴ 英國國會下議院《會議常規》第152(1)條。

⁹⁵ 英國國會下議院《會議常規》第152(4)條。

⁹⁶ 內政事務專責委員會(1999)。

⁹⁷ 情報及保安事務委員會(1999)。

管理和程序

4.2.10 基於保安理由，情報及保安事務委員會於內閣辦公室舉行會議和收集證供。在同一地點工作的還包括由委員會秘書領導的小型秘書處。在議會會期內，秘書處大約每周舉行一次會議，會議一般不向公眾公開。該委員會並不舉行公開聽證。《1994年情報系統法》授權該委員會自行擬訂其程序。委員會會議的法定人數為3人。

向國會負責

4.2.11 情報及保安事務委員會須向首相呈交周年述職報告，而之後首相須把報告呈交予國會。此外，委員會可不時就特定事宜向首相呈交專題報告。⁹⁸

取覽敏感資料

4.2.12 情報及保安事務委員會可向軍情五處、軍情六處或政府通訊總部取覽敏感資料，但須得情報機關首長同意有關資料"可安全披露"，或負責的內閣大臣認為其"對公眾利益屬可取"，即使情報機關首長認為不應向該委員會提供有關資料。⁹⁹ 該委員會表示，委員會"為履行職務，可覽閱大量機密材料，並向內閣大臣和高級官員蒐集證供"，以及將所有資料用以編撰委員會報告。¹⁰⁰

4.2.13 情報及保安事務委員會所獲提供的資料，須得到負責的內閣大臣許可並按其許可的安排提供。¹⁰¹ "敏感資料"的法定定義為：¹⁰²

- (a) "可能導致洩露(軍情五處、軍情六處或政府通訊總部的)資料來源、其他援助或行動方法或提供有關詳情"的資料；

⁹⁸ 情報及保安事務委員會自開始運作以來，總共向首相呈交了9份周年報告及7份專題報告。周年報告內容包括開支和資源，以及有關情報機關的行政和政策，而專題報告則涉及多種題材的項目，例如詮釋、恐怖襲擊、大規模殺傷力武器，以及處理資料的政策和程序。

⁹⁹ 《1994年情報系統法》附表3第3(1)，(2)及(3)條。

¹⁰⁰ 情報及保安事務委員會(1999)第iv頁。

¹⁰¹ 《1994年情報系統法》附表3第3(1)條。

¹⁰² 《1994年情報系統法》附表3第4條。

- (b) 根據軍情五處、軍情六處或政府通訊總部的任何職能而"曾採取、正在採取或建議採取的特定行動"的資料；及
- (c) 由英國領土以外國家的政府(或機關)提供而有關政府不同意披露的資料。

4.2.14 如情報機關首長不能向情報及保安事務委員會披露該委員會要求提供的資料乃基於有關資料屬"敏感資料"或負責的內閣大臣認為不應披露，則情報機關首長須通知該委員會。¹⁰³ 內閣大臣須認為如被要求把有關資料向國會某一部門專責委員會呈交，則其本人將認為事屬不宜，才可決定不向情報及保安事務委員會披露有關資料。¹⁰⁴ 內閣大臣不得"單以國家安全為理由"得出這決定。¹⁰⁵

披露敏感資料的限制

4.2.15 情報及保安事務委員會委員受制於《1989年官方機密法》(Official Secrets Act 1989)就資料披露的規限，故須在"保密圈"範圍內運作。¹⁰⁶ 特別是，《1994年情報系統法》規定，首相諮詢該委員會後，如認為報告發表的任何事宜"或會妨害(軍情五處、軍情六處或政府通訊總部)繼續履行其職能"，首相可將該部分內容自向議會呈交的報告中剔除。¹⁰⁷ 報告內文被剔除的部分，會以***顯示。

¹⁰³ 《1994年情報系統法》附表3第3(1)條。

¹⁰⁴ Jeffs et al. (1994)第31頁。被認為不宜向部門專責委員會披露的資料包括法律專員(政府首席法律顧問，負責處理所有皇室訴訟)給予的意見，以及有關個別人士私人事務的機密資料。

¹⁰⁵ 《1994年情報系統法》附表3第3(4)條。

¹⁰⁶ 情報及保安事務委員會委員受《1989年官方機密法》第1(b)條規管。該條文訂明，"任何人士如已獲告知他是受到本條文規管的人士，如未經合法授權而在有關通知生效或當時生效的期間，披露任何有關保安或情報的資料、文件或其他物件，而該等有關保安或情報的資料、文件或其他物件是由於其身為有關機關的成員或在履行職務期間管有或曾經管有，即屬犯罪"。

¹⁰⁷ 《1994年情報系統法》第10(7)條。

4.2.16 實際上，雖然首相須向議會呈交情報及保安事務委員會的述職報告，首相可：

- (a) 決定發表報告或向議會呈交報告的時間，¹⁰⁸ 即使該委員會或會要求首相盡快向議會呈交報告；
- (b) 同一時間發表報告和政府對報告的回應；¹⁰⁹ 及
- (c) 連同報告發表"有否任何事項已被剔出報告"的聲明。¹¹⁰

4.3 就情報及保安事務委員會的事宜諮詢公眾

4.3.1 2007年7月，英國政府在一份名為《英國的管治》(*The Governance of Britain*)的綠皮書表示，會考慮藉立法，令情報及保安事務委員會發揮最大成效，並建議在立法前提出若干改變，以增加委員會的透明度和資源。¹¹¹ 特別是，政府諮詢公眾如何修訂該委員會的法定基礎，"令委員會的委任、運作和報告方式盡可能與其他(議會)專責委員會一致，並就取覽和保障有效保安所倚賴的高度機密資料，維持所需安排"。¹¹²

4.3.2 政府又建議，可在現行法例下訂立若干臨時變更，包括：¹¹³

- (a) 採取類似議會專責委員會委員由各大政黨商議委員人選的委任方式，讓情報及保安事務委員會委員的委任更具透明度；
- (b) 讓該委員會可選擇舉行公開會議及在國會內舉行會議；

¹⁰⁸ 例如，在2006年3月，情報及保安事務委員會向首相呈交了一份《2005年7月7日倫敦恐怖襲擊報告》，而首相直至2006年5月才將該報告呈交國會。

¹⁰⁹ 例如，在2006年5月，首相將《2005年7月7日倫敦恐怖襲擊報告》與《對情報及保安事務委員擬備的2005年7月7日倫敦恐怖襲擊報告的政府回應》同時向國會呈交。

¹¹⁰ 《1994年情報系統法》第10(6)條。

¹¹¹ 《英國的管治》第7頁。

¹¹² 《英國的管治》第32頁。

¹¹³ 《英國的管治》第32至33頁。

- (c) 改由該委員會主席而非政府內閣大臣主持委員會報告的國會辯論，並將報告呈交上議院辯論；
- (d) 強化該委員會秘書處，並明顯區分秘書處職員與內閣辦公室的職員；及
- (e) 徵詢該委員會主席的意見，研究如何令委員會現行的監察職能發揮最大效用，例如加強該委員會與國會及其轄下涉及情報和保安事宜的專責委員會的關係。

4.3.3 根據司法大臣及大法官在2007年10月底呈交國會的一份聲明，政府將在適當時候就情報及保安事務委員"以更公開方式運作"的事宜，公布一些新規則。¹¹⁴

¹¹⁴ 司法大臣及大法官在2007年10月25日呈交下議院的聲明。

第5章 —— 加拿大國會眾議院

5.1 背景

政府情報機關

5.1.1 在加拿大，聯邦政府設有以下主要情報機關：

- (a) 加拿大安全情報處(Canadian Security Intelligence Service)，這是由文職人員組成的全國性情報機關，負責蒐集、分析和保存懷疑或會威脅加拿大安全的活動的情報，並向政府匯報和提供意見；¹¹⁵
- (b) 加拿大皇家騎警隊(Royal Canadian Mounted Police)，這是全國性警隊機關，負責就有組織罪案和恐怖活動採取執法行動；¹¹⁶ 及
- (c) 通訊保安局(Communications Security Establishment)，這是全國性密碼機關，負責為政府提供資訊科技保安及外國訊號情報服務，並為各聯邦執法和保安機關提供技術和行動支援。¹¹⁷

國會對情報機關的監察

5.1.2 《加拿大安全情報機關法》(Canadian Security Intelligence Service Act)於1984年制定時，當局成立了加拿大安全情報處；在此以前，作為聯邦政府主要情報機關的保安處(Security Service)，是設於加拿大皇家騎警隊之內，欠缺明確的法定基礎。雖然政府在1975年以籠統的內閣指令¹¹⁸，給予保安處明確授權，但加拿大國會對保安處或其他政府情報活動的監察很少。當時的做法是，有關情報和保安的敏感資料，不應向國會披露，而國會亦甚少討論該些範疇的問題。¹¹⁹

¹¹⁵ 《加拿大安全情報機關法》第12條。

¹¹⁶ 加拿大皇家騎警隊(2007)。

¹¹⁷ 《反恐主義法》(Anti-terrorism Act)第273.64條。

¹¹⁸ Rosen (2000).

¹¹⁹ 例如，在1973年，政府向國會呈交意見，認為假如公開政府文件或紀錄會對加拿大的"安全不利"，或"對加拿大未來的外交工作可能不利"，則該些文件或紀錄應獲豁免，毋須呈交國會。*Beauchesne's: Parliamentary Rules & Forms of the House of Commons of Canada* (1989)第129至130頁。

5.1.3 在1960及1970年代，保安處針對全國左翼及極端組織，特別是魁北克分離主義運動，展開大規模情報活動，被愈來愈多人指控涉及違法和不當行為，引起公眾關注。在1966至1981年期間，政府成立了6個主要研訊委員會，調查就保安處違法和不當行為的指控。特別是，於1977年成立、由David C. McDonald法官領導的有關加拿大皇家騎警隊若干行動聯邦研訊委員會(一般稱為"麥當勞委員會"(McDonald Commission))，在1981年發表了一份報告，建議加強對保安處的問責安排。麥當勞委員會建議成立一個獨立於加拿大皇家騎警隊的本土文職人員情報機關，並由國會通過法例規管這個新情報機關的活動、界定其職能和權力、訂明行使其權力的條件，以及該機關的組織結構。麥當勞委員會又建議參眾兩院成立一個兩院特別聯合委員會，監察這個新的情報機關。

安全情報檢討委員會的成立

5.1.4 政府接納了麥當勞委員會大部分建議，特別是制訂了《加拿大安全情報機關法》，以加拿大安全情報處取代保安處。不過，儘管反對黨認為成立特別兩院委員會可令國會確保加拿大安全情報處是以合法和適當方式運作，政府並不支持成立兩院特別委員會，由國會直接監察加拿大安全情報處。政府反而成立了安全情報檢討委員會(Security Intelligence Review Committee)，負責監管加拿大安全情報處。該委員會同樣受《加拿大安全情報機關法》規管，是加拿大"唯一(獲國會授予)法定權利(檢討加拿大安全情報處各項活動)的獨立外部檢討機構"。¹²⁰ 該委員會"獨立"和"外部"的地位，意味可"獨立於政府，也不向任何部長負責，而是直接向國會負責"。¹²¹ 該委員會擁有"絕對權力"審核加拿大安全情報處各項活動的資料，唯一例外是內閣的保密資料。然而，該委員會只獲授權審核加拿大安全情報處過往活動的資料。該委員會的主要特徵，載於**第5.2部**。

¹²⁰ 安全情報檢討委員會(2007b)第57頁。

¹²¹ 這意見由安全情報檢討委員會執行理事Susan Pollak於2005年發表。請參閱Pollak(2005)。

5.1.5 安全情報檢討委員會只可覆檢加拿大安全情報處過往的活動，而加拿大安全情報處目前的活動，則由法定的檢察專員(Inspector General)監察，並由檢察專員藉公共安全部部长向安全情報檢討委員會提交覆檢報告。¹²² 同時，該委員會並不覆檢加拿大皇家騎警隊和通訊保安局的活動。加拿大皇家騎警隊是由公共投訴皇家騎警委員會(Commission for Public Complaints Against the RCMP)監察，該委員會是一個行政審裁處，獲授權就加拿大皇家騎警隊成員履行職務時的行為所引起的公眾投訴進行外部和獨立覆檢。¹²³ 至於通訊保安局，則由按《調查法》(Inquiries Act)於1996年設立的通訊保安專員(Communications Security Establishment Commissioner)監察。通訊保安專員負責覆檢通訊保安局的活動，確保該局依法行事，並調查針對該局而提出的投訴。¹²⁴

5.1.6 眾議院設有一個名為公共及國家安全委員會(Committee on Public and National Security)的常設委員會。該委員會獲授權處理一般涉及保安的事宜。然而，該委員會沒有法定權力覆檢和調查各個情報機關的活動，也不能取覽該等機關的敏感資料。就議會對情報事宜的實質和直接監察，該委員會只提供有限基礎。獲國會授予法定權力的安全情報檢討委員會，依然是加拿大境內監察政府情報機關的主要機制。

5.2 安全情報檢討委員會

法定基礎

5.2.1 安全情報檢討委員會屬法定委員會，並非國會一部分，故不受國會規則和行事慣例規管。委員會的法定基礎來自《加拿大安全情報機關法》，該法例訂明委員會的組成、職能、權力和管理，並授權委員會擬訂其履行職務時須遵守的程序。

¹²² 檢察專員是按《加拿大安全情報機關法》設立並由總督會同樞密院委任，負責監察加拿大安全情報處有否遵守該處"與行動有關的政策"，並覆檢該處"與行動有關的活動"。檢察專員可取覽的敏感資料，與安全情報檢討委員會一樣。檢察專員並不向國會負責，但會藉公共安全部部长向安全情報檢討委員會提交報告。檢察專員應該委員會要求，可覆檢加拿大安全情報處的特定活動，並直接向該委員會提交覆檢報告。檢察專員可提出建議，但其建議對加拿大安全情報處不具約束力。

¹²³ Raaflaub (2006)。公共投訴皇家騎警委員會主席藉政府的檢察長每年向國會呈交年報。公共投訴皇家騎警委員會可召開公開聆訊並提出建議，但其建議對加拿大皇家騎警隊不具約束力。

¹²⁴ Raaflaub (2006)。通訊保安專員向國防部長報告其覆檢結果，但有關結果並不向公眾公開。每年所進行的覆檢項目，會在交予部長及其後由部長呈交國會的周年報告中列出。專員可取覽通訊保安局所有資料，但不可召開公開聆訊。專員可提出建議，但其建議對通訊保安局不具約束力。雖然《國家防衛法》(National Defence Act)授權專員可在其認為有需要的情況下，針對某項投訴展開調查，但有關方面只可接納由加拿大公民及永久居民(包括通訊保安局僱員)提出的投訴。

職能

5.2.2 安全情報檢討委員會的法定職能是"整體覆檢"加拿大安全情報處履行其職責和職能的過往表現，包括：¹²⁵

- (a) 覆檢由安全情報處處長就該處運作向公共安全部部長呈交的定期報告；覆檢由檢察專員呈交的證明書，該等證明書用以證明檢察專員是否信納該等報告的內容、檢察專員是否認為加拿大安全情報處的任何行動或行為未經《加拿大安全情報機關法》授權或違反任何由部長發出的指示，或在無理或不必要情況下行使加拿大安全情報處的權力；¹²⁶
- (b) 覆檢由公共安全部部長向加拿大安全情報處發出的指示，並監察國防部或外交事務部向加拿大安全情報處提出的要求；
- (c) 覆檢授權加拿大安全情報處提供保安評審的各項安排，並按此等安排而提供的資訊和情報；¹²⁷
- (d) 覆檢加拿大安全情報處的各項內部規定和政策；及
- (e) 編纂和分析加拿大安全情報處運作活動的資料數據。

5.2.3 此外，在下列情況下，安全情報檢討委員會可調查公眾人士對加拿大安全情報處任何行為或作為而提出的投訴：¹²⁸

- (a) 投訴人已向加拿大安全情報處處長投訴，但在安全情報檢討委員會認為合理的時限內未獲回應，或該委員會認為該處的回應未能令人滿意；
- (b) 該委員會信納有關投訴並非"瑣碎、無聊、令人煩厭或出於惡意"；及

¹²⁵ 《加拿大安全情報機關法》第38條。

¹²⁶ 《加拿大安全情報機關法》第33(1)、(2)及(3)條。

¹²⁷ 第38(a)(iii)及(iv)條、第13(2)及(3)條及第17(1)條。此等安排指加拿大安全情報處與聯邦政府部門、省政府、某省份內負責該省份警務工作的警方部門、某外國政府或某國際組織所訂立的安排。

¹²⁸ 《加拿大安全情報機關法》第41條。

- (c) 投訴人未具資格按《加拿大安全情報機關法》或《公共服務勞工關係法》(*Public Service Labour Relations Act*)的既定申訴程序申訴。

5.2.4 為履行職能，安全情報檢討委員會可"指示"加拿大安全情報處或檢察專員"覆檢加拿大安全情報處的特定活動"，並向該委員會提交覆檢報告。¹²⁹ 如該委員會認為"不適宜"由加拿大安全情報處或檢察專員覆檢，該委員會可"自行覆檢"¹³⁰ 實際上，該委員會間或指示檢察專員進行此等覆檢工作，但從未指示加拿大安全情報處進行此等工作。在大部分個案中，該委員會自行進行覆檢工作。¹³¹

5.2.5 值得注意的是，安全情報檢討委員會的設計，是作為一個覆檢機構，只負責覆檢加拿大安全情報處的過往活動。該委員會並非一個監察機構，不負責長期監察情報機關內所發生的事情，也未獲授權即時評核現正進行的調查工作或行動。¹³² 安全情報檢討委員會表示，相對監管工作，覆檢工作的好處是委員會"能全面評審加拿大安全情報處的過往表現，而不受涉及日常運作的決定和活動影響"。¹³³

權力

5.2.6 安全情報檢討委員會有權：¹³⁴

- (a) 傳召和採取行動令有關人士會見該委員會，並令有關人士於宣誓後提供口頭或書面證供，並提供委員會認為就某項投訴展開全面調查及審議所需的文件或物件，其"方式和程度與最高紀錄法院的有關運作相同"；¹³⁵
- (b) 監誓；及

¹²⁹ 《加拿大安全情報機關法》第38(b)條及第40條。

¹³⁰ 《加拿大安全情報機關法》第40條。

¹³¹ 加拿大審計總長(1996)。

¹³² 安全情報檢討委員會(2007b)。

¹³³ 安全情報檢討委員會(2007b)及加拿大審計總長(1996)。在其涵蓋加拿大情報組織的控制和問責的1996年報告中，審計總長認為"設立安全情報檢討委員會，是一項創新和獨特方式，以回應為加拿大安全情報處提供獨立外部覆檢和向公眾負責措施的需要，同時可避免因定期須向國會議員提供機密資料而引致的困難"。

¹³⁴ 《加拿大安全情報機關法》第50條。

¹³⁵ 同上。

- (c) 按該委員會認為合宜的方式，接受和接納以宣誓、誓章或其他形式提供的證供或其他資料，不論該等證供或資料是否或將否成為法院接納的證供或資料。

5.2.7 雖然安全情報檢討委員會有權向加拿大安全情報處提出建議，但加拿大最高法院已裁定，此等建議對政府並無約束力。¹³⁶ 此外，委員會無權舉行公開聆訊。

組成和設計

成員組合

5.2.8 安全情報檢討委員會的成員組合包括1名主席和不少於兩名但不多於4名的委員。所有委員須屬加拿大樞密院成員，同時不得是在任參議員或眾議員。¹³⁷ 該委員會表示，有關委員會成員的規定，是為了"確保該委員會的獨立性"。

委任

5.2.9 安全情報檢討委員會所有委員，均由總理經諮詢眾議院反對黨領袖以及在眾議院內擁有最少12個議席的黨派領袖後，由總督會同樞密院委任。¹³⁸ 有關諮詢的意義是，該委員會的成員"應廣泛代表眾議院的組成"。¹³⁹ 然而，實際上該委員會的成員不一定如實反映議會的組成，因為若干委員會成員過往並無任何政治連繫。¹⁴⁰

¹³⁶ 加拿大官員對馬雅艾拉爾(Maher Arar)採取行動研訊委員會(2006)，註釋200第279頁。

¹³⁷ 《加拿大安全情報機關法》第34(1)條，加拿大官員對馬雅艾拉爾採取行動研訊委員會(2006)，註釋2000第301頁。實際上，若干安全情報檢討委員會委員被提名為樞密院成員，以便他們成為委員會委員。樞密院按《1867年憲法法》(Constitution Act 1867)成立，為皇室提供意見。樞密院成員包括所有前任和現任內閣部長，以及若干顯赫要人。他們由總理推薦、總督委任，屬終身任命。

¹³⁸ 《加拿大安全情報機關法》第34(1)條。"總督會同樞密院"是指作為加拿大國家元首的總督，按照以總理為首的聯邦內閣的意見行事。

¹³⁹ 加拿大官員對馬雅艾拉爾採取行動研訊委員會(2006)，註釋201第301至302頁。

¹⁴⁰ 同上。

主席職位

5.2.10 《加拿大安全情報機關法》並無規定安全情報檢討委員會主席如何選出。該委員會表示，主席由總理委任。如主席缺席或喪失工作能力，可指派另1名委員會委員擔任主席。如主席沒有指定人選，或主席一職出現空缺，公共安全部部长可指派1名委員會委員擔任主席。¹⁴¹

任期

5.2.11 安全情報檢討委員會委員的任期不超過5年，但可再獲委任一屆。¹⁴²

管理和程序

5.2.12 安全情報檢討委員會如獲政府庫務委員會(Treasury Board)批准，可委聘秘書及其他委員會認為有需要聘任的工作人員，並自行訂定和支付他們的薪酬和開支。由於該委員會取覽的資料大部分為敏感資料，委員會須在現場進行覆核。為此，加拿大安全情報處在該處總部提供了一個只供該委員會使用的獨立辦事處和電腦設備。¹⁴³

5.2.13 安全情報檢討委員會成員以兼任方式出任委員。每名委員履行其法定職責和職能，可按日獲發薪金。有關薪酬由總督會同樞密院決定。¹⁴⁴ 該委員會表示，鑑於委員會成員是以兼任方式出任委員，委員可擔任其他工作，但須遵守與政府公職人員相同的一套操守規則。

向國會負責

5.2.14 安全情報檢討委員會透過公共安全部部长，每年向國會提交報告。《加拿大安全情報機關法》規定，該委員會須在每個財政年度內不遲於9月30日，提交其上一個財政年度各項活動的報告。部長須按於接獲該報告當日起計，在國會眾議院會期日首15天的任何一天內，向眾議院呈交有關報告。¹⁴⁵

¹⁴¹ 《加拿大安全情報機關法》第35條。

¹⁴² 《加拿大安全情報機關法》第34(2)及(3)條。

¹⁴³ 安全情報檢討委員會(2007b)。

¹⁴⁴ 《加拿大安全情報機關法》第34(4)條。

¹⁴⁵ 《加拿大安全情報機關法》第53條。

取覽敏感資料

5.2.15 安全情報檢討委員會獲授權：¹⁴⁶

- (a) 取覽由加拿大安全情報處或檢察專員管有、有關加拿大安全情報處履行職責和職能的任何資料，並從檢察專員或加拿大安全情報處處長或該處職員，獲取有關該委員會認為履行本身職責及職能所需的資料、報告及解釋；及
- (b) 在任何調查期間，取覽由加拿大安全情報處管有、與調查有關的任何資料。

5.2.16 因此，安全情報檢討委員會擁有"絕對權力"檢視加拿大安全情報處的所有紀錄，"不論有關資料如何敏感和機密"。¹⁴⁷ 唯一例外是內閣密件，即記錄部長或內閣的個別或集體決定，以至部長或內閣決策過程的文件，或載於紀錄的任何資料。該委員會表示，這種例外情況"在西敏寺模式議會民主體制中，頗為普遍"。再者，"為了令決策過程成效彰顯，並促使內閣成員團結，部長與部長之間須能充分地坦誠交換意見，並獲保證他們交換的意見會受保護"。

披露敏感資料的限制

5.2.17 《加拿大安全情報機關法》並無就安全情報檢討委員會披露敏感資料施加明確限制。法例只規定該委員會所有委員及所有為委員會工作的人士，須"遵守所有保安規定"，並"作出保密宣誓"。¹⁴⁸ 該委員會亦須徵詢加拿大安全情報處處長，以確保有關規定得以遵循。¹⁴⁹

¹⁴⁶ 《加拿大安全情報機關法》第39(2)條。

¹⁴⁷ 安全情報檢討委員會(2007b)。

¹⁴⁸ 《加拿大安全情報機關法》第37條。

¹⁴⁹ 《加拿大安全情報機關法》第55條。

第6章 —— 分析

6.1 引言

6.1.1 上文4章描述了4個選定海外地方為監察情報機關而採取的機制，計有：

- (a) 美國國會眾議院的眾議院情報事務常設專責委員會 (House Permanent Select Committee on Intelligence)；
- (b) 澳洲國會的情報及保安事務議會聯合委員會 (Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security)；
- (c) 英國情報及保安事務委員會 (Intelligence and Security Committee)；及
- (d) 加拿大安全情報檢討委員會 (Security Intelligence Review Committee)。

6.1.2 本章集中闡述上述委員會在以下方面的事宜，以便議員商議立法會可如何監察香港政府的情報活動：

- (a) 性質、職能和權力；
- (b) 組成和委任；
- (c) 向立法機關負責；
- (d) 取覽敏感資料；及
- (e) 公開披露敏感資料。

6.1.3 在香港，立法會並無設有任何具法定職能和權力的委員會或機制，監察涉及情報活動的政府部門。雖然立法會保安事務委員會的職能之一，是監察及研究"與保安、公安、公眾安全、貪污事宜、國籍及入境事務有關的政府政策及公眾關注的事項"¹⁵⁰，但該委員會無權覆檢和調查涉及情報事宜的政府部門的活動。該委員會可在上述政策範圍內的重要立法或財政建議正式提交立法會或其財務委員會前，"先行聽取有關的簡介，並提出對於該等建議的意見"。然而，該委員會不能取覽政府管有的敏感資料。該些資料可否向該委員會或立法會披露，由政府決定，除非該委員會或立法會根據《立法會(權力及特權)條例》的有關係文，藉立法會決議獲授權行使命令證人列席及出示文件的權力¹⁵¹。

6.1.4 在立法會以外，當局設有法定的截取通訊及監察事務專員一職，負責監督若干政府執法機關及其人員有否遵守《截取通訊及監察條例》的規定¹⁵²。專員一職是按《截取通訊及監察條例》設立，由香港特別行政區(下稱"香港特區")的首長(即香港特區行政長官)任命。專員的職權範圍與《截取通訊及監察條例》指明的執法機關有關。就截取通訊而言，所指的是香港海關、香港警務處和廉政公署(下稱"廉署")；就監察而言，所指的是海關、警方、廉署和入境事務處¹⁵³。儘管如此，從事截取和監察活動而非該等執法機關公職人員的其他人士，以及不在《截取通訊及監察條例》所訂監察一詞定義範圍內任何形式的監察，均與專員的職權範圍無關。¹⁵⁴ 專員毋須出席立法會或其轄下委員會(如保安事務委員會)的會議，向議員匯報其履行本身職能的情況。專員只須向行政長官提交報告，而行政長官須將有關報告提交立法會省覽。專員有責任考慮應在其報告和向公眾披露甚麼資料，以免損害有關防止或偵測罪行或保障公共安全的工作¹⁵⁵。此外，如行政長官認為該些報告內的任何事宜會引致上述損害，則可剔除報告內的有關事宜¹⁵⁶。

¹⁵⁰ 保安事務委員會(2008)。

¹⁵¹ 《立法會(權力及特權)條例》第9、13和14條。

¹⁵² 《截取通訊及監察條例》第40條。該條例在2006年8月9日生效。

¹⁵³ 《截取通訊及監察條例》附表1。

¹⁵⁴ 截取通訊及監察事務專員(2007)第8至9頁。

¹⁵⁵ 截取通訊及監察事務專員(2007)第5頁。

¹⁵⁶ 《截取通訊及監察條例》第49(5)條和截取通訊及監察事務專員(2007)第4至5頁。

6.1.5 **附錄**比較了4個選定地方與香港就監察政府情報活動安排的主要特點，以供議員參考。

性質

6.1.6 儘管4個選定地方均設有議會委員會或法定委員會監察政府的情報機關，該些委員會的性質不盡相同。

6.1.7 美國眾議院的眾議院情報事務常設專責委員會和澳洲國會的情報及保安事務議會聯合委員會，均屬議會委員會，具有監察政府情報機關的法定職能和權力。該兩個委員會均由立法機關任命，並直接向立法機關匯報。除了立法機關的規則和常規，該兩個委員會亦受特定法例規管。眾議院情報事務常設專責委員會獲多項美國法規(特別是經修訂的《1947年國家安全法》(National Security Act of 1947)和《1980年情報事務監察法》(Intelligence Oversight Act of 1980))授權，要求情報機關向其負責。在澳洲，情報及保安事務議會聯合委員會的設立和運作，受經修訂的《2001年情報系統法》(Intelligence Services Act 2001)規管。除非該法例有所規定，該委員會的權力和職能與國會其他委員會無異。

6.1.8 英國下議院和加拿大眾議院本身並無監察政府情報機關的委員會。英國情報及保安事務委員會和加拿大安全情報檢討委員會均屬法定委員會，它們並非由立法機關成立，而是藉法例設立。英國情報及保安事務委員會按《1994年情報系統法》(Intelligence Services Act)設立，而加拿大安全情報檢討委員會則按《加拿大安全情報機關法》(Canadian Security Intelligence Service Act)成立。兩個委員會都不屬立法機關的一部分，故不受立法機關的規則和常規所限。無論如何，該兩個委員會均直接向負責相關事宜的大臣／部長匯報，並由該大臣／部長將有關報告提交立法機關省覽。

6.1.9 在香港，立法會並無設有任何具法定職能和權力的委員會或機制，監察涉及情報活動的政府部門。現時亦無任何法定的情報事務委員會，可讓議員參與。政府設立了法定的截取通訊及監察事務專員一職，負責監督涉及截取通訊和監察的若干執法機關有否依法行事。專員一職獨立於立法會，亦毋須直接向立法會匯報。

職能

監察範圍

6.1.10 所有選定的情報委員會均有監察政府情報機關的法定職能，但它們的監察範圍各有不同。

6.1.11 在美國，眾議院情報事務常設專責委員會監察所有情報機關的多種活動，不僅包括該些機關的財政預算、組織或重組事宜，亦包括它們的情報活動和情報相關活動，例如有關政策和秘密或暗中進行的行動。

6.1.12 在英國，情報及保安事務委員會監察所有情報機關3個特定範疇的事宜，計有開支、管理和政策。不過，與美國眾議院情報事務常設專責委員會不同，該委員會並不監察該些機關的情報行動事宜。

6.1.13 與美國眾議院情報事務常設專責委員會和英國情報及保安事務委員會相比，澳洲情報及保安事務議會聯合委員會只監察所有情報機關的開支和管理事宜，而不監察該些機關的政策。此外，與英國情報及保安事務委員會一樣，澳洲情報及保安事務議會聯合委員會並不監察該些機關的情報行動事宜。有關事宜由總督(國家元首)按總理推薦而委任的法定情報及保安檢察專員(Inspector-General of Intelligence and Security)監察。總理推薦專員任命人選前，須諮詢眾議院的反對黨領袖。

6.1.14 與美國、英國和澳洲的選定委員會不同，加拿大安全情報檢討委員會只監察加拿大安全情報處這個國內主要情報機關的過往活動，但其監察工作可涵蓋該情報機關過往的情報行動，而不局限於其開支和管理事宜。加拿大安全情報處的現行活動，由總督會同樞密院委任的法定檢察專員(Inspector General)負責監察。總督會同樞密院是指總督作為國家元首，按總理領導的聯邦內閣的意見行事。檢察專員須向公共安全部部长匯報，而公共安全部部长在法律上是加拿大安全情報處的負責人員，並須將檢察專員的報告呈交安全情報檢討委員會。

6.1.15 此外，與美國、英國和澳洲的安排不同，加拿大安全情報檢討委員會並不監察國內所有情報機關，而只監察加拿大安全情報處。國內其餘兩個情報機關，即加拿大皇家騎警隊(Royal Canadian Mounted Police)和通訊保安局(Communications Security Establishment)，則分別由作為行政審裁組織的公眾投訴皇家騎警委員會(Commission for Public Complaints Against the RCMP)和作為法定覆檢人員的通訊保安專員(Communications Security Establishment Commissioner)監察。

6.1.16 在香港，立法會保安事務委員會監察及研究與保安、公安、公眾安全、貪污事宜、國籍及入境事務有關的政府政策及事項，但無權覆檢或調查涉及情報事務的政府部門的活動。

審議涉及情報事務的法案

6.1.17 在4個選定的情報委員會中，只有美國眾議院情報事務常設專責委員會具有審議涉及情報事務法案的立法職能。在英國、澳洲和加拿大，有關選定委員會的職能均局限於監察或覆檢情報機關或相關政府部門的指定活動。涉及情報事務法案的審議工作，則由該些地方的立法機關或其相關委員會負責。在香港，立法會保安事務委員會並不審議涉及情報事務的法案，而有關法案會由立法會的法案委員會審議。

批准對情報機關的撥款

6.1.18 在選定的情報委員會中，只有美國眾議院情報事務常設專責委員會獲賦權批准對情報機關的撥款。在澳洲、英國和加拿大，有關的選定委員會雖可監察情報機關的開支，卻不負責批准對該些機關的撥款。在香港，立法會的保安事務委員會亦沒有此撥款權力。政府公共開支建議(包括涉及情報事宜部門的開支建議)的審議和批准，由立法會財務委員會負責。

調查投訴

6.1.19 加拿大安全情報檢討委員會是唯一的選定委員會，有調查投訴的職能，可調查針對情報機關任何行為或事情的投訴，包括由公眾人士提出的投訴。與美國、澳洲和英國的有關委員會相若，香港立法會的保安事務委員會並無調查此類投訴的權力。

權力

6.1.20 在4個選定的情報委員會中，只有美國眾議院情報事務常設專責委員會和加拿大安全情報檢討委員會，有權強制規定證人出席聆訊和提交文件。英國情報及保安事務委員會並無正式的調查權力，不能強制規定證人出席聆訊或提交文件，儘管有需要時大臣及情報機關首長可作證。在澳洲，情報及保安事務議會聯合委員會雖可要求證人作證或提交文件，但這些證據或文件不可揭露情報機關情報行動的敏感資料，例如資料來源、行動方法和特定行動的資料。在香港，除非獲得藉《立法會(權力及特權)條例》有關條文提出的立法會決議授權，立法會保安事務委員會不可強制要求證人出席聆訊或提交文件。

6.1.21 加拿大安全情報檢討委員會是唯一的選定委員會，具法定權力可指示情報機關覆檢其特定活動，並向該委員會提交覆檢報告。在香港，立法會保安事務委員會並無此項權力。

組成和委任

資格規定

6.1.22 在4個選定的情報委員會中，美國、澳洲和英國的委員會均須由立法機關的現任議員組成。加拿大安全情報檢討委員會是唯一的選定委員會，不容許立法機關的現任議員出任其成員。安全情報檢討委員會所有成員，均須由並非現任眾議員或參議員的樞密院成員擔任。樞密院成員由總督按總理的推薦委任。樞密院是一個憲制組織，其成員均為傑出人士，包括前內閣部長。

6.1.23 美國眾議院情報事務常設專責委員會是唯一的選定委員會，須有一些成員來自其他指定的國會常設委員會，而該些常設委員會須具有若干涉及情報事務的監察職能。眾議院情報事務常設專責委員會亦是唯一的選定委員會，須由眾議院議長和少數黨領袖擔任當然成員，儘管這些當然成員並無表決權，而且在決定是否有足夠會議法定人數時也不能將他們包括在內。

多數黨與少數黨成員的比例

6.1.24 在美國和澳洲，其選定情報委員會的成員是按多數黨與少數黨成員的比例組成，而該比例會對多數黨或執政黨有利。在美國，眾議院情報事務常設專責委員會的21名成員，當中大部分按常規屬多數黨成員。在澳洲，法例規定，在情報及保安事務議會聯合委員會9名成員中，過半數(即最少5名成員)須來自執政黨。另一方面，無論英國情報及保安事務委員會抑或加拿大安全情報檢討委員會，均沒有立法或議會規則，規定它們的成員須按多數黨與少數黨成員的比例組成。

委任當局

6.1.25 美國眾議院情報事務常設專責委員會和澳洲情報及保安事務議會聯合委員會均是立法機關的委員會，其成員均藉立法機關的決議獲委任。另一方面，英國情報及保安事務委員會和加拿大安全情報檢討委員會是法定委員會而非議會委員會，其成員由政府首長或國家元首而非立法機關任命。英國情報及保安事務委員會的成員由首相任命，而加拿大安全情報檢討委員會的成員則由總督會同樞密院任命。

就提名委員會成員進行諮詢

6.1.26 在澳洲、英國和加拿大，其行政當局均須按法律規定，就提名該國情報委員會的成員，諮詢立法機關的少數黨或反對黨議員。在澳洲，總理提名國會議員擔任情報及保安事務議會聯合委員會的成員前，須諮詢眾議院內每一個不屬執政成員的認可政黨的領袖。在英國，首相委任情報及保安事務委員會成員前，須就該些成員的提名事宜，諮詢下議院的反對黨領袖。在加拿大，總督會同樞密院就任命安全情報檢討委員會的成員前，負責提名有關人選的總理須諮詢眾議院的反對黨領袖以及在眾議院內每一個最少佔12個議員席位政黨的領袖。

向立法機關負責

6.1.27 在4個選定的情報委員會中，只有屬立法機關委員會的美國眾議院情報事務常設專責委員會和澳洲情報及保安事務議會聯合委員會，會直接向立法機關匯報。在美國，《眾議院守則》規定，眾議院情報事務常設專責委員會須就各個政府部門及機關的情報活動和情報相關活動的性質和範圍，定期向眾議院提交報告，並須就眾議院或任何其他適當委員會須注意的任何事宜，迅速知會眾議院或有關委員會。在澳洲，法例規定情報及保安事務議會聯合委員會在每一年結束後，須在切實可行範圍內盡快就其活動向國會提交周年報告。在英國和加拿大，情報及保安事務委員會和安全情報檢討委員會均向負責有關事宜的大臣／部長提交有關情報機關的報告，而有關大臣／部長按法例須將這些報告提交立法機關省覽。

6.1.28 在香港，法例並無規定涉及情報活動的政府部門須就該些活動向立法會提交周年報告。立法會只可透過行政長官取得由截取通訊及監察事務專員擬備有關截取及監察活動的報告。

取覽敏感資料

可取覽敏感資料的範圍

6.1.29 本研究發現，比起英國情報及保安事務委員會和澳洲情報及保安事務議會聯合委員會，美國眾議院情報事務常設專責委員會和加拿大安全情報檢討委員會可取覽較多涉及情報事宜的敏感資料。

6.1.30 在美國，眾議院情報事務常設專責委員會可取覽大部分在行政機關內部傳閱有關情報活動結果的資料。該委員會亦可獲取情報機關首長的周年報告，而該些周年報告乃涉及檢討有關情報機關的情報活動和情報相關活動。此外，該委員會可不時(但非慣常)取覽若干敏感資料，例如情報來源的身份、蒐集情報的方法、透過暗中偵察、截取通訊和諜報照片取得的未經處理情報資料，以及專門向總統及高層決策官員提交的書面情報結果。在加拿大，安全情報檢討委員會獲法例賦權，可取覽加拿大安全情報處管有的任何資料，不論有關資料如何敏感和機密。唯一的例外情況是，安全情報檢討委員會不能取覽內閣密件，因這些文件記錄了部長或內閣的個人或集體決定以及部長或內閣的決策過程。

6.1.31 在英國，法例規定，情報及保安事務委員會可取覽敏感資料的範圍，與美國眾議院情報事務常設專責委員會的相若，包括資料來源、行動方法、特定行動的資料和外地政府提供的資料。不過，只有在情報機關首長認為披露有關資料合乎安全原則，或負責有關情報機關的大臣認為合乎公眾利益而適宜披露的情況下，情報及保安事務委員會才可取覽有關情報機關管有的敏感資料。

6.1.32 在澳洲，情報及保安事務議會聯合委員會可取覽敏感資料的範圍，遠較美國、加拿大和英國的選定委員會能取覽的狹窄。法例規定，儘管情報及保安事務議會聯合委員會可要求情報機關首長和負責覆檢澳洲所有情報機關運作事宜的法定情報及保安檢察專員，簡報他們的活動，卻不可取得涉及情報行動的敏感資料，包括資料來源、行動方法、特定行動的資料，以及外地政府提供但並未同意公開披露的資料。此外，行政當局可阻止證人在情報及保安事務議會聯合委員會席前作證或向其提交文件，以防止披露有關資料。

6.1.33 在香港，保安事務委員會和立法會均未獲賦權取覽涉及情報活動的政府部門所管有的敏感資料，除非該委員會或立法會根據《立法會(權力及特權)條例》的有關條文，藉立法會決議獲授權行使命令證人列席及出示文件的權力。

公開披露敏感的資料

不准公開披露的資料

6.1.34 在美國、澳洲、英國和加拿大，所有選定的情報委員會在公開披露敏感資料方面，均受到若干議會或法定規則所限制，但這些限制的具體內容差別很大。

6.1.35 在美國，眾議院情報事務常設專責委員會不得在其公開發表的報告內，披露若干特定類別的敏感資料。《眾議院守則》訂明，這些類別的資料包括參與為美國從事情報活動或情報相關活動人士的姓名、所採用的蒐集情報方法、資料來源和獲批准用於情報活動及情報相關活動的經費款額。在澳洲，法例亦不容許情報及保安事務議會聯合委員會公開披露若干類別的敏感資料，有關限制與適用於美國眾議院情報事務常設專責委員會的相若。

6.1.36 與美國和澳洲的選定委員會所受的具體限制不同，英國情報及保安事務委員會和加拿大安全情報檢討委員會所受的限制頗為籠統。在英國，法例只訂明首相把情報及保安事務委員會的報告提交國會省覽前，如經諮詢情報及保安事務委員會後認為報告內披露某些事宜會妨害情報機關繼續履行其職責，首相可剔除報告所載的有關事宜。相較英國情報及保安事務委員會，加拿大安全情報檢討委員會就公開披露敏感資料所受的法定限制更籠統。有關法例並無指明安全情報檢討委員會可公開披露何種敏感資料，而只要求該委員會諮詢有關的情報機關首長。

6.1.37 在香港，保安事務委員會和立法會均未獲法例賦權可公開披露涉及情報活動的政府部門所管有的敏感資料。

決定是否公開披露敏感資料

6.1.38 美國眾議院情報事務常設專責委員會是唯一的選定委員會，如斷定披露其管有的任何資料合乎公眾利益，可行使酌情權公開披露該些資料。儘管如此，總統如認為披露該些資料對國家利益的威脅凌駕公眾利益，則可反對有關披露。在此情況下，眾議院情報事務常設專責委員會須獲眾議院許可，才可公開披露該些資料。在澳洲、英國和加拿大，選定的情報委員會可否公開披露敏感資料，最終由行政當局決定。

6.1.39 香港的有關安排與澳洲、英國和加拿大所採用的相若，是否披露涉及情報活動的政府部門所管有的敏感資料，由政府決定。

附錄

選定地方議會監察情報機關的機制

	香港立法會	美國眾議院情報事務常設專責委員會	澳洲情報及保安事務議會聯合委員會	英國情報及保安事務委員會	加拿大安全情報檢討委員會
性質	立法會並無特定的委員會或機制，監察或調查涉及情報工作的政府部門的活動。	眾議院情報事務常設專責委員會是國會眾議院一個常設的議會委員會。	情報及保安事務議會聯合委員會是在澳洲國會參眾兩院權限之下設立的常設議會聯合委員會。	情報及保安事務委員會是法定委員會而非議會委員會，其運作獨立於英國國會和政府。	安全情報檢討委員會是法定委員會而非議會委員會，其運作獨立於加拿大國會和政府。
法定基礎	保安事務委員和立法會均沒有監察涉及情報活動的政府部門的特定法定職能和權力，現時亦沒有任何法定的情報事宜委員會，讓議員可參與有關工作。	訂有多項法規為眾議院情報事務常設專責委員會提供法定基礎，包括經修訂的《1947年國家安全法》及《1980年情報事務監察法》。	經修訂的《2001年情報系統法》為情報及保安事務議會聯合委員會提供法定基礎。	《1994年情報系統法》為情報及保安事務委員會提供法定基礎。	《加拿大安全情報機關法》為安全情報檢討委員會提供法定基礎。

附錄(續)

選定地方議會監察情報機關的機制

	香港立法會	美國眾議院情報事務常設專責委員會	澳洲情報及保安事務議會聯合委員會	英國情報及保安事務委員會	加拿大安全情報檢討委員會
法定職能					
監察活動的範圍	立法會保安事務委員會負責監察及研究與保安、公安、公眾安全、貪污事宜、國籍及入境事務有關的政府政策及事項，但無權覆檢及調查涉及情報事務的政府部門的活動。	眾議院情報事務常設專責委員會負責監察所有政府情報機關，其監察範圍涵蓋多種活動，包括情報機關的開支、管理、政策及情報行動事宜。	情報及保安事務議會聯合委員會監察所有政府情報機關，但監察範圍只包括情報機關的開支及管理事宜，而並不監察政策及情報行動事宜。	情報及保安事務委員會監察所有政府情報機關3個範疇的事宜，計有開支、管理和政策，但並不監察情報行動事宜。	安全情報檢討委員會只負責監察一個情報機關(即加拿大安全情報處)的過往活動，監察範圍包括該機關的開支、管理、政策及情報行動事宜。加拿大安全情報處的現行活動由法定的檢察專員監察。其他政府情報機關的活動分別由一個行政審裁組織和一名法定專員監察。

附錄(續)

選定地方議會監察情報機關的機制

	香港立法會	美國眾議院情報事務常設專責委員會	澳洲情報及保安事務議會聯合委員會	英國情報及保安事務委員會	加拿大安全情報檢討委員會
法定職能(續)					
審議與情報事務有關的法案	保安事務委員會並不負責審議與情報事務有關的法案。有關法案可由立法會的法案委員會審議。	眾議院情報事務常設專責委員會可審議與情報事務有關的法案。	情報及保安事務議會聯合委員會並不負責審議與情報事務有關的法案。*	情報及保安事務委員會並不負責審議與情報事務有關的法案。*	安全情報檢討委員會並不負責審議與情報事務有關的法案。*
批准對情報機關的撥款	保安事務委員會無權審批對涉及情報活動的政府部門的撥款。有關職能隸屬立法會的財務委員會。	眾議院情報事務常設專責委員會可批准對情報機關的撥款。	情報及保安事務議會聯合委員會並不負責批准對情報機關的撥款。*	情報及保安事務委員會並不負責批准對情報機關的撥款。*	安全情報檢討委員會並不負責批准對情報機關的撥款。*
調查針對情報機關的投訴	保安事務委員會沒有法定權力調查針對涉及情報活動的政府部門的投訴。	眾議院情報事務常設專責委員會不調查針對情報機關活動的投訴。	情報及保安事務議會聯合委員會不調查針對情報機關活動的投訴。	情報及保安事務委員會不調查針對情報機關活動的投訴。	安全情報檢討委員會可接受及調查針對加拿大安全情報處的活動而提出的投訴，包括公眾人士的投訴。
要求證人列席或提交文件的權力	保安事務委員會不可強制要求證人列席或提交文件，除非事務委員會藉着根據《立法會(權力及特權)條例》有關條文提出的立法會決議，獲得授權這樣做。	眾議院情報事務常設專責委員會可強制要求證人列席或提交文件。	情報及保安事務議會聯合委員會可要求證人作證或提交文件，但這些證據或文件不可揭露運作上的敏感資料。	情報及保安事務委員會不可強制要求證人列席或提交文件，但大臣及情報機關首長可在有需要時給予證供。	安全情報檢討委員會可強制要求證人列席或提交文件。

備註：* 有關職能由立法機關或其相關委員會負責。

附錄(續)

選定地方議會監察情報機關的機制

	香港立法會	美國眾議院情報事務常設專責委員會	澳洲情報及保安事務議會聯合委員會	英國情報及保安事務委員會	加拿大安全情報檢討委員會
組成和委任					
資格規定	不適用。	眾議院情報事務常設專責委員會須由現任眾議員組成。	情報及保安事務議會聯合委員會須由現任國會議員組成。	情報及保安事務委員會須由現任國會議員組成。	安全情報檢討委員會須由並非現任國會議員的樞密院成員組成。
政黨成員比例	不適用。	在眾議院情報事務常設專責委員會21名成員中，實際上會有最多12名成員來自眾議院的多數黨。	在情報及保安事務議會聯合委員會9名成員中，大部分須來自執政黨。	情報及保安事務委員會的成員組合並無有關多數黨與少數黨成員比例的限制。	安全情報檢討委員會的成員組合並無有關多數黨與少數黨成員比例的限制。
委任當局	不適用。	眾議院情報事務常設專責委員會成員由眾議院委任。	情報及保安事務議會聯合委員會成員由國會委任。	情報及保安事務委員會成員由作為政府首長的首相委任。	安全情報檢討委員會成員由總督(國家元首)按總理領導的聯邦內閣的意見委任。

附錄(續)

選定地方議會監察情報機關的機制

	香港立法會	美國眾議院情報事務常設專責委員會	澳洲情報及保安事務議會聯合委員會	英國情報及保安事務委員會	加拿大安全情報檢討委員會
組成和委任(續)					
就提名委員會成員進行諮詢	不適用。	就提名議員擔任眾議院情報事務常設專責委員會成員而進行的諮詢並不涉及行政當局。	提名國會議員擔任情報及保安事務議會聯合委員會成員的行政當局，須諮詢參眾兩院內具代表性但並非執政成員的每一認可政黨的領袖。	首相委任國會議員擔任情報及保安事務委員會成員前，須諮詢下議院的反對黨領袖。	總理提名樞密院成員擔任安全情報檢討委員會成員前，須諮詢眾議院的反對黨領袖，以及在眾議院內最少佔12個議員席位的每一政黨的領袖。
向立法機關負責	法例並無規定涉及情報活動的政府部門須就情報相關活動向保安事務委員會或立法會提交周年報告。	眾議院情報事務常設專責委員會直接向眾議院匯報。委員會須就各政府機關和部門的情報活動及情報相關活動的性質及範圍，定時向眾議院提交定期報告，並須就眾議院需注意的任何事宜迅速知會眾議院。	情報及保安事務議會聯合委員會直接向國會匯報，並須在每一年度結束後，在切實可行範圍內盡快就其活動向國會提交周年報告。	情報及保安事務委員會並不直接向國會匯報，但須向首相提交其報告，並由首相將有關報告提交國會省覽。	安全情報檢討委員會並不直接向國會匯報，但須向公共安全部部长提交報告，並由公共安全部部长將有關報告提交國會省覽。

附錄(續)

選定地方議會監察情報機關的機制

	香港立法會	美國眾議院情報事務常設專責委員會	澳洲情報及保安事務議會聯合委員會	英國情報及保安事務委員會	加拿大安全情報檢討委員會
取覽敏感資料					
可取覽敏感資料的範圍	保安事務委員會及立法會均未獲賦權取覽涉及情報活動的政府部門所管有的敏感資料，除非事務委員會或立法會根據《立法會(權力及特權)條例》的有關條文，藉立法會決議獲得授權行使命令證人列席及出示文件的權力。	眾議院情報事務常設專責委員會可取覽大部分在行政機關內部傳閱有關情報活動所得結果的資料，並可不時取覽向總統及高層決策官員提交的敏感資料，例如情報來源的身份、蒐集情報的方法、未經處理的情報資料及關於情報活動所得結果的書面資料。	情報及保安事務議會聯合委員會雖可要求情報機關首長和負責覆檢所有情報機關運作事宜的法定情報及保安檢察專員簡報，但卻不能獲取有關情報行動的敏感資料，包括資料來源、執行方法、特定行動的資料及外地政府提供的秘密資料。	如獲行政當局批准，情報及保安事務委員會可取覽的敏感資料的範圍包括資料來源、行動方法、特定行動的資料，以及由外地政府提供的秘密資料。	安全情報檢討委員會可取覽加拿大安全情報處管有的任何資料，不論有關資料如何敏感和機密，但內閣密件除外。

附錄(續)

選定地方議會監察情報機關的機制

	香港立法會	美國眾議院情報事務常設專責委員會	澳洲情報及保安事務議會聯合委員會	英國情報及保安事務委員會	加拿大安全情報檢討委員會
公開披露敏感資料的限制					
不准公開披露的資料	不適用。	《眾議院守則》規定，眾議院情報事務常設專責委員會不得披露若干特定類別的情報資料，包括有關人士的姓名、蒐集情報的方法、資料來源，以及獲准撥作進行情報活動的經費款額。	法例不容許情報及保安事務議會聯合委員會披露若干情報資料，如有關人士的身份、情報行動的敏感資料，以及將會或可能損害澳洲國家安全或外交關係的資料。	法例只規定首相在安排把情報及保安事務委員會報告提交國會省覽前，如在諮詢情報及保安事務委員會後認為在報告內披露某些事宜會妨害情報機關繼續履行其職責，首相可刪除報告內所載的有關事宜。	法例並無指明不可公開披露何種資料，而只規定安全情報檢討委員會就此諮詢情報機關首長。
決定公開披露敏感資料的酌情權	是否公開披露敏感資料，最終須由行政當局決定。	眾議院情報事務常設專責委員會如認為披露是符合公眾利益的做法，可酌情決定公開披露所管有的任何資料。總統可反對有關披露。在此情況下，該委員會須獲眾議院許可，才可披露有關資料。	情報及保安事務議會聯合委員會並無決定公開披露敏感資料的酌情權。是否公開披露這些資料，最終須由行政當局決定。	情報及保安事務委員會並無決定公開披露敏感資料的酌情權。是否公開披露這些資料，最終須由行政當局決定。	安全情報檢討委員會並無決定公開披露敏感資料的酌情權。是否公開披露這些資料，最終須由行政當局決定。

參考資料

美國

1. *An Overview of the United States Intelligence Community*. (2007) USA, Office of the Director of National Intelligence.
2. Best, R. (2004) *CRS Report for Congress: Proposals for Intelligence Reorganization, 1949-2004*. Congressional Research Service.
3. Best, R. (2007a) *CRS Report for Congress: Intelligence Issues for Congress*. Congressional Research Service.
4. Best, R. (2007b) *CRS Report for Congress: Intelligence Spending: Public Disclosure Issues*. Congressional Research Service.
5. Best, R. (2007c) *CRS Report for Congress: Sharing Law Enforcement and Intelligence Information: The Congressional Role*. Congressional Research Service.
6. Carr, T. (2003) *CRS Report for Congress: Committee Types and Roles*. Congressional Research Service.
7. Central Intelligence Agency. *Critics and Defenders: A Review of Congressional Oversight*. Available from: <http://bss.sfsu.edu/fischer/IR%20360/Readings/Review%20of%20Oversight.htm> [Accessed January 2008].
8. Committee on Appropriations. (2007) *Jurisdiction of the Committee on Appropriations*. House of Representatives of the United States Congress. Available from: <http://appropriations.house.gov/jurisdiction.shtml> [Accessed January 2008].
9. Committee on Armed Services. (2007) *Rules of the Committee on Armed Services*. House of Representatives, 110th Congress. Available from: <http://armedservices.house.gov/rules.shtml> [Accessed January 2008].
10. Cumming, A. (2005) *Congress as a Consumer of Intelligence Information*. Congressional Research Service. Available from: <http://feinstein.senate.gov/crs-intel.htm> [Accessed January 2008].
11. Cumming, A. (2006) *Statutory Procedures under which Congress is to be Informed of U.S. Intelligence Activities, Including Covert Actions*. Congressional Research Service.

-
12. Davis, C. (2004) *CRS Report for Congress: 9/11 Commission Recommendations: Joint Committee on Atomic Energy – A Model for Congressional Oversight?* Congressional Research Service.
 13. *Executive Order 12333 – United States intelligence Activities*. 4 December 1981. Available from: <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12333.html> [Accessed January 2008].
 14. Find Law. (2002) *Joint Inquiry into Intelligence Community Activities before and after the Terrorist Attacks of September 11, 2001: Report of the U.S. Senate Select Committee on Intelligence and U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence*.
 15. Kaiser, F. (1992) *The Postreform Congress: Chapter 14 – Congress and the Intelligence Community: Taking the Road Less Traveled*. New York, St. Martin's Press.
 16. Kaiser, F. (2007a) *CRS Report for Congress: Congressional Oversight of Intelligence: Current Structure and Alternatives*. Congressional Research Service.
 17. Kaiser, F. (2007b) *CRS Report for Congress: Protection of Classified Information by Congress: Practices and Proposals*. Congressional Research Service.
 18. Knight, J. (2007) *Intelligence, United States Congressional Oversight of Judson Knight*. Available from: <http://www.espionageinfo.com/In-Int/Intelligence-United-States-Congressional-Oversight-of.html> [Accessed January 2008].
 19. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. (2004) *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. Available from: http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report_Exec.pdf [Accessed January 2008].
 20. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. (2007) *Rules of the House of Representatives: One Hundred Tenth Congress*. Available from: <http://www.rules.house.gov/ruleprec/110th.pdf> [Accessed February 2008].
 21. *National Security Act of 1947*. Available from: http://www.intelligence.gov/0-natsecact_1947.shtml [Accessed February 2008].
 22. Office of the Director of National Intelligence. (2007) *History of the Office of the Director of National Intelligence*. Available from: <http://www.dni.gov/aboutODNI/history.htm> [Accessed January 2008].
-

-
23. *Rules of Procedure for the Permanent Select Committee on Intelligence*. (2007) House of Representatives – 110th Congress.
 24. *Rules of Procedure for the Select Committee on Intelligence*. (2007) Senate, United States Congress.
 25. *Rules of the House of Representatives – 110th Congress*. (2007) Available from: <http://www.house.gov/house/Orgops.shtml> [Accessed January 2008].
 26. Schneider, J. (2004) *CRS Report for Congress: Senate Select Committee on Intelligence: Term Limits and Assignment Limitations*. Congressional Research Service.
 27. Schneider, J. (2005) *CRS Report for Congress: House Select Committee on Intelligence: Leadership and Assignment Limitations*. Congressional Research Service.
 28. Smist, F.J. (1990) *Congress Oversees the United States Intelligence Community, 1947-1989*. The United States, The University of Tennessee Press.
 29. Streeter, S. (2004) *CRS Report for Congress: Consolidating Intelligence Appropriation and Authorization in a Single Committee: 9/11 Commission Recommendation and Alternatives*. Congressional Research Service.
 30. Sturtevant, M. (1992) *Congressional Oversight of Intelligence: One Perspective*. Available from: <http://www.fas.org/irp/eprint/sturtevant.html> [Accessed January 2008].
 31. United States Intelligence Community. *Definition of the Intelligence Community*. Available from: <http://www.intelligence.gov/1-definition.shtml> [Accessed January 2008].

澳洲

32. Australian Government. (2004) *Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies*. Available from: http://www.dpmmc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/index.htm [Accessed January 2008].
 33. Australian Government. (2006) *The Australian Intelligence Community*. Available from: [http://www.ona.gov.au/publications/files/ONA%20Booklet%20\(WEB\).pdf](http://www.ona.gov.au/publications/files/ONA%20Booklet%20(WEB).pdf) [Accessed January 2008].
 34. *Australian Secret Intelligence Service*. (2008) Available from: <http://www.asis.gov.au/> [Accessed February 2008].
-

-
35. *Australian Security Intelligence Organisation Act 1979: Act No. 113 of 1979 as amended.* Available from: <http://ejp.icj.org/IMG/ASIOAct1979.pdf> [Accessed January 2008].
 36. Carnell, I. & Bryan, N. (2005) *Watching the watchers: How the Inspector-General of Intelligence and Security helps safeguard the rule of law.* Available from: <http://www.igis.gov.au/docs/Watching%20the%20watchers%20Aug%202005.rtf> [Accessed February 2008].
 37. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar. (2006) *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities.* Available from: <http://www.ararcommission.ca/eng/EnglishReportDec122006.pdf> [Accessed January 2008].
 38. Department of Foreign Affairs and Trade. (2007) *Australian Secret Intelligence Service.* Australian Government. Available from: http://www.dfat.gov.au/dept/budget/2007_2008_pbs/2007-2008_FA+T_PBS_06_ASIS.pdf [Accessed January 2008].
 39. Department of Parliamentary Services. (2005) *Intelligence Services Legislation Amendment Bill 2005.* Parliament of Australia. Available from: <http://www.aph.gov.au/library/Pubs/bd/2005-06/06bd005.htm#Pu> [Accessed January 2008].
 40. *Inspector-General of Intelligence and Security Act 1986: Act No. 101 of 1986 as amended.* Available from: [http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/18245B98C3513391CA257248007C5475/\\$file/InsGenIntSec1986_WD02.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/18245B98C3513391CA257248007C5475/$file/InsGenIntSec1986_WD02.pdf) [Accessed January 2008].
 41. Inspector-General of Intelligence and Security. (2007) *Annual Report 2006-2007.* Available from: http://www.igis.gov.au/annuals/06-07/PDF/IGIS_AR_2006-07.pdf [Accessed February 2008].
 42. Inspector-General of Intelligence and Security. (2008) *Frequently Asked Questions?* Available from: <http://www.igis.gov.au/faq's.cfm> [Accessed January 2008].
 43. *Intelligence Services Act 2001: Act No. 152 of 2001 as amended.* Available from: <http://scaleplus.law.gov.au/html/pasteact/3/3483/pdf/IntelligServ2001.pdf> [Accessed January 2008].
-

-
44. *Office of National Assessments Act 1977: Act No. 107 of 1977 as amended.* Available from: [http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/8283BEC4688C5D1CCA2570D000817615/\\$file/OfficeNatAssmt1977.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/8283BEC4688C5D1CCA2570D000817615/$file/OfficeNatAssmt1977.pdf) [Accessed January 2008].
 45. Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security. (2006a) *Annual Report of Committee Activities 2005-2006.* The Parliament of Australia, Canberra.
 46. Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security. (2006b) *Review of administration and expenditure: Australian Intelligence Organisations.* The Parliament of Australia, Canberra.
 47. Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security. (2006c) *Review of Security and Counter Terrorism Legislation.* The Parliament of Australia, Canberra.
 48. Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security. (2008) *Annual Report of Committee Activities 2006-2007.* The Parliament of Australia, Canberra.
 49. Parliamentary Library. (1999) *Bills Digest No. 172 1998-99: Australian Security Intelligence Organisation Legislation Amendment Bill 1999.* Parliament of Australia. Available from: <http://www.aph.gov.au/library/pubs/bd/1998-99/99bd172.htm> [Accessed January 2008].

英國

50. Cabinet Office. (1999) *The Government's Response to the First Report from the Liaison Committee on Shifting the Balance: Select Committees and the Executive.* Available from: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm47/4737/4737-01.htm> [Accessed January 2008].
51. Cabinet Office. (2002) *Government Response to the Intelligence and Security Committee's Annual Report 2001-2002.* Available from: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/intelligence/intelrep.pdf> [Accessed February 2008].
52. Cabinet Office. (2003) *Government Response to the Intelligence and Security Committee's Annual Report 2002-2003.* Available from: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/intelligence/govres2003.pdf> [Accessed January 2008].

-
53. Cabinet Office. (2004) *Government Response to the Intelligence and Security Committee's Annual Report 2003-2004*. Available from: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/intelligence/govres2004.pdf> [Accessed January 2008].
 54. Cabinet Office. (2005) *Government Response to the Intelligence and Security Committee's Annual Report 2004-2005*. Available from: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/intelligence/govresar.pdf> [Accessed January 2008].
 55. Cabinet Office. (2007) *Other Oversight Bodies*. Available from: http://www.cabinetoffice.gov.uk/intelligence/oversight_bodies.aspx [Accessed January 2008].
 56. Hellenic Resources Network. (2007) *Council of Europe: The European Convention on Human Rights*. Available from: <http://www.hri.org/docs/ECHR50.html> [Accessed January 2008].
 57. House of Commons. (2002) *Standing Orders*. Available from: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmstords/27501.htm> [Accessed January 2008].
 58. Intelligence and Security Committee. (1998) *Intelligence and Security Committee – Annual Report 1997-98*. Available from: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4073/chap-7.htm> [Accessed January 2008].
 59. Intelligence and Security Committee. (1999) *Annual Report 1998-99*. Available from: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm45/4532/4532-01.htm> [Accessed January 2008].
 60. Intelligence and Security Committee. (2000) *Annual Report 1999-2000*. Available from: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm48/4897/4897-let.htm> [Accessed January 2008].
 61. Intelligence and Security Committee. (2002) *Annual Report 2001-2002*. Available from: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/intelligence/Intelligence.pdf> [Accessed January 2008].
 62. Intelligence and Security Committee. (2003) *Annual Report 2002-2003*. Available from: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/intelligence/annualir0203.pdf> [Accessed January 2008].
-

-
63. Intelligence and Security Committee. (2004) *Annual Report 2003-2004*. Available from: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/intelligence/annualir0304.pdf> [Accessed January 2008].
 64. Intelligence and Security Committee. (2005) *Annual Report 2004-2005*. Available from: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/intelligence/iscannualreport.pdf> [Accessed January 2008].
 65. *Intelligence Services Act 1994*. Available from: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1994/Ukpga_19940013_en_1.htm [Accessed January 2008].
 66. Jeffs et al. (1994) *Intelligence Services Bill [HL] Bill 49 of 1993-94*. Research Paper 94/34, House of Commons Library.
 67. Leigh, I. (2002) *The UK's Intelligence and Security Committee*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Available from: http://www.dcaf.ch/pcaf/ev_geneva_021002_prog_leigh.pdf [Accessed January 2008].
 68. Maer, L. & Horne, A. (2007) *The Governance of Britain Green Paper*. House of Commons Library.
 69. *National Intelligence Machinery*. (2007) UK Intelligence Community Online. Available from: http://www.intelligence.gov.uk/upload/assets/www.intelligence.gov.uk/national_intelligence_booklet.pdf [Accessed January 2008].
 70. *Official Secrets Act 1989 (c. 6)*. Available from: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1989/Ukpga_19890006_en_1.htm [Accessed January 2008].
 71. *Security Service Act 1989 (c. 5)*. Available from: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1989/Ukpga_19890005_en_1.htm [Accessed January 2008].
 72. Select Committee on Home Affairs. (1999) *Third Report – Accountability of the Security Service*. House of Commons. Available from: <http://www.fas.org/irp/world/uk/docs/291/29102.htm> [Accessed January 2008].
 73. *The Governance of Britain*. Available from: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf> [Accessed January 2008].
-

-
74. United Kingdom Parliament. (2000) *First Report on Shifting the Balance: Select Committees and the Executive*. Available from: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmliaisn/300/30003.htm> [Accessed January 2008].
 75. United Kingdom Parliament. (2007) *Factsheet P2 Procedure Series*. Available from: <http://www.parliament.uk/documents/upload/p02.pdf> [Accessed January 2008].

加拿大

76. *Anti-Terrorism Act*. Available from: <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?pub=bill&doc=C-36&parl=37&ses=1&language=E&File=183> [Accessed January 2008].
77. *Beauchesne's: Parliamentary Rules & Forms of the House of Commons of Canada*. (1989) Sixth edition. Toronto Ontario, The Carswell Company Limited.
78. *Canadian Security Intelligence Service Act: C-23*. Available from: <http://laws.justice.gc.ca/en/showdoc/cs/C-23///en?page=1&noCookie> [Accessed January 2008].
79. Communications Security Establishment. (2005) *What we do*. Available from: <http://www.cse-cst.gc.ca/home/whatwedo-e.html> [Accessed January 2008].
80. Government of Canada Privy Council Office. (2001) *The Canadian Security and Intelligence Community*. Available from: http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=InformationResources&Sub=publications&doc=si/si_toc_e.htm [Accessed January 2008].
81. Hannah, G. et al. (2005) *Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*. United Kingdom, RAND Europe.
82. Judgments of the Supreme Court of Canada. (1992) *Decisions – Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*. Available from: <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/1992/1992rcs1-385/1992rcs1-385.html> [Accessed January 2008].
83. Office of the Auditor General of Canada. (1996) *The Canadian Intelligence Community: Control and Accountability*. Available from: <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/9627ce.html> [Accessed January 2008].

-
84. Office of the Auditor General of Canada. (2003) *Independent reviews of security and intelligence agencies*. Available from: <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20031110ce.html> [Accessed January 2008].
 85. Pollak, S. (2005) *Presentation to the Senate Special Committee on The Anti-terrorism Act*. Available from: http://www.sirc-csars.gc.ca/nwsspr/spcdsc/20050418_ottawa-eng.html [Accessed January 2008].
 86. Public Safety Canada. (2004) *A National Security Committee of Parliamentarians*. Available from: http://ww2.ps-sp.gc.ca/publications/national_security/nat_sec_cmte_e.asp [Accessed January 2008].
 87. Raaflaub, R. (2006) *Civilian Oversight of the RCMP's National Security Functions*. The Parliament of Canada. Available from: <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0409-e.htm> [Accessed January 2008].
 88. Rosen, P. (2000) *The Canadian Security Intelligence Service*. Available from: <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/CIR/8427-e.htm> [Accessed January 2008].
 89. *Royal Canadian Mounted Police*. (2007) Available from: http://www.rcmp-grc.gc.ca/about/index_e.htm [Accessed January 2008].
 90. *Security Intelligence Review Committee*. (2007) Available from: <http://www.sirc-csars.gc.ca/index-eng.html> [Accessed January 2008].
 91. Security Intelligence Review Committee. (2007a) *2007-2008: Report on Plans and Priorities*. Available from: http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/rpp_2007-2008-eng.pdf [Accessed January 2008].
 92. Security Intelligence Review Committee. (2007b) *SIRC Annual Report 2006-2007: An operational review of the Canadian Security Intelligence Service*. Available from: <http://www.sirc-csars.gc.ca/anrran/2006-2007/index-eng.html> [Accessed January 2008].

香港

93. *Legislative Council (Powers and Privileges) Ordinance*. Available from: <http://www.legislation.gov.hk> [Accessed February 2008].

94. *Panel on Security*. (2008) Available from: <http://www.legco.gov.hk/chinese/index.htm> [Accessed February 2008].
95. The Commissioner on Interception of Communications and Surveillance. (2007) *Annual Report 2006 to the Chief Executive*.
96. *The Interception of Communications and Surveillance Ordinance*. Available from: <http://www.legislation.gov.hk> [Accessed February 2008].