

資料便覽

在選定司法管轄區負責監督進行截取通訊的獨立機關

1. 引言

1.1 在香港，進行截取通訊受《截取通訊及監察條例》(第 589 章)(下稱"該條例")所規管。該條例訂明條文，設立名為截取通訊及監察事務專員(下稱"專員")的職位並委任一名合資格法官為專員，以監督執法機關¹及其人員有否遵守在該條例、實務守則，或任何有關訂明授權或器材取出手令下的所有有關規定。專員在向行政長官提交的 2008 年周年報告中建議修訂該條例，以賦予他及其屬員明確權力，取用及聆聽他們自選的截取成果，從而阻嚇執法機關在進行截取通訊行動時的不當行為²。政府回應時表示會在全面檢討該條例時考慮此項建議。

¹ 根據該條例附表 1，執法機關包括香港海關、香港警務處，以及廉政公署。

² 該條例第 53(1)(a)條訂明，專員可為執行他或她在該條例下的職能而要求任何公職人員或任何其他人回答任何問題及向專員提供他或她所管有或控制的任何資料、文件或其他事宜。第 53(3)條進一步訂明，儘管有該條例任何其他條文或其他法律的規定，如專員根據第(1)款向某人施加要求，該人須遵從該要求。不過，該條例並無訂明明確條文，賦權專員取用及聆聽截取成果。

1.2 在 2011 年 12 月 5 日的會議上，保安事務委員會要求資料研究部就海外司法管轄區的獨立監督機關如何監察截取通訊進行研究，並集中探討該等機關在執行法定職能時取用及聆聽截取成果的權力。本資料便覽旨在研究英國、澳洲及加拿大就監督執法及情報機關在進行截取通訊時有否遵守相關法例所委任的獨立機關。

2. 負責監督進行截取通訊的獨立機關

2.1 在英國，《2000年調查權力規管法令》(*Regulation of Investigatory Powers Act 2000*)第57條訂明條文，委任截取通訊專員(須由現時或曾經身居司法要職的人士擔任)，負責監督執法及情報機關使用截取通訊權力的情況³。在澳洲，《1979年電訊(截取及取用)法令》(*Telecommunications (Interception and Access) Act 1979*)(下稱"《電訊(截取及取用)法令》")賦權聯邦申訴專員⁴ 每年查核執法機關的紀錄至少兩次，以確保各機關遵守備存與發出手令有關的文件、備存截取通訊的紀錄及銷毀限閱紀錄等規定。在加拿大，《加拿大安全情報機關法》(*Canadian Security Intelligence Service Act*)訂明條文，委任加拿大安全情報處檢察專員(下稱"檢察專員")⁵，負責檢討加拿大安全情報處(*Canadian Security Intelligence Service*)(下稱"安全情報處")⁶ 的行動，以及監察安全情報處遵守其行動政策的情況，包括其為國防目的而進行的截取通訊行動。該法例並訂明條文，成立安全情報檢討委員會(*Security Intelligence Review Committee*)就安全情報處執行其職責和職能的情況進行概括檢討，以及就市民對安全情報處所作的任何行為或事宜的投訴進行調查。⁷

³ 截取通訊專員由首相委任，任期為3年，並且可獲委連任。

⁴ 聯邦申訴專員的其他職責包括：就對澳洲政府機關的投訴進行調查，並提出建議以調解投訴；查核選定的執法行動紀錄是否準確和完備；及應政府要求進行調查。

⁵ 檢察專員是政府人員，須向公共安全部副部長匯報工作。

⁶ 安全情報處負責調查威脅、分析資料和提供情報，以及提供意見，以保護加拿大及其國民。

⁷ 在加拿大，執法機關進行截取通訊受《刑法》(*Criminal Code*)第VI部所規管，但當中並無訂明任何有關須由獨立機關監督使用截取通訊權力的情況的條文。

2.2 上文提及之司法管轄區的法例框架，均賦權獨立監督機關取得有關截取通訊機構所持有的資料和紀錄。不過，根據本研究所參考的文獻資料，相關法例似乎並無訂明明確條文，賦權該等機關取用及聆聽截取成果⁸。

2.3 資料研究部曾致函澳洲、加拿大及英國的相關機關，詢問是否設有任何機制或行政安排讓獨立監督機關在執行其法定職能時可取用及聆聽截取成果。澳洲的聯邦申訴專員辦公室(Office of the Commonwealth Ombudsman)在其回覆中表示，《電訊(截取及取用)法令》限制了聯邦申訴專員在何種情況下才可詳細討論他或她的查核職能，而辦公室亦不得提供有關此課題的資料，但循公開途徑取得的資料則除外。截至本資料便覽發表為止，本部尚未收到加拿大和英國的相關機關的回覆。

2.4 下表就所研究的海外司法管轄區及香港負責監督進行截取通訊的獨立機關的下列資料作出比較：

- (a) 相關法例；
- (b) 負責機關；
- (c) 法定職能；
- (d) 監察機制；
- (e) 取得資料的權力；及
- (f) 有沒有在相關法例中訂明明確條文，賦權監督機關取用及聆聽截取成果。

⁸ 政府指出類似的觀察並表示“並不察悉其他普通法司法管轄區的相若監督當局獲批予這種權力，可讓這些當局或其人員聆聽截取成果”。請參閱 Security Bureau (2011b)。

表 —— 負責監督進行截取通訊的獨立機關的比較

	英國	澳洲	加拿大	香港
相關法例	《2000年調查權力規管法令》(下稱"《調查權力規管法令》")。	《1979年電訊(截取及取用)法令》(下稱"《電訊(截取及取用)法令》")。	《加拿大安全情報機關法》。	《截取通訊及監察條例》(第589章)(下稱"該條例")。
負責機關	截取通訊專員。	聯邦申訴專員(下稱"申訴專員")。	加拿大安全情報處檢察專員(下稱"檢察專員")及安全情報檢討委員會(下稱"檢討委員會")。	截取通訊及監察事務專員(下稱"專員")。
法定職能	<p>截取通訊專員負責檢討：</p> <p>(a) 國務大臣在發出截取通訊手令方面所擔當的角色⁽¹⁾；</p> <p>(b) 截取通訊機關所採取的程序有否遵守《調查權力規管法令》；及</p> <p>(c) 有關確保截取成果被妥善處理和保護的安排是否足夠。</p>	監察執法機關有否遵守備存與發出手令有關的文件、備存截取通訊的紀錄及銷毀閱閱紀錄的法定規定。	<p>檢察專員負責就加拿大安全情報處(下稱"安全情報處")的行動進行檢討，以及監察安全情報處遵守其行動政策的情況。</p> <p>檢討委員會負責就安全情報處執行其職責和職能的情況進行概括檢討。</p>	監督執法機關及其人員有否遵守在該條例、實務守則，或任何有關訂明授權或器材取出手令下的所有有關規定。

註：(1) 《調查權力規管法令》規定，截取通訊須獲國務大臣簽發手令授權才可進行，而國務大臣須為保障國家安全、防止或偵查嚴重罪行，或為保障英國經濟的福祉的情況下作出授權。

表 —— 負責監督進行截取通訊的獨立機關的比較(續)

	英國	澳洲	加拿大	香港
監察機制	探訪相關公營機關及執法機關，以審核選定的截取通訊手令及有關文件，以及向首相提交周年報告，而首相會把報告提交國會省覽。	每年查核有關執法機關的紀錄至少兩次，並向總檢察長匯報查核結果。	<p>檢察專員會覆檢安全情報處處長向公共安全部部长(下稱"部長")提交的周年報告，並向部長提交證明，載述他或她對報告的滿意程度，以及有否發現任何違反《加拿大安全情報機關法》之處。檢察專員亦會應部長或檢討委員會的要求進行檢討。</p> <p>檢討委員會會就安全情報處過往行動的選定事項進行詳細檢討，並會就有關安全情報處所作的任何行為的投訴進行調查。檢討委員會會向部長提交有關其工作的周年報告，而部長會把報告提交國會省覽。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 進行專員認為有需要的檢討，或就執法機關按該條例的規定向其匯報的個案進行檢討；及 就懷疑通訊被截取或是執法機關人員進行的任何秘密監察的目標人物的人士所作的申請進行審查。

表 —— 負責監督進行截取通訊的獨立機關的比較(續)

	英國	澳洲	加拿大	香港
取得資料的權力	根據《調查權力規管法令》第58條，任何涉及要求及進行截取通訊的人士，必須向截取通訊專員提供任何有助執行其法定職能所需的文件及資料。	根據《電訊(截取及取用)法令》第86及87條，申訴專員有權隨意取得有關執法機關的所有紀錄；及可要求有關機關的人員提供與查核有關的資料及回答相關問題。	《加拿大安全情報機關法》第31條賦權檢察專員取得任何受安全情報處控制、並與執行檢察專員的職責和職能有關的資料。 《加拿大安全情報機關法》第39條賦權檢討委員會取得任何受安全情報處及檢察專員控制、並與執行檢討委員會的職責和職能有關的資料。 ⁽²⁾	該條例第53(1)(a)條訂明，專員可為執行他或她在該條例下的職能而要求任何公職人員或任何其他人士回答任何問題及向專員提供他或她所管有或控制的任何資料、文件或其他事宜。
有沒有在相關法例中訂明明確條文，賦權監督機關取用及聆聽截取成果	沒有，根據本研究所參考的文獻資料。			

註：(2) 檢察專員及檢討委員會不得取得描述部長或內閣的個人或集體決定，以及制訂政策過程的紀錄或相關資料。

參考資料

英國

1. Commissioner. (2011) *2010 Annual Report of the Interception of Communications Commissioner*. Available from: <http://www.statewatch.org/news/2011/jul/uk-interception-of-communications-commissioner-report-2010.pdf> [Accessed December 2011].
2. *Commissioners Office*. (2011) Available from: <http://intelligencecommissioners.com/sections.asp?sectionID=2&type=top> [Accessed December 2011].
3. *Regulation of Investigatory Powers Act 2000*. Available from: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/23/contents> [Accessed December 2011].

澳洲

4. Commonwealth of Australia. (2011) *Telecommunications (Interception and Access) Act 1979: Report for the year ending 30 June 2011*. Available from: [http://www.ag.gov.au/www/agd/agd.nsf/Page/Publications_Telecommunications\(InterceptionandAccess\)Act1979-AnnualReportfortheyearending30June2011](http://www.ag.gov.au/www/agd/agd.nsf/Page/Publications_Telecommunications(InterceptionandAccess)Act1979-AnnualReportfortheyearending30June2011) [Accessed December 2011].
5. *Commonwealth Ombudsman*. (2011) Available from: <http://www.ombudsman.gov.au/> [Accessed December 2011].

-
6. *Telecommunications (Interception and Access) Act 1979*. Available from: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2011C00748> [Accessed December 2011].

加拿大

7. *Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C., 1985, c. C-23*. Available from: <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-23.pdf> [Accessed December 2011].
8. *Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46*. Available from: <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-46.pdf> [Accessed December 2011].
9. Public Safety Canada. (2011) *Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service*. Available from: <http://www.publicsafety.gc.ca/abt/wwa/igcsis/igcsis-eng.aspx> [Accessed December 2011].
10. Security Intelligence Review Committee. (2011) *Annual Report 2010-2011: Checks and Balances – Viewing Security Intelligence Through the Lens of Accountability*. Available from: http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/ar_2010-2011-eng.pdf [Accessed December 2011].
11. *Security Intelligence Review Committee*. (2011) Available from: <http://www.sirc-csars.gc.ca/index-eng.html> [Accessed December 2011].

香港

12. *Interception of Communications and Surveillance Ordinance (Cap. 589)*. Available from: <http://www.legislation.gov.hk/eng/home.htm> [Accessed December 2011].
13. Legislative Council Secretariat. (2005) *Regulation of interception of communications in selected jurisdictions*. LC Paper No. RP02/04-05.
14. Legislative Council Secretariat. (2008) *Parliamentary monitoring mechanism on intelligence agencies in selected places*. LC Paper No. RP06/07-08.
15. Legislative Council Secretariat. (2011a) *Background brief on Results of Study of Matters Raised in the Annual Report to the Chief Executive by the Commissioner on Interception of Communications and Surveillance*. Paper submitted to the Panel on Security of the Legislative Council for the meeting on 5 December 2011. LC Paper No. CB(2)423/11-12(01).
16. Legislative Council Secretariat. (2011b) *Background brief on Review of the Interception of Communications and Surveillance Ordinance and intelligence management*. Paper submitted to the Panel on Security of the Legislative Council for the meeting on 5 July 2011. LC Paper No. CB(2)2245/10-11(02).
17. Security Bureau. (2011a). *Results of study of matters raised in the Annual Report 2010 to the Chief Executive by the Commissioner on Interception of Communications and Surveillance*. Paper submitted to the Panel on Security of the Legislative Council for information on 5 December 2011. LC Paper No. CB(2)419/11-12(01).

-
18. Security Bureau. (2011b). *Review of the Interception of Communications and Surveillance Ordinance and Intelligence Management*. Paper submitted to the Panel on Security of the Legislative Council for information on 5 July 2011. LC Paper No. CB(2)2245/10-11(01).
 19. The Commissioner on Interception of Communications and Surveillance. (2009) *Annual Report 2008 to the Chief Executive*. Available from: http://www.info.gov.hk/info/sciocs/eng/pdf/Annual_Report_2008.pdf [Accessed December 2011].
 20. The Commissioner on Interception of Communications and Surveillance. (2011) *Annual Report 2010 to the Chief Executive*. Available from: http://www.info.gov.hk/info/sciocs/eng/pdf/Annual_Report_2010.pdf [Accessed December 2011].

資料研究部
2011年12月30日
電話：3919 3636

資料便覽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，亦不應以該等資料便覽作為上述意見。資料便覽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資料便覽作非商業用途，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部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。