

議會監察情報機關的機制

立法局秘書處
資料研究及圖書館服務部
一九九五年十月

議會監察情報機關的機制

背景

一九九五年五月，立法局保安事務委員會成立小組委員會，研究警隊管理及編制檢討的各份報告。政府當局就此項檢討擬備了42份報告，但卻只將41份送交議員參閱，餘下的一份報告與警隊保安處的檢討工作有關，當局以其載有關乎香港保安事務的敏感資料為理由，拒絕將之發表。儘管議員多番要求政府當局發表該份報告，當局仍堅持此舉違反公眾利益。

2. 本部應事務委員會的要求，就外國議會向行政當局索取資料的權力進行研究，並於一九九五年七月十日向事務委員會提交一份名為「議會委員會向行政當局索取資料的權力」的研究文件。調查結果顯示，雖然諸如英國及澳洲等國家的議會均有索取資料的權力，但各大臣／部長及政府官員均不時以國家安全或必須保持機密為理由，拒絕提供某些文件。在此等情況下，如雙方均不肯讓步，即有可能陷入爭持不下的「僵局」。

3. 事務委員會成員審閱上述研究文件後，再要求本部就議會監察情報機關活動的權力進行研究。議員亦希望知悉，在議會與行政當局之間出現「僵局」時，有否透過法庭仲裁化解矛盾的先例。

4. 本文件分為兩部分，第I部述及外國議會監察情報機關的各種機制，第II部討論把議會及行政當局之間的僵局訴諸法庭仲裁的建議。

第I部 議會監察情報機關的機制

5. 西方國家於七十及八十年代開始設置獨立的管制及監察機制，規管保安及情報服務，以加強此等機關向公眾交代的責任。部分議會直接參與此等機制下的監察工作，其他議會則只能透過監察組織提供的資料，在監察方面發揮有限的作用。

英國

情報機關

6. 英國的情報系統歷史悠久，所涉範圍甚廣，不少國家在設立情報機關時，均以英國的制度為藍本。英國的主要情報機關計有：

秘密情報處

亦稱爲MI6，專責在海外搜集情報。

保安處(Security Service)

亦稱爲MI5，負責執行內部保安職務及反情報工作。

政府通訊總部

負責監察各種通訊及訊號，從而掌握有關通訊的情報。

議會對情報機關的監察

7. 英國國會並無直接渠道監察情報機關，但卻設有情報及保安事務委員會(Intelligence and Security Committee)，國會藉著審閱此法定監察委員會所提交的報告，對情報機關作出間接的監察。情報及保安事務委員會是根據《1994年情報系統法》(Intelligence Services Act 1994)第10條成立的，其目的是審議保安處、秘密情報處及政府通訊總部的開支、管理情況及政策事宜。

8. 雖然上述委員會的九名成員均爲國會議員，但該委員會並非向國會負責，而是向委任其成員的首相負責。

9. 儘管情報及保安事務委員會是負責監察情報機關活動的主要組織，但其在索取資料方面亦非毫無限制。有關方面可以資料性質敏感爲理由，拒絕向委員會提供資料。《情報系統法》爲「敏感資料」一詞所下的定義爲：

- 可能導致洩露資料來源、其他援助或執行方法的資料；
- 關乎特定行動的資料；及
- 由另一國家的政府所提供但不同意披露的資料。

10. 向情報及保安事務委員會發放、限制發放或拒絕發放資料的最終權力，始終由行政當局掌握。各情報機關的首長及大臣在他們認爲符合安全原則及公眾利益的情況下，可向上述委員會透露敏感資料。

澳洲

情報機關

11. 澳洲情報系統的結構與英國的大同小異，其主要機關計有：

澳洲國防通訊事務部(Australian Defense Signals Directorate)

與英國的政府通訊總部相若，專責處理通訊情報的事宜。

澳洲安全情報組織(Australian Security Intelligence Organization)

與英國的MI5(保安處)相若，專責執行內部保安職務。

澳洲安全情報處(Australian Security Intelligence Service)

與英國的MI6(秘密情報處)相若，負責在海外搜集情報。

議會對情報機關的監察

12. 與英國國會相比，澳洲議會在監察情報組織方面較有優勢。澳洲議會雖然並無監察澳洲國防通訊事務部及澳洲安全情報處，但卻設有法定機制，直接監察澳洲安全情報組織的活動。澳洲安全情報組織議會聯合委員會(Parliamentary Joint Committee on the Australian Security Intelligence Organization)是根據《1979年澳洲安全情報法》(Australian Security Intelligence Act 1979)成立的，負責檢討由檢察長或參／眾議院轉交其檢討、與澳洲安全情報組織的職務有關的事宜。

13. 上述委員會共有七名成員，分別由總理及參議院內的執政黨領袖提名，然後由所屬議院藉通過決議任命。委員會每次完成檢討工作後，均會向部長及參、眾議院作出報告。

14. 雖然上述委員會為議會提供了直接的監察渠道，但其在進行檢討工作時亦有若干掣肘。委員會不得對下列事宜進行檢討：

- 與澳洲安全情報組織索取或傳遞外國情報有關的事宜；
- 該組織所進行的對任何澳洲公民或永久居民均不會造成影響的活動；
- 在執行方面屬性質敏感的事項，包括關乎搜集情報方法或資料來源的事項；及
- 個別人士就該組織的活動提出的投訴。

15. 澳洲安全情報組織議會聯合委員會擁有索取資料的法定權力，可給予有關人士五天的書面通知，傳召其出席委員會會議並在席上作證，或著令其提交文件。

16. 任何人士如無合理理由，均不可拒絕或違反委員會的要求，不予作證或提交文件。拒絕按委員會要求行事或違反委員會規定的罰則為罰款1,000元或入獄六個月，或同時被判罰款及入獄。

17. 然而，澳洲法律同時賦予部長明確的權力，使委員會只能獲得有限資料或不獲提供資料。部長可以安全為理由決定某人不得向委員會提供所有或部分證供及／或不得向委員會提交文件。

18. 部長如決定限制委員會所獲資料的多寡或不讓其獲得資料，則須就其決定向委員會成員提交證明書，並將證明書文本送交眾議院議長、參議院議長及有關人士。

加拿大

情報機關

19. 加拿大的主要情報機關計有：

加拿大通訊執行機關(Canadian Signals Executive)

有異於大部分西方國家，加拿大並未設立對外的情報機關，但卻設有加拿大通訊執行機關，執行和英國政府通訊總部類似的職務。

加拿大安全情報處(Canadian Security Intelligence Service)

加拿大安全情報處是由文職人員組成的情報機關，於一九八四年依法成立，以取代加拿大皇家騎警隊轄下的保安處。

根據《1984年加拿大安全情報機關法》(Canadian Security Intelligence Service Act 1984)的規定，加拿大安全情報處的基本職能是調查、搜集、分析及記存與安全威脅有關的資料及情報。該處的另一職能是對將獲政府聘用的個別人士，進行保安審查。

議會對情報機關的監察

20. 加拿大議會對加拿大通訊執行機關並無進行任何監察，但卻透過直接及間接渠道監察加拿大安全情報處的活動。

安全情報檢討委員會(The Security Intelligence Review Committee)

21. 加拿大議會和英國國會相似之處，是兩者均透過法定的委員會，對情報機關的活動進行間接的監察。按照《加拿大安全情報機關法》成立的安全情報檢討委員會，是一個附有監察職能的常設委員會，其主要任務是檢討加拿大安全情報處的表現及運作，並負責處理有關該情報處的投訴。

22. 安全情報檢討委員會須向行政當局負責，並每年向檢察長提交報告，而檢察長則必須在接獲報告後十五天內，將報告提交議會審議。

23. 安全情報檢討委員會有權索閱加拿大安全情報處掌管的任何資料，但內閣文件則屬例外。委員會對任何投訴展開調查時，有權傳召及強制要求任何人出席委員會會議，及迫使該等人士作證及提交文件。

24. 然而，安全情報檢討委員會所獲得的資料中有多少可以提供給議會，以便其監察情報機關的活動，則不得而知。

檢討《加拿大安全情報機關法》及《安全罪行法》(註一)特別委員會
(Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Service Act and the Security Offences Act)

25. 除間接渠道外，加拿大議會亦設有機制，就情報機關的活動直接進行檢討，但此類檢討並非定期進行。法律規定，在《加拿大安全情報機關法》及《安全罪行法》於一九八四年開始實施的五年後，加拿大議會必須成立委員會，檢討該兩項法例的條文及實施情況。可是，有關法例並未規定在進行第一次檢討後須定期再作檢討。

26. 一九八九年六月二十七日，眾議院頒令成立檢討《加拿大安全情報機關法》及《安全罪行法》特別委員會，該兩項法例的首次檢討隨即展開。

27. 委員會於一九九〇年六月七日提交檢討報告，政府接納報告內其中一項建議，即議會須就該兩項法例進行另一次檢討。為此，政府承諾作出安排，於一九九八年進行第二次檢討，亦即完成首項檢討後約八年。

註一： 加拿大議會於一九八四年通過兩項與成立由文職人員組成的安全情報機關有關的法例。首項法例為《加拿大安全情報機關法》，該法例規定成立加拿大安全情報處，並設立用以制衡該處的制度。第二項法例為《安全罪行法》，此法例對加拿大皇家騎警隊及聯邦總檢察長處理和保安事務有關罪行的方法作出規管，藉以補充《加拿大安全情報機關法》的不足之處。
《加拿大安全情報機關法》第56條及《安全罪行法》第7條規定議會任命特別委員會，在此兩項法例獲通過後五年，就其條文及實施情況進行全面檢討。

28. 雖然特別委員會負有評審該兩項法例的條文及實施情況的法定責任，但卻無權強迫政府提交資料。特別委員會進行檢討時，無法獲得有關評估《加拿大安全情報機關法》實施情況的重要文件，此等文件計為部長的書面指示、加拿大安全情報處處長的周年報告或安全情報檢討委員會的特別報告，尤其是有關服務處內各個組別如何運作的特別報告。

29. 政府向委員會成員簡報若干文件的內容，以作為折衷，但議會工作人員不得伴同委員會成員出席簡報會。

30. 特別委員會在其名為「變幻莫測，危機未呈」(In Flux but not in Crisis)的報告中總結謂，由於在獲取資料方面遇上困難，委員會無法履行其職責，檢討《加拿大安全情報機關法》的實施情況。

31. 特別委員會建議設立議會監察機制，對情報機關進行持續的監察。委員會建議司法及檢察長事務常務委員會(Standing Committee on Justice and Solicitor General)成立常設小組委員會，專責處理保安及情報事務。

32. 眾議院司法及檢察長事務常務委員會按照檢討委員會的建議，於一九九一年六月成立常設的國家安全事務小組委員會(Subcommittee on National Security)。

33. 該小組委員會並無法定權力，如需個別人士出席其會議或提交文件即須倚仗議會的特權。可是，小組委員會在按其所獲賦予的權力，檢討及審議加拿大安全情報處及安全情報檢討委員會的管理及運作情況時，可曾在獲取資料方面遇上任何困難，則不得而知。

美國

中央情報局

34. 中央情報局是美國政府主要的情報及反情報機關，在一九四七年由國會頒令成立，隸屬國家安全委員會。

35. 中央情報局的主要職能，是就影響國家安全的情報事務向國家安全委員會提供意見。此外，該局亦負責蒐集和分析情報，並確保政府各部門妥善傳遞有關資料。

國會對情報機關的監察

36. 正如澳洲議會一樣，美國國會在監察情報機關方面，亦設立了直接及常設的監察機制。由於前中央情報局特務人員參與水門事件，以及美國牽涉入智利Allende政權不穩一事相繼被揭發，美國國

會遂設立監察情報事務的機制，參、眾兩院更各自於一九七六及一九七七年成立常設的情報事務專責委員會。

37. 根據《1980年情報事務監察法》(The Intelligence Oversight Act 1980)的規定，參、眾兩院轄下的情報事務委員會可全權監察中央情報局及該局局長的工作。中央情報局正副局長的委任，須經參議院情報事務委員會通過。

38. 美國國會透過監察機制向情報機關索取資料的權力，遠較澳洲、加拿大及英國議會為大。根據《1980年情報事務監察法》，中央情報局局長及所有情報部門和機關的首長均須在下述各方面向國會負責：

- 向參、眾兩院轄下情報事務委員會匯報正在進行的情報活動。
- 向國會提供其所需的任何資料，以保證國會能作出有效的監察及管制。
- 及時向國會匯報任何情報工作失誤的個案，以及為免日後重蹈覆轍而將予採取的行動。

39. 理論上，委員會可以索取任何資料，而不受限制，行政當局必須按其要求，提供任何機密資料。但實際上，委員會與情報機關會就索取資料事宜進行磋商，以訂下限制。情報機關會向委員會介紹其在情報工作方面的一般行事方式，行動的類別及其擁有的資料來源，但通常不會闡述特定的資料來源及行事方式。

40. 除了法定的權力外，委員會亦可透過審查中央情報局的財政預算，加強其監察能力。兩個情報事務委員會均會詳細審查情報機關的財政預算，而中央情報局則須就其財政預算分別向該兩個委員會提供詳盡的理據，以作支持。

41. 情報機關均樂意向國會提供資料，因其在防止資料外洩方面一向紀錄良好。國會以極為審慎的態度制定有關程序，確保資料安全。此舉有助與情報機關建立互相信任的關係。

第II部：透過仲裁打破議會與行政當局之間的僵局

42. 議會索取諸如有關情報機關活動的敏感資料的要求，與政府為維護公眾利益而希望把資料保密的意願，有時會互相衝突。倘雙方均拒絕妥協，便可能陷入「僵局」。

43. 然而，在由執政黨組成內閣及控制議會大多數議席的國家，出現「僵局」的機會則甚微。雖然英國、澳洲及加拿大的議會在很多情況下會與政府意見相左，但在這三個國家的紀錄中，均不會發生須把議會與行政當局之間的糾紛交由法庭裁決的事件。

44. 雖然如此，把此等糾紛交由法庭處理的建議，去年曾在澳洲引起一番討論。此外，英國亦曾就透過法庭仲裁執行議會委員會的權力而展開討論。

英國

45. 據可供參考的有限資料顯示，英國國會曾數度討論把議院權力及特權納入法庭的司法管轄範圍內的建議。例如一九六七至六八年度的國會特權問題專責委員會(Select Committee on Parliamentary Privilege)及一九七六至七七年度的特權問題委員會(Committee of Privileges)均曾討論此項建議，但建議最終均被否決。

46. 一九七七至七八年度會期內，程序事宜專責委員會(Select Committee on Procedure)曾對專責委員會運用其所獲賦予的權力，傳召有關人士及著令提交文件及紀錄的情況進行研究，冀能確保各專責委員會均可在有需要時行使此等權力。導致有關方面進行此項研究的原因，是國營化工業事務專責委員會(Select Committee on Nationalised Industries)在向工業大臣及英國鋼鐵公司(British Steel Corporation)主席索取文件時遇到困難。

47. 程序事宜專責委員會曾考慮的其中一個解決辦法，是讓專責委員會透過法庭的仲裁，行使傳召有關人士及著令提交文件及紀錄的權力。

48. 協助專責委員會搜集資料及進行分析的議院秘書，在三份致專責委員會備忘錄(Memorandums to the Select Committee)的其中一份指出，把個案訴諸法庭，以期透過其仲裁行使有關權力是不切實際的做法。

「事實上，提供證據及提交文件一向被視為政治事務，現時仍然如此，當所涉者為國家機構時，尤以為然。在此情況下，此等事務只可交由議院審理。」(註二)

註二： 一九七七至七八年度程序事宜專責委員會首份報告附件丙第25至26頁

澳洲

49. 在澳洲，把有關糾紛交由法庭仲裁的建議來得更為具體，是由議員以私人法案的形式提出。

50. 事緣參議院就印刷業外商擁有權而成立的專責委員會 (Senate Select Committee on Foreign Ownership Decisions in Relation to the Print Media)，向政府索取有關外來投資事務檢討委員會 (Foreign Investment Review Board) 所作決定的文件時，發生無法解決的衝突。參議員 Kernot 遂於一九九四年就此提出私人法案。

51. 此項法案名為 *1994 年議會特權修訂(執行法定命令) 法案 (Parliamentary Privileges Amendment (Enforcement of Lawful Orders) Bill 1994)*，其目的在於設立機制，把因當局基於公眾利益要求豁免而引起的糾紛轉交聯邦法院仲裁。根據此項法案，聯邦法院將有權裁定當局可否以公眾利益為理由，拒絕向議院或委員會提供有關文件。

52. 此項法案分別提交參議院特權問題委員會 (Committee of Privileges of the Senate) 及眾議院特權問題委員會 (Committee of Privileges of the House) 審議。然而，兩個委員會均不支持此項法案。

53. 參議院特權問題委員會認為，任何要求享有行政特權或基於公眾利益而要求豁免的個案，均應由議會轄下的議院作出裁決。

54. 眾議院特權問題委員會則認為，擬議機制將削弱兩個議院的權力，並會使兩院的職權轉移。

55. 政府在評論有關建議時強調，由於行政當局與議會之間的關係屬政治關係，故當兩者出現糾紛時，實非法庭或審裁庭的仲裁所能解決。把仲裁責任交付予聯邦法院，只會改變行政當局及議會之間的關係，並使法庭介入政治判斷之中。

加拿大

56. 加拿大議會並無把此類糾紛交由法庭仲裁的機制。加拿大曾否有設立此類機制的建議，亦無任何資料可供參考。

57. 雖然政府把其與議會之間的糾紛交由法庭處理的機會不大，但當局仍可藉一項機制作此安排。根據《最高法院法》(Supreme Court Act) 第 53 條，政府可把某些問題提交最高法院，以徵詢其意見。

58. 此項向法院徵詢意見的程序主要為有關憲制的問題而設，但亦適用於與憲制無關的問題。法庭就當局提交的問題所給予的答覆，僅為「意見」而已。

結論

59. 西方國家的議會一直試圖提高情報機關的問責程度，以防止出現濫用權力的情況。然而，並非所有國家均可成功設立用以監察情報機關的機制。到目前為止，部分國家如英國僅可透過間接渠道監察情報機關的活動。在設有議會監察機制的國家，有關方面不僅在進行檢討時備受限制，在獲取資料方面更會遇上困難。在此種情況下，議會極其量只能與政府達成協議，循閉門進行簡報會或索取報告縮略本等途徑獲取所需資料。

60. 美國國會在監察情報機關的活動方面一直較為成功，除了因為其在法律上獲賦予廣泛權力外，亦由於其致力確保資料安全，因而能夠獲得情報機關的信任。更重要的是，負責監察情報機關的國會委員會有權審查此等機關的財政預算。

61. 行政當局與議會在政治上討價還價，互作讓步的情況，不僅見於與情報及保安有關的事務，在眾多其他範疇的事務上亦有可能出現。行政當局與議會必須透過一切可行的政治途徑化解雙方的衝突，並防止此等衝突演變為「僵局」。

62. 由法庭以第三者身分就行政當局與議會之間的僵局作出仲裁此一構思，並未受到各國的歡迎，因為此舉會破壞行政當局與議會之間的平衡，且會削弱議會的權力和威信。

RP03/95-96

立法局秘書處

資料研究及圖書館服務部

一九九五年十月

參考資料

澳洲

《澳洲秘密情報機關調查委員會報告》(Report by the Commission of Inquiry on the Australian Secret Intelligence Service)(一九九五年三月)第五章

《參議院特權問題委員會研究1994年議會特權修訂(執行法定命令)法案的報告》(Report by the Senate Committee of Privileges on Parliamentary Privileges Amendment (Enforcement of Lawful Orders) Bill 1994)

《「將若干職責移交聯邦法院的建議」報告書：關於當局基於公眾利益要求豁免所引起的糾紛》(Report Concerning Proposal to Transfer to the Federal Court Certain Responsibilities in relation to Disputed Claims for Public Interest Immunity)

加拿大

《檢討〈加拿大安全情報機關法〉及〈安全罪行法〉特別委員會報告》(Report by the Special Committee on the Review of the Canadian Security Service Intelligence Act and the Security Offences Act)第1章及第14章

《加拿大安全情報機關法》(*The Canadian Security Intelligence Service Act*)

《加拿大議會圖書館資料研究部就加拿大安全情報機關擬備的研究文件》(The Canadian Security Intelligence Service by Research Branch, Library of Parliament, Canadian Parliament)(一九九五年四月)

《安全罪行法》(*The Security Offences Act*)

《最高法院法》(*The Supreme Court Act*)

英國

《英國國會下議院一九七七至七八年度會期程序事宜專責委員會首份報告》(First Report from the Select Committee on Procedure, 1977-78 session - House of Commons, the UK Parliament)

《英國國會下議院圖書館就情報系統法案擬備的研究文件(94/34)》(Research paper (94/34) on Intelligence Services Bill by the House of Commons Library of the UK Parliament)(一九九四年二月)

美國

< 監察中央情報局 > (CIA Oversight)，摘自《國會與國家》(Congress and the Nation)第五冊，一九七七至一九八〇年，第174至176頁

< 再次掀起的憲章辯論 > (Renewed Charter Debate)，摘自《規管美國的情報工作：有關界定國家利益的研究》(Regulating US Intelligence Operations: a Study in Definition of the National Interest), John M. Oseth 著，第142至148頁