

資料文件

政府就立法會秘書處 有關“選定地方議會監察情報機關的機制” 的研究報告的回應

目的

立法會秘書處於二零零八年五月三十日發表有關“選定地方議會監察情報機關的機制”的研究報告。按立法會保安事務委員會的要求，本文載述政府對該份報告的回應。

背景

2. 立法會秘書處製備的研究報告，就着四個選定海外立法機關¹與香港立法會在監察政府情報機關方面所設立的機制的若干方面²作出比較，並指出香港並未設有近似四個選定海外司法管轄區所設立的機制，以監察本地的情報活動。在立法會保安事務委員會於二零零八年六月三日舉行的會議上，討論香港應否考慮容許立法會監察本地政府的情報機關，並要求政府作出回應。

香港的不同情況

3. 在考慮立法會秘書處的研究結果時，應顧及香港獨特的具體情況：四個選定司法管轄區的議會所監察的

¹ 研究包括的四個海外立法機關—

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

² 報告討論了監察機制的下述方面—

- (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) 公開披露敏感的資料。

情報活動與香港政府機關所進行的情報活動，兩者截然不同。研究所包括的四個選定司法管轄區的國會監察機制，基本上專注處理關乎國家安全的情報活動，尤其著重關乎有關國家政府在防務及外交事務方面的政策及職能。香港的情況並不相同 — 執法機關的情報蒐集活動(包括與海外執法機關的聯繫)，完全限於與維護香港法紀及維持境內治安相關的事宜。香港通過法律條文規定，以及以執法機關內部指引形式所訂定的行政規管，已制訂有效的管制及保障措施，確保執法機關合法和妥善地進行蒐集和處理情報工作。

對執法機關蒐集和處理情報工作的管制

法律訂明執法機關的權限

4. 香港法律³已清楚訂明執法機關的權限和職責。執法機關為履行執法職能而採取的行動，按相關法例的規限受嚴格規管。具體而言，為執法目的而蒐集、處理及使用情報已受多項適用的法律條文規管，這包括《基本法》、《香港人權法案條例》(第 383 章)、《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)及《截取通訊及監察條例》(第 589 章)的相關條文。

嚴格管制具侵擾性的秘密行動

5. 執法機關進行具侵擾性的秘密行動(包括截取及秘密監察)是其中一種取得情報的方法，這些行動受《截取通訊及監察條例》嚴格規管。法定機制規定，除非得到《截取通訊及監察條例》所定的訂明授權而進行行動，否則所有公職人員不得直接或間接、不論是否透過任何其他人或是以其他方式進行任何截取通訊或秘密監察行動。只有指明的執法機關⁴方可得到有關當局授權。就截取通訊及侵擾性較高的秘密監察而言，有關當局為小組

³ 有關的條例包括《警隊條例》(第 232 章)、《廉政公署條例》(第 204 章)、《香港海關條例》(第 342 章)、《入境事務隊條例》(第 331 章)等。此外，執法機關也根據不同法例(以明確提述或隱含的方式)獲授予各項職能(及相關的權力)。

⁴ 條例指明的四個執法機關分別為香港警務處、廉政公署、香港海關及入境事務處，其中入境事務處只能進行秘密監察行動。

法官；就侵擾性較低的秘密監察而言，有關當局為執法機關的指定高級人員。每項行動必須詳細解釋其合理性，其目的是防止或偵測嚴重罪行或保障公共安全，以及必須符合相稱及必要的驗證準則。《截取通訊及監察條例》也訂明了全面的保障措施，以保護通過這類行動取得的成果。

6. 根據《截取通訊及監察條例》設立的截取通訊及監察事務專員(專員)，是機制下的法定獨立監督當局，負責監督執法機關遵守條例相關規定的情況。專員除執行監督執法機關的職責外，亦有法定責任，接受任何市民因懷疑自己是截取通訊或秘密監察的目標人物而向專員提出的審查申請。此外，如執法機關人員確實在沒有訂明授權的情況下進行秘密行動，專員須通知該申請人及任何其他目標人物(如適當的話)。法例規定須提交專員的周年報告，供立法會省覽，這項安排令立法會得以監察指明執法機關是否合法和恰當地進行有關的秘密行動。舉例來說，立法會保安事務委員會曾就專員的二零零六年周年報告與保安局舉行兩次會議，並曾直接與專員會晤。專員的二零零七年周年報告亦於二零零九年二月十一日提交立法會會議席上省覽。

執法機關被指稱的不當行為的投訴制度

7. 除上述的法律規限或法定管制架構外，執法機關也受多項法定和行政監督機制規管。根據《截取通訊及監察條例》，專員是監督執法機關進行秘密行動的指明監督當局(見上文第 6 段)。與此同時，關於執法機關使用個人資料欠妥的投訴，會由另一法定機構(即個人資料私隱專員)處理。此外，各執法機關已在部門內設立機制，處理公眾人士對其辦事單位或人員的投訴。任何人因為執法機關的行為感到受屈，可通過既定投訴途徑，對有關部門提出投訴。執法機關的人員不當行使權力，須接受紀律處分；如有抵觸刑事法律，更會遭受刑事制裁。

採用議會形式監督是否合適

8. 正如上文第 3 段解釋，本港政府機關進行的情報活動，與研究所包括的四個海外司法管轄區受議會監督的

情報活動，兩者所涉及的範圍大不相同。研究所涵蓋的海外監督機構專注於處理國家安全及防務事宜，這些對香港來說並不適用。因此，四個選定司法管轄區採用的議會監督機制，亦不宜套用於香港的情況。

9. 反之，本港執法機關的情報蒐集活動，只限於關乎維護法紀和維持香港治安的事宜，而這些活動已受嚴格規限，包括法定和行政管制機制雙重規管。在現行的管制機制下，立法會亦正扮演重要角色，審議截取通訊及監察事務專員所提交的周年報告、或在保安事務委員會討論與維護法紀和維持治安相關的政策事宜等。

結語

10. 考慮到香港執法機關的職能和權力，以及各項已有的法律和其他保障措施，我們認為無須就執法機關的情報活動另設監督當局。儘管如此，我們會時刻保持警覺，確保執法機關合法及恰當地運用權力和履行有關職能。如有需要，我們會考慮採取措施，進一步完善監管機制。

保安局
二零零九年二月