立法會
Legislative Council

立法會CROP 53/13-14號文件

檔　號：CB(4)/CROP/3/82

議事規則委員會就
查閱立法機關的文件及紀錄事宜提交的報告

目的

本報告旨在闡明下述事宜的背景及有關建議的內容：議事規則委員會徵求立法會授權，以提供立法機關[1]的文件及紀錄以供查閱。

背景

2. 自立法會秘書處(下稱"秘書處")於1994年成立以來，秘書處一直接受並處理有關查閱由秘書處保管的立法機關文件及紀錄的要求。立法機關的文件及紀錄，就是與立法機關履行其憲制職能相關或因而產生的文件及紀錄。該等文件及紀錄可大致分為公開或封存兩類，當中大部分屬公開性質，公眾可在立法會網站、立法會圖書館及立法會檔案館查閱該等文件及紀錄。目前，索取立法機關的封存文件及紀錄的要求會按個別情況逐一處理，但某些已解散的委員會(例如專責委員會)的封存文件及紀錄則不會提供予公眾查閱。

3. 為將現行安排正規化和優化，理應制訂正式的公開資料政策。該政策應清楚訂明索取文件及紀錄的程序、最長封存期、進行解封覆檢的時間、在拒絕披露資料方面適用的獲豁免類別、接獲索取資料要求後的回應時限、涉及的費用及收費，以及查閱要求遭拒的覆檢及投訴機制。按照立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")的指示，秘書處就這些範疇擬備了詳細建議，並曾進行諮詢，以徵詢議員和公眾人士的意見。

---

[1] 除文意另有所指外，本報告對"立法機關"或"立法會"的提述包括對現時的立法會、1997年回歸前的立法局，以及臨時立法會的提述，並統稱為立法機關。

諮詢過程

諮詢議員

4. 秘書處在2013年4月以問卷調查形式諮詢全體議員，並舉行共8場簡報會，向議員及其職員解釋擬議政策及相關事宜。共有65位議員填妥並交回問卷，他們普遍支持有關建議。秘書處在2013年5月21日的行政管理委員會會議上，向行政管理委員會匯報諮詢議員所得的主要結果(**附錄I**)。

諮詢公眾人士

5. 在取得大部分議員的意見後，公眾諮詢工作於2013年7月至9月期間進行，並邀請市民填寫登載於立法會網站的問卷。秘書處又聯絡香港新聞行政人員協會、香港記者協會和香港外國記者會，以及21間大專院校及專業／關注團體，了解他們對擬議政策的意見，並於2013年8月23日和9月6日為傳媒及學者分別舉辦兩場簡報會。就從收回的問卷收集所得的意見及在簡報會上提出的意見而言，大部分意見皆普遍支持有關建議。透過問卷取得的意見，以及傳媒和學者在上述兩場簡報會上提出的意見，分別載於**附錄II及III**。

議事規則委員會進行的研究

6. 行政管理委員會察悉，雖然是否公開行政管理委員會掌管的封存文件及紀錄(即行政管理委員會及秘書處的文件及紀錄)由行政管理委員會決定，但立法會作為立法機關，享有若干其專屬的特權，包括決定立法機關的文件及紀錄是否及如何提供予公眾參閱[2]。故此，必須獲得立法會授權，方可公開立法機關的文件及紀錄。此外，實施最長封存期及解封覆檢會對立法會及委員會制度的運作造成影響。行政管理委員會因此邀請議事規則委員會研究應如何徵求立法會授權，以期於2014年4月前取得立法會授權。

---

[2] 該等特權的依據來自普通法。可參閱英國最高法院就R v Chaytor and others [2010年] UKSC 52一案中所作裁決。在梁國雄 訴 立法會主席及另一人，未經彙報，CACV 123/2012(日期為2013年2月1日)一案中，香港上訴法庭確認立法會享有相若的特權。關於英國國會在披露議會資料方面享有的特權，可參閱英國資訊專員公署(Information Commissioner's Office)就《資訊自由法令》(Freedom of Information Act)第34條擬備的資料摘要第14至21段，網址為http://ico.org.uk/~/media/documents/library/Freedom_of_Information/Detailed_specialist_guides/section_34_parliamentary_privilege.ashx [在2014年3月11日閱覽]。
加拿大國會亦在披露其資料方面享有相若的特權。可參閱由J.P. Joseph Maingot, Q.C.撰寫的Parliamentary Privilege in Canada (第二版)，1997年，第8章。

7. 議事規則委員會曾分別於2014年1月14日及2月24日舉行兩次會議，討論可如何徵求立法會授權及相關的事宜。議事規則委員會的商議要點及建議載述於下文各段。

立法會授權所涵蓋的文件及紀錄類別

8. 議事規則委員會察悉，大部分公開的文件及紀錄均已提供予公眾查閱。至於封存的文件及紀錄(包括為閉門會議或申訴制度而擬備或與之相關而其原意並非讓公眾閱覽的文件及紀錄)，並非全部均為保密資料，即歸類為"限閱"或"機密"的文件及紀錄。由秘書處保管的公開、非保密及保密文件及紀錄的例子載於**附錄IV**。

最長封存期及解封覆檢

9. 根據現行的公開資料安排，封存文件及紀錄會一直處於封存狀態，除非有公眾人士提出查閱要求，而有關文件及紀錄又不屬任何獲豁免類別。由於文件及紀錄的敏感程度會隨時日流逝而逐漸減退，故此，除非屬法律禁止披露的文件及紀錄，否則任何文件及紀錄都不應永遠封存。在較早時進行的諮詢工作中，大部分議員的意見如下：

(a) 除非法律禁止披露，否則保密文件及紀錄的最長封存期應為50年。該等文件及紀錄須於25年內對照**附錄V**所載的獲豁免類別進行解封覆檢。經解封覆檢後仍維持保密的文件及紀錄須最少每4年再覆檢一次，直至該等文件及紀錄可予以公開或其封存期屆滿為止(兩者以較早者為準)；及

(b) 非保密文件及紀錄的最長封存期應為20年，惟須進行覆檢，以確保法律並無禁止披露該等文件及紀錄。

轉授立法會的權力

10. 雖然是否及如何提供立法機關的文件及紀錄以供查閱，由立法會決定，但立法會根本不可能就查閱每份封存文件及紀錄逐一作出決定。因此，立法會有必要委任一個適當的權力機關，代表立法會在查閱文件及紀錄方面作決定。議事規則委員會曾參考海外司法管轄區的相關行事方式。據悉，在英國、加拿大、澳洲、德國及美國國會，就讓公眾查閱封存的國會文

件及紀錄進行覆檢及作出決定的權力通常歸屬於議長[3]或秘書[4]，因為兩者均獲所屬國會授予確保議院事務有秩序地進行的職責。

11. 議事規則委員會曾考慮，有關工作可否轉授予立法會主席或立法會秘書，因為根據現行《議事規則》，立法會主席及立法會秘書在保管立法機關的文件及紀錄，以及將該等文件及紀錄提供予公眾參閱方面，皆擔當一定角色[5]。

12. 然而，在較早時為徵詢議員及公眾意見而進行的諮詢工作中，所接獲的普遍意見是，有關查閱某份文件或紀錄的事宜，不應由某人單獨決定，而應由行政管理委員會或一個由來自不同黨派議員組成的委員會決定。儘管如此，在關乎是否公開立法機關某份文件或紀錄的問題上，行政管理委員會無權代立法會決定，亦不可獲賦予這項權力。因此，立法會有必要委任一個委員會，就查閱文件及紀錄和相關事宜作出決定，並指派立法會秘書進行解封覆檢、處理查閱文件及紀錄的要求，以及履行其他相關職責。

13. 因應上文所述的考慮因素，議事規則委員會建議修訂《議事規則》，以附表形式述明文件及紀錄的查閱政策，並在《議事規則》加入新條文，以成立一個委員會專責處理此事，同時授權立法會秘書執行該政策。有關詳情載於下文。

議事規則委員會的建議

<u>擬議成立的查閱立法機關文件及紀錄事宜委員會</u>

14. 議事規則委員會建議由立法會委任成立一個委員會履行此項工作，並將其命名為"查閱立法機關文件及紀錄事宜委員會"(下稱"該委員會")。該委員會的成員組合和人數應以行政管理委員會為藍本。為使立法會主席在根據《議事規則》規管公眾查閱呈交立法會的文件及紀錄方面的角色獲得適當肯定，應由立法會主席出任該委員會的當然主席。

---

[3] 議長被視為議院權力、程序及莊嚴的代表。他亦肩負行政責任，包括督導為國會提供的行政支援。見《*厄斯金梅*》*(第24版)*，第59頁。

[4] 議院秘書既是議院事務常任總長，亦是議院服務的行政總長。他亦是呈交議院的紀錄及文件的保管人。見《*厄斯金梅*》*(第24版)*，第105頁。

[5] 舉例而言，根據《議事規則》第6(5)條，立法會秘書須負責保管表決結果、紀錄、法案及其他呈交立法會的文件；議員及執行職務時涉及立法會事務的官員均可在合理時間查閱此等文件，其他人士亦可根據立法會主席批准的安排查閱。

15. 擬議成立的委員會的成員組合**(附錄VI)**以行政管理委員會為藍本，將有利於確保擬議成立的委員會的成員組合均衡，並足以廣泛代表立法會的議員組合。

16. 擬議成立的委員會應具下列職能：

(a) 決定將立法機關文件或紀錄在其於立法機關文件及紀錄查閱政策所訂明的最長封存期屆滿之前提早公開；

(b) 制訂實施上述政策的指引；

(c) 考慮任何就立法會秘書拒絕提供封存的立法機關文件或紀錄而提出的反對；及

(d) 考慮與上述政策相關或由該政策引起的任何其他事宜。

17. 該委員會的會議法定人數、會議、表決及匯報規定應依循議事規則委員會的做法(惟須作出所需修改)，因為擬議成立的委員會亦會處理立法會及行政管理委員會的行事方式及程序，而後者會決定是否公開其掌管的封存文件及紀錄。該等擬議規定的詳情載於**附錄VII**。

18. 該擬議成立的委員會將獲請優先處理的實質事務，是考慮下述事宜：

(a) 按適當情況採納附錄V所載的獲豁免類別，就保密文件及紀錄進行解封覆檢(請參閱上文第9(a)段)；及

(b) 讓公眾查閱閉門會議的非保密文件及紀錄，以及立法會從未考慮是否提供予公眾查閱的非保密文件及紀錄，而該等文件及紀錄已存在20年或以上，惟須進行覆檢，以確保法律並無禁止披露該等文件及紀錄(請參閱上文第9(b)段)。

19. 擬議成立的委員會將獲請研究，該政策是否適用於所有人(包括議員)，以及立法會秘書在對文件及紀錄進行解封覆檢、考慮查閱文件及紀錄的要求，以及履行相關職務時，應如何依據《議事規則》的擬議修訂內容執行該政策。

對《議事規則》的建議修訂

20. 議事規則委員會建議藉加入下述附表及條文，修訂《議事規則》：

(a) 新訂附表2，載列立法機關的文件及紀錄查閱政策，藉以落實採用最長封存期及進行定期解封覆檢，詳情載於上文第9段；

(b) 新訂第74A條，就委任查閱立法機關文件及紀錄事宜委員會訂定條文；

(c) 新訂第6(5A)(a)條，就立法會秘書進行該政策訂明的覆檢訂定條文；及

(d) 新訂第6(5A)(b)條，授權立法會秘書根據該委員會制訂的指引，拒絕查閱文件及紀錄的要求。

21. 擬議決議案的措辭載於**附錄VIII**。

諮詢內務委員會

22. 議事規則委員會在2014年2月28日的內務委員會會議上就其對《議事規則》提出的修訂建議諮詢議員，議員對議事規則委員會的建議表示贊同。議員察悉，議事規則委員會主席將會在2014年3月19日的立法會會議上動議擬議決議案。

立法會秘書處
2014年3月14日

附錄I

就有關公開由立法會秘書處保管的資料及檔案予公眾查閱的擬議政策及相關事宜諮詢議員的結果

背景

在立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")於2013年3月19日舉行的會議上，委員曾討論擬議公開資料政策，並要求秘書處諮詢全體議員對擬議政策及相關事宜的意見，以便他們進一步考慮此事。就此，秘書處於2013年4月2日隨立法會AS179/12-13號文件向全體議員發出問卷。

2. 秘書處亦舉行了共8場簡報會，向有興趣瞭解此事的議員或其職員進一步解釋擬議政策及相關事宜。12位議員及4位議員的職員參加了上述的簡報會。

諮詢結果

3. 共有65位議員填妥並交回問卷。諮詢結果的分析載於下文各段。

<u>建議的最長檔案封存期</u>

4. 根據諮詢結果，大部分議員(84%至90%)贊同以下建議的最長檔案封存期：

(a) 非保密檔案：在檔案開立或有關的委員會公布最終報告後20年解封，除非法例禁止披露；

(b) 保密檔案：在檔案開立或有關的委員會公布最終報告後25年內，須根據擬議公開資料政策所載的豁免公開的資料及檔案類別進行解密覆檢，除非法例禁止披露；

(c) 對於在解密覆檢後仍維持保密的保密檔案，將會每4年覆檢一次；及

(d) 所有保密檔案最長封存50年，除非法例禁止披露。

建議豁免公開的資料及檔案類別

5. 關於建議豁免公開的資料及檔案類別，大部分議員(67%至91%)贊同把以下各項納入公開資料政策所載的豁免類別：

(a) 適用於香港的成文法或普通法禁止披露的資料或檔案；

(b) 與執法、法律訴訟程序及法律專業特權有關的資料或檔案，如披露該等資料或檔案會傷害或損害執法、司法、正在進行或可能會進行的任何法律訴訟程序或有關各方；

(c) 為他人持有或由他人提供並明確知道在未經其同意下不得披露的資料或檔案;

(d) 與個別申訴個案有關的資料或檔案；

(e) 與立法會及獲立法會授權行使《立法會(權力及特權)條例》(第382章)第9(2)條所賦予權力的委員會有關的資料或檔案，以及與受解密規定約束的調查委員會有關的資料或檔案，如過早披露有關資料或檔案會對有關各方造成傷害或損害，或妨礙此等委員會或其後的委員會的運作；

(f) 與立法會及轄下委員會正在進行的工作、商業敏感資料、研究、統計、數據及預定出版物有關的資料或檔案，如過早披露有關資料或檔案會造成誤導或不公平情況，或引致不當地獲得利益或好處；

(g) 議員與秘書處之間在保密情況下取得或傳遞的資料或檔案；

(h) 與行政管理委員會及秘書處的事務或運作有關的資料或檔案，如披露有關資料或檔案會對此等事務及運作造成傷害或損害；

(i) 如供查閱會不利於保護的資料或檔案；及

(j) 行政管理委員會認為不適宜披露的資料或檔案。

6. 謹請委員注意，關於上述建議豁免公開的資料及檔案類別的(h)及(j)項，部分議員建議由檔案主任決定所要求索取的資料或檔案是否屬於這兩個豁免公開的類別，以及應否披露這些資料或檔案。此外，一位議員建議若索取資料的申請被拒，申請人將獲得書面通知，告知被拒的原因。現建議亦將此項提議納入擬議的政策內作公眾諮詢。

發布擬議公開資料政策的時間

7. 大部分議員(91%)贊同首先實施擬議公開資料政策，至於其他相關細節，包括檔案封存期的時間長度，則於稍後加入該政策內。

其他意見

8. 關於擬議政策的其他意見載於**附件**。

附錄I的附件

議員就擬議的公開資料政策提供的其他意見

建議豁免公開的資料或檔案類別

6位議員建議是否公開在「為他人持有或由他人提供並在未經其同意下不得披露的資料或檔案」及「議員與秘書處之間在保密情況下取得或傳遞的資料或檔案」兩項建議豁免公開類別下的資料或檔案，應由行政管理委員會決定。

2. 4位議員認為，立法會不必為他人持有檔案。

3. 另外6位議員認為，應容許個別團體決定是否公開有關其申訴個案的資料或檔案。

接獲索取資料要求後的回應時限

4. 2位議員建議應在1個月或30天內就索取資料的要求作出回覆。另外1位議員則建議，應在21個工作天內作出回覆。

費用及收費

5. 2位議員認為提供所要求的資料及檔案複本的費用及收費，應以收回所涉及的成本或行政費用為目標。另外1位議員則建議，應按申請人所要求的副本形式收費，除非無法提供該副本形式。

覆檢及投訴機制

6. 1位議員建議若索取資料的申請被拒，申請人將獲得書面通知，告知被拒的原因。

公眾諮詢

7. 1位議員建議在制訂公開資料政策前，應先諮詢公眾。

索取檔案

8. 1位議員建議在可行及適用於本地的情況下，應盡量採用及遵守由國際檔案理事會所制訂的《檔案利用原則》。

公開檔案及資料

9. 6位議員建議應將公開的檔案及資料清楚分類，以方便公眾查閱。

附錄 II

有關公開由立法會秘書處保管的資料及檔案予公眾查閱的擬議政策及相關事宜的公眾諮詢

諮詢結果

接獲填妥的問卷總數：142

問題	回應人數 (%)[1]	同意 (%)	不同意[2] (%)	其他意見[3] (%)
(1) 建議的最長檔案封存期				
(a) 非保密檔案在檔案開立或有關的委員會公布最終報告後 20 年解封，除非法例禁止披露。	138 (97.2%)	109 (**76.8%**)	18 (12.7%)	11 (7.7%)
(b) 保密檔案在檔案開立或有關的委員會公布最終報告後 25 年內，根據擬議的公開資料政策所載的豁免類別進行解密覆檢，除非法例禁止披露。	138 (97.2%)	111 (**78.2%**)	16 (11.3%)	11 (7.7%)
(c) 承上述(1)(b)題，經解密覆檢後仍維持保密的檔案，將會每 4 年再覆檢一次。	137 (96.5%)	113 (**79.6%**)	11 (7.7%)	13 (9.2%)
(d) 所有保密檔案最長只可封存 50 年，除非法例禁止披露。	137 (96.5%)	99 (**69.7%**)	21 (14.8%)	17 (12%)

[1] 佔所接獲已填妥的全部問卷的百分比(%)。
[2] 就問題(1)、(2)及(4)選擇不同意的回應者提出的意見摘要載於**附件 A**。
[3] 就問題(1)、(2)及(4)表達其他意見的回應者提出的意見摘要載於**附件 B**。

問題	回應人數 (%)	同意 (%)	不同意 (%)	其他意見 (%)
(2) <u>建議豁免公開的資料或檔案類別</u>				
(a) 適用於香港的成文法或普通法禁止披露的資料或檔案。	136 (95.8%)	112 (**78.9%**)	20 (14.1%)	4 (2.8%)
(b) 與執法、法律訴訟程序及法律專業特權有關的資料或檔案，如披露該等資料或檔案會傷害或損害執法、司法、正在進行或可能會進行的任何法律訴訟程序或有關各方。	137 (96.5%)	104 (**73.2%**)	26 (18.3%)	7 (5%)
(c) 為他人持有或由他人提供並在未經其同意下不得披露的資料或檔案。	136 (95.8%)	117 (**82.4%**)	16 (11.3%)	3 (2.1%)
(d) 與個別申訴個案有關的資料或檔案。	137 (96.5%)	103 (**72.5%**)	29 (20.4%)	5 (3.5%)
(e) 與立法會及獲立法會授權行使《立法會(權力及特權)條例》(第 382 章)第 9(2)條所賦予權力的委員會有關的資料或檔案，以及與受解密規定約束的調查委員會有關的資料或檔案，如過早披露有關資料或檔案會對有關各方造成傷害或損害，或妨礙此等委員會或其後的委員會的運作。	137 (96.5%)	103 (**72.5%**)	28 (19.7%)	6 (4.2%)

問題	回應人數 (%)	同意 (%)	不同意 (%)	其他意見 (%)
(f) 與立法會及轄下委員會正在進行的工作、商業敏感資料、研究、統計、數據及預定出版物有關的資料或檔案，如過早披露有關資料或檔案會造成誤導或不公平情況，或引致不當地獲得利益或好處。	137 (96.5%)	109 (**76.8%**)	24 (16.9%)	4 (2.8%)
(g) 議員與秘書處之間在保密情況下取得或傳遞的資料或檔案。	136 (95.8%)	111 (**78.2%**)	18 (12.7%)	7 (4.9%)
(h) 與行政管理委員會及秘書處的事務或運作有關的資料或檔案，如披露有關資料或檔案會對此等事務及運作造成傷害或損害。	138 (97.2%)	96 (**67.6%**)	35 (24.6%)	7 (4.9%)
(i) 如供查閱會不利於保護的資料或檔案。	136 (95.8%)	98 (**69%**)	29 (20.4%)	9 (6.3%)
(j) 行政管理委員會認為不適宜披露的資料或檔案。	137 (96.5%)	88 (**62%**)	40 (28.2%)	9 (6.3%)

(3) <u>就擬議的公開資料政策的其他意見(如有)</u>

問題	回應人數 (%)	意見摘要
(a) 適用範圍	17 (12%)	● 該政策的擬議適用範圍適當及可以接受。 ● 該政策應涵蓋立法會及轄下委員會和秘書處製備及持有的所有文件，以及政府和其他機構提交立法會的文件。

問題	回應人數 (%)	意見摘要
(b) 接獲索取資料要求後的回應時限	23 (16.2%)	● 該政策提出的接獲資料要求後的回應時限，是妥善和合理的。 ● 可把回應時限由建議在 21 個工作天內提供資料或檔案，縮短為在 2 至 20 個工作天內提供。 ● 回應時限可延長至 1 個月內。
(c) 費用及收費	20 (14.1%)	● 就複製所要求的資料或檔案，該政策載列的擬議費用及收費廉宜、合理、公平及可以接受。 ● 應免費提供所要求的資料或檔案的副本。 ● 所要求的資料或檔案的電子版本亦應予以提供。
(d) 覆檢及投訴機制	16 (11.3%)	● 該政策所載的擬議覆檢及投訴機制可以接受。 ● 立法會應成立獨立委員會，成員包括外來專家，負責處理上訴個案。其決定亦應向市民公布。

(4) <u>實施時序</u>

擬議的公開資料政策可先實施，稍後再把最長檔案封存期及相關細節納入該政策內。	回應人數 (%)	同意 (%)	不同意 (%)	其他意見 (%)
	133 (93.7%)	118 (**83.1%**)	9 (6.3%)	6 (4.2%)

(5) 其他意見	
回應人數 (%)	意見摘要
11 (7.7%)	● 保護及保存立法會的舊檔案，對香港這個法治社會至為重要。秘書處致力積極處理此事，值得嘉許。 ● 為方便市民提出索取他們所需資料的要求，立法會歷史檔案目錄須載於互聯網上，讓市民隨意閱覽，這點極為重要。 ● 香港應按照國際最佳做法實施公開資料政策。除法例訂明禁止外，政府必須有責任提供資料。 ● 設立檔案法是香港首先要做的事情，這做法可確保香港的歷史文獻得以好好保存及妥為記錄。

(6) 所屬界別(可選擇是否填寫)	
回應人數	75
學術界	37
資訊科技界	14
傳媒	8
其他(如銷售及推銷、財經、社會福利、藝術界等)	16

就問題(1)、(2)及(4)選擇不同意的回應者提出的意見摘要

(1) 建議的最長檔案封存期

問題 1(a)：非保密檔案在檔案開立或有關的委員會公布最終報告後 20 年解封，除非法例禁止披露。

- 非保密檔案應在檔案開立後立即公開。
- 最長檔案封存期應由建議所述在檔案開立後 20 年，縮短為 5 至 15 年。

問題 1(b)：保密檔案在檔案開立或有關的委員會公布最終報告後 25 年內，根據擬議的公開資料政策所載的豁免類別進行解密覆檢，除非法例禁止披露。

- 進行解密覆檢的時間應由建議所述在檔案開立後 25 年，縮短為 5 至 20 年。
- 在考慮保密檔案應否解密時，應採用公眾利益的驗證準則。

問題 1(c)：承上述(1)(b)題，經解密覆檢後仍維持保密的檔案，將會每 4 年再覆檢一次。

- 保密檔案應每年或每兩年再覆檢一次。

問題 1(d)：所有保密檔案最長只可封存 50 年，除非法例禁止披露。

- 保密檔案的最長封存期應由擬議的 50 年，縮短為 10 至 35 年。
- 立法會應成立獨立委員會，負責覆檢所有歸類為保密的檔案。

(2) 建議豁免公開的資料或檔案類別

問題 2(a)：適用於香港的成文法或普通法禁止披露的資料或檔案。

- 由於立法會事務涉及公眾利益，普通法不應禁止立法會披露資料或檔案。
- 屬此及其他豁免類別的資料或檔案可於一段合理的封存期屆滿後披露。

問題 2(b)：與執法、法律訴訟程序及法律專業特權有關的資料或檔案，如披露該等資料或檔案會傷害或損害執法、司法、正在進行或可能會進行的任何法律訴訟程序或有關各方。

- 此豁免類別甚為廣泛，或會導致大部分保密檔案不會向公眾提供。

問題 2(c)：為他人持有或由他人提供並在未經其同意下不得披露的資料或檔案。

- 此豁免類別過於籠統。

問題 2(d)：與個別申訴個案有關的資料或檔案。

- 相關資料或檔案可於刪去或遮蓋申訴個案內提及的個人資料後披露。
- 屬此豁免類別的資料或個案可於一段時間(例如 10 年、15 年或 20 年)後披露。

問題 2(e)：與立法會及獲立法會授權行使《立法會(權力及特權)條例》(第 382 章)(下稱"《權力及特權條例》")第 9(2)條所賦予權力的委員會有關的資料或檔案，以及與受解密規定約束的調查委員會有關的資料或檔案，如過早披露有關資料或檔案會對有關各方造成傷害或損害，或妨礙此等委員會或其後的委員會的運作。

- 句中提及"其後的委員會"，令這項陳述幾乎全面通用，即該等委員會永不會有任何事情可予以公開。

問題 2(f)：與立法會及轄下委員會正在進行的工作、商業敏感資料、研究、統計、數據及預定出版物有關的資料或檔案，如過早披露有關資料或檔案會造成誤導或不公平情況，或引致不當地獲得利益或好處。

- "數據及預定出版物"的提述過於廣泛。

問題 2(g)：議員與秘書處之間在保密情況下取得或傳遞的資料或檔案。

- 有需要具體描述在這方面如何詮釋普通法的保密原則。

問題 2(h)：與行政管理委員會及秘書處的事務或運作有關的資料或檔案，如披露有關資料或檔案會對此等事務及運作造成傷害或損害。

- 由於行政管理委員會及秘書處的事務及運作的經費由一般稅收支付，有關的資料或檔案應盡量公開及具透明度。

問題 2(i)：如供查閱會不利於保護的資料或檔案。

- 有許多方法可方便市民查閱屬此豁免類別的檔案，例如把這些檔案數碼化或提供複印本。
- 爲了保存"正本"以作保護而無法複製及供市民查閱的檔案，應為數甚少。

問題 2(j)：行政管理委員會認為不適宜披露的資料或檔案。

- 不應由行政管理委員會控制那些資料或檔案適宜披露。因此，應刪除此豁免類別。
- 行政管理委員會絕不應獲賦予這樣大的權力。立法會應設有獨立委員會，負責決定何時不向公眾公開資料及檔案。其決定必須予以公開。

(4) <u>實施時序</u>

問題 4：擬議的公開資料政策可先實施，稍後再把最長檔案封存期及相關細節納入該政策內。

- 建議的政策及最長檔案封存期和有關細節應在進行公眾諮詢後一併實施。

附錄 II 的附件 B

就問題(1)、(2)及(4)表達其他意見的回應者提出的意見摘要

(1) 建議的最長檔案封存期

問題 1(a)：非保密檔案在檔案開立或有關的委員會公布最終報告後 20 年解封，除非法例禁止披露。

- 非保密檔案應在檔案開立後立即公開。
- 最長檔案封存期應由建議所述在檔案開立後 20 年，縮短為 5 至 15 年。
- 香港必須制定檔案法，才能令有關私隱、披露及公開資料等事宜的法例具有意義(類似意見亦見於其他問題)。

問題 1(b)：保密檔案在檔案開立或有關的委員會公布最終報告後 25 年內，根據擬議的公開資料政策所載的豁免類別進行解密覆檢，除非法例禁止披露。

- 保密檔案的解密覆檢應盡快進行，例如在 10 至 20 年內。
- 鑒於非保密檔案會於檔案開立 20 年後解封，保密檔案的解密覆檢亦應於檔案開立後 20 年內進行。

問題 1(c)：承上述(1)(b)題，經解密覆檢後仍維持保密的檔案，將會每 4 年再覆檢一次。

- 保密檔案應每 1, 2, 3 或 5 年再覆檢一次。
- 載有個人資料的人事檔案應永不解密。

問題 1(d)：所有保密檔案最長只可封存 50 年，除非法例禁止披露。

- 若保密檔案的披露可能影響全國，則有關檔案應永久封存。
- 就此事作出決定前，應先制定檔案法。

(2) 建議豁免公開的資料或檔案類別

問題 2(a)：適用於香港的成文法或普通法禁止披露的資料或檔案。

- 此豁免類別或會影響新聞報道。

問題 2(b)：與執法、法律訴訟程序及法律專業特權有關的資料或檔案，如披露該等資料或檔案會傷害或損害執法、司法、正在進行或可能會進行的任何法律訴訟程序或有關各方。

- 不披露正在進行中的案件的資料或檔案，做法有理，但並無理由把該等資料或檔案封存 30 至 50 年。
- 此豁免類別可被用作豁免披露所有種類的資料。

問題 2(c)：為他人持有或由他人提供並在未經其同意下不得披露的資料或檔案。

- 為他人持有或由他人提供的資料或檔案不屬於私人資料或檔案。

問題 2(d)：與個別申訴個案有關的資料或檔案。

- 不應披露正在處理中或查明毫無根據的投訴。
- 應讓投訴人決定是否願意在身份保密的情況下披露其資料。

問題 2(e)：與立法會及獲立法會授權行使《立法會(權力及特權)條例》(第 382 章)(下稱"《權力及特權條例》")第 9(2)條所賦予權力的委員會有關的資料或檔案，以及與受解密規定約束的調查委員會有關的資料或檔案，如過早披露有關資料或檔案會對有關各方造成傷害或損害，或妨礙此等委員會或其後的委員會的運作。

- 應邀請獨立專家覆檢上訴個案。

問題 2(f)：與立法會及轄下委員會正在進行的工作、商業敏感資料、研究、統計、數據及預定出版物有關的資料或檔案，如過早披露有關資料或檔案會造成誤導或不公平情況，或引致不當地獲得利益或好處。

- 大致上同意，但不應任意採用這項措施，藉以避免作出符合公眾利益的披露。

問題 2(g)：議員與秘書處之間在保密情況下取得或傳遞的資料或檔案。

- 屬此豁免類別的資料或檔案可於取得有關方面的同意後披露。

問題 2(h)：與行政管理委員會及秘書處的事務或運作有關的資料或檔案，如披露有關資料或檔案會對此等事務及運作造成傷害或損害。

- 立法會及秘書處的事務及運作須符合公眾利益，因此，這範圍內的豁免應屬例外情況，而不應是常規。

問題 2(i)：如供查閱會不利於保護的資料或檔案。

- 登記申請人的身份，以防止濫用屬此豁免類別的資料或檔案。

問題 2(j)：行政管理委員會認為不適宜披露的資料或檔案。

- 此豁免類別容易被人濫用。
- 屬此豁免類別的資料及檔案的清單，應公開讓市民查閱。

(4) <u>實施時序</u>

問題 4：擬議的公開資料政策可先實施，稍後再把最長檔案封存期及相關細節納入該政策內。

- 應就擬議政策和最長檔案封存期及相關細節的實施設定時限。
- 香港必須制定檔案法，才能令有關公開資料、私隱等事宜具有意義。

參與者在 2013 年 8 月 23 日及 9 月 6 日簡報會上提出的意見及建議摘要

立法會秘書處分別於 2013 年 8 月 23 日及 9 月 6 日在立法會綜合大樓為傳媒及學者舉行兩場有關擬議的公開資料政策的簡報會。

2. 整體而言，參與者歡迎有關的擬議政策及公眾諮詢工作。他們認為，有關的擬議政策在提升透明度及方便市民查閱公開資料和檔案方面較政府更為進取，而政府亦有需要制訂檔案法及資訊自由法。參與者在簡報會上提出的建議摘要如下：

(a) 提供更多由秘書處保管的不同資料及檔案類別的資料，以便市民提出索取該些資料及檔案的要求。

(b) 提供一份完整的有關由秘書處保管的歷史檔案的清單。

(c) 把最長檔案封存期縮短，建議包括即時披露及縮短至 15 年不等。

(d) 邀請專業人士如檔案人員或社會知名人士(例如退休法官)監督檔案的保密分類及解密情況。

(e) 刪除有關"行政管理委員會認為不適宜披露的資料或檔案"作為一個豁免類別，因該豁免類別賦予行政管理委員會廣泛權力去拒絕索取資料的要求。

(f) 成立一個由立法會議員及外來檔案專家組成的獨立委員會，負責處理上訴個案。

(g) 向索取資料要求被拒的申請人提供書面解釋。

(h) 定期公開所有索取資料要求被拒的個案清單，包括資料不予披露的原因。

(i) 定期檢討公開資料政策，例如每 4 年一次，以確保政策的效用，並配合不斷轉變的需要及要求。

(j) 減低複印費用，或准許使用數碼相機免費製作副本。

(k) 若檔案的正本狀況欠佳，應製備副本供市民查閱。

附錄IV

由立法會秘書處保管的公開、非保密及保密的文件及紀錄的例子

文件及紀錄的保密級別	立法會及其委員會的文件及紀錄的例子
公開： 已提供予公眾查閱的文件及紀錄	立法會會議的議程、會議文件及會議紀要；立法會會議過程正式紀錄；事務委員會、法案委員會及其他委員會公開會議的議程、會議文件及會議紀要
非保密： 既非公開，但亦不屬於保密的文件及紀錄	議事規則委員會會議的議程、大部分討論文件及會議紀要
保密： 被列為限閱或機密的文件及紀錄	政府帳目委員會及專責委員會的內部商議紀錄；投訴個案的檔案

獲豁免類別

若要求索取的文件及檔案屬於下列獲豁免類別，可拒絕提供有關文件及檔案予公眾查閱。若披露獲豁免類別的資料所產生的公眾利益超逾可能造成的傷害及損害，秘書處可在情況許可下，讓公眾查閱該等文件及檔案，除非法例禁止披露有關文件及檔案。

(a) 適用於香港的成文法或普通法所禁止披露的資料或檔案；

(b) 與執法、法律訴訟程序及法律專業特權有關的資料或檔案，如披露該等資料或檔案會傷害或損害執法、司法、正在進行或可能會進行的任何法律訴訟程序或有關各方；

(c) 為他人持有或由他人提供並有明確的理解為在未經其同意下不得披露的資料或檔案；

(d) 與個別申訴個案有關的資料或檔案；

(e) 與立法會及獲立法會授權行使《立法會(權力及特權)條例》(第382章)第9(2)條所賦予權力的委員會有關的資料或檔案，以及與受解密規定約束的調查委員會有關的資料或檔案，如過早披露有關資料或檔案會對有關各方造成傷害或損害，或妨礙此等委員會或其後的委員會的運作；

(f) 與立法會及其委員會正在進行的工作、商業敏感資料、研究、統計、數據及預定出版物有關的資料或檔案，如過早披露有關資料或檔案會造成誤導或不公平情況，或引致獲得不當的得益或利益；

(g) 議員與秘書處之間在保密情況下取得或傳遞的資料或檔案；及

(h) 如供查閱會不利於保存的資料或檔案。

2. 上述獲豁免類別是參考不同的司法管轄區，包括澳洲、加拿大、德國、新西蘭、英國、美國的資訊自由法和政策，以及香港特區政府和本港多個公營機構的政策而草擬。

查閱立法機關文件及紀錄事宜委員會的成員組合

現建議該委員會應由以下委員組成 ——

(a) 立法會主席，他並擔任委員會主席；

(b) 內務委員會主席，他並擔任委員會副主席；

(c) 內務委員會副主席；及

(d) 不超過10名其他議員，按內務委員會所決定的方式在一次內務委員會會議上選出。

2. 現亦建議，按上文(d)段選出的委員的任期應為1年，或直至下一次就委員會委員進行選舉的內務委員會會議為止，以較早者為準。

查閱立法機關文件及紀錄事宜委員會的會議法定人數、會議、表決及匯報安排

(1) 委員會的會議法定人數為主席加上3名委員。

(2) 如主席及副主席暫時缺席，委員會可在其缺席期間另選一委員代行主席之職。

(3) 所有在委員會內討論的事宜，須以參與表決的委員贊成者及反對者的過半數決定。主席或主持會議的任何其他委員不得參與表決，但如其他委員贊成者及反對者數目相等，則在此情況下他須根據《議事規則》第79A條作決定性表決。

(4) 委員會須在主席決定的日期、時間及地點舉行會議。會議的書面預告須在會議日期最少3天前發給各委員，但主席可視個別情況指示給予較短時間的預告。如聯絡不到主席以作此決定，則須根據《議事規則》第79B條行事。

(5) 委員會會議無須公開舉行，但主席按照委員會的任何決定命令公開舉行者除外。

(6) 委員會主席可命令將任何須由委員會決定的事宜，藉傳閱文件方式交由各委員研究，而各委員亦可以書面向主席示明其批准。如過半數委員在主席為此目的而指定的限期屆滿前已示明其批准，同時在限期屆滿時並無委員以書面向主席表示反對，或要求將該事宜交由委員會開會決定，則該事宜須當作已獲委員會批准。

(7) 委員會在其認為適當的情況下，可向立法會提交報告。

(8) 除議事規則另有規定外，委員會的行事方式及程序，由委員會自行決定。

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》

決議

（根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第七十五條）

《香港特別行政區立法會議事規則》

議決修訂《香港特別行政區立法會議事規則》，修訂方式列於附表。

附表

修訂《香港特別行政區立法會議事規則》

1. 修訂第4條(立法會主席的選舉)

第4(1)條——

廢除

"附表"

代以

"附表1"。

2. 修訂第6條(立法會秘書的職責)

在第6(5)條之後——

加入

"(5A) (a) 立法會秘書須在文件或紀錄存在25年內進行附表2的立法機關文件及紀錄查閱政策(b)段所提述的覆檢，以確定應否將可提供該等文件或紀錄以供查閱的時間提早，而若有關文件或紀錄仍未可提供予公眾查閱，則須在上次覆檢後最少每4年再覆檢一次。

(b) 立法會秘書可根據查閱立法機關文件及紀錄事宜委員會所制訂的任何指引，拒絕提供某份文件或紀錄以供查閱。"。

3. 加入第74A條

在第74條之後——

加入

"**74A. 查閱立法機關文件及紀錄事宜委員會**

(1) 立法會設有一個名為查閱立法機關文件及紀錄事宜委員會的委員會，負責——

(a) 決定將某份立法機關(或其委員會)的文件或紀錄在附表2的立法機關文件及紀錄查閱政策(a)段所指明的封存期屆滿之前提早公開；

(b) 制訂實施該政策的指引；

(c) 考慮任何就立法會秘書根據第6(5A)(b)條(立法會秘書的職責)拒絕提供該等文件或紀錄而提出的反對；及

(d) 考慮任何其他有關該政策或由該政策引起的事宜。

(2) 委員會由以下委員組成——

(a) 立法會主席，為委員會主席；

(b) 立法會內務委員會主席，為委員會副主席；

(c) 立法會內務委員會副主席；及

(d) 不超過10名其他委員，按內務委員會所決定的方式在內務委員會會議上選出。

(3) 獲選委員的任期為1年，或直至下一次就委員會委員進行選舉的內務委員會會議為止，以較早者為準。

(4) 委員會的會議法定人數為主席加上3名委員。

(5) 如主席及副主席暫時缺席，委員會可在其缺席期間另選一委員代行主席之職。

(6) 所有在委員會內討論的事宜，須以參與表決的委員贊成者及反對者的過半數決定。主席或主持會議的任何其他委員不得參與表決，但如其他委員贊成者及反對者數目相等，則在此情況下他須作決定性表決。

(7) 委員會須在主席決定的日期、時間及地點舉行會議。會議的書面預告須在會議日期最少3天前發給各委員，但主席可視個別情況指示給予較短時間的預告。

(8) 委員會會議無須公開舉行，但主席按照委員會的任何決定命令公開舉行者除外。

(9) 委員會主席可命令將任何須由委員會決定的事宜，藉傳閱文件方式交由各委員研究，而各委員亦可以書面向主席示明其批准。如過半數委員在主席為此目的而指定的限期屆滿前已示明其批准，同時在限期屆滿時並無委員以書面向主席表示反對，或要求將該事宜交由委員會開會決定，則該事宜須當作已獲委員會批准。

(10) 委員會在其認為適當的情況下，可向立法會提交報告。

(11) 除本議事規則另有規定外，委員會的行事方式及程序，由委員會自行決定。”。

4. 修訂附表

(1) 附表——

將附表重編為附表1。

(2) 附表1，附件I，第1段——

廢除

“附表”

代以

“附表1”。

5. 加入附表2

在附表1之後——

加入

“**附表2** [本議事規則第6及74A條]

立法機關文件及紀錄查閱政策

由立法會秘書處保管的立法機關(及其委員會)的文件及紀錄可供查閱，但須符合下述情況——

(a) 如立法機關(或其委員會)認為，其任何文件或紀錄不應供予查閱，或訂明不應在某段期限內提供其任何文件或紀錄供予查閱，則有關文件或紀錄不可供予查閱，直至該訂明期限屆滿或有關的文件或紀錄已存在50年(以較短者為準)；

(b) 經覆檢後，任何該等文件或紀錄可在上文(a)段所指明的適用封存期屆滿前，供予查閱；

(c) 可在任何時間提供立法機關(或其委員會)的任何其他文件或紀錄以供查閱，但若有關文件或紀錄已存在20年，便必須供予查閱；及

(d) 法律禁止披露的任何文件或紀錄或其部分，不得供予查閱。”。