

議會委員會向行政當局索取資料的權力

立法局秘書處
資料研究及圖書館服務部
一九九五年七月

議會委員會向行政當局索取資料的權力

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，研究有關警隊管理問題檢討的報告。政府當局將全部42份報告中的41份送交議員參閱。餘下的一份是關於警隊保安科的檢討報告。當局以該份報告涉及香港保安事務的敏感資料為理由而拒絕提供。雖然議員多次要求政府當局提供該份報告，但當局仍然認為公開該份報告會損害公眾利益。

2. 應事務委員會於一九九五年六月二十四日提出的要求，本部承諾就外國的議會委員會向行政當局索取資料的權力進行研究。

3. 由於時間緊迫及研究主題複雜，本部只能根據手頭上有關英國、澳洲(只包括截至一九八〇年的發展)及新西蘭議會慣例的有限資料，在本文件中提供初步的研究結果。一俟取得更詳盡及最新的資料，將會提交最新文本給議員參閱。

英國

傳召有關人士及著令提交文件及紀錄的權力

4. 為使議會各委員會能有效地發揮其職能，例如監察政府的政策及開支，該等委員會需獲得證人的合作及取得所有有關的資料，此點甚為重要。英國國會轄下各個專責委員會，均有權根據指定的常規或與其任命有關的訓令所授予的權力，傳召有關人士及著令提交文件及紀錄。

5. 此等權力(除下述範圍外)通常並無限制。若干專責委員會所獲的權力範圍或許較為狹窄及受規限。舉例而言，一九四七年、一九五二年及一九七一年成立的公務人員名冊委員會(Committees on the Civil List)，只獲授權訊問自願出席委員會作供的證人。

6. 倘委員會行使其正式權力，傳召有關人士及著令提交文件，證人會被傳召出席委員會及出示委員會所需的文件。倘證人拒絕提供資料或被傳召後並無出席，委員會會向議院匯報其行為。議院會據此下令有關人士出庭。倘證人仍漠視有關命令，將被視為藐視議院，可被議院判罰。

皇室特權與國會特權之間的衝突

7. 專責委員會在傳召有關人士及著令其提交文件及紀錄方面，實際上擁有無限的權力，除非該項權力與皇室及上議院議員的特權有衝突，又或與下議院議員的權益有衝突(註一)，則屬例外。由於皇室可透過其大臣就出示若干類別的文件援引豁免權，因此出現皇室特權與國會特權的衝突的情況。

8. Griffith & Ryle 合著的《國會：職能、常規及程序》(Parliament: Functions, Practice and Procedures)曾引述多宗個案，分別涉及若干大臣及其他人士拒絕向專責委員會提供其指明需要的文件(註二)。此等個案及結果簡述如下：——

一九八二年，國防部答應向公共帳目委員會提供耗資逾某一數額的主要計劃的詳情。當局同意，基於國家安全的理由而須列為高度敏感的資料，只會提供予委員會主席，而不會交予所有成員。

一九八五年，英國政府拒絕提供有關由國際錫業委員會(International Tin Council)引起的錫貿易危機的資料。政府引述國際條約的責任、案件尚在審理中及《指引備忘錄》(Memorandum of Guidance)所列明關於向大臣提供意見的限制作為拒絕提供資料的理由。此事後來交由議院處理。在分組表決中，議院支持政府的決定。

一九八六年，國防委員會(Defence Committee)在向政府施加頗大的壓力後，成功取得內閣討論對 Westland 公司的政策的會議紀錄撮要。委員會原先要求索取該等會議的紀錄。

官方指引

9. 英國政府曾發出指引，列明公務員可就何種文件援引保密權。

10. 內閣辦事處為出席專責委員會的官員提供的指引備忘錄(Cabinet Office Memorandum of Guidance)(註三)規定，他們可拒絕提供的資料，應只限於限制為著維持政府的良好管治或保障國家安全而屬必需保密的。官員可用索取委員會所需的資料涉及過高的費用為理由，拒絕向委員會提供資料。政府亦告知官員，不得就下列事宜作證：——

- 政府給予大臣或律政官員的意見
- 以機密形式提供的個別人士或機構的私人事務資料

註一：May，第629頁

註二：Griffith & Ryle，第449至451頁

註三：Griffith & Ryle，第449頁

已向內閣辦事處索取最新的備忘錄

- 涉及政治爭議的問題
- 屬於商業或經濟性質的敏感資料
- 已成為或可能成為需與政府或其他團體商討的敏感項目的事宜
- 大臣執行類似司法或上訴職能的特定個案

一般而言，此等指引亦適用於出示文件方面。

澳洲

11. 在澳洲，議會委員會傳召有關人士及著令提交文件及紀錄的權力，由議院根據常規透過任命決議授予委員會。

12. 澳洲若干委員會與英國相應的委員會一般只獲授予有限的權力。舉例而言，議院就外交事務聯合委員會(Joint Committee on Foreign Affairs)的權力訂定限制，規定該委員會需取得外交部長同意，才可傳召有關人士及著令提交文件或紀錄。然而，近年國會對委員會索取證據的權力限制已逐步放寬^(註四)。

官方保密權與議會特權之間的衝突

13. 倘行政當局就某些類別的文件援引官方保密權，拒絕出示此等文件，議會或許會與政府發生衝突。Pettifer 編著的《眾議院常規》(“House of Representatives Practice”)曾引述部長或官員拒絕向委員會提供文件的若干個案^(註五)，現分述如下：——

一九六九年，國庫部長指示其屬下官員在出席參議院就坎培拉屠場事宜成立的特別委員會(Senate Select Committee on the Canberra Abattoir)會議時，不能提供未向公眾透露的屠場機密資料。委員會回應時向國庫部長指出，該委員會保留在有需要的情况下與其討論此事的權力。惟最終並無出現該種情況。

此外，關於參議院就坎培拉屠場事宜成立的特別委員會提出的各項要求，衛生部長曾拒絕向該委員會提供一份跨部門委員會的報告，聲稱該報告屬只供內閣參閱的機密意見。委員會向參議院匯報部長拒絕提供報告一事，惟該屆議會至會期結束時仍未及跟進該項由援引官方保密權引起的問題。

註四：Pettifer，第607頁

註五：Pettifer，第535至537頁

委員會就官方保密權進行的研究

14. 一九七五年，被傳召出席參議院作供的公務員，獲指示須拒絕就政府的海外貸款談判事宜回答問題或出示文件。總理及另外三名部長在致參議院議長的函件中援引保密權，理由是倘部門人員就此事回答問題及出示文件，會「損害公職人員的正常運作及其與政府的關係，同時亦會損害公眾利益」(註六)。

15. 特權委員會(Committee of Privileges)曾研究此問題，並於一九七五年十月七日向參議院提交報告。佔該委員會大多數的四名政府參議員均支持採用慣常做法由部長證實是否有充分理由援引保密權，並接受部長的最終決定應屬有效及合法。另一方面，三名反對的參議員撰寫一份不同意見的報告，認為部長就援引保密權而發出的證明書是否應獲接納的問題，應由參議院作出決定。該委員會的報告在議會於一九七五年十一月十一日解散前，尚未經參議院審議。

16. 議會委員會制度聯合委員會(Joint Committee on Parliamentary Committee System)後來曾研究此事項，但仍無法澄清規管官方保密權的規則。該委員會認為，各地政府須依賴官方保密權以保障本身。經考慮一九七五年參議院發生的事件，該委員會的結論是，除非政府當局擬公開有關資料，否則兩院大概不能反對當局援引官方保密權(註七)。

官方指引

17. 一九七八年，澳洲政府發出題為《議會委員會——擬議的官方證人指引》(*Parliamentary Committees - Proposed Guidelines for Official Witnesses*)的文件，並提交議院審議(註八)。根據該份文件，只有部長方可援引官方保密權。此外，官方保密權只限應用於某一類別的資料。有關的指引列出當局可考慮援引官方保密權的文件及口頭證供的類別。與國防及內部保安有關的文件均屬此類別。各部長援引官方保密權所依據的指引全文載於附錄I。

註六：Pettifer，第536頁

註七：Pettifer，第536頁

註八：Pettifer，第610至613頁

18. 在擬備有關指引的過程中，政府當局曾考慮若干事項，包括以下各點：盡量提高各議會委員會向公眾傳達資訊的自由度的重要性；為國家利益設想，有需要保障政府當局所處理的機密事項；以及個別市民的私隱權^(註九)。

19. 政府當局表示，有關的指引只供官員參考，但未能解決議會及行政當局就援引官方保密權而引致僵局的複雜問題。該等指引對議會或委員會均無法律約束力。

新西蘭

20. 在新西蘭，眾議院已透過會議常規，將傳召有關人士及著令提交文件及紀錄的權力授予所有專責委員會。

21. 委員會在行使其著令提交文件的法定權力時，須向文件的保管人出示由其主席簽署的傳票或函件。倘被傳召的官方部長以機密為理由，拒絕提供有關文件，委員會可向議會匯報。議會可命令該部長交出有關文件。如有需要，議會可要求有關的部長以保密形式提交該文件。

結論

22. 英國、澳洲及新西蘭的議會委員會均有權傳召有關人士及著令提交文件及紀錄。上述權力幾乎全無限制，但不能與皇室特權或官方保密權有抵觸。

23. 各大臣／部長及官員不時以提供文件會損害公眾利益為理由，拒絕按議會委員會的要求向其提供文件。有關人員曾以不同的方法，例如只提供敏感資料予主席，或只提供文件撮要而非提交全份文件，以化解議會及行政當局之間的「僵局」。

RP10/94-95

立法局秘書處

資料研究及圖書館服務部

一九九五年七月

註九：Pettifer,第609頁

參考資料：

英國

1. 《國會：職能、常規及程序》(Parliament: Functions, Practice and Procedures), J.A.G. Griffith 及 Michael Ryle 合著
2. 《Erskine May 就議會的法律、特權、議事程序及作用所著的論文》(Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament), C.J.Boulton 編著(第二十一版)

澳洲

3. 《眾議院常規》(House of Representatives Practice), J.A.Pettifer 編著(1981年版)

新西蘭

4. 《新西蘭議會常規》(Parliamentary Practice in New Zealand), David McGee 著(第二版)

《眾議院常規》(“House of Representatives Practice”)節錄 第611-612頁

部長根據保密權提出的要求

15. 只有部長(通常為負責該事項的部長)才可以援引保密權，在有需要時並須徵詢總理的意見。
16. 在可行的情況下，應盡可能在聆訊前決定應否援引保密權，以便有關部長能夠為此發出證明書。
17. 倘官方證人向委員會作證時認為，在當時的情況下有理由援引保密權，他應要求延期作證或延期提供其作證的有關部分，以便可徵詢部長的意見。(請參閱第8段。)
18. 請注意，有關人員可就口頭證供及文件證據援引保密權。
19. 倘文件或口頭證供屬於下列類別的事項，部長可考慮援引保密權：
- (a) 內閣(及內閣委員會(Cabinet Committee))、行政議會(Executive Council)及貸款議會(Loan Council)的文件及會議紀錄；
 - (b) 官員與部長之間，以及部長與部長之間的通訊；
 - (c) 倘予以公布會有損國家利益的資料，例如與國防、內部保安、與其他國家及州之間的機密通訊有關的事宜；
 - (d) 官方司法人員的意見及向各部長、部門及英聯邦政府機關提供的法律意見；
 - (e) 官員與官員之間，以及官員與第三者之間有關制定政策方面的通訊；
 - (f) 根據法例的規定須予保密的資料，例如所得稅評估法案第16條所述的資料。
20. 若干屬於上述類別的文件本身似乎並非必須援引保密權加以保密，但出示該等文件可能對其後援引保密權造成影響。倘出現上述情況，應按第15至17段的規定，徵詢部長的意見，甚或在必要時徵詢總理的意見。

21. 除第19段提及的文件外，部長亦可視乎實際情況，就其他文件及口頭證供援引保密權。當局不可能就各種情況列出一份詳盡無遺的清單，惟在每種情況下均須考慮披露有關資料是否有違公眾利益。

22. 下表可顯示第21段所述資料可能屬於何種性質；然而，每一事項均須視乎其個別情況作出決定，此點甚為重要。

- (a) 部長與第三者之間的通訊；
- (b) 與個別市民及官員有關的醫療、財政及其他個人資料，例如醫療報告、財政報告等；
- (c) 以機密方式向個人或公司取得的資料或在有關情況下有責任不予披露的資料；
- (d) 倘予以披露，或會對個別市民造成損害或使其甚感尷尬的資料；
- (e) 官員所取得，與可能違法事件有關的資料。

23. 已按一般保安等級列為「機密」、「秘密」及「絕密」類別的文件，通常已包括在上文第19段提及的類別內。官方證人在提供註明為上述類別的文件前，須向部長請示。(註：這並不表示不能就未經正式保安等級分類的文件援引保密權加以保密；同時亦不表示已列入保安等級分類的文件在任何情況下均不能提交予有關方面。每份文件須就其本身的情況加以考慮；倘文件已列入保安等級分類，亦應徵詢發件人的意見。)

24. 在口頭證供方面，必須一如考慮已按保安等級分類的文件內容一般，以及並非載於文件內，但屬機密、秘密或絕密性質的資料內容一般，加以考慮。