

立法會 *Legislative Council*

立法會CMI/24/02-03號文件

檔 號：CB(3)/C/2 (00-04)

議員個人利益監察委員會 第九次會議的紀要

日 期：2003年7月15日(星期二)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會大樓會議室B

出席委員：朱幼麟議員, JP(主席)
單仲偕議員(副主席)
何秀蘭議員
吳亮星議員, JP
梁劉柔芬議員, SBS, JP
楊耀忠議員, BBS

非委員的議員：吳靄儀議員
勞永樂議員, JP
余若薇議員, SC, JP

缺席委員：陳智思議員, JP

列席秘書：總主任(3)1
梁歐陽碧提女士

列席職員：助理秘書長3
陳欽茂先生

高級助理法律顧問1
李裕生先生

資料研究及圖書館服務部主管
陳利華先生

研究主任5
周栢均先生

高級主任(3)1
梁紹基先生

I. 關乎立法會議員以其議員身份所作行為的道德標準事宜

(立法會CMI/15/02-03、CMI/20/02-03及LS147/02-03號文件)

主席表示，青進國是學會於2003年5月29日就某些立法會議員在立法會會議以外的行為有否違反其就任時曾作出的立法會誓言，或違反他們作為立法會議員應有的道德標準，致函內務委員會主席。內務委員會主席已把該信件轉交議員個人利益監察委員會(以下簡稱“利益監察委員會”)處理。此外，楊森議員於2003年7月11日亦致函要求利益監察委員會討論黃宜宏議員在立法會會議以外的行為。高級助理法律顧問1已就有關事宜擬備一份文件(立法會LC147/02-03號文件，隨立法會CMI/22/02-03號文件發出)，供委員參考。主席邀請高級助理法律顧問1向委員介紹該文件。

2. 高級助理法律顧問1向委員簡介該份文件的重點：

- 利益監察委員會的其中一項職能是“考慮關乎議員以其身份所作行為的道德標準事宜，並就該等事宜提供意見及發出指引”。根據此項條文，利益監察委員會並未獲賦予職能或權力就個別議員的行為是否適當或符合道德標準作出決定。該觀點亦獲下述事例支持：前立法局曾於1995及1996年兩度否決賦權予當時的議員利益委員會就議員不當行為的投訴展開調查的議案。
- 根據《基本法》第七十九(七)條，議員如行為不檢或違反誓言而經立法會出席會議的議員三分之二通過譴責，由立法會主席宣告其喪失立法會議員的資格。《議事規則》第49B及73A條訂明實施該條文的程序。一位議員如認為另一位議員行為不檢或違反誓言，可根據《議事規則》第49B條動議一項譴責議案。除非立法會另有命令，議案所述的事宜須交付調查委員會處理。《議事規則》第73A條訂明調查委員會的組成及程序。調查委員會負責確立譴責議案所述的事實，並就已確立的事實是否構成譴責議員的理據提出意見。調查委員會須向立法會作出報告。根據《議事規則》第49B(3)條，該議案須獲得出席會議的議員的三分之二多數票，方為通過。

3. 楊耀忠議員表示，按照高級助理法律顧問1的解釋，利益監察委員會不應具體處理載於上述兩封信件的投訴。他問及有否機制防止議員濫用該項可令立法會議員喪失議員資格的程序，動輒動議譴責議案。高級助理法律顧問1回應說，《議事規則》第49B(2A)條訂明，在根據49B(1A)條動議的議案提出後，辯論即告中止待續，議案所述的事宜須交付調查委員會處理，但立法會可藉由任何議員動議的一項可無經預告的議案而另作命令。

4. 吳亮星議員指出，《議事規則》第49B(1A)條沒有就何謂“行為不檢”或“違反誓言”作出界定，亦沒有訂明由誰判斷個別議員的行為屬該等情況，若只由提出譴責議案的一位或數位議員作出判斷，有機會出現楊耀忠議員所說的濫用情況。他進一步指出，不論調查委員會的結論為何，調查進行期間必然對被指控的議員造成不利影響。高級助理法律顧問1回應說，現時《議事規則》內的機制，可視作對有關議員提供保障，因首先要有一位議員認為另一位議員的行為屬不當或已違反誓言並決定提出譴責議案；而在議案提出後，若有對譴責議案另作命令的議案被提出，立法會可在此階段決定是否對有關行為作進一步跟進。若立法會通過對譴責議案另作命令的議案，調查委員會便不會成立。另一方面，即使調查委員會成立，其職能亦只是對有關行為的事實作出判斷，有關行為是否屬不當或已違反誓言，最終是由立法會以表決方式作出判斷。

5. 何秀蘭議員問及立法會在制訂《議事規則》第49B條時，曾否討論如何界定“行為不當”及“違反誓言”。助理秘書長3回應說，《議事規則》第49B條的第(1)及(1A)款分別就實施《基本法》第七十九條第(六)款(議員被判犯有刑事罪行)及第(七)款(行為不檢／違反誓言)訂定不同的處理程序。在一般情況下，按第(1A)款提出的譴責議案所述的事實會交由調查委員會調查是否確立，並由該委員會就所確立的事實是否構成譴責議員的理據提出意見。然而，該條第(2A)款亦訂有條文，讓立法會藉通過另作命令的議案，不成立調查委員會。吳靄儀議員在徵得主席的批准後，向委員提供有關的資料背景。她表示，在議事規則委員會草擬《議事規則》第49B條時，她是該委員會的成員，她因此向委員講述議事規則委員會在草擬該條文時的考慮。鑒於一位議員被判犯有刑事罪行是一個簡單而無需調查的事實，因此，就解除該議員的立法會議員職務的議案可以根據第(1)款直接提出，並交由立法會表決。另一方面，議事規則委員會經討論後認為不應界定何謂“行為不檢”及“違反誓言”，原因是任何定義均可能引起爭議，而行為不檢是

否達到應解除該議員的立法會議員職務的嚴重程度，議員對此的判斷很可能會受當時的社會價值觀所影響。調查委員會的作用是確立有關行為的事實及判斷其嚴重程度，讓立法會議員作出有事實根據的判斷。然而，議事規則委員會察悉，鑒於不對“行為不檢”及“違反誓言”下定義，很多屬瑣屑的行為可被視為違反有關規定，亦可能有政黨為打擊屬其他政黨的議員而濫用有關的程序，另一方面，有些行為在事實上是沒有爭議的，因此，第(2A)款訂有條文讓立法會決定不成立調查委員會，使譴責議案在上述情況下可直接交由立法會表決，而無需交付調查委員會調查。議事規則委員會亦曾考慮是否應交由利益監察委員會界定何謂“行為不檢”及“違反誓言”，但最後基於利益監察委員會有本身的職能而決定交由調查委員會就具體事件進行調查及作出判斷。助理秘書長3補充說，利益監察委員會現時並未獲《議事規則》授權調查議員的行為是否不當或違反誓言。

6. 何秀蘭議員指出，立法會必須小心運用解除立法會議員職務的權力，尤其是目前大部分議員是經由選民基礎甚為狹窄的選舉所產生的，以避免出現由小圈子選舉產生的議員就罷免某議員而作的決定會凌駕由選民選出該人為議員的決定的情況。她相信，若所有議員均由普選產生，議員做出不雅行為的情況將會甚少發生，而《基本法》規定譴責議案須取得出席立法會會議議員的三分之二多數票方為通過的規定，亦與首屆立法會的組成(只得三分之一的議員是由普選產生)密切相關。

7. 副主席表示，雖然他理解利益監察委員會無權就個別議員的行為進行調查，但立法會現時處理議員行為不檢的做法屬兩個極端，一是不作任何處理，一是解除有關議員的立法會議員職務。他建議就歐美先進國家處理議員行為不檢的做法進行研究，利益監察委員會其後可考慮有關做法是否適用於香港。與會的委員同意該項建議。

8. 主席建議利益監察委員會向上述兩封信件的投訴人作出回覆，告知他們利益監察委員會的職權範圍並不包括調查及判斷個別議員的行為，以及立法會處理議員行為不檢／違反誓言的有關機制。副主席建議亦向秘書處近日就第二宗事件接獲的其他投訴信件及電郵作覆。委員同意該等建議。何秀蘭議員表示，她認為議員縱然可用不同方式表達意見，仍然不應採取直接冒犯他人的方式；她認為應勸喻議員留意有關做法並不適當。

資料研究及圖
書館服務部主
管

秘書

II. 政黨就收受捐獻作出申報的制度 (立法會IN28/02-03號文件)

9. 主席邀請資料研究及圖書館服務部主管簡介聯合王國(英國)、新西蘭及加拿大就政黨申報收受捐獻所訂定的制度。

10. 資料研究及圖書館服務部主管簡介由該部擬備的資料摘要(立法會IN28/02-03號文件)的重點：

- 該3個國家之中只有新西蘭容許政黨接受海外捐獻及匿名捐獻；
- 該3個國家均沒有就政黨可接受的捐獻／資助設定上限；
- 該3個國家就捐獻／資助所採用的定義大致相若；及
- 該3個國家均有就政黨接受捐獻／資助訂定申報規定。

11. 副主席問及該3個國家的議會有否參與執行政黨申報收受捐獻的規定。資料研究及圖書館服務部主管回答說，英國的國會議員只須就其個人利益作出申報，新西蘭國會沒有相關規定，而加拿大眾議院的議員則不得就他們有直接金錢利益的事項投票。研究主任5補充說，英國的國會議員須登記其所屬的政黨地區組織收到超過某個數額的捐獻。

12. 何秀蘭議員問及該3個國家的有關機構如何監察政黨有否遵守申報收受捐獻的規定、如何處理政黨沒有申報收受捐獻的投訴及對被證實沒有作出申報的政黨可作出甚麼懲處。研究主任5回應說，由於有關規定較為複雜及零碎，因此沒有在資料摘要中敘述。簡言之，該3個國家的申報制度都是有法例作依據，而遲報或漏報都有可能引致刑事責任。何秀蘭議員要求，而研究主任5亦答允，就此搜集更詳盡的資料供議員參閱。

研究主任5

13. 吳亮星議員表示，政黨發展往往取決於資源多寡，他尤其關心“黑金”可能影響選舉結果。他問及鑒於英國及加拿大的政黨均不得接受海外捐獻及匿名捐獻，該等國家有何措施防止政黨透過本地組織作為中間人接受海外捐獻，以及防止政黨藉詞捐款來自街頭募款，使禁止接受海外捐獻及匿名捐獻的規定形同虛設。何秀蘭議員指出，審議《選舉(舞弊及非法行為)條例

草案》的法案委員會亦曾討論上述的第二個問題。草案原先建議候選人須就每項超過500元的選舉捐贈向捐贈者發出載有關於該捐贈者及該項捐贈的詳情的收據，並在選舉後向主管當局呈交該等收據副本。鑒於本港發行的鈔票的最大面額為1,000元及為免對在街頭捐贈一張千元鈔票的市民造成不便，政府當局同意法案委員會的意見，把須發出收據的選舉捐贈門檻提高至1,000元。資料研究及圖書館服務部主管回答吳亮星議員的上述提問時說，英國的政黨收受少於200英鎊的捐獻不受《2000年政黨、選舉及全民投票法令》(“該法令”)的規管，超過200英鎊的捐獻須來自許可捐獻者才可收受，而任何政黨收到匿名人士或不許可的來源作出的捐獻，必須予以退還或交予綜合基金。吳亮星議員進一步詢問，200英鎊的門檻是如何釐定的。資料研究及圖書館服務部主管回答說，政黨必須呈報收到但沒有接受、來自不許可或不明來源的任何捐獻。研究主任5補充說，該法令的各項條文均採用同一門檻，而據他了解，把門檻設於200英鎊是一項為行政效率而作出的主觀決定。

14. 副主席表示，他並不認為本港必須引入政黨法，但認為須要求支持候選人參選的團體申報所接獲的政治捐獻。吳亮星議員表示，鑒於議員可透過多種方法(例如減少上繳款項)從所屬政黨獲取利益，他贊成規管政黨申報收受捐獻事宜。然而，他指出有關規管制度必須具可操作性，例如須有措施防止政黨藉聲稱捐款來自街頭募捐以隱瞞捐款人的身份。在此方面，他認為或可借鏡外國的做法。

資料研究及圖書館服務部主管及秘書

15. 何秀蘭議員提議把該份資料摘要及資料研究及圖書館服務部搜集到的關於遲報或漏報收受捐獻，以及其他相關資料轉交政制事務委員會，由該委員會考慮如何與政府當局及有關法定組織作出跟進。與會的委員同意該項建議。

16. 會議於上午11時50分結束。

立法會秘書處
議會事務部3
2003年7月16日