

# 立法會

## Legislative Council

立法會CMI/7/04-05號文件

檔 號： CB(3)/C/1(V)

### 2004年11月3日議員個人利益監察委員會首次會議的文件

#### 關乎議員以其議員身份所作行為的道德標準事宜

#### 目的

本文請議員個人利益監察委員會(監察委員會)委員考慮向全體立法會議員發出《就關乎香港特別行政區立法會議員以其議員身份所作行為的道德標準事宜訂定的勸喻性質的指引》(《勸喻性質的指引》)。

#### 背景

2. 《議事規則》第73(d)條訂明監察委員會的其中一項職責為：考慮關乎議員以其議員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。

3. 第二屆立法會的監察委員會於2003年7月15日的會議席上，要求資料研究及圖書館服務部研究選定立法機關規管及處理議員不檢行為的機制。該部就此擬備的資料摘要(IN02/04-05號文件)載於**附錄一**。

#### 往屆監察委員會的做法

4. 首屆及第二屆立法會的監察委員會均有根據《議事規則》第73(d)條，向全體立法會議員發出《勸喻性質的指引》。兩屆立法會的監察委員會所發出的《勸喻性質的指引》內容實質相同。第二屆立法會的監察委員會發出的《勸喻性質的指引》載於**附錄二**，供委員參閱。

## 徵詢意見

5. 請委員考慮載於附錄二的《勸喻性質的指引》需否及如何修改，並考慮向全體立法會議員發出該份指引。

立法會秘書處議會事務部3

2004年10月27日

**附錄I****資料摘要****選定立法機關規管及處理與議會程序無關的  
議員不檢行為的機制****1. 背景**

1.1 議員個人利益監察委員會於2003年7月15日的會議席上，要求資料研究及圖書館服務部研究選定立法機關規管及處理議員不檢行為的機制。

1.2 先前的有關研究<sup>1</sup>集中探討涉及利益衝突議員的不當行為，本資料摘要則集中研究與議會程序無關或議院外的議員不檢行為(主要是冒犯性言行)，議員可能會因此而損害立法機關的聲譽。

1.3 本研究選定聯合王國(下稱“英國”)國會、美利堅合眾國(下稱“美國”)國會、澳洲國會及加拿大國會進行研究。揀選英美兩國的立法機關為研究對象，是基於它們已有確立的紀律制度，而揀選澳洲和加拿大，則是因為它們的立法機關訂下較少正式及明確的規則。

---

<sup>1</sup> 見劉騏嘉女士及Anne Countiss小姐，“國會對在過往會期若干失當行為所施加的制裁措施：一些海外的參考資料”，資料摘要(IN2/00-01)，2000年。該份資料摘要集中研究英國、美國及加拿大的國會對藐視國會行為(特別是申報利益方面)所施加的制裁措施。亦見立法會CB(1)442/98-99、CB(1)503/98-99及CB(1)746/98-99號文件，當中概述英國、美國、澳洲及加拿大的立法機關解除出現利益衝突議員職務的做法。

## 2. 聯合王國國會<sup>2</sup>

### 下議院

#### 《國會議員操守準則》

2.1 下議院的《會議常規》沒有任何具體條文，處理與議會程序無關或議院外的議員不檢行為。<sup>3</sup> 該等不檢行為由《國會議員操守準則》(下稱“《準則》”)<sup>4</sup>所規管。該準則乃根據下議院1995年一項決議案擬定。<sup>5</sup>

《準則》第8條訂明：

“議員在任何時候的操守，必須有助維持及加強公眾對國會誠信的信任及信心，並且絕不應作出任何行為，令下議院或其全體議員的聲譽受損。”

2.2 這項條文適用於議員“在公務上的所有方面”<sup>6</sup>，以及規管所有議員以國會議員身份所作出的行為——不論在議院以內或以外。<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> 英國國會由兩個議院組成——下議院及上議院。上下議院各有本身的紀律處分機制，兩個機制是以“專有審判權”這項共有特權為基礎。有關的審判權指“議會必須對本身事務的所有方面有全權控制：包括自行訂定本身的程序、裁定其程序有否遭到違反及隨後應採取的對策”。這項特權包括國會可紀律處分及懲罰行為不檢議員的權力。“專有審判權”是“在國會享有言論及辯論或進行議會程序的自由”的主要組成部分，並獲得《1689年人權法案》第9條保障，見議會特權聯合委員會，《議會特權——第一份報告書》，1999年，聯合王國國會，<http://www.publications.parliament.uk>。

<sup>3</sup> 《會議常規》只載有條文處理議院內擾亂秩序的行為。見《會議常規》第43及44條。

<sup>4</sup> 下議院國會標準事務專員的回覆，2003年7月23日，以及下議院，《國會議員操守準則》，聯合王國國會，1995年，<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk>。

<sup>5</sup> 《準則》是在諾倫勳爵出任主席的公職人員標準委員會及下議院公職人員標準專責委員會建議下，根據1995年7月19日的下議院決議案訂定。

<sup>6</sup> 見《操守準則》第2條。

<sup>7</sup> 國會標準事務專員的回覆，2003年8月5日。

---

---

### 國會標準事務專員

2.3 《準則》由下議院委任的國會標準事務專員執行。就處理議員的不檢行為，《會議常規》已訂明該專員有下列職責：<sup>8</sup>

- (a) 就《準則》的詮釋提供意見；
- (b) 監察及就《準則》的運作提出建議；及
- (c) 接受由議員及公眾人士就某議員行為是否恰當所提出的具體投訴，及在其認為適當的情況下，調查該些投訴。

2.4 專員處理投訴時，可行使下述權力：<sup>9</sup>

- (a) 考慮應否跟進該項投訴，以及拒絕受理匿名、顯然無關緊要或無理取鬧，或欠缺充分證據的投訴；
- (b) 如投訴有理據但性質並不嚴重，可按糾正程序與有關議員商定補救行動；及
- (c) 如需展開全面調查，可與有關議員、投訴人及其他人士面談；向國會當局及其他公營或私營機構，或個別人士收集相關文件或其他證據。

2.5 專員須向標準及特權委員會匯報有關投訴的事實，並就議員有否違反《準則》提交結論。標準及特權委員會是下議院委任的專責委員會，負責監督專員的工作，以及審理有關特權及藐視行為和違反《準則》的投訴。<sup>10</sup> 委員會有權傳召有關人士、取覽文件及紀錄，以協助專員調查。<sup>11</sup> 有關投訴審理完成後，委員會會向下議院匯報其建議，然後由下議院決定下一步行動。<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> 《會議常規》第150(2)(c)、(d)及(e)條。

<sup>9</sup> 詳情見國會標準事務專員辦公室發出的《程序指引》第1至4項，[http://www.parliament.uk/about\\_commons/pcfs.cfm](http://www.parliament.uk/about_commons/pcfs.cfm)。

<sup>10</sup> 《會議常規》第149(1)(a)、(b)及(c)條。

<sup>11</sup> 《會議常規》第149(6)條。

<sup>12</sup> 見《下議院紀律處分及懲罰的權力》，資料便覽第62號，下議院資料辦公室，1997年7月。

## 特權問題

2.6 在極端情況下，冒犯性言行可能會構成違反特權或藐視國會。根據一般做法，有關特權的議題首先會由一名議員書面向議長提出，議長會決定是否准許該議員動議議案。在獲得准許並動議該項議案後，議員(一般是下議院議長)會隨即動議把該項議題交予標準及特權委員會商議。

## 紀律處分行動

2.7 下議院有多種制裁措施，可紀律處分其不檢行為屬藐視國會的議員。該些措施包括要求有關議員親身向下議院道歉、譴責、罰款、勒令有關議員在一段期間內停止履行其職務、開除議席及監禁。

2.8 即使議員的冒犯性言行明顯已屬藐視國會，下議院亦越來越不願意行使紀律處分及懲罰的權力。<sup>13</sup> 當中的原則是，下議院應盡量減少行使其懲治管轄權，以及只應在信納有關行動實屬必要時才行使，藉以合理地保護下議院及其議員在執行職務時，免受不適當阻礙或實質干預。

## 上議院

2.9 上議院亦有一套《操守準則》，目的之一是“為上議院議員提供指引，訂明要求他們在履行議會職務及公職時應有的行為標準”<sup>14</sup>。《準則》大部分是根據下議院的《操守準則》修改而成。議員尤其必須“時常作出符合其個人名譽的行為”。<sup>15</sup>

2.10 然而，有別於下議院，上議院沒有設立國會標準事務專員或相等的職位，以執行《準則》及強制落實有關的行為標準。議員的不檢行為如涉嫌違反特權，會由特權委員會處理。該委員會會聆訊表面證據成立的違反特權投訴、錄取證據及向上議院匯報其建議。上議院會舉行辯論，才決定是否接受該些建議。

<sup>13</sup> 見《下議院紀律處分及懲罰的權力》。

<sup>14</sup> 見《操守準則》，上議院，<http://www.publications.parliament.uk>。

<sup>15</sup> 同上。

---

---

## 近期事例

2.11 自1995年訂立《下議院操守準則》後，國會標準事務專員未嘗接到任何有關議員冒犯性言行並證明屬實的投訴。<sup>16</sup>

2.12 據專員表示，其辦公室曾接到有關議員在議院外言論冒犯公眾的投訴，他表示要“很謹慎”處理有關投訴，因為“言論自由冒上風險”。<sup>17</sup>

2.13 在近期一宗個案中，據報一名資深工黨國會議員曾表示英國首相對伊拉克戰爭的政策是受到其猶太裔顧問所影響。<sup>18</sup> 投訴指有關言論冒犯了猶太人社群，並可能會煽動種族仇恨，觸犯了英國刑事法的罪行。專員及委員會均認為，“此宗個案所涉及的事態，不適宜按《準則》採取行動，尤其是有關個案可引用一般法律處理(雖然在事件中沒有這樣做)”。<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> 根據《2002至03年度國會標準事務專員年報》，在《準則》生效初期，投訴集中指議員涉嫌濫用議員身份(例如在會議上提出質詢)，以換取報酬。其後，公眾的注意力轉移到投訴議員未有登記或申報相關利益。近年，投訴集中在議員涉嫌不適當使用國會津貼。1997年7月至2003年7月，委員會共處理49宗證明屬實的投訴，當中並無涉及議員的冒犯性言行。

<sup>17</sup> 國會標準事務專員的回覆，2003年7月30日。

<sup>18</sup> 《衛報》(倫敦)亦曾報道此個案，2003年5月6日。

<sup>19</sup> 國會標準事務專員的回覆，2003年7月30日。

### 3. 美利堅合眾國國會<sup>20</sup>

#### 眾議院

##### 《公職行為守則》

3.1 眾議員的不檢行為，包括與議會程序無關或在議院外的冒犯性言行，須受到《公職行為守則》(下稱“《守則》”)規管，而《守則》已納入《眾議院規則》。<sup>21</sup>

3.2 下文引述了《守則》第1條，眾議院可援引該條文，就議員的冒犯性言行採取紀律處分措施：

*“眾議院的議員、高級人員或僱員在任何時候作出的行為，必須反映眾議院的尊嚴。”<sup>22</sup>*

3.3 有別於英國下議院，美國眾議院沒有設立監管機構(例如國會標準事務專員)，以執行眾議院的《守則》。而涉嫌違反《守則》的問題，則由公職行為標準委員會處理。該委員會獲《政府道德法令》指定為眾議院的“道德監管辦事處”。<sup>23</sup> 眾議員及公眾人士均可就某眾議員的不檢行為向該委員會投訴。

---

<sup>20</sup> 美國國會由兩個議院組成——眾議院及參議院。參眾兩院各有本身的紀律處分機制，兩者的運作模式十分相似。國會對議員採取紀律處分的權力來自美國憲法，當中訂明參眾兩院“可決定其議會程序的規則、懲治行為不檢的議員，並可在三分之二議員通過下，開除議員的議席”。見《美國憲法》第一章第5條第2款。<http://lcweb2.loc.gov/const.html>。

<sup>21</sup> 《公職行為守則》第XXIII條。在第90屆國會前，眾議院沒有為眾議員，或眾議院的常務或常設委員會訂立正式的行為守則，以調查及匯報眾議員、眾議院高級人員及僱員的不當行為。針對眾議員不當行為的指控，原先由臨時專責委員會審理。在1967及1968年，眾議院修訂《眾議院規則》，把公職行為標準委員會設定為眾議院的常務委員會，以及擬訂新的眾議院規則第XXIII條，作為眾議員、眾議院高級人員及僱員的《公職行為守則》。見《眾議院常規》，第108屆國會，第25章，第7條，<http://frwebgate.access.gpo.gov>。

<sup>22</sup> 見第XXIII條規則第1款。

<sup>23</sup> 見《公職行為標準委員會的審判權》，<http://www.house.gov/ethics/CommitteeJurisdiction.htm>。



---

## 公職行為標準委員會

3.4 公職行為標準委員會是眾議院唯一由各政黨均分委員席位的常務委員會。<sup>24</sup> 就處理涉及眾議員冒犯性言行的投訴，委員會的職能包括：<sup>25</sup>

- (a) 建議採取行政措施，訂立及執行公職行為標準；
- (b) 調查涉嫌違反《守則》或任何規管履行公職或執行公務的應用規則、法律或規例的事宜；
- (c) 就違反任何適用於公職履行的法律的具體證據，而有關證據可能已在委員會調查中披露，向適當的聯邦或州機關匯報；及
- (d) 就眾議員，或眾議院高級人員及僱員當時或建議的任何行為是否恰當，提供諮詢意見，以及必要時就有關事宜發出一般指引。

3.5 根據《眾議院規則》<sup>26</sup>，如符合下述任何一種情況，公職行為標準委員會可就眾議員、州代表、特派代表、眾議院高級人員或僱員的特定行為展開調查：

- (a) 獲該委員會的過半數委員支持；
- (b) 接獲某眾議員的投訴；及
- (c) 接獲非眾議員人士的投訴，而該投訴又附有一名眾議員的證明文件，表示該人士乃真誠地提交有關資料，並值得該委員會審理。

---

<sup>24</sup> 見眾議院，《公職行為標準委員會規則》，第108屆國會，2003年3月19日，[http://www.house.gov/ethics/Rules\\_108th.htm](http://www.house.gov/ethics/Rules_108th.htm)。

<sup>25</sup> 見第XI條規則第3款，規則委員會，美國眾議院，<http://www.house.gov/rules/RXI.htm>。

<sup>26</sup> 第XI條規則第3(b)(1)(A)款。

- 3.6 處理投訴時，該委員會獲賦權：<sup>27</sup>
- (a) 成立調查小組委員會或審裁小組委員會，審理有理據的投訴，而該等小組委員會可授權發出傳票；
  - (b) 就某項調查或其他程序需要，而聘請不屬眾議院僱用的律師，惟須獲得眾議院行政委員會批准及過半數委員的贊成票；及
  - (c) 如有過半數委員投票認為投訴事項性質瑣碎，可向提出投訴的眾議員或非眾議員人士，採取行動。

### 特權問題

3.7 為強制落實公職行為標準，眾議員可在席上提出有關個人特權的議題。該等議題乃指“僅影響個別議員、代表或特派代表作為代表身份的權利、聲譽及行為”的問題。眾議員可針對在議院辯論以外作出、未能記錄下來的冒犯性言論，而提出該等議題。<sup>28</sup>

### 紀律處分行動

3.8 針對眾議員的不檢行為，常見的制裁方式是嚴厲譴責、譴責及開除議席。眾議院亦可以其他方式紀律處分違規議員，包括暫時取消其表決權及其他特權、罰款或褫奪其資深議員地位等。此外，公職行為標準委員會可發出公開“指責信”，譴責一些不須由眾議院全體大會審理或制裁的不檢行為。該信件可包括一項要求違規眾議員道歉的指令。公職行為標準委員會亦可於致眾議員的非正式信件及通信中，反對該些行為。

3.9 就針對眾議員言行違反議會規則或慣例而要作出譴責的情況，眾議院可接納有關議員的道歉或解釋，隨即終止制裁程序，並撤回譴責決議案。若眾議院已藉表決通過譴責，則可考慮重新表決，及決定不予譴責。<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> 第XVI條規則第3(e)、(m)及(o)款。

<sup>28</sup> 同上。

<sup>29</sup> 見《眾議院常規》，第25章：第522頁。

---

---

## 參議院

3.10 參議院沒有設立機制，處理參議員與議會程序無關的不檢行為。《參議院議事常規》只要求參議員不得以任何形式的用詞，把任何與參議員身份不符或有失此身份的行為或動機，強加於其他參議員。<sup>30</sup>

3.11 參議院設有道德專責委員會及道德操守手冊，但均關乎規管參議員的利益，而不是他們的冒犯性言行。

## 近期的事例

3.12 議員作出冒犯性言行，以致在議院外引起公眾強烈抗議的個案只偶有發生。根據國會紀錄，至今未有一宗類似個案最終導致議員遭開除議席。<sup>31</sup> 近年國會全體大會上，亦沒有就該類個案作出譴責或嚴厲譴責。<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> 第XIX條規則，《參議院議事常規》，<http://rules.senate.gov/senaterules/rule19.htm>。

<sup>31</sup> 見有關眾議院全體大會對個別眾議員採取紀律行動的附錄，Jack Maskell, “Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives”，國會研究服務部，國會圖書館，2002年4月16日。

<sup>32</sup> 同上。不過，在19世紀，使用違反議會規則或慣例的言語、襲擊其他眾議員或透過冒犯性的決議案以侮辱眾議院，而受到眾議院全體大會譴責的情況並不罕見。

#### 4. 澳洲國會<sup>33</sup>

##### 眾議院

4.1 眾議院的《會議常規》只有條文規管眾議員在議院內的言行，但沒有任何特定條文或操守準則，規限眾議員與議會程序無關或在議院外的不檢行為，惟構成違反特權的情況則屬例外。

4.2 參眾兩院議員工作小組曾提出一份題為“參眾兩院議員道德準則綱領”的文件擬稿，並於1995年提交參眾兩院研究。該文件旨在“提供一個綱領，讓參眾兩院議員履行職責時參考”，以及概述工作小組相信“澳洲人民有權期望他們所選出代表的行為的最起碼標準”。<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> 國會由兩個議院組成——眾議院及參議院，每個議院各有本身的紀律處分機制。與英國國會及美國國會一樣，澳洲國會獲賦予特權以處理本身的事務，包括構成藐視行為或違反特權的不檢行為。此項特權已進一步獲法定條文保障，例如《1987年議會特權法令》。見《澳洲憲法》第44及45條，<http://pandora.nla.gov.au>。該法令明確保障上述權力不會被不當使用，並訂明“任何行為(包括用語)不會對國會構成冒犯，除非有關用語構成，或意圖或可能構成不適當干擾國會或委員會，使其不能自由地行使其權力或職能，或干擾議員使其不能自由地履行身為議員的職責。”見《1987年議會特權法令》第4條，1991年12月31日再版，<http://www.aph.gov.au>。應注意的是，在1984年，議會特權聯合專責委員會建議制訂一套政策，令澳洲國會就冒犯行為而行使的懲治權受到約束。雖然澳洲國會至今沒有明確行動實施該政策，但連續數任的國會議長，在裁決類似投訴時，均已表明支持該政策。見《眾議院常規》，澳洲國會，第19章，<http://www.aph.gov.au>。

<sup>34</sup> 見澳洲國會議院研究辦事處提供的《參眾兩院議員道德準則綱領》。鑒於社會人士日益關注部長及反對派議員的道德水平不斷下降，有時更被指行為不正當，例如不當使用旅遊津貼及出現利益衝突，該文件被視為當局嘗試對這些問題的回應。見Andrew Brien, “A Code of Conduct for Parliamentarians?”, 1998至99年度第二份研究報告，國會圖書館部，澳洲國會，1998年。

4.3 擬議綱領列出8項道德準則，第七項關乎“個人操守”，可作為規管眾議員與議會程序無關或在議院外作出，並可能會損害國會聲譽的冒犯性言行的機制。<sup>35</sup> 該準則訂明：

“參眾兩院議員必須確保其個人操守與國會的尊嚴及誠信相符。”<sup>36</sup>

4.4 眾議院仍未決定應否實施擬議的綱領。

4.5 有別於英國下議院，眾議院沒有設立國會標準事務專員或相等的職位。擬議的道德準則綱領沒有指明須要成立一個規管機構，以強制落實有關的行為準則或處理有關眾議員行為不檢的投訴。

#### 特權問題

4.6 眾議員的冒犯性言論，例如在議院外作出受議長或其他眾議員非議的言論，即使未必受會議常規或慣例約制，但可以特權問題的方式處理。<sup>37</sup>

4.7 根據一般做法，眾議員可提出就某特權問題發言。議長如信納表面證據成立，可優先處理有關問題的議案，而該問題通常會交予特權委員會調查。<sup>38</sup> 特權委員會有權傳召有關人士、取覽文件及紀錄，以及裁斷是否有違反特權或藐視行為的情況出現。特權委員會亦可向眾議院提出不具約束力的建議。<sup>39</sup> 至於應採取的行動，則最終由眾議院決定。

<sup>35</sup> 其他7項準則的標題如下：忠於國家及尊重其法律、勤儉、尊重他人尊嚴及私隱、誠信、以公眾利益為首、正確行使影響力，以及身為議會人士的額外責任。

<sup>36</sup> 見《參眾兩院議員道德準則綱領》。

<sup>37</sup> 見《眾議院常規》，第19章：第722頁，<http://www.aph.gov.au/house/pubs/PRACTICE/Index.htm>。

<sup>38</sup> 《會議常規》第325(a)條。

<sup>39</sup> 見《議會特權便覽》，議院研究辦事處，眾議院部，2002年4月。

### 紀律處分行動

4.8 一般而言，眾議院就眾議員的冒犯性言行採取紀律處分時，會以規程問題(會議常規所訂的過失及懲罰)的方式處理，而不會視之為違反特權或藐視議會的行為。<sup>40</sup> 因此，眾議院可能只要求有關議員道歉，而不會施以重罰，例如嚴厲譴責有關議員或在一段期間內勒令停止其議員職務。

### 參議院

4.9 參議院沒有為參議員制訂操守準則，《參議院會議常規》只規管參議員與議會程序有關或在議院內作出的冒犯性言行。特權問題會交由參議院特權委員會研究。

### 近期事例

4.10 根據眾議院議院研究辦事處的資料，有關眾議員冒犯性言行的情況並不罕見。<sup>41</sup> 不過，該等情況通常在議院內發生，而且“幾乎全屬瑣事”，議長均以例行方式處理。近年並無涉及議員冒犯性言行的重大事件發生。<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> 見《議會特權便覽》，議院研究辦事處，眾議院部，2002年4月。

<sup>41</sup> 議院研究辦事處的回覆，眾議院，2003。

<sup>42</sup> 同上。

## 5. 加拿大國會<sup>43</sup>

### 眾議院

5.1 類似澳洲眾議院，加拿大眾議院的《會議常規》沒有任何特定條文，規管眾議員與議會程序無關或議院外的不檢行為。眾議院正為眾議員擬備操守準則，但準則只會處理利益衝突的問題。<sup>44</sup>

### 特權問題

5.2 如任何眾議員的冒犯性言行違反特權時，眾議員可在眾議院提出特權問題。

5.3 與本研究所述的其他議會相若，加拿大眾議員的議會特權只適用於眾議員涉及某項議會程序的言行，但不適用於他們在議院外的其他行為，尤其是帶有刑事性質的行為。<sup>45</sup> 在眾議院的管轄下，包括議院內外，眾議員作出任何形式的不檢行為，尤其是違反特權或藐視議會的行為，均須受到懲處。<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> 國會由兩個議院組成——眾議院及參議院。每個議院設有本身的紀律處分機制，其運作模式十分相似。參眾兩院紀律處分的權力源自英國國會，亦是兩院議會特權的基礎，受到《1867年憲法法令》保障及規限。該法令第18條訂明“任何界定有關特權、豁免權及其他權力的加拿大國會法令，均不應賦予多於該些法令獲通過時大不列顛及北愛爾蘭聯合王國國會下議院及其議員所持有、享有及行使的有關特權、豁免權及其他權力。”該法令可在以下網址取得：[http://www.lois.justice.gc.ca/en/const/c1867\\_e.html](http://www.lois.justice.gc.ca/en/const/c1867_e.html)。

<sup>44</sup> 見參議員 Donald Oliver 有關操守準則的網頁，<http://sen.parl.gc.ca/doliver/ComWork/eConduct.asp>。

<sup>45</sup> 正如 Marleau 及 Montpetit 所說，“不可利用眾議院作為眾議員的避難所，使他們不受制於法律的實施。即使議院的議員席亦不是避難所，法律的實施(尤其涉及刑事問題)必須置於首位。神聖的並不是議事場地，而是該場地所發揮的職能。”見《眾議院程序及常規》，第3章：第114至115頁。

<sup>46</sup> 同上，第3章：第97頁。

5.4 《會議常規》已訂明提出特權議題時必須遵從的程序。一般而言，議長必須先裁定違反特權的表面證據屬實，才把有關議題交予程序及議院事務常務委員會詳細審查。委員會會向眾議院匯報調查結果，說明是否有違反特權或藐視議會的情況，並就應施加的懲罰提出建議。只有眾議院才可決定特權議題是否成立。<sup>47</sup>

### 紀律處分行動

5.5 眾議院就處理議員的不檢行為制訂了多項制裁，例如點名批評有關議員及暫停其在眾議院的職務。不過，這些紀律行動可能不適用於眾議員在議院外的不檢行為，除非有關行為涉及違反特權。<sup>48</sup>

### 參議院

5.6 與眾議院一樣，參議院僅倚靠《內務守則》規管在議院內“令人反感的演詞”及“會引起爭議的用語”。<sup>49</sup> 如任何參議員違反特權，其他參議員可按既定的準則及程序提出特權議題。<sup>50</sup> 有關問題亦可由議會規則程序及權利常務委員會調查。

### 近期事例

5.7 有一宗個案涉及眾議員在議院外的冒犯性言論。投訴指有關言論意圖威脅或攻擊議長公平公正的原則。在該個案中，有關問題被視為特權議題。個案的詳情載於**附錄**。

---

黃少健

2004年10月12日

電話號碼：2869 9621

---

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱“行政管理委員會”)所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

---

<sup>47</sup> 見眾議院，《會議程序及規程》，<http://www.parl.gc.ca/InfoCom/documents/GuidePratique/CHAPTER10-E.html>。

<sup>48</sup> 見Marleau及Montpetit，《眾議院程序及常規》，第3章：第96頁。

<sup>49</sup> 第18條規則，同上。

<sup>50</sup> 第43條規則，同上。



表 —— 選定立法機關規管及處理與議會程序無關的議員不檢行為的機制摘要

機制／ 選定立法機關	聯合王國	美利堅合眾國	澳洲	加拿大	香港
有關規管與議會程序無關的議員不檢行為的內務守則	上下議院均沒有該等守則。	參眾兩院均沒有該等守則。	參眾兩院均沒有該等守則。	參眾兩院均沒有該等守則。	沒有該等規則。
有否規管議員不檢行為的操守準則／指引	上下議院均有該等準則／指引。	眾議院有該等準則／指引； 參議院則沒有。	參眾兩院均沒有該等準則／指引，但兩院已提出參眾兩院議員道德準則綱領，當中有條文可能會適用於涉及冒犯言行的個案。	參眾兩院正研究推出操守準則，但擬議的準則沒有包含任何涉及冒犯言行的條文。	有，立法機關已就有關議員行為的道德標準事宜訂定勸喻性質的指引。
有否獨立人員處理與議會程序無關的議員不檢行為	下議院設有議會專員； 上議院則沒有。	參眾兩院均沒有該類人員。	參眾兩院均沒有該類人員。	眾議院設有道德事務專員，參議院則設有道德事務官，但其職權範圍並不涵蓋涉及冒犯言行的個案。	沒有該類人員。

表 —— 選定立法機關規管及處理與議會程序無關的議員不檢行為的機制摘要(續)

機制／ 選定立法機關	聯合王國	美利堅合眾國	澳洲	加拿大	香港
負責處理與議會程序無關的議員不檢行為的委員會	<p>下議院設有標準及特權委員會，負責監督及支援議會專員的工作；</p> <p>上議院設有特權委員會，只處理違反特權表面證據成立的投訴。</p>	<p>眾議院設有公職行為標準委員會，負責調查有關不檢行為的投訴；</p> <p>參議院沒有設立委員會處理有關不檢行為的投訴。</p>	<p>眾議院設有特權委員會，負責調查的投訴只是表面證據成立的違反特權個案；</p> <p>參議院設有特權委員會，只負責考慮有關違反特權的事宜。</p>	<p>眾議院設有程序及議院事務常務委員會，只負責調查有關違反特權的事宜；</p> <p>參議院設有議會規則程序及權利常務委員會，負責調查表面證據成立的違反特權事件。</p>	立法會設有議員個人利益監察委員會，負責研究一般的道德標準事宜，主要是利益衝突。委員會的職能及權力範圍並不涵蓋決定某個案中的不檢行為是否恰當或符合道德標準。
冒犯言行可否成為違反特權的問題	在上下議院，有關言行均可構成違反特權的問題。	在參眾兩院，有關言行均可構成違反特權的問題。	在參眾兩院，有關言行均可構成違反特權的問題。	在參眾兩院，有關言行均可構成違反特權的問題。	不適用。
就不構成違反特權的不檢行為，對違規議員施加的紀律處分行動	道歉。	指責信； 道歉。	道歉。	道歉。	不適用。

## 附錄

**有關眾議員在加拿大國會外作出  
被視為特權問題的冒犯性言論的個案**

**Date:** 9 March 1998

**Situation:** debate on privilege matter

**Procedure:** question of privilege, followed by a motion

**Parliamentary inquiry:** Mr. Speaker, I rise on a question of privilege that arises from a circumstance surrounding a newspaper article which appeared in the March 8 edition of the Ottawa Sun. Within that article there were quotations attributed to Members of this House which, in my view, constitute an overt and outrageous attempt to intimidate you, the Speaker of this House, and collectively the House itself...I would suggest that this article, which appears in public, affects the integrity of this entire House...While it might be argued that these statements were made outside the House and therefore should not fall under the purview or rubric of the question of privilege, I would suggest that it is clear from the precedents that this House has addressed such matters of contempt in the past.

**Chair's ruling:** I find a prima facie case and I am going to permit the Hon. House leader of the Progressive Conservative Party to put his motion.

**Action taken:** The question of privilege was referred to the Standing Committee on Procedure and House Affairs (SCPHA) for examination.

**Decision made:** SCPHA presented its report to the House on 27 April 1998. The report concluded that the quotations attributed to the Members were not intended to be contemptuous of the House or the Speaker, and thus did not bring into question the integrity of the House and the Speaker. The report was concurred on 5 May 1998.

Source: House of Commons Edited Hansard, Parliament of Canada, 10 March 1998, and the Standing Committee on Procedure and House Affairs, 29 the Report on the Integrity of the House of Commons and its servant the Speaker, 23 April 1998.

---

---

## 參考資料

### 聯合王國

1. House of Commons Information Office, “Disciplinary and Penal Powers of the House of Commons”, Fact Sheet No. 67, July 1997.
2. House of Commons Information Office, “Some Traditions and Customs of the House of Commons”, Fact Sheet No. 52, July 1999.
3. House of Commons, *The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members*, <http://www.publications.parliament.uk>.
4. Joint Committee on Parliamentary Privilege, *Parliamentary Privilege - First Report*, The United Kingdom Parliament, 1999, <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>.
5. Select Committee on Parliamentary Commissioner for Standards, *Annual Report 2002-03*, House of Commons, The United Kingdom Parliament, <http://www.publications.parliament.uk>.
6. The Guardian (London), <http://www.lexis.com/research/retrieve>.
7. Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Fourth Report*, House of Commons, The United Kingdom Parliament, 1997, <http://www.publicationsparliament.uk>
8. The United Kingdom Parliament, *Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2003*, <http://www.publications.parliament.uk>.
9. House of Commons, “The Code of Conduct for Members of Parliament”, The United Kingdom Parliament, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk>.
10. House of Lords, *The Standing Orders of the House of Lords Relating to Public Business*, The United Kingdom Parliament, 2002, <http://www.publications.parliament.uk>.

### 美利堅合眾國

1. Charles W. Johnson, *House Rules and Manual*, 106th Congress, US Government Printing Office, Washington, 1999.
2. Committee on Standards of Official Conduct, “Highlights of House Ethics Rules”, The United States Congress, <http://www.house.gov/ethics/Highlights2003.htm>.
3. Congressional Quarterly Weekly, <http://www.lexis.com/research/retrieve>.

- 
4. *Deschler's Precedents*, The United States Government Printing Office via GPO Access, <http://frwebgate.access.gpo.gov>.
  5. Jack Maskell, "Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives", Congressional Research Service, The Library of Congress, 16 April 2002.
  6. Mary Mulvihill, "Decorum in House Debate", Congressional Research Service, The Library of Congress, 26 October 1999.
  7. Select Committee on Ethics of United States Senate, "An Overview of the Senate Code of Conduct and Related Laws", The United States Congress, May 2003, <http://ethics.senate.gov>.
  8. Select Committee on Ethics of United States Senate, "Senate Ethics Manual", The United States Congress, <http://ethics.senate.gov>.
  9. The United States Congress, *House Practice*, 108th Congress, <http://frwebgate.access.gpo.gov>
  10. The United States Congress, *Rules of the House of Representatives*, 108th Congress, 7 January 2003.
  11. The United States Congress, *Standing Rules of The Senate*, <http://rules.senate.gov/senaterrules/rule20.htm>.
  12. Wm. Holmes Brown, *House Practice*, 104th Congress, U.S. Government Printing Office, Washington, 1996.

#### 澳洲

1. "A Framework of Ethical Principles for Members and Senators", draft paper presented to the House of Representatives, 21 June 1995.
2. Andrew Brien, "A Code for Parliamentarians?" Research Paper 2 1998-99, Department of Parliamentary Library, Parliament of Australia, <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/1998-99/99rp02.htm>.
3. *Commonwealth of Australia Constitution Act*, <http://pandora.nla.gov.au>.
4. *Ethical Standards and Values in the Australian Public Service*, Commonwealth Information Services, Australian Government Publishing Service, 1996.
5. Gerard Carney, *Members of Parliament: law and ethics*, Prospect, 2000.

- 
6. House of Representatives, *House of Representatives Practice*, <http://www.aph.gov.au/house/pubs/PRACTICE/Index.htm>.
  7. House of Representatives, *Official Hansard*, Parliament of Australia.
  8. House of Representatives, *Standing and Sessional Orders*, Department of the House of Representatives, 2002.
  9. Senate Privilege Committee, *Parliamentary Privilege Act 1987*, Parliament of Australia.

### 加拿大

1. Address by Prime Minister Jean Chretien to a House of Commons Debate on Ethics in Government, 23 May 2002, <http://pm.gc.ca/default.asp>.
2. Constitution Acts 1867 to 1982, [http://lois.justice.gc.ca/en/const/c1867\\_e.html](http://lois.justice.gc.ca/en/const/c1867_e.html).
3. Margaret Young, "Bill C-34: An Act to Amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and Other Acts in Consequence", Parliamentary Research Branch, 16 June 2003.
4. Robert Marleau and Camille Montpetit, *House of Commons Procedure and Practice*, House of Commons, Ottawa, Cheneliere/McGraw-Hill, 2000.
5. *Standing Orders of the House of Commons*, Canadian Government Publishing, 2001.
6. The Government of Canada, Code of Conduct for Parliamentarians, <http://pm.gc.ca/default.asp>.
7. The Government of Canada, Draft Bill on Ethics Commissioner and Draft Code of Conduct for Parliamentarians Tabled, 23 October 2002, <http://pm.gc.ca/default.asp>.
8. The Government of Canada, Proposals to Amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and Other Acts as a Consequence, <http://pm.gc.ca/default.asp>.
9. The Standing Committee on Procedure and House Affairs, Fortieth Report, House of Commons, Canada, <http://www.parl.gc.ca>.
10. The Standing Committee on Procedure and House Affairs, Twenty-ninth Report, House of Commons, Canada, <http://www.parl.gc.ca/InfoCom/PubDocument.asp>.

就關乎香港特別行政區立法會議員  
以其議員身份所作行為的道德標準事宜  
訂定的勸喻性質的指引

( 議員個人利益監察委員會  
根據《立法會議事規則》第 73(1)(d)條發出 )

I. 一般準則

- (1) (a) 議員應確保其行為一定不會令立法會的信譽受損。
- (b) 議員行事的方式，不應使其處境可能有負市民對立法會議員在一般應有的行為準則方面的期望。議員在決定參與商業性質的活動（例如廣告活動）前，須詳細考慮該活動的性質和內容是否會被視為與立法會議員的地位或聲望不符，而令立法會的信譽受損。

(2) 議員應遵守立法會、其委員會或小組委員會或立法會主席為規管立法會及各委員會及小組委員會的行事方式及程序，或議員在處理立法會事務時的表現而訂定的任何規則或規例的文義和精神。

II. 特定準則

- (3) 根據《議事規則》第 83A、84(1)及 84(1A)條—
- (a) 在立法會或任何委員會或小組委員會會議上，議員不得就其有直接或間接金錢利益的事宜動議任何議案或修正案，或就該事宜發言，除非該議員披露有關利益的性質。
- (b) 在立法會或任何委員會或小組委員會會議上，議員不得就其有直接金錢利益的任何議題表決，除非該議員的利益屬香港全體或某部分市民同樣享有，又或議員所表決的事宜是政府政策。

- (c) 在立法會或全體委員會會議上，就表決的議題有直接金錢利益的議員須在該議題進行表決時退席，除非該議員的利益屬香港全體或某部分市民同樣享有，又或議員所表決的事宜是政府政策。

(4) 根據《議事規則》第 83 條及議員個人利益監察委員會發出的指引註釋，議員須登記以下須予登記的利益的詳情：

- (a) 公共或私營公司的受薪董事職位；
- (b) 接受薪酬的僱傭關係、職位、行業、專業或職業；
- (c) 客戶的姓名或名稱，如以上所提述的個人利益包括議員向客戶提供的個人服務，而該等個人服務是由於其立法會議員身份所引致或以任何方式與該身份有關者；
- (d) (i) 議員在其當選為立法會議員的選舉中，以候選人身份或由任何人代表其收取的所有捐贈，而該等捐贈目的為支付該議員在該選舉中的選舉開支；或  
(ii) 作為立法會議員時，來自任何人士或組織的財政贊助，而提供詳情時須說明該項贊助是否包括以直接或間接方式付予該議員或其配偶的款項，或給予該議員或其配偶的實惠或實利；
- (e) 議員或其配偶由於與其立法會議員身份有關或由該身份引致的海外訪問，而該次訪問的費用並非全數由該議員或公費支付；
- (f) 議員或其配偶因其議員身份從—
  - (i) 香港以外的政府或組織；或
  - (ii) 非香港永久性居民之人士

所收受或代表上述政府、組織或人士所收受的款項、實惠



或實利；

- (g) 土地及物業；
  - (h) 公司或其他團體的名稱，如據議員所知，其本人，或連同其配偶或未成年子女，或代表其配偶或未成年子女持有該公司或團體的股份的實益權益，而該等股份的面值超過該公司或團體已發行股本的百分之一者。
- (5) 議員不應以其立法會議員身份謀求影響其他人士，藉以牟取私利。
- (6) (a) 議員不應利用其藉立法會議員身份取得、而公眾人士一般不能得到的資料，或從該等資料獲得利益。
- (b) 議員只應就公眾關注的事項索取資料，不應為私人或個人利益而要求取得資料。
- (7) 議員不應將其工作開支補貼或地區辦事處津貼的任何部分，用於與立法會事務無關的開支上。

2002 年 11 月