

# 立法會

## Legislative Council

立法會 AS335/04-05號文件

檔號：AM12/01/22

### 2005年6月17日內務委員會會議文件

#### 研究處理有關議員申領工作開支償還款額的 投訴及指稱的機制小組委員會的報告

#### 目的

本文件旨在就研究處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱的機制小組委員會(下稱“小組委員會”)的建議，諮詢議員的意見。

#### 小組委員會

2. 在2004年10月15日的內務委員會會議上，議員成立小組委員會，研究設立機制，處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。小組委員會由劉慧卿議員出任主席，共舉行了4次會議。

#### 審議工作

##### 研究海外立法機關的機制

3. 小組委員會曾研究4個海外立法機關(即英國、加拿大、美國和澳洲)處理議員不當使用津貼以謀私利投訴的機制的運作。委員察悉，在該4個國家中，處理投訴的制度會處理針對議員不當行為的投訴，包括有關使用公帑和未有披露相關利益的投訴及指稱。除澳洲外，其他3個國家已訂有操守準則或利益衝突守則，作為衡量議員行為的尺度。(澳洲在1995年已擬備守則擬稿，但擬稿仍未獲通過。)英國和加拿大各委任了一名專員(即英國國會標準事務專員和加拿大道德事務專員)。英國的專員屬兼職，而加拿大的專員則屬全職。兩位專員每年的酬金超過150萬港元。為英國國會標準事務專員提供支援服務的辦事處，在2003至04年度的成本為340萬港元。該筆費用並不包括大部分一般的辦事處運作成本，例如辦公地方及資訊科技支援，該等開支由下議院的行政經費吸納。美國和澳洲則成立了常設委員會(即美國的公職行為標準委員會及澳洲的議員利益事宜委員會)接受投訴及指稱、研究

須採取的行動，以及進行調查。4個國家處理議員不當行為投訴的機制的主要特點載於**附錄II**。

### 有需要設立機制

4. 小組委員會一致認為，為維護立法會及其議員的聲譽，有需要設立機制，處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱。擬議的機制若獲接納，應納入《議事規則》內。

### 一般原則

5. 各項投訴及指稱的審議工作應以公平及超越政黨政治的方式公開進行。

### 機制的範圍

6. 小組委員會曾考慮擬議的機制是否只應包括有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱，抑或涉及議員整體的不當行為。鑒於立法會現時並無議員操守準則，而預計制訂及通過此類守則會有困難及需時甚久，小組委員會認為，在現階段，此機制**只**應處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱。小組委員會察悉，廉政公署曾檢討現行的“立法會議員申請發還工作開支的指引”，並建議若干措施，以提高議員申領工作開支償還款額的透明度、減少出現利益衝突，以及增加議員申領款額的問責性。(此事宜現正由立法會議員酬金及工作開支償還款額小組委員會審議。)

### 機制的運作

7. 小組委員會曾考慮應委任常設委員會(一如美國和澳洲的做法)還是委任專員(一如英國和加拿大的做法)。小組委員會委員認為前者較可取，原因是投訴及指稱不會經常發生，數目亦不多。聘請一位專員須支付高薪，並不符合成本效益。

### 議員個人利益監察委員會(下稱“議員利益委員會”)的額外角色

8. 經審議各項方案的利弊後，小組委員會提出的建議，和第二屆立法會就同一事項成立的小組委員會所提的建議相同，即應擴大議員利益委員會的職權範圍，以涵蓋處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱。

9. 議員利益委員會已訂有一套程序，處理與議員個人利益的登記和申報有關的投訴。預期有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱不會經常發生，數目亦不多，因此由該委員會同時予以處理，程序上及運作上均較為簡單。此外，一宗個案可能同時涉及個人利益登記及議員濫用工作開支償還款額的指稱。從議員利益委員會近期調查涂謹申議員沒有根據《議事規則》第83條登記個人利益的個案中所得

的經驗，小組委員會部分委員(他們亦是議員利益委員會的委員)認為，議員利益委員會的調查程序經若干修訂後，足以處理此類投訴及指稱。

10. 小組委員會進而建議，有關處理議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱的程序細則，應由議員利益委員會制訂。

#### 擬議機制的追溯效力

11. 小組委員會亦曾考慮擬議機制應否具追溯效力。法律事務部的意見認為，在法例釋義的規則中，有一項有關無追溯效力的推定：除非出現相反意圖，一項規則須被推定為不擬有追溯效力。此項推定的理據是，為公平起見，規管行為操守的規則應針對日後的作為，而不應改變在制訂規則前遵循當時既有規則進行的事務的性質。擬議的機制引入一項新的程序及一項新的罰則，而該程序和罰則在進行該作為或不作為時並不存在。若擬議的機制適用於在推行該機制前發生的個案，可被視為不符合無追溯效力的推定所秉持的原則，因為該機制涉及的罰則在個案發生時並無訂明，而基於這原因，對有關人士可被視為不公平。結論是雖然法例釋義的規則可作為參考，但擬議的機制應否具追溯效力，可由小組委員會從政策的角度予以考慮。小組委員會根據這項法律意見，決定不跟進此事。

#### 實施時間

12. 小組委員會建議，處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱的機制一俟獲得採納，應盡早實施。

#### **諮詢**

13. 在2005年4月28日，秘書處把提交內務委員會的報告擬稿發給小組委員會及議員利益委員會委員提出意見。為方便議員之間進行諮詢及討論，亦將報告擬稿送交所有議員。

14. 報告擬稿獲小組委員會委員通過。由於議員利益委員會委員要到2005年6月27日才能騰出時間舉行會議，委員會在該日才討論報告擬稿。應注意的是，議員利益委員會7名委員中，4人為小組委員會委員。

#### **建議**

15. 小組委員會建議：

- (a) 應設立處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱的機制；
- (b) 機制的範圍只限於涉及議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱；

- (c) 《議事規則》第73條所訂的議員利益委員會的現行職權範圍應予擴大，以涵蓋處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱。議事規則委員會可考慮動議修訂該條文的議案。議員利益委員會可著手制訂處理此類投訴的程序。

## 徵詢意見

16. 請議員就上文第15段所載小組委員會的建議提出意見。

\* \* \* \* \*

立法會秘書處  
2005年6月14日

研究處理有關議員申領工作開支償還款額的  
投訴及指稱的機制小組委員會

委員名單

劉慧卿議員, JP(主席)

呂明華議員, JP

周梁淑怡議員, GBS, JP

楊孝華議員, SBS, JP

石禮謙議員, JP

李永達議員

李國英議員, MH

梁家傑議員, SC

鄭志堅議員

譚香文議員

(共10位委員)

## 選定立法機關處理議員申領工作開支償還款額投訴的機制的主要特點

	英國下議院	加拿大眾議院	美國眾議院	澳洲眾議院
負責當局	國會標準事務專員。	道德事務專員。	公職行為標準委員會。	議員利益事宜委員會。
主要職責範圍	審議有關違反《國會議員操守準則》的投訴，包括涉及議員不當使用津貼或未有披露相關利益的投訴。	審議有關違反《眾議院議員利益衝突守則》的投訴，包括涉及議員未有披露相關利益或不當使用公共資源以謀私利的投訴。	調查議員涉嫌違反眾議院《公職行為守則》的事宜，包括不當使用公職資源。	審議涉及議員未有申報相關利益的投訴；以及調查和匯報有關議員個人利益登記冊的編製、備存及取閱事宜。
資格規定	沒有正式規定。非正式規定包括具備議會制度的知識、政治中立、思慮嚴謹、處事獨立及廉潔。	沒有正式規定。只要求專員被委任後不得擔任其他政府職位或受聘於可獲報酬的任何其他工作。	不適用。	不適用。
委任／組成	由下議院行政管理委員會提名，並由下議院藉決議案通過。	由總理諮詢眾議院內各黨派後提名，由眾議院藉決議案通過，並由總督會同內閣理事會委任。	由10名委員組成，席位按政黨平均分配，多數黨佔5席，少數黨佔5席。	由7名委員組成，4名來自執政黨，3名來自非執政黨或獨立人士。
委任性質	兼職。	全職。	不適用。	不適用。
每年酬金	111,500英鎊(1,628,000港元)。	239,700加元(1,520,000港元)至282,000加元(1,800,000港元)。	不適用。	不適用。
支援辦事處的成本	2003至04年度，230,000英鎊(3,400,000港元)。(不包括大部分一般的辦事處運作成本，例如辦公地方及資訊科技支援。)	並無資料。	不適用。	不適用。

## 選定立法機關處理議員申領工作開支償還款額投訴的機制的主要特點

	英國下議院	加拿大眾議院	美國眾議院	澳洲眾議院
獨立人員／委員會曾處理的投訴事項	沒有登記或申報利益；不當使用津貼；不恰當利用議員身份；以及行為令下議院聲譽受損。	不恰當利用議員身份。	違反餽贈規則；行為不當令議會聲譽受損；不當使用公職資源作政治用途；不恰當的選舉借貸；不當使用選舉資金；不當披露財務資料；串謀違反聯邦賄賂及酬金法例；收取非法酬金；妨礙司法公正；詐騙政府；敲詐；逃稅；不當使用企業政治捐款；以及收取選舉捐款以換取立法援助。	沒有登記利益。
近年處理的個案數目	在2002-03年度及2003-04年度，專員收到148宗指名道姓針對議員的具體投訴，其中有21宗須進行全面調查。	專員至今收到1宗投訴。	委員會過去5年調查了8宗投訴。	委員會至今收到1宗投訴。
投訴的事件在過往各屆國會任期內發生可否獲得考慮	專員通常不會審理針對前任議員或發生超過7年的投訴。	這情況從未發生，亦無就這情況訂定規則。	若指稱的違規行為在3屆國會前發生，這類投訴通常不會受理。	這情況從未發生，亦無就這情況訂定規則。
能否審理有刑事成份的投訴	通常專員不會調查涉及刑事失當行為指控的投訴。	若投訴涉及觸犯法紀或正由其他機關調查，專員須暫停調查。	投訴指控的行為若正由或更適宜由其他執法機關調查，委員會須押後向該投訴採取行動。	這情況從未發生。沒有規則禁止委員會調查涉及刑事失當行為的投訴。

選定立法機關處理議員申領工作開支償還款額投訴的機制的主要特點

	英國下議院	加拿大眾議院	美國眾議院	澳洲眾議院
可否傳召證人及取覽文件	不可以，但標準及特權委員會可這樣做以支援專員。	可以。	可以。	可以。
負責當局可否引發調查	不可以。	可以。	可以。	不可以。
調查是否閉門進行	閉門。	閉門。	閉門。	可閉門或公開。
被投訴的議員可否有法律代表	不可以，但被投訴的議員可由律師陪同，並可與律師商議。	可以。	可以。	不可以，但被投訴的議員可由律師陪同，並可與律師商議。
被投訴的議員是否有權保持緘默	並無就保持緘默的權利訂定具體規定。按慣例，被投訴的議員須在調查的各個階段中保持合作。	這情況從未發生。《利益衝突守則》要求被投訴的議員合作，協助調查。	並無就議員保持緘默的權利訂定具體規定。	並無就議員保持緘默的權利訂定具體規定。按慣例，證人須回答委員會認為合適的提問。
避免黨派立場	專員是下議院的委任人員而非僱員。標準及特權委員會不准任何一黨佔有過半數議席，而大部分議員是資深的後座議員，在下議院備受尊重。	專員不能是現任議員，亦不能積極參與黨派政治。議員須尊重調查程序，不得評論有關事宜，使調查得以順利進行。	委員會職員必須專業，無黨派立場；被投訴的議員不得參與任何委員會或小組委員會的議事程序。	委員會內的執政黨成員不能單方面強行展開調查。被投訴的議員不得參與任何委員會的議事程序。