

立法會

Legislative Council

立法會 AS149/04-05 號文件

檔號：AM 12/01/22(Pt 3)

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會議紀要

日期：2004年11月16日(星期二)
時間：下午4時30分
地點：立法會大樓會議室A

出席委員：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

列席秘書：首席議會秘書(總務)
盧程燕佳女士

列席職員：秘書長
馮載祥先生, JP

高級助理法律顧問1
李裕生先生

會計師
鄭柏昌先生

I. 通過2004年11月1日上次會議的紀要

委員通過2004年11月1日上次會議的紀要。

II. 有關文件

2. 主席請委員參閱第二屆立法會任期內曾就當前討論的議題發出的下述文件：

- (a) 供2003年12月19日內務委員會會議討論的“立法會議員的工作開支償還款額”文件(立法會AS93/03-04號文件)
- (b) 2004年6月18日內務委員會會議紀要的摘錄
- (c) 2004年10月15日內務委員會會議紀要的摘錄

III. 逾期參加小組委員會的申請

(梁家傑議員於2004年11月8日發出的函件)

3. 委員歡迎梁家傑議員加入小組委員會。

IV. 供2004年6月18日內務委員會會議討論的“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(小組委員會)報告”

(立法會AS298/03-04號文件)

4. 首席議會秘書(總務)應主席的邀請，向委員簡介小組委員會於第二屆立法會提出的建議。扼要而言，小組委員會認為，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。在處理此類個案時，小組委員會建議應以公平及超越政黨政治的方式公開進行審議工作。此外，應成立一個常設委員會接受此類個案，並啟動處理機制。由於議員個人利益監察委員會(下稱“議員利益委員會”)是一個常設委員會，並已訂有一套程序，處理與議員個人利益的登記和申報有關的投訴，包括行使《立法會(權力及特權)條例》的權力及特權，命令有關人士作證或提供證據，小組委員會因而建議擴大議員利益委員會的職權範圍，包括處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱。若認為有需要作出制裁，小組委員會亦建議採用類似議事規則第85條就議員不遵從議事規則第83條(個人利益的登記)、第83A條(個人金錢利益的披露)或第84(1)或(1A)條(在有直接金錢利益的情況下表決或退席)所訂的制

裁，由立法會藉議案，對有關議員加以訓誡或譴責，或暫停其職務或權利。

5. 首席議會秘書(總務)亦匯報第二屆立法會議員對上段提述的小組委員會的建議所作的回應。共有42位議員作出回應，當中25位議員支持設立機制，處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱。10位議員建議此事應由第三屆立法會研究，4位議員表示需要更多時間考慮此事，2位議員不支持設立此類機制，以及1位議員表示沒有意見。支持設立機制的25位議員均贊同授權議員利益委員會處理此類個案的建議。

6. 周梁淑怡議員表示，並非所有第二屆立法會議員均作出回應，而22位議員屬意舉行閉門會議。主席回應時表示，上屆立法會議員的意見對今屆立法會議員並無約束力。她請委員考慮應否重新諮詢第三屆立法會議員的意見。

7. 李永達議員詢問，議員利益委員會的投訴處理程序是否新訂的程序。秘書長回覆，該程序於1999年7月訂定，自訂定後並無作出修訂或予以啟動。

(會後補註：1999年7月前並無類似的程序。)

8. 秘書長回答李永達議員的進一步提問時表示，議員利益委員會的投訴處理程序關乎議員個人利益的登記及申報，獲議員利益委員會通過。至於議員利益委員會於1995年擬訂的立法會議員操守標準指引擬稿，則屬另一事項。該份指引擬稿在議案辯論時被議員否決。

9. 梁家傑議員認為，議員利益委員會的投訴處理程序有很大的局限性，只適宜用於處理在有關議員申報利益方面相對簡單的投訴。舉例而言，若有人指稱某議員並無申報利益，議員利益委員會的審議範疇，可能僅限於確定被投訴的議員是蓄意不作申報，或是無心之失。他指出，有關程序並無提及議員是否有權保持緘默，以及是否有權委任法律代表。此等灰色地方可能引致司法覆核。主席回應，不論是否擴大議員利益委員會的職權範圍以包括有關議員申領工作開支償還款額的指稱，該委員會的投訴處理程序或須予以改善。

10. 秘書長回答梁家傑議員時證實，第二屆立法會曾考慮成立獨立委員會，處理有關議員申領工作開支償還款額的指稱，以避免由議員調查議員同僚。然而，該方案不獲進一步考慮，原因是此類委員會並非由立法會議員組成，不受《立法會(權力及特權)條例》保障。

11. 周梁淑怡議員同意，議員難以調查議員同僚。部分議員或許會認為此類調查有政治動機。即使只是調查事實真相，最終仍須作出判決，原因是向內務委員會提交的調查報告須表明有關指稱是否屬實。此外，何謂政治聯盟，定義難以界定，亦增加成立調查委員會的難度。為簡化處理投訴的程序，周梁淑怡議員同意，與其另訂機制，不如要求議員利益委員會擔任額外的職能。

12. 李永達議員提及2004年6月18日內務委員會會議紀要第81段(立法會AS73/04-05號文件的附錄IV)，他強調，第二屆立法會的諮詢結果(請參閱上文第5段)顯示，只有25位議員支持設立機制，並不屬於過半數的共識。周梁淑怡議員亦請委員參閱上述紀要第86段，並重申自由黨的立場，即自由黨的議員會尊重大多數議員對此問題的意見，但他們對於由議員調查議員同僚的做法有保留。她補充，香港的情況有別於外國議會，外國議會的人數遠多於香港立法會議員，而一些國會議員德高望重，以無黨派立場見稱，在香港，可能難以成立一個具如此公信力的委員會。

13. 鄭志堅議員請委員參閱資料研究及圖書館服務部於2003年12月就“選定立法機關規管議員使用津貼的機制”擬備的資料便覽(立法會AS93/03-04號文件的附錄II所載的立法會FS08/03-04號文件)。他察悉，執行普通法的主要國家對此問題並無共同的標準。若有關的議員保持緘默，則難以進行調查，特別是若調查閉門進行，公眾壓力可能沒有那麼巨大。他亦認同，由於政治聯盟的定義可能難以界定，因此，要成立一個調查委員會，而其委員沒有一人是被投訴議員的盟友，或許並不容易。

14. 石禮謙議員支持處理投訴的措施。不過，他亦擔心這做法可能會被視為一種政治審查。他建議考慮可否委任一些獨立人士加入此類委員會。主席回應，儘管專責委員會及政府帳目委員會只由議員組成，但公信力並不差；不過須得承認，該等委員會只調查涉及其他機構的事宜，而非調查議員。

15. 李永達議員建議，可收集政黨政治較成熟的其他國家(例如英國及美國)的經驗，以作參考。若有一些個案研究，顯示處理投訴的整個程序，以及該等國家的委員會如何運作，將會有很大的幫助。楊孝華議員補充，此項研究應說明，同一黨派議員是否不得加入調查委員會，以及該等委員會如何確保調查不會淪為互相攻擊。秘書長表示會進行此類研究，並會特別留意委員提出的關注事項。

秘書處

16. 秘書長解釋秘書處現時處理有關議員申領工作開支償還款額投訴時所擔當的角色。他指出，秘書處無權調查有關議員申領工作開支償還款額的指稱。儘管如此，若秘書

處接獲此類投訴，或傳媒報道有關指稱，秘書處會要求有關議員作出澄清。若澄清後，秘書處認為符合基本原則，即有關開支與議員履行立法會職務有關，則不會採取進一步行動。過去，曾有議員退還不應發放的申領款額。

17. 譚香文議員提出她的構想，為確保申領的開支用得其所，可聘請專業核數師審核議員申領的工作開支償還款額。秘書長請議員小心考慮，核數師或許未能決定議員應否作出某項開支，以及應否根據立法會發還款項制度作出申領。譚議員闡釋她的構想，認為可為核數師提供指引，以便執行有關工作。她希望定期進行的獨立審核工作，例如每年度會期或每屆一次，會使公眾對發還款項制度有信心。

18. 主席表示，委員或可考慮將賦予外界核數師的審查或核數權力給予秘書處。周梁淑怡議員對由秘書處審核議員申領工作開支償還款額有所保留。不過，她支持研究譚議員的構思，原因是專業核數師可能會提供更獨立的意見。

19. 周梁淑怡議員進而表示，雖然她較早前支持擴大議員利益委員會的角色，包括處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴，但經再三考慮後，她認為成立專責委員會可能更合適，原因是被投訴者可能是議員利益委員會的委員。主席回應時指出，根據議員利益委員會處理投訴程序第20段，“任何提出投訴或被投訴的(議員利益)委員會委員，均不得以委員會委員身份參與處理該項投訴或參與委員會審議或調查該項投訴的會議”。

20. 為釋除委員對只由議員組成的調查委員會可能被視為不公平的疑慮，秘書長建議可委任一些獨立的觀察員，以匯報調查委員會是否處事公平。該等觀察員不會參與審議工作，審議工作只能由受到《立法會(權力及特權)條例》保障的議員進行。該等觀察員的角色，只是觀察議員是否不偏不倚地進行調查工作。主席歡迎這建議，並同意可予以探討，特別是如何委任獨立的觀察員。

21. 譚香文議員列舉香港會計師公會的調查委員會為例，說明委員會有業外成員，確保投訴獲公平處理。主席回應時表示，該委員會屬法定團體(由《專業會計師條例》規管)，至於立法會的情況，由非立法會議員組成的委員會不能行使《立法會(權力及特權)條例》賦予的權力及特權。

22. 主席總結如下——

- (a) 委員普遍同意應設立機制，處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴；

(b) 應收集其他立法機關就此方面的經驗，以作參考；及 秘書處

(c) 應探討聘請核數師及其他方案。 秘書處

23. 主席亦請委員就所討論的事項，諮詢其所屬政團的同僚的意見。 議員

休會

24. 會議於下午5時35分結束。

立法會秘書處
2005年1月