

立法會 *Legislative Council*

立法會 AS234/04-05 號文件

檔號：AM 12/01/22(Pt 4)

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：2005年1月11日(星期二)
時間：下午2時30分
地點：立法會大樓會議室B

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
李永達議員
李國英議員, MH
梁家傑議員, SC
鄭志堅議員

缺席委員：楊孝華議員, SBS, JP
石禮謙議員, JP
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

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

主管(資料研究及圖書館服務部)
陳利華先生

會計師
鄭柏昌先生

研究主任4
黃少健先生

經辦人／部門

I. 確認通過2004年11月16日上次會議的紀要 (立法會AS149/04-05號文件)

2004年11月16日上次會議的紀要獲確認通過。

II. 續議事項

“選定立法機關處理有關議員申領工作開支償還款額的
投訴的機制”資料摘要

(立法會IN13/04-05號文件)

—— 立法會秘書處擬備的文件

2. 主管(資料研究及圖書館服務部)解釋英國、加拿大、美國及澳洲處理投訴立法機關議員的機制的主要特點，詳情載於文件表1。他特別指出，在英國和加拿大，為處理有關投訴，委任了一名常設專員(即英國國會標準事務專員和加拿大道德事務專員)。在美國和澳洲，則成立了常設委員會接受投訴、研究須採取的行動，以及進行調查。研究主任4亦表示，英國和加拿大對專員的專業資格並無特定要求。總括而言，專員必須誠實、中立持平、獲得國會主要黨派接納、在社會上備受尊重、熟悉國會運作，以及最好具備法律知識。

3. 研究主任4回答呂明華議員時表示，英國和加拿大的專員不可以是現任國會議員。他們的工作由一個委員會監察。研究主任4闡釋英國委任專員的程序，詳情載於文件第2.2段。

4. 秘書長察悉，在選定研究的國家中，處理投訴的機制處理針對議員行為的投訴，包括有關使用公帑的指稱。這些國家訂有操守準則，作為衡量議員行為的尺度。此類操守準則對立法會甚具參考作用。研究主任4證實，除澳洲的仍在擬稿階段外，其他3個國家已訂立操守準則或利益衝突守則。

5. 周梁淑怡議員及呂明華議員詢問英國國會標準事務專員的權力，以及標準及特權委員會的角色，研究主任4回應時表示，專員只能因應接獲的投訴採取行動，而投訴可能來自議員及公眾。由於專員無權要求出示文件或傳召證人，因此需要標準及特權委員會提供協助。雖然該委員會負責監察專員的工作，並可不贊同專員的意見，但實際上，委員會通常會支援而不會干預專員的調查工作。主席表示，由於專員“由下議院委任”，他應得到主要黨派的支持。

6. 研究主任4指出，英國與加拿大機制的主要分別，是加拿大的道德事務專員有權傳召證人，以及要求出示文件或資料作調查用途。由於道德事務專員獲授此項權力，加上國會訂有《議員利益衝突守則》，因此他不需要眾議院提供協助。主席察悉，現任道德事務專員由總理提名，而總理是國會議員；專員的提名須由眾議院藉決議批准。

7. 至於美國的制度，研究主任4特別指出，公眾的投訴必須透過一位眾議院議員，才可交予公職行為標準委員會處理。如認為有必要展開調查，便會成立調查小組委員會，其成員來自多數黨和少數黨，人數相等。如發現投訴並無實據，或會(或不會)向公職行為標準委員會匯報調查結果。若投訴屬實，委員會會考慮提出議案，向眾議院建議應採取的紀律行動。

8. 研究主任4表示，澳洲議員利益事宜委員會(職責之一是處理不當使用眾議院議員津貼的投訴)在過去20年只有1宗個案。至於委員會的成員組合，4人從執政黨選出，3人從其他黨派選出。投訴須獲委員會支持才會進一步處理。

9. 主席指出，在1995至96年間，當時的議員個人利益監察委員會(下稱“議員利益委員會”)曾建議制訂操守準則擬本，但不獲立法會大多數議員支持。此外，《基本法》亦沒有就第七十九(七)條下的“行為不檢”下定義。若要裁定議員行為不檢，必須經立法會出席會議的議員三分之二投票譴責。

10. 因應李永達議員的要求，秘書處會就下述事宜提供進一步資料：

秘書處

- (a) 選定立法機關的議員操守準則；
- (b) 處理議員行為不檢的投訴及指稱的委員會的調查程序；以及
- (c) 過去3至5年，經處理／不獲處理個案的詳情。

11. 周梁淑怡議員提醒委員，若要擴大現時小組委員會的職權範圍，以涵蓋不涉及議員使用開支償還款額的投訴，須經內務委員會批准。李國英議員表示同意。主席回應，其他立法機關可能沒有一套純粹處理有關濫用工作開支償還款額投訴的程序。若海外經驗顯示，這類專員或委員會的職責必須範圍廣泛才能發揮作用，小組委員會可向內務委員會匯報有關研究結果。在這情況下，應先制訂操守準則，以便這類機制的運作。

12. 周梁淑怡議員認為，不論是設立委員會或是委派專員處理投訴，也須委任專業人士進行初步實況調查。她認為，該名專業人士不應與任何政治人物有密切關係，而立法會應訂立議員操守準則，讓該名專業人士可據此作為指引。

13. 李永達議員認同觀察所得，即選定立法機關的專員或委員會不僅處理議員不當使用公帑的指稱，亦處理議員行為不檢的投訴。李議員察悉，選定立法機關的專員通常是熟悉議會運作的專業人士，但並非政黨的活躍份子，他關注在香港，符合資格擔任此職的人可能不多。

14. 周梁淑怡議員及呂華明議員詢問這些專員的職級，以及他們一年處理的個案數目。主席表示，他們的酬金數額或許可作有用的指標。研究主任4回應，英國的專員每星期工作3至4天；資料並無述明該職位屬全職或兼職職位。秘書處會因應要求搜集進一步資料。

秘書處

15. 助理秘書長3提及會議席上提交的“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”(下稱“指引”)，並表示，現行的指引由議員利益委員會於2002年根據《議事規則》第73(1)(d)條所訂的委員會職權範圍而草擬和發出。秘書處已再度向第三屆全體立法會議員發出指引。他指出，違反指引內有關登記及申報個人利益規定的個案，將交由議員利益委員會調查，若證明屬實，立法會可根據《議

事規則》第85條作出處分。他提醒委員，指引屬勸喻性質，而《議事規則》並無特定條文，訂明議員如違反指引內不涉及登記及申報個人利益的規定時，應有何處分。不過，如認為某議員違反《基本法》、本地法例、《議事規則》或指引，並且事態嚴重，應受到取消議員資格的嚴厲處分，則《基本法》第七十九條將適用，而《議事規則》第49B條(取消議員的資格)及第73A條(調查委員會)已訂定相關的程序。

16. 主席及秘書長憶述，在1995及1996年曾就授權議員利益委員會調查立法會議員行為不當的投訴進行議案辯論，結果議案被否決。

17. 主席詢問，投訴議員的個案應否由立法會或由其轄下小組委員會處理。周梁淑怡議員回應時認為，公眾要求議員問責，並期望知道真相。若調查證實指稱並無實據，有關議員可討回公道，洗脫罪名。不過，由於有些議員可能不願意被其他議員調查，因此必須在這兩方面取得平衡；此外，這類調查可能被指摘帶有政治動機。

IV. 處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱 (立法會AS150/04-05號文件)

— 立法會秘書處擬備的文件

18. 秘書長向委員簡介這份應主席指示而擬備的文件，並解釋處理議員申領工作開支償還款額的一般原則。他特別指出，償還款額機制以誠信制度的方式運作。秘書處並無調查權，只能要求議員澄清，與審問大不相同。在審核議員申領償還款額時，會計組所秉持的最主要原則是，只有那些為履行立法會職務而支付的開支才獲發還。

19. 秘書長回答主席時證實，“立法會議員申請發還工作開支的指引”由秘書處根據香港特別行政區行政會議成員及立法會議員薪津獨立委員會的建議而擬訂。

20. 秘書長亦提及，曾有一些個案，當秘書處要求澄清後，有關議員便將款項退還秘書處。不過，就文件個案(1)而言，秘書處並無證據反證有關議員的申報及再度確認。

21. 主席表示，秘書處現時可採取的行動有限。

IV. 擬議機制的追溯效力

(立法會LS25/04-05號文件)

— 立法會秘書處擬備的文件

22. 助理法律顧問1解釋該文件，並特別提及第5段，表示在法例釋義的規則中，有一項無追溯效力的推定。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，對有關人士屬不公平。高級助理法律顧問1總結時表示，雖然在現行的審議工作中，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，將由小組委員會從政策的角予以考慮。

V. 其他事項

未來路向

23. 主席請委員發表意見，表明應否設立機制調查針對議員的投訴；若認為有此需要，該機制應否擴大至包括開支償還款額以外的其他投訴。李國英議員及周梁淑怡議員認為，內務委員會對小組委員會的任命，主要涉及有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱。

24. 梁家傑議員建議，應詳細研究其他立法機關的調查程序，才決定未來路向。該等機制不應自相矛盾，這點十分重要。不完善的機制很容易在法庭上受到挑戰。委員表示同意。

25. 關於《議事規則》第78條，梁家傑議員詢問，可否成立專責委員會調查針對議員的投訴。主席回應，專責委員會並非常設委員會。若不設立常設委員會就接獲的投訴進行初步甄別，內務委員會或須討論每宗投訴，以決定應否採取進一步行動。

26. 秘書長回應李永達議員時表示，第二屆立法會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曾建議擴大議員利益委員會的職權範圍，包括有關申領工作開支的指稱。助理秘書長3補充，根據《議事規則》第73(1)條，議員利益委員會作為一個常設委員

會，有權“考慮關乎議員以其議員身份所作行為的道德標準事宜”。議員利益委員會只就處理有關議員登記及申報個人利益事宜的投訴，訂定程序。他從IN13/04-05號文件第2.3(a)段察悉，只有英國《國會議員操守準則》訂有明確條文，訂明國會標準事務專員可處理有關議員不當處理款項及津貼的投訴。他建議就其他立法機關有否相若條文，訂明其專員或委員會可執行此等職務，收集進一步資料。主席同意此類資料將有幫助。

秘書處

(會後補註：雖然其他選定立法機關的操守準則並無特定條文規管不當使用款項及津貼，但有關專員／委員會的職責亦包括處理該等不檢行為。)

27. 呂明華議員詢問，可否授權秘書處調查有關議員濫用工作開支償還款額的投訴及指稱。秘書長回應，秘書處現時只能進行查詢。其他立法機關的經驗將有助決定秘書處職員可否獲賦予調查權。

28. 主席總結時表示，應就下述事宜收集進一步資料：其他立法機關的操守準則、調查程序，以及曾處理的個案(不論該等個案有否進行調查、是否確立或不受理)。她促請委員與其所屬政團的同僚討論有關事宜。

議員

VI. 下次會議日期

29. 委員同意當擬備進一步資料後才舉行下次會議。

休會

30. 會議於下午4時03分結束。

立法會秘書處
2005年3月