
資料摘要

規管及處理議員不檢行為的機制 補充摘要

1. 背景

1.1 議員個人利益監察委員會於2004年11月3日會議席上，要求資料研究及圖書館服務部就下列事項提供補充資料，這些事項在題為"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"的資料摘要中亦有觸及：

- (a) 與利益申報／衝突無關而須受規管的不檢行為；
- (b) 如何規管該等不檢行為，以及有關規管屬勸諭或強制性質；
- (c) 如何揀選或成立負責處理不檢行為的獨立人員／委員會；及
- (d) 獨立人員／委員會處理議員不檢行為所依據的守則及規則。

2. 與利益申報／衝突無關而須受規管的不檢行為

聯合王國

2.1 在聯合王國(下稱"英國")，根據《國會議員操守準則》(Code of Conduct for Members of Parliament)，與利益申報／衝突無關而須受規管的議員不檢行為可分為以下各類：

- (a) 行為操守未能在任何時候均有助維持及加強公眾對國會誠信的信任及信心；
- (b) 作出任何會令下議院或其全體議員聲譽受損的行動；及
- (c) 把議員在履行國會職務期間所取得的機密資料用於與該等職務無關的情況。

美國

2.2 在美國，根據眾議院的《公職行為守則》(Code of Official Conduct)，與利益申報／衝突無關而須受規管的議員不檢行為可分為以下各類：

- (a) 行為操守未能在任何時候均反映眾議院的尊嚴；
- (b) 屬下僱員的職務與報酬不相稱；
- (c) 因某人的種族、膚色、宗教、性別(包括婚姻狀況或父母身份)、殘疾、年齡或國族本源而解僱或拒絕聘請該人，或在報酬、聘用條款、條件或特別待遇方面歧視該人；
- (d) 容許任何個人、羣體或組織在未經眾議院指示及管制的情況下，把"美國國會"、"眾議院"、"官方事務"這些字眼或這些字眼的任何組合，用於任何信箋抬頭或信封上；及
- (e) 在未經眾議院授權或未有根據《眾議院規則》(House Rules)獲授權的情況下，披露在眾議院執行職務期間所取得的任何機密資料。

加拿大及澳洲

2.3 澳洲及加拿大的國會均沒有文件訂明與利益申報／衝突無關的不檢行為種類，因為該等不檢行為沒有受到規管，除非關乎特權問題，則作別論。

3. 如何規管該等不檢行為及有關規管屬勸諭或強制性質

3.1 在英國下議院，與利益申報／衝突無關的議員不檢行為受到《國會議員操守準則》規管。該套準則根據下議院1995年7月19日的一項決議案擬定，對議員具有約束力。

3.2 在美國眾議院，該等不檢行為受到《公職行為守則》規管。該套守則於1968年確立為《眾議院規則》第XXIII條，對議員具有約束力。

3.3 加拿大及澳洲均沒有訂立任何操守準則或規則，以規管與利益申報／衝突無關的議員不檢行為。

4. 如何揀選或成立負責處理不檢行為的獨立人員／委員會

聯合王國

4.1 在英國下議院，國會標準事務專員(Parliamentary Commissioner for Standards)負責處理議員的不檢行為。下議院的《會議常規》第150條只訂明，專員"由下議院委任"。至於向下議院提名專員的過程，則並無既定程序。

4.2 於2002年由下議院決議案委任的現任專員，是由負責管理下議院人事事宜的下議院管理委員會(House of Commons Commission)正式提名。該委員會的成員包括擔任主席的下議院議長、下議院首席議員、一名由反對黨領袖提名的下議院議員，以及3名由下議院委任的其他議員。成員均非部長。¹

4.3 據專員所述，2002年的提名程序有會見候選人的環節。在最後階段的會面中，標準及特權委員會(Committee on Standards and Privileges)主席(按慣例是從反對黨中挑選²)獲邀加入，與下議院管理委員會共同決定向下議院提名的專員人選。與此同時，整個提名程序受到一名由公職人員委任專員(Commissioner for Public Appointments)推薦的獨立評審員監督。

¹ Erskine May(2004)，第236至237頁。

² 此項安排在2003年6月獲政府明確同意。此外，按照慣例，任何單一政黨不得在委員會佔大多數席位。見Erskine May(2004)第783頁。

美國

4.4 在美國眾議院，公職行為標準委員會(Committee on Standards of Official Conduct)負責處理議員的不檢行為。該委員會是眾議院唯一由各黨均分委員席位的常設委員會。該委員會由10名委員組成，5名來自多數黨，5名來自少數黨。

加拿大

4.5 在加拿大，道德事務專員(Ethics Commissioner)及參議院道德事務官(Senate Ethics Officer)分別負責處理眾議院及參議院內關乎利益衝突的議員不檢行為。這兩個職位是在2004年3月31日根據《一項修訂加拿大國會法令(道德事務專員及參議院道德事務官)及相應修訂其他法令的法令》(An Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence)增設的新職位。兩名人員的職級等同加拿大政府部門的副首長。³ "專員"(Commissioner)與"官"(Officer)兩個職稱的字眼差異並無特別含意⁴。兩者的任命程序相若。法例規定該套程序必須包括⁵：

- (a) 分別諮詢國會參議院和眾議院每個被承認的政黨的領袖；
- (b) 兩名人員的委任均須由其任職的議院各自藉決議案批准；及
- (c) 由總督會同內閣理事會分別委任該兩名人員。總督會同內閣理事會意指總督⁶徵求樞密院⁷內組成總理⁸領導的內閣所有成員的意見及同意，並按此行事。

³ 《一項修訂加拿大國會法令(道德事務專員及參議院道德事務官)及相應修訂其他法令的法令》第72.04(1)及20.4(1)條。有關網址為：<http://www.canlii.org/ca/as/2004/c7/sec2.html>。

⁴ 兩者的職能卻有些不同。道德事務專員不僅負責執行《眾議院議員利益衝突守則》(Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons)，同時亦執行總理的《公職人員利益衝突及離任後受僱守則》(Conflict of Interest and Post-employment Code for Public Office Holders)。後者適用於內閣部長、政務次官及數以千計藉聯邦樞密院令獲委任的人士。另一方面，參議院道德事務官只負責執行參議院仍在審議中的操守準則。

⁵ 《一項修訂加拿大國會法令(道德事務專員及參議院道德事務官)及相應修訂其他法令的法令》第72.01及20.1條。

⁶ 總督是英國君主在加拿大的代表，負責行使皇室的一切權力，並按總理的建議獲得委任，任期通常為5年。

⁷ 樞密院是政府行政機關的正式諮詢機構，由總督按總理的建議委任。

⁸ 總理是政府首長，通常是眾議院多數黨的黨魁。

4.6 可是，該法令並無訂定有關徵求或提名道德事務專員和參議院道德事務官準候選人的程序。現任道德事務專員由總理提名，而參議院道德事務官一職則尚未有提名。

澳洲

4.7 在澳洲，眾議院設有兩個負責處理議員不檢行為的常設委員會。議員利益事宜委員會(Committee of Members' Interests)在每屆國會議任開始時，根據眾議院《會議常規》第329條獲得委任，可審理任何與議員個人利益登記或申報有關的投訴。該委員會有7名委員：4名由執政黨提名，3名由各反對黨提名。特權委員會(Committee of Privilege)根據《會議常規》第325條成立，負責調查由眾議院或議長交付有關違反特權或藐視行為的投訴。該委員會的成員包括眾議院首席議員或其提名人士、反對黨副領袖或其提名人士，以及9名其他議員。

5. 獨立人員／委員會處理議員不檢行為所依據的守則或規則

聯合王國

5.1 在英國，國會標準事務專員根據下議院《會議常規》第150條履行職責。該條文賦權專員接受及調查由議員或公眾人士就議員利益登記或申報，或就議員行為是否恰當而提出的具體投訴。國會標準事務專員辦公室亦發出指引，讓專員在處理投訴或調查時有所依循。

美國

5.2 在美國，公職行為標準委員會處理議員不檢行為的權力由《眾議院規則》第XI條第(3)款授予。該等權力包括調查涉嫌違反《公職行為守則》的指稱，以及就議員當時或建議的任何行為是否恰當，提供諮詢性質的意見。該委員會亦會根據該委員會在當屆國會《眾議院規則》第XI條第2(a)(1)款授權所採納的《委員會規則》(Committee Rules)，開展調查。該委員會可藉過半數票修改、修訂或廢除《委員會規則》。

加拿大

5.3 在加拿大，《一項修訂加拿大國會法令(道德事務專員及參議院道德事務官)及相應修訂其他法令的法令》賦權道德事務專員及參議院道德事務官，各自執行分別由眾議院及參議院指派與議員操守有關的職責。此外，道德事務專員會在《眾議院議員利益衝突守則》的授權下履行職責。該套守則不僅訂有操守規則，亦訂有研訊程序的規定。類似安排將適用於參議院。參議院會發出操守準則，讓道德事務官據此執行職責⁹。

澳洲

5.4 在澳洲，議員利益事宜委員會根據眾議院《會議常規》第329條處理關乎議員不檢行為的投訴，而特權委員會則在《會議常規》第325條授權下運作。

黃少健
2004年11月29日
電話：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。

⁹ 加拿大國會圖書館國會資訊及研究服務部2004年11月9日的回覆。