

第5章 調查委員會的其他觀察和意見

5.1 第4章載述調查委員會根據《議事規則》第73A(2)條的規定，就譴責議案附表中的兩項指控及在第3章中確立的事實，是否構成譴責甘乃威議員的理據提出意見，而本章則闡述調查委員會的其他觀察和意見，以供立法會日後在考慮完善《議事規則》中處理涉及議員操守的投訴的機制時參考，以及便利日後成立的調查委員會或其他的委員會改善其調查程序。

實施《基本法》第七十九(七)條的機制

5.2 《基本法》第七十九(七)條規定，香港特別行政區立法會議員如行為不檢或違反誓言而經立法會出席會議的議員三分之二通過譴責，立法會主席便須宣告其喪失議員的資格。《議事規則》載有處理譴責議案的規定(概述於第1章第1.8段)，以實施根據《基本法》第七十九(七)條取消議員資格的機制。鑒於本調查委員會是首個根據有關規定而成立的調查委員會，委員認為適宜根據其在調查過程中取得的經驗，就該機制提出意見。

對取消議員資格的機制進行檢討

5.3 調查委員會注意到，《議事規則》對議員動議譴責議案所訂的要求，較一般的議員議案嚴格：《議事規則》第30(1A)條訂明，譴責議案的預告，除了如一般的議員議案須由擬動議該議案的議員簽署外，還須由另外3名議員簽署方可作出。

5.4 調查委員會注意到，劉健儀議員雖然是以其本人作為議員的身份，聯同另外3位議員提出譴責議案，但她基本上是在2009年10月9日的內務委員會(下稱“內會”)會議中被要求以內會主席身份，按照內會當日的決定，啟動《議事規則》第49B(1A)條所訂的機制，動議譴責議案。而《議事規則》第49B(1A)條是《議事規則》中除了第73(1)(c)及(ca)條外，唯一可用以調查議員失當行為的機制。內會在2009年10月16日的會議考慮有關的程序後認為，譴責議案並不適宜由劉議員以其內會主席身份提出，而譴責議案所述的議員行為不檢詳情，亦不應由立法會轄下的一個委員會負責擬備。內會遂要求劉議員以其本人作為議員的身份提出譴責議案，而劉議員與3位聯名簽署譴責議案預告的議員亦因應內會的決定，參與擬備議案內容的工作。

5.5 基於以上背景，調查委員會認為，劉健儀議員提出譴責議案，無疑是順應內會大部分議員的意願，而非純粹出於她自己根據所掌握的資料認為有需要而作出的行動。儘管如此，劉議員在2009年12月9日立法會會議上動議譴責議案時表示，“在草擬議案的過程中，本人和3位聯署議員均作出小心衡量，我們相信議案內所指的不檢行為如果被確立，是足以令一些人認為該議員的資格應被取消。”調查委員會認為，立法會應總結從是次調查取得的經驗，並對取消議員資格的機制進行檢討，包括提出譴責議案所須的議員人數、議員在提出譴責議案時須提出甚麼證據和資料，以及應否進行初步調查以確定表面證據是否成立。

“行為不檢”的定義

5.6 調查委員會注意到，首屆立法會的議事規則委員會於1999年制定規則以實施《基本法》第七十九(七)條的機制時，曾經研究一位議員作出甚麼行為才構成該條所指的“行為不檢”，以致立法會最少有三分之二的議員認為該議員的資格應予以取消。議事規則委員會獲悉，海外立法機關沒有訂出無所遺漏的失當行為一覽表，而是按個別事件的嚴重程度作出判斷。該等事件所涉的行為全都涉及議員履行其立法機關議員職務時的行為。主要的考慮因素是有關的不檢行為是否令議會的聲譽嚴重受損，以致構成藐視行為。經參考海外立法機關和本地專業團體的做法，以及諮詢當屆立法會議員的意見，議事規則委員會的結論是，較為恰當的做法是，由當時的立法會決定須否就具體行為啟動《基本法》第七十九(七)條的機制，而不是預先界定何謂“行為不檢”。

5.7 調查委員會認為，取消議員的資格是現時立法會根據《基本法》對個別議員最嚴厲的懲處，它的效力實質上是推翻選民在選舉中所作的決定，因此必須謹慎行事。調查委員會注意到，現行的《議事規則》並沒有就議員的品德操守定下任何標準。歷屆的立法會議員個人利益監察委員會在每屆任期開始時，均有按《議事規則》第73(1)(e)條的規定向立法會議員發出《就關乎香港特別行政區立法會議員以其議員身份所作的操守標準事宜訂定的勸喻性質的指引》(附錄5.1)(下稱“《指引》”)，以提醒議員謹慎行事，以免其行為會影響他們自己以至立法會整體的公信力和認受性。《指引》第1段亦清楚訂明，議員應確保

其行為一定不會令立法會的信譽受損。然而，由於《指引》僅屬勸喻性質，調查委員會認為在有需要對議員的行為進行判斷的時候，《指引》只能作為參考。調查委員會認為，個別議員的行為對立法會的聲譽所造成的損害實在難以量度，而所涉及的行為亦不能一概而論，因此，制訂清晰的準則以供界定何謂“行為不檢”並不容易。此外，雖然《基本法》第七十九(七)條並無明文訂明“行為不檢”只應涵蓋立法會議員履行其議員職務時的行為，但調查委員會認為，有關機制不應適用於純粹屬議員個人或私人生活的行為，除非該等行為嚴重影響立法會的整體聲譽。

5.8 鑒於調查委員會只曾就一宗議員被指行為不檢的個案進行調查及提出意見，調查委員會認為不能根據單一個案擬定不檢行為一覽表或用以分辨個別行為是否屬不檢行為的準則。

對不同程度的失當行為的處理機制

5.9 調查委員會認為，現行《議事規則》最需要的是一套完整的機制處理涉及議員不同程度的失當行為的投訴。

5.10 根據《議事規則》，議員如不遵從第81條(證據的過早發表)的規定，可由立法會藉訓誡或譴責的議案加以處分。議員如不遵從第83條(個人利益的登記)、第83A條(個人利益的披露)、第83AA條(申請發還工作開支或申請預支營運資金)或第84(1)或(1A)條(在有直接金錢利益的情況下表決或退席)的規定，立法會除可藉訓誡或譴責的議案處分有關議員外，亦可

藉暫停職務或權利的議案加以處分。至於涉及議員其他失當行為的投訴，立法會現時唯一的處理方式，便是根據《基本法》第七十九(七)條啟動取消議員資格的機制。

5.11 在上述機制下，立法會對作出失當行為的議員只可選擇取消其議員資格或不作出懲處，而沒有其他的懲處方法。立法會面對一個兩難處境：如果任何失當行為不論嚴重與否，一律施加取消該議員資格這個最終及唯一的懲處，未免過於嚴苛；相反，如果因有關失當行為的嚴重程度未至於需取消有關議員的資格而不作任何懲處，則可被公眾視為包庇有關議員，以致影響立法會的公信力。

5.12 調查委員會注意到，在現行《議事規則》第49B(1A)條所訂取消議員資格的機制下，當有一位議員聯同另外3位議員提出譴責議案時，唯一可以阻止調查展開的程序，便是由任何一位議員根據《議事規則》第49B(2A)條動議一項無須將譴責議案所述的事宜交付調查委員會進行調查的議案(下稱“不交付議案”)，而該議案獲得立法會通過。謝偉俊議員曾在劉健儀議員提出譴責甘乃威議員的議案後，隨即動議一項不交付議案，而他所持理由包括譴責議案所載的指控即使查明屬實，甘議員的失當行為的嚴重程度亦未至於需取消其議員資格，因此調查不應展開。然而，亦有議員認為，在未經調查下讓事件不了了之，公眾便無法得知真相，因此難以還各相關人士公道。該項不交付議案其後被否決，顯示立法會並不同意根據上述程序，阻止對甘議員被指的失當行為展開調查。事實上，首屆立法會的議事規則委員會訂立上述程序的目的，是讓立法會可決定

無須就一些屬瑣碎無聊或無理纏擾的指控展開調查，而不是藉此程序阻止對嚴重程度較輕的失當行為的指控進行調查。

5.13 調查委員會認為，出現上述情況的原因是，立法會目前並未就嚴重程度未至於需取消有關議員的資格的失當行為，訂定合適的處理機制及與行為失當程度相稱的罰則(例如發出警告)。此外，現行取消議員資格的機制並沒有採納先進行初步調查以確定表面證據是否成立才決定是否進行全面調查的做法。而由於調查機制已清楚地寫在《議事規則》內，無論表面證據是否成立，調查委員會亦須按程序完成整個調查。

5.14 調查委員會明瞭，設立機制以處理議員失當行為的投訴一向是一個具爭議性的議題。前立法局亦曾於1995年7月19日及1996年4月3日的會議上，兩度就授予議員個人利益監察委員會權力，以監察議員的操守的決議案進行辯論，但決議案均遭否決。調查委員會認為，時移世易，立法會應重新考慮是否需要檢討現行機制，以確保在處理涉及議員不同程度的失當行為的投訴時，有合適的處理機制和相稱的罰則，以維護立法會的公信力。