
資料摘要

選定立法機關處理有關議員登記或 申報利益的投訴的機制

1. 背景

1.1 議員個人利益監察委員會(下稱"監察委員會")在2009年1月2日和4月21日的會議上，就其接獲與議員登記或申報利益有關，或與議員申領工作開支償還款額或申請預支營運資金有關的投訴的處理程序進行商議。部分委員關注到委員會應否考慮以下的個案：

(a) 匿名投訴；及

(b) 經傳媒報道但監察委員會並無接獲相關投訴的指控。

1.2 本摘要提供資料，說明在4個選定的海外立法機關(英國、加拿大、美國及澳洲)，用以處理匿名投訴及經傳媒報道並針對議員的指控的機制。本摘要亦說明一項與此相關的課題，即負責當局會否主動進行調查事宜。為方便議員討論，**附錄**載有比較表，列出這些選定立法機關的有關機制的主要特點。

2. 英國

2.1 在英國下議院，就議員登記及申報利益所作的投訴會交由國會標準事務專員(Parliamentary Commissioner for Standards)(下稱"專員")考慮，專員是經下議院藉決議案委任的下議院人員，其工作受標準及特權委員會(Committee on Standards and Privileges)(下稱"標特委員會")監督。

匿名投訴的處理

2.2 根據專員發出名為《投訴調查程序說明》(*Description of the Complaints Investigation Process*)及《瑣碎或無理的投訴》(*Frivolous or Vexatious Complaints*)的兩份程序說明，專員不會考慮匿名投訴，亦不會考慮缺乏至少足以支持進行初步查問的證據的投訴。換言之，匿名投訴會直接被拒絕受理。¹

經傳媒報道的指控的處理

2.3 專員只會在接獲投訴時進行調查，而除非獲標特委員會明確授權，否則專員不可在沒有接獲投訴的情況下進行調查。²

2.4 厄斯金梅(Erskine May)指出，專員及標特委員會的行事均受前議員利益專責委員會(Select Committee on Members' Interests)的看法，即"作出一項無實據的指控並期望委員會就此集合支持指控的證據是不足夠的"所引導，而標特委員會"一般不會把只建基於報刊文章或電視報道的投訴視為有實據的指控"。³

2.5 儘管如此，若投訴人提交的傳媒報道載有足以支持進行調查的證據，則專員便會進行調查。⁴

2.6 當傳媒對議員作出負面報道時，即使專員並無接獲投訴，有關議員有時候會自行要求專員進行調查。專員只會在標特委員會同意下處理這些個案。⁵

¹ 國會標準事務專員辦公室在2009年7月24日的回覆。

² Parliamentary Commissioner for Standards (2009)，第18頁。

³ May (2004)，第494頁。

⁴ Parliamentary Commissioner for Standards (2009)，第22-23頁。

⁵ 國會標準事務專員辦公室在2009年7月24及30日的回覆。至今為止，已公布並與自行轉介相關的報告只有兩份，即在2002-2003年度對Mr Clive Betts作出查問及在2008-2009年度對Mrs Spelman作出查問。

3. 加拿大

3.1 在加拿大，針對眾議院議員有利益衝突問題所作的投訴，會交由利益衝突和道德事務專員(*Conflict of Interest and Ethics Commissioner*)(下稱"專員")考慮，而該職位是於2007年根據《加拿大國會法令》(*Parliament of Canada Act*)第81條開設，以取代道德事務專員(*Ethics Commissioner*)⁶。專員是國會人員，並經眾議院藉決議案批准然後由總督會同內閣理事會委任。專員負責執行《眾議院議員利益衝突守則》(*Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons*)(下稱"《守則》")，以協助議員避免發生利益衝突。尤其是，專員辦公室就遵守守則的責任向議員提供意見，並備存所需申報資料的機密文件和登記冊，以及就違反守則的指控進行調查。

匿名投訴的處理

3.2 根據《守則》，查問可由以下3個途徑中任何一個引發：

- (a) 有一名議員認為有合理的理據相信另一名議員曾違反《守則》因而提出要求；
- (b) 眾議院通過有關的決議案；或
- (c) 當專員認為有合理的理據使他相信一名議員可能曾違反《守則》時由他採取主動。

加拿大眾議院並無就處理匿名投訴訂立具體規則。

3.3 專員會酌情決定是否就公眾人士的投訴進行查問。專員會基於接獲的資料，以及該投訴是否符合《守則》下有關由他主動展開查問的規定(即有合理的理據使他相信一名議員可能曾違反《守則》)，作出有關決定。⁷

⁶ 隨着《利益衝突法》(*Conflict of Interest Act*)於2007年7月9日生效，道德事務專員辦公室已被解散。此前，該辦公室負責執行《公職人員和國會議員利益衝突和離職後守則》(*Conflict of Interest and Post-Employment Codes for Public Office Holders and Members of Parliament*)。

⁷ 利益衝突和道德事務專員辦公室(*Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner*)在2009年7月30日的回覆。

3.4 雖然自2007年有關職位開設以來，專員從未行使權力主動展開查問，但就專員主動作出調查的個案所須採取的步驟，與就投訴引發調查的個案所須採取的步驟相類似。被投訴的議員會有30天時間回應專員提出的關注。不論被投訴的議員有否回應，專員會再評審該個案，以決定應否進行調查。⁸

3.5 若專員認為有合理的理據使他相信有關議員可能曾違反《守則》下的責任，專員可主動就事件進行查問。⁹ 是否展開查問的決定取決於從公眾人士及傳媒報道所得的資料，以及議員的回應。然而，單憑議員未有作出回應並不構成讓專員採取跟進行動的理據。¹⁰

經傳媒報道的指控的處理

3.6 至於經傳媒報道的指控，專員會決定是否作出查問。有關決定取決於個別個案被揭露的資料及個案是否符合《守則》的規定。傳媒的報道如載有資料使專員相信可能曾出現違反《守則》的情況，便可能促使專員進行查問。然而，至今並無出現這類個案。¹¹

4. 美國

4.1 在美國眾議院，關於議員違反《公職行為守則》(*Code of Official Conduct*)或任何適用於規管議員履行公職或執行公務的規則、法律或規例的投訴，會交由公職行為標準委員會(*Committee on Standards of Official Conduct*)(下稱"委員會")考慮。委員會可在下列情況行使調查權力：

⁸ Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner (2009)，第15頁。

⁹ 《眾議院議員利益衝突守則》。

¹⁰ 利益衝突和道德事務專員辦公室在2009年8月28日的回覆。

¹¹ Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner (2009)，第15頁。

-
-
- (a) 委員會接獲一名眾議院議員的投訴，或接獲其他人士所作的投訴而該投訴附有一名議員的書面證明文件，表示投訴人真誠地提交有關資料，而資料值得委員會審查；
 - (b) 一名議員、人員或僱員被裁定曾干犯嚴重罪行；
 - (c) 眾議院藉決議案授權委員會進行查問；
 - (d) 經國會道德事務辦公室董事會(Board of the Office of Congressional Ethics)轉介；或
 - (e) 委員會主動進行調查。¹²

4.2 委員會獲授權進行以下工作：建議採取行政措施，以訂立或執行公職行為標準；調查涉嫌違反《公職行為守則》或就履行公職進行規管的任何適用規則、法律或規例的個案；就曾違反任何適用於履行公職的法律的個案，向適當的聯邦或州機關匯報具體證據；就議員、人員或僱員的任何現行或擬議行為是否適當，提供勸導性意見及發出一般指引；及處理書面豁免遵守餽贈規則的申請。

4.3 2008年3月，眾議院成立國會道德事務辦公室(Office of Congressional Ethics)(下稱"道德辦公室")。道德辦公室是獨立、無黨派的機關，負責審查對眾議院議員、人員及職員的失當行為所作的指控，並於適當時把個案轉介委員會審理。任何公眾人士均可向道德辦公室舉報懷疑涉及失當行為的個案。由於委員會只會考慮由議員提出或經議員核證的投訴，道德辦公室的設立為公眾人士提供了就議員的失當行為作出投訴的直接渠道。

¹² 《公職行為標準委員會規則》(Rules of the Committee on Standards of Official Conduct)。

4.4 有別於同時擁有勸導及執行責任的委員會，道德辦公室只會在接獲公眾投訴時進行初步調查，其權力只限於調查對眾議院議員、人員或職員在2008年3月11日或之後違反法律、規則、規例或其他道德操守標準所作出的指控。道德辦公室的調查分兩階段進行：初步審查和第二階段審查。在第二階段審查結束時，道德辦公室會就須否進一步審查還是駁回該個案，向委員會提出建議。

匿名投訴的處理

4.5 根據《公職行為標準委員會規則》(*Rules of the Committee on Standards of Official Conduct*)，提交委員會的投訴須以書面提出、載有日期及經公證人以"由(該名人士的姓名)於(日期)在本人面前簽署及宣誓(或確認)"的字句核證，並以簡明、扼要和直接的聲明，列明提出投訴一方的姓名及其在法律上的地址；回應者的姓名、職位或職銜；指控的違規行為的性質；以及指控的導致違規行為的事實。因此，匿名投訴不會獲得處理。

經傳媒報道的指控的處理

4.6 委員會即使並無接獲書面投訴，仍可主動進行調查。¹³ 委員會可考慮手上任何能顯示一名議員可能曾違反《公職行為守則》，或任何適用於該名議員在履行公職或執行公務時的行為的法律、規則、規例或其他道德操守標準的資料。除非已有及直至調查小組委員會成立，委員會的主席及少數黨首席委員可聯手收集關於被指稱的違規行為的額外資料。

4.7 美國國會並無就處理經新聞界報道的指控訂立具體規則。委員會可決定是否處理經傳媒報道的指控。

¹³ 《公職行為標準委員會規則》。

5. 澳洲

5.1 在澳洲國會眾議院，有關議員登記及申報利益的投訴，過往是交由議員利益常設委員會(Standing Committee of Members' Interests)考慮。隨着《會議常規》第216條於2008年第42屆國會會期開始時被採納，該委員會與特權事宜常設委員會(Standing Committee of Privileges)合併為特權事宜及議員利益常設委員會(Standing Committee of Privileges and Members' Interests)(下稱"常設委員會")，後者隨即接手考慮該等投訴。

匿名投訴的處理

5.2 常設委員會至今從未考慮任何匿名投訴。此外，常設委員會亦無制訂任何行事方式或指引，以協助處理該類投訴。理論上，常設委員會是否考慮匿名投訴由常設委員會自行決定，而若大多數委員同意，常設委員會可決定考慮一項匿名投訴。¹⁴

5.3 處理匿名投訴的程序和處理其他投訴相同。常設委員會須事先向擬議調查所針對的議員發出通知，告知他對其所作指控的性質，該等指控會盡量以一項具體指控的形式提出，如不可行，則會就所調查事件的一般性質通知該名議員，讓他作出回應。¹⁵

5.4 由於常設委員會在調查匿名投訴方面並無經驗，若發生初步查問完成後表面證據成立但仍未有非匿名的投訴人的情況，該項投訴會否獲進一步考慮屬未知數，有待常設委員會討論。¹⁶

¹⁴ 眾議院特權事宜及議員利益常設委員會在2009年7月10日及7月14日的回覆。然而，常設委員會秘書David Elder表示，鑒於投訴的匿名性質，常設委員會或會認為不應作出考慮。

¹⁵ Standing Committee of Privileges and Members' Interests (2008).

¹⁶ 眾議院特權事宜及議員利益常設委員會在2009年7月15日的回覆。

經傳媒報道的指控的處理

5.5 常設委員會雖然可主動進行調查，但不會就經傳媒報道的指控採取行動。¹⁷

禰懷寶

2009年12月7日

電話：2869 8343

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。

¹⁷ 眾議院特權事宜及議員利益常設委員會在2009年7月10日的回覆。

附錄

選定立法機關處理匿名投訴及經傳媒報道的指控的主要特點

	英國	加拿大	美國	澳洲
負責當局	國會標準事務專員。	利益衝突和道德事務專員。	公職行為標準委員會。	特權事宜及議員利益常設委員會。
匿名投訴的處理				
會否考慮匿名投訴?	不會，專員甚至不會就匿名投訴進行初步查問。	會，若專員認為有合理的理據使他相信一名議員可能曾違反《眾議院議員利益衝突守則》(下稱"《守則》")，投訴將獲考慮。	不會，提交委員會的投訴須以書面提出、載有日期及經核證，並在聲明列明相關資料，包括投訴人的姓名及其在法律上的地址。	委員會會否考慮匿名投訴由委員會自行決定。
會否就匿名投訴進行初步查問?	不適用。	不適用。	不適用。	會，在委員會的大多數委員同意下，可調查匿名投訴。
在初步查問期間，會否聯絡被投訴的議員或其辦公室以讓其澄清或解釋?	不適用。	會，被投訴的議員有30天時間回應專員提出的關注。	不適用。	會，被投訴的議員將獲通知，讓其澄清或解釋。

附錄(續)

選定立法機關處理匿名投訴及經傳媒報道的指控的主要特點

	英國	加拿大	美國	澳洲
經傳媒報道的指控的處理				
在無接獲投訴的情況下，負責當局會否主動進行調查；	不會。	會，若專員認為有合理的理據使他相信一名議員可能曾違反《守則》的話。	會，儘管並無接獲書面投訴，委員會可主動進行調查。	會，委員會可主動進行調查。
如果會；會否考慮經傳媒報道但無接獲相關投訴的指控？		會，傳媒的報道如載有資料使專員相信可能曾出現違反《守則》的情況，便可能促使專員進行查問。	會，但無具體規定如何處理經傳媒報道的指控。	不會，委員會並不會就經傳媒報道的指控作出行動。

參考資料

英國

1. *Committee on Standards and Privileges*. (2009) Available from: http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/standards_and_privileges.cfm [Assessed July 2009].
2. Evans, P. (2009) *Handbook of House of Commons Procedure*. 7th edition. London: DODS.
3. May, T.E. (2004) *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings, and Usage of Parliament*. 23rd edition. London: Butterworths.
4. Parliamentary Commissioner for Standards. (2003a) *Procedural Note 1: Description of the complaints investigation process*. Available from: <http://www.parliament.uk/documents/upload/PCFSProcedNote1.pdf> [Assessed July 2009].
5. Parliamentary Commissioner for Standards. (2003b) *Procedural Note 6: Frivolous or vexatious complaints*. Available from: <http://www.parliament.uk/documents/upload/PCFSProcedNote6.pdf> [Assessed July 2009].
6. Parliamentary Commissioner for Standards. (2009) *Annual Report 2008-09*. Available from: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmcomstan/608/608.pdf> [Assessed July 2009].
7. *Parliamentary Commissioner for Standards*. (2009) Available from: http://www.parliament.uk/about_commons/pcfs.cfm [Assessed July 2009].

加拿大

8. *Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner*. (2008) Available from: <http://ciec-ccie.gc.ca/Default.aspx?pid=1&lang=en> [Assessed July 2009].

-
9. Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner. (2009) *The 2008-2009 Annual Report in respect of the Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons*. Available from: <http://ciiec-ccie.gc.ca/resources/Files/English/Public%20Reports/Annual%20Reports/Members%20of%20the%20House%20of%20Commons/2008-2009%20Annual%20Report%20in%20respect%20of%20the%20Conflict%20of%20Interest%20Code%20for%20Members%20of%20the%20House%20of%20Commons.pdf> [Assessed July 2009].
 10. Parliament of Canada (2007) *Officers of Parliament – Conflict of Interest and Ethics Commissioners*. Available from: http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/compilations/OfficersAndOfficials/EthicsOfficers_HouseOfCommons.aspx?Menu=SEN-Officers-Ethics [Assessed July 2009].
 11. *Standing Orders of the House of Commons including the Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons (Consolidated version as of June 4, 2009)*. Available from: <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/SO PDF.pdf> [Assessed July 2009].

美國

12. *Committee on Standards of Official Conduct*. (2009) Available from: <http://ethics.house.gov/> [Assessed July 2009].
13. *Office of Congressional Ethics*. (2009) Available from: <http://oce.house.gov/> [Assessed August 2009].
14. Office of Congressional Ethics. (2009a) *Brochure*. Available from: http://oce.house.gov/pdf/20090205_OCE_brochure.pdf [Assessed August 2009].
15. Office of Congressional Ethics. (2009b) *Quarterly Report January – March 2009*. Available from: http://oce.house.gov/pdf/20090415_First%20Quarter%20Report.pdf [Assessed August 2009].
16. *Rules. Committee on Standards of Official Conduct. 111th Congress*. Available from: http://ethics.house.gov/Media/PDF/111th_Rules_Amended_June_2009.pdf [Assessed July 2009].

澳洲

17. *House of Representatives Standing and Sessional Orders*. (2008)
Available from: <http://www.aph.gov.au/house/pubs/standos/> [Assessed July 2009].
18. Standing Committee of Privileges and Members' Interests. (2008) *Review of procedures of the Committee*. Available from:
<http://www.aph.gov.au/house/committee/pmi/reports/Final%20Review%20of%20Procedures%20Report.pdf> [Assessed July 2009].
19. *Standing Committee of Privileges and Members' Interests*. (2009)
Available from: <http://www.aph.gov.au/house/committee/pmi/index.htm>
[Assessed July 2009].