

立法會

Legislative Council

立法會CMI/34/11-12號文件

檔 號：CB(3)/C/2 (08-12)

議員個人利益監察委員會 2012年4月23日第九次會議的文件

有關可否委任專員處理針對議員的投訴的可行性研究報告

目的

立法會秘書處曾進行研究，探討可否借鑒部分海外國會設立專員一職的類似構思，委任獨立人士／設立獨立辦事處協助立法會處理針對議員的投訴；本文件旨在匯報該項研究的結果。

背景

2. 在2012年1月9日舉行的會議上，議員個人利益監察委員會(下稱"監察委員會")察悉《議事規則》所訂，處理針對議員以其議員身份所作行為的投訴的現行多個機制，即監察委員會(第73條)、調查委員會(第49B(2A)條)及專責委員會(第78(1)條)，以及這些機制的以下問題：

- (a) 監察委員會只負責考慮針對議員涉及下述事宜的投訴：議員個人利益的登記(第83條)、金錢利益的披露(第83A條)，以及申請發還工作開支及申請預支營運資金(第83AA條)；
- (b) 調查委員會只負責考慮針對議員並可導致取消其立法會議員資格的下述投訴：嚴重行為不檢，足以令立法會聲譽受損；或違反誓言；
- (c) 雖然立法會可委任專責委員會考慮不屬監察委員會和調查委員會職權範圍的針對議員行為的投

訴，可是，事實上這做法從未被採用，或許說明了這個機制並不適合處理這種投訴，原因包括：投訴提及的議員的身份會不必要地被公開；《議事規則》並無賦予專責委員會就處分議員提出建議的權力；以及其欠缺一套處理這種投訴的常設做法及程序；及

- (d) 監察委員會、調查委員會及專責委員會這幾個機制都有一個共通的問題，就是它們進行的調查，均會令公眾覺得議員調查同僚議員(即"自己人調查自己人")。這可能不單影響這些委員會的公信力，還會影響立法會的公信力。

3. 委員普遍認為值得繼續探討委任獨立人士為專員的建議；擬委任的專員將負責處理屬監察委員會職權範圍的針對議員的投訴，即有關登記及申報個人利益、申請發還工作開支及申請預支營運資金的投訴。委員並要求秘書處研究可否把此構思引入現行的機制，並擬訂更詳細的建議，供監察委員會考慮。

有關可否委任專員處理針對議員的投訴的可行性

針對議員的投訴的範圍

4. 自首屆立法會以來，監察委員會共接獲23宗投訴。監察委員會曾考慮其中6宗投訴。至於餘下17宗投訴，由於不屬監察委員會的職權範圍及／或為瑣屑無聊或匿名的投訴，故無須採取進一步行動。¹

5. 在立法會申訴制度下，申訴部亦接受市民就議員在立法會的表現及發言所提出的意見。這些意見有部分可視為針對個別議員的投訴。然而，由於此類投訴不屬監察委員會的職權範圍，故通常會送交當值議員參閱，而當值議員或會建議應如何處理該等投訴。在大多數情況下，投訴會交回有關的議員，以供有關議員察悉市民的意見及決定應否採取任何進一步行動，以回應投訴人的關注。在本屆立法會的首3年，申訴部接獲市民就個別議員提交的意見平均為每月24宗。

6. 在2009年10月，申訴部接獲有關一名議員辭退其議員助理的投訴後，當值議員向內務委員會建議授權監察委員會調查該個案。經詳細討論後，議員決定正當的程序是按照《議事規

¹ 附錄I的資料摘要載列監察委員會自首屆立法會以來曾處理的投訴個案。

則》第49B(1A)條處理此事，即根據《基本法》第七十九(七)條動議一項議案譴責該名議員以取消其議員的資格。有關的譴責議案於2009年12月9日動議，而隨後，立法會委任了調查委員會。調查委員會於2012年3月28日向立法會提交報告，當中指出，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。立法會對作出失當行為(不屬監察委員會的職權範圍)的議員只可選擇取消其議員資格或不作出懲處。調查委員會察悉，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年及1996年兩度就授予監察委員會權力，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。

7. 秘書處在考慮可否委任專員協助監察委員會處理針對議員的投訴的過程中，曾研究英國國會標準事務專員(Parliamentary Commissioner for Standards)及加拿大利益衝突和操守標準事務專員(The Conflict of Interest and Ethics Commissioner)的工作，並就此發出兩份文件，即立法會CMI 93/10-11號文件和立法會CMI 94/10-11號文件，以供監察委員會在2011年5月20日的會議上討論。**附錄II**的比較表載列上述專員的角色及職能、資格及與相關國會委員會的工作關係。

建議的安排

專員的角色和職責

8. 為回應公眾關注針對議員的投訴由議員自己處理，立法會可委任專員接受針對議員涉及登記及申報個人利益、申請發還工作開支及申請預支營運資金的投訴，並進行調查，以及向監察委員會匯報其調查結果。監察委員會將監督專員的工作。鑒於專員的上述主要職責與《議事規則》第83、83A及83AA條的運作息息相關，因此，他／她亦應負責(i)就這些規則和議員個人利益登記表格所載規定的詮釋，向監察委員會和個別議員提供意見；(ii)編製及備存議員個人利益登記冊；以及(iii)監察登記及申報制度的運作和有關發還工作開支及預支營運資金的申請，並提出改善建議，供監察委員會考慮。

9. 鑒於監察委員會的職能包括考慮關乎議員以其議員身份所作行為的操守標準事宜，以及就該等事宜提供意見及發出指引，專員亦應檢視申訴部接獲有關議員的意見，但不會就這

些接獲的意見採取進一步行動。此外，若現行的指引應作出修訂或改善，專員應向監察委員會提供這方面的意見。

10. 秘書處建議專員沿用監察委員會採取的《程序》處理投訴。在監察委員會批准下，專員應可在有需要時委聘外間專家顧問。

專員的委任

11. 專員應為立法會的人員，因此，較妥善的做法為立法會行政管理委員會經考慮監察委員會的意見後作出推薦，再由立法會按此通過議案，然後由立法會主席作出委任。

12. 為盡量增加合適人選的數目，立法會可公開招聘專員。專員不一定要是前法官或具有法律背景，就如加拿大的利益衝突和操守標準事務專員，但應符合下述條件：(i)深受市民及議員尊敬；(ii)政治中立；(iii)中、英文講寫能力極佳及(iv)在利益衝突、解決糾紛、財務安排、專業規管，以及紀律或操守方面，具備最少其中一項實際的專門知識。²

13. 至於專員的委任年期，把專員的任期定為4年並可連任一次，似乎是適當的安排。為確保立法會獲提供連貫的服務，專員的4年任期應於當屆立法會第三個年度會期開始。³

14. 鑒於專員的工作量須待該職位開設後及有人作出投訴後方可確定，立法會可先以兼職形式委任專員，每周工作固定時數及在有需要時工作。

對財政的影響

15. 視乎專員會否在初期每周工作固定的時數，以及在有需要時獲委聘一段指定的時間以調查特定個案，委員可考慮以下的安排：

² 英國國會下議院對於國會標準事務專員(Parliamentary Commissioner for Standards)並無特別規定；而加拿大國會眾議院的利益衝突和操守標準事務專員(The Conflict of Interest and Ethics Commissioner)則必須為以下人士：高級法院或省級法院的前法官；或聯邦或省級委員會、公署或審裁機關的前成員，並在利益衝突、財務安排、專業規管，以及紀律或操守方面，具備最少其中一項實際的專門知識；或前參議院操守標準事務主任(Senate Ethics Officer)或前操守標準事務專員(Ethics Commissioner)。

³ 英國下議院把國會標準事務專員的任期定為5年，不得連任。在加拿大國會眾議院，利益衝突和操守標準事務專員的任期為7年，可以連任。

- (a) 按每周工作最多11小時計算，每月費用為原訟法庭法官月薪的25%。工作範圍包括檢視申訴部接獲有關議員的意見及／或接受議員、議員的職員、秘書處職員就利益衝突、登記及申報利益及其他相關事宜的查詢；及
- (b) 若專員須調查特定個案，他／她將獲支付實報實銷的每日服務費，款額按原訟法庭法官月薪(在2012年4月1日為21萬500元)計算。

16. 鑒於在一年內須作出調查的投訴個案數目預料不會很多，因此，初期可由秘書處現有職員支援專員的工作。委聘專員帶來的整體財政影響約為每年80萬元。

徵詢意見

17. 謹請委員察悉上文第4至16段所載的報告結果，以及有關委任專員處理針對議員的投訴的建議安排。

立法會秘書處
議會事務部3
2012年4月20日

議員個人利益監察委員會自首屆立法會以來曾考慮的6宗投訴個案

資料摘要

	接獲投訴日期	投訴事項	監察委員會向立法會提交報告
1.	2004年 8月23日	投訴指稱，一位議員沒有按照《議事規則》第83條的規定，向立法會秘書登記他在某公司持有的股份，並申領公帑以發還其在1998年6月至2001年7月期間，租用該公司擁有的物業的大廳作為其立法會議員地區辦事處高於市值的租金開支。	有 (於2005年 3月9日)
2.	2009年 11月24日	投訴指稱，一位議員身為調查有關梁展文先生離職後從事工作的事宜專責委員會的委員，卻沒有按照《議事規則》第83及83A條的規定，登記及披露他和他的配偶向某公司提供的受薪專業服務，而該公司是專責委員會調查對象之一。	無
3.	2009年 12月31日	投訴指稱，3位議員擔任若干公司的非執行董事，而該等公司有參與鐵路事宜小組委員會所考慮的項目，然而，他們在小組委員會數次會議上發言前，未有按照《議事規則》第83A條的規定，披露他們涉及的金錢利益。	有 (於2011年 7月13日)
4.	2009年 12月31日	投訴指稱，一位議員動用公帑向其僱員購買僱傭保險，使該僱員可從有關保險公司獲取一成佣金，因而違反《議事規則》第83AA條。	有 (於2010年 5月26日)
5.	2010年 10月5日	投訴指稱，一位議員未有按照《議事規則》第83條的規定，向立法會秘書登記他持有的股份和土地及物業利益。	有 (於2011年 4月13日)
6.	2011年 4月28日	投訴指稱，6位議員未有按照《議事規則》第83條的規定，向立法會秘書登記他們的董事職位及／或股份利益。	有 (於2011年 11月16日)

**英國國會標準事務專員(Parliamentary Commissioner for Standards)與
加拿大利益衝突和操守標準事務專員(Conflict of Interest and Ethics
Commissioner) 的比較**

	英國國會標準事務專員	加拿大利益衝突和 操守標準事務專員
職位		
委任	<p>下議院的獨立人員</p> <p>由下議院透過公開招聘並在下議院行政管理委員會(House of Commons Commission)建議下委任</p>	<p>國會的獨立人員</p> <p>在諮詢眾議院各個獲確認政黨的黨魁及藉眾議院決議批准後，由總督會同樞密院任命</p>
資格	<p>並無特別要求</p> <p>現任及前任專員都是前高級公務員或具公共服務背景的人士</p>	<p>必須為：</p> <ul style="list-style-type: none"> — 高級法院或省級法院的前法官；或 — 聯邦或省級委員會、公署或審裁機關的前成員，並在利益衝突、財務安排、專業規管，以及紀律或操守標準方面，具備最少其中一項實際的專門知識；或 — 前參議院操守標準事務主任(Senate Ethics Officer)或前操守標準事務專員(Ethics Commissioner)

	英國國會標準事務專員	加拿大利益衝突和操守標準事務專員
辦事處		
角色及職能	<ul style="list-style-type: none"> — 備存議員財務利益登記冊及其他利益登記冊； — 就利益及標準等事宜向議員和標準及特權事宜委員會(Committee on Standards and Privileges)提供意見；及 — 調查針對議員操守的投訴 	<ul style="list-style-type: none"> — 就遵守《利益衝突法令》(Conflict of Interest Act)及《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》")的事宜，分別向公職人員及議員提供意見； — 審閱公職人員及議員有關資產、負債及活動等事宜的保密報告； — 調查可能違規的事項；及 — 向國會匯報
委任年期	任期為5年，不得連任	任期為7年，可以連任
免職	由下議院藉實質決議作出	由總督會同樞密院在眾議院決議後作出
辦事處的監管機構	標準及特權事宜委員會	眾議院
行為守則／利益衝突守則的監管機構	標準及特權事宜委員會	程序及內政事務常務委員會(Standing Committee on Procedure and House Affairs)
運作模式	兼職工作(每星期4天)	全職工作
辦事處職員數目	等同7.5名全職員工	46名全職員工
每年預算	2010-2011年度為606,700英鎊(約7,645,000港元)	自2008年至今，一直維持在約710萬加元的水平(約5,360萬港元)

	英國國會標準事務專員	加拿大利益衝突和操守標準事務專員
調查		
展開調查的機制	接獲投訴後行事，或只要掌握足夠證據亦後可展開調查	若有議員針對另一名議員作出投訴，指其不遵從《守則》，便可展開研訊。 根據《守則》，只要有合理理由相信曾發生違規事項，便可酌情決定對議員展開研訊程序。
處理匿名投訴	不會	不會
調查程序	包括3個階段：初步考慮、初步研訊及全面調查	包括4個階段：初步考慮、初步研訊、全面調查及向眾議院匯報
強迫取得證據的權力	無	無
更正機制	如被投訴的議員已承認沒有登記或申報某項個人利益，或所涉及的個人利益輕微，又或沒有登記或申報只屬無心之失，便可酌情更正資料，而無須向標準及特權事宜委員會全面匯報。	無
建議處分	不會	會

	英國國會標準事務專員	加拿大利益衝突和 操守標準事務專員
調查		
匯報	<p>在調查結束後，會向標準及特權事宜委員會提交備忘錄，然後由該委員會決定是否建議對被投訴的議員作出處分。</p> <p>此外，即使裁定投訴不成立，亦可因投訴涉及公眾利益或投訴衍生較廣泛的問題，而向標準及特權事宜委員會提交備忘錄。</p> <p>委員會的報告會連同備忘錄一併提交下議院作決定。</p>	<p>在研訊程序結束後，會向議長提交報告並建議施行處分(如有的話)，再由議長提交眾議院，並公開發表該報告。當報告提交眾議院後，被投訴的議員有權就報告向眾議院發言。議員可動議贊同報告的議案，並就議案進行辯論。倘若在提交報告當天起計第30個會議日前並無動議或處置議案，贊同報告的議案會被視作已經動議，而議長須向眾議院提出處理議案的待決議題。眾議院可把報告發回專員作進一步考慮，並可連同或不連同指示。</p>

立法會秘書處
議會事務部3
2012年4月20日