

立法會

Legislative Council

立法會 CROP 93/17-18 號文件

檔 號：CB(4)/CROP/3/50
電 話：3919 3403
日 期：2018 年 9 月 3 日
發 文 者：議事規則委員會秘書
受 文 者：立法會全體議員

議事規則委員會

就處理議員失當行為的機制進行諮詢

議事規則委員會現邀請議員就以下事項提出意見：

- (a) 有否需要針對議員的失當行為，在《議事規則》訂立新的處分；
- (b) 若同意上文第(a)項，針對議員在立法會及全體委員會會議上作出極不檢點行為施加處分的擬議框架；及
- (c) 若同意上文第(a)項，與設立有效機制處理議員各類一般的失當行為有關的事宜。

背景

2. 在 2018 年 6 月 25 日的會議上，議事規則委員會就議員行為方面考慮了下述兩項互相關連的事項：(a)立法會行政管理委員會("行政管理委員會")就研究有否需要設立有效機制以處理議員失當行為提出的要求；¹及(b)一個涵括香港以外某些立法機關主要處分機制特點的綱領框架，該等立法機關都設有類似機制，以處理會議

¹ 行政管理委員會在 2018 年 4 月 26 日的會議上，討論了一宗 2018 年 4 月 24 日發生在立法會綜合大樓的事件，當中涉及一名議員和一名政府官員。行政管理委員會部分委員在討論過程中關注到，部分議員在立法會或委員會舉行會議期間或以外時間，對他人作出言語辱罵或肢體粗暴行為的事件時有發生，但並無有效方法就該等行為施加處分。行政管理委員會因此要求議事規則委員會研究有否需要設立有效機制，處理議員的不當行為。

期間出現的極不檢點行為。²

3. 經商議後，議事規則委員會同意應就下述事項諮詢全體議員：(a)議員是否原則上同意應針對議員的失當行為，在《議事規則》內訂立新的處分；及(b)若然同意，議員對應訂立的新處分類別及相關事宜有何意見。

處理議員失當行為的現有規則

4. 市民期望議員在履行公職時行為操守必須達到高標準，並嚴謹管理其財政。《議事規則》現時並無條文訂明何種行為會構成失當行為，亦沒有針對議員行為失當而施加處分的詳細機制；除與議員在會議期間的行為、個人利益和工作開支及過早發表證據有關的一般條文外，就只有《議事規則》第 49B 條訂定了程序安排，以實施《基本法》第七十九條第(六)項及第(七)項，取消立法會議員資格。該等條文的一覽表及相關背景載於**附錄 I**。

5. 議員個人利益監察委員會("監察委員會")在 2009 年 6 月採納了一套並無約束力的《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》("《勸喻性質的指引》")，並已發給全體議員。《勸喻性質的指引》訂明若干重要原則，斷定議員是否符合社會對立法會議員應達到的行為標準所抱的期望。《勸喻性質的指引》載於**附錄 II**。

過往就議員失當行為進行商議的要點

在立法會和委員會會議上作出極不檢點行為

6. 《議事規則》第 45(2)條規定，如議員行為極不檢點，立法會主席、全體委員會主席或任何委員會主席即須命令其立即退席，不得繼續參與立法會或委員會的該次會議。除此之外，《議事規則》便沒有訂立其他處分，處理議員在立法會或委員會會議上作出的極不檢點行為。自 2010 年以來，議事規則委員會一直有評估在立法會及委員會會議中維持秩序的現行措施是否足夠，有關商議工作的摘要載於**附錄 III**。議事規則委員會亦曾研究其他立法機關(包括英國、澳洲、德國、印度、南非、南韓及台灣的立法機關)的相關規則和行事方式。

² 在 2016 年 12 月 6 日、2017 年 1 月 10 日和 2018 年 6 月 25 日舉行的議事規則委員會會議上，委員應立法會主席的要求，再次檢視與立法會及委員會中的秩序有關的事宜。立法會主席鑒於曾發生多宗相關事件而提出上述要求，該等事件涉及部分議員因在立法會會議上行為極不檢點而被立法會主席着令其立即退席，不得繼續參與會議。

相關處分機制的摘要載於**附錄 IV**。

議員一般的失當行為

7. 議員曾在不同場合商議應如何處理議員的失當行為。此外，自第一屆立法會以來，憑藉議員根據《基本法》第七十九條第(七)項在立法會會議上動議譴責一名議員的議案，先後有4個調查委員會根據《議事規則》第49B(2A)條成立。監察委員會和各個調查委員會就議員行為進行商議及提出建議的相關事件時序表，載於**附錄 V**。

須予考慮的事項

有否需要針對議員的失當行為在《議事規則》訂立新的處分

8. 對於是否針對議員失當行為在《議事規則》訂立新的處分，議事規則委員會委員意見分歧。大多數委員認為有需要訂立新的處分，但部分委員鑒於香港的政治背景，對是否適合在立法會實行海外立法機關採用的處分措施表示保留。

9. 經商議後，議事規則委員會同意應就下述事宜徵詢議員的意見：議員是否原則上同意有需要針對議員在立法會和委員會會議上作出極不檢點行為，訂立新的處分。

針對議員在立法會或全體委員會會議上作出極不檢點行為在《議事規則》第45(2)條下訂立處分的擬議框架

10. 參考曾研究的海外立法機關所訂處分機制(載於附錄 V)各項主要共通元素後，現請議員亦就下列類別的擬議處分(單獨或合併施行)提出意見，供議事規則委員會進一步商議：

(a) 禁止議員出席日後的會議

議員如在立法會(或全體委員會)會議進行期間因行為極不檢點而根據《議事規則》第45(2)條被命令立即退席，不得繼續參與該次會議，立法會主席(或全體委員會主席)可根據《議事規則》預先訂明的等級命令，或由立法會藉通過議案，禁止該議員出席立法會下次會議或其後若干次會議；

(b) 財政處分

議員如因行為極不檢點而根據《議事規則》第45(2)條被命令從立法會(或全體委員會)會議上退席，並被立法會主席(或全體委員會主席)命令，或由立法會藉通過議案，禁止出席

日後的立法會會議，該議員在相關期間的薪酬須被扣起。另一做法是可由立法會主席(或全體委員會主席)命令，或由立法會藉通過議案，對有關議員處以罰款。罰款額(包括任何針對再犯此等失當行為的罰款加額)可在《議事規則》中指明。

11. 關於上文第 10(b)段，謹請議員注意，《基本法》或《立法會(權力及特權)條例》(第 382 章)都沒有特定條文，賦權立法會可扣起議員薪酬或施加罰款，故或有需要制定新法例或修訂現有的法例，明確賦權立法會和立法會主席(或全體委員會主席)施行擬議的財政處分。由於《立法會行政管理委員會條例》(第 443 章)第 17(2)條現時訂明，行政管理委員會只須遵從立法會藉決議發出的指示，因此亦可能需要修訂第 443 章，以賦權行政管理委員會根據立法會主席(或全體委員會主席)的命令扣起議員薪酬。擬就相關財政處分制訂更具體的建議時，須就此事項再作商議。

有否需要設立機制處理議員各類一般的失當行為

12. 除取消議員資格的機制外，《議事規則》現時並無訂有其他機制，處理議員與其個人利益和工作開支或過早發表證據無關的各類失當行為。議員可考慮有否需要設立有效機制，處理議員各類失當行為。

問卷

13. 謹請議員填妥載於**附錄 VI**的問卷，就上文第 8 至 12 段所述的事宜提出意見，並於**2018 年 10 月 2 日(星期二)或該日前**將問卷交回秘書處。

議事規則委員會秘書

(洗柏榮)

連附件

副本致：梁君彥議員, GBS, JP (立法會主席)

謝偉俊議員, JP (主席)

秘書長、法律顧問、副秘書長、助理秘書長 1、

助理秘書長 2、助理秘書長 3、助理秘書長 4、

高級助理法律顧問 2、主管(公共資訊部)、助理法律顧問 4

規管議員以其議員身份所作行為的現有規則

《議事規則》第 49B 條

1. 《議事規則》第 49B 條訂定程序安排，以實施《基本法》第七十九條第(六)項和第七十九條第(七)項，取消立法會議員資格。《議事規則》第 49B(1)條就被判犯有刑事罪行並被判處監禁一個月以上的議員，訂明解除其職務的程序；《議事規則》第 49B(1A)條則訂定譴責議員行為不檢或違反誓言的程序。根據這兩項條文任何一項動議的議案，須經出席立法會會議的議員三分之二多數票通過。《議事規則》第 49B(2A)條亦訂出程序，藉以將根據第 49B(1A)條動議的譴責議案所述事宜交付調查委員會。《議事規則》第 73A 條就調查委員會的成立和運作訂定程序。

《議事規則》第 42 及 45 條

2. 《議事規則》第 42 條(議員在會議進行中的舉止)載列若干行為標準，以供議員在立法會及委員會會議進行期間遵守。《議事規則》第 45 條(立法會及委員會會議中的秩序)進一步訂明，議員如不斷提出無關的事宜，或冗贅煩厭地重提本身或其他議員的論點，主席可指示該議員不得繼續發言；如議員行為極不檢點，主席可命令其立即退席。

《議事規則》第 82 條及第 83 條

3. 為防止議員進行遊說以獲取報酬或補償，第 82 條禁止議員以專業身份代表某一方，或以其可藉以收取費用或報酬的身份，列席立法會或任何委員會或小組委員會會議。這項規則類似英國國會下議院於 1995 年 11 月 6 日通過的一項決議；該決議訂明議員不得在下議院的任何會議上擔當有報酬的倡議者。第 83 條界定議員須予登記的個人利益，並臚列有關規定，訂明議員須向立法會秘書提供該等個人利益詳情，以供公眾查閱。

《議事規則》第 83A 條

4. 根據第 83A 條，議員不得就其有直接或間接金錢利益的事宜動議任何議案或修正案，或就該事宜發言，除非該議員披露有關利益的性質。議員有責任判斷是否就正在審議的事宜披露其金錢利益，以供其他人判斷他們對該事宜的意見有否或看來會否受到其利益所影響。議員應在最適當的時刻披露有關利益，通常是在他或她就該事宜開始發言時。第 83A 條大致上跟隨英國下議院於 1974 年 5 月 22 日通過的一項有關議員申報財務利益的決議。

《議事規則》第 83AA 條

5. 第 83AA 條訂明，議員在申請發還工作開支或申請預支營運資金時，須確保其提供的資料是真實、準確及詳盡的，並須依照其作出的任何承諾行事。

《議事規則》第 84 條

6. 第 84(1)條訂明，議員不得就其有直接金錢利益的任何議題表決，除非該議員的利益屬香港全體或某部分市民同樣享有，又或議員所表決的事宜是政府政策。由於議員僅只在席也可能影響表決結果，因此第 84(1A)條進一步訂明，就表決的議題有直接金錢利益的議員須在該議題進行表決時退席。這兩項條款與英國下議院的做法大致相同。下議院根據 1992 年 7 月 13 日的決議，通過其議員個人利益專責委員會(Select Committee on Members' Interests)首份報告內，多個關乎各專責委員會主席及委員的財務利益的段落，其中一項主要條文訂明"當委員會的委員(特別是主席)擁有的財務利益受到某項研訊的直接影響，或當他或她認為某項個人利益可能對該委員會的工作或其後提交的報告構成影響，該名委員便應在與該個人利益有關的委員會會議上避席"。

《議事規則》第 85 條

7. 《議事規則》第 85 條訂明，任何議員如不遵從第 83 條(個人利益的登記)、第 83A 條(個人金錢利益的披露)、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)，可由立法會藉訓誡或譴責，或暫停職務或權利的議案加以處分。

《議事規則》第 81 條

8. 第 81(1)條訂明，在《議事規則》第 80 條提述的任何委員會(即任何常設委員會或其他獲立法會授權可傳召證人的委員會)將其報告提交立法會前，議員不得披露委員會所取得的證據或所收到的文件，但在公開會議中所取得的證據或所收到的文件除外。第 81(2)條訂明，任何委員會委員如不遵守第(1)款的規定，可由立法會藉訓誡或譴責的議案加以處分。第 81(1)條是以英國下議院 1837 年的一項決議為藍本，違反該決議可能構成藐視國會，並會受到懲罰，包括譴責或訓誡、留薪或停薪暫停職務，以至開除議席。

**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操守標準事宜
訂定的勸喻性質的指引**

*(議員個人利益監察委員會
根據《立法會議事規則》第73(1)(d)條發出)*

1. 議員應確保其行為一定不會令立法會的信譽受損。
2. 議員行事的方式，不應使其處境可能有負市民對立法會議員在一般應有的行為準則方面的期望。議員在決定參與商業性質的活動（例如廣告活動）前，須詳細考慮該活動的性質和內容是否會被視為與立法會議員的地位或聲望不符，而令立法會的信譽受損。
3. 議員應遵守立法會、其委員會或小組委員會或立法會主席為規管立法會及各委員會及小組委員會的行事方式及程序，或議員在處理立法會事務時的表現而訂定的任何規則或規例的文義和精神。
4. 議員不應以其立法會議員身份謀求影響其他人士，藉以牟取私利。
5. 議員不應利用其藉立法會議員身份取得、而公眾人士一般不能得到的資料，或從該等資料獲得利益。
6. 議員只應就公眾關注的事項索取資料，不應為私人或個人利益而要求取得資料。
7. 議員在向立法會(包括立法會秘書處)提供個人資料(例如履歷)時，應確保該等資料真實無訛。

2009年6月

**議事規則委員會就針對議員在立法會和委員會會議上
作出極不檢點行為施加處分所進行的商議工作**

會期	事件
2010-2011 年度	<p>因應在某些委員會的會議進行期間曾發生數宗涉及部分議員行為不檢的事件，議事規則委員會討論了有何方法確保委員會運作暢順。立法會其後於 2011 年 5 月 11 日的會議上通過議事規則委員會主席動議的議案，將《議事規則》第 44 及 45(2)條的適用範圍延伸至涵蓋所有委員會。</p> <p>議事規則委員會檢視了若干海外立法機關(包括德國、印度及南非三國的國會)的規則和做法，根據該等規則和做法，如有議員在會議上屢次或不斷作出極不檢點行為，其主席/議長有權把該等議員暫停職務。在該會期內，議事規則委員會仍認為並無必要修訂《議事規則》，針對議員在立法會的不檢點行為作出處分。</p>
2011-2012 年度	<p>議事規則委員會研究了選定海外立法機關處理議員在會議上作出粗暴行為(特別是投擲物件)的相關規則和做法。該等立法機關包括英國、加拿大、澳洲、新西蘭、南韓及印度國會和台灣立法院。</p> <p>議事規則委員會考慮了葉國謙議員就修訂《議事規則》第 45(2)條提出的建議；該建議旨在訂明，若有議員在立法會會議上因極不檢點行為而兩度被立法會主席根據《議事規則》第 45(2)條命令其退席，立法會可藉通過一項由立法會主席就處分有關議員而動議的議案，禁止該名議員出席隨後一次的立法會會議。</p> <p>議事規則委員會表決支持葉議員就修訂《議事規則》第 45(2)條提出的建議，並決定在第五屆立法會跟進此事。</p>

會期	事件
2013-2014 年度	<p>議事規則委員會研究了蔣麗芸議員及陳鑑林議員提出的下述建議：應參考前香港立法局制定的《會議常規》相關條文(附件)，藉收緊《議事規則》處理議員屢次在立法會會議上作出極不檢點行為的情況。</p> <p>議事規則委員會亦考慮了一項根據葉國謙議員的建議擬備的擬議程序，該項程序訂有特定處分，以處理議員屢次在立法會會議上作出極不檢點行為的情況。議事規則委員會決定就擬議程序諮詢議員。相關諮詢通告(立法會CROP 70/13-14號文件)於2014年6月5日送交全體議員。</p> <p>由於大部分泛民主派議員認為，無須修改《議事規則》以訂立特定處分處理議員屢次或不斷作出不檢點行為的情況，議事規則委員會主席決定不在立法會動議議案以修訂《議事規則》，因為該項議案獲得通過的機會微乎其微。</p>
2016-2017 年度	<p>議事規則委員會再次研究此事。經研究其他立法機關的經驗和評估在立法會及委員會中維持秩序的現行措施是否足夠後，議事規則委員會認為，前立法會議員葉國謙在第五屆立法會提出的建議可作為開展進一步討論的起點。議事規則委員會又認為，可先制訂一個臚列不同方案(包括暫停議員職務或禁止議員出席會議及訂立向議員施加某種形式的財政處分等)的諮詢框架，供議事規則委員會作進一步考慮，然後再徵詢全體議員對該等方案的意見。</p>



附錄 III 的附件
Annex to Appendix III
立法會CROP 35/13-14號文件
LC Paper No. CROP 35/13-14

立法會
議事規則委員會主席
譚耀宗先生 GBS, JP

譚主席：

要求收緊「議員行為不檢」議事規則

鑑於有議員屢次在議事廳會議進行時行為不檢點，引致主席命令有關議員退席，議事規則委員會並未有作出任何建議，以改善情況，我等深表不滿，強烈要求主席收緊尺度，確保議會運作暢順。

本屆立法會，有議員在會議進行中屢次違反議事規則，經主席再三警告亦屢勸不聽。此等議員之行為不獨是對議會不尊重，亦是對在席其他議員做成干擾。更甚的是對我們下一代做成極壞榜樣，甚至令出席立法會的社會人士「有樣學樣」。

我等知悉香港立法機關於1929年已在其會議常規第23條(1)-(9)項載有處理議員行為不檢的條文，該條文內註明，如有議員在會議進行期間行為極不檢點，主席需要把有關議員點名，並即時在立法會透過議案將該名議員的職務暫停。同時，我等亦建議考慮暫停發放被裁定停職議員的薪津以作懲處。該項規定雖然有嚴苛之嫌，但現時立法會的議事規則無法制裁屢次不遵守規則的議員，致使有人變本加厲，蓄意違規擾亂會議正常運作。

為此，我等現要求主席及議事規則委員會從速考慮，將上述提及之會議常規加入現有議事規則，以維護本會議事秩序。

立法會議員

蔣麗芸 陳鑑林

2014年1月28日

真誠為香港

**Extract from the Standing Orders
made by the Legislative Council of Hong Kong on 27 December 1929**

23. Breaches of Order.

(1) If a Member show disregard for the authority of the chair, or abuse the rules of the Council by persistently and wilfully obstructing the business of the Council, or otherwise, the President shall direct the attention of the Council to the incident, mentioning by name the member concerned. A motion may then be made upon which the President shall forthwith put the question, no amendment, adjournment, or debate being allowed, "That such member be suspended from the service of the Council". If such an offence shall have been committed in a committee of the whole Council, the Chairman shall forthwith suspend the proceedings of the committee and report the circumstances to the Council; and the President shall on a motion being made thereupon put the same question, without amendment, adjournment or debate, as if the offence had been committed in the Council itself.

(2) Not more than one member shall be named at the same time, unless several members present together have jointly disregarded the authority of the chair.

(3) If a member be suspended under the provisions of this order his suspension shall last until determined by the Council.

(4) The President or Chairman, after having called the attention of the Council or committee to the conduct of a member who persists in irrelevance or tedious repetition either of his own arguments or of the arguments used by other members in debate, may direct the member to discontinue his speech.

(5) The President or Chairman shall order members whose conduct is grossly disorderly to withdraw immediately from the Council Chamber during the remainder of the day's sitting.

(6) If a direction to withdraw under paragraph (5) of this order be not complied with at once or if on any occasion the President or Chairman deem that his powers under that paragraph are inadequate, he may name such member or members in pursuance of paragraph (1) of this order.

(7) The President or Chairman whether acting under paragraph (1) or (5) of this order may direct such steps to be taken as are required to enforce his order.

(8) Members who are suspended under paragraph (1) of this order or are directed to withdraw under paragraph (5), shall forthwith withdraw from the precincts of the Council Chamber.

(9) Nothing in this order shall be deemed to prevent the Council from proceeding against any member for any breach of order not specified herein or from proceeding in any other way it thinks fit in dealing with the breaches of order herein mentioned.

選定地方就議員在議會會議程序中行為不檢施加的處分¹

	英國下議院	澳洲眾議院	德國下議院	印度下議院	南非國民議會	南韓國會	台灣立法院
行為不檢的定義/例子	<p>(a) 提出無關的事宜或冗贅煩厭地重提論點；</p> <p>(b) 輕微違反秩序；</p> <p>(c) 使用不檢點或不適宜在議會使用的言詞；</p> <p>(d) 行為極不檢點；</p> <p>(e) 嚴重不守秩序；及</p> <p>(f) 妨礙下議院處理事務，但非行為不檢或不斷提出無關的事宜或冗贅煩厭地重提論點。</p>	<p>(a) 不斷及故意妨礙眾議院進行會議；</p> <p>(b) 使用令人反感的言詞，且拒絕撤回有關言詞；</p> <p>(c) 不斷及故意拒絕遵守《會議常規》的條文；</p> <p>(d) 故意不服從眾議院的命令；</p> <p>(e) 不斷及故意漠視議長的權威；或</p> <p>(f) 被議長認為其作出不檢點的行為。</p>	<p>(a) 偏離辯論議題，發言並不切題；</p> <p>(b) 嚴重違反秩序；或</p> <p>(c) 未有尊重下議院的莊嚴。</p>	<p>議員進入下議院發言台，或濫用下議院的規則，藉呼喊口號或以其他方式不斷故意妨礙下議院處理事務。</p>	<p>(a) 蓄意造成嚴重混亂或干擾；</p> <p>(b) 以身體攔阻或妨礙將另一名已被着令從議會退席的議員驅離會議廳；</p> <p>(c) 一再損害會議主席的權威或拒絕遵從裁決；</p> <p>(d) 在沒有充分證明下不斷對另一名議員作出嚴重指控；</p> <p>(e) 對另一名議員使用或威脅會使用暴力；或</p> <p>(f) 以任何其他方式行事，以</p>	<p>(a) 擾亂會場的秩序；</p> <p>(b) 在會議期間侮辱其他議員；</p> <p>(c) 藉使用暴力，或在未經批准下發言，或喧嘩吵鬧，以干擾另一名議員發言；</p> <p>(d) 攜帶可能妨礙會議進行的物品進場；</p> <p>(e) 非法佔據議長或主席的座位；或</p> <p>(f) 妨礙其他議員出席會議。</p>	<p>(a) 不遵守立法院院長作出的裁示；</p> <p>(b) 使用人身攻擊或侮辱性的言詞；</p> <p>(c) 發言超過容許的時限；</p> <p>(d) 插言干擾其他立法委員發言；</p> <p>(e) 作出暴力的肢體動作或破壞公物；</p> <p>(f) 佔據立法院院長臺或妨礙議事；</p> <p>(g) 脅迫他人；</p> <p>(h) 攜帶危險物品；</p> <p>(i) 對立法院人員作出不當的要求或干擾；或</p>

¹ 議事規則委員會討論該等立法機關的處分機制時察悉，在所研究的該等立法機關中，其議事規則或會議常規都訂有針對議員行為不檢的罰則條文。該等規則或會議常規中有部分明文界定何謂不檢點的行為。某些立法機關的規則或會議常規並無明文訂定何謂不檢點行為，但該等規則或會議常規通常載有條文，訂明不可作出若干特定行為，並賦予議長或主席權力以維持會議的秩序。在所研究的立法機關，其相關規則有一個共通特點，就是如議員不斷違反有關會議秩序的規則，或漠視議長的權威，該名議員通常會被視作行為極不檢點，並會因而受到處分。議事規則委員會亦察悉，部分所研究的立法機關有透過會議常規或相關法例，就議員的不檢點行為訂定某些形式的財政處分，包括對有關議員處以罰款，或在有關議員因違反規則而被暫停其立法機關職務時，扣減其部分薪酬或津貼。

	英國下議院	澳洲眾議院	德國下議院	印度下議院	南非國民議會	南韓國會	台灣立法院
					致對議會的尊嚴、莊重或議事過程的秩序造成嚴重損害。		(j) 違反立法委員應共同遵守的其他規則和規例。
相關議事規則/會議常規/法例中載有行為不檢的定義或列出該類行為	沒有。	有。	沒有。	有。	有。	沒有。	有。
就在議會會議程序中行為不檢所施加的處分	(a) 從下議院會議退席，不得繼續參與該次會議；或 (b) 點名及停職。	(a) 從眾議院會議退席，為時 1 小時；或 (b) 點名及停職。	(a) 罰款；及/或 (b) 離開議事廳，不得繼續參與該次會議；以及暫停職務。	(a) 從下議院會議退席，不得繼續參與該次會議；或 (b) 點名及停職。	(a) 從議會會議退席，不得繼續參與該次會議； (b) 停職；或 (c) 由議長決定的行動。	(a) 在公開會議上對其作出警告； (b) 須在公開會議上道歉； (c) 暫停出席會議； (d) 扣減津貼及活動費；及 (e) 開除議席。	(a) 口頭道歉； (b) 書面道歉； (c) 停止出席該次會議；及 (d) 暫停其立法院職權。
停職期	(a) 首次停職——5 個會議日； (b) 在同一會期內第二次停職——20 個會議日；及 (c) 其後再度停職——由議院決定停職期。	(a) 首次停職——24 小時； (b) 在同一曆年內第二次停職——連續 3 次會議；及 (c) 其後在同一曆年內再度停職——連續 7 次會議。	任何時候被停職——由主席決定停職期，最多 30 個會議日。	任何時候被停職——停職期最多不超逾該會期餘下的期間。	(a) 首次停職——5 個國會工作日； (b) 在同一會期內第二次停職——10 個國會工作日；及 (c) 其後在同一會期內再度停職——20 個國會工作日。	停職最多 30 日。	(a) 停止出席立法院會議 4 至 8 次；或 (b) 如經出席會議三分之二的立法委員同意，即暫停其立法院職權 3 個月至半年。

	英國下議院	澳洲眾議院	德國下議院	印度下議院	南非國民議會	南韓國會	台灣立法院
如何施加停職處分	須由下議院通過議案。	須由眾議院通過議案。	由主席命令。	極不檢點的行為——由議長命令。 程度較輕的不檢點行為——由下議院通過議案。	由議長命令。	由國會按照道德特別委員會的建議，藉通過決議作出決定。	由立法院按照紀律委員會的建議，藉通過決議作出決定。
施加停職處分的權力來源	《會議常規》第 44 及 45 條。	《會議常規》第 93 及 94 條。	《會議常規》第 38 及 39 條。	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 《下議院議事及處理事務規則》(Rules of Procedure and Conduct of Business in Lok Sabha) 第 373、374 及 374A 條；及 ▪ 《下議院議員手冊》(Handbook for Members in Lok Sabha) 第 II 章第 41 (60)段。 	《國民議會規則》(Rules of the National Assembly) 第 5 章第 70 至 75 條。	《國會法》(National Assembly Act)第 155 至 163 條。	《立法委員行為法》第 28 條。
終止議員停職期的機制	議員若在會期內第三次被停職，停職期將持續至下議院議決停職期終止為止，其後各次亦然。	並無此機制。	被停職的議員可提交載有充分理由的反對書，由議院於下次會議上在不容辯論的情況下作出決定。	若有議員提出議案，下議院可隨時議決將有關議員的停職期終止。	被停職的議員可向議長提交歉疚書，議長繼而可批准終止有關議員的停職期。	並無此機制。	並無此機制。
議員在停職期間是否仍可擔任議院/議會轄下委員會的職務	可以；如議員於停職前獲委任加入審議私人法案的委員會，該議員仍可繼續參與該委員會的工作。	可以，議員仍可繼續參與眾議院轄下委員會的工作。	不可以。	不可以。	不可以，但如被停職的議員本人是部長或副部長，則議長可另作命令，讓該名議員繼續擔任有關職務。	不可以。	不可以。

	英國下議院	澳洲眾議院	德國下議院	印度下議院	南非國民議會	南韓國會	台灣立法院
就議員行為不檢施加的財政處分	根據《會議常規》第 45A 條，被下議院停職的議員在停職期間其薪金會被扣起。	並無財政處分。	如議員違反規則的程度不輕，或蔑視下議院的尊嚴，主席可對有關議員判處罰款 1,000 歐羅 (9,064 港元)。如議員再次違規，主席可增加罰款額至 2,000 歐羅 (18,129 港元)。	若議員遭暫停其在該會期餘下期間內的議院職務(在會期內特定期間停職除外)，他/她不能就該段停職期申領按日計算的津貼。按日計算的津貼金額為每日 2,000 印度盧比 (230 港元)。被停職的議員在停職期間仍會繼續獲發薪酬。	並無財政處分。	就嚴重不檢點的行為 ² (a) 如所作紀律處分是在會議上對有關議員作出警告或要求有關議員在會議上道歉，其所獲津貼和活動費均會減半，為期兩個月；及 (b) 如所作紀律處分是暫停出席會議而為期最多 30 天，則有關議員會被扣除津貼和活動費，為期 3 個月。	立法委員停權期間停發歲費及公費。
施加財政處分的權力來源	《會議常規》第 45A 條。	不適用。	《會議常規》第 37 條。	《下議院議員手冊》第 II 章第 41(60)段。	不適用。	《國會法》第 163 條。	《立法委員行為法》第 28 條。
負責考慮議員在會議上行為不檢事宜的議會委員會	並無負責此職權範圍的委員會。	並無負責此職權範圍的委員會。	並無負責此職權範圍的委員會。	道德委員會 (Committee on Ethics)。	權力及特權委員會 (Powers and Privileges Committee) ³ 。	道德特別委員會，並由道德調查諮詢委員會向該特別委員會提供意見。	紀律委員會。

² 就所有其他各種不檢點行為，議員倘若被停職，在停職期間所獲津貼及活動費和特別活動費均會減半。

³ 權力及特權委員會在接獲由議長所交付有關藐視國民議會的指控後，會考慮該等指控個案。

**議員個人利益監察委員會和各個調查委員會
就議員行為進行商議及提出建議的相關事件時序表**

I. 擴大議員個人利益監察委員會的職權範圍和訂立議員行為指引的建議¹

日期	事件
1994 年 5 月	因應內務委員會於 1994 年 5 月 30 日會議上作出的決定，議員個人利益監察委員會("監察委員會")討論成立一個委員會以監管議員行為的建議。
1995 年 2 月	經研究選定英聯邦國家的立法機關的行事方式，以及參考本地一些專業團體的行為守則後，監察委員會認為應訂定若干一般和特定的操守準則。監察委員會於 1995 年 2 月擬備《立法局議員操守指引》擬稿("指引擬稿")。監察委員會提出該套指引擬稿。
1995 年 6 月	監察委員會在諮詢公眾後向內務委員會提交報告，建議採納指引擬稿，並賦予監察委員會權力以調查有關議員行為失當的投訴。
1995 年 7 月	監察委員會主席動議一項議案，以修訂《會議常規》，賦權監察委員會考慮並調查有關議員行為失當的投訴，該項議案以 28 對 20 的票數遭否決。
1996 年 1 月	在 1995 至 1997 年的當屆立法局開始後，監察委員會進行第二輪諮詢。

¹ 監察委員會於 1991 年成立，根據《議事規則》第 73 條獲賦權考慮及調查針對議員登記個人利益(《議事規則》第 83 條)及申報金錢利益(《議事規則》第 83A 條)的投訴。除調查委員會外，只有監察委員會獲賦權處理針對議員行為的投訴，並可向立法會提出建議，訓誡或譴責不遵從《議事規則》第 83、83A、83AA 或 84 條的議員，或暫停其職務或權利，但監察委員會的調查職權範圍只涵蓋與議員登記及申報個人利益有關的事宜，以及自 2006 年 7 月起與申請發還工作開支及申請預支營運資金有關的事宜。鑒於上述涵蓋範圍有限，議員過往曾考慮擴大監察委員會的職權範圍，讓監察委員會可就有關議員行為失當的投訴進行正式調查。

日期	事件
1996年2月	在監察委員會 1996年2月6日的會議上，出席的委員大部分不贊成設立正式機制監管議員行為的建議，但屬意發出一套勸喻性質的指引。監察委員會在第二輪諮詢後決定將此事重新提交立法局決定。
1996年4月	監察委員會主席動議一項議案，以賦權監察委員會調查有關議員行為失當的投訴，該項議案以 36 對 11 的票數遭否決。
1996年5月	監察委員會決定，雖然引進正式機制監管議員行為的議案遭立法局否決，但指引擬稿應冠以新的標題《就關乎立法局議員以其議員身分所作行為的道德標準事宜訂定的勸喻性質的指引》，發給所有議員參閱。
2005年6月	內務委員會表決同意"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"的建議，即設立機制，以處理有關議員申請發還工作開支的投訴。
2005年9月及 2006年5月29日	監察委員會原則上同意承擔處理有關議員申請發還工作開支的投訴的額外職責，並曾舉行 8 次會議商議有關事宜。
2006年5月	監察委員會建議修訂其《接獲有關議員登記及申報個人利益投訴時的處理程序》，以包括處理有關議員申請發還工作開支及申請預支營運資金的投訴，並諮詢全體議員。
2006年7月5日	立法會通過決議，按監察委員會的建議修訂《議事規則》第 73 條、第 85 條及新訂的第 83AA 條。

II. 委任獨立專員處理針對議員的投訴以提高投訴處理程序公信力的建議

日期	事件
2011年5月	第四屆立法會的監察委員會研究英國和加拿大國會處理針對議員的投訴的機制。
2012年1月至5月	鑒於立法會處理針對議員的投訴的機制存在不足之處，以及有需要回應公眾對議員調查針對其同僚議員的投訴(即"自己人調查自己人")的關注，監察委員會對該等機制作出全面檢討，並曾研究若干選定海外立法機關採用的類似機制。 ² 期間徵詢了英國下議院退休秘書Malcolm JACK爵士的意見。
2012年6月	監察委員會建議委任一名獨立人士出任專員，負責接受和調查針對議員的投訴，以此邁出第一步，處理公眾對現有制度的運作方式在觀感上的問題。監察委員會首次就此項建議諮詢全體議員。 ³
2013年1月	第五屆立法會的監察委員會考慮在上一屆立法會進行諮詢的結果(即支持委任專員)，並商議有關事宜。第五屆立法會轄下監察委員會的委員對此意見分歧。
2013年2月	就委任專員的建議第二次諮詢議員。

² 曾研究的立法機關包括：英國下議院、加拿大國會眾議院、澳洲國會眾議院、臺灣立法院及大韓民國國會。

³ 根據這項建議，雖然監察委員會應監督專員的工作，但監察委員會本身不應參與決定應否跟進處理某宗接獲的個案，亦不應參與調查過程。專員應以獨立方式向投訴人及/或有關議員搜集資料，以決定應否進一步調查某宗投訴。如專員公布將會進行調查，他必須依循監察委員會訂定的程序步驟，並適當知會監察委員會。專員應向監察委員會匯報其調查所得，而監察委員會隨後應決定是否接納報告的結果。在調查過程中，專員應可取得法律意見。監察委員會在完成審閱專員的報告後，可在其向立法會提交的報告中，根據《議事規則》第85條建議對被投訴的議員施加處分。

日期	事件
2013 年 4 月	鑒於 2013 年的諮詢結果顯示大多數議員不支持該建議，監察委員會決定不跟進此事項。 ⁴

III. 憑藉按《基本法》第七十九條第(七)項動議譴責議員的議案而根據《議事規則》第 49B(2A)條成立的調查委員會所提出的建議

日期	事件
2012 年 3 月	<p>第四屆立法會就譴責甘乃威議員的議案成立的調查委員會("第一個調查委員會")，在提交立法會的報告中指出：</p> <p>(a) 雖然可根據《議事規則》處罰行為失當(例如沒有披露利益)的議員，但立法會現時處理議員涉及其他失當行為的投訴的唯一方式是啟動取消議員資格的機制。這會造成一個兩難處境，即立法會可不論失當行為嚴重與否而一律施加最終的懲處，但此舉未免過於嚴苛；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，則可能影響到立法會的公信力；及</p> <p>(b) 《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</p>

⁴ 第四屆立法會有較多議員在 2012 年 6 月進行的諮詢中表示支持建議，但到第五屆立法會在 2013 年 2 月進行諮詢時，約半數議員反對建議。第五屆立法會的監察委員會委員在商議過程中對建議意見分歧。部分委員支持建議，理由包括委任專員可釋除公眾對議員調查同僚議員行為(即"自己人調查自己人")的疑慮，以及委託專員進行調查工作，可加快投訴處理過程。反對建議的委員則認為，公眾仍然會對由議員調查同僚議員行為感到關注，因為監察委員會仍須決定是否接納專員的調查結果及應否建議施加處分。再者，與有 650 位議員的英國下議院有所不同，立法會只有 70 位議員，故此，相對較少的投訴數字或未能提供委任專員的足夠理據，而且委任專員或會提供方便的渠道，供人作出針對議員的瑣屑無聊投訴。

⁵ 《立法會就譴責甘乃威議員的議案而根據〈議事規則〉第 49B(2A)條成立的調查委員會報告》第 5 章第 5.9 至 5.11 段。

日期	事件
	<p>關於應如何理解《基本法》第七十九條第(七)項所述的"行為不檢"，第一個調查委員會認為：</p> <p>(a) 援用取消議員資格的權力時必須謹慎行事，因為這是可對個別議員作出的最嚴厲懲處，其效力實質上是推翻選民在選舉中所作的決定；</p> <p>(b) 由於《議事規則》並沒有就議員的品德操守定下任何標準，而個別議員的行為對立法會聲譽所造成的損害亦難以量度，所以要為界定何謂《基本法》第七十九條第(七)項所述的"行為不檢"制訂清晰明確的準則，實在並不容易；及</p> <p>(c) 《基本法》所訂的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。⁶</p>
2012年4月	<p>第六屆立法會就譴責鄭松泰議員的議案成立的調查委員會("第二個調查委員會")認為：</p> <p>(a) 這種"非有即無"的二分法，對處理議員不同嚴重程度的不檢行為，並非最理想的方法；及</p> <p>(b) 有關事宜值得議事規則委員會研究。⁷</p> <p>至於應如何理解《基本法》第七十九條第(七)項所指的"行為不檢"，第二個調查委員會認為，令立法會聲譽嚴重受損，並有負市民對立法會議員在一般應有的行為準則方面的期</p>

⁶ 《立法會就譴責甘乃威議員的議案而根據〈議事規則〉第 49B(2A)條成立的調查委員會報告》第 5 章第 5.6 至 5.8 段。

⁷ 《立法會根據〈議事規則〉第 49B(2A)條就譴責鄭松泰議員的議案成立的調查委員會的報告》第 4 章第 4.36 段。

日期	事件
	望，應是構成《基本法》第七十九條第(七)項所指議員"行為不檢"的主要元素。 ⁸

⁸ 《立法會根據〈議事規則〉第 49B(2A)條就譴責鄭松泰議員的議案成立的調查委員會的報告》第 4 章第 4.46 段。

問卷

(請於 2018 年 10 月 2 日(星期二)或該日前交回)

傳真號碼：2543 9197

致：立法會
議事規則委員會秘書
冼柏榮先生

議事規則委員會

就處理議員失當行為的機制進行諮詢

對於立法會 CROP 93/17-18 號文件所載處理議員失當行為的擬議機制，本人有如下意見：

(請在適當方格內加上"✓"號。如供填寫意見的空位不敷使用，請附另頁提出意見)

I. 有否需要針對議員在立法會和全體委員會會議上作出極不檢點行為訂立新的處分

1. 有需要針對議員在立法會或全體委員會會議進行期間作出極不檢點行為，訂立新的處分(文件第 9 段)。

- 原則上支持
- 不支持
- 沒有意見

其他意見(如有的話)：

II. 針對議員在立法會或全體委員會會議上作出極不檢點行為在《議事規則》第 45(2)條下訂立處分的擬議框架

2. 議員如根據《議事規則》第 45(2)條被命令立即從立法會(或全體委員會)會議上退席，不得繼續參與該次會議，立法會主席(或全體委員會主席)可命令，或由立法會藉通過議案，禁止該議員出席立法會下次會議/其後若干次會議(按《議事規則》預先訂明的規定)(文件第 10(a)段)。

原則上支持

不支持

沒有意見

其他意見(如有的話)：

3. 議員如因行為極不檢點而根據《議事規則》第 45(2)條被命令從立法會(或全體委員會)會議上退席，並被立法會主席(或全體委員會主席)命令，或由立法會藉通過議案，禁止出席日後的立法會會議，該議員在相關期間的薪酬須被扣起。另一做法是可由立法會主席(或全體委員會主席)命令，或由立法會藉通過議案，對有關議員處以罰款。罰款額(包括任何針對再犯此等失當行為的罰款加額)可在《議事規則》中指明(文件第 10(b)段)。

原則上支持

不支持

沒有意見

其他意見(如有的話)：
