

立法會

Legislative Council

立法會CP 1076/98-99號文件

檔號：CP/G01/12 (II)

1999年3月19日內務委員會會議文件

檢討立法會申訴制度運作事宜小組委員會第二次報告

目的

本文件進一步匯報檢討立法會申訴制度運作事宜小組委員會在1998年11月27日向內務委員會提交第一次報告(立法會CP 608/98-99號文件)後的商議工作。

小組委員會的進一步商議工作

擴大《立法局(權力及特權)條例》的適用範圍以涵蓋在申訴制度下舉行的會議

2. 鑑於部分議員在1998年11月27日內務委員會會議席上對小組委員會建議擴大《立法局(權力及特權)條例》(第382章)(下稱“該條例”)第3及4條所授予的特權及豁免權，以涵蓋在立法會申訴制度(下稱“申訴制度”)下舉行的會議一事表示有所保留，小組委員會遂再召開3次會議，其中一次會議是與政府當局舉行，以進一步考慮該建議。5名非小組委員會成員的議員曾出席該等會議。

議員的意見

3. 議員意見紛紜，未能就該建議達成共識。

4. 不支持該建議的議員認為，現時的申訴制度行之已久，而且一向運作暢順，因此無需予以改變。現行制度的優點是所處理的事宜範圍廣泛，且能不拘形式地彈性處理申訴。在有需要時，亦可分別根據《議事規則》第20及第29條，藉提出呈請書或議案的方式正式處理申訴。舉行閉門個案會議的現行安排對解決申訴個案一直行之有效。無論如何，個案會議的結果及政府當局在會上作出的解釋，均會在其後一併轉達申訴人。議員關注到，現時在申訴制度下舉行的會議不受立法會的規則及程序所規管，若擴大有關的特權及豁免權以涵蓋該等會議，可能會出現

濫用特權及豁免權的情況。議員在立法會及其轄下委員會的會議上享有特權及豁免權，用意是提供保障，使他們在討論或辯論廣受公眾關注的事項期間發表具爭議性的言論時，或在進行正式調查時，無須負上法律責任。提供該等權力的原意，不是在議員接受及處理個別人士或團體的申訴時為他們提供保障。為免負上誹謗的法律責任，議員在公開發言時應該自律。事實上，從來沒有立法局／立法會議員因在申訴制度下處理申訴而被控以誹謗罪。再者，鑑於其他申訴制度均不受類似的特權及豁免權所保障，立法會申訴制度可能會被視為對其他申訴制度造成不公平的競爭。

5. 支持該建議的議員依然認為，既然《基本法》第七十三(八)條訂明，立法會的其中一項職能是“接受香港居民申訴並作出處理”，申訴制度的運作便應屬於立法會事務的範圍，故此應擴大該條例的適用範圍，以涵蓋在申訴制度下舉行的會議。況且，現時希望取得的特權及豁免權並無超越議員出席立法會轄下的事務委員會及其他委員會的會議時獲授予的特權及豁免權，即有關特權及豁免權將會適用於議員及獲行政長官委派出席有關會議的官員，而不適用於公眾人士。為保障言論自由及確保議員不會因作出誹謗陳述而負上法律責任，必須實施該建議，因為有時申訴團體會在傳媒面前詢問議員對有關申訴的個人意見。根據法律條文，任何人如再發布(亦即重覆)他人所作出的誹謗陳述，必須負上誹謗的法律責任。雖然申訴制度一直運作暢順，過往亦從沒有議員因在該制度下處理申訴時作出誹謗陳述而被起訴，但難以保證將來是否會繼續這樣。

6. 經考慮小組委員會在第一次報告中就擴大該條例的適用範圍而提出的兩個方案後，支持該建議的議員建議藉提交法案修訂該條例，而無須修訂《議事規則》，使在申訴制度下舉行的會議成為立法會轄下委員會的會議，因為修訂《議事規則》難免會增加繁文縟節，因而令運作稍欠靈活。(有關該兩個方案的詳情，請參閱立法會CP 608/98-99號文件第9至15段。)

政府當局的立場

7. 政府當局認同《基本法》第七十三(八)條訂明立法會應繼續接受香港市民申訴並作出處理，但當局認為無需改變一個在香港行之已久，而且為其服務對象所熟悉的制度。接受及處理申訴的職權，在性質上與立法會的其他職權有很大分別。再者，本地或海外國家均沒有證據顯示申訴制度若要有效運作，便需獲得特權及豁免權。自1963年開始實施該制度以來，從沒有任何人、議員或公職人員表示他們因沒有特權及豁免權而感到受掣肘而無法履行其職責。為出席此類會議的議員及官員提供特權及豁免權，而不為申訴人提供同樣的特權及豁免權，可能會令公眾人士覺得受到不公平對待。另一方面，若為申訴人提供特權及豁免權，結果可能會出現有人就瑣碎事情提出申訴或其他濫用申訴制度的情況，這樣會影響申訴制度的成效。政府當局預計涉及議員、申訴人士及被投訴人士(大多是政府官員)三方的會議數目會有所增加，而該等會議

的焦點會由解決申訴轉移至作出指控及予以抗辯。政府當局不打算對該條例作出任何法例修訂。行政署長1999年2月15日的來函載於**附錄I**。

8. 小組委員會請議員考慮以下事項：
- (a) 申訴制度應否維持現狀而無須受該條例保障；或
 - (b) (i) 應否擴大該條例的適用範圍，以涵蓋在申訴制度下舉行的會議；
 - (ii) 若然，應由議員(例如由小組委員會主席代表議員)提交修訂法案；及
 - (iii) 若然，向申訴人士發出會議預告時應附上一份便覽(見**附錄II**)，提醒申訴人士在公開會議上陳述其個案時應注意哪些事項。(有關便覽的內容，請參閱立法會CP 608/98-99號文件第8段。)

申訴制度的其他範疇

9. 關於小組委員會就申訴制度的其他7個範疇進行的商議工作，請議員參閱小組委員會第一次報告第17至41段，現臚列該7個範疇如下：

- (a) 申訴制度的工作範圍
- (b) 當值議員制度
- (c) 跟進申訴個案的程序
- (d) 就已有定論的個案要求與不同的議員會晤
- (e) 拒絕讓某些議員出席當值議員與申訴團體的會晤
- (f) 申訴制度的工作與申訴專員公署的工作會否重複
- (g) 其他申訴制度與立法會申訴制度在運作上的比較

立法會行政管理委員會對申訴制度的意見

10. 立法會行政管理委員會經考慮立法會秘書處為響應資源增值計劃而將會採取的措施後，在1998年12月10日的會議上提出以下建議，以便小組委員會考慮如何令申訴部現時的運作方式，在履行《基本法》規定的職能之餘，亦可予以精簡，藉以提高效率及善用資源：

- (a) 應鼓勵議員直接接受及處理市民的申訴，而無須將有關個案轉介申訴部；

- (b) 部分申訴人濫用申訴制度，例如向不同的議員及／或不同的申訴渠道提出同一申訴。行政管理委員會認為應盡量避免工作重複的情況；
- (c) 議員舉行個案會議的次數有愈來愈多的趨勢，其中一些是與政府當局及申訴團體一同舉行，這情況令申訴部承擔龐大的工作量；及
- (d) 應研究以輪候制度接受申訴的可行性。

11. 議員普遍贊同行政管理委員會所提出，載於上文第 10(a)至(c)項的意見。他們同意，議員辦事處若接獲較複雜的個案及涉及較大量申訴人的個案，才應轉介予申訴部。若申訴人堅決提出要求，應視乎每宗個案是否有充分理據而作出彈性處理。應在有必要時或無其他更適當渠道(例如透過事務委員會)跟進有關個案的情況下，才舉行個案會議。

12. 議員不贊成仿效法案委員會的做法，以輪候制度接受申訴。議員察悉，一般而言，申訴部大約在一周內便可安排申訴人與當值議員會晤。視乎個案的迫切程度及議員能否出席有關會議而定，申訴部可於申訴人提出要求的當日安排舉行會議。遇有急切程度較低的個案，而申訴人又要求邀請某些在短期內沒有空檔的議員出席會晤時，可能需要較長時間安排會晤。

徵詢意見

13. 謹請議員察悉小組委員會的商議結果，並考慮小組委員會在本文件及先前的立法會 CP 608/98-99 號文件所提出的建議，有關內容撮述如下：

- (a) (i) 申訴制度應維持現狀，無須受該條例所保障；或
- (ii) 應由議員提交法案，藉以擴大該條例的適用範圍，以涵蓋在申訴制度下舉行的會議；若採用這做法，在向申訴人士發出會議預告時應附上一份便覽，提醒申訴人士在公開會議上陳述其個案時應注意哪些事項，以免負上個人責任(本文件第8段)；
- (b) 應擴大申訴制度的工作範圍，而不限於處理與政府各決策局及部門的決定及措施有關的個案(立法會 CP 608/98-99號文件第21至22段)；

- (c) 申訴部應將會晤申訴團體的安排通知全體議員，並安排同一組議員處理由同一申訴團體或其他申訴團體就大致相若的事項提出的各項申訴(立法會CP 608/98-99號文件第28段)；
- (d) 應繼續採用有關跟進申訴個案的現行程序(立法會CP 608/98-99號文件第32段)；
- (e) 申訴人如要求會晤某位議員，即使其個案曾經由另一位議員處理，而且並無提出新證據或事實，亦應將申訴人的要求轉交有關議員(立法會CP 608/98-99號文件第35段)；
- (f) 申訴人如要求不安排某位議員出席當值議員與申訴團體的會晤，秘書處不應答允其要求(立法會CP 608/98-99號文件第37段)；
- (g) 不應完全拒絕處理申訴專員經已或正在調查的個案，以及表面看來屬行政失當的個案。若某些個案似乎較適宜由其他申訴制度處理，便應徵求申訴人士同意，將其個案轉介有關的申訴制度處理(立法會CP 608/98-99號文件第40段)。

立法會秘書處
1999年3月15日

cp1076/y

政府總部的信頭

本函檔號：(30) in CSO/ADM CR 8/1136/98
來函檔號：

電話號碼：2810 3838
傳真號碼：2877 0802

香港中區
昃臣道 8 號
立法會大樓
立法會

立法會全體議員：

有關將特權及豁免權延伸至申訴制度的建議

相信你們也許已經知悉，檢討立法會申訴制度運作事宜小組委員會最近曾召開會議，就有關把《立法局（權力及特權）條例》所賦予的特權及豁免權延伸至立法會申訴制度的建議進行討論。事實上，我亦出席了二月十一日舉行的小組委員會會議，並在會上闡釋政府當局對建議的看法。

一如在會上所解釋，政府當局理解到，根據《基本法》第七十三（八）條，立法會將繼續接受香港居民申訴並作出處理。多年以來，立法會現行的申訴制度一直運作良好，更從沒有任何人士、議員或公職人員因為沒有享有特權及豁免權，而在履行其職責時遇到困難，而市民也從未因有所顧慮而未能利用這個申訴制度。既然該制度行之有效，而市民又對其運作十分熟悉，我們認為實在無需修改有關的安排。會上，小組委員會的成員雖然未對是否將特權及豁免權延伸至申訴制度達成共識，但部分成員亦理解到此舉將為這套行之已久的制度的運作方式帶來改變。

鑑於小組委員會的成員對於是否需要實行上述建議意見不一，我認為應就此事作出進一步的討論，而不宜倉猝改變立法會現行的申訴制度。由於小組委員會的成員未能就此事達成共識，有關事宜極可能須提交立法會內務委員會討論及作出決定。希望各位議員在內務委員會會議上審議此事和作出結論前，就各方面與建議相關的事宜，例如該建議對立法會申訴制度的運作以及對香港其他申訴制度所造成的影響等問題，慎加考慮。

行政署長尤曾家麗

一九九九年二月十五日

申訴人士須知

1. 申訴必須有實質的事實根據。鑑於誹謗可能引起的法律責任，你必須避免作出有可能損害他人聲譽的陳述，而導致社會人士降低對該人的評價，或導致第三者不與該人交往或打交道。
2. 你須備妥與申訴有關的所有文件及書信，供議員參閱。然而，若你獲得的有關文件或書信屬機密性質，你應該先取得提供該等文件或書信的人士的明示同意，才向議員發放有關資料。
3. 你向秘書處提供的個人資料將予保密，但秘書處在處理你的申訴的過程中，可能有需要向有關的部門、機關或組織披露該等個人資料。在這種情況下，秘書處會要求你另行填寫表格，表示同意披露有關資料。
4. 議員處理申訴，是根據《基本法》的規定履行其職責。申訴人士如希望獲得法律服務或其他服務，應自行徵詢律師或其他專業人士的意見。