

立法會 *Legislative Council*

立法會CP 367/98-99號文件

檔 號：CP/G 01/12

檢討立法會申訴制度運作事宜小組委員會 會議紀要

日 期：1998年9月11日(星期五)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會大樓會議室B

出席議員：梁智鴻議員(主席)
何秀蘭議員
李柱銘議員
李啟明議員
梁劉柔芬議員
曾鈺成議員
蔡素玉議員
鄭家富議員

列席秘書：總主任(申訴)
盧程燕佳女士

列席職員：秘書長
馮載祥先生

高級助理法律顧問
李裕生先生

高級主任(申訴)5
傅義生先生

經辦人／部門

I. 通過上次會議的紀要 (立法會CP 233/98-99號文件)

上次會議的紀要獲確認通過，無須修訂。

II. 續議事項

(a) 《立法局(權力及特權)條例》及處理申訴個案的方法 (立法會CP 289/98-99(01)號文件)

2. 秘書長簡略介紹該文件。他表示，該文件所概述的兩個方案總括了議員在上次會議席上所提出的以下建議：

- (i) 擴大《立法局(權力及特權)條例》(第382章)(下稱“該條例”)所授予的權力及特權，以涵蓋在立法會申訴制度(下稱“申訴制度”)下舉行的會議；
- (ii) 在處理性質相若的申訴個案時採取更加貫徹一致的做法；及
- (iii) 方便由有關的地方選區及功能組別選出的議員參與當值議員所處理的個案。

3. 秘書長表示，方案一藉修訂該條例擴大當中第3及4條所授予的特權及豁免權，以涵蓋在申訴制度下議員與申訴人士及議員與政府當局舉行的會議。若採納此方案，便須進一步考慮如何草擬及提交有關的修訂法案。第(ii)及(iii)項建議可透過以下方式實施：

- (a) 在當值議員與申訴團體舉行會議前，申訴部會向全部60位議員發出預告，有興趣的議員可自由參加任何有關會議；及
- (b) 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，會由同一組議員處理。

4. 秘書長繼續表示，方案二是修訂《議事規則》，使該等在申訴制度下舉行的會議成為立法會轄下委員會的會議。立法會之下可成立一個由立法會全體議員組成的申訴委員會，負責訂定有關申訴制度的政策。申訴團體所提出的每宗申訴個案，均會由申訴委員會轄下的小組委員會處理，每個小組委員會均由當值議員及對有關個案有興趣的其他議員組成。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，會由同一小組委員會處理。

5. 議員繼而討論該兩個方案，並察悉高級助理法律顧問所提出的以下意見：

- (i) 若透過議員提交法案的方式實施方案一的建議，則議員必須緊記《基本法》第七十四條的規定，確保該法案不涉及公共開支、政治體制或政府運作。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意；及
- (ii) 該條例第3及4條所訂的特權及豁免權只會適用於議員。根據該條例第8A條，由行政長官指定的公職人員在出席委員會會議時，亦享有類似的特權及豁免權。然而，公眾人士(包括獲邀提供專家意見的人士)則不會享有類似的特權及豁免權。根據該條例第14條，任何人如被傳召到該等會議作為證人，他所享有的特權及豁免權將與在法院作證的證人所享有者相同。

6. 梁劉柔芬議員重申，她對擴大該等權力及豁免權以涵蓋在申訴制度下舉行的會議，始終有所保留，並建議在未經考慮有關其他申訴制度運作情況的研究報告之前，不應作出決定。她依然認為，若其他申訴制度在沒有受到類似的特權及豁免權所保障的情況下亦能順利運作，立法會申訴制度便不應獲得此種特別優待，因為這樣可能會被視為對其他申訴制度造成不公平的競爭。她認為議員與申訴團體的會晤可如其他申訴制度一般，以閉門方式進行。其他議員不同意梁劉柔芬議員的見解。他們堅持，既然《基本法》訂明立法會須接受香港居民申訴，申訴制度便應屬於立法會事務的範圍，因此，在該制度下舉行的會議應受到該條例所保障。再者，由於過往已有部分會議是在傳媒應申訴團體邀請到場採訪的情況下舉行，所以不宜恢復閉門會議的方式。李柱銘議員敘述在行政立法兩局非官守議員時代，該類會議由閉門至公開舉行的演變過程。李啟明議員亦講述在行政立法兩局非官守議員辦事處成立初期，他以申訴團體成員的身份與兩局議員會晤的經驗。他表示，該等會議起初都是閉門會議。在會後，他會向新聞界轉述政府官員在會上發表的意見。有時候，有關官員會否認曾發表過那些意見。倘若有關會晤是以公開形式進行，便不會出現這些問題。他認為處理社會事務時，透明度愈來愈高是大勢所趨，無法逆轉。與會各人總括認為，擴大上述特權及豁免權以涵蓋在申訴制度下舉行的會議此項建議，應按上次會議上通過的決定付諸實行。

7. 主席繼而請與會者就應否要求政府當局根據方案一的建議提交修訂法案，發表意見。

8. 何秀蘭議員認為，由於立法會有責任改善本身的運作方式，故不應要求政府提交修訂法案，而是應該透過議員提交法案的方式作出修訂。

9. 李柱銘議員表示，他個人較屬意於方案二。但他不反對將兩個方案一併提交議員考慮。他覺得最終的決定可能會是一項政治決定。

10. 曾鈺成議員認為，若方案一涉及政府運作，便根本不能以議員提交法案的方式進行。他詢問立法會是否有權單為擴大該條例的適用範圍以涵蓋申訴制度而成立一個新的委員會。他亦關注申訴委員會的成立會否妨礙申訴制度的運作。秘書長回答時表示，立法會可藉決議案修訂《議事規則》，從而成立擬議的申訴委員會。新成立的委員會將會自動受到該條例所保障。方案一及方案二會分別引致有需要修訂該條例或《議事規則》。較諸方案一而言，方案二所建議的委員會制度難免會增加繁文縟節及因而稍欠彈性，例如必須選舉正、副主席，以及每次小組委員會會議的法定人數不得少於3名委員等。高級助理法律顧問補充說，根據《基本法》第七十五條，立法會有權自行制定其議事規則。若成立新的委員會，便須修訂《議事規則》，以納入該委員會的職權範圍及運作程序，例如會議法定人數等規定。此等規定最後將會載於《議事規則》。

11. 主席認為，藉方案二擴大該條例的適用範圍以涵蓋在申訴制度下舉行的會議，或許是較簡便的做法，但這樣可能會令市民以為議員是為了本身的利益而自訂規則。李柱銘議員認為不難向公眾解釋此點，因為若獲得該等特權及豁免權，可方便討論申訴個案，最終會惠及申訴人。況且，現時希望取得的特權及豁免權並無超越議員出席事務委員會會議時獲授予的特權及豁免權，而且事務委員會亦接見申訴團體。

12. 何秀蘭議員詢問秘書處會否委派法律顧問出席議員與申訴團體舉行的會議。秘書長表示在調派人手方面可能有困難。高級助理法律顧問表示，法律顧問現時須出席法案委員會及小組委員會的所有會議。他們亦會在有需要時出席事務委員會會議。議員隨即建議法律事務部制訂一些指引，提醒申訴團體在公開會議上陳述其個案時留意其發表意見的方式，藉以保障申訴人士。

13. 鄭家富議員關注到，採納方案二將會令立法會秘書處及議員承擔額外的工作量，因為可以預見日後將會成立數以百計的小組委員會處理團體的申訴。秘書長解釋，擬議的轉變純粹是將當值議員處理申訴的會議轉變為正式會議，使該等會議受到該條例所保障。

14. 會上亦討論了有關利益衝突的問題。高級助理法律顧問表示，《議事規則》第84條的現行條文規定，議員在立法會或任何委員會或小組委員會會議上，不得就其有直接金錢利益的任何議題表決。

立法會秘書處
15. 主席總結時表示，上述兩個方案將會一併提交內務委員會考慮。秘書處應徵詢政府當局會否提交法案以擴大該條例的適用範圍，藉以涵蓋在申訴制度下舉行的會議。若確定當局不打算提交法案，便會考慮是否由議員提交法案。

(b) 立法會申訴制度的權力範圍
(立法會CP289/98-99(02)號文件)

16. 秘書長簡略介紹該文件。他建議議員按該文件第3段所列的原則，以及第4段有關《基本法》第七十三條所規定的立法會職權，檢討該文件第2段所述不受申訴制度權力範圍涵蓋的事宜。

17. 就議員查詢有關申訴制度權力範圍的歷史，以及訂定申訴制度權力範圍不應涵蓋的事宜的理據，秘書長回答時表示，根據立法會秘書處的紀錄，自1970年至今，申訴制度的職權範圍大致上維持不變。秘書長補充說，申訴制度現時亦處理涉及醫院管理局、房屋協會及土地發展公司等半政府機構的申訴個案。若申訴個案不在申訴制度權力範圍之內，秘書處通常會告知申訴人可尋求哪些適當的申訴途徑。

18. 李柱銘議員認為，凡立法會處理的一切事宜，申訴制度均應處理。議員應聽取有關該等事宜的所有申訴，即使其中部分申訴可能會轉介其他渠道處理。他更認為可採納事務委員會的職權範圍，作為申訴制度的權力範圍，因為該等事宜最終可能會轉交事務委員會，以檢討有關政策，所以申訴制度沒有理由不涵蓋該等事宜。梁劉柔芬議員表示，申訴制度所處理的事宜不應超越立法會的工作範圍。

19. 主席同意應盡量答應市民的要求，安排他們與議員會晤，但問題是申訴制度應跟進哪類申訴，以及哪類申訴應轉交其他較適當的渠道處理。他指出，就有關涉及專業人士行為不當或疏忽的投訴而言，若在有關的專業機構尚未就有關事件作出裁決前，議員已接受該宗個案，則可能會令市民以為該宗投訴確有其事。這是因為議員無法控制申訴人如何陳述其個案，亦無權阻止傳媒披露被投訴人士的姓名。為了對有關人士及機構公平，梁劉柔芬議員同意必須非常審慎地處理涉及專業人士或私人機構／個人的投訴。

20. 蔡素玉議員認為，申訴制度不應處理涉及專業人士的投訴，卻應將該類個案轉交有關的專業機構調查。至於有關該等機構涉嫌延遲調查的投訴，議員可協助催促有關的專業機構盡快作出回應。她強調，申訴制度不應被視為已獲專業機構處理的申訴個案的上訴機制。

21. 鄭家富議員認為，申訴制度的權力範圍可以不涵蓋該文件第2段所列的(a)、(c)、(e)、(f)及(h)項事宜，但(b)、(d)及(g)項則應予以檢討。他認為後3項所述的事宜經修訂後可納入申訴制度的權力範圍。

22. 李柱銘議員認為，申訴制度的權力範圍應盡量廣泛。他重申，凡事務委員會可以跟進的事宜，便絕對不應拒絕受理。他同意申訴制度的權力範圍無疑不應涵蓋該文件第2段所列的(a)、(c)及(h)項事宜。他對納入(b)項事宜有所保留，因為政黨可能會乘機以此互相攻擊。有鑑於此，他認為較適宜由其他渠道處理此類申訴。他同意申訴制度不應處理大部分私人糾紛，但他對於是否一概不應處理此類事宜則有保留，因為某些私人糾紛可能是由一些必須檢討的現行政策所引起的。

23. 然而，蔡素玉議員持不同的見解，她認為一概不應處理私人糾紛。她主張立法會申訴制度應處理與立法會工作有關的投訴。

立法會秘書處

24. 主席在總結時要求立法會秘書處擬備另一份文件，綜合議員的意見，並就根據現時的申訴制度權力範圍不受理的申訴個案列舉一些實例，以及說明秘書處曾向有關的申訴人士提供的其他協助，供小組委員會在下次舉行會議時討論。

III. 下次會議日期

25. 與會者察悉，有關其他申訴制度運作情況的研究報告約於4星期後備妥。下次會議訂於**1998年10月16日上午8時30分**舉行。

26. 議事完畢，會議於上午10時30分結束。

(會後補註：下次會議其後改訂於**1998年10月29日上午10時45分**舉行。)

立法會秘書處

1998年10月30日