

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CP 846/98-99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12月22日(星期二)  
時間：上午8時30分  
地點：立法會大樓會議室B

出席議員：小組委員會成員  
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

非小組委員會成員的議員  
朱幼麟議員  
吳亮星議員  
黃宏發議員

缺席議員：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

**I. 按議員在1998年11月27日內務委員會會議上所提的意見，進一步考慮有關擴大《立法局(權力及特權)條例》的適用範圍的建議**  
(立法會CP 648/98-99號文件的附錄I)

主席表示，在1998年11月27日內務委員會會議席上，黃宏發議員及另一些議員對於小組委員會建議擴大《立法局(權力及特權)條例》(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，有所保留。他請議員發表意見。

2. 梁劉柔芬議員重申，她認為現時有關接受和處理公眾投訴的制度已實行了好一段日子，一向運作暢順。況且，其他處理申訴的制度大部分皆沒有獲賦該等特權及豁免權。因此，她認為不適宜亦無必要擴大該等特權及豁免權以涵蓋在申訴制度下舉行的會議。她認為議員在公開場合發表言論時應該自律，不應依靠特權及豁免權。

3. 李柱銘議員維持他的看法，認為由於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各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，故此應接納該項建議，讓議員在出席申訴制度下舉行的會議時享有言論自由。

4. 黃宏發議員闡述他在1998年11月27日內務委員會會議席上所發表的意見。他表示，自1963年行政立法兩局非官守議員辦事處成立以來，立法會申訴制度便一直存在。此制度並無特定範圍，議員可接受市民就有關政府政策及政府部門行政失當的事宜所提出的申訴。早於行政立法兩局非官守議員辦事處成立之初，當局已開始考慮以英國國會行政事務專員作為藍本，設立申訴專員一職，以協助議員調查有關政府部門行政失當的申訴。行政事務申訴專員公署於1989年成立。議員將有關政府部門行政失當的申訴轉介予行政事務申訴專員調查，然後由專員向議員匯報調查結果。如有需要向公眾披露專員的調查報告，亦不會透露報告中個別人士的姓名。行政事務申訴專員公署成立後，申訴制度仍予保留，因為此制度所處理的事宜範圍較廣泛，亦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。在這些情況下舉行的會議均受該條例所涵蓋。黃議員堅決表示，若是保留申訴制度，便應沿用現時不拘形式的做法，這樣可保存此制度本身的靈活性，這是它一

向賴以有效及順利地運作的條件。

5. 李柱銘議員強調，若申訴制度不能成為正式的制度，議員便不能被視為按照《基本法》第七十三(八)條的規定代表立法會處理申訴，而只能以個別議員的身份處理申訴。黃宏發議員不贊同這看法，他在回應時表示，在現時不拘形式的申訴制度下，議員的決定雖然不可被視為立法會的決定，但他們是代表立法會接受和處理申訴。一如上文第4段所述，議員可藉提出呈請書或議案的方式將申訴提升至立法會的層面處理。在適當時亦可將申訴轉介予事務委員會等其他正式組織討論。他又指出，在立法會或其轄下委員會的正式會議上處理的事務，很多都是由公眾申訴所引發的。所以不能說如果沒有一個正式的申訴制度，立法會便不是在接受和處理香港居民的申訴。黃議員對於使議員與申訴人舉行的每一次會議成為立法會或其轄下委員會的正式會議的做法，極有保留。他認為應繼續維持一個不拘形式的申訴制度。曾鈺成議員認為，一般而言，市民可決定前往個別議員的辦事處向議員提出申訴，或是向立法會當值議員提出申訴。當市民要求與當值議員會晤時，他們是希望向立法會而非立法會的個別議員提出申訴。同樣地，政府當局亦是將與當值議員舉行的個案會議視為與立法會而非個別議員舉行的會議。他估計政府當局不會在議員辦事處與個別議員舉行個案會議。

6. 朱幼麟議員表示關注，若擴大該等權力及特權以涵蓋在申訴制度下舉行的會議，可能會出現濫用該等權力及特權的情況。他指出，在立法會及其轄下委員會的會議上，議員濫用該等權力及特權的機會較少，因為該等會議受到各項規則及程序所規管，而每次會議均由主席主持。然而，在申訴制度下舉行的會議，則沒有此等規則。吳亮星議員同意朱議員的意見，並認為議員獲授予擬議的豁免權及特權後，在發表意見及言論時自然會受到較少限制，因而有可能對社會和討論中的事宜造成不利影響。李柱銘議員並不贊同此點，並堅持有必要按建議擴大該等豁免權及特權，以保障在申訴制度下舉行的會議上的言論自由。任何議員如濫用該等權力及特權，便須為此負上責任。曾鈺成議員認為，議員獲授予擬議的豁免權及特權後，可以更自由地表達個人意見而無須擔心負上法律責任；而在某些個案中，這或許有助議員安撫申訴人。李啟明議員亦認為需要有該等豁免權及特權，因為申訴團體經常在傳媒面前詢問議員對他們投訴的事宜有何個人見解。高級助理法律顧問在回應議員的詢問時表示，若議員是根據申訴人的陳述作出回

應，而不是複述申訴人的陳述，法院應該不大可能裁定議員干犯誹謗罪。總主任(申訴)表示，至目前為止，從沒有議員因在申訴制度下舉行的公開會議上所發表的意見或言論而被控告。

7. 吳亮星議員詢問，議員在其辦事處處理申訴可否被視為行使《基本法》第七十三(八)條所授予的職權；若然，現時希望取得的權力及特權會否涵蓋議員在其辦事處與申訴人舉行的會晤。高級助理法律顧問在回應時表示，《基本法》第七十三(八)條所訂明的是整體立法會而非個別議員的職權。議員在本身的辦事處接受和處理投訴，並不是整體立法會履行《基本法》第七十三(八)條所訂的職權，最多只可被視為會導致立法會行使此職權的第一步。蔡素玉議員詢問，議員在立法會以外的場合，例如在街上與申訴人接觸，會否受到保障。主席在回答時表示，此建議只涵蓋正式會議。

8. 黃宏發議員強調，問題在於應否將在申訴制度下舉行的每一次會議視為正式會議。他重申不贊成使該等會議成為正式會議。他進一步指出，現行制度的優點是，當值議員在處理申訴個案時不代表其他議員，故此他們無需向立法會或內務委員會匯報或將每宗個案轉介予它們。若將所有會議視為涉及全體議員的立法會正式會議，對議員和秘書處職員來說，均會引起運作上的問題，以及大大增加工作量。蔡素玉議員同意黃議員所關注的事宜。然而，李柱銘議員認為有必要使申訴制度下舉行的會議成為正式會議。他認為，根據《議事規則》第20條，藉提出呈請書以正式處理申訴的方法並不切實可行，亦不適用於所有個案。事實上，至今從未有議員向立法會提出呈請書。

9. 主席詢問，在申訴制度下舉行的會議若繼續沿用非正式會議的形式，是否符合《基本法》第七十三(八)條的規定。高級助理法律顧問表示，《基本法》並無訂明立法會接受和處理申訴的程序，但授權立法會自行制定有關程序。立法會可決定應否保留現時的非正式制度，或予以修改，視乎哪種方式較為適當。

10. 朱幼麟議員、吳亮星議員、梁劉柔芬議員、黃宏發議員及蔡素玉議員認為較適宜繼續在申訴制度下舉行非正式會議，作為接受和處理申訴的第一步。何秀蘭議員及李柱銘議員持不同見解。

11. 主席綜述議員的意見，並總結認為顯然有兩個選擇：

- (a) 在申訴制度下舉行的會議應該是非正式會議，當值議員只聽取申訴，而不決定如何跟進，只是將申訴轉介予適當的組織，例如申訴專員、事務委員會、甚或專責委員會；
- (b) 使該等會議成為正式會議，並在立法會之下成立一個委員會(申訴委員會)，負責接受和處理申訴。該等會議便會自動受該條例所涵蓋，議員亦會獲授予該等權力及特權。該委員會會按適當方式一直處理個案，直至有關個案結束為止。正如部分議員指出，這做法的缺點是，委員會接受及處理申訴時涉及的繁文縟節，可能會令議員和秘書處職員承擔過量工作。黃宏發議員進一步指出，該委員會在處理有關政府政策的申訴時，有可能會越過事務委員會，因而導致工作重複及有損現時事務委員會制度的暢順安排。

立法會  
秘書處

12. 主席要求秘書處擬備一份文件，臚列上述兩個選擇的利弊，供小組委員會於舉行下次會議時進一步考慮。

## II. 下次會議日期

13. 下次會議日期將會在徵詢主席及議員的意見後訂定。

14. 議事完畢，會議於上午10時30分結束。

(會後補註：下次會議訂於1999年2月2日上午11時在立法會大樓會議室B舉行。)

立法會秘書處  
1999年2月2日