

立法會

Legislative Council

立法會CP 572/98-99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10月29日(星期四)
時 間：上午10時45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
曾鈺成議員

缺席議員：梁劉柔芬議員
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

副秘書長
羅錦生先生

高級助理法律顧問
李裕生先生

研究主任2
余倩蕊女士

高級主任(申訴)5
傅義生先生

I. 通過上次會議的紀要

(立法會CP 367/98-99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 467/98-99(01)及(02)號文件；立法會LS 53/98-99號文件)

2. 議員察悉政府當局就立法會秘書處的查詢作出的回應。秘書處曾詢問政府當局會否提交法案修訂《立法局(權力及特權)條例》(下稱“該條例”)，擴大該條例第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”)下議員與申訴人士的會晤及議員與政府當局舉行的會議。政府當局的回應是，現時有關接受和處理公眾投訴的安排已成立了好一段日子，一向運作暢順。不論議員或政府，均從未因沒有特權和豁免權而無法處理投訴。然而，當局並沒有完全否定由政府就此事提交法案的構思，而是要求提供更多資料，以了解議員打算如何改變現有的申訴制度，以及議員對此事的想法。政府當局又表示，有關擴大該條例所授予的特權及豁免權涵蓋範圍的建議，已超越該條例的法律適應化工作範圍。至於另一可採取的方案，即透過議員提交法案的方式擴大該條例的適用範圍，秘書長表示，他沒有徵詢政府當局對此方案的意見，因為應由立法會主席考慮法案是否涉及公共開支、政治體制或政府運作。

秘書處
秘書長

3. 對於政府當局問及議員建議擴大該條例的涵蓋範圍的目的，議員同意由秘書長向行政署長進一步解釋該建議的背景，並將小組委員會1998年9月11日會議的紀要交予行政署長參閱。

4. 與會者繼而討論由高級助理法律顧問擬備的立法會LS 53/88-89號文件，該文件闡述議員根據申訴制度現時的運作方式進行會晤及個案會議時可能引起的法律責任。高級助理法律顧問表示，若按建議擴大該條例的適用範圍，以涵蓋在申訴制度下舉行的會議，議員在出席這些會議時，便會如同出席其他委員會會議一樣，享有相同的特權及豁免權。換言之，他們將會受到保障而無須負上該等法律責任。高級助理法律顧問進一步表示，該文件所述的4個主要法律責任範疇，即誹謗、違反保密規定、個人資料的披露及提供意見，並非詳盡無遺。他繼而逐一解釋該文件詳述的各個範疇。關於提醒申訴

人在申訴制度下舉行的會議發表言論時所引起的法律責任，高級助理法律顧問表示，由於有關誹謗的法律相當複雜，議員及立法會秘書處不宜向申訴人提供詳細意見，因為這樣做的效果猶如提供法律意見。高級助理法律顧問表示，另一方法是擬備簡短的申訴人便覽，載明申訴人在發表意見時應注意的事項，當中可包括：在申訴時不得作人身攻擊、不得發表不負責任的言論及不得作無事實根據的陳述等。該便覽亦應註明，申訴人如有疑問，應自行尋求專業意見。

5. 議員對該文件有以下意見：

(a) 誹謗

若干免責條款可用於保障議員，方便議員就申訴個案發表意見，尤其以涉及一些具爭議性的個案，亦即申訴人士在陳述其個案時往往表現激動的個案為然。高級助理法律顧問解釋，在應用該等免責條款時必須極其審慎，有關條款亦必須合理。如有任何疑點，法院會採納對立法者不利的解釋。再者，如有關條款只豁免某機關的成員在履行該機關的職責時所負上的法律責任，而法院裁定他們在行事時並不是在履行該等職責，則他們可能仍須負上法律責任。此外，若上述豁免只關乎該機構的成員，該機構本身便不會受到保障。

(b) 違反保密規定

議員實際上很難避免這方面的法律責任。政府當局往往傾向於將發放予議員的資料列為保密類別。當政府官員向議員發放某一份資料時，往往要求“不可向外發表”。議員很多時未必可以獲得提供資料的人士以書面同意他們披露有關資料。這情況令議員難以回覆申訴人，有時甚至無法向另一方核實有關資料。議員雖可倚據公眾利益的理由披露有關資料，但“公眾利益”的涵義往往難以界定。

(c) 個人資料的披露

議員察悉，除非有關申訴人身份及其他個人詳情的資料是用於處理申訴個案，否則不應披露該等資料。如基於此目的以外的其他目的而欲披露此等資料，則必須事先獲得有關申訴人明示同意。現時，若有傳媒到場採訪，秘書處會

提醒申訴人士。無論如何，很多時是申訴人士主動邀請傳媒到場的。

(d) 提供意見

一直以來，議員都知道必需避免在會晤時提供法律或專業意見。他們一向要求申訴人就法律上或技術性的問題徵詢有關專業人士的意見。

立法會秘書處

6. 議員再次建議在議員與申訴人士會晤時適宜有法律顧問列席，就可能引起的法律責任向議員提供意見。高級助理法律顧問表示，由於人手問題，若要調派法律顧問出席每次會議及在會晤前預先研究每宗個案，可能會有困難。事實上，法律顧問亦很難預測申訴人士將會發表甚麼言論。與會者同意按高級助理法律顧問在第4段所述，擬備一份便覽，提醒申訴人士在公開會議上陳述其個案時必須注意的事項。

7. 主席在總結時認為，該文件對所有議員均有參考價值。

(b) 立法會申訴制度的權力範圍
(立法會CP 430/98-99號文件)

8. 秘書長向議員簡略介紹該文件。

9. 因應該文件所載的申訴事例，小組委員會再次研究現時不屬立法會申訴制度權力範圍的事項，並達成以下共識：

(a) 法庭的決定，法庭正進行聆訊或可能涉及刑事控罪的事件，以及與司法程序或類似司法程序有關的事件

10. 此類事宜不應納入申訴制度的權力範圍。

(b) 屬於香港特別行政區權力範圍以外的事宜

11. 小組委員會認為，當市民就超越香港特別行政區的司法管轄權的事宜提出申訴時，不應即時拒絕受理，而應考慮該申訴有否引起任何可供適當的立法會事務委員會在其職權範圍內考慮的政策問題。若有，便應受理有關個案，並將所涉及的政策問題轉介予適當的事務委員會。此外，就某些個案而言，亦可給予申訴人間接的幫助。因此，與會者的結論是，儘管申訴制度通常不會處理超出香港特別行政區權力範圍的事宜，但在遇

到此類投訴時，應以靈活手法處理。

(c) 要求提供法律意見或法律服務的個案

12. 此類事宜不應納入申訴制度的權力範圍。

(d) 對代議政制三層議會(即立法會、兩個市政局和區議會)或政府其他委員會的個別成員的投訴

13. 小組委員會同意，除非此類申訴是涉及被投訴人士以代議政制三層議會或政府其他委員會的成員身份所履行的職責，才可受理該等個案。現時，若各個議會及委員會受到特定的管轄機關所規管，有關投訴便會轉介予適當的管轄機關，這種做法應該延續下去。如果上述委員會內被投訴的成員是在政府任職的當然議員，該等投訴便應由政府當局處理。

(e) 與非政府組織有關的事宜

14. 議員同意，該文件所述處理此類申訴的現行做法令人滿意，即若有與非政府組織有關但在社會上引起廣泛關注的事宜，申訴制度應予處理。與非政府組織或個別人士有關而純屬私人性質及不受任何公共機關監管或規管的事宜，應列為私人糾紛類別。

(f) 私人糾紛

15. 議員同意，申訴制度不應處理不牽涉任何政府部門的私人糾紛。如有其他申訴渠道，應建議申訴人循該等渠道提出申訴。

(g) 僱主與僱員之間的勞資糾紛，包括個別公務員與作為僱主的政府之間的糾紛

16. 李啟明議員對現行安排感到滿意。議員同意，凡在社會上引起廣泛關注或涉及歧視工會領袖的勞資糾紛，申訴制度應予處理。至於就個別勞資糾紛提出申訴的人士，秘書處應建議他們先向勞工處求助。若他們對勞工處處理其個案的手法感到不滿，申訴制度便會接辦該等個案，情況一如處理投訴政府部門的個案。

(h) 對警務人員或廉政公署人員的投訴

17. 議員察悉，這是有獨立法定渠道處理某類投訴的例子。雖然申訴人可能有正當理由向議員求助，例如對有關的申訴渠道(即投訴警方獨立監察委員會或廉政公署事宜投訴委員會)沒有信心，但立法會秘書處並沒有權力或資源調查警方或廉政公署的案件。再者，由秘書處將此類個案轉介予上述的申訴渠道亦沒有多大作用，因為該等機構可能會要求申訴人士再次前往其辦事處提供正式供詞。基於上述的困難，議員同意維持現行做法，繼續建議申訴人士向適當的申訴渠道作出此類申訴。

18. 與會者在總結時普遍認為，既然立法會工作範圍已擴大，其申訴制度的權力範圍不應硬性限於處理涉及政府各政策局及部門的決定及行動的個案，而是應該彈性接受及處理香港市民就關乎公眾利益而與政府工作並無直接關係的事宜作出的申訴。因此，儘管申訴制度的權力範圍依然不應涵蓋有關司法制度或類似司法制度的事宜、要求提供法律意見的個案、經由獨立或法定渠道處理的申訴、私人糾紛，以及個別僱員與僱主之間的勞資糾紛，卻應以彈性方法處理申訴個案。

III. 研究報告：香港及海外國家處理申訴的渠道
(RP03/98-99號文件)

19. 議員認為該文件內容全面，條理清晰。

20. 在會議結束前，議員同意由立法會秘書處擬備一份呈交內務委員會的報告擬稿，總結小組委員會對申訴制度運作事宜的意見，供下次舉行會議時討論。

下次會議日期

21. 秘書將會在徵詢小組委員會主席及委員的意見後，訂定下次會議的日期。

22. 議事完畢，會議於下午12時45分結束。

(會後補註：其後訂定於1998年11月19日上午8時30分舉行下次小組委員會會議。)

立法會秘書處
1998年11月19日