

資料摘要

議會對在過往會期若干失當行為所施加的制裁措施： 一些海外的參考資料

INFORMATION NOTE

Sanctions Against Certain Misconduct in Previous Parliaments: Some References Overseas

資料摘要

議會對在過往會期若干失當行為所施加的制裁措施： 一些海外的參考資料

1. 背景

1.1 對於現任或前任議員在以往的議會內的某些失當行為，特別是有關申報利益方面，在可施行的制裁措施方面，本資料摘要概述3個海外普通法立法機關所採取的做法。是項研究選取了英國國會、美國國會及加拿大國會為研究對象。

2. 英國國會

2.1 一直以來，國會有權對現任議員及非議員(包括前任議員)採取紀律處分及作出懲罰。這些權力是國會對議會事務施加控制的一部分。這些權力源自“專有審理權”(或“專有審判權”)這項議會特權。議會必須對其本身事務的所有方面有全權的控制：包括自行訂定本身的程序、決定其程序有否遭到違反及隨後應採取的對策。事實上，行政機關及各級法院均承認議會有權制定本身的規則，並且對其作為立法者所運用的程序有不可置疑的權力，是確保議會具獨立性的最重要一項特權¹。

2.2 大部分機構組織對其成員施加若干程度的紀律。只要就違反紀律行為所訂的罪行及懲罰合情合理，有關程序公平公正，這做法並無任何不妥。

¹ 議會特權聯合委員會(Joint Committee on Parliamentary Privilege)出版的“議會特權——第一份報告書”，1999年3月30日。

2.3 英國國會的特點，是國會本身亦具有懲罰非國會議員的固有權力。這項懲治管轄權源自國會亦具“國會高等法院”的地位²；及上下議院妥當履行職能對方法的所需。倘若非國會議員不當地干擾國會，或不當地干擾國會議員或職員履行公職，國會必須有權採取適當行動作出回應，以保障本身的利益。

2.4 由議員或非國會議員作出的干擾行為，均屬於“藐視國會”的行為。

藐視國會

2.5 任何行為(包括言論)，如不當地干擾、意圖干擾或很可能不當地干擾上下議院履行其職能或上下議院議員或職員執行職務，即屬藐視國會。“藐視”一詞的涵義十分廣泛，因為可構成妨礙上下議院或其轄下委員會履行職能的行為多不勝數。上下議院均具有裁定有關行為是否構成不當干擾(若是不當干擾，即屬藐視行為)的獨有權利。構成藐視國會的行為的類別並沒有限制。圖 1 列出一些藐視國會的行為。請注意，現任議員或前任議員如遺漏申報財政利益，是構成藐視國會的行為。

² Erskine May所著的 *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*：“該項權力似乎源自人們在中世紀對“國會”一詞的概念，認為國會基本上亦是法院，即“國會高等法院”。上議院議員具獨立權力作出懲罰，該項權力源自他們身為君主法庭的成員。下議院議員權力並沒有類似的古老憲制依據。事實上，在19世紀，有人曾以此作為反對下議院具有刑法管轄權的理由，下議院便提出反駁，指這是把立法權與司法管轄權互相混淆。(Holroyd in *Burdett v Abbot* (1810) 104 ER 501；R Atkyn就議長 William Williams 爵士一案提出的論據 (13 State Tr 1380))。下議院議員在證明下議院是一個記錄法庭時(此事在法律上從未有任何定論)所遇到的種種困難，與這些問題有關。然而，無論當中涉及哪些法律論點或憲制方面的論點，實際的情況是，下議院在16世紀及17世紀曾多次行使權力，向犯事者施加罰款及判處監禁。這些犯事者包括下議院議員或非下議院議員，後者包括郡長、裁判官甚至高級法院的法官。”第22版，London: Butterworths，1997年，第80至81頁。

圖 1 —— 一些藐視英國國會的行為

- 中斷或擾亂上下議院或委員會的會議程序，或在上下議院或委員會席前作出其他失當行為；
- 襲擊、恐嚇、妨礙或威嚇履行職務的上下議院議員或職員；
- 在作出陳述、提供證據或提出呈請時，蓄意試圖誤導上下議院或委員會；
- 蓄意發表虛假或具誤導性的上下議院或委員會會議過程記錄；
- 在未有獲得授權的情況下移走屬於上下議院的文據；
- 捏改或竄改任何屬於上下議院的文據或正式向上下議院轄下委員會提交的文據；
- 蓄意竄改、隱瞞、收藏或銷毀必須向上下議院或委員會出示的文據；
- 未有應上下議院或委員會的傳召出席而無提出合理的辯解；
- 在上下議院或委員會正式提出要求時，拒絕回答問題、提供資料或出示文據而無提出合理的辯解；
- 不服從上下議院或委員會的合法命令而無提出合理的辯解；
- 干擾或妨礙執行上下議院或委員會作出的合法命令的人士；
- 賄賂或企圖賄賂議員，藉此影響該名議員在上下議院或委員會的會議程序中的行為；
- 威嚇、阻止或阻撓證人向上下議院或委員會作證或和盤托出所有證據；
- 賄賂或企圖賄賂證人；
- 因議員或前任議員在國會內的行為而襲擊或恐嚇該名議員或前任議員，又或對該名議員或前任議員不利；
- 在專責委員會向上下議院提交報告前，披露或發表有關報告的內容或該專責委員會所聽取的證據的內容。

對於議員而言：

- 接受用作影響議員在上下議院或委員會會議程序中的行為的賄賂；
- 違反上下議院的任何命令；
- **沒有就佔有、申報或登記財政利益一事，或參與辯論或其他會議程序的事宜，遵照上下議院的規定行事，而有關規定已在操守準則或其他守則內訂明。**

懲罰

2.6 國會有權施行以下的懲罰：

- **交付監獄羈押**：在 18 世紀及 19 世紀初，有關的刑罰通常是交付守衛官羈押，或交付監獄羈押。無論下議院當屆會期於何時屆滿，下議院有權將犯事者扣押至當屆會期結束為止。上議院則有權無限期扣押犯事者。上下議院近期並沒有對議員或非議員行使這項權力。
- **判處罰款**：下議院有權判處罰款，但下議院最近一次行使這項權力是在 1666 年。在 18 世紀，下議院的此項權力受到法院質疑，並應視作已失效。上議院仍然保留判處罰款的權力，但上議院實際上有何方法強制犯事者支付罰款，這點亦成疑問。下議院認為，勒令犯事者停職，已是判處罰款的一種懲罰，因此沒有必要保留判處罰款的權力。
- **正式訓誡或嚴厲譴責**：這種懲罰亦適用於非國會議員或前任議員。最近一次是一名非國會議院在 1957 年被傳召到下議院席前作出道歉或承擔後果，包括可能被羈押等後果。
- **在一段期間內被勒令停職(及不獲付薪酬)**：下議院的議員可被勒令停職至國會會期結束為止。上議院無權勒令一名議員永久停職³。
- **開除議席**：這項權力已有半個世紀沒有行使過。對上一次有議員被開除議席是在 1947 年，該名議員被裁定一項刑事控罪罪名成立並被判處監禁 12 個月。

2.7 實際的情況是，倘若議員被裁定嚴重藐視下議院，下議院會勒令該名議員停職及／或作出訓誡；倘若是非下議院議員(包括前任議員)，下議院會傳召該人到其席前作出道歉或承擔有關後果。在 20 世紀，上議院未有必要對議員施加任何處分。

³ 讓一名貴族在國會享有“席位、職責及發言權”的傳詔令狀，不能扣起而不發給一名貴族。貴族可基於法規或普通法，以破產或未及法定年齡為理由而被暫時取消議員的資格。議會特權聯合委員會(Joint Committee on Parliamentary Privilege)出版的“議會特權 —— 第一份報告書”，1999年3月30日。見第六章：採取紀律處分及作出懲罰的權力。

近期的事例

2.8 雖然上下議院對非國會議員甚少行使處罰的權力，但這些權力在現職議員因過往作出若干與申報利益有關的失當行為而曾經行使。2000 年 3 月，一名議員由於被裁定多項對她提出的投訴均告成立，包括在 1987 至 94 年間沒有登記所擁有的物業，因此遭勒令停職一個月⁴。這是國會自 1995 年以來勒令議員停職的最長時間。此外，該名議員較早前是國會的標準專員的調查對象，她在 1999 年 5 月就這次受調查事件向下議院作出道歉⁵。

2.9 除上文第 2.8 段所提及的該名議員外，其他 7 位議員⁶均曾接受國會的標準專員的調查。雖然所提出的投訴並非全部成立，但國會除了要求有關議員作出正式道歉外，並沒有對他們施加其他制裁措施。

⁴ Teresa Gorman MP, HC 260 1999-2000

⁵ Teresa Gorman MP, HC 458 1998-9

⁶ Frank Cook MP, HC 709 1999-2000, Tony Baldry MP, HC 369 1999-2000, Marjorie Mowlam MP, HC 929 1998-9, Dr Jack Cunningham MP, HC 929 1998-9, Peter Mandelson MP, HC 611 1998-9, Sir Edward Heath MP, HC 348 1998-9, Geoffrey Robinson MP, HC 292 1998-9

3. 美國國會

3.1 美國國會有權調查議員的所有利益，包括已申報及未申報的利益。倘若現任議員因拒絕提供資料或捏改文件而被判罪名成立，他們會分別受到參眾兩院的處分，參眾兩院並可將其違反刑事法律的證據送交司法部長。

3.2 與英國國會不同，美國國會無權調查前任議員的行為。然而，司法部可根據美國的法律，就前任議員的違規行為提出起訴。

3.3 在 1996 年最新修訂的《1978 年政府道德法令》，規定美國國會的議員、公職人員及主要助理每年提交財務披露申報書。議員、公職人員及主要助理必須在財務披露申報書中披露其具有權益的商業個體，或為其帶來收入的專業機構的名稱。由於參眾兩院分別採用《政府道德法令》為其部分規則，議員、官員及僱員會就其違規行為受到兩院的制裁措施處分⁷。違反道德標準的行為可遭各種懲處。美國憲法賦權參眾兩院懲治行為不檢的議員，並在經三分之二議員通過下，可開除議員的議席⁸。

3.4 在眾議院，由 12 名成員組成的公職行為標準委員會負責聆訊對議員失當行為的指控。在參議院，道德專責委員會由 6 名參議員組成。根據 1989 年制定的《道德改革法》，除非眾議院準則委員會裁定有關事宜與於較近屆國會發生的指稱違規行為直接有關，否則該委員會不可就在 **3 屆國會前發生的違反道德行為** 的指控進行調查。

懲罰

3.5 參眾兩院均有權施行下列一項或多項懲罰：

- **開除議席**：至目前為至，眾議院只對在任內犯罪行的議員施行這項懲罰，而並沒有就議員獲選前的行為施行這項懲罰。

⁷ *House Rules And Manual.* (Washington, D.C.: GPO, 1997), 第XLIV-XLVII條 規則；"Senate Rules." 2000 年 9 月 18 日 <<http://rules.senate.gov/senaterules/rule34.htmXXIV>> 第 XXXIV 條 規則。

⁸ 美國憲法第一條第 5 款

- **譴責**：經眾議院或參議院表決通過後，譴責行動由會議主持在議院的圍欄執行。
- **嚴厲譴責**：以有關議員“站於原位”或以通過委員會報告的方式執行。
- **罰款或其他經濟制裁措施**
- **褫奪年資或委員身份**
- **開除**：在 Powell 對 McCormack 一案中，最高法院裁定，只可在議員不符合出任議員的憲法規定時才可將議員開除。
- **監禁**：國會過往從未行使這項權力。

3.6 這些懲罰措施並非互不相容。此外，若有關的道德標準源自刑事法律，違反這些標準可處以罰款或監禁，或兩者並施。

3.7 倘若議員在開除其議席的程序仍未展開時**辭職**，當局通常會暫停或中止有關程序。同樣，倘若議員在負責調查的委員會裁定其不當行為罪名成立並須予以譴責後辭職，眾議院可中止有關程序。然而，即使該議員已遞交辭職通知，眾議院亦可執行就其行為作出譴責的決議⁹。眾議院¹⁰可就該項譴責決議即時採取直接行動，有關的行動可在辭職獲接納前生效。

3.8 一直以來，眾議院或參議院所採取的一貫做法，是兩院不會單單由於議員的不當行為在以往的國會出現，因而不對議員採取紀律處分行動¹¹。然而，相對於對過往的不當行為而採取的譴責處分（在眾議院則為“嚴厲譴責”），在以下的情況卻不能對議員過往的不當行為採取“開除議席”的處分，就是在選民已知悉議員的該項不當行為，但該名議員仍然當選的情況下¹²。在後者的情況下難以施行開除議席處分的原因，是因為有人會質疑，選民既已推選某人擔任國會議員，若國會施行這項處分，會否是試圖推翻或侵奪選民對該人品格所作的判斷。¹³

⁹ *House Practice: A Guide to Rules, Precedents and Procedures of the House*. Washington, D.C.: GPO, 1996. "Misconduct; Sanctions," §19.

¹⁰ *House Practice*, §24.

¹¹ "Conduct or Discipline of Members, Officers, or Employees." *Deschler's Precedents*, 第12章 §16. 1976. 2000年9月27日. <<http://www.access.gpo.gov/congress/house/precedents/chap12.html>>; Brown, Wm. Holmes.

House Practice: A Guide to Rules, Precedents and Procedures of the House. Washington, D.C.: GPO, 1996. "Misconduct; Sanctions," §18.

¹² *House Practice*, "Misconduct; Sanctions," §18.

¹³ 第42屆國會第3次會議H.R.第77份報告；第42屆國會第3次會議H.R.第82份報告；以及參閱第44屆國會第一次會議H.R.第815份報告，*2 Hinds' Precedents* § 1283.

個案

3.9 在眾議院，只有 4 名議員曾被開除議席。其中 3 名在內戰期間干犯背叛聯盟的行為，而一名則因賄賂行為被開除。自第 90 屆國會於 1967 年成立公職行為標準委員會以來，共有 4 名議員經該委員會調查後受到眾議院譴責，而受到嚴厲譴責的議員則共有 7 名。此外，該委員會曾發出 3 封公開指責信，但並無建議眾議院全體大會採取任何行動。過往，共有 10 名議員在公職行為標準委員會對其提出起訴或法院宣告裁決後，在眾議院決定採取行動前自動離職¹⁴。在第 94 屆國會期間，眾議院共譴責 17 名議員及一名州代表。其中 5 宗個案涉及一名議員的貪污行為。舉例來說，在 1996 年，即在公職行為標準委員會成立之前，眾議院裁定一名議員向眾議院當局騙取旅遊開支，並向其妻子非法發放薪酬。第 89 屆國會並無就此採取任何正式的行動，然而，第 90 屆國會則對他施加譴責、罰款及降低其資歷¹⁵。

3.10 在參議院，在 1789 至 1980 年期間，共作出 8 次譴責，其中一次涉及貪污行為¹⁶。參議院譴責一名參議員運用其職權及影響力，透過多項政治保證及一項政治運動，為個人利益謀取及動用向公眾籌募的款項¹⁷。

3.11 對於違反法規的議員，國會對他所採取的制裁措施，與聯邦政府或州政府的執法機關可能會採取的制裁措施是獨立和不同的。對同一罪行的刑事檢控程序，可在公職行為標準委員會進行調查或在眾議院提出譴責之前或之後進行。請參閱美國政府對 Diggs 一案¹⁸。

3.12 經修訂後的《1978 年政府道德法令》訂明，任何人如明知及故意捏改資料，或未能提交或呈報該法令所規定的任何資料，司法部長可處以民事罰款最高達 11,000 美元¹⁹。

¹⁴ "Ch. 1 Committee Procedures." *Ethics Manual for Members, Officers, and Employees of the U.S. House of Representatives*. 1992. 第 102 屆國會第 2 次會議聯機最新版本. 2000 年 9 月 18 日 <<http://www.house.gov/ethics/Ethicforward.html>>

¹⁵ 紐約眾議員 Adam Clayton Powell, Jr.

¹⁶ Riddick, Floyd, M. *Senate Procedure: Precedents and Practices*, Washington, D.C.: GPO, 1980, 第 219 頁

¹⁷ "Conduct or Discipline of Members, Officers, or Employees." *Deschler's Precedents*, 第 12 章 §16.3.1976. 2000 年 9 月 27 日. <<http://www.access.gpo.gov/congress/house/precedents/chap12.html>>

¹⁸ *House Practice*: "Misconduct; Sanctions" §9.

¹⁹ "Failure to File or Falsifying Disclosure Statements." *Financial Disclosure Booklet 2000*. 2000 年 9 月 18 日 <http://www.house.gov.ethics/FD_Instructions_2000.htm>; 5 U.S.C. app. 4, §104.

4. 加拿大國會

4.1 加拿大國會目前並未設有眾議院或參議院議員登記財政利益的制度。眾議院的會議常規則訂明設立議員外地旅遊的登記制度。

4.2 國會確有對內閣大臣訂定規則，包括披露資料的規則。但這些規則卻由政府的行政機關，而並非由立法機關執行。

4.3 加拿大的眾議院與英國的下議院相似，由於享有專有審理權，在處分或懲治議員於過往任期或會期所作失當行為時，其權力並無限制。這些權力包括對議員施加譴責、嚴厲譴責、停職及開除議席。加拿大並無國會議員因在以往任期及會期的不當行為而被處分或懲治的記錄²⁰。

劉騏嘉女士、Anne COUNTISS 小姐
2000 年 10 月 23 日
電話: 2869-7735

立法會秘書處歡迎轉載這份文件的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。文件所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

²⁰ 加拿大國會圖書館研究部於2000年10月3日作出的回覆。

參考資料

1. "Failure to File or Falsifying Disclosure Statements." *Financial Disclosure Booklet 2000.* 2000 年 9 月 18 日
<http://www.house.gov.ethics/FD_Instructions_2000.htm>
2. Erskine May 所著的 *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* 第 22 版, London: Butterworths, 1997, 第 80-81 頁
3. 第 42 屆國會第 3 次會議 H.R. 第 77 份報告;第 42 屆國會第 3 次會議 H.R. 第 82 份報告;及參閱第 44 屆國會第一次會議 H.R. 第 815 份報告
4. 1998 至 1999 年眾議院議事錄
5. 1999 至 2000 年眾議院議事錄
6. *House Practice: A Guide to Rules, Precedents and Procedures of the House.* Washington, D.C.: GPO, 1996
7. *Parliamentary Privilege -First Report*, 議會特權聯合委員會出版, 1999 年 3 月 30 日
8. Riddick, Floyd, M. *Senate Procedure: Precedents and Practices,* Washington, D.C.: GPO, 1980
9. 《美國法典》
10. 美國憲法
11. *Deschler's Precedents*, 第 12 章 §16. 1976. 2000 年 9 月 27 日.
<<http://www.access.gpo.gov/congress/house/precedents/chap12.html>>
12. *Ethics Manual for Members, Officers, and Employees of the U.S. House of Representatives.* 1992. 第 102 屆國會第 2 次會議聯機最新版本. 2000 年 9 月 18 日. <<http://www.house.gov/ethics/Ethicforward/html>>
13. *House Rules And Manual.* (Washington, D.C.: GPO, 1997),
<<http://rules.senate.gov/senaterules/rule34.htmXXXIV>> 第 XXXIV 條規則.