

立法會 *Legislative Council*

立法會 AS298/03-04 號文件

檔號：AM12/01/22

2004年6月18日內務委員會會議文件

研究處理有關議員申領工作開支償還款額的 投訴及指稱的機制小組委員會

目的

本文件旨在就研究處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱的機制小組委員會(下稱“小組委員會”)的建議，諮詢議員的意見。

背景

2. 在2003年12月19日的內務委員會會議上，議員成立小組委員會，研究設立機制，處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。小組委員會由劉慧卿議員出任主席，共舉行了3次會議。

有需要設立機制

3. 小組委員會認為，為維護立法會及其議員的聲譽，有需要設立機制，處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱。擬議的機制概述於下文各段，該機制若獲接納，應納入《議事規則》內。

擬議的機制

範圍

4. 此機制**只**應處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱。

一般原則

5. 所有個案的審議工作應以公平及超越政黨政治的方式公開進行。

6. 經考慮各項方案的利弊後，小組委員會建議應擴大議員個人利益監察委員會(下稱“議員利益委員會”)的職權範圍，包括處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱。議員利益委員會已訂有一套程序，處理與議員個人利益的登記和申報有關的投訴。預期有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱不會經常發生，數目亦不多，因此由該委員會同時予以處理，程序上及運作上均較為簡單。議員利益委員會的職權範圍及成員組合載於**附錄II**。

7. 議員利益委員會是立法會的常設委員會，可根據《立法會(權力及特權)條例》，傳召有關人士出席作證或提供證據。

8. 為確保公平及避免濫用機制，現建議議員利益委員會的委員不應參與處理由他提出或針對他的投訴或指稱，以供議員利益委員會考慮。

其他方案

9. 小組委員會亦曾考慮下述3個方案，供議員參考：

(a) 任命成立特別委員會

10. 根據《立法會(權力及特權)條例》第9條，特別委員會(例如專責委員會)如獲立法會藉決議授權，則有權傳召證人。然而，此方案的主要實際問題，是成立特別委員會前，沒有一個組織能接收及考慮有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱。

(b) 任命成立獨立小組

11. 這方案是成立獨立小組，就由立法會議員組成的監察小組所轉交的投訴及指稱，進行調查。獨立小組應由一名退休法官出任主席，成員包括2名來自由下述人士組成的委員團：

- 由香港大律師公會提名的一名大律師
- 由香港律師會提名的一名律師
- 由香港會計師公會提名的一名會計師
- 一名學者
- 屬於其他專業的一名人士

上述人士獲邀加入委員團，或可考慮向他們發放小額酬金，數額與支付予事務委員會顧問相同。

12. 這方案可避免由議員調查其他議員。不過，由非立法會議員組成的小組，不能享有《立法會(權力及特權)條例》賦予立法會議員的特權及豁免權，例如言論自由、法律程序的豁免權，傳召證人的權力等。作證與否，主要視乎有關議員、其助理及所涉及的第三者是否合作。此外，此方案亦涉及成立由立法會議員組成的監察小組。

(c) 立法會行政管理委員會(行政管理委員會)

13. 法律意見認為，若要向行政管理委員會加入一項向立法會提供超越行政支援或服務的職責，或與其現行職能(《立法會行政管理委員會條例》第9及10條所訂定者)毫無關連的職責，可能會在法律上被質疑。若政策上決定行政管理委員會應獲賦予監察及調查投訴及指稱的職能，較審慎的做法是修訂該條例，以增訂此項職能及履行職能的所需權力。

處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴或指稱的程序

14. 小組委員會曾研究議員利益委員會處理有關議員登記及申報利益投訴的程序(附錄III)。小組委員會認為，若對該程序作出若干修訂後，可予以採用，處理有關議員申領工作開支償還款額的各項投訴及指稱。

公開進行調查

15. 小組委員會建議，為確保調查工作具透明度，議員利益委員會或可考慮公開舉行有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱的研訊。

16. 議員可參考下述資料，議員利益委員會會舉行閉門會議，就與議員個人利益的登記及申報有關的投訴進行調查，此外，就有關投訴進行的研訊，亦會閉門舉行。不過，若被投訴或被指稱的議員提出要求，可在公開舉行的會議上進行研訊。

17. 至於根據議事規則第49B(2A)條(取消議員的資格)成立的調查委員會，一般而言會閉門舉行所有會議。

18. 部分海外立法機構以閉門或公開形式，就議員失當行為進行聽證及審議工作，有關安排列述如下：

英國下議院 國會標準 事務專員	美國眾議院 公職行為 標準委員會	澳洲眾議院 特權問題 委員會	加拿大眾議 院程序及 內務事宜 委員會	新加坡特權 問題委員會
• 閉門舉行	• 閉門舉行	• 閉門或公開 舉行	• 由委員會酌 權決定； • 可閉門舉行 以處理須予 保密的資料	• 閉門舉行

制裁

19. 若有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱屬實，小組委員會建議，可採用類似議事規則第85條就議員不遵從議事規則第83條(個人利益的登記)、第83A條(個人金錢利益的披露)或第84(1)或(1A)條(在有直接金錢利益的情況下表決或退席)所訂的制裁，由立法會藉議案，對有關議員加以訓誡或譴責，或暫停職務或權利。

實施時間

20. 小組委員會建議，若有關處理議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱的擬議機制獲接納，將會在第三屆立法會實施。

諮詢

21. 小組委員會於2004年5月3日向全體議員發出諮詢文件(立法會AS253/03-04號文件)，請他們就上文第4至19段所載的擬議機制發表意見。

諮詢文件的回應摘要

22. 截至2004年6月4日，共有42位議員就諮詢文件作出回應。當中25位議員支持設立機制，處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱。10位議員建議此事應由第三屆立法會研究，而4位議員則表示需要更多時間考慮有關事宜。2位議員不支持設立此類機制。1位議員表示沒有意見。

23. 支持設立機制處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱的25位議員，全部贊成小組委員會的建議，應由議員利益委員會處理此類投訴及指稱。22位議員認為，調查此類投訴及指稱的會議應閉門進行。22位議員同意小組委員會的建議，倘若投訴及指稱證明屬實，應實施類似《議事規則》第85條有關議員個人利益所訂的處分，由立法會藉議案，對有關議員加以訓誡或譴責，或暫停職務。

24. 回應的摘要全文載於**附錄IV**。

建議

25. 鑒於議員的回應及本屆會期即將結束，小組委員會建議，關於是否需要設立機制處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱，應由第三屆立法會進一步審議。

* * * * *

立法會秘書處
2004年6月15日

**研究處理有關議員申領工作開支償還款額的
投訴及指稱的機制小組委員會成員名單**

劉慧卿議員, JP (主席)

何秀蘭議員

何俊仁議員

楊孝華議員, SBS, JP

楊耀忠議員, BBS

麥國風議員

(合共：6 位委員)

議員個人利益監察委員會

職權範圍

- (1) 研究議員個人利益登記冊的編製、備存、取覽等各項安排；
- (2) 考慮議員或其他人士就該登記冊的形式及內容提出的建議；
- (3) 考慮及調查與議員個人利益的登記及申報有關或就議員未有登記及申報其個人利益而作出的投訴；
- (4) 考慮關乎議員以其議員身份所作行為的道德標準事宜，並就該等事宜提供意見及發出指引；及
- (5) 向立法會作出報告及建議，包括關於根據本議事規則第85條(與個人利益有關的處分)作出處分的建議。

委員

朱幼麟議員, JP (主席)

單仲偕議員(副主席)

何秀蘭議員

吳亮星議員, JP

陳智思議員, JP

梁劉柔芬議員, SBS, JP

楊耀忠議員, BBS

議員個人利益監察委員會
接獲有關議員登記及申報個人利益
的投訴時的處理程序

1999年7月

議員個人利益監察委員會

接獲有關議員登記及申報個人利益 的投訴時的處理程序

首次會議的召開

- (1) 議員個人利益監察委員會("委員會")接獲議員或市民(下稱"投訴人")就某位議員(下稱"被投訴議員")登記或申報其個人利益事宜所作出的書面投訴後，委員會秘書須立即聯絡該投訴人及查證其身份，然後將該項投訴以機密文件方式發送給各委員，並請主席(主席如不在香港或被投訴議員是主席，秘書應請示副主席，下同)在兩個工作天內決定應否就此召開會議。若委員會主席或秘書接獲的投訴由匿名、不能辨別身份或無法取得聯絡的人士所作出，主席須指示秘書將該項投訴以機密文件方式發送給各委員備悉，但委員會不會考慮該項匿名投訴。
- (2) 在決定應否就收到的投訴召開會議時，主席可就下列理由決定無須舉行會議：
 - (a) 該項投訴與議員個人利益的登記及申報無關；
 - (b) 該項投訴的指控純屬臆測、推論及並非基於事實的判斷；
 - (c) 該項投訴由匿名、不能辨別身份或無法取得聯絡的人士所作出；或
 - (d) 主席認為其他適當的理由。
- (3) 若主席決定應召開會議，則須指示秘書安排委員會在緊隨的7個工作天內就該項投訴召開首次會議。
- (4) 若主席決定無需召開會議，並如是向秘書發出指示及提供其理由，秘書須將主席的決定及其理由通知各委員。如有委員向秘書書面表示不同意該項決定，秘書須以書面傳閱方式，請委員會委員就應否召開會議考慮該項投訴在3個工作天內回覆秘書。秘書如在限期內收到過半數委員答覆贊成召開會議，秘書須請主席決定會議舉行的日期、時間及地點，以考慮該項投訴。首次會議舉行的日期須為緊隨的7個工作天之內。
- (5) 若主席作出不需召開會議的決定，並且沒有過半數委員在秘書發出傳閱文件後的3天限期內表示應召開會議，則委員會將不會就該項投訴採取進一步行動。

初步考慮

- (6) 委員會可就該項投訴舉行一次或多次會議，以考慮該項投訴。
- (7) 此等會議的目的為：
- (i) 確定投訴的內容及指稱事宜所涉及的《議事規則》條款；及
 - (ii) 掌握上述投訴及指稱事宜的有關資料，如：日期、金錢數額（若有的話）、涉及的人士等等。該等資料不得包括傳播媒介的報道、不具名人士所提供的資料、個別人士的猜測、推論或判斷。
- (8) 委員會可邀請投訴人出席會議，並提交資料。委員會亦可邀請被投訴的議員出席會議作出解釋，以及提交資料。若被投訴的議員在此階段承認所有指稱事項，而委員會認為可就此決定投訴是否成立，並決定無須舉行研訊，委員會須向立法會提交報告，並建議向被投訴的議員施加何種處分。
- (9) 委員會若認為該項投訴不成立，可決定不進一步採取調查行動。

調查

- (10) 若委員會決定就該項投訴進行調查，委員會須指示秘書通知投訴人及被投訴議員該項決定，並將所接獲有關投訴的資料提供予被投訴的議員。
- (11) 在進行研訊時，委員會可根據《立法局(權力及特權)條例》(第382章)第9(1)條，命令任何人到委員會席前，作證或出示其所管有或控制的任何文據、簿冊、紀錄或文件。委員會可安排此等證人在宣誓後於會議席上接受訊問。委員會可要求投訴人、被投訴的議員及其他人在宣誓後確認其在先前會議提供的資料及陳述等。
- (12) 被投訴議員有權就投訴的內容及有關事宜作出解釋、申辯及提交資料。

委員會作出投訴是否成立的決定

- (13) 若委員會決定有足夠證據顯示及證實被投訴的議員確曾在登記或申報個人利益時提供虛假的資料或不登記或不申報須予登記或申報的個人利益，委員會須將投訴成立的決定通知投訴人及被投訴的議員。
- (14) 被投訴的議員在收到委員會決定投訴成立的通知後，可在緊隨的7個工作天內以書面向委員會提出覆檢其決定的要求，並可向委員會提交書面陳述及提交在較早前聆訊的時候無法獲得的資料。委員會在接獲被投訴的議員要求覆檢其決定的書面通知後，主席須指示秘書安排委員會在緊隨的7個工作天內就覆檢要求召開會議，聆聽被投訴議員的解釋及覆檢其先前的決定。
- (15) 若委員會認為投訴成立，或委員會經覆檢後仍認為投訴成立，委員會須將該項投訴、證據及其意見向立法會提交報告。委員會亦可根據《議事規則》第85條向立法會提交向被投訴議員施加何種處分的建議。
- (16) 若委員會認為投訴不成立，委員會須將該項決定通知投訴人及被投訴的議員。委員會可決定是否就此向立法會提交報告。若委員會決定不就此向立法會提交報告，委員或任何其他人士不得披露關於該項投訴的任何資料；但委員會在公開會議中所取得的證據或所收到的文件除外。

保密規定

- (17) 在委員會將其調查報告提交立法會前，委員或任何其他人士不得披露委員會所取得的證據或所收到的文件，或所作的考慮或決定；但在公開會議中所取得的證據或所收到的文件除外。違反此等規定的委員可經立法會藉訓誡方式或譴責的議案加以處分。
- (18) 委員會的會議，包括聆訊的會議，須為閉門會議；但如被投訴的議員要求聆訊的會議為公開會議，則該等聆訊須在公開會議進行。
- (19) 聆訊中所聽取證供的謄本全文須盡量刊載於委員會的報告內，並作為該報告的一部分。

委員參與委員會的審議工作

- (20) 任何提出投訴或被投訴的委員會委員，均不得以委員會委員身份參與處理該項投訴或參與委員會審議或調查該項投訴的會議。

摘要

處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱的擬議機制

諮詢文件的結果（截止至4/6/04）

回覆人數：42

Q.1	你認為是否有需要設立機制，處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱？	是 (25)	否 (2)	其他意見 (15)
		- 民主黨(11) - 劉慧卿議員 - 陳智思議員 - 胡經昌議員 - 呂明華議員 - 李鳳英議員 - 吳亮星議員 - 馬逢國議員 - 石禮謙議員 - 梁富華議員 - 李卓人議員 - 麥國風議員 - 何秀蘭議員 - 霍震霆議員 (這樣才顯得公正，減低爭議性)	- 李家祥議員 - 吳靄儀議員	- 民主建港聯盟(10) (建議交第三屆立法會討論是否需要設立機制) - 香港協進聯盟(4) (鑑於觸及的範疇相當複雜，需詳細研究，故未能現階段決定) - 劉炳章議員 (我對應否設立此項機制並無意見。不過，倘若設立此項機制，其成員不應只限於立法會議員，亦應邀請外間人士加入，確保超越政黨政治，而機制的運作亦對外公開)

Q.2		同意 (25)	不同意 (1)	其他意見 (0)
	議員個人利益監察委員會現時負責處理與議員個人利益的登記和申報有關的投訴，你是否同意擴大該委員會的職權範圍，包括處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱？	- 民主黨(11) - 劉慧卿議員 - 陳智思議員 - 胡經昌議員 - 呂明華議員 - 李鳳英議員 (原則上同意。由於投訴的指控涉及有輕、重之分，因此個人認為如果涉及重的指控，必須交由警方處理較為恰當。議員也可以避嫌自己人調查自己人) - 吳亮星議員 - 馬逢國議員 - 石禮謙議員 - 梁富華議員 - 李卓人議員 - 麥國風議員 - 何秀蘭議員 (範圍限於歸納投訴及指稱內容，向大會提出報告，並交由大會決定成立/委任獨立調查小組) - 霍震霆議員 (這樣不致令架構太臃腫) - 李國寶議員	- 吳靄儀議員	

Q.3	你認為就議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱進行的調查，應公開舉行還是閉門舉行？	公開舉行 (1)	閉門舉行 (22)	其他意見 (3)
		- 劉慧卿議員	- 民主黨(11) - 陳智思議員 - 胡經昌議員 - 李鳳英議員 (個人認為調查應閉門。結果一定要公開。因指控未必屬實，公開調查可能令當事人難堪) - 吳亮星議員 (被投訴議員可要求作公開舉行) - 馬逢國議員 - 石禮謙議員 - 李卓人議員 - 麥國風議員 - 何秀蘭議員 - 霍震霆議員 (可以避免忌諱) - 李國寶議員	- 呂明華議員 (因情況而定) - 梁富華議員 (彈性處理，現行專責委員會同樣採取公開及閉門兩種形式並行) - 吳靄儀議員 (不適用)

Q.4	你是否同意若有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱屬實，採用小組委員會建議的制裁，由立法會藉議案，對有關議員加以訓誡或譴責，或暫停職務？	同意 (22)	不同意 (1)	其他意見 (3)
		- 民主黨(11) - 劉慧卿議員 - 陳智思議員 - 胡經昌議員 - 呂明華議員 - 吳亮星議員 - 馬逢國議員 - 石禮謙議員 - 李卓人議員 - 麥國風議員 (但必須根據《基本法》第七十九條進行) - 何秀蘭議員 - 霍震霆議員	- 吳靄儀議員 (索性不向該名議員墊支款項便可！若議員在申領款額時不誠實，即屬行為不當，或屬警方處理的事宜)	- 李鳳英議員 - 梁富華議員 - 李國寶議員 (可由調查小組公開譴責或交警方處理) (若投訴、指稱屬實，按照現行章程處理或轉介有關部門) (亦應有途徑處理關注事項的非公開調查結果)
Q.5	就上述問題未有觸及的範疇，對立法會 AS253/03-04 號文件概述的擬議機制的其他意見	- 民主黨(11) (執行時應充份提醒議員有關規定)		

不回覆人數：17

() 議員人數