

立法會 *Legislative Council*

立法會 CMI/17/04-05號文件

檔 號：CB(3)/C/1(V)

2005年4月19日議員個人利益監察委員會會議的文件

**檢討《就關乎香港特別行政區立法會議員
以其議員身份所作行為的道德標準事宜訂定的勸喻性質的指引》**

目的

本文件載列的資料旨在協助議員個人利益監察委員會(下稱“委員會”)考慮需否對《就關乎香港特別行政區立法會議員以其議員身份所作行為的道德標準事宜訂定的勸喻性質的指引》(下稱“《勸喻性質的指引》”)進行增訂,以及如有需要,應如何對該套指引進行增訂,藉此為議員提供具體的指引。

背景

研究《勸喻性質的指引》的決定

2. 在2004年11月3日的會議席上,委員會同意研究需否對《勸喻性質的指引》進行增訂的問題,以及如有需要,應如何對該套指引進行增訂。委員會亦同意在有關過程中,應參考香港特別行政區司法機構於2004年10月發表的《法官行為指引》、其他地區的立法機關所發出的有關守則及規則,以及擬訂《勸喻性質的指引》時的商議工作。

立法會秘書處進行的研究

3. 立法會秘書處曾就擬訂《勸喻性質的指引》時的商議工作進行研究、比較《勸喻性質的指引》及《法官行為指引》的個別內容,並就選定的海外立法機關規管其議員行為的安排(包括行為守則及規則)蒐集進一步資料。有關的結果載於下文。

以往的商議工作

4. 現行《勸喻性質的指引》的藍本於1995年制訂。《勸喻性質的指引》訂明市民對立法會議員在處理立法會事務時一般及特定的行為方面的期望。

5. 在1995年擬備《勸喻性質的指引》時，議員個人利益監察委員會明白有關課題複雜，涵蓋範圍十分廣泛，若要制訂一套全面的指引，就立法局議員在履行其立法局議員的職責時何謂恰當及不恰當的行為提供意見及指引，即使並非不可能，也會很困難。經參考其他地區的立法機關所採取的做法，並考慮到有需要避免侵犯立法局議員的私隱，委員會的結論認為應擬訂若干一般及特定的行為準則，以提醒立法局議員有關市民一般接受及期望立法機關成員應具備的行為準則，以及他們在維護公眾信任方面應負的責任。經過兩次議員及公眾諮詢後，委員會於1996年5月敲定《勸喻性質的指引》的內容，並發給各議員。該套《勸喻性質的指引》其後曾於1997、2001及2002年作適應化修改、改良及改善，並於每屆會期開始時發給立法會議員，以供參考。

6. 1996年向立法局議員發出的《勸喻性質的指引》的原來版本及最新版本(於2002年11月修訂)分別載於**附錄1A**及**1B**。

《法官行為指引》

7. 由終審法院首席法官委派的工作小組擬備的《法官行為指引》於2004年10月發表。該指引的目的是向法官提供他們日後處事的實用指引，而並非要為司法行為失當下定義。該指引的涵蓋範圍並不包括與法官服務條件有關的事項，例如在甚麼情況下，需要獲得准許，方可從事法庭以外的工作；也不包括受法例監管的事宜，例如《防止賄賂條例》(第201章)及《2004年接受利益(行政長官許可)公告》(第252號公告)。

8. 《法官行為指引》包括前言及A至F部。A部及B部涵蓋訂立指引的目的及指導原則，C部及D部涵蓋履行司法職責及取消法官聆訊資格的事宜的實務事項，E部及F部則關乎法庭以外的專業活動及非司法活動。

9. 該指引已向公眾發表，以增加透明度。終審法院首席法官亦擬不時檢討指引的內容。

10. 立法會秘書處已就兩份指引的內容擬備對照表(載於**附錄2**)，並以粗斜體字型顯示在《法官行為指引》中，在經適應化修改後委員會可考慮予以納入《勸喻性質的指引》的指引。

有關選定海外立法機關的進一步資料

11. 資料研究及圖書館服務部已提供進一步資料(載於**附錄3**)，概述選定的海外立法機關就以下各方面對議員的不檢行為作出的規管安排：

- (i) 哪些不涉及利益申報／衝突的不檢行為受到規管；
- (ii) 不檢行為如何受到規管，以及有關規管是勸喻性還是強制性的；
- (iii) 處理議員不檢行為的獨立議員／委員會的具體產生辦法；及
- (iv) 處理議員不檢行為的獨立人員／委員會依據甚麼具體準則及規條處理議員的不檢行為。

12. 資料研究及圖書館服務部亦已擬備《勸喻性質的指引》與選定的海外立法機關的議員行為指引的比較表(載於**附錄4**)。

徵詢意見

13. 請委員備悉本文件載列的資料，並考慮如何跟進。

立法會秘書處

2004年11月23日

就關乎立法局議員以其議員身分所作行為的道德標準事宜
訂定的勸喻性質的指引
(議員個人利益監察委員會
根據《立法局會議常規》第60B(1)(d)條發出)

I. 一般準則

1. 議員應確保其行為一定不會令立法局的信譽受損。(見附註)
2. 議員應遵守立法局、其委員會或立法局主席為規管立法局及各委員會的行事方式及程序，或議員在處理立法局事務時的表現而訂定的任何規則或規例的文義和精神。

II. 特定準則

3. 根據《會議常規》第65條 ——
 - (a) 議員出席立法局或任何委員會的任何辯論或程序時，必須聲明任何與所議事宜有關的直接金錢利益。
 - (b) 議員在立法局或任何委員會會議上，不得就其有直接金錢利益的任何議題表決。
 - (c) 議員在立法局或任何委員會會議上，如沒有披露有關的個人金錢利益的性質，不得對直接或間接與該利益有關的事宜動議任何議案或修正案，亦不得就該事宜發言。
4. 根據《會議常規》第64A條及議員個人利益監察委員會發出的指引註釋，議員須登記以下須予登記的利益的詳情：
 - (a) 公共或私營公司的受薪董事職位；
 - (b) 接受薪酬的僱傭關係、職位、行業、專業或職業；
 - (c) 客戶的姓名或名稱，如以上(a)及(b)項提述的個人利益包括議員向客戶提供的個人服務，而該等個人服務是由於其立法局議員身分所引致或以任何方式與該身分有關者；
 - (d) 以下的財政贊助 ——
 - (i) 作為立法局選舉候選人時，據該議員所知超過1萬元或其選舉開支25%的贊助；或

- (ii) 作為立法局議員時，來自任何人士或組織的贊助，而在一年內自同一來源所得贊助的總值超過該議員年薪的5%或任何一次過贊助的價值超過1萬元；提供詳情時須說明該項贊助是否包括以直接或間接方式付予該議員或其配偶的款項，或給予該議員或其配偶的實惠或實利；
 - (e) 議員或其配偶由於與其立法局議員身分有關或由該身分引致的海外訪問，而該次訪問的費用並非全數由該議員或公費支付；
 - (f) 議員或其配偶從外國政府、組織或人士所收受或代表外國政府、組織或人士所收受的款項、實惠或實利，而該等款項、實惠或實利是由於其立法局議員身分所引致或以任何方式與該身分有關；
 - (g) 土地及物業；
 - (h) 公司或其他團體的名稱，如據議員所知，其本人，或連同其配偶或未成年子女，或代表其配偶或未成年子女持有該公司或團體的股份的實益權益，而該等股份的面值超過該公司或團體已發行股本的百分之一者。
5. 議員不應尋求以其立法局議員身分影響其他人士，藉以使議員本身獲得更多私人利益。
6. (a) 議員不應故意利用以立法局議員身分取得而市民一般不能得到的資料，從中得到優惠或利益。
- (b) 議員只應就公眾關注的事項索取資料，不應為私人或個人利益而要求取得資料。
7. 議員不應將其工作開支補貼或地區辦事處津貼的任何部分，用於與立法局事務無關的開支上。

(附註：議員行事的方式，不應使其處境可能有負市民對立法局議員在一般應有的行為準則方面的期望。舉例而言，議員若為某項商品或服務而在廣告出現，可能被視為與立法局議員的地位或聲望不符。因此，議員在決定參與商業性質的廣告活動前須考慮周詳，因為此類活動有可能令立法局的信譽受損。)

立法局秘書處
一九九六年五月

(中文版於一九九六年八月修訂)

就關乎香港特別行政區立法會議員
以其議員身份所作行為的道德標準事宜
訂定的勸喻性質的指引

(議員個人利益監察委員會
根據《立法會議事規則》第 73(1)(d)條發出)

I. 一般準則

(1) (a) 議員應確保其行為一定不會令立法會的信譽受損。

(b) 議員行事的方式，不應使其處境可能有負市民對立法會議員在一般應有的行為準則方面的期望。議員在決定參與商業性質的活動（例如廣告活動）前，須詳細考慮該活動的性質和內容是否會被視為與立法會議員的地位或聲望不符，而令立法會的信譽受損。

(2) 議員應遵守立法會、其委員會或小組委員會或立法會主席為規管立法會及各委員會及小組委員會的行事方式及程序，或議員在處理立法會事務時的表現而訂定的任何規則或規例的文義和精神。

II. 特定準則

(3) 根據《議事規則》第 83A、84(1)及 84(1A)條—

(a) 在立法會或任何委員會或小組委員會會議上，議員不得就其有直接或間接金錢利益的事宜動議任何議案或修正案，或就該事宜發言，除非該議員披露有關利益的性質。

(b) 在立法會或任何委員會或小組委員會會議上，議員不得就其有直接金錢利益的任何議題表決，除非該議員的利益屬香港全體或某部分市民同樣享有，又或議員所表決的事宜是政府政策。

- (c) 在立法會或全體委員會會議上，就表決的議題有直接金錢利益的議員須在該議題進行表決時退席，除非該議員的利益屬香港全體或某部分市民同樣享有，又或議員所表決的事宜是政府政策。

(4) 根據《議事規則》第 83 條及議員個人利益監察委員會發出的指引註釋，議員須登記以下須予登記的利益的詳情：

- (a) 公共或私營公司的受薪董事職位；
- (b) 接受薪酬的僱傭關係、職位、行業、專業或職業；
- (c) 客戶的姓名或名稱，如以上所提述的個人利益包括議員向客戶提供的個人服務，而該等個人服務是由於其立法會議員身份所引致或以任何方式與該身份有關者；
- (d) (i) 議員在其當選為立法會議員的選舉中，以候選人身份或由任何人代表其收取的所有捐贈，而該等捐贈目的為支付該議員在該選舉中的選舉開支；或
(ii) 作為立法會議員時，來自任何人士或組織的財政贊助，而提供詳情時須說明該項贊助是否包括以直接或間接方式付予該議員或其配偶的款項，或給予該議員或其配偶的實惠或實利；
- (e) 議員或其配偶由於與其立法會議員身份有關或由該身份引致的海外訪問，而該次訪問的費用並非全數由該議員或公費支付；
- (f) 議員或其配偶因其議員身份從—
 - (i) 香港以外的政府或組織；或
 - (ii) 非香港永久性居民之人士

所收受或代表上述政府、組織或人士所收受的款項、實惠

或實利；

- (g) 土地及物業；
 - (h) 公司或其他團體的名稱，如據議員所知，其本人，或連同其配偶或未成年子女，或代表其配偶或未成年子女持有該公司或團體的股份的實益權益，而該等股份的面值超過該公司或團體已發行股本的百分之一者。
- (5) 議員不應以其立法會議員身份謀求影響其他人士，藉以牟取私利。
- (6) (a) 議員不應利用其藉立法會議員身份取得、而公眾人士一般不能得到的資料，或從該等資料獲得利益。
- (b) 議員只應就公眾關注的事項索取資料，不應為私人或個人利益而要求取得資料。
- (7) 議員不應將其工作開支補貼或地區辦事處津貼的任何部分，用於與立法會事務無關的開支上。

2002 年 11 月

**《就關乎香港特別行政區立法會議員以其議員身份
所作行為的道德標準事宜訂定的勸喻性質的指引》
與《法官行為指引》的比較**

註： 委員可考慮《法官行為指引》中以粗斜體字型顯示的字句可否經適應化修改後在《勸喻性質的指引》中採用。

《 勸喻性質的指引 》 (議員個人利益監察委員會 根據《立法會議事規則》 第 73(1)(d)條發出) 2002 年 11 月 版本	《 法官行為指引 》 (由香港特別行政區司法機關發表) 2004 年 10 月 版本
I. <u>一般準則</u> (1)(a) 議員應確保其行為一定不會令立法會的信譽受損。 (b) 議員行事的方式，不應使其處境可能有負市民對立法會議員在一般應有的行為準則方面的期望。議員在決定參與商業性質的活動（例如廣告活動）前，須詳細考慮該活動的性質和內容是否會被視為與立法會議員的地位或聲望不符，而令立法會的信譽受損。	A 部：訂立指引的目的 1. 一個獨立並能維護法治、捍衛個人權利和自由的司法機構是香港社會的基石。社會大眾對法官委以行使獨立司法權力的重任。法官在審理市民相互之間和市民與政府之間的案件時，所作的決定影響深遠，所牽涉的是人身自由、財產及名譽。 2. 要維持公眾對司法機構及法官執行司法工作的信心，法官在行為上必須嚴守至高的標準，竭力維護司法機構的獨立及公正，和盡力維持司法人員的尊嚴及地位。社會大眾有權對司法機構及法官抱有最殷切的期望。 3. 法官當然也是他們所服務的社會大眾的一份子。他們的行為必須經常保持至高的標準，但這並不代表他們應該與社會脫節，過着“僧侶”式的超脫生活。在現代社會，法官如讓人感到遙不可及和跟社會大眾失去聯繫，這樣不單不會提高，反而可能削弱，公眾對司法機構及法官執行司法工作的信心。

4. 訂立本指引之目的，是向法官提供他們日後處事的實用指引。由於法官會面對不同處境及情況，因此必須因應事情的變化，自行決定適當的對策。很明顯，本指引不能討論所有情況。訂立本指引旨在向法官提供實務指導，並非要為司法行為失當下定義。
5. 遇有困難的問題要解決時，該如何處理至為適當，各人可能會有不同的想法，而每個想法定會有其道理。這時，法官跟同事商量，或許會有幫助。如有任何疑問，法官可請示其法院領導；在適當的情況下，更可請示司法機構的首長——終審法院首席法官。（在本指引中，“法院領導”指法官所屬法院的領導。）
6. **決定每件事情該如何處理的責任，最終還是落在法官本人身上。法官在處事時必須提高警惕，這是很重要的。慎言慎行、通情達理，是最為妥善的做法。法官最終的決定，一定要合乎司法良心。**
7. 多個普通法司法管轄區，都制定了一些關於法官行為的指引。本指引不免會提及一些建議，有關甚麼才是正確的司法行為，對法官來說，會是顯而易見和耳熟能詳的。
8. 本指引涵蓋的範圍，並不包括與法官服務條件有關的事項，例如在甚麼情況下，需要獲得准許，方可從事法庭以外的工作；也不包括受法例監管的事宜，例如香港法例第 201 章《防止賄賂條例》及《2004 年接受利益（行政長官許可）公告》（第 252 號公告）。本指引並不影響法官因其服務條件或根據法例而需負的責任。
9. 本指引首先論述指導原則（B 部），然後詳細討論法官行為的各個範疇：履行司法職責（C 部）；取消法官聆訊資格的事宜（D 部）；在法庭以外的專業活動（E 部）；以及非司法活動（F 部）。
10. 本指引會不時作出合適的修訂及補充。

- (2) 議員應遵守立法會、其委員會或小組委員會或立法會主席為規管立法會及各委員會及小組委員會的行事方式及程序，或議員在處理立法會事務時的表現而訂定的任何規則或規例的文義和精神。

B 部：指導原則

11. 凡論及法官行為，均涉及三項指導原則。第一，法官必須獨立。第二，法官必須大公無私。第三，無論在庭裡庭外，法官行事時都必須正直誠實、言行得當。

司法獨立

12. 法獨立受《基本法》的保障，因此得到憲法上的保證。根據《基本法》第八十五條，香港法院獨立進行審判，而不受任何干涉；此外，法官履行審判職責的行為不會受法律追究。
13. 司法獨立當然不是賦予法官甚麼特權，而是委予法官的重任，是法官賴以履行其憲法職能的關鍵因素，使他們得以本着公平公正、無懼無私的態度審理糾紛。司法獨立是公平審訊的基本保證，也是香港居民能夠享有權利和自由的基本保障。司法獨立是法治的先決條件。法官必須確保無論在庭裡庭外，其行為都不可削弱司法獨立，也不可令人感到司法獨立受到削弱。
14. 司法機構必須獨立於政府的行政及立法機關，而且其獨立性必須是有目共睹的。司法機構須與政府的行政及立法機關有互相尊重的關係，任何一方須認同及尊重其他兩方的職能。終審法院首席法官，肩負着代表司法機構與政府其他機關公事上交往的重任。
15. 法官必須注意，以下的情況可能會令法官本身的司法獨立受到威脅：當有人以不易察覺的手法，試圖影響法官如何處理某些案件，或用某些方法討好法官，以圖得到某些好處。若有人試圖以外力影響法官，無論是直接或間接的，也不論所用是何種方法，法官都必須拒絕接受。在適當情況下，更應向法院領導報告，指出曾有人試圖做該等事情，以便領導考慮採取任何必要的行動。法官在判案時，只可考慮循正當程序呈交給法庭的事物和資料。

16. 公眾會對某些案件議論紛紛，傳媒亦會廣泛報導。有時輿論會明顯傾向支持某個結果。不過，法官在履行其司法職能時，必須不受該等輿論影響。司法獨立包括獨立於所有外界的影響。法官行事須無畏無懼，對輿論的毀譽必須置之度外。
17. 司法獨立不單指司法機構作為一個社會公共機構，是獨立於其他政府機關，同時亦是指法官必須獨立於其他法官。法官有時求教同事，也許有助解決問題。不過，必須緊記，法官作出任何裁決都是他個人的責任，即使參與合議庭聆聽上訴案件時，也是一樣。

大公無私

18. 大公無私的精神是當法官的基本條件。無論在庭裡庭外，法官的行為都要保持外界對法官及司法機構大公無私的信心。
19. 法庭要秉行公義，而且必須是有目共睹的。法官除了需要事實上做到不偏不倚之外，還要讓外界相信法官是不偏不倚的。如果有理由令人覺得法官存有偏私，這樣很可能使人感到不公平和受屈，更會令外界對司法判決失去信心。
20. 法官是否公正，是以一個明理、不存偏見、熟知情況的人的觀點來衡量的。有關這一點，在下面“表面偏頗”一節中有更詳細的論述。
21. 引起外界感到法官並不公正的情況有多種：例如令人感到法官可能存有利益衝突，又或者是法官在庭上的言談舉止，法官在庭外與何人交往及參與哪些活動等，都可能影響外界對法官的觀感。

正直及言行得當

22. 法官的行為是受到公眾監察的。無論在庭裡庭外，法官行事都必須維持司法人員的尊嚴及地位。

	23. 法官跟市民一樣享有權利和自由。不過，必須要認同和接受的是，法官的行為會因其司法職位而受到適當的限制。 24. 法官必須嘗試在兩者中取得平衡，原則是法官需要考慮他想做的事，會否令社會上明理、不存偏見、熟知情況的人，質疑其品德，或因此減少對他身為法官的尊重。若然會的話，便應避免做本來想做的事情。 25. 不消說，法官對法律必須至為尊重，並且嚴格遵守。其他人眼中視為無傷大雅的小過犯，如果發生在法官身上，就大有可能惹來公眾議論紛紛，敗壞其聲譽，以至引起外界質疑法官本人及司法機構是否正直誠實。
II. <u>特定準則</u>	C 部：履行司法職責 <u>勤於司法事務</u> 26. 法官必須勤於司法事務，力求做到守時，及在執行司法職責時，有合理程度的效率。 <u>在庭內的言行舉止</u> 27. 法官應以禮待人，亦應堅持出席法庭的人以禮相待。法官無理責備律師，以令人反感的言語評論訴訟人或證人，及表現毫無分寸，均可能削弱外界對法官處事公正的觀感。 28. 所有出席法庭的人（無論是法律執業者、訴訟人或證人），都應受尊重，這是他們的權利。法官必須確保庭上各人，都不會因種族、性別、宗教或其他歧視性原因而被不平等地看待。 29. 與此同時，法官應有堅定的立場，保持法律程序進行得當，避免不必要地浪費法庭的時間。如有必要，法官可能需要作出干預，但亦應確保其干預手法，不會影響法庭的公正，及影響外界認為法庭是公正的觀感。

涉及案件的各種溝通

30. 在案件其他各方不在場的情況下，法官不應與案中任何一方，就案件作任何溝通，除非已得到不在場者的同意。一般而言，不偏不倚的原則禁止法官與案中的任何一方、他們的法律代表、證人及陪審員私下溝通。若法庭收到此等私下發出的信息，必須毫不保留及迅速地知會其他有關各方。

修正口述判詞及陪審團總結

31. 法官不可更改口述判決理由的基本內容。不過，改正小錯漏，改善不佳的表達方式、文法或語法，以及補上在口述判詞時省略了所引述案例的出處，都是可接受的。

32. 向陪審團所作總結的謄本，跟證言的謄本一樣，都是在庭內所說的話的真實記錄。除非總結的謄本，沒有正確地記錄法官事實上所說的話，否則不得對謄本作任何更改。

押後宣告判決

33. 視乎案件的複雜程度及法官所需要兼顧的其他工作，法官應在押後宣判後的一段合理時間內，作出判決。法官如遇上困難，不能在合理時間內完成押後宣判的判詞，便有責任向法院領導報告此事，以便考慮作出安排，讓法官有時間完成判詞。

與上訴法庭溝通

34. 法官不應私下與上訴法庭或上訴法庭的法官，談及任何就其決定提出上訴而還未判決的上訴案件。

投訴信件

35. 案件審結後，法官不時會收到對聆訊結果不滿的訴訟人及其他人的信件或信息，內容涉及對法官本身或其他法官所作判決的批評。法官不應與發出這些信件或信息的人在書信中爭辯。如不肯定是否需要回應，或這類信息不勝其擾，又或內容帶有威脅成份，便應向法院領導報告，以便採取適當行動。

	傳媒批評 36. 傳媒和對案件有興趣的公眾人士，可能會對法官的判決作出批評。法官應避免對這些批評作出回應，比如不應寫信給新聞界，也不應在開庭處理其他事務時，加插對這些批評的意見。法官只可透過判詞，表達對於正在處理的案件的看法。一般來說，法官公開為自己的判決辯護是不恰當的。 37. 如傳媒報導法庭的程序或判決時失實，而法官認為該錯誤是應該糾正的，便應請示法院領導。司法機構可發出新聞公報，說明事實，亦可採取行動，使有關錯誤得以更正。
(3) 根據《議事規則》第 83A、84(1) 及 84(1A)條— (a) 在立法會或任何委員會或小組委員會會議上，議員不得就其有直接或間接金錢利益的事宜動議任何議案或修正案，或就該事宜發言，除非該議員披露有關利益的性質。 (b) 在立法會或任何委員會或小組委員會會議上，議員不得就其有直接金錢利益的任何議題表決，除非該議員的利益屬香港全體或某部分市民同樣享有，又或議員所表決的事宜是政府政策。	D 部：取消法官聆訊資格的事宜 38. 法官的職責是聆訊編排給他處理的案件，並作出裁決。法官必須不偏不倚，公正無私，而且必須是有目共睹的。為了遵守這基本原則，法官在某些情況下可能要取消其聆訊某一案件的資格。 39. 以往案例曾經探討過三類情況，需要取消法官聆訊的資格：— (1) 法官實際上存有偏頗(“實際偏頗”)； (2) 在某些情況，法官會被推定為存有偏頗，因而必須自動取消聆訊的資格(“推定偏頗”)；及 (3) 某些情況令人覺得法官表面上存有偏頗(“表面偏頗”)。 40. 這方面的法律仍在發展中。故此，本部只嘗試列出應用原則之要點，法官應經常留意可能出現的新發展。 實際偏頗 41. 法官如實際上存有偏頗，其聆訊資格必須取消。出現實際偏頗的情況十分罕見。

(c) 在立法會或全體委員會會議上，就表決的議題有直接金錢利益的議員須在該議題進行表決時退席，除非該議員的利益屬香港全體或某部分市民同樣享有，又或議員所表決的事宜是政府政策。

推定偏頗：自動取消法官聆訊資格

42. 就此而言，澳洲的情況有別於英格蘭和威爾斯。澳洲的高等法院，已裁定沒有自動取消聆訊資格的規則，而用表面偏頗的一般規則，去規管所有相關的案件。表面偏頗的一般規則將於下文詳細討論。相反，英國上議院不但確認自動取消聆訊資格的規則，並將此規則的適用範圍擴大，下文將詳細談論。香港終審法院還沒有機會，就香港應採用哪種做法作出裁定。終審法院沒有作出裁定前，比較審慎的做法，是假定本港的司法管轄區，會採用自動取消聆訊資格這個較嚴格的取向。因此，下文所載的是英國所應用的規則的摘要。

43. 倘若案件的訴訟結果，對法官有金錢上或產權上的利益，則可推定存有偏頗，而法官的聆訊資格將會自動取消。

(1) 舉例說，若有關的法官持有訴訟一方的大量股份，而該案的訴訟結果，也許會確實地影響該法官的權益，上述情況就可能發生。

(2) 若訴訟一方是一間上市公司，而法官持有的股份，只佔該公司總股份相對較小的部份，由於該案的訴訟結果，在一般情況下不會影響法官的權益，所以自動取消法官聆訊資格的規則並不適用。但是，訴訟如涉及該公司繼續營運或存在的問題，情況也許不同，要視乎有關的情況，訴訟結果可能被視為對該法官的權益有確實的影響。

(4) 根據《議事規則》第83條及議員個人利益監察委員會發出的指引註釋，議員須登記以下須予登記的利益的詳情：

(a) 公共或私營公司的受薪董事職位；

44. 上議院擴闊了自動取消聆訊資格這規則的適用範圍，使之涵蓋某一類的非經濟權益，這就是法官跟訴訟一方共同參與推廣某項活動，而法官在案中的決定，會促進該項活動的發展。故此，法官若然是一間公司的董事，公司雖然不是訴訟的一方，但卻由訴訟一方控制，並從事推廣與同樣活動相關的工作，該法官的聆訊資格，會被裁定為必須自動取消。

(b) 接受薪酬的僱傭關係、職位、行業、專業或職業；

(c) 客戶的姓名或名稱，如以上所提述的個人利益包括議員向客戶提供的個人服務，而該等個人服務是由於其立法會議員身份所引致或以任何方式與該身份有關者；

(d) (i) 議員在其當選為立法會議員的選舉中，以候選人身份或由任何人代表其收取的所有捐贈，而該等捐贈目的為支付該議員在該選舉中的選舉開支；或

(ii) 作為立法會議員時，來自任何人士或組織的財政贊助，而提供詳情時須說明該項贊助是否包括以直接或間接方式付予該議員或其配偶的款項，或給予該議員或其配偶的實惠或實利；

(e) 議員或其配偶由於與其立法會議員身份有關或由該身份引致的海外訪問，而該次訪問的費用並非全數由該議員或公費支付；

(f) 議員或其配偶因其議員身份從—

45. 自動取消聆訊資格這項規則，適用範圍有限。有關案例曾指出，除非有明顯的需要，否則不宜再擴闊這項規則的範圍。

表面偏頗

46. 實際上，取消法官聆訊資格的問題，大多出現於法官被指有表面偏頗的情況。

表面偏頗的測試

47. 表面偏頗的測試可闡述如下：

如果在有關的情況下，一個明理、不存偏見、熟知情況的旁觀者的結論是，法官有偏頗的實在可能，則該法官的聆訊資格便被取消。

48. 雖然闡述此項測試的字眼有時稍有出入，例如在一些權威的英國案例中經常被引用的段落，間中會略去“明理”一詞，但分析之下可清楚知道上文所述的就是現時所採用的測試。這項測試是蘇格蘭、澳洲、南非和歐洲人權法庭就表面偏頗所採用的測試，在新西蘭和加拿大也被採用。英國法院對過去的測試作出被稱為“適度的調整”後，有關測試就是現在英格蘭和威爾斯所實質上採用的測試。香港終審法院上訴委員會，實際上也採用了這項測試。

測試的引用

49. 若非有實在可能，會引用表面偏頗這規則，法官不需要考慮取消聆訊資格這個問題。法官不應接納一些空洞無物、無足輕重或瑣屑無聊的理由，也不應輕易認同表面偏頗的指稱。否則，便會對其他的法官造成負擔，並可能使訴訟各方相信，如果因為某種原因，他們不想案件由某位法官處理，便可藉此要求取消該法官聆訊的資格，讓他們的案件轉由另一位法官聆訊。

50. 倘若在某些情況，表面偏頗的問題確實出現了，法官可能想徵詢其他法官和法院領導的意見。如有疑問，法官便應該徵詢。然而，法官有最終的責任，決定自己的聆訊資格是否需要取消。透過表面偏頗的測試，得出

(i) 香港以外的政府或組織；或

(ii) 非香港永久性居民之人士

所收受或代表上述政府、組織或人士所收受的款項、實惠或實利；

(g) 土地及物業；

(h) 公司或其他團體的名稱，如據議員所知，其本人，或連同其配偶或未成年子女，或代表其配偶或未成年子女持有該公司或團體的股份的實益權益，而該等股份的面值超過該公司或團體已發行股本的百分之一者。

(5) 議員不應以其立法會議員身份謀求影響其他人士，藉以牟取私利。

(6)(a) 議員不應利用其藉立法會議員身份取得、而公眾人士一般不能得到的資料，或從該等資料獲得利益。

(b) 議員只應就公眾關注的事項索取資料，不應為私人或個人利益而要求取得資料。

決定。法官必須從一個明理、不存偏見、熟知情況的人的角度，去客觀考慮當時的情況，並設問如果繼續聆訊該案，這個人是否會下結論，認為有實在可能該法官存有偏頗。

聆訊展開前向訴訟各方作出披露

51. 可能出現的情況有三種：

(1) 法官經考慮所有已知的有關事實，及引用表面偏頗的測試後，認為無需取消自己的聆訊資格，這樣就不需向訴訟各方作出披露。法官應繼續聆訊該案。不過，倘若有人提出異議，法官當然應以準備再思考的態度，聽取和解決異議。

(2) 反之，如果法官在引用表面偏頗的測試後，認為有必要取消自己的聆訊資格，則應立即採取步驟，通知法院領導，以便將案件重新指派給另一位法官。在此情況下，法官同樣不需向訴訟各方作出披露，案件會直接由接替他的法官審理。

(3) 法官在決定是否需要取消自己的聆訊資格前，如希望聽取訴訟各方就事實或法律論點所作的陳詞以資參考，則法官應向訴訟各方披露相關的情況，並邀請他們就該等情況作出需要的陳詞。經聽取陳詞後，法官應引用表面偏頗的測試來決定是否進行聆訊該案件。

52. 為了免除押後聆訊的不便，法官應在聆訊前盡早處理此等問題。

聆訊展開後作出披露

53. 有時候，表面偏頗的問題可能在聆訊開始後，才首次出現。例如，突然傳召了一名證人，與法官有可能相關的關係；或者法官可能發現，訴訟中的一方是與他有相關的人擁有的公司等等。

- 54.倘若聆訊展開後出現這樣的情形，則就上文討論過的第一和第三種情況而言，同樣應採用上述聆訊前出現表面偏頗問題的處理方法，即是：經測試後，如法官認為不需要取消自己的聆訊資格，便無需作出披露；以及法官如欲聽取訴訟各方的陳詞以資參考，就要因此作出披露。
- 55.處理上述第二種情況的方法有所不同。鑑於牽連訴訟費用及可能擾亂法律程序，法官不應輕易決定取消聆訊資格。倘若法官在引用該測試後，認為有必要取消自己的聆訊資格，則法官必須將決定告知訴訟各方，並披露其依據。在此情況下，法官可能需要考慮，與訟人有沒有放棄反對的權利，但如下文所述，法官必須小心，避免使人覺得法官向訴訟各方施壓，強逼他們同意由他聆訊有關事宜。

可能遇到的實際情況

- 56.表面偏頗的情況可能在很不相同的環境出現。每次出現這個問題時，法官必須考慮所有相關事實，和運用表面偏頗的測試來解決。以下是一些可能遇到的實際情況。

各種關係

- 57.訴訟人或證人：如果法官和訴訟人或重要證人之間的關係屬下列任何一種，運用表面偏頗的測試，法官無可避免應該取消自己的聆訊資格：(i)配偶（或家庭伴侶）或(ii)至親，這裡指父母、兄弟、姊妹、子女、女婿或媳婦。
- 58.案中的大律師或以代訟人身份出庭的律師：同樣，如果法官和案中的大律師，或以代訟人身份出庭的律師之間的關係，屬上述其中一種，運用表面偏頗的測試，法官也是必須取消聆訊資格的。
- 59.除了律師以代訟人身份出庭外，法官和律師之間的關係，如屬上述其中一種時，應該如何處理就沒有這麼清晰。律師在訴訟裡擔當的角色可以是舉足輕重，也可以是微不

足道；可以是只在幕後短暫地稍作參與，也可以是擔當主要角色，比如轉聘大律師及向其發出指示的律師、以書信和對方聯絡的主要通信者、或當事人在訴訟中的主要法律顧問。如果律師和法官之間的關係屬上述其中一種，而該律師目前或一直都在訴訟擔當主要角色，那麼運用表面偏頗的測試，相信法官都必須取消聆訊資格；相反，如果律師在訴訟中的角色是微不足道、短暫或不重要的，測試後的決定可能是無需理會上述關係。

60. 朋友關係，包括和案中的大律師或律師是摯友，或者過去有專業上的聯繫，比如某方曾跟隨另一方做實習大律師，或雙方曾在同一個大律師辦事處共事，或是同一間律師行的合夥人。通常無需因為這類朋友關係，取消聆訊資格。

61. 法官每次處理這個問題，都要因應特定情況，盡責地運用表面偏頗的測試。舉例來說，法官與未婚妻的關係，大可被視為與配偶相若；跟法官有較非正式的親密個人關係，也可視作如此。另一方面，例如是遠親，便很可能有不同的考慮。

經濟利益

62. 前面已討論過自動取消聆訊資格的規則。規定是如果法官在案件的結果，有金錢上或產權上的利益，或者法官和案中某方參與共同的活動，法官的聆訊資格就要取消。可是，也許有些情況，雖然自動取消聆訊資格的規則不適用，但旁人可能會覺得，判決對主審法官有財務上的影響。在此情況下，法官便必須運用表面偏頗的測試，以決定應否聆訊有關案件。

63. 現在舉出幾個例子以說明上述情況。

(1) 法官擁有按揭房產，因利率下降，向承按銀行申請以較低利率借貸，以償還貸款。如果申請待批時，法官審理某宗案件，正是該銀行向某客戶追討欠款，在這個情況下，自動取消聆訊資格的

規則並不適用，因為法官在銀行追討該客戶的訴訟結果，沒有任何利益。雖然如此，因為銀行是原告人，而法官向銀行提出的按揭利率的申請尚待批核，這個情況便需要運用表面偏頗的測試。

(2) 上述的例子現改變一下，法官審理銀行控告某客戶的訴訟，而法官的兒子或女兒剛申請了在這間銀行工作。在這種情況法官也是無需自動取消聆訊資格，但需要運用表面偏頗的測試。

(3) 法官給人偷去汽車，向保險公司索償，索償事件尚未解決。如果這間保險公司是法官審理一宗案件的一方，法官同樣無需自動取消聆訊資格，但需要運用表面偏頗的測試。

64. 這些例子顯示，自動取消聆訊資格的規則雖然不適用，但案件對法官可能會有財務方面的影響，便要運用表面偏頗的測試。至於在上述的例子，運用這個測試的法官，是否裁定須要取消聆訊資格，便要視乎案中所有情況而定。

65. 如果法官只是以顧客身份，在銀行、保險公司、信用卡公司、互惠基金、單位信托基金、或類似機構的通常業務運作中，和這些機構進行交易，而機構剛巧是他審理的案件的一方，但沒有任何尚待解決的紛爭或特別交易牽涉這位法官，一般預期，運用表面偏頗的測試，不需要取消這位法官的聆訊資格。

66. 如果案件涉及法官某些財務上的影響，但這些影響在法官作出判決時是很輕微和很難確定會否發生的，運用表面偏頗的測試，一般預期，不需要取消法官的聆訊資格。

其他情況

67. 如果法官在獲委任前，曾受聘為大律師或律師代表某人或控告某人，一般預期，單憑這點，通常不會令法官取消其聆訊資格。但

一切須視乎特定情況而定。

68. 同樣，如果法官過去在某宗案件，曾作出對某人不利的裁定，無論這人是證人或訴訟人，通常可以預期，單憑這點，不會令這位法官取消聆訊資格。但在某些情況下，可能需要考慮取消聆訊資格的問題。例如，法官現時審理的案件，某人的可信性備受爭議，而這位法官在以往的案件中不接納這人的證供，並加以強烈批評，所用字眼使人懷疑法官現在能否公正地衡量這人的證供。

在出現推定偏頗或表面偏頗的情況下放棄反對的權利

69. 在推定偏頗的情況，因而需要自動取消聆訊資格，及在可能存有表面偏頗的情況，訴訟一方都可以放棄反對的權利。如果放棄權利，必須清楚和毫不含糊地提出，並且對所有有關事實完全知情。雖然訟方可以放棄反對的權利，法官卻不宜給人任何印象，使人覺得他對訴訟各方施壓，同意由他聆訊有關事宜，致使訴訟各方忿忿不平。再者，即使訟方放棄提出反對，法官最終還需決定應否由他聆訊。

必要性的原則

70. 在這範疇裡，法律上有一個必要性的原則。就是在某種情況下，雖然法官的結論是應該取消聆訊資格，無論是因為推定偏頗而要自動取消聆訊資格，或是因為表面偏頗的緣故，這位法官仍然應該繼續聆訊。不過，這種情況是罕見的，而運用這個原則的範圍也有爭議。

E 部：法庭以外的專業活動

71. 本部份的內容不影響法官服務條件所規定，或根據香港法例第 201 章《防止賄賂條例》第 3 條頒布的《2004 年接受利益(行政長官許可)公告》所規定：即法官有責任申請許可，經批准後才可從事法庭以外的工作。

	72. 對於法官演講、授課、參加會議和研討會、在模擬審訊擔任裁判、當名譽主考，或以其他方式，在法律和專業教育方面作出貢獻，應無異議；同樣，法官在法律書籍方面，參與寫作、撰寫序言、當編輯等這類活動，作出貢獻，也不會招來異議。法官從事這類專業活動，對社會有所裨益，應得到鼓勵。 73. 法官當然應該確保這類專業活動，不影響他們履行司法職責。 74. 對於一些很可能會由法庭處理具爭議性的法律問題，法官如發表意見，其表達方式及內容要避免可能影響日後的聆訊資格。
	F 部：非司法活動 75. 在非司法活動方面，法官要考慮的因素是，社會上一個明理、不存偏見、熟知情況的人，會否認為有關的行為，會影響司法獨立或公正無私，或有損司法職位的尊嚴和地位。如有上述的情況，便應避免作出這些行為。這些情況不能一一盡錄，以下是一些較常見的例子。 <u>政治組織或活動</u> 76. 法官應避免加入任何政治組織，或與之有聯繫，或參與政治活動，例如，法官應避免出席與政治有關的集會或示威活動。法官當然可自由行使選舉權利。 77. 假如法官的近親是政界的活躍份子，法官應緊記在審理某些案件時，可能會令外間認為有欠公允，那麼法官便應考慮，是否需要取消自己聆訊那些案件的資格。

- (7) 議員不應將其工作開支補貼或地區辦事處津貼的任何部分，用於與立法會事務無關的開支上。

運用司法職位

78. 法官不應以其司法職位，尋求個人利益，或為家人和朋友謀取利益；也不應做一些可能會令人有理由相信是為了達到這些目的的行為。
79. 法官不應企圖，或可能令人相信他企圖利用司法職位，去解決與法律或政府部門有關的問題。例如，當法官涉嫌違反交通的條例而被截停時，便不應向執法人員主動透露自己的司法身份。
80. 然而，法官在處理私人事務時，無需隱瞞自己擁有司法職位，不過要小心處理，避免令別人以為法官可用其身份得到某些優待。

使用司法機構的信箋信封

81. 一般而言，司法機構的信箋信封是供法官以其官職身份發出信件之用；使用司法機構的信箋信封，以個人身份發信，便需格外小心。例如，在社交場合完結後以這些信箋信封發出感謝信，不會引起非議。另一方面，如果法官使用司法機構的信箋信封，會令人合理地以為是為了引起收信人注意其官職，從而影響收信人，這是不恰當的，譬如是一般的投訴信，或關於有爭議的保險申索等。

推薦書

82. 雖然法官為人寫推薦書不會招來異議，但應該小心處理。有人請法官寫推薦書，不一定是因為與法官稔熟，可能只是因為法官地位的緣故。一般來說，如果法官為某人寫推薦書，而法官對那人的個人認識是基於司法工作，例如對方是一位司法書記，或是跟隨法官實習的見習大律師，才可使用司法機構的信箋信封。至於其他情況，例如對方是家庭傭工，則應該用私人信紙。

提供品格證據

83.法官不應主動提出到法庭為他人提供品格證據；如有人作出要求，法官先要諮詢法院領導。除非拒絕作證會對尋求品格證據的人造成明顯不公平，否則不應同意提供品格證據。

提供法律意見

84.法官不應提供法律意見。但假如對方是至親或摯友，在基於友誼、非正式和沒有報酬的情況下，即使諮詢的事宜牽涉法律問題，法官仍可給予個人意見，不過要讓對方清楚知道不能視為法律意見，而且如需要法律意見，便應通過正式途徑向專業人士徵詢。

參與組織

85.法官可自由加入社會上各類型的非牟利團體，成為會員或參與其管理委員會，例如是參加慈善團體、大學及學校委員會、教會幹事會、醫院委員會、康樂會、體育機構和推廣文化藝術的團體等。

86.然而，在參與這些組織時，須緊記以下事項：

- (1) 假如有關組織是以政治為宗旨，或其活動可能令該法官成為公眾爭議的對象，或該組織可能定期或經常牽涉訴訟問題，法官便不宜參與。
- (2) 法官須確保參加該些組織時，不會花去太多時間。
- (3) 法官不應擔任法律顧問。法官可純粹以會員身份，就一個可能牽涉法律的問題發表意見；但應清楚表明不能視為法律意見，及有關組織如需要法律意見，應通過正式途徑向專業人士徵詢。
- (4) 一些如慈善團體的組織，可能會向公眾籌款，法官不應以個人身份參與，亦不可以借自己的名義來協助任何籌款活動。

商業活動

- 87.法官不應擔任商業公司的董事職位，即以賺取利潤為本的公司。這適用於公營與私營公司，無論是執行或非執行董事，受薪與否。因此，獲委任為法官後便應該辭去所有董事職位。
- 88.不過，假如有關公司屬“家族公司”，即該公司由法官本人及其家人擁有及控制，則法官可擔任董事。最常見的是由家族公司擁有及控制婚姻居所或其他家庭資產，例如投資物業。然而，這種公司董事的職位，不應令法官花太多時間在公司業務上，而公司的活動不得涉及商業貿易，亦不得令法官成為公眾爭議的對象。

業主立案法團

- 89.法官擁有或居住的房產，如果樓宇的業主組成業主立案法團，法官可以當管理委員會的委員，但不應提供法律意見。法官可純粹以團體成員的身份，就一個可能牽涉法律的問題，發表意見，可是要清楚表明這些意見絕不能被視為法律意見，也要清楚表明，團體如需要法律意見，便應該通過正式途徑向專業人士徵詢。

管理個人投資

- 90.法官有權管理自己和直系家屬的投資項目，包括擔任家族信托的受托人及類似情況，但上述關於擔任家族公司董事須注意的事項，在此同樣適用。

法官擔任遺囑執行人

- 91.法官只要在沒有報酬的情況下（無論本身是遺產受益人與否），可為家人或摯友擔任遺囑執行人或遺產受托人。

個人訴訟

92. 法官有權保障個人的權利和利益，包括在法庭進行訴訟，但對於個人涉及訴訟，應仔細考慮，謹慎處理。若預期會有法律行動，法官應諮詢法院領導。法官作為訴訟人，可能要冒上風險，被人以為利用自己的官職佔優勢；反過來說，其可信程度也可能會被其他法官負面評斷。

接受法律服務

93. 法官不應免費接受法律服務，應按照正常收費付出法律服務的費用，但配偶或近親（指父母、兄弟姐妹、子女、女婿或媳婦）提供該服務則除外。

與法律專業人士的社交接觸

94. 司法機構成員跟法律專業界成員有社交接觸，是存在已久的傳統，也是正常的。不過，依照常理，法官也應謹慎行事。

(1) 法官須小心避免，與正在處理或即將處理的案件中的法律專業人士，有直接社交接觸。假如有一個 12 人同桌的晚宴，席上包括法官正在審理的案件中的代表大律師，該法官便不宜出席。然而，倘若法官出席一個大型雞尾酒會，例如是慶祝新委任資深大律師的場合，則不會遭受反對。在這種社交場合，即使正在審理案件中的代表大律師可能也會出席，但要避免直接社交接觸絕不困難。

(2) 如有這種接觸，應避免談及有關案件，亦應盡早通知聆訊的其他訟方。

(3) 法官須小心衡量，以社交形式探訪從前工作的大律師辦事處或律師行是否適宜。例如，法官到過去工作的大律師辦事處或律師行，出席某些聚會，如聖誕聯歡會、周年慶祝會、祝賀辦事處的成員被委任為資深大律師或榮陞法官的宴會，均屬正常。然而，法官不宜為了與舊同事聯誼，過於頻繁地到訪其前大律師辦事處。

使用某些政府部門的俱樂部和社交設施

95. 法官如果使用某些政府部門，例如警務處、廉政公署和海關等部門所管理或為其職員而設的俱樂部和其他社交設施，須小心處理，因為這些部門或其成員，可能經常出庭。法官偶然應邀到警務處餐廳用膳，不會招人異議，但如果經常進出這些俱樂部，或成為會員，或慣性使用其設施，則並不恰當。

光顧酒吧、卡拉 OK 酒廊等場所

96. 法官並非不可以光顧酒吧、卡拉 OK 酒廊或類似場所，但須酌情處理。法官需要顧及社會上一個明理、不存偏見、熟知情況的人，會因店鋪的聲譽、常客的種類等因素，和該店鋪是否根據法例經營而可能引起的關注，如何去審視他光顧這等場所。

擁有組織會籍

97. 法官是否適宜加入提供消遣活動的組織，例如共同擁有出賽馬匹或遊艇，須視乎情況而定。考慮的因素包括該組織的宗旨，會員參與的性質，會員間有何轆轤（特別指金錢上的轆轤），其他會員的身份，以及他們會否因經常出席該法官處理的聆訊而可能引起表面偏頗的問題。

賭博

98. 法官偶然以賭博為消遣活動，不會遭受禁止；但應酌情處理這類活動，顧及社會上一個明理、不存偏見、熟知情況的人士的審視角度。法官以小額投注賽馬或足球博彩，或在休假期間偶然到香港以外的賭場消閒耍樂，或跟朋友和家人玩撲克、打麻將，都是無傷大雅。然而，法官若過份地投入賭博活動，或以大額下注，或到一些聲譽有問題的賭博場所，則值得商榷。

資料摘要

規管及處理議員不檢行為的機制 補充摘要

1. 背景

1.1 議員個人利益監察委員會於2004年11月3日會議席上，要求資料研究及圖書館服務部就下列事項提供補充資料，這些事項在題為"選定立法機關規管及處理與議會程序無關的議員不檢行為的機制"的資料摘要中亦有觸及：

- (a) 與利益申報／衝突無關而須受規管的不檢行為；
- (b) 如何規管該等不檢行為，以及有關規管屬勸諭或強制性質；
- (c) 如何揀選或成立負責處理不檢行為的獨立人員／委員會；及
- (d) 獨立人員／委員會處理議員不檢行為所依據的守則及規則。

2. 與利益申報／衝突無關而須受規管的不檢行為

聯合王國

2.1 在聯合王國(下稱"英國")，根據《國會議員操守準則》(Code of Conduct for Members of Parliament)，與利益申報／衝突無關而須受規管的議員不檢行為可分為以下各類：

- (a) 行為操守未能在任何時候均有助維持及加強公眾對國會誠信的信任及信心；
- (b) 作出任何會令下議院或其全體議員聲譽受損的行動；及
- (c) 把議員在履行國會職務期間所取得的機密資料用於與該等職務無關的情況。

美國

2.2 在美國，根據眾議院的《公職行為守則》(Code of Official Conduct)，與利益申報／衝突無關而須受規管的議員不檢行為可分為以下各類：

- (a) 行為操守未能在任何時候均反映眾議院的尊嚴；
- (b) 屬下僱員的職務與報酬不相稱；
- (c) 因某人的種族、膚色、宗教、性別(包括婚姻狀況或父母身份)、殘疾、年齡或國族本源而解僱或拒絕聘請該人，或在報酬、聘用條款、條件或特別待遇方面歧視該人；
- (d) 容許任何個人、羣體或組織在未經眾議院指示及管制的情況下，把"美國國會"、"眾議院"、"官方事務"這些字眼或這些字眼的任何組合，用於任何信箋抬頭或信封上；及
- (e) 在未經眾議院授權或未有根據《眾議院規則》(House Rules)獲授權的情況下，披露在眾議院執行職務期間所取得的任何機密資料。

加拿大及澳洲

2.3 澳洲及加拿大的國會均沒有文件訂明與利益申報／衝突無關的不檢行為種類，因為該等不檢行為沒有受到規管，除非關乎特權問題，則作別論。

3. 如何規管該等不檢行為及有關規管屬勸諭或強制性質

3.1 在英國下議院，與利益申報／衝突無關的議員不檢行為受到《國會議員操守準則》規管。該套準則根據下議院1995年7月19日的一項決議案擬定，對議員具有約束力。

3.2 在美國眾議院，該等不檢行為受到《公職行為守則》規管。該套守則於1968年確立為《眾議院規則》第XXIII條，對議員具有約束力。

3.3 加拿大及澳洲均沒有訂立任何操守準則或規則，以規管與利益申報／衝突無關的議員不檢行為。

4. 如何揀選或成立負責處理不檢行為的獨立人員／委員會

聯合王國

4.1 在英國下議院，國會標準事務專員(Parliamentary Commissioner for Standards)負責處理議員的不檢行為。下議院的《會議常規》第150條只訂明，專員"由下議院委任"。至於向下議院提名專員的過程，則並無既定程序。

4.2 於2002年由下議院決議案委任的現任專員，是由負責管理下議院人事事宜的下議院管理委員會(House of Commons Commission)正式提名。該委員會的成員包括擔任主席的下議院議長、下議院首席議員、一名由反對黨領袖提名的下議院議員，以及3名由下議院委任的其他議員。成員均非部長。¹

4.3 據專員所述，2002年的提名程序有會見候選人的環節。在最後階段的會面中，標準及特權委員會(Committee on Standards and Privileges)主席(按慣例是從反對黨中挑選²)獲邀加入，與下議院管理委員會共同決定向下議院提名的專員人選。與此同時，整個提名程序受到一名由公職人員委任專員(Commissioner for Public Appointments)推薦的獨立評審員監督。

¹ Erskine May(2004)，第236至237頁。

² 此項安排在2003年6月獲政府明確同意。此外，按照慣例，任何單一政黨不得在委員會佔大多數席位。見Erskine May(2004)第783頁。

美國

4.4 在美國眾議院，公職行為標準委員會(Committee on Standards of Official Conduct)負責處理議員的不檢行為。該委員會是眾議院唯一由各黨均分委員席位的常設委員會。該委員會由10名委員組成，5名來自多數黨，5名來自少數黨。

加拿大

4.5 在加拿大，道德事務專員(Ethics Commissioner)及參議院道德事務官(Senate Ethics Officer)分別負責處理眾議院及參議院內關乎利益衝突的議員不檢行為。這兩個職位是在2004年3月31日根據《一項修訂加拿大國會法令(道德事務專員及參議院道德事務官)及相應修訂其他法令的法令》(An Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence)增設的新職位。兩名人員的職級等同加拿大政府部門的副首長。³ "專員"(Commissioner)與"官"(Officer)兩個職稱的字眼差異並無特別含意⁴。兩者的任命程序相若。法例規定該套程序必須包括⁵：

- (a) 分別諮詢國會參議院和眾議院每個被承認的政黨的領袖；
- (b) 兩名人員的委任均須由其任職的議院各自藉決議案批准；及
- (c) 由總督會同內閣理事會分別委任該兩名人員。總督會同內閣理事會意指總督⁶徵求樞密院⁷內組成總理⁸領導的內閣所有成員的意見及同意，並按此行事。

³ 《一項修訂加拿大國會法令(道德事務專員及參議院道德事務官)及相應修訂其他法令的法令》第72.04(1)及20.4(1)條。有關網址為：<http://www.canlii.org/ca/as/2004/c7/sec2.html>。

⁴ 兩者的職能卻有些不同。道德事務專員不僅負責執行《眾議院議員利益衝突守則》(Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons)，同時亦執行總理的《公職人員利益衝突及離任後受僱守則》(Conflict of Interest and Post-employment Code for Public Office Holders)。後者適用於內閣部長、政務次官及數以千計藉聯邦樞密院令獲委任的人士。另一方面，參議院道德事務官只負責執行參議院仍在審議中的操守準則。

⁵ 《一項修訂加拿大國會法令(道德事務專員及參議院道德事務官)及相應修訂其他法令的法令》第72.01及20.1條。

⁶ 總督是英國君主在加拿大的代表，負責行使皇室的一切權力，並按總理的建議獲得委任，任期通常為5年。

⁷ 樞密院是政府行政機關的正式諮詢機構，由總督按總理的建議委任。

⁸ 總理是政府首長，通常是眾議院多數黨的黨魁。

4.6 可是，該法令並無訂定有關徵求或提名道德事務專員和參議院道德事務官準候選人的程序。現任道德事務專員由總理提名，而參議院道德事務官一職則尚未有提名。

澳洲

4.7 在澳洲，眾議院設有兩個負責處理議員不檢行為的常設委員會。議員利益事宜委員會(Committee of Members' Interests)在每屆國會任期開始時，根據眾議院《會議常規》第329條獲得委任，可審理任何與議員個人利益登記或申報有關的投訴。該委員會有7名委員：4名由執政黨提名，3名由各反對黨提名。特權委員會(Committee of Privilege)根據《會議常規》第325條成立，負責調查由眾議院或議長交付有關違反特權或藐視行為的投訴。該委員會的成員包括眾議院首席議員或其提名人士、反對黨副領袖或其提名人士，以及9名其他議員。

5. 獨立人員／委員會處理議員不檢行為所依據的守則或規則

聯合王國

5.1 在英國，國會標準事務專員根據下議院《會議常規》第150條履行職責。該條文賦權專員接受及調查由議員或公眾人士就議員利益登記或申報，或就議員行為是否恰當而提出的具體投訴。國會標準事務專員辦公室亦發出指引，讓專員在處理投訴或調查時有所依循。

美國

5.2 在美國，公職行為標準委員會處理議員不檢行為的權力由《眾議院規則》第XI條第(3)款授予。該等權力包括調查涉嫌違反《公職行為守則》的指稱，以及就議員當時或建議的任何行為是否恰當，提供諮詢性質的意見。該委員會亦會根據該委員會在當屆國會《眾議院規則》第XI條第2(a)(1)款授權所採納的《委員會規則》(Committee Rules)，開展調查。該委員會可藉過半數票修改、修訂或廢除《委員會規則》。

加拿大

5.3 在加拿大，《一項修訂加拿大國會法令(道德事務專員及參議院道德事務官)及相應修訂其他法令的法令》賦權道德事務專員及參議院道德事務官，各自執行分別由眾議院及參議院指派與議員操守有關的職責。此外，道德事務專員會在《眾議院議員利益衝突守則》的授權下履行職責。該套守則不僅訂有操守規則，亦訂有研訊程序的規定。類似安排將適用於參議院。參議院會發出操守準則，讓道德事務官據此執行職責⁹。

澳洲

5.4 在澳洲，議員利益事宜委員會根據眾議院《會議常規》第329條處理關乎議員不檢行為的投訴，而特權委員會則在《會議常規》第325條授權下運作。

黃少健

2004年11月29日

電話號碼：2869 9621

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱“行政管理委員會”)所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

⁹ 加拿大國會圖書館國會資訊及研究服務部2004年11月9日的回覆。

資料摘要

就關乎香港特別行政區立法會議員以其議員身份所作行為的道德標準事宜訂定的勸喻性質的指引 與選定海外立法機關採用的操守準則的比較

1.1 本資料摘要以對照表的方式，撮錄下述指引／準則的主要內容：香港特別行政區立法會議員個人利益監察委員會發出的《就關乎香港特別行政區立法會議員以其議員身份所作行為的道德標準事宜訂定的勸喻性質的指引》，以及選定海外立法機關所採用的操守準則，包括聯合王國(下稱"英國")國會下議院發出的《國會議員操守準則》、美國國會眾議院發出的《公職行為守則》，以及加拿大國會眾議院發出的《利益衝突準則》。

1.2 本文會就下述範疇進行比較：

- (a) 目的、範圍及效力；
- (b) 指導原則／一般標準；
- (c) 利益登記及接受賄賂、餽贈或其他利益；
- (d) 處理議會程序中涉及金錢利益的方法，及使用與議會職務有關的資料；及
- (e) 使用議員的身份、使用與立法機關有關的信箋信封，及使用津貼。

表1 —— 目的、範圍及效力

準則／指引	目的	範圍	效力
立法會的 《勸喻性質的指引》	該指引沒有就此範疇訂立條文。	該指引適用於議員以其議員身份所作行為的道德標準事宜。	該指引屬勸喻性質。
英國的 《操守準則》	該準則旨在協助各議員對下議院、選民及市民大眾履行責任。	該準則適用於議員在公務上的所有方面，但不會規管議員純屬私人及個人生活的行為。	該準則對議員具有約束力。
美國的 《公職行為守則》	該守則沒有就此範疇訂立條文。	該守則不單適用於眾議員，亦適用於州代表、特派代表、眾議院高級人員及僱員。	該守則對眾議員、州代表、特派代表、眾議院高級人員及僱員具有約束力。
加拿大的 《利益衝突準則》	該準則旨在： (a) 維持及加強公眾對議員誠信的信心及信任； (b) 向公眾展示議員須遵守的行為標準，是把公眾利益放於私利之上； (c) 提供更明確的指引，讓議員得知如何在其私利與公職及其職能中取得協調；及 (d) 確立共同的行為標準，以及提供渠道，讓一個獨立、無黨派的顧問解答有關適當行為操守的問題，以促進議員之間的共識。	該準則只適用於議員以其議員身份履行職務及職能時所出現的利益衝突，包括擔任部長或議會秘書的議員。	該準則對議員具有約束力。

表2 —— 指導原則／一般標準

準則／指引	指導原則／一般標準
立法會的 《勸喻性質的指引》	議員應： (a) 確保其行為一定不會令立法會的信譽受損； (b) 議員行事的方式，不應使其處境可能有負市民對立法會議員在一般應有的行為準則方面的期望；及 (c) 遵守立法會、其委員會或小組委員會或立法會主席為規管立法會及各委員會及小組委員會的行事方式及程序，或議員在處理立法會事務時的表現而訂定的任何規則或規例的文義和精神。
英國的 《操守準則》	議員： (a) 有責任忠於及至誠效忠女皇、其繼承人及繼任人； (b) 有責任維護法紀，以及在任何場合的行為均符合公眾對他的信任； (c) 有一般責任確保其行為符合國家整體利益；並對選民有特定的責任；及 (d) 遵守有關行為操守的一般原則，包括誠信、客觀、問責、坦率、誠實及領導才能。
美國的 《公職行為守則》	眾議員、州代表、特派代表、眾議院高級人員或僱員應： (a) 在任何時候的行為必須反映眾議院的尊嚴；及 (b) 遵守《眾議院規則》及眾議院其他委員會規則的文義及精神。
加拿大的 《利益衝突準則》	期望議員會： (a) 竭盡所能為公眾利益服務及代表選民； (b) 誠實地履行其公職及恪守最高的行為標準，避免出現真正或表面的利益衝突； (c) 履行其官方職務及職能，以及在安排其私人事務時，須經得起嚴謹的公眾監察； (d) 安排其私人事務時，須避免出現可預見的真正或表面的利益衝突；及 (e) 拒絕接受與其職位有關，並且有理由被視為有損其個人判斷或誠信的任何餽贈或利益。

表3 —— 利益登記及接受賄賂、餽贈或其他利益

準則／指引	利益登記	接受賄賂、餽贈或其他利益
立法會的 《勸喻性質的指引》	該指引規定議員必須登記須予登記的個人利益的詳情。	議員須登記議員或其配偶因其議員身份從香港以外的政府或組織，或非香港永久性居民之人士所收受或代表上述政府、組織或人士所收受的款項、實惠或實利。
英國的 《操守準則》	該準則規定議員須衷誠地履行下議院的規定，在《議員個人利益登記冊》登記個人利益。	議員接受賄賂以影響其以議員身份所作的行為，包括接受任何與促使通過或反對任何法案、動議、或已提交或擬提交下議院或下議院任何委員會的其他事宜有關的費用、報酬或酬勞，均屬違反議會的法律。
美國的 《公職行為守則》	此範疇由《眾議院道德標準規則》規定，並沒有在該守則提及。	眾議員、州代表、特派代表、眾議院高級人員或僱員不應就其演說、出版的著作或其他類似活動而接受餽贈或酬金，除非他符合某些規定。
加拿大的 《利益衝突準則》	該準則沒有設立議員個人利益登記冊，但規定議員須向道德專員提交披露利益的聲明。	議員或其家庭成員均不應直接或間接地接受與議員職位有關的任何餽贈或其他利益(法例批准的報酬除外)。然而，議員或其家庭成員可基於一般友好或禮節表現，或按照議員身份一般可獲得的慣常規格的接待，接受餽贈或其他利益。

表4 ——處理議會程序中涉及金錢利益的方法及使用與議會職務有關的資料

準則／指引	處理議會程序中涉及金錢利益	使用與議會職務有關的資料
立法會的 《勸喻性質的指引》	(a)議員不得就其有直接或間接金錢利益的事宜動議任何議案或修正案，或就該事宜發言，除非該議員披露有關利益的性質；及 (b)議員不得就其有直接金錢利益的任何議題表決，除非該議員的利益屬香港全體或某部分市民同樣享有，又或議員所表決的事宜是政府政策。	(a)議員不應利用其藉立法會議員身份取得、而公眾人士一般不能得到的資料，或從該等資料獲得利益；及 (b)議員只應就公眾關注的事項索取資料，不應為私利或個人利益而要求取得資料。
英國的 《操守準則》	議員應經常注意下議院或其委員會的任何程序中的任何相關利益；以及議員不應在下議院的任何程序中作為受薪代言人。	議員在履行其議會職務時所取得的機密資料，只可應用於與該等職務有關的事宜，而有關資料絕不能用作獲取財政收益。
美國的 《公職行為守則》	眾議員、州代表、特派代表、眾議院高級人員或僱員如曾犯罪被紀錄法院定罪，並因此有可能被判入獄兩年或以上，應避免參與他出任委員的各個委員會的事務。	眾議員、州代表、特派代表、眾議院高級人員或僱員不應披露在他服務眾議院時所取得的任何機密資料，除非得到眾議院授權或根據其規則獲得授權。
加拿大的 《利益衝突準則》	(a)議員如有合理理由相信他或其家庭成員的私利，可能會受到眾議院或該議員出任委員的委員會處理的事宜所影響，應盡早披露有關私利的一般性質；及 (b)議員不應參與辯論或表決涉及其私利的議題。	(a)議員不應使用以其議員職位取得而公眾一般不會取得的資料，以牟取私利或不適當地牟取另一人士的私利；及 (b)如議員知悉有關資料可用於牟取私利，或不適當地為另一人士牟取私利，他便不應把有關資料傳達予該另一人士。

表5 —— 使用議員的身份、使用與立法機關有關的信箋信封及使用津貼

準則／指引	使用議員的身份	使用立法機關有關的信箋信封	使用津貼
立法會的 《勸喻性質的指引》	議員不應以其立法會議員身份謀求影響其他人士，藉以牟取私利。	該指引沒有就此範疇訂立條文。	議員不應將其工作開支補貼或地區辦事處津貼的任何部分，用於與立法會事務無關的開支上。
英國的 《操守準則》	該準則沒有就此範疇訂立條文。	該準則沒有就此範疇訂立條文。	議員不應不當地使用發放予議員作公務用途的任何款項或津貼，並應嚴格遵守適用於有關款項及津貼的行政規則。
美國的 《公職行為守則》	眾議員、州代表、特派代表、眾議院高級人員或僱員不應憑藉其在國會的身份、不當地運用其影響力，而收取任何報酬，或容許從任何來源收取的報酬累計為實益權益。	眾議員、州代表或特派代表不應准許並非由眾議院領導及監管的個人、團體或機構在任何信箋抬頭或信封上使用“美國國會”、“眾議院”或“官方事務”等字句，或這些字句的任何組合。	眾議員、州代表、特派代表、眾議院高級人員不應聘用職務與所獲酬金不相稱的僱員。
加拿大的 《利益衝突準則》	議員不應使用其議員身份影響另一人士的決定，以牟取私利，或不當地為該另一人士牟取私利。	該準則沒有就此範疇訂立條文。	該準則沒有就此範疇訂立條文。

黃少健

2004年11月29日

電話：2869 9621

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會（下稱“行政管理委員會”）所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。