

立法會

Legislative Council

立法會LS25/04-05號文件

法律事務部為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擬備的文件

擬議機制的追溯效力

小組委員會曾要求法律事務部就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可否追溯適用於在設立該機制前發生的個案提供意見。

背景

2. 委員或會記得，上屆立法會曾在內務委員會轄下成立小組委員會(下稱“前小組委員會”)，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。前小組委員會的建議載於其向內務委員會提交的報告內(立法會AS298/03-04號文件)。扼要而言，前小組委員會認為有需要設立機制，處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱，而有關機制應納入《議事規則》內。關於上述機制的詳情，前小組委員會建議：

- (a) 應擴大議員個人利益監察委員會(下稱“監察委員會”)的職權範圍，以包括處理有關議員申領工作開支償還款額的投訴及指稱；
- (b) 在作出若干適應後，監察委員會處理與議員個人利益登記和申報有關的投訴的程序，可適用於調查涉及申領工作開支償還款額的投訴及指稱；及
- (c) 對於濫用工作開支償還款額的個案，可採用與議事規則第85條所訂的相同處分，即由立法會藉議案，對有關議員加以訓誡或譴責，或暫停職務或權利。

主要而言，該機制會包括一套調查濫用工作開支償還款額指稱的新程序，及就屬實的濫用個案訂定新的處分。

目前情況

3. 秘書處目前對申領工作開支償還款額的投訴及指稱的處理方法，載於由秘書處發出的另一份文件(立法會AS150/04-05號文件)。主要而言，秘書處會要求有關的議員作出澄清，如有需要，會要求他退還款項，當中不涉及處分。對於濫用工作開支償還款額的個案，惟一可能的處分是根據《基本法》第七十九(七)條執行。根據該條文，經立法會出席會議的議員三分之二通過，議員可因行為不檢而遭譴責。《基本法》並無訂明哪些行為被視為第七十九(七)條所指的不檢行為，而這可由議員在通過譴責議案時決定。因此，就濫用工作開支償還款額的個案而言，若議員認為所涉及的行為甚為嚴重，以致須使有關議員喪失立法會議員的資格，則可根據第七十九(七)條予以處理。

4. 議員或察悉，雖然前小組委員會建議對濫用工作開支償還款額的個案以訓誡、譴責，或暫停職務或權利的方式處理，但在適當情況下，《基本法》第七十九(七)條內喪失議員資格的最終處分仍會適用。

從法律觀點作出的考慮因素

5. 在法例釋義的規則中，其中一項無追溯效力的推定。除非出現相反意圖，一項規則須被推定為不擬有追溯效力。此項推定的理據是，為公平起見，規管行為操守的規則應針對日後的作為，而不應改變在制訂規則前遵循當時既有規則進行的事務的性質。就非刑事作為而言，若基於公眾利益，成文法規可排除無追溯效力的推定。純屬程序性的規則可適用於待決及日後進行的法律程序，但刑事程序則除外。此對程序性規則適用的原則，其基礎是假設所有涉及程序的規則，其目的是確保能體現公平，對任何人均有裨益而不會造成損害。因此，某規則是否被推定具追溯效力，須視乎該規則的性質是否實質性(即可能改變現行的權利或責任)或程序性。

6. 至於在事發才後被訂為罪行的行為，《公民權利和政治權利國際公約》第十五(一)條訂明“任何人之行為或不行為，於發生當時依國內法或國際法均不成罪者，不為罪。刑罰不得重於犯罪時法律所規定”。此條文清楚訂明下述原則：基於公平理由，任何規則若使某作為或不作為成為刑事罪行，並施加處分，均不應有追溯效力。

7. 前小組委員會建議，在作出若干適應後，監察委員會處理與議員個人利益登記和申報有關的投訴的程序，可適用於調查涉及申領工作開支償還款額的投訴及指稱。前小組委員會亦建議，應採納與申報利益有關的同一處分。若採納該等建議，擬議的機制會包括調查濫用工作開支償還款額指稱的程序，及若指稱屬實將會施加的處分。因此，擬議的機制引入一項新的程序及一項新的罰則，而該程序和罰則在進行該作為或不作為時並不存在。若擬議的機制適用於在推行該機制前發生的個案，可被視為不符合無追溯效力的推定所秉持的原則，因為該機制涉及的罰則在個案發生時並無訂明，而基於這原因，對有關人士屬不公平。

總結

8. 擬議的機制可否具追溯效力，似乎可由目前的小組委員會經考慮上文所述的考慮因素後，從政策的角度予以考慮。請委員注意另一相關的事項，無論目前的小組委員會對機制是否具追溯效力作出何種決定，上文的考慮因素顯示，對於那些在引入擬議機制後是議員、但其後離任的人士，倘若他們的作為或不作為在引入機制後發生，則擬議機制的程序及處分可適用於他們。當然，擬議機制施加的處分須作出若干適應，因為離任的前任議員不能被暫停職務或權利。

立法會秘書處
法律事務部
2005年1月6日