

立法會

Legislative Council

立法會CB(3)46/09-10號文件

檔 號：CB(3)/HS/1

2009年10月16日內務委員會會議文件

根據《基本法》第七十九(七)條 對行為不檢的議員 作出譴責的機制

目的

本文件旨在概述根據《基本法》第七十九(七)條對行為不檢的議員作出譴責以取消其立法會議員資格的機制。本文件亦提供背景資料，述明關於在《立法會議事規則》(下稱"《議事規則》")內設立機制以實施《基本法》第七十九(七)條一事，議事規則委員會曾考慮並獲內務委員會通過的原則及程序步驟。立法會於1999年4月28日通過決議，實施有關的機制。

背景

2. 自1998年7月起，首屆立法會轄下議事規則委員會建議修訂《議事規則》，以實施《基本法》若干特定條文。1998年11月，首屆立法會轄下議事規則委員會就實施《基本法》第七十九(七)條展開研究。《基本法》第七十九(七)條訂明：

"香港特別行政區立法會議員如有下列情況之一，由立法會主席宣告其喪失立法會議員的資格……

(七) 行為不檢或違反誓言而經立法會出席會議的議員三分之二通過譴責。"。

3. 議事規則委員會進行研究時，集中考慮甚麼行為才算是"行為不檢"的行為，以致嚴重到需取消議員的資格，以及應設立甚麼機制，處理關於該等不檢行為的指控。由於問題事關重大，而且性質複雜，議事規則委員會曾參考海外立法機關¹和本地專業

¹ 海外立法機關包括英國、澳洲、加拿大及美國。

團體的做法，以及諮詢議員的意見。議事規則委員會察悉，根據海外立法機關的慣常做法，有關的行為全都涉及國會議員履行其立法機關議員職務時的行為。主要的考慮因素是有關的不檢行為是否令議院的聲譽嚴重受損，以致構成藐視行為。議事規則委員會的結論是，由當時的立法會決定須就何種行為採取《基本法》第七十九(七)條訂定的行動，是較為恰當的做法。此外，亦應判斷有關的行為有否令立法會聲譽受損。

4. 考慮到根據《基本法》第七十九(七)條提出的指控涉及嚴重後果，議事規則委員會認為必須設立機制，以便於譴責議案在立法會上動議後，就有關的指控進行調查及作出評核。此機制應有別於處理投訴議員而所涉懲罰較輕的個案的機制。此機制亦應防止出現瑣屑無聊的指控，以及防止立法會內的少數派系受到壓迫。為對投訴針對的議員公平，該機制應准許就指控所涉及的事項而成立的調查委員會先行作出調查，其後才就根據《基本法》第七十九(七)條提出的譴責議員行為不檢的議案進行辯論及表決。1999年4月28日，立法會通過決議，在《議事規則》內加入下列條文，為實施《基本法》第七十九(七)條設立機制：

- (a) 《議事規則》第30(1A)條訂明動議取消議員資格議案的預告，除由擬動議議案的議員簽署外，須由另外3名議員簽署；
- (b) 《議事規則》第49B(1A)及(2A)條訂定議案應採用甚麼措辭及應如何動議、中止待續及交付調查委員會處理；
- (c) 《議事規則》第73A條訂定調查委員會的成立及運作程序，以及委員會的職權範圍；及
- (d) 《議事規則》第40(6A)條訂明根據《議事規則》第49B(2A)條中止的辯論，須在調查委員會的報告提交立法會省覽後最早一次立法會會議上恢復進行。

有關條文的文本載於**附錄I**。1998-1999年度議事規則委員會的工作進度報告摘錄載於**附錄II**，內容載述議事規則委員會就有關課題進行的商議工作。

實施《基本法》第七十九(七)條的機制

5. 實施《基本法》第七十九(七)條的機制包括3個階段：(i)動議譴責議案；(ii)由調查委員會進行調查；及(iii)就譴責議案恢復辯論及表決。此機制的流程圖載於**附錄III**，以方便委員參閱。

第一階段：動議譴責議案

6. 當某位議員認為另一位議員行為不檢，而他相信立法會聲譽因而已嚴重受損，他可動議議案譴責該名作出有關不檢行為的議員，惟該議案須符合就議案所訂的一般規則(例如預告期)。譴責議案的預告須由動議人及其他3名議員簽署。要求動議人另加3名議員簽署預告的目的，是防止機制被濫用，亦不致妨礙少數派議員根據《基本法》第七十九(七)條採取行動。

7. 為使議案的目的絕對清晰明確，議案的措辭已在《議事規則》第49B(1A)條內訂明。建議譴責某議員的理由或支持作出譴責的事件情況須載於議案的附表內詳細列明。該類議案不得修正，原因是議事規則委員會認為，根據《基本法》第七十九(七)條動議的議案，其措辭及目的應非常具體。

8. 講責議案一經動議，未經立法會同意不可撤回。在動議的議案提出後，辯論即告中止待續，而議案所述的事宜須交付調查委員會處理，委員會的委員由立法會主席任命。任何議員如不同意交付安排，可在無須經預告下，動議立法會不把事件交付調查委員會處理的議案。若有關議案獲得通過，譴責議案即不得再進行任何程序。

第二階段：由調查委員會進行調查

9. 調查委員會一經成立，負責確立根據《議事規則》第49B(1A)條動議的譴責議案所述的事實，並就所確立的事實是否構成譴責議員的理據提出意見。調查委員會須向立法會報告所確立的事實及就該等事實提出的意見，以供所有議員在辯論譴責議案時作參考之用。根據《議事規則》第40(6A)條，辯論須在調查委員會的報告提交立法會省覽後下一次處理一般事務的立法會會議上進行。

10. 調查委員會的委員人數定為7人，包括一名主席、一名副主席及5名委員。議事規則委員會認為，委員數目應不時予以檢討，以便可公平地代表立法會的不同政黨或利益取向。

11. 為對動議議案的議員和調查所針對的議員公平，以及為避免出現利益衝突，議案動議人、倡議議案的議員，以及調查所針對的議員不得獲任命加入調查委員會。

12. 為鼓勵委員盡量出席調查委員會的會議，調查委員會的會議法定人數定為包括主席在內的5名委員。儘管《議事規則》並無訂明，議事規則委員會認為，調查委員會在自行制訂的程序內應訂定條文，讓主席可在會議不足法定人數時隨時宣布休會待續。

13. 調查委員會的會議須為閉門會議，但調查針對的議員可在證人出席的首次會議前選擇有關會議須公開舉行。然而，若有充分理由，調查委員會可接納任何一名委員提出的要求或證人提出的申請，決定閉門舉行該會議或某部分會議。

14. 議事規則委員會亦認為，儘管《議事規則》並無訂明，到調查委員會席前的各方應獲准由一名人士(不論該人是否律師)陪同。若調查委員會決定採納此項意見，可在調查委員會根據《議事規則》第73A(13)條決定的行事方式及程序中訂明。

15. 根據《立法會(權力及特權)條例》(第382章)第9(2)條(有關規定已在《議事規則》第80(b)條中反映)，調查委員會可藉立法會決議案獲特別授權，行使根據該條例第9(1)條所訂傳召證人的權力。至於應否要求獲得此項授權，則須於譴責議案在立法會上動議並成立有關的調查委員會後，由該調查委員會決定。

第三階段：就譴責議案恢復辯論及表決

16. 正如上文第9段所述，調查委員會的報告是供所有議員在辯論譴責動議時作參考之用。應否對調查針對的議員作出譴責，並因而取消其立法會議員資格，須由立法會而非由調查委員會決定。

17. 根據《基本法》第七十九(七)條及《議事規則》第49(B)(3)及(4)條，譴責議案須獲得出席會議的議員的三分之二多數票，方為通過。若議案獲得通過，立法會主席會隨即宣告有關議員喪失立法會議員的資格。

18. 就議員的發言權、發言次序及可發言次數作出規管的一般規則適用於就譴責議案進行的辯論。除議案所針對的議員外，所有議員均享有發言權。由於該議案獲通過後會令該位例外的議員喪失議員資格，因而失去獲取議員酬金的權利，該議員在議案中有直接金錢利益，因而他只可在表明其利益後發言。

19. 根據《議事規則》第38(1)條，除獲立法會主席許可外，議員在譴責議案的辯論中發言不得多於一次。議事規則委員會認為，若譴責議案針對的議員提出要求，立法會主席應許可有關議員發言多於一次。

20. 關於就譴責議案表決一事，根據《議事規則》第84(1)及(1A)條，議案所針對的議員不得表決，並須在該議案進行表決時退席。

動議針對甘乃威議員的譴責議案所涉及的問題

21. 在2009年10月9日舉行的內務委員會會議上，議員同意應以根據《議事規則》第49B(1A)條動議議案，即根據《基本法》第七十九(七)條動議譴責議案以取消議員的資格的方式，跟進針對甘乃威議員的指控。會議亦同意，內務委員會主席應是該議案的動議人，以確保該議案的中立性，並應成立小組委員會，討論譴責議案的措辭和議案附表所載的詳細內容，並就此提出建議。

22. 謹請議員察悉，實施《基本法》第七十九(七)條的機制是為處理極為嚴重，並足以令立法會聲譽受損的指控而設。此機制應有別於處理針對議員的投訴而所涉懲罰較輕的個案的機制。目前，《議事規則》並無訂立其他機制以處理懲罰較輕的議員不檢行為。除取消議員的資格外，《議事規則》訂有其他形或的罰則，即就不遵從《議事規則》有關登記或披露議員個人利益，或申請發還工作開支的規定的行為，由立法會藉訓誡或譴責，或暫停職務或權利的形式加以處分。立法會亦設有議員個人利益監察委員會（下稱“監察委員會”），這是唯一獲授權調查針對議員的投訴的常設委員會，但調查範圍限於有關議員申報或披露個人利益、議員申領工作開支償還款額和申請預支營運資金的事宜。儘管監察委員會的調查權力有限，但它可研究有關議員所作行為的道德標準事宜，並就此等事宜提供意見和發出指引²。分別在1995及1996年曾兩度有議員在立法會動議議案，授權監察委員會對議員的其他類別失當行為進行調查。兩項議案均被否決。反對議案的理由是難以為“恰當行為”下定義；機制可能會被濫用；議員的操守已受公眾監察；以及如有需要，可成立專責委員會考慮有關議員操守的投訴。

23. 謹請委員注意，當初制訂實施《基本法》第七十九(七)條的機制時，並未料到會有議員以內務委員會主席的身份動議這項議案，也沒有料到會成立小組委員會訂定被指控的不檢行為的詳情。根據該機制，議案的動議人有責任在議案的附表中列述不檢行為的詳情；就此，根據《議事規則》第73A(1)條，議案動議人及3名簽署議案預告的議員不合資格獲委任加入調查委員會。目前的情況引起下述技術性困難，須即時予以處理：

- (a) 哪3名議員會聯同內務委員會主席簽署譴責議案的預告；這3名議員的人選是否應由內務委員會決定，還是由個別議員自願聯署；

² 自1998年7月以來，監察委員會曾討論3宗有關議員所作行為的個案，並對指引作出相應修訂。

- (b) 倘若小組委員會的主要工作是討論和建議議案措辭，小組委員會的委員是否會被視作曾參與擬訂議案，因而不應獲提名出任調查委員會的委員；及
- (c) 鑒於上文(b)段所述的複雜情況，小組委員會是否應改為協助內務委員會考慮草擬譴責議案以外的事宜，而把譴責議案的草擬工作交由動議人及另外3名議員決定。草擬譴責議案以外的事宜可包括調查委員會的成立及初步工作，例如調查委員會成員組合的建議，草擬調查委員會的工作方式及程序等。

徵詢意見

24. 謹請議員考慮上文第23段的事宜，並作出決定。

立法會秘書處
議會事務部3
2009年10月15日

附錄I

《議事規則》摘錄

* * * * *

30. 議案及修正案的預告方式

(1A) 議員根據本議事規則第49B(1A)條(取消議員的資格)動議議案的預告，除由擬動議議案的議員簽署外，須由另外3名議員簽署。

38. 議員可發言多於一次的情況

(1) 議員就每項議題發言不得多於一次，但以下情況則屬例外 ——

- (a) 在全體委員會會議上；或
- (b) 依照第(2)款的規定；或
- (c) 依照第(3)款的規定作出解釋；或
- (d) 如屬議案動議人，在議案辯論臨近結束時發言答辯；或
- (e) (由2000年第86號法律公告廢除)
- (f) 依照第(8)款的規定，就議員提出的議案發言；或
- (g) 獲立法會主席許可。

40. 辯論中止待續或全體委員會休會待續

(6A) 根據本議事規則第49B(2A)條(取消議員的資格)中止的辯論，須在調查委員會的報告提交立法會省覽後最早一次處理一般事務的立法會會議上恢復進行。

49B.取消議員的資格

(1) 根據《基本法》第七十九(六)條動議解除議員的立法會議員職務的議案，格式如下：

“鑑於(議員姓名)於(日期)在(地方)(法庭)被判犯有刑事罪行，並於(日期)被(法庭)判處監禁一個月以上(有關詳情一如本議案附表所述)，本會解除(議員姓名)的立法會議員職務。”

(1A) 根據《基本法》第七十九(七)條動議譴責議員的議案，格式如下：

“鑑於(議員姓名)行為不檢／違反《基本法》第一百零四條所規定的誓言／行為不檢及違反《基本法》第一百零四條所規定的誓言(有關詳情一如本議案附表所述)，本會根據《基本法》第七十九(七)條對其作出譴責。”。

(2) 議員不得動議修正根據第(1)或(1A)款動議的議案。

(2A) 在根據第(1A)款動議的議案提出後，辯論即告中止待續，而議案所述的事宜須交付調查委員會處理，但立法會藉任何議員動議的一項可無經預告的議案而另有命令則除外。如後述議案獲立法會通過，即不得就根據第(1A)款動議的議案再採取任何行動。

(3) 根據第(1)或(1A)款動議的議案，須獲得出席會議的議員三分之二多數票，方為通過。

(4) 在立法會決定解除議員的職務或對議員作出譴責後，立法會主席須隨即宣告有關議員喪失立法會議員的資格。

73A.調查委員會

(1) 根據本議事規則第49B(2A)條(取消議員的資格)規定成立的調查委員會由一名主席、副主席及5名委員組成，全部

均須為立法會主席按內務委員會決定的選舉程序任命的議員。根據本議事規則第49B(1A)條動議議案的議員、聯名簽署議案的議員及議案所針對的議員，均不得獲任命為委員會委員。

(2) 調查委員會負責確立根據本議事規則第49B(1A)條(取消議員的資格)動議的議案所述的事實，並就所確立的事實是否構成譴責議員的理據提出意見。

(3) 委員會的會議法定人數為包括主席在內的5名委員。

(4) 除第(5)款另有規定外，調查委員會所有會議須閉門舉行。

(5) (a) 在根據本議事規則第49B(1A)條(取消議員的資格)動議的議案所針對的議員作出選擇後，凡有一名或多名證人出席的會議均須公開舉行，但有關議員須在該等會議首次舉行前作出如此選擇。

(b) 儘管有關議員已作出(a)段所述的選擇，但若有委員會委員提出要求，或有證人提出申請，調查委員會如認為有充分理由，可決定閉門舉行任何該等會議或某部分會議。

(6) 如主席及副主席暫時缺席，委員會可在其缺席期間另選一委員代行主席之職。

(7) 根據本議事規則第6(7)條(立法會秘書的職責)獲委任的委員會秘書，須列席委員會會議，並製備委員會會議紀要。

(8) 調查委員會進行點名表決時，須由秘書逐一詢問委員會各委員作何表決，並予以記錄。

(9) 主席或主持會議的任何其他委員不得參與表決，但如其他委員贊成者及反對者數目相等，則在此情況下他須作決定性表決。

(10) (a) 調查委員會委員可提交報告供委員會研究。所有報告提交後，主席須從其本人所提交的報告

開始，根據其他委員提交報告的次序，逐一提出各報告，直至調查委員會接納其中一份作為討論的基礎為止。主席就報告所提出的待議議題，須為將主席(或.....議員)的報告逐段二讀，當該議題獲得通過後，不得再就其他報告提出待議議題。但其他報告中的部分內容如與獲接納考慮的報告有關，可被用作為對該份獲接納的報告的修正案。

- (b) 調查委員會須逐段研究該份被接納的報告。在委員會完成逐段研究該報告後，主席須提出將該報告作為調查委員會提交立法會的報告的待決議題。

(11) 調查委員會的會議紀要，須記錄委員會研究報告的全部過程。委員會如曾進行點名表決，會議紀要須予記錄，並列出參與表決及放棄表決的委員的姓名。

(12) 調查委員會完成調查獲交付的事宜後，須立即向立法會作出報告，而委員會須隨即解散。調查委員會可藉立法會通過決議恢復運作，以處理任何由有關議案再引起的事宜。

(13) 除本議事規則另有規定外，調查委員會的行事方式及程序，由委員會自行決定。

80. 證人的出席

- (a) 常設委員會在行使職權時，如有需要，可傳召有關人士出席作證和提供證據；及
- (b) 內務委員會、法案委員會、事務委員會、專責委員會、調查委員會或任何其他委員會可獲立法會授權，使其在行使職權時，如有需要，可傳召有關人士出席作證和提供證據，

但行政長官可根據安全和重大公共利益的考慮，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會或其屬下的委員會作證和提供證據。

84. 在有直接金錢利益的情況下表決或退席

(1) 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。

(1A) 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。

* * * * *

附錄II

議事規則委員會 1998年7月至1999年4月的工作進度報告摘錄

* * * * *

根據《基本法》第七十九(七)條對議員作出譴責的程序

2.39 《基本法》第七十九(七)條規定，議員如行為不檢或違反誓言，可經立法會出席會議的議員三分之二通過譴責。該條文與《基本法》第七十九(六)條同樣具有使議員喪失立法會議員資格的效力。然而，《基本法》第七十九(六)條的施行取決於某議員被判犯有刑事罪行及判處監禁，但《基本法》第七十九(七)條卻不然。某情況會否足以引發《基本法》第七十九(七)條的機制，視乎如何衡量有關情況是否符合“行為不檢”或“違反誓言”的條件。

2.40 鑑於問題事關重大，而且性質複雜，委員會分別從下列兩方面進行研究：

- (a) 甚麼行為才算是“行為不檢”或“違反誓言”的行為，而該等行為確實極為嚴重，以致立法會有足夠理據譴責有關議員及褫奪其立法會議員資格；及
- (b) 應設立甚麼機制處理有關該等行為的指控。

在研究實施《基本法》第七十九(七)條所需各項程序規則的過程中，委員會曾參考海外立法機關及本地專業團體的做法。此外，委員會曾就此事徵詢議員的意見。

界定“行為不檢”及“違反誓言”

行為不檢

2.41 在決定《基本法》第七十九(七)條所指的“行為不檢”的涵蓋範圍時，委員會研究過《立法會條例》、《立法局(權力及特權)條例》和立法會《議事規則》的有關條文，並討論到該等“行為”應否僅限於議員以其立法會議員身份作出，並且令立法會聲譽受損的行為。

2.42 委員會察悉，憑藉《立法會條例》(第542章)第15(3)條，可根據《基本法》第七十九(七)條對議員作出譴責的“行為不檢”情況包括但不限於議員違反根據《立法會條例》(第542章)第40(1)(b)(iii)條作出的誓言。第40(1)(b)(iii)條規定，任何人士若在立法會選舉中獲提名為候選人，須作出採用承諾形式的誓言，表明他如獲選則不會在其任期內作出任何會引致他：

- (a) 成為訂明的公職人員，或立法會的人員或立法會行政管理委員會的職員；
- (b) 被判處死刑、被裁定犯叛逆罪或舞弊行為；
- (c) 由於第542章法例或任何其他法例的實施而喪失在選舉中獲選為議員的資格；
- (d) 成為香港以外地方的政府的代表或該政府的受薪政府人員；
- (e) 成為香港以外任何地方的立法機關(中華人民共和國的人民代表大會或人民協商機構除外)的成員，或中央人民政府或任何其他國家的武裝部隊的成員；或
- (f) (如是某功能界別選出的議員)不再與有關功能界別有密切聯繫。

2.43 但在商議過程中，委員會部分委員對是否適宜將違反採用承諾形式的誓言，歸類為可根據《基本法》第七十九(七)條對議員作出譴責的“行為不檢”情況，表示存疑。委員會於是將該意見交付立法會政制事務委員會跟進，而政府當局其後表示，此事會在《1999年立法會(修訂)條例草案》內一併處理。

2.44 至於《立法局(權力及特權)條例》，雖然該條例規定立法會議員在處理立法會事務期間享有某些權力、特權及豁免權，例如言論及辯論的自由，以及不得因議員在立法會席前發表的言論而對其提起法律程序的豁免權，但在另一方面，議員的行為亦應符合一定的標準，以免令立法會的聲譽受損。

2.45 《議事規則》內訂有若干條文，規管議員在會議進行期間的行為，並訂明若干有關議員行為的規定，若議員不遵守該等規定，可能會受到某種形式的懲罰。例如，規則第45條(立法會及委員會會議中的秩序)、規則第81(2)條(證據的過早發表)及規則第85條(與個人利益有關的處分)均針對某些“行為不檢”的情況，作出有關處分的規定。但該等“行為不檢”的情況未必在《基本法》第七十九(七)條所訂的“行為不檢”範圍內。

2.46 鑑於此事在香港並無先例可以參考，委員會亦曾研究若干海外立法機關，包括英國、澳洲、加拿大及美國的做法。雖然形式各有不同，但該等國家均會訂明國會議員的行為標準，例如藉議員的行為守則／公職行為守則、眾議院的決議、議長的聲明，或國會法令等等，藉此訂立一套判斷議員行為是否可以接受的架構。一般而言，有關國會議員行為的規定，是要求他們在行事時以國家的利益為大前提，並且行為得體，與其立法機關議員的身份相符。國會議員不應濫用其特權，或作出令國會聲譽受損的行為。

2.47 上述各個海外立法機關均未能就議員的失當行為以至可施加的處分類別，訂出無所遺漏的一覽表。議院會按個別事件的嚴重程度作出判斷。該等事件有兩個共通之處：首先，有關的行為全都涉及國會議員履行其立法機關議員職務時的行為；第二，適用的處分各有不同，由道歉以至免除權利、罰款、嚴責、譴責、暫停職務或開除議席。主要的考慮因素是有關的不檢行為是否令議院的聲譽嚴重受損，以致構成藐視行為。此外，該等海外立法機關奉行的指導性原則，是議院應盡量避免行使其懲治管轄權，並且只會在信納確有必要為使議院及其議員獲得合理的保障時，該項管轄權方可行使。

違反誓言

2.48 委員會認為，《基本法》第七十九(七)條所指的“誓言”是立法會議員在就職宣誓儀式上宣讀的誓言／誓詞。各海外立法機關亦採用相同的原則。然而，委員會注意到，雖然誓言本身的意思很明確，但議員的行為怎樣才構成違反誓言，卻須詳加研究。

2.49 經商議後，委員會的結論是，由當時的立法會決定何種行為會被視為“不檢行為”或“違反誓言”，以致根據《基本法》第七十九(七)條有關議員須被取消其議員資格，是較為恰當的做

法。因此，該等行為所涉及的範圍無須預先界定，而立法會亦無須為該條文的目的而制訂議員的行為守則。

2.50 但考慮到根據該項《基本法》條文提出的指控涉及嚴重後果，委員會認為必須設立機制，以便因應在立法會上動議的議案就有關行為進行調查及作出評核。此機制應有別於處理投訴議員而所涉懲罰較輕的個案的機制。

處理指控事件的機制

2.51 在制訂處理根據《基本法》第七十九(七)條提出的指控的機制時，委員會同意該等程序應符合下列原則：

- (a) 根據《基本法》第七十九(七)條動議的議案，在議案所涉及的事件完成調查前，將不會進行任何辯論或表決。若立法會決定無須進行調查，該議案將不會再進行任何程序；及
- (b) 調查過程應對動議議案的議員及被投訴的議員同樣公平；負責調查有關事件的委員會應只須確立事實及就指控的行為提出意見。至於有關議員應否根據《基本法》第七十九(七)條被取消其議員資格，須由立法會議員按照《基本法》的規定作出決定。

根據《基本法》第七十九(七)條動議議案

2.52 就根據《基本法》第七十九(七)條動議議案一事，委員會認為有必要訂定較嚴格的規定，藉以阻嚇議員提出瑣屑無聊的指控。委員會認為，除議案動議人外，有關議案須獲另外3名議員倡議。此規定與前立法局在1995年7月之前的安排相若，當時由立法局非官方議員動議的議案，須獲得不少於4名議員簽署。委員會認為，規定該類議案須由共4名議員提出是恰當的安排，因為既可防止該機制被濫用，亦不致妨礙立法會的少數派議員根據《基本法》第七十九(七)條採取行動。

2.53 至於其他程序，委員會認為，《議事規則》G部(議案)及H部(發言規則)中有關就議案作出預告及進行辯論的一般規則，應告適用。然而，為使議案的目的絕對清晰明確，委員會認為宜在《議事規則》內訂明該類議案的措辭。此外，議案建議譴責某

議員的理由或支持作出譴責的事件情況應載於議案的附表內，而該附表須作為議案的一部分。該類議案不容修正。

2.54 委員會明白到議案一經在立法會上動議，在議案的處理方面即須受種種限制，因此曾研究可否在接獲該類議案的預告後，立即將有關事件交付一個委員會處理。但為免有關機制被濫用，委員會認為應先在立法會上動議議案，然後才就有關事件採取任何正式程序。

2.55 有關議案一經動議，議案的辯論便須根據建議的《議事規則》條文中止待續，並交付一個由立法會主席任命的調查委員會處理。任何議員若不贊成將事件交付調查委員會處理，可無經預告而動議無須進行調查。若立法會通過此項無須將事件交付調查委員會處理的議案，原議案即不得再進行任何程序。不再就原議案進行任何程序，是要確保立法會在辯論任何根據《基本法》第七十九(七)條譴責議員的議案前，必須先就有關指控進行調查。使調查得以撤銷的規定，旨在讓立法會可處理瑣屑無聊的指控。

成立調查委員會

2.56 委員會認為，調查委員會應按個別事件而特別成立，其調查工作範圍將限於在有關議案附表內載述的詳情。香港與其他司法管轄區的情況有所不同，在其他司法管轄區，主要黨派在議會內有控制性影響，而且議會在處理紀律事宜方面，亦有行之已久的做法。反之，鑑於香港立法機關現時的情況，議員未必可以輕易就負責調查個別議員行為操守的常設委員會的成員達成共識。然而，即使調查委員會的成員屬特別委任的性質，委員會認為有必要訂明調查委員會的成立方式及其進行工作的程序。

2.57 委員會認為，調查委員會應由7名成員組成，包括主席及副主席各一名，全部均由立法會主席在考慮內務委員會的建議後任命。為免出現利益衝突，動議及倡議議案的議員，以及被指控行為不檢或違反誓言的議員均不得獲任命加入調查委員會。然而，調查委員會的成員數目應不時予以檢討，以便可公平地代表立法會的不同政黨或利益取向。調查委員會應有權自行決定其進行調查工作的程序，但該等程序須符合《議事規則》的規定。

2.58 為鼓勵各成員盡量出席調查委員會的會議，調查委員會的會議法定人數應為包括主席或主持會議的委員在內的5名成員。調查委員會在自行制訂的程序內應訂定條文，讓主席可在會

議不足法定人數時隨時宣布休會待續。

調查過程

2.59 調查委員會的職責是確立個案的事實，並就其所確立的事實是否構成譴責有關議員的理據提出意見。鑑於《基本法》第七十九(七)條所指的“行為不檢”及“違反誓言”並無任何定義，調查委員會或有需要顧及各方面因素，例如個別事件的情況及社會上期望立法會議員應有的行為標準，就此事提出意見。然而，有關議員應否受到譴責，以致被取消其議員資格的問題，仍須由立法會作出決定，並須經立法會出席會議的議員三分之二多數票通過。

2.60 委員會得悉，其他司法管轄區及香港各專業團體的常規做法，是先進行初步調查以確定表面證據是否成立，然後才進行全面調查。鑑於初步調查的過程及所引起的公眾關注與進行全面調查的情況並無分別，委員會認為議案一經交付調查委員會，便應立即進行全面調查工作。

2.61 委員會認為，調查委員會應藉立法會通過決議獲賦權傳召證人作證或提供證據，以及要求提供文書和文件。考慮到有需要確保調查過程得以公平地進行，委員會認為聆訊證人的過程宜閉門進行。若被指控的議員在調查過程開始時選擇讓公眾人士旁聽聆訊，則在整個調查過程中進行的所有聆訊均須公開進行。但若有委員會委員提出要求，或有證人提出申請，調查委員會如認為有充分理由，可決定閉門舉行某部分聆訊。調查委員會的內部商議過程必須閉門進行。不論聆訊是公開抑或閉門進行，在聆訊中所聽取證供的謄本全文應盡可能刊載於調查委員會的報告內，並作為該報告的一部分。

調查工作完成後的程序

2.62 在調查工作完成後，調查委員會須向立法會提交報告。由於報告只是載述調查委員會的意見，陳述其認為議案提及的事項哪些經查明屬實，而所確立的事實又是否構成譴責有關議員的理據，故此，立法會無須另行動議議案通過該報告。該報告只是在議員決定應否根據《基本法》第七十九(七)條取消有關議員的資格時，作為參考之用。調查委員會在把報告提交立法會省覽後，隨即解散。然而，若立法會須就有關議案所引起的事宜再作

考慮，該調查委員會亦可恢復運作。

2.63 為確保有關議案從速恢復辯論而不受耽延，委員會認為應在《議事規則》內訂明不論調查委員會的調查結果為何，調查委員會的報告一經提交立法會，立法會將自動恢復進行議案的辯論。議案辯論應在調查委員會提交報告後最早一次處理一般事務的立法會會議上恢復進行。

2.64 在恢復進行辯論期間，所有議員包括被指控的議員，均可就議案發言。被指控的議員若提出要求，應獲准發言多於一次，情況就如根據《基本法》第七十九(六)條動議的議案。至於被指控的議員是否有權參與表決的問題，現行的規則已規定議員不得就其有直接金錢利益的議題表決；即使該議員作出表決，立法會亦訂有機制將其表決作廢。委員會認為，被指控的議員就該類議案有直接金錢利益，但無須為此事訂定特別條文。

2.65 在議員就議案進行表決後，若議案經立法會出席會議的議員三分之二通過，立法會主席須隨即宣告有關議員喪失立法會議員的資格。

規則

2.66 委員會已擬備《議事規則》的有關修訂，藉此制訂若干特定規則，以處理根據《基本法》第七十九(七)條動議的議案。其他相關的程序，例如規則第80條(證人的出席)及第81條(證據的過早發表)應繼續適用。至於表決方面，委員會認為，除根據《基本法》第七十九(七)條動議的議案外，議員就該議案動議的所有其他議案須根據《議事規則》J部(表決)的各項規則作決。

* * * * *

附錄 III

根據《香港特別行政區基本法》第79(7)條取消議員的資格的機制

