

議事規則委員會
1998年7月至1999年4月的工作進度報告節錄

* * * * *

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。

* * * * *