

立法會

Legislative Council

立法會CMI/54/11-12號文件

檔 號：CB(3)/C/2(08-12)

議員個人利益監察委員會 第九次會議的紀要

日 期：2012年4月23日(星期一)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會綜合大樓會議室2A

出席委員：梁劉柔芬議員, GBS, JP (主席)
劉慧卿議員, JP (副主席)
吳靄儀議員
黃容根議員, SBS, JP
石禮謙議員, SBS, JP
陳茂波議員, MH, JP
黃成智議員

列席秘書：總議會秘書(3)3
蘇美利小姐

列席職員：秘書長
吳文華女士

法律顧問
馬耀添先生, JP

助理秘書長3
林鄭寶玲女士

高級助理法律顧問1
馮秀娟女士

助理法律顧問5
鄭潔儀小姐

高級議會秘書(3)2
何艷芳小姐

研究主任3
梁頌恩先生

經辦人／部門

**I. 檢討有關議員登記或申報個人利益或議員申領
工作開支償還款額的投訴的處理程序**
(立法會CMI/33/11-12號文件)

主席表示，在議員個人利益監察委員會(下稱"監察委員會")2012年1月9日舉行的會議上，委員同意參照監察委員會在本屆立法會處理多宗投訴個案時所得的經驗，檢討《議員個人利益監察委員會接獲有關議員登記或申報個人利益、或議員申領工作開支償還款額的投訴時的處理程序》(下稱"《程序》")。就此，秘書處擬備題為"檢討有關議員登記或申報個人利益或議員申請發還工作開支的投訴的處理程序"的文件(立法會CMI/33/11-12號文件)。

《程序》下的安排

2. 應主席邀請，秘書表示，委員認為應參照在本屆任期處理投訴個案所得的經驗，檢討現行《程序》下的若干安排；文件載述有關的安排。

時限

3. 秘書解釋，《程序》第(1)段訂明，秘書接獲投訴後，須請主席在兩個工作天內決定應否就此召開會議。根據《程序》第(3)及第(4)段，首次會議須在主席決定應召開會議當日起計，在7個工作天內召開，或在主席作出無需召開會議的決定被過半數委員推翻當日起計，在7個工作天內召開。此外，

第(4)段載述，委員如不同意主席作出無需召開會議的決定，須在3個工作天內回覆秘書，而第(18)段則訂明監察委員會在接獲要求覆檢其就有關投訴個案所作的決定的書面通知後，須在7個工作天內召開會議，聆聽被投訴的議員的解釋。

4. 秘書進一步解釋，這些時限最初由首屆立法會轄下的監察委員會採納，至今從未作出修改。監察委員會訂明詳細的時限，以供決定應否就投訴採取行動，當中的主要考慮因素是要防止立法會內的主要政黨濫用機制，並顧及最具對抗性的情況。

5. 秘書表示，根據經驗，兩個工作天的時限(《程序》第(1)段)未必足以讓秘書聯絡主席及取得回覆，尤其是當他／她不在香港時。至於召開首次會議的7天時限(第(3)段)，要找到一個方便監察委員會大部分委員出席首次會議的時段往往並不輕易，倘若在立法會假期或休假期間接獲投訴，則更難作出安排，而在召開首次會議前，秘書或需與投訴人澄清一些有關其投訴的基本事實。因此，有需要把現行的7個工作天的時限放寬至較長的期間。

首次會議的目的

6. 秘書表示，根據《程序》，首次會議旨在決定可否跟進有關投訴。在作出此決定時，委員會檢視投訴的內容，如當中的資料不足以讓監察委員會決定是否跟進投訴，監察委員會可決定收集有關投訴及指稱事宜的進一步資料。這項工作一般由秘書負責按監察委員會的指示作出跟進，因此，有必要在《程序》中清楚訂明首次會議的目的。

被投訴的議員應否獲得通知

7. 秘書表示，根據《程序》，若監察委員會在首次會議上決定投訴可予跟進處理，監察委員會可對投訴進行初步考慮。若監察委員會決定投訴不可予以跟進處理，即不會再採取任何行動，並會相應告知投訴人。然而，《程序》並無說明監察委員會若決定不考慮投訴，被投訴的議員會否獲得通知。秘書進一步表示，部分委員認為，此事應由監

察委員會按每宗個案的情況決定，因為並非每位議員都想知悉針對他提出的一些屬瑣屑無聊及無理纏擾的投訴。此點或需在《程序》中加以釐清。

初步考慮階段和調查階段的程序步驟

8. 秘書表示，部分委員認為，從監察委員會處理近期一宗投訴個案的經驗可見，《程序》並未清楚說明，若監察委員會在初步考慮階段已能判斷有關投訴成立，但被投訴的議員不承認有關指稱事宜或不同意監察委員會的意見，監察委員會應否在這情況下進入調查階段。

就《程序》提出的修訂

9. 秘書表示，為處理上述有關《程序》的事宜，秘書處已就《程序》提出若干修訂(文件第16段)，以及擬備經修訂的《程序》擬稿(文件附錄II)，供委員考慮。秘書補充，標明作出的修訂的英文本已於席上提交，供委員參閱。

委員同意對《程序》作出的各項修訂

時限

10. 委員同意，《程序》第(1)段所訂明有關主席須就應否召開會議(首次會議)以考慮某項投訴作出決定的時限，應由兩個工作天改為3個工作天；以及《程序》第(3)段所訂明有關召開首次會議的時限，應由"緊隨的7個工作天內"改為"主席決定應召開會議後10個工作天之內"。

首次會議的目的

11. 委員同意有必要在《程序》中訂明，首次會議或首數次會議的目的，是讓監察委員會在考慮下列各項事宜後決定是否進入初步考慮階段以跟進投訴：

- (a) 投訴提供的資料，包括指稱的事實；

- (b) 與指稱事宜有關的《議事規則》條文；及
- (c) 監察委員會認為有助作出決定的任何其他事宜，包括投訴並無提及的任何進一步資料。

須進一步審議的事項

應否在首次會議上考慮投訴並無提及的資料

秘書

12. 劉慧卿議員表示，若監察委員會在首次會議上考慮投訴並無提及的其他進一步資料，或會引起對漁翁撒網式搜集資料(fishing expedition)的風險的關注。劉議員建議應進一步審議此事，以及監察委員會應就這方面徵詢英國國會下議院退休秘書Malcolm Jack爵士的意見；委員亦表示贊同。委員察悉，Malcolm Jack爵士將於2012年4月24日向監察委員會作出非正式簡介，講解英國下議院的議員個人利益登記及申報制度，以及處理針對議員的投訴的機制。

監察委員會若在首次會議後決定不考慮投訴，被投訴的議員會否獲得通知

秘書

13. 劉慧卿議員提到下述建議：若監察委員會在首次會議上決定投訴不可跟進及不會採取任何進一步的行動，監察委員會須按每宗個案的情況，決定會否向被投訴的議員披露該宗投訴的資料；並建議在《程序》中訂明監察委員會作出此項決定所依據的原則。吳靄儀議員不認同劉議員的見解。吳議員認為《程序》不應載列詳細的原則以主導監察委員會的決定，而是應給予監察委員會可因應每宗個案的情況作出決定的酌情權。委員同意應在取得Malcolm爵士的意見後進一步討論此事。

初步考慮階段和調查階段的程序步驟

14. 秘書長表示，《程序》只載明在兩種情況下，監察委員會無需從初步考慮階段進入調查階段，即："被投訴的議員在此階段[初步考慮階段]

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”(《程序》第(11)段)及“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”(《程序》第(12)段)。然而，若監察委員會在初步考慮階段已能判斷有關投訴成立，但被投訴的議員不承認有關指稱事宜或不同意監察委員會的意見，在此情況下，監察委員會應否進入調查階段則在《程序》中未有清楚說明。秘書長表示，經修訂的《程序》擬稿第(16)及第(19)段建議，如被投訴的議員不同意監察委員會所得出投訴成立的意見，或若監察委員會與被投訴的議員對有關投訴的事實意見分歧，監察委員會須進入調查階段。

15. 吳靄儀議員不同意經修訂的《程序》擬稿第(16)段提出的建議，即“如被投訴的議員不同意委員會所得出投訴成立的意見，委員會須進入調查階段”。吳議員認為，監察委員會在決定應否進入調查階段及判斷投訴是否成立時，不應受到被投訴的議員的意見所規限，因為該議員也許永遠不會同意監察委員會的意見。吳議員表示，《程序》不應主導監察委員會對投訴個案的決定，而是應讓監察委員會酌情就每宗個案作出判斷，並為其決定負責。主席表示贊同。

16. 吳靄儀議員認為應保留現行《程序》第(11)段，即“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”。然而，此段的行文可作改善，包括把“承認(admit)”一詞改為“同意(agree to)”；以及清楚說明“在此階段承認所有指稱事項”中的“指稱事項(allegations)”一詞，是指指稱的事實基礎(facts in the allegations)，抑或是投訴的指控內容(allegations in the complaint)。

17. 法律顧問表示，當被投訴的議員不同意指稱的事實基礎，或者不同意投訴的指控內容時，監察委員會均可能需要進入調查階段。就後者而言，被投訴的議員也許不同意他有責任申報投訴人指稱他應申報但未有申報的個人利益。吳靄儀議員認

為，監察委員會應只在指稱的事實基礎有爭議時才進入調查階段，因為調查的主要目的是找出事實。至於議員是否有責任申報某項個人利益，由於這問題涉及如何詮釋《議事規則》的相關條文，因此，監察委員會須按每宗個案的情況決定應否進入調查階段。劉慧卿議員表示贊同。

秘書

18. 委員商定應進一步審議以下事項，並就這些事項徵詢Malcolm爵士的意見：

- (a) 應否更清晰訂明在初步考慮階段採取的步驟；及
- (b) 若監察委員會在初步考慮階段已能判斷有關投訴成立，但被投訴的議員不承認有關指稱事宜或不同意監察委員會的意見，監察委員會應否在這情況下進入調查階段。

19. 劉慧卿議員詢問，若立法會委任專員處理針對議員的投訴，應否制訂一套新的處理投訴程序。秘書長表示，監察委員會的《程序》可作為制訂由專員處理投訴的新程序的基礎。委員同意，鑒於或有需要探討可否參照英國和加拿大的做法，委任專員接手監察委員會的調查角色，目前考慮的各項事宜應交由第五屆立法會的監察委員會跟進，然後再就《程序》提出修改。

II. 有關可否委任專員處理針對議員的投訴的可行性研究報告 (立法會CMI/34/11-12號文件)

20. 主席表示，在2012年1月9日會議上，委員普遍同意值得繼續探討委任獨立人士為專員處理針對議員的投訴的建議。應監察委員會要求，秘書處曾研究可否委任專員處理針對議員以其議員身份所作行為的投訴，有關資料載於立法會CMI/34/11-12號文件，以便委員進一步考慮此事。

21. 應主席邀請，秘書表示，自首屆立法會以來，監察委員會共接獲23宗投訴，並曾考慮其中6宗投訴，而另外17宗投訴則由於不屬監察委員會的職權範圍及／或為瑣屑無聊或匿名的投訴，故沒有跟進。此外，在本屆立法會的首3年，立法會申訴制度下的申訴部平均每月接獲24項市民就個別議員的表現提出的意見。

有關委任專員的建議安排及財政影響

22. 秘書表示，秘書處在考慮委任專員的可行性的過程中，曾研究英國及加拿大國會的專員的工作，並就委任專員一事提出若干建議安排(文件第8至第14段)，供委員考慮。秘書處建議委任專員接受屬監察委員會職權範圍的針對議員的投訴，即有關議員登記及申報個人利益、申請發還工作開支及申請預支營運資金的投訴，並進行調查。專員亦應負責就《議事規則》相關條文和就議員個人利益登記表格所載規定的詮釋，向監察委員會和個別議員提供意見；以及負責編製及備存議員個人利益登記冊等。秘書進一步表示，鑒於在一年內須作出調查的投訴個案數目預料不會很多，因此，專員初期可以兼職形式每周工作固定時數，以及初期可由秘書處現有職員支援其工作。秘書補充，委聘專員帶來的整體財政影響估計約為每年80萬元(文件第15至第16段)。

討論

有需要委任專員處理針對議員的投訴

23. 吳靄儀議員表示，鑒於近期由一調查委員會處理的個案需時27個月才完成調查工作，考慮到這方面的經驗，立法會有必要委任專員處理針對議員的投訴。由於立法會議員沒有進行調查的專業知識，他們或需一段長時間完成調查。吳議員再表示，漫長的調查過程會對被投訴的議員造成不必要的壓力，遑論可能令該議員要承擔財務費用(如他聘請法律顧問的話)。此外，立法會議員缺乏訊問的專業知識，要他們盤問被投訴的議員或證人會有困難，尤其是當投訴的指控內容牽涉複雜的問題時。

秘書

吳議員指出，委員普遍同意立法會應委任專員處理針對議員的投訴，但詳細的安排則應進一步研究，並徵詢Malcolm爵士的意見。

專員的建議角色和職責

24. 關於專員的建議角色和職責，吳靄儀議員表示，文件第9及第15(a)段建議專員亦應檢視申訴部接獲有關議員的意見；她對此建議有所保留，理由是這類意見可能包含關乎議員私生活的指稱事宜，在這情況下，專員或會牽涉監察議員私生活上的行為。吳議員認為應清楚界定專員的職責範圍，訂明他只應監察議員以其立法會議員身份所作的行為。

25. 秘書長解釋，申訴部接獲的意見有部分可視為針對個別議員的投訴。然而，由於這類投訴不屬監察委員會的職權範圍，故通常會送交當值議員參閱，以請示他們應如何處理有關投訴。秘書處建議專員亦應檢視這類意見或投訴，從而就應否改善關乎道德標準事宜的現有勸喻性質的指引，向監察委員會提供意見。秘書長補充，正如文件第9段所述，專員不會就這類意見或投訴採取進一步行動。

26. 吳靄儀議員表示，若立法會委任專員，所有針對議員的投訴便會送交專員，而專員會就應否跟進該些投訴提供意見。專員亦可根據這些投訴，告知議員市民普遍對議員的行為所提出的關注。

27. 劉慧卿議員從文件第8段察悉，秘書處建議專員接受屬監察委員會職權範圍的投訴，並進行調查。劉議員詢問，專員會否調查屬調查委員會職權範圍的投訴(載於文件第2(b)段)，即針對議員行為不檢的投訴，而有關的行為不檢嚴重致足以令立法會聲譽受損或違反誓言，並可導致取消其立法會議員資格。劉議員又詢問，專員會否接手當值議員的職務，決定如何處理申訴部接獲針對個別議員的投訴；以及立法會會否制訂議員行為守則，以協助專員的工作。

28. 秘書長解釋，調查委員會須按《議事規則》第49B(2A)條成立，即根據《基本法》第七十九(七)條動議一項議案譴責該名議員以取消其立法會議員的資格，因此，專員不可接手調查委員會的職責。專員亦不可接手當值議員的職務，決定如何處理申訴部接獲的投訴，因為在立法會的現行申訴制度下，當值議員須處理申訴部接獲的投訴，並向內務委員會匯報須關注的事項。秘書長進一步表示，秘書處建議專員在檢視申訴部接獲針對個別議員的意見或投訴後，應就應否改善勸喻性質的指引向監察委員會提供意見。秘書長補充，關於是否要實施一套議員行為守則，須由監察委員會決定。

秘書

29. 劉慧卿議員表示應徵詢Malcolm爵士對下述事項的意見：專員應否調查屬調查委員會職權範圍的針對議員的投訴，以及立法會應否在委任專員的同時實施一套議員行為守則。劉議員認為立法會有必要委任專員就針對議員的投訴進行專業及獨立的調查，並且回應公眾對立法會議員調查針對其同僚議員的投訴(即"自己人查自己人")所提出的關注。

30. 吳靄儀議員表示，若委任專員，公眾很可能把他們針對個別議員的所有投訴提交專員。專員可作為篩檢這些投訴的第一關。吳議員進一步表示，對於不屬監察委員會職權範圍但其嚴重程度足以導致被投訴的議員喪失立法會議員資格的投訴，專員可就該宗投訴進行初步調查。當有關的調查委員會根據《議事規則》第49B(2A)條成立之後，調查委員會可邀請專員作為首名證人，向其提供專員初步調查投訴所得的結果。

31. 陳茂波議員支持委任專員的建議，並贊同吳靄儀議員及劉慧卿議員的意見，認為應在取得Malcolm爵士的意見後，進一步討論此項建議的細節。

32. 陳茂波議員從文件第6段察悉，前立法局曾於1995年及1996年兩度就授予監察委員會權力以監察議員的操守的議案進行辯論，但議案均遭否決。陳議員詢問，為何前立法局的議員拒絕接納監

察委員會的建議。秘書表示，議員(包括民主黨的議員)反對此項建議所持的理據為：很難為"恰當行為"下定義、有關機制可能會被濫用、議員的操守已受到公眾監察，以及立法局在有需要時可委任專責委員會以考慮有關議員行為失當的投訴。

建議的委任專員安排

33. 吳靄儀議員提到專員的合適人選(文件第12段)，並建議除退休法官外，退休申訴專員或平等機會委員會的退休官員亦可納入考慮之列。

34. 陳茂波議員提及秘書處建議專員應具備的條件(文件第12段)，並建議重新草擬"深受市民及議員尊敬(held in high regard by the general public as well as Members)"此一條件，因為受到所有人尊敬的人士甚難找到。黃容根議員表示同意。黃議員並認為，建議的"政治中立"這個條件難以證明。劉慧卿議員亦有同感，並建議以較客觀的要求取代此項條件，例如專員不應與香港或內地的任何政治組織或政治敏感機構有聯繫，或在該等組織或機構中擔任任何職位等。

35. 陳茂波議員進一步建議改善第15(b)段中"paid on an accountable basis"的中譯"實報實銷"。

諮詢全體議員

36. 黃容根議員支持委任專員的建議，但認為監察委員會應就建議諮詢全體議員，並確保建議獲大部分議員支持後才交付立法會表決。委員表示贊同，並認為應在修改該項建議後進行諮詢。

37. 主席總結時表示，委員原則上同意文件(CMI/34/11-12)所載有關委任專員的建議。秘書處須按照委員在是次會議上表達的意見，以及Malcolm爵士就專員的角色和職責及立法會應否在委任專員的同時實施一套行為守則所提供的意見，對該項建議作出修改。經修改的建議須在下次會議上提交，以供委員進一步商議委任專員的詳細安排。

III. 下次會議日期

38. 委員商定在2012年5月18日舉行下次會議。
[會後補註：上述會議押後至2012年5月29日舉行。]

IV. 其他事項

39. 議事完畢，會議於下午12時20分結束。

立法會秘書處
議會事務部3
2012年8月29日