

立法會

Legislative Council

立法會CMI 39/11-12號文件

檔 號 : CB(3)/C/2 (08-12)

議員個人利益監察委員會 2012年5月29日第十次會議文件

有關可否委任專員處理針對議員的投訴的可行性研究 的進一步報告

目的

本文件請委員進一步考慮委任一名專員處理針對議員以其議員身份所作行為的投訴的建議。

背景

2. 在2012年4月23日舉行的會議上，議員個人利益監察委員會(下稱"監察委員會")繼續討論委任一名專員處理針對議員以其議員身份所作行為的投訴的建議(立法會CMI/34/11-12號文件)。委員同意應委任一名獨立人士為專員，接受及調查屬監察委員會職權範圍內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，以回應公眾對議員調查針對其同僚議員的投訴(即"自己人查自己人")所作出的批評。預期該名專員在完成調查後，會向監察委員會作出報告。監察委員會負責檢視專員的調查結果，然後再向立法會提交監察委員會本身的建議和結論。專員亦應研究立法會申訴部接獲市民對議員提出的意見，並就關乎議員以其議員身份所作行為的操守標準事宜，向監察委員會提供意見。此外，如現行的指引應作出修訂或改善，專員應向監察委員會提供這方面的意見。委員又同意專員應為議員及秘書處提供有關利益衝突事宜的意見。

3. 在考慮專員的角色時，委員商定，獲委任的人士應為立法會人員¹，因此，較妥善的做法是立法會行政管理委員會經考慮監察委員會的意見後作出推薦，再由立法會按此通過議案，然後由立法會主席作出委任。專員的任期應定為4年，並有機會可以連任一次。為確保立法會獲提供連貫的服務，專員的4年任期應於當屆立法會第二或第三個年度會期開始。鑑於現時無法評估專員的工作量，立法會應先以兼職的形式委任專員，每周工作固定時數及在有需要時工作(請參閱立法會CMI/34/11-12號文件第14至16段，相關摘錄載於**附錄**)。

4. 為協助監察委員會進一步考慮此事，委員同意就落實立法會委任專員的建議所需處理的事項，徵詢英國國會下議院退休秘書Malcolm Jack爵士的意見。

Malcolm Jack爵士的意見

5. Malcolm Jack爵士於2012年4月24日與監察委員會委員舉行內部會議。在此之前，秘書處已向他說明監察委員會現正研究有關委任一名專員調查屬監察委員會職權範圍內針對議員的投訴的建議，並向他詳述該項研究的背景。在上述會議舉行前，Malcolm Jack爵士提供了一份機密意見文件。

6. Malcolm Jack爵士認為，委任一名獨立的立法會人員為專員，處理針對議員以其議員身份所作行為的投訴，將有助建立公眾對立法會處理針對議員投訴的機制的信任。他察悉，調查議員的行為並不屬監察委員會的職權範圍，而前立法局曾兩度辯論及否決授權監察委員會擴大其職權範圍至涵蓋議員以其議員身份所作行為的建議。依他之見，在沒有議員行為守則的情況下，專員將極難執行其工作，原因是：《議事規則》現有條文的寫法過於籠統，未能提供清晰的指引；以及公眾會期望專員會一併處理關乎議員行為的較廣泛層面的事宜。鑑於立法會難以商定一套議員行為守則，因此，最切實可行的做法是採取分階段的方式進行，即首先把監察委員會現時的調查職務交由專員負責，並規定專員必須向監察委員會匯報。與此同時，專員可透過檢視申訴部接獲市民對議員行為提出的意見，就可否制訂行為守則向監察委員會提供意見。Malcolm Jack爵士並察悉，《議事規則》訂明，其他委員會也可調查針對議員行為的投訴，

¹ 《立法會(權力及特權)條例》(第382章)第2條訂明，立法會人員指秘書或根據主席的命令在會議廳範圍內行事的任何其他人員或人士，包括在會議廳範圍內當值的任何警務人員。

例如專責委員會及根據《議事規則》第49B(2A)條(取消議員的資格)成立的調查委員會。他認為，日後在更全面檢討處理針對議員的指稱事宜的機制時，應審視這些條文。在該項全面檢討得出結果及議員商定應如何處理有關事宜前，不要讓專員參與這些範疇的工作，是較可取的做法。至於立法會何時可採取下一步，即擴大監察委員會的職權範圍及專員的職務，以考慮針對議員其他種類的失當行為的投訴，將取決於議員會否達成廣泛的共識，制訂一套涵蓋各項公務範疇的正式議員行為守則，即類似英國下議院現行的行為守則。

7. Malcolm Jack爵士認為，雖然專員的獨立性十分重要，但亦有需要制訂一個明確的制度，訂明專員的處事程序，說明專員必須在接獲一項具體投訴的基礎上進行調查，以免令人認為專員可自由進行無確定目標的調查(fishing expedition)。專員的職務和監察委員會在監督專員工作方面所擔當的角色，應在《議事規則》中清楚訂明。

就立法會委任專員處理針對議員的投訴所作的分析

8. 處理針對議員的投訴的現行多個機制都有一個共通的問題，就是監察委員會、專責委員會及調查委員會進行的調查，經常令公眾覺得議員自己調查針對議員本身的指稱事宜。這不但可能影響到這些只由議員組成的委員會的公信力，更會影響立法會的公信力。因此，委任一名獨立人士出任專員，接受及調查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(即監察委員會職權範圍內的調查職能)，應視為邁出重要的第一步，以處理公眾對現有制度的運作方式在觀感上的問題。

9. 雖然監察委員會應監督專員的工作，但監察委員會本身不應參與決定應否跟進處理某宗所接獲的個案，亦不應參與調查過程。專員應以獨立方式向投訴人及／或有關議員搜集資料，以決定應否進一步調查某宗投訴。如專員公布將會進行調查，他必須依循監察委員會訂定的程序步驟，並適當知會監察委員會。專員應向監察委員會匯報其調查所得，而監察委員會隨後應決定是否接納報告的結果。在調查過程中，專員應可取得法律意見。監察委員會在完成審閱專員的報告後，可在其向立法會提交的報告中，根據《議事規則》第85條建議對被投訴的議員施加處分。

10. 根據監察委員會在本屆立法會任期處理的實質個案數目，秘書處建議，專員以兼職形式每周工作固定時數及在有需要時工作，以接受及調查投訴，並就《議事規則》相關條文的詮釋及遵從這些規則的事宜，向議員及其助理和秘書處職員提供意見。專員亦可在檢視申訴部接獲有關議員的意見後，就修改現行的《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操守標準事宜訂定的勸喻性質的指引》向監察委員會提供意見。

11. 為避免任何可能出現的利益衝突，備存及監察議員個人利益登記冊的運作情況的工作，應由秘書處的一名指明人員負責。該名人員亦會向議員提供意見，同時與專員的辦事處緊密合作²。

徵詢意見

12. 請委員考慮上文第8至第11段所載的分析，並就應否在本屆任期內跟進委任專員的建議提出意見。

立法會秘書處
議會事務部3
2012年5月28日

² 在英國下議院，議員財務利益登記主任(Registrar of Members' Financial Interests)為一名下議院秘書，負責就須予申報或登記的事宜向議員提供意見，而國會標準事務專員(Parliamentary Commissioner for Standards)則通常只在議員涉及投訴時才與議員會面。

**就委任專員處理針對議員的投訴的建議
提議的安排**

(節錄自立法會 CMI 34/11-12 號文件)

X X X X X

14. 鑑於專員的工作量須待該職位開設後及有人作出投訴後方可確定，立法會可先以兼職形式委任專員，每周工作固定時數及在有需要時工作。

對財政的影響

15. 視乎專員會否在初期每周工作固定的時數，以及在有需要時獲委聘一段指定的時間以調查特定個案，委員可考慮以下的安排：

- (a) 按每周工作最多 11 小時計算，每月費用為原訟法庭法官月薪的 25%。工作範圍包括檢視申訴部接獲有關議員的意見及／或接受議員、議員的職員、秘書處職員就利益衝突、登記及申報利益及其他相關事宜的查詢；及
- (b) 若專員須調查特定個案，他／她將獲支付實報實銷的每日服務費，款額按原訟法庭法官月薪(在 2012 年 4 月 1 日為 21 萬 500 元)計算。

16. 鑑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，初期可由秘書處現有職員支援專員的工作。委聘專員帶來的整體財政影響約為每年 80 萬元。

X X X X X