

# 立法會

## Legislative Council

立法會CMI/48/12-13號文件

檔 號：CB(3)/C/2(12-16)

### 議員個人利益監察委員會 第二次公開會議的紀要

日 期：2013年1月28日(星期一)  
時 間：下午4時30分  
地 點：立法會綜合大樓會議室3

出席委員：葉國謙議員, GBS, JP (主席)  
劉慧卿議員, JP (副主席)  
林健鋒議員, GBS, JP  
易志明議員  
范國威議員  
陳婉嫻議員, SBS, JP  
郭榮鏗議員

列席秘書：總議會秘書(3)3  
梁紹基先生

列席職員：秘書長  
陳維安先生  
  
法律顧問  
馬耀添先生, JP  
  
副秘書長  
林鄭寶玲女士  
  
助理秘書長3  
梁慶儀小姐  
  
高級助理法律顧問3  
顧建華先生  
  
高級議會秘書(3)6  
何艷芳小姐  
  
研究主任(3)  
梁頌恩先生

經辦人／部門

**I. 確認通過上次會議的紀要**  
(立法會CMI/25/12-13號文件)

2012年11月26日上次會議的紀要獲確認通過。

**II. 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/26/12-13號文件)

2. 主席扼述，委員在上次會議上同意向全體議員發出《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》")。按照該項決定，秘書在2012年11月27日向全體議員發出《程序》。另外，委員在上次會議上商定進一步審議上屆立法會(即第四屆立法會)議員個人利益監察委員會(下稱"監察委員會")就《程序》建議的修訂。

*時限*

3. 應主席邀請，秘書向委員簡介第四屆立法會的監察委員會對《程序》的建議修訂的背景，詳情載於立法會CMI/26/12-13號文件。《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(下稱"時限A")決定應否就此召開會議。《程序》第3及4段訂明，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(下稱"時限B")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。第4段並訂明，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。

4. 秘書進一步表示，經參照處理5宗投訴個案的經驗後，第四屆立法會的監察委員會認為，主席

決定應否召開會議的時限應延長至3個工作天，因為當主席不在香港時，兩個工作天並不足以讓秘書聯絡他或她及取得回覆。此外，在主席決定召開會議後，要於7個工作天內安排有大部分委員出席的會議亦有實際困難，特別在任期快將完結時。監察委員會認為應把這個時限延長至10個工作天。

5. 易志明議員要求秘書澄清，委員須在哪個指明的時限內回應主席作出無需召開會議的決定。秘書答稱，如有委員向秘書書面表示不同意主席的決定，秘書須以通告方式，請委員就應否召開會議在通告發出當日起計3個工作天內回覆秘書。

6. 委員同意把時限A由兩個工作天延長至3個工作天的建議。

7. 主席詢問，第四屆立法會的監察委員會如何達致把時限B延長至10個而不是14個工作天的建議。他認為，較長的時限將提供更大的靈活度。秘書答稱，並無紀錄顯示監察委員會如何達致該建議。秘書補充，該時限訂定須召開會議考慮投訴的最後日期。

8. 易志明議員表示，儘管他同意把時限B延長至10個工作天的建議，他不確定在立法會任期快將完結，委員非常繁忙之際，經延長的時限會否足夠安排監察委員會會議。

9. 劉慧卿議員表示，處理投訴對第四屆立法會的監察委員會委員帶來沉重的工作量。她希望委任一名獨立人士為專員接手監察委員會接受及調查投訴的工作(是次會議下一個討論的議程項目)，可紓緩監察委員會的部分工作量。她進一步表示，不論指明的時限長短，監察委員會均有責任盡快完成考慮投訴，因為任何不必要的拖延都會對被投訴的議員不公平。陳婉嫻議員表示，她對時限沒有強烈的意見，但認為委員應盡量出席監察委員會的會議，使監察委員會可盡快處理針對同僚議員的投訴。

10. 委員同意時限B應延長至10個工作天。

## 分兩階段處理投訴及在哪些情況下進入調查階段

11. 應主席邀請，秘書表示，第一屆立法會的監察委員會於1999年首次訂定《程序》，而在那時並無接獲投訴。當時的監察委員會認為，單是召開會議"調查"針對議員的投訴，便可能令市民覺得該項投訴有一定的理據。即使其後發現該項投訴毫無根據，被投訴的議員的聲譽或已受損。因此，監察委員會分兩階段處理投訴，即初步考慮階段和調查階段。在初步考慮階段，監察委員會會掌握有關投訴及指稱事宜的資料，以助決定投訴是否成立。若監察委員會在初步考慮階段未能作出這項決定，便須進入調查階段。

12. 秘書進一步表示，第四屆立法會的監察委員會處理的所有投訴個案都在初步考慮階段完成，而監察委員會從未進入調查階段。然而，須注意的是，在處理一宗投訴個案時，監察委員會曾於18個月內召開20次會議考慮該宗投訴，惟其考慮都是在初步考慮階段作出。出現這個奇怪情況的原因之一，是《程序》缺乏監察委員會進入調查階段的明確觸發點。秘書請委員參閱《程序》第(11)段，當中載述"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"。這段落未有清楚說明，若監察委員會在初步考慮階段已能判斷投訴成立，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。

13. 劉慧卿議員表示，她不記得第四屆立法會的監察委員會曾考慮任何投訴個案，當中被投訴的議員一方面承認投訴的事實，但另一方面又不同意違反了相關規則。秘書答稱，曾有一宗投訴指稱3位議員未有在委員會會議上，披露與他們在若干公司擔任非執行董事有關的金錢利益，違反了《議事規則》第83A條。該3位議員同意指稱事實的事實基礎，即他們未有在相關的會議上披露所述的個人利益，但他們不承認違反了該項規則，因為他們並不認為其董事職位屬須披露的個人利益。

14. 主席認為，過於冗長的初步考慮階段會令公眾感到困惑。依他之見，就第四屆立法會的監察委員會為處理投訴而在初步考慮階段進行的部分工作實際上屬調查性質。

15. 范國威議員表示，雖然被投訴的議員可能會承認或否認投訴的指稱事宜，但投訴是否成立須由監察委員會決定，而這項決定不應受該位議員的意見左右。易志明議員贊同范議員的觀點，並表示應由監察委員會決定是否進入調查階段，以及被投訴的議員有否違反相關規則。

16. 范國威議員建議，為免出現初步考慮階段過於冗長的情況，《程序》可訂明監察委員會須在某段時間內或在若干次會議後，結束投訴的初步考慮階段。劉慧卿議員表示就初步考慮階段訂定時限並不可行，因為所需時間要視乎每宗個案的複雜程度和特定情況而定。

17. 高級助理法律顧問3表示，《程序》可予修訂，以更清晰地述明在哪些情況下監察委員會須由初步考慮階段進入調查階段。

18. 劉慧卿議員認為，若被投訴的議員不同意指稱事宜的事實基礎或否認違反有關的規則，監察委員會便須進入調查階段。她詢問修訂《程序》的可行方向。秘書答稱，《程序》可訂明初步考慮階段的目的是讓監察委員會根據投訴人提供的資料決定表面證據是否成立；若是，則應尋求被投訴的議員對該項投訴的回應。若該議員承認他違反了相關規則，以及監察委員會能夠決定投訴是否成立，這樣或無須進入調查階段。

19. 易志明議員認為，監察委員會就是否進入調查階段作出的決定不應受被投訴的議員對該項投訴的回應所影響。依他之見，一旦監察委員會在初步考慮階段判斷表面證據成立，便應立即進入調查階段。主席認同易議員的意見，並表示一旦監察委員會確立投訴屬其職權範圍，以及確定與投訴有關的相關規則，便應進入調查階段。他認為，就

針對議員的投訴進行調查現今不應被視為嚴重的事情。

20. 劉慧卿議員表示，雖然她原則上不反對易議員和主席的意見，但監察委員會就這課題作出決定前，應諮詢全體議員。她認為部分議員或會擔心"遭監察委員會調查"一事對他們的聲譽造成影響。主席認為，由於調查投訴的工作以保密方式進行，所以無需擔心被投訴的議員的聲譽受影響。易志明議員表示，考慮投訴的會議將閉門進行，故他認為若調查後最終證實該議員無辜，被投訴的議員的聲譽不會受損。

21. 主席總結時表示，應修訂《程序》，以更明確劃分初步考慮階段和調查階段，包括監察委員會須在哪些情況下由初步考慮階段進入調查階段，以及更清晰訂明兩個階段的程序步驟。委員表示同意。

*應否在首次會議上考慮並非由投訴人提供的資料*

22. 應主席邀請，秘書表示，在第四屆立法會的監察委員會處理的部分投訴個案中，投訴人似乎根據傳媒的報道提出針對議員的投訴，但有關的投訴信件或電郵並無夾附或提及有關的傳媒報道，而監察委員會須決定應否考慮這些報道。有意見認為，監察委員會的職責並非"完善"投訴，而監察委員會應只根據投訴人提供的資料考慮投訴的指稱事宜。另有關注指出，若監察委員會考慮並非由投訴人提供的資料，監察委員會會被指以漁翁撒網方式搜集資料。

23. 劉慧卿議員認為，若監察委員會迴避與投訴有關的廣泛傳媒報道，便會有負公眾期望。她要求秘書澄清有否任何相關規則與調查傳媒報道中的指稱有關。秘書答稱，根據《議事規則》第73(1)(c)及(ca)條，監察委員會只能在接獲投訴後採取行動，而根據《程序》第(1)段，監察委員會不會處理匿名投訴。

24. 秘書長澄清，目前考慮的事宜並不是監察委員會應否審視傳媒報道中的指稱，而是監察

委員會應否在首次會議上考慮並非由投訴人提供的資料，例如傳媒廣泛報道的資料。

25. 陳婉嫻議員表示，隨着本港的政黨政治不斷發展，以抹黑政治對手為目的的傳媒報道將會越來越常見。若監察委員會考慮傳媒報道中的指稱，她預見監察委員會將要面對堆積如山的投訴。她認為投訴人不大可能基於廣泛的傳媒報道作出投訴，但又不把有關資料放入投訴中。

26. 易志明議員認為，監察委員會在考慮投訴時應研究所有相關的資料。劉慧卿議員表示下述情況可能出現：投訴包含的資料不足，因而無法跟進；不過，若監察委員會考慮相關的傳媒報道，投訴又會變得可以跟進。然而，若監察委員會採取這做法，則等同負起"完善"投訴的職責。她傾向贊同易議員的意見，但強調這課題極具爭議性。

27. 林健鋒議員認為，對於本港政黨政治發展與傳媒報道中針對議員的指稱之間是否存在任何關係，目前下定論是言之尚早。他對監察委員會擔當偵探的角色，搜尋有關針對議員的投訴的資料，表示有保留。

28. 陳婉嫻議員查詢專責委員會如何處理傳媒報道。她記得專責委員會在取證時曾考慮傳媒報道。她關注若監察委員會和專責委員會採取不同標準，會引起批評。

29. 主席表示，現時討論的事宜是監察委員會應否在首次會議上考慮並非由投訴人提供的資料，以決定投訴可否跟進。他認為，一旦監察委員會決定應跟進投訴，監察委員會可在日後的會議上考慮所有相關的資料，包括傳媒報道。

30. 應主席邀請，法律顧問表示，監察委員會和專責委員會都必須按各自的職權範圍工作。專責委員會的職權範圍載於立法會通過的相關議案內，而監察委員會考慮及調查針對議員的投訴的權力，則載於《議事規則》第73(1)(c)及(ca)條。《議事規則》第73(1)(c)及(ca)條訂明，監察委員會須首先考慮

投訴，而經考慮後"如認為適當"，調查該項投訴。因此，監察委員會只會在"如認為適當"的情況下進行調查。上述規則賦權監察委員會處理特定投訴，而不是就某議員有否違反相關的規則進行一般研訊，後者或會被視為以漁翁撒網方式搜集資料。他表示，第四屆立法會的監察委員會部分委員認為，監察委員會沒有責任"完善"投訴。按第四屆立法會的監察委員會的意見，《程序》應讓監察委員會就每一宗個案自行判斷是否進行調查，以及為其決定負責。法律顧問補充，若監察委員會給人的印象是同時擔當投訴人及審裁員的角色，從自然公義的觀點來看，實在有欠理想。

31. 陳婉嫻議員表示，若委員須在每一宗個案的首次會議上決定是否考慮傳媒報道中的資料，將會是沉重的負擔。不論監察委員會如何決定，都會引起社會上某些界別的批評。

32. 易志明議員表示，聽過法律顧問的意見後，他認為監察委員會無須在首次會議上考慮並非由投訴人提供的資料。投訴人如不滿監察委員會得出的結果，他或她可再次向監察委員會投訴，以及加入進一步資料(例如傳媒報道)以支持他／她的理據。

33. 林健鋒議員表示無須制訂嚴格的規則，監察委員會為考慮投訴而召開首次會議時，應就每一宗個案考慮及決定應否考慮傳媒報道。

34. 郭榮鏗議員請委員注意，專業團體的紀律程序均依據一個框架決定研訊的主題。他認為監察委員會應以"隧道視野"進行調查，意思是監察委員會應只聚焦於投訴人提出的投訴及考慮其提供的資料。監察委員會在首次會議上考慮相關傳媒報道，或會模糊了研訊的焦點。

35. 劉慧卿議員表示，監察委員會須向公眾負責，因此處理針對議員的投訴的程序應公開公平。她建議要求秘書處在監察委員會為考慮投訴而召開的首次會議上，提供有關該項投訴的傳媒報道，供委員參考。由於這些傳媒報道只是供委員參考的背景資料，她不認為這做法會被認為是監察



委員會企圖"完善"投訴或以漁翁撒網方式搜集資料。

36. 秘書長請委員確定，他們是否只要求秘書處在監察委員會為考慮投訴而召開的首次會議上，向監察委員會提供現成的資料便可，例如傳媒報道。主席答是。委員同意秘書處須在監察委員會為考慮投訴而召開的首次會議上，提供有關投訴的現成資料，以供參考。

*監察委員會若在首次會議後決定不考慮投訴，被投訴的議員應否獲得通知*

37. 主席詢問委員，監察委員會若在首次會議後決定不考慮投訴，被投訴的議員應否獲得通知。

38. 易志明議員認為，監察委員會若決定不考慮投訴，亦應通知被投訴的議員。劉慧卿議員贊同易議員的看法。秘書回答劉議員時表示，第四屆立法會的監察委員會察悉部分議員的意見，即監察委員會若決定不考慮針對他們的投訴，他們並不想獲得通知。

39. 高級助理法律顧問3請委員考慮，監察委員會既已決定不考慮針對某議員的投訴，通知該議員是否有任何用處。

40. 主席建議修訂《程序》，讓議員事先給予指示，表明監察委員會若決定不考慮針對他們的投訴，他們是否想獲得通知。委員表示同意。

41. 主席要求秘書處根據委員在會議上表達的意見修訂《程序》，以供委員考慮。

秘書處

### **III. 委任專員以處理針對議員的投訴的建議** (立法會CMI/27/12-13號文件)

42. 應主席邀請，秘書向委員簡述第四屆立法會的監察委員會提出委任獨立人士為專員，接受及調查針對議員的投訴的建議，詳情載於討論文件。他特別說明，在英國國會下議院，英國的專員的角色

是向標準及特權事宜委員會(Committee on Standards and Privileges)匯報調查過程中找到的事實，並就議員有否違反行為守則作出結論。該委員會隨後會考慮專員的調查結果，並對事件作出自己的結論，包括建議施加任何處分。此外，英國的專員無權迫使證人作證。

43. 秘書進一步表示，第四屆立法會的監察委員會曾就下述事宜徵詢英國下議院退休秘書Malcolm Jack爵士的意見：引入正式的議員行為守則是否委任專員處理針對議員以其議員身份所作行為的投訴的先決條件。他表示，在沒有行為守則的情況下，專員將極難執行其工作。其中一個原因是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。第四屆立法會的監察委員會認為，作為實際的第一步，立法會值得研究委任一名獨立人士為專員，接受及調查屬監察委員會現有職權範圍內針對議員的投訴，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。第四屆立法會的監察委員會認為，委任專員有助回應公眾對議員調查針對其同僚議員的投訴(即"自己人調查自己人")的關注，而調查工作將更有效率。

44. 劉慧卿議員表示，她非常支持委任專員接受及調查投訴的建議，認為可釋除公眾對議員調查針對其同僚議員的投訴(即"自己人調查自己人")的疑慮，而委託專員進行調查工作亦會加快投訴處理程序。雖然監察委員會仍須召開會議考慮專員提交的報告，但監察委員會如不通過報告，將須提出有力的理據。劉議員進一步表示，由專員進行調查可大大紓緩委員處理投訴的工作量。

45. 劉慧卿議員提到討論文件附錄III，並請委員參閱民主黨議員表達的意見，即應由立法會全體議員的五分之四多數通過議案委任專員。她認為如此高的門檻可確保經議員同意委任的專員，是一位能夠贏得不同政黨議員尊重的人士。

46. 郭榮鏗議員表示，英國國會有650位議員，所以或有必要委任專員接受及調查針對他們的

投訴。另一方面，香港的立法會只有70位議員。他同意委任專員可回應公眾對議員調查針對其同僚議員的投訴(即"自己人調查自己人")的關注，但他懷疑，至少就目前而言，涉及的工作量是否有足夠理據支持委任專員。易志明議員認同郭議員的意見。

47. 主席表示，鑒於立法會現時未訂有議員行為守則，專員(即使獲委任)所處理的投訴，亦只限於屬監察委員會現行職權範圍內的投訴，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。目前，發還工作開支的申請及預支營運資金的申請由秘書處處理。他查詢處理這些申請的工作。

48. 秘書長答稱，秘書處已調配所需的人力資源處理發還工作開支的申請及預支營運資金的申請，並有指定的職員處理有關議員登記個人利益的事宜。

49. 林健鋒議員質疑是否有必要委任專員。他表示，如專員以兼職形式工作，由於他或她會有其他事務在身，故未必能夠迅速處理投訴。他並關注設立專員辦事處或會提供方便的渠道，供人們作出針對議員的瑣屑無聊投訴。他建議暫時擱置此建議，因為監察委員會的工作量仍可應付得來。

50. 易志明議員表示，若監察委員會委員參與調查過程，委員便能更中肯地決定應否建議施加處分及應施加何種處分(如建議作出處分)。他支持暫時擱置此建議。

51. 主席表示，委任專員並不會免除監察委員會處理針對議員的投訴的角色，因為監察委員會仍須決定是否接納專員的調查結果及應否建議對被投訴的議員施加處分。考慮到監察委員會的這些角色，他質疑委任專員能否真正回應公眾對議員調查針對其同僚議員的投訴(即"自己人調查自己人")的關注。此外，秘書處具備專業知識和人力資源，能夠處理有關申請發還工作開支及申請預支營運資金的事宜，並在監察委員會調查針對議員的投訴時提供服務。

秘書處

52. 劉慧卿議員重申支持委任專員的建議。她建議監察委員會在進一步考慮此事之前諮詢全體議員。她並建議提供下述資料讓議員參閱：委員在是次會議上表達的意見、就此項建議諮詢第四屆立法會議員的結果，以及民主黨就委任專員建議的高門檻(上文第45段)。委員同意以問卷方式就此項建議諮詢全體議員。

#### **IV. 其他事項**

53. 議事完畢，會議於下午5時50分結束。

立法會秘書處  
議會事務部3  
2013年4月5日