

立法會

Legislative Council

立法會 CMI/27/12-13 號文件

檔 號：CB3/C/2(12-16)

議員個人利益監察委員會

2013年1月28日會議文件

委任專員以處理針對議員的投訴的建議

目的

本文件綜述第四屆立法會的議員個人利益監察委員會(下稱"監察委員會")就委任獨立人士為專員，以調查針對議員的投訴的建議所進行的商議，以及就該建議諮詢第四屆立法會議員的結果，並請委員考慮未來路向。

背景

2. 鑒於立法會現有處理針對議員以其議員身份所作行為的投訴的機制存在不足之處，以及有需要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，第四屆立法會的監察委員會曾研究選定海外立法機關如何處理有關議員行為的投訴。

3. 經研究多個海外立法機關的機制後，監察委員會認為英國下議院調查針對國會議員的投訴的機制(即委託專員進行調查工作)最為相關。第四屆立法會的監察委員會隨後擬定委任獨立人士為專員處理針對議員的投訴的建議，並在上屆會期臨近結束時就該建議諮詢全體議員。監察委員會商定，應把該建議及諮詢結果向第五屆立法會的監察委員會匯報，以供考慮。

現有處理針對議員以其議員身份所作行為的投訴的機制存在的不足之處

4. 在《議事規則》訂明的現行機制下，目前有數個委員會或具有處理針對議員的投訴的職能，但須視乎投訴的性質及所涉的議員操守或行為而定。該等委員會分別為根據《議事規則》第73條成立的監察委員會、根據《議事規則》第49B(2A)條成立的調查委員會，以及根據《議事規則》第78(1)條成立的專責委員會。第四屆立法會的監察委員會認為這些機制存在以下不足之處：

- (a) 監察委員會只處理針對議員涉及下述事宜的投訴：議員個人利益的登記、金錢利益的披露，以及申請發還工作開支及申請預支營運資金；
- (b) 調查委員會只負責考慮針對議員違反誓言或行為不檢的投訴，而其嚴重程度可導致取消其立法會議員資格；及
- (c) 雖然立法會可委任專責委員會考慮不屬監察委員會和調查委員會各自職權範圍的針對議員行為的投訴，可是，事實上這做法從未被採用，或許說明了這個機制並不適合處理這種投訴，原因包括：投訴提及的議員的身份會不必要地被公開、《議事規則》並無賦予專責委員會就處分議員提出建議的權力，以及其欠缺一套處理這種投訴的常設做法及程序。

5. 第四屆立法會的監察委員會並認為，不論針對議員的投訴是由監察委員會、調查委員會或專責委員會調查，所有這些委員會均會令公眾覺得議員調查同僚議員(即"自己人調查自己人")。這可能不單影響這些委員會的公信力，還會影響立法會的公信力。

研究選定海外立法機關處理針對議員的投訴的機制

6. 第四屆立法會的監察委員會曾研究英國下議院、加拿大國會眾議院、澳洲國會眾議院、臺灣立法院及大韓民國國會如何處理針對議員的投訴¹。監察委員會察悉，上述研究涵蓋的所

¹ 立法會CMI/20/11-12號文件。

有海外立法機關均設有不同形式的機制，以處理議員的失當行為。雖然在所有這些立法機關中，議員／立法委員行為失當的個案均交由一個委員會負責調查，但英國下議院和加拿大眾議院均有委任獨立專員處理針對議員違反行為守則及其他失當行為的投訴²。

7. 監察委員會察悉，英國國會議員的行為守則適用於議員在公務上的所有方面，但不會規管議員純屬私人及個人生活的行為。守則和協助議員履行責任的守則指引由下議院通過，並不時作出修訂。在加拿大，國會議員及公職人員行為守則只關乎利益衝突，並不涉及所有類別的操守。至於澳洲國會、臺灣立法院及南韓國會，議員的行為分別藉憲法、法例及／或議會通過的決議來作出監管。

第四屆立法會的監察委員會曾商議的建議

8. 第四屆立法會的監察委員會在研究可否委任獨立人士為專員處理針對議員的投訴時，認為英國委任兼職專員帶領一小隊工作人員的機制最為相關。在英國的機制下，專員負責接受及調查涉及議員被指違反《國會議員行為守則》的投訴。至於制訂立法會議員行為守則，監察委員會察悉，前立法局分別於1995年7月19日及1996年4月3日，兩度就賦權監察委員會調查有關議員行為失當的投訴及制訂行為守則供議員遵從的決議案進行辯論，但兩項決議案均遭否決。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獨立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。Malcolm爵士表示，在沒有這套守則的情況下，專員將極難執行其工作³。

9. 雖然第四屆立法會的監察委員會部分委員支持制訂正式的議員行為守則及擴大監察委員會的職權範圍，但由於議員並未就可接受的議員行為標準達致共識，故此他們對提出這些建議的議案獲立法會通過未感樂觀。

² 有關兩名專員在職能及其他細節上的比較載於立法會CMI/20/11-12號文件附錄III。

³ Malcolm Jack爵士表示，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（請參閱立法會CMI/39/11-12號文件第6段）。

10. 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。監察委員會曾考慮專員的職責範圍、角色及與監察委員會的關係和委任安排。詳細建議載於**附錄I**。

諮詢第四屆立法會議員

11. 2012年6月，第四屆立法會的監察委員會就委任專員處理針對議員的投訴的建議，諮詢全體議員。有關問卷載於**附錄II**。除立法會主席外，共有59位議員對問卷作出回應。詳細的諮詢結果載於**附錄III**，現概述如下：

- (a) 25位議員(或42%)同意委任專員的建議；當中，12位議員(或20%)建議應由立法會全體出席議員的五分之四多數通過議案委任專員；
- (b) 14位議員(或24%)不同意此項建議，理由包括：此事應在下屆立法會處理；不應修改現行制度；以及此項建議會引起議員之間的爭議；
- (c) 11位議員(或19%)對此項建議沒有意見；及
- (d) 9位議員(或15%)沒有表明是否支持此項建議，但表示應仔細考慮及研究此項建議，並應交由下屆立法會處理。

未來路向

12. 謹請委員察悉委任獨立人士為專員的建議，以及就該建議諮詢第四屆立法會議員的結果，並請委員對未來路向提出意見。

立法會秘書處
議會事務部3
2013年1月23日

就委任獨立人士為專員以處理針對議員以其議員身份所作行為的投訴的建議

專員的職責範圍

1. 專員的職責應為：

- (a) 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；
- (b) 檢視立法會秘書處申訴部接獲市民對議員提出的意見，並在檢視這些意見後，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；及
- (c) 就《議事規則》相關條文的詮釋及遵從這些條文的事宜，向議員及其助理和秘書處職員提供意見。

專員的角色及與監察委員會的關係

2. 監察委員會應監督專員的工作，但本身不應參與決定應否跟進處理某宗接獲的投訴個案或參與調查某宗個案。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結果，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，在向立法會提交的報告中，可根據《議事規則》第85條建議對被投訴的議員施加處分。專員的角色和職務，以及監察委員會對其工作的監督，應在《議事規則》中清楚訂明。

專員的委任安排

3. 專員應為立法會人員¹。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

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。

立法會主席作出委任。專員不一定要是前法官或具有法律背景的人士，但最好在利益衝突、解決糾紛、財務安排、專業規管，以及紀律或操守方面，具備最少其中一項實際的專門知識。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年任期應於每屆立法會第二或第三個年度會期開始。

4. 預期專員以兼職形式每周工作固定時數及在有需要時工作，以履行其職責。支付的費用將按原訟法庭法官的薪酬計算。委聘專員帶來的整體財政影響約為每年80萬元。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，應由秘書處的另一名人員負責。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。

立法會秘書處
議會事務部3
2013年1月23日

致：議員個人利益監察委員會秘書蘇美利

由：_____ (議員姓名)

問卷

(請於2012年6月22日(星期五)或該日前以傳真方式(2489 0288)交回)

議員個人利益監察委員會(下稱"監察委員會")

**就委任專員處理針對議員以其議員身份
所作行為的投訴的建議諮詢議員**

* 請在合適空格內劃✓號。

- ☐ 本人 同意 監察委員會的建議(載於立法會CMI/44/11-12號文件)，即委任專員接受及調查與監察委員會職權範圍內的事宜有關的投訴，並對此建議沒有意見。
- ☐ 本人 同意 監察委員會的建議，即委任專員接受及調查屬監察委員會職權範圍內的投訴，但：
- ☐ 不同意 建議的**專員的職責範圍**(請在下方註明閣下的意見)；及／或
- ☐ 不同意 建議的**專員的角色及與監察委員會的關係**(請在下方註明閣下的意見)；及／或
- ☐ 不同意 建議的**專員的委任安排**(請在下方註明閣下的意見)。

本人的意見如下：

- ☐ 本人 不同意 監察委員會的建議，即委任專員接受及調查與監察委員會職權範圍內的事宜有關的投訴。本人的意見如下：

簽署：

議員姓名：

日期：

議員個人利益監察委員會

就委任專員處理針對議員以其議員身份所作行為的投訴的建議諮詢議員
的詳細結果

就委任專員接受及調查在監察委員會職權範圍內的投訴的建議的問卷，議員的回應如下：-

回應此問題的議員人數	59
同意	25 [42%] (12 名有提出建議)
不同意	14 [24%]
有其他意見的議員人數	9 [15%]
沒有意見的議員人數	11 [19%] (10 名口頭回覆)

同意		不同意	有其他意見
李國寶議員 劉皇發議員 霍震霆議員 李國麟議員 陳茂波議員 陳健波議員 謝偉俊議員 譚偉豪議員 (無聲名所屬政治團體/獨立) (8 名議員) 吳靄儀議員 余若薇議員 湯家驊議員 梁家傑議員 陳淑莊議員 (CP) (5 名議員)	但不同意建議的專員的委任安排	何鍾泰議員 ¹ 劉秀成議員 ² 梁家騷議員 石禮謙議員 (無聲名所屬政治團體/獨立) (4 名議員) 李鳳英議員 (FHKLU) (1 名議員) ³ 梁劉柔芬議員 林健鋒議員 梁君彥議員 (BPA/ES) (3 名議員) 馮檢基議員 (HKADPL) (1 名議員) 梁美芬議員 (PF) (1 名議員) 葉劉淑儀議員 (NPP) (1 名議員) 劉健儀議員 張宇人議員 方剛議員 (LP) (3 名議員) ⁴	陳鑑林議員 黃容根議員 劉江華議員 譚耀宗議員 張學明議員 黃定光議員 李慧琼議員 陳克勤議員 葉國謙議員 (DAB) (9 名議員) ⁵
	何俊仁議員 李華明議員 涂謹申議員 劉慧卿議員 張文光議員 李永達議員 甘乃威議員 黃成智議員 (DP) (8 名議員) ⁶ 李卓人議員 (HKCTU) (1 名議員) ⁷ 張國柱議員 (HKSWG) (1 名議員) ⁸ 梁耀忠議員 (NWS) (1 名議員) ⁹ 何秀蘭議員 (CA) (1 名議員) ¹⁰		沒有意見 王國興議員 黃國健議員 葉偉明議員 潘佩璆議員 (HKFTU) (4 名議員)* 鄭家富議員 詹培忠議員 林大輝議員 (無聲名所屬政治團體/獨立) (3 名議員)* 黃宜弘議員* (BPA) (1 名議員) 梁國雄議員* (LSD) (1 名議員) 陳偉業議員*(PP) (1 名議員) 黃毓民議員 (PP) (1 名議員)

* 議員口頭回覆秘書處表示對此問卷沒有意見。

¹ 應保持現有機制。

² 對現行制度不作改變

³ 徒添爭吵。

⁴ 應留待下屆立法會處理。

⁵ 9 位議員認為有關建議應小心考慮，作詳細研究，故建議留待下屆立法會才作處理。

⁶ 就委任專員方面，如該名專員的委任獲得立法會會議席上全體議員五分之四贊成通過，即獲委任。

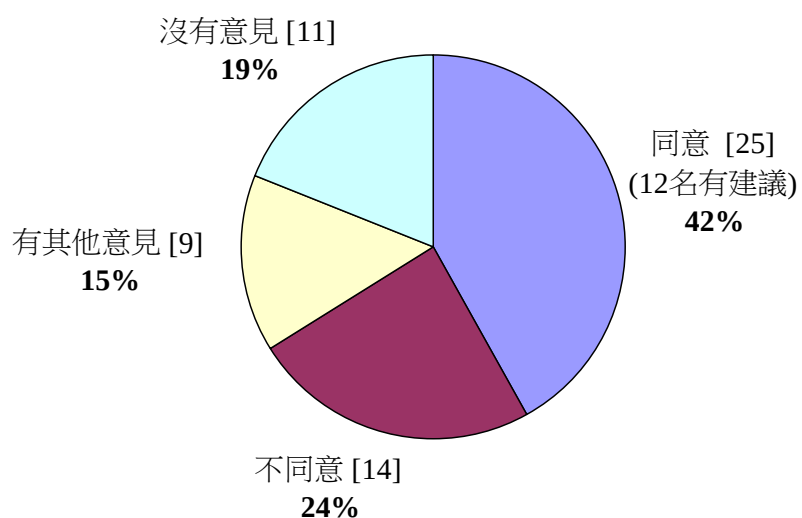
⁷ 同上。

⁸ 同上。

⁹ 同上。

¹⁰ 同上。

就議員個人利益監察委員會委任專員的問卷議員所作的回應



縮寫

BPA	工商專業聯盟
CA	公民起動
CP	公民黨
DAB	民主建港協進聯盟
DP	民主黨
ES	經濟動力
FHKKLU	港九勞工社團聯會
HKADPL	香港民主民生協進會
HKCTU	香港職工會聯盟
HKFTU	香港工會聯合會
HKSWG	香港社會工作者總工會
LP	自由黨
LSD	社會民主連線
NPP	新民黨
NWSC	街坊工友服務處
PF	專業會議
PP	人民力量