

立法會 *Legislative Council*

立法會 CMI/4/12-13號文件

檔 號：CB(3)/C/2 (12-16)

議員個人利益監察委員會
2012年11月26日會議文件

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

目的

本文件請委員察悉《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》(下稱"《指引》")，以及將之發給第五屆立法會議員。

背景

2. 根據《議事規則》第73(1)(d)條，議員個人利益監察委員會(下稱"監察委員會")的其中一項職能是"考慮關乎議員以其議員身份所作行為的操守標準事宜，並就該等事宜提供意見及發出指引"。監察委員會曾深入討論議員的操守應受到何種程度的監察，以及研究多個英聯邦國家和美國的立法機關監察國會議員操守的做法。其後，監察委員會於1996年6月向全體議員發出首套《指引》。自此之後，監察委員會不時按需要修訂《指引》，並於每屆立法會任期展開時發給全體議員。第四屆立法會監察委員會發出的《指引》載於**附錄**。

《指引》的範圍

3. 《指引》屬勸喻性質，在有需要對議員的行為進行判斷的時候，可作為參考之用。¹ 《指引》就議員操守提供一般準則，

¹ 《立法會就譴責甘乃威議員的議案而根據《議事規則》第49B(2A)條成立的調查委員會報告》第5.7段。

例如有關議員行為的原則及參與商業性質活動前應考慮的因素(第(1)、(2)及(3)段)。《指引》亦載有議員應避免利用其議員身份牟取私利(第(4)、(5)及(6)段)和確保向立法會提供的個人資料真實無訛(第(7)段)的原則。

與《指引》有關的事宜

監察議員的失當行為

4. 就議員以其立法會議員身份所作的行為而言，監察委員會的職權範圍並不涵蓋調查有關議員行為失當的投訴。前立法局的監察委員會曾商議多項建議，以賦權監察委員會調查有關議員行為失當的投訴，以及制訂行為守則供議員遵從。前立法局於1995年及1996年兩度就賦權監察委員會考慮及調查有關議員行為失當的投訴的擬議決議案進行辯論，但兩項決議案均遭否決。議員在辯論上反對該等決議案的理由主要如下：

- (a) 很難為"恰當行為"下定義；
- (b) 擬議的機制或會被濫用，單是進行調查就可能會損害議員的公眾形象；
- (c) 立法局議員的操守已受到公眾監察，如他們行為失當，自會受公眾批評；及
- (d) 對於由某些議員執行監察職責的提議，有人表示懷疑。²

5. 自首屆立法會以來，賦權監察委員會監察議員行為的事宜一直沒有再討論過。到了第四屆，立法會首次就一項譴責一位議員行為不檢的議案而根據《議事規則》第49B(2A)條(取消議員的資格)成立調查委員會³，有關的議案是根據《基本法》第七十九(七)條⁴動議。調查委員會研究一位議員作出甚麼行為才構成《基本法》第七十九(七)條所指的"行為不檢"。調查委員會

² 立法會CMI/30/04-05號文件第7及10段。

³ 就譴責甘乃威議員的議案而根據《議事規則》第49B(2A)條成立的調查委員會。

⁴ 《基本法》第七十九(七)條訂明，議員如行為不檢或違反誓言而經立法會出席會議的議員三分之二通過譴責，由立法會主席宣告其喪失立法會議員的資格。

曾參考監察委員會發出的《指引》，但明白該指引屬勸喻性質。調查委員會注意到，現行的《議事規則》並沒有就議員的品德操守定下任何標準。⁵

議員行為失當的處分

6. 根據《議事規則》第85條，任何議員如不遵從第83條(個人利益的登記)、第83A條(個人金錢利益的披露)、第83AA條(申請發還工作開支或申請預支營運資金)或第84(1)或(1A)條(在有直接金錢利益的情況下表決或退席)，可由立法會藉訓誡或譴責，或暫停職務或權利的議案加以處分。《基本法》第七十九(七)條訂明，議員如行為不檢或違反誓言而經立法會出席會議的議員三分之二通過譴責，由立法會主席宣告其喪失立法會議員的資格。

7. 調查委員會察悉，對於不屬監察委員會職權範圍的有關議員行為失當的投訴，唯一的處理方式便是根據《議事規則》第49B(1A)條動議一項譴責議案，繼而根據《基本法》第七十九(七)條啟動取消議員資格的機制。立法會只能選擇取消議員的資格，這亦是唯一可施加的懲處，又或不作出懲處，而沒有其他的懲處方法。⁶ 調查委員會明瞭，設立機制以處理議員失當行為的投訴一向是一個具爭議性的議題。然而，調查委員會認為，"時移世易，立法會應重新考慮是否需要檢討現行機制，以確保在處理涉及議員不同程度的失當行為的投訴時，有合適的處理機制和相稱的罰則，以維護立法會的公信力。"⁷

8. 為回應公眾對議員調查有關其同僚議員的行為的投訴所提出的關注，第四屆立法會監察委員會曾研究若干選定海外立法機關處理針對國會議員的投訴的機制。委員察悉，英國下議院和加拿大眾議院均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。監察委員會研究可否委任一名獨立人士為專員，處理針對議員的投訴，但發覺在沒有議員行為

⁵ 《立法會就譴責甘乃威議員的議案而根據《議事規則》第49B(2A)條成立的調查委員會報告》第5.6及5.7段。

⁶ 《立法會就譴責甘乃威議員的議案而根據《議事規則》第49B(2A)條成立的調查委員會報告》第5.10及5.11段。

⁷ 《立法會就譴責甘乃威議員的議案而根據《議事規則》第49B(2A)條成立的調查委員會報告》第5.14段。

守則的情況下，專員將極難執行其工作。⁸ 監察委員會曾就委任專員處理針對議員的投訴的建議，諮詢第四屆立法會全體議員，並建議把此事交予第五屆立法會監察委員會跟進。倘若委員決定跟進委任專員的建議，便應同時考慮應否制訂行為守則以取代《指引》的問題。

徵詢意見

9. 謹請委員察悉載於附錄的《指引》，並將之發給第五屆立法會議員。委員可在日後的會議上考慮上文第5至8段所述的事宜。

立法會秘書處
議會事務部3
2012年11月21日

⁸ 英國國會下議院退休秘書Malcolm Jack爵士向監察委員會表示，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)。

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

(議員個人利益監察委員會
根據《立法會議事規則》第73(1)(d)條發出)

1. 議員應確保其行為一定不會令立法會的信譽受損。
2. 議員行事的方式，不應使其處境可能有負市民對立法會議員在一般應有的行為準則方面的期望。議員在決定參與商業性質的活動(例如廣告活動)前，須詳細考慮該活動的性質和內容是否會被視為與立法會議員的地位或聲望不符，而令立法會的信譽受損。
3. 議員應遵守立法會、其委員會或小組委員會或立法會主席為規管立法會及各委員會及小組委員會的行事方式及程序，或議員在處理立法會事務時的表現而訂定的任何規則或規例的文義和精神。
4. 議員不應以其立法會議員身份謀求影響其他人士，藉以牟取私利。
5. 議員不應利用其藉立法會議員身份取得、而公眾人士一般不能得到的資料，或從該等資料獲得利益。
6. 議員只應就公眾關注的事項索取資料，不應為私人或個人利益而要求取得資料。
7. 議員在向立法會(包括立法會秘書處)提供個人資料(例如履歷)時，應確保該等資料真實無訛。

2009年6月