

議題研析

一、題目：國會改革議題-英國國會議員利益衝突迴避相關

法制簡介

二、議題所涉法規

立法委員行為法

三、背景說明

英國國會 (The Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) 由三部分所組成：國王、上議院 (The House of Lords) 及下議院 (The House of Commons)。一般所稱「英國國會」，係指透過選舉產生的下議院，目前共有 650 位席次，稱為國會議員 (Members of Parliament, MP)¹。鑑於我國《立法委員行為法》²為維護國會尊嚴、規範立法委員行為準則及利益之迴避之重要法律，謹介紹英國國會議員利益衝突迴避相關法制經驗，俾供參考。

四、探討研析

(一) 英國下議院規範登記議員個人利益-《議員行為守則指引》

英國國會下議院訂有《議員行為守則指引》(House of Commons Code of Conduct and Guide to Rules) (下稱《指引》)，規範議員相關利益衝突迴避行為。該《指引》於 1995 年 7 月 19 日經下議院決

¹ 英國國會網站，House of Commons，網址：<https://www.parliament.uk/business/commons/>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 19 日。

² 《立法委員行為法》於 1999 年 1 月 25 日制定公布，最後修正日期為 2002 年 1 月 25 日。

議通過，規範議員應登記之利益項目，目前最新版本為 2023 年 2 月 10 日所發布³，以下彙整議員應登記 4 大部分利益簡介⁴：

1. 就業和收入利益

議員一年內同一來源總金額超過 3 百英鎊；董事關係薪資；配偶、伴侶或家庭成員收入；捐贈他人、慈善機構或社區組織；簽訂 12 個月或以上合約並定期收款項等，必須登記。

2. 對議員活動的捐贈及其他支持利益

選舉超過 1,500 英鎊單筆捐款，或超過 5 百英鎊定期捐款；財務贊助、貸款、遺贈、禮物（包括免費或優惠價格提供）；或屬《政黨、選舉及全民投票法》捐贈利益等，均須登記。

3. 對議員的捐贈及其他支持利益

議員本人、配偶或其助理在國、內外收到價值超過 3 百英鎊禮品、福利或招待。包括旅遊門票、餐飲與住宿、衣服或珠寶等禮物；俱樂部會費及會員資格；國外訪問，均應登記。

4. 土地與財產、股權、雜項利益

價值超過 10 萬英鎊的總財產、具有實質價值的土地、股權占公司已發行股本 15% 以上，或價值超過 7 千英鎊，同時包括國外信託所獲實際與潛在利益及其他任何未明確屬於其他類別之相關經濟利益或物質的雜項利益，均應登記。

（二）英國上議院議員利益聲明與議事程序書面通知申報機制

有關上議院議員利益聲明與申報，主要目的是提供議員所收受的任何財務利益資料供社會檢視，因該等收受利益行為可能會被視為影響該議員在國會的行為、言論、表決取向⁵，謹分述如下：

1. 上議院議員利益聲明規範⁶

³ 英國國會網站，The Code of Conduct together with the Guide to the Rules relating to the Conduct of Members，網址：<https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1083/report.html>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 19 日。

⁴ 英國國會網站，Employment and earnings、Donations and other support for activities as a Member of Parliament Threshold for registration、Gifts、Visits、Shareholdings、Miscellaneous，網址：<https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1083/report.html#10>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 20 日。

⁵ 英國國會網站，Declaration of Members' Interests，網址：<https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmcode/1885/188505.htm>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 20 日。

⁶ 英國國會網站，Appendix to the Guide to the Rules: Resolutions of the House relating to the Conduct

根據 1974 年 5 月 22 日上議院決議「在上議院或其委員會的任何辯論程序，或議員、大臣與王室僕人進行的溝通中，須披露任何相關的金錢利益或任何性質的利益。」上議院此決議確立議員任何性質的相關經濟利益，無論是直接或間接，都應在議會程序中予以宣布。除了申報當前利益外，議員還必須申報相關的過去利益及預期的利益。

2. 上議院啟動議事程序書面通知申報機制⁷

根據 1995 年 7 月 19 日的決議，議員在提交任何啟動議事程序的書面通知時，必須在議事令文件（或通知文件）上申報相關利益，即：

- (1) 問題 (Questions) (口頭或書面回答，包括緊急問題)；
- (2) 早期動議 (Early Day Motions)、其修正提案，或支持此案的原因；
- (3) 提交法案利益 (包括「投票」法案或支持此類提交法案)；
- (4) 任何其他動議、修正案採具名支持 (Added names in support of them)；
- (5) 法律修正案具名支持。

當有議員申報此類利益時，議事程序表上有關議員名字後面會標示「R」的符號，表示該議員已申報相關利益，避免利益衝突。所謂應申報的「相關利益」為議員財務利益登記冊 (Register of Members' Financial Interests) 中應登記的任何利益，或議員應在辯論與溝通中申報的利益。

(三) 英國國會設置標準專員-調查議員利益衝突迴避

英國國會根據第 150 號議事規則⁸任命一名具有獨立地位的人士為議會標準專員 (Parliamentary Commissioner for Standards)(下

of Members，網址：<https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/107608.htm>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 20 日。

⁷ 同註 5，第 78 段。

⁸ 英國國會網站，Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2002 (2) Contents-150，網址：<https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmstords/27519.htm>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 26 日。

稱專員)，任期固定為 5 年，現任專員是丹尼爾 (Daniel Greenberg CB)，於 2023 年 1 月 1 日被任命。專員負責維護議員利益登記冊 (Register of Members' Financial Interests)，接受及調查有關議員被檢舉違反《指引》的檢舉。專員調查議員相關檢舉可設立調查小組 (Investigatory Panel)，由專員擔任主席，並聘兩名評估員 (Assessors)，其中一名資格為法律背景人士，由專員委任，另一成員由議長委任⁹。當專員建議採取進一步行動時會舉行聽證會，由 7 名資深議員組成，並提出處罰建議。接受聽證的議員可由法律顧問陪同。調查結束後專員將向標準及特權事宜委員會 (Committee on Standards and Privileges) (下稱委員會) 報告調查結果¹⁰。另上議院同樣亦設有標準專員負責對涉嫌違反上議院行為準則 (Rules of conduct in the House of Lords) 進行獨立及公正的調查。這包括調查議員在財務贊助、議會設施的使用以及履行議會職責與活動過程中接觸到的人的待遇方面有否違反規則之情況¹¹。因上、下兩院之專員設置機制類似，謹介紹下議院專員調查議員利益衝突迴避權責。下議院專員接獲檢舉，或掌握足夠證據即可展開調查¹²，一般有兩種處理結果：

1. 由議員更正資料進行道歉¹³

專員認為違規行為輕微，可以更正程序結案。若被檢舉的議員已承認未登記或申報某項個人利益，或所涉及的個人利益輕微，便可酌情更正資料。現行處理方式為要求議員承認違規行為並為

⁹ 英國國會網站，PARLIAMENTARY STANDARDS Description of the Complaints Investigation Process Procedural Note 1-21 paragraph，網址：

<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/pcfs/procedural-notes/pcfsprocednote1.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 26 日。

¹⁰ 英國國會網站，Summary of the Nolan Committee's First Report on Standards in Public Life-Members of Parliament，頁 4，網址：

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7da2ed40f0b635051d0604/1stInquiry_Summary.pdf，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 26 日。

¹¹ 英國國會網站，Parliamentary Commissioner for Standards，網址：

<https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 21 日。

¹² 英國國會網站，What happens if an MP is found to have broken the Code of Conduct?，網址：

<https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/parliamentary-commissioner-for-standards/faqs/>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 20 日。

¹³ 英國國會網站，Allegations currently under investigation by the Commissioner，網址：

<https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/complaints-and-investigations/allegations-currently-under-investigation-by-the-commissioner/>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 21 日。

此道歉，且讓議員對公眾解釋其正在採取的措施，以確保不再發生進一步的違規行為。

2. 向委員會提交備忘錄或建議實施制裁¹⁴

在調查結束後，專員向委員會提交備忘錄，列出調查事實，委員會就是否發生違規行為得作出結論，若違法屬實，則會建議對議員實施制裁。該委員會其後會向下議院報告結論及提出罰則建議，並由下議院作出最終決定。此外，即使裁定檢舉不成立，亦可因檢舉涉及公眾利益或檢舉衍生較廣泛的問題，同樣由專員向委員會提交備忘錄。委員會的報告會連同備忘錄一併提交下議院作決定。調查結束後，專員、委員會、下議院的決定及調查過程中收到的證據將會公布在官方網頁¹⁵。

（四）結論

英國國會制定議員行為規範，規範相關經濟利益應登記項目，主要用意為「協助國會議員盡職地去執行對議會、選民及大眾的責任」。因相關利益可能會對於未來國會中的議事運作產生影響，藉公開登記機制供社會大眾隨時檢驗，增進全民對國會議員應迴避利益衝突的關注。再者由英國國會設立標準專員專門負責監督議員的收入申報，就議員的行為規範及利益衝突迴避提出建議，並受理對議員的檢舉，對檢舉進行調查，配合委員會對議員的違紀行為進行處理，可窺見英國規範國會議員行為，並非紙上談兵。而良好的經濟利益應登記機制對政府而言也是國會議員利益衝突迴避的早期警示系統。

撰稿人：林智勝

¹⁴ 英國國會網站，Allegations reported to the Committee on Standards，網址：<https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/complaints-and-investigations/allegations-reported-to-the-standards-committee/>，最後瀏覽日期：2024年2月21日。

¹⁵ 英國國會網站，Allegations and complaints against MPs，網址：<https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/complaints-and-investigations/allegations--rectified/>，最後瀏覽日期：2024年2月21日。