

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1062/05-06號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PS/6/04

《防止賄賂條例》若干條文 對行政長官的適用問題小組委員會

第六次會議的紀要

日 期：2005年12月19日(星期一)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：楊森議員(主席)
何俊仁議員
李柱銘議員, SC, JP
呂明華議員, SBS, JP
吳靄儀議員
周梁淑怡議員, GBS, JP
張文光議員
陳智思議員, JP
楊孝華議員, SBS, JP
劉慧卿議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
余若薇議員, SC, JP
黃定光議員, BBS
湯家驊議員, SC

缺席委員：林偉強議員, BBS, JP
馬力議員, GBS, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員

出席公職人員：行政署長
張琮瑤女士

副行政署長
麥駱雪玲女士

廉政公署
執行處處長(政府部門)
黃世照先生

律政司
高級助理法律政策專員
黃慶康先生

律政司
高級政府律師
梅基發先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 資料研究及圖書館服務部主管
陳利華先生

高級助理法律顧問2
張炳鑫先生

研究主任5
周栢均先生

高級議會秘書(2)4
周封美君女士

經辦人／部門

- I. 有關“英國、美國及韓國如何防止國家元首／政府首長貪污及彈劾國家元首／政府首長”的研究報告**
(RP01/05-06 —— 資料研究及圖書館服務部擬備的研究報告)

資料研究及圖書館服務部主管借助投影機，向委員簡介上述研究報告。他綜述英國、美國和韓國與香港在規管國家元首／政府首長貪污，以及彈劾國家元首／政府首長的法律規定方面的不同特點。

2. 劉慧卿議員問及所探討的3個地方在彈劾及檢控方面如何銜接。主席補充，委員在上次會議上考慮政府當局的建議時，曾對此事深表關注。

3. 研究主任5表示，所探討的3個地方並無法律條文規定檢控當局須向有關的立法機關呈交任何可構成彈

劾理據的可信資料。美國在1999年以前的安排是唯一的例外情況。在尼克遜總統辭退水門事件的特別檢察官後，有建議認為應設立一個獨立於總統及司法部長的機制，以便就行政失當的行為進行調查。結果，《政府道德法令》在1978年通過，授權司法部長在相信總統或其他高級公職人員已觸犯任何聯邦刑事法律時，安排委任一名特別檢察官(在1983年改名為“獨立檢察官”)，執行司法部的所有調查及檢控職務。根據有關條文，獨立檢察官須“向眾議院呈交任何可構成彈劾理據的重要及可信資料”。由於克林頓總統的彈劾程序，是因應一名根據聯邦法律有關獨立檢察官的條文委任的獨立檢察官向眾議院呈交證據而啟動的，而有關獨立檢察官的法令受到頗多批評，因此國會參眾兩院於有關條文在1999年失效後，並沒有通過重訂的法例。

(會後補註：研究報告第3.1.7至3.1.8段及第3.2.7至3.2.8段為相關的部分)。

4. 研究主任5進一步回應劉議員時表示，根據英國及美國的制度，彈劾程序會在有關立法機關的下(眾)議院進行，而審訊則會在上(參)議院進行。然而，韓國的制度並不相同，韓國憲法法院為司法機構，對彈劾程序有司法管轄權。國會一旦通過彈劾議案，有關議案會提交韓國憲法法院決定。

5. 劉慧卿議員認為，由於行政長官的地位不能與國家元首／政府首長的地位相提並論，日後在進行類似研究時，更適當的做法或許是參考美國某些州的州長，而非某些國家的元首／政府首長等職位。

6. 楊孝華議員表示，就海外司法管轄區的國家元首／政府首長的貪污指控進行的檢控及彈劾程序，只能作參考之用。香港應探討切合本身情況的制度。湯家驊議員表示，所探討的3個地方均設有選舉國家元首／政府首長的民主制度。就香港的情況而言，行政長官並非透過直選產生，因此確保政治制裁的制度與刑事制裁的制度相輔相成，提供恰當的制衡，是很重要的。

II. 與政府當局舉行會議

(立法會CB(2)195/05-06(02)號文件 —— 政府當局就“有關《防止賄賂條例》(第201章)若干條文適用於行政長官的建議”提供的文件

立法會 CB(2)691/05-06(01)號文件 —— 政府當局就“有關《防止賄賂條例》若干條文適用於行政長官的建議”提供的文件

立法會 CB(2)691/05-06(02)號文件 —— 政府當局對香港大律師公會意見書的回應)

處理行政長官的賄賂罪行的建議條文

7. 行政署長表示，政府當局在考慮委員在上次會議上表達的意見後，仍然認為有需要明確訂立新的條文，使律政司司長可將行政長官涉嫌干犯《防止賄賂條例》所訂罪行的個案，轉介立法會根據《基本法》第七十三(九)條跟進(“轉介條文”)。

8. 高級助理法律政策專員向委員簡介美國、英國、南韓及新加坡在彈劾及檢控國家元首方面如何銜接。有關的摘要載於政府當局的文件(立法會CB(2)691/05-06(01)號文件)附件B。高級助理法律政策專員表示，外國的例子有助說明在刑事程序前進行彈劾程序，並非不合理的做法。

9. 行政署長表示，《基本法》並無訂明哪一項程序應先進行。海外司法管轄區的經驗顯示，在進行任何刑事審訊前彈劾甚或罷免國家元首，是普遍的做法。就香港的情況而言，政府當局認為彈劾程序在刑事審訊前進行較為適當。然而，律政司司長在決定何時提出檢控時可酌情考慮是否有任何彈劾程序即將進行或有待進行。然而，政府當局不會在有關的法例修訂內就此作出規定，而是會交由律政司司長酌情決定是否需要及何時提出檢控。行政署長強調，是否需要及何時援用彈劾程序，由立法會自行決定。

10. 吳靄儀議員就“轉介條文”及政府當局認為彈劾程序應在刑事程序前進行的看法表達關注。她表示，律政司司長由行政長官委任，是政治任命的主要官員，他或會選擇採取對行政長官較為有利的行動，例如把有關個案轉介立法會，使行政長官先接受彈劾程序。若此情況發生，便須考慮一個實際的問題，就是對行政長官進行公開及高度政治化的彈劾程序後，是否仍會對他提出檢控，而對他進行的審訊又會否公平。吳議員又表示，根據《基本法》第七十三(九)條所訂的機制，倘若律政司司長決定不檢控行政長官，而行政長官又拒絕辭職，立法會可啟動彈劾程序。律政司司長無須把有關個案轉介立法會，讓立法會考慮援用《基本法》第七十三(九)條所

訂的調查及彈劾機制。立法會是否需要及何時援用彈劾程序，最好應留待立法會酌情決定。

11. 行政署長及高級助理法律政策專員解釋，根據《防止賄賂條例》第30條，任何明知或懷疑當局正就任何被指稱或懷疑已犯的《防止賄賂條例》第II部所訂罪行進行調查的人，如無合法權限或合理辯解而披露該項調查的受調查人或細節，即屬犯罪。除非制訂建議的“轉介條文”，賦權律政司司長把投訴行政長官賄賂的個案轉介立法會，否則律政司司長受“不得披露”的規定約束。建議的“轉介條文”只是為了方便就任何投訴行政長官賄賂的個案合法披露重要的資料，讓立法會考慮是否援用《基本法》第七十三(九)條所訂的調查及彈劾程序。該項“不得披露”的規定獨一無二，只在《防止賄賂條例》內訂明，並沒有在其他涉及刑事罪行的條例內訂明。

12. 廉政公署(廉署)執行處處長(政府部門)補充，鑒於在調查賄賂投訴方面的困難，以及為確保調查程序公正，當局有需要禁止任何得知調查細節的人士披露有關資料。《防止賄賂條例》第30條適用於廉署進行的所有調查。

13. 吳靄儀議員關注到應否向立法會提供在刑事調查中構成佐證的資料，並依然認為沒有必要制訂“轉介條文”。她表示，立法會如擬索取有關投訴行政長官的個案的重要資料，可援用《基本法》第七十三(九)條，由終審法院首席法官擔任主席的調查委員會便會向立法會提出報告，而她相信該調查委員會在進行調查的過程中會有辦法取得相關資料。此外，立法會亦可行使權力，下令有關方面出示相關文件。她指出，立法會過往成立的專責委員會便取得有關廉署調查個案的資料。

14. 吳議員又表示，倘若《防止賄賂條例》第30條是政府嘗試處理的問題，便應考慮修訂該條文，容許在某些情況下就投訴行政長官的個案向立法會披露重要事實，不應制訂“轉介條文”。吳議員引述廉署涉及前財政司司長梁錦松先生及退休法官王見秋先生的調查個案為例，認為如作出有關修訂，該項修訂亦應適用於投訴主要官員等人士賄賂的個案。

15. 高級助理法律政策專員指出，在某些情況下，立法會可能並不知道當局正就投訴行政長官賄賂的個案進行調查。如立法會對有關投訴並不知情，或欠缺資料，便無法根據《基本法》第七十三(九)條履行本身的憲制職責。在此情況下，律政司司長必須主動把有關個案轉介

立法會。在沒有“轉介條文”的情況下，律政司司長如把重要資料轉交立法會，可能會犯罪。

16. 行政署長解釋，“轉介條文”的主要目的是賦權律政司司長轉介個案，以便立法會考慮是否援用《基本法》第七十三(九)條所訂的機制。由於此個特別的機制只適用於行政長官，因此就《防止賄賂條例》第30條有關“不得披露”的規定訂定的任何例外情況，都不應適用於其他人。

17. 吳靄儀議員表示，制訂《基本法》第七十三(九)條是為了處理行政長官涉及眾所周知的醜聞而拒絕辭職的情況。她認為，如行政長官涉嫌干犯《防止賄賂條例》所訂的罪行，而該個案又“表面成立”，律政司司長便應提出檢控，不宜把有關個案轉介立法會。律政司司長如因證據不足而決定不檢控行政長官，便無需把個案轉介立法會。

18. 劉慧卿議員表示，由於立法會在接獲轉介的個案後，會決定是否處理該個案或援用彈劾程序，因此她對律政司司長把個案轉介立法會的建議意見不大。然而，關於律政司司長一職的性質，以及在刑事程序前進行彈劾程序的影響，她與吳靄儀議員有相同的關注。她表示，儘管政府當局表示不會在立法修訂內就此作出任何規定，她對政府當局的立場感到關注。劉議員又表示，如律政司司長把個案轉介立法會，希望就行政長官提出的彈劾案會因立法會的組成而被否決，以致行政長官不會面對進一步刑事程序，此情況便不理想。

19. 劉議員亦認為，兩項程序可同時進行。研究主任5回應劉議員的提問時表示，在美國，國會眾議院及檢控當局可同時就總統進行不同的調查。

20. 高級助理法律政策專員解釋，在美國，司法部擁有就聯邦官員的貪污控罪進行調查及提出檢控的基本司法管轄權。司法部認為，雖然可同時對總統進行多項調查，但美國總統享有刑事檢控豁免權，直至他離任或被國會彈劾及罷免為止。事實上，從未有總統於在任期間遭受刑事檢控。高級助理法律政策專員表示，政府當局亦曾研究法國、德國和意大利的安排。該3個國家的元首／政府首長一般根據憲法享有刑事豁免權。因此，儘管法例並無訂明兩項程序的先後，彈劾程序會在刑事程序之前進行。

21. 李柱銘議員指出，所引述的部分海外國家會先進行彈劾程序，因為這些國家的元首／政府首長根據憲

法享有刑事豁免權。然而，《基本法》並沒有賦予行政長官刑事豁免權。根據政府當局的建議，只會賦權律政司司長酌情決定是否把個案轉介立法會，以及在轉介個案後酌情決定是否需要和何時提出檢控。換言之，律政司司長可彈性決定，刑事程序應在彈劾程序之前還是之後進行。李議員表示，鑒於部分委員關注到律政司司長為政治任命官員，而立法會亦非透過直選產生，小組委員會應審慎研究法例應否清楚訂明該兩項程序的先後，而非交由律政司司長酌情決定。

22. 行政署長表示，行政長官與任何其他香港市民一樣，並不享有刑事豁免權。由於《基本法》並無明文就此兩項程序的先後作出規定，因此不宜在本地法例加入此項規定。

23. 高級助理法律政策專員表示，並無理據質疑律政司司長在決定是否就某一個案提出檢控時是否獨立及公正。任何檢控決定均會按既定的檢控政策作出。根據《基本法》第六十三條，律政司司長主管刑事檢察工作，不受任何干涉，建議的“轉介條文”不會影響律政司司長此項憲制職能。

24. 行政署長重申，根據建議的“轉介條文”，如行政長官接受刑事調查及涉嫌干犯《防止賄賂條例》所訂的嚴重罪行，律政司司長可轉介該個案。律政司司長如因某些原因認為無須把個案轉介立法會，便會考慮提出檢控。如律政司司長決定不提出檢控，廉署會向審查貪污舉報諮詢委員會報告終止調查或了結個案的建議，並徵詢該委員會的意見。

25. 湯家驊議員表示，他不懷疑律政司司長在決定是否對行政長官提出檢控時會堅守法律原則。鑒於立法會的憲制角色是履行制衡職能，在行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職的情況下，他認為建議的“轉介條文”會有助立法會執行此方面的工作。

26. 湯議員又表示，他贊成政府當局的意見，認為不應在法例內作出規定，訂明彈劾程序應在刑事程序前進行。他認為，刑事程序在彈劾程序前進行的安排更能令人接受，因為後者會公開進行，是高度政治化的程序。此外，先由法院聽取與罪行有關的證供或許較為適當。儘管如此，湯議員亦指出，法院及立法會就同一事件同時進行調查程序的情況亦非不常見。

政府當局

27. 李柱銘議員建議，律政司司長除了應主動把個案轉介立法會外，亦應應立法會的要求提供資料。湯家

驊議員贊同李議員的意見。為方便立法會根據《基本法》第七十三(九)條履行憲制職責，他建議除了賦權律政司司長把行政長官被控違反《防止賄賂條例》若干條文的個案轉介立法會外，亦應賦權律政司司長把行政長官被控有嚴重違反其他法例或瀆職行為的個案轉介立法會。

在《防止賄賂條例》第30條下為議員提供豁免權

28. 高級助理法律顧問2詢問，律政司司長轉介的個案是否屬機密性質，政府當局又會否施加任何條件限制這些資料的使用。高級助理法律顧問2表示，立法會在處理政府當局提供的機密資料方面有既定的做法，議員在立法會及其轄下委員會的會議程序中享有《立法會(權力及特權)條例》提供的保障及豁免。然而，他關注到，在立法會及其轄下委員會會議程序以外的時間，議員如不慎披露了資料，可能會面對甚麼後果。

29. 行政署長表示，律政司司長轉介立法會的資料屬機密性質，不應公開。立法會可自行研究應否及如何使用及處理該等資料。她向委員保證，政府當局無意向不慎披露該等資料的議員施加刑事法律責任。

政府當局

30. 李柱銘議員表示，即使律政司司長就行政長官被指稱犯了《防止賄賂條例》所訂罪行的個案，向立法會披露調查細節，他可能也有合理辯解以致不大可能觸犯《防止賄賂條例》第30條所訂的罪行。然而，政府當局卻選擇修訂法例，為律政司司長此種做法提供明確的法理基礎。他要求政府當局在議員並非故意披露資料的情況下，豁免他們承擔類似的法律責任。

政府當局

31. 行政署長表示，鑒於委員在會議上表達的意見，政府當局會研究如何在修訂條例草案內實施“轉介條文”，即應否依照政府當局原本的構思，在《防止賄賂條例》內加入一項新訂條文，抑或按照部分委員建議，修訂《防止賄賂條例》第30條，就例外情況作出規定。由於這是草擬方面的技術問題，她會徵詢法律草擬專員的意見，以便定出最適當的做法。在當局以修訂條例草案的形式提交詳細的法例條文時，委員可進一步研究此事。高級助理法律政策專員補充，政府當局在研究如何修訂《防止賄賂條例》第30條時，會考慮委員表達的意見，以及處理高級助理法律顧問2提出的有關機密及披露資料的問題。

法官在彈劾及刑事程序中的角色

32. 劉慧卿議員及楊孝華議員關注到終審法院首席法官在彈劾程序及刑事程序中分別擔當的角色。他們指出，終審法院首席法官作為司法機關最高級的人員，一方面在立法會援用《基本法》第七十三(九)條時受委託組成獨立的調查委員會，並擔任主席。另一方面，如其後對行政長官進行刑事程序，終審法院首席法官及其委任協助調查的其他法官或需主持或審理有關個案的審訊。

33. 行政署長表示，從《基本法》第七十三(九)條看來，應如何組成調查委員會及推展其工作，由擔任調查委員會主席的終審法院首席法官決定。對於委員關注到，如其後就調查委員會曾調查的同一罪行提出檢控，終審法院首席法官或其他法官可能有利益衝突，她預計終審法院首席法官在處理此項關注時應不會有困難。高級助理法律政策專員補充，如案件最終上達終審法院，則可作出安排，避免讓終審法院首席法官審理有關案件。

34. 劉慧卿議員詢問，調查委員會提出的報告會否載有建議。高級助理法律政策專員表示，調查委員會會負責決定有否足夠證據構成嚴重違法的指控；若有，立法會便會決定是否彈劾行政長官及報請中央人民政府決定。

35. 劉慧卿議員表示，為方便實施《基本法》第七十三(九)條，議員應在適當時討論調查委員會的運作及組成、立法會如何處理調查委員會的報告、終審法院首席法官及其他法官在其後對行政長官進行的任何刑事程序中所擔當的角色等問題。

36. 行政署長表示，《基本法》第七十三(九)條的實施關乎就行政長官有嚴重違法或瀆職行為的指控對其進行彈劾，所涉範圍遠較小組委員會專責研究《防止賄賂條例》如何適用於行政長官的職權範圍廣泛。委員或可在另一場合討論有關事宜。

《防止賄賂條例》第3條對行政長官的適用問題

37. 行政署長表示，政府當局贊同委員的意見，認為《防止賄賂條例》規管訂明人員索取及接受利益的精神，亦應適用於行政長官。然而，直接把該條例第3條應用於行政長官的做法在技術上並不可行，因為行政長官不能批准自己接受利益。她表示，政府當局會考慮可否及如何把該條例第3條應用於行政長官。

日後路向

政府當局 38. 主席要求政府當局草擬修訂條例草案時考慮委員的意見及建議。

39. 行政署長回應湯家驊議員時表示，政府當局擬於2006年5月或之前向立法會提交條例草案。委員同意可在條例草案提交立法會後成立法案委員會加以研究。小組委員會已完成商議工作，因而會向政制事務委員會作出報告。

40. 會議於上午10時30分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年2月7日