

**立法會主席就  
楊森議員，JP 及吳靄儀議員擬就  
《2007 年防止賄賂(修訂)條例草案》  
提出的全體委員會審議階段修正案的裁決**

楊森議員及吳靄儀議員已作出預告，倘二讀《2007 年防止賄賂(修訂)條例草案》(“條例草案”)的議案在 2008 年 6 月 25 日的立法會會議上獲通過，他們擬就條例草案動議全體委員會審議階段修正案(“修正案”)。在我就這些修正案是否可以提出作出裁決之前，我邀請了政務司司長(“司長”)作出評論，並請有關議員就司長的評論作回應。此外，我亦就此徵詢了立法機關法律顧問的意見。

### **擬議修正案**

#### 楊森議員的擬議修正案

2. 楊議員的擬議修正案旨在藉提出修正案，以一項新訂條文取代條例草案第 5 條中擬議新訂的第 31AA 條，訂明廉政專員有責任將個案提交律政司司長，以及律政司司長有責任在他須就廉政專員提交個案委任的獨立調查委員會(“調查委員會”)向他提交調查報告後，接着把有關個案提交立法會。

#### 吳靄儀議員的擬議修正案

3. 吳議員的擬議修正案是在條例草案中加入新訂的第 3A 條，旨在擴大《防止賄賂條例》(“該條例”)現行第 8 條所訂的刑事制裁(即禁止任何與政府或公共機構有事務往來的人，向身為訂明人員或公職人員的政府或公共機構僱員提供利益)，以涵蓋任何與上述機構有往來的人向行政長官提供任何利益的情況。

### **《議事規則》中的相關規則**

4. 《議事規則》中與法案的修正案有關而司長在其意見中提及的規則，是第 57(4)(a)及 57(6)條。這些規則詳列如下。

5. 《議事規則》第 57(4)(a)條訂明，就法案提出的修正案必須與法案的主題及有關條文的主題有關。

6. 《議事規則》第 57(6)條訂明：

“立法會主席或全體委員會主席如認為任何修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該修正案只可由以下人士提出——

(a) 行政長官；或

(b) 獲委派官員；或

(c) 任何議員，如行政長官書面同意該提案。”

### 政府當局的意見及議員的回應

7. 為方便參閱，司長就議員的擬議修正案所提供的意見，以及有關議員各自作出的回應，現以摘要方式載列於**附錄**。

### 立法機關法律顧問的意見

8. 立法機關法律顧問已提供意見，現簡述於下文各段。

#### 楊森議員的擬議修正案

9. 法律顧問指出，就詳題的(a)及(b)項所顯示的條例草案範圍而言，楊議員的擬議修正案顯然與它們無關。在條例草案第 5 條建議的新訂第 31AA 條中，律政司司長在行使其權力向立法會提交個案前，他必須有理由懷疑行政長官可能觸犯了罪行。相對來說，楊議員的擬議修正案則旨在把這項律政司司長行使其提交個案的權力的先決條件，由有關律政司司長必須遵循的下述程序的建議規定予以取代：由一個獨立的調查委員會進行調查，以及就調查結果向律政司司長提交報告。法律顧問認為該建議應被認為涉及條例草案第 5 條所建議的提交機制的細節。此外，有關把廉政專員有權向律政司司長提交個案及律政司司長有權向立法會提交個案，修改為他們有責任這樣做的建議，不會令擬議修正案超出詳題中由(c)項所顯示的條例草案範圍。

10. 鑒於司長就詳題中的(d)項所提交的意見(詳情載於附錄)是基於他認為擬議修正案明顯不屬詳題的(a)、(b)和(c)項的範圍而作出的，法律顧問認為無需處理該意見。

11. 法律顧問亦指出，擬議修正案規定調查委員會須由一名退休法官負責組成和出任主席，但沒有規定須委任一名現職法官加入調查委員會。司長並沒有就所需的薪酬開支作出任何相關的預算，而且就他聲稱的薪酬以外的開支，只指稱但未有列明有關的需要，及缺乏估算。在這情況下，法律顧問認為沒有理據裁決擬議修正案具有由公帑負擔的效力。

#### 吳靄儀議員的擬議修正案

12. 法律顧問認為，條例草案的範圍包括將指定條文(即該條例的第 4、5 及 10 條)適用於行政長官，是毋庸置疑的。問題的所在是，將第 8 條適用於行政長官與將該等其他條文如此適用是否存在某方面相連關係，致使其亦屬於詳題中(d)項所顯示的條例草案範圍。

13. 吳議員認為彼此是有關連的，因為條例草案的目的實際是要對該條例作適當的適應化修改，使其適用於行政長官。法律顧問指出，條例草案的詳題並沒有提述這個目的。為確定這確實是否條例草案的目的，法律顧問曾研究條例草案的條文、立法會參考資料摘要及條例草案的摘要說明，但卻並未發現當中提及有關目的。相反，它們均提述條例草案是要指明令該條例現行的第 4、5 和 10 條適用於行政長官。條例草案獨特未有對第 8 條作出修正是有重要性的，因為條例草案的目的倘若是要對該條例作恰當的技術性適應化修改，使其適用於行政長官的話，條例草案理應包括對第 8 條所作的修訂。

14. 鑒於條例草案指明該條例中適用於行政長官的條文，只限於該條例的第 4、5 及 10 條，並經考慮該條例的條文、條例草案及立法會參考資料摘要後，法律顧問認為擬議的修正案與條例草案的目的並無關連，而且不屬於條例草案的範圍。

### **我的意見**

#### 楊森議員的擬議修正案

15. 司長認為楊議員的擬議修正案與條例草案或條例草案第 5 條的主題無關，因此，根據第 57(4)(a)條，修正案是不可提出。

16. 我的意見如下。條例草案第 5 條旨在修訂該條例，以落實載於詳題中(c)項的條例草案目的，即“使廉政專員及律政司司長能分別將涉及行政長官被懷疑犯該條例所訂罪行的事宜提交律政司司長及立法會處理”。楊議員的修正案旨在把該條文由一條賦權條文，修改為廉政專員及律政司司長必須履行的一條責任條文。我接納法律顧問的意見，這項修訂並沒有令楊議員的擬議修正案超出由詳題的(c)項所顯示的條例草案的範圍。

17. 此外，楊議員的修正案旨在規定律政司司長須委任一名退休法官負責組成調查委員會並擔任主席，調查委員會負責進行調查，並向律政司司長提交報告，然後律政司司長須將該報告提交立法會。此修正案取代條例草案中律政司司長行使權力將事宜提交立法會的先決條件<sup>1</sup>。由於楊議員的修正案涉及條例草案第 5 條所建議的提交機制的細節，我認為楊議員的擬議修正案沒有超出條例草案的範圍。

18. 至於楊議員的擬議修正案是否具有由公帑負擔的效力，司長未有提供實施有關的修正案所會引致的開支預算。司長只表示政府當局認為“難以就設立獨立的調查委員會的費用及其運作開支作出準確估計”，但認為不妨假設涉及的開支並非一個可予忽視的小數目。

19. 我認為單憑政府當局此說法，並沒有充分理據可讓我作出楊議員的擬議修正案具有由公帑負擔的效力的結論。

#### 吳靄儀議員的擬議修正案

20. 吳議員提出的新訂第 3A 條旨在擴大該條例第 8 條的範圍，以涵蓋任何與公共機構或政府有事務往來的人向行政長官提供利益的情況。司長認為條例草案的主要目的均已載於其詳題，並通過條例草案的特定條文予以實施，而吳議員提出的新訂第 3A 條不能屬於詳題的範圍。

21. 吳議員認為條例草案的目的，是藉對該條例作適當的適應化修改，擴大其適用範圍至涵蓋行政長官。這項政策只是盡可能把行政長官列於與“訂明人員”相同的地位，所以從這方面可見條例草案是屬於技術性質。

22. 我察悉條例草案的詳題中的(a)至(d)項完全沒有提及這個目的。此外，條例草案的條文、立法會參考資料摘要及條例草案的摘要說明亦並未載有資料，讓我可據之信納條例草案的目的一如吳議員所說。我因此認為吳議員的擬議修正案並不屬於條例草案的範圍。

#### **裁決**

23. 經考慮司長的意見、議員的回應及立法機關法律顧問提出的意見後，我所作的裁決如下：

(a) 楊森議員可就條例草案第 5 條提出其修正案；及

---

<sup>1</sup> 先決條件為律政司司長有理由懷疑行政長官可能觸犯了該條例所訂罪行。

- (b) 吳靄儀議員就在條例草案加入第 3A 條的擬議修正案，與條例草案的主題無關。根據《議事規則》第 57(4)(a)條，此修正案不可提出。

立法會主席范徐麗泰

2008 年 6 月 24 日

## 《 2007 年防止賄賂(修訂)條例草案 》

議員所提全體委員會審議階段修正案(“全委會修正案”)、  
政務司司長(“司長”)的意見及議員回應的摘要

全委會修正案	局長的意見	議員的回應
<b>(a) 楊森議員</b>		
<p>第 5 條 刪去建議的第 31AA 條， 並代以新條文</p>	<p>條例草案的摘要說明及立法會參考資料摘要均清楚說明，條例草案的主要目的見載於詳題，並通過條例草案的特定條文予以實施。因此，根據《議事規則》第 57(4)條，任何在詳題範圍以外的修訂均不可提出。</p> <p>鑒於詳題所用字詞，把懷疑觸犯條例所訂罪行的個案提交獨立的調查委員會及該委員會的調查工作明顯不屬詳題第(a)、(b)及(c)項的範圍。至於詳題第(d)項，“與此等目的有關連的事宜”不可以詮釋為包括向獨立的調查委員會提交個案或有關調查，理由如下：</p> <p>(a) 建議修正案的含意是規定廉政專員不得運用現有的調查權力調查懷疑觸犯的罪行，因此超出條例草案主題的範圍；及</p> <p>(b) 就修正案的草擬方式而言，修正案規定獨立的調查委員會有責任進行調查，但並無賦予該委員會調查權力。</p> <p>條例草案第 5 條(加入擬議第 31AA 條)的主題是關於提交(懷疑觸犯條例所訂罪行的個</p>	<p>該修正案沒有違反詳題，如果擬議修正案獲立法會通過，廉政專員及律政司司長仍可以(正如詳題(d)段所述)將涉及行政長官被懷疑犯《防止賄賂條例》所訂罪行的事宜分別提交律政司司長及立法會處理。該擬議修正案是符合條例草案的主題。</p> <p>擬議修正案旨在讓律政司司長委任一名退休法官成立和主持一個獨立的調查委員會。因此，政府當局提出的例子是完全不相關的。此外，政府當局未能就擬議修正案的開支作出準確的計算，如果不能提供準確數字，擬議修正案便沒有真正對公帑造成負擔的效力。</p>

全委會修正案	局長的意見	議員的回應
	<p>案)。調查懷疑觸犯條例所訂罪行的工作可否視作與提交有關連實在成疑。此外，雖然詳題中的(c)項提述律政司司長提交立法會的事宜，但設立一個新組織(即獨立的調查委員會)及規定律政司司長將懷疑觸犯罪行的個案提交該委員會調查，均在(c)項範圍以外，與其並無關連。</p> <p>建議修正案與條例草案的主題或條例草案第5條的主題無關，根據《議事規則》第57(4)條，有關修正案不可提出。</p> <p>難以就設立獨立的調查委員會的費用及其運作開支作出準確估計。不過，可不妨假設涉及的開支並非一個小數目。舉例來說，高等法院原訟法庭法官的年薪為228萬元，高等法院上訴法庭法官的年薪則為239萬元。此外，亦要支付其他運作開支，例如電費、空調費用和其他雜費。因此，建議修正案會對公帑造成負擔，故須根據《議事規則》第57(6)條得到行政長官的書面同意。</p>	
<b>(b) 吳靄儀議員</b>		
<p>新訂的第3A條 修訂《防賄條例》第8條</p>	<p>條例草案的摘要說明及立法會參考資料摘要均清楚說明，條例草案的主要目的見載於詳題，並通過條例草案的特定條文予以實施。因此，根據《議事規則》第57(4)條，任何在詳題範圍以外的修訂均不可提出。</p> <p>《防止賄賂條例》現行第8(1)條訂明，除非有合法權限或合理辯解，否則，任何人經任何政府部門、辦事處或機構與政府進行任何</p>	<p>《防止賄賂條例》第8條與第4和5條並非“完全不同”，相反，第4、5、8和10條皆屬於同一體制之下不可或缺的部分。該體制訂立了一系列有關向某“訂明人員”提供賄賂和某“訂明人員”索取賄賂以令該訂明人員作出某種作為或批出合約的罪行。</p> <p>條例草案旨在對《防止賄賂條例》作適當的適應化修改，使其適用於行政長官。這項政策只是盡可能</p>

全委會修正案	局長的意見	議員的回應
	<p>事務往來時，向受僱於該政府部門、辦事處或機構的訂明人員提供任何利益，即屬犯罪，現行第8(2)條與第8(1)條相若，但所處理的是與公共機構(政府以外)進行事務往來的人提供利益的事宜。因此，新訂第3A條明顯不屬詳題(a)，(b)和(c)項的範圍。至於詳題(d)項，或有看法認為，新訂第3A條可視作與詳題(a)項所述的“目的有關連”，而該目的是把《防止賄賂條例》第4及5條適用於行政長官。不過，上述看法站不住腳，因為《防止賄賂條例》第8條與第4及5條的性質完全不同。</p> <p>(一) 就第8條所訂罪行而言，控方毋須證明有關人士是為貪污目的而向訂明人員／公職人員提供利益(即作為該訂明人員／公職人員作出憑其訂明人員／公職人員身分而作的作為的誘因或報酬)，而第4及5條則針對為貪污目的而提供／接受／索取利益的事宜；</p> <p>(二) 第8條只關乎提供利益，而第4及5條則涵蓋提供和接受／索取利益；及</p> <p>(三) 與第4及5條不同，第8條就訂明人員及公職人員(訂明人員以外)的罪行分開訂立條文。</p> <p>由於條例草案沒有提到並非為貪污目的而提供利益的事宜，我們無法認同詳題(d)項的範圍足以涵蓋新訂第3A條。</p>	<p>把行政長官列於與“訂明人員”相同的地位，所以從這方面可見條例草案是屬於技術性質的。就邏輯而言，第4、5和10條之間並沒有分別，而與第8條亦沒有任何不同之處。</p> <p>“貪污目的”與“並非為貪污目的”兩者之間看來存在分別的看法，是站不住腳的。顧名思義，在《防止賄賂條例》下所訂的一切罪行皆為處理涉及提供或接受利益的實際或潛在賄賂行為。此體制是關乎舉證要求屬遞降程度的罪行。擬議修正案只為彌補當中明顯的缺陷，因此顯然屬於條例草案的範圍之內。</p>