

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2590/04-05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

第二次會議的紀要

日期：2005年7月11日(星期一)
時間：上午10時45分
地點：立法會會議廳

出席委員：楊森議員(主席)
李柱銘議員, SC, JP
呂明華議員, SBS, JP
吳靄儀議員
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
林偉強議員, BBS, JP
林健鋒議員, SBS, JP
湯家驊議員, SC

缺席委員：何俊仁議員
李國英議員, MH
馬力議員, GBS, JP

出席公職人員：行政署長
張琮瑤女士

副行政署長(一)
麥駱雪玲女士

列席秘書：總議會秘書(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 高級助理法律顧問2
張炳鑫先生

高級議會秘書(2)4
周封美君女士

經辦人／部門

I. 與政府當局舉行會議

(立法會CB(2)1091/04-05(01)號文件 —— 立法會秘書處擬備的背景資料簡介)

(立法會CB(2)1091/04-05(02)號文件 —— 政府當局提供的文件)

(立法會CB(2)2111/04-05(01)號文件附錄V —— 政府當局2005年6月24日的函件)

(立法會CB(2)2206/04-05(01)號文件 —— 政府當局2005年7月5日的函件)

工作進展

行政署長表示，政府當局會在夏季研究《防止賄賂條例》中適用於“訂明人員”或“公職人員”的條文應否及如何適用於行政長官，作結論前會考慮到行政長官在《基本法》下的憲制身份及《防止賄賂條例》的規管架構。政府當局會致力在2005年10月完成研究，並會在施政報告發表後(即2005年10月底)向委員簡介當局的最後決定。

2. 劉慧卿議員表示，鑒於政府當局就《防止賄賂條例》對行政長官的適用問題進行的檢討經過超過6年仍毫無進展，她已感到不耐煩。她指出，沒有適用於行政長官的法定防止賄賂架構，會給予國際社會一個錯誤的信息，就是行政長官不受法律約束。劉議員指出，雖然行政長官享有獨特的憲制地位，但他並非凌駕法律。《基本法》並無條文明確豁免行政長官受防止賄賂法例規管。劉議員詢問政府當局在進行檢討時遇到甚麼困難。

3. 劉慧卿議員亦表示，對於政府當局在施政報告發表後才會公布決定的做法，她不能接受。她表示，此事關係重大，新的行政長官應在施政報告中交代此事。政府當局其後應向政制事務委員會或本小組委員會作出簡報。部分委員支持她的看法。

4. 林健鋒議員表示，鑒於此事性質複雜，應讓政府當局有時間完成研究，然後向委員匯報結果。對於要求行政長官在施政報告中交代此事的建議，他有所保留。

政府當局

5. 行政署長表示，她會向行政長官反映，劉議員認為應在即將發表的施政報告中交代此事。然而，決定施政報告的內容是行政長官的特權。

6. 主席表示，因行政長官享有獨特的憲制地位而引起的技術問題，已知道多年。他詢問該等問題是否可以解決。吳靄儀議員表示，只要政府當局就政策作出了決定，所確定的技術問題並非不能解決。

7. 行政署長解釋，根據法律意見，就《防止賄賂條例》第2(1)條的涵義而言，行政長官並非香港特別行政區(下稱“香港特區”)政府的代理人，難以把行政長官納入《防止賄賂條例》的規管架構。關於如何訂立一個適用於行政長官的防止賄賂規管架構，政府當局多年來已進行多項研究及考慮多個方案。舉例而言，政府當局將需處理《防止賄賂條例》並沒有訂明由哪個適當的主事人批准行政長官接受利益的事宜。若仍然打算在《防止賄賂條例》的架構下，把訂明人員接受利益的標準或安排應用於行政長官，上述事宜便是相關的事宜。政府當局需要更多時間進行內部商討，才能就此事作最後決定。

8. 行政署長又向委員保證，行政長官並非凌駕法律。行政長官已受普通法中適用於公職人員的賄賂罪行約束。政府當局的政策目標依然是訂立一個適用於行政長官的防止賄賂規管架構。

9. 吳靄儀議員表示，是次會議的目的是讓政府當局知道小組委員會在10月會議的期望。吳議員就政府當局的文件(立法會CB(2)1091/04-05(02)號文件)第3段所載的各種技術及憲制問題置評時表示，可在《防止賄賂條例》所訂“訂明人員”的定義中加入行政長官，令適用於“訂明人員”的一般防止賄賂標準也適用於行政長官。關於對主事人與代理人關係的關注，吳議員指出這方面的關注只關係到《防止賄賂條例》某些條文。吳議員認為，若把行政長官界定為訂明人員，《防止賄賂條例》便可訂定特別條文處理行政長官接受利益等事宜。吳議員補充，政府當局一經決定採用某項政策，便可草擬法例條文反映該項政策。她要求行政署長在是次會議上提供意見，說明政府當局的政策是否透過立法訂立一個適用於行政長官的防止賄賂規管架構，以及會否在10月向小組委員會提供的文件中解釋所採取的立法方式。

10. 行政署長表示，多年來，行政署與律政司曾考慮多個旨在令行政長官受某個防止賄賂架構規管的方案。然而，她不能在現階段代表政府確定會採取立法措施處理問題，以及若決定立法，應修訂《防止賄賂條例》還是採取其他立法方式。行政署長進一步回應委員時解釋，政府在作出最後決定前會考慮各項建議(包括立法建議)的詳情、優劣利弊、可行性和影響。

11. 行政署長進一步回應吳議員時表示，政府當局在2005年10月施政報告發表後向小組委員會提供的文件，會顯示會否及如何採取立法措施處理問題，以及推行時間表。

非官方議員法案

12. 劉慧卿議員就提出非官方議員法案，訂立適用於行政長官的防止賄賂架構是否可行一事徵詢法律意見。

13. 高級助理法律顧問2解釋，《基本法》第七十四條訂明，議員可提出不涉及公共開支或政治體制或政府運作的法案。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。依他之見，擬議的非官方議員法案未必涉及政治體制或政府運作。至於有關的非官方議員法案是否涉及公共開支，則視乎該法案的內容而定。然而，該非官方議員法案或涉及政府政策，在提出前必須得到行政長官的書面同意。

湯家驊議員的關注及他提出的議案

14. 湯家驊議員提出了下述關注 ——

- (a) 《基本法》第四十七條第二款規定，行政長官就任時應向終審法院首席法官申報財產，而所作的申報也須記錄在案。雖然新的行政長官已就任超過兩星期，但他仍未履行向終審法院首席法官申報財產的憲制職責。湯議員詢問應否設立機制，處理行政長官未有遵行《基本法》有關條文的情況；
- (b) 根據《基本法》第五十七條，廉政公署(下稱“廉署”)獨立運作，對行政長官負責。湯議員要求委員考慮，鑒於廉署對行政長官負責，法例賦權廉署調查任何指稱行政長官犯了賄賂罪行的案件是否恰當；及

- (c) 《基本法》第六十四條訂明，香港特區政府必須遵守法律，對立法會負責。若行政長官作出嚴重違法或瀆職行為而不辭職，可根據《基本法》第七十三(九)條彈劾他。湯議員指出，現時本地法例並無條文落實《基本法》第七十三(九)條的規定。

15. 湯議員表示，他認為應另訂防止賄賂法例規管行政長官的操守行為。就此，他動議下述議案——

“本會促請政府立刻就防止賄賂法律條文對行政長官的適用問題提出可行方案，以便盡快立法規管行政長官操守行為。”

16. 張文光議員表示，他特別關注到廉署就行政長官有否參與指稱賄賂個案進行的調查，因為根據《基本法》第五十七條，廉署對行政長官負責。他認為，在考慮循甚麼程序就指稱賄賂個案調查及檢控行政長官時，可參考《基本法》第七十三(九)條所訂的彈劾程序。他指出，根據《基本法》第七十三(九)條，終審法院首席法官可組成獨立的調查委員會，並擔任主席，負責進行所需的調查，而立法會則負責通過議案進行調查及通過彈劾案。依他之見，訂立適用於行政長官的防止賄賂法例是有必要的，此舉會提供援引《基本法》第七十三(九)條所訂程序的法律依據。張議員補充，鑒於行政長官享有特殊的憲制地位，對他施加的法定管制應較適用於公職人員的法定管制更加嚴厲。

17. 譚耀宗議員表示，現時已有多項防止賄賂措施適用於行政長官。關於如何進一步加強此等措施，他促請政府當局在切實可行的情況下盡快提出可行的方案。他補充，對於應採取立法措施還是其他措施，他暫時不會表明立場。至於湯議員的議案，他認為期望政府當局立即提出方案是不切實際的。政府當局承諾在2005年10月向小組委員會匯報最後決定，是可以接受的。

18. 楊孝華議員表示，自由黨的議員支持訂立一個適用於行政長官的防止賄賂規管架構。政府當局建議在2005年10月向小組委員會作出匯報的建議可以接受。然而，自由黨的議員不支持湯家驊議員提出的議案。

19. 劉慧卿議員表示，政府當局應採取立法方式，令《防止賄賂條例》中適用於“訂明人員”的條文同時適用於行政長官。政府當局亦應考慮廉署是否適當的調查當局。她補充，不論新的行政長官屬意採用何種方式，他也應受防止賄賂條文規管。當局應要求新的行政長官

澄清他是否同意受防止賄賂條文約束。吳靄儀議員贊同她的意見。

政府當局

20. 行政署長向委員保證，行政長官即將向終審法院首席法官申報財產。她並答允把委員的關注轉達行政長官。她進一步表示，根據政府當局所得的法律意見，廉署有權調查任何指稱或懷疑行政長官犯了普通法所訂賄賂罪行的個案。關於委員關注到《基本法》第五十七條所訂廉署對行政長官負責的規定，行政署長同意徵詢進一步的法律意見，以澄清此事。

21. 湯家驊議員表示，雖然新的行政長官的任期只有兩年，但他應取果斷行動，以立法措施制訂一個防止賄賂架構規管行政長官的操守行為。湯議員進一步表示，他在會議較早前提出的關注事項是可以處理的。舉例而言，成立一個獨立機構調查涉及行政長官的指稱賄賂個案，可避免令廉署處於尷尬的處境。

22. 主席把湯家驊議員提出的議案付諸表決。5名委員贊成議案，兩名委員反對議案。主席宣布通過議案。

擬議研究

23. 吳靄儀議員及張文光議員建議要求資料研究及圖書館服務部(下稱“研究部”)在夏季休會期間進行研究，探討其他普通法司法管轄區的防止賄賂規管架構，以及彈劾政府首長的法律程序。張議員表示，有關研究應涵蓋政府首長與負責調查任何指稱政府首長犯了賄賂罪行的個案的當局之間的統屬關係(如有的話)。委員對此表示贊同。

李柱銘議員就下次會議日期提出的建議

24. 李柱銘議員表示，政府當局檢討此事超過6年後仍未能確定適用於行政長官的防止賄賂規管架構應否是法定架構，實在不可議思及不可接受。他建議要求政府當局在一星期內向小組委員會交代本身的立場，而小組委員會則在下星期為此舉行會議。

25. 支持李柱銘議員建議的委員表示，應邀請行政長官或政務司司長出席該次會議，清楚表明政策，說明《防止賄賂條例》中適用於政府人員的防止賄賂標準應否適用於行政長官；若然，政府當局應否以立法措施達致此一目的。委員亦建議，研究部應擬備擬議研究大綱，供委員在同一會議上考慮及通過。

26. 譚耀宗議員表示，期望政府當局在一星期內提出任何新發展是不切實際的。他認為，在2005年10月與政府當局舉行會議可以接受。楊孝華議員表示，他支持純粹為了討論擬議研究大綱而在下星期舉行會議。

27. 行政署長重申，若在下星期舉行會議，並邀請她出席會議，她不會有任何新的資料提供予小組委員會。

28. 主席把李柱銘議員提出的有關在下星期舉行會議的建議付諸表決。4名委員贊成建議，兩名委員反對建議。主席指示秘書在諮詢小組委員會委員後建議一個會議日期。

(會後補註：小組委員會訂於2005年7月21日上午8時30分舉行會議。秘書處於2005年7月12日向行政長官發出邀請函，該函隨後於2005年7月20日隨立法會CB(2)2345/04-05(01)號文件送交委員。)

29. 會議於下午12時20分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年9月27日