

《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會

有關先前會議討論事項的跟進行動

目的

本文件撮述當局較早時對《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會就以下事項的回應：

- (a) 《防止賄賂條例》第 8(1)及 3 條(見下文第 3 至 9 段)；以及
- (b) 《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》建議的第 31AA 條下的轉介機制(見第 12 至 21 段)。

本文件亦載述當局對委員會在二零零七年十一月十五日、二零零七年十二月四日及二零零八年一月八日會議上就以下其他事項的回應：

- (c) 行政長官收受禮物的現有安排應否正式確立(見第 10 至 11 段)；
- (d) 律政司司長把個案轉介立法會後，可否在廉政公署完成調查後向立法會提供個案的進一步資料(見第 22 段)；
- (e) 除《防止賄賂條例》以外，有否其他類似《防止賄賂條例》第 30 條的法律條文，禁止律政司司長把行政長官可能犯了嚴重罪行的個案轉介立法會；如有，當局有否考慮修訂法例，容許律政司司長把有關個案轉介立法會(見第 23 段)；以及
- (f) 有否需要在《防止賄賂條例》訂明，立法會議員如為根據《基本法》第七十三(九)條採取行動而披露律政司司長根據建議第 31AA 條轉介的個案的資料，可獲豁免(見第 24 段)。

2. 我們已徵詢律政司及廉政公署的意見，當局的回應載於下文各段。

(A) 《防止賄賂條例》第 8(1)條

3. 《防止賄賂條例》第 8(1)條訂明，任何人經任何政府部門、辦事處或機構與政府進行任何事務往來時，除非能夠證明有合法權限或合理辯解作為免責辯護，否則，其向受僱於該政府部門、辦事處或機構的訂明人員¹提供任何利益，即屬犯罪。“任何事務往來”一詞涵義廣闊²。舉例來說，任何人在與政府部門訂有合約期間，除非有合法權限或合理辯解，否則向該部門的訂明人員提供禮物，即觸犯第 8(1)條所訂罪行。

4. 第 8(1)條是一項嚴厲的防止賄賂措施。該條文訂立的罪行不需要控方證明，向訂明人員提供的利益是為了與其職責有關的任何目的或為了賄賂。由於條文只適用於某些情況，即提供利益者經政府部門與政府進行事務往來而向受僱於該政府部門的訂明人員提供利益，以及可以有合法權限或合理辯解³作為免責辯護，條文的嚴厲程度有所減輕。

5. 我們曾考慮是否適宜把“經任何政府部門、辦事處或機構與政府進行任何事務往來”修改為“與政府進行任何事務往來”，從而訂立與第 8(1)條相若的罪行條文，約束向行政長官提供利益的人士。由於行政長官是香港特區政府的首長，新訂的罪行條文會令任何與任何政府部門有任何事務往來的人士，在向行政長官提供利益時觸犯罪行。舉例來說，一名申請駕駛執照續期的人士如在行政長官進行地區探訪時向其送贈小禮物，將會觸犯罪行。現行第 8(1)條所訂罪行只涵蓋訂明人員受僱的政府部門，新罪行的範圍會遠較現有條文廣闊。有關人士須證明他有合法權限或合理辯解向行政長官提供利益。對於基於禮節或敬重而向行政長官好意送贈紀念品的市民來說，這項條文未免過於嚴苛。第 8(1)條的固有

¹ “訂明人員”包括主要官員、司法人員及公務員。

² 冼錦華訴香港特別行政區[2005] 2 HKLRD 375 一案的判決書第 58 至 60 段，該等段落載述如下：

““任何事務往來”一語涵蓋範圍甚廣……我們不應將之理解為必須在提供利益時確有進行某項事務往來；只要不時有事務往來的行為或模式，便已足夠。如指該條款對於在明知提供利益者與政府將有事務往來的情況下作出行賄的個案並不適用，這樣的詮釋是完全不合理的。

有關條文並無規定必須證明行賄對象有能力影響事務往來的結果。”

³ 例如，如果提供利益者與訂明人員私交友好，他送贈真正的生日或結婚禮物給該訂明人員可構成合理辯解。

設計，使該項條文不適宜應用於向行政長官提供禮物的情況。

6. 如果向行政長官提供利益的目的是賄賂，則屬於條例草案建議的第 4(2A)條的涵蓋範圍。該條訂明，任何人(不論在香港或其他地方)無合法權限或合理辯解，向行政長官提供任何利益，作為行政長官憑其行政長官身分而作的作為的誘因或報酬，即屬犯罪。就建議的第 4(2A)條而言，“作為”一詞應作廣義解釋，不僅包含交換條件的情況，亦包含一般及非具體的交易——“最隱晦和最不着痕迹的巴結情況”⁴。換言之，在存在利益衝突的情況下向行政長官提供利益，很多時已受建議的第 4(2A)條規管。此外，向行政長官提供賄賂的人士，亦受普通法行賄罪行規管。考慮到第 8(1)條的影響及已有足夠措施處理以賄賂為目的而向行政長官提供禮物的問題，我們認為無需在條例草案訂定與第 8(1)條相若的罪行。

(B) 《防止賄賂條例》第 3 條

7. 《防止賄賂條例》第 3 條訂明，任何訂明人員未得行政長官一般或特別許可而索取或接受任何利益，即屬犯罪。與第 8(1)條相似，第 3 條針對“貪污行為”，訂立了一項無需就訂明人員任何貪污、不當或徇私行為提出證明的罪行。透過行政長官作為主事人給予訂明人員許可，讓他們接受不同類別的利益，這項非常嚴厲的防止貪污條文才不致過於嚴苛。

8. 將第 3 條應用於規管行政長官接受和索取利益事宜，會有很大的實際困難。第 3 條只適用於受行政長官管轄的人士。訂明人員根據第 3 條索取或接受利益，可尋求行政長官的許可。然而，行政長官不能許可自己接受利益，因此，將行政長官納入第 3 條所訂罪行條文的規管架構，存在結構性困難。此外，第 3 條是以存在主事人與代理人關係為前提，行政長官並非香港特區政府的代理人，其在香港特區政府中亦無相應的主事人。我們曾考慮應否設立獨立機構監察或批准行政長官就接受或索取利益提出的要求。我們認為這並不

⁴ 見 Ian McWalters 所著 “Bribery and Corruption Law in Hong Kong”，LexisNexis Butterworths (2003) 第 256 頁及該書引述的 Attorney General 訴 Chung Fat-ming 一案。

恰當，因為行政長官是香港特區和香港特區政府的首長，而行政長官與任何就此事宜設立的獨立機構之間並不存在主事人與代理人關係。

9. 由於第 3 條不能加以修訂以適用於行政長官。我們曾研究是否需要訂立新的罪行條文，以處理行政長官並非以貪污為目的而接受利益的情況。條例草案已就行政長官干犯賄賂或貪污罪行，提供全面的監管和罰則。將《防止賄賂條例》第 4、5 及 10 條適用於行政長官，會對行政長官索取和接受的利益的貪污行為及管有來歷不明財產，施加規管。除建議的法定防止貪污措施外，行政長官亦受到普通法的賄賂罪行條文規管，而該等向行政長官行賄的人亦受這項罪行的條文約束。此外，《基本法》第四十七條訂明行政長官必須廉潔奉公、盡忠職守。他就任時應向終審法院首席法官申報財產。行政長官受到非常嚴格的公眾監察，他的行為亦受到傳媒和公眾的嚴密監察。鑑於行政長官的獨特憲制地位，有關規定都是有效和有力的措施，可確保行政長官廉潔奉公，以及防止行政長官可能濫用職權。因此，我們認為無需訂立新的罪行條文，以處理行政長官並非以貪污為目的而接受利益的情況。

(C) 現有安排

10. 行政長官辦公室自一九九七年起設立登記冊，登記行政長官以公職身分接受的禮物。市民如提出要求，可查閱該登記冊。自二零零七年七月起，市民亦可透過行政長官網頁查閱登記冊。登記冊登記行政長官或其配偶以行政長官的公職身分接受而估計價值超過港幣 400 元的所有禮物。登記冊載有兩個名單，分別載列由政府處理或由行政長官私人保留的物品。如行政長官希望保留登記冊上任何禮物，行政長官辦公室會請政府物流服務署安排以專業方式估價，而行政長官可按照估價購買該份禮物。登記冊每月更新一次。

11. 記錄和讓市民查閱行政長官以公職身分接受的禮物的做法，已實施超過十年。公開禮物登記冊讓公眾監察，是確保現有安排具透明度和問責性的有效措施。這些安排一直行之有效，我們認為無需成立新機構監察這些安排。

(D) 轉介機制

12. 根據《防止賄賂條例》第 30(1)條，任何人明知或懷疑正有調查就任何被指稱或懷疑已犯的第 II 部所訂罪行進行，如無合法權限或合理辯解，不得向－

- (a) 該項調查的標的之人(受調查人)披露他是該項調查的標的此一事實或該項調查的任何細節；或
- (b) 公眾或任何其他人士披露該受調查人的身分或該受調查人正受調查的事實或該項調查的任何細節。

13. 此外，第 30(2)條規定，第 30(1)條所訂有關披露資料的限制不適用於下列情況－

- (a) 在已經逮捕受調查人，已就逮捕發出手令，或受調查人的住所已根據法庭發出的手令而被搜查後披露資料；或
- (b) 在法庭就受調查人發出某些命令、通知書等(例如要求受調查人向廉政專員交出其旅遊證件的通知書)後披露資料。

14. 第 30(1)條所載有關禁止披露資料的規定，其目的和作用是確保仍處於保密階段的調查工作的完整性及保護受調查人的聲譽，因為調查只是基於懷疑而展開，其後可能無法證明指控屬實。在第 30(2)條所載其中一種情況出現後，任何人披露受調查人身分或調查細節，均不屬犯罪。任何人如有合法權限或合理辯解而披露有關資料，也不屬犯罪。只要向廉政公署提出貪污投訴的人沒有披露廉政公署現正調查有關事宜，法例沒有禁止他在向廉政公署提出投訴之前、之後或同一時間向立法會提出同一投訴。

15. 基於《防止賄賂條例》第 30 條的規限，律政司司長接獲有關行政長官涉嫌貪污的調查資料後，不能把此事轉介立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取行動。因此，我們提議增訂第 31AA 條，訂明在廉政公署進行調查後，如有理由懷疑行政長官可能犯了《防止賄賂條例》所訂罪行，廉政專員可將該事宜轉介律政司司長；以及律政司司長如基於廉政專員作出的轉介而有理由懷疑行政長官可

能犯了《防止賄賂條例》所訂罪行，可把此事轉介立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動。

16. 值得委員注意的是，建議的第 31AA 條不具備禁止任何人向立法會提出投訴的效力。在不抵觸《防止賄賂條例》第 30 條的規限下，任何人均可把行政長官涉嫌貪污的投訴資料轉介立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動。容許律政司司長在接獲廉政專員轉介有關行政長官涉嫌貪污的投訴後把該投訴轉介立法會，不會影響立法會考慮援引《基本法》第七十三(九)條展開調查和彈劾程序的權力。

17. 《基本法》第七十三(九)條為投訴行政長官嚴重違法或瀆職的個案制訂了特別的彈劾行政長官程序。指稱行政長官違法屬於嚴重事件，援引《基本法》第七十三(九)條所訂程序不應輕率行事。建議的第 31AA 條屬賦權條文，旨在賦權律政司司長將指稱行政長官貪污的投訴轉介立法會，讓立法會議員可取得有關的主要資料，以便考慮是否援引《基本法》第七十三(九)條所訂程序。

18. 作為香港特區的檢控當局，律政司司長會收到所有有關可能導致檢控的嚴重罪行的刑事調查資料。如資料關乎行政長官涉嫌觸犯《防止賄賂條例》所訂罪行，律政司司長可基於有關資料決定採取檢控行動；或者，如律政司司長有理由懷疑行政長官可能嚴重違反《防止賄賂條例》，他可把此事轉介立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動(在建議的第 31AA 條取消有關的法例禁制後，律政司司長可以採取這一步驟)。律政司司長須按個別情況，審慎行使這項重要的酌情權以決定採取何種行動，並須為行使酌情權負責。當然，有關的資料可能完全缺乏充分理據支持提出檢控或轉介立法會。

19. 這項制度提供足夠保障，使有關方面不可能隱瞞任何指稱行政長官涉嫌貪污的投訴。首先，以廉政公署的調查來說，如廉政公署決定結束個案或律政司決定不提出檢控，均會向審查貪污舉報諮詢委員會(諮詢委員會)提交詳盡報告，以供討論。諮詢委員會的成員包括知名的非官方人士，負責確保所有貪污投訴(包括行政長官涉嫌貪污的投訴)均獲妥善處理。我們認為毋須規定律政司司長就沒有轉介立法會的個

案向立法會提交報告，解釋理由。如調查涉及行政長官而廉政公署決定結束個案或律政司決定不提出檢控，會引起諮詢委員會對律政司司長應否把個案轉介立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取行動的問題作出討論。其次，一如先前解釋，只要向廉政公署提出投訴的人沒有披露廉政公署的調查，法例沒有禁止他向立法會提出同一投訴。

20. 我們認為如廉政公署不經律政司司長而直接向立法會報告有關行政長官觸犯《防止賄賂條例》所訂罪行的所有調查，是完全不恰當的。此舉難免會干涉律政司司長作為檢控當局的憲制職能(《基本法》第六十三條訂明這項職能不受任何干涉)，以及改變廉政公署的法定角色和職責。

21. 因此，我們依然認為，如有行政長官涉嫌貪污的投訴，行政長官應接受廉政公署的調查，而廉政公署則會向律政司司長作出報告，由律政司司長提供法律意見及考慮檢控。經廉政公署調查後如有理由懷疑行政長官可能犯了《防止賄賂條例》所訂罪行，廉政專員可將該事宜轉介律政司司長。律政司司長如基於廉政公署作出的轉介而有理由懷疑行政長官可能犯了《防止賄賂條例》所訂罪行，可把此事轉介立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動。凡有終止調查或結束個案的建議，均會一如以往，向諮詢委員會報告。

(E) 作出轉介後提供進一步資料

22. 一如先前解釋，鑑於《防止賄賂條例》第 30 條訂明的限制，我們建議加入第 31AA 條，訂明在廉政公署進行調查後，如有理由懷疑行政長官可能犯了《防止賄賂條例》所訂罪行，廉政專員可將該事宜轉介律政司司長；以及律政司司長如基於廉政專員作出的轉介而有理由懷疑行政長官可能犯了《防止賄賂條例》所訂罪行，可把此事轉介立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動。儘管建議的第 31AA 條的原意或運作，並不是要定下一套規管律政司司長如何處理所接收資料的機制，但條文內“可將該事宜提交(立法會)”涵蓋範圍廣闊，足以容許律政司司長就先前轉介立法會的個案向立法會提供進一步資料(如他決定這樣做)。

(F) 《防止賄賂條例》第 30 條

23. 我們在其他條例找不到任何與《防止賄賂條例》第 30 條相同的條文(即除非有合法權限或合理辯解，否則，披露受調查人的身分或某項涉嫌罪行的其他調查細節一般受到限制)。不過，據我們所知，某些條文規定在根據有關條例⁵執行規定或履行職能時所取得的資料必須保密(保密條文)(附件)。幾乎所有這類保密條文⁶都載有明文或隱含⁷的保密責任例外情況，例如根據有關條例或任何其他條例提起刑事法律程序或進行調查或以此為目的而作出的披露。因此，如行政長官嚴重違反有關的法定要求，保密條文似乎沒有禁止律政司司長接收可能導致檢控的有關資料，而律政司司長可基於這些資料，決定提出檢控或把此事轉介立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動。部分保密條文規定，未經有關當局同意，不得將在保密條文訂明的例外情況下披露的資料作進一步披露，或授權有關當局在根據保密條文披露資料時附加條件，規定未經有關當局同意，不得作進一步披露。不過，鑑於有關條例⁸的性質，該等保密條文似乎與行政長官的職務無關。

(G) 披露資料可獲豁免

24. 建議的第 31AA 條訂明，律政司司長可將有關事宜轉介立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動。因此，立法會議員履行《基本法》第七十三(九)條下的憲制職能時，可使用律政司司長轉介的資料。至於立法會議員可否因為根據《基本法》第七十三(九)條採取行動而向他人披露資料的問題，我們得到的法律意見是，在上述情況下披露資料可能屬《防止賄賂條例》第 30 條規定的合理

⁵ 舉例來說，《稅務條例》(第 112 章)第 4 條訂明，根據該條例獲委任或受僱執行該條例規定的人須作出保密誓言，對其在根據該條例執行其職責時可能獲悉與任何人的事務有關的一切事宜，均須保密及協助保密(根據該條例執行其職責時除外)。

⁶ 《人類生殖科技條例》除外。不過，該條例似乎與行政長官的職務無關。

⁷ 舉例來說，《稅務條例》沒有明文規定授權稅務局局長把資料轉交律政司司長，以徵詢意見及就涉嫌罪行提出起訴。不過，在 *Neil Pryde Ltd 訴 Chau Bryan, Magistrate [1995] 2 HKC 812* 一案中，上訴法庭裁定局長可這樣做，因為局長的職責是收集稅款和保障稅款收入，以及要求當時的律政司對某些以欺騙手段(包括企圖欺騙但不成功)取得的稅項減免個案提出起訴。

⁸ 即《保險公司條例》(第 41 章)、《銀行業條例》(第 155 章)、《香港科技園公司條例》(第 565 章)、《證券及期貨條例》(第 571 章)、《存款保障計劃條例》(第 581 章)及《財務匯報局條例》(第 588 章)。

辯解所涵蓋的範圍。鑑於議員的關注，我們現正考慮是否有需要在條例草案中明確訂明，立法會議員如為根據《基本法》第七十三(九)條採取行動而合理地需要向有關方面披露律政司司長轉介的資料，則可作披露，但我們須充分顧及第30條的政策原意，即在調查仍處於保密階段時須確保調查的完整性及保護受調查人的聲譽。

政務司司長辦公室行政署
律政司
二零零八年二月

有關保密的法定條文

1. 《保險公司條例》(第 41 章)第 53A 條
2. 《專業會計師條例》(第 50 章)第 32H 及 42G 條
3. 《氣體安全條例》(第 51 章)第 15 條
4. 《稅務條例》(第 112 章)第 4 條
5. 《銀行業條例》(第 155 章)第 120 條
6. 《放債人條例》(第 163 章)第 5 條
7. 《香港考試及評核局條例》(第 261 章)第 15 條
8. 《商業登記條例》(第 310 章)第 4 條
9. 《汽車(首次登記稅)條例》(第 330 章)第 4K 條
10. 《申訴專員條例》(第 397 章)第 15 條
11. 《噪音管制條例》(第 400 章)第 28 條
12. 《職業退休計劃條例》(第 426 章)第 77 條
13. 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)第 46 條
14. 《環境影響評估條例》(第 499 章)第 28 條
15. 《消防安全(商業處所)條例》(第 502 章)第 21 條
16. 《中醫藥條例》(第 549 章)第 154 條
17. 《電子交易條例》(第 553 章)第 46 條
18. 《人類生殖科技條例》(第 561 章)第 34 條
19. 《香港科技園公司條例》(第 565 章)第 31 條
20. 《證券及期貨條例》(第 571 章)第 378 條
21. 《消防安全(建築物)條例》(第 572 章)第 22 條
22. 《存款保障計劃條例》(第 581 章)第 46 條
23. 《結算及交收系統條例》(第 584 章)第 50 條
24. 《財務匯報局條例》(第 588 章)第 51 條
25. 《香港出口信用保險局條例》(第 1115 章)第 31 條