

政府總部  
勞工及福利局  
香港添馬添美道  
政府總部



LABOUR AND WELFARE BUREAU  
GOVERNMENT SECRETARIAT

Central Government Offices  
Tim Mei Avenue  
Tamar, Hong Kong

本函檔號 Our Ref.:

來函檔號 Your Ref.:

香港中區立法會道 1 號  
立法會綜合大樓  
立法會人力事務委員會秘書  
(經辦人：馬淑霞女士)

馬女士：

### 人力事務委員會 梁繼昌議員的來信

你曾在 2016 年 3 月 18 日來信，就梁繼昌議員所提出題為《2016 年公共利益披露條例草案》(「《條例草案》」) 的議員條例草案徵詢政府的意見。據我們了解，人力事務委員會(「事務委員會」) 委員在接獲政府的意見後，會決定事務委員會是否在日後的會議或與其他相關事務委員會舉行的聯席會議上討論該議題。

2. 經初步研究《條例草案》並諮詢一些決策局／部門後，我們確切認為人力事務委員會並非討論此項複雜議題的合適平台。值得指出的是，《條例草案》的涵蓋範圍十分廣泛，會影響到不同政策範疇。事實上，涉及的事項跨越多個不同領域，當中很多超越了勞工及人力的範疇。再者，當中一些事項需進行詳細研究和評估。另外，《條例草案》可能對其他法例有影響，而有關法例並不屬人力事務委員會的職權範圍。以下我們就有關事宜提出初步的分析，以便你們作出決定。請留意：此回覆不應視為政府對《條例草案》的完整及最終回應。

## 《條例草案》的目的及涵蓋範圍

3. 根據《條例草案》的詳題，《條例草案》的目的是向因公眾利益作出某些資料披露的人士提供保障。《條例草案》包含三個主要元素：(i) 合資格的披露類別；(ii) 披露的方式；以及(iii) 向身為告密者的僱員提供的保障，包括豁免僱員因作出受保護的披露而負上民事法律責任、禁止受到歧視或遭僱主解僱。《條例草案》的條文大致上以英國《1998年公眾利益披露法令》為藍本。

## 對《條例草案》的觀察

### 「合資格的披露」的涵蓋範圍

4. 《條例草案》第3條所載「合資格的披露」的定義似乎流於廣泛和含糊，在執行上會帶來實際問題。舉例來說，倘僱員合理地相信一宗刑事罪行相當可能發生、有人相當可能沒有履行法律義務、任何個人的健康或安全相當可能受到危害、相當可能發生司法不公，或相當可能破壞環境等，則披露有關資料便會輕易符合「合資格的披露」的準則。低而闊的門檻會產生大量無關重要而又微不足道的資料披露個案，而這不應是《條例草案》的目的。

5. 《條例草案》訂明的「合資格的披露」涵蓋多個範疇的資料，但經研究後發現《條例草案》所涵蓋的這些範疇須多加仔細考慮，試舉數例如下：

- (a) 《條例草案》保障的其中一項「合資格的披露」是「任何個人的健康或安全正在／相當可能受到危害」，這些字眼有別於美國及澳洲類似的告密法例的相關條文，該等條文以「對公眾健康或安全造成重大及明確的危害」為依歸。倘這項「合資格的披露」可適用於食物安全制度，則根據《條例草案》成為「合資格的披露」的門檻看來遠低於海外司法管轄區同等法例的門檻，即把「任何個人」的規定與「公眾健康及安全」的規定相提並論，況且《條例草案》並沒有訂明對「重大」及「明確」的規定。
- (b) 就第3(1)(d)條有關披露與任何個人的健康或安全相關的資料而言，可能有需要在保護敏感的健康資料（例如病人的醫療資料）的重要性與披露該等資料的意義之間，作出最佳的平衡。《條例草案》擬稿沒有處理專業法律責任問

題，特別是醫療／醫護專業人員的專業法律責任。至於如何在專業道德／法律責任／職責與《條例草案》之間取得平衡，則並不清晰。

- (c) 第 3(1)(e)條把環境「已經、正在或相當可能被破壞」的情況納入《條例草案》涵蓋的「合資格的披露」類別。眾所周知，所有人類活動都會對環境造成某程度的破壞。假設在現行法例下構成刑事罪行的破壞活動，將由第 3(1)(a)條涵蓋，因此第 3(1)(e)條看來是針對一些已經、正在或相當可能導致環境破壞但又在現行法例下不構成刑事罪行的行為。然而，《條例草案》並沒有就第 3(1)(e)條所針對的行為作出定義，實施第 3(1)(e)條會有實際問題。
- (d) 從政府採購的角度而言，預期《條例草案》對現行政策和程序，例如合約和解、調解及仲裁個案、招標工作、修訂／賠償事件、申索和解、公眾敏感資料、對承建商和顧問的表現評核、解決爭議事宜等方面會有重大影響。
- (e) 我們並認為擬議《條例草案》會連帶影響多項載有限制披露資料的法例（例如《官方機密條例》（第 521 章））。就公務員和公職人員而言，必須審慎評估《條例草案》對規管未經許可披露官方資料的政府規例和內部指引的影響。

6. 《條例草案》旨在向作出或同意作出受保護的披露的僱員提供僱傭保障，並在《僱傭條例》下就違反禁止終止僱傭關係或歧視的規定，訂立一項新罪行。《條例草案》相當可能會嚴重影響僱傭關係和個別僱主的商業秘密／機密資料的保障，有關方面必須與勞資雙方進行詳細諮詢和商議。另外，「合資格的披露」的涵蓋範圍十分廣泛，關乎發生刑事罪行、不履行法律義務、司法不公、健康及安全的保障（並無特別指明在工作地點內）、環境保護等，而當中大部分都超出僱傭範圍，這有需要先整理和釐清涵蓋的範圍，才能與勞資雙方作出聚焦和具成效的諮詢。

### 對《基本法》第七十四條的影響

7. 基本法第七十四條訂明：

「香港特別行政區立法會議員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府

運作者，可由立法會議員個別或聯名提出。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。」

議員不能提出任何對「公共開支」、「政治體制」或「政府運作」有重大影響(即「涉及」有關方面)的法律草案。除非得到行政長官的書面同意，凡涉及基本法第 74 條所指之政府政策的議員法律草案，均不得提出。

8. 儘管《條例草案》的背景資料第 23 段聲明「《條例草案》不涉及(i)公共支出，(ii)政治架構，(iii)政府運作，或(iv)政府政策的任何問題」，但在翻閱《條例草案》的內容後，政府得出一個強烈印象，認為上述說法並不真確。從上文各段載述的觀察清晰可見，《條例草案》極可能對現行跨決策局／部門的不同政府政策有重大影響，也不應低估對公共開支和政府運作的影響，相關的政府決策局／部門有需要作出完整的審視。

## 總結

9. 我們已應事務委員會的要求，在上文各段綜述政府對《條例草案》的初步觀察所得。《條例草案》涉及多項顯然須處理和解決的跨決策局／部門的重要政策事宜，而牽涉的法律問題可能更加複雜。無論如何，《條例草案》的主要事項，即涉及(i)合資格的披露類別；以及(ii)披露的方式，未必與任何人的僱用有關連。相反，當中大部分都涉及多項跨範疇的政策事宜，故不能單單着眼於僱傭關係。向擔當告密者的僱員提供保障所涵蓋的範圍十分廣泛，除免遭僱主解僱外，亦包括免負上民事法律責任和免受歧視，大多數情況都會超出僱傭的範圍。

10. 基於上述原因，我們確切認為由人力事務委員會討論此事宜並不合適。

勞工及福利局局長

(陳圳德 陳圳德 代行)

2016 年 6 月 1 日

副本送：勞工處處長（經辦人：陸慧玲女士）