理由陳述

修改第 10/2000 號法律

《澳門特別行政區廉政公署》

（法案）

一、前言

1. 第 10/2000 號法律《澳門特別行政區廉政公署》生效至今已超過十年，現在是適當時候對其作出檢討及修改。是次修法的主要目的有兩個：

(1) 提升廉政公署（以下簡稱“公署”）回應社會訴求的能力；

(2) 強化公署的職權，尤其是在行政申訴方面的職權，即加強公署的行政監察權。

2. 隨着第 19/2009 號法律《預防及遏止私營部門賄賂》於二零一零年三月一日生效，公署亦須在多個方面作出調整，包括：

(1) 組織架構；

(2) 人員配備及管理；

(3) 沿用的程序及方法；

(4) 現有的設備及設施。

送立法會第一文本

爲此，須先修訂第 10/2000 號法律。

3. 對於由公署負責偵查的案件應否在一定期間內完成或歸檔，長期成爲社會討論及關注的焦點。經充分考慮現行刑事訴訟制度及各項基本原則，並結合現今世界較先進的刑事偵查制度及原理，公署認爲須設定一個明確的偵查期間，以保障被調查人的基本權利，亦確保公署在調查時有法可依，藉此提高公署的辦案能力及水平。

4. 第 10/2000 號法律將行政申訴納入公署的職責範圍，規定公署可對行政作爲進行事前及事後的監察。總結過往的經驗，公署認爲有需要明確界定這種監察的制度及模式，以強化公署在促進行政體系現代化及提升行政效率方面的角色及重要性。

二、立法原則

1. 明確公署的反貪職責範圍

清晰界定公署在預防及遏止賄賂及欺詐行爲方面的職責範圍（見第三條）[1]，即除公共部門外，公署的反貪職責範圍現在亦覆蓋私營部門。

2. 清晰公署的行政申訴職責

在原有基礎上明確公署在行政申訴方面的角色，進而確立公署的多重監察身分 — 行政監察、效能監察及廉正監察。

3. 強化公署在執法及立法方面的主動作用

公署將調動人力資源，集合及總結在執法過程中發現的各種問題，繼而向政府建議修改不合時宜或存在缺點的法律規範。

4. 明確案件的偵查期間

在法治社會中，對時間的合理掌握往往是評定一個制度的公平性的重要準則之一。任何公權行爲，尤其是侵害性的公權行爲，皆應在一個合理期間內作出或完成，這理念既是人類尊嚴及價值的體現，亦是人類文明的底線，故明確規定《刑事訴訟法典》所定的偵查期間，經適當配合後適用於公署展開的偵查。

[1] 凡無明確指明法規名稱者，皆指《澳門特別行政區廉政公署組織法》。

5. 簡化年度工作報告的公佈方式

傳統的年度工作報告公佈方法是將其刊登在《澳門特別行政區公報》，但隨着科技的發展，全文刊登在《公報》的方式已不合時宜，亦不合程序經濟原則，故引入折衷方法，允許利用電子媒體公佈報告內容，但仍須在《公報》上刊登通告，供大眾知悉查閱該報告的途徑。

三、本法案建議的主要修改內容

1. 法律的名稱

建議將第 10/2000 號法律的名稱改爲《澳門特別行政區廉政公署組織法》，因爲，從立法技術而言，該名稱更能準確表達法規的內容。

2. 第一章標題

由於建議新增第二-A 條，故應根據該條所規範的主要內容在第一章的標題中加入“任務”一詞。

3. 新增第二-A 條

由於公署的防貪反貪職責範圍已延伸至私營部門，預計針對這方面的投訴及舉報將陸續出現。爲明確公署的任務，以及工作的範圍及方法，建議新增這一條文，清楚訂明公署的反貪及行政申訴職能範圍覆蓋各類型企業，在維護權利、自由及保障方面可介入某些特殊的支配關係。

4. 第三條 - 職責

(1) 第一款（一）項

根據第 19/2009 號法律《預防及遏止私營部門賄賂》第七條第二款的規定，第 10/2000 號法律第三條第一款（一）項的規定適用於對私營部門貪污行爲的調查，故建議在公署組織法內，關於職責一項的規定中引入相應表述。

(2) 第一款（二）項

建議將現行條文中“依刑事訴訟法”的表述改爲“依刑法及刑事訴訟法”，因爲，部分實體法的規則載於刑事訴訟法內，而程序法的規則亦見載於實體法（例如《刑法典》），從立法用語的角度而言，經修改的表述更爲嚴謹及準確。

(3) 新增第一款（三）項

基於上文第（1）點所述理由，建議加入本項以明確公署的調查範圍包括私營部門的賄賂行爲。

(4) 第一款（四）項

建議修改的理由與上文第（2）點所述者相同。

(5) 第一款（五）項

與現行第一款（四）項的內容基本一致，但按建議修改後的行文更爲完善。此外，現行條文中並無關於“行政申訴”的提述，但規範“廉政公署部門的組織及運作”的第3/2009號行政法規則有引述“行政申訴”的概念，故建議在公署的組織法內明確行政申訴的職責範圍，並明文規定以行使公權力的合法性及公共行政的公正與效率爲監察對象。

5. 第四條 – 權限

(1) （一）項

(a) 基於上文第 4 ·（1）點所述理由，建議在本項內引入相應表述。

(b) 由於建議新增第三條第一款（三）項，應將現行條

文中準用的“（三）項”改爲“（四）項”。

(2) （十一）項

由於葡文本中“serviços públicos”一詞既可理解爲“公共服務”，亦可理解爲“公共部門”，故建議修改有關行文，明確本項所規範的內容。

(3) （十二）項

總結過往的經驗，部分行政機關除在作出明示行爲時出現違法、不公的情況外，亦存在“不作爲”的情況，以致損害市民的合法權益，故建議在本項中明確指出公署可針對“不作爲”的情況發出勸喻，目的是加強監察及強化行政機關的守法意識。

(4) （十五）項

基於上文第 4·（1）點所述理由，建議在本項內引入相應表述。

6. 第五條 – 合作的一般義務

基於上文第 4·（1）點所述理由，建議將本條中“法人”一詞再仔細區分爲“公法人及私法人”。

7. 第六條 – 合作的特別義務

第一款

基於上文第 5·（1）·（b）點所述理由，應將現行條文中準用的“（四）項”改爲“（五）項”。

8. 第七條 – 不處罰的情況

第二款及第三款

基於上文第 5·(1)·(b)點所述理由，應將該兩款中準用的“(二)項、(三)項”改爲“(二)項至(四)項”，以及完善第三款的現有行文。

9. 第八條 – 保密義務的免除

第一款

基於上文第 4·(1)點所述理由，建議將本款中“法人”一詞再仔細區分爲“公法人及私法人”。

10. 第十條 – 程序自主

建議參照《行政程序法典》及《行政訴訟法典》的法律用語完善本條的行文。

11. 第十一條 – 程序

(1) 第一款

(a) 建議修改的理由與修改第三條第一款(二)項的理由相同。

(b) 基於上文第 5·(1)·(b)點所述理由，應將本款中準用的“(二)項、(三)項”改爲“(二)項至(四)項”。

(2) 第五款

根據《刑事訴訟法典》第二百二十八條的規定，因檢舉而開立偵查卷宗時，應通知檢察院，建議保留現行的制度，即由公署展開的偵查無需通知檢察院。

(3) 新增第六款

爲保障被調查人的基本權利，以及提高公署的辦案能力及水平，建議明確規定《刑事訴訟法典》第二百五十八條所定偵查期間適用於廉政公署展開的偵查案件。

(4) 第七款

建議完善現有行文，並規定在通知公署時應將控訴書、起訴批示及終局判決的副本一併提供，以便公署人員爲出庭作供作準備。

12. 第十二條 – 其他行爲及措施

(1) 第一款

基於上文第 5·(1)·(b) 點所述理由，應將本款中準用的“（四）項”改爲“（五）項”。

(2) 第五款

建議修改的目的是要明確以下兩點：

(a) 行政機關不接受或僅部分接受勸喻時，須說明拒絕接受的理由；

(b) 行政機關回覆的期間由原來的九十日縮短爲十五個工作日，因爲，九十日的期間委實過長，往往令問題變得更爲複雜，尤其在涉及當事人權益的情況下，可

能會錯過適時解決問題的機會。然而，顧及到勸喻所針對的問題可能具較高的複雜性，在這情況下，建議可將回覆期限延長。

(3) 第六款

爲完善現行條文，建議增加“在欠缺值得考慮的理由下”的表述。從反面的角度解釋，即行政機關可以基於合理理由而不接受公署的勸喻。

13. 第十三條 – 引導至其他機關

第一款及第二款

見上文第 10 點。

14. 第十四條 – 違令

第一款

建議完善本款的行文。

15. 第十五條 – 年度報告

新增第二款

考慮到將年度工作報告送刊《公報》並不符合快捷及經濟原則，且現代科技發達，應善用網絡及印刷品等其他方式公佈報告內容，故建議引入這一折衷機制，從而提升行政效率，並使報告內容得到更廣泛的傳播。

16. 第十八條 – 不得兼任

由於有必要加強公署參與推動修法及行政改革等工作的角色，再加上公署將舉辦各類課程及培訓活動，以強化內部人員的專業知識及技能，從而達至不斷提升人員執法水平的目的，故建議允許廉政專員適度參與其他公共職務，但須事先獲行政長官批准，且以該等職務屬有助於謀求公共利益者爲限。

17. 第二十二條 – 豁免權

爲貫徹公署獨立運作的法定原則，並使廉政專員依法行使職能作爲時無所瞻顧，建議明確界定廉政專員對其爲發出勸喻而作出的預備行爲及所發出的勸喻的免責範圍。

18. 第二十三條 – 停職、免職及辭職

第三款

建議完善本款的行文。

19. 第二十九條（顧問、調查員及其他人員）標題及第一款、第三十一條（當局權力的保障）第一款、第三十四條（準用）第一款及第二款，以及第三十六條（使用武器）第一款

第 1/2005 號行政法規（其修改核准《行政長官辦公室及司長辦公室通則》的第 14/1999 號行政法規）第二條規定撤銷“技術顧問”官職，故建議在公署的組織法內亦刪除這一職位，以避免引起行政法規可否變更法律的內容這一疑問。

20. 第三十五條 – 工作證

第三款

爲貫徹依法行政的原則，應明確界定法律所賦予的職權，亦爲防止出現誤用或濫用職權的情況，故建議加入“於執行職務時”作爲行使有關職權的法定前提。

21. 新增第三十一-A 條 – 特別義務

爲嚴格遵守《基本法》及適用於澳門特別行政區的國際公約的規定，保障居民的權利、自由及保障，以及確保公署依法履行職責，建議增加本條文，以明確規範廉政專員的輔助人員的特別義務。

22. 第三十八條 – 行政及紀律懲戒權限

第三款

特區政府在《二零一零年財政年度施政報告》中提出完善廉政公署人員紀律監察委員會的職能，進一步明確其權責範圍。爲配合政府施政，建議將該委員會的監察範圍由現時的“紀律投訴問題”擴大至“非刑事性質的投訴所涉及的問題”，藉此創造條件使該委員會進一步發揮其應有的監察角色與作用。