

(香港大律師公會用箋)

與中止立法會會期有關的問題

1. 香港大律師公會(下稱“大律師公會”)擬探討以下問題：
 - (a) 中止立法會會期的權力屬於行政長官還是立法會主席；
 - (b) 決定立法會會期開始及結束日期的權力屬於行政長官還是立法會主席；及
 - (c) 在立法會會期中止期間，立法會及轄下委員會除了可在行政長官要求召開立法會緊急會議的情況下恢復運作外，是否還可在其他情況下恢復運作。

行政長官與立法會的關係

2. 根據佳日思教授的意見，政治及行政機構的設計和彼此之間的關係，是建基於分權的原則。他指出，根據《基本法》，本港行政機關與立法機關的分權相當清晰，而採納有關的原則反映了政治環境出現重大改變。舉例而言，行政長官有別於英國殖民地時代的總督，已不再是立法機關之首。另一方面，雖然立法機關獲賦予監察行政機關的職能，但行政長官有權將立法機關解散。佳日思教授亦認為，現時的政治架構旨在達到互相制衡的目的。

3. 前基本法起草委員會委員蕭蔚雲教授認為，《基本法》第四十九、五十及五十二條建立了一個行政長官與立法會互相制衡的機制，而兩者的相互配合則體現在第五十四、五十五及五十六條。蕭教授提出了一個論點，就是香港特別行政區(下稱“香港特區”)的立法會有別於殖民地時代的立法局(是總督的諮詢組織)，前者是名副其實的立法機關。行政長官的地位與總督並不相同，他不必兼任立法會主席，集行政、立法權力於一人。

4. 雖然蕭教授的主要論據是，鑒於行政長官肩負的憲制角色，行政長官不能擁有總督的所有權力，但他認為行政長官應保留一些與總督所行使者大致相同的權力，包括：(i)簽署獲立法會通過的法案及頒布法律的權力；(ii)委任法官及公職人員和將他們免職的權力；及(iii)赦免觸犯刑事罪行的人或減免他們的刑罰的權力。

行政長官有否指定立法會會期開始日期或中止會期的權力

5. 行政長官的權力源自《基本法》。若他作出任何未獲《基本法》條文賦予憲制權限的作為，或其作為超越所賦予的憲制權限，均會被視作越權，因而屬於不合法。

6. 《基本法》並無條文明確賦予行政長官召開任何立法會會議或指定立法會會期或任期開始日期的權力。《基本法》亦沒有明文賦權行政長官決定立法會會期的相關日期或中止立法會會期。

7. 倘行政長官無權指定立法會會期開始日期，他也無權中止立法會會期。《基本法》第七十二(五)條只容許行政長官要求立法會主席召開緊急會議。負責召開會議的是立法會主席，而非行政長官。

8. 《基本法》第四十三條第一款訂明，行政長官是“香港特別行政區的首長，並代表香港特別行政區”，這並不表示行政長官憑藉該條文，擁有某些在《基本法》其他條文所訂權力以外的權力。反之，《基本法》第四十八條及其他明文賦予行政長官權力的條文，體現了《基本法》第四十三條所陳述的一般性規定。這觀點與蕭教授的意見並無矛盾。不過，雖然《基本法》的條文規定如此，但這並不表示行政長官不能藉根據《基本法》制定的特區法例，獲賦予其他權力。只要並無抵觸《基本法》的規定，行政長官也可擁有該等權力。因此，問題在於《立法會條例》(下稱“該條例”)第6、9(1)及(2)條是否與《基本法》的任何條文抵觸。

9. 就法律規定而論，《基本法》並無訂定條文，就把指定立法會會期開始日期或中止會期的權力賦予任何指定的人作出規定。因此，大律師公會認為，要解答探討中的問題，不能僅僅研究《基本法》條文下的合法性，而是須要在符合法律條文和依法正當行事兩種做法之間，作出適當的選擇取捨，包括該條例第6、9(1)及(2)條所訂的現行安排。

誰應擁有指定立法會會期開始日期或中止會期的權力

10. 殖民地時代的總督擁有中止立法局會期的權力，因為他是英女皇的憲制代表，也是制定法律的人。

11. 《基本法》第六十六條訂明，立法會是香港特區的立法機關，而第七十三(一)條則是立法會在立法過程中自我規管的法律依據。大律師公會認為，指定立法會會期開始日期或中止會期的權力，可屬於上述自我規管的範圍內。賦權立法會主席訂定立法會會期開始和中止的日期，並沒有抵觸《基本法》第七十二(三)條的規定。

12. 政制事務局在所提交文件的第11段中指出下述問題：

“11. 從實際安排方面來看，新一屆的立法會主席要到第一次立法會會議舉行後才會選出。在此之前，並沒有立法會主席可為新一屆立法會定出第一次會期的開始日期。至於訂定某一屆立法會最後會期的結束日期，這需要與中止會期的日期協調。……”

13. 《議事規則》第4條規定，立法會主席的任期至立法會解散為止。該條例第4(6)條訂明，立法會如沒有由行政長官按照《基本法》提早解散，則在緊接其任期完結之後解散。由此推論，立法會主席在會期中止期間將繼續在任，而至上一屆任期完結(即整個4年任期屆滿)後才隨即卸任。

14. 由於中止立法會會期與立法會解散並不相同，在任的立法會主席沒有理由不能預先訂定下屆立法會任期的開始日期。考慮到政制事務局提出的上述觀點，大律師公會認為，若立法會主席獲賦權預先訂定下屆立法會任期的開始日期，此一權力便應在《立法會條例》而非《議事規則》中訂明。

立法會在會期中止期間恢復運作

15. 中止會期的作用是停止立法會的一切事務，但根據《基本法》第七十二(五)條及《議事規則》第15(1)條的規定，如應行政長官的要求召開緊急會議，則屬例外。

16. 大律師公會同意，若容許立法會在法律訂明以外的情況下恢復處理事務，有違中止會期的目的。

總結意見

17. 總括而言，大律師公會的意見綜述如下：

- (a) 《基本法》的條文並無以明示或默示方式，就把指定立法會會期開始日期或指令中止立法會會期的權力賦予任何指定的人作出規定。
- (b) 該條例及《議事規則》賦予行政長官訂定立法會會期的相關日期或中止會期的權力，看來並無抵觸《基本法》的任何條文。另一方面，立法會主席擁有該等權力，亦可屬於立法會在立法過程中自我規管的範圍內，不過最好透過主體法例來作出這樣的授權。
- (c) 鑒於《基本法》條文所施加的規限，在立法會會期中止期間，立法會除了可在行政長官要求召開緊急會議的情況下恢復運作外，在其他情況下不得恢復運作。

2005年4月29日