

立法會
Legislative Council

(只透過電郵發放)
立法會CB(3) 667/19-20號文件

檔 號 : CB(3)/P/2/LSD
電 話 : 3919 3300
日 期 : 2020年7月23日
發文者 : 立法會秘書
受文者 : 立法會全體議員

**法律事務部就《基本法》第七十七條
的詮釋及應用擬備的資料摘要**

經立法會主席同意，現附上立法會秘書處法律事務部擬備的上述資料摘要，供議員參閱。

立法會秘書

(衛碧瑤代行)

連附件

立法會 *Legislative Council*

立法會 LS 112/19-20 號文件

檔號：LS/A/05B

法律事務部就《基本法》第七十七條的 詮釋及應用擬備的資料摘要

目的

本文件旨在就有關《基本法》第七十七條的詮釋及應用的事宜提供資料，以回應近期部分議員在立法會會議及委員會會議上所作的查詢。

《基本法》第七十七條

2. 《基本法》第七十七條訂明如下：

"第七十七條

香港特別行政區立法會議員在立法會的會議上發言，
不受法律追究。"

3. 根據基本法諮詢委員會的紀錄，《基本法》第七十七條是源出於現行的香港法例第 382 章。¹

4. 第 382 章第 3 及 4 條訂明如下：

"3. 言論及辯論的自由

在立法會內及委員會會議程序中有言論及辯論的自由，而此種言論及辯論的自由，不得在任何法院或立法會外的任何地方受到質疑。"

¹ 基本法諮詢委員會在 1988 年 10 月發出的《基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告第五冊》：香港基本法起草過程概覽 [中冊]，第 799 頁。

"4. 有關法律程序的豁免權

不得因任何議員曾在立法會或任何委員會席前發表言論，或在提交立法會或委員會的報告書中發表的言論，或因他曾以呈請書、條例草案、決議、動議或其他方式提出的事項而對他提起民事或刑事法律程序。"

與《基本法》第七十七條的詮釋及應用相關的事宜

5. 在實行英國議會模式的司法管轄區，國會議員享有類似《基本法》第七十七條和第 382 章第 3 及 4 條所訂的特權或豁免權。有關特權或豁免權在該等司法管轄區被認為屬於議會特權範圍內的事宜。厄斯金梅(Erskine May)對"議會特權"所下的定義如下：

"議會特權是每個議院作為"國會高等法院"的組成部分集體享有的和每個議院的議員個別享有的某些權利相加所構成的；倘若沒有此等權利，議院及議員將無法履行其職能，而此等權利亦超越其他團體或個別人士所享有的權利。

某些權利及豁免權，例如免遭逮捕或言論自由，主要由每個議院的個別議員行使。它們存在的目的是為了讓每個議院的議員能有效地履行所屬議院的職能。其他權利及豁免權，例如懲處藐視行為的權力及規管本身組成的權力，則主要屬於每個議院集體所有，以保障其議員及維護本身的權威和尊嚴。然而，從根本上說，議員享有個別特權，只是確保議院的集體職能得到有效履行的方法。"²

6. 以上說明，英國國會議員得到特權，包括言論自由，只是確保下議院的集體職能得到有效履行的方法。這項原則亦已為實行英國議會模式的司法管轄區所採納。此外，根據該等司法管轄區的既定法律，法院有權或具有司法管轄權審查某項特權是否存在及決定其範圍或程度。一旦如此作出決定，法院將不會審查議會如何選擇行使或應用該項特權。在不確定的情況下，被普遍接受的原則是法院具有司法管轄權決定某項聲稱的特權的確切程度或範圍。³ 法院在決定議會特權的範圍或界限

² 厄斯金梅編著的《議會慣例》(Parliamentary Practice)，第 25 版，第 239 頁。

³ 這是一項沿用已久的原則，源自 *Stockdale v Hansard* [1839] 9 Ad and El 一案，第 208-210 頁。亦請參看 *Canada (House of Commons) v Vaid* [2005] 1 SCR 667。

時，會採用"必要性"的驗證準則，檢視所聲稱的特權是否立法機關履行其職能所必須的。⁴

7. 在香港，上訴法庭近期在**律政司司長訴梁國雄**這宗裁判法院上訴案件(HCMA 520/2018)中曾考慮與第 382 章第 3 及 4 條的詮釋及應用有關的事宜。在該案中，上訴法庭在審視第 382 章的立法歷史及英國法學中的議會特權法(包括言論及辯論的特權)後，就第 382 章第 3 條作出以下意見：

- (a) 由於第 382 章第 3 條是一項法定條文，法院會以詮釋成文法則的方法去決定該條文的範圍。在《基本法》的憲制框架下，法院會裁定立法會是否具有某項權力、特權或豁免權。議會特權的範圍亦應由法院來裁定。此做法與英國法院所採取的做法一致。⁵
- (b) 殖民地立法機關的特權及豁免權與英國國會在每一方面擁有的特權及豁免權並不相同。這是因為英國國會的議會特權源自其作為法院的權力，而這並不適用於殖民地立法機關。1997 年前的立法局享有的特權及豁免權源於自身必要性這項普通法原則。根據這項原則，殖民地立法機關被視為擁有這些必然附帶於其作為立法機關的身份的特權及豁免權。⁶
- (c) 第 382 章第 3 條以英國《人權法案》(1689 年)第 9 條為藍本，該條文被英國法院確認為提供絕對保障。言論自由是指立法會議員有討論所要討論的事項的自由，但不代表其表達意見的方式不受任何限制。⁷
- (d) 賦予立法會議員特權及豁免權的目的，不是將他們置於法律之上。第 382 章第 3 及 4 條所賦予的保障及其他特權和豁免權，旨在使立法會能獨立地和不受外界干擾地執行其職能。議員不會僅因他們的身份而享有民事或刑事訴訟的豁免權。因此，若議員

⁴ *New Brunswick Broadcasting Co. v Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)* [1993] 1 SCR 319; *Vaid, supra*。

⁵ **律政司司長訴梁國雄** (HCMA 520/2018)，第 14、15 及 17 段。

⁶ HCMA 520/2018，第 20 至 22 段。

⁷ HCMA 520/2018，第 55 及 56 段。

被控觸犯一些與他們立法職能無關的一般罪行，他們不會享有豁免權。⁸

- (e) 第 382 章的主要目的是提供一個安全和有尊嚴的環境，讓立法會可有序有效地履行職能及處理事務。第 382 章第 3 條所訂的特權，不得以違背或不符合第 382 章的主要目的或甚至使該主要目的不能達成的方式行使。⁹

8. 終審法院在 *香港特別行政區 訴 梁曉陽*(FACC 5/2017) 一案中，就《基本法》第七十八條¹⁰及第 382 章第 3 至 5 條賦予的特權及豁免權作出的意見，或有助了解法庭會如何詮釋《基本法》第七十七條。在該案中，終審法院表示，《基本法》第七十八條及第 382 章第 3 至 5 條的目的，是要確保言論及辯論自由，而它們對立法過程是必需的。與英國最高法院在 *R v Chaytor*¹¹一案中就普通法中有關議會特權的解釋一致，終審法院認為上述條文不會限制立法機關成員干犯一般刑事罪行須負的刑事法律責任，而就有關罪行的執法不會對立法會的核心事務造成不良影響。¹²

9. 至於《基本法》第七十七條和第 382 章第 3 及 4 條的範圍，在 *香港特別行政區行政長官 訴 立法會主席*(HCAL 185/2016)一案中，原訟法庭在考慮立法會議員所作的宣誓是否受第 382 章第 3 及 4 條和《基本法》第七十七條賦予的豁免權所保障時，認為第 382 章第 3 及 4 條賦予立法會議員的豁免權，只涵蓋在立法會會議上就辯論所作的言論和發言(口頭或書面)。¹³ 原訟法庭並認為，《基本法》第七十七條中的"發言"一詞是指一名立法會議員以立法會議員的身份行使職權和履行職能時，在立法會會議上進行正式辯論的過程中所作的陳述和發言。¹⁴

10. 根據上述案例，《基本法》第七十七條和第 382 章第 3 及 4 條提供的保障並非不受限制。如一名議員以他在立法會或委員會會議過程中作出的作為是在行使或宣稱行使言論及辯論

⁸ HCMA 520/2018，第 42、50 及 51 段。

⁹ HCMA 520/2018，第 59 及 75 段。

¹⁰ 《基本法》第七十八條內容如下："香港特別行政區立法會議員在出席會議時和赴會途中不受逮捕。"

¹¹ [2011] 1 AC 684。

¹² FACC 5/2017，第 21 及 22 段。

¹³ HCAL 185/2016，第 88 段。

¹⁴ HCAL 185/2016，第 86 段。

自由為理由，要求得到上述保障，法庭會考慮有關作為或行為對履行立法會的憲制職能本身是否必要。¹⁵ 若議員被控觸犯一般罪行，而執行有關罪行不會對立法會的核心事務造成不良影響，則議員不會享有豁免權。再者，行使該項特權的方式不得違背或抵觸第 382 章的主要目的，亦即創造一個安全和有尊嚴的環境，令立法會能有序有效地處理事務。

11. 《基本法》第七十七條是《基本法》條文之一，在詮釋這項條文時，亦必須考慮終審法院在詮釋《基本法》方面已確立的方法。在吳嘉玲及其他人 訴 入境事務處處長(1999) 2 HKCFAR 4 一案中，終審法院首席法官李國能在判詞(參看第 28 頁 C 至 I 節)中說明：

"詮釋如《基本法》般的憲法時，法院均會採用考慮立法目的這種方法，而這方法亦已被廣泛接納。法院之所以有必要以這種方法來詮釋憲法，是因為憲法只陳述一般原則及表明目的，而不會流於講究細節和界定詞義，故必然有不詳盡及含糊不清之處。在解決這些疑難時，法院必須根據憲法本身及憲法以外的其他有關資料確定憲法所宣示的原則及目的，並把這些原則和目的加以貫徹落實。因此，在確定憲法性文件的真正含義時，法院必須考慮文件的目的和有關條款，同時也須按文件的背景來考慮文本的字句，而文件的背景對詮釋憲法性文件尤為重要。

關於目的方面，制定《基本法》的目的是按照《聯合聲明》所闡述及具體說明的中國對香港的基本方針政策，在"一國兩制"的原則下成立與中華人民共和國不可分離的香港特別行政區，並實行高度自治。在確定《基本法》某項條款的目的時，法院可考慮該條款的性質，或《基本法》的其他條款，或參照包括《聯合聲明》在內的其他有關外來資料。

有關文本所使用的字句，法院必須避免採用只從字面上的意義，或從技術層面，或狹義的角度，或以生搬硬套的處理方法詮釋文意。法院必須考慮文本的背景。《基本法》某項條款的文意可從《基本法》本身及包括《聯

¹⁵ 在律政司司長 訴 梁國雄(HCMA 520/2018)一案中，上訴法庭認為，給予立法會議員作出第 382 章第 17(c)條所指的不檢點行為的自由，作為第 382 章第 3 條的特權的一部分，從而擾亂立法會事務或侵犯其他議員的言論及辯論自由，對履行立法會的正當職能本身並非必要(參看第 60 段)。

合聲明》在內的其他有關外來資料中找到。法院也可藉用語傳統及文字慣用法去了解所用的文字的意思。"¹⁶

12. 鑒於上述的詮釋方法，倘若日後出現關乎《基本法》第七十七條所訂特權或豁免權的應用或範圍的問題，法院在詮釋《基本法》第七十七條時，不會單獨地考慮該條文，而是會一併考慮《基本法》的目的及《基本法》的其他條文或有關外來資料，從而詮釋《基本法》第七十七條。基於上文第 7 至 10 段所述法庭就賦予議員的特權及豁免權作出的意見，法院在詮釋及決定《基本法》第七十七條的範圍時，相當可能會考慮一名議員在行使或宣稱行使《基本法》第七十七條所賦予的特權時所作出的作為，對履行《基本法》第七十三條所訂的立法會憲制職能本身是否必要；有關作為是否涉及與立法會的憲制職能無關的一般罪行；以及該特權的行使是否與《基本法》的主要目的一致。

13. 一如終審法院在吳嘉玲案中所說明，制定《基本法》的目的是按照《聯合聲明》所闡述及具體說明的中國對香港的基本方針政策，在"一國兩制"的原則下成立與中華人民共和國不可分離的香港特別行政區，並實行高度自治。此目的已在《基本法》第一條¹⁷和《基本法》第十二條¹⁸中確立。在《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》("《國安法》")第二條中，《基本法》第一條和《基本法》第十二條的規定被描述為關乎香港特別行政區法律地位的規定，亦是《基本法》的根本性條款。當中亦訂明香港特別行政區任何機構、組織和個人行使權利和自由，不得違背《基本法》第一條和《基本法》第十二條的規定。基於上述司法判決，若日後有個案涉及《基本法》第七十七條相對於《國安法》的應用情況，法院會在考慮相關原則及個別個案的實際情況後，決定《基本法》第七十七條應如何詮釋。

立法會秘書處
法律事務部
2020 年 7 月

¹⁶ 請亦參看終審法院就入境事務處處長訴莊豐源(2001) 4 HKCFAR 211 一案所作的判決。

¹⁷ 《基本法》第一條內容如下："香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。"

¹⁸ 《基本法》第十二條內容如下："香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。"