

立法會

Legislative Council

立法會LS71/06-07號文件

《兩鐵合併條例草案》委員會

《議事規則》第57(4)(a)條的適用性及 與《兩鐵合併條例草案》的詳題有關的事宜

目的

本文件的目的是臚列與《議事規則》第57(4)(a)條的適用性有關的程序事宜，以便協助《兩鐵合併條例草案》委員會委員考慮個別委員可能對條例草案提出的修正案，是否一如該規則所規定，與該條例草案的主題有關。

2. 本文件亦會因應法案委員會部分委員就《兩鐵合併條例草案》的詳題的草擬方式可能抵觸《基本法》所提出的關注，從憲制角度分析該條例草案的詳題的效力。

就法案進行的程序

3. 為了可以從文意來理解載於下文第6至12段與《議事規則》第57(4)(a)條的適用性有關的程序事宜，應注意的是，只有在二讀某項法案的議案獲通過後，有關對法案作出擬議修正案的議事規則才會變得相關。

4. 根據《議事規則》第55(1)條，二讀法案的議案如獲通過，該法案即告付委予全體委員會，而根據規則第56(1)條，該全體委員會只可討論該法案的細節，不得討論其原則。

5. 根據《議事規則》第54(8)條，二讀法案的議案如被否決，不得再就該法案進行其他程序。

必須有關的規定

6. 就法案修正案必須有關的規定載於《議事規則》第57(4)(a)條，該條有以下規定——

"修正案必須與法案的主題及有關係文的主題有關。"

7. 《議事規則》第57(4)(a)條並不阻止藉着加入一項或以上的新條文來提出修正案。規則第56(2)條清楚說明這一點，該條訂明在二讀有關法案的議案獲通過後，獲付委某法案的全體委員會有權對法案作出其認為適當的修正，但修正案(包括新條文及新附表)必須與法案的主題有關。

8. 從《議事規則》第56(2)條及第57(4)(a)條可以看到，就法案現有條文提出擬議修正案及在法案加入新條文的問題關鍵均在於有關修正案是否與法案的主題有關。

立法會主席就擬議修正案是否有關的問題作出裁決時所考慮的因素

9. 根據慣常做法，政府當局會獲邀就議員提出的修正案是否符合《議事規則》第57(4)(a)條的規定表達意見。倘若政府當局認為擬議修正案不符合該等規定，有關議員會被要求對該意見作出回應。立法機關法律顧問其後會被要求提供意見。立法會主席最後會就擬議修正案可否准予提出作出裁決。

10. 根據立法會主席過往就某項擬議修正案是否相關的問題所作的裁決，立法會主席就此問題作出決定前，似乎會先就有關法案的範圍得出意見，然後再據此考慮擬議修正案的效力是否在該範圍之內，並因而與法案的主題有關。¹

11. 在考慮某項法案的範圍或主題的問題時，立法會主席可以考慮所有相關的因素，包括該項法案的詳題、摘要說明及立法會參考資料摘要。已被採用的做法之一是將某項法案的詳題連同載於該項法案內相關條文的範圍一併參閱。此做法曾應用於以一般性詞句來撰寫法案詳題的情況。² 亦有若干情況是立法會主席認為有需要確定某項法案的基本主題，然後考慮擬議修正案有否改變此等基本主題或只是修訂法案的細節的效力。在決定甚麼構成某項法案的基本主題時，立法會主席可以考慮該項法案的詳題及該項法案內個別條文的法律效力。³ 根據這個做法，倘若立法會主席認為某項擬議修正案的效力不是刪除該項法案主要的立法建議，因而不構成改變該項法案的基本主題，則擬議修正案便獲准予提出。

¹ 請參閱立法會主席於2006年7月31日及2006年8月1日就《截取通訊及監察條例草案》所作的裁決，作為採用這個做法的例子。

² 舉例而言，關於《1999年教育(修訂)條例草案》，雖然有關詳題是以一般性詞句撰寫，旨在修訂《教育條例》，但在立法會主席於2000年3月10日就該條例草案作出的裁決中，她在得出該條例草案的範圍是修訂《教育條例》(第279章)，使政府可執行其只就有關資助學校校長及教員的退休年齡制定的政策的意見時，曾考慮了條例草案中擬議條文的範圍。

³ 在立法會主席分別於1999年11月29日及2001年6月26日就《提供市政服務(重組)條例草案》及《2000年入境(修訂)條例草案》所作的裁決中，立法會主席曾考慮有關條例草案的詳題及條例草案中相關條文的法律效力，以決定擬議修正案是否涉及有關條例草案的基本主題，而非其細節。

12. 立法會主席可以考慮的其他相關因素包括法案的摘要說明及立法會參考資料摘要。然而，此等因素沒法鉅細無遺地一一列出，因為每種情況取決於本身的事實。曾有若干個案是立法會主席參閱法案的詳題及摘要說明以外的因素。⁴ 至於某項法案的立法會參考資料摘要，立法會主席會因應個別個案的事實，考慮立法會參考資料摘要內載列的資料與她所作考慮的相關或有用程度。⁵ 另一方面，不能單憑若干事宜曾經在法案委員會討論，或法案委員會曾花時間討論此等事宜，便指該等事宜與法案的涵蓋範圍或主題有關。在法案委員會會議的討論中被認為相關的事宜，不一定與法案委員會正在考慮的法案的主題有關。⁶

《兩鐵合併條例草案》的詳題

13. 根據《兩鐵合併條例草案》的詳題，條例草案的其中一個目的是就根據《地下鐵路條例》(第556章)規管(並非在就使用任何由香港鐵路有限公司經營的鐵路服務或巴士服務而須繳付的車資方面的規管)香港鐵路有限公司在經營地下鐵路以外經營若干鐵路及巴士服務(包括關於該等鐵路的安全的所有方面)作出規定。

14. 《兩鐵合併條例草案》委員會部分委員對條例草案詳題的草擬方式表示關注，因為在詳題使用除外條款可能會令立法會議員無法就有關使用任何由香港鐵路有限公司經營的鐵路服務或巴士服務而須繳付的車資的規管提出修訂。委員要求法律事務部就條例草案詳題的草擬方式是否抵觸《基本法》提供意見。

15. 根據《基本法》第六十二(五)條，香港特別行政區政府有擬定並提出法案、議案、附屬法規的職權。《基本法》第七十三條列明香港特別行政區立法會(下稱"立法會")的職權。根據《基本法》第七十三(一)條，立法會有根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律的職權。《基本法》第七十三(一)條中"根據本法規定並依照法定程序"的語句被詮釋為，立法會不但須按《基本法》行事，亦須按立法會根據《基本法》第七十五(二)條有權自行制定的議事規則行事，以便就立法會制定、修改或廢除法律的方式作出規限。⁷ 因此，立法會制定、修改或廢除法律的權力可以說是受《基本法》和《立法會議事規則》所規限。

⁴ 以《地下鐵路條例草案》(下稱"《地鐵條例草案》")的個案而言，立法會主席考慮了載於《地鐵條例草案》立法會參考資料摘要附件中由政府與地下鐵路公司簽訂的營運協議的主要條文摘要。該份摘要是《地鐵條例草案》以外的資料，但獲立法會主席認為與其對有關條例草案的範圍或主題所作的考慮有關。

⁵ 請參閱立法會主席於2006年7月10日就《2006年博彩稅(修訂)條例草案》的裁決。

⁶ 在2006年5月4日立法會主席就楊森議員對《2006年行政長官選舉及立法會選舉(綜合修訂)條例草案》關乎在只有一名行政長官候選人及重新開放提名的情況下的提名安排提出擬議修正案的裁決中，立法會主席裁定，雖然在只有一名候選人獲有效提名的情況下有導致另一輪提名的可能性，以及建議的相應選舉安排曾在法案委員會內討論，但立法會主席裁定議員的擬議修正案不屬於條例草案的範圍。

⁷ 梁國雄訴香港特別行政區立法會主席及律政司司長，CFI, HCAL87/2006, 2007年1月22日。

16. 雖然根據《基本法》，政府和立法會分別獲賦權提出法案，以及制定、修改或廢除法律，但《基本法》沒有列明向立法會提出法案及制定或修改法律所涉及的程序。這些程序載於立法會根據《基本法》第七十五條制定的《議事規則》內。《議事規則》第50條訂明提交立法會的法案須符合的規定。有關規定包括：法案須有一詳題，以一般性詞句說明該法案的主旨⁸，以及須附有摘要說明，以非專門性文字，解釋法案的內容及目的⁹。《議事規則》第57(4)、(5)及(6)條列明有關法案的修正案的規定。與現時的情況有關的條文為《議事規則》第57(4)(a)條。該條規定，修正案必須與法案的主題有關。¹⁰

17. 為符合《議事規則》第50條的規定，政府當局在《兩鐵合併條例草案》內加入詳題，本意是列明條例草案的主旨。雖然《議事規則》第50(3)條列明有關法案詳題的一般規定，但《議事規則》並沒有條文訂明詳題可或不可使用何種方式草擬。在有關條例草案的詳題使用除外條款可被視為以另一種方式列明條例草案的主旨，《基本法》或《議事規則》並沒有禁止此用法。有意見認為，《兩鐵合併條例草案》詳題現時的草擬方式會產生限制議員修訂條例草案的權力的效果，因為有關規管車資的修正案可能不獲接納，原因是此等修正案與法案的主題可能無關。然而，應留意的是，須與法案主題有關的規定並非《基本法》施加的規定，而是《議事規則》所訂明的規定。根據法院的裁定，《議事規則》是立法會根據《基本法》第七十三(一)條在行使其制定、修改和廢除法律的職權時須依照的其中一項在憲法上具約束力的法定程序。¹¹

18. 鑒於上文第15至17段所述，《兩鐵合併條例草案》詳題的草擬方式似乎並不涉及抵觸《基本法》的問題。

立法會秘書處
法律事務部
2007年5月16日

⁸ 《議事規則》第50(3)條。

⁹ 《議事規則》第50(7)條。

¹⁰ 《議事規則》第57(4)(a)條的條文載於上文第6段。

¹¹ 梁國雄訴香港特別行政區立法會主席及律政司司長(出處同上)。