

立法會

Legislative Council

立法會LS67/11-12號文件

有關立法會《議事規則》 第92條適用範圍

在內務委員會2012年5月18日的會議上，議員要求法律事務部提供文件，說明立法會《議事規則》第92條的適用範圍。

2. 本文件載列第92條的來由、其目的及適用範圍。除非另外說明，否則本文件所提述的所有規則，均指《議事規則》的各項規則。

第92條的來由

3. 《議事規則》於1998年7月2日由首屆立法會依據《基本法》第七十五條賦予立法會自行制定議事規則的權力制定。該等規則從1997年前的立法局《會議常規》改編而成，其後曾不時作出修訂。有關編改是基於保持有關規則的延續性及配合基本法條文的需要而作出。

4. 第92條保留了首屆立法會原來所用的字眼，即：

"92. 議事規則未有規定的程序

對於本議事規則內未有作出規定的事宜，立法會所須遵循的方式及程序由立法會主席決定；如立法會主席認為適合，可參照其他立法機關的慣例及程序處理。"。

第92條可追溯至立法局1968年版《會議常規》第69條，其規定如下：

"69. 在存疑情況下的程序

對於本《會議常規》內未有作出規定的事宜，或在任何其他存疑的情況下，只要對本局適用及不抵觸本局的《會議常規》或慣例，便須遵循大不列顛及北愛爾蘭國會下議院的常習及慣例，但下議院藉會議常規施加的限制則不得擴及本局或其議員，直至本局藉會議常規就相若限制作出規定。"。

在1971年，《會議常規》第69條被修訂為：

"69. 會議常規未有規定的程序

對於本《會議常規》內未有作出規定的事宜，立法局所須遵循的方式及程序由立法局主席決定；如立法局主席認為適合，可參照英國下議院的慣例及程序處理。"。

一如1971年第138號法律公告所述，作出上述修訂的原因是，"整體而言，採用下議院慣例有時並不理想。在這些慣例中，部分的範圍含糊不清，而部分對香港又並不適合"。

5. 《會議常規》第69條原本旨在讓本地的立法機關採用及依循英國下議院的常習及慣例。根據此項常規，擬被採用的英國常習及慣例如並不限制立法局或其議員，便會自動獲得採用。如該等常習及慣例構成一項限制，則只可透過立法局將其制定為會議常規予以採用。甚麼常習及慣例會構成《會議常規》第69條所指的限制，卻並不清晰。

6. 於1971年，上述移用常習及慣例的機制被修改，給予立法局主席酌情決定權，就《會議常規》內未有作出規定的任何事宜，決定立法局所須遵循的方式及程序。在決定應採用甚麼方式及程序處理被認定為未有在《會議常規》作出規定的事宜時，立法局主席只須在他認為適合的情況下，參照英國下議院的慣例及程序。對於立法局主席應如何行使酌情決定權，或其決定應如何實施，並無進一步條文訂明，完全由立法局主席酌情決定。

7. 第92條以《會議常規》第69條為藍本，並作出一項修改，即立法會主席除了決定是否只參照英國下議院的慣例及程序外，如他認為適合，亦可決定參照其他立法機關的慣例及程序。

《議事規則》及第92條的目的

8. 《議事規則》藉作出多項規定，包括訂明立法會處理法案的立法程序，以及立法會主席決定立法會議程和主持會議的職權等，以規管立法機關的程序¹。

9. 根據第44條，立法會主席在會議規程問題上所作決定為最終決定。因此，在裁定會議規程問題上，立法會主席有權就一項規則作出權威性解釋的做法，已獲廣泛接納。

10. 第92條的目的，可從《基本法》第七十二條確定；該條訂明立法會主席有以下職權：

- "(一) 主持會議；
- (二) 決定議程，政府提出的議案須優先列入議程；
- (三) 決定開會時間；
- (四) 在休會期間可召開特別會議；
- (五) 應行政長官的要求召開緊急會議；
- (六) 立法會議事規則所規定的其他職權。"

在這些職權中，尤其相關的是第(一)項及第(六)項。應要注意的是，主持會議的涵義，應是由立法會主席行使職權，確保立法會會議是可適當有序地進行。

11. 有鑑於此，應可作出的合理結論，是立法會在制訂《議事規則》時已考慮到，要制訂一套規則處理所有可能出現的情景及情況並不可行，因此決定藉第92條授權立法會主席在出現該等情景及情況時決定所需的方式及程序，以便根據《基本法》第七十二條及《議事規則》行使其權力及履行其職能，當中包括主持會議。

第92條的適用範圍

12. 第92條可視為對立法會主席主持會議的權力施加限制，原因是他必須根據第92條的條款行事。他不應單靠被視為合理地附帶於主持會議職權的隱含權力(例如在沒有任何基準可遵循的情況下自由制訂行事方式及程序的隱含權力)主持會議。

¹ 見吳文華在梁國雄 訴 香港特別行政區立法會主席, HCAL 87 of 2006一案中的第一份誓章第9、10及34段。

13. 根據第92條，立法會主席只能在他信納有某項他欲處理的事宜是《議事規則》並無作出規定時，才可行使其權力以決定須依循的方式及程序。倘若他是這樣信納的，他須考慮應否參照其他立法機關的慣例及程序，才作出該決定。

14. 儘管根據已確立的原則，除非出現特殊性質的個案，法院通常不會介入立法機關的內部運作²，在立法會主席認為須要引用第92條時，他應當遵循行政法內適用於行使法定權力的一般原則。該等原則包括公平合理的行事準則，以及考慮相關因素，但不考慮無關事宜。

全體委員會主席能否引用第92條

15. 根據第92條，立法會主席獲賦權決定立法會須遵循的行事方式及程序。可商榷之處是立法會主席只能在以此身份行事時才能行使該權力。《議事規則》內若干規則的表述方式可支持此觀點，例如第44條及第45條訂明一項權力同時適用於立法會會議及全體委員會會議，但對立法會主席及全體委員會主席的身份作出區分。然而，鑑於第3(1)條規定立法會主席須擔任全體委員會主席，故立法會主席在主持全體委員會會議時引用第92條的權力，在並無清晰相反旨意的情況下，不應構成充足理據推翻其根據第92條所作的決定。

總結

16. 謹請議員察悉本文件提供的資料。

立法會秘書處
法律事務部
2012年5月24日

² 鄭家純 訴 李鳳英議員及其他人等 [2009] 4 HKC 204, 第214至220段。