

立法會

Legislative Council

立法會LS13/12-13號文件

2012年12月7日內務委員會會議文件

與立法會傳召證人的權力有關的事宜

在2012年11月30日的內務委員會會議上，議員要求法律顧問向內務委員會闡明各項有助議員討論兩項建議¹的事宜；該兩項建議授權引用《立法會(權力及特權)條例》(第382章)訂明的權力。就此，行政長官或須到發展事務委員會或一個專責委員會席前，作證或出示行政長官所管有或控制的任何文據、簿冊、紀錄或文件。

該兩項建議

2. 第一項建議旨在授權發展事務委員會行使《立法會(權力及特權)條例》所賦予的權力，調查發展局、屋宇署及其他有關政府部門對位於貝璐道4號的4號及5號屋的違例建築工程的處理。

3. 第二項建議旨在委任一個專責委員會，調查行政長官位於山頂的物業內的違例建築工程，並授權該委員會行使《立法會(權力及特權)條例》的權力。

4. 上述兩項建議的一個重要部分，是授權引用《立法會(權力及特權)條例》的權力。扼要而言，這些權力包括命令任何人到事務委員會或專責委員會席前作證或出示該人所管有或控制的任何文據等的權力。無可否認，會否根據該項權力傳召某人到席前作證及／或出示任何文據等，須由有關事務委員會或專責委員會在調查過程中決定，而作出該決定時須考慮眾多因素，例如調查焦點、準證人可否出席作證、可供呈上的證據的價值、恰當運用公帑及以具效率的方式進行調查。

¹ 分別隨梁家傑議員2012年11月28日函件(立法會CB(2)288/12-13(01)號文件)及李卓人議員2012年11月29日函件(立法會CB(2)288/12-13(02)號文件)夾附的兩項擬議議案。

內務委員會需注意的事宜

5. 以上文第2至4段所載作為背景，本文件餘下各段分為下列3部分，闡明內務委員會需注意的事宜：

- (a) 就立法會及其屬下委員會傳召證人的權力作出規定的法律框架；
- (b) 2004年時如何考慮行政長官是否受傳召權力所規限的問題；及
- (c) 憲制、法律及其他相關考慮因素。

就立法會傳召證人的權力作出規定的法律框架

6. 根據《基本法》第七十三(十)條，立法會在行使《基本法》第七十三條各項職權時，如有需要，有權傳召有關人士出席作證和提供證據。根據在鄭家純對李鳳英及其他人士²一案中所作裁定，這項權力延展至立法會屬下的委員會，而《立法會(權力及特權)條例》第9條容許獲立法會特別授權的委員會可行使傳召權力，並沒有抵觸《基本法》。

7. 根據《立法會(權力及特權)條例》，立法會或其常設委員會³，或任何其他獲立法會藉決議⁴特別授權的委員會，可藉傳票⁵命令任何人到立法會或該委員會席前，作證或出示該人所管有或控制的任何紀錄。如該人不依照傳票內述明的時間地點出席會議，立法會主席可指示立法會秘書發出手令(由警務人員執行)，以拘捕該人。⁶如任何人被合法地命令出席會議，該人享有權利或特權，與他在法院所享有的權利或特權相同。⁷然而，該人不得以免使入罪的特權為理由，拒絕回答任何有關問題。⁸不過，任何人在因回應傳票而進行的任何會議程序中回答向其提出的問題時，或在遵從任何上述會議程序中所作出的命令時，該人所作的陳述或承認，在就任何罪行而進行的法律程序中，不會或不得被接納為對該人不利的證據。⁹唯一的例外情況是，

² [2011] 2 HKLRD 555。

³ 《立法會(權力及特權)條例》第9(1)條。

⁴ 《立法會(權力及特權)條例》第9(2)條。

⁵ 《立法會(權力及特權)條例》第10條。

⁶ 《立法會(權力及特權)條例》第12條。

⁷ 《立法會(權力及特權)條例》第14條。

⁸ 《立法會(權力及特權)條例》第16(1)條。

⁹ 《立法會(權力及特權)條例》第16(2)條。

若該人被控《刑事罪行條例》(第200章)第32條¹⁰或第36條¹¹所指的罪行，則不能享有此項保障。¹²

8. 凡任何人不服從立法會根據《立法會(權力及特權)條例》所作出的合法命令，即屬犯罪，可處罰款10,000元及監禁12個月，如持續犯罪，則在持續犯罪期間，另加每日罰款2,000元。¹³然而，要根據《立法會(權力及特權)條例》提出檢控，必須經律政司司長同意。¹⁴

2004年時如何考慮行政長官是否受立法會傳召權力所規限的問題

9. 2004年，調查政府與醫院管理局對嚴重急性呼吸系統綜合症爆發的處理手法專責委員會(下稱"專責委員會")須考慮以下問題：行政長官可否被傳召到專責委員會席前作證。當時的行政長官辦公室主任(下稱"特首辦主任")認為，行政長官身為香港特別行政區(下稱"香港特區")的首長，若他受制於專責委員會研訊的程序，在憲制上並不恰當。特首辦主任的見解是基於《基本法》的兩項原則：香港特區政府實行行政主導，以及香港特區行政和立法機關之間既互相制衡、又互相配合。

10. 專責委員會認為本身有權傳召任何人(包括行政長官)到其席前作證。然而，由於需要時間研究特首辦主任的意見，專責委員會同意與政府當局另作安排，以便向當時的行政長官索取資料，包括與他舉行閉門會議。¹⁵故此，到底可否藉根據《立法會(權力及特權)條例》發出的傳票而強迫行政長官到立法會席前，這個問題一直懸而未決。

¹⁰ 《刑事罪行條例》第32條關於在司法程序以外的情況下經宣誓後作出的虛假陳述。

¹¹ 《刑事罪行條例》第36條關於虛假法定聲明及其他未經宣誓的虛假陳述。

¹² 《立法會(權力及特權)條例》第16(3)條。

¹³ 《立法會(權力及特權)條例》第17條。

¹⁴ 《立法會(權力及特權)條例》第26條。

¹⁵ 專責委員會於2004年7月發表的報告第1.38至1.39及15.52段。報告的電子複本可於立法會網站閱覽(於2012年12月3日登入)，網址為http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/sc/sc_sars/reports/sars_rpt.htm。

憲制、法律及其他相關考慮因素

11. 根據《基本法》第四十三條，行政長官是香港特區的首長，對中央人民政府和香港特區負責。依據《基本法》第六十條，行政長官亦是香港特區政府的首長。

12. 《基本法》第四十八(二)條訂明，行政長官負責執行《基本法》和適用於香港特區的其他法律。《基本法》第四十八(十一)條賦予行政長官權力，根據安全和重大公共利益的考慮，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會或其屬下的委員會作證和提供證據。另一方面，《基本法》第七十三(十)條賦權立法會，在行使職權(包括例如立法會在《基本法》第七十三(九)條下有關對行政長官提出彈劾案的職能)時，如有需要，可傳召有關人士出席作證和提供證據。

13. 根據《基本法》第六十四條，香港特區政府(以行政長官為首)須對立法會負責，方法包括答覆立法會議員的質詢。立法會《議事規則》第22條訂明立法會議員向政府提出質詢的機制，而《基本法》第六十二(六)條和《議事規則》第9條訂明，政府可委派官員代表政府發言。根據《議事規則》第8條，行政長官可為該條所訂的若干目的，酌情決定出席立法會及立法會轄下委員會的會議。

14. 歸納上述有關立法會職權及行政長官憲制地位的《基本法》主要條文後，可中肯的說：行政長官有憲制責任尋求適當方法，讓立法會可藉以妥為履行其在《基本法》下的職權。《議事規則》第8條便是這些方法的例子之一，行政長官可藉此為各項與立法會職權有關的目的，以符合其憲制角色的方式酌情決定出席立法會或立法會轄下委員會的會議。

15. 特別應該提出的一點，就是立法會如認為有必要傳召行政長官，到底可否針對行政長官而行使此項權力？這不但是懸而未決的問題，在現行的法律框架下，亦沒有簡易的答案。在2004年，專責委員會推展其工作的方式，是同意與行政長官舉行閉門會議，從而令專責委員會當時無需解決此問題。專責委員會在其商議過程中已適當考慮在會晤過程中取得的資料，並在專責委員會報告中把有關資料記錄在案。

16. 政府於2004年所持的立場是，若行政長官受制於專責委員會研訊的程序，在憲制上並不恰當。到底應否與政府就上述立場進行爭辯，應由發展事務委員會或獲特別委任以研究此事的專責委員會作出決定。該委員會作出決定時，有必要考慮行

政長官若只是決定不遵從命令他到委員會席前作證的傳票，委員會應該採取甚麼行動。根據《立法會(權力及特權)條例》第12(1)條，若立法會主席信納傳票已妥為送達某人或該人是故意逃避送達的，則可指示立法會秘書發出手令(由警務人員執行)，將該人帶到立法會席前或作出該命令的委員會席前。《立法會(權力及特權)條例》第26條訂明，除經律政司司長同意外，否則不得就該條例所訂的任何罪行，包括不服從立法會或任何委員會所作出的合法命令的藐視罪行，提出檢控。上述這些條文在多大程度上亦適用於行政長官，卻仍未有定案。

17. 議員亦請注意，本文件只討論《立法會(權力及特權)條例》中關於被傳召人士出席委員會會議的條文。以往曾有證人雖被傳召到委員會席前，但卻拒絕回答向其提出的任何問題。就現時的情況而言，應未需作這方面的預設而予以討論。

結論

18. 請議員在討論內務委員會將會考慮的兩項建議時注意上文所述的各項事宜。

立法會秘書處
法律事務部
2012年12月5日