

立法會 *Legislative Council*

立法會 LS13/19-20 號文件

《禁止蒙面規例》小組委員會文件

即將進行的司法覆核程序 對小組委員會及立法會 審議《禁止蒙面規例》的工作的影響

在《禁止蒙面規例》小組委員會("小組委員會")於 2019 年 10 月 22 日舉行的會議上，委員要求法律事務部提供意見，說明法院即將就《禁止蒙面規例》("《規例》")的合法性和合憲性進行的司法覆核程序¹對小組委員會及立法會審議《規例》的工作造成的影響。本文件載述本部對相關事宜的意見。

在即將進行的司法覆核程序中須作出裁決的事項

2. 24 名議員就《規例》的合法性和合憲性提出司法覆核許可申請。根據原訟法庭("法庭")就臨時濟助申請頒布的裁決理由書，本部理解到，法庭在即將進行的司法覆核程序中須作出裁決的事項包括：

- (a) 《緊急情況規例條例》(第 241 章)是否已完全被《香港人權法案條例》(第 383 章)第 3(2)條隱含廢除或在它與第 383 章第 5 條有抵觸的範圍內被隱含廢除；
- (b) 第 241 章第 2 條是否在它准許行政長官會同行政會議繞過立法會和違反政府與立法會之間訂明的權力分配的範圍內，以及由於它構成以籠統和含糊的方式不合法地轉授立法權力的原因，抵觸《基本法》第四十八條、第六十二條第(五)項、第六十六條及第七十三條；
- (c) 基於合法性的原則，第 241 章第 2(1)條中的一般性字詞是否不應被理解為容許政府採取侵犯個人基本權利的措施，因此《規例》是越權；

¹ HCAL 2945/2019。

- (d) 是否已證明出現了危害公安的情況，以致有理由行使第 241 章第 2(1)條所訂的權力；及
- (e) 《規例》本身是否對香港人權法案第 5、14、15、16 及 17 條以及《基本法》第二十七條賦予的個人自由和私生活、表達自由及和平集會權利構成不相稱的限制。²

小組委員會及立法會審議《規例》的工作會否受到即將進行的司法覆核程序影響

3. 根據《基本法》第七十三條第(一)項，立法會具有憲制職權根據《基本法》規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律(包括附屬法例)。

4. 就附屬法例而言，《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34 條訂立了審議機制，一般稱為"先訂立後審議的程序"，使立法會得以執行其在《基本法》第七十三條第(一)項下的憲制職權。第 1 章第 34(1)條訂明，所有附屬法例在憲報刊登後均須於隨後的一次立法會會議席上提交該會省覽。凡附屬法例已如此提交立法會會議席上省覽，在該次省覽的會議之後 28 天內舉行的會議上，立法會可根據第 34(2)條藉通過決議，訂定將該附屬法例修訂，修訂方式不限，但須符合訂立該附屬法例的權力。該審議期限可根據第 34(4)條延展至在該 28 天期限屆滿之日後第 21 天或之後舉行的首次立法會會議。根據第 1 章第 3 條，"修訂"包括廢除。

5. 《規例》是一項附屬法例，已在 2019 年 10 月 16 日的立法會會議席上提交立法會省覽。因此，第 1 章第 34 條適用，而《規例》須由立法會以先訂立後審議的方式審議。第 1 章第 28(1)(c)條明確賦予訂立附屬法例者權力，以立例時所用的同一方式修訂該附屬法例。由此引申，行政長官會同行政會議既有權訂立《規例》，因此亦有權修訂(包括廢除)《規例》。憑藉第 1 章第 34(2)條，立法會應有相同的權力修訂或廢除《規例》。即將進行的司法覆核程序本身不會自動免除或豁免《規例》受立法會審議。本部亦察悉，法庭未有批出任何可能影響現時有關《規例》的立法工作的臨時強制令。鑒於以上所述，本部認為立法會可以、亦確實有憲制責任根據第 1 章第 34 條審議《規例》。然而，由於有關《規例》的合法性和合憲性的司法覆核程序即

² 請參閱原訟庭在 HCAL 2945/2019 一案中就臨時濟助申請頒布的裁決理由書第 6 段。

將展開，小組委員會在審議過程中宜顧及"迴避待決案件"(sub judge)的原則(於下文闡述)。

"迴避待決案件"規則的應用

6. 《立法會(權力及特權)條例》(第 382 章)第 3 條規定，議員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。第 382 章第 4 條訂明，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、動議或以其他方式提出的事項而對他提起民事或刑事法律程序。

7. 儘管第 382 章就有關的特權作出規定，但立法會在立法會《議事規則》第 41(2)條中就發言內容對本身施加了若干限制。《議事規則》第 41(2)條訂明：

"議員不得以立法會主席或全體委員會主席認為可能對案件有妨害的方式，提述尚待法庭判決的案件。"

8. 此條文反映了一項稱為"迴避待決案件"的規則。藉《議事規則》第 43 條的規定，《議事規則》第 41(2)條所訂"迴避待決案件"的規則適用於委員會的會議程序，但委員會主席另有命令者除外。應注意的是，除了在立法會《議事規則》明文訂明的規定外，立法會並未就此制訂任何其他一般指引。就任何小組委員會而言，如何精確地應用該規則，將會由該小組委員會的主席酌情決定。儘管如此，根據"迴避待決案件"的規則過往在本港應用的情況，以及其他司法管轄區的常規和程序，下列幾項原則應可用作參考：

- (a) 如提述法庭待決的事宜可能會妨害法庭的判決，則應避免提述該等事宜；
- (b) 有關提述包括對該等事宜作出的評論、調查及結論；
- (c) 待決的事宜包括已向法庭提控或已提交適當文件展開訴訟的事宜；及
- (d) 在立法機關的程序中如含有以明示或默示方式作出預先判斷的元素，可能在下列兩種情況下產生妨害：

- (i) 有關提述可能妨礙法庭達致正確結論或導致法庭達致其他的結論；及
- (ii) 不論法庭在作出結論時是否受到影響，有關提述所產生的效果可能等同侵奪法庭的司法職能。

9. 鑒於《議事規則》第 41(2)條的規定，小組委員會委員宜避免作出可能妨害即將進行的司法覆核程序的提述，在提問時盡可能以中性問題發問，以及避免就法庭在即將進行的司法覆核程序中須裁決的事項作出任何預先判斷。

立法會秘書處
法律事務部
2019 年 10 月 25 日