

機密

就調查根據議事規則第 **49B (1A)** 條
動議譴責周浩鼎議員的議案所述的事宜提交的少數報告

2020 年 7 月

I 引言

(1) 今次事件涉及兩名公職人員利用自己的權力和地位謀取個人利益和政治機會。該兩名公職人員為時任行政長官梁振英先生（「梁先生」）及立法會議員周浩鼎先生（「周先生」），兩人私下計劃操控立法會專責委員會調查梁先生的範圍。該調查針對梁先生與澳洲企業 UGL Limited 的關係，以及梁先生作出可能屬於非法的行為。他們在執行其計劃時，利用了一般市民在類似情況下絕不可能運用的渠道和影響力。慶幸多得立法會秘書處人員察覺，他們才被發現，並揭露其計劃。

(2) 在 2017 年年 6 月 7 日，毛孟靜議員根據《議事規則》第 49B（1A）條，動議譴責周先生參與上述事件（「譴責議案」）。譴責動議指周先生因在「調查梁振英先生與澳洲企業 UGL Limited 所訂協議的事宜專責委員會」（「專責委員會」）行為不當，違反其根據《基本法》第 104 條作出的立法會誓言。¹

(3) 「譴責動議」指控周先生：

- (A) 不當地干擾及妨礙專責委員會的調查；
- (B) 藐視立法會；
- (C) 在立法會作虛假陳述；
- (D) 行為不當，違反立法會誓言。

譴責動議的指控包括：

- (A) 周先生與梁先生秘密討論專責委員會的主要研究範疇；
- (B) 周先生接受梁先生的要求修改專責委員會的主要研究範疇，並於 2017 年 4 月 25 日會議上，直接向專責委員提交梁先生的建議修訂作為討論事項；
- (C) 周先生向專責委員會提交梁先生的建議修訂時，故意誤導專責委員會信納建議修訂由周先生本人提出；
- (D) 周先生在專責委員會提交梁先生的建議修訂時，不斷嘗試為梁先生創造有利的結果。

¹ 2014 年 10 月，傳媒披露前行政長官梁振英在 2011 年與 UGL 有限公司（UGL）簽訂協議，該協議關於 UGL 收購在英國上市的物業管理公司戴德梁行，而梁振英持有該公司的直接股權。在該協議中，UGL 按照特別條件，承諾分兩期，分別是 2012 年尾及 2013 年尾，給予梁振英 400 萬英鎊。兩期款項均是梁振英在 2012 年至 2017 年擔任行政長官時收取，引起公眾對其利益衝突、稅務問題及利益申報的疑慮。為回應社會關注，2017 年 2 月 3 日，立法會內務委員會任命及推選議員成立「調查梁振英先生與澳洲企業 UGL Limited 所訂協議的事宜專責委員會」。委員會共有 11 名委員，周浩鼎是委員之一，及被推選為副主席。

(4) 譴責動議為調查委員會設定了兩個問題：(1) 周先生的行為是否構成不當行為及／或(2) 周先生的行為是否違反立法會誓言。²若然周先生的行為屬行為不當或違反立法會誓言，立法會必須考慮是否根據《基本法》第 79 (7) 條，及立法會《議事規則》第 49B (1A) 條，譴責周先生並褫奪其立法會議席。

(5) 不論是屬於行為不當還是違反誓言，都是圍繞周先生誤導專責委員會，即立法會作分析。根據普通法，「誤導」屬行為不當和藐視議會，多個外國立法機關都譴責觸犯此罪行的議員。³如果確定周先生誤導專責委員會，即他的行為本身已構成行為不當，並且是其違反誓言的有力證據。本報告分別闡釋周先生誤導專責委員會、行為不當及違反誓言。先檢視一些立法會程序將有助分析。

II 程序

(6) 此調查委員會是根據《議事規則》第 49B (2A) 條就「譴責動議」而成立的。委員會必須就其所得的事實是否構成譴責而提供意見。

(7) 根據立法會議事規則第 73A 條 (調查委員會) (10) (a)，本報告是供調查委員會考慮。⁴

(8) 以往的立法會調查委員會已提供了一些原則和指引，此調查委員會須評估周先生是否觸犯(1) 行為不當；或(2) 違反誓言。

(9) 首先，《基本法》或立法會《議事規則》都沒有界定何謂「行為不當」及「違反誓言」，也沒有案例解釋類似「譴責動議」所指的「不當行為」或「違反誓言」。基本法起草委員會和基本法諮詢委員會亦不曾就《基本法》第 79 (7) 條所指的「不當行為」或「違反誓言」的涵義或範圍進行討論。

(10) 第二，《議事規則》已賦權立法會應決定其處理行為不當或違反誓言的議員的程序和懲罰的規則。在處理譴責動議時，以往的調查委員會已考慮立法會其他委員會進行調查時所採用的一般法律原則和程序。一般法律原則包括普通法。

² 普通法規定「誤導」是一種「行為不當」。立法會誓言要求議員為香港特別行政區服務時要「盡忠職守，遵守法律，廉潔奉公」。

³ 參考英國 Stephen Byers 及澳洲 Craig Thomson 案例。

⁴ 立法會《議事規則》第 73A 條「調查委員會」(10) (a) 款訂明，調查委員會委員可提交報告供委員會研究。

(11) 第三，選擇證據的標準。以往的調查委員會注意到刑事案件的「毫無合理疑點的證據」與民事案件「平衡概率的證據」兩者的標準，歸納出指控越是嚴重，更須越多的證據來確定指控。關於證據標準，以往的調查委員會指出，證據法不適用於調查委員會，但委員會將考慮證據的相關性、直接性⁵和可靠性。

III 事實及時序

(12) 以下是事件的時序：

2016 年 11 月 2 日	成立專責委員會以調查梁先生在 UGL 事件中有可能作出的非法行為。
2017 年 4 月 24 日	專責委員會副主席周先生向專責委員會主席提交一份文件，內容是對專責委員會主要研究範疇的修訂建議。其後主席向秘書處提交了建議修訂的文件。 周先生向專責委員會主席提交的電子版建議修訂文件，當中的修訂包含一個名為「CEO-CE」的用戶的修訂。
2017 年 4 月 25 日	秘書處在會議上提交了周先生的建議修訂（彩色副本，以標記方式顯示擬議的修訂），供委員參考。 在專責委員會會議上，委員討論了周先生的建議修訂。 在會議期間，周先生從沒有透露調查的對象，即梁先生是建議修訂的草擬人，亦沒有糾正其他委員認為他是建議修訂的草擬人。 周先生在會議上多次聲稱建議修訂是他自己的意見，亦沒有糾正其他委員認為建議修訂是他自己的意見。 在會議內，周先生要求，主席應其要求命令會議暫停 10 分鐘。會議於下午 5:55 至 6:09 暫停，並再次於下午 6:13 至 6:22 暫停。
2017 年 4 月 26 日	根據程序，秘書處向委員發送周先生建議修訂的書面本和電子版。

⁵ 直接證據是直接證明事實。例如，目擊者的證供通常是直接的證據。目擊者證明他或她看到某人作出了一個行為，便直接證明該人作出了該行為。直接證據的常見例子是目擊者的證供，個人的供詞，或作出該行為的人的視頻或錄像。依靠直接證據的事實指控較容易證明，因為合理懷疑的可能性較小。

	秘書處一名人員發現，周先生建議修訂的電子版的編輯或建議修訂，是以一位名為「CEO-CE」的用戶草擬的。⁶該人員向委員會秘書報告了這個問題。 秘書向助理秘書長報告了此事，助理秘書長向主席報告了這一事件。 秘書處確認周先生的建議修訂的電子版與包括「CEO-CE」變更在內的電腦文件相同。
2017 年 5 月 15 日	傳媒向公眾披露周先生的建議修訂的電子版是由名為「CEO-CE」的用戶草擬的。同日，梁先生向媒體回應有關此事的問題。
2017 年 5 月 16 日	梁先生再次會見傳媒，承認他向周先生就專責委員會的「擬議主要研究範疇」的修訂提供意見和評論。 周先生與傳媒會面，承認他曾與梁先生討論過專責委員會的「擬議主要研究範疇」。
2017 年 5 月 17 日	梁先生再次與傳媒會面，重申他更改專責委員會「擬議主要研究範疇」的解釋。
2017 年 5 月 18 日	梁先生任命周先生為平等機會委員會（「平機會」）管治委員會成員。
2017 年 5 月 19 日	周先生去信專責委員會主席，要求退出專責委員會，即時生效。

（13）在審議譴責動議時，本調查委員會的首要任務是尋找事實。大部份已紀錄在案的證據都直接地和可靠地支持本報告的調查結果和結論。已經確立的事實主要是從周先生個人口頭紀錄和書面陳述得來。

（14）已記錄在案的證據顯示：（a）周先生與梁先生就專責委員會的「建議的主要研究範疇」進行私下溝通；（b）在 2017 年 4 月 25 日專責委員會會議上，周先生向委員會委員表明他本人是建議修訂的草擬者及擁有人；（c）直至梁先生被公開揭發有份參與之前，周先生沒有透露梁先生有參與建議修訂的情況，以及他實為草擬者的身份；（d）建議修訂如獲接納，將會妨礙及扭曲專責委員會的調查程序，並為梁先生創造有利的結果。

⁶ 「追蹤修訂」功能可以讓用戶在電腦修訂文件時標註「用戶資訊」。

IV 誤導立法會

(15) 如前所述，「譴責動議」為本專責委員會設定了兩個問題：(1) 周先生的行為是否構成行為不當；及／或(2) 周先生的行為是否違反他的立法會誓言？⁷ 在行為不當和違反誓言的情況下，分析集中於周先生誤導立法會的立論上。根據普通法，誤導立法機關屬不當和藐視的行為，多個外國立法機關都對作出此等行為的人提出譴責。⁸ 根據《基本法》，香港有義務遵循普通法的先例。⁹ 因此，若然確定周先生誤導了專責委員會，那麼周先生的行為本身就構成行為不當，並且是違反誓言的有力證據。

(16) 「McGee 檢驗」是誤導立法機關的最重要測試¹⁰。McGee 檢驗得到不少外國立法機構認可。這個檢驗有三項指標：(a) 事實上，該陳述必須具有誤導性；(b) 必須確定在作出陳述時，作出陳述的委員知道其陳述是不正確的；以及(c) 在擬備陳述時，該委員必須有誤導立法機關的意圖。

(17) 在詳細說明 McGee 檢驗評估某個陳述是否故意誤導時，McGee 訂明：

.....必須有不正確陳述的性質，表明有誤導的意圖.....但是，如果委員可以被認為具有所陳述事實的個人知識，並在某些形式下作出該陳述的情況下(例如通過個人解釋)，則推斷其有誤導立法會的意圖將會更容易)。

¹¹

(18) McGee 檢驗的最後一個範疇，是有關其確立的證據適用標準：

.....基於平衡概率的民事證據標準，鑑於指控的嚴重性，需要很高要求的證據。在辯論中魯莽發言，雖然本身應受譴責，卻未達致指控一個委員故意誤導議會所需的標準。¹²

(19) 援引 McGee 檢驗來評估本調查委員會的事宜，很明顯周先生的行為達致檢驗的三項指標。周先生向專責委員會作出的陳述及故意疏忽，屬於虛假及具有誤導性。周先生知道他的陳述及疏忽是有誤導的，而周先生是故意誤導專責委員

⁷ 普通法訂明「誤導議會」是「行為不當」的其中一種。立法會誓言要求議員服務香港特別行政區時須「盡忠職守，遵守法律，廉潔奉公」。

⁸ 參考英國 Stephen Byers 及澳洲 Craig Thomson 案例。

⁹ 參考〈入境處處長對莊豐源〉(2001) 4 HKCFAR 211。

¹⁰ 參考 McGee (2005) 第 653 至 654 頁。

¹¹ 參考 McGee (2005) 第 654 頁。

¹² 參考 McGee (2005) 第 654 頁。

會。此外，已紀錄在案的證據直接證明周先生誤導立法會的證據，已超越了 McGee 檢驗所需的證據標準。

(20) 事實上，有直接證據顯示周先生誤導專責委員會，包括：(a) 周先生在 2017 年 4 月 25 日專責委員會會議及隨後舉行的新聞發布會上，已紀錄的陳述和確認；(b) 梁先生在新聞發布會上已紀錄的陳述及確認；(c) 周先生向專責委員會提交並載有「CEO-CE」編輯的建議修訂（原始電子版本）；及 (d) 各委員會委員的理解，周先生有多次明示及暗示指出（及重大遺漏）建議修訂是他本人草擬的。

A. 周先生的陳述實際上是有誤導性的

(21) 有關陳述包括：(1) 周先生於 2017 年 4 月 25 日會議上作出的陳述：周先生表達了他是建議修訂的草擬者和擁有人；及 (2) 周先生故意遺漏、沒有澄清或糾正其他委員認為他是建議修訂的唯一草擬人（統稱為「聲明」）。

(22) 在 2017 年 4 月 25 日的會議上，周先生的陳述包括：

— 我看到大家都希望知道更多這方面的情況。我回去再反覆思考後覺得，既然如此，不如我們 entertain 大家的想法，將這些都包括在研究範圍之內。（逐字記錄第 5 頁）

— 多謝主席，多謝你給予我時間再說清楚更多事情。因為，剛才提到第 II (c) 項申報財產的原意，也許我再多說一些為何我會這樣修改。（逐字記錄第 18 頁）

— 如果我今天提出「原意」這字眼未能為大家接受，或許我自己再回去，再花些少時間，再就著第 II (c) 項的內容，可能再有些 fine-tune，下次我再回來提出。（逐字記錄第 39 至 40 頁）

— 我只是解釋為甚麼我會用「原意」這字詞……所以，解釋了我為何我對字眼這麼堅持……（逐字記錄第 41 頁）

— 我個人認為，這份文件我有份撰寫……（逐字記錄第 41 頁）

— 主席，我自己作為這次修訂的起草者，在做這份工作時，我對某些事情，請原諒我，我是有一些的堅持。（逐字記錄第 49 頁）

（23）此外，周先生在專責委員會會議上故意嚴重地疏忽。周先生沒有向專責委員會披露他與梁先生討論過建議修訂或梁先生草擬的修訂。周先生也沒有糾正其他委員對他是建議修訂的唯一草擬者和擁有人的理解。

（24）相比之下，周先生在 2017 年 5 月 16 日會見傳媒時表示：

— 梁振英先生是有聯絡過我，然後，他和我傾談過這份公開文件裡面的內容，而他是對這份公開文件的內容亦都有一些意見……他就將他的意見整合了，交給我……我是考慮過，看過認為合適，再交給委員會作討論。（調查委員會 SI（6）號文件，第 24 至 28 行）

— 我承認……我可能 — 有些朋友就說，應該早點告訴大家 — 即是，這個……可能亦都有……梁振英先生的一些意見在內。（調查委員會 SI（6）號文件，第 86 至 88 行）

— ……我承認……正正就是我自己是 — 應早點提一提大家……我是有和梁先生有做過 — 傾談過這份文件的內容，而應該早點跟大家 — 再提一提大家，這份文件裡面……亦都包含了他的一些意見在內。（調查委員會 SI（6）號文件，第 133 至 136 行）

（25）在衡量周先生的陳述是否事實上錯誤，因而具有誤導性時，一方面比較他的陳述，另一方面他隨後於 2017 年 5 月 16 日向新聞界作出的確認，就已經足夠。當擁有這些可靠的證據時，即沒有必要尋找更多的證據。由於這兩種陳述完全是相互矛盾的，之後的確認取代了之前的陳述，因此得出的結論是周先生於 2017 年 4 月 25 日的陳述是錯誤的。

（26）此外，在兩者的矛盾之間，出現了一個實質的介入事件：顯然，周先生之後的確認，是傳媒公開揭發他的後果。這些環境因素帶出一個問題：假如沒有傳媒公開其作為，周先生會否披露梁先生的參與？沒有任何紀錄顯示周先生曾經自

行披露其行為。周先生的緘默表明他的陳述失實，以及有誤導的意圖。任何無意的錯誤或遺漏，應儘早糾正，更何況是失實的陳述。如果沒有秘書處人員和新聞界的披露，很明顯專責委員會和公眾都不會知道梁先生參與草擬建議修訂。

(27) 此外，應該指出，周先生的陳述在性質上並非微不足道，而是關乎及隱瞞以下重要事實：(a) 周先生及梁先生有就專責委員會對梁先生的調查事宜作私下溝通；及(b) 梁先生有份撰寫建議修訂。這些事實是重要的，因為建議修訂的來源和作者的確實身份，會影響其他委員會委員對建議修訂的審議和接受程度。事實上，一些專責委員會委員表示，如果他們知道建議修訂的真正作者，他們會基於當中有利益衝突，而立即駁回建議修訂。

(28) 基於所有可獲得的證據，毫無疑問，周先生的陳述是虛假和誤導的。

B. 確定周先生在作出陳述時是知道自己的陳述是不正確的

(29) McGee 檢驗的第二項標準是要確定作出陳述的委員在作出陳述時，知道其陳述是不正確的。

(30) 比較周先生在 2017 年 4 月 25 日特別委員會會議上的陳述，以及隨後的確認，可見周先生實際上知道他在 2017 年 4 月 25 日在特別委員會會議時作出的陳述是不正確的。在會議期間，周先生知道 he 已與梁先生就專責委員會的調查及「建議的主要研究範圍」曾經進行溝通，而梁先生亦曾就建議修訂提供意見。相比之下，周先生在 2017 年 4 月 25 日作出的陳述則相反，他表明自己擁有及草擬建議修訂。

(31) 將周先生在作出陳述時所知道的事實，與他陳述的實質內容作比較，證明他在 2017 年 4 月 25 日作出陳述時，是知道其陳述是虛假的。陳述的實質內容，亦使周先生不能以疏忽作為其陳述有錯誤的辯解。周先生也不能夠以政治上的無知來否認他知道其陳述是虛假的事實。

(32) 在 2017 年 4 月 25 日特別委員會會議中，周先生知道他的陳述是錯誤的，故符合 McGee 檢驗的第二項標準。

C. 周先生有意誤導立法會

(33) 周先生的心理狀態，即他是否意圖誤導立法會，是一個事實問題。由於意圖必須從某種行為推斷出來，因此可以從已公開的行為中得出合理的推論。在確定周先生的意圖時，立法會可以考慮周先生已作出及疏忽的陳述或行為。

(34) 香港法院認為，確定「意圖誤導」的元素，是假如某人知道該陳述是虛假的，則該人已有欺騙的意圖。¹³

(35) 2016 年，澳洲眾議院常務委員會在應用 McGee 檢驗時，斷定一名議員是意圖誤導眾議院。在查找該議員意圖誤導時，委員會認為：(a) 他明確而竭力地向眾議院發言；(b) 他對他所提出的事項有個人認知；(c) 他在正式場合作出陳述；及 (d) 他有一段很長的時間去考慮是否作出陳述及斟酌他的言詞。¹⁴委員會沒有發現任何證據足以反駁這種推定，該委員最終被裁定觸犯藐視罪。

(36) 根據 McGee 檢驗，如可以假定一名議員在某個場合中，對其提出的事實及作出的陳述具備個人認知，便能夠較容易推斷他有意圖誤導議會。¹⁵以下是周先生向專責委員會作出誤導性陳述的情況。他在作出陳述時：

- a. 周先生知道自己的陳述並非事實；
- b. 周先生在正式場合，即他是專責委員會副主席，一個有權威的職位；及
- c. 周先生有很長的時間考慮是否作出陳述，以及斟酌其言詞。事實上，周先生須考慮他的陳述的時間，是從秘書處人員於 2017 年 3 月 3 日，至 2018 年 5 月 15 日發出「擬議主要研究範疇」這段期間。當時傳媒已公開揭露周先生與梁先生有私下溝通。

因此，假設周先生有誤導專責委員會的意圖是恰當的。

(37) 周先生沒有向本調查委員會提供任何證據來反駁他意圖誤導專責委員會的假定。

(38) 除了根據 McGee 檢驗推斷周先生的意圖之外，亦可從他參與欺騙專責委員會的行為中反映出來。首先，他與梁先生就專責委員會的「擬議的主要研究範疇」進行初步的私下溝通。後於 2017 年 4 月 24 日，周先生向專責委員會提供由梁先生草擬的建議修訂文件，卻沒有就建議修訂的草擬者作出任何澄清。翌日，

¹³ 參考〈HKSAR v Wu Ka Fai〉(2008 年 10 月 15 日) 第 35 段。

¹⁴ 參考澳洲 Craig Thomson 案例。

¹⁵ 參考 Citing (1986) 476 NZPD 5961 Wall。

周先生出席專責委員會會議，討論建議修訂，並作出大量及重覆的陳述，表示建議修訂是由他草擬。在會議期間，周先生沒有披露或暗示在建議修訂背後有另一人或是由梁先生參與草擬建議修訂。在 2017 年 4 月 25 日的會議之後，周先生本來可以更正記錄並澄清他的陳述，但他沒有這樣做。在傳媒公開披露之前，周先生沒有採取行動糾正他的陳述。這種模式表明，周先生的陳述是有計劃的、蓄意的和經過深思熟慮的。

(39) 從已知的事實，已能確立周先生是故意作出錯誤陳述，而不是基於其他原因。他的陳述不是一個單獨的或孤立的錯誤陳述，而是一系列複雜及作假的行為，始於他與梁先生的私下溝通，終於最後被傳媒揭發。此外，這些陳述是在正式的場合——周先生擔任副主席的正式專責委員會會議下，並且是在明知陳述是虛假的情況下作出的。周先生有幾個月的時間來考慮他的陳述和行為，並披露他與梁先生的私下溝通，但他故意選擇不這樣做。以周先生作為一個合理的人，擔任這個職位，更不用說像周先生這樣經驗豐富的政治人物，必然知道梁先生的參與是一個重要的事實，至少應該向專責委員會委員披露。基於利益衝突、透明度，以及立法會的憲制尊嚴和獨立性，最正確的做法，是周先生拒絕與梁先生就正開展工作的專責委員會，進行任何私下溝通。簡言之，周先生對專責委員會及傳媒作出不一致的評論。周先生有意識地決定不披露建議修訂的來源，以及建議修訂背後的目的，這是都是至關重要的信息。

(40) 根據已紀錄在案的證據，周先生很明顯有意誤導專責委員會就梁先生的參與及其作為建議修訂的草擬者，符合 McGee 檢驗的第三項標準。故可以確定周先生有誤導立法會。

V 行為不當

(41) 鑑於確定周先生誤導立法會，因此可以同時確定他行為不當。根據普通法，誤導立法機關是行為不當和藐視的一種，外國的立法機關都會就此類行為提出譴責。¹⁶立法會沒有理由偏離這個既定先例，尤其《基本法》及以往的立法會委員會都沒有就「行為不當」制定明確的標準或定義。雖然就周先生是否行為不當的分析可以在此停止，但值得循法律和案例方面探討周先生的行為。

(42) 1999 年，第一屆立法會的議事規則委員會曾經研究不同類別的「行為不當」，其嚴重程度是足以引用《基本法》第 79(7) 條褫奪其議員資格。議事規則委員會指出，外國立法機關主要的考慮因素是該行為會否對議會造成嚴重的損

¹⁶ 參考英國 Stephen Byers 及澳洲 Craig Thomson 案例。

害，並構成藐視。議事規則委員會得出結論，認為立法會可根據《基本法》第79（7）條決定哪類行為須視為行為不當。¹⁷

（43）一般而言，普通法訂明「行為不當」應考慮該行為是否可能影響：（i）該人擔任該公職的能力；（ii）其他人對該公職的觀感，以致該人行使指明的職能時，會被廣泛地視為腐敗、不正當、牴觸個人或組織的利益；（iii）該公職的聲譽會否因該人的行為而下降。¹⁸

（44）英國議會將藐視議會定義為「任何阻礙或拖延議會履行其職能的作為或疏忽，或任何直接或間接地以阻礙或拖延議會履行其職能為目的的傾向。」¹⁹

（45）普通法內有一些例子闡明在甚麼情況下一名議員可被視為基於行為不當而導致藐視議會，包括誤導議會、向立法機關的委員會採取不合作行動，以及可能令議會蒙羞的行為。²⁰例如，澳州議會有一位議員曾將一份委員會報告的機密擬稿洩露給第三方以徵求意見，然後誤導委員會相信他對報告擬稿的意見是由他作出的。該議員事後遭到議會譴責。²¹調查該事件的委員會認為，如果其他委員知道其來源，將會更仔細地審議擬議的修訂。該委員會的結論是，該議員的行為導致有關人士有機會對委員會或其他持份者以偏頗的方法利用該報告擬稿。因此，委員會譴責該名議員。

（46）在英國，下議院可能會將故意誤導的陳述視為藐視。1963年，一名議員因作出內容含有他後來承認並非真實的個人陳述，遭下議院議決觸犯藐視罪。²²由此得出的結論是「任何阻礙或拖延議會、議員或議會人員執行其職務，或有直接或間接的傾向導致這個結果，即使沒有先例，也可能被視為藐視。」²³在本專責委員會中，委員確實被妨礙履行調查梁先生，以及監督行政機關的職務。

（47）此外，英國下議院的行為守則禁止某些行為，以免被外部人士或組織透過金錢或其他方式酬庸議員。就此，有觀感認為周先生和梁先生之間存在某種條件交換，是完全合理的。梁先生兩次委任周先生擔任平等機會委員會（「平機會」）的管治委員會成員，周先生反對同性伴侶爭取平等權利，並且有推動反同性戀運

¹⁷ 立法會 CB（1）1001／98—99 及 CB（3）46／09—10 號文件。

¹⁸ 參考 Clark v. Vanstone【2004】FCA 1105 第 78 及 85 段；Lawrence v. Attorney General【2007】1 WLR 1474, 【2007】UKPC 18 第 25、26 及 49 段。

¹⁹ 參考 Erskine May：Parliamentary Practice。

²⁰ 參考 Standing Order 410 of the House of Representatives of New Zealand and Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege of the UK Parliament (released 1999)。

²¹ 參考澳洲 John Bowler 案例。

²² 參考 Erskine May：Parliamentary Practice，第 254 頁。

²³ 參考 Erskine May：Parliamentary Practice，第 251 頁。新西蘭眾議院將此定義援引至其會議常規。

動的往績。而梁先生第二次委任周先生，是在揭發梁先生是建議修訂的草擬者的四天後發生的事情。

(48) 另一件在英國發生的事件有助於了解這方面的法律。在英國史提芬·拜爾斯(Steven Byers)案中，準則與特權委員會審議議員拜爾斯向專責委員會提供證據時有沒有誤導下議院，拜爾斯後來承認曾經作出「不真實的陳述」，並為此致歉，同時嘗試說服下議院，他只是「非故意誤導」，以及他之所以這樣做是「基於無心之失」。準則與特權委員會撤回對拜爾斯的藐視罪指控，認為他「似乎有沒有明顯的動機故意誤導.....小組委員會，」以及「沒有發現拜爾斯有一個他急於向小組委員會隱瞞的政治議程。」委員會解釋，要維持藐視罪的指控，必須證明其陳述或證據不正確，以及屬故意誤導。

(49) 本調查委員會當前面對的問題顯然與拜爾斯案件不同。首先，拜爾斯的行為屬無心之失，但周先生是被確定為故意誤導立法會。錯誤地行事與故意地行事是上述兩件事之間的重大事實差異。此外，有證據顯示周先生有動機去故意誤導專責委員會，即將梁先生的建議修訂置於專責委員會的最有利位置，以便調查範圍可偏袒梁先生。由此可以得到一個合理的結論，就是周先生是基於政治投機主義而作出這樣的行為 — 他透過預先承諾再被委任的平機會委員此一公職，尋求推動其反同性戀運動。梁先生與周先生之間就建議修訂的私下溝通是一項交換條件。因此，與拜爾斯的案件不同，周先生有明顯的動機誤導立法會。

(50) 上述例子與周先生的行為相似。他的行為，包括但不限於與梁先生私下溝通及故意誤導立法會，具有以下連帶效果：(1) 直接影響周先生履行立法會議員職務的能力；(2) 損害立法會的地位；(3) 削弱公眾對立法會以公平和公正的方式進行監督工作的信心；(4) 破壞公眾對立法會的信任，令公眾質疑立法會是否代表公眾利益。

(51) 根據已知的事實及相關的普通法，我們建議本會議員同意周先生有行為不當，因而藐視立法會。

VI 違反誓言

(52) 除了審視周先生行為不當的罪責之外，本調查委員會還必須分別考慮周先生是否有違反立法會誓言。

(53) 《基本法》第 104 條規定，立法會議員在就職時必須依法宣誓擁護《基本法》，及宣誓效忠中華人民共和國香港特別行政區，要求議員「盡忠職守，遵守法律，廉潔奉公，為香港特別行政區服務。」

(54)《基本法》、《宣誓及聲明條例》或立法會《議事規則》均沒有界定「違反誓言」的涵義。同樣，全國人民代表大會常務委員會（「人大常委會」）也沒有定義何謂「違反誓言」，也沒有司法裁決說明哪些行為可視作譴責動議所指的「違反誓言」。²⁴議事規則委員會在 1999 年考慮過甚麼行為應被視為「違反誓言」，得出的結論是，由立法會來決定哪些行為屬可引用《基本法》第 79（7）條褫奪議員席位的「違反誓言」更為合適。

(55) 此外，普通法和人大常委會提供了一些可供考慮的原則，以確定某位議員是否違反誓言。根據普通法，宣誓是一種認證的形式，人通過這種認證，表明他願意忠誠和真實地行事。高等法院原訟庭認為必須以鄭重和誠懇的態度作出立法會誓言。

(56) 此外，人大常委會指明根據《基本法》第 104 條進行的誓言是「具有法律約束力……宣誓者如作假誓，或在宣誓後作出違反誓言的行為，應依法承擔法律責任」。儘管人大常委會沒有詳細說明「依法」所指的是甚麼，但第 79（7）條訂明，如議員因違反誓言，並得到三分之二出席會議的議員通過譴責動議，立法會主席即會宣布褫奪該議員的資格。

(57) 要更了解「違反誓言」的行為準則，立法會應翻查《就關乎香港特別行政區立法會議員以其議員身份所作行為的道德標準事宜訂定的勸喻性質的指引》（《指引》）。根據《指引》，議員的行為不得損害立法會的聲譽，而議員亦不得以這樣的方式行事，使他處於可能違反公眾對立法會議員所預期的一般行為標準。此外，議員應遵守立法會任何明文規則或及其背後的精神，而議員不應以其身份試圖影響他人，以獲取私人利益。雖然《指引》屬建議性質，但它與周先生的行為而引致的道德問題直接相關。因此，《指引》應作為評議員行為的參考。

(58) 考慮到上述的機關和《指引》，以及周先生誤導立法會的既定結論，顯然周先生未能履行「盡忠職守，遵守法律，廉潔奉公，為香港特別行政區服務」的承諾。周先生的行為違反指引的所有規定：（1）他的行為損害立法會聲譽；（2）他以違反公眾對立法會議員期望的方式行事；（3）他利用其作為議員的地位影響另一人（即專責委員會），以進一步獲得其私人利益（即政治投機主義）。此外，周先生的行為未能符合市民的期望，即他應盡職盡責地履行其作為專責委員會及立法會內，公正和獨立的議員的責任。作為專責委員會的副主席，周先生的任務是確保專責委員會的監督調查是公平、公正和代表公眾進行的。周先生在計劃私下修改調查範圍時，放棄用正當的方法，破壞了立法會的獨立和尊嚴。立法會的聲譽，是以公眾對該其公正和獨立於其他政府部門的觀感為大前提。周先生

²⁴ 香港有案例是關於立法會宣誓，但主要針對議員宣誓是否有效，而非違反誓言。

以個人利益和政治投機為目的而採取的行動，破壞了立法會作為一個憲制機構及其監察行政部門的角色。

(59) 最後，周先生無視「盡忠職守，遵守法律，廉潔奉公，為香港特別行政區服務」此結論來自他作出的至少三個有問題的行為：(1) 私下與調查對象討論調查範圍；(2) 故意誤導專責委員會，及(3) 沒有主動糾正其誤導性陳述。正如古老的諺語所說「過而不改，是為過矣。」周先生的行為並非無心之失，而是故意的，使他未能糾正其行為不當而變得更加麻煩。

(60) 鑑於周先生誤導立法會的方式及情況，以及他作為立法會議員及專責委員會副主席的行為給予公眾的觀感，周先生違反了公眾對立法會議員的基本行為操守的期望，損害立法會的聲譽，故根據《基本法》第 79(7) 條，周先生的行為足以構成違反誓言。

VII 辯解

(61) 雖然周先生沒有與本調查委員會合作或提供任何證據，但之前他發表了一些公開聲明。

(62) 在 2017 年 5 月 16 日向傳媒發表的公開聲明中，周先生將他的行為歸咎於「缺乏政治敏感度」。此外，周先生認為自己私下與梁先生討論建議修訂，並非犯錯，只是好像檢控人員在法庭開審前，與被告的辯護律師商討而已。他亦表示自己同意梁先生對修訂的看法，沒有試圖隱瞞任何內容。

(63) 周先生指他和梁先生對建議修訂有共同看法，此一辯解是不可接受的。梁先生的參與和影響，是絕對有問題的。

(64) 周先生的辯解未能針對他誤導立法會此一事實：他在專責委員會的正式會議上，以副主席的身份，多次作出誤導性的陳述。一些專責委員會委員重申，他們認為周先生的陳述是重要的，要是他們了解背後的事實，將扭轉他們對建議修訂的理解。

(65) 周先生的辯解並不可信。在發表聲明時，周先生是一名公職人員，不能假裝不知道建議修訂草擬者是誰的重要性。周先生是一位 38 歲，擔任區議員，香港最大政黨民建聯的一顆「新星」。周先生是梁先生的長期和忠實的支持者。他是一位受過良好教育的律師，擁有經濟學學士學位和法學專業證書。他是民建聯的副主席，也是該黨青年聯盟的前主席。他曾擔任獨立監察警方處理投訴委員會

的觀察員。他在提交建議修訂前後，兩次被梁先生委任平機會委員。提出建議修訂後，他再次被委任平機會委員，證明了他行為不當和違反誓言的動機。周先生的藉口是「缺乏政治敏感度」，實屬虛偽。周先生是一位嫺熟的政治人物，知道或應該知道他的行為是錯誤的。某些行為，儘管沒有明文的法律規限，但不會因而變成正確或減輕錯誤。周先生的藉口正好是小偷的說詞：他不是因為偷東西而抱歉，而是因為被抓到了而抱歉。

(66) 審視過周先生的公開聲明，很明顯周先生沒有提供足夠的辯解來反駁他的行為不當和違反誓言的結論。

VIII 建議修訂偏袒梁先生

(67) 調查委員會必須同時判斷建議修訂一旦被採納，將會改變專責委員會的調查範圍，這樣會否偏袒梁先生。

(68) 梁先生拒絕與調查委員會合作，但發表過公開聲明提出自己的理由。

(69) 在被迫承認自己是建議修訂的草擬者後，梁先生強辯說他的修訂是為了盡量擴大專責委員會的調查範圍。²⁵梁先生的藉口是虛偽和不可接受的。追求自身利益是人類行為的基本規範，梁先生也不例外。梁先生試圖利用建議修訂盡得所有的優勢，以阻撓專責委員會對他的調查。

(70) 事實上，梁先生的建議訂會誤導專責委員會調查的重點，並增加專責委員會達成對他有利的調查結果的可能性。例如，梁先生其中一項修訂，是要求委員會審查 UGL 協議的「原意」。這項修訂將不必要地擴大調查範圍，包括梁先生希望專責委員會將這項交易理解為非競爭協議，這對梁先生有利。

(71) 此外，在建議修訂中，梁先生要求委員會核實傳媒披露的 UGL 協議的真實性，這是企圖質疑該協議是否正當。梁先生還要求委員會審視協議中哪些條款在他擔任行政長官之後仍然有效，將該文件視為真確。這兩個修訂是矛盾的，卻足以顯示梁先生試圖用盡一切可能來洗脫罪名。

(72) 此外，梁先生刪除了原本的調查範圍，指委員會應檢視他「在擔任行政長官期間」是否已申報收到協議訂明的款項。梁先生的建議修訂將收窄調查範圍，

²⁵ 梁先生在 2017 年 5 月 16 日會見傳媒時說：「這個調查範圍一定要全面，否則委員會在一年後完成調查之後，又會有人出來說還遺漏了一件事情沒調查。因為這個委員會應該調查但它不調查，所以一年後會有人說你「放生」了梁振英，我不想出現這種情況。」

要求委員會查明他是否「在上任時已申報利益」。透過收窄調查範圍，委員會將不太可能確定梁先生有作出違規行為。

(73) 有專責委員會成員表示，如果他們知道梁先生是建議修訂的草擬者，他們會因為利益衝突和自製優勢，而拒絕考慮建議修訂。

(74) 總結而言，梁先生的建議修訂如獲通過，將改變專責委員會的「建議的主要研究範疇」，這是對梁先生有利。

IX 總結

(75) 已知的事實和適用的法律確定了譴責動議指控周先生行為不當及違反立法會誓言。下一步是立法會根據《基本法》第 79 (7) 條，以及立法會《議事規則》第 49B (1A) 條，向周先生作出譴責和褫奪議席進行表決。

(76) 雖然褫奪議席是立法會能夠對議員作出最嚴重的懲罰，但這個做法的性質不是懲罰。相反，立法會是以褫奪議席作為一種自我保護的方法，最適當的理解，是立法會可以藉此與不適當的議員割席。外國的立法機關也曾經基於有議員作出類似周先生的腐敗和不誠實行為，而褫奪該議員的議席。²⁶

(77) 周先生的行為損害了立法會的合法性、可信性和獨立性。立法會必須通過適當和合乎比例的方法作出補救。鑑於對立法會的損害程度，作出譴責和褫奪議席是適當的結論。周先生的行為令公眾質疑立法會是否有能力對政府作有意義的監管，這是立法機關的基本責任。如果立法會無法代表香港市民履行監督的職責，那還有甚麼機關能夠監督行政機關？從制度角度看，周先生的不當行為反映立法會的疏忽，立法會現在必須採取行動自我重建。要做到這一點，第一步是通過對周先生作出譴責和褫奪議席來保護立法會的誠信。通過譴責和褫奪議席，立法會可以發出一個明確信息，即公職人員不會凌駕於法律之上，亦必須遵守道德標準。

(78) 值得注意的是，在外國立法機關的一些案件中，面臨褫奪議席調查的議員已自願辭職。周先生面對無可辯駁的證據證明他有罪，但他拒絕自願辭職。由於周先生拒絕對其不當行為承擔責任，立法會不得不花費額外資源去進行調查。

²⁶ 參考 Erskine May: Parliamentary Practice, Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament (London, 16th ed., 1957) at 105; 另參考 The expulsion of Thomas McGreevy from the Canadian House of Commons in 1892. See Ward, The Canadian House of Commons: Representation (Toronto, 2nd ed., 1963)。

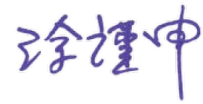
(79) 在表決譴責動議時，議員應考慮如果容許有權勢的人來決定立法會監督程序的結果，香港的法治亦會受到影響。民主是一個過程，而不是一個終點，周先生和梁先生的行為，表明我們的政府正在放棄公平和透明的民主制度。通過譴責動議，是議員讓立法會挽回公眾對其信任和信心的機會。

不通過譴責動議，結果只會向公眾發出立法會對政治精英和一般市民有高低相反的雙重標準。如果一名普通市民試圖影響警方的調查範圍，議員會否認為可以接受？事實上，一名普通市民根本不會享有梁先生和周先生作為公職人員所擁有的特權。由於有權發揮影響力，周先生讓梁先生在調查他的立法會委員會裡得到優勢。這樣的勾結是腐敗不堪的。此外，周先生作為專責委員會委員及副主席這些特別有權力的地位，對他作出譴責和褫奪議席，正是彰顯公職人員擁有特殊的權力和權利，應該秉持比普通市民更高的標準。

否決譴責動議和褫奪議席的結果，是會令公眾認為周先生可以凌駕法律，包庇其欺騙和不道德的行為。立法會不應向公眾發出這樣的訊息。相反，立法會應該通過譴責和褫奪議席，這是立法會的自我保護機制。



郭榮鏗



涂謹申

根據《議事規則》第 **49B(2A)** 條就
譴責周浩鼎議員的議案成立的調查委員會委員