

立法會

Legislative Council

立法會LS 67/19-20號文件

檔號：LS/A/05B

外間大律師就 2019-2020 年度會期內務委員會主席選舉延誤引致 與內務委員會相關的事宜提供的意見內容要點 及相關的背景資料

背景

自本部於 2019 年 10 月就內務委員會尚未選出正副主席對內務委員會運作的影響發出立法會 LS 11/19-20 號文件後，2019-2020 年度會期內務委員會主席的選舉出現新情況。雖然在正常的情況下，新會期內務委員會主席選舉為該新會期內務委員會的首個程序，並應於完成有關程序後，才在內務委員會新任主席主持下處理新會期的事務，但現時在內務委員會所發生的與選舉主席有關的事情，衍生了一些新問題。

2. **附件 I** 載述從立法會秘書處的角度，就 2019-2020 年度會期內務委員會主席選舉延誤涉及的若干事宜所作的相關考慮。

3. 在上述背景下，立法會主席指示立法會秘書處尋求外間大律師的意見。

外間大律師就內務委員會主席選舉延誤引致若干與內務委員會相關的事宜提供的意見內容要點

4. **附件 II** 載述資深大律師余若海先生及資深大律師孫靖乾先生就 2019-2020 年度會期內務委員會主席選舉延誤引致若干與內務委員會相關的事宜提供的意見內容要點。

立法會秘書處
法律事務部
2020 年 4 月 27 日

從立法會秘書處的角度就
2019-2020 年度會期內務委員會主席選舉延誤
所涉事宜作出的相關考慮

委員會主席選舉及主席任期

立法會某些委員會(包括政府帳目委員會、議事規則委員會、議員個人利益監察委員會及調查委員會)的正副主席均由立法會主席任命。此等職位的任期直至整個立法會任期結束或該等委員會完成工作為止。

2. 由選舉產生的委員會正副主席而言，第一屆立法會候任議員在1998年6月草擬《議事規則》時，曾考慮有關召開及主持委員會首次會議以便選出委員會主席及副主席的安排。由於新立法機關在首屆任期並沒有最"資深"的議員，當時決定唯一切實可行的安排是由委員會秘書召開首次會議，並主持會議中選出主持主席及副主席選舉的議員的部分。因此，在第一屆立法會於1998年7月通過的《議事規則》中，適用於內務委員會及財務委員會的條文規定，有關委員會在每屆任期的首次會議，由委員會秘書負責召開。委員會秘書須在該次會議開始時，為選出主持委員會主席選舉的議員而主持會議。¹ 第一屆立法會的議事規則委員會其後曾就召開會議以選出委員會主席及副主席的安排作出檢討。雖然議事規則委員會認為有需要簡化在新一屆任期開始時選舉委員會主席的程序，² 然而，由於《議事規則》已規定財務委員會、內務委員會及事務委員會的主席的任期直至個別委員會在其獲選後的下一會期選出主席為止，議事規則委員會認為，在任期內第二個及其後各個會期召開會議以選出委員會主席不會出現問題，因在此情況下，任期內第二個及其後各個會期的首次會議均可由個別主席召開。至於其主席由立法會主席任命的委員會，議事規則委員會亦認為就召開會議以選出委員會主席這方面不會出現問題。³

¹ 適用於內務委員會及財務委員會的條文分別為《議事規則》第 75(3) 及 71(3) 條。經第一屆立法會的議事規則委員會檢討後，這兩項規則於 1999 年被廢除。

² 有關選舉程序於1999年作出簡化，由委員會委員中連續擔任議員時間最長者會決定首次會議的日期，並主持委員會主席的選舉，而非由委員會秘書召開新一屆任期委員會的首次會議。

³ 議事規則委員會的工作進度報告(1998年7月至1999年4月)，第 3.17 至 3.26 段。

3. 雖然立法會各個委員會的主席選舉一般是在新會期的首次會議上舉行，但《議事規則》於 2002 年作出修訂，容許有關選舉可在新會期開始前舉行。正如立法會 CROP 23/01-02 號文件所述，此項安排旨在讓新當選的主席決定內務委員會首次會議的議程，而首次會議通常在新會期開始後不久舉行。因此，該等條文的精神和立法原意應為規定有關的委員會須在處理任何事務之前先選出新會期的主席。立法會一貫的做法亦如是，各個委員會會先完成新會期主席的選舉，之後委員會在新當選的主席主持下才會處理新會期的事務。

有關在新會期主席尚未選出時現任內務委員會主席行使權力的事宜

4. 在上述背景下，就選舉產生的委員會主席而言(即內務委員會、財務委員會及各個事務委員會)，明顯地須就每個立法會會期選出新任主席。為反映及落實此項規定，主席選舉應列為有關委員會在新會期首項須予處理的事務，攸關重要。

5. 與財務委員會和各個事務委員會的做法相似，上一會期當選的內務委員會主席("現任內務委員會主席")會繼續在任，直至新會期的主席選出為止。然而，由於每個委員會在新會期的首項事務為選舉新任主席，內務委員會須要在處理任何事務之前先進行有關選舉。雖然在新任主席獲選出之前，現任內務委員會主席繼續在任，但如有意見辯稱，他/她從一開始便理當有權可行使主席的權力，這或會違背訂明每個新會期須選舉主席此一規定的目的，因為這意味着某議員在一屆任期的首個會期當選內務委員會主席後，只要在其後會期內沒有新任主席當選，他/她理論上可以擔任其後所有會期的內務委員會主席，而毋須重新當選。這亦有違立法會就其各個委員會的運作模式所採取的一貫做法。

6. 鑒於上文所述，在新會期的主席尚未選出之時，現任內務委員會主席雖然繼續在任，但他/她不應從一開始便以其作為在任主席的身份行使主席的權力，因為內務委員會應首先選舉主席。然而，必須指出的是，現任內務委員會主席在新任主席的選舉上有一定角色或職能。若現任內務委員會主席未獲提名候選主席一職，新任主席的選舉便會由他/她主持。即使現任內務委員會主席獲提名候選主席一職，而選舉主持人此一角色交由現任內務委員會副主席擔任，這並不代表現任內務委員會

主席在主席選舉一事上不再有任何角色或職能。事實上，與選舉有關的事宜及問題，應由現任內務委員會主席處理。在目前的情況，舉例而言，鑒於在 2019 年 10 月 11 日的會議上未能選出主席，現任內務委員會主席便曾召開會議以處理此問題。在新任主席的選舉仍持續進行期間，現任內務委員會主席亦曾指示內務委員會秘書發出有關各項法案及附屬法例的文件和報告，供內務委員會委員考慮。因此，倘若與選舉有關的問題持續，或該選舉出現一些新問題，現任內務委員會主席作為在新任主席尚未選出時的在任主席，應能按情況適當行使權力，處理這些問題。然而，若現任內務委員會主席獲提名候選主席一職，他/她不可主持實際的選舉過程/程序。

主持內務委員會主席選舉的議員的角色及權力

7. 除了《內務守則》附錄 IV 第 4 至 12 段載述主持選舉的議員在內務委員會主席選舉中須處理的事項，《議事規則》或《內務守則》並沒有明訂條文，就主持某委員會主席/副主席選舉的議員的職務及權力作出規定。然而，顯而易見，現任內務委員會副主席作為主持選舉的議員，並無權力為選舉內務委員會主席而召開會議，亦不可在現任內務委員會主席召開會議後，決定不舉行該次會議。如現任內務委員會副主席未能出席由現任內務委員會主席召開的會議，該次會議將如常進行，但會改由在未獲提名的出席議員中排名最先者主持。

8. 主持選舉的議員的角色及權力應只限於進行選舉及選舉程序。除了《內務守則》附錄 IV 第 4 至 12 段所指明的職務外，主持內務委員會主席選舉的議員應有責任作出合理及必要的舉措，以利便進行內務委員會主席選舉，並確保內務委員會主席能在合理時間內選出。就此，他應有合理所需的權力，以履行其主持選舉的角色及職能。該等權力可包括維持選舉程序進行時的秩序，以及採取必要行動以確保選舉能有秩序地進行。然而，該等合理所需或附帶的權力不應包括押後選舉甚或完全不進行選舉的權力，因為選舉的目的正正就是選出主席。

**外間大律師就
2019-2020 年度會期內務委員會主席選舉延誤引致
若干與內務委員會相關的事宜提供的意見內容要點**

本文件載述資深大律師余若海先生及資深大律師孫靖乾先生就 2019-2020 年度會期內務委員會主席選舉延誤引致若干與內務委員會相關的事宜提供的意見內容要點。

與現任內務委員會副主席主持為 2019-2020 年度會期內務委員會主席選舉而舉行的內務委員會會議程序相關的事宜

2. 資深大律師察悉，主持選舉的議員讓內務委員會委員：(a) 討論立法會會議及立法會綜合大樓的保安安排，以及秘書長與政府當局作出跟進的行動；以及(b) 動議無約束力議案，要求立法會行政管理委員會就 2019 年 6 月至 10 月期間在立法會綜合大樓附近發生的各宗保安事件提供機密文件、資料及紀錄。資深大律師認為難以看到該等討論可如何與內務委員會主席選舉相關。

有關現任內務委員會主席在新會期主席尚未選出時行使權力的事宜

3. 依資深大律師之見，歸根結底，這是如何解釋《議事規則》及《內務守則》相關條文的問題，惟現任內務委員會主席在行使其權力時，或須履行或受限於相關職務或責任，並以立法會的慣例做法為指引。資深大律師注意到，《議事規則》及《內務守則》旨在使立法會作為香港特別行政區立法機關可妥為運作，而《議事規則》第 75 條顯然預期，在每屆任期首個會期選出內務委員會主席後，該屆任期內便一直會有內務委員會主席。

4. 按立法目的來作詮釋，資深大律師確實認為《議事規則》及《內務守則》清楚顯示，在新任主席尚未選出之時，現任內務委員會主席(既屬在任內務委員會主席)應具有內務委員會主席可行使的所有一般權力，以處理內務委員會的一般事務，直至 2019-2020 年度會期的新任主席獲選出，或直至現屆任期完結為止，以較早者為準，惟有關權力的行使須受以下限制：

- (a) 在目前情況，現任內務委員會主席獲提名候選新任主席一職，因此她無權主持為選舉主席而舉行的內務委員會會議：《內務守則》第 20(c)條及《內務守則》附錄 IV 第 2(b)段；
- (b) 按《議事規則》第 75(2)條及《內務守則》第 20(c)條預期，現任內務委員會主席須確保新會期主席的選舉應在下一會期開始前進行，或無論如何也應作為下一會期首項處理的事務。這表示若在新會期開始前並未選出新任主席，主席選舉便應列為新會期首次會議議程上的首個事項；
- (c) 現任內務委員會主席不應故意拖延新任主席選舉的過程，讓自己可以繼續擔任新會期的主席；否則他/她便是有違《議事規則》第 75(2)條的明確用意；
- (d) 現任內務委員會主席理應了解，若新會期已開始但她仍在任內務委員會主席一職，則她只在新任內務委員會主席尚未選出之時行使作為主席的權力；因此，她應謹慎或慎重地考慮是否行使其作為內務委員會主席的權力，而若行使有關權力，所行使權力的範圍為何；
- (e) 若情況一如目前的局面，在新會期開始後超過 6 個月仍未選出新任內務委員會主席，則在任的現任內務委員會主席必須承擔持續的職務及責任(並具有附隨的權力)，以內務委員會主席的身份行事，確保內務委員會不會因為內務委員會主席選舉的過度延誤，以致其工作及正常運作受到不適當的干擾。她可在新任主席尚未選出之時，召開會議以處理內務委員會的事務，特別是急切或重要事務，讓立法會整體可履行《基本法》第七十三條所訂的憲制責任及職能；
- (f) 在新任內務委員會主席尚未選出之時，若由現任內務委員會主席或是主持選舉的議員行使權力，均有可能出現濫權的情況。例如，沒有獲提名候選主席一職的現任內務委員會主席或有可能會試圖濫用其權力，以主持選舉的議員此一身份，拖長或拖延選舉過程，使自己能繼續擔任內務委員會主席一職。另一情況是，任何獲提名候選主席一職的現任內務委員會主席，可能會與主持選舉的議員合力在選舉過程中"拉布"，以便該名現任內務委員會主席能繼續擔任主席一職。儘管現任內務委員會主席或有可能濫用權力，但在上述限制或保障的前提下，

其在新任內務委員會主席尚未選出之時，應有作為內務委員會主席的一般權力，使內務委員會得以處理其事務，特別是急切或重要的事務；及

- (g) 現任內務委員會主席須在不妨礙新任主席選舉的情況下，確保內務委員會能正常或妥為運作(特別是處理其重要或急切的事務)。在正常的情況下，即新任主席的選舉在新會期開始前的短時間內或開始後不久便完成，則新任主席的選舉應列為新會期議程上的首個事項，先於任何有待處理的事項。然而，目前的情況屬前所未見，以致有需要由現任內務委員會主席繼續履行其作為內務委員會主席的職務。

立法會秘書處

法律事務部

2020年4月27日