

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(4)844/20-21 號文件

檔號：CB4/BC/3/20

2021 年 4 月 23 日內務委員會會議文件

《2021 年公職(參選及任職)(雜項修訂)條例草案》 委員會報告

目的

本文件匯報《2021 年公職(參選及任職)(雜項修訂)條例草案》("《條例草案》")委員會的商議工作。

背景

2. 《基本法》第一百零四條訂明，香港特別行政區("香港特區")行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會議員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須依法宣誓擁護《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，效忠中華人民共和國香港特區("指明誓言")。全國人民代表大會常務委員會("全國人大常委會")在 2016 年 11 月 7 日通過《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第一百零四條的解釋》("《解釋》")，當中訂明有效誓言的法定要求，以及不遵從該等要求的後果。2020 年 6 月 30 日頒布實施的《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》("《香港國安法》")的第六條規定，香港特區居民在參選時必須作出指明誓言。

3. 全國人大常委會在 2020 年 8 月 11 日及 2020 年 11 月 11 日分別作出《關於香港特別行政區第六屆立法會繼續履行職責的決定》及《關於香港特別行政區立法會議員資格問題的決定》("《立法會議員資格問題的決定》")。根據該等決定，某些行為被視為不符合"擁護《基本法》、效忠中華人民共和國香港特區"("擁護《基本法》、效忠特區")的法定要求和條件。

4. 根據政制及內地事務局於 2021 年 2 月 23 日發出的立法會參考資料摘要(檔號：CMAB C4/9/1)，政府當局建議修訂本地法例，以落實上述法例及全國人大常委會的決定所訂有關公職人員宣誓的規定。

條例草案

5. 《條例草案》於 2021 年 2 月 26 日刊登憲報，並於 2021 年 3 月 17 日提交立法會。《條例草案》由 9 部分組成。《條例草案》第 2 至 9 部旨在修訂多項條例¹，就與某些公職人員在就職時須宣誓的規定有關的事宜，訂定條文。該等事宜包括：

- (a) 法例中"擁護《基本法》、效忠特區"的提述的涵義；
- (b) 區議會議員在就職時須宣誓的新規定；
- (c) 為公職人員監誓的安排；及
- (d) 拒絕或忽略作出誓言及違反誓言的法律後果。

6. 《條例草案》如獲通過，將於其在憲報刊登為條例當日起實施。

法案委員會

7. 在 2021 年 3 月 19 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究《條例草案》。法案委員會的委員名單載於**附錄 I**。

8. 法案委員會由張宇人議員擔任主席，曾與政府當局舉行 5 次會議。法案委員會曾邀請各界就《條例草案》提交書面意見，共接獲 5 547 份意見書。接獲的所有意見書均對《條例草案》表示支持，意見書的內容可於立法會網站查閱。

¹ 該等條例包括：《釋義及通則條例》(第 1 章)、《宣誓及聲明條例》(第 11 章)、《立法會條例》(第 542 章)、《區議會條例》(第 547 章)、《香港終審法院條例》(第 484 章)及《行政長官選舉條例》(第 569 章)。

法案委員會的商議工作

9. 委員普遍支持《條例草案》，但對多項事宜表示關注。他們的主要意見及關注綜述於下文各段。

"擁護《基本法》、效忠中華人民共和國香港特別行政區"的涵義

10. 《條例草案》第 3 條建議在第 1 章加入新訂第 3AA 條，以解釋"擁護《基本法》、效忠特區"一詞的涵義。

11. 根據擬議新訂第 3AA 條，任何人如符合某些條件(第(1)(a)至(f)款)，即屬擁護《基本法》、效忠特區(即"正面清單")。這些條件包括擁護《中華人民共和國憲法》及《基本法》確立的香港特區的憲制秩序；擁護中華人民共和國國家主權、統一、領土完整和國家安全；及擁護"一國兩制"原則的落實，維護香港特區的政治體制。

12. 另一方面，任何人如作出或意圖作出某些行為(如第(3)(a)至(i)款所指明者)，例如拒絕承認香港特區作為中華人民共和國一個地方行政區域的憲制地位、尋求外國政府或組織干預香港特區的事務，以及公開及故意以焚燒、毀損、塗劃、玷污、踐踏等方式侮辱國旗或國徽或區旗或區徽，即不屬擁護《基本法》、效忠特區(即"負面清單")。

13. 擬議第 3AA(3)(a)條訂明，任何人當作出或進行或意圖作出或進行危害國家安全的行為或活動時，不屬擁護《基本法》、效忠特區。該等行為或活動包括：(i)作出《基本法》第二十三條規定禁止的行為；(ii)犯《香港國安法》規定的罪行；及(iii)犯成文法則或普通法規定的關於危害國家安全的罪行。一名委員詢問，由於香港特區仍未就《基本法》第二十三條立法，擬議條文會否引起法律挑戰，以及協助者及教唆者是否在該條文涵蓋的範圍內。另一名委員詢問，為何第 3AA(3)(a)(i)條使用"作出《基本法》第 23 條規定禁止的行為"，而第 3AA(3)(a)(ii)條卻使用"犯《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》規定的罪行"。

14. 政府當局表示，該負面清單本身不會施加任何刑事法律責任。該清單僅用於指明任何人如作出《基本法》第二十三條禁止的任何行為，例如叛國、分裂國家、煽動叛亂等，即視為不擁護《基本法》和不效忠特區。第 3AA(3)(a)(i)條使用"作出.....行為"而不用"犯.....罪行"，是因為香港特區仍未就《基本法》第二十三條所指明的行為立法，故尚未有《基本法》第二十三條罪行。

15. 有委員詢問擬議第 3AA(3)(f)(ii)條中"無差別地反對特區政府提出的議案"的涵義，而立法會議員若投票反對政府議案會否被視為不

擁護《基本法》和不效忠特區，以及該條文與賦權立法會可通過議案彈劾行政長官的《基本法》第七十三條第(九)項有否抵觸。政府當局表示，政策的原意並非限制立法會依法行使其憲制權利和權力。第3AA(3)(f)(ii)條應與該條的引言一併解讀。在此基礎上，任何人只有無差別地反對特區政府提出的議案，並意圖以此要脅特區政府、使特區政府無法正常履行職務和職能，或逼使行政長官下台及推翻特區政府，才會視為不擁護《基本法》和不效忠特區。

16. 擬議第3AA(3)(g)條訂明，任何人當作出或意圖作出損害或有傾向損害香港特區的整體利益的行為時，不屬擁護《基本法》、效忠特區。部分委員認為，"整體利益"一詞的範圍過於廣泛，可以有不同詮釋，會使立法會/區議會議員因違反誓言或不符合"擁護《基本法》、效忠特區"的法定要求和條件而根據第542章第73條或第547章第79條遭法律程序起訴。舉例而言，某人支持在香港填海，可能被一些人解讀為損害香港特區的整體利益。政府當局表示，在斷定某人的行為是否損害香港特區的整體利益時，該人的言行所表現出來的意圖及該行為的後果，將會是考慮因素。

17. 一名委員提到，第3AA(3)(h)條訂明任何人如公開及故意以焚燒、毀損、塗劃、玷污、踐踏等方式侮辱國旗或國徽或區旗或區徽，不屬擁護《基本法》、效忠特區，該委員關注到如某人把顯示上述行為的影片放上社交媒體，這行為是否在該條文涵蓋的範圍內。另一名委員關注到，某人如在選舉期間煽動選民投白票，會否視為不擁護《基本法》和不效忠特區。政府當局對此給予肯定的回覆，並表示正在根據新修訂的《基本法》附件一和附件二研究措施應對操縱或妨礙選舉的行為。

18. 一名委員指出，維護中華人民共和國國家主權、安全和發展利益，是秉持"愛國者治港"原則的先決條件。然而，正面清單或負面清單均未提及任何與中華人民共和國的發展利益有關的內容。為使該兩個清單更加完備，該名委員建議在正面清單中加入"維護中華人民共和國的發展利益"一項，並在負面清單中加入"作出損害或有傾向損害中華人民共和國的發展利益的行為"一項。

19. 一名委員認為，社會對"擁護《基本法》、效忠特區"一詞的涵義已有共識。該委員亦察悉，擬議第3AA條下的正面和負面清單的用意並非詳盡無遺地列出所有相關事項(即擬議第3AA(4)條)，並認為不一定要把該兩個清單納入《條例草案》，以免"擁護《基本法》、效忠特區"一詞在詮釋方面出現含糊之處及不確定性。該委員又詢問，政府當局會否就正面和負面清單所列的事項發出指引。

20. 政府當局表示，鑒於"擁護《基本法》、效忠特區"一詞的涵義曾在社會上引起爭議，該兩個清單是參照《解釋》、全國人大常委會的相關決定、相關條例及法院判決等制訂而成。擬訂該等清單是為了提供資料，以便執法單位、有意參選的人士和公職人員更清楚了解該詞的涵義。正面清單載列一般原則，負面清單則載列會被視為不符合"擁護《基本法》、效忠特區"的法定要求和條件的具體行為。無論如何，該等清單並非詳盡無遺，執法單位在斷定某人是否擁護《基本法》和效忠特區時，應依法考慮相關事實、證據和情況。

區議會議員須宣誓的擬議規定

21. 《條例草案》第 8 條旨在修訂第 11 章，以引入一項新規定：區議會議員須按第 11 章附表 2 擬議新訂第 IVA 部所列的格式作出誓言。草案第 29 條建議修訂《國歌條例》附表 3，以加入區議會議員的宣誓儀式為須奏唱國歌的場合。

22. 鑒於現時全港有超過 400 名區議會議員，一名委員建議政府當局制訂措施，例如規定每名區議會議員須單獨歌唱國歌，並錄影每名議員在儀式上歌唱國歌的過程，以確保每名區議會議員符合歌唱國歌的標準和禮儀。

23. 政府當局表示，現時所有參加法律年度開啟典禮的人在奏唱國歌時必須肅立。當局認為此安排恰當。鑒於區議會議員人數眾多，若規定他們須在宣誓儀式上單獨歌唱國歌，將十分耗時。民政事務局局長及民政事務總署正積極研究區議會議員宣誓儀式的安排細節，例如會否安排議員分成小組進行宣誓，並會在《條例草案》制定成為法例後宣布有關詳情。

公職人員的範圍

24. 部分委員認為有必要規定所有其他公職人員(包括選舉委員會("選委會")委員及法定機構成員)在就職時須作出指明誓言，並定出落實的時間表。亦有建議認為應設立監察機制，以確保公職人員在任期內符合"擁護《基本法》、效忠特區"的法定要求和條件。政府當局同意委員的意見，認為應盡快為所有公職人員引入宣誓要求，以確保全面落實"愛國者治港"原則，並表示會透過《2021 年完善選舉制度(綜合修訂)條例草案》為選委會委員引入宣誓要求。

為公職人員監誓的擬議安排

25. 現行第 11 章指明不同人為《基本法》第一百零四條所指明的不同類別的公職人員監誓。《條例草案》建議修訂第 11 章，指明由行政長官或獲行政長官授權的人作為行政會議成員、立法會議員、各級法院法官和其他司法人員及區議會議員宣誓的監誓人。第 11 章所訂由中央人民政府的代表或獲中央人民政府授權的人為行政長官和主要官員監誓的現行安排，則維持不變。

26. 有委員詢問獲授權監誓的人所須符合的資格準則，以及會否設立機制避免任何授權構成明顯的利益衝突情況。據政府當局表示，在考慮監誓人的授權時，有關人士是否有能力決定一項宣誓是否符合香港特區法律的規定會在考慮之列。事實上，由行政長官和原訟法庭的法官分別為原訟法庭級別或以上的法官和其他司法人員監誓的現行安排維持不變。初步構思是由政務司司長和民政事務局局長分別作為立法會議員和區議會議員的監誓人。

監誓人的權力

27. 部分委員認為監誓人應獲授權擔當把關者的角色，在有足夠證據證明某人不擁護《基本法》和不效忠特區的情況下，可以禁止該人作出宣誓，或在該人作出宣誓後即時裁定其宣誓無效。他們並認為政府當局應考慮增訂條文，以反映監誓人具有此等權力。

28. 此外，法案委員會法律顧問指出，根據《解釋》第二(四)段，監誓人負有確保宣誓合法進行的責任，該人並須決定宣誓是否符合《解釋》和香港特區法律的規定。她要求政府當局考慮在《條例草案》加入明確條文，訂明監誓人的權力和責任，以反映《解釋》第二(四)段。

29. 據政府當局表示，為更清晰落實《解釋》的規定，《條例草案》建議在第 11 章加入的新訂第 20A 條訂明，若某人故意作出以下行為，即視為拒絕或忽略作出誓言：(a)違反宣誓程序或褻瀆宣誓儀式；(b)改動或歪曲該項誓言的字句；(c)宣讀與該項誓言的字句不一致的字句；或(d)在看來是作出該項誓言時，以不真誠或不莊重的方式行事。

30. 此外，現行第 11 章第 21 條訂明，若某人拒絕或忽略作出誓言，須被取消其就任資格(若該人未就任)或離任(若該人已就任)。新增的第 21(2)條亦訂明，如有人拒絕或忽略作出某項誓言，無人可安排該人再作出該項誓言，除非根據第 21(3)(b)條，監誓人信納該人並非故意拒絕或忽略作出該項誓言。由於草案第 5、6、7 及 8 條已訂明

有關的公職人員宣誓須由行政長官或其授權人士監誓，而根據經修訂的第 11 章第 21 條，監誓人已獲賦權就相關宣誓作出判定，因此政府當局認為，監誓人的權力已在《條例草案》中充分訂明。

31. 部分委員認為第 20A(2)條中的"故意"一詞不恰當，因為任何人都不會無意地作出第 20A(2)(a)、(b)及(d)條所涉及的行為。不論宣誓人是否故意作出該等行為，理應有足夠理由判定他是"拒絕或忽略"作出誓言。亦有建議認為，第 21(3)條的中文文本應修訂為"某人作出 20A(2)某項的行為；而監誓者信納該人並非故意作出該等行為"，使公眾更容易理解有關條文。

32. 政府當局表示，《條例草案》的擬議字眼參考了關於《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第一百零四條的解釋(草案)》的說明(摘錄如下)："宣誓人故意以行為、語言、服飾、道具等方式違反、褻瀆宣誓程式和儀式，或者故意改動、歪曲法定誓言或者宣讀與法定誓言不一致的誓言，應認定該宣誓行為不符合宣誓的形式或實質要求"。因此，政府當局認為適宜保留該條文的現有草擬方式。

新增的立法會/區議會議員喪失議員資格的理由

33. 根據《立法會條例》(第 542 章)第 15 條，立法會議員基於某些理由，不再擔任席位，該等理由包括去世、辭去席位，以及按照《基本法》第七十九條被宣告喪失擔任席位的資格。《區議會條例》(第 547 章)第 19 及 24 條分別指明當然議員及民選議員可基於某些理由，喪失擔任席位的資格。《條例草案》建議修訂第 542 章第 15 條和第 547 章第 19 及 24 條，以加入違反指明誓言及不符合擁護《基本法》、效忠特區的法定要求和條件，作為喪失擔任立法會/區議會議員席位的資格的新增理由。

34. 一名委員詢問，為何違反《香港國安法》不是喪失擔任立法會/區議會議員席位的資格的理由。政府當局表示，《香港國安法》第三十五條已訂明，任何人經法院判決犯危害國家安全罪行的，即喪失作為候選人參加香港特區舉行的立法會、區議會選舉或者出任香港特區任何公職或者行政長官選委會委員的資格。

35. 一名委員詢問，為何第 542 章第 15 條和第 547 章第 19 及 24 條分開訂明兩個喪失擔任立法會/區議會議員席位的資格的理由，該兩個喪失資格的理由可能會有重疊。

36. 政府當局解釋，根據第 11 章附表 2 第 IV 部及擬議新訂第 IVA 部所載的立法會誓言及區議會誓言的內容，立法會/區議會議

員必須宣誓擁護香港特區《基本法》，效忠中華人民共和國香港特區，並須宣誓盡忠職守，遵守法律，廉潔奉公，為香港特區服務。由此可見，一名議員違反誓言不僅限於他不符合擁護《基本法》、效忠特區的法定要求和條件。

37. 政府當局進一步解釋，有鑒於《立法會議員資格問題的決定》，《條例草案》亦建議加入"不符合擁護《基本法》、效忠特區的法定要求和條件"作為議員喪失資格的理由。《立法會議員資格問題的決定》清楚訂明："香港特別行政區立法會議員，因宣揚或者支持'港獨'主張、拒絕承認國家對香港擁有並行使主權、尋求外國或者境外勢力干預香港特別行政區事務，或者具有其他危害國家安全等行為，不符合擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法、效忠中華人民共和國香港特別行政區的法定要求和條件，一經依法認定，即時喪失立法會議員的資格"。²

38. 部分委員認為，擬議新訂的第 542 章第 15(1)(f)及(g)條和第 547 章第 19 及 24 條有欠清晰。政府當局應在該等條文中具體列明誰有法律權力裁定立法會/區議會議員是否違反誓言或不符合擁護《基本法》、效忠特區的法定要求和條件。

39. 法案委員會法律顧問詢問，就不符合擁護《基本法》、效忠特區的法定要求和條件的理由而言，"按照任何法律宣告、宣布或裁定"的提述中預期的是哪類宣告、宣布或裁定和相關法律，以及為何沒有在關乎違反指明誓言的理由的條文中加入此提述。

40. 據政府當局表示，在律政司司長根據第 542 章第 73 條或第 547 章第 79 條提出法律程序時，法庭可作出相關判定。另一方面，《基本法》第七十九條第(七)項指明立法會議員如有違反誓言而經立法會出席會議的議員三分之二通過譴責的情況，由立法會主席宣告其喪失立法會議員的資格。

41. 至於誰可裁定某人是否不符合(或被按照任何法律宣告、宣布或裁定為不符合)擁護《基本法》、效忠中華人民共和國香港特區的法定要求和條件，政府當局表示，根據第 1 章第 3 條，"法律"一詞指"當其時在香港施行的、在香港具有立法效力的、實施範圍擴及香港的或適用於香港的法律、法例"。參照《立法會議員資格問題的決定》的原則，"依法認定"可包括：

² 香港特區政府亦於同日宣布，在原定於 2020 年 9 月 6 日舉行的第七屆立法會選舉提名期間，因上文第 37 段所述情形被選舉主任依法裁定提名無效的 4 位第六屆立法會議員，即時喪失立法會議員資格。

- (a) 依據《立法會議員資格問題的決定》第二段，由選舉主任按照法例要求及相關程序³作出的決定；
- (b) 按第 542 章第 73 條或第 547 章第 79 條規定，律政司司長可對任何以議員身份行事或聲稱有權以該身份行事的人，以該人已喪失以該身份行事的資格為理由，在原訟法庭提出法律程序，並由法庭作出的裁決；
- (c) 《基本法》第一百零四條指明香港特區立法會議員在就職時必須依法宣誓擁護《基本法》、效忠香港特區，《解釋》亦說明宣誓的要求及宣誓就任之後如果違反誓言的後果；
- (d) 《基本法》第七十九條列明立法會議員在哪些情況可由立法會主席宣告其喪失立法會議員資格，當中第七十九條第(七)項指明行為不檢或違反誓言而經立法會出席會議的議員三分之二通過譴責可喪失議員資格；及
- (e) 《香港國安法》第三十五條訂明，任何人經法院判決犯危害國家安全罪行的，即喪失作為候選人參加香港特區舉行的立法會及區議會選舉的資格；曾經宣誓或者聲明擁護《基本法》、效忠香港特區的立法會議員或區議會議員，即時喪失該等職務，並喪失參選或者出任上述職務的資格。

42. 鑒於有關法律訂明按照該法律作出相關宣告、宣布或裁定的情況，政府當局認為《條例草案》的條文已足夠清晰。假若政府當局具體列出該等法律或作出有關宣告、宣布或裁定的詳情，日後該等法律內容有所改變的話，該具體條文便不能涵蓋有關改變。因應委員所提出的關注，政府當局保證，在根據新修訂的《基本法》附件一和

³ 相關的選舉法例皆有相關法律要求，包括：

- (a) 根據第 569 章第 16(7)(a)(ii)條，行政長官選舉參選人須按照法定提名程序在提名表格簽署聲明，明確表示擁護《基本法》和保證效忠香港特區。選舉主任須根據第 569 章第 17 條決定提名是否有效；
- (b) 根據第 542 章第 40(1)(b)(i)條，立法會選舉參選人須按照法定提名程序在提名表格簽署聲明，明確表示擁護《基本法》和保證效忠香港特區。選舉主任須根據第 542 章第 42A 條和《選舉管理委員會(選舉程序)(立法會)規例》(第 541D 章)第 16 條，決定提名是否有效；及
- (c) 根據第 547 章第 34(1)(b)條，區議會選舉參選人須按照法定提名程序在提名表格簽署聲明，明確表示擁護《基本法》和保證效忠香港特區。選舉主任須根據第 547 章第 36(1)條和《選舉管理委員會(選舉程序)(區議會)規例》(第 541F 章)第 16 條，決定提名是否有效。

附件二成立候選人資格審查委員會後，將不再由選舉主任決定選舉的提名是否有效。

43. 一名委員察悉現時作出虛假宣誓屬《刑事罪行條例》(第 200 章)所訂的刑事罪行，並關注政府當局是否有意把違反誓言的行為刑事化。政府當局答稱無意把該行為刑事化。

44. 一名委員詢問，《條例草案》中有關違反誓言的擬議機制與《基本法》第七十九條第(七)項之間如何銜接。法案委員會法律顧問亦指出，《立法會議事規則》第 49B 條訂有根據《基本法》第七十九條第(七)項取消議員的資格的機制。政府當局認為，該兩套以立法會議員違反誓言為理由取消議員資格的機制，互相並無衝突。《基本法》第七十九條第(七)項雖然賦權立法會主席在有關議案須經立法會出席會議的議員三分之二通過的情況下，以議員違反誓言等為由宣告其喪失議員資格，但並不阻止法院行使其憲制職責和權力，判定議員有否遵從《基本法》第一百零四條所訂的憲制要求。這亦與《解釋》的精神一致。政府當局進一步解釋，律政司司長在考慮應否根據第 542 章第 73 條提出法律程序時，會考慮立法會的相關會議過程。

45. 法案委員會法律顧問詢問政府當局會否考慮在《條例草案》加入條文，解釋在何情況下某人會被視為違反指明誓言。政府當局同意，邏輯上，一個不符合擁護《基本法》、效忠特區的法定要求和條件的人，亦已違反其誓言。然而，政府當局認為，發生違反誓言的具體情況難以一概而論。事實上，《條例草案》在第 1 章加入有關"擁護《基本法》、效忠特區"的提述的涵義，亦可作為有用的參考。

有關取消以喪失資格為理由提起法律程序的時限的建議

46. 《條例草案》建議修訂第 542 章第 73(2)條及廢除第 547 章第 79(2)條，以取消律政司司長現時須於 6 個月內針對以立法會/區議會議員身份行事(或聲稱有權以該身份行事)的人，以該人已喪失以該身份行事的資格為理由，在原訟法庭提起法律程序的時限。換言之，該建議令律政司司長可在任何時間提起上述法律程序。

47. 一名委員深切關注到，該建議可能會產生一個效果，令立法會/區議會議員在他/她擔任議員的整個任期期間或甚至在其任期結束後，被律政司司長以他/她已喪失議員資格為理由提起法律程序，對他們的言論和行為造成嚴重威脅。這樣可能會導致立法會議員在履行議員職務時，避免評論具爭議性的議題及作出批評。另一名委員認為，立法會/區議會議員在任期內有責任擁護《基本法》及效忠香港特區。

48. 法案委員會法律顧問詢問會否有任何法律保障措施，確保相關法律程序會盡快提起，以免對答辯人造成不公，因為在該涉嫌行為作出的一段長時間後，相關證據可能會消失。

49. 政府當局解釋，第 542 章第 73 條及第 547 章第 79 條的目的是針對任何以議員身份行事或聲稱有權以該身份行事的人，以該人已喪失以該身份行事的資格為理由，在法庭提出法律程序並尋求法庭宣布該議員已不符合或已喪失出任相關職位的資格，而其後果是該人不可繼續出任相關公職或以議員身份行事。因此，在該人離任後，提出如此法律程序的意義似乎不大。而且，律政司司長作為公眾利益的維護者，會嚴謹按照法律所授予或施加的權利和義務行事，並會向有關人士採取適時的法律行動。

50. 部分委員擔心，《條例草案》獲通過後，他們在立法會會議的辯論過程及委員會會議程序中表達意見時，將不再受到《立法會(權力及特權)條例》(第 382 章)保障。政府當局表示，《條例草案》的立法原意並非要限制受《基本法》第七十七條和第 382 章第 3 及 4 條所保障在立法會內或委員會會議程序中的言論及辯論的自由。

51. 就此，法案委員會法律顧問詢問政府當局會否考慮在《條例草案》加入反映該立法原意的條文，以回應委員的關注。政府當局表示，《基本法》第七十七條訂明，香港特區立法會議員在立法會的會議上發言，不受法律追究。第 382 章第 3 條規定，在立法會內及委員會會議程序中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 條亦訂明，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、動議或其他方式提出的事項而對他提起民事或刑事法律程序。儘管如此，多宗法庭判決⁴已清楚闡述第 382 章給予立法會議員的保護並非絕對。在判斷立法會議員某一行為可否享有豁免權時，須視乎每個個案的實際情況。

52. 政府當局進一步解釋，擁護《基本法》、效忠香港特區是立法會議員的憲制責任。《解釋》訂明，"擁護《基本法》、效忠香港特區是《基本法》第一百零四條規定的宣誓必須包含的法定內容，也是參選或者出任該條所列公職的法定要求和條件"和"宣誓人必須真誠信奉並嚴格遵守法定誓言"。《立法會議員資格問題的決定》中亦明確規

⁴ 請參閱香港特別行政區行政長官及另一人訴立法會主席(HCAL 185/2016) (原訟法庭的判決第 86 至 88 段)、梁國雄對立法會主席(第 1 號) (2014) 17 HKCFAR 689 (終審法院的判決第 39 至 41 段)及香港特別行政區訴梁國雄(DCCC 546/2016) (裁決理由第 36、45 至 47 及 54 段)。

定，議員若不符合"擁護《基本法》、效忠特區"的法定要求和條件，一經依法認定，即時喪失立法會議員的資格。因此，法庭在考慮一名議員是否擁護《基本法》和效忠特區時，其在立法會會議內的言行亦可成為判斷的因素之一。《條例草案》與《基本法》第七十七條及第 382 章並無衝突。

有關暫停立法會/區議會議員的職能和職務的建議

53. 根據擬議新訂的第 542 章第 73(2A)條及第 547 章第 79(2A)條，凡律政司司長以立法會/區議會議員因違反誓言或不符合法定要求和條件為理由，針對該議員提起法律程序，則在緊接在該法律程序提起後，該議員的職能和職務會被暫停，直至原訟法庭對有關的訴訟有最終決定。

54. 部分委員關注到，新機制令律政司司長可對立法會/區議會議員提出法律程序，並可即時暫停有關議員的職能和職務。這些委員擔心律政司司長獲賦予的權力可能過大，因為是否提出該等法律程序，似乎由律政司司長全權決定。新機制不單有損立法會議員的尊嚴，亦會削弱其審議權力及在監察政府方面所擔當的把關角色。部分委員詢問，如此嚴苛的機制是否亦適用於其他公職人員。有委員建議制訂適當的制衡措施，例如有關職能和職務須經律政司司長向法庭提出申請才能暫停，而不是在提出法律程序後自動暫停，以及須由立法會以過半數票決定是否暫停有關職能和職務等。

55. 政府當局重申，擬議條文旨在反映《解釋》的相關規定，包括"擁護《基本法》、效忠香港特區是《基本法》第一百零四條規定的宣誓必須包含的法定內容，也是參選或者出任該條所列公職的法定要求和條件"和"宣誓人必須真誠信奉並嚴格遵守法定誓言"。《立法會議員資格問題的決定》亦明確規定，議員若不符合"擁護《基本法》、效忠特區"的法定要求和條件，一經依法認定，即時喪失立法會議員的資格。考慮到立法會議員行使重要職能，政府當局認為任由一名因違反誓言或不符合"擁護《基本法》、效忠特區"的法定要求和條件而被提起法律程序的議員繼續在立法會內行使和執行重要的職能及職務，與上述的《解釋》及《立法會議員資格問題的決定》的精神極不相符。

56. 政府當局進一步表示，為作出平衡，《條例草案》亦已包括以下條文，以保障有關議員的利益：

- (a) 有關議員可按第 542 章擬議第 73(2D)條及第 547 章擬議第 79(2E)條，向原訟法庭申請解除有關暫停；及

- (b) 就根據第 542 章第 73 條及第 547 章第 79 條提起的法律程序設立"越級上訴機制"。不服原訟法庭判決的一方，若取得終審法院上訴委員會的上訴許可，可直接向終審法院提出上訴(而無須向高等法院上訴法庭提出中級上訴)。針對原訟法庭的判決而申請上訴許可，須於原訟法庭頒下判詞當日後 14 個工作日內，向終審法院提出。此舉有助法庭從速處理由律政司司長以議員違反誓言或不符合"擁護《基本法》、效忠特區"的法定要求和條件為理由而提起的法律程序，從而確保可盡早得到相關法律程序的終局決定。

57. 此外，政府當局重申，律政司司長在考慮是否提起有關的法律程序時，必定是以公眾利益為依歸、嚴格按照法律所授予或施加的權利和義務行事，並會向有關人士採取適時的法律行動。

58. 委員察悉有關的立法會/區議會議員有權向原訟法庭申請解除暫停職能和職務，並詢問基於甚麼考慮因素解除該項暫停。政府當局表示不適宜在相關條文羅列該等考慮因素。

59. 委員察悉，選民以議員喪失資格為理由提起法律程序的時限(即在某人以立法會議員身份行事(或聲稱有權以該身份行事)的日期起計 6 個月內)維持不變。有別於律政司司長提起的法律程序，由選民提起的法律程序不會導致即時暫停有關議員的職能和職務。為免選民濫用法律程序，有建議認為應考慮容許律政司司長接管由選民提起的該等法律程序，一如接管私人檢控的情況。

上訴機制

60. 委員詢問實施越級上訴機制預計可減省多少處理時間。為令該等法律程序可從速得到處理，他認為有關機制應與其他措施一併實行，例如該類上訴應獲優先處理及加快排期聆訊。

61. 政府當局表示，擬議安排類似現時適用於針對原訟法庭有關行政長官、立法會、區議會及鄉郊代表選舉的選舉呈請裁定的上訴的安排。至於其他措施，案件的處理優次是司法機構的內部事務，基於司法獨立的原則，不會受到干預。

暫停職能和職務期間的安排

62. 《條例草案》未有訂明，如立法會/區議會議員因根據第 542 章第 73 條或第 547 章第 79 條提起的法律程序而被暫停職能和職務或喪失資格，其酬金及津貼如何處理。部分委員一再要求在有關

議員暫停職能和職務期間應停止向其發放酬金及津貼。這些委員認為應修訂《條例草案》，就停止發放酬金及津貼訂定條文，以免引起爭議或不必要的訴訟，以貼近《解釋》第二(一)條所訂，"未進行合法有效宣誓或者拒絕宣誓，不得就任相應公職，不得行使相應職權和享受相應待遇"。

63. 據政府當局表示，《條例草案》的原建議是考慮了有關立法會/區議會議員的薪酬問題屬立法會的內務事宜/區議會的行政安排。再者，在議員暫停職能和職務期間，有關其是否已喪失議員資格尚待終局判定，因此不適宜在《條例草案》訂明在有關議員暫停職務期間是否應停止發放酬金和津貼。然而，為釋除委員的疑慮並考慮到他們的意見，政府當局建議對第 542 章第 73(2C)條及第 547 章第 79(2C)條提出修正案，以加入在有關的暫停期間，有關議員不得享受相應待遇，即包括酬金、津貼及各類開支償還款額等。

64. 就此，有意見認為民政事務總署應在切實可行的範圍內，盡快就處理區議會議員在暫停職務期間的相應待遇的安排制訂實施細節，以便議員在二讀辯論時討論。

65. 第 547 章擬議第 79(2D)條明確訂明，根據第 79(2A)條被暫停職能和職務的區議會議員，如在暫停職能和職務期間沒有出席區議會的會議，則就第 547 章第 19(4)及 24(5)條而言，不會視為沒有出席該會議。部分委員詢問為何第 542 章或其他法例沒有訂定類似條文，以釐清立法會議員在暫停職能和職務期間會否視為沒有出席立法會會議。

66. 政府當局表示，《條例草案》未有明確立法會議員被暫停職務期間是否應被視為缺席。這是由於《基本法》第七十九條第(二)項訂明，未得到立法會主席的同意，連續 3 個月不出席會議而無合理解釋者，由立法會主席宣告其喪失立法會議員的資格，因此不應剝奪立法會主席決定該議員的缺席是否合理的判斷權。上述的《基本法》條文已能夠處理立法會議員被暫停職務期間是否應被視為缺席的問題。然而，第 547 章第 24(5)條中只訂明，任何民選議員如連續 4 個月沒有出席有關區議會的會議而又沒有在該限期完結前取得該區議會的同意，則該議員亦即喪失在其餘下的任期中擔任議員的資格。與立法會由主席決定該議員的缺席是否有合理解釋的情況不同，第 547 章的條文沒有訂明區議會應考慮甚麼因素，因此《條例草案》訂明區議員在暫停職務期間不應視作缺席。

67. 部分委員要求政府當局解釋，若立法會/區議會議員(a)在被判定違反誓言或不擁護《基本法》和不效忠特區前已辭去議員職務，以及(b)被法庭宣布喪失資格，其酬金會如何處理，即該議員是否應交還

自他/她喪失議員資格該日起獲發放的酬金。據政府當局表示，按照《解釋》及《立法會議員資格問題的決定》，若法庭裁定某議員於某日開始喪失議員資格，該議員應於該日開始不再有權享有任何相應待遇。有關議員須交還自他/她喪失議員資格該日起獲發放的酬金。

68. 一名委員建議《條例草案》應加入明訂條文，規定喪失資格的議員不得享受任何相應待遇，並須將他/她自喪失議員資格該日起獲發放的酬金交還立法會行政管理委員會(適用於喪失資格的立法會議員)及政府(適用於喪失資格的區議會議員)。

69. 政府當局重申，《條例草案》的原建議在這方面留白，是考慮了有關立法會/區議會議員的薪酬問題屬立法會的內務事宜/區議會的行政安排，而立法會/區議會應有足夠權力處理相關事宜，因此《條例草案》未有明文規定有關議員的酬金問題。然而，經考慮後，政府當局同意可在《條例草案》中加入有關條文，以明確政策原意。因此，政府當局建議對第 542 章第 73 條及第 547 章第 79 條提出修正案，訂明如立法會/區議會議員於某日開始喪失以議員身份行事的資格，則他/她於該日開始不得享受相應待遇。

法律草擬事宜

70. 法案委員會法律顧問指出，第 547 章第 79 條的新訂第(2A) 款中的"提出"一詞，與現有第 79(1)及 79(3)條使用的"提起"不一致。為保持第 547 章第 79 條中文文本用字一致，政府當局建議修訂該條的現有標題及擬議的第(2A)款，將"提出"一詞改為"提起"。

71. 法案委員會法律顧問指出，在第 547 章擬議新訂第 79(2D)款的中文文本中，"根據第(2A)款被暫停議員職能和職務的人，如在被暫停該職能和職務的期間沒有出席區議會的會議"的"如"字的位置，似乎意指有關區議會議員在暫停職能和職務期間仍可出席會議。為反映有關區議會議員在暫停職能和職務期間並不能出席有關會議，政府當局建議將擬議第 79(2D)條修訂為："如某人的議員職能和職務根據第(2A)條被暫停，而該人在該職能和職務被暫停的期間沒有出席區議會的會議"。

《條例草案》的擬議修正案

72. 如上文第 63、69、70 及 71 段所述，政府當局擬動議對《條例草案》作出**附錄 II** 所載的修正案，有關修正案獲多數委員支持。法案委員會法律顧問並無發現擬議修正案在法律及草擬方面有任何問題。法案委員會不會以其名義動議任何修正案。

恢復二讀辯論

73. 法案委員會支持政府當局在 2021 年 5 月 12 日的立法會會議上恢復《條例草案》的二讀辯論。

徵詢意見

74. 謹請議員察悉法案委員會的商議工作。

立法會秘書處

議會事務部 4

2021 年 4 月 22 日