

《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》
小組委員會於2020年10月30日會議
所提事項的回應

於2020年10月30日《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》(“《規例》”)小組委員會會議，有議員問及立法會是否有權力就《規例》提出修正案以廢除或修訂《規例》。本文件旨在就有關事項作出回應。

(一) 背景

2. 鑑於今年7月份本港2019冠狀病毒病疫情嚴峻，為了保障公共安全和市民健康，並確保選舉在公開、公平情況下進行，行政長官於今年7月31日宣布，原定於2020年9月6日舉行的2020年立法會換屆選舉押後一年至2021年9月5日舉行。為施行這決定，行政長官會同行政會議已援引《緊急情況規例條例》(第241章)訂立《規例》。《規例》主要涉及兩個層面，即中止2020年立法會換屆選舉程序，並指明第七屆立法會換屆選舉的日期為2021年9月5日；以及處理有關選舉開支和選舉捐贈等事宜。

3. 行政長官雖然有權力會同行政會議根據《緊急情況規例條例》訂立《規例》中止2020年立法會換屆選舉及推遲一年舉行，但沒有憲制權力處理立法會在未來一年出現空缺的問題。根據《基本法》第四十三條，行政長官是特區的首長，對中央人民政府和特區負責。在2020年7月28日，行政長官向中央人民政府呈交緊急報告，以匯報行政長官會同行政會議就押後立法會換屆選舉的決定，並尋求支持和指示。國務院翌日回覆表示支持行政長官會同行政會議的決定，並會提請全國人大常委會就立法會因應立法會換屆選舉押後而出現空缺的問題作出決定。

4. 全國人大常委會於2020年8月11日通過了《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區第六屆立法會繼續履行職責的決定》(“《決定》”)。《決定》指出：

“……香港特別行政區行政長官會同行政會議因應當地新冠肺炎疫情的嚴峻形勢已決定將香港特別行政區第七屆立法會選舉推遲一年，在此情況下香港特別行政區立法機關將出現

空缺。為維護香港特別行政區憲制秩序和法治秩序，確保香港特別行政區政府正常施政和社會正常運行，根據《中華人民共和國憲法》和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》的有關規定，全國人民代表大會常務委員會作出如下決定：

2020年9月30日後，香港特別行政區第六屆立法會繼續履行職責，不少於一年，直至香港特別行政區第七屆立法會任期開始為止。香港特別行政區第七屆立法會依法產生後，任期仍為四年。”

(二) 立法會廢除及修訂附屬法例的權力

5. 根據《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條，凡附屬法例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。此等決議一經通過，該附屬法例須當作由憲報刊登該決議之日起修訂，但已根據該附屬法例而作出的任何事情，其法律效力不受影響。第34(4)條同時訂明，立法會可於28天的期限屆滿之前，藉決議將該期限延展至在該期限屆滿之日後第21天或之後舉行的首次立法會會議。

6. 根據《釋義及通則條例》第3條，「修訂」包括廢除、增補或更改，亦指同時進行，或以同一條例或文書進行上述全部或其中任何事項。此外，《釋義及通則條例》第23(a)條訂明，凡條例將另一條例全部或部分廢除，不得因此而恢復任何在該項廢除生效時並無施行或並不存在的東西。

7. 下文闡述議員提出廢除或修訂《規例》的權限，及若議員提出廢除或修訂《規例》而有關修正案獲立法會通過，修正案對選舉日期以及選舉開支和選舉捐贈等事宜的影響。

(三) 廢除《規例》

(i) 選舉日期

8. 全國人大常委會已於2020年8月11日根據《中華人民共和國憲法》和《基本法》有關規定，作出具權威性的《決定》。根據《決定》，香港特區第六屆立法會繼續履行職責，不少於一年，直至第七屆立法會任期開始為止。香港特區第七屆立法會依法產生

後，任期仍為四年。即使議員提出廢除《規例》而有關修正案獲立法會通過，有關修正案不會亦不能影響全國人大常委會《決定》的憲制及法律效力，第六屆立法會仍會繼續履行職責。因應《決定》，行政長官行使《釋義及通則條例》第46條所賦予的權力，自2020年8月14日起撤銷早前作出的中止第六屆立法會會期的決定，以及撤銷公布該決定的2020年第3116號公告。有關撤銷的公告已於2020年第110號號外公告刊憲。立法會廢除《規例》，並不會影響有關撤銷的法律效力。

9. 另一方面，根據《釋義及通則條例》第23(a)條及第34(2)條的規定，即使立法會廢除《規例》，已被撤銷的有關舉行2020年立法會換屆選舉的指明和通告（即2020年第3115、3276及3277號公告）都不會恢復效力。至於《規例》第6條下的新定立法會換屆選舉日期，即2021年9月5日，若議員提出廢除《規例》而有關修正案獲立法會通過，新定的立法會換屆選舉日期便告無效。在此情況下，行政長官有責任根據《立法會條例》(第542章)第6(1)條指明舉行立法會換屆選舉的日期，而該指明的日期須符合《立法會條例》第6(2)條的要求，即必須是在新一屆立法會任期¹開始前的60天至新一屆立法會任期開始前的15天的期間內。

10. 事實上，2020年立法會換屆選舉的原定選舉日期已過。即使《規例》被廢除，按現時的情況考慮，政府不會因為立法會通過修正案而馬上舉行立法會換屆選舉。雖然2019冠狀病毒病疫情目前相對七月稍為緩和，但疫情仍然未為穩定，防疫及抗疫仍是政府及香港社會目前的首要工作。現時我們仍然未能確定疫情會在何時結束，而專家亦忠告年底極有可能出現冬季爆發。假如要在現在安排立法會換屆選舉，將會涉及近440萬名登記選民。投票若進行，引發病毒感染的風險仍然非常高。再者，禁止群組聚集、限制社交距離等為防疫抗疫而制定的規例和措施仍在實施，雖然該等規例和措施略有放寬，但候選人仍不可能進行任何有意義的拉票活動。因此，為了符合選舉公平、公開的要求及防止疫情擴散，我們無計劃在現階段舉行立法會換屆選舉。因應公眾衛生的考慮，政府現階段不立刻舉行立法會換屆選舉的決定是合法、合理的。

¹ 根據《立法會條例》第4(3)條，每屆立法會的任期會於行政長官會同行政會議指明的日期開始。《立法會條例》第4(5)條訂明該日期必須是在選出有關任期的議員的換屆選舉結果宣布的日期後的30天之內。

(ii) 選舉開支和選舉捐贈

11. 就選舉開支和選舉捐贈而言，我們了解絕大部分候選人已根據《規例》第8(2)(b)條，在2020年9月29日的法定限期屆滿前提交選舉申報書，而選舉事務處現正處理所有選舉申報書以及申索表格，以期儘快向合資格的候選人支付款額相等於選舉申報書內所列選舉開支的款項。假如議員提出廢除《規例》而有關修正案獲立法會通過，政府向候選人發放款項的法律基礎和責任會變得不明確。

12. 同時，《規例》釐清已中止的選舉與2021年選舉之間的關係，例如根據《規例》第7(3)及(4)條，就已中止的選舉招致的選舉開支和作出的參選宣布，不會影響2021年選舉。假如《規例》被廢除，有關的問題亦會變得不明確。

13. 基於上述各項理由，我們反對林卓廷議員提出支持立法會廢除《規例》的動議。

(四) 修訂《規例》

14. 根據全國人大常委會《決定》，2020年9月30日後，香港特區第六屆立法會繼續履行職責，不少於一年，直至香港特區第七屆立法會任期開始為止。因此，第七屆立法會任期最早只會在2021年10月1日開始。

15. 《釋義及通則條例》第34(2)條規定，立法會對附屬法例的修訂，須符合訂立該附屬法例的權力。因此，就《規例》而言，任何修訂均必須符合訂立《規例》的權力，即《緊急情況規例條例》的法定權力。修訂必須是真誠為了達致《緊急情況規例條例》處理緊急情況或危害公安的情況的法定目的，並且是合乎公眾利益，亦須符合憲制規定，包括《基本法》及其中有關人權的條文。立法會沒有權力作出違反上述規定的修訂，任何違反上述規定的修訂均為無效。

16. 任何對《規例》有關第七屆立法會換屆選舉日期的修訂均須符合上述的法律要求。根據《立法會條例》第4(5)條，行政長官會同行政會議指明立法會任期開始的日期必須是在選出有關任期的議員的換屆選舉結果宣布的日期後的30天之內。立法會修訂《規例》有關第七屆立法會換屆選舉日期的條文時，不能導致行政長官會同

行政會議因履行《立法會條例》第4(5)條的要求而違反全國人大常委會《決定》，否則該等修訂均屬無效。

(五) 有關發還選舉開支的事宜

17. 根據《立法會條例》第38(5)及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，立法會選舉中的參選人的提名是否有效，由選舉主任按照法例的要求及相關程序作出決定。

18. 根據《規例》第8條，《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)適用於已中止的2020年立法會換屆選舉。候選人須就已中止的選舉提交選舉申報書，列出候選人在選舉中的選舉開支及由候選人或他/她的代表收取的所有選舉捐贈。根據《選舉(舞弊及非法行為)條例》第2條，在選舉期間之前、選舉期間內或之後，任何為促使該候選人在選舉中當選，或為阻礙另一名候選人或另一些候選人當選，而招致或將招致的開支，均屬於選舉開支。選舉管理委員會公布的《立法會選舉活動指引》第十六章第二部分及附錄十五亦就選舉開支的定義提供指引。

19. 鑑於押後立法會換屆選舉的安排非常特殊，為向候選人支付一筆相等於在選舉中已招致選舉開支的款項，《規例》第9條訂明，凡候選人/候選人名單的提名表格已獲選舉主任接受，政府會向其支付候選人/候選人名單所申報的選舉開支數目，除非在中止日期之前，選舉主任已決定該提名表格或相關提名屬無效，或選舉主任已拒絕接納相關提名名單，或者相關提名經已撤回。《規例》第9(5)條亦訂明，「申報選舉開支」指合資格人士或合資格組合在其提交的選舉申報書內所列的選舉開支。

20. 政制及內地事務局已於2020年8月7日就申索安排發出指引，示明須以何種方式及形式，作出、支持和核實款項的申索；及有關申索所須載有的詳情。

政制及內地事務局
律政司
2020年11月