



立法會主席

PRESIDENT OF THE LEGISLATIVE COUNCIL

梁君彥, GBS, 太平紳士 Andrew Leung Kwan-yuen, GBS, JP

來函檔號 YOUR REF :

本函檔號 OUR REF :

電話 TELEPHONE : 3919 3001

圖文傳真 FACSIMILE : 2180 7578

致：立法會全體議員

各位議員：

### 確保立法會能妥為行使及履行 《基本法》所訂的職權

根據全國人民代表大會常務委員會於2020年8月11日作出的決定，第六屆立法會繼續履行職責不少於一年。因此，在上一會期立法會議程上積壓多時的大量事項，有機會在本會期獲得處理。除此之外，立法會亦須審議政府當局已提交或擬提交的28項法案，以及64項附屬法例。然而，我注意到，部分議員已公開表示，會以不斷發言及要求點算法定人數等方法，拖延立法會會議的進度。就此，我近日曾與不同黨派議員會面，就立法會處理會議事務等事宜坦誠交流，並呼籲他們善用議會時間，讓立法會能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權。

事實上，現時立法會會議已被部分議員不必要地拖延，進度未如理想，首當其衝的是政府法案。在本會期開始至今，立法會審議的條例草案均是延擱自上一會期的政府法案，涉及的修訂大多屬技術性且非重大或具爭議性。過往經驗顯示，立法會處理一項類似法案，一般只需少於2小時。然而，立法會在過去兩次會議，合共耗用接近17.5小時，才能完成審議一項法案<sup>1</sup>，當中包括花了約1.5小時，處理辯論中止待續議案。現正審議的一項法案<sup>2</sup>，至今花了5小時，但仍處於二讀辯論階段。與此同時，自本會期開始至今<sup>3</sup>，議員要求點算法定人數已多達48次，消耗約8小時，會議更曾因法定人數不足而休會。此外，我和代理主席亦須要多次指出議員發言離題或不斷重複本身或其他議員的論點。事實上，議員不得不斷重提本身或其他議員的論點是《議事規則》的規定。我作為主席，必須執行《議事規則》。

<sup>1</sup> 《2019年成文法(雜項規定)條例草案》

<sup>2</sup> 《2019年漁業保護(修訂)條例草案》

<sup>3</sup> 截至10月28日下午5時。

議員應明白，**審議法案只是立法會的其中一項憲制職權**；立法會仍須履行《基本法》第七十三條所訂的**其他職權**。除了法案(附錄1)及64項附屬法例，立法會仍有**大量其他事項積壓多時**，須要處理，包括4項譴責議案、16項傳召議案，以及7項無立法效力的議員議案(附錄2)。然而，根據本會期編定的30次立法會會議，若扣除當中處理議員口頭質詢、施政報告、致謝議案和3次財政預算案會議所需的時間，只剩下不足400小時的會議時間可供處理其他事項。若立法會須要耗用接近20小時(即至少兩次例行會議)，才能完成處理一項屬技術性且無重大爭議的法案，則立法會不但不可能在本會期內完成處理有關的立法議程，更遑論處理議員議案(包括自上一會期起已無法處理的無立法效力議員議案)。

我必須強調，**部分議員不能只顧本身的權利，而漠視其他議員履行憲制職能的權利，更不能妨礙立法會作為立法機關妥為行使及履行《基本法》所訂的各項職權**，否則便等同剝奪整個立法機關及其他大多數議員履行憲制職權的權利。

我尊重議員發言及要求點算法定人數的權利，但**作為立法會主席，我有責任行使《基本法》第七十二條第(一)項主持會議的權力**，確保立法會事務得以有序、有效及公平地處理。**法庭早已確認<sup>4</sup>，立法會主席有對辯論設定限制和終止辯論的權力**，而此權力源自或附帶於主席獲《基本法》第七十二條第(一)項賦權主持會議的權力<sup>5</sup>。根據終審法院的裁決，《基本法》第七十三條第(一)項訂明的職權，並非賦予立法會的個別議員，而是賦予本身作為立法機關的立法會；該條文並沒有賦予個別立法會議員以發言參與立法過程的權利。<sup>6</sup> 上訴法庭在同一案中裁定，立法會主席根據《基本法》第七十二條第(一)項主持會議的權力，必然包括就會議過程行使適當的權力或規管，並在有需要時，對辯論設定時限及終結辯論。<sup>7</sup> 上訴法庭亦確認，**任何根據《議事規則》參與立法過程的憲制權利不可能包括拉布權**，<sup>8</sup> 而這項權利必須與立法會主席根據《基本法》第七十二條第(一)項主持會議的權力一併理解，並受制於後者。<sup>9</sup>

<sup>4</sup> 由立法會秘書處**法律事務部擬備**的“法院在梁國雄 訴 立法會主席一案中就立法會主席根據《基本法》第七十二條第(一)項主持會議的職權所作判決的**摘要**”載於**附錄3** (中文及英文本)。

<sup>5</sup> 梁國雄 訴 立法會主席 [2015] 1 HKC195，第46段。

<sup>6</sup> 同上，第23至25段。

<sup>7</sup> 梁國雄 訴 立法會主席(CACV 123/2012)，[2013] 2 HKC580，第52及53段。

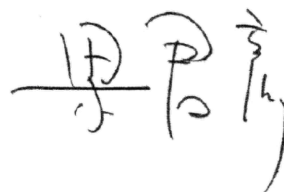
<sup>8</sup> 同上，第44段。

<sup>9</sup> 梁國雄 訴 立法會主席一案(CACV 123/2012)上訴法庭判決書，第44及45段。

希望議員明白，**我必須在尊重議員權利與立法會有效運作之間，取得適當平衡**，以確保立法會作為立法機關能妥為行使及履行《基本法》所訂的職權。因此，**若有議員繼續以各種方法拖延會議進度，我會考慮根據《基本法》第七十二條第(一)項主持會議的權力，就立法會會議的審議工作編配時間**，以令議員盡量聚焦並精簡發言，有效運用寶貴的議會時間。正如有關的法庭裁決已清楚指出，**令立法會會議有秩序、公平及正當地進行，是我作為立法會主席的職責。**

本港目前疫情未消、經濟低迷，我呼籲議員**放下政治分歧**，實事求是，以市民福祉為重，做好議會工作，共同帶領香港走出困局。

立法會主席

A handwritten signature in black ink, appearing to be '梁君彥' (Leong Chun-yan), written in a cursive style.

(梁君彥)

2020年10月28日

## 有待立法會審議的 28項政府法案

<b>有待恢復二讀辯論/三讀 (共5項)</b>	
1.	《2019年漁業保護(修訂)條例草案》 <sup>註</sup>
2.	《2019年運貨貨櫃(安全)(修訂)條例草案》 <sup>註</sup>
3.	《2019年廣播及電訊法例(修訂)條例草案》 <sup>註</sup>
4.	《2019年道路交通法例(泊車位)(修訂)條例草案》
5.	《2018年證據(修訂)條例草案》
<b>有待安排於立法會會議上首讀 (共1項)</b>	
6.	《追加撥款(2019-2020年度)條例草案》
<b>有待法案委員會處理 (共2項)</b>	
7.	《2018年廢物處置(都市固體廢物收費)(修訂)條例草案》
8.	《2019年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》
<b>列於政府當局2020年10月15日函件夾附的“立法議程”(共20項)</b>	
9.	《電訊(修訂)條例草案》
10.	《2020年性別歧視(修訂)條例草案》
11.	《內地婚姻家庭案件判決(相互承認及強制執行)條例草案》
12.	《空氣污染管制(修訂)條例草案》
13.	《汞管制條例草案》
14.	《公司(企業拯救)條例草案》
15.	《稅務(附帶權益稅務寬免)(修訂)條例草案》
16.	《稅務(修訂)(合資格合併、指明資產及電子報稅表)條例草案》
17.	《強制性公積金計劃(修訂)條例草案》
18.	《證券及期貨及公司法例(修訂)條例草案》
19.	《法院(遙距聆訊)條例草案》
20.	《職業安全健康局(修訂)條例草案》
21.	《安老院(修訂)條例》及《殘疾人士院舍(修訂)條例》
22.	《職業安全及健康法例(修訂)條例草案》
23.	《入境(修訂)條例草案》
24.	《刑事罪行(修訂)條例草案》
25.	《道路交通(修訂)條例草案》
26.	《的士司機違例記分及的士罰則條例草案》
27.	《不停車繳費系統條例草案》
28.	《商船(海上運輸旅客及行李責任限制)條例草案》

註：已列於立法會會議議程

## 有待立法會處理的 27項議員議案

<b>譴責議案（共4項）</b>	
1.	毛孟靜議員根據《議事規則》第49B(1A)條動議譴責周浩鼎議員的議案(恢復辯論)
2.	葉劉淑儀議員根據《議事規則》第49B(1A)條動議譴責許智峯議員的議案(恢復辯論)
3.	容海恩議員根據《議事規則》第49B(1A)條動議譴責毛孟靜議員的議案
4.	麥美娟議員根據《議事規則》第49B(1A)條動議譴責郭榮鏗議員的議案
<b>傳召議案（共16項）</b>	
5至10.	6項根據《立法會(權力及特權)條例》動議委任專責委員會進行調查的議案(分別由林卓廷議員、毛孟靜議員、鄭俊宇議員、郭家麒議員及梁美芬議員提出)
11至20.	10項根據《基本法》第七十三條第(五)項及第(十)項動議傳召政府官員及有關人士出示文件和作證的議案(分別由楊岳橋議員、郭家麒議員、張超雄議員、梁繼昌議員、莫乃光議員及譚文豪議員提出)
<b>無立法效力的議員議案（共7項）</b>	
21.	不信任第五屆香港特別行政區政府(由郭榮鏗議員提出)
22.	加強打擊水貨活動，收緊內地居民來港的安排(由林卓廷議員提出)
23.	制訂輸入非本地培訓醫生的新機制(由張宇人議員提出)
24.	紓緩道路交通擠塞(由陸頌雄議員提出)
25.	研究修訂《保護海港條例》及落實觀塘避風塘填海工程(由謝偉俊議員提出)
26.	重啟政改，解決社會矛盾(由莫乃光議員提出)
27.	全面調查警方於2019年6月12日的公眾集會中使用過量武力的指控(由梁繼昌議員提出)

**法院在梁國雄訴立法會主席一案中  
就立法會主席根據《基本法》第七十二條第(一)項  
主持會議的職權所作判決的摘要**

**I. 終審法院的決定 (請參閱[2015] 1 HKC 195)**

- 《基本法》第七十三條第(一)項的目的，是賦予立法會作為立法機關(即作為一個機構)若干職權，而並非賦予個別立法會議員參與立法會過程的權利。這目的得到《基本法》第七十五條及第七十二條的條文所支持：《基本法》第七十五條授權立法會自行制定其議事規則，而《基本法》第七十二條則賦予立法會主席廣泛權力。《基本法》第七十三條第(一)項並沒有賦予某一立法會議員藉發言參與立法過程的憲制權利。
- 若成文憲法將制定法律的職權賦予立法機關，法院會裁定該立法機關是否享有某項權力、特權或豁免權。
- 法院亦會行使司法管轄權，裁定立法會主席是否享有某項權力、特權或豁免權。
- 然而，法院不會行使司法管轄權，裁定立法會或立法會主席在何種情況下或以何種方式行使任何該等權力、特權或豁免權。
- 顯而易見，立法會主席有權就某項辯論設限，或終止某項辯論。撇開《議事規則》第 92 條，此項權力已存在於或附帶於《基本法》第七十二條第(一)項賦予立法會主席主持會議的權力。該權力是否妥為行使，並非由法院考慮，而立法會主席的決定是否構成在不獲授權的情況下制定某項議事規則，亦非由法院裁定。

**II. 上訴法庭的決定 (請參閱[2013] 2 HKC 580)**

- 根據普通法，法院不會干預立法機關的內部運作。立法機關對如何處理本身的事務享有獨有的控制權。就立法事務的處理方式不合規所提出的任何指稱，純屬立法機關的事宜。
- 根據《議事規則》參與立法過程的憲制權利，不可能包括“拉布”的權利。單純持續“拉布”行為本身，會與妥為行使及履行《基本法》第七十三條所訂明的立法會職權相抵觸，亦會侵犯其他立法會議員以具意義方式參與立法過程的憲制權利。

- 立法會主席有憲制職權根據《基本法》第七十二條第(一)項主持會議，當中必然包括對會議過程施行適當權限或控制的職權。此外，《議事規則》訂明的立法會主席的其他職權，是補充根據《基本法》第七十二條第(一)項獲賦予的權力；換言之，《議事規則》是賦予立法會主席額外的權力，而非剝奪他獲《基本法》賦予的主持會議的權力。

### **III. 原訟法庭的決定 (請參閱[2012] 4 HKC 83)**

- 立法會主席主持會議的權力源於《基本法》第七十二條而非《議事規則》。因此，立法會主席在行使其主持會議的權限時，並非只是安坐其座位上聆聽立法會議員發言，他其實擁有憲制上的職權，對會議過程施行適當的控制，以確保立法會事務不會脫離應以有秩序、公平及妥善方式進行的常態。立法會主席應否以其方式行使其權力，以及應否在政治上容許議員“拉布”，不可能成為在法庭訴訟中爭辯的議題。
- 《基本法》第七十三條第(一)項並沒有推翻議會特權的原則，而處理議會事務過程中的不合規之處，屬議會的事宜而非法庭的事宜。
- 即使《基本法》第七十三條第(一)項給予個別立法會議員參與立法過程的權利，這項權利亦不可能提升至可持續“拉布”的憲制權利。本案並非涉及剝奪某一立法會議員就某一立法項目發言機會。雖然必須保障少數派議員發表意見的權利，但將發表意見的權利提升至“拉布”的憲制權利，實屬荒謬。若“拉布”權利確然存在，則少數幾名立法會議員即可無限期“騎劫”立法會的會議程序，令立法過程完全停頓。
- 根據《基本法》第七十二條，立法會主席有憲制責任，確保立法會事務不會脫離應以妥善方式進行的常態。立法會主席如何履行該責任、如何行使其權力，以至主席與整體議員的關係(在立法會平衡不同政黨的利益)，屬政治事宜而非法庭的事宜。

法律事務部  
立法會秘書處  
2020年10月

**Summary of court judgments on the power and  
function of the President of the Legislative Council  
to preside over meetings under Article 72(1) of the Basic Law in  
*Leung Kwok Hung v President of the Legislative Council***

**I. Court of Final Appeal's decision (see [2015] 1 HKC 195)**

- The purpose of Article 73(1) of the Basic Law ("BL") was to confer certain powers and functions on the Legislative Council ("LegCo") as a law-making body and an institution. That the purpose of BL 73(1) was not to confer rights on individual LegCo members to participate in the LegCo process was supported by BL 75 which authorized LegCo to make its rules of procedure on its own and by the extensive powers conferred on the President by BL 72. BL 73(1) did not confer on a member of LegCo a constitutional right to participate in its legislative process by speaking.
- In the case of a written constitution, which conferred law-making powers and functions on the legislature, the courts would determine whether the legislature had a particular power, privilege or immunity.
- The courts would also exercise jurisdiction to determine the existence of a power, privilege or immunity of the President of LegCo.
- The courts, however, would not exercise jurisdiction to determine the occasion or the manner of exercise of any such powers, privileges or immunities either by LegCo or the President.
- It was clear that the President has power to set limits to and terminate a debate. The existence of the power was inherent in, or incidental to, the power granted by BL 72(1) to the President to preside over meetings, quite apart from Rule 92 of the Rules of Procedure ("RoP"). It is not for the courts to consider whether or not the power was properly exercised. Nor is it for the courts to determine whether the President's decision constituted an unauthorized making of a rule of procedure.

**II. Court of Appeal's decision (see [2013] 2 HKC 580)**

- Under common law, the courts did not interfere with the internal workings of the legislature. The legislature had exclusive control over the conduct of its affairs. Alleged irregularities in the conduct of legislative business were a matter for the legislature alone.



- The constitutional right to participate in the legislative process in accordance with RoP could not possibly include the right to filibuster. The very continuance of a filibustering exercise would be contrary to the proper exercise and discharge of the powers and functions of LegCo provided in BL 73, and would constitute an infringement of other legislators' constitutional rights to participate in the legislative process in a meaningful manner.
- The President had the constitutional power and function to preside over meetings under BL 72(1), which must include the power and function to exercise proper authority or control over the process. Moreover, the President's power under BL 72(1) was supplemented by other powers and functions as prescribed in RoP. Put another way, RoP were there to give additional powers, rather than to take away from him his power, given under BL, to preside over meetings.

### **III. Court of First Instance's decision (see [2012] 4 HKC 83)**

- The President's power to preside over meetings stemmed from BL 72 instead of RoP. Therefore, in the exercise of his authority to preside over meetings, the President did not simply sit at his seat listening to the speeches of the legislators but had the constitutional function and power to exercise proper control over the process to ensure that the orderly, fair and proper conduct of business in LegCo was not derailed. Whether the President should exercise his powers in the manner as he did and whether filibustering should be allowed as a matter of politics could not be the subjects of debate in court proceedings.
- BL 73(1) did not override the principle of parliamentary privilege, and irregularity in the conduct of parliamentary business was a matter for the Parliament, not the courts.
- Even if BL 73(1) extended a right to individual legislators to participate in the legislative process, this could not be elevated to a constitutional right to continue with filibustering. This was not a case where a legislator was deprived of the opportunity to speak on a legislative item. While one must safeguard the right of the minority to express their opinions, it would be absurd to elevate the right to express opinions to a constitutional right to filibuster. If there was a right to filibuster, the proceedings of LegCo could be hijacked by a handful of legislators for an indefinite period of time and the legislative process could come to a grinding halt.

- Under BL 72, the President had a constitutional duty to ensure that proper conduct of business in LegCo was not derailed. How such duty was to be performed, how the power of the President was to be exercised and the relationship between the President and the members as a whole (balancing the interests of different political parties in LegCo) were matters of politics and not for the courts.

Legal Service Division  
Legislative Council Secretariat  
October 2020