

立法會：律政司司長就行政長官任期發言全文

\*\*\*\*\*

以下是律政司司長梁愛詩今日（四月六日）在立法會會議上就何俊仁議員動議休會辯論行政長官任期事宜向人大常委會提請釋法的發言全文：

主席女士：

多位議員發言認為按《基本法》第53條第二款所選出填補出缺的新的行政長官的任期，為原行政長官的剩餘任期，沒有法律根據，只是政府從政治權宜之計來考慮，只聽取內地兩位法律專家的意見，把內地法律制度引入香港，沒有遵守普通法的法律解釋原則，扭曲法律，更批評政府要求國務院提請人大常委會釋法，沒有必要，干預司法程序，破壞法治，損害「一國兩制」。我請您容許我從法律角度作出回應。

法律理據

上月十二日及十五日，我分別在新聞發佈會及本會內務委員會發言解釋政府對填補出缺的新的行政長官的任期的立場和理據。簡單地說：填補出缺的新的行政長官任期，並非《基本法》第46條所述的通常五年任期，而是按《基本法》第45條所述的行政長官產生的具體辦法的規定。第45條所指的具體辦法，則由附件一規定。整個《基本法》政治體制的設計，以繁榮穩定為目的，因此在選委會五年任期中，如行政長官出缺，仍由同一個選委會選出新的行政長官。如果新的行政長官的任期從新計算，選委會所選出的行政長官的總任期便超出它本身權力的限期。這個解釋，符合《基本法》整體條文的解釋、起草過程的討論、和立法原意，並獲當時參與起草有關條文的委員和專家證實及討論草案時的文件支持。三月十二日，人大常委會法工委發言人公開認同特區政府的立場。雖然選委會的任期與行政長官任期，在實踐中發生了距離，但是原本的設計與立法原意相配合，也與去年人大常委會四月二十六日的決定所指二〇〇七年第三任行政長官的選舉吻合。

政治權宜之計？

有議員指出，政府的立場是政治權宜之計。政府的立場，完全按照《基本法》的規定而作出。較短的任期，對特區政府有什麼好處？如果說是權宜之計，採取五年的立場，還可以省去二〇〇七年行政長官選舉辦法的修改工作，推遲第三任行政長官的更民主開放的選舉，這也就是最初幾位議員包括李柱銘議員、湯家驊

議員所指的「陰謀論」。事實上政府並沒有「陰謀」，也沒有按照陰謀論設計《基本法》第53（2）條的解釋。

引入內地法律和制度？

有議員說，我們這樣做法是引入內地的法律和制度，雖然按內地的制度，填補出缺的選舉，必然是剩餘任期，但是這個不是香港的制度，也不應請教內地的法律專家。我多謝劉健儀議員剛才陳辭解釋《基本法》的解釋不可以完全按普通法。事實上，普通法現時的運作是在我們新的憲制即是在《基本法》之下的運作，必須要按照《基本法》的引入而去發展的。《基本法》是全國人民代表大會通過的全國性法律，不但香港要遵守，中央政府和內地省市等都要遵守（例如第22條）。要找尋它的條文的立法原意，當然不能在香港或者沒有參與起草工作的香港法律專家中找得到。按照普通法的原則，法院的職責是確定《基本法》所用字句的含意，並使這些字句所表達的立法原意得以落實。但是，正如終審法院在入境處處長訴莊豐源一案所說：法院必須避免只從字面上的意義或從技術層面，或狹義的角度，或以生搬硬套的處理方法詮釋文字的含義，也不能賦予其所不能包含的意見。因此，為協助解釋有關條款，法院會考慮《基本法》內容，包括其他條款。換句話說，解釋《基本法》第53（2）條，我們不單看《基本法》第46條，更主要是要看53（2）條所提及的第45條和附件一，況且《基本法》第46條與我們現時的爭論無關。有幾位議員都說：《基本法》第46條清楚不過，不容我們考慮其他資料。但是，《基本法》第53（2）條說明和它有關的不是46條而是45條和附件一，《基本法》53（2）條沒有明文規定填補出缺的新的行政長官的任期，但是附件一可以找出它的意義，應該是剩餘任期，與立法原意完全配合。因此，這個解釋完全符合普通法，亦沒有扭曲法律。

損害法治、破壞「一國兩制」

有人認為，我們請國務院提請人大常委會解釋法律是損害法治、破壞一國兩制。《基本法》第158條說明《基本法》的解釋權屬於人大常委會，這是憲法第67（4）條賦與的權力，而在《基本法》第158條重申。人大常委會授權特區法院在審理案件時，可以解釋《基本法》的條文，但是這個權力並非全無限制：涉及中央管理的事務或者中央和特區的關係，而該條文的解釋對裁決甚為重要時，在終局判決前，特區法院必須提請人大常委會去解釋該條文。按《基本法》第43條，行政長官既向國務院（即中央政府）負責，也要向特區負責。按《基本法》第48條第二款，行政長官負責執行《基本法》，在執行《基本法》的過程，特區碰到難題，不能保證在七月十日順利選出新的行政長官，他有責任向國務院提交報告，並建議提請人大常委會釋法。因此，無論人大常委會自行決定解

釋《基本法》，或者由特區政府經國務院向人大常委會要求釋法，作出的解釋都是依法辦事，絕不違法。而且我看不到這解釋都是人大常委會作出的，它是否可以在法庭向它提交的時候的結論為五年，而由特區政府提請時就說是兩年呢？同一個機構作出的法律解釋，無論是它自行釋法，或者特區經國務院提請釋法，結果都是一樣。由法院提請人大解釋，結果都是一樣。這三個方式都是《基本法》規定的合法程序，所以行使法律解釋權是不可能損壞法治的。在劉港榕訴入境處處長案件中，法庭清楚指出，人大常委會的釋法權是不受《基本法》158(3)條，即是法院的解釋權，或者是第二款限制的。換句話講，是人大常委會解釋法律不須由法院提請才可以解釋。而大家記得，該案件所審議的法律解釋，正正是由行政長官按《基本法》第43條及48(2)條向國務院提交報告，提請人大常委會作出解釋。這法律解釋是「一國兩制」中的設計，所以不可能視為破壞「一國兩制」。

### 提請釋法的必要

現在我想講提請釋法的必要，有議員認為，既然已有人提出司法覆核，政府何不讓法庭解決爭議，為何提請釋法干預司法程序？早些時候政務司司長已向各位議員陳述釋法的迫切需要，我不重複。司法覆核當然是解決問題的其中之一個辦法，可是，我們面對的是緊迫的時間表，司法覆核原本是補充法律刻板式的訴訟規定的不足，法庭有很大的酌情權去決定是否行使它的權力，給予申請人援手。我知道已經有兩個司法覆核已呈交給法院，我無意就現行訴訟發表任何意見，只就法律原則申述一下，為何在沒有人大常委作出具約束性的法律解釋之前，司法覆核存在變數：

(1) 法庭對案件是否有司法管轄權，完全是它的裁決，如果它認為沒有司法管轄權，就算訴訟雙方同意，也不能賦予它司法管轄權。所以，法庭可能不會就新的行政長官任期作出裁決。

(2) 申請人要有足夠的利益，才能要求法庭作出裁決。法庭有可能認為申請人沒有足夠的利益作為立足之點，拒絕申請人的申請，但不對新的行政長官任期作出裁決，在這方面，案例是相當清楚的，因此，司法覆核未必一定能夠解決爭議。

(3) 法庭也可能認為法案的審議權在立法機關而拒絕在行政長官選舉(修訂)(行政長官的任期)條例通過以前處理此案。正如我向四十五條關注組幾位議員提供的案例顯示，以前法庭也有類似的判例。我講出這三個例子，只是講在某種情況之下，法庭未必就我們爭議的問題作出裁決而撤銷申請，而我們亦不知道幾時會有其他人會提出司法覆核，而法院會真的處理現在爭議的問題。

(4) 行政長官候選人有權知道他的任期是兩年還是五年，更重要的是選舉一定要依法進行，人大法工委已表示新的行政長官任期應該是剩餘任期，如我們按現行法例去選舉，選出來的行政長官會不會被委任呢？另一方面，如果我們已改了法例，而法院作出裁決，說法例無效，任期是五年的話，在這情況下，在未有到終審法院的時候，特區政府可否漠視這裁決而進行選舉一位只有剩餘任期的行政長官呢？如果是這情況，我們不遵從法院的裁決也是會違反法治。

(5) 雖然我完全相信法庭會配合盡快處理案件，但是為了公正審訊，法庭亦必須給予雙方足夠時間去收集證據，以誓章或其他方式呈給法庭，而未必所有的證人證物，都可以隨時準備好，況且新的行政長官任期，法院從未作出過裁決，因此不符合青蛙跳的程序，不可以直接從原訟庭上訴至終審法院。

(6) 案件在終局裁決前，法院亦要按《基本法》158(3)條提請人大常委會釋法。至少這是我的看法。終審法院從未行使過這個權力，在程序上是否隨時已有準備不得而知，而它的準備是否符合內地要求，我們也不知道。就算在短期內法院能將條文提請人大解釋，釋法本身亦需至少三、四週，整個訴訟過程恐怕難保證及時完成，而在整個期間，行政長官選舉的籌備工作便籠罩着不明朗氣氛，不利選舉進行，而因此產生的後果，政務司司長已詳細講過。

因此，如果人大常委會有一個具約束性的解釋，行政長官的選舉，便有穩固的合法性，順利在七月十日產生。無論任何人在任何時間到法院進行司法覆核，因為既然有具約束性解釋，我們都可以從速解決這問題。

主席女士，我明白社會，特別是熟習普通法的法律界，對任何釋法的行動都有極大的抗拒，就算今天多位議員建議如果法院覺得有需要按《基本法》第158(3)條提請釋法，應由法官決定，但是早一兩週前，由法院處理這個問題和人大常委會自動或被要求釋法，均被視為「兩難之事」，有議員不願法庭處理涉及政治性的問題。但是釋法是我們的制度的一部份，需要的時候便要行使，把它當作洪水猛獸，便是對《基本法》的不接受，對人大常委會憲法上權力的抗拒，又如何說得上法治，如何說得上「一國兩制」呢？

我希望議員支持政府向國務院提交報告，建議人大常委會解釋《基本法》第53(2)條，以解決紛爭，以便新的行政長官順利產生。

完

二〇〇五年四月六日（星期三）