



司法裁決摘要

律政司司長 訴 梁國雄(答辯人)
高院裁判法院上訴 2018 年第 520 號； [2020]HKCA 424

裁決 : 以案件呈述方式上訴得直
聆訊日期 : 2019 年 8 月 1 日及 2020 年 5 月 12 日
判決日期 : 2020 年 6 月 2 日

背景

1. 2016 年 11 月 15 日，立法會房屋事務委員會與發展事務委員會舉行聯席會議，時任立法會議員的答辯人與時任發展局副局長馬紹祥先生在席。會議期間，答辯人離開座位走近馬先生，奪去馬先生放在座位前會議桌上的一個載有機密文件的會議活頁夾，交給另一名立法會議員閱讀，並且不理會會議主席多次要求他返回座位及向馬先生交回活頁夾的要求。最終，主席根據立法會議事規則第 45(2)條命令答辯人退席，不得繼續參與會議。一名保安人員取回馬先生的活頁夾並交還給他。
2. 2017 年 5 月 12 日，答辯人被控藐視罪，違反《立法會(權力及特權)條例》(第 382 章)(《權力及特權條例》)第 17(c)條。
3. 經初步聆訊後，署理主任裁判官嚴舜儀女士(裁判官)在 2018 年 3 月 5 日裁定，立法會議員在會議程序中的所言所行只要不構成普通刑事罪行，均屬《權力及特權條例》第 3 條所指的特權範圍內；並裁定第 17(c)條儘管一般適用於立法會或任何委員會的會議程序，但不適用於立法會議員。既作出上述裁定，裁判官認為無需就第 17(c)條如被裁定適用於立法會議員則是否違憲的問題作出裁決。裁判官席前的聆訊自此無限期押後。
4. 律政司司長依據《裁判官條例》(第 227 章)第 105 條，以案件呈述方式對裁判官的裁定提出上訴。此類聆訊通常在高等法院原訟法庭進行。然而，在 2018 年 11 月 29 日的指示聆訊上，彭寶琴法官根據《裁判官條例》第 118(1)(d)條，命令將上訴保留由上訴法庭審議。

爭議點

5. 基於裁判官的裁定，本上訴提出四個法律問題：
 - (1) 裁判官指立法會議員在會議程序中的所言所行只要不構成普通刑事罪行，均屬特權範圍內。該裁定是否正確？(問題 1)



- (2)(a) 裁判官指根据真正解释，《权力及特权条例》第 17(c)条不适用于立法会议员。该裁定是否正确？(问题 2(a))
- (2)(b) 裁判官指根据真正解释，《权力及特权条例》第 17(c)条一般适用于立法会或任何委员会的会议程序(即不限于关乎在宣誓下取证的法律程序)。该裁定是否正确？(问题 2(b))
- (3) 应否进一步根据如第 17(c)条被解释为适用于立法会议员即属违宪这另一基础,维持裁判官指第 17(c)条不适用于答辩人的裁定？(问题 3)

律政司就法院的裁定的摘要

(上诉法庭的判决全文(只有英文版)载于

https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=128319&QS=%2B&TP=JU)

6. 鉴于第 3 及第 17(c)条均为法例条文，其涵盖范围及相互关系由于牵涉法例释义，必须由法院裁定。事实上，终审法院在**梁国雄诉立法会主席(第 1 号)**(2014) 17 HKCFAR 689 案的判决第[39]至[43]段裁定，在《基本法》的宪制框架下，立法会是否享有个别权力、特权或豁免权由法院裁定。(第 14 段)
7. 一般而言，法院以立法目的及文意释义法例，以最广义考虑理解法例条文的文意，包括法例的其他条文及法律的现行情况，亦包括其立法历史和目的。(第 18 段)
8. 《权力及特权条例》在 1985 年制定时的相关法律情况如下：当时的立法局议员凭借固有必要原则，在局内享有属于绝对特权的言论及辩论自由。立法局也有维持其秩序和纪律的固有纪律处分权力，以处理藐视行为，包括有权以作出严重扰乱秩序行为为理由命令议员退席，或命令非议员退席。然而，一般而言，立法局没有惩治管辖权就任何人(不论是否议员)作出扰乱秩序行为判处罚款或监禁等刑事制裁。当时也没有针对上述扰乱秩序行为的刑事罪行。根据《宣誓及声明条例》(第 11 章)第 4(1)条，立法局有管辖权处罚在取证法律程序中干犯藐视罪的人，但刑事法规或普通法均没有这项刑事罪行条文。(第 20 至 29 段)
9. 参看立法程序其间的审议有助了解《权力及特权条例》的立法目的和文意。有关立法的审议第一点须留意的是，法例授予立法局的特权及豁免权源自在普通法的固有必要原则下已存在的特权及豁免权。界定有关特权的涵盖范围的法例释义工作，应考虑这必要原则，就如本案。(第 30 及 34 段)



10. 在有限程度上，《权力及特权条例》属编纂而成的法律。普通法的固有必要原则适用于 1997 年前的立法局。按该原则授予的特权及豁免权均编纂为第 II 部的相应条文，其中第 3 条的绝对特权是以英国《1689 年人权法案》第 9 条为蓝本。此外，《宣誓及声明条例》第 4 条已被第 III 部的相应条文取代。然而，第 IV 部的刑事罪行(包括与证据有关的刑事罪行，例如拒绝作证、提供虚假证据、干预或妨碍证人等)以及扰乱秩序行为，则并非上述编纂式条文。关乎涉及证人的法律程序的条文可能源自《宣誓及声明条例》。在有关条例制定前，不论成文法规或普通法都没有该等刑事罪行，只有立法局有管辖权处罚干犯该等行为的人。立法局可藉制定有关条文把有关管辖权让与法院。至于其他刑事罪行，立法局并无所必需的惩治管辖权。包括第 17(c)条在内的相应条文赋予法院(而非立法局)管辖权处罚干犯该等罪行的人。(第 36 至 37 段)
11. 正如其他立法机关，立法会需要安全而庄严的环境，使其可有序有效地处理事务而不受干扰或扰乱，同时公开地准许公众旁听其会议程序。只有在这样的环境下，立法会才可妥善履行其作为香港立法机关的宪制职能，不受外界干预。《权力及特权条例》明显旨在确保为立法会提供这样的法例框架，第 3 及 4 条授予在立法会内及委员会会议程序中有言论及辩论的自由，以保障核心的立法及审议事务。连同其他特权及豁免权，有关条文旨在使立法会能独立履行职能，不受外界干预。就进入立法会等事作出规限的条文以及第 17(c)条等关乎罪行的条文，旨在维持立法会履行职能所需的安全而庄严的环境。这是《权力及特权条例》的主要目的，从《会议常规》在条例制定时得以保留并继续适用，以及在 1997 年后复制到《议事规则》足以说明。有关规则为议员及非议员订立遵守秩序的标准，以符合立法会对宪制及社会的重要性，使立法会能有序有效地履行职能，不受干预及干扰。(第 40、42 及 43 段)
12. 以下有关立法会特权及豁免权的一般观点也影响本案对法例的诠释。第一，特权及豁免权植根于权力分立的原则，旨在使立法会能妥善及有效率地运作而不受干预或干扰。终审法院就梁国雄诉立法会主席(第 1 号)案(见上文)的判决已充分印证这点。第二，终审法院指出的不干预原则必然受宪法规定所制约。第三，授予立法会议员特权及豁免权并非旨在把他们置于法律之上，只为确保他们能担当立法者的角色并履行其职能而无须担心外界(例如行政措施或法院程序)干预。第四，承接第三点，由于授予立法会议员特权及豁免权完全是为了使他们能无畏无惧、不受干预地履行立法者的职能，他们并非单凭立法会议员的身分而豁免于民事或刑事法律程序。因此，立法会议员如被控以与其立法职能无关的普通刑事罪行，便不能享有豁免权。第五，法院会按照必要性验证准则裁定立法机关是否享有个别权力、特权或豁免权，即有关权力、特权或豁免权对于立法机关执行本身职能的能力是否必要。必要性验证准则也可如此表述：声称的特权或豁免权是否关乎立法机关的“核心或必要事



- 务”。法院在界定特权及豁免权的范围时，须紧记权力分立的原则、授予特权及豁免权的基础理据，以及必要性验证准则。法院划定的界限不宜过于狭窄，以免立法会议员被他人(包括行政机关)提起法律程序所支配，使他们在履行职能时受到不当限制；该界限亦不宜过宽，以免立法会议员的错误甚或犯罪行为容易不受遏制和阻吓。(第 45 至 54 段)
13. 《权力及特权条例》的主要目的在于缔造并维持安全而庄严的环境，使立法会能有序有效地处理事务，而第 3 条特权的行使方式不得不符、违背或甚损害该主要目的。同样重要的是，该特权的行使方式不得侵犯其他立法会议员为履行立法者职能而需要的相同特权。因此，该特权不得以过于干扰的方式行使，以致成为第 17(c)条围制的受责难行为。这是因为授予第 3 条特权的立法意图不可能是为了容许立法会议员引起或参加扰乱，致令立法会或任何委员会的会议程序中断或相当可能中断，因而干扰立法会或该委员会的事务，并侵犯其他立法会议员的言论及辩论自由。(第 59 段)
 14. 给予立法会议员作出第 17(c)条所指扰乱秩序行为的自由，作为第 3 条特权的一部分，因而使他们可干扰立法会的事务或侵犯其他议员的言论及辩论自由，这对立法会的正当职能而言并非属固有必要。保障此等扰乱秩序行为并非立法会的核心或必要事务。(第 60 段)
 15. 授予第 3 条特权的目的在于贯彻执行立法会的职能，上述就该特权所划定的界限只为禁止议员阻挠达到该目的，以及禁止他们侵犯其他议员的相同特权，仅此而已。除受第 17(c)条围制者外，该界限没有限制议员以任何方式行使其言论及辩论自由。只要符合宪法规定，议员在立法会或任何委员会的会议程序中仍有权在绝对特权的界限内自由行使其言论及辩论自由。(第 61 段)
 16. 第 17(c)条源自英国针对藐视国会而设的议会特权法律。从英国的经验可见，国会如有所决定，可把惩治管辖权让与法院而不致违背不干预原则。1997 年前，藐视立法机关罪行无论是否由议员干犯，立法局一般没有惩治管辖权处理该罪行。从《权力及特权条例》的立法程序清楚可见，有关方面认为有必要给予立法会额外保障，以维持其秩序及纪律。处理藐视立法机关罪行的纪律处分权力属于保障性质，并不足够，遂于第 IV 部新订的刑事制裁旨在惩处藐视立法机关罪行。立法会决定赋予法院此惩治管辖权。由于藐视立法机关罪行属于立法会专有审理权范围内的事，立法会对该罪行的相关事宜本可享有惩治管辖权，却将之让与法院，可见立法会已刻意而知情地决定放宽不干预原则。如议员作出受第 17(c)条围制的行为，立法会仍有十足的专属管辖权对议员施以纪律处分。凡根据第 17(c)条对议员提出检控，立法会会把惩罚议员的刑事管辖权交给法院，这是维持立法会秩序及纪律的额外保障措施。(第 65 及 71 段)



17. 根据第 IV 部有关刑事罪行的规定，立法会及法院对藐视立法机关罪行的司法管辖权各有不同，但互有重迭。立法会可对干犯这项藐视罪的人展开纪律处分程序；法院则可就该罪行审讯该人。在这情况下，必须就个别个案审慎考虑是否应予提出检控是否适当。因此，《权力及特权条例》第 26 条订明，除经律政司司长同意外，否则不得就该条例所订的任何罪行提出检控。律政司司长须考虑提出检控是否符合公众利益。不干预原则并不阻止立法会向法院授予刑事司法管辖权，以处理作出受第 17(c)条围制的行为的议员。(第 72 至 73 段)
18. 《权力及特权条例》作为法例框架，旨在为立法会提供安全而庄严的环境，使之能有序有效地履行职能和处理事务；按此文意理解，第 17(c)条显然旨在保障立法会或任何委员会所有会议程序的秩序及纪律，免受任何人(不论是否立法会议员)作出受此条文围制的行为所干扰。就刑事罪行而言，《权力及特权条例》并非编纂式法规。新订的刑事罪行(包括第 17(c)条)旨在进一步保障立法会以维持其秩序及纪律。第 17(c)条采用“任何人”的字眼，是指其自然及日常涵义。如该条的立法意图是把议员豁除在外，便应采用与第 20 条相同的表述方式，即“除议员……外，凡任何人”。立法意图显然把议员包括在内。若把议员豁除于该条的适用范围外，便会违背《权力及特权条例》的主要目的，并侵犯其他议员为履行职责而行使的特权及豁免权。(第 75 至 77 段)
19. 第 17(c)条必须涵盖所有会议程序，才可藉保障立法会及辖下委员会会议程序的秩序及纪律，达到《权力及特权条例》法例框架的目的。该条不可局限于在宣誓下取证的法律程序甚或任何一种会议程序。(第 78 段)
20. 按正确解释，第 17(c)条适用于立法会议员。(第 79 段)
21. 在《基本法》的宪制框架下，只有法院有司法权，立法会从未获赋予任何司法权。由于惩治管辖权属司法权，故一直为法院独有。正正基于权力分立的原则，第 17(c)条必须把惩治管辖权赋予法院而非任何其他人(包括立法会)。按上文解释，立法会放宽不干预原则的决定完全符合该原则。第 17(c)条没有违背权力分立的原则，故属合宪。(第 81 至 82 段)
22. 本案的法律问题(见上文第 5 段)答案如下：
 - (1) 问题 1：裁判官裁定第 3 条特权涵盖立法会议员所作受第 17(c)条围制的扰乱秩序行为，实属错误；
 - (2) 问题 2(a)：否；
 - (3) 问题 2(b)：是；以及
 - (4) 问题 3：否。



律政司
刑事檢控科
2020年6月