



## 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一個載有機密文件的會議文件夾，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文件夾的要求。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文件夾並交還給他。
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) 裁判官指根據真正解釋，《權力及特權條例》第 17(c)條不適用於立法會議員。該裁定是否正確？(問題 2(a))
- (2)(b) 裁判官指根據真正解釋，《權力及特權條例》第 17(c)條一般適用於立法會或任何委員會的會議程序(即不限於關乎在宣誓下取證的法律程序)。該裁定是否正確？(問題 2(b))
- (3) 應否進一步根據如第 17(c)條被解釋為適用於立法會議員即屬違憲這一基礎，維持裁判官指第 17(c)條不適用於答辯人的裁定？(問題 3)

### 律政司就法院的裁定的摘要

(上訴法庭的判決全文(只有英文版)載於

[https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search\\_result\\_detail\\_frame.jsp?DIS=128319&QS=%2B&TP=JU](https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=128319&QS=%2B&TP=JU))

6. 鑑於第 3 及第 17(c)條均為法例條文，其涵蓋範圍及相互關係由於牽涉法例釋義，必須由法院裁定。事實上，終審法院在 *梁國雄訴立法會主席(第 1 號)*(2014) 17 HKCFAR 689 案的判決第[39]至[43]段裁定，在《基本法》的憲制框架下，立法會是否享有個別權力、特權或豁免權由法院裁定。(第 14 段)
7. 一般而言，法院以立法目的及文意釋義法例，以最廣義考慮理解法例條文的文意，包括法例的其他條文及法律的現行情況，亦包括其立法歷史和目的。(第 18 段)
8. 《權力及特權條例》在 1985 年制定時的相關法律情況如下：當時的立法局議員憑藉固有必要原則，在局內享有屬於絕對特權的言論及辯論自由。立法局也有維持其秩序和紀律的固有紀律處分權力，以處理藐視行為，包括有權以作出嚴重擾亂秩序行為為理由命令議員退席，或命令非議員退席。然而，一般而言，立法局沒有懲治管轄權就任何人(不論是否議員)作出擾亂秩序行為判處罰款或監禁等刑事制裁。當時也沒有針對上述擾亂秩序行為的刑事罪行。根據《宣誓及聲明條例》(第 11 章)第 4(1)條，立法局有管轄權處罰在取證法律程序中干犯藐視罪的人，但刑事法規或普通法均沒有這項刑事罪行條文。(第 20 至 29 段)
9. 參看立法程序其間的審議有助了解《權力及特權條例》的立法目的和文意。有關立法的審議第一點須留意的是，法例授予立法局的特權及豁免權源自在普通法的固有必要原則下已存在的特權及豁免權。界定有關特權的涵蓋範圍的法例釋義工作，應考慮這必要原則，就如本案。(第 30 及 34 段)



10. 在有限程度上，《權力及特權條例》屬編纂而成的法律。普通法的固有必要原則適用於 1997 年前的立法局。按該原則授予的特權及豁免權均編纂為第 II 部的相應條文，其中第 3 條的絕對特權是以英國《1689 年人權法案》第 9 條為藍本。此外，《宣誓及聲明條例》第 4 條已被第 III 部的相應條文取代。然而，第 IV 部的刑事罪行(包括與證據有關的刑事罪行，例如拒絕作證、提供虛假證據、干預或妨礙證人等)以及擾亂秩序行為，則並非上述編纂式條文。關乎涉及證人的法律程序的條文可能源自《宣誓及聲明條例》。在有關條例制定前，不論成文法規或普通法都沒有該等刑事罪行，只有立法局有管轄權處罰干犯該等行為的人。立法局可藉制定有關條文把有關管轄權讓與法院。至於其他刑事罪行，立法局並無所必需的懲治管轄權。包括第 17(c)條在內的相應條文賦予法院(而非立法局)管轄權處罰干犯該等罪行的人。(第 36 至 37 段)
11. 正如其他立法機關，立法會需要安全而莊嚴的環境，使其可有序有效地處理事務而不受干擾或擾亂，同時公開地准許公眾旁聽其會議程序。只有在這樣的環境下，立法會才可妥善履行其作為香港立法機關的憲制職能，不受外界干預。《權力及特權條例》明顯旨在確保為立法會提供這樣的法例框架，第 3 及 4 條授予在立法會內及委員會會議程序中有言論及辯論的自由，以保障核心的立法及審議事務。連同其他特權及豁免權，有關條文旨在使立法會能獨立履行職能，不受外界干預。就進入立法會等事作出規限的條文以及第 17(c)條等關乎罪行的條文，旨在維持立法會履行職能所需的安全而莊嚴的環境。這是《權力及特權條例》的主要目的，從《會議常規》在條例制定時得以保留並繼續適用，以及在 1997 年後複製到《議事規則》足以說明。有關規則為議員及非議員訂立遵守秩序的標準，以符合立法會對憲制及社會的重要性，使立法會能有序有效地履行職能，不受干預及干擾。(第 40、42 及 43 段)
12. 以下有關立法會特權及豁免權的一般觀點也影響本案對法例的詮釋。第一，特權及豁免權植根於權力分立的原則，旨在使立法會能妥善及有效率地運作而不受干預或干擾。終審法院就梁國雄訴立法會主席(第 1 號)案(見上文)的判決已充分印證這點。第二，終審法院指出的不干預原則必然受憲法規定所制約。第三，授予立法會議員特權及豁免權並非旨在把他們置於法律之上，只為確保他們能擔當立法者的角色並履行其職能而無須擔心外界(例如行政措施或法院程序)干預。第四，承接第三點，由於授予立法會議員特權及豁免權完全是為了使他們能無畏無懼、不受干預地履行立法者的職能，他們並非單憑立法會議員的身分而豁免於民事或刑事法律程序。因此，立法會議員如被控以與其立法職能無關的普通刑事罪行，便不能享有豁免權。第五，法院會按照必要性驗證準則裁定立法機關是否享有個別權力、特權或豁免權，即有關權力、特權或豁免權對於立法機關執行本身職能的能力是否必要。必要性驗證準則也可如此表述：聲稱的特權或豁免權是否關乎立法機關的“核心或必要事



- 務”。法院在界定特權及豁免權的範圍時，須緊記權力分立的原則、授予特權及豁免權的基礎理據，以及必要性驗證準則。法院劃定的界限不宜過於狹窄，以免立法會議員被他人(包括行政機關)提起法律程序所支配，使他們在履行職能時受到不當限制；該界限亦不宜過寬，以免立法會議員的錯誤甚或犯罪行為容易不受遏制和阻嚇。(第 45 至 54 段)
13. 《權力及特權條例》的主要目的在於締造並維持安全而莊嚴的環境，使立法會能有序有效地處理事務，而第 3 條特權的行使方式不得不符、違背或甚損害該主要目的。同樣重要的是，該特權的行使方式不得侵犯其他立法會議員為履行立法者職能而需要的相同特權。因此，該特權不得以過於干擾的方式行使，以致成為第 17(c)條圍制的受責難行為。這是因為授予第 3 條特權的立法意圖不可能是為了容許立法會議員引起或參加擾亂，致令立法會或任何委員會的會議程序中斷或相當可能中斷，因而干擾立法會或該委員會的事務，並侵犯其他立法會議員的言論及辯論自由。(第 59 段)
  14. 給予立法會議員作出第 17(c)條所指擾亂秩序行為的自由，作為第 3 條特權的一部分，因而使他們可干擾立法會的事務或侵犯其他議員的言論及辯論自由，這對立法會的正當職能而言並非屬固有必要。保障此等擾亂秩序行為並非立法會的核心或必要事務。(第 60 段)
  15. 授予第 3 條特權的目的在於貫徹執行立法會的職能，上述就該特權所劃定的界限只為禁止議員阻撓達到該目的，以及禁止他們侵犯其他議員的相同特權，僅此而已。除受第 17(c)條圍制者外，該界限沒有限制議員以任何方式行使其言論及辯論自由。只要符合憲法規定，議員在立法會或任何委員會的會議程序中仍有權在絕對特權的界限內自由行使其言論及辯論自由。(第 61 段)
  16. 第 17(c)條源自英國針對藐視國會而設的議會特權法律。從英國的經驗可見，國會如有所決定，可把懲治管轄權讓與法院而不致違背不干預原則。1997 年前，藐視立法機關罪行無論是否由議員干犯，立法局一般沒有懲治管轄權處理該罪行。從《權力及特權條例》的立法程序清楚可見，有關方面認為有必要給予立法會額外保障，以維持其秩序及紀律。處理藐視立法機關罪行的紀律處分權力屬於保障性質，並不足夠，遂於第 IV 部新訂的刑事制裁旨在懲處藐視立法機關罪行。立法會決定賦予法院此懲治管轄權。由於藐視立法機關罪行屬於立法會專有審理權範圍內的事，立法會對該罪行的相關事宜本可享有懲治管轄權，卻將之讓與法院，可見立法會已刻意而知情地決定放寬不干預原則。如議員作出受第 17(c)條圍制的行為，立法會仍有十足的專屬管轄權對議員施以紀律處分。凡根據第 17(c)條對議員提出檢控，立法會會把懲罰議員的刑事管轄權交給法院，這是維持立法會秩序及紀律的額外保障措施。(第 65 及 71 段)



17. 根據第 IV 部有關刑事罪行的規定，立法會及法院對藐視立法機關罪行的司法管轄權各有不同，但互有重疊。立法會可對干犯這項藐視罪的人展開紀律處分程序；法院則可就該罪行審訊該人。在這情況下，必須就個別個案審慎考慮是否應予提出檢控是否適當。因此，《權力及特權條例》第 26 條訂明，除經律政司司長同意外，否則不得就該條例所訂的任何罪行提出檢控。律政司司長須考慮提出檢控是否符合公眾利益。不干預原則並不阻止立法會向法院授予刑事司法管轄權，以處理作出受第 17(c)條圍制的行為的議員。(第 72 至 73 段)
18. 《權力及特權條例》作為法例框架，旨在為立法會提供安全而莊嚴的環境，使之能有序有效地履行職能和處理事務；按此文意理解，第 17(c)條顯然旨在保障立法會或任何委員會所有會議程序的秩序及紀律，免受任何人(不論是否立法會議員)作出受此條文圍制的行為所干擾。就刑事罪行而言，《權力及特權條例》並非編纂式法規。新訂的刑事罪行(包括第 17(c)條)旨在進一步保障立法會以維持其秩序及紀律。第 17(c)條採用“任何人”的字眼，是指其自然及日常涵義。如該條的立法意圖是把議員豁除在外，便應採用與第 20 條相同的表述方式，即“除議員……外，凡任何人”。立法意圖顯然把議員包括在內。若把議員豁除於該條的適用範圍外，便會違背《權力及特權條例》的主要目的，並侵犯其他議員為履行職責而行使的特權及豁免權。(第 75 至 77 段)
19. 第 17(c)條必須涵蓋所有會議程序，才可藉保障立法會及轄下委員會會議程序的秩序及紀律，達到《權力及特權條例》法例框架的目的。該條不可局限於在宣誓下取證的法律程序甚或任何一種會議程序。(第 78 段)
20. 按正確解釋，第 17(c)條適用於立法會議員。(第 79 段)
21. 在《基本法》的憲制框架下，只有法院有司法權，立法會從未獲賦予任何司法權。由於懲治管轄權屬司法權，故一直為法院獨有。正正基於權力分立的原則，第 17(c)條必須把懲治管轄權賦予法院而非任何其他人士(包括立法會)。按上文解釋，立法會放寬不干預原則的決定完全符合該原則。第 17(c)條沒有違背權力分立的原則，故屬合憲。(第 81 至 82 段)
22. 本案的法律問題(見上文第 5 段)答案如下：
  - (1) 問題 1：裁判官裁定第 3 條特權涵蓋立法會議員所作受第 17(c)條圍制的擾亂秩序行為，實屬錯誤；
  - (2) 問題 2(a)：否；
  - (3) 問題 2(b)：是；以及
  - (4) 問題 3：否。



律政司  
刑事檢控科  
2020年6月