

挑戰立會傳召權 徒添折騰

香港經濟日報 | 2009-09-04 A36 | 國是港事

By 蘇俊文

新世界中國主席鄭家純及執行董事梁志堅挑戰立法會的司法覆核案，日前審結，法官押後裁決。案件不僅是香港回歸以來對立會權力的極大憲制挑戰，將關乎立法會的權力會否被削弱，甚至政府的運作會否受到影響。

根據西方三權分立原則，行政、立法、司法三大政府機構共同存在，地位平等且互相制衡的政權。而司法覆核案是英式法院用作審核政府或公共機構的決定的合法性的法律程序。司法覆核要針對的是政府行政部門的決定或行為合法與否（是否超越法律賦予的權力、有否履行法律賦予的責任、有否善用法律賦予的酌情權、有否違反法律原則等），而非正確與否。在此意義上，不僅司法機構無權干預立法機關的運作，而且立法會專責委員會擁有傳召權力是特區政府一貫的立場。

多針對行政部門 非立法機關

從過往實踐經驗來看，司法覆核主要針對的是政府行政部門，而非立法機關。這次新世界中國的司法覆核案絕無僅有，值得關注。立法會成立專責委員會，調查梁展文事件，並非無的放矢。立法會 2008 年 12 月 10 日通過決議指明：「議決本會委任一個專責委員會，調查審批前房屋及規劃地政局常任秘書長（房屋）及房屋署署長梁展文先生在離職後，於新世界中國地產有限公司和其他房地產機構從事工作……而該委員會在執行其職務時獲授權根據《立法會（權力及特權）條例》（第 382 章）第 9(2) 條行使該條例第 9(1) 條所賦予的權力。」

在英國的司法體系裏，司法覆核與違憲審查（或合憲性審查）都被繙譯為 **Judicial Review**，只是違憲審查包括針對違反《基本法》的行為與立法，兩者有實際的分別。這次立法會的傳召權遭挑戰，涉及 **Judicial Review** 的兩個含義。

指專責委員會 超出職權範圍

一是司法覆核，新世界一方認為，專責委員會要求鄭、梁二人提出書面及口述資料所運用的權力，超出立法會通過的決議案，所賦予成立專責委員會時的權限。

二有違憲審查，新世界一方認為，由於《基本法》第 73(0) 條的傳召權，只能是立法會全體，而非專責委員會行使，因此專責委員會運用的傳召應視為無效，以及違反《基本法》第 73 條。同樣地，《立法會（權力及特權）條例》第 9 條中，立法會賦予常設委員會享有傳召權，亦是牴觸及不符《基本法》。

可見，新世界不僅僅是挑戰立法會專責委員會行使傳召權是否超出職權範圍，而且也對這項傳召權是否違憲提出控訴。

在討論這次立會傳召權遭司法挑戰時，有輿論認為，基本法作為中央授權的「小憲法」，「中央授予香港特區有多少權，特區就有多少權」，並無剩餘權力的說法。所以，對於國家機構及其公職人員而言，「法無授權即無權」，法律沒有授權的，就是禁止的。言下之意，立法會專責委員會必須嚴格在法律明文授權的範圍內辦事，而非依法律之外的、自己編造、演繹出來的形式辦事。

《基本法》第73條(10)規定：「（香港特別行政區立法會）在行使上述各項職權時，如有需要，可傳召有關人士出席作證和提供證據」。如果條文的立法原意指的是全體60名議員的「立法會」大會，而不是包括其屬下的專責委員會，那麼就無所謂「剩餘權力」的問題，只是當條文的立法原意有待商榷時，「剩餘權力」就有必要在法庭上進行辯論。

英聯邦傳統 委員會具傳召權

在英聯邦的國家裏，立法機關成立的專責委員會同樣具有傳召及取證權，這是明顯不過的事情。澳洲憲法第49條，申明委員會享有的權力，就如國會享有的權力有同等地位，會議紀錄的法律效力亦等同全體大會。英國沒有成文的憲法，立法機關透過不同委員會行使職權，包括傳召及取證權。這次新世界中國在立法會的傳召權上挑戰憲制，令人感到困惑的是，同樣實行普通法的香港又豈會與英聯邦的司法傳統有所出入呢？

如果這次新世界中國的司法覆核案上訴至終審法院，而立法會又被判敗訴的話，為了維持立法會的正常運作，最壞的結果可能是需要尋求人大常委的釋法。

立法會主席曾鈺成認為「敗訴致釋法是太大假設」，背後的意思，或許是對立法會勝訴抱十足的信心，且讓我們拭目以待！

撰文:蘇俊文 新論壇理事