

港法官唔熟書 屢越權裁違憲

法律界倡主動學憲法內地法制
司法機構料需培訓法官



司法改革系列

香港文匯報訪問時指出，《禁蒙面規例》一案反映本港法官在回歸廿多年後，仍未能透徹理解基本法，甚或抗拒了解內地法制。「一國兩制」在全球並無先例，本港法官若想有效執行基本法和維持司法公正，必須主動學習國家憲法和內地法制，若繼續故步自封，司法機構可能需要考慮為香港法官制訂培訓。

■香港文匯報記者 鄭治祖

香港文匯報翻查香港法院回歸至今處理涉基本法的多宗案件（見另稿），發現其中多為下級法院裁定法例「違憲」，但最終被上級法院裁定「無違憲審查權」的案例。根據基本法第一百五十八條，基本法的解釋權屬全國人大常委會，即本港法院並無所謂的「違憲審查權」。

特區終審法院前常任法官劉顯倫早前撰文批評香港司法界諸多弊端，法院甚至允許律師顛倒基本法，並以高等法院原訟庭對《禁蒙面規例》的判決為例批評，本港法官對「一國兩制」政策的理解遲鈍得令人瞠目結舌，指「法官通過決定香港的憲制秩序應該如何，把自己抬高了全國人大的位置，由此自我賦權擊倒一項至關重要的主要立法」。

中國人民大學法學博士、香港執業律師黃國恩表

示，有關的案件正反映本港司法界對基本法「唔熟書」，未能透徹理解「一國兩制」及中央對港政策。他指出，中央非常尊重香港的司法制度及終審法院的裁決，但由於香港法官對國家憲法、基本法以至內地奉行的大陸法認識不足，兩地法律界人士亦缺乏交流，難免會出現類似的情況。

對此，香港司法界人士應定期往內地接受培訓，深入了解國情及學習憲法，絕不能走馬看花，以免在對基本法一知半解的情況下「行差踏錯」，令本港司法系統的公信力受到不必要的衝擊。

黃國恩：「一國兩制」需互尊重理解

黃國恩認為，「一國兩制」成功的前提需相互尊重和理解，惟香港部分司法界人士試圖將香港的法律制

度與內地完全區隔，甚至看不起內地法制，但隨著時間推移，香港司法界人士不能再抱殘守缺，否則特區政府或中央或要為其安排培訓。

對有人聲稱中央「干預」香港的法治，黃國恩認為，本港法官遇上對基本法不清晰的案件時，應主動提請人大常委會釋法，若本港法官充分了解這一點，在審訊時保持警惕，並在有疑惑時主動提請人大常委會釋法，就能消除外界誤以為中央「干預」香港法治的觀感。

香港法學交流基金會顧問、法學教授黃江天認為，由於「一國兩制」無先例可循，本港各級法院未能充分掌握基本法亦無可厚非，但已較回歸初期的摸索階段有進展，相信隨著兩地緊密交流，可令本港司法界熟悉基本法和中央與香港特區的關係。



■過去的衝突示威中，不少激進示威者均蒙面掩飾身份做出各種暴力行為。
資料圖片



■上訴庭裁定，政府在危害公安情況下，引用緊急法訂立《禁蒙面規例》並無「違憲」。
資料圖片

危害公安情況 特首有權訂例

緊急法《禁蒙面規例》違憲？

為遏止暴徒肆意打砸搶燒，特區政府會同行政會議於去年10月以《緊急情況規例條例》（緊急法）訂立《禁止蒙面規例》（《禁蒙面規例》）。24名攪炒派立法會議員申請司法覆核，高等法院原訟庭同年11月裁定緊急法及《禁蒙面規例》違憲。上訴庭其後裁定，特區政府上訴部分得直，即政府在危害公安情況下，引用緊急法訂立《禁蒙面規例》並無「違憲」，在非法集結及未經批准集結的情況下仍然生效，但不適用於獲批准的集會遊行。

高等法院原訟庭法官林雲浩及周家明去年處理攪炒派的司法覆核時，裁定緊急法及《禁蒙面規例》「違憲」，並聲稱《禁蒙面規例》所施加的限制超越了緊急法所賦予行政長官會同行政會議的權力。《禁蒙面規例》失效後，原本漸見收斂的黑暴旋即重現。政府其後提出上訴並要求暫緩判決，惟原訟庭拒絕政府的暫緩要求，致《禁蒙面規例》於去年12月10日失效。

全國人大常委會法工委、國務院港澳辦和香港中聯辦均對案

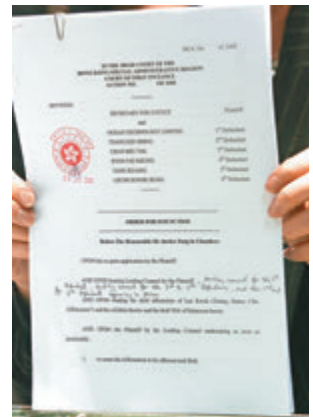
件表示強烈關注。國務院港澳辦發言人楊光當時表示，高等法院的判決是公然挑戰全國人大常委會的權威和法律賦予香港行政長官的管治權力，將產生嚴重負面的社會政治影響；全國人大常委會法工委臧鐵偉則強調，香港特區的法律是否符合基本法，只能由全國人大常委會作出判斷和決定。

特區政府其後在上訴時指出，若緊急法及《禁蒙面規例》符合基本法的基礎被否決，等同鼓勵示威者參與暴力示威，無視暴力示威者透過蒙面作奸犯科，進而增加對民眾安全的威脅，更會剝奪政府在緊急狀態下阻止暴力及破壞他人財產所作出的合法手段。

無抵觸基本法「先訂立後審議」

高院首席法官潘兆初、上訴庭副庭長林文瀚和上訴庭法官區慶祥於今年4月9日頒下判詞，指緊急法授權行政長官會同行政會議在他們認為屬於緊急情況或危害公安情況時，可訂立任何他認為合乎公眾利益的規例。若緊急法被裁定為違反基本法，法律便會留下一個重大缺口，行政長官亦會被剝奪所需的權力，難以制定有必要的緊急情況規例來作出迅速靈活的應對。

判詞續指，對於「緊急或危害公安的情況」定義廣泛，是因為行政機關需要廣泛及靈活的權力，迅速和有效地處理所有突發事件，當行政長官引用緊急法制定緊急情況規例時，亦會受到密切審視，且立法會能行使控制權，藉著「先訂立後審議」的程序，將行政長官引用緊急法制定的緊急情況規例廢除，故裁定緊急法並沒有抵觸基本法。



■法庭頒下禁制令，禁止「民間電台」復播。
資料圖片

《電訊條例》違憲？

初審撤銷全控罪 再審被告全罪成

大氣電波提供的廣播頻道屬寶貴的公共資源，除了傳媒廣播，尚有航空、航海、警察、救護等範疇需使用電波通訊，故世界各地的電台廣播都受到法例嚴格規管，惟香港曾有人以言論自由作擋箭牌，無牌經營電台，但有香港法官在處理違規個案時，聲稱本港規管廣播機構的《電訊條例》「違憲」，並撤銷被告所有控罪。裁決除了影響通訊電波的運作，更涉及本港法院所謂「違憲審查權」的問題。

2005年8月29日，電訊管理局人員帶同法庭搜查令，查封「民間電台」的廣播室，並於同年12月起訴民間電台涉嫌串謀無牌設置電訊設施、無牌維持電訊設施及使用無線電通訊器具的罪名，案件於2007年11月開審。

時任東區法院裁判官的游德康裁定，《電訊條例》違反香港基本法及《香港人權法案條例》，故撤銷所有被告的控罪，惟控方質疑裁判法院無權裁定法例「違憲」，並認為裁決會令政府日後無法管制無線電頻譜，對民航安全及緊急服務有潛在影響，令游官暫緩執行「裁定電訊條例『違憲』」及「撤銷控罪」兩項裁決，並待控方向上訴庭提出上訴。

上訴庭於2008年一致裁定政府上訴得直，明確指出裁判官無權裁定法例是否違反基本法，故涉案被告須於2009年1月返回東區裁判法院繼續面對刑事審訊，其後游官判定6名被告罪成，每張傳票罰款3,000元。

游官原本的裁決除了影響政府對非法廣播的規管，更涉「違憲審查權」的問題。是次裁決結果與初審時大相逕庭，反映地裁判官既無權力，亦無經驗審理或涉違憲的案件。事實上，隨意以「違憲」審查否定具體法律，會嚴重衝擊現行法律體系，甚或造成法律真空，導致無序狀態。

此外，《電訊條例》清楚列明，非法廣播屬刑事罪行。雖然「民間電台」曾多次向政府申請廣播牌照，但由於其財務、技術、設備等方面均未符《電訊條例》規定，故申請均被否決。

「民間電台」過往多次以「捍衛港人的言論自由」及「公民抗命」為由作無牌廣播，更聲稱政府「打壓」言論自由。事實上，《國際人權公約》已列明，各項自由權利均附帶義務和責任，故「民間電台」實不應以言論自由作為擾亂法紀的藉口。



■電訊管理局人員拆去「民間電台」天線。資料圖片

「有權審人大決定」？ 險觸發憲制危機

吳嘉玲居港權案折射港法官對中央與港關係欠認識

基本法解釋權的爭議源於1999年起一系列居港權案件。其中，吳嘉玲案更是香港回歸後，香港特區行政長官首次尋求全國人大常委會釋法的案件。該案的法官以超越憲制秩序的方式，宣布香港終審法院「有權審查全國人大常委會的有關解釋或決定是否符合基本法」，幾乎觸發憲制危機。雖然特區終審法院其後澄清，惟社會不少聲音都認為，本港法官對中央和香港特區的關係缺乏認識，更擔憂日後本港法官審議涉基本法及中央對港政策的案件時重蹈覆轍。

1997年7月1日，年約10歲、父親為香港永久居民的吳嘉玲因偷渡來港而未能獲得居港權。吳嘉玲其後在父親代表下，向法院提出司法覆核。特區終審法院於1999年1月29日裁定，港人在內地所生子女，不論

有無單程證，不論婚生或非婚生，不論出生時父母是否已成為香港永久居民，均擁有居港權，同時裁定吳嘉玲勝訴。

案件明顯涉及中央與香港的關係，但是次特區終院在判決前，未有提請全國人大常委會解釋基本法有關條文，已僭越了人大常委會對基本法的解釋權，惟時任特區終院首席法官的李國能聲稱：「在行使基本法所賦予的司法權時，特區的法院有責任執行及解釋基本法。毫無疑問，香港法院有權審核特區立法機關所制訂的法例或行政機關之行為是否符合基本法，倘發現有抵觸基本法的情況出現，則法院有權裁定有關法例或行為無效。法院行使這方面的司法管轄權乃責無旁貸，沒有酌情餘地。因此，若確實有抵觸之情況，則法院最低限度必須就該抵觸部分，裁定某法例或某行政行為為無效。」

李國能等在判詞中更聲稱，香港法院「有權審查」全國人大及其常委會的立法行為是否符合基本法。特區政府其後要求特區終院就有關部分作出澄清。特區終院接納了香港政府的要求，頒下了一份補充判詞，聲明：1. 香港特別行政區法院對基本法的解釋權乃來自人大常委會根據基本法第158條的授權；2. 人大常委會根據基本法第158條對基本法所作出的解釋對香港特別行政區法

院具有約束力；3. 終審法院在1999年1月29日所頒下的判詞並「沒有質疑全國人大及人大常委會依據基本法條文和基本法所規定的程序行使任何權力」。

特區終院的裁決引起軒然大波，市民除了擔心裁決帶來的人口壓力，更質疑本港法院將其對基本法的解釋權提高至全國人大常委會的層面，並自以為擁有「違憲審查權」。

港府同年提請人大釋法

特區政府當時估計，倘根據特區終院的裁決執行，10年內將有約167萬人從內地大規模移居香港，甚至通過非法途徑偷渡來港，對香港社會入境管制及人口造成沉重壓力，故於同年5月請求國務院協助提請人大常委會釋法。1999年6月26日，人大常委會解釋基本法第二十四條，確立內地人要申請單程證及居港證，才可享有居港權。

翻查資料，香港回歸前的違憲審查源自《英皇制誥》和《香港人權法案條例》，在香港回歸後，有關法例的凌駕性條文或抵觸基本法的部分已被全國人大常委會廢除，惟吳嘉玲案的裁決明顯反映本港法官對「一國兩制」、基本法及中央與香港特區的關係，以至基本法的有關規定缺乏透徹認識。

■1999年6月26日，全國人大常委會解釋基本法第二十四條。
資料圖片

