

立法會 *Legislative Council*

立法會LS11/09-10號文件

《2009年高等法院規則(修訂)規則》 小組委員會文件

目的

在2009年11月9日小組委員會會議上，委員要求法律事務部就下列事宜提供意見：在附屬法例(即《2009年高等法院規則(修訂)規則》(2009年第186號法律公告)(下稱"《修訂規則》"))而非主體法例內訂定"訂明權益"的定義，有否違反任何法律原則。此文件載列法律事務部對此事的意見。

《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)及《修訂規則》的相關條文

2. 《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)(下稱"主體條例")第2(1)條訂明，"訂明權益"就任何財產而言，指根據法院規則為施行主體條例而訂明為權益的該財產的權益。主體條例第2(4)條訂明：

"就本條例而言，擁有任何財產的訂明權益的人，須當作為持有或曾持有該財產的人，或由或曾由他人為之或代表持有該財產的人。"

3. 主體條例第20(1)(e)條進一步訂明，法院規則可訂定條文，為"訂明權益"的定義訂明權益。

4. 新訂第117A號命令(藉《修訂規則》第3條加入)第1(4)條規則現把"訂明權益"界定為：就任何財產而言，指(a)該財產的法律或衡平法上的產業權或權益；或(b)與該財產相關的權利、權力或特權。

5. 本部察悉除了上文第2及第3段所述條文外，主體條例所訂條文並沒有使用"訂明權益"一語。然而，主體條例的實質條文，例如第6(7)、15(1)(b)、17及18條，以及藉《2004年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例》(2004年第21號)制定的第12H(4)(a)(ii)條，均有使用"持有或曾持有該財產的人，或由或曾由他人為之或代表持有該財產的人"一語或類似語句。

6. 委員諒可留意，《釋義及通則條例》(第1章)第3條訂有"訂明"一詞的定義。該條文規定，"訂明"用於條例內或用於條例方面時，指由該條例或由根據該條例訂立的附屬法例所訂明。

分析

7. 就目前所研究的問題，在決定附屬法例是否具有法律效力時會考慮下列兩項事宜——首先，《修訂規則》是否在賦權條文的範圍內；第二，有關附屬法例是否一如《釋義及通則條例》第28(1)(b)條所訂，與任何條例的條文互相矛盾。由於主體條例第20(1)(e)條賦權訂定法院規則，藉以為"訂明權益"的定義訂明權益，在《修訂規則》訂定"訂明權益"的定義，應未有超出該條文所授予權力的範圍。此外，似乎沒有證據顯示，在《修訂規則》訂定"訂明權益"的定義，會與主體條例或任何條例的條文互相矛盾。

8. 除了《釋義及通則條例》第28(1)(b)條所訂的一致規定，以及附屬法例須在賦權條文範圍以內的規定之外，以本部所知，並無任何法律原則禁止藉附屬法例而非在主體條例中訂定"訂明權益"的定義。

9. 委員可考慮的另一問題是，就立法政策而言，藉附屬法例而非在主體條例中訂定"訂明權益"的定義，是否恰當及可取的做法。由於此問題與轉授立法權力的事宜有關，參考有關此事的一般原則或許會有幫助。G.C.Thornton在《法律草擬》("Legislative Drafting")(Tottel出版社，第4版)第329頁指出：

"應轉授多大權力，往往是必須審慎考慮的事宜。所轉授的權力不應延展至須由議會作出決定的原則問題。

..... 授權立法的核心和常見問題是如何判斷何者屬一般事宜，因而須藉法案制定以供議會作出考慮，以及何者屬實行細則，故此應留待政府規例作出規定。

傳統的分界線是在原則及細節之間作出區分，以政策及實施細則或技術事宜作為分野。此種區分法所建基的原則，是代議民主制度要求由直接向選民負責的人行使最高的立法權力。"

10. 《Craies 論立法》("Craies On Legislation")(Sweet & Maxwell，第9版)第1.3.3段述明：

"歷年來曾有不計其數的文章和發言，論述在主體及附屬法例之間求取理想平衡的困難之處。概而言之，求取此方面平衡的目的是避免把太多重要事宜留交行政機關或法

院決定，同時避免以過多繁複細節模糊了主體法例的主要目的。正如竭力平衡很多互有抵觸的渴求一樣，這是說來容易，但卻沒有可能盡如人意的任務。"

11. 在考慮"訂明權益"的定義是否一項原則及政策問題時，參考主體條例有關"訂明權益"的施行，或許會有幫助。舉例而言，根據主體條例第17(1)條，任何持有根據第5(2)條作出的命令(指明財產為恐怖分子財產)或根據第6(1)條發出的通知(凍結恐怖分子財產)所指明的任何財產的人，或任何由他人為之或代表持有如此指明的財產的人，可向原訟法庭提出申請，要求撤銷該命令或該通知。此外，根據主體條例第18(1)(d)條，任何持有根據第5(2)條作出的命令或根據第6(1)條發出的通知所指明的任何財產的人，或任何由他人為之或代表持有如此指明的財產的人，可向原訟法庭提出申請，要求命令政府作出賠償。由於根據主體條例第(2)4條，擁有任何財產的"訂明權益"的人，會被當作為持有或曾持有該財產的人，或由或曾由他人為之或代表持有該財產的人，這亦意味任何就指明財產擁有"訂明權益"的人，可提出上述第17及18條所指的申請。因此，"訂明權益"的定義似乎對可根據主體條例提出該等申請的人士類別構成影響。基於這一點，"訂明權益"的定義似乎屬原則及政策問題。

12. 根據《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》委員會的報告，似乎沒有任何紀錄顯示法案委員會曾就處理"訂明權益"的方式進行討論。本部只能假定主體條例在此方面的取向，並未受到法案委員會的質疑。然而，如委員現在認為按照上文第9至11段所述，關於轉授立法權力的原則及主體條例有關"訂明權益"的施行，應把"訂明權益"的定義納入主體條例而非附屬法例，委員可要求政府當局考慮相應修訂主體條例。委員亦可留意，在澳洲的類似法例中，"權益"("interest")一詞是在主體法例(即《2002年犯罪得益法》("Proceeds of Crime Act 2002")第338條)作出界定¹，而該澳洲法例的實質條文亦有使用該用詞。與所述澳洲法例不同，主體條例的實質條文並沒有使用"訂明權益"的用語。相反，該等條文所作出的提述是"持有或曾持有該財產的人，或由或曾由他人為之或代表持有該財產的人"或類似用語。

立法會秘書處
法律事務部
2009年11月12日

¹ 根據澳洲《2002年犯罪得益法》，"權益"("interest")就任何財產或物品而言，指：
(a) 該財產或物品的法律或衡平法上的產業權或權益；或
(b) 與該財產或物品相關的權利、權力或特權，
不論是日前或將來，以及不論是或有的或既得的。