資料文件

立法會司法及法律事務委員會

上訴委員會的程序事宜

目的

因應司法及法律事務委員會待議事項一覽表(截至2011年5月19日的情況)(立法會CB(2)1803/10-11(02)號文件)第11項載述的要求，當局現提供本文件，以處理下列事宜：

(a) 就以下事項作決定所採用的準則：有關上訴委員會程序的事宜，應否在主體條例或主體條例所授權的附屬法例中訂明，若法例並無訂明，則應否交由上訴委員會決定；以及

(b) "上訴法律程序的訟費"並無劃一定義。

背景

2. 在《建築物能源效益條例草案》委員會的審議過程中，有委員提出多項有關處理上訴委員會程序的問題。委員察悉，目前並無統一安排處理上訴委員會的程序事宜。現時，有關程序可在主體條例或主體條例所授權的附屬法例中訂明，若法例並無訂明，則交由上訴委員會決定。法案委員會亦察悉，"上訴法律程序的訟費"並無劃一定義。這些事宜已轉交本事務委員會跟進。

主體／附屬法例列明的上訴委員會程序

3. 目前，有關上訴委員會的程序事宜是在主體條例，還是在主體條例所授權的附屬法例中訂明，並無統一的處理安排。部分賦權條例載有條文，透過附屬法例賦權主管當局或一名人士訂立有關上訴委員會程序的規則。舉例來說，《空氣污染管制條例》(第311章)第43(1)(u)條賦權環境局局長在向環境諮詢委員會作出諮詢後訂立規例，就空氣污染管制上訴委員會須依循的程序作出規定。《空氣污染管制條例》第32至34條是管限空氣污染管制上訴委員會行

使司法管轄權的條文，而《空氣污染管制(上訴委員會)規例》(第 311D 章)則載有規管向空氣污染管制上訴委員會上訴的程序，例如聆訊日期、時間和地點，證人傳票及上訴法律程序的紀錄。

4. 另一方面，有些有關上訴委員會的程序事宜只在主體條例中列明。舉例來說，《氣體安全條例》(第 51 章)第 17 至 26 條列明上訴委員會的程序事宜，包括上訴的裁決、進行聆訊、傳訊證人、法律代表、作證及裁決的生效。當局並沒有透過附屬法例制定規則或規例，以管限上訴委員會的程序事宜。

5. 爲此，我們參考艾伯塔法律改革研究所(Alberta Law Reform Institute)公布的《艾伯塔行政審裁處的權力及程序》*(Powers and Procedures for Administrative Tribunals in Alberta)*報告書(第 79 號報告書，1999 年 12 月)[1]。研究所提議訂立行政審裁處權力及程序標準守則(“守則”)，爲所有審裁處提供指引，並提議因應新建議的供選用法例的條款[2]，審裁處可申請部長命令，把審裁處選用的條文制定爲其程序規則的一部分。研究所就有需要顧及審裁處不同的職能及資源所作的以下論述尤其相關：

> “我們認同，並非所有審裁處都需要訂立《守則》的所有規則。有些審裁處所處理的事宜，根本不涉及其中部分權力或程序；有些審裁處則已就我們建議涵蓋的所有或大部分課題，訂立符合本身職能需要並已發展成熟的規則。***幾乎所有就這項計劃接受諮詢的人士都一致認爲，行政審裁處各有不同的職能及資源，不宜施加劃一的規則***。”[第 26 段](粗斜體爲原文所加)

---

[1] 該報告書的建議尚未推行。2008 年 9 月，艾伯塔法律改革研究所公布《行政審裁處的權力及程序》(Powers and Procedures of Administrative Tribunals)諮詢文件，以修訂、重組和簡化該報告書所建議的條文。當局在進行諮詢後並沒有發表最後報告書。

[2] 研究所建議以供選用法規的形式，把《守則》定爲法例。根據這項建議，每個審裁處會把其現行程序與《守則》所訂程序作一比較，然後從《守則》選取所需的權力和程序，以助審裁處作出公正決定，並使審裁處盡可能以最有效益和效率的方式運作。[第 31 段]

6. 正如上文第 3 段指出，有關上訴委員會的程序事宜應在主體條例還是主體條例所授權的附屬法例中列明，並無統一的處理安排。一般來說，有必要透過附屬法例以訂立轉授立法權力規則的理由很多，*Bennion on Statutory Interpretation* (2008 年，第 5 版)載述以下部分理由：

> "(a) 現代法例所需的細節，遠非國會本身的時間或意向可以應付得來，例如可能需要制定詳細的表格。
>
> (b) 要全面實施複雜的立法計劃，必須諮詢受影響的人士，而這最好是在國會通過綱領性的法例大綱後進行，因爲屆時便知道新法例確實會生效，以及有什麼特點。
>
> (c) 整套立法計劃中的部分細節可能屬暫定或試驗性質，授權法例可以爲修訂有關計劃提供簡易方法，而無需再交國會處理。
>
> (d) 具規管作用的法令涉及的範疇不時會出現新發展。透過使用授權法例，可因應新發展而輕易修改有關安排"[3]

7. 上訴委員會的程序應在主體條例還是附屬條例中訂明，沒有嚴格規定，應按個別情況考慮。有關程序如十分繁複和富技術性，則或許適宜以附屬法例方式處理[4]。法律框架可視乎授權的合理需要，在附屬法例中訂明上訴委員會的程序事宜。

上訴委員會規管本身程序的權力

8. 我們察覺到，上訴委員會的程序事宜無論是在主體條例還是主體條例所授權的附屬法例中列明，部分賦權條例會賦予個別上訴委員會剩餘權力，讓他們訂明本身的常規及程序，以管限法例並無訂定條文的事宜。舉例來說，《空氣污染管制條例》第 33(8)條訂明，"主席可決定常規或程序方面的任何形式或事宜，但僅以本條例或根據本條例並無就其訂定條文者爲限。"《氣體安全條例》第 20(1)條同樣訂

---

[3] 第 242 至 243 頁

[4] 例子見於《空氣污染管制(上訴委員會)規例》(第 311D 章)附表就上訴通知書、上訴聆訊時間及地點通知書，以及證人傳票所訂的標準表格。

明，“在符合[本條例第 VI 部]的規定下，聆訊上訴的程序由上訴委員會決定。”

9. 爲此，我們參考新西蘭法律委員會(Law Commission of New Zealand)的《審裁處改革》(*Tribunal Reform*)報告書(2008 年 10 月)。該法律委員會研究了新西蘭的審裁處制度，對上訴委員會規管本身程序的權力作出評論如下：

> “設立審裁處的法例授權審裁處訂定或規管本身程序，是常見的做法。……只要符合管限程序的法律條文的規定，以及針對整個審裁處架構或其分部所訂立的通用程序規則，***個別審裁處應具有規管本身程序的權力，以有效處理他們所審理的事宜。***儘管法庭從未實質考慮審裁處應具有多少法定能力規管本身程序，***但這項權力明顯容許審裁處成員因應本身所審理案件的要求，靈活調整程序***。”[第 7.50 段，粗斜體爲本文所加]

10. 當局同意新西蘭法律委員會的上述意見。我們認爲，上訴委員會如在符合法例有關條文的情況下獲賦予剩餘權力，將可更爲靈活和更具效率地處理所需審理的事宜。

“上訴法律程序的訟費”的定義

11. 委員關注到法例對“上訴法律程序的訟費”並無劃一定義。雖然“上訴法律程序的訟費”沒有一律適用的定義，但一些管限上訴委員會的賦權條例載有條文，賦權有關委員會在上訴法律程序中判給訟費。舉例來說，根據《空氣污染管制條例》第 33(6)條，空氣污染管制上訴委員會可就上訴案件所涉訟費，判給在該案件所有情況下均屬公正及公平的款額。另一個例子是《建造業工人註冊條例》(第 583 章)第 57(4)條，該條文賦權根據該條例成立的上訴委員會，可就上訴中上訴各方的費用的支付，作出它認爲合適的命令。

12. 由此可見，在判給上訴案件的訟費方面，上訴委員會往往獲賦權法例賦予十分廣泛的酌情決定權。關於上訴法律程序的訟費的涵蓋範圍，可參考 Brian Harris 的著作《紀律及規管程序》(*Disciplinary and Regulatory Proceedings*)(2009 年，第 5 版)以下一段：

> "除有關審裁處的規則另有規定外，就訟費作出的命令可包括：
>
> - 勝方的法律開支；
> - 一方當事人的證人出席聆訊的合理開支，包括當事人本身的開支；
> - 調查費用，包括任何專家證人(例如會計師)的費用及開支；以及
> - 審裁處的訟費。"[5]

13. 我們察悉，審裁處就訟費作出的命令不限於法律費用，一般亦涵蓋上訴所招致的一切訟費及開支。《高等法院規則》(第 4A 章)第 62 號命令第 1 條規則訂明，"訟費包括費用、收費、代墊付費用、開支及酬金。"雖然法例就訟費作出的這項定義並非詳盡無遺，而且只適用於訴訟程序，但可爲上文所述看法提供支持，即(除有關審裁處的規則另有規定外)就"上訴法律程序的訟費"作出的命令，可包括法律費用及上訴所招致的一切其他訟費及開支。

14. 鑑於上訴委員會須處理多種不同的決定，上訴法律程序所招致的訟費種類及數額也會有很大的差異。艾伯塔法律改革研究所在《艾伯塔行政審裁處的權力及程序》報告書得出以下結論：

> "關於訟費及聆訊開支方面，特別是後者，由部分類別的審裁處判給這些訟費是完全不適當的。基於這個原因，以及由於***沒有可能研訂一條普遍符合各審裁處職能需要的一般訟費條文，訟費條文會納入條文一覽表，供審裁處按本身情況考慮修訂其賦權法例***。"(粗斜體爲本文所加)(第 167 頁)

[5] 第 257 至 258 頁第 14.55 段

15. 基於上文所述，當局認爲，在所有法例全面採用“上訴法律程序的訟費”的劃一定義，既不切實可行，亦不恰當。

律政司

2011 年 7 月