

LP 5019/6 III

2867 2157

香港中區
昃臣道 8 號
立法會大樓立法會
法案委員會秘書
湯李燕屏女士
(傳真號碼：2877 8024)

李女士：

《1999 年釋義及通則(修訂)條例草案》委員會

本年 5 月 18 日的來信收悉。來信附件所述問題，律政司謹於本信附錄 I 回應。附錄 II 乃補充文件，進一步解釋為何修訂建議只適用於法例釋義而不適用於《基本法》釋義。

高級助理法律政策專員單格全

副本送：律政司(經辦高級助理法律草擬專員霍思
人：高級政府律師陳元新)

高級政府律師梁滿強)

1999年6月9日

《1999年釋義及通則(修訂)條例草案》委員會

政府就 1999 年 5 月 17 日會議席上所提問題的回應

問題 1

解釋《基本法》的規則與解釋香港條例的規則各有甚麼特點，以及(如有的話)兩者的差異

(a) 解釋《基本法》的規則

1. 《基本法》沒有訂明用以解釋其條文的規則或指引。法院審理需要解釋《基本法》的案件時，採用了普通法的解釋憲法原則。

2. 舉例來說，在香港特區訴馬維騏及其他人 [1997] 1 HKLRD 761 案第 772-773 頁，高等法院首席法官陳兆愷指出，應該以寬鬆和針對立法目的的方法來解釋《基本法》的憲法成分(**AG of the Gambia 訴 Jobe** [1984] AC 689 案和政府訴冼有明 [1992] 1 HKCLR 127 案)。在第 803 頁，高等法院上訴法庭副庭長馬天敏指出，普通法的解釋原則，足以讓法院以寬鬆和靈活的方法，按立法目的解釋《基本法》的簡明用語。

3. 在陳錦雅及其他人訴入境事務處處長 [1998] 1 HKLRD 752 案第 756 頁，高等法院首席法官陳兆愷指出，法院解釋的時候，應該顧及《基本法》的意圖，盡量根據條文的簡明用語解釋。法院解釋《基本法》中賦予基本權利和自由的條文時，應該寬鬆和針對立法目的(**Minister of Home Affairs & Another 訴 Fisher** [1980] AC 319 案)。

4. 在吳嘉玲及其他人訴入境事務處處長案 [1999] 1 HKLRD 315 第 339-340 頁，終審法院進一步說明解釋《基本法》的規則。

5. 從上述案件引伸出來的解釋《基本法》規則，概述如下—

- (1) 《基本法》一如其他憲法，只訂明一般原則和目的，沒有具體說明，也沒有界定用語的定義。
- (2) 法院處理《基本法》存在的空隙或有歧義時，應該參考《基本法》本身和有關外在材料，從而解釋確立其中的原則和目的。
- (3) 法院應該避免按照字面意思，或以術語、狹義或死板的方法解釋《基本法》的用語，而應該整體考慮。
- (4) 整體的考慮指—
 - 《基本法》其他條文；
 - 有關外在材料，包括《聯合聲明》；
 - 任何賦予用語涵義的慣例和用法。
- (5) 法院應該以寬鬆和針對立法目的的方法來解釋《基本法》第三章條文，該條就賦予某類香港居民的基本權利和自由，作出了憲法保證。
- (6) 法院解釋第三章中界定該類香港居民的條文(不是就他們的權利和自由作出憲法保證的條文)時，只應該按照能夠確定的目的和整體考慮來解釋條文的用語(包括《公民權利和政治權利國際公約》和納入《基本法》第三十九條的有關公約原則)。
- (7) 上述解釋《基本法》的原則並非盡有的原則。法院會因應需要訂立原則，以解決問題。

(b) 解釋香港條例的規則

6. 下列解釋條例的主要現行規則，改寫自 Driedger 所著《解釋成文法則》The Construction of Statutes (1974)一書第 81 頁—

- (1) 要通篇了解條例，就應該根據條例的整體考慮，確立法機關的意圖(從制定法律的文字中見出明訂或默示的意圖)，條例的目的(要達成的目標)，以及條例的編排(條例個別條文之間的關係)。

- (2) 引用條例的條文用字處理案件，應該按照載錄於條例的立法機關意圖，憑用字的語法和一般意義來解釋。如果涵義清楚明確，沒有歧義，符合條例意圖、目的和編排，也符合整體法律，自然不必再做工夫。
- (3) 如果用字看來語意含糊或有歧義，則應該採納最符合立法機關意圖及條例目的和編排涵義，惟有從中得出最合理的涵義才應該接納。

7. 法院解釋條例時，也可以參考有關外在材料，包括立法過程中的明確陳述，特別是二讀發言(佩珀訴哈特 [1993]AC 593)(不過，法律改革委員會和政府都認為不適宜過分看重二讀發言)。

(c) 如有的話，兩類規則的差異

8. 解釋《基本法》的規則與解釋香港條例的規則大致相同，因為兩者都規定按整體考慮和目的來解釋條文用語。

9. 不過，兩類規則也有所不同，主要因為《基本法》的性質和地位有別於香港條例。“《基本法》是已經確立的憲制文件”(吳嘉玲案第 339 頁第 I 段)，“抵觸《基本法》的[條例條文]沒有效力”(吳嘉玲案第 337 頁第 J 段)。因此，兩類規則的重要分別是，由於條例在《基本法》之下，所以解釋條例時，應該確定條例符合《基本法》，同樣，解釋次要法律條文時，則應該確定附屬法例符合條例的規定。

10. 我們也應該考慮一名委員及大律師公會代表在 1999 年 5 月 17 日，條例草案委員會會議上提出的下列問題：關於最近的居留權案件，有意見認為，參與起草《基本法》的組織在《基本法》制定後作出的聲明，適用於《基本法》的釋義。因此，有人提出，建議增訂的《釋義及通則條例》(第 1 章)第 19A 條，會影響立法機關制定實施《基本法》條例的《基本法》釋義；如果法例制定後的材料也可成為立法經過的一部分，便可能會出現歧義。政府不同意這些意見，理由如下—

- 有關方面在居留權案件中提出的論點，並非以聲稱的一般原則(法例制定後的材料可成為立法經過的一部分)為依據，而是明確地以《維也納條約法公約》為依歸。條文訂

明，在詮釋公約時，必須顧及的情況包括締約各方就詮釋條約和援引條文等方面在簽約後所達成的協議。終審法院拒絕接受以下意見：根據《維也納條約》第 31 條，聯合聯絡小組各方曾經就《基本法》所實施的《聯合聲明》內有關居留權的條文，事後訂立一項協議，而無論在任何情況下，法院只是有責任考慮這項協議(如有的話)，並且可以有不同的看法(吳嘉玲案，第 353H 至 354H 段)。

- 正如在本案的做法，法院會運用對《基本法》有關條文的憲法釋義原則(見上文)，而非香港法例第 1 章的原則，來解釋為實施《基本法》而制定的條例。
- 上述的《基本法》條文都是外在材料。在憲法上來說，無論法例第 1 章的內容如何，法院解釋本條例時都必然加以考慮。
- 法院考慮的憲法事宜，包括條例是否也符合《基本法》第八、十一、三十九及一百六十條以外的部分。
- 如果條例抵觸《基本法》，法院便會根據所涉及的程度，裁定條例違憲及無效。假如條例符合《基本法》，法院便會按立法目的，包括按條例所實施的《基本法》有關條文，對條例作出解釋。

問題 2

政府對立法機關制定解釋《基本法》的條文是否符合憲法一事所持立場

11. 政府認為，香港特別行政區立法機關在憲法上不能夠制定條文規管《基本法》的解釋。

12. 終審法院在吳嘉玲案的判詞第 342D 段中指出：“[《基本法》]第一百五十八(二)條的用語，強調香港特區各法院有權在特區的自治範圍內，“自行”解釋[《基本法》]條文。”由此看來，由香港特區立法機關制定一條法例，目的在於列舉解釋《基本法》的規則便會抵觸《基本法》第一百五十八條，因此應該不具效力和無效。香港特區如制定列明這類規則的法例，也會抵觸《基本法》第一百五十九條賦予全國人大修改《基本法》的權力。

問題 3

否決條例草案的弊處

13. 如果條例草案遭否決，便會失去兩方面的好處：條例草案所涵蓋的法律部分無法變得清晰明確，因而節省的訟費也不能節省。立法較提出訴訟耗費更低。維多利亞議會憲制及法律事務委員會(Parliamentary Constitutional and Legal Affairs Committee of Victoria)也留意到，“在某些案件中，如使用外在輔助工具，可能會減少訴訟的時間、延誤和訟費。”(《1982年條例草案釋義研究報告書》“Report on Interpretation Bill 1982”(1983)，第20.84段)

14. 律師會憲制事務委員會在1999年4月29日為該條例草案委員會擬備的文件中也支持上述看法，委員會留意到—

“佩珀訴哈特 (Pepper v Hart)案的普通法規則對使用者來說可能複雜難明。如果法例列出廣闊而清晰的指引，便會令到有關使用外在材料的規則更有條理，對於大部分人都不懂英語的地區來說，情況尤其如此。因此，制定雙語成文法，清楚說明有關使用外在輔助工具解釋成文法的一些規則，會較參考多份長篇英文判詞的做法更為可取。”

15. 我們曾於1999年5月5日致函條例草案委員會，指出政府與律師會意見一致，認為雖然建議法例的需求並不迫切(舉例來說，打擊販毒活動或對付緊急事件的法例更為迫切)，但也沒有充分理由要延遲通過。此外，雖然大部分法例都可能沒有迫切需求，但仍應該推行，因為這些法例可改善社會或經濟狀況，有利市民大眾。本條例草案正屬這類法例，所以應該獲准通過。

16. 在英倫銀行訴Vagliano [1891] AC 107案，第144頁，Lord Herschell LC提及一條成文法—

“制定這條成文法的目的，顯然是在法例明確提及的範圍內，規定以解釋所用文字的方法去確定法律的含義，而非像以往般瀏覽多份權威的意見…”

17. 關於解釋成文法方面的守則，Bennion在《法例釋義 Statutory Interpretation》第三版第521頁中指出—

“為了發揮最大效用，《釋義法》應該把所有清楚訂明有關頒布法令的司法規則編纂為成文法則。”

18. 法律改革委員會在其報告書第 8 段中表示，該會花了很長時間對這項課題進行詳盡研究，並考慮過法律界各方意見，又發表諮詢文件，供各界人士參閱。其後，委員會提出詳細建議，把使用外在材料作為法例釋義輔助工具的法律編纂為成文法則，並在《釋義及通則條例》增訂的第 19A 條內闡明(見法改會報告書第 12.43-12.44 段及附錄 II)。這些建議已經在本條例草案反映出來，沒有重大改動。

19. 建議增訂第 19A 條的作用是—

- (a) 在單一、簡易及可以參閱的法例中說明，應該以適合和可靠程度去測試該否接受或使用外在材料作為法例釋義的輔助工具；以及
- (b) 指明哪些是主要的外在材料。

20. 這樣便無需提供案例作為支持，也無需花費法院時間去爭論這類外在材料該否接受。條例草案如果獲得通過，便可節省提供案例及花費時間進行爭辯所引致的費用，否則這些費用得由訴訟人支付。

問題 4

澳大利亞法例中有關使用外在材料作為法例釋義輔助工具的條文實施情況

21. Brazil 的《法規釋義改革—澳大利亞使用外在材料的經驗及續篇：草擬較簡單的法例》(“Reform of Statutory Interpretation — the Australian Experience of Use of Extrinsic Materials: With a Postscript on Simpler Drafting”)(1988)ALJ 503 一文，就澳大利亞法例的實施情況總結如下—

- 值得注意的是，儘管許多人表示憂慮，這些改革措施已經廣被接納採用。目前，不單止法院，審裁處(例如行政上訴審裁處)及其他引用法例的人士也經常使用這些改革措施。

- 可以使用外在材料最使人擔憂之處，是可能導致訴訟時間和費用大幅增加，但這些情況似乎沒有出現。
- 雖然立法者對目前法院使用外在材料的情況表示關注，而且對目前擬備二讀發言及摘要說明的工作也格外小心，但是澳大利亞高等法院[在 **R 訴 Bolton; Ex parte Beane**[1987] 61 AJLR 190 案第 197-198 頁]強調，外在材料只是輔助工具，而非決定因素：“法院的工作仍然清晰明確。法院的職能，是實現國會在法律中訂明的意願。”

22. Pearce and Geddes 的《澳大利亞法規釋義》(Statutory Interpretation in Australia)第四版(1996 年)支持 Brazil 的論據，並提供補充資料。例如—

- 澳大利亞高等法院發現澳大利亞法例的另一規限原則是，如果外在材料僅僅表明一項意見，是關於有關法例的涵義，而這項涵義在意見發表時早已存在，則不該考慮這些外在材料(**Hunter Resources Ltd 訴 Melville** [1988] 77 ALR 8 案第 11 頁)。
- 澳大利亞的法例條文用語，只是准許法院可以參考律師要求呈堂的外在材料，而沒有規定法院必須這樣做(**Brennan 訴 Comcare** [1994] 122 ALR 615 案第 634 頁)。

律政司
1999 年 6 月

《1999年釋義及通則(修訂)條例草案》委員會

為什麼本條例草案不適用於《基本法》釋義

1. 建議增訂的《1999年釋義及通則條例》(第1章)第19A條並不適用於《基本法》，這是基於該條本身的條款、第1章和《基本法》的條文，以及有關《基本法》釋義的法理各項理由。

建議增訂的第19A條

2. 建議增訂的第19A條，主要條文載於該條的第(1)和(2)款，訂明可以用作對“條例作出釋義”的材料。正如下文所示，這與第1章現有條文的涵義範圍相符。

第1章的條文

3. 第1章的詳題說明該條例的目的是一

“旨在綜合和修訂有關法例的釋疑、適用範圍、釋義的法律…”

4. 表面看來，“法例的釋疑、適用範圍、釋義”所涉範圍廣泛，顯示第1章適用於所有法律的釋義，包括《基本法》在內。不過，第1章的實體條文證明，該條例並不適用於《基本法》。

5. 最重要的條文是第2(1)條，訂明第1章的涵蓋範圍如下—

“除非在本條例或其他條例、文書的內容出現用意相反之處，否則本條例的條文適用於本條例、其他現行的條例(不論其實施日期早於或遲於本條例的生效日期)及根據或憑藉這些條例而訂立或發出的文書。”

6. 第 2(1)條最重要的一點，是收窄了第 1 章可以適用於“條例或文書”的“法例”類別。根據“明示其一即排斥其他”的法例釋義規則，如果在載列具體事項的列表後面沒有加上一般性詞語，則列表該視為詳盡無遺。

7. 根據“明示其一”的規則，以第 1 章第 2(1)條而言，有關“條例”和“文書”的具體說明後面並沒有一般性詞語。因此，排除了第 1 章適用於其他法律(如《基本法》)的情況。

8. 第 1 章第 3 條有關“條例”和“附屬法例”的定義，加強上述論據 —

“條例”指 —

- (a) 由立法會制定的條例；
- (b) 憑藉《基本法》第一百六十條採用為香港特別行政區法律的條例；
- (c) 根據任何上述條例訂立的附屬法例，但依據《基本法》第一百六十條宣布為同《基本法》牴觸的任何該等附屬法例除外；及
- (d) 任何上述條例或附屬法例的任何條文；

“附屬法例”、“附屬法規”、“附屬立法”指根據或憑藉任何條例訂立並具有立法效力的文告、規則、規例、命令、決議、公告、法院規則、附例或其他文書。

9. 上述定義的內容，把條例和附屬法例與《基本法》區分。例如，“條例”是由立法會制定，而《基本法》則由全國人民代表大會制定。“條例”或“附屬法例”是憑藉《基本法》第一百六十條採用的法律，而非可以規管《基本法》或其釋義的法律。

《基本法》的條文

10. 《基本法》沒有訂明用以解釋本身條文的原則。不過，《基本法》對香港特別行政區(香港特區)立法和行政機關的權限範圍作出規限。《基本法》第十一條特別規定香港特區立法機關制定的任何法律，均不得與《基本法》相牴觸。因此，香港特區的立法機關無權制定法律(如修訂第 1 章)，用以規管全國人大所制定的法律 — 《基本法》的釋義(見附錄 I 問題 2)。

有關《基本法》的法理

11. 在需要解釋《基本法》的案件中，法院的做法符合建議增訂的第 19A 條的條款，以及第 1 章和《基本法》的條文，不曾引用第 1 章，反而採用了有關憲制釋義的普通法原則(見附錄 I 問題 1)。

律政司
1999 年 6 月