

律政司法律政策科的信頭

香港中區
昃臣道 8 號
立法會大樓
立法會
法案委員會秘書
林培生先生
(傳真號碼：2877 8024)

林先生：

《1999 年釋義及通則（修訂）條例草案》委員會

本年 4 月 29 日的來信、附連香港大律師公會及香港律師會關於上述條例草案的意見書副本，均已收悉。現按照請求，以書面回答下列所提各點。

香港大律師公會

大律師公會曾於 1998 年 11 月 4 日致函律政司，提出意見。本司則於同年 11 月 16 日去函大律師公會回應，要點如下—

根據大律師公會 1998 年 11 月 4 日來信第一頁所載的一般評論，我們得知，大律師公會認為香港採用“佩珀 訴 哈特” (Pepper v Hart)[1993] AC 593 案例原則似嫌過早。同時，我們又知道，大律師公會也引用法官范達理在“Ngan Chor Ying 訴 Year Trend Development Ltd” [1995] 1 HKC 605 第 610 頁 H 段一案中的說法，支持論點—

“對於沒有多數黨可確保法例必定會獲得通過的立法機關來說，我不能確定“佩珀訴哈特”這案例的適

用程度有多大。要是有多數黨，我們便可相當肯定，由部長或法案其他倡議人提交的法律，即代表立法機關內大多數的意向。”

我們看不到法官范達理的意見對大律師公會提出延遲採納上述案例原則的理由有甚麼關係。如果有多數黨的話，也可能有個別成員的意向或看法有別於其他成員。重要的是，即使沒有多數黨，只要立法機關多數投票支持，負責擬定法律者的意向便得到確認（《新西蘭成文法》）(Statute Law in New Zealand)，Burrows (1992)第 88 頁）。

大律師公會提出，“處理這個問題，我們應該多等數年，看看新的憲制安排如何運作”。我看不到這個論點與上訴法庭關於“香港特別行政區訴馬維騷及其他人[1997] 1 HKLRD 761，第 803 頁 C-D 段一案的裁決如何銜接。上訴法庭副庭長馬天敏當時說—

“《基本法》根據中華人民共和國憲法第三十一條制定，是適用於香港的中國法律，首先由香港法院詮釋，而香港法院歷來慣於採用普通法原則詮釋按照普通法體系制定的法例。解釋法例方面無疑不時會出現一些難題，但在我看來，這些難題並非因兩種法律體系之間的內在問題而產生。近年形成的普通法釋義原則，適用範圍之廣泛靈活，足以用於解釋這份以淺白文字寫成的小憲法。普通法的釋義原則有所修改，是受到國際公約的影響。”〔粗體是我們加上以去以示強調的。〕

在第 803 頁 J 段至 804 頁 A 段再有補充—

“《基本法》第八、十八和一百六十條的文字寫得權威，而且清晰明確。根據《基本法》，普通法可繼續沿用，但與《基本法》相牴觸者除外，（見全國人民代表大會常委會 1997 年 2 月 23 日的決定）……。根據《基本法》，以往適用於香港的普通法條文於 1997 年 7 月 1 日成為特區法律。”

馬維騏一案表明，根據《基本法》，普通法釋義原則，包括解釋《基本法》本身，繼續適用。因此，看來不必延遲對這些釋義原則作出所需的法定說明，因為這些釋義原則，法院已經表明可適用於新的憲制安排。

信件第二頁載列四項具體意見，回應如下—

- (a) 第(a)段意見法改會報告書附件 II 所載第 19A 條初稿提出：不許“法院參考外在材料以確定釋義。”大律師公會所指的應該是法改會報告書附件 I 載列的澳大利亞聯邦《1901 年法令解釋法令》第 15AB(1)(a)條。其實，法改會報告書根本沒有建議採納該條文（見法改會報告書第 11.59 和 11.60 段）；
- (b) 第(b)段意見 關於第一項意見，在條文頒布後才制定的文件（即是新第 19A 條指的外在材料），看不到用以協助確定條文涵義時如何有份量，換句話說，立法機關眾成員（或甚至個別成員）不可能在制定條文時參考當時尚未存在的文件。（因此，該文件不可能對條文涵義有任何影響。）請參閱法改會報告書第 11.66 和 11.67 段，以及第 19A(2)(a)條初稿所依據的澳大利亞聯邦《1901 年法令解釋法令》第 15AB(2)(a)條。至今對澳大利亞條文仍未見批評。有關第二項意見，我們認為“這類文件的影印本”表面看來不可以接納；
- (c) 第(c)段意見 “立法會行政管理委員會…發表的文件”，不是全部都可作參考，因為只有建議的第 19A(3)(a)(i)和(ii)條訂明的材料，才可作參考。（因此，立法會行政管理委員會可以發表條文沒有訂明的材料。）此外，雖然立法會可能不委託印務局局長，而委託其他印刷人印制文件，但我們認為保留現有條文初稿是較審慎的做法，主要因為在決定條文可否引伸而適用於另一印刷人之前，必須先評核印刷人的“素質”；以及
- (d) 第(d)段意見 這項意見純粹涉及草擬條文事宜，我們會在這基礎上加以考慮。需要一提的是，雖然“*verbatim*”（“逐字逐句”）一字源出拉丁語，但這個字不是

拉丁詞彙。

香港律師會

律師會憲制事務委員會 1999 年 4 月 29 日的文件載述律師會的意見，並已經送交立法會。文件闡述的律師會意見與法改會和政府的意見不謀而合，我們會圍繞律師會支持條例草案的理由，在回應時進一步加以解釋，說明我們認為這些理由為何重要。

一般意見

正如律師會指出，佩珀訴哈特案的規則複雜含糊。本法案卻能夠把這些規則簡潔述明，免卻在法院援引大量冗長判詞，有助提高法院程序的效率和減低訟費。

佩珀 訴 哈特案其實既解決問題，也引起問題。舉例來說，正如法改會報告書第 11.49(3)段指出—

“佩珀 訴 哈特案着重法案倡議人的二讀發言，以致適用範圍有限。與此同時，大部分普通法司法管轄區都趨向進一步放寬不採納外在材料的規則。法例可以擴大適用範圍，賦予法院的情權，從而參考摘要說明等與條例制定過程有關的更多不同材料。”

法改會報告書第 11.5 段指出，佩珀 訴 哈特案援引“其他國會資料”，以了解“部長所作陳述和陳述的效用。”不過，英格蘭和蘇格蘭法律委員會 1969 年聯合報告書建議的參考材料，是可能有助解釋法律的可靠材料（法改會報告書第 7.2-7.18 段），而不是倫頓委員會(Renton Committee)建議的有助解釋部長所作陳述的可靠材料（法改會報告書第 7.19-7.25 段。）

在佩珀 訴 哈特〔1993 年〕AC 593, 634 案中，Lord Browne-Wilkinson 表示，“按目前所知的情況，我不能預見除了部長或其他法案倡議人的聲明外，還有哪些聲明可能符合”顯示法例用字不明確或反映立法意向的準則。在第 617 頁，他提到“只要〔部長〕所用的字詞明確，便該實行”。這些聲明看來強調了二讀發言，而忽略了與法例釋義可能有關和可以信靠的所有其他材料，例如立法辯論其他階段的報告，行政資料如摘要說明，以及各委員會的報告。

Bennion 在《法例釋義》(Statutory Interpretation) (第三版) 第 491 至 492 頁中指出，根據佩珀訴哈特案的推論，如果法例的字面意義並不明確，但部長的聲明直接清楚，則法院始終應該採用部長的意思（第 642 頁，Lord Browne-Wilkinson 說：“純以法律來說，上議院必須參考國會議事錄，並在決定上訴時實行議事錄所表達的國會意向”）。Bennion（援引 Dawn Oliver 的《公法》(Public Law) Spring, 1993 年, 5 at 12-13 作為支持，）認為這項推論混淆了國會和法院各自的憲制角色；國會是立法者，而法院則負責解釋法例用字（有別於只反映國會議事錄所表達的意見）。

我們認為該法案可以解決佩珀訴哈特案的推論所引起的問題，因為法案確保須予以確定的是法例條文的涵義（第 19A(1)條），而任何二讀發言只是眾多有助於確定條文涵義的外在材料之一（第 19A(2)條）。

支持在香港制定法案，類似澳大利亞 1984 年法例條文的另一普遍論點，就是 Bennion 在第 521 頁所指出的—

“《法例解釋法令》要發揮最大效用，就必須把所有清楚訂明，有關法例制定的司法規則編纂為成文法則。”

詳細評論

- (1) 同意。
- (2) 同意。在 AG v Whangarei City Council [1987 年] 2 NZLR 150, 152 一案中，法院指出—
“雖然我們樂意研究某些案件的國會辯論報告，但這絕對無意鼓勵經常參考國會議事錄和引發間接辯論。只有具明顯和直接關係的重要材料，才會予以考慮；而法院不會讓這些參考資料理所當然地引入冗長的辯論中。”
- (3) 同意。
- (4) 同意。請參閱上文本司就大律師公會意見書所作出的回應(b)。
- (5) 同意。這些論點見於法改會報告書第 12.91 至 12.93 段。

高級助理法律政策專員單格全

副本送：律政司（經辦人：高級助理法律草擬專員霍思先生
高級政府律師陳元新先生
高級政府律師梁滿強先生）

1999年5月5日