

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1146/98-99號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/SS/3/98

《〈保護臭氧層(受管制製冷劑)規例〉 1998年(生效日期)公告〉小組委員會會議紀要

日 期：1999年1月21日(星期四)
時 間：下午2時30分
地 點：立法會大樓會議室B

出席委員：夏佳理議員(主席)
李啟明議員
羅致光議員

缺席委員：何秀蘭議員
黃容根議員

出席公職人員：規劃環境地政局首席助理局長(環境)
陳偉基先生

環境保護署首席環境保護主任(空氣質素監理)
彭錫榮先生

律政司副法律草擬專員(立法)
梅履善先生

列席秘書：總主任(1)1
梁慶儀小姐

列席職員：法律顧問
馬耀添先生

助理秘書長1
吳文華女士

助理法律顧問2
何瑩珠小姐

高級主任(1)2

經辦人／部門

I. 選舉主席

經羅致光議員提名，並獲李啟明議員附議，夏佳理議員獲選為小組委員會主席。

II. 與政府當局舉行會議

2. 主席表示，小組委員會關注的，並不是《保護臭氧層(受管制製冷劑)規例》(下稱“該規例”)的條文，而是以一般公告形式發出，而並無提交前立法局省覽的《〈保護臭氧層(受管制製冷劑)規例〉1994年(生效日期)公告》(下稱“1994年生效日期公告”)是否有效。小組委員會察悉，立法會秘書處法律事務部與政府當局對1994年生效日期公告的效力，持不同意見，以及政府當局在此事上的立場並不一致。他請議員注意由法律事務部編制，已於1997年6月27日及1997年6月30日刊登憲報，但並無提交臨時立法會省覽的附屬法例名單(於會議席上提交)。他表示，現時問題的中心是，效力成疑的，並非只是1994年生效日期公告，還包括並無提交臨時立法會省覽的全部25項附屬法例。主席表示，部分有關的附屬法例指明某些相當重要法例的實施日期。在研究效力的問題方面，小組委員會必須考慮有否任何市民受到針對他們而執行，但卻並無法律效力的法例所影響。他認為，重新刊登一則生效日期公告，指定一個不同的實施日期，未必可解決有關問題，因為有關的法例不會具有追溯力。

3. 規劃環境地政局首席助理局長(環境)解釋導致就該規例訂立第二則生效日期公告的背景。他表示，該規例由當時的總督會同行政局於1993年5月11日訂立。該規例第1條規定，該規例須由規劃環境地政局局長以憲報公告指定的日期起實施。原意是希望該規例可於1994年1月1日實施，但出於錯誤，1994年生效日期公告並沒有以法律公告形式，而是以第4794號一般公告形式於1993年12月23日在憲報刊登，故並無提交前立法局省覽。有關情況最近才被發現，而政府當局獲得的法律意見是，當局必須刊登另一則生效日期公告，才能令該規例具法律效力。因此，政府當局刊登了1998年生效日期公告，

指定1999年1月1日為該規例開始實施的日期。規劃環境地政局 首席助理局長(環境)代表規劃環境地政局，對有關錯誤及該錯誤可能造成的不便，表示歉意。

附屬法例提交立法會省覽

4. 律政司副法律草擬專員(立法)就在立法過程中需否把附屬法例提交立法會省覽一事，詳述政府當局的意見。他表示，《釋義及通則條例》(第1章)第34條明確規定，所有附屬法例在憲報刊登後均須於隨後的一次立法會會議席上提交該會省覽。他曾參閱多本海外法律書籍，包括加拿大及澳洲的法律書籍，而有關作者均認為，把附屬法例提交立法會省覽屬強制性質。以過去4年根據第1章第34條所通過每年約達30項決議的數字而論，立法會在向政府當局轉授訂立附屬法例的權力方面，一直把附屬法例提交立法會省覽視為立法過程中不可或缺的部分，使議員得以監察該權力的使用情況。法律規定政府當局須在憲報刊登附屬法例，而憲報則由政府印務局送交立法會。他雖然並非完全清楚有關的提交過程，但卻了解到實際把附屬法例提交立法會省覽的，並非政府當局，而是立法會秘書處。

5. 主席就附屬法例提交立法會省覽的程序作出解釋。他表示，附屬法例在憲報刊登後，便會列入下次立法會會議的議程內。在實際運作上，附屬法例會在立法會會議席上提交。即使接納把附屬法例提交立法會省覽屬強制性質，有關問題仍然存在，即沒有把附屬法例提交立法會省覽，會否令立法過程不完整。把附屬法例提交立法會省覽的目的，是讓立法會有機會作出修訂。如立法會不獲告知有關訂立附屬法例一事，便無法行使其可在訂明時限內修訂有關附屬法例的權力。主席表示，依他之見，立法會議員會屬意贊同把附屬法例提交立法會省覽屬強制性質，不然，他們便會喪失審議附屬法例的權力。

6. 法律顧問表示，問題在於“強制性”的含意上。依他之見，就任何一項附屬法例的效力而言，如提交立法會省覽的規定被視為屬強制性質，則第1章第20及34條便無法協調。第1章第20條規定，任何條例均在其刊登憲報當日開始生效。換言之，任何條例均在其刊登憲報當日開始實施。依法律顧問之見，第34(1)條向獲授權訂立附屬法例的政府官員加諸一項強制性責任，就是須把附屬法例提交立法會省覽。把附屬法例提交立法會省覽，便會涉及容許立法會審議及修訂附屬法例的第34(2)條。把

附屬法例提交立法會省覽屬強制性質，意旨政府當局必須把附屬法例提交立法會省覽。第34條的各項條文均無訂明沒有把附屬法例提交立法會省覽的後果。政府當局將須交代沒有把附屬法例提交立法會省覽的原因。如何處理此項失誤，是政治而非法律問題。

7. 主席表示，如法律顧問的理解正確，就憲法而言，政府無須把任何東西提交立法會省覽。立法會如欲修訂任何附屬法例，便須藉議員法案作出。他詢問有否任何個案，當中有人曾因在審議期間觸犯剛提交的附屬法例所訂的某項罪行而被檢控。此乃相關問題，因為此問題可使人瞭解附屬法例應於何時生效：在刊登憲報當日，還是在提交立法會省覽當日，抑或在審議期限屆滿當日。

8. 律政司副法律草擬專員(立法)表示，第1章第20條與第34條之間並無任何衝突。第1章第20條規定，任何附屬法例均在其刊登憲報當日開始實施，而第34(2)條則是一項隨後加諸的條件，並訂明立法會有權修訂任何附屬法例。如立法會通過決議修訂某項附屬法例，該附屬法例須當作由憲報刊登該決議之日起修訂。

9. 議員同意，凡立法會沒有通過任何決議修訂某項附屬法例，該附屬法例的生效日期應為在憲報刊登當日。立法會已根據第34(2)條妥為修訂的附屬法例的生效日期，為刊登有關決議之日，而不是通過該決議當日。如提交立法會省覽的規定被視為屬強制性質，而有關附屬法例又沒有提交立法會省覽，該等附屬法例便不會由第一天起生效。議員察悉，第34(5)條規定，立法會通過的決議，須於通過後14日內在憲報刊登。

10. 法律顧問提述並無提交臨時立法會省覽的附屬法例名單時表示，該等附屬法例無一項須經立法會以第1章第35條所訂的議決程序通過。他請議員注意某些實質法例的生效日期公告，例如《〈官方機密條例〉(1997年第62號)1997年(生效日期)公告》(1997年第369號法律公告)及《〈1997年法律服務立法(雜項修訂)條例〉(1997年第94號)1997年(生效日期)公告》(1997年第378號法律公告)。

11. 規劃環境地政局首席助理局長(環境)表示，他會把有關的附屬法例名單交回行政署長，並會就應如何處理上述情況一事，徵詢律政司的法律意見。

12. 主席在作出總結時表示，此事會有下列兩個可能情況出現 ——

- (a) 即使律政司同意法律顧問的意見，確定把附屬法例提交立法會省覽屬指引性質，這在法律上仍可受到質疑；及
- (b) 如律政司重申政府當局的意見，確定把附屬法例提交立法會省覽屬強制性質，便會出現更正的問題，並須予以處理。

主席表示，有關結論不單應適用於該規例，亦應同樣適用於該25項附屬法例。

13. 律政司副法律草擬專員(立法)表示，法庭在決定任何一條法例的效力時，會把簡單的事項與會造成嚴重後果的事項作出區分。他舉了新西蘭的一宗案件為例，在該案件中，法庭裁定某項文書有效，因為如把該文書裁定無效，可能會普遍造成相當不便。

14. 對於法庭在決定某法例的效力時，應考慮有關後果此點，主席並不接納。法律顧問表示，不論政府當局達致哪個結論，均須在法規中予以清楚反映。如某項並無提交立法會省覽的附屬法例被視為無效，便須在法例中如此述明。法例亦應明確規定，附屬法例何時被視為並無法律效力，是在其應提交立法會省覽當日，還是在法庭裁定其無效後，追溯至其最初在憲報刊登當日。他指出，清楚和明確同屬重要。

把附屬法例提交立法會省覽的責任

15. 李啟明議員要求當局澄清附屬法例提交立法會省覽的責任，以及有否既定程序依從。他表示，如政府當局並無妥為就須提交立法會省覽的附屬法例作出預告，議員便須翻閱每期憲報，自行鑑定哪些項目是附屬法例。

16. 律政司副法律草擬專員(立法)表示，政府當局已符合第34(1)條的規定，在憲報刊登有關的附屬法例，並將之送交立法會。把附屬法例提交立法會省覽的工作，實際上由立法會秘書處進行。政府當局不應被指須就該25項附屬法例並無提交立法會省覽一事負責。

17. 主席表示，進行討論的目的，並非要找出誰應對附屬法例並無提交立法會省覽一事負責，而是要制訂安排，以確保附屬法例可妥為提交立法會省覽。

18. 法律顧問表示，並非所有在憲報第2號法律副刊刊登的法律公告均屬附屬法例，有關例子包括行政長官訂立的命令，以及立法會通過修訂《議事規則》的決議。此等命令及決議均以法律公告形式刊登，但卻不屬於附屬法例。要求立法會秘書翻閱所有法律公告，然後決定哪些是附屬法例，並不公平。較佳的安排是，附屬法例訂立人應就須提交立法會省覽的附屬法例，向立法會秘書作出正式預告。在接獲有關預告後，立法會秘書便安排在下次立法會會議席上提交有關的附屬法例。立法會秘書處及政務司司長辦公室，現正就該擬議安排進行商討。議員同意，該擬議安排就須提交立法會省覽的各項附屬法例，提供明確的程序。

日後的工作

19. 規劃環境地政局首席助理局長(環境)表示，已提交立法會省覽的《〈保護臭氧層(受管制製冷劑)規例〉1998年(生效日期)公告》，似乎與名單所載的25項附屬法例不同，故建議分開處理該等附屬法例。然而，議員認為，問題的性質相同，故應一併處理。主席表示，既然有關行業一直遵守《保護臭氧層(受管制製冷劑)規例》，在憲報重新刊登一則生效日期公告，指定一個新的生效日期，可能對該規例適用。不過，此做法可能並不適用於名單所載的其他附屬法例。在處理此事方面，法律顧問請議員注意一個邏輯問題。他表示，如1994年生效日期公告被視為已有效訂立，政府當局便無權刊登1998年生效日期公告。因此，1998年生效日期公告作為一項附屬法例的地位便會出現問題，令立法會便無法予以修訂或廢除。然而，如結論是1994年生效日期公告並未有效訂立，則上述問題仍然存在，即在刊登第二則生效日期，指定一個不同的生效日期，是否解決有關問題的最佳方法。

20. 助理秘書長1請議員注意此一規則：凡立法會已對某一議題作出決定而該議題是以不通過的方式作決，則在同一會期內，不得就該議題再行動議議案。她表示，如把1998年生效日期公告廢除，可否在同一會期內再將與該公告有關的決議提交立法會，便成疑問。

21. 為解決有關問題，主席建議政府當局可考慮制定確認條例，以確定1994年生效日期公告及有關的附屬法例，均由首次刊登憲報當日起生效。

22. 律政司副法律草擬專員(立法)表示，如當局根據該規例提出檢控，被告人便可辯稱，由於1994年生效日

期公告並無提交立法會省覽，故該規例並無效力。把1998年生效日期公告刊登憲報並提交立法會省覽，將會消除此不明確的情況。現時作出此舉，便可解決此事。此外

，此方法的優點是，在該兩則公告在憲報刊登的相隔期間，任何人就已作出的任何事情尋求糾正的權利，均不會受到影響。

23. 主席指出，如議員在審議期限屆滿之前，並無修訂或廢除1998年生效日期公告，根據不否決或不提出修訂的議決程序，該公告便會視為獲得通過。在此情況下，該規例便會有兩個生效日期公告。法庭將難以決定該規例的生效日期是1994年1月1日，還是1999年1月1日。此外，立法機關容許兩則生效日期公告同時存在，亦不恰當。

24. 法律顧問認為，在憲報刊登1998年生效日期公告已造成混亂，而此混亂情況可藉制定確認條例避免。律政司副法律草擬專員(立法)表示，制定確認條例，重新確定1994年1月1日為該規例的生效日期此舉，會剝奪有關人士在該兩個生效日期之間所取得的權利。

25. 法律顧問回應時表示，既然政府當局已證實不曾根據該規例採取任何檢控行動，而且有關行業一直遵守該規例，故即使確定該規例的原本生效日期有效，亦不應會有任何投訴。不過，他指出，是否有人已根據1994年生效日期公告提出任何私人檢控，則不得而知，況且有關罪行均受訴訟時效規限。

26. 小組委員會在總結有關討論時同意，主席應在1999年1月22日內務委員會會議席上作出口頭匯報，並要求內務委員會主席在下周一與政務司司長會面時與其討論此事。為使政府當局有更多時間找尋處理有關問題的最佳方法，議員同意應藉決議，把1998年生效日期公告的審議期限延展至1999年2月10日。

(會後補註：在1999年1月22日舉行的會議上，內務委員會決定成立小組委員會，研究有關附屬法例提交立法會省覽的事宜。)

III. 其他事項

27. 議事完畢，會議於下午3時35分結束。

經辦人／部門

立法會秘書處
1999年3月25日