

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1145/98-99號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/SS/5/98

研究有關附屬法例提交立法會省覽 的事宜小組委員會會議紀要

日 期：1999年2月2日(星期二)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：夏佳理議員(主席)
李啟明議員
吳靄儀議員
羅致光議員

缺席委員：涂謹申議員

出席公職人員：行政署長
尤曾家麗女士

副行政署長
趙崇幗女士

助理行政署長
林國強先生

律政司副法律草擬專員(立法)
梅履善先生

律政司高級助理法律政策專員
單格全先生

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

副秘書長
羅錦生先生

助理秘書長1
吳文華女士

助理法律顧問2
何瑩珠小姐

總主任(3)1
梁歐陽碧提女士

高級主任(1)2
鄧曾藹琪女士

經辦人／部門

I. 選舉主席

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

背景

2. 主席向議員講述導致成立小組委員會的背景。在1999年1月21日《〈保護臭氧層(受管制製冷劑)規例〉1998年(生效日期)公告》小組委員會會議上，立法會秘書處法律事務部請議員注意已於1997年6月27日及6月30日在憲報刊登，而並無提交臨時立法會省覽的19項附屬法例。政府當局與立法會秘書處法律事務部在把附屬法例提交立法會省覽的規定上，一直意見分歧。政府當局認為，在立法過程上，把附屬法例提交立法會省覽屬強制性質，故附屬法例如並無提交立法會省覽，便不具任何法律效力。另一方面，法律事務部認為，第1章第34(1)條所訂把附屬法例提交立法會省覽的規定只屬指示性質，因此，附屬法例即使沒有提交立法會省覽，其效力亦不會受到影響。主席告知議員，在1997年處理依據《狂犬病規例》第35條訂立的一項附屬法例時，政府當局當時的意見是，立法效力並非取決於有否將附屬法例提交立法會省覽。議員在1999年1月22日內務委員會會議獲悉此事後，便決定成立一個新的小組委員會，研究把附屬法例提交立法會省覽的問題。主席表示，除有關附屬法例提交立法會省覽的規定外，該小組委員會亦會研究把附屬法例提交立法會省覽的責任。

把附屬法例提交立法會省覽的規定 —— 屬強制性質還是指示性質

3. 行政署長請議員參閱政府當局提交的文件(立法會CB(1)830/98-99號文件附錄IV)第3段，當中載列其在把附屬法例提交立法會省覽的規定屬強制性質還是指示性質方面的立場。政府當局的意見是，對於究竟把附屬法例提交立法會省覽的責任屬強制性質還是指示性質，尚未有足以對此下定論的權威依據。因此，該等附屬法例的效力有可能在法庭上受到質疑。

4. 副法律草擬專員(立法)表示，政府當局認為把附屬法例提交立法會省覽的規定屬強制性質，因為這似乎是第1章第34條的目的。此乃合乎邏輯的結論，因為根據《基本法》，只有立法機關才獲賦權制定法例。立法會可把其權力轉授行政機關，以訂立附屬法例。在作出此舉時，立法會保留審議附屬法例的監察權力，實屬合理。此外，第34條所用文字亦表明此項強制性規定。該條表示，“所有附屬法例……均須……提交該會省覽”，而“須”一字便表明責任。政府當局曾參考案例法，但案例法並無提供明確答案。政府當局所述的權威依據均普遍認為，把附屬法例提交立法會省覽的規定屬強制性質。既然有此結論，政府當局便須考慮沒有履行此責任的影響。強制性質與指示性質的基本分別是，沒有履行指示責任不會令行使權力一事無效，但違反強制性責任則會令有關行動無效。根據法律，如某事被宣告為無效，這表示該事本屬無效，或可被宣告為無效。某事如可被宣告為無效，則屬有效，直至被法庭宣告為無效為止。政府當局認為，附屬法例如沒有提交立法會省覽，便可被宣告為無效，但除非及直至法庭作出如此宣告，否則仍屬有效。

5. 主席表示，合約法中“無效”或“可使無效”的概念，與立法過程的問題並無關係。

6. 法律顧問應主席之請解釋其對此事的意見。他表示，第34(1)條所訂把附屬法例提交立法會省覽的規定為一項法定機制，使立法機關得以對獲其轉授權力的人在行使訂立附屬法例的權力方面，進行監管。該條向獲轉授權力的人加諸一項規定，就是須把其行使權力一事告知立法機關，以便立法機關可在其認為適當時對附屬法例作出修訂。實際上，附屬法例一旦在憲報刊登，訂立附屬法例的過程便告完成。因此，在研究任何一項已刊登憲報的附屬法例是否有效時，實無須考慮提交立法會省覽的規定屬強制性質還是指示性質。

7. 議員察悉法律顧問的意見，即如接納政府當局的意見，便會產生一個問題，就是第1章第28及34條是否明顯互相矛盾。他們要求政府當局提供法律意見，述明把第28條及第34條一併理解的效果。

8. 副法律草擬專員(立法)表示，立法會如認為無須把法例提交立法會省覽，便會令他感到詫異。他指出，雖然第28(3)條規定任何一項附屬法例須在其刊登憲報當日開始實施，但這並不表示不可在其後把該附屬法例廢除。如附屬法例在並無獲授權的情況下訂立，且屬超權行為，法庭便可宣告有關法例無效。即使該法例已在某日開始實施，亦不會令法庭難以裁定其無效。因訂立某法例屬越權行為而將該法例廢除，與因沒有履行法定責任而將之廢除的情況相若。

9. 吳靄儀議員表示，問題的關鍵在於何為立法過程，以及立法過程於何時完成。訂立附屬法例的權力已轉授予某些行政機關，然後由該等行政機關行使該權力，但該等行政機關須把附屬法例提交立法會省覽，以便接受監管。立法會可行使監管權力，禁止有關法例生效。如此，某事被作出後便須具效力，否則便無法被宣告為無效，又或無法被立法會修訂或廢除。因此，在有關當局訂立附屬法例並將之刊登憲報後，有關的立法過程便應視為已告完成。

10. 就此，主席詢問如有人在某附屬法例的審議期間觸犯其所訂的某項罪行，而該附屬法例隨後被立法會根據第34(2)條通過決議修訂，法庭會如何作出裁決。

11. 高級助理法律政策專員表示，根據第34(2)條，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。在立法會作出修訂前根據該附屬法例作出的任何事情，其法律效力不受影響。

12. 吳靄儀議員表示，如有人在上述決議刊登之日前觸犯某罪行，然後被當局根據有關附屬法例的原來條文檢控，有關的結論便只能如此：附屬法例一旦在憲報刊登，有關的立法過程便告完成，而有關附屬法例屬有效，除非及直至其被宣告為無效力為止。吳議員表示，由於把附屬法例提交立法會省覽並非立法過程其中一部分，故立法會應審慎研究擬議主體法例所載的賦權條文，才決定是否把其權力轉授行政機關，以訂立附屬法例。

13. 副法律草擬專員(立法)解釋，立法機關可藉各種不同方法行使其監管權。立法機關可規定當局把附屬法例初稿提交省覽，這正是英國所採用的做法。在澳洲，附屬法例不會在提交立法機關省覽之前生效，慣常的做法是把一個生效日期訂在審議期限之後。如此便會解決立法機關在審議期間修改法例的問題。

14. 法律顧問表示，附屬法例生效日期所造成的混亂情況源於所用的術語。附屬法例的生效日期指附屬法例的實施日期。這涉及法例的實施或執行日期的另一個概念。如某項附屬法例載有一項生效條文，該條文便會指明一個明確的生效日期，或者授權某官員指定一個生效日期。凡任何一條新提交的法例會對某行業的運作造成影響，有關當局一般都會在實施該法例之前給予一段寬限期。

15. 然而，主席看不到法例的生效日期與實施日期之間有何分別。他指出，當局如認為適宜給予寬限期，通常都會把生效日期訂在寬限期結束當日。立法會甚少會同意的安排是，某法例開始實施，但當局卻不會在某段時間內予以執行。

16. 為確保附屬法例在立法會審議後才生效，羅致光議員建議修訂第1章第28(3)(a)條，訂明附屬法例須在不影響第34(2)條的施行的日期實施。如此便會讓立法會有足夠時間在附屬法例生效前進行審議。主席表示，如採取此做法，便須修訂法例。現時可採取的方法，是要求政府當局依據第28(3)(b)條，在附屬法例內訂立一項生效條文，使附屬法例只可在指定日期開始實施。

17. 吳靄儀議員表示，在研究主體法例時，立法會可選擇不把其訂立附屬法例的權力轉授，但如作出此舉，立法會便須根據議決程序研究每項附屬法例。議員應審慎考慮應否修改法例，使附屬法例提交立法會省覽成為立法過程的一部分。

18. 行政署長表示，沒有把附屬法例提交立法會省覽的問題甚少發生，只在主權移交期間發生過一次。不否決或不提出修訂的議決程序是一項有用的機制，對議員來說，至今一直行之有效。該機制免卻立法者很多不必要的工作，令其無須審議屬經常或技術性質的法例。該有關的19項附屬法例大部分為生效日期公告。雖然政府當局對任何修改法例的建議並無偏見，但她希望議員會珍惜不否決或不提出修訂的議決程序此項工具。在任何情況下，如立法會認為某事很可能具爭議性，議員在

審議主體法例時，便可規定訂立有關的附屬法例，須經議決程序通過。

19. 吳靄儀議員表示，如政府被發現濫用訂立附屬法例的轉授權力，立法會總可修訂法例，規定附屬法例須在立法過程中提交立法會省覽。主席同意，在轉授訂立附屬法例的權力方面，議員不應令自己失去彈性。

20. 主席在總結討論時作出的結論是，附屬法例一旦在憲報刊登，便開始有法律效力。行政署長表示同意。

把附屬法例提交立法會省覽的責任

21. 關於把附屬法例提交立法會省覽的責任，議員察悉，根據現行做法，印務局局長會把憲報送交立法會秘書處，然後由立法會秘書在下次立法會會議席上提交憲報第2號法律副刊所載的法律公告。主席表示，毫無疑問，在憲報刊登附屬法例的責任由政府當局承擔。如把附屬法例提交立法會省覽一事交由立法會秘書決定，便會令人感到奇怪。由於立法會秘書處只提供支援服務，而且並無任何法定的立法職能，故不應把決定哪些附屬法例須提交立法會省覽的責任，交由立法會秘書處承擔。主席進一步指出，印務局局長只執行一項機械式工作，就是把憲報送交立法會秘書處，就符合第1章第34(1)條的規定而言，這無論如何均不可視為已向立法會秘書處作出足夠預告。吳靄儀議員表示，行政機關的一般責任，是方便立法機關執行其職責，而就目前的情況來說，就是方便立法機關對已獲轉授有關權力的當局訂立附屬法例一事，行使其監管權。

22. 行政署長表示，政府當局一向願意在立法會執行職責方面提供方便，並有多種不同方式達致此目的。舉例而言，行政署長可承擔把第2號法律副刊送交立法會秘書處的責任，又或有關的政策局可另行向立法會秘書送交便箋，告知他有何東西提交立法會省覽。後述的做法會令雙方的來往函件大幅增加。行政署長表示，現行制度多年來一直行之有效。在考慮作出任何改變之前，有需要查明在此次某些已刊登憲報的附屬法例並無提交立法會省覽一事上，究竟出了甚麼問題。

23. 副秘書長應主席之請表示，憲報第2號法律副刊所載的所有法律公告並非均須提交立法會省覽。某些法律公告例如行政長官訂立的行政命令，便無須提交立法會省覽。立法會秘書並不容易鑑定甚麼應或不應提交立法會省覽。此外，有些附屬法例是由公共機構所訂立。

印務局局長不應就附屬法例提交立法會省覽一事，代表該等公共機構作出預告。當局應設立一個妥善機制，使已行使轉授權力以訂立附屬法例的有關當局，必須就須提交立法會省覽的各項附屬法例，向立法會秘書作出適當預告。法律顧問補充，行政長官訂立的行政命令，以及立法會就訂立議事規則或延展某項附屬法例的審議期限所通過的決議，均以法律公告形式在憲報刊登，但此等命令及決議並非附屬法例。

24. 副法律草擬專員(立法)表示，法例並無指明實際上須由哪個機關把附屬法例提交立法會省覽。附屬法例一旦在憲報刊登，印務局局長便把憲報送交立法會秘書，然後由立法會秘書負責把有關附屬法例列入立法會會議的議程內。

25. 吳靄儀議員表示，把附屬法例提交立法會省覽一事須由誰人負責，應無須爭議。問題是把附屬法例提交立法會省覽的現行安排是否妥善。依她之見，印務局局長把一批批附屬法例送交立法會秘書處的現行安排，並不奏效。她認為有需要設計一個更佳的制度，以確保所有須提交立法會省覽的東西，均會提交立法會省覽，而已提交立法會省覽的，亦是須提交立法會省覽的東西。

26. 法律顧問表示，訂立一個有效制度的目的，是使行政機關而非立法會秘書處更能執行其職能。他亦澄清，其有關訂立有關附屬法例的公職人員或其他獲授權人員應負責把該附屬法例提交立法會省覽的意見，是依據既定的法律原則提出，而並不是政府當局在其文件所指的假設。

27. 為改善現行安排，議員提出下列方案，供政府當局考慮 ——

- (a) 行政署長須作出統籌，以便有關的政策局局長可就須提交立法會省覽的附屬法例，向立法會秘書作出預告；或
- (b) 須提交立法會省覽的各項附屬法例，須載列於憲報另一副刊內；或
- (c) 政府當局向立法會秘書發出函件，告知憲報某些頁數所載的附屬法例須提交立法會省覽。

政府當局 28. 行政署長同意考慮一些方法以精簡現行過程，包括把非政府機構訂立的附屬法例提交立法會省覽。

作出補救

29. 吳靄儀議員表示，雖然議員的見解是該有關的19項附屬法例並不因沒有提交立法會省覽而變得無效，但問題是該等附屬法例並無提交立法會省覽。小組委員會應考慮的是，當局需否或可否採取任何行動，就此項遺漏作出補救。

30. 主席指出，如議員同意沒有提交立法會省覽不會令有關附屬法例無效，便無需作出補救。

31. 行政署長表示，為免該19項附屬法例的效力成疑，以及避免日後出現質疑情況，政府當局可考慮藉制定確認條例，追溯確定該等附屬法例的效力。

32. 既然小組委員會認為有關附屬法例有效，主席便質疑是否有需要制定確認條例。他亦對確認條例的追溯力感到關注。行政署長表示，任何具追溯力的措施均不會適用於涉及刑事制裁的條文。政府當局會研究有關附屬法例是否有此作用。

33. 吳靄儀議員詢問當局須否或可否採取行動，就附屬法例沒有提交立法會省覽一事作出補救。法律顧問回應時表示，由於把附屬法例提交立法會省覽的法定時限已過了很久，立法會現時不可審議該等附屬法例。立法會無權裁定有關附屬法例是否有效。小組委員會只可發表意見，述明有關附屬法例有效。至於解決有關情況的措施，便須由政府當局提出，重點是免卻可能影響該等附屬法例原來目的的混亂或質疑情況。法律顧問表示，為審慎起見，他會支持制定確認條例解決此事。

34. 副法律草擬專員(立法)表示，任何人被當局根據有關附屬法例提出檢控，均可在法庭辯稱，有關附屬法例因沒有提交立法會省覽，故並無法律效力。為免有人提出此項質疑，以及保障有關法例和依法行事的人，政府當局認為，制定確認條例是可取之舉。

35. 法律顧問同意，提交確認條例旨在消除有關附屬法例的效力的疑問。確認條例亦可在刑事程序中，防止有人會根據該等附屬法例提出抗辯。

36. 吳靄儀議員表示，如小組委員會同意，該19項附屬法例屬有效，而且無法根據第34條做任何事情，就此項遺漏作出補救，便最多只能考慮制定確認條例的建議。然而，制定確認條例，並非為解決附屬法例並無根據34(1)條提交立法會省覽的問題，而是提供額外保證而已。不過，她指出，在確認過程中或會產生新的問題。

37. 主席表示，確認條例可視乎適用範圍而受到質疑。吳靄儀議員表示同意，她認為有可能出現與確認條例所載推定條文有關的問題。她要求政府當局考慮以下問題 ——

- 政府當局
- (a) 如有關附屬法例已被視為有效，為何需要確認；
 - (b) 如認為有需要制定確認條例，有關附屬法例應於何時生效：在獲得確認當日，還是原本在憲報刊登之日；及
 - (c) 具有追溯力的確認條例會否違反《公民權利和政治權利國際公約》的條文。

為解決追溯力的問題，主席建議政府當局或可考慮分開處理追溯力將會或不會適用的各項附屬法例。

38. 至於《〈保護臭氧層(受管制製冷劑)規例〉1994年(生效日期)公告》，法律顧問表示，既然法例並無訂明公告應以法律公告還是一般公告形式刊登，故只要在憲報刊登該公告，便符合訂立附屬法例的條件。因此，1994年生效日期公告已有效訂立，政府當局並無任何法律依據訂立第二則生效日期公告，即1998年生效日期公告。

39. 副法律草擬專員(立法)接納在憲報刊登1994年生效日期公告已符合法律規定。然而，沒有把該公告提交立法會省覽，剝奪了立法會進行審議的機會。由於並無任何人曾被當局根據《保護臭氧層(受管制製冷劑)規例》檢控，以及為免日後有人提出質疑，政府當局已選擇刊登另一則生效日期公告，並將之提交立法會省覽，使議員得以進行審議。

40. 主席認為，就相同規例刊登第二則生效日期公告指定一個不同生效日期，已造成混亂，並將難以決定該規例的生效日期是1994年1月1日(據第一則生效日期公告所述)，還是1999年1月1日(據第二則生效日期公告所述)。

41. 法律顧問建議，發出勘誤公告或可解決1998年生效日期公告所造成的混亂情況。該勘誤公告將在成文法內存案，並會澄清對該規例的生效日期所產生的任何疑問。法律顧問指出，當局最近曾就3項附屬法例發出若干勘誤公告。

42. 吳靄儀議員表示，當局或可考慮要求法庭作出宣告。

43. 主席在總結商議時表示，小組委員會的見解是，1994年生效日期公告屬有效，故政府當局刊登1998年生效日期公告此舉並無必要，並確實屬越權行為。在當局沒有適當權力依據刊登1998年生效日期公告的情況下，該附屬法例的法律效力頓成疑問。因此，立法會不能依據第34條修訂或廢除該公告。議員同意有需要在1999年2月10日1998年生效日期公告的審議期限屆滿之前，在立法會會議上把小組委員會有關1994年生效日期公告的效力的意見記錄在案，並同意應於1999年2月5日向內務委員會提交一份有關小組委員會商議結果的報告。

政府當局

44. 行政署長表示，政府當局將需一些時間考慮應如何處理有關情況，才能產生最佳效果。主席要求把小組委員會就1998年生效日期公告的效力所作決定，向規劃環境地政局局長轉述。行政署長表示同意。

[會後補註：主席在1999年2月10日立法會會議席上，提交《〈保護臭氧層(受管制製冷劑)規例〉1994年(生效日期)公告》小組委員會的報告。]

II. 其他事項

45. 議事完畢，會議於下午12時45分結束。

立法會秘書處
1999年4月19日