

香港大律師公會的信頭

香港大律師公會執行委員會
對《法律適應化修改（釋義條文）條例草案》
的意見書

1. 《法律適應化修改（釋義條文）條例草案》建議修訂《釋義及通則條例》（香港法例第一章）第 66 條，以「國家」取代原文的「官方」，同時給「國家」一詞加以新的定義。這項修訂建議涉及重要的憲制問題。對政府指稱這修訂建議為「簡單」、「純技術性」及「單為法律適應化」的說法，我們絕不同意。
2. 《釋義及通則條例》第 66 條規定：

「除非條例明文訂定，或由於必然含意顯示官方須受約束，否則任何條例在一切情形下均不影響官方的權利，對官方亦不具約束力。」
3. 政府建議將「官方」一詞改為「國家」，又規定「國家」一詞是指中華人民共和國中央當局，包括其附屬機關，只要這些機關（1）行使中央當局的行政職能，或根據《基本法》由中央人民政府行使的職能；（2）沒有商業職能；及（3）在中央當局所轉授的權力和職能範圍內行事。這項全新的定義，絕不可當作單為適應化的技術問題。「官方」一詞有多個不同的意思，而第 66 條內「官方」的函意，受普通法的規範。政府的建議其實是以新定義取替了普通法，假定國家行使行政職能便不

受法律約束，這一改動十分值得爭議。

4. 不論在殖民地時代的情況如何，目前要考慮的是，這項修訂建議是否符合《基本法》，高度自治及「一國兩制」的精神。
5. 我們認為，建議中假設所有法律，除另行規定外，均不能約束國家，與《基本法》第 22 條不符。《基本法》第 22 條規定：

「中央 各部門、各省、自治區、直轄市在香港特別行政區設立的一切機構及其人員均須遵守香港特別行政區的法律。」
6. 第 22 條的意思是所有駐港的中央人民政府機關及其附屬機關均受香港法律的約束，必須遵守香港的法律，唯一例外是對這些機構屬於國防及外交範圍的行為，香港立法機關無權立法。換句話說，回歸前官方不受法律約束這個具殖民地色彩的假設，已在 7 月 1 日為《基本法》第 22 條中央機構均受法律約束的假設所取替，現時的修訂建議卻將第 22 條裡應受法律約束的假設反寫成為不受法律約束的假設。我們看不到有任何理據要更改《基本法》。
7. 建議中對「國家」的定義提到中央當局行使的「行政職能」，這是遠超於《基本法》裡中央人民政府負責的國防和外交的範圍。我們看不到任何理據需要假設駐港的中央當局及其附屬機關不受香港法律約束，因而削弱香港特區的高度自治。再者，究竟這些駐港的中方機關在特區有那些在國防和外交範圍以外的「行政職能」，亦沒有清楚交代。在沒有對公眾清楚解釋何謂中央機關在港的「行政職能」之前，政府卻一意孤行，決意草草通過修訂條例。
8. 建議中對「國家」的定義還有不少含糊的地方。上文第三段指出的三項要求當中，政府認為新華社符合第一點及第二點的要求。假若再次發生新華社違反《個人資料（私隱）條例》（香港法例第 486 章）的情況，是否意味由於該條例被假設並不適用於新華社，故此並沒有出現違法的情況？
9. 政府承諾檢討 17 條適用於特區政府的條例，考慮國家應否受這些條例約束，但這只是迴避了問題的徵結。我們認為，問題並

不單是這 17 條條例應否適用於中央政府在港的機關及其附屬機關，而是這 17 條條例以外的其他法例應否同樣適用於它們。例如新華社是否可以指稱因其工作是在執行中央人民政府的「行政職能」而毋須符合香港消防條例的要求？

10. 我們相信維護法治和一國兩制，駐港的中央機關（及其附屬機關），在國防及外交以外的範圍，必須受到香港法律的約束。
11. 我們看不到任何理由，非在第一屆立法會成立前通過這項修訂建議不可。剛相反，由於這建議對憲制有深遠的影響，並已經引起公眾的關注和憂慮，我們認為在未經公眾諮詢及詳盡考慮之前就匆匆通過這項建議，是極為不智的。
12. 就今次這項建議，政府並沒有事前諮詢大律師公會。政府只有就較早前的建議諮詢我們。當時的建議並沒有提及「國家」，而是以「香港特別行政區政府」取代「官方」，我們認為這原先的建議才切合法律適應化的精神。

余若薇資深大律師
主席
香港大律師公會

一九九八年四月六日