

由於必然含意而對國家具約束力的條例

立法會司法及法律事務委員會促請政府考慮對由於必然含意而對香港特別行政區政府或國家具約束力的條例進行覆檢。

必然含意

2. 香港法例第 1 章第 66 (1) 條列明：

“除非條例明文訂定，或由於必然含意顯示“國家”須受約束，否則任何條例（不論條例是在 1997 年 7 月 1 日之前、當日或之後制定的）在一切情況下均不影響“國家”的權利，對“國家”亦不具約束力。”

3. “必然含意”是個“含糊和有問題”的用語（Thornton, 《立法草擬》（Legislative Drafting），第四版，第 213 頁）。問題的核心往往是究竟立法機關的用意是什麼。根據（英國）樞密院在孟買省訴孟買市政公司（*Province of Bombay v. Bombay Municipal Corporation*）〔1974〕AC58 一案的裁決，在無明文訂定的情況下，必須從（法規）的條文用詞明顯地看出以下用意：除非官方受到約束，否則法規的實益目的便會完全達不到”，條例才有約束官方的含意（63）。決定條例（包括附屬法例）是否由於“必然含意”而對國家具約束力毫不容易。即使條例的條文之一對“國家”具約束力，也不表示同一條例的其他條文具有類似的約束力。更難的是要從整體上歸納出某一條例對“國家”是否具約束力。就某條條文或某條條例是否對國家具約束力給予任何意見都會引起爭議。

檢出哪些條例具約束力是否實際可行？

4. 沒有明文列出對香港特區政府或國家具約束力的條例數以百計。在這些條例當中，某些條例或其中的部分條文，可能由

於必然含意而具有上述約束力。要找出這些具約束力的條例和條文，必需由有關政策局，聯同律政司，逐一研究所有條例的各項條文，以決定如果香港特區政府或國家不受這些條文約束，會否使“條例的實益目的完全達不到”。

5. 這會是曠日持久及無比艱巨的法律工作。即使能夠做得到，並且得出意見認為哪些條例或條例的哪些部分由於必然含意而具約束力，我們不清楚這樣做有什麼作用。

#### 應否覆檢這些條例？

6. 假設認為部分條例由於必然含意而對國家具約束力，覆檢這些條例又有何作用？我們相信不會找出任何理由要更改約束力。

7. 假設認為部分條例由於必然含意而對香港特區政府具約束力，出現這種情況是因為—

- (1) 如果香港特區政府不受這些條例約束，條例的實益目的便會完全達不到；但是
- (2) 如果中華人民共和國其他有關機關不受這些條例約束，則條例的實益目的不會完全達不到。

上述結論看來不構成覆檢有關條例約束力的理由，它正好反映立法機關的用意。

#### 覆檢其他條例

8. 政府會遵守承諾，一旦認定確有需要，便會覆檢某一條例的約束力。