

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1989/99-00號文件

檔號：CB2/BC/27/98

2000年5月19日內務委員會會議文件

《1999年成文法(雜項規定)條例草案》委員會報告

目的

本文件匯報《1999年成文法(雜項規定)條例草案》委員會的商議工作。

條例草案

2. 條例草案旨在對不同條例作出雜項修訂，以及澄清未妥為提交立法會會議席上省覽的附屬法例的地位。

法案委員會

3. 在1999年6月25日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，研究該條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

4. 法案委員會由何俊仁議員擔任主席，先後與政府當局舉行了3次會議，討論該條例草案。

法案委員會的商議過程

5. 法案委員會就條例草案的整體原則及主要條文提出了若干疑問，並要求政府當局提供進一步資料。法案委員會的商議過程綜述於下文各段。

條例草案的名稱

6. 法案委員會察悉，以往當局為改善各條例而提出的輕微技術性修訂，是收納在名為“司法(雜項規定)條例草案”的綜合條例草案，而非“成文法(雜項規定)條例草案”。委員關注到，雖然條例的名稱並無法律效力，但性質相若的條例草案現時以不同名稱命名，卻可能會引起混淆。

7. 政府當局告知法案委員會，香港大律師公會的刑事法律及程序特別委員會曾於1995年向當時的《1995年司法(雜項規定)條例草案》委員會提交意見書，指出該條例草案的名稱並不恰當，原因是當中建議的多項修訂“沒有明確顯示與司法事宜有關”。當時的立法局議員也認為，如果條例草案涵蓋司法以外的事宜，該名稱便有誤導之嫌。政府當局因此在1996年將一項性質相若的綜合條例草案命名為《法律改革(雜項規定及次要修訂)條例草案》。就目前此項立法工作而言，政府當局決定採用條例草案現有的名稱，理由如下——

- (a) 目前的條例草案除次要和不具爭議的修訂外，也包括一些較重要或具爭議但無須為其另外提出一項條例草案的修訂，例如廢除殺人罪行中的“一年零一日規則”；
- (b) 目前的條例草案涵蓋若干嚴格來說並非關乎法律改革的事項；及
- (c) 條例草案載有若干有關把附屬法例提交立法會省覽的推定條文，而該等條文與主體法例修訂無關。

政府當局又指出，相類的法例名稱亦見用於其他國家，例如加拿大及澳洲，而為求一致起見，日後提出此類性質的條例草案，亦會採用現時的名稱。

在羈留令、監管令或召回令仍然有效時另作出判處的有關規定

8. 委員察悉，對於被羈留在勞教中心、戒毒所或教導所的人，若因為另一項罪行而被再行判處在該中心或其他中心羈留時，原有的羈留令、監管令或召回令該如何處理一事，目前並無法定條文作出規定。因此，條例草案建議修訂《勞教中心條例》(第239章)第7(1)條、《戒毒所條例》(第244章)第6A條及《教導所條例》(第280章)第5A條，以澄清對該等未作處理的命令的適當處理方法。

9. 政府當局表示，擬議的《戒毒所條例》第6A(2)(c)條及《教導所條例》第5A(3)條，旨在賦權分別根據《戒毒所規例》及《教導所規例》成立的兩個檢討委員會處理召回令或監管令，亦即決定召回令或監管令是否可被免除、暫緩執行或當作失效。

10. 委員注意到，《戒毒所條例》第5(2)條明文賦權懲教署署長(下稱“署長”)可隨時更改或取消監管令，而擬議的《教導所條例》第5A(3)(a)(ii)條則訂明檢討委員會可免除或暫緩執行該監管令。委員關注到，該等賦權條文可能與署長根據《戒毒所條例》及《教導所條例》獲授的權力有矛盾，亦與檢討委員會的職能相抵觸，因為根據有關規例，檢討委員會的職責只是向署長提出建議。

11 委員建議就有關規例作出相應修訂，以免造成混淆，又或賦權署長處理該等同時有效的命令，而非按政府當局原先所建議賦權檢

討委員會加以處理。經考慮委員的意見後，政府當局同意賦權署長決定如何處理條例草案第II部所列同時有效的命令，並會為此動議委員會審議階段修正案。

解除產權負擔

12. 法案委員會注意到在某些情況下，土地權益的按揭人聯絡不上承按人或遺失按揭文件，以致無法償還其按揭金，即使只是按揭金中微不足道的一部分，有關物業的出售或發展亦會受到妨礙。條例草案因此建議修訂《物業轉易及財產條例》(第219章)，容許在此類情況下把仍未清還的按揭款項繳存法院，然後由法院發出命令宣布有關物業再無該項產權負擔。

13. 鑒於修訂建議會造成政策方面的影響，法案委員會建議就此諮詢香港產業交易法律學會有限公司(下稱“學會”)。政府當局隨後告知法案委員會，當局已徵詢學會的意見，而學會表示支持各項修訂建議，並提議把擬為無法追查按揭紀錄的個案所提供的寬免，擴展至沒有涉及出售或交易、物業擁有人只是有意把有關物業加按或再抵押套現的情況(“學會的進一步建議”)。香港律師會(下稱“律師會”)亦表示支持學會的進一步建議。

14. 政府當局認為學會的進一步建議有可取之處，理由如下——

- (a) 條例草案與學會所建議的修訂，都是根據同樣準則，就是承按人下落不明，而即使業主有意和願意還款，按揭也不能撤銷的情況；
- (b) 法院會按照每宗個案的情況，裁定是否適宜發出有關命令，以及發出命令的條件；申請人有責任令法院信納發出命令是適當的安排；
- (c) 當局並無理由因業主打算如何處置有關物業而決定給予或不給予寬免；及
- (d) 條例草案的修訂建議雖然以英國《1925年土地財產法法令》第50條為藍本，但該條文並無給予寬免的規定，而澳洲及新西蘭較近期頒布的有關法例卻有此方面的規定。

15. 委員普遍認為學會的進一步建議可以接受，並察悉政府當局會為此提出委員會審議階段修正案。應委員的建議，政府當局亦同意修正條例草案第7(b)(2)條，訂明法庭在收取有關款項後須作出所需聲明。

16. 政府當局又告知委員，律師會亦建議自繳付法院的款項中扣除申請費用，以及加入保留條文，保留承按人根據《時限條例》(第347章)第14條對新界土地擁有的權益。

17. 委員察悉，政府當局雖打算採納律師會就規定申請費用所提出的建議，但認為擬議的保留條文並無必要，而且不在條例草案第6及7條的範圍之內，理由如下——

- (a) 任何從管有承按人取得新界土地所有權的現有擁有人都是透過法律的運作而取得業權，而不會受到目前的修訂建議影響。事實上，管有承按人必然是因業主欠繳還款而取得所有權或已因《時效條例》第14條的運作而確立所有權後，才可以把所有權轉移，而在所有權連串轉移之後，由管有承按人至現有擁有人，都沒有理由會要求將管有承按人的所有權剔除；
- (b) 唯一可能提出要求剔除管有承按人所有權的，便是因《時效條例》第14條的施行而遭管有承按人剝奪所有權的原按揭人，或是其他依賴原按揭人的權益而申索的人士。第14條不容許他們這樣做；
- (c) 如管有承按人只是理論上具管有權，而其人本身實際上無法可尋，同時法定時限又尚未屆滿，則願意清還按揭的按揭人應有權這樣做，而此種情況正是當局所提修訂建議的涵蓋範圍；及
- (d) 如承按人理論上管有所有權，但在按揭人有意清還按揭時故意避開，並把權益轉讓，此種情況及所涉的問題不屬目前修訂的涵蓋範圍。

然而，政府當局承諾會更詳細研究上述事宜；如情況適合，有關事宜會在另一次立法工作中加以處理。

18. 委員普遍支持政府當局的意見，並察悉政府當局會動議委員會審議階段修正案，容許把申請費用從須繳存於法院的款項中扣除。

19. 委員察悉，政府當局建議在其擬提出的委員會審議階段修正案擬本中加入定義條文，訂明法院指“原訟法庭，但如申請的一方甘受區域法院的司法管轄權所限，則屬例外”。一位委員質疑是否有此需要，因為區域法院無論在何情況下，對於涉及應課差餉租值不超過某一特定數額的物業交易，都具有司法管轄權。政府當局回應時表示，擬議定義的目的是提供彈性，以便靈活處理某些所涉事宜甚為複雜的申請，須由原訟法庭作決定的情況。如沒有擬議加入的定義，由哪個機關來處理某宗申請，可能要純粹取決於有關物業的應課差餉租值。

廢除“一年零一日規則”

20. 委員察悉，鑒於自該規則訂立以來，治療和維持生命的藥物及技術均有所改進，法律改革委員會在1997年6月發表的報告書中建議廢除“一年零一日規則”。政府當局因此建議修訂《侵害人身罪條例》(第212章)，廢除該規則。

21. 委員雖支持廢除該規則的建議，但他們亦討論到擬議條文第33C(2)條中“導致死亡”一語的草擬方式是否恰當。政府當局解釋，擬議的第33C(2)條屬保留條文，用作訂明第(1)款提述的規則繼續適用於案中導致死亡的作為或不作為是在《1999年成文法(雜項規定)條例》生效前發生的個案。政府當局認為，擬議條文第33C(2)條的現有措辭恰當，因為必須先證明有關的作為或不作為導致死亡，才有第(1)款提述的推定問題。然而，只需有表面證據證明該作為或不作為的確導致死亡，即可提出謀殺起訴。倘該作為或不作為並無導致死亡，則任何一方均無須依賴該推定。

22. 委員在考慮政府當局的解釋後，信納擬議的第33C(2)條的立法原意明確，就是擬使該規則仍適用於任何針對在制定該擬議條文之前發生，而按表面證據的確導致死亡的作為而提出的起訴。

在《1996年刑事罪行(修訂)條例》生效前所犯的串謀罪

23. 委員注意到，《刑事罪行條例》(第200章)第159E條並無清楚說明，在該條文於1996年8月2日生效前作出串謀行為而有關的法律程序尚未展開，該行為會否被檢控。條例草案現建議作出修訂，加入保留條文，以消除含糊之處，確保該類行為仍屬違法行為，會受到檢控。

24. 委員質疑為何需要作出修訂，加入保留條文，因為——

- (a) 上訴法庭最近就 *HKSAR 訴 CHAN Pun-chung and Another M.A. 364/1999* 一案作判決時表示，《刑事罪行條例》第159E(7)(b)條不應解釋為只就可於1996年8月2日之後就普通法中的串謀罪展開法律程序的唯一情況作出規定；及
- (b) 《釋義及通則條例》(第1章)第23(c)及(d)條似乎已訂定規定，使根據任何已廢除條例而獲取、產生或引致的權利、特權、義務或責任，以及因觸犯任何已廢除條例內的罪項而引致的刑罰、沒收或懲罰繼續有效。

25. 政府當局表示，英國法例(即與串謀罪有關的成文法所依據的藍本)中的條文具有追溯效力，但香港法例中卻未有納入此規定。雖然上訴法庭的判決指有關法例並非旨在使若干形式的串謀罪非刑事化，而是在成文法中確立串謀罪，但上訴法庭認同在草擬法例時未有納入上述規定，是一項錯誤。政府當局因此認為有需要作出修訂，加入保留條文，理由如下——

- (a) 要瞭解真正的立法原意，現時須透過同時參考現行條文及上訴法庭的判決，此情況未如理想；
- (b) 《釋義及通則條例》第23條在此問題上無甚作用，因為該條文專門處理以一條條例廢除另一條條例的情況，而非以成文法中串謀罪取代普通法中串謀罪的情況。

26. 委員察悉，*HKSAR 訴 CHAN Pun-chung and Another M.A. 364/1999*一案中的上訴人已向終審法院申請上訴許可。委員關注到擬議修訂制定成法例後會影響上訴人提出上訴的權利，並要求政府當局考慮從條例草案中刪除有關的擬議修訂。應委員的建議，政府當局決定動議委員會審議階段修正案，從條例草案中刪除第14條，理由是該宗向終審法院提出的上訴許可申請要到2000年5月19日才有結果，現時不宜因該項條文而令整條條例草案的通過程序受阻。

對前法官或退休法官的提述

27. 委員察悉，《法律適應化修改(法院及審裁處)條例》(1998年第25號條例)規定，前高等法院法官(即於1997年7月1日前退休者)不能於監管釋囚委員會及長期監禁刑罰覆核委員會擔任任何職務，但這並非政策原意。當局因此建議在《釋義及通則條例》(第1章)中加入新訂條文第3A條(對前法官或退休法官的提述)，藉以更準確地反映政策原意。

28. 部分委員詢問，如有提述1997年7月1日前香港法院法官的條例數目不多，修訂各條有關法例是否較修訂《釋義及通則條例》較為恰當。政府當局回應時表示，雖然至今只確定有3條條例有提述1997年7月1日前的香港法院法官，但法例上沒有明確方式描述曾擔任法官的人，而且也可能還有其他條例實際上有提述1997年7月1日前香港法院的法官。因此，政府當局認為修訂《釋義及通則條例》較為恰當，因為政策原意及整體原則是讓在1997年7月1日前曾擔任香港法院的法官，因而具備資歷履行若干特別職務或有資格履行該等職務的人，按各有關條例規定，繼續具備履行有關職務的資歷或資格。

審計署署長權力的轉授

29. 委員察悉，政府當局建議修訂《核數條例》(第122章)，授權審計署署長(下稱“署長”)把對若干帳目作出核證及報告的職責或權力轉授予審計署內除署長外的其他首長級人員。一位委員質疑為何署長最初不作此項權責轉授。

30. 政府當局解釋，當《核數條例》於1971年制定時，政府帳目及各類基金遠不及現在的複雜。當時由署長親自核證所有帳目，誠屬適當。時至今日，署長在1999至2000年度須親自核證70多個規模及複雜程度各異的帳目。為了減輕署長的工作，讓他履行其他包括衡工量值式審計及審計署內其他行政工作，當局認為有需要授權審計署署長，把對較為簡單的帳目作出核證及報告的職責或權力轉授予署內其他首長級人員。政府當局證實，此等權責轉授的做法與國際做法一致。

31. 委員察悉，擬議附表1列載須由署長審計的帳目及基金，而擬議附表2則指明審計署內可獲署長轉授核證若干帳目的職責或權力的首長級人員。對於財政司司長及署長可分別修訂擬議附表1及2的權力未受限制一點，委員表示關注。政府當局解釋，《核數條例》中的擬

議條文已訂明附表1及2可予修訂的範圍。只有條例草案第18條所訂明由公職人員保管的款項才可列入附表1，而只有條例草案第20條所訂明的公職人員才可列入附表2。政府當局進一步指出，由任何指定人員藉憲報公告作出的修訂，須經立法會以不否決或不提出修訂即屬通過的程序審議。

附屬法例當作已提交立法會省覽

32. 委員察悉，有若干附屬法例因一時疏忽沒有提交立法會省覽，違反了《釋義及通則條例》第34條的規定，而內務委員會曾成立小組委員會，研究附屬法例提交立法會省覽的事宜。雖然該小組委員會初步認為提交省覽的規定不應影響附屬法例的效力，但鑒於同時有對法律效力問題意見相反但有同樣權威的觀點，小組委員會亦會進一步考慮政府當局所建議的做法，即在主體法例中訂立推定條文，以澄清此問題。政府當局的建議是制定條文，把該等附屬法例當作已妥為提交立法會省覽。委員又注意到，條例草案中亦加入彌償條文，對所有可能須就普通法的藐視法規罪行負上法律責任的人作出彌償。

33. 一位委員關注到政府當局的建議對香港人權法案可能構成影響。政府當局指出，條例草案第47(1)條已規定，當作已提交省覽的條文須受《香港人權法案條例》(第383章)第II部列出的香港人權法案第十二條規限。換言之，此條文不會訂立具追溯效力的罪行或以具追溯效力的方式增加刑罰。政府當局又表示，根據已確立的權威意見，除非附屬法例表面上無效或顯然無效，否則依然會被當作有效，但被具司法管轄權的法院推翻則作別論。因此，依據附屬法例作出的任何行為，乃依據當時有效的法律作出。附屬法例的地位在該等當作已提交省覽的條文制定之前及之後都是一樣，該等條文只是一次過澄清附屬法例的地位，而不會影響任何已經作出的行為的性質。

34. 法案委員會認為，雖然立法會議員與政府當局對沒有提交立法會省覽的附屬法例的法律效力有不同意見，但法案委員會認同這屬於法律上的技術問題，而政府當局的建議旨在消除任何有關附屬法例的法律效力的疑問。法案委員會因此對政府當局的建議沒有異議。

委員會審議階段修正案

35. 除上文提述的委員會審議階段修正案外，政府當局亦會就條例草案的附表2及3進一步提出修正案，分別加入3項成文法則的修訂，以及廢除一項附屬法例。政府當局建議的委員會審議階段修正案載於**附錄II**。法案委員會並無提出任何擬議修正案。

建議

36. 法案委員會建議在2000年5月31日恢復條例草案的二讀辯論，但政府當局須動議有關的委員會審議階段修正案。

徵詢意見

37. 謹請議員支持上文第36段所載法案委員會的建議。

立法會秘書處
2000年5月12日

《1999年成文法(雜項規定)條例草案》委員會

委員名單

何俊仁議員(主席)

李柱銘議員

吳靄儀議員

黃宏發議員

曾鈺成議員

劉漢銓議員

總數：6名委員