

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)2336/99-00號文件

檔 號：CB2/BC/19/98

2000年6月16日內務委員會會議文件

### 《1999年釋義及通則(修訂)條例草案》委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報《1999年釋義及通則(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

#### 背景

2. 根據普通法的一般規則，法庭對法規作出釋義時，不應超越某成文法則本身的遣詞用字而訴諸相關的議會資料，以期確定議會的意圖。但該項規則亦有例外情況，而隨著英國上議院在 *Pepper v Hart* 一案([1993] 1 All ER 42)中作出判決，有關規定近年已有所放寬。根據該判決，法庭在下列情況下可參考國會資料作為法規釋義的輔助工具：法例有歧義、或語意含糊，或會導致荒謬的情況；用以釋義的材料包括由法令草案倡議人作出的一項或多項陳述(如有需要，亦包括瞭解該等陳述及其效果所必需的其他國會資料)；以及用以釋義的陳述意思明確。該判決在香港特別行政區(下稱“香港特區”)亦告適用。

3. 香港的法律改革委員會(下稱“法改會”)在1997年3月發表《使用外在材料作為法例釋義的輔助工具研究報告書》。該報告書提出了多項建議，其中一項是制定法例，把對法例作出釋義時使用外在材料的普通法原則編纂為成文法則，並作出相應修改。為落實該建議，政府當局會以澳洲《1901年法令釋義法令》(下稱“澳洲法令”)第15AB條為藍本，對《釋義及通則條例》(第1章)提出適當修訂。

#### 條例草案

4. 條例草案旨在實施法改會在1997年3月發表的《使用外在材料作為法例釋義的輔助工具研究報告書》中提出的建議，把有關使用外在材料作為法例釋義的輔助工具的法規編纂為成文法則，並加以闡明。由於第1章只對條例適用，因此，建議的修訂只適用於條例，不適用於《基本法》。

## 法案委員會

5. 在1999年3月12日的內務委員會會議上，委員同意成立法案委員會，研究本條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

6. 法案委員會由何俊仁議員擔任主席，在1999年3月31日至1999年9月9日期間先後與政府當局舉行了4次會議。此外，法案委員會曾與香港大律師公會(下稱“大律師公會”)的代表會晤，亦曾研究香港律師會(下稱“律師會”)提出的意見。

7. 由於政府當局需要時間研究法案委員會提出的各項原則問題，法案委員會應政府當局要求，在1999年10月初至2000年5月底一段期間暫時擱置條例草案的審議工作。政府當局在2000年6月3日向法案委員會匯報其研究結果。

## 法案委員會的商議過程

8. 法案委員會曾詳細研究條例草案的條文。法案委員會尤其關注是否有需要提出條例草案，以及現在是否將條例草案制定成為法例的適當時機。法案委員會的商議要點綜述於下文各段。

### 政府當局提交條例草案的論據

9. 政府當局解釋，普通法中與*Pepper v Hart*一案有關的規則(無論是在該案判決前或判決後)，以及對外在材料的考慮，一般都差異極大，而且相當複雜，有關的案例法亦非一般的條例使用者能容易掌握。此外，法改會知悉，儘管*Pepper v Hart*一案已確立若干準則，但在某些範疇仍然有欠明確，例如除二讀發言外，法庭在多大程度上可參考國會資料並不清楚。因此，在單一的簡單而易於理解的法律文書中訂定合理確定的規則，將普通法的立場編纂為成文法則，並加以闡明，又或在適當處稍作修改，會是可取的做法。

10. 政府當局提出條例草案的主要論據現綜述如下 ——

- (a) 擬議第19A(2)條列明若干可被認為與條例釋義有關的重要外在材料，但並非所有外在材料均已列入其中，而在擬議第19A(1)條的一般性原則下，其他任何可能相關的材料均可獲得接納。如此一來，新訂的擬議第19A條可就法例中較複雜及語意含糊之處提供較易為人明白、有雙語版本及容易使用的指引。
- (b) 由於擬議第19A條訂明可予採用的外在材料類別，免除根據案例法辯論某種外在材料可否獲得接納的需要，因此，就案例法進行資料研究及辯論的工作可以減省，讓與訟各方及法庭可直接研究與訟各方擬提出的任何材料是否充分相關，可有助解釋有關條例的條文，從而大大節省時間及訴訟費用。

- (c) 擬議第19A明文保留司法程序的彈性，因為當中並無規定法庭必須參考或不得參考任何外在材料，而普通法的有關原則亦在擬議第19A(7)條中獲得保留。
- (d) 政府當局並無聲稱有迫切需要制定條例草案，但此準則只適用於範圍狹窄的若干法例，例如擬限制基本權利的法例。與大多數法例一樣，條例草案的目的是對一般法例作出有效用的改善。

### 法案委員會的意見

11. 委員對條例草案表示有所保留，他們關注的主要事項綜述如下 ——

- (a) 擬議第19A(2)(a)條的涵蓋範圍極為廣泛，並非條例一部分但有助確定條文涵義的任何材料均可予以考慮，以決定條文的涵義。該等材料包括印務局局長連同條例文本一併印刷的任何文件。
- (b) 擬議第19A(2)(c)條規定，外國的法律委員會和相類團體就香港某條例所依據的法例作出的報告，可用作為外在輔助工具。這是香港創新的做法，超越了將釋義法規編纂為成文法則的範疇。條例草案以澳洲法令第15AB條為藍本，但擬議條文卻未見於澳洲法令第15AB條中。立法意圖應求證於香港立法過程中進行的討論或香港相關的法改會報告，而不是求證於海外的報告。
- (c) 擬議第19A(2)(g)條容許將立法會的委員會在某項條文制定之前所作出的任何有關報告用作法例釋義的外在輔助工具。擬議第19A(2)(i)條規定可考慮將立法會會議過程正式紀錄用作外在輔助工具。本地立法機關與若干已就法例釋義提出相類法例的司法管轄區的議會制度有明顯分別。根據其他地方的議會制度，政府佔有多數議席，但香港特區政府在立法機關及各個委員會內均無代表。因此，立法會個別委員會的決定未必可以反映政府提出法案的意圖。此外，該等委員會的決定對立法會議員並無約束力。立法會會議過程正式紀錄未必有助於確定法例條文的涵義。
- (d) 普通法會在香港繼續適用和發展。現時的发展趨勢是對證據排除規則訂立更多例外情況。如香港須依循澳洲的做法，將釋義法規編纂為成文法則，便不能從普通法在其他司法管轄區的發展獲得裨益。

- (e) 制定條例草案未必能有助節省開支，因為減省資料研究及複印案例的工夫，與研讀及複印更多立法會會議過程正式紀錄或擬議第19A(2)所述的其他有關文件，兩者可能會互相抵銷。擬議第19A(2)所述的材料可能要逐項加以辯論，以辯明有關材料可如何有助法庭作出釋義。如此會擴大法律執業者須研究的材料範圍。澳洲的經驗顯示，澳洲法令第15AB條制定成為法例後，澳洲的律師及法律代表需要在案件用上更多時間，直至法庭認為有需要就使用外在材料作出明確及適當的規限為止。

12. 法案委員會察悉，在政府當局最近進行的諮詢中，大律師公會重申對條例草案制定成為法例有所保留。大律師公會認為，要決定 *Pepper v Hart* 一案確立的原則，應否經適應化修改後在香港採用，目前言之尚早，因為香港的憲制架構非常獨特，法案倡議人無須向立法機關負責。政府當局應多等候數年，以便觀察各項憲制安排的運作情況後，才提交有關的條例草案。律師會重申原則上支持條例草案。雖然律師會認為沒有迫切需要制定條例草案，但認為似乎亦無任何有力理據支持應延遲通過條例草案。香港城市大學法律學院部分教員、香港大學法律學院部分教員及司法機構均表示支持條例草案。

13. 法案委員會向政府當局指出，當局未有在諮詢工作中充分處理法案委員會關注的事項。雖然政府當局表示願意考慮提出修正案，以解決委員關注的某些問題，但法案委員會認為亦應聽取兩間大學法律學者的意見。鑒於今個會期餘下的時間無多，而法案委員會為此再安排會議亦非常困難，期望條例草案的審議工作可在本會期內完成，是不切實際的想法。由於條例草案並無迫切需要制定成為法例，法案委員會不支持在今個立法會期恢復條例草案的二讀辯論。

## 徵詢意見

14. 謹請議員察悉法案委員會提交的報告。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2000年6月12日

《1999年釋義及通則(修訂)條例草案》委員會

**Bills Committee on  
Interpretation and General Clauses  
(Amendment) Bill 1999**

**Membership List**

何俊仁議員(主席)	Hon Albert HO Chun-yan (Chairman)
李柱銘議員	Hon Martin LEE Chu-ming, SC, JP
吳靄儀議員	Hon Margaret NG
夏佳理議員	Hon Ronald ARCULLI, JP
許長青議員	Hon HUI Cheung-ching
曾鈺成議員	Hon Jasper TSANG Yok-sing, JP

合共： 6位議員  
Total： 6 Members

日期： 1999年5月5日  
Date： 5 May 1999