

立法會

Legislative Council

立法會LS113/06-07號文件

《2007年扣押入息令(適用於特區政府及雜項修訂)條例草案》 委員會文件

引言

在2007年7月23日的法案委員會會議上，委員要求法案委員會的法律顧問提出其對政府當局就下述問題所作回應的意見：條例草案應否把已就特區政府須支付予贍養費支付人的工資或薪金發出的所有扣押入息令確認為有效。政府當局在2007年9月6日發出一份文件(即立法會CB(2)2674/06-07(01)號文件)(下稱"該文件")。該文件的第6至12段與此問題有關。

相關的條例草案條文

2. 條例草案第3(6)條修訂《未成年人監護條例》(第13章)第20條、條例草案第5(6)條修訂《分居令及贍養令條例》(第16章)第9A條，而條例草案第7(6)條則修訂《婚姻法律程序與財產條例》(第192章)第28條(統稱"扣押入息令法例")。上述的條例草案條文均在有關條例中加入一項條文，確認在《2007年扣押入息令(適用於特區政府及雜項修訂)條例》生效前，就特區政府須支付的工資或薪金發出的扣押入息令為有效。以下統稱這些條文為"確認條文"。

引入確認條文的背景

3. 據有關條例草案的立法會參考資料摘要第4及5段所載，扣押入息令法例現時並無明文訂明，扣押入息令適用於特區政府，並且凌駕《官方法律程序條例》(第300章)第23(1)條但書的(a)款所訂有關不得扣押特區政府須支付的工資或薪金的條文。因此，直至上訴法庭就 *L v L* [2007] 1 HKLRD 236一案作出裁決前，家事法庭的法官對於特區政府須支付的工資或薪金須否受扣押入息令約束有不同的詮釋。

4. *L v L*一案涉及一名任職公務員的丈夫，就根據《婚姻法律程序與財產條例》進行的附屬濟助訴訟提出的上訴。在該案中，法庭裁

定鑒於《官方法律程序條例》第23(1)條但書的(a)款¹所載的規定，法院不得就特區政府支付的任何工資或薪金發出扣押入息令。

5. 鑒於 *L v L* 一案的裁決，條例草案修訂現行的扣押入息令法例，明文訂明儘管《官方法律程序條例》第23(1)條但書的(a)款另有規定，但法院可就特區政府須支付予贍養費支付人的工資或薪金發出扣押入息令，使扣押入息令法例適用於作為入息來源的特區政府。

6. 儘管已頒布 *L v L* 一案的裁決，據有關條例草案的立法會參考資料摘要第5段所載，特區政府作為有關支付人的入息來源，在收到法院的扣押入息令後，均有遵行命令。另外，據該參考資料摘要第5段所述，在2007年5月31日，由庫務署署長處理的涉及特區政府僱員工資的扣押入息令個案共有64宗。為確保過往支付予贍養費受款人的款項在法律上不會受到質疑，有關的確認條文訂明，如任何扣押入息令是在《修訂條例》生效之前，由法院就特區政府須支付予贍養費支付人的工資或薪金發出，則該命令即當作有效，猶如《修訂條例》在該命令發出前已生效一樣；但如法院在《修訂條例》生效之前或之後，已解除該扣押入息令，或宣布該扣押入息令無效，則屬例外。

從法律角度作出考慮

無追溯效力的原則

7. 除非出現相反意圖，否則成文法則須被推定為不擬具追溯效力²。追溯性是人為的，把事物當作過往已處於某種狀況，但當時其狀況並非如此³。就現時討論的條文而言，在《修訂條例》生效之前，由法院就特區政府須支付予贍養費支付人的工資或薪金發出的扣押入息令的法律效力將當作有效，猶如《修訂條例》在該命令發出前已生效一樣。然而，若舉例在法規的條文出現非常明顯的相反意圖，則無追溯效力的一般推定這項法例釋義原則將不會適用⁴。確認條文的用詞非常清晰，把在《修訂規例》生效前、就特區政府須支付的工資或薪金發出的扣押令確認為有效，當中似乎沒有任何“無追溯效力推定”適用的空間。即使具有追溯效力的成文法則會對某人造成損害，情況亦然⁵。

¹ 《官方法律程序條例》(第300章)第23條訂明：

"(1) 凡官方須付任何款項予某人，而該人根據任何法院的任何命令有法律責任支付任何款項予任何其他人士，並且假若官方如此須付的款項是某子民須付的款項時則該其他人士根據法院規則，有權取得以該款項為所欠或累算欠的債項而予以扣押的命令，或取得委任暫時扣押人或接管人代表收取該款項的命令，則除本條例的條文另有規定外以及在按照法院規則的情況下，最高法院可作出命令，制止首述的人收取該款項，並指示向該其他人士或暫時扣押人或接管人支付該款項：

但不得就下列各項作出該命令——

(a) 須付予作為官方人員的官方人員的任何工資或薪金；

……"

² Francis Bennion, *Statutory Interpretation* (第四版, 2002年) Butterworths, 第265頁

³ Francis Bennion, *Statutory Interpretation*, 同上, 第266頁

⁴ 同上, 第266頁

⁵ 同上, 第267頁。或可如此申論：任職公務員的贍養費支付人的收入理應不受扣押入息令約束。因此，被扣除薪金用以支付尚欠的贍養費的贍養費支付人一直蒙受損害。

因應L v L一案政府為贍養費受款人的利益而扣除贍養費支付人的薪金的責任

8. 在該文件的第6段中，政府當局認為，特區政府繼續遵從已收到的扣押入息令，是有法律基礎的。政府當局的意見乃根據一項普通法原則，即法庭作出的命令必須遵從，除非及直至命令遭暫緩或撤銷為止。政府當局亦在文件的第6段中引述相關的司法先例以支持其看法。在此方面，本部認同文件第6段所載的法律分析。然而，本部希望指出，儘管政府當局看來受現行的扣押入息令約束，若政府當局要求法院就特區政府應否因應L v L一案的裁決，為贍養費受款人的利益而繼續扣除其僱員的薪金一事作出指令，則可能無需引入該等確認條文⁶。

本地法例中有關確認條文的先例

9. 在文件的第12段中，政府當局提供了一個有關確認條文的例子。事實上，亦可列舉其他類似的例子⁷。然而，制定確認條文的政策理據各有不同。這些例子本身不應視作為條例草案所建議的確認條文提供理據。該等例子旨在說明，立法會如認為恰當可通過某項確認條文成為法例，而這是在立法會的權限之內。

從政策角度作出考慮

10. 依本部之見，委員須考慮的主要政策問題，就是：這是否屬於例外的情況，令當局在顧及贍養費支付人和贍養費受款人的利益後，有需要制定確認條文，把已就特區政府須支付予贍養費支付人的工資或薪金發出的所有扣押入息令確認為有效。下文列舉了部分的政策因素，供委員考慮。

不把已就特區政府須支付予贍養費支付人的工資或薪金發出的所有扣押入息令確認為有效對贍養費受款人的影響

11. 若不把已就特區政府須支付予贍養費支付人的工資或薪金發出的扣押入息令確認為有效，贍養費支付人可能會就有關的贍養令的有效性提出質疑。若有關的扣押入息令的有效性被成功質疑，贍養費受款人或須取得判令另一人須支付款項的命令，而該項命令須以判決傳票強制執行⁸。此外，贍養費受款人或須根據《婚姻法律程序與財產條例》第28AA條申請贍養費欠款的利息，或根據《婚姻法律程序與財產條例》第28AB條，申請贍養費欠款的附加費。

⁶ 有理由可以這樣申論：政府當局具有出庭資格向法庭申請指示，以澄清有關扣除其僱員(贍養費支付人)的薪金的責任。

⁷ (a) 《建築物條例》(第123章)第55條－認可建築事務監督所作出的作為或事情；
(b) 《公司條例》(第32章)第57C條－賦權法庭作出命令，使由於《公司條例》或公司的章程大綱或章程細則而令股份的發行或分配無效變成有效；
(c) 《婚姻法律程序與財產條例》(第192章)第29條－使某些無效或可予無效的離婚、婚姻無效或裁判分居判令成為有效

⁸ Halsbury's Laws of Hong Kong, 第12(2)冊(2006年再版), Lexis Nexis, 180.562

確認條文會否為贍養費支付人帶來額外的法律責任？

12. 或可從政策角度作出申論，當局不應在條例草案內引入確認條文，因為因應 *L v L* 一案的裁決，任職公務員的贍養費支付人的收入理應不受扣押入息令約束。有關的確認條文或會對贍養費支付人造成損害。據該文件的第11段所述，當局提出的相反論據，是有關的確認條文並無為贍養費支付人帶來額外的法律責任。文件的第11段進一步表明，有關確認現有扣押入息令為有效的條文只清楚顯示，就執行贍養令而言，公務員與香港其他人均獲一視同仁的對待。

立法會秘書處
法律事務部
2007年9月11日