

立法會：律政司司長就「研究與立法會修訂附屬法例的權力有關的事宜小組委員會報告」議案總結發言全文（只有中文）

\*\*\*\*\*

以下為律政司司長黃仁龍資深大律師今日(三月一日)在立法會會議上就「研究與立法會修訂附屬法例的權力有關的事宜小組委員會報告」議案的總結發言全文：

主席，我首先要補充的是，除了要多謝吳靄儀議員，亦要多謝立法會秘書處和法律顧問，在制定這報告前做了大量的研究和工作，正如吳靄儀議員所說，報告觸及非常重要的法律考慮，亦正如我剛才所說，報告有助立法會和行政當局達成共識。（其中）一個例子是報告內建議5·3段A項，這是大家均有共識的，就是指自一九九九年十月開始，如果根據主體法例制定的文書的性質令人有疑問，當局會在主體法例加上一項明訂條文，宣告或澄清該份文書的性質，決定它是否附屬法例。如果立法會採納當局的意見，這項明訂的條文經制定成為法例後，可視作表述了有關文書性質的立法用意。就這一項來說，當局和小組委員會都認為是好的做法，會繼續去做，我認為這是一個大家達到共識的好例子。

就小組報告內的其他建議，我們亦知悉報告的內容，現在正仔細研究，稍後會正式回覆。

建議中提到如果立法會和當局在詮釋條文時出現分歧，當局應第一時間將其立場告知立法會和詳細闡述其法律理據。主席，我原則上認同這（做法），如我們對條文的詮釋有分歧，我們會致力於切實可行的情況下，盡快將政府對有關條文的詮釋及詳盡的法律理據告知立法會，以便雙方可以用公開和具透明度的方式，適時地進行商議，我們是認同這原則的。

另外，吳靄儀議員和其他議員亦提到，如果（雙方）真的不能達到共識時，應如何處理？建議提到是否要考慮以法庭的司法覆核作為解決方法。在這事情上，我們當然（全面）知悉小組的報告，及大律師公會的意見。如果大家真的有問題未能解決，我們不會排除在有需要時就適當的事宜，尋求法庭裁決。不過，這當然是最後的補救方法，英文是 last resort。在堆填區的事情上亦有不同意見，認為究竟採用司法覆核的方法是否最理想？剛才劉江華議員亦提到，有爭議時由法庭解決是否最理想呢？亦有意見表示是否不應輕易對簿公堂？就堆填區這事情，主席應記得當時政務司司長曾公開表達過，我們最後不認同尋求司法覆核是解決事情的方法，其中一個理由是我們非常珍惜良好的行政立法關係。另外，在堆填區的事情上，（我們）經過通盤考慮之後，決定無需徵用涉及的五公頃（土地）作堆填區之用，所以並無必要的急切性去處理有關的法律問題。

在這問題上，我們會小心審慎考慮在(提交)法庭作裁決前有沒有其他方法。當然，如果真的走到那一步，我們必須小心考慮一切相關的事情，包括司法和程序的事宜等等。

另外，報告的建議亦有提到，如果真的要司法覆核，即假設行政當局要司法覆核立法會的時候，誰是適當的答辯人？凡此等等都需詳細研究。我們當然會尊重小組委員會的意見，會詳細考慮。

不過，我在這裏想就政府先前所表述的立場解釋一下。主席，我們認為發生這情況的機會較少，但如果真的要面對這問題，究竟要由誰人答辯，要視乎有關爭議本身的性質和相關的事宜，決定誰人是適切的答辯者。

主席，我們不是有很多涉及立法會或立法會相關人士的司法覆核，但主席你應記得有些官司是要視乎主題和爭議點，譬如有個案涉及解除申請人議員職務的動議辯論應否列於議程內的決定。我(在這裏)不提名字，這個案的答辯人最後是立法會主席。另一宗個案則涉及立法會秘書監督下的立法會誓言，當時這案件的答辯人是立法會秘書。另外有些個案涉及立法會專責委員會是否有權傳召證人或提交文件，當時有關案件的答辯人包括相關委員會的委員和立法會主席等等。由於這緣故，當局認為司法覆核適當答辯人的問題要視乎有關爭議的性質和相關事宜。如果真的需要走到那一步，我們當然會積極尋求所需的法律意見，以作出最適當的決定，但到目前為止，我們都不希望走到這一步，即要用這方法處理事情。我們很相信，同時以經驗來說，我們在很多方面都可以爭取共識，解決問題。

主席，剛才有個別議員提過一些事情，我想簡單回應。何鍾泰議員和何秀蘭議員提及在堆填區的事情上，他們都覺得政府漠視立法會的權力，對立法會在審議附屬法例及各方面的權力有不當的限制，我想在此作一些回應。主席，根據《基本法》，立法會當然有立法權。《基本法》第七十三條第一款訂明，立法會的職權是根據《基本法》制定、修改和廢除法律，而該項權力的行使必須根據《基本法》的規定和依照法定程序，這是第七十三條的條文。行政長官會同行政會議、公職人員、專業團體或其他團體在制定一項附屬法例時(即這些團體已獲授權制定附屬法例)，當然受立法會制定的主體法例的條文規管。剛才議員提及修訂附屬法例的權力問題，《釋義及通則條例》第34條是比較重要的考慮，該條條例訂明立法會修訂附屬法例的權限，當中要「符合訂立該附屬法例的權力」的用詞，亦明文訂出對立法會修訂附屬法例的廣泛權力所作出的規範。其目的是要確保任何政府的分支，包括立法機關，都不能夠以不符合主體法例的方式行使訂立附屬法例的權力。

主席，就這方面而言，其實沒有大的爭議。在堆填區這事情上，主要的爭辯

不是關於大的框架性的問題，而關鍵是在於對郊野公園主體法例內有關條文的釋義，就大的憲制框架（而言）我們原則上有共識，不過就個別條例而言，主體法例對有關的權限，即行使訂定附屬法例者的權限，而相應立法會在審議這法例時要符合這權限時，如何演譯這規範便是問題所在。詳細法律理據在報告內也有一定的臚列。不過我想澄清，由上一次衍生出來的問題，並不是在憲制上有大的爭議，只不過是就個別條文的詮釋有分歧而已。

主席，剛才何秀蘭議員認為政府有濫用附屬法例的情況，我想指出，在制定法例時，哪些應納入主體法例，哪些是附屬法例，是在立法會制定主體法例時考慮和決定的，就這方面而言，報告已很詳盡地臚列了一些原則，在這方面也有相當大的共識。大家都認同有需要訂定附屬法例，要考慮的包括要有效率，節省立法會的時間，以及規則本身的複雜和富技術性，有些需要不斷更新，有些需要緊急處理，這跟其他普通法國家的做法一樣。在英國方面，附屬法例甚至更多。如何決定是主體法例還是附屬法例的基本因素已在報告內臚列。

主席，經過這報告之後，立法會和當局對一些根本的原則有相當共識，所以我想指出，這報告有相當價值，使我們就許多基本的原則，更加鞏固大家的共識，亦將一些我們認為要處理的問題聚焦。主席，個別議員就這報告以外提出的問題，並不涉及附屬法例或這報告的問題，恕我不能逐一回應。

主席，我謹此陳辭。

完

2012年3月1日（星期四）