

《2013年除害劑（修訂）條例草案》法案委員會

法案委員會於二零一三年五月九日會議上  
要求提供的補充資料

目的

在二零一三年五月九日的會議上，法案委員會就《2013年除害劑（修訂）條例草案》（《條例草案》）第5條（擬議新增的第3A條<sup>1</sup>）及第18條（擬議新增的第19B條<sup>2</sup>）進行了深入討論。法案委員會同意經《條例草案》修訂的《除害劑條例》（第133章）（《條例》）應以明文訂明適用於政府，並要求政府進一步闡述建議加入第3A(2)條及第19B條的理據，及建議政府考慮參照《升降機及自動梯條例》（第618章）第4條以修訂第3A條。本文件載述政府的回應。

背景

2. 現行的《條例》沒有訂明《條例》適用於政府。根據《釋義及通則條例》（第1章）第66條：

“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。”

---

<sup>1</sup> 擬議新增的第3A條第(1)款訂明，《除害劑條例》適用於特區政府。該條第(2)款訂明，特區政府及以公職人員身分行事的公職人員，均不得被控以該條例所訂的任何罪行。第(3)款則訂明，特區政府無須繳付訂明費用。

<sup>2</sup> 擬議新增的第19B條第(1)款訂明，如公職人員在根據《條例》行使權力或執行職能時，真誠地作出或沒有作出某作為，該人員無須為該作為或不作為承擔個人法律責任。第(2)款訂明，第(1)款並不影響特區政府為有關作為或不作為而承擔的法律責任。

按照該條文，現行《條例》並不適用於特區政府，除非法庭信納《條例》因“必然含意”<sup>3</sup>而對政府具約束力。

3. 在擬備《條例草案》時，政府曾檢討經《條例草案》修訂的《條例》應否以明文訂明適用於政府。由於在分發和取用除害劑方面，對政府機構的規管，一般應與私人經營者的標準水平相同，因此，我們建議經《條例草案》修訂的《條例》應以明文訂明適用於政府。同時，鑑於《條例》下的罪行屬規管性質（regulatory offences），加上會設立行政機制以確保公職人員遵從法例規定，我們建議訂明條文，豁免政府和執行公務的公職人員負上任何刑事責任。我們亦建議訂明，如公職人員根據《條例》行使權力或執行職能時，真誠地作出或沒有作出某作為，該人員無須為該作為或不作為承擔個人法律責任。擬議豁免的範圍有限，只豁免真誠地作出的作為或不作為，同時亦明確保留政府就公職人員的作為或不作為而須承擔的民事法律責任。上述建議分別反映在擬議新增的第 3A 條及第 19B 條。

4. 上述的處理方式與《有毒化學品管制條例》（第 595 章）的處理方式一致。《有毒化學品管制條例》在二零零七年制定，旨在規管非除害劑有毒化學品，以符合《關於持久性有機污染物的斯德哥爾摩公約》及《關於在國際貿易中對某些危險化學品和農藥採用事先知情同意程序的鹿特丹公約》（兩條公約）的規定。

### 有關政府及公職人員的刑事法律責任

5. 《條例》中的罪行條文載於《條例》的第 17 條，有關罪行包括違反《條例》第 7、8 條關乎申請牌照或許可證的規定、牌照或許可證持有人違反牌照或許可證的任何條件、不遵從漁農自然護理署（漁護署）署長所發出的指示，以及涉及妨礙執法人員根據《條例》執法工作的罪行條文。其中罰則最高的條文，一經定罪最高可處罰款 \$50,000 及監禁一年。《條例》所載的罪行一般屬規管性質，目的是要確保有關人士的行為和謹慎行事的程度達到一定標準，以防止造成損害。

---

<sup>3</sup> “必然含意”的測試是根據樞密院在孟買省訴孟買市政公司（Province of Bombay v. Bombay Municipal Corporation）〔1974〕AC58 一案的裁決而確立的。在沒有明文規定的情況下，只有在“如果可以確定法規通過並獲皇家認許時，可從其內容清楚斷定除非[政府]受約束，否則其善意目的便會完全不能達到”的情況下，政府才會受必然含意約束。

6. 我們的政策原意是政府及公職人員在執行服務政府的職責時無須就《條例》所訂的罪行負上刑事法律責任。採用此方式處理政府部門或公職人員違反規管性質條文的行為，與大部分其他普通法司法管轄區的做法一致。根據政府在 2007 年就海外普通法司法管轄區的法例進行的研究結果，大部分研究範圍內的海外普通法司法管轄區均保留不向政府及公職人員施加刑事法律責任的概念。

7. 就豁免政府的刑事法律責任而言，政府與一般商業機構不同，並沒有任何商業誘因不遵守《條例》的法定要求。另一方面，透過法院起訴政府來執行有關的刑事罪行條文並非有效方法，因為：

(a) 政府是《條例》的執法方，如同時被定為被規管方，會令政府擁有雙重角色而有角色矛盾；

(b) 政府並非實體，不能被監禁，而向政府徵收的罰款最終也來自公帑；以及

(c) 由一個政府部門起訴另一政府部門觸及法律政策的問題。

8. 基於上述理據，我們在《條例草案》中建議特區政府不得被控以《條例》所訂的任何罪行。

9. 至於公職人員在執行政府的職責時，我們建議他們無須就《條例》所訂的罪行負上刑事法律責任。公職人員與一般商業機構人員不同，沒有任何商業誘因或來自僱主的壓力在執行職務時不遵守《條例》的規定。此外，《條例》的罪行條文主要關乎《條例》第 7、8 條有關申請牌照或許可證的規定、牌照或許可證持有人違反牌照或許可證的任何條件、不遵從漁護署署長所發出的指示等，政府部門會有內部程序指引以及監督機制，以確保人員遵從指引辦事，豁免公職人員與這些罪行條文相關的刑事法律責任不會影響《條例》的執行。至於其中涉及妨礙執法人員根據《條例》執法工作的罪行條文，政府內部有既定機制確保有關部門配合執法部門的工作，不會影響《條例》的執行。

10. 再者，政府會採取下列行政措施，以確保《條例》的法定要求獲嚴格遵從：

- (a) 當《條例草案》獲得通過後，我們會發出內部通告予各決策局及部門，提醒他們有關《條例》的法定要求；
- (b) 若某政府部門或公職人員違反《條例》的任何規定，有關當局會依循既定做法，將個案即時交由有關部門的一名高級人員處理。該名高級人員會要求有關公職人員立即採取行動作出補救，並會向漁護署報告違規個案和有關部門及公職人員所採取的行動（若是漁護署人員違規，則向食物及衛生局報告）；以及
- (c) 若公職人員因失職或疏忽職守而違規，則可能會根據適用的規則和規例或聘用條款，受到紀律或其他行動處分。

#### 有關政府及公職人員的民事法律責任

11. 《條例草案》建議新增的第 19B(1)條訂明，如公職人員根據《條例》行使權力或執行職能時，真誠地（in good faith）作出或沒有作出某作為，該人員無須為該作為或不作為承擔個人法律責任。擬議豁免的範圍有限，只豁免公職人員真誠地作出的作為或不作為。

12. 另一方面，第 19B(2)條明確保留了政府就公職人員的作為或不作為而須承擔的民事法律責任。因此，上述就公職人員的豁免建議，對欲提出民事申索的人士的申索權利不會構成影響。

#### 與《有毒化學品管制條例草案》的一致性

13. 擬議的第 3A 條及第 19B 條，與為施行兩條公約而制定的《有毒化學品管制條例》的相關條文（即該條例的第 4 條及第 51 條）基本一致。

14. 事實上，在審議《有毒化學品管制條例草案》時，相關的立法會法案委員會認為，如政府的政策原意是豁免政府及公職人員的刑事和民事法律責任，便應以明確條文清楚訂明。其後，政府接納了該法案委員會的意見，在該條例草案恢復二讀時提出委員會審議階段修正案，加入有關的豁免條文。我們在草擬本《條例草案》時，參考了有關的討論，並以《有毒化學品管制條例》相關條文為藍本，訂明有關的豁免條文。

## 法案委員會的討論和政府的回應

15. 在二零一三年五月九日的會議上，法案委員會就第 3A 條及第 19B 條進行了深入討論。委員會支持政府建議經《條例草案》修訂的《條例》應以明文訂明適用於政府。就豁免政府和公職人員負上刑事及民事法律責任的建議，部分委員留意到建議的第 3A(2)條及第 19B 條與《有毒化學品管制條例》相關條文基本上是一致的。由於該條例與本《條例》的目的均為落實兩條公約的要求，因此個別委員認同政府在《條例》中採納相同的處理手法有其合理性。但其他委員有不同意見，認為法例應與時並進，並應按每條法例的個別情況考慮。在討論的過程中，委員注意到在二零一二年中經立法會通過的《升降機及自動梯條例》，以明文訂明適用於政府，該條例第 4 條同時訂明政府不得被控以該條例的罪行，並就政府在違反條例規定的情況訂明法定的報告機制。法案委員會建議政府考慮參照《升降機及自動梯條例》第 4 條，以修訂擬議的第 3A 條。

16. 我們已仔細考慮法案委員會的建議。據我們理解，委員對在《條例》下豁免政府的刑事法律責任這點（即上文第 7 至 8 段），不持異議。

17. 至於豁免公職人員在執行職務時無須負上在《條例》下的刑事法律責任這點，理據已在上文第 9 至 10 段詳細闡述。政府仍然看不到公職人員會不遵守《條例》規定的理據，但考慮到《條例》的目的是為了確保正確和安全使用除害劑，並且完全符合兩條公約有關規管除害劑的規定，從而保障公眾安全和保護環境，為表明政府確保嚴格遵守《條例》相關規定的決心，政府原則上同意在《條例草案》中剔除豁免公職人員在執行職務時無須負上刑事法律責任的建議，細節仍在考慮當中。

18. 我們亦會參照《升降機及自動梯條例》第 4 條第(3)至(7)款，在《條例》中訂明如有政府部門違反《條例》的規定時的報告機制。

19. 委員會對建議的第 3A(3)條訂明特區政府無須繳付訂明費用，並無異議。因此有關條文將予以保留，並無需作任何修改。

20. 就《條例草案》建議新增的第 19B 條，據我們理解，部分委員關注到有關的豁免建議會否對欲提出民事申索的人士的權益構成影響。正如我們在上文第 12 段指出，第 19B(2)條已明確保留了政府就公職人員的作為或不作為而須承擔的民事法律責任，因此擬議的第 19B 條不會影響欲提出民事申索的人士的申索權利。提出民事申索的人士的申索要求如獲法院接納，一般而言，政府將會按照法院的判決承擔相關的民事法律責任，包括向申索人作出賠償。第 19B(1)條的效力，是訂明公職人員如屬真誠地作出或沒有作出某作為，該人員無須為該作為或不作為承擔個人法律責任。

21. 建議的第 19B 條與《有毒化學品管制條例》第 51 條及《升降機及自動梯條例》第 127 條基本相同，就民事申索的人士及公職人員提供適當的保障，因此，我們建議把條文予以保留，無需作任何修改。

## 未來路向

22. 若得到法案委員會的支持，政府將根據上文第 16 至 21 段，著手草擬相關的委員會審議階段修正案。我們稍後會把修正案的草擬本提交法案委員會審議。

食物及衛生局  
漁農自然護理署  
二零一三年六月