

**立法會主席就
鄭家富議員擬就
《定額罰款(吸煙罪行)條例草案》
提出的全體委員會審議階段修正案的裁決**

鄭家富議員已作出預告，倘二讀《定額罰款(吸煙罪行)條例草案》(“條例草案”)的議案在2008年7月2日的立法會會議上獲通過，他擬就條例草案動議全體委員會審議階段修正案(“修正案”)。在我就這些修正案是否可以提出作出裁決之前，我邀請了食物及衛生局局長(“局長”)作出評論，並請鄭議員就局長的評論作回應。此外，我亦就此徵詢了立法機關法律顧問的意見。

鄭家富議員的擬議修正案

2. 鄭議員的擬議修正案旨在於條例草案建議的定額罰款制度以外，向觸犯某項與吸煙有關罪行的人提供多一項選擇，以解除他可能被定罪的法律責任。這項選擇是向戒煙輔導服務報到、完成接受戒煙輔導，並在完成接受此項輔導後繳付費用。

政府當局的意見及議員的回應

3. 局長認為擬議修正案不屬於條例草案的範圍，因此根據《議事規則》第57(4)(a)條，不可提出這項修正案。局長亦認為，根據《議事規則》第57(6)條，擬議修正案具有由公帑負擔的效力，沒有行政長官書面同意，不可提出該等修正案。鄭議員不同意局長的意見。

4. 我會先行處理根據《議事規則》第57(4)(a)條，該等擬議修正案可否提出。第57(4)(a)條訂明，就法案提出的修正案必須與法案的主題及有關係文的主題有關。局長及鄭議員的意見以摘要方式載列於**附錄**。

立法機關法律顧問的意見

5. 立法機關法律顧問已提供意見，現簡述於下文各段。

6. 法律顧問指出，鄭議員提出的論據的重點在於他的擬議修正案為條例草案的詳題所述的“相關的事宜”所涵蓋。鄭議員提出下述事項以支持其論據：

- (a) 政府當局在其回應中認為下述兩項鼓勵戒煙的提議是“建設性建議”：獲授權執法人員就吸煙罪行發出定額罰款通知書時一併派發戒煙服務的資料，以及鼓勵無力繳付吸煙罪行定額罰款的人士和屢次觸犯吸煙罪行的人士接受戒煙輔導；
- (b) 他的修正案的目的是向違例者提供選擇：即選擇繳付定額罰款，或選擇完成接受戒煙輔導並繳付戒煙輔導服務費用；及
- (c) 向吸煙者提供接受戒煙輔導服務及戒煙的選擇，與條例草案這項目的，即要更善用公共資源和打擊吸煙，是一致的。

7. 法律顧問認為，純粹基於政策理由，辯稱某項擬議修正案屬於詳題所述的“相關的事宜”的範圍，以求提出該修正案，在原則上是錯誤的。《議事規則》第 50(3)條訂明，“法案須有一詳題，以一般性詞句說明該法案的主旨。”。因此，詳題應涵蓋條例草案的一切事宜。“相關的事宜”這詞句或其他類似意思的詞句的用法只不過是一種草擬技巧，用以提述條例草案所涵蓋、但在詳題其餘部分並無具體訂明的事宜。這詞句並沒有擴大從條例草案的條文所顯示的範圍，或令條例草案主題改變的效力。

8. 法律顧問認為，鄭議員的擬議修正案看來跟條例草案的任何條文皆沒有任何實質關係。在考慮及條例草案的條文及其詳題所顯示的條例草案的性質及目的後，法律顧問認為擬議修正案與條例草案的主題，即就附表訂明的罪行制訂定額罰款制度，並不相關，因此不符合《議事規則》第 57(4)(a)條的規定。

9. 局長及鄭議員均已就根據《議事規則》第 57(6)條，擬議修正案是否具有由公帑負擔的效力，提交了詳細的理據。法律顧問的意見是，如主席接受他在第 8 段的結論，則沒有必要處理鄭議員的擬議修正案是否符合《議事規則》第 57(6)條的規定。

我的意見

10. 鄭議員辯稱，他的修正案屬於條例草案的範圍，因為修正案所建議的戒煙輔導是條例草案詳題所提及的“相關的事宜”之一。為支持他的論點，他指出審議條例草案的法案委員會經常在其會議上討論戒煙輔導，而且政府當局曾經承諾，會在定額罰款通知書上印上戒煙輔導的資料，並在根據條例草案第 6(2)條發出通知書時向違例者提供該等資料。

11. 我接納法律顧問的意見，即詳題所述的“相關的事宜”這詞句沒有擴大從條例草案的條文所顯示的範圍，或令條例草案主題改變的效力。此外，我在過往所作的裁決中已表明，法案委員會在會議上討論的事宜，不一定被視為與法案委員會正審議的條例草案的主題有關。

12. 我認為藉審視條例草案的詳題、條文、摘要說明和立法會資料摘要便可明顯看到，條例草案的主題是就某些與吸煙有關的罪行訂立一個定額罰款制度。對於觸犯了該等罪行的人，除了他可藉繳付定額罰款以解除其可能被定罪的法律責任外，條例草案並沒有提供亦不容納其他選擇，而鄭議員的擬議修正案的目的正是要提供多一項選擇。我認為擬議修正案與條例草案的主題無關。

13. 至於鄭議員的擬議修正案是否具有由公帑負擔的效力，由於我已認為鄭議員的擬議修正案不屬於條例草案的範圍，因此，就這項裁決而言，我認為沒有需要再進一步處理這問題。

裁決

14. 經考慮局長的意見、鄭議員的回應及立法機關法律顧問提出的意見後，我的裁決是，鄭議員的擬議修正案與法案的主題無關，根據《議事規則》第 57(4)(a)條，他不可提出此項修正案。

立法會主席范徐麗泰

2008年6月30日

《定額罰款(吸煙罪行)條例草案》

鄭家富議員所提全體委員會審議階段修正案(“修正案”),
食物及衛生局局長所提關於修正案根據《議事規則》第 57(4)(a)條可否提出的意見,
以及鄭議員對該等意見的回應的摘要

修正案	食物及衛生局局長的意見	議員的回應
<p>修訂第 2(1)、2(2)、3(1)、3(3) 及 6(1)(a)條及附表，以及加入新訂的第 3A 及 18A 條及新訂的附表 2</p>	<p>修正案不屬《條例草案》的範圍，因此不符合《議事規則》第 57(4)(a)條的規定。</p> <p>正如詳題所載，《條例草案》的目的只限於定額罰款或相關的事宜。這些目的已在《條例草案》的摘要說明、《立法會參考資料摘要》，以及《條例草案》的實質條文說明。《條例草案》主要條文所處理的事宜是定額罰款通知書和追討定額罰款。如違例者打算就法律責任提出抗辯或沒有繳付定額罰款，當局可對他採取法律程序。《條例草案》並無提及其他形式的罰則，而其他形式的罰則亦不易與《條例草案》配合。</p> <p>修正案會為違例者提供多一項選擇，即接受“戒煙輔導”，這不是《條例草案》目的範圍內所包含的概念，不但《條例草案》的詳題及實質條文沒有提及，也不見於《條例草案》的摘要說明或《立法會參考資料摘要》，在任何方面都與定額罰款制度無關，這是一個全新的概念。</p>	<p>根據《條例草案》的詳題，《條例草案》除了對《吸煙(公眾衛生)條例》下若干罪行的定額罰款作出規定，以及就定額罰款的追討訂定條文外，《條例草案》的範圍亦涵蓋“相關的事宜”。</p> <p>政府當局不能否定戒煙服務是《條例草案》的其中一項“相關的事宜”，而此服務亦經常在法案委員會的會議內討論。對於議員在2008年5月3日的會議席上提出，獲授權執法人員就吸煙罪行發出定額罰款通知書時應一併派發戒煙服務的資料，以及應鼓勵無力繳付吸煙罪行定額罰款的人士和屢次觸犯吸煙罪行的人士接受戒煙輔導的建議，政府當局在其回應¹內，也認為這些提議是“建設性建議”。政府當局亦承諾在定額罰款通知書上，印上戒煙服務的資料，並把戒煙服務的資料夾附於根據第6(2)條發出的通知書內。</p>

¹政府當局就二零零八年五月三日與團體代表舉行的會議上的所提事項作出的回應(立法會 CB(2) 2022/07-08(01)號文件)

修正案	食物及衛生局局長的意見	議員的回應
	<p>一如所有相關文件所訂明，《條例草案》的主要目的是對有關罪行的定額罰款作出規定，從而節省政府及司法機構的時間和資源。雖然從更廣的公眾衛生角度而言，勸導市民不要吸煙是政府的施政方針，但《條例草案》沒有以此作為立法目的。不論是《條例草案》還是《吸煙(公眾衛生)條例》(第371章)，都沒有把吸煙本身訂為一項罪行。在《立法會參考資料摘要》中提到，《條例草案》可能會有助鼓勵吸煙者戒煙或減少使用煙草產品，從而改善香港整體人口的健康，而《條例草案》亦能配合政府為促進和保障香港市民身體健康而推廣的政策，符合可持續發展的原則。然而，這點是在述及《條例草案》對可持續發展的影響時提及。</p> <p>修正案中提出的方案，將會導致複雜的執行問題，只有透過一套繁複的執行安排才能解決，當中有部分安排須在《條例草案》中訂明，另有部分則須以行政手段落實。整個方案並不符合《條例草案》的基本原則，即訂立一套簡單的定額罰款制度，以達到節省執法資源和法院時間的目的。這項原則已在提交予條例草案委員會的文件中特別重申。制訂一個讓違例者選擇適用罰則的複雜懲處制度，不但超出《條例草案》的範圍，事實上亦有違《條例草案》的目的。</p>	<p>修正案的目的，是向相信已違反禁煙規定者提供選擇：即選擇繳付定額罰款，或選擇完成接受戒煙輔導，並繳付戒煙輔導服務費用。明顯地，各修正案是關乎定額罰款的其中一項“相關的事宜”，因此屬於條例草案的範圍。</p> <p>至於政府當局的另一項理據認為，《條例草案》的主要目的是要節省政府及司法機構的時間及資源，而非勸導市民不要吸煙，政府當局的錯誤是在於過分注重行政上的方便，並視之為遠比阻嚇吸煙行為更重要，這實在令人感到失望。《立法會參考資料摘要》中的各段理據提及，推行定額罰款制度是為了“更妥善運用政府和法院有限的資源”，以便政府可“加大整體執法策略的力度和成效”。文中提及的另一項理據是要使對違例者發揮的“阻嚇作用較大”。因此，條例草案的目的是要更善用公共資源，以及對違反《吸煙(公眾衛生)條例》的吸煙行為起阻嚇作用。有鑒於此，向吸煙者提供接受戒煙輔導服務及戒煙的選擇，與條例草案這項目的是一致的。</p>