

立法會主席就 陳偉業議員擬提出的 《2009年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》 所作的裁決

陳偉業議員於2009年4月6日向我呈交《2009年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》(“條例草案”),擬把條例草案提交立法會審議。

2. 《議事規則》第51(3)條規定,立法會主席如認為任何由立法會議員個別或聯名提出的法案涉及公共開支或政治體制或政府運作,該法案即不得提出。《議事規則》第51(4)條規定,立法會主席如認為某法案涉及政府政策,則該法案須附有由行政長官對該法案的書面同意,才能提交審議。《議事規則》第51條第(3)及(4)款是為落實《基本法》第七十四條而制定的。

3. 就考慮陳議員的條例草案是否涉及《議事規則》第51條第(3)及(4)款所訂明的限制,我邀請了政府當局就條例草案作出評論,並請陳議員就政府當局的評論作回應。政府當局及陳議員的意見現以摘要方式載列於**附錄**。

背景

4. 《吸煙(公眾衛生)條例》(第371章)(“該條例”)的上一次修訂,是由2006年10月19日通過的《2005年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》(“《修訂條例草案》”)所作出的。根據前衛生福利及食物局於2005年4月發出的立法會參考資料摘要,《修訂條例草案》旨在把法定禁煙範圍擴大至涵蓋所有食肆的室內地方,不論其面積及座位數目;酒吧的室內地方、卡拉OK場所、麻將館、商營浴室和其他款待業處所,以及教育和福利機構的室內地方。條例草案亦建議除這些處所外,工作地方及公眾地方的室內區域亦應納入為法定禁煙區。

5. 《修訂條例草案》建議90天的適應期,讓受禁煙規定影響的場所作出過渡性安排,以便遵守所建議的法例規定。政府當局在《修訂條例草案》的委員會審議階段動議修正案,把下列場所(即該條例附表6第2部(關於暫緩禁煙)所提述的“列明場所”)的適應期延展至2009年7月1日:

- (a) 屬合資格會所或任何其他列明場所之內的指定麻將房;

- (b) 合資格酒吧¹；
- (c) 合資格會所²；
- (d) 合資格夜總會³；
- (e) 浴室；
- (f) 按摩院；及
- (g) 麻將天九會所。

陳偉業議員的擬議條例草案的目的

6. 陳議員向我提交了一份立場書，詳述其條例草案的內容及目的。根據他的立場書所載，其條例草案的目的是將附表6第2部所提述的列明場所實施禁煙的日期延遲兩年，即由2009年7月1日延展至2011年7月1日。陳議員解釋，暫緩實施日期是要協助該等場所“渡過經濟寒冬”。

7. 為協助我研究陳議員的條例草案，我曾就陳議員的條例草案所載的擬議修訂的法律效力，諮詢立法機關法律顧問的意見。根據法律顧問的分析結果是：

- (a) 該條例附表6第2部第2條作出了多項規定，其中包括禁止吸煙區的指定，在2009年7月1日之前並不就屬合資格會所的列明場所內的指定麻將房或任何其他列明場所之內的室內區域具有效力。陳議員的條例草案第2(1)條修訂附表6第2部第2條，以“2011年7月1日”取代“2009年7月1日”；
- (b) 附表6第2部第8(2)(c)(i)條規定，凡屬合資格會所的列明場所，必須展示載有若干資料的訂明標誌，其中包括會所內的指定麻將房將於2009年7月1日起實施禁煙規定⁴。附表6第2部第8(2)(c)(ii)條規定，任何其他列明場所必須展示載有若干資料的訂明標誌，其中包括該場所的室內區域將於2009年7月1日起實施禁煙規定⁵。條例草案第2條第(2)至(5)款修訂第8(2)(c)(i)及(ii)條，以“2011年7月1日”(的中英文本)取代標誌內的“2009年7月1日”(的中英文本)；及

¹凡符合該條例附表6第2部第4條所訂規定的場所皆屬合資格酒吧。

²凡符合該條例附表6第2部第5(1)條所訂規定的場所皆屬合資格會所。

³凡符合該條例附表6第2部第6條所訂規定的場所皆屬合資格夜總會。

⁴根據附表6第2部第8(2)(c)(i)條，合資格會所必須在每間指定麻將房的專用入口的顯眼處展示訂明標誌，而所載資料均須以中英文書寫。

⁵根據附表6第2部第8(2)(c)(ii)條，合資格會所以外的列明場所必須在每個專用入口的顯眼處展示訂明標誌，而所載資料均須以中英文書寫。

- (c) 附表6第2部第16條是一項日落條款，訂明附表6第2部將於2009年7月1日失效。條例草案第2(6)條對第16條作出修訂，以“2011年7月1日”取代“2009年7月1日”。

政府當局的意見

政府政策

8. 政府當局認為，政府的政策是透過循序漸進的方式，勸阻吸煙、抑制煙草的廣泛使用，以及盡可能減低公眾受到二手煙的影響。這項政策已公布周知，亦已向世界衛生組織的《煙草控制框架公約》秘書處報告。此外，這項政策亦已在1982年制定的《吸煙(公眾衛生)條例》及多年來所作出的各項修訂中反映。上一次修訂是透過提交《修訂條例草案》而作出的，其中的修訂包括把法定禁煙區的範圍擴大至所有工作地方及公眾地方的室內區域，但列明場所的禁煙規定則根據該條例附表6第2部，暫緩至2009年7月1日才實施。政府已向審議《修訂條例草案》的法案委員會清楚表明，這項暫緩禁煙僅屬過渡安排，以協助若干行業適應規例上的轉變、改變經營模式，以及讓吸煙的顧客逐步適應法例規定。

9. 政府當局進一步認為，政府的政策是在適應期和暫緩禁煙期終止後，由2009年7月1日起在所有列明場所實施禁煙規定。這項政策已在該條例附表6第2部第2、8(2)(c)(i)、8(2)(c)(ii)及16條中反映。如果陳議員的條例草案獲得通過，將會把上述禁煙的生效日期大幅延後，有違列明場所在適應期過後須實施禁煙的政策原意。因此，政府當局認為就《基本法》第七十四條及《議事規則》第51(4)條而言，條例草案涉及把禁煙規定擴大至所有工作地方的室內區域的既定政府政策。

政府運作

10. 政府當局亦辯稱，如果條例草案獲得通過成為法例，即使條例草案所延長的禁煙豁免期設有限期，其結果亦會把過渡性條文的有效期大幅延長。這會對政府的程序造成明顯或實質的影響，因為在陳議員建議的整段延長的期間，政府無法根據該條例在列明場所執行禁煙規定，而這正是政府現行控煙政策的重要部分。政府當局認為就《基本法》第七十四條及《議事規則》第51(4)條而言，陳議員的條例草案涉及政府運作。

陳偉業議員的意見

11. 陳議員並不同意政府當局的意見，即他的條例草案涉及政府政策和政府運作。他辯稱其條例草案只是將實施列明場所的暫緩禁煙期延長，並非要改變政府的控煙政策。《修訂條例草案》所訂2009年7月1日的暫緩禁煙期期限是經由政府當局及法案委員會同意而制定的。因此，立法會有權修訂這個限期，而立法會亦不應放棄作出有關修訂的權力。

我的意見

12. 政府當局認為陳議員的擬議條例草案既涉及政府政策，也涉及政府運作。由於根據《基本法》第七十四條及按照《議事規則》第51(3)條，議員不得提出涉及政府運作的條例草案，我會先就此方面提出我的意見。

政府運作

13. 前立法會主席憑所作出的多項裁決而確立的原則是，要使一項法案不為《議事規則》第51(3)條所圈制，則該項法案不能對此條款所訂明的其中一個或多於一個範圍帶來實質影響。如果我要決定擬議條例草案涉及政府運作，政府當局必須令我信納，實施擬議條例草案會對行政機關的架構或程序造成明顯的影響，而有關影響並非僅屬暫時性質。

14. 按第10段所載，政府當局的意見並沒有提供任何資料，以證實政府有哪些程序會因延展過渡性條文而受到影響，以及該程序實際上會如何受影響。在沒有相關資料的情況下，我無法信納陳議員的條例草案涉及《議事規則》第51(3)條所指的政府運作。

政府政策

15. 前立法會主席憑所作出的多項裁決而確立的原則是，要使一項法案不為《議事規則》第51(4)條所圈制，則該項法案不能對政府政策帶來實質的影響，包括法例所反映的政策。

16. 陳議員辯稱，由於2009年7月1日這日期是由政府當局與法案委員會同意而訂定，並獲立法會通過的，因此，立法會有權作出修訂。我的意見是當《修訂條例草案》制定成為法例時，該日期便成為了在列明場所實施禁煙規定的政府政策的要素。

17. 至於陳議員在其解釋中指出，暫緩禁煙規定的建議是要協助該等場所“渡過經濟寒冬”，這是一項關乎優劣的論斷，而在根據《議事規則》作出裁決時，我不應考慮有關建議的優劣。

18. 我認為由2009年7月1日起在列明場所實施禁煙規定的現行政府政策，已在相關條文(即該條例附表6第2部第2、8(2)(c)(i)、8(2)(c)(ii)及16條)中清楚反映。陳議員的條例草案所提出的修訂，會將該等場所實施禁煙的日期延遲兩年，因此，陳議員的條例草案明顯是影響政府政策，而有關影響不可以說是微不足道或極小的。

我的裁決

19. 我的裁決是，陳議員的條例草案涉及《議事規則》第51(4)條所指的政府政策，因此必須取得行政長官的書面同意，方可提交立法會審議。

立法會主席曾鈺成

2009年5月11日

《2009年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》

政府當局就陳偉業議員擬提出的條例草案的意見及陳偉業議員的回應的摘要

陳偉業議員的條例草案的目的	政府當局的意見	陳偉業議員的回應
條例草案旨在修訂《條例》，將附表6第2部所提述的列明場所實施禁煙的日期延遲兩年，即由2009年7月1日延展至2011年7月1日。	<p><u>政府政策</u></p> <p>政府當局認為條例草案涉及《基本法》第七十四條及《議事規則》第51(4)條所指的政府政策。具體而言，條例草案涉及政府為保障公眾健康而限制煙草產品使用的既定政策，而這項政策已在2006年10月修訂的《條例》中清楚反映。</p> <p>政府的既定政策是透過循序漸進的方式，不鼓勵市民吸煙、抑制煙草的廣泛使用，以及盡可能減低公眾受到二手煙的影響。這項政策已公布周知，亦已向世界衛生組織的《煙草控制框架公約》秘書處報告。特區政府一直從多方面着手，包括立法、徵稅、宣傳、教育、執法和推行戒煙，以達成上述政策目標。多年來，政府當局的防止吸煙及控煙政策配合公眾期望，逐步加強。</p> <p>《條例》最初在1982年制訂，是政府當局限制煙草產品的使用、售賣和推廣以保障公眾健康的控煙工作之一。為配合整體控</p>	<p>陳議員並不同意政府當局的意見。</p> <p>陳議員認為條例草案只涉及延長暫緩禁煙期期限。由於該期限是由《修訂條例草案》委員會與政府商討後訂定的，並獲立法會通過，故立法會有權修訂該期限。陳議員辯稱條例草案並沒有更改控煙政策的內容，只是稍為延遲某些行業的禁煙落實日期。如果立法會任由政府褫奪修訂落實日期的權力，便是放棄自己應有的權利，日後行政機關便可以更獨裁地推行違背民意及公眾利益的政策。</p>

陳偉業議員 的條例草案的目的	政府當局的意見	陳偉業議員的回應
	<p>煙政策，政府當局多年來對《條例》曾作出多項修訂，以進一步保障公眾免受吸煙和二手煙侵害。上一次大規模修訂是透過向立法會提交《修訂條例草案》，提出多項修訂，包括把法定禁煙區的範圍擴大至所有工作地方及公眾地方的室內區域。</p> <p>立法會在 2006 年 10 月通過修訂《條例》後，法定禁煙區的範圍已擴大至所有工作地方及公眾地方的室內區域，但下列地方除外：</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 《條例》附表 2 第 2 部訂明獲豁免禁煙的區域；及 (b) 《條例》附表 6 第 2 部訂明暫緩禁煙直至 2009 年 7 月 1 日的列明場所(包括六類合資格場所)。 <p>政府當局已在就審議《修訂條例草案》而成立的條例草案委員會上清楚表明，在所有工作地方的室內區域實施全面禁煙是政府的既定控煙政策，上文所提述的暫緩禁煙，只是因應某些考慮因素而作出的過渡安排，有關考慮因素已載錄於 2006 年 10 月 13 日立法會《修訂條例草案》委員會報告(立法會 CB(2)35/06-07 號文件)的第 29 及 30 段。</p>	

陳偉業議員 的條例草案的目的	政府當局的意見	陳偉業議員的回應
	<p>因此，政府的政策非常清晰明確，就是在適應期和暫緩禁煙的期限過後，由 2009 年 7 月 1 日起在所有列明場所實施禁煙。這項政策已在《條例》附表 6 第 2 部第 2、8(2)(c)(i)、8(2)(c)(ii) 及 16 條中反映，這些條文全都說明列明場所須由 2009 年 7 月 1 日起實施禁煙。如條例草案獲得通過，將會把實施禁煙的生效日期大幅延後，有違列明場所在適應期過後須實施禁煙的政策原意。</p> <p><u>政府運作</u></p> <p>政府當局認為就《基本法》第七十四條及《議事規則》第 51(3) 條而言，條例草案亦涉及政府運作。</p> <p>根據《條例》所訂，在附表 6 第 2 部的過渡性條文的有效期於 2009 年 7 月 1 日屆滿後，在列明場所實施禁煙的規定便會即時生效，而政府亦會據此執行禁煙規定(例如第 3 條(禁止在某些指定區域內吸煙)、第 7 條(所訂罪行包括第 3 條的罪行)，以及第 IVB 部(當中包括與食物及衛生局局長所委任的督察的權力和職務有關的條文)等的規定)。如條例草案獲通過成為法例，即使條例草案所延長的禁煙豁免期設有限期，其結果亦會把過渡性條文的有效期大幅延長。政府當局認為條例草案會對政府</p>	

陳偉業議員 的條例草案的目的	政府當局的意見	陳偉業議員的回應
	<p>的程序造成明顯或實質的影響，因為在整段延長的期間，政府無法根據《條例》在列明場所執行禁煙規定，而正如上文所述，執行禁煙規定，正是政府現行控煙政策的重要部分。</p>	

簡稱

《條例》	《吸煙(公眾衛生)條例》(第 371 章)
條例草案	陳偉業議員擬提出的《2009 年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》
《議事規則》	《立法會議事規則》
《修訂條例草案》	《2005 年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》