

立法會

Legislative Council

立法會LS43/11-12號文件

研究於2012年1月20日刊登憲報的6項根據《公共巴士服務條例》 第5(1)條作出的命令的小組委員會文件

對《2012年路綫表令》所作修訂 (2012年第4號至第9號法律公告)

有關命令

有關的6項《2012年路綫表令》(下稱"有關命令")是由行政長官會同行政會議根據《公共巴士服務條例》(第230章)(下稱"主體條例")第5(1)條作出,藉以廢除在2011年作出的《路綫表令》(2011年第12號至第17號法律公告),並在新附表列出每間專營巴士公司有權經營公共巴士服務的指明路綫。有關命令旨在使巴士公司在2010年10月1日至2011年9月30日期間實施的服務改動得以正式確立。有關命令將於2012年4月1日起實施。

背景

2. 在2012年2月23日研究有關命令的小組委員會會議上,一名委員詢問立法會可否修訂有關命令,以便就服務詳情表的可偏離程度設立基準。

3. 小組委員會要求政府當局及小組委員會法律顧問的協助,就有關命令可否修訂及此等修訂(如有的話)可涉及的範圍,特別是在有關命令設立"基準"規定方面,提供意見。

有關命令作為附屬法例

4. 根據有關的立法會參考資料摘要(檔案編號:THB(T)L2/4/115),有關命令是以附屬法例作處理,因為該參考資料摘要載有立法程序時間表,有關命令以法律公告的形式刊登在憲報第2號法律副刊甲部,並提交立法會省覽。

5. 然而,《釋義及通則條例》(第1章)將"附屬法例"界定為"根據或憑藉任何條例訂立並具有立法效力的.....命令.....或其他文書"。儘管有關命令被稱作命令及當作附屬法例處理,但政府當局可首先澄清的是,有關命令是否確切具有立法效力,以回應下列各點:

- (a) 涉及有關命令的相關專營權的批予同是根據主體條例第5(1)條而作出，但它們並不被當作附屬法例，而是以一般公告的形式刊登憲報及不須提交立法會省覽；
- (b) 巴士路綫是"指定"而非"訂明"¹；
- (c) 現行的路綫表令並沒有在香港法例認可活頁版刊登；及
- (d) 有關命令看來沒有訂立任何操守規則，正如有關專營權看來亦沒有訂立這樣的規則。

立法會修訂附屬法例的權力

6. 有關命令如屬附屬法例，根據第1章第34(2)條，立法會可藉在立法會會議上通過決議，訂定將該附屬法例修訂，修訂方式不限，但須符合訂立該附屬法例的權力。確定以某種方式修訂有關命令的權力是否符合行政長官會同行政會議根據主體條例第5(1)條作出有關命令的權力，須考慮有關命令、相關條文(包括賦權條文)、所涉的專營權及服務詳情表。為此，法律事務部已於2012年2月29日致函政府當局，要求提供每間有關的巴士公司的專營權副本及服務詳情表樣本。

相關條文

7. 主體條例第5(1)條訂明，"行政長官會同行政會議可向已根據《公司條例》(第32章)註冊的公司批予權利，以在行政長官會同行政會議藉命令指明的路綫經營公共巴士服務"。該條由兩部分組成。首先，行政長官會同行政會議可向某間公司批予經營公共巴士服務的權利(專營權)。其次，適用於專營公司的路綫由行政長官會同行政會議藉命令指明。作出指明的權力應屬批予專營權的權力中不可或缺及不可分割的組成部分，否則後者便不會完整。

8. 第1章第40(2)(b)條訂明，凡條例授予權力批給牌照、政府租契、許可證，授予權限，給予批准或豁免，該權力包括就該項牌照、政府租契、許可證、權限、批准或豁免而施加合理條件的權力。

¹ 根據第1章第3條，"訂明"用於條例內或用於條例方面時，指由該條例或由根據該條例訂立的附屬法例所訂明。

9. 主體條例第5(1)條授予行政長官會同行政會議批予專營權的權力，以及為此目的而指明適用於專營公司的路綫的權力。第1章第40(2)(b)條看來是適用於這兩項權力的，故應可就路綫的指明而施加合理條件。至於可否加入與時間表、班次及巴士編配有關的條件，則視乎該等條件相對於有關路綫的指明是否合理。

擬議修訂

10. 若擬就有關命令提出的任何修訂涉及有關路綫的指明的任何條件，亦可能需要參閱專營權的條款、基於專營權而對運輸署署長作出的任何具約束力的任何事情，以及主體條例的任何相關條文²，以確定可否提出有關修訂。

對由公帑負擔的效力所施加的限制

11. 立法會修訂附屬法例的權力亦受制於《議事規則》第31(1)條所訂明對由公帑負擔的效力所施加的限制。即使某位議員就有關命令所提出的修訂根據第1章第34(2)條可獲接納，但有關修訂必須不能產生《議事規則》第31(1)條所訂明由公帑負擔的效力。

結論

12. 在有關命令加入"基準"作條件所存在的可能性，須視乎上文第9至11段所述的考慮因素。然而，任何在有關命令加入"基準"這類的條件的建議是否可根據第1章第34(2)條以"先訂立後審議的程序"，透過修訂有關命令的方式作出，將視乎有關命令是否屬附屬法例或行政命令：

- (a) 如有關命令屬附屬法例，則根據上述第34(2)條擬議提出的任何修訂，將須由立法會主席經考慮政府當局所提出的任何意見後作出裁決；

² 例如主體條例第12條：

"(1) 專營公司在專營期內的任何時間，均須維持達致署長滿意的程度的適當而有效率的公共巴士服務。

(2) 在不損害第(1)款的一般性的原則下，就本條例的任何目的而言，專營公司除非按照其專營權、本條例、任何根據其專營權或根據本條例作出的指示、要求或規定，以及任何計劃或任何根據第16A條作出的批准而維持和經營服務，否則不得被視為維持適當而有效率的公共巴士服務。"

- (b) 如有關命令不屬附屬法例，則須由行政長官會同行政會議另行發出行政命令加入有關的"基準"。

立法會秘書處
法律事務部
2012年3月7日