

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1984/06-07號文件

檔 號 : CB1/BC/2/05

《有毒化學品管制條例草案》委員會

目的

本文件旨在匯報《有毒化學品管制條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

背景

2. 《斯德哥爾摩公約》是國際公約，旨在透過限制持久性有機污染物^{註1}的製造及使用，以期最終消除這些污染物，以保護人類健康和環境，免受這些污染物可能造成的危害。《鹿特丹公約》旨在促進締約方在某些有毒化學品及除害劑的國際貿易中分擔責任和開展合作，保護人類健康及環境，免受此類化學品及除害劑可能造成的危害。該公約設立了一套強制性的事先知情同意程序，監控某些有毒化學品的進出口，並向締約方傳遞有關國家對進口該等化學品所作的決定。

3. 《斯德哥爾摩公約》於2004年11月11日在中華人民共和國(下稱"中國")，包括香港特別行政區(下稱"香港特區")生效。《鹿特丹公約》於2005年6月20日起在中國生效，但香港特區由於並無為遵行該公約所需的法例，未能完全遵行該公約。為使香港特區能遵行《斯德哥爾摩公約》及《鹿特丹公約》對非除害劑有毒化學品^{註2}的規定，政府當局建議提出一項條例草案，規管受該兩條公約其中任何一條規管的非除害劑有毒化學品。

^{註1} 持久性有機污染物是能長期持續存在於環境中的化學品，可遠程傳播並在生物體內的脂肪積聚。該污染物或會致癌，可對人體的神經系統、生殖系統及免疫系統構成損害，而受損害的程度則視乎該污染物的污染水平、攝入的頻密程度和時間長短而定。

^{註2} 非除害劑有毒化學品是指任何對人類健康或環境有潛在危害或不良影響的化學品，但不包括除害劑。

條例草案

4. 條例草案旨在規管非除害劑有毒化學品的製造、出口、進口及使用，包括於1998年9月10日通過的《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》或於2001年5月22日通過、有關持久性有機污染物的《斯德哥爾摩公約》所規管的非除害劑有毒化學品。

法案委員會

5. 於2006年5月26日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會由蔡素玉議員擔任主席，曾先後舉行過10次會議。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。除與政府當局研究條例草案外，法案委員會亦有在立法會網頁刊登公告，邀請公眾就條例草案表達意見，但至今未有接獲任何回應。

法案委員會的商議過程

6. 鑑於攝入有毒化學品(包括持久性有機污染物)會危害健康，同時該污染物會在體內積聚，法案委員會普遍支持條例草案規管此類化學品的政策意向。在商議的過程中，委員就在香港實施國際協議、加入新的公約及非公約化學品、管制制度的範圍、政府及公職人員的法律責任、僱主的法律責任及通知的送達等事項，提出了若干關注。

在香港實施國際協議

7. 法案委員會察悉，使國際協議^{註3}適用於香港的方法有多種。據法律顧問所述，慣常做法是在本地法例(通常在附表)中列明國際公約在香港具有法律效力的相關部分(不論有否經過適應化修改)。在這做法下，國際公約經由立法會制定為在香港具有法律效力的條文，是清楚和明確的。然而，在條例草案及當年的《2005年廢物處置(修訂)條例草案》中，政府當局只就有關的國際協議加入一項一般性提述條文，而沒有明確界定的範圍。此舉會造成不明確及模棱兩可的情況，尤其是有關協議日後的修訂可無須經立法程序，作出切合香港本地需要的適應化修改，亦可在香港具有法律效力。她指出，《斯德哥爾摩公約》及《鹿特丹公約》的範圍較條例草案廣泛，而除條例草案以外，其他條例亦有就實施該兩條公約訂定條文。由於條例草案並無列明該兩條公約中適用於香港的有關條文，受影響行業可能難以識別該兩條公約的規定。

8. 政府當局解釋，當局於有關許可證及就處置受管制化學品作出指示的條文中明文提述公約規定，以便對"署長"(條例草案所界定者)委以法定責任，使其在行使條例草案所賦予的權力時，須顧及該兩條

^{註3} 國際協議包括香港與其他司法管轄區訂立的國際協議，亦包括中央人民政府所訂立而適用於香港的國際協議。

公約的規定，並明確規定署長須以不抵觸該兩條公約的方式行使條例草案所訂的權力，就其行使該等權力作出限制。相對於不對該兩條公約的規定作明文提述，對該等規定作明文提述的好處，是令法例更加清晰，訂明該兩條公約的規定為行使條例草案所訂法定權力的有關考慮因素。納入該等條文，亦有助讀者理解署長可行使法定權力的範圍及須執行其法定職責的程度，以及署長有否在條例草案下妥為行使權力和執行職責。

9. 然而，法案委員會察悉，法律顧問認為有需要清楚訂明該兩條公約中適用於條例草案的部分，以便業界遵守，尤其是該兩條公約所訂的規定例如"以符合環保方式棄置"及"最佳實踐"等，用語意義含糊，須予澄清。此外，署長的權力範圍應可確實釐清，以確保法律清晰明確。就該兩條公約的規定作出一般性提述，會令署長的權力範圍含糊不清，實不可取。委員察悉，《2005年廢物處置(修訂)條例草案》委員會曾提出類似的關注，而政府當局其後同意刪除該一般性提述條文。為確保香港實施國際協議時能貫徹一致，法案委員會將此事轉交司法及法律事務委員會作進一步討論。

10. 據政府當局所述，條例草案旨在訂明除非根據和按照活動許可證的規定進行，否則禁止進口、出口、製造和使用非除害劑有毒化學品。條例草案亦賦予權長權力發出有關受管制化學品的活動許可證、將許可證續期、暫時吊銷及取消許可證，以及施加或更改許可證條件。因此，條例草案提供了一個法律架構，讓當局可以不抵觸《斯德哥爾摩公約》及《鹿特丹公約》規定的方式管制有毒化學品。雖然條例草案並未盡列所有公約規定，署長在決定會否及如何行使酌情決定權時，有權考慮他認為相關的因素，例如有關某受管制化學品危害性的新科學研究、不斷轉變的國際環保標準或外國的做法。鑑於條例草案的目的之一，是使《斯德哥爾摩公約》及《鹿特丹公約》適用於香港，只要不抵觸條例草案的明確規定，署長可顧及該兩條公約的相關規定，以符合公約規定的方式執行其法定職能。此外，行政法律的施行，會對署長行使該等酌情決定權施加法律限制，包括該等權力必須本着真誠和為正確的目的行使，以及署長不得容許自己受不相關的考慮所影響。政府當局亦指出，普通法中有一個推定，即使沒有明文規定，立法機構並無意訂立違背國際義務的法例。因此，條例草案的條文如有含糊之處，該條文將以支持實施公約規定的方式詮釋，只要該釋義與條例草案的明訂條文沒有抵觸。然而，因應委員的意見，以及事實上即使沒有明文提述，署長仍可以已顧及並符合公約規定的方式繼續執行其法定職能，政府當局會考慮從條例草案中刪除對該兩條公約的規定的提述。

11. 法案委員會關注到，如容許署長在執行法定職能時參考條例草案所列明的公約規定以外的規定，這會意味公約規定其後的任何修改，均可無須作出本地適應化修改而在香港具有法律效力。法案委員會亦察悉，法律顧問認為，政府當局為回應委員的要求而同意刪除一般性提述條文，同時仍認為可容許署長參考條例草案所列明的公約規定以外的規定，這並非理想的立法程序。就此方面，法案委員會曾考

慮重新在條例草案中加入一般性提述條文的方案，但認為如重新在條例草案中加入該一般性提述條文，是倒退的做法。

12. 政府當局解釋，雖然在發出許可證、將許可證續期及暫時吊銷許可證等方面，署長獲賦予廣泛的酌情決定權，但他須在條例草案條文所賦予的權力範圍內行使其酌情權。再者，在參考公約規定時，他亦不可超越條例草案的規定範圍行事。就此方面，政府當局擬動議委員會審議階段修正案(下稱"修正案")，以便在條例草案中刪除有關該兩條公約的一般性提述條文。

加入新的公約及非公約化學品

13. 法案委員會察悉，受條例草案管制的有毒化學品包括公約及非公約化學品。對非公約化學品應用相同管制制度的目的，是容許當局能較靈活地管制非公約化學品，以保護公眾健康及環境，因為要將此類有毒化學品納入該兩條公約內，可能要經過多年時間。在法例中加入新的公約及非公約化學品，會以先訂立後審議的程序處理。

14. 由於香港有義務規管公約化學品，委員並不反對以先訂立後審議的程序處理涉及加入公約化學品的修訂。然而，他們認為，對於涉及非公約化學品的修訂，則應以先審議後訂立程序處理的決議案的形式提出，讓立法會有較多時間進行審議，同時亦應考慮將公約及非公約化學品分開以不同附表指明。據政府當局所述，條例草案的政策意向，是對有毒化學品施加相同的法定管制，而不論該等化學品是否為該兩條公約涵蓋。因此，不宜將公約及非公約化學品分開以不同附表指明。然而，由於將非公約化學品納入條例草案附表1或附表2前，當局會先諮詢公眾，故對於以先訂立後審議程序還是以先審議後訂立程序處理的決議案方式，提出有關加入非公約化學品的修訂，當局並沒有強烈意見。因應委員的意見，當局會動議修正案，訂明涉及加入或刪除非公約化學品而對附表1或2作出的修訂，須經立法會批准。

管制制度的範圍

15. 法案委員會亦曾研究條例草案為規管受管制化學品的製造、出口、進口及使用所訂的管制範圍。

16. 委員察悉，就任何受管制化學品而言，"製造"包括安排製造該化學品。他們指出，該詞句或會令人誤以為條例草案將涵蓋在製造過程中無意產生的化學品副產品，而這實非當局的政策意向。據政府當局所述，"製造"一詞涉及一個意圖或蓄意的行為去製造某些東西，但並不包括在製造另一些東西時所無意產生及釋放的受管制化學品。定義中"安排製造該化學品"此詞句亦不包括此情況。此詞句旨在包括某人要求另一人代表他製造一種化學品的情況。因應委員的關注，政府當局已覆檢"製造"的定義，以求適當地剔除在製造過中無意產生而屬受管制化學品的副產品。

17. 關於受管制化學品的"使用"，委員問及是否包括該等化學品的"銷售"。鑑於條例草案對受管制化學品的"管有"缺乏監管，他們對不小心使用／管有／貯存此類化學品的潛在危險表示關注。政府當局解釋，《斯德哥爾摩公約》或《鹿特丹公約》均無意對有毒化學品的純粹管有加以禁止。海外經驗亦顯示，當地的規管範圍主要涵蓋公約化學品的製造、使用、進口和出口，因此未必適宜把條例草案的規管範圍擴及此等化學品的管有。此外，將管制範圍擴及管有化學品會有遠較現時廣泛的影響，而屆時貯存及運送此等化學品均須領有許可證。由於管有任何受管制化學品是4種受規管活動(即進口、出口、製造和使用)的組成部分，根據條例草案發出的許可證將包含有關妥善管有該等化學品的條件。該許可證亦會包含限制將該等化學品轉移予第三者的條件。此外，由不妥善貯存或處理化學品所導致的環境污染，可受現行的環保法例所規管。

18. 委員關注到，如管有受管制化學品不受條例草案規管，政府當局可如何處理來源不明的受管制化學品與含有此類化學品的產品一起存放此情況。政府當局解釋，上述情況將會是有關非法使用受管制化學品的懷疑個案。政府當局可立即採取行動跟進，並展開徹底調查。視乎搜集所得的進一步證據，該個案可作為提出檢控的依據。

政府及公職人員的法律責任

19. 法案委員會曾研究條例草案對政府的約束力，以及政府及公職人員未有遵行條例草案條文的法律責任。據政府當局所述，政府的法律政策是不會就規範性質的罪行，向政府及公職人員施加刑事法律責任，而在沒有明訂條文的情況下，若可以證明遵行法規會損害政府的利益，有關的公職人員將享有豁免權。

20. 然而，法律顧問指出，一如司法及法律事務委員會在2006年7月7日向內務委員會提交的文件所載，刑事法律責任的問題屬政策事宜，與憲制或法律原則無關。如提交立法會的立法建議所施加的法律責任對政府亦具約束力，有關公職人員在執行公職責任時可否免除刑事法律責任的問題，應按個別情況考慮。個別法案委員會可決定應否在條例草案中納入刑事法律責任豁免權。若納入豁免權，便須在有關的條例草案中清楚訂明。

21. 政府當局解釋，大部分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。政府所持的態度是，該項法律政策須予保留，並認為適宜在顧及海外經驗的情況下，對整體情況繼續作出檢討，而不是對奉行已久的做法作徹底變革。若某政府部門或公職人員觸犯本條例(如獲制定為條例)，有關當局會依循政府現行做法，將該個案即時交由有關部門的一名高級官員處理。該名官員會要求有關公職人員立即採取行動作出補救。假若該名人員因行為失當而沒有遵從有關的法定規定，該名人員可能會根據既定的公務員事務規例受到紀律處分。基於委員關注到條例草案的條文必需清晰，政府當局答允加入以《非應邀電子訊息條例草案》的修正案為藍本的明訂條

文，述明政府及公職人員可免除刑事法律責任。當局亦會在條例草案加入一條免除公職人員民事法律責任的明訂條文。

僱主的法律責任

22. 法案委員會察悉，如因某人的僱員的作為或在與某人的僱員的作為有關連的情況下，根據本條例(如獲制定為條例)對該人提起法律程序，則在該法律程序中，該人不得以證明其僱員沒有獲該人授權而作出該作為，作為免責辯護。在沒有相反證據的情況下，該僱員所知道的任何重要事實須視為僱主已知道的事實。委員關注到，按照現時的草擬方式，該等條文會對僱主施加嚴格法律責任，要其為僱員未獲其授權的作為承擔法律責任。該等條文與普通法不符，而根據普通法，只有在僱員獲僱主授權而作出錯誤作為的情況下，僱主才須為僱員的侵權行為承擔法律責任。他們又質疑僱主可引用哪些免責辯護。舉例而言，僱員在非受僱期間使用僱主管有的有毒化學品，可以不知道該化學品為受管制化學品作為免責辯護，但僱主如知道該化學品為受管制化學品，則不可引用同樣的免責辯護。

23. 關於此事，政府當局解釋，有關的政策意向是使僱主對其僱員的作為承擔適當的法律責任。如沒有該等條文，僱主可辯稱其僱員的作為未獲授權以開脫其法律責任，而控方卻很難反證，因為僱主可能曾對僱員發出指令，但他卻不在犯罪現場。儘管如此，僱主仍可享有依憑法律辯護的權利。他可提出相反證據反駁推定，並證明他不知道該僱員所知道的相關事實，同時證明他並不知道，以及即使作出合理努力亦不會能夠知道有關化學品是受管制化學品。鑑於委員提出關注，政府當局答允動議修正案，訂明如僱員觸犯本條例(如獲制定為條例)，其僱主也可能須為該罪行負上法律責任。如僱主作出證明而令法庭信納有關罪行是在他不知情或不同意的情況下所犯的，並且他已作出一切合理應盡的努力以防止該罪行發生，即可以此作為免責辯護。

通知的送達

24. 鑑於條例草案訂明，沒有遵從署長所作的任何指示，即屬觸犯嚴格法律責任罪行。委員曾研究未能收悉署長按條例草案所訂的送達方式送達的通知，是否可作為免責辯護的問題。政府當局解釋，根據本條例(如獲制定為條例)須予或准予送達的通知，只要指明的送達方式已獲遵守，該通知將可視為已被妥為送達，而被要求或准予送達通知的人也將被認為已履行其職責或已行使權利將該通知送達。除非控方不能令法庭信納該推定可以生效，否則，未能收悉通知不可用作免責辯護。儘管如此，被告人可就此罪行引用普通法中的誠實及合理相信的免責辯護，但此免責辯護不會影響有關送達方式的條文，而該條文是結論性的。要確立該項免責辯護，被告人須舉證令法庭信納，他合理及誠實相信並無有關指令加諸於他，又或他已遵行該等指令。至於"合理及誠實相信"的免責辯護能否確立，則須由法庭裁決。

25. 法案委員會亦曾審議條例草案的其他技術性質的事宜。

建議

26. 法案委員會建議在2007年7月11日恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢內務委員會意見

27. 內務委員會於2007年6月22日的會議上支持法案委員會提出在2007年7月11日恢復條例草案二讀辯論的建議。

立法會秘書處

議會事務部1

2007年6月26日

附錄I

《有毒化學品管制條例草案》委員會

委員名單

主席 蔡素玉議員, JP

委員 單仲偕議員, JP
余若薇議員, SC, JP
梁君彥議員, SBS, JP

(總數：4名議員)

秘書 余麗琼小姐

法律顧問 黎順和小姐

日期 2006年6月28日