

香 港 人 權 監 察

HONG KONG HUMAN RIGHTS MONITOR

香港上環文咸西街 44-46 號南北行商業中心 602 室
Room 602, Bonham Commercial Centre, 44-46 Bonham Strand West, Sheung Wan.

電話 Phone: (852) 2811-4488 傳真 Fax: (852) 2802-6012

《法例發布條例草案》意見書 2011 年 1 月

1. 《法例發布條例草案》(《草案》)的其中一個目的是授權律政司司長，對條例作出編輯修訂及修正。

《基本法》下的立法權力

2. 《基本法》第 66 條訂明：「香港特別行政區立法會是香港特別行政區的立法機關。」

3. 第 73(1)條規定，香港特別行政區立法會行使的職權包括：「根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律」。

4. 《基本法》清楚指出，立法會是香港制訂法律的機關。但《草案》第 12 條賦予律政司司長對法例作出數種編輯修訂的權力，這些修訂無須立法會通過，只需載於編輯修訂紀錄內，並在認可網頁發布即行生效。儘管《草案》訂明這種編輯修訂不得改變任何條例的效力，但律政司司長這種修訂法律的權力，是否有僭奪《基本法》中的立法會的立法職權，違反《基本法》規定的立法程序，仍須進一步研究。

立法過程無透明度和多方參與

5. 此外，人權監察擔憂，《草案》下律政司司長的編輯修訂程序，忽視公眾事前的知情和被諮詢的權利，亦無機制和措施預防和阻止不當的修訂。若律政司司長在行使《草案》下的編輯修訂權力時，無論是無意或有意地犯錯，編輯修訂有改變原有條例效力的性質，修訂已造成既定的事實，公眾、法律界人士、甚至立法會議員都難以發現和阻止。只能事後透過司法覆核等途徑去解決，該有關條例修改發布為一些公眾所帶來的困擾卻可能已經不能挽回了。

6. 人權監察認為，《草案》下的修訂程序，應以附屬立法的程序進行，令立法會保留最終的審核權和立法權的同時，亦保留了政府需要向立法會提交《立法會參考資料摘要》(Legislative Council Brief)，立法會法律顧問要作起碼的研究和提供評論，公眾和公民社會有諮詢期可以獲得起碼的資訊和發表意見的機會，公眾和立法會有意見時，議會內外都可能有辯論的機會，政府亦有進一步解釋、答辯和尋求支持的需要和過程。

7. 若《草案》下作的修訂，不能採用附屬立法程序進行時，應採納以下的法定保障機制和措施，訂明事前公布資訊、諮詢公眾和社會討論程序，確保公眾有知情的機會(如律政司提出的)和獨立的批評資訊和討論，和審議令公眾可以及時意覺到問題，發表意見，要求改善甚或提出反對：

- (a). 在編輯修訂發布前向立法會提交有關的《立法會參考資料摘要》，並公布和諮詢公眾和立法會議員意見；
- (b). 立法會法律顧問就律政司司長所作的編輯修訂，在該條例發布前向立法會提供其法律意見；
- (c). 有關的資料和意見應及時寄存在律政處和各區政務處諮詢中心和上載互聯網供公眾查閱和發表意見；
- (d). 若在指定期間有任何議員分別或聯名書面提出要求，有關的修訂至少須以附屬法律的方式立法，如屬重要爭議或重要改變，例如涉及重大的金額變動等，更應以正式條例草案的方式。

8. 根據《草案》第 15 條，律政司司長須編訂及備存一份就其編輯修訂的紀錄。人權監察認為，除編訂及備存外，《草案》亦須指明律政司司長須將有關紀錄向公眾發布，包括確保公眾可以輕易地在圖書館免費查閱，或在任何時間在網上免費查閱。

廣闊寬鬆而實質的「修正」權力

9. 《草案》第 17 和 18 條給予律政司司長權力提出附屬立法，對一些類別的法例，作實質的「修正」，而該等類別過度廣闊寬鬆，有收窄的必要。

10. 人權監察認為：如果修改可能削弱任何對人權的保障，又或涉及重要的爭議或改變，則必須以條例草案的方式正式立法修訂。

11. 為此，人權監察要求政府和立法會對《草案》作相應的修改，並加入條文，以訂明這些保障。