

《2013 年產品環保責任（修訂）條例草案》委員會

在二零一三年十一月廿九日的第八次會議上，《2013 年產品環保責任（修訂）條例草案》（下稱「《條例草案》」）委員會要求當局跟進若干議題。本文件載述當局的回應。

- (a) 就立法會文件編號 LS17/13-14 條第 6 段提供法律理據；
- (b) 就委員提出的意見，即認為應規定那些具行政能力的零售商要向政府提交關於派發塑膠購物袋的資料紀錄，以評估擴大塑膠購物袋環保徵費計劃（下稱「徵費計劃」）的成效，政府應重新考慮提出委員會審議階段修正案（下稱「修正案」）以吸納此意見；

2. 我們一直根據下列框架，考慮以「雙軌制」擴大徵費計劃的建議的合憲性問題。

- (a) 我們需要考慮平等和不受歧視的權利受《香港人權法案》第 22 條和《基本法》第 25 條所保障；
- (b) 根據胡志偉議員的初步建議，與其他規模較小的零售商比較，若僅向「具規模的零售商」施加某些循規要求，則這些「具規模的零售商」將可算作受到較差的待遇。在立法會文件編號 LS17/13-14 中，立法會秘書處法律事務部對上述差別待遇是否基於《香港人權法案》第 22 條「其他身份」提出疑問。如果牽涉《香港人權法案》第 22 條及/或《基本法》第 25 條，該差別待遇必須可通過「理據測試」（參閱立法會文件 CB (1)2667/11-12 (01)）。

《香港人權法案》第 22 條的適用範圍

3. 根據立法會文件編號 LS17/13-14，營業額、零售面積及在香港經營店舖的數目並不屬於個人特質，因此不屬於《香港人權法案》第 22 條所述的「其他身份」。

4. 根律政司的意見，就差別待遇構成的歧視是否須要基於一些與生俱來的和個人無法改變的「個人特質」、或是否只須要基於任何形式的具有識別的特徵¹，有關案例均有不同的詮釋。聯合國人權事務委員會（下稱「人權委員會」）並沒有就《公民權利和政治權利國際公約》第 26 條（已納入《香港人權法案》第 22 條）²的「其他身份」一詞提供一個全面而徹底的定義；相反，人權委員會傾向**按個別案件的情況**，以決定有關投訴是否涉及歧視³。

5. 立法會文件編號 LS17/13-14 引用由馮驊法官判定的 *Financial Services and Systems Ltd 訴 律政司司長*⁴案。雖然在 *Financial Services and Systems Ltd 訴 律政司司長*案中，法院將《香港人權法案》第 22 條的「其他身份」解釋為指「個人特質」，但這並未有排除其他法庭可在往後的案件中，裁定「具規模的零售商」與其他規模較小的零售商之間的差別待遇若是基於它們的店舖大小和經營規模，乃屬基於「其他身份」的歧視。以下幾點值得留意：

- (a) 馮驊法官只是認為「註冊中醫」和「表列中醫」之間的差別待遇並非基於任何「個人特質」，因此《香港人權法案》第 22 條並不適用；他沒有進一步闡述何謂《香港人權法案》第 22 條下之「個人特質」。
- (b) *Financial Services and Systems Ltd* 案為原訟法庭於二零零七年七月的決定。馮驊法官對「其他身份」一詞的適用範圍的解釋似乎並沒有被其後的

¹ 參考：“*Human Rights Practice*”，by Simmor & Emmerson (looseleaf, March 2012), at para. 14.013。

² 《公民權利和政治權利國際公約》第 26 條和《香港人權法案》第 22 條訂明—

「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。」

³ 參考：“*The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*”，by S Joseph, J Schultz and M Castan (3rd edn, 2013), para. 23.27。

⁴ 案件編號: HCAL 101/2006。

案件引用、或應用於其後的案件；也沒有被審理上訴的法庭考慮。

- (c) 馮驊法官曾引用英國上議院 *R(S) 訴 Chief Constable of South Yorkshire Police* [2004] 1 WLR 2196 一案；而此案又引用歐洲人權法庭就 *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen 訴 Denmark* (1976) 1 EHRR 711 一案的決定。然而英國的法庭和歐洲人權法庭的案例似乎已就《歐洲人權公約》⁵第 14 條中「其他身份」一詞的適用範圍有新發展。有關詳情，請參閱附件。

6. 政府當局須確保政府提出的政策不會損害《基本法》和《香港人權法案》提供的保障。自原訟法庭就 *Financial Services and Systems Ltd* 案的判決後，英國的法庭和歐洲人權法庭已就《歐洲人權公約》第 14 條的「其他身份」一詞作出澄清，認為基於「其他身份」作出的差別待遇不只限於基於一些與生俱來的、和個人無法改變的「個人特質」。目前我們還未清楚香港的法庭是否會採取類似的方法，去考慮《香港人權法案》第 22 條「其他身份」一詞的適用範圍。在這情況下，政府當局只可以謹慎的態度去考慮差別待遇是否合理。

「理據測試」

7. 胡志偉議員曾解釋，他的建議（即施加某些循規要求）旨在方便日後評估擴大徵費計劃的成效。據我們了解，胡志偉議員初步建議對「具規模的零售商」施加循規要求，理由是它們將能夠吸納因要符合循規要求而產生的相關行政成本。在進行「理據測試」時，我們注意到：

- (a) **該差別待遇是否與該正當目標有合理的關連？**
從統計上來說，按胡志偉議員定義的「具規模的零售商」的數量並非整個零售業界情況的代表性樣本，所以我們很難只根據從「具規模的零售商」得到的有限數據，而對徵費計劃的成效作出任何

⁵ 《歐洲人權公約》第 14 條對應《香港人權法案》第 1(1)條，後者訂明享受《香港人權法案》下的權利應不分區別。

有意義的統計分析。事實上，根據二零一二年進行的堆填區調查發現，近八成棄置於堆填區的塑膠購物袋是屬於「其他膠袋」，無法識別其派發源頭⁶。具規模的零售商所派發的塑膠購物袋一般都印有識別標誌，因此可以較輕易地在堆填區調查中被識別出來，而這些被識別到的塑膠購物袋不會被計入「其他膠袋」的類別。即使這兩成可識別的塑膠購物袋均由胡志偉議員定義的「具規模的零售商」所派發，事實上其中一半（即超過所有塑膠購物袋棄置量的一成）是由麵包餅食或餐廳熟食店類別的店舖派發；這類零售店舖所派發的塑膠購物袋，在擴大徵費計劃下，相信大部分均會獲豁免。

(b) **該差別待遇是否沒有超過為達致該正當目標而需要的程度？**在進行「理據測試」時，有關的待遇差別須與所要達致的正當目標相稱，即不能超過為達致該正當目標而需要的程度，並應在可能的情況下有客觀的事實根據。胡志偉議員仍未澄清他是否意欲要求「具規模的零售商」作出登記，或相關要求的資料是否須準確無誤和詳盡，以及是否須就相關要求引入審查和罰則-

(i) 如果不將登記和審查定為法定要求，或不就虛假或不正確提供資料訂立罰則，則我們不能保證有關數據的準確性；而據此所收集到的數據對擴大徵費計劃的成效評估，將提供更小的參考價值。這將引起第7(a)段的疑問。

(ii) 倘有嚴格的循規要求，「具規模的零售商」將承受很大的行政負擔和循規成本。這將需要理據支持，以證明這做法並無超過為達致該正當目標而需要的程度。

⁶ 「其他膠袋」是指那些沒有任何可辨認的標誌或記號的塑膠購物袋，因此不能被適當歸類到個別具體的零售類別。最普遍的是那些白色或紅色的背心袋。在 2012 年進行的堆填區調查顯示，80%棄置於堆填區的塑膠袋屬於「其他膠袋」。

實際上我們一直是根據堆填區調查，監察膠袋在堆填區棄置的情況；而堆填區調查是比較全面和一致的方法；這類調查並不會對零售商構成差別待遇。

(c) **劃定的準則是否已適度反映差別待遇與正當目標的合理關連，而非任意劃定？**正如我們在立法會文件 CB(1)112/12-14(01)所述，胡志偉議員相信「具規模的零售商」的業務運作及紀錄定必已經電腦化，因此有能力遵循他所訂定的各種要求。這個推論不無問題。在實際情況下，某人可以經營三間零售店而各店是銷售不同產品的；亦有可能涉及家族企業，其中個別零售店分別由不同的家庭成員負責經營，而彼此並沒有形成任何業務網絡。又或者，三間零售店都可以是以現金交易模式經營的報紙檔。現階段我們還未能從胡志偉議員方獲得更多資料，以理解他劃定「具規模的零售商」的準則的方法，以及這差別待遇如何達致其正當目標(即評估擴大徵費計劃成效)。

8. 原則上，政府不會推行任何未能明確確立合法性的建議(包括提出修正案)。基於所得的資料，現階段我們沒有足夠理據，以證實胡志偉議員的初步建議將可通過「理據測試」。更重要的是，我們在制訂政策時，曾承諾在切實可行的情況下，在零售行業維持公平的競爭環境。

(c) **考慮在擴大徵費計劃之後設立一段寬限期，期間只會向首次犯罪者提出警告，而不會發出定額罰款通知書；以及**

9. 藉立法會文件 CB(1)432/13-14(01)，我們提出了另外一種立法模式，以修正案處理就擴大推行徵費計劃有關的保留及過渡性安排和其他運作事宜，把若干條文加入《條例草案》，以便對《產品環保責任條例》(第 603 章)和《產品環保責任(塑膠購物袋)規例》(第 603A 章)作出必須的修訂。根據這種立法模式，我們將指明具體的生效日期，而不會留待環境局局長在憲報刊登生效日期公告時才作出決定。讓持分者和公眾人士知悉具體的生效日期，可以向他們

發出明確的訊息，讓他們感受到緊迫性和確定性，有助於零售業、政府和其他持分者籌劃必要的準備工作。

10. 正如我們向法案委員會解釋，我們需要大約十二個月（從《條例草案》獲通過起計），擴大推行徵費計劃才可實施。在此期間，我們要安排必要的宣傳和公眾教育活動，以便零售業界就擴大推行徵費計劃作好準備。這段條例生效前的公眾教育期，應可達到議員所建議「寬限期」的目的。在此期間，我們會向業界提供建議，協助他們制訂內部指引，確保零售業界的運作模式將符合法律規定。

11. 《條例草案》沒有設定法定機制，規定在生效日期後提出起訴之前必須事先警告。規定必須作先作警告可能會削弱阻嚇作用，因為即使是嚴重的違規個案，如系統性違規，我們也必須首先發出警告。實際上，「公共教育」是成功擴大推行徵費計劃的關鍵所在。我們將繼續推廣「自備購物袋」文化，這樣也可以促進循規。

(d) 檢討建議的第 28A(4) 條就指明罪行所定的 2,000 元定額罰款是否合理。

12. 定額罰款制度可以免除法庭處理簡單而明確的個案，對緩解法庭的壓力非常有用。同時，犯事人如果認罪，亦有機會通過支付定額罰款解除法律責任，而毋須出庭應訊。原則上，定額罰款的水平，應反映罪行本身的嚴重性，也應與類似罪行的罰則一致。

13. 目前建議 2,000 元的定額罰款，對應截至二零一三年五月在現階段計劃下所有六項定罪的罰款水平⁷。法案委員會曾於二零一三年十月二十二日對有關條文（即建議的第 28A(2) 條）進行逐項審議，並沒有就的建議的罰款水平提出意見。我們持開放態度，歡迎委員進一步的意見。

環境保護署

二零一三年十二月

⁷ 自《條例草案》於二零一三年五月提交立法會之後，有一項新增的定罪，犯罪者被處罰款 1,500 元。

有關「其他身份」一詞的適用範圍的新案例

英國上議院

在 *R(RJM) 訴 Secretary of State for Work and Pensions* [2008] UKHL 63 一案中，英國上議院認為歐洲人權法庭的判決表明，「其他身份」一詞的定義不應被《歐洲人權公約》第 14 條下所明確禁止的理由過分限制（第 43 段）。它也確認在《歐洲人權公約》第 14 條下所指的「個人特質」的構成，沒有清晰的界線：

「[在 *Kjeldsen , Busk, Madsen and Pedersen 訴 Denmark* (1976) 1 EHRR 711 案，及其後的一些案件中，歐洲人權法庭對『個人特質』的表達]並非一個確切的演繹；於我看來，以二重的方法來演繹其意義是沒有幫助的。『個人特質』更像是一系列的同心圓；最具個人特質的，是那些與生俱來的、大多無法改變的、和與個人特性緊密相連的特質.....。其他獲取的特質在同心圓的外圍；相對起他們是什麼人，這些特質其實與他們所做的、或者發生在其身上的更有關；而這些都可能被[《歐洲人權公約》]第 14 條所涵蓋...。那些個人特質越處於外圍、或越具爭議性，就越不可能來自（難有理由支持對此歧視的）最敏感的区域.....」

[以上為中文繙譯]

歐洲人權法庭

在 *Clift 訴 United Kingdom, Application No.7205/07* 一案於二零一零年七月十三日的決定中，歐洲人權法庭決定受理由 Clift 提出的申請：

「[歐洲人權法庭]一直提到需要一個基於『個人』特質的明顯區別，才可引用[歐洲人權公約]第 14 條，然而...**透過該條文賦予的保護，並不局限於基於一些與生俱來和個人無法改變的個人特質而作出的差別待遇。**因此縱使政府辯稱在此案上採用*同類*的釋義是適當的，都不一定排除申請人所依據的區別。」（文中的強調為編者所加）

[以上為中文繙譯]