

立法會 *Legislative Council*

立法會 LS10/16-17 號文件

2016 年 11 月 25 日內務委員會會議文件

《私營骨灰安置所條例草案》 法律事務部報告

I. 摘要

1. **條例草案** 條例草案以於 2014 年提交第五屆立法會的《私營骨灰安置所條例草案》為藍本，旨在：
 - (a) 就用作存放人類遺骸經火化後遺留的骨灰("骨灰")的私營骨灰安置所的領牌事宜，包括設立私營骨灰安置所發牌委員會，訂定條文；
 - (b) 施加處置骨灰的責任；及
 - (c) 訂定其他條文以處理相關事宜，以及就對其他條例作出相應或相關的修訂，訂定條文。
2. **公眾諮詢** 政府當局分別在 2010 年 7 月和 2011 年 12 月進行兩輪公眾諮詢，並在 2013 年進行營商環境影響評估研究。2016 年 7 月，政府當局與不同持份機構舉行會議。
3. **諮詢立法會事務委員會** 政府當局於 2016 年 11 月 8 日向食物安全及環境衛生事務委員會簡介條例草案的要點。委員普遍支持盡早提交條例草案，但同時提出了多項關注。
4. **結論** 法律事務部正審研條例草案在法律及草擬方面的問題。鑒於條例草案就規管本港的私營骨灰安置所訂定新的法律制度，現建議成立法案委員會，對條例草案詳加研究。

II. 報告

條例草案的首讀日期為 2016 年 11 月 23 日。議員可參閱食物及衛生局於 2016 年 11 月發出的立法會參考資料摘要(檔號：FH CR 2/3751/07)，以了解進一步詳情。

條例草案的目的

2. 條例草案旨在：

- (a) 就用作存放人類遺骸經火化後遺留的骨灰("骨灰")的私營骨灰安置所的領牌事宜，包括設立私營骨灰安置所發牌委員會("發牌委員會")，訂定條文；
- (b) 施加處置骨灰的責任；及
- (c) 訂定其他條文以處理相關事宜(例如條例草案下的執法條文和上訴機制)，以及就對其他條例作出相應或相關的修訂，訂定條文。

背景

3. 2014 年 6 月，政府當局向第五屆立法會提交《私營骨灰安置所條例草案》("2014 年條例草案")，藉以規管私營骨灰安置所。一個法案委員會("前法案委員會")隨後成立，以研究 2014 年條例草案。前法案委員會的委員就 2014 年條例草案提出多項關注。為回應他們的關注、各團體的意見、前法案委員會法律顧問的查詢，以及為落實政府當局提出的經修訂或進一步建議，政府當局合共對 2014 年條例草案提出 547 項全體委員會審議階段修正案("修正案")。

4. 議員可參閱前法案委員會的報告("前法案委員會報告")(立法會 CB(2)1843/15-16 號文件)，當中載述前法案委員會對 2014 年條例草案(包括政府當局的修正案)¹的意見；立法會 CB(3)772/15-16 號文件，當中載述政府當局的整套修正案；以及

¹ 舉例而言，前法案委員會察悉，在政府當局進行檢討後，日後或需修訂某些立法條文，例如有關在住宅以人造物料形式存放骨灰的條文(見前法案委員會報告第8至11段)。對於不會在附屬法例中訂明但違者可受刑事處罰的某些規定，前法案委員會也表達了關注，惟基於若干理由而同意有關安排(見，舉例而言，前法案委員會報告第41段)。應前法案委員會要求，政府當局承諾密切注視2014年條例草案(如獲通過的話)的實施情況、在有需要時就條例提出修訂建議，以及必定會在條例制定約3年後進行檢討(見，舉例而言，前法案委員會報告第143(a)段)。

政府當局的文件(立法會 CB(2)1860/15-16(01)號文件)，當中載述政府當局就該等修正案作出的闡釋。這些文件的電子複本可於立法會網站瀏覽。²

5. 2014 年條例草案恢復二讀辯論、進入全體委員會審議階段及進行三讀的項目，已列入立法會 2016 年 7 月 6 日及 2016 年 7 月 13 日會議的議程，可是在第五屆立法會會期中止前未能進行有關程序。因此，政府當局提交條例草案。按照立法會參考資料摘要第 1 段所述，條例草案以 2014 年條例草案為藍本，並收納政府當局就 2014 年條例草案建議的所有修正案。立法會參考資料摘要第 4 段說明，除了一些輕微的技術性細節和行文的潤飾外，條例草案並無實質改動。

條例草案的條文

6. 條例草案的主要條文於下文各段闡述。

私營骨灰安置所發牌制度

營辦私營骨灰安置所的發牌規定(條例草案第 3 部)

7. 根據條例草案建議的發牌制度，任何人不得營辦、維持、管理或以任何其他方式控制私營骨灰安置所，除非該人持有牌照、豁免書或暫免法律責任書。這 3 類文書在條例草案下稱為"指明文書"。只有牌照持有人才獲授權出售有關骨灰安置所的安放權。違反上述禁制，屬刑事罪行，一經循簡易程序定罪，可處罰款 2,000,000 元及監禁 3 年；以及一經循公訴程序定罪，可處罰款 5,000,000 元及監禁 7 年。

資格準則(條例草案第 4 部及附表 2)

8. 骨灰安置所必須符合各項訂明規定，例如條例草案附表 2 所界定的關乎土地、關乎規劃和關乎建築物的規定，同時申請人必須直接從政府持有骨灰安置所處所，方符合資格申請牌照。倘若骨灰安置所屬截算前骨灰安置所(即於緊接截算時間(2014 年 6 月 18 日上午 8 時)前正在營辦的、內有已安放骨灰的龕位的骨灰安置所)，某些規定便會變通。

² 根據前法案委員會報告第 141 段，政府當局在前法案委員會於 2016 年 6 月 13 日舉行最後一次會議後，提出了數項修正案。詳情請參閱政府當局的文件。

9. 只有截算前骨灰安置所方符合資格申請豁免書或暫免法律責任書。就申請豁免書的資格而言，截算前骨灰安置所必須符合多項規定，包括於 1990 年 1 月 1 日之前開始營辦。至於申請暫免法律責任書方面，截算前骨灰安置所內的骨灰安放布局，必須限於其在以截算時間狀況為準的範圍，以及該骨灰安置所必須同時符合其他適用的規定。要求發出暫免法律責任書的申請，必須與要求發出牌照及/或豁免書的申請一併提交。

指明文書申請及設立發牌委員會(條例草案第 2 及 4 部和附表 1 及 3)

10. 要求發出指明文書、將指明文書續期或延展的申請，必須向根據條例草案第 8 條設立的發牌委員會提出。發牌委員會獲授予多項職能及權力，包括在訂明的情況下撤銷指明文書或將之暫時吊銷一段期間的權力。

安放權出售協議的規定及有關營辦骨灰安置所的責任(條例草案第 5 部及附表 4)

11. 條例草案施加若干規定，在刊憲日期(即條例草案(如獲通過的話)於憲報刊登的日期)或之後訂立的安放權出售協議必須符合該等規定，方可針對買方強制執行。倘若協議不得強制執行，按照訂明規定，買方可取消該協議而賣方必須向買方退款。

12. 條例草案並對指明文書的持有人施加多項有關營辦骨灰安置所的責任，例如規定必須展示指明文書，以及將骨灰安置所保持清潔，並且維修妥善。

處置骨灰的責任(條例草案第 7 部及附表 5)

13. 條例草案就處置安放在骨灰安置所的骨灰的責任訂定條文。曾營辦、維持、管理或以任何其他方式控制骨灰安置所的人，不得棄辦該骨灰安置所，不論該骨灰安置所是否獲發指明文書。此外，該人亦不得不當地處置骨灰。違反任何有關責任，即屬刑事罪行，可處上文第 7 段所載的相同罰則。條例草案附表 5 第 2 部訂明須進行的骨灰處置程序。

14. 凡某人(例如擁有人或承按人)接管骨灰安置所處所，亦必須進行訂明骨灰處置程序，或請求食物環境衛生署署長("署長")按規定進行處置骨灰的必需步驟(如適用的話)。不遵從有關規定即屬刑事罪行，建議的最高罰則為罰款 250,000 元或

500,000 元，視乎該人是否為取得有關處所的權益的擁有人或承按人，而其取得該權益受進行訂明骨灰處置程序的責任所規限。

15. 如訂明骨灰處置程序或該程序中的任何步驟，未有就骨灰安置所進行，條例草案賦權署長、獲授權人員或公職人員就骨灰安置所進行對處置骨灰屬必需的步驟。為此，上述人士可申請法院命令，以佔用有關處所。

其他條文(條例草案第 4 至 7 條；第 6、8 至 11 部和附表 6 及 7)

16. 條例草案第 4 至 7 條將某些骨灰安置所、火葬場及處所豁除於條例草案或條例草案部分條文的適用範圍之外，例如政府骨灰安置所及存放不多於 10 個骨灰容器的住宅。

17. 條例草案第 6 部載有執法條文，包括賦權署長或獲授權人員進入和視察骨灰安置所。

18. 條例草案第 8 部就條例草案下的上訴機制訂定條文。為此，私營骨灰安置所上訴委員會將根據條例草案第 81 條設立。

19. 條例草案第 9 部載有條文以處理與條例草案相關的雜項事宜。條例草案附表 6 及 7 分別列明條例草案之下須繳付的費用及過渡安排。

20. 條例草案第 10 部處理條例草案對其他條例和法律規定的影響。條例草案第 11 部對若干條例作出相應及相關修訂。

生效日期

21. 條例草案(如獲通過的話)將會分兩階段生效。所有條文將於刊憲日期起實施，惟第 4 部、第 5 部第 2 分部、第 10 部、第 11 部第 1、2 及 3 分部、附表 2 及 3 除外，而這些部分將自刊憲日期起計的 6 個月屆滿時起實施。

公眾諮詢

22. 立法會參考資料摘要第 26 段載述，政府當局分別在 2010 年 7 月和 2011 年 12 月進行兩輪公眾諮詢。在 2013 年，政府當局進行營商環境影響評估研究，以蒐集現有營辦人和有意

營辦人的意見，並評估發牌制度對業界的影響。此外，政府當局亦在 2016 年 7 月與不同持份機構舉行會議。

諮詢立法會事務委員會

23. 食物安全及環境衛生事務委員會秘書表示，政府當局在 2016 年 11 月 8 日向事務委員會簡介條例草案的要點。委員支持盡早提交條例草案，但同時就多個事項表達關注，包括建議的發牌規定、就截算前骨灰安置所作出的豁免安排、在"親屬"的定義中加入死者的同性伴侶、對違規骨灰安置所採取的執法行動、為保障消費者權益制訂的規管措施，以及在未能就現有骨灰安置所成功申請牌照的情況下，處理已安放在這些骨灰安置所的骨灰的安排。

結論

24. 法律事務部正審研條例草案在法律及草擬方面的問題。鑒於條例草案就規管本港的私營骨灰安置所訂定新的法律制度，現建議成立法案委員會，對條例草案詳加研究。

立法會秘書處

助理法律顧問

簡允儀

2016 年 11 月 23 日