

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)320/07-08號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/HS/1/04/1

研究在香港實施聯合國安全理事會 就制裁事宜所作決議的小組委員會 第八次會議紀要

日 期：2007年10月30日(星期二)
時 間：下午2時30分
地 點：立法會大樓會議室B

出席委員：吳靄儀議員(主席)
李柱銘議員, SC, JP
劉江華議員, JP

缺席委員：呂明華議員, SBS, JP

出席公職人員：律政司司長
黃仁龍先生, SC, JP

署理國際法律專員
陸少冰女士

副首席政府律師(條約法律)
黃慶康先生

署理副首席政府律師(條約法律)
李秀江女士

商務及經濟發展局副秘書長(工商)
黎蕙明女士, JP

商務及經濟發展局首席助理秘書長(工商)
麥敬年先生

列席秘書：總議會秘書(1)5
楊少紅小姐

列席職員 : 法律顧問
馬耀添先生

助理法律顧問1
李家潤先生

高級議會秘書(1)5
余天寶女士

議會秘書(1)1
葉紫珊女士

經辦人／部門

I 政府當局對小組委員會提交內務委員會的報告的回應

(立法會CB(1)144/07-08(01) 號文件) —— 政府當局對香港大律師公會的意見書所作的回應

立法會CB(1)2323/06-07(01) 號文件 —— 政府當局的文件："對小組委員會擬備予內務委員會的報告的意見"

立法會CB(1)108/07-08(01) 號文件 —— 香港大律師公會提交的意見書(只備英文本)

立法會LS9/07-08號文件 —— 立法會秘書處法律事務部就題為"對小組委員會擬備予內務委員會的報告的意見"的政府當局文件作出的觀察

立法會CB(1)1587/06-07號文件 —— 立法會秘書處擬備的小組委員會於2007年5月18日內務委員會會議上提交的報告

立法會CB(1)1586/06-07號文件 —— 立法會秘書處擬備的小組委員會報告中提出的主要事項摘要

立法會CB(1)108/07-08(02)——根據《聯合國制裁條例》(第537章)第3條訂立的規例(自2004年7月以來至2007年10月8日止)的一覽表
號文件

立法會CB(1)126/07-08(01)——香港大律師公會對《2003年聯合國制裁(利比亞)規例》的意見及政府當局的回應
號文件

立法會CB(1)126/07-08(02)——工商局局長於1997年7月9日立法會會議上在《聯合國制裁條例草案》進行二讀時發表的演辭
號文件

立法會CB(1)126/07-08(03)——有關《聯合國制裁條例草案》於1997年7月8日刊憲的新聞稿
號文件

小組委員會進行商議工作(會議過程索引載於附錄)。

2. 主席歡迎律政司司長及其同事出席會議。

香港大律師公會的意見書及政府當局就此作出的回應

秘書 3. 小組委員會法律顧問會研究政府當局的回應，主席亦要求秘書去信香港大律師公會(下稱"大律師公會")，邀請該會就政府當局對其意見書作出的回應提供進一步的意見(如有的話)。

(會後補註：秘書已於2007年10月31日向大律師公會發出小組委員會的邀請信。)

政府當局對小組委員會的報告的回應

4. 委員同意由律政司司長向小組委員會簡介政府當局的回應，其內容亦會涵蓋立法會秘書處擬備的"小組委員會主要觀察所得／建議及政府當局就此提出的意見的撮要"(於會議上提交，其後在2007年10月31日隨立法會CB(1)155/07-08(01)號文件發出)所載述的主要事項。

回歸前的安排

5. 律政司司長特別指出，在1997年回歸前，英國政府是根據《1946年聯合國法令》，藉着樞密院頒令在香港實施聯合國制裁。按照《1946年法定文書法令》，實施聯合國安全理事會(下稱"安理會")制裁的樞密院頒令須提交國會省覽，但國會卻無權藉任何國會程序修訂或廢除該等頒令。立法局對該等頒令亦沒有任何審議的權力。就此，法律顧問補充，相關的樞密院頒令受到國會監察，因為國會已成立法定文書聯合委員會(所謂法定文書，是指受《1946年法定文書法令》規管的授權法例或從屬法例)，負責研究有關法定文書，包括根據《1946年聯合國法令》訂立的樞密院頒令。律政司司長察悉，實際上，立法會亦可成立小組委員會，就根據《聯合國制裁條例》(下稱"《制裁條例》")訂立的規例進行類似的討論。法律顧問同意。

外交部就聯合國制裁發出的指示的涵蓋範圍

6. 應主席邀請，律政司司長特別指出根據《制裁條例》(第537章)第3條訂立規例的程序的主要步驟。概括而言，在香港特區將會執行安理會議決的一項制裁措施時，中央人民政府會向香港特區政府發出指示，要求後者採取具體措施，以期在香港特區有效實施相關的安理會決議。香港特區政府會根據《制裁條例》擬備規例草稿，並呈交中央人民政府審批。倘若中央人民政府同意該份草稿，便會向行政長官發出通過規例草稿的指示，而獲中央人民政府批准的規例草稿便會成為中央人民政府要求行政長官實施制裁的指示的一部分。在獲得中央人民政府批准規例草稿的條款後，香港特區政府便會把草稿提交行政會議，藉此展開立法程序。

政府當局

7. 為利便小組委員會作參考，委員要求律政司司長以書面載述訂立規例的程序，詳細說明當局採取的所有相關步驟，並告知小組委員會外交部向行政長官發出的指示的涵蓋範圍。

8. 委員察悉，在2002年12月10日的會議上，前《2002年聯合國制裁(阿富汗)(修訂)規例》及《2002年聯合國制裁(安哥拉)(暫停實施)規例》小組委員會曾要求政府當局提供外交部就相關的聯合國制裁發出的指示副本。他們亦察悉，正如政府當局在2003年1月15日對這項要求作出的回應附件B和工商及科技局為回應同一小組委員會就外交部的指示內容提出的跟進問題而在2003年2月19日發出的信件對(a)項的答覆(該兩份文件已在會議上提交)所

載，香港特區政府在香港特區執行安理會決議的相關條款所採用的具體措施的細節，則由香港特區政府自行訂定。這一點與律政司司長提供並載於上文第6段的資料十分不同。委員要求政府當局解釋為何在以往進行商議工作時，並沒有向小組委員會透露第6段所載述的資料。

(會後補註：政府當局向前小組委員會提供的上述資料已於2007年10月31日隨立法會CB(1)155/07-08(02)及CB(1)155/07-08(03)號文件發給委員傳閱。)

政府當局 9. 律政司司長表示，在審閱小組委員會報告及親自深入研究此事後，他信納他已向委員陳述自《制裁條例》獲制定為法例以來，訂立規例的實際程序。律政司司長向委員保證，政府當局無意誤導委員或隱瞞某些資料，並承諾研究政府當局較早前的回應，然後向小組委員會匯報。律政司司長回應委員時進一步表示，"所採用的具體措施的細節，則由香港特區政府自行訂定"這句句子，或任何其他類似的詞句，均沒有在他曾經看過的外交部指示中有所載述。

落實外交部就有關在香港履行安理會第1373號決議下的國際義務發出的指示

政府當局 10. 委員察悉，有別於同樣是旨在履行國際義務的《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)，《制裁條例》已免除立法會審議根據主體法例訂立的附屬法例的權力。律政司司長回應時解釋，《聯合國(反恐怖主義措施)條例》的目的不僅是實施安理會第1373號決議，而且亦為履了行若干國際公約，以及落實財務行動特別組織(中國香港是該組織的成員之一)的建議。《聯合國(反恐怖主義措施)條例》涵蓋的國際文書旨在打擊恐怖主義及持續向恐怖主義提供的資助。另一方面，《制裁條例》是實施由安理會議決針對中華人民共和國以外地方所採取的制裁措施(主要是貿易制裁，而且通常訂有時限)。由於涉及的主題不同，而且針對地方所採取的制裁的性質是有時間迫切性，因此，《聯合國(反恐怖主義措施)條例》之下的立法方式並不適用於根據《制裁條例》實施制裁的情況。政府當局依然認為外交部發出的指示屬內部文件，不應披露，但律政司司長承諾研究委員提出的問題，探討在採用哪種立法方式實施安理會的決議方面，外交部就制定《聯合國(反恐怖主義措施)條例》與《制裁條例》所發出的指示是否不同及有何不同，並盡可能向委員作出匯報。

免除立法會審議附屬法例的安排

11. 委員察悉，若干條例採用不引用《釋義及通則條例》(第1章)第34及35條的安排，他們要求政府當局就訂立附屬法例時採用該等不引用條文的安排的一般指引及政策考慮表達意見。律政司司長察悉，這個題目範圍廣泛，並建議把討論的焦點集中在《制裁條例》。無論如何，大律師公會在2007年10月20日發出的意見書中提及的若干案例，已載述了部分一般原則。

12. 就此，主席表示，行政長官根據《制裁條例》訂立的規例具有嚴重的刑罰效果，並要求政府當局考慮先就規例的草稿諮詢立法會，然後才呈交中央人民政府審批。律政司司長備悉主席的建議，但指出已經有保障，包括主體法例就制裁規例訂明的法律框架(尤其是有關最高罰則方面)；《基本法》已提供保障；制裁規例只可實施安理會的決議；以及規例草稿須經中央人民政府審批後才會訂立。不過，律政司司長備悉主席的要求，即希望政府當局考慮其建議。

政府當局

《制裁條例》的涵蓋範圍

13. 關於《制裁條例》第2(1)條，該條訂明制裁是針對中華人民共和國以外"地方"而實施的強制性措施，委員關注到自2004年7月以來於憲報刊登的規例中，部分是針對"有關實體"或"有關人士"而不是《制裁條例》所指明的"地方"。律政司司長解釋，在詮釋對一個"地方"實施的制裁時，將其與在該地方活動或與該地方有聯繫的人士／實體分隔看待，未免過於局限。實際上，對一個地方實施的制裁必然包括針對在該地方或與該地方有聯繫的個人或實體的活動或行為(例如販賣軍火及武器的活動通常屬跨境性質)的制裁。政府當局認為就《制裁條例》詮釋該用詞時，應採用較靈活及以立法目的為根據的釋義，而不應採用過於局限及字面的意思。主席認為，為落實這個政策意向，較可取的做法是修訂《制裁條例》的相關條文，藉此清楚界定制裁的範圍，以涵蓋在受到制裁所規限的相關地方或與該地方有聯繫的個人及實體。律政司司長備悉主席的意見。

政府當局

下次會議的日期

14. 委員同意待政府當局及大律師公會提供資料後(如有的話)，才訂定下次會議的日期。

秘書

II 其他事項

15. 議事完畢，會議於下午4時31分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2007年11月23日

研究在香港實施聯合國安全理事會
就制裁事宜所作決議的小組委員會
第八次會議過程

日期：2007年10月30日(星期二)
時間：下午2時30分
地點：立法會大樓會議室B

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
000000 – 002542	主席 法律顧問	<p>(a) 引言及歡迎辭</p> <p>(b) 法律顧問簡介法律事務部的觀察所得(立法會LS9/07-08號文件)及在過往的會議上提出的數項主要事項,包括《制裁條例》的涵蓋範圍及免除立法會審議附屬法例的安排等。</p> <p>(c) 主席請與會者注意一份由立法會秘書處擬備的文件,內容有關小組委員會主要觀察所得/建議及政府當局就此提出的意見的撮要(該份文件於會議上提交,其後在2007年10月31日隨立法會CB(1)155/07-08(01)號文件發出)</p>	秘書需根據會議紀要第3段作出跟進
002543 – 010529	主席 政府當局 劉江華議員 李柱銘議員 法律顧問	<p>(a) 律政司司長簡介香港特區在回歸前後實施聯合國制裁事宜的背景(立法會CB(1)2323/06-07(01)號文件)</p> <p>(b) 法律顧問表示,在英國國會,法定文書聯合委員會(所謂法定文書,是指受《1946年法定文書法令》規管的授權法例或從屬法例)已就《2000年厄立特里亞和埃塞俄比亞(聯合國制裁)法令》(法定文書第2000/1556號)及《2000年厄立特里亞和埃塞俄比亞(聯合國制裁)(海外領土)法令》(法</p>	政府當局需根據會議紀要第7及9段作出跟進

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>定文書第 2000/1557 號) 進行研究。由於聯合委員會發現該等法令有草擬方面的錯誤，因此要求外交及聯邦事務部修訂有關文書，以便糾正問題。聯合委員會其後向兩院(即下議院和上議院)匯報此事。</p> <p>(c) 律政司司長表示，在香港，實施聯合國制裁事宜是藉《制裁條例》作為主體法例進行，以及行政長官在接獲中央人民政府的指示後，根據《制裁條例》第 3(1) 條訂立規例而進行。雖然有不引用條文的安排，但行政長官根據《制裁條例》訂立的規例必須在憲報刊登後才生效，而當局會擬備立法會參考資料摘要，以便向議員提供該等規例的資料。該等規例亦可交由這個小組委員會審議。此外，立法會亦有權就有關實施安理會制裁的事宜與政府當局進行辯論及討論。</p> <p>(d) 律政司司長闡釋香港特區政府為實施安理會議決的制裁措施所採取的步驟及外交部發出的指示</p> <p>(e) 委員關注到當局為何在以往進行商議工作時，並沒有向小組委員會透露由律政司司長提供並載於會議紀要第 6 段的資料。</p>	
010530 – 012137	劉江華議員 政府當局 主席 李柱銘議員	討論落實外交部就有關《聯合國(反恐怖主義措施)條例》發出的指示，該條例旨在履行安理會第 1373 號決議下的國際義務	政府當局需根據會議紀要第 10 段作出跟進／考慮

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
012138 – 014854	主席 政府當局 劉江華議員 法律顧問	<p>(a) 律政司司長簡介免除立法會審議附屬法例的安排，這項安排是《釋義及通則條例》及普通法所容許的（立法會CB(1)2323/06-07(01)號文件）。</p> <p>(b) 法律顧問表示 ——</p> <p>(i) 律政司司長提到藉根據第444及1130章訂立的附屬法例所訂明的主題事項，只關乎各有關機構的內部規管及管理；及</p> <p>(ii) 從上述兩項條例、《逃犯條例》(第503章)及其他旨在於香港實施國際公約及協議的條例(例如《國際組織(特權及豁免權)條例》)看來，立法會是否適宜把立法(訂立規例)的權力轉授予行政當局，以及免除本身審議根據主體法例訂立的附屬法例的權力，是政策方面的事宜。</p> <p>(c) 律政司司長的回應是 ——</p> <p>(i) 在香港特區實施聯合國制裁屬外交事務，而外交事務是中央人民政府的責任；</p> <p>(ii) 很多制裁是有時間迫切性的，必須迅速實施；</p> <p>(iii) 在回歸前，英國國會或香港立法局均無權修訂／廢除實施聯合國制裁的樞密院頒令。延續性的原則及《制裁條例》的立法歷史亦需予以考慮；及</p>	政府當局需備悉會議紀要第12段所載事項

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(iv) 行政長官為實施安理會的相關決議而在中央人民政府的同意下根據《基本法》訂立規例的做法是合憲和合法的。</p> <p>(d) 法律顧問告知委員有關立法會議員就一項按先訂立後審議的程序處理但沒有動議修正案的附屬法例發言的特別程序</p> <p>(e) 小組委員會依然認為免除立法會的審議權力並不恰當，因為該等規例具有嚴重的刑罰效果，以及賦予極大的調查及執法權力</p>	
014855 – 020349	主席 政府當局 李柱銘議員	就《制裁條例》第2(1)條討論《制裁條例》的涵蓋範圍，該條訂明制裁是針對中華人民共和國以外"地方"而實施的強制性措施	政府當局需備悉會議紀要第13段所載事項
020350 – 020438	主席	下次會議的安排	秘書需根據會議紀要第14段作出跟進

立法會秘書處
議會事務部1
2007年11月23日