

立法會
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

政府當局就 2008 年 4 月 3 日閉門會議席上
所提問題的回應

小組委員會委員就制定《聯合國制裁條例》(第 537 章)的背景，提出了下列兩個問題(均載於 2008 年 4 月 28 日立法會小組委員會函件附錄(下稱“附錄”)第二段)：

- (a) 尋求中央人民政府(下稱“中央政府”)批准制定《聯合國制裁條例》的根據或理由，或中央政府給予批准的根據或理由；
- (b) 臨時立法會是否獲得有效授權制定《聯合國制裁條例》，藉以履行中央政府對聯合國的國際義務。

本文件闡述了政府當局的回應。

2. 我們認為在過去的書面和口頭回應中，我們已經回答了這些問題。雖然如此，我們很樂意應小組委員會的要求，就相關問題的背景作出闡釋和說明。

3. 我們注意到附錄第一段指：“《基本法》既沒有條文規定香港特區立法機關制定的法律必須經中央政府批准，也沒有條文授權中央政府這樣做”。

4. 從附錄第一段看來，小組委員會提出的上述兩個問題，都涉及當時的工商局局長在 1997 年 7 月 16 日臨時立法會會議上恢復《聯合國制裁條例草案》二讀辯論時的發言：“中央人民政府已對本法表示贊同”。

5. 必須指出，工商局局長發言的中文原文是指：中央政府對法案表示“贊同”，而非小組委員會引自發言的英文譯本的“批准” (“approval”)¹。

6. 爲了闡明有關問題的背景，我們先就相關的法律和事實要點概述如下：

- (a) 外交事務是由中央政府全權負責管理的(《基本法》第十三條)。
- (b) 《聯合國憲章》是中華人民共和國締結的國際協議。根據該憲章，中華人民共和國有國際義務按照安全理事會的決議，實施聯合國制裁(《聯合國憲章》第二十五和四十一條)。
- (c) 中央政府有責任確保聯合國制裁在香港特區得到實施。這是中華人民共和國履行對聯合國承擔的國際義務，因此屬於《基本法》所指由中央政府負責的“外交事務”。
- (d) 行政長官根據《基本法》第四十八條第(八)項，負有“執行[中央政府]就本法規定的有關事務發出的指令”的憲法性責任。這項責任包括按照中央政府的指令實施聯合國制裁。
- (e) 凡遇有涉及外交事務而須以法律的形式在香港特區實施的事項，就必須根據《基本法》第十八條和附件三實施全國性法律的方式，或通過香港特區根據《基本法》制定的本地法律，實施有關的事項。
- (f) 立法會的權力源自《基本法》，也爲《基本法》所授予。立法會有權在《基本法》(尤其是第十三、十七、四十八、五十六、六十二、七十三和一百五十三條)授予和規定的權限內，就涉及“外交事務”的事項，包括落實適用於香港的國際義務，進行立法。但是，《基本法》第七十三條沒有

¹ 發言的英文譯文如下：“the Central People’s Government has indicated its approval to the Bill.”

授予香港特區政府或立法會任何權力，以凌駕、削弱或規範中央政府處理涉及香港特區外交事務的主權權力。

(g) 當香港特區要為實施中央政府的有關指令制定本地法例時(如《聯合國制裁條例草案》)，行政長官有憲法性責任：(i)在向立法會提交相關法案前，徵詢行政會議的意見(見《基本法》第五十六條第二款)，並且(ii)在提出相關法案前，確保法案符合中央政府的有關指令(參閱《基本法》第四十八條第(八)項)。

(h) 鑒於以上所述，中央政府的有關指令如要求香港特區在制定相關法律前徵詢其意見，行政長官就有憲法性責任徵詢中央政府對相關法律草案的意見。

7. 1997年前，聯合國制裁是根據英國政府藉樞密院制定的命令在香港實施；樞密院的這些命令，無論英國議會還是當時的港英立法機關，都無權修改。香港有需要設立法律框架，以確保聯合國制裁在回歸後的香港特區繼續得到實施。

8. 為使聯合國制裁能夠自1997年7月起在香港特區實施，中央政府向行政長官發出了相關指令，要求香港特區採取立法措施實施聯合國制裁，並且在制定有關法律前，徵詢中央政府的意見。

9. 行政長官會同行政會議按照中央政府的上述指令，並在徵詢了中央政府的意見後，於1997年7月8日決定，在1997年7月9日向臨時立法會提交《聯合國制裁條例草案》，藉以建立法律框架，以便行政長官執行中央政府就特定的聯合國制裁發出的指令。

10. 至於臨時立法會，終審法院在吳嘉玲訴入境事務處處長一案²中裁定，由籌備委員會成立的臨時立法會，是符合1990年全國人民代表大會的決定(1990年4月4日)的合法組成機構，也與《基本法》相符(判決書第169和171段)。終審法院就臨時立法會的立法職能概述如下(判決書第165段)：

² 案件編號：終院民事上訴1998年第14號。

“1996年3月24日，籌備委員會決定成立臨時立法會……臨立會的指定職責，包括制定對特區的“日常運作必不可少”的法例，以及處理除指定在特區第一屆立法會成立之前規定須由臨時立法會處理之外的其他事宜……”

11. 因此，《聯合國制裁條例》正是要提供法律框架，使中華人民共和國根據《聯合國憲章》第七章所承擔的條約義務(即有關聯合國安全理事會決定實施的制裁)(見《聯合國憲章》第二十五和四十一條)，在香港特區得到落實。《聯合國制裁條例》涉及外交事務，臨時立法會制定該條例，是根據《基本法》以及籌備委員會在1996年3月24日通過的決定，並在按照中央政府的指令得到其贊同後而進行的。

12. 我們相信以上回應闡明了香港特區就《聯合國制裁條例》的制定而得到中央政府贊同的理據，也說明了臨時立法會具有制定該條例的權力。

商務及經濟發展局
律政司
2008年5月26日