

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

《聯合國制裁條例》

目的

本文件載述政府當局對下列事宜的回應：

- (a) 小組委員會要求解釋為何《聯合國制裁條例》(第 537 章)與其他履行國際義務的條例所採取的做法不一致，完全豁除立法會審議及修訂根據主體條例訂立的附屬法例的權力；以及
- (b) 小組委員會的建議：
 - (i) 在主體法例(即《聯合國制裁條例》)中加入所有關於執法權力的條文，以及普遍適用於所有聯合國制裁事宜的其他主要條文，並透過《聯合國制裁條例》的附表列出每次可能有所不同的制裁目標和對象；以及
 - (ii) 參考《逃犯條例》(第 503 章)及《刑事事宜相互法律協助條例》(第 525 章)現時所訂，香港與其他國家訂立雙

邊協定的安排。根據有關安排，立法會可審議根據該等條例訂立的命令。

《聯合國制裁條例》

2. 《聯合國制裁條例》於一九九七年七月十八日制定。條例第 3(5)條訂明，《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34 及 35 條不適用於根據條例訂立的規例；這項條文在《聯合國制裁條例》制定時已包括在內。

《聯合國制裁條例》制定後並無情況改變，以致有需要刪除條例第 3(5)條。

3. 正如我們在立法會 CB(1)1934/04-05(01)號文件中闡釋，從法律角度而言，《聯合國制裁條例》所訂的現行安排，包括第 3(5)條的安排，符合《基本法》的規定。從政策角度而言，現行有關行政長官在徵詢行政會議後訂立規例的安排，讓香港特別行政區(“香港特區”)政府可以迅速和有效地執行外交部的指示，實施聯合國安全理事會(“安理會”)的決議。鑑於不少安理會決議均具時限性，因此必須作此安排。

4. 舉例來說，安理會於二零零五年四月十八日通過第 1596 號決議，決議所定的制裁措施有效期至二零零五年七月三十一日，即有關制裁措施的有效期只有三個半月。我們在五月接獲外交部須實施安理會第 1596 號決議的指示後，隨即在下一個月內訂立了《2005 年聯合國制裁(剛果民主共和國)(修訂)規例》(“《修訂規例》”)。《修訂規例》於二零零五年七月八日在憲報刊登，並由同日起生效。

5. 假如根據《聯合國制裁條例》訂立的規例受第 1 章第 34 或 35 條的規限，而按照現行既定做法：即須在立法會經過整個先訂立後審議程序(即包括為期 28 天的初步審議期及 21 天的延展期)(如附屬法例受第 1 章第 34 條規限)，或須於立法會提出動議而政府當局給予最少 20 天預先通知(如附屬法例受第 1 章第 35 條規限)；《修訂規例》不可能在二零零五年七月八日起生效。

6. 雖然從技術角度而言，如證實為着公眾利益確有迫切需要，受第 1 章第 34 條規限的附屬法例在刊登憲報當日即時生效是法律上可行的，但有關附屬法例在審議限期屆滿前會存在不明確的情況，並不理想。假如第 1 章第 34 或 35 條適用於根據《聯合國制裁條例》訂立的附屬法例，按照上述既定做法，《修訂規例》所載的制裁措施在實施前便已會期滿失效。考慮到所涉及的國際義務，我們盡快按照外交部的指示實施安理會決定的制裁措施，是符合香港的利益的。

在《聯合國制裁條例》中加入一般條文？

7. 小組委員會建議政府當局應考慮在《聯合國制裁條例》中加入所有關於執法權力的條文，以及普遍見於安理會制裁事宜的其他主要條文。

8. 雖然安理會議決對不同國家／地方實施的制裁措施涵蓋的範疇可能類似(例如禁止供應軍火和提供技術意見、施加旅遊限制等)，但個別安理會決議所定的制裁措施，在細節方面往往有所不同。以最近通過的兩項安理會決議為例：第 1556 號決議(針對蘇丹)及第 1572 號決

議(針對科特迪瓦)，兩者均包括軍火禁運和禁止提供技術意見的條文。然而，有關措施的細節則有所不同。

9. 安理會第 1556 號決議第 7 及 8 段全文如下：

“7. 決定所有國家均應採取必要措施，防止本國國民或從本國領土或使用懸掛本國國旗的船隻或飛機，向活動於北達爾富爾省、南達爾富爾省和西達爾富爾省的包括金戈威德在內的所有非政府實體和個人出售或供應各類軍火和相關物資，包括武器彈藥、軍用車輛和裝備、準軍事裝備及上述物資的備件，不論它們是否源於本國領土；

8. 決定所有國家均應採取必要措施，防止本國國民或從本國領土向第 7 段所述的活動於北達爾富爾省、南達爾富爾省和西達爾富爾省的所有非政府實體和個人提供與上文第 7 段所指物項的提供、製造、維修或使用有關的任何技術培訓或援助；”

10. 安理會第 1572 號決議第 7 段全文如下：

“7. 決定所有國家均應在本決議通過之日起 13 個月內，採取必要措施，防止從其領土、或由本國國民、或使用其旗船或旗機，直接或間接向科特迪瓦供應、出售或轉讓軍火或任何有關軍用物資，尤其是軍用飛機和裝備，無論它們是否源於本國領土，並防止提供同軍事活動有關的任何援助、諮詢或訓練；”

11. 從上文第 9 及 10 段可見，雖然兩項決議都涉及軍火禁運，但制裁措施所針對的目標並不相同，著重的軍火類型也不同。此外，上文第 9 及 10 段顯示，安理會第 1556 號決議規定所有國家禁止提供與該決議第 7 段所指物項的提供、製造、維修或使用有關的任何技術培訓或援助，而第 1572 號決議則規定所有國家禁止提供同軍事活動有關的任何援助、諮詢或訓練。因此，《聯合國制裁(蘇丹)規例》與《聯合國制裁(科特迪瓦)規例》的相關條文並不相同。該等制裁措施的例外情況(載於第 1556 號決議第 9 段及第 1572 號決議第 8 段)，亦截然不同。我們不可能訂定標準條款加入《聯合國制裁條例》內。勉強要在《聯合國制裁條例》加入條款，不會有助香港加快實施安理會的決議，也不會免除制定附屬法例的需要，反而可能涉及修訂主體法例。

12. 根據《聯合國制裁條例》訂立的規例所載的執行條文內容相若。我們認為，沒有足夠理據純粹爲了在條例內加入執行條文而作出修訂。況且，在沒有制定禁止條文的情況下，在《聯合國制裁條例》內加入執行條文，似乎不合邏輯。

13. 儘管如此，我們正探討擬備執行條文範本的可行性，以利便草擬工作，並使各規例更爲一致。

爲何《聯合國制裁條例》與其他履行國際義務的條例的做法不一致？

14. 小組委員會表示，立法會文件第 LS89/04-05 號檢視了四項條例，分別是《逃犯條例》(第 503 章)、《刑事事宜相互法律協助條例》(第 525 章)、《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第 575 章)及《聯合國制

裁條例》，其中只有《聯合國制裁條例》完全豁除立法會審議根據主體條例訂立的附屬法例的權力。小組委員會亦指出，第 503 章及第 525 章容許立法會審議旨在實施香港簽訂關於移交逃犯及刑事事宜相互法律協助協議的命令。小組委員會認為，應依循相同方法處理根據《聯合國制裁條例》訂立的規例。

15. 我們想指出，就第 575 章而言，《聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例》已刪除了原有關於制定規例權力的條文。

16. 至於第 503 章及第 525 章，立法會有權審議有關的規例(命令)，但有關訂立該等規例所涉及的情況與根據《聯合國制裁條例》訂立規例所涉及的情況完全不同。因此，我們認為不宜採用相同的方法處理《聯合國制裁條例》下訂立的規例。詳細的理據如下：

17. 根據第 503 章及第 525 章制定的命令，是爲了使適用於香港特區的協定得以施行。雙邊協定是由香港特區政府經磋商後簽訂的。爲使協定的義務得以履行，政府當局須制定命令，使有關條例的程序得以適用。立法會有權廢除這些命令，但不能對命令作出修訂，因爲協定是命令的重要部分；而我們不能單方面修訂協定，只能由香港特區政府與洽談伙伴雙方同意下作出修訂。如立法會廢除一項命令，則會使有關協定無法生效。在此情況下，香港特區須通知洽談伙伴。視乎廢除命令的情況，有關協定可能需要重新進行磋商。廢除命令並不會導致香港特區違反其國際義務，因爲正如上文所述，在廢除命令時有關協定並未生效。

18. 至於根據《聯合國制裁條例》訂立的規例，情況並不相同。這些規例旨在執行安理會的決定，而這些決定對中華人民共和國(包括香港特區)具約束力，因此不存在立法會廢除這些規例。這些規例執行中央人民政府發出的有關外交事務的指令，而外交事務由中央人民政府（並非香港特區政府）負責。

工商及科技局

二零零五年八月