

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)77/12-13(01)號文件

檔 號：CB1/HS/1/12

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

背景資料簡介

目的

本文件就在香港實施聯合國安全理事會(下稱"安理會")就制裁事宜所作決議的條文及機制提供背景資料，並綜述小組委員會在第四屆立法會研究根據《聯合國制裁條例》(第537章)(下稱"《制裁條例》")訂立的規例時提出的關注。

背景

2. 在1997年7月1日前，安理會就制裁事宜所作的決議，藉英國政府制定並延展至適用於香港的樞密院頒令而在香港實施。所有適用於香港的此類樞密院頒令在1997年6月30日午夜已告失效。為了訂立機制以確保聯合國就制裁事宜所作的決議繼續適用於香港特別行政區(下稱"香港特區")，並繼續在香港特區實施，臨時立法會於1997年7月16日通過《制裁條例》，該條例於1997年7月18日生效。

3. 根據機制，當安理會訂立有關制裁事宜的決議，並要求成員國(包括中華人民共和國)執行該等制裁措施，外交部會向行政長官發出指示，請其實施有關決議所指明的制裁措施。根據《制裁條例》第3(1)條，行政長官須訂立規例以執行所接獲的指示。所訂規例可訂明觸犯規例條文的罰則，但有關罰則須符合《制裁條例》第3(3)條所訂明的最高刑罰。

4. 《制裁條例》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《制裁條例》訂立的規例。因此，該等規例無須提交立法會省覽，立法會亦無權批准或修訂該等規例。

5. 第三屆及第四屆立法會分別於2004年10月及2008年12月在內務委員會轄下成立小組委員會，研究為了在香港實施安理會就制裁事宜所作決議而根據《制裁條例》訂立的規例。根據《制裁條例》訂立及刊憲的規例會由議員在內務委員會會議上予以考慮；如有需要，該等規例會轉交該專責小組委員會審議。

於2008年成立的小組委員會(下稱"小組委員會")提出的關注事項

法律事宜

實施安理會制裁的立法途徑

6. 小組委員會贊同先前於2004年成立的小組委員會的看法，認為根據《制裁條例》第3(1)條訂立規例未必是實施安理會制裁的唯一方法，因為外交部的指示沒有訂明以哪些具體的途徑達致此目的。因此，政府當局可自由考慮其他方案，例如引用或修訂現行法例(例如《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)(下稱"《反恐條例》"))。

7. 政府當局解釋，制定《制裁條例》是有目的地建立一個法律框架，以實施安理會的制裁，而根據《制裁條例》訂立的規例應為達致此目的的主要文書。《反恐條例》的特別目的，則在於實施安理會第1373號決議和履行若干國際公約，以及落實財務行動特別組織¹(中國香港是該組織的成員之一)的建議。《反恐條例》涵蓋的國際文書旨在持續打擊恐怖主義及向恐怖主義提供資助的活動，而不是對地方實施的"制裁"。由於涉及的主題性質不同，加上針對地方所採取的制裁有時間迫切性，政府當局認為，《反恐條例》之下的立法方式並不適合用於實施安理會的制裁的情況。

偏離主體條例賦予的權力

8. 當局引入《2010年聯合國制裁(朝鮮民主主義人民共和國)(修訂)規例》，以實施安理會第1874號決議及安理會的相關決定，擴大對朝鮮民主主義人民共和國的制裁範圍。小組委員會研究該規例時，部分委員關注到在修訂規例下引入新訂第24A及24B條，賦予

¹ 財務行動特別組織是一個跨政府組織，其目的是制訂及促進各國及國際有關打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的政策。

執法人員新的權力，依據法庭命令沒收和處置被檢取的禁制物項。由於主體條例沒有訂定沒收條文，該等委員質疑新訂條文會否超越了主體條例的權限。他們認為，由於新條文帶來嚴重的刑罰效果，並賦予香港特區政府極大的執法權力，因此須經立法會審議。

9. 政府當局解釋，新訂的第24A及24B條是根據《制裁條例》第3條的賦權條文而制定的，該條文訂明，"行政長官須訂立規例，以執行有關指示"，至於採用的方法則沒有指明。依據第3(2)條，違反有關規例即屬犯罪，並可就此訂明罰則，最高刑罰載於第3(3)條。政府當局認為，第3(3)條旨在列出根據第3(2)條訂明的罰則的最高罰款金額和監禁年期，但沒有限制根據第(2)款可施加的刑罰類別。

10. 政府當局亦表示，由於第1874號決議明文規定須檢取和處置指明物項，制定上述有關沒收和處置物項的條文不單是附帶修訂，而且是按相關指示實施該規定所必須的。因此，新條文是恰當地根據《制裁條例》第3條制定的，而且合乎該條所訂的權限。據政府當局表示，新增條文可提供透明度及改善有關程序，使有關各方能夠根據修訂規例所訂的完備制度，按部就班地索回或反對沒收被檢取物項。業界亦對第24A及24B條的內容應該不會感到陌生，因為除了沒有強制性沒收規定外，兩項條文與《進出口條例》(第60章)第VI部的既定沒收安排大致相同。小組委員會主席察悉政府當局的解釋後，促請政府當局日後檢討相關條例時，考慮把沒收和檢取禁制物項的程序標準化。

行政事宜

適時根據《制裁條例》訂立規例

11. 雖然在大部分情況下，從接獲外交部指示至相關規例刊憲之間相隔的時間已縮短至大約3個月，但小組委員會察悉並關注到仍有相隔時間偏長的情況，例如安理會第1367號決議於2001年9月通過，《〈聯合國制裁(南斯拉夫聯盟共和國)(禁止恐怖主義活動)規例〉(廢除)規例》卻於2008年10月才在憲報刊登，以及當局於2010年6月接獲外交部的相關指示，但《2011年聯合國制裁(伊朗)(修訂)規例》卻於2011年3月才刊憲，藉此落實2010年通過的安理會第1929號決議。就後者而言，政府當局解釋，由於第1929號決議包括多項在以往的安理會決定中並不常見的新禁止措施和經加強的制裁措施，當局需要更多時間研究如何以最恰當的方式在新訂的附屬法例訂明這些新規定。

通報安排

12. 小組委員會十分希望能確保當局訂立妥善的途徑，通知受到為實施聯合國制裁而根據《制裁條例》訂立的規例所影響的有關各方(包括業界和涉及在香港提供專業及財務服務的各方)。政府當局保證，根據商務及經濟發展局的一貫做法，該等規例刊憲後，局方除發布新聞稿外，亦會把有關訊息通報相關政策局／部門，這些政策局／部門會視乎情況，透過常規途徑，例如通訊、定期與工商業界組織舉行會議，把訊息轉告其職權範圍內的有關各方。通報安排能有效確保適時發布訊息和實施相關規例。

13. 應小組委員會要求，政府當局承諾以立法會參考資料摘要的形式，盡早知會小組委員會及工商事務委員會該等與香港直接相關且對本地工商業界有影響的聯合國制裁，當中載述的資料包括相關安理會決議、香港與被制裁國家的貿易關係，以及對香港經濟的影響等。

草擬事宜

法例範本的方式

14. 小組委員會察悉，雖然當局可能為不同國家或地方制訂不同的制裁措施、制裁目標及對象，但大部分根據《制裁條例》訂立的規例的草擬方式大致相若。在2004年及2008年成立的小組委員會部分委員認為，採用法例範本的方式(或就不同的情況制訂不同的範本)，將有助提高政府當局擬備規例及小組委員會審議工作的效率，而政府當局應考慮使用法例範本的方式擬備日後根據《制裁條例》訂立的規例。

15. 政府當局表示，雖然法例範本的方式具參考價值，但不同的聯合國決議的制裁措施的具體內容可能會有分別，因此未必能設定標準的方式及"範本條文"，以供在所有關於聯合國制裁的附屬法例中全面採用。

草擬方式的改善

16. 在研究《2008年聯合國制裁(科特迪瓦)(第2號)規例》(下稱"《2008年科特迪瓦規例》")時，小組委員會欣悉當局對《2008年科特迪瓦規例》英文本的草擬所作的改善(譬如對於一些法例常用的字詞和語句，採用淺白的對應詞，例如使用"under"而不用"pursuant to")。小組委員會亦就《2008年科特迪瓦規例》的草擬及行文方面向

政府當局提出多項建議，藉此進一步改善當中的條文的清晰度及質素。政府當局同意考慮這些建議，並會適當地改善日後根據《制裁條例》訂立的規例。

17. 小組委員會又認為律政司應提供指引，以維持法律草擬工作的質素，並建議邀請法律草擬專員向司法及法律事務委員會簡介法律草擬科的工作及新措施，包括對雙語法例的草擬所作的改善。有關法律草擬質素的事項其後轉介往司法及法律事務委員會，以考慮作出跟進。

最新情況

18. 小組委員會分別於2010年6月25日及2012年6月29日向內務委員會提交中期報告及進一步報告，並於進一步報告中建議在第五屆立法會內務委員會轄下成立一個專責小組委員會，以處理根據《制裁條例》第3條訂立的規例。小組委員會亦建議，對於涉及輕微修訂(例如生效日期及安理會決議編號)的規例，應採用精簡模式，透過傳閱政府提供的資料文件進行研究，而非在會議上逐項審議規例的條文。

19. 在2012年10月12日，內務委員會同意應在第五屆立法會內務委員會轄下成立一個專責小組委員會，研究根據《制裁條例》訂立的規例。2012年9月28日刊憲的4項規例(第139至142號法律公告)已轉交新成立的小組委員會研究。

立法會秘書處
議會事務部1
2012年10月30日