

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)75/16-17(01)號文件

檔 號：CB1/HS/1/16

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("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("小組委員會")在第五屆立法會研究根據《聯合國制裁條例》(第 537 章)("《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("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《條例》，該條例於 1997 年 7 月 18 日生效。

3. 根據現行機制，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《條例》第3(1)條，行政長官須訂立規例以執行外交部就實施安理會決議所作的指示。根據《條例》第3(3)條，該等規例可訂明，凡違反或觸犯該等規例，即屬犯罪。¹

¹ 根據《條例》第 3 條訂立的規例可訂明，凡違反或觸犯該等規例 ——
(a) 一經循簡易程序定罪，可處不超逾 500,000 元的罰款及不超逾 2 年的監禁；
(b) 一經循公訴程序定罪，可處無限額的罰款及不超逾 7 年的監禁。

4. 《條例》第 3(5)條訂明，《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34 及第 35 條不適用於根據《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. 在第三、第四及第五屆立法會，內務委員會分別於 2004 年 10 月、2008 年 12 月及 2012 年 10 月委任小組委員會，研究為了在香港特區實施有關制裁事宜的安理會決議而根據《條例》訂立的規例。根據《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，並會轉交該專責小組委員會審議。

於 2012 年成立的小組委員會提出的關注事項

行政事宜

提供資料以協助研究規例

6. 應小組委員會要求，政府當局一直以立法會參考資料摘要的形式提供背景資料，闡明按照相關安理會決議而根據《條例》訂立的規例、香港特區與被制裁國家之間的貿易關係及制裁措施對香港特區的經濟造成的影響，並提供顯示對現有規例所作修訂的標明修訂文本，以協助委員逐項審議規例的條文。倘若制定新規例的目的是延長或繼續對某國家施加制裁，而現有規例已期滿失效或被廢除，政府當局已應主席要求為小組委員會提供資料，說明新規例與現有規例主要分別，以協助小組委員會研究該等規例。

政府作出的披露

7. 部分委員察悉，根據《條例》訂立的規例載有條文，訂明在行政長官授權的情況下，可向香港特區以外任何地方的政府及/或相關當局披露證據、資料或其他材料。他們關注到，此等披露或會直接或間接地為香港引來監視活動，並詢問其他國家的政府提出這類要求的次數、當局作出披露的頻密程度，以及所索取及披露的資料性質及用途。

8. 政府當局解釋，按照根據《條例》訂立的規例所載有關披露的條文，依照相關規例提供、交出或檢取的資料或文件，可在行政長官授權等情況下，向包括中華人民共和國以外任何地方的政府披露。然而，該資料或文件的轉交須透過外交部進行，並且得到其批准。至於披露的目的，必須是協助該政府確保安理會就受制裁地

方所訂立的措施獲得遵從，或偵查規避該等措施的情況。政府當局於 2013 年 8 月表示，根據過往 5 年的紀錄，當局並無作出該等披露。

發放與制裁措施相關的資訊

9. 小組委員會希望當局確保適時向相關業界(例如金融及會計界、旅遊、進出口和物流業界)發放與安理會決議有關的資訊，因為這些業界會受到金融制裁、對指明人士的旅行禁令、禁止供應或移轉指明貨物等措施所影響。小組委員會認為當局應向工商事務委員會和財經事務委員會的委員通報藉根據《條例》訂立的規例而在香港特區實施的聯合國制裁措施。就此，小組委員會委員獲悉立法會秘書處按照慣例已協助將相關的立法會參考資料摘要送交所有立法會議員，以供參閱。

10. 政府當局表示，在現行安排下，為實施聯合國對某些地方施加的制裁而訂立的規例刊憲後，商務及經濟發展局會發出新聞稿，並通報相關政策局/部門(包括工業貿易署和香港金融管理局)。這些政策局/部門則會視乎情況，以發出通知或通告的方式，向其職權範圍內的持份者作出通報，例如金融規管機構、相關行業協會、工貿界、物流及旅遊界等。據政府當局表示，通報安排有效確保適時發布訊息，以便實施根據《條例》訂立的規例。

11. 在小組委員會研究《2014 年聯合國制裁(朝鮮民主主義人民共和國)(修訂)規例》有關禁止載運或供應奢侈品到朝鮮民主主義人民共和國("朝鮮")境內某地方的規定期間，小組委員會認為，鑒於過往曾有大學舉辦前往朝鮮的研習團，而將來亦有可能繼續舉辦這類活動，政府當局除向旅遊、進出口及物流業的相關業界發出通報外，應將禁制措施通知學術界。

12. 政府當局表示已尋求香港旅遊業議會的協助，以便向舉辦前往朝鮮的旅行團的旅行社和有關旅客通報相關禁制措施，這些通報對象已包括為大學安排前往朝鮮的研習團的中介人。香港海關亦已提醒從事與朝鮮有關連的進出口及物流業務的業務經營者注意有關的禁制措施。

13. 在研究《聯合國制裁(中非共和國)規例》期間，小組委員會認為，政府當局應透過相關政府政策局/部門的網站，公布被禁止在香港特區入境或經香港特區過境的指明人士名單，藉以向公眾及相關業界發放有關訊息。

14. 政府當局表示，經由根據相關安理會決議設立的制裁委員會所指認須受制於旅行禁令的指明人士名單屬公開資料，可在聯合國網站查閱。該等資料一般不會在相關本地法例中列出。應小組委員會要求，政府當局已在商務及經濟發展局工商及旅遊科的網站增設新網頁，向公眾發布有關在香港特區實施制裁措施的安理會決議訂明禁止在香港特區入境或經香港特區過境的指明人士名單。

15. 在小組委員會研究《2014年聯合國制裁(科特迪瓦)規例》期間，政府當局同意，除工業貿易署署長於其辦事處備有名單，載列該項規例中提述的指明物品，並提供對該名單所作的任何修訂，以供公眾人士在正常辦公時間內免費查閱外，這些資料亦會在互聯網上提供。

適時根據《條例》訂立規例

16. 部分委員了解到政府當局已作出改善，以致在大部分情況下，由接獲外交部指示至相關規例刊登憲報之間相隔的時間已縮短到約3個月，但他們察悉並關注到，就《2014年聯合國制裁(朝鮮民主主義人民共和國)(修訂)規例》²而言，由接獲外交部指示至為了在香港特區實施制裁措施而訂立的相關規例刊憲，其間相隔一段較長的時間。小組委員會認為這種情況並不理想，並促請政府當局採取一切可行措施加快立法程序，以縮短時間上的差距。

17. 政府當局解釋，從接獲外交部指示至有關規例刊登憲報，需要一段籌備時間，而政府當局一直致力縮短該段時間差距。政府當局向委員保證，當局會繼續與外交部緊密合作，以確保適時執行外交部就在香港特區實施聯合國制裁措施的指示，當局亦會透過簡化安排和在律政司委派專責人員處理此事，致力加快有關程序。為利便草擬工作，當局盡可能會參考類似規例的法定條文。

草擬方面的事宜及改善建議

法例範本的方式

18. 小組委員會察悉，為實施相關的安理會決議，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《條例》訂立的規例的草擬方式大致相若。小組委員會贊同先前的小組委員會的見解，認為採用法例範本的方式(或就不同的情況

² 詳情請參閱小組委員會於2016年6月24日向內務委員會提交的報告("報告")第45段有關《2014年聯合國制裁(朝鮮民主主義人民共和國)(修訂)規例》的部分(立法會CB(1)1058/15-16號文件)。

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研究工作的效率。小組委員會要求政府當局採用法例範本的方式，擬備根據《條例》訂立的規例。

19. 政府當局表示，雖然法例範本的方式具參考價值，但不同的安理會決議在制裁措施的具體內容上可能有分別。政府當局會在適當時參考類似規例的法定條文。

草擬方面的改善

20. 在研究《2014年聯合國制裁(朝鮮民主主義人民共和國)(修訂)規例》和《2014年聯合國制裁(科特迪瓦)規例》期間，小組委員會詢問，採用"屬於… …，或由… …擁有或控制"這新詞句，以取代《2013年聯合國制裁(朝鮮民主主義人民共和國)(修訂)規例》和《2013年聯合國制裁(科特迪瓦)規例》採用的"由… …擁有，或以其他方式屬於… …，或由… …持有"的理據為何。政府當局表示，有關改動旨在使該等措辭與相關的安理會決議³採用的字眼一致，並參考了海外法例(例如英國的《2012年科特迪瓦(制裁)(海外地區)令》)的最新草擬方式。

21. 小組委員會贊同政府當局使本地法例採用的字眼與相關的安理會決議措辭一致的做法，以確保相關規例的制裁範圍符合有關決議，但關注到根據《條例》制定的相應規例如嚴格採用相關安理會決議的用詞，會導致本地法例的草擬方式不一致。小組委員會要求政府當局日後向小組委員會解釋草擬方式及所用名詞的任何更改，以助小組委員會了解及研究這些規例。⁴

22. 在研究《2013年聯合國制裁(厄立特里亞)(修訂)規例》期間，小組委員會察悉，當局已參照聯合國安理會相關決議中文文本的用字，將"designated person"一詞的中文對應詞由"指明人士"修改為"指認人士"。小組委員會關注律政司是否有足夠的語文專家維持雙語法例草擬工作的水準和質素。小組委員會建議，當局應考慮成立語文專家顧問團，以協助確保已界定詞語的中英文本沒有差歧。此事已轉交司法及法律事務委員會，以便考慮與政府當局進行跟進。在2015年12月21日舉行的會議上，司法及法律事務委員會就此項建

³ 就《2014年聯合國制裁(朝鮮民主主義人民共和國)(修訂)規例》，相關條文為安理會第1718號決議第8(d)段；就《2014年聯合國制裁(科特迪瓦)規例》，相關條文為安理會第1572號決議第11段。

⁴ 例子包括《2014年聯合國制裁(朝鮮民主主義人民共和國)(修訂)規例》(報告第46、48及50段)及《2014年聯合國制裁(剛果民主共和國)規例》(報告第64段)(立法會CB(1)1058/15-16號文件)。

議聽取律政司的簡報。律政司認為無需成立擬議顧問團，在法例最後定稿前作出審閱。不過，律政司並未排除成立外間專家顧問團，就一般法例草擬事宜向法律草擬科律師提供意見的建議。

23. 小組委員會委員指出，證券及期貨事務監察委員會("證監會")過往曾在一些技術性法例及文件中就某個英文詞語使用不同的中文對應詞，方便兩岸三地的讀者理解。委員建議當局於適當情況下參考證監會的做法，在根據《條例》制定的規例中，採用香港特區法律現時就若干詞語使用的中文翻譯，方便公眾了解相關規例。

最新情況

24. 小組委員會於 2016 年 6 月 24 日向內務委員會提交報告，建議在第六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《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，該專責小組委員會可採用精簡模式，透過傳閱政府提供的資料文件進行研究，而無須在會議上逐條審議規例的條文。

25. 在 2016 年 10 月 14 日，內務委員會同意應在第六屆立法會內務委員會轄下成立一個專責小組委員會，考慮根據《條例》第 3 條訂立的規例。在 2016 年 6 月 30 日刊憲的《2016 年〈2011 年聯合國制裁(利比亞)規例〉(修訂)規例》(2016 年第 111 號法律公告)，以及在 2016 年 10 月 14 日刊憲的《2016 年聯合國制裁(剛果民主共和國)規例》及《2016 年聯合國制裁(南蘇丹)規例》(2016 年第 157 及 158 號法律公告)，均轉交新成立的小組委員會考慮。

立法會秘書處

議會事務部 1

2016 年 11 月 7 日