

立法會

Legislative Council

立法會LS52/03-04號文件

2004年4月16日內務委員會會議文件

《商船(船舶及港口設施保安)條例草案》

法律事務部報告

I. 摘要

1. **條例草案目的**

經911恐怖襲擊後，須實施《1974年國際海上人命安全公約》(下稱“《公約》”)的新條文和新的《國際船舶及港口設施保安規則》(下稱“《規則》”)，以加強船舶及港口設施的保安。
2. **意見**
 - (a) 條例草案賦權經濟發展及勞工局局長(“局長”)可為詳題所述明的條例目的訂立規例。
 - (b) 條例草案亦賦權海事處處長宣布港口設施、認可保安組織、檢查及控制船舶和港口設施，以及授予有關免受條例任何條文所規管的豁免。
3. **公眾諮詢**

據政府當局所述，當局已徵詢3個有關委員會的意見，這些委員會成員包括本地航運及港口業界所有主要參與者。建議得到這些委員會支持。
4. **諮詢立法會事務委員會**

當局曾於經濟事務委員會2003年12月16日的會議上向委員進行簡介。委員關注到，有關強制性措施對業界而言或會過於嚴謹，但原則上支持條例草案。
5. **結論**

實施公約的強制性措施及有關罪行將訂於有關規例之內，有關草擬工作現正進行。條例草案在法律及草擬方面仍然存在問題。議員應考慮成立法案委員會，詳細研究條例草案。

II. 報告

條例草案目的

旨在實施國際海事組織通過的《公約》的新條文和《規則》，以加強船舶及港口設施的保安。

立法會參考資料摘要

2. 請參閱經濟發展及勞工局於2004年3月10日發出的立法會參考資料摘要(檔號：MA 150/47)。

首讀日期

3. 2004年3月24日。

意見

4. 在2001年9月11日發生恐怖襲擊後，國際海事組織通過《公約》及《規則》的新條文，以加強海上的保安。此等條文將於2004年7月1日生效。香港作為國際海事組織的聯繫會員，須透過自行立法實施《公約》及《規則》。

5. 條例草案賦權局長為詳題所述明的目的訂立規例，即加強船舶及港口設施的保安，並為該目的而實施於2002年12月對《公約》作出的修訂和《規則》及在《公約》中的有關條文；以及對附帶或有關事宜作出規定。

6. 條例草案亦賦權海事處處長 ——

- (a) 宣布設施為港口設施；
- (b) 認可保安組織；
- (c) 授權人員執行本條例、《公約》及《規則》規定的任何職能；
- (d) 檢查及控制船舶及港口設施；及
- (e) 授予豁免，使船舶及港口設施免受條例的任何條文規管。

7. 據立法會參考資料摘要所載，規例會就強制性的措施作出規定，例如規定船舶及港口設施須遵從《公約》及《規則》、遵從海事處處長訂定的保安級別，以及須接受管控及核查。規例的草擬工作現正進行中。規例可就罪行作出規定，訂明可處以不超逾3年的監禁及不超逾50萬元的罰款。

8. 本部研究條例草案在法律及草擬方面的問題時，曾就下列事項向政府當局提出疑問——

- (a) 在主體條例刊登憲報前，局長在訂立規例方面的權力是否有效；
- (b) 規例的適用範圍不同，會否與主體條例的條文不一致；而條例又應否符合根據其訂立的規例的規定；
- (c) 規例擬具有域外效力；
- (d) 在上訴期間，處長的行政決定持續有效；
- (e) 條例草案的有關條文與《公約》的分別；及
- (f) 其他技術及草擬方面的問題。

9. 政府當局已於2004年4月14日就本部的函件作出回應(見**附件**的來往函件)。政府當局會建議作出若干修訂，但當局並未提供建議修訂文本。本部將要求當局作進一步澄清。

10. 當局於2004年3月24日向議員發出規例的初稿。本部察悉，規例擬稿若干條文有欠完整。所以，本部於較後時間才會就規例擬稿提出意見。

公眾諮詢

11. 據立法會參考資料摘要所載，條例草案的建議得到船舶諮詢委員會、港口行動事務委員會和港口範圍保安諮詢委員會支持。上述委員會成員包括本地航運及港口業界所有主要參與者。

諮詢立法會事務委員會

12. 政府當局曾在經濟事務委員會2003年12月16日的會議上，向該事務委員會進行簡介。委員關注到，進行保安評估，從而擬訂保安計劃，以及遵從海事處處長訂定的保安級別等擬議措施，對港口營辦商而言，或會過於嚴謹。如船舶未備有國際船舶保安證書，可能會遭拒絕進入本港、被扣留在香港或被驅逐出香港。他們詢問，由於新的條文可能會影響業界(特別是港口營辦商)的運作，當局有否諮詢業界。政府當局解釋，他們已諮詢業界。主席總結時表示，事務委員會原則上支持有關建議。

結論

13. 本條例草案主要賦權局長訂立規例，以實施《公約》及《規則》就對抗恐怖分子制定的新條文。規例會就強制性的措施及有關罪行作出規定，規例的草擬工作現正進行。條例草案在法律及草擬方面仍然存在問題。議員應考慮成立法案委員會，詳細研究條例草案。

連附件

立法會秘書處
助理法律顧問
何瑩珠

2004年4月14日

(譯文)

來函檔號 :
本函檔號 : LS/B/13/03-04
電話 :
圖文傳真 : 2877 5029

傳真函件

圖文傳真號碼 : 2523 0030
總頁數 : (4)

香港中區康樂廣場
交易廣場第二座38樓
經濟發展及勞工局
經濟發展及勞工局局長
(經辦人：助理秘書長(港口航運物流)4
陳漢斌先生)

陳先生：

《商船(船舶及港口設施保安)條例草案》

本人正在研究上述條例草案在法律及草擬方面的事宜，謹請閣下澄清下列各點——

第1條

2. 第(2)款載明，“除第(3)及(4)款另有規定外，本條例自刊登於憲報當日起實施。”第(3)款載明，在本條例刊登於憲報前，經濟發展及勞工局局長已可訂立規例。同樣地，第(4)款載明，在本條例刊登於憲報前，經認可的保安組織已可執行任何職能。

3. 《基本法》第七十六條規定，立法會通過的法案，須經行政長官簽署、公佈，方能生效。有關係例只在刊登於憲報當日起實施。在有關係例刊登於憲報前，授權局長行使權力訂立規例及授權經認可的保安組織執行其職能，會否違反《基本法》的規定？

第3條

4. 在此條文下，

- (a) “國際航程”擬指“由《公約》某一方至該方以外的地方的航程……”。應否在“一方”一詞之後加入“的地方”等字眼，使“國際航程”指由某一地方至另一地方，而非由某一方至另一地方的航程？根據《商船(安全)條例》(第369章)，“國際航程”指由一國的港口至另一國的港口的航程；

- (b) “港口設施”擬指“根據第7條宣布為港口設施的土地或海域範圍”。該詞是否包括包含土地及海域的範圍？此定義與《1974年國際海上人命安全公約》(下稱“《公約》”)中的定義有分別。在《公約》中，“港口設施”指“船舶／港口發生相互作用的地點，包括錨定裝置、等候泊位及朝海區域等範圍。”有否任何特別原因以致須有不同的草擬方式？就香港遵從《公約》方面，會否有任何影響？
- (c) “船舶”擬指“行走國際航程的客船(包括運載超過12名乘客的高速船)。該詞是否包括運載少於12名乘客的非高速客船？是否包括內河船隻？“船舶”一詞被進一步界定為包括“以機械推進、未就位以及能從事鑽井操作以勘探或開採海床之下的資源(例如液體或氣體碳氫化合物物質、硫磺及鹽)的船隻”。此定義英文本是否有拼寫錯誤？是否應用“exploitation of”而不是“exploration of”等字眼？
- (d) 條例草案提述“保安級別”、“主管機關”及“保安指示”等重要詞語，但卻沒有界定此等詞語的定義。請澄清這點。

第4條

5. 規例應與條例的條文相一致。第(1)款載明，“除第(2)及(3)款另有規定外，本條例適用於香港船舶(無論該船舶是否在香港)；及在香港的非香港船舶”。第(2)(a)款載明，根據本條例訂立的規例可適用於意圖進入香港的非香港船舶。規例的適用範圍不同會否與主體條例的條文不一致？此外，請提供條例須符合根據其訂立的規例的規定的理據，以及先例(如有的話)。

第5條

6. (a)款使用“船隻”一詞，但(b)款則使用“船舶”一詞。“船舶”一詞已有定義。如“船隻”一詞的意思不同，是否亦應界定“船隻”一詞的定義？

第6條

7. 第(1)款載明局長可為詳題所述明的目的訂立規例。為何需要令訂立規例的權力的範圍與主體條例的範圍相同？

8. 第(2)(b)款載明“根據本條訂立的規例可訂定罪行，並規定就有關罪行可處不超過3年的監禁及不超過\$500,000的罰款”。鑒於《釋義及通則條例》(第1章)第28(1)(e)條規定的限制，就是附屬法例可訂定罪行，並規定經簡易程序定罪後，可判處罰款或監禁，但以罰款不超過\$5,000，監禁不超過6個月為限，擴大有關權力的理據何在？

9. 第(3)款載明有關規例可在香港以外地方具有效力。請闡明有關規例如何在香港以外地方具有效力，以及規例具有域外效力的理據。

第7條

10. 第(1)(a)款“直接或即時受涉及”一語句中，應否使用“及”字而不是“或”字？

11. 第(4)款載明，根據第(3)款提出的上訴並不妨礙本條例適用於或繼續適用於有關港口設施。根據其他法規，在有人提出上訴時，政府當局的決定通常暫停生效。請解釋這項條文及第8(5)條的理據。

第8條

12. 處長可認可任何人士為“經認可的保安組織”。該“人士”是否限於，並應因而被描述為“組織”？

13. 第(2)款載明，如處長信納某經認可的保安組織不符合訂明的要求，他可撤銷有關認可。如一個組織不符合要求，處長當初為何認可該組織？

第9條

14. 根據第(2)款，獲授權人員可執行《公約》規定的任何職能。《公約》似乎未能清楚表明這些職能是甚麼。

第10至13條

15. 這些條文關乎獲授權人員檢查船舶及港口設施的權力。這些權力是否類似其他商船條例所授予的權力？

第14條

16. 第(1)(a)款提述“符合第7(1)(a)條描述的香港以外地方的土地或海域範圍”。第7(1)(a)條似乎指香港以內而非香港以外的港口設施。請澄清這點。

第15條

17. 這項條文載明，如船長作出或執行決定，以維持船舶的保安，作出或執行該決定本身並不構成違反他根據任何合約須向任何人履行的責任；及他並不為作出或執行該決定而招致任何民事法律責任。這項條文與《公約》的有關條文不同。請解釋這項條文的理據。有沒有任何其他國家制定類似條文？

第17條

18. 政府可要求任何香港以外地方的締約政府執行根據《公約》可應該等要求而執行的任何職能。香港以內地方會不會有任何締約政府？

19. 以上是本人就條例草案英文本提出的一些疑問。謹請閣下在2004年4月13日之前以中英文作覆。

助理法律顧問

(何瑩珠)

副本致：律政司(經辦人：副法律草擬專員(雙語草擬及行政)毛錫強先生及政府律師陳穎恩女士)
法律顧問

2004年3月31日

m5364

電話：2121 2304
傳真：2523 0030

香港中區皇后大道85號
立法會大樓立法會秘書處
法律事務部
何瑩珠小姐

(傳真：2877 5029)

何小姐：

商船(船舶及港口設施保安)條例草案

多謝貴處於二零零四年三月三十一日來函有關以上事宜。我們對你的疑問回應如下：

第1條

2. 第(3)及(4)款的主要目的是用來確保在條例制訂前以行政措施執行的工作，可以得到如依照條例草案所賦權執行該等工作的合法地位，包括授權經認可的保安組織對香港船舶所發出的証書及批核港口設施的保安計劃等。我們將會建議更改第(3)及(4)款符合以上規定。

第3條

3. 釋義

- (a) “國際航程”(international voyage) – 我們建議更改其定義如下：

[“國際航程”(international voyage) 指由 –

(a) 《公約》某一方的地方至該方以外的地方的航程；

或

(b) 《公約》某一方以外的地方至該方的地方的航程；]

- (b) “港口設施” (port facility) 的解釋將會修定與公約一致。
- (c) “船舶” (ship) – “從事國際航行的客船”不包括運載少過12名乘客的船舶及內河船隻。為清楚起見，我們建議依據《1974年國際海上人命安全公約》(SOLAS) 於釋義解釋 “客船”。另外在英文版的條例草案上，“exploration of resources”應為“exploitation of resources”。
- (d) “保安級別” (security level) 及“保安指示” (security instructions) – 將會在規例中提供釋義。我們亦可考慮包括在條例之內。
- (e) “主管機關” (the Administration) – 指在公約及規則含意內的主管機關，因此無需另外解釋。

第4條

4. 條例並不受規例的支配。第4(1) 條闡明一般法則並容許於規例中作出例外。那例外為條例所授權，所以是完全恰當的。

第5條

5. 我們於第3條解釋“船舶” (ship) ，而“船隻” (vessel) 則作為通用的參照。但我們認為不需要解釋“船隻”，除非缺乏定義使到措詞含糊不清，在此看來並沒有這種情況。

第6條

6. 第(1)款就實施公約及規則的規定給予靈活性。現時亦有不少先例，例如運貨貨櫃 (安全) 條例 (第506章) 第27條，民眾安全服務隊條例 (第518章) 第30條，行政長官選舉條例 (第569章) 第46條及證券及期貨條例 (第571章) 第148及149條。

7. 第(2)款(b)－理據是我們將大部分具體條文放在規例之內，如果沒有較重的刑罰，規例的阻嚇作用將會很少。由於SOLAS對船務公司及港口設施就保護人命及財產方面施加不少責任，因此刑罰需能反映我們所尋求的保護。

8. 第(3)款－具體的條文將於規例中訂明。這是一條概括的賦權條款。如果條文羅列細節，我們將會令規例中的個別條款失去靈活性；而且SOLAS及規則可能在將來引進新的規定。

第7條

9. 第(1)款(a)－應為“直接及即時”（“directly **and** immediately”）而不是“直接或即時”（“directly or immediately”）。

10. 第(4)款－對法定當局的決定提出上訴時，該決定仍然生效，這是常見的，尤其是危及到安全方面。例如氣體安全（供應公司註冊）規例（第51章附屬法例）第23(4)條，床位寓所條例（第447章）第21(3)條，及銀行業條例（第155章）第132A(1)條。

第8條

11. 第(1)款－“人士”（person）於釋義及通則條例（第1章）的解釋包括“組織”在內。

12. 第(2)款－某組織可能當被認可時符合有關規定，但日後不能符合該規定。

第9條

13. 第(2)款－這是一條概括條款陳述獲授權人員的職能。具體的權力將會在條例中的個別條款（包括在規例內）授予。

第10至13條

14. 授予權力與其他條例賦予法例執行人員的法定權力相似。

第14條

15. 第7條第(1)款(a)是一個概括的描述。在香港具有效力，但類似我們規定港口設施的海外設施亦可能屬於該描述之內。由於我們不能使用“港口施設”的措詞來描述海外設施，我們祇能依賴這概括的描述。

第15條

16. 這條款旨在為第X1-2章第8條提供效力，我們不能完全抄寫SOLAS的措詞，因為字句“...shall not constrained by...”的法律效力並不清晰。建議的(b)段是為針對船長除合約以外的民事訴訟提供防禦。不過，我們不察覺其他國家有制訂類似條文。我們會考慮刪除(b)段。

第16條

17. 加入“香港以外”字句是更清楚地闡明除香港特別行政區政府（特區政府）以外的締約政府。如我們只採用“任何締約政府”，特區政府本身理論上亦包括在內。由於海事處處長作為香港特區內的海事主管機關，與其他主管機關就驗船及其他SOLAS的法定功能方面已有經常合作。我們會考慮刪除此條款以避免混淆。

香港特別行政區政府
經濟發展及勞工局局長

（陳漢斌

代行）

副本送：

律政司司長 （經辦人：毛錫強先生）－2869 1302

（經辦人：陳穎恩女士）－2869 1302

海事處處長 （經辦人：李啓良先生）－2542 4841

二零零四年四月十四日