

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2892/03-04號文件

檔號：CB2/SS/2/03

2004年6月25日內務委員會會議文件

《2003年聯合國制裁(利比亞)規例》 小組委員會提交的進一步報告

目的

本文件旨在匯報《2003年聯合國制裁(利比亞)規例》小組委員會的進一步商議工作。

背景

2. 《2003年聯合國制裁(利比亞)規例》(“該規例”)是由行政長官按中華人民共和國(“中國”)外交部的指示並在徵詢行政會議的意見後，根據《聯合國制裁條例》(第537章)(“《制裁條例》”)第3條訂立。該規例旨在實施聯合國安全理事會(“安理會”)於2003年5月6日通過的第1478號決議的決定。

3. 在2003年11月14日內務委員會會議上，議員成立小組委員會研究該規例。小組委員會與政府當局舉行了4次會議後，於2004年5月28日向內務委員會提交中期報告。小組委員會告知內務委員會，該規例在2004年5月6日後停止有效。由於小組委員會正就現時在香港實施和制裁事宜有關的安理會決議的安排所引起的法律及憲制問題，以及應否和如何修訂《制裁條例》徵詢專家意見，並要求政府當局提供更多資料，小組委員會於完成其商議工作後，會向內務委員會再提交報告。小組委員會的中期報告載於立法會CB(2)2507/03-04號文件。

小組委員會

4. 小組委員會由吳靄儀議員擔任主席，在提交中期報告後曾於2004年6月21日舉行會議。小組委員會曾接獲香港大學法律系Yash GHAI教授提交的意見書。

5. 小組委員會的委員名單載於**附錄**。

小組委員會的商議工作

政府當局提供的更多資料

從外交部接獲的指示

6. 政府當局已因應小組委員會的要求，就為何認為不宜披露外交部所作的指示，進一步提供其理據。

7. 據政府當局所稱，有關的外交部指示是受到基於公眾利益獲得豁免的原則保障而無須披露。有關文件應否基於公眾利益而豁免被披露，最終須由法院在權衡有關各方的對立權益後作出決定。政府當局始終認為，披露有關指示會損害公眾利益。由於每一條根據《制裁條例》第3條訂立的規例均會呈交中央人民政府審議，加上政府當局已就有關規例提交由政務司司長發出的正式文件，以確認外交部的有關指示，因此，小組委員會審議有關指示的需要，並不足以凌駕支持不作出披露的公眾利益。

8. 小組委員會認為，由於政府當局拒絕披露外交部的指示，作為折衷做法，當局應向立法會提交由政務司司長簽署，用以確認外交部為實施安理會決議而作出的指示的正式文件，並以此作為日後根據《制裁條例》訂立任何規例時的慣常做法。因應小組委員會提出的要求，政府當局答允日後採取此做法。

實施外交部有關聯合國安全理事會決議的指示

9. 政府當局已應小組委員會的要求，就《制裁條例》制定以來所訂立的每項規例提供詳細資料，說明接獲外交部發出的有關指示的日期、有關規例開始生效的日期，以及在該兩個日期之間的一段時間內如何執行外交部的指示。

10. 據政府當局所稱，在接獲外交部的指示及根據《制裁條例》訂立規例之間，無可避免會相隔一段時間。在此期間，各項安理會決議所訂的部分制裁措施可透過現行法例予以執行。然而，並非所有制裁措施均可如此實施。舉例而言，安理會第1478號決議所訂的部分制裁措施，在上述有關期間是透過現行法例加以執行。政府當局解釋，安理會第1478號決議對利比亞實施下述制裁 ——

- (a) 禁止向利比亞供應武器及相關物料；
- (b) 禁止向利比亞提供軍事訓練或協助；
- (c) 禁止從利比亞輸入任何未經加工鑽石，受原產地證制度管制的則屬例外；
- (d) 禁止輸入原產自利比亞的圓木及木材製品；及

- (e) 防止聯合國委員會指定的某些人士進入香港特區或在香港特區過境。

11. 關於上文第10(a)段所述的制裁，《進出口(戰略物品)規例》(第60G章)第2條規定，任何人不得輸入或輸出該規例附表1所指明的物品，除非是根據並按照工業貿易署署長所發出的進口或出口許可證進行。工業貿易署負責就戰略物品作出進出口管制，包括軍需物品、化學及生物武器及其先質、核子物料及裝備，以及可以發展為大規模毀滅武器的兩用物品。

12. 關於上文第10(c)段所述的制裁，《進出口條例》(第60章)第6C(1)條和《進出口(一般)規例》(第60A章)附表1規定，必須獲得根據該條例第3條發出的許可證，才可將任何未經加工鑽石輸入香港。

13. 至於上文第10(e)段所述防止某些人士進入香港的措施，《入境條例》(第115章)第7條規定，未獲入境事務主任或入境事務助理員准許的人不得在香港入境，除非他享有香港居留權或擁有香港入境權，或是該條例有關飛機機員或軍人的特別條文所適用的人士。

在香港實施和制裁事宜有關的聯合國安全理事會決議的安排

專家意見

14. 小組委員會曾就現時在香港實施和制裁事宜有關的安理會決議的安排所引起的法律及憲制問題，以及應否和如何修訂《制裁條例》，徵詢香港大學法律系Yash GHAI教授的意見。根據現行安排，在香港實施和制裁事宜有關的安理會決議的規例，由行政長官按外交部的指示根據《制裁條例》訂立。此等規例是附屬法例，但立法會無權對該類附屬法例作出批准或修訂。

15. Yash GHAI教授認為，現時在香港實施此類安理會決議的安排存在重大問題。Yash GHAI教授指出，根據《基本法》第三十九(二)條所反映的本國法及國際法一般原則，對人權及自由作出的限制必須是“依法規定”的。就《制裁條例》而言，據之訂立的規例是否符合“法”的定義，實成疑問。規定須依“法”對權利作出限制的理由是，此類限制必須由立法機關以公開、透明及通過商議的方式作出適當審議。藉行政當局發出的指令，在缺乏任何公眾監察或不能作出修訂的情況下對權利加以限制，一如根據《制裁條例》訂立的若干規例，將會嚴重偏離上述重要的人權法原則。

16. Yash GHAI教授進一步指出，《制裁條例》所訂有關規例無須提交立法會省覽，立法會因而亦無權批准或修訂有關規例的條文，已違反了另一項有關分權而立的重要憲制原則。他認為任何令立法會不必行使本身的立法權力的程序，一如《制裁條例》的情況，均屬違憲。立法會不能免除本身行使及履行按《基本法》所訂而具有的立法權力及責任。

17. Yash GHAI教授認為，政府當局拒絕披露中央人民政府所作指示，在法律上既不合理，亦無充分理據支持。Yash GHAI教授指出，根據《制裁條例》訂立的規例具有具體的涵蓋範圍，就是實施和制裁事宜有關的安理會決議。為確保當局只是為了達到該目的而合法援用《制裁條例》，立法會及市民大眾有需要知道有關的安理會決議的涵蓋範圍，以及中央人民政府如何對之作出詮釋。此事與公眾利益攸關。如政府當局認為中央人民政府所作出而導致當局根據《制裁條例》訂立規例的所有指示，均須根據《基本法》第四十八(十一)條受到保障，那將會是行政當局濫用權力的做法。規定中央人民政府就實施安理會決議的有關事宜作出的所有指示一律須予保密，不但範圍過於廣泛，亦不合情理。

小組委員會的結論

18. 由於小組委員會是在2004年6月18日接獲Yash GHAI教授提交的意見書，因此，當小組委員會在2004年6月21日會議上就其意見作出研究時，政府當局並未能就此提供書面回應。小組委員會認為，一如Yash GHAI教授指出，現時在香港實施和制裁事宜有關的安理會決議的安排影響深遠，因此應在接獲政府當局的回應後進一步討論有關事宜。然而，由於今屆立法會任期的所餘時間有限，小組委員會將無法深入研究Yash GHAI教授所提出的事宜。故此，小組委員會認為應在下一屆立法會跟進有關事宜。小組委員會亦要求Yash GHAI教授就有關事宜提交其詳盡的意見及論據。

聯合國安全理事會第1521號決議

19. 委員察悉，鑒於利比亞的情況有變，特別是其前總統已經離國，而且利比亞過渡政府已告成立，安理會已於2003年12月22日通過一項新的決議，亦即第1521號決議。安理會第1521號決議終止安理會在2001年第1343號決議及第1478號決議中施加的若干禁制，其有效期為12個月，直至2004年12月22日為止。因此，第1478號決議實際上已於2003年12月22日停止有效。

政府當局須採取的跟進行動

20. 政府當局答允就日後根據《制裁條例》訂立的所有規例，向立法會提交由政務司司長發出，用以確認外交部為實施安理會決議而作出的指示的正式文件(請參閱上文第8段)。

建議

21. 鑒於今屆立法會任期的所餘時間有限，小組委員會建議下一屆立法會在內務委員會轄下成立小組委員會，跟進在香港實施和制裁事宜有關的安理會決議的安排。

徵詢意見

22. 謹請議員支持上文第21段所載小組委員會的建議。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年6月24日

《 2003年聯合國制裁(利比利亞)規例 》小組委員會

委員名單

主席 吳靄儀議員

委員 何秀蘭議員

黃宏發議員, JP

余若薇議員, SC, JP

(總數：4名議員)

秘書 湯李燕屏女士

法律顧問 何瑩珠女士

日期 2003年12月11日