

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)101/04-05號文件

檔 號 : CB1/HS/1/04

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

本文件旨在綜述議員過往在審議根據《聯合國制裁條例》(第537章)(下稱“《制裁條例》”)訂立的規例時所提出的關注事項。

背景

2. 上一屆立法會的內務委員會曾先後成立小組委員會，研究根據《制裁條例》第3條訂立的下列各項規例：

- (a) 《2002年聯合國制裁(阿富汗)(修訂)規例》；
- (b) 《2002年聯合國制裁(安哥拉)(暫停實施)規例》；及
- (c) 《2003年聯合國制裁(利比利亞)規例》。

最近，當局於2004年7月9日在憲報刊登根據《制裁條例》第3條訂立的《2004年聯合國制裁(伊拉克)(修訂)規例》。

3. 在根據合法、公平合理及明確清晰等重要驗證標準研究有關的附屬法例時，上文第2段所述的小組委員會委員發現《制裁條例》所訂，關於在香港實施聯合國制裁措施的現行安排出現若干法律及憲制問題。《2003年聯合國制裁(利比利亞)規例》小組委員會於2004年6月25日向內務委員會作出報告時建議，由於現時的安排影響深遠，因此應邀請在2004年10月展開工作的下一屆立法會內務委員會考慮成立小組委員會，以跟進有關事宜。內務委員會於2004年10月8日會議上考慮《2004年聯合國制裁(伊拉克)(修訂)規例》時同意成立小組委員會，研究在香港實施透過聯合國安全理事會(下稱“安理會”)所作決議施加的制裁措施的安排。

《聯合國制裁條例》(第537章)

4. 在1997年7月1日前，安理會就制裁事宜所作的決議，是藉着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。《制裁條例》由臨時立法會於1997年7月16日通過，並於1997年7月18日生效。該條例作出多項規定，包括訂明行政長官須訂立規例，以執行中華人民共和國外交部就實施安理會決定的制裁措施而作出的指示。由於《制裁條例》亦明文規定，《釋義及通則條例》(第1章)第34及35條不適用於此等規例，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。

議員曾考慮的關注事項

行政機關的立法權力

5. 根據《制裁條例》訂立的規例是附屬法例。然而，立法會無權對該等附屬法例作出批准或修訂，即使其意旨在達到嚴重的刑罰效果，且賦予極大的調查及執法權力。委員得悉澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡及英國為實施安理會決議而訂立的類似法例，均須經立法機關審議。委員關注到把立法權力置於行政機關手中所帶來的憲制問題，以及根據《制裁條例》訂立規例的權力與《基本法》所訂有關立法與行政分權而立的原則是否一致。

6. 為了確保妥善行使根據《制裁條例》訂立規例的權力，《2002年聯合國制裁(阿富汗)(修訂)規例》及《2002年聯合國制裁(安哥拉)(暫停實施)規例》小組委員會曾要求政府當局考慮修改《制裁條例》，訂明根據該條例第3條訂立的規例須經由立法會審議。政府當局的立場是現行條文讓政府可迅速而有效地制定規例，以便實施安理會的決議。當局告知小組委員會，並無迫切需要按上述建議對《制裁條例》作出修訂。

7. 《2003年聯合國制裁(利比利亞)規例》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。Yash GHAI教授提出的其中一項意見是，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。該條文亦違反了有關分權而立的憲制原則。

8. 由於當時2003至04年度會期臨近結束，所餘時間有限，小組委員會未能深入研究Yash GHAI教授所提出的事宜。小組委員會要求Yash GHAI教授稍後就有關事宜提供其詳盡的意見及論據。

《制裁條例》的涵蓋範圍

9. 在研究《2002年聯合國制裁(阿富汗)(修訂)規例》時，委員認為該規例超越權限，因為《制裁條例》把“制裁”一詞界定為“由聯合國安全理事會決定針對中華人民共和國以外地方而實施的……強制性措施”，而上述規例則針對“個人”而非地方實施制裁。因應此情況，委員建議政府當局考慮修訂《制裁條例》，把該條例的涵蓋範圍擴大，以包括所有類別的聯合國制裁，不論有關制裁是針對個人抑或地方而實施。政府當局察悉該項建議，並表明日後若有此需要時會考慮是否須作出修訂。

從外交部接獲的指示

10. 由於行政長官訂立規例的權力依據是中國外交部發出的指示，研究上述各規例的小組委員會曾促請政府當局提供外交部的指示，以便委員評估該等規例有否全面落實有關的指示。

11. 政府當局表示，中央人民政府與香港特別行政區政府之間的通信，包括外交部所發出有關實施安理會決議的指示，只限供內部參閱。關於委員所提出有何憲法依據不讓立法會參閱外交部所作指示的問題，政府當局回應時表示，基於公眾利益獲得豁免的原則，有關的外交部指示會受到保障而無須披露。當局始終認為，披露有關指示會損害公眾利益。

12. Yash GHAI教授向《2003年聯合國制裁(利比利亞)規例》小組委員會提供意見時表示，政府當局拒絕披露中央人民政府作出的指示，在法律上既不合理，亦無充分理據支持。他認為為了確保當局是為了達到預定目的而合法援用《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。

13. 鑑於政府當局採取拒絕披露有關指示的立場，小組委員會要求當局向立法會提交由政務司司長發出的正式文件，用以確認外交部為實施安理會決議而作出的指示，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。政府當局答允採取此做法。

接獲外交部的指示與訂立規例之間所相隔的時間

14. 委員從政府當局提供的資料得悉，在接獲外交部的有關指示及根據《制裁條例》訂立規例之間，通常會相隔一段頗長的時間。舉例而言，當局於2003年5月接獲外交部有關實施安理會第1483號決議的指示，但為了實施上述決議而訂立的《2004年聯合國制裁(伊拉克)(修訂)規例》卻於2004年7月9日在憲報刊登。

15. 分別為研究過往訂立的多項規例而成立的小組委員會關注到，在訂立所需規例之前，香港如何實施某些安理會決議。據政府當局表示，在上述有關期間，部分制裁措施可透過現行法例予以執行，

例如《進出口條例》(第60章)及《入境條例》(第115章)。

執法權力

16. 各有關的小組委員會在審議上文第2段所列規例時，曾就執法人員獲賦予廣泛執法權力一事提出關注，並要求政府當局作出解釋。以《2002年聯合國制裁(阿富汗)(修訂)規例》為例，政府當局確認，根據所取得的法律意見，該規例所訂的搜查和調查權力符合《基本法》內有關人權的條文。

目前情況

17. 香港大學Yash GHAI教授回應秘書處時表示會盡量在2004年10月底前，就有關事宜提供更詳盡的書面意見。與此同時，政府當局亦答允在研究Yash GHAI教授提出的詳盡意見後作出書面回應。秘書處會與雙方作出跟進。

立法會秘書處

議會事務部1

2004年10月28日