

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1074/07-08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

2008年4月3日的會議文件

小組委員會對擬議未來路向的進一步意見

目的

本文件旨在匯報小組委員會委員對如何可改善《聯合國制裁條例》(第537章)(下稱"《制裁條例》")下有關實施聯合國安全理事會(下稱"安理會")議決制裁的現行安排的主要意見。

小組委員會的商議工作

2. 自2004年10月起，小組委員會便開始研究《制裁條例》下有關在香港實施聯合國制裁的現行安排所引起的法律、憲制及運作問題。小組委員會亦已擬備意見，並於2007年5月18日向內務委員會提交報告，當中包括如何可改善現行安排的建議¹。

3. 委員在2008年2月1日舉行的會議上考慮載於立法會CB(1)532/07-08號文件的擬議未來路向時，再次確認香港特別行政區(下稱"香港特區")有需要實施聯合國制裁，藉此履行中央人民政府對聯合國的國際義務。委員同意聯合國制裁屬外交事務範疇，由中央人民政府全權負責，並一致認為《制裁條例》²就實施聯合國制裁訂明的現行安排存在問題及應予以改善，以期提高問責性，並且更符合制定法例應有的程序。

是否合憲的問題

4. 小組委員會曾研究根據《制裁條例》訂立規例的程序是否合憲，以及是否符合《基本法》所訂的三權分立原則。小組委員會在進

¹ 小組委員會的報告載於立法會CB(1)1587/06-07號文件，報告所提出的"主要事項的摘要"載於立法會CB(1)1586/06-07號文件。

² 根據《制裁條例》第3(1)條，行政長官須訂立規例，以執行中華人民共和國外交部發出的有關指示，藉此實施安理會決定的制裁。第3(5)條進一步訂明《釋義及通則條例》(第1章)第34及35條不適用於這些規例。換句話說，這些規例無須經立法會批准或進行先訂立後審議的程序。

行研究時，曾參考前香港大學包玉剛公法學講座教授佳日思博士提供的意見及香港大律師公會提交的意見。政府當局與小組委員會交換意見時，始終認為在香港實施聯合國制裁的現行安排符合《基本法》下香港特區制定法例的一般法律程序及《基本法》第四十八(八)條，即行政長官有憲制責任執行中央人民政府的指令。

5. 就此，小組委員會在較早階段曾就透過司法途徑要求澄清《制裁條例》第3(5)條是否合憲的方案進行研究，並在2007年5月18日向內務委員會提交的報告中載述其觀察所得³。

權限問題

6. 關於《制裁條例》第2(1)條中"制裁"的定義，小組委員會察悉，政府當局認為如果把針對某地方的制裁與在某地方活動或與某地方有關連的人士／實體視為互不相關，這個看法未免過於狹窄。為更妥善地確保這些規例(當中部分其實是針對人士而不是一個地方)不會超越主體法例的權限，委員察悉，在有需要及符合若干條件的情況下，他們可考慮藉議員條例草案就《制裁條例》中"制裁"的定義提出修正案⁴。

具體的改善建議

7. 小組委員會普遍認為，即使假設《制裁條例》下的安排既合法且合憲，仍有需要改善訂立規例的現行程序，藉此達致提高透明度及問責性的目的。為此，政府當局應採取以下步驟，讓立法會參與這個過程：

- (a) 政府當局在決定應憑藉獨立的條例草案，抑或根據《制裁條例》訂立規例以實施聯合國制裁前，應諮詢相關的立法會事務委員會⁵。如果政府當局決定採取的方案是後者，則應向工商事務委員會提供規例草稿文本，並就此徵詢議員的意見⁶。政府當局在擬備提交外交部駐香港特區特派員公署的規例定稿時，應考慮立法會議員提出的意見及關注。
- (b) 如果當局根據《制裁條例》訂立一項規例，該規例在刊憲後，將由內務委員會按照處理附屬法例的一般程序予以考慮。根據一般程序，議員可決定成立小組委員會研究有關規例。

³ 請參閱立法會CB(1)1587/06-07號文件第44至46段。

⁴ 請參閱於2008年2月1日舉行的會議上考慮的立法會CB(1)532/07-08號文件——"小組委員會的擬議未來路向"第23段。

⁵ 在決定哪個事務委員會是適當的場合時，應充分考慮該聯合國決議的標的事項及立法會事務委員會現時的職權範圍。

⁶ 負責《制裁條例》的政策局是商務及經濟發展局工商及旅遊科，因此，相應的立法會事務委員會應該是工商事務委員會。按照立法會的現行做法，所有非委員的議員亦會獲邀出席就立法建議舉行的簡報會。

為方便參閱，上述擬議改善措施已加入現時根據《制裁條例》"訂立制裁規例過程主要步驟流程圖"內(載於**附錄**)。

8. 小組委員會完全明白聯合國制裁有時間迫切性，並有需要迅速實施。委員原則上認為就規例草稿諮詢相關的事務委員會未必會導致立法程序出現延誤。反之，至目前為止，立法會的介入已證明有助加快訂立規例的過程及提高規例的質素。立法會適當的參與將加強立法程序的問責性，以及更符合制定法例應有的程序。此外，因應小組委員會在2005年4月提出的要求，政府當局亦自此就每項已刊憲的規例發出一份詳細的資料文件，形式及內容與立法會參考資料摘要相若。在此之前，當局並沒有就已刊憲的規例提供書面資料以供審閱。

9. 為利便委員作出考慮，以及加快審議根據《制裁條例》訂立的規例草稿及已刊憲的規例，委員認為政府當局應審慎地再次研究小組委員會提出的以下建議：

- (a) 採用法例範本的方式，在主體法例(即《制裁條例》)加入所有關於執法權力的條文，以及普遍適用於所有聯合國制裁事宜的其他主要條文，並在《制裁條例》訂定附表，列明每次可能有所不同的制裁目標和對象；及
- (b) 參考旨在香港履行國際義務，並同時在立法程序中給予立法會一個角色的其他條例⁷所訂明的安排。值得注意的一個例子，是根據《逃犯條例》(第503章)第3條⁸訂立命令的做法。

徵詢意見

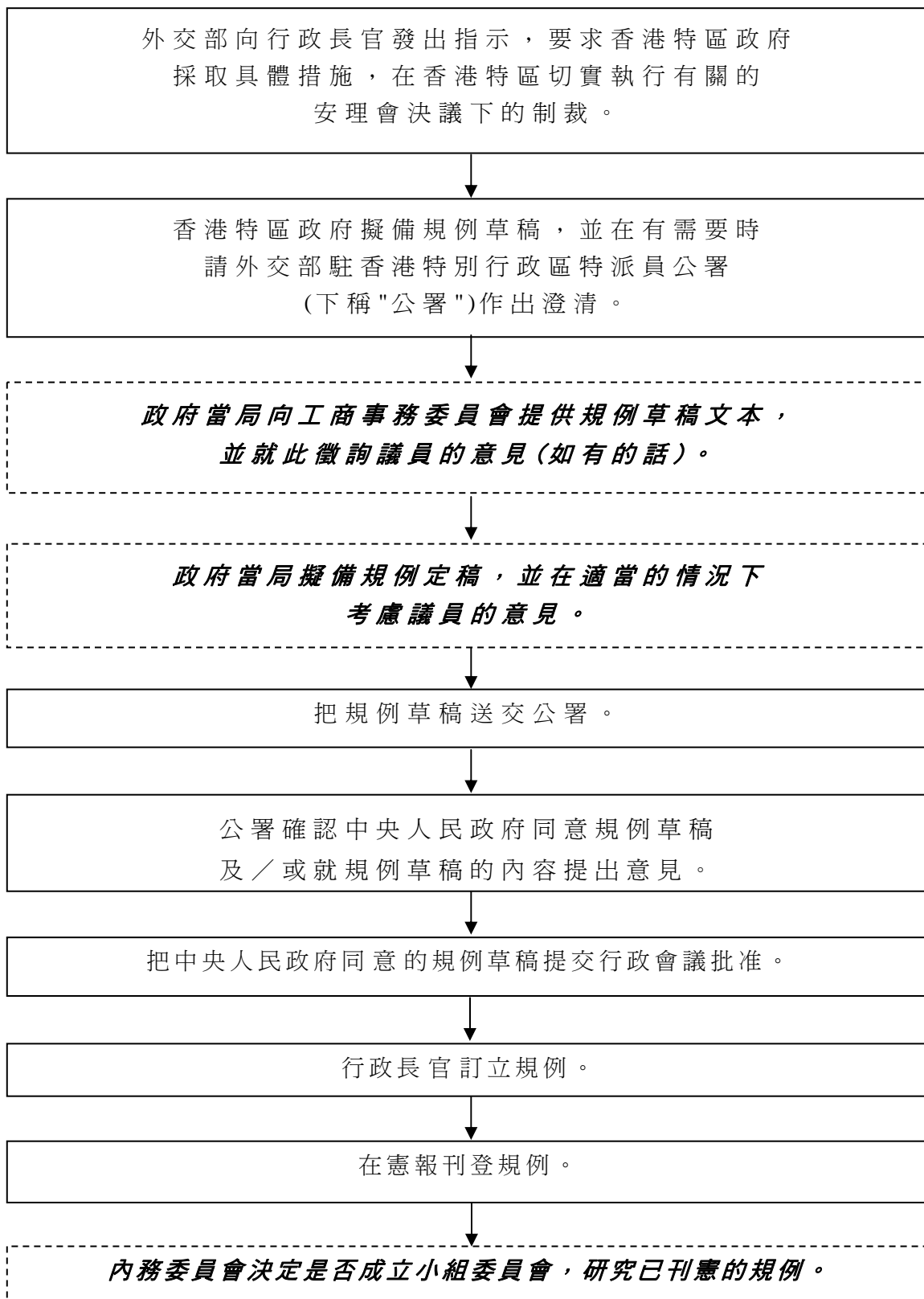
10. 謹請委員備悉載於上文第7、8及9段及**附錄**的小組委員會主要觀察所得，以及小組委員會委員對擬議改善措施的普遍意見。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年3月20日

⁷ 小組委員會曾研究3項條例，即《逃犯條例》(第503章)、《刑事事宜相互法律協助條例》(第525章)及《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)。請參閱立法會CB(1)1587/07-08號文件第36至41段。

⁸ 根據《逃犯條例》第3(9)條，除非根據《逃犯條例》作出的命令所關乎的移交逃犯安排實質上與該條例的條文相符，否則行政長官會同行政會議不得根據該條例作出命令。根據《逃犯條例》第3(2)至(7)條，該項命令須由立法會按先訂立後審議的程序處理，而立法會只有廢除該項命令的權力。

根據《制裁條例》訂立制裁規例過程
主要步驟流程圖
(連同擬議的改善措施)



擬議的改善措施