

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)532/07-08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2月1日的會議文件

小組委員會的擬議未來路向

目的

本文件扼述小組委員會的工作，並載述小組委員會對如何改善《聯合國制裁條例》(第537章)(下稱"《制裁條例》")第3條的運作的初步意見，該條關乎在香港實施聯合國安全理事會(下稱"安理會")議決的制裁。

背景

2. 在第二屆立法會任期內，內務委員會轄下成立了兩個小組委員會，研究根據《聯合國制裁條例》第3(1)條訂立的3項規例¹。在進行審議的過程中，有關的小組委員會發現在香港特別行政區(下稱"香港特區")實施聯合國制裁的現行安排存在若干問題。委員質疑《制裁條例》第3(5)條是否合憲，因該條訂明《釋義及通則條例》(第1章)第34及35條並不適用於根據該條例訂立的規例。委員亦察悉並關注到，安理會通過有關決議後，往往相隔了一段長時間，當局才將這些規例刊憲，藉此在香港實施有關制裁。

3. 考慮到發現的問題並不局限於某些規例，而是可能會對憲制上的恰當性及法治構成影響，議員在2004年10月8日的內務委員會會議上²同意成立小組委員會，研究在香港實施安理會決議所施加的制裁的現行安排。小組委員會的委員名單及職權範圍載於**附錄I**。截至2007年12月底，小組委員會曾與政府當局舉行9次會議，律政司司長黃仁龍先生出席了其中一次會議。小組委員會亦感謝前香港大學

¹ 該3項規例分別為《2002年聯合國制裁(阿富汗)(修訂)規例》、《2002年聯合國制裁(安哥拉)(暫停實施)規例》，以及《2003年聯合國制裁(利比利亞)規例》。

² 這是第三屆立法會舉行的內務委員會首次會議。

包玉剛公法學講座教授佳日思博士及香港大律師公會應小組委員會的邀請，就這個課題提供專家意見。

小組委員會的研究

4. 小組委員會曾分析《制裁條例》下有關在香港實施安理會制裁的現行安排所引起的各項法律及憲制問題。為此，小組委員會廣泛參考了自2004年7月以來在憲報刊登的規例(最新的一覽表載於**附錄II**)。除表達關注及擬備意見外，小組委員會亦就可如何改善現行安排提出建議。在完成研究並把報告擬稿送交政府當局以徵詢其意見後³，小組委員會於2007年5月18日向內務委員會提交報告的定稿。2007年8月，政府當局就報告內提出的問題提供回應。小組委員會研究的主要結果及政府當局對此的回應，綜述於下文各段。

"權限"問題

5. 雖然《制裁條例》第2(1)條把"制裁"界定為包括由安理會決定針對中華人民共和國(下稱"中國")以外"地方"而實施的經濟、貿易及武器禁運和其他強制性措施，但小組委員會察悉，自2004年7月以來在憲報刊登的規例中，最少7項規例所針對的是人士、企業或實體而非地方或領土。小組委員會亦就該等規例是否超越主體法例的權限提出關注。據政府當局表示，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／實體視為互不相干，這個看法未免過於狹窄。當局認為，針對某個"地方"實施的制裁，必須包括針對在該地的人士或實體的活動或行為而施加的制裁。

披露外交部對行政長官發出的指示

6. 至於可否向立法機關披露外交部的指示以供參考，政府當局始終認為這些指示屬內部文件，不應予以披露。

落實外交部就制裁發出的指示

7. 小組委員會察悉，在香港特區實施聯合國制裁，是中國履行國際義務的責任，屬外交政策範疇內的事宜，由中央人民政府全權負責。儘管如此，小組委員會察悉，實際的實施方式屬香港特區政府的決定。

8. 不過，政府當局在回應小組委員會的報告時，特別提出一個不論在先前的書面資料或過往的會議上均沒有提及的要點，就是在根

³ 小組委員會於2006年2月9日把報告擬稿送交政府當局以徵詢其意見，但在數個月後仍沒有收到當局對報告擬稿的意見。內務委員會主席於2007年5月18日向政務司司長提出此事後，政府當局才於2007年8月向小組委員會提供書面回應。

據《制裁規例》第3(1)條進行的立法程序展開前，整套規例草稿(包括實施細節)會呈交中央人民政府批准。政府當局認為，由於整套有關規例是中央人民政府所給予指示的一部分，立法會沒有予以修訂的空間。

免除立法會審議附屬法例的安排

9. 委員深切關注到，《制裁條例》第3(5)條可能剝奪了立法會審議附屬法例，以及在有需要時修訂附屬法例的憲制角色。根據《制裁條例》訂立的規例的法定基礎如果違憲，這些規例便可能會被質疑在法律上無效。政府當局認為《基本法》並無禁止把制定法例的權力轉授，而在審議附屬法例時不引用《釋義及通則條例》第34及35條的做法於1997年7月1日前已存在。

適時實施制裁

10. 關於適時實施聯合國制裁的需要，小組委員會注意到，當局在有關的安理會決議通過後相隔了一段長時間才在憲報刊登部分規例，並認為這種情況並不妥當。政府當局回應，已採取措施加快有關程序，例如作出更精簡的安排及在律政司內委派專責人員處理此事。就最近在憲報刊登屬中等複雜程度的部分規例而言，由接獲外交部指示至規例刊登於憲報，期間相隔的時間已縮短為一至兩個月。

建議的其他方案

11. 小組委員會就3項亦旨在履行國際義務的其他條例⁴作比較研究後，建議當局考慮在主體法例(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的其他主要條文，並參考香港就逃犯及刑事事宜的相互法律協助與其他國家訂立雙邊協定的安排。政府當局認為這項建議未必可行，因為不可能在主體法例加入標準條款。至於能否廢除根據《制裁條例》第3(1)條訂立的規例的問題亦根本不存在，因為該等規例的目的是執行中央人民政府就外交事務發出的指示。

小組委員會進一步的商議工作

12. 小組委員會曾就多項問題與政府當局作出跟進及交換意見，並就未來路向擬備初步的意見。

⁴ 這些條例分別為《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)。

立法機關的參與

13. 政府當局在闡述其立場時扼述，在1997年7月1日回歸前，聯合國的制裁是藉着英國政府根據《1946年聯合國法令》制定的樞密院頒令而在香港實施。根據《1946年法定文書法令》，樞密院頒令須提交國會省覽，但卻不受任何國會程序規限，藉以修訂或廢除。立法會亦對這些頒令沒有任何審議權力。

14. 至於有關的樞密院頒令須否受到國會監察，委員察悉，英國國會成立了法定文書(所謂法定文書，是指受《1946年法定文書法令》規管的授權法例或從屬法例)聯合委員會，負責研究有關法定文書，包括根據《1946年聯合國法令》訂立的樞密院頒令。就此，小組委員會察悉，立法會亦可成立小組委員會，研究根據《制裁條例》訂立的個別規例，但議員不能就這些規例動議修正案。

外交部就聯合國制裁發出的指示

15. 鑑於外交部發出的指示構成根據《制裁條例》訂立規例的程序的基礎，小組委員會察悉並關注到，政府當局最近透露，在根據《制裁條例》第3(1)條展開立法程序前，整套規例草稿(包括實施細節)必須先提交中央人民政府批准。委員要求當局進一步澄清中央人民政府的參與程度，政府當局因而提供了一份流程圖(**附錄III**)，載列訂立制裁規例的過程。概括而言，外交部向行政長官發出指示，要求香港特區政府採取具體措施，切實執行有關的安理會決議下的制裁。香港特區政府收到指示後，便會根據《制裁條例》擬備規例草稿，並送呈中央人民政府以徵詢其意見(如有的話)。只有當整套規例草稿獲中央人民政府同意後，香港特區政府才會把規例草稿提交行政會議批准。

16. 就此，委員察悉，外交部向行政長官發出的指示沒有訂明以哪些具體的方法實施有關制裁。因此，根據《制裁條例》第3(1)條訂立規例未必是唯一的方法，因為政府當局亦可以考慮其他方案，例如視乎需要修訂現行法例，或提交另一項法例(例如制定《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)，以執行安理會第1373號決議)。

17. 關於立法的方案，政府當局表示，如果安理會決的制裁是針對某些地方，並設有時限，則會憑藉根據《制裁條例》所訂立的規例而實施。就此，委員認為政府當局一旦決定採用根據《制裁條例》訂立規例的方案，便應告知相關的事務委員會，以便瞭解委員是否有任何意見。

立法會審議附屬法例的安排

18. 政府當局在提交的文件中表示，香港法例及普通法容許當局根據《制裁條例》不引用《釋義及通則條例》第34及35條。當局認為以《制裁條例》的方式藉主體法例實施聯合國制裁，以及行政長官在

收到中央人民政府的指示後根據《制裁條例》第3(1)條訂立規例的做法，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。

19. 委員並不完全認同政府當局的見解，並指出由於根據《制裁條例》第3(1)條訂立的規例往往會訂定新的罪行，其意旨是判處十分重的刑罰，並賦予極大的調查及執法權力，因此必須經立法機關審議。委員要求政府當局考慮其建議，在呈交規例草稿予中央人民政府批准前，先行諮詢立法會。

20. 關於制衡措施，政府當局表示已設有保障，尤其是主體條例的條文已訂明最高刑罰、可就此訂立規例的相關安理會決議的範圍、以及由中央人民政府審議規例草稿。此外，聯合國制裁有時間迫切性，必須迅速實施。委員強調，立法機關的監察是制定法例應有的程序的一個重要部分，並認為立法會的審議未必會引致延誤，這點從過往立法會緊急審議立法建議的情況便可見一斑。反之，立法會的參與將加強立法程序的問責性，並更符合應有的程序。

改善現行安排

21. 小組委員會認為，有關實施聯合國制裁的現行安排應予檢討及改善。為此，小組委員會已就其他方案擬定一些建議(扼述於上文第11段)。小組委員會亦已要求政府當局再次研究是否需要修訂《制裁條例》的相關條文，藉此界定制裁的範圍，以涵蓋在受到制裁所規限的相關地方或與該地方有聯繫的個人及實體。委員察悉，在有需要及符合若干條件的情況下，他們可考慮應否／可否藉議員條例草案就《制裁條例》提出適當的修正案。

對擬議未來路向的意見

22. 小組委員會深知香港特區有需要實施聯合國制裁，以履行中央人民政府對聯合國的國際義務。委員主要的關注是，香港特區政府以現時的形式，採用《制裁條例》訂明的立法方式執行外交部就實施這些制裁而發出的指引，是否恰當及最為合適。小組委員會認為應改善現行安排，以加強其問責性，使其更符合制定法例應有的程序。為達致這個目標，當局可在以下的階段讓立法會參與立法過程：

(a) 就實施聯合國制裁的立法方案作出決定

由於外交部向行政長官發出的指示沒有訂明使用哪種方法實施有關制裁，政府當局需考慮應根據《制裁條例》訂立法例，抑或採用其他立法方案(例如修訂現行法例或引入另一項法例)。如果政府當局決定憑藉《制裁條

例》實施制裁，則應告知相關的立法會事務委員會⁵，以便瞭解委員是否有任何意見。

(b) 就立法建議諮詢立法會

考慮到**附錄III**的訂立制裁規例過程，並鑑於根據《制裁條例》第3(1)條訂立的規例的意旨或會判處十分重的刑罰及賦予極大的權力，當局把規例草稿呈交中央人民政府徵求其同意前，應先徵詢立法會的意見。

23. 小組委員會亦曾研究其他方法，以改善實施聯合國制裁的現行安排。小組委員會曾建議其他方案，以在立法過程中給予立法會一個角色，以及修訂"制裁"的定義，使其範圍不會引起疑問，這些是部分擬議改善措施。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》提出適當的修正案。

徵詢意見

24. 請委員進一步考慮第22(a)及(b)段和第23段所載關於如何改善在香港特區實施聯合國制裁的現行安排的初步意見。經整合委員的意見後，秘書處便會把小組委員會的最後意見定稿，並提交政府當局考慮。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄IV**。

立法會秘書處

議會事務部1

2008年1月16日

⁵ 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是工商事務委員會。不過，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。

**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**

委員名單

主席 : 吳靄儀議員

委員 : 李柱銘議員, SC, JP

呂明華議員, SBS, JP

劉江華議員, JP

(總數 : 4位委員)

秘書 楊少紅小姐

法律顧問 李家潤先生

日期 2005年7月1日

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

職權範圍

研究《聯合國制裁條例》(第537章)為在香港實施聯合國安全理事會就制裁事宜所作決議而訂的現行安排所引起的法律及憲制問題，並參考根據該條例第3條而訂立的規例。

根據《聯合國制裁條例》(第537章)
第3條訂立的規例
(自2004年7月起)

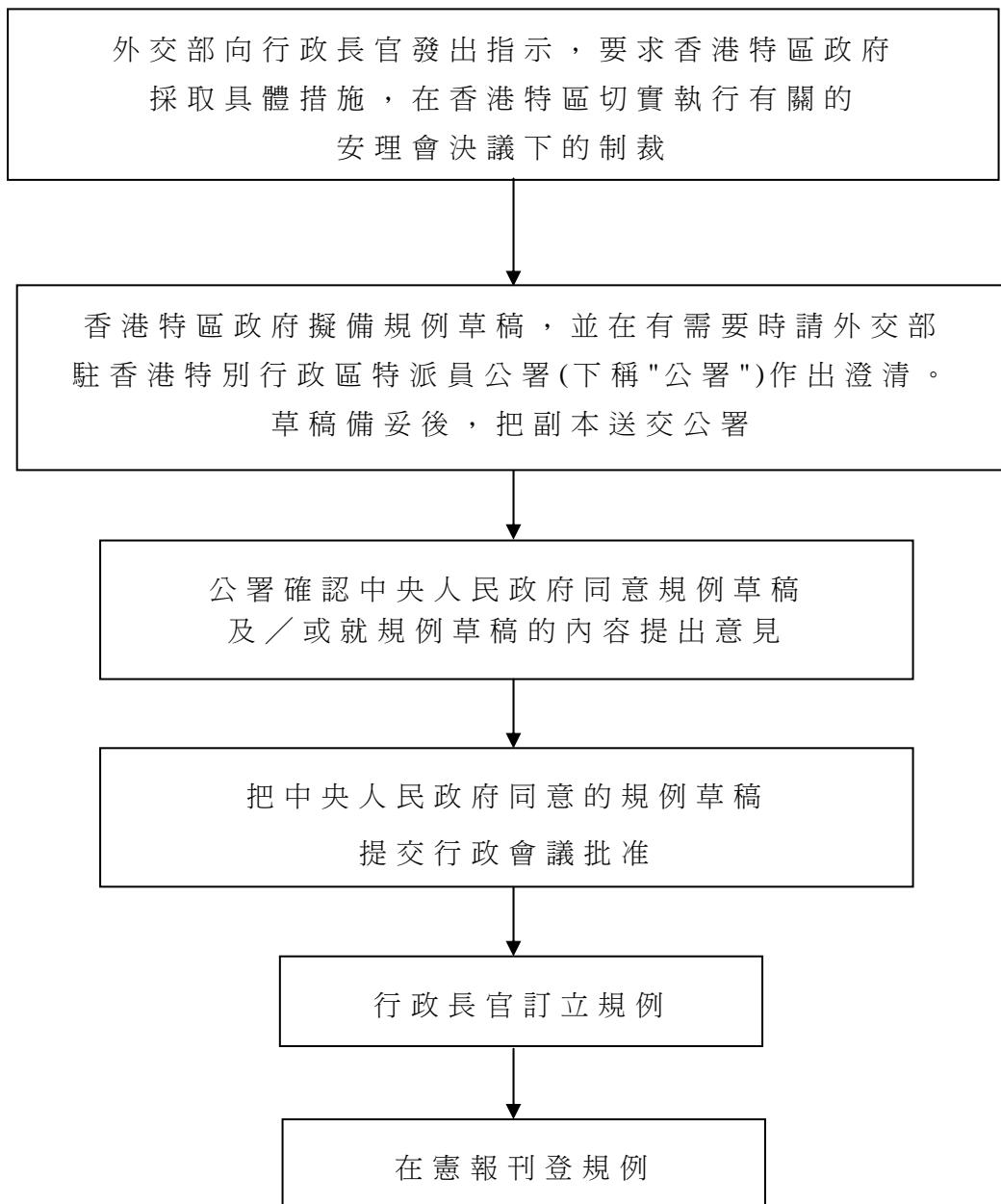
| 規例 | 在憲報刊登的日期 | 接獲外交部指示的日期 | 聯合國安全理事會決議 [有效期屆滿的日期] |
|----------------------------|--------------------------------|---|---|
| 1. 《2004年聯合國制裁(伊拉克)(修訂)規例》 | 2004年7月9日 (2004年第132號法律公告) | 2003年5月 | 2003年5月22日通過的第1483號決議 |
| 2. 《2004年聯合國制裁(利比里亞)規例》 | 2004年12月3日 (2004年第198號法律公告) | 2004年7月 | 2003年12月22日通過的第1521號決議 [2004年12月21日] |
| 3. 《聯合國制裁(剛果民主共和國)規例》 | 2005年3月4日 (2005年第27號法律公告) | 2004年8月 | 2004年7月27日通過的第1552號決議 [2005年7月31日]及 2003年7月28日通過的第1493號決議 [2004年7月27日] |
| 4. 《聯合國制裁(蘇丹)規例》 | 2005年4月1日 (2005年第45號法律公告) | 2004年8月 | 2004年7月30日通過的第1556號決議 |
| 5. 《2005年聯合國制裁(利比里亞)規例》 | 2005年6月10日 (2005年第94號法律公告) | 2004年7月(第1532號決議)及 2005年1月(第1579號決議) | 2004年3月12日通過的第1532號決議及 2004年12月21日通過的第1579號決議 [第10條的有效期於2005年6月20日屆滿， 第3、4、5、6、7、11、12、13、14、15條及第5部的有效期則於2005年12月20日屆滿] |
| 6. 《聯合國制裁(科特迪瓦)規例》 | 2005年7月8日 (2005年第122號法律公告) | 2004年12月 | 2004年11月15日通過的第1572號決議 [2005年12月14日] |

| 規例 | 在憲報刊登的日期 | 接獲外交部指示的日期 | 聯合國安全理事會決議 [有效期屆滿的日期] |
|--|---------------------------------|------------|---|
| 7. 《 2005 年聯合國制裁(剛果民主共和國)(修訂)規例 》 | 2005年7月8日 (2005年第123號法律公告) | 2005年5月 | 2005年4月18日通過的第1596號決議 |
| 8. 《 2005 年聯合國制裁(蘇丹)(修訂)規例 》 | 2005年7月8日 (2005年第124號法律公告) | 2005年5月 | 2005年3月29日通過的第1591號決議 |
| 9. 《 2005 年聯合國制裁(剛果民主共和國)規例 》 | 2005年10月28日 (2005年第192號法律公告) | 2005年9月 | 2005年7月29日通過的第1616號決議 [2006年7月31日] |
| 10. 《 < 2005 年聯合國制裁(利比里亞)規例 > 2005 年(修訂)規例 》 | 2005年10月28日 (2005年第193號法律公告) | 2005年9月 | 2005年6月21日通過的第1607號決議 [2005年12月20日] |
| 11. 《 < 2005 年聯合國制裁(利比里亞)規例 > 2006 年(修訂)規例 》 | 2006年3月17日 (2006年第58號法律公告) | 2006年1月 | 2005年12月20日通過的第1647號決議及 2003年12月22日通過的第1521號決議 [《 < 2005 年聯合國制裁(利比里亞)規例 > 2006 年(修訂)規例 》 第10B 及 11A 條的有效期於 2006 年 6 月 19 日 午夜 12 時屆滿；而以下條文的有效期則於 2006 年 12 月 19 日午夜 12 時屆滿： 第 2 條中 " 機長 " 、 " 關長 " 、 " 船長 " 、 " 營運人 " 、 " 擁有人 " 、 " 有關連人士 " 及 " 禁制物品 " 的定義；第 2 條中 " 特許 " 的定義的 (a) 及 (b) 段；第 3A 、 4A 、 5A 、 6A 、 7A 、 12A 、 13A 、 14A 及 15A 條； 第 5A 部；附表] |

| 規例 | 在憲報刊登的日期 | 接獲外交部指示的日期 | 聯合國安全理事會決議 [有效期屆滿的日期] |
|---|---------------------------------|------------|--|
| 12.《2006年聯合國制裁(科特迪瓦)規例》 | 2006年3月17日 (2006年第59號法律公告) | 2006年1月 | 2005年12月15日通過的第1643號決議及2004年11月15日通過的第1572號決議 [該規例第2條中的定義("獲授權人員"、"安全理事會"及"船舶"的定義除外);第3、4、5、6、7、8、10及11條;第3、4及5部;以及第36(2)及37條的有效期於2006年12月15日午夜12時屆滿] |
| 13.《2006年〈2005年聯合國制裁(利比里亞)規例〉(修訂)(第2號)規例》 | 2006年9月15日 (2006年第188號法律公告) | 2006年7月 | 2006年6月13日通過的第1683號決議及2006年6月20日通過的第1689號決議 [該規例第10C條的有效期於2006年12月19日屆滿] |
| 14.《2006年聯合國制裁(剛果民主共和國)規例》 | 2006年11月17日 (2006年第257號法律公告) | 2006年8月 | 2006年7月31日通過的第1698號決議 [2007年7月31日] |
| 15.《聯合國制裁(黎巴嫩)規例》 | 2007年1月19日 (2007年第8號法律公告) | 2006年8月 | 2006年8月11日通過的第1701號決議 |
| 16.《2007年聯合國制裁(科特迪瓦)規例》 | 2007年4月27日 (2007年第64號法律公告) | 2007年3月 | 2006年12月15日通過的第1727號決議 [2007年10月31日] |
| 17.《〈2006年聯合國制裁(科特迪瓦)規例〉(廢除)規例》 | 2007年4月27日 (2007年第65號法律公告) | — | — |

| 規例 | 在憲報刊登的日期 | 接獲外交部指示的日期 | 聯合國安全理事會決議 [有效期屆滿的日期] |
|--|--|-----------------|--|
| 18.《 2007 年〈 2005 年聯合國制裁(利比里亞)規例〉(修訂)規例 》 | 2007 年 4 月 27 日 (2007 年第 66 號法律公告) | 2007 年 3 月 | 2006 年 12 月 20 日通過的第 1731 號決議 [《 2005 年聯合國制裁(利比里亞)規例》第 10D 條的有效期於 2007 年 6 月 19 日午夜 12 時屆滿；而以下條文的有效期則於 2007 年 12 月 19 日午夜 12 時屆滿：第 2 條中"軍火及相關的物資"、"機長"、"關長"、"船長"、"營運人"、"有關連人士"、"禁制物品"及"《第 1731 號決議》"的定義；第 2 條中"特許"的定義的(a)及(b)段；第 3B 、 5B 、 7B 、 12B 、 13B 、 14B 及 15B 條；第 5B 部] |
| 19.《 聯合國制裁(朝鮮民主主義人民共和國)規例 》 | 2007 年 6 月 15 日 (2007 年第 120 號法律公告) | 2006 年 11 月 | 2006 年 10 月 14 日通過的第 1718 號決議 |
| 20.《 2007 年〈 2005 年聯合國制裁(利比里亞)規例〉(修訂)(第 2 號)規例 》 | 2007 年 6 月 15 日 (2007 年第 121 號法律公告) | 2007 年 5 月 | 2007 年 4 月 27 日通過的第 1753 號決議 |
| 21.《 聯合國制裁(伊朗)規例 》 | 2007 年 9 月 28 日 (2007 年第 179 號法律公告) | 2007 年 1 月及 4 月 | 2006 年 12 月 23 日通過的第 1737 號決議及 2007 年 3 月 24 日通過的第 1747 號決議 |

訂立制裁規例過程
主要步驟流程圖



相關文件一覽表

| 文件 | 立法會文件編號 |
|---|---------------------|
| ◆ 立法會秘書處擬備、於2007年5月18日內務委員會會議上提交的小組委員會報告 (http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/hc/papers/hc0518cb1-1587-c.pdf) | CB(1)1587/06-07 |
| ◆ 政府當局的文件："對小組委員會擬備予內務委員會的報告的意見" (http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub_com/hs01/papers/hs01cb1-2323-1-c.pdf) | CB(1)2323/06-07(01) |
| ◆ 香港大律師公會提交的意見書(只備英文本) (http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/hc/sub_com/hs01/papers/hs011030cb1-108-1-e.pdf) | CB(1)108/07-08(01) |
| ◆ 政府當局對香港大律師公會的意見書所作的回應 (http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub_com/hs01/papers/hs011030cb1-144-1-c.pdf) | CB(1)144/07-08(01) |