

# 立法會

## Legislative Council

立法會LS16/04-05號文件

### 法律事務部提交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的文件

#### 《2004年聯合國制裁(伊拉克)(修訂)規例》

在小組委員會2004年10月29日會議上，委員要求小組委員會的法律顧問研究《2004年聯合國制裁(伊拉克)(修訂)規例》(下稱“《2004年規例》”)，並就觀察所得向小組委員會作出報告。

#### 制定《2004年規例》的背景

2. 1990年8月6日，聯合國安全理事會(下稱“安理會”)通過第661號決議，向伊拉克實施經濟制裁，包括禁止自伊拉克輸入及向伊拉克輸出任何物品的全面貿易禁運。英國政府制定了《1990年伊拉克及科威特(聯合國制裁)(屬土)令》(the Iraq and Kuwait (United Nations Sanctions) (Dependent Territories) Order 1990)和《1990年伊拉克及科威特(聯合國制裁)令》(the Iraq and Kuwait (United Nations Sanctions) Order 1990)，並將之延展至適用於香港。該兩項命令於1990年8月28日在憲報刊登，成為1990年第281及282號法律公告。該等公告在1997年6月30日午夜失效。

3. 1997年7月16日，當局制定《聯合國制裁條例》(第537章)(下稱“《制裁條例》”)，賦權行政長官訂立規例，在接獲外交部的指示後實施聯合國的制裁措施。

4. 1997年8月22日，當局根據《制裁條例》制定《聯合國制裁(伊拉克)(黃金、證券、付款及信貸的管制)規例》(第537章，附屬法例A)，以及《聯合國制裁(伊拉克)規例》(第537章，附屬法例B)。

5. 2003年5月22日，安理會通過第1483(2003)號決議，撤銷對伊拉克的貿易制裁。然而，關於向伊拉克出售或供應武器及相關物資的制裁將繼續適用，惟屬於美國及英國作為在統一指揮下的佔領國所需的武器及相關物資則除外。

6. 2003年5月，行政長官接獲外交部的具體指示，要求香港特別行政區政府全面執行第1483號決議的規定(請參閱附件A)。

7. 《2004年規例》於2004年7月9日在憲報刊登，該規例根據上述決議第10段所載，解除對伊拉克實施的貿易制裁。政府當局並就《2004年規例》作出註釋(請參閱附件B)。

### 根據《制裁條例》第3(1)條訂立的《2004年規例》

8. 《2004年規例》是根據《制裁條例》第3(1)條訂立。第3(5)條訂明，《釋義及通則條例》(第1章)第34及35條不適用於根據《制裁條例》訂立的規例。關於豁除立法會審議該等規例的權力的問題，政府當局所作出的解釋包括——

- (a) 該等規例是根據外交部所發出有關香港特別行政區外交事務的指示而制定，根據《基本法》第十三條第(一)款，該等事務由中央人民政府負責(請參閱附件C，特別是政府當局2004年2月19日函件所夾附，有關“《基本法》內的三權分立——與行政長官根據《聯合國制裁條例》(第537章)訂立授權法例的權力的關係”的資料摘要第3(b)段)；及
- (b) 該條文讓香港特別行政區政府可訂立規例，藉以迅速及有效地實施安理會的決議。鑒於不少安理會決議均訂有時限，當局有必要採取此做法。現行安排實屬恰當(請參閱附件D——政務司司長2003年11月13日致內務委員會主席的函件)。

9. 就涉及香港特別行政區的外交事務有關的條例，可注意到的是根據《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)訂立的規例，立法會可對之作出修訂。政府當局在制定《制裁條例》第3(5)條時所採取的做法，和制定同樣是實施聯合國所作決定的第575章不同，當局或需就此提出進一步的理據。

10. 有關第8(b)段所述事宜，政府當局在接獲外交部指示當日起計的大約14個月後才實施第1483號決議的部分規定，至於何時及會否實施第1483號決議所載的其他決定(例如第7段所述，有關所有會員國應禁止輸入及輸出非法移走的伊拉克文化財產的決定)，則屬未知之數。政府當局迅速及有效地實施安理會決議的目標，似乎未能達到。

11. 順帶一提，本部發現《聯合國制裁(伊拉克)(黃金、證券、付款及信貸的管制)規例》(第537章，附屬法例A)仍載於香港法典內，但英國已於2000年廢除有關命令。

### 《2004年規例》所訂條文

12. 《2004年規例》增訂了若干新的罪行。根據新訂第3B條，任何人為取得特許而提供虛假資料或文件，即屬犯罪，一經定罪，可被判處罰款及監禁2年，或一經循簡易程序定罪，可被判處罰款及監禁6

個月。可被判處無限額罰款及監禁的罪行屬嚴重罪行，鑒於此規例具有立法效力，委員或可研究應否在不經立法會審議之下增訂此類罪行。

13. 《2004年規例》所訂的搜查及扣留權力與其他條例所訂的不同，特別是有別於《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)第4B部所作規定。根據該部所訂條文，在進行搜查及扣留時必須向法院申領命令。鑒於該兩條條例均旨在實施聯合國的決定，當局或有需要就執法權力的差異提出其理據。

14. 新訂規例第8A條訂明，任何人意圖規避該規例的任何條文而銷毀、破損、毀損、隱藏或移去任何文件或物件，即屬犯罪。《2004年規例》訂有若干可能與該規例第8A條無關的條文。舉例而言，關於該規例第8A條與新訂規例第11A條的關係，實有需要作出澄清。

15. 根據當局提交的註釋第(k)段所載，廢除附表第1條的目的，是撤除為確保該規例獲得遵從或為偵查和該規例有關的資料，而可要求任何人提供資料的“過大”權力。可是，根據《制裁條例》制定的其他規例仍訂有此項“過大”的權力。

16. 根據當局提交的註釋第(j)及(l)段所載，刪除該規例第12(1)條、第8(6)(d)條、第9條，以及附表第2(1)(a)條和第2(5)(d)條，是為了避免出現“超越權限之嫌”。政府當局既知悉此等條文“有超越權限之嫌”，未知當局何時及會否修訂其他規例的類似條文。

## 連附件

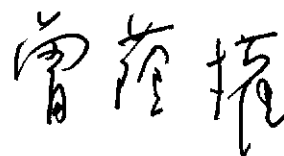
立法會秘書處  
助理法律顧問  
何瑩珠  
2004年12月1日

《聯合國制裁條例》(第 537 章)

《2004 年聯合國制裁(伊拉克)(修訂)規例》

特此確認，行政長官在二零零三年五月接獲中華人民共和國外交部的指示，要求香港特別行政區政府全面執行聯合國安全理事會第 1483 號決議。《2004 年聯合國制裁(伊拉克)(修訂)規例》是按該指示執行第 1483 號決議第 10 段有關解除與伊拉克貿易的禁令而訂立的。

政務司司長



日期：二零零四年八月三日

**《 2004 年聯合國制裁(伊拉克)(修訂)規例 》**

《 2004 年聯合國制裁(伊拉克)(修訂)規例 》修訂《 聯合國制裁(伊拉克)規例 》(《 規例 》)，藉以執行載於聯合國安理會第 1483 號決議第 10 段的有關撤銷對伊拉克貿易制裁的決定。《 規例 》在一九九七年制定，現藉此機會在考慮自該年起根據《 條例 》作出的規例後，重新審視《 規例 》和對其作出所需修訂。主要修訂如下－

- (a) 將“獲授權人士”定為只包括指明人士，並取消行政長官可授權任何人作為獲授權人士的權力；
- (b) 廢除《 規例 》第 2 條，以撤銷禁上將來自伊拉克的物品輸入香港特區的禁令；
- (c) 廢除《 規例 》第 3 條，以撤銷禁止自伊拉克輸出物品的禁令；
- (d) 增訂第 3A 條，就批予特許訂立規定，容許在符合聯合國安理會第 1483 號決議所定的豁免情況下，向伊拉克供應或交付武器及相關物資；
- (e) 增訂第 3B 條，就為取得特許而提供虛假資料或文件定為違法行為和訂定罰則；
- (f) 廢除《 規例 》第 6 條，因為“供應”物品包括“輸出”物品；
- (g) 修訂《 規例 》第 7 條，使之與《 條例 》下其他現行規例的應用範圍一致；
- (h) 修訂《 規例 》第 8 條，就搜查可疑車輛的權力和扣留船舶、飛機及車輛的時限訂立規定；
- (i) 增訂第 11A 條，以規定獲授權人員在行使《 規例 》所賦予的權力前或在行使該等權力時，須出示其身分證明文件及已獲授權的證據；

- (j) 廢除《規例》第 12(1)條，使《規例》不再適用於宣稱是在香港特區註冊的船舶、飛機或法人團體，以免有超越權限之嫌；
- (k) 廢除附表第 1 條，以撤除為確保《規例》獲遵從或為偵查規避《規例》的情況而可要求任何人提供資料的過大權力；以及
- (l) 刪除《規例》內與海關有關的罪行的條文(即《規例》第 8(6)(d)條和第 9 條，以及附表第 2(1)(a)條和第 2(5)(d)條)，以免有超越權限之嫌。

本函檔號：CIB CR 41/08/4

電話號碼：2918 7490

來函檔號：CB2/SS/2/03

傳真號碼：2530 5966

香港中區

昃臣道 8 號

立法會大樓

立法會《2003 年聯合國制裁(利比亞)規例》

小組委員會秘書

(經辦人：林培生先生)

林先生：

**《2003 年聯合國制裁(利比亞)規例》**  
**小組委員會**

---

二零零四年二月十六日轉達香港大學楊艾文先生提交的意見書的信件已經收閱。

現隨信夾附我們對意見書內關於三權分立及《基本法》的論點的回應。

至於外交部的指示，正如我們在先前的信件所述，中央人民政府(中央政府)與香港特別行政區政府(特區政府)之間的通訊，包括由外交部發出有關執行聯合國安全理事會各項決議的指示，只限內部參閱。我們認為不宜向政府當局以外的其他人士披露內部通訊。這是規管有關特區政府處理與中央政府及其他政府的通訊的慣常做法。政務司司長已應小組委員會的要求，修函小組委員會主席，確認接獲有關的指示。

工商及科技局局長

(梁何綺文

代行)

連附件

二零零四年二月十九日

副本送：律政司(經辦人：韓達忠先生)

**《基本法》內的三權分立**  
**一與行政長官根據《聯合國制裁條例》(第 537 章)**  
**訂立授權法例的權力的關係**

就 *Yau Kwong Man v Secretary for Security* [2002] 3 HKC 457 一案，夏正民法官在判詞第 38 段指出，立法、行政及司法的權力是分立的。《基本法》第八十條訂明，審判權歸屬於獲委任執掌司法職位的人員。因此，他認為立法機關無法在符合三權分立的原則下把審判權交予行政機關。然而，他對有關案件的判決，可視為關乎以下一項範圍狹窄的事宜，即行政長官對那些在《刑事訴訟程序條例》(第 221 章)第 67C 條生效日期前，正在服酌情性終身監禁刑罰的囚犯，或因行政酌情決定而被拘留的囚犯所裁定的最低刑期是否符合憲法。無論如何，判決涉及的有關事宜可以合理地縮窄視為關乎刑事罪行判刑所涉及的三權分立問題。傳統而言，刑事罪行判刑向來屬於司法機構的權限，而在原則上，刑事罪行判刑亦不應由行政機關負責。

2. 在 *Lau Kwok Fai Bernard v Secretary for Justice* (Nos. 177 of 2002 及 180 of 2002) 一案，夏正民法官進一步論及《基本法》內關於三權分立的原則。他在判詞第 20 段內，對韋德教授(Professor Wade)於其著作《行政法》(*Administrative Law*)(一九九四年第七版)第 860 頁中所提出的觀點表示贊同，即在明顯屬立法範疇與明顯屬行政範疇兩者之間，有無數的等級層次，而當中有極大範圍是重疊的。他認為在研究明顯屬司法機構的職能與立法機關和行政機關的職能之間的關係，上述觀點同樣適用。他在判詞第 23 段表示：

“雖然……本人同意《基本法》包含三權分立的原則(當然這受限於某些條文的涵義及目的可能對該原則作出修訂)，但《[公職人員薪酬調整]條例》是否違反《基本法》(不論就個別條文抑或是《基本法》整體而言)，顯然只能按條例的“實際情況”來判定。正如英國樞密院在……[*Liyana v R* [1967] 1 AC 259]一案中表示，每宗案件均須根據案件的事實及情況作出判決，其中包括有關法例的真正目的，以及法例所針對的情況。”(文字斜體以示強調出自原文)

3. 就《聯合國制裁條例》(第 537 章)而言，制定該條例旨在就《聯合國憲章》第七章所引起而對中華人民共和國以外地方施加制裁而訂定條文，並就其附帶或與其有關連的事宜訂定條文。根據第 3(1)條，行政長官獲賦予權力，並需要(“須”)就某特定目的訂立規例，即為了執行由外交部向其發出的有關指示，以實施、停止實施或修改等聯合



國安全理事會決議的某些強制性制裁。根據第 3(5)條，該些規例無須經立法會審議，《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34 及 35 條有關由立法會審議附屬法例的規定並不適用。為了解上述的豁除，需要考慮下列實際情況：

- (a) 外交部發出的有關指示，屬於《基本法》第四十八條第(八)項所指的“中央人民政府……發出的指令”的範疇，而行政長官須行使有關職權；
- (b) 上述指示明顯涉及與香港特別行政區有關的外交事務，而根據《基本法》第十三條第(一)款，這些事務由中央人民政府負責；
- (c) 《釋義及通則條例》第 28(1)(b)條訂明，附屬法例不得與任何條例的條文互相矛盾；
- (d) 《釋義及通則條例》的各項條文(包括第 34 及 35 條)均為適用，除非在另一條例出現用意相反之處，則作別論(第 2(1)條)。換句話說，假如認為適合，立法會可以豁除某些附屬法例須經立法會審議，即第 34 及 35 條有關由立法會審議的規定並不適用。這項豁除權力在一九九七年七月一日之前<sup>1</sup>已經存在，而在該日期之後這項權力的延續或行使，亦相當不可能與《基本法》訂明的憲制架構有抵觸，而《基本法》的一個重要特點正是“延續性”。

4. 基於上述的實際情況，我們認為《聯合國制裁條例》第 3(5)條沒有違反《基本法》包含的三權分立原則。

---

<sup>1</sup> 正如楊艾文教授在二零零四年二月十六日提交立法會的意見書所指，《逃犯條例》(第 503 章)第 3(15)條的豁除條文，與第 537 章第 3(5)條所訂定的相若。有關條文在回歸前已訂定。

本函檔號：CSO/ADM CR 2/5691/98

香港中區  
昃臣道 8 號  
立法會大樓  
立法會內務委員會主席  
劉健儀議員, JP

劉議員：

**《2002 年聯合國制裁(阿富汗)(修訂)規例》  
(《阿富汗(修訂)規例》)及  
《2002 年聯合國制裁(安哥拉)(暫停實施)規例》  
小組委員會報告**

謝謝你二零零三年十月六日的來函及夾附的小組委員會報告。

在詳細研究小組委員會報告後，我現謹按來函所述四項結論依次回應如下：

- (a) 《阿富汗(修訂)規例》是否超越權限——政府當局仍然認為，根據《聯合國制裁條例》(第 537 章)訂立《阿富汗(修訂)規例》，以執行聯合國安全理事會(安理會)第 1390 號決議的做法，在法律上並無問題。安理會第 1390 號決議延長實施安理會早前通過的兩項決議(即第 1267 號及第 1333 號決議)所定的部分制裁措施。該兩項早前通過的決議施加的制裁措施，是針對根據安理會第 1267 號決議設立的委員會所指定的個別人士和實體；該等個別人士和實體以阿富汗為基地進行恐怖活動。安理會第 1390 號決議所定的制裁措施同樣是針對該等個別

人士和實體。就《聯合國制裁條例》而言，純粹針對一個“地方”，而把在該地方活動的人士分開處理，會過於局限。對一個“地方”施加的制裁措施，涵蓋範圍實際上會包括在該地方的個別人士或實體的活動和行爲。因此，政府當局認爲爲按照中央人民政府(中央政府)相關指示而訂立的《阿富汗(修訂)規例》合乎權限。

- (b) 採取行政手段——委員會認爲制定新法例，以執行安理會第 1412 號決議所定暫停實施對爭取安哥拉徹底獨立全國聯盟(安盟)高級官員施加旅遊限制的措施，較採取行政手段更爲適當。我們備悉委員會的意見。然而，鑑於安理會第 1412 號決議的有效期甚短(暫停實施制裁有效期僅爲 90 天)，我們根本無法在這期間內制定新法例。即使我們在接獲中央政府發出的指示後便着手草擬規例，待行政會議夏季休會復會後提交規例草擬本時，安理會第 1412 號決議已會告期滿失效。有見及此，我們遂着手研究可作出何種安排，以執行安理會第 1412 號決議。我們最終決定採取行政措施，即接受來自安哥拉的人士提出的簽證申請，但會押後處理這些申請。我們認爲這個做法可以在遵守當時仍然生效的《聯合國制裁(安哥拉)規例》與執行安理會第 1412 號決議兩者之間，取得平衡。雖然安理會第 1412 號決議訂明暫停實施旅遊限制，但這並無減政府當局實施簽證規定的權力，而該決議也沒有要求我們必須自動批准安盟高級官員及其直系親屬入境。因此，在《聯合國制裁(安哥拉)規例》生效期間，即使不發給簽證予安盟高級官員及其直系親屬，亦不會違反安理會第 1412 號決議。
- (c) 擴大《聯合國制裁條例》(《條例》)的涵蓋範圍——我們感謝小組委員會提出這項建議。日後如情況需要，我們會考慮修訂和擴大《條例》的涵蓋範圍。《條例》訂明行政長官可在徵詢行政會議的意見後訂立規例，此舉可讓香港特別行政區政府(特區政府)訂立規例，迅速和有效地執行安理會決

議。鑑於安理會的決議很多都有時限，這做法實屬必要。因此，我們認為現行安排是恰當的。

- (d) 提供中央政府發出的指示——中央政府與特區政府之間的通訊，包括由外交部發出有關執行安理會各項決議的指示，只限內部參閱。我們認為不宜向政府當局以外的其他人士披露內部通訊。這是規管有關特區政府處理與中央政府及其他政府的通訊的慣常做法。我在此向你保證，政府當局已把外交部的指示內容如實告知小組委員會，因此絕對不會影響小組委員會判斷政府當局有否全面執行外交部的指示。

小組委員會先後召開五次會議審議有關規例。在整個過程中，我們已審慎考慮小組委員會提出的意見，並盡量因應小組委員會的要求提供所需資料。有關事項已經小組委員會在會上詳細討論，而政府當局亦已再三研究。然而，在聽取政府法律意見後，我們未能認同小組委員會的觀點，十分抱歉。儘管如此，我們仍對於小組委員會的工作至為感謝。

政務司司長

二零零三年十一月十三日