

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1586/06-07號文件

檔 號：CB1/HS/1/04

2007年5月18日內務委員會會議文件

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報告 所提出主要事項的摘要

背景

在1997年7月1日前，聯合國安全理事會(下稱"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。在1997年7月16日，臨時立法會通過《聯合國制裁條例》(第537章)(下稱"《制裁條例》")。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(下稱"外交部")就實施安理會決定的制裁措施而作出的指示。《制裁條例》第3(5)條亦明文規定，《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。

小組委員會的主要商議事項

2. 小組委員會曾就法律及憲制問題與政府當局交換意見，並研究香港大學的佳日思教授就此等問題提供的專家意見。

法律及憲制問題

《制裁條例》的涵蓋範圍

3. 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以外地方而實施的禁運及其他強制性措施，但小組委員會察悉根據第3(1)條訂立的部分規例的制裁目標卻是人士、企業或實體而非地方或領土，並就該等規例是否超越主體法例的權限提出關注。

落實外交部的指示

4. 為評估根據《制裁條例》第3(1)條訂立的規例有否全面落實有關的外交部指示，小組委員會要求政府當局考慮提供所發出的有關指

示，而非僅只提供由政務司司長簽署的正式文件，用以確認外交部所作出的指示。

5. 儘管中央人民政府有責任在香港實施聯合國制裁事宜，但小組委員會察悉實際的執行方式屬香港特別行政區(下稱"香港特區")政府的決定。

立法會的憲制角色

6. 小組委員會察悉佳日思教授的意見，即審議及修訂(如有需要)附屬法例的權力歸屬於立法會，而剝奪立法會此方面權力的條例應屬無效。委員深切關注到現行安排是否合憲，因為根據《制裁條例》訂立規例以履行香港的國際義務的法定基礎如屬違憲，該等規例可能會被質疑在法律上無效。政府當局認為《基本法》並沒有規定硬性的行政、立法及司法三權分立原則，此做法實與回歸前的制度一致。

立法權力的轉授

7. 小組委員會曾研究佳日思教授所提出的意見，即立法會不能免除本身行使其獲《基本法》轉授的訂立規例權力，並關注到《制裁條例》第3(5)條可能實際上把立法權力授予行政當局。然而，政府當局指出，《基本法》並無禁止把制定法例的權力轉授予其他機關。由於根據《制裁條例》訂立的規例關乎聯合國制裁措施，而有關事宜屬於外交事務，政府當局認為由立法會授權行政當局制定該等規例，而且不規定該等規例須經過審議，是合法和合憲的。

現行的實施安排是否可取

8. 小組委員會發現當局往往在有關的安理會決議通過後相隔了一段長時間，才在憲報刊登規例。為釋除此方面的疑慮，政府當局已採取措施加快進行立法工作，最近在憲報刊登的部分規例與有關決議通過日期的相隔時間亦有所縮短。小組委員會亦關注到在有關規例獲訂立前，香港能否及如何履行其執行相關聯合國制裁措施的國際義務。

其他改善方案

9. 為改善現行安排，小組委員會曾研究《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)的有關條文，並提出下述建議供政府當局考慮：

- (a) 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《逃犯條例》及《刑事事宜相互法律協助條例》現時所訂，香港與其他國家訂立雙邊協定的安排。根據有關安排，立法會可審議根據該等條例訂立的命令。

10. 由於聯合國制裁措施的細節往往有所不同，政府當局認為不可能在《制裁條例》加入標準條款及一般執行條文。和規定立法會有權廢除有關命令但不能對之作出修訂的《逃犯條例》及《刑事事宜相互法律協助條例》不同，根本不存在能否廢除根據第3(1)條訂立的規例的問題，因為該等規例的目的是執行外交部的指示，而有關指示屬中央人民政府負責的外交事務。

日後路向

向內務委員會作出報告

11. 由於政府當局在研究有關事項超過一年後，仍未向小組委員會作出實質的回應，小組委員會同意向內務委員會作出報告，並就日後路向徵詢內務委員會的意見。

考慮透過司法途徑尋求作出澄清

12. 為釋除和《制裁條例》第3(5)條是否合憲有關的疑慮，小組委員會曾討論可否訴諸法律程序，透過申請司法覆核以尋求法院作出宣布來澄清有關問題。小組委員會亦察悉目前並無明確的司法權威，認定立法會是否具有提出起訴及被起訴的行為能力。小組委員會亦同意如打算採取法律行動，可取的做法應是先就採取法律行動的理據徵詢獨立的法律意見。

建議

13. 小組委員會建議：

- (a) 邀請內務委員會主席向政務司司長轉達小組委員會的商議意見及就日後路向提出的建議，並要求政務司司長在諮詢律政司司長下，審慎地重新研究有關的事宜；及
- (b) 若政府當局堅持其立場，不同意就實施聯合國制裁措施的現行安排作出任何修改，則請內務委員會對是否有需要就《制裁條例》第3(5)條是否合憲尋求法院作出澄清一事提出意見。

立法會秘書處
議會事務部1
2007年5月16日