

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)277/08-09號文件

檔號：CB1/HS/2/08

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在第三屆立法會審議根據《聯合國制裁條例》(第537章)(下稱"《制裁條例》")訂立並已刊憲的規例時所提出的關注事項。

背景

2. 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。該等制裁主要是經濟、貿易及武器禁運。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。該等規例一經刊憲，便隨即生效。

3. 2004年10月，內務委員會決定成立小組委員會研究在香港實施安理會議決的制裁的現行安排，尤其是關於憲制及法律方面。

小組委員會提出的關注事項

4. 在過去4年間，小組委員會委員曾與政府當局廣泛交換意見，並考慮過前香港大學包玉剛公法學講座教授佳日思教授的專家意見，以及香港大律師公會就合憲性的問題提供的意見。應小組委員會的要求，自2004年10月開始，政府當局均就根據《制裁條例》刊憲的每項規例提供立法會參考資料摘要。小組委員會曾詳細研究的主要事項綜述於下文各段。

憲制及法律問題

5. 小組委員會最關注的事項之一，就是《制裁條例》第3(5)條可能過於極端，完全剝奪了立法會機關審議，以及在有需要時修訂或廢除附屬法例的憲法職能及權力，使立法權力落入行政當局手中。政府當局察悉《基本法》訂明三權分立的原則，但當局向小組委員會表示，《基本法》並沒有規定硬性的三權分立。部分條例(包括《職業訓練局條例》(第1130章)及《英基學校協會條例》(第1117章))均載有相若的條文，訂明先審議後訂立或先訂立後審議的程序不適用於附屬法例。不過，小組委員會認為該等條例的性質與《制裁條例》截然不同。小組委員會亦發現，根據《制裁條例》訂立的規例會訂立新罪行，帶來嚴重的刑罰效果，以及賦予極大的調查及執法權力，而在正常情況下，該類附屬法例須交由立法機關審議。

6. 小組委員會沒有質疑的是，無論在1997年回歸之前及之後，實施聯合國制裁的事宜一直屬於外交事務，由宗主國或中央政府全權負責。不過，委員並不接納政府當局的論點，就是根據所謂"延續性的原則"，回歸前的安排(即立法會沒有審議權)在回歸後亦適用於香港。小組委員會認為兩個制度完全不同，因為在回歸前，旨在實施聯合國制裁的樞密院頒令是作為英國法例在香港生效，而在回歸後，則根據《制裁條例》訂立屬於本地法例的規例。委員指出，根據《基本法》，立法會是唯一享有立法權及責任的機關。

7. 小組委員會完全明白香港特別行政區(下稱"香港特區")需要實施聯合國制裁，藉此履行中央人民政府(下稱"中央政府")對聯合國的國際義務。有鑑於此，委員十分重視現行安排的合憲性，因為如果根據《制裁條例》訂立的規例的法定基礎違憲，該等規例可能會被質疑在法律上無效。委員主要關注到，以《制裁條例》訂明的現行形式或立法方式實施聯合國制裁，是否恰當及最為合適的方式。就此，小組委員會曾就4項為履行各項國際義務而制定的條例進行比較研究，結果顯示當局採取了不同的模式處理。在該等條例中，《制裁條例》的獨特之處在於其附屬法例完全無須經立法會審議，無論是以先審議後訂立或先訂立後審議的程序進行。

8. 政府當局表示，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，切實執行有關的聯合國制裁。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，並送呈中央政府以徵詢其意見及徵求其同意。這可能意味有一類附屬法例由中央政府審議，並具有香港特區法律的效力。根據政府當局的立場，《制裁條例》是實施聯合國制裁的主要方法，只有在《制裁條例》對有關制裁並不合適的情況下，當局才會考慮其他方案。不過，據小組委員會觀察所得，外交部向行政長官發出的指示沒有訂明以哪些具體的途徑實施有關制裁。小組委員會認為，政府當局仍可考慮其他立法方案，例如引用或修訂現行法例，而不是根據《制裁條例》訂立一些立法會已交出其審議權的規例。

9. 小組委員會另一項關注，就是根據《制裁條例》訂立的規例是否超越主體法例的權限。《制裁條例》把"制裁"界定為包括針對中華人民共和國以外"地方"而實施的經濟、貿易及武器禁運和其他強制性措施。不過，小組委員會察悉，在研究中的26項規例中，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。儘管政府當局解釋，針對某個"地方"實施的制裁，包含針對在該地的人士或實體的活動或行為而施加的制裁，但小組委員會認為若要反映這個政策目的，便需適當地修訂"制裁"的定義。

適時根據《制裁條例》訂立規例

10. 雖然政府當局強調有需要適時在香港實施聯合國制裁，但小組委員會注意到，在香港特區接獲外交部發出的指示與部分規例刊憲之間，相隔一段長時間，由6個月至超過1年不等。自從小組委員會向政府當局提出此事後，相隔的時間已經縮短。舉例而言，自2007年10月起，相隔的時間一直少於3個月。至於就新地方實施制裁的規例，相隔的時間則較長。

採用法例範本的方式

11. 小組委員會發現，在研究中的26項規例中，大部分採用的草擬方式均十分類似(涉及關於對技術及移轉與核子有關的物料的禁制的規例外)。此項發現進一步支持小組委員會提出採用法例範本的方式的建議。當局可在《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。這種方式可提高擬備規例草稿及委員進行審議的效率。

12. 政府當局接受小組委員會建議背後的理念，但指出在《制裁條例》中擬備"範本條文"會非常困難，因為制裁措施的具體細節可能不盡相同。當局亦擔心可能需要更長的時間核對每項新決議與這些"範本條文"有何差異。為回應委員的關注，政府當局已致力加快訂立規例的程序，例如簡化安排及在律政司委派專責官員處理此事。

未來路向

13. 小組委員會普遍同意，即使假設《制裁條例》下的現行安排既合憲且符合《基本法》，現行的訂立規例程序仍有待改善，以提高其透明度和問責性，並符合制定法例的應有程序。小組委員會的其中一項建議是，政府當局應向相關的事務委員會提供規例草稿文本，以便徵詢其意見(如有的話)；以及在擬備提交外交部的規例草稿的定稿時，考慮該等意見。政府當局對該項建議有保留，因為當局恐怕在過程中再加入一些步驟會引致延誤。這看法得不到所有委員的認同，因為他們認為立法會進行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。

14. 小組委員會最終建議設立一套審議機制。首先，小組委員會要求政府當局提供額外資料，藉此加強立法會參考資料摘要的內容，而現時政府當局會就每項已刊憲的規例提供上述參考資料摘要。此舉有助議員瞭解以《制裁條例》作為實施某些聯合國制裁的途徑的原因、制裁是否適時實施，以及關於執法權力的條文與普遍適用於所有聯合國制裁事宜的其他主要條文是否有任何不同之處。政府當局同意考慮可提供的有關資料的範圍。第二，小組委員會建議在內務委員會轄下成立一個專責小組委員會，以便處理根據《制裁條例》訂立的規例。在這項常設安排下，日後根據《制裁條例》訂立及刊憲的規例會由議員在內務委員會會議上予以考慮，如有需要，該等規例會轉交專責小組委員會審議。

最新情況

15. 小組委員會在2008年6月20日內務委員會會議上提交的報告中建議，應在第四屆立法會於內務委員會轄下成立小組委員會，處理根據《制裁條例》第3條訂立的規例。2008年11月7日，內務委員會原則上同意成立小組委員會處理該等規例，而第四屆立法會的內務委員會應進一步研究此事。

立法會秘書處

議會事務部1

2008年11月28日