

立法會

Legislative Council

立法會LS89/04-05號文件

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

立法會審議根據履行國際義務的條例 制定的附屬法例的權力

背景

在小組委員會上次會議後，主席要求小組委員會法律顧問檢視在香港履行國際義務的條例，以及立法會審議根據此等條例制定的附屬法例的權力。

履行國際義務的法例

2. 自1997年至今，政府當局曾制定若干新條例，藉以在香港實施各項國際公約、雙邊協定及聯合國決議(請參閱附件I)。除了

- (a) 《逃犯條例》(第503章)(有關根據此條例作出的命令及公告)；
- (b) 《刑事事宜相互法律協助條例》(第525章)(有關根據此條例作出的命令)；及
- (c) 《聯合國制裁條例》(第537章)(有關根據此條例制定的規例)之外，

《釋義及通則條例》(第1章)第34條(先訂立後審議的程序)均適用於根據該等條例制定的附屬法例。

3. 值得注意的一點是，政府當局於1999年2月10日向立法會提交《國際組織(特權及豁免權)條例草案》時，條例草案第3(2)條訂明第1章第34條不適用於行政長官會同行政會議作出的命令。議員認為剝奪立法會審議附屬法例的權利是倒退的做法。政府當局對此表示同意。其後，立法會通過委員會審議階段修正案，將該項條文刪除。在條例草案於2000年3月1日進行二讀辯論時，政務司司長表示，“特區政府仔細考慮條例草案委員會的意見後，認為《釋義及通則條例》第34(2)條已規定立法會對附屬法例的修訂方式不限，但須符合訂立該附屬法例的權力。我們相信立法會行事絕不會超越其法定權限。因此，特區政府同意無須保留條例草案第3(2)條，故該條文應予以刪除，... ..”。因此，第1章第34條現適用於《國際組織(特權及豁免權)條例》。

比較研究

4. 在制定第2(a)、(b)及(c)段所述的條例時，政府當局建議並獲立法會同意採用的方法，讓立法會審議及修訂根據該等條例制定的附屬法例(即規例、命令及公告)。本文件亦加入了第四項條例(《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章))，以作比較，因為該條例與實施聯合國決議有關。該等條例所訂有關附屬法例的條文、此等條文的制定、所訂立的附屬法例，以及成立小組委員會以審議該等附屬法例的情況，綜述於下文各段。

A. 《逃犯條例》(第503章)

(a) 條例所訂的有關條文

- (i) 此條例旨在實施與其他司法管轄區訂立的有關移交逃犯的雙邊協定。
- (ii) 條例中訂有執行條文(例如搜查權力，以及對待被移交人士的方式)。
- (iii) 條例中並無訂定罪行或懲罰性條文。
- (iv) 訂有條文以賦權訂立規例、命令及公告。第26條訂明行政長官會同行政會議可訂立規例，訂明根據該條例須訂明的任何事宜。有關規例須經立法會審議及修訂。該條例第3(1)條訂明行政長官會同行政會議可藉命令，在憲報刊登與香港以外地方的政府或香港以外地方作出的移交逃犯安排的條款。有關命令須經立法會審議。立法會可廢除該命令，但不可對之作出修訂。第3(15)條訂明行政長官可藉公告修訂該命令，而有關公告無須(斜體為本文所加以作強調)經立法會審議或修訂。

(b) 制定有關立法會審議附屬法例的條文

- (i) 條例草案於1996年11月6日提交前立法局首讀。條例草案第3條(制定為該條例第3條)訂明，總督會同行政局可藉命令指示該條例所訂程序適用於香港與其他司法管轄區之間。有關命令將附載香港與其他地方就移交逃犯所作出的安排。根據第(3)款，有關命令須提交立法局會議席上省覽。立法局可在提交命令的日期當日起計的28日期限內，藉決議廢除該命令，但不能對該命令作出修訂。第(4)款訂定條文，以便在遇到立法局會期結束的情況時延展審議期。第(13)款容許總督在考慮到某地方已不再或停止是多邊公約的締約方時，可藉公告修訂一項命令(請參閱CB(2)534/96-97(01)號文件：政府當局提交法案委

員會的摘要說明)。第(14)款(制定為該條例第3(15)條)訂明,《釋義及通則條例》(第1章)第34及35條不適用於根據第(13)款發出的公告。

- (ii) 政府當局把一項根據條例草案第3條訂立的模擬命令提交法案委員會參閱。法案委員會只就第(4)款提出關注,對於第(3)或(14)款則沒有意見。當局其後就該款提出委員會審議階段修正案,使之與第1章第34(3)條的規定一致,亦即訂明在遇到立法局會期結束的情況時延展審議期。條例草案於1997年3月19日獲立法局通過。

(c) *附屬法例*

- (i) 自1997年5月以來,政府當局先後訂立了3項規例,分別就通報程序、表格及雜項事宜作出規定。此外,當局先後作出了19項命令,附載與香港以外地方政府或香港以外地方訂立的協定,或附載有關的公約。當局並未根據第3(15)條訂定任何公告。
- (ii) 立法會並未成立小組委員會審議上述規例,而只曾成立一個小組委員會研究分別和斯里蘭卡及葡萄牙有關的命令。立法會曾行使第3(3)條所賦予的權力廢除有關斯里蘭卡的命令,以便有更多時間研究該項命令。有關斯里蘭卡的命令其後已重新在憲報刊登。

(B) 《刑事事宜相互法律協助條例》(第525章)

(a) *條例所訂的有關條文*

- (i) 此條例旨在實施與其他司法管轄區訂立有關刑事事宜相互法律協助的雙邊協定。
- (ii) 條例中訂有關於搜查和檢取、交出物料、錄取證供、沒收犯罪得益的執行條文。
- (iii) 條例中並無訂定罪行或懲罰性條文。
- (iv) 該條例第33條規定行政長官會同行政會議可訂立規例,訂明根據該條例規定須訂明的任何事項。該條例第4(1)條訂明行政長官會同行政會議在經立法會批准後,可就香港與香港以外地方任何相互法律協助的安排作出命令。第4(6)條訂明行政長官可藉憲報公告修訂關於有關公約締約方名稱的命令。該公告須經立法會審議及修訂。

(b) 制定有關立法會審議附屬法例的條文

- (i) 條例草案於1997年4月23日提交前立法局首讀。條例草案第4條與《逃犯條例草案》第3條相若。該條文訂明總督會同行政局可就任何相互法律協助的安排，藉附有一份該安排副本的命令，指示該條例在受到該命令所指明的變通的規限下，須適用於香港與有關安排所關乎的香港以外地方之間。
- (ii) 在1994年9月，聯合聯絡小組的中方代表同意香港可與海外司法管轄區磋商及訂立相互法律協助雙邊協定。政府當局完成就協定範本諮詢聯合聯絡小組中方代表的工作後，於1996年與澳洲簽訂首份相互法律協助協定。第二份協定則與美國簽訂，並曾提交法案委員會參閱。
- (iii) 在法案委員會進行商議的過程中，委員關注到政府當局可在實施雙邊協定的命令中對協定範本作出變通。此項規定會給予政府當局很大的彈性，以致可以凌駕條例草案所訂的保障條文。為紓解委員的憂慮，政府當局同意對條例草案第4條動議委員會審議階段修正案，規定所作出的任何變通均須經立法局批准。
- (iv) 對於接納條例草案所訂有關立法局只可廢除命令但不可對之作出修訂的條文，委員亦有保留。他們認為如立法局能夠修訂有關命令，將對立法程序有所幫助。當局解釋由於有關的協定屬雙邊協定，香港政府不宜在未經徵詢對方意見的情況下，單方面修改協定內的條款。倘有關條款完全不能接受，便須廢除該命令，並就協定條款重新進行磋商。委員接納政府當局的解釋。
- (v) 訂明第1章第34及35條並不適用的條例草案第4(10)條，於委員會審議階段已被刪除。條例草案於1997年6月23日獲立法局通過。

(c) 附屬法例

- (i) 政府當局訂立了《刑事事宜相互法律協助規例》，就裁判官召見證人和規定交出物件的權力作出規定。當局並先後訂立了15項命令，附載香港與香港以外地方訂立的協定。立法會曾先後成立4個小組委員會，研究該15項命令。
- (ii) 在2003年審議有關荷蘭的命令時，小組委員會發現該協定的中文本出現一項錯誤。政府當局其後透過與荷蘭當局交換照會的方式糾正該項錯誤。

C. 《聯合國制裁條例》(第537章)

(a) *條例所訂的有關係文*

- (i) 此條例旨在實施聯合國安全理事會向其他國家實施制裁的決議。
- (ii) 實施聯合國制裁的條文載於規例中。
- (iii) 有關規例亦訂定了關於調查、搜查和扣留權力的條文，以及罪行和懲罰性條文。
- (iv) 該條例第3(1)條訂明行政長官須訂立規例，以執行外交部的指示。該條例第3(5)條則規定，第1章第34及35條不適用於根據該條文訂立的規例。所制定的規例無須提交立法會會議席上省覽，亦無須經立法會批准、審議或修訂。

(b) *制定有關立法會審議附屬法例的條文*

條例草案於1997年7月9日提交臨時立法會首讀時，政府當局表示如不緊急制定該條例草案，將會出現法律真空的情況。為了盡快通過該條例草案，臨時立法會並無成立法案委員會研究該條例草案。政府當局亦無提供任何規例擬稿。條例草案於1997年7月16日獲臨時立法會通過，並於1997年7月18日開始實施。

(c) *附屬法例*

- (i) 自1997年8月以來，政府當局曾先後訂立了21項規例，部分規例已廢除或停止有效。有關伊拉克、塞拉利昂、南斯拉夫聯盟共和國、阿富汗、利比亞、剛果民主共和國及蘇丹的規例仍然有效。
- (ii) 自2002年以來，立法會先後成立了兩個小組委員會，其一負責研究就阿富汗及安哥拉訂立的規例，另一小組委員會則負責研究2003年所訂有關利比亞的規例。
- (iii) 在2004年10月8日，立法會成立小組委員會，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事宜。由當時開始至今所訂有關利比亞、伊拉克、剛果及蘇丹的規例，均已轉交該小組委員會處理。

D. 《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)

(a) *條例所訂的有關條文*

- (i) 此條例旨在實施一項聯合國安全理事會決議，以及打擊清洗黑錢財務行動特別組織所提出關於清洗黑錢及恐怖分子財產的建議。
- (ii) 條例中並無訂定條文，使政府當局得以制定附屬條例。

(b) *制定有關立法會審議附屬法例的條文*

- (i) 2002年條例草案於2002年4月17日提交立法會。條例草案第19條訂明保安局局長可訂立規例。
- (ii) 在法案委員會進行商議的過程中，委員指出以制定附屬法例而非透過修訂主體法例的方式，處理關於凍結財產及提供所需調查權力和檢取及扣留權力的事宜，是極不理想的做法。政府當局答應在稍後提交修訂條例草案以處理此等事宜。2002年條例草案於2002年7月12日獲立法會通過。
- (iii) 政府當局在2003年提交修訂條例草案。有關訂立規例的第19條被廢除。所有條文(包括檢取及調查權力的條文)均載於有關條例中，而並無需要訂立任何規例。對該條例作出的任何修訂，均會透過修訂主體法例的方式進行。

觀察所得

5. 為方便參考，就上述4項條例作出比較的列表載於附件II。

6. 關於《聯合國制裁條例》第3(5)條，政府當局表示，“這項豁除權力在1997年7月1日之前已經存在，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，因為《基本法》的一個重要主旨正是‘延續性’。舉例來說，《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”(請參閱有關“就佳日思教授提交關於《聯合國制裁條例》(第537章)的意見書的回應”的文件(立法會CB(1)1934/04-05(01)號文件)第13段)。

7. 就《逃犯條例》第3(15)條與《聯合國制裁條例》第3(5)條作出比較，未必是恰當的做法。根據《逃犯條例》第3(15)條，行政長官作出的公告純粹是反映有關公約締約方的任何改變。即使未有訂明第1章第34條並不適用，立法會根據《逃犯條例》第3(15)條所享有的權力依然非常有限，因為作出修訂的範圍必須與行政長官作出公告的權力一致。根據《聯合國制裁條例》訂立的規例則有所不同。此等規例不

僅重現聯合國決議所施加的國際義務，而且亦載有履行該等義務的執行、罪行及懲罰性條文。

8. 《聯合國(反恐怖主義措施)條例》及《聯合國制裁條例》均旨在實施聯合國安全理事會的決議。在《聯合國(反恐怖主義措施)條例》中，可能影響市民權利的條文，例如有關調查權力和檢取及扣留權力的條文，均在主體法例中予以訂明。然而，在《聯合國制裁條例》中，此等條文則在規例中作出規定，而有關規例無須經立法會審議或修訂。

9. 第1章第34條適用於根據《逃犯條例》及《刑事事宜相互法律協助條例》訂立的規例。然而，就根據《聯合國制裁條例》訂立的規例而言，第1章第34及35條並不適用。訂定該等條文並不適用的規定，意味着明確豁除立法會在訂立規例方面的權力。

10. 若要檢討《聯合國制裁條例》，《逃犯條例》、《刑事事宜相互法律協助條例》及《聯合國(反恐怖主義措施)條例》所訂由立法會進行審議的機制，當可在立法會審議根據《聯合國制裁條例》所制定規例的權力方面提供有用的參考。其中《聯合國(反恐怖主義措施)條例》所採取的做法當屬特別相關，因為該條例在訂立《聯合國制裁條例》之後制定，並且一如《聯合國制裁條例》般旨在實施聯合國的決議。

連附件

立法會秘書處
助理法律顧問
何瑩珠
2005年7月5日

自1997年以來用以履行國際義務的條例及其附屬法例

1997年

1. 《航空運輸條例》(第500章)
 - 實施《華沙公約》及《瓜達拉哈拉公約》
 - 並無賦予制定規例的權力
2. 《逃犯條例》(第503章)
 - 實施與其他司法管轄區訂立的雙邊協定
 - 第1章第34條適用於所制定的規例
 - 有關命令須經立法會審議
 - 立法會可廢除該等命令，但不能對之作出修訂
 - 第1章第34及35條並不適用於行政長官作出的公告
3. 《運貨貨櫃(安全)條例》(第506章)
 - 實施《國際集裝箱安全公約》
 - 第1章第34條適用於所制定的規例
4. 《商船(碰撞損害法律責任及救助)條例》(第508章)
 - 實施《1989年國際救助公約》
 - 並無賦予制定規例的權力
5. 《擄拐和管養兒童條例》(第512章)
 - 實施《國際擄拐兒童民事方面公約》
 - 第1章第34條適用於行政長官所作出有關公約締約方的命令(原為1998年第36號法律公告。當局不時會就公約締約方名稱作出最新修訂，而有關命令須經立法會審議及修訂)
6. 《移交被判刑人士條例》(第513章)
 - 實施與其他司法管轄區移交被判刑人士的安排
 - 並無賦予制定規例的權力
7. 《刑事事宜相互法律協助條例》(第525章)
 - 實施與其他司法管轄區訂立的雙邊協定
 - 第1章第34條適用於所制定的規例及公告
 - 有關命令須由立法會按先審議後訂立的程序制定
 - 立法會可廢除該等命令，但不能對之作出修訂
8. 《聯合國制裁條例》(第537章)
 - 實施聯合國安全理事會的決議
 - 第1章第34及35條並不適用於所制定的規例
 - 因此，有關規例無須經立法會審議或修訂

2000年

9. 《領事關係條例》(第557章)
 - 實施《維也納領事關係公約》
 - 第1章第34條適用於所作出的命令
10. 《國際組織(特權及豁免權)條例》(第558章)
 - 賦予國際組織特權及豁免權
 - 第1章第34條適用於所作出的命令

2002年

11. 《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)
 - 實施聯合國安全理事會的決議及打擊清洗黑錢財務行動特別組織關於資助恐怖分子的特別建議
 - 並無賦予制定規例的權力

2003年

12. 《化學武器(公約)條例》(第578章)
 - 實施《關於禁止發展、生產、儲存和使用化學武器及銷毀此種武器的公約》
 - 第1章第34條適用於所制定的規例

2004年

13. 《商船(船舶及港口設施保安)條例》(第582章)
 - 實施《國際海上人命安全公約》及《國際船舶和港口設施保安規則》
 - 第1章第34條適用於所制定的規例

就4條履行國際義務的條例作出的比較

	《逃犯條例》 (第503章)	《刑事事宜相互 法律協助條例》 (第525章)	《聯合國制裁條例》 (第537章)	《聯合國(反恐怖主 義措施)條例》 (第575章)
1. 首讀日期	1996年11月6日	1997年4月23日	1997年7月9日	2002年4月17日
2. 立法會通過條例的日期	1997年3月19日	1997年6月23日	1997年7月16日	2002年7月12日
3. 經法案委員會審議	是	是	不是	是
4. 就立法會審議附屬法例權力的條文作出的委員會審議階段修正案	就一項條款作出修正，規定在遇到立法局會期結束的情況時延展附屬法例的審議期。	就一項條文作出修正，規定根據此條例訂立的命令必須先經立法局批准，而並非按先訂立後審議的程序制定。	沒有	廢除一項有關制定附屬法例權力的條文，以便在主體法例訂定所有條文，而無需訂立任何附屬法例。
5. 命令／規例的擬稿曾提交法案委員會參閱	是	是	不適用	不適用
6. 國際義務	命令所載的雙邊協定	命令所載的雙邊協定	規例所載用以實施聯合國制裁事宜的條文	條例所載有關實施聯合國決議的事宜
7. 本地事務，例如 ——				
(i) 有關調查權力、搜查及檢取的執行條文	在條例中作出規定	在條例中作出規定	在規例中作出規定	在條例中作出規定
(ii) 罪行及懲罰性條文	並無此方面的條文	並無此方面的條文	在規例中作出規定	在條例中作出規定

<p>8. 立法會審議所制定各類附屬法例的權力 ——</p> <p>(i) 審議及修訂規例，以及所制定規例的數目</p> <p>(ii) 審議及修訂命令，以及所作出命令的數目</p> <p>(iii) 審議及修訂公告，以及所作出公告的數目</p>	<p>— 有關本地事務的規例須經立法會審議及修訂。</p> <p>— 先後制定了3項規例</p> <p>— 附載與其他司法管轄區所訂協定的命令須經立法會審議。立法會可廢除該等命令，但不可對之作出修訂。</p> <p>— 先後制定了19項命令</p> <p>— 有關公約締約方名稱的公告無須經立法會審議或修訂。</p> <p>— 沒有</p>	<p>— 有關本地事務的規例須經立法會審議及修訂。</p> <p>— 制定了1項規例</p> <p>— 附載與其他司法管轄區所訂協定的命令須經立法會按先審議後訂立的程序制定。立法會在憲報刊登該等命令後，可將有關命令廢除，但不可對之作出修訂。</p> <p>— 先後制定了15項命令</p> <p>— 有關公約締約方名稱的公告須經立法會審議及修訂。</p> <p>— 沒有</p>	<p>— 包括國際義務及本地事務的規例無須經立法會審議或修訂。</p> <p>— 先後制定了21項規例</p> <p>— 不適用</p> <p>— 沒有</p> <p>— 不適用</p> <p>— 沒有</p>	<p>不適用</p> <p>— 不適用</p> <p>— 沒有</p> <p>— 不適用</p> <p>— 沒有</p>
---	--	---	---	--

<p>9. 成立小組委員會審議附屬法例</p>	<p>曾成立小組委員會審議分別和斯里蘭卡及葡萄牙有關的命令。</p>	<p>曾先後成立4個小組委員會，審議15項命令。</p>	<p>自2002年以來曾先後成立兩個小組委員會，其一負責研究有關阿富汗及安哥拉的規例，另一小組委員會則負責研究在2003年訂立有關利比亞的規例。於2004年成立小組委員會研究在香港實施聯合國制裁的事宜，並先後將有關利比亞、伊拉克、剛果及蘇丹的規例轉交該小組委員會處理。</p>	<p>不適用</p>
<p>10. 小組委員會提出的修改</p>	<p>廢除有關斯里蘭卡的命令，以便立法會有較多時間對之作出研究。該項命令其後未經任何修改而重新在憲報刊登。</p>	<p>小組委員會在有關荷蘭的命令中發現一項錯誤。政府當局其後透過與荷蘭當局交換照會的方式糾正該項錯誤。</p>	<p>不適用</p>	<p>不適用</p>