

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)585/18-19 號文件

檔 號：CB2/BC/4/17

《南極海洋生物資源養護條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《南極海洋生物資源養護條例草案》委員會("法案委員會")的商議工作。

背景

2. 《南極海洋生物資源養護公約》("《公約》")是在 1982 年生效的國際公約，旨在養護南極海洋生物資源。根據《公約》第七條設立的南極海洋生物資源養護委員會("養護委員會")，規管有關合理利用和管理公約區域¹海洋生物資源的活動，並通過多項養護措施²，以養護南極海洋生物資源和管理南大洋漁業。

3. 現時，《公約》共有 36 個締約方(包括 25 個成員和 11 個加入國)，全部均承諾受《公約》及其養護措施約束。中華人民共和國在 2006 年加入《公約》成為締約方。根據《基本法》第一百五十三條的規定，中華人民共和國締結的國際協議，中央人民政府可根據香港特別行政區("香港特區")的情況和需要，在徵詢香港特區政府的意見後，決定是否適用於香港特區。

¹ 根據《南極海洋生物資源養護條例草案》第 2 條，"公約區域"的定義為南緯 60° 以南的區域，以及在該緯度與連接該條所列經緯線上各點的線之間的區域。

² 養護措施可就遵守《公約》下各類物種的養護、用具規例、數據匯報、研究和實驗、環境保護等方面訂明規定，並會不時更新和擴充。截至 2018 年 3 月底，《公約》下共有 69 項養護措施。

4. 犬牙南極魚³是受《公約》規管的主要生物之一。由於犬牙南極魚在部分國家作為食用魚的需求很大，並會在國際間買賣，以致犬牙南極魚資源一直遭大量開發，以及遭受非法、未申報和未受管制捕撈活動的侵害。據食物及衛生局和漁農自然護理署("漁護署")於 2018 年 6 月發出的立法會參考資料摘要(檔號：FH CR 1/2576/18)所述，若干《公約》締約方關注到，香港並無規管犬牙南極魚貿易，並要求香港特區考慮實施《公約》通過的犬牙南極魚產品證書制度⁴。其後，中央人民政府在徵詢香港特區政府的意見後原則上同意，把《公約》的適用範圍延伸至香港特區。

5. 據政府當局表示，在《公約》的適用範圍延伸至香港特區後，《公約》及其養護措施均會對香港特區具約束力。然而，由於香港並無漁船在公約區域作業，而日後有本港漁船在公約區域作業的機會亦不大，因此香港特區政府將會實施《公約》，並只會實施與香港相關的 6 項養護措施(見**附錄 I**)。

條例草案

6. 《南極海洋生物資源養護條例草案》("條例草案")於 2018 年 7 月 4 日向立法會提出。條例草案旨在實施《公約》(包括根據《公約》通過的養護措施)訂定條文；並為相關事宜訂定條文。食物及衛生局局長將獲賦權訂立規例⁵，以就實施細節訂定條文。

法案委員會

7. 在內務委員會於 2018 年 7 月 6 日舉行的會議上，議員成立法案委員會，研究條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄 II**。

³ 犬牙南極魚包括鱗頭犬牙南極魚和小鱗犬牙南極魚，以智利鱸魚或白鱈魚等不同通用名稱出售。

⁴ 為了保護犬牙南極魚免遭非法、未申報和未受管制的國際捕撈活動嚴重侵害，養護委員會在 2000 年 5 月推行養護措施 10-05"犬牙南極魚產品證書制度"。

⁵ 據政府當局表示，兩項規例(分別關乎犬牙南極魚產品證書制度和漁船港口檢查)將涵蓋為實施附錄 I 所載 6 項養護措施的規定所需的立法條文，以規管犬牙南極魚貿易和禁止在公約區域從事非法、未申報和未受管制捕撈活動。

8. 何俊賢議員獲選為法案委員會主席。法案委員會與政府當局舉行了 3 次會議，並於 2018 年 7 月中至 9 月初邀請各界就條例草案提交意見書。法案委員會接獲一份由 Jane Goodall Institute Hong Kong 提交的意見書。

法案委員會的商議工作

影響程度

9. 委員普遍支持實施《公約》。作為代表批發及零售界功能界別的立法會議員，邵家輝議員表示業界普遍認為，在香港引入對犬牙南極魚貿易的規管措施，並不會對其營運造成重大負擔。何俊賢議員及許智峯議員曾詢問，在香港，犬牙南極魚的每年貿易量(包括進口、出口及再出口)為何。政府當局回應時表示，根據養護委員會蒐集所得的統計數字，近年香港的犬牙南極魚進口量大約為各締約方總出口量的 10%。其他主要的犬牙南極魚進口經濟體包括美國和日本。

養護委員會的地位

10. 條例草案第 3 條旨在訂明，養護委員會在香港具有法人地位；及在香港享有所需的法律行為能力，以執行其職能和達致《公約》的目的。何俊賢議員及許智峯議員曾要求當局澄清，就《南極海洋生物資源養護條例》("該條例")(若條例草案獲通過的話)而言，養護委員會所執行的實際職能為何；訂明養護委員會在香港具法人地位的原因為何，以及是否有此必要。

11. 政府當局表示，依據《公約》第八條，締約方有責任在其境內給予養護委員會法人地位。養護委員會秘書處駐於澳洲，而不在香港特區。雖然政府當局預期養護委員會不會在香港特區積極履行其職能，但當《公約》的適用範圍延伸至香港特區時，香港特區須承擔這項責任。條例草案第 3(b)條中"所需的法律行為能力"此一詞彙，指賦予養護委員會法人團體所具有的法人地位，以及一個有完全行為能力的成年自然人所具有的一切權力，以令養護委員會在香港具有訂立合約的權力、取得和處置動產及不動產的權力，以及提起法律程序及在法律程序中抗辯的權力。

為實施《公約》及養護措施而訂立的規例

將訂立的規例的適用範圍

12. 條例草案第 4 至 7 條旨在訂明食物及衛生局局長訂立規例的權力，以在香港實施《公約》及相關養護措施，以及訂明相關費用。委員察悉，根據條例草案第 4(2)條，根據第 4 條訂立的規例，可明訂為適用於(a)在任何地方的香港船隻，及在香港水域內的其他船隻；及(b)在任何地方的香港人，及在任何地方行事的香港公司，以及在香港行事的其他人(包括並非香港公司的公司及法人團體)。梁繼昌議員表示，雖然他接納當局訂立有域外效力規例的理據，但他要求政府當局在提交相關規例予立法會省覽時，應向研究有關規例的小組委員會(如立法會決定成立小組委員會的話)提供在條例草案第 4(2)條下採取域外行動的框架，並詳細闡釋有關規例將如何適用於"香港人"、"香港公司"及"在香港行事的其他人"。

採用"直接提述方式"

13. 法案委員會法律顧問指出，根據條例草案第 4(3)條，食物及衛生局局長可在根據第 4 條訂立的規例中採用"直接提述方式"，即在日後根據條例草案訂立規例時直接提述《公約》中或養護措施中適用於香港的條文。法案委員會法律顧問詢問當局，為何採用"直接提述方式"。政府當局解釋，養護委員會在周年會議上會檢討和制訂養護措施。採用"直接提述方式"可確保本地法例緊貼養護委員會對養護措施所作的任何修改。養護措施刊載於養護委員會的官方網頁，為須遵守有關規定的各方提供便捷渠道，查閱養護措施的最新版本。有一點值得注意，大部分養護措施非常具體和技術性(如養護措施 10-04 "自動連接衛星的船隻監察系統")。採用"直接提述方式"有助確保本地法例將會充分反映《公約》的技術要求。

執法

執法的人力及資源

14. 委員關注多項與執法相關的事宜，包括需要多少人力及資源，以推行養護措施 10-05 "犬牙南極魚產品證書制度"，以及各政府部門之間如何互相協調，以進行港口檢查及管制(包括聲明及通知規定、船隻檢查及拒絕船隻進入港口)。有意見認為，政府當局應確保，若進入本港的船隻涉嫌從事非法、未申報和

未受管制捕撈活動，有關公職人員將具備所需能力，執行前線執法工作，特別是處理犬牙南極魚樣本化驗的工作。

15. 據政府當局所述，漁護署將負責落實有關犬牙南極魚貿易的新發牌制度，以及執行養護措施 10-05"犬牙南極魚產品證書制度"之下的電子產品證書制度。香港海關會就偵查非法運載犬牙南極魚的工作向漁護署提供支援，而政府化驗所則進行犬牙南極魚樣本化驗。有關對漁船所作的港口檢查，漁護署將會擔當領導角色，並由海事處協助檢查船隻，以及拒絕下述漁船進入港口和禁止其卸運或轉運漁獲：在公約區域內從事非法、未申報和未受管制捕撈活動，因而違反當時有效的養護措施的漁船。在根據該條例(如獲制定成為法例)進行執法職務時，如有需要，亦會尋求警方協助。

16. 政府當局表示，在法例實施的首 5 年，每年進行化驗的樣本數目大約為 300 個。當局需要增加人手，以應付實施該條例(如獲制定成為法例)所產生的新增工作量。漁護署需要增設一隊由數名專業及技術人員組成的小組，而政府化驗所亦需要增設另一隊規模相若的專業及技術人員小組，以進行犬牙南極魚的樣本化驗。在檢查漁船及識別犬牙南極魚方面，漁護署前線人員將會獲適當培訓，學習所需技巧及知識，以進行執法工作。何俊賢議員及葛珮帆議員察悉並關注到，在有資格在公約區域作業的持牌/獲授權船隻⁶中，於 2013-2014 年度至 2017-2018 年度期間，只有 10 艘船隻為進行燃料及物資補給而進入香港水域。他們認為，政府當局應審慎評估，是否需要在漁護署及政府化驗所開設兩隊專業及技術人員小組，以應付新增的工作量/執法職務。

委任獲授權人員

17. 因應法案委員會法律顧問提出的意見，委員建議政府當局參照其他條例(例如《基因改造生物(管制釋出)條例》(第 607 章)第 29 條)及相關立法歷史，在條例草案中清楚訂明，根據條例草案第 9(1)條獲委任為獲授權人員及根據條例草案第 10(1)條獲轉授漁護署署長職能的公職人員的最低職級。

18. 政府當局回應時解釋，除漁護署人員外，其他部門(如海事處及香港海關)的人員亦可能獲授權執行該條例(如獲制定成為法例)下的有關職務，例如檢查與南極海洋生物有關的文件。因此，所草擬的條例草案會提供彈性，以便漁護署署長根據運作需要委任不同部門的不同職系和職級的人員為獲授權人員，這與第 607 章第 29 條僅限於授權漁護署人員的情況不盡相

⁶ 船隻包括漁船、收貨船隻或運貨船隻。

同。政府當局強調，在條例草案中訂明公職人員的最低職級並不切實可行，而當局已設有行之有效的機制，確保授權予適當職級的人員，履行所需職能。

獲授權人員的權力

19. 對於條例草案第 15(3)(b)條採用"需要的武力"(necessary force)此一詞彙，法案委員會的委員及法律顧問建議政府當局考慮在條例草案中明文述明，就本條而言，獲授權人員只會使用"合理所需的武力"(reasonably necessary force)，以期與條例草案第 19(3)條相若提述所採用的表達方式(即"使用合理所需的武力")一致。因應上述建議，政府當局同意就條例草案提出修正案，清楚訂明"需要的武力"是"合理"的。

20. 法案委員會的委員及法律顧問要求政府當局澄清下述事宜：(a)條例草案第 13(2)及 14(3)條所述的"純粹或主要作居住用途"涵義為何；(b)一艘居住及捕魚兩用的船隻，是否符合"純粹或主要作居住用途"的準則；及(c)根據條例草案第 18(1)條在無手令的情況下截停和登上交通工具並要求出示身分證明文件的權力，可否就用於居住用途的交通工具(包括船隻)行使。據政府當局所述，"純粹"一詞的涵義包括"整體上、完全、全面地"；"專門地、單獨地、僅僅"，而"主要"一詞的涵義則包括"在極大程度上、在大多數情形下"。雖然沒有直接案例與船隻"純粹或主要作居住用途"的表述有關，但就一艘居住及捕魚兩用的船隻而言，條例草案第 13(2)或 14(3)條是否適用，須視乎有關船隻的實際用途的事實，以理解在該條例(如獲制定成為法例)下船隻是否主要用作居住用途。條例草案第 18(1)條僅旨在規定，某人在獲授權人員要求下須出示其身分證明文件，這與涉及巡查和搜查的條例草案第 13 及 14 條不盡相同。獲授權人員無須進入純粹或主要作居住用途的交通工具部分，仍可要求某人出示其身分證明文件。

售賣得益

21. 有關根據條例草案第 20 或 23 條出售東西，並將出售該東西的售賣得益撥入政府一般收入或養護委員會基金，委員建議政府當局，就決定淨售賣得益應撥歸何處的售賣得益數額訂定清晰的基準(即售賣得益在何種情況下會撥入政府一般收入、在何種情況下會撥入養護委員會基金)。政府當局解釋，有關根據條例草案第 20 或 23 條出售東西的售賣得益，漁護署署長在決定將售賣得益撥入養護委員會基金或政府一般收入時，將會考慮多種因素，例如售賣得益總額、涉及的行政費用及罪行(如有的話)的性質。一般而言，如售賣得益涉及在公約區域從事非

法、未申報和未受管制捕撈活動的罪行，該等售賣得益將會撥入養護委員會基金，但如有關的行政費用過高以致此舉並不合理，則作別論。政府當局會參考其他締約方的處理手法，就售賣得益的處理方法制訂內部指引。

事先向被檢取東西的擁有人發出通知書

22. 條例草案第 22(1)條旨在訂明，如獲授權人員根據第 16 條檢取某東西，但沒有就該東西提出檢控，則獲授權人員可向法庭或裁判官提出申請，要求就該東西或出售該東西的售賣得益，作出命令。法案委員會法律顧問要求政府當局澄清，有關人員是否需要事先向被檢取東西的擁有人發出通知書及/或給予該擁有人陳述的機會，然後才根據條例草案第 22(1)條向法庭申請作出命令。

23. 政府當局解釋，在某些個案中，被檢取的東西屬遭棄置物件，而且無從得知或無從覓得被檢取東西的擁有人。因此，要求當局就每宗個案事先向擁有人發出通知書，並不切實可行。在自然公正的原則下，當局在根據條例草案第 22(1)條向法庭申請命令前，會給予被檢取東西的擁有人作出陳述的機會。

漁護署署長交換資料的權力

24. 條例草案第 26 條旨在訂明，為實施《公約》及養護措施的條文，漁護署署長可與養護委員會秘書處或任何地方的主管當局，交換任何合理所需的資料。有關漁護署署長在該條文下的擬議權力，何俊賢議員及梁繼昌議員曾問及，關乎根據《公約》交換資料的各項相關規定；按養護委員會秘書處或其他地方的主管當局"合理所需"而可予交換的資料的範圍；以及會否在資料交換的過程中披露個別人士的個人資料，若然，會在何種情況下披露該等個人資料。依他們之見，當局應就該等資料交換訂定相關保障措施。

25. 法案委員會亦關注到，漁護署署長將如何確保，與養護委員會秘書處或其他地方的主管當局交換資料時，將符合《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)的規定。梁繼昌議員建議政府當局考慮，根據《個人資料(私隱)條例》尋求相關豁免，以達至在條例草案第 26 條下與養護委員會秘書處或其他地方的主管當局交換資料的目的。

26. 據政府當局所述，有關交換資料的各項規定載於《公約》之下的 3 項養護措施：養護措施 10-03"在港口檢查運載南極海

洋生物資源的漁船"訂明，締約方須在每次進行港口檢查後，就檢查結果向養護委員會秘書處提供報告；養護措施 10-05"犬牙南極魚產品證書制度"規定，犬牙南極魚產品證書制度下的所有捕撈、出口或再出口證書，以及其他所需數據，須提供予養護委員會秘書處及須填備有關文件的委員會成員；及養護措施 10-08"鼓勵締約方國民遵守《公約》養護措施的計劃"就須予交換的資料作出規定，包括船隻辨識、擁有權(包括實益擁有權)、船員及捕撈所得，以及當地相關法例資料和就實施養護措施 10-08 而採取行動的結果。就該等目的而交換的資料當中包括《公約》所訂明的表格所載的資料，例如船主、船隻操作人員及犬牙南極魚出口商/入口商的姓名及聯絡詳情。提供該等資料可能涵蓋只與實施《公約》有關的個別人士的個人資料。

27. 政府當局表示，當局已就漁護署署長為實施《公約》而交換資料的權力，徵詢個人資料私隱專員("私隱專員")公署的意見。私隱專員表示，任何個人資料的使用均須符合《個人資料(私隱)條例》第 3 保障資料原則的規定。根據該原則，如無有關的資料當事人的訂明同意，個人資料不得用於新目的。因此，漁護署署長將須確保，轉交資料的目的必須與收集資料的原來目的相同或直接有關。政府當局向法案委員會委員保證，漁護署署長與養護委員會秘書處或其他地方的主管當局交換資料時，將會確保當局遵守《個人資料(私隱)條例》下的各項保障資料原則和條文，例如會在收集個人資料的文件中清楚列明收集資料的目的和用途等。若依據條例草案第 26 條交換資料將構成新目的而未能取得資料當事人的訂明同意，漁護署署長會視乎個別個案的事實及情況，考慮可否引用《個人資料(私隱)條例》第 60B(a)條(該條規定，如個人資料是由任何成文法則、法律規則或香港法院的命令所規定或授權使用的，或是根據任何成文法則而規定或授權使用的，該資料獲豁免而不受第 3 保障資料原則的條文所管限)。

僱主及主事人的法律責任

28. 條例草案第 31 條旨在訂明僱主及主事人須就僱員及代理人的作為或不作為負上的法律責任。有關條例草案第 31(4)條下的擬議免責辯護，法案委員會委員及法律顧問要求當局澄清相關的舉證責任和舉證標準為何，特別是被告人的舉證責任會否只屬"援引證據的舉證責任"(evidential burden)(即舉出足夠證據以帶出爭議點即可)。與上述條文的情況相若，由於條例草案第 32 條旨在訂明，因其作為或不作為而被控犯本條例草案所訂

罪行的僱員可作出的免責辯護，委員要求政府當局澄清，就條例草案第 32 條而言，適用的舉證責任和舉證標準為何。

29. 政府當局解釋，其政策原意是被告人只須履行援引證據的舉證責任，以確立條例草案第 31(4)及 32 條中的擬議免責辯護。因此，被告人須提供足夠證據以帶出可能無罪的爭議點，而反駁指稱無罪事宜及證明案件無合理疑點的法律責任，將仍在控方。經考慮委員的意見後，政府當局會就條例草案第 31(4)及 32 條提出修正案，令上述政策原意更為明確。

就條例草案提出的修正案

30. 法案委員會已審視如上文第 19 及 29 段所提述的政府當局的擬議修正案。法案委員會對該等擬議修正案並無異議。

31. 法案委員會不會對條例草案提出任何修正案。

政府當局須採取的跟進行動

32. 法案委員會要求政府當局在提交將根據條例草案第 4 條訂立的規例予立法會省覽時，應向研究有關規例的小組委員會(如立法會決定成立小組委員會的話)提供在條例草案第 4(2)條下採取域外行動的框架，並詳細闡釋有關規例將如何適用於"香港人"、"香港公司"及"在香港行事的其他人"(請參閱第 12 段)。

恢復條例草案的二讀辯論

33. 在政府當局就條例草案動議擬議修正案的前提下，法案委員會支持恢復條例草案的二讀辯論。政府當局已作出預告，將於 2019 年 1 月 23 日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢內務委員會的意見

34. 法案委員會於 2018 年 12 月 7 日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處

議會事務部 2

2019 年 1 月 15 日

與香港特別行政區有關的養護措施

- (a) **養護措施 10-03**：“在港口檢查運載南極海洋生物資源的漁船”，這項措施訂明有關運載犬牙南極魚或其他南極海洋生物資源的漁船進港和接受檢查的規定；
- (b) **養護措施 10-04**：“自動連接衛星的船隻監察系統”（船隻監察系統），這項措施訂明關於以下幾方面的規定：裝置連接衛星的船隻監察設施、監察有關船隻的航行情況，以及使用船隻監察系統數據作監管和檢查船隻目的；
- (c) **養護措施 10-05**：“犬牙南極魚產品證書制度”，這項措施旨在提供基礎，以識別進口犬牙南極魚的來源地，並確定捕撈犬牙南極魚的方式是否符合有關的養護措施；
- (d) **養護措施 10-06**：“鼓勵締約方船隻遵守《公約》養護措施的計劃”，這項措施旨在擬備監察名單，以追蹤曾參與非法、未申報和未受管制捕撈活動的締約方船隻；
- (e) **養護措施 10-07**：“鼓勵非締約方¹船隻遵守《公約》養護措施的計劃”，這項措施旨在擬備監察名單，以追蹤曾參與非法、未申報和未受管制捕撈活動的非締約方船隻；以及
- (f) **養護措施 10-08**：“鼓勵締約方國民遵守《公約》養護措施的計劃”，這項措施規定締約方須採取措施核實其國民有否參與非法、未申報和未受管制捕撈活動，並採取措施防止這類非法活動。

¹ 非締約方指與《公約》並無正式連繫的國家，但有些作為非締約方的國家選擇與《公約》合作，自願推行產品證書制度。

《南極海洋生物資源養護條例草案》委員會

委員名單

主席	何俊賢議員, BBS
委員	梁繼昌議員 葛珮帆議員, BBS, JP 邵家輝議員 許智峯議員 (總數：5 名委員)
秘書	蘇淑筠女士
法律顧問	葉瑋璣先生
日期	2018 年 7 月 16 日