

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)3003/02-03號文件

檔號：CB2/SS/12/01

2003年10月3日內務委員會會議文件

《2002年聯合國制裁(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

目的

本文件旨在匯報《2002年聯合國制裁(阿富汗)(修訂)規例》及《2002年聯合國制裁(安哥拉)(暫停實施)規例》小組委員會的商議工作。

背景

2. 《2002年聯合國制裁(阿富汗)(修訂)規例》及《2002年聯合國制裁(安哥拉)(暫停實施)規例》是由行政長官按中華人民共和國(“中國”)外交部的指示並在徵詢行政會議的意見後，根據《聯合國制裁條例》(第537章)(“《制裁條例》”)第3條訂立。《制裁條例》第3(5)條訂明，《釋義及通則條例》(第1章)第34及35條不適用於如此訂立的規例。因此，兩項規例均無須提交立法會省覽，立法會亦無權修訂該兩項規例。

兩項規例

《2002年聯合國制裁(阿富汗)(修訂)規例》(“《阿富汗(修訂)規例》”)
(第134號法律公告)

3. 《阿富汗(修訂)規例》旨在執行聯合國安全理事會(“聯合國安理會”)於2002年1月16日通過的第1390號決議。聯合國安理會第1390號決議旨在保留、修訂及終止根據聯合國安理會第1267號決議針對塔利班實施的若干制裁，以及保留、修訂及終止根據聯合國安理會第1333號決議針對烏薩馬·本·拉丹、“基地”組織和塔利班實施的若干制裁。該兩項決議是在阿富汗仍受塔利班控制的時候訂立的。

《2002年聯合國制裁(安哥拉)(暫停實施)規例》 (“《安哥拉(暫停實施)規例》”)(第151號法律公告)

4. 在1997年8月28日，聯合國安理會通過第1127號決議，對安哥拉徹底獨立全國聯盟(“安盟”)施加若干措施。為實施聯合國安理會第1127號決議，行政長官按外交部的指示，並在徵詢行政會議的意見後訂立了《聯合國制裁(安哥拉)規例》第4D及4E條(“有關措施”)。第4D條禁止任何被指定為安盟高級官員或其成年直系親屬的人進入香港特別行政區(“香港特區”)，或經香港特區過境，而第4E條則撤銷入境事務處處長向此類人士發出的任何旅行證件。

5. 聯合國安理會在2002年5月17日通過第1412(2002)號決議，在2002年5月17日至8月14日這90天期間，暫停執行有關措施。聯合國安理會其後於2002年8月15日通過第1432(2002)號決議，把暫停執行有關措施的期間再延長90天，直至2002年11月13日為止。

6. 《安哥拉(暫停實施)規例》由2002年10月18日在憲報刊登當天起實施，該規例旨在暫停實施《聯合國制裁(安哥拉)規例》第4D及4E條。

小組委員會

7. 在2002年10月4日內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會，以研究《阿富汗(修訂)規例》。在2002年10月25日內務委員會會議上，議員亦同意該小組委員會應同時研究《安哥拉(暫停實施)規例》。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。

8. 小組委員會由吳靄儀議員擔任主席，曾與政府當局舉行5次會議。

小組委員會的商議工作

《阿富汗(修訂)規例》

《阿富汗(修訂)規例》是否有效

9. 委員認為，根據《制裁條例》第3條訂立的《阿富汗(修訂)規例》超越權限，因此屬於無效，因為《制裁條例》把“制裁”一詞界定為“由聯合國安全理事會決定針對中華人民共和國以外地方而實施的……強制性措施”，而《阿富汗(修訂)規例》則針對“個人”而非地方實施制裁。

10. 委員注意到，聯合國安理會第1267和1333號決議是在阿富汗仍受塔利班控制的時候訂立的。雖然制裁的對象依然是烏薩馬·本·拉丹、“基地”組織和塔利班，但《阿富汗(修訂)規例》不再針對地方(即阿富汗領土)實施制裁，以切合阿富汗不斷轉變的情況。委員亦指出，

《阿富汗(修訂)規例》部分條文與旨在執行聯合國安理會第1373號決議並在2002年8月23日開始生效的《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)(“《反恐條例》”)的部分條文重疊。為解決這些問題，委員建議政府當局——

- (a) 修訂《制裁條例》，把該條例的涵蓋範圍擴大，以包括所有類別的聯合國制裁，不論有關制裁針對個人抑或地方，並訂明立法會有權審議根據該條例訂立的規例；及
- (b) 提交一項修訂法案，以廢除《阿富汗(修訂)規例》中與《反恐條例》某些條文重疊的條文。

11. 然而，政府當局堅持認為，《阿富汗(修訂)規例》屬《制裁條例》所訂訂立規例的權力範圍以內，因為訂立《阿富汗(修訂)規例》，旨在執行聯合國安理會第1390號決議，而該項決議是聯合國安理會第1267號決議和第1333號決議的延續，該兩項決議所針對的對象均為阿富汗。

12. 就此，委員請政府當局注意以往的有關討論。在2001年11月30日保安事務委員會與司法及法律事務委員會聯席會議上，政府當局曾就打擊恐怖活動及恐怖分子融資活動的措施諮詢兩個事務委員會。保安局局長在該次會議上告知委員，當局正考慮透過根據《制裁條例》第3條訂立規例，或提交新法案，來執行聯合國安理會第1373號決議。法律政策專員回應委員就首個方案提出的疑問時表示，鑒於《制裁條例》適用於中國以外的地方，而聯合國安理會第1373號決議並非針對地方，如透過根據《制裁條例》第3條訂立規例來執行聯合國安理會第1373號決議，政府當局須首先修訂《制裁條例》。

13. 政府當局同意，《阿富汗(修訂)規例》與《反恐條例》確有重疊之處。兩項法例皆載有條文，禁止供應資金及軍火予依據聯合國安理會第1267號決議設立的委員會(“委員會”)所指明的人士及實體。但政府當局解釋，兩項法例有所重疊是難以避免的，因為聯合國安理會第1373及1390號決議的內容本身有所重疊。儘管如此，政府當局亦指出，《反恐條例》較《阿富汗(修訂)規例》針對的範圍為廣泛，因為前者針對的並不限於委員會指明的人士及實體。

14. 雖然政府當局相信，分別執行聯合國安理會第1373號決議及1390號決議實屬恰當，但當局打算訂立一項修訂規例，以廢除《阿富汗(修訂)規例》中與禁止供應軍火(包括執行管制條文)及禁止供應資金有關的條文，並援引《反恐條例》第6、7、8及9條。

15. 委員詢問，既然行政長官有權根據《制裁條例》第3(1)條訂立規例，以執行中國外交部發出一項相關指示，政府當局有何法律權限，藉訂立一項修訂規例，廢除《阿富汗(修訂)規例》中某些條文。

16. 政府當局解釋，根據《制裁條例》第3(1)條，行政長官有法定責任執行有關指示。就此事而言，行政長官已履行該項責任，藉訂立

《阿富汗(修訂)規例》，以執行聯合國安理會第1390號決議。當然，只有在可援引《制裁條例》以執行有關指示的情況下，該項法定責任才適用。就執行聯合國安理會第1373號決議而言，該項法定責任並不適用。然而，如訂立規例以執行有關指示合乎權限，則應訂立規例。

17. 政府當局亦指出，《反恐條例》與《阿富汗(修訂)規例》互相重疊的若干條文，適用於執行聯合國安理會第1390號決議的部分規定。因此，《反恐條例》可視作隱含修訂行政長官根據《制裁條例》訂立規例的法定責任，使其後訂立的法例本身可令有關的指示有效執行。這項隱含修訂的作用，是令原有的規例可予修訂或廢除。

18. 鑒於行政長官根據《制裁條例》第3(1)條訂立規例的法律權限來自中國外交部，余若薇議員不同意政府當局在上文第16及17段所作的解釋。

19. 主席指出，倘若政府當局認為有需要制定《阿富汗(修訂)規例》，以落實中國外交部有關執行聯合國安理會第1390號決議的指示，香港特區政府便須向中國外交部尋求新的指示，以廢除《阿富汗(修訂)規例》某些條文。

20. 政府當局答稱，委員如不贊成如此做法，當局不會落實制定修訂規例以廢除《阿富汗(修訂)規例》某些條文的建議。

搜查及調查權力

21. 委員認為，《阿富汗(修訂)規例》所訂的搜查和調查權力過於廣泛。他們指出，為執行聯合國安理會第1373號決議而草擬的《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》(“《反恐條例草案》”)原先建議訂立類似的權力，但有關的權力範圍較《阿富汗(修訂)規例》所訂明的權力範圍狹窄。儘管如此，訂明類似權力的《反恐條例草案》的附表，在委員會審議階段被政府當局動議的修正案刪除。政府當局同意《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》委員會的意見，贊同執法機關援引其他現行法例所訂明的一般調查權力，藉以執行《反恐條例》。

22. 政府當局解釋，制定《阿富汗(修訂)規例》及《反恐條例》屬兩項獨立的立法工作，用作執行兩項不同的聯合國安理會決議，而該兩項法例各有不同的背景和目的。政府當局指出，《制裁條例》訂明，違反根據《制裁條例》訂立的規例，即屬犯罪。因此，在兩項規例下訂明搜查及調查的權力，以便利各有關條文的執行，實屬合理。另外，鑒於《阿富汗(修訂)規例》中所列罪行的性質，當局認為有需要訂明搜查和調查的權力，以便利禁制條文的執行。

23. 政府當局亦指出，根據當局所取得的法律意見，有關搜查和調查權力的條文符合《基本法》內有關人權的條文。

24. 雖然《反恐條例》和《阿富汗(修訂)規例》均在2002年7月19日刊登憲報，主席認為政府當局有責任確保《阿富汗(修訂)規例》所訂

的搜查和調查權力，與在2002年7月12日獲立法會通過的《反恐條例》所訂的有關權力一致。此點尤其重要，因為《反恐條例》是立法會透過公開和具透明度的立法程序制定的法例，而《阿富汗(修訂)規例》則由行政長官訂立，未經立法會審議。

外交部就香港特區執行聯合國安理會第1390號決議發出的指示

25. 委員要求政府當局向小組委員會提供中國外交部就香港特區執行聯合國安理會第1390號決議發出的指示，以便研究《阿富汗(修訂)規例》有否全面執行有關指示。若政府當局拒絕披露有關指示，便須提供資料，說明當局基於哪些法律依據或其他原則，證明不披露該項指示有充分理由，並確定是否受外交部指示不作披露。

26. 政府當局解釋，外交部就香港特區執行聯合國安理會決議發出的指示符合《基本法》。鑒於執行聯合國安理會決議涉及外交事務，以及其他與國家利益和國際／外交關係有關的考慮因素，政府當局認為不宜向香港特區政府以外的其他人士披露有關執行聯合國安理會第1390號決議的指示。

27. 政府當局亦指出，中央人民政府與香港特區政府的通訊，包括關於執行聯合國安理會決議的指示，只限政府當局內部參閱。雖然香港特區政府沒有就披露該份內部函件接獲任何指示，但當局認為不宜將該份文件向政府以外的人士披露。這樣的處理方法，一般同樣適用於香港特區政府與所有其他部門的通訊。

28. 然而，政府當局指出，當局已把中央人民政府的指示內容(即香港特區政府須執行聯合國安理會第1390號決議)告知公眾和小組委員會。香港特區政府獲悉決議的內容和根據《聯合國憲章》第七章所須採取的強制措施。中國作為聯合國的成員國，有責任執行該項決議。因此，中央人民政府在2002年2月指示香港特區政府在香港特區執行聯合國安理會第1390號決議的有關條款。至於所須採取的具體措施，則由香港特區政府自行訂定。

29. 基於下述理由，主席及余若薇議員認為政府當局決定不披露有關的實際文件，既無法律根據，亦是專斷的做法。首先，政府當局曾承認，香港特區政府不披露香港特區政府與其他政府(包括中央當局)的通訊只屬一般做法。其次，根據《官方保密條例》(第521章)，有關指示如屬受保護資料，當局理應不獲准披露指示的內容。第三，政府當局並無就不披露該項指示尋求公眾利益豁免。

30. 關於《阿富汗(修訂)規例》的討論，委員要求法律事務部就下列事宜提供書面意見——

- (a) 拒絕披露中國外交部要求實施聯合國安理會決議的指示；

- (b) 根據《制裁條例》第3(1)條訂立的《阿富汗(修訂)規例》是否有效；
- (c) 行政長官行使權力修訂或廢除《阿富汗(修訂)規例》中某些與《反恐條例》的條文重疊的條文；及
- (d) 《阿富汗(修訂)規例》中有關重疊條文的實施。

法律事務部就上述4項事宜提出法律意見的文件(立法會LS100/02-03號文件)載於**附錄II**。

《安哥拉(暫停實施)規例》

聯合國安理會第1412及1432號決議

31. 委員察悉，《安哥拉(暫停實施)規例》只是由2002年10月18日在憲報刊登當天起實施。就委員要求當局澄清在2002年5月17日至10月17日期間採取了甚麼措施來實施上述決議，政府當局解釋，當局是在2002年6月接獲外交部有關實施聯合國安理會第1412(2002)號決議的指示。鑒於在行政會議於夏季休會前為此提交有關規例予行政會議審議，並不切實可行，政府當局認為透過行政措施，在入境管制機制下執行相關決議較為恰當，亦更符合香港的利益。入境事務處處長可在相關決議生效期間接受安盟高層官員及其直系親屬的入境簽證申請，藉以執行有關決議。

32. 雖然入境事務處在相關期內並無接獲安盟高層官員及其直系親屬提交的任何簽證申請，但委員認為政府當局讓入境事務處處長可在2002年5月17日至10月17日《聯合國制裁(安哥拉)規例》仍然生效期間，行使酌情權處理該等入境簽證申請，此項政策決定顯然是錯誤的。

33. 政府當局解釋其認為處理該等入境簽證申請是恰當的原因，是當局預期行政長官會於短期內訂立規例以執行聯合國安理會第1412號決議，暫停實施《聯合國制裁(安哥拉)規例》第4D及4E條。此外，根據現行入境管制規定，來自安哥拉的旅客無論是否受制於聯合國頒布的旅遊或入境限制，均須向入境事務處處長申請入境簽證，方可進入香港特區。因此，入境事務處處長可在相關期間接受安盟高層官員及其直系親屬的入境簽證申請，藉以執行聯合國安理會第1412號決議的規定。

34. 政府當局指出，雖然辦理簽證申請的程序或已展開，但除非《安哥拉(暫停實施)規例》已經生效，否則，入境事務處處長決不會簽發入境簽證。

35. 委員始終並不信服在《聯合國制裁(安哥拉)規例》仍然生效期間，以行政措施執行聯合國安理會第1412號決議的做法是恰當的。委員要求政府當局提供文件，說明當局為何認為在尚未制訂法例執行聯

合國安理會第1412號決議之前，由入境事務處處長執行該決議的措施是恰當的。

政府當局在實施聯合國安理會第1412號決議的措施方面的實際困難

36. 政府當局解釋，在6月接獲外交部就聯合國安理會第1412號決議發出的指示後，政府當局察覺實際上無法趕及在2002年8月14日前根據主體條例訂立規例來暫停實施各項制裁，藉以執行聯合國安理會第1412號決議。以往經驗顯示，根據主體條例草擬及制定規例的整個程序最少需時兩至3個月。鑒於行政會議已定於2002年7月9日舉行夏季休會前的最後一次會議，在聯合國安理會第1412號決議於2002年8月14日期滿失效前制定相關規例，實在機會不大。即使政府當局已着手草擬有關規例，但行政會議要到夏季休會後才復會，屆時，當局將有關規例擬稿提交行政會議審議，聯合國安理會第1412號決議已告期滿失效。

37. 基於上述實際困難，政府當局開始探討香港特區政府可採取甚麼行動，既可符合聯合國安理會第1412號決議的目的，又不會超越現行各項有效法例和規例的規限。政府當局認為香港特區政府可透過由入境事務處執行現有的簽證管制來達致有關目的。

在《入境條例》下遵行聯合國安理會第1412號決議

38. 《入境條例》規定，任何沒有香港居留權或入境權的人士，不論來自何處或是否受制於聯合國頒布的限制，均須申請以訪客身份入境。來自安哥拉的旅客需要簽證才可進入香港特區。雖然聯合國安理會第1412號決議規定暫停實施聯合國安理會第1127號決議施加的旅遊限制，但該項決議不會減損其成員國施加簽證規限的權力，更無規定必須准許安盟高層官員及其直系親屬入境。因此，在聯合國安理會第1412號決議生效期間，不向安盟高層成員及其直系親屬發給簽證，不算違反該項決議的規定。

39. 政府當局又指出，在聯合國安理會第1412號決議生效期間，當局實際上並無接獲相關的簽證申請。假如該段期間有任何相關的簽證申請，入境事務處處長會加以研究，但會押後作出任何行動，直至新規例開始生效，可暫停執行《聯合國制裁(安哥拉)規例》的旅遊限制為止。

40. 政府當局在總結時重申，在《聯合國制裁(安哥拉)規例》於2002年10月18日作出修訂前，香港特區政府已完全按該規例的規定行事。儘管未及根據《制裁條例》制定規例來執行聯合國安理會第1412號決議，但政府當局已確保香港特區實際上不會違反該項決議的規定。鑒於在當時循立法途徑執行聯合國安理會第1412號決議存在種種困難，政府當局認為其採取的步驟是合法、合理及最符合香港特區的利益。

廢除《聯合國制裁(安哥拉)規例》及《安哥拉(暫停實施)規例》

41. 《聯合國制裁(安哥拉)規例》及《安哥拉(暫停實施)規例》已於2003年4月4日被《2003年聯合國制裁(安哥拉)(廢除)規例》(2003年第95號法律公告)廢除，藉以執行外交部就聯合國安理會第1448號決議作出的指示。

42. 委員堅決認為，政府當局不應在《聯合國制裁(安哥拉)規例》仍然生效期間，藉任何行政手段實施聯合國安理會第1412號決議的措施。政府當局不應藉詞在2002年8月14日前實施該決議有實際困難，利用行政措施來迴避立法程序，因為這樣會有損香港的法治，而且開立不良的先例。

《制裁條例》

43. 委員認為，《制裁條例》賦予行政長官的權力過於廣泛，不受任何約制，足以證明此點的包括政府當局在《阿富汗(修訂)規例》中對“中華人民共和國以外地方”一語作出廣義解釋，將與該等地方有關的人亦涵蓋在內，而且又在該規例中訂定廣泛的搜查及調查權力。他們要求政府當局考慮修改《制裁條例》，訂明根據該條例第3條訂立的規例須經由立法會審議。法律事務部就《制裁條例》的實施提供意見的文件(立法會LS45/02-03號文件)載於**附錄III**。

44. 政府當局回應上述要求時告知小組委員會，當局認為並無迫切需要對《制裁條例》作出修訂，因為該條例能有效實施中央人民政府的指示，根據聯合國安理會各項決議，對中國以外地方施加制裁。

結論

45. 小組委員會認為——

- (a) 《阿富汗(修訂)規例》超越權限，因此屬於無效。政府當局並無執行中國外交部的有關指示(請參閱上文第9及10段)；
- (b) 就《安哥拉(暫停實施)規例》而言，政府當局應承認，在《聯合國制裁(安哥拉)規例》仍然生效期間，以行政手段執行中國外交部有關實施聯合國安理會第1412號決議所訂措施的指示，是錯誤的做法(請參閱上文第42段)；
- (c) 政府當局應修訂《制裁條例》，把該條例的涵蓋範圍擴大，以包括所有類別的聯合國制裁，不論有關制裁針對個人抑或地方，並訂明立法會有權審議根據該條例訂立的規例(請參閱上文第10(a)及43段)；及

- (d) 日後根據《制裁條例》訂立規例時，政府當局須慣常向立法會提供中國外交部發出的有關指示，以便議員評估該項規例有否全面執行有關指示。

建議

46. 小組委員會請求內務委員會主席向政務司司長轉達小組委員會的結論，並要求他向內務委員會匯報其考慮的結果。

徵詢意見

47. 謹請內務委員會察悉上文第46段所載小組委員會的建議。

立法會秘書處
議會事務部2
2003年9月25日

《 2002 年聯合國制裁(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

委員名單

主席	吳靄儀議員
委員	何秀蘭議員
	涂謹申議員
	劉江華議員, JP
	余若薇議員, SC, JP
	(合共：5 位議員)
秘書	陳曼玲女士
法律顧問	黃思敏女士 黎順和小姐
日期	2003 年 7 月 1 日

立法會

Legislative Council

立法會LS100/02-03號文件

有關《2002年聯合國制裁(阿富汗)(修訂)規例》的 法律意見

拒絕披露中華人民共和國(“中國”)外交部要求實施聯合國安全理事會 (“聯合國安理會”)決議的指示

法律事務部同意政府當局的意見，認為並無法律原則禁止披露中國外交部要求實施聯合國安理會決議的指示。當局認為不宜披露中國外交部指示的唯一理由，是必須按照處理香港特別行政區(“香港特區”)政府與所有其他政府往來的書信的一般做法行事。

2. 該項一般做法未必適用於有助審議立法建議的所需文件。就此個案而言，根據《聯合國制裁條例》(“《制裁條例》”)訂立的規例旨在執行有關指示。委員在信納有關指示已獲全面執行之前，適宜研究指示的實際內容，而非倚賴政府當局就指示的內容作出詮釋。

根據《制裁條例》第3(1)條訂立的《2002年聯合國制裁(阿富汗)(修訂) 規例》(“《阿富汗(修訂)規例》”)是否有效

3. 法律事務部對於《阿富汗(修訂)規例》是否屬《制裁條例》所訂制訂規例的權力範圍，依然存有疑問。在小組委員會舉行有關會議後，司法及法律事務委員會委員在2003年3月31日的會議上，與國際法律專員討論了政府實施聯合國決議及公約的政策。委員察悉，行政長官根據《制裁條例》第3(1)條訂立規例的權力，不可用來實施聯合國安理會的所有決定。政府當局有時須透過主體法例實施有關決定(假定現行法例或行政措施不宜用來實施某項決定)。聯合國安理會第1373號決議便有這種情況，該決議一般針對恐怖主義活動，但不可列作一項針對某地方施加制裁的決議。

4. 本部並不同意政府當局就訂立《阿富汗(修訂)規例》向小組委員會作出的解釋。雖然聯合國安理會第1390號決議確實是聯合國安理會第1267及1333號決議的延續，但這點並非訂立《阿富汗(修訂)規例》的理據。《聯合國憲章》第四十一條並無界定可決定採取的措施的範圍，只訂明該等措施不應涉及武力的使用。該條文亦無限制只可針對某地方採取該等措施。

5. 要考慮的法律問題是，該3項聯合國安理會決議是否旨在針對中國以外的某個地方施加制裁；若然，為實施該等制裁而訂立的規例或可屬《制裁條例》的涵蓋範圍。原有《聯合國制裁(阿富汗)規例》所載的兩項制裁已被《阿富汗(修訂)規例》廢除或修訂，這點清楚顯示聯合國安理會第1390號決議所載的制裁針對有關人士及有關企業(一如《阿富汗(修訂)規例》所界定)，而非針對阿富汗。

行政長官行使權力修訂或廢除《阿富汗(修訂)規例》中某些與《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(“《反恐條例》”)的條文重疊的條文

6. 政府當局建議根據《制裁條例》第3(1)條訂立一項修訂規例，以廢除《阿富汗(修訂)規例》中有關武器禁運(包括執法條文)及禁止供應資金的條文。本部對此項建議有所保留。

7. 《制裁條例》第3(1)條對行政長官施加訂立規例以執行有關指示的法定責任。該等規例並非旨在直接執行聯合國安理會決定的措施或制裁。嚴格解釋該條例第3(1)條，政府當局或須先取得中國外交部的有關指示，行政長官才可訂立修訂規例。根據《制裁條例》的定義，有關指示包括在有關制裁已實施的情況下，向行政長官發出停止實施該等制裁，以及修改該等制裁或該等制裁的實施的指示。

8. 政府當局認為可把《反恐條例》視為隱含修訂行政長官在《制裁條例》下的法定責任，以致這項其後制定的法例本身可有效執行有關指示，這論點亦無明顯的支持理據。這論點即使獲法庭接納，也未必適用於與《反恐條例》及《阿富汗(修訂)規例》有關的事實，以下事件的時序可說明這點：

2002年4月12日	《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》(“《反恐條例草案》”)在憲報刊登
2002年4月17日	《反恐條例草案》進行首讀
2002年7月11日	《反恐條例草案》恢復二讀辯論
2002年7月12日	制定《反恐條例》 訂立《阿富汗(修訂)規例》
2002年7月19日	《反恐條例》在憲報公布 《阿富汗(修訂)規例》在憲報公布 及開始生效
2002年8月23日	《反恐條例》多項條文開始生效

9. 《反恐條例》的制定日期與《阿富汗(修訂)規例》的訂立日期相同。兩者亦於同一日在憲報公布。政府當局並無澄清為何把《反恐條例》視為其後制定的法例。

10. 除去有關的重疊條文，透過主體法例作出修訂應是更可取的做法。除小組委員會報告第10段所載委員建議的各個方案外，另一可行的做法是由政府當局提交一項法案，以廢除《阿富汗(修訂)規例》中有關的重疊條文，或修訂該等條文，使之與《反恐條例》相符。

《阿富汗(修訂)規例》中有關重疊條文的實施

11. 政府當局在2002年8月20日的函件中表明，“如果有人同時觸犯《反恐條例》及《阿富汗(修訂)規例》，控方會視乎個別案件的案情，援引相關法例提出起訴”。

12. 也許正因為上文第11段所述的理由，所以不宜就性質相同的禁制行為訂立不同的刑事條文。《阿富汗(修訂)規例》增訂的第3B、3C及3E條關乎供應、交付、出口及載運禁制物品，該等新訂條文似乎施加嚴格的法律責任，但被控人可提出法定免責辯護。相比之下，《反恐條例》中與供應武器有關的第9條，則規定控方須證實被控人(a)意圖將該等武器供應予或(b)明知或有合理理由相信該等武器將供應予被控人明知或有合理理由相信是恐怖分子或與恐怖分子有聯繫的人，或以其他方式供被控人明知或有合理理由相信是恐怖分子或與恐怖分子有聯繫的人使用。

13. 《阿富汗(修訂)規例》新訂第3F、3G、3H、3I、3J及3K條為政府當局提供廣泛的搜查及調查權力。當局已解釋，提供有關權力旨在便利執行第3B、3C及3E條，即有關禁止向有關人士或企業供應、交付及出口禁制物品的條文。政府當局或須提供更多詳細理據，證明有關權力並不構成任意侵擾《基本法》第二十九及三十九條所保障的私生活、家庭或住宅。

14. 《反恐條例草案》中訂明類似權力的附表被政府當局動議的一項委員會審議階段修正案所刪除。當局同意法案委員會的意見，認為執法機關會倚賴其他現行法例所訂的一般調查權力執行《反恐條例》。

15. 《反恐條例》第19(2)條訂明，保安局局長可訂立規例，藉以便利取得證據和資料，以及使財產予以檢取和扣留。在2003年1月16日保安事務委員會會議上，政府當局告知該事務委員會的委員，提交《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》(《修訂條例草案》)的目的之一是增訂條文，賦權執法機關要求有關人士提供資料或提交物料，並搜查處所和檢取有關物料。委員可參考政府當局的文件(立法會CB(2)846/02-03(03)號文件)及事務委員會的會議紀要(立法會CB(2)1119/02-03號文件)。

16. 除上文第10段所載的建議外，政府當局可考慮另一方案，在《修訂條例草案》內加入條文，廢除《阿富汗(修訂)規例》第3F、3G、3H、3I、3J及3K條，或修訂該等條文，使之與《修訂條例草案》所建議的權力相符。

立法會秘書處
法律事務部
2003年4月16日

立法會

Legislative Council

立法會LS45/02-03號文件

供《2002年聯合國制裁(阿富汗)(修訂)規例》及 《2002年聯合國制裁(安哥拉)(暫停實施)規例》 小組委員會參閱的文件

對《聯合國制裁條例》(第537章)的實施的意見

背景

小組委員會在審議《2002年聯合國制裁(阿富汗)(修訂)規例》(下稱“《阿富汗修訂規例》”)及《2002年聯合國制裁(安哥拉)(暫停實施)規例》期間，曾對《聯合國制裁條例》(第537章)(下稱“《制裁條例》”)若干方面的實施問題表示關注。上述兩項規例是根據《制裁條例》訂立的。小組委員會所關注事宜的詳情，可參閱立法會CB(2)920/02-03(01)號文件。

目的

2. 本文件旨在因應小組委員會的要求，透過《制裁條例》經由上述兩項規例實施的情況，並特別考慮到小組委員會所關注的事宜，就《制裁條例》的條文提供意見。

《制裁條例》的制定

3. 《聯合國制裁條例草案》在1997年7月9日進行首讀，在1997年7月16日通過，並於1997年7月18日刊登憲報後開始生效。立法會並無成立法案委員會研究此項條例草案。

4. 在1997年7月1日之前，各項聯合國制裁是透過英國政府發出的樞密院頒令在香港實施。此等頒令在1997年6月30日午夜已告失效。

5. 為避免法律真空，以及維護香港作為一個可靠貿易和金融中心的聲譽，中央人民政府同意香港特別行政區(“香港特區”)政府應制定法例，賦權行政長官在接獲外交部的指示後，訂立規例實施各項聯合國制裁。當時的工商局就該項條例草案發出的立法會參考資料摘要，載於立法會秘書處擬備的背景資料簡介(立法會CB(2)91/02-03(01)號文件)附錄III。

意見

第2(1)條——“制裁”的定義

6. 《制裁條例》第2(1)條把“制裁”界定為包括“由聯合國安全理事會決定針對中華人民共和國以外地方而實施的全面或局部經濟及貿易禁運、武器禁運以及其他強制性措施”。

7. 委員曾發表意見，認為《阿富汗修訂規例》針對“個人”而非地方(即阿富汗領土)實施制裁，因而可能無效。《制裁條例》的詳題亦訂明，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”。

8. 《制裁條例》旨在協助實施聯合國安全理事會根據《聯合國憲章》第VII章(在《制裁條例》的寫法為“第七章”)決定的措施，這點也許並無爭議。第VII章事實上包括第三十九至五十一條的條文，該等條文的文本現隨附於後，方便參閱(立法會LS45/02-03(01)號文件)。委員或會注意到，就《制裁條例》的目的而言，相關的條文只有第三十九及四十一條，該等條文分別作出下列規定——

“第三十九條

安全理事會應斷定任何和平之威脅、和平之破壞或侵略行為是否存在，並應作出建議，或根據第四十一條及第四十二條決定應採取甚麼措施，以維持或恢復國際和平及安全。”；

“第四十一條

安全理事會可決定採取甚麼武力以外之措施，以實施其決議，並可促請聯合國會員國執行此項措施。此項措施可包括經濟關係、鐵路、海運、航空、郵、電、無綫電及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交關係之斷絕。”

9. 從第四十一條的條文可知，該條文並無界定根據該條文可決定採取的措施的範圍，只訂明該等措施不應涉及武力。該條文亦無限制只可針對某地方採取該等措施。然而，該條文確實訂明該等措施“可包括經濟關係……之局部或全部停止……”。值得注意的是，所引述的特定措施似乎較常以地方為目標。即使所針對的是“地方”，實際上亦應包括個人或組織以某國家的名義或為某國家而進行的活動或行為，而該國家會因所佔的領土而構成定義所指的地方。

10. 安全理事會根據第四十一條可決定採取的措施，不限於所引述的特定措施，亦並非只針對某地方的措施，這點可從安全理事會第1267、1333或1390號決議清楚得知。舉例而言，該等決議決定採取的

措施包括凍結受塔利班、烏薩馬·本·拉丹或“基地”組織及與其有聯繫的個人、團體、企業及實體所控制的資金及其他財務資源，阻止該等個人入境或過境，以及關閉塔利班及阿里亞納阿富汗航空公司的所有辦事處。

11. 因此，委員或會對《制裁條例》中“制裁”的定義把該等特定措施局限為針對某地方實施的措施，感到奇怪。然而，鑒於《制裁條例》的詳題明確訂明，第2(2)(a)條又作出類似的提述，若說該定義的原意並不是列明其全部的涵義，不會是一個有說服力的論據。

12. 委員可考慮應否澄清在《制裁條例》下，制裁的涵蓋範圍為何，使該詞包括所有類別的聯合國制裁，不論針對個人抑或地方的制裁。

第3(5)條——使《釋義及通則條例》第34及35條不適用

13. 另一提出的問題是立法會審議根據《制裁條例》訂立的規例的職能。《制裁條例》第3(5)條現時訂明，《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。如此一來，立法會便無法履行審議該等規例的法定職能。然而，這並不防止立法會成立小組委員會，以研究該兩項規例、要求政府當局作出澄清及向當局提出意見。

14. 在有關《聯合國制裁條例草案》的立法會參考資料摘要，政府當局作出解說：行政長官根據該條例草案訂立的規例無須提交立法機關審議的理由是，“聯合國制裁是外交事務，而香港特區對這些事務並無自主權，只可依照中央人民政府授權執行(見《基本法》第十三條)”(第8段)。

15. 然而，委員可參閱《制裁條例》第3(1)及(2)條——

“(1) 行政長官須訂立規例，以執行有關指示。

(2) 除第(3)款另有規定外，根據本條訂立的規例可規定違反任何該等規例即屬犯罪，並可就此訂明罰則。”

雖然該等規例的首要目的是執行外交部的指示，以實施安全理事會的決議，但《制裁條例》第3(2)條令該等規例亦可載有本地內部性質的條文，即訂立罪行和施加罰則。

16. 議員亦可參閱多條其他條例的類似條文，即《逃犯條例》(第503章)第3條、《刑事事宜相互法律協助條例》(第525章)第4條及《國際組織(特權及豁免權)條例》(第558章)第3條。根據所有該等條文，行政長官會同行政會議可訂立涉及對外關係的命令，而該等命令須提交立法會審議。隨文附上有關法例的摘錄(立法會LS45/02-03(02)號文件)，以供參閱。

17. 議員或會注意到，在1999至2000年度，有關的法案委員會在研究《國際組織(特權及豁免權)條例草案》期間，亦曾提出第1章第34條不適用的問題。政府當局在充分尊重《基本法》所訂立法會作為香港特區立法機關的地位和權力的情況下，同意了就該條例草案動議委員會審議階段修正案，刪除該條使第1章第34條不適用的條文。政府當局在提出修正案時，亦確認第1章第34(2)條已訂明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”，而政府當局亦相信立法會不會作出任何超越法定權限的事宜。

18. 同樣，若根據該條例訂立的規例須受第1章第34條規限，則立法會行使該條第(2)款所訂修訂權力的方式，須符合行政長官會同行政會議訂立該等規例(即執行有關指示)的權力。

其他意見

19. 政府當局已接納委員的意見，並會廢除《阿富汗修訂規例》中與《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)(“《反恐條例》”)重疊的條文。若政府當局的既定政策是，日後根據《制裁條例》訂立的所有規例不得與《反恐條例》或任何其他條例有所重疊，則當局或許應考慮對《制裁條例》作出適當的修訂。舉例而言，《制裁條例》中“制裁”的定義或可不包括已根據任何該等其他條例實施的任何措施。

20. 就該條例的草擬方面，還可提出的有以下一些意見，可供委員考慮——

- (a) 根據定義，“制裁”指“強制性措施”，但第2(2)條只提述“措施”；
- (b) “制裁”的定義所載的“實施”，或與第2(2)條所載的“採取”並非一致；及
- (c) 第2(2)(b)條的制定並非與任何安全理事會決議有關。

立法會秘書處
法律事務部
2003年1月16日