

立法會 *Legislative Council*

檔號：CB2/SS/12/01

《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

立法會秘書處擬備的商議內容摘要

文件目的

在2002年10月25日內務委員會會議上，議員同意在2002年10月4日成立、負責研究《2002年聯合國制裁(阿富汗)(修訂)規例》(“《修訂規例》”)及主體條例(即《聯合國制裁條例》)有關條文的小組委員會，亦應負責審議《2002年聯合國制裁(安哥拉)(暫停實施)規例》(“《暫停實施規例》”)。

2. 本文件旨在綜述委員對兩項規例及主體條例的主要關注，以及政府當局就委員在2002年10月30日及12月10日上兩次會議上進行討論期間提出的關注所作的回應。

《2002年聯合國制裁(阿富汗)(修訂)規例》

背景

3. 《修訂規例》的目的是實施聯合國安全理事會(“安理會”)於2002年1月16日通過的第1390號決議。安理會第1390號決議旨在修訂根據安理會第1267號決議針對塔利班實施的若干制裁，以及修訂根據安理會第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。兩項決議是在阿富汗仍受塔利班控制的時候訂立的。

委員的意見

《修訂規例》是否有效

4. 委員認為，根據主體條例第3條訂立的《修訂規例》無效，原因是主體條例把“制裁”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《修訂規例》則針對“個人”而非地方(即阿富汗領土)實施制裁。雖然制裁的對象依然是烏薩

馬·本·拉丹、“基地”組織及塔利班，但他們是“個人”，並非“地方”。為解決這個問題，政府當局應採取下列其中一種做法 ——

- (a) 修訂主體條例，把安理會所實施的制裁的涵蓋範圍擴大；或
- (b) 提交新的法案，以實施安理會第1390號決議中《聯合國(反恐佈主義措施)條例》(“《反恐條例》”)不能涵蓋的元素；或
- (c) 透過行政措施實施制裁。

透過《反恐條例》實施安理會第1390號決議的某些元素

5. 為免在有人觸犯《修訂規例》及《反恐條例》同時規限的罪行時，不知道應援引哪項法例提出起訴，又考慮到根據主體條例第3條訂立的規例無須經立法會審議，委員亦認為應廢除《修訂規例》中與《反恐條例》重疊的條文。

《修訂規例》所訂的廣泛搜查和調查權力

6. 委員指出，《修訂規例》所訂的搜查和調查權力過於廣泛，應予削減，以便與《反恐條例》所訂的權力一致。

政府當局的回應

7. 政府當局堅決認為，《修訂規例》屬主體條例所訂訂立規例的權力範圍，因為《修訂規例》旨在實施安理會第1390號決議，而該項決議是安理會第1267號決議和第1333號決議的延續，而兩項決議所針對的對象均為阿富汗。

8. 政府當局接納委員在上文第5段提出的意見，並會根據主體條例訂立另一項修訂規例，以廢除《修訂規例》中與《反恐條例》重疊的條文，即有關武器禁運及禁止供應資金的條文。應委員的要求，政府當局已答允提供文件，列出《修訂規例》中《反恐條例》可以或不可以涵蓋的條文，以及《反恐條例》不可以涵蓋有關係文的理由。

9. 關於《修訂規例》及《反恐條例》所訂的搜查和調查權力有別，政府當局解釋，這是因為訂定《修訂規例》與《反恐條例》屬兩項不同的工作，各有不同的背景和目的。

10. 鑒於《反恐條例》和《修訂規例》均於2002年7月19日刊登憲報，吳靄儀議員認為政府當局在《修訂規例》訂定搜查和調查權力時，理應參考立法會在2002年7月12日通過的《反恐條例》的有關係文。此點非常重要，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《修訂規例》則由行政長官訂立，沒有提交立法會審議。

在事務委員會聯席會議上進行的有關討論

11. 委員可注意到，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時，保安局局長告知委員，當局可根據主體條例第3條訂立規例，或提交新法案，藉此實施安理會第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，如透過根據主體條例第3條訂立規例實施安理會第1373號決議，則須首先修訂主體條例，因為主體條例適用於中華人民共和國以外的地方，而安理會第1373號決議並非針對地方。

《2002年聯合國制裁(安哥拉)(暫停實施)規例》

背景

12. 在1997年8月28日，安理會通過第1127(1997)號決議，對安哥拉徹底獨立全國聯盟(“安盟”)施加若干措施。為實施安理會第1127(1997)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，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，以及撤銷入境事務處處長向此類人士發出的任何旅行證件。

13. 安理會於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。安理會又於2002年8月15日通過第1432(2002)號決議，把暫停執行該等措施的時期再延長90天，直至2002年11月13日為止。

14. 《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。

委員的意見

15. 委員認為，政府當局認為在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，入境事務處處長可行使《入境條例》所賦予的酌情決定權處理安盟高級官員或其直系親屬的入境申請，顯然是錯誤的。

政府當局的回應

16. 政府當局解釋，政府當局實際上無法趕及在行政會議夏季休會之前，根據主體條例訂立規例，藉此執行外交部有關實施安理會第1412號決議的指示。政府當局認為在訂立《暫停實施規例》之前，透過行政措施實施安理會第1412及1432號決議是較恰當的做法，即入境事務處處長可接受安盟高級官員或其直系親屬的入境申請，並判斷應否向有關申請人簽發香港入境簽證。

17. 政府當局指出，雖然辦理簽證申請的程序或已展開，但在香港制定法例暫停實施《聯合國制裁(安哥拉)規例》第4D及4E條之前，入境事務處處長決不會簽發入境簽證。政府當局又指出，在2002年5月17日至10月17日期間，入境事務處並無接獲安盟高級官員或其直系親屬的申請。

18. 委員不同意政府當局的說法，並要求當局提供文件，說明當局為何認為，在香港制定法例執行安理會第1412及1432號決議之前，入境事務處處長執行兩項決議的規定是恰當的。吳靄儀議員指出，若這是政府當局的立場，則在終審法院仍正審理爭取居留權人士的上訴案件時，入境事務處處長便不應強迫該等案件的上訴人返回內地。

《聯合國制裁條例》

19. 委員曾詢問政府當局會否考慮修訂上述條例，訂明根據第3條訂立的規例須提交立法會審議。政府當局答稱，現時並無迫切需要這樣做，因為該條例能有效執行中央人民政府的指示，根據聯合國安理會各項決議，對中華人民共和國以外地方施加制裁。

立法會秘書處
議會事務部2
2003年1月15日