

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)948/06-07號文件

檔 號：CB2/BC/4/05

《聯合國人員和有關人員安全條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《聯合國人員和有關人員安全條例草案》委員會的商議工作。

背景

《聯合國人員和有關人員安全公約》

2. 《聯合國人員和有關人員安全公約》(下稱"《公約》")於1994年12月9日在聯合國大會第49屆會議獲得通過，並由1999年1月15日開始生效。中華人民共和國(下稱"中國")於2004年9月22日加入《公約》，《公約》亦由2004年10月22日起就中國(包括香港)開始生效。

3. 訂立《公約》的目的是確保聯合國人員和有關人員的安全和保障，為此，《公約》規定締約國採取一切必要措施保護聯合國人員和有關人員。有關措施包括訂定可判處適當刑罰的刑事罪行，以及合作防止該等罪行，並相互提供和刑事訴訟有關的協助。

立法建議

4. 香港現有的行政措施及法例，已符合《公約》大部分規定。然而，有關下列事項的規定須藉新的立法措施實施 ——

- (a) 釋放和交還被捕或被扣的聯合國人員和有關人員的義務(《公約》第8條)；
- (b) 各締約國應把《公約》所禁止的行為訂定為其國內法所規定的罪行，並訂明可就有關罪行判處適當的刑罰(《公約》第9條)；
- (c) 各締約國應確定其對《公約》所禁止的罪行的司法管轄權(《公約》第10條第1款)；及
- (d) 與引渡有關的條文(《公約》第13條第1款及第15條)。

5. 政府當局建議的新立法措施如下 ——
- (a) 於2006年5月4日向立法會提交《聯合國人員和有關人員安全條例草案》(下稱"條例草案")，藉以實施《公約》第9條及第10條第1款；
 - (b) 根據《國際組織(特權及豁免權)條例》(第558章)第3條訂立《國際組織(特權及豁免權)(聯合國人員和有關人員)令》，藉以實施《公約》第8條；及
 - (c) 根據《逃犯條例》(第503章)第3條訂立《逃犯(聯合國人員和有關人員安全)令》，藉以實施《公約》第13條第1款和第15條。

法案委員會

6. 在2006年5月19日內務委員會會議上，議員成立法案委員會研究條例草案。吳靄儀議員獲選為法案委員會的主席。法案委員會的委員名單載於**附錄**。

7. 法案委員會先後與政府當局舉行了3次會議。除條例草案外，法案委員會亦曾審議下列兩項命令的草擬本 ——

- (a) 《國際組織(特權及豁免權)(聯合國人員和有關人員)令》的草擬本；及
- (b) 《逃犯(聯合國人員和有關人員安全)令》的草擬本。

該兩項命令均為附屬法例，須經立法會根據先訂立後審議的程序批准。在條例草案獲得通過後，兩項命令的草擬本將交回行政長官會同行政會議，以便予以訂立。

法案委員會的商議工作

條例草案

條例草案的目的

8. 條例草案旨在透過下述措施實施《公約》第9條及第10條第1款 ——
- (a) 就屬於香港永久性居民的任何中國公民在香港以外地方觸犯《公約》第9條所訂罪行，確定香港法院的司法管轄權；及
 - (b) 就威脅進行《公約》第9條所描述的攻擊行為，訂立新的罪行。

《公約》第9條

9. 《公約》第9條規定，各締約國應把第9條第1款所指明的下列行為訂定為其國內法所規定的罪行，並按照該等罪行的嚴重性訂明可判處的適當刑罰 ——

"蓄意犯下的下列行為 ——

- (a) 對任何聯合國人員或有關人員進行謀殺、綁架或其他侵害其人身或自由的行為；
- (b) 對任何聯合國人員或有關人員的公用駐地、私人寓所或交通工具進行暴力攻擊因而可能危及其人身或自由的行為；
- (c) 威脅進行任何這類攻擊，其目的是強迫某自然人或法人從事或不從事某種行為；
- (d) 企圖進行任何這類攻擊；及
- (e) 構成同謀參與任何這類攻擊、或企圖進行這類攻擊、或策劃或指揮他人進行這類攻擊的行為。"

10. 政府當局解釋，《刑事罪行條例》(第200章)、《侵害人身罪條例》(第212章)及《刑事訴訟程序條例》(第221章)現時所訂的一般刑事罪行及普通法，已可處理《公約》第9條第1(a)、(b)、(d)及(e)款所訂的罪行。

11. 至於第9條第1(c)款所訂有關"威脅"的罪行，政府當局解釋，《刑事罪行條例》(第200章)第24條已規定，任何在香港的人如威脅其他人會作出任何違法作為，意圖導致該人作出他在法律上並非必須作出的作為，或不作出他在法律上有權作出的作為，即屬犯罪。根據《刑事罪行條例》第27條，該罪行的最高刑罰是監禁5年。然而，鑒於《公約》第9條第2款規定應就所禁止的罪行判處適當刑罰，加上香港須承擔確保聯合國人員和有關人員的安全和保障的國際責任，政府當局經考慮澳洲、加拿大和英國所訂定的刑罰水平後，建議就條例草案所訂的威脅罪行訂定較高的最高刑罰(監禁10年)。

《公約》第10條第1款

12. 《公約》第10條第1款訂明各締約國應採取必要措施，以便在下列情況下，確定其對第9條所列舉的罪行的司法管轄權 ——

- "(a) 所犯罪行發生在本國境內或在本國登記的船舶或航空器上；
- (b) 嫌疑犯是本國國民。"

13. 按政府當局所述，根據《刑事罪行條例》(第200章)第23B條及《航空保安條例》(第494章)第3條，香港對分別在香港註冊船舶上及香港註冊飛機上發生的任何罪行亦具有司法管轄權。然而，該等條文並不涵蓋《公約》第9條第1款所訂在香港境外進行，而並非在香港註冊的船舶或飛機上發生的罪行。因此，當局需要採取新的立法措施，藉以實施《公約》第10條第1款所訂有關對國民的域外管轄權的規定。

條例草案第2條

14. 條例草案第2條界定條例草案各個用詞的涵義。委員察悉，根據"指明人士"的定義，該詞所指的是兼具中國公民及香港永久性居民兩項身份的人。委員要求政府當局解釋採用"指明人士"一詞，而不採用《公約》第10條第1(b)款所訂的"本國國民"的原因，以及研究可否在"指明人士"的定義中，刪除對"香港永久性居民"的提述。

15. 政府當局解釋，《公約》第10條第1(b)款規定，各締約國應採取措施，以便在嫌疑犯是本國國民的情況下，確定其對《公約》所禁止罪行的司法管轄權。如有關罪行在香港發生，不論犯罪者的國籍為何，均可按《刑事罪行條例》(第200章)、《侵害人身罪條例》(第212章)及《刑事訴訟程序條例》(第221章)現時所訂的一般刑事罪行及普通法處理。新的立法措施只是用以實施《公約》所訂，關於確定對屬於香港永久性居民的中國公民的域外管轄權的規定。具體而言，條例草案將規定具有中國國籍的香港永久性居民如在香港以外地方，蓄意對任何聯合國人員或有關人員作出《公約》第9條第1款所禁止的行為，即屬違反《刑事罪行條例》(第200章)或《侵害人身罪條例》(第212章)所訂的有關刑事罪行，因而屬於犯罪。

16. 由於香港本身並無"國民"，根據香港的法律制度，"永久性居民"身份與"國籍"的概念最為接近。據此，香港可確定對屬於香港永久性居民的中國籍及其他國籍人士的司法管轄權。至於只是通常在香港居住，但並非香港永久性居民或並無香港居留權的中國籍及其他國籍人士，按《公約》第10條第1(b)款所作規定，只有該等人士所屬的國家才會確定所需的域外管轄權。

17. 政府當局表示，經考慮上述因素，條例草案把"指明人士"界定為兼具中國公民及香港永久性居民兩項身份的人。就"指明人士"干犯被禁止的罪行確定域外管轄權，與香港根據《公約》第10條第1(b)款確定對"國民"的司法管轄權的責任，實屬一致。

18. 政府當局指出，如刪除"指明人士"定義中有關"香港永久性居民"的提述，"指明人士"將僅指"中國公民"。把域外管轄權延展至並非香港永久性居民的中國公民，與香港根據《公約》第10條第1(b)款所須承擔的責任並不一致。

條例草案第4至6條

19. 委員察悉，條例草案第4至6條旨在實施《公約》第9條和第10條第1款。條例草案第4及6條規定，如"指明人士"在香港以外地方對任何聯合國人員及有關人員或就任何聯合國人員及有關人員，作出任何假使在香港作出便會構成普通法罪行的作為，或會構成《刑事罪行條例》(第200章)及《侵害人身罪條例》(第212章)有關條文所訂罪行的作為；或企圖作出此類作為；或協助、教唆、慫使或促致作出此類作為，即屬犯罪。犯罪者可被判處和在香港觸犯有關罪行相同的刑罰。

20. 條例草案第5條規定，如任何在香港的人，或任何屬"指明人士"而在香港以外地方的人，威脅作出會構成條例草案第4條所描述罪行的作為，即屬犯罪。觸犯此項罪行的人一經循公訴程序定罪，可被判處監禁10年。

21. 對於政府當局建議就《公約》第9條第1(c)款所訂的威脅罪行，訂明可被判處監禁10年的較高最高刑罰，委員關注到就作出《刑事罪行條例》及條例草案所訂同一作為而施加的刑罰，會視乎受害人是否聯合國人員和有關人員而有所不同，究竟是否恰當的做法。

22. 應委員的要求，政府當局提供資料，把澳洲、加拿大及英國就針對聯合國人員和有關人員作出的威脅罪行訂定的刑罰水平，與其他威脅罪行的刑罰水平作一比較。委員察悉，對聯合國人員和有關人員作出的威脅罪行，通常會較其他威脅罪行被施加較嚴厲的刑罰。

23. 鑒於條例草案就威脅罪行訂定較高刑罰，委員建議把對聯合國人員和有關人員作出犯罪行為的"意圖"，或對有關罪行是針對聯合國人員和有關人員一事"知情"的情況，納入為構成威脅罪行的元素。政府當局接納該項建議，並建議修正條例草案第5條，訂明就威脅罪行而言，犯罪者如明知或有理由相信構成"有關罪行"的作為，將會是針對聯合國人員及有關人員或就聯合國人員及有關人員作出，即屬犯罪。當局亦會就條例草案第7條作出相應修正，藉以訂明條例草案第5條的例外情況。

條例草案的適用範圍

屬香港永久性居民的無國籍人士

24. 委員要求政府當局研究是否有需要把條例草案的涵蓋範圍，延展至包括屬香港永久性居民的無國籍人士。他們指出《公約》第10條第2(a)款訂明，作為一項非強制性的規定，如慣常居住於本國國境內的無國籍人士作出《公約》所禁止的任何罪行，締約國可確定其對有關罪行的司法管轄權。

25. 政府當局同意把司法管轄權延展至同時涵蓋屬香港永久性居民的無國籍人士，將有助更有效達致《公約》保護聯合國人員和有關人員的目標。當局將會提出一項修正案，訂明條例草案所訂的"指明人士"

亦包括屬香港永久性居民的無國籍人士。由於作出此項修正，條例草案的詳題亦須相應修正，以同時提述《公約》第10條第1款及第2(a)款。

在台灣居住的香港永久性居民

26. 政府當局回應委員的查詢時表示，擁有中國國籍的人士可根據《入境條例》(第115章)附表1第2(a)、2(b)、2(c)及6(2)段，取得香港永久性居民的身份。有關的域外管轄權將涵蓋憑藉上述條文取得香港永久性居民身份而擁有中國國籍的香港永久性居民，包括在台灣居住的此類人士。

擁有雙重國籍的香港永久性居民

27. 委員察悉，保安事務委員會關注到政府當局提出的立法建議，是否涵蓋在另一司法管轄區觸犯罪行而擁有雙重國籍(分別為中國國籍及另一國籍)的香港永久性居民。

28. 政府當局解釋，憑藉《基本法》第十八條及附件三而適用於香港的《中華人民共和國國籍法》，並不承認中國公民擁有雙重國籍。香港居民只有在根據有關係文作出更改國籍的聲明或提出退出中國國籍的申請，並獲得入境事務處處長批准後，才會喪失其中國國籍。因此，擁有中國國籍的香港永久性居民其後即使取得另一國籍，他仍會被視作中國公民，並須受到上述域外管轄權所規限，除非他已根據上述程序喪失其中國國籍。

其他相關事宜

對屬於中國公民的香港永久性居民的共同域外管轄權

29. 委員要求政府當局澄清，在制定條例草案後，內地及香港會否對屬於中國公民而觸犯了《公約》所禁止罪行的香港永久性居民，共同擁有域外管轄權，以及將會如何處理涉及此類犯罪者的個案。

30. 政府當局解釋，如出現共同擁有管轄權的情況，一般的做法是由罪行發生地點的司法管轄區對犯罪者提出起訴。如有屬於中國公民的香港永久性居民在內地和香港以外地方觸犯了《公約》所禁止的罪行，而內地和香港共同對之擁有域外管轄權，則可按下述方法處理

- (a) 可由罪行發生地點的司法管轄區對犯罪者提出起訴；
- (b) 如犯罪者身處香港，可由香港對之行使司法管轄權；及
- (c) 香港和內地均可視乎是否有證據可作支持，而向罪行發生地點的司法管轄區提出移交罪犯的要求。至於是否移交該罪犯及將之移交往何地，則由該司法管轄區決定。

具域外效力的現有刑事罪行

31. 委員要求政府當局澄清，就香港擁有域外管轄權的罪行，有關的域外效力適用於哪些類別人士。

32. 政府當局提供了若干具有域外管轄權的現有刑事罪行的例子，並指出處理方法各有不同。政府當局認為域外管轄權的範圍，應按照個別情況的需要作出考慮。條例草案建議訂定的域外效力旨在履行《公約》第10條第1(b)款的規定，確定對"國民"的司法管轄權，而且就有關目的而言屬恰當的安排。

命令草擬本

《國際組織(特權及豁免權)(聯合國人員和有關人員)令》的草擬本

33. 《公約》第8條規定，如聯合國人員和有關人員在履行職務時被捕或被扣，不應對其進行訊問，而應立即將其釋放或交還給聯合國或其他有關當局。當局須根據《國際組織(特權及豁免權)條例》(第558章)第3條訂立命令，藉以實施此項規定。

34. 委員察悉，命令的草擬本訂明《公約》第8條在香港具有法律效力。他們未有對命令的草擬本提出任何疑問。

《逃犯(聯合國人員和有關人員安全)令》的草擬本

35. 《公約》第13條第1款及第15條規定，締約國應採取措施，把觸犯《公約》所訂罪行的罪犯引渡至另一締約國。當局須根據《逃犯條例》(第503章)第3條制定命令，藉以實施上述引渡規定。

36. 政府當局解釋，《逃犯條例》(第503章)訂定條文，以便把涉及違反香港以外某些地方的法律的某些罪行而被追緝的人，移交到該等地方以作檢控、判刑或強制執行判刑，以及作出規定，就涉及違反香港法律的某些罪行而被追緝，並從香港以外某些地方移交以作檢控、判刑或強制執行判刑的人，訂明有關的處理方式。此命令的目的是使《逃犯條例》(第503章)所列明的移交逃犯程序，適用於香港及《公約》所關乎的香港以外地方之間。

37. 政府當局回應委員提出的問題時表示，"《公約》所關乎的香港以外地方"所指的是內地以外的《公約》締約國。根據《逃犯條例》(第503章)第2條，該條例所訂的移交逃犯安排並不適用於中央人民政府或中國任何其他部分的政府。此外，不論香港有否與相關的司法管轄區簽訂移交逃犯的雙邊協定，此命令亦將適用於《公約》的締約國。委員未有對命令的草擬本提出任何疑問。

委員會審議階段修正案

38. 法案委員會支持政府當局擬就條例草案動議的委員會審議階段修正案。

徵詢內務委員會的意見

39. 法案委員會於2007年1月19日向內務委員會提交報告，匯報其商議結果，並建議議員支持條例草案於2007年1月31日的立法會會議上恢復二讀辯論。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年1月24日

《聯合國人員和有關人員安全條例草案》委員會

委員名單

主席	吳靄儀議員
委員	涂謹申議員 曾鈺成議員, GBS, JP 總數：3名議員
秘書	馬朱雪履女士
法律顧問	鄭潔儀小姐
日期	2006年6月1日