

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2507/03-04號文件

檔號：CB2/SS/2/03

2004年5月28日內務委員會會議文件

《2003年聯合國制裁(利比亞)規例》 小組委員會中期報告

目的

本文件旨在匯報《2003年聯合國制裁(利比亞)規例》小組委員會截至2004年5月3日會議為止的商議工作。

背景

2. 《2003年聯合國制裁(利比亞)規例》(“該規例”)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條不適用於按上述方式訂立的規例。因此，該規例無須提交立法會省覽，立法會亦無權批准或修訂該規例。

有關的規例

3. 該規例旨在實施聯合國安全理事會(“安理會”)於2003年5月6日通過的第1478號決議的決定，藉以 ——

- (a) 延長實施安理會在第1343(2001)號決議中施加而至2003年5月6日止的若干制裁，為期12個月。該等制裁分別是禁止輸入自利比亞出口的未經加工鑽石；對利比亞政府的高級成員及若干其他人士的入境或過境作出禁制；禁止向利比亞供應及交付武器及相關物料；以及禁止向利比亞提供有關的技術上的意見、協助或訓練；及
- (b) 施加其他制裁，亦即對輸入原產自利比亞的圓木及木材製品作出制裁，以及對供應或交付武器及相關物料予利比亞，或向利比亞提供有關的技術上的意見、協助或訓練的人的入境或過境施加制裁。

4. 該規例由2003年11月7日在憲報刊登當天開始實施，並在2004年5月6日後停止有效。

小組委員會

5. 在2003年11月14日內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究該規例。小組委員會的委員名單載於**附錄**。

6. 小組委員會由吳靄儀議員擔任主席，迄今先後與政府當局舉行了4次會議。小組委員會曾接獲分別由香港大律師公會、香港大學法律學院副教授楊艾文先生，以及香港浸會大學政治及國際關係學系副教授丁偉博士提交的意見書。

小組委員會的商議工作

在香港實施和制裁事宜有關的聯合國安全理事會決議的安排

回歸前及回歸後的安排

7. 在研究該規例時，小組委員會委員對於在香港實施和制裁事宜有關的安理會決議的安排，特別感到關注。在1997年7月1日前，該等決議是藉着在英國制定，並延展至適用於作為英國屬土的香港的樞密院頒令而實施。據政府當局所述，樞密院頒令由英國外交及聯邦事務部擬備，其後，香港政府會在憲報刊登有關的命令，並發出新聞稿以公布所實施的制裁措施。鑒於香港當時的地位，上述安排並未引起任何法律或憲制問題。在1997年7月1日後，在香港實施和制裁事宜有關的安理會決議的規例，由行政長官按中國外交部的指示根據《制裁條例》訂立。委員關注到此等根據《制裁條例》作出的安排，可能會引起若干法律及憲制問題。

8. 委員指出，此等規例是附屬法例。然而，立法會無權對該類附屬法例作出批准或修訂，即使其據稱可以達到嚴重的刑罰效果，且賦予未經指明的“獲授權人員”極大調查權力，使其可截停、搜查、檢取、扣留物品、船舶、飛機和車輛，以及強令個別人士提供資料和物料，這超乎了警務人員及海關人員所擁有的一般權力。委員察悉澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡及英國為實施安理會決議而訂立的類似法例，均須經立法機關審議。

從外交部接獲的指示

9. 關於訂立該等規例的權力來源，委員認為由於行政長官訂立規例的權力依據是中國外交部發出的指示，當局應向立法會提供外交部的指示，並將此種做法定為標準程序，以便議員評估所訂立的規例有否全面執行有關的指示。

10. 政府當局表示，中央人民政府(“中央政府”)與香港特別行政區(“香港特區”)政府之間的通信，包括由外交部發出有關實施安理會決議的指示，只限供內部參閱。當局認為不宜向政府當局以外的其他人士披露內部通信的內容。這是規管香港特區政府處理與中央政府及所有其他政府的通信的既定做法。

11. 關於有何憲法依據不讓立法會參閱外交部所作指示的問題，政府當局解釋，有關指示受到普通法中基於公眾利益獲得豁免的原則保障。同一道理，根據《基本法》第四十八(十一)條，有關指示亦受到保障而無須向立法會披露。該條文賦予行政長官權力及職能，“根據安全和重大公共利益的考慮，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會或其屬下的委員會作證和提供證據”。按普通法理解，《基本法》第四十八(十一)條的範圍，足以涵蓋該等可根據普通法中基於公眾利益獲得豁免的原則拒絕予以披露的文件。

12. 委員對政府當局所作解釋並不信服，並要求政府當局就為何不宜披露外交部所作的指示，進一步提供其理據。

13. 由於政府當局拒絕披露外交部的指示，委員要求當局最低限度應提交由行政長官或政務司司長發出，確認外交部為實施安理會第1478號決議而作出的指示的證明書或正式文件。委員認為當局應把向立法會提供此類文件的安排，定為根據《制裁條例》訂立任何規例時的慣常做法。委員指出，由於政府當局拒絕披露外交部所作的指示，要求當局提供此類證明書或正式文件僅屬折衷方案。

14. 政府當局其後提交了政務司司長就該規例簽署的函件。委員認為該份由政務司司長簽署的函件並非正式文件，並要求立法會的法律顧問就政務司司長發出的正式文件的應有格式，與律政司進行討論。政府當局其後提交了已採納法律顧問建議的格式，並由政務司司長簽署的文件。

根據《聯合國制裁條例》訂立規例

15. 關於行政長官根據《制裁條例》第3(1)條訂立規例的責任，委員詢問行政長官是否必須根據該條例訂立規例，藉以實施和制裁事宜有關的安理會決議，以及是否必須就每項和制裁事宜有關的安理會決議訂定獨立的規例。

16. 政府當局表示，行政長官有法定責任根據《制裁條例》第3(1)條訂立規例，藉以執行有關的指示。在訂立規例前必須存在下述先決條件——

- (a) 安理會必須已要求中國實行某項措施，以執行安理會的決定；
- (b) 該項措施必須涉及實施《制裁條例》第2(1)條所界定的制裁；及

(c) 中國外交部必須已向行政長官發出指示，要求實施有關的制裁或根據《制裁條例》第2(2)(b)條採取行動。

17. 政府當局認為，如存在上述先決條件，行政長官必須訂定規例，除非有關的制裁已可透過現行按《制裁條例》訂定的附屬法例實施。

18. 政府當局進一步表示，《制裁條例》第2(2)(b)條所處理的，是停止實施或修改現有制裁，或以其他制裁取代該等制裁的有關指示。在此等情況下，當局宜採用訂立修訂規例的方式處理，而無必要就每項指示訂定獨立的規例。

19. 委員察悉，當局曾憑藉根據《制裁條例》訂立的規例、主體法例及行政措施，在香港特區實施安理會的決定。根據政府當局提供的資料，自《制裁條例》制定以來，除了兩次情況外，當局在接獲外交部的指示後，均有根據該條例訂立附屬法例以實施和制裁事宜有關的安理會決議。上述兩次例外情況所涉及的安理會決議，分別是安理會第1373號及1412號決議。

20. 政府當局解釋，安理會第1373號決議主要針對打擊資助恐怖分子的工作。是項決議所載的規定並不符合《制裁條例》所訂有關“制裁”的定義範圍，因為它並非針對中國以外地方而實施。為此，當局已制定《聯合國(反恐怖主義措施)條例》，藉以實施安理會第1373號決議。安理會第1412號決議則規定暫停實施對若干安哥拉人士的旅遊限制。鑒於該項措施的有效期只有短短的90天，實際上並不可能在有關措施失效前訂立規例予以實施。

21. 委員指出，為實施安理會第1390號決議而根據《制裁條例》訂定的《2002年聯合國制裁(阿富汗)(修訂)規例》，其所載制裁措施的對象是有關人士而非阿富汗。政府當局解釋，安理會第1390號決議延長實施安理會先前作出的決議所施加的若干制裁，該等制裁措施所針對的是利用阿富汗作為基地的個人及實體，因此，該修訂規例是合乎權限的。

22. 委員亦察悉，根據《制裁條例》訂立規例前通常會相隔一段很長的時間。關於自《制裁條例》制定以來所訂立的每項規例，小組委員會要求政府當局提供詳細資料，說明接獲外交部發出的有關指示的日期、有關規例開始生效的日期，以及在該兩個日期之間的一段時間內如何執行外交部的指示。

行政機關的立法權力

23. 《制裁條例》第3(1)條訂明，行政長官須訂立規例，以執行外交部發出的有關指示。然而，根據《制裁條例》第3(5)條，立法會無權批准或修訂該等規例。委員認為此舉等於賦予行政長官制定法律的權力。委員關注到把立法權力置於行政機關手中所帶來的憲制問題，以及該條文與《基本法》所訂有關立法與行政分權而立的原則是否一致。

因此，他們認為當局有需要修訂《制裁條例》。儘管政府當局已解釋其為何認為《制裁條例》第3(5)條並無違反《基本法》隱含的分權而立原則，但委員不感信服。

24. 關於現時在香港實施和制裁事宜有關的安理會決議的安排所引起的法律及憲制問題，以及應否和如何修訂《制裁條例》，小組委員會現正徵詢專家的意見。

該規例所訂的條文

禁止入境或過境的權力

25. 該規例第11及12條訂明，若干與利比亞有關連的人士不得進入或經過香港。任何人如違反有關的規定，即屬犯罪，一經定罪，可判處罰款500,000萬元及監禁2年。委員質疑為何有需要制定此等條文，因為根據《入境條例》(第115章)，入境事務處處長(“入境處處長”)已有權禁止若干人士入境。

26. 政府當局回應時表示，當局有需要制定該等條文，因為單靠援引現行法例，並未能全面執行安理會第1478號決議的規定。政府當局解釋，安理會第1478號決議第10段旨在延展安理會第1343號決議第5至7段所訂的措施。該等條文作出多項規定，包括籲請所有國家採取必要措施，阻止若干與利比亞有關連的人在其領土入境或過境。《入境條例》第38條訂明，若干人士不可在香港入境，或在香港非法入境後未得入境處處長授權，不得留在香港。根據所得的法律意見，政府當局雖可援引《入境條例》第38條，執行和禁止進入香港有關的規定，但該條文並未涵蓋在香港過境的人士。與其把該規例第11及12條的適用範圍局限於過境情況，而另外援引《入境條例》第38條處理入境情況，政府當局認為以該規例處理對某一個別地方實施的制裁，會是更清晰及透明度更高的做法，儘管如此會導致該規例與其他法例出現若干重疊之處。

27. 委員始終認為並無必要制定該規例第11及12條的規定，因為當局事實上可憑藉行政指令，禁止若干人士經香港過境。

該規例及若干其他條例所訂的執法權力及刑罰水平

28. 該規例第17至25條處理和執法權力有關的事宜。政府當局表示，其他香港條例亦訂有相若的執法權力。因應委員的要求，政府當局提供了和其他香港條例所訂類似條文有關的資料。然而，委員察悉該規例賦予獲授權人員的執法權力，顯然較《香港海關條例》賦予海關人員的一般權力，以及政府當局列舉的若干條例所訂的特定執法權力廣泛。該規例所訂明的刑罰水平，普遍亦高於其他法規所訂的刑罰水平。

29. 舉例而言，根據該規例第17條，獲授權人員可要求即將離開香港的人聲明他是否攜有任何運往利比利亞的禁制物品(即武器及相關物料)。根據第18條，獲授權人員可要求即將進入香港的人聲明他是否攜有任何來自利比利亞的未經加工鑽石、圓木、木材製品，並交出該等物品。任何人如拒絕作出聲明，一經定罪，可判處罰款100,000元。任何人如明知而作出虛假聲明，一經循公訴程序定罪，可判處罰款及監禁2年；或一經循簡易程序定罪，可判處罰款100,000元。《應課稅品條例》(第109章)第34A條亦訂有類似條文。該條文訂明，任何人在入境站進入香港，均須就其是否攜有應課稅品向海關人員作出申報。任何人如未有就其是否攜有應課稅品作出申報或作出虛假申報，可判處罰款2,000元。該規例訂明的刑罰水平高於《應課稅品條例》所訂的水平。

30. 根據該規例第25條，獲授權人員可要求任何在香港特區的人向該人員提供任何資料或交出任何文件，而該等資料或文件是該人員為確保該規例獲遵從或為偵查規避該規例的情況而需要的。任何人如無合理辯解而拒絕或沒有遵從獲授權人員作出的要求，一經定罪，可判處罰款100,000元及監禁6個月。委員察悉該規例所訂的要求提供資料的權力，較政府當局列舉的《水污染管制條例》(第358章)、《空氣污染管制條例》(第311章)及《保險公司條例》(第41章)的相若條文所訂權力廣泛。該規例訂明的刑罰水平高於《水污染管制條例》及《空氣污染管制條例》所訂的水平，但低於《保險公司條例》所訂的水平。

日後路向

31. 該規例已在2004年5月6日後停止有效。由於仍有需要就若干事宜作進一步討論，小組委員會在接獲專家意見及政府當局提供的資料(請參閱上文第12、22及24段)後，將會再舉行會議。小組委員會於完成其商議工作後，會向內務委員會再提交報告。

徵詢意見

32. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年5月25日

《2003年聯合國制裁(利比亞)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 黃宏發議員, JP 余若薇議員, SC, JP

(總數：4名議員)

秘書	湯李燕屏女士
法律顧問	何瑩珠女士
日期	2003年12月11日