

立法會 *Legislative Council*

立法會LS80/01-02號文件

2002年4月26日立法會內務委員會會議文件

《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》

法律事務部報告

I. 摘要

1. **條例草案目的** 實施聯合國安全理事會第1373號決議中若干有關防止恐怖主義措施的強制執行規定，以及打擊清洗黑錢財務行動特別組織所提出的3項建議。
2. **意見**
 - (a) 條例草案訂定各項反恐怖主義措施，例如指明恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者及恐怖分子財產；凍結資金；禁止進行和恐怖主義有關的活動；就恐怖分子財產的知悉或懷疑作出披露；以及取得證據和充公恐怖分子財產。
 - (b) 待本部接獲政府當局所作出的澄清後，本部將評估有關建議是否符合《基本法》的人權條文。
3. **公眾諮詢** 當局並無進行任何公眾諮詢。
4. **諮詢立法會事務委員會／委員會** 保安事務委員會曾於2002年2月5日會議上討論條例草案的政策事宜。
5. **結論** 由於條例草案所處理的是有關打擊恐怖主義的重要事宜，本部建議議員成立法案委員會，詳細研究此條例草案。

II. 報告

條例草案目的

條例草案旨在實施 ——

- (a) 聯合國安全理事會第1373號決議(下稱“該決議”)中有關防止恐怖主義措施的強制執行規定，該等措施載於該決議第1(a)、(b)、(c)及(d)和2(a)段；及
- (b) 打擊清洗黑錢財務行動特別組織(下稱“特別組織”)所提出有關恐怖分子融資活動的3項建議。

立法會參考資料摘要

- 2. 請參閱保安局於2002年4月10日發出的立法會參考資料摘要(檔號：SBCR 2/16/1476/74)。

首讀日期

- 3. 2002年4月17日。

意見

聯合國安全理事會第1373號決議及特別組織

4. 該決議於2001年9月28日通過，目的是打擊國際恐怖主義活動。聯合國安全理事會根據《聯合國憲章》第VII章的規定議決採取若干措施，並籲請所有會員國(包括中華人民共和國)採用此等措施。據立法會參考資料摘要所述，中央人民政府(下稱“中央政府”)已於2001年10月按照《基本法》第十三(一)條的規定，指示香港特區實施該決議。《基本法》第四十八(八)條規定，行政長官須執行中央政府就《基本法》規定的有關事務發出的指令。

5. 香港特區是特別組織的成員。特別組織提出了8項特別建議(下稱“該等建議”)，以打擊資助恐怖主義的活動。特別組織期望各成員於2002年年中之前實施該等建議。

6. 條例草案旨在實施該決議第1(a)、(b)、(c)及(d)和2(a)段所載的議決事項，以及該等建議中第II、III及IV項建議。條例草案是政府當局計劃實施該決議及該等建議所載規定的第一階段工作。保安局會在第二階段研究各項立法建議，藉以實施該決議的餘下部分規定、施行其他反恐怖主義活動的國際公約，以及實施該等建議的餘下部分規定。

指明某些人及財產為“恐怖分子”、“與恐怖分子有聯繫者”或“恐怖分子財產”

7. 條例草案第2(1)條界定“恐怖分子”、“恐怖主義行為”、“與恐怖分子有聯繫者”及“恐怖分子財產”等詞語的定義。“恐怖主義行為”一詞是以英國《The Terrorism (United Nations) Order 2001》中有關“恐怖主義”(“terrorism”)的定義為藍本。所作出或恐嚇作出而將會受到該定義圍制的行動，必須是為影響特區政府或威嚇公眾人士或部分公眾人士而策劃，以及為推展政治、宗教或思想上的主張而進行；而該行動必須涉及針對人的嚴重暴力、對財產的嚴重損害、危害生命、對公眾人士的健康或安全造成嚴重危險，或是為了嚴重擾亂基要服務、設施或系統而策劃。聯合國安全理事會的委員會所指定的人，將屬於“與恐怖分子有聯繫者”的定義範圍內。

8. 條例草案第4條賦權行政長官在有合理理由相信某人或任何財產是恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產時，可在憲報刊登公告指明該人的姓名或名稱或該財產。有關公告並非附屬法例。在沒有相反證據的情況下，須推定上述公告所指明的人及財產是恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產。除非有關公告已被撤銷，否則該公告的有效期將於其在憲報刊登的日期的第三個周年日屆滿。

9. 條例草案第16及17條規定，任何人均可向原訟法庭(下稱“該法庭”)提出申請，要求在根據條例草案第4條發出的任何公告所關乎的人或財產的範圍內撤銷該公告。條例草案第16(3)條載述該法庭可據以批准有關申請的驗證準則。本部在接獲政府當局的澄清後，會評估上述建議是否符合《基本法》的人權條文。

凍結資金及財產

10. 根據條例草案第5條，保安局局長(下稱“局長”)如有合理理由懷疑任何資金屬恐怖分子財產，可藉書面通知指示除根據局長批予的特許的授權外，不得將該等資金提供予任何人。除非有關通知已被撤銷，否則該通知的有效期將於簽署日期的第三個周年日屆滿。條例草案中並無明文規定須公布上述通知或將該通知送達有關的人，亦未訂定任何條文，列明批予特許的理由及程序。任何人均可根據條例草案第16及17條，向該法庭提出申請以撤銷局長所發出的通知。

11. 根據條例草案第19條，局長可訂立規例，禁止任何人處理局長有合理理由懷疑是恐怖分子財產的任何財產(資金除外)。條例草案第19(2)條規定，此等規例可就向該法庭提出申請及該法庭作出命令訂定條文。本部已要求政府當局就此提供更多詳情。

12. 本部於接獲政府當局就條例草案第5、16、17及19條作出的澄清後，將會評估有關凍結資金及財產的建議是否符合《基本法》的產權條文。

禁制及規定

13. 條例草案建議訂定的各項禁制及規定載列於附件。因違反此等禁制或未有遵守規定而觸犯的罪行及有關罰則載於條例草案第14條。本部現正就此等建議要求政府當局作出澄清，以便評估其法律效力，並就其是否符合《基本法》的人權條文向議員提出意見。

14. 條例草案第10條禁止虛假的作出恐怖主義行為的恐嚇，此規定是超出該決議及該等建議的範圍。據立法會參考資料摘要所述，“香港人口稠密，虛報恐怖襲擊很可能引起恐慌及混亂”，當局的政策是要“防止及阻嚇這類虛報事件”。

15. 禁止供應資金、提供資金及服務、供應武器及招募成員的規定，將憑藉條例草案第3條而適用於任何在香港特區以外的香港永久性居民，或在香港特區以外而根據香港特區法律成立為法團或組成的團體。根據條例草案第14(11)條，就指稱在香港特區以外所犯罪行而進行的簡易法律程序，可在自被控該罪行的人在犯該罪行後首次進入特區的日期起計的12個月內任何時間展開。

16. 條例草案第14(10)條規定，法人團體的董事、經理、秘書或其他擔任相類似職位的高級人員或任何看來是以任何該等身份行事的人，在該法人團體觸犯任何罪行，而該罪行經證明是在其同意或縱容下所犯，或可歸因於其本身的疏忽的情況下，須承擔個人法律責任。

《2000年販毒及有組織罪行(修訂)條例草案》

17. 《2000年販毒及有組織罪行(修訂)條例草案》委員會現正就有關處理財產和披露知悉或懷疑的類似建議進行研究。《2000年販毒及有組織罪行(修訂)條例草案》(下稱“相關條例草案”)建議修訂《販毒(追討得益)條例》(第405章)中，有關代表販毒得益的財產的第25及25A條，以及《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)中，有關可公訴罪行的得益的第25及25A條。上述法案委員會已決定，在政府當局完成諮詢有關專業團體及法律界人士之前，不應繼續討論此等修訂。該法案委員會亦建議，在研究相關條例草案所提出的上述修訂時，法案委員會須同時參考本條例草案的審議情況。

公眾諮詢

18. 當局並無進行任何公眾諮詢。

諮詢立法會事務委員會／委員會

19. 立法會保安事務委員會和司法及法律事務委員會曾於2001年11月30日舉行聯席會議，立法會財經事務委員會委員亦獲邀出席該次會議。政府當局於會議席上告知議員，當局有必要制訂反恐怖主義的立法措施，以實施該決議強制執行部分的規定。

20. 在立法會保安事務委員會2002年2月5日會議上，政府當局就其建議諮詢該事務委員會。對於“恐怖主義行為”的定義，包括有關定義會否大大增加執法機關的權力，以及賦權行政長官訂定恐怖分子或恐怖組織名單和透過行政程序修訂該名單的建議，委員提出了若干關注事項。一名委員對於當局建議把聯合國安全理事會的委員會所指定的個別人士及組織，直接納入香港初步訂定的恐怖分子名單內，表示有所保留。部分委員亦關注到有關的立法建議與《香港人權法案條例》及各項有關人權的國際公約是否一致。

21. 議員可參閱上述兩次事務委員會會議的紀要(分別為立法會CB(2)916/01-02及CB(2)1478/01-02號文件)，以瞭解更多有關詳情。

結論

22. 由於條例草案處理和打擊恐怖主義有關的重要事宜，故有必要詳細研究其條文及該等條文的影響。本部建議議員成立法案委員會研究此條例草案。

連附件

立法會秘書處
助理法律顧問
黃思敏
2002年4月24日

建議的禁制及規定

條例草案建議 ——

- (a) 禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者供應資金(條例草案第6條)；
- (b) 禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者提供資金或金融(或有關的)服務(條例草案第7條)；
- (c) 禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者供應武器(條例草案第8條)；
- (d) 禁止招募另一人，使其成為指明的人的成員或以任何身份為該指明的人擔當任何崗位(條例草案第9條)；
- (e) 禁止虛假的作出恐怖主義行為的恐嚇(條例草案第10條)；
- (f) 規定須披露對某財產是恐怖分子財產的知悉或懷疑(條例草案第11條)；
- (g) 就證據及資料的取得，以及檢取和扣留懷疑是恐怖分子財產的財產訂定條文(條例草案第12條、附件2及3)；及
- (h) 賦權原訟法庭下令充公恐怖分子財產(條例草案第13條)。