

立法會 *Legislative Council*

檔 號：CB2/BC/9/01

《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的背景資料文件

《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》

目的

本文件旨在概述議員就《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》所載的政府當局建議而提出的問題及關注事項。

政府當局的建議

2. 在保安事務委員會和司法及法律事務委員會於2001年11月30日舉行的聯席會議席上，政府當局告知議員，當局有必要制訂立法措施，以實施聯合國安全理事會第1373號決議(下稱“該決議”)中強制執行部分的規定。

3. 在保安事務委員會2002年2月5日特別會議席上，政府當局就實施該決議中強制執行部分的規定，以及打擊清洗黑錢財務行動特別組織所提若干建議的立法建議向事務委員會進行諮詢。政府當局告知事務委員會，當局已決定採取最低限度的措施以實施該決議的規定，該決議主要訂明各項打擊恐怖分子融資活動的措施。政府當局向委員簡介建議的立法措施如下 ——

- (a) 以英國《2001年恐怖活動(聯合國措施)命令》(“The Terrorism (United Nations) Order 2001”)中有關“恐怖主義”(“terrorism”)的定義為藍本，為“恐怖主義行為”訂定切合目前情況的定義；
- (b) 賦權行政長官在憲報刊登公告，指明恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產；
- (c) 賦權政府當局指示恐怖分子資金的持有人不得向任何人提供該等資金，並建議因此而受影響的任何人應獲得適當的通知，以及有權向法院申請反對作出凍結其資金或資產的指示；

- (d) 禁止為觸犯、參與或協助進行恐怖主義行為的個人或實體的利益而向其提供資金、金融資產或經濟資源；
- (e) 把任何人籌集資金以供恐怖分子或恐怖組織使用，以及散播虛假的恐怖主義行為消息的行為訂為罪行；及
- (f) 規定受反清洗黑錢措施規管的財務機構及其他實體，如懷疑或有合理理由懷疑有關資金與恐怖主義行為有關或將會用於恐怖主義行為，即須就此作出舉報。

議員提出的問題及關注事項

4. 議員普遍支持政府當局採取最低限度措施實施有關規定的建議。與此同時，他們亦在上述兩次會議席上提出了多項問題及關注事項，有關詳情綜述於下文各段。

“恐怖主義行為”的擬議定義

5. 由於“恐怖主義行為”的擬議定義是以英國相關法例中的定義為藍本，一名議員指出，英國的情況與香港有所不同，因為英國過去曾發生不少恐怖主義活動。該名議員亦指出，英國及美國所實施的反恐怖主義措施在其國家內引起了極大關注，因此，遵從海外國家的做法未必一定是恰當的安排。

6. 關於該定義的涵蓋範圍，該名議員關注到所訂範圍過於廣泛，以致無辜人士、非恐怖主義組織及在香港以外地方作出的恐怖主義行為，均有可能被納入該定義的涵蓋範圍內。

恐怖分子名單

7. 部分議員反對政府當局賦權行政長官透過行政程序，在恐怖分子名單內加入個別人士或組織名稱的建議。一名議員認為應透過立法程序修訂恐怖分子名單，而另一名議員則認為由司法機構而非立法機關訂定修訂恐怖分子名單的機制是較為恰當的安排。一名議員建議，政府當局可考慮透過立法程序制定最初的名單，而其後則可透過另一不同程序對名單作出增補。另一名議員指出，制定名單的程序必須是可以實施的程序，既可讓有關方面盡快就名單作出增補，亦提供所需的制衡。

8. 一名議員關注到某組織一旦被列為恐怖組織，其所有成員是否均會因為身為該組織的成員而被定罪。另一名議員則認為，當局不應純粹因為某組織部分激進成員的行為，而將該組織列為恐怖組織。

9. 部分議員雖明白可就制定恐怖分子名單的程序提出上訴，但對上訴人是否須在上訴過程中證明本身的清白表示關注。

10. 一名議員關注到“恐怖主義行為”的擬議定義，以及賦權行政長官在恐怖分子名單內加入個別人士或組織名稱的建議，將具有大幅增加政府當局權力的效力。此外，該名議員亦關注到中央人民政府可能會影響香港特區政府把個別人士或組織納入有關名單的決定。該名議員對於把該決議所指定的個別人士及組織直接納入香港的擬議恐怖分子名單內，表示有所保留。此外，該名議員亦關注到假如將其他國家納入其恐怖分子名單內的個別人士及組織名稱同時加入香港的名單中，該名單將非常冗長。

凍結恐怖分子資產

11. 一名議員建議，政府當局應獲賦權發出有效期為一段短時間的臨時凍結令，以應付須盡快凍結資金的需要。當局其後應在臨時凍結令的有效期屆滿前，向法庭提交證據並申請凍結令。

人權方面的考慮因素

12. 部分議員關注到政府當局所作出的立法建議，與《香港人權法案條例》及各項有關人權的國際公約的規定是否一致。他們均認為應在打擊恐怖主義及保障人權之間取得平衡。

有關會議的紀要

13. 議員可參閱保安事務委員會和司法及法律事務委員會2001年11月30日聯席會議的紀要，以及保安事務委員會2002年2月5日特別會議的紀要，瞭解有關討論的詳情。該等會議紀要分別載於**附錄I及II**。

議會事務部2
立法會秘書處
2002年5月15日

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)916/01-02號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/AJLS+SE

立法會保安事務委員會及 立法會司法及法律事務委員會 聯席會議紀要

日 期：2001年11月30日(星期五)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會會議廳

出席委員：保安事務委員會委員

- * 涂謹申議員(主席)
- 劉江華議員(副主席)
- 周梁淑怡議員, JP
- 張文光議員
- 黃容根議員

司法及法律事務委員會委員

- ◆ 吳靄儀議員(主席)
- 曾鈺成議員, JP (副主席)
- ◆ 何俊仁議員
- ◆ 劉漢銓議員, GBS, JP
- 劉慧卿議員, JP
- ◆ 余若薇議員, SC, JP

其他出席議員：胡經昌議員, BBS
田北俊議員, GBS, JP
李家祥議員, JP
陳智思議員
黃宜弘議員

缺席委員：保安事務委員會委員

- 呂明華議員, JP
- 黃宏發議員, JP
- 楊孝華議員, JP

葉國謙議員, JP

司法及法律事務委員會委員

李柱銘議員, SC, JP

劉健儀議員, JP

* 亦為司法及法律事務委員會委員

◆ 亦為保安事務委員會委員

出席公職人員： 保安局局長

葉劉淑儀女士, JP

保安局副局長

湯顯明先生, JP

禁毒處禁毒專員

盧古嘉利女士, JP

保安局首席助理局長(禁毒)

李美美女士

保安局首席助理局長

陳鄭蘊玉女士

保安局助理局長

蔡黃鳳儀女士

財經事務局副局長(財經事務)

黃永康先生

律政司法律政策科

法律政策專員

區義國先生, BBS

律政司國際法律科

條約法律組

副首席政府律師

韓達忠先生

香港金融管理局

銀行業拓展部處長

梁信彥先生

列席秘書： 總主任(2)1

湯李燕屏女士

列席職員 : 法律顧問, JP
馬耀添先生

高級主任(2)5
林培生先生

經辦人／部門

議員同意是次會議為保安事務委員會和司法及法律事務委員會聯席會議，而財經事務委員會委員則獲邀出席會議。

I. 選舉主席

2. 涂謹申議員當選是次聯席會議的主席。

II. 反恐怖活動法例及相關事項

(立法會 CB(2)490/01-02 及 CB(2)553/01-02(01) 號文件)

3. 保安局局長應主席所請，向議員簡介打擊恐怖活動及恐怖分子融資活動的措施。她告知議員，制訂反恐怖活動立法措施的工作將分為兩個階段。第一階段的工作涉及制訂立法建議，以便實施聯合國安全理事會(下稱“安理會”)第1373號決議的基要內容。第二階段工作則涉及實施打擊清洗黑錢財務行動特別組織(下稱“特別組織”)提出的特別建議，以及與恐怖活動有關但尚未應用於香港的聯合國公約。

4. 田北俊議員對於制訂反恐怖活動措施表示支持。他詢問香港的執法機關會否獨立進行和某人在香港的資產有關的調查。他亦詢問某一國家可否以反恐怖活動調查的名義，要求香港調查某人所持有的資產或業務，並共用該等調查所得的資料。他詢問此類調查與有關私隱及稅務的本地法例的規定是否一致。

5. 保安局局長回應時表示，為打擊恐怖活動，實有需要與其他國家交換資料及情報。然而，所有調查工作均利用香港資源並按照香港法律進行。關於保障私隱的問題，《個人資料(私隱)條例》訂有免責條文，容許為調查及防止罪行的目的向有關的政府部門提供個人資料。至於稅務方面的問題，她答允以書面作覆。

政府當局

6. 劉慧卿議員表示，她已聯同非政府機構的代表與保安局局長會面，向其表達當局在制定有關恐怖活動的法例時，必須在打擊恐怖活動與保障人權之間求取平衡的意見。非政府機構的代表亦認為，當局不應倉猝制定擬議法例而簡化所需的程序。她詢問 ——

- (a) 進行法例修訂以實施安理會第1373號決議的時間表為何；
- (b) 會否大幅擴大“恐怖活動”一詞的定義，使諸如法輪功團體的組織亦會被視為恐怖組織；
- (c) 擬議的法例修訂會否大幅增加執法機關的權力，並削減公眾的自由；
- (d) 擬議的法例修訂與《香港人權法案條例》及有關人權的國際公約的規定是否一致；及
- (e) 如何就政府當局的建議進行公眾諮詢。

7. 保安局局長回應時表示，政府當局在增加執法機關權力方面一直相當克制。在訂定可增加執法機關權力的立法建議方面，當局一直依循的原則是，必須在保障個人自由及人權與確保公眾安全之間取得平衡。該等原則與必須按照實際需要，對權力作出合乎比例的增加的普通法原則一致。政府當局不會要求賦予超乎所需的權力。她指出，香港執法機關享有的權力遠較海外同類機構為小。

8. 保安局局長補充，在她最近與劉慧卿議員及非政府機構代表進行的會面中，部分非政府機構的代表對於若干海外國家如加拿大、英國及美國均大幅增加其執法機關權力表示關注。她向議員保證，當局會因應出現恐怖襲擊的危險及香港執法機關的需要，制定本地的法例修訂事宜。她強調，政府當局並無倉猝制定有關的法例修訂。不少普通法適用地區，包括加拿大、新加坡、英國及美國均已制定法例，藉以實施安理會第1373號決議。香港已落後於此等地區。

9. 保安局局長告知議員，制訂打擊恐怖活動措施的工作將分為兩個階段。關於第一階段的工作，政府當局現正考慮採取的方案為 ——

- (a) 根據《聯合國制裁條例》(第537章)(下稱“《制裁條例》”)第3條訂立規例；或

(b) 在2002年2月下旬提交新的條例草案。

她補充，當局會在新的條例草案中為警方訂定和《有組織及嚴重罪行條例》所訂權力相若的新權力，以便調查與恐怖活動有關的罪行。

10. 關於恐怖活動的定義，保安局局長表示，區內不少專家及美國國務院已在2001年9月11日的恐怖襲擊後指出，現時有必要為恐怖活動訂定新的定義，以反映最新的要求及發展。關於政府當局所提交而題為“打擊恐怖活動措施”的文件附件B第6頁(中文本第4頁)所載，英國就恐怖活動所作的界定，她表示部分國家選擇以較直接的方式界定恐怖活動。她表示，有必要把生化襲擊、炭疽菌襲擊、虛報行為及嚴重危害公眾健康或安全的行為訂為刑事罪行。

11. 劉慧卿議員就上文第9(a)段所述方案中提及的規例提出查詢。保安局局長回應時表示，該規例將由行政長官根據《制裁條例》第3條訂立。一如過去根據《制裁條例》訂立類似規例時所採取的做法，當局不會進行公眾諮詢。由於安理會決議對成員國具有約束力，中華人民共和國(下稱“中國”)以至香港特別行政區(下稱“香港特區”)均須受到該決議的約束。

12. 主席表示香港特區雖有義務實施安理會的決議，但是對於該規例所採用的措辭及如何界定有關罪行，卻仍有討論的餘地。他希望當局會就有關的立法建議諮詢立法會。

13. 保安局局長回應時表示，政府當局知道部分議員對此感到關注，因此已提出兩個方案以供實施第一階段的工作。如議員對於根據《制裁條例》訂立規例的做法有保留，政府當局願意向立法會提交新的條例草案，以供審議。

14. 劉慧卿議員表示，政府當局應就擬議的立法措施進行公眾諮詢，並採取提交新的條例草案供立法會審議的方案。

15. 何俊仁議員表示，在界定恐怖活動時，應把重點放在有關行為的性質及其對公眾造成何種程度的傷害之上，而非該等行為的目的。關於英國採用的定義，他表示除了訂有關於目的的提述外，該定義與其他罪行的定義似乎分別不大。他關注到恐怖活動的新定義可能過於廣泛，以致無辜人士及非恐怖組織均可能會被納入新定義的涵蓋範圍內。

16. 保安局局長回應時表示，不少國家已在恐怖活動的定義中加入一項規定，訂明有關罪行是為了達到政治、宗教或思想目的。然而，有些專家指出，不少恐怖活動亦與有組織及嚴重罪行有關連。舉例而言，部分恐怖組織的資金來自販毒活動，而部分恐怖分子則可能涉及使用偽造旅行證件的行為。因此，日後可能不需要作出關於目的的提述。關於哪些組織屬有關定義的範圍的問題，大部分國家已在有關法例中訂定此等組織的名單。就該名單作出修訂或增補的機制，亦在有關法例中加以訂明。法律政策專員補充，訂定恐怖組織名單將有助無辜人士避免觸犯與該等組織有關的罪行。

17. 關於英國就恐怖活動訂定的定義，法律政策專員表示，單憑動機並不會構成恐怖主義行為。按英國法例所訂，恐怖主義行為包含以下元素——

- (a) 屬有關行為一覽所列的威脅性活動；
- (b) 從事或威脅從事的活動是為了影響政府或恐嚇公眾；及
- (c) 所從事的活動是為了達到政治、宗教或思想目的。

18. 何俊仁議員關注到有關恐怖活動的新定義的涵蓋範圍可能過於廣泛。對於訂定被列為恐怖分子的人士及實體的名單，他表示反對。他認為有關法例應針對某人的作為而非該人所屬的組織。

19. 保安局局長回應時表示，任何實體均須屬於恐怖組織定義的範圍，才可被列入上述名單。她表示，訂定恐怖分子名單將有助凍結用作資助恐怖活動的資金。法律政策專員補充，該名單是加拿大有關規例的一部分。澳洲總理則獲賦權就該國法例所訂的名單作出增補。至於英國，財政部獲賦予權力，在如有合理理由相信有關資金屬恐怖分子所有的情況下，可禁止向資金持有人提供資金。

20. 何俊仁議員對於就恐怖分子名單作出增補的機制表示關注。保安局局長回應時表示，在草擬有關的立法建議時，政府當局會研究訂定申訴渠道的可能性，以及修訂有關名單的機制。

21. 余若薇議員表示，安理會第1333號決議第8(c)段的範圍非常廣泛，以致無辜人士的資金或財務資產可能會被凍結。她詢問無辜人士可循何種途徑提出申訴。

22. 法律政策專員表示，實施安理會第1333號決議的《聯合國制裁(阿富汗)(武器禁運)規例》(下稱“《武器禁運規例》”)，所針對的是與烏薩馬•本•拉丹有關連的人，並對向該等人士及塔利班佔有的領土提供物品及服務作出限制。憑藉根據《武器禁運規例》作出的特許所獲賦予的權限，可給予豁免以免受該等限制的規限。禁毒專員補充，《武器禁運規例》開始實施後，安理會決議所指定的有關人士及實體的名稱已在憲報刊登，並分發予各銀行及財務機構。至目前為止，本港並未發現任何懷疑或已知與指定人士及實體有關連的帳戶。

23. 關於被控提供物品予某一實體，但並不知道該實體與烏薩馬•本•拉丹有關連的不知情人士，余若薇議員詢問此類不知情人士應向本地法院還是內地法院作出申訴。法律政策專員回應時表示，控方必須證明該人在提供物品予塔利班控制的地區時具有犯罪意圖。如某人違反本地法例，將會在香港法院被檢控。余議員要求政府當局就可供提出申訴的途徑作出書面回應。何俊仁議員補充，政府當局應同時提供不知情人士可否討回其被凍結資金的資料。

政府當局

24. 吳靄儀議員表示，安理會第1373號決議的條文範圍非常廣泛，特別是第1(d)段，而且行政長官一旦訂立規例，可供其行使酌情決定權的餘地將不多。她詢問如當局訂立規例以實施安理會第1373號決議，將有何種保障。她補充，如有關規例的條文直接由安理會第1373號決議的條文修改而成，可能會與《制裁條例》現行條文出現抵觸。

25. 保安局局長回應時表示，中國是聯合國的成員國之一，香港特區作為其一部分，實有義務實施安理會第1373號決議。她指出，不少國家已透過制訂規例實施安理會第1373號決議的規定而未有削弱人權。然而，政府當局願意制定新的條例草案，以實施安理會第1373號決議。她察悉吳靄儀議員對安理會第1373號決議第1(d)段的關注，並表示政府當局會審慎制訂有關的立法建議。

26. 吳靄儀議員詢問，中國外交部有否就如何在香港實施安理會的決議作出指示。她要求政府當局提供外交部向香港特區發出，有關實施安理會第1333及1373號決議的指示的文本。保安局局長答允考慮有關要求。她

政府當局

表示，當局必須獲得外交部的同意，才可提供該等指示的文本。據她記憶所及，外交部的指示只載列安理會的決議，而並無提述實施該等決議的詳情。

27. 吳靄儀議員表示，根據《制裁條例》第3條，行政長官必須訂立規例以實施外交部的指示。她詢問香港是否必須訂立規例以實施安理會第1373號決議。

28. 法律政策專員回應時表示，《制裁條例》適用於中國以外地區，而安理會第1373號決議則並非以某一地方為對象。如透過根據《制裁條例》訂立的規例實施安理會第1373號決議，則在訂立該規例前將須修訂《制裁條例》。

29. 主席表示，法律顧問的意見是安理會第1373號決議的範圍可能較《制裁條例》廣泛。為實施安理會第1373號決議的目的而根據《制裁條例》訂立規例，未必是恰當的做法。

30. 張文光議員表示，香港受到恐怖襲擊的危險性並不高。然而，香港必須履行其國際義務。他認為當局須審慎研究就恐怖組織名單作出增補的機制及準則。應加以審慎研究的問題包括：應否以聯合國提供的名單作為訂定有關名單的藍本；香港應否獲准就該名單作出增補；以及應否因應其他國家提出的要求作出增補。

政府當局

31. 保安局局長同意考慮張文光議員的意見。她表示，香港現時約有50 000名美國公民，而美國亦在香港作出多項重要投資。有兩間設於非洲的美國領事館曾於1998年成為恐怖襲擊的目標，因此不能完全抹煞在香港發生恐怖襲擊的可能性。

32. 關於政府當局所提交而題為“打擊恐怖活動措施”的文件第16段，李家祥議員詢問在立法會現正審議的《2000年販毒及有組織罪行(修訂)條例草案》未經通過的情況下，香港現行法例是否仍足以遵行安理會第1373號決議中有關舉報涉嫌罪行的規定。

33. 禁毒專員回應時表示，關於安理會第1373號決議中有關舉報可疑交易的規定，當局並無需要對現行法例作出修訂。然而，為實施特別組織所提出8項特別建議中有關舉報罪行的規定，當局將須作出法例修訂。

34. 李家祥議員詢問市民大眾如何得知被視為涉及恐怖活動的實體名單的內容。他表示單在憲報刊登有關名單未必足夠，因為大部分市民未必會閱讀憲報。

保安局局長回應時表示，實施詳情可在提出有關的立法建議時加以研究。

35. 關於政府當局所提交而題為“打擊恐怖活動措施”的文件第8段，劉江華議員詢問何以有6條與恐怖活動有關的公約並不適用於香港，特別是《2001年打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》(下稱“《上海公約》”)。關於同一文件第20段，他詢問政府當局就恐怖活動新定義提出的初步建議為何，以及有關的立法程序時間表為何。

政府當局 36. 保安局局長回應時表示，部分公約並不適用於香港的主要原因在於中國並非該等公約的締約國，或該等公約尚未適用於香港。《上海公約》是中國與另外5個國家於2001年6月簽訂的多邊公約。全國人民代表大會常務委員會已於2001年10月對《上海公約》予以確認。外交部現正就該公約適用於香港的問題徵詢香港特區的意見。劉江華議員要求政府當局將有關此事的結果告知委員。

政府當局 37. 主席要求政府當局向委員提供劉江華議員所述公約的文本。他告知議員，法律顧問已向他表示，外交部是根據《基本法》第一百五十三條徵詢香港特區的意見。他表示，議員如對《上海公約》有任何意見，應在政府向外交部作出回應前向當局提出。

38. 關於恐怖活動的定義，保安局局長表示，一名澳洲專家曾指出，恐怖活動的特色是有關活動本身可造成重大傷害及破壞。因此，恐怖活動的刑罰應較其他罪行嚴厲得多。

39. 保安局局長重申，制訂立法措施的工作將分為兩個階段。第一階段工作涉及實施安理會第1373號決議的基要內容。如需提交條例草案，當局將於2002年2月底前進行。第二階段工作涉及實施各項新公約及特別組織所提建議的規定。政府當局希望在第一階段工作中制定的法例修訂，可於2002年6月獲得通過。

40. 劉江華議員表示，保安局局長所述定義與加拿大採用的定義相若，該定義中有關政治、宗教或思想目的的提述，範圍可能會過於廣泛。他詢問何種程度的傷害及破壞會被視為重大傷害及破壞。

41. 保安局局長回應時表示，不同國家均就恐怖活動採用了類似的定義。政府當局對新定義作出的主要考慮是，應否包括有關達到政治、宗教或思想目的及生化

和網絡襲擊的提述。她補充，“重大”一詞將無法予以量化。有關的傷害或破壞是否重大，將由法庭決定。

42. 主席認為政府當局亦應研究與生化武器有關的公約。保安局局長回應時表示，政府當局已研究該等公約，並得悉它們大多與出入口管制有關。

43. 主席表示，美國過去曾發出不少行政命令。他關注到其中一項行政命令所提及的一間銀行現時仍有在香港營運。他詢問政府當局採取何種準則處理美國發出的行政命令。他亦詢問公眾是否知悉該行政命令述及香港一間銀行。

44. 保安局局長回應時表示，美國發出的行政命令已在美國政府的網頁公布。香港金融管理局亦已提請銀行留意最近所發出，有關凍結恐怖分子資產的行政命令。她強調，政府當局必須根據香港法律行事。然而，政府當局會在調查恐怖活動方面向其他國家提供協助。

45. 香港金融管理局銀行業拓展部處長補充，一間銀行是否獲准在香港營運，將由本地法例決定，而據他所知，有關凍結恐怖分子資產的行政命令對香港並無法律效力。然而，香港金融管理局已發信予各間銀行，提請他們注意該行政命令的內容。禁毒專員補充，除銀行外，當局亦已發信予所有其他受規管財務機構，提請他們注意該行政命令的內容。

46. 主席強調，如某一海外國家執行的措施和獲准在香港營運的銀行或財務機構有關，政府當局有責任將有關事宜告知公眾人士。

47. 關於法律政策專員認為《制裁條例》適用於中國以外地方的意見，余若薇議員詢問何以安理會第1333號決議的規定可透過根據《制裁條例》訂立的規例實施。

48. 法律政策專員回應時表示，安理會第1333號決議所訂的制裁行動，是針對在阿富汗及塔利班控制的地區作出的活動。該規例涉及在香港採取行動，以便對此等地方實施制裁。另一方面，安理會第1373號決議所訂的制裁行動，則以世界任何地方的恐怖分子為目標。

49. 關於《聯合國制裁(阿富汗)規例》，何俊仁議員詢問第3條所訂有關“除獲行政長官准許外”的規定，將在何種情況下施行。保安局局長回應時表示，在實施聯合國制裁行動的規例中訂有免責條款，以便基於人道理由提供協助。

- 政府當局 50. 主席要求政府當局向議員提供下列各項 ——
- (a) 為實施安理會第1373號決議而制定的海外法例的全文，特別是訂有被列為恐怖分子的實體和人士名單的海外法例、修訂該名單的機制及所訂定的申訴渠道；
 - (b) 外交部就安理會第1333及1373號決議發出的指示的文本；
 - (c) 進行公眾諮詢及提交立法建議的時間表；及
 - (d) 政府當局提交而題為“打擊恐怖活動措施”的文件第8段所述公約的文本。
51. 保安局局長表示，一如其他國家的做法，政府當局不會就有關的立法建議進行公眾諮詢。她強調，香港特區有義務實施安理會的決議。她表示，立法會可在研究有關條例草案的過程中進行本身的公眾諮詢工作。
52. 主席回應劉慧卿議員時表示，他已要求法律顧問在接獲政府當局應議員所請提交的資料後，對有關的海外法例進行分析，並就行政長官先前為實施安理會第1267及1333號決議而制定的兩條規例提交報告。
53. 關於公眾諮詢，主席表示，他會在接獲政府當局提交議員索取的資料時，就日後的工作與其他有關事務委員會的主席聯絡。
54. 會議於下午12時55分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年1月8日

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1478/01-02號文件
(此份會議紀要業經政府當局
審閱)

檔 號：CB2/PL/SE/1

立法會保安事務委員會 特別會議紀要

日 期 : 2002年2月5日(星期二)
時 間 : 上午8時30分
地 點 : 立法會會議廳

出席委員 : 涂謹申議員(主席)
劉江華議員(副主席)
何俊仁議員
吳靄儀議員
張文光議員
楊孝華議員, JP
葉國謙議員, JP
余若薇議員, SC, JP

其他出席議員 : 劉慧卿議員, JP

缺席委員 : 呂明華議員, JP
周梁淑怡議員, JP
黃宏發議員, JP
黃容根議員
劉漢銓議員, GBS, JP

出席公職人員 : 參與議程第I項的討論

保安局局長
葉劉淑儀女士, JP

保安局副局長
湯顯明先生, JP

禁毒專員
盧古嘉利女士, JP

副首席政府律師
韓達忠先生

保安局首席助理局長
黃宗殷先生

保安局助理局長
蔡黃鳳儀女士

禁毒處法律顧問
馬潔媚女士

列席秘書 : 總主任(2)1
湯李燕屏女士

列席職員 : 助理法律顧問1
黃思敏女士

高級主任(2)5
林培生先生

經辦人／部門

I. 實施聯合國安全理事會第1373號決議的立法建議
(立法會CB(2)782/01-02(01)至(05)、CB(2)1021/01-02(01)、CB(2)1057/01-02、LS46/01-02及LS53/01-02號文件)

保安局局長應主席所請扼述政府當局就是次會議所提交文件的內容，並告知議員 ——

- (a) 聯合國安全理事會(下稱“安理會”)第1373號決議主要規定所有會員國打擊恐怖分子融資活動。政府當局不會像其他國家如英國及美國般，謀求作出法例修訂以大幅增加執法機關的權力，例如在作出拘留及截取通訊方面的權力；
- (b) 當局一直根據在保障個人自由及人權和確保公共安全之間取得平衡的原則，制訂可增加執法機關權力的立法建議。政府當局不會求取較所需為多的權力；
- (c) 根據有關的立法建議，當局會為警方訂定和《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)所訂權力相若，用以調查和恐怖活動有關的罪行的權力；

- (d) 建議就恐怖主義行為訂定的定義，將和其他普通法適用地區所採用的定義相若；及
- (e) 香港雖訂有對付洗黑錢的法例，但現時並無任何本地法例，把恐怖分子融資活動及提供或籌集資金以供進行恐怖主義行為列為刑事罪行。當局有必要採取立法措施以解決此方面的不足。

2. 張文光議員詢問報道其後證實是虛假的新聞，會否構成散播虛假的恐怖主義行為消息的罪行。他表示，新聞工作者在作出報道前將極難核實有關新聞是否完全真實。他詢問政府當局如何就新聞報道及虛假報道作出區分。

3. 副首席政府律師回應時表示，當局現正考慮採取與新加坡有關法例中所訂條文相若的規定。只有在作出報道時知悉有關新聞屬虛假消息，才屬犯罪。

4. 張文光議員表示，新加坡有關法例中所採用的條文是“傳達其知悉或相信屬虛假的資料”，與政府當局在其文件中建議採用的條文有所不同。

5. 保安局局長答允考慮張議員的意見。她表示，政府當局提交的文件並未載列在即將提交的條例草案中所採用的字眼，而僅說明政府當局建議在條例草案中加入此條文。因此，就當局所提交文件的內容及海外法例所訂條文作出直接的比較，並非恰當之舉。擬議法例僅旨在把任何人明知或蓄意散播虛假的恐怖主義行為消息列為刑事罪行，而此種行為與新聞工作者報道新聞並不相同。由於其他不少普通法適用地區已成功實施此項條文，在香港實施有關規定應不成問題。

6. 楊孝華議員詢問，政府當局既表示不會像眾多其他國家(包括英國)般，謀求作出法例修訂以大幅增加執法機關的權力，何以卻採用英國有關法例中的定義，作為恐怖主義行為定義的主要藍本。

7. 保安局局長回應時表示，政府當局提出的立法建議的涵蓋範圍，將比其他國家的法例狹窄得多。其他國家如德國、英國及美國，均已因應過去在其國家內發生的恐怖活動制定反恐怖活動法例。在2001年9月11日發生恐怖襲擊後，美國政府已制定《為團結國民和加強國家而提供攔截和阻止恐怖主義所需的適當工具法》。該法例作出多項規定，其中包括促進各個情報機關及執法機關共用資料的安排，以及擴大現時和監察通訊有關的

權力。相比之下，香港執法機關所享有的權力相當有限，特別是在截取通訊方面的權力。

8. 關於政府當局提交的文件第6(v)段，楊孝華議員詢問該分段何以僅提述干擾或破壞電子系統的行為，而並未提及干擾或破壞電力的供應或導致交通停頓的行為。

9. 保安局局長回應時表示，干擾或破壞電力供應系統等於嚴重損壞財產，因而已在現行法例中獲得處理。她表示，當局有必要就恐怖主義訂定可反映最新規定及發展的定義。

10. 關於楊孝華議員就對付電腦黑客活動的法例所提出的問題，保安局局長回應時表示，此問題現正由電腦相關罪行跨部門工作小組處理。

11. 劉江華議員表示，根據由法律事務部擬備，題為“分析就實施聯合國安全理事會第1373號決議而制定的海外法例”的文件的附件所載，英國並未訂定任何恐怖分子名單。他詢問當局何以建議就香港的反恐怖活動法例訂定恐怖分子名單，儘管在英國的有關法例中並未訂定此名單。

12. 保安局局長回應時表示，英國已在有關法例中訂定恐怖分子名單。在制定實施聯合國安理會第1373號決議的法例前，英國已制定《2000年恐怖主義法令》，以打擊恐怖主義活動。

13. 關於劉江華議員就制定恐怖分子或恐怖組織名單的程序所提出的問題，保安局局長回應時表示，該名單首先會包括聯合國安理會決議所載列的人士及組織。香港特別行政區(下稱“香港特區”)行政長官將獲賦予權力，以便透過行政程序在名單內加入個別人士或組織的名稱。此舉是為了確保有關程序能盡快進行。當局有必要在法例中賦權行政長官對該名單作出增補，因為聯合國安理會決議所載的名單日後可能會出現變動，或有情報顯示香港出現新的恐怖分子活動。她強調，行政長官在名單內加入個別人士或組織名稱的權力，將須受制於必須有合理理由相信該等個別人士或組織，與條例草案所界定的任何恐怖主義行為有關連的規定。對於和制定恐怖分子或恐怖組織名單有關的決定，亦可提出上訴。

14. 助理法律顧問1表示，法律事務部擬備的文件主要集中在論述特別為實施聯合國安理會第1373號決議而制定的海外法例，而非一般的海外反恐怖活動法例。該文

件的範圍是在2001年11月30日聯席會議上決定。議員要求政府當局提供該等法例的全文，並由法律事務部擬備分析文件。至於文件中所載和該等法例有關但並非由政府當局提供的資料，則是透過互聯網蒐集所得，並以斜體字顯示，以表明有關資料並未經過核實。

15. 關於政府當局提交的文件第9段，劉江華議員詢問凍結及沒收恐怖分子資產的規定，何以將適用於任何個別人士或組織而不論其名稱是否已列入有關名單中。

16. 保安局局長表示，當局主要是根據情報所得，凍結及沒收並未列入有關名單中的恐怖分子的資產。此安排可讓執法機關在調查工作展開時盡快採取行動以凍結資產，從而防止有關資產被移走。為了作出保障，當局會在擬議法例中訂定上訴渠道。禁毒專員補充，聯合國安理會決議所指明的有關個別人士及組織的名稱，均已送交各銀行及財務機構。截至目前為止，並未發現任何懷疑或已知與所指明人士或組織有關連的帳戶。然而，當局過去曾根據《販毒(追討得益)條例》(第405章)和《有組織及嚴重罪行條例》凍結資產。

17. 副首席政府律師表示，擬議法例將處理凍結恐怖分子資產及向恐怖分子提供資金的事宜，而有關的名單首先會加入聯合國安理會決議所指明的恐怖分子的名稱。該等聯合國安理會決議所處理的主要是塔利班、烏薩馬·本·拉丹及加伊達組織，而當局並不清楚聯合國安理會會否擴大有關名單的範圍，以涵蓋聯合國安理會第1373號決議中的一般決議。政府當局有必要作出彈性規定，以便採取足夠的措施以凍結恐怖分子的財產而不致受到範圍有限的名單所困制。他強調，政府當局將須進行調查，並核實有關財產的確屬於法例所載定義中的恐怖分子所有。對於和制定恐怖分子或恐怖組織名單有關的決定，將可提出上訴。

18. 劉江華議員詢問，《2001年打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》(下稱“《上海公約》”)是否適用於香港特區。保安局局長回應時表示，《上海公約》是中華人民共和國(下稱“中國”)及其他5個國家簽訂的反恐怖活動多邊公約。根據《基本法》第一百五十三條，關於中國締結的國際協議，中央人民政府可根據香港特區的情況和需要，在徵詢香港特區政府的意見後決定是否適用於香港特區。《上海公約》是否適用於香港特區的問題，將根據《基本法》第一百五十三條處理。

19. 吳靄儀議員支持政府當局採取最低限度的措施，以實施聯合國安理會第1373號決議。然而，她認為

當局現時所採取的並非最低限度的措施。她表示，有關恐怖主義行為的擬議定義以英國有關法例中的定義為藍本，但英國的情況和香港並不相同，因為英國過去曾發生不少恐怖主義活動。她詢問如法輪功學會的學員自焚或“打坐”而不肯求醫，該學會是否符合恐怖組織的定義。

20. 保安局局長回應時表示，由於香港的情況與英國有所不同，政府當局在增加執法機關權力方面已相當克制。當局並未謀求作出大幅增加執法機關權力的立法建議，例如在作出拘留及截取通訊方面的權力。她表示，英國就恐怖主義行為訂定的定義，加入了從事或威脅從事活動以影響政府或恐嚇公眾，以及所從事或威脅從事的活動是為了達到政治、宗教或思想目的的元素，此安排實與國際做法一致。除了此等準則外，有關定義亦須符合政府當局提交的文件第6(i)至(v)段所列各項條件之一。保安局局長補充，恐怖主義活動其中一項定性特點是，該活動須對財產造成嚴重的傷害及損壞。

21. 吳靄儀議員認為，恐怖分子名單的涵蓋範圍過於廣泛，以致和恐怖組織有關的人士或團體亦包括在內。她表示，她反對透過行政程序修訂恐怖分子名單的安排。她進一步表示，制定恐怖分子或恐怖組織名單的程序並不公平，因為即使感到受屈的人士提出上訴，仍須由該人證明本身的清白。她補充，儘管英國訂有恐怖分子名單，但制定名單的程序屬立法程序。對於在香港的擬議恐怖分子名單內直接併入聯合國安理會決議所載列的個別人士及組織名稱，她表示有所保留。她補充，假如將其他國家納入其恐怖分子名單內的個別人士及組織名稱同時加入香港的名單中，該名單將非常冗長。

22. 保安局局長表示，有不少國家均透過行政程序修訂恐怖分子名單。國家安全及公共安全事宜一直是行政機關的主要職責。就有關名單採取的行動均是根據情報作出，並需要執法機關立即採取行動。

23. 保安局局長強調，雖然當局會透過行政程序修訂恐怖分子名單，但須注意的是，擬議法例所針對的是提供資金以供進行恐怖活動的行為。即使個別人士或組織被納入有關名單內，此等人士或組織在擬議法例制定後仍有結社、舉行公眾集會及發出聲明的自由。

24. 保安局局長表示，政府當局會經常研究是否需要對恐怖分子名單作出增刪。她補充，當局過去曾根據《聯合國制裁條例》第3條制定規例，藉以在香港實施聯合國安理會的決議。然而，該等規例主要和貿易制裁

有關。由於當局發現在進行恐怖活動時將需要籌集資金，故有必要採取措施對付恐怖分子的融資活動，並把過往的聯合國安理會決議所提述的恐怖分子納入恐怖分子名單內。她補充，聯合國安理會第1373號決議訂明一項決定，就是所有國家均須防止及遏制恐怖主義行為的融資活動。如不訂定恐怖分子名單，將極難實施有關的規定。

25. 關於政府當局提交的文件第12段，吳靄儀議員表示，擬議的舉報條文與對付洗黑錢的現行法例中的有關條文有所不同。前者所針對的是財務及商業機構，而後者所針對的則是個別人士。

26. 禁毒專員回應時表示，由於擬議法例旨在對付恐怖分子融資活動，要求有責任遵守反清洗黑錢規定的財務機構、其他商業機構或實體舉報可疑交易，實屬相當重要。當局強調上述實體“瞭解其客戶”的重要性。打擊清洗黑錢財務行動特別組織就恐怖分子融資活動提出的第IV項特別建議規定，有責任遵守反清洗黑錢規定的財務機構、其他商業機構或實體，必須就其懷疑某些資金可能與恐怖活動有關連一事作出舉報。香港現行的反清洗黑錢舉報規定並未局限於財務機構，而是引伸至適用於任何個別人士。

27. 吳靄儀議員表示，恐怖主義行為的擬議定義，以及賦權行政長官在恐怖分子名單內加入個別人士或組織名稱的建議，將具有大幅增加政府當局權力的效力。她關注到中央人民政府可能會影響香港特區政府把個別人士或組織納入有關名單的決定。

28. 保安局局長回應時表示，中央人民政府已於2001年年底通過對付恐怖主義活動的刑事法。內地就恐怖主義行為所採用的定義，與政府當局建議採用的定義相若。由於政府當局建議採用的定義是以其他普通法適用地區的定義為藍本，因此比內地法例所採用的定義較為具體。

29. 吳靄儀議員詢問，政府當局提交的文件第6(iv)段中的“健康”一詞，是否包括精神健康。保安局局長回應時表示，從外行人的角度而言，“健康”一詞包括身體及精神健康。然而，需要注意的是，擬議定義含有“嚴重”威脅健康的元素。她並不認為“打坐”會嚴重威脅公眾的健康或安全。

30. 吳靄儀議員詢問，政府當局提交實施聯合國安理會第1373號決議的立法建議的時間表為何。保安局局長

回應時表示，政府當局原本打算於2002年2月向立法會提交條例草案，但由於法律草擬工作所需的時間較預期中為長，當局將於2002年4月17日立法會會議席上提交該條例草案。

31. 劉慧卿議員認為應透過立法程序修訂恐怖分子名單。她希望擬議程序可為有關各方所接受，包括法律專業人士及人權關注組織。她表示，由於中央人民政府可要求香港特區把內地訂定的恐怖分子名單加入香港特區所訂名單內，當局必須審慎制訂修訂香港所訂名單的機制。

32. 保安局局長答允考慮劉慧卿議員的意見。她強調，所設立的任何機制均必須合理、可行及效率高。主席表示政府當局可扼述過往處理由其他國家提出，有關凍結某些人士或組織在香港所持有資產的要求的經驗，以及在考慮此等要求時所採取的準則。

33. 關於主席就內地是否訂有恐怖分子名單所提出的問題，保安局局長回應時建議議員參閱全國人民代表大會常務委員會於2001年年底制定的法例。她告知議員，中央人民政府並未要求香港特區把內地所訂名單中的任何恐怖分子，納入香港為實施聯合國安理會第1373號決議而制定的恐怖分子名單內。

34. 關於劉慧卿議員所提出，有關是否有任何國家要求香港在將予制定的名單內加入其恐怖分子名單的問題，保安局局長回應時表示，雖然並無任何國家提出此項要求，但亦不能排除日後接獲此類要求的可能性。儘管擬議法例將賦權行政長官修訂有關名單，但行政長官必須依法辦事，並且只有在有關的個別人士或組織符合恐怖分子的定義時，才可將之加入有關的名單內。

35. 何俊仁議員認為，由司法機構而非立法機關訂定修訂恐怖分子名單的機制將較為恰當。按照他的意見，立法機關的職責是研究和政策及原則有關的事宜。如透過立法程序訂立恐怖分子名單，而受屈人士須向立法機關提出申訴，將有可能出現混淆情況。訂立司法程序以保障受影響的人士，將是較恰當的做法。

36. 何俊仁議員表示，儘管可就有關制定恐怖分子名單的決定提出上訴，但上訴人必須證明本身的清白。他認為證明應把某人或某組織納入有關名單的舉證責任，應在政府當局身上。為應付須盡快凍結資金的需要，政府當局可獲賦權發出有效期為一段短時間的臨時凍結

令。當局其後應在臨時凍結令的有效期屆滿前，向法庭提交證據並申請凍結令。

37. 保安局局長回應時表示，政府當局曾就發出臨時凍結令的意見進行研究，並發現此項安排令當局需要就聯合國安理會決議所列人士及組織蒐集證據，例如已屬知名恐怖組織的加伊達組織。因此，政府當局認為現時根據過往的聯合國安理會決議制定有關名單，是一個好的起點。訂定以行政方式制定有關名單的程序，將可讓當局盡快對該名單作出增補，以應付行動上的需要。她重申，對於和制定恐怖分子名單有關的決定，將可提出上訴。主席表示當局可考慮透過立法程序制定最初的恐怖分子名單，而其後則可透過不同程序對該名單作出增補。何俊仁議員表示，當局亦可向法庭提交有關的聯合國安理會決議作為證據。

38. 何俊仁議員詢問，身為恐怖分子名單所列組織的成員，是否犯罪。他亦詢問恐怖分子名單所列組織的全體成員，是否均須為該組織的行為負責。

39. 副首席政府律師表示，上訴機制規定行政長官必須具有充分理據，才可決定把某人或某組織納入名單內。按照有關的規定，政府當局須證明其有合理理由相信該人與恐怖主義行為有關連。關於招攬人們加入恐怖組織一事，政府當局現正考慮規定任何人如身為恐怖組織成員或為恐怖組織招攬成員，即屬犯罪。

40. 張文光議員表示，當局不應純粹因為某組織部分激進成員的行為，而將該組織列為擬議法例所訂的恐怖組織。在制定有關此方面的規定時必須審慎行事。關於制定恐怖分子或恐怖組織名單一事，他表示在制定該名單的程序應屬行政、立法還是司法程序的問題上雖有不同意見，但該程序必須是可以實施的程序，既可讓有關方面盡快就名單作出增補，亦提供所需的制衡。

41. 保安局局長回應時表示，於首階段提出的立法建議，將集中處理用以對付恐怖分子融資活動及招攬恐怖組織成員的措施。制訂立法措施以實施其他公約的事宜，則會在稍後階段加以研究。她強調，某組織應否被列為恐怖組織，將視乎其是否符合有關定義所訂的條件，而並不存在純粹基於部分激進成員的行為而將某組織列為恐怖組織的問題。訂定較為具體的定義將可作出較大保障，從而避免把無辜人士定罪。副首席政府律師補充，擬議法例原則是針對恐怖分子融資活動。如某組織部分激進成員作出恐怖主義行為，該組織及該名激

進成員的財產將可被充公。然而，並未作出任何恐怖主義行為的成員的財產將不會被充公。

42. 劉江華議員表示，除了制定恐怖分子及恐怖組織名單的程序外，香港通常亦會接獲由其他國家提出，有關凍結某些人士及組織的資產的要求。他詢問政府當局如何確保以符合公眾利益的方式處理此等要求。

43. 保安局局長回應時表示，政府當局雖會接獲由其他國家提出的凍結資產要求，但當局一向依法辦事。她強調，任何凍結資產行動均涉及司法程序，而受影響人士在有關程序中將有機會提出上訴。在決定如何處理另一國家提出的要求前先行徵詢法律意見，亦是政府當局的一貫做法。

44. 禁毒專員表示，海外國家提出的凍結資產要求，現時是根據相互法律協助規定處理。香港已和超過12個國家簽訂相互法律協助協定。根據現行規定，此等國家提出的凍結資產要求，將根據《刑事事宜相互法律協助條例》(第525章)處理，並藉着向法庭提出的申請進行有關工作。為履行沒收令而提出的凍結資產要求，僅屬有關法律架構的首個步驟。充公資產的要求將由法庭根據香港法例處理。她告知議員，香港曾處理不少和販毒活動有關的此類要求。保安局局長強調，其他國家提出的凍結資產要求將根據香港法例處理。政府當局會研究提出要求的國家所指的恐怖分子，是否符合香港法例所訂有關恐怖分子的定義。

政府當局 45. 主席要求政府當局提供資料，說明過往根據現行法例凍結資產的經驗，包括所接獲的要求及其他國家要求提供的資料。他亦要求事務委員會秘書協助檢索政府當局提交予前《刑事事宜相互法律協助條例草案》委員會，關於任何有關例子的資料。

(會後補註：經翻查當局提交予前《刑事事宜相互法律協助條例草案》委員會的文件後，並未發現第45段所述的任何有關例子的資料。)

46. 吳靄儀議員表示，英國及美國採取的措施在其國家內引起了極大關注。遵從海外國家的做法未必一定是恰當的安排。她關注到某組織一旦被列為恐怖組織，其所有成員均會因為身為該組織的成員而被定罪。

47. 吳靄儀議員詢問，在香港以外地方作出的恐怖主義行為，是否符合在香港作出的恐怖主義行為的定義；若然，當局將如何核實此類行為。她表示，在內地

自焚的法輪功學員的行為可能符合恐怖主義行為的定義，因而導致該組織被列為恐怖組織。

48. 對於部分議員懷疑政府當局有意利用擬議法例對付法輪功學員，保安局局長表示遺憾。她強調，擬議法例的目的是實施聯合國安理會第1373號決議的主要規定。關於恐怖主義行為的定義是否涵蓋在香港以外地方作出的行為的問題，她表示大部分國家制定的反恐怖活動法例均具有域外法權效力。

49. 副首席政府律師補充，雖然在香港作出恐怖主義行為的可能性不大，但在香港卻有可能發現和恐怖分子有關的資金。在恐怖主義行為的定義中加入在香港以外地方作出的行為，實在相當重要。

50. 吳靄儀議員表示，她只是以法輪功學員的行為作為說明其論點的例子。她主要感到關注的事項是，當局必須審慎制定擬議的法例，以免出現未擬產生的效力。

政府當局 51. 主席要求政府當局提供資料，說明內地為了實施聯合國安理會第1373號決議而制定的法例及行政措施，以及內地是否訂有恐怖分子名單。

立法會
秘書處 52. 議員要求法律事務部和資料研究及圖書館服務部一同提供詳細資料，說明海外國家制定恐怖分子及恐怖組織名單的程序，以及此等國家所訂法例中的有關係文。

53. 會議於上午10時30分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年3月25日