

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

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。

政府當局

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。

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。

政府當局

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，將在哪種情況下施行。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