

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. 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圍制。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，向法院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