

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)300/09-10號文件

檔 號：CB2/SS/1/09

內務委員會文件

《2009年高等法院規則(修訂)規則》小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2009年高等法院規則(修訂)規則》小組委員會的商議工作。

背景

2. 政府當局於2002年7月制定了《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)(下稱"主體條例"),藉以實施聯合國安全理事會(下稱"安理會")第1373號決議的強制執行部分,以及打擊清洗黑錢財務行動特別組織(下稱"特別組織")所提出的特別建議。

3. 當局於2004年7月制定了《2004年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例》(下稱"《修訂條例》"),修訂該條例,藉以——

- (a) 全面實施安理會第1373號決議的規定;
- (b) 實施特別組織所提特別建議中有關凍結恐怖分子非資金財產的規定;及
- (c) 實施其他針對恐怖主義活動的國際公約,它們分別是《制止恐怖主義爆炸的國際公約》、《制止危及海上航行安全非法行為公約》及《制止危及大陸架固定平台安全非法行為議定書》。

4. 該條例(經《修訂條例》作出修訂後)的下述條文必須在訂定所涉程序事宜的《2009年高等法院規則(修訂)規則》(下稱"《修訂規則》")生效後,才能予以實施——

- (a) *第5條*賦權原訟法庭(下稱"法庭")就聯合國未有指定的人或財產，藉命令指明為恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產。*第5(9)條*訂明，向法庭提出的申請須是在各方之間提出的申請，但如該項申請屬為施行第5條而訂立的法院規則所指明的情況，則屬例外；
- (b) *第6條*賦權保安局局長凍結懷疑恐怖分子財產。*第6(1)條*訂明保安局局長可指示除根據其批予的特許獲得授權之外，任何人不得處理被凍結的財產；
- (c) *第8條*禁止向恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者提供任何資金或金融服務，亦不得為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的利益而提供任何資金或金融服務，但得到保安局局長批予的特許授權則除外；
- (d) *第12A至12E條*就各項調查權力訂定條文；
- (e) *第12F至12J條*就檢取和扣留懷疑恐怖分子財產訂定條文；
- (f) *第13條*賦權法庭命令將代表因恐怖主義行為而產生的任何得益、或曾用於或擬用於資助或以其他方式協助作出恐怖主義行為的恐怖分子財產充公；
- (g) *第14(2)、(3)及(7E)至(7J)條*和違反第6及12A至12G條的罪行和罰則有關；
- (h) *第15條*就適用於第6(1)或8條所述的特許訂定補充條文；
- (i) *第17條*就向法庭提出申請，撤銷根據第5條作出的命令或根據第6條發出的凍結通知，或批予或更改第6(1)或8條所述的特許，訂定條文；
- (j) *第18條*訂明法庭可命令政府在指明情況下向受影響人士作出賠償；及
- (k) *第18A條*為受影響人士保留普通法下的補救。

《修訂規則》

5. 《修訂規則》由高等法院規則委員會(下稱"規則委員會")在2009年9月28日,根據《高等法院條例》(第4章)第54條及主體條例第20條制定。《修訂規則》的目的是在《高等法院規則》(第4章,附屬法例A)加入新訂第117A號命令,列明根據主體條例第5、12A、12B、12C、12G、12H、13、17或18條,向法庭作出申請的程序。此外,《修訂規則》亦修訂主體規則第1號命令第2(3)條規則,從而確保主體規則其他條文(如適當的話)適用於可根據主體條例作出的申請。

6. 《修訂規則》將於主體條例第5、6、8、13、17及18條和《修訂條例》第5、7、12、13、16及17條的指定生效日期開始實施。就主體條例第12條而言,該條文須在有關根據第12A條行使權力及執行職責的實務守則獲得立法會批准後,才可開始實施。第12A條規定律政司司長可向法庭申請作出命令,要求有關人士回答對主體條例所訂罪行的調查是相干的問題,以及提供或提交對主體條例所訂罪行的調查是相干的資料或材料。第12A(14)條規定保安局局長須根據第12A條擬備上述實務守則,而該等守則須提交立法會會議席上省覽。

7. 《修訂規則》的審議期已藉立法會決議由2009年11月11日延展至2009年12月2日。

小組委員會

8. 在2009年10月16日內務委員會會議上,議員決定成立小組委員會研究《修訂規則》。小組委員會由吳靄儀議員擔任主席,曾先後與政府當局舉行7次會議。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。

小組委員會的商議工作

"訂明權益"的範圍

9. 新訂第117A號命令第1(4)條規則訂明,"訂明權益"("prescribed interest")就任何財產而言,指——

- (a) 該財產的法律或衡平法上的產業權或權益;或
- (b) 與該財產相關的權利、權力或特權。

10. 委員認為由於分別根據主體條例第5條，賦予行政長官申請作出命令以指明任何人士及財產是恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產的權力；根據主體條例第6條賦予保安局局長凍結懷疑恐怖分子財產的權力；以及根據主體條例第12A至12J條賦予執法機關調查及檢取和扣留懷疑恐怖分子財產的權力，均是相當廣泛的權力，因此新訂第117A號命令第1(4)條規則所訂的"訂明權益"的範圍應涵蓋所有受影響人士，以便他們可向法庭申請作出命令，藉以撤銷作出指明的命令、發還被凍結的財產，以及向政府申索賠償。謝偉俊議員及涂謹申議員亦促請政府當局修訂主體條例，因為該條例現時就受影響人士採取法律行動所作的釋義複雜難解，且未能在政府的廣泛權力及受影響人士的權益之間取得適當平衡。

11. 政府當局表示，"訂明權益"的涵蓋範圍相當廣泛，並會包括擁有、掌控或有權管有有關財產的人，以及擁有在普通法和衡平法中可強制執行的財產權益和權利的人。因此，按揭人、承按人、受託人、信託受益人、出租人和承租人，以及就有關財產擁有據法權產的人等等，均會包括在內。不過，某些類別人士或須由法庭按每宗個案的個別情況和根據每宗個案的案情，裁定他們是否擁有"訂明權益"，例如酌情信託的受益人和特許持有人。

12. 政府當局指出，即使法庭裁定某些類別人士並不擁有《修訂規則》所界定的"訂明權益"(例如無條件特許持有人並不就有關財產擁有任何種類的權利、權力或特權)，法庭仍可根據主體條例第2(6)條，主動或應申請命令(a)任何受第5條所指的申請(如屬在各方之間提出的第5(1)條所指的申請)影響的人；或(b)任何受第13、17或18條所指的申請影響的人，加入成為有關法律程序的一方。

13. 政府當局進一步表示，在擬定"訂明權益"的定義時，是以《2009年聯合國毒品和犯罪問題辦事處有關清洗黑錢、恐怖分子融資活動、預防措施和犯罪得益(適用於普通法法律制度)的條文範本》("Model Provisions on Money Laundering, Terrorist Financing, Preventive Measures and Proceeds of Crime (for common law legal systems)")第43(5)條所訂"權益"一詞的定義作為藍本。有關的擬定方式已獲得澳洲採用，並在其《2002年犯罪得益法》("Proceeds of Crime Act 2002")中施行。

14. 儘管在新訂第117A號命令第1(4)條規則所訂的"訂明權益"的定義中，有關人士的涵蓋範圍非常廣泛，但吳靄儀議員關注到該定義將無可避免地規限了就有關財產擁有權益的某些類別人士。此外，一般市民未必能輕易理解"訂明權益"的定義，明白本身是否合資格向法庭作出申請，要求撤銷有關的命令或通知、發還

被凍結的財產及向政府申索賠償。吳議員指出，主體條例第2(1)條並未規定必須就"訂明權益"訂定這樣的定義。

15. 政府當局解釋，《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》(下稱"條例草案")於2002年通過時，《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")大部分委員同意藉法院規則訂定"訂明權益"的含義，而法院規則所訂明的含義將可為條例草案有關條文的詮釋提供依據。因此，政府當局建議並獲議員同意，擁有任何財產的訂明權益的人，須當作為持有或曾持有該財產的人，或由或曾由他人為之或代表持有該財產的人。此舉的目的是賦權法庭訂明擁有"訂明權益"的人，可包括並未直接持有或擁有有關財產的受影響人士，而"訂明權益"的含義可為有關條文的詮釋提供依據。主體條例第2(1)條相應訂明，"訂明權益"("prescribed interest")就任何財產而言，指根據法院規則為施行主體條例而訂明為權益的該財產的權益。主體條例第2(4)條進一步訂明，"擁有任何財產的訂明權益的人，須當作為持有或曾持有該財產的人，或由或曾由他人為之或代表持有該財產的人"。"持有該財產的人，或由他人為之或代表持有該財產的人"一語(或類似用語)，在主體條例第6、12H(4)(a)(ii)、15(1)(b)、17及18條均有採用。

16. 劉健儀議員詢問，任何認為本身受到主體條例第5、13、17或18條所指的申請影響的人，是否只可在有關的人向法庭作出申請後，才能夠加入成為有關法律程序的一方。

17. 政府當局回答時表示，受影響人士均有可能在行政長官或律政司司長(視屬何情況而定)作出該等申請之後，由法庭根據第2(6)條命令加入成為有關法律程序的一方。在根據第5條申請指明某些財產是恐怖分子財產方面，有關的申請人是行政長官，而就根據第13條申請充公恐怖分子財產而言，有關的申請人則為律政司司長。小組委員會的法律顧問亦表示，任何受到根據第5條作出的命令或根據第6條作出的通知影響的人，均可隨時向法庭作出申請，要求根據主體條例第17(1)(a)(ii)條撤銷有關的命令或根據第17(1)(b)條撤銷有關的通知。雖然第18條似乎未有涵蓋並未就有關財產擁有訂明權益的受影響人士，使之可向政府申索賠償，但主體條例第2(6)條訂明，法庭可命令任何受到第18條所指的申請影響的人，加入成為有關法律程序的一方。

18. 涂謹申議員要求政府當局證實，根據主體條例第2(6)條加入成為第18條所指申請的有關法律程序一方的人士，可否獲發由政府支付的賠償。

19. 政府當局表示，主體條例並未界定在何種情況下，某人(例如"X")被視為屬於第2(6)條所指的"受影響"人士。顯然，如X就有

關財產擁有訂明權益，而該項權益與已經根據第18條申請作出法定賠償的另一人士(例如"Y")的訂明權益出現抗衡，X須被適當地視為受到所述申請"影響"的人。在該情況下，合理的安排是使法庭有權讓X以"受影響"人士的身份加入成為已由Y展開的法律程序，而無需X根據第18條展開另一套法律程序。上述例子的另一種情況是，如在Y根據第18條作出申請後，法庭信納X雖未有就有關財產擁有訂明權益，但卻可能是第2(6)條所指的受到有關申請影響的人士，法庭可容許X加入成為Y根據第18條展開的法律程序的一方。由於X並未就有關財產擁有任何訂明權益，他無權在有關的法律程序中申索任何法定賠償。第18A(1)條訂明，除該條第(2)款另有規定外，第18條並不影響任何人可按普通法獲得的補救。如X在Y根據第18條展開的法律程序中聲稱按普通法可申索任何損害賠償，法庭可在有關的法律程序中處理X的申索。如沒有人曾就任何有關財產展開根據第18條作出的申請，並未就有關財產擁有任何訂明權益但聲稱按普通法可申索損害賠償的人可自行作出申請，讓法庭按照一般法律原則作出判決。

在《修訂規則》訂定"訂明權益"的定義是否具有法律效力及恰當的做法

20. 部分委員包括吳靄儀議員及湯家驊議員詢問，藉附屬法例認證的定義，亦即新訂第117A號命令第1(4)條規則所訂的"訂明權益"的定義，決定誰人有權或無權向法庭作出申請，是否與一般法律原則一致。他們認為此等事宜應透過主體法例作出決定。

21. 政府當局指出，主體條例並未載有任何明訂條文，對規則委員會訂定"訂明權益"涵義的權力作出限制。餘下的問題是，主體條例的條文是否具有任何隱含的意思，就有關涵義的範圍作出任何規限或約制。主體條例第17(1)(a)(ii)及(b)條訂明哪些類別申請人可向法庭作出撤銷指明令或凍結通知的申請，而預期可提出該等申請的人士有兩類。首類人士是持有有關財產的人，或由他人為之或代表持有有關財產的人，亦即涵蓋就有關財產擁有訂明權益的所有人士。第二類是法庭信納其受到有關命令或通知影響的人士，而他們可能是並未就有關財產擁有訂明權益的人士。如法院規則就"訂明權益"訂定範圍廣泛的定義，以致無法就上述兩類申請人作出區分，有關定義可能被視為與主體條例的條文有欠一致。然而，政府當局認為現有定義容許就該兩類申請人作出區分。主體條例的意圖是擁有任何財產的訂明權益的人，須當作為持有該財產的人(第2(4)條)。主體條例亦訂明，何者構成訂明權益將由法院規則訂定(第2(1)條所載"訂明權益"的定義和第20(1)(e)條)。因此，政府當局認為"訂明權益"的現有定義，並未違反主體條例條文可能訂明或隱含的任何限制。

22. 小組委員會的法律顧問表示，除了《釋義及通則條例》(第1章)第28(1)(b)條所訂，"附屬法例不得與任何條例的條文互相矛盾"的一致規定，以及附屬法例須在賦權條文範圍以內的規定之外，並無任何法律原則禁止藉附屬法例而非在主體法例中訂定"訂明權益"的定義。然而，就立法政策而言，藉附屬法例而非在主體法例中訂定"訂明權益"的定義是否恰當及可取的做法，則成疑問，儘管無論有關定義是在《修訂規則》還是主體條例內訂定(假設所訂定義完全相同)，擁有任何財產訂明權益的所有人的權益均維持不變。由於"訂明權益"的定義似乎對可根據主體條例(例如第17(1)及18(1)(d)條)提出申請的人士類別構成影響，"訂明權益"的定義看來是原則及政策問題。法律顧問亦指出，在澳洲的類似法例中，"權益"("interest")一詞是在主體法例(即《2002年犯罪得益法》第338條)作出界定，而該澳洲法例的實質條文亦有使用該用詞。與所述澳洲法例不同，主體條例的實質條文並沒有使用"訂明權益"的用語。相反，該等條文所作出的提述是"持有或曾持有該財產的人，或由或曾由他人為之或代表持有該財產的人"或類似用語。

23. 部分委員包括吳靄儀議員、涂謹申議員及湯家驊議員要求政府當局考慮修訂主體條例，按轉授立法權力的原則及主體條例有關"訂明權益"的施行情況，把"訂明權益"的定義納入主體條例。

24. 政府當局經檢討後認為，在《修訂規則》中就主體條例訂定"訂明權益"定義的做法，其法律效力並無問題，因為無論有關定義是在主體條例還是附屬法例中訂定，均不會影響該定義在法律上的效力及效能。藉附屬法例訂定"訂明權益"的定義，亦沒有違反任何立法政策。政府當局引述G.C.Thornton的《法律草擬》("Legislative Drafting")(第4版，Butterworths，第329至330頁)以作說明，當中述明——

"然而，把授權立法局限於程序及細則的傳統規則，並未足以讓現代政府按實際需要行事，因為在某些情況下，無可避免會有若干因素令採取授權立法方式處理實質事宜，成為既合法亦可取的做法。此等因素包括——

- (a) 某些立法計劃，例如涉及經濟調控的立法計劃須具有高度彈性，才可成功實施；
- (b) 在某些情況下可能需要留有一定彈性以供修改某項立法計劃，藉以應付須作特殊處理的本地或例外情況；
- (c) 在某些情況下，法例的技術性內容導致沒有相關界別知識的人士無法理解其意思(例如有關電訊或飛機運作的法例)；

(d) 某些立法計劃需要制定數個層級的法例才可付諸實施。城市及鄉郊規劃、公眾衛生、商船及民航事宜，均屬此一類別；

(e) 應付各種緊急情況的需要。"

25. 吳靄儀議員、涂謹申議員及湯家驊議員對政府當局的解釋不表信服。他們指出該書(a)至(e)段所述情況無一適用於現時所討論的問題。他們始終認為政府當局應修訂主體條例，把"訂明權益"的定義納入主體條例而非《修訂規則》。涂議員亦不贊同政府當局所說有關在《修訂規則》訂定"訂明權益"的定義，似乎屬於上文第24段所述的情況，因為有關定義只能說是一般的定義。

26. 涂謹申議員指出，雖然立法會在條例草案於2002年7月恢復二讀辯論時通過由法院規則訂定有關"訂明權益"含義的條文，但法案委員會委員由於時間不足，並未仔細討論該項建議。政府當局當時強調，在2001-2002年度立法會會期結束前通過條例草案，實屬至為重要，因為特別組織可能會公布有哪些司法管轄區未有實施某些特別建議，香港特區的聲譽恐怕會因而受到嚴重影響。以香港特區作為主要金融中心的地位，加上香港時任特別組織主席的領導角色，如本港未能實施各項特別建議，將有損香港特區的形像。基於此一背景，涂議員認為政府當局有責任重新研究未經法案委員會仔細討論及／或圓滿解決的事宜，例如藉附屬法例就"訂明權益"作出界定。儘管如此，政府當局始終認為無論"訂明權益"的定義是在主體條例還是附屬法例中訂定，均不會影響該定義在法律上的效力及效能。因此，在新訂第117A號命令訂定有關定義是恰當的做法。

"持有人"的定義

27. 新訂第117A號命令第1(1)條規則訂明，"持有人"("holder")就任何標的財產而言，指申請人能合理地確定為持有該財產的人，或由他人為之持有或由他人代為持有該財產的人。

28. 部分委員包括吳靄儀議員、湯家驊議員、劉江華議員、葉偉明議員及涂謹申議員指出，"持有人"的定義不合邏輯，因為申請人不能合理地確定某人是持有某財產的人，並不表示有關財產並無持有人。他們建議修訂該定義或《修訂規則》內載有該定義的其他條文的內容。

29. 政府當局認為，以主體條例第5及13條所指的指明令及充公令的影響而言，從政策角度看來，如不能合理地確定有關持有人的身份，應不會提出指明或充公有關財產的申請。在"持有人"

的定義加入"申請人能合理地確定為"，將可肯定有關條文的意圖是只有能識別其持有人的財產，才會成為主體條例第5(1)(b)或13條所指申請的標的。只有在根據第5(1)(b)條(就發出指明為恐怖分子財產的命令)或第13條(就發出充公令)而提出的申請中，"持有人"的定義才告適用。該詞是"申請人能合理地確定為持有該財產的人，或由他人為之持有或由他人代為持有該財產的人"一語的簡稱。使用該定義可避免在該等關乎上述兩類申請的規則中，繁冗地重複整個用語。這並不表示如不能合理地確定某些財產的持有人，該等財產便沒有持有人。

30. 吳靄儀議員不接納"持有人"的現有定義。她認為只為了貪圖方便而以某一定義扭曲某用詞的含義，是錯誤的做法。政府當局對吳議員的意見不表贊同，並解釋"持有人"的定義絕非所指的扭曲事實。政府當局亦以主體條例及其他本地成文法為例，說明使用以現有方式訂定的定義，並非鮮見的做法。

行政長官指明任何人士及財產是恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產的程序

31. 政府當局表示，根據情報行動的執法機關會進行調查，藉以確定任何人士或財產是否恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產(視屬何情況而定)。一俟獲得足夠證據支持根據主體條例第5條提出申請，有關的執法機關會向律政司提交支持作出申請的理據，以徵詢其法律意見。視乎律政司的意見，執法機關會透過保安局局長向行政長官提交建議根據第5條向法庭提出申請的文件，行政長官會根據文件中所呈述的資料，決定應否提出有關申請。當局已為現行法例訂立類似的行政安排，例如《逃犯條例》(第503章)。該條例旨在就多項事宜作出規定，包括移交被追緝的人到香港以外的訂明地方以作檢控。行政長官會根據律政司的意見，決定是否作出移交令。

申請指明任何財產是恐怖分子財產

32. 根據新訂第117A號命令第6條規則，如出現以下情況，主體條例第5(1)條所指的申請可單方面提出，並可使用由誓章支持的單方面原訴傳票提出 ——

- (a) 事態緊急；或
- (b) 申請人不知道擬作應訴人的下落，或如屬第5(1)(b)條所指的申請，有多於一名擬作應訴人而申請人不知道任何一名擬作應訴人的下落，而申請人已採取合理步驟，以尋找該名或該等擬作應訴人的下落，以及一項

關於申請人擬提出該申請的通知，已在普遍流通於香港的一份中文報章及一份英文報章上刊登。

否則，根據新訂第117A號命令第7條規則，有關申請須藉由誓章支持的速辦原訴傳票在各方之間提出。《修訂規則》訂明申請人送達傳票和誓章的時限，以及應訴人送達反對傳票的誓章證據的時限。

33. 在主體條例第5(1)條所指的各方之間的申請中，如在申請提出後，申請人由於失去有關的應訴人的下落，而不能向該名應訴人送達有關的速辦原訴傳票，或如屬第5(1)(b)條所指的申請，有多於一名擬作應訴人，而只知道其中部分而非所有擬作應訴人的下落，新訂第117A號命令第8條規則訂明申請人在採取合理步驟，以尋找該名或該等應訴人或擬作應訴人的下落，以及已在普遍流通於香港的一份中文報章及一份英文報章上，刊登關於申請人擬提出或繼續進行申請的通知後，可將述明有關事實的附加誓章送交法院存檔。在上述附加誓章送交存檔後，法庭如在考慮有關申請的性質及情況後，認為在應訴人缺席的情況下聆訊申請是公正及合宜的，可指示在不知道或失去其下落的應訴人缺席的情況下聆訊申請。

34. 涂謹申議員認為新訂第117A號命令第7及8條規則的現有草擬方式可進一步改善，使行政長官向法庭作出申請以指明某些財產是恐怖分子財產的程序更合乎邏輯。

35. 政府當局經檢討後認為，新訂第117A號命令第7及8條規則的現有草擬方式實屬恰當。第7(1)條規則實際上訂明有關規則適用於所有各方之間的申請。無論是否知道所有應訴人的下落，均須依循第7(2)至(7)條規則載列的程序行事。然而，在某些各方之間的申請中可能會出現特殊情況，並須訂定特別的規則以應付此等情況。第8(1)(a)及(b)條規則訂明了有關的特殊情況，而制定第8條規則的目的是訂定額外條文以處理該等情況。

刊登關於擬根據第5(1)(a)、5(1)(b)及13條提出申請的通知

36. 部分委員包括劉江華議員及涂謹申議員認為，單單規定申請人、行政長官或律政司司長(視屬何情況而定)於申請人如不知道標的人士下落的情況下，在普遍流通於香港的一份中文報章及一份英文報章上，刊登關於擬根據主體條例第5(1)(a)、5(1)(b)及13條提出申請的通知，實在遠遠有所不足。

37. 政府當局表示，刊登通知的目的是在申請人不知道標的人士下落的情況下，就單方面提出的申請作出通知。在接獲有關申

請的通知後，標的人士可視乎法庭的指示申請加入有關的法律程序。事實上，規定在報章上刊登有關申請／命令／決定／紀律制裁命令等的通知，藉以向標的人士或任何其他受影響人士作出知會，是本地法例中相當常見的做法。舉例而言，《販毒(追討得益)條例》(第405章)第3(2)(c)(ii)(B)條和《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)第8(3)(c)(i)(B)(II)條，均有規定就申請充公販毒或犯罪得益刊登通知。此外，《入境條例》(第115章)第37E條、《商船條例》(第281章)第34A條及《商船(本地船隻)條例》(第548章)第52條，均訂明須就扣押船舶或船隻刊登通知。《刑事罪行條例》(第200章)第153E條亦規定，有關方面必須就法庭或裁判官所作出的沒收船隻的宣布刊登通知。政府當局進一步表示，在本港兩份報章刊登通知是有關當局為知會標的人士而採取的最低限度行動。在適當情況下，當局會研究採用其他方法作出通知，例如在互聯網發表公告。

38. 對於涂謹申議員提出在行政長官擬根據主體條例第5(1)(b)條作出申請，藉以指明為恐怖分子財產的物業上張貼通告的建議，政府當局有所保留，因為此舉可能會驚動當中的住客(如有的話)及附近的鄰居，鄰近單位的物業銷售安排亦可能會受到影響。同樣地，在充公財產前於物業地址張貼擬充公有關物業的通告，即使最終未能成功作出充公申請，也會對有關的物業造成標籤效應。

39. 委員認為政府當局的解釋不能接受，因為擬指明任何財產是恐怖分子財產的通知和擬充公財產的通知，均必須在普遍流通於香港的一份中文報章及一份英文報章上刊登。吳靄儀議員指出，在切實可行範圍內盡早及盡量通知受到根據主體條例第5(1)(a)、5(1)(b)或13條作出的命令影響的人士，使他們充分知悉本身的財產已被指明為恐怖分子財產及／或即將被充公，以便他們可維護自己的權益，實屬至為重要。

40. 政府當局指出，行政長官或律政司司長(視屬何情況而定)必須在憲報刊登作出指明或充公的命令。此外，作為一項標準的做法，政府當局會向有關法庭程序的其他各方送達指明令或充公令的文本。

41. 涂謹申議員促請政府當局最低限度考慮透過行政措施，在物業地址張貼擬指明有關物業為恐怖分子財產，以及擬充公有關物業的通告。

送達根據第5(5)條作出的命令

42. 涂謹申議員建議主體條例第5(5)條所指的撤銷一項指明令的命令，必須送達申請人所知的所有受影響人士。

43. 政府當局表示，作為一項標準的做法，政府當局會向有關法庭程序的其他各方送達撤銷令的文本。此外，主體條例第5(7)條規定，根據主體條例第5(5)條作出的撤銷令必須在憲報刊登。

根據第12A、12B、12C或12G條作出的申請

44. 涂謹申議員認為，新訂第117A號命令第14條規則規定獲授權人員藉經宣誓提出的告發的方式向法庭作出申請，要求根據第12A(1)條(提供資料或提交材料)或第12B(1)條(提交材料)作出命令，或根據第12C(1)條(就進入及搜查處所)或第12G(1)條(就進入及搜查處所和檢取、移走及扣留恐怖分子財產)發出手令，但有關的規定過於簡單，因為它既未有區別緊急及非緊急申請的處理程序，亦沒有提及經宣誓提出的告發須否以書面方式作出。鑒於獲授權人員將獲給予相當具侵擾性的權力，當局應考慮參考《截取通訊及監察條例》(第589章)所載，讓獲授權人員根據該條例第12A(1)、12B(1)、12C(1)及12G(1)條，向法庭申請給予類似權力的詳細程序，而不應以在超過10年前制定的《有組織及嚴重罪行條例》的相關《高等法院規則》(第116號命令第4條規則)，作為新訂第117A號命令第14條規則的藍本。

45. 政府當局表示，第12A、12B、12C及12G條所訂的權力，並不能與根據第589章截取通訊或進行秘密監察的權力相提並論。主體條例第12A、12B、12C及12G條詳細列出根據不同條文提出申請的條件及規定。申請人必須遵守所有相關的規定，然後才可按照新訂第117A號命令第14條規則向法庭提出申請。執法機關會預備一切必需的文件，並根據第14(2)條規則向法庭作出申請。由於執法機關必須向法官證明，所有為根據第12A(4)、12B(5)、12C及12G條批給有關命令或手令而訂定的條件均已獲得遵守，因此無論如何均有必要在法官席前呈交文件及書面證據。

就第12A或12B條所指的命令或第12C或12G條所指的手令聲稱擁有法律特權

46. 新訂第117A號命令第16及17條規則訂明應以何種程序，處理在下述情況下就任何有關資料／材料／物品提出的擁有法律特權的聲稱——

- (a) 在行使第12A條所指的命令所賦予的、要求任何人回答問題或以其他方式提供資料的權力的過程中；
- (b) 在行使第12A或12B條所指的命令所賦予的、要求任何人提交材料或讓獲授權人員取覽該材料的權力的過程中；及

(c) 在某獲授權人員執行根據第12C或12G條發出的手令的過程中。

47. 涂謹申議員關注到，規定任何人根據新訂第117A號命令第16(1)(a)條規則在3天內向法庭作出申請的時限，並未能給予充分的時間作出有關的申請，且應延長至例如7天或14天內。以關於《有組織及嚴重罪行條例》的第116號命令第7條規則作為新訂第117A號命令第16(1)(a)條規則的藍本，未必是恰當的做法。規則委員會屬非司法人員的成員在決定任何人根據新訂第117A號命令第16(1)(a)條規則作出申請的時限時，有否諮詢法律專業人士，亦有欠清晰。

48. 鑒於獲授權人員在規定任何人士提供資料及取覽材料方面獲給予廣泛的權力，吳靄儀議員、涂謹申議員及何秀蘭議員認為需要較多時間確定如何行使此等權力。舉例而言，新訂第117A號命令第16(2)條規則以其現有方式，規定有關人士將有關材料(例如電腦)放入密封的容器內封好，然後將該密封容器存放於法院，而非僅容許獲授權人員複製存放於該電腦內的某些有關檔案。

49. 政府當局表示，在按照主體條例第12A或12B條所指的命令行使權力時，會在實際執行時容許有關人士在某段時間內提交有關材料。因此，在必須根據新訂第117A號命令第16條規則向法庭作出申請之前，將可就法律特權一事進行充分的磋商。根據主體條例第12C條，只有在曾經嘗試透過第12A或12B條所指的命令獲取有關材料但並不成功的情況下，才可發出搜查手令。在此情況下，給予一段較長時間以供預備作出擁有法律特權的聲稱，可能會進一步拖延調查工作。根據主體條例第12G條，如有合理因由懷疑有恐怖分子財產或在任何地方有恐怖主義相關罪行的證據，便可發出手令。在此情況下，聲稱擁有法律特權的事宜必須從速處理。在實際執行時，如僅就貯存於電腦內的某些檔案提出擁有法律特權的聲稱，那麼只有該等檔案須存放於法院(例如把有關檔案貯存於便攜式裝置後)。如有關資料存放在已聯網而不能移走的電腦內，便會檢取相關的資料、將之存放在貯存裝置並妥為密封。在上述兩種情況下，查驗所涉資料的工作均會在有關法律特權的問題獲得解決後才會進行。

50. 涂謹申議員始終認為3天時限遠遠不足以讓任何人士就擁有法律特權作出申請，因為不能排除有關人士可能是在事先未有與獲授權人員進行任何磋商的情況下，而被要求提供資料及／或提交有關材料。

根據第18(3)(a)條規則開啟機密文件

51. 新訂第117A號命令第18(2)條規則訂明，主體條例第12A、12B、12C或12G條所指的申請(視屬何情況而定)一經裁定，與申請有關的機密文件須立即按聆訊有關條文所指申請的法官的命令，放入包裹之中及加以密封。新訂第117A號命令第18(3)(a)條規則進一步訂明，該等機密文件須由法院保管及存放於公眾不能進入的地方或法官所批准的其他地方，並且除非按法官的命令，否則不得開啟，其內藏之物亦不得移走。

52. 鑒於第18(3)(a)條規則是以關於《有組織及嚴重罪行條例》的第116號命令第5(3)(a)條規則作為藍本，吳靄儀議員詢問上述後一項規則實際上如何施行，包括司法機構是否設有房間貯存機密文件，以及在何種情況下會根據新訂第117A號命令第18(3)(a)條規則開啟機密文件和所涉的程序為何。

53. 涂謹申議員認為，政府當局應參考根據第589章開啟機密文件或移走其內藏之物時所遇到的問題，重新研究新訂第117A號命令第18(3)(a)條規則所作規定是否恰當。

54. 政府當局表示，法院目前已經常處理需要保持機密的文件。司法機構證實，其現有規定足以應付新訂第117A號命令第18(3)條規則的要求。司法機構預期在保安方面不會遇到任何困難。如有需要，司法機構會採取措施加強現行安排。

根據第12H條申請繼續扣留

55. 根據新訂第117A號命令第19條規則，第12H(2)條所指的要求作出命令以授權繼續扣留被檢取的財產的申請，須藉由誓章支持的單方面原訴傳票而提出。根據第20條規則，第12H(3)條所指的要求作出命令以授權繼續扣留被檢取的財產的申請，則須藉由誓章支持的傳票而提出。

56. 吳靄儀議員及劉健儀議員質疑，既然有關財產的持有人及受影響人士已知悉該財產正被扣留，新訂第117A號命令第19(1)條規則所訂，根據主體條例第12H(2)條作出的繼續扣留被檢取財產的申請，為何必須藉單方面原訴傳票提出。在法庭決定是否延長該財產的扣留期時，有關人士應有機會在法庭席前陳述其意見。

57. 政府當局表示，根據第12G條所指的手令檢取的財產可被扣留不超過30天。藉單方面提出的申請要求根據第12H(2)條及第19條規則繼續扣留有關財產的原因，是由於以可能出現的恐怖主義行為的性質、可能造成的損害的嚴重程度，以及在可能情況下採取預防措施的迫切程度而言，此方面的事宜必須在30天期限屆

滿前盡速處理，否則將相當可能會因為未能及時取得繼續扣留有關財產的命令而導致有關的調查工作遭受妨害。在任何情況下，自其處檢取財產的人、有關財產的持有人或在其他方面對有關財產具有權益的人，均可在有關財產被扣留期間根據第12H(4)條向法院申請發還該財產。

58. 小組委員會的法律顧問表示，雖然新訂第117A號命令第19(1)條規則是以關於《販毒(追討得益)條例》的第115號命令第24條規則作為藍本，但後者並未規定根據該規則作出的申請必須是單方面提出的申請。第575章亦未有提及第12H(2)條所指的申請必須藉單方面原訴傳票而提出。他同時指出，《販毒(追討得益)條例》第24C(1)條規定，經扣押的財產如是輸入香港的財產，其扣留期限不得超過10個工作日，而如是自香港輸出的財產，則其扣留期限不得超過7個工作日(較主體條例第12H(2)條所訂的30天期限為短)。不過，如在該期限屆滿前，有根據《販毒(追討得益)條例》第24C(2)條發出的命令批准繼續扣留該財產，則屬例外。

59. 涂謹申議員及劉健儀議員建議，當局最低限度須就獲授權人員擬根據主體條例第12H(2)條向法院申請繼續扣留有關財產，向被檢取財產的持有人送達通知。小組委員會的法律顧問表示，主體條例並未排除實施建議的安排。政府當局答允透過行政措施實施擬議安排。然而，吳靄儀議員認為根據主體條例第12H(2)條繼續扣留被檢取財產的申請，必須是各方之間的申請。

根據第12H條申請發還被檢取的財產

60. 根據新訂第117A號命令第21條規則，第12H(4)(a)條所指的要求發還根據第12H(2)或(3)條作出的命令而扣留的被檢取財產的申請，須藉由誓章支持的傳票而提出，該誓章並須述明提出該項申請的理由。第12H(4)(b)條所指的要求發還根據第12H(2)或(3)條作出的命令而扣留的被檢取財產的申請，須藉由誓章支持的傳票而單方面提出，該誓章並須述明提出該項申請的理由。

61. 吳靄儀議員及劉健儀議員質疑，在可扣留被檢取財產的期限已告屆滿的情況下，為何任何人士或獲授權人員須根據新訂第117A號命令第21(1)或21(3)條規則向法院作出發還被檢取財產的申請。根據第21(3)條規則作出的申請為何必須單方面提出，亦成疑問，因為法庭未必能夠指示把被檢取的財產發還予不在法庭席前的受影響人士。

62. 政府當局解釋，新訂第117A號命令第21(1)及21(3)條規則處理根據第12H(4)(a)及12H(4)(b)條，在有關財產根據第12H(2)或12H(3)條所指命令被扣留期間所提出的發還被檢取財產的申請。

在該命令屆滿前，有關財產的持有人等有需要向法院申請發還該財產。新訂第117A號命令第22條規則訂明，如第12H(2)或(3)條所指的扣留被檢取財產的命令屆滿，或已取得第12H(4)條所指的發還被檢取財產的指示，則除第12H(5)條另有規定及除非法庭已作出任何指示，否則該財產須隨即發還。根據第22條規則，如該規則(a)或(b)段所訂條件適用而主體條例第12H(5)條並不適用，將無須向法院申請發還有關財產。第12H(5)條規定，如在被檢取的財產被扣留期間，有針對任何人就與該財產有關連的罪行而提起(不論在香港特別行政區(下稱"香港特區")或其他地方)的法律程序，或有可導致根據第6(1)條就該財產作出指示或可導致該財產被充公或以其他方式沒收而採取的步驟(不論在香港特區或其他地方)，則不得在該等法律程序或步驟完結前發還該財產。

63. 政府當局的意向是此等關於發還財產申請的聆訊應盡速處理，以便盡快把有關財產發還自其處檢取該財產的人。由法庭在發還財產的聆訊中處理任何與財產擁有權有關的爭議，並不恰當。不為法庭所知但對有關財產具有權益的任何其他人士，大可另行提起任何民事法律程序，藉以就有關財產的擁有權提出爭議或提出對有關財產具有任何權益的聲稱。

根據第18條申請賠償

64. 新訂第117A號命令第25條規則規定，主體條例第18條所指的要求作出賠償命令的申請，如在法院有根據主體條例就與該申請有關的人或財產進行的現有法律程序，須藉傳票提出，或如沒有上述法律程序，則須藉速辦原訴傳票提出。《修訂規則》訂明向律政司司長及遭指稱有犯錯失的任何其他人，送達傳票或速辦原訴傳票及用以支持的誓章(如有的話)的時限，以及律政司司長向申請人送達任何反對有關傳票的誓章的時限。

65. 何秀蘭議員詢問，行政長官及保安局局長是否為新訂第117A號命令第25(2)(b)條規則所涵蓋，該條訂明有關的傳票或速辦原訴傳票亦須送達遭指稱有犯錯失的任何其他人。

66. 政府當局解釋，新訂第117A號命令第25(2)(b)條規則並不局限於任何在指明任何人士及財產是恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產方面，或在根據主體條例第12G條發出的手令下行使權力方面，可能遭指稱曾犯錯失的特定類別人士。

67. 何秀蘭議員及葉偉明議員關注到，申請人未必知悉誰人曾在執行主體條例所指的檢取令或扣留令期間犯錯。為使申請人可根據主體條例第18條提起法庭程序，藉以要求政府支付賠償，何議員建議降低有關要求，規定傳票或速辦原訴傳票及用以支持的

誓章可送達律政司司長或遭指稱有犯錯失的任何其他人。余若薇議員亦建議在第25(2)(b)條規則加入"如知悉"("if known")一語。

68. 政府當局表示，根據主體條例第18條獲取法定賠償的實質權利，其前提是任何有關人士曾犯某些錯失，而申請人因為所作出的指明、檢取或扣留及所犯錯失而蒙受損失。第25(2)條規則訂定作出此類申請的程序步驟，包括申請人必須把其申請連同用以支持的誓章，送達律政司司長及"遭指稱有犯錯失的任何其他人"。如能證明並獲法庭信納須支付法定賠償，則香港特區政府須承擔支付有關賠償的法律責任。如申請人指稱政府整體有犯錯失，政府會在律政司司長按第25(2)(a)條規則獲送達文件時接獲有關該項指稱的通知。然而，如申請人具體指稱"任何其他人"犯有和其申索相關的錯失，當局認為公平而恰當的做法是在第25(2)(b)條規則規定向有關的其他人送達該項申請，以便該人可就任何針對他的具體指稱作出他認為適當的反駁。

69. 政府當局進一步表示，如申請人按實體法有權根據第18條獲取賠償，第25(2)條規則所訂程序不能具有任何效力以剝奪申請人根據該條文獲取賠償的權利。只要申請人在其申請及用以支持的誓章內就政府有犯錯失的指稱作出充分的陳述，法庭便能就申請人要求作出賠償的申索作出判決。如出現申請人或政府(視屬何情況而定)有需要提供附加資料或文件的情況，法庭可作出任何適當的指示。政府當局並不認為申請人會單純因其沒有指稱或不知道第25(2)(b)條規則涵蓋哪些其他人士，而在程序上被禁止根據第18條作出要求賠償的申請。簡言之，即使申請人沒有具體指出犯有錯失的人士的名字，因而沒有根據第25(2)(b)條規則向其送達有關文件，此一事實本身不阻其繼續根據第18條及新訂第117A號命令第25條規則提出申索。再者，申請人如不知道第25(2)(b)條所述任何其他人士的下落，以致沒有地址可供送達第18條所指的申請，第65號命令第9條規則也訂有一項一般應用條文，訂明有關文件無須送達該人，除非法庭另有指示或法院規則的任何條文另有規定。因此，第25條規則的本意並不是藉第25(2)(b)條規則，對根據第18條有權作出的申請施加任何程序上的阻礙。

70. 部分委員包括吳靄儀議員、何秀蘭議員及葉偉明議員指出，第18條所訂賠償條文對於被錯誤指明為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的人，以及其財產被錯誤指明為恐怖分子財產的人，並無任何實際的裨益，主要原因在於受影響人士將難以令法庭信納政府有犯錯失。小組委員會的法律顧問指出，根據《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》委員會報告第59段，政府當局認為建議在第18(2)(c)條及新訂第18(2B)(a)條採用的有關"錯失"的條文，與普通法要求確立政府曾作出較疏忽嚴重的行為的情況一致。

速辦原訴傳票

71. 委員質疑為何新訂第117A號命令所指的原訴傳票全部均以速辦方式發出。

72. 政府當局認為使用速辦原訴傳票是恰當的做法。以指明恐怖分子／與恐怖分子有聯繫者／恐怖分子財產(第5(1)條)；充公恐怖分子財產(第13條)；撤銷凍結通知(第17(1)(b)條)；撤銷或更改有關處理恐怖分子被凍結財產或向恐怖分子／與恐怖分子有聯繫者提供資金或金融服務的特許(第17(4)條)；或尋求賠償(第18條)的申請所涉性質而論，盡速處理有關申請是符合申請人及應訴人利益的做法。政府當局亦不認為就有關申請使用速辦傳票，是不符合主體條例第20(1)(c)條的做法，因為該條文已受到"在不限制第20(1)(a)條的一般性的原則下"之語所約制。

時限規定

73. 劉健儀議員指出，新訂第117A號命令所訂定的各個時限，例如根據第4(4)條規則，速辦原訴傳票及用以支持的誓章的文本，須在有關的申請的經編定聆訊日期前的7整天之前送達有關的標的人士的規定，有需要加以理順，以便《修訂規則》在施行時更能方便受有關條文影響的人士。

74. 政府當局表示，新訂第117A號命令所訂定的各個時限，與《高等法院規則》第28號命令所載原訴傳票程序訂定的各個時限一致，而且與《高等法院規則》第115及116號命令中，分別就《販毒(追討得益)條例》和《有組織及嚴重罪行條例》訂定的法院規則相符。政府當局認為在此方面有需要與其他現行法例中已訂定的標準保持一致。開列根據新訂第117A號命令提出各項申請的時限和有關先例(如有的話)的一覽表載於**附錄II**。

未來路向

75. 由於需要更多時間詳細審議《修訂規則》，小組委員會在2009年11月16日會議上同意藉傳閱文件的方式徵詢委員就下述建議的意見：如政府當局拒絕在2009年12月2日立法會會議席上動議廢除《修訂規則》的議案，便由小組委員會主席動議該項議案。小組委員會大部分委員表示支持該項建議。表示支持該項建議的議員計有吳靄儀議員、涂謹申議員、余若薇議員、湯家驊議員及何秀蘭議員。有3名委員則表示不支持有關建議，分別是劉江華議員、劉健儀議員及葉偉明議員。由於表示支持該項建議的5名委員經考慮政府當局就委員提出的關注事項所作的回應後，維持其支

持該項建議的立場，吳靄儀議員將於2009年12月2日立法會會議席上，代表小組委員會動議廢除《修訂規則》的議案。

76. 政府當局籲請委員不要廢除《修訂規則》，以便香港可盡早履行其打擊恐怖主義活動的國際義務。如廢除《修訂規則》，香港便沒有可能全面實施安理會第1373號決議的強制執行部分和特別組織的建議。除了未能履行國際義務之外，香港亦有可能須面對進一步的國際批評，例如來自特別組織的批評。事實上，在上一次於2008年6月就香港情況進行的互相評核工作中，已清楚表明香港必須盡快實施仍未落實推行的各項條文。

77. 吳靄儀議員指出，當法例涉及市民的財產及自由權益時，立法會便有責任作出審慎的審議。她解釋政府當局大可在更早時向立法會提交《修訂規則》的擬稿，以便議員在《修訂規則》於憲報刊登之前，在較少時間限制的情況下，於內務委員會轄下成立小組委員會詳細審議《修訂規則》的擬稿。然而，劉江華議員認為廢除《修訂規則》是不恰當的做法，因為政府當局已就小組委員會提出的所有關注事項作出回應，儘管部分委員對有關的回應未感滿意。

徵詢意見

78. 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
2009年11月24日

《 2009年高等法院規則(修訂)規則 》小組委員會

委員名單

主席 吳靄儀議員

委員 涂謹申議員
劉江華議員, JP
劉健儀議員, GBS, JP
余若薇議員, SC, JP
湯家驊議員, SC
何秀蘭議員
葉偉明議員, MH
謝偉俊議員

(合共: 9位議員)

秘書 蘇美利小姐

法律顧問 曹志遠先生

日期 2009年10月28日

根據第117A號命令提出各項申請的時限

根據第4條規則提出申請

- 送達速辦原訴傳票：在聆訊前的7整天之前；
- 送達反對傳票的誓章：在速辦原訴傳票送達後28天內；

與第28號命令第1A(4)條規則一致

根據第7條規則提出申請

- 送達速辦原訴傳票：在聆訊前的7整天之前；
- 送達反對傳票的誓章：在速辦原訴傳票送達後28天內；
- 送達附加誓章：在送交附加誓章存檔後7天內；

與第28號命令第1A(4)條規則一致

根據第10條規則提出申請

- 送達傳票／速辦原訴傳票：在聆訊前的14整天之前；
- 送達反對傳票的誓章：在速辦原訴傳票送達後28天內；
- 送達附加誓章：在送交附加誓章存檔後7天內；

與第28號命令第1A(4)條規則一致

根據第14條規則提出申請

先例：《高等法院規則》(第4A章)第116號命令第4條規則

根據第15條規則提出申請

- 送達傳票：在聆訊前的3整天之前；

先例：《高等法院規則》(第4A章)第116號命令第6條規則

根據第16(1)條規則提出申請

- 向法院提出申請：在作出要求法律特權的聲稱的3天內；
- 送達傳票：在聆訊前的3整天之前；

先例：《高等法院規則》(第4A章)第116號命令第7(1)條規則

根據第16(2)條規則提出申請

- 向法院提出申請：在將材料存放於法院的3天內；
- 送達傳票：在聆訊前的3整天之前；

先例：《高等法院規則》(第4A章)第116號命令第7(2)條規則

根據第17條規則提出申請

- 向法院提出申請：在作出要求法律特權的聲稱的3天內；
- 送達傳票：在聆訊前的3整天之前；

先例：《高等法院規則》(第4A章)第116號命令第8條規則

根據第18條規則提出申請

先例：《高等法院規則》(第4A章)第116號命令第5條規則

根據第19條規則提出申請

先例：《高等法院規則》(第4A章)第115號命令第24及25條規則

根據第20條規則提出申請

- 送達傳票：在聆訊前的5整天之前；
- 送達反對傳票的誓章證據：在聆訊前的2整天之前；

先例：《高等法院規則》(第4A章)第115號命令第26及27條規則

根據第21(1)條規則提出申請

- 送達傳票：在聆訊前的5整天之前；

先例：《高等法院規則》(第4A章)第115號命令第28條規則

根據第23條規則提出申請

- 送達傳票／速辦原訴傳票：在聆訊前7日或之前(按第575章第17(2)(b)條所訂)；

根據第24條規則提出申請

- 送達傳票／速辦原訴傳票：在聆訊日期前7日或之前(按第575章第17(5)(b)條所訂)；
- 送達反對傳票的誓章：在聆訊前的3整天之前；

根據第25條規則提出申請

- 送達傳票／速辦原訴傳票：在聆訊前的14整天之前；
- 送達反對傳票的誓章：在聆訊前的7整天之前