

《聯會國(反恐怖主義措施)條例草案》委員會報告的節錄

X X X X X X X

法案委員會的商議工作

X X X X X X X

刪除有關“財產”的定義

23. 在條例草案第2條所訂有關“財產”一詞的定義中，載有關於“資金、金融資產、經濟資源及由財產得來的資金”的提述，余若薇議員對該等用語的涵義感到關注。有見及此，政府當局建議刪除該定義，轉而採用《釋義及通則條例》(第1章)第3條所載的有關定義。根據該條文，“財產”一詞包括(a) 金錢、貨物、法據動產和土地；及(b) 由(a)段下定義的財產所產生或附帶的義務、地役權以及各類產業、利益和利潤，不論是現存的或將來的、既得的或待確定的。

X X X X X X X

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(條例草案第4條)

29. 條例草案第4條賦權行政長官如有合理理由相信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，即可在憲報刊登公告指明有關的姓名或名稱。該等公告並非附屬法例。在沒有相反證據的情況下，須推定該等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。除非有關公告被撤銷，否則將在其刊登於憲報的日期的第三個周年日終止有效。

30. 委員雖明白當局有需要以快捷方式達到該決議所訂的目的，但他們深切關注到行政長官獲賦予過於廣泛的權力，且沒有充分的保障措施，防止權利受到不當的損害。擬議制度並無規定須事先取得任何司法授權，並交由受影響人士決定是否向法官提出申請，以便在原訟法庭覆檢行政長官所作出的指明。委員指出，有關人士可能完全不知

道本身涉及任何恐怖分子活動或融資活動。根據建議的制度，該名不知情人士將不知道行政長官作出指明的理由何在，因而難以就有關指明作出反駁，或提供相關資料以支持其根據條例草案第16條提出撤銷有關公告的申請。

31. 委員建議行政長官應先行取得法庭的命令，然後才藉在憲報刊登公告，指明某人或某財產是恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產。就取得法庭命令而提出的申請必須述明作出有關指明的理由，以便被指明的人在提出反對時知悉作出有關指明的理由。

32. 政府當局解釋，根據條例草案第4條賦予行政長官有關權力的理由如下——

- (a) 條例草案賦權作出的指明，與聯合國安理會的委員會制定的最新名單一致，須指明的恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者可能身在香港境外，因而並不可能向其送達擬作出指明的通知書；及
- (b) 即使涉嫌恐怖分子身在香港，當局亦急須採取行動以保障公眾安全，而且恐怖分子資金可被迅速移動，當局亦須立即採取行動，確保恐怖分子資金不會被移動或轉移。

33. 為釋除委員的疑慮，政府當局建議以新訂的條例草案第4及4A條取代條例草案第4條。新訂條文就聯合國安理會的委員會所指明的恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者及恐怖分子財產，與行政長官有合理理由相信是恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產的人或財產作出區分。

34. 條例草案新訂第4條使行政長官於某人或某財產被聯合國安理會的委員會指定為恐怖分子、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或該財產的姓名或名稱。為釋除委員的疑慮，條例草案第4(6)條訂明，凡被指明的人或財產不再被聯合國安理會的委員會指定為恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產，有關的公告須在所關乎的人或財產的範圍內，於該人或財產不再被如此指定時立即當作撤銷。行政長官須在切實可行的情況下，盡快在憲報刊登公告發布周知，述明有關公告已被撤銷。

35. 原本建議訂定的條例草案第4A條訂明，律政司司長可代表行政長官向原訟法庭提出申請，要求作出命令指明某人或某財產是恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產。原訟法庭須根據相對可能性的衡量，信納有關的人或財產是恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產(視屬何情況而定)時，方可作出該項命令。行政長官

繼而須安排在憲報刊登有關的法庭命令。倘行政長官接獲資料，導致他有合理理由相信該人或該財產不是或不再是恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產，則律政司司長可代表行政長官向原訟法庭提出申請，要求在所關乎的人或財產的範圍內撤銷該命令。

36. 經考慮委員就律政司司長在提出有關申請方面所擔當的角色而提出的意見後，政府當局同意刪除擬議新訂條文第4A條中有關律政司司長的提述。行政長官可向原訟法庭提出申請。此外，倘行政長官接獲資料，導致他有合理理由相信該人或該財產不是或不再是恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產，行政長官即須向原訟法庭提出申請以撤銷有關命令。

37. 條例草案新訂第4A(9)條清楚訂明，根據條例草案第4A(1)條提出的所有申請均須為在各方之間提出的申請，但法院根據條例草案第18(1)(b)條訂立的規則所指明的情況，則屬例外。政府當局解釋，規則委員會將決定是否就有關申請訂定具體規則或程序，例如用以處理單方面提出的申請的規則或程序。

38. 新訂條文第4A條原本建議就行政長官所作指明訂定3年的有效期，委員認為有關期限過長，並要求政府當局將之縮短。條例草案第4A(8)條現訂明，除非所作指明已被撤銷，否則有關指明將於兩年後終止有效。部分委員建議加入一項條文，訂明只有在情況出現重大改變時，行政長官才可重新指明某人或某財產是恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產。政府當局指出並無需要訂定此條文，因為如根據任何已被撤銷或終止有效的理由申請重新對某人或某財產作出指明，一律會被法院拒諸門外，甚或被指藐視法庭。

凍結資金(條例草案第5條)

39. 條例草案第5條賦權保安局局長在其有合理理由懷疑某些資金是恐怖分子財產時可發出通知，指示資金的持有人不得向任何人提供該等資金。訂立此條文的理由與上文第32段所述理由相同。

40. 余若薇議員詢問政府當局會否訂定任何條文，訂明可發放資金作合法用途，例如支付員工的工資。政府當局指出，根據條例草案第5(1)條，保安局局長可就此目的批予特許。委員關注到該條文並未清楚訂明該特許所涵蓋的開支類別，並要求政府當局清楚列明有關特許所涵蓋的情況。在此方面，曾向法案委員會提出意見的代表團體之一國際司法組織指出，無辜的第三者可能會受到影響，當局應訂定條文，以便支付所需的開支，例如處所租金及家庭成員的一般生活需要。

41. 為釋除委員的疑慮，政府當局建議加入新訂條文第14A條，列明適用於第5(1)及7條所述特許的補充條文。條例草案第14A條訂明，保安局局長可批出特許，讓受影響人士使用部分資金作合理生活開支及合理法律開支等用途。何俊仁議員認為，所述兩種情況未必足以對需要實施有關條文的人作出指引。他特別關注到有關條文並未提及員工薪金及代表第三方持有的資金。政府當局指出，該條文須連同新訂條文第16(4)條一併理解。第16(4)條訂明，任何因該兩條條文的施行而受到影響的人，均可向原訟法庭申請批予特許或對有關特許作出更改。因此，當局認為該等條文已作出足夠的保障。

42. 由於委員認為3年的有效期過長，政府當局將會對條例草案第5(3)條作出修正，訂明保安局局長發出的通知將於兩年後終止有效。對於委員就兩年有效期仍屬過長所提出的意見，政府當局解釋，當局有必要訂定兩年的有效期，以便蒐集關於所涉資金的證據及向法庭申請充公有關資金，包括在適用的情況下，透過相互法律協助安排向海外司法管轄區索取有關物料。政府當局亦指出，受影響人士可向原訟法庭申請撤銷凍結資金的通知。

43. 因應委員提出的建議，政府當局將會修改擬議的新訂條文第5(3A)條，澄清根據條例草案第13條提出的充公財產申請，可僅以凍結財產通知標的的部分資金為對象。

44. 為解決委員就程序可能被濫用而提出的關注問題，當局已加入新訂條文第5(3B)條，訂明如有關的通知已終止有效，保安局局長不得再度行使條例草案第5(1)條所訂的權力，除非凍結該等資金的理由已有關鍵性的改變。

45. 由於政府當局不同意進一步縮短凍結財產通知的有效期，因此，吳靄儀議員提出一項委員會審議階段修正案，訂明有關通知如未根據第(2)款被撤銷，即於該通知由保安局局長簽署的日期的第一個周年日失效。

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)

46. 國際司法組織認為條例草案第6條應予修正，以便與聯合國安全理事會第1373號決議的規定一致。該決議規定，提供或籌集資金的人必須具有將有關資金用作進行恐怖主義行為的意圖。經考慮該團體所提出的意見後，吳靄儀議員建議刪除該條文，並以下述條文取代——

“任何人不得以任何方法直接或間接提供或籌集資金意圖將該資金全部或部分用作進行一項恐怖主義行為。”

禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者提供資金等(條例草案第7條)

47. 吳靄儀議員建議對條例草案第7條作出修正，加入新訂的第(2)款，以確保可獲提供資金以得到法律意見或代表。

X X X X X X X

對某財產是恐怖分子財產的知悉或懷疑的披露(條例草案第11條)

60. 特別組織提出的第IV項特別建議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。條例草案第11條規定任何人如知悉或有合理理由懷疑任何財產是恐怖分子財產，即須作出舉報，藉以落實上述建議。

61. 由於《2000年販毒及有組織罪行(修訂)條例草案》委員會(下稱“該另一法案委員會”)現正研究有關披露知悉或懷疑的類似建議，委員曾參考該另一法案委員會就有關“有合理理由懷疑”的意念元素進行討論的意見。

62. 《2000年販毒及有組織罪行(修訂)條例草案》提出了多項建議，以提高香港的清洗黑錢法例的效力。其中一項建議是修改《販毒(追討得益)條例》第25A(1)條和《有組織及嚴重罪行條例》第25A(1)條所載有關必須作出披露的驗證標準，由“知道或懷疑”改為“知道或有合理理由懷疑”。

63. 委員察悉，香港銀行公會、香港大律師公會、香港律師會、香港會計師公會、香港信託人公會及香港保險業聯會均曾向該另一法案委員會提交意見書，表達他們對擬議修訂的關注。他們指出，如採用“有合理理由懷疑”的意念元素，有關條文的涵蓋範圍可能會過於廣泛，以致無辜市民亦可能陷入法網。此外，有關披露可疑交易的規定亦會令會計師、律師及財務機構承受極其沉重的負擔。

64. 該另一法案委員會的部分委員指出，在有關披露可疑交易的罪行中採用“有合理理由懷疑”此一意念元素，將意味對某些情況未有懷疑的人可能會因此而被裁定有罪。他們關注到被告人的主觀精神狀態，對於確定該人是否有罪的作用並不大。他們認為，如某人知道某些情況，《有組織及嚴重罪行條例》及《販毒(追討得益)條例》的擬議第25A條會對該人施加懷疑該等情況的法定責任，但構成“有合理理由懷疑”的元素卻不明確。

65. 委員對該另一法案委員會提出的事項同感關注。李家祥議員指出，政府當局在此方面未能說服有關的界別。此外，他強調有需要在引進任何會對金融界造成影響的法例前，先行與有關的界別進行深入的諮詢及討論。此外，他亦指出，當局有必要訂定客觀因素及其他相關指標，藉以對財務機構及其他有關界別作出指引，特別是並未制訂任何業務守則的界別。

66. 余若薇議員認為，由於有關條文主要針對會計師及律師，因此，透過有關專業的業務守則對其從業員作出約束，會比就不作披露的行為施加刑事制裁可取。她指出，由於專業疏忽可導致嚴重後果，透過在有關專業的業務守則作出規定，應可達致相同的目的。此外，余議員認為應進行公眾教育，特別是告知有關財務機構的職員，使他們知道有需要作出舉報。

67. 吳靄儀議員及何俊仁議員對於要求律師披露其客戶事務的規定表示關注，並擔憂此舉會對律師與客戶之間的傳統關係造成何種影響。吳靄儀議員建議加入新訂條例草案第11A條，明確訂明條例草案的條文並未就受保密權涵蓋的通訊訂定任何權力、義務或法律責任，或對免於自我入罪的特權作出限制。

68. 委員察悉條例草案第11條對任何人所施加的責任，較特別組織第IV項特別建議所規定的責任為大。政府當局解釋，條例草案第11條旨在方便當局根據條例草案第5及13條採取行動，以凍結資金及充公某些恐怖分子財產。當局指出，英國《2001年反恐怖主義、罪行及安全法令》藉加入新訂條文，對《2000年恐怖主義法令》作出修訂，而其中一項條文是對任何人施加類似的舉報規定。

69. 為釋除委員的疑慮，政府當局建議對條例草案第11條動議一項修正案，把舉報規定的意念元素改為“知道或懷疑”。委員察悉有關的專業團體對此做法表示支持。此外，條例草案將會加入新訂的第11(3A)條，以保障向監察人員作出披露的員工，使之無須承擔條例草案第11條所訂的法律責任。

70. 吳靄儀議員就第(1)款提出委員會審議階段修正案，刪除“有合理理由懷疑”(“has reasonable grounds to suspect”)一語，並以“基於合理理由而懷疑”(“suspects on reasonable grounds”)取代。她認為除非刪除“有合理理由懷疑”的字眼，否則第(4)款可能會對第(1)款的實施造成影響。

71. 政府當局指出，該條文有必要與《販毒(追討得益)條例》(第405章)和《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)的條文一致。

72. 在回應委員提出的問題時，政府當局澄清，條例草案第14(7)條載列為被控觸犯條例草案第11(4)條所訂與披露有關的罪行的人訂定

的免責辯護。政府當局進一步指出，條例草案第14(7)條是以《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)第25A(6)條和《販毒(追討得益)條例》(第405章)第25A(6)條為藍本。

充公恐怖分子財產(條例草案第13條)

73. 經考慮委員所提出的意見後，政府當局接納何俊仁議員的建議，同意訂明在有關充公財產的法律程序中採用民事舉證準則。條例草案第13(4)條將作出修正，刪除“以相對可能性的衡量”(“on the balance of probabilities”)，而代以“適用於在法庭進行的民事法律程序的舉證準則”(“the standard of proof applicable to civil proceedings in a court of law”)。

74. 吳靄儀議員就條例草案第13條提出委員會審議階段修正案，對可予充公的恐怖分子財產的類別作出限制。

X X X X X X X

保護產權

92. 委員關注到條例草案第13條所訂的充公財產規定，以及政府當局在所提出的委員會審議階段修正案內，建議於新訂條文第16A條訂定的賠償規定，與《基本法》第六條及第一百零五條所訂的保護產權規定是否一致。政府當局向法案委員會作出書面解釋，表示當局認為有關條文與《基本法》的規定一致，特別是有關規定並不構成《基本法》第一百零五條所指、須作補償的“徵用”財產行為。

93. 政府當局指出，根據《基本法》第一百零五條，香港特別行政區依法保護“依法……被徵用財產的所有人得到補償的權利”。關於《基本法》第一百零五條所載“deprivation”一詞，倘按照其相應中文本“徵用”作出解釋，可辯稱是指國家或政府基於防或社會經濟發展的需要而收回或取得財產的行為。就現時所研究的情況而言，條例草案第13條所訂的充公財產規定，並不屬於“徵用”(“deprivation”)財產的狹義範圍之內，因為有關條文在性質上是預防性的充公恐怖分子財產規定。

94. 政府當局認為，即使賦予“徵用”一詞較為廣泛的涵義，根據歐洲人權法體系，該詞亦不會包括預防性的充公行動，而在公眾利益的首要前提下，根據比例相稱的衡量原則，預防性的充公行動可以是具有理據支持的做法。就此而言，條例草案第13條旨在透過預防性的充公恐怖分子財產行動，打擊全球性的恐怖主義問題，特別是恐怖分子的融資活動。

95. 政府當局進一步指出，除保障上文所述及的重要公眾利益外，比例相稱原則亦規定在干預私人產權所用的方法及謀求實現的目的之間，必須存在合理的對應關係。根據有關沒收或充公財產的歐洲人權法體系，與此相關的考慮因素是有否訂定任何程序，俾能對財產擁有人的行為與違反法例之間的聯繫作出合理考慮，並容許財產擁有人向有關的主管當局陳述其情況。在此方面，除非法庭根據有關的高等法院規則，信納有關的財產是符合條例草案第13條所載準則的恐怖分子財產，否則不會根據第13條發出充公令。因此，在此方面已訂有符合比例相稱原則的足夠程序保障措施，以保護有關各方的權益。

X X X X X X X