

## 《聯合國(反恐怖主義措施)條例》

## 代表團體 / 個別人士的意見摘要

		一般意見	政府當局的回應
1.	實施聯合國安全理事會第1373號決議及打擊清洗黑錢財務行動特別組織的特別建議	<p><u>國際司法組織(香港分會)</u></p> <p>(a) 《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(下稱“該條例”)以其現有條文而言,已超出聯合國安全理事會(下稱“安理會”)第1373號決議及打擊清洗黑錢財務行動特別組織(下稱“特別組織”)的特別建議的規定;及</p> <p>(b) 特別組織提出的第III項建議清楚說明,各國應實施措施,根據有關防止及遏止資助恐怖主義行為的聯合國決議,凍結恐怖分子、資助恐怖活動的人及恐怖組織所擁有的資金或其他資產。因此,特別組織顯然沒有要求任何國家或地區實施超出安理會第1373號決議所訂規定的措施。</p>	<p>《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(《條例》)(第575章)和《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》(《條例草案》),旨在實施第1373號決議、特別組織的特別建議、《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》,以及《制止危及大陸架固定平台安全非法行為議定書》。《條例》亦須處理多項相關或附帶事宜。安理會第1373號決議和特別組織的特別建議概括地說明有關責任,換言之,有關條文為當地法例提供了整體的架構,而個別司法管轄區須按照本身法律制度的背景,制訂細則。因此,各司法管轄區實施決議和建議的法律條文會有所不同。在研究《條例》和《條例草案》的內容時,應考慮上述因素。我們仍擬備了《條例》、《條例草案》</p>

		一般意見	政府當局的回應
			<p>條文，與所述文件相應條文(如有關的話)的對照表，供委員參考。</p> <p>我們明白安理會第1373號決議和特別組織的特別建議，並沒有規定禁止第11條涵蓋的行為，不過我們認為有必要訂定第11條以懲處以下行為：故意散播有關恐怖襲擊的虛假恐嚇，以及放置/運送可疑的物件/物質，意圖導致公眾恐慌。我們接受了周梁淑怡議員的委員會審議階段修正案，明文訂明上述意圖。</p>
2.	該條例的規定是否恰當	<p><u>國際司法組織(香港分會)</u></p> <p>(a) 就刑事化的問題而言，安理會第1373號決議第1(b)段只要求各國把下述行為定為罪行：有關國家的國民或在該國領土內，以任何手段直接或間接地故意提供或籌集資金，意圖將之用於進行恐怖主義行為或知悉有關資金將用於進行此種行為；及</p> <p>(b) 然而，該條例在實施安理會第1373號決議時完全忽略了上述重要的約</p>	<p>《條例》第7和8條實施安理會第1373號決議第1(b)和(d)段的規定。第1(d)段要求所有成員國“禁止本國國民或本國領土內任何人和實體直接間接為犯下或企圖犯下或協助參與犯下恐怖主義行為的個人、這種人直接間接擁有或控制的實體以及代表這種人或按其指示行事的個人和實體提供任何資金、金融資產或經濟資源或金融或其他有關服務”，目的是切斷對恐怖分子和與恐怖分子有聯繫者</p>

		一般意見	政府當局的回應
		<p>制(從該條例第7及8條所見),並採用了涵蓋範圍更廣泛的方式制定有關條文,而未有規定任何人必須是明知或蓄意資助恐怖主義活動,才屬犯罪。此做法大有可作商榷之處,因為某人可能會因為在無意之間及不知情之下作出的行為而被定罪。</p>	<p>的財務資助。有關訂明犯罪者須知悉或意圖將有關資金用於作出恐怖主義行為的建議,並不能符合上述有關懲處向所有恐怖分子和與恐怖分子有聯繫者提供資金的規定。</p> <p>《條例》並不懲處“無辜和無知行為”。第7、8和9條訂明,犯案者必須“知悉”或“有合理理由相信”收受有關資金或武器的人是恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者。“知悉”是主觀的思想元素;“有合理理由相信”是行之有效的客觀思想元素,按照現行的刑事法例須承擔刑事責任,而控方須證明客觀和主觀兩項元素</p> <p>(a) 客觀元素 須證明有理由令有常識和思想健全的社會人士相信;以及</p> <p>(b) 主觀元素 須證明被告知悉該等理由。</p> <p>如法庭信納被告不知悉該等理由,即控方未能證明上述(b)項的思想元素,則被告並不干犯任何罪行。</p>

		一般意見	政府當局的回應
			<p>我們認為將“知悉”和“有合理理由相信”這兩項思想元素應用於《條例》是適當的安排。控方須承擔毫無疑點地證明這兩項思想元素的責任。</p>
3.	<p>“恐怖分子”、“恐怖主義行為”及“恐怖分子財產”的定義</p>	<p><u>國際司法組織(香港分會)</u></p> <p>一如該條例許多現有條文，“恐怖分子”、“恐怖主義行為”及“恐怖分子財產”的定義均須作出修訂，尤其是在“恐怖主義行為”的定義中，必須規定有關行為具有導致(a)(i)段所列後果的特定意圖。現時，只有(a)(i)(E)及(F)段所訂造成擾亂的後果，才訂有關於具有有關意圖的規定。</p> <p><u>香港大律師公會</u></p> <p>當局有必要重新研究“恐怖分子”、“恐怖主義行為”及“恐怖分子財產”的定義。可定為刑事罪行的行為應局限於有關國家的國民或在該國領土內，以任何手段直接或間接地故意提供或籌集資金，意圖將之用於進行恐怖主義行為</p>	<p>《條例》中“恐怖主義行為”的定義，是參照英國《2001年恐怖活動(聯合國措施)命令》中“恐怖主義”的定義，以及加拿大《反恐怖主義法令》中“恐怖主義活動”的定義而擬訂的。定義遵循國際的趨勢。</p> <p>請參照對第2項的回應。</p>

		一般意見	政府當局的回應
		或知悉有關資金將用於進行此種行為。該條例使無意之間及不知情之下作出的行為有可能會被定為罪行，實大有可作商榷之處。	
4.	凍結財產	<p><u>國際司法組織(香港分會)</u></p> <p>採用“有合理理由懷疑”作為根據該條例第6條凍結財產的驗證標準，實有可作商榷之處，因為保安局局長可凍結任何純屬懷疑是恐怖分子財產的財產。</p>	<p>我們認為“有合理理由懷疑”是行使第6條下的凍結權力的合適準則，因為我們需要處理的是緊急的情況，其中往往需要評估海外提供的情報。</p> <p>“合理懷疑”不能單以個人因素作為舉證基準。是否有合理理由懷疑以支持作出凍結行動，其中的舉證準則部分屬主觀元素，即保安局局長真實的懷疑有關財產是恐怖分子財產；部分則屬客觀元素，即有合理理由導致懷疑。這些合理理由可源自其他人給予的資料，而一個合理的人會因應有關情況認為這些是導致懷疑的合理理由。</p>

		一般意見	政府當局的回應
			有關人士可就凍結的決定按照第 17 條提出上訴，而在上訴程序中，控方須要令法庭相納“有合理理由懷疑”的根據。這安排可防止凍結權力被濫用和誤用。
5.	罪行的犯罪意圖	<p><u>國際司法組織(香港分會)</u></p> <p>(a) 就第 7、8 及 9 條所訂現有罪行採用“有合理理由相信”的規定，實有可作商榷之處。尤其是把犯罪意圖訂於如此低的水平，會令拘捕、檢控及提起刑事法律程序成為關乎“客觀”理據而非“典型犯罪”行為的事宜，進而容許把無意作出的行為定為刑事罪行；及</p> <p>(b) 眾所周知，恐怖分子及恐怖組織不會公然宣示本身是恐怖分子。因此，除非涉案人知情，否則，裁定普通市民觸犯刑事罪行是錯誤的做法。倘無法按此標準證明涉案人知情，便不能裁定該普通市民觸犯了</p>	<p>請參閱對第 2 項的回應。</p> <p>《條例》並沒有推定任何人知悉憲報刊登的通知或命令的存在或內容。第 4(5) 及 5(4) 條所述的推定，目的是使控方在沒有相反證據的情況下，無須證明被指明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</p>

		一般意見	政府當局的回應
		<p>任何罪行。在憲報公布某組織是恐怖組織，並不足以指稱任何人有合理理由相信與其有事務往來的人士或團體是憲報所指明的組織，且據以裁定該人觸犯了刑事罪行。此亦為有欠萬全的做法。由於可以假定某些恐怖組織會以表面是合法團體的方式運作，因此，知悉與其有事務往來的團體或人士實際上是所指明的團體或人士，是構成有關罪行的必要元素。</p> <p><u>香港大律師公會</u></p> <p>眾所周知，恐怖分子及恐怖組織不會公然宣示本身是恐怖分子。因此，除非涉案人知情，否則，裁定普通市民觸犯刑事罪行是錯誤的做法。倘無法按此標準證明涉案人知情，便不能裁定該普通市民觸犯了任何罪行。在憲報公布某組織是恐怖組織，並不足以指稱任何人有合理理由相信與其有事務往來的人士或團體是憲報所指明的組織，且據以裁定該人觸犯了刑事罪行。此亦為有欠萬全的做法。由於可以假定某些恐怖組織會以表面是合法團體的方式運作，因此，知</p>	<p>(視屬何情況而定)。而當任何人被指控干犯涉及恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的罪行(例如第7、8或9條所指的罪行)，控方仍須證明該人知悉或有合理理由相信其服務的對象是恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者。有關指明已於憲報刊登，並不推定或證明被告人懷有該等思想元素。</p>

		一般意見	政府當局的回應
		<p>悉與其有事務往來的團體或人士實際上是所指明的團體或人士，是構成有關罪行的必要元素。</p> <p><u>香港大學楊艾文先生</u></p> <p>就第7、8及9條所訂現有罪行採用“有合理理由相信”的規定，實有可作商榷之處。在英國上議院最近一宗個案R v G and Another中，控方須以主觀理據在毫無合理疑點下證明涉案人罔顧後果。</p>	<p>請參閱對第2項的回應。<u>Regina v G and another</u>一案判詞的重點，在於英國《刑事損壞法令》第1條中有關“罔顧”作為思想元素的法律詮釋，該案否定了R v Caldwell [1982] AC 341一案的裁判準則。Lord Bingham of Cornhill在該案判詞的第28段提到：“在表達這事宜時，我想表明清楚，我並不是在處理‘罔顧’在其他法律或普通法情況下的意義”。Lord Hutton亦在該判詞第69段提到“這卻不表示就法律政策而言，Lord Diplock有關‘罔顧’的較廣泛概念並不可取”。無論如何，該判詞不是與“有合理理由相信”的條文直接有關。</p>



		一般意見	政府當局的回應
6.	由原訟法庭作出指明	<p><u>國際司法組織(香港分會)</u></p> <p>(a) 基於憲制上的理由，原訟法庭不應介入作出指明的事宜。在現已撤回的《國家安全(立法條文)條例草案》中有關取締的條文內，此項原則最終獲得接納。在原則及邏輯上，當局現有需要修訂該條例，以恢復原訟法庭牽制行政機關，防止其濫用權力的正常角色；及</p> <p>(b) 由非民選的政府官員作出此等可產生嚴重後果的決定，同樣並不可取。倘保留作出指明的機制，政府當局應修訂該條例，訂明須由獨立組織執行該項工作。同一安排亦適用於第13條所訂的充公財產規定。</p> <p><u>香港大律師公會</u></p> <p>基於憲制上的理由，原訟法庭不應介入作出指明的事宜。在現已撤回的《國家安全(立法條文)條例草案》中有關取締的條文內，此項原則最終獲得接納。在原則及邏輯上，當局現有需要修訂該條</p>	<p>根據《條例》第5和13條，原訟法庭的作用是接收、衡量和裁定呈堂的證據。這項安排完全符合法庭在香港憲制架構中的職責。當局須就申請所提述的恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產，將有關證據呈交法庭；如法庭不相納有關證據，必須拒絕申請。這是法庭的正常功能，並沒有任何憲制原則規定法庭不得履行這項職責。</p> <p>有關當局已在處理《國家安全(立法條文)條例草案》的過程中接受了不牽涉法庭的原則，是不正確的說法。根據該《條例草案》的建議，就有關禁制的機制而言，法庭會因接受上訴而有較大的參與程度。因應上述情況，政府認同首席法官的憲制職能與英國的Lord Chancellor有所不同。按照有關建議，首席法官有權就禁制命令的上訴程序制定規則，因此，將該項制定規則的權力擴展至有關保護國家安全的特別程序，是不適當的安排，尤</p>

		一般意見	政府當局的回應
		例，以恢復原訟法庭牽制行政機關，防止其濫用權力的正常角色。同一安排亦適用於第13條所訂的充公財產規定。	其是該等特別程序可能在法律上被質疑。
7.	對某財產是恐怖分子財產的知悉或懷疑的披露	<p><u>國際司法組織(香港分會)</u></p> <p>(a) 第12條所訂的披露規定，以及第14(1)條所訂關於未有披露懷疑某財產是恐怖分子財產的相關罪行，實有可作商榷之處。該等條文訂定了一項“思想上的罪行”，即使有關財產最終證實並非恐怖分子財產，涉案人依然觸犯了該罪行；及</p> <p>(b) 第12(5)條所訂的“限制披露”條文，在內容上訂定了嚴格的法律責任。當局沒有理由不參照《有組織及嚴重罪行條例》第25A(6)條所訂的“限制披露”條文訂定此條文。第25A(6)條禁止在沒有合法授權或合理辯解下作出披露，並規定可具體而主觀地以不知道或沒有懷疑有關的披露相當可能會對調查工作造成損害，作為免責辯護。</p>	特別組織第IV項特別建議規定“須要在打擊清洗黑錢活動方面履行責任的財務機構，或其他商業機構或實體，如懷疑或有合理理由懷疑有關資金與恐怖活動相關或有關，或將會用作進行恐怖主義、恐怖主義行為或供恐怖組織使用，他們必須即時向主管當局舉報他們的懷疑”。《條例》第12條實施這建議。

		一般意見	政府當局的回應
8.	賠償	<p><u>國際司法組織(香港分會)</u></p> <p>關於根據第18條提出的申請，不應把證明部分有關人士在取得相關指明時曾犯嚴重錯失，作為獲取賠償的先決條件。所有民事補救均應予以保留。</p> <p><u>香港大律師公會</u></p> <p>關於根據第18條提出的申請，不應把證明部分有關人士在取得相關指明時曾犯嚴重錯失，作為獲取賠償的先決條件。所有民事補救均應予以保留。</p>	<p>我們已檢討《條例》第18條的賠償條文。我們認為該條是相稱和合理的，條文符合普通法的情況，並與其他現行法例所採用的已確立賠償準則一致。</p> <p>委員會在二零零三年十二月五日的會議上建議，因應行政機關在第6條下的廣闊凍結權力，第18條應予修訂，以訂定比普通法更為寬鬆的賠償安排。我們正詳細研究該項建議。</p>
9.	檢討該條例	<p><u>國際司法組織(香港分會)</u></p> <p>應就該條例進行仔細的檢討，使之符合最低的人權標準，並確保其不會超出安理會第1373號決議所作的規定。</p>	<p>請參照對第1項的回應。</p> <p>我們希望重申，保障香港市民按照《基本法》享有的各項權利和自由，是我們制訂立法建議的主導原則。在制定《條例》的過程中，我們已確保條文在保障個人自由和權利與公眾安全兩者之間取得平衡。《條例》訂明的措施實與國際間採取的措施一</p>

		一般意見	政府當局的回應
			<p>致，並符合《基本法》和《公民權利和政治權利國際公約》有關保障權利和自由的規定。《條例》已就指明恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者和恐怖分子財產訂定穩健有效的司法和程序上的保障措施，並訂立機制讓受屈人士提出上訴和要求賠償。</p> <p>我們擬備了對照表，解釋《條例》個別條文的法律效力，並說明該等條文如何符合有關保障人權的規定，供委員參考。</p>

保安局  
二零零四年二月