

立法會 *Legislative Council*

檔 號：CB2/BC/11/02

《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在概述議員就《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》(下稱“修訂條例草案”)所載政府當局的建議而提出的問題及關注事項。此等建議的目的是在反恐怖主義第二階段立法工作中，實施進一步措施以對付恐怖主義及資助恐怖分子的活動。

背景

2. 在反恐怖主義第一階段立法工作中，當局制定了《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)(下稱“該條例”)，以實施聯合國安全理事會第1373號決議(下稱“該決議”)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”)所提出而最具迫切性的特別建議。有關的條例草案(即《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》)於2002年7月12日獲立法會通過，其中大部分條文已於2002年8月23日開始實施。政府當局打算制訂修訂條例草案，藉以實施第二階段的反恐怖主義措施。當局曾先後於保安事務委員會2003年1月16日及2月20日會議上，就修訂條例草案所載建議向事務委員會進行諮詢。

政府當局的建議

3. 在保安事務委員會2003年1月16日會議上，政府當局告知議員其將會在修訂條例草案中提出下述有關反恐怖主義第二階段立法工作的建議——

- (a) 修訂該條例第6條，以實施該決議及特別組織所提特別建議中，有關凍結不屬資金的恐怖分子財產的規定；
- (b) 訂定新的條文，以實施1997年《制止恐怖主義爆炸事件的國際公約》(該公約規定締約國須制定法例懲處利用炸藥或其他致死裝置進行的恐怖襲擊)；

- (c) 訂定新的條文，以實施1988年《制止危及海上航行安全非法行為的國際公約》和《制止危及大陸架固定平台安全非法行為議定書》(該公約及議定書規定締約國須制定法例懲處危及海上航行安全和大陸架固定平台安全的非法行為)；及
- (d) 訂定新的條文，賦權執法機關要求有關人士提供資料或提交物料，並搜查處所及檢取有關物料。

檢討該條例所訂的賠償條文

4. 政府當局亦就事務委員會2003年1月16日的會議，提交有關檢討該條例所訂賠償條文的文件(立法會CB(2)846/02-03(04)號文件)。作出是項檢討的目的，是為了回應研究《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》的法案委員會的部分委員所提出，有關所訂賠償安排不能切實令受影響人士受惠的關注。該等委員提出的主要原因是，受影響人士將難以令法庭信納政府曾犯“嚴重錯失”。

5. 政府當局所作檢討的結論是，該條例所訂的賠償條文是相稱和合理的。第18(2)(c)條所訂有關“嚴重錯失”的條文，既符合普通法中必須確定政府有疏忽的情況，亦以現行法例採用的已確立賠償準則為依據。此外，該條文訂明政府須為“錯誤”的指明作出賠償，與其他普通法適用地區的反恐怖主義法例相比之下，此實屬創新的安排。

議員在保安事務委員會2003年1月16日會議上提出的問題及關注事項

6. 吳靄儀議員認為，反恐怖主義第二階段立法工作應涵蓋法案委員會先前曾經提出，但政府當局因為必須於2001至02年度立法會會期完結前通過該條例草案而未能妥善解決的各項事宜。該等事宜包括

- (a) 該條例第10條的涵蓋範圍過於廣泛，會不必要地把不少與恐怖組織毫無關連的人士牽涉在內；
- (b) 鑒於該決議只規定凍結用以作出或企圖作出恐怖主義行為的資金及其他金融資產或經濟資源，有關凍結財產(資金除外)的權力過大；
- (c) 該條例第12條所訂對“任何人”施加責任的規定，與該決議及特別組織的規定有所不同，因為該決議及特別組織均沒有規定把香港每一名普通市民視為可能犯罪者。特別組織只對“財務機構或其他受反清洗黑錢措施規管的業務或實體”施加責任；

- (d) 《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》所載，並因應法案委員會所提出的關注而於委員會審議階段刪除，有關獲授權人員可檢取、調查及扣留的廣泛權力，應予以收窄並以另一修訂條例草案而非附屬法例的方式重新訂定；及
- (e) 由於該條例所訂罪行條文欠缺屬刑事罪行必要元素的具體犯罪意圖，因此應對之作出修訂。

7. 吳靄儀議員、何俊仁議員及何秀蘭議員關注到政府當局並未處理在反恐怖主義第一階段立法工作中出現的上述待決事項。他們指出在法案委員會會議席上及該法案於2002年7月10日立法會會議席上恢復二讀辯論時，保安局局長曾承諾解決有關問題。

8. 何秀蘭議員認為，政府當局應定期檢討該條例所載的反恐怖主義措施，以確保有關措施切合國際趨勢。何議員指出，澳洲及加拿大均已設立機制，規定政府須向議會匯報反恐怖主義個案的統計資料。何議員要求政府當局就有關機制進行更深入的研究，並考慮在該條例訂立類似的匯報機制。

9. 政府當局指出，一如上文第3段所載，反恐怖主義第二階段立法工作具有特定的範圍。政府當局答允就議員提出的問題及關注事項作出書面回應。

議員在保安事務委員會2003年2月20日會議上提出的問題及關注事項

10. 政府當局就議員於保安事務委員會2003年1月16日會議上所提問題及關注事項作出回應的文件(立法會CB(2)1113/02-03(03)號文件)，已提交事務委員會以供在2003年2月20日會議上進行討論。除載述議員在該條例通過前就其提出的關注事項及政府當局如何解決該等事宜外，該文件亦提供和海外司法管轄區的反恐怖主義法例有關的資料，包括加拿大及澳洲政府向其議會匯報反恐怖主義個案統計資料的規定。在同一份文件內，政府當局答允 ——

- (a) 優先考慮提交修訂條例草案，處理凍結恐怖分子非資金財產的事宜及訂定執法權力；
- (b) 訂明保安局局長可根據該條例第16(2)條將權力轉授予保安局的高級人員；
- (c) 定期檢討該條例所載的反恐怖主義措施，以確保該等措施切合國際趨勢；及
- (d) 在修訂條例草案加入該條例第10條的擬議修訂條文，以改善該條文的措辭及訂定適當的意念元素。

11. 何秀蘭議員再次要求政府當局在修訂條例草案中加入一項規定，訂明當局須向立法會匯報反恐怖主義個案的統計資料，一如加拿大及澳洲所採取的做法。政府當局答稱其樂意在備妥有關資料時作出匯報。然而，當局認為並無必要就此訂定法定的匯報條文。

12. 事務委員會主席劉江華議員及何秀蘭議員均認為，議員不應像第一階段立法工作般，在備受壓力的情況下審議修訂條例草案。政府當局向委員保證會盡量給予議員充分時間，以供審議修訂條例草案。

13. 何俊仁議員要求政府當局重新考慮放寬該條例第18條所訂有關“嚴重錯失”的準則，並在當局作出書面回應後才向立法會提交修訂條例草案。

14. 政府當局於2003年5月5日就上文第13段所載由何俊仁議員提出的要求作出書面回覆(立法會CB(2)1971/02-03(01)號文件)。在該文件中，政府當局維持原意，認為第18條的規定是相稱及合理的。當局亦指出，一般而言，其他司法管轄區的反恐怖主義法例並沒有就政府的“錯誤”指明訂定賠償條文。

有關文件

15. 議員可瀏覽存放於立法會網站的下述有關文件，以瞭解進一步的詳情 ——

- (a) 政府當局所提交有關“檢討《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)的賠償條文”的文件(立法會CB(2)846/02-03(04)號文件)(請參閱上文第4段)；
- (b) 立法會秘書處就保安事務委員會2003年2月20日會議擬備的背景資料簡介(立法會CB(2)1113/02-03(04)號文件)；
- (c) 政府當局就議員在2003年1月16日會議上所提事項作出回應的文件(立法會CB(2)1113/02-03(03)號文件)(請參閱上文第10段)；
- (d) 保安事務委員會2003年1月16日會議的紀要(立法會CB(2)1119/02-03號文件)；及
- (e) 保安事務委員會2003年2月20日會議的紀要(立法會CB(2)1451/02-03號文件)。

立法會秘書處
議會事務部2
2003年10月9日