

《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》委員會

目的

本文件旨在回應立法會秘書處擬備的文件(立法會文件編號 CB(2)1113/02-03(04))所載列的事項。

有關事項

第2條 釋義

“恐怖主義行為”的定義

2. 《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(《條例》)(第575章)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。《美國法典第18篇》、星加坡《2001年聯合國(反恐怖主義措施)規例》和澳洲《2002年打擊資助恐怖主義法令》均有訂明“恐嚇”的元素。由此可見，《條例》中“恐怖主義行為”的定義遵循國際的趨勢。

3. 我們未能接受從《條例》的“恐怖主義行為”定義刪除“恐嚇”元素的建議。我們認為“恐嚇作出恐怖主義行為”會引起公眾恐慌，不論有關恐怖主義行為在實際上有否發生。舉個例子，某恐怖分子恐嚇騎劫航機，然後撞向香港某幢著名建築物，以強迫政府釋放某囚犯，但該恐怖分子最終沒有作出所恐嚇的行為。在這情況下，如“恐怖主義行為”的定義豁除了“恐嚇”的元素，該恐怖分子的行為便不會構成“恐怖主義行為”，而曾資助其行為的人也不會按《條例》被懲處，《條例》打擊資助恐怖主義活動的效力便會被大為削弱。

4. 我們認為“恐怖分子”和“恐怖主義行為”兩定義的相互關係，並不構成任何問題。如某人恐嚇作出行為，而該行為構成“恐怖主義行為”的定義所指的行為，該人即作出恐怖主義行為(因為恐嚇作出行為，可構成定義所指的恐怖主義行為)。

“恐怖分子財產”的定義

5. 《條例》中的“恐怖分子財產”是指
- (a) 恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的財產；或
 - (b) 由下述資金組成的任何財產
 - (i) 擬用於資助或以其他方式協助作出恐怖主義行為的資金；或
 - (ii) 曾用於資助或以其他方式協助作出恐怖主義行為的資金。
6. 我們未能同意將“恐怖分子財產”的定義收窄為“任何擬用於資助或以其他方式協助作出恐怖主義行為的財產(包括資金)”(因而不包括上文第 5(a)及(b)(ii)段的條文)，因為此舉不能符合聯合國安全理事會(安理會)第 1373 號決議(第 1(c)段規定凍結恐怖分子的資金等)和打擊清洗黑錢財務行動特別組織(特別組織)的特別建議(第 III 項特別建議規定扣押和沒收資金等)的有關規定。

第 2(1)條所訂“訂明權益”的定義，以及第 2(5)條中保障法律特權和免使用已入罪的特權的條文的適用範圍

7. 增訂“訂明權益”的定義和第 2(5)條的目的，是列明按《條例》擬備的法院規則，可訂明並非直接持有或擁有有關財產的人士為擁有“訂明權益”的人士。該等人士因而有權按照《條例》第 17 條提出上訴。

第 5 條 原訟法庭指明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

8. 《條例》已訂明有關的上訴程序，故此我們認為第 5 條下的指明命令的兩年有效期(按照當時法案委員會大部分議員的建議，年期已由原來的三年縮短為兩年)並非過長。就單方面作出的指明命令而言，第 17 條已訂明上訴機制，讓被指明人士或其他受影響人士向原訟法庭申請撤銷有關指明命令；就在各方之間作出的指明命令而言，第 2(7)條

訂明可按照《高等法院條例》(第 4 章)第 14 條向上訴法庭提出上訴。政府須要在該等上訴程序承擔舉證的責任。我們因此認為《條例》已提供足夠的司法保障。

第 6 條 凍結資金

9. 在現代科技下，資金可瞬即由一個司法管轄區轉移至另一司法管轄區，有見及此，我們認為要打擊資助恐怖主義活動，能迅速採取凍結行動至為重要。就此方面，第 6(1)條規定，保安局局長須“有合理理由懷疑”有關資金是恐怖分子財產，才可凍結該等資金；第 6(5)條訂明，除非有關理由已有關鍵性的改變，否則保安局局長不得重複凍結同一筆資金；第 17 條更訂明上訴機制，讓受影響人士向原訟法庭申請撤銷按第 6 條發出的凍結通知。在上訴程序中，政府須要承擔舉證的責任，使法庭信納有合理理由懷疑被凍結的資金等是恐怖分子財產。此舉可有效防止凍結的權力被濫用和誤用。

10. 我們理解有關訂明凍結資金不得影響提供資金予受影響人士純粹作衣、食、住、醫療、取得法律意見等用途的建議，是基於人道的立場。不過，我們認為有需要規管該等提供資金的情況，以免做成漏洞，容許資金持有人假借人道理由而提供資金。其實第 15 條已訂明保安局局長可批予特許，容許動用被凍結的資金作上述用途。如保安局局長拒絕批予特許，又或受影響人士對特許指明的條件有不滿意之處，第 17 條訂明可向原訟法庭申請批予或更改有關特許。

11. 我們認為第 6 條下的凍結通知的兩年有效期是合適的，以顧及就充公有關財產進行調查、透過司法互助的安排向其他司法管轄區取得資料或證據，以及提起法律程序所需的時間。

第 7 條 禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者供應資金

第 8 條 禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者提供資金等

第 9 條 禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者供應武器

12. 第 7、8 和 9 條已訂明適當的思想元素，即“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。我們認為將這兩項思想元素應用於《條例》是適當的安排。

13. 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的財務資助。有建議訂明犯罪者須意圖將有關資金用於作出恐怖主義行為，但這建議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，並會造成漏洞，容許提供資金者只要沒有意圖將有關資金用於作出恐怖主義行為，便可合法地提供資金予恐怖分子和與恐怖分子有聯繫者。

14. 至於以“基於合理理由相信”的主觀思想元素取代第 9 條中“有合理理由相信”的客觀思想元素，我們認為顯然是不恰當的。無論有否訂明“合理理由”的元素，控方均須證明“相信”的元素。

第 10 條 禁止為第 4(1)及(2)條所指的公告所指明的人招募等

15. 《2003 年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》(《條例草案》)提出新的第 10 條，以取代《條例》現行第 10 條，目的是作出下列兩方面改善

- (a) 改善條文的措辭，訂明禁止為恐怖分子集團招募成員或成為恐怖分子集團的成員；以及
- (b) 訂明適當的犯罪意圖：招募者或成員須“明知”或“有合理理由相信”有關組織是憲報刊登的恐怖分子組織，才屬犯法。

16. 基於上文第 12 和 14 段提述的理由，我們未能接受刪除“有合理理由相信”的思想元素的建議。

第 11 條 禁止虛假的作出恐怖主義行為的恐嚇

17. 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。

第 12 條 對某財產是恐怖分子財產的知悉或懷疑的披露

18. 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”。就香港的情況來說，根據《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)第 25A 條，每一個人均須履行打擊清洗黑錢有關舉報可疑交易的責任；故此，就香港而言，每一個人均須履行特別組織第 IV 項特別建議訂明的舉報責任。第 12 條與特別組織的規定是一致的。

19. 經考慮業界的意見，我們已以“懷疑”的主觀思想元素，取代原來“有合理理由懷疑”的客觀思想元素。我們認為未經諮詢業界而以“基於合理理由懷疑”取代“懷疑”，是不恰當的做法。

第 13 條 充公某些恐怖分子財產

20. 我們接納了當時法案委員會的建議，以“適用於在法院進行的民事法律程序的舉證準則”取代原來“相對可能性的衡量”的舉證準則。有建議將刑事的舉證準則應用於第 13 條下屬民事的充公程序，這是不合理和不可行的做法，並會令條文不能運作。

第 18 條 賠償

21. 我們檢討第 18 條賠償條文的結果，已載列於分別在二零零三年一月和五月呈交保安事務委員會的文件(CB(2)846/02-03(04)號文件)和信函(CB(2)1971/02-03(01)號文件)。我們認為第 18 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。

22. 普通法已訂明申索賠償的權利，待委員會進一步討論，我們擬增訂條文以澄清第 18 條並不豁除普通法下的補償安排。

第 19 條 規例

23. 《條例草案》已訂明所需的執法權力。

第 21 條 除非法庭另有命令否則在各方之間的法律程序須在公開法庭進行

24. 第 21 條訂明，在各方之間的法律程序須在公開法庭進行，除非法庭基於香港的保安、防衛、對外關係或秉行公正的理由，而另有命令。這些理由出現於《條例》下的法律程序，是可予理解的。採用“對外關係”而非“國際關係”，目的是涵蓋中華人民共和國和澳門。

檢討《條例》

25. 我們曾承諾定期檢討《條例》所訂的反恐怖主義措施，以確保該等措施切合國際趨勢。就此方面，我們已將搜集到有關數個海外普通法司法管轄區最近就反恐怖主義法例的修訂條文，以及我們觀察所得的資料，載列於在二零零三年二月呈交保安事務委員會的文件(CB(2)1113/02-03(03)號文件)。我們察悉某些司法管轄區訂定了新的恐怖主義罪行，並加強了執法權力。《條例》所訂的條文與國際間採取的措施一致。

保安局局長作出的承諾

26. 我們已在二零零三年二月呈交保安事務委員會的文件 (CB(2)1113/02-03(03)號文件)載列跟進保安局局長承諾的安排。

保安局
二零零三年十一月