

《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》委員會

目的

本文件旨在回應國際法學家委員會香港分會二零零三年十月二十九日的意見書(CB(2)204/03-04(04)號文件)所載列的事項。

實施聯合國安全理事會第 1373 號決議和打擊清洗黑錢財務行動特別組織的特別建議

2. 我們已採用最低限度的方式制定《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(《條例》)(第 575 章)，藉訂定罪行實施聯合國安全理事會(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(特別組織)較具迫切性的特別建議，目的是履行香港打擊資助恐怖主義活動的國際責任。

3. 《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。

4. 我們理解安理會第 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，不過我們認為有需要訂定第 11 條以懲處以下行為：故意散播有關恐怖襲擊的虛假消息，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。

《條例》是否恰當

5. 我們不同意有關《條例》懲處“無辜和無知行為”的意見。《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。《條例》所訂的罪行均訂明合適的思想元素。我們認為《條例》的反恐怖主義措施與國際間採取的措施一致，並符合《公民權利和政治權利國際公約》的規定。

罪行的思想元素

6. 《條例》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。我們認為將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。

7. 《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(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。

公眾諮詢和檢討《條例》

8. 我們一向十分重視市民對立法建議的意見。在這方面，我們很感謝當時的法案委員在《條例》獲通過前，共召開15次會議審議條例草案。期間我們收到很多來自立法會議員、專業團體和個別人士的建議，而很多建議已被納入《條例》中，因此，我們認為在立法的過程中已達到諮詢公眾的目的。

9. 我們亦要強調，雖然香港並不受恐怖主義的直接威脅，但這並不否定制定《條例》的迫切性。事實上，由於香港是國際金融中心，為審慎起見，我們不宜低估恐怖分子利用香港作為籌集資金的渠道的可能性。因此，為保障香港的整體利益，我們認為香港應避免成為“最弱的一環”，而應與國際伙伴步伐一致，盡快立法打擊資助恐怖主義的行為。如我們未能履行國際責任，可能會被國際社會評擊，或遭受特別組織的抵制措施。

10. 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。

原訟法庭作出指明

11. 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。

12. 我們希望指出，有關當局已在處理《國家安全(立法例文)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，尤其是該等特別程序可能在法律上被質疑。

賠償

13. 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。

14. 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。

“恐怖分子”、“恐怖主義行為”、“恐怖分子財產”的定義

15. 我們就“恐怖分子”、“恐怖主義行為”、“恐怖分子財產”的回應，已載列於在二零零三年十一月呈交委員會的文件 (CB(2)294/03-04(01)號文件)。

《2003 年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》

新訂第 10 條 禁止為恐怖分子集團招募

16. 基於上文第 6 和 7 段提述的理由，我們未能接受從《2003 年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》(《條例草案》)新訂第 10 條刪除“有合理理由相信”的思想元素的建議。

新訂第 3A 和 3B 部 關乎爆破訂明標的、船舶及固定平台的禁制

17. 在決定是否須要制定新的法律條文，以實施《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》和《制止危及大陸架固定平台安全非法行為議定書》的規定時所考慮的因素，已載列於在二零零三年十月呈交委員會的文件 (CB(2)204/03-04(01)號文件) 的附件 A B 和 C。

新訂第 12D 條 披露資料

18. 新訂的第 12(6)條旨在授權執法機關，將根據第 12 條獲得有關“可疑交易”的披露所涉及的恐怖分子財產資料，轉交本地和海外的對口機關，目的是促進在停止和遏止資助恐怖主義行為方面的合作。而新訂的第 12D 條旨在授權執法機關，將在行使強制性的執法權力時取得的資料，同樣轉交本地和海外的對口機關；以及准許將該等資料轉交聯合國，但須先經中華人民共和國外交部批准。新訂的第 12D 條以《有組織及嚴重罪行條例》(第 455 章)為藍本；第 455 章第 6 條訂明可披露按第 3、4 和 5 條取得的資料，而該三項條文與《條例草案》新訂的第 12A、12B 和 12C 條對應。

19. 《條例草案》有關披露的條文的目的是，容讓執法機關交換在執法行動中取得的資料，以有效地防止和調查資助恐怖主義的罪行。不論在任何情況下，該等條文須受《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)有關披露個人資料的詳細條文所規限，因此不會出現“不受限制的一般性披露”的情況。

新訂第 18(2A)和(2B)條 賠償

20. 參照上文第 13 和 14 段，我們認為“嚴重錯失”是有關賠償的恰當準則。新訂的第 18(2A)和(2B)條把現行第 18 條就被凍結財產給予賠償(若財產其實不應予以凍結)的權力延展，以涵蓋根據新訂的第 12G 條被檢取的財產，其用詞實參照《販毒(追討得益)條例》(第 405 章)第 27(5A)和(5B)條。

附表 相應修訂

21. 《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)新訂的第 25A(9)條，是以《條例草案》新訂的第 12(6)條為藍本。三項新條文的目的是准許獲授權人員將向其披露的資料(有關恐怖分子財產、從可公訴罪行的得益或販毒得益)轉交予

- (a) 在香港境內 適合處理該等資料的執法部門；
- 以及

- (b) 在香港境外 處理反恐怖主義、販毒或嚴重罪行的特定當局。

22. 由此可見，該等條文的目的純粹是確保按照該三項條例披露的資料，會由合適的執法機關予以跟進。

保安局
二零零三年十一月