

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2915/03-04號文件

檔 號：CB2/BC/11/02

## 《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》委員會報告

### 目的

本文件旨在匯報《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

### 背景

2. 聯合國安全理事會(下稱“安理會”)第1373號決議(**附錄I**)在2001年9月28日獲得通過，目的是從多方面打擊國際恐怖主義活動，包括採取措施打擊資助恐怖主義活動。根據《聯合國憲章》第VII章，安理會第1373號決議對所有國家均具有約束力。中央人民政府於2001年10月指示香港特別行政區(下稱“香港特區”)實施該決議。
3. 香港一直是打擊清洗黑錢財務行動特別組織(下稱“特別組織”)的活躍成員。特別組織是一個國際組織，專責就打擊清洗黑錢的準則及最佳方法作出建議。在美國於2001年9月11日受到襲擊之後，特別組織提出了8項特別建議(**附錄II**)，以對付資助恐怖主義活動。
4. 政府當局分兩個階段實施反恐怖主義的規定。在第一階段，當局於2002年7月制定《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)(下稱“該條例”)，以實施安理會第1373號決議的強制執行部分，以及特別組織所提出而最具迫切性的特別建議。至於第二階段，政府當局的目的是全面實施安理會第1373號決議和特別組織提出的特別建議的規定，藉以凍結恐怖分子不屬資金的財產，並實施其他和恐怖主義活動有關的國際公約。此等國際公約分別是聯合國《制止恐怖主義爆炸的國際公約》(下稱“《爆炸公約》”)、聯合國《制止危及海上航行安全非法行為公約》(下稱“《海上安全公約》”)及聯合國《制止危及大陸架固定平台安全非法行為議定書》(下稱“《議定書》”)。
5. 聯合國在1997年通過《爆炸公約》，目的是防止及遏止以爆炸品或其他致命裝置作出的恐怖主義式襲擊。中華人民共和國在2001年11月確認該公約，並使之適用於香港特區。該公約由2001年12月起在香港特區生效。

6. 聯合國在1988年通過《海上安全公約》，藉以防止及遏止威脅船舶、船上乘客和船員安全的非法行為，並在1988年通過《議定書》，把該公約所訂規定的適用範圍擴及依附於海床並用以開發離岸資源的固定平台。中華人民共和國於1991年8月確認該公約及《議定書》。在1997年7月1日回歸前，中方同意英方所提出有關《海上安全公約》及《議定書》應適用於香港的建議。由於有需要制定本地法例以實施《海上安全公約》及《議定書》，而當時並沒有足夠時間在回歸前制定所需的本地法例，當局認為應待香港在1997年7月1日後制定了所需的本地法例，才作出安排使該公約及《議定書》適用於香港。據政府當局所述，當局會於適當時作出所需的安排，使《海上安全公約》及《議定書》適用於香港。

## 條例草案

7. 政府當局於2003年5月21日向立法會提交的《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》(下稱“條例草案”)，旨在修訂該條例，藉以 ——

- (a) 履行安理會第1373號決議及特別組織特別建議所訂明但尚未實踐的有關凍結恐怖分子資金以外財產的責任；
- (b) 實施《爆炸公約》的規定；
- (c) 實施《海上安全公約》及《議定書》的規定；
- (d) 廢除及取代有關禁止為恐怖分子組織招募的第10條；
- (e) 指明可向哪些主管當局及人員披露根據該條例取得的資料；
- (f) 就有關該條例所訂罪行的調查權力，以及檢取和扣留懷疑是恐怖分子財產的財產的權力訂定條文；及
- (g) 作出其他屬草擬方面的修訂及相應修訂。

## 法案委員會

8. 在2003年5月23日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究此條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄III**。

9. 法案委員會由涂謹申議員擔任主席，曾先後舉行了共16次會議。此外，法案委員會曾與4個組織／個別人士會面，並曾接獲由**附錄IV**所列組織／個別人士提交的16份意見書。

## 法案委員會的商議工作

### 條例草案第2條(該條例第2條)——釋義

#### “獲授權人員”的定義

10. 根據條例草案第2(1)條，“獲授權人員”的定義指根據新訂第3A(1)條獲授權的公職人員。新訂第3A條的內容如下——

“(1) (保安局)局長可為施行本條例而以書面授權任何有關公職人員為獲授權人員，有關授權須受局長認為合適的於授權書內指明的條件所規限。

(2) 在本條中，“有關公職人員”(relevant public officer)指任何屬以下人員的公職人員——

- (a) 警務人員；
- (b) 入境事務隊成員；
- (c) 香港海關人員；
- (d) 廉政公署人員；或
- (e) 在律政司中屬《律政人員條例》(第87章)第2條所指的律政人員”。

11. 委員關注到律政人員不應由保安局局長授權。他們建議清楚訂明“獲授權人員”所指的是警務處、香港海關、入境事務隊及廉政公署的人員，因為他們是行使新訂第4A及4B部所訂調查權力的執法機關人員。政府當局會按照委員建議的準則，就“獲授權人員”的定義動議委員會審議階段修正案。

#### “公共機構”的定義

12. 根據條例草案第2(1)條，“公共機構”一詞被界定為——

- “(a) 任何特區政府部門；及
- (b) 行政長官根據第(8)款指明的任何公共機構”。

13. 法案委員會察悉新訂第2(8)條訂明，‘行政長官可藉在憲報刊登公告，為“公共機構”的定義指明任何團體為公共機構’。委員曾提出關注，指私人機構可能會被指明為公共機構，以便按照根據新訂第12A(2)或12B(2)條發出的法庭命令，提供資料或提交材料。

14. 政府當局解釋，訂定“公共機構”的定義，是為了施行新訂第12A(10)、12B(7)及12B(12)條。該等條文的用意是清楚無疑地訂明，公共機構可被要求按照根據新訂第12A(2)或12B(2)條發出的法庭命令，提

供資料或提交材料。關於新訂第2(8)條，政府當局無意指明純屬私人性質的機構。鑒於根據新訂第12A及12B條，任何“人”均可被要求提供資料或提交材料，而按照《釋義及通則條例》(第1章)所作界定，“人”包括“法團或並非法團組織的任何公共機構和團體”，政府當局會刪除“公共機構”的定義，以及第2(8)、12A(10)、12B(7)和12B(12)條，藉以釋除委員的關注。政府當局亦答允在委員會審議階段就上述情況作出解釋，以避免產生任何關於公共機構獲豁免在“人”的定義範圍之外的誤解。

#### “恐怖主義行為”的定義

15. 吳靄儀議員及國際司法組織(香港分會)(曾向法案委員會提交意見書的組織之一)均認為，該條例第2(1)條所訂“恐怖主義行為”的定義必須作出修改，以規定有關的人須具有導致該定義第(a)(i)段所述後果的具體意圖。

16. 為釋除有關疑慮，政府當局將會加強有關“意圖”的元素，藉以縮窄該定義的範圍。在作出修改後，“恐怖主義行為”的涵義將縮窄至指作出或恐嚇作出行動，而該行動是懷有達致下述結果的意圖而進行的，或該恐嚇是懷有作出會具有達致下述結果的效果的行動的意圖而進行的：導致針對人的嚴重暴力；導致對財產的嚴重損害；危害他人的生命；對公眾人士的健康或安全造成嚴重危險等。

#### 條例草案第4條(新訂第3A條)—— 授權予公職人員

17. 條例草案第4條賦權保安局局長授權香港警務處、入境事務處、香港海關、廉政公署和律政司的任何公職人員為獲授權人員，以便施行該條例的條文。

18. 由於“獲授權人員”的定義將按照上文第11段所述準則作出修正，因此將再無需要制定條例草案第4條。政府當局將動議委員會審議階段修正案，刪除條例草案第4條。

#### 條例草案第5條(該條例第6條)—— 凍結財產

19. 條例草案第5條把保安局局長根據該條例第6條凍結恐怖分子資金的權力，擴展至同時涵蓋恐怖分子不屬資金的財產，並賦權保安局局長授權檢取被凍結財產，以防止該等財產被調離香港。

20. 吳靄儀議員、何秀蘭議員及余若薇議員均認為，採用“有合理理由懷疑”作為凍結財產的驗證標準，實有可作商榷之處，因為保安局局長無須向法庭提出申請，便可凍結任何純屬懷疑是恐怖分子財產的財產，為期長達兩年。

21. 香港大學法律學院楊艾文先生及香港律師會(兩個曾向法案委員會提交意見書的人士和團體)亦提出了類似的關注。他們認為應以《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)中用作限制處理涉及罪行的財產的較為人熟悉的機制，完全取代新訂第6條所訂的整個擬議凍結財產機制。此外，根據《販毒(追討得益)條例》和《有組織及嚴重罪行條例》，限制令可由法官在內庭應單方面提出的申請而發出。此舉可令第三者並不知悉有關的司法程序。

22. 政府當局指出，“合理懷疑”不能單以個人因素作為基準。是否有合理理由懷疑以支持作出凍結行動的驗證標準，一部分涉及主觀元素，亦即保安局局長必須真正懷疑有關財產是恐怖分子財產；另一部分則涉及客觀元素，亦即必須有合理理由導致產生該項懷疑。此等理由可源自其他人提供的資料，但它們必須是任何合理的人在顧及所有相關情況後，均認為是導致產生懷疑的合理理由。

23. 政府當局亦解釋，就凍結恐怖分子財產而言，迅速採取行動實至為重要。此情況有別於《販毒(追討得益)條例》和《有組織及嚴重罪行條例》，該兩條條例主要用作沒收已犯罪行的得益。因此，為求審慎起見，當局不能低估在現今科技和有關安排下，資金可於一瞬之間由一個司法管轄區轉移至另一司法管轄區，而不屬資金的財產也可快速變現或被運離香港。經審慎考慮到該條例第17條已訂有上訴機制，政府當局因此建議把根據現行第6條凍結恐怖分子資金的機制，同時適用於恐怖分子不屬資金的財產。此外，如出現錯誤作出凍結的情況，也可根據該條例第18條向受屈人士作出賠償。

24. 政府當局亦證實，凍結令和限制令的法律效力基本上相同。《有組織及嚴重罪行條例》所訂的限制令，旨在禁止任何人處理被告人持有或控制的任何可變現財產，而新訂第6條所訂的凍結通知，則指示任何人不得提供有關通知所指明的懷疑是恐怖分子財產的財產。根據《有組織及嚴重罪行條例》第15(11)條，限制令所指明的任何財產如屬不動產，為施行《土地註冊條例》(第128章)，該命令須被視為涉及土地的文書，並可在土地註冊處註冊為涉及土地的文書。條例草案新訂第6(9)條亦載有類似條文。

25. 委員詢問就不屬資金的恐怖分子財產而言，應如何詮釋新訂第6(1)條所訂“提供”一詞。他們認為居住在根據該條文被“凍結”的住宅單位的人，不應被視作“提供”該單位予其本人。

26. 政府當局證實，持有根據新訂第6條被“凍結”的住宅單位的人，並不會被視作“提供”有關財產予其本人。此情況與安理會第1373號決議第1(c)段及特別組織所提出第III項特別建議的用意一致，其目的均在於防止提供資金及其他資產予恐怖分子／與恐怖分子有聯繫者，並禁止恐怖分子／與恐怖分子有聯繫者調動資金及其他資產。為了更清晰反映上述用意，政府當局同意按照委員的建議，在新訂第6條中以“處理”取代“提供”，並以《有組織及嚴重罪行條例》所訂“處理”一詞的定義為藍本，在新訂第6條界定“處理”一詞的定義。

27. 政府當局亦接納委員的建議，同意在新訂第6(10)條加入條文，訂明保安局局長只可在有合理理由懷疑有關的恐怖分子財產會被調離香港的情況下，才可指示檢取該等財產。

該條例第7條 —— 禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者供應資金

28. 委員指出，該條例第7條的範圍超出了安理會第1373號決議第1(b)段的規定，該段要求各國把下述行為定為罪行：有關國家的國民或有人在該國領土內，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。

29. 經考慮委員的意見後，政府當局同意修訂該條例第7條，使該條文貼近安理會第1373號決議第1(b)段的擬定方式。在修訂該條文時，政府當局亦會參考新西蘭《2002年制止恐怖主義法令》，進一步改善新訂第7條的草擬方式，訂明凡將資金的“全部或部分用於作出一項或多於一項恐怖主義行為”，即屬犯罪。

該條例第8條 —— 禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者提供資金等  
該條例第9條 —— 禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者供應武器

30. 鑒於安理會第1373號決議第1(d)段似乎未有規定，任何普通市民如向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者提供資金，即屬犯罪，吳靄儀議員及涂謹申議員認為該條例第8條的涵蓋範圍過於廣泛。

31. 政府當局表示，主要的普通法司法管轄區及歐洲司法管轄區在實施安理會第1373號決議時，均採用了訂定刑事罪行的方式處理。政府當局亦指出，安理會第1373號決議採用了非常廣泛的方式，處理有關制止資助恐怖主義活動的事宜。為協助各國釐定優先考慮的事項，以實施該決議規定採取而範圍廣泛的措施，聯合國反對恐怖主義委員會(下稱“反恐委員會”)已表示首先會檢視會員國是否已制定有效的反恐怖主義法例，以涵蓋和該決議(包括第1(b)及1(d)段)有關的所有範疇的活動，並尤其集中打擊資助恐怖主義活動的行為。反恐委員會亦解釋，把重點放在制定法例之上，是基於各國如未訂立有效的法律架構，便不能訂定行政機制以防止及制止恐怖主義活動，或將恐怖分子及其支持者繩之於法。

32. 吳靄儀議員認為在該條例第8及9條採用“有合理理由相信”的意念元素，是一項過低的標準，因為恐怖分子及恐怖分子組織不會公然宣示本身是恐怖分子。因此，除非涉案人知道某人及某組織是恐怖分子及恐怖分子組織，否則，裁定普通市民觸犯有關的刑事罪行是錯誤的做法。已在憲報公布某組織是恐怖分子組織，是一項既不足夠，亦不穩妥的準則。因此，吳議員建議以“罔顧”取代第8及9條所訂“有合理理由相信”的意念元素。這是客觀的驗證標準，所須證明的是對一個正常謹慎的人而言，所涉及的危險是否明顯。如將“罔顧”的元素應用於第8及9條，控方須證明犯案者 ——

- (a) 沒有考慮有關人士是否恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者，而在有關情況下，有明顯的危險顯示有關人士是恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者；或

- (b) 已認知存在有關人士是恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的危險，但仍然作出有關行為。

政府當局將會動議委員會審議階段修正案，以“罔顧”取代第8及9條所訂“有合理理由相信”的意念元素。

33. 政府當局回應委員的查詢時澄清，該條例並沒有推定任何人知悉存在憲報所刊登的通知或命令或知悉其內容。該條例第4(5)及5(4)條所訂的推定，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)。然而，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條所訂罪行)，控方仍須證明該人明知與其有事務往來的人是或罔顧該人是否恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者。有關指明已在憲報刊登的事實，並不推定或證明被告人懷有所需的犯罪意圖。

#### 條例草案第6條(該條例第10條)—— 禁止為指明的恐怖分子組織招募

34. 新訂第10條旨在取代該條例現行第10條有關禁止為恐怖分子組織招募成員或成為恐怖分子組織成員的條文。事實上，這是當局在該條例通過前提出的一項委員會審議階段修正案，然而由於技術問題，該項修正案並未獲得通過。提出此項修訂的目的是在下列兩方面作出改善——

- (a) 改善條文的措辭，訂明禁止為恐怖分子團體招募成員或成為恐怖分子團體的成員；及
- (b) 訂定適當的犯罪意圖規定，使招募人或現有成員須“明知”或“有合理理由相信”有關組織是憲報所指明的恐怖分子組織，才屬犯罪。

35. 因應委員提出的建議，政府當局將會改善新訂第10(1)條的草擬方式，清楚訂明任何人不得為已根據該條例第4或5條在憲報被指明的恐怖分子組織招募成員，或成為該恐怖分子組織的成員。和上文第32段所述建議就該條例第8及9條作出的修改相同，政府當局將會以“罔顧”取代“有合理理由相信”的意念元素。政府當局亦會刪除新訂第10(2)條，因為新訂第10(1)條已履行安理會第1373號決議第2(a)段所訂，有關制止為恐怖分子組織招募成員的規定。

#### 條例草案第7條(新訂第11A至I條)—— 新訂第3A及3B部(關乎《爆炸公約》、《海上安全公約》及《議定書》的禁制)

36. 部分委員及國際司法組織(香港分會)質疑，為何有需要訂定新的法例條文，藉以實施《爆炸公約》、《海上安全公約》及《議定書》的規定，因為有關的受禁行為應已為現行的刑事法所涵蓋。

37. 政府當局解釋，當局不僅需要訂定新的條文，把某些受到《海上安全公約》及《議定書》禁制的行為訂為刑事罪行，亦有需要訂定新的條文，以實施《爆炸公約》、《海上安全公約》及《議定書》所訂的司法管轄區規定。如只實施司法管轄權規定，而不按照有關公約／《議定書》訂定新的罪行，便有可能會不恰當地擴大了現行一般刑事法的司法管轄權範圍。此外，在單一條例中就多邊公約訂定的罪行制定條文，是較具透明度及較有條理的安排。此做法亦是慣常採用的立法方式，例如在制定《航空保安條例》(第494章)、《應受國際保護人員及劫持人質條例》(第468章)和《刑事罪行(酷刑)條例》(第427章)時均有採用。此做法的另一好處，是可就有關罪行直接訂定其域外司法管轄權的涵蓋範圍。

38. 因應委員的建議，政府當局答允動議委員會審議階段修正案，以緊貼《爆炸公約》、《海上安全公約》及《議定書》條文的措辭，縮窄新訂第3A及3B部所訂罪行的範圍。

39. 涂謹申議員建議保安局局長在條例草案恢復二讀辯論時，應在其演詞中加入內容，表明新訂第11G(1)條(a)、(b)及(c)段的擬定方式，將不會成為標準條文，用以界定任何人所作出，而屬於“在與作出或企圖作出……的任何行為有關連的情況下發生”的行為，並將之普遍應用於其他本地法例。政府當局對此表示贊同。

條例草案第8條(該條例第12條) —— 對某財產是恐怖分子財產的知悉或懷疑的披露

---

40. 條例草案第8條以新訂條文取代現有的第12(6)條，讓執法機關可向本地其他執法機關及有關的海外主管當局，披露根據第12條取得而涉及懷疑是恐怖分子財產的財產的交易資料。

41. 委員關注到該條文會容許就有關資料作出不受限制的披露。為消除委員的疑慮，政府當局接納委員的建議，規定作出披露的目的是為了防止及遏止資助恐怖主義活動的行為。此外，當局亦會對新訂第12D(2)(a)及(b)條，以及條例草案第20條中有關《販毒(追討得益)條例》和《有組織及嚴重罪行條例》第25A(9)條的條文，作出類似的修改。

42. 涂謹申議員質疑，由於根據該條例、《販毒(追討得益)條例》和《有組織及嚴重罪行條例》作出的所有披露，均提交聯合財富情報組(下稱“情報組”)處理，情報組有否訂定機制，確保適當實施該條例新訂第12(6)(b)條，以及《販毒(追討得益)條例》和《有組織及嚴重罪行條例》新訂第25A(9)(b)條。政府當局證實，情報組在信納作出披露是適當安排後，才會發放有關資料。

43. 吳靄儀議員指出，安理會第1373號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，因而須就懷疑屬恐怖分子交易的活動披露有關資料。特別組織提出的第IV項特別建議，僅就“財務機構或其他受反清洗黑錢措施規管的業務或實體”施加作出舉報的責任。因此，吳議員建議參考英國《2000年恐怖主義法令》(下稱“該法



令”)，對第12條作出修改，訂明舉報恐怖分子財產的責任，只涵蓋任何人因工作關係接觸到的資料或其他事宜。

44. 政府當局答允研究在香港訂定該法令第19及21A條所訂的兩級舉報制度的可行性。該法令第19及21A條的內容如下 ——

#### 第19條

“(1) 本條適用於下列情況，如 ——

- (a) 任何人相信或懷疑另一人已觸犯第15至18條所訂的任何罪行(即資助恐怖主義的罪行)；及
- (b) 該人因從事某項貿易、行業、企業或受僱期間接觸到的資料而有上述相信或懷疑。

(2) 任何人未有在合理切實可行範圍內盡快向警員披露以下事宜，即屬犯罪 ——

- (a) 他相信或懷疑的事宜，及
- (b) 該項相信或懷疑所根據的資料。”

#### 第21A條

“(1) 任何人如符合以下各3種情況，即屬犯罪。

(2) 第一種情況是他 ——

- (a) 知悉或懷疑；或
- (b) 有合理理由知悉或懷疑另一人已觸犯第15至18條所訂的任何罪行。

(3) 第二種情況是他從事受規管行業的業務期間接觸到 ——

- (a) 該項知悉或懷疑所根據的資料或其他事宜；或
- (b) 令他有合理理由有該項知悉或懷疑的資料或其他事宜。

(4) 第三種情況是他沒有在切實可行的範圍內盡快向警員或指定人員披露有關資料或其他事宜。”

在《2000年恐怖主義法令〈2003年(受規管行業及監管機構)令〉》作出修訂後，“受規管行業”實質上包括所有金融機構和指定的非金融企業及行業，亦即賭場、律師、會計師、提供公司及信託服務機構、地產

代理，以及貴重金屬交易商和寶石交易商。指定的非金融企業及行業已納入特別組織於2003年6月修訂的40項建議的範圍。

45. 鑒於上述舉報制度可能會對有關界別構成影響，加上有需要確保《販毒(追討得益)條例》和《有組織及嚴重罪行條例》第25A條所訂的舉報規定，與該條例第12條所訂的一致，政府當局贊同法案委員會的意見，認為須在考慮修訂有關條文前進行詳細諮詢。由於有必要在本年度立法會會期完結前通過條例草案以履行國際義務，政府當局答允在為實施特別組織所提40項建議而訂於2004至05年度展開的工作中，檢討該3條條例所訂的現行舉報規定。是項工作包括諮詢將會納入有關建議的範圍，並因而須遵守舉報規定的多個界別(即會計師、律師、地產代理、提供公司及信託服務機構，以及貴重金屬交易商和寶石交易商)。檢討內容將會包括舉報責任的涵蓋範圍及用以決定作出披露的意念準則，並會參考英國及其他普通法司法管轄區的類似法例。

46. 儘管如此，吳議員已作出預告，表示將會就第12(1)條動議委員會審議階段修正案，訂明舉報恐怖分子財產的責任，只涵蓋任何人因工作關係接觸到的資料或其他事宜。

條例草案第9條(新訂第12A至K條) —— 新訂第4A及4B部(調查的權力及檢取和扣留懷疑是恐怖分子財產的財產)

47. 條例草案第9條就所需的執法權力作出規定。新訂第12A、12B及12C條賦權執法機關為了調查該條例所訂罪行的目的，而要求有關人士提供資料或提交材料、在處所搜查有關材料，以及檢取和扣留該等材料。新訂第12G條賦權執法機關在某處所內有懷疑是恐怖分子財產的財產，或有人已經或將會就該處所干犯該條例所訂罪行時，可搜查該處所及檢取和扣留有關的財產。

48. 香港記者協會(下稱“記協”)特別關注到，根據新訂第12A及12B條，新聞從業員可能會被迫披露資料來源或可用作揭露資料來源的資料。記協認為，當局應向進行合法新聞活動的新聞從業員作出豁免，使他們免受該等責任條文所規限。另一處理方法是就各方之間的法庭聆訊及上訴機制訂定條文，藉以收緊容許有關當局向新聞從業員索取資料或材料的規定。

49. 政府當局解釋，根據第12A及12B條的規定，原訟法庭須在已符合新訂第12A(4)及12B(5)條所訂客觀驗證標準的情況下，才會發出命令，要求新聞從業員提供資料或提交材料。此等保障與第1章第84條就作出要求提交新聞材料的法院命令而訂定的條件相若。根據新訂第12A(15)及12B(9)條，按某項命令被施加要求的人可申請撤銷或更改該項命令。雖然第1章第XII部關乎搜查及檢取新聞材料的條文不適用於新訂第12A和12B條，但須注意的是，該兩條條文已受到足夠的司法保障。

50. 為釋除委員對執法機關的權力過於廣泛的疑慮，政府當局答允採取《有組織及嚴重罪行條例》所訂有關行使執法權力的模式，訂定新訂第4A部各項條文。特別一提的是，第12A及12B條所訂“獲授權

人員”一詞，將分別以“律政司司長”及“律政司司長或獲授權人員”取代，以便向原訟法庭提出單方面申請。此外，為改善新訂第12A(3)(c)(ii)及(6)條，當局亦會就該等條文作出修改，以訂明只須提交對調查“屬相干”的材料。

51. 為了清楚無疑地表明，新訂第12A及12B條不會影響該條例現行第2(5)條所保證，有關就法律特權及免使自己入罪的特權作出的保障，政府當局會在第12A(11)及12B(13)條的開端，加入“在不抵觸第2(5)(a)、(b)及(c)條的條文下，”的語句，並刪除新訂第12A(9)及12A(12)(b)條。

52. 經考慮委員提出的意見後，政府當局會以原訟法庭取代裁判官，作為根據新訂12G(1)條發出手令的主管當局，並會改善該條文的草擬方式，藉以訂明原訟法庭可發出手令，授權執法機關人員進入處所，並於該處所搜尋、檢取、移走和扣留任何恐怖分子財產。當局亦會加入新的條文，訂明有關的執法機關人員可使用就執行該手令的目的而言屬所需和合理的協助及武力。由於新訂第12G條已就檢取及扣留懷疑是恐怖分子財產的財產作出規定，政府當局亦建議動議委員會審議階段修正案，刪除規定獲授權人員可按照第4B部的條文扣留任何被檢取財產的新訂第12H條。

53. 新訂第12I(1)條訂明，被檢取的懷疑是恐怖分子財產的財產的扣留限期不得超過30日。鑒於《販毒(追討得益)條例》規定，被檢取財產的扣留限期不得超過10個工作天，委員質疑作出上述規定的理據何在。

54. 政府當局解釋，在新訂第12I(1)條訂明懷疑是恐怖分子財產的財產的扣留限期不得超過30日，是基於運作上的考慮因素而作出，以便顧及進行下述工作的所需時間：證實被檢取財產的來源或如何得來；或就被檢取財產在香港或其他地方針對任何人展開任何法律程序；或根據該條例第6條採取步驟以凍結被檢取的財產。根據新訂第12G及12I條檢取和扣留的懷疑是恐怖分子財產的財產，預計將很大可能是基於海外情報而被檢取和扣留。為進一步證實被檢取財產的來源或如何得來，當局預期須透過例如相互法律協助安排的程序，向有關的海外司法管轄區索取更多資料或證據，以便在香港或其他地方進行任何法律程序，或根據第6條凍結有關財產。

#### 條例草案第11條(該條例第14條)—— 罪行

55. 經考慮委員提出的意見後，政府當局同意修改新訂第14(7H)及14(7J)條，藉以訂明任何人如“故意”及“無合理辯解”而妨礙獲授權人員執行分別根據新訂第12C或12G條發出的手令，即屬犯罪。

#### 條例草案第14條(該條例第18條)—— 賠償

56. 委員指出現行第18條所訂的賠償條文，不能切實令被錯誤指明為“恐怖分子”或“與恐怖分子有聯繫者”，以及其財產被錯誤指明為

“恐怖分子財產”的人受惠，主要原因在於受影響人士將難以令法庭信納政府曾犯“嚴重錯失”。

57. 為釋除委員的疑慮，政府當局建議把現行第18(2)(c)條及新訂第18(2B)(a)條所訂的準則，由“嚴重錯失”調低至“錯失”，並加入新訂第18A條，明確保留普通法所提供的補救方法。

58. 何秀蘭議員、何俊仁議員、吳靄儀議員及涂謹申議員均認為，鑒於政府當局根據第6條享有廣泛的凍結權力，當局應訂定較普通法所訂優厚的賠償安排。他們建議政府當局應透過下述方法，向被錯誤指明為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者，或其財產被錯誤指明為恐怖分子財產的人作出賠償，而不要求該人必須證明政府曾犯任何錯失——

- (a) 就舉證責任規定作出相反的安排，規定政府必須證明任何有關人士在取得有關指明時並無犯錯；或
- (b) 訂明除非政府能令原訟法庭信納，在取得有關指明方面是受到申請人的行為或行徑誤導，否則，法庭應命令作出賠償。

鑒於委員提出的建議會對現行賠償政策、公共開支及現行法律所提供的賠償安排造成影響，劉健儀議員並不贊同該項建議。

59. 政府當局認為，建議由當局作出修訂的第18條是相稱和合理的條文，且已在香港打擊資助恐怖主義活動的責任及向受屈人士作出賠償的需要之間取得平衡，理由如下——

- (a) 被政府“錯誤”指明的人可根據該條例第17條向原訟法庭提出上訴，要求撤銷指明命令。根據上訴程序，政府須承擔舉證責任，令法庭信納被指明的人或財產，的確是恐怖分子／與恐怖分子有聯繫者，而其財產的確是“恐怖分子財產”。若指明命令根據第17條被撤銷，受影響人士便可根據第18(2)(a)或(b)條，令法庭信納其本人或有關財產並非恐怖分子／與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產(視屬何情況而定)。因此，實際來說，若政府不能令法庭信納其原有的指明是正確的，受影響人士將可索償；
- (b) 建議在第18(2)(c)條及新訂第18(2B)(a)條採用的有關“錯失”的條文，與普通法要求確立政府曾作出比疏忽嚴重的行為的情況一致；及
- (c) 其他主要普通法司法管轄區的反恐怖主義法例，均沒有就政府作出“錯誤”指明或凍結的情況訂定賠償條文。

60. 何俊仁議員已作出預告，表示將會就條例草案第14條動議委員會審議階段修正案，刪除必須證明任何有關人士在取得有關指明時曾犯錯的規定，並訂明除非法庭信納申請人沒有曾犯錯失或做出不當行為，否則不得命令作出賠償。

## 委員會審議階段修正案

61. 吳靄儀議員及何俊仁議員將會分別動議上文第46及60段所述的委員會審議階段修正案。政府當局動議的委員會審議階段修正案，將包括上文第11、14、16、18、26、27、29、32、35、38、41、50、51、52、55及57段所述的修正事項，以及若干技術上及文字上的修正。

## 政府當局將於恢復二讀辯論時提述的事項

62. 政府當局答允於條例草案恢復二讀辯論時提述下列事宜 ——
- (a) 建議刪除“公共機構”的定義，並未豁免公共機構遵守按照根據新訂第12A及12B條發出的法庭命令，提供資料或提交材料的規定(請參閱上文第14段)；
  - (b) 新訂第11G(1)條(a)、(b)及(c)段的擬定方式，將不會成為標準條文，用以界定任何人所作出，而屬於“在與作出或企圖作出.....的任何行為有關連的情況下發生”的行為，並將之普遍應用於其他本地法例(請參閱上文第39段)；及
  - (c) 政府當局會在為實施特別組織所提40項建議而訂於2004至05年度展開的工作中，檢討該條例第12條、《販毒(追討得益)條例》和《有組織及嚴重罪行條例》第25A條所訂的舉報規定(請參閱上文第45段)。

## 諮詢內務委員會

63. 法案委員會已於2004年6月18日諮詢內務委員會，並獲後者支持在2004年6月30日恢復條例草案的二讀辯論。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2004年6月25日

## 聯合國安全理事會第 1373 (2001) 號決議

安全理事會：

重申其 1999 年 10 月 19 日第 1269 (1999) 號和 2001 年 9 月 12 日第 1368 (2001) 號決議，

又重申斷然譴責 2001 年 9 月 11 日在紐約、華盛頓特區和賓夕法尼亞州發生的恐怖主義攻擊，並表示決心防止一切此種行為，

還重申這種行為，如同任何國際恐怖主義行為，對國際和平與安全構成威脅，

再次申明《聯合國憲章》所確認並經第 1368 (2001) 號決議重申單獨或集體自衛的固有權利，

重申必須根據《聯合國憲章》以一切手段打擊恐怖主義行為對國際和平與安全造成的威脅，

深為關切在世界各地區，以不容忍或極端主義為動機的恐怖主義行為有所增加，

呼籲各國緊急合作，防止和制止恐怖主義行為，包括通過加強合作和充分執行關於恐怖主義的各項國際公約，

確認各國為補充國際合作，有必要在其領土內通過一切合法手段，採取更多措施，防止和制止資助和籌備任何恐怖主義行為，

重申大會 1970 年 10 月的宣言 (第 2625 (XXV) 號決議) 所確定並經安全理事會 1998 年 8 月 13 日第 1189 (1998) 號決議重申的原則，即每個國家都有義務不在另一國家組織、煽動、協助或參加恐怖主義行為，或默許在本國境內為犯下這種行為而進行有組織的活動。

根據《聯合國憲章》第七章採取行動，

1. 決定所有國家應：

a. 防止和制止資助恐怖主義行為；

b. 將下述行為定為犯罪：本國國民或在本國領土內，以任何手段直接間接和故意提供或籌集資金，意圖將這些資金用於恐怖主義行為或知曉資金將用於此種行為；

c. 毫不拖延地凍結犯下或企圖犯下恐怖主義行為或參與或協助犯下恐怖主義行為的個人、這種人擁有或直接間接控制的實體以及代表這種人和實體或按其指示行為的個人和實體的資金和其他金融資產或經濟資源，包括由這種人及有關個人和實體擁有或直接間接控制的財產所衍生或產生的資金；

d. 禁止本國國民或本國領土內任何個人和實體直接間接為犯下或企圖犯下或協助或參與犯下恐怖主義行為的個人、這種人擁有或直接間接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；

2. 還決定所有國家應：

a. 不向參與恐怖主義行為的實體或個人主動或被動提供任何形式的支持，包括制止恐怖主義集團招募成員和消除向恐怖分子供應武器；

b. 採取必要步驟，防止犯下恐怖主義行為，包括通過交流情報向其他國家提供預警；

c. 對於資助、計劃、支持或犯下恐怖主義行為或提供安全庇護所的人拒絕給予安全庇護；

d. 防止資助、計劃、協助或犯下恐怖主義行為的人為敵對其他國家或其公民的目的利用本國領土；

e. 確保把參與資助、計劃、籌備或犯下恐怖主義行為或參與支持恐怖主義行為的任何人繩之以法，確保除其他懲治措施以外，在國內法規中確定此種恐怖主義行為是嚴重刑事罪行，並確保懲罰充分反映此種恐怖主義行為的嚴重性；

f. 在涉及資助或支持恐怖主義行為的刑事調查或刑事訴訟中互相給予最大程度的協助，包括協助取得本國掌握的、訴訟所必需的證據；

g. 通過有效的邊界管制和對簽發身份證和旅行證件的控制，並通過防止假造、偽造或冒用身份證和旅行證件，防止恐怖分子和恐怖主義集團的移動；

### 3. 呼籲所有國家：

a. 找出辦法加緊和加速交流行動情報，尤其是下列情報：恐怖主義分子或網絡的行動或移動；偽造或變造的旅行證件；販運軍火、爆炸物或敏感材料；恐怖主義集團使用通訊技術；以及恐怖主義集團擁有大規模毀滅性武器所造成的威脅；

b. 按照國際和國內法交流情報，並在行政和司法事項上合作，以防止犯下恐怖主義行為；

c. 特別是通過雙邊和多邊安排和協議，合作防止和制止恐怖主義攻擊並採取行動對付犯下此種行為者；

d. 盡快成為關於恐怖主義的國際公約和議定書、包括 1999 年 12 月 9 日《制止資助恐怖主義的國際公約》的締約國；

e. 加強合作，全面執行關於恐怖主義的國際公約和議定書以及安全理事會第 1269 (1999) 號和第 1368 (2001) 號決議；

f. 在給予難民地位前，依照本國法律和國際法的有關規定、包括國際人權標準採取適當措施，以確保尋求庇護者沒有計劃、協助或參與犯下恐怖主義行為；



g. 依照國際法，確保難民地位不被犯下、組織或協助恐怖主義行為者濫用，並且不承認以出於政治動機的主張為理由而拒絕引渡被指控的恐怖分子的請求；

4. 關切地注意到國際恐怖主義與跨國有組織犯罪、非法藥物、洗錢、非法販運武器、非法運送核、化學、生物和其他潛在致命材料之間的密切聯繫，在這方面並強調必須加緊協調國家、分區域、區域和國際各級的努力；以加強對國際安全所受到的這一嚴重挑戰和威脅的全球反應；

5. 宣布恐怖主義行為、方法和做法違反聯合國宗旨和原則，知情地資助、規劃和煽動恐怖主義行為也違反聯合國的宗旨和原則；

6. 決定按照其暫行議事規則第 28 條設立一個由安理會全體成員組成的安全理事會委員會，在適當專家的協助下監測本決議的執行情況，籲請所有國家至遲於本決議通過之日後 90 天，並於以後按照委員會提出的時間表，向委員會報告本國為執行本決議而採取的步驟；

7. 指示委員會與秘書長協商，界定其任務，在本決議通過後 30 天內提出一項工作方案，並考慮其所需支助；

8. 表示決心按照《憲章》規定的職責採取一切必要步驟，以確保本決議得到全面執行；

9. 決定繼續處理此案。

## 打擊清洗黑錢財務行動特別組織的特別建議

特別組織確認採取行動打擊恐怖分子融資活動，十分重要，因此同意採納這些建議，加上特別組織有關清洗黑錢活動的 40 項建議，為偵查、防止和制止資助恐怖主義及恐怖主義行為，訂定基本綱領。

### **I. 批准及實施聯合國文書**

各國應即時採取措施，批准及全面實施《1999 年聯合國制止向恐怖主義提供資助的國際公約》。

各國亦應即時實施關於防止和制止資助恐怖主義行為的聯合國決議，特別是聯合國安全理事會第 1373 號決議。

### **II. 把恐怖分子融資活動和相關連的清洗黑錢活動定為刑事罪行**

各國應把恐怖主義、恐怖主義行為及恐怖組織的融資活動定為刑事罪行，並須確保把這些罪行定為清洗黑錢的依據罪行。

### **III. 凍結及沒收恐怖分子的資產**

各國應實施措施，按照有關防止和遏止資助恐怖主義行為的聯合國決議，盡快把恐怖分子、資助恐怖活動的人，以及恐怖組織所擁有的資金或其他資產凍結。

各國亦應採納及實施措施（包括立法措施），使主管機關得以把恐怖主義、恐怖主義行為或恐怖組織融資活動的得益，或用於、擬用於或撥作為恐怖主義、恐怖主義行為或恐怖組織的財產扣押和沒收。

### **IV. 舉報與恐怖主義有關的可疑交易**

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連或有關，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。

## **V. 國際合作**

各國應根據有關相互法律協助或資料交換的條約、安排或其他機制，就與恐怖主義、恐怖主義行為和恐怖組織融資活動有關的刑事執法、民事執法及行政調查、研訊及法律程序，盡可能向另一國家提供最大程度的協助。

各國亦應盡可能採取一切措施，確保本身沒有成為被控進行恐怖主義、恐怖主義行為或恐怖組織融資活動的個別人士的安全避難所，並應訂定適當的程序，在可能的情況下引渡該等個別人士。

## **VI. 其他匯款制度**

各國應採取措施，確保任何提供傳送匯款或具價物品服務（包括經非正式匯款或具價物品傳送系統或網絡進行的傳送）的人或法律實體（包括代理人），均領有牌照或已經登記，並須遵從特別組織所提出適用於銀行及銀行以外金融機構的全部建議。各國應確保非法進行該項服務的任何人或法律實體，均須受到行政、民事或刑事制裁。

## **VII. 電匯**

各國應採取措施，規定金融機構（包括匯款商）在轉帳資金和已發出的有關訊息中，附上關於原匯款人的準確和具意義的資料（姓名、地址及帳戶號碼）；在整個轉帳過程中，轉帳者或有關訊息均應保留有關資料。

各國應採取措施，確保金融機構（包括匯款商），加強審查和監察沒有載列原匯款人完整資料（姓名、地址及帳戶號碼）的可疑資金轉帳活動。

## **VIII. 非牟利機構**

各國應就某些實體可被利用進行恐怖分子融資活動的情況，檢討有關的法例和規例是否足夠。非牟利機構特別容易被利用，因此各國應確保這些實體不會：

- (i) 被假冒為合法組織的恐怖組織所利用；

- (ii) 被用來尋求合法組織為恐怖分子提供資金，包括藉此逃避凍結資產的措施；以及
- (iii) 被用來隱瞞或掩飾把擬作合法用途的資金暗中轉撥予恐怖組織。

《 2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案 》委員會

委員名單

主席	涂謹申議員
委員	朱幼麟議員, JP
	何秀蘭議員
	何俊仁議員
	吳靄儀議員
	劉江華議員, JP
	劉健儀議員, JP
	余若薇議員, SC, JP
	(合共：8位議員)
秘書	蘇美利小姐
法律顧問	黃思敏女士
日期	2003年10月31日

《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》委員會

代表團體名單

- 香港大律師公會
- 國際司法組織(香港分會)
- 香港記者協會
- 香港大學法律系副教授楊艾文先生

只提交意見書的團體名單

- 香港律師會
- 香港銀行公會
- 香港基督徒學會