

立法會 *Legislative Council*

立法會LS107/02-03號文件

2003年5月23日內務委員會會議文件

《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》

法律事務部報告

I. 摘要

1. 條例草案目的

修訂《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)(下稱“該條例”)，藉以 ——

- (a) 履行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所訂明但尚未實踐的責任；
- (b) 實施聯合國《制止恐怖主義爆炸的國際公約》、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》”)的規定；
- (c) 廢除及取代有關禁止招募的第10條；
- (d) 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；
- (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；及
- (f) 作出其他屬草擬方面的修訂及相應修訂。

2. 意見

- (a) 《海上安全公約》及《議定書》將會適用於香港特區。
- (b) 有關凍結資金以外的財產、披露資料、調查罪行、檢取及扣留懷疑是恐怖分子財產的財產的擬議權力，均須詳加審議。

3. 公眾諮詢

據政府當局所述，當局已諮詢船舶諮詢委員會。

4. 諮詢立法會事務委員會

保安事務委員會曾於2003年1月16日及2月20日會議上就各項主要立法建議進行討論。

5. 結論

本部仍在研究此條例草案。議員可考慮成立法案委員會，對條例草案詳加研究。

II. 報告

條例草案目的

條例草案旨在修訂《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(下稱“該條例”), 藉以——

- (a) 履行聯合國安全理事會第1373號決議(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”)特別建議所訂明但尚未實踐的有關凍結資金以外財產的責任;
- (b) 實施聯合國《制止恐怖主義爆炸的國際公約》(下稱“《爆炸公約》”)的規定;
- (c) 實施聯合國《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》”)的規定;
- (d) 廢除及取代有關禁止招募的第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。

立法會參考資料摘要

2. 保安局於2003年5月7日發出的立法會參考資料摘要(檔號: SBCR 2/16/1476/74)。

首讀日期

3. 2003年5月21日。

意見

凍結財產的權力

4. 條例草案旨在將保安局局長根據該條例第6條凍結資金的權力, 延展至凍結懷疑是恐怖分子財產的任何財產。立法會參考資料摘要就訂定擬議權力提出的唯一理據, 是政府當局必須履行安理會第1373號決議及特別組織的特別建議所施加的責任。按《釋義及通則條

例》(第1章)第3條就“財產”一詞所作的界定，該詞亦包括土地，但條例草案並未就如何在現行土地註冊制度下行使該權力訂定條文。

實施《爆炸公約》、《海上安全公約》及《議定書》

5. 為實施《爆炸公約》的規定，條例草案禁止藉爆炸性或其他致命裝置，在香港特區對基建設施、公用場所、公共運輸系統或國家或政府設施進行爆炸。為實施《海上安全公約》及《議定書》的規定，條例草案禁止作出和船舶及固定平台有關的暴力行為。此等罪行將適用於在香港特區以外的任何香港永久性居民，或根據香港特區法律成立為法團或組成的團體。

6. 據立法會參考資料摘要所載，中華人民共和國在2001年11月加入《爆炸公約》，並使之適用於香港特區。中華人民共和國在1991年8月加入《海上安全公約》和《議定書》，當局將會作出安排，使該公約和議定書適用於香港特區。作為相關的審議事項，議員可研究有關援用《爆炸公約》的程序及文件，以及在《海上安全公約》和《議定書》適用於香港特區前，建議訂立有關立法措施的理據。

7. 隨附於立法會參考資料摘要的3項命令的草稿，是實施《爆炸公約》、《海上安全公約》及《議定書》的立法建議一部分，並已獲行政長官會同行政會議原則上通過。建議根據《逃犯條例》(第503章)制定的兩項命令將為附屬法例，立法會只具有將之廢除的權力。將會根據《刑事事宜相互法律協助條例》(第525章)訂立的命令，則是須經立法會批准的附屬法例。政府當局計劃待條例草案通過成為法例後，再向行政長官會同行政會議提交該等命令，以便訂立有關規定。

禁止招募

8. 條例草案旨在另訂條文以取代第10條，使新訂條文實質上反映政府當局在該條例獲得通過前的委員會審議階段中建議訂立的規定。新訂第10(2)條就原來的建議作出改善，藉以規定任何人須在他明知或有合理理由相信有關團體已在憲報刊登的公告或命令內被指明後，才須採取所有切實可行的步驟，使自己不再是該團體的成員。

披露資料

9. 條例草案建議修訂該條例第12條、《販毒(追討得益)條例》(第405章)第25A條和《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)第25A條，使獲授權人員可披露根據該等條例取得的資料。關於向香港特區政府有關部門或廉政公署披露資料方面，本部注意到和其他性質相若的條例不同，條例草案並未對作出披露的目的訂定任何限制。

10. 為促進在防止及遏止資助恐怖主義行為方面的多邊合作，而向在香港特區以外任何地方的有關主管當局或人員披露資料，現時無須獲得中華人民共和國外交部的批准。此做法與擬議第12D條所訂，有

關向聯合國任何機關或任何任職於聯合國的人員披露資料的規定並不相同。政府當局在立法會參考資料摘要中，未有就所涉及的不同政策提供任何理由。

調查、檢取及扣留的權力

11. 擬議的調查權力，例如就提供資料或提交材料的要求作出命令、提交材料的命令及搜查令，以及檢取和扣留懷疑是恐怖分子財產的財產的權力，均以《販毒(追討得益)條例》、《有組織及嚴重罪行條例》和《危險藥物條例》(第134章)(統稱“相關條例”)的有關條文為藍本。根據條例草案，原訟法庭可基於涉及有關財產的檢取或扣留的人曾犯嚴重錯失，以及因此導致有人就該財產蒙受損失的理由而命令作出賠償。

12. 本部注意到條例草案建議把律政司司長根據相關條例所享有的若干權力，延展至適用於保安局局長所授權的人員。政府當局未有解釋為何在條例草案中訂定兩套條件，讓有關人員可據以向裁判官或法官申請手令，進入有關處所及搜查、檢取、移走和扣留財產。研究該條例第2(5)及(7)條有關法律特權、免使自己入罪及搜查和檢取新聞材料對擬議權力的效力，亦屬相關的審議事項。

公眾諮詢

13. 立法會參考資料摘要並無述明當局曾否進行公眾諮詢。據政府當局所述，當局已就實施《海上安全公約》及《議定書》的建議諮詢由船運業代表組成的船舶諮詢委員會。該委員會對有關建議並無意見。

諮詢立法會事務委員會

14. 保安事務委員會曾於2003年1月16日及2月20日會議上，討論為實施進一步對付恐怖主義活動及資助恐怖分子活動的措施而訂定的主要立法建議。

15. 部分委員認為，條例草案應涵蓋《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》委員會所提出，但因政府當局必須於上個立法會會期結束前通過該條例草案，以免引起國際社會的批評及特別組織的制裁而未能妥善解決的各項事宜。政府當局曾提交摘要文件，說明當局如何已藉着對該條例草案提出委員會審議階段修正案，解決法案委員會所提出的主要關注事項。政府當局亦澄清，條例草案將訂有對該條例有關禁止招募的第10條所作出的修訂。

16. 關於檢討該條例的賠償條文一事，一名委員要求政府當局重新考慮放寬該條例第18條中有關“嚴重錯失”的準則，使能對因當局根據該條例第5或6條作出了錯誤的指明而蒙受損失的人士作出賠償。

17. 在最近就有關事項作出的書面回應中，政府當局告知委員其結論依然是，第18條的規定是相稱和合理的，既符合普通法，並以其其他現行條例採用的已確立賠償準則為依據。政府當局重申，制定第18條的用意，並非豁除個人根據普通法向政府申索的權利。政府當局樂意與議員進一步討論是否有需要在該條例加入條文，以澄清普通法所訂其他申索途徑仍然適用。

18. 一名委員指出，政府當局答允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，並要求政府當局就此提供最新情況的資料。該名委員亦要求政府當局考慮訂立機制，參照澳洲及加拿大的相若做法，提供根據該條例處理的個案的統計報告。政府當局樂意在備妥有關資料時，向立法會匯報反恐怖主義個案的統計數字，但並不認為有需要為此訂定法定條文。

19. 事務委員會委員亦表示，鑒於議員須撥出時間審議《國家安全(立法條文)條例草案》，政府當局應審慎考慮向立法會提交此條例草案的時間安排。政府當局向事務委員會委員保證，當局會盡量預留充分時間，供立法會審議此條例草案。議員可參閱有關的事務委員會會議紀要(立法會CB(2)1119/02-03及CB(2)1451/02-03號文件)。

結論

20. 法律事務部仍在研究此條例草案。鑒於條例草案涉及不少需要詳加審議的事項，議員可考慮成立法案委員會，對條例草案詳加研究。

立法會秘書處
助理法律顧問
黃思敏

2003年5月21日