立法會
Legislative Council

立法會CB(4)187/11-12號文件

檔　號：CB4/BC/1/11

內務委員會2012年6月1日會議的文件

《2012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《2012年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

背景

打擊清洗黑錢財務行動特別組織(下稱"特別組織")的建議

2. 繼美國於2001年9月11日受到恐怖襲擊後，聯合國安全理事會(下稱"安理會")隨即於2001年9月28日通過第1373號決議。該項決議旨在從多方面打擊國際恐怖主義活動，包括防止和制止資助恐怖分子的活動；把直接、間接及蓄意為此類活動提供或籌集資金的行為列作刑事罪行；把恐怖主義行為訂定為本地法律中訂有適當刑罰的嚴重刑事罪行；及加強交換資料和情報以打擊恐怖主義活動。根據《聯合國憲章》第VII章，安理會第1373號決議對所有會員國均具有約束力。2001年10月，中央人民政府指示香港特別行政區(下稱"香港特區")實施安理會第1373號決議。

3. 香港是特別組織(此為專門就打擊清洗黑錢的準則及最佳措施提出建議的國際組織)的成員。特別組織就打擊清洗黑錢和反恐資金籌集事宜，發表了一套國際認可標準，稱為"40+9項建議"。

4. 2008年，特別組織完成有關香港遵從該組織提出的打擊清洗黑錢及反恐資金籌集建議情況的相互評核報告(下稱"報告")。雖然報告確認香港打擊清洗黑錢及反恐資金籌集制度的優點，但亦提出了一系列建議，以改善香港在遵從特別組織建議方面的情況。

5. 報告具體指出，香港應切實執行立法措施，盡快處理打擊清洗黑錢及反恐資金籌集制度若干主要不足之處，包括改善兩項主要建議的遵從情況，即要求將恐怖主義、恐怖主義行為及恐怖組織的資金籌集活動定為刑事罪行，以及全面實施聯合國有關反恐怖分子資金籌集的規定。據政府當局表示，香港的主要貿易夥伴，包括英國、美國、新加坡、加拿大及澳洲等，已落實此兩項主要建議。

6. 特別組織根據報告，議決把香港納入跟進程序，規定香港必須定期向其匯報已採取或計劃採取的改善措施。按照特別組織的程序，香港在報告發表後4年內(即2012年6月或之前)，應已改善報告所指出的上述各項主要不足之處，並尋求特別組織同意免除跟進程序。據政府當局表示，倘若香港無法進行實質改善，以致未能在合理時間內提出免除跟進程序，特別組織可能會收緊對香港的審查和監察。此舉會影響香港作為國際金融中心的地位。香港能否獲特別組織同意免除跟進程序，關鍵在於是否銳意並有能力改善各項主要不足之處。

<u>打擊恐怖主義及恐怖分子資金籌集活動的立法工作</u>

制定條例

7. 香港在2002年之前並未訂有任何作一般施行用途的反恐怖主義法例。不過，恐怖分子經常涉及的罪行或與恐怖主義有關的活動，均屬觸犯香港法例的罪行。有關的法例包括實施多邊公約、雙邊協定及安理會決議的條例，以及香港的一般刑事法例。如果不制訂新的立法措施，香港的法律便無法涵蓋安理會第1373號決議所述某些範疇的行為，政府當局遂分兩個階段實施安理會第1373號決議的反恐怖主義規定。

8. 在第一階段，《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)(下稱"《反恐條例》")於2002年7月制定，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最具迫切性的特別建議。

9. 在第二階段,《2004年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例》(下稱"《修訂條例》")於2004年6月制定，以實施針對恐怖主義活動的有關國際公約(即《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》及《制止危及大陸架固定平台安全非法行為議定書》)，以及訂定條文，使保安局局長可有效凍結不屬資金的恐怖分子資產。

《2009年高等法院規則(修訂)規則》

10. 《反恐條例》的部分條文(經《修訂條例》已作出修訂)，在當局就所涉程序事宜制定法院規則後，方可予以實施。2009年10月9日，當局把高等法院規則委員會根據《高等法院條例》(第4章)第54條及《反恐條例》第20條訂立的《2009年高等法院規則(修訂)規則》(下稱"《修訂規則》")刊登憲報。該等規則主要訂定向原訟法庭提出有關申請的程序事宜，包括在不同情況下展開有關法庭程序所採用的傳票類別；送達傳票、誓章和命令(如適用)的時限；及需獲送達這些文件的人士。

實務守則

11. 《反恐條例》第12A條訂明，律政司司長可向原訟法庭申請發出命令，規定有關人士就與偵查該條例所訂罪行有關的事情回答問題、提供資料或提交材料。第12A(14)條規定保安局局長須就行使第12A條所賦予的權力及執行該條所委以的職責，制訂實務守則(下稱"守則")。

12. 在2010年7月10日的立法會會議上，保安局局長就尋求立法會批准根據《反恐條例》第12A條所制訂的守則而提出的議案獲得通過。守則主要對執法機關與須回答問題、提供資料或提交材料的人士會晤的方式作出規管，並訂明被問者的權利。

條例草案

13. 政府當局於2012年2月22日向立法會提交《2012年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")，就下述三大範疇修訂《反恐條例》——

(a) 擴闊"恐怖主義行為"的定義，以涵蓋意圖強迫國際組織的行為；

(b) 把禁止恐怖分子資金籌集的範圍，由涉及"資金"的行為擴闊至涉及各種"財產"的行為；及

(c) 就為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者籌集財產或尋求金融(或有關的)服務，訂立一項新的罪行。

法案委員會

14. 在2012年2月24日的內務委員會會議上，議員商定成立法案委員會，研究條例草案的內容。法案委員會的成員名單載於**附錄**。法案委員會由劉江華議員擔任主席，曾先後與政府當局舉行3次會議。法案委員會亦曾接獲香港大律師公會(下稱"大律師公會")及香港律師會(下稱"律師會")提交的意見書。

法案委員會的商議工作

提交條例草案的時間

15. 委員批評，在報告於2008年發表後，政府當局未有從速提出修訂《反恐條例》的立法建議，以落實報告中有關香港為免除特別組織的跟進程序而須採納的所有建議。委員認為，政府當局早應提交條例草案，以便立法會有充足時間進行審議工作，而不是在2012年2月才提交條例草案，即距離2012年6月香港回應報告所述不足之處的最後期限僅餘數個月。

16. 委員對政府當局在提交條例草案之前先提交《修訂規則》和守則亦表不滿。他們指出，政府當局應先提交條例草案，讓立法會能以全面的方式審議相關的立法建議，包括條例草案中的擬議修訂對《修訂規則》和守則有否構成任何影響。

17. 政府當局解釋，2008年，特別組織完成有關香港遵從該組織提出的打擊清洗黑錢及反恐資金籌集建議情況的報告。就《反恐條例》而言，特別組織建議香港應盡快全面實施《反恐條例》，以改善第III項特別建議[1]的遵從情況。此外，政府當局亦須修訂《反恐條例》，以符合第I項特別建議[2]及第II項特別建議[3]。

---

[1] **第III項特別建議** —— 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。

[2] **第I項特別建議** —— 批准和實施聯合國文書：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，特別是安理會第1373號決議。

[3] **第II項特別建議** —— 將恐怖主義、恐怖主義行為及恐怖組織的資金籌集活動訂為刑事罪行：各國應把恐怖主義、恐怖主義行為及恐怖組織的資金籌集活動訂為刑事罪行，並須確保把這些罪行訂為清洗黑錢的依據罪行。

18. 政府當局又解釋，根據特別組織的建議，當局有迫切需要執行有關第III項特別建議，這亦是較為繁複的立法工作，以確保有關工作在特別組織要求的免除跟進程序的時限內完成。所需的立法工作包括於2009年12月就《高等法院規則》訂立新的第117A號命令，以及於2010年7月根據《反恐條例》第12A條擬備守則，並隨後制訂公告於2010年10月刊憲，以指明2011年1月1日起全面實施《反恐條例》。在草擬過程中，當局需要相當時間諮詢有關各方，包括司法機構、律政司和各執法部門。

19. 政府當局亦指出，已根據特別組織的程序，在2011年向特別組織提交的進度報告中匯報，《反恐條例》已於香港全面實施，以回應第III項特別建議。至於第I項特別建議及第II項特別建議，則須透過條例草案實施。

<u>《反恐條例》的標題</u>

20. 法案委員會察悉，大律師公會關注到，一如《反恐條例》的標題所示，制定該條例的目的在於實施安理會第1373號決議。大律師公會認為，條例草案提出的修訂似乎超出了安理會第1373號決議的條文。該等修訂是基於特別組織(另一個不同的國際組織)的建議而提出的。大律師公會察悉，《反恐條例》的詳題曾提述實施特別組織的建議，但建議當局應考慮為《反恐條例》重新命名，因應條例草案提出的修訂擬定更合適的標題。倘若條例草案制定成為法例，便會綜合兩個不同機構的要求而訂立《反恐條例》。

21. 政府當局回應時表示，《反恐條例》的詳題清楚列明，該條例旨在實施安理會第1373號決議及實施特別組織《關於資助恐怖分子的特別建議》中的某些建議。條例草案亦旨在回應特別組織在報告中所指出的不足之處，而這些不足之處正關乎特別組織所提出有關《反恐條例》現已涵蓋的兩項特別建議所需作出改善的地方。據政府當局表示，《反恐條例》的詳題和簡稱已涵蓋目前的擬議修訂。

<u>《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》(下稱"《國際公約》")的實施情況</u>

22. 法案委員會又察悉大律師公會的意見，認為須透過條例草案實施的特別組織的建議，是以《國際公約》為依據的。雖然中華人民共和國已通過《國際公約》並將其適用於香港特區，但香港顯然並無立法落實《國際公約》。大律師公會建議，政府當局應回應有關《國際公約》是否及如何在香港特區這個獨立

的法律制度落實的問題，包括《國際公約》所訂5項罪行的管轄權是否及如何在香港確立。

23. 關於在香港特區落實《國際公約》的問題，政府當局表示已在保安局於2007年向立法會《逃犯(制止向恐怖主義提供資助)令》小組委員會提交的文件(立法會CB(2)2176/06-07(01)號文件)中，列明本地法律可如何涵蓋《國際公約》中須以立法措施實施的主要責任。舉例而言，一如該文件所載，《國際公約》第2、4、5、7、8及18條的主要責任，可透過《反恐條例》第3、6、7及12條落實推行。

24. 政府當局又表示，《國際公約》第7(2)條旨在鼓勵締約國對該條文訂明的5項罪行確立域外管轄權，而條文本身並非一項強制性規定。香港特區的一貫做法是，除非屬強制性規定，否則不會尋求確立域外刑事管轄權。政府當局認為，在干犯該等罪行的管轄區提出檢控的做法可取。特別組織亦沒有在報告中，指明香港須就該條文不適用於香港一事作出改善。

<u>"財產"的定義及涵蓋範圍</u>

以"財產"取代"資金"

25. 法案委員會察悉，條例草案廢除"資金"的定義，並以"財產"一詞取代在《反恐條例》各項條文中出現的"資金"。條例草案或《反恐條例》均無為"財產"下定義。在沒有此定義的情況下，除非《釋義及通則條例》(第1章)或《反恐條例》的內容出現用意相反之處，否則《釋義及通則條例》第3條中"財產"的定義將會適用。根據《釋義及通則條例》第3條，"財產"界定為包括 ——

(a) 金錢、貨物、法據動產和土地；及

(b) 由(a)段所下定義的財產產生或附帶的義務、地役權，以及各類產業、利益和利潤，不論是現存的或將來的、既得的或待確定的。

26. 委員關注到，《釋義及通則條例》第3條所界定的"財產"，與《反恐條例》第2(1)條及附表1所訂的"資金"定義相比，涵蓋範圍有過廣之嫌。他們又要求當局就《反恐條例》所訂"資金"的定義與《釋義及通則條例》所訂"財產"的定義，比較兩者的涵蓋範圍。

27. 政府當局表示，特別組織建議《反恐條例》的"資金"定義應延伸至"各種資產，不論是有形或無形資產、是動產還是不動產"，以符合其第II項特別建議的要求。條例草案旨在於整條《反恐條例》中，以"財產"一詞取代"資金"，以涵蓋各種資產，處理特別組織在報告中所提出的建議。

28. 政府當局又指出，《釋義及通則條例》所訂的"財產"定義將會把現時在《反恐條例》第2條及附表1界定的"資金"定義的涵蓋範圍，延伸至包括"資金"及"非資金"的財產，"非資金"的財產包括貨物、土地、義務及地役權等。該擬議修訂與立法會相關法案委員會於2002年審議《反恐條例》時，建議《反恐條例》應採用《釋義及通則條例》第3條中的"財產"定義的做法一致。

29. 政府當局告知法案委員會，《反恐條例》對"財產"的各項提述，一直依靠《釋義及通則條例》所訂的"財產"定義。立法會於2004年通過的《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》，以"財產"一詞取代《反恐條例》第6條中"資金"一詞，以實施安理會第1373號決議和特別組織有關凍結恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者的"資金"及"非資金"資產的特別建議。根據報告，特別組織並無就在《反恐條例》中使用"財產"一詞提出任何負面意見。

不論是位於香港或其他地方的"財產"

30. 法案委員會法律顧問指出，《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第615章)(下稱"《打擊洗錢條例》")附表1清楚訂明，該條例所載的"財產"包括"不論是位於香港或其他地方"的財產。他詢問，就《反恐條例》而言，"財產"是否旨在涵蓋香港以外地方的財產；若然，《反恐條例》應否包括類似《打擊洗錢條例》所訂的"財產"定義，又或清楚訂明《反恐條例》適用於不論是位於香港境內或境外的財產。

31. 政府當局澄清，《釋義及通則條例》所載"財產"一詞的定義，並沒有規限是否涵蓋香港以外地方的財產。至於某指定條文是否適用於香港以外地方的財產，須視乎該條文的文意及立法原意而定。

32. 政府當局又表示，安理會第1373號決議第1(b)及(d)段所訂明的司法管轄權以"地域"(即由個人或實體在國家境內提供／籌集資金等)及"國籍"(即由有關國家的國民在國家境內或境外提供／籌集)為基礎。《反恐條例》第3條訂明第7及8條(除其他條文外)適用於在香港以外的香港永久性居民或根據香港法律成立

為法團或組成的團體。基於安理會第1373號決議的用意及《反恐條例》第3條，政府當局認為《反恐條例》第7及8條中的"財產"一詞應理解為涵蓋香港以外地方的財產。

33. 經考慮政府當局所作的澄清，法案委員會法律顧問建議，為避免產生疑問，政府當局可考慮藉加入第(2)款修訂《反恐條例》第3條，訂明"第7及8條適用於在特區或特區以外的財產"，以明確訂明該兩條條文適用於不論是位於香港或其他地方的財產。

34. 政府當局回應時表示，鑒於安理會第1373號決議的要求和特別組織的建議旨在於國際層面禁止為恐怖主義籌集資金，《反恐條例》第3條亦訂明條文的域外效力,《反恐條例》的"財產"一詞原則上應涵蓋在香港以外地方的財產，但與任何財產有關的個別條文的實際應用，會因應個別個案的情況而定。政府當局認為應繼續沿用《釋義及通則條例》的定義，避免特別組織認為香港就此作出任何實質改變。據政府當局表示，主要的普通法司法管轄區(例如新加坡、加拿大和澳洲)均沒有在其反恐法例中，就"財產"的定義清楚說明"財產"的所在地。

35. 為澄清《反恐條例》第3條的域外效力，委員詢問，香港永久性居民在香港以外地方向恐怖分子提供現金，會否觸犯《反恐條例》第7條。政府當局表示，根據《反恐條例》第3(b)條，第7條適用於在香港特區以外的香港永久性居民。因此，該人將會觸犯第7條。

36. 因應政府當局的解釋，委員信納並同意《反恐條例》現行第3條已涵蓋在香港以外地方的財產，故此無須修訂該條文。

<u>"國際組織"</u>

37. 法案委員會察悉，條例草案第3條亦旨在擴闊《反恐條例》第2(1)條中"恐怖主義行為"的定義範圍，以涵蓋意圖強迫國際組織的恐嚇。然而，條例草案或《反恐條例》並無就"國際組織"一詞下定義。

38. 法案委員會詢問是否有需要在條例草案中界定"國際組織"一詞，以及擬包括的國際組織類別。法案委員會亦察悉，大律師公會和律師會均建議，在《反恐條例》中以表列方式指明適用的國際組織，並不時予以更新。

39. 政府當局回應時表示，在《反恐條例》第2(1)條下的"恐怖主義行為"定義中，建議加入"國際組織"一詞，是為了落實特別組織在報告中所提出的建議，即香港應"擴闊恐怖主義行為的範圍，將意圖脅迫國際組織亦涵蓋在內"。此項建議主要建基於《國際公約》第2.1(b)條就"國際組織"的明文提述。《國際公約》並沒有為"國際組織"一詞下定義，或羅列有關"國際組織"的名單。同時，特別組織亦沒有要求其成員為該詞下定義。政府當局亦表示，主要的普通法司法管轄區(例如加拿大和新加坡)均已在其反恐法例所訂"恐怖主義行為"的定義中，加入並涵蓋"國際組織"，而這些司法管轄區並沒有在其反恐法例中界定"國際組織"，特別組織已確認它們符合相關建議的要求。

40. 據政府當局表示，根據《國際法詞典》(*Parry and Grant Encyclopaedic Dictionary of International Law*，第二版，第370頁)，在國際法的範圍內，"國際組織"通常指國際跨政府組織。舉例而言，國際跨政府組織可根據國際多邊條約成立，具有國際法人資格，並以國家為成員。國際跨政府組織的例子包括聯合國、歐洲聯盟、非洲聯盟及世界貿易組織。基於以上所述，政府當局認為無須特意在條例草案中為"國際組織"一詞下定義。

41. 法案委員會察悉，大律師公會認為雖然許多國際組織建基於條約，但部分並非如此，例如紅十字會國際委員會(下稱"紅十字會")。法案委員會又察悉，保安局於2012年2月就條例草案發出的立法會參考資料摘要(檔號：SBCR 9/16/1476/74)第7段以紅十字會作為"國際組織"的例子。因此，委員要求當局澄清，在"恐怖主義行為"的擬議定義下"國際組織"一詞，是否不涵蓋並非根據國際多邊條約成立或並非國際多邊條約所訂的國際組織，例如紅十字會。

42. 政府當局澄清，紅十字會在國際間有特殊地位，曾與多個國家簽訂國際協議，在國際法下具有若干權利及責任。不過，該會並非由根據國際法訂立的條約設立，亦無成員國或國家代表。事實上，該會認為其組織有別於跨政府組織(例如聯合國機構)及非政府機構。基於以上所述，紅十字會並不屬於國際法通常理解的"國際組織"的涵蓋範圍。因此，政府當局確認，就條例草案而言，紅十字會並非"國際組織"。

43. 對於委員詢問有否任何本地法例載有"國際組織"一詞的定義，政府當局回應時表示，只有少數本地法例為實施該等

條例[4]的特定目的而載有"國際組織"一詞的定義，而非關乎目前特別組織的建議所要求為避免國際組織被恐怖分子強迫而提供的保護。大部分載有"國際組織"一詞的提述的本地法例[5]，均沒有為該詞下定義。

<u>把為恐怖分子或恐怖組織籌集資金定為刑事罪行</u>

44. 法案委員會察悉，條例草案建議在《反恐條例》第8條下新增一項條文，以禁止為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者籌集財產或尋求金融(或有關的)服務。

"罔顧"的意念元素

45. 委員關注到，《反恐條例》擬議第8條的涵蓋範圍過於寬廣。他們詢問，基於人道理由向恐怖分子提供基本必需品(例如食物或容身之所)，或為涉嫌恐怖分子籌集合理法律開支或尋求法律服務，在擬議第8(b)條下會否被訂為刑事罪行。

46. 政府當局解釋，《反恐條例》第8條下的擬議罪行要求含有"知道"和"罔顧"的意念元素，後者是《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》委員會建議的，並獲政府當局同意。當時的法案委員會認同將"罔顧"的元素應用於第8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。

47. 向恐怖分子提供基本必需品(例如食物或容身之所)的人，除非已知道某人是或罔顧某人是恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者，才會干犯擬議第8(a)條所訂的罪行。同樣地，除非某人已知道另一人是或罔顧該人是恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者，仍為該人籌集財產(例如法律開支)，才會干犯擬議第8(b)條所訂的罪行。控方必須證明"知道"或"罔顧"所需的犯罪意圖。

---

[4] 這些條例包括：國際組織(特權及豁免權)條例》(第558章)第2條、《官方機密條例》(第521章)第12(4)至(6)條和《版權條例》(第528章)第198條。第558章所訂"國際組織"一詞只限於因應某國際協議而可於香港享有特權及豁免權的組織。至於第521章和第528章所訂的定義，第521章所載"國際組織"一詞是在防止非法披露關於國際關係的資料的情況下使用，而第528章的"國際組織"一詞則是在版權保護的情況下使用。

[5] 這些條例包括：《基因改造生物(管制釋出)條例》(第607章)附表3、《個人資料(私隱)條例》(第486章)第57條、《誹謗條例》(第21章)附表、交通(車輛登記及領牌)規例(第374E章)第12F和《申訴專員條例》(第397章)第14、15及20條和附表2。

48. 終審法院曾裁定[6]，須依從"*R 訴 G及另一人*"案中"罔顧後果"一詞的主觀詮釋。換言之，控方須證明被告的思想狀態因以下原因而有罪：他知道確實或將會存在風險，但仍就有關情況罔顧後果地行事，又或他知道將會出現風險，而在他知道的情況下承擔該風險並不合理，但仍罔顧後果地行事。反之，若被告基於年齡或個人特點而確實不瞭解或不能預知其行動所涉及的風險，則不可被視為有罪而被裁定干犯了有關罪行。

以"必要性"為抗辯理由

49. 政府當局表示，根據*Archbold Hong Kong 2012* (下稱"*Archbold*")第16至97段，"任何人可以下列情況作為抗辯控罪的理由：(a)干犯有關罪行是必要或合理地相信是必要的(見*R v Cairns* [1999] 2 Cr App R 137, CA)，以避免或防止自己或他人死亡或受嚴重傷害；(b)該必要性是干犯有關罪行的必要條件；及(c)干犯有關罪行與所避免或防止的不幸，從客觀來看是合理而相稱的。" 若被告認為他的行為是必要的，藉以避免或防止不幸，但如果在客觀角度下，被告有關的行為是不必要的，或者雖然是必要的，但是不相稱的，被告便不能獲得寬宥。法庭會在考慮個別個案的情況後，裁定該抗辯能否成立。

50. 委員詢問有否案件把上一段提及的以"必要性"為抗辯理由應用於恐怖主義罪行。法案委員會法律顧問表示，雖然他不知道有何已裁決的案件特別把以"必要性"為抗辯理由應用於恐怖主義罪行，但*Archbold*的作者曾提及一些英國的案例，當中載述了多項原則，說明以"必要性"為抗辯理由，如何適用於被控可能會構成嚴重罪行的某人，證明其干犯有關罪行是必要的，以避免或防止自己或他人死亡或受嚴重傷害。

尋求金融(或有關的)服務

51. 法案委員會察悉，特別組織顯然只建議把為恐怖分子或恐怖組織"籌集"資金，而非"尋求"金融(或有關的)服務，定為罪行。律師會亦認為，以任何方法直接或間接把"尋求"金融(或有關的)服務加入《反恐條例》擬議第8條，可能超出特別組織的建議，而範圍亦過於寬廣。

52. 法案委員會要求政府當局解釋，為何在《反恐條例》擬議第8(b)條下增訂"尋求金融(或有關的)服務"的新罪行。

---

[6] 有關終審法院案件為：*冼錦華及另一人 訴 香港特別行政區* (2005)8 HKCFAR 192。

53. 政府當局解釋，安理會第1373號決議第1(d)段訂明，所有國家必須禁止本國國民或本國領土內任何個人和實體直接或間接為恐怖分子等"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"。這項規定現已根據《反恐條例》現行第8條得以實施(該條文將會成為擬議第8(a)條)。不過，特別組織認為，現行第8條未能涵蓋"籌集"行為。為求與第8(a)條一致，並全面落實安理會第1373號決議第1(d)段，政府當局建議在條例草案加入第8(b)條，把為恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者"提供"財產或金融(或有關的)服務，以及這方面的"籌集"行為，均訂為刑事罪行。

54. 政府當局進一步表明，在選用"尋求金融(或有關的)服務"此一詞句而非"籌集金融(或有關的)服務"時，是考慮到法律意見認為"籌集"一詞與"金融(或有關的)服務"搭配有欠恰當。事實上，"籌集"和"尋求"均指特別組織所規定的籌集行為。

55. 委員又詢問海外國家(例如新加坡和加拿大)是否在類似的法例中使用"尋求"一詞。政府當局表示，新加坡反恐法例下類似的條文使用"籌集財產，提供或邀請他人提供，或備有財產或金融或其他有關的服務"等用語[7]，與條例草案所載《反恐條例》擬議第8(b)條中"籌集財產或尋求金融(或有關的)服務"類似。

特許

56. 法案委員會察悉，根據《反恐條例》擬議第8(a)條，保安局局長可批予特許，准許某人向恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者提供財產或金融(或有關的)服務，但在擬議第8(b)條卻沒有類似的條文，准許某人為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者籌集財產或尋求金融(或有關的)服務。《反恐條例》擬議第7條亦沒有就提供或籌集財產以作出恐怖主義行為訂明可批予類似的特許。

57. 法案委員會詢問為何會出現這種不一致的情況，以及可否在擬議第8(b)條中加入有關批予特許的規定。法案委員會又詢問，海外司法管轄區的反恐法例有否就籌集財產及／或尋求服務訂明例外／豁免情況。

58. 政府當局解釋，《反恐條例》擬議第7條涉及在有意圖或知悉有關財產會用來作出一項或多項恐怖主義行為的情況下提供或籌集財產的嚴重罪行；擬議第8(b)條則涉及一項主動行為，即在知道某人是或罔顧某人是否恐怖分子或與恐怖分子有

[7] 參閱新加坡2002年第16號法令《恐怖主義(制止資助)法令》(Terrorism (Suppression of Financing) Act)第4條。

聯繫者的情況下，為該人的利益而籌集財產或尋求金融(或有關的)服務。因此，這些條文沒有訂明有關批予特許的規定。事實上，現行第7條並沒有訂明任何例外／豁免條文。

59. 政府當局又表示，除英國和新加坡外，主要普通法司法管轄區(例如澳洲、新西蘭和加拿大)的反恐法例，均沒有在禁止為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者提供和籌集財產的法律條文內制訂例外條文(例如"特許")。據政府當局表示，在英國和新加坡的類似法例中，只有在禁止為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者提供資金、經濟資源或金融服務的法律條文內設有例外條文(即《反恐條例》擬議第8(a)條)，而沒有在禁止為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者籌集資金、經濟資源或金融服務的法律條文中訂立例外條文(即擬議第8(b)條)。擬議新訂第8(b)條與主要普通法司法管轄區的反恐法例，以及特別組織的要求一致。

60. 政府當局認為，在第8(b)條中加入"特許"條文並不適合，因為可能會在《反恐條例》造成漏洞，致使個別人士借人道或類似的原因(例如法律抗辯)為藉口，毫無約束地為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者籌集財產。

《反恐條例》第15(1)(b)條所訂的例外情況

61. 《反恐條例》現行第15(1)(b)條訂明，保安局局長根據第6(1)條批予特許時，可指明某些例外情況，而"該等例外情況可關乎但不限於任何持有該等資金的人或任何由他人為之或代表持有該等資金的人的 ——

(i) 合理生活開支；

(ii) 合理法律開支；及

(iii) 根據《僱傭條例》(第57章)需要給予的費用"。

62. 法案委員會察悉《反恐條例》現行第15(1)(b)條中"資金"一詞將以"財產"取代，遂要求政府當局就該條文列舉的3個可能會在保安局局長根據《反恐條例》第6(1)條批予的特許中訂明的例外情況，說明以"財產"取代"資金"一詞，將會有何影響。

63. 委員又詢問，《反恐條例》第15(1)(b)(i)條所載屬例外情況的"合理生活開支"應否以"基本必需品"取代，或在第15(1)(b)條下指明"基本必需品"，作為新增的例外情況，以確

保基於人道理由向恐怖分子提供基本必需品(例如食物或容身之所)是可抗辯的。

64. 政府當局表示，第15(1)(b)條所載列的例外情況並非詳盡無遺。舉例而言，關乎非資金財產的例外情況，可涵蓋藥物和醫療服務等。由於《修訂條例》把《反恐條例》第6條中"資金"一詞以"財產"取代，而第15(1)(b)條旨在訂明於根據第6(1)條批予的特許中指明的例外情況，因此，第15(1)(b)條中"資金"一詞亦應以"財產"取代，令例外情況的涵蓋範圍與第6(1)條所訂可凍結的"財產"範圍相符。

65. 政府當局認為，由於《反恐條例》現行第15(1)(b)條的涵蓋範圍已相當寬廣，足以涵蓋非資金財產的例外情況(例如"基本必需品")，故此不適宜修訂該條文。

66. 政府當局進一步解釋，《反恐條例》第15條所訂的，是可在保安局局長根據《反恐條例》第6(1)或8條批予的特許內指明的條件及例外情況，而非抗辯論據。實際上在特許內指明的條件或例外情況，會視乎每宗個案的情況而定。

<u>對《高等法院規則》(第4章附屬法例A，第117A號命令)的影響</u>

67. 委員要求政府當局解釋,《修訂規則》小組委員會的委員就"資金"及"財產"等不同定義提出的關注，將會如何影響在條例草案下建議以"財產"取代"資金"一詞。

68. 據政府當局表示，在《高等法院規則》中，載有"財產"一詞的條文包括第1、6、7、9、10、11、13、19、20、21、22、23、24和25條，這些條文一直沿用《釋義及通則條例》有關"財產"的定義。條例草案並沒有就這些條文作出任何修訂。

69. 至於有關"資金"的提述，僅限於規則第24條。條例草案以"財產"取代"資金"的建議,對第117A號命令所需作出的唯一修訂，就是廢除命令規則第24條中"資金"一詞。基於規則第24條已涵蓋"財產"，故此無須在該條文加入"財產"一詞。

委員會審議階段修正案

70. 政府當局及法案委員會並無就條例草案提出任何委員會審議階段修正案。

恢復二讀辯論

71. 法案委員會支持在2012年6月13日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢意見

72. 謹請委員察悉法案委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部4
2012年5月30日

附錄

《2012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	劉江華議員, JP
委員	吳靄儀議員 涂謹申議員 梁劉柔芬議員, GBS, JP 黃宜弘議員, GBS 何秀蘭議員 黃國健議員, BBS 謝偉俊議員, JP (合共：8名委員)
秘書	韓律科女士
法律顧問	盧志邦先生