

香港特別行政區政府
保安局



The Government of the
Hong Kong Special Administrative Region
Security Bureau

香港添馬添美道 2 號

2 Tim Mei Avenue, Tamar, Hong Kong

本函檔號 Our Ref.:

來函檔號 Your Ref.:

電話 Telephone: 2810 2329

傳真 Facsimile: 2524 3762

香港中區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會秘書處
法律事務部
助理法律顧問
李凱詩女士

李女士：

《2017 年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》

2017 年 7 月 12 日關於《2017 年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》(“條例草案”)的來函收悉，現回覆如下。

概括而言，因應聯合國安全理事會(“安理會”)第 2178 號決議以及財務行動特別組織(“特別組織”)的建議，條例草案旨在於《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(“《條例》”)(第 575 章)引入下列四項禁制行為：

- (a) 禁止任何香港永久性居民離開或登上運輸工具意圖離開香港或香港以外地方前往外國，以作出、籌劃、籌備或參與恐怖主義行為，或提供或接受恐怖主義培訓(下稱“指明目的”)；
- (b) 禁止任何人在意圖或知道某財產的全部或部分將會用於資助任何人為指明目的而進行往來國家之間的旅程的情況下，直接或間接提供或籌集該財產(不論該財產實際上是否作此用途)；
- (c) 禁止任何人在意圖或知道某往來國家之間的旅程將會為指明目的而進行的情況下，直接或間接組織或協助任何人進行該旅程；及

- (d) 除根據保安局局長批予的特許的授權外，禁止任何人在知道或罔顧以下事宜是否屬實的情況下，直接或間接處理任何財產 -
- (i) 該財產為根據《條例》第 4 或 5 條指明的恐怖分子財產；
 - (ii) 該財產為根據《條例》第 4 或 5 條指明的恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者所直接或間接地完全或與他人共同擁有或控制；或
 - (iii) 該財產為某人代表根據《條例》第 4 或 5 條指明的恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者所持有；或按根據《條例》第 4 或 5 條指明的恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者指示而持有。

海外法例

在草擬條例草案時，我們參考了一些實行普通法的司法管轄區(包括澳洲、加拿大和英國)的相關法例。這些法例總結於下表，原文可參照載於表內的連結。值得注意的是，由於恐怖主義活動的手法變化迅速頻繁，海外的反恐法例和措施亦一直與時並進，以回應最新的恐怖活動趨勢。

禁制	澳洲	加拿大	英國
(a) 為指明目的而進行旅程	《1995 年刑事法令》第 101.1、101.2、119.1、119.2 及 119.4 條 (www.legislation.gov.au/Details/C2017C00173)	《刑事法典》第 83.191、83.201 及 83.202 條 (laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/)	《2000 年恐怖主義法令》第 54 條 (www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents)； 《2006 年恐怖主義法令》第 5 及 6 條 (www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11/contents)； 以及《2015 年反恐怖主義及安全法令》第 1(1)條 (www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted)

禁制	澳洲	加拿大	英國
(b) 資助為指明目的而進行的旅程	《1995 年刑事法令》第 103.1、103.2 及 119.4 條	《刑事法典》第 83.03 及 83.19(1)條	《2000 年恐怖主義法令》第 15、16 及 17 條
(c) 組織/協助為指明目的而進行的旅程	《1995 年刑事法令》第 119.4 條	《刑事法典》第 83.19(1)條	《2000 年恐怖主義法令》第 12 條
(d) 處理指明的恐怖分子財產，或指明的恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的財產	《1945 年聯合國憲章法令》第 20 條 (www.legislation.gov.au/Details/C2016C00742)	《刑事法典》第 83.08 條	《2010 年恐怖分子資產凍結法令》第 11 條 (www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/38/contents/enacted)

回應特別組織對第 575 章第 6 條的意見

特別組織的第 6 項建議，要求成員毫不延遲地凍結指定恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的資產¹。特別組織注意到，現時第 575 章第 6 條只針對凍結通知所指明的財產，而凍結程序涉及的多個步驟會造成延遲，削弱毫不延遲地及不作通知下凍結財產的目的。根據第 575 章第 6 條，凡保安局局長有合理理由懷疑任何人所持有的任何財產是恐怖分子財產，可藉指明該財產的書面通知，指示任何人不得處理該財產。凍結通知須發給持有有關財產的人(“收件人”)，而收件人須將該通知的副本送交以下各人(如有的話):該財產所屬的人或由他人為之或代表持有該財產的人(“擁有人”)。在過程中，有關財產可能已被移動、轉移或動用。

因應特別組織的關注，現建議在第 575 章增訂第 8A 條，訂明除根據保安局局長批予的特許的授權外，禁止任何人在知道某財產是或罔顧某財產是否指明的恐怖分子財產、由指明的恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者所擁有或控制，或代表其持有或按其指示而持有的情況下，直接或間接處理該財產。由於新訂第 8A 條直接禁止處理有關財產(而非需要多個步驟才可凍結財產)，因此可達到縮短凍結程序以避免延遲的目的。

¹ 根據特別組織的第 6 項建議，各國應採用針對性的經濟制裁制度，以遵從關於防止和制止資助恐怖主義及恐怖分子的安理會決議。該等決議要求各國毫不延遲地凍結 -

(a) 安理會根據《聯合國憲章》第 VII 章(包括第 1267(1999)號決議及其後續決議)所指定或獲安理會授權而指定的人或實體的資金或其他資產；或

(b) 有關國家根據第 1373(2001)號決議所指定的人或實體的資金或其他資產，

並確保不會向該人或實體或為其利益而向該人或實體直接或間接提供資金或其他資產。

新訂第 8A 條的法律效力及草擬工作

新訂的第 8A 條旨在落實特別組織的第 6 項建議，以毫不延遲地凍結指定恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的財產。在香港，指定恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者會按照第 575 章第 4 或 5 條被指明。建議第 8A(1)(b)及(c)條旨在透過禁止處理第 4 或 5 條指明的恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的任何財產，解決上述第 6 條的不足之處。

應注意的是，第 575 章新訂第 8A 條不能與現時第 8 條直接比較。第 8 條旨在實施(a)安理會第 1373 號決議，該決議訂明多項要求，包括禁止為任何恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的利益而提供資金等；以及(b)特別組織的第 5 項建議，把資助恐怖主義和相關洗錢活動列作刑事罪行。第 8 條是訂立刑事罪行的條款，其性質亦有別於建議的第 8A 條，後者旨在實施特別組織的第 6 項建議，以毫不延遲地凍結指定恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的財產。

新訂第 8A(1)(c)條的禁制

根據第 575 章第 4(1)、(2)及(3)條和 5(3)條，指明任何人和財產為恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產的公告或命令，須公開刊登憲報。市民如有疑問，可查閱刊憲的恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者及恐怖分子財產名單。上述公告和命令不會指明代表恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者持有或按其指示持有財產的人(持有人)，除非某人知道該財產是(或罔顧該財產是否)由持有人代表恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者持有或按其指示持有，否則不須為第 8A 條負上法律責任。

新訂第 11K 條對於為指明目的而進行旅程的禁制

對香港永久性居民施行第 11K 條的建議，與安理會第 2178 號決議執行部分第 6 段²的精神一致。該段訂明多項要求，包括會員國應禁止包括其“本國國民”在內的人士前往另一國家。參考其他司法管轄區所採取的做法，我們觀察到其他司法管轄區均藉適應化和本地化

² 安理會第 2178 號決議的執行部分第 6 段摘錄如下 -

“.....決定所有會員國均應確保本國法律和條例規定嚴重刑事罪，使其足以適當反映罪行的嚴重性，用以起訴和懲罰下列人員和行為 -

- (a) 為了實施、籌劃、籌備或參與恐怖主義行為，或提供或接受恐怖主義培訓而前往或試圖前往其居住國或國籍國之外的另一國家的本國國民，以及為此前往或試圖前往其居住國或國籍國之外的另一國家的其他個人；
- (b) 本國國民或在本國領土內以任何方式直接或間接地蓄意提供或收集資金，並有意將這些資金用於或知曉這些資金將用於資助個人前往其居住國或國籍國之外的另一國家，以實施、籌劃、籌備或參與恐怖主義行為，或提供或接受恐怖主義培訓；及
- (c) 本國國民或在本國領土內蓄意組織或以其他方式協助(包括招募)個人前往或試圖前往其居住國或國籍國之外的另一國家，以便實施、籌劃、籌備或參與恐怖主義行為，或提供或接受恐怖主義培訓。”

自身法例，以實施安理會決議的要求。他們基本上會盡量符合有關要求，並透過調整相關條文的涵蓋範圍，以切合其自身情況。在修訂第 575 章以實施安理會第 2178 號決議時，我們一直注意如何最有效地達致安理會第 2178 號決議的目的，並如何在旅行自由與保障公眾安全之間取得平衡。

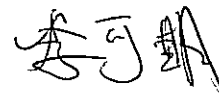
《基本法》第三十一條及《香港人權法案》第八條³下所賦予的旅行和離開香港的自由並非絕對，而是可受限於法律所規定、為保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由等合理權益所必要，且與《香港人權法案》所確認之其他權利不抵觸的限制。

恐怖分子和恐怖主義活動對所有社會皆會帶來極大影響，並直接影響市民生命和財產。建議的第 11K 條在國際和本地層面均達致保障公共安全及公共秩序的合理目的。安理會第 2178 號決議的序文重申，一切形式和表現的恐怖主義對國際和平及安全構成最嚴重的威脅之一，不論其動機為何、在何時發生及由何人所為，任何恐怖主義行為均是不可開脫的犯罪行為。聯合國安理會亦表示，嚴重關注外國恐怖主義戰鬥人員所造成的威脅日益嚴重。任何與恐怖主義有關的活動(包括為指明目的而進行旅程)均被視為對全球各國的國家安全構成嚴重威脅。

建議的禁制與上述合理目的有合理的關連，而且不超出為達致該等合理目的所需的限度，亦不損害《基本法》第三十一條及《香港人權法案》第八條下旅行和離開香港的自由的本質。香港永久性居民只有在有確切證據顯示其意圖是為指明目的而進行旅程的情況下，才會被限制離開香港前往外國。這項限制對打擊恐怖主義以保護國家安全、國際和平及公共秩序十分重要及有其必要。該限制亦相稱和合理，因舉證的準則必須是毫無合理疑點，而舉證責任亦完全在於控方。

保安局局長

(李可期



代行)

2017 年 7 月 18 日

副本送：律政司

³ 《香港人權法案》第八條規定 -

“(一) 合法處在香港境內的人，在香港境內有遷徙往來之自由及擇居之自由。

(二) 人人應有自由離去香港。

(三) 上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與人權法案所確認之其他權利不抵觸之限制，不在此限。

(四) 具有香港居留權的人進入香港之權，不得無理褫奪。”