

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

圖文傳真 Facsimile: 2524 3762

香 港 中 區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓
《2017 年聯合國(反恐怖主義措施)
(修訂)條例草案》委員會秘書
馬淑霞女士

馬女士：

就委員及出席團體/個別人士在 2017 年 10 月 10 日舉行的《2017 年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》委員會會議上提出的事宜，當局的回應載於附件一。

2. 就委員會所接獲的意見書，當局的回應載於附件二。

保安局局長

(李可期  代行)

2017 年 11 月 1 日

附件：附件一及附件二

**《2017 年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》
(條例草案)**

對法案委員會在 2017 年 10 月 10 日會議上所提事項的回應

I. 釋義及指明「恐怖分子」、「與恐怖分子有聯繫者」及「恐怖分子財產」的方式

是次條例草案並沒有就聯合國(反恐怖主義措施)條例(《反恐條例》)(第 575 章)的釋義及指明「恐怖分子」、「與恐怖分子有聯繫者」及「恐怖分子財產」的方式部分，即《反恐條例》第 2 條、第 4 條及第 5 條，提出任何修訂建議。現階段政府也看不到有需要對此作出修訂。

「恐怖主義行為」

2. 根據《反恐條例》第 2 條，「恐怖主義行為」是指 —

「(a) 除(b)段另有規定外，指作出或恐嚇作出行動，而——

(i) 該行動是懷有達致以下結果的意圖而進行的，或該恐嚇是懷有作出會具有達致以下結果的效果的行動的意圖而進行的 —

(A) 導致針對人的嚴重暴力；

(B) 導致對財產的嚴重損害；

(C) 危害作出該行動的人以外的人的生命；

(D) 對公眾人士或部分公眾人士的健康或安全造成嚴重危險；

(E) 嚴重干擾或嚴重擾亂電子系統的；或

(F) 嚴重干擾或嚴重擾亂基要服務、設施或系統(不論是公共或私人的)的；及

(ii) 該行動的作出或該恐嚇 ——

(A) 的意圖是強迫特區政府或國際組織的，或是威嚇公眾人士或部分公眾人士的；及

(B) 是為推展政治、宗教或思想上的主張而進行的；

(b)(如屬(a)(i)(D)、(E)或(F)段的情況)不包括在任何宣揚、抗議、持異見或工業行動的過程中作出或恐嚇作出行動」。

3. 在 2002 年訂立《反恐條例》時，「恐怖主義行為」的釋義大致上是參考英國《2001 年恐怖活動(聯合國措施)命令》和加拿大《反恐怖主義法令》中的釋義。2004 年，我們參照了新西蘭的《2002 年制止恐怖主義法令》，加強「恐怖主義行為」有關意圖的元素，藉以縮窄釋義的範圍。經修訂後，作為者必須懷有導致所指行為的嚴重後果的意圖，方符合「恐怖主義行為」的釋義。2012 年，我們根據財務行動特別組織(特別組織)的建議，擴大「恐怖主義行為」的範圍，將意圖脅迫國際組織亦涵蓋在內。現時的定義訂明了若干例外情況，即不包括在宣揚、抗議、持異見或工業行動的過程中作出或恐嚇作出的若干行動。現時的定義符合《基本法》及《香港人權法案條例》所訂的人權規定，也在維護公共安全及個人表達權利中取得了平衡。

「恐怖分子」、「與恐怖分子有聯繫者」、「恐怖分子財產」

4. 根據《反恐條例》第 2 條，「恐怖分子」是指作出或企圖作出恐怖主義行為或參與或協助作出恐怖主義行為的人，而「與恐怖分子有聯繫者」則是指由恐怖分子直接或間接控制或擁有的實體。另外，「恐怖分子財產」是指(a)恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的財產；或(b)任何其他財產(i)擬用於資助或以其他方式協助作出恐怖主義行為的；或(ii)曾用於資助或以其他方式協助作出恐怖主義行為的。

5. 《反恐條例》第 4 條及第 5 條列明了指明「恐怖分子」、「與恐怖分子有聯繫者」、「恐怖分子財產」的方式。按照《反恐條例》第 4 條，特區政府不時根據聯合國安全理事會（安理會）公布被聯合國委員會指定為恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者的名單，透過刊憲的方式公告就該條例第 4 條被指明的名單。

6. 至於《反恐條例》第 5 條，行政長官可向法院申請作出命令，指明某人為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者，或某財產為恐怖分子財產。法院會根據相對可能性的衡量，在信納有關的人是恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或有關財產為恐怖分子財產時，方可作出該項命令。行政長官繼而須安排在憲報刊登有關的法庭命令。至今，特區政府未曾引用第 5 條指明任何恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產。

7. 無論接獲任何情報，若特區認為有需要指明某人為恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或某財產為恐怖分子財產，當局必須根據第 5 條的機制進行，即由行政長官提出申請，並由法院作出相關命令，而行政長官必須安排在憲報刊登相關命令。

8. 現時《反恐條例》的相關條文，已確保受影響的人士得到充分保障。例如，根據第 2(6)(a)條，在不損害法院在《高等法院規則》下的權力的原則下，法院可主動或應申請，命令任何受第 5 條所指的申請(如屬在各方之間提出的第 5(1)條所指的申請)所影響的人加入成為有關法律程序的一方。如屬經單方面法庭程序被指明的恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者、或持有或受該等程序指明恐怖分子財產所影響的人等，可根據第 17(1)條，在任何時間向法庭提出撤銷指明命令的申請；另外，如符合第 18 條的情況，有關的人可向法庭提出賠償申請。此外，根據第 21 條，除非法庭另有命令，否則在各方之間的法律程序須在公開法庭進行。

II. 關乎為「指明目的」而進行旅程的禁制

9. 聯合國安理會第 2178 號決議表示深切關注外國恐怖主義戰鬥人員造成的威脅日益嚴重。因應該決議執行部分第 6 段，條例草案建議新增的第 11K 條、第 11L 條及第 11M 條列明為「指明目的」而進行旅程的禁制。

「指明目的」

10. 根據第 2178 號決議，各地應懲處若干涉及為了實施、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的旅程的行為。條例草案建議新增的第 11J 條列明了「指明目的」的釋義，即作出、籌劃、籌備或參與恐怖主義行為，或提供或接受與作出、籌劃、籌備或參與恐怖主義行為有關連的培訓。

11. 現行的《反恐條例》沒有就恐怖主義培訓作定義。條例草案中的「指明目的」，包括「與作出、籌劃、籌備或參與恐怖主義行為有關連的培訓」的部份，貼近第 2178 號決議的精神和表述，與現時《反恐條例》第 2 條的「恐怖主義行為」的定義掛鉤，也參考了澳洲《1995 年刑事法令》第 101.2 條有關恐怖主義培訓的表述。

12. 至於某項培訓是否符合「指明目的」的定義，重點在於證據，有否違反第 11K、11L 及 11M 條須視乎是否有犯罪意圖，及是否與《反恐條例》第 2 條所載的「恐怖主義行為」相關。單純的宗教活動不應亦不會被無故視作與恐怖主義行為及其培訓有聯繫。

對旅行自由的限制符合《基本法》和《香港人權法案》條文

13. 正如在 2017 年 7 月 18 日回覆立法會助理法律顧問的函件¹所指出，在擬備條例草案時，政府一直注意如何最有效地達致聯合國安理會第 2178 號決議的目的，在旅行自由與保障公共安全之間取得平衡。當局在該信中最後四段已扼要解釋新增的第 11K 條如何符合相稱性驗證標準。

14. 助理法律顧問在 2017 年 7 月 12 日的函件²中，提及以下三宗引用了相稱性驗證標準的案件。因應助理法律顧問在 2017 年 7 月 21 日第一次委員會會議上的意見，我們進一步提供就該三宗案件所載述的驗證的分析 –

- (a) 破產管理署署長及陳永興的破產受託人訴陳永興(2006) 9 HKCFAR 545(陳永興案)；
- (b) 破產管理署署長訴 Zhi Charles (2015) 18 HKCFAR 467(Zhi Charles 案)；以及
- (c) 希慎興業有限公司訴城市規劃委員會 (2016) 19 HKCFAR 372(希慎案)。

15. 在陳永興案中，終審法院認同《基本法》第 31 條和《香港人權法案》第 8 條所保障的旅行和離開香港的自由並非絕對，而是可受限制的，但有關限制必須符合兩項要求：一為法律所規定，二為符合相稱性驗證標準中全部三項準則(即有關限制必須：為了追求《香港人權法案》第 8(3)條所指明的其中一項合理目的；與該合理目的有合理的關連；以及不超逾為達致該合理目的所需的程度)。

16. 在 Zhi Charles 案中，如前段所述適用於《基本法》第 31 條和《香港人權法案》第 8 條的相稱性驗證標準，亦獲終審法院

¹ 見立法會 CB(2)1945/16-17(02)號文件。

² 見立法會 CB(2)1945/16-17(01)號文件。

肯定。在*希慎案*中，終審法院提到 *Zhi Charles* 案中適用於《基本法》第 31 條和《香港人權法案》第 8 條的相稱性驗證標準，並藉此闡述及擴展此標準，加入第四項準則，即查究從侵犯所得的社會利益與受憲法保護的個人權利被侵蝕兩者之間，是否已取得合理平衡，尤其須查究是否為達致該社會利益而令個人承受過分嚴苛的負擔。

17. 第 14 段所述的三宗案件中，終審法院評估在案中情況下對憲法所確認的權利施加限制是否有理可據時，均採用相同的驗證標準，即相稱性驗證標準(*陳永興案*和 *Zhi Charles* 案關於限制《基本法》第 31 條和《香港人權法案》第 8 條所保障的旅行權利，而*希慎案*則關於限制《基本法》第 6 條及第 105 條所保障的私有財產權)。

18. 進行相稱驗證分析時，香港法庭指相稱性驗證標準的第三項準則，是查究侵犯其他權利的措施在達致有關合理目的時是否「不超逾所需者」；這個問題亦稱為「最少損害」驗證測試。在 *Zhi Charles* 案中，法庭已解釋所謂「最少損害」驗證測試的要求：

「……法例必須小心擬訂，以防權利受到的損害超逾所需者。擬訂法例的過程難以盡善盡美，法院必須給予立法機關一定的自由度。倘法例屬眾多合理的措施之一，法院不會單單因為看到還有另一個措施，可在訂下目的時多加顧及侵權問題，以致認為該法例過於寬廣……」。

19. 終審法院在*希慎案*中解釋，相稱性驗證標準第三項準則中「不超逾所需者」一詞，並非訂定絕對、分明的驗證，而是訂定合理所需的驗證。

20. 值得注意的是，儘管*陳永興案*及 *Zhi Charles* 案均是關於限制《基本法》第 31 條和《香港人權法案》第 8 條所保障的旅行權利，但終審法院就兩宗案件作出判定的情況與建議新增的第 11K 條的情況截然不同。兩宗案件都關乎一點，就是查究有效管理破產人的產業和該破產人的債權人的利益，與破產人旅行和離開香

港的自由兩者之間，是否已達至合理平衡。在兩宗案件中，終審法院裁定，受質疑的措施並不合乎相稱原則，原因是有關措施對身處香港境外的破產人施加制裁，不論該破產人不在香港的原因為何，亦不論破產人不在香港是否已招致有關產業的管理蒙受任何損害。

21. 在建議新增的第 11K 條的情況下，由於恐怖主義活動對全球和平及安全構成嚴重威脅，所以限制香港永久性居民為任何「指明目的」(即作出、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)離開香港的權利。此舉在國際和本地層面均能達致保障公共安全和公共秩序的合理目的，符合相稱性驗證標準的第一項準則。是項禁制並非全盤限制香港永久性居民的出境自由，亦並非不論為何目的及離港多久也不可離開香港。是項禁制只是禁止有真正犯罪意圖的人為「指明目的」而游走到不同國家進行與恐怖主義有關的活動，因此與上述合理目的有合理的關連，符合相稱性驗證標準的第二項準則。為施行有關的聯合國決議，實有需要訂立建議新增的第 11K 條。

22. 眾所周知，恐怖主義行為是十分嚴重的公害。第 2178 號決議的序文也申明，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、在何時發生及自何人所為，任何恐怖主義行為均是不可開脫的犯罪行為。在條例草案中，我們建議禁止香港永久性居民為「指明目的」而前往外國，這無損他們在香港境內享有的遷徙往來的自由，他們也不會被禁止為其他目的而離開香港。擬議的禁制並不超逾為達致上述合理目的所需的程度，亦無損《基本法》第 31 條和《香港人權法案》第 8 條所保障的旅行及離港自由的本質。擬議的禁制在保障國際和國家安全的整體社會利益需要，與個人為合法目的旅行和離開香港的權利及自由之間，取得合理平衡，符合相稱性驗證標準的第三及四項準則。

23. 此外，只有在有確切證據顯示一名香港永久性居民的意圖是為「指明目的」而進行旅程的情況下，該名居民才會觸犯第 11K 條。根據香港的刑事司法制度，被告受無罪推定原則

(presumption of innocence) 保障。在刑事審訊中，舉證責任在於控方，須以毫無合理疑點作為舉證的標準。法庭亦須在毫無合理疑點的情況下，方可把被告人定罪。這將有效保障無辜市民免受影響。

建議新增的第 11K 條只適用於香港永久性居民

24. 正如我們在 2017 年 10 月 3 日發出的回應文件中³指出，特區的立法建議是根據第 2178 號決議的目的(即打擊外國恐怖主義戰鬥人員)，及因應香港的實際情況而擬備。我們參考其他司法管轄區的做法，注意到各地均會配合其情況，制定出適合自身而又貼近決議的要求的措施。

25. 條例草案的政策重點是放在預防有關恐怖主義活動或培訓的旅程的前期準備方面。立法建議中資助、組織或協助該等旅程的罪行，牽涉國與國之間的旅程，其目的是杜絕這些旅程於萌芽。

26. 聯合國並無就第 2178 號決議所載的「國籍國」和「居住國」提出闡釋。在香港的獨特的情況下，有關詞彙牽涉複雜的技術問題，難以套用在《反恐條例》中。

27. 就第 2178 號決議第 6(a)段⁴涉及「本國國民」的部分，有關禁止將適用於「香港永久性居民」，這會清楚易明，有利執法。

28. 至於第 2178 號決議第 6(a)段以「其他個人」(例如非香港永久性居民或旅客)為對象的部分，特區政府的第一道防線是阻截此類嫌疑人入境或過境。根據《入境條例》(第 115 章)第 4(1)(a)條，入境處人員可在任何旅客入境時，向他們作出訊問。在執行

³ 見立法會 CB(2)2164/16-17(02)號文件。

⁴ 第 2178 號決議第 6 段決定「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； ...」

入境訊問時，入境處人員會考慮訪客是否符合一般的入境條件；入境處亦會按所得資料及個別旅客情況，依照法律和既定政策，考慮是否批准有關人士入境。

29. 若此類嫌疑人已身處香港並已觸犯刑事罪行，特區的執法機構會將之逮捕。若嫌疑人沒有在港干犯刑事罪行但計劃離港，特區政府會按既有的國際合作機制，通知目的地國家採取適當的執法行動。如符合條件，嫌疑人所屬國家亦可向香港提出移交逃犯的要求。

旅遊業界的關注

30. 我們明白旅遊業界對建議新增的第 11M 條的關注。就此，我們希望說明條例草案的建議條文並無要求服務提供者或其他人必須在提供服務前去了解其服務對象的旅程目的。我們在 2017 年 10 月 3 日的回應中已表示，控方須證明有關公司或代理商在組織或協助進行整個或部分旅程時已經有意圖或知道該旅程將會為指明目的而進行。有關證明須基於事實，而舉證責任在於控方。控方必須以毫無合理疑點作為舉證標準，而法庭亦須以毫無合理疑點作定罪標準。換言之，新訂禁制的控告及定罪門檻均甚高，只有在公司或代理商有意圖或知道往來國家之間的旅程將會為指明目的而進行，依然組織或協助進行該旅程，才會觸犯該項新訂罪行。建議是針對真正的犯罪分子，而非一般守法及正常作業的公司或代理商。

31. 就建議的禁止行為而言，所針對的是那些明知或懷有意圖的行為。如上述所言，若服務提供者不知道該旅程的目的，執法機構不可能控告服務提供者干犯上述罪行。當然，若服務提供者對其顧客準備進行旅程的目的有任何懷疑(例如曾提及要參加「聖戰」)，應盡快報警，以便警方作出適當跟進。

32. 若條例草案獲得通過，我們會向旅遊業界介紹條文的實施安排。此外，警方亦會繼續與旅遊業界加強溝通。如有需要，旅遊業界可親身到警署或透過電話、郵寄、傳真、電郵等方式，向警

方報告涉及干犯新增罪行的可疑個案，在緊急情況下可撥打 999。我們也會向業界提供警方有組織罪案及三合會調查科的熱線⁵，以便更直接地聯絡。

域外法律效力的執行

33. 條例草案如獲通過，其域外法律效力的執行，可透過《刑事事宜相互法律協助條例》(第 525 章)和《逃犯條例》(第 503 章)訂明的國際合作向香港以外地方尋求協助，當局亦可在嫌疑人返回香港時將其拘捕。

III. 建議禁制處理若干財產

處理財產

34. 根據《釋義及通則條例》(第 1 章)第 3 條，「財產」包括 –
- (a) 金錢、貨物、法據動產和土地；及
 - (b) 由(a)段下定義的財產所產生或附帶的義務、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。
35. 此外，根據《反恐條例》第 6(12)條，「處理」(就財產而言)是指 –
- (a) 收受或取得該財產；
 - (b) 隱藏或掩飾該財產(不論是隱藏或掩飾該財產的性質、來源、所在位置、處置、調動或擁有權或任何與它有關的權利或其他方面的事宜)；
 - (c) 處置或轉換該財產；
 - (d) 把該財產運入特區或調離等區；或
 - (e) 用該財產借款，或將之用作抵押(不論是藉押記、按揭或質押或其他方式進行)。

⁵ 熱線電話號碼為 2527 7887。

36. 建議新增的第 8A 條適用於任何在特區的人，以及在特區以外的任何香港永久性居民或根據特區法律成立為法團或組成的團體。凡符合該條的敘述，不論是處於特區的財產，或是在特區以外的財產，都會被涵蓋在內。此外，上述有關「處理」的定義，將會適用於第 8A 條。

對私人財產權的限制

37. 建議新增的第 8A 條有關禁止處理財產的條文，是基於特別組織建議的針對恐怖分子財產的措施。該組織的第 6 項建議要求，各地方應遵守聯合國安理會有關反恐和反恐融資的決議，毫不拖延地凍結被指明為恐怖分子的人或組織的財產。禁止處理財產的建議被認為是有效的反恐融資措施，亦在國際間(包括英國、澳洲、加拿大等)廣泛施行。在具體執行方面，控方須舉證涉案人在知道或罔顧有關財產是指明的恐怖分子財產，或由指明的恐怖分子或與其有聯繫者擁有或控制，或由某人代表或根據其指示持有的情況下，仍處理該財產。

38. 我們認為這條款能合理地達致合法的目的，有確切的限制對象以及已將受影響範圍盡量減至最少。該限制沒有超越為達致該合法目的所需的限制，並已在打擊反恐融資及保障財產權之間取得合理平衡，並沒有抵觸《基本法》第 6 條及第 105 條有關保護私人財產權利的條文。

披露

39. 《反恐條例》第 12(1)條訂明，凡任何人知悉或懷疑任何財產是恐怖分子財產，必須向獲授權人員披露。第 12 條是關於披露恐怖分子財產的法律責任。這披露的責任是根據特別組織第 20 項建議訂立的，目的是讓當局可掌握恐怖分子財產的動向，以作跟進。不過，若作為者在切實可行的情況下盡快主動向獲授權人員披露有關資料，該人並不算干犯罪行。

40. 被指明的恐怖分子所擁有或控制的財產，或代表或按照被指明的恐怖分子指示所持有的財產，均未必容易被察覺。因此，我們建議把新增第 8A(1)條的(b)項(由被指明的恐怖分子所擁有或控制的財產)及(c)項(由某人代表被指明的恐怖分子所持有或按其指示而持有的財產)加入第 12 條中有關符合若干情況便不干犯罪行的範圍，保障無辜及本著真誠行事的第三者。如懷疑某財產是恐怖分子的財產，最妥當的做法是盡快向獲授權人員披露。

對受影響人士的保障

41. 參考現行《反恐條例》第 6 條的安排，條例草案建議保安局局長可批予特許授權去處理受新增第 8A 條所限制的財產，有關特許的條文載於《反恐條例》第 15(1)條。一般來說，考慮包括第 15(1)(b)條所述是否為處理合理的生活或法律開支、或根據《僱傭條例》需要給予的費用等。此外，受新增第 8A 條所影響的人士，亦可根據第 17(4)條向法庭申請特許。

IV. 其他地方的實施情況

42. 2017 年 7 月 18 日致助理法律顧問的信件中，我們已表列了在草擬條例草案時所參考的普通法司法管轄區的相關法例。

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/2006/16/contents)

禁制	澳洲	加拿大	英國
			.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)
(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)

43. 此外，澳門於 2017 年 5 月修訂了《預防及遏止恐怖主義犯罪》⁶。內地則透過《中華人民共和國刑法》、《中華人民共和國反恐怖主義法》及《最高人民法院、最高人民檢察院、公安部關於辦理暴力恐怖和宗教極端刑事案件適用法律若干問題的意見》等，為一連串的反恐措施提供了法理基礎。

⁶ http://bo.io.gov.mo/bo/i/2017/21/lei03_cn.asp

《2017 年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》
(條例草案)

對法案委員會所接獲意見書的回應

就法案委員會所接獲由團體/個別人士提交的意見書，政府已仔細檢閱及備悉有關意見。當中的意見可總結為以下幾方面 —

- (a) 關注「恐怖分子」及「恐怖主義行為」定義；
- (b) 關注對出入境自由的限制；
- (c) 關注建議新增的第 11K 條只適用於香港永久性居民；
- (d) 關注對私有財產權的限制；
- (e) 認為無立法需要；
- (f) 認為宣傳/諮詢不足；及
- (g) 憂慮出現濫權情況。

2. 上述第(a)至(d)項與法案委員會於 2017 年 10 月 10 日會議中提出的意見和提問相若，政府的回應可參閱附件一。

立法需要

3. 2014 年 9 月，聯合國安全理事會通過對所有會員國均具約束力的第 2178 號決議。該決議表示深切關注外國恐怖主義戰鬥人員造成的威脅日益嚴重；外國恐怖主義戰鬥人員是指為作出、籌劃、籌備或參與恐怖主義行為，或為提供或接受恐怖主義培訓而進行旅程的個人。該決議亦敦促會員國對該等旅程及相關事宜實行法律制裁。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**（斜體由我們所加），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」。

4. 此外，財務行動特別組織(特別組織)第 5 項建議，要求成員把資助恐怖分子列作刑事罪行¹。為配合第 2178 號決議，特別組織於 2015 年擴大了第 5 項建議的適用範圍，把資助恐怖分子的定義延伸至包括資助外國恐怖主義戰鬥人員的旅程。鑑於外國恐怖主義戰鬥人員構成的嚴重威脅，特別組織於 2016 年 10 月通過《恐怖分子資金籌集刑事化指引》，敦促成員確保優先處理相關方面的刑事化工作。

5. 特別組織的第 6 項建議²，要求成員毫不延遲地凍結被指定為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的人或實體的資金或其他資產。

¹ 根據特別組織的第 5 項建議，各國應根據《制止向恐怖分子提供資助的國際公約》把資助恐怖分子列作刑事罪行，以及不僅應把資助恐怖主義行為列作刑事罪行，也應把資助恐怖組織和恐怖分子列作刑事罪行，即使並無與某項或某些特定恐怖主義行為有關連。各國應確保把該等罪行指定為洗錢上游犯罪。

² 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

在 2012 年有關香港的相互評核第四次跟進報告中，特別組織指出《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(《反恐條例》)(第 575 章)的第 6 條的凍結機制³有所不足；現時第 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。

6. 政府當局在 2017 年 6 月發出的立法會參考資料摘要⁴中，已交代了上述提出條例草案的理據。

宣傳及公眾諮詢

7. 我們於 2017 年 1 月 3 日向立法會保安事務委員會作簡介，獲委員會普遍支持。2017 年 1 月 4 日至 3 月 3 日期間，我們進行為期兩個月的公眾諮詢。除了在保安局網頁上載有關諮詢文件，我們也特別去信了超過 40 個團體(當中包括金融界別、旅遊界別、專業組織和商會等)，並於 2017 年 3 月 9 日應香港律師會邀請講解修訂建議。在公眾諮詢期間，我們共收到 10 份意見書。其後條例草案在 2017 年 6 月 28 日呈上立法會首讀，我們也發出了立法會參考資料摘要和新聞稿。立法會於 2017 年 6 月 30 日成立了《2017 年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》委員會，展開公開透明的草案委員會程序。委員會於 2017 年 10 月 10 日舉行了公聽會，共有 8 個團體代表/個別人士出席會議表達意見；委員會也收到超過 200 份意見書，可見條例草案已獲得充份的宣傳和諮詢。

憂慮出現濫權情況

8. 條例草案建議新增的禁制，對象是為「指明目的」離開香港或登上運輸工具意圖離開香港，或以資助、組織或協助為「指明目的」而進行旅程的人。所針對的是那些明知或懷有意圖的行

(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。

³ 根據《反恐條例》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，局長可藉指明該財產的書面通知，指示除根據局長批予的特許的授權外，任何人不得直接或間接處理該財產。

⁴ 見立法會 SB CR 9/16/1476/74 號文件。

為。獲授權人員會根據在相關條例下現有的法定權力，以及《反恐條例》相關條文執法。在刑事審訊中，舉證責任在於控方。控方必須以毫無合理疑點作為舉證標準，而法庭亦須在毫無合理疑點的情況下，方可把被告人定罪。