

二零零二年二月五日會議

討論文件

立法會保安事務委員會

為實施聯合國安全理事會(聯合國安理會)第 1373 號決議 所訂反恐怖主義活動措施而提出的立法建議

目的

本文件向議員簡介為實施聯合國安理會第 1373 號決議及其他反恐怖主義活動措施而提出的主要立法建議。

背景

2. 二零零一年九月二十八日，聯合國安理會通過第 1373 號決議(副本載於附件 A)。該決議促請所有會員國採取多項措施，防止和制止資助恐怖主義行為，以及把蓄意為這些活動提供或籌集資金的行為列作刑事罪行。中央人民政府已經指示香港特別行政區實施這項決議。聯合國安理會亦已成立一個反恐怖主義委員會，負責監察決議的實施情況。

3. 香港的現行法律已經大致上符合聯合國安理會第 1373 號決議的規定。不過，決議中仍有某些部分要待新的法例制定後，才能完全實施。

4. 目前，香港是打擊清洗黑錢財務行動特別組織(特別組織)的主席。特別組織已把職責範圍擴闊，除對付清洗黑錢外，還包括打擊資助恐怖主義行為，同時又提出八項範圍廣泛的特別建議，以應付有關問題(請參看附件 B)。特別組織要求各成員在二零零二年中前實施上述特別建議。

5. 政府已決定採取最低限度的措施，以實施主要針對資助恐怖主義行為的聯合國安理會第 1373 號決議。我們稍後將提交一條有關恐怖主義行為的條例草案，落實決議中強制執行的部分，即決議第 1(a)、(b)、(c)、(d)及 2(a)段，和兼顧特別組織提出的多項主要建議。之後，我們會決定在何時及如何實施聯合國安理會第 1373 號決議的其他規定、特別組織的其他特別建議和一些適用於本港的有關反恐怖主義的多邊協議。

實施安理會第 1373 號決議等的建議立法措施

“恐怖主義行為”的定義

6. 關於“恐怖主義行為”，我們將提出一個足以反映目前情況需要的定義。我們建議恐怖主義行為的定義主要根據英國《2001 年恐怖活動(聯合國措施)命令》中有關條文。英國的定義跟隨國際的趨勢，訂明恐怖主義行為必須符合兩個先決條件，就是採取行動或威脅會採取行動以影響政府或恐嚇公眾，以及採取行動或威脅採取行動來達到某些政治、宗教或意識形態的目的。除上述兩項條件外，恐怖主義行為還須符合下列其中一項元素，即：

- (i) 涉及向某人使用嚴重暴力；
- (ii) 涉及嚴重損毀財產；
- (iii) 危害某人的性命，但並非指危害作出該行為的人的性命；
- (iv) 嚴重威脅公眾或任何一類公眾的健康或安全；或
- (v) 意圖嚴重干擾或破壞電子系統。

表列恐怖分子和恐怖組織

7. 擬議的條例草案中“恐怖主義行為”的定義，將為“表列”恐怖分子或恐怖組織提供法理依據。我們建議賦權行政長官，在有合理理由相信有關人士涉及條例草案所界定的恐怖主義行為時，表列有關的恐怖分子或恐怖組織。

8. 為了提供保障，有關的表列程序設有上訴途徑；任何名單上的個人或實體可向法院申請反對表列。我們建議，為表列的恐怖分子或恐怖組織招募成員，即屬犯罪。這項建議符合聯合國安理會第 1373 號決議第 2(a)段的規定，即會員國“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”。

聯合國安理會第 1373 號決議訂明的打擊資助恐怖主義活動的措施

9. 聯合國安理會第 1373 號決議第 1(a)、(b)、(c)及(d)段規定，會員國須採取各種措施，以制止任何人向恐怖分子提供資助、凍結恐怖分子的資金和資產，以及把蓄意為恐怖分子提供或籌集資金的行為定為刑事罪行。下文各段概述各項建議新增的執法權力和新訂罪行，以實行上述決議規定的種種措施。要注意的是，條例草案所載的執法權力（如凍結和充公恐怖分子資產）及罪行（如為恐怖分子籌集或提供資金或武

器)，將適用於任何根據恐怖主義行為的定義，與恐怖主義有關或涉嫌有關的個人或團體，而不論這些個人或團體是否已經被表列。

10. 聯合國安理會第 1373 號決議第 1(c)段明確規定，會員國須“立即凍結”恐怖分子的資金及資產。我們**建議**授權政府可指示持有恐怖分子資金的人士，不得把這些資金提供予任何人。我們需要這種權力以便執法當局在展開調查時可以迅速行動，凍結有關資產，減低這些資金被動用或轉移的機會。我們又**建議**訂立保障措施，確保受影響的人士獲得正式通知，並有權向法院申請反對凍結其資金或資產的指示。英國的《2001 年恐怖活動（聯合國措施）命令》，亦訂明了類似的凍結恐怖分子資金或資產的機制。

11. 我們注意到，聯合國安理會第 1373 號決議第 1(b)和 1(d)段的內容有重複之處，兩段均處理向恐怖分子提供資金的問題，但第 1(b)段還處理籌集資金的事宜。故此，我們**建議**訂立一項罪行，任何人如為恐怖分子或恐怖組織籌集資金，即屬犯罪。為符合聯合國安理會第 1373 號決議第 1(d)段的規定，我們**建議**訂定罪行，禁止向犯下、參與或協助恐怖主義行為的個人或實體提供資金。

12. 特別組織第 IV 項特別建議規定，受反清洗黑錢義務規管的財務機構、及其他商業或實體如懷疑或有合理理由懷疑有關交易與恐怖活動相關連或有關，或將會用於恐怖主義、恐怖主義行為或供恐怖組織使用，便須舉報該些可疑交易。我們**建議**增加類似的“舉報”條文，以便有關資料可協助調查和打擊資助恐怖主義活動。本港作為特別組織的成員，有責任跟從該組織所訂定的建議，落實打擊清洗黑錢和資助恐怖主義活動的最佳國際標準。

其他有關措施

13. 對香港這般人口稠密的地方而言，引起市民恐慌和混亂的後果可能非常嚴重，有鑑於此，我們**建議**在條例草案內加入一項罪行，規定任何人如散播虛假的恐怖主義行為的消息，即屬犯罪。

立法程序時間安排

14. 我們的目標是在短期內，向立法會提交條例草案。

徵詢意見

15. 請各議員就上述建議提供意見。

保安局
二零零二年一月

P(f)\Panel\Paper0502c.doc

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爲，

還重申這種行爲，如同任何國際恐怖主義行爲，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爲對國際和平與安全造成的威脅，

深爲關切在世界各地區，以不容忍或極端主義爲動機的恐怖主義行爲有所增加，

呼籲各國緊急合作，防止和制止恐怖主義行爲，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，

確認各國爲補充國際合作，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爲，

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爲，或默許在本國境內爲犯下這種行爲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爲；

b. 將下述行爲定犯罪：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爲或知曉資金將用於此種行爲；

c. 毫不拖延地凍結犯下或企圖犯下恐怖主義行爲或參與或協助犯下恐怖主義行爲的個人、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爲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爲犯下或企圖犯下或協助或參與犯下恐怖主義行爲的個人、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. 不向參與恐主義行爲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爲，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爲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爲的人爲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爲或參與支持恐怖主義行爲的任何人繩之以法，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爲是嚴重刑事罪行，並確保懲罰充分反映此種恐怖主義行爲的嚴重性；

f. 在涉及資助或支持恐怖主義行爲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証和旅行証件的控制，並通過防止假造、偽造或冒用身份証和旅行証件，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；偽造或變造的旅行証件；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爲；

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爲者；

d. 盡快成爲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爲；

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系，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。

特別組織就恐怖分子融資活動提出的特別建議

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、恐怖主義行爲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，確保本身沒有成爲被控進行恐怖主義、恐怖主義行爲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) 被假冒爲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。

[MIS1308AC.DOC]