

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)347/08-09(08)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2008年12月2日會議 擬備的背景資料簡介

反恐怖主義法例

目的

本文件旨在就香港的反恐怖主義法例提供背景資料。

背景

2. 聯合國安全理事會(下稱"聯合國安理會")在2001年9月28日通過第1373號決議，其目的是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，以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，聯合國安理會第1373號決議對所有會員國均具有約束力。中央人民政府於2001年10月指示香港特別行政區實施該項決議。

3. 打擊清洗黑錢財務行動特別組織(下稱"特別組織")是一個國際組織，專責就打擊清洗黑錢的準則及最佳方法提出建議，而香港一直是特別組織的活躍成員。在美國於2001年9月11日受襲之後，特別組織提出了8項特別建議，以打擊資助恐怖分子的活動。

4. 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、雙邊協定及聯合國安理會決議的條例，以及香港的一般刑法。由於不制定新的法例，香港的法律便無法涵蓋聯合國安理會第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聯合國安理會第1373號決議的反恐怖主義規定。

5. 在反恐怖主義第一階段立法工作中，政府當局於2002年7月制定了《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)(下稱"該條例")，藉以實施聯合國安理會第1373號決議的強制執行部分，以及特別組織所提出而最具迫切性的特別建議。在第二階段立法工作中，《2004年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例》於2004年7月獲得通過，藉以全面實施聯合國安理會第1373號決議及特別組織所提特別建議中，有關凍結不屬資金的恐怖分子財產的規定，以及實施其他和恐怖主義活動有關的國際公約。有關的公約分別為《聯合國制止恐怖主義爆炸事件的國際公約》、《聯合國制止危及海上航行安全非法行為的國際公約》和《聯合國制止危及大陸架固定平台安全非法行為議定書》。

6. 在上述兩個階段的反恐怖主義立法工作中，政府當局均有因應推行反恐怖主義活動及制止資助恐怖分子活動的措施，事先就有關的立法建議諮詢保安事務委員會，然後才分別於2002年4月及2003年5月，向立法會提交《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》(下稱"條例草案")及《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》(下稱"修訂條例草案")。本文件旨在綜述委員在事務委員會的有關會議上提出的事項及關注。

委員提出的事項及關注

實施聯合國安全理事會第1373號決議的立法建議

7. 在事務委員會2002年2月5日會議上，部分委員在討論實施聯合國安理會第1373號決議的主要立法建議時關注到，政府當局建議就恐怖主義行為訂定的定義的涵蓋範圍會否過於廣泛，以致無辜人士及非恐怖主義組織均有可能被納入該定義的範圍內。他們亦關注到該定義會否大大增加執法機關的權力。此外，他們亦擔心在香港以外地方作出的恐怖主義行為，可能符合在香港作出的恐怖主義行為的定義。

8. 政府當局回應時表示，恐怖主義行為的擬議定義反映了當前情況的需要，並與其他普通法適用地區所採用的定義相若。政府當局強調，當局一向根據在保障個人自由及人權和確保公共安全之間取得平衡的原則，制訂可增加執法機關權力的立法建議。政府當局向事務委員會保證，當局不會求取較所需為多的權力。

9. 關於在香港以外地方作出的恐怖主義行為，政府當局解釋，雖然在香港作出恐怖主義行為的可能性不大，但在香港卻有可能發現與恐怖分子有關的資金。因此，當局有必要在恐怖主義行為的定義中加入在香港以外地方作出的行為。此外，政府當局亦告知事務委員會，大部分國家制定的反恐怖主義法例均具有域外法權效力。

10. 部分委員關注到政府當局賦權行政長官訂定恐怖分子或恐怖組織名單，以及透過行政程序修訂該名單的建議。此等委員認為應透過立法程序制定該名單。吳靄儀議員對於把聯合國安理會決議所指定

的個別人士及組織，直接納入香港初步訂定的恐怖分子名單內，表示有所保留。

11. 政府當局解釋，有關建議確保訂定恐怖分子或恐怖組織名單的程序能盡快進行。行政長官在名單內加入個別人士或組織名稱的權力，將須受制於必須有合理理由相信該等個別人士或組織，與擬議法例所界定的任何恐怖主義行為有關連的規定。對於與訂定恐怖分子或恐怖組織名單有關的決定，亦可提出上訴。政府當局指出，擬議法例所針對的是提供資金以供進行恐怖主義活動的行為。即使個別人士或組織被納入有關名單內，此等人士或組織仍有結社及舉行公眾集會的自由。

對付恐怖主義活動及資助恐怖分子活動的進一步措施

12. 在事務委員會2003年1月16日會議上討論實施進一步措施，藉以對付恐怖主義活動及資助恐怖分子活動的立法建議時，吳靄儀議員認為反恐怖主義第二階段立法工作應涵蓋《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》委員會先前曾經提出，但政府當局因為必須於2001-2002年度立法會會期完結前通過該條例草案而未能妥善解決的各項事宜。該等事宜包括 ——

- (a) 該條例第10條的涵蓋範圍過於廣泛，會不必要地把不少與恐怖組織毫無關連的人士牽涉在內；
- (b) 鑒於聯合國安理會第1373號決議只規定凍結用以作出或企圖作出恐怖主義行為的資金及其他金融資產或經濟資源，有關凍結不屬資金的財產的權力過大；
- (c) 該條例第12條所訂對"任何人"施加責任的規定，與聯合國安理會第1373號決議及特別組織的規定有所不同，因為聯合國安理會第1373號決議及特別組織均沒有規定把香港每一名普通市民視為可能犯罪者。特別組織只對"財務機構或其他受反清洗黑錢措施規管的業務或實體"施加責任；
- (d) 《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》所載，並因應法案委員會所提出的關注而於委員會審議階段刪除，有關獲授權人員可檢取、調查及扣留的廣泛權力，應予以收窄並以另一修訂條例草案而非附屬法例的方式重新訂定；及
- (e) 由於該條例所訂罪行條文欠缺屬刑事罪行必要元素的具體犯罪意圖，因此應對之作出修訂。

13. 吳靄儀議員、何俊仁議員及何秀蘭議員關注到政府當局並未處理在反恐怖主義第一階段立法工作中出現的上述待決事項。他們指出在法案委員會會議席上及條例草案於2002年7月10日立法會會議席上恢復二讀辯論時，保安局局長均曾承諾解決有關問題。

14. 何秀蘭議員認為，政府當局應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。她指出澳洲及加拿大均已設立機制，規定政府須向議會匯報反恐怖主義個案的統計資料。她要求政府當局就有關機制進行更深入的研究，並考慮在該條例訂立類似的匯報機制。

15. 政府當局在事務委員會2003年2月20日會議上，就上文第12段所述由委員提出的事項及關注提交書面回應文件(立法會CB(2)1113/02-03(03)號文件)。除載述委員在該條例通過前就其提出的關注事項及政府當局如何解決該等事宜外，該文件亦提供和海外司法管轄區的反恐怖主義法例有關的資料，包括加拿大及澳洲政府向其議會匯報反恐怖主義個案統計資料的規定。在同一份文件內，政府當局答允——

- (a) 優先考慮提交修訂條例草案，處理凍結恐怖分子不屬資金的財產的事宜及訂定執法權力；
- (b) 訂明保安局局長可根據該條例第16(2)條將權力轉授予保安局的高級人員；
- (c) 定期檢討該條例所載的反恐怖主義措施，以確保該等措施切合國際趨勢；及
- (d) 在修訂條例草案加入該條例第10條的擬議修訂條文，以改善該條文的措辭及訂定適當的意念元素。

16. 關於該條例所訂的賠償條文，何俊仁議員要求政府當局重新考慮放寬該條例第18條所訂有關"嚴重錯失"的準則，並在當局向立法會提交修訂條例草案前作出書面回應。政府當局於2003年5月5日作出的書面回覆(立法會CB(2)1971/02-03(01)號文件)中重申，當局認為第18條的規定是相稱及合理的。政府當局亦指出，一般而言，其他司法管轄區的反恐怖主義法例並沒有就政府作出"錯誤"指明一事訂定賠償條文。

最新發展

17. 在事務委員會2008年10月21日會議上，保安局局長表示第575章所訂部分條文，例如關於凍結及沒收恐怖分子財產和執法權力的條文，均須在制定相關的法院規則及實務守則後才可開始實施。政府當局現正擬備此等法院規則及實務守則的定稿，並打算在公布該等規則及守則前先行諮詢事務委員會。事務委員會將於2008年12月2日的會議上，討論將會根據該條例訂定的擬議法院規則及實務守則。

相關文件

18. 可於立法會網站閱覽的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部2

2008年11月26日

反恐怖主義法例的相關文件一覽表

會議日期	會議	文件／文件編號
2002年2月5日	保安事務委員會	會議紀要(立法會 CB(2)1478/01-02號文件)
		政府當局所提交有關"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"的文件(立法會 CB(2)1021/01-02(01)號文件)
2003年1月16日	保安事務委員會	會議紀要(立法會 CB(2)1119/02-03號文件)
		政府當局所提交有關"第二階段反恐怖主義立法工作——《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》"的文件(立法會 CB(2)846/02-03(03)號文件)
		政府當局所提交有關"檢討《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)的賠償條文"的文件(立法會 CB(2)846/02-03(04)號文件)
2003年2月20日	保安事務委員會	會議紀要(立法會 CB(2)1451/02-03號文件)
		政府當局所提交載述其就委員於2003年1月16日會議上提出的事宜所作回應的文件(立法會 CB(2)1113/02-03(03)號文件)
		政府當局就檢討《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)所訂賠償條文作出回應的文件(立法會 CB(2)1971/02-03(01)號文件)
2002年7月10日	立法會	於2002年7月10日提交立法會的《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》委員會報告(立法會 CB(2)2537/01-02號文件)

會議日期	會議	文件／文件編號
2004年6月30日	立法會	於2004年6月30日提交立法會的《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》委員會報告(立法會CB(2)2915/03-04號文件)
2008年10月21日	保安事務委員會	政府當局所提交有關2008-2009年度施政報告中保安局的施政措施的文件(立法會CB(2)66/08-09(01)號文件)

立法會秘書處
議會事務部2
2008年11月26日