

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)139/11-12(05)號文件

檔 號：CB4/BC/1/11

《2012年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在就政府當局建議修訂《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)(下稱"《反恐條例》")，以實施打擊清洗黑錢財務行動特別組織(下稱"特別組織")在2008年發表有關香港的相互評核報告(下稱"報告")中提出而尚未落實的兩項建議，提供背景資料，並綜述保安事務委員會(下稱"事務委員會")過往就政府當局的建議所作的討論。

背景

有需要實施特別組織提出而尚未落實的兩項建議

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實施該項決議。

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。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。

7. 為回應特別組織在報告中所指出的不足之處，政府當局提出《2012年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)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。

先前就打擊恐怖主義及恐怖分子資金籌集活動提出的立法建議

條例

8. 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。

9. 在第一階段，政府當局於2002年4月17日向立法會提交《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》(下稱"條例草案")，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。立法會曾成立法案委員會研究條例草案，而條例草案已於2002年7月12日的立法會會議上獲得通過，其後制定了《反恐條例》。

10. 在第二階段，政府當局於2003年5月21日向立法會提交《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")。修訂條例草案旨在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。立法會曾成立法案委員會研究修訂條例草案，而修訂條例草案已於2004年6月30日的立法會會議上獲得通過，其後制定了《2004年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例》(下稱"《修訂條例》")。

《2009年高等法院規則(修訂)規則》

11. 《反恐條例》的下述條文(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 —

- (a) 第5、6、8、13、17及18條就有關指明某人為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者、指明某財產為恐怖分子財產、凍結資金、充公恐怖分子財產、就錯誤指明為恐怖分子及恐怖分子財產作出賠償等事宜作出規定；及
- (b) 第12A、12B、12C、12G及12H條賦權原訟法庭發出有關提交文件及材料、搜查處所及檢取恐怖分子財產的命令。

12. 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。《修訂規則》屬按先訂立後審議的程序處理的附屬法例。立法會曾成立小組委員會研究《修訂規則》。在2009年12月2日的立法會會議上，小組委員會主席動議一項有關廢除《修訂規則》的議案被否決。

實務守則

13. 《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、提供資料或提交物料。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"該守則")。該守則須提交立法會會議席上省覽。

14. 保安局局長其後就動議一項議案作出預告，以尋求立法會批准根據《反恐條例》第12A條所制訂的該守則。該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。立法會曾成立小組委員會研究該守則，而該守則已於2010年7月7日的立法會會議上獲得通過。

保安事務委員會所作的討論

15. 政府當局曾在2011年11月7日的事務委員會會議上簡介有關修訂《反恐條例》的建議，以實施特別組織提出而尚未落實的兩項建議。

16. 部分委員關注到，倘若香港不依循特別組織在報告中所提出的建議，將會有何後果及影響。

17. 政府當局表示，雖然不依循報告的建議不會有任何懲罰，但外界會對香港打擊恐怖主義行為的能力缺乏信心，因而對金融界帶來負面影響。

18. 委員又要求政府當局在就提交立法會的條例草案擬備的立法會參考資料摘要中，提供下列資料 ——

(a) 舉例解釋就《反恐條例》提出的擬議修訂的目的；

- (b) 作出回應，說明某國家若在聯合國投票而導致另一國家嚴重人命傷亡，是否符合建議擴大的"恐怖主義行為"的定義；及
- (c) 列舉其他會員國不依循特別組織所提建議的例子，並說明所帶來的後果。

相關文件

19. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部4
2012年3月19日

《聯合國(反恐怖主義措施)條例》

相關文件一覽表

委員會	會議日期	文件
保安事務委員會	2002年2月5日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
保安事務委員會	2003年1月16日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
保安事務委員會	2003年2月20日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》委員會		<u>法案委員會向立法會提交的報告</u>
《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》委員會		<u>法案委員會向立法會提交的報告</u>
保安事務委員會	2008年12月2日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
《2009年高等法院規則(修訂)規則》小組委員會		<u>小組委員會向內務委員會提交的報告</u>
根據《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)第12A條動議的決議案小組委員會		<u>小組委員會向內務委員會提交的報告</u>
保安事務委員會	2011年11月7日 (議程第VII項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>