

資料文件

《2012年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》委員會

對香港大律師公會2012年4月10日提交的意見書和 法案委員會於2012年4月16日會議上所提事項的回應

本文件就香港大律師公會2012年4月10日提交的意見書，以及法案委員會於2012年4月16日會議上提出關乎《2012年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》(“《條例草案》”)的事項，提供資料。

對香港大律師公會意見書的回應

(i) 《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)(“《反恐條例》”)標題

2. 《反恐條例》的詳題列明，該條例旨在實施聯合國安理會第1373號決議及實施財務行動特別組織(“特別組織”)《關於資助恐怖分子的特別建議》中某些建議。本《條例草案》亦旨在回應特別組織於2008年發表有關香港的相互評核報告(“報告”)所指出的不足之處，這些不足之處正關乎特別組織所提出有關《反恐條例》現已涵蓋的兩項特別建議所需作出改善的地方。《反恐條例》的詳題和簡稱已涵蓋目前建議的修訂。

(ii) 《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》(“《公約》”)的實施

3. 就《公約》在香港特別行政區的實施，我們曾於2007年向立法會提交文件(請參閱載於附件的立法會CB(2)2176/06-07(01)號文件)，概述本地法律可如何涵蓋《公約》中須以立法措施實施的主要責任。

4. 《公約》第7(2)條旨在鼓勵締約國對該條文訂明的五項罪行（見附註1）確立域外管轄權，而該條文並非《公約》的強制性規定。香港特區的一貫做法是，除非屬強制性規定，否則不會尋求確立域外刑事管轄權。我們認為在該等罪行發生的管轄區提出檢控的做法較可取。特別組織亦沒有在其報告中，指明香港須就《公約》7(2)條不適用於香港的事宜作出改善。

(iii) “國際組織”

5. 香港需要在《反恐條例》第2(1)條所載“恐怖主義行為”的定義中，加入“國際組織”一詞，原因是特別組織在報告中已指明，香港應“擴闊恐怖主義行為的範圍，將意圖強迫國際組織亦涵蓋在內”。特別組織這項建議，主要建基於《公約》第2條第1(b)款對“國際組織”的明文提述。《公約》並沒有為“國際組織”一詞訂下定義、或羅列有關國際組織的名單。同時，特別組織亦沒有要求其成員為該詞訂定定義。我們注意到，主要的普通法司法管轄區如加拿大和新加坡，均已在反恐法例所訂“恐怖主義行為”的定義中，加入並涵蓋“國際組織”；而這些司法管轄區並沒有為該詞加添定義，亦已獲特別組織確認符合相關建議的要求。至於本地的法例，只有少數法例為實施該條例的特定目的而載有“國際組織”一詞的定義（有關條例見附註2），而非關乎目前特別組織的建議，要求為避免國際組織被恐怖分子強迫而提供保護。至於大部分載有“國際組織”的法例（有關條例見附註3），均沒有為該詞下定義。

附註 1 第 7(2)條訂明 - “在下列情況下，締約國也可以確立其對此種罪行的管轄權：

- (a) 犯罪的目的或結果是在該國境內或針對該國國民實施第 2 條第 1 款(a)項或(b)項所述罪行；
- (b) 犯罪的目的或結果是針對該國在國外的國家或政府設施，包括該國外交或領事房地實施第 2 條第 1 款(a)項或(b)項所述罪行；
- (c) 犯罪的目的或結果是實施第 2 條第 1 款(a)項或(b)項所述罪行，以迫使該國從事或不從事任何一項行為；
- (d) 罪行是由慣常居所在該國境內的無國籍人實施；
- (e) 罪行是在該國政府營運的航空器上實施。”

附註 2 這些條例包括：《國際組織(特權及豁免權)條例》(第 558 章) 第 2 條、《官方機密條例》(第 521 章) 第 12(4)至(6)條和《版權條例》(第 528 章) 第 198 條。第 558 章所訂“國際組織”一詞只限於因應某國際協議而可於香港享有特權及豁免權的組織。至於第 521 章和第 528 章所訂的定義，第 521 章所載“國際組織”一詞是在防止非法披露關於國際關係的資料的情況下使用，而第 528 章的“國際組織”一詞則是在版權保護的情況下使用。

附註 3 這些條例包括：《基因改造生物(管制釋出)條例》(第 607 章)附表 3、《個人資料(私隱)條例》(第 486 章) 第 57 條、《誹謗條例》(第 21 章) 附表、《交通(車輛登記及領牌)規例》(第 374E 章) 第 12F 條和《申訴專員條例》(第 397 章) 第 14、15 及 20 條和附表 2。

對法案委員會委員於2012年4月16日會議上提出事項的回應

(i) “財產”的定義

6. 有委員要求當局提供當年同意《反恐條例》採用第1章“財產”的定義的背景資料。在2002年的相關法案委員會報告(立法會CB(2)2537/01-02號文件)述明背景如下：

“在條例草案第2條所訂有關‘財產’一詞的定義中，載有關於‘資金、金融資產、經濟資源及由財產得來的資金’的提述，余若薇議員對該等用語的涵義感到關注。有見及此，政府當局建議刪除該定義，轉而採用《釋義及通則條例》(第1章)第3條所載的有關定義。根據該條文，‘財產’一詞包括(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。”

經考慮法案委員會各委員的意見後，政府當時同意動議修正案，刪除原有的“財產”定義，而以第1章“財產”的定義作為詮釋《反恐條例》中“財產”一詞的基準。修正案其後獲得立法會通過。

7. 因此，《反恐條例》中“財產”一詞，一貫採用第1章中“財產”的定義。立法會其後於2004年通過的《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》，亦按此以“財產”一詞取代《反恐條例》第6條中“資金”一詞，以實施聯合國安理會第1373號決議和特別組織特別建議有關凍結恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者的「資金」及「非資金」資產的規定。根據報告，特別組織並沒有就《反恐條例》所採用的“財產”一詞提出異議。正如我們在較早前提交的補充資料(立法會CB(4)157/11-12(01)號文件)所述，第1章所載“財產”一詞的定義，並沒有規限是否涵蓋香港以外的財產。基於聯合國安理會第1373號決議和特別組織的要求旨在國際層面禁止為恐怖主義籌集資金，《反恐條例》第3條亦訂明條文的域外效力，《反恐條例》的“財產”一詞原則上應涵蓋在香港以外的財產，但與財產有關的個別條文的實際應用，會因應個別個案的案情而定。我們認為應繼續沿用法例第1章的定義，避免特別組織認為香港就此作出任何實質改變。我們亦注意到，

主要的普通法司法管轄區，例如新加坡、加拿大和澳洲，均沒有在其反恐法例中，就“財產”的定義明文說明“財產”的所在地。

(ii) 第15(1)(b)條所訂的例外情況

8. 《反恐條例》第15(1)(b)條規定—

“(1) 在不損害第6(1)條所述的特許內指明的條件及例外情況的一般性的原則下—

- (a) … … ;
- (b) 該等例外情況可關乎但不限於任何持有該等資金財產的人或任何由他人為之或代表持有該等資金財產的人的—
 - (i) 合理生活開支；
 - (ii) 合理法律開支；及
 - (iii) 根據《僱傭條例》(第57章)需要給予的費用。

9. 明顯可見，第15(1)(b)條所載列的例外情況並不只限於上文(i), (ii) 及(iii) 項。舉例來說，關乎非資金財產的例外情況，可涵蓋藥物和醫療服務等。由於《聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例》(2004年第21號)把第6條中“資金”一詞以“財產”取代，而第15(1)(b) 條旨在訂明適用於第6(1)條特許所涵蓋的例外情況，因此，第15(1)(b)條中“資金”一詞也應以“財產”取代，令例外情況的涵蓋範圍與第6(1)條中的“財產”相符。

(iii) 對《高等法院規則》(第4A章第117A號命令)的影響

10. 在《高等法院規則》中，載有“財產”一詞的條文包括第1、6、7、9、10、11、13、19、20、21、22、23、24和25條，這些條文一直沿用第1章有關“財產”的定義。《條例草案》沒有就這些條文作出任何修訂。

11. 至於有關“資金”的提述，僅限於規則第24條。《條例草案》以“財產”取代“資金”的建議，對第117A號命令所需作出的唯一修訂，是廢除命令規則第24條中“資金”一詞。基於規則第24條已涵蓋“財產”，故無須為該條文再加上“財產”一詞。

《逃犯(制止向恐怖主義提供資助)令》 立法會小組委員會

目的

本文件就《逃犯(制止向恐怖主義提供資助)令》(《逃犯令》)如何實施《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》(《公約》)有關引渡的條款提供資料，並概述《公約》的其他主要責任如何予以實施。

背景

2. 《公約》自 2006 年 5 月就中國(包括香港)生效。《公約》禁止任何人在試圖或確實的情況下，故意和非法地提供或籌集資金，而罪犯是有意圖或知悉有關資金可用於作出恐怖主義行爲。《公約》規定締約國須把該等行爲定為刑事罪行，並凍結、檢取或沒收用於作出該等罪行的資金。《公約》亦規定締約國引渡疑犯。

《逃犯令》

3. 《公約》第 9 及第 11 條規定締約國須把《公約》所述的罪行列為可引渡罪行。《逃犯令》按《逃犯條例》(第 503 章)第 3(1)條制訂，把《公約》載於附表，就《公約》有關引渡的條款，訂明《逃犯條例》中的引渡程序適用於香港和《公約》的締約國之間，但須受《公約》有關引渡的條款所載的限制、約束、例外規定及約制所規限。《逃犯令》並沒有實施《公約》其他不關乎引渡的條款的效力。

4. 《逃犯條例》第 3(9)條規定，除非某項命令所關乎的移交逃犯安排實際上與該條例的條文相符，否則不得作出該命令。《公約》有關引渡的安排總體符合這個要求。事實上，《公約》第 9 條訂明嫌疑罪犯身在其境內的締約國，應根據國內法採取適當措施，確保該人留在境內，以進行引渡。第 11(2)條則訂明引渡應符合被請求國法律規定的其他條件。

5. 我們以往已制訂下列六項類似的命令，以實施其他國際公約有關引渡的條款 -

- (a) 《逃犯(民航安全)令》(第 503 章，附屬法例 G)實施《關於制止非法劫持航空器的公約》、《關於制止危害民航安全的非法行爲公約》和《制止在為國際民航服務的機場上的非法暴力行爲的議定書》有關引渡的條款；
- (b) 《逃犯(應受國際保護人員及人質)令》(第 503 章，附屬法例 H)實施《關於防止和懲處侵害應受國際保護人員包括外交代表的罪行的公約》和《反對劫持人質國際公約》有關引渡的條款；
- (c) 《逃犯(酷刑)令》(第 503 章，附屬法例 I)實施《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的行爲或處罰公約》有關引渡的條款；
- (d) 《逃犯(藥物)令》(第 503 章，附屬法例 J)實施《禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約》有關引渡的條款；
- (e) 《逃犯(危害種族)令》(第 503 章，附屬法例 K)實施《防止及懲治危害種族罪公約》有關引渡的條款；以及
- (f) 《逃犯(聯合國人員和有關人員安全)令》(2007 年第 61 號法律公告)實施《聯合國人員和有關人員安全公約》有關引渡的條款。

《公約》其他條款

6. 《公約》中其他須以法律措施實施的主要責任，本地法律已可處理。詳情載於下文各段。

第 2 及 4 條

7. 《公約》第 2 及 4 條規定締約國將資助恐怖主義行爲的罪行定為刑事罪行。《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第 575 章)

第 7 條禁止提供或籌集資金以作出恐怖主義行爲，符合《公約》的規定。

第 5 條

8. 第 5 條規定締約國根據其本國法律原則採取必要措施，以致當一個負責管理或控制設在其領土內或根據其法律設立的法律實體的人在以該身份犯下《公約》所述罪行時，得以追究該法律實體的責任。《聯合國(反恐怖主義措施)條例》第 3 條訂明第 7 條適用於任何在特區的人(包括法律實體)，《刑事訴訟程序條例》(第 221 章)第 101E 條則訂明凡犯了任何條例內的罪項的人是一間公司，一經證明罪行是得到公司董事或與公司管理有關的其他高級人員同意、縱容，則該董事或高級人員亦屬犯了該罪行。此兩條符合《公約》的規定。

第 7 條

9. 第 7 條規定締約國採取措施，在下述情況下確立其對《公約》所述罪行的管轄權：罪行在該國境內實施、罪行在案發時懸掛該國國旗的船隻上或根據該國法律登記的航空器上實施，或罪行為該國國民所實施。《聯合國(反恐怖主義措施)條例》第 3 條訂明，第 7 條適用於任何在特區的人及在特區以外的任何香港永久性居民；《刑事罪行條例》第 23B 條訂明任何人的任何作為如在處於公海的香港船舶上作出及(在香港作出的情況下)根據香港法律會構成一項罪行，則該作為均構成該項罪行；而《航空保安條例》(第 494 章)第 3 條則訂明在正在航行但並非在香港境內或上空航行的香港控制的飛機上發生的任何作為，(假如在香港境內發生便會構成香港法律下的某罪行的)即構成該罪行，此三條符合《公約》的規定。

第 8 條

10. 第 8 條規定締約國根據其本國法律原則採取適當措施，以便識別、偵查、凍結或扣押用於實施或調撥以實施《公約》所述罪行的任何資金，以及犯罪所得收益，以得以加以沒收。《聯合國(反恐怖主義措施)條例》第 6 條訂明可凍結恐怖分子資金、第 12G 條訂明可檢取恐怖分子資金，而第 13 條訂明可充公用於資助或以其他方式協助作出恐怖主義行爲的資金，或因恐怖主義

行爲而產生的任何得益。此三條符合《公約》的規定。

第 12 至 16 條

11. 第 12 條訂明締約國應就涉及《公約》所述罪行進行的刑事調查或提起的刑事訴訟程序提供最大程度的協助。第 12(5)條闡明締約國應按照締約國之間可能存在的任何司法互助的條約或其他安排，履行互相協助的義務；如沒有這種條約或安排，締約國應按照各自的國內法相互提供協助。就香港已與之訂立刑事相互法律協助的雙邊協定的締約國，我們可按照有關協定提供協助。就香港未有與之訂立雙邊協定的締約國，我們可根據《刑事事宜相互法律協助條例》(第 525 章) 第 5(4)條按對等的基礎提供協助。

第 17 條

12. 第 17 條訂明應保證根據《公約》被羈押、對其採取任何其他措施或提起訴訟的任何人，獲得公平待遇，包括享有符合該人所在國法律和包括國際人權法在內的國際法適用法規規定的一切權利與保障。《香港人權法案條例》(第 383 章)符合此規定。

第 18 條

13. 第 18 條訂明締約國應合作防止發生《公約》所述罪行，採取一切切實可行措施，防止和遏止在其境內為在其境內或境外實施這些罪行進行準備工作。這些措施包括規定金融機構或其他從事金融交易的其他行業使用措施查證其客戶的身分，並特別注意不尋常或可疑的交易情況和報告懷疑為源自犯罪活動的交易。就此，香港金融管理局已發出有關防止資助恐怖主義的指引，要求金融機構採取查核客戶的程序以核實客戶身分，及向執法機關舉報可疑的財務交易。《聯合國（反恐怖主義措施）條例》第 12 條亦規定須向執法機構披露對某財產是恐怖分子財產的知悉或懷疑。

保安局
二零零七年六月