

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)164/11-12(09)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2011年11月7日會議 擬備的背景資料簡介

修改《聯合國(反恐怖主義措施)條例》

目的

本文件旨在提供有關香港反恐怖主義法例的背景資料，並綜述立法會就此議題進行的討論。

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日第4385次會議上通過第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，而香港是特別組織的成員。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

一般刑事法例。如果不制訂新的立法措施，香港的法律便無法涵蓋聯合國安理會第1 373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1 373號決議的反恐怖主義規定。

5. 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")。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。

6. 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對付恐怖主義活動的有關國際公約，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。在恢復修訂條例草案的二讀辯論時，政府當局表示會在實施特別組織所提的40項建議時，檢討《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)(下稱"《反恐條例》")第12條、《販毒(追討得益)條例》(第405章)第25A條及《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)第25A條所訂的舉報規定。

委員提出的事項及關注

7. 在2002年2月5日、2003年1月16日、2003年2月20日及2008年12月2日的事務委員會會議上，以及在《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》委員會和《2003年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》委員會的會議上，委員曾討論反恐怖主義活動和制止資助恐怖分子活動的立法建議及措施。有關的商議工作綜述於下文各段。

恐怖主義行為的定義

8. 委員質疑，政府當局建議的恐怖主義行為定義，涵蓋範圍會否太廣，以致無辜人士及非恐怖主義組織均有可能被納入其中。他們亦質疑該定義會否大大增加執法機關的權力。此外，他們又擔心，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。

9. 據政府當局表示，恐怖主義行為的定義反映了當前情況的需要，並與其他普通法司法管轄區所採用的定義相若。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。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，而大部分國家制定的反恐怖主義法例均具有域外法權效力。經考慮法案委員會各委員的意見後，政府當局動議修正案，藉擴大例外的情況收窄定義的範圍，訂明一般的抗議示威和工業行動，即使對公眾健康或安全造成危險，或嚴重干擾電子系統和基要服務設施，都不構成恐怖主義行為。政府當局亦動議修正案，把定義的範圍收窄至將會導致嚴重後果的行動。修正案獲得通過。

行政長官訂定恐怖分子或恐怖組織名單的權力

10. 委員關注到，政府當局建議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。有委員建議透過立法程序制訂該名單。

11. 經考慮法案委員會各委員的意見後，政府當局動議修正案，訂明律政司司長可代表行政長官向原訟法庭提出申請，要求作出命令指明某人或某財產是恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產。原訟法庭應根據相對可能性的衡量，信納有關的人或財產是恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產(視屬何情況而定)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。修正案獲得通過。

禁止為指明的恐怖組織招募

12. 法案委員會提出的另一關注事項，就是《反恐條例》第10條關乎禁止為指明的恐怖組織招募，涵蓋範圍十分廣泛，會否不必要地把不少與恐怖組織毫無關連的人士牽涉在內。經考慮法案委員會各委員的意見後，政府當局動議修正案，以"罔顧"取代該條文中"有合理理由相信"的意念元素，藉此收窄其範圍。修正案獲得通過。

凍結不屬資金的財產

13. 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，委員關注到有關凍結不屬資金的財產的權力過大。經考慮法案委員會各委員的意見後，政府當局動議修正案，清楚訂明，凡有合理理由懷疑任何財產是恐怖分子財產，保安局局長只可在有合理理由懷疑有關的恐怖分子財產會被調離香港的情況下，才可指示檢取該等財產。修正案獲得通過。

獲授權人員檢取、調查及扣留的權力

14. 有委員建議，條例草案所載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。經考慮法案委員會各委員的意見後，政府當局動議修正案，規定執法人員須符合類似《販毒(追討得益)條例》和《有組織及嚴重罪行條例》所訂的法定規定。修正案獲得通過。

就對恐怖分子財產的知悉或懷疑作出披露的責任

15. 法案委員會察悉，《反恐條例》第12條對任何人施加責任，如知悉或懷疑任何財產屬恐怖分子財產，便須作出披露。此項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號決議和特別組織均沒有規定香港必須訂明，如普通市民未有披露懷疑屬恐怖分子交易的資料，便有可能須負上刑事法律責任。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"施加此項責任。

16. 政府當局表示會繼續檢討和研究如何進一步改善打擊清洗黑錢及恐怖分子融資活動的立法及規管制度，以符合最新的國際標準。

檢討反恐主義措施

17. 法案委員會籲請政府當局定期檢討《反恐條例》所載的反恐怖主義措施，以確保該等措施切合國際趨勢。委員察悉，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；他們要求政府當局考慮在《反恐條例》下訂立類似的匯報機制。

18. 政府當局表示會定期檢討《反恐條例》所載的反恐怖主義措施，以確保該等措施切合國際趨勢。當局曾參考多個普通法司法管轄區(即澳洲、加拿大、新加坡、英國及美國)有關反恐怖主義法例的重要條文。政府當局察悉，某些司法管轄區訂定了新的恐怖主義罪行，並加強了執法權力，以增加其打擊恐怖主義的能力。

《反恐條例》中仍未生效的條文的生效日期

19. 《2009年高等法院規則(修訂)規則》(下稱"《法院規則》")於2009年10月9日在憲報刊登。《法院規則》列明向原訟法庭作出下述申請的程序：指明任何人士及財產是恐怖分子、與恐怖

分子有聯繫者或恐怖分子財產；沒收恐怖分子財產；要求提交資料和材料等。在2010年7月7日的立法會會議上，保安局局長動議一項關乎實務守則的決議案，該實務守則要求有關人士就與偵查《反恐條例》所訂罪行相關的事情回答問題、提供資料或提交材料。議案獲得通過。政府當局於2010年10月15日將兩項生效日期公告刊憲，指定2011年1月1日為《反恐條例》中仍未生效的條文的生效日期。

相關文件

20. 相關文件已上載立法會網站，其一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年11月1日

反恐怖主義法例

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>