

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1945/16-17(04)號文件

檔號：CB2/BC/9/16

《2017 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

本文件就政府當局建議修訂《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第 575 章)(“《反恐條例》”)，以實施聯合國安全理事會(“安理會”)第 2178 號決議的若干要求及財務行動特別組織(“特別組織”)¹的建議，提供背景資料，並綜述保案事務委員會(“事務委員會”)過往就這議題所作的討論。

背景

2. 據政府當局表示，香港有不同法例處理與恐怖主義相關的罪行，《反恐條例》是其中之一。《反恐條例》的立法目的是實施 2001 年 9 月 11 日在美國發生恐怖襲擊後所通過的安理會第 1373 號決議²和特別組織就反恐融資提出的若干建議。《反恐條例》於 2002 年制定，並先後於 2004 年及 2012 年修訂，以進一步實施安理會第 1373 號決議和一些與恐怖主義有關的多邊公約，並使其符合特別組織不斷演進的反恐融資標準。

3. 安理會於 2014 年 9 月 24 日通過對所有成員國均具約束力的第 2178 號決議。該決議對外國恐怖主義戰鬥人員造成日益嚴重的威脅表示深切關注。外國恐怖主義戰鬥人員是指為實施、

¹ 特別組織是跨政府組織，專門就打擊清洗黑錢和反恐融資的準則及最佳方法作出建議。香港自 1991 年起成為特別組織的成員。

² 於 2001 年 9 月 28 日通過的安理會第 1373 號決議訂明多項要求，包括防止和制止恐怖分子融資、將故意提供或籌集資金用於恐怖主義行為定為犯罪、凍結恐怖分子資產，以及禁止為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者提供資金等。

籌劃、籌備或參與恐怖主義行為、或提供或接受恐怖主義培訓而進行旅程的個人。該決議亦敦促會員國對該等旅程及相關事宜實行法律制裁。安理會第 2178 號決議的執行部分第 6 段摘錄如下：

"回顧在其第 1373(2001)號決議中決定，所有會員國均應確保將任何參與資助、籌劃、籌備或實施恐怖主義行為或參與支持恐怖主義行為的人繩之以法，並決定所有會員國均應確保本國法律和條例規定嚴重刑事罪，使其足以適當反映罪行的嚴重性，用以起訴和懲罰下列人員和行為：

- (a) 為了實施、籌劃、籌備或參與恐怖主義行為，或提供或接受恐怖主義培訓而前往或試圖前往其居住國或國籍國之外的另一國家的本國國民，以及為此前往或試圖前往其居住國或國籍國之外的另一國家的其他個人；
- (b) 本國國民或在本國領土內以任何方式直接或間接地蓄意提供或收集資金，並有意將這些資金用於或知曉這些資金將用於資助個人前往其居住國或國籍國之外的另一國家，以實施、籌劃、籌備或參與恐怖主義行為，或提供或接受恐怖主義培訓；及
- (c) 本國國民或在本國領土內蓄意組織或以其他方式協助個人前往或試圖前往其居住國或國籍國之外的另一國家，以便實施、籌劃、籌備或參與恐怖主義行為，或提供或接受恐怖主義培訓。"

在 2014 年 10 月，中央人民政府指示香港實施該決議。

《2017 年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》

4. 條例草案旨在修訂《反恐條例》，禁止以恐怖主義行為或恐怖主義培訓為目的而進行旅程，禁止提供或籌集財產以資助以恐怖主義行為或恐怖主義培訓為目的的旅程，及禁止組織或協助以恐怖主義行為或恐怖主義培訓為目的的旅程，以進一步實施聯合國安全理事會 2014 年 9 月 24 日第 2178 號決議中的決定；以及禁止處理關乎恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的財產，以進一步實施特別組織的建議。

事務委員會的商議工作

5. 政府當局因應安理會第 2178 號決議的要求和特別組織的意見而提出修訂《反恐條例》的建議，事務委員會在其 2017 年 1 月 3 日的會議上聽取政府當就此建議而作出的簡報。委員提出的主要意見和關注事項綜述於下文各段。

立法建議的影響

6. 部分委員關注到，該立法建議會否被濫用，藉指明某些人士為恐怖分子，禁止他們離境，因而侵犯個人作出旅程的自由。

7. 據政府當局表示，該立法建議旨在禁止任何人士為了實施、籌劃、籌備或參與恐怖主義行為、或提供或接受恐怖主義培訓而離開香港。委員獲告知，根據《反恐條例》，只有根據相關安理會決議的聯合國委員會作出的指定，或法院因應政府當局提出的申請，才可以指明某些人士為恐怖分子。此外，委員亦獲告知，人權在香港受到法庭所保障，而且亦有不同的行政申訴渠道。除了聯合國的要求，政府當局亦已審視及確認，該立法建議符合《基本法》及《香港人權法案條例》(第 383 章)。

8. 部分委員關注到，當政府當局向法庭申請指明某人為恐怖分子，法庭會否就此進行各方之間的聆訊。政府當局解釋，雖然政府可向法庭申請指明某人為恐怖分子，但某人應否被指明為恐怖分子仍須由法庭決定。在現行法例下，若要禁止某人成為與恐怖分子有聯繫的組織的成員，須待指明該組織與恐怖分子有聯繫的公告刊登憲報後，有關規定才可生效。

"恐怖主義行為"及"恐怖主義培訓"的定義

9. 委員獲告知，只有符合《反恐條例》第 2 條"恐怖主義行為"的定義下第(a)段所述情況的行為，才會構成恐怖主義行為，而由於第(b)段所提供的豁免，恐怖主義行為並不包括任何宣揚、抗議、持異見或工業行動的過程中作出或恐嚇作出的行動。政府當局補充，在草擬《反恐條例》中"恐怖主義行為"的定義前，已參考包括英國在內的多個司法管轄區的相關法律。政府當局強調，該立法建議不涉及對《反恐條例》中"恐怖分子"或"恐怖主義行為"的現行定義作出任何修訂。

10. 部分委員詢問，當局將提出的法例修訂會否訂明"恐怖主義培訓"及"恐怖主義目的"的定義。有委員認為政府當局宜在將提出的法例修訂中，適當釐定"恐怖主義培訓"的定義。據政府當局表示，澳洲、愛爾蘭及英國的相關法例已訂明恐怖主義培訓的定義。政府當局草擬法例修訂時，會參考上述外地法律中的定義。政府當局補充，在判斷某個行為是否構成《反恐條例》下的罪行時，需查究該行為是否具有犯罪意圖。為了方便表達，"恐怖主義目的"一詞曾於政府當局文件中用以簡稱聯合國安理會第 2178 號決議所指明的一系列行為。當局將提出的法例修訂不會使用"恐怖主義目的"一詞，而是會把聯合國安理會第 2178 號決議所指明的行為全部列出。

凍結恐怖分子財產

11. 委員察悉，特別組織的第 5 項建議要求成員把恐怖分子融資列作刑事罪行。第 6 項建議要求成員毫不延遲地凍結被指定為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的人或實體的資金或其他資產。委員獲告知，香港凍結恐怖分子財產所依據的法律條文是《反恐條例》第 6 條，但迄今未曾依據《反恐條例》第 6 條凍結恐怖分子財產。

相關文件

12. 相關文件一覽表載於**附錄**，該等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 7 月 20 日

附錄

修訂《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第 575 章)的建議 相關文件

委員會	會議日期	文件
保安事務委員會	2017 年 1 月 3 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 7 月 20 日