

二零零一年十一月三十日

討論文件

## 司法及法律事務委員會、財經事務委員會及 保安事務委員會聯席會議

### 打擊恐怖分子融資活動的措施

#### 引言

本文件闡述恐怖分子融資活動、香港的回應、本港的有關現行法例，以及打擊清洗黑錢財務行動特別組織的特別建議及措施。至於有關的聯合國安全理事會決議及《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》，本文件不會詳細敘述，這些事項會在另一份題為“打擊恐怖主義的措施”的文件闡述。

#### 背景

2. 在二零零一年九月十一日的襲擊事件發生後，美國總統喬治布殊呼籲全球合力截斷恐怖分子的資金來源，得到各國領袖的響應和支持，多個國家相繼訂定行政及立法措施。加拿大、澳洲、新加坡及英國已實施聯合國安全理事會（聯合國安理會）第 1373 號決議，該決議列明一系列反恐怖活動的措施，其中包括打擊恐怖分子融資活動的措施。英國已制定反恐怖活動的法例，而加拿大也提出了反恐怖活動條例草案；兩者均載有反恐怖分子融資活動的條文。香港亦已承諾全力支持國際各國打擊恐怖主義及恐怖分子融資活動。除了在本港採取措施之外，香港作為首要的國際反清洗黑錢組織——打擊清洗黑錢財務行動特別組織（特別組織）的主席，在這項國際行動中扮演重要角色。

3. 關於“恐怖分子融資活動”一詞的定義，有多個不同的界定。聯合國安理會第 1373 號決議指這是“故意提供或籌集資金……意圖利用有關資金或知悉有關資金將用作恐怖主義行為”。“恐怖分子融資活動”引起複雜的執法問題，因這是一種並非為金錢利益而干犯的財務罪行，關乎提供或籌集資金（從合法及非法來源）作犯罪用途，而有關資金不限於從非法來源得到的資金。

## 香港的回應

4. 在二零零一年九月十一日之前，香港已依據《聯合國制裁條例》（第 537 章），制定《聯合國制裁（阿富汗）規例》，以便執行聯合國安理會第 1267 號決議。該規例旨在通過防止向塔利班提供資金及其他財務資源，打擊恐怖分子的融資活動。

5. 《聯合國制裁（阿富汗）（武器禁運）規例》於二零零一年十月十二日開始生效，以實施聯合國安理會第 1333 號決議。該決議規定所有國家必須凍結拉丹及與他有關連的人及實體（包括加伊達組織）的資金及其他資產，並須確保不為拉丹或與他有關連的人或實體的利益提供任何資金或財務資源。上述規例透過禁止向拉丹或任何與他有關連的人支付款項或提供財務資源來執行聯合國的決議。

6. 依照聯合國安全理事會委員所指定為屬與塔利班或其集團，又或與拉丹有關連的人及實體的名單，當局已在憲報刊登名單，而香港有關的財務監管機構亦已把名單分發給財務機構傳閱。因此，聯合國安理會第 1267 及第 1333 號決議已在香港全面生效。

7. 在二零零一年九月二十八日通過的聯合國安理會第 1373 號決議，範圍廣泛，針對廣義的恐怖分子融資活動。該項決議籲請各國防止和制止恐怖分子融資活動；把故意為恐怖分子提供和籌集資金定為刑事罪行；凍結恐怖分子的資產；禁止向恐怖分子或他們所擁有或控制的實體提供資金、經濟資源、財務或有關服務；以及確認並實施《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》。香港已展開實施聯合國安理會第 1373 號決議的工作，並列為優先處理的事務。香港正考慮有關立法建議，並將向中央人民政府報告進展情況。而中國則需在二零零一年十二月二十七日或之前向聯合國安全理事會委員會提交報告。

## 財務監管機構的回應

8. 香港金融管理局（金管局）、證券及期貨事務監察委員會（證監會）和保險業監理處已訂定指引，闡述打擊清洗黑錢活動的詳細程序，供各個受監管的財務機構參閱。《聯合

國制裁（阿富汗）規例》及《聯合國制裁（阿富汗）（武器禁運）規例》獲通過後，金管局、證監會及保險業監理處已發信予銀行、證券及保險業，籲請他們注意上述規例及採取必要的措施，以確保遵從有關規定。此外，更把根據上述規例在憲報刊登的個人及實體名單傳給業界閱覽，同時指示業界必須根據該份名單核對所備存的記錄，並採取適當的措施。上述監管機構會繼續向業界提供最新的名單。

9. 布殊總統在二零零一年九月二十四日發出行政命令，凍結與恐怖主義活動有關的人的資產及禁止與從事恐怖主義活動的人進行交易。有見及此，金管局、證監會及保險業監理處已通知各個有關的認可機構或受監管機構留意該項行政命令，並且查核他們以往或目前有否一些相信是為恐怖分子或恐怖組織處理的帳目、交易或買賣。警方也有向貨幣兌換商及匯款代理人發出類似的通知。各財務監管機構及警方會與有關機構及金融業務經營者保持聯繫，向他們提供美國指定的恐怖分子最新名單。至目前為止，本港沒有發現任何懷疑或知悉與名單所列人士有關的帳目。

10. 此外，各財務監管機構已提醒所監管的機構，他們必須履行《有組織及嚴重罪行條例》（第 455 章）第 25A 條訂明的責任，留意與恐怖分子或其活動有關的可疑交易，並向警方及海關聯合財富情報組（財富情報組）舉報。

11. 整體而言，有關的金融機構已加大力度識別與上述第 4 及第 5 段提及的規例及上述第 9 段提及的行政命令所指定的名單有關的可疑交易。遵行這些國際及法例規定，對香港作為一個國際金融中心及營商地點的整體形象有正面的影響。

### **執法機構的回應**

12. 警方已由九月十一日起加強向美國提供情報支援。財富情報組一直監察每宗可疑交易，以確定交易是否與恐怖分子或恐怖主義活動有關連。財富情報組已查核美國行政命令所列全部人名，但未發現與警方現有記錄有任何關連。該組又收到美國一份載列涉嫌與拉丹有關連人士的名單。經核對後，財務情報組已通知美國當局本港並沒有名單所列人士的記錄，並已採取措施，向香港的財務機構查核名單所列人士

的資料。此外，財富情報組已加緊調查和偵查牽涉中東帳戶的大額交易，並會繼續全力協助海外的對口組織，合力追查懷疑與恐怖活動有關連的財務交易。

## 香港的制度

### 刑事罪行

13. 香港現時沒有反恐怖活動的法例，但根據一般刑事法例，與恐怖分子常犯的罪行如謀殺、綁架及提供服務以協助研製大規模毀滅武器等，均列為罪行。至於恐怖分子融資活動，以及提供或籌集資金進行恐怖分子行為等，則沒有被定為罪行。當局需要透過立法措施以彌補這個不足之處。

14. 目前，任何人如提供資金進行非法活動，而該人明確知悉資金的用途，以及資金的提供與該項非法活動有因果關係，則可被控協助及教唆進行非法活動。此外，任何人如知悉或有合理理由相信某些資金是在香港或其他地方一項可公訴罪行的得益，而仍處理該資金，即屬干犯《有組織及嚴重罪行條例》第 25 條的清洗黑錢罪行。

### 凍結資金

15. 凍結懷疑與恐怖主義有關連的資金，然後把資金沒收，並設立機制以便迅速而有效率地執行這項工作，是十分重要的。關於凍結及沒收資金的程序，《有組織及嚴重罪行條例》、《販毒（追討得益）條例》（第 405 章）及《刑事事宜相互法律協助條例》（第 525 章）已有規定。

16. 現時的《有組織及嚴重罪行條例》及《販毒（追討得益）條例》規定，如任何人被控犯了某項指明罪行，並有理由相信該人從所犯罪行獲利，則有關資金可被限制，然後予以沒收。指明的罪行包括清洗黑錢及多項屬恐怖活動之類的罪行。有關的得益必須是干犯有關罪行所帶來或接受的，一經定罪，如法院作出相對可能性的衡量後信納該人從中獲利，便會命令沒收該人的得益。這種制度以定罪為基礎，而被沒收的資金必須是干犯有關罪行所得。就嚴重罪行及販毒來說，由於該等罪行通常從金錢利益出發，這制度一直相當奏效。可是，對付恐怖分子融資活動所需要的是另一種制

度，因為要凍結或沒收的資產並非犯罪得益或因犯罪而得到，相反，有關資產的來源可能是合法的，準備用來資助一項恐怖活動、一名恐怖分子或其組織。此外，也可能在過程中沒有定罪，以致未能支持法院發出有關命令。

17. 香港亦可根據相互法律協助的制度，向國際提供法律協助：即將海外司法管轄區就外地嚴重罪行（即經定罪判處監禁兩年或以上的罪行）發出的法院命令，登記為外地沒收令。當完成登記後，該沒收令便可在香港生效，沒收在香港的財產。在登記沒收令期間及沒收令生效之前，執法部門可取得限制令，禁止處理在香港的有關財產。這種相互法律協助方式曾多次為美國、澳洲及香港當局所採用，成效理想。不過，這個機制只適用於在香港構成刑事罪行的海外犯罪行為，因此，除非香港法例把該等行為列一般刑事罪行，否則這個機制現時並不適用於有關恐怖分子融資活動的罪行。不過，這問題會透過旨在實施聯合國安理會第 1373 號決議的立法建議得到解決。

18. 《聯合國制裁（阿富汗）規例》及《聯合國制裁（阿富汗）（武器禁運）規例》雖然沒有訂定明確的凍結資產權力，但實際上可防止向塔利班、拉丹及憲報刊登的其他實體提供資金，而無需就有關資金是否合法予以定罪或展開研訊。

19. 《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》及特別組織的特別建議要求司法管轄區既要凍結恐怖分子的資產，也要將之沒收。香港目前未能遵循這要求。要解決這問題，當局必須修訂法例，包括把恐怖分子融資活動列為《有組織及嚴重罪行條例》下的指明罪行，以及可能刪除必須定罪和證實罪行與資金的關係等規定。

## **舉報可疑交易**

20. 舉報可疑交易是識別和凍結資金的第一步，也是追查恐怖分子的動向和識別與他們有關連人士及其財務支持者的重要工具。

21. 在香港，任何法人或自然人如知悉或懷疑任何財產是一項可公訴罪行的得益，或其用途或擬議用途涉及可公訴罪

行，必須向獲授權人員披露該懷疑。涉及的可公訴罪行不一定要在香港干犯。這責任也適用於律師及會計師，他們不會因本身的專業特權而得到豁免。有關舉報應向財富情報組作出。從二零零一年九月十一日起，警方及財務監管機構已提醒所監管的有關機構及業界人士履行這項責任。

## 打擊清洗黑錢財務行動特別組織

22. 香港現時是打擊清洗黑錢財務行動特別組織（特別組織）的主席，並於二零零一年十月二十九至三十日在華盛頓主持了該組織的特別全體會議。特別組織在會上同意把其職能由打擊清洗黑錢活動擴展至打擊恐怖分子融資活動。特別組織在該次會議亦同意採納八項內容廣泛的特別建議，要求各成員：

- 即時採取步驟確認及執行有關的聯合國文書，包括《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》；
- 把為恐怖主義、恐怖主義行為及恐怖組織融資的活動定為刑事罪行；
- 凍結及沒收恐怖分子的資產；
- 舉報懷疑與恐怖主義有關的交易；
- 盡量協助其他國家的執法及規管機關調查恐怖分子融資活動；
- 對其他匯款制度施加反清洗黑錢規定；
- 加強在國際及本地的電匯轉帳中識別客戶身分的措施；以及
- 確保機構（特別是而非牟利機構）不會被利用來為恐怖主義提供資金。

23. 各項特別建議已載於附件。為確保這些新標準得以迅速有效地推行，與會者同意所有成員須在二零零一年十二月三十一日或之前，就執行建議的情況完成自我評估工作，並預期在二零零二年六月或之前遵辦有關建議。特別組織將透過性質相若的區域組織進行對外聯絡工作，邀請所有司法管轄

區進行自我評估。到二零零二年六月，特別組織會以未能遵辦特別建議作為基準，考慮確定哪些司法管轄區未有採取足夠措施打擊恐怖分子融資活動。

## 香港對特別組織所提出特別建議的回應

24. 香港作為特別組織的主席，處於領導國際打擊恐怖分子融資活動的地位。香港必須遵辦所採納的新標準。下文闡述有關的事項。

25. 就建議 I 而言，香港已實施聯合國安理會 1276 及第 1333 號決議。當局現正考慮旨在實施聯合國安理會第 1373 號決議而提出的立法建議。中國已在二零零一年十一月十三日簽署《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》，香港會就在香港實施該公約的事宜與中國磋商。

26. 建議 II 規定所有成員須把恐怖分子融資活動定為刑事罪行，並須確保把這些活動定為一項清洗黑錢的依據罪行。雖然香港現有制度未能有效實施這項建議，但當局會在考慮其他方案的同時，於旨在實施聯合國安理會第 1373 號決議的立法建議內，引入適當的罪行條文，以確保遵辦該建議。

27. 香港目前尚未符合建議 III 的規定，但當局如在立法建議中引入一項依據聯合國安理會第 1373 號決議訂明的限制權力，將可落實有關凍結資金的建議。至於如何執行沒收恐怖分子資金的建議則有待考慮。

28. 建議 IV 把可疑交易的範圍擴展至恐怖主義行為、恐怖主義和恐怖組織。由於香港的現行制度已規定須就涉及可公訴罪行的資金作出舉報，因此已遵辦該建議。事實上，大部分類屬恐怖活動的罪行，在香港均可列作可公訴罪行。為實施聯合國安理會第 1373 號決議，當局會在立法建議內，把恐怖分子融資活動列作可公訴罪行。

29. 建議 V 涉及相互合作和交換資料的事宜。香港已具備足夠條件，藉着相互法律協助制度和《逃犯條例》（第 503 章），在刑事事宜方面與國際合作。不過，該建議把規定擴及與恐怖主義、恐怖主義行為和恐怖組織融資活動有關的法律程序和調查。由於這類融資活動在本港尚未構成罪行，因

此要在香港法例下把該等行爲列作一般刑事罪行，香港才會符合這項建議的部份要求。

30. 建議 VI 處理其他匯款制度的問題。雖然目前香港所有貨幣兌換商和匯款代理人商均須向警方登記，以及遵從識別客戶身分和備存記錄的規定，但他們並未受到規管，亦毋須遵從特別組織所提出適用於銀行及銀行以外金融機構的全部建議。現行制度未能符合相若司法管轄區的標準，因此香港有需要研究如何解決這個問題。

31. 香港大致符合建議 VII 的規定，因爲本港當局已盡量鼓勵《銀行業條例》（第 155 章）的認可機構，在處理電滙時確認客戶身份。

32. 建議 VIII 針對的問題，是有些非牟利機構曾遭利用或可能易被利用，作爲替恐怖分子或恐怖組織籌集和調撥資金的工具。香港處理這個問題的第一步，是就規管某些非牟利機構（例如慈善機構）的方式進行檢討。

## 下一步行動

33. 政府已把執行聯合國安理會 第 1373 號決議列爲首要任務，並正採取必要的措施，落實特別組織的特別建議。政府亦會就執行《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》的事宜與中國方面聯絡。與此同時，政府正密切留意全球打擊恐怖分子融資活動的事態發展，並會就這事項繼續與財務監管機構和執法機構緊密合作。

保安局  
財經事務局  
二零零一年十一月

## 特別組織就恐怖分子融資活動提出的特別建議

特別組織確認採取行動打擊恐怖分子融資活動，十分重要，因此同意採納這些建議，加上特別組織有關清洗黑錢活動的40項建議，為偵查、防止和制止資助恐怖主義及恐怖主義行為，訂定基本綱領。

### **I. 批准及實施聯合國文書**

各國應即時採取措施，批准及全面實施《1999年聯合國制止向恐怖主義提供資助的國際公約》。

各國亦應即時實施關於防止和制止資助恐怖主義行為的聯合國決議，特別是聯合國安全理事會第1373號決議。

### **II. 把恐怖分子融資活動和相關連的清洗黑錢活動定為刑事罪行**

各國應把恐怖主義、恐怖主義行為及恐怖組織的融資活動定為刑事罪行，並須確保把這些罪行定為清洗黑錢的依據罪行。

### **III. 凍結及沒收恐怖分子的資產**

各國應實施措施，按照有關防止和遏止資助恐怖主義行為的聯合國決議，盡快把恐怖分子、資助恐怖活動的人，以及恐怖組織所擁有的資金或其他資產凍結。

各國亦應採納及實施措施（包括立法措施），使主管機關得以把恐怖主義、恐怖主義行為或恐怖組織融資活動的得益，或用於、擬用於或撥作為恐怖主義、恐怖主義行為或恐怖組織的財產扣押和沒收。

### **IV. 舉報與恐怖主義有關的可疑交易**

須要在打擊清洗黑錢活動方面履行責任的財務機構，或其他商業機構或實體，如懷疑或有合理理由懷疑有關資金與恐怖活動相關連或有關，或將會用作進行恐怖主義、恐怖主義行

為爲或供恐怖組織使用，他們必須即時向主管當局舉報他們的懷疑。

## **V. 國際合作**

各國應根據有關相互法律協助或資料交換的條約、安排或其他機制，就與恐怖主義、恐怖主義行爲和恐怖組織融資活動有關的刑事執法、民事執法及行政調查、研訊及法律程序，盡可能向另一國家提供最大程度的協助。

各國亦應盡可能採取一切措施，確保本身沒有成爲被控進行恐怖主義、恐怖主義行爲或恐怖組織融資活動的個別人士的安全避難所，並應訂定適當的程序，在可能的情況下引渡該等個別人士。

## **VI. 其他匯款制度**

各國應採取措施，確保任何提供傳送匯款或具價物品服務（包括經非正式匯款或具價物品傳送系統或網絡進行的傳送）的人或法律實體（包括代理人），均領有牌照或已經登記，並須遵從特別組織所提出適用於銀行及銀行以外金融機構的全部建議。各國應確保非法進行該項服務的任何人或法律實體，均須受到行政、民事或刑事制裁。

## **VII. 電匯**

各國應採取措施，規定金融機構（包括匯款商）在轉帳資金和已發出的有關訊息中，附上關於原匯款人的準確和具意義的資料（姓名、地址及帳戶號碼）；在整個轉帳過程中，轉帳者或有關訊息均應保留有關資料。

各國應採取措施，確保金融機構（包括匯款商），加強審查和監察沒有載列原匯款人完整資料（姓名、地址及帳戶號碼）的可疑資金轉帳活動。

## **VIII. 非牟利機構**

各國應就某些實體可被利用進行恐怖分子融資活動的情況，檢討有關的法例和規例是否足夠。非牟利機構特別容易被利用，因此各國應確保這些實體不會：

- (i) 被假冒為合法組織的恐怖組織所利用；
- (ii) 被用來尋求合法組織為恐怖分子提供資金，包括藉此逃避凍結資產的措施；以及
- (iii) 被用來隱瞞或掩飾把擬作合法用途的資金暗中轉撥予恐怖組織。