

立法會

Legislative Council

立法會LS34/11-12號文件

2012年2月24日內務委員會會議文件

《2012年聯合國(反恐怖主義措施)(修訂)條例草案》 法律事務部報告

I. 摘要

1. **條例草案目的** 實施打擊清洗黑錢財務行動特別組織在2008年發表有關香港的相互評核報告所載的各項建議。
2. **意見** 條例草案旨在修訂《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)，藉以 ——
 - (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。
3. **公眾諮詢** 立法會參考資料摘要並無載明當局有否諮詢公眾。
4. **諮詢立法會事務委員會** 政府當局曾在2011年11月7日的保安事務委員會會議上就擬議修訂諮詢委員。委員要求政府當局在立法會參考資料摘要中回應有關擬議修訂的各項事宜。
5. **結論** 法律事務部正要求政府當局澄清若干技術問題。待研究政府當局的答覆後，如有需要，本部會作進一步的報告。

II. 報告

條例草案目的

條例草案旨在透過修訂《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)(下稱"《條例》")，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")所載的各項建議，藉以 ——

- (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。

立法會參考資料摘要

2. 保安局於2012年2月發出的立法會參考資料摘要(檔號：SBCR 9/16/1476/74)。

首讀日期

3. 2012年2月22日。

背景

4. 繼美國於2001年9月11日發生恐怖襲擊後，聯合國安全理事會隨即於2001年9月28日通過第1373號決議(下稱"第1373號決議")，以推行多項措施打擊國際恐怖主義活動，當中包括防止及打擊恐怖分子資金籌集活動；把直接、間接及蓄意為恐怖主義行為提供或籌集資金定為刑事罪行；及凍結恐怖分子資產。2001年10月，中央人民政府指示香港特別行政區(下稱"香港")落實第1373號決議。

5. 香港是特別組織(此為專門就打擊清洗黑錢及恐怖分子資金籌集活動的準則及最佳措施提出建議的國際組織)的成員。特別組織密切監察各成員實施其建議的情況，並在相互評核報告發表有關結果。

6. 香港透過《條例》落實第1373號決議及特別組織的建議。特別組織於2008年發表報告，提出《條例》有多項不足之處。根據立法會參考資料摘要第2段，特別組織的結論是，香港有必要切實執行立法措施，以處理這些不足之處，包括改善下述兩項建議的遵從情況，即要求把恐怖主義、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。

7. 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。根據特別組織的程序，香港在2012年6月之前，應已改善報告所發現的主要不足之處，並尋求特別組織同意免除跟進程序。

意見

8. 條例草案旨在實施特別組織在報告內所載的各項建議。

"恐怖主義行為"的定義

9. 《條例》第2(1)條就"恐怖主義行為"下定義，以涵蓋意圖是強迫特區政府或威嚇公眾人士或部分公眾人士所作出或恐嚇作出的行動。按報告建議，條例草案第3(1)條擴闊該定義，以涵蓋意圖強迫"國際組織"的行為。本部察悉條例草案或《條例》均沒有就該詞下定義。立法會參考資料摘要第7段所載此類組織的例子包括聯合國及紅十字會。

"資金"的提述

10. 《條例》第7條禁止在下述情況下提供或籌集資金：懷有將該等資金用於作出恐怖主義行為的意圖，或知道該等資金將會用於作出恐怖主義行為。根據《條例》第2(1)條及附表1，資金包括現金、存於財務機構的存款、證券及債務票據、利息、股息、抵銷權、信用狀及資金權益的證明文件，但固定資產並不包括在內。為此，第7條所訂的禁止並不適用於所有資產。報告建議，《條例》應明確把為恐怖主義目的而提供任何資產(不單只是資金)定為刑事罪行。

11. 為回應特別組織的建議，條例草案建議廢除《條例》第2(1)條及附表1所載的"資金"定義，並把《條例》中各個提述"資金"之處改為"財產"。條例草案或《條例》均無就"財產"一詞下定義。在沒有定義的情況下，除非《釋義及通則條例》(第1章)

或《條例》的內容出現用意相反之處，否則第1章第3條就"財產"所下的定義將會適用。根據第1章第3條，"財產"的定義包括 ——

- (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。

把為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者籌集資金定為刑事罪行

12. 根據《條例》第8條，任何人除根據保安局局長批予的特許的授權外，不得向恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者提供任何資金或金融(或有關的)服務，亦不得為該人的利益而提供該等資金或服務。報告建議修訂第8條，以將籌集資金涵蓋在內。

13. 條例草案旨在修訂《條例》第8條，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。新罪行的最高罰則與向恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者提供資金的最高罰則相同，即經循公訴程序定罪，可處罰款及監禁14年；經循簡易程序定罪，可處第6級罰款(即10萬元)及監禁2年。

相應修訂

14. 條例草案的其他條文旨在對《高等法院規則》(第4章，附屬法例A)第117A號命令第24條規則及《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第615章)附表1作出各項相應修訂。條例草案特別建議修訂第615章附表1第1部第1條中"恐怖分子資金籌集"的定義，使之與《條例》擬議第7及8條下的恐怖分子資金籌集罰行一致。

生效日期

15. 憑藉第1章第20(2)條，條例草案一經制定成為法例，將於其在憲報刊登成為條例當日開始實施。

公眾諮詢

16. 立法會參考資料摘要並無載明當局有否諮詢公眾。

諮詢立法會事務委員會

17. 在2011年11月7日的保安事務委員會會議上，政府當局曾向委員簡介對《條例》的擬議修訂。部分委員要求政府當局就多項事宜(包括不依循特別組織的建議所帶來的後果)作出解釋，並在立法會參考資料摘要內就該等事項作出回應。議員可參閱該次會議的紀要(立法會CB(2)686/11-12號文件)，以瞭解進一步詳情。

18. 根據立法會參考資料摘要第15及16段，倘若香港的遵行情況沒有充分改善，而無法在2012年6月或之前取得特別組織同意免除跟進程序，特別組織可能會收緊對香港的審查，此舉將會大大削弱香港的競爭力，並會影響香港作為國際金融中心的地位。議員可參閱立法會參考資料摘要，以瞭解進一步詳情。

結論

19. 法律事務部正要求政府當局澄清若干技術問題。待研究政府當局的答覆後，如有需要，本部會作進一步的報告。

立法會秘書處
助理法律顧問
盧志邦
2012年2月22日