

《2003年聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》委員會

目的

在二零零四年四月十五日舉行的會議上，委員會要求當局考慮參考英國《2000年恐怖主義法令》，修訂《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(《條例》)第12條，以訂明有關舉報恐怖分子財產的義務只涵蓋任何人因工作關係接觸到的資料或其他事宜。此外，委員會亦要求當局提交資料，說明聯合財富情報組(情報組)的運作情況，以及在有關修訂通過後，情報組擬與哪些司法管轄區簽訂交換資料的安排。當局的回應載於下文各段。

第12條—對某財產是恐怖分子財產的知悉或懷疑的披露

2. 有議員建議採納英國《2000年恐怖主義法令》(《恐怖主義法令》)第19條的構寫方式，修訂《條例》第12條。《恐怖主義法令》第19條的內容如下：

“(1) 本條適用於下列情況，如

- (a) 任何人相信或懷疑另一人已觸犯第15至18條所訂的任何罪行(即資助恐怖主義的罪行)；以及
- (b) 該人因從事某項貿易、行業、企業或受僱期間接觸到的資料而有上述相信或懷疑。

(2) 任何人未有在合理切實可行範圍內盡快向警員披露以下事宜，即屬犯罪 —

- (a) 他相信或懷疑的事宜，以及
- (b) 該項相信或懷疑所根據的資料。”

3. 值得注意的是，業經《2001 年反恐怖主義、罪行及保安法令》修訂的《恐怖主義法令》，第 21A 條訂明另一項呈報規定：

- “(1) 任何人如符合以下各三種情況，即屬犯罪。
- (2) 第一種情況是他：
- (a) 知悉或懷疑；或
- (b) 有合理理由知悉或懷疑，
- 另一人已觸犯第 15 至 18 條所訂的任何罪行。
- (3) 第二種情況是他從事受規管行業的業務期間接觸到：
- (a) 該項知悉或懷疑所根據的資料或其他事宜；或
- (b) 令他有合理理由有該項知悉或懷疑的資料或其他事宜。
- (4) 第三種情況是他沒有在切實可行的範圍內盡快向警員或指定人員披露有關資料或其他事宜。”

《2000 年恐怖主義法令 2003 年(受規管行業及監管機構)0 令》修訂後，“受規管行業”實質上包括所有金融機構和指定的非金融企業及行業，即賭場、律師、會計師、提供公司及信託服務機構、房地產商，以及貴重金屬交易商及寶石交易商。指定的非金融企業及行業已納入打擊清洗黑錢財務行動特別組織於二零零三年六月修訂的《40 項建議》的範圍。

4. “受規管行業”披露資料的思想準則是“有合理理由知悉或懷疑”有關交易，因為相對於其他行業，這些行業應在處理交易時進行更嚴格的審查。事實上，某些司法管轄區如澳洲、加拿大和新西蘭等已規定金融界採用這個披露資料的準則。

5. 如委員會同意，當局願意考慮參考《恐怖主義法令》第 19 和 21A 條的模式，修訂《條例》第 12 條，加入兩級制通報的規定。

情報組的運作

6. 有關情報組的運作及該組擬與哪些司法管轄區簽訂互換情報協議的摘要，載於附件。

保安局
二零零四年五月

聯合財富情報組的運作

背景

當局在一九八九年九月制定《販毒(追討得益)條例》(第405章)，以履行香港的國際義務¹及打擊販毒和有關的毒販清洗非法得益問題。該條例第25條載有披露處理與販毒有關財產的條文。

2. 當局在制定《販毒(追討得益)條例》後成立了一個中央小組，由負責處理與毒品有關罪行的兩個部門(即香港警務處及香港海關)派員組成，以處理根據第25條作出的披露。該小組名為聯合財富情報組(情報組)，辦公室設於香港警務處毒品調查科。

3. 當局在一九九四年制定《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)，加強對付有組織及嚴重罪行的執法權力。第455章亦訂有與第405章²第25條相若的條文，處理清洗這些罪行得益的問題。為協助打擊恐怖主義，在二零零二年制定的《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)第12條亦訂有一項有關舉報恐怖分子財產的相若規定。

運作

4. 《販毒(追討得益)條例》、《有組織及嚴重罪行條例》和《聯合國(反恐怖主義措施)條例》披露的所有資料，均會提交情報組。情報組收到資料後，會予以查核及分析，如認為資料值得作進一步調查，並懷疑有上游罪行，便會把情報轉交有關調查組。情報組如未能確定是否可能有上游罪行，則會自行作出調查，發掘資料，並在確定可能有上游罪行後，把披露的資料轉交有關調查組。

¹ 根據《1988年聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約》，締約國必須把清洗非法販毒得益定為刑事罪行。

² 當局在一九九五年一併修訂《販毒(追討得益)條例》及《有組織及嚴重罪行條例》，把舊有的第25條分為兩條新的條文，即處理清洗黑錢問題的第25條，以及涵蓋舉報可疑交易的第25A條。

5. 情報組在分析披露的資料時，往往從國籍、資金的來源或目的地，或地址等資料發現案件與其他司法管轄區有聯繫。情報組如有合理理由相信其他司法管轄區提供的資料有助調查在香港發生的刑事罪行，便會向海外的對等單位查證，索取進一步資料，以便評估是否確實有人在香港干犯罪行。另一方面，如海外對等單位要求本港協助其調查工作，追查可能與香港有關的聯繫，情報組亦會提供協助，但對方提供的資料必須顯示有人在香港干犯罪行。這樣不但妨礙情報組與海外的對等單位交換情報，情報組也會受到國際的批評。

國際趨勢及義務

6. 香港是打擊清洗黑錢財務行動特別組織(特別組織)的成員之一。特別組織是一個跨政府組織，宗旨是在國家和國際層面制定並推動政策，打擊清洗黑錢活動。根據特別組織發出有關反清洗黑錢活動的《40項建議》第40項，各成員(包括香港)應確保其主管當局(包括財富情報組織)向別國的對等單位提供盡可能最廣泛的國際合作，並應設立明確及有效的途徑，以便各國的對等單位之間自發或應要求直接、迅速及以具建設性的方式，就清洗黑錢和上游罪行交換資料。另一方面，特別組織有關打擊恐怖分子籌資活動的特別建議第5項訂明，成員有義務透過訂立條約、行政安排或其他機制與其他成員作互助法律協助或交換資料，在涉及資助恐怖主義、恐怖分子活動及恐怖組織的刑事及民事執法行動、調查、聆訊及訴訟，提供最大可能程度的協助。此外，不少國際公約和法律文件，包括聯合國安全理事會第1373號決議、《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》以及《聯合國制止資助恐怖主義公約》，亦呼籲各司法管轄區互相交換收集所得的情報，合力打擊清洗黑錢活動和恐怖活動。

7. 情報組亦是艾格蒙聯盟(Egmont Group)的成員之一。艾格蒙聯盟屬非正式組織，在一九九九年創立，成員包括84個來自世界各地的財富情報組織。該聯盟旨在提供渠道，讓各財富情報組織加強對所屬國家反清洗黑錢活動工作的支援，其主要任務之一，是把交換財富情報的工作擴展並系統化。該聯盟的目標訂明：

“各財富情報組織應可在對等或相互協議的原則下，按照被要求方與要求方所理解的程序，與其他財富情報組

織自由交換資料。無論是應要求或自發交換資料，都應提供可能有助分析或調查財務交易的資料，以及其他有關清洗黑錢活動及所涉人士或公司的資料。”

8. 為確保送交其他財富情報組織的財富情報獲得適當處理，及確保符合對等原則，艾格蒙聯盟鼓勵各成員簽訂諒解備忘錄(備忘錄)，規管財富情報組織之間交換財富情報的事宜。為方便成員之間訂立交換資料的協定，艾格蒙聯盟已擬備一份備忘錄範本，涵蓋所有關於交換資料的重要範疇(例如保密、資料的使用及第三者使用限制等)。預計在法例作出修訂後，情報組與海外對等單位簽訂的所有備忘錄會以艾格蒙聯盟的範本為基礎。截至目前為止，澳洲、日本、新加坡、南韓及泰國曾就簽訂備忘錄一事與情報組洽商。

海外經驗

9. 有別於情報組，許多海外財富情報組織並非執法機關。這些組織部分是獨立機構，部分隸屬中央銀行、財政部、司法機構或律政部門。很多海外財富情報組織，包括一些對情報組調查清洗黑錢活動的工作幫助極大的財富情報組織，規定雙方必須先行簽訂備忘錄，才進行情報交換。這些組織包括澳洲交易通報分析中心(AUSTRAC)、加拿大財務交易通報分析中心(FINTRAC)、日本財富情報局(JAFIO)、新加坡可疑交易通報局(STRO)和泰國反清洗黑錢活動辦公室(AMLO)等。

制定法定架構的好處

10. 建議對《販毒(追討得益)條例》、《有組織及嚴重罪行條例》和《聯合國(反恐怖主義措施)條例》的修訂，旨在提供所需法律架構，以便情報組與海外財富情報組織簽訂備忘錄，可以互相交換情報。澳洲、加拿大、新西蘭和英國的財富情報組織均獲法例賦權與海外對等單位交換資料。在法例修訂和備忘錄簽訂後，情報組可在有需要時(例如在確定舉報的可疑交易所涉及的上游罪行時)向海外財富情報組織查證有關海外聯繫的資料。在對等情況下，如接獲海外財富情報組織提出要求，即使這些要求並無顯示任何在香港發生的罪行，情報組亦可向有關組織提供所需情報。

結論

11. 為履行香港的國際義務、改善情報組的運作及在反清洗黑錢及打擊恐怖主義的範疇上加強國際合作，我們有需要修訂《聯合國(反恐怖主義措施)條例》第 12 條，以及《販毒(追討得益)條例》和《有組織及嚴重罪行條例》第 25A 條，以提供所需的法律架構，讓情報組可就按照該三條條文舉報的可疑交易披露的資料進行交換。此外，有關修訂亦會賦予情報組所需權力，與海外對等單位簽訂備忘錄，就交換資料作出正式和有系統的安排。