

2017年1月3日
討論文件

立法會保安事務委員會

《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)
建議修訂

目的

因應聯合國安全理事會(“安理會”)第2178號決議的強制要求和打擊清洗黑錢財務行動特別組織¹(“特別組織”)的意見，我們建議修訂《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第575章)(“《條例》”)。本文件旨在徵詢委員對修訂建議的意見。

背景

2. 香港特別行政區(“香港特區”)有不同法例處理與恐怖主義相關的罪行，《條例》是其中之一。《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。《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. 特區政府其中一項重點工作，是時刻保持警覺及持續提升香港的反恐能力。特區有責任按照中央人民政府的指示，履行實施相關的安理會決議的義務，以及需要遵從特別組織的建議。

安理會第2178號決議

4. 安理會於2014年9月通過對所有成員國均具約束力的第2178號決議。中央人民政府按照《基本法》第13及48(8)條，於2014年10月指示香港特區實施該決議。

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。特別組織不時會對其成員進行相互評核，以評估成員遵從其建議的情況。香港特區在2008年對上一次的相互評核中被納入定期跟進程序。香港特區其後改善相關機制後，於2012年免除於跟進程序。

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。

5. 在決議中，安理會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、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（“恐怖主義目的”）而前往其居住國或國籍國之外的另一國家（“另一國家”）的個人。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；
- (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。”

特別組織的建議

6. 香港特區是特別組織的成員。特別組織提出一套全面而具連貫性的措施框架，各成員均應實施該些措施，以打擊清洗黑錢、恐怖分子融資和大規模毀滅武器擴散資金籌集活動等。當中，第5及6項建議與反恐融資有關。

7. 特別組織的第5項建議³，要求成員把恐怖分子融資列作刑

³ 第5項建議(前稱第II項特別建議)：各國應根據《制止向恐怖分子提供資助的國際公約》把恐怖分子融資列作刑事罪行，以及不僅應把資助恐怖主義行為列作刑事罪行，也應把資助恐怖組織和恐怖分子的行為列作刑事罪行，即使並無與某項或某些特定恐怖主義行為有關連。各國應確保把該等罪行指定為洗錢上游犯罪。

事罪行。為配合安理會第2178號決議，特別組織在2015年擴大了第5項建議的適用範圍，把恐怖分子融資延伸至包括資助外國恐怖主義戰鬥人員的往來。鑑於外國恐怖主義戰鬥人員對全球構成嚴重威脅，特別組織在2016年10月通過《恐怖分子資金籌集刑事化指引》，促請成員確保優先處理相關方面的刑事化工作。

8. 香港特區現時凍結恐怖分子財產所依據的法律條文是《條例》第6條，該條文摘錄如下：

“凡局長⁴有合理理由懷疑任何人所持有的任何財產⁵是恐怖分子財產，局長可藉指明該財產的書面通知，指示除根據局長批予的特許的授權外，任何人不得直接或間接處理該財產。”

9. 特別組織的第6項建議⁶，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。在2012年的中國香港相互評核第四次跟進報告中，特別組織指出，《條例》的第6條有所不足，因為該條文只針對凍結通知所指明的財產，而凍結程序涉及的多個步驟會延遲凍結，有違毫不延遲地及不作通知下凍結財產的目的。

建議

10. 由於我們有責任履行安理會第2178號決議，以及回應特別組織所指本港反恐融資機制中的不足之處，我們現建議修訂《條例》。建議的要點如下：

(a) 考慮到安理會第2178號決議執行部分第6段，我們**建議**禁止：

⁴ 《條例》第2條界定“局長”為“保安局局長”

⁵ 《條例》第2條界定“恐怖分子財產”為：

“(a) 恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的財產；或

(b) 符合下述說明的任何其他財產—

(i) 擬用於資助或以其他方式協助作出恐怖主義行為的；或

(ii) 曾用於資助或以其他方式協助作出恐怖主義行為的。”

⁶ 第6項建議(前稱第III項特別建議)：各國應採用針對性的經濟制裁制度，以遵從關於防止和制止恐怖主義及恐怖分子融資的安理會決議。該等決議要求各國毫不延遲地凍結(i)安理會根據《聯合國憲章》第VII章(包括第1267(1999)號決議及其後續決議)所指定或獲安理會授權而指定的人或實體；或(ii)有關國家根據第1373(2001)號決議所指定的人或實體的資金或其他資產，並確保不會向該人或實體或為其利益而向該等人或實體直接或間接提供資金或其他資產。

- (i) 在香港特區的人為恐怖主義目的，離開或企圖離開香港特區前往另一國家，或登上或企圖登上意圖離開香港特區前往另一國家的運輸工具；
 - (ii) 香港永久性居民為恐怖主義目的進入或企圖進入另一國家；
 - (iii) 在香港特區的人及在香港特區以外的香港永久性居民或根據香港特區法律成立為法團或組成的團體，以任何方式直接或間接提供或籌集財產，而知道該等財產全部或部分會用於或擬用於資助個人為恐怖主義目的前往另一國家，或意圖使用或擬用該等財產全部或部分作此用途；以及
 - (iv) 在香港特區的人及在香港特區以外的香港永久性居民或根據香港特區法律成立為法團或組成的團體，知道或有意圖地組織或協助(包括招募)個人為恐怖主義目的前往另一國家。
- (b) 考慮到特別組織的意見(第9段)，我們**建議** -
- (i) 除根據保安局局長批予的特許授權外，禁止任何人在知道某人是或罔顧某人是否《條例》第4或5條指明的恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的情況下，直接或間接處理任何由該人全權或與他人共同擁有或控制、或以其他方式屬其所有、或持有的財產；
 - (ii) 上文第(b)(i)款的禁制所指的“任何人”包括在香港特區的人及在香港特區以外的香港永久性居民或根據香港特區法律成立為法團或組成的團體。

11. 根據《條例》第12(2)條，違反第7條(禁止提供或籌集財產以作出恐怖主義行為)或第8條(禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者提供財產或為其籌集財產)的人，如向獲授權人員⁷披露有關該恐怖分子財產的資料，並不就該項違反而干犯相關罪行⁸。有關豁免旨在保障

⁷ 根據《條例》第2條，“獲授權人員”指：

- ”(a) 警務人員；
- (b) 由《香港海關條例》(第342章)第3條設立的香港海關的人員；
- (c) 由《入境事務隊條例》(第331章)第3條設立的入境事務隊的成員；或
- (d) 由《廉政公署條例》(第204章)第3條設立的廉政公署的人員。”

⁸ 《條例》第12(1)條規定，“凡任何人知悉或懷疑任何財產是恐怖分子財產，該人須(a)將該項知悉或懷疑所根據的資料或其他事宜；及(b)在該人獲悉該資料或其他事宜後在切實可行的情況下盡快，向獲授權人員披露。”

本着真誠行事的真誠第三方的權利。我們**建議**，違反上文第10(b)段所建議禁止事項的行為亦獲相同豁免。

12. 法例修訂亦會加入使新訂及經修訂條文生效所需的其他相應技術性修訂。

徵詢意見

13. 請委員就上文第10段至第12段詳述的建議提出意見。我們計劃視乎委員的意見，在2017年1月就建議諮詢持份者，並於年內提交修訂條例草案。

保安局
2016年12月