

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1113/02-03(04)號文件

檔 號 : CB2/PL/SE/1

保安事務委員會2003年2月13日會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

納入反恐怖主義第二階段立法工作中處理的事項

文件的背景及目的

政府當局於2002年4月17日向立法會提交《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》(下稱“條例草案”)，立法會於2002年4月26日成立法案委員會對之進行詳細的研究。條例草案其後於2002年7月10日立法會會議席上獲得通過，並於2002年7月19日在憲報刊登，成為《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(下稱“該條例”)。該條例大部分條文已於2002年8月23日開始實施。

2. 保安事務委員會曾於2003年1月16日會議上，就反恐怖主義第二階段立法工作中，有關實施進一步措施以對付恐怖主義及恐怖分子融資活動的主要立法建議(立法會CB(2)846/02-03(03)號文件)進行討論。在進行討論期間，數名委員關注到第二階段立法工作的涵蓋範圍過窄，因而令立法會不能重新研究若干在該條例獲通過成為法例前未有妥善解決的事項。

3. 本文件旨在綜述此等事項，以及保安局局長於條例草案在2002年7月10日立法會會議席上恢復二讀辯論時所作出的承諾。

有關事項

**第2條 —— 釋義
(條例草案第2條)**

“恐怖主義行為”的定義

4. 余若薇議員及吳靄儀議員均認為，業經政府當局修正並獲得立法會通過的“恐怖主義行為”定義，其涵蓋範圍始終過於廣泛。余議員及吳議員認為，由於現行法例已訂有條文，規定任何人可因作出威脅而入罪，因此應刪除“恐怖主義行為”定義中“恐嚇”一詞。此外，因作

出威脅而被標籤為恐怖分子所造成的嚴重後果，亦與所觸犯罪行的嚴重程度不相稱。該兩名議員就建議刪除“恐怖主義行為”定義中“恐嚇”一詞而提出的另一理由是，該定義須與“恐怖分子”的定義一併理解，而後者僅涵蓋作出或企圖作出恐怖主義行為或參與或協助作出恐怖主義行為的人。由於保安局局長就“恐怖主義行為”的定義所動議的修正案業經立法會通過，余議員及吳議員均不能動議其修正案。

“恐怖分子財產”的定義

5. 吳靄儀議員認為應縮窄“恐怖分子財產”的定義，使之所指的是“任何擬用於資助或以其他方式協助作出恐怖主義行為的財產，包括資金”。吳議員就此動議的修正案被立法會否決。

第(1)款所訂“訂明權益”的定義，以及新訂第(5)款中保障法律特權和免使自己入罪的特權的條文的適用範圍

6. 余若薇議員、何俊仁議員及吳靄儀議員均認為有必要在條例草案獲得通過後，重新研究第(1)款所訂“訂明權益”的定義，以及新訂第(5)款中保障法律特權和免使自己入罪的特權的條文的適用範圍，因為法案委員會並無時間討論此等問題。

第5條 —— 原訟法庭指明人及財產為恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產

(條例草案新訂第4A條)

7. 吳靄儀議員認為，行政長官所作指明的兩年有效期實屬過長，並應縮短至一年。吳議員曾就此提出修正案。由於保安局局長就增訂條例草案第4A條所提出的修正案業經立法會通過，吳議員遂不能動議其修正案。

第6條 —— 凍結資金

(條例草案第5條)

8. 吳靄儀議員、何秀蘭議員、何俊仁議員及涂謹申議員均認為保安局局長在凍結資金方面所擁有的權力過於廣泛，因為只要她有合理理由懷疑有關資金屬恐怖分子財產，便可無需事先獲得法庭授權而將之凍結。此問題因“恐怖主義行為”及“恐怖分子財產”的定義過寬而變得更為嚴重。此等議員認為應檢討條例草案第5條，俾能在執法權力與保障無辜人士之間取得適當的平衡。

9. 吳靄儀議員認為基於人道理由，有關人士及／或其受養人應無需申請由保安局局長批予特許，以便提供資金支付購買食物及衣服等的基本開支和法律開支。吳議員亦認為，凍結資金通知的兩年有效期實屬過長，應縮短至一年。由於保安局局長就條例草案第5條提出的修正案業經立法會通過，因此，吳議員不能動議其修正案。

**第7條 —— 禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者供應資金
(條例草案第6條)**

**第8條 —— 禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繩者提供資金等
(條例草案第7條)**

**第9條 —— 禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繩者供應武器
(條例草案第8條)**

10. 吳靄儀議員認為在條例草案第6至8條中應採納清晰的主觀犯罪意圖，以訂明有關的人必須是有意圖協助恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者，以及必須知道此等人士是恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者。吳議員就此提出的修正案被立法會否決。

**第10條 —— 禁止為第4(1)及(2)條所指的公告所指明的人招募等
(條例草案第9條)**

11. 吳靄儀議員認為，有關禁止招募任何人為行政長官所指明團體擔當任何崗位的條例草案第9條的涵蓋範圍過於廣泛，會不必要地把不少與恐怖組織毫無關連的人牽涉在內。吳議員建議把有關條文的涵蓋範圍縮窄，並採取和條例草案第6至8條相若的安排，在條例草案第9條訂定關於清晰的主觀犯罪意圖的規定。

12. 保安局局長就條例草案第9條提出的修正案被立法會否決。該等修正案旨在刪除該條文中有關“以任何身分……擔當任何崗位”的提述，並訂明該條文的範圍只限適用於招募其他人，使其成為招募人知道是或有合理理由相信是指明團體的組織的成員或指明人士。吳議員亦曾另行動議修正案，訂明在知情的情況下進行招募的主觀犯罪意圖。

13. 由於吳議員提出的修正案亦被立法會否決，保安局局長答允在反恐怖主義第二階段立法工作中重新提交和條例草案第9條有關的修訂事項。在保安事務委員會2003年1月16日會議席上，政府當局證實反恐怖主義第二階段立法工作將包括修訂該條例第10條(條例草案第9條)的建議。

**第11條 —— 禁止虛假的作出恐怖主義行為的恐嚇
(條例草案第10條)**

14. 吳靄儀議員認為，有關禁止虛假的作出恐怖主義行為的恐嚇的條例草案第10條應予刪除，因為該條文並不符合採取最低限度措施的原則，且聯合國安全理事會第1373號決議(下稱“該決議”)並未規定須訂定該條文。吳議員就此動議的修正案被立法會否決。

15. 周梁淑怡議員另行就條例草案第10(1)條提出修正案，訂明在傳達或提供任何資料時必須具有使公眾人士或部分公眾恐慌的意圖。有關的修正案獲立法會通過。

第12條 —— 對某財產是恐怖分子財產的知悉或懷疑的披露 (條例草案第11條)

16. 吳靄儀議員認為，有關披露若干財產是恐怖分子財產的知悉或懷疑的條例草案第11條，與該決議及打擊清洗黑錢財務行動特別組織(下稱“特別組織”的特別建議存在歧異。吳議員指出，條例草案第11條對“任何人”施加責任，但特別組織只對“財務機構或其他受反清洗黑錢措施規管的業務或實體”施加有關責任，而該決議亦沒有規定須把香港每一名普通市民視為可能犯罪者。吳議員建議就有關披露規定的意念元素，以“基於合理理由而懷疑”(“suspect on reasonable grounds”)取代“有合理理由懷疑”(“reasonable grounds to suspect”)。由於保安局局長就條例草案第11條提出的修正案業經立法會通過，吳議員因而不能動議其修正案。

第13條 —— 充公某些恐怖分子財產 (條例草案第13條)

17. 經考慮法案委員會提出的意見後，政府當局接納何俊仁議員的建議，對條例草案第13(4)條作出修正，刪除“以相對可能性的衡量”(“on the balance of probabilities”)，而代以“適用於在法院進行的民事法律程序的舉證準則”(“the standard of proof applicable to civil proceedings in a court of law”)。吳靄儀議員對此有不同看法，並認為鑑於保安局局長在凍結資金方面擁有廣泛的權力，就恐怖分子財產申請充公令的舉證準則，應提高至適用於刑事法律程序的舉證準則。由於保安局局長就條例草案第13條提出的修正案業經立法會通過，吳議員遂不能動議其修正案。

第18條 —— 賠償 (條例草案新訂第16A條)

18. 法案委員會認為，由於受影響人士將極難令法庭信納政府曾犯“嚴重錯失”，因此不應就索取賠償採納曾犯“嚴重錯失”的規定。保安局局長回應時答允就賠償事宜進行檢討，並在條例草案獲得通過後向立法會作出匯報。政府當局有關檢討該條例所訂賠償條文的文件(立法會CB(2)846/02-03(04)號文件)，已於2003年1月提交保安事務委員會。

第19條 —— 規例 (條例草案第18條)

19. 吳靄儀議員、涂謹申議員及余若薇議員均認為和所需執法權力有關的條文，不應由保安局局長以制定附屬法例的方式訂定，而有關權力亦應為該條例的一部分。保安局局長回應時答允考慮以修訂條例草案的方式提交有關條文。

**第21條 —— 除非法庭另有命令否則在各方之間的法律程序須在公開法庭進行
(條例草案新訂第19條)**

20. 吳靄儀議員、余若薇議員、何秀蘭議員、劉慧卿議員及涂謹申議員均認為，由於法案委員會沒有時間就條例草案新訂第19條進行詳細的討論，因而有必要重新研究該條文，特別是基於何種原因，把“特區的對外關係”(“external relations of the HKSAR”)納入為以非公開形式進行全部或部分法律程序的理由之一。

檢討該條例

21. 在條例草案恢復二讀辯論期間，何俊仁議員、何秀蘭議員及劉慧卿議員對於法案委員會沒有足夠時間仔細審議條例草案及就其提出的若干修正案，均曾表示關注。有見及此，他們認為反恐怖主義第二階段立法工作的涵蓋範圍，應足以讓議員重新就條例草案進行研究。保安局局長回應時表示，在所有條例開始實施後定期對之進行檢討，是政府當局的一貫做法。她進一步表示，當局在汲取若干實踐方面的經驗後，自然會對該條例進行檢討。

22. 何秀蘭議員亦指出，由於反恐怖主義措施是頗為新穎的政策措施，其他國家亦採取了分階段方式逐步實施該等措施。她認為有需要研究其他國家有否放寬反恐怖主義措施，並定期檢討條例草案的條文，以確保該等條文切合國際趨勢。

23. 在保安事務委員會2003年1月16日會議席上，委員重提上文第22段所載由何議員提出的意見。政府當局證實其已計劃定期檢討該條例所載條文，以確保該等條文切合國際趨勢。

保安局局長作出的承諾

24. 保安局局長在條例草案恢復二讀辯論時，曾在其發言中承諾／答允 ——

- (a) 檢討新訂第16A條所訂的賠償機制，並在條例草案實施6個月後向立法會作出匯報(請參閱上文第18段)；
- (b) 考慮以修訂條例草案方式訂定有關執法權力的條文(請參閱上文第19段)；
- (c) 在反恐怖主義第二階段立法工作中盡量預留充分時間，以便議員審議有關的條例草案；及
- (d) 在政府當局汲取若干實踐方面的經驗後檢討該條例(請參閱上文第21段)。

25. 保安局局長的發言稿載於**附錄**。

有關文件

26. 除上文第2及18段所提述由政府當局提交的兩份文件外，委員亦可參閱法案委員會提交立法會的報告(立法會CB(2)2537/01-02號文件)，以及2002年7月10日立法會會議過程的正式紀錄。該等文件均已存放於立法會網站內。

立法會秘書處

議會事務部2

2003年2月12日

能立即使用呢？是否會很具效力呢？我真希望大家能夠逐一細看條文。我反而贊成周太所說，制定這項條例其實是為了表達一個信息，甚至從較低層次一些來表示，在九一一周年之前，我們在打擊恐怖主義活動方面已有了一些進展。

雖然就香港而言，法例內很多項目，要在法例的“第二波”：附屬法例的層次，我們才能使用得到，但政府所面對的很大壓力就是，甚麼程度的事才須由中央代為解釋。我們作為一個特區，如果某局長甚至行政長官動輒便要中央代作解釋，引致中央“雞毛鴨血”的，或被國際社會責罵的，壓力當然是很大了。有些國家其實很“醒目”，例如美國，以及聯合國裏一些國家，他們所做的，並非很有成效，只是表現出有進展，例如提交報告，便可以交差了。因此，我認為，我們訂立“第二波”，即附屬法例時，適宜仔細研究和參詳，其實屆時在那裏才見“真章”。

然而，有些同事卻表示，一旦不通過條例草案，便不得了，說成是“保障壞人”，甚至認為情況會變成“不是你死便是我亡”般。這樣便是把事情弄得更政治化了。我認為情況絕對並非如此，現時我們的情況只可形容為“正在中間游離”，只是要政府表現出有進展，能提交報告便可以了。

劉江華議員說他第一次出任法案委員會主席，還說法案委員會開了快車。我要說得坦白些，他是不會不知道要開快車的，根本上，劉江華議員一坐上這個位置，便知道一定要開快車才能完成，亦正因為劉議員知道會開快車，他才會當主席，因為他知道審議的工作一定會完成的。不過，無論如何，正如我說，我們在審議方面會盡力而為，但實際上時間確是不足夠的。儘管如此，即使在開快車下得出的結果，現時讓政府的條例草案通過了，我也不認為會令人以為香港的人權狀況很差，我覺得只是有些虛位和不確定的方位而已。

至於有議員說，過往政府有侵犯人權的紀錄，我的看法是，如果要評定香港政府在保障人權方面的紀錄是否很好，我則認為是有值得批評的地方，但在審議的過程中，我沒有懷着一種認為政府處處運用權力侵犯人權的心情，正如我剛才所說，政府如要這樣做，所付出的代價會太大。

另一方面，回歸之後，政治有了新形勢，很多的官員現時已變成局長，在主要官員問責制下，他們扮演了更重要的角色。當然，有人會說，做了局長的官員此後可能會加倍小心，因為要注重民意，其實，一件事可循兩邊看，同樣地，我一直觀察過很多，例如，大致上遵守法律法治的紀律部隊，可能會有新形勢，不過，我以為仍要觀察一段時間才可知是否跟事實一致。

還有一點頗有趣的地方，我剛才聽到陳鑑林議員和劉慧卿議員的演辭有很相似的地方，因為他們同樣批評美國政策的不妥之處。其實，在我們說到這些所謂大國、強權時，我們也要看看我們自己國家，例如西藏、新疆等都有類似的情況，所以很難完全只是說別人的。相反地，美國不參加國際刑事法庭，因為它也有很大理由的，它恐怕它的軍隊被說成是恐怖分子，干犯了人道的罪行，因而對它造成不便。所以，我認為我們在這個問題上，可持一個暫時的態度。雖然九一一襲擊發生時，憑我們從電視畫面上所見，恐怖分子的活動，在某程度上已近乎打仗，但我們也未必須用一種本土性的角度來看事件。我也認為香港現時有關此方面的法例並非很嚴苛，相信能反映出政府基本上有些交代便算。我認為我們正處於這種狀態，因此，我不希望各方面說得那麼盡，亦未必有此需要。

至於一些具體的細節，我以為應在訂立“第二波”的附屬法例時加以研究，但我也不清楚我們會否有所謂“第二波”的附屬法例。實際上，我們是很少用到這法例的，所以，我原本認為政府只須看看是否有辦法報告進展即可。我們在這幾個月裏，儘管繼續做工夫完善這項法例，其實也是沒有浪費的，如果政府最後決定要有所進展的話，我們便是沒有選擇了。

民主黨只是認為，如果補償方面不能達到我們的要求的話，那麼個別人士倘因政府的“錯失”而蒙受損失，便要自行承擔了，而這些情況卻沒有保險可買，陳智思議員可以告訴我們這些風險是不可以投保的。也就是說，官僚犯錯，致令有關人士蒙受身家、性命財產的損失，並沒有這些保險可買。我們建議由整個社會全部人當作為一種 collective insurance 共同承擔；授予政府一個保障風險的權力，即是由集體 pay (集體分擔)，也許會好一些，但政府也不肯如此。因此，我覺得這樣的做法令我們感到很為難，以致即使要我們通過條例草案來帶出信息，也令我們感到相當為難的。

主席：是否有其他議員想發言？

(沒有議員回應)

保安局局長：主席，首先，我要感謝《聯合國（反恐怖主義措施）條例草案》委員會（“法案委員會”）主席劉江華議員和各位委員，在短短個多月的時間內一連舉行了 15 次會議，仔細地審議《聯合國（反恐怖主義措施）條例草案》（“條例草案”），並提出多項具建設性的意見，務求使條例草案更為完備。我亦要感謝支持恢復二讀辯論條例草案的委員，使條例草案在立法會今天的會議上獲得審議的機會。

我在6月24日就條例草案向立法會發出恢復二讀辯論的通知。我明白有部分議員對此表示不滿，認為條例草案的審議工作尚未完成，行政機關便發出恢復二讀辯論的通知，是倉卒和不尊重立法會的做法，更有些議員質疑有關通知的有效性。就此，我希望再次作出解釋。

由於香港有迫切需要通過條例草案，我發出通知，純粹是按《議事規則》行事，亦為了爭取機會在立法會今天最後一次全體會議上就條例草案進行二讀辯論，好使條例草案如果獲得通過，便可在今年本立法年度內正式成為法例。

我也非常感謝主席，她已經確認了通知的有效性。我絕對無意漠視立法會審議條例草案的權力和重要性。我尊重立法會有最終的權力決定是否通過法例；但我也同時深信，各位議員根本是理解立法的迫切性。其實，在大部分議員的心底裏，都是體諒政府這次安排的。

剛才有議員提出一些批評，他們感到較為動氣的，是因為每年到了夏天6、7月的時候便會面臨大量工作，所有條例草案都很迫切。今次的條例草案又好像開快車，甚至是坐過山車般，要不斷加工加會地趕工。正如剛才有議員提到，政府好像是霸王硬上弓。不錯，我承認政府在推動這項條例草案是用了不少氣力，但這樣的做法是否便得不到各位議員的支持呢？我相信不是的。正如剛才有些議員所說，他們是一面罵，一面做的。其實，我們每一次開會，法案委員會都給我一個很深的印象，就是每次出席都有不少人，每位議員都很勤力，做了很多工夫。

去年發生九一一事件後，我們很早便進行籌備條例草案的前期工作，並向立法會提供文件。我們當時已經解釋，一俟條例草案準備好便要盡快通過，所以，我相信絕大多數議員其實都是深明大義和懂得大體的。雖然大家都知道工作壓力增加，會感到辛苦，譬如今天，我們人在這裏“排排坐”，都沒有午飯吃，不過，我不吃午飯便當作減肥。（眾笑）我知道，各位議員儘管埋怨我們，其實內心也明白這是應該做的，否則我們也不能到達這個階段。劉江華議員說過，他當法案委員會主席時感到審議進度很 touch and go，有些條文可行，有些不可行，有時候更是沒法取得進展的，可是集體而言，我們已達致一項共識，就是：恐怖主義是國際公害，雖然有少數議員對這項共識感到有點懷疑，但我們實在應該響應國際社會的呼籲，盡快做好這項最基本的工作。

曾有議員問及，香港是否有真正迫切的需要，立法打擊恐怖主義活動呢？我留意到香港律師會和香港大律師公會也質疑過條例的迫切性，特別當他們引述我所說過的話，指出我經常說香港是最安全的城市，從來沒有發生

過恐怖襲擊事件。既然如此，那現在是否有需要立法對付恐怖主義活動呢？當然，剛才劉江華議員也說過，過往沒有發生過的，不等於永遠不會發生。我作為負責保安的官員，我相信不能掉以輕心地說，香港過往是最安全的，所以將來也永遠不會發生事故。沒有人可以說這樣的話。

另一方面，我想解釋的是，我在想，質疑我們立法是否有迫切性的人大概有一個誤解，其實，今天我們這項條例是落實聯合國安全理事會（“安理會”）第1373號決議中強制執行的部分，以及打擊清洗黑錢財務行動特別組織（“特別組織”）的特別建議。這些建議要打擊的，其實是恐怖分子的融資活動，並且要制止向恐怖分子提供武器或協助他們招募成員等。要打擊的目標不是典型的恐怖分子行為，例如：劫機、劫船、人質事件、人肉炸彈去爆破等，不是這些，因為這些行為已有其他條例處理，而在我們祖國簽訂了一些國際公約後，在第二期的條例修訂立法建議中，我們會再度提出某些對付恐怖分子活動的措施以作研究的。

其實，今次的立法建議，主旨旨在於截斷向恐怖分子提供的資金，禁止恐怖分子利用香港作為籌集資金基地或把資金通過香港流入恐怖分子在其他地方的網絡。香港既然享有國際金融中心的地位，有恐怖分子的資金流入香港的可能性當然不能排除。我深感慶幸我能說，截至目前為止，我們找不到這些活動。我們已不斷跟國外的懲治機構合作，分析我們手上的情報，可幸到目前為止仍沒有找到，但這不等於將來及永遠都不會有的。事實上，如果香港在這方面遠遠落後於其他國際金融中心，缺乏條例來截斷恐怖分子的資金，香港便會成為國際社會中最弱的一環(the weakest link)，而我們便會變成一個缺口，更可能會令恐怖分子以為香港既然沒有法例對付這些活動，何不讓資金流入香港，作為避難所。

自從聯合國安理會於去年9月28日通過第1373號決議後，中央人民政府立刻於去年10月，根據《基本法》第十三條一款和第四十八條(八)項的規定，指示香港特區政府實施決議。至於特別組織則於去年10月31日提出特別建議，要求各成員國在2002年年中前實施建議，其實，我們已經超出了這個年中的期限。為了履行國際的義務，我們便詳細檢視現行的法例，所得到的結論是一定要制定新的法例，才能完全涵蓋安理會第1373號決議和特別組織的建議，有關打擊資助恐怖主義活動的範圍。

有議員問我們為何條例草案要遲至4月份才提交議會。我希望議員不要忘記，我們一收到這些指示後，當然要經內部考慮，例如甚麼立法工具是最好的，可否像落實聯合國其他決議般，由政府制訂一項規例交給立法會通過便了事，因為我們是有這樣的一個機制的。在我們第一次與保安事務委員會舉行會議時，也解釋過落實聯合國某些建議是可以這樣做的，但我們為了尊重立法會的意見，知道各位一定很熱切希望有機會詳細審議我們的條例，

所以我們摒棄了那條渠道，我也深知各位不喜歡這個簡易快捷的渠道，所以我們不把今次的建議，按照制裁阿富汗時的做法，由政府內部及行政長官訂定規例，交予立法會，以橡皮圖章式通過。今次，我們是摒棄了這樣的渠道。

此外，在去年11月30日保安事務委員會和司法及法律事務委員會的聯席會議，以及在保安事務委員會今年2月5日的特別會議上，政府解釋了立法的迫切性和條例草案涵蓋的範圍，然後才於4月17日向立法會提交條例草案的。當然，我明白給予各位審議的時間略嫌稍短，我也知道各位工作得很辛苦，但我相信各位議員作為立法機關的成員，對這項立法的責任，都是義不容辭地與我們行政機關共同承擔的。我想強調，若不通過條例草案，香港便不能全面落實第1373號決議的強制部分和特別組織的建議。除了無法履行國際義務外，更確有可能受到國際間的批評及面對特別組織的抵制措施，可見通過條例的迫切性是無可置疑的。

剛才有議員問及，為何沒有進行公眾諮詢？我們已參考過外國的經驗，在九一一事件發生後，很多國家，包括美國、英國、加拿大、澳洲、德國、新西蘭，以及我們的國家等，都是以很緊急的條例的形式盡快通過法例的。單就打擊恐怖分子的工作這個大前提、大原則，我並沒有發現任何國家就此作出過公眾諮詢。我覺得這項問題，跟其他問題一樣，可用一句英語來形容，就是，“The devil is in the details.”。如果你向公眾諮詢是否應該打擊恐怖分子，我相信答案一定是人人都認為必須做的，最少有絕大多數人認為是必然應該做的，不過，至於如此的條例會否破壞人權和自由，便一定要看細節，而“The devil is in the details.”。因此，最適宜進行公眾諮詢的時間，是在條例草案公布之後，所以我們認為條例草案在4月17日首讀，並刊憲後，有興趣的人、人權組織、司法組織、香港律師會、香港大律師公會等，應有充分時間就條文提出意見。因此，正如劉慧卿議員一樣，我也感到奇怪，香港大律師公會既然這般大聲疾呼，指條例草案可能影響法治、影響人權，為何他們會這麼遲才發布新聞公告呢？他們也根本沒有直接向我們保安局表達意見，而只是在條例草案可能獲得通過的前夕才在電視機前說幾句很概括性的话。他們現在的處理方法，真令我不大明白。

劉慧卿議員又問我，有否計算過多少國家通過了這些措施。我認為這是沒有意義兼無聊的。最重要的，是我們力爭上游，我們應該仿效一些好的國家的做法，難道我們在全球200個國家中，要做“bottom five percentile”（最低的5%）嗎？我們沒有理由這樣做的。有多少國家沒有做，與我們是沒有關係的，我們應該向最好的國際社會成員學習。事實上，英國、美國、加拿大、澳洲、新加坡、印度、德國、我們的祖國、歐盟、法國、新西蘭、日本等，全部都已通過了法例。此外，有些例如美國、德國、英國等國家不單止通過第1373號決議，還加強了他們執法部隊的權力，大大增強他們的權力以打擊恐怖分子。

譬如日前我對何俊仁議員說過，我從澳洲的官員得知，以澳洲來說，他們接近完成第二階段的反恐立例工作了。他們有一項法例是足以增強其懲治組織的權力的，其中的條文更授權予他們的懲治組織可拘留嫌疑人士48小時，不許他們會見律師。這些做法是否破壞人權呢？無論如何，這項法例已獲其下議院通過了，很快便會提交上議院通過。

剛才吳靄儀議員也指我食言，因為我曾說過會採取最低限度的措施，為何如今條例草案內會多出了一條有關懲罰散播虛假恐怖襲擊消息的人的條文呢？首先，我要澄清，我從來沒有說過任何條文屬“必不可少”；我曾說過“最低限度”，但“最低限度”當然是就相對而言，跟美國、德國、澳洲、英國等相比，我們所採取的措施已是最低限度了，對嗎？根本上，這項條例草案並沒有增強執法部門的任何權力，而只是提供了最基本的法律框架，讓我們繼續立法，繼續改善我們的工作而已。因此，我不同意我曾食言。同時，在九一一事件發生後，香港最少有75宗虛假的恐怖襲擊舉報，有些人很明顯是惡作劇的。劉慧卿議員曾收過炭疽信件，各位也會記得有一個“香港拉登”的新聞吧。可見有些人散播虛假的恐怖襲擊消息，明顯是惡作劇，甚至可能想混水摸魚。為何不懲罰這些人呢？劉慧卿議員說，如果要把所有好的東西都加進條例草案內，那麼政府為何不加至50項條文，像在聖誕樹上多掛50個彩球般？其實，現時的情況不是這樣的，大家要公道一點，我只要求增加一項而已。如果說這是“突章”的話（眾笑），我也只不過“突了一章”而已，對嗎？這般的誇大法，着實不公道的。

我還想多作一些解釋。我理解議員與公眾人士對條例草案的最大關注是恐怖主義行為的定義，認為所涵蓋範圍過於廣泛，同時賦予行政機關過大權力，以致可能窒礙人權、言論、宗教等自由。其實，這些憂慮是不必要的。我留意到涂謹申議員剛才也表示他認為有些憂慮是不必要的，我們並非想藉反恐怖主義的條例來打擊某些組織。政府就恐怖主義行為所制定的定義是參照其他國家反恐怖主義的有關條文，這些國家包括美國、英國、加拿大、新加坡、澳洲和新西蘭。條例草案中就恐怖主義行為所釐定的各項準則，跟國際對恐怖主義行為的界定是一致的。在制定其他條文時，我們更採用了最低限度的方式，訂立有關罪行和執法機關所需的基本權力。我們絕對沒有仿效其他國家般大幅增加執法機關截取通訊、扣留、搜查等權力。我們認為這項條例絕對可在保障個人自由和權力，以及保障公眾安全之間取得平衡。

我也留意到剛才很多議員發言時，都認同政府在過去的兩個月裏，與各位議員攜手合作，艱苦地工作的過程中，其實作出了很多讓步和提出了很多修正案。記得有一兩個星期，我們差不多每天都會擬出一個draft。政府提出的修正案可總結為4個方向。第一，包括了修辭上的修訂，例如令恐怖主義行為的定義更為嚴謹；就干犯為恐怖分子組織招募成員的罪行，訂定更清晰的條文。

第二，是原則性的修訂。例如：擴大例外的情況，訂明一般的抗議示威和工業行動，即使對公眾健康或安全造成危險，或嚴重干擾電子系統和基要服務設施，都不構成恐怖主義行為；就指明恐怖分子和恐怖分子財產的命令，以及凍結恐怖分子資金的通知方面，將其限期由3年縮減至兩年；修訂舉報的準則是刪除客觀元素，業界只須主觀上懷疑有些財產屬於恐怖分子財產的情況下才舉報。這舉報正如剛才李家祥議員發言時指出，是政府的一個重大讓步，因為就這個舉報的準則，大家已經爭拗了年多兩年，政府最後體諒到業界提出的困難，因而從善如流。

第三，是程序上的修訂，例如增加條文，指明非聯合國指定的恐怖分子和恐怖分子財產，須經原訟法庭批核，而非按行政措施實行；並訂明須在原訟法庭訂立的規則所容許的情形下，行政機關才可以單方面提出指明恐怖分子和恐怖分子財產的申請；規定除非有新的證據，否則保安局局長不可以重複凍結同一筆資金；並制定上訴賠償機制。

第四，是法律上的修訂。例如：增加條文以明確保障法律專業保密權，免自我入罪的特權以及新聞自由；又接納銀行及金融界的建議，採用現行法例，訂明較易遵行的舉報規定；並刪除有關執行機關權力的條文。

以上只是政府建議修訂的其中一部分，我稍後會在全體委員會審議階段動議修正案時，詳細解釋每一項修正案的內容。我明白一個最大的問題，也是民主黨表示他們不能支持我們最大的障礙，便是政府建議的賠償準則，他們認為只有在政府犯上嚴重錯失時才作出賠償，是不合理的做法。但是，按議員建議的方式來作修訂，並不符合普通法現行的賠償準則；現行的賠償準則是政府真的有疏忽或故意 acting in bad faith (即並非真誠地) 做一件事才作賠償，也會對現行的賠償政策以及民事訴訟賠償的準則，造成深遠的影響，所以，在現階段，我未能接受更改賠償機制的建議。不過，正如我在審議條例草案階段時指出，我們會在條例生效後6個月內再作檢討，因為我們須用多些時間，跟庫務局、律政司的專家研究，看看有甚麼方法可以克服各位議員提出的困難。

我知道部分議員已就第16A條有關賠償機制的條文動議修正案，也留意到立法會主席認為有關議員所提出的建議，有別於根據普通法可採用的賠償方法。經立法會法律顧問分析了的3個版本修正第16A條，可見倘獲制訂之後的不同效果，並與尋求賠償的人根據普通法所獲得的賠償作出比較，主席其後同意了法律顧問的分析。主席的意見是，如果實施3項建議中的計劃當中任何一項，政府根據普通法所須支付的賠償會有所增加，並會因此動用政府的收入，所以主席裁決有關議員提出的修正案具有《議事規則》第57條第(6)款所指，有公帑負擔的效力，因而未能在今天的會議上提出。儘管如

此，我剛才已說過，我們會繼續與有關部門研究這問題，並會在法例生效後6個月向立法會匯報情況的。

最後，我想回應一點，就是有議員指出，並體諒或瞭解到，現時的條例草案其實這只是第一期的立法工作而已，我們還要進行第二期的，因為我們有些詳細的條文，例如對於如何檢取證據的，有關調查、執行工作的，須予以訂立。況且，刪除了附表2、附表3之後，還要根據條例訂立規例。亦有議員建議，第二期的工作應該以修訂主體法例的形式進行，再度提交立法會研究。另有議員提到，我們應考慮是否要採用規例的形式；甚至有議員說，第一期的工作較為倉卒，這方面是否也應該予以檢討呢？對於檢討，我可以說，其實無論任何條例，政府都在不斷檢討的，特別是在條例生效之後，政府會根據實施的情況來檢討。我相信這項條例也不例外，待它生效後，行政長官很快便可指明哪些是聯合國已點名指定的恐怖分子，至於其他條文，我相信是不會很快引用的。我們有了實踐的經驗後，自然會進行檢討。

至於尚餘的一些關乎須經由立法賦予權力的條文，我會回應議員的呼籲，就以甚麼形式提交給議員審閱最為適當作出考慮，即是說，我會考慮應以規例的形式還是以修訂主體法例的形式來提交，我會跟我們的法律專家商討的，務求在第二階段，能多加落實一些我們國家已經簽署、有關打擊恐怖活動的國際公約。我們也須就此方面立例的。我還承諾，在進行第二階段的工作時，會盡量給議員多些時間審議我們提出的條例草案的。

主席，我謹此陳辭，懇請議員支持條例草案，以及我稍後動議的修正案。謝謝主席。

主席：我現在向各位提出的待決議題是：《聯合國（反恐怖主義措施）條例草案》予以二讀。現在付諸表決，贊成的請舉手。

（議員舉手）

主席：反對的請舉手。

（議員舉手）

劉慧卿議員起立要求記名表決。