

2002年7月10日立法會會議過程正式紀錄的節錄

X X X X X X X

保安局局長：主席，我動議刪除第 2 條內“獲授權人員”及“財產”的定義，加入“聯合國委員會”、“享有法律特權的品目”及“訂明權益”的定義及第(4)及第(5)款，以及修正“資金”、“與恐怖分子有聯繫者”及“武器”的定義，修正案的內容已載列於發送各位委員的文件內。

法案委員會認為，第 2 條有關“財產”現有的定義所指的“金融資產”和“經濟資源”，其涵蓋範圍十分廣泛，令人難於確定“財產”的真正內容。我們認同法案委員會的意見，為避免產生不必要的混淆，建議刪除“財產”的定義，而以《釋義及通則條例》有關“財產”的定義作為詮釋“財產”的基準。

因應法案委員會認為附表 2 及附表 3 有關執法機關的權力過大，我會稍後動議刪除附表 2 及附表 3，而在第 2 條內刪除有關“獲授權人員”以及修正“資金”的定義，是刪除該兩附表的相應修正。

有關指明恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者和恐怖分子財產的機制，我會稍後動議修正第 4 條，建議將聯合國和非聯合國指明的人或財產，按不同的機制處理，增訂“委員會”的定義及修正“與恐怖分子有聯繫者”的定義，是因應制定有關機制的技術性修正，使行政機關可藉行政措施指明聯合國委員會定明的恐怖分子和恐怖分子財產。

此外，法案委員會及法律專業認為，條例草案應明確保障法律專業保密權，以維護專業律師與當事人之間互信的關係，並清楚訂明有關免使自己入罪的特權。為免政府利用調查恐怖主義活動為理由，強迫有關專業或受調查人士提供違反其專業守則或對自己不利的資料。

事實上，即使條例草案沒有明確的條文規定，上述的權利也會按照普通法的原則得到保障。不過，為釋除委員和有關專業人士的疑慮，我們十分樂意加入有關條文：

- (一) 增訂“享有法律特權的品目”的定義，其涵義與《有組織及嚴重罪行條例》的有關定義相同，即指專業律師和當事人之間涉及向當事人提供法律意見或法律程序的通訊，並增訂第(5)款，訂明條例草案不規定律師披露任何“享有法律特權的品目”，亦不授權搜查或檢取任何“享有法律特權的品目”；
- (二) 增訂的第(5)款也訂明條例草案並不限制免使自己入罪的特權。

至於增訂“訂明權益”的定義，以及增訂第(4)款，目的是賦權法庭在制定有關就財產提出上訴的規則時，可指明擁有“訂明權益”的人士可包括非直接持有或擁有有關財產的受影響人士，並有權就有關財產提出上訴。

法案委員會亦提到有關“武器”的現行定義(d)段包括任何用於生產或維修軍械或相關物料的元件和物品，由於該元件和物品可用於軍事和民用兩種用途，法案委員會認為此條文可能影響某些商品的正常貿易和買賣，我們認同委員的關注，因此建議修正“武器”的定義，刪除(d)段，並在(a)段有關化學、生物、放射性或核子武器的條文，加入該等武器的“先質(precursors)”，以便更清晰地表明用於製造該等武器的重要材料才符合“武器”的定義，所以現時從事有關雙用途物品貿易的公司，大可放心繼續進行其正常的商業活動，無須擔心無故被指控提供“武器”予恐怖分子。

以上的修正案都是經過法案委員會討論，並得到大部分委員同意，我懇請委員予以支持並通過。

擬議修正案內容

第 2 條（見附件 IX）

全委會主席： 是否有委員想發言？

余若薇議員：主席，有些部分我覺得有需要多謝局長和有關的政府官員的，例如“財產”的定義，是聽取法案委員會的建議而刪除，因為這個“財產”的定義，包括一項名為“經濟資源”的，英文是“economic resources”。這是一個好的例子，因為這個詞其實在聯合國第 1373 號決議內出現的。根據局長的說法，如果我們照抄聯合國第 1373 號決議，是應該有這個詞的；但是，我們在法案委員會曾討論這個詞應作何解釋？包括些甚麼呢？最後，局長接納法案委員會的意見，覺得這詞太闊、太籠統，不知包括了些甚麼，所以將之刪除，因此，這是一個好的例子，證明不能把詞照抄過來便一定可行的，還要看看當時的決議，可以如何實質的在香港體現，這是一個好的做法，很感謝局長在這方面改進，刪除“財產”的部分定義。

此外，例如“聯合國委員會”也是新增的，因為原先的藍紙條例草案的寫法，根據第 4 條，是凡行政長官有合理理由相信某人是恐怖分子，他在憲報刊登便可。最初在法案委員會討論時說，有人可能一覺醒來，發現自己在憲報榜上有名，便成了恐怖分子，沒有經過任何程序，只是行政長官有合理理由相信便成。後來，局長接納了法案委員會的建議，將第 4 條改成現在的寫法，使這部分適用於聯合國委員會已經作過研究，通過定為可稱作國際級的一些恐怖分子，才用第 4 條的方法處理，與其他例如第 5 條所指的那些恐怖分子財產不同處理，這亦是一項改進。但是，主席，老實說，還有其他某些增減，例如現在討論的“訂明權益”，我自己覺得法案委員會其實是沒有經過足夠的討論，這題目雖然有提出過，我也有問過一些問題，但要討論的問題實在太多，到了最後，根本沒有時間討論甚麼才是“訂明權益”，怎樣行使，與其他條例怎樣配合。我們當時根本沒有時間討論。

主席，我們只能夠說，法案委員會已盡了力，在 15 個會議中，有些是不止兩個小時的會議，能夠討論的我們都已討論過，所以我們今次提出一些修正及局長提出的修正，是部分的改進，但還不可以說這條條例草案已經過透徹而適當的討論。謝謝主席。

何俊仁議員：主席，第 2(5)條的修正亦非常重要。這點是談及保留法律專業的特權及個人免於自陷於罪的憲法權利的保障。各位都知道，把這點加進去是保障我們整個法律制度的運作及保障我們法治的傳統。我只有一點是希望局長留意的，我們還有一些相似的條文可能不像第 2(5)條的這樣明文的保障，故此我希望局長與她的同事可以再覆查。我記得有一兩項條例是數年前通過的，好像是一些關於清洗黑錢這類的條例中，有類似這條例草案的條文，例如涉及須舉報和其他搜查權力等，但沒有此條提供的保障。我希望局長回去再作檢查，然後作出適當的修訂。謝謝主席。

吳靄儀議員：主席，很不幸，我不能像余若薇議員那麼大方，雖然有些修正是修改了比未修改好，但是，例如那項法律保密特權，其實我有某程度上的不安。因為在整個過程中，我們一向的理解是，法律保密特權是一項很基本的普通法特權，是司法公正所必需的。所以，傳統上，如果沒有很清楚的明文限制或削弱，那個特權是完全不受影響的。所以，倘若一開始便要以一些措辭來訂明，便會掛一漏萬，尤其是像現時那樣倉卒，便會令此特權與其他條例裏提述的、稱為“享有法律特權的品目”（我不知為何會稱為“品目”——英文是“items subject to legal privilege”）的概念有所出入。其實，這是從其他條例抄回來的，我實在不能忍受這情況，有一些明文的寫法，又出現和現在的寫法有一點出入，這情況真的很差，不過，我們最後逼不得已決定接受了，但這的確是很不理想的。

另外一些不如理想之處，是條例草案的第 11 條——我們稍後會看到的——強加諸了一些新的要求，對所有人，包括法律界的人，加諸一些新的責任；針對着這些新的責任，那個法律保密特權又如何配合呢？我們也沒有時間說明白。最後，還要說到那個“限制免使自己入罪的特權”，其實保障亦是不足和不清楚的。所以，首先，我真的很高興剛才局長很清楚說明，這是為免以後有人產生疑問，寫了出來的便受保障，沒有寫出來的便不受保障嗎？最少局長已作解釋，用意不是要限制或代替普通法的原則，那只不過是一條為了免生疑問的條文。在這裏是對當事人有好處。但是，關於“限制免使自己入罪的特權”，仍然是沒有提供充分的保障，因為條例草案內有一些新的責任，而這些新的責任又如何呢？我們亦是不能兼顧的。

主席，我只能夠說，接受這些修改是逼不得已的，是為了避免更差的情況出現，有修改總比沒有好。但是，若問我能否對此表示感激，那真的對不起，我不能表示感激，可能在下一次我會感激局長也說不定，但這次恐怕是感激不了。謝謝。

全委會主席：是否有其他委員想發言？

（沒有委員回應）

全委會主席：如果沒有，我現在請保安局局長再次發言。

全委會主席：保安局局長，你是否想再次發言？

（保安局局長表示不發言）

全委會主席：我現在向各位提出的待決議題是：保安局局長動議的修正案，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

（委員舉手）

全委會主席：反對的請舉手。

（沒有委員舉手）

全委會主席：我認為議題獲得在席委員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

秘書：第 4 條。

全委會主席：保安局局長及吳靄儀議員已分別作出預告，就條例草案第 4 條動議修正案。

全委會主席：全委會現在進行合併辯論。由於保安局局長是負責有關條例草案的官員，我會先請她動議她的修正案。

保安局局長：主席，我動議修正第 4 條，修正案內容已載列於發送各位委員的文件內。

根據第 4 條現時的條文，行政長官有權基於合理理由，指明某些人或財產為恐怖分子，與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產。這種行政指明的制度，在其他國家是有先例可援的，例如美國和新西蘭也有類似的行政安排。法案委員會認為這個機制賦予行政機關過大的權力，缺乏適當的制衡，故此應該加入司法程序，以保障受影響人士的利益。我們在詳細考慮法案委員會的意見後，認同委員提出的意見，所以循法案委員會建議的方向修正第 4 條，就行政長官指明某些人或財產為恐怖分子，與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產設定兩套機制。第一套機制見修正的第 4 條，凡屬已被聯合國指定的恐怖分子，與恐怖分子有聯繫者，或其財產為恐怖分子財產，行政長官可在憲報刊登公告，指明該些人的姓名和財產。

如果該些人和財產不再被聯合國指定，則行政長官刊登的公告即告失效，而行政長官亦須盡快藉憲報公告撤銷有關指明公告。

第二套機制是藉新增的第 4A 條訂明。如果某人或財產並非聯合國指定的恐怖分子，與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產，而行政長官欲指明該人或財產，須向原訟法庭提出申請，而原訟法庭必須信納該人或財產為恐怖分子，與恐怖分子有聯繫者，或恐怖分子財產，方可以批准行政長官的申請，並作出該項申請尋求的命令，而行政長官須於憲報刊登所指的命令，而所指的命令的有效期亦由原來的 3 年縮短至兩年。如果行政長官接獲資料，導致他有合理理由相信該人不是或不再是恐怖分子，與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產，行政長官必須盡快向原訟法庭申請撤銷有關指明的命令，而原訟法庭必須批准行政長官的申請。條文亦清楚訂明，除非行政長官的申請屬法院規則指明的例外情況，否則須在各方之間 (*inter partes*) 提出申請，確保受影響人士可提出辯護。

修正案的內容經法案委員會討論，並得到大部分委員同意，我懇請各位委員予以支持並通過。

擬議修正案內容

第 4 條 (見附件 IX)

全委會主席：我現在請吳靄儀議員就保安局局長所動議的修正案及她本人的修正案發言。

吳靄儀議員：主席，本人的修正案將原來的第 4 條分為第 4 及 4A 條，這種分法與政府的分法是相同的，而分出來的第 4 條與政府修正後的第 4 條也是完全相同的。至於第 4A 條，即由行政長官本人指明一些並非聯合國認定為恐怖分子的人為恐怖分子，在這點上，我的修正與政府的修正有幾個分別：第一，大家也可以從藍紙條例草案中看到，一經指明後，效力便長達 3 年，這可以說是很過分的，而政府本身亦決定將之改為兩年。然而，我和香港大律師公會在提交的文件內同樣表明，我們認為無須將有效期定為兩年，理由最主要是聯合國表明應盡快處理，如果要盡快處理的話，那麼指明的期限便無須長達兩年，尤其是當政府擁有更有力的理據時，便可以重複地指明。所以，在我的修正案中，有效期只是 1 年，這便是在第 4A(8) 條提及的 1 年期限。

第二，我在第 4A 條新增第(10)款，訂明不能推斷每一個人也能夠看到憲報。這點的意思是行政長官可以向法庭申請，在申請獲批准後，他便可以在憲報刊登命令，指明某些人或財產是恐怖分子，與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產。一經行政長官刊憲指明後，便會產生一個假定，便是被指明為恐怖分子的人，便是恐怖分子，被指明與恐怖分子有聯繫的人，便是與恐怖分子有聯繫者，被指明是恐怖分子的財產，便是恐怖分子的財產。所以，由於出現這樣的假定，沒有相反的證據便會被這樣假定了。因此，我想搞清楚這個假定的效力究竟有多大？能否因為已經刊憲，便假定他人已經看過憲報，而大家也知道這些人已被假定為恐怖分子，或是恐怖分子的財產等？因此，我建議新增第(10)款，說明即使有這樣的規定，稍後二讀的第 6、7、8、9 條所訂明的刑事罪行也不能夠假定任何人已知悉憲報所刊登的任何命令或其內容。其實，大家可以看看第 6、7、8 或 9 條，當中提及的規定，例如不能夠為恐怖分子籌集資金、向恐怖分子提供資產，或不能資助恐怖分子等，是否一經行政長官刊憲指明，便假定你已知道這些人是恐怖分子，你已經看過憲報呢？我認為如果是這樣，便是將後面的刑事罪行變成很嚴格的刑事罪行，即使某人一無所知，但他最終也有可能犯下很多刑事罪行。這絕對不符合刑事罪行的要求，所以我提出了這項修正案。

主席，我還想用少許時間談一談國際司法人員公會和香港大律師公會其實也並不十分贊成透過法庭程序，要求法庭批准行政長官刊憲指明某些人是恐怖分子，或與恐怖分子有聯繫，或其財產是恐怖分子財產等，因為法庭不應該牽涉入這些政治事件中。不過，剛才余若薇議員亦已經提及過了，在法案委員會的審議過程中，原本政府的條例草案規定行政政府長官只須有理由相信，便可以就此刊憲，我們覺得這種做法完全不受監管，所以，便有意見認為，一定要有一個不偏不倚、沒有利益牽涉在內的法庭，透過司法程序來批准，這會比較客觀及穩妥，可以對市民或受影響的人提供多一重保障。所以，接納政府提出這個方案，實在也是逼不得已的，這並不是一個理想的做法，不過，總比沒有監管好，所以我們是逼不得已地沒有對此方面提出任何修正。

謝謝主席。

全委會主席：各位委員現在可以就保安局局長動議的以及吳靄儀議員的修正案進行辯論。

全委會主席：是否有委員想發言？

何秀蘭議員：主席，當局的修正當然比原本的條文好得多。根據原本的條文，只要行政長官一個人有合理理由相信，便可以在毫無權力制衡下刊憲指明。我們常常說要參考外國的例子，其實，在外國，這種情況是會涉及國會的。即使行政機關想宣布某些人或組織是恐怖分子或恐怖組織，也要得到國會同意。不過，我也很明白香港為何不提出這個可能性加以考慮，反而要像剛才吳靄儀議員所說般，在逼不得已的情況下，寧願讓法院處理。我相信最主要的一個原因是，歸根究柢，現時這個議會並不是一個百分之一百民選產生的議會。其實，我們也會擔心，屆時是否無論政府提出甚麼法例、甚麼議案、甚麼命令，這個議會也會通過的呢？所以，在審議議案時，我們雖然知道外國有些例子是如果行政機關提出要宣布某人或組織是恐怖分子或組織，須得到國會同意，但在香港，我們的議會並沒有提出這個選擇來作考慮。

第二點是吳靄儀議員的修正案訂明，不可推定任何人知悉有關命令或撤銷命令的公告及其內容。這是一種非常實際的做法。我們如果撫心自問，作為立法者，有誰是每逢星期五也會把整份憲報看完的？所以，我是非常同意這項修正的，但從實際運作考慮，我希望政府日後除了刊憲外（其實行政機關現在的做法也較周詳的了），還會發新聞稿通知各界。透過傳媒，大家才會知道這些事情，但我們是不能把這些做法寫進法例當中的。我們不能制定條文，規定行政機關必須發新聞稿，但事實上，除了刊憲外，我們還有甚麼方法可以令更多人知道某些人、某些組織或某些公司已被宣布為與恐怖主義活動有關，要與他們劃清界線，免得被株連，招惹刑事罪責呢？所以，我希望行政機關以後無論是引用第 4 條，在憲報刊登聯合國的名單也好，或是引用第 4A 條，透過法庭命令取得權力刊登憲報，宣布某人為恐怖分子也好，均須多做一重工夫，使大家無論是否喜歡這項法例，也可以清楚知道原來是訂有這項法例，是大家必須遵守的。謝謝主席。

何俊仁議員：主席，民主黨支持把現時的第 4 條修正為第 4 條及第 4A 條，並且認為這項修正是非常重要的。我始終覺得，審查資料，以及決定某些人或組織是否恐怖分子或組織，責任當然主要是在於政府方面，但要制衡政府這項權力，法庭是遠較其他機構為合適的。我不明白為何交給立法會審查會好一點，因為立法會的責任是立法和監管政府財務，如果我們連個別的個案也須審議，可能我們要進行很多聆訊的工作和聽取很多證供，我覺得要做這類工作，以立法會目前的結構和模式而言，是不合適的。我覺得由法庭擔任制衡機關是最為合適。無論如何，我相信各位議員同事也會同意，雖然對於第 4 和 4A 條的原則大家有不同的意見，又或有些疑慮，但也同意在目前來說，由法庭擔當制衡的機制是較為合適的。

至於吳靄儀議員提出的其他一些新增的修正，民主黨也是同意的，剛才我已很清楚地解釋了箇中的理由，在此我也不再重複了。鑒於投票的次序，我們只能夠先投票反對局長的修正案，希望稍後可以投票支持吳靄儀議員的修正案。

涂謹申議員：主席，我只是想指出兩點。第一，其實這個分開處理的概念，即由法院來仲裁或判斷非聯合國指明的名單，我們在立法會保安事務委員會本年度第一次會議上，便已向政府提及過。當然，當局所提交的藍紙條例草案並沒有採納這項意見，到後來才作出修正。我覺得如果政府早一點制定這項條文，可以省回很多時間，因為單是討論第 4 和 4A 條，便已經用了很多次會議的時間。

我想說的第二點是，如果可以的話，我希望政府回應一下，在政府現時提出的第 4 和 4A 條中，有一點是說，在刊登憲報之後，便會假設某人是恐怖分子，而吳靄儀議員的修正案主要是關係到第 6、7、8 及 9 條的罪行條文，包括籌集資金，提供協助等，即是說雖然某人是恐怖分子，但究竟政府會否很小心地調查觸犯這些罪行的人知不知道某人是恐怖分子呢？他們知道多少呢？他們有沒有看過憲報呢？我不知道警察在調查時會否問觸犯以上罪行的人是否曾經看過憲報，但我們是希望可以比較穩妥地執行第 6、7、8 及 9 條的條文。以我初步看來，就法律的概念而言，即使是刊登了憲報，當政府以第 6、7、8 及 9 條控告某人時，似乎也不一定有可假設那人也知道某人是恐怖分子的效果，但如果假設他知道某人是恐怖分子的話，便變成了他在證據方面會處於一個稍為不利的位置。我希望局長可以談一談如何在執法時採取比較穩妥的做法，這點也是很重要的。我們覺得吳靄儀議員的修正案能夠就這點作更明確的規定。我不知道這是否事後孔明，但我相信如果時間充足一點的話，也許局長也會加入這一點，便是即使刊登了憲報，也不會假設某人一定看過憲報，一定知道內容，以致在引用第 6、7、8 及 9 條作出檢控時，會對疑犯有一些證供上不利的情况。可惜我們當時並沒有時間就此進行詳細討論。

全委會主席：是否有委員想發言？

（沒有委員回應）

保安局局長：主席，吳議員提出的修正案其實主要有兩個要點。

第一點是將原訟法庭發出的指明命令的有效期由兩年縮減到 1 年。在這方面，條例草案第 16 條已提供了上訴機制，供被指明的人或其他受影響人士向法庭申請撤銷有關指明命令，而且，兩年的有效期也不是過長的時期，絕對並非像吳議員所說是過分的。所以，我認為無須縮短有效期。

第二點是增訂條文，以訂明第 6、7、8、9 及 11 條有關向恐怖分子提供資金、武器、為恐怖分子組織招募會員和披露恐怖分子財產的條文，不得推定任何人知悉原訟法庭已給予行政長官批准，在憲報刊登命令。我想就此作出解釋。第 4(5)條和第 4A(4)條所提及的推定，不是用作推定公眾已知悉憲報的內容。情況並不是這樣，我希望這已經回答了涂議員的問題。這項推定的主要作用，只是推定所指明的人是恐怖分子。第 4(5)條和第 4A(4)條所作出的推定的作用是，當政府須根據第 6、7、8、9 及 11 條提出起訴時，無須再證明已在憲報刊登公告和命令指明的人或財產是恐怖分子、與恐怖分子有聯繫，又或是恐怖分子的財產。作出這項推定，是因為假定香港不會出現本土的恐怖分子，所有恐怖分子也是來自國外的，以及我們得到的資料也是來自國外的。因此，我們須指明這些在外國活躍的恐怖分子，例如 Al Qaeda，因為香港根本無法掌握很多證據來證明這些人是恐怖分子，所以一定要作出這項推定。

不過，根據刑事檢控的原則，即使有這樣的推定，政府仍須毫無合理疑點地（即 **prove beyond reasonable doubt**）證明被告，即干犯了第 6、7、8、9 或 11 條的人，確實知悉或有合理理由相信某人是恐怖分子，或與恐怖分子有聯繫而向該人提供資金、金融服務、武器、為該人招募會員，又或被告確實知悉或懷疑某些財產是恐怖分子的財產而不作舉報，第 6、7、8、9 及 11 條的控罪才能成立。所以，必須毫無合理疑點地證明一些心理因素，即“有合理理由相信”及“確實知悉”這些元素，控罪才可以成立。純粹因為已經在憲報刊登公告或命令，絕對不可以作為證明控罪的足夠證據。所以，我們認為吳議員建議增訂條文是沒有必要的。

全委會主席：我現在向各位提出的待決議題是：保安局局長動議的修正案，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

（委員舉手）

全委會主席：反對的請舉手。

（委員舉手）

吳靄儀議員起立要求記名表決。

全委會主席：吳靄儀議員要求記名表決。表決鐘會響 1 分鐘。

全委會主席：現在開始表決。

全委會主席：各位委員是否已清楚現在表決的議題？

黃宏發議員，由於你是在席，請按下“出席”按鈕表示。你可以不作表決，但請你按下“出席”按鈕。謝謝。

全委會主席：請各位委員核對所作的表決。如果沒有問題，現在停止表決，並顯示結果。

丁午壽議員、田北俊議員、朱幼麟議員、何鍾泰議員、李家祥議員、呂明華議員、吳亮星議員、周梁淑怡議員、陳國強議員、陳鑑林議員、梁劉柔芬議員、黃宜弘議員、黃容根議員、楊耀忠議員、劉江華議員、劉皇發議員、劉健儀議員、劉漢銓議員、蔡素玉議員、霍震霆議員、譚耀宗議員、李鳳英議員、胡經昌議員、張宇人議員、梁富華議員、勞永樂議員、葉國謙議員、劉炳章議員及馬逢國議員贊成。

何秀蘭議員、何俊仁議員、李卓人議員、李華明議員、吳靄儀議員、涂謹申議員、張文光議員、單仲偕議員、楊森議員、劉慧卿議員、鄭家富議員、司徒華議員、羅致光議員、麥國風議員、陳偉業議員及余若薇議員反對。

全委會主席范徐麗泰議員及黃宏發議員沒有表決。

全委會主席宣布有 47 人出席，29 人贊成，16 人反對。由於議題獲得在席委員以過半數贊成，她於是宣布議案獲得通過。

全委會主席：由於保安局局長動議的修正案已獲得通過，吳靄儀議員不可就第 4 條動議她的修正案，因這與全委會已作出的決定不一致。

秘書：經修正的第 4 條。

全委會主席：現在付諸表決，贊成的請舉手。

（委員舉手）

全委會主席：反對的請舉手。

（沒有委員舉手）

全委會主席：我認為議題獲得在席委員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

秘書：第 5 條。

全委會主席：保安局局長及吳靄儀議員已分別作出預告，就條例草案第 5 條動議修正案。

全委會主席：全委會現在進行合併辯論。

保安局局長：主席，我動議修正第 5 條，修正案的內容已載列於發送各位委員的文件內。

第 5 條現時訂定凍結恐怖分子資金的通知，其有效期為 3 年，法案委員會認為凍結期過長，而且條文容許在沒有新理據的情況下重複凍結同一筆資金，對受影響的人並不公平。我們聽取了法案委員會的意見，建議資金的凍結期，由 3 年縮減至 2 年。此外，政府可按照條例草案第 13 條，在有關資金凍結期間，向原訟法庭申請充公該筆資金，我們因此建議完善條文，增訂

第(3A)款，述明待有關法律程序已經完成，而該筆資金未被充公，凍結期才結束。

此外，因應在法案委員會討論期間，有法律學者所提出的意見，我們建議增訂第(3B)款，訂明除非保安局局長有新的、或已有關鍵性改變的證據，否則不能重複凍結同一筆資金。新訂的條文能進一步加強保障，確保有關凍結資金的權力不會被濫用。

至於有關第(1)款的修訂，是使條文更為簡潔和清晰。修正案已採納了法案委員會的建議，我懇請委員予以支持並通過。

至於吳靄儀議員提出有關第 5 條的修正案，吳議員建議將凍結恐怖分子資金通知有限期縮減至 1 年，我認為這項修訂沒有顧及實際情況的需要。我們想向法案委員會解釋，政府凍結一筆涉及或屬於恐怖分子資金後，不會只坐着等凍結期結束，反而會努力在凍結期內搜集證據向法院申請充公該筆資金，不致令該筆資金用於恐怖主義活動之上。

由於當中可能須透過司法互助安排向其他司法管轄區索取有關的資料和證據，我們認為兩年的凍結期可以適當地顧及進行調查，與其他司法管轄區聯繫，並包括進行法律程序所需的時間。再者，條例草案第 16 條已經訂有上訴渠道，讓受影響的人可向原訟法庭申請撤銷凍結通知，因此，我們無須將凍結期縮短。

吳議員又建議增訂第(7)款，訂明凍結資金通知不會妨礙被指名的人或其受養人提供資金，以用於購買食物、衣服、房屋、醫藥，以及聘請律師等用途。我明白吳議員提出這修正，是基於維護基本人權的立場，不過，實際上卻可能令法例出現漏洞，容許不法分子假借上述的人道理由，提供資金予恐怖分子作進行恐怖活動的用途。

其實，條例草案第 5 條和第 7 條已訂明了保安局局長有權賦予特許，以提供資金予受影響的人作不同的用途，而我稍後會動議增訂第 14A 條，訂明受影響的人可將有關資金用於合理生活開支及合理法律開支之上。

此外，如果保安局局長拒絕予以特許，或受影響人士不滿意特許載列的條件，可按照經修正的第 16 條向原訟法庭申請批予特許，或更改特許的條件。

由此可見，我們的建議已經完全涵蓋吳議員所關注的事項，吳議員的修正案實屬沒有必要。

擬議修正案內容

第 5 條（見附件 IX）

吳靄儀議員：主席，第 5 條是整項《聯合國（反恐怖主義措施）條例草案》（“條例草案”）內其中一個最重要的部分。我亦相信，說到行政長官會否指明某些人是恐怖分子或某些屬恐怖分子財產，現在局長已透露，可能在一短時間內也未必會發生的。

這項條文最實際賦予的權力，是局長可以書面通知凍結資金，而要求是：第一，有合理理由懷疑某些資金是恐怖分子財產；第二，以書面通知便可即時凍結。原來的條例草案一凍 3 年，現在是建議凍結兩年。這個合理理由懷疑，幾乎是任何時刻均可作出，要求是很低的。恐怖分子財產涵義很闊，這個程序只須發出書面通知，甚至是完全無須經過法庭程序，局長說要做便做，這是令我們非常擔心的。

即使是涂謹申議員很熟悉的《販毒及有組織罪行條例》，也說明在發現有販毒及有組織罪行的情況下，如果要凍結財產，也要申請一個限制令，這個限制令是要有根據的，顯示出快要控告某人，並已定出一項切實的刑事罪名。我已經問過當時的有關法案委員會，知道政府不單止必須這樣做，而且在申請這些限制令時，政府還須承諾如果這申請是錯的，是要擔保賠償。所以，程序是非常嚴格的。對於一個已經清晰的刑事罪行情況，尚且要以法庭程序來進行，為何可不發一聲地針對不知道是甚麼人，只要懷疑他所持有的是恐怖分子財產，而這些財產也未必一定是他的，便可以完全不經法庭程序而凍結？所以我覺得這個部分的條文令我感到非常不安。

然而，主席，亦由於時間上的限制，所以我們沒有時間詳細推敲到另外一種辦法，亦不能在此增加一個法庭程序在內，所以可說是無可奈何的。我們很明白我們須就第 1373 號決議採取一些措施，也須採取一種很快的凍結行動。在此情況下，我們惟有就以下兩點作出考慮，第一，凍結期是否要兩年這麼長呢？第二，是否最少可減短為 1 年呢？對於後來談到的賠償，我們亦有很多相應的意見。這些意見，其實和香港大律師公會的意見是一致，我們首先希望能作出一個限制，最少不要讓這段時間這樣長，採取行動要很快，無須用很長的時間來採取行動的。局長說，所要求的是不是無限期凍結財產，政府甚至會努力把這些財產充公。我們且想一想，若要做到充公這步驟時，應已經有很充分時間作考慮，甚至可以採取別些行動了，怎可以因為無法充公財產而長時間凍結？所要的時間是兩年。昨天，還是在今天的較早時間，我們通過的《2000 年販毒及有組織罪行（修訂）條例草案》時也有提

出，若沒有特別要求，要凍結財產時，一般只會批准 6 個月，若要延期，便要到法庭再申請，解釋理由。所以，我們覺得在現時的情況下，1 年已經給予政府非常大的方便，局長，本會是採取一種非常諒解的態度，而有鑒於政府要履行聯合國的要求，所以還用了一種不守原則的討價還價方式，才容許凍結期為期 1 年。

另一方面，我為何要增補第(7)款呢？因為我要說明例如吃飯、衣着、房屋、法律程序等使費，不應經由特許授權才取得使用。條例草案說明，財產一經凍結便不能使用，我想在這方面作出修正。我認為不能使用的財產，應該剔除吃飯、衣着、住屋和法律意見的費用，因為每個人均須吃飯、衣着、住屋，這是基本的權利，怎可授權局長作出此類特許？局長若有空記得起便提供一個特許，要注意，這個特許是要特別給予，不可當作已經擁有的；還有，萬一局長沒有空，可謂貴人事忙，屆時便要勞動到法庭接受申請，其間沒有甚麼可以做，只有等待局長的特許授權，才有飯吃。若遭無故凍結資產，便可能即時要依照局長剛才所提議，根據第 16 條申請撤銷這個書面通知，屆時便立即須花法律費用，因為申請人須得到法律意見，才知道應怎樣做，這些都不是普通人說做便懂得做的。事事均要向局長申請，如果局長沒有空，便要自行到法庭申請。

所以，我可以說，我是為了這些基本的權利才建議在第 5 條作出修正，其實是沒有改動甚麼的。在這情況下，我們是否最少也應照我的修正案所建議，把限期縮短，然後明確指明這些吃飯、住屋、衣着和法律意見的費用，應該不納入凍結範圍，我覺得這是非常有理的。所以，主席，我懇請議員支持我這項修正案。謝謝。

全委會主席：各位委員現在可以就保安局局長動議的以及吳靄儀議員的修正案進行辯論。

全委會主席：是否有委員想發言？

涂謹申議員：吳靄儀議員剛才說過的話，我不重複了。我唯一想說的是，我希望局長明白，政府現在的修正是，本來 3 年的限期是硬性的，3 年屆滿便完結，即使政府提出的申請失敗而不能充公財產，限期亦是完結，便是至此為止。但是，現在局長改成為兩年，卻還加了一條尾巴，就是第(3A)款，即是說，如果有訴訟在進行中，限期便不完了。如果你問我，這兩點是否把條文改善了，我也真的是很懷疑；似乎是好了一點，但又加進了一些東西。照

道理說，如果政府真的正進行申請的法律程序，即有訴訟在進行中，希望可以充公資金，那麼便應該保持那個 **status quo**，即現況。然而，最差勁的是，申請充公財產那方面的程序，我們至今還未詳細做好，而法院是否有很廣闊的權力亦屬未知之數。例如局長申請充公資金，法庭如認為沒有足夠時間來平衡兩方面的利益時，可否重新審訊呢？在此期間內，我也覺得應該讓受影響人士獲特准使用部分資金支付一些必需品，我不是指吃飯、穿衣，或律師費用等，而是其他例如生意上的使費理由。這方面的權力事實上還未很確立的。

吳靄儀議員的修正案也有提及此點，其中訂明只要開始了訴訟，只要仍有法律程序 **pending** 的話，該通知的那一年期限便可以延續了。換句話說，只要在那一年內能夠開展法律程序便行了。我覺得現在全世界都進入了反恐怖主義活動的緊張狀況，局長所說的恐怖分子，絕大多數可能是外國的機構或從某些國家而來的，所以政府會很緊張地替受影響的人找有關的資料回來的，而事實上既然受嫌的資金財產都在香港，所以便須由香港政府來辦理了。我相信，有鑒於修正案的後半部，即如申請的法律程序仍在待決中，則通知的日期便不得失效，因此，我自己覺得在 1 年的時間內應絕對做得到一個合適的平衡。其實，我和律政司的人員合作，就例如《有組織及嚴重罪行條例》、《販毒（追討得益）條例》等條例內有關充公的條文進行工作時，已深切體會到，就很多訴訟而言，只要在開始時有相當程度的證據或表面情況，法院是很難截然拒絕受理的；甚至在一些檢控行動中，可能會出現一些 **holding charges**，對方根本很難評定某一罪行或某些疑點，是完全沒有可能的。既然有這項平衡，我便覺得如果訴訟已經開始了，即已有表面情況，那 1 年內訴訟仍可處於待決中而限期則未可算屆滿的，如果政府還要求多兩年時間，事實上便不是合適的平衡了。

何秀蘭議員：主席，我剛才已說過很多遍，就這項條例草案而言，被宣布為恐怖分子的人是無罪的，因為都沒有經過審訊的程序，但懲罰卻列於第 5 條內，說明被宣布為恐怖分子的人便會被凍結財產。

其實，第 5 條的權力是比第 4 條及第 4A 條為大，第 4A 條中也訂明行政長官要經過法院，但這條只須發出書面通知便可，剛才吳靄儀議員亦有提到這點。我們都明白現時資金流動的速度相當快，只要按一按有關的電腦鍵便可以透過電腦完成，不像從前般拿着一袋錢，又要找車，又要找船的才能匯寄出去。現時已經完全沒有這個需要，可以於很短的時間內進行即時的資金調動。在沒有機會來商討一個更完善的機制以前，法案委員會也沒有提出修正案來奪去局長這項權力，局長這項凍結資產的權力仍然保留着，因為大家都知道，阻截恐怖分子調動資金來進行恐怖主義活動，是我們的國際責任，但這條文卻留下一條尾巴——就是，有否需要凍結這麼長的時間呢？

當一個人的資產被完全凍結時，在局長還未提及第 13 條的豁免，可想而知這個人的確比死更難受，反而判他入監獄他還可以生活無憂、有片瓦遮頭。在豁免條文提出來以前，這條文所訂的懲罰其實是非常之嚴重，並且牽連甚廣。

主席，我們都很明白有一些處理緊急事態的權力是應該留給局長的，以令政府更有效地打擊恐怖分子。但是，這項權力的有效期是否應該那麼長，是否應該長達兩年至 3 年呢？我本人認為 1 年可說已是太長了，但我們沒有太多的時間審議條例草案，而在這個凍結有效的兩年內，如果行政機關還沒有搜集得到足夠證據證明這些資金是與進行恐怖主義活動有關的話，是否便應該解凍放行呢？

主席，吳靄儀議員還提出了一些基於人道立場而要明文規定的豁免，便是屆時無須由局長作出特許的。令我感受最深的，是那些受養人的遭遇。即使是身份已被確定、沒有被冤枉的恐怖分子也有子女、父母，這些家庭成員是否要因為家庭裏有一個人是恐怖分子便要受到株連，而且馬上要受到如此嚴重的影響呢？所以，我希望大家支持吳靄儀議員的修正，亦希望在第二階段審議的時候，如果這些修正不獲通過的話，我們仍可繼續商討，以研究有沒有有一個更完善的機制來平衡執法的權力和對無辜的人提供的保障。

劉江華議員：主席，這項條文非常重要，原因是它賦權予執法機關用最快速度凍結這類資金。這類資金的流轉基本上不是以小時計，而是以秒計，所以一定要用最快速度來阻止。我聽到吳靄儀議員說，她亦支持用最快速度來進行凍結，但目前的兩項修正案似乎均未必能就這個所謂最快速度凍結資金提供一個另類的選擇。

我看到政府的修正案與吳靄儀議員的修正案的最大分別，在於政府的修正案的精神可能是先凍後扣，即其後由局長批予一些特許以應付開支，而吳靄儀議員的修正案基本上是先扣後凍。如果吳靄儀議員的修正案通過的話，便會是“大件事”了，因為這些資金流轉得這麼快，現在仍慢慢跟他討論有關他的衣、食、住、行的支出要多少，吃 1 碗飯還是兩碗飯，穿名牌還是不穿名牌，到調查完畢時根本也凍結不到資金，而且更可能早已匯走了。所以，我認為就精神而言，如果真的支持用最快速度來凍結資金的話，也是無法不這樣做的。當然，即使是恐怖分子也要吃飯、穿衣，但後面的第 14A 條基本上已提供了這個保障。該條文已確保了這類受影響人士可獲合理生活開支及合理法律開支，所以已提供了基本的保障。

主席，如果我們先扣後凍的話，我認為是違反了特別組織所提出的特別建議的精神。特別建議的第 III 項建議說得很清楚，其中列明：“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。”所用的措辭是“盡快”，故此我們便不能夠慢慢扣。至於第 1373 號決議亦是這樣說明：“毫不拖延地凍結犯下或企圖犯下恐怖主義行為或參與或協助犯下恐怖主義的個人.....的資金”，這裏用的措辭是“毫不拖延”，其精神完全不含糊。

此外，我相信吳靄儀議員提出此修正案亦是基於善心，她列明須給予受影響人士要吃、要穿的合理生活開支，但我恐怕有時候這樣訂明的寫法會掛一漏萬，因為有些支出是很難全部列出來的，例如，交通方面的支出是否需要呢？子女教育費是否需要呢？供養父母是否需要呢？諸如此類。我反而覺得第 14A 條已經很概括地訂明合理生活開支及合理法律開支，也許何俊仁議員稍後還會提出一項僱傭方面的開支（即薪金等），這樣的訂明可能更適合都市人，為他們撥出一些真正有需要的錢來。

基於我於二讀辯論前提出的基調，即以最快速度凍結這類資金，我是無法支持吳靄儀議員的修正案的。

吳靄儀議員：主席，我想簡短地回應劉江華議員的話。其實，聯合國並沒說明一定要維護人道立場的，有關吃飯等當然也沒有提到，所以我的修正案把這範圍寫得很狹窄，就只是包括衣、食、住、法律意見等方面來提供援助。然而，如果大家不認為應先扣後凍，而應是先凍後扣，請看看第(1)款有關資金的條文，說明：“.....除根據局長為施行本條而批予的特許的授權外，該等資金不得直接或間接提供予任何人。”即是說，受影響的人會沒有飯開，這不是扣不扣的問題，而是受影響的人會立即便沒有飯開。當然，可以開飯的人未必會違反這項條款，但這裏所說的“扣”，並不是說扣減部分資金；不過，如果受影響的人把這些開支提出至某一個層面，表示要扣起 1 億元吃飯的開支，說慣了吃昂貴的飯，也自然不可以。其實，會凍結的資金為數一定十分龐大，我所提出的那些開支情況只是很有限的一部分，所以是不應影響到所凍結的資金的。

主席，另一方面，關於第 14A 條，劉江華議員可能忘記了第 14A 條是如何得來的。在審議此條款時，我們曾問及第 14A 條其實說的是甚麼？甚麼是特許授權？特許授權包括甚麼呢？我們當時提出，譬如說受影響的人可能須尋求法律意見，要到法庭抗辯、挑戰有關的書面通知，那些法律開支可否計算在內呢？

局方其後答應將各種合理開支明確化，稍後局長便會提出增補第 14A 條如下：“(1)在不損害第 5(1)條所述的特許內指明的條件及例外情況的一般性的原則下 — (a)該等條件可關乎指明該項特許所關乎的資金須不時以甚麼……”，我真的不十分明白那些文字，接着，條文還說，“(b)該等例外情況可關乎任何持有該等資金的人或任何由他人為之或代表持有該等資金的人的合理生活開支及合理法律開支。”因此，可見此條文是用來解釋特許包括一些甚麼項目，好讓大家無須就這些項目發生爭拗，因為那特許所批予的範圍已明確包括這些項目了。

可是，儘管有第 14A 條的條文，這些開支也不是可自動取走的，受影響的人如果想開飯，便要向葉劉淑儀局長申請批准；想穿衣，也要葉局長批准；想聘請律師，亦要葉局長批准才可。我覺得在申請的時間上會造成問題，因而令條文顯得有點過分，而且我亦認為這樣做是不必要的。

因此，我懇請劉江華議員再考慮一下，也許可以支持我的修正案。謝謝主席。

涂謹申議員：主席，吳靄儀議員已將我想說的話說了 90%，我只是另外說一點就是，為甚麼我們現在都爭取機會說出意見呢？因為這項條例還會有“第二波”，以及就“第二波”所進行的檢討的，所以我認為我這個意見亦很重要。

我只想說，現時我們所討論的 1 年、兩年限制，如果仍然有訴訟和充公的法律程序在待決中，則通知的限期便會失效，法律程序是仍然可以繼續的。有一個值得注意的地方就是，就 1 年、兩年作出的考慮，只屬第一個層次來凍結資金。事實上，以極端的例子而言，政府有時候在進行調查或狙擊恐怖分子的資金時，是不一定採取即時凍結行動的。為甚麼呢？因為政府志在釣大魚，要找出幕後的主腦，所以有時候甚至會採取一些步驟，可能先不予凍結，只是注視這些資金會流向哪裏。在極端的例子中，政府會寧願掌握該筆資金和有關戶口的資料，如果有關的人是一個較為顯著的人物，全世界的情報組織也會有關於他的資料，所以，所謂 1 年的通知日期根本是沒有作用的。無論資金到了哪裏都可以追回來，即使不在香港，也可以從別的地方（即使在那個地方不能凍結資金）追回來。在絕大多數的行動(operation)中，均會進行資料的追蹤(tracing)，而這項工作更形重要。所以我覺得在這兩方面是須予平衡的。即使今天通過了條例草案，說明那些資金真得要凍結的話，我相信政府將來就條例作第二階段的檢討時，仍須總結一下經驗，看看有否可改善的地方。

余若薇議員：主席，我想簡單回應剛才劉江華議員所說的一番話。他提到要以最快的速度來禁制一些資金，這是沒有異議，大家都同意的。不過，他又另外提到一件事，就是吳靄儀議員所提出的人道立場是牽涉到先凍後扣抑或先扣後凍的問題。其實，我想劉江華議員是誤會了吳靄儀議員所提出的修正，因為吳靄儀議員的修正內關於人道的部分，不是討論特許的事宜，而是針對第 7 條的。條例草案第 7 條是禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者提供資金，換句話說，如果某人被界定為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者，而你提供一些金錢給他時，你也是犯了法。因此，吳靄儀議員便說，在某人被界定為恐怖分子的情況下，例如有另一人因為某人的錢都被凍結了，便給他 10 元買一個飯盒，根據第 7 條，這另一個人亦已經犯了法。吳議員現時提出的修正，就是要豁免第 7 條的禁制，使如果有人基於人道立場，按照某人例如是衣、食、住、看醫生等需要而向該某人提供資金，也不會犯法。修正案只是要改動這些，不涉及先凍後扣，或先扣後凍的問題。

劉江華議員：主席，我應該沒有誤會修正案的內容的，不過，我以為也可再請教原修正人的。吳靄儀議員曾解釋過，基本上是有一筆資金遭凍結了，受影響的人不可以自動從該資金內撥出若干數額作生活費，那麼，食、住的問題怎樣解決呢？便是要提出申請，並要經由局長特許；尊嚴的問題應怎樣看？吳議員認為不應該如此的。這是我的理解。

然而，這項條文的實際運用會如何？在實際運用時，政府的做法就是：政府懷疑有一筆資金是恐怖分子準備拿來進行例如爆炸等恐怖活動，於是便立刻禁制了資金，政府不會理會甚麼，只管立刻禁制；至於受影響的人的生活開支怎辦？穿多少？吃多少？完全都不予理會。

我也想問吳靄儀議員認為實際運作會是怎麼樣？首先，面對着要撥出一筆錢時，應經過甚麼程序，以甚麼方程式來計算各類開支呢？實際上可以怎樣做呢？其次，最重要的就是，該筆資金在香港轉來轉去，撥來撥去，最後可能變得難以分辨是誰擁有這筆錢。這筆錢有可能是屬於外地人的，怎樣計算該人的這些開支呢？該人可能身在外國，難道要去問他？在此情況下，便會無法達到以最快速度凍結資金的精神，所以，修正案內的建議始終是不能做到的。

吳靄儀議員：主席，余若薇議員說得對，我就那一點是說得有點混亂。其實，劉江華議員只要看回我的修正案原文，便會知道局長所凍結的資金是會整筆完全凍結的。譬如政府懷疑余若薇議員的錢是恐怖分子的財產，於是凍結了她的錢，而我則很有心地向余若薇議員提供 1 個飯盒，當中自然沒有兩頭網鮑了。現在，我便是要向政府提出這點，問政府這做法是否可以呢？我現建

議就第(7)款作增補，且讓我讀出其中的條文：“第(1)款（即凍結部分）所指的通知（即凍結資金通知）如未根據第(2)款被撤銷，不會影響向該通知所指明的人提供資金（即其他人向通知所影響的人提供資金），其目的純粹是提供食物、衣服、房屋、或為該人或其受養人提供醫藥或為該人取得法律意見或委聘法律代表。”所以，即使我出錢援助余若薇議員，但由於我並非她本人，而且對她的同情心有限，所以大家亦無須擔心我會動用太多金錢。至於劉江華議員所擔心的，是撥出合理生活開支會否影響凍結資金的進度，其實，是絕對不會影響其速度的。謝謝主席。

涂謹申議員：主席，我甚至希望說服劉江華議員。其實，吳靄儀議員提出修正的時候，如果她將第 5(7)條的建議不放入第 5 條，而放入第 7 條中，我想應該會令大家更為明白。不過，由於她把建議列為第 5(7)條，於是便令人以為那些資金就是根據第 5(1)、(2)、(3)條裏所禁制的那些資金。現時回想起來，我覺得把建議列於第 7 條會比較清楚，不過，建議放在兩條內都可以，只是所指的資金並不是那種資金。

何秀蘭議員：主席，真不好意思，要你陪我們開這個法案審議委員會會議。事實上，我們在法案委員會內確實沒有機會進行這些討論。我有一個觀點，現在我說出來也恐怕自己會記錯的。

其實，這項條例及後應有很多附屬法例的，政府的法律顧問在最後一次會議上告訴我們，有些條文可以立即生效，有些無論是附屬或主體法例，則要等待“第二波”，才可生效。如果我沒有記錯的話，這第 5 條現時是不可以馬上生效的，即使條例草案今天通過了，第 5 條裏還有很多實際的內容，譬如特許的批予，如何計算法、向法庭提出申請的程序等，均須有待後來的部分完成後，然後才可一併執行。此外，例如附表 2 及附表 3 所述的進入處所搜查、充公財產等，及後也是要慢慢討論的。

不過，我現在依然支持吳靄儀議員所建議，就法例的條文作出一些豁免，現時便應明確列入條例內。劉江華議員所擔心的，是屆時怎樣運作，其實，在條例進行“第二波”時，大家可以就法律條文的制定再考慮得好一些，再商議得好一點，才作決定。然而，如果我們現在主體法例裏已經清晰地訂明一些豁免，我們在第二階段討論條文時，便會有一個指引。

全委會主席：是否有委員想發言？

（沒有委員回應）

保安局局長：主席，我聆聽了各位委員的發言後，我同意劉江華議員的意見，因為吳靄儀議員的修正跟原來的條文確有很大的差別，其中所涉不單止是凍結的速度問題，而是修正案可能會造成一個很大的漏洞。不錯，根據目前的條文，如果受影響的人有生活上，人道上的需要，可以向局長申請特許批准，所關涉的是一個酌情權。吳議員便提出“是否要等局長有空才批准？”官員事實上是不會以這樣的態度辦事吧！如果有人在生活、醫藥、法律上真的有需要，大家以為局長會否慢幾拍才處理？受影響的人自然會立刻提出申請，一定是經由律師交來，而任何一個做局長的也會盡快考慮。

相反地，請各位看看吳議員的措辭，她的措辭使生活費的提供成為了一項 **entitlement**，成為了一項權利，因為她所用的措辭是：“A notice under subsection (1) which has not been revoked under subsection(2) shall not affect (她用到 shall 這個字) the making available of funds to a person specified in such notice,.....”於是，受影響的人可爭辯說這是他的權利，要向他提供這些生活費。如果我們所指的恐怖分子是個“壞蛋”，他當然不會要求政府像吳議員所說的：想援助余若薇議員，只是提供一個飯盒給她。如果這個恐怖分子是回教徒，第一，他的律師費可以很昂貴，打官司普普通通也要花費幾百萬元；第二，又或他說他有 4 個妻子，40 個子女，怎樣計算他的生活開支呢？又或他表示有病，大家可見拉登在電視畫面上也是面色蒼白的。他會否要求提供很昂貴的醫藥費呢？“shall not affect”這數個字即是開列了一條清單；政府凍結該人 1,000 萬元，他可以要求扣回 900 萬元，而政府也要付款如儀，這樣的修正案是否會造成很大的漏洞？由於這個緣故，我們沒法支持這項修正。

吳靄儀議員：主席，我只是說一句罷了。

主席，第一，儘管拉登是大壞蛋，他的生命也是有權利的，不可以因為他是大壞蛋便不給他飯吃。

第二，這項條文的要求很低，只要局長懷疑那個人，這條文便發揮作用，但那個人卻未必真的是拉登大壞蛋，她可能是余若薇議員，只因一時間穿錯了衣服，被人誤認了而已。（眾笑）

保安局局長：主席，要回應也很簡單。條例已賦權予局長酌情批予特許，而且雖然局長只要有合理理由懷疑即可行事，但該人也可以向原訟法庭申請撤銷通知。所以，我認為原有的條例草案條文已提供了足夠的保障。

全委會主席：我現在向各位提出的待決議題是：保安局局長動議的修正案，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

(委員舉手)

全委會主席：反對的請舉手。

(委員舉手)

吳靄儀議員起立要求記名表決。

全委會主席：吳靄儀議員要求記名表決。表決鐘會響 1 分鐘。

全委會主席：現在開始表決。

全委會主席：請各位委員核對所作的表決。如果沒有問題，現在停止表決，並顯示結果。

丁午壽議員、朱幼麟議員、何鍾泰議員、李家祥議員、呂明華議員、吳亮星議員、周梁淑怡議員、陳國強議員、陳婉嫻議員、陳鑑林議員、梁劉柔芬議員、黃宏發議員、黃宜弘議員、黃容根議員、曾鈺成議員、楊孝華議員、楊耀忠議員、劉江華議員、劉皇發議員、劉健儀議員、劉漢銓議員、蔡素玉議員、譚耀宗議員、石禮謙議員、胡經昌議員、梁富華議員、葉國謙議員、劉炳章議員及馬逢國議員贊成。

何秀蘭議員、何俊仁議員、李卓人議員、李柱銘議員、李華明議員、吳靄儀議員、涂謹申議員、張文光議員、單仲偕議員、楊森議員、劉千石議員、劉慧卿議員、鄭家富議員、司徒華議員、羅致光議員、李鳳英議員、麥國風議員、陳偉業議員、黃成智議員及余若薇議員反對。

全委會主席范徐麗泰議員沒有表決。

全委會主席宣布有 50 人出席，29 人贊成，20 人反對。由於議題獲得在席委員以過半數贊成，她於是宣布議案獲得通過。

全委會主席：由於保安局局長動議的修正案已獲得通過，吳靄儀議員不可就第 5 條動議她的修正案，因這與全委會已作出的決定不一致。

秘書：經修正的第 5 條。

全委會主席：現在付諸表決，贊成的請舉手。

(委員舉手)

全委會主席：反對的請舉手。

(沒有委員舉手)

全委會主席：我認為議題獲得在席委員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

秘書：第 6 條。

吳靄儀議員：主席，我動議修正第 6 條，修正案內容已載列於發送各位委員的文件內。主席，第 6、7、8 及 9 條有一個共通點，那便是這些條文都是就對恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者提供資金或為他們籌集款項、供應武器等情況，聲明一些刑事罪行。主席，由於是刑事罪行，最少須有主觀的犯罪意圖，作為必要的元素。這裏應有兩個主觀元素：第一，必須是有意圖協助恐怖分子或與恐怖分子有聯繫的人；第二，必須知道那些人是恐怖分子或與恐怖分子有聯繫的人，二者缺一都不可。

第 6、7、8 條的共通點是，除了有意圖幫助恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者外，還須知道那人是否恐怖分子。條文的措辭是“明知或有合理理由相信”。“有合理理由相信”是客觀的，也許我們並不知道亦不相信，但如果

客觀上有理由相信，那便已是犯罪了。我認為這是無法接受的，因與刑事罪行的原則有出入。在這方面，我跟香港大律師公會的意見是一致的。我同意他們的看法，即每一項罪行都應該有很清晰的主觀犯罪意圖，作為該罪行的元素。

局長說我們最低限度要體現第 1373 號決議，但亦要視乎它原來的要求是甚麼。決議第 1(b)段規定，必須是有意將蓄意籌集的款項讓所知道的恐怖分子利用，才須予以刑事化。主席，讓我讀出英文原文：“**Criminalize the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to carry out terrorist acts;**”所以必須有這樣的用意。

主席，條例草案第 6 條是有關籌集資金，第 7 條則是有關提供資金，所以政府當局不應將兩者混為一談。第 6 條的條文是非常複雜、不清楚，亦有“有合理理由相信”的問題存在。所以，我提出了一項很簡單的修正案，點出第 6 條的目標，是禁止向恐怖分子和與恐怖分子有聯繫者供應資金。我提出的修正案的內容是：“任何人不得以任何方法直接或間接提供或籌集資金意圖將該資金全部或部分用作進行一項恐怖主義行為。”這樣便會比較清楚，亦符合第 1373 號決議。我懇請各位委員支持我這項修正案，修改第 6 條中讀不通的地方，以及有關“有合理理由相信”那一點。

擬議修正案內容

第 6 條（見附件 IX）

全委會主席：是否有委員想發言？

余若薇議員：主席，我只想簡單說說第 6、7、8 及 9 條。其實，法案委員會真的沒有時間討論這數項條文。如果看看第 6 條及第 7 條標題的措辭，便會發覺兩項條文都是有關意思差不多的東西；第 6 條是“禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者供應資金”，第 7 條則是“禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者提供資金等”。我最初看時都覺得似乎有重複的地方，法案委員會其實是應該就此進行透徹討論的。至於其他細節、技術問題，除了吳靄儀議員剛才所提出的外，法案委員會也應該一併討論。不過，老實說，法案委員會真是沒有討論過。即使是吳靄儀議員提出的修正案，法案委員會亦沒有詳盡討論。在這樣的情況下進行表決，我覺得是不公道和不妥當的。

涂謹申議員：主席，我這番話是特別對李家祥議員說的。我們在審議用以修訂《有組織及嚴重罪行條例》和《販毒（追討得益）條例》的條例草案時，很多同事均有提及第 6 條內有關“有合理理由相信是恐怖分子”的部分。我記得絕大多數議員認為，“有合理理由相信(是恐怖分子)”是客觀的條件，即 **objective ground**。如果外在的客觀條件教人沒有理由不相信某人是恐怖分子，那麼我們是不可能愚蠢到不相信的。在用以修訂《販毒（追討得益）條例》和《有組織及嚴重罪行條例》的條例草案中，政府便打了退堂鼓，剛剛在數小時前收回了部分修正案，所有黨派都表示同意。很罕有地，在這項《聯合國（反恐怖主義措施）條例草案》（“條例草案”）中，政府差不多是一票也數不到的。同樣的一個 **formula**，“有合理理由相信是恐怖分子”又構成第 6 條的一個元素，那麼，我覺得除了有合理理由相信外，還應該是“真的相信”是恐怖分子。當然，如果是真的相信，跟“知道”可能有點距離，因為“知道”在腦中的相信程度可能更高；“**knows**”即“知道”，是指很肯定的事情。如果純粹是有合理理由相信，那是否真的相信呢？會否有人是愚蠢到真的不相信呢？如果是有，那個人便可能會因此受罰。這項條例草案跟之前的條例草案是一脈相承的，所以我很希望各位委員明白，就這一點而言，我是贊成必須真的相信，即有“**do believe**”或“**did believe**”這個成分，才能構成第 6 條的罪行，這才是比較公道的。

周梁淑怡議員：主席，我相信涂謹申議員剛才所說的，並不可以完全直接地作一比較。我記得我們談到打擊清洗黑錢時，指出受影響的可能是一些專業人士或財務機構，而這些情況很多時候都會對公眾造成影響。可是，現在所說的這些人，卻可能是恐怖分子的命脈，恐怖分子須依靠他們提供金錢，讓恐怖分子可以做他們要做的事情。我們要知道，恐怖分子是相當狡猾的，他們的網路非常大，布局亦是無孔不入，如果純粹像吳靄儀議員所說的，要證明是有意圖將金錢提供給恐怖分子進行恐怖活動才會構成刑事罪行，便會將範圍收得很窄。換言之，如果那些金錢並非用作進行恐怖活動，有關的人只是成為恐怖分子的其中一個金錢來源，那麼便不會構成罪行。事實上，涂謹申議員剛才所提到有關“知道”和“有合理理由相信”的分別，跟我們現在所說的情況是不同的。我們現在討論的是有關供應資金、武器的問題，與恐怖分子所進行的活動是有直接關係，所以我相信我們必須嚴謹確保恐怖分子不會獲得提供資金。

劉江華議員：主席，我只想談一談“使用”及“進行”的分別。在恢復二讀辯論前我曾說過，如果明顯地知道某人是恐怖分子而仍提供資金給他使用，便必須證明他是進行恐怖主義行為才會禁止，但如果資金只是一般使用，卻是不會禁止，在這情況下，所涉範圍基本上便是很闊的了。我猜想世界上

沒有一本帳簿 — 即使是恐怖分子的帳簿 — 會列出一項名為“進行恐怖分子活動”的項目的。恐怖分子必定會有很多古靈精怪的活動。所以，我認為如果容許提供資金予恐怖分子，是一種姑息養奸的行為。姑息恐怖分子，對市民來說便是一種危害，所以我無法認同這麼狹窄的條文擬法。

全委會主席：是否有委員想發言？

吳靄儀議員：主席，如果是說狹窄，質疑我們怎麼知道是否有意圖，那麼現在的條例草案都是說“意圖”的。如果說我修正案中的“意圖”是太窄，那麼，現在的條例草案的擬法也是太窄。不過，聯合國第 1373 號決議本身便是窄的，讓我再次讀出那句英文：“Criminalize the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to carry out terrorist acts;”主席，由此可見，這裏的擬法亦是寫得很窄的。這一項條文是涉及籌集資金，如果各位委員嫌我就第 7 條所提出的修正案是擬得太闊，那麼待我們討論第 7 條時再算。可是，第 6 條是有關籌集資金的，而第 1373 號決議本身的擬法便是窄，所以各位委員可以放心，我懇請各位支持。

全委會主席：是否有其他委員想發言？

劉江華議員：主席，我曾細心看過第 1373 號決議，亦同意吳靄儀議員所說，基本精神只在於進行恐怖行為之上。不過，如果吳靄儀議員看看特別組織的第 III 項建議，那是說各國應實施措施，扣押和沒收恐怖組織融資活動的得益。融資活動可以是炒樓、炒股票，由此而得來的金錢，不一定要用於進行恐怖主義行為上，卻也是要沒收。我們是沒有辦法在恐怖分子的帳戶內分清哪些是恐怖主義行為，哪些又是另外的東西。所以，我始終覺得是沒有可能這樣分開的。其次，我們究竟是用最大的力度打擊這類已證明是恐怖分子的人，還是採取最低限度呢？分別便在這裏了。如果我們過了這個信息，這其實是一個比較壞的信息。

涂謹申議員：主席，這便更有問題了。希望大家看看政府原來第 6 條的條文。條文並沒有說明證明了是恐怖分子，而是“有合理理由相信是恐怖分子”。“有合理理由”即是既客觀又合理的理由，但可能真的有人愚蠢到不相信，

但仍要罰他。我很奇怪周梁淑怡議員說"context"不同，但法律觀點卻是完全一樣。不過，如果說須採取較打擊有組織罪行更嚴厲的措施來對付恐怖分子，縱然有人是比較愚蠢，別人都因為有合理理由相信了某人是恐怖分子，而他卻偏不信；基於寧可罰一些愚蠢的人，也勝於讓恐怖分子逃脫的理由，所以仍要罰那個愚蠢的人。我是會尊重這種說法的。否則，那個 **mental element**，即思想元素或意念元素，與我們剛才審議《2000 年販毒及有組織罪行（修訂）條例草案》時所爭拗的論據是一樣的。不過，政府已因為這個原因收回了有關的修正案。

全委會主席：是否有委員想發言？

（沒有委員回應）

保安局局長：主席，我同意周梁淑怡議員和劉江華議員的看法。我想再指出一點，我們在看第 1373 號決議時，不應該只看第 1(b)段，還要看第 1(d)段。雖然第 1(b)段有提及"wilful"這措辭，但第 1(d)段的措辭是很嚴謹的，"Prohibit their nationals or any persons and entities within their territories from making any funds, financial assets or economic resources or financial or other related services available, directly or indirectly, for the benefit of persons who commit or attempt to commit or facilitate or participate in the commission of terrorist acts, of entities owned or controlled, directly or indirectly, by such persons and of persons and entities acting on behalf of or at the direction of such persons;"

讓我說回為甚麼何秀蘭議員剛才常說我們的行動像“株連九族”那樣。第 1373 號決議的措辭便是這樣，一點也不放過的。由於恐怖分子的公害、國際威脅實在太大，所以任何人如果幫助恐怖分子，無論其意圖是否蓄意為恐怖活動提供資金，都必須禁絕。如果不是這樣擬法，我們便無法履行我們的責任了。

余若薇議員剛才說不明白甚麼是 **economic resources** 和 **related services**，這些措辭在第 1373 號決議中是有出現的。也許其他國家比較聰明，所以它們能夠做到，我們卻做不到。然而，既然它們都可以很快做到，為何我們不能呢？

涂謹申議員問，我們為何要訂明“有合理理由相信”，而不索性將措辭改為“證明”或“知悉”？讓我重申，假設香港不會有本土恐怖分子，我們將來要凍結這些資金、懲罰向恐怖分子提供資金的人時，九成九都是在境外

的；換言之，某國政府可能告訴我們，說有人——也許是印度或巴基斯坦的恐怖分子——有資金來到了香港，或在香港籌集資金，因而要香港立刻禁止他或懲罰他，將他刑事化。在這個情況下，我絕對沒有可能證明那個人是否恐怖分子，或他是否巴基斯坦的極端回教分子，我只可根據外國政府向我提供的證據，知道及“有合理理由相信”。在措辭上，我懇請委員一定要對政府有一定信任，不單止信任特區政府，也要信任其他政府的真誠意圖，即 *acting in good faith*，否則，我們便會因為一些小節，導致我們無法做到應該要做的事。

涂謹申議員：主席，真是越說越糊塗了。我們已修正了第 5 條，即讓局長可有禁止的權力。

吳靄儀議員也說，很少條文是這樣擬寫的，但我們也通過了。不過，由第 6 條開始是一些有關罪行的條文，意思是只要真正滿足了思想元素，便可以真的控告某人，而他真的可能要坐牢十多年的。我是《2000 年販毒及有組織罪行（修訂）條例草案》委員會的主席，我記得全體委員——包括劉漢銓議員、周梁淑怡議員、李家祥議員，甚至吳亮星議員——沒有 1 位委員反對不應該罰那些愚蠢的人。可是，到了第 6 條，如果是這樣擬寫，便真的會罰那些愚蠢的人了，這是否合理呢？話說到此，我也沒有辦法了。不過，希望在通過了條例草案後，政府在檢討時真的可以想一想，罰那些愚蠢的人是否公道。

何秀蘭議員：主席，我還是要說那一句，不幸地，我們並沒有足夠時間審議條例草案。局長剛才承認了這些條文確有“株連九族”的情況，這是她在法案委員會中沒有提過的。不過，她剛才說這些“株連九族”的條文是抄自聯合國第 1373 號決議。大家對於第 1373 號決議有不同的解釋，但很不幸，我們不能在法案委員會中引經據典引證條文，未能有更好的討論，要留待現在才討論。

此外，我亦想提出，其他國家是陸續訂立了反恐法例，但外國的人權團體亦陸續提出反對，更陸續搬出一些冤案來；現在的趨勢是，大家都要逐漸放寬有關條文。所以，法案委員會主席劉江華議員剛才都說了，我們希望在第二階段重新召開會議時，可以重新審議。現在這份藍紙條例草案內，限制政府權力的機制是很少、是不足夠的，既然局長剛才也承認了這些條文會“株連九族”，為何我們不可把這些限權機制做得好一點，令“九族”中有一些無辜的人無須因為不知道某人是恐怖分子，以及在與他的交往、聯繫並非以進行恐怖活動為目標的情況下，可以獲得一點保障呢？

主席，我知道今天是一定會通過這項條例草案的，但我仍要說一句，希望在第二階段大家可有多一點時間，細緻些討論有關條文，得出一個較好的制度，無須像現在那樣，在立法會會議上進行審議工作。

涂謹申議員：主席，我不會重複了。對不起，我剛才說漏了一點。其實，在有關有組織罪行和打擊清洗黑錢的條例草案中，也用了第 6 條的擬寫法，即“有合理理由相信”是清洗黑錢，便要受到懲罰。於是我們指出，如果受罰的是一個愚蠢的人，事情便糟了。政府考慮了很久，差不多三四個月，然後再提出加入一個答辯理由。他們建議只要那人能證明他真的是很愚蠢，儘管客觀而言是沒有理由不相信，他卻真的很愚蠢，真的不相信，無論他是一名 teller 或任何其他人士，這也可作為一個答辯理由。不過，對於現時這項條文，政府卻連那樣的答辯理由也不提出來。雖然我們在法案委員會上反對由那個人舉證，但政府卻連證明自己是愚蠢的答辯理由也不提出來，就是一概要處罰。

吳靄儀議員：主席，只是很簡短的發言。局長表示並非她想牽連，而是第 1373 號決議的措辭是那樣。可是，第 1373 號決議內並沒有“有合理理由相信”這些措辭。第 1373 號決議的措辭是“in the knowledge”，即是知道。同時，第 1373 號決議亦分得很清楚，如果是“collection”，即籌集資金，那麼便要刑事化(criminalize)，但如果是供應資金，由於範圍是闊很多，所以便只須“prohibit their nationals”，即禁止便可以了。禁止是可以循很多方法進行的，而剛才第 5 條將資金凍結，已經是一個方法了，不然，還可透過第 7 條禁止。由於第 6 條是涉及刑事化，所以我們必須很小心。在聯合國的決議中，根本是沒有那些措辭的，所以我懇請委員支持我的修正案。

全委會主席：我現在向各位提出的待決議題是：吳靄儀議員動議的修正案，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

(委員舉手)

全委會主席：反對的請舉手。

(委員舉手)

吳靄儀議員起立要求記名表決。

全委會主席：吳靄儀議員要求記名表決。表決鐘會響 1 分鐘。

全委會主席：現在開始表決。

全委會主席：請各位委員核對所作的表決。如果沒有問題，現在停止表決，並顯示結果。

功能團體：

吳靄儀議員、張文光議員、單仲偕議員、羅致光議員及麥國風議員贊成。

丁午壽議員、何鍾泰議員、呂明華議員、周梁淑怡議員、陳國強議員、梁劉柔芬議員、黃宜弘議員、黃容根議員、楊孝華議員、劉皇發議員、劉健儀議員、石禮謙議員、李鳳英議員、胡經昌議員、葉國謙議員及劉炳章議員反對。

李家祥議員棄權。

地方選區及選舉委員會：

何秀蘭議員、何俊仁議員、李卓人議員、李柱銘議員、李華明議員、涂謹申議員、楊森議員、劉慧卿議員、鄭家富議員、司徒華議員、陳偉業議員及黃成智議員贊成。

陳婉嫻議員、陳鑑林議員、曾鈺成議員、劉江華議員、譚耀宗議員、吳亮星議員、楊耀忠議員及馬逢國議員反對。

全委會主席范徐麗泰議員沒有表決。

全委會主席宣布經由功能團體選舉產生的議員，有 22 人出席，5 人贊成，16 人反對，1 人棄權；而經由分區直選及選舉委員會選舉產生的議員，有 21 人出席，12 人贊成，8 人反對。由於議題未獲得兩部分在席委員分別以過半數贊成，她於是宣布議案被否決。

全委會主席：我現在向各位提出的待決議題是：第 6 條納入本條例草案。

全委會主席：現在付諸表決，贊成的請舉手。

(委員舉手)

全委會主席：反對的請舉手。

(委員舉手)

全委會主席：我認為議題獲得在席委員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

秘書：第 7 條。

全委會主席：吳靄儀議員及保安局局長已分別作出預告，就條例草案第 7 條動議修正案。

全委會主席：全委會現在進行合併辯論。我現在先請吳靄儀議員動議她的修正案。

吳靄儀議員：主席，條例草案第 7 條的刑事罪行牽涉提供資金。由於提供資金的範圍很闊，剛才我亦讀出聯合國安全理事會第 1373 號決議第 1(b)條，它的範圍亦很闊，不過也不可擴大至刑事罪行的範圍，而把“有合理理由懷疑”等措辭刪除了。關於擬議的第 7(1)條，首先我會讀出英文本，我就刑事罪行提出的修正案是這樣的：

"No person shall knowingly make available, or cause to be made available, directly or indirectly, without lawful justification or reasonable excuse, any funds or financial services either to, or for the benefit of, a person, knowing that the person is for the time being specified in a notice under section 4(1) or (2) or specified in an order under section 4A(2) published in the Gazette as a terrorist or as a terrorist associate;"

主席，我不打算再讀中文的譯本一遍。它包含的範圍其實很闊，不過，即使是很闊，亦限於有人明知獲幫助的人是恐怖分子而仍要這樣做，以及他沒有合理的理由解釋為何這樣做，才須負上刑責。因此，這些均是思想元素。

同時，主席，由於我認為提供資金的範圍亦很闊，故此，因應團體提出的意見，令條文不妨礙正常的活動；在保障人權方面，擬議的第 7(2)條中已說明並不阻止任何人為提倡正常及真正民主的活動、保護人權的活動提供資金，這條文是有清楚的訂明。我謹讀出英文本的條文一遍如下：

"Nothing in subsection (1) prohibits a person making funds available, or causing property or financial services to be made available, either to, or for the benefit of, a movement or organization advocating democratic government or the protection of human rights or promoting or providing humanitarian relief or assistance and that is not involved in any way in the carrying out of a terrorist act;"

因此，如果市民不是真正提供資金予別人進行恐怖的活動，便不應該受到規限，這些條文是為了正面地保障人權而訂立。

至於擬議的第 7(3)條，大家到了現階段都耳熟能詳，就是如果提供的資金純粹是為了他人有飯可吃的話，即供應衣着、房屋等情況，便不應屬於刑事犯罪。主席，這原則我剛才在討論第 6 條時已說得很詳細，我不再在此重複了。

希望委員支持我這項修正案。至於局長提出的修正案，我記憶中它只是一項技術的修正，只就第 7 條刪去“為施行本條”的限制，而真正的、實質的修正，就是我的修正。因此，希望委員反對局長的修正案，支持我的修正案。謝謝主席。

擬議修正案內容

第 7 條（見附件 IX）

全委會主席：各位委員，本會就這項條例草案已用了 6 小時進行辯論。我覺得現在可暫停會議 10 分鐘，讓我們稍作休息。10 分鐘後，我們會繼續進行會議。

下午 6 時 20 分

會議暫停。

下午 6 時 35 分

會議隨而恢復。

全委會主席：我會請保安局局長就吳靄儀議員所動議的修正案及她本人的修正案發言。

保安局局長：主席，我們基於數項理由，不同意吳靄儀議員建議的修正案。

第一、吳議員建議的第 7(1)條，將禁止向恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者提供資金或金融服務的範圍大為收窄，即只限制向憲報公告或命令所指明的恐怖分子，或與恐怖分子有聯繫者提供資金或金融服務。至於其他不屬憲報公告所指明的人，即使他們真的是恐怖分子，或與恐怖分子有聯繫，都不在禁制之列。這樣的處理方式，實在會形成很大的漏洞。

也許有些委員認為不屬於憲報公告或命令所指的人，即等同政府不視之為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫的人，故此不應限制向該等人士提供資金或金融服務，以免增加經常處理資金往來的行業，特別是金融財經界的思想負擔。我想指出，這種想法是錯誤的。事實上，某些人或組織在憲報未公告或命令指明前，並非代表他們不是恐怖分子或與恐怖分子有聯繫的人。可能的情況是，政府正在處理和確定有關情報和消息的來源，或正在進行有關行政和司法程序，以安排刊登憲報指明該等人或組織，或該等人或組織只屬活躍於個別地區的恐怖分子，而有關國家未向香港要求刊憲指明。如果吳議員的修正案獲得通過，不法之徒便可以看準法例上的漏洞，任意為未被憲報公告或命令指明的恐怖分子及與恐怖分子有聯繫者提供資金或金融服務，助長恐怖分子利用香港作為融資的基地。

第二、聯合國安全理事會第 1373 號決議指定，禁止向所有恐怖分子和恐怖分子組織提供資金或金融服務，禁制範圍並不局限於個別國家或地區面對的恐怖分子或恐怖分子組織，其精神是透過國際的合作，聯手打擊所有恐怖分子或組織的融資活動。吳議員的修正案未能完全反映第 1373 號決議的規定。

第三、吳議員建議的第 7(2)條訂明，不禁止任何人向不涉及任何恐怖主義行為的活動和機構提供資金和金融服務，以進行提倡民主政府、保障人權、推廣人道濟助等活動。就此，我想再次強調，條例草案的目的是切斷恐怖分子的資金來源，政府絕對不是假借反恐為名，打擊民間團體活動為實。有關人士或團體如果進行吳議員所提及的合法活動，根本不會被列為恐怖分子，其活動亦不會被視作恐怖主義行為。因此，條例草案不禁止任何人向這些人士或團體提供資金。簡單來說，條例草案並無賦權政府限制甚至禁止合法的公民活動，因此，吳議員的修正是沒有必要的。

最後，吳議員建議的修正案容許提供資金予憲報公告或命令指明的恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者，以用於食物、衣服、房屋、醫藥或取得法律意見等用途。正如我較早前回應吳議員動議修正第 5 條時解釋，吳議員的修正案會造成嚴重的漏洞，容許不法之徒毫無約束地假借人道或法律開支等理由，向恐怖分子提供資金，用於恐怖主義活動。舉例來說，根據吳議員的修正案，如果不法之徒持有資金可提供予恐怖分子或用作恐怖主義活動，只要這些人提出其絕大部分或全部資金均用作法律或醫藥開支，而這兩項開支的數額可以是很巨大的，保安局局長便無權行使凍結權力，以致有關條文形同虛設。

其實，現時第 7 條的條文已訂明保安局局長可批予特許，以提供資金予受影響的人士。我稍後會動議新訂的第 14A 條，訂明資金可以用於合理的生活和法律開支，而經修正的第 16 條會訂明上訴機制，讓不滿意特許條件的受影響人士，向原訟法庭申請更改特許的內容。

由此可見，我們已顧及吳議員所提述的情況。法案委員會的其他委員，亦同意政府建議的修正。

主席，我是否可以解釋該項擬議的修正？是稍後解釋，還是現在一併解釋？

全委會主席：保安局局長，根據《議事規則》，你可以稍後在正式動議時才解釋，但如果現在你想繼續發言，而又為了令會議有效率起見，我也會容許你現在解釋你動議的修正案。

保安局局長：主席，那麼我便順帶解釋。

主席，我稍後動議修正的第 7 條，修正內容已經載列於發放各位委員的文件內。

第 7 條訂明保安局局長可以“為施行本條”(for the purposes of this section)而批予特許授權。在審議條例草案期間，有法律學者指出“為施行本條”的意思不夠清晰，建議刪除。我們同意其建議，好使這項條文更為明確簡潔。

這項刪除條文的修正案經法案委員會討論並已獲得同意。懇請各位委員予以支持並通過。

全委會主席：各位委員現在可以就吳靄儀議員動議的以及保安局局長的修正案進行辯論。

全委會主席：是否有委員想發言？

劉江華議員：主席，我想集中談一談吳靄儀議員修正案的第 7(2)條。就這方面而言，事實上真的沒有這種需要，原因是吳靄儀議員的修正案基本上已提及如果不涉及任何恐怖主義行為，基本上便不會被禁止。

我認為“民主”、“人權”，“人道組織”的措辭似乎成為一把保護傘。況且，如果把它們寫出來，可能予市民一種錯覺，很容易把這些組織和恐怖分子扯上關係，因此沒有這樣的必要。

事實上，恐怖分子是指行為，而不是任何團體的名稱，縱使以“民主”、“人道”為名也好，“人權”為名也好，如果有人或團體的所作所為符合了恐怖分子行為的 3 種定義，無論其名稱為何，名字如何的動聽，也不可輸入資金，會被繩之於法，這後果是清清楚楚的。

即使有人或團體以前是搞民主、民權、活動——其實以往拉登也是如此的；或他曾發表過一大堆民主、民權的說話——但他們的行為若完全符合恐怖主義行為的 3 種定義，即嚴重傷害了他人的話，無論他們過往的歷史是如何，他們都是恐怖分子。

何俊仁議員：主席，本來這項條文是授權予政府運用該權力對付恐怖分子，包括利用所得情報，截斷其資金來源，這是最重要的。

然而，細讀下去，便發覺原來條文不單止如此，條文還要加諸於市民身上很多責任，要求他們自行留意哪些人是恐怖分子、自行採取監控的行動；要求市民有合理理由懷疑哪些人。如市民愚笨得應懷疑卻不懷疑，而且向那些人提供資金，則不論市民持任何理由，本身已是犯法。

請各位留意一下這項條文，被指明是恐怖分子的人本身並非犯法，反而若市民向一個有理由被懷疑是恐怖分子的人提供資金，市民便觸犯了法律，而這個所謂的恐怖分子的人，卻未有在憲報內指明。如果我們不接受吳靄儀議員提出的修正案，各位會否覺得這樣會很過分呢？大家試想想，無緣無故增加了市民很多刑事責任，這是多麼的過分。

大家都要看清楚，如果市民沒有看清楚而提供資金，即使有些人沒有被指明是恐怖分子，而如果那些人真的是恐怖分子的話，那麼無論那些人把錢用作甚麼活動，市民也會因一時糊塗、不夠聰明的為提供資金的行為而等同犯了法。

因此，整體社會均有監控的責任。其實不單止這條文，還有第 11 條，市民還要提供資料予政府。故此，大家也看到整項條例草案為市民增加了很多的刑事責任，尤其是稍後會說到的第 11 條。我們本來沒有舉報的責任，現時卻增加了市民舉報的責任。

至於本條文便是因市民沒有“帶眼識人”而提供錢予某些人，即使這些人沒有被指明是恐怖分子，但如果他們真的是恐怖分子，很對不起，市民便觸犯了刑事責任。故此，條文是非常苛刻的。我們如果不加以限制，條文的範圍便會遠遠超出聯合國要打擊恐怖分子資金來源的既有目的，因為有關條文真的會使普通的市民負上刑事責任的。

因此，我強烈要求大家支持修正案，該恐怖分子必定要是政府認定的人，又或除非市民真的有合理理由懷疑，而又真的知道受資助的人是恐怖分子，在這情況下，為他們提供資金的人，才應負上刑事責任。這一系列的修正案中均有列出這些要求。因此，即使政府沒指明也不要緊，只要符合有合理理由懷疑而又真的知道的兩項條件，市民才算犯法，否則，很多無辜的市民也有可能須負上刑事責任。

全委會主席：是否有委員想發言？

（沒有委員回應）

全委會主席：保安局局長，在我請吳靄儀議員再次發言之前，你是否打算再次發言？

（保安局局長表示不發言）

吳靄儀議員：主席，我知道很多同事對這項條文都相當陌生，因為法案委員會審議的時間委實太短。不過，我可以為大家解釋，這些條文其實並非無中生有的。主席，在審議的過程中，有許多專業人士一方面認為反恐的法例固然很重要，但另一方面他們也不忍心看見人權無故地平白受影響，同時也同情政府的確有需要在很短的時間內通過有關的條例草案。因此，在這段很短的時間內，除了法案委員會之外，他們也是不眠不休，盡快完成審議工作。我也曾就提出的修正案再三與他們討論，而在討論的過程中，他們均無條件地撥出時間與我討論。

主席，因此，我的修正案絕對不是基於政治理由而提出的，也不是口號式的修正，其着眼點的確是從法律觀點來看，在我認為穩妥後才提出來的。

主席，我想很簡單回應一下局長的幾句話。第一，局長說修正案的範圍太窄了，因為限於刊憲所指明的人。然而，如果連行政長官也不知道的恐怖分子，居然要求我們的市民知道，那麼，這條件是否正如像何俊仁議員所說：“太苛刻”呢？

此外，若實際上該等人士是恐怖分子的話，局長也不會一籌莫展的。因為局長只須知道我不能成功修正第 2(1)條有關“恐怖分子財產”的定義下第(b)(i)項，即：“由下述資金組成的任何其他財產，(i)擬用於資助或以其他方式協助作出恐怖主義行為的資金”（即是說，如有人把資金資助恐怖分子，讓他們作出一些恐怖行為時，即使那些恐怖分子無經刊憲指明，那些資金都是屬於“恐怖分子財產”），局長便可以立刻引用第 5(1)條來把它凍結。也就是說，政府並非完全沒有辦法，不過唯一的分別是該名市民不會因為這樣做而干犯了刑事的罪行，即他無須負上刑事責任。

主席，有部分同事認為我的修正案範圍太窄，而官方的範圍卻太闊。原則上，要解決這個也很簡單，若要挑選刑事責任條文時，我們便要選窄的一項，而不應挑選闊的一項。如果日後有確切的需要和理由，才把它擴闊，而不是有理沒理也要先行擴闊，然後再收窄。在這種情況下，如第 7 條真的包括“有合理理由相信”條文，即有一項客觀的標準的話，有關人士便會陷罪。因此，刑事責任必定要明確，故此我們盡量要選窄的定義。

至於劉江華議員的擔心，說我的修正案第 7(2)條是沒有需要的，因為就人權而言，有許多人假借人權的名義進行種種的活動，故此，我提議的條文內已說明，如果他們的行為並非進行恐怖活動，才會受保護，他們不能“掛羊頭賣狗肉”。若有人知道他們在“賣狗肉”的話，他們實際上已經不受我提出的第 7(2)條修正案所保護了。

然而，修正案是否有此必要呢？原本我也不知道是否有此必要，不過在劉江華議員發言後，我卻認為真的有此必要。他說我們不能因為以美麗言詞或民主人權運動便可以橫行無忌。然而，正是因為許多倡議民主人權的人都很害怕有些國家的政府藉反恐為名，以打擊民主人權的運動為實，所以他們才有這種訴求。

劉江華議員說拉登就是如此，拉登也曾經常大談一些民主法治的言論。那麼，現在只要是講求民主人權的人，便會被人問及是否打着民主人權為幌子，事實上卻是拉登之流？因此，我覺得聽完劉江華議員的言論，更覺得他提醒了我提出第 7(2)條的修正實在是必須的。

主席，我懇請委員支持我這項修正案。謝謝。

全委會主席：在我就吳靄儀議員的修正案提出待決議題之前，請全委會再次留意，如果吳靄儀議員的修正案獲得通過，保安局局長不可就第 7 條動議她的修正案。

全委會主席：我現在向各位提出的待決議題是：吳靄儀議員動議的修正案，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

(委員舉手)

全委會主席：反對的請舉手。

(委員舉手)

吳靄儀議員起立要求記名表決。

全委會主席：吳靄儀議員要求記名表決。表決鐘會響 1 分鐘。

全委會主席：現在開始表決。

全委會主席：請各位委員核對所作的表決。如果沒有問題，現在停止表決，並顯示結果。

功能團體：

吳靄儀議員、張文光議員、單仲偕議員、羅致光議員及麥國風議員贊成。

丁午壽議員、田北俊議員、何鍾泰議員、李家祥議員、呂明華議員、周梁淑怡議員、陳國強議員、梁劉柔芬議員、黃宜弘議員、黃容根議員、劉皇發議員、劉健儀議員、霍震霆議員、李鳳英議員、胡經昌議員、勞永樂議員、葉國謙議員及劉炳章議員反對。

地方選區及選舉委員會：

何秀蘭議員、何俊仁議員、李卓人議員、李柱銘議員、李華明議員、涂謹申議員、楊森議員、劉千石議員、劉慧卿議員、鄭家富議員、司徒華議員、陳偉業議員、黃成智議員及馮檢基議員贊成。

陳鑑林議員、曾鈺成議員、劉江華議員、譚耀宗議員、吳亮星議員、楊耀忠議員及馬逢國議員反對。

全委會主席范徐麗泰議員沒有表決。

全委會主席宣布經由功能團體選舉產生的議員，有 23 人出席，5 人贊成，18 人反對；而經由分區直選及選舉委員會選舉產生的議員，有 22 人出席，14 人贊成，7 人反對。由於議題未獲得兩部分在席委員分別以過半數贊成，她於是宣布議案被否決。

全委會主席：保安局局長，你可以動議你的修正案。

保安局局長：主席，我動議修正第 7 條，修正案內容已載列於發送各位委員的文件內。

擬議修正案內容

第 7 條（見附件 IX）

全委會主席：我現在向各位提出的待決議題是：保安局局長動議的修正案，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

（委員舉手）

全委會主席：反對的請舉手。

（沒有委員舉手）

全委會主席：我認為議題獲得在席委員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

秘書：經修正的第 7 條。

全委會主席：現在付諸表決，贊成的請舉手。

（委員舉手）

全委會主席：反對的請舉手。

（沒有委員舉手）

全委會主席：我認為議題獲得在席委員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

X X X X X X X

X X X X X X X

秘書：第 11 條。

全委會主席：保安局局長及吳靄儀議員已分別作出預告，就條例草案第 11 條動議修正案。

全委會主席：全委會現在進行合併辯論。

保安局局長：主席，我動議修正第 11 條，修正案內容已載列於發送各位委員的文件內。

第 11(1)條的現有條文規定，凡任何人知悉，或有合理理由懷疑，任何財產是恐怖分子財產，即須舉報。就此，經常處理財產和金融交易的專業，例如銀行業、金融業，以及會計業，都表示“有合理理由”這個客觀的思想元素，會加重他們在交易時的負擔，原因是按照有合理理由懷疑這個元素的

運作原則，當一個正常的人遇上一些關鍵性的資料和證據時，按照常理便應產生懷疑。在這方面，有關專業表示，他們日常須處理大量的交易資料，再加上各人的處事方法不同，所以從業員可能不曾對有關財產產生懷疑；但如果再加上“有合理理由懷疑”這個客觀元素，從第三者的角度認定從業員應該對某些財產產生懷疑，便會對業界造成壓力。

我經詳細考慮後，接受業界提出的理由，因此建議將“有合理理由懷疑”修訂為“懷疑”，即刪除客觀的元素，業界只須主觀地懷疑某些財產屬恐怖分子財產的情況才舉報。業界對這項修訂表示歡迎。第 11(4)條亦須作一致的修訂，將有“有合理理由懷疑”修訂為“懷疑”，即任何人如果懷疑其他人已曾就某些財產舉報，不應向任何人透露有關舉報，以免妨礙調查。

至於其他的修訂均屬於加強保障業界運作的條文，或屬技術性和相應的修訂，包括第一、增訂第 11(3A)款，訂明如果僱主已就舉報的事宜訂下指示僱員作出舉報的程序，只要僱員按照有關程序向僱主設定的人選舉報，就當作已符合第 11(1)條。此舉可以保障一些前線和基層的員工，業界亦贊成這項修正；以及第二、增訂第 11(5)條，清楚訂明第 11 條提述“獲授權人員”即是指獲保安局局長授權的公職人員，以接收第 11 條所指的舉報。在實際運作上，接收舉報的機關是由警方和海關聯合成立的財務情報聯合小組。

吳靄儀議員的修正，是建議將“有合理理由懷疑”代之以“基於合理理由懷疑”。簡單來說，是有需要懷疑得合理，就我所知，業界須有一個清晰而易於瞭解、易於遵行的舉報準則，只要從業員主觀地產生懷疑便舉報，而知道和懷疑這兩個準則行之已久，業界在運作上亦十分明白。有關機制一向操作得非常暢順，如規定從業員要符合一個新的要求，即懷疑得合理才舉報，只會為他們增添新的壓力。所以，我認為吳議員的修正是增加業界的煩惱的。

話雖如此，我仍想趁這機會重申，為了更有效地打擊清洗黑錢活動，國際的趨勢是想將處理販毒得益和其他嚴重罪行得益，以及相關披露的犯罪思想元素，由“知道及懷疑”修訂為“知道或有合理理由懷疑”。打擊清洗黑錢財務行動小組現正檢討其 40 項反清洗黑錢建議，最後可能建議成員，包括香港，採用“有合理理由懷疑”這種犯罪思想元素。事實上，有不少特別組織的成員政府，已經將這思想元素應用於清洗黑錢有關的罪行上。

擬議修正案內容

第 11 條（見附件 IX）

全委會主席：我會請吳靄儀議員就保安局局長所動議的修正案及她本人的修正案發言。

吳靄儀議員：主席，剛才局長已經很清楚地分析了我的修正案和政府的修正案的分別，我所要求的元素的確是要基於合理理由而懷疑，即是說主觀和客觀的因素都要存在的。主席，除了第 5 條之外，第 11 條是這項條例草案中最重要的一項條款，因為這條款的作用非常廣闊，可令全民均有責任舉報他們的懷疑，如果他們不舉報便可能會觸犯刑事法例，原因是有關條文是這樣寫的：“**Where a person knows**”，即凡任何人知悉或懷疑.....。“任何人”的界別非常廣闊，局長剛才只說我的修正案會增加業界的煩惱——意思是如果更改我這項比較合理及狹窄或嚴謹的要求，便會增加業界的煩惱。然而，可惜的是，此條文說明不單止是業界有這樣的責任，而是全民均有這樣的責任。為何全民均要有這樣的責任呢？照局長的說法，現時國際有這樣的需要，但事實上，國際上並非有這樣的需要。

我已再三說了及讀過打擊清洗黑錢財務行動特別組織的特別建議，我現以英文讀出：“**If financial institutions or businesses or other entities subject to anti-money laundering obligations suspect, or have reasonable grounds to suspect**”，即這些財務機構或公司或其他實體，受反清洗黑錢措施所規管者，是有責任作出舉報，而它是基於懷疑，或有合理理由懷疑才須舉報。特別建議沒有說“**any person**”，所以並不是說凡任何人，這責任完全不同的。我想問，為何會有那麼大的分別，為何我們不可以更改，使條例草案條文只反映這方面，只令機構有這樣的責任呢？

當時，政府方面告訴我們，已經是不可能的了，因為現行條例中已經有規管任何人的條文了；政府所提出的例子是《販毒（追討得益）條例》及《有組織及嚴重罪行條例》，其中的條文有說“**Where a person knows**”，即凡任何人知悉。但是，這兩項條例與現時討論的《聯合國（反恐怖主義措施）條例草案》的範圍完全不同，第一個例子是關涉販毒或犯罪的得益，所以第一，該條例的範圍是狹窄的，我們不能把同一項法例置於不同的情況中；第二，制定這項條例草案，是要證明香港有這樣的需要，因此我們才要達至這個地步，而說到販毒的得益，有時候，這些得益只是個人的，或許會有這種需要也未可知；但說到反恐怖主義措施方面，怎可以要求任何人，無論甚麼是有懷疑或合理懷疑也好，知悉任何財產屬於恐怖分子的財產呢？

主席，今天，在很多個小時之前——我也忘記了是多少個小時之前，我論及有關恐怖分子財產所涵蓋的範圍是很廣闊的，“任何人”、“恐怖分子財產”，試問這些措辭的範圍是多麼廣闊呢？為甚麼我們要將那麼重大的

責任放在全港市民的身上呢？如果我們不是打算要求全港市民均須負責，而只是要某些業界，例如李家祥議員所代表的業界負責，為何我們不清楚說明，為何不讓市民知道他們是無須擔心的呢？

所以，我覺得這點是有問題的。但是，主席，我也沒有辦法，這又因為時間上的關係，我們沒法將“凡任何人”這點改成一个機構，因為如果要改成機構，一定要說明是哪些機構，正如我剛才在進行二讀辯論時已說過，我怎可以隨便說哪些機構會入罪呢？因此，現時是沒法更改的了，不過，雖然沒法更改，但我們亦須盡量把有關的刑責作較合理的分配，最少要具備主觀及客觀的因素。

主席，我也想就第 11(4)條提出修正，不知現在是否適宜提出的時候，因為我看見現時全部也是集中評論第 11 條的。第 11 條非常精采，第(1)款是要求人舉報，而且一定要向當局（或獲授權人員）披露的。但是，第(4)款則要求任何人懷疑已有披露作出時要保密，不准向外界說，因為如果向外界披露可能會影響有關的調查，因而有罪。在甚麼情況下才不准向外界披露呢？第(4)款現時說明，是知悉或有合理理由懷疑已有人舉報了，這樣便須保密。請問如何可以有合理的理由懷疑有沒有人舉報過這些事呢？所以，任何人根本不明白何時會負上刑事責任的。由於此緣故，我要將“有合理理由懷疑”完全刪除，即是有合理理由懷疑也不足夠，一定要這個人“知悉”已經有人舉報了，如果知悉有人舉報了時，便不准將這種情況向人披露，以免影響調查，這樣的條文則亦可勉強接受。

主席，基於上述的原因，我便提出這兩項修正案，希望委員支持，謝謝。

全委會主席：是否有委員想發言？

何俊仁議員：主席女士，其實，在整項條例中，第 11 條是其中一條使我感到非常不安的條文，因為第 11 條的精神確實偏離了我們一般的原則。在普通法下，市民沒有責任舉報某些罪行，或懷疑已發生的罪行。這次，第 11 條屬於我們的法律中很少數的例外，使我很擔心，這是第一點。

第二點是，第 11 條所提出的責任每個市民都要負上，目的是要求全部市民都有責任監控恐怖主義分子和他們的活動。大家可以看到，如果知道有這些情況或活動時，不舉報便會犯上刑事罪行，亦會受到懲罰。我不禁要問，我們究竟是否真的有此需要呢？是否須有這樣的條文來促使全民進行監控？我真的存有很大的懷疑。

國際司法組織曾就此作出一項修訂，提及如果有人覺得有需要舉報的話，一定要與涉嫌恐怖分子或其活動有些關係。曾被用上的措辭是“一定要管有一些財產”，但現時條文的擬法並非如此，我相信是由於時間緊迫的緣故，而我們亦沒有深入探討過管有的應是甚麼財產，所指的是甚麼東西呢？是否指一定屬於恐怖主義分子的財產等？我覺得無論這項條文如何擬法，我仍很擔心條文在運作時，會造成一個很不好的例外情況，令全民都要負上一個我剛才所說的監控責任。雖然局長現在提出的其中一個修正，便已經有些輕微的改善，最少說明員工在機構內只要向監察人員作出披露，便算已履行責任。但是，我始終覺得這條文的範圍須予收窄，其實，我也能夠想到，這條文很大可能主要針對一些專業人士，因為他們或會有機會接觸到一些恐怖主義的財產。然而，政府可否考慮利用一些方法使條文只規範一些財經機構或一些專業人士？

余若薇議員曾提及過，可考慮使用一些守則的方法，不論是金融管理局、銀行公會，或各個專業界別，均使用其守則來落實一些指引，可否達到條文預期的效果呢？我認為這是可以考慮，而且可能會更有效的。

因此，在此情況下，我是無法支持第 11 條的。儘管日後真的要討論並落實，修訂仍可能遠遠不足夠的。如果我們真的須有一條類似第 11 條的條文來履行一些聯合國的責任，我相信尚有很多地方須予收緊。我希望，亦想在此事先提出，在第二輪的條例草案來到時，我們肯定要重溫第 11 條，看看如何把它的範圍加以規限。當然，要這樣做的不單止第 11 條，但我說過，第 11 條是其中一條會造成很大的後果的條文。

另一方面，這條文也影響着法律界的專業保密性，但這問題在第 2 條內已解決了，不過，那裏所影響的範圍只是很小。在法例通過後，每個市民真的負上了很多責任，而這是我們所不能不正視的。所以，我希望各同事可以反對納入第 11 條。

何秀蘭議員：主席，我一邊進行委員會階段的修正案辯論，一邊亦頗覺得力有不逮，這是事實。吳靄儀議員做這些修正案時，其實她人不在香港，只靠其辦事處的職員非常勤力地把政府最新的修正文本越洋送給她，然後她再送回來。事實上，大家對這項條例草案已盡力而為，但就這條文而言，如果我們有其他的建議或有時間作深思熟慮，是應該以另外一套方式把它擬出來的，現時我們能做的，只是很基本的工夫，只求令其條文不致太差便是。

然而，實際上，正如何俊仁議員剛才所說，這項條文，是要求所有人都負起檢舉的責任。其實，整項條例草案令我最不舒服的是首先，其株連甚廣，

連同條例中其他第 6、7、8 及 9 條，以致更多的條款所說明的株連方法，令恐怖分子跟整個社會脫節，使他孤立，令他感到（且讓我再說一次）“比死更難受”，而加上這項條文，便是要全人類都檢舉他，給我的感覺真的猶如返回國內以前所進行的某些運動的時期，通過株連、檢舉、破壞人與人之間的互信等，令整個社會崩潰分散，人與人之間無法再建立互信的關係。

此外，這條文所涵蓋的，已到了幾近荒謬的程度。說到“任何人知悉.....”，但“知悉”的途徑是並沒有清楚說明，萬一是透過傳媒發放資料而知悉這件事，說句笑話，也有幾十萬人“知悉”這回事，屆時這幾十萬人應報警還是不報警呢？屆時警方或獲授權人員有沒有足夠人手來處理這些個案呢？

當然，局長會說，你們無須過慮，亦不要想得太遠。但是，我認為這是真的會發生的。條例草案第 10 條已禁止傳媒散播虛假資料，這條又規定任何人如果知悉便要披露，另外還有一條是規定要保密的，主席，如果將這幾條條文匯集起來，我現在真的不知道各條文之間有沒有互相矛盾，是否可以 3 條同時遵守的。

主席，我在很不情願的情形下，支持吳靄儀議員的修正案；我不情願，並非因為她做得不好，而是大家都同意這項修正案是不足夠的。

全委會主席：是否有委員想發言？

李家祥議員：主席女士，首先，我想在此代表會計界，感謝政府提出的修正。打擊清洗黑錢活動的條例，我們已提出討論過了，所以不再重複其中的論調。政府的修正案主要是把反恐怖主義的條例和打擊清洗黑錢的條例看齊。反恐怖主義的條例當然是新的，但打擊清洗黑錢活動的條例已經存在一段相當的日子，而各業界已訂有一些實務守則和指引，並運作了一段時間，所以局長剛才說，我們已比較習慣了。從那個角度而言，我們本應非常樂意接受吳靄儀議員所提出的修正案，我也看得出她的好意所在。事實上，在某程度上，她的做法實在是減輕了我們專業的工作，所以我們很難表示不歡迎的，而舉證方面是更為困難的，從這個角度而言，我們是可見好處；不過，正如很多議員說，由於我們今次審議這項條例草案的時間較短，對有些地方未能做到深思熟慮。

對於吳靄儀議員所提出的修正案，我也想談一談哪些地方是我認為我們要想清楚才可以表示贊成或反對的。第一，現時，兩項條例即反恐怖主義和

打擊清洗黑錢活動的條例，擬法是一樣的。以我們的經驗來說，有時候，清洗黑錢的財物跟恐怖分子的財產，我們很難說是沒有關連的。如果兩項條例的擬法不一樣，當我們接觸的財產有可能是這類，又有可能是另一類時，我們是否要以兩套不同的標準、兩套不同的指引來行事呢？在業界內會否造成一些混亂、誤解或額外的複雜情況？所以，基於這些，我們必須先看清楚。

第二點是在修正案裏，在反恐怖主義的條例中，還有些條文是對專業人士和我們的員工尤具影響的，如果按這些條文舉報了，便會保障我們免受客戶的民事訴訟。按現時條文的擬法，我們很容易引用條例來保護自己，因為只要我們相信或知道，舉報了便行，所持理由是我相信或我知道。但是，如果附加了一個客觀的“合理理由”時，我們便要看清楚，而我們卻還未有機會研究清楚這個所謂“合理理由”，屆時這個“合理理由”會否成為客戶反過來用以控告我們的理由呢？譬如說，我們真的舉報了客戶，那客戶會問：“你有否合理理由舉報我？如果沒有的話，我便要控告你。”在這樣的情況下，可能便會產生更複雜的問題來，以致在我們舉報時，受條例的保護可能減弱了，所以，在某程度上，這是有好處，但另一程度上，我們看到可能有問題出現。在這麼短的審議時間內，而在未就條文進行研究及取得法律意見之前，我們很難決定最後結果應該是好或是壞。這正如何秀蘭議員所說，當數條條例一旦匯集起來，我們未必能立即想得通透和完全明白的。從以上這兩個角度而言，我雖然接納吳靄儀議員提出修正案是出於好意，甚至可能令我們更好辦事，但在這階段而言，我難以作出明確的支持。

吳靄儀議員、何俊仁議員和何秀蘭議員均問及條例的涵蓋範圍是否應包括“全部的人”在內。我認為這是非常有道理的。然而，吳靄儀議員剛才說不如讓條文只針對會計界，便把我嚇得幾乎要從椅子掉下來。（眾笑）反恐怖活動的條例草案一經推出，已令我們業界立即精神為之一振，這是局長也知道的，因為我們要跟她對辯了。我這樣說，當然有說笑成分，不過，業界其實是非常樂意負上一定程度的社會責任的。總括而言，就這項條例提出的修正案的範圍是包括所有有理由或各業界所應有的責任，我們是願意考慮的，但修正案當然不能讓人感覺某些條文是針對某專業，指他們如不遵照行事便壞了事，如果有這樣的情況便不好了。如果修正案的條文所涉，包括所有業界，例如律師、特許秘書、董事會，與公司管治有關的人以至會接觸到這些財物的人等，則我相信這類修正或檢討便都值得考慮。

謝謝主席女士。

涂謹申議員：主席，我深知這項條例草案將來會有“第二波”的，希望政府再作考慮，好讓真的進行檢討時，也可以有個方向。

第一，這項條例與其他法例都有共通點的，有一個情景我們可能須再想一想的，就是《有組織及嚴重罪行條例》和《販毒（追討得益）條例》若應用到傳媒方面又會如何呢？條例草案第 10 條是與傳媒有關的，那麼第 11 條又如何？可以想像的是，傳媒是經常四出找消息來源以期報道一些真相的，即使傳媒發現某宗謀殺案，也並非必須向政府舉報的，不過，當然，作為好市民，便應響應“警訊”節目的呼籲，向警方舉報案件，將賊人繩之於法。但是，他們並沒有法定責任舉報，也不會因不舉報被入罪而判坐牢的。我們可以想像，無論是報章、電子媒介或周刊等傳媒，他們即使知道某些故事，他們也不能報道，因為他們不能自行揭露某些真相，只能向警方舉報，而他們在舉報後當然亦不能刊登這些故事。因此，在某程度上，如果傳媒挖掘到社會上某些黑暗面或真相時，其實他們便等於充當了政府的耳目，而他們必須作出舉報，因為傳聞包括了他們。究竟傳媒是否應獲豁免呢？當然，有人會就此爭辯，說如果傳媒取得資料，無論是發現清洗黑錢活動或恐怖分子資產，知情後而把資料刊登了，警方便不能很快地把犯罪者繩之於法，因為無論犯罪者或恐怖分子也一定會逃走了。不過，這又與傳媒的基本職責有所衝突，因此我希望政府就此再作考慮。

我想說的第二點是，很多同事都覺得如果通過這項條文，社會上會人人自危。根據《販毒及有組織罪行條例》（即我們審議了 20 個月，在上午才通過修訂的條例），我可以在此提供一些資料。政府告訴我們在 11 年內檢控過很多宗案件，但只有 1 宗可以入罪，原因是犯罪者認罪，如果這宗檢控的犯罪者不認罪，我相信連 1 宗成功檢控的個案也沒有。據政府解釋，要證明“相信”或“懷疑”是非常困難的，如不修訂有關法例，要採用這些因素的條文便幾乎等於無用，這是政府在某個法案委員會上說的。何俊仁議員提醒我，任何人被控告、被捕或被懷疑等，當然都是慘事，不過，問題是，正如我在數小時前曾說過，其實現時最重要的，是向聯合國表示我們在這方面有進展，僅此而已。

余若薇議員：主席，我坐在這裏聽各位同事發言時，感到很可笑，但又笑不出，會議廳外的人可能正在耻笑我們。因此，我希望各位同事反省一下，我們剛表決支持恢復條例草案的二讀辯論，現時竟然像回到法案委員會階段對條例草案進行審議，在這個階段竟然仍有同事站起來解釋為何要提出修正。此外，又有一些同事（他們全是法案委員會的委員）說未研究過某些條文，他們還發表怎樣的條文好、怎樣不好、即使支持亦須有時間考慮等意見，到了這個階段竟然還說這種話。我希望各位同事汲取這次的教訓，以後也不可在法案委員會未經透徹討論的情況下，支持恢復條例草案二讀辯論，到這階段仍討論在法案委員會內應討論的問題；而發言的，全是法案委員會內的委員。謝謝主席。

全委會主席：是否有委員想發言？

（沒有委員回應）

保安局局長：主席，我只想簡單說一句。有關說到全民負責，條文是"**Where any person.....**"，其實現有的《有組織及嚴重罪行條例》及《販毒（追討得益）條例》等這些打擊清洗黑錢的條例中已採用了這些措辭的了，因此，可見我們這些措辭也沒有違背財務行動特別組織的建議，因為建議是"**If financial institutions, or other businesses or entities subject to anti-money laundering obligations, suspect or have reasonable grounds to suspect**"，所以我認為這條文的措辭是完全沒有問題的。

全委會主席：我現在向各位提出的待決議題是：保安局局長動議的修正案，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

（委員舉手）

全委會主席：反對的請舉手。

（委員舉手）

吳靄儀議員起立要求記名表決。

全委會主席：吳靄儀議員要求記名表決。表決鐘會響 1 分鐘。

全委會主席：現在開始表決。

全委會主席：請各位委員核對所作的表決。如果沒有問題，現在停止表決，並顯示結果。

丁午壽議員、朱幼麟議員、何鍾泰議員、李家祥議員、呂明華議員、吳亮星議員、周梁淑怡議員、陳國強議員、陳婉嫻議員、陳鑑林議員、梁劉柔芬議員、黃宏發議員、黃宜弘議員、黃容根議員、曾鈺成議員、楊孝華議員、楊耀忠議員、劉江華議員、劉皇發議員、劉健儀議員、劉漢銓議員、蔡素玉議員、霍震霆議員、譚耀宗議員、鄧兆棠議員、石禮謙議員、李鳳英議員、胡經昌議員、張宇人議員、勞永樂議員、葉國謙議員、劉炳章議員及馬逢國議員贊成。

何秀蘭議員、何俊仁議員、李卓人議員、李國寶議員、李華明議員、吳靄儀議員、涂謹申議員、張文光議員、梁耀忠議員、單仲偕議員、楊森議員、劉慧卿議員、鄭家富議員、司徒華議員、羅致光議員、麥國風議員、陳偉業議員、黃成智議員、馮檢基議員及余若薇議員反對。

全委會主席范徐麗泰議員沒有表決。

全委會主席宣布有 54 人出席，33 人贊成，20 人反對。由於議題獲得在席委員以過半數贊成，她於是宣布議案獲得通過。

全委會主席：由於保安局局長動議的修正案已獲得通過，吳靄儀議員不可就第 11 條動議她的修正案，因這與全委會已作出的決定不一致。

秘書：經修正的第 11 條。

全委會主席：現在付諸表決，贊成的請舉手。

(委員舉手)

全委會主席：反對的請舉手。

(委員舉手)

全委會主席：我認為議題獲得在席委員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

秘書：第 12 條前的標題及第 12 條。

保安局局長：主席，我動議修正第 12 條前的標題及刪去第 12 條，修正案內容已載列於發送給各位委員的文件內。

條例草案現時載列附表 2 及附表 3，賦權執法機關搜集證據和資料，以及檢取和拘留涉嫌是恐怖分子財產。附表 2 和附表 3 的條文參照《聯合國制裁（阿富汗）規例》，即賦予執法機關的權力，並不超越現有其他法例所賦予權力的範圍。

法案委員會認為附表 2 和附表 3 所訂明的執法權力過於廣泛，有機會讓行政機關藉打擊恐怖主義濫用搜查、拘留等權力，以致對一般市民的生活和團體的正常運作造成滋擾。我們從善如流，建議刪除附表 2 和附表 3，執法人員須倚賴其他現行有關執法的條例，行使權力。

因應附表 2 和附表 3 被刪除，條例草案第 12 條前的標題有關“證據”的措辭便須相應刪除，而第 12 條訂明附表 2 和附表 3 的涵蓋範圍，亦相應沒有保留的必要。

法案委員會已討論並同意修正案，懇請各位委員予以支持及通過。

擬議修正案內容

第 12 條前的標題（見附件 IX）

第 12 條（見附件 IX）

全委會主席：是否有委員想發言？

（沒有委員表示想發言）

全委會主席：我現在向各位提出的待決議題是：保安局局長動議的修正案，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

(委員舉手)

全委會主席：反對的請舉手。

(沒有委員舉手)

全委會主席：我認為議題獲得在席委員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

全委會主席：由於有關刪去第 12 條的修正案已獲得通過，因此，第 12 條已從本條例草案中刪去。

秘書：經修正的第 12 條前的標題。

全委會主席：現在付諸表決，贊成的請舉手。

(委員舉手)

全委會主席：反對的請舉手。

(沒有委員舉手)

全委會主席：我認為議題獲得在席委員以過半數贊成。我宣布議案獲得通過。

秘書：第 13 條。

吳靄儀議員：主席，我就第 13 條提出的修正案現在出現問題，因為我提出了兩項修正，第一項是刪去第 13(1)條，代以“原訟法庭如應律政司司長或其代表提出的申請而信納該項申請所指明的任何財產是恐怖分子財產，可在符合第(2)款的規定下命令將該財產充公”，這是因應我之前提出的有關“恐怖分子財產”的定義的修正。不過，由於該項有關定義的修正案已遭否決，所以這項修正與其他條文出現矛盾。請問我可否無經預告，向主席申請撤回這部分的修正，只是單就第(4)款提出修正？

主席：可以。

吳靄儀議員：主席，第(4)款的修正是關於舉證責任，即充公恐怖分子財產所需的舉證責任。保安局局長和何俊仁議員稍後會提出有關這部分的修正。主席，請問我現在提出修正，還是稍後才提出？

全委會主席：何俊仁議員已撤回他的修正案。根據《議事規則》，現在由保安局局長先動議她的修正案。

吳靄儀議員：好的。謝謝主席。

全委會主席：保安局局長，請你動議有關第 13(4)條的修正案。

保安局局長：主席，我動議修正第 13(4)條，修正案內容已載列於發送各位委員的文件內。

第 13(4)條現有的條文訂明充公恐怖分子財產的舉證準則，是“相對可能性的衡量”。法案委員會認為，應代之以“適用於在法院進行的民事法律程序的舉證準則”，讓原訟法庭可按照每宗充公申請的個別情況，作出是否充公財產的命令。我們接受法案委員會的建議，因而動議修正第 13(4)條。修正案已經法案委員會討論，並得到大部分委員同意，因此懇請委員予以支持並通過。

至於吳靄儀議員提出的修正案，我們認為是不合理和不可行的，因為吳議員的修正建議將第 13(4)條中充公恐怖分子財產的舉證標準，改為刑事檢控的標準。此舉把刑事檢控方法不合理地強加於完全屬於民事充公範疇的程序。我認為吳議員的修正會令充公條文不能運作，因此懇請各位委員反對該項修正。

擬議修正案內容

第 13 條（見附件 IX）

吳靄儀議員：主席，我提出把舉證標準改為刑事檢控的標準，這當然是一個很高的標準，但由於“恐怖分子財產”的定義非常闊，所以我同意香港大律師公會的意見，即有些時候，充公一個人的財產，與判他刑事罪名的後果同樣嚴重，甚至可以更為嚴重。

基於這原因，我們來看看充公財產的來源。第一，是第 5 條，局長只是“有理由懷疑”便已經可以凍結他人的資產，無須舉出更多證據說明那人所犯何事，在經過一段時間後便可以充公他的資產。在這情況下，很容易會涉及無辜，所以，舉證的標準必須十分嚴謹。

主席，較早時有同事問我，為何我就這有關充公的條款訂立如此高的標準，但在撤銷其他的法庭申請中卻只採用民事法律程序的舉證標準。當然，民事的舉證標準亦具有不同程度，主要視乎須證明甚麼。如果須證明的事所引致的後果越嚴重，那麼，法庭所需的舉證準則便越高。因此，即使是民事責任的舉證標準也會相當高。撤銷法庭給行政長官的批准來指明任何人是恐怖分子或恐怖分子財產時，那只是一項暫時性的命令，但充公資產卻是長久性的，所以後果較前者嚴重。

此外，是基於“必需”的理由。如果我要求行政長官根據第 4 條申請法庭的命令時，要他採用刑事舉證的標準，他便無法在很短的時間內指明某些人是恐怖分子，於是難以達到聯合國第 1373 號決議的目標。因此，為了達到這目標，便有“必需”將舉證責任定為一般的民事舉證標準。充公資產卻並非第 1373 號決議中所必需的，所以在充公資產前須有很嚴謹的舉證標準，我認為是合理的。如果不能充公資產，那又如何呢？便要看看那些是否恐怖分子財產。如果有理由相信那些是恐怖分子財產，便可以要求行政長官指明那些是恐怖分子財產，日後以另一些方法對付。既然充公資產在第 1373 號決議下是沒有必要的，而且會嚴重影響一個人的私有財產，所以我認為要求有較高的舉證標準，也是適合的。

全委會主席：是否有委員想發言？

何俊仁議員：主席，吳靄儀議員今晚提出了多項修正，我們全部也支持，除了這項，我是覺得有些難於支持。

我較早前也向她提出一些問題。最重要的是，原本條例草案所訂的是“相對可能性的衡量”，但局長現已修正為採用民事法律程序的舉證標準。議員剛才提過，而本會法律顧問也向我們提供了一些資料，指出民事的舉證標準其實也可以很高，不一定是 50%，有些時候甚至可以高於這機會率，主要視乎事件的嚴重程度。舉例來說，如果要證明某些人涉嫌民事欺詐，又或這條文所引致的後果，即永久沒收一個人的財產，我相信法庭一定會要求很高的標準。但是，根據案例，一定不會高至刑事檢控的標準。大家也知道，在刑事檢控的標準下，只要出現一個合理疑點，便不能成功申請沒收財產。因此，民事舉證標準可以很高，但卻絕不會達到刑事檢控的標準。

我的困難是甚麼呢？大家看過整條條例草案後，知道第 4A 條和第 5 條主要有關把一些人指明為恐怖分子，被影響的人可以到法庭提出申訴，要求撤銷這些指明，又或撤銷根據第 5 條發出的凍結令。有關那些舉證標準，即使政府也無須採用刑事檢控的標準。我覺得這些條文所引致的後果，對個人來說，會有很大的影響，特別是對個人的名譽，真的可以令那人“斷六親”，生意崩潰，前途盡毀。我同意雖然凍結會有時限，但如果發生在一個人身上，我相信後果非常嚴重。如果在那些情況下也無須採用刑事檢控標準，那麼，在理念上，我很難明白為何沒收財產要達刑事檢控標準。唯獨在沒收財產問題上採用刑事檢控標準，我覺得是難以接受的。

如果第 4A 條及第 5 條所採用的舉證準則相當高，而第 13 條有關行使沒收財產權力的舉證標準也很高的話，那麼，我希望所有條文會較為一致，無須採用刑事檢控的標準。如果大家覺得真的要有很高的舉證標準，要高達刑事檢控的標準，則我覺得第 4A 條及第 5 條也不應低於這個標準。因此，我今晚不能支持吳議員的修正便只有這一項。

全委會主席：是否有委員想發言？

（沒有委員回應）

全委會主席：保安局局長，你是否打算再次發言？

（保安局局長表示不發言）

全委會主席：我現在向各位提出的待決議題是：保安局局長動議的修正案，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

(委員舉手)

全委會主席：反對的請舉手。

(委員舉手)

吳靄儀議員起立要求記名表決。

全委會主席：吳靄儀議員要求記名表決。表決鐘會響 1 分鐘。

全委會主席：現在開始表決。

全委會主席：是否有兩位委員只按下“出席”按鈕？好的。各位委員是否沒有問題？如果沒有問題，現在停止表決，並顯示結果。

丁午壽議員、朱幼麟議員、何俊仁議員、何鍾泰議員、李家祥議員、李國寶議員、李華明議員、呂明華議員、吳亮星議員、周梁淑怡議員、涂謹申議員、張文光議員、陳國強議員、陳婉嫻議員、陳鑑林議員、梁劉柔芬議員、單仲偕議員、黃宜弘議員、黃容根議員、曾鈺成議員、楊孝華議員、楊森議員、楊耀忠議員、劉江華議員、劉皇發議員、劉健儀議員、劉漢銓議員、蔡素玉議員、鄭家富議員、司徒華議員、霍震霆議員、羅致光議員、譚耀宗議員、鄧兆棠議員、石禮謙議員、李鳳英議員、胡經昌議員、張宇人議員、陳偉業議員、黃成智議員、葉國謙議員及馬逢國議員贊成。

何秀蘭議員、李卓人議員、吳靄儀議員、梁耀忠議員、黃宏發議員、劉慧卿議員、麥國風議員、勞永樂議員、馮檢基議員及劉炳章議員反對。

全委會主席范徐麗泰議員沒有表決。

全委會主席宣布有 53 人出席，42 人贊成，10 人反對。由於議題獲得在席委員以過半數贊成，她於是宣布議案獲得通過。

全委會主席：由於保安局局長動議的修正案已獲得通過，吳靄儀議員不可就第 13(4)條動議她的修正案。

X X X X X X X

X X X X X X X

保安局局長：主席，我動議進一步修正第 16 條，以便在條例草案加入第 16A 條，修正案內容已載列於發送各位委員的文件內。

第 16A 條主要訂明申請賠償的機制，其中涉及的準則是參照《有組織及嚴重罪行條例》和《販毒（追討得益）條例》現有的賠償安排，即政府如曾犯嚴重錯失以致有關的人蒙受損失，便須作出賠償。建議的賠償機制與普通法現有的賠償機制並行，即不會影響有關的人根據普通法索償的權利。按照普通法的原則，政府須因某些疏忽以致他人受損才須作出賠償。

我知道部分委員不贊同政府建議的賠償安排，並將之形容為鏡花水月，形同虛設。因此，有議員建議政府如曾犯“錯失”而非“嚴重錯失”，以致有關的人蒙受損失，便須作出賠償；有些議員更建議只要有有關的人蒙受損失，政府不論曾否犯錯，都必須作出賠償。

我充分理解議員的關注，亦欣賞議員的出發點是為保障蒙受損失的受屈者的利益。不過，由於按議員的建議，政府須就現行的賠償政策作出重大改動，對政府財政構成暫時未能估計的影響，並大幅偏離普通法的賠償準則，將會對往後全部民事訴訟有關賠償的安排有深遠的影響。我在徵詢了有關政策局和法律意見後，認為在現階段很難接受議員的建議。不過，我承諾會盡快繼續與政策局和部門進行檢討，並於法例生效 6 個月後向立法會匯報。

無論如何，有賠償機制總較沒有的好，所以我懇請委員體諒政府的情況，參照其他法例的賠償機制，支持這項保障條文，支持政府建議的第 16A 條。

擬議修正案內容

第 16 條（見附件 IX）

全委會主席：是否有委員想發言？

吳靄儀議員：主席，大家可能也知道，我原先是提出了一項第 16A 條有關賠償機制的條文的。對於局方提出的修正，我認為有兩點要求是不合理的。第一是要求有關的人證明自己在全段時間內是清白的；第二是要求證明政府有嚴重錯失。

主席，由於你已經不批准我提出修正案，所以我不應該在此階段解釋我的法律理據，所以我只是談論政府的修正案。我最大的問題是，現時政府所提出的這個賠償機制的條件，是較普通法更為嚴苛。局長剛才表示無意改變普通法的原則，雖則她是這樣說，但法律實際上是否能做到呢？一旦明文法有很清楚的條款，法庭便會說如果是跟普通法有分別，便要依照明文法的條款處理。因此，普通法原本的原則會再次被收窄，這並非局長所願看見的。我們不可以待出現疑問後，才翻閱局長今天發言時是怎樣說的，因為根據法庭一向的原則，如果有關的條文是清晰，便無須再翻閱局長在通過法律時所作的發言。如果明顯地是收窄了普通法，豈非違反了局長增補一項賠償條文的原意？我今天不能夠提出修正案，日後是會產生很大困難的。局長剛才表示會在稍後進一步檢討，我希望屆時會放寬而不會維持這種做法。

主席，關於賠償機制方面，局長表示已存在於其他法例內。我知道局長所說的是甚麼，她是指《販毒（追討得益）條例》及《有組織及嚴重罪行條例》。雖說那些賠償條文跟現在所說的這一條是一樣，但其實並不一樣的。這項條文並非是說因被局長凍結財產，所以便有賠償。如果要發出管制令，局長須先向法庭申請，而在申請時，必須承諾一旦出錯便要賠償。至於上述另外兩項條例下的賠償機制，其作用是甚麼呢？在那些條例下，很多人都有很大的調查權力，賠償條款便是特別針對如果在調查過程中有人蒙受損失，便額外提供一個機制。以《聯合國（反恐怖主義措施）條例草案》而言，本來是完全沒有賠償機制的，現在只是增補進去，所以完全是兩回事。

主席，就這項條文而言，我恐怕局長剛才所提出的情況，是好心做壞事。主席，我今天不能提出修正案，但我亦無法不反對這項特別的條款。早前，我曾與余若薇議員商討。余若薇議員屬於大樂觀派，她說如果通過了這項條文，有關嚴重錯失的事件很可能會是違反《基本法》，法庭自會將之剔除。如果有些條文因為違反《基本法》而不生效時，我們有時候是可以將之剔除的，屆時便會有一個賠償機制了。我則認為這樣的情況風險太高，萬一法庭認為這項條文已經是非常清楚，我們便真的“不得了”。

主席，因此，為安全計，我稍後會反對這項條文。

全委會主席：是否有委員想發言？

楊孝華議員：主席，正如在進行二讀辯論時也提及過，自由黨曾試圖就這項條文提出修正案。我們當然歡迎有賠償機制，因為我們覺得如果政府凍結財產時是有錯失，造成他人蒙受直接損失，是須作出賠償的。在法案委員會進行討論，以及事後跟局方商量時，我們都以近期有關庾文翰事件的新聞為例，指出政府也希望透過作出賠償解決事件。如果政府做錯事，引致私人蒙受損失，我覺得作出賠償是理所當然的。在提出修正案時，我們並非說所有事件都屬嚴重錯失，只是要求“見仁見智”地判斷錯失的嚴重性，但也被認為是對公帑造成負擔，非有行政長官批准不可提出。我剛才表示自由黨覺得在現階段，無須尋求行政長官批准提出這項修正案。由於我們聽到政府表示它知道大家很關注這件事，所以在法例生效 6 個月後會再作考慮，因此不會影響我們是否支持這項條文的想法。

余若薇議員：主席，在恢復二讀辯論時，我其實已說出了我對第 16A 條的看法，所以我在這裏不重複了。

主席，我同意局長說的一點，那便是有賠償總較沒有賠償好。最初的藍紙條例草案是沒有這樣列明的，但局長接納了法案委員會的意見，所以便加上第 16A 條這項條文。不過，就嚴重錯失這一點，法案委員會的委員是有一致看法的，大家都認為“嚴重錯失”的寫法是不妥當的。局長剛才發言時提到，政府其實是希望這可等同普通法內指，一旦疏忽便已足以要求作出賠償。吳靄儀議員剛才發言時已提過一點，而在一般情況下，我們律師是稱之為 *PEPPER vs HART* 理論，即議會內的發言，可用作理解法律的一部分。不過，吳靄儀議員剛才也說過，如果法例內的措辭清晰地是與普通法不同，即普通法是說“疏忽”，但條例草案內卻說“嚴重錯失”，這當然便是不同了。基於這個原因，我們不能說因為局長的發言，便視政府和立法會議員的目的是與普通法相同。不過，基於局長剛才是這樣說，並承諾會在 6 個月內重新考慮這問題，然後再提交立法會討論，以及局長今天又表明了政府的意圖是等同普通法內的賠償要求，所以我願意在現階段支持有關第 16A 條的修正案。

涂謹申議員：主席，民主黨的意見跟余若薇議員的意見是相同的。不過，我們決定不表決贊成，而是放棄表決。

此外，我們想提醒局長，由於我們對這項條文有頗強烈的看法，所以可能會影響我們對整項條例草案，甚至三讀的表決。當然，如果局長提出的這項修正案獲得通過，我們便沒有辦法，也許會支持三讀。

可是，就生效日期而言，不知局長有何想法。在這個情況下，我覺得第 16A 條的賠償條文根本不應生效，因為它是要與第 4 條、第 4A 條及第 5 條配合，有很高的舉證標準才能作出賠償，但我們卻不能接受整個配套。因此，我可以跟局長預告，在審議有關生效日期的附屬法例時，我們也會阻止它生效，待政府進行“第二波”，即提交有關的附屬法例和完成了有關這一點的考慮後，我們才會讓它生效，因為我覺得這是一個配套。

不過，最有趣的，而我又很欣賞的，便是楊孝華議員所屬的自由黨，在法案委員會上也很緊張這一點，他們也提出了修正案，但卻未能成功作出修正。如果在這情況下，這項條文仍可獲得通過，我希望自由黨可以和我們一樣，說明如果是沒有好的配套，也是不會贊成通過政府將來就生效日期所訂的附屬法例的。

全委會主席：是否有委員想發言？

何秀蘭議員：主席，原本的藍紙條例草案並沒有提及賠償，這是經我們討論後才增補的。這項賠償條文與前面的部分是互相配套的，前面寫得如此寬鬆，例如有關充公的部分，剛才已否決了吳靄儀議員提出的修正案，不接受以刑事舉證的責任來充公財產，但後面卻又寫得這麼嚴謹。此外，在個多小時前，我們通過了第 9 條的原文，那亦會引起很多問題的。局長剛才表示她並非不同意，亦打算再作檢討，但其中一個原因是財政未必負擔得來；如果現時馬上通過較寬鬆的賠償機制，恐怕會負擔不來。這令我想到公務員減薪的決定，也是因財失義的。

有些事情並非因為我們是否有錢，而以法例控制我們做或不做。如果我們同意應該作出賠償，但財赤不容許那樣做，那麼前面的舉證等各樣要求便應嚴謹一點，不要太容易引致他人蒙受損失，大家才會較容易有信心。不過，現時前面有些地方是偏離了普通法，例如剛才討論的檢舉便是一個例子，局長的理由是恐怕設立了這個機制會與普通法不同。

一旦兩邊失衡時，我們便很難支持。我希望局長可以盡快將檢討條文提交立法會，讓我們在 10 月既然無須討論施政報告，便可以集中討論這一點。

楊森議員：主席女士，有賠償總較沒有賠償好。不過，如果賠償的基準是很難達到，那麼即使是有也等於沒有，正如鏡花水月，可望而不可即。不過，在審議條例草案時，而局長剛才亦多次強調，政府方面會詳細研究賠償的方式，稍後會給我們一個答案，我們儘管拭目以待吧。

全委會主席：是否有其他委員想發言？

（沒有委員回應）

全委會主席：我現在向各位提出的待決議題是：保安局局長動議的修正案，予以通過。現在付諸表決，贊成的請舉手。

（委員舉手）

全委會主席：反對的請舉手。

（委員舉手）

吳靄儀議員起立要求記名表決。

全委會主席：吳靄儀議員要求記名表決。表決鐘會響 1 分鐘。

全委會主席：現在開始表決。

全委會主席：李國寶議員，你是否準備表決？

全委會主席：請各位委員核對所作的表決。如果沒有問題，現在停止表決，並顯示結果。

丁午壽議員、朱幼麟議員、何鍾泰議員、李家祥議員、呂明華議員、吳亮星議員、周梁淑怡議員、陳國強議員、陳婉嫻議員、陳鑑林議員、梁劉柔芬議員、黃宏發議員、黃宜弘議員、黃容根議員、曾鈺成議員、楊孝華議員、楊耀忠議員、劉江華議員、劉皇發議員、劉健儀議員、劉漢銓議員、蔡素玉議員、譚耀宗議員、鄧兆棠議員、石禮謙議員、李鳳英議員、胡經昌議員、張宇人議員、勞永樂議員、馮檢基議員、葉國謙議員、劉炳章議員、余若薇議員及馬逢國議員贊成。

何秀蘭議員、李卓人議員、吳靄儀議員、梁耀忠議員、劉慧卿議員及麥國風議員反對。

何俊仁議員、李國寶議員、李華明議員、涂謹申議員、張文光議員、單仲偕議員、楊森議員、鄭家富議員、司徒華議員、羅致光議員、陳偉業議員及黃成智議員棄權。

全委會主席范徐麗泰議員沒有表決。

全委會主席宣布有 53 人出席，34 人贊成，6 人反對，12 人棄權。由於議題獲得在席委員以過半數贊成，她於是宣布議案獲得通過。

X X X X X X X