

**立法會主席就
楊孝華議員，JP、何俊仁議員及吳靄儀議員擬就
《聯合國（反恐怖主義措施）條例草案》
提出的全體委員會審議階段修正案的裁決**

楊孝華議員、何俊仁議員及吳靄儀議員作出預告，倘《聯合國（反恐怖主義措施）條例草案》（“條例草案”）在2002年7月10日的立法會會議上獲予以二讀，便會就條例草案各自動議一項修正案（即增補第16A條）。

各議員提出修正案的目的

2. 按照原來的條例草案，第4A(2)及5(1)條下的指明一旦導致某人蒙受損失時，條例草案並無授予他法定權力，向政府索取賠償。政府當局在研究賠償事宜時給予法案委員會的意見，是“某人因根據第4或5條而作出的公告內的‘錯誤’指明蒙受損失，例如有關指明並非真誠地作出，或是疏忽地作出，便可循普通法進行損害賠償訴訟”。

3. 3位議員均建議藉增補第16A條修正條例草案，為所蒙受的損失提供法定的賠償計劃。根據他們各自的建議，某人如曾一度被指明為恐怖分子，或其財產被指明為恐怖分子財產，便可在他及/或其財產已不再被指明為恐怖分子或恐怖分子財產時，向原訟法庭申請賠償。原訟法庭獲賦權，倘其認為是適宜，可命令政府作出賠償。原訟法庭可命令作出的賠償金額，是其在考慮整體情況後，覺得是公平的數額。

4. **吳靄儀議員的建議**，只規定除非原訟法庭信納申請人已因有關的指明而蒙受損失，否則便不應命令作出賠償。**何俊仁議員的建議**，除包括上述規定外，還規定除非原訟法庭信納申請人或有關的財產，在被指明的期間並非恐怖分子或恐怖分子財產，否則便不應命令作出賠償。**楊孝華議員的建議**則再進一步，規定原訟法庭還須信納任何有關的人在取得有關指明時，曾犯錯失。

政府當局的意見

5. 政府當局認為議員提出的3項建議，均具有《議事規則》第57(6)條所指的由公帑負擔的效力，因為建議的法律效力是向政府施加一項新的或有法律責任，要政府作出賠償。

6. 政府當局認為，**吳靄儀議員的建議**，“容許原訟法庭在目前普通法所不容許的情況下，向政府施加或有法律責任——即政府方面雖然並無疏忽，原訟法庭還是可在考慮整體情況下，決定‘適宜’向政府施加無錯法律責任……所施加的法律責任可以是很重大的”。**何俊仁議員的建議**有由公帑負擔的效力的原因，是建議偏離了現行普通法的規限，因為建議並非針對政府疏忽的問題。至於**楊孝華議員的建議**，“其所建議的‘曾犯錯失’標準，大大增加了在現行普通法下政府的或有法律責任，因為‘曾犯錯失’明顯地不一定涉及普通法下所指的疏忽。因此，……（它）免除了原訟法庭的責任，法庭因此無須負上目前在法律上須應用普通法的疏忽準則的義務。此舉的結果招致政府須承擔較在現有法律下還要重大的或有法律責任。”

各議員的回應

7. 楊孝華議員不同意他的建議會導致政府須承擔較在現有法律下還要重大的或有法律責任。他並沒有就他不同意的觀點作出闡述。

8. 何俊仁議員通知秘書，他沒有時間作出回應。

9. 吳靄儀議員提出了以下數點：

- (a) 第 16A 條的條文，並無效力消除普通法關於政府行動的法律責任所依循的普通法原則。
- (b) 將第 16A 條視為基於“適合”的概念而創造出一項“新”法律責任，是錯誤的觀點。第 16A 條只是說明，原訟法庭有權按照因政府行動須作賠償的有關既定普通法準則，給予賠償。
- (c) 政府的說法——即法庭會因“適合”一詞將原本在普通法下不存在嚴格責任的情況，解釋為有嚴格責任的情況——是不可思議的；眾所周知，在語文不明確的情況下，不應將法規解釋為創造嚴格法律責任。
- (d) 由於第 16A 條並非旨在將法律責任範圍擴大至超越在普通法下的法律責任，在某個案中政府須作出賠償的法律責任（如有的話），應適當地視為因行使條例草案所建議的權力而引致的附帶後果的法律責任。英國下議院所採納的應用原則（厄斯金梅第 22 版，第 763 頁）支持她這項觀點。有鑑於此，第 16A 條不應被視為具有“由公帑負擔的效力”。

立法機關法律顧問的意見

10. 立法機關法律顧問認為，就本裁決而言，主要須考慮的，是實施各項建議的賠償計劃，會否增加了政府因為錯誤的指明而須從一般收入作出賠償的法律責任。他認為由於降低了普通法啟動政府須承擔從一般收入作出賠償的法律責任的現行限度，所以是會增加了政府的法律責任。所有的擬議修正案均具有第 57(6) 條所指的由公帑負擔的效力。

11. 關於吳靄儀議員就政府當局的意見所作的回應，法律顧問指出，吳議員建議的第 16A(1) 條的主要目的，在於賦權原訟法庭在顧及整體情況後如認為適宜，命令政府作出賠償。這項權力的行使須符合第(2)款的規定，即法庭除非信納申請賠償人已因有關指明、命令或公告而蒙受損失，否則不得命令作出賠償。如一併閱讀，第(1)及第(2)款的法律效用是法庭如信納申請人已因有關指明等而蒙受損失及認為適宜，可命令作出賠償。條文除規定法庭須顧及整體情況外，並無明確訂明法庭應如何行使酌情權拒絕有關申請。雖然法庭或可從普通法原則尋求指引，但條文並無向法庭施加此項義務。

12. 法律顧問表示，吳議員建議的第 16A 條在法律上並無規定法庭在決定是否適宜作出賠償時，必須應用現行的普通法原則。條文似乎沒有限制法庭只可應用某些普通法原則以確立政府的法律責任，亦未能清楚顯示條文的目的是要明確訂明法庭在普通法下已獲賦權做的事情。較大可能出現的情況，是法庭會認為制定這項條文，清楚證明立法機關有意設立一項法定賠償計劃，而該計劃是獨立於普通法下現有的任何賠償行動。法庭亦會發覺它考慮根據條文要求作出賠償令的申請時，被限於須應用建議的第 16A 條所規定的準則。

13. 在吳議員擬議新訂的第 16A(2) 條下，賠償令申請人唯一須證明的，是他因有關的指明、命令或通知而蒙受損失。法律顧問指出，如果同一申請人在普通法的訴訟下尋求賠償，他不但要證明錯誤的指明、命令或通知令他蒙受損失，他（作為原告）還須證明政府疏忽或缺乏真誠。因此，擬議條文的目的，可以合理理解為是為合資格的申請人在法例下提供一項新的賠償計劃，而這新計劃是較現時在普通法下的索償機制對他們更有利。

14. 最後，有關吳議員就厄斯金梅的提述，法律顧問認為，吳議員擬援引陳述，即：“如果某項應用或修改一般法例的建議所引致的附帶後果帶來一項法律責任，無須提出財政議案。”這項陳述是形容在英國下議院議會慣例下的情況，政府以賠償形式支付公共開支，不會被視為新或獨特的做法，因為支付賠償的法律責任，是應用或修改一般法例的建議所引致的附帶後果而造成的。這慣例背後的基本理念，是履行支付賠償的法律責任所需的公帑，會被視為已由一項財政議案所賦予的權力所通過，而該項議案是因應一項應用或修改一般法例的建

議而制定的。就提交本會的條例草案而言，草案內並無條文會令擬議的第 16A 條成為一個附帶後果。如果擬議的第 16A 條是明確使政府現時支付賠償的法律責任成為成文法則，而不涉及任何實質改變，則這慣例尚算恰當。不過，由於擬議第 16A 條所建議的賠償計劃，與有關的普通法原則有實質的分別，這項英國慣例似乎不能支持議員的論據。

我的意見

15. 正如上文第 2 段所指出，原來的條例草案對於受影響人士因指明情況而蒙受損失，並沒有訂明任何賠償規定。3 位議員分別建議增補第 16A 條，旨在引進一項法定的賠償計劃。在吳議員及何議員的建議中，賠償申請人無須證明有關的指明是疏忽地或有欠真誠地作出。在楊議員的建議中，申請人只須證明有錯失行為。我接納當局所宣稱，有關議員所建議的計劃，有別於根據普通法可採用的賠償方法。立法機關法律顧問分析了 3 個版本的第 16A 條倘獲制定後的效果，並與尋求賠償人士根據普通法所獲得的賠償相比較，我同意法律顧問的分析。我的意見是，如施行 3 項計劃中的任何一項，政府根據普通法所須支付的賠償將會有所增加，並因此須動用政府收入。

裁決

16. 我裁決由楊議員、何議員及吳議員分別擬提出的修正案，具有《議事規則》第 57 條第(6)款所指的由公帑負擔的效力，而他們的提案須得到行政長官的同意。

立法會主席范徐麗泰

2002 年 7 月 10 日