

《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》委員會

2002年6月3日舉行的會議

I. 律師會在二零零二年四月三十日意見書內提出的事宜

“恐怖主義行為”。釋義條文所訂明的活動，範圍廣泛，律師會對此表示關注。該會認為草擬的方式，應反映對現有權利盡量少加干擾的原則。由於“一般的政治激進主義”很容易被針對，這項草擬條文的範圍實在過於廣泛。舉例來說，(A)段和(B)段訂明的活動可用以涵蓋法輪功；而(F)段訂明的活動，對綠色和平及動物權益分子等組織或人士的現有權利，會起“削弱”的作用。

答覆

條例草案內“恐怖主義行為”的定義，是以英國《2001年恐怖活動（聯合國措施）命令》內“恐怖主義”的定義為藍本而制定的。而該定義亦源自英國《2000年恐怖主義法令》。條例草案訂明的定義，也與絕大部分普通法司法管轄區反恐怖主義法例內的定義一致。該定義遵循國際趨勢，訂明“恐怖主義行為”須涉及作出或恐嚇作出行動，以影響政府或威嚇公眾人士，而該行動的作出或恐嚇是為達到推動政治、宗教或思想上的主張的目的而進行的。

除了上述兩項準則外，必須注意該行動亦須符合第三項準則，即該行動涉及嚴重暴力；嚴重損害財產；或對公眾人士的健康或安全構成嚴重危險。

這項國際接納的定義，是基於各國的共識，認為罔顧無辜、足以造成大規模傷亡及財物損毀的恐怖主義行為，與涉及公眾的日常犯罪活動，例如刑事毀壞、襲擊、甚至謀殺等，在本質上是有分別的。根據定義，除非違法行為符合所有三項準則，否則不會被涵蓋在條例草案的定義內。

“恐怖主義行為”定義第(b)段訂明，定義第(a)(i)(F)段所述行動的例外情況，即不包括在“工業”或“政治”行動過程中作出的行動。我們不贊成把上述例外情況擴大至包括定義第(a)(i)(A)或(B)段所指的行動，因為這些涉及針對人的嚴重暴力或涉及對財產的嚴重損害的行動，不應因為是在“工業”或“政治”行動過程中作出便屬合法。

條例草案第 10 條禁止虛假的作出恐怖主義行為的恐嚇。這相當於“虛假消息”，政府在十年前曾試圖訂立類似條文，但遭否決。

答覆

條例草案第 10 條，旨在對付為了引起混亂而蓄意及故意散播虛假消息的作爲。為了證實某人干犯條例草案第 10(1)條所訂罪行，控方將須向法庭證明一

- (i) 傳達或提供虛假消息的人，確實知道或相信有關消息是虛假的；以及
- (ii) 該人意圖誘使另一人錯誤地相信恐怖主義行爲已經、正在或將會進行。

控方須證明這兩項元素均毫無合理疑點。該條文並非針對傳媒所作的不精確的報道，而是要對付惡意的“惡作劇”行爲。我們相信，新聞自由不會受到損害。

很多普通法的司法管轄區也有類似的法例禁止虛假的作出恐怖主義行為的恐嚇。

條例草案第 16 條向原訟法庭提出的申請。條例草案第 16(3)(b)(i)條訂明，要求免被列入恐怖分子名單的人必須“證明自己清白”。這是不可接受的。舉證責任應在政府，由政府向原訟法庭證明名列恐怖分子名單的人“是恐怖分子”。在證明某人確是恐怖分子前，把其姓名列入《恐怖分子名單》，可視為一種行政處分，而且有損其名聲。

答覆

第 16(3)(b)(i)條並非要求免被列入恐怖分子名單的人必須“證明自己清白”。爲了有效保障被牽涉者的權利，條例草案第 16(3)(b)條規定，除非法庭信納曾有並繼續有合理理由相信某人是恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者，或有關財產或資金是恐怖分子財產（視屬何情況），否則若該人向法庭申請撤銷行政長官根據條例草案第 4 條所作出的指明，或保安局局長根據條例草案第 5 條所發出的通知，法庭須批准該項申請。

就這類申請而言，政府須負責舉證，證明其根據條例草案第 4 或 5 條作出的決定是正確的，而且仍屬正確。

II. 在二零零二年五月十七日條例草案委員會會議上提出的事宜

在條例草案中訂明，任何人如根據條例草案第 16 條向法庭申請撤銷行政長官根據條例草案第 4 條作出的公告，或保安局局長根據條例草案第 5 條作出的通知，並獲法庭批准有關的申請，即有權向政府提出損害賠償申索。

答覆

若有人因為行政長官根據條例草案第 4 條所作出的指明，或保安局局長根據條例草案第 5 條所發出的通知而感到受屈，條例草案不會影響該人向政府提出損害賠償申索的權利。普通法容許向政府提出損害賠償申索。

任何人如因根據第 4 或 5 條發出的通知所作“錯誤”指明而蒙受損失，而該項指明是並非本着真誠作出或是疏忽地作出，則該人可按普通法提出索償。舉例說，如發出通知的理由，顯然並非第 4 或 5 條所述的合理理由，即屬疏忽地作出指明。

至於法定補償方面，委員可能留意到，《有組織及嚴重罪行條例》（第 455 章）第 29 條訂明，如有關當局在刑事訴訟程序方面曾犯嚴重錯失，而該等訴訟程序可能引致法庭就有關財產發出沒收令，則政府須向被實際“凍結”財產的持有人作出賠償。《販毒（追討得益）條例》（第 405 章）第 27 條亦有類似的賠償條文。

政府可考慮在條例草案訂定類似的條文，如有任何人向原訟法庭申請，撤銷行政長官根據第 4 條作出的指明，或保安局局長根據第 5 條發出的通知，又獲法庭批准，則政府須向該人作出賠償。

考慮規定行政長官在憲報刊登公告，指明某人或某財產為恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產前；必須先行就其有合理理由相信屬恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產的人或財產，向法庭申請禁制令，並容許有關人士在一段指明時間內向法庭申請取消該禁制令。如有有關人士未有在指明時間內向法庭申請取消該項涉及其本人的禁制令，行政長官即可着手在憲報列登公告，指明該人或該財產為恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產。與此同時，保安局局長可作出通知，凍結有關人士的資金及財產。

答覆

根據條例草案第 4 及第 5 條，政府的行政機關獲賦權就下列事宜作出決定及行事：

- (i) 若行政長官有合理理由相信任何人是恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者，或某些財產屬恐怖分子財產時，可作出指明；以及
- (ii) 若保安局局長有合理理由懷疑某些資金屬恐怖分子財產時，可發出通知，指示不得提供該等資金予任何人。

條例草案賦予行政機關初步權力就上述事宜作出決定的理由如下：

- (a) 條例草案賦權作出的指明，與聯合國安全理事會委員會最新制定的名單一致，須指明的恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者很可能在香港境外，因此要送達擬作出指明的通知書是並不可行。
- (b) 即使涉嫌恐怖分子身在香港，當局須立即採取行動保護公眾安全，而且恐怖分子資金會被迅速移動，當局亦須立即採取行動，以確保恐怖分子的資金不會被移動或轉移。

然而，我們明白，對於有關個人或實體會產生嚴重後果的行政行動，我們必須確保有足夠和有效的制衡。事實上，鑑於後果嚴重，受影響的個人或實體，應可援引《香港人權法案條例》第十條，要求接受獨立無私的管轄法庭審訊。我們認為，任何人或實體，如因被當局發出通知指明為恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者、或財產為恐怖分子財產，或因凍結恐

怖分子資金的指示，而感到受屈，有權向原訟法庭提出申請，是完全符合《香港人權法案條例》和《公民權利和政治權利國際公約》的有關規定。

證實條例草案第 2(1)條所載的“恐怖主義行為”的定義，會否有損個人的公民及政治權利。

答覆

條例草案中“恐怖主義行為”的定義，是按照國際間所達成的共識而訂立，即“恐怖主義行為”須符合以下三項準則—

- (i) 涉及作出或恐嚇作出行動，以影響政府或威嚇公眾人士；
- (ii) 作出或恐嚇作出行動，是為了推展政治、宗教或思想上的主張；以及
- (iii) 該行動或該恐嚇涉及嚴重暴力、對財產的嚴重損害，或對公眾人士的健康或安全造成嚴重危險。

此外，該定義亦訂明若干例外情況，不包括在宣揚、抗議、持異見或停工的過程中作出或恐嚇作出行動，以免不慎涵蓋正常活動。我們認為，該定義符合《基本法》內有關人權的條文及《香港人權法案條例》的規定。