

立法會保安事務委員會

檢討《聯合國（反恐怖主義措施）條例》（第 575 章） 的賠償條文

目的

本文件旨在提供有關檢討《聯合國（反恐怖主義措施）條例》（第 575 章）的賠償條文的資料。

背景

2. 《聯合國（反恐怖主義措施）條例》實施聯合國安全理事會第 1373 號決議的強制執行部分，以及打擊清洗黑錢財務行動特別組織所提出特別建議中最具迫切性的部分，以打擊資助恐怖主義活動。該條例於二零零二年七月十二日獲立法會通過，其中大部分條文於二零零二年八月二十三日開始實施。

賠償條文

3. 條例第 5 條訂明，行政長官可向原訟法庭提出申請，要求作出命令，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。第 6 條訂明，凡保安局局長有合理理由懷疑任何資金是恐怖分子財產，局長可藉書面通知凍結該等資金。第 17 條訂明上訴機制，讓受影響人士向原訟法庭申請撤銷指明命令或通知。

4. 第 18 條進一步訂明，凡某人或某財產已不再分別根據第 5 條或第 6 條被指明為恐怖分子、與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產（例如該項指明命令或通知已根據第 17 條被撤銷），而受影響人士提出申請，則原訟法庭在考慮整體情況後，可命令政府向申請人作出賠償。在這種情況下，原訟法庭須信納 —

- (a) 在有關的人被指明為恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者的任何時間，該人均不是恐怖分子或與恐怖分子有聯繫者；

- (b) 在有關財產被指明為恐怖分子財產的任何時間，該財產均不是恐怖分子財產；
- (c) 任何涉及取得有關指明的人曾犯嚴重錯失；及
- (d) 申請人已由於上文(c)段所述的有關指明及錯失而蒙受損失。

政府須作出的賠償數額，由原訟法庭決定，為原訟法庭認為屬公平的數額。

議員的關注

5. 在條例通過前的審議階段，有些議員關注到上述賠償安排不能切實令受影響人士受益，主要原因是受影響人士要令法庭信納政府曾犯“嚴重錯失”，將會十分困難。部分議員曾打算動議對賠償條文作出委員會審議階段的修訂，以訂定較低的賠償標準。不過，主席裁定該等修訂會對公帑造成負擔，因此動議未有提出。

6. 由於議員建議的修訂有別於普通法的賠償準則，我們曾解釋，基於該等修訂會對現行賠償政策、公共開支及日後民事訴訟的賠償安排造成影響，我們因此未能接受該等修訂。不過，我們理解議員的意見，並承諾諮詢有關決策局及部門，檢討條例所訂的賠償條文，並在條例生效後的六個月內向議員匯報。

檢討賠償條文

7. 我們仔細研究過賠償條文的各項元素，檢討結果載於下文各段。

- (a) 在該人或該財產被指明為恐怖分子 / 與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產的任何時間，該人或該財產均不是恐怖分子 / 與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產（視屬何情況而定）。

8. 有些議員關注到，根據第 18(2)(a)及(b)條所訂準則，受影響人士須證明自己並非恐怖分子 / 與恐怖分子有聯繫者或有關財產並非恐怖分子財產。

9. 關於這方面，我們認為若某人或某財產被政府“錯誤”指明為恐怖分子／與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產，受影響人士可根據第 17 條向原訟法庭提出上訴，要求撤銷指明命令；在這種情況下，第 5 條有關該人或該財產是恐怖分子／與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產（視屬何情況而定）的推定將不再適用。根據上訴程序，政府須負責舉證，令原訟法庭信納被指明為恐怖分子／與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產的人或財產，確是恐怖分子／與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產（視何者適用而定）。若指明命令根據第 17 條被撤銷，受影響人士即可根據第 18(2)(a)或(b)條證明自己或有關財產並非恐怖分子／與恐怖分子有聯繫者或恐怖分子財產（視屬何情況而定）。因此，實際來說，若政府不能令法庭信納其原有的指明是正確的，受影響人士將可索償。

(b) 政府在取得有關指明時犯嚴重錯失

10. 我們曾參考普通法、其他司法管轄區的法例（尤其是反恐怖主義的法例）及香港的法例，研究涉及嚴重錯失的問題。

普通法的情況

11. Wade & Forsyth 的“Administrative Law”（第 8 版，第 753 頁，第 2 段）指出：

“雖然還有一些重要的問題有待解決，但至少在英國，有明顯的趨勢，不贊成引用一般關於疏忽的法律來審理涉及酌情行政決定的案件。舉例來說，若處理不善，發牌當局的決定可能被判屬越權行為，遭法庭撤銷。不過，沒有迹象顯示有人僅因為可以證明當局疏忽，便為所蒙受的損失提起訴訟，要求賠償。”

12. 在 Dorset Yacht Co.Ltd. 訴 Home Office [1970] AC 1004 一案中，Reid 大法官指出（第 1031 頁）：

“當國會賦予政府酌情決定權，……政府在行使這項酌情決定權時可能會幾乎一定會有判斷上的錯誤，但國會絕對不會認為公眾應有權就這些錯誤控告政府。然而，政府在行使酌情決定權時，也有可能很不小心或不合理，

以致實際上沒有真正行使國會賦予的酌情決定權。行使酌情決定權的人是濫用權力或越權行事，國會當然不會賦予這些人豁免權。”

13. 二零零二年五月，英國上訴法院在聆訊 Hughes & Others 訴 HM Customs and Excise 一案時處理過這個問題。在考慮答辯人根據《歐洲人權公約》第一議定書第一條提出的賠償要求時，Hooper 法官指出：

“我完全同意就此而言，獲判無罪（或根本未經定罪）的被告人是清白的。……然而，我不能接納，基於這個理由，便認為被告人因為限制令及接管令而可能蒙受損失卻不獲賠償，是不相稱甚至是無理的（答辯人提出的另一項指稱）。當然，若他能確立控方犯了“某些嚴重錯失”，符合〔《刑事司法法令》〕第 89 條的嚴格規定，則作別論。

一般來說，除了在極為例外的情況下，獲判無罪的被告人均無權獲得賠償，以彌補在還押期間失去自由的損失或由於被檢控而蒙受的其他項目的損失。故此，如限制令和接管令對其資產有不良影響而不獲賠償，也不見得特別不公平、不相稱或無理。”

14. 參考上述資料，我們審慎研究過條例第 18 條有關“嚴重錯失”的條文，認為該條文符合普通法的情況，即須確定政府有疏忽。

其他司法管轄區的法例

15. 我們曾研究多個普通法司法管轄區的反恐怖主義法例，以確定這些法例有否就《聯合國（反恐怖主義措施）條例》第 18 條所涵蓋的情況（即是：錯誤地指明某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）訂定賠償條文。我們發現大部分主要的普通法司法管轄區普遍均沒有就“錯誤指明”訂定賠償安排。澳洲、英國和印度屬例外，不過有關條文大都限於涉及“財產”的情況，其性質亦有別於第 18 條—

- (a) 澳洲的《1945年聯合國憲章法令》（該法令按2002年制止資助恐怖主義法令修訂）訂明，若財產持有人確實誤以為某財產屬該法令規定應予凍結的資產，因而拒絕遵從財產擁有人的指示，以致後者蒙受損失，則財產擁有人可向政府索取賠償。有關賠償屬特惠性質補償，款額由政府酌情決定；
- (b) 英國的《2001年反恐怖主義、罪行及保安法令》規定，在某些情況下，若被扣押的現金其後未被沒收，則政府須作出賠償。賠償的款額相等於(i)法院認為若該筆現金遭扣押48小時後存放在有息帳戶所能賺取的利息；以及(ii)在特殊情況下蒙受損失的額外賠償。有關條文只適用於有關扣押和沒收恐怖分子現金的情況，其性質有別於《聯合國（反恐怖主義措施）條例》第18條適用的指明措施；
- (c) 英國的《2000年恐怖主義法令》訂明，若任何財產因應該法令下的罪行的訴訟程序而被限制或沒收，而沒有任何人被定罪，任何對有關財產有權益的人士可向法院申索賠償。法院可判予賠償，但須信納(i)政府曾犯嚴重錯失；(ii)申索人因有關財產被限制或沒收而蒙受損失；以及(iii)考慮整體情況後認為判予賠償是適當的。有關賠償準則與《聯合國（反恐怖主義措施）條例》第18條的準則大致相同；該法令又訂明，如因應任何人干犯某罪行而對該人的財產作出行動，而該人其後並沒有被定罪，則可向該人判予賠償；以及
- (d) 印度的《2002年防止恐怖主義法令》訂明，如任何人在賄賂或惡意的情況下根據該法令被起訴，該人可獲賠償。

16. 根據上述資料，我們認為《聯合國（反恐怖主義措施）條例》第18條的賠償安排，並沒有與其他普通法司法管轄區的做法背道而馳，事實上亦不遜於其他海外法例訂明的賠償安排。

香港的法例

17. 香港的其他法例亦有就收回土地、檢取及扣押貨品等事宜訂明政府須作出賠償。《聯合國（反恐怖主義措施）條例》第 18 條是以《販毒（追討得益）條例》（第 405 章）第 27 條及《有組織及嚴重罪行條例》（第 455 章）第 29 條為藍本。由於這三條法例均有相似的用意就政府的“錯誤”行動訂明賠償安排，我們認為第 405 章和第 455 章的既定賠償條文，最適宜作《聯合國（反恐怖主義措施）條例》的參考依據。

(c) 申請人已由於有關指明及政府的錯失而蒙受損失

18. 受影響人士蒙受損失而獲判予賠償，在法理上是合理而適當的。因此，第 18(2)(d)條訂定的準則應予保留。

總結

19. 基於上述檢討，我們認為《聯合國（反恐怖主義措施）條例》第 18 條的賠償條文是相稱和合理的。該項條文符合普通法的情況，並以其他現行法例所採用已確立的賠償準則為依據。該項條文訂明政府須為“錯誤”的指明作出賠償，相比其他普通法司法管轄區的反恐怖主義法例，亦屬創新的安排。

保安局

二零零三年一月