

社会应对恐怖主义和宣扬恐怖主义言行保持警惕

(律政司司长郑若骅资深大律师)

(原文载于 2021 年 7 月 12 日《星岛日报》)

1. 7 月 1 日晚上，一名男子在街上以利刀刺向正在执勤的警员，然后自杀。警方初步调查显示，案件属于「孤狼式的本土恐怖袭击」。由于相关案件的调查仍在进行，任何人都应该就具体案情发表意见。不过，鉴于案件受到香港社会广泛关注，而一些市民及公众人物对案件的反应和评论，亦衍生出何谓恐怖主义和宣扬恐怖主义的讨论。有一些言论指出，针对平民发动的袭击才属于恐怖主义，若针对的是政权、代表政权的政府机构或执法人员，便不属于恐怖主义。这种看法明显是荒谬，而且欠缺法理基础。恐怖活动既可针对平民，也可针对任何

个人实施，而其本质是透过制造恐慌去胁迫政府。我认为有必要厘清一些法律原则，以正视听。

恐怖主义

2. 《香港国安法》没有界定何谓恐怖主义。但按上文下理，可参考第 24 条「恐怖活动罪」所指的恐怖活动。在香港本地法例中，《联合国(反恐怖主义措施)条例》(第 575 章) 第 2(1)条亦就「恐怖主义行为」作出定义。该定义与《香港国安法》第 24 条所指的恐怖活动，相当接近。

3. 《中华人民共和国反恐怖主义法》第 3 条就「恐怖主义」有以下定义：

「本法所称恐怖主义，是指通过暴力、破坏、恐吓等手段，制造社会恐慌、危害公共安全、侵犯人身财产，

或者胁迫国家机关、国际组织，以实现其政治、意识形态等目的的主张和行为。」

4. 联合国安全理事会第 1566(2004)号决议重申必须根据《联合国宪章》和国际法，采取各种手段打击一切形式和表现的恐怖主义；并最强烈地谴责一切恐怖行为，不论其动机为何，在何时发生，何人所为；又回顾指出：

「以在公众或某一群体或某些个人中引起恐慌、恫吓人民或迫使政府或国际组织采取或不采取行动为宗旨，意图造成死亡或严重身体伤害、或劫持人质的犯罪行为，包括针对平民的此种行为，均为有关恐怖主义的国际公约和议定书范围内界定的犯法行为，在任何情况下，均不得出于政治、哲学、意识形态、种族、族裔、宗教上的考虑或其他类似性质

的考虑而视为正当行为，并吁请各国防止此类行为发生，如果未能加以防止，则确保按其严重性质予以惩罚」。

5. 国际社会虽然对恐怖主义的定义尚未完全达成共识，但参考联合国相关决议、各国的反恐法例¹，大致上可归纳出恐怖主义的主要特征是通过严重的暴力、破坏或其他严重危害公众安全的行为，胁迫政府或威吓公众，以图实现政治或其他主张。《香港国安法》第24条「恐怖活动罪」的定义反映了这些主要特征。

宣扬恐怖主义

¹ 例如：英国 Terrorism Act 2000, section 1；美国 United States Code, Title 22, Chapter 38, section 2656f 及 United States Code, Title 18, section 2331；澳洲 Criminal Code, section 100.1；欧盟 Directive (EU) 2017/541, article 3

6. 《香港国安法》第 3 章第 3 节订立各项恐怖活动相关罪行，包括第 27 条「宣扬恐怖主义、煽动实施恐怖活动罪」。这项罪行源自《中华人民共和国刑法》第 120 条之 3 的「宣扬恐怖主义、极端主义、煽动实施恐怖活动罪」。

7. 至于何谓「宣扬」，内地学者在《香港特别行政区维护国家安全法读本》²提出以下理解：

「根据《香港国安法》第 27 条的规定，宣扬恐怖主义、煽动实施恐怖活动的行为，也构成独立的犯罪，这里所说的『宣扬』是指为恐怖主义理论和实践进行宣传、辩护或者颂扬的行为，在『宣扬恐怖主义』问题上，任何人不得以言论自由、出版自由、新闻报道

² 王振民、黄风、毕雁英等着《香港特别行政区维护国家安全法读本》（2021 年），第 131-132 页

自由等理由，对恐怖主义活动及其信念或理论进行鼓吹或者辩解，不得为危害公众生命财产安全和社会公共秩序的「揽炒」口号和主张进行宣传或者喝彩。」

8. 禁止宣扬或鼓吹恐怖主义，包括任何为恐怖主义理论和实践进行宣传、辩解或者颂扬美化的行为，常见于各国的反恐法例。举例而言：

(1) 欧洲议会及欧盟理事会通过的 2017/541 号有关打击恐怖主义指令第 5 条要求所有成员国采取必要措施，订立罪行惩治意图直接或间接鼓吹作出恐怖主义行为（包括颂扬美化恐怖主义行为）而向公众发布讯息（不论是否透过互联网）的行为；

(2) 英国《2006 年恐怖主义法案》(Terrorism Act 2006)

第 1 条订立「鼓励恐怖主义罪」，第 2 条订立「散播恐怖主义刊物罪」。任何人发布相当可能会被一名合理的人理解为直接或间接鼓励或诱使公众进行、准备或煽动恐怖主义行为的陈述或刊物，并意图或罔顾后果地鼓励或诱使公众进行、准备或煽动恐怖主义行为，即属犯罪，可判处 15 年监禁。条文明确规定可被一名合理的人理解为间接鼓励别人进行或准备恐怖主义行为的陈述或内容，包括任何颂扬美化恐怖主义行为并可被公众合理地推论为应该仿效有关行为的陈述或内容；

(3) 法国《刑法典》(Code pénal) 第 421-2-5 条订立“宽恕恐怖主义罪”(Apologie du terrorisme)。任何人公开为具体或不具体的恐怖主义行为辩解，即属犯罪，可判处 5 年监禁。如果犯罪行为是透过互联网作出，则可

判处 7 年监禁。根据相关案例，为恐怖主义行为辩解包括对有关行为作出正面评价、合理化、或颂扬美化有关行为，而为犯案者辩解亦可被视为恐怖主义行为辩解。

9. 对任何宣扬、鼓吹或颂扬美化恐怖主义的言行施加限制（包括针对有关言行订立刑事罪行），并不构成侵犯言论自由。在欧洲人权法院案例 *Leroy v France*³ 中，一名漫画家在美国「911」恐怖袭击发生两天后，在周刊上发布一幅戏仿有关事件的卡通，并附有含嘲讽意味的文字（意指有关事件是梦境成真）。该漫画家被法国当局控以「宽恕恐怖主义罪」（condoning terrorism），并被法庭裁定罪名成立，他其后向欧洲人权法院指控有关定罪侵

³ *Leroy v France* (No. 36109/03, 2 October 2008)

犯其言论自由。欧洲人权法院裁定有关指控不成立，并指出有关卡通及文字并非纯粹批评美国帝国主义，而是支持并颂扬美化以暴力方式将其摧毁；该漫画家透过发布有关卡通表达对施袭者的道德支持并与之团结、认同暴力和损害受害者的尊严。法院认为有关挑衅无需导致实际行动，亦可定罪；而考虑到有关卡通是在恐怖袭击发生两天后，在局势敏感的地区发布，确实有可能因此引起暴力冲突，更是加重了该漫画家的罪责。因此，就有关行为施加刑事惩处，是相称的做法。

结语

10. 恐怖活动一旦被人仿效，后果堪虞。我促请所有在公共领域就近期涉嫌恐怖活动事件作出评论的人，尤其

是公众人物，应紧记恐怖主义问题的敏感性，谨慎作出负责的言论，切勿发表任何有可能合理地会被理解为直接或间接宣扬、鼓吹或颂扬美化恐怖主义的言论。

11. 正如政务司司长在律政司于 7 月 5 日举办的《香港国安法》法律论坛闭幕式致辞中指出：「要彻底根除香港特区的国家安全威胁，我们必须居安思危，有效防范危害国家安全的行为和活动。这些并不是一、两个部门的工作，也不单是政府的工作，而是整个特区的共同责任。……培养社会整体的国家安全和守法意识，必须推展至政府以外，推动市民大众一起维护国家安全。」

12. 希望以上的法律分析能令市民对恐怖活动及宣扬恐怖

主义的言行有所警惕，并减低这些言行对市民，尤其是年轻人造成的负面影响。我呼吁大家同心协力，维护国家安全，达致国安家好。