

社會應對恐怖主義和宣揚恐怖主義言行保持警惕

(律政司司長鄭若驊資深大律師)

(原文載於 2021 年 7 月 12 日《星島日報》)

1. 7 月 1 日晚上，一名男子在街上以利刀刺向正在執勤的警員，然後自殺。警方初步調查顯示，案件屬於「孤狼式的本土恐怖襲擊」。由於相關案件的調查仍在進行，任何人都不應該就具體案情發表意見。不過，鑒於案件受到香港社會廣泛關注，而一些市民及公眾人物對案件的反應和評論，亦衍生出何謂恐怖主義和宣揚恐怖主義的討論。有一些言論指出，針對平民發動的襲擊才屬於恐怖主義，若針對的是政權、代表政權的政府機構或執法人員，便不屬於恐怖主義。這種看法明顯是荒謬，而且欠缺法理基礎。恐怖活動既可針對平民，也可針對任何個人實施，而其本質是透過製造恐慌去脅迫政府。我認

為有必要釐清一些法律原則，以正視聽。

恐怖主義

2. 《香港國安法》沒有界定何謂恐怖主義。但按上文下理，可參考第 24 條「恐怖活動罪」所指的恐怖活動。在香港本地法例中，《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第 575 章)第 2(1)條亦就「恐怖主義行為」作出定義。該定義與《香港國安法》第 24 條所指的恐怖活動，相當接近。

3. 《中華人民共和國反恐怖主義法》第 3 條就「恐怖主義」有以下定義：

「本法所稱恐怖主義，是指通過暴力、破壞、恐嚇等手段，製造社會恐慌、危害公共安全、侵犯人身財產，或者脅迫國家機關、國際組織，以實現其政治、意識

形態等目的的主張和行為。」

4. 聯合國安全理事會第 1566(2004)號決議重申必須根據

《聯合國憲章》和國際法，採取各種手段打擊一切形式和表現的恐怖主義；並最強烈地譴責一切恐怖行為，不論其動機為何，在何時發生，何人所為；又回顧指出：

「以在公眾或某一群體或某些個人中引起恐慌、恫嚇人民或迫使政府或國際組織採取或不採取行動為宗旨，意圖造成死亡或嚴重身體傷害、或劫持人質的犯罪行為，包括針對平民的此種行為，均為有關恐怖主義的國際公約和議定書範圍內界定的犯法行為，在任何情況下，均不得出於政治、哲學、意識形態、種族、族裔、宗教上的考慮或其他類似性質的考慮而視為正當行為，並籲請各國防止此類行為發生，如果未能加以防止，則確保按其嚴重性質予

以懲罰」。

5. 國際社會雖然對恐怖主義的定義尚未完全達成共識，但參考聯合國相關決議、各國的反恐法例¹，大致上可歸納出恐怖主義的主要特徵是通過嚴重的暴力、破壞或其他嚴重危害公眾安全的行為，脅迫政府或威嚇公眾，以圖實現政治或其他主張。《香港國安法》第24條「恐怖活動罪」的定義反映了這些主要特徵。

宣揚恐怖主義

6. 《香港國安法》第3章第3節訂立各項恐怖活動相關罪行，包括第27條「宣揚恐怖主義、煽動實施恐怖活動

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

罪」。這項罪行源自《中華人民共和國刑法》第 120 條之 3 的「宣揚恐怖主義、極端主義、煽動實施恐怖活動罪」。

7. 至於何謂「宣揚」，內地學者在《香港特別行政區維護國家安全法讀本》²提出以下理解：

「根據《香港國安法》第 27 條的規定，宣揚恐怖主義、煽動實施恐怖活動的行為，也構成獨立的犯罪，這裏所說的『宣揚』是指為恐怖主義理論和實踐進行宣傳、辯護或者頌揚的行為，在『宣揚恐怖主義』問題上，任何人不得以言論自由、出版自由、新聞報道自由等理由，對恐怖主義活動及其信念或理論進行鼓吹或者辯解，不得為危害公眾生命財產安全和社会公共秩序的『攪炒』口號和主張進行宣傳或者喝

² 王振民、黃風、畢雁英等著《香港特別行政區維護國家安全法讀本》（2021 年），第 131-132 頁

彩。」

8. 禁止宣揚或鼓吹恐怖主義，包括任何為恐怖主義理論和實踐進行宣傳、辯解或者頌揚美化的行為，常見於各國的反恐法例。舉例而言：

(1) 歐洲議會及歐盟理事會通過的 2017/541 號有關打擊恐怖主義指令第 5 條要求所有成員國採取必要措施，訂立罪行懲治意圖直接或間接鼓吹作出恐怖主義行為（包括頌揚美化恐怖主義行為）而向公眾發布訊息（不論是否透過互聯網）的行為；

(2) 英國《2006 年恐怖主義法案》(Terrorism Act 2006) 第 1 條訂立「鼓勵恐怖主義罪」，第 2 條訂立「散播恐怖主義刊物罪」。任何人發布相當可能會被一名合理的人理解為直接或間接鼓勵或誘使公眾進行、準備或煽動恐怖主義行為的陳述或刊物，並意圖或罔顧後

果地鼓勵或誘使公眾進行、準備或煽動恐怖主義行為，即屬犯罪，可判處 15 年監禁。條文明確規定可被一名合理的人理解為間接鼓勵別人進行或準備恐怖主義行為的陳述或內容，包括任何頌揚美化恐怖主義行為並可被公眾合理地推論為應該仿效有關行為的陳述或內容；

(3) 法國《刑法典》(Code pénal) 第 421-2-5 條訂立“寬恕恐怖主義罪”(Apologie du terrorisme)。任何人公開為具體或不具體的恐怖主義行為辯解，即屬犯罪，可判處 5 年監禁。如果犯罪行為是透過互聯網作出，則可判處 7 年監禁。根據相關案例，為恐怖主義行為辯解包括對有關行為作出正面評價、合理化、或頌揚美化有關行為，而為犯案者辯解亦可被視為恐怖主義行為辯解。

9. 對任何宣揚、鼓吹或頌揚美化恐怖主義的言行施加限制（包括針對有關言行訂立刑事罪行），並不構成侵犯言論自由。在歐洲人權法院案例 *Leroy v France*³ 中，一名漫畫家在美國「911」恐怖襲擊發生兩天後，在周刊上發布一幅戲仿有關事件的卡通，並附有含嘲諷意味的文字（意指有關事件是夢境成真）。該漫畫家被法國當局控以「寬恕恐怖主義罪」（condoning terrorism），並被法庭裁定罪名成立，他其後向歐洲人權法院指控有關定罪侵犯其言論自由。歐洲人權法院裁定有關指控不成立，並指出有關卡通及文字並非純粹批評美國帝國主義，而是支持並頌揚美化以暴力方式將其摧毀；該漫畫家透過發布有關卡通表達對施襲者的道德支持並與之團結、認同暴力和損害受害者的尊嚴。法院認為有關挑釁無需導致實際行動，亦可定罪；而考慮到有關卡通是在恐怖襲擊

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

發生兩天後，在局勢敏感的地區發布，確實有可能因此引起暴力衝突，更是加重了該漫畫家的罪責。因此，就有關行為施加刑事懲處，是相稱的做法。

結語

10. 恐怖活動一旦被人仿效，後果堪虞。我促請所有在公共領域就近期涉嫌恐怖活動事件作出評論的人，尤其是公眾人物，應緊記恐怖主義問題的敏感性，謹慎作出負責任的言論，切勿發表任何有可能合理地會被理解為直接或間接宣揚、鼓吹或頌揚美化恐怖主義的言論。

11. 正如政務司司長在律政司於7月5日舉辦的《香港國安法》法律論壇閉幕式致辭中指出：「要徹底根除香港

特區的國家安全威脅，我們必須居安思危，有效防範危害國家安全的行為和活動。這些並不是一、兩個部門的工作，也不單是政府的工作，而是整個特區的共同責任。……培養社會整體的國家安全和守法意識，必須推展至政府以外，推動市民大眾一起維護國家安全。」

12. 希望以上的法律分析能令市民對恐怖活動及宣揚恐怖主義的言行有所警惕，並減低這些言行對市民，尤其是年輕人造成的負面影響。我呼籲大家同心協力，維護國家安全，達致國安家好。