

如何理解「合理地相信」

以法論事



顧敏康

《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法第四十三條實施細則》（《實施細則》）附表5第3（1）條規定：警務處處長如合理地相信發出有關規定是防止及偵查危害國家安全罪行所需要的，則可在保安局局長批准下，不時藉向某外國代理人或台灣代理人送達書面通知，規定該代理人在指定期限內，按指定方式向警務處處長提供以下資料：（a）該代理人如屬個人：（i）該代理人在香港的活動及個人資料（包括該代理人參與本地組織的活動及職位、經營業務、職業及住址）；（ii）該代理人在香港的資產、收入、收入來源及開支；或（b）該代理人如屬一個組織：（i）該組織的在香港職員及在香港成員的個人資料（包括姓名、年齡、身份證明文件的類別及號碼、職業及住址）；（ii）該組織在香港的活動；（iii）該組織在香港的資產、收入、收入來源及開支。

警方根據此條規定要求支聯會提交相關資料。支聯會在規定日期內拒絕提供，警方隨後拘捕該組織數名常委。有學者撰文質疑警方沒有說明要求提交資料的理由。又指出，支聯會的身份必須是「外國代理人」，而不是如警方給支聯會的信件所說「有合理理由相信支聯會為外國代理人」，才能索取資料；警方假若掌握證據，足可證明支聯會受外國政府或政治組織直接或間接操控，並為他們的利益服務，理應立即拘捕有關人等，加以檢控，還需要什麼資料？否則難免令人懷疑，警方是否證據不足，才強迫支聯會提供更多數據，以確定該會是「外國代理人」，云云。這位學者的文章看上去挺有「說服力」的，其實不然！因為該學者沒有清楚理解此法律條文的真正含義。

警方行動完全符合法律規定

警方是基於「合理地相信」支聯會是「外國代理人」才索取資料的，這裏要解

決兩個概念問題。第一，什麼是「合理地相信」（reasonably believes）？合理地相信是指根據客觀事實足以得出相關結論。就警方行動而言，其所依據的客觀事實是不需要向公眾披露的，但一定要在將來向法庭展示，由法庭決定所依據的客觀事實是否構成合理地相信。行會成員、資深大律師湯家驊指，按照有關條文的字面理解，沒有要求警方國安處在索取「外國代理人」資料時提供任何根據，相信此安排是刻意，因涉及對案件偵查的效果，所以警方確實有權現階段不予公開；一個團體是否條例所指的「外國代理人」，應由法庭判斷而非當事人單方面拒絕。由此可見，保安局局長鄧炳強早前會見傳媒時表示：「日後大家在法庭會見到這些人如何收取外國政府團體金錢或其他利益，從而為其利益進行活動」是正確的做法。

第二，認定某個組織是「外國代理人」並不當然就認定其構成國安法的有關罪行，警方需要更多的事實進行認定和甄別。因此，在這個階段，並不能因為合

理地認定某人或某個組織是「外國代理人」就應該立即拘捕和檢控。「外國代理人」（foreign agent）是指在香港活動，並符合以下兩項條件的人：（i）受外國政府或外國政治性組織直接或間接指使、直接或間接監督、直接或間接控制、僱用、補貼或資助，或收受外國政府或外國政治性組織金錢或非金錢報酬；及（ii）為外國政府或外國政治性組織的利益而進行其全部或部分活動。

無視法律被捕理所當然

為了維護國家安全，向有關「外國代理人」索取資料是合理的。美國的《外國代理人登記法》及美國法典第22卷第11章規定，任何人或組織如代表外國委託人在美國境內從事政治、宣傳等活動，須向美國司法部註冊及提供相關資料（例如人員、資金及活動），否則即屬違法。所以，如果按該學者的理解，一旦警方認定支聯會是「外國代理人」，就應當按照國

安法第29條的「勾結外國或境外勢力危害國家安全罪」進行拘捕和檢控，這是曲解法例原意的。

此外，該學者將「外國代理人」與販毒組織或販賣人口集團相比也是不恰當的。毫無疑問，如果警方合理地相信有關販毒組織或販賣人口集團存在，當然不會向他們索取資料，而是立即採取行動拘捕和檢控了。

警方是根據《實施細則》附表5第3條展開行動的。此項權力是參照現有《社團條例》第15條，社團事務主任可要求社團提供資料的條文，因此並不是新增加的權力，毋須大驚小怪。《實施細則》附表5第3（2）條規定：任何代理人如沒有遵從根據第（1）（a）款送達的通知的規定，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處罰款十萬元及監禁六個月。支聯會常委不遵從法律規定，視法律如無物，其被警方拘捕和檢控是理所當然的結局。

香港海外學人聯合會理事、香江智匯秘書長

選委當自覺肩負歷史責任不負重託

議論風生



葉建明

2021年選舉委員會界別分組一般選舉將於本月19日舉行。這是香港國安法頒布實施，完善特區選舉制度後的首場選舉，是全面貫徹落實「愛國者治港」原則、推動香港實現良政善治的關鍵選舉，影響深遠。

根據今年3月香港基本法附件一、附件二的修訂，選舉委員會的職能除了繼續提名並選舉產生行政長官外，增加了兩項重要職能：一是負責選舉產生較大比例的立法會議員，二是參與提名全部立法會議員候選人。這是對選委會的重構與賦權，開先河之舉。當選的1500名選委將要肩負起時代的重託，為選擇愛國的治港者把好關，守好門，為「愛國者治港」保駕護航。

為愛國者治港保駕護航

反中亂港勢力曾經利用選舉制度的漏洞，將選舉搞得烏煙瘴氣。比的不是政綱，不是解決香港經濟民生問題的能力，而是比誰更激進，誰更反政府。這導致香港每逢選舉全城動盪，社會撕裂。激進分子，甚至具「港獨」思潮的人在制度漏洞下堂而皇之進入管治架構，不遺餘力地爭奪特區管治權，令政治生態日趨惡化。這不僅對國家安全、國家利益造成極大威脅，同時更直接危

害香港利益，危害「一國兩制」實踐。香港經不起折騰，人心思穩。因此，堵塞制度漏洞，完善選舉制度，既是中央的決定，也是香港廣大市民的期盼。「愛國愛港者治港，反中亂港者出局」，成為香港國安法實施後攪亂反、重塑政治格局的重要一環。

新選舉制度通過對選委會的重構與賦權，加上其他方面的制度性改革，確保愛國者治理香港。同時希望選舉能回歸專業、理性，實現多元化、專業化，重能力、少紛爭的參政議政新風，改變香港的選舉文化和政治文化，令香港走向政通人和，社會清明。

由此可見，作為新選舉制度下的選委會委員，既要按照全國政協副主席、國務院港澳辦主任夏寶龍代表中央對治港者提出的五項要求，從政治立場、管治才幹到道德品行等方面選出合格的治港者。也要在新選舉制度下，樹立標桿，作出表率，營造全新的選舉文化，打造具有香港特色的優質的民主。

此外，選舉委員會除了肩負「為香港選賢任能」的重大責任外，還需要「為國家履職盡責」，實現「一國」與「兩制」的有機結合。以新增加的第五界別為例。該界別是在原有四大界別的基礎上增加新的，因而也格外引人注目。第五界別300人中包括港區全國人大代表、港區全國政協委員和有關全國性團體香港成員的代表。國務院港澳辦副主任鄧中華曾說，第五界別的這些人

士國家意識強，由他們擔任選委會委員，有利於在選委會中強化國家元素，在履行職能時從國家和香港角度考慮問題，把維護國家利益和香港利益有機結合起來。

的確，這些年來，香港社會上一些人對「一國兩制」產生很大誤讀，將「一國」與「兩制」對立起來，將國家利益與香港利益對立起來，這也體現在選舉中。同時，有人將香港個別群體、個別階層的利益置於香港整體利益之上。而新增加的第五界別，一方面將在選舉中強化國家元素，從國家和香港的角度考慮問題，把維護國家利益和維護香港利益有機結合起來；另一方面，將肩負平衡香港整體利益和局部利益的作用，兼顧社會各階層利益。

實現良政善治的好開端

上周末，由選委會第五界別委員共同發起的「落實愛國者治港 推動良政善治」街站宣傳活動連續兩天舉行。近千名選委會當選選委、自動當選選委以走近民眾，走入基層的方式首次亮相，向市民宣講新選舉制度，介紹政綱，並了解民眾對政府施政的期望。這不僅體現了完善選舉制度後的選舉新風和選委新形象，更是新一屆選委責任承擔的表現。這是一個良好的開端。

全國政協委員、中國經濟社會理事會理事

愛國者治港方能提升香港國際中心地位

港事港心
黃暢然

近日兩則有關香港國際中心地位的經濟新聞，頗值得重視與思考。一則是加拿大菲沙研究所公布《世界經濟自由度2021年度報告》，香港再被評為全球最自由經濟體；另一則是東盟成員國經貿部長歡迎香港尋求加入區域全面經濟夥伴關係協定，認為香港具備優勢條件，為協定帶來更大效益。兩則消息都反映香港在新時期經濟全球化中的國際中心地位仍受外界重視。

上世紀九十年代以來蓬勃演進的經濟全球化，在進入新世紀之後遇到巨大的阻力，特別是2008年金融危機後，其負面效應日益凸顯。反全球化力量在過去十多年席捲世界各地，有政客為迎合民意，出台各種反全球化的措施，甚至挑起貿易戰。新冠肺炎疫情的爆發嚴重衝擊了全球產業鏈、供應鏈，許多國家被迫調整產業格局，全球化因而面臨更為嚴峻之考驗。疫情不斷變化和持續蔓延，傳統產業鏈布局也隨之持續深度調整。全球化的未來命運因而引起政商學界的普遍關注，如著名學者鄭永年提出「有限全球化」的論斷等等，不一而足。但有一點是明確的：新時期的全球化將不復往昔。

全新世局之下，過往我們為之驕傲的國際中心地位如金融、航運、貿易等，都無法「一本通書讀到老」，勢必面對各種挑戰和不確定性。世局驟變，香港理當重估自身的國際中心地位與戰略價值。一方面，香港傳統的國際中心地位須吸納新的內涵，另一方面，香港也需要積極提升自身的國際戰略價值。根據「十四五」規劃，香港不僅要鞏固傳統的國際中心地位，

而且需要積極建設新興的四大中心地位，即國際創新科技中心、亞太區國際法律及解決爭議服務中心、區域知識產權貿易中心和中外文化藝術交流中心。

無論是鞏固傳統的國際中心地位還是創設新興的國際中心地位，香港若想在世界上有所作為，任何時候都離不開國家支持。亦只有全面貫徹落實「愛國者治港」原則，香港才能在新興全球化浪潮中牢牢地佔據國際中心地位。只有愛國者，才真正關心國家發展大局，關注國家戰略的走勢，才會主動思考在這個大勢之中香港的機會與優勢所在。也只有愛國者，基於國家立場、放眼世界，深刻認識國家整體戰略和規劃，才能從中挖掘「國家所需、香港所長」，進而為香港的國際戰略地位和價值找到適當的結合點和突破口。

此次選委會選舉是香港完善選舉制度、全面落實「愛國者治港」原則的首場選舉，呈現出全新的選舉生態與氣象，不僅充分反映香港不同社會階層的聲音與訴求，同時集合了香港不同界別的愛國賢能之士。可以說，這場選舉既為香港治理把脈，對症下藥以破解深層次矛盾，也為香港發展繪就全新願景，對香港國際戰略價值和地位進行重估、重塑，匯聚智慧，形成合力。隨著「愛國者治港」原則的全面貫徹落實，香港政治、社會持續保持穩定，更多的賢能之士湧現，各界齊心、上下同欲，聚精會神發展經濟、改善民生，香港依託著國家的支持，在新時期全球化進程中必能早著先機，香港國際中心地位的金字招牌也必將更換新輝。

九龍社團聯合會榮譽會長

宣揚恐怖主義與國際人權標準

法政新思



章小杉

8月18日，香港警方國安處拘捕4名港大學生，原因是他們涉嫌干犯香港國安法第27條「宣揚恐怖主義罪」。被捕者的主要涉案行為是「感謝」7·1刺警案兇徒「為港犧牲」。宣揚恐怖主義與煽動恐怖主義密切相關，宣揚是一種間接的煽動行為。具體而言，對恐怖主義的宣揚可分為兩種：一種是「美化型」宣揚，即對恐怖主義行為進行讚美、支持和開脫，或對恐怖主義行為的受害者或家屬進行詆毀和羞辱；另一種是「傳播型」宣揚，即複製、轉發或傳播載有恐怖主義內容的文字、圖片、音頻或視頻等（冀瑩：《網絡宣揚恐怖主義犯罪的司法認定》，《安徽師範大學學報（人文社會科學版）》2021年第5期）。4名被捕者的涉案行為或可構成「美化型」宣揚恐怖主義。與唐英傑案一樣，本案也涉及言論自由與國家安全及公共秩序的劃界問題。藉此機會，我們可以檢視國際人權法之下的宣揚和煽動恐怖主義罪。

《公民權利與政治權利國際公約》第19條規定了表達自由，並允許各締約國成員為國家安全和公共秩序等目的，以法律規定的方式，對表達自由作必要的限制；第20條要求各締約國成員以法律禁止鼓吹戰爭的宣傳和鼓吹仇恨的煽動。2005年9月14日，聯合國安全理事會通過第1624號決議，

「最強烈地譴責煽動恐怖行為的進，並駁斥為恐怖行為辯解或美化（稱頌）這些行為的企圖」，重申蓄意資助、策劃和煽動恐怖行為為「違反聯合國宗旨與原則」，並呼籲各國採取必要和適當的措施「在法律上禁止煽動實施一種或多種恐怖行為」，這是第一份直接針對煽動恐怖主義的世界性文件。雖然第1624號決議並未要求各國以刑法禁止煽動恐怖主義，但是愈來愈多的國家將煽動恐怖主義列為刑事犯罪。

各國立法禁止稱頌恐怖主義

英國2006年《反恐法案》第1條將「鼓動恐怖主義」（包括直接鼓勵和間接鼓勵）定為犯罪，頌揚任何準備或實施恐怖行徑可構成間接鼓勵，經檢控後定罪者最高可判處15年監禁。法國《刑法典》第421條第2款第5項規定，直接煽動恐怖行徑或公開為此類行徑辯解，可判處5年監禁及7.5萬歐元罰金，若有煽動或辯解是經由網絡作出，則刑罰加重為7年監禁及10萬歐元罰金。澳洲1995年《刑法法案》第80.2C條規定，宣揚恐怖主義可構成犯罪，並可判處5年監禁。加拿大2015年《反恐法案》第3部分第16條規定，任何人明知而故意以言語的方式宣揚或促進恐怖活動的實施，即構成犯罪並可判處不超過5年的監禁。

放眼世界，對煽動恐怖主義的限制可

分為兩種：一種是以美國為代表的間接禁止，即通過禁止與恐怖主義有關的言行來禁止煽動恐怖主義的言論；另一種是以歐洲國家為代表的直接禁止，即將宣揚和煽動恐怖主義的言論規定為犯罪。在美國，聯邦最高法院在系列案件中將「內容中立」（content-neutral）確立為言論自由的核心法理，國會原則上不得禁止對違法和犯罪行為的鼓吹，除非有關言論可造成「迫在眉睫的不法行動」（imminent lawless action）。儘管如此，在Holder v. Humanitarian Law Project案中，最高法院維持了一項禁止為「外國恐怖組織」提供「實質性支持」的反恐規定的合憲性，該規定將與恐怖組織聯絡和為恐怖組織提供建議等言論視為提供「實質性支持」。在作出該案判決時，最高法院充分意識到判決對言論自由的可能影響，這表明最高法院願意為禁止支持恐怖主義的言論留出空間。美國的移民法亦規定，支持或擁護恐怖活動的外國人可被遣返。在歐洲，由於並不存在「內容中立」的要求，對煽動恐怖主義的禁止更為直接。2005年歐洲委員會《預防恐怖主義公約》第5條明確要求締約國成員將公然挑撥（public provocation）恐怖主義確立為國內法上的罪行。

香港國安法第27條對宣揚和煽動恐怖主義的禁止更近歐洲模式，香港法院在判案時也多援引歐洲判例，在此方面，歐洲

判例或更有參考價值。在Hogefeld v. Germany案中，歐洲人權法院裁定，對間接煽動恐怖活動的限制沒有違反《歐洲人權公約》（簡稱《公約》）第10條（表達自由）的要求（App. no. 35402/97）。在Jobe v. United Kingdom案中，歐洲人權法院宣布，英國2000年《反恐法案》第58條將管有可能為恐怖分子所用的信息定為犯罪的規定，即使限制了有關人士的表達自由，也是一種符合《公約》的限制（App. no. 48278/09）。在Gündüz v. Turkey案中，歐洲人權法院強調，仇恨言論、美化暴力和煽動暴力的陳述，違背《公約》的根本價值（App. no. 59745/00）。在Leroy v. France案中，歐洲人權法院裁定，對公開發表嘲諷「9·11事件」漫畫的插畫師定以「寬恕恐怖主義罪」，沒有違反《公約》第10條，因為該漫畫不止是批評了美帝國主義，還支持和美化了恐怖主義暴行（App. no. 36109/03）。在Roj TV A/S v. Denmark案中，歐洲人權法院拒絕受理因公開播放恐怖組織PKK的宣傳片而被定罪及吊銷牌照的電視公司的申訴，理由是有關表達行為違反《公約》價值因而不受《公約》第10條的保護（App. no. 24683/14）。宣揚恐怖主義作為一種「抽象危險犯」，距離恐怖活動的客觀實害較遠。刑法通常不處罰對犯罪預備的煽動，將宣揚恐怖主義定為犯罪，主要是考慮到恐怖主義罪行的嚴重性以及宣揚對恐怖主義行為

的助長作用——恐怖主義行為的實現有賴於極端意識形態的廣泛傳播，而宣揚恐怖主義正是這種實現的必要條件（Yaël Ronen, "Incitement to Terrorist Acts and International Law", Leiden Journal of International Law, 2010, Vol. 23, No. 3）。

禁止極端意識形態廣泛傳播

禁止宣揚恐怖主義可防止宣揚成為營造滋生恐怖主義的社會環境的手段。國際社會的實踐表明，宣揚恐怖主義罪可被認為正當與合憲。儘管如此，這並不是說，任何涉嫌宣揚恐怖主義的人都應該被定罪和處罰。在偵查、檢控和審判宣揚恐怖主義行為的過程中，仍需遵循罪刑法定、無罪推定、正當程序和罪刑相適等要求。在定罪方面，須考慮個案的具體情形。在犯罪構成方面，宣揚恐怖主義罪不要求行為人有實施或促成他人實施恐怖活動的目的，不要求特定的受眾會因為這種宣揚而實施恐怖活動，不要求行為人認識到其宣揚行為的違法性，但要求被宣揚的對象確屬恐怖主義，要求行為人明知其宣揚的對象是恐怖主義。無論如何，「防範、制止和懲治犯罪」並「保障香港居民的合法權益」的立法目的已由香港國安法第1條載明。

廣東外語外貿大學法學院講師