

民主黨反對基本法第二十三條立法

意見書摘要

反對立法

1. 民主黨反對就基本法第二十三條立法，因為：
 - a. 現在已有非常嚴苛的法例保護國家安全，譬如“刑事罪行條例”、“官方機密條例”、“社團條例”以及“公安條例”。無論從法律條文的保障以至實際的情況，中國的國家安全根本不成問題。
 - b. 民主黨認為現時不是立法的適當時候，過去五年，香港政治上沒有大動盪，根本沒有需要急促訂立新罪行。
 - c. 特首現時應集中處理香港的失業和經濟危機的難題，及立即進行政制檢討。
 - d. 根據諮詢文件的建議立法，將嚴重侵犯香港市民的人權和自由，違反國際人權公約和約翰內斯堡原則，以及破壞法治和一國兩制。
 - e. 在沒有足夠的人權保障和民主制度的制衡下，有關立法將會被濫用來箝制自由，立法本身已具寒蟬作用，實際有損市民所享有的自由。

指導原則

2. 諮詢文件建議未能符合以下原則：
 - a. 基本法第二十三條“特區政府應自行立法”的原則；
 - b. “中英聯合聲明”和“基本法”當中的一國兩制、港人治港、高度自治以及保障港人權利的條文和原則；
 - c. “錫拉庫札原則”；
 - d. “約翰內斯堡原則”；
 - e. 最低度立法原則，以落實基本法第二十三條所必要者；及
 - f. 精確立法原則，危害國家安全的罪行須用狹窄嚴謹而詞義精確的語言。

叛國罪

3. 諮詢文件建議沿用現行“刑事罪行條例”的用語，在1999年，該條例曾被聯合國人權委員會批評對叛逆和煽動這兩項罪行所作的定義過於籠統，危害公約第十九條所保障的發表自由。**民主黨認為應大副收窄對叛國的定義**，例如發動戰爭的定義過於廣泛，妨礙表達自由和示威權利。
4. “以武力或強制手段強迫中華人民共和國政府改變其政策或措施”、向中華人

民共和國政府“施加強制力”及“向其作出恐嚇或威嚇”的定義不明確，不符合精確立法原則，應予以刪除。

5. 任何人協助、教唆、慫使或促致他人犯任何罪行，即屬就同一罪行有罪，民主黨認為協助敵國國民罪並無需要，應予以刪除。
6. 據普通法，煽動他人犯叛國也是罪行，故不需要保留鼓動外國人入侵罪。
7. **知情不報非為罪**:民主黨強烈反對將隱匿叛國罪訂為法定罪行，因為知情不報不應該是刑事罪行，有關罪行會令社會分化，令社會陷入白色恐怖當中。

分裂國家罪

8. 諮詢文件不必要地將“抗拒行使主權”、“威脅使用武力”及“嚴重非法手段”作為犯分裂國家罪元素的條文。
9. 除巴基斯坦外，普通法體系中並無分裂國家罪，鑑於有關使用任何暴力行為已被現時刑法所禁止，基本法第二十三條規定禁止分裂國家的行為，而無要求訂立分裂國家罪，因此，民主黨認為**無必要就分裂國家訂立新罪行**。

煽動叛亂罪

10. 鑒於據普通法，煽動他人犯刑法是罪行，而按“公安條例”，已禁止煽動他人使用暴力行為或公眾騷亂。而基本法第二十三條規定禁止煽動叛亂行為，無要求訂立煽動叛亂罪，故民主黨認為**無必要訂立煽動叛亂罪**。而有關普通法的煽動叛國、分裂國家、顛覆的罪行亦須符合約翰內斯堡原則。
11. **煽動刊物箝制思想自由**:“合理懷疑”偏離現行法律要求被告本身須有犯罪意圖的原則。處理和管有煽動刊物罪嚴重妨礙資訊自由、新聞自由、以至思想自由等各種自由，民主黨強烈反對諮詢文件所建議的管有和處理煽動刊物罪。

顛覆罪

12. 諮詢文件建議的“製造嚴重危害國家或香港特區穩定的暴力事件或公眾騷亂”、“脅迫”中國政府及廢除“國家根本制度”作為犯顛覆罪元素應予刪除。
13. 鑑於有關使用任何暴力行為已被現時刑法所禁止，而基本法第二十三條規定

禁止顛覆中央人民政府的行為，無要求訂立顛覆罪，因此，民主黨認為實無必要為顛覆訂立新罪行。

竊取國家機密罪

14. 間諜罪必須更明確和範圍更狹窄。
15. 反對增加“中華人民共和國中央與香港特區之間關係”為受保護資料類別。
16. 基本法第二十三條只禁示“盜竊”國家機密，而沒禁止“披露”，因此完全無必要訂立非法披露受保護資料罪。

禁止組織活動與聯繫

17. 兩地組織是否分別觸犯當地法律與他們從屬與否是兩回事。有關中央機關的證明書是最終證明的建議，無疑將國內對國家安全的法律觀念引進香港。
18. 有關禁制組織和審裁處的建議架空司法機關，削弱法院權限，有關國家安全的罪行應由陪審團審訊。
19. 支援和聯繫的定義極廣泛，禁制組織機制引發眾多團體被株連的效應，有關禁制組織活動和聯繫的法律全無必要，亦違反結社自由，應予以廢除。

調查權力、刑罰及其他

20. 不需要為有關國家安全罪行的初步及從犯行為另訂法定罪行。
21. 反對取消煽動罪和叛國罪的檢控時限。
22. 增加警權將削弱公民自由，民主黨強烈反對增加警方調查權力。
23. 反對增加與基本法第二十三條有關罪行的刑罰。刑罰應訂明為最高而非必定判處的刑罰。

發言人：民主黨副主席何俊仁

民主黨立法會議員李柱銘、涂謹申、張文光

2002年12月23日

民主黨反對基本法第二十三條立法意見書

23.12.02

I 指導原則

特區政府應做到真正的“自行立法”

1. 基本法第二十三條規定“特區政府應自行立法...”，所謂“自行立法”的含義包括：何時立法及如何立法(即立法的程序和法例的內容)。
2. **現時無需要立法**：在“何時立法”方面，基本法容許特區就基本法第二十三條的立法時間方面有彈性，否則，第一屆特區政府便是失職和違憲。既然如此，特區政府要求明年七月通過有關法例，實在毫無理據。為什麼特區成立五年來不急於立法，在第六年突然提出來便要匆匆立法？若如政府表示，她用了五年時間來研究立法，則為何只給予三個月的諮詢期？為何政府認為現時是立法的適當時候，就是適當時候，而不在諮詢文件提出討論？這種不容討論和馬上立法的態度，令人懷疑中央政府要求特區政府從速立法，這有違“自行立法”和高度自治的原則。
3. **先交法改會研究**：在立法程序方面，面對如此既重大且複雜的立法，加上政府建議一些現行香港法律概念所無的顛覆、分裂國家等罪行，理應先交由法律改革委員會詳細研究。再者，普遍輿論認為政府應用白紙草案形式諮詢公眾，這樣的建議百利而無一害，但政府堅決不予採納，甚至在諮詢期內已撰寫草擬法律指示，予人假諮詢的印象。這令人感到特區政府在中央政府的壓力下，非常期望明年七月能完成整個立法過程。民主黨建議特區政府在這方面應做到：深入研究、廣泛諮詢和詳細討論。
4. **勿諮詢中央**：在立法的內容方面，律政司司長表示，特區政府曾就落實基本法第二十三條的建議諮詢中央，因為二十三條乃維護國家安全，及避免日後法例通過後交中央備案而被發還引起震撼。換言之，日後若要修改多條相關法例，豈不是要得中央的首肯？這肯定有違高度自治和“自行立法”的原意。一國兩制的設計是為了避免強勢的一方向特區施壓，指示特區跟中央意旨照辦，特區政府主動諮詢中央，實在是自毀兩制的長城。

特區政府應秉持現行國際人權標準

5. 諮詢文件第 1.7 段列出了為第二十三條立法的三項指導原則，可惜該原則有很大的不足，我們建議政府不可違反以下原則：

- g. 基本法第二十三條“特區政府應自行立法”的原則；
- h. “中英聯合聲明”¹和“基本法”²的規定，尤其當中的一國兩制、港人治港、高度自治以及保障港人權利的條文和原則，其中對表達自由和結社自由的限制須經法律規定和民主社會³所必要者為限；
- i. “有關‘公民權利和政治權利國際公約’訂明的限制及克減規定的錫拉庫札原則”⁴，尤其箇中規定以國家安全限制權利，只應以保障有關國家的生存免受威脅，及領土完整或政治上獨立免受武力或武力威嚇為限⁵；
- j. “有關國家安全、自由發表意見及獲取資訊的約翰內斯堡原則”⁶，以維護國家安全為理由而施加限制，其真正意圖是及其作用足証有效地抵抗以武力或威脅使用武力，來維護一國生存或領土完整⁷；
- k. 最低度立法原則，以落實基本法第二十三條⁸所必要者；及
- l. 精確立法原則，危害國家安全的罪行須用狹窄嚴謹而詞義精確的語言⁹來界定，讓公眾可預見那些行為屬非法¹⁰，以免市民無所適從，出現自我審查和白色恐怖的情況。

¹ 尤其第 3(3),(5)條及附件三。

² 尤其第一章：總則；第二章：中央與特區關係；第三章：居民的基本權利和義務。

³ 據歐洲人權法庭的經典案例 *Handyside v UK* (1976)1 EHRR737, 754，判案書指表達自由是民主社會的關鍵元素，若無多元化、包容、廣闊胸襟和思想開明，便無民主社會。據吳嘉玲案訴入境處長 [1999]1 HKC 291, 140G，對必要的測試(test of necessity)方面，法庭須考慮對權利的限制是否與所尋求的目的相稱(proportionate)。

⁴ 在 1984 年所訂立，本港終審法院在 1999 年的毀壞國旗案的判案書中(*HKSAR v 吳恭劭* [2000]1 HKC 138H-I-139A)曾引用有關原則，顯示法院承認其權威性，但諮詢文件註 6 卻指此原則仍未獲廣泛採納為國際標準。

⁵ 錫拉庫札原則第 29 段。

⁶ 約翰內斯堡原則於 1995 年由一批國際法、國家安全與人權問題專家所訂立，其間參巧了關於人權保障的國際和地區法律及準則、演變中的國家慣例(反映在包括各國法院的判決之中)以及國際所認可的通用法律原則。因此，約翰內斯堡原則是目前有關國家安全最具參巧價值的國際準則，諮詢文件註 6 竟質疑其權威性而不予採納，是特區政府昧於國際趨勢，欠缺對保障人權承擔的表現。

⁷ 約翰內斯堡原則第 1.2 條。

⁸ 按照《基本法》第二十三條規定：「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛動、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。」

⁹ 據歐洲人權法庭的經典案例 *星期日時報訴英國* [1979]2 EHRR 245，判案書指限制自由的法律須足夠準確讓公民能調節其行為，能預視某一特定行為的後果。終審法院常任法官包致金在(*Shum Kwok Sher v HKSAR, HKCFA, (2003)3 HKC 121-122*)一案指出，對基本自由如言論自由的刑事規限，有關法律語言需要有特別高的確定性(exceptionally high degree of certainty of definition would be required)。

¹⁰ 約翰內斯堡原則第 1.1 條原則

II 叛國罪

6. 諮詢文件建議，叛國罪指與外國人聯手發動戰爭，旨在—
 - (一) 推翻中華人民共和國政府；
 - (二) 以武力或強制手段強迫中華人民共和國政府改變其政策或措施；
 - (三) 向中華人民共和國政府施加武力或強制力；或
 - (四) 向其作出恐嚇或威嚇。

7. 上述建議沿用現行“刑事罪行條例”的用語，但聯合國人權委員會於1999年在其對香港的審議結論指出：“委員會關注到“刑事罪行條例”對叛逆和煽動這兩項罪行所作的定義過於籠統，因而危害到公約第十九條所保障的發表自由。 根
據基本法第二十三條制訂的法律，均須符合公約的規定。”¹¹

8. “發動戰爭”一詞乃源於十四世紀英國的法案，香港並無有關案例，英國最近的案例也要數到百多年前¹²。這些塵封的案例已不符現代民主社會的要求。

9. 諮詢文件註 17¹³指戰爭不限於國際法所指的真正‘戰爭’，還包括任何可預見的騷亂。這種騷亂由相當數目的人發動，且基於某種‘一般’而非私人的目的。肇事者不一定作出軍事部署或配備了軍事武器，只要聚集了一大群人，意圖阻止政府自由行使其合法權力，並準備以暴力對抗任何反對行動，便已足夠。即組織群眾包圍警署要求釋放示威者，也可以是發動戰爭。

10. 這樣的定義令一些工業行動和示威動輒演變成發動戰爭，妨礙表達自由和示威權利。加拿大法律改革委員會在1986年也建議將“發動戰爭”改為“參與戰事”(engaging in war)。並非已公開宣戰及有關戰爭並非在國際法所指的真正戰爭，不應構成叛國罪。

11. “以武力或強制手段強迫中華人民共和國政府改變其政策或措施”的定義不明確，不符合精確立法原則，因此應予以刪除。

12. 此外，向中華人民共和國政府“施加強制力”的定義不明確，不符合精確立法原

¹¹ CCPR/C/79/Add.117, 15/11/1999, 第 18 段，香港特區政府的中譯本。

¹² *R v Frost (1839) 9 C & P 129* , *Butterworths Hong Kong Criminal Law Handbook 2001* [2.08]

¹³ 諮詢文件註 17 引述 *Kenny's Outlines of Criminal Law* (第 19 版，1966 年)，頁 398。此書初版為 1902 年，曾是著名刑法教科書，現不再流行，在城大及高等法院圖書館均無該書第 19 版，港大則只有中譯本 *肯尼刑法原理*。

則，**應予以刪除**。

13. 諮詢文件註 18 指中華人民共和國政府“代表中央人民政府及其他在憲法下確立的國家機關這個整體概念”，這有違最低度立法的原則，基本法第二十三條只要求“禁止叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府”，有關立法建議實在無必要地保護眾多政府機關和地方政府，現行一般刑事法律已對有關機構作充足保障。
14. **“向其作出恐嚇或威嚇”**的定義不明確，原文是爲了保障英國國會及香港立法局的議員。加拿大的有關法律是必須使用武力迫使議員在壓力下作出不同的政治決定，諮詢文件改爲保障政府實無必要，**應予以刪除**。
15. “公敵”是指戰爭中敵對國家的國民，戰爭可以是正式宣布的戰爭或已有足夠報道的武裝衝突。“協助公敵”指任何助長敵方勢力或削弱自己國家抵禦敵人能力的行爲。有關定義並無“故意助長”及“故意削弱”的字眼，不需証明當時知道中國與該國處於敵對狀態，亦無人道援助、扶貧或助學的豁免。鑒於據“刑事訴訟程序條例”第 89 條，任何人協助、教唆、慫使或促致他人犯任何罪行，即屬就同一罪行有罪，民主黨認爲**協助敵國國民罪**並無需要，因此**應刪除**。
16. 鼓動外國人以武力入侵中華人民共和國或其任何屬土，受保護領土應界定爲“國家的所有領土”，有關定義沒有明確界定¹⁴，鑒於據普通法，煽動他人犯叛國也是罪行，故**不需要保留鼓動外國人入侵罪**。
17. 諮詢文件建議將原爲普通法罪行的隱匿叛國罪訂爲法定罪行，即如某人未能於合理時間內採取合理步驟通知警方另一人犯了叛國罪，則屬違法。該罪無以下豁免：法律專業保密權¹⁵、神職人員與教徒間的溝通(如告解)、新聞工作者需保護消息來源等。民主黨認爲知情不報不應該是刑事罪行，有關罪行會令社會分化，恐誤墮法網的人會動輒向警方舉報，令人互不信任，社會陷入白色恐怖當中。因此，民主黨強烈**反對將隱匿叛國罪訂爲法定罪行**。
18. 按“刑事罪行條例”第 159A 及 159G 條，及“刑事訴訟程序條例”第 89 條已禁止初步及從犯刑事行爲，因此**不需要爲初步及從犯行爲另訂法定罪行**。

¹⁴ 諮詢文件 2.9 段沒有表明是否按照基本法附件三的“中華人民共和國領海及毗連區法”的有關定義。此法第二條指“中華人民共和國的陸地領土包括中華人民共和國大陸及其沿海島嶼、台灣及其包括釣魚島在內的附屬各島、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島以及其他一切屬於中華人民共和國的島嶼。”

¹⁵ (legal professional privilege),基本法第 35 條規定香港居民有權得到秘密法律諮詢。

19. 諮詢文件建議此罪行適用於所有自願在香港特區的人，無論屬任何國籍。理念上，叛國罪假設了國民對國家效忠，才有背叛國家的罪行，但身處香港的外國人，譬如遊客，怎能假設應對中華人民共和國效忠？若他們做出有損國家安全的暴行時，自有現行的有關刑事罪行的法律所規限。將叛國罪強加諸非香港永久居民實在欠缺有力理據，還有損營商環境。
20. 諮詢文件建議此罪行涵蓋所有香港永久性居民在香港以外地方作出的行爲。諮詢文件無考慮香港的獨特情況，包括很多在海外的港人有雙重國籍，例如法國籍法裔香港永久居民在外國要求援助，協助的將是法國而非中國領事館。當他們在外國不會得到中國領事館的保護，卻要對中華人民共和國效忠？尤其移民海外的港人，目前並無任何法定渠道有效地放棄香港永久性居民的身份。
21. 有關“叛逆罪”的時限規定方面，現行規定是檢控須於罪行發生後三年內提出。諮詢文件建議將有關規定予以廢除。**民主黨反對這類具政治性的罪行毫無檢控時限**，以免造成秋後算帳的白色恐怖。

III 分裂國家罪

22. 諮詢文件建議任何人以發動戰爭、使用武力、威脅使用武力，或其他嚴重非法手段 —
- (一) 把中華人民共和國一部分從其主權中分離出去；或
 - (二) 抗拒中央人民政府對中國一部分行使主權
- 的行爲，列作分裂國家罪。
23. 嚴重非法手段是指爲達到分裂國家的目的，而採取下列行動 —
- (一) 針對人的嚴重暴力；
 - (二) 對財產的嚴重損害；
 - (三) 危害作出該行動的人以外的人的生命；
 - (四) 對公眾人士或部分公眾人士的健康或安全造成嚴重危險；
 - (五) 嚴重干擾或嚴重擾亂電子系統；或
 - (六) 嚴重干擾或嚴重擾亂基要服務、設施或系統（不論是公共或私人的）。
24. 除巴基斯坦外，普通法體系中並無分裂國家罪¹⁶，因爲現行法律已能有效防範

¹⁶ 巴基斯坦並非‘公民權利和政治權利國際公約’簽署國。

有關行爲，因此，民主黨認爲無必要就分裂國家訂立新罪行。

25. 諮詢文件有關建議的犯罪行爲和犯罪意圖是甚麼並不清晰，而行爲(如燒車或燒國旗屬嚴重非法手段)與後果(分裂國家)兩者間不需要因果連繫，即犯罪行爲不需要導致或相當可能導致該效果，甚至有關行爲根本不可能達致分裂國家的效果，仍可犯分裂國家罪。
26. 建議中“抗拒中央人民政府對中國一部分行使主權”和“把中華人民共和國一部分從其主權中分離出去”的定義太廣泛，不符合立法精確原則，抗拒行使主權的條文無必要，應予刪除，以符合最低度立法原則。
27. 建議中“威脅使用武力”的定義欠清晰界定，既無採用美國的“具體和實在危險”的測試(clear and present danger test)，亦沒有遵照約翰內斯堡原則第六條。民主黨認爲無必要將“威脅使用武力”作爲犯罪元素。
28. “嚴重非法手段”的定義太廣泛，很可能令一些工業行動和示威抗議活動也動輒演變爲“嚴重非法手段”，嚴重有礙表達自由，而嚴重干擾或擾亂“非基要”的電子系統也構成嚴重非法手段，涵蓋範圍太廣。至於“嚴重非法手段”包括“嚴重干擾或擾亂基要服務、設施或系統(不論公共或私人的)”，同樣很可能令一些工業行動和示威抗議活動因造成交通阻塞而成爲“嚴重非法手段”。呼籲別人加入絕食抗議行動則可構成“對部分公眾人士的健康或安全造成嚴重危險”。諮詢文件並無說明如何令各項表達自由如何可得充足和有效的保障，建議中“嚴重非法手段”的定義欠清晰界定，既無採用美國的“具體和實在危險”的測試，亦沒有遵照約翰內斯堡原則第六條。民主黨認爲所謂“嚴重非法手段”不應構成分裂國家的犯罪元素。
29. 按“刑事罪行條例”第 159A 及 159G 條，及“刑事訴訟程序條例”第 89 條已禁止初步及從犯刑事行爲，因此不需要爲初步及從犯行爲另訂法定罪行。
30. 諮詢文件建議“一些個人或群體可能涉及組織和支援內地的分裂國家活動”亦屬犯罪故須禁制有關活動。而“支援”包含例如身爲被禁制組織的成員；向被禁制組織提供經濟援助、其他財產或協助；執行被禁制組織的政策和指示等。
31. 諮詢文件並無詳談如何禁制，及如何確保有關禁制不會侵犯結社自由，事實上，任何人觸犯分裂國家罪已可被懲處，若連身爲這些組織的成員沒參與分裂國家甚或不知情也備受牽連，禁制有關組織已超越最低度立法原則。
32. 概括而言，政府有關分裂國家的建議立法，不符合最低度立法原則和約翰內斯

堡原則。

33. 諮詢文件建議此罪行適用於所有自願在香港特區的人，無論屬任何國籍；亦涵蓋所有香港永久性居民在香港以外地方的行爲，及所有其他人在香港以外地方作出按普通法原則或《刑事司法管轄權條例》的規定，與香港有“關連”的行爲。域外效力只適用於，如謀殺和詐騙等普遍認為不道德的行爲，因此不應貿然爲分裂國家罪設有域外效力，民主黨認為政府未仔細研究此建議的影響及詳細解釋有關建議的憲法理據前，不應立法。

IV 煽動叛亂罪

34. 諮詢文件建議煽動他人 —

- (一) 干犯叛國、分裂國家或顛覆罪實質罪行；或
- (二) 製造嚴重危害國家或香港特區穩定的暴力事件或公眾騷亂，爲煽動叛亂罪。

35. 英國和加拿大的法律改革委員會均建議取消煽動叛亂罪，因有關犯罪行爲已被其他有關刑事罪行的條例所涵蓋，譬如現時有叛逆罪，煽動叛逆(叛國)已構成煽動叛亂罪。澳洲已棄用煽動叛亂罪，澳洲最近一項研究指出差不多所有普通法地區均認同煽動叛亂罪已被淘汰。諮詢文件建議的“製造嚴重危害國家或香港特區穩定的暴力事件或公眾騷亂”作爲犯罪元素應予刪除，因爲既不符最低度立法原則，亦抵觸精確立法原則(何謂危害國家或香港穩定?)，同時亦違反了約翰內斯堡原則第六條¹⁷，可謂三違反。

36. 按 1997 年剛修訂的“中國刑法”¹⁸：“煽動分裂國家、破壞國家統一的，處五年以下的有期徒刑、拘役、管制或者剝奪政治權利；首要分子或者罪行重大者，處五年以上有期徒刑。”(第一零三條)，可見，香港特區的煽動叛亂罪可判終身監禁比國內的有關刑罰更重。

37. 據普通法，煽動他人犯刑法是罪行，而按“公安條例”，已禁止煽動他人使用暴力或公眾騷亂，¹⁹而基本法第二十三條規定禁止煽動叛亂行爲，無要求訂立

¹⁷ 據約翰內斯堡原則第六條：要以威脅國家安全爲由懲罰發表意見的人，政府須證明三點：一、該意見旨在煽動即時的暴力；二、該意見相當可能煽動該暴力行爲；三、該意見的發表與該暴力行爲有直接且時間上緊貼的關聯。

¹⁸ 按 1997 年剛修訂的“中國刑法”第一零五條，煽動顛覆國家政權的，處五年以下的有期徒刑、拘役、管制或者剝奪政治權利；首要分子或者罪行重大者，處五年以上有期徒刑。”可見，香港特區的煽動叛亂罪比國內的有關刑罰更重。

¹⁹ 現時“公安條例”已經對國家安全有過度的保障：根據現行公安條例，警務處處長可以因爲維

煽動叛亂罪，故民主黨認為無必要訂立煽動叛亂罪。而據普通法的煽動叛亂罪亦須符合約翰內斯堡原則。

38. 諮詢文件引述現行刑事罪行條例中有關煽動罪的部份：煽動意圖是指 —

- (一) 引起憎恨或藐視中華人民共和國中央人民政府或其他主管機關，或香港特區政府，或主權國家的領土其他部分的政府，或激起對其離叛；
- (二) 激起中國國民或香港特區居民企圖不循合法途徑改變其他在香港特區的依法制定的事項；
- (三) 引起對香港特區司法的憎恨、藐視或激起對其離叛；
- (四) 引起中國國民或香港特區居民間的不滿或離叛；
- (五) 引起或加深香港特區不同階層居民間的惡感及敵意；
- (六) 煽惑他人使用暴力；或
- (七) 慫使他人不守法或不服從合法命令。

企圖作出、準備作出或與任何人串謀作出具煽動意圖的作為，亦屬違法。

39. 現行刑事罪行條例列明任何作為、言論或刊物，不會僅因其有下列意圖而具有煽動性 —

- (一) 顯示中華人民共和國中央人民政府或其他主管機關在其任何措施上被誤導或犯錯誤；
- (二) 指出香港特區政府或香港特區憲制的錯誤或缺點，或法例或司法的錯誤或缺點，而目的在於矯正該等錯誤或缺點；
- (三) 慫恿中國國民或香港特區居民嘗試循合法途徑促致改變依法制定的事項；或
- (四) 指出在香港特區不同階層居民間產生或有傾向產生惡感及敵意的事項，而目的在於將其消除。

40. 煽動罪有很多極不合理和不符合人權的地方，應全部予刪除²⁰，而煽動罪不應與煽動叛亂罪混為一談。

41. 諮詢文件建議處理煽動刊物罪²¹，即如任何人 —

護國家安全而管制遊行（第6條），禁止公眾集會（第9條），對公眾集會施加條件（第11條），反對遊行（第14條），對遊行施加條件（第15條）。公眾地方擾亂秩序可判罰款和坐監1年。（第17B條）。凡3人或以上作出擾亂秩序行為，可導致破壞社會安寧，可判坐監5年（第18條）。若實際上導致破壞社會安寧，可判坐監10年（第19條）。在公眾聚集中的言論或行為意圖煽動或相當可能煽動殺人或傷人，破壞或掠奪財產，可判監5年（第26條）。炸彈恐嚇行為可判監5年（第29條），頒宵禁令（第31條），非法藏有攻擊性武器，可判監3年（第33條）。

²⁰ 諮詢文件摘要第11段建議把現行煽動罪收窄，諮詢文件第四章“煽動叛亂罪”卻無再提有關收窄，更遑論如何收窄，比如是否取消“刑事罪行條例”所述的七項煽動意圖，諮詢文件無交代。

²¹ 要注意的是，諮詢文件建議警方因調查處理煽動刊物罪有權入屋搜查而不須法院手令。

- (一) 刊印、發布、出售、要約出售、分發、展示或複製任何刊物；
或
- (二) 輸入或輸出任何刊物，

而知道或有合理懷疑有關刊物若發布、便相當可能會煽動他人干犯叛國、分裂國家或顛覆的罪行，即屬犯罪。但有合理理據處理煽動刊物，如為學術研究或新聞報導需要等，可以“合理辯解”作抗辯。

42. 諮詢文件同時建議管有煽動刊物罪，即如任何人管有任何刊物，而知道或有合理懷疑有關刊物若發布、便相當可能會煽動他人干犯叛國、分裂國家或顛覆的罪行，即屬犯罪。但有合理理據處理和管有煽動刊物，如為學術研究或新聞報導需要等，可以“合理辯解”作抗辯。要注意的是，教學或個人收藏有關刊物不構成合理辯解。上述“合理懷疑”偏離現行法律要求被告本身須有犯罪意圖的原則，而管有煽動刊物與“危害國家安全和穩定”無關。
43. 民主黨認為處理和管有煽動刊物罪嚴重妨礙資訊自由、新聞自由、教育權利以至思想自由，嚴重窒礙社會的多元化發展、意見交流、人類智慧的經驗累積以至終身學習。民主黨強烈反對諮詢文件所建議的管有和處理煽動刊物罪。
44. 諮詢文件建議有關煽動叛亂罪的域外效力與分裂國家相同。根據上述第 32 段所載的理由，民主黨認為不應貿然為煽動叛亂罪設有域外效力。
45. 煽動罪的檢控時限由六個月改為無檢控時限，民主黨反對有關建議，認為這會加強白色恐怖的氣氛和嚴重有礙言論自由。

V 顛覆罪

46. 諮詢文件建議:任何人以發動戰爭、使用武力、威脅使用武力或其他嚴重非法手段 —
- (一) 脅迫中華人民共和國政府；或
 - (二) 推翻中華人民共和國政府，或廢除憲法所確立的國家根本制度，
- 即屬犯顛覆罪。
47. 諮詢文件有關建議的犯罪行為和犯罪意圖的構成元素分別是甚麼並不清晰，而行為(如燒車或燒國旗屬嚴重非法手段)與後果(顛覆中國政府)兩者間不需要因果連繫，即犯罪行為不需要導致或相當可能導致該效果，甚至有關行為根本不可能達致顛覆中國政府的效果，仍可犯顛覆罪。

- 48.在普通法中並無顛覆罪，澳洲是少數國家曾將顛覆罪載入刑冊，但顛覆定義含糊，澳洲政府在 1986 年已將“含政治動機的暴力行爲”取代顛覆一詞。鑑於有關使用武力推翻政府的行爲已被現時刑法所禁止，政府實無必要為顛覆訂立新罪行。
- 49.建議中的“脅迫”中國政府定義含糊而廣泛，不符合精確立法原則，應予刪除。而“國家根本制度”的定義同樣含糊而廣泛，故亦應予刪除。
- 50.此處不重覆上述第 27、28 段有關“威脅使用武力”或“嚴重非法手段”的批評。
- 51.諮詢文件有關顛覆罪域外效力的建議跟分裂國家相同。根據上述第 29 段所載的理由，民主黨認為不應貿然為顛覆罪設有域外效力。

VI 竊取國家機密罪

間諜罪（諜報活動）

- 52.任何人如為有損中華人民共和國或香港特區的安全或利益的目的而作出以下作為，即屬犯罪—
- (一) 接近、察看、越過或進入“禁地”，或處身毗鄰禁地之處；
 - (二) 製作旨在對、可能對或擬對敵人有直接或間接用處的圖片、圖則、模型或紀錄；或
 - (三) 取得(包括複製或安排複製文件、紀錄)、收集、記錄或發表相當可能對、可能對或擬對敵人有直接或間接用處的任何機密的官方代碼或通行碼、任何圖片、圖則、模型或紀錄或其他文件或資料，或將之傳達予任何其他人。(見官方機密條例第 3 條)
- “禁地”包括政府的任何防衛工事、軍火庫、海軍設施或空軍設施；任何用於建造或貯存政府軍火的地方；任何被行政長官宣布為禁地的地方；以及任何宣布為禁地的鐵路、道路、氣體、水務或電力設施。(見官方機密條例第 2(1)條)
- 53.就官方機密條例的罪行所提起的法律程序，無須證明他犯有顯示有損國家或香港的安全或利益的任何特定行爲，即使沒有證明他犯有該等作為，但如從案件的情況，他的行徑或經證明的他為人所知的品格看來，他的目的看似是有損國家或香港的安全或利益的作為的目的，則可被定罪。(見官方機密條例

第 3(2)條)

就間諜罪所提起的法律程序，他曾經與或曾經企圖與在香港或其他地方的外國或台灣特工通訊此一事實，即可作為他為有損國家或香港安全或利益的目的而取得旨在對、可能對或擬對敵人有直接或間接用處的資料的證據。(見官方機密條例第 3(3)條)

“與外國或台灣特工通訊事實”包括造訪外國或台灣特工的地址或與特工有聯繫；被發現管有外國或台灣特工的姓名或地址或關於其任何其他資料；將外國或台灣特工的姓名或地址或關於其任何其他資料給予任何人，或從任何人取得該等姓名或地址或資料，在沒有相反證據的情況下，該人須當作曾與外國或台灣特工通訊。(見官方機密條例第 3(4)(a)條)

54. 知道或有合理理由推測另一人即將或已經犯間諜罪所訂罪行的情況下，明知而窩藏該另一人；或明知而准許該等人士於他所佔用或控制的處所會面或集會；或故意不向或拒絕向警方提供資料，即屬犯罪。(見官方機密條例第 4 條)
55. 任何人如沒有合法權限下，披露他知道或有合理理由相信是因違反間諜罪所訂罪行以致落入他管有的任何資料、文件或其他物品，即屬犯罪。(見官方機密條例第 19 條)
56. 民主黨認為香港特區的官方機密與國家機密不應混為一談。諮詢文件並無建議如何界定國家機密，也沒有處理如何避免因中央機關界定國家機密而可能損害一國兩制。
57. “有損國家或香港特區的安全或利益的目的”，“接近”“或處身毗鄰禁地之處”的定義太廣泛，不符合精確立法原則。“有損國家或特區利益”既無加上“嚴重”有損的要求，亦無仿效“損害性披露”般給予較明確的範疇和定義。再者，法例並無要求接近禁地等行為與有損中國或香港的安全或利益需有直接的因果聯連，因此一些和平抗議活動若毗鄰禁地，便可能觸犯此法例，有礙示威自由。
58. 據官方機密條例第 3(2)條，控方“無須證明他犯有顯示有損國家或香港的安全或利益的任何特定行為”，而只需證明“他的目的看似是(it appears that)有損國家或香港的安全或利益的作為的目的，則可被定罪。”此定義無疑過於含混和廣泛，不符精確立法原則。民主黨建議根據約翰內斯堡第十九條增加條文，容許新聞工作者和非政府組織的代表進入禁地了解和報導一些違反人權或暴力衝突的事件。
59. 據官方機密條例第 3(3)條，只要被告“曾經與或曾經企圖與在香港或其他地方的外國或台灣特工通訊此一事實”，控方即可作為(shall be evidence)他

為有損國家或香港安全或利益的目的而取得旨在對、可能對或擬對敵人有直接或間接用處的資料的證據。”法例並無要就控方須證明被告明知與他通訊的人是特工。此條文同樣不符精確立法原則。

- 60.據官方機密條例第 3(4)(a)條，“被發現管有外國或台灣特工的姓名或地址或關於其任何其他資料”，在沒有相反證據的情況下，該人須當作曾與外國或台灣特工通訊。換言之，即使擁有特工的個人名片也可當作曾與外國或台灣特工通訊。法例並無要求控方須證明被告明知與他通訊的人是特工，一般而言，特工總以不同的身分掩飾，譬如商人、學者和記者等，市民很容易在不知情下便做出“曾與外國或台灣特工通訊”的犯罪行為，這或許解釋了為何政府一直無使用此法例，因法例實在過於嚴苛。
- 61.民主黨認為有關立法須緊守翰內斯堡原則第 1.3 條“民主社會所必須”：政府必須證明有關意見的發表或資料對於合法的國家安全利益構成嚴重威脅；所施加的限制作為保障該項利益的措施已在可能範圍內減至最小；及所施加的限制與民主的各項原則相符。
- 62.民主黨建議法例第 19 條加入約翰內斯堡原則第十五條“有關披露資料的通則”，即“不得因任何人披露有關資料而以維護國家安全為理由予以懲罰：一，所作披露實際上並未損害、也不大可能損害合法的國家利益；或二，讓公眾知情的利益大於該次披露所造成的損害。”
- 63.概括而言，諜報罪定義過於廣泛而欠明確定義，將入罪的要求訂得極低，但懲罰卻十分重，完全不合乎比例，而政府更建議警方可因諜報罪不需法院手令而入屋搜查，此條文將更嚴重地剝奪市民的權利和自由。民主黨建議此條文所界定的間諜罪必須明確和範圍狹窄，以保障人權。

非法披露受保護資料罪

- 64.諮詢文件建議增加非法披露受保護資料罪:任何人如未經授權而直接或間接取得、轉傳或處理關乎以下的資料、文件或其他物品，並在沒有合法權限下，作出具損害性的披露，即屬犯罪 —
- (一) 保安或情報；
 - (二) 防務；
 - (三) 國際關係；
 - (四) 中華人民共和國中央與香港特區之間關係；或
 - (五) 犯罪及刑事調查。
- 65.按諮詢文件建議，受保護資料罪將包括公眾可自由取得的資料並不合理。

66.官方機密條例第 16 條對關乎國際關係的資料的定義過於空泛，現時未有案例測試有關條文能符合國際人權公約。

67.有關中港關係的資料的建議有多方面的重大缺憾：一、“有關中央與特區關係的資料”的範圍過於廣闊，亦無表明以資料來源還是性質作界定，加上無界定何謂“損害性披露”，這有違翰內斯堡原則十二條，即所限制的資料必須明確界定且範圍狹窄。二、現有的四類受保護資料已足夠，無需要新增此類別，“有關中央與特區關係的資料”除該四項類別外，本是公眾有權知道的事情。約翰內斯堡原則第十三條指出，關於索取資料權利的法律和決定，均須以公眾知情權的利益為首要考慮。三、中港關係不可視為昔日英港關係的法律適應化²²，因昔日是宗主國與殖民地的關係²³，今天則是一國下的中央與特區關係。

68.據美國五角大廈洩密案，保護國家機密的責任在政府官員。建議中的非法披露並非官方機密條例的技術性修訂，而是重大改變，有關“未經授權”的含意實際上將舉証責任由控方轉到辯方身上，被告須證明有關資料是經授權披露的。

69.對於前公務員和前政府承辦商和無償特工和線人的修訂建議，政府在提出充分的法理根據前不應立法。

70.建議並無“經已披露”（俗語“已經曝光”）及翰內斯堡原則第十六條有關公眾利益的條文：當公眾知情的利益大於該次披露所造成損害，則不可基於國安全為由有礙披露資料。

71.建議並無據翰內斯堡原則第十五條：若有關披露並未造成實際損害，或不大可能對合法國家安全利益構成損害，則不可以國家安全為由作出懲罰。

72.基本法第二十三條只禁止“盜竊”國家機密，而沒禁止“披露”，因此這建議違反了精確立法原則、國際人權標準及最低度立法原則。

73.民主黨強烈反對增加“中華人民共和國中央與香港特區之間關係”為受保護資料類別。

74.民主黨強烈反對訂立非法披露受保護資料罪。

²² 律政司司長梁愛詩在 2002 年 10 月 17 日的一篇演辭第 13 段指有關中港關係為昔日英港關係的法律適應化。

²³ 九七前香港不是英國的一部份，而只是她的屬土。

VII 禁止組織活動與聯繫

75. 諮詢文件建議: 保安局局長，可禁制任何組織如 —
- 他合理地相信禁制該組織是維護國家安全(即保衛中華人民共和國的領土完整及獨立自主)、公共安全或公共秩序所需要者；及
- (一) 該組織的目的或其中一個目的，是從事任何干犯叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆、或竊取國家機密罪（諜報罪）的行為；或
 - (二) 該組織已經作出、或正企圖作出任何干犯叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆、或竊取國家機密罪（諜報罪）的行為；或
 - (三) 該組織從屬於某個被中央機關根據國家法律，以該組織危害國家安全為理由，在內地被取締的內地組織，而他信納有關從屬關係的證據，及合理地相信禁制該從屬組織是維護國家安全、公共安全或公共秩序所需要者。
76. 諮詢文件建議: “組織” 應界定為由兩個或以上的人為某共同目的而作出經組織的行動，不論他們是否有正式的組織架構。
77. 諮詢文件建議: 中央政府就某個內地組織已因國家安全為理由被禁制的正式知會，應可作為該組織已被如此禁制的事實的最終證明。
78. 諮詢文件建議: 組織或支援被禁制組織的活動亦屬犯罪，但這項罪行須包含知情或有合理理由懷疑的元素。“支援” 包含例如身為被禁制組織的成員；向被禁制組織提供經濟援助、其他財產或協助；執行被禁制組織的政策和指示等。
79. 在討論新建議前，絕不可假設經臨時立法會所修訂的“社團條例”合乎人權標準。**聯合國人權委員會**於 1999 年在其**對香港的審議結論**指出：“有關結社自由，委員會關注到當局可引用“社團條例”，不當地限制香港市民享有公約第二十二條所保障的權利。
香港特區應檢討該條例，確保公約第二十二條下的結社自由權利，包括組織和參加工會的權利，可以充分地保障。”²⁴
80. 新建議有如下重大缺憾，基本法第二十三條只禁示有關組織或團體的活動或

²⁴ CCPR/C/79/Add.117, 15/11/1999, 第 20 段，香港特區政府的中譯本。

聯繫，卻無規定禁制組織或團體，再者，基本法第二十三條只禁止香港的政治性組織或團體與外國的組織或團體建立聯繫，而從無禁止香港的組織與國內的組織建立聯繫，因此，根據最低度立法原則，民主黨反對諮詢文件的有關建議。

81. 諮詢文件建議該組織的目的或其中一個目的，是從事任何干犯叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆、或竊取國家機密罪（諜報罪）的行為便可遭禁制，換言之，該組織即使無對外發表言論或作出任何行為也可遭禁制，這有損結社自由。
82. 有關中央機關的證明書是最終證明的建議，無疑將國內對國家安全的法律觀念引進香港，本港法院無權質疑。再者，即使本港組織從屬於國內組織，但兩地組織是否分別觸犯當地法律與他們從屬與否是兩回事。
83. 諮詢文件建議保安局局長可基於維護國家安全、公共安全或公共秩序禁制任何組織，但基本法第二十三條是為國家安全立法，局長以公共安全或公共秩序的考慮來禁制團體，明顯超越基本法第二十三條的範圍。
84. 諮詢文件建議“組織”應界定為由兩個或以上的人為某共同目的而作出經組織的行動，不論他們是否有正式的組織架構，這對組織的定義極為廣泛，再者，只要“有合理理由懷疑”組織或支援被禁制組織的活動亦屬犯罪不符狹窄定義危害國家安全罪行的原則，而上述支援的定義也太廣泛，實不符精確立法原則。
85. 諮詢文件的建議沒有明確保障“不可基於某組織被政府宣佈威脅國家安全或相關利益，便阻撓或懲罰該組織或有關該組織所傳遞之資訊”（約翰內斯堡第八條原則）。
86. 經中央任命產生的保安局局長不需經法院批准便可禁制組織，對結社自由保障不足，任何有關團體的禁制均須經法院的批准。因此，民主黨強烈反對此建議。
87. 諮詢文件建議：被禁制組織可就有關決定提出上訴，就事實的論點可向一獨立的審裁處提出上訴；就法律的論點可向法院提出上訴。但上訴程序的規則在確保程序公平的同時，須保護機密資料和資料來源免遭披露。遭上訴的決定則暫停實施，直至就該項上訴作出聆訊及裁決為止。
88. 民主黨認為該審裁處剝奪了法院的司法權限，事實上，事實問題與法律問題在很多時候難以界分，譬如是否從屬的問題，便可同時涉及事實和法律問題，

加上司法覆核的範圍非常狹窄，一般而言，法院無權推翻審裁處就證據的裁決。再者，由行政長官所委任產生的審裁處，有違“公民權利和政治權利國際公約”第十四條的精神，即人人有資格由一個獨立的和無偏倚的法庭進行公正的和公開的審訊。

89.該審裁處的建議違反約翰內斯堡第二十條原則：“向獨立的法院或裁判所提出上訴的權利，而該法院或裁判所須有權對事實和法律兩方面的決定作覆核並將之撤銷。”

90.該審裁處的建議亦有違亦約翰內斯堡第二十二條原則：針對涉及國家安全的罪行應由陪審團或真正獨立的法官審訊，如由沒有任期保障的法官審訊，即有表面證據證明該人由獨立裁判所審訊的權利已受侵犯；在任何情況下，不得由臨時的或特設的國家法庭或裁判所審訊。**民主黨反對設立諮詢文件所建議審裁處**，並認為有關國家安全的罪行**應由陪審團審訊**。

91.諮詢文件建議:任何人如屬非法社團的成員，或以非法社團成員身分行事，或參加非法社團的集會，或向非法社團付款或給予援助，或為非法社團的目的而付款或給予援助，即屬犯罪。

92.民主黨認為屬非法社團的成員或從事非法社團的合法活動，**不應僅因該組織非法而參與任何該組織的活動便違法**，這有損結社自由，並有違最低度立法原則。

93.諮詢文件建議:保安局局長，可宣佈任何組織為非法組織，如 —

- (一) 該組織與保安局局長作出禁制命令所適用的組織或與中央機關根據國家法律，就某組織危害國家安全為理由，作出禁制命令所適用的組織有聯繫；及
- (二) 他合理地相信禁止該組織的運作或繼續運作是維護國家安全、公共安全或公共秩序所需要者。

任何人管理非法組織，或身為其幹事，即屬犯罪。

“聯繫”的定義為 —

- (一) 該組織或該分支機構直接或間接尋求或接受被禁制組織的資助、任何形式的財政上的贊助或支援或貸款，或相反情況；
- (二) 該組織或該分支機構直接或間接附屬於被禁制組織，或相反情況；
- (三) 該組織或該分支機構的任何政策是直接或間接由被禁制組織釐定，或相反情況；或
- (四) 在該組織或該分支機構的決策過程中，被禁制組織直接或間接作出指示、主使、控制或參與，或相反情況。

94.基本法第一九條和一五八條的共同點都是先有案件在審理當中，由特區邀請

中央給證明書或釋法，但中央政府所給予特區證明書的新建議，啓動機制可掌在中央手中，即使沒有案件在審理當中，中央亦可以有渠道繞過香港法院而隨時發證明書，直接向香港下達指示，這破壞了基本法所設計的一國兩制。

- 95.再者，民主黨反對此建議，因為：其一，“聯繫”的定義太廣泛，有違危害國家安全罪行須狹窄定義的準則。其二，任何有關團體的禁制均須經法院的批准。其三，保安局局長可宣佈任何組織為非法組織，如他合理地相信禁止該組織的運作或繼續運作是維護國家安全、公共安全或公共秩序所需要者，此處加進“公共安全或公共秩序”有違最低度立法原則。其四，“身為非法組織幹事”也入罪的規定過於嚴苛，有違結社自由。
- 96.鑑於台灣團體並非外國團體，而基本法第二十三條並無禁止本港團體與台灣團體的聯繫，故根據最低度立法原則及結社自由的原則，加上有關的社團條例條文由中國政府委任產生的臨時立法會所制訂，毫無民意基礎，此罪行應予廢除。**民主黨認為認為有關禁制組織活動和聯繫的法律並無必要，應予廢除。**

VIII 調查權力及刑罰

97. 諮詢文件建議增加警方權力讓：警方具備緊急進入、搜查和檢取的權力：
警司級人員如有合理理由相信
- (一) 有人已經觸犯或正在進行有關罪行；
 - (二) 若不採取即時行動，可能會失去對調查該罪行有重要作用的證據；及
 - (三) 對有關罪行的調查會因而受嚴重損害，
- 則可進入任何房屋、建築物或地方，以及搜查該房屋、建築物或地方和檢取或安排檢取他有合理理由相信與已經觸犯或正在進行的有關罪行相關的所有物品。
- 增加警方的調查權力適用於叛國罪、分裂國家罪、煽動叛亂罪、處理煽動刊物罪、顛覆罪、組織或支援被禁制組織罪，以及叛國、分裂國家罪和顛覆罪的企圖或串謀等初犯和從犯罪行。
- 98.民主黨認為香港往往有濫用警權的情況出現，因為「投訴警察課」並不獨立於警方，反映現時沒有適當的監察和制衡，**聯合國人權委員會**於1999年在其**對香港的審議結論**指出：“委員會認為投訴警方獨立監察委員會並沒有權力，確保投訴警方個案的調查工作，得以妥善和有效地進行。另外，委員會仍關注到，投訴警方行為不當的個案繼續由警方負責調查，會影響調查結果的公

信力。香港特區應重新考慮其對這個問題的處理針，並應作出安排，使投訴警方的個案，可以得到獨立調查。”²⁵增加警權將削弱公民自由，民主黨強烈反對增加警方調查權力。

99. 諮詢文件建議增加若干與基本法第二十三條有關罪行的刑罰，包括大幅提高監禁年期及大幅增加罰款額以收阻嚇作用。然而，有關罪行的檢控已幾十年無運用，加上政府強調現時局勢穩定，政府根本無理由需要增加阻嚇成分來增加刑罰。再者，很多建議刑罰如處理煽動刊物由監禁 2 年加至 7 年，罰款由 5,000 元提高至 500,000 元，所增幅度非常大，過於嚴苛，完全超乎比例，不合乎約翰內斯堡第二十四條原則：懲罰須與罪行的嚴重性相稱。民主黨反對增加與基本法第二十三條有關罪行的刑罰。

100. 刑罰應訂明為最高而非必定判處的刑罰。廸

IX 結語

101. 現在已有非常嚴苛的法例保護國家安全，譬如“刑事罪行條例”、“官方機密條例”、“社團條例”以及“公安條例”。無論從法律條文的保障以至實際的情況，中國的國家安全根本不成問題。

102. 民主黨認為過去五年，香港政治上沒有大動盪，沒有叛國、煽動叛亂、顛覆活動，更沒有分裂國家的活動，香港沒有人倡議港獨、台獨、藏獨或疆獨，根本沒有需要訂立新罪行。即使有人倡議，亦不表示有立法的需要，因為危害國家安全的法律應只是針對暴力行爲。

103. 除了上述所提的“有需要”外，還要有一個先決條件，才可談立法。那就是中國和香港必須有民主，因為無民主政體下既國家安全法，將會被濫用來箝制自由，國家安全變成當權者的安全，可以永遠獨攬權力，而人民就更加唔安全。

104. 2002 年 12 月初訪港的國際人權專家、撰寫《約翰內斯堡原則》顧問團召集人德蘇札(Frances D'Souza)認為，基本法第二十三條的立法建議是嚴重威脅、損害本港的人權自由。她說：「根據過往歷史的經驗，縱然立法後沒有正式使用它(反顛覆國家法例)，但已具恐嚇作用，會令市民提心吊膽。」這是為什麼我們強調至少行政長官和立法機關由普選產生，才談基本法第二十三條

²⁵ CCPR/C/79/Add.117, 15/11/1999, 第 11 段，香港特區政府的中譯本。

立法的緣故。

105. 特區政府一方面強調基本法第二十三條立法的憲法責任；另一方面卻漠視基本法第四十五條及六十八條有關行政長官和立法機關最終由普選產生的目標，遲遲不肯按照基本法附件一及二，履行對 2007 年以後的政制作出檢討的憲法責任。民主黨認為特區政府除了挽救經濟危機外，當務之急是立即進行政制檢討。在沒有足夠的人權保障和民主制度的制衡下，就基本法第二十三條立法並不恰當，民主黨反對就基本法第二十三條立法侵犯人權。
106. 特首現時應集中處理香港的失業和經濟危機的難題，若根據諮詢文件的建議立法，反而有損香港的營商環境，而更壞的是，有關建議將嚴重侵犯香港市民的人權和自由，以及破壞法治和一國兩制。

反對立法

107. 民主黨反對就基本法第二十三條立法，因為：
- f. 現在已有非常嚴苛的法例保護國家安全，譬如“刑事罪行條例”、“官方機密條例”、“社團條例”以及“公安條例”。無論從法律條文的保障以至實際的情況，中國的國家安全根本不成問題。
 - g. 民主黨認為現時不是立法的適當時候，過去五年，香港政治上沒有大動盪，根本沒有需要急促訂立新罪行。
 - h. 特首現時應集中處理香港的失業和經濟危機的難題，及立即進行政制檢討。
 - i. 根據諮詢文件的建議立法，將嚴重侵犯香港市民的人權和自由，違反國際人權公約和約翰內斯堡原則，以及破壞法治和一國兩制。
 - j. 在沒有足夠的人權保障和民主制度的制衡下，有關立法將會被濫用來箝制自由，立法本身已具寒蟬作用，實際有損市民所享有的自由。

發言人：民主黨副主席何俊仁

民主黨立法會議員李柱銘、涂謹申、張文光

2002 年 12 月 23 日