

香港大學法律學院比較法及公法研究中心的  
白嘉露教授及羅愷麗女士  
於2002年12月17日  
就實施《基本法》第二十三條的建議提交的意見書

**第1節：一般意見**

- 《實施基本法第二十三條諮詢文件》(“諮詢文件”)雖為進行立法辯論踏出有用的一步，但當中某些地方卻流於空泛，並且未有就若干新訂罪行載明擬採用的實際法律條文；
- 政府必須在考慮是次諮詢所收集的意見後，發表白紙條例草案；
- 倘若政府確實認為所提出的建議不會對民主自由造成任何威脅，便應有信心再進行為期3至6個月的諮詢，就條例草案的實際條文進行公開辯論；
- 政府並無需要匆匆通過有關法例；
- 為實施《基本法》第二十三條而訂立的法例，必須以非常嚴謹的方式草擬，並須符合現代的人權標準；
- 所訂立的法例不應超越《基本法》第二十三條的要求；
- 諮詢文件未有就多項罪行訂立清晰明確的定義；
- 觸犯《基本法》第二十三條的罪行不應列作可被移交內地審理的罪行；及
- 政府應趁此機會廢除過時的法例，並將不必要地限制基本人權的條文放寬。

**第2節：叛國罪**

- 雖然政府建議收窄現行叛國罪的定義，但擬議定義仍然過寬，應予修訂；
- 政府應在法例中明文界定“戰爭”一詞，並應只限於指國際之間或內部的武裝衝突。法例亦應明文規定，除非本地騷亂演變為武裝叛亂，否則將不會構成“發動戰爭”；

- 有關意圖“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”的涵義過寬，極為含糊，應予刪除。“強制手段”一詞尤其含糊，須予界定；
- 有關意圖向中央政府“施加武力或強制力”應從擬議的叛國定義中刪除；
- 根據法治的基本原則，個人可決定甚麼行為是法律所禁止，因此，有關意圖向中央政府“作出恐嚇或威嚇”應從擬議的叛國定義中刪除；
- 強烈促請政府刪除把“隱匿叛國”的普通法概念訂立為條文的建議。任何構成叛國的實際支援應已歸納在從犯行為之下，因此，無須把隱匿叛國訂立為條文；及
- 倘若政府不願意廢除該罪行，則最低限度應規定法律特權及其他享有特權的關係獲明確豁免。

### **第3節：顛覆罪**

- 顛覆罪必須予以非常嚴謹而狹義的界定，以確保不會被用作壓制和平集會，以及人民批評國家政府或呼籲撤換內地政府的權利的手段；
- 諮詢文件建議就顛覆罪所作的定義極為含糊，但其涵義卻可能極廣泛；
- 顛覆罪應只限於“發動戰爭以推翻中華人民共和國政府”，而“發動戰爭”必須限於國際之間或內部的武裝衝突；
- 顛覆罪中有關“以武力、威脅使用武力、或其他嚴重非法手段”等提述應予刪除。倘若政府不願意刪除此等提述，則最低限度應加以澄清，述明必須是真實及即時的“威脅使用武力”，才會構成罪行；
- 倘若政府不願意刪除“嚴重非法手段”的提述，則“嚴重非法手段”應只限於對國家安全構成明顯而即時的危險；及
- 就觸犯顛覆罪的擬議刑罰極為嚴苛，較在內地為類似罪行所訂的刑罰還要嚴厲。

### **第4節：分裂國家罪**

- 諮詢文件建議有關分裂國家的定義含糊及過寬；
- “發動戰爭”的定義不應包括“暴亂或暴動或地方性的騷亂”，這點必須在法例中予以列明；

- 倘若分裂國家一詞必須加以界定，其基礎應只限於“發動戰爭”；
- “威脅使用武力”一詞涵義廣泛，可能會不合理地限制香港的表達自由；
- 諮詢文件第3.6(b)段有關“行使主權”的提述過分廣泛，應將相關措辭修訂為“行使領土主權”；及
- 就觸犯分裂國家罪的擬議最高刑罰較在內地因觸犯同一罪行而遭受的最高刑罰還要嚴厲。

## **第5節：煽動叛亂罪**

- 煽動叛亂罪的定義應予盡量收窄，並應就保障表達自由提供充分的保障；
- 鑒於《基本法》第二十三條的內容性質敏感及確保新聞自由的重要性，在兩者之間求取平衡時，任何針對煽動叛亂的法例應側重保障表達的自由；
- 政府最低限度應採取限制性及積極性的取向，確保該法例符合《約翰內斯堡原則》；
- 法例應訂明“煽動”必須包括具有引致發生即時非法行動的意圖，而此即時非法的行動必須有可能發生；
- 煽動叛亂罪的檢控時限應為6個月；及
- 有關刊印、發布、出售、要約出售、分發、展示、複製、輸入或輸出及管有煽動刊物的擬議罪行過於寬鬆，並且沒有必要，故此應予刪除。

## **第6節：竊取國家機密**

- 任何在“竊取國家機密”之下的現有及新訂罪行，均應作出清晰而狹義的界定；
- 政府應趁此機會檢討、修訂或刪除《官方保密條例》(第521章)中含糊及過寬的條文，並確保該條例所涵蓋的罪行及增訂的罪行符合《基本法》、《人權法案》、《公民權利及政治權利國際公約》及《約翰內斯堡原則》所賦予的表達自由；
- 有關國際關係的受保護資料類別，範圍過於廣泛，定義亦過於寬鬆；
- 立法實施《基本法》第二十三條的同時，應一併提交放寬取閱官方資料的法例；

- 政府建議另訂與中華人民共和國中央及香港特區關係有關的受保護資料的新類別，但此項建議超越了《基本法》第二十三條的要求，同時亦有欠清晰，理由如下 ——
  - (i) 諮詢文件並無述明受保護的資料類別；
  - (ii) “中央”一詞的涵義未獲界定，可能會被廣義詮釋；
  - (iii) 有關建議並無載明該類受保護的資料是按內容抑或是來源界定；
- 擬議新訂的罪行為“凡未經授權而直接或間接取得的受保護的資料，作出未經授權和具損害性的披露即屬犯罪”，將現有非法披露的罪行涵蓋範圍擴闊；
- 上述兩項建議應予刪除，否則，有關法例最低限度應訂明可以公眾利益及該刊物過往曾經發表為抗辯理由，以保障新聞自由；
- 具損害性的披露須有證據證明極可能造成具體損害，或有構成明顯及即時損害的危險；及
- 政府應清楚界定何謂“未經授權而取得”，並應將其範圍收窄。

## **第7節：禁制組織的權力**

- 政府已有權禁止某個本地組織，倘若其有理由相信為了國家安全、公眾或其他人士的權利和自由而有此需要。然而，就實施《基本法》第二十三條而言，似乎並不需要額外的禁制權力；
- 諮詢文件第7.15(c)段建議，可為內地和香港特區之間的國家安全概念打開“連繫之門”，而這道門可能較《基本法》第二十三條所要求的更為廣闊；
- 有一個似乎頗有可能出現的情況，就是保安局局長在決定她是否“合理相信”某個從屬於內地的本地組織是否威脅國家安全時，她最低限度會考慮中央政府的觀點。因此，很難想像保安局局長會違抗中央政府，對在內地以國家安全為理由而遭禁制的組織在港的分支組織，採取相反意見；
- 在司法覆核中，本地組織極難成立的一點，就是保安局局長相信為了國家安全而需禁制某一香港組織屬“不合理”。另一危險之處是政府所採取的立場是此事屬“國家行為”，因而不獲司法覆核；及
- 諮詢文件第7.15段所載建議應予刪除。

## **第8節：調查權力**

- 當災難性的後果發生或似乎一觸即發，當局已有緊急搜查的權力予以應付，而有關的手令在香港可輕易取得；及
- 為《基本法》第二十三條罪行而增訂特別調查權力的建議應予刪除。

## **總結**

- 樂意與公職人員或立法會議員就上述各項意見進行討論，並希望政府能夠早日完成草擬條文的工作。