

對政府為實施基本法第二十三條的諮詢文件的意見

致中華人民共和國香港特別行政區立法會：

近日關注到香港特區政府發出關於實施基本法第廿三條的諮詢文件。本人才疏學淺，所識不多，向來亦甚少評論政事，惟這次立法事關重大，攸關國家、民族和香港的利益和人民的福祉。謹向貴會提出個人意見，希望有助草擬有關法案。

香港特別行政區是中華人民共和國的神聖領土的一部分，維護祖國主權、領土完整和安全，既是特區應盡的責任，也是基本法所規定的義務。要成功實踐“一國兩制”，就必須保護“一國”- 即中國的安全和秩序，否則只會引向國家分裂、武裝叛亂等災難性後果。綜觀世界各國各地，無一不制訂嚴謹的法律以保障本國的政權、領土完整以及安全。特區立法禁止叛國、煽動叛亂、顛覆中央人民政府的行為，以維護國家安全和確保香港的安定繁榮，是天經地義、理所當然的事情。政府在諮詢文件裡提出立法會由特區自行進行，並會以普通法為基礎，在保衛國家安全和整體利益的同時，也會充份保障基本法和法律規定的各項居民權利和利益，這有利於維護“兩制”- 即香港既有的社會制度、法律制度、生活方式等，為成功實踐一國兩制奠定更加堅實的基礎，更為香港乃至全中國的長遠發展和利益創造有利條件。然而，諮詢文件中的部分內容含糊不清，有關字詞的定義過於空泛，容易使人入罪。而且警察偵察權力的擴大，亦可能削減市民原來享有的廣泛的權利。

諮詢文件各項提議

以下是本人對諮詢文件中各項提議的意見：

一、關於各項罪行：本人原則上贊成政府關於訂立各項危害國家安全罪行以及刑罰的提議。對於煽動罪行，有關法律條文應明確規定純粹發表意見，純粹報導其他人的見解或對他人意見進行評論者，不屬煽動叛亂的範圍內，清楚規定可以合理辯解作抗辯(並列明幾項最主要的辯解，如學術研究、新聞報導等)，以確保居民的言論、新聞、表達自由不會受損。至於非法披露受保護資料罪，有關法律條文應清楚並嚴謹地規定“具損害性的披露”的定義，並加入條文保障新聞自由和資訊自由，規定被告可以“公眾利益”為控罪的抗辯理由(香港有關資訊保密的刑事法規已設立“公眾利益抗辯”的先例，毋須擔心有不清晰之處；可參見<<劉進圖：歐洲人權法庭認同公眾利益抗辯>>(明報 2002 年 12 月 13 日論壇版))。

二、“嚴重”和其他字詞字句的定義：諮詢文件中多處出“嚴重”一詞，但諮詢文件並未對“嚴重”進行闡釋。政府其後發佈的關於諮詢文件內容的單張也說明嚴重非法手段的意思採用了恐怖活動的定義。這些解釋雖較清晰地說明“嚴重手段”涉及的行為，但仍沒有對“嚴重”一詞進行具體解釋。社會各界人士，包括大律師公

會、律師會等均不約而同地指出，有關條文用詞含糊不清。這可能會導致未來政府或法院通過立法或判例利用這一“漏洞”削減市民的自由的情況。在草擬有關條例草案時，應對此詞作出嚴謹釋義，以免使本應為無罪者入罪。此外，“發動戰爭”、“威脅使用武力”、“中央與特區之間的關係”等字眼字句意思空泛，有關法律均應給予嚴謹定義。

三、保安局禁制社團，應向公眾交代並說明理由：7.15 條和 7.16 條提到特區政府可禁制中央政人民府在內地以國家安全為由取締的國內組織。基本法第二十三條規定：“香港特別行政區應自行立法……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。”基本法只針對外國的政治性組織，政府的建議已超出基本法 23 條所訂立的範圍。儘管如此，我認為政府應有權禁制一切進行危害國家安全或香港本地的安全的政治性行為的組織，不論該組織處於國外還是國內；但非政治性行為不應為國家安全法律所禁止之列。諮詢文件提出，保安局長只能在合理相信禁制該組織會維護到國家安全或社會秩序的情況下才能行使上述權力。我提議，法律應規定，保安局在作出有關決定時，應向公眾清楚說明其理由，但 然不能披露有關機密。而且，由於國內的保障國家安全的法律與香港的法制差 較大，應加上以下規定：被內地有關部門以國家安全為由取締的國內組織只有在觸犯或有可能觸犯香港法律，即從事香港本地法律所禁止的危害國家安全的行為時，保安局方可禁制之。

四、警察調查權：維護香港的公共安全和社會秩序、保衛國家安全，是警察的職責。賦予警察調查危害國家安全行為的權力，可更有效地保障國家安全，維護社會秩序。但警察權力範圍的擴大可能會導致濫用職權的情況，從而損害市民一些原有的自由和權利。我認為，政府宜重新檢討有關擴大警權的建議，如明確指定有關緊急調查權由哪級警務人員行使，由警方負上舉證責任--即向法院證明緊急搜捕行動完全符合第 8.5 項所載條件等等。另外，要設立監察機制，以監察警察有否濫用權力，侵害市民合法權利。

五、檢控、審訊程序：本人不同意撤銷檢控時限的規定，認為這項提議有可能被濫用，以至損害市民權益。本人建議，保留 行檢控時限，但可增加條文，規定律政司司長只有在叛國、煽動等罪行的對國家和社會的危害性和嚴重性極大，而且於檢控時限屆滿後依然存在(或並無減輕)，始能於檢控時限屆滿後提出檢控，不受檢控時限的約束；控方要負上舉證責任--即向法院證明檢控的決定完全符合上述條件；而且，涉嫌犯有基本法第二十三條所列罪行的被告人應有權選擇由陪審團進行審訊。至於檢控前須得到律政司司長同意的建議，我原則上贊成。我認為，由於有關控罪性質尤其敏感，可規定律政司司長在作出同意前，應先徵詢刑事檢控專員及刑事檢控科律政人員的意見；而且，律政司司長必須親自行使這項權力，不能委託或授予他人代為處理。

六、域外效力：叛國罪、竊取國家機密罪、分裂國家罪的域外效力不應僅及於永久性居民，也應該涵蓋享有香港入境權的人。享有入境權的人實際上享有永久性居民的除免被驅逐出境的所有居留權利。根據政府 在的提案，危害國家安全罪行的域

外效力只及於香港永久性居民；享有入境權的人在外地犯有這些危害國家安全的罪行，在香港卻不會受到法律的制裁，這並不公平合理。如這些罪行應適用於非中國籍永久性居民在外地進行的危害國家安全活動，那也應該及於享有香港入境權的人在外地的此類行為，這較為合理和可取。至於非法披露受保護資料罪的域外效力，我贊成涵蓋所有中國公民，但也應如叛國罪、竊取國家機密罪、分裂國家罪的域外效力一樣，包括享有香港居留權、入境權的人。我也同意諜報罪不具域外效力。此外，葉劉淑儀局長日前提出，考慮讓憂慮被政府檢控的外籍永久居民退出香港“戶籍”，即放棄永久性居民身份。但是，根據入境條例，喪失居留權的原永久居民可保留入境權。我認為，既然享有入境權者也應受到域外效力的約束，我們可修訂入境條例，容許極少數擔心被起訴的外籍居民申請放棄居留權和入境權，以免受到域外效力的約束。

七、法律用詞：諮詢文件 7.6 關於“台灣政治性組織”的定義第(一)項為“台灣地區政府或其政治分部”。目前，台灣 局設立的所謂“政府”，無論在國內法還是國際法上，都是沒有任何合法地位的，因此不應稱之為“政府”。我認為，應將“政府”一詞改為“ 局”。此外，“中國國民”一詞亦應改為“中國公民”，與其他法律對“中國公民”的提述(包括基本法)保持一致。

白紙諮詢文件

法律應盡量清楚和嚴謹訂明罪行的定義和涉及的範圍，以免 生歧義或與《基本法》保障居民權利和自由的條款相抵觸。政府諮詢文件所載建議內容詳細，清楚明確，其後發出的宣傳單張更進一步闡明政府的提案，但仍有模糊不清之處。立法雖刻不容緩，卻不能操之過急，匆匆立法。我認為，政府應公佈白紙諮詢文件，以更加詳細的條例草案的形式進行諮詢，徵求市民的意見，不應拒絕進行進一步的諮詢。香港政府拒絕應公眾的要求，在向立法會提出法案前以法律草案的形式進一步諮詢公眾，不能釋除群眾顧慮，反而會加深人們的擔憂。

政府不妨發佈白紙諮詢文件，再作為期一兩個月的公眾諮詢，深入諮詢群眾的意見。這既可進一步闡述政府的立場和建議、澄清各含糊不清之地方，改善政府原本提案的瑕疵，也可借此提高市民對社會的認識和關心，更可消除某些人對立法的不必要的憂慮，這一切均有利於國家和香港特別行政區的福祉，有助於「一國兩制」構思的成功貫徹，何樂而不為？

結語

基本法第二十三條的立法，保障國家安全，我們責無旁貸。根據基本法的規定，立法是履行基本法賦予我們特區的義務，是我們在香港的中國人的不容推卸的責任。與其反覆爭論是否應該立法，不如集中研究如何立法。

昔日周厲王欲禁絕 見，召惠公勸阻並說：“防民之口，甚於防川，川壅而潰，傷人必多，民亦如之。今王塞天下之口，而遂上之過，恐為社稷憂”。這段歷史證明，以維護國家安全為由限制市民表達自由、言論自由、新聞自由和其他各項原有權利，不但不能有效地保障國家安全，反而有損一國兩制的原則，更也不利於國家本身的安全和利益。希望政府、立法會能認真聽取社會各界人士的意見，慎重起草

有關法律條文，如能在致力保衛國家安全、維護國家和全國人民的整體利益的整體利益的同時，也以保障香港市民 有的權利、自由為重，盡量使立法符合<<公民權利和政治權利國際公約>>和<<經濟、文化及社會權利國際公約>>等國際人權公約有關人權的規定，維持香港人 有的生活方式不變，維護香港的法治制度，捍衛一國兩制，則香港幸甚、國家幸甚。

此致
香港特別行政區立法會

一名香港市民 謹啟
2002年12月