

**(《中國人權》於2003年12月向立法會就實施
《基本法》第二十三條諮詢文件提交的意見書)**

《中國人權》在香港擁有一個活躍的研究部門，其香港分部是一個正式註冊、公開運作的研究機構，因此這個分部不屬建議法例所定義的政治組織。

政府的立法建議，包括引入新的法例以及修改法例。新法例以及修改法例涉及叛國罪、分裂國家罪、顛覆罪、竊取國家機密罪、外國政治性組織或團體在香港特區進行政治活動以及香港特區政治性團體與外國的政治性團體建立聯繫等範疇。

《中國人權》所擔心的，是一旦建議的新法例在香港通過，中國或香港的政府機關可以把新法例詮釋，應用到《中國人權》及其他在香港及中國積極推動人權的團體，達到鎮壓異己、違反國際人權原則、義務及標準的目的。

《中國人權》最感到不安的，是新法例缺乏對第二十三條所禁止的團體作清晰的定義。最壞的情況是，新法例被人用作威脅受公認原則(例如言論自由及結社自由等原則)所保護的活動。

我們也十分關注，諮詢文件未有提及處理疏忽的詳細機制以及確保妥善落實必要的國家安全措施所須經歷的過程。《中國人權》認為香港政府在更改香港的國家安全法的建議中違反《約翰內斯堡原則》和國際人權法。《約翰內斯堡原則》強調立法語言須清楚簡潔，關乎國家安全法的適用範圍應盡量收窄，但政府的建議所用詞句既不清晰亦不簡潔，所載條款亦超越國家安全應該涵蓋的範圍。

《中國人權》恐怕第二十三條會把中國封閉而獨裁的制度帶到香港，對香港居民產生日趨強大的壓迫，摧殘活潑開放的香港社會。

《中國人權》希望香港特區政府考慮下列建議：

- 叛國罪
——政府應廢除某些古老用字，以免字義被歪曲作針對和平抗議和異見人士之用。政府應使有關叛國罪的措辭現代化。叛國罪只應針對發動戰爭推翻香港政府的行為。此外，政府的建議應更貼近《約翰內斯堡原則》，消除法例中含糊之處以及有重複的地方，例如《刑事罪行條例》第2(1)(d)條。該條可用以針對非暴力叛國行為。

- 分裂國家罪 —— 香港從來都不是中國境內分裂國家分子使用的活動基地。不過，分裂國家罪一經訂立，就會使人難以在香港討論及辯論關乎中國現況及前途的重要而敏感的問題。《中國人權》建議政府收回成命，不另行訂定分裂國家這項罪行。
- 煽動叛亂罪 —— 現行關於煽動叛亂罪法規所用的字句容易於被引申至涵蓋合法的政治活動。政府應廢除這些字句，並放棄關於煽動刊物的立法建議，保障在香港進行的尖銳報道及辯論。
- 顛覆罪 —— 政府訂立顛覆罪行的理據不足，而且未能收窄建議的顛覆罪行的定義，可能影響市民行使基本權利。《中國人權》認為政府應收回建議，不另行訂立顛覆罪行。
- 竊取國家機密 —— 第二十三條沒有提出需要政府作出建議，保護國家機密以外的資料。因此，建議保護國家機密以外的資料一事應予擱置，直至關於第二十三條立法所應涵蓋的範圍的若干重要事項得到充分的辯論，並有定論為止。
- 外國政治性組織 —— 香港特區政府過去表現很大程度上顯示，它未能有效的保障香港人在集會自由和結社自由方面免受來自北京的影響。鑒於北京政府已取締數個進行政治活動和社會活動的團體，香港特區政府實不應立法取締某些與國內團體有“聯繫”的團體。
- 調查權力 —— 第二十三條沒有提出擴大警方的調查權力，因此，擴大警方調查權力一事應留待就第二十三條立法的辯論結束後才再作考慮。
- 訂明權利須受保護 —— 香港應仿效某些司法管轄區，訂立清晰條文，防止國家安全法被濫用作干擾正常的政治活動。同理，政府應使建議法例符合與國家安全法有關的國際標準和法學理據。
- 北京的角色 —— 立法建議提出要求，在香港實施公安法一事宜讓北京中央政府起着關鍵作用。但是，中國政府卻素有以國家安全法打壓批評政府人士的記錄。況且，有關條文違反“一國兩制”的概念，應予刪除。

- 諮詢工作 —— 《中國人權》特別關注政府目前只提供諮詢文件擬稿而非白紙草案擬稿，以致市民對條例草案的措辭所知有限。政府應當延長公眾諮詢期，並先提交白紙草案，才提出更接近定案的“藍紙草案”。

附件：

對香港特別行政區政府就實施《基本法》第二十三條提交的諮詢文件所作的回應

(此摘要報告由一位哈佛大學法律學院學生Tom KELLOGG起草，經《中國人權》審稿。摘要報告以《中國人權有限公司，香港》(Human Rights in China Ltd., Hong Kong)名義代《中國人權》於2003年12月23日提交立法會。)

I 引言

香港特區政府在2002年9月發出諮詢文件，重點列出實施《基本法》第二十三條的立法建議。第二十三條是一條充滿漏洞，立法動機惹人生疑的一條法例。政府建議擴闊現行法例涵蓋的範圍，並進一步賦權本地政府及北京政府侵犯香港人的權利。

修改法例的建議，主要包括增訂的顛覆罪及分裂國家罪，把國家機密涵蓋的範圍擴闊至包括香港特區政府與北京中央政府的通訊，以及增補條文，容許北京中央政府影響香港特區政府實施國家安全法。

建議

政府在草擬第二十三條立法時應做到以下幾點：

撤回未有在第二十三條具體規定須予提出的立法。政府多項立法建議與國家安全肯定有關，但卻不是第二十三條訂明需要進行的立法，所以應予撤銷，直至立法機關完成處理政府提出的立法建議的核心部分為止。

廢除殖民時代遺留下來的關於叛國罪及煽動叛亂罪的法規內某些古老而易於被人操縱的用字。諮詢文件內用字如“強制”、“強迫”等是多個世紀以來的英國法律用字，源於國家安全法內早已過時的效忠概念。不過，現代的政治活動，包括公眾演說與公眾抗議活動，目的往往在於“強迫”政府改變政策；因此，保留這類用語只會窒礙香港的政治活動。由於這類活動與發表言論及表達意見等活動息息相關，煽動叛亂罪很容易被人濫用，政府應考慮完全廢除此條罪行。

從香港法例中剔除煽動刊物罪行。由於這項罪行專門針對書面文字，較直接的影響言論自由及出版自由。與其按政府所建議將之限於“煽動他人干犯叛國罪、分裂國家或顛覆的罪行”的刊物，不如將此項罪行完全刪去。

撤回訂立顛覆罪行的建議。顛覆罪行鮮見於普通法，而且曾在多處司法管轄區被用作鎮壓不同政見人士，政府不應在第二十三條立法訂立這項罪行。

撤回訂立分裂國家罪行的建議。政府建議的分裂國家罪行，內容既模糊又過於廣泛，容易被引申至涵蓋有關台灣、西藏或新疆政治地位的的言論。此等言論已受保障。真正的分裂國家活動應按內容狹窄的叛國法規受檢控。政府應撤回訂立分裂國家罪行的建議。

撤回把保護“國家機密”的範圍伸展至包括特區政府與北京方面的通訊的建議。如此全面的保護實屬前所未有的，亦非必要，會窒礙香港的言論自由。

建議訂立新罪行的同時，應明確表示何種權利會受保護。在一些司法管轄區，法律訂明保障機制，使國家安全法不得觸及正常的政治活動。政府應訂立清晰條文，防止國家安全法被濫用，以釋除港人疑慮。

剔除令香港實施國家安全法受北京左右的建議。特區政府在諮詢文件中幾處地方建議在香港實施國家安全法一事讓北京中央政府起着關鍵作用。政府的建議缺乏理據支持，中國政府素有以國家安全法打壓批評政府人士的紀錄。此外，邀請中國政府插手香港施行法律亦有違“一國兩制”的精神，因此，要求北京插手的建議應予剔除。

嚴格遵守有關國家安全法的國際標準和法學理據，包括有關國家安全、自由發表意見及獲取資訊的《約翰內斯堡原則》。雖然政府在諮詢文件中數次提及《約翰內斯堡原則》以及國際人權法，但卻在更改香港的國家安全法的建議中有違上述原則及人權法。《約翰內斯堡原則》強調立法語言須清楚簡潔，關乎國家安全法的適用範圍應盡量收窄。不過，政府的建議卻未能符合這些要求。

發出白紙草案並延長公眾諮詢期。《中國人權》特別關注政府只提供諮詢文件擬稿而非白紙草案擬稿，以致市民對條例草案的措辭所知有限。政府應當延長公眾諮詢期，並先提交白紙草案，才提出更接近案的“藍紙草案”。

政府何以在此時提出立法建議？

政府此時提出立法建議，令人費解。回歸前後，香港沒有遇上對國家安全有重大威脅的事件。倘由於911事件而有憂慮，政府應從現行的反恐怖主義條例以及基本的刑事罪行條例入手，而非從關於叛國罪、煽動叛亂罪及顛覆罪的法例入手。

政府認為所有國家都必須有國家安全法，無視香港已有法例涵蓋第二十三條所述的各個範疇此一事實。況且，第二十三條沒有一個指定的立法時間表。

政府可能因為在2003年末及2004年末分別會進行區議會及立法會選舉，所以現在進行立法，以避免令第二十三條成為選舉的爭論點。

由於特區政府諮詢文件中的多項立法建議都可能針對北京視為其在香港的敵對者，包括法輪功組織，特區政府進行就第二十三條立法的決定很有可能與中央政府的疑慮有關。

政府的立法建議使幾位評論員所不願見到的事情更易發生，使保障香港人權利的架構更形薄弱。

下文就幾個範疇分析政府的立法建議有何紕漏，並提出改善，使關於國家安全法的立法建議更能符合國際人權標準及更加貼近香港的現行法例：

- 叛國罪
- 分裂國家罪
- 煽動叛亂罪
- 顛覆罪
- 竊取國家機密罪
- 外國政治組織
- 調查權力

II 叛國罪

政府就叛國罪所作的建議是前所未有的。政府建議將叛國罪分為兩項並列的罪行。叛國罪專指聯同外國人一起而作的某些行為，而顛覆罪則專指純粹屬於香港內部的某些行為。按照政府所述，兩種罪行加在一起涵蓋的範圍可能會比目前的叛國罪所涵蓋的更為廣泛。此外，某些古老用字亦可能被歪曲作針對和平抗議的活動及不滿官方政策的人士。政府實應刪除這些字眼而改用更現代化的字眼，並訂明叛國罪其實專指以武力推翻政府的企圖。

III 分裂國家罪

根據諮詢文件所述，政府其實只是定下一個粗略的測試，找出是否須要訂立分裂國家罪。倘有活躍的分裂國家活動，便須立法禁止，否則，便無須立法(政府大概是這個意思)。自回歸以來，從未有政黨或其他團體鼓吹香港獨立，所以香港無須為此立法。

香港從未被用作在中國境內分裂國家運動的基地，但卻長期以來容納關乎中國現況及前途的敏感問題的討論和辯論。分裂國家罪行一經訂立，容納這些討論和辯論的優良傳統將會受到威脅。

IV 煽動叛亂罪

香港現行法例有關煽動叛亂罪十分古舊過時，法例的文本未能收窄此項罪行的定義，以致法例易於被引申至涵蓋合法的政治活動。此外，政府亦應放棄關於煽動刊物的立法建議，保障在香港進行的尖銳報道及辯論。

V 顛覆罪

政府未能在其他國家找到可與其建議訂立的顛覆罪相比的法律，亦不能收窄此罪行的定義，以致立法建議可能被濫用，影響市民行使基本權利。

VI 竊取國家機密罪

第二十三條沒有提出需要政府作出建議，保護國家機密以外的資料，所以，建議保護國家機密以外的資料一事應予擱置，直至第二十三條得到處理為止。

政府在諮詢文件中提出一項新的受保護資料類別：“有關……中央與香港特區之間關係”的資料。這個類別的資料範圍廣泛得令人難以置信。

VII 外國政治性組織

香港自1997年回歸中國以來，新成立的社團須先取得特區政府批准，才能運作。根據政府的建議，北京中央政府可以通知香港特區政府某團體會危害國家安全，本地政府就必須據此對該團體的本地代表或支部採取行動。容許北京決定哪些非政府團體會危害國家安全，將會對香港的結社自由構成威脅。

VIII 調查權力

政府要求擴大警方的權力。其實，警方是否需要更大的調查權力，已在社會引起激烈的辯論。無論如何，第二十三條沒有提出需要擴大警方的調查權力。因此，擴大警方的調查權力一事，應留待關於第二十三條立法的辯論結束再作研究。

IX 結論

政府重寫香港的國家安全法之際，建議訂立一系列的法例，擴大政府權力，藉以對個人進行調查、解散沒有犯法的社團，限制任何批評政府的言論。香港雖然受到“一國兩制”保障，政府還是建議讓北京發揮相當的影響力，影響香港決定何者對香港的安全會構成威脅。政府這

樣做，是罔顧北京過去在內地一向濫用國家安全法以及不容許不受共產黨控制的政治活動此一事實。

除了少數例外，政府的建議漠視在香港以及國際社會多個社會團體過去數年所提出的意見。

特別令人擔心的，是政府只提交諮詢文件的擬稿，而不是白紙草案的擬稿，令公眾對條例草案確實的用字所知有限。政府實應延長公眾諮詢期，並先提交白紙草案，再提出更接近定案的“藍紙草案”。

政府應該好好利用這個最後機會回應公眾的關注，從而清楚表明其保障香港人權、維護法治的決心。