

《國家安全(立法條文)條例草案》
保護國家安全和人權

引言

特區政府於 2003 年 7 月 5 日提出進一步的委員會審議階段修正案(請參閱第 111 號文件), 回應就《國家安全(立法條文)條例草案》中三個範圍的關注(即擬議的取締機制、沒有“公眾利益辯解”及擬議的警方緊急調查權力), 本文件臚列有關修正案的理據及效果。

取締機制

2. 最具爭議性的事項, 也許是建議賦予當局權力, 在某個內地組織已基於保障中華人民共和國安全理由在內地被禁制後, 禁制從屬於該內地組織的本地組織。

3. 這項建議符合「一國兩制」原則。任何禁制內地組織的決定, 將根據中華人民共和國的法律作出, 並不會影響其有關活動在香港的合法性。如果有本地組織從屬於內地被禁制的組織, 我們不可能根據內地法律而在香港禁制該本地組織。只有該組織的活動令保安局局長合理地相信, 有必要為維護中華人民共和國領土完整和獨立自主而予以禁制, 而這項禁制亦會與該組織所構成的威脅相稱時, 才可根據香港法例禁制該組織。

4. 當《社團條例》最初在 1949 年制定時, 它賦予行政機關權力, 如某社團相當可能會被利用作任何有損香港社會安寧、福祉和良好秩序, 或與此相抵觸的目的, 行政機關可基於這個理由而拒絕該社團註冊。這些可拒絕註冊的理由於 1992 年作出修訂, 如某社團損害香港的安全或公共安全或公共秩序, 行政機關便可禁止其運作。1997 年, 拒絕註冊的理由再作修訂, 讓行政機關可基於國家安全理由而禁止某社團運作。自 1959 年起, 總督會同行政局(現為行政長官會同行政會議)亦有權基於類似的理由將公司自公司登記冊中剔除。

5. 根據現行法律, 只要符合國際人權標準, 行政機關可基於國家安全理由禁制任何社團或公司。根據條例草案第 15 條建議加

入的《社團條例》的第 8A(2)條，該項權力將被取代。新訂的條文規定，只有在三種情況之下，某組織才會因國家安全理由被禁。情況之一(新的第 8A(2)(c)條)是該組織從屬於某內地組織，而該內地組織已根據中華人民共和國法律被禁。

6. 根據條例草案的建議，要在香港禁制一個組織除了必須符合國際人權標準外，有關組織還必須符合上述三種情況的其中一項。因此，該項與內地有「關連」的元素，並沒有把取締的權力擴大，反而是限制了有關權力。

7. 不過，儘管有上述考慮因素，有關建議顯然引起廣泛關注。因此，政府同意刪除有關條文。經修訂後的條例草案將不會包括任何提述內地法律或決定的條文，也因而無須擔心草案有可能令兩地法律制度的區別變得模糊。此外，亦無需要在條例草案中提述由中央政府發出的證明書，以證明某一內地組織被禁制的事實。

8. 但必須留意的，是條例草案仍會包括當局可取締本地組織的權力，假如該組織 -

- (i) 的宗旨是進行叛國、顛覆、分裂國家、煽動叛亂或謀報活動；或
- (ii) 已作出或企圖作出該等活動。

《基本法》第二十三條要求香港特區禁止這些行為，而制定法例賦權政府禁制該等組織，是禁止這些行為的恰當途徑。

9. 本地組織一旦被禁制，可就法律和事實向原訟法庭提出上訴，而原訟法庭須按照國際人權準則考慮有關事宜。如果保安局局長不能令法院信納取締是有充分理由支持，則法院會撤銷有關取締。

“公眾利益辯解”

10. 有意見批評建議沒有加入公眾利益作非法披露罪的辯護理由。香港的官方機密法例，以及其所依據的英國法例，從來都沒有公眾利益的辯護理由。英國國會在 1989 年就此進行了詳盡的討論，香港的立法會亦在 1997 年辯論過有關議題。兩個立法機構都否決提供該免責辯護的要求；主要原因是，未經授權作出披露的

罪行的制定原則，就是任何人干犯該罪行，本身就不會符合公眾利益。至於傳媒及市民大眾方面，披露須造成符合條例所界定的“損害”才構成罪行。此外，有關法例存在已超過 10 年，明顯地沒有對傳媒產生任何“寒蟬效應”。

11. 條例草案保留“具損害性”的驗證。至於新訂的一類受保護資料（即關於中央管理的香港事務的資料），其未經授權披露只在危害或相當可能會危害中國的領土完整或獨立自主的情況下，方是罪行。任何人干犯該罪行，根本不可能會符合公眾利益。

12. 雖然英國的 1989 年官方機密法，以及其他以該英國法例為其保密法例作基礎的普通法司法區，都從來沒有包涵一項一般性的公眾利益辯解，但特區政府已公布加入一項公眾利益的例外條文，以釋疑慮。

13. 這項例外條文會適用於把受保護資料作出具損害性披露的現有罪行。加入建議的例外條文後，傳媒或公眾人士如在下述情況下作出這類披露，不屬犯罪 -

- (i) 該項披露揭露任何官員的不合法活動、濫用權力、嚴重疏於職守或其他嚴重不當行為；或揭露一項對公共秩序、公共安全或公眾的健康或安全的嚴重威脅；
- (ii) 該項披露並不超逾揭露該事宜所需的範圍；以及
- (iii) 在顧及有關個案的整體情況下，該項披露所照顧的公眾利益，較不作出該項披露所照顧的公眾利益為重。

14. 這項條文是以《防止賄賂條例》的免責辯護為藍本。任何人如沒有合法權限或合理辯解而披露受廉政公署調查的人的身分或該項調查的任何細節，即屬犯罪。如在以下情況下(但亦只有在以下範圍內)作出披露，該項披露屬有合理辯解 -

- (i) 該項披露公開任何廉政公署人員的不合法活動、濫用權力、嚴重疏於職守或其他嚴重不當行為；或
- (ii) 該項披露公開一項對香港的公共秩序或安全或公眾的健康或安全的嚴重威脅。

15. 要求《條例草案》載有公眾利益作為抗辯理由的部分人士，都提議有關抗辯應以《防止賄賂條例》的條文作藍本。政府採納

該項建議，但對該項抗辯稍予修改，加入了權衡利害的驗證，規定該項披露所照顧的公眾利益，必須較不作出該項披露的公眾利益為重。我們認為這是有必要的，因為基於對公眾利益有些微好處的理由而容許作出具嚴重損害性的披露，會是不合邏輯的。

警方的緊急調查權力

16. 根據條例草案，如職級在總警司或以上的警務人員合理地相信 -

- (i) 有人已犯或正犯有關罪行；
- (ii) 有關處所有對調查該罪行有重大價值(即並非名義上或附帶性質)的證據；及
- (iii) 若然不即時採取行動，該等證據將會喪失，因而會導致對該罪行的調查造成嚴重損害，

他可以在未有先取得法庭手令的情況而行使緊急的進入及搜查權力。

17. 擬議的緊急調查權力在本質上，與警方現行用以打擊如非法賭博、販毒、經營色情場所及非法藏有槍械等罪行的權力沒有分別。條例草案訂明擬議的緊急權力，祇可由總警司或以上的高級警務人員行使。批准行使有關權力的警務人員的職級，及後亦建議提升至助理警務處處長。

18. 我們已強調，有關的緊急權力祇可以在嚴謹訂明的情況下行使；在其他所有非緊急的情況下，警方必須先取得法庭手令，才可以行使進入、搜查及檢取的權力。此外，條例草案明文規定，所有搜查和檢取的權力，如涉及新聞材料，祇可在獲得法庭手令授權後才能行使，換而言之，有關的緊急調查權力不適用於新聞材料。

19. 政府現建議從條例草案中取消有關的緊急調查權力。

保安局
二零零三年七月