

101號意見書  
Submission No.101



民主黨立法會議員秘書處

Secretariat of Legislative Councillors  
The Democratic Party

香港中環雪廠街 11 號  
政府合署西翼 401-410 室  
Rm.401-410 West Wing  
Central Government Offices  
11 Ice House Street Central HK

網址:Website [www.dphk.org](http://www.dphk.org)  
電郵:E-mail [dpwsb@dphk.org](mailto:dpwsb@dphk.org)  
電話:Tel 2537 2319  
傳真:Fax 2537 4874

## 民主黨對就《基本法》第二十三條立法的藍紙草案的意見

就《基本法》第二十三條立法，民主黨重申，民主黨是反對特區政府再就二十三條立法，危害香港的法治、人權和自由。

現時香港的法例已有可應用於《基本法》第二十三條相關罪行的條文，包括《刑事罪行條例》、《官方機密條例》及《社團條例》中的條文。

自政府的諮詢文件公佈後，引起港人及海外機構和組織對言論自由、新聞自由、結社自由及特區「一國兩制」的擔憂，反對政府建議的聲音不絕於耳。

民主黨去年十月十七日公佈的民意調查結果顯示七成受訪者反對增加警方調查權力，另有近七成受訪者贊成政府以「白紙條例草案」諮詢市民。有半數受訪者不贊成政府的建議，即從屬於被中央取締的內地組織的香港組織亦會遭禁制，以及半數受訪者認為政府建議未經批准披露中央與特區關係資料的罪行會影響新聞自由。

民主黨去年十月三十日公佈的民意調查結果顯示，不贊成現時就《基本法》第二十三條立法的受訪者，由上次調查的 46% 增至 52.3%。而對於政府建議取消現時叛國罪有 3 年的檢控時限，改為無檢控時限，則有超過 5 成受訪者反對。

在藍紙草案公佈後，民主黨今年二月十四日公佈的民意調查結果顯示，有超過六成受訪者認為政府提出的修訂建議未能消除他們對《基本法》二十三條立法的憂慮。亦有六成受訪者贊成政府向立法會提交草案前，就立法的具體條文再進行公罪諮詢。至於政府這次處理《基本法》第二十三條立法《意見書匯編》的手法，則有近六成受訪者表示不滿意。

政府當初曾承諾「白紙草案」與「藍紙草案」一樣，會諮詢公眾意見。但當藍紙草案一出，政府只選擇性地出席由支持立法組織舉辦的論壇或座談會，重申政府對草案的立場，但卻拒絕出席反對立法組織所舉辦的論壇或座談會，拒絕聽取不同聲音。這明顯是不公平的、沒有誠意的所謂「公眾諮詢」。

就政府現時建議的草案條文，民主黨認為仍是嚴重損害香港的人權和自由，不符合國際人權公約的規定，需要立法會議員詳細及徹底地審議各條款，刪除和修改影響人權、自由的部份，不可急就章，草率了事。對於政府希望立法會可於今年七月中立法會休會前完成立法程序，而有部份立法會議員更要求加開

會議，每一周用近八小時審議草案，忽忽趕於今年七月中前完成有關的立法程序，民主黨認為絕對沒這必要，而這亦會嚴重防礙立法會議員詳細審議草案的內容。

就現時的條文建議，民主黨認為現時的建議，並沒有接受《約翰內斯堡原則》保障言論自由的標準，即有關言論必須有意引發即時暴力、有可能引發即時暴力，以及言論與暴力事件兩者之間有直接和即時的連繫，是令人遺憾的。

而就披露國家機密的罪行而言，現時草案建議亦沒有容許以“公眾利益”作為抗辯理由，更是公眾所不容。以非典型肺炎的資料為例，當中有沒有涉及是關於中央管理的香港事務的資料？有沒有屬於若披露有關資料便相當可能會危害國家安全？保護國家安全與保護公眾利益，特別是公共衛生的利益應在條文中合理的平衡。條文可以保護「國家安全」，為何不可保護「公眾利益」？

另外，就草案建議的「禁制機制」條款，民主黨認為完全是超越《基本法》第二十三條立法禁止本港組織與外國政治性組織建立聯繫的範圍，使之伸延至禁止本港組織與內地組織建立聯繫的範疇。

現時香港的法例已賦權社團事務主任在諮詢保安局局長後，如他合理地相信是維護國家安全或公共安全所需要者，可拒絕或取消該本地組織註冊。保安局局長的決定不用根據香港的組織是否從屬內地的組織而作出，不用受中國內地法律禁止內地組織運作及有關的明文禁令所限。再者，草案建議“從屬”的定義並不限於本地組織直接或間接由內地組織的指示或控制，而是寬闊至包括本地組織直接或間接受內地組織可觀的財政資助或補助或財政支援或貸款。這個寬闊的定義定當令很多本地組織擔憂，就算本地組織沒有意圖或具體行為危害國家安全，一旦內地相關組織被禁，保安局局長也要「合理地相信」是為國家安全利益的目的而禁制本地組織。有關的立法既嚴重影響結社自由，亦不需要，亦不必要地引進中國內地的法律概念到香港，破壞「一國兩制」的實施。

民主黨在其諮詢期向保安局提交的意見書內，就政府的立法建議諮詢文件，提出了多達六十九項的批評和建議，其中接受了 12%，沒有接受的有 81%，部份接受的有 7%，詳見附表。

民主黨代表陳樹英

二零零三年五月二日

## 附表

## 民主黨對 23 條諮詢文件立法建議的批評和建議及政府的修訂

罪行項目	民主黨批評和建議	政府修訂	備註
叛國罪	“發動戰爭”定義不符現代民主社會的要求	✓	明確訂明只包括以實際戰爭或武裝衝突進行叛國
	“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”定義不明確，予刪除	×	
	“向中華人民共和國政府施加強制力”定義不明確，予刪除	×	
	中華人民共和國政府指“代表中央人民政府及在憲法下確立的國家機關整體概念”，有違最低度立法原則	×	
	“向其作出恐嚇或威嚇”定義不明確，應予以刪除	×	
	協助敵國國民罪並沒需要，應予以刪除	×	
	不需要保留鼓勵外國人入侵罪	×	
	反對將隱匿叛國罪訂為法定罪行	✓	廢除隱匿叛國罪
	不需要為初步及從犯行為另訂法定罪行	×	
	將叛國罪強加諸在港的非香港永久居及要求境外的外籍香港永久居民對中華人民共和國效忠，有欠理據	◇	只適用香港特區的中国公民，或在境外特區永久居民中的中国公民
反對毫無檢控時限	×		
分裂國家罪	沒必要就分裂國家訂新罪行	×	
	“抗拒行使主權”的條文無必要，應予刪除	✓	刪除“抗拒行使主權”的提述；訂明嚴重使用暴力將國家主權分裂出去才罪
	沒必要將“威脅使用武力”作為犯罪元素	✓	刪除“威脅使用武力”的提述

	“嚴重非法手段”不應構成 犯罪元素	×	
	不需要為初步及從犯行為另 訂法定罪行	×	
	“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	×	
	不應貿然設有域外效力 <sup>1</sup>	×	
煽動叛亂罪	沒必要訂立煽動叛亂罪	×	
	“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”，應予刪除	×	
	特區可判終身監禁，比國內 有關刑罰更重	×	
	煽動罪有很多極不合理和不 符合人權地方，應全部刪除	×	
	管有煽動刊物與“危害國家 安全和穩定”無關	✓	廢除“管有煽動性刊 物罪”
	反對建議的處理煽動刊物罪 <sup>2</sup>	◇	訂明須毫無合理疑點 地證明具有煽惑他人 干犯叛國、分裂國家 或顛覆罪的意圖，才 能入罪
	不應貿然設有域外效力	×	
	反對毫無檢控時限	×	
顛覆罪	沒必要就顛覆國家訂新罪行	×	
	犯罪行為不需要導致或相當 可能導致該效果，仍屬犯罪	×	
	“脅迫”中國政府定義含 糊，應予刪除	×	
	“國家根本制度”定義含 糊，應予以刪除	×	

<sup>1</sup> 域外效力涉及所有自願在香港特區的人、涵蓋所有香港永久性居民在香港以外地方的行為、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”的行為。

<sup>2</sup> 諮詢文件建議處理煽動刊物罪<sup>2</sup>，即如任何人 —

- (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。

	沒必要將“威脅使用武力”作為犯罪元素	✓	刪除“威脅使用武力”的提述
	“嚴重非法手段”不應構成犯罪元素	×	
	不應貿然設有域外效力	×	
竊取國家機密罪	政府沒界定“國家機密”，亦沒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」的情況	×	
	就諜報活動而言，“有損國家或香港特區的安全或利益的目的”定義太廣泛，沒加上“嚴重”有損的要求，亦沒仿倣“損害性披露”定出明確範疇和定義	×	
	就諜報活動而言，只需證明“目的看似是(it appears that)有損國家或香港的安全或利益的作為”，則可被定罪，太含混；應根據約翰內斯堡原則第十九條增加條文，容許新聞工作者和非政府組織的代表進入“禁地”了解和報導違反人權或暴力衝突事件	×	
	就諜報活動而言，法例並沒要求控方須證明被告明知與他通訊的人是特工 <sup>3</sup>	×	
	就諜報活動而言，加入約翰內斯堡原則第十五條 <sup>4</sup>	×	
	就非法披露而言，受保護資料包括公眾可自由取得的資料不合理	×	
	就非法披露而言，“國際關係資料”定義過於空泛	×	

<sup>3</sup> 只要“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”，即可據此作為證據而遭檢控。而只要“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。

<sup>4</sup> “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。”

	就非法披露而言，“中港關係的資料”定義過於空泛，應予以取消	◇	“中央與特區關係”資料，只限於與特區有關，並按《基本法》是屬於中央負責管理事務的資料
	就非法披露而言，“未經授權取得”，是將舉證責任由控方轉到辯方身上	/	“未經授權取得”的定義，將明確界定為限於通過“黑客、盜竊、爆竊、搶劫及賄賂”五種指定犯罪手法取得
	就非法披露而言，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	×	
	就非法披露而言，加入約翰內斯堡原則第十六條 <sup>5</sup>	×	
	就非法披露而言，加入約翰內斯堡原則第十五條	×	
	23 條只禁止“盜竊”國家機密，而沒禁止“披露”，反對訂非法披露受保護資料罪	×	
禁止外國政治組織活動	23 條只禁止有關組織或團體的活動或聯繫，卻沒規定禁制組織或團體本身	×	
	23 條只禁止香港政治性組織或團體與外國組織或團體建立聯繫，而從沒禁止香港組織與國內組織建立聯繫	×	
	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，不用作出任何行為，有違結社自由	×	

<sup>5</sup> 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的損害，則不可基於國家安全為由，有礙披露資料。

	“中央機關的證明書是最終證明”，及就事實論點須向審裁處上訴的建議，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	◇	由中央根據國家安全理由“明令取締”內地組織，上訴機制將在法庭進行，不另設機構
	可基於維護國家安全、公共安全或公共秩序禁制組織，明顯超越 23 條只為國家安全而立法的範圍	×	
	“組織”及“支援”定義廣泛	×	
	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”(約翰內斯堡原則第八條)	×	
	毋須經法院批准便可禁制組織，對結社自由保障不足	×	
	國家安全的罪行應由陪審團審訊	✓	被指控干犯叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆或任何非法披露罪的人，都可選擇由陪審團審訊
	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	×	
	毋須經法院批准便可宣佈某組織為非法組織，有違結社自由及最低度立法原則	×	
	23 條並沒禁止本港團體與台灣團體建立聯繫，應予廢除	×	
警方調查權力	反對增加警方調查權力	◇	改為總審司或以上職級才可授權行使調查權力。政府承諾，調查 23 條的罪行需要搜查或檢取新聞材料時，須取得法院手令，並不會擴展財務調查權力。
刑罰	反對大幅增加刑罰，如處理煽動刊物罪，由監禁 2 年加	×	

	至 7 年，罰款由 5,000 元加至 500,000 元		
指導原則	現時無需要立法 <sup>6</sup>	×	
	自行立法，勿諮詢中央，維護高度自主原則	×	
	違反“公民權利和政治權利國際公約” <sup>7</sup>	×	
	違反“錫拉庫札原則” <sup>8</sup>	×	
	違反“約翰內斯堡原則” <sup>9</sup>	×	
	違反最低度立法原則 <sup>10</sup>	×	
諮詢過程	違反精確立法原則 <sup>11</sup>	×	
	先交法改會	×	
	提白紙草案	×	

#### 項目統計：

- 接受民主黨意見 (✓) : 8/69=12%  
 部份接受民主黨意見 (◇) : 5/69=7%  
 沒有接受民主黨意見 (×) : 56/69=81%

<sup>6</sup> 《基本法》容許特區就《基本法》第二十三條的立法時間有彈性，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。

<sup>7</sup> 公民權利和政治權利國際公約規定，對表達自由和結社自由的限制須經法律規定和民主社會所必要者為限。據歐洲人權法庭的經典案例 *Handyside v UK* (1976)1 EHRHR737, 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)。

<sup>8</sup> 錫拉庫札原則於 1984 年訂立，本港終審法院在 1999 年的毀壞國旗案判案書中(*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。錫拉庫札原則第 29 段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脅為限。

<sup>9</sup> 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訂立，其間參考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考價值的國際準則，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。約翰內斯堡原則第 1.1 條原則：讓公眾可預見那些行為屬非法，以免市民無所適從，出現自我審查和白色恐怖的情況。約翰內斯堡原則第 1.2 條：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。

<sup>10</sup> 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。」

<sup>11</sup> 據歐洲人權法庭的經典案例 *星期日時報訴英國* [1979]2 EHRHR 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)。