



前綫對《國家安全（立法條文）條例草案》的立場書
2003 年 4 月

基本立場——反對立法

1. 前綫一直認為政府毋須及不應該為《基本法》第二十三條進行本地立法，因為國家安全不應凌駕個人自由及基本權利之上，而有關的立法，將會把內地的一套標準引入本港，損害港人的人權及自由，改變我們所珍視的生活方式。
2. 前綫對二十三條立法的立場及對政府諮詢文件的意見，請參閱上年九月二十三日前綫發表的「對《基本法》第二十三條本地立法的初步意見」及十一月「對實施《基本法》第二十三條諮詢文件的立場書」。簡單而言，前綫倡議刪除《基本法》第二十三條，並促請當局修訂《公安條例》及《社團條例》由臨立會還原惡法的部份，以及修訂現時的《刑事罪行條例》、《官方機密條例》以至《社團條例》，以真正保障言論自由、宗教自由、新聞自由等公民權利。

對《國家安全（立法條文）條例草案》的分析

3. 雖然前綫反對立法，但作為關心社會、捍衛人權自由的政治團體，我們必須就當局不完善的立法建議作出批評。基本法第二十三條涉及港人廣泛關注的重大事項，是特區成立以來對人權最嚴峻的挑戰，但遺憾當局對二十三條的諮詢不是真正的諮詢，提交的《國家安全（立法條文）條例草案》（草案）罪行的定義仍然含糊，陷阱處處，對香港市民享有的人權自由構成重大的威脅。

叛國罪

4. **第 2(1)(b)條**：任何中國公民鼓動外來武裝部隊以武力入侵中華人民共和國，即屬叛國，最高可被判終身監禁。現時內地類似罪行的最高刑罰是入獄三年，現建議終身監禁的刑罰，相比內地還要重。
5. **第 2(1)(c)條**：叛國罪中「協助」交戰公敵的定義欠缺清晰，特別是“懷有損害中華人民共和國在戰事中的形勢的意圖”，當中“形勢”一詞過於含糊，一些的反戰行爲（如在軍隊中傳閱反戰文章，或者到敵國做人盾），都可能被認爲懷有上述的意圖而觸犯叛國罪。此外，中國公民向敵軍施予人道援助以協助敵軍，若該公民懷有損害中國戰爭形勢的意圖，也可能觸犯叛國罪。
6. **《刑事罪行條例》第 4 條**：叛國是一項政治罪行，現有條文規定當局必須在罪行發生後三年內進行檢控，是出於法律政策的考慮，避免新的政權或新的管治者藉此向市民秋後算帳，刪除該條文的檢控時限，會隨時被政府用作打壓異己的政治工具。

顛覆罪

7. **第 2A(1)條**：建議並沒有對「武力」作出界定，此詞亦沒有任何法律上的定義，令人難以理解當中的含意，特別是與「進行戰爭」或「嚴重犯罪手段」的分別，容易令當權者有機可乘。
8. **第 2A(1)(a)條**：顛覆罪其中一個思想完素是「廢止《中華人民共和國憲法》所確立的國家根本制度」。草案對「國家根本制度」¹定義為《中華人民共和國憲法》第一條及第二條，當中提及的「社會主義制度」是中國的根本制度，並禁止任何人或組織破壞有關制度。鑑於「社會主義制度」、「人民民主專政」等字眼涉及意識形態，法庭在詮釋有關字眼時，有可能出現嚴重偏差，例如市民大規模上街爭取結束一黨專政，是否意圖破壞「人民

¹ 《中華人民共和國憲法》訂明：

第一章 總綱

第一條 中華人民共和國是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家。社會主義制度是中華人民共和國的根本制度。禁止任何組織或者個人破壞社會主義制度。

第二條 中華人民共和國的一切權力屬於人民。

人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。

人民依照法律規定，通過各種途徑和形式，管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務。

民主專政的社會主義制度」？而將中央人民政府與「國家根本制度」並列在一起，也凸顯了特區政府將內地「黨政不分」一套概念引進香港，製造法制不明朗之處。

9. **第2A(1)(c)條**：顛覆罪其中一個意圖是「恐嚇中央人民政府」，但對於何種行為才構成「恐嚇中央人民政府」，似乎沒有明確的定義。例如，市民大規模以電郵要求中央政府釋放民運人士及異見份子，並把這些要求以電子郵件運動的形式廣為發放，令到香港政府網頁的正常運作受到中斷，是否構成恐嚇中央人民政府？若是的話，則定義可謂無所不包，令到一些正當的訴求也變成恐嚇。
10. **第2A(4)(b)條**：顛覆罪所需作出的行為包括使用「嚴重犯罪手段」。「嚴重犯罪手段」指符合以下說明的任何行為 — (i)危害任何人的生命(作出該作為的人除外)；(ii)導致任何人受嚴重損傷(作出該作為的人除外)；(iii)嚴重危害公眾人士的健康或安全；(iv)導致對財產的嚴重破壞；或(v)嚴重中斷電子系統或基要服務、設施或系統的運作。上述的行為涉及的範圍可謂無所不包，尤其是第(v)項，不論規模大小的示威、遊行或集會，只要其訴求是符合罪行的思想元素，組織者或參與者均有可能因阻塞交通而被控以顛覆罪。雖然有關「嚴重犯罪手段」的程度必須是嚴重危害中華人民共和國「穩定」，但若無法確定何種行為是嚴重危害中國穩定，有關寫法並無令罪行的定義更為清晰和嚴謹，對市民基本的權利和自由構成非常嚴重的威脅。
11. 陳弘毅教授在其意見書中指出，現時政府建議的寫法是「任何人藉使用嚴重危害中華人民共和國穩定的武力或嚴重犯罪手段；或進行戰爭，而將廢止國家根本制度、推翻或恐嚇中央人民政府，即屬顛覆。」而不是「任何人為了將廢止國家根本制度、推翻或恐嚇中央人民政府的目的，而使用嚴重危害中華人民共和國穩定的武力或嚴重犯罪手段；或進行戰爭，即屬顛覆。」後者的寫法需要政府證明某人的行為**確有效廢止**國家根本制度、推翻或恐嚇中央人民政府，例如，在爭取廢除社會主義制度的遊行示威中，有人放火燒車或燒商店，雖然會觸犯其他刑事罪行，但不會構成顛覆，因為這些行為未足以有效廢止國家根本制度、推翻或恐嚇中央人民政府。

分裂國家罪

12. **第2B(1)條**：新增罪行的意圖是「將中華人民共和國的某部分自中華人民共和國的主權分離出」。但任何涉及主權爭議而引入的法例，會帶來嚴重的不明朗因素。首先根據《中華人民共和國憲法》，「台灣是中華人民共和國神聖領土的一部分」，而中國對台灣的主權亦在這基礎上確立。但事實

上，台灣仍未被「統一」，《中華人民共和國憲法》亦承認了這一點。中國政府對台灣擁有主權，但沒有統治台灣。這情況對法庭詮釋主權的問題時，構成非常嚴重甚至難以解決的困難。

13. **第 2B(1)(a)條**：建議中「嚴重犯罪手段」及「武力」的問題與顛覆罪大致相同，詳情請參看上文。

煽動叛亂罪

14. 煽動叛亂罪是以文字、言語或其他行為煽惑他人叛亂，是禁制言論，以言入罪。禁制言論觸動言論自由的根本，必須使用最狹窄和最準確的詮釋，避免以言入罪。按國際標準而言，煽動罪行應包括動機、行為、效果，三者缺一不可。然而建議似乎單憑前兩者便可定罪，甚至一些沒有實效，煽而不動的言論也包括在內，對市民及新聞界危害至深。
15. 當局拒絕採納《約翰內斯堡原則》第六項建議的準則，包括(a)其意見發表旨在煽動即時的暴力行為；(b)該意見發表極可能煽動此等暴力行為；及(c)其意見發表本身與發生暴力行為的可能性有直接及緊貼的關聯。此外，草案亦無包括美國最高法院在 1969 年 *Brandenburg v. Ohio* 案所訂立的「明顯及即時危險」測試，結果造成政府可一律禁止任何針對國家或特區政府的言論，扼殺市民和傳媒發表意見的空間。
16. 叛國、顛覆和分裂國家的定義有不少含糊之處，由於煽動叛亂罪是煽惑他人觸犯這些定義含糊的罪行，是由上述罪行中衍生出來。故此，煽動叛亂罪亦必然是含糊不清。況且，煽動叛亂罪是屬於初步罪行，執法機關在舉證方面較實質罪行容易，也會令市民較容易入罪。
17. **第 9A(1)(a)條**：法律政策專員在草案委員會認為第 9A(1)(a)條實質上並無改變普通法煽惑罪的定義。換言之，就算沒有第 9A(1)(a)條，政府仍可根據普通法檢控某人煽惑他人觸犯叛國、分裂國家及顛覆罪。換言之，條文實質上並無改變普通法原則，實屬多此一舉。
18. **第 9A(1)(b)條**：任何人煽惑他人在香港或其他地方進行會嚴重危害中華人民共和國的穩定的公眾暴亂是一項新訂定的罪行。該罪行間接套用普通法的概念，但實質的應用情況，例如是否可引用普通法中不可能犯有關罪行的免責辯護等，政府並無清楚的解釋。條文所訂立的域外效力（即任何人煽惑他人在香港或其他地方進行會嚴重危害中華人民共和國的穩定的公眾暴亂）亦很可能會出現誤中副車的情況。例如有印度人在香港煽惑他人在

印度進行公眾暴亂，但不幸地該暴亂發生是位處於中印邊境的地方，嚴重危害了華人民共和國的安全。該印度人雖無意亦對事件會否影響中國穩定漠不關心，但根據現時的條文，他仍可被控以煽動叛亂罪。

19. **第9C條**：政府雖刪除「管有煽動刊物罪」，但「處理煽動刊物罪」對表達自由的影響仍然非常深遠，從香港記者協會、亞洲出版人協會及其他新聞團體的意見書中要求刪除有關罪行便可見一斑。鑑於犯罪行為的證據要求甚低，牽連甚廣（包括作者、印刷商、分銷商、運送書刊機構、書局、圖書館、書報販、互聯網服務供應商等等）執法機關很容易便可以介入調查，擾民成份很高。該罪行亦與第9A(1)(a)條非常類似，據政府表示，第9C條是確保煽惑者就算與被煽惑者沒有任何實質的接觸，兩者亦毫不相識，亦可對煽惑者作出檢控，從而擴大罪行的涵蓋範圍。前綫認為，訂立誅連的罪行，帶來嚴重的寒蟬效應，與民主社會尊重言論及表達自由的原則不符，有關條文應予以刪除。
20. **第9D條**：該條文規定若干行為並非煽惑，是原文照錄殖民地法例，明顯與時代脫節。例如第9D(3)(c)條規定若慫恿公眾人士從「合法手段」改變特區或中國法律規定的事宜，則不屬煽動叛亂。若是以「合法手段」爭取的話，根本不屬於犯罪行為，又何來免責辯護？可見此條文當局未經深思熟慮，純粹是掩人耳目，力圖造成法例已顧及市民基本自由的假象。
21. **《刑事罪行條例》第11條**：煽動叛亂罪的要素是煽動性的政治言論及刊物。該言論是否對公眾安寧造成實在的危險，很大程度上是取決於當時的政治和社會環境。某聲明此時可能是煽動性的，但之後卻可能成為政府的既定政策，反之亦然。六個月的檢控時限，正是避免市民在政權交接之間及在政治不穩定時期面對政治檢控。基於此，前綫反對不持檢控期限。

調查權力

22. **第18B條**：該條文授權警員只需取得總警司級或以上的上級同意，可因上述罪行（包括處理煽動性刊物的罪行）無需搜查令進入處所、地方或運輸工具搜查和檢走證物。政府的修訂與諮詢文件要求警司級或以上同意是五十步笑百步，根本對市民私隱的保障毫無助益。前綫認為現行成文法和普通法已賦予警方緊急調查的權力，向法庭申請手令亦不見得對警方調查構成嚴重的困難，不應賦予警方額外的調查權力，令執法機關的行為更為政治化。

需獲律政司司長同意

23. **第 18C 條**：草案規定所有涉及叛國、分裂國家、顛覆、煽動叛亂等罪行的檢控均需取得律政司司長的同意，但現時律政司司長已變為問責官員，只向行政長官負責，司長的檢控工作欠缺獨立性，未必客觀公正。

竊取國家機密

24. 前綫在上一次的立場書已經指出，是次對《官方機密條例》的修訂並不是基本法第二十三條的規定，是超越第二十三條的立法要求。政府亦已經承認這一點。
25. **第 16A 條**：草案建議在受保護資料的類別增加一項「關於中央管理的香港事務的資料」，將其定義為「關乎與香港特別行政區有關並根據《基本法》由中央管理的事務」，但卻沒有明文列出那些《基本法》條文包括於內，令新聞界極容易誤墮法網。例如，因非典型肺炎事件，中央政府計劃限制中港兩地人流往來的措施，可能涉及《基本法》第二十二條並且與特區有關。在未獲授權披露有關資料，便可能違反法例。再者，草案並無豁免商業及經濟活動的資料，影響經濟及商業資訊的自由流通，違反政府早前的承諾。
26. **第 18 條**：草案建議以「非法披露受保護資料罪」修訂《官方機密條例》，並加入一項新罪行，訂明凡把未經授權或違法取覽而取得的受保護資料，作出未經授權和具損害性的披露，即屬犯罪。「非法披露受保護資料罪」與「竊取國家機密」的概念無直接的關係，因此亦沒有必要在二十三條立法中處理。新罪行較現行《官方機密條例》廣闊，特別是新聞界從消息人士或第三者獲取的資料，以往不會受到刑事制裁，但現在只要消息人士是違法取得該等資料，記者作出披露便可能受到檢控，對傳媒造成嚴重的「寒蟬效應」，亦將損害市民的知情權。
27. 建議並沒有將「已發表的資料」、「公眾利益」（例如《防止賄賂條例》第 30(3)條）加入作為免責辯護，令法庭只能從政府的角度去量度披露有關資訊是否具損害性，不足以保障市民及新聞界揭露政府失職、濫權或不法的行為。

禁制機制

28. 第二十三條規定立法禁止「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」。草案卻建議如一個本港組織從屬於被中央

機關根據國家法律，以危害國家安全為理由在內地取締的內地組織，這本港組織將很可能被禁制。既然第二十三條針對的是與外國的政治性組織或團體的聯繫，本港組織和內地組織有從屬關係顯然與此無關，當局不應提出此建議。

29. **第 8A 條**：政府建議在《社團條例》加入新條文，一個組織如從屬被中央機關根據國家法律，以危害國家安全為理由，在內地取締的內地組織，只要保安局局長信納從屬關係，並合理地相信行使權力是維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由所必需者，可禁制該組織。而內地發出的證明書，可作為最終的憑證，法庭不得質疑。另外，組織的定義不單止包括按《社團條例》註冊的團體，亦包括按《公司條例》、《職工會條例》等各式各樣的團體（見《社團條例》附表第 2 條），擴大了原有法例的涵蓋範圍。
30. 條文內「從屬」的定義包括本地子組織接受或尋求內地母組織「可觀」的財政資助。政府一直沒有澄清可觀的定義，但保安局局長在立法會事務委員會舉例說，「可觀」並無指明一特定的數額，須視乎個別的案情而定，若涉及一些小型組織，五十元也可算是「可觀」的財政資助。
31. 內地法制不健全，集會自由受到侵害屢見不鮮，本港如根據內地的標準作為禁制組織的基礎，就是引入內地的標準，令本港的法制與內地的制度接軌，有違「一國兩制」的原則，影響本港的法治和集會自由。此外，當中央政府發出有關的證明書後，本地保安當局實在難以拒絕禁制。此先例一開，無疑是自人大釋法以後，再次引進內地政治決定進入本地的司法制度，當中的破壞是深遠和難以彌補的。
32. **第 8E 條**：更令人憂心的是，草案中加入新條文容許終審法院首席法官訂立上訴規則，當中容許閉門缺席聆訊。有關的建議未見於諮詢文件。前綫認為，根據這項權力拒絕上訴人及其代表律師出席上訴聆訊是不符合憲法及違反《基本法》第三十五條。研究兩地法律的專家王友金指這機制較內地法律更嚴苛。他指出內地規定一審可不公開，但被告及代表律師可以參與。他認為，涉及國家安全的案件可以不公開審理，但應讓當事人及代表律師在場²。
33. 值得一提，絕大部份的國家均無訂立類似的程序。在加拿大和英國的入境法例雖有類似條文，然而入境法例主要是針對沒有居留權的非本國國民，

² 《中華人民共和國刑事訴訟法》第 152 條第一款指出：「人民法院審判第一審案件應當公開進行。但是有關國家秘密或者個人隱私的案件，不公開審理」。第三款表示，「對於不公開審理的案件，應當當庭宣佈不公開審理的理由」。

但現時針對的主要是本地團體及香港居民，他們享有在《基本法》之下的人權保障，兩者不應混為一談。此外，英國雖在當地反恐法例內訂立閉門缺席聆訊的條文，但這是針對數十年來愛爾蘭共和軍進行恐怖活動的產物，現時香港未有這樣的歷史背景，亦未曾出現類似的情況，訂立這些規則並無必要；況且，在 2002 年通過的《聯合國（反恐怖主義措施）條例》（香港法例 575 章）並無訂立條文容許法庭進行閉門缺席聆訊，只容許法庭基於特區的保安、防衛或對外關係、或秉行公正的理由屬合理所需，才可進行非公開形式聆訊，但訴訟雙方仍會在場。

34. 總而言之，當局既然未能提出訂立閉門缺席聆訊的必要性，但對公平審訊的影響卻是明顯及深遠的，前綫強烈反對有關的規定。

總結

35. 基本法第二十三條的「七宗罪」當中，所針對的「叛國、煽動叛亂、分裂國家、顛覆」，混淆了「國家-政府-政黨」概念，將反對政府等同於危害國家安全，在這個基礎上，法例將成為壓制不同政見人士的工具。
36. 民主的政體，政黨透過選舉上台、下台，政府的更替自有其和平的規律，不存在顛覆政府的問題。只在沒有認受性的極權政府，才懼怕民間的批評及反對聲音，企圖以「惡法」維持執政。在獨裁的威權統治下，市民亦無從撤換不稱職的政府，只好以革命推翻，或以非暴力抗爭推動和平演變。所以民主化之後的政體，實在無需訂立防止人民「顛覆、叛亂」政府的法例。
37. 綜觀上述條例草案的問題，前綫認為基本法第二十三條立法的漏洞及陷阱處處，嚴重損害港人的人權及自由，當局應立即停止有關立法工作。

—完—