

關於<<國家安全(立法條文) 條例草案>>和各委員會審議階段修訂建議的意見

致中華人民共和國香港特別行政區立法會：

<<國家安全(立法條文)條例草案>>是為實施基本法第二十三條，為維護國家和社會的安全而提出的，它是祖國和香港的平穩安全的法律保障。我們的自由和權利，都有賴於國家的安全。無國則無家，無家則無處可棲身。試想如果國家安全沒有保障，一旦發生危及國本的危機，我們會怎樣呢？國家將會瀕臨滅亡的絕境，屆時不僅要傾國傾城，我們自身的權利自由也會遭到蹂躪、壓迫、剝削。因此，國家安全是關係到我們在香港的每一個市民的切身利益的。我們都應該支持條例草案維護國家安全的精神和基本原則。然，條例草案在保障國家安全的同時，也必須顧及市民的權益和自由。

本人認為，草案基本上已兼顧到國家安全和市民權益，起草得很好。各修訂建議將原草案更臻完善，使法律條文更清晰明確、更切合實際。縱然如此，草案仍有一些缺，值得進一步研究：

### 一、關於取締危害國家安全組織之程序

草案建議，保安局如認為某本地組織危害國家安全，即可以命令取締之。被取締組織如不滿保安局的決定，可向高等法院原訟法庭提出上訴。政府於2003年6月25日提出的修訂建議完善了上訴的程序。

然而，這些安排仍有不足之處。首先，保安局有權在其認為某組織危害國家安全的情況下，取締該組織，即已將該組織“定性”或視為非法組織，這種做法有違“無罪推定”的原則。這個原則體在<<中華人民共和國刑事訴訟法>>第12條“未經人民法院依法判決，對任何人都不得確定有罪”，以及<<中華人民共和國香港特別行政區基本法>>第87條“任何人在被合法拘捕後，享有盡早接受司法機關公正審判的權利，未經司法機關判罪之前均假定無罪”裡。本人建議，應規定保安局如認為某組織危害國家安全，即可向高等法院原訟法院提出起訴，在有關組織被法庭裁定為危害國家安全的非法組織後，方可下令取締之。被取締組織如不滿原訟法庭的裁決，可上訴至上訴法庭，甚至終審法院。

其次，政府將制訂處理取締非法組織的上訴的規則的權力，授予保安局局長的建議，不甚妥。本人堅持，該項權力應授予終審法院，而終審法院制訂的上訴規則須經立法會通過，否則不能生效。本人的具體理由，已詳述於2003年6月18日提交貴會的建議書中(即法案委員會第188號文件)。

### 二、字詞的定義

與<<實施基本法第二十三條諮詢文件>>的建議相比，草案對“嚴重犯罪手段”等法律用語賦予了較詳盡、清晰和嚴謹的定義。然而，有些字詞依然有含糊不清，如“恐嚇”(中央人民政府)一詞，實太空泛。草案似乎未對這些用詞給予定義。誠然，過往的判例對這些詞語已經作出了解釋，但為免生疑問，引起人們

不必要的顧慮，本人建議將司法判例對有關詞語的解釋或定義（僅限於符合中國和香港實際情況者）納入條例草案。

### 三、法律適應化問題

特區政府於基本法第二十三條立法諮詢期內發出的宣傳傳單中提到，“特區行保護國家的法例部分已屬過時或在回歸後已不再適用……或涵蓋範圍太廣，定義不清晰”，因此必須對有關法律進行修訂，以“清晰明確地”確立保護國家的法律條文。

既然如此，政府又何不在提出條例草案，啟動立法程序之時，一併處理原有法律對“英軍”、“英國國民”等的提述，以適應新時代、新情況呢？本人對此大惑不解。修改後的法律依然保留這些早已不再適用於香港的字詞，只會使有關條文更加含糊。縱使有<<釋義及通則條例>>對解釋這些詞語的規定，那竟只是為過渡而設的“臨時”規定，加上那些解釋不夠具體，如果把這些規定應用在解釋有關國家安全的法律，只會增加條文的複雜性和模糊度，達不到“清晰明確地”確立保護國家的法律條文的目的。本人實在不明白，政府為何一而再、再而三，拒絕同時對有關法規進行法律適應化。本人認為，應多花一時間，籌集有關各界（如解放軍）的意見，然後對這些法律用語進行適應化。誠然，國家安全立法十分迫切，刻不容緩，應從速立法，但是萬萬不能操之過急，草率行事。國家安全立法關乎國家、民族和人民的利益，應謹慎而行，不應倉卒為之。況且目前並無出危害國家安全、或國本受到嚴重威脅的情況，多花一段時間，改善有關用字，又有何妨？

### 四、增加以“公眾利益”作為未經授權而披露受保護資料的抗辯理由

本人認為，條例草案應加入條文，保障新聞自由和資訊自由，在市民的知情權和保護機密資料之間取一個平衡。草案應該增加規定，容許被告以“公眾利益”作為抗辯理由。以下是本人的理由：

政府認為，增加“公眾利益”這項抗辯理由，會導致國家機密外泄。而之所以會出這樣的問題，是由於“就公眾利益的免責辯護而言，舉證責任在於控方……為了證明有關方面沒有作出……的行為，可能需要透露其他基於公眾利益而可能要保密的重要和機密的資料。控方或官方會因而陷於進退維谷的局面。”（自律政司2003年4月發予立法會的文件- <<國家安全(立法條文)條例草案>>委員會第20號文件）。

對此，我覺得，“公眾利益”是相當重要的，是必須受到適度的保障的。香港有充分的言論、新聞自由，和高度的資訊透明度，廣受國際的好評。最近，內地的媒體也稱讚香港的媒體對非典型肺炎的疫情作了客觀如實得報導，讓大眾知曉實情，而這“正是維繫社會穩定的重要條件”，也是香港比美國“高出一籌”的優勢（參閱人民網2003年4月7日<<香江客語：危難中再見香港優勢>>；吳酪著）。

這些優勢都必須予以保證，絕不能因國家安全立法而喪失。我建議將舉證責任轉移給辯方，即被告若以公眾利益為辯護理由，就必須證明他所做的一切符合公眾利益。而且，將“公眾利益”的適用範圍“縮小”，即只有在符合國家和社會的整體利益的情況下，方可以“公眾利益”作為抗辯。這種做法雖未完善，但我相信是較為可取的方案。

國家安全條例草案雖比 行法律寬鬆、良好、合理，但仍有不少瑕疵。雖可謂瑕不掩瑜，但政府和立法會應加緊做好立法工作，完善草案的漏洞和缺陷。國家安全立法雖然具有緊迫性，但絕對不能為了儘快通過草案而草草了事。政府強行於7月9日在立法會恢復國安條例草案的二讀，並進行三讀，不太合乎情理。而且，政府以如此強硬的舉措推行立法，不但無助完善有關法規，反而會引起市民的不滿和恐懼、影響外商來港投資的決定、損害香港的國際聲譽。我認為，如果政府認為這部法律草案的立法必須在這個立法年度內完成，那 我建議政府要求立法會“加班”、取消暑假，利用七月至九月這三個月的時間，繼續做好立法工作，並認真聽取社會各界意見。本人相信，貴會議員會很樂意縮短假期，以完善立法，為市民、為香港、為國家謀福利。

專此奉達，敬祈參閱。

吳明仕 謹識  
WU Mingshi  
2003年6月26日