

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1378/02-03(03)號文件

檔 號：CB2/BC/5/02

《國家安全(立法條文)條例草案》委員會

立法會秘書處就《國家安全(立法條文)條例草案》 擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在綜述議員就《國家安全(立法條文)條例草案》所載政府當局的建議提出的事宜及關注事項。

背景

2. 《基本法》第二十三條訂明，香港特別行政區(下稱“香港特區”)應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、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區進行政治活動，禁止香港特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。

3. 政府當局於2002年9月24日發表“實施《基本法》第二十三條”的諮詢文件。就政府當局實施《基本法》第二十三條的建議而進行的為期3個月的公眾諮詢於2002年12月24日結束後，政府當局於2003年1月28日發表意見書匯編，並於2003年2月12日宣布於2003年2月26日向立法會提交《國家安全(立法條文)條例草案》。條例草案於2003年2月14日在憲報刊登。

議員提出的事宜及關注事項

公眾諮詢

4. 保安事務委員會與司法及法律事務委員會在2002年9月26日至2003年1月17日期間先後舉行了5次聯席會議(2002年9月26日、10月21日及12月19日和2003年1月7日及17日)，就諮詢文件與政府當局進行討論。該兩個事務委員會於2002年11及12月另外舉行了7次聯席會議(2002年11月7、15、21及28日和12月5、14及19日)，聽取代表團體對諮詢文件的意見。

5. 議員及代表團體就政府當局實施《基本法》第二十三條的建議提出各種關注及疑問。部分團體代表對立法實施《基本法》第二十三條表示反對。部分議員及團體代表認為現時並非立法實施《基本法》第二十三條的適當時候。其他議員及團體代表則認為並無需要匆匆通過任何立法建議，尤其是過去5年間並未發生任何叛國或煽動叛亂的事件。該等議員及團體代表促請政府當局在諮詢期結束後，在2003年年初發表白紙條例草案，詳列各項立法條文以便進行公眾諮詢，然後才提交藍紙條例草案。

6. 部分其他團體代表對立法實施《基本法》第二十三條表示支持，並認為無需發表白紙條例草案。然而，部分該等團體代表亦就諮詢文件所載各項建議提出關注。

7. 議員及團體代表提出的主要關注事項包括 ——

- (a) 政府當局的建議對人權的影響；
- (b) 把隱匿叛國訂為法定罪行的建議；
- (c) 叛國、分裂國家、煽動叛亂及顛覆罪行對香港特區永久性居民的域外適用範圍；
- (d) 煽動叛亂及有關管有煽動性刊物的罪行；
- (e) 保護有關中央與香港特區關係的資料的建議，以及就未經授權而取得受保護資料作出未經授權的披露，訂定新的罪行的建議；
- (f) 對發表自由、新聞自由及結社自由的限制；
- (g) 為調查《基本法》第二十三條所訂若干罪行，而賦予警方在沒有手令的情況下緊急進入、搜查及檢取的權力的建議；及
- (h) 保安局局長基於本地組織從屬於被中央取締的內地組織而對該本地組織作出禁制的擬議機制。

8. 議員可參閱下列文件以瞭解進一步詳情，有關文件亦已存放於立法會網站 ——

- (a) 在截至2002年12月5日期間內舉行的各次聯席會議的紀要(立法會 CB(2)461/02-03、CB(2)618/02-03、CB(2)701/02-03、CB(2)762/02-03、CB(2)956/02-03、CB(2)957/02-03 及 CB(2)933/02-03號文件)；
- (b) 立法會秘書處擬備的議員於2002年9月26日、10月21日、12月19日及2003年1月7日聯席會議席上所提出關注事項及問題的摘要(立法會CB(2)1082/02-03(01)號文件)；

- (c) 立法會秘書處擬備的團體及個別人士就政府當局實施《基本法》第二十三條的建議所提出的意見及建議的摘要(立法會CB(2)896/02-03(01)及CB(2)1376/02-03(01)號文件)；及
- (d) 法律事務部就諮詢文件所載建議發出的背景資料文件(立法會LS6/02-03號文件(和實施《基本法》第二十三條的建議有關的現行法例)、LS34/02-03號文件(有關先行罪行的資料文件)及LS44/02-03號文件(法律事務部對政府當局向事務委員會所作回應的意見))。

意見書匯編

9. 政府當局於2003年1月28日公布諮詢結果，並發表意見書匯編。保安事務委員會與司法及法律事務委員會曾於2003年2月6日舉行聯席會議，就意見書匯編與政府當局進行討論。

10. 部分議員不滿政府當局在擬備意見書匯編時處理所接獲意見書的方法。該等議員認為政府當局不應純粹將所接獲的意見分為以下3類——

- (a) 贊成就實施《基本法》第二十三條立法；
- (b) 反對就實施《基本法》第二十三條立法；及
- (c) 未能辨定為贊成或反對就實施《基本法》第二十三條立法。

11. 該等議員認為，政府當局亦應分析及綜述所提出的意見。他們亦指出，部分團體作出投訴，指其意見書未被納入意見書匯編或被錯誤分類。

12. 然而，部分其他議員認為政府當局應着力進行條例草案的草擬工作，而非綜述所接獲的意見。

13. 政府當局已就意見書匯編出現的錯誤致歉，並籲請對其意見書的分類有異議的團體／人士於2003年2月20日或該日前以書面通知保安局，以便作出修訂。政府當局告知議員，當局會發出勘誤文件，並會就意見書匯編的修訂本製備唯讀光碟及派發予市民。此外，意見書匯編的修訂本亦將存放於保安局的網頁。

《國家安全(立法條文)條例草案》

14. 保安局局長於2003年2月12日立法會會議席上就《國家安全(立法條文)條例草案》發表聲明後，兩個事務委員會曾於2003年2月15日舉行聯席會議，聽取政府當局就條例草案條文作出的簡報。政府當局告知兩個事務委員會，當局已因應在諮詢期間接獲的意見就其建議作出多項修改，而有關的修改已在條例草案中反映出來。該等修改包括——

- (a) 廢除有關隱匿叛國的普通法罪行；
- (b) 管有煽動性刊物的罪行將予廢除；
- (c) 有關“未經授權取覽”受保護資料的定義，將嚴格局限於透過犯罪手段(例如未獲授權下取用電腦資料、盜竊或賄賂)取得資料的情況；
- (d) 對關於中央與香港特區之間關係的資料作出的保護，將僅限於關乎香港特區，並根據《基本法》由中央負責管理的事務的資料。只有在披露有關資料會損害國家安全利益的情況下，才屬犯罪；
- (e) 凡任何本地組織從屬於某內地組織，而該內地組織已被中央基於國家安全的理由，根據中國法律藉明文禁令正式宣布禁止運作，取締本地組織的權力才告適用；
- (f) 為進一步保障新聞自由，在調查若干《基本法》第二十三條所訂罪行時，必須就搜查或檢取新聞材料申領法院手令；
- (g) 不會建議增訂額外的財務調查權力；
- (h) 只有總警司或以上職級的警務人員才可授權在緊急情況下行使調查權力；及
- (i) 叛國罪只適用於中國公民；而在香港特區境外，該罪行將適用於屬香港特區永久性居民的中國公民。

15. 部分議員認為上述修改並不足夠，並認為條例草案仍存在各種嚴重問題，例如未有訂定關於公眾利益的免責辯護、關於取締本地組織及未經授權披露受保護資料的條文。部分議員仍反對政府提交條例草案。

16. 由於預期會成立法案委員會，兩個事務委員會已要求政府當局以書面就議員於2003年2月15日聯席會議上所提事項及所索取的資料作出回應，以便就條例草案進行審議。議員於2003年2月15日及過往聯席會議席上提出及索取而尚待政府當局作出回應的事項及資料一覽載於**附錄I**，供議員參閱。

首讀、動議二讀條例草案及成立法案委員會

17. 政府當局於2003年2月26日向立法會提交條例草案。立法會於2003年2月28日內務委員會會議上成立法案委員會，對條例草案進行研究。

有關資料

立法會質詢

18. 議員先後在2002年10月23日、11月6及13日、12月11日和2003年1月15日立法會會議席上，提出有關政府當局實施《基本法》第二十三條的建議的質詢。該等質詢一覽載於**附錄II**。

議案辯論

2002年12月11日立法會會議

19. 涂謹申議員於2002年12月11日立法會會議席上動議一項議案，表達其認為根據諮詢文件所載建議立法，將會令香港市民享有的權利和自由有所減少，以及破壞法治和“一國兩制”的意見。此外，梁劉柔芬議員亦動議就該項議案作出修正。上述議案的措辭及修正後措辭載於**附錄III**。

20. 涂謹申議員動議的議案及梁劉柔芬議員動議的議案修正均被否決。

2003年2月26日立法會會議

21. 單仲偕議員於2003年2月26日立法會會議席上動議一項議案，譴責政府當局編製的意見書匯編粗疏、不完整及不公正，歪曲了市民及團體的意見。楊孝華議員及楊森議員分別動議就該項議案作出修正。上述議案的措辭及修正後措辭載於**附錄IV**。

22. 單仲偕議員動議的議案及楊孝華議員和楊森議員分別動議的議案修正均遭否決。

立法會秘書處

議會事務部2

2003年3月5日

《 國家安全(立法條文)條例草案 》

A. 議員於保安事務委員會和司法及法律事務委員會2003年2月15日
聯席會議席上就條例草案提出的事項及索取的資料

取締本地組織

1. 解釋當局基於何種理據，賦權保安局局長如合理地相信為國家安全利益的目的而有必要取締任何本地組織，而且取締該本地組織與該目的是相稱的，則即使該本地組織並無觸犯任何罪行，也可取締該本地組織。
2. 比較《 聯合國(反恐怖主義措施)條例 》所訂有關指明恐怖分子的機制，以及條例草案所訂有關取締本地組織的機制，包括有關的權力、程序及上訴事宜。
3. 解釋在取締本地組織方面，《 社團條例 》現行條文的不足之處，以及為何有需要增訂取締權力。
4. 關於《 社團條例 》新訂第8E(3)條所訂有關上訴反對取締的規則 ——
 - (a) 提供原訟法庭在上訴人缺席的情況下進行法律程序的理據；
 - (b) 提供有關海外司法管轄區類似做法的資料，以及解釋何以須在香港採取有關做法；
 - (c) 就上訴人及他委任的任何法律代表在聆訊的任何部分不得在場的規定，解釋有關的普通法原則及提供相關案例；
 - (d) 說明加拿大及英國的類似法律程序，是否僅適用於與出入境事務有關的個案；及
 - (e) 確認根據新訂第8E條訂立的規則是否只適用於根據新訂第8D條提出的上訴反對取締。
5. 確認《 香港人權法案條例 》所載，有關在法院前平等及接受公正公開審問的權利的《 香港人權法案 》第十條，是否適用於上訴反對取締的程序。
6. 解釋在保障人權方面，上訴反對取締的擬議機制是否及如何符合《 基本法 》及《 香港人權法案條例 》的規定，以及普通法中的自然公義原則。

7. 解釋政府當局何以認為取締本地組織是一項行政程序，須知上訴程序屬司法程序。
8. 解釋根據《社團條例》新訂第8D(3)條提出的上訴反對取締，與司法覆核有何分別。
9. 解釋有關取締事宜的擬議條文是否適用於“社團”定義所指的任何團體。
10. 因應《社團條例》中“社團”一詞的定義的中、英文本，對該定義進行檢討。
11. 解釋《社團條例》新訂第8A(5)(h)(i)條所載“可觀的”一詞的涵義。

竊取國家機密

12. 就《官方機密條例》的現行條文及擬議修訂作一比較，並解釋現行的《官方機密條例》在處理竊取國家機密的行為方面有何不足之處。
13. 解釋何以未有就未經授權披露受保護資料的罪行，訂定有關公眾利益的免責辯護。
14. 說明除有關防務及外交事務的資料外，是否有任何資料、文件或其他物品屬《官方機密條例》新訂第16A(1)(a)條所訂，關乎香港並根據《基本法》由中央負責管理的事務的資料。

B. 議員於保安事務委員會和司法及法律事務委員會2003年2月15日聯席會議席上就意見書匯編索取的資料

1. 關於意見書匯編，請提供下列資料 ——
 - (a) 曾就應提交藍紙條例草案還是發表白紙條例草案提出意見的團體及個別人士的分類；
 - (b) 分類列出團體及個別人士對下述事宜的意見 ——
 - (i) 諮詢文件第7.15(三)段建議設立的取締機制；
 - (ii) 關於就未經授權而取得的受保護資料作出未經授權的披露的擬議罪行；及
 - (iii) 就未經授權而披露受保護資料的罪行訂定有關公眾利益的免責辯護。

C. 議員於保安事務委員會和司法及法律事務委員會2002年12月19日、2003年1月17日及2月6日聯席會議席上就諮詢文件提出的事項及索取的資料

2002年12月19日聯席會議

1. 提供資料，說明警方在未有取得法庭手令的情況下行使現行法例所訂緊急權力的個案數目。

2003年1月17日聯席會議

叛國

2. 解釋“發動戰爭”的涵義及將會構成發動戰爭的活動，以及“與……聯手發動戰爭”的涵義。
3. 解釋“鼓動外國人以武力入侵國家的所有領土”的涵義，特別是“外國人”的定義為何及該詞是否包括駐台灣的武裝部隊；何者會構成“入侵”；“鼓動作為”及“國家的所有領土”的涵義為何；以及入侵一小部分領土是否構成入侵。
4. 澄清把“協助交戰的公敵”訂為罪行的政策目的、“公敵”的定義，以及該詞是否用以針對有關的國民或外國；何種作為會被視為“協助”並將予以禁止；以及如何就“協助”一詞劃定界線。
5. 解釋“非暴力攻擊”的涵蓋範圍、“電子破壞活動”的涵義，以及“濫發”電子郵件是否在“非暴力攻擊”的涵蓋範圍內；並澄清“非暴力攻擊”與“非暴力威脅”是否相同。

其他

6. 澄清已定居海外的香港特區永久性居民會否保留其永久性居民身份。
7. 說明政府當局有否評估受到實施《基本法》第二十三條的擬議法例所影響而身處海外的香港特區永久性居民的數目、估計受影響的此類人士數目，以及當局將會如何向他們作出諮詢。
8. 說明在海外地方派發的實施《基本法》第二十三條諮詢文件數目，以及從海外接獲的意見書數目。
9. 提供民政事務局局長就《村代表選舉條例草案》的擬議選舉安排進行諮詢的訪英之行中，所接獲有關海外香港居民對實施《基本法》第二十三條的擬議法例的意見。

2003年2月6日聯席會議

10. 提供文件，說明由於執行方面的困難而不會在香港採納的《約翰內斯堡原則》的條文，以及解釋該等執法困難為何。
11. 解釋為被取締組織訂定的擬議上訴機制屬上訴還是覆檢機制。

議員提出的相關立法會質詢

議員曾在過往的立法會會議席上，就政府當局實施《基本法》第二十三條的建議及有關的公眾諮詢工作提出多項質詢。

何俊仁議員於2002年10月23日立法會會議席上就實施《基本法》第二十三條的立法建議發表白紙條例草案提出的口頭質詢

2. 何俊仁議員於2002年10月23日立法會會議席上提出一項口頭質詢，詢問政府當局以何準則決定是否採用白紙條例草案就實施《基本法》第二十三條的法例諮詢公眾意見；決定不發表白紙條例草案的原因；以及計劃在2003年7月前就實施《基本法》第二十三條完成立法程序的原因。有關的質詢及回覆存放於<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/counmtg/hansard/cm1023ti-translate-c.pdf>。

何俊仁議員於2002年11月6日立法會會議席上就實施《基本法》第二十三條的建議提出的口頭質詢

3. 何俊仁議員於2002年11月6日立法會會議席上提出一項口頭質詢，詢問當局會否將諮詢期內收集所得的意見編製成意見匯編、修訂諮詢文件內的建議、就立法實施《基本法》第二十三條制訂政策，以及擬定有關法案的草擬指示。有關的質詢及回覆存放於<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/counmtg/hansard/cm1106ti-translate-c.pdf>。

司徒華議員代表涂謹申議員於2002年11月13日立法會會議席上就諮詢文件所載實施《基本法》第二十三條的建議提出的口頭質詢

4. 司徒華議員於2002年11月13日立法會會議席上代表缺席會議的涂謹申議員提出一項口頭質詢，該項質詢涉及諮詢文件所載有關保護關乎中華人民共和國中央及香港特別行政區之間關係的資料的建議，並詢問政府當局是否不會根據《基本法》第十九條，要求中央人民政府就某內地組織已因為國家安全理由被中央機關禁制而發出證明書。有關的質詢及回覆存放於<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/counmtg/hansard/cm1113ti-translate-c.pdf>。

何秀蘭議員於2002年12月11日立法會會議席上就實施《基本法》第二十三條的建議的草擬指示提出的口頭質詢

5. 何秀蘭議員於2002年12月11日立法會會議上提出一項關於就實施《基本法》第二十三條的建議擬定草擬指示的口頭質詢。有關的質詢及回覆存放於 <http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/counmtg/floor/cm1211ti-confirm-c.pdf>。

李柱銘議員於2003年1月15日立法會會議席上就有關實施《基本法》第二十三條的建議的意見書、將會作出修訂的建議及相關事宜提出的書面質詢

6. 李柱銘議員於2003年1月15日立法會會議席上就多項事宜提出質詢，其中包括在諮詢期內接獲的意見書；政府當局將於何時發表意見匯編；當局會否列出有關官員於諮詢期內在各個場合作出的每項承諾；哪些建議會作出修訂；以及當局會否就立法實施《基本法》第二十三條的事宜諮詢中央人民政府。有關的質詢及回覆存放於 <http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/counmtg/floor/cm0115ti-confirm-c.pdf>。

2002年12月11日立法會會議

涂謹申議員提出的議案-

“本會認為，根據‘實施《基本法》第二十三條諮詢文件’的建議立法，將減少香港市民享有的權利和自由，以及破壞法治和‘一國兩制’。”

梁劉柔芬議員就上述議案作出的修正-

“本會認為，~~鑒於政府將~~根據‘實施《基本法》第二十三條諮詢文件’的建議立法，將減少進行立法工作，本會促請政府在草擬有關法案時，充分保障香港市民享有的權利和自由不會受到損害，以及不會破壞法治和‘一國兩制’。”

2003年2月26日立法會會議

單仲偕議員提出的議案-

“本會譴責當局處理就《基本法》第二十三條立法工作編製的《意見書匯編》時粗疏、不完整和不公正，歪曲了市民及團體的意見，並促請當局委託獨立機構，分析及歸納公眾對‘諮詢文件’各項建議所表達的意見，確保民意得到充分而合適的反映和處理。”

楊孝華議員就上述議案作出的修正-

“本會譴責~~對~~當局處理就《基本法》第二十三條立法工作編製的《意見書匯編》時，**出現**粗疏、不完整和不公正，歪曲了**把部分**市民及團體的意見**錯誤分類的**情況，**表示失望**，並促請當局委託獨立機構，分析及歸納公眾對‘諮詢文件’各項建議所表達的意見，確保民意得到充分而合適的反映和處理**就錯漏部分盡快作出補正**。”

楊森議員就上述議案作出的修正-

“本會譴責當局處理就《基本法》第二十三條立法工作編製的《意見書匯編》時粗疏、不完整和不公正，歪曲了市民及團體的意見，並促請當局委託獨立機構，分析及歸納公眾對‘諮詢文件’各項建議所表達的意見，確保民意得到充分而合適的反映和處理；**因此，本會促請當局擱置就《國家安全(立法條文)條例草案》繼續進行立法程序。**”