

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2035/02-03號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/AJLS+SE

保安事務委員會和 司法及法律事務委員會 聯席會議紀要

日 期：2003年2月15日(星期六)
時 間：上午9時
地 點：立法會會議廳

出席委員：保安事務委員會

- 劉江華議員(主席)
- * 涂謹申議員(副主席)
- * 何俊仁議員
- 呂明華議員, JP
- 周梁淑怡議員, GBS, JP
- 黃容根議員
- 楊孝華議員, JP
- * 劉漢銓議員, GBS, JP
- 葉國謙議員, JP
- * 余若薇議員, SC, JP

司法及法律事務委員會

- ◆ 吳靄儀議員(主席)
- 曾鈺成議員, GBS, JP (副主席)
- 陳鑑林議員, JP
- 劉健儀議員, JP

其他出席議員：朱幼麟議員, JP
何秀蘭議員

缺席委員：保安事務委員會

張文光議員
黃宏發議員, JP
麥國風議員

司法及法律事務委員會

李柱銘議員, SC, JP
劉慧卿議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP

- * 亦為司法及法律事務委員會委員
- ◆ 亦為保安事務委員會委員

出席公職人員： 保安局局長
葉劉淑儀女士, GBS, JP

署理保安局常任秘書長
湯顯明先生, JP

法律政策專員
區義國先生, BBS, JP

副法律政策專員
歐禮義先生

律政司
副法律草擬專員
毛錫強先生

保安局首席助理秘書長
黃宗殷先生

保安局局長政務助理
吳靜靜女士

保安局助理秘書長
羅憲璋先生

列席秘書 : 總主任(2)1
湯李燕屏女士

列席職員 : 法律顧問
馬耀添先生, JP

助理法律顧問1
黃思敏女士

高級主任(2)5
林培生先生

I. 選舉主席

吳靄儀議員當選是次聯席會議的主席。

II. 政府當局實施《基本法》第二十三條的建議

(立法會參考資料摘要(檔號：SBCR 2/1162/97)及立法會CB(2)1171/02-03(01)號文件)

2. 議員察悉政府當局在會議席上提交，“與《國家安全(立法條文)條例草案》有關的現有法例條文匯編”的小冊子。

(會後補註：在會議席上提交的上述小冊子，已於2003年2月17日隨立法會CB(2)1215/02-03號文件送交委員參閱。)

3. 議員察悉《國家安全(立法條文)條例草案》已於2003年2月14日在憲報刊登，並將於2003年2月26日提交立法會省覽。由於預期立法會即將成立法案委員會研究此條例草案，議員同意在是次會議結束兩個事務委員會就政府當局實施《基本法》第二十三條的建議所作的商議，以及聽取政府當局就條例草案作出的簡介。

4. 保安局局長應主席所請，向議員簡介條例草案，並特別提出下述各點 ——

- (a) 條例草案旨在依據《基本法》第二十三條所委予的責任，修訂《刑事罪行條例》、《官方機密條例》及《社團條例》，以及就相關、附帶及相應修訂訂定條文；及
- (b) 因應David PANNICK先生提出的意見，條例草案明確規定上文(a)段所述3條條例的條文，必須以符合《基本法》第三十九條的方式解釋、適用及執行。

5. 法律政策專員向議員簡述條例草案的內容，並強調 ——

- (a) 輕微的公眾騷亂不會構成顛覆行為；
- (b) 就全國人民代表大會常務委員會行使釋法權力提出抗議，並不會構成分裂國家的行為；及
- (c) 取締本地組織並不涉及刑事法律程序，但屬於和撤銷牌照相若的行政決定。

6. 楊孝華議員提述條例草案第4條，並詢問《刑事罪行條例》擬議第2(4)(c)(ii)條所訂“已作出公開宣戰”一語有何涵義。

7. 法律政策專員回應時表示，當局建議把“戰爭”(“war”)一詞局限於國際法所指的戰爭。就有關叛國的條文而言，它所指的是與外來武裝部隊進行的戰爭。

8. 涂謹申議員詢問在台灣水域發生武裝衝突時號召外來武裝部隊保護台灣，會否構成《刑事罪行條例》擬議第2(1)(b)條所訂的罪行。

9. 保安局局長回應時表示，純屬表達意見的行為並不會構成擬議罪行，因擬議罪行所針對的是作為。政府當局無意限制表達意見的自由。法律政策專員補充，“入侵”一詞所指的是懷有敵意進入某一國家，與應邀進入某地區以幫助當地人民有所不同。

10. 保安局局長指出，根據《刑事罪行條例》現行第2(1)(d)條，鼓動外國人以武力入侵聯合王國或任何英國屬土，即屬犯罪。因應在諮詢期內接獲的意見，當局已把“外國人”一詞縮窄為“外來武裝部隊”。法律政策專員補充，有關“聯合王國或任何英國屬土”的提述已適應化修改為中華人民共和國(下稱“中國”)。

11. 余若薇議員詢問，對實施《基本法》第二十三條諮詢文件的意見書匯編進行修訂的進展情況如何。她亦詢問當局會否向公眾發意見書匯編的唯讀光碟。她要求政府當局對該等已就應發表藍紙條例草案還是白紙條例草案表達意見的團體及個別人士進行分類。她補充，《基本法》二十三條關注組會以書面通知保安局，其意見書應被列為B類。

12. 保安局局長回應時表示，部分意見書難以作出分類。政府當局已籲請認為其意見書在意見書匯編中被錯誤分類的團體／個別人士，於2003年2月20日或該日前以書面通知保安局。政府當局至今共接獲十多個屬此類性質的要求。她表示，政府當局會發出意見書匯編的補遺，並會製備包括意見書匯編修訂本所有部分內容的唯讀光碟，供市民大眾閱覽。據其記憶所及，約有80%意見書未有表明屬意當局發表藍紙條例草案還是白紙條例草案。在表明此方面意向的意見書當中，支持發表藍紙條例草案及發表白紙條例草案的意見書所佔的百分比大致相同。她答允按余若薇議員所提要求，提供有關的分類資料。

13. 余若薇議員要求政府當局 ——
- (a) 就《聯合國(反恐怖主義措施)條例》所訂指明恐怖分子的機制，與條例草案所訂取締本地組織的機制(包括有關的權力、程序及上訴)作一比較；
 - (b) 關於《社團條例》新訂第8E(3)條所訂上訴反對取締的規則 ——
 - (i) 提供原訟法庭可在上訴人缺席的情況下進行法律程序的理據；
 - (ii) 提供海外司法管轄區採取類似做法的資料，以及解釋何以須在香港採取有關做法；及
 - (c) 解釋《社團條例》現行條文在取締本地組織方面的不足之處，以及需要增訂取締權力的理由。

14. 余若薇議員要求政府當局作出書面回應，闡釋為何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。她亦要求政府當局說明除了與防務及外交事務有關的資料外，是否還有任何資料、文件或其他物品，屬於《官方機密條例》擬議第16A(1)(a)條所訂，關乎香港並根據《基本法》是由中央管理的事務的資料。

15. 保安局局長答允作出書面回應。她表示，政府當局已考慮就未經授權的披露訂定公眾利益免責辯護的建議。訂定公眾利益免責辯護的建議，所涉及的主要是非法披露有關中央與香港特區關係的資料。然而，有關建議已收窄至僅涵蓋關乎香港特區並根據《基本法》是由中央管理的事務的資料。披露上述資料的行為，只會在其危害國家安全的情況下才屬犯罪，而對於國家安全的涵義，則已狹義地界定為保衛中國的領土完整及獨立自主。因此，訂定有關公眾利益的免責辯護，既無必要，亦屬不當。她補充，其他普通法適用地區的有關法例亦未訂定此項免責辯護。

16. 法律政策專員補充，有關未經授權披露的罪行及免責辯護務須清晰明確。訂定有關公眾利益的免責辯護，會令公眾對於可否披露某份文件感到混淆。

17. 余若薇議員要求政府當局就《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方面的不足之處。法律政策專員回應時表示，在政府當局所發出，“與《國家安全(立法條文)條例草案》有關的現行法例條文匯編”小冊子內，已載有《官方機密條例》的現行條文與政府當局建議作出的修訂的比較。余議員表示，她要求當局提交的比較資料主要是關乎政策方面的事宜。

18. 何俊仁議員詢問，政府當局是否已放棄把組織界定為由兩個或以上的人為某共同目的而作出經組織的行動的建議。

19. 保安局局長回應時表示，當局並無採用上述擬議定義。按照《社團條例》擬議第8A條所作界定，“組織”指任何已根據或須根據《社團條例》註冊的社團，或獲豁免而無需根據該條例註冊的社團，或該條例附表所列的任何團體。

20. 劉江華議員提述“與《國家安全(立法條文)條例草案》有關的現行法例條文匯編”小冊子第88頁，並詢問何以“society”的中文對應用詞(即“社團”)的其中一個定義，仍是“一人以上的合夥或組織”。

21. 主席表示，“society”的定義的中、英文本似乎出現歧異。她要求政府當局因應有關的中、英文本檢討該定義。

22. 何俊仁議員關注到根據上訴反對取締的擬議機制，終審法院首席法官可訂立規則，令法律程序可在上訴人沒有獲提供有關的取締理由的全部細節的情況下進行，以及在任何人(包括上訴人及其法律代表)缺席的情況下進行法律程序。他詢問諮詢文件並未建議訂定的上述安排，能否確保以公平方式處理上訴個案。他擔心擬議的安排會成為危險的先例。

23. 保安局局長表示，《社團條例》擬議第8E條只是一項賦權條文，訂明終審法院首席法官可訂立規則，就該條所述安排訂定條文。即使終審法院首席法官已訂定該等規則，有關的法官仍可決定該等規則是否適用。她表示，保安局局長根據擬議第8A條取締某組織前，必須給予該組織機會，讓其就何以不應被取締而陳詞或作出書面申述。《社團條例》擬議第8E條亦訂明，凡根據該條文訂立的規則令原訟法庭可在上訴人或其法律代表缺席的情況下進行法律程序，該等規則須訂定條文，就

委任一名法律執業者為上訴人的利益而行使的權力作出規定。

24. 法律政策專員表示，政府當局一直堅守諮詢文件第七章所述的立場，認為“上訴可能涉及敏感的資料或情報，因此，上訴程序的規則在確保程序公平的同時，還須保護機密資料和資料來源免遭披露”。他表示，根據《公民權利和政治權利國際公約》及《香港人權法案》，任何人因其權利義務涉訟而須予判定時，應有權接受由獨立無私的法定管轄法庭進行而屬公正及公開的審問。因此，任何擬議的訂立規則權力均須與此項規定一致。

25. 法律政策專員補充，《社團條例》擬議第8E(2)條亦訂明，在根據第8E條訂立規則時，終審法院首席法官須顧及第8E(2)(a)和(b)條所載的規定。除了訂定條文，令法律程序可在上訴人沒有獲提供有關的取締理由的全部細節的情況下進行外，有關規則亦可訂定條文，令原訟法庭可向上訴人提供一份在其缺席時獲取的證據的撮要。

26. 法律政策專員進一步表示，根據英國過往的做法，和影響國家安全的出入境事宜有關的類似上訴由一個諮詢委員會而非法庭處理。此程序於1996年被歐洲人權法庭推翻。當時，歐洲人權法庭讚揚加拿大處理出入境上訴事宜的法例，能在雙方互有衝突的利益之間取得平衡。其後，英國制定了新的出入境上訴事宜法例，有關法例所訂的訂立規則權力，基本上與條例草案建議訂定的相同。他強調，任何訂立規則的權力均不能違反《香港人權法案》第十條。

27. 何俊仁議員表示，按照一般規則，被告人及其法律代表有權出席法律程序，而法庭無權將被告人或其法律代表摒諸有關的法律程序以外。他質疑政府當局的建議有否違反自然公義的原則。

28. 法律政策專員回應時表示，根據建立已久的普通法原則，在若干情況下，法庭可基於公眾利益豁免的免責辯護，在被告人或其法律代表缺席的情況下聽取證供。擬議機制已訂定條文，讓上訴人委任法律執業者為其利益行事，藉以作出改善。主席要求政府當局就上訴人及其委任的任何法律代表不得出席聆訊的任何部分，解釋有關的普通法原則及提供相關案例。

29. 主席詢問當局有否就有關建議諮詢終審法院首席法官。保安局局長回應時表示，當局曾就擬議機制及

有關條文草稿的內容諮詢司法機構。政府當局現正就實施詳情諮詢司法機構。

30. 關於《社團條例》擬議第8A條，劉江華議員詢問有關所涉及的本地組織危害國家安全的規定，何以並非取締本地組織的條件之一。他詢問如有關的本地組織從屬於在內地基於國家安全的理由藉明文禁令取締的內地組織，而它在香港只涉及康樂及文化活動，當局會否根據擬議條文將之取締。

31. 保安局局長回應時表示，擬議條文中“為國家安全利益的目的... ..是必要的，並... ..與該目的是相稱的”一語，已包含了所涉本地組織危害國家安全的規定。她補充，任何本地組織如從屬於在內地基於國家安全的理由藉明文禁令取締的內地組織，而它在香港只籌辦康娛活動，將不會根據擬議條文被取締。

32. 關於《社團條例》擬議第8A條，楊孝華議員詢問何以由政府當局而非法庭取締本地組織。他提述《社團條例》擬議第8E條，並詢問加拿大和英國採用的類似機制適用於所有上訴個案，還是只適用於特定類別的上訴個案。他亦詢問如法庭能在上訴人及其法律代表缺席的情況下進行法律程序，法律執業者如何能為上訴人的利益行事。

33. 保安局局長回應時表示，擬議的取締機制與《社團條例》的現行安排一致。根據有關安排，保安局局長獲賦權以國家安全為理由禁止任何社團運作或繼續運作。她補充，被取締本地組織的任何幹事或成員可在該項取締生效後30天內，針對該項取締向原訟法庭提出上訴。

34. 法律政策專員補充，政府當局現正研究其他國家的法例中是否訂有關於取締的類似上訴機制。他表示，關於出入境事宜及取締安排的上訴機制的相似之處在於，法庭須妥為覆核某項決定，而又不致因洩露秘密而危害國家安全。他補充，在加拿大及英國，如有關的法律程序是在上訴人或其法律代表缺席的情況下進行，為上訴人的利益行事的法律執業者可盤問證人，以確保所得證供業經法庭在符合上訴人利益的情況下妥為驗證。

35. 楊孝華議員詢問，加拿大及英國何以就出入境相關事務的上訴訂定類似機制。法律政策專員回應時表示，此機制適用於在加拿大及英國發生，與出入境事務有關而涉及公眾利益的個案，例如當事人因國家安全的

理由而被遞解離境的個案。主席要求政府當局闡明，加拿大和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。

36. 關於《刑事罪行條例》擬議第2A(4)(b)(vii)條，陳鑑林議員詢問在香港以外地方作出的作為如屬香港法律所訂罪行，但卻非當地法律所訂的罪行，則有關作為是否不屬“嚴重犯罪手段”。他亦詢問此規定會否過於寬鬆。

37. 保安局局長回應時表示，根據有關雙重犯罪的普通法原則，只有在有關作為同時構成本地法律及犯案地法律所訂的罪行時，該作為才屬嚴重犯罪手段。她表示，屬嚴重犯罪手段的作為在大部分司法管轄區均會構成罪行，有關規定在向被告人提供充分保障之餘不致過於寬鬆。法律政策專員補充，如某項作為在作出該項作為的司法管轄區並不構成罪行，便不宜將之視為犯罪手段。

38. 余若薇議員要求政府當局 ——

- (a) 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；
- (b) 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；
- (c) 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；
- (d) 確認根據《社團條例》新訂第8E條訂立的規則，是否只適用於根據新訂第8D條就有關的取締提出的上訴；及
- (e) 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。

39. 保安局局長答允作出書面回應。她表示，保安局局長根據《社團條例》拒絕或取消任何社團的註冊的

決定，是一項行政決定。由於不少人反對諮詢文件所提出，由獨立審裁處就關於事實論點的上訴進行聆訊的建議，條例草案遂建議由法庭聆訊就取締提出的上訴。她補充，根據《社團條例》新訂第8E條訂立的規則，只適用於根據新訂第8D條就取締提出的上訴。

40. 法律政策專員表示，不少行政決定均須受制於司法覆核或明訂法定上訴的規定。他補充，任何組織均可無須真正作出叛國、分裂國家或顛覆的行為而危害國家安全。舉例而言，本地組織可訓練人們作出危害國家安全的恐怖主義行為。

41. 余若薇議員表示，如上訴程序屬司法程序，一般的司法保障如自然公義原則應告適用。她詢問，《社團條例》擬議第8D及8E條所述的上訴程序是否司法程序。主席詢問該等程序屬司法覆核還是行政覆檢。

42. 法律政策專員回應時表示，擬議第8D及8E條所述的程序屬司法程序，可能需要訂定特別的程序規則。該等規則必須按照與保障人權一致的方式訂立及應用。他重申，根據建立已久的普通法原則，法庭在若干情況下可根據公眾利益豁免的聲稱，在被告人或其法律代表缺席的情況下聽取證供。他表示，該等程序並非司法覆核，而是上訴程序。在有關程序中，原訟法庭可審查所有證供。

43. 主席認為《社團條例》擬議新訂第8D(3)條並未超乎司法覆核的範圍以外。她要求政府當局解釋擬議條文所訂就取締提出的上訴，與司法覆核有何分別。

44. 余若薇議員要求政府當局解釋《社團條例》新訂第8A(5)(h)(i)條中“可觀”一詞的涵義。保安局局長答允就此作出回應。她表示，不少本地條例亦載有該用詞。

45. 劉江華議員認為“本地組織”的擬議定義可能過於狹窄，以致未有涵蓋沒有根據《社團條例》註冊的組織。他表示，不少社團均選擇根據《公司條例》而非《社團條例》註冊。他詢問擬議法例如何能處理該等組織所作出的危害國家安全的作為。

46. 保安局局長回應時表示，《社團條例》訂有防止規避的條文以處理該等情況。應根據《社團條例》註冊但卻選擇根據《公司條例》註冊的社團，將須受到《社團條例》所訂條文的規限。

47. 劉江華議員詢問，上述社團是否只會受到《社團條例》所訂罪行條文的規限，而並不受制於針對危害國家安全罪行的擬議法例。法律政策專員回應時表示，“本地組織”的擬議定義不僅涵蓋根據《社團條例》註冊或獲得豁免註冊的社團，同時亦包括根據《社團條例》可予註冊的社團。主席要求政府當局解釋，關於取締的擬議條文是否適用於屬“社團”定義範圍內的任何團體。

48. 劉江華議員詢問條例草案中有關“本地組織”的擬議定義，是否包括諮詢文件第7.15(三)段所述，“由兩個或以上的人為某共同目的而作出經組織的行動，不論他們是否有正式的組織架構”的意思。保安局局長就此作出肯定的答覆。

49. 關於《刑事罪行條例》擬議第2C條，陳鑑林議員詢問有關條文是否適用於在香港境內的串謀或企圖作為，而不適用於在內地及其他地方作出的此類作為。保安局局長回應時表示，擬議條文旨在處理在香港境內串謀或企圖在香港境外作出危害國家安全的作為。在內地及其他地方作出的串謀或企圖作為，將根據有關地方的適用法律處理。

50. 主席及余若薇議員關注到《官方機密條例》第18條的現有規定，僅適用於公務人員或政府承辦商在沒有合法權限之下披露資料的行為，但《官方機密條例》擬議第18(2)(d)條則會擴大有關條文的涵蓋範圍，以包括公務人員或政府承辦商以外的人士。

51. 法律政策專員回應時表示，《官方機密條例》擬議第18(2)(d)條旨在堵塞現行法例中，和公務人員或政府承辦商以外的人士藉違法取覽取得資料有關的漏洞。他補充，新訂第18(5A)條對“違法取覽”作出了狹義的界定。保安局局長表示，將公務員及政府承辦商在沒有合法權限之下披露資料的行為訂為刑事罪行，而披露藉違法取覽取得的資料則不包括在內，只會鼓勵人們以非法手段取覽受保護資料。

52. 主席要求政府當局就團體及個別人士對下述事項的意見作出分類 ——

- (a) 諮詢文件第7.15(三)段建議訂定的取締機制；及
- (b) 關於在未經授權下披露藉未經授權取覽所得的受保護資料的擬議罪行。

經辦人／部門

53. 余若薇議員要求政府當局同時就團體及個別人士對於就未經授權披露受保護資料的罪行，訂定公眾利益免責辯護的意見作出分類。

政府當局 54. 主席要求政府當局就議員提出的事項及索取的資料作出回應。

III. 其他事項

55. 議員同意取消原定於2003年2月20及27日上午8時30分舉行的會議。

56. 會議於中午12時結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2003年5月16日