

# 立法會 *Legislative Council*

立法會LS44/02-03號文件

## 保安事務委員會和司法及法律事務委員會

### 法律事務部對政府當局就實施《基本法》第二十三條的建議向事務委員會所作回應的意見

兩個事務委員會 討論的事宜	政府當局的回應 <sup>#</sup>	意見
<b>A. 一般事項</b>		
1. 發表白紙條例草案	“在諮詢期過後提交藍紙條例草案，是處理有關事宜的最快捷方法。藍紙條例草案及白紙條例草案同樣可達到就立法建議提供詳情的目的。”  <b>(立法會CB(2)814/02-03(01)號文件所載，議員所提出關注事項及問題的摘要第3(ii)項)</b>	《議事規則》K部(規則第50至66條)就法案的處理程序作出規定，但並沒有將法案分為藍紙條例草案或白紙條例草案兩類。在接獲擬提交立法會的法案後，須安排在憲報刊登該法案。有關法案將在負責該法案的議員(包括獲委派官員)指定的立法會會議上進行首讀。

<sup>#</sup> 向兩個事務委員會提交的文件，及摘錄自聯席會議紀要的議員所提出關注事項及問題的摘要

兩個事務委員會 討論的事宜	政府當局的回應 <sup>#</sup>	意見
2. 與引渡有關的事宜	<p>“內地與香港特區尚未達成任何引渡協議。”</p> <p>“香港與其他國家訂立的引渡協議，均沒有涵蓋該等罪行。只有有關罪行屬引渡協議所列的罪行，且是簽訂協議的兩個司法管轄區的罪行，犯罪者才可被引渡。因干犯危害國家安全的罪行而引渡個別人士，並非國際間的一貫做法。”</p> <p><b>(立法會CB(2)814/02-03(01)號文件所載，議員所提出關注事項及問題的摘要第5(i)及(ii)項)</b></p>	<p>保安事務委員會曾於1998年12月3日、2000年4月13日及2001年4月3日討論與內地訂立引渡協議的事宜(請參閱分別載於立法會CB(2)1258/98-99、CB(2)2606/99-00及CB(2)1691/00-01號文件的會議紀要)。此外，司法及法律事務委員會亦曾於1999年1月16日舉行會議，與學者及法律專業人士討論有關事宜(請參閱立法會CB(2)1690/98-99號文件)。</p> <p>對於諸如叛國及煽動叛亂的政治罪行、軍事罪行及宗教罪行，並非經常可作出引渡。該等罪行的定義是頗具爭議性的問題。</p>

兩個事務委員會 討論的事宜	政府當局的回應 <sup>#</sup>	意見
3. 適用範圍	<p>“現行的普通法規定將告適用。根據有關規定，法院對於在香港以外地方作出，而構成企圖或串謀、或煽惑他人香港干犯罪行的作為，將擁有司法管轄權。此外，對於有部分行為在香港作出的罪行，法院亦擁有司法管轄權。”</p> <p><b>(立法會CB(2)744/02-03(01)號文件所載，政府當局就問題19.1作出的回應)</b></p>	<p>根據國際公法的一般規定，司法管轄權可延伸至(並僅限為)適用於主權領土內每一個人及每一事物，以及適用於其國民，而不論他們身在何處。有關司法管轄權的討論涉及原則的訂定，而非提出硬性的法治規定。在此方面訂定了5項一般原則<sup>1</sup>：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 屬地管轄原則：按照犯罪地點決定有關的司法管轄權；</li> <li>(b) 屬人管轄原則：按照犯罪者的國籍或民族特性決定有關的司法管轄權；</li> <li>(c) 保護管轄原則：按照所犯罪行對國家利益造成的損害決定有關的司法管轄權；</li> <li>(d) 普遍管轄原則：按照犯罪者的拘押狀況決定有關的司法管轄權；</li> <li>(e) 被動屬人管轄原則：按照有關罪行受害者的國籍或民族特性決定有關的司法管轄權。</li> </ul>

<sup>1</sup> Dickinson, “Introductory Comment to the Harvard Draft Convention on Jurisdiction with Respect to Crime 1935” (1935) 29 *AJIL*, Supp 443, 見於《Sourcebook on Public International Law》, Hillier 1998年, 第252頁

兩個事務委員會 討論的事宜	政府當局的回應*	意見
	<p>“香港特區永久性居民無論身在何處，均須受到擬議法例的規管。由於顛覆罪及分裂國家罪的嚴重程度與叛國罪相同，訂明有關法例具有域外效力，實屬恰當之舉。”</p> <p><b>(立法會CB(2)814/02-03(01)號文件所載，議員所提出關注事項及問題的摘要第9(i)項)</b></p>	<p>政府當局曾就香港特區永久性居民的身分，向《化學武器(公約)條例草案》委員會作出下述回應：</p> <p>(a) 擁有中國籍的香港特區永久性居民，可根據《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國國籍法〉在香港特別行政區實施的幾個問題的解釋》第五段，申報發生國籍變更，或根據《中華人民共和國國籍法》第十條申請退出中國國籍；</p> <p>(b) 根據《入境條例》(第115章)附表1第7段 ——</p> <p>(i) 身為第2(d)或(e)段所指的香港特區永久性居民，在不再通常居於香港後，有連續36個月或以上不在香港，即喪失其永久性居民身分；</p> <p>(ii) 身為第2(f)段所指的香港特區永久性居民，在取得香港以外任何地方的居留權及不再通常居於香港後，有連續36個月或以上不在香港，即喪失其永久性居民身分。</p> <p>議員可參閱立法會 CB(1)305/02-03(04) 及 CB(1)486/02-03(03)號文件。因上述回應而衍生的問題是，身為《入境條例》附表1第2(a)、(b)或(c)段所指的香港特區永久性居民，如何喪失其永久性居民身分。</p>

兩個事務委員會 討論的事宜	政府當局的回應 <sup>#</sup>	意見
	<p>“自願”一詞將獲賦予其慣常的涵義，因此，“自願在香港特區”所指的是按照本身的自由意志或選擇而留在香港特區的人。此項解釋的最重要作用是，外國入侵力量的成員並不包括在內。</p> <p><b>(立法會CB(2)744/02-03(01)號文件所載，政府當局就問題9.1及9.2作出的回應)</b></p>	<p>《2001年入境(修訂)條例草案》委員會研究《基本法》第二十四條所用“通常居住”一詞的涵義時，曾提述“自願在香港特區”的概念。</p> <p>這是重要事宜，或許有充分理由為該詞訂定法定的定義。</p>

兩個事務委員會 討論的事宜	政府當局的回應 <sup>#</sup>	意見
<b>B. 具體事項</b>		
1. 叛國	<p>““真正戰爭”一詞必須按照其所在文句的文意作出解釋。“真正戰爭”並非國際法所使用或界定的用語。“戰爭”狀態可以是正式宣布的戰事，又或是已有足夠報道的武裝衝突(即公開的敵對狀態)。”</p> <p><b>(立法會CB(2)744/02-03(01)號文件所載，政府當局就問題5.2作出的回應)</b></p>	<p>關於何者構成國際公法所指的戰爭的問題，McNair and Watts<sup>2</sup> 表示：</p> <p>“是否存在戰爭狀態，將視乎衝突中所涉各方的決定，只要衝突中的一方宣稱出現戰爭狀態，戰爭狀態即告存在，即使其他各方予以否認或保持緘默亦然。好像戰爭這般基本的國際法概念，應否只視乎所涉各方的想法而定，甚至只是其中一方——是該概念受到批評的主要原因，亦因此導致引用其他較為客觀的概念，例如‘威脅使用武力或使用武力’的概念。”</p> <p>“國際衝突”的定義已擴展至同時包括為了人民自決以抵抗殖民及外國統治，以及行使自決權以抗拒種族主義的武裝衝突。法院曾就發動戰爭作出廣義的詮釋<sup>3</sup>。</p>

<sup>2</sup> 《The Legal Effects of War》(第4版，1966年)，第7至8頁，見於《Cases and Materials on International Law》，Harris 1986年，第283頁

<sup>3</sup> *R v Dowling* (1848) 7 St. Tr. (N.S.) 381 及 *R v Gallagher* (1883) 15 Cox C.C. 291

兩個事務委員會 討論的事宜	政府當局的回應 <sup>#</sup>	意見
	<p>“典型的國家行為包括領土兼併及割讓、宣戰、宣布停戰、簽訂條約、派遣和接待外交人員，以及承認外國國家及政府。這些都是政府之間的行為，不得受法院質疑、管制或干預，法院必須接受而不得有異議。”</p> <p><b>(立法會CB(2)86/02-03(02)號文件所載，政府當局就2002年10月21日聯席會議上所提事項作出的回應第5段)</b></p>	<p>國家行為的概念亦可能有關，因為典型的國家行為包括宣戰及宣布停戰。在 <i>R v Bottrill</i> [1946] 2 All ER 435一案中，英國上訴法院裁定外交大臣代表皇室就出現涉及英皇陛下的戰爭狀態而作出的證明，是不可推翻及對法院具約束力的證明，不管當中是否涉及事實或法律問題。</p>
2. 分裂國家	<p>“有關用語[“嚴重非法手段”及“嚴重干擾或嚴重擾亂電子系統”]將獲賦予其通常具有的涵義。在有關的文意中，嚴重所指的是“重要”或不“輕微”。“嚴重非法手段”的定義，在很大程度上是參考《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(2002年第27號條例)所訂“恐怖主義行為”一詞的定義訂定。現時並沒有任何先例可援。”</p> <p><b>(立法會CB(2)744/02-03(01)號文件所載，政府當局就問題11.1至11.4作出的回應)</b></p>	<p>關於如何得出《聯合國(反恐怖主義措施)條例》所訂的“恐怖主義行為”的定義，有關的背景資料如下：</p> <p>《聯合國(反恐怖主義措施)條例草案》建議訂定有關“恐怖主義行為”的定義，是以英國《2001年恐怖活動(聯合國措施)命令》所訂“terrorism”(“恐怖主義”)一詞的定義為藍本，而該定義則以英國《2000年恐怖主義法令》所訂規定為依據。該定義第(a)(i)(F)及(b)段則取自加拿大《反恐怖主義法令》。</p>

兩個事務委員會 討論的事宜	政府當局的回應 <sup>#</sup>	意見
		<p>政府當局向法案委員會指出，擬議定義是遵照國際社會的共識而訂定的。根據該項共識，“恐怖主義行為”必須符合以下3項準則 ——</p> <p>(a) 涉及作出或恐嚇作出行動，以影響政府或威嚇公眾人士；</p> <p>(b) 作出或恐嚇作出的行動是為了達到推動政治、宗教或思想上的主張的目的而進行；及</p> <p>(c) 該行動或恐嚇作出的行動涉及嚴重暴力、嚴重損害財產，或對公眾人士的健康或安全構成嚴重危險。</p> <p>此外，擬議定義亦訂明若干例外情況，豁除宣揚、抗議、持異見或停工的行動，以免在無意之間涵蓋正常的活動。政府當局信納擬議定義符合《基本法》及《香港人權法案條例》(第383章)所訂的人權規定。</p> <p>擬議定義於委員會審議階段作出了下述修正：</p> <p>(a) 以“導致”(“causes”)取代(a)(i)(A)及(B)段所載的“涉及”(“involves”)一詞；</p> <p>(b) 以“擬”(“intended”)取代(a)(i)(E)及(F)段所載的“為……而策劃的”(“designed”)一語；</p>



兩個事務委員會 討論的事宜	政府當局的回應 <sup>#</sup>	意見
		<p>(c) 以“強迫特區政府”(“compel the Government”)取代(a)(ii)(A)段所載的“影響特區政府”(“influence the Government”)一語；</p> <p>(d) 以“工業行動”(“industrial action”)取代(b)段所載的“停工”(“stoppage of work”)一語；</p> <p>(e) 把該定義(b)段的適用範圍延展至同時涵蓋(a)(i)(D)、(E)及(F)段。</p> <p>其他曾在委員會審議階段審議但未獲通過的修正案如下：</p> <p>(a) 刪除“恐嚇作出行動”(“threat of action”)的字眼；</p> <p>(b) 以“行為或非行為”(“an act or omission”)取代“作出或恐嚇作出行動”(“the use or threat of action”)。</p> <p>有關“恐怖主義行為”一詞的定義，請參閱立法會LS6/02-03號文件第II.1部。</p>
	<p>“一如分裂國家罪所作界定，“抗拒”[中央人民政府對中國一部分行使主權]的行為必須以“發動戰爭、武力、威脅使用武力、或以嚴重非法手段”作出。”</p> <p><b>(立法會CB(2)839/02-03(01)號文件所載，政府當局就問題10.1及10.2作出的回應)</b></p>	<p>在下述情況下，使用暴力並非必要條件：</p> <p>(a) 威脅使用武力；</p> <p>(b) 嚴重干擾或嚴重擾亂電子系統；或</p> <p>(c) 嚴重干擾或嚴重擾亂基要服務、設施或系統(不論是公共或私人的)。</p>

兩個事務委員會 討論的事宜	政府當局的回應 <sup>#</sup>	意見
3. 煽動叛亂		請參閱本部就先行罪行擬備的資料文件(立法會LS34/02-03號文件)中有關煽惑的部分。
4. 顛覆	<p>“加拿大(《 刑事罪行法典 》第46(2)及51條)、美國(《 美國法典 》第18篇第2383／2384條)、英國(《 1848年叛國重罪法 》第3條)及澳洲(《 刑事罪行法 》第24AA(1)(a)條)的法例中,均訂有涉及暴力推翻或恐嚇國家或政府的類似罪行。大部分司法管轄區均訂有此項罪行。”</p> <p><b>(立法會CB(2)744/02-03(01)號文件所載,政府當局就問題17.1及17.2作出的回應)</b></p> <p>“諮詢文件所載的有關文句全文為“廢除憲法所確立的國家根本制度”。一如香港特區所有法例,香港特區法院擁有對有關用語作出解釋的權力。涉及定義的問題,將會在草擬條例草案時進行研究。”</p>	<p>政府當局在其回應中提述的海外法例的有關條文摘錄載於<b>附件</b>。</p> <p>其他司法管轄區的法例並沒有關於“廢除憲法所確立的國家根本制度”的提述。</p>

兩個事務委員會 討論的事宜	政府當局的回應*	意見
	<p>“諮詢文件所載的有關文句全文為“廢除憲法所確立的國家根本制度”。其他司法管轄區亦訂有關於“推翻(國家)憲法”的罪行(例如澳洲的《刑事罪行法》第24A(1)(a)條)。使用武力“改變德意志聯邦共和國根據《基本法》確立的憲法制度”，則是民法適用地區就有關事宜立法的例子。”</p> <p><b>(立法會CB(2)744/02-03(01)及CB(2)839/02-03(01)號文件所載，政府當局就問題18.1至18.4作出的回應)</b></p>	
5. 竊取國家機密	<p>“當局有可能給予正式批准，讓某人取用官方資料。建議中所使用的“未經授權而取得”的字眼，所指的是未經適當授權而取得資料，例如非法取用或竊取資料。鑒於在諮詢期間表達的關注事項，當局會考慮進一步改善有關用語。”</p> <p><b>(立法會CB(2)839/02-03(01)號文件所載，政府當局就問題20.3作出的回應)</b></p>	<p>現時有關非法取用的罪行包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 在未獲授權下取用電腦資料(《電訊條例》(第106章)第27A條)；</li> <li>(b) 有關誤用電腦的刑事損壞《刑事罪行條例》(第200章)第59及60條)；及</li> <li>(c) 有犯罪或不誠實意圖而取用電腦《刑事罪行條例》第161條)。</li> </ul> <p>根據《盜竊罪條例》(第210章)，如任何人不誠實地挪佔屬於另一人的財產，意圖永久地剝奪該另一人的財產，即屬犯盜竊罪。根據該條例第5(1)條所作界定，“財產”包括金錢及所有其他土地及非土地財產，亦包括據法權產及其他無形財產。</p>

兩個事務委員會 討論的事宜	政府當局的回應 <sup>#</sup>	意見
	<p>“‘取得官方資料’的涵義有欠清晰《官方機密條例》界定了未經授權而披露哪些資料會構成罪行。該等資料不應被任意取用。”</p> <p><b>(立法會CB(2)839/02-03(01)號文件所載，政府當局就問題20.9作出的回應)</b></p> <p>“‘中央’一詞的涵義，與政府當局就2002年10月21日聯席會議上所提事項作出回應的文件中所解釋的涵義相同。”</p> <p><b>(立法會CB(2)839/02-03(01)號文件所載，政府當局就問題22.3作出的回應)</b></p> <p>“正如諮詢文件註18所解釋，“中華人民共和國政府”一詞，是代表中央人民政府及其他在憲法下確立的國家機構這個整體概念。雖然“政府”最終是由組成不同機構的人所構成，其意義正如諮詢文件所述，應從整體的角度來考慮，而非解釋為某一個人、一組人或部門。該條文應按其前文後理作解釋。</p> <p>類似的例子可在《釋義及通則條例》(第1章)中找到，“特區政府”(“Government”)一詞的定義為“香港特別行政區政府”，而非任何指定部門或制度。</p>	<p>目前，在取用官方資料方面須受到《公開資料守則》的規管。現時並沒有法例就取用官方資料作出規定。</p> <p>確定“中央”一詞在諮詢文件中擬有的涵義，以及該詞與叛國、分裂國家及顛覆等擬議罪行所述的中華人民共和國政府有何分別，將會有所幫助。</p> <p>《1998年法律適應化修改條例草案》委員會曾就一條私人條例草案的保留條文所載的“中央”(“Central Authorities”)及“中央人民政府”(“Central People's Government”)此兩個詞語，進行下述討論：</p> <p>(a) 憑藉〈全國人民代表大會常務委員會關於根據《基本法》第一百六十條處理香港原有法律的決定〉附件三所載的原則，該保留條文的意思須解釋為“本條例的條文不影響亦不得視為影響中央或香港特區政府根據《基本法》和其他法律的規定所享有的權利”。根據有關的中文本，“中央”等的權利須予保留。</p>

兩個事務委員會 討論的事宜	政府當局的回應 <sup>#</sup>	意見
	<p>正如我們在上述聯席會議中解釋，諮詢文件第7.15段所提及的“中央機關”一詞，是指在國家層次的機關，而非省或其他較低層次的機關。”</p> <p><b>(立法會CB(2)686/02-03(01)號文件所載，政府當局就2002年10月21日聯席會議上所提事項作出回應的第9、10及11段)</b></p>	<p>(b) 上述解釋已納入第1章附表8第21項，但其中文本所指的是“中央人民政府”的權利。</p> <p>(c) 《中華人民共和國憲法》並沒有界定“中央”一詞的定義。</p> <p>(d) 經與法案委員會討論後，並為了和常務委員會決定的中文本一致，政府當局同意對有關條文作出修正，以保留“中央或香港特別行政區政府根據《基本法》和其他法律的規定所享有的權利”(“the rights of the Central Authorities or the Government of the HKSAR under the Basic Law or other laws”)。</p>
6. 外國政治性組織		<p>政府當局並未就下述事項作出回應：</p> <p>“倘中央人民政府證明某內地組織已基於國家安全的理由而被取締，而本港某組織是該被取締組織的從屬組織，有關的取締及證明是香港法院沒有司法管轄權的國家行為。”</p> <p><b>(立法會CB(2)814/02-03(01)號文件所載，議員所提出關注事項及問題的摘要第6(h)項)</b></p>

兩個事務委員會 討論的事宜	政府當局的回應*	意見
	<p>“根據《社團條例》第5A(3)(b)條，如任何社團或分支機構是政治性團體，並與外國政治性組織或台灣政治性組織有聯繫，社團事務主任在諮詢保安局局長後，可拒絕該社團或分支機構註冊或拒絕予其豁免註冊。根據社團事務處的紀錄，現時並沒有任何國民黨組織根據《社團條例》在港註冊為社團。”</p> <p><b>(立法會CB(2)839/02-03(01)號文件所載，政府當局就問題23.1至23.4作出的回應)</b></p>	<p>根據諮詢文件第7.11段，政府當局相信《社團條例》(第151章)的現行條文，在禁止外國政治性組織介入香港特區的政治事務方面已經足夠，而此等條文應予保留。</p>
	<p>“《社團條例》並未就“從屬於”一詞作出界定。儘管如此，該條例就“affiliation”所採用的對應中文本為“附屬”，亦即“從屬關係”的意思。根據有關建議，除非從屬組織本身(在原組織以外)亦被禁制，否則其成員將不屬犯罪”</p> <p><b>(立法會CB(2)839/02-03(01)號文件所載，政府當局就問題25.1至25.4作出的回應)</b></p>	<p>根據《社團條例》(第151章)就“聯繫”一詞作出的界定，該詞包括有關社團或分支機構直接或間接“附屬於”外國政治性組織或台灣政治性組織的情況。</p>

連附件

立法會秘書處  
法律事務部  
2003年1月15日

加拿大：《刑事罪行法典》

第46條

(2) 任何人如在加拿大

(a) 使用武力或暴力，以達到推翻加拿大政府或任何省政府的目的，

即屬觸犯叛國罪。

第51條

任何人如作出暴力行為，藉以恐嚇國會或任何省立法議會，即屬觸犯可公訴罪行，可被判處最高監禁14年。

美國：《美國法典》第18篇 — 刑事罪行及刑事訴訟程序

第2383條

任何人如煽動他人着手進行、協助或參與任何叛亂或暴動，以對抗美國主管當局或其制定的法律，或協助或給予援助，以作出該等行為，即可根據此條被判處罰款或最高監禁10年，或同時被判處罰款及監禁，以及不能在美國擔任任何公職。

第2384條

如兩名或以上人士在任何州或領地或任何美國擁有司法管轄權的地方，串謀以武力推翻、鎮壓或摧毀美國政府，或向美國政府發動戰爭，或以武力反抗美國主管當局，或以武力阻止、妨礙或阻延任何美國法律的施行，或以武力在有違美國主管當局的情況下檢取、取得或管有任何美國財產，則每一名該等人士均可根據此條被判處罰款或最高監禁20年，或同時被判處罰款及監禁。

英國：《1848年叛國重罪法》

第3條

任何人如在聯合王國內或以外圖謀、企圖、計劃、策劃或意圖剝奪或廢黜女皇陛下.....在聯合王國或女皇陛下轄下任何其他領土及國家所享有的皇室尊稱、地位或名號，或在聯合王國內任何地方向女皇陛下發動戰爭.....藉以使用武力或強制力迫使女皇陛下.....更改女皇陛下的.....措施或計劃，或向國會上、下兩院或其中一個議院施以任何武力或強制力，或對之作出恐嚇或威嚇，或鼓動或激發任何外國人或外地人以武力入侵聯合王國或女皇陛下轄下任何其他領土或國家.....

而上述圖謀、企圖、計劃、策劃或意圖，或任何其中之一，是以發布任何印刷品或文字紀錄……或以任何公開行為或行動表達、說明或宣示，則作出上述犯罪行為的每一人士均屬觸犯重罪，一經定罪，可被……遣送離境，直至其自然壽命終結。

澳洲：《1914年刑事罪行法》

第24AA條

(1) 任何人均不得：

(a) 作出任何行為或事情而意圖：

(i) 藉革命或破壞活動推翻聯邦憲法；或

(ii) 以武力或暴力推翻聯邦、任何州或擁有司法管轄權的地區的當權政府；或

德國：《刑事罪行法典》

第81條

(1) 任何人如以武力或透過威脅使用武力而：

1. 破壞德意志聯邦共和國的繼續存在；或

2. 改變德意志聯邦共和國根據《基本法》確立的憲法制度，

即可被判終身監禁或最高監禁10年。