

香港人權聯委會 就《實施基本法第二十三條諮詢文件》的立場書

(一) 引言

特區政府就實施《基本法》第二十三條，於今年九月發出諮詢文件，搜集民間意見。由於有關立法對本港市民的人權保障具深遠影響，本會對此深表關注。本文首先會從審視《基本法》第二十三條的立法歷史基礎上，表達本會整體意見。首先必須強調，本會不認為有需要特別就《基本法》第二十三條進行立法，但會就諮詢文件中列出的建議表達本會的憂慮；然後，本會將分析諮詢文件各項問題，進而討論本會的就保護國家安全的具體建議，最後會分析政府若堅持立法對本港在國際社會中的影響。

(二) 草擬《基本法》第二十三條的歷史進程

2. 《基本法》的起草工作，由一九八五年七月開始，至一九九零年四月全國人大通過才告完成，整個起草過程前後經歷了四年多的時間。在起草過程中，中國政府更前後成立了以國內成員佔多數的「起草委員會」（簡稱「草委會」）及以由港人組成的「諮詢委員會」（簡稱「諮委會」），同時起草時更出現所謂「兩上兩落」諮詢工作。

3. 首先，值得指出的是，當年《中英聯合聲明》並無規定香港特別行政區須立法禁止叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密等行爲，相反，《中英聯合聲明》強調保障人身、言論、出版、集會、結社等權利自由；因此，從原則上看，《基本法》第二十三條的規定，已違反了《中英聯合聲明》所作出的承諾。

4. 《基本法》的起草工作由於有所謂「兩上兩落」的諮詢，因此草委會先後於一九八八年及一九八九年中推出《基本法（草案）徵求意見稿》及《基本法（草案）》進行諮詢。兩份諮詢稿及《基本法》定稿就《基本法》第二十三條的條文內容如下：

《基本法（草案）徵求意見稿》第二十二條	香港特別行政區應以法律禁止任何破壞國家統一和顛覆中央人民政府的行爲。
《基本法（草案）》第二十三條	香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂及竊取國家機密的行爲。
《基本法》第二十三條	香港特別行政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爲，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與

5. 在《基本法（草案）徵求意見稿》公布後，就有關顛覆罪行條文建議曾一度引起各方面的批評。港人主要憂慮，該條文會為香港帶來一些類似「反革命罪」的法律，奪去香港人的權利和自由，因為反對訂立有關係文；亦有意見認為，「顛覆」與「叛國」不同，所有民主國家都沒有法律禁止顛覆國家的行為。
6. 到了《基本法（草案）》公布時，「顛覆」字眼再沒有了，代之是「叛國、煽動叛亂及竊取國家機密」等字眼；可以理解，這是以西方國家也是規定的「叛國」、「煽動叛亂」及「竊取國家機密」等概念取代「顛覆」這極之含糊的法律字眼。
7. 就在《基本法（草案）》諮詢期間，國內爆發了「八九民運」，當時香港人也積極透過遊行集會等方式作出支援。「六四屠殺」後，國內當權派對香港可能成為反共基地、顛覆基地極表關注，因此在《基本法》定稿時重新加入禁止「顛覆」規定，更把在兩次諮詢稿中也未曾出現過的有關對「政治性團體」的管制寫入，給予國家安全愈來愈廣泛的理解，因而令市民的人權自由保障空間大幅收窄。
8. 由於《基本法》第二十三條是在這個社會歷史背景下進行，當前社會境況已有所改變，回歸後五年，香港主權亦平穩地順利交接，亦沒有任何社會動盪事件發生，現在匆匆就《基本法》第二十三條立法，似乎未能切合社會需要。

(三) 就《基本法》第二十三條的整體意見

(甲) 反對就《基本法》第二十三條另行立法

9. 首先，鑑於《基本法》第二十三條是在當年中央政府憂慮香港成爲顛覆中央的基地下衍生而來，反觀香港回歸已有五年，社會亦沒有所謂「顛覆中央」的情況，因此特區不應在沒有迫切性及社會共識下在此時進行立法工作。

10. 一如《基本法》第二十三條規定，香港特別行政區「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爲，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，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。若特區政府奉行「一國兩制，高度自治」的原則，理應可在立法的內容及立法的時間表上自行決定何時進行立法，而不受中央干涉，若沒有社會需要及共識，特區政府便應有權推遲立法，因此，縱然特區一直不另行立法，亦並不等於違反《基本法》。

11. 再者，現存涉及《基本法》第二十三條的法規已極爲嚴苛(例如：《刑事罪行條例》、《官方機密條例》、《公安條例》、《社團條例》等)，在本港政制並不民主的情況下，另行訂立有關國家安全的法例，只會助長當權者以此干擾公民自由生活，進一步侵害公民權利。

12. 此外，由於現在中央政府是由中國共產黨一黨專政，政權並非由民主選舉制度產生，對中國人民整體缺乏代表性及認受性，有關涉及國家安全的立法只是以「國家安全」爲名、「政權穩定」爲實，用以打壓異見人士及鞏固政權，保衛一個並非以民主方式產生的政權。

(乙) 諮詢內容及諮詢期限

13. 現時諮詢文件的諮詢內容，主要針對如何就各項涉及國家安全的行爲進行立法及修訂，而未有觸及究竟現階段是否有必要進行立法工作。諮詢文件只臚列出指導原則，認爲立法是事在必行，否則難以履行《基本法》第二十三條的立法規定¹。然而，在「一國兩制，高度自治」的原則下，特區理應可自行決定立法內容及立法時間，而不受中央干涉。換言之，政府應容許社會討論是否需要現在現階段進行立法，在達致社會共識下，才仔細研究就各方面進行立法工作。因此，一下子便談如何修訂法例，實爲言之過早。

14. 有關國家安全立法對社會的公民自由及人權保障均影響深遠，現時特區政府僅僅三個月諮詢期實在太短。反之，在進行公眾諮詢以前，政府內部與中央已利用最少五年時間進行立法研究。由於立法對本港社會影響深遠，當局有必要延長諮詢期，待討論更爲成熟後，才研究是否需要進行

¹ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第一章第 1.7 段

立法工作。

15. 現時諮詢臚列出的，僅僅是立法建議的概略，由於未能看到仔細的建議立法條文，市民實難以詳細地作出進一步討論，直接阻礙諮詢成效。因此，在社會已達致共識，認真確實需要就廿三條另行立法或作出任何法例修訂之前，政府需要列出更詳盡的諮詢文件，解釋建議，臚列出建議的條文，讓公眾有更充份的討論，認識立法的問題及影響。民間團體爭取政府推出的「白紙草案」亦是一個良好的諮詢方法。然而，諮詢並不等合需要立法，因此，若政府尊重民意，作出真正公眾諮詢，便不應硬性規定明年七月前完成立法工作，更應以開放的態度，決定是否需要立法。

(丙) 立法方向

16. 若然社會大眾認為現時需要就基本法二十三條立法是社會共識，社會應從現行法例上作出修改，並根據國際人權標準(例如：《約翰尼斯堡原則》，《公民權利和政治權利國際公約》等)，並先行檢討現行法例是否有侵害人權，容後再研究另立法例規管危害國家安全的行爲。

17. 由於立法對各項基本人權影響深遠，涉及國家安全的立法亦涉及公民權利與政府權力的關係，因此建議在進行公眾諮詢之前，應先交如法律改革委員會等中立組織先行作出研究，才進行立法工作。

(丁) 《基本法》第二十三條的本身

18. 《基本法》第二十三條所提及的立法要求，完全不屬於國防、外交事務，理應由特區自行決定立法內容及立法時間，亦不應強行就特別七種行爲訂立七宗罪行。

19. 正如前文提及，《基本法》第二十三條的終定稿，是在八九民運以後出現，之後中共憂慮香港成爲顛覆中央的基地，其後才加上其他的禁止立法範疇。鑑於其他草擬的歷史背景與現今的香港情況已不一樣，加上有關國家安全法例往往涉及對公民自由的限制，香港市民應自行決定是否有必要進行立法。再者，若然《基本法》第二十三條訂明的要求已不合時宜，更要研究啓動修改基本法的機制，修訂《基本法》第二十三條。

(四) 回應諮詢文件各項建議

20. 本港現階段並沒有需要就《基本法》第二十三條進行立法工作，但鑑於諮詢文件中就禁止同項文件提供建議，就文件中的各項建議，本會有以下回應：

(甲) 叛國罪

■ 與外國人聯手發動戰爭，以推翻或強迫或恐嚇中華人民共和國政府

21. 根據政府在諮詢文件的理解，「聯手發動戰爭」意指「相當數目的人為某一般公共目的而發動的暴亂或暴動，但不包括為有限度、地方性或私人的目的而發動的戰爭」，因此建議中的「戰爭」並不限於國際法所指的真正「戰爭」，還包括「任何可預見的騷亂」，只要騷亂由相當數目的人發動，且基於某種「一般」而非私人的目的便成。²

22. 本會認為以上「戰爭」定義過於廣闊，雖說是根據普通法的理解，然而由於實行普通法的國家，過去近百年來已引進民主政制，並沒有新的案例為條文作出新的詮釋，理解方式亦過於古老及過時，若引進這定義於法例中，明顯是不合時宜。

23. 如此廣闊地定義「戰爭」，假若有市民聯同外國人組織遊行示威等方式要求政府改變政策，也可能因示威造成小型騷亂而被指叛國，這無疑嚴重打擊港人遊行集會權利。再者，現行《公安條例》第十九條已有足夠規定，制裁騷亂等行為對公共安全可能造成的破壞，政府無必要另行透過最高刑罰為終生監禁的「國家安全」法例進行規管。

■ 鼓動外國武裝部隊入侵中華人民共和國

24. 諮詢文件建議單是「鼓動」外國人入侵國家也可以入罪，本會認為此定義過於廣闊，若沒有即時和可見的嚴重暴力行為出現，理應屬於「言論自由」範疇，當事人不應遭受任何刑事制裁。根據國際公認《約翰尼斯堡》原則第六條規定，只有在有意圖並極有可能引起即時嚴重暴力時 (*intended and likely to incite imminent violence*)，當局方可以國家安全為由向當事人作出刑事制裁。諮詢文件只建議純粹「鼓動」亦足以入罪，明顯違反《約翰尼斯堡》原則，損害言論自由³。

² 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第二章第 2.9 段

³ The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, adopted 1 October 1995, Article 19.

■ 協助交戰的公敵

25. 諮詢文件建議犯罪主體包括所有香港永久性居民，而「公敵」是指戰爭中敵對國家的國民而非單是該國政府⁴。然而，此定義範圍卻過於含糊及廣泛。假若中國和外國有軍事甚至政治上的衝突而被理解為處於交戰狀態時，香港人在該期間任何與所謂敵對國家的普通國民聯繫，也可被指叛國，嚴重影響正常的市民與他國國民之間的交往。

26. 再者，一如以上所言，由於過去百年奉行普通法的司法管轄區甚少出現相關案例，若利用原有的判例法處理有關問題，可讓法庭有更大的自由度，因應國際社會的人權標準，從而對條文作出適切詮釋。反之，將之訂定為成文法則，只會進一步局限法庭依據文明國際人權標準去審理個案。

27. 此外，由於現時不少香港永久性居民同時擁有外國國籍，當出現中國與該另一國「交戰」時，擁有該外國國籍(即該國國民)的香港永久性居民，極有可能因而直接被指觸犯叛國罪，令該香港居民陷入兩難的矛盾局面。

■ 初步及從犯罪行爲

28. 政府文件建議將有關叛國的初步及從犯罪行編纂為成文法例⁵，惟現時《刑事罪行條例》有關叛逆部分已限制初步罪行的適用範圍，政府當前建議無疑將罪行範圍大幅擴闊，將影響面擴大至非常不確定的程度。

■ 隱匿叛國

29. 諮詢文件建議將隱匿叛國的罪行編纂為成文法例⁶。事實上，隱匿叛國罪是非常舊而過時的普通法規定，絕大多數普通法司法管轄區已多年未引用有關罪行進行檢控。一旦訂定明文法規，只會損害法庭詮釋普通法的空間，令法庭被迫受制於新的法例作出裁決。

30. 此外，「隱匿叛國罪」要求市民當知道有人犯了叛國罪而有責任通知警方，否則該市民也屬犯罪，結果勢必將香港引向「文革」時代的「人人告密」境況，完全扭曲人性。

■ 在香港特區適用的範圍

31. 諮詢文件建議將叛國罪的適用範圍擴展至「所有自願在香港特區的人」是極不合理的⁷。由於在港的外國人沒有責任保衛中國國家安全，若不

⁴ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第二章第 2.10 至 2.11 段

⁵ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第二章第 2.13 段

⁶ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第二章第 2.14 段

⁷ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第二章第 2.16 段

屬該國國民亦可被控叛國罪，更顯得條文的荒謬及無稽。

■ 域外效力

32. 諮詢文件建議所有在香港特區以外地方作出的行爲也可被入罪，實爲非常罕見⁸。一般而言，只有涉及打擊國際性跨境罪行或恐怖份子才會具有域外效力。這亦不符合普通法一般奉行的屬地管轄原則。

(乙) 分裂國家罪

33. 本港現存的法例中並沒有一項是稱之爲分裂國家罪，再者，根據香港大律師公會意見，分裂國家的行爲極有可能已構成現有法律下禁止的罪行，例如叛國罪及煽動叛亂罪。再者，不少其他國家，分裂國家罪是併入叛國罪中，而不須另立一專門罪行。因此當局並沒有需要特別爲此另行立法規管。

■ 以暴力或其他非法手段分裂國家的活動

34. 諮詢文件建議，以發動戰爭、使用武力、威脅使用武力或其他嚴重非法手段，把中華人民共和國一部分從其主權中分離出去，或抗拒中央人民政府對中國一部分行使主權，皆屬違法⁹。

35. 本會認爲，「嚴重非法手段」一詞實過於含糊且範圍廣泛，建議將對財產的嚴重損害也包括在內，這明顯超越了一般理解只有在戰爭、暴行出現時才須刑事制裁的規定。而且，按政府建議，分裂國家定義非限於把國家一部分分離出去，連抗拒中央行使主權也包括在內；由於「抗拒中央行使主權」定義不清，容易令人跌入刑事法網。此外，若然某一地區以非暴力方式，和平地「抗拒中央行使主權」，例如台灣人民實行全民公決表決台灣是否宣告獨立，其後大陸以收復該地區爲由，向其使用武力，當該地區的人民以武力自衛還擊時，也被指「抗拒中央行使主權」，便顯得於理不合，更違反了民族自決權。

(丙) 煽動叛亂罪

■ 訂立煽動叛亂罪行的需要

36. 諮詢文件建議有需要在現行法例上另立煽動叛亂罪¹⁰。一般而言，煽動他人從事實質罪行已有普通法作規定，不須另行立法。政府建議的煽動罪行未有列明煽動必須造成即時的嚴重暴力後果，因而會損害「言論自由」，亦有違《約翰尼斯堡原則》強調在維護國家安全下，保障公民言論自由的原則。

⁸ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第二章第 2.16 段

⁹ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第三章第 3.6 至 3.8 段

¹⁰ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第四章第 4.9 至 4.10 段

■ 煽動叛亂罪行

37. 文件建議將規定煽動他人定義為：(一)干犯叛國、分裂國家或顛覆罪實質罪行；(二)製造嚴重危害國家或香港特區穩定的暴力事件或公眾騷亂，為煽動叛亂罪行¹¹。然而，「國家穩定」或「特區穩定」一詞內容含糊廣泛，容易被濫用作檢控及打壓反對政府的聲音。此外，公眾騷亂已有《公安條例》作出規管，毋須上綱上線另立法例。再者，將特區穩定也納入國家安全的範疇，將之其定性為「煽動叛亂」，亦根本地超越《基本法》規定的立法範疇。

■ 處理或管有煽動刊物

38. 諮詢文件建議如任何人(一)刊印、發佈、出售、要約出售、分發、展示或複製任何刊物；或(二)輸入或輸出任何刊物，而知道或有合理理由懷疑有關刊物若發佈，便相當可能會煽動他人干犯叛國、分裂國家或顛覆的罪行。¹²首先，甚麼是「煽動刊物」本身已經相當含糊不清，而單是「管有」或「處理」該類刊物也可構成重罪，顯然極不合理；而處理煽動刊物的罪行，也會嚴重影響資訊傳播、新聞自由及創作自由，窒礙社會討論空間。

39. 再者，當局並無必要，需特定就「煽動刊物」進行立法，否則每一項物品也要被訂為煽動物品(例如：煽動電郵、煽動電影等)，此乃嚴重阻礙公民資訊交流自由。此外，處理刊物的人只要「含有知情」或「合理理由懷疑」便可被入罪，而不需具有任何意圖或惡意元素，範圍亦過於廣泛。縱然學術研究及新聞報導可作為合理辯解，但由於建議條文有極大灰色地帶，一般市民也不敢接觸及發佈被認為可能是敏感的刊物，間接窒礙社會大眾在資訊及思想上的交往。

(丁) 顛覆罪

■ 顛覆罪行的定義

40. 諮詢文件建議將「以發動戰爭、使用武力、威脅使用武力或其他嚴重非法手段，脅迫中華人民共和國政府；或推翻中華人民共和國政府，或廢除憲法所確立的國家根本制度，即屬干犯顛覆罪行¹³。」而我國政府更包括全國人民代表大會、中央人民政府、以及其他國家機構。

41. 第一，現時以共產黨率領的中華人民共和國政府屬獨裁政權，非由民主選權產生，中國亦缺乏民主機制，讓政權能順利移接。既然中國人民

¹¹ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第四章至第 4.11 至 4.14 段

¹² 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第四章至第 4.15 至 4.17 段

¹³ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第五章至第 5.4 至 5.6 段

沒有和平演進方式引進民主，現在絕對沒有必要訂立法規，讓中央人民政府如民主體制下的政府般受到保護。

42. 第二，「其他嚴重非法手段」字眼含糊而且範圍廣泛，這明顯超越《約翰尼斯堡原則》，就一般理解只有在戰爭、即時暴行出現時才須刑事制裁的規定。第三，「恐嚇」不一定會對政府構成實質和嚴重損害，實沒有理由冠以「危害國家安全」罪名。第四，「脅迫」定義含糊，令當權者有更大自由度對有礙政權的行為作出檢控。

43. 此外，「我國政府」的定義過於寬鬆，市民向任何中央或特區政府部門施加壓力(例如：數百人包圍政府總部)均可以被檢控，嚴重侵害公民表達意見自由。

(戊) 竊取國家機密

■ 非法披露未經授權取得的受保護資料

44. 諮詢文件建議將保護資料範圍，擴大至連「有關中央與香港特區政府之間關係」的資料也被包括在內¹⁴。由於中央可自行界定那些是「與香港特區政府之間關係」的資料，因此等同將中央對國家安全的概念延伸至香港，對新聞自由及公眾知情權構成嚴重威脅。

■ 受保護資料的保護方法

45. 諮詢文件建議訂立新的罪行，訂明凡把未經授權而(直接或間接)取得的受保護資料，而作出未經授權和具損害性的披露，即屬違法¹⁵。建議無疑將現行《官方機密條例》只有「公務人員及政府承辦商」才受約束的範圍，擴闊至所有涉及香港境內或境外的香港居民，無疑是擴大了法例的打擊面，令大眾更難監督政府運作，削弱公民資訊權利及知情權。

46. 建議亦將資料公開者也被定為違法，明顯是違反普通法對盜竊的界定。此外，新建議亦並沒有引進「公眾利益測試」(Public interest test)(即若公開資料帶來的公眾利益大於其對帶來的公眾損害，則可以作為免責辯護)，違反《約翰尼斯堡》原則，損害公眾利益，新聞及傳播媒介一旦收到敏感性資料，便會加強不必要的自我審查，甚至為免犯上官非而不公開資料，令市民未能有效監督政府。

¹⁴ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第六章至第 6.13 至 6.19 段

¹⁵ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第六章至第 6.20 至 6.22 段

(己) 外國政治性組織

■ 危害國家安全的有組織罪行

47. 政府文件建議將組織或支援被禁制組織的活動列為刑事罪行¹⁶。在禁制的機制方面，更建議只要「該組織從屬於某個被中央機關根據國家法律，以該組織危害國家安全為理由，在內地取締某個內地組織」，保安局局長便有權禁制「從屬」於這組織的在港組織。雖然保安局局長有權決定是否禁制與內地有從屬關係或有聯繫的在港組織，然而，一如諮詢文件所言，由於「特區政府應依靠中央機關根據其掌握的全面性資料而所作決定，來界定有關內地組織是否危害國家安全」，這亦無疑是將內地國家安全概念引入香港，不但衝擊本港「一個兩制」下獨立的司法解釋權，亦嚴重侵害香港市民的在港結社自由。

48. 再者，保安局局長有權取締與內地禁制組織有附屬關係，或與該組織有「聯繫」的組織。所謂「聯繫」，是指有向該組織尋求或接受被禁制組織的資助、或任何形式贊助、支援或貸款。由於定義廣泛，牽連甚廣，本港組織或個人便會因與被禁組織有所聯繫而犯罪，增大中央及特區政府對民間組織的打擊面，亦會對與該組織有聯繫的其他本港社團及組織產生株連效應，嚴重市民行使結社自由及對外聯繫的自由，窒礙公民自由空間。

■ 上訴的機制

49. 諮詢文件建議，若組織被定為非法組織而遭禁制，該組織可就事實的論點向審裁處提出上訴¹⁷。然而，審裁處的審裁員均由行政長官委任，其中立性成疑，在社會一片支持政府的壓力下，恐怕未能公正地處理上訴事宜。此外，組織雖可進一步提出司法覆核，惟司法覆核只處理法律觀點問題，而未能全面顧及上訴個案的事實及法律觀點兩方面，對被禁制組織亦為不利。更重要的是，諮詢文件還建議審訊期間，有需要確保機密資料和資料來源免遭披露，這亦令人憂慮出現秘密審訊的情況，侵害公民在公平、公開及公正的司法體制下處理上訴事宜，損害公民上訴權利。

(庚) 調查權力

50. 現行法例規定，警方只可在無令狀的情況下，為執行以下四項職務而進入私人處所，包括：(1)行使拘捕令狀，拘捕觸犯可判監罪行的人士；(2)拘捕在公眾集會中犯了不法行為的人士；(3)已犯了攻擊性行為而破壞安寧的人士；(4)緊急追捕疑犯或非法潛徒人士；(5)或拯救人命或保護人身或防止財產受到嚴重損毀。以上規定均強調警方需在拘捕階段，或為保障人身安全及性命時方會在無令狀進入處所，本亦已賦予過大警權。

¹⁶ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第七章至第 7.11 至 7.17 段

¹⁷ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第七章第 7.17 段

51. 然而，為對付新建議的罪行，諮詢文件建議更賦予警方不必要的權力，例如：警方在緊急的情況下，可以無須法庭搜令下，只要具有合理懷疑，高級的警務人員(例如警司)便可自行進行緊急進入搜查及檢取¹⁸。由於警方可以在案件純粹在調查階段(而非正式拘捕階段)，便可以案件涉及國家安全為由，自行決定入屋調查，這無疑是賦予警方過大權力。此外，警方亦可在案件尚在調查的階段，已可勒令銀行或接受存款公司披露被調查者資料，亦是不必要嚴重侵害公民的私隱權。新增的權力只會令警方進一步淪為當權者的管治工具，更能滋擾異見人士的日常生活，甚至是阻撓異見人士行動。

(辛) 提出檢控時限

52. 另一方面，諮詢文件以國家安全罪行的嚴重性，不會隨時間減輕為由，建議廢除檢控叛國或煽動叛亂罪現行的時限規定¹⁹。然而，由於國家安全罪行往往具有政治性，若當局可以無時限地向任何人進行檢控，將來新的當權者上台，便可以秋後算帳，檢控昔日持不同政見的人士，向他們諸加危害國家安全罪行。為免以上情況出現，當局絕對沒有必要廢除檢控時限。

(壬) 罪行及刑罰

53. 此外，各項諮詢文件建議中的罪行刑罰實為過重²⁰，遠較現行刑事罪行更為嚴苛(例如：煽動嚴重危害國家或香港特區穩定的暴力或公眾騷亂，刑罰由現時第一次定罪的監禁兩年及罰款五千元，改為監禁七年)，確實是不必要。

¹⁸ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第八章第 8.4 至 8.8 段，以及附件 1

¹⁹ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第九章第 9.5 段

²⁰ 《實施基本法第二十三條》諮詢文件第九章第 9.8 至 9.9 段，以及附件 2

(五) 現行法例修改方向及建議

54. 《基本法》第二十三條清楚表示讓香港特區政府「自行立法」，換言之，特區政府可決定立法的時間及內容。根據香港大律師公會的意見²¹，香港現有的法例（包括《刑事罪行條例》、《官方機密條例》及《社團條例》）已涵蓋《基本法》第二十三條的罪行，香港的法例亦賦予警方足夠的權力處理損害公眾利益及有即時危害性的暴力行為。我們看不到任何實際需要就基本法廿三條進行進一步的立法，反而問題是這些現有相關的法例，很多是過於嚴苛及含糊不清，甚至違反《公民權利和政治權利國際公約》，特區政府應予以修正。

55. 雖然特區政府在諮詢文件中建議修改這些現有的法例，然而特區政府同時建議加入更多新的嚴苛罪行及擴大警方的權力，對此本會表示強烈反對。特別是特區政府並非由普選的民主方式產生，在缺乏認受性及市民難以使其問責的情況下，不應該給予更大的權力，而是應該增加保護自由人權的機制。

(六) 《基本法》第廿三條立法對香港在國際社會中的影響

56. 香港從一個小小的海港發展成今天的亞洲國際都會，當中經過無數人的努力和辛酸。在殖民地時代，雖然香港人對民主的訴求受到壓制，但是因著香港的獨特政治環境、普通法的法治傳統、對外開放的經濟及香港人對社會參與的增強，為香港締造出一個相對中國內地及亞洲大部分國家而言比較自由的生活空間。我們可以自由地表達不同的意見、參與多元化的社會生活、選擇信仰、接收來自世界各地的資訊、與不同種族國籍的人交往、欣賞多采多姿的文化藝術……這些自由的優勢不但吸引外國投資者來港投資，有利香港成為全球其中一個最受歡迎的營商環境，亦令自由已成為香港人生活的基本價值。

57. 在這個自由空間之中，香港孕育出一個充滿活力的公民社會。這個公民社會由活躍的個人、關注各樣議題的民間團體、社區網絡、宗教團體、文化藝術團體、各種本地及國際的新聞傳播媒體、商業組織、以至學術機構所構成。香港人提供渠道參與多元化的社會生活，接收來自世界各地的資訊，了解不同觀點，幫助我們選擇自己的生活方式，各自發揮所長。

58. 諮詢文件提出就《基本法》第二十三條的立法建議一旦落實，將會扼殺香港人現時享有的各方面的自由空間，令活潑的公民社會受到壓制而萎縮，無法繼續提供多元的生活空間，沒法發揮監察政府施政及防止貪污腐敗的角色，香港亦失卻有利的自由開放營商優勢，最終市民其他方面的生活權利也難以保障。為此，特區政府應接納以上的問題和憂慮，在缺乏社會廣泛討論及未達致共識之時，絕不應就《基本法》第二十三條進行任何立法工作。

²¹ 香港大律師公會就《基本法》第 23 條立法的意見書第 8 段(2002 年 7 月)。

香港人權聯委會 (附件一)
就《實施基本法第二十三條諮詢文件》個別條文意見一覽表

1. 叛國罪	
<p>■ 與外國人聯手發動戰爭，以推翻或強迫或恐嚇中華人民共和國政府</p>	<p>根據政府在諮詢文件的理解，「戰爭」並不限於國際法所指的真正「戰爭」，還包括任何「可預見的騷亂」，只要騷亂由相當數目的人發動，且基於某種「一般」而非私人的目的便成。</p> <p>在這前提下，聯同外國人組織遊行示威等方式要求政府改變政策，也可能因為示威造成小型騷亂而被指叛國，這無疑嚴重打擊港人遊行集會權利。</p> <p>《公安條例》第十九條已有足夠規定制裁騷亂等行為對公共安全可能造成的破壞，實沒有必要透過最高刑罰是終生監禁的「國家安全」法例作出規管。</p>
<p>■ 鼓動外國武裝部隊入侵中華人民共和國</p>	<p>單是鼓動而沒有即時和可見的嚴重暴力行為出現，應屬「言論自由」範疇，不應有任何刑事制裁。而有關建議違反，確保只有在即時和可見嚴重暴力 (intended and likely incite imminent violence)，方可以被刑事制裁。</p>
<p>■ 協助交戰的公敵</p>	<p>犯罪主體包括所有香港永久性居民，而「公敵」指戰爭中敵對國家的國民而非單是該國政府（見《諮詢文件》第9頁），定義範圍過於含糊及廣泛。假若中國和外國有軍事甚至政治上的衝突而被理解為處於交戰狀態時，香港人在該期間任何與所謂敵對國家的普通國民聯繫，也可被指叛國，嚴重影響正常的民間交往。</p> <p>此外，現時部分香港永久性居民同樣擁有外國國籍，因此當出現中國與該另一國「交戰」時，擁有該外國國籍（即該國國民）的香港永久性居民會不會因而直接被指觸犯叛國罪呢？</p>
<p>■ 將有關叛國的初步及從犯罪行編纂為成文法例</p>	<p>現時《刑事罪行條例》有關叛逆部分已限制初步罪行的適用範圍，政府當前建議無疑將罪行範圍大幅擴闊，將影響面擴大至非常不確定的程度。再者，一旦訂定明文法規，只會損害普通法利用舊有案例作出解釋，令法庭也受制於新的法例作出裁決。</p>
<p>■ 將隱匿叛國的罪行編纂為成文法例</p>	<p>這是非常舊而過時的普通法規定，絕大多數普通法司法管轄區已多年未引用有關罪行進行檢控。一旦訂定明文法規，只會損害普通法利用舊有案例作出解釋，令法庭也受制於新的法例作出裁決。</p> <p>此外，「隱匿叛國罪」要求市民當知道有人犯了叛國罪而有責任通知警方，否則該市民也屬犯罪，勢必將香港引向「文革」時代的「人人告密」境況，完全扭曲人性。</p>

<p>■ 在香港特區適用的範圍</p>	<p>將叛國罪的適用範圍擴展至所有自願在香港特區的人。由於在港的外國人沒有責任保衛中國國家安全，若不屬一國國民亦可被控叛國罪，更顯得條文的不合理。</p>
<p>■ 域外效力</p>	<p>建議所有在香港特區以外地方作出的行爲也可被入罪，實爲非常罕見。一般而言，只有涉及打擊國際性跨境罪行或恐怖份子才會具有域外效力。這亦不符合普通法一般奉行的屬地管轄原則。</p>
<p>2. 分裂國家</p>	
<p>■ 以發動戰爭、使用武力、威脅使用武力或其他嚴重非法手段，把中華人民共和國一部分從其主權中分離出去，或抗拒中央人民政府對中國一部分行使主權</p>	<p>「嚴重非法手段」字眼含糊而且範圍廣泛，連對財產的嚴重損害也包括在內，這明顯超越了一般理解只有在戰爭、暴行出現時才須刑事制裁的規定。而且，按政府建議，分裂國家定義非限於把國家一部分分離出去，連抗拒中央行使主權也包括在內；由於「抗拒中央行使主權」定義不清，容易令人跌入刑事法網。此外，若然某一地區以非暴力方式，和平地「抗拒中央行使主權」，因大陸向其動武力，以武力自衛還擊也被入罪，便違反民族自決權。再者，在不少其他國家，分裂國家罪是併入叛國罪中，而不用另立一專門罪行。</p>
<p>■ 將有關分裂國家的初步及從犯罪行編纂爲成文法例</p>	<p>同上。</p>
<p>3. 煽動叛亂</p>	
<p>■ 煽動他人干犯叛國、分裂國家或顛覆罪</p>	<p>一般來說，煽動他人從事實質罪行已有普通法作規定，不須另行立法。政府建議的煽動罪行未有列明煽動必須造成即時的嚴重暴力後果，因而會損害「言論自由」，亦有違《約翰尼斯堡原則》強調在維護國家安全下，保障公民言論自由的原則。</p>
<p>■ 煽動嚴重危害國家或香港特區穩定的暴力或公眾騷亂</p>	<p>國家或特區穩定內容含糊和廣泛，容易被濫用作檢控及打壓反對政府的聲音。此外，公眾騷亂已有《公安條例》作出規管，毋須上綱上線另立法例。再者，將特區穩定也納入國家安全的範疇，將之其定性爲「煽動叛亂」，亦超越了基本法規定的立法範疇。</p>
<p>■ 處理或管有煽動刊物</p>	<p>首先，甚麼是「煽動刊物」本身已經相當含糊不清，而單是「管有」或「處理」該類刊物也可構成重罪，顯然極不合理；而處理煽動刊物的罪行，也會嚴重影響資訊傳播、新聞自由及創作自由，窒礙社會討論空間。</p>

	<p>再者，當局無必要特定就「煽動刊物」進行立法，否則每一項物品也要被訂為煽動物品(例如：煽動電郵、煽動言論等)。</p> <p>此外，處理刊物的人含有知情或合理理由懷疑便可被入罪，而不需具有任何意圖或惡意元素，亦是過於寬鬆。</p>
4. 顛覆	
<p>■ 以發動戰爭、使用武力、威脅使用武力或其他嚴重非法手段恐嚇中華人民共和國政府</p>	<p>第一，中國政權是非由民主選權產生的獨裁政權，缺乏民主機制，讓政權能順利交接，令人質疑政權應否如民主體制下的政府般受到保護。</p> <p>第二，「其他嚴重非法手段」字眼含糊而且範圍廣泛，這明顯超越《約翰尼斯堡原則》，就一般理解只有在戰爭、即時暴行出現時才須刑事制裁的規定。</p> <p>第三，「恐嚇」不一定會對政府構成實質和嚴重損害，實沒有理由冠以「危害國家安全」罪名。</p> <p>第四，「脅迫」定義含糊，令當權者有更大自由度對有礙政權的行為作出檢控。</p> <p>第五，「我國政府」的定義過於寬鬆，市民向任何中央或特區政府部門施加壓力(例如：數百人包圍政府部門)均可以被檢控。</p>
<p>■ 以發動戰爭、使用武力、威脅使用武力或其他嚴重非法手段推翻中華人民共和國政府或廢除國家的根本制度</p>	<p>基本分析同上。</p> <p>此外，由於當前國家根本制度是共產黨一黨專政及社會主義道路，這本身是否獲大多數中國人支持令人質疑；無論如何，這完全不應被理解為神性不可侵犯。</p>
5. 竊取國家機密	
<p>■ 非法披露未經授權取得的受保護資料</p>	<p>首先，受保護資料範圍擴大(連有關中央與香港特區政府之間關係的資料也被建議列為受保護資料)，由中央界定引進了中央對國家安全的概念，對新聞自由及公眾知情權構成威脅。</p> <p>第二，建議將資料公開也算違法，有違普通法對盜竊的界定，公民在沒有合約關係下保守秘密的原則。</p> <p>第三，建議罪行較現行法例還要嚴苛，打擊面極大，亦違反《約翰尼斯堡原則》就公眾利益的測試，損害了公眾利益及阻礙市民有效監督政府。</p>

6. 危害國家安全的有組織罪行	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 組織或支援被禁制組織 	<p>第一，由於只要中央機關以危害國家安全為理由取締某個內地組織，保安局局長便有權禁制「從屬」於這組織的香港組織，無疑是將內地國家安全概念引入香港，衝擊本港法制。</p> <p>第二，令本港組織或個人僅因與其他被指違反國家安全的組織有聯繫而犯罪，打擊面廣泛，衍生株連效應，嚴重市民行使結社自由及對外聯繫的自由，窒礙公民社會自由空間。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ 上訴的機制 	<p>審裁處人士皆由行政長官委任，中立性成疑，未能公正地處理上訴。</p> <p>此外，司法覆核只處理法律觀點問題，而未能全面顧及上訴個案的事實及法律觀點兩方面。</p>
7. 調查權力	<p>警方權力不必要地過大，(例如：警方可無須法庭搜令下，只要具有合理懷疑，便可自行進行緊急進入搜查及檢取。)令警方淪為政權打壓異見人士的政治工具。</p>
8. 提出檢控時限	<p>罪行具有政治性，當局可以無時限地向任何人進行檢控，將來新的當權者便可以秋後算帳，檢控昔日的異見人士，向他們諸加危害國家安全罪行。</p>
9. 罪行及刑罰	<p>刑罰過重，比現行刑事罪行更為嚴苛(例如：煽動嚴重危害國家或香港特區穩定的暴力或公眾騷亂，刑罰由現時第一次定罪的監禁兩年及罰款五千元，改為監禁七年)。</p>