

國際特赦組織香港分會代表國際特赦組織全球運動  
於2002年12月12日提交立法會的意見書

致香港特別行政區：對於“實施《基本法》第二十三條諮詢文件”的回應

1. 《基本法》第二十三條(下稱“第二十三條”)的實施，是中國收回香港主權以後最重要的事情，關係着“一國兩制”下各種基本自由未來的發展方向。
2. 政府只發表了一份草擬諮詢文件，而非白紙條例草案(下稱“白紙草案”)擬稿，令公眾無從得知條例草案的具體措詞。國際特赦組織要求當局延長諮詢期及推出白紙草案。
3. 我們認為，擬議的法例大大超出了實施第二十三條所需的條文，對基本人權設下更多限制。
4. 當局不但沒有藉着實施第二十三條刪除過時的法例，與國際標準接軌，反而引入可能違反人權的罪行。舉例說，擬議的煽動叛亂罪已被許多國家摒棄。
5. 國際特赦組織希望就兩方面表達深切的關注，包括諮詢的過程及時間(一般關注事項)，另一方面是擬議的法例(具體關注事項)。

## 一般關注事項

### 諮詢過程

6. 鑒於擬議的法例可能影響到《公民權利和政治權利國際公約》所保障的部分最基本人權，破壞香港特區的自由、透明度及國際聲譽，以及抵觸《經濟、社會及文化權利國際公約》，國際特赦組織支持發表白紙草案及大幅延長研究擬議法例的時間。
7. 國際特赦組織認為，香港特別行政區(下稱“香港特區”)政府並沒有給予各界足夠的時間就有關建議進行理性及有用的討論。香港特區政府還引述了很多其他司法管轄區的法例來支持她的立場，因此，我們更加需要較長的時間分析這些資料，以識別出當中可能存在的誤導成分。
8. 由於當局未能解釋為何選擇在這個時候推出該等建議，並且忽忽進行立法程序，所以國際特赦組織支持香港大律師公會主席、香港律師會主席及立法會法律專業界的議員在一封致律政司司長的聯署信內所表達的立場：

我們堅信，把立法速度置於立法質素之上是錯誤的。

...對於這件如此嚴肅和在技術上極為複雜的事情，法律界應當負上專業責任，獨立評核擬議法例的法律效力，然後向其成員、立法機關及社會人士公開所得的結果，讓他們考慮和回應。倘若政府不發表條例草案擬稿，詳列如何草擬各項條文，評核工作便無法進行。一旦實質的(藍紙)草案刊憲及提交立法會，可供討論草擬方式的範圍及時間勢必受到嚴格的限制...。隨即匆匆立法，即使屆時發現法例存在不足之處也置諸不理，這樣只會削弱公眾及國際社會對新訂法例的信心。

9. 鑒於第二十三條訂明香港特區“應自行立法”，而第二條亦規定香港特區實行“高度自治”，國際特赦組織促請政府按照《基本法》，就擬議法例充分諮詢市民及立法會議員。

10. 國際特赦組織並關注到，政府有意制定的新國家安全法例會令和平地行使言論及結社自由的人士負上刑事責任，有關的建議還賦予警方緊急調查的權力。

11. 部分擬議的罪行，例如發布煽動資料和洩露國家機密，均會引致傳媒遭到審查或自我審查，同時進一步限制捍衛人權的活動。一項由政治及經濟風險顧問公司進行的研究發現，“新聞工作的自我審查情況十分普遍”。

12. 國際特赦組織發現，某些擬議刑事罪行在香港的現有法例中已有界定。政府把香港與其他司法管轄區作比較亦不甚適當。舉例說，諮詢文件引用了加拿大法律改革委員會《第49號文件》(1986年)，藉以支持國家與公民之間存在“回報關係”，以及叛國罪應適用於所有享有國家保護的人這兩項意見。不過，政府忽略了該份文件的其中一項結論，就是煽動叛亂罪應予廢除(諮詢文件卻建議保留及擴大)。另外，叛國罪和發動戰爭的概念亦模糊不清，加拿大認為這些罪行已過時及缺乏原則，極有可能違反該國所訂定並獲國際認同的人權標準。

13. 另一方面，中華人民共和國對基本人權和自由的處理早已限制了香港特區的基本自由，例如批評中國中央政府的人士被拒來港；學者被指干犯有關國家機密的罪行而遭到扣留。第二十三條將更進一步嚴重削弱我們自由發表意見和結社的權利。

## 具體關注事項

14. 大部分擬議法例的用字都甚為含糊，尤其是有關叛國罪、分裂國家罪及煽動叛亂罪的詮釋。假使諮詢文件內的建議得到落實，當局將可濫用“作出恐嚇或威嚇”、“以強制手段強迫中華人民共和國政府改變其政策”及“向中華人民共和國政府施加武力”這些含糊空泛理由，判處良心犯冤獄，以及騷擾和平發表意見和結社的人士。

15. 國際特赦組織促請香港特區政府確保任何在香港特區通過並旨在禁止“任何叛國、分裂國家、煽動叛亂”或“顛覆中央人民政府的行為”的法例，都不應限制人們行使其基本權利。此外，有關政治性組織或國家機密的法例亦不可限制獲國際標準保障的基本權利。政府應按照國際法例及標準的規定，清晰指明哪類行為屬刑事罪行，以免人們誤墮法網。

#### 諮詢文件的引言(第1至6頁)

16. 諮詢文件第1.3段載述，《公民權利和政治權利國際公約》容許對發表、和平集會及結社的自由施加若干限制，以保障國家安全或公共秩序。然而，許多法律評論員都指出，這些限制只可在“整個國家受到嚴重的政治或軍事恐嚇的情況下”才實施，例如鼓吹暴力推翻政府或宣傳戰爭。上述公約容許的限制並不包括在現時的建議下可能入罪的和平民眾示威、報道香港特區政府與中央人民政府關係等行為。

17. 國際特赦組織認為，現時的建議與諮詢文件第1.7(c)段所載的指導原則剛好背道而馳。所有就第二十三條通過的法例都應清楚和準確訂明哪些行為屬刑事罪行，以防當局無理限制人權及濫用檢控程序。

18. 國際特赦組織關注到，諮詢文件第1.10段借用了內地的保障國家概念。可是，中華人民共和國執行有關國家安全及國家機密的法例時，往往抵觸了基本權利和發表自由。“一國兩制”的基石在於中央政府的法例及其背後的準則不會在香港特區施行，由1997年起計為期50年，這項政策在《基本法》第五條已訂明。

19. 諮詢文件第1.11段提出的建議並不符合《有關國家安全、發表自由及獲取資料的約翰內斯堡原則》。

國際特赦組織促請香港特區政府遵守《公民權利和政治權利國際公約》，對現時的建議作出修訂。

國際特赦組織就大部分的特定罪行提出下列3方面的主要關注：

20. 根據有關建議，“國家”的定義非常廣泛。中華人民共和國的中央人民政府及其國家權力機關遍布各個地方層面及工作範疇，倘若有些非政府機構要求某省釋放被扣留的人士，它們便可能被視為對中央人民政府“作出恐嚇或威嚇”，觸犯了擬議法例下的叛國罪。

21. 現行法例下多項罪行的罰則將會大幅加重。舉例而言，管有煽動資料的罰款將提高達25倍。國際特赦組織憂慮，倘這項罪行被濫用，將會影響出版商、出版業、新聞自由及人權。

22. 國際特赦組織並關注到，有關叛國罪及分裂國家罪等擬議條文的適用範圍將擴展至包括“所有自願在香港特區的人”。

23. 部分罪行可應用於身處域外的香港特區永久居民。鑒於擬議法例模糊不清，曾在其他國家和平地發表意見的香港特區居民，可能會在返回香港後被追究刑事責任。

### 叛國罪

24. 叛國罪的範圍過於廣闊，有違人權法的指導原則，即各項罪行的定義須確切和清晰，讓人們知道哪些行為是被禁止的。有關建議所指的叛國罪包括“向國家發動戰爭”。

然而，普通法下的發動戰爭概念並不清晰，而“強制手段”、“公敵”及“作出恐嚇或威嚇”等概念亦同樣模糊，它們可被曲解或濫用，導致和平示威、發表意見及結社的人士遭受刑事制裁。諮詢文件的第17項註解摻入了更多混亂及不明確的闡釋，把騷亂和暴亂一併當作發動戰爭的行為。國際特赦組織支持香港大律師公會建議把公開宣戰列為叛國罪的必要元素。

25. 國際特赦組織要求當局刪除“恐嚇”及“強制手段”一類的字眼，除非當局能適當地收窄它們的定義，以免和平示威的人士無辜闖進叛國罪的禁區。

26. 國際特赦組織深切關注諮詢文件第2.13段加入了“初步或從犯行為”罪行，當中包括“企圖干犯、以及串謀、協助和教唆、慫使和促使”的行為，範圍過分廣闊，並且違反《約翰內斯堡原則》的精神。

27. 諮詢文件第2.14段建議的隱匿叛國罪超出了《基本法》的規定，這項罪行把已經模糊的叛國罪進一步擴大，增加了被濫用的機會。香港特區“自行”恢復如此陳舊的罪行，將會令市民活在互相窺視的惶恐之中。英國法律委員會已建議廢除隱匿叛國罪，但諮詢文件第2.14段卻容許當局檢控任何未有作出舉報的人士。

28. 諮詢文件第2.15段建議廢除有代價地對叛國罪不予檢控的罪行，改為以隱匿叛國罪代替。這樣，那些蓄意不採取適當行動對付叛國行為的官員將可逃過制裁，而“所有自願在香港特區的人”倒會成為檢控的對象。

### 分裂國家罪

29. 諮詢文件第3.2段闡述的分裂國家罪是一項全新的罪行，其定義極之含糊，而且違反制定刑事法的國際標準，因此應予修訂或刪除。

30. 國際特赦組織相信，香港特區不存在諮詢文件第3.4段所指的懷有不滿並企圖建立新的獨立國家的地域社群，故此政府沒有“迫切需要”就分裂國家罪立法。另外，對分裂國家活動的限制亦不應影響基本人權。

31. 諮詢文件第3.7段為分裂國家罪加入了一項令人憂慮的定義，即“嚴重非法手段”，這概念極之廣泛，日後若有人以分裂國家的主題遊行，引致交通阻塞，又或使用電郵發表意見，都可能負上刑事責任。

32. 分裂國家罪本身的定義已經甚為廣泛，但諮詢文件第3.9段下的初步或從犯行為把這項擬議實質罪行的打擊面進一步擴張，濫用的情況將更易出現。

33. 載於諮詢文件第3.9段的“域外效力”無遠弗界，嚴重限制了香港特區市民現時享有的自由。人們不能再安心地就有關西藏和台灣的敏感問題表達意見，曾在域外參與活動的人士亦因而不願意進入或返回香港。

### *煽動叛亂罪*

34. 煽動叛亂罪就是向國家說反對的話，長久以來都被利用作壓制異己的工具，其背後的理念是統治者代表了神權，因此不容百姓責罵。許多國家已摒棄類似的法例，但馬來西亞仍保留這項罪行，目的就是窒息合法的發表異見活動。

35. 國際特赦組織認為，若擬議的煽動叛亂罪包括煽動他人使用暴力或謀殺，那麼現行的法例已經足夠，有關的建議應予刪除，否則將會妨礙和平發表意見的自由。此外，把其他國家廢除了的煽動叛亂罪引進香港實在是倒退的做法。

36. 擬議的罪行並不符合《有關國家安全、發表自由及獲取資料的約翰內斯堡原則》，煽動的概念寫得模糊不清，有違政府就草擬法例所訂立的“指導原則”。至於“以嚴重非法手段”煽動“危害國家或香港特區穩定的公眾騷亂”這些句子，均沒有明確的解釋，一旦被濫用便會成為侵犯人權的幌子。

37. 現時的建議對於在知情的情況下管有煽動文件的罰則極其嚴苛，但煽動文件的定義卻十分含糊。《公民權利和政治權利國際公約》第19(2)條保障我們的發表自由。法律評論員曾指出，締約國不可把保障國家安全的權力擴張至懲罰及制止任何人發表意見的程度，即使那些意見帶有尖刻的批評。

38. 擴大處理煽動刊物的法律禁區將進一步限制人權。

### *顛覆罪*

39. 國際特赦組織發現，現行的香港法例並沒有將顛覆罪訂為一項獨立的罪行，故此國際特赦組織強烈促請政府刪除這項擬議罪行，以免人們的基本權利受到壓制。

40. 有關的建議十分廣泛，尤其是“脅迫”和“嚴重非法手段”等字眼將會令人動輒得咎。而“威脅使用武力”的概念亦應界定得更清楚。

## 竊取國家機密

41. 有關建議大大擴闊了“受保護資料”的範圍，法例中的不確定因素亦隨之而增加。

42. 諮詢文件第6.19段把“有關中華人民共和國中央與香港特區之間關係的資料”列為新增的受保護資料類別，可是“中央”及“關係”的定義並不清晰，這樣會影響香港的國際商貿及傳媒中心的聲譽。

“國家機密”的性質千變萬化，現時在中華人民共和國有很多人被指洩露國家機密而遭扣押，但實際上他們不過是傳閱報紙文章、示威消息及有關死刑的統計數字而已。

43. 新訂的“作出未經授權和具損害性的披露”罪行，可能會禁止人們合法取得一些在其他地方已廣泛流傳及對公眾利益十分重要的資料。

44. 有關建議將嚴重削弱新聞自由，因為資料的來源是否受到禁制往往難以確定，最終會造成自我審查的情況。記者、圖書館館長及資訊科技界已紛紛表示憂慮。

## 外國政治性組織

45. 與備受批評的《社團條例》相比，擬議的禁制的機制對人權更具破壞力。

46. 這項建議把那些與內地組織建立了聯繫的組織也納入受管限的範圍，並容許中華人民共和國的國家安全概念凌駕香港特區，明顯超越了第二十三條的規定。在內地被禁制的組織可能同樣受到香港特區政府的禁制，這方面的影響將極為深遠。

鑒於中國內地廣泛限制人權，逮捕和扣留的事件經常發生，恐怕很多香港特區的組織將會遭到禁制，留港的中國異見人士的境況亦會變得危險。

47. 這項建議賦權保安局局長可在“合理地相信”的情況下，以國家安全為理由禁制某個組織。國際特赦組織促請政府刪除有關的提述，除非當局能精確界定“合理地相信”的含意，以及設立適當的上訴制度。

48. 然而，國際特赦組織亦憂慮建議的上訴制度會使法院失去覆核案件的權力。在《基本法》第十九條的限制下，法院在面對涉及濫用行政權力的案件時，將無法提供應有的保護。

## 調查權力

49. 根據有關建議，警權將會擴大，警方無需手令便可進入住宅。由於叛國罪及其他罪行的定義模糊，這些權力極容易被濫用。政府亦未能提出充足的理據支持擬議的措施。

50. 這些權力在近期通過的《反恐條例》中亦沒有訂明，而且從未需要在調查其他罪行的過程中行使，即使是嚴重如謀殺的罪行。

51. 新增的“緊急進入、搜查及檢取的權力”或會被濫用作干擾及壓制言論自由。

## 罰則

52. 全部的罰則均有所提高，部分更大幅加重。鑒於擬議的法例可能令和平發表意見及結社的人士被判處監禁及罰款，訂立如此嚴厲的判刑及高額的罰款確實非常危險。

## 結論

國際特赦組織認為，政府就第二十三條提出的立法建議用字不夠準確，國際社會要求刑事罪行必須界定得清晰一致，諮詢文件並未達到這方面的標準。

香港特區政府未有藉此機會刪除過時的殖民地法例，使香港的法制邁向現代化之路。事實上，政府提出的建議大大超出了《基本法》第二十三條的立法規定，在社會各界造成震撼，國際特赦組織對此表示遺憾。

國際特赦組織促請香港特區政府聽取香港內外的不同意見，延長諮詢期及發表白紙草案。