



對

「實施《基本法》第二十三條諮詢文件」

的立場書

1. 基本立場——反對立法

- 1.1. 前綫一直認為政府毋須及不應該為《基本法》第二十三條進行本地立法，因為國家安全不應凌駕個人自由及基本權利之上，而有關的立法，將會把內地的標準引入本港，損害港人的人權及自由，改變我們所珍視的生活方式。

八九民運後的政治產物

- 1.2. 正如本年九月二十三日《前綫》發表的「對《基本法》第二十三條本地立法的初步意見」指出，《基本法》第二十三條是八九民運後的政治產物。八十年代草擬的基本法，原先的草案中有關第二十三條的條文，並沒有最後版本那麼嚴苛。但一九八九年發生震驚中外的民運後，中共政權處於空前孤立地位，深恐香港成為「顛覆基地」，故在一九九零年四月人大會議討論通過基本法以前，大幅修改第二十三條，不斷加上更多的規限，當中包括：「顛覆中央人民政府，禁止外國的政治性組織在香港活動，以及禁止與外國的政治性組織聯繫」的規條，成為現今的「七宗罪」。

《表一：基本法草案有關第二十三條內容的變化》

基本法 (1990年4月4日)	第二稿 (1989年2月21日)	第一稿 (1988年4月28日)
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為，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。	香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂或竊取國家機密的行為。	香港特別行政區須立法禁止任何破壞國家統一或顛覆中央人民政府的行為。

- 1.3. 今年中國政府在打擊法輪功高峰期，高調要求特區政府盡快進行第二十三條的本地立

法，與九零年突然引入此條文，其政治針對性可謂呼之欲出。正因為基本法二十三條的政治性，令港人非常憂慮當局基於政治理由及需要，執行有關法例。

亞洲多國濫用安全法 (Security Act)

- 1.4. 不少亞洲國家的實踐經驗顯示，「安全法例」(Security Act) 都有被濫用，以壓制人權的情況。綜觀亞洲多國的安全法例，都有名稱相近的概念，這些法例分別稱為：「內部安全法」(ISA)、「國家安全法」(NSA)、「防恐法」(PTA)、「公共安全法」、「反顛覆法」、「國家防衛法」等。此等安全法例，都是以國家安全的名義，壓止外來及來自內部的「威脅」。所以，安全法例是為了解付緊急狀態，屬於緊急狀態立法(emergency legislation)。公民權利及政治權利國際公約第四條，對頒布緊急狀態是有所規限，但不少亞洲國家的安全法例卻長期存在，毋須在頒布緊急狀態下實施。

- 1.5. 更重要的是，這些亞洲國家所謂內部威脅，是包括來自國內反對派、分離主義武裝力量、少數民族、不同教派，甚至中產階級專業人士，並將反對現政權統治的異見者，例如爭取民主、要求改革、反對腐敗等，都歸納為顛覆性質(subversive)，並引用國安法予以壓制。

- 1.6. 就亞洲區而言，這些安全法例見於下列三種國家狀況：
 - (1) 對抗來自不同意識形態的組織；
 - (2) 維護軍政府(包括軍方主導)的統治；或
 - (3) 一黨專政的執政黨。

《表二：部份亞洲國家沿用的國安法》

國家	安全法例	侵犯人權情況
<u>南亞：</u> 印度	國家安全法 (The National Security Act) 恐怖及破壞活動(防止)法 (The Terrorist and Disruptive Activities (Prevention) Act)	容許行政拘留 可設立特別法庭 以上安全法被誌為是超越憲法賦予的公民權
斯里蘭卡	公安條例 (The Public Security Ordinance) 防止恐怖主義(臨時條款)法(The Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act)	容許總統無限制的權力頒布緊急狀態及執行有關立法，此權力不受任何司法情序約束 1979 年立法時是每年更新實施，1982 年改為永久性法例，容許國防部拘捕及扣留有違國家安全及公安者，估計有萬多人曾未經審訊拘 3-4 年 1994 年新政府當選上台，即修改憲法、檢討法例及 2900 名被拘留人士的情況
<u>東南亞：</u> 馬來西亞	內部安全法(Internal Security Act)	第八條容許無需審訊拘留兩年，被拘捕人士無律師代表權利，會見家屬須當局批准，而最長可拘留超過 16 年
新加坡	內部安全法(Internal Security Act)	禁止參與政治活動；禁止出外旅遊；向警方報告行蹤，禁止任何於某時段外出；總統可拘禁任何人兩年或以上
緬甸	刑罰法典(Penal Code) 官方保密法 緊急條款法 非法組織法 保護國家法	禁止五人以上公眾集會 禁止民眾批評軍政府 隨意拘禁，虐待及不公平審訊
<u>東北亞：</u> 南韓	國家安全法 (National Security Law)	禁止閱讀馬克思主義書籍；禁制探訪北韓，與北韓人接觸及通訊；容許未經審訊拘留多達 50 日；組織及參與反國家組織

1.7. 在亞洲區不論是國安法或反顛覆法，都是假國家安全、威脅、防恐為名，壓制國內異見，引起不少侵犯人權的問題。更甚的是，「國安法」的概念模糊，讓執法者隨意演繹及執行，反映當權者濫用的情況極為普遍。雖然部份國家不屬於普通法體系，但國家安全法例在區內都有異曲同工之處，其中都包含「顛覆」、「煽動叛亂」的概念，而司法體系屬普通法與否，對人權的保障均十分有限。

壓制自由變本加厲

1.8. 除特區政府考慮本地立法的基本法二十三條外，現存本港的法例已十分嚴苛，回歸後更有收緊的趨勢，其中《社團條例》規定的社團事務主任竟然由警務處處長出任，社團註冊處亦設於警察總部之內，結果是由警方批核社團註冊，予人的感覺是結社自由從屬警權之下。一九九九年一月吳恭劭、劉山青、梁國雄提出《毋忘六四》的團體註冊，其宗旨包括有政治敏感的「結束一黨專政」要求，結果社團註冊處未有否決或接納其申請，一直拖延至今。

1.9. 相比《社團條例》更嚴苛的《公安條例》，於八十年代修訂(管制使用揚聲器及新聞報導)曾引起一番爭議，九十年代立法局修訂予以放寬；可惜臨立會又再修改《公安條例》，規定集會遊行活動必須事先申請，並須獲「不反對通知書」始可進行。此外，亦加入兩項警務處處長可以反對舉行遊行的理由——「國家安全」及「保護他人的權利和自由」。

1.10. 立法從嚴，執法可寬可緊，即視當權者的喜惡及取態而定。目下所見，近年港府不斷濫用警力，壓制和平示威，收緊表達意見的自由（見表三）。基本法第二十三條的本地立法，只是為收緊自由提供「上方寶劍」，在現有「惡法」當中多加社會控制的條文，並為「惡法」提供一個統稱。結果都是為了製造白色恐怖，威嚇傳媒及市民，以達壓制不同聲音及收社會控制之效。

《表三：近年濫用警力壓制示威事件》

一九九七年九月二十一日	警方封鎖通道，阻止示威者前往世銀會議會場，期間更有使用手銬拉人。
二千年六月二十六日	一群爭取居留權的請願人士及專上學生聯會代表在政府總部通宵靜坐，但警方及後採取清場行動，並使用過份暴力，包括使用胡椒噴霧及追打學生及爭居權人士。警方其後陸續拘捕曾參與遊行及靜坐的人士。
二零零一年五月八日	警方動用龐大警力，打壓前赴財富論壇抗議的示威者。其間，警方截停一輛支聯會的廣播車，並以武力拘捕車上人士，發生激烈衝突。事後，警方以阻差辦公等罪名起訴有關人士，但法庭認為拖車行動並不合法，判他們無罪。
二零零一年十一月十日	十多名法輪功學員在中聯辦門外靜坐，突然有數十名警員及食環署人員到場，將法輪功學員懸掛在西環中聯辦門外的橫額拆去，並以暴力將部分上前交涉的學員強按在地。
二零零二年三月十四日	十六名本港及瑞士籍法輪功學員在西環中聯辦門外靜坐絕食，遇警方以阻街為由驅趕，警方最後動用武力將十六人抬走，雙方發生拉拖，各有受傷。
二零零二年五月九日	警方高調地派出港島重案組探員，上門拘捕三名示威人士，包括四五行動成員梁國雄，學聯成員馮家強及盧偉明，控告他們於同年 2 月 10 日在遮打花園舉行和協助未經批准的集會。
二零零二年六月三十日	來自十多個民間團體，趁江澤民在禮賓府晚宴時，遊行到禮賓府抗議，雖然在警方設置的示威區內抗議，但因示威者高叫「平反六四」、「結束一黨專政」的口號，警方強行沒收示威者的揚聲器。
二零零二年八月十八日	五個關注民生的團體，在將軍澳地鐵支線開幕之際，在警方設置的示威區內抗議，要求地鐵減價，警方再次強行沒收揚聲器。

香港政制及法制上的結構性問題

- 1.11. 目前香港存在着一些結構性的問題，實在不宜就第二十三條立法——特區政府及立法會不是由普選產生，政制架構不民主，沒有民意的授權，政府很容易濫權；負責檢控工作的律政司司長，在主要官員問責制下只向行政長官負責，而不向市民問責，有關第二十三條的檢控工作缺乏獨立性；香港的終審權不在終審法院，因為人大可以釋法，推翻終審法院的判決。最後，香港自主權移交五年以來沒有什麼危害國家安全的活動，與正在面對這種威脅的國家不同，故此根本不需要立法。
- 1.12. 基於上述的理由，前綫倡議刪除《基本法》第二十三條，並促請當局修訂《公安條例》及《社團條例》由臨立會還原惡法的部份，以及修訂現時的《刑事罪行條例》、《官方機密條例》以至《社團條例》，以真正保障言論自由、宗教自由、新聞自由等公民權利。

2. 諮詢工作欠妥善

- 2.1. 雖然前綫反對立法，但作為關心社會、捍衛人權自由的政治團體，我們必須就當局不完善的諮詢工作作出批評。第二十三條涉及港人廣泛關注的重大事項，是特區成立以來的最大挑戰，應認真對待，但當局第二十三條的諮詢不是真正的諮詢。
- 2.2. 首先，諮詢文件沒有不立法的選擇，顯示當局立法的前提已定，諮詢缺乏誠意，亦對民間強烈的反對聲音充耳不聞。
- 2.3. 第二，諮詢時間更是倉卒及荒謬，當局的諮詢期只有三個月，並要在二零零三年七月完成立法程序，以最短的時間完成最具爭議的立法。對此，律政司司長梁愛詩說，《基本法》第二十三條立法敏感，如果社會討論拖得太長，團體上街示威便影響社會安定。政府應該明白，市民對第二十三條立法的確有極大的憂慮，而當局是有責任解釋及解除他們的憂慮的；更重要的是，和平示威是團體所行使的基本權利，不應以社會安定為理由而遏制。

2.4. 第三，文件對有關的法律概念及字眼，流於空泛及模糊，當局卻拒絕以白紙草案提交立法會，讓公眾進行廣泛討論，堅持只以藍紙草案呈交立法會。於十月二十三日的立法會會議席上，保安局局長葉劉淑儀在回答有關「白紙草案」的問題時更承認，保安局與律政司正就二十三條立法草擬法律指引，令社會人士嘩然。諮詢期尚未完結，政府竟已展開法律指引的草擬工作，顯示當局並不尊重市民的意見，所謂的諮詢只是假諮詢，背後原則已定，無論民意如何都不會改變。

3. 諮詢文件內容——七大問題

3.1. 行政長官董建華在諮詢文件公佈後保證，港人的自由及人權絕不會減少，但觀乎諮詢文件內容，顯然未能回應港人對《基本法》第二十三條立法的憂慮，港人的人權自由未能得到應有的保障。諮詢文件內容有七大問題——過份嚴苛 打擊面太廣、定義模糊 用意不明、超越二十三條的立法規定、破壞「一國兩制」原則、損害新聞自由、警權過大及程序不公，分述如下：

過份嚴苛 打擊面太廣

3.2. 政府在諮詢文件中其中一個指導原則是全面落實《基本法》第二十三條以外，亦會全面落實其他在第三章關乎市民基本的權利和自由的條文，特別是第二十七條（新聞自由）及第三十九條（兩條國際人權公約的條文適用於香港）¹。但是，政府在文件中從無詳細說明如何保障甚至增加市民的基本自由，反而不斷加入新罪行及更嚴苛的罰則，打壓公民社會和異見人士，目的不過是令香港市民噤若寒蟬，放棄行使自身的權利。

¹ 諮詢文件第 1.7 段。

- 3.3. 叛國罪中協助交戰公敵的定義，包括任何助長敵方勢力或削弱自己國家抵禦敵人能力的行爲，而所有香港永久居民在香港以外作出上述行爲皆受約束。現時沒有正式渠道放棄永久居民身份，也極難取消這個身份，若中國與外國交戰，一些擁有外國國籍的香港永久居民便很容易觸犯叛國罪。例如：美國與中國倘因台灣問題而開戰，持美國護照的香港永久居民的任何支持美國的行爲（例如交稅，參與示威遊行等）都可能被視爲犯了叛國罪。
- 3.4. 此外，港府亦偏離普通法國家的現行做法，將罪行適用範圍擴大至所有自願在香港特區的人²，包括訪客、移民、在港工作的外國人等，涉及人數以十萬計。在建議之下，他們變相要對中華人民共和國效忠，概念上固令人貽笑大方，更會影響香港作爲國際大都會和旅遊中心的形象。
- 3.5. 隱匿叛國罪的牽連則更爲廣泛。一般而言，個人若無參與實質犯罪行爲，知情不報不爲罪，目的是避免出現極權國家公民互相檢舉的情況。但在訂立新的罪行以後，爲免遭受牽連而面對七年囚禁，這種情況便有可能出現。
- 3.6. 建議中叛國罪包括非暴力的威脅或攻擊（例如電子破壞活動），似乎與叛國罪中主要的元素即發動戰爭相距甚遠，不應將其列爲叛國罪行。
- 3.7. 分裂國家和顛覆的罪行均包括使用「嚴重非法手段」。「嚴重非法手段」定義爲：(1) 針對人的嚴重暴力；(2) 對財產的嚴重損害；(3) 危害作出該行動的人以外的人的生命；(4) 對公眾人士或部分公眾人士的健康或安全造成嚴重危險；(5) 嚴重干擾電子系統；或(6) 嚴重干擾社會的基本服務、設施或系統。上述的行爲涉及的範圍可謂無所不包，尤其是第(5)及(6)項，不論大小規模的示威、遊行或集會，只要其訴求是符合罪行的思想元素，組織者或參與者均有可能因阻塞交通而被控以顛覆、分裂國家的罪行。如是者，殖民地的叛逆罪，透過對顛覆和分裂國家的嶄新詮釋，沒有收窄之餘，反得以大大的擴張，從而將一些嚴重的恐怖襲擊行爲，例如「九一一」或「峇里島」事件，與一些和平非暴力的行爲如集體絕食、靜坐阻塞交通等量齊觀，通通納入在危害國家安全的

罪行之內。類似的建議對市民基本的權利和自由構成非常嚴重的威脅。

- 3.8. 分裂國家和顛覆(包括初步及從犯行爲),以及煽動叛亂罪的效力適用於(1)所有自願在香港特區的人; (2)香港特區的永久性居民在香港特區以外地方作出的作爲; 或(3)所有其他人在香港特區以外地方作出按普通法原則或《刑事司法管轄權條例》的規定,與香港特區有“關連”的行爲。第(1)及(2)項的批評在本文討論叛國罪時已有提及。至於第(3)項則爲分裂國家、顛覆及煽動叛亂罪所有。在涉及政治性罪行引入國際法和《刑事司法管轄權條例》內原則是否恰當或有沒有先例可援是大有商榷的餘地,特別是《刑事司法管轄權條例》所規管的只是欺詐和不誠實罪行,訂立該等法例似是基於罪行的特質而非其嚴重性才特別處理,貿然以「不禁制某些行爲於理不合」、「罪行嚴重」爲理由將有關概念引申至顛覆等罪行實屬不當。例如,某國公民在香港以外進行該國完全容許的合法活動如示威、遊行或在報章上發表文章等,卻只因路經香港而被拘捕甚至可能判以終身監禁,對香港與其他國家的關係影響深遠,也會影響香港的國際地位。
- 3.9. 禁制言論觸動言論自由的根本,必須使用最狹窄和最準確的詮釋,避免以言入罪。按國際標準而言,煽動的罪行應包括動機、行爲、效果,三者缺一不可。然而建議似乎單憑前兩者便可定罪,甚至一些沒有實效,煽而不動的言論也包括在內,對市民及新聞界危害非輕。當局也拒絕採納《約翰內斯堡原則》第六項建議的準則,包括(a)其意見發表旨在煽動即時的暴力行爲; (b)該意見發表極可能煽動此等暴力行爲; 及(c)其意見發表本身與發生暴力行爲的可能性有直接及緊貼的關聯的。結果造成政府可一律禁止任何針對國家或特區政府的言論,扼殺市民和傳媒發表意見的空間。
- 3.10. 文件訂明,任何人知道或有合理理由懷疑處理或管有煽動性刊物,即屬犯罪。建議較諸現行法例還嚴苛。現時控方須承擔舉證責任證明有關的人無合法辯解而管有煽動性刊物。建議提出「合理辯解」爲免責辯護,間接將舉證責任轉移至辯方身上。同時,執法機關亦賦予額外權力可無需法庭手令進入處所沒收煽動性刊物。新增的權力對於學術界、傳媒及普通市民造成嚴重影響,特別是在資訊、知識的接收和流傳等,大學圖書館館長聯席會已表示憂慮,恐怕市民日後在圖書館是否還能看到主張台獨、講述

² 諮詢文件第 2.16 段。英國及加拿大只是由該地的法律改革委員會提出,兩地政府均無落實法改會的建議。

法輪功，甚至以《如何推翻政府》為題的書籍。他們擔心日後因館內書刊入罪，並質疑授權警方可緊急進入和搜查圖書館，是侵犯了學術和資訊自由。

- 3.11. 在禁制本地組織方面，文件建議組織的定義為「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」。由於定義非常廣闊，當局可度身訂造禁制如「中國人權民運訊息中心」在港運作，縱使該組織並無正式的架構，亦不屬《社團條例》所規管。這建議擴大了當局控制的範圍，令到在任何在港運作的組織，也可因國家安全為理由而被禁止。

定義模糊 用意不明

- 3.12. 保安局局長和律政司司長在解釋諮詢文件時，故意對一些細節含糊其辭，或借故不作回應，顯示當局未能開誠布公，將所有細節展示在公眾面前。諮詢文件亦如是充斥著定義模糊或用意不明的詞語，增添了各界的憂慮。
- 3.13. 在顛覆罪行方面，其動機包括「廢除憲法所確立的國家根本制度」，但文件對「國家根本制度」並無解釋，其為涵蓋中國憲法確立的國家機構，或是連意識形態（例如四個堅持、一黨專政等）也包括在內，至今仍未有確切的回覆。而將中華人民共和國政府與「國家根本制度」並列在一起，也好顯了特區政府將內地「黨政不分」一套概念引進香港，製造法制不明朗之處。
- 3.14. 初步及從犯行為早已在列明於《刑事罪行條例》及《刑事訴訟程序條例》之內，並適用於所有刑事罪行。換言之，即使政府沒有說明，在法律上任何初步及從犯行為自然會被列為有罪。文件卻建議將這類的行為訂為法定罪行，顯示其嚴重性，以及附註 19 所指《刑事訴訟程序條例》第 89 條的規定（即任何人協助、教唆、慫使或促致他人犯任何罪行，即屬就同一罪行有罪）是「只就程序而言」。究竟政府是否藉訂立法定罪行擴大這類罪行的涵蓋範圍，而所謂「只就程序而言」又是甚麼意思？至今沒有任何官員說得清楚。

- 3.15. 文件建議在受保護資料的類別增加一項「有關中華人民共和國中央與香港特區之間的關係的資料」，卻沒有就其定義下一清晰界定。外界無從得知該項是由中央政府、特區政府或由兩地政府共同界定，或者會否跟從內地法規將資料分為“絕密”、“機密”、“秘密”等類別。又或者雙方對某資料的定性有分歧的時候如何解決等問題，均懸而未決，況且並無案例可援，容易令傳媒誤觸地雷。
- 3.16. 最後，文件並無表明港人和香港社團若與內地被禁組織（即香港被禁組織的母會）有聯繫，例如金錢捐助、協助該組織成員發放消息等，是否犯法。

超越二十三條的立法規定

- 3.17. 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為，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。但諮詢文件起碼有六個地方超越二十三條的立法規定，令人懷疑當局想藉二十三條立法擴大社會控制。
- 3.18. 首先，第二十三條要立法禁止的是「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」，但觀乎諮詢文件第七章「外國政治性組織」的建議，連台灣的政治性組織都會包括在內，它們極有可能因為分裂國家的罪名而被禁制；根據「一個中國」的原則，台灣的政治性組織不應該是外國的政治性組織或團體，故建議已超越二十三條的立法規定。第二，政府的建議是要禁制整個危害國家安全的組織，而不單是其進行的政治活動，此亦超過二十三條的立法要求。
- 3.19. 第三，第二十三條規定立法禁止「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」。諮詢文件建議，如一個本港組織從屬於被中央機關根據國家法律，以危害國家安全為理由在內地取締的內地組織，這本港組織將很可能被禁制；既然第二十三條針對的是與外國的政治性組織或團體的聯繫，本港組織和內地組織有從屬關係顯然與此無關，當局不應提出此建議。

- 3.20. 第四，煽動叛亂罪的定義包括煽動他人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。香港特區穩定是特區層面的事情，不應與國家安全混為一談，沒有理由通過第二十三條的立法並加重刑罰來處理。
- 3.21. 第五，顛覆罪的定義是以發動戰爭、使用武力、威脅使用武力或其他嚴重非法手段—
- (1) 迫脅中華人民共和國政府，或
 - (2) 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。
- 3.22. 第二十三條要特區自行立法禁止的是顛覆中央人民政府的行為，政府建議卻是顛覆中華人民共和國政府的行為。兩者的分別在於中央人民政府在中國憲法上有明確的界定，即國務院，中華人民共和國政府則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，而根據《中華人民共和國憲法》成立的國家機構分別為全國人民代表大會、中華人民共和國主席、國務院、中央軍事委員會、地方各級人民代表大會及地方各級人民政府、民族自治地方的自治機關、人民法院及人民檢察院，所涵蓋的範圍比中央人民政府要廣得多，明顯已超越二十三條的立法規定。
- 3.23. 第六，諮詢文件建議就「非法披露受保護資料罪」修訂《官方機密條例》，並加入一項新罪行，訂明凡把未經授權而取得的受保護資料，作出未經授權和具損害性的披露，即屬犯罪。「非法披露受保護資料罪」與「竊取國家機密」的概念無直接的關係，因此亦沒有必要在二十三條立法中處理。

破壞「一國兩制」原則

- 3.24. 在文件第七章「外國政治性組織」中，政府建議，一個組織如從屬被中央機關根據國家法律，以危害國家安全為理由，在內地取締的內地組織，只要保安局局長信納從屬關係，並合理地相信行使權力是維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由所必需者，可禁制該組織。
- 3.25. 內地的法制不健全，集會自由受到侵害的事件屢見不鮮，本港如根據內地的標準作為禁制組織的基礎，就是引入內地的標準，令本港的法制與內地的制度接軌，有違「一國兩制」的原則，影響本港的法治和集會自由。

損害新聞自由

- 3.26. 諮詢文件中第四章「煽動叛亂罪」及第六章「竊取國家機密」除了有不少過份嚴苛及定義不清的地方之外，建議更明顯損害新聞自由及市民的知情權。
- 3.27. 「非法披露受保護資料罪」的新罪行，較現行《官方機密條例》廣闊，特別是新聞界從消息人士或第三者獲取的資料，以往不會受到刑事制裁，但現在只作出損害性披露便可以受到檢控，對傳媒造成嚴重的「寒蟬效應」，亦將損害市民的知情權。
- 3.28. 建議並沒有將「已發表的資料」、「公眾利益」（例如《刑事罪行條例》第 9(2)條³）加入作為免責辯護，沒有作出適當的平衡。

警權過大

- 3.29. 政府建議警方可在調查一些第二十三條的罪行時，具備緊急進入、搜查和檢取的權力，而不須出示搜查令，有關權力可由高級的警務人員（例如警司）行使。
- 3.30. 以往無論任何罪行，除了：
- (1) 獲得處所佔有人的同意；
 - (2) 警務人員有理由相信任何須予逮捕的人已進入或置身在某處所，如申請手令會令該人有機會逃離時；或
 - (3) 一些特定的罪行，例如涉及毒品和非法賭博的罪行；
- 警務人員才可在沒有法庭手令的情況下，進入和搜查處所以及檢取任何警方合理地懷疑對調查某人所犯或合理地懷疑該人已經或即將或意圖犯的罪行有價值的物品。

³任何作為、言論或刊物，不會僅因其有下列意圖而具有煽動性—

- (a) 顯示中華人民共和國政府或其他主管機構在其任何措施上被誤導或犯錯誤；或
- (b) 指出香港特區政府或香港憲制的錯誤或缺點，或法例或司法的錯誤或缺點，而目的在於矯正該等錯誤或缺點；或
- (c) 慫恿中國國民或香港特區居民嘗試循合法途徑促使改變在香港的依法制定的事項；或
- (d) 指出在香港特區不同階層居民間產生或有傾向產生惡感及敵意的事項，而目的在於將其消除。

(由 1938 年第 28 號第 2 條修訂)

3.31. 政府的建議擴大警權，對市民的私隱權構成嚴重的損害，亦間接容許執法人員以政治理由滋擾市民，以及新聞界。

程序不公

3.32. 現行對叛逆罪的檢控須於發生後三年內提出；而對煽動罪的檢控則須於發生後六個月內提出。但建議廢除檢控叛國或煽動叛亂罪現行的時限規定。

3.33. 鑑於罪行的嚴重性，時限規定的原意是容許辯方可較清楚地記得和保留證據。廢除時限後政府可動輒秋後算帳，辯方可能因時間關係未能記得案件細節，影響抗辯質素，對辯方不利。

3.34. 此外，諮詢文件建議所有有關二十三條的檢控均需取得律政司司長的同意，但現時律政司司長已變為問責官員，只向行政長官負責，司長的檢控工作欠缺獨立性，未必客觀公正。

3.35. 有關外國政治性組織的上訴機制方面，審裁處的組成沒有清楚說明，如成員由行政長官委任，便缺乏獨立性，容易成為政治打壓工具；而諮詢文件謂須保護機密資料及資料來源免遭披露政治，暗示將進行閉門審訊，沒有造到「公義要為人所見」的原則，更重要的是，辯方很可能不能得悉該些重要的証據，無法進行抗辯。

4. 總結

4.1. 基本法第二十三條的「七宗罪」當中，所針對的「叛國、煽動叛亂、分裂國家、顛覆」，混淆了「國家-政府-政黨」概念，將反對政府等同於危害國家安全，在這個基礎上，法例將成為壓制不同政見人士的工具。

4.2. 民主的政體，政黨透過選舉上台、下台，政府的更替自有其和平的規律，不存在顛覆政府的問題。只在沒有認受性的極權政府，才懼怕民間的批評及反對聲音，企圖以「惡法」維持執政。在獨裁的威權統治下，市民亦無從撤換不稱職的政府，只好以革命推

翻，或以非暴力抗爭推動和平演變。所以民主化之後的政體，實在無需訂立防止人民「顛覆」政府的法例。

完