

香港各界婦女聯合協進會 對實施基本法第二十三條 諮詢文件的意見

作為香港特別行政區的一份子，我們有責任擁護基本法，及確保基本法所有條文得到落實。基本法第二十三條與基本法內其他條文一樣，是基本法的一部分，所以香港特區政府有憲制責任去實施，而我們大眾市民也有責任去支持和擁護。所以我們香港各界婦女聯合協進會今天提出的意見是如何去實施基本法第二十三條。

政府發出的「實施基本法第二十三條諮詢文件」中訂下的以下原則，我們是絕對同意的：

1. 立法落實基本法第二十三條，是旨在充分保障國家的主權、領土完整、統一及國家安全。
2. 「基本法」第二十三條的落實，不可以與《基本法》內其他條文有所抵觸，包括第二十七條(保障香港居民某些基本權利和自由)，及第三十九條(訂明《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的有關規定繼續有效)。
3. 第二十三條的實施，應盡量基於現行的法例。確保有關的法例盡量清楚、明確。

諮詢文件中對於叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆、竊取國家機密和從事非法組織活動等行為作出立例或修改現有法例的建議。本會對該等建議作出以下意見：

1. 叛國罪行

贊成

- (1) 我們贊成諮詢文件中第 2.8 段的建議，把現行的《刑事罪行條例》第 2(1)(c) 條(有關「叛逆」的條文)範圍收窄，限於指「與外國聯手發動戰爭」推翻或威迫中華人民共和國政府和第 2.9 段建議保留《刑事罪行條例》第 2(1)(d)的「鼓勵外國人入侵中華人民共和國」為叛國罪。

- (2) 我們並同意在法例裏加入源於普通法的初步及預備罪行如教唆等。

建議

- (1) 諮詢文件第 2.7 段建議按普通法，把「發動戰爭」定為有相當規模和為公共目的而發動的暴動，這定義會把有外籍人士支持抗議中央政府某些公共政策，(例如容許內地電訊加費)的示威遊行而引發的暴動，列為叛國罪行。這會偏離了一般「戰爭」的概念。我們建議把「戰爭」的定義收窄至軍事行動和類似「九一一」事件的襲擊。
- (2) 《刑事罪行條例》行為即「以任何方式協助與中華人民共和國交戰的公敵」，我們卻覺得覆蓋的範圍太闊。諮詢文件中第 2.10 建議根據判例法，把「公敵」定義為「戰爭中敵對國家的國民」更把覆蓋的範圍推闊。「任何形式」可以是捐助參與救援敵國人民的慈善團體，也可以是和與敵國有利益關連的企業做生意，例如存款於向敵國政府貸款的銀行。經濟和其他體系的全球化令第 2(1)(c) 條和判例不合時宜，所以我們建議把此條文收窄到「直接協助及確實知道該等協助將直接加強公敵入侵、推翻或威迫中華人民共和國政府的能力」。
- (3) 對於「隱匿叛國」我們認為要商榷。故意匿藏被判了叛國罪或被通緝的犯人，當然有罪。但如知道他人作出某些行為而該等行為之後被定為叛國罪行，沒有舉報者也被判有罪，就好像看見有人亂拋垃圾而沒有去舉報的途人也會被檢控一樣。況且，叛國的行為比亂拋垃圾的行為複雜得多，不易用眼見，也不易用常理去判斷，就算是法官，也要經過審訊，聽取證人口供和控辯雙方的辯論，方能判案。所以，一般市民又怎能判斷別人是否犯了叛國罪。如基於懷疑便去舉報，這又會不會是太擾民和浪費警力呢？
- (4) 此外，對於諮詢文件中 2.18 段所建議的把叛國罪涵蓋所有特區的永久性居民(包括非中國籍)居民，我們認為並不恰當。諮詢文件中舉出香港永久居民備受香港特區政府保障作為理由，但我們認為其邏輯性有問題，因罪名不是「叛港」而是「叛國」。「叛國」顧名思義，是「背叛自己的國家」。立叛國罪是體驗「一國兩制」中的一國(即中華人民共和國)，如非

「中國籍」的國民，又何來「背叛」中國？但協助或教唆他人叛國則不論國籍或地域都應判罪。

2. 分裂國家罪行

贊成

- (1) 領土完整和統一是一個國家的基本利益，所以我們贊成立法例嚴禁把中華人民共和國的主權分割，尤其是以發動戰爭(按上述我們建議的定義)和使用武力或若干嚴重非法手段。
- (2) 諮詢文件所列的「嚴重非法手段」有六項，第一至四項指對人身、財產、生命、公眾及健康和安全造成危害。第五至六項是嚴重干擾基要服務、設施和系統(包括電子系統)。我們理解該六項行動本身必須是刑事罪行，所以不會包括不是刑事罪行的工業行動。而且犯罪刑者必須是有犯罪的意圖，所以無意造成的行為不會構成罪行的。這些嚴重非法手段和發動戰爭、使用武力等，本身都會破壞國家的安寧和秩序，所以都應為法律所不容。
- (3) 我們同意把有關的初步或從犯行為，也一併定為「分裂國家」罪。
- (4) 「分裂國家」並不一定是「叛逆」或「叛國」，應覆蓋非中國籍人士。我們贊成所有人不論國籍，凡自願在港或香港永久居民的行為，或其他人士作出與香港特區有關連的行為，能如構成「分裂國家罪」的，都應被定罪。

建議

- (1) 諮詢文件中第 3.6 段所說的第二類以上述手段構成「分裂國家罪」的行為：「抗拒中央政府對中國一部分行使主權」，其含意不清，容易令市民踏界。例如：示威遊行抗議中央政府以武力攻台而引起可預見的嚴重交通服務癱瘓，會否犯了分裂國家罪？（「抗拒」的廣義可指「反對」或「不滿」。）如行為不直接影響或危害領土完整便不應被「提升」至分裂國家罪是那麼重大的罪行。我們因此建議把「抗拒中央政府……行使主權」改為「令中央政府……無法行使主權」。
- (2) 我們不理解為什麼諮詢文件中提及「使用武力」或「威脅使用武力」，但卻只說「發動戰爭」，但不包括「威脅發動戰爭」。我們建議既然初步行為也會給予定罪，就不用包括「威脅」

已有足夠法例覆蓋有關罪行。

- (3) 我們雖然認為，用以干擾基要服務和電子系統的非非法手段，以分裂國家主權是應予禁止，但卻認為使用武力與非使用武力的「嚴重非法」行為，在刑罪上應有不同。正如搶劫和盜竊的刑期也有分別(前者可判終身監禁而後者的最高刑期為十年)。

3. 顛覆罪

贊成

- (1) 諮詢文件建議對顛覆罪的定義是「以發動戰爭，使用武力或威脅使用或其他嚴重非法手段(一)脅迫中華人民共和國政府；或(二)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」。該定義是極為寬鬆；根據此定義，推翻中華人民共和國政府，脅迫中華人民共和國政府、廢除憲法所確定的國家根本制度，都不算是顛覆，只要是不用上述禁制的手段去達到這些目的。
- (2) 至於有關的手段，與「分裂國家」罪相同，所以我們也基於上述同樣理由贊成禁止。
- (3) 我們同意把初步或從犯「顛覆罪」的行為，也同樣定為「顛覆罪」。

建議

- (1) 諮詢文件並沒有明確地建議顛覆罪行的刑罰，只說推翻政府的行為，為現行有關叛逆的條文所涵蓋。《刑事罪行條例》的第二條說任何人叛逆，一經定罪，可處終身監禁，但把叛逆的行為限於發動戰爭、殺傷、禁錮等危害生命或人生安全的手段，並沒有包括在諮詢文件中列入為「嚴重非法行為」的「破壞基建」、「電子系統」等手段。諮詢文件中建議的終身監禁刑期對於涉及非武力行為的顛覆罪行來說是過重。正如有關「分裂國家」之上述建議，我們認為使用武力與非武力的非法行為，在判刑上應有不同。
- (2) 由於顛覆罪的性質與叛國罪不同，我們贊同諮詢文件所建議的顛覆罪通用於所有自願在香港特區的人，不限地域的香港永久居民和其他人士作出按《刑事司法管轄權》條例與香港

有關連的行為。

4. 煽動判亂罪

贊成

- (1) 我們贊成諮詢文件第 4.13 段建議，把現行《刑事罪行條例》有關煽動罪的定義收窄至「煽動他人犯叛國、分裂國家或顛覆罪實質罪行；或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」。
- (2) 我們支持諮詢文件在第 4.15 段的建議把以刊物為對象的罪作狹義的界定，以符合《公民權利和政治權利國際公約》所要求的必要和相稱的準則。
- (3) 我們贊成諮詢文件在第 4.16 段的建議，將有關處理刊物的罪行限於煽動叛國、分裂國家或顛覆罪行的刊物。
- (4) 我們認同如諮詢文件的第 4.17 段所建議在處理顛覆刊物罪行中加入知情元素(但按下述建議)。
- (5) 有關域外適用範圍，我們贊成諮詢文件中有關的建議，不分地域，適用香港永久性居民，而其他人士，則限於發生在香港特區或根據《刑事司法管轄權條例》與香港特區有關連的行為。

建議

- (1) 對諮詢文件在第 4.16 段中提出加「合理懷疑」的元素，我們認為「煽動」、「叛國」、「分裂國家」及「顛覆」等的罪行本質複雜，印刷商和書商不易判斷，加入「合理懷疑」的元素等於加重市民去作合理懷疑的責任。
- (2) 諮詢文件建議「知情」的定義是知道有關刊物若發布，便相當可能煽動他人干犯叛國、分裂國家或顛覆的罪行。我們覺得這定義是相等「合理懷疑」，並不屬於「知情」。「知情」應本身帶有意圖去煽動他人干犯叛國等，並不是去判斷刊物是否懷有該等目的或效用。
- (3) 雖然諮詢文件第 4.18 段中，建議政府容許「合理辯解」作管有煽動刊物的罪行的抗辯理由。我們覺得縱使將來立例說明一切學術性研究和新聞報導免責，無辜的市民也可能要在法庭上證明免責原因的抗辯，承受不必要的精神和金錢上的巨大壓

力。所以我們建議在第 4.18 段所提出的「管有煽動刊物」應限於「其管有的目的是為了進行或協助叛國、分裂國家或顛覆等罪行」。

5. 竊取國家機密

贊成

- (1) 我們贊成公務人員或政府供應商繼續被嚴禁披露保安及情報資料、防務資料和有關國際關係的資料，
- (2) 由於香港已回歸中華人民共和國，受現行《官方機密條例》保護的有關國際關係的資料，並不再包括中央政府和香港特區的關係，所以我們贊成如諮詢文件上所建議，把有關中央和特區的關係的資料也受這條例保護。

建議

- (1) 諮詢文件建議把「非法披露」罪伸展至未經授權而取得、轉傳或處理受保護資料的行為，並舉盜取受保護資料的電腦黑客和買該資料的出版商為例。但「未經授權」的定義不清。誰有權去授權？特區政府還是中央政府可以有權？我們建議法例要清楚說明。
- (2) 對於非法披露罪行，我們建議受保護的資料需限於一旦被披露，會損害國家或香港特別行政區的安全或利益的資料。

6. 外國政治組織

贊成

- (1) 我們贊成立例預防有組織性的危害國家安全的活動。
- (2) 禁制的組織限於其目的或其中一個目的是禁制從事任何干犯叛國、分裂、國家、煽動叛亂、顛覆、或竊取國家機密罪的行為，或其正作或企圖作該等行為。
- (3) 我們贊成有關禁制或宣佈非法組織的決定由一個獨立的審裁處(就事實論點)或法院(就法律論點)提出上訴。

建議

- (1) 諮詢文件建議被禁制的組織應包括從屬在內地危害國家安全而被取締的內地組織。「從屬」的定義不清，應明確受例如從屬者須「聽命於」該組織。
- (2) 諮詢文件又建議禁制與被列為非法團體有「聯繫」的團體而「聯繫」包括資助、財政上的「支援」或借貸及附屬關係。我們認為聯繫的定義太廣泛。財政上的資助，應限於主要的財政來源。

7. 調查權力

贊成

- (1) 我們贊成諮詢文件第 8.3 條建議設有法庭手令而移走煽動刊物的權力，應在非常緊急的情況下才可以行使，並因此修改《刑事罪行條例》第 14 條。
- (2) 我們贊成高級警務人員在基於充分及合理的理由，相信有人觸犯或正在進行有關罪行，或為了防止失去重要證據的兩種情況下，可行使緊急進入、搜查和檢取的權力。我們相信這種權力在特殊緊急的情況下是必須的。但一定要有特定的機制去制衡(如下述所建議)。

建議

- (1) 諮詢文件中第 8.6 段建議警務處處長應獲法例授權在特別緊急的情況，以及為了國家安全或公眾安全利益的條件下，若在合理情況下懷疑有人已犯或進行有關罪行，可要求銀行或接受存款公司披露與調查有關的資料。我們想像不到有什麼情況是緊急至到法院申請都等不了，而需立刻作財務調查。就算警務處處長有權要求披露資料，擁有資料的銀行也需有合理時間找查資料。所以我們建議刪改建議，交由法院授權調查。
- (2) 我們建議設立一個獨立的審判處去審理有關警方不合理行使緊急調查權力的投訴，並有權頒令警方對到直的投訴作出公開道歉和作出因誤使權力而引致投訴人直接損失的賠償。

總結

- (1) 落實基本法第二十三條是遵守基本法和體驗「一國兩制」中的中國主權和「兩制」中香港自行立法的權利。
- (2) 我們贊同諮詢文件中建議的原則和方向：即不可抵觸香港居民的基本權利和自由，以普通法和本地法律為基礎而把有關法律範圍縮窄至只足夠保障國家和特區的安全和利益。
- (3) 諮詢文件中對第二十三條立法的背景和現行有關法例都作了清楚的介紹和仔細的分析，並作了修改舊例或訂立新例的建議。我們覺得這諮詢文件比刊載深奧法律條文白紙草案更令市民容易理解具爭議性而又複雜的問題，為落實第二十三條作了一個好及正確的開始。
- (4) 諮詢文件中的建議顯然是經過對市民可能產生的顧慮作了很深入的考慮，對不少其他地方的類似法例作參考和比較，所以有些地方頗為具體和周詳。
- (5) 雖然其中有些建議值得商榷和檢討，但正是讓我們再深入談論的開始。我期待在諮詢期限完結後，有關當局能盡快考慮諮詢的意見和草擬有關條文，讓我們進一步研究。既有了原則性的諮詢文件，我並不要求白紙草案，因它不是立法程序的必須部份，藍紙草案也可以讓公眾看到及評論草擬法例的詳細內容。如懷疑立法會將妄顧三個月諮詢期內和刊登藍紙草案後市民發表的意見，而草率通過法例，我們也不會相信白紙刊登同樣內容的草案，會改變立法會的態度。在法律上白紙草案不是必須的，如政府決定刊登，我們相信也只不過是讓要求白紙草案的人心裏舒服一點而已。
- (6) 我們誠意希望就各界人士不要浪費寶貴的諮詢時間在爭議諮詢的形式，而應理性地深入研究諮詢文件的內容及踴躍發表有建設性的意見，讓基本法第二十三條在維護國家安全、利益及統一的原則下和保障香港市民繼續享有基本權利和自由的基礎上盡快落實。

--完--