

國際司法組織香港分會
於2002年12月23日提交保安局的意見書

諮詢文件：實施《基本法》第二十三條

第1部

總體意見

第二十三條下香港特區的立法“責任”

1. 《刑事罪行條例》、《官方機密條例》、《社團條例》及《緊急情況規例條例》都是香港特區現行的法例。單是訂有這些現有條例，香港特區政府其實已經履行其根據第二十三條立法的責任，甚至可說是過猶不及。國家利益所獲得的保障，已經到了壓制及損害民主自由社會的程度。國際司法組織香港分會(下稱“司法組織”)支持修訂現行法例，一來是要令現行法例的內容符合《基本法》第二十七至三十五條、《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》及適用於香港的各项國際勞工公約；二來是藉此放寬這些法例的條文，以切合當今社會的情況。

立法時間

2. 香港特區政府在過去5年多以來，一直研究應如何修訂現行法例，卻從未進行任何公眾諮詢。臨時立法會在修訂《社團條例》的過程中，並沒有討論有關的修訂是否符合第二十三條的規定。現時，政府又刻意不給予公眾充足的時間討論其建議，只是發表諮詢文件，但該文件並無載列詳細的條文，絕對不能代替條例草案擬稿的作用。

3. 政府現時企圖先進行“諮詢”，然後待立法會審議擬議法例時，才糾正當中有欠妥善之處。之前通過反恐怖主義法例的經驗已經充分顯示，如此制定出來的法例，連政府也承認存在不足之處。香港實無法再承受多一次這樣的立法方式。

4. 既然國家利益已受到現行法例的保障，根本完全沒有必要急於通過修訂法例。政府應停止其煽情的“愛國”宣傳運動，讓公眾成熟地、冷靜地思考這問題。

司法組織促請政府發表條例草案擬稿，並就有關擬稿訂定合理的諮詢期。

重要原則

5. 第二十三條提及的罪行具政治性質，屬不可引渡的罪行。故此，當局修訂法例時必須確保，不但不會藉此壓制政治異見，更鼓勵開放的政治對話，以此作為民主自由社會的標誌。
6. 任何修訂法例都應符合《基本法》第二十七至三十五條、《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》及適用於香港的各项國際勞工公約。
7. 在“一國兩制”之下，香港特區享有特殊地位：根據《基本法》第五條，特區不實行社會主義制度和政策。這些基本原則必須恪守，特區享有的特殊地位絕對不容破壞。
8. 香港特區並無責任就第二十三條所規定者以外的事項立法。可是，現時的建議在多方面均逾越了第二十三條的規定，而在有關叛國罪是否適用於非國民的規定方面，現時的建議甚至較之內地的有關法例更嚴苛。
9. 雖然政府聲稱其認同有需要確保實施第二十三條的本地法例清晰明確，以免《基本法》所保障的人權和自由受到侵犯，但諮詢文件中的建議卻反映出政府言行不一。
10. 帶有嚴重罰則的刑事法例，其擬寫方式必須確保不知情或沒有意圖導致暴力的人不會誤墮法網，但有關建議包含的“合理地相信”、“有合理理由懷疑”或“某刊物有相當可能”等字句，卻會使無知或判斷錯誤的人被處以監禁，這是不可接受的。
11. 在制定有關分裂國家罪的法例時，必須給予自決權適當的認可，而這項權利在《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》中均已作出保障。
12. 司法組織認為，當局修訂法例時應採納《約翰內斯堡原則》。在一些沒有任何機制可以和平更替當政者的地方，採納這些原則尤其不可或缺。不少國家的政府和領導人仍然認為，當權者的利益等同國家利益，並以侵犯若干人權和基本自由屬保障國家安全所必需的手段作為藉口。《約翰內斯堡原則》就是為了抗衡這些思想而擬定的。
13. 《約翰內斯堡原則》第二條說明，政府須確保以國家安全為理由而施加的限制實際上並非旨在“避免政府尷尬或揭露政府的失誤...”。可是，世界各地的政府都曾屢次利用國家機密的外衣掩藏不光彩的資料。英國政府近期在兩宗審訊中聲稱基於公眾利益而獲豁免，無須公開若干對辯方有利的資料。政府可輕易以維護國家安全為理由而凌駕於個人利益之上，犧牲平民的權利，只因為政府不想受到應得的批評。

司法組織促請政府，在第二十三條所涵蓋的範疇內修訂有關法例時，務必遵從上述所有重要原則。

以現代化的態度制定切合當代情況的法例

14. 倘以其他司法管轄區的現有國家安全法例作為參考，實非明智的做法。這些法例絕大部分在不同時代制定，早已過時。本港現行法例中有關叛國罪、叛逆性質的罪行及煽動叛亂罪條文的措辭亦甚為古舊，不適用於今日的民主社會。

15. 政府在研究以現代語言改寫法律時，應廣納不同的意見。須知道，通過嚴苛的壓制性法例，等同於把香港人視作敵人般看待。

16. 對於國家機密，英國前政務次官兼保安及情報處(M15及M16)法律顧問David BICKFORD先生提出了不同的見解。他在1999年撰寫了一篇題為“*State secrecy or transparency. Balanced secrecy in the new information age*”的文章。由於版權所限，不能在此轉載，但有關文章內容可瀏覽以下網址：www.sisde.it/sito%5Ccrivista15.nsf/servnavig/8。

17. BICKFORD先生曾於1998年12月指出，當他首次擔任保安及情報處法律顧問時，他發現大家對《歐洲人權公約》竟然一無所知，遑論人權與國家安全之間的微妙平衡。這情況和今天的香港很相似，負責實施和執行有關國家安全法例的官員也沒有接受過相關的訓練。

18. 根據資深大律師彭力克先生(Mr David PANNICK)向政府提供的意見，當落實執行這些法例時，必須確保就個別個案的具體情況而言，符合基本自由，這是不可或缺的(政府摘述彭力克先生的意見時將之寫成“重要”，實有誤導之嫌)。香港並無這方面的制度化保障。近期引用《公安條例》提出檢控的事件，顯示法院也無能為力。唯一明確的保障，就是修訂法例時盡量收窄其適用範圍，僅為國家安全提供最低程度的所需保障，避免《基本法》和兩項公約所維護的基本權利和自由遭到侵犯。

建議：一般關注範疇

19. 諮詢文件第2.17及2.18段、第3.10至3.12段、第4.21段、第5.8段，以及第6.26及6.27段建議把某些罪行的適用範圍擴大，以涵蓋所有香港特區永久居民，不論他們的國籍或實際居留地。

許多香港特區永久居民都不是中國籍居民，他們在海外生活、工作或讀書，故此他們無須對中華人民共和國(下稱“中國”)負效忠義務。

把法例伸展至涵蓋身在外地的非中國籍香港特區永久居民，似乎甚至超出了中國憲法的規定，中國憲法也只是向擁有中國國籍的國民施加各項責任。

20. 其他超出第二十三條範圍的建議現載列如下：

- (i) 把隱匿叛國這項普通法罪行訂為法定罪行(第2.14段)。
第二十三條只規定禁止任何叛國行為。

- (ii) 把顛覆罪行擴大至保障國家的基本制度(第5.4及5.5段)。
第二十三條只規定禁止任何顛覆中央人民政府的行為。根據中國憲法，中央人民政府指國務院。
- (iii) 賦權保安局局長禁制組織。
第二十三條只規定禁止香港的政治性組織或團體與外國的政治性組織聯繫。
這項建議亦超出了第二十三條只是禁止“行為”的規定。

第2部

域外效力

1. 支持擬議罪行應具有域外效力的大部分論據，都提及保護國家的觀念(諮詢文件第1.4段)。
2. 這些論據的立論基礎是“回報責任”，即個別公民一方面享有“獲國家保護的特權”，另一方面則有責任不去損害他們的保護者。這項論據甚具爭議性，在香港這情況獨特的地區並不適用。
3. 然而，上述由上而下的特權概念，與基本人權為所有人與生俱來的權利這國際標準，基本上是背道而馳的。根據國際標準，每個人都擁有與生俱來的自由和受法律保護的權利，這些權利並非由政府賜予的特權。保護的意思是指國際人權法所保障的所有自由和權利，均獲得法律的全面保護。諮詢文件所載的建議未有依循這個方向擬定，顯然是犯了概念上的謬誤。
4. 這個概念並不適用於香港。在非民主的專制政權之下，“回報責任”的論據便不能成立，因為：
 - a. 政府並非由民選產生，問責程度不足；
 - b. 所謂保護者所制訂的政策，既不符合多數人的意願，亦未經廣泛諮詢而達成共識；
 - c. 沒有任何民主、法律及制度上的措施可制約及監察保護者的行為；
 - d. 保護者所採取的政策可以是武斷、不合邏輯及不合理的；
 - e. 該等行為及政策不受法律管限，即使發生不公平情況也無處申訴；
 - f. 國家可能不但沒有為人民提供保護，反而施行暴政，令他們承受各種痛苦；及
 - g. 當權者為了方便施政才向人民提供保護。

5. 在這些情況下，有關“回報責任”的建議根本不切實際，因為在不健全的制度下，人民並沒有自由選擇的權利。對於已全面發展民主制度的自由社會，這論據或可成立，但以香港現時的政治情況而言，顯然並不適用。

6. 然而，當局提出有關法例應具域外效力的論點，卻是建基於上述理歪詞窮的論據之上，自然令這些建議欠缺邏輯及理論基礎支持。

7. 在國際社會上，任何人質疑及挑戰一個專制政權的道德權威都不會被視為違法。他們亦相信，鼓勵該政權下的人民採取合法行動推動國家改革，是正當的行為。既然香港在推廣經貿旅遊時自稱是國際社會的一分子，自應在新訂的法例中加入免責理據，容許香港境內外的人士，在符合國際人權與原則的範圍內，透過採取出於善意的行動，以達致一些符合公眾利益的改變。

8. 有一點必須明白，就是在香港境外發表的意見和作出的行為通常不會引致直接或即時的危險，因此不應將境外作為刑事化。

9. 限制境外人士提出批評，將會削弱香港的長遠競爭力和生活素質。自由的思想及新穎的見解是重要的催化劑，有助香港不斷進步。擬議的法例應鼓勵人們就重大的事宜及政治問題提出獨立的意見，而不是加以限制。

10. 就民主和管治方面而言，香港對基本人權的維護已遠遠落後於國際社會。故此，其他國家視作合法的行為，香港不宜將之訂為罪行。

11. 第二章(叛國罪和域外效力)所闡述的保護概念，並不適用於非民主的國家及社會。若以此概念為依據，令某人在另一個國家行使合法權利的作為也被視為觸犯香港特區法例，其理據則更顯脆弱。

12. 根據法律，外籍人士在香港不可擔任某些職位。這項安排也算合理。正因為外籍人士已被區分出來，有關叛國罪的法例亦不應對他們施以域外管限。

13. 按照第2.18段的邏輯，一個人的家人及財產在香港受到保護，竟成為他須就其境外作為承擔刑事責任的依據。相信在任何文明的國際社會，這概念都不會得到接納。

14. 諮詢文件就發動“戰爭”所下的定義十分廣泛。根據註釋17及第8頁(中文本)有關“戰爭”的定義，即使是在外地發起大規模遊行，也可能干犯了叛國罪並須面對發動戰爭的檢控。

15. 對於那些不知道香港訂有如此獨特法例的人士或對香港的特殊政治情況不甚瞭解的人士而言，諮詢文件並無提供任何保障。他們發表的意見和作出的行為如在政治上不被接納，便可能觸犯法例。

16. 第三章(分裂國家罪)之下有關域外效力的論據更加站不住腳。現行法例並沒有這類罪行，其概念亦與國際法律所保障的自決權相抵觸。

17. 與第3.4段相反，許多人(尤其是從事國際貿易及金融行業的人士)均認同，對社會現狀不滿的人士應可合法地發表意見，以達致自決的目的，而不會被標籤為罪犯。

18. 第3.5段說明，反對“一個中國”原則屬政治罪行，但在民主國家，卻未必會將之視為政治罪行。所以，第3.11段提到的所謂針對國家的嚴重罪行，只在香港特區和內地才會被視為針對國家的罪行。若是如此，將這些境外作為訂為罪行可說是毫無道理。倘這項擬議的新罪行具域外效力，將會令香港法制在社會上蒙羞，更會損害香港的金融及服務業。

19. 倘能採取下述方法判定某行為應否列作刑事罪行，將會更符合公正的理念和國際採用的原則：

- a. 國際社會是否把有關行為訂為罪行？
- b. 該行為在實際發生地屬可引渡罪行，但只可在香港提出檢控。
- c. 總括而言，將政治罪行的涵蓋範圍擴及境外作為，犯了原則上的錯誤，絕非明智之舉。

20. 諮詢文件指，就一般罪行而言，即使這些罪行並非在香港特區發生，但只要與香港特區有特定的“關連”，香港特區法院便可行使司法管轄權。諮詢文件並據此推論，所建議的政治罪行亦應採用同一原則。然而，此說其實並不公平，因為要預知說話和行為將會在香港或其他地方產生甚麼結果，實在極之困難。故此，構成罪行的這種“關連”必須產生十分直接、具體及嚴重的後果，才算得上是公平和相稱。

21. 當局必須就擬議罪行設定時限，以免人們因無法預知事情所產生的影響，而在多年後過境香港時突遭拘捕。

22. 第四章(煽動叛亂罪)、第五章(顛覆罪)及第六章(竊取國家機密，包括未經授權而取得的資料)均建議將有關罪行的涵蓋範圍擴及境外作為。鑒於香港實行的非民主制度是建立於薄弱的道德基礎上，受到海外人士批評是必然的事。這些人士只不過是在其他國家的法律所容許的範圍內提出意見而已，難道他們來港親眼看看香港的情況，也要被視為罪犯嗎？

23. 這些建議與鼓吹表達自由和資訊自由的世界趨勢背道而馳。香港不應自我孤立，單方面透過訂立刑事法律的手段來施加不必要的限制。香港一向以多元社會自居，何以今天卻以嚴苛而毫無必要的新法例來壓制異見呢？

第3部

煽動叛亂罪和竊取國家機密

諮詢文件中有關煽動叛亂罪和竊取國家機密的建議，等同於以言入罪、以文字入罪，對傳媒的影響尤其深遠。

I. 煽動叛亂罪

諮詢文件建議規定煽動他人：

- (a) 干犯叛國、分裂國家或顛覆罪實質罪行；或
- (b) 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。

對新聞界而言，諮詢文件的建議無異於規定作者須對別人閱讀其作品後所產生的反應負責，即使該作者本身並無影響他人的意圖。如有一百萬人讀過某篇文章，但只得數人激動至有所行動，有關的作者是否依然須負責？

不同的人對其所見、所讀、所聞會作出不同的反應，有些激烈，有些冷漠。若規定作者須就某類特定的反應負責，實在不合邏輯。政府應先證明作者的意圖，才可要求他負責。

叛國罪

諮詢文件建議，任何人與外國人聯手發動戰爭，旨在推翻中國政府；或以武力或強制手段強迫中國政府改變其政策或措施；或向中國政府施加武力或強制力；或向其作出恐嚇或威嚇，即屬干犯叛國罪，“發動戰爭”意指相當數目的人為某一般目的而發動的暴亂或暴動。

如果香港發生暴亂，而參與者當中即使只有一人是非中國籍居民，便足以符合上述與外國人聯手發動戰爭的條件。只是“強制”、“恐嚇”和“威嚇”，豈可與意圖推翻中國政府相提並論？此外，“強制”、“恐嚇”和“威嚇”亦沒有清晰的定義。絕食抗議是否也可視作強制或恐嚇政府的手段？

諮詢文件註釋18說明，“中國政府”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。那麼，即使是較低級的機構(如教育部或某大學)亦等同中國政府。據此推論，香港學生為了支持內地學生而舉行的示威，便可能被定性為叛國行為。

如一名記者報道這類事件，並且批評政府，同情示威人士，他也可能干犯了煽動叛亂罪。

分裂國家罪

在涉及分裂國家的煽動叛亂罪法例下，記者的處境也許是最危險的。學者在撰寫關於台灣獨立、西藏地位或釣魚台列島主權的文章時，亦可能要冒一定的風險。

諮詢文件指分裂國家罪涉及“發動戰爭”和使用“嚴重非法手段”。

諮詢文件指暴亂或暴動也可能符合“發動戰爭”的定義，但卻未有就“嚴重非法手段”作出清晰的界定；與“發動戰爭”相比，“嚴重非法手段”的界線大概會定得更低。

釣魚台列島的問題曾在香港引發多次示威。假設一名作者寫了一篇文章，表示同意台灣前總統李登輝的立場，即該等島嶼屬日本所有，因而引發反日暴亂，那名作者大概不會遭到起訴。

可是，倘上述的反日示威導致本港的日本社羣發生暴亂，則該名作者或要面對煽動叛亂的指控。

顛覆罪

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——

(a) 脅迫中國政府；或

(b) 推翻中國政府，或廢除憲法所確立的國家根本制度，

即屬干犯顛覆罪行。

[把成功推翻中國政府訂為罪行似乎有點奇怪，因為屆時已再沒有政府機關進行起訴及檢控。這罪行該寫成企圖推翻中國政府才對。]

根據上述建議，如一名作者的文章煽動了若干讀者以“嚴重非法手段”(不論意指為何)作出“脅迫”(不論意指為何)中國政府的行動，那就是干犯了煽動叛亂罪。

擬議的多項罪行存在太多含糊之處，無論記者或作者是否企圖利用其文章煽動讀者，他們也有被控以煽動叛亂罪之虞。

新訂的煽動叛亂罪亦包括以文字或話語煽動他人作出嚴重危害國家或香港特區穩定的暴力事件或公眾騷亂。

諮詢文件亦提及“煽動刊物”，並建議訂立特定罪行，以作處理。因此，如任何人——

- (a) 刊印、發布、出售、要約出售、分發、展示或複製任何刊物；
或
- (b) 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布，便相當可能會煽動他人干犯叛國、分裂國家或顛覆的罪行，即屬犯罪。

此外，僅只管有煽動刊物也屬犯罪。

司法組織認為無須就煽動刊物訂立特定罪行。單是訂立此項罪行的構想，已令相信新聞自由的人感到深惡痛絕。各圖書館館長以至其他人士亦指出，若管有被認為具煽動性質的刊物也屬刑事罪行，他們便會首當其衝。

II. 竊取國家機密

諮詢文件建議，就非法披露而言，以下類別的資料應受保護——

- (i) 保安及情報資料；
- (ii) 防務資料；
- (iii) 有關國際關係的資料；
- (iv) 有關中國中央與香港特區之間關係的資料；以及
- (v) 有關犯罪及刑事調查的資料。

表面上，某些類別的資料應該受到保護，但若所有屬上述類別的資料均一律予以保護，則似乎過猶不及。舉例而言，駐港人民解放軍司令的身份是否受保護資料？

駐港部隊的人數、總部(即前威爾斯親王大廈)所在位置等，又是否屬受保護資料？當局須仔細劃分受保護資料的範疇，並限定極度敏感的資料才須保護。

上述第(iv)類受保護資料是現行《官方機密條例》並無訂明的資料類別。司法組織難以明白為何這類資料須受保護。傳媒及香港市民均極之渴望瞭解香港特區與中國中央之間的關係，兩地的關係越透明越好，這是十分重要的。

在“一國兩制”下，中央理應不會干預香港特區的內部事務。如果兩地的關係秘而不宣，新聞界也就無從監察北京中央或香港當局。這將嚴重削弱香港人的信心。

香港與中央政府的關係千絲萬縷，包括商業、文化等領域。香港沒有理由把兩地關係的各方面資料都一律劃為禁區。

諮詢文件建議訂立一項新罪行，*訂明凡把未經授權而(直接或間接)取得的資料作出未經授權和具損害性的披露，即屬犯罪。*

從實際角度看，這建議試圖控制所有新聞傳媒只報道經授權的資料，把新聞界變成政府喉舌，與新聞工作的根本概念相違背。

事實上，香港特區政府亦往往向傳媒洩露資料。保安局局長曾在一個有關第二十三條的論壇上承認，“所有政府”也有向新聞界洩露資料。

既是如此，記者如何分辨洩露資料的政府官員是否已獲授權？將資料保密的責任在於有關官員本身，而不應要求記者進行自我審查，決定應否報道所得資料。

到了21世紀，許多資料都可以從互聯網下載，下載資料的人亦不會知道有關資料是否受某個政府保護。所有公開的資料均應視作不受保護。

另外，縱使政府列為受保護的資料被公開，法例也應容許以“公眾利益辯解”作抗辯。這類披露雖與政府的利益不一致，卻符合公眾利益，公開資料的人不應受到懲罰。

既然政府現建議訂立一項新罪行，禁止未經授權的披露，則政府亦應同時通過有關資訊自由的法例，確保新聞界和公眾取得所有不受保護的資料。

第4部

外國政治性組織

1. 司法組織強烈認為，並不需要制定新法例，以處理外國政治性組織，因為《社團條例》已賦予香港特區政府全面的權力，對外國政治性組織及／或台灣政治性組織的附屬／有聯繫社團的活動作出規管及控制。諮詢文件第7.11段亦已說明這點。

2. 第二十三條訂明“禁止外國政治性組織或團體在特區進行政治活動，禁止特區的政治性組織或團體與外國政治性組織或團體建立聯繫”。鑒於《社團條例》已在這方面提供足夠的制裁，司法組織質疑為何仍須另訂獨立條文，防止外國政治性組織或團體在特區進行政治活動。政府必須研究現有的法例是否能有效處理這類活動，為了立法而訂立新的罪行，是徹底錯誤和不合理的。

3. 第7.15段建議授予保安局局長禁制組織的權力，這將製造混亂及引發訴訟。若所引用的禁制理由是“該組織從屬於某個被中央機關根據國家法律...，在內地取締的內地組織。”，情況將更加複雜。“法輪功”顯

然是該條所針對的對象，天主教教會以至司法組織或許亦在其中。設於香港的內地組織分部根本無從對中央機關採取的禁制行動提出反對。國家法律有關這方面的條文並不清晰。

4. 鑒於保安局局長和本地法院不得質疑內地採取的禁制組織行動是否合法或正確，所謂的上訴機制可說是形同虛設。在國家安全、公眾安全或公眾秩序的幌子下，保安局局長必定會跟從中央機關的決定，禁制設於香港的另一組織。

5. 按照“組織”的擬議定義，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，亦應界定為一個組織。因此，任何未經組織的示威活動，只要有多於兩名參加者，也可算是組織。政府根本無須訂定涵蓋範圍如此廣泛的定義。

6. 倘若政府執意要賦予保安局局長禁制組織的權力，便必須在法例中詳細訂明清晰的指引及行使該權力的條件，並應訂定適當的制衡措施。

新增權力

1. 諮詢文件指出，第二十三條罪行危及國家的根本利益，故建議賦予各機關新增權力，以便他們執行調查工作。該等權力遍及多個範疇，包括緊急進入、搜查、檢取及財務調查權力。文件並表示其他國家也有類似措施(請參閱諮詢文件第八章的“引言”)。

2. 諮詢文件載述，“基於一些第二十三條罪行的特別性質，現行的調查權力在有些情況下未必足夠應付所需。”，並舉出例子加以闡釋，作為提供新增權力的依據。

3. 把上述權力賦予高級的警務人員(例如警司)，必定會引致連串問題。舉例而言，向裁判官申請進入及搜查手令的手續，最快可在一小時內完成。是否真的有需要提供該等新增權力？

4. 文件建議，高級警務人員在有合理理由相信出現下述情況時可行使新增權力：

- (a) 有人已經觸犯有關罪行；
- (b) 須採取即時行動保存重要證據；及
- (c) 有關調查工作會因而受嚴重損害。

對高級警務人員而言，要證明其有合理理由相信出現上述情況應不大困難。然而，文件卻沒有建議任何保障措施，以防該等權力被濫用。

5. 文件第八章建議，警務處處長(下稱“處長”)應獲授權，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，可要求銀行或接受存款公司披露與調查有關的資料。就這方面，現時並無任何保障

措施，文件亦沒有提出可保障銀行或接受存款公司的建議，上訴或檢討程序都一概欠奉。鑒於銀行機構不大可能拒絕處長的要求，他們客戶的私隱或會得不到保障，唯一的上訴途徑只有司法覆核。如處長獲授這些權力，本港銀行機構的聲譽定然毀於一旦，永遠無法彌補。

6. 文件建議在《有組織及嚴重罪行條例》的附表1中加入第二十三條罪行，但該條例本身已十分嚴苛。根據該條例第2條，有組織罪行指附表1所列罪行，而且是：

- (a) 與某三合會的活動相關的；
- (b) 與2名或以上的人的活動有關連的，而該等人聯合一起的唯一或部分目的是為作出2項或以上行為，每一項均為附表1所列罪行及涉及相當程度的策劃或組織的；及
- (c) 由2名或以上的人所犯的，而且涉及相當程度的策劃或組織，以及——
 - (i) 有人喪失生命...
 - (ii) 有人在身體或心理上受嚴重傷害...
 - (iii) 有人嚴重喪失自由...

有關權力涵蓋的範圍如此廣闊，若將之授予警方，規定實在過於嚴苛。

第5部

具體意見

叛國罪

就各項建議提出的反對意見

- 諮詢文件指“發動戰爭”包括任何可預見的騷亂。這種騷亂由相當數目的人發動，且基於某種一般目的。這樣的定義過於廣泛。
- 強迫中國政府改變其政策或措施屬正當之舉，不應將之歸入“犯罪”意圖之列。
- 何謂“恐嚇或威嚇中國政府”，定義甚為含糊，且帶有主觀成分，不應將之歸入“犯罪”意圖之列。
- 不應使用“以強制手段強迫”及“施加強制力”等空泛的字眼界定“犯罪”意圖，把意圖和手段混為一談。
- 不應把非暴力攻擊歸入“刑事”行為之列。

- 擬議的叛國罪和顛覆罪之間沒有清晰的界線。
- 無須就鼓動外國人入侵國家另訂罪行，因為其他罪行，包括初步罪行，已涵蓋這類行為。
- 協助交戰的公敵罪行太過含糊，因為構成協助的元素並不明確，而戰爭又不限於公開宣布的敵對狀態。
- 既然有代價地對叛逆罪不予檢控這項普通法(已過時)罪行將予廢除，並無理據訂立隱匿叛國罪的普通法(已過時)罪行。

分裂國家罪

就各項建議提出的反對意見

- “把中國一部分從其主權中分裂出去”的用詞過於含糊。假如有人聲稱其有權在中國水域內捕魚或採礦，該人的行為是否在該定義的範圍內？
- “抗拒中央人民政府對中國一部分行使主權”的涵義亦十分模糊。下述情況是否在該定義的範圍內：有個別人士拒絕承認中國或中國地方機關有權就在中國水域內進行的捕魚或採礦等活動施加發牌規定，並且使用武器拒捕？
- “發動戰爭”的定義太廣泛(請參閱上文有關叛國罪的反對意見)。
- 不應把“威脅使用武力”列為構成罪行的元素之一(約翰內斯堡原則第六條)。
- “嚴重非法手段”這項構成罪行的元素亦極不清晰。有關的手段若不是已經另有法例涵蓋的刑事罪行，就是不應視作“嚴重非法”的民事錯誤行為。
- 禁制組織與禁止分裂國家行為之間的分野含糊。根據第二十三條，只有分裂國家行為才應列為刑事罪行。

煽動叛亂罪

就各項建議提出的反對意見

- 煽動他人干犯叛國、分裂國家或顛覆罪行，實際上已包括在涉及這些行為的初步罪行之內，沒有理由再另訂罪行。
- 擬議罪行中的“嚴重危害國家或香港特區穩定”字句意思模糊，並帶有主觀成分，應採用哪些準則決定國家或特區的穩定受到嚴重危害？

- 擬議的罪行違反《約翰內斯堡原則》。
- 有別於現行法例，涉及煽動刊物的擬議罪行，即使沒有煽動意圖及錯誤判斷刊物可能產生的影響，也有可能干犯。

顛覆罪

就各項建議提出的反對意見

- 第二十三條所要禁止的顛覆行為，是指那些針對國務院的行為，而非如諮詢文件所建議，指針對中國政府的行為。
- 脅迫中國政府的犯罪意圖或目的非常含糊及主觀。
- 有關廢除憲法所確立的國家根本制度的犯罪意圖或目的，既模糊亦不準確。
- 請參閱上文有關“發動戰爭”、“威脅使用武力”及“其他嚴重非法手段”的反對意見。
- 禁制組織與禁止顛覆中央人民政府行為之間的分野含糊。根據第二十三條，只有顛覆中央人民政府的行為才應列為刑事罪行。

竊取國家機密

就各項建議提出的反對意見

- 政府在6.17段中亦承認，有關犯罪和刑事調查的受保護資料不屬於國家機密，因此亦不在第二十三條規定的立法範疇內。
- 有關中國中央與香港特區之間關係的資料以往屬於有關國際關係的資料，沒有理據把受保護資料的範圍擴展至包括這類資料。
- 有關“諜報”罪行的擬議衡量準則，即未獲授權而披露屬敏感性質資料及該披露屬損害性，流於空泛和主觀。
- 現有及擬議罪行均違反《約翰內斯堡原則》，特別是第十一、十二、十五、十七及十八條。
- 第6.22段載述的擬議新罪行，有可能使披露不明資料來源的人士須負上刑事責任。
- 諮詢文件並無建議容許以公眾利益辯解作為披露資料的抗辯理由。

禁制權力

就各項建議提出的反對意見

- 有關建議超出第二十三條的規定。
- 《社團條例》和反恐怖主義法例已提供廣泛的禁制權力：對於為何有必要賦予政府更多權力，政府未能自圓其說。
- 擬議的獨立審裁處不足以保障結社自由及其他基本權利免受侵犯：法院必須擁有覆核事實和法律的全面權力，而政府則須負上舉證責任，證明其有理由行使該等權力。

搜查及調查權力

就各項建議提出的反對意見

- 政府仍未能合理解釋擬議的強闖處所權力是必要的權力，而非為了行政上的方便。

其他事項

就各項建議提出的反對意見

- 就叛國罪和煽動叛亂罪訂定檢控時限的理由至今仍然有效，當局無法提供有力理據，證明有必要廢除這些時限。
- 特區政府擬賦予有關法例域外效力，以及訂明有關罪行適用於非中國籍居民。到底這些建議是否在特區的立法權限之內，實在值得商榷。部分這些建議甚至超越了中國法律的涵蓋範圍。
- 把初步行為訂為法定罪行並無必要。