

保安事務委員會和司法及法律事務委員會

議員於2002年9月26日及10月21日聯席會議席上所提出關注事項及問題的摘要

A. 一般事項		
主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
1. 為實施《基本法》第二十三條而進行立法的時間	<p>(a) 《基本法》第二十三條中“自行立法”一語所指的是，香港特別行政區(下稱“香港特區”)可決定何時及如何制定有關的本地法例。現時並非制定法例以實施《基本法》第二十三條的適當時候。</p> <p>(b) 並無需要匆匆通過任何立法建議，尤其是在回歸後的過去5年間，並未發生任何叛國或煽動叛亂的事件。</p>	<p>(i) 既然已就原則問題進行討論及提出詳細的建議，加上有充分時間研究專業人士提出的意見，擬議法例沒有理由不可於2003年7月制定，尤其是在必須以有效率的方式處理任何事宜的原則下。當局不宜讓香港的法例留有任何空隙。</p>
2. 諮詢中央人民政府	<p>(a) 政府當局有否就實施《基本法》第二十三條的建議及立法時間表，與內地進行磋商及達成協議。</p>	<p>(i) 政府當局曾就若干原則問題及概念上的事宜(例如國家安全、領土完整及統一等問題)諮詢中央人民政府，至於技術事宜、法律觀點及執行方面的問題，則由香港特區自行處理。</p> <p>(ii) 在立法時間表方面，雙方的共同願望是盡早制定實施《基本法》第二十三條的擬議法例。</p>

<b>A. 一般事項</b>		
<b>主要事宜</b>	<b>議員提出的關注事項及問題</b>	<b>政府當局的回應</b>
3. 發表白紙條例草案	(a) 政府當局應在諮詢期過後，在2003年年初發表白紙條例草案，詳列實施《基本法》第二十三條的立法建議，以便進行為期數個月的諮詢工作，然後才於2003年年中提交藍紙條例草案。	(i) 在提交藍紙條例草案之前發表白紙條例草案，並非政府當局的一貫做法。
	(b) 從憲制角度而言，白紙條例草案及藍紙條例草案的不同之處，在於政府當局對將予制定的條文並無任何立場，有關的立法程序亦尚未展開。	(ii) 在諮詢期過後提交藍紙條例草案，是處理有關事宜的最快捷方法。藍紙條例草案及白紙條例草案同樣可達到就立法建議提供詳情的目的。
4. 對人權的影響	(a) 所制定的法例會否凌駕《香港人權法案條例》的現行條文。	(i) 所制定的法例不會凌駕《香港人權法案條例》的條文。根據《基本法》第三十九條，香港特區制定的法例必須與《公民權利和政治權利國際公約》的規定一致。
	(b) 建議的禁制機制會否限制結社自由。	(ii) 香港人所享有的人權，例如言論自由、表達意見的自由、結社自由及集會自由，均不會受到影響。倘任何作為超出法律所限並違反本地法例，即屬犯罪，因而已不再是自由的問題。
	(c) 用以調查若干《基本法》第二十三條罪行的擬議緊急權力所導致的警權增加情況，會否削弱香港人所享有的人權。	

## A. 一般事項

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
	<p>(d) 香港特區行政長官曾於2002年9月24日強調，政府當局的建議無論如何也不會削弱香港人現時所享有的人權及公民自由。在訂定和分裂國家有關的建議，以及建議禁制被取締內地組織的從屬組織的情況下，行政長官如何能得出香港人現時所享有的人權不會受到損害的結論。</p>	<p>(iii) 擁有或表達意見將不會構成政府當局建議訂定的罪行。因此，《公民權利和政治權利國際公約》保證享有的權利將不會受到損害。</p> <p>(iv) 至於建議就分裂國家制定的法例，將不會擴大現時和人們的作為或言論有關的刑法的範圍。</p>
5. 禁制本地組織	<p>(a) 《社團條例》旨在禁止與外國政治性組織或台灣政治性組織有聯繫的社團的運作，但政府當局卻建議把涵蓋範圍擴及與被取締內地組織有聯繫或從屬於被取締內地組織的社團。</p> <p>(b) 《基本法》第二十三條其中一項規定，是香港特區應自行立法禁止外國的政治性組織或團體在香港特區進行政治活動。禁制被取締內地組織的從屬組織的建議，是否屬《基本法》第二十三條範圍以內的事務，實成疑問，因為該等組織並非外國組織。</p>	<p>(i) 《社團條例》並不局限於與外國政治性組織或台灣政治性組織有聯繫的社團。《社團條例》的現行條文已訂明，社團事務主任可基於家安全、公共安全或公共秩序的理由，建議保安局局長作出命令，禁止任何社團的運作或繼續運作。</p> <p>(ii) 即使保安局局長已禁制某本地組織，但有關的禁制必須在上訴程序結束後才開始生效。在禁制開始生效後，亦只涉及禁止有關組織的運作而不會拘捕任何人。</p>

## A. 一般事項

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
	(c) 中央機關所作出的取締是以人治而非普通法的原則為基礎。建議的禁制機制可能會導致在香港實施內地的人治及法律制度。此舉會有損香港的法治及法律制度。	(iii) 由於內地採用大陸法制度，因此，中央機關在內地取締內地組織的決定，並非按照普通法作出。這是基於有關的內地組織危害國家安全的理由，而按照國家法律作出的合法決定。
	(d) 保安局局長基於某本地組織從屬於被中央機關取締的內地組織，而對該本地組織作出禁制，是否恰當的做法。	(iv) 香港沒有理由不考慮中央機關依法作出的該項決定會否對香港造成影響，特別是在“一國”的原則下。  (v) 在禁制從屬於某內地被取締組織的本地組織前，保安局局長必須憑藉證據信納該本地組織從屬於有關的內地被取締組織，以及該本地組織會對國家安全構成威脅，因而有必要及適宜禁制該本地組織。保安局局長的禁制權力須受到上訴程序的約制，以作為保障措施。關於事實的論點可向獨立的審裁處提出上訴，而有關法律的論點則可向法院提出上訴，並以司法覆核作為一般補救措施。

## A. 一般事項

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
	(e) 如中央人民政府證實某內地組織已基於國家安全的理由被禁制，保安局局長或法院可否作出不應禁制從屬於該內地組織的本地組織的決定。	(vi) 某內地組織被中央機關禁制是法院必須接受的事實。然而，控方必須提供可獲法庭接納的充分證據，以證明有關的本地從屬組織對國家安全構成威脅。
	(f) 何以須設立獨立的審裁處以考慮關於事實的論點，而法院則只會考慮有關法律的論點。  (g) 倘獨立審裁處所聽取的資料均屬機密資料，被控人將很難自辯。	(vii) 設立審裁處以處理關於事實論點的上訴，是政府當局的既定做法，而有關法律論點的上訴則由法院處理。對審裁處作出的判決可提出司法覆核。  (viii) 由於可能在上訴程序中考慮的證據屬高度機密性質的資料，因此，設立獨立審裁處是恰當之舉。不少其他司法管轄區亦有設立特別的審裁處，處理類似的事宜。
	(h) 倘中央人民政府證明某內地組織已基於國家安全的理由而被取締，而本港某組織是該被取締組織的從屬組織，有關的取締及證明是香港法院沒有司法管轄權的國家行為。	(ix) 內地當局就某內地組織被取締一事所作出的證明，是該內地組織已基於國家安全的理由而在內地被取締的不可推翻的證據。該證明不可作為任何其他目的的不可推翻證據。

## A. 一般事項

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
	<p>(i) 諮詢文件第7.18段所述的“事實的論點”，是否《基本法》第十九條所述的“國家行為的事實問題”。</p>	<p>(x) 關於內地所作的取締，政府當局建議訂立與《基本法》第十九條所述者相若的證明書制度。然而，這並不表示擬議制度將根據《基本法》第十九條實施，而僅表示如有任何證明書可證明有關的內地組織已被取締，法院必須接納該項事實。</p> <p>(xi) 內地取締內地組織的決定，將以內地對國家安全所作的詮釋為依據，而保安局局長則會就某本地組織會否對國家安全構成威脅作出獨立的決定。</p>
	<p>(j) 任何本地組織一旦符合諮詢文件第7.15段所載3項先決條件的任何其中一項，是否均會自動被取締。</p>	<p>(xii) 有關的禁制並非自動作出。倘保安局局長純粹基於該3項先決條件的其中一項取締任何本地組織，而沒有研究該本地組織是否一如香港法律所界定對國家安全構成威脅，其決定可能會被法院推翻。</p>

**A. 一般事項**

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
	(k) 何以有需要提出諮詢文件第7.15(三)段的建議,以及就取締本地組織的權力而言,第7.15(一)及(二)段所載建議是否已屬足夠。	(xiii)《社團條例》的現有條文訂明,社團事務主任可基於國家安全、公共安全或公共秩序的理由,建議保安局局長作出命令,禁止某社團運作或繼續運作。倘內地出現過去53年以來從未發生的社會嚴重動盪不安的情況,香港特區作為中國的一部分,亦有責任研究是否有需要基於國家安全的理由,採取行動對付從屬於內地被取締組織的本地組織。
	(l) 建議由中央人民政府作出的證明,是否僅限於在內地因國家安全理由而被取締的內地組織。	(xiv) 建議由中央人民政府作出的證明,將只局限於在內地因國家安全的理由而被取締的內地組織。

## B. 和諮詢文件所載主要事宜有關的具體事項

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
1. 叛國	並無提出任何具體關注事項或問題	
2. 分裂國家	(a) 如內地決定以武力統一台灣，而某人表達內地不應以武力統一台灣，或台灣在該情況下作出的任何反抗均屬合法抗爭的意見，他會否違反和分裂國家有關的法例。	(i) 思想及表達意見和煽動不同，不會構成分裂國家的罪行。
3. 煽動叛亂	(a) 政府當局應舉例說明何種內容會令一份文件納入煽動刊物定義的範圍內。	(i) 政府當局建議縮窄“煽動刊物”一詞的定義，使之只包括會煽動觸犯叛國、分裂國家或顛覆罪行的刊物。  (ii) 分辨某刊物是否煽動刊物，實際上並不十分困難。
	(b) 透過言論或捐獻支持內地以和平方式進行的公民抗命活動，因而導致嚴重擾亂基要服務，是否違反和煽動叛亂有關的條文。	(iii) 法例中會訂有足夠及有效的保障措施，保障《基本法》保證享有的示威及集會等的自由，包括和平集會或提出主張的自由。因此，和平集會或以和平方式提出個人主張，應不會構成分裂國家的罪行。然而，某具體作為會否構成罪行，將須視乎每宗個案的事實而定。



## B. 和諮詢文件所載主要事宜有關的具體事項

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
4. 顛覆	並無提出任何具體關注事項或問題	
5. 竊取國家機密	(a) 政府當局應闡釋哪一類資料屬有關中華人民共和國中央機關與香港特區之間關係的資料。	(i) 有關中華人民共和國中央機關與香港特區之間關係的資料，可參照《官方機密條例》第16(1)條所訂的關乎國際關係的資料，以相若方式作出界定。  (ii) 雖然《官方機密條例》第16(1)條的範圍看來相當廣泛，但過去從未有人被控觸犯該罪行。
	(b) 某些資料是否屬國家機密範圍內的資料，是否由香港單獨作出決定，還是可同時由內地作出決定。  (c) 如內地已裁定某些資料屬國家機密，香港法院能否裁定該等資料不屬國家機密。	(iii) 某些資料是否國家機密，須按照香港的法律作出決定。根據《官方機密條例》第13至17條，有4類資料須受到保護。香港法例所界定的官方機密的涵義，是由立法會透過立法程序訂定。

## B. 和諮詢文件所載主要事宜有關的具體事項

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
	(d) 在香港披露被內地視為國家機密的內地經濟資料，是否有關竊取國家機密的建議所訂的罪行。	(iv) 在內地發生的個案將依照內地法律處理，而在香港發生的個案則依照香港法律處理。經濟及科技資料並不屬《官方機密條例》所訂的4類受保護資料。《官方機密條例》進一步規定所作出的披露必須具損害性，並訂明具損害性披露的涵義。因此，在香港披露該類資料並不屬《官方機密條例》所訂罪行。
	(e) 倘某些資料已被內地證明為國家機密，且披露該等資料將會危害國家，法院會否自行決定該等資料是否國家機密。	(v) 有關的人有否非法披露受保護的資料，將由香港法院按照香港法律作出裁定。即使身在香港的人在內地被控竊取國家機密，但需要注意的是，香港特區現時尚未與內地訂定任何移交逃犯協議。  (vi) 在決定某些資料是否屬受保護資料，以及所作披露是否具損害性方面，須由法院按照香港法律作出裁定。

## B. 和諮詢文件所載主要事宜有關的具體事項

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
	<p>(f) 香港會否自行決定某些資料，是否屬於有關中華人民共和國中央與香港特區之間關係的資料。</p> <p>(g) 香港法院會否考慮內地就某些資料和中華人民共和國中央與香港特區之間的關係有關而作出的證明。</p>	<p>(vii) 在回歸前，有關香港與內地之間關係的資料按照“有關國際關係的資料”的原則而受到保護。在回歸後，按照“國際關係”的名義保護該等資料再非恰當做法。建議對有關中華人民共和國中央與香港特區之間關係的資料作出保護，僅為法律適應化修改之舉。</p> <p>(viii) 在把披露有關中華人民共和國中央與香港特區之間關係的資料歸類為非法披露的行為前，必須符合多項規定，包括所作披露必須具損害性的規定。</p> <p>(ix) 在決定是否檢控有關的人之前，定會考慮所有有關資料，包括內地所作證明及政府當局的意見。倘中央人民政府已就某些資料是否受保護資料一事表達意見，香港特區政府定會考慮有關意見。然而，有關的檢控最終須由香港特區政府提起，而某些資料是否和中華人民共和國中央與香港特區之間的關係有關，以及所作披露是否具損害性，則須由香港法院作出裁定。</p>

## B. 和諮詢文件所載主要事宜有關的具體事項

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
		<p>(x) 某些資料是否屬《官方機密條例》所訂受保護資料定義範圍內的資料，是一項法律問題。香港特區政府及任何其他人士均可向法院作出陳詞。最後決定將須由法院作出。</p>
	<p>(h) 建議根據《官方機密條例》受到保護的有關防務及保安的資料，是否《基本法》第十九條所述而香港並無司法管轄權的關乎國防及外交的資料。</p> <p>(i) 內地可否發出證明，表明若干資料屬國防資料、保安資料或有關國際關係的資料。</p>	<p>(xi) 《基本法》第十九條載有條文，以便就關於國家行為如國防及外交的事實問題作出證明。政府當局認為《基本法》第十九條所訂的“國家行為”一詞，其範圍非常有限，並可按普通法作出詮釋，以處理政府當局所提交有關國家行為的文件第5段所述的活動。</p> <p>(xii) 和事實有關的證明書須與此等類別的國家行為有關。此情況實有別於每當出現有關國防或外交的問題，證明程序即告適用的說法。《官方機密條例》已就防務及國際關係作出界定，因此必須按照其本身的涵義引用。只有在極罕見的情況下，才會根據《基本法》第十九條作出證明。</p>

## B. 和諮詢文件所載主要事宜有關的具體事項

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
	<p>(j) 除傳媒外，還有不少人從事資料收集的工作，包括分析員及大學研究員，他們均對諮詢文件所載建議感到關注。此外，對於把關乎中華人民共和國中央機關與香港特區之間關係的資料加入為受保護資料的建議，亦有不少人表示反對。政府當局應向公眾披露有關其與中央人民政府所作通訊的資料，而非把此類資料歸類為受保護資料。</p>	<p>(xiii) 在回歸前，香港與中國的關係屬國際關係。在回歸後，按“有關國際關係的資料”的名義保護該等資料再非恰當之舉。保護有關中華人民共和國中央與香港特區之間關係的資料，只是一項法律適應化修改建議。</p> <p>(xiv) 雖然香港特區政府較前香港政府開明，但亦有需要保障中央人民政府與香港特區之間互通的資料。</p> <p>(xv) 政府當局知道除傳媒外，還有其他人士對諮詢文件所載建議表示關注。舉例而言，若干圖書館主管對於有關管有煽動刊物的建議表示關注。政府當局認為，圖書館所管存的刊物不應構成管有煽動刊物的行為。</p>
6. 外國政治性組織	並無提出任何具體關注事項或問題	
7. 調查權力	<p>(a) 由於警方可在調查若干《基本法》第二十三條罪行時，行使緊急進入、搜查及檢取的權力，因此將沒有人願意向傳媒提供資料，新聞自由因而會受到損害。</p>	<p>(i) 只有在處理諮詢文件附件1所列罪行時，才可行使各項緊急權力。</p>

## B. 和諮詢文件所載主要事宜有關的具體事項

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
	(b) 如何及由誰人決定是否已出現緊急情況。	(ii) 當局建議只可由相當高級的警務人員，在有合理理由相信存在下述情況時行使各項緊急權力 ——  — 有人已觸犯或正在進行有關罪行；  — 若不即時採取行動，便有可能失去對調查該罪行有重要作用的證據；及  — 就有關罪行進行的調查工作會因而受到嚴重損害。
	(c) 建議的緊急權力應由職級較警司為高的警務人員行使。  (d) 當局會否設立機制以監察該等權力的行使情況，以及其他司法管轄區有否設立類似的監察機制。	(iii) 政府當局樂意考慮有關獲授權行使擬議緊急權力的警務人員職級的建議。當局可透過行政安排訂定監察程序，例如規定有關人員向警務處處長或保安局局長提交書面報告。

## B. 和諮詢文件所載主要事宜有關的具體事項

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
	<p>(e) 在行使現行本地法例所訂的緊急權力後，是否需要向警務處處長或保安局局長提交報告。</p>	<p>(iv) 政府當局樂意考慮作出規定，訂明有關人員每當行使建議的緊急調查權力後，均須向警務處處長或保安局局長提交書面報告。</p>
	<p>(f) 警方應否獲賦予建議的緊急調查權力，不應純粹以現行法例有否訂定此項權力或相關的海外做法為依據。由於實施《基本法》第二十三條的法例可成為進行政治檢控的工具，因而必須審慎研究有關問題。當局應着眼於如何防止濫用有關權力，而非出現濫權情況後有何補救措施。</p>	<p>(v) 現行法例所訂的緊急進入、搜查及檢取權力並非僅供警務人員行使，其他執法人員如入境事務主任及廉政公署人員亦可行使。政府當局會研究獲授權行使緊急調查權力的高級警務人員的擬議職級是否適當，以及對行使該權利作出保障的措施。</p>
	<p>(g) 現行本地法例既已訂有緊急的調查權力，何以還需要增訂此等權力。</p>	<p>(vi) 法院可能需時2至4小時才可發出手令，但高級警務人員則可能只需5至10分鐘便可作出授權。</p>
	<p>(h) 法院發出手令所需的時間，是否遠較警司簽發書面命令所需的時間為長。</p>	<p>(vii) 從行動角度而言，時間上的差距相當重要，因為如不立即採取行動，可能會失去有重要作用的證據。</p>

## B. 和諮詢文件所載主要事宜有關的具體事項

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
	<p>(i) 從諮詢文件可見，建議的緊急權力將適用於管有煽動刊物的行為。有見及此，政府當局怎能說傳媒不會受到影響。</p>	<p>(viii) 《釋義及通則條例》(第1章)第XII部已訂定有關新聞材料的搜查及檢取的條文。鑒於傳媒關注到建議的緊急權力可能會對他們的運作構成影響，政府當局打算在即將提交的條例草案擬本中清楚訂明，《釋義及通則條例》第XII部的條文將同時適用於《基本法》第二十三條所訂罪行。</p> <p>(ix) 諮詢文件第8.5段所述有關緊急進入、搜查及檢取的擬議權力，並不適用於《官方機密條例》所訂的罪行。</p>
	<p>(j) 法院發出的手令與高級警務人員作出的授權不同，兩者的分別在於法院是獨立機構，因此所提供的意見較為客觀，而高級警務人員作出的授權則僅屬執法機關的內部授權。</p>	<p>(x) 政府當局已在其提交而有關警方調查權力的文件中列述不少例子，說明在現行法例下由執法機關高級人員授權行使緊急權力的情況。政府當局不贊同由執法機關高級人員作出授權並不足夠的意見。</p>



## B. 和諮詢文件所載主要事宜有關的具體事項

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
	<p>(k) 諮詢文件第8.6段建議根據有關的財務調查權力，警務處處長應獲准要求銀行或接受存款公司向其披露和調查有關的資料。然而，政府當局曾表示，就建議的財務調查權力而言，當局只建議警務處處長可要求銀行及接受存款公司提供資料，說明任何正在接受調查的人曾否擁有該等機構的任何賬戶，或擁有由該等機構持有的任何財產。</p>	<p>(xi) 《警隊條例》(第232章)第67條已訂明，警務處處長如有合理理由相信已觸犯可公訴的罪行，即可要求銀行及接受存款公司提供資料，說明任何正在接受調查的人曾否擁有該等機構的任何賬戶，或擁有由該等機構持有的任何財產。然而，如欲取得由該等機構所持有而屬於有關人士所擁有帳戶或財產的詳細資料，警方仍須事先向法院申領手令。儘管政府當局提出諮詢文件第8.6段所述的建議，但卻無意把進行財務調查的權力延展至超越《警隊條例》第67條現時所訂權力的涵蓋範圍。</p>
	<p>(l) 現行法例中有關執法機關行使緊急調查權力的條文，反映當局在制定《香港人權法案條例》後，早應修訂法例以刪除此等權力。當局不應純粹因為向法院申領手令的數個小時之差，而賦予警方緊急的調查權力。如事先和法院作出安排，法院就緊急個案發出手令的所需時間應可縮短。</p>	<p>(xii) 政府當局不同意應刪除現行法例中賦予執法機關的緊急調查權力。</p>

## B. 和諮詢文件所載主要事宜有關的具體事項

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
	<p>(m) 現時是否訂有獨立機制以監察現有的緊急權力。</p> <p>(n) 當局應就行使和《基本法》第二十三條所訂罪行有關的擬議緊急調查權力，訂定較為嚴格的規定。</p>	<p>(xiii) 從現行法例可以得悉，不同職級的高級執法人員均獲授權行使緊急的調查權力，視乎所涉罪行的性質而定。</p>
	<p>(o) 在行使建議的緊急調查權力時可容許使用何種程度的武力。</p>	<p>(xiv) 當局沒有可能在法例中列出所有可能出現的情況。然而，按照一般慣例，執法人員在行使其權力時會按需要使用最低限度的武力。</p>
<p>8. 程序及其他事項</p>	<p>(a) 在內地當局宣布涉及1989年6月學生運動的組織為危害國家安全的組織，而且欠缺任何檢控時限的情況下，不少表示支持或曾作出捐獻以支持上述學生運動的人士，均可根據即將制定的法例而被檢控。</p>	<p>(i) 《刑事罪行條例》的現行條文訂明，就叛國罪提出的檢控必須於犯罪後3年內提出，而就煽動叛亂罪提出的檢控則須於犯罪後6個月內提出。就嚴重罪行而言，此情況十分罕有。因此，政府當局建議刪除有關檢控時限的規定。</p> <p>(ii) 有關刪除提出檢控時限的建議，僅指犯罪後的時間限制。將予制定的法例並不具有任何追溯效力。</p>

**B. 和諮詢文件所載主要事宜有關的具體事項**

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
9. 適用範圍	(a) 曾在內地參與公民抗命活動的香港特區永久性居民，會否在返回香港後遭到檢控。	(i) 香港特區永久性居民無論身在何處，均須受到擬議法例的規管。由於顛覆罪及分裂國家罪的嚴重程度與叛國罪相同，訂明有關法例具有域外效力，實屬恰當之舉。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2002年12月9日