

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>

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
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。	
	(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。	(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。 (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。

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
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>(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。</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> <p>(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。</p>
	<p>(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。</p>	<p>(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。</p> <p>(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</p>

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
		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。
	(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不可推翻證據。

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>

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。

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。
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	(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。 (b) 如何及由誰人決定是否已出現緊急情況。	(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。 (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 —— (a) 有人已觸犯或正在進行有關罪行； (b) 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

主要事宜	議員提出的關注事項及問題	政府當局的回應
		(c) 就有關罪行進行的調查工作會因而受到嚴重損害。
8. 程序及其他事項	(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。	(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。 (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。
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10月12日

M3863