

九龍社團聯會發表對特區政府 就《基本法》第二十三條立法的意見書

前言

特區政府已成立五年，《基本法》第二十三條還未進行立法，《基本法》在香港仍未能全面得到落實執行，將會影響《基本法》的權威性。特區政府落實《基本法》第二十三條立法，對有效維護國家安全及利益，完善香港的法律制度，保障香港社會的穩定發展是完全必要的舉措。

落實《基本法》第二十三條是特區政府應盡的義務和責任

在《基本法》第二十三條中，列明「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」，這項條文清楚列明進行立法是特區的一項法律義務。此外，根據《基本法》第一條ⁱ和第十二條ⁱⁱ，香港特區是中華人民共和國不可分離的一部分，是直轄於中央政府的一個地方行政區域，作為國家的一部分，香港特區是有義務也有責任採取有效措施維護國家的安全和統一。而且，根據《中華人民共和國憲法》第五十二條ⁱⁱⁱ，列明「中華人民共和國公民有維護國家統一和全國各民族團結的義務」，作為中華民族一份子的香港居民，絕不能香港有困難就要求祖國眷顧支持，祖國安全受威脅則撒手不管，捍衛國家安全是香港特區義不容辭的責任。

《基本法》第二十三條立法準則合理

在《基本法》第二十三條的諮詢文件中，沒有把內地對「顛覆」、「分裂國家」等理解和標準引進香港法律，立法建議比內地的條文明確和寬鬆，採用了香港原有叛逆罪中「發動戰爭」的概念。在香港特區如要構成「分裂」或「顛覆」罪，必須「以發動戰爭，或以武力、威脅使用武力，或以其他嚴重非法手段」才能入罪，其中「嚴重非法手段」的定義與《聯合國（反恐怖主義措施）條例》中對「恐怖主義行為」的定義相同^{iv}，與普通法的精神一致。而且，其餘的五項罪行，只是對現行法例作出全面檢討。因此，特區政府對於二十三條的實施方案，並沒有將內地法律照搬或延伸至香港，而是建議盡量利用香港的現行法例（如《刑事罪行條例》、《官方機密條例》、《社團條例》），並參照西方國家類似的法律，符合兩條國際人權公約——《公民權利與政治權利國際公約》與《經濟、社會與文化權利國際公約》，這種結

合香港的實際情況，採用港人易於接受的寬鬆立法建議，體現了「一國兩制」的精神。

世界各國均有立法禁止危害國家安全的法例

世界各國的法律都將危害國家主權、領土完整和安全的行為列為嚴重的刑事罪行予以懲治。在《基本法》第二十三條中有關叛國^v（勾結外國發動戰爭、協助交戰的敵國、隱匿叛國等）、分裂國家^{vi}（如破壞國家完整、獨立和統一等）、煽動叛亂^{vii}（如煽動公眾擾亂政權的言行）、顛覆政府^{viii}（如發動內亂）、竊取國家機密^{ix}（如間諜、泄露國家機密等）、外國政治組織有關危害國家安全的政治活動^x、本地政治組織與外國政治組織非法聯繫等行為^{xi}，都在其他國家被視為危害國家安全的罪行。

香港現行有關維護國家安全的法律存在缺陷與不足，必須通過立法加以修改、補充和完善

英國對香港實行殖民統治的早期，港英政府直接將英國有關維護國家安全的法律適用於香港，後來又將上述部分英國法律轉化為香港本地法律，用以維護英國的國家安全和殖民利益。香港回歸後，有關涉及國家安全的英國法律停止生效，而中國的國家法律，如《中華人民共和國刑法》有關規定、《國家安全法》等又不適用於香港特區^{xii}，使香港特區維護國家安全的法律存在缺陷和空白。香港現行《刑事罪行條例》、《官方機密條例》、《社團條例》，雖有懲治叛逆罪、煽動叛亂罪、竊取國家機密罪、禁止香港的政治性組織與外國非法聯繫的規定，但已不能完全適應形勢發展需要，必須加以修改和完善。

《基本法》第二十三條立法時機成熟

香港回歸祖國五年來，證明中央政府堅持「一國兩制」的方針，堅持香港《基本法》、維護特區高度自治、不干預香港特別行政區的自治範圍內的事務。而且，廣大市民對「一國兩制」的信心增強，對於特區政府就《基本法》第二十三條自行立法是比較放心的，加上特區政府已成立五年，對《基本法》第二十三條立法的準備時間已很足夠。因此，現時是落實《基本法》第二十三條的適當時機。

建立良好的投資環境

香港是一個國際化的金融商貿城市，在複雜多變的國際環境下，香港若要繼續保持作為國際金融中心、航運中心、資訊中心的地位，必須建立一套有效、連貫的法律制度。若不盡快完備有關維護國家安全的法例，假若讓少數顛覆、分裂國家的犯罪分子伺機作亂，將挫傷外國投資者的信心，將會影響香港與內地建立起更緊密的經貿關係，從而或將失去經濟快速發展的機遇，尤其近期國際恐怖活動猖獗，分離活動盛行，我們對藏獨、疆獨、台獨勢力絕不能視若無睹，讓敵對勢力乘虛而入、有機可乘。不單祖國受到威脅，香港亦會終日不得安寧。落實《基本法》第二十三條將更好地維護國家與香港的利益，以保障香港擁有一個良好的投資環境。

藍紙草案的意見

香港經濟面臨重大困難，特區政府應將至要精力放在改善經濟，促進就業。我們認為在今個立法年度進行，已有足夠時間諮詢反映市民意見，對立法應落實效率，不再拖拖拉拉，浪費資源。採用藍紙草案顯示了政府立法的決心，亦表示了特區政府重視有關法例，立法會隨後必須根據議事規則討論、修訂並表決通過該法律草案。

《基本法》第二十三條的諮詢文件已盡量做到立法寬鬆的原則，大部分的條文內容已被大眾市民所接受，然而仍有一些地方可作修訂，可使法例更明確及清晰。本會將有關建議內容分述如下：

收窄煽動叛亂罪行的定義

在諮詢文件中，煽動叛亂罪為「煽動他人干犯叛國、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^{xiii}。」然而，本會建議收窄煽動叛亂的定義，特區政府可參考《有關國家安全、發表自由及獲取資料的約翰內斯堡原則》，即「該言論發表的動機在於煽動暴力迅速發生，而有相當可能會導致暴力行為，發表言論與可能導致暴力之間有明顯直接的關連^{xiv}。」因此，純粹的煽動性言論不應入罪，特區政府亦應考慮煽動言論的「後果」，對於煽而不動的言論可考慮不列入罪行範圍。簡言之，控方必須證明被告人的煽動性言論，有很大可能導致暴力行為，這樣才能以刑法禁制，否則便違背了言論自由的基本原則。

清晰界定「處理煽動刊物」以及「管有煽動刊物」的定義

首先，在諮詢文件中，列明「處理煽動刊物」和「管有煽動刊物」而沒有「合理辯理」便屬犯罪。所謂刊物，原是指定期或不定期的雜誌、會刊，在諮詢文件中所指的刊物，是否包括傳單、書籍等全部印刷媒體，還是也包括網路製作品和光碟、錄音帶等媒體，法律例文應加以規範，列明清楚。

其次，特區政府應對「處理」以及「管有」作出明確的界定。假若「處理」是指策劃、撰寫、印刷、製作、散發「煽動刊物」，那就可清楚規範港人的行為，若「處理」的涵義不夠清晰，執法者有可能隨意伸延而羅織罪名。此外，「管有」的定義亦相當含糊，是指管理、保管，還是手持、擁有、收藏，其觸犯罪行的範圍將會有很大的差別，本會建議特區政府制訂「煽動刊物」罪行時，應只限於策劃、印刷、散發者，其餘如接觸、收藏等不應問罪。

清晰界定竊取國家機密的定義以及設立公眾利益為抗辯以保障新聞自由

在竊取國家機密的罪行中，本會建議特區政府因應保障新聞自由，作出某些豁免，包括已納入公眾領域 (public domain) 的資料應不屬保障資料之列；披露政府非法或違憲行為應不構成犯罪；以及記者由合法途徑從第三者獲得資料，而又有合理理由相信資料的披露符合公

眾利益，並不會危害國家安全。此外，保安或情報資料的界定應作進一步闡明，以確保國內的準則不會毫無保留地搬用於香港。特區政府可將損害性披露界定為對國家安全有真實性的損害，而並非只是導致保安和情報部門的工作受到損害，而且，對於有關中華人民共和國中央與香港特區之間關係的資料亦被列為受保護的資料^{xv}，香港與內地關係漸趨緊密，兩地信息交流十分頻繁，特區政府應詳細列明受保護資料的內容，讓新聞工作者能對此識別。

保留警方調查權力

在諮詢文件中，特區政府建議警方可在調查一些屬觸犯第二十三條的罪行時，具備緊急進入、搜查和檢取的權力，而有關權力只可由高級的警務人員（例如警司）有合理理由相信（一）有人已觸犯或正在進行有關罪行；（二）若不採取即時行動，可能會失去對調查該罪行有重要作用的證據；及（三）對有關罪行的調查會因而受嚴重損害的情況下行使。這些規定與現時某些特區政府與海外法例相類似，如海關人員無須手令可入屋搜查翻版光碟^{xvi}，警方闖入非法賭場亦無須給予理由^{xvii}。然而，對於《基本法》第二十三條所列明的嚴重罪行，我們認為危害性更大，本會認為應保留警方這種酌情處事的權力。

清晰界定取締內地從屬組織的機制

在諮詢文件中，列明禁制一個組織的權力只可在下列情況行使，包括（一）該組織的目的或其中一個目的，是從事任何干犯叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆、或竊取國家機密（諜報罪）的行為；或（二）該組織已經作出、或正企圖作出任何干犯叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆、或竊取國家機密（諜報罪）的行為；或（三）該組織從屬於某個被中央機關根據國家法律，以該組織危害國家安全為理由，在內地取締的內地組織^{xviii}。而且，諮詢文件亦提出「由於特區政府未必能夠斷定某組織是否對國家安全構成威脅，尤其是那些以中國內地為基地，並在香港特區設有附屬分支的組織，因此在很大程度上，特區政府應依靠中央機關根據其掌握的全面性資料而所作的決定，作為界定有關內地組織是否涉及危害國家安全的準則。而中央政府就某個內地組織已因國家安全為理由被禁制的正式知會，應可作為該組織已被如此禁制的事實的最終證明。」對此，本會建議特區政府應清晰界定何謂「從屬關係」，令本地組織或團體能明確遵守有關法例。

應設立檢控時限

現時的《刑事罪行條例》第四條就叛逆等罪行的檢控必須在犯罪後三年內展開，而《刑事罪行條例》第十一條更規定煽動罪行必須於犯罪後的六個月內提出檢控。然而，在諮詢文件中，特區政府建議廢除檢控叛國或煽動叛亂罪現行的時限規定^{xix}，這將可能對言論及新聞自由造成威脅，本會建議應保留現有的起訴時限。

在《基本法》第二十三條中加入合理抗辯條款

政府應在所有涉及《基本法》第二十三條法例中，加入《刑事罪行條例》第九條內含有

有關合理抗辯條款，令市民及傳媒揭發政府違憲行為時，完全不受檢控，保障香港的言論自由。

結語

總體而言，本會認為推行人權、自由、法治觀念一直是當今人類發展的大勢所趨，三者應可協調發展，不可偏廢某項，將三者對立起來，或強調某項觀念的凌駕性，對市民會產生誤導作用，我們期望藉著這個諮詢期內對有關條文作出理性討論，務求令法例得到廣泛支持，更有效地維護國家與特區的安全。

-
- i 《基本法》第一條：「香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。」
 - ii 《基本法》第十二條：「香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。」
 - iii 《中華人民共和國憲法》第五十二條：「中華人民共和國公民有維護國家統一和全國民族團結的義務。」此外，亦在《中華人民共和國憲法》第五十三條列明：「中華人民共和國公民必須遵守憲法和法律，保守國家秘密，愛護公共財產，遵守勞動紀律，遵守公共秩序，尊重社會公德。」以及《中華人民共和國憲法》第五十四條列明：「中華人民共和國公民有維護祖國的安全、榮譽和利益的義務，不得有危害祖國的安全、榮譽和利益的行為。」
 - iv 在《聯合國（反恐怖主義措施）條例》中，列明恐怖主義行為(terrorist act)為
 - a) 涉及針對人的嚴重暴力；
 - b) 涉及對財產的嚴重損害；
 - c) 危害作出該行動的人以外的人的生命；
 - d) 對公眾人士或部分公眾人士的健康或安全造成嚴重危險；
 - e) 是為嚴重干擾或嚴重擾亂電子系統而策劃的；或
 - f) 是為嚴重干擾或嚴重擾亂基要服務、設施或系統(不論是公共或私人的)而策劃的；及該行動的作出或該恐嚇是——
 - i) 為影響特區政府或威嚇公眾人士或部分公眾人士而策劃的；及
 - ii) 為推展政治、宗教或思想上的主張而進行的；
 - v 在英國法例中，叛國罪界定為對於國君，或其子嗣或其繼承人，意圖廢止其在大不列顛與愛爾蘭聯合王國內之一切尊號，或在國君其他領土內之一切尊號者。欲以強暴脅迫之手段使國君更改其政策，或威嚇上下兩院.....有興兵作亂以反抗國君及其繼承人之意者；意圖煽動外國人以侵略國君及其繼承人之領土者。此種情形構成叛逆罪之重罪，為重罪犯，應處終身懲役。
 - vi 在意大利法例中，分裂國家罪為意圖使國家領域或其一部屬於外國主權，或破壞國家之獨立者，處無期徒刑。意圖破壞國家之統一、或使屬於本國統治之殖民地或其他領域，由本國分離者，處無期徒刑。
 - vii 在美國法例中，煽動叛亂罪為凡煽動、發動、協助或從事反抗美國政權或其法律的叛亂，或給予幫助或便利者，處十年以下徒刑或一萬元以下罪金，或兩刑並處；並且不得在美國擔任任何公職。
 - viii 在蒙古法例中，顛覆罪為以削弱或顛覆蒙古的國家政權為目的的，對國家或政府要人或者負有國務或社會活動責任的代表加以殺害的，處八年以上十五年以下剝奪自由，並沒收財

產，並課或不並課二年以上五年以下流放，或處死刑，並課沒收財產。

^{ix} 在西班牙法例中，竊取國家機密為洩漏政治、軍事，或其他有關國家安全之同一種類之秘密，或者試探，或者獲得是向洩漏秘密，處長期監牢至死刑；如洩漏秘密對國安全不構成嚴重損害，則處以短期徒刑。

^x 在瑞士法例中，外國政治社團在境內進行政治活動為（以危害瑞士之安全而設之外國集團）意圖危害瑞士之安全，通謀外國或外國黨派或在外國之團體或其代表人或主張或散佈不實或歪言論，而設立外國團體或加以支持者，處五年以下輕懲役。情節重大者，得處重懲役。

^{xi} 在日本法例中，政治性社團與國外政治性社團建立聯繫為通謀外國，致使已對日本國行使武力的，處死刑；當外國對日本國行使武力時，為其軍務服務或給予其它軍事上的利益的，處死刑、無期或二年以上懲役；預備或陰謀犯，處一年以上十年以下懲役。

^{xii} 根據《基本法》第十八條規定：「全國性法律除列於本法附件三者外，不在香港特別行政區實施。凡列於本法附件三之法律，由香港特別行政區在當地公佈或立法實施。」《基本法》附件三中的法律包括：

1. 《關於中華人民共和國國都、紀年、國歌、國旗的決議》；
2. 《關於中華人民共和國國慶日的決議》；
3. 《中央人民政府公佈中華人民共和國國徽的命令》；
4. 《中華人民共和國政府關於領海的聲明》；
5. 《中華人民共和國國籍法》；
6. 《中華人民共和國外交特權與豁免條例》

^{xiii} 《實施基本法第二十三條諮詢文件》第 20 頁。

^{xiv} The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, Freedom of Expression and Access to Information, U.N.Doc.E/CN.4/1996/39 : Principle 6 : Expression That May Threaten National Security

- a) the expression is intended to incite imminent violence;
- b) it is likely to incite such violence; and
- c) there is a direct and immediate connection between the expression and the likelihood or occurrence of such violence

^{xv} 《實施基本法第二十三條諮詢文件》第六章：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) 有關中華人民共和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。

^{xvi} 《版權條例》、《防止盜用版權條例》。

^{xvii} 《賭博條例》。

^{xviii} 《實施基本法第二十三條諮詢文件》第三十六頁。

^{xix} 《實施基本法第二十三條諮詢文件》第四十二頁。