

香港中文大學的Professor Michael C. Davis就《基本法》第二十三條一事提交的意見書

傳媒瘋狂報道政府最近發表的《實施基本法第二十三條諮詢文件》(“諮詢文件”)，但公眾的初步反應卻頗不熱烈，這點實在令人感到驚訝。

諮詢文件大致表明政府的立場，當局聲稱已諮詢中國政府，並極力維護其建議。鑒於《基本法》第二十三條已訂明香港應“自行立法”，先諮詢中國政府後諮詢香港市民，是令人感到奇怪的做法。

雖然政府聲稱建議對人權並無威脅，但事實並非如此，諮詢文件有許多令人感到關注的地方。香港仍不屬民主社會，事實上，本地法院就此事所享有的司法管轄權範圍為何，根本並不明確。國家安全是否本地法院根據《基本法》第十九條所享有的司法管轄權以外的其他事宜，抑或是法院必須根據《基本法》第一百五十八條提請全國人民代表大會作出解釋的事宜。就此，即使法例已有明確規定，法官亦未必可以發揮作用。

當局的建議還有許多令人十分懷疑是否足夠的地方。據悉，中國政府從未以國家安全為理由發出禁制內地團體(包括被指為邪教的法輪功)的命令，但卻曾鎮壓無數團體。中國政府肯定無需基於國家安全的理由發出禁制令，它只需拘捕有關團體的個別成員並加以檢控。保安局局長在面對種種壓力下，將有何製肘？會否指出明確保障公民自由的法例，以維護她不採取行動的決定，抑或她在某程度上可行使不容於自由民主社會的酌情權？

諮詢文件就警方的調查權力(即無需申請手令)提出的建議亦令人感到關注。法例將針對何種調查活動，會否包括電話竊聽？警方是否可以超越權力，在無需司法審查的情況下自由進行任何活動？諮詢文件把豁免手令比作罪犯當場被捕的情況，但某人如作出對政府有實際威脅的行為，警方肯定有足夠時間向法庭申請手令加以制止。

政府辯稱現在是立法的適當時候，以便為日後的潛在危機作好準備，但在草擬法例的時候亦須審慎考慮潛在危機對公民自由的影響。須知道，在1989年發生的政治活動可能再次發生，而中國政府肯定會作出政治干預。警方日後根據這項法例會採取何種行動？政府會否制定法例，藉以嚴格限制以國家安全為理由所採取的行動？

根據煽動叛亂罪提出的建議較為側重“煽動”這個概念。保安局局長曾表示，是否構成罪行須視乎發言者的“意圖”而定，但憑意圖作出檢控是否足夠？每個社會均有一些對社會不滿的人，他們可能主張革命或叛亂，只要他們並無對社會構成實際威脅，聽取他們的疑慮可能更為

可取。倘若他們的疑慮源自合法的關注，保障該等人士發言的權利可能令他們的疑慮得以釋除。

有關分裂國家的規定令人感到關注。雖然分裂國家似乎指在某程度上作出公開叛亂，但據諮詢文件所載，協助或教唆、企圖干犯或串謀干犯似乎亦屬初步從犯罪行。鑒於台灣問題是香港政治的重要一環，支持台灣獨立的無辜人士會否被視作違法？報道有關新聞的記者又如何？政府現在並不重視此事，但當台灣問題在日後變得較為敏感的時候，情況又會如何？當政局動盪時，政府會否把香港人的人權拋諸腦後？在這時候，支持中國政府的人肯定會呼籲採取果斷行動。致力維護民主自由的政府如堅守不進行拘捕的決定，肯定是更為可取的做法。

另一項引起關注的事宜是，叛國法律似乎適用於無論身在何地的所有香港永久性居民。不少香港居民是外國公民。該等公民所屬的國家日後如與中國開戰或發生衝突，有否任何有效方法，令他們無需向中國履行這項責任？鑒於香港有不少外國公民，製造這個“難以解救的困境”是否有意義的做法？有關煽動叛亂罪的建議亦將適用於世界各地的香港永久性居民。

鑒於中國政府的現行性質，顛覆法律亦甚為令人關注。鼓吹民主改革的人士何時會被視為違法？香港在1989年曾被稱為“顛覆基地”。

關於機密法律，中國政府一直以來的做法是，全國人民均須保守國家機密，並往往檢控那些向外國傳媒發表言論的人士。香港現行法律所強調的是正式“披露”須予保密的文件。政府的建議明顯傾向把法網擴大並把重點轉移至接收有關機密文件的人。根據過往經驗，香港記者亦曾基於披露官方財務文件在中國內地被檢控，這點肯定是令香港人關注的事宜。

整體而言，政府應明白到，就國家安全事宜作出重大轉變所涉及的敏感問題。現行法例採取較為被動或以人權為本的做法明顯較為可取。由於保障人權從來沒有對中國的國家安全造成威脅，政府應採取積極措施，強調保障人權的重要性。政府引述《公民權利和政治權利國際公約》第十九條，以說明其建議的合法性，但該公約旨在強調保障公民自由，而非賦權警方在國家安全方面的權力。為日後可能發生的事件作好準備固然重要，但該等事件對公民自由構成的危害多於對國家安全構成的危害。一個承諾維護公民自由的政府，須制定可信守其承諾的法例。