

2003年6月14及15日

在香港大學舉行的

《國家安全(立法條文)條例草案》研討會

副法律政策專員(憲制事務)歐禮義致辭全文

這個周末的研討會，讓我們有機會就《國家安全(立法條文)條例草案》各抒己見，進行理性和理智的討論。香港大學是進行批判性討論的適當場所——討論的不應只是政府的建議，也應討論一些反對政府建議的論據。

律師的角色

2. 我們剛聽過保安局湯顯明先生的發言。這條法例的政策事宜由保安局負責，而律政司則為保安局提供法律及法律政策的意見。今天我代表律政司在這裏發言。

3. 由於這個研討會有許多參加者都是律師，我們也許適宜問：律師可以在這項討論及立法工作中作出什麼有用的貢獻？不同的律師就這條例草案所發表的意見的分歧之大，可能已令公眾感到混淆，因此把問題釐清會對公眾有幫助。

4. 在法律意見中，有些可分對錯，有些則不能這樣分類。第一類可分對錯的法律意見包括立法建議是否符合《基本法》內對人權保障的意見。根據律政司的意見，《條例草案》符合人權

保障。這個看法亦得到御用大律師彭力克先生(David Pannick)的同意。彭力克先生是著名人權專家，他認為《諮詢文件》所載的建議符合《公民權利和政治權利國際公約》。

5. 至於第二類法律意見，則屬於一些不能分類為對或錯的觀點，這些觀點涉及政策上的判斷。在符合《基本法》的前提下，人身自由與國家安全這兩項對立的利益如何平衡的問題，各人可以有不同的意見，這是合情合理的。沒有人能夠聲稱自己對而其他人錯。

6. 在極大程度上，律師有不同意見的事項都屬於上述第二類。應否完全遵循《約翰內斯堡原則》、應否在《官方機密條例》中引進公眾利益抗辯，都屬政策和個人判斷的問題。積極推動人權的個人或組織大都希望有更多的保障。他們有權堅持己見。不過，他們的意願得不到完全滿足，並不等如基本人權受到威脅。《條例草案》充分保障這些權利。

作出的改變

7. 為了讓公眾了解政府的建議，研究它對現行法例所作出的修改，是有用的做法。正如陳弘毅教授所說：“香港的法律學者有責任為公眾就本港現行法律的狀況，以及實施《基本法》第二十三條的建議會為現行法律帶來何等程度的改變，作出客觀的評估”。

8. 這類的評估屬於我所指的第一類意見 - 因為這類意見在法律上可分對錯。我希望這個研討會能有助清楚和準確地闡釋建議帶來什麼修改。把問題釐清後，我們就能夠決定那些針對《條例草案》的常見批評是否具有理據。

## 叛國

9. 本港現行法例中已有叛逆罪，載於《刑事罪行條例》第2條。該條文以古舊的語文撰寫。

10. 撤除侵害君主的罪行後，還剩下三項獨立的罪行。任何人有下述行為，即屬叛逆 -

- 向君主發動戰爭而意圖把君主廢除或以武力迫使政府接納一些政策；
- 鼓動外國人以武力入侵；或
- 協助交戰的公敵。

這項叛逆罪在適用方面不受犯罪者的國籍或公民身分所限。只有最後兩項限於外來威脅，例如戰爭或入侵。第一項中的“發動戰爭”包括內亂及內戰。這是範圍廣泛的罪行。“廢除女皇陛下”一詞也很廣泛，足以涵蓋一般理解為分裂國家及顛覆的行為。

11. 第二項須予探討的法定叛逆罪是載於第3條的叛逆性質

的罪行。正如第 2 條的叛逆罪，第 3 條同樣以過時的詞句撰寫，而且範圍極廣，但有個顯著的差別。任何人只要具有叛逆意圖並以任何公開的作為或以發布任何印刷品或文件表明該意圖，即觸犯第 3 條的罪行。

12. 《條例草案》會廢除和取代上述的法定叛逆罪，並會取消隱匿叛國和收受代價而不檢控叛國的普通法罪行。

13. 建議新訂的叛國罪，其範圍已大大受到局限，只適用於國家所受到的外來威脅。實際上，它已被修改為戰時罪行或涉及武裝力量以武力入侵的罪行。只有中國公民才能犯叛國罪。

14. “外來武裝部隊”、“交戰的公敵”及“交戰”等字眼已予清楚界定。

#### 顛覆及分裂國家

15. 新訂的顛覆罪和分裂國家罪，都是從現有的叛逆罪劃分出來，而且涵蓋範圍已予收窄，只針對某些活動。

根據《條例草案》，任何人藉使用嚴重危害中華人民共和國的穩定的武力或嚴重犯罪手段，或藉進行戰爭 -

1. 廢止《中華人民共和國憲法》所確立的中華人民共和國根本制度；

2. 推翻中央人民政府；或

3. 恐嚇中央人民政府，

即屬顛覆。

16. 所使用的武力、暴力或其他嚴重犯罪手段，要達到很高的標準，才能觸犯該項罪行。

17. 任何人被控犯顛覆的實質罪行，控方必須在無合理疑點下證明該條文第(a)、(b)或(c)項所提述的結果，是藉使用嚴重危害中華人民共和國的穩定的武力或嚴重犯罪手段，或藉進行戰爭而達致的，該人才能被判有罪。任何人被控串謀或企圖犯顛覆罪，控方必須在無合理疑點下證明該人意圖藉使用嚴重危害中華人民共和國的穩定的武力或嚴重犯罪手段，或藉進行戰爭而達致條文所提述的結果，該人才能被判有罪。

18. 就從犯的罪行而言，控方須證明確實有人已犯顛覆罪。

19. “戰爭”和“嚴重犯罪手段”在《條例草案》內均有定義。就屬於嚴重犯罪手段的行為而言，該行為須符合第 2A(4b)條項下所列的其中一項準則，而該行為作出的方式，根據香港法律屬於干犯一項罪行。

20. 《條例草案》建議新訂的分裂國家罪範圍狹窄。任何人藉

-

1. 使用嚴重危害中華人民共和國領土完整的武力或嚴重犯罪手段；或

2. 進行戰爭，

而將中華人民共和國的某部分自中華人民共和國的主權分離出去，即屬分裂國家。

21. 如前文所述，“嚴重犯罪手段”和“進行戰爭”均有定義。就如顛覆罪一樣，任何人被控分裂國家的實質罪行，控方必須在無合理疑點下證明該人將中華人民共和國的某部分自中華人民共和國的主權分離出去，是藉使用嚴重危害中華人民共和國的領土完整的武力或嚴重犯罪手段，或藉進行戰爭而達致的結果，該人才能被判有罪。

#### 煽動叛亂

22. 煽動叛亂是一項現有的罪行，而且涵蓋甚廣。任何人只要作出或企圖作出具有煽動意圖的作為，或發表或刊印煽動文字，即觸犯該罪行。

23. 煽動意圖的定義極為廣泛，包括意圖 -

- 激起對香港政府或中華人民共和國政府的離叛；
- 激起對香港司法的離叛；
- 引起香港居民間的不滿；以及
- 慫使他人不守法或不服從合法命令。

24. 從表面看來，條文並無規定須激發暴力或公眾騷亂才構成該罪行。

25. 《條例草案》建議在五方面使有關的法例更寬鬆。

- (a) 煽動叛亂將局限於以下情況：煽惑他人干犯叛國、分裂國家或顛覆罪行，或煽惑他人“進行會嚴重危害中華人民共和國的穩定的公眾暴亂”。
- (b) 政府上周宣布計劃修訂《條例草案》，使《約翰內斯堡原則》第 6 原則的可能性測試也適用於煽動叛亂罪。
- (c) 管有煽動性刊物罪將予廢除。
- (d) “處理煽動性刊物”罪只限於被告人確實意圖煽惑他人犯叛國、顛覆或分裂國家罪的情況。
- (e) “煽動性刊物”的定義收納了《約翰內斯堡原則》第 6 原則的“可能性”測試。因此，“煽動性刊物”是指那些“相當

可能誘使干犯”叛國、顛覆或分裂國家罪的刊物。

## 官方機密

26. 現行的《官方機密條例》在 1997 年制定。它是以英國經改革後的法例為基礎，大部分內容將維持不變。所作出的修改大部分都沒有擴大現行的法例，有部份更是大幅收窄法例的效力範圍。

27. 現時有四類被界定為受保護的資料 -

- 保安及情報；
- 防務；
- 國際關係；以及
- 犯罪和刑事調查。

28. 《條例草案》加入第五類的受保護資料，但實際上並沒有將法例的範圍擴大。香港與內地的關係，在回歸前和在回歸後條文經適應化後，均屬於“國際關係”類別。現為之另立一個受保護資料的類別，而且只限於與香港特區有關並且根據《基本法》是由中央管理的事務的資料。



29. 披露該等資料須危害國家安全或相當可能危害國家安全，方會觸犯罪行。根據定義，“國家安全”指保衛中華人民共和國的領土完整及獨立自主。與現行的危害“中華人民共和國或香港特區在其他地方的利益”的損害測試比較，這個定義可說更為狹窄。

30. “公務人員”的定義將予修訂，使其不再包括內地的官員或武裝部隊的成員。這項修訂把所有未經授權披露罪行的範圍大大收窄，因為這些罪行不再適用於由內地官員洩露的資料，儘管所洩露的資料屬於受保護類別。

31. 不過，《條例草案》會把未經授權披露罪行的範圍由公務員洩露受保護資料擴展至包括藉違法取覽而取得的受保護資料。“違法取覽”的定義收窄，只按現有的非法進入他人電腦、盜竊、搶劫、入屋犯法和賄賂等罪行作出界定。“違法取覽”的行為必須是根據香港的法例而非內地的法律屬於罪行的行為。

取締

32. 《條例草案》建議修訂《社團條例》，以制定取締團體的條文。根據《社團條例》第 8 條，現時政府是有權力取締危害國家安全的社團。就社團而言，建議並沒有擴大取締的權力，而只是要使那些不屬於社團而又危害國家安全的組織能被取締。

33. 政府建議以四種方式限制有關取締的法例 -

- 計劃修訂《條例草案》，以便把《社團條例》第 8 條基於危害國家安全理由取締社團的現有權力廢除。

- 新增的取締權力只適於以下三類本地組織，即組織 -

的宗旨或其中一項宗旨是進行叛國、顛覆、分裂國家、煽動叛亂或犯諜報活動罪；

已作出或正企圖作出叛國、顛覆、分裂國家或煽動叛亂，或已犯或正企圖犯諜報活動罪；或

從屬於某內地組織，而該內地組織已遭中央基於保障中華人民共和國安全的理由，根據中華人民共和國法律禁止(該項禁止已藉明文禁令正式宣布)運作。

- 只有當保安局局長合理地相信，為國家安全利益取締某組織是必要的，而且就面對的危險而言是相稱的行動，才可將該組織取締。

- 不服取締的組織獲提供新的上訴途徑，除可以向原訟法庭提出上訴外，還可以基於法律論點再向上訴法庭提出上訴。就現有的機制而言，不服取締的社團，只能向行政長官會同行政會議提出上訴，而不能向法院提出上訴。

34. 新增的上訴途徑，規定法院須就行政機關的決定作全面

覆核，而覆核的方式是司法覆核程序沒有的。法院應獲得全部或至少重要的文件，而這些文件可能在保安方面屬敏感性質。在一些特殊罕見的情況，實有需要設立特別程序，一方面保障國家安全的利益，另一方面使受影響的一方獲得實質公平的聆訊。當局打算跟隨加拿大及英國的做法，訂立規例，以便部分的法律程序可以在上訴方及其律師缺席的情況下進行。現擬採用英國的模式，可由一名特別代訟人出席聆訊，代表不能出席的一方的利益，並有權進行盤問和審查證據。根據構思，規例會訂明讓缺席方從一組合資格的律師中選出其特別代訟人。這模式可說是最佳的方法，能夠在人權所規定的程序上公平和保障國家安全的需要這兩者之間，作出平衡。

### 整體的影響

35. 以上就《條例草案》的作用所作的評述，顯示《條例草案》的建議大體上屬放寬現行法例的措施。這是一項客觀的評估，而且是可予證明為正確的。值得注意的是，《基本法》二十三條項下的每條控罪，被告人都有權由陪審團審訊。

36. 當然有人會說《條例草案》未夠寬鬆，他們有權堅持自己的看法。但一如我較早時說，這些意見只代表政策上的選擇，而不屬於可分對錯的法律意見。

## 對現行法例的批評

37. 有一點更值得注意的是：對《條例草案》的其餘批評，有很多都與政府的建議無關，而是針對現行法例。這些現行法例沒有遏制香港的自由；香港市民完全可享有言論、新聞、集會及結社的自由。最近，有些傳媒組織對下述事宜表示關注 -

- (1) 未經授權把受保護資料作出具損害性披露的罪行；
- (2) 保護某些涉及香港特區與中央關係的資料；
- (3) 處理煽動性刊物罪；以及
- (4) 未經授權披露受保護資料的控罪不能以公眾利益作為抗辯理由。

38. 上述每一點都存在於現行法例中，而非《條例草案》建議的內容。這樣又怎能說《條例草案》威脅新聞自由或迫使傳媒自我審查呢？

## 理性討論

39. 我相信，只要對現行法例和政府的建議有正確的了解，就會明白到一些對《條例草案》的疑慮是沒有根據的。這些疑慮包括擔心香港的人權受損；條例將對傳媒產生“寒蟬效應”；日後“六四”活動會遭禁止等。

40. 這點如需進一步保證的話，也可在《條例草案》中找到。訂明《條例草案》各條文的解釋、適用及執行須符合《基本法》對人權保障的條文，在《條例草案》中重述了不下三次。我相信對《條例草案》所須給予的“第一類”法律意見，是《條例草案》不容許出現違反基本人權及自由的情況。

#67877