

立法會

Legislative Council

立法會LS61/02-03號文件

2003年2月28日內務委員會會議文件

《國家安全(立法條文)條例草案》

法律事務部報告

I. 摘要

1. 條例草案目的
根據條例草案的詳題，條例草案的目的是“依據《基本法》第二十三條所委予的責任，修訂《刑事罪行條例》、《官方機密條例》及《社團條例》，以及為相關、附帶及相應修訂訂定條文”。
2. 意見
 - (a) 政府當局於2002年9月24日發表實施《基本法》第二十三條的諮詢文件，並進行為期3個月的公眾諮詢。
 - (b) 條例草案建議就下述事項訂定條文
——
 - (i) 叛國罪、顛覆罪、分裂國家罪及煽動叛亂罪；
 - (ii) 禁止在未經授權下披露若干官方資料；
 - (iii) 倘為國家安全利益的目的是必要的，且與該目的是相稱的，可取締若干組織；及
 - (iv) 報告第5段載列的其他修訂。
 - (c) 條例草案各項有必要詳加研究的人權事宜、法庭程序事宜及擬定罪行事宜。
3. 公眾諮詢
政府當局並未就條例草案進行任何公眾諮詢。
4. 諮詢立法會事務委員會
保安事務委員會和司法及法律事務委員會曾先後舉行5次聯席會議，與政府當局就諮詢文件進行討論。此外，兩個事務委員會亦曾舉行另外7次聯席會議，聽取代表團體對諮詢文件的意見，以及另外兩次聯席會議，聽取政府當局就諮詢結果、意見書匯編及條例草案作出的簡報。
5. 結論
鑒於條例草案內容複雜，議員可成立法案委員會對其詳加研究。

II. 報告

條例草案目的

根據條例草案的詳題，條例草案的目的是“依據《基本法》第二十三條所委予的責任，修訂《刑事罪行條例》、《官方機密條例》及《社團條例》，以及為相關、附帶及相應修訂訂定條文”。

立法會聲明及立法會參考資料摘要

2. (a) 保安局局長於2003年2月12日立法會會議席上就條例草案發表的聲明。附有該聲明文本的新聞稿載於立法會CB(2)1171/02-03(01)號文件；
- (b) 保安局於2003年2月13日發出的立法會參考資料摘要(檔號：SBCR 2/1162/97)；
- (c) 保安局連同立法會參考資料摘要一併發出的條例草案“便覽”小冊子及簡介單張。

首讀日期

3. 2003年2月26日。

意見

《基本法》第二十三條

4. 根據《基本法》第二十三條，香港特別行政區(下稱“香港特區”)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區進行政治活動，禁止香港特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。

5. 條例草案建議就下述事項訂定條文 ——

- (a) 叛國罪、顛覆罪、分裂國家罪及煽動叛亂罪；
- (b) 禁止在未經授權下披露若干官方資料；
- (c) 倘為國家安全利益的目的是必要的，且與該目的是相稱的，可取締若干組織；

- (d) 警方為調查叛國、顛覆、分裂國家、煽動叛亂及處理煽動性刊物的行為，在沒有手令的情況下進入、搜查、檢取、扣押及移走的權力；
- (e) 就因煽惑公眾暴亂而屬煽動叛亂、處理煽動性刊物、及任何非法披露罪行，選擇由陪審團審訊；
- (f) 廢除現時就罪行提出檢控的時間限制；及
- (g) 相關、附帶及相應修訂。

人權事宜

6. 條例草案建議在《刑事罪行條例》(第200章)、《官方機密條例》(第521章)及《社團條例》(第151章)加入明訂條文，以便有關條文須以符合《基本法》第三十九條的方式而解釋、適用及執行。根據《基本法》第三十九條，《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特區的法律予以實施。香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與上述規定抵觸。上述明訂條文，在香港法例中屬前所未有的條文，因此有必要對其法律效力及影響詳加研究。

7. 議員亦可考慮研究條例草案對下述權利及自由的任何影響：
- (a) 由《公民權利和政治權利國際公約》第十四·一條，以及《香港人權法案條例》所載《香港人權法案》第十條作出保障，在法院前平等及接受公正公開審問的權利；
 - (b) 由《公民權利和政治權利國際公約》第十七條及《香港人權法案》第十四條作出保障，對私生活、家庭、住宅、通信、名譽及信用的保護；
 - (c) 《公民權利和政治權利國際公約》第十八條及《香港人權法案》第十五條所保障的思想、信念及宗教自由；
 - (d) 《公民權利和政治權利國際公約》第十九條及《香港人權法案》第十六條所保障的意見和發表自由；
 - (e) 《公民權利和政治權利國際公約》第二十一條及《香港人權法案》第十七條所保障的和平集會權利；及
 - (f) 《公民權利和政治權利國際公約》第二十二條及《香港人權法案》第十八條所保障的結社自由。

有關法庭程序的事宜

8. 條例草案建議在《社團條例》加入新訂條文第8D及8E條，前者訂明就某項取締向原訟法庭提出上訴的權利，後者則賦權終審法院首席法官為該等上訴訂立規則。該等規則是附屬法例，須經立法會根據《釋義及通則條例》(第1章)第34條審議。

9. 新訂條文第8D(5)條建議，倘法庭信納將會在進行的法律程序的過程中提出的證據或作出的陳述若被發表，便可能會損害國家安全，法庭可命令所有公眾人士或任何部分的公眾人士在聆訊的任何部分中不得在場。新訂條文第8E(3)條賦權終審法院首席法官訂立規則，令法庭可在任何人(包括上訴人或他委任的任何法律代表)缺席的情況下進行法律程序。

10. 要研究的相關問題是：

(a) 就新訂條文第8D條而言 ——

- (i) 上訴程序的性質；
- (ii) 法庭在何種情況下可命令公眾人士在聆訊的任何部分中不得在場，以及行使此項權力的理據；
- (iii) 香港及其他地方的類似現行法例；

(b) 就新訂條文第8E條而言 ——

- (i) 引用《高等法院規則》(第4章，附屬法例)第24號命令第15條規則所訂，基於公眾利益而豁免的規定；
- (ii) 以此方式進行有關法律程序的理據；
- (iii) 有關權力只限適用於取締事宜而非其他有關國家安全的罪行的理由；
- (iv) 為上訴人權益所提供的保障是否足夠；
- (v) 其他類似的海外法例。

擬定罪行

11. 法律政策中一項稱為防止在有疑點下施加懲罰的原則，規定須對刑罰成文法則作嚴謹解釋，意即除非根據明確無疑的法律，否則不得向任何人施加懲罰。因此，議員宜研究條例草案建議訂定的罪行元素，以及相關法律程序中的舉證責任。如有關條文反映的立法意圖不清晰，便應將不清晰之處澄清。此外，議員亦宜研究擬議罪行對現行法例條文的影響。

公眾諮詢

12. 政府當局於2002年9月24日發表實施《基本法》第二十三條的諮詢文件，以進行公眾諮詢。諮詢期於2002年12月24日結束。議員可參閱立法會參考資料摘要第28段，瞭解政府官員在諮詢期內出席會議的情況，以及參閱政府當局於2003年1月28日發表的意見書匯編。

13. 當局並沒有就條例草案進行任何公眾諮詢。

諮詢立法會事務委員會

14. 保安事務委員會與司法及法律事務委員會在2002年9月26日至2003年1月17日期間先後舉行了5次聯席會議，就諮詢文件與政府當局進行討論。該兩個事務委員會於2002年11及12月另外舉行了7次聯席會議，聽取代表團體對諮詢文件的意見。在截至2002年12月5日期間內舉行的各次聯席會議的紀要，分別載於立法會CB(2)461/02-03、CB(2)618/02-03、CB(2)701/02-03、CB(2)762/02-03、CB(2)956/02-03、CB(2)957/02-03及CB(2)933/02-03號文件。議員可參閱法律事務部就諮詢文件所載建議發出的背景資料文件(立法會LS6/02-03號文件(和實施《基本法》第二十三條的建議有關的現行法例)、LS34/02-03號文件(有關先行罪行的資料文件)及LS44/02-03號文件(法律事務部對政府當局向事務委員會所作回應的意見))。

15. 兩個事務委員會曾於2003年2月6日舉行會議，聽取政府當局就諮詢結果及意見書匯編作出的簡報，並於2003年2月15日舉行會議，聽取政府當局就條例草案作出的簡報。

16. 議員及代表團體曾就諮詢文件所載建議提出各種關注及疑問。團體及個別人士所提出的意見及建議的摘要載於立法會CB(2)896/02-03(01)號文件。議員於2002年9月26日、10月21日、12月19日及2003年1月7日聯席會議席上所提出關注事項及問題的摘要，則載於立法會CB(2)1082/02-03(01)號文件。

17. 部分團體代表對立法實施《基本法》第二十三條表示反對。部分委員及團體代表認為現時並非立法實施《基本法》第二十三條的適當時候。其他委員及團體代表則認為並無需要匆匆通過任何立法建議，尤其是過去5年間並未發生任何叛國或煽動叛亂的事件。該等委員及團體代表促請政府當局在諮詢期結束後，在2003年年初發表白紙條例草案，詳列各項立法條文以便進行公眾諮詢，然後才提交藍紙條例草案。

18. 部分其他團體代表對立法實施《基本法》第二十三條表示支持，並認為無需發表白紙條例草案。然而，部分該等團體代表亦就諮詢文件所載各項建議提出關注。

19. 委員及團體代表在事務委員會聯席會議席上就諮詢文件及條例草案所載建議提出的主要關注事項包括 ——

- (a) 政府當局的建議對人權的影響；
- (b) 把隱匿叛國訂為法定罪行的建議；
- (c) 叛國、分裂國家、煽動叛亂及顛覆罪行對香港特區永久性居民的域外適用範圍；
- (d) 煽動叛亂及有關管有煽動性刊物的罪行；
- (e) 保護有關中央與香港特區關係的資料的建議，以及就未經授權而取得受保護資料作出未經授權的披露，訂定新的罪行的建議；
- (f) 對發表自由、新聞自由及結社自由的限制；
- (g) 為調查《基本法》第二十三條所訂若干罪行，而賦予警方在沒有手令的情況下緊急進入、搜查及檢取的權力的建議；及
- (h) 保安局局長基於本地組織從屬於被中央取締的內地組織而對本地組織作出禁制的擬議機制。

20. 政府當局告知兩個事務委員會，當局已因應在諮詢期間接獲的意見就其建議作出多項修改，而有關的修改已在條例草案中反映出來。議員可參閱立法會CB(2)1069/02-03(01)號文件所載概述實施《基本法》第二十三條前瞻的單張，以及保安局局長在立法會發表的聲明。

21. 部分委員認為上述修改並不足夠，並認為條例草案仍存在各種問題，例如未有訂定關於公眾利益的免責辯護、關於未經授權披露受保護資料及取締本地組織的條文。部分委員仍反對政府提交條例草案。

結論

22. 法律事務部現正就條例草案進行研究，並會要求政府當局澄清條例草案在法律及草擬方面的問題。鑒於條例草案內容複雜，議員可考慮成立法案委員會對其詳加研究。由於預期會成立法案委員會，兩個事務委員會的委員已於最後一次會議席上要求政府當局以書面提供若干資料，以便進行條例草案的審議工作。

立法會秘書處
法律事務部
2003年2月27日