

保護國家安全和人權 法律政策專員區義國

鑑於立法會即將完成對《國家安全(立法條文)條例草案》的審議，這或許是適當的時候向讀者簡介，即將付諸表決的立法建議。

原來的建議

自去年 9 月發表諮詢文件以來，事情有不少的發展。在發表諮詢文件的時候，政府的建議已符合國際人權保障的規定，與自由民主社會的有關立法也相去不遠。但政府在考慮過數以萬計的公眾意見後，就重要環節加以澄清。尤其是，政府決定 -

- 將叛國罪的適用範圍收窄至只適用於交戰時或鼓動外來武裝入侵
- 廢除隱匿叛國罪
- 刪除“威脅使用武力”作為分裂國家罪和顛覆罪的其中一項元素
- 從分裂國家罪中刪除“抗拒行使主權”
- 廢除管有煽動性刊物罪
- 免除警方搜查新聞材料的權力
- 把被禁止作未經授權和具損害性披露的中央與香港特區關係的資料種類縮減

- 將“未經授權取覽”資料的範圍規限於藉犯罪手段(例如盜竊或賄賂)取得的資料

條例草案

我們在本年 2 月發表條例草案時，加入了進一步的保障，這些保障包括 -

- 新法例會按國際人權保障詮釋
- 所有第二十三條的罪行均可由陪審團審訊
- 分裂國家罪和顛覆罪只適用於進行戰爭或使用武力或嚴重犯罪手段的人士，而所使用的武力或嚴重犯罪手段達至嚴重危害中國的穩定或領土完整的程度
- 有關公務人員未經授權而披露受保護資料的條文不適用於內地公務人員
- 在處理煽動性刊物罪行中加入懷有煽惑他人干犯叛國、顛覆或分裂國家罪的意圖的元素。

法案委員會已詳細審議條例草案，開會時間超過 80 小時。在四次特別會議中，超過 100 名個別人士及非政府機構代表向委員會陳述意見。政府為議員擬備的條例草案文件亦超過 90 份。

建議的修訂

經過法案委員會的審議階段，政府最近公布進一步改善條例草案的建議，該等建議包括 -

- 在煽動叛亂罪中加入意圖及*相當可能會煽惑他人*干犯叛國、顛覆或分裂國家罪，或進行公眾暴亂的元素
- 在處理煽動性刊物的罪行中加入為期三年的檢控時限
- 將釋義條款引伸至涵蓋《基本法》第三章所載的所有人權保障
- 將有關上訴程序的規則交由立法會以正面審議程序通過。

如條例草案按建議修訂和通過，香港的基本人權將會得到全面保障。事實上，《基本法》禁止政府制定會侵犯該等權利的法例。那麼，為何仍有部分人士感到不滿？

取得適當的平衡

國家安全法例本來就具爭議性。鑑於“一國兩制”的獨特安排，該等法例在香港更具爭議性。人們對於如何在個人權利與國家安全之間取得平衡，持有不同意見，這是自然的事。在基本人權得到保障的前題下（這點政府可以肯定），如何取得平衡並無對或錯的答案，只是意見不同而已。人權活躍份子與負責保衛國家安全的人所持的意見可能極為不同，關鍵是如何在兩者之間取得適當的平衡。

為幫助讀者判斷條例草案是否已取得適當的平衡，讓我們回顧對建議的主要批評。

取締組織

最具爭議性的，也許是建議賦予當局權力，禁制從屬於某個內地組織的本地組織，而該內地組織已因國家安全理由在內地被禁制。有人指該條文是將內地法律引進香港，令「兩制」的分野模糊起來，並且針對某些本地組織。這些指責沒有一項是正確的。

保安局局長只能根據香港法律(而非內地法律)的規定，為了保障中國的領土完整和獨立自主而有必要，且與該目的相稱的情況下，才可禁制一個本地組織。國際人權標準會適用於整個禁制機制，以確保結社和言論自由不會遭到無理削弱。受取締組織可向原訟法庭提出上訴，而除非保安局局長令法庭信納有足夠證據支持禁制，否則取締將會被撤銷。

指稱保安局局長將不能承受來自北京的壓力而會把某組織禁制的人，也許應該留意政府過往的記錄。自 1997 年起，保安局局長已具有因國家安全理由而禁制任何社團的權力。雖然某些組織已遭內地禁制，但保安局局長從來沒有行使權力禁止該些組織在香港活動。

公眾利益

有人批評建議沒有加入公眾利益作非法披露罪的辯護理由。香港的官方機密法例，以及其所依據的英國法例，從來都沒有公眾利益的辯護理由。英國國會在 1989 年就此進行了詳盡的討論，香港的立法會亦在 1997 年辯論過。兩個立法機構都否決提供該免責辯護的要求，主要原因是，未經授權作出披露的罪行的制定原則，就是任何人干犯該罪行，本身就不

符合公眾利益。至於傳媒及市民大眾方面，披露須造成符合條例所界定的“損害”才構成罪行。此外，有關法例存在已超過 10 年，明顯地沒有對傳媒產生任何“寒蟬效應”。

條例草案保留“具損害性”的要求。至於新訂的一類受保護資料，其未經授權披露只在危害或相當可能會危害中國的領土完整或獨立自主的情況下，方是罪行。任何人干犯該罪行，根本不可能會符合公眾利益。

煽動性刊物

有人批評保留處理煽動性刊物的罪行會威脅資訊的自由流通。不過，根據建議，某人必須 -

- 意圖煽惑他人犯叛國、顛覆或分裂國家的罪行，以及
- 發表相當可能會誘使他人觸犯該等罪行的刊物來達致上述意圖

方會犯罪。該罪行對傳媒或資訊的自由流通不會構成任何威脅。

批評者作一百八十度轉變

取締組織的權力、沒有公眾利益的辯護理由以至煽動性刊物罪，都有一個共通點，就是它們都存在於現有的法例中。當然，人們有權要求修訂現有的法例。但保留了這些法例顯然也不會如某些人所稱，會對人權做成災難性的影響。

若干政府的批評者最初主張，我們不應引入新的國家安全法例，而應以現有條例應付。現在發現政府所建議的法例是一項放寬現行條例的措施，他們就來一個一百八十度的轉變，改為批評現有條例。若我們看穿這些巧辯，根本就沒有理由害怕政府的建議。