

《國家安全(立法條文)條例草案》：
解釋、適用及執行

條例草案規定，《刑事罪行條例》第 I 及第 II 部、《官方機密條例》第 III 部，以及《社團條例》全部的條文，均須以符合《基本法》第三十九條的方式而解釋、適用及執行。

2. 《基本法》第三十九條規定 -

“《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，通過香港特別行政區的法律予以實施。

香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。”

條文的背景

3. 政府在實施《基本法》第二十三條的諮詢文件中說明，進行這項工作的其中一個指導原則，是必須全面落實《基本法》的規定，包括《基本法》第三十九條的規定。

4. 政府承諾會致力確保，條例草案的條文在將若干行為刑事化時，不會違反第三十九條的規定。英國資深人權專家御用大律師彭力克先生(Mr. David Pannick)，回應就這事項而提出的詢問時表示，為免生疑問，新法例宜概括訂明，條文的原意並非要抵觸《基本法》第二十七條或第三十九條。

條文有否增添任何效用？

5. 《基本法》第十一條規定，香港特別行政區立法機關制定的任何法律，均不得同《基本法》相抵觸。據此，現時的條例草案不能與《基本法》第三十九條相抵觸。但這並不表示釋義條文沒有增添任何效用。相反，釋義條文具有兩項重要的法律效力。

(a) 避免條文變成無效

6. 首項重要法律效力是：假如法例內有任何條文與第三十九條

相抵觸，卻沒有釋義條文，法院可拒絕執行該條文。然而，這條釋義條文訂明，法院須以有關條文符合第三十九條的方式來詮釋有關條文，因此保留了有關條文的效力。

7. 這條釋義條文可與英國的《人權法案》第 3(1)條相比較，後者訂明 -

“情況許可的話，主體法例和附屬法例均須按符合《歐洲人權公約》所載權利的方式來理解和執行。”

8. 應用上述英國的《人權法案》第 3(1)條的例子，見於上議院於 *R v Lambert* [2001] 3 WLR 一案所作的裁決。該案的被告人被裁定管有受管制藥物。被控人若能“證明”他不知道、沒有懷疑，或沒有理由懷疑有任何構成罪行元素的事實存在，則可以此作為辯護。但這樣的辯護若須要被控人按相對可能性的衡量準則來證明罪行的元素並不存在，則會抵觸《人權法案》所保證的無罪推定。為避免得出這樣的結果，上議院把這項辯護條文，詮釋為只規定被控人有舉證的責任(即規定被告人須要提交一些證據，證明罪行的元素並不存在)。

9. 若法庭認為條例草案內有任何條文看來與第三十九條相抵觸，這雖然不是政府的原意，但即使出現這個情況，條例草案內的釋義條文可產生與上文相似的效力。條例草案的釋義條文與英國的釋義條文不同，沒有加上“情況許可的話”這項規定作為限制，這是因為根據立法原意，這條法例在任何情況下也不會與第三十九條相抵觸。法院以該法例符合第三十九條的方式來詮釋該法例，自然也會貫徹這個立法意圖，確保基本人權得到保障，避免條例草案內任何條文變為無效。

(b) 澄清與第二十三條的關係

10. 第二十三條訂明，香港特區應“自行”立法處理某些方面的事宜。政府堅信，這方面的立法須符合《基本法》的其他部分，包括第三十九條。

11. 在這方面，彭力克御用大律師有以下意見 -

“有人表示擔心《基本法》第二十三條會凌駕第二十七條和第三十九條，但我認為就解釋《基本法》而言，不可能得出

這樣的結論。第二十三條訂明，香港特別行政區有責任就明確規定事宜制定法律，但沒有敘明這些法例的內容，也沒有顯示香港有權在這方面凌駕《基本法》第三章(特別是第二十七條及第三十九條)所賦予的權利。我認為，就解釋《基本法》而言，為實施第二十三條而制定的法例，不受第二十七條及第三十九條限制的說法，是毫無根據的。”

12. 假如有人試圖作出與上述意見相反的爭論，指第二十三條授權或容許制定與第三十九條相抵觸的法例，情況將會怎樣呢？如沒有釋義條文的話，人們可以爭論，指實施第二十三條的法例，可無須按與第三十九條相符的方式來詮釋。但如有釋義條文的話，這個爭論便不能成立。

全國人民代表大會常務委員會的解釋

13. 根據《基本法》第一百五十八條，《基本法》的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會(“人大常委會”)。自回歸以來，該項權力只在有關居留權的問題上行使過一次。

14. 對於有意見關注這項解釋權可能會在其他案件中使用，特區政府已經強調有關居留權的解釋是基於特殊情況，並多次述明不會輕易再次尋求釋法。但是，由於不可能預計未來發生的事情，特區政府沒有承諾永遠不再尋求釋法。

15. 為此，有人質疑特區政府可否要求人大常委會解釋《基本法》第二十三條，又如果可以的話，這會否引致實施第二十三條的法例凌駕基本人權。

16. 必須強調，倘若實施第二十三條的法例在法院執行(例如進行刑事檢控)，法院須要解釋的是該條法例。我們很難想像(如非沒有可能)有什麼情況需要法院自行解釋第二十三條。目前的情況與居留權問題截然不同。

17. 在居留權案中，訴訟人爭辯由於本地法例抵觸《基本法》，因此不應實施。核心問題在於賦予某類人士權利的《基本法》第二十四條的涵義，以及本地法例有否抵觸該些權利，因此有需要釐定第二十四條的涵義。

18. 在目前的情況下，若有人爭辯建議的法例不符合《基本法》第二十三條，實在令人費解。第二十三條沒有賦予或否定權利，只是要求香港特區“自行”訂立某些法例。該些法例制定後，香港法院須要解釋的是該些法例而非第二十三條。根據有關法例而被檢控的被告人不能爭辯說有關法例的本意是剝奪第二十三條賦予他的權利，控方亦不能爭辯說第二十三條否定有關法例本意是賦予被告人的若干權利，因此沒有需要釐定第二十三條的涵義。

19. 與第二十三條不同，第三十九條賦予若干權利。然而，本條例草案本意不是剝奪該些權利，也不可以爭辯說本條例草案可能會意外地抵觸該些權利。釋義條文確保第三十九條會完全獲得遵守。法庭曾多次審理與第三十九條有關的案件，但從未建議需要尋求人大常委會解釋。基於上文第 10 至 12 段所述，我們不能想像在現課題中有哪些情況需要這樣的解釋。

20. 人大常委會解釋《基本法》的權力是新憲制安排的一部分。但是，該權力對於考慮本條例草案的內容或法院日後解釋和執行有關法例方面，並不相關。

《基本法》第三章關於人權的其他條文

21. 該等釋義條文只提及《基本法》第三十九條，因為該條文把《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》和其他有關的國際勞工公約納入本港的法律架構之內。通過《基本法》第三十九條，這些關乎基本權利和自由的國際公約，在香港受《基本法》的保障，並獲賦予憲制性的地位。不過，《基本法》亦載有關於基本權利的其他條文，當中包括 -

- * 第二十五條(在法律面前一律平等)
- * 第二十七條(言論、結社、示威的自由、罷工的權利等)
- * 第三十二條(信仰的自由等)
- * 第三十五條(向法院提起訴訟、可選擇律師等)

22. 雖然條例草案未有提及其他條文，但這並不表示，這些條文所保證的權利不受保障。政府認為條例草案完全符合該等權利。不過，即使情況不是這樣，條例草案亦不會凌駕該等權利。反之，由於《基本法》第十一條規定，香港特區立法機關制定的任何法律，均不得抵觸《基本法》，因此《基本法》所保證的權利會繼

續獲得保障。如條例草案的任何條文不符合任何上述的《基本法》條文，法院不會執行不符合《基本法》的條文。

23. 同樣地，如果行使本法例所訂立的權力的方法不符合《基本法》所保證的權利，有關的權力行使亦會無效。

適用的三條條例

24. 該釋義條文適用於《刑事罪行條例》第 I 及第 II 部。這兩部分是關於叛國和其他危害國家安全的罪行。該條例的其他部分則是關於宣誓下作假證供、亂倫、偽造、性罪行等事項。該條文並不適用於這些罪行。此外，把該條文擴闊至包括上述部分可能不屬本條例草案的範圍。

25. 此外，該條文亦適用於《官方機密條例》第 III 部。該部分是關於非法披露，而且亦是本條例草案修訂的唯一部分。該條例另外唯一的主要部分是關於間諜活動的第 II 部。但現時的條例草案並沒有對該部分作出修訂。

26. 該條文適用於整條《社團條例》。

對其他部分及其他條例的影響

27. 《刑事罪行條例》和《官方機密條例》的某些部分，以及其他條例(除了《社團條例》)並沒有包含該譯義條文，但這不能阻止任何人提出質疑，指稱有關條文不符合《基本法》所保證的人權。一如上文第 22 段所解釋，如該條文真的不符合《基本法》，法院不會執行該條文。

律政司
二零零三年四月

#65455