

《國家安全(立法條文)條例草案》：  
建議的顛覆罪和分裂國家罪在香港境外的適用

條例草案建議，顛覆罪和分裂國家罪應適用於任何香港永久性居民在香港境外作出的作為。本文旨在解釋 -

- (1) 制定有關條文的法律基礎；
- (2) 如此立法的政策理據；以及
- (3) 當局打算如何實施該等有域外效力的條文。

### 立法權限

2. 無論是回歸前或回歸後，香港的立法會(回歸前稱“立法局”)均沒有一個主權國的立法機關所擁有的權力。立法會的權力，一直都不得超越有關憲法文件對其授予的權力。

3. 然而，按照普通法的原則，“並沒有任何法律規則規定，附屬立法機關可制定的立法條文的範圍或其視野的範圍受其地域界限限制”(Lord Uthwatt 在 *Wallace Brothers & Co Ltd 訴 Commissioner of Income Tax, Bombay City and Bombay Suburban District* (1948) LR 75 Ind App 86, 第 98 頁指出)。

4. 普通法對附屬立法機關在立法權限上的限制顯得是：有關地區與法例條文之間，必須有某種“關連”。Peter Wesley-Smith 教授認為，要驗證其中是否有“關連”，可考查法例與地區之間是否有“真正或實質的關係”。

5. 《基本法》第十七條規定：“香港特別行政區享有立法權”。第七十三條第一款賦予立法會權力，“根據本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律”。《基本法》並無任何條文明文禁止香港特區立法機關制定有域外效力的法例。然而，立法會可能會受到普通法規則的限制，即一個附屬立法機關所制定的法例，必須與有關地域有充分的連繫。

6. 《基本法》第十九條第二款規定 -

“香港特別行政區法院除繼續保持香港原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對香港特別行政區所有的案件均有審判權。”

鑑於此條的規定，以及考慮到在《基本法》多個範疇中作為基礎的延續性原則，我們認為立法會是有權制定與香港特區有充分連繫的具有域外效力的法律。

7. 香港在回歸前及回歸後均有制定具有域外效力的法例，例子(分別)為《防止賄賂條例》(第 201 章)第 4 條和《賭博條例》(第 148 章)第 7(1A)條。前者規定，任何人“不論在香港或其他地方”賄賂公職人員，即屬犯罪。後者訂明，任何人藉“在香港境外”收取、商議或結清從香港境內作出的賭注，而從事收受賭注，即屬犯罪。

8. 建議的顛覆罪和分裂國家罪，與特區的連繫如下 -

- (1) 香港特區有憲法責任，自行立法禁止分裂國家和顛覆中央人民政府；
- (2) 根據《基本法》，香港永久性居民擁有憲法權利，其中包括居留權；
- (3) 即使身在外地，香港永久性居民仍然保有該等權利，因此與香港特區仍有憲法上的連繫；以及
- (4) 任何分裂國家或顛覆中央人民政府的作為，無論在那裏作出，均會影響作為中華人民共和國一部分的香港特區。

我們認為，上述種種因素的結合，就香港永久性居民在香港境外作出分裂國家或顛覆的作為，與香港特區之間構成充分的連繫。故此，立法會有權力禁止該等作為。

## 政策理據

9. 在決定就在香港境外作出的顛覆或分裂國家的作為進行立法是否恰當時，當局已考慮到下列各點。

(1) 國際間的禮貌及互相尊重

“國際間的禮貌及互相尊重”這個一般原則，是指國與國之間的一種友善諒解。根據該諒解，在不損害其本身的權利和利益的情況下，每個國家均會尊重其他國家的法律和慣例。根據上述原則，一個國家一般不會就在另一個國家的司法管轄區內進行的活動立法。

(2) 已確立的例外情況

國際法確認上述原則的若干例外情況，當中包括下列已確立的原則 -

- (a) 客觀地域原則：當某地承受某罪行的結果或影響，則該地對有關罪行可行使司法管轄權；以及
- (b) 保護原則：如領域外的行為會威脅提出檢控的當地政府的安全、完整或正常運作，便可運用這原則。

(3) 相關的外國法律

在許多其他普通法司法管轄區內，屬建議的顛覆罪和分裂國家罪的行為，一般已為叛國罪所涵蓋。該等司法管轄區的叛國罪有一項一般規則：即該罪行就對有關國家負效忠義務的人而言，具域外效力。這不僅包括有關國家的國民，亦包括任何對該國負效忠義務的非國民，例如在 *Joyce v DPP* 一案中，一名以不正當手段取得其英國護照的非英國國民被判叛國罪名成立。有關定罪的理由是由於他繼續使用其英國護照，使他在外國取得英國政府的保護，因此，他對英國負效忠義務。

(4) 香港永久性居民

由於香港並非一個主權國家，因此在決定建議的顛覆罪和分裂國家罪的適用範圍時，對香港負效忠義務這個概念並不適用。最接近的概念是《基本法》賦予香港永久性居民保障的概念。只要某個別人土仍是香港永久性居民，不論是否身在香港，他仍然享有永久性居民的憲法性權利。

## (5) 法律政策

根據 Francis Bennion 的看法：“若任何人可以到外地犯法，回國後又不會受到懲罰，這明顯違反法律政策”(見 Statutory Interpretation, 3rd ed, 第 290 頁)。就英國的情況而言，Bennion 評論說，“按道理說，這種情況出現在英國人身上的機會，較出現在外國人身上的機會大。他們屬於對此進行立法的地方，並很有可能返回該地。現今，他們在外地逗留的時間可能十分短暫。”

至於香港的情況，類似的考慮也適用於永久性居民。

## (6) 內地法律

在“一國兩制”的原則下，香港沒有責任就域外效力採用與內地同樣的做法，然而，由於條例草案就保障國家安全事宜立法，因此，內地有關法律的域外適用程度，亦是一個考慮因素。

根據《中華人民共和國刑法》第七及第八條，該法訂明的罪行也適用於中國境外的 -

- (a) 任何中華人民共和國公民，惟若就有關罪行可判處的最高刑罰為不超過三年的有期徒刑，則他可以獲得豁免；以及
- (b) 任何外國人，但條件是就有關罪行可判處的最低刑罰須為三年或以上的有期徒刑，且該罪行按照犯罪地的法律亦是一項罪行。

10. 考慮到上述所有因素，以及香港永久性居民根據《基本法》所擁有的特殊身分後，我們認為，將建議的顛覆及分裂國家罪行，適用於香港永久性居民在香港境外作出的作為的做法是恰當的。

11. 這做法的效果是，在某些情況下，香港永久性居民在香港境外(不論是否在內地)作出的作為，可能同時在香港及內地構成針對國家的罪行。然而，我們不認為同時有兩個司法管轄區可對有關人士提出檢控，會構成任何問題。相反地，一名香港永久性居民如在香港就在香港境外干犯的顛覆或分裂國家罪被拘捕，他

將在香港按香港法律被檢控，內地法律在香港並不適用。

## 釋義

12. 顛覆罪和分裂國家罪的有關域外效力的條文，規定法庭在甚麼情況下，對在香港地域界線以外干犯的罪行具有司法管轄權。該等條文並不會延展香港有關當局在香港境外調查罪行或拘捕受疑人的執法權力。該等罪行有關域外效力的條文的執行，將由多項因素所決定，包括有關的國際法原則、有關司法管轄權事宜的考慮，以及有關司法互助、移交逃犯或引渡的協議。

13. 任何香港永久性居民，若在香港境外干犯顛覆罪或分裂國家罪，在回到香港後，當局可依照正常程序將其拘捕並在香港法庭上提出檢控。

律政司  
二零零三年五月

#66208