

就香港特別行政區落實《基本法》第二十三條立法的建議
英格蘭及威爾斯大律師公會

1. 本人受英格蘭及威爾斯大律師公會委托，就香港特別行政區實施《基本法》第二十三條的立法建議發表意見。第二十三條訂明，香港特區須立法禁止叛國、分裂國家、煽動叛亂及顛覆等行為。儘管當局正就立法建議進行諮詢，但並未有公佈法律草擬條文，交代立法建議的細節。
2. 本人曾參閱御用大律師彭力克先生(David Pannick)於 2002 年 10 月 24 日提交的意見書，該意見書(第 2 段)指出，立法建議原則上"符合人權法"。意見書中第 8 至 9 段又提出平衡利益的問題，並且特別提及在個人權利和社會整體利益之間作出合理平衡的原則。他認為，評估是否達致合理的平衡，不能在空泛的情況下進行，而必須視乎具體個案的事實。
3. 在談論平衡利益(在民主社會裡，個人的基本權利應否受到限制)這問題之前，在邏輯上，我們必須提出一個前設問題：有關限制是否「由法律訂明」？答案必須是肯定的。在《基本法》第三十九條中亦可見相應的用詞。
4. 在上述條文中所指 有關“法律”一詞的概念，不單訂明有關限制必須有法理依據（通常是透過某一項本地立法），而有關的法律亦必須符合法治精神。這包括（1）有關法例必須為受影響人士所理解；（2）受影響人士必須能合理預見該等限制，從而懂得注意自己的行為，以免觸犯法例；（3）法例不應賦予行政機關或官員過大的酌情權，以免執法人員在不受有效司法管轄的情況任意或偏私地行使有關權力，這些立法原則歐洲人權法庭上已確立。（請參考 *Sunday Times v. United Kingdom* (1979) 2 EHRR 245, 第 49 段；及 *Hentrich v. France* (1994) 18 EHRR 440, 第 40-42 段）
5. 彭力克先生指出，即使一項法例獲通過後，仍可透過法庭解釋及法庭會就每宗個案的事實，力求取得合理平衡等途徑，使該等法例符合人權標準，雖然此論述正確，但本人認為當局在法例未通過前，仔細衡量法例是否符合人權標準，是較恰當的做法。同樣地，英國政府按《人權法案 1998》的規定，在制定任何法案前必須向國會提交該等法案是否與人權標準相符的聲明。這亦是英國國會上下議院的人權聯合委員會（Joint Committee on Human Rights）的一項主要工作，這委員會專責審議法例草案，然後向國會匯報該等法案是否符合人權標準。
6. 本人鄭重地建議，在未有確切意見認為立法建議完全與人權法例相符前，當

局應先推出草案，交代具體條文，這樣才能評估立法建議是否與本人在上文所述的立法原則相符。

Rabinder Singh QC
Matrix Chambers
Gray's Inn

二零零二年十二月二十三日