

公開信

中國北京市西城區人大會堂西路 郵遞區號: 100031

全國人民代表大會常務委員會委員長

栗戰書

副本抄送：

全國人大常委法制工作委員會

香港特別行政區基本法委員會

### 致中華人民共和國全國人民代表大會的公開信

#### 敦促放棄在香港引入國家安全立法

栗委員長：

我們對中華人民共和國全國人民代表大會（下稱：全國人大）最近通過《建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》（下稱：《決定》），計劃直接為香港訂立國家安全立法（下稱：《法例》）表達嚴重關切。我們敦促全國人民代表大會常務委員會（下稱：人大常委會）摒棄該項立法。

儘管《法例》的詳細條文尚未公佈，但該《決定》以及京港兩地官員最近的評論均意味《法例》將威脅香港人的基本權利和自由。我們尤其關注它對香港公民社會的影響。

根據《決定》，預計《法例》將禁止「分裂」、「顛覆」、「恐怖主義」和「外國和境外勢力干預香港事務」的活動。然而上述「罪行」的定義含糊不清，當中可以包括對政府的任何批評，並可用以打壓人民和平行使和捍衛人權的權利。人大常委會成員譚耀宗曾經建議，反對國家安全立法人士應被取消香港立法會的議員資格。香港基本法委員會副主任梁愛詩則表示不排除《法例》具追溯力。這些對權利的限制，違反了對香港具有約束力的《公民權利和政治權利國際公約》中的規定。

在中國法律裏，「國家安全」這個概念具有極為廣泛而模糊的覆蓋面，導致不少和平行動者、人權律師、學者、少數民族、新聞工作者和網民，因諸如「顛覆」、「煽動顛覆」、「分裂國家」和「洩露國家機密」等模糊不清的罪行而被拘留、檢控和監禁多年、以至終身。此外，「外國和境外勢力干預」是《法例》中另一含糊的概念，與

香港以外地區有交往的任何團體或個人都可能因此而身陷囹圄。事實上，中央政府和香港政府及官員已宣稱非政府組織和行動者的和平活動（包括參加示威、接受捐贈和批評政府）受「境外勢力」領導，構成「外國和境外勢力干預香港事務」。

《約翰內斯堡原則》和《錫拉庫扎原則》等國際人權標準規定，除非國家的存在或領土完整受到實際的武力攻擊或武力的威嚇，否則不得援引「國家安全」作為限制權利和自由的理據。如果只受到局部或相對孤立的違法亂紀的威脅，一個國家不能以國家安全為由限制權利。一個國家亦不得以國家安全為由採取違反人權的措施打壓異見者，或對人民施加鎮壓手段。任何國家若要訂立國家安全法，必須符合易於周知、明確、狹義、精確的準則，以及讓個人能夠精準地預視某一特定行為是否違法。針對濫用的問題，國家還必須提供充分的保障和有效的補救措施。擬議中的《法例》並無明確要求必須遵守國際人權法的準則，令含糊不清的條款容易被當局濫用，藉以廣泛打壓各種權利和自由。

全國人大決定中就香港而提出的國家安全立法，似乎已涵蓋《基本法》第二十三條所涵蓋的事項。聯合國人權事務委員會在 2013 年的《結論性意見》中建議香港政府須確保《基本法》第二十三條下的任何新立法「完全符合」《公民權利和政治權利國際公約》的規定。

2020 年 4 月 23 日，六名聯合國特別報告員就香港政府對恐怖主義行為的定義過於廣泛和不精確表示擔憂，認為可能導致履行國際公約意圖以外的侵犯人權行為。特別報告員警告不要將抗議活動和集會行為籠統地歸類為「恐怖主義」或「國家安全威脅」，並批評當前的香港法律標準偏離了有關恐怖主義的國際條約和聯合國安全理事會關於恐怖主義行為對國際和平與安全的威脅的第 1566 號決議。

全國人大直接將國家安全立法納入《基本法》附件三的決定引起了公眾對香港人權保障的嚴重關注。「一國兩制」的憲政安排意味著中國的國家法律一般不適用於香港特別行政區。《基本法》以第十八條附件三的形式，容許某些國家法律在香港實施，但這些法律必須經過立法或頒布程序。《法例》草案不經立法程序而在香港頒布，將繞過立法會的監察和有意義的公眾諮詢程序。

《基本法》第十八條訂明，將中國國家法律納入附件三應僅「限於有關國防、外交和其他…不屬於香港特別行政區自治範圍的法律」。《基本法》和香港主權移交前中英所簽訂的雙邊協議，均訂明香港擁有「高度自治」；除國防和外交事務外，香港政府擁有管理香港事務的自治權。《基本法》第二十三條亦授權香港政府「自行立法」禁止顛覆等行為。

全國人大的決定還規定，《法例》將容許中央政府根據需要在港設立「相關」機構，以在港維護「國家安全」。雖然已公開的資訊非常有限，但這將意味著容許在港成立諸如國家安全部和公安部國內安全保衛局之類的機構。而這些機構長期以來，在中國因嚴重侵犯人權而聞名，當中包括任意拘留和折磨行動者和非政府組織的成員。公安部亦表示將會向香港警方提供有關國家安全事務的「支援」，卻沒有提供「支援」的細節。

這項安排引起公眾對其違反《基本法》第二十二條的憂慮。根據《基本法》第二十二條第一款規定，中央人民政府各部門「不得干預香港特別行政區根據〔基〕本法自行管理的事務」。目前，中國大陸對國家安全機構的權力根本沒有任何制衡，同時也沒有有效的機制制約它們有系統性地侵害人權的行為。容許這些機構在香港運作或由香港政府設立類似機構，不僅對人權捍衛者、獨立傳媒和持不同政見者構成威脅，實際上更威脅著城中的所有人士。

全國人大的決定還規定：「香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關應當依據有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為。」香港司法機關在審理「敏感」案件中所承受的壓力已越來越大，這種指令可以損害司法機關的獨立性，破壞香港法治的基石。

儘管香港法院一直以來均被公認為獨立和專業，但香港律政司司長鄭若驊日前表示，日後將可能設立「特別法庭」處理國家安全案件，以「協助司法機構處理未曾涉足的領域」。我們擔心此舉將意味著與國家安全法有關的嫌疑人可能不再享有與香港司法系統中其他人一樣的公平審判權。在大陸，涉嫌觸犯國家安全罪行的嫌疑人，通常會被剝奪程序權利，當中包括他們自己選擇和委託律師和公開審訊的權利。鄭若驊續稱，國家安全案件審訊「一般」對公眾開放，但法官「有時」可拒絕公開審理。行政會議成員葉劉淑儀進一步提出，由陪審團審理國家安全案件並「不恰當」。

我們敦促全國人大常委會放棄在香港引入國家安全立法的計劃，因根據迄今為止所掌握到有關《法例》的資訊，以及過往在中國實行國家安全法的經驗均清楚顯示，不論《法例》條文本身及其應用，均不符合國際人權法律和標準。

2020年6月16日

2047 香港監察

國際特赦組織

Article 19 (只有英文)

亞洲專訊資料研究中心

澳港聯

藩籬以外-認識及關愛雙性人

無國界社運

布里斯布香港留學生集氣

加拿大香港之友

坎培拉香港關注組

丹麥中國批評協會

中國勞工通訊  
中國人權捍衛者  
中國維權律師關注組  
基督徒社工  
基督徒關懷香港學會  
公民力量  
民間電台  
民間人權陣線  
民權觀察  
公民社會發展資源中心  
人權公約施行監督聯盟  
香港平權計劃  
正言匯社  
論壇勞工世界  
自由之家  
良心之友  
通訊業總工會  
基層文化中心  
伯克萊分校香港事務組織  
香港市民支援愛國民主運動聯合會  
香港基督徒社關團契  
香港基督徒學會  
挪威香港文化協會  
香港職工會聯盟  
洛杉磯香港論壇  
香港人權監察  
香港聖公會福利協會職工會  
香港融樂會有限公司  
中國人權

西藏台灣人權連線

人權觀察

人道中國

國際律師協會人權研究所

International Human Rights Council - Hong Kong (只有英文)

國際人權服務社

香港天主教正義和平委員會

葵涌基層基督徒團體

勞工教育及服務網絡

麥瑪斯達大學香港民主與人權關注組

Netherlands for Hong Kong (只有英文)

華人民主書院

New Yorkers Supporting Hong Kong (只有英文)

北加州香港會

基督眾樂教會

香港開放數據

Planet Ally (只有英文)

民主動力

法政匯思

性神學社

彩虹行動

社工復興運動

無國界記者組織

零售、商業及成衣業總工會

居留權大學

學術自由學者聯盟

麥理浩夫人中心同工社會運動關注組

沈默之聲

善導會職員工會籌委會

社團法人台灣廢除死刑推動聯盟

台灣人權促進會

臺灣東突厥斯坦協會

香港教育大學教學人員協會

新婦女協進會

香港尋求庇護者及難民協會

挪台之友協會

The Norwegian Tibet Committee (只有英文)

瑞慈人權合作中心

多倫多香港人行動組

東華三院員工社會運動關注組

国際キャリア支援協会

維吾爾人權項目

溫哥華支援民主運動聯合會

勞動力

世界維吾爾代表大會

浸信會愛羣社會服務處同工社會行動關注組