

案例摘要 (中文翻译)

香港特别行政区 诉 邹幸彤 (Chow Hang Tung) 及其他人

WKCC 3633/2021 ; [2023] HKMagC 2

(西九龙裁判法院)

(裁决理由书英文本全文载于

https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/ju/ju_frame.jsp?DIS=150992&currpage=T)

主审法官：主任裁判官罗德泉

裁决日期：2023 年 3 月 4 日

公众利益豁免权 - 披露警方调查报告会否损害正进行的调查工作 - 无关资料须剔除 - 无损公平审讯

根据《实施细则》附表 5 要求外国代理人提供资料的规定 - 不及《实施细则》附表 7 的规定严格 - 有效防止及侦查危害国家安全罪行 - 辨识外国代理人的门坎相对较低，甚至无须表面证明属实 - 证明被告人事实上是外国代理人不是没有遵从通知规定罪的元素

根据《实施细则》附表 5 送达的通知书是否合法 - 可在正式审讯中提出质疑 - 在系统层面是否相称 - 《实施细则》不受司法复核 - 在实际运作层面是否相称 - 附表 5 的适用没这么严格，门坎较附表 1 及附表 7 略低 - 采用「有合理理由相信」的门坎辨识外国代理人较「有合理理由怀疑」的门坎略低 - 警方所采取的做法正确 - 提供资料的要求限于某些时段和某种性质 - 没有超

出《香港国安法》第四十三条第一款第(五)项及《实施细则》附表5的范围
- 《香港国安法》公布前的资料也可要求提供 - 警方不必采用替代方法取得
资料 - 并非别有用心 - 该规定不具压迫性 - 已达致公正平衡

没有遵从根据《实施细则》附表5送达的通知书 - 被告人没有尽应尽的努力
- 附表5第3(3)(b)条的法定免责辩护理由不适用

背景

1. 三名被告人(第一、第二及第五被告人)为香港市民支援爱国民主运动联合会(「支联会」)的干事,被控一项没有遵从通知规定提供资料罪,即没有遵从根据《香港国安法第四十三条实施细则》附表5《关于向外国及台湾政治性组织及其代理人要求因涉港活动提供资料的细则》第3(1)(b)条^{*}送达的通知书(「该通知书」)[†]的规定,违反附表5第3(3)(b)条。

2. 支联会是1989年根据《公司条例》成立具法团地位的公司,一直运作至最近清盘为止。在所有关键时间,第一被告人是副主席,第二及第五被告人是委员。2021年8月25日,警务处处长向被告人及其他人发出和送达该通知书,规定他们在14天内以书面提供指明资料和支持文件。三名被告人没有遵从该通知书的规定。

法庭主要考虑的条文及争议点

^{*} 《实施细则》附表5第3(1)(b)条如下:

「(1) 警务处处长如合理地相信发出有关规定是防止及侦查危害国家安全罪行所需要的,则可在保安局局长批准下,不时藉向某外国代理人或台湾代理人送达书面通知,规定该代理人在指定期限内,按指定方式向警务处处长提供以下资料——(b) 该代理人如属一个组织——(i) 该组织的在香港职员及在香港成员的个人资料……;(ii) 该组织在香港的活动;(iii) 该组织在香港的资产、收入、收入来源及开支。」

[†] 于《裁决理由书》第71段转载。

- 《香港国安法》第三条、第十三条、第十四条、第四十三条第一款第(五)项及第四十三条第三款
- 《香港国安法第四十三条实施细则》(《实施细则》)附表1、附表5(第3条)及附表7
- 《人权法案》第十条、第十一条、第十四条及第十八条

3. 法庭在本案处理下列争议点：

A. 公众利益豁免权

B. 初步争议点

- (a) 控方是否必须证明支联会事实上是外国代理人
- (b) 辩方可否在刑事审讯中质疑该份根据《实施细则》附表5送达的通知书的合法性

C. 正式审讯：该通知书的合法性

- (a) 采用「有合理理由相信」支联会是外国代理人的门坎是否正确
- (b) 决定该通知书的合法性的关键时间
- (c) 警务处处长是否有合理理由相信有发出有关规定的需要
- (d) 该规定的涵盖范围是否过于广泛
- (e) 关于追溯力的申诉是否有效
- (f) 取得有关资料的替代方法
- (g) 该规定是否别有用心
- (h) 该规定是否具压迫性
- (i) 是否已达致公正平衡
- (j) 警务处处长的决定是否有缺失

法庭的裁决摘要

A. 公众利益豁免权

4. 控方就警方的支联会调查报告内的某些资料及向警务处处长提交的关于《实施细则》附表 5 第 3 条的建议，声请公共利益豁免权，主要理由是披露有关资料会损害正在进行中的调查工作。警方的调查报告及建议不仅针对支联会，还涉及针对其他组织和人物的仍在进行中的调查工作。法庭裁定，泄露其他人的身分、策略及中期调查结果等秘密资料，会严重损害其他仍在进行中的国家安全案件的调查工作。(第 11-14 段)

5. 本案的焦点应放在引致采取有关措施(即规定提供资料)的事实连系而非其他人的身分。为尽量减低被人运用转移目标策略引致可以合理地猜测到目标人物身分的风险，法庭下令剔除某些材料，包括正受调查的实体 / 人物的身分，以及一切与支联会及被告人无关的仍在进行中的调查相关的资料。(第 16-17 段)

6. 法庭裁定，除了与支联会及被告人相关的材料之外，其他材料不得披露，并不会损害公平审讯。将身分保密并有限度披露某些事实连系，已足以让辩方进行抗辩和确保有公平的审讯。这不可能对辩方构成任何形式或程度的损害或不利。(第 17-18 段)

B. 初步争议点

控方是否必须证明支联会是外国代理人

7. 《香港国安法》第四十三条赋予警方藉下列方式取得资料的权力：即根据《实施细则》附表 5 在保安局局长批准下送达通知书，或根据《实施细则》附表 7《关于要求提供资料和提交物料的细则》向高等法院原讼法庭法官申请提交物料令。法庭就《实施细则》附表 5 与附表 7 分别赋予警方取得资料的权力作出比较后有如下观点。(第 23 及 27-31 段)

(a) 根据附表 5 采取的措施旨在作出迅速而有效的回应，这亦是《香港国

安法》第三条的目的。

- (b) 设立外国代理人或其相联者不属违法。
- (c) 法律没有就外国代理人的设立制定强制性制度，亦没有外国代理人名单。
- (d) 设立外国代理人的程序可以如公司注册般简单。没有要求个别人士就其外国代理人身份作出登记。
- (e) 外国代理人必然与海外相联者有联系。虽然可以在外国当局的协助下取得资料，但会有所延误而且会有意想不到的困难，在当前情况下甚至并不可行。
- (f) 附表 5 的措施不及附表 7 的严格，原因是：
 - (i) 前者是在较外围采取的措施；
 - (ii) 不遵从附表 5 的规定的最高刑罚较轻；及
 - (iii) 附表 5 的程序较简单。

8. 考虑到《香港国安法》第三条第二款及第三款的规定和《实施细则》附表 5 的特点，法庭裁定《实施细则》旨在制定有效程序利便《香港国安法》(特别是该法第四十三条第一款第(五)项)的实施。《香港国安法》第四十三条及《实施细则》附表 5 的目的是防止及侦查危害国家安全罪行(第 30 及 70 段)

9. 法庭从上述观点得出以下结论。(第 32 段)

- (a) 温和的措施应该与较低的门坎相对应。
- (b) 《实施细则》附表 5 的整体目的是作为防范和调查国家安全事宜的有效措施。要措施有效，便必须作出迅速而有效率的回应。
- (c) 附表 5 没有就辨识外国代理人的门坎作出规定。制定细则者有意提供一定弹性，让警务处处长在特定时刻作出专业判断而无需理会刑事审讯要求的严格证据规则、举证责任和举证准则。
- (d) 在有效防范和调查的漫长过程中，辨识谁是外国代理人是第一步，亦是不可或缺的一环。考虑到制定附表 5 的背景和原意，加上该附表刻

意不就此设定门坎，立法者及制定细则者显然无意将证明被告人事实上是外国代理人订为没有遵从规定提供资料罪的元素。

- (e) 防范和调查属于臆测状态，门坎必然相对较低，甚至无须表面证明属实。

10. 《实施细则》附表 5 第 1 条界定何谓外国代理人，但该附表没有就辨识某组织为外国代理人的准则作出规定。法庭裁定，外国代理人这个概念是当局在特定时刻作出的行政决定的结论，并非控方就有关控罪须在审讯中证明的定罪要素。控方无须证明支联会事实上是外国代理人。(第 24 及 33 段)

辩方可否在刑事审讯中质疑该份根据《实施细则》附表 5 送达的通知书的合法性

11. 现时没有为外国代理人设立发牌或登记制度。一般规则是除非另有规定，否则所有实体均无义务披露其组成、活动或资源。法庭裁定，辩方有权在审讯中就仍未获法庭处理的事项质疑该通知书的合法性。(第 34 段)

C. 正式审讯

该通知书的合法性

12. 法庭作出以下主要事实裁断。(第 69 段)

- (a) 支联会 1989 年成立，自此一直与警方调查报告和主管警司的建议所提述的香港及非香港实体和人物多次进行连系活动和互动。
- (b) 整段相关期间均有直接和间接的资金流向的纪录。
- (c) 支联会历年来有五大工作纲领，包括结束一党专政和建设民主中国。
- (d) 三名被告人于关键时间都在干事之列。
- (e) 主管警司诚实地依据和评估调查资料，真诚编制调查报告向警务处处

长提交建议。

- (f) 警务处处长认同全部建议。
- (g) 保安局局长批准采取有关措施。
- (h) 截至期限届满日，警方未获提供任何所需资料。

13. 辯方力陈他们并非任何组织的外国代理人，并质疑该通知书的合法性。他们的主要论点是无须证明支联会事实上是外国代理人。他们指称该通知书侵害其免使自己入罪的权利（《人权法案》第十一条）、获得公平审讯的权利（《人权法案》第十条）、结社的自由（《人权法案》第十八条）及私生活受保护的权利（《人权法案》第十四条及《个人资料（私隐）条例》（第 486 章））。

14. 在考虑该通知书的合法性时，法庭应用上诉法庭在 *梁国雄 诉 律政司司长* [2020] HKCA 192 一案的裁决。该案裁定相称性分析须在两个不同层面上运用：(a) 在系统层面审视有关法例或规则是否相称；及(b) 在实际运作层面审视有关规则的实际施行或执行就案中的事实及具体情况而言是否相称。（第 72 段）

在系统层面是否相称

15. 法庭遵循 *香港特区 诉 黎智英* [2012] HKCFA 3 的案例，裁定《香港国安法》不容质疑。至于《实施细则》，乃由行政长官会同香港特区维护国家安全委员会（「国安委」）根据《香港国安法》第四十三条第三款制定。《香港国安法》第十三条就国安委的组成作出规定，其中包括担任主席的行政长官及由行政长官提名后报中央人民政府任命的秘书长。《香港国安法》第十四条第二款规定，国安委的决定不受司法复核。法庭指司法复核一词并非专门用语，须按日常语言和立法目的理解，继而裁定国安委的决定不受制于任何司法程序或决定。在《香港国安法》第十三条、第十四条及第四十三条第三款的背景下，《实施细则》亦不容质疑。（第 74-80 段）

在实际运作层面是否相称

16. 辯方指被告人由始至终无须回复那份宣称是通知书的文件。法庭表示，在实际运作层面的相称性分析须顾及所有情况和客观地进行。(第 81 及 83 段)

(a) 采用「有合理理由相信」支联会是外国代理人的门坎是否正确

17. 《实施细则》于附表 1[†] 第 2(2)条列明识别有关的指明证据的门坎，另于附表 7 第 2(4)(b)条列明识别接收提交令的人的门坎，但附表 5 件却无订下辨识外国代理人的门坎。在本案中，警务处处长采用「有合理理由相信」的门坎，于该通知书述明他有合理理由相信支联会是附表 5 第 1 条所指明的外国代理人。法庭提出以下观点：(第 71 及 84-85 段)

- (a) 辨识外国代理人是采取附表 5 措施的第一步；
- (b) 当案件涉及许多组织、人物及互动（有些甚至是在海外），采用严格的辨识标准是不切实际的；
- (c) 早期取得的资料通常是零碎的；
- (d) 确保措施有效对《香港国安法》第三条的施行来说是重要的；
- (e) 国家安全事关重大；
- (f) 现时没有为外国代理人设立登记制度，亦没有外国代理人名单；
- (g) 在整体情况下的总体困难。

18. 有别于《实施细则》附表 1 和附表 7（两者均规定严格司法审查），附表 5 的适用没那么严格，可以预期有略低的门坎。「有合理理由相信」本身标准并不低，只是略低于「有合理理由怀疑」，权衡时仍须克服重重障碍。顾及措施的性质、目的和需要，为了在措施与所涉权利之间取得平衡，采用「有合理理由相信」这一门坎是无可非议的。鉴于三名被告人的背景、政治目的、活动和

[†] 附表 1 载述《关于为搜证而搜查有关地方的细则》。

历年来与本地人及非本地人的连系，法庭认为警务处处长所采取的做法正确。
(第 86-88 段)

(b) 决定该通知书合法性的关键时间

19. 与合法性问题相关的关键时间是警务处处长作出决定当刻，而非事后回望那一刻。任何其后获得的资料，无论多么重要都不相关，因为合法性的考量已定格于作出决定当刻。(第 89 段)

(c) 警务处处长是否有合理理由相信有发出有关规定的需要

20. 为了国家安全的防范和调查工作而采取的一切措施须以最高专业标准执行，而专业调查机构必然自有其判断和策略，应对不同情况的需要。在不同情况下部署的策略有所分歧，这本身不可被批评为不合理，除非属明显荒谬。在评估发出有关规定的需要是否合理时，不得妨碍《香港国安法》和《实施细则》的目的及脱离现实。(第 90-91 段)

21. 法庭认为警方已自我克制。提供资料的要求并非范围广泛、渔翁撒网式的打探，而是限于某些时段和某种性质。(第 92-96 段)

- (a) 现时没有登记成为外国代理人的制度，有些代理人甚至隐藏身分，故有全面搜寻和筛查的需要。
- (b) 支联会于 1989 年成立，一直与本地和非本地组织及人物进行政治活动，从无间断。
- (c) 翻查支联会董事及全职员工的个人资料，以及该会资产的完整清单，对查明该会的背景和作用很重要。
- (d) 有需要探究支联会与外地不同实体和人物的交往、联系及资金流向，以查明他们的关系和终极目的。

(d) 该规定的涵盖范围是否过于广泛

22. 法庭论及「资料」、「书面」、「支持文件」和「侦查」的涵义，指出《香港国安法》第四十三条第一款第(五)项涵盖《实施细则》附表5第3(1)条及《个人资料(私隐)条例》，须予提供的资料并无超出《香港国安法》第四十三条第一款第(五)项及《实施细则》附表5的范围。(第97-102段)

(e) 关于追溯力的申诉是否有理

23. 有论点指警方要求的资料有部分注明是《香港国安法》公布前的日期，有些甚至追溯至属另一政权管治时代的1989年。法庭裁定国家安全这个概念并非仅限于在某特定时间出现的骚动，而是包括具有累积性和衍生性目的、朝着终极目标进发的连串持续不断的行为，不论这些行为是属于同一或另一政权下的政治活动的一部分亦然。被告人关于追溯时效的申诉无效。(第105-106段)

(f) 取得有关资料的替代方法

24. 若警方需先取得整套年报和小册子方可接触调查对象并要求对方(如他愿意的话)协助核实有关资料是否正确无误、完整无缺，未免不切实际。由于《实施细则》附表5旨在防范和侦查罪行，所以方法越直接越好，至少可尽量减低延误和遗漏的风险。相比于附表1(为搜证而搜查有关地方)和附表7(经律政司司长单方面向原讼法庭法官申请提交令要求提供资料和提交物料)，附表5所订的措施最为温和。(第107-111段)

(g) 该规定是否别有用心

25. 虽然警方已对支联会提起另一法律程序，但将支联会从公司注册处的公司登记册剔除所依据的是另一套机制和准则。没有提及外国代理人不足为奇，亦不会令人起疑。该规定并非别有用心。主管警司诚实地相信调查资料属实，其

分析乃真诚作出。(第 112-113 段)

(h) 该规定是否具压迫性

26. 考虑提供资料的规定是否具压迫性的过程中，法庭审视了案件全貌，包括该通知书的接收人在各方面的能力、资源和行为。被告人虽被要求在 14 天内提供大量资料，有些甚至年代久远，但法庭提出以下观点，裁定本案没有空间让被告人作出遭受压迫的申诉。(第 114-117 段)

- (a) 该通知书有提供联络点，有需要时可藉此渠道寻求宽限；
- (b) 支联会高调举行的新闻发布会及致警务处处长的公开信清楚传达出完全拒绝提供资料的讯息；
- (c) 大部分需要提供的资料并非那么久远，仅由 2014 年起；
- (d) 部分需要提供的资料实际上是支联会必须备存的资料，例如会计纪录、报税表，以及载有全部雇员个人资料的强积金文件；
- (e) 没有人试图翻寻任何资料；及
- (f) 需要提供的资料最终完全没有提供，甚至连不难取得的资料亦欠奉。

(i) 是否已达致公正平衡

27. 国家安全对公众利益和整个国家而言事关重大。为防止及侦查危害国家安全罪行，资料是有关措施的核心所在，任何阻碍都会使整个程序失效。案中的要求既克制，亦属合理所需。鉴于支联会与其他有共同目标者之间有密切联系、互动及金钱往来，全部需要提供的资料都是防止及侦查危害国家安全罪行所需要的。经客观、全盘和完整评估所有证据后，法庭信纳有关措施已达致整体公正平衡。(第 118-121 段)

(j) 警务处处长的决定是否有缺失

28. 虽然警务处处长未有提出疑问或要求澄清便认同有关建议，但这表示他信纳有关资料足以供其作出专业决定。警务处处长的决定并无重大缺失。(第 123-124 段)

结论

29. 法庭裁定送达被告人的通知书属合法。被告人有责任提供所需资料。由于被告人没有尽应尽的努力，也没有采取任何实际步骤翻寻资料，所以《实施细则》附表 5 第 3(3)(b)条的法定免责辩护理由不适用。他们不遵从有关规定是没有理据支持的。据此，各被告人被判罪名成立。(第 129-135 段)

#591656v3