

案例摘要 (中文翻譯)

香港特別行政區 訴 鄒幸彤 (Chow Hang Tung) 及其他人

WKCC 3633/2021 ; [2023] HKMagC 2

(西九龍裁判法院)

(裁決理由書英文本全文載於

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

主審法官：主任裁判官羅德泉

裁決日期：2023 年 3 月 4 日

公眾利益豁免權 - 披露警方調查報告會否損害正進行的調查工作 - 無關資料須剔除 - 無損公平審訊

根據《實施細則》附表 5 要求外國代理人提供資料的規定 - 不及《實施細則》附表 7 的規定嚴格 - 有效防止及偵查危害國家安全罪行 - 辨識外國代理人的門檻相對較低，甚至無須表面證明屬實 - 證明被告人事實上是外國代理人不是沒有遵從通知規定罪的元素

根據《實施細則》附表 5 送達的通知書是否合法 - 可在正式審訊中提出質疑 - 在系統層面是否相稱 - 《實施細則》不受司法覆核 - 在實際運作層面是否相稱 - 附表 5 的適用沒這麼嚴格，門檻較附表 1 及附表 7 略低 - 採用「有合理理由相信」的門檻辨識外國代理人較「有合理理由懷疑」的門檻略低 - 警方所採取的做法正確 - 提供資料的要求限於某些時段和某種性質 - 沒有超

出《香港國安法》第四十三條第一款第(五)項及《實施細則》附表5的範圍
- 《香港國安法》公布前的資料也可要求提供 - 警方不必採用替代方法取得
資料 - 並非別有用心 - 該規定不具壓迫性 - 已達致公正平衡

沒有遵從根據《實施細則》附表5送達的通知書 - 被告人沒有盡應盡的努力
- 附表5第3(3)(b)條的法定免責辯護理由不適用

背景

1. 三名被告人(第一、第二及第五被告人)為香港市民支援愛國民主運動聯合會(「支聯會」)的幹事，被控一項沒有遵從通知規定提供資料罪，即沒有遵從根據《香港國安法第四十三條實施細則》附表5《關於向外國及台灣政治性組織及其代理人要求因涉港活動提供資料的細則》第3(1)(b)條^{*}送達的通知書(「該通知書」)[†]的規定，違反附表5第3(3)(b)條。
2. 支聯會是1989年根據《公司條例》成立具法團地位的公司，一直運作至最近清盤為止。在所有關鍵時間，第一被告人是副主席，第二及第五被告人是委員。2021年8月25日，警務處處長向被告人及其他人士發出和送達該通知書，規定他們在14天內以書面提供指明資料和支持文件。三名被告人沒有遵從該通知書的規定。

法庭主要考慮的條文及爭議點

^{*} 《實施細則》附表5第3(1)(b)條如下：

「(1) 警務處處長如合理地相信發出有關規定是防止及偵查危害國家安全罪行所需要的，則可在保安局局長批准下，不時藉向某外國代理人或台灣代理人送達書面通知，規定該代理人在指定期限內，按指定方式向警務處處長提供以下資料 — (b) 該代理人如屬一個組織 — (i) 該組織的在香港職員及在香港成員的個人資料.....；(ii) 該組織在香港的活動；(iii) 該組織在香港的資產、收入、收入來源及開支。」

[†] 於《裁決理由書》第71段轉載。

- 《香港國安法》第三條、第十三條、第十四條、第四十三條第一款第(五)項及第四十三條第三款
- 《香港國安法第四十三條實施細則》(《實施細則》)附表1、附表5(第3條)及附表7
- 《人權法案》第十條、第十一條、第十四條及第十八條

3. 法庭在本案處理下列爭議點：

- A. 公眾利益豁免權
- B. 初步爭議點
 - (a) 控方是否必須證明支聯會事實上是外國代理人
 - (b) 辯方可否在刑事審訊中質疑該份根據《實施細則》附表5送達的通知書的合法性
- C. 正式審訊：該通知書的合法性
 - (a) 採用「有合理理由相信」支聯會是外國代理人的門檻是否正確
 - (b) 決定該通知書的合法性的關鍵時間
 - (c) 警務處處長是否有合理理由相信有發出有關規定的需要
 - (d) 該規定的涵蓋範圍是否過於廣泛
 - (e) 關於追溯力的申訴是否有效
 - (f) 取得有關資料的替代方法
 - (g) 該規定是否別有用心
 - (h) 該規定是否具壓迫性
 - (i) 是否已達致公正平衡
 - (j) 警務處處長的決定是否有缺失

法庭的裁決摘要

A. 公眾利益豁免權

4. 控方就警方的支聯會調查報告內的某些資料及向警務處處長提交的關於

《實施細則》附表 5 第 3 條的建議，聲請公眾利益豁免權，主要理由是披露有關資料會損害正在進行中的調查工作。警方的調查報告及建議不僅針對支聯會，還涉及針對其他組織和人物的仍在進行中的調查工作。法庭裁定，洩露其他人的身分、策略及中期調查結果等秘密資料，會嚴重損害其他仍在進行中的國家安全案件的調查工作。(第 11-14 段)

5. 本案的焦點應放在引致採取有關措施(即規定提供資料)的事實連繫而非其他人的身分。為盡量減低被人運用轉移目標策略引致可以合理地猜測到目標人物身分的風險，法庭下令剔除某些材料，包括正受調查的實體 / 人物的身分，以及一切與支聯會及被告人無關的仍在進行中的調查相關的資料。(第 16-17 段)
6. 法庭裁定，除了與支聯會及被告人相關的材料之外，其他材料不得披露，並不會損害公平審訊。將身分保密並有限度披露某些事實連繫，已足以讓辯方進行抗辯和確保有公平的審訊。這不可能對辯方構成任何形式或程度的損害或不利。(第 17-18 段)

B. 初步爭議點

控方是否必須證明支聯會是外國代理人

7. 《香港國安法》第四十三條賦予警方藉下列方式取得資料的權力：即根據《實施細則》附表 5 在保安局局長批准下送達通知書，或根據《實施細則》附表 7《關於要求提供資料和提交物料的細則》向高等法院原訟法庭法官申請提交物料令。法庭就《實施細則》附表 5 與附表 7 分別賦予警方取得資料的權力作出比較後有如下觀點。(第 23 及 27-31 段)

- (a) 根據附表 5 採取的措施旨在作出迅速而有效的回應，這亦是《香港國安法》第三條的目的。

- (b) 設立外國代理人或其相聯者不屬違法。
- (c) 法律沒有就外國代理人的設立制定強制性制度，亦沒有外國代理人名單。
- (d) 設立外國代理人的程序可以如公司註冊般簡單。沒有要求個別人士就其外國代理人身份作出登記。
- (e) 外國代理人必然與海外相聯者有聯繫。雖然可以在外國當局的協助下取得資料，但會有所延誤而且會有意想不到的困難，在當前情況下甚至並不可行。
- (f) 附表 5 的措施不及附表 7 的嚴格，原因是：
- (i) 前者是在較外圍採取的措施；
 - (ii) 不遵從附表 5 的規定的最高刑罰較輕；及
 - (iii) 附表 5 的程序較簡單。

8. 考慮到《香港國安法》第三條第二款及第三款的規定和《實施細則》附表 5 的特點，法庭裁定《實施細則》旨在制定有效程序利便《香港國安法》(特別是該法第四十三條第一款第(五)項)的實施。《香港國安法》第四十三條及《實施細則》附表 5 的目的是防止及偵查危害國家安全罪行。(第 30 及 70 段)

9. 法庭從上述觀點得出以下結論。(第 32 段)

- (a) 溫和的措施應該與較低的門檻相對應。
- (b) 《實施細則》附表 5 的整體目的是作為防範和調查國家安全事宜的有效措施。要措施有效，便必須作出迅速而有效率的回應。
- (c) 附表 5 沒有就辨識外國代理人的門檻作出規定。制定細則者有意提供一定彈性，讓警務處處長在特定時刻作出專業判斷而無需理會刑事審訊要求的嚴格證據規則、舉證責任和舉證準則。
- (d) 在有效防範和調查的漫長過程中，辨識誰是外國代理人是第一步，亦是不可或缺的一環。考慮到制定附表 5 的背景和原意，加上該附表刻意不就此設定門檻，立法者及制定細則者顯然無意將證明被告人事實

上是外國代理人訂為沒有遵從規定提供資料罪的元素。

(e) 防範和調查屬於臆測狀態，門檻必然相對較低，甚至無須表面證明屬實。

10. 《實施細則》附表 5 第 1 條界定何謂外國代理人，但該附表沒有就辨識某組織為外國代理人的準則作出規定。法庭裁定，外國代理人這個概念是當局在特定時刻作出的行政決定的結論，並非控方就有關控罪須在審訊中證明的定罪要素。控方無須證明支聯會事實上是外國代理人。(第 24 及 33 段)

辯方可否在刑事審訊中質疑該份根據《實施細則》附表 5 送達的通知書的合法性

11. 現時沒有為外國代理人設立發牌或登記制度。一般規則是除非另有規定，否則所有實體均無義務披露其組成、活動或資源。法庭裁定，辯方有權在審訊中就仍未獲法庭處理的事項質疑該通知書的合法性。(第 34 段)

C. 正式審訊

該通知書的合法性

12. 法庭作出以下主要事實裁斷。(第 69 段)

(a) 支聯會 1989 年成立，自此一直與警方調查報告和主管警司的建議所提述的香港及非香港實體和人物多次進行連繫活動和互動。

(b) 整段相關期間均有直接和間接的資金流向的紀錄。

(c) 支聯會歷年來有五大工作綱領，包括結束一黨專政和建設民主中國。

(d) 三名被告人於關鍵時間都在幹事之列。

(e) 主管警司誠實地依據和評估調查資料，真誠編製調查報告向警務處處長提交建議。

- (f) 警務處處長認同全部建議。
- (g) 保安局局長批准採取有關措施。
- (h) 截至期限屆滿日，警方未獲提供任何所需資料。

13. 辯方力陳他們並非任何組織的外國代理人，並質疑該通知書的合法性。他們的主要論點是無須證明支聯會事實上是外國代理人。他們指稱該通知書侵害其免使自己入罪的權利（《人權法案》第十一條）、獲得公平審訊的權利（《人權法案》第十條）、結社的自由（《人權法案》第十八條）及私生活受保護的權利（《人權法案》第十四條及《個人資料（私隱）條例》（第486章））。

14. 在考慮該通知書的合法性時，法庭應用上訴法庭在 *梁國雄 訴 律政司司長* [2020] HKCA 192 一案的裁決。該案裁定相稱性分析須在兩個不同層面上運用：(a) 在系統層面審視有關法例或規則是否相稱；及(b) 在實際運作層面審視有關規則的實際施行或執行就案中的事實及具體情況而言是否相稱。（第72段）

在系統層面是否相稱

15. 法庭遵循 *香港特區 訴 黎智英* [2012] HKCFA 3 的案例，裁定《香港國安法》不容質疑。至於《實施細則》，乃由行政長官會同香港特區維護國家安全委員會（「國安委」）根據《香港國安法》第四十三條第三款制定。《香港國安法》第十三條就國安委的組成作出規定，其中包括擔任主席的行政長官及由行政長官提名後報中央人民政府任命的秘書長。《香港國安法》第十四條第二款規定，國安委的決定不受司法覆核。法庭指司法覆核一詞並非專門用語，須按日常語言和立法目的理解，繼而裁定國安委的決定不受制於任何司法程序或決定。在《香港國安法》第十三條、第十四條及第四十三條第三款的背景下，《實施細則》亦不容質疑。（第74-80段）

在實際運作層面是否相稱

16. 辯方指被告人由始至終無須回覆那份宣稱是通知書的文件。法庭表示，在實際運作層面的相稱性分析須顧及所有情況和客觀地進行。(第 81 及 83 段)

(a) 採用「有合理理由相信」支聯會是外國代理人的門檻是否正確

17. 《實施細則》於附表 1[†] 第 2(2)條列明識別有關的指明證據的門檻，另於附表 7 第 2(4)(b)條列明識別接收提交令的人的門檻，但附表 5 件卻無訂下辨識外國代理人的門檻。在本案中，警務處處長採用「有合理理由相信」的門檻，於該通知書述明他有合理理由相信支聯會是附表 5 第 1 條所指明的外國代理人。法庭提出以下觀點：(第 71 及 84-85 段)

- (a) 辨識外國代理人是採取附表 5 措施的第一步；
- (b) 當案件涉及許多組織、人物及互動（有些甚至是在海外），採用嚴格的辨識標準是不切實際的；
- (c) 早期取得的資料通常是零碎的；
- (d) 確保措施有效對《香港國安法》第三條的施行來說是重要的；
- (e) 國家安全事關重大；
- (f) 現時沒有為外國代理人設立登記制度，亦沒有外國代理人名單；
- (g) 在整體情況下的總體困難。

18. 有別於《實施細則》附表 1 和附表 7（兩者均規定嚴格司法審查），附表 5 的適用沒這麼嚴格，可以預期有略低的門檻。「有合理理由相信」本身標準並不低，只是略低於「有合理理由懷疑」，權衡時仍須克服重重障礙。顧及措施的性質、目的和需要，為了在措施與所涉權利之間取得平衡，採用「有合理理由相信」這一門檻是無可非議的。鑑於三名被告人的背景、政治目的、活動和歷年來與本地人及非本地人的連繫，法庭認為警務處處長所採取的做法正確。

[†] 附表 1 載述《關於為搜證而搜查有關地方的細則》。

(第 86-88 段)

(b) 決定該通知書合法性的關鍵時間

19. 與合法性問題相關的關鍵時間是警務處處長作出決定當刻，而非事後回望那一刻。任何其後獲得的資料，無論多麼重要都不相關，因為合法性的考量已定格於作出決定當刻。（第 89 段）

(c) 警務處處長是否有合理理由相信有發出有關規定的需要

20. 為了國家安全的防範和調查工作而採取的一切措施須以最高專業標準執行，而專業調查機構必然自有其判斷和策略，應對不同情況的需要。在不同情況下部署的策略有所分歧，這本身不可被批評為不合理，除非屬明顯荒謬。在評估發出有關規定的需要是否合理時，不得妨礙《香港國安法》和《實施細則》的目的及脫離現實。（第 90-91 段）

21. 法庭認為警方已自我克制。提供資料的要求並非範圍廣泛、漁翁撒網式的打探，而是限於某些時段和某種性質。（第 92-96 段）

(a) 現時沒有登記成為外國代理人的制度，有些代理人甚至隱藏身分，故有全面搜尋和篩查的需要。

(b) 支聯會於 1989 年成立，一直與本地和非本地組織及人物進行政治活動，從無間斷。

(c) 翻查支聯會董事及全職員工的個人資料，以及該會資產的完整清單，對查明該會的背景和作用很重要。

(d) 有需要探究支聯會與外地不同實體和人物的交往、聯繫及資金流向，以查明他們的關係和終極目的。

(d) 該規定的涵蓋範圍是否過於廣泛

22. 法庭論及「資料」、「書面」、「支持文件」和「偵查」的涵義，指出《香港國安法》第四十三條第一款第(五)項涵蓋《實施細則》附表5第3(1)條及《個人資料(私隱)條例》，須予提供的資料並無超出《香港國安法》第四十三條第一款第(五)項及《實施細則》附表5的範圍。(第97-102段)

(e) 關於追溯力的申訴是否有理

23. 有論點指警方要求的資料有部分註明是《香港國安法》公布前的日期，有些甚至追溯至屬另一政權管治時代的1989年。法庭裁定國家安全這個概念並非僅限於在某特定時間出現的騷動，而是包括具有累積性和衍生性目的、朝着終極目標進發的連串持續不斷的行為，不論這些行為是屬於同一或另一政權下的政治活動的一部分亦然。被告人關於追溯時效的申訴無效。(第105-106段)

(f) 取得有關資料的替代方法

24. 若警方需先取得整套年報和小冊子方可接觸調查對象並要求對方(如他願意的話)協助核實有關資料是否正確無誤、完整無缺，未免不切實際。由於《實施細則》附表5旨在防範和偵查罪行，所以方法越直接越好，至少可盡量減低延誤和遺漏的風險。相比於附表1(為搜證而搜查有關地方)和附表7(經律政司司長單方面向原訟法庭法官申請提交令要求提供資料和提交物料)，附表5所訂的措施最為溫和。(第107-111段)

(g) 該規定是否別有用心

25. 雖然警方已對支聯會提起另一法律程序，但將支聯會從公司註冊處的公司登記冊剔除所依據的是另一套機制和準則。沒有提及外國代理人不足為奇，亦不會令人起疑。該規定並非別有用心。主管警司誠實地相信調查資料屬實，其分析乃真誠作出。(第112-113段)

(h) 該規定是否具壓迫性

26. 考慮提供資料的規定是否具壓迫性的過程中，法庭審視了案件全貌，包括該通知書的接收人在各方面的能力、資源和行為。被告人雖被要求在 14 天內提供大量資料，有些甚至年代久遠，但法庭提出以下觀點，裁定本案沒有空間讓被告人作出遭受壓迫的申訴。(第 114-117 段)

- (a) 該通知書有提供聯絡點，有需要時可藉此渠道尋求寬限；
- (b) 支聯會高調舉行的新聞發布會及致警務處處長的公開信清楚傳達出完全拒絕提供資料的訊息；
- (c) 大部分需要提供的資料並非那麼久遠，僅由 2014 年起；
- (d) 部分需要提供的資料實際上是支聯會必須備存的資料，例如會計紀錄、報稅表，以及載有全部僱員個人資料的強積金文件；
- (e) 沒有人試圖翻尋任何資料；及
- (f) 需要提供的資料最終完全沒有提供，甚至連不難取得的資料亦欠奉。

(i) 是否已達致公正平衡

27. 國家安全對公眾利益和整個國家而言事關重大。為防止及偵查危害國家安全罪行，資料是有關措施的核心所在，任何阻礙都會使整個程序失效。案中的要求既克制，亦屬合理所需。鑑於支聯會與其他有共同目標者之間有密切聯繫、互動及金錢往來，全部需要提供的資料都是防止及偵查危害國家安全罪行所需要的。經客觀、全盤和完整評估所有證據後，法庭信納有關措施已達致整體公正平衡。(第 118-121 段)

(j) 警務處處長的決定是否有缺失

28. 雖然警務處處長未有提出疑問或要求澄清便認同有關建議，但這表示他信

納有關資料足以供其作出專業決定。警務處處長的決定並無重大缺失。(第 123-124 段)

結論

29. 法庭裁定送達被告人的通知書屬合法。被告人有責任提供所需資料。由於被告人沒有盡應盡的努力，也沒有採取任何實際步驟翻尋資料，所以《實施細則》附表 5 第 3(3)(b)條的法定免責辯護理由不適用。他們不遵從有關規定是沒有理據支持的。據此，各被告人被判罪名成立。(第 129-135 段)

#591656v3