

立法會 Legislative Council

立法會CB(2)223/2024(01)號文件

檔 號：CB2/HS/1/24

研究與《基本法》第二十三條立法相關的事宜小組委員會

《基本法》第二十三條立法的背景資料簡介

目的

本文件就《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（“《基本法》”）第二十三條立法及相關事宜的背景提供資料，並概述議員就2024年1月30日開展的《基本法》第二十三條公眾諮詢提出的意見及關注。

背景

香港特別行政區維護國家安全的憲制責任

2. 維護國家安全屬於中央事權，中央對國家安全負有根本責任。《中華人民共和國憲法》（“《憲法》”）對於維護國家安全的責任，有明確規定，包括維護國家統一和全國各民族團結的義務、保守國家秘密的義務、維護國家的安全、榮譽和利益的義務，以及保衛國家、抵抗侵略的義務。¹

3. 《憲法》和《基本法》共同構成香港特別行政區（“香港特區”）的憲制基礎。《基本法》第一條和第十二條規定，香港特區是中華人民共和國不可分離的部分，是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。香港特區負有

¹ 見《憲法》第五十二條、第五十三條、第五十四條及第五十五條。

維護國家安全的憲制責任，是理所當然的。《基本法》第二十三條屬中央和香港特區的關係的條文，訂明香港特區有義務及憲制責任，**應當自行立法禁止7類危害國家安全的行為和活動**，即禁止任何(a)叛國、(b)分裂國家、(c)煽動叛亂、(d)顛覆中央人民政府及(e)竊取國家機密的行為，禁止(f)外國的政治性組織或團體在香港特區進行政治活動，禁止(g)香港特區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。《基本法》第二十三條的根本要旨是要求香港特區自行立法維護國家主權、安全、發展利益。而中央授權香港特區自行制定維護國家安全法律，體現了“一國兩制”的方針，以及國家對香港特區的信任。

4. 然而，香港特區自回歸以來一直未能就《基本法》第二十三條立法。隨着香港特區於2019年年中至2020年年初局勢的發展對國家安全的威脅已達至香港特區難以自行處理的地步，為了維護國家安全及香港長期繁榮穩定，**全國人民代表大會**（“全國人大”）於**2020年5月28日通過《全國人民代表大會關於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》**（“《5.28決定》”）。

5. 《5.28決定》對在香港特區維護國家安全提出了基本原則並闡明國家政策和立場，而當中第六條授權全國人民代表大會常務委員會（“全國人大常委會”）就建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制制定相關法律。**全國人大常委會於2020年6月30日制定《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》**（“《香港國安法》”），並按照《基本法》第十八條，在徵詢香港特區基本法委員會和香港特區政府的意見後，把《香港國安法》加入列於《基本法》附件三的全國性法律，並於同日由香港特區政府刊憲公布在香港特區實施。《香港國安法》共有66條條文，分為6章，當中第三章訂立4類與國家安全相關的罪行(即(a)分裂國家罪、(b)顛覆國家政權罪、(c)組織實施恐怖活動罪，以及(d)勾結外國或境外勢力危害國家安全罪)。

6. 雖然中央從國家層面制定了《香港國安法》，但香港特區仍須履行《基本法》第二十三條本地立法的憲制責任。《5.28決定》第三條訂明，維護國家主權、統一和領土完整是香港特區的憲制責任，**香港特區應當儘早完成《基本法》規定的維護國家安全立**

法。《香港國安法》第七條亦明確要求香港特區應當儘早完成基本法規定的維護國家安全立法，**完善相關法律**。²

《基本法》第二十三條立法公眾諮詢

7. 政府當局於2024年1月30日就《基本法》第二十三條立法展開公眾諮詢，諮詢期至2024年2月28日止。根據有關公眾諮詢文件，**政府當局建議訂立一條全新的《維護國家安全條例》，涵蓋5大類危害國家安全的行為和活動**(即(a)叛國及相關行為；(b)叛亂、煽惑叛變及離叛，以及具煽動意圖的行為；(c)竊取國家機密及間諜行為；(d)危害國家安全的破壞等活動；及(e)境外干預及從事危害國家安全活動的組織)，並會完善維護國家安全的法律制度和執行機制的相關事項。

議員的意見及關注

維護國家安全的制度體系

8. 議員**全力支持政府當局就《基本法》第二十三條立法**。他們指出，每個國家都必然會制定維護國家安全的法律，而國家安全是社會繁榮穩定、人民安居樂業的必要條件。香港特區負有就維護國家安全本地立法的憲制責任，而香港特區近年面對的國家安全風險亦顯示有實際需要盡快立法，以有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。整體而言，議員**認同政府當局建議的立法框架，即根據總體國家安全觀，就維護國家安全訂立一條全新的法例**，有關工作包括完善現行法律中相關罪行的條文(當中包含有待作適應化修改的提述)，及將現為普通法的相關罪行編纂為成文法則，並將上述兩者納入全新的法例中，以及新增一些罪行等，讓公眾全面掌握相關的法律規定，亦使香港特區的本地維

² 據政府當局公眾諮詢文件所述，《基本法》第二十三條規定應予立法禁止的7類行為中，《香港國安法》直接涵蓋了其中兩類(即分裂國家和顛覆國家政權)。雖然香港特區無需再就分裂國家罪及顛覆國家政權罪另外進行本地立法，但有憲制責任立法禁止《香港國安法》規定的4類罪行以外，同樣危害國家安全的行為和活動。而現行本地法律(例如《刑事罪行條例》(第200章)、《官方機密條例》(第521章)及《社團條例》(第151章))只涵蓋了部分相關的行為，並且有需要完善的地方。有關的立法工作亦應顧及在執法權力、訴訟程序及維護國家安全機制等方面的立法需要(包括與《香港國安法》的銜接、兼容和互補)。

護國家安全的法律更歸一。議員詢問**政府當局有否就是次立法工作諮詢中央**。

9. 政府當局表示，國家安全屬中央事權，在“一國兩制”的方針下，中央授權香港特區自行制定維護國家安全法律。為確保全面落實香港特區就《基本法》第二十三條進行本地立法，以及《5.28決定》及《香港國安法》所規定的憲制責任及義務，香港特區政府就是次立法工作與中央一直保持緊密溝通。

與保護國家秘密相關的罪行

10. 議員察悉，擬議罪行將涵蓋5大類危害國家安全的行為和活動，³而政府當局亦會考慮就相關罪行提供適當的例外情況及免責辯護。議員表示，**部分市民和界別(包括科技界及社福界)憂慮在無意之間干犯有關罪行誤墮法網**；此外，考慮到新聞報道中可能披露的資料的性質，**傳媒有意見認為，應就與保護國家秘密相關的罪行，引入公眾利益作為免責辯護**，以及就此訂立清晰的指引供業界參考。

11. 政府當局強調，《香港國安法》第五條規定，防範、制止和懲治危害國家安全罪行，應當堅持法治原則。法治其中一個原則，是法律需要合理地明確和清楚。立法建議會清楚界定相關罪行的元素(包括犯罪行為及犯罪意圖)，精準針對危害國家安全的行為，並考慮訂明一些例外情況或免責辯護。當局注意到社會上有意見認為應就與保護國家秘密相關的罪行，提供重大公眾利益的免責辯護，當局會積極並審慎地研究相關事宜。要注意的是，立法建議會明確定義“國家秘密”，有關類別的資料只有在符合“沒有合法權限下予以披露，便相當可能會危害國家安全”的情況下，才屬於“國家秘密”。

12. 就**與保護國家秘密相關的罪行下的“公職人員”的擬議定義**，議員對有關定義**是否包括政府服務承辦商所聘用的員工**表示關注。此外，議員詢問政府當局，會否參考《中華人民共和國保守國家秘密法》，於擬議法例下**就屬或載有國家秘密的資料、文件或其他物品訂定保密期限**。政府當局表示，各政策局/部門現時須按內部檔案管理守則，指明檔案保密的時效並作覆核，包括考慮文件可否適當地解密。

³ 見上文第7段。

與對電腦或電子系統作出危害國家安全作為相關的罪行

13. 就與對電腦或電子系統作出危害國家安全作為相關的罪行，議員察悉有關建議，並關注鑒於**科技(例如人工智能技術)的普及和迅速發展，會為相關罪行帶來哪些隱憂**。議員亦關注到，該擬議罪行的**實際條文會否達至行政長官早前所指，擬議法例會切合科技中立的原則**。政府當局表示，會確保相關罪行的實際條文能應對現時電腦或電子世界，以及將來可能出現的新技術帶來的相關國家安全風險。

擬議法例的域外適用性

14. 考慮到有些人(不論是否香港居民)在香港特區以外進行危害國家安全的行為和活動，議員對**擬議法例的域外適用性**表示關注。政府當局表示，一般而言，香港的刑事法律只規範在香港境內發生的事情。但鑒於危害國家安全罪行的性質嚴重，當局會根據“屬地管轄”原則、“屬人管轄”原則和“保護管轄”原則這3項國際法原則和國際慣例，以及參考《香港國安法》第三十六至第三十八條有關其所訂立的罪行的效力範圍的規定(有關效力範圍與上述3項國際法原則及國際慣例一致)，從而制訂相關罪行的適用範圍，並因應部分擬議罪行所針對的實際國家安全風險，訂立相稱而屬維護國家安全所必須的域外效力。

防止危害國家安全分子潛逃海外

15. 因應執法部門目前就處理危害國家安全案件的經驗所揭示的短板和不足，議員**支持政府當局的以下建議：引入具有足夠力度可應對、打擊、阻嚇及防止危害國家安全分子潛逃海外的行為，並促使潛逃人士回港接受執法和司法程序的措施**(例如吊銷被通緝人士的護照)。他們詢問**擬議罪行會否具有追溯力**，以及如何防止支持、協助及以金錢或者其他財物資助疑犯潛逃海外的行為。政府當局表示，與刑事法律沒有追溯力的原則及《香港國安法》沒有追溯力的規定一致，擬議法例不具追溯力。要注意的是，協助罪犯逃走在現行法例下已屬違法行為。針對潛逃海外的人，可考慮的建議包括取消有關的人的護照，以進一步防止有關行為。

保障處理涉及國家安全的案件或工作的人員

16. 議員關注到，**如何防範境外勢力向審理涉及危害國家安全案件的法官和司法人員施以不當壓力**，意圖阻嚇他們依法履行維

護國家安全職能。政府當局表示，可考慮的建議是，訂立新罪行以保障處理涉及國家安全的案件或工作的人員(包括司法人員)免受到非法披露個人資料及騷擾的風險。

立法建議的解說工作

17. 議員認為，是次立法建議的公眾諮詢文件載列出政府當局在有關立法工作中所參考的其他普通法司法管轄區維護國家安全的法律及相關考量，有助公眾了解立法建議符合其他國家的通行做法。有意見認為，政府當局可考慮**同時向公眾闡釋內地的保障國家安全的法律**，讓公眾有更全面的了解。議員促請政府當局**在諮詢期內推行全方位的解說工作**，以不同渠道(例如透過立法會議員及地區網絡)向普羅市民、社會各界及國際社會解說立法建議只是針對極少部分的危害國家安全的組織和個人，並且在維護國家安全的同時，依法保障香港居民根據《基本法》及《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的有關規定享有的權利和自由，以釋疑慮。有議員提及《香港國安法》在公布實施時遭受惡意抹黑，他們要求當局說明會**如何就是次立法工作打擊可能出現的抹黑及失實訊息**，特別是就此成立的應變反駁隊在這方面的工作。

18. 政府當局表示，會主動以不同形式(例如為不同界別舉行簡介會、舉行公眾諮詢會及接受媒體訪問)向各界進行解說，並會適當地以互動形式聽取和回應有關人士所提出的關注事項。當局並會透過其駐外地經濟貿易辦事處推行對外的解說工作，而由行政長官、律政司司長及保安局局長組成的核心團隊會向外國駐港領事、外國商會和本地商會解說立法建議。政府當局強調，會就立法建議主動澄清誤解並駁斥惡意抹黑的言論，以正視聽。

相關文件

19. 相關文件一覽表載於**附錄**，該等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2024年2月26日

《基本法》第二十三條立法
相關文件一覽表

委員會	會議日期	文件
保安事務委員會及 司法及法律事務委 員會	2024年1月30日	議程 第II項：《基本法》 第二十三條立法公眾諮詢 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部2
2024年2月26日