



香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute



香港願景
HONG KONG VISION



二十三條的立法之路

Judicial Path to Article 23 of the Basic Law

堅守四大原則 釋除立法爭議

Adhere to Four Fundamental Principles

2017年3月
March 2017

香港願景計劃

召集人的話



今年是香港回歸二十週年，香港特別行政區已踏進了《基本法》所說「五十年不變」的中段。

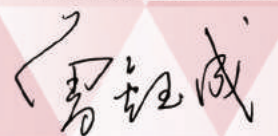
「一國兩制」在香港的實踐，整體上是成功的。然而我們也要看到：香港的政制發展要達到《基本法》規定的最終目標，仍有極具爭議的問題必須解決；「港人治港」要贏得香港市民和中央政府的信心，特區政府必須從多個方面改善管治；香港要維持長期繁榮穩定，必須研究如何提高經濟上的競爭力，同時要紓緩貧富差距擴大所造成的社會矛盾。

因此，我們必須認真總結特別行政區成立以來「一國兩制」實踐的豐富經驗，正視存在的問題和發生的矛盾，找出向前發展的正確方向。

「香港願景計劃」就政制發展和特區管治的主要問題，以及經濟、社會、文化、教育等範疇的公共政策進行研究，已發表了多份報告；接下來還有多項研究成果會陸續發表。

我們會主動向特區政府和社會各界人士介紹我們的研究成果，歡迎各方面給我們提出寶貴的意見和建議。

香港願景召集人





香港願景計劃

二十三條的立法之路

堅守四大原則 釋除立法爭議

總目錄 Content

我們的論述和主張	6
Our Discourse and Recommendations	22
研究報告	31



香港願景計劃

二十三條的立法之路

堅守四大原則 釋除立法爭議

我們的論述和主張

曾鈺成 召集人
馮可強 執行及研究總監
陳澤銘 名譽研究員

《基本法》第二十三條(以下簡稱「二十三條」)表明香港有憲制責任應自行立法，禁止「任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政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。」回歸至今已近二十年，香港尚未履行其憲法責任，完成第二十三條立法工作。

一國兩制的繼續順利落實，既要保持香港制度的特色，又要維護國家主權安全和發展利益，這和進一步發展民主同樣重要。要取得社會共識，立法工作需要分階段進行以及進行充分的諮詢。

二十三條條例草案的爭議

2003年的《國家安全(立法條文)條例草案》(以下簡稱《條例草案》)之所以引起激烈反彈，並在龐大的反對聲音下未獲通過，主要是因為其部份內容存有很大爭議，引起市民憂慮及不安；當中最大的爭議點，主要是圍繞擔憂其可能對人權與自由的侵犯，以及罪行的定義及影響範圍。這些爭議簡述如下：

國家安全及各罪行定義廣泛而模糊

二十三條的立法原意就是立法禁止上述七種行為，內容類似內地的《國家安全法》。簡單而言，就是防止有人在香港進行威脅中央政府的活動。由於維護國家安全與民主制度中容許人民監察政府的理念可能有矛盾，因此提出二十三條立法難免影響香港公眾對保持既有自由和權利的信心。另外，不少反對立法者指《條例草案》關於多種犯罪行為的定義相當模糊，例如何謂「關乎香港，且應歸中央管理的事務」，何謂「叛國」、「恐嚇」及「脅逼」等等。

干預新聞自由

針對《條例草案》的反對聲音亦來自新聞界。不少傳媒界人士質疑條文中煽動叛亂及竊取國家機密等罪行對表達及新聞自由構成威脅。香港記者協會認為政府「(保留煽動叛亂罪行)與大多數自由民主司法管轄區的做法一致」的說法與事實不符，認為無必要為煽動叛亂罪行立法，而一旦立法通過，由於有關罪行的條文措辭相當含糊，將會嚴重影響自由發表意見的權利。另外，對於有關處理煽動性刊物，「非

法披露關於中央管理的香港事務的資料」，以及修訂《官方機密條例》第十八條的「披露違法取覽的資料」等等條文，記協批評將會增加記者受檢控的風險，並且因為沒有引入公眾利益的免責辯護，對香港新聞自由的影響甚大。

警權過大，威脅人權及限制自由

《條例草案》賦予警方進一步的權力去搜證。不少市民對於警權擴大的情況表示憂慮，並認為會威脅人權及限制自由。有關警方可以根據主觀判決、無需手令而進入私人地方調查的權力的條文，便遭到法律界人士幾乎一致的反對。他們指出申請法官手令的過程簡便，而緊急情況下的所需時間更少於一小時，而且有關條文的建議內容矛盾，警方因二十三條獲得的特殊權力比當時的反恐法例更大，因此有關調查權力的部分並不合理。

檢控標準及時限不準確

二十三條立法諮詢文件的第九章裡亦提及建議廢除檢控叛國或煽動叛亂罪的現行時限規定。部分法律界人士認為叛國罪乃政治罪行，故此政府不應廢除檢控的時效期限。有意見更主張為叛逆罪等罪行設定檢控時限，背後原因是希望減少政治異見者被刑事法律對付的機會。諮詢文件主張撤銷檢控的時限規定，少不免被部分人認為是迫害政治異見者。

諮詢不足，立法過程過於倉促

保安局於2002年9月24日發表《實施基本法第二十三條諮詢文件》，展開為期三個月的公眾諮詢期，諮詢期結束後便會落實立法建議。不過民調顯示，有約六成受訪者經過三個月諮詢期之後仍不了解立法建議，接近八成受訪者認為應該延長諮詢期，或作第二輪諮詢；可見即使進行了三個月諮詢，港人對立法依然心存憂慮。香港大律師公會亦曾經表明不能接受諮詢文件內容，並建議在立法會進行法案首讀前進行第二輪公眾諮詢。即使如此，政府在提交草案予立法會審議之前，並沒有出版供公眾參考的法例草擬本，亦堅持毋須發表「白紙草案」及進行第二輪公眾諮詢，只接受就若干條文進行修訂，並計劃於2003年7月通過該條例。

二十三條立法有巨大爭議性。由於諮詢期不足，再加上在未有釋除重大爭議之前，

政府就意圖在短短一年間快速完成立法程序，難免引起公眾不安，導致社會上反對立法聲音不絕，激化反對立法的行動。

假如特區政府繼續未能為二十三條立法，一旦港獨思想蔓延，中央政府將有理由對香港人的歸屬感及香港可能成為「反動勢力」的基地感到擔憂，一國兩制的持續實踐亦將受到嚴重威脅。

香港人對二十三條立法的憂慮需要處理，但維護國家安全除了要履行憲制責任，也是國際普遍做法。2017年7月1日就任的一屆政府任期完成時，香港已走完「五十年不變」的一半，在情在理都不應再拖延二十三條立法。

建議一：採用「四大原則」：「先易後難、國際標準、充分諮詢、低度立法」

要保證二十三條立法能順利完成，特區政府應該在恪守以下四個原則之下重新開始立法程序。

原則一：先易後難、分階段立法

2003年的失敗在於當年的政策過於急躁，希望以「快刀斬亂麻」的方式一次性通過《基本法》第二十三條所包含的七個元素。無可否認，《國家安全條例草案》在諮詢不足的情況下令大量市民認為政府只注重國家安全，而忽略市民的應有權利；再加上2003年經濟低迷以及SARS的疫症衝擊，最後導致當年五十萬人上街，拉倒整個二十三條的立法部署。

特區政府重新啟動二十三條立法，必須奉行「先易後難」的大原則，分階段逐步滿足二十三條的七個要求。現行的法例在一定程度上已經包含二十三條的要求，因此在第一階段應以更新現行法例為基礎，以微調的方式優化及釐清某些現有罪行的覆蓋範圍，例如將富有殖民地色彩的法例刪除或修改。我們建議在第一階段先行處理二十三條中比較簡單的修改，即現行的《刑事罪行條例》裡的叛國(Treason)及煽動叛亂(Sedition)，並且以2003年草案中有關建議作為基礎，開始討論有關分裂國家(Secession)及顛覆中央人民政府(Subversion against the Central People's Government)的條文。

第二階段則在政治環境合適時才啟動，處理餘下比較複雜而且具爭議性的要求，即竊取國家機密 (theft of state secrets)、禁止外國的政治性組織在香港進行政治活動 (prohibit foreign political organizations or bodies from conducting political activities in Hong Kong)，及禁止香港的政治性組織與外國的政治組織建立聯繫 (prohibit political organizations or bodies of the Region from establishing ties with foreign political organizations or bodies)。

原則二：草案必須符合《基本法》和國際標準

香港現行法律對人權有完善的保障，法律條文都可以與國際標準銜接，因此二十三條立法(不論上述第一或第二階段)必須符合《基本法》和國際標準。

要在國家安全和人權之間取得平衡，我們認為有三個不得違反的標準：包括《香港人權法案條例》(Bill of Rights Ordinance)、《錫拉庫扎原則》(Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights)和《約翰內斯堡原則》(Johannesburg Principles On National Security, Freedom Of Expression and Access to Information)。

當年香港為《基本法》二十三條立法已經表明不會違反《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利的國際公約》，絕對符合《基本法》的要求。另一方面，政府亦應參考以下兩個最常引用的國際原則。

《錫拉庫扎原則》— 源於一批國際法律專家於1984年在錫拉庫扎中的一個會議內容。會議的目的是圍繞《公民及政治權利國際公約》，討論就國家的特定情況而制訂的要求和準則，主要內容包括在國家宣布進入緊急狀態時部份公約無效的準則，命名為《錫拉庫扎原則》。文件內容不帶任何約束力，亦不能歸類為國際條約，對特區亦沒有任何約束力；但聯合國的人權委員會則於1984年表明《錫拉庫扎原則》的解釋符合《公民及政治權利國際公約》，間接增加了它的國際認可和地位。

香港法院亦多次引用《錫拉庫扎原則》，最著名的是終審法院的吳恭劭案。既然《基本法》第三十九條明確承認《公民及政治權利國際公約》，而《錫拉庫扎原則》是《公民及政治權利國際公約》的引申，特區政府有需要參考《錫拉庫扎原則》。

《約翰內斯堡原則》— 1995年10月，合共三十七位來自世界各地，研究國際法、國家安全及人權等方面的學者，在南非約翰內斯堡召開的一場國際會議上，參照《國際人權公約》、區域性法律、人權標準及國內做法通過此文件，列明政府以國家安全為理由而限制言論自由和獲取資料的合理標準。該文件強調政府機關如要以國家安全為理由，去限制表達自由及獲取資訊的權利，必須證明該約束性行動是為了保護合法的國家安全利益，而非單單為了讓政府免於尷尬或轉移對政府的批評。而國家安全利益的定義必須是狹窄的，例如只限於保護一國的完整及主權。文件並非國際條約，但逐漸受到重視及被視為是在國家安全法層面保護言論自由的確定原則，自一九九六年起在聯合國人權理事會上被引用，亦被引用在大量會議、研討會、人權文章及案例之中，亦獲法官、律師、公民組織、學者及新聞從業員的廣泛支持，因而成為民間及政府推動國家安全法的指導原則，同時為國際法發展提供方向。

原則三：充份諮詢市民，達到共識後才再立法

重新就二十三條立法前必須通過全面諮詢及達到社會共識。有見及此，政府重新設計二十三條諮詢時可考慮：(一)為二十三條立法這一項具爭議性的政策成立諮詢委員會及政策範疇工作小組，並可委託研究機構進行研究；(二)提高公眾參與的成效，增加諮詢過程的透明度和認受性；(三)善用互聯網，方便市民參與。

諮詢委員會是作為政府和研究機構之間的中介角色，可將專家的研究成果帶到政府決策層之中，為二十三條草案帶來更專業的建議和認受性。委員會成員的組成可以非政府代表為主，例如法律學者、兩個律師會代表、大學法律系教授、人權組織代表和社會代表等。

原則四：以最低限度方式立法

重新立法時，應採用「立法最少化」、「立法愈少愈好」、「只就為符合第二十三條的要求而絕對必須者立法」的最低限度立法原則，在滿足憲制責任的前提下，採取最低程度的立法措施，不進行非必要的立法，保障市民的自由與權利。最低程度立法原則將有助政府說服持不同意見的市民及團體支持草案。

要保證最低限度立法，我們認為可以從兩個角度著手。其一，如非必要不應額外立法。部分國家安全罪行例如叛國和竊取國家機密已經涵蓋在現行法例之中，並且一直在香港應用。如同本報告第四章第一原則所述，這些包含殖民地色彩字眼的法例並未全部修改，只是按《香港回歸條例》(Cap 2601 - Hong Kong Reunification Ordinance)第六條以及《釋義及通則條例》(Cap 1 - Interpretation and General Clauses Ordinance)附表八提供的直接字眼轉換去解讀法例，容易造成歧義，變成不合理的條文。所以，這些條文必須予以修改，而一切對現行法例的修改，應只限於因應香港特別行政區的主權移交，把殖民地政府的權益轉移到中華人民共和國中央人民政府及其行政、立法及司法機關和領導人，以及特別行政區的行政、立法及司法機關，不必作任何內容延伸。這樣既可以改善現有法律以切合香港的情況，滿足二十三條的立法要求，又可沿用一直在香港行之有效的法律，避免大眾擔憂現時享有的公民權利被削弱。

其二，針對其他未被納入現行法例之中的國家安全罪行，政府可參考以上分析的原則進行立法；不過要維持最低限度立法，就要避免制定二十三條所要求以外的法律。第二十三條只要求特區政府立法禁止七種威脅國家安全的罪行；反觀2003年政府提交至立法會的條例草案，不單新增禁止危害國家安全活動的法例，亦增加了其他修訂，例如新增具爭議的警方調查權力，這些修訂的定義及定罪的範圍被質疑過份廣泛。

建議二：修法及立法步驟

第一階段：整合現有法例

我們建議政府在第一階段整合及更新現行有關叛國和煽動叛亂的法例，並且就2003年的《條例草案》作為基礎，開始討論制定有關分裂國家和顛覆中央人民政府的罪行。首要工作是更新現行法例裡仍然帶有殖民地色彩的字眼。當年香港臨時立法會認為要修改所有香港有殖民地字眼的法律需要大量時間，想以一條整體性條例一次過修改所有條文，那就是第2601章《香港回歸條例》和《釋義及通則條例》。《香港回歸條例》的原意是將一切英國的法律權益，在不違反《基本法》的前提下，直接轉移到中華人民共和國手上。《香港回歸條例》第六條中指

出：

「任何保留女皇陛下，其世襲繼承人及繼位人的權利的條文，須解釋為保留中華人民共和國中央人民政府及香港特別行政區政府的根據《基本法》和其他法律的規定所享有的權利。」

但回歸十九年，香港多條法例中仍然有「女皇」、「聯合王國」及「英屬國土」等殖民地的字眼；有關國家安全的條例更加明顯，原因是二零零三年政府將大部份有關國家安全的法例組合成《國家安全(立法條文)條例草案》，但隨著政府擱置立法計劃，這些法例並沒有被更新。學者和律師早已提出這條法律有一定的漏洞，新套用的文字並不足以涵蓋所有殖民條例。因此我們認為香港不應該無限期使用《香港回歸條例》和《釋義及通則條例》解讀殖民法例，促請政府盡快研究修改。

叛國(Treason)

我們建議在第一階段更新現行的叛逆罪，把現在中文版本的「叛逆罪」正名為「叛國罪」(第二百零章《刑事罪行條例》第二條：叛國)，並更新條文裡帶有殖民色彩的字眼，包括：「叛逆」應改為「叛國」；「女皇陛下」應改為「中華人民共和國中央人民政府」；並且刪去「聯合王國」、「君主」、「皇室」和「國會或任何英國屬土的立法機關」這些過時的字詞。

第二，我們認為應該廢除《刑事罪行條例》中有關嚴重攻擊國家個別掌權者的條文。在以前的君主制度下，君王是國家的體現，因此向一個國家的君王發動戰爭等同於向該國宣戰，但中國是共和國，其國家元首，即中華人民共和國國家主席，他的地位與含意都有別於以往的「女皇陛下」。

第三，我們認為應該刪去《刑事罪行條例》中有關鼓動外國人以武力入侵國土的罪行，因為相關行為已被企圖、串謀、慫恿或促致犯下實質罪行的罪行充分涵蓋，亦可以用煽動叛亂或煽惑分裂的罪名懲處。因此，此條款並無存在的實質意義，理應被廢除。

第四，條文需要清楚訂明什麼是「戰爭」。雖然英國普通法並沒有清楚定義「戰爭」(war)，但是《基本法》第十八條訂明：

「全國人民代表大會常務委員會決定宣佈戰爭狀態或因香港特別行政區內發生香港特別行政區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂而決定香港特別行政區進入緊急狀態，中央人民政府可發佈命令將有關全國性法律在香港特別行政區實施。」

由此可見，宣布戰爭狀態的決定權在全國人民代表大會常務委員會中。所以我們認為《刑事罪行條例》第二條中「戰爭」一詞不應包括非法集結、暴動或嚴重性低於武裝衝突的騷亂。再者，現行的第二百四十五章《公安條例》已規管了相關行為，因此我們建議清楚界定「戰爭」的定義，以避免擴大罪行範圍。

修改後的新條文如下：

第二百零章《刑事罪行條例》第二條：叛國

- (1) 任何人有下述行為，即屬叛國—
 - (a) 向中華人民共和國中央人民政府發動戰爭—
 - (i) 意圖廢除中華人民共和國中央人民政府的稱號、榮譽及名稱；或
 - (ii) 旨在以武力或強制手段強迫中華人民共和國中央人民政府改變其措施或意見，或旨在向中華人民共和國中央人民政府的立法機關施加武力或強制力，或向其作出恐嚇或威嚇；
 - (b) 以任何方式協助與中華人民共和國中央人民政府交戰的公敵；或
 - (c) 與他人串謀作出(a)或(b)段所述的事情。
 - (2) 在本條例中，“戰爭”(war)不包括非法集結(unlawful assemblies)、暴動(riot)、或嚴重性低於武裝衝突的騷亂。
 - (3) 在本條例中，“非法集結”(unlawful assemblies)和“暴動”(riot)的釋意與第245章《公安條例》第18和19條相同。
 - (4) 上述第(1)(b)款不包括以人道主義理由提供的援助。
- 任何人叛國，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處終身監禁。

煽動叛亂(Sedition)

煽動叛亂罪是其中一項在英屬殖民地政府常見的罪行，目的是讓宗主國審查政治異見。但是在現今法治社會，煽動叛亂罪已經是一個非常過時及過份嚴苛的罪行。此罪行「以言論或文字入罪」，與現代民主理念背道而馳，因此不少西方國家已經摒棄了這個罪行，或另立新的替代法例；例如英國的法律委員會及加拿大的法律改革委員會都建議廢除煽動叛亂罪，而澳洲政府近年亦已經刪除舊有的相關罪行。

香港現時第二百零章《刑事罪行條例》第九和第十條規範了煽動意圖及煽動叛亂罪。這條條例早於上世紀三十年代已經存在，一直未有修訂。大律師公會、律師會及香港記者協會均指出現行的煽動叛亂罪有可能違反《公民權利和政治權利國際公約》及第三百八十三章《香港人權法案條例》下的基本權利。這條條例的覆蓋範圍非常廣泛，容易造成過份執法。

鑒於煽動罪不但以言入罪，而且不符合第三百八十三章《香港人權法案條例》裡面的人權保障，我們認為應該更新及收窄現行的煽動罪行。任何有關煽動叛亂的法例都應該傾向保障言論自由；而且在制定相關法例時，政府應該遵守國際人權標準，例如上述的《約翰內斯堡原則》等；在立法時應該採取較為狹窄、具限制性的字眼，以防止有濫用的情況發生。

首先，正如以上對叛國罪的修改，我們認為要更新條文裡帶有殖民地色彩的字眼，包括：「女皇陛下」應改為「中華人民共和國中央人民政府」；並且刪去「女皇陛下的領土」等這些過時的字詞。

第二，我們認為此罪行必須符合《約翰內斯堡原則》第六條；純粹發表個人意見的行為不應被刑事懲處，否則會造成以言入罪的情況。因此，我們認為應該在第十條第一款加入一項「及引致他人使用武力或嚴重犯罪手段」的要求，以縮窄罪行範圍，減低以言入罪和過度執法的可能性。

第三，我們認為應該廢除第十條第二款有關管有煽動刊物的罪行。煽動刊物是私人財產，單單管有煽動刊物並不足以證明該名管有者有煽動意圖，而且這項罪名有限制思想自由的可能性，明顯過份擴大定罪範圍。

修改後的新條文如下：

第二百零章《刑事罪行條例》第九條：煽動意圖

(1) 煽動意圖是指意圖 —

- (a) 引起憎恨或藐視中華人民共和國中央人民政府或香港政府，或激起對其離叛；或(由1938年第28號第2條代替)
- (b) 激起中華人民共和國人民或香港居民企圖不循合法途徑促致改變其他在香港的依法制定的事項；或
- (c) 引起對香港司法的憎恨、藐視或激起對其離叛；或
- (d) 引起中華人民共和國人民或香港居民間的不滿或離叛；或
- (e) 引起或加深香港不同階層居民間的惡感及敵意；或
- (f) 煽惑他人使用暴力；或(由1970年第30號第2條增補)
- (g) 慫使他人不守法或不服從合法命令；(由1970年第30號第2條增補)

(2) 任何作為、言論或刊物，不會僅因其有下列意圖而具有煽動性——(由1938年第28號第2條修訂)

- (a) 顯示中華人民共和國中央人民政府在其任何措施上被誤導或犯錯誤；或
- (b) 指出依法成立的香港政府或香港憲制的錯誤或缺點，或法例或司法的錯誤或缺點，而目的在於矯正該等錯誤或缺點；或
- (c) 慫恿中華人民共和國人民或香港居民嘗試循合法途徑促致改變在香港的依法制定的事項；或
- (d) 指出在香港不同階層居民間產生或有傾向產生惡感及敵意的事項，而目的在於將其消除。(由1938年第28號第2條修訂)

(3) (由1992年第74號第2條廢除)

(將1938年第13號第3條編入)

第二百零章《刑事罪行條例》第十條：煽動叛亂

(1) 任何人—

- (a) 作出、企圖作出、準備作出或與任何人串謀作出具煽動意圖的作為；或

- (b) 發表煽動文字；或
- (c) 刊印、發布、出售、要約出售、分發、展示或複製煽動刊物；或
- (d) 輸入煽動刊物(其本人無理由相信該刊物屬煽動刊物則除外)，

及

引致他人使用武力或嚴重犯罪手段即屬犯煽動叛亂罪，第一次定罪可處罰款\$5,000及監禁2年，其後定罪可處監禁3年；煽動刊物則予以沒收並歸予官方。(將1938年第13號第4條編入。由1950年第22號附表修訂；由1970年第30號第3條修訂)

(2) 凡任何人就煽動刊物而被根據第(1)或(2)款定罪後，法庭可命令檢取及沒收由下列的人管有的任何該等煽動刊物文本—

- (a) 上述被定罪的人；或
- (b) 命令內載明名稱的其他人(如法庭根據經宣誓後作出的證供，信納該人管有的刊物文本是供上述被定罪的人使用的)。(將1971年第60號第19條編入)[比照 1819 c. 8 ss. 1 & 2 U.K.]

(3) 根據第(3)款檢取的刊物文本，須按照法庭指示處置；但在提出上訴的期限屆滿前不得毀滅該等刊物文本，或如有人提出上訴，則在上訴獲最終裁定或被放棄前，不得毀滅該等刊物文本。(將1971年第60號第19條編入)

(4) 在本條中—

“煽動文字”(seditious words)指具煽動意圖的文字；

“煽動刊物”(seditious publication)指具煽動意圖的刊物。(將1938年第13號第2條編入)

分裂國家(Secession)

我們認為，在第一階段可用2003年《條例草案》中對分裂國家罪行的建議作為基礎開始討論。該建議清楚定義分裂國家的罪名，將入罪門檻提高至必須涉及武力或嚴重犯罪手段，防止以言入罪。該建議如下：

(1) 任何人藉 —

- (a) 使用嚴重危害中華人民共和國領土完整的武力或嚴重犯罪手段；或
- (b) 進行戰爭，

而將中華人民共和國的某部分自中華人民共和國的主權分離出去，即屬分裂

國家。

- (2) 任何人分裂國家，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處終身監禁。
- (3) 第(1)及(2)款亦就任何香港永久性居民在香港境外作出的第(1)款提述的任何作為而適用於他。
- (4) 就本條而言 —
 - (a) “進行戰爭”一詞須參照第2(4)(c)條中“交戰”一詞的涵義而解釋；
 - (b) “嚴重犯罪手段”的涵義與該詞在第 2A(4)(b) 條中的涵義相同。

顛覆中央人民政府(Subversion against the Central People's Government)

同樣地，我們認為在第一階段可以用2003年《條例草案》中對顛覆中央人民政府罪行的建議作為討論基礎。該建議如下：

- (1) 任何人藉使用嚴重危害中華人民共和國的穩定的武力或嚴重犯罪手段，或藉進行戰爭 —
 - (a) 廢止《中華人民共和國憲法》所確立的中華人民共和國根本制度；
 - (b) 推翻中央人民政府；或
 - (c) 恐嚇中央人民政府，
 即屬顛覆。
- (2) 任何人顛覆，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處終身監禁。
- (3) 第(1)及(2)款亦就任何香港永久性居民在香港境外作出的第(1)款提述的任何作為而適用於他。
- (4) 就本條而言 —
 - (a) “進行戰爭”一詞須參照第 2(4)(c)條中“交戰”一詞的涵義而解釋；“嚴重犯罪手段”指符合以下說明的任何作為 —
 - (i) 危害任何人(作出該作為的人除外)的生命；
 - (ii) 導致任何人(作出該作為的人除外)受嚴重損傷；
 - (iii) 嚴重危害公眾人士或某部分公眾人士的健康或安全；
 - (iv) 導致對財產的嚴重破壞；或
 - (v) 嚴重干擾電子系統或基要服務、設施或系統(不論屬於公眾或私人)或中斷其運作，
 而且 —

- (vi) 是在香港作出並屬香港法律所訂罪行的；或
- (vii) (A) 是在香港境外任何地方作出；
 - (B) 屬該地方的法律所訂罪行；及
 - (C) 假使在香港作出便會屬香港法律所訂罪行的。

第二階段：為餘下的二十三條元素立法

餘下的其他二十三條立法元素，包括禁止竊取國家機密、禁止本地團體與外國團體進行政治活動和與外國團體建立關係的行為，立法工作將相對複雜。因此，我們不建議有特定時間表；政府在完成第一階段後，可因應社會實況和政治環境，才開始第二階段處理這三個立法元素。

竊取國家機密(Theft of State Secrets)

現行的《官方機密條例》已經規範了竊取國家機密的相關罪行。但大部分學者與律師都認為《官方機密條例》已經過時，裡面很多罪行都與本地及國際人權標準背道而馳。政府應該在《官方機密條例》中加入「公眾利益」為抗辯理由，以確保公民不會因為披露有關公眾利益的資料而被定罪。

禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動 (prohibit foreign political organizations or bodies from conducting political activities in the Region) 及

禁止香港特別行政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 (prohibit political organizations or bodies of the Region from establishing ties with foreign political organizations or bodies)

二十三條的最後兩個部分是禁止外國政治性組織參與本地政治活動，目的是避免香港成為一個「顛覆基地」。

香港未有訂立政黨法；現時香港的政黨都要根據《社團條例》或《公司條例》登記，法律上只擁有「社團」或「公司」的身分。

現行法例已賦予政府權力拒絕或取消「與外國政治性組織有聯繫」的本地組織註冊為社團。同時，香港註冊處有權拒絕團體註冊為公司。根據《公司條例》第一百條第一款，公司不得以「處長認為由該公司使用即會構成刑事罪行」或「屬令人反感或因其他原因屬違反公眾利益」的名稱註冊。換言之，行政長官有權以危害國家安全、與外國政治性團體有聯繫等理由，命令公司註冊處將一間根據《公司條例》註冊的公司自公司登記冊中剔除。一旦被剔除後，該組織便自動受《社團條例》規管。

事實上，二十三條只要求立法禁制外國政治性組織在港進行政治活動，以及本地政治性組織與外國政治性組織建立聯繫的行為。然而，《社團條例》和《公司條例》等針對的是這些組織本身的存在：任何在港進行政治活動的外國政治性組織，以及與外國政治性組織建立聯繫的本地政治性組織，都被禁止在香港運作。因此，不少意見認為現有的《社團條例》已遠遠超越二十三條的要求。

不過，現行條例並沒有直接將有關政治組織的兩個行為定罪，只是禁止了進行該等行為的組織的存在及運作。一個組織大可在被保安局局長按《社團條例》第八條下令停止運作後自行解散，但該組織在這之前的行為卻無從追究。二十三條要求直接禁止外國政治性組織干預本地政治，而非待出現此等行為後才禁止有關組織繼續運作。

現行法律亦有執法程序和執法權的問題。《社團條例》對於政治性組織的規管權屬於社團事務主任和保安局局長——他們有權拒絕或取消組織的註冊，或把組織列為非法團體，禁止其運作。《公司條例》中以國家安全等為由將公司自登記冊中剔除，令其重新受《社團條例》規管的權力，則屬於行政長官。與取締「社團」相比，要取締「公司」多了「行政長官」這一關。除了執法程序不一外，將罪行的執法決定權以及判定權賦予政府機關或行政長官，亦容易出現標準模糊或執法不當的情況。

我們建議政府在第二階段就此部分提到的兩個二十三條元素重新立法。立法的主要目的是直接禁止本部分討論的兩項行為，以符合二十三條的要求。法例可規管所有組織，統一執法決定權，令整體執法程序變得簡單直接，增加執法效率及效力，減低不確定性。

重新立法並非要擴大規管範圍，把原本不受限制的行為變成違法。在最低限度原則

下，任何就二十三條規定以外的立法，以及過度模糊的法律定義，都是不允許的。新條例只須明文禁止兩種行為，並參考現行法例，清晰界定「政治性組織」、「政治活動」、「建立聯繫」等關鍵字眼。為關鍵用字下定義時，政府應考慮最低限度原則以及國際原則，盡量減低對言論自由、學術自由等的影響。

結語

我們認為：

- (1) 國家安全法作為刑事法體系一部分是合理安排。事實上，世界上大部分國家(不論是西方民主國家或其他國家)都有某種形式的國家安全法；
- (2) 《基本法》二十三條的內容沒有大問題，因此我們希望提出一些實際可行而又容易被市民接受的原則性建議，既能夠滿足二十三條的立法要求，又能夠保障市民的基本權利；
- (3) 拖延立法不但違憲，更會影響一國兩制的持續實踐。香港政制要進一步發展民主，二十三條立法應同步進行；
- (4) 為二十三條立法時，應跟從上述的「先易後難、國際標準、充分諮詢、低度立法」原則。

我們嘗試從不同陣營的角度思考；雖然所提出的建議可能有爭議性，也不完美，但希望拋磚引玉，盡早引起社會各界的討論。但我們沒有提出立法時間表，並強調必須有充分諮詢。最重要的是香港有憲制責任完成二十三條立法，不能無止境的拖延，否則有可能導致中央政府考慮運用《基本法》所賦予的權力，例如直接引入內地國安法，香港人將更難以接受。

二十三條立法必須處理，希望香港各方以較正面態度，拿出誠意和努力達致共識，在日趨複雜的國際形勢下，向世界展示：香港人是有智慧及能夠以和平協商方式去解決政治爭議。

Our Discourse and Recommendations

The modern concept of “National Security” is inextricably linked with the concept of a “sovereign state”. As a result, every state has invariably enacted its own national security law to protect territorial integrity and the safety of its people. In Hong Kong, the Basic Law Article 23 provides that

“The Hong Kong Special Administrative Region shall enact laws on its own to prohibit any act of treason, secession, sedition, subversion against the Central People’s Government, or theft of state secrets, to prohibit foreign political organizations or bodies from conducting political activities in the Region, and to prohibit political organizations or bodies of the Region from establishing ties with foreign political organizations or bodies.”

It is therefore a constitutional responsibility of the Government of the Hong Kong Special Administrative Region (“the Government”) to legislate accordingly.

In 2003, serious controversies arose when the Government attempted to introduce the National Security (Legislative Provision) Bill, mainly due to the lack of consultation and the hasty legislation agenda. The Bill sparked public outrage, and the Government was forced to shelve it. More than a decade has passed since then, and we have witnessed a deepening lack of trust between the Central People’s Government (“the Central Government”) and the people of Hong Kong.

Article 23 Legislation based on the Four Principles

We believe that it is both Hong Kong’s constitutional obligation and in Hong Kong’s best interests, to give effect to Article 23. Given that HKSAR is approaching its 20th anniversary and the half-way mark of the “remain unchanged for 50 years” as promised in the Sino-British Joint Declaration, we believe that it is time for the Government to reconsider the appropriate process of the Article 23 legislation. To achieve public consensus which is essential for a successful implementation of Article 23, we have the following four recommendations.

Principle 1: Staged Legislation

One of the major reasons why the 2003 legislation failed was the hasty legislation agenda. Therefore, we recommend a two-stage legislation process for implementing Article 23. The first stage aims to update and fine-tune the existing outdated legislations under the British rule. The Government should first deal with the less controversial elements of treason, sedition, subversion and secession.



Hong Kong Vision Project

Judicial Path to Article 23 of the Basic Law

Adhere to Four Fundamental Principles

Our Discourse and Recommendations

Jasper Tsang Yok-sing

Convenor

Andrew Fung Ho-keung

Executive and Research Director

Chan Chak-ming

Senior Research Fellow

Only after the first stage is completed and when the political climate is suitable should the Government commence the second stage, during which new laws should be enacted to regulate the remaining elements, including theft of state secrets, prohibiting foreign political organizations from conducting political activities in Hong Kong, and prohibiting Hong Kong political organizations from establishing ties with foreign political organizations. The existing legislations have covered some areas of the abovementioned elements, but it is recommended that the Government should conduct a thorough examination of the existing law and enact new ones in order to fully fulfil the Article 23 requirements.

It is also recommended that when enacting new laws, the Government should comply with the provisions in the Basic Law regarding fundamental rights and international human rights standards which will be covered in Principle 2, and adopt a “minimalist” approach under Principle 4.

Principle 2: Comply with the Basic Law and International Human Rights Standards

The Government must ensure that any newly enacted legislations should comply with the Basic Law, in particular the provisions that protect fundamental rights. It is also important that any Article 23 legislation should be in accordance with the Bill of Rights Ordinance (Cap. 383) which incorporated the principles as laid down in the International Convention of Civil and Political Rights (ICCPR).

Apart from local laws, the Government should also comply with international human rights standards set out in the “Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information” and the “Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights”. It is pivotal that mere expression of opinions would not fall foul of the new legislation, and that Article 23 would not infringe our fundamental rights and freedoms.

Principle 3: Conduct Thorough Public Consultation

Public consensus is vital to a successful and smooth legislation. The Government must conduct a comprehensive consultation exercise before putting forward the legislative proposals. In particular, we recommend that a special consultative committee be established for Article 23 purposes in order to engage the public with a view to reaching consensus. The committee should comprise members from the public and professional bodies as well as Government representatives.

Principle 4: Adopt a Minimalist Approach

“Minimalism” in essence means to legislate not more than necessary and to keep the legislation as simple as possible. This ensures that no unnecessary or extra provisions will be introduced. By minimizing legislation, we can maximize the protection of our fundamental rights and freedom.

Suggested Amendments to the Crimes Ordinance (Cap. 200) regarding Treason and Sedition

We believe that minor amendments to the existing Crimes Ordinance would be sufficient to update the law on Treason in Hong Kong. As regards Sedition, we suggest adding a new element “And causes the use of force or serious criminal means” under Section 10 of the Crimes Ordinance, thereby raising the threshold for the Prosecution to prove a seditious intention. In other words, this amendment will not only fulfill one of the seven requirements under Article 23 of the Basic Law, it will also enhance protection for the press or those who publish seditious (allegedly) publications.

Treason

The new clauses after revision are as follow:

S. 2 Crimes Ordinance (Cap. 200) – Treason

- (1) A person commits treason if he –
 - (a) levies war against The People’s Republic of China Central People’s Government –
 - (i) with the intent to depose The People’s Republic of China Central People’s Government from style or honour; or
 - (ii) in order by force or constraint to compel The People’s Republic of China Central People’s Government to change its measures or counsels, or in order to put any force or constraint upon, or to intimidate or overawe, The People’s Republic of China Central People’s Government;
 - (b) assists by any means whatever any public enemy at war with The People’s Republic of China Central People’s Government; or
 - (c) conspires with any other person to do anything mentioned in paragraph (a) or (b).

- (2) In this section, “war” does not include unlawful assemblies, riots, or conflicts that are less severe than armed conflicts.
- (3) In this section, unlawful assemblies and riots are defined in ss. 18 and 19 in Public Order Ordinance (Cap. 245).
- (4) Subsection (1)(b) does not include assistance provided on humanitarian grounds.
- (5) Any person who commits treason shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction on indictment to imprisonment for life.

Sedition

The new clauses after revision would be as follow:

S. 9 Crimes Ordinance (Cap. 200) – Seditious intention

- (1) A seditious intention is an intention –
 - (a) to bring into hatred or contempt or to excite disaffection against the person of The People’s Republic of China Central People’s Government, or against the Government of Hong Kong; (Replaced 28 of 1938 s. 2)
 - (b) to excite The People’s Republic of China Central People’s Government’s subjects or inhabitants of Hong Kong to attempt to procure the alteration, otherwise than by lawful means, of any other matter in Hong Kong as by law established; or
 - (c) to bring into hatred or contempt or to excite disaffection against the administration of justice in Hong Kong; or
 - (d) to raise discontent or disaffection amongst The People’s Republic of China Central People’s Government’s subjects or inhabitants of Hong Kong; or
 - (e) to promote feelings of ill-will and enmity between different classes of the population of Hong Kong; or
 - (f) to incite persons to violence; or (Added 30 of 1970 s. 2)
 - (g) to counsel disobedience to law or to any lawful order. (Added 30 of 1970 s. 2)
- (2) An act, speech or publication is not seditious by reason only that it intends –
 - (a) to show that The People’s Republic of China Central People’s Government has been misled or mistaken in any of Her measures; or
 - (b) to point out errors or defects in the government or constitution of Hong Kong as by law established or in legislation or in the administration of justice with a view to the remedying of such errors or defects; or

- (c) to persuade The People’s Republic of China Central People’s Government’s subjects or inhabitants of Hong Kong to attempt to procure by lawful means the alteration of any matter in Hong Kong as by law established; or
- (d) to point out, with a view to their removal, any matters which are producing or have a tendency to produce feelings of ill-will and enmity between different classes of the population of Hong Kong.

(3) (Repealed 74 of 1992 s. 2)

S. 10 Crimes Ordinance (Cap. 200) – Offences

- (1) Any person who –
 - (a) does or attempts to do, or makes any preparation to do, or conspires with any person to do, any act with a seditious intention; or
 - (b) utters any seditious words; or
 - (c) prints, publishes, sells, offers for sale, distributes, displays or reproduces any seditious publication; or
 - (d) imports any seditious publication, unless he has no reason to believe that it is seditious,

And

causes the use of force or serious criminal means by another person, shall be guilty of an offence and shall be liable for a first offence to a fine of \$5000 and to imprisonment for 2 years, and for a subsequent offence to imprisonment for 3 years; and any seditious publication shall be forfeited to the Crown. (13 of 1938 s. 4 incorporated. Amended 22 of 1950 Schedule; 30 of 1970 s. 3)

- (2) Where any person has been convicted of an offence under subsection (1) or (2) in respect of any seditious publication, the court may order the seizure and forfeiture of any copies of the seditious publication in the possession of –
 - (a) the person convicted; or
 - (b) any other person named in the order, if the court is satisfied by evidence on oath that the copies are in the possession of the other person for the use of the person convicted. (60 of 1971 s. 19 incorporated) [cf. 1819 c. 8 ss. 1 & 2 U.K.]
- (3) Any copies seized under subsection (3) shall be disposed of as the court may direct; but no copies shall be destroyed until the expiration of the period within which an appeal may be lodged or, if an appeal is lodged, until the appeal has been finally determined or

abandoned. (60 of 1971 s. 19 incorporated)

(4) In this section –

“seditious publication” (煽動刊物) means a publication having a seditious intention;

“seditious words” (煽動文字) means words having a seditious intention. (13 of 1938 s. 2 incorporated)

National Security (Legislative Provisions) Bill regarding Subversion and Secession

We suggest that the offences of Subversion and Secession be introduced in the Crimes Ordinance, and that the draft definitions of Subversion and Secession in the 2003 National Security (Legislative Provisions) Bill be adopted. We note that the threshold of the 2003 definition requires “using force or serious criminal means” and not mere expression of opinions. We reiterate that when enacting these two new offences, the Government should adhere to the Four Principles set out above.

Subversion

2A. Subversion

(1) A person commits subversion if he—

(a) disestablishes the basic system of the People’s Republic of China as established by the Constitution of the People’s Republic of China;

(b) overthrows the Central People’s Government; or

(c) intimidates the Central People’s Government, by using force or serious criminal means that seriously endangers the stability of the People’s Republic of China or by engaging in war.

(2) A person who commits subversion is guilty of an offence and is liable on conviction on indictment to imprisonment for life.

(3) Subsections (1) and (2) apply also to any Hong Kong permanent resident in relation to any act referred to in subsection (1) done by him outside Hong Kong.

(4) For the purposes of this section—

(a) the expression “engaging in war” is to be construed by reference to the meaning of the expression “at war” in section 2(4)(c);

(b) “serious criminal means” means any act which—

(i) endangers the life of a person other than the person who does the act;

(ii) causes serious injury to a person other than the person who does the act;

(iii) seriously endangers the health or safety of the public or a section of the public;

(iv) causes serious damage to property; or

(v) seriously interferes with or disrupts an electronic system or an essential service, facility or system (whether public or private),

and—

(vi) is done in Hong Kong and is an offence under the law of Hong Kong; or

(vii) (A) is done in any place outside Hong Kong;

(B) is an offence under the law of that place; and

(C) would, if done in Hong Kong, be an offence under the law of Hong Kong.

Secession

2B. Secession

(1) A person commits secession if he withdraws any part of the People’s Republic of China from its sovereignty by—

(a) using force or serious criminal means that seriously endangers the territorial integrity of the People’s Republic of China; or

(b) engaging in war.

(2) A person who commits secession is guilty of an offence and is liable on conviction on indictment to imprisonment for life.

(3) Subsections (1) and (2) apply also to any Hong Kong permanent resident in relation to any act referred to in subsection (1) done by him outside Hong Kong.

(4) For the purposes of this section—

(a) the expression “engaging in war” is to be construed by reference to the meaning of the expression “at war” in section 2(4)(c);

(b) “serious criminal means” has the same meaning as in section 2A(4)(b).

Legislation of the other elements of Article 23

We suggest that during the second stage, legislation against the three remaining three offences under Article 23 (namely Theft of State Secrets, Prohibition of Political Activities with Foreign Political Organizations, and Prohibition of Hong Kong Political Organizations from establishing ties with Foreign Political Organizations) should be enacted. The legislation may cause considerable controversies. We strongly recommend that when making the law, the Gov-

ernment should adhere to the four principles set out above. The new legislation should comply with the Basic Law and meet international human rights standards. The Government should achieve public consensus with thorough public consultations, and adopt the minimalist approach when drafting the new law.

The current Official Secrets Ordinance which is based on the UK Official Secrets Act 1989, has been in our statute books since 1997. Many legal practitioners criticize that the Official Secrets Ordinance is outdated. We agree that this Ordinance should be updated on the basis that the above principles be adhered to.

The last two offences are concerned with foreign political organizations. To a certain extent, at present the Government is capable of exercising control over such foreign political bodies in Hong Kong through the existing Societies Ordinance and Companies Ordinance. For instance, the Companies Registrar may refuse a registration request on the ground of public interest. Back in 2003, when the National Security (Legislative Provisions) Bill was introduced, definition of terms like “political activities” and “connection” with foreign political bodies were not clearly defined, thereby causing controversies. We propose that a new law consolidating control over foreign political bodies should be introduced on the basis of the principles set out above.

Conclusion

- (1) Most countries in the world have enacted their own domestic national security law. It is therefore not unreasonable for Hong Kong to legislate its own national security law.
- (2) The seven requirements under Article 23 are commonplace in terms of national security. We have suggested several fundamental principles for the Government to consider when enacting Article 23 so that the new legislation will satisfy Hong Kong’s constitutional duties as well as protect basic rights of the citizens.
- (3) Failure to enact Article 23 is a breach of the Basic Law. It also adversely affects the principle of “One Country, Two Systems”. Implementation of Article 23 may arguably enhance Hong Kong’s democratic development.
- (4) Implementation of Article 23 should follow the aforementioned four fundamental principles namely, staged legislation; compliance with the International Human Rights Standards; conducting thorough public consultation; and minimalist approach.

香港願景計劃
二十三條的立法之路
堅守四大原則 釋除立法爭議

研究報告

陳澤銘 名譽研究員

目錄

第一章	引言 什麼是國家安全法？為何要立二十三條？ 二十三條的起草過程 二十三條的七個立法元素	35
第二章	二十三條的爭議 2003年首度立法 二十三條草案最具爭議性的地方	40
第三章	各國／地區的國家安全法 中國 澳門特別行政區 英國 澳洲 美國	49
第四章	採用「四大原則」立法 原則一：先易後難、分階段立法 原則二：草案必須符合《基本法》以及國際標準 原則三：充份諮詢市民，達到共識後才再立法 原則四：以最低限度方式立法	57
第五章	分兩階段立法 第一階段：整合現有的法例 第二階段：為餘下的二十三條元素立法	74
第六章	結語	99
附錄	附件一：有關國家安全及公共秩序的現有的法例 附件二：其他普通法地區（澳洲、英國及美國）的國家安全法原文（英文） 附件三：香港基本法第二十三條立法風波時間表 附件四：2015年中華人民共和國國家安全法 附件五：澳門特別行政區《維護國家安全法》 附件六：《釋義及通則條例》附表八 附件七：根據《香港人權法案條例》保護人權的案件例子 附件八：相關參考資料	101

第一章 引言

什麼是國家安全法？

1.1 現代「國家安全」的概念始於有份參與第二次世界大戰的美國。根據《牛津字典》(Oxford Dictionary)的定義，國家安全(National Security)是指國家「免於如恐怖主義戰爭和間諜活動的威脅」(The safety of a nation against threats such as terrorism, war, or espionage)。¹

1.2 隨著近年恐怖主義的興起，以及國內的分歧對立增加，每個國家都加強對內的國家安全措施，或採取積極的態度對付獨立主張²。在香港，根據《社團條例》及《公安條例》的定義，維護國家安全是指「保衛中華人民共和國的領土完整及獨立自主」³。

二十三條的起草過程

1.3 香港《基本法》第二十三條(以下簡稱「二十三條」)是關於維護國家安全的憲法條文，在《基本法》起草時經過多次修改，最先出現為《基本法》第一稿的第二十二條，內容如下：

「香港特別行政區須立法禁止任何破壞國家統一或顛覆中央人民政府的行為⁴。」

1.4 如何演繹「破壞國家統一」，由特區政府決定。第一稿對外公佈後，有回應指「顛覆」的定義含糊，過去香港的普通法制度亦沒有類似用詞的解釋，為立法帶來不確定性。第二稿於1989年2月發佈，「破壞國家統一」改為「分裂國家」，「顛覆中央人民政府」則被另外三個罪名取代，責任的表述亦由「須立法」改為「應自行立法」：

1 《牛津字典》

2 Lederman, G. (2009). National Security Reform for the Twenty-first Century: A New National Security Act and Reflections on Legislation's Role in Organizational Change. *Journal of National Security Law & Policy*, 3, 363.

3 第151章《社團條例》，第2條；第245章《公安條例》，第2條。

4 基本法諮詢委員會(1988)。《基本法(草案)徵求意見稿》，第21頁。香港立法會圖書館。擷取自：<http://sunzi.lib.hku.hk/bldho/BL0086.pdf>

「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂或竊取國家機密的行為⁵。」

1.5 1989年中，中央人民政府認為有必要在二十三條的最後版本中重新加入「顛覆中央人民政府」的字眼，並加入兩條不得與外國政治團體聯繫的條文。這亦是三個版本中最為詳細者：

「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政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⁶。」

二十三條的七個立法元素

1.6 「自行立法」的意思包括中央授權特區政府立法權力，包括決定立法時間、立法程序和立法內容。按照《基本法》第二十三條的字面解釋，特區政府有憲制責任為維護國家安全立法；並可以視乎社會環境及市民對國家安全的態度，選擇何時立法。在普通法的系統裡，政府機構作出決定時，包括行動或不行動，必須在一個合理時間(reasonable time)內完成立法的要求，而合理時間的長度取決於事件的背景。但也有另一說法，認為《基本法》並不是普通法，而屬大陸法系(continental law)，所以二十三條中的「自行立法」應以大陸法來解讀，即由全國人民代表大會來解釋⁷。

1.7 有關立法程序，政府可就現行法例進行檢討。我們會在第四章詳細討論修改現行法例、制定新法例和選擇階段性立法。至於立法的內容，法例必須滿足禁止七種行為的條件，即禁止叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆國家、竊取國家機密、與外國政治團體在特別行政區內進行政治活動以及與外國政治團體建立聯繫的行為：

5 基本法草委會(1989)。《中華人民共和國基本法(草案)》，第23條。擷取自：<http://ebook.lib.hku.hk/bldho/articles/BL0103.pdf>

6 《基本法》，第23條。

7 李柱銘(2002年12月14日)。《明報》。擷取自：<http://fungchiwood.com/a23-MartinLee.htm>

- (1) **叛國** —— 根據牛津字典，叛國是指「人們對自己國家背叛，例如透過試圖推翻政府」。香港法律現時已有叛國罪，《刑事罪行條例》第二至第五條已經訂明叛逆罪及具叛逆性質的罪行。但由於現行條例源自英治時代，本報告在第四章會詳細討論為何有必要把「叛逆」更改為「叛國」。在美國，《美國憲法》第三章第三節的叛國罪包括對美國宣戰或聯合、幫助、支援美國敵人。
- (2) **分裂國家** —— 一般來說，分裂國家的定義為「某個已確立及獲得國際認可的國家中的一個組成單位，正式從該國分離出去，成為一個新的主權國」⁸。
- (3) **煽動叛亂** —— 一般而言，「煽動叛亂」是指激發人們反抗一個國家主權的言論或行為⁹。香港《刑事罪行條例》第九條第一款訂明煽動意圖包括「引起憎恨或藐視中華人民共和國中央人民政府或其他主管機關、或香港特區政府、或主權國家的領土其他部分的政府，或激起對其離叛」。
- (4) **顛覆國家** —— 顛覆國家並不是普通法的罪行，而現時香港法例未有就此立法。
- (5) **竊取國家機密** —— 一般而言，竊取國家機密是指非法披露憑藉其公職身分或透過未經授權披露而取得的資料¹⁰。
- (6) **與外國政治團體在特別行政區內進行政治活動** —— 雖然香港暫時沒有政黨法，但一般而言，政黨可因國家安全為理由而被拒絕成立團體或舉辦活動¹¹。
- (7) **與外國政治團體建立聯繫** —— 一般而言，「建立聯繫」包括直接或間接尋求或接受資助、任何形式的財政上的贊助或支援或貸款¹²。

8 《牛津字典》

9 《牛津字典》

10 第521章《官方機密條例》，第13條。

11 第622章《公司條例》。

12 第151章《社團條例》，第2條。

1.8 香港已經回歸二十年，「五十年不變」的期限已過了四成。特區政府應積極研究解決二十三條立法問題，應從2003年的經驗中汲取教訓，進行充分諮詢，爭取不同持份者的支持。本報告對二十三條立法的程序及內容作出建議，希望有助釋除港人的疑慮，最終成功立法，完成特區的一項憲制責任。

第二章 二十三條的爭議

2003年首度立法

2.1 讓我們首先回顧2003年的立法經驗，以便總結過去、展望將來。

2.2 自2002年8月起，特區政府就二十三條立法的工作逐漸具體及明確化。當時有港府消息人士表示，律政司及保安局基本上已完成詳細的立法研究，當中包括研究內地法律中涉及國家安全的條文及意思¹³。2002年9月，政府的非正式諮詢開始進行，時任律政司司長梁愛詩會晤多名法律界人士及非政府組織成員¹⁴，保安局局長葉劉淑儀發表了《實施基本法第二十三條諮詢文件》。面對社會對二十三條的關注，葉劉淑儀指出很多國家都有法例處理危害國家安全的活動，而這些法例並沒有被指違反基本的權利和自由¹⁵。中央對於二十三條立法的態度十分肯定，當時的中央駐港聯絡辦公室主任高祀仁認為二十三條立法絕不會影響香港的言論自由；全國政協常委徐四民及全國人大常委曾憲梓都認為只有「搞事分子」才會憂慮立法¹⁶。

2.3 立法工作引起社會不少強烈的反彈，有人組織抗議行動。9月26日，四五行動及支聯會等組織的十多名代表抗議政府計劃為二十三條立法，並於中午遊行至中環政府總部¹⁷。其後香港民主之聲、反政治迫害委員會、四五行動及十月評論社等十多名代表亦透過遊行反對政府就二十三條立法，而梁國雄、馮智活、陶君行等人更在政府總部外，焚燒諮詢文件及特首董建華和保安局長葉劉淑儀等人的畫像，以表達不滿¹⁸。八間大專院校圖書館館長亦於十月向保安局提交聯署信，表示擔心圖書館的部分藏書會觸犯二十三條的顛覆叛國罪，從而影響學術自由¹⁹。時任

13 〈23條立法 律政司保安局完成研究〉(2002年8月2日)。明報，A08。

14 〈第23條立法開始非正式諮詢〉(2002年9月7日)。信報，P07。

15 政府新聞處(2002)。〈實施基本法第二十三條諮詢文件公布〉。擷取自：<http://www.info.gov.hk/gia/general/200209/24/0924199.htm>

16 〈曾憲梓：搞事者才怕23條立法〉(2002年9月7日)。《東方日報》，A19。

17 〈團體遊行反對23條立法〉(2002年9月27日)。《都市日報》，P02。

18 〈燒特首畫像反對立法〉(2002年9月30日)。《明報》，A09。

19 〈討論23條立法雙方針鋒相對 葉太斥黃毓民言論煽情〉(2002年10月16日)。《太陽報》，A06。

立法會法律界功能組別代表吳靄儀、大律師公會主席梁家傑及律師會會長葉成慶則聯署去信梁愛詩，要求就二十三條立法進行「白紙草案」諮詢²⁰。梁愛詩拒絕「白紙草案」諮詢的要求，並指出假如最終市民對政府就二十三條立法諮詢文件未能夠達成共識，政府才會重新評估，否則會按文件的建議，向立法會提交藍紙草案²¹。當時的港區人大代表兼基本法委員會港方委員鄔維庸認為，政府就二十三條提出的立法建議未夠嚴格²²，基本法委員會委員譚惠珠更說：「任何一個提倡『香港不需要就《基本法》第二十三條立法』的法律工作者，都不配做中國公民²³。」

2.4 葉劉淑儀於10月起出席了多個公開論壇，解釋立法意義，但社會的反對聲音依然不絕。兩個記者協會在11月收集到接近9百個本地記者的簽名，要求政府取消煽動叛亂以及煽動刊物的立法建議，同時另有26個國際傳媒組織對二十三條立法表示關注²⁴。另外，浸會大學約一百名學生於校園內靜坐要求政府就二十三條立法發表白紙草案，諮詢公眾意見²⁵。2002年12月，有6萬人上街遊行反對二十三條立法²⁶；民陣更有50人遊行至政府總部遞交17萬名市民反對立法的簽名²⁷。

2.5 2003年2月，政府向立法會提交《國家安全(立法條文)條例草案》(以下簡稱「條例草案」)，並要求條例草案委員會加緊審議，爭取於該年7月9日三讀通過。2003年7月1日，50萬市民上街遊行，反對二十三條立法。其後自由黨的田北俊因不支持立法，於7月6日退出行政會議，政府估計不能取得立法會過半數議員的支持，宣佈無限期押後提交條例草案。7月9日，5萬人於立法會門外集會反對二十三條立法。同年9月5日，時任特首董建華正式宣佈撤回條例草案。

20 大律師公會律師會罕有合作 法律界促提23條白紙草案(2002年10月8日)。《明報》，A09。

21 〈梁愛詩：無須白紙草案諮詢〉(2002年10月10日)。《都市日報》，P02。

22 〈鄔維庸：23條建議不夠嚴格 指香港對國家利益位置不清影響中央思維〉(2002年10月21日)。《文匯報》，A16。

23 〈葉太：英領館聲明溫和 昨出席福建社團聯會23條立法座談會〉(2002年11月20日)。《文匯報》，A15。

24 〈四成記者 聯署反對23條立法〉(2002年11月25日)。《都市日報》，P02。

25 〈浸大學生靜坐要求發23條白紙草案〉(2002年11月30日)。《都市日報》，P02。

26 〈遊行超額11倍 6萬人反23條〉(2002年12月16日)。《明報》，A02。

27 23條收9萬意見30萬簽名 保安局拒談分化強調諮詢成功(2002年12月25日)。《明報》，A04。

二十三條草案最具爭議性的地方

2.6 2003年的二十三條條例草案之所以引起激烈反彈，並在龐大的反對聲音下被迫撤回，主要是因為其內容存有很大爭議，引起市民憂慮及不安。當中最大的爭議點在於立法可能對人權與自由的影響，以及罪行的定義和涵蓋範圍。這些爭議詳細析述如下：

國家安全及各罪行定義廣泛而模糊

2.7 二十三條立法的原意是立法禁止七種行為，防止有人在香港進行威脅國家安全和統一的活動。由於維護國家安全與民主制度中容許人民監察政府的理念存有矛盾，因此提出二十三條立法難免會影響香港公眾對保持既有自由和權利的信心。

2.8 另外，不少反對立法者指立法條文關於多種行為的定義相當模糊。例如條例草案第16A規定，具損害性地披露關乎香港且應歸中央管理的事務即屬犯罪。可是如何準確界定和辨別關於香港而又屬於中央管轄的事務，十分困難。又如有關叛國的條文規定，任何中國公民懷有恐嚇中央人民政府或脅逼中央人民政府改變政策或措施的意圖，而加入與中國敵對的外來武裝部隊即屬違法；其中「恐嚇」及「脅逼」兩詞意思極為廣泛，容易被濫用。

2.9 當時的香港大學法律系教授陳弘毅認為，二十三條沒有就叛國等行為提供明確定義，全賴香港的立法機關予以界定²⁸。雖然這種處理方式可以形容為於「一國兩制」下香港擁有高度自治權的表現，但同時也反映二十三條法律條文有欠清晰。另外，香港律師會提出，任何中國公民「鼓動」外來武裝部隊以武力入侵中華人民共和國即屬犯罪的規定，定罪範圍太廣，而且刑罰過重，將其納入叛國罪欠缺理據²⁹。這些例子說明，二十三條對於國家安全及各罪行的模糊定義，成為反對者針對的目標。

28 陳弘毅(2003)。〈《基本法》第23條的實施對香港法律的影響〉。擷取自：<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/bc/bc55/papers/bc55-s9-c.pdf>

29 香港律師會(2003)。〈香港律師會對第二十三條藍紙條例草案的回應概要〉。擷取自：<http://www.article23.org.hk/newsupdate/may03/submission125c.doc>

干預新聞自由

2.10 此外，針對條例草案的反對聲音也來自新聞界，香港以享有高度新聞自由在國際間享負盛名，更成為不少國際媒體的駐點。不少傳媒界人士質疑條例草案中，有關煽動叛亂及竊取國家機密等罪行將對表達自由及新聞自由構成威脅。

2.11 條例草案第9A及9C條列明有關煽動叛亂及處理煽動性刊物的新訂罪行。香港記者協會引述英國御用大律師Geoffrey Robertson及Andrew Nicol指出：有關煽動叛亂的罪行已經過時，英國由1947年起已沒有作出任何檢控，因為《一九八六年公安法令》所載罪行已足以涵蓋暴力或公眾騷亂行為，加拿大及英國的法律改革委員會更曾分別促請其政府廢除該等罪行³⁰。記協認為政府「(保留煽動叛亂罪行)與大多數自由民主司法管轄區的做法一致」的說法與事實不符，本港沒有必要制定煽動叛亂罪行。一旦立法通過，由於有關罪行的條文措辭相當含糊，將會嚴重影響自由發表意見的權利。第9A及9C條包含第2、2A及2B條(即有關叛國、顛覆及分裂國家的條文)，當中使用了「恐嚇」、「廢止」、「嚴重犯罪手段」等用語，政府卻沒有就這些用語作出清晰的定義，令人擔憂一些較為激烈的採訪手段(如向政府部門發出大量電郵)會被視為嚴重、恐嚇性的手段。

2.12 另外，第9C條載述有關處理煽動性刊物的條文，可能會規限了新聞工作者發表及出版與香港政府或中央政府對立的言論，干預了表達及新聞自由。

2.13 條例草案第三部新增兩項罪行，分別是「非法披露關於中央管理的香港事務的資料」，以及修訂《官方機密條例》第十八條的「披露違法取覽的資料」。當中與香港特別行政區有關但按基本法是由中央政府管理的香港事務涵蓋的範圍含糊(例如居港權的個案屬香港事務但最終可由中央作出解釋)。「違法取覽」的定義亦令記者甚至公眾容易墮入法網，新訂罪行所涵蓋的資料不限於來自公務人員或政府承辦商，換言之，記者經常以不同方式如郵遞及電郵收到文件，即使在披露內容同時不肯定資料是屬違法取覽類別，也可能受到檢控。

³⁰ 香港記者協會(2003)。〈記協就《國家安全(立法條文)條例草案》提交立法會的意見書〉。擷取自：<https://www.hkja.org.hk/site/portal/Site.aspx?id=A1-573&lang=zh-TW>

2.14 記協批評條例草案增加記者受檢控的風險，同時沒有引入公眾利益的免責辯護，即新聞工作者若果是在披露該等資料所帶來的公眾利益較披露該等資料所造成的危害更大的情況下披露或保留資料、文件，則可免除法律責任。同時，政府亦沒有引入事前已經出版的免責辯護，保留向第二次或其後的披露的追責權力，這樣將大大影響新聞自由，導致傳媒自我審查，收窄傳媒監察政府及社會政策的空間。外國記者協會也表示關注政府建議為二十三條立法對香港新聞自由的影響，促請香港政府為條例內的限制性建議提供更準確的描述³¹。

警權過大，威脅人權及限制自由

2.15 條例草案有關調查權力的條文賦予警方進一步的權力去搜證。不少市民對於警權擴大的情況表示憂慮，認為會威脅人權及限制自由。據條例草案18B第一款所示，職級達總警司級或以上的警務人員在相信有人或任何處所、地方或運輸工具中有涉及叛國、顛覆、分裂國家、煽動叛亂及處理煽動性刊物等罪行或罪證，且若不即時行動會招致證據喪失或對調查構成損害，即可指示任何警務人員於該處執行調查權力。由於以上條文准許警方依據其主觀判斷去作出調查決定，因此引起部分市民質疑警方會否濫權，隨意使用調查權力。另外，警方可以在無證據和法庭手令的情況下入屋搜查，這同樣被視為間接製造白色恐怖。當過程欠缺客觀標準去決定警方應否執行調查權力時，對警權過大及威脅人權等的疑慮就會隨之而來。

2.16 有市民表示警務人員的調查權力對私隱及自由同樣構成巨大威脅。條例草案18B第二款賦予警方進入就第一款被指定的處所和地方，甚至破開該處門窗及扣留、截停並登上交通工具的權力，警方並有權搜查及檢走上列地點涉及叛國、顛覆、分裂國家、煽動叛亂及處理煽動性刊物罪行的罪證。與此同時，警方亦可以對身處以上地點的人進行搜查及用武力移走妨礙其行使以上權力的人或物品。條例草案賦予警方在調查上的執法權力，被視為對人身自由及私隱保障的削弱，部分人士表示這是警權膨脹的表現，不利人權的保障。

³¹ The Foreign Correspondents' Club, Hong Kong. (2002). *Submission from The Foreign Correspondents' Club, Hong Kong*. Retrieved from <http://www.legco.gov.hk/yr02-03/english/panels/se/papers/ajls-se1128cb2-271-17e-scan.pdf>

2.17 對於有關警方可以根據主觀判決、毋須手令而進入私人地方調查的權力條文，法律界人士幾乎一致反對。他們指出申請法官手令的過程簡便，而緊急情況下的所需時間更少於一小時，而且有關條例草案的建議內容矛盾；警方因二十三條獲得的特殊權力比當時的反恐法例更大，因此有關調查權力的部分並不合理。香港律師會更明確表示，賦予警方額外調查權力的理據並不充分，因此不應制訂賦予警方額外調查權力的條文³²。另外，亞洲人權委員會亦撰寫報告書，指出政府應停止二十三條立法，以回應市民對於立法會傷害下一代自由的擔憂³³。

檢控標準及時限不準確

2.18 二十三條所提到的煽動叛亂、顛覆國家政權及竊取國家機密等罪名，定義欠缺嚴格的標準，而該等罪名在內地和香港有不同的理解和衡量尺度。在內地被判定為「顛覆國家政權」的行為³⁴，香港社會可能認為是應該容許的。「國家標準」會否被套用至香港，成為對二十三條立法反對者的憂慮。

2.19 二十三條立法諮詢文件的第九章，建議廢除檢控叛國或煽動叛亂罪現行的時限規定。根據《刑事罪行條例》原有的規定，叛逆罪須於罪行發生後三年內提出檢控，而煽動罪的檢控則須於六個月內提出。然而，諮詢文件認為叛國和煽動叛亂罪不應因期限屆滿而撤銷，其原因有二，一是這些罪行的嚴重性不會隨時間減輕；二是日後罪行定義較嚴謹，因此遭濫用的機會不大。針對以上諮詢文件的建議，部分法律界人士認為叛國罪乃政治罪行，故政府不應廢除檢控的時效期限³⁵。有意見更認為就叛逆罪等罪行設定檢控時限，可減少政治異見者被刑事法律針對的機會。

32 香港律師會(2003)。〈香港律師會對第二十三條藍紙條例草案的回應概要〉。擷取自：<http://www.article23.org.hk/newsupdate/may03/submission125c.doc>

33 Asian Human Rights Commission. (2003). HONG KONG: Hong Kong SAR Administration Should Respond Now and Scrap Article 23 Legislation. Retrieved from <http://www.article23.org.hk/english/newsupdate/jul03/AHRC.doc>

34 〈激揚文字：為何二十三條立法成「燙手山芋」？〉(2002年7月19日)。《東方日報》。擷取自：http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20110719/00176_079.html

35 香港大律師公會(2003)。〈香港大律師公會就《2003年國家安全(立法條文)條例草案》之意見書〉。擷取自：http://www.hkba.org/sites/default/files/20030411-executive_chin.pdf

2.20 條例草案對於任何人成為受取締組織的成員均判斷為犯罪行為；有資深大律師認為條例的檢控準則並不合理。資深大律師潘松輝就政府的修正案提交的第三份意見書指出，公司成立後便會成為一個獨立於其成員的法律實體；倘若受取締組織之成員同樣被視為犯罪者，便與香港的公司法及公司條例互相抵觸³⁶。

諮詢不足，立法過程過於倉促

2.21 保安局於2002年9月24日發表《實施基本法第二十三條諮詢文件》，展開為期三個月的公眾諮詢，計劃諮詢結束後便落實立法建議。不過，根據2002年12月香港中文大學亞太研究所民調顯示，有約六成受訪者經過三個月諮詢期之後仍不了解立法建議，接近八成受訪者認為應該延長諮詢期，或作第二輪諮詢³⁷。香港大律師公會亦曾經表明不能接受諮詢文件內容，並建議在立法會進行法案首讀前進行第二輪公眾諮詢³⁸。可是，在提交草案予立法會審議之前，政府並沒有出版供公眾參考的法例草擬本，亦堅持毋須發表「白紙草案」及進行第二輪公眾諮詢，只接受就若干條文進行修訂，並計劃於2003年7月提交立法會審議通過該條例。

2.22 社會普遍認為條例草案牽涉大量有關一國兩制、人權、思想自由和表達自由的議題，因此立法建議一推出就引起社會熱烈的討論。香港人權聯委會便表示三個月的諮詢期過短，但在諮詢之前，政府內部與中央卻用了至少五年的時間進行立法研究，認為政府態度應該更加開放³⁹。此外，光是第一輪諮詢期內政府便收到超過七千份來自本港及外地的具體意見書及回應⁴⁰，可見二十三條立法有巨大爭議性。

36 Poon, W. (2003). National Security (Legislative Provisions) Bill: proscribed organisations. Retrieved from <http://www.article23.org.hk/english/newsupdate/june03/sub193.htm>

37 香港中文大學香港亞太研究所(2002)。〈特區政府十二月份民望及基本法二十三條立法建議〉。擷取自：<http://www.cuhk.edu.hk/cpr/pressrelease/021223.htm>

38 香港大律師公會(2002)。〈香港大律師公會對實施《基本法》第二十三條的建議諮詢文件的回應〉。擷取自：<http://www.hkba.org/sites/default/files/20021209-article%2023-chinese.pdf>

39 香港人權聯委會(2002)。〈香港人權聯委會就《實施基本法第二十三條諮詢文件》的立場書〉。

40 香港特別行政區政府(無日期)。〈《實施基本法第二十三條諮詢文件》意見書編匯〉，前言。擷取自：<http://www.basiclaw23.gov.hk/chinese/download/forward-c.pdf>

第二章：二十三條的爭議

然而諮詢期不足，再加上在未有釋除重大爭議之前，政府就意圖在短短一年間快速完成立法程序，難免引起公眾不安，導致社會上反對立法聲音不絕，激化反對立法的行動。

第三章 各國/地區的國家安全法

3.1 縱觀世界各地，不論是民主或獨裁國家都有制訂國家安全法，保障社會穩定。國家要求其境內一個地區訂立國安法並非不合理，香港在憲制上也有責任就二十三條立法。以下部份將會討論其他四個國家和地區的國家安全法立法經驗，分別是英國、澳洲、美國和澳門特別行政區，以作參考。跟香港同是實行普通法的英、美、澳早已訂立國家安全法，禁止叛國和煽動叛亂等行為。毗鄰的澳門是「一國兩制」下另一個特別行政區；澳門和香港基本法第二十三條條文相同，故此澳門《維護國家安全法》具有參考價值。

中國 — 2015年的《中華人民共和國國家安全法》

3.2 2015年7月1日中國內地通過的全新的《國家安全法》(全文請參考附件)，倡議「維護和發展人民的根本利益」⁴¹。新的國安法相比1993年訂立的國安法更加詳細，擴大了原本的覆蓋範圍，並首次涵蓋香港、澳門和台灣。關於港澳台三地的條文如下：

- 第十一條第二款：「維護國家主權、統一和領土完整是包括港澳同胞和台灣同胞在內的全體中國人民的共同義務⁴²。」
- 第四十條第三款：「香港特別行政區、澳門特別行政區應當履行維護國家安全的責任⁴³。」

3.3 當時香港立法會即時有議員提出質疑：內地的新國安法在香港是否有法律效力。保安局局長黎棟國回覆時引用《基本法》第十八條，除了附件三中所提到的全國性法律，其他都不得在香港實施⁴⁴。香港維護國家安全的責任經已在《基本法》第二十三條中列出，必須等待本地立法⁴⁵。直至現時，因為特區政府仍未為二十三

41 《中華人民共和國國家安全法》，第16條。

42 《中華人民共和國國家安全法》，第11條第2款。

43 《中華人民共和國國家安全法》，第40條第3款。

44 政府資訊中心(2015)。〈立法會五題：國家安全法〉。擷取自：<http://www.info.gov.hk/gia/general/201507/08/P201507080753.htm>

45 Ibid.

條立法，保安局沒有足夠理由去跟進和研究國安法的問題。若果香港政府仍遲遲不立法，法理上中央政府可以用香港《基本法》第十八條第三或第四款將國安法直接引入香港法律。

3.4 北京大學法學院教授、基本法委員會委員饒戈平在2017年3月在北京接受訪問時表示，若香港遲遲不為23條立法，中央至少可以採取4種法律行動，包括「中央敦促港府立法；由香港本身參照國外例子設定暫時性的替代法律；探討中央設定暫時適用於香港的《國安法》，直到香港完成23條立法；最後是考慮到香港無力或不願意履行23條責任，國家可收回這方面授權⁴⁶。」根據《基本法》第十八條，中央政府有權把《中華人民共和國國家安全法》列於附件三，變相把它直接引入香港。此外，《基本法》第四十八條第二款訂明香港特別行政區行政長官需要「負責執行本法和依照本法適用於香港特別行政區的其他法律」，而第八款訂明行政長官的另一個職責是「執行中央人民政府就本法規定的有關事務發出的指令」。

澳門特別行政區 — 2009年的《維護國家安全法》

3.5 澳門特別行政區早於2009年就《基本法》第二十三條立法。2009年1月6日，立法會通過《維護國家安全法》，法例於同年3月3日生效。

3.6 2009年通過的《維護國家安全法》，已就條文中七項危害國家安全的行為進行界定，包括叛國、分裂國家、顛覆中央人民政府、煽動叛亂、竊取國家機密、外國政治性組織或團體在澳門建立聯繫、以及澳門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作出危害國家安全的行為⁴⁷。刑罰包括判監、中止政治權利、禁止執行公職、及在指定期間驅逐出境或禁上進入澳門特別行政區；當中觸犯叛國、分裂國家及顛覆中央人民政府的罪行以判監三十年徒刑為最高刑罪⁴⁸。澳門和香港同樣是中國的特別行政區，加上兩者的《基本法》第二十三條的字眼一樣，

46 「饒戈平：中央不容無限拖延 促港為23條立法創有利條件」，《信報》，2017年3月6日。<http://www1.hkej.com/dailynews/politics/article/1505510> 饒戈平：中央不容無限拖延

46 澳門特別行政區第2/2009 號法律《維護國家安全法》。

48 Ibid.

假如香港政府再就二十三條立法，澳門的經驗值得讓香港政府參考。

3.7 第一，澳門政府僅用了四個多月完成二十三條立法工作⁴⁹，被批評諮詢過程倉卒和對諮詢根本沒有誠意。

3.8 第二，據聞自法例生效後，澳門傳媒的工作頻常受監控。有記者指出在網上發表有關中國的言論的時候會增加自我審查的壓力⁵⁰。另外，有人批評該法例沒有將公眾利益和公眾知情權等列為抗辯理由。

3.9 第三，《維護國家安全法》其他受爭議的地方，包括竊取國家機密罪不公開審訊⁵¹，以及預備進行分裂國家活動已可被判刑⁵²。香港政府在重新草擬二十三條時，應參考國際標準，以更高的標準保障市民言論自由。

3.10 第四，2015年全國人大常委會委員長張德江訪澳時，高度讚揚澳門政府完成二十三條立法。有評論指，中央是有意把澳門樹立為香港的典範⁵³。

英國

3.11 在英國，叛國罪包含在多條法案當中，其中Treason Felony Act 1848第三條規定，任何人於英國境內或境外，意圖推翻女皇陛下作為聯合王國或其他領土的君主、向女皇發動戰爭、以任何武力強迫或威嚇國會上下議院或鼓動外國勢力侵略英國或任何英國屬土，即屬嚴重犯罪⁵⁴，而自Crime and Disorder Act 1998通過開始，

49 葉寶琳(2008年11月5日)。〈澳門二十三條立法，港人豈容忽視！〉。《香港獨立媒體網》。擷取自：<http://www.inmediahk.net/node/1001441>

50 Ibid.

51 澳門特別行政區第2/2009號法律《維護國家安全法》，第十二條。

52 澳門特別行政區第2/2009號法律《維護國家安全法》，第二條。

53 〈張德江肯定澳立會工作 贊維護行政主導發揮作用〉(2015年10月14日)。《大公報》。擷取自：<http://news.takungpao.com/hk/topnews/2015-10/3216100.html>

54 Treason Felony Act 1848, 11 & 12 Vict. c. 12, § 3.

叛逆罪在英國的最高刑罰由死刑改為終身監禁⁵⁵。

3.12 由於叛逆罪所涵蓋的範圍廣泛，很多罪行例如發動戰爭意圖廢除女皇陛下作為聯合王國或其他領土的君主的行為，均被視為觸犯法例；但英國並沒有分裂國家罪的單獨罪行，亦有容許地區本身用公投方式決定是否與本國分離的經驗，一如2014年舉行的蘇格蘭獨立公投，便是由英國政府授權蘇格蘭議會舉行公投決定是否從英國獨立⁵⁶，可說是以和平方式容許地區決定是否與國家分離。當然，這並不代表公投會直接產生法律效力，最後決定權仍然在西敏寺議會的手中。另一例子是2016年的脫歐公投，新任首相文翠珊表示會在2017年3月啟動《里斯本條約》第五十條的脫歐程序⁵⁷，但在此之前英國仍然是歐盟的一份子。英國最高法院(Supreme Court)亦於2017年1月24日裁定英國政府在開展脫歐談判前，須得到國會批准。

3.13 在英國，煽動叛亂及發佈煽動性言論本屬普通法罪行，於十八至十九世紀曾被廣泛使用。直至二十世紀，英國社會逐漸重視民主自由，在2009年，英國議會通過Coroners and Justice Act 2009，按第二部份第三章第七十三條撤銷煽動叛亂及發佈煽動性文字罪⁵⁸，以保護當代社會愈加重視的公民思想及言論自由，換言之，如果有關文字純粹引起人民對政府的不滿或憎恨或藐視政府，並不會構成罪行。不過，英國亦仍然保留對外國人的煽動意圖罪，按Aliens Restriction (Amendment) Act 1919第三條規定：任何外國人若果煽動任何對女王軍隊、英國盟軍或對英國全體公民的惡意或仇恨，最高可被判十年監禁⁵⁹。

3.14 反恐方面，國會在2005年通過反恐法(Prevention of Terrorism Act 2005)，授權內政部發出監控令(Control Order)大幅限制從事恐怖活動的異國嫌疑犯的活動範

55 Crime and Disorder Act 1998, c.37, § 36.

56 GOV.UK. (2015). Scottish independence referendum (Archived). Retrieved from <https://www.gov.uk/government/topical-events/scottish-independence-referendum>

57 Treaty of Lisbon, Article 50. See also Hunt, A., & Wheeler, B. (2016, December 12). Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU. BBC News. Retrieved from <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>

58 Coroners and Justice Act 2009, c. 25, § 3.

59 Aliens Restriction (Amendment) Act 1919, 9 & 10 Geo 5 c 92.

圍及權利⁶⁰。這些嫌疑犯與真正的恐怖份子的分別，是英國政府未能掌握足夠證據起訴嫌疑犯，同時受人權法的限制不得將其驅逐出境。除了限制居住地點，嫌疑者不得使用手提電話及互聯網，固網電話都會受到監控，剝奪嫌疑犯的私人權及活動權。英國國會於1998年通過Human Rights Act 1998，將《歐洲人權公約》(European Convention on Human Rights)納入英國法中，而監控令的存在就多次被抨擊觸犯公約。多名嫌疑犯經過多番上訴到歐洲人權法院，最終在2011年，國會通過新的反恐法(Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011)廢除監控令，大幅削減內政部對嫌疑犯的權力限制⁶¹。

澳洲

3.15 澳洲議會於2005年通過反恐法案，制訂及修改與國家安全及恐怖主義活動有關的法例。現時，澳洲的國家安全法被統一納入《澳洲刑事罪行法》(Criminal Code Act 1995(Cth)) 第五章及《聯邦刑事法》(Crimes Act 1914 (Cth)) 之中。

3.16 《澳洲刑事罪行法》列明叛國和煽動叛亂罪行，第80.1條規定任何人導致元首、元首繼任人、元首配偶、以及澳洲總督或澳洲總理死亡、身體受傷或非法監禁或封鎖他們；或對英聯邦開戰，或作出任何行為幫助敵軍對抗英聯邦，或對抗澳洲國防軍，即屬弑君叛逆，最高判處終身監禁⁶²。第80.1AA條第六款給予被告法定抗辯理由：如該行為是以人道救援的方式和目的作出，則不屬於叛逆行為⁶³。第80.2條則規定任何人敦促其他人以暴力或武力去推翻澳洲聯邦憲制、澳洲政府或任何澳洲法定機構，並有意圖導致該暴力或武力出現，即屬違法，最高刑罰為監禁7年⁶⁴。第80.4條列明以上條文適用於所有在澳洲境內或境外干犯之罪行⁶⁵。

60 Prevention of Terrorism Act 2005, c. 2.

61 Walker, C., & Horne, A. (2012). The Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011: One Thing but Not Much the Other?. *Criminal Law Review*, 421-438.

62 Criminal Code Act 1995 (Cth), § 80.1.

63 Criminal Code Act 1995 (Cth), § 80.1AA (6).

64 Criminal Code Act 1995 (Cth), § 80.2.

65 Criminal Code Act 1995 (Cth), § 80.4.

同時，第80.3條容許被告辯護該等行為是真誠地指出政府的錯誤或缺點，而目的在於矯正該等錯誤或缺點⁶⁶，因此可獲豁免。

3.17 顛覆國家罪則包含在澳洲《聯邦刑事法》(Crimes Act 1914 (Cth))第24AA條(1)(a)中，規定任何人意圖以革命或破壞行動來推翻澳洲憲法或以任何武力或暴力推翻聯邦政府或各省政府，可判處終身監禁⁶⁷。第24AA條(1)(b)設立謀反叛國罪，規定任何人在澳洲境內向澳洲宣戰或作出任何準備宣戰行動，或幫助任何人向澳洲宣戰或促使別人軍事侵略澳洲，即屬違法，最高刑罰為終身監禁⁶⁸。

3.18 雖然澳洲並沒有明文禁止分裂國家的行為，不過聯邦憲法序言列明，所有聯邦省份同意組成不可分離的聯合政府，因此地區要求與國家分離會被視為憲法爭議，分裂國家行為即屬違憲⁶⁹。

美國

3.19 美國的叛國罪行包含在憲法當中，《美國憲法》(The Constitution of the United States)第三章第三節界定叛國罪包含對美國宣戰或聯合、幫助、支援美國敵人，並且只有同時得到兩名證人的證言，或在公開法庭內認罪才可入罪⁷⁰。《美國法典》第十八章第2381條則按憲法釐定美國叛逆罪的刑罰，清楚寫明最高刑罰為死刑，或最少監禁五年以上、罰款一萬美元及以後都不能出任美國任何公職⁷¹。

66 Criminal Code Act 1995 (Cth), § 80.3.

67 Crimes Act 1914 (Cth), § 24AA (1)(a).

68 Crimes Act 1914 (Cth), § 24AA (1)(b).

69 Commonwealth of Australia Constitution Act 1900, Preamble.

70 Constitution of the United States, Article 3, § 3.

71 Title 18 of the United States Code, § 2381.

第三章：各國/地區的國家安全法

3.20 煽動意圖罪則被編纂在《美國法典》(The U.S. Code)第十八章第2384及2385條之中。根據此兩項條文，任何人及多人若果意圖或串謀意圖推翻美國政府、向美國政府宣戰或鼓動他人推翻政府便屬煽動意圖罪，最高刑罰為二十年監禁，並於五年內不能擔任美國任何公職⁷²。不過，美國法並沒有如澳洲一樣給予被告法定抗辯理由。

3.21 顛覆政府罪也包含在《美國法典》第十八章18第2385條之中。該條例規定任何人及多人故意或蓄意散播、幫助、勸說其他人使用武力或暴力去推翻或摧毀美國聯邦政府或任何美國州政府，或暗殺任何政府官員；或任何人印刷、出版、編制、發行、傳播、售賣、傳遞或在公眾場合顯示任何鼓動、宣教或鼓吹用暴力或武力去推翻美國政府的行為均屬顛覆政府罪，最高刑罰為二十年監禁，及被定罪後五年內不得被美國政府任用⁷³。

⁷² Title 18 of the United States Code, § 2384 & § 2385.

⁷³ Title 18 of the United States Code, § 2385.

第四章
採用「四大原則」立法
「先易後難、國際標準、充分諮詢、低度立法」

4.1 香港人對二十三條立法的憂慮是可以理解的，但維護國家安全除了是憲制責任外，也是世界各國的普遍做法。2017年7月1日起就任的新一屆政府在五年任期完成時，香港亦將走完「五十年不變」的一半，在情在理都不應再拖延二十三條立法。假如特區政府繼續未能為二十三條立法，一旦港獨思想蔓延，中央政府將有理由對香港人的歸屬感問題及香港可能成為「反動勢力」的基地而感到擔憂。當年董建華政府在爭取二十三條立法時，對外宣稱法例容許的行為都不會構成刑事罪行，例如發表意見、討論、和平集會、示威和遊行等等，並且明言行為必須「含有暴力、武力和嚴重非法手段的因素，或對國家發動戰爭」才會構成罪行。但近年政府的態度似乎有所改變，例如政府高層曾直接批評港獨思想，亦有局長提倡校園內應禁止討論港獨等。因此特區政府必須審慎考慮社會環境，再決定立法時機，避免立法在社會上受到強烈反對，最後落得與2003年同樣的結果。政府應重新審視2003年的草案，審慎考慮應該保留或改善哪些建議，並在重新啟動二十三條立法時，恪守以下四個原則。

原則一：先易後難、分階段立法

4.2 2003年立法的失敗在於當年做法過於急躁，希望以「快刀斬亂麻」的方式一次性通過二十三條所包含的七個元素。《國家安全條例草案》在諮詢不足的情況下，令大量市民認為政府只注重國家安全，忽略市民的應有權利；再加上當時經濟低迷和SARS疫症衝擊，最後導致當年五十萬人上街示威，拉倒整個二十三條的立法部署。

4.3 政府在再次重新啟動二十三條立法時，必須奉行「先易後難」的大原則，分階段逐步滿足七個要求。現行的法例在一定程度上已經包含第二十三條的部分要求，因此我們認為第一階段應以更新現行法例為基礎，以微調的方式優化及釐清某些現有罪行的覆蓋範圍，例如將富有殖民地色彩的法例刪除或修改。政府應在第一階段先行處理二十三條中比較簡單的修改，例如現行的《刑事罪行條例》裡的叛國(Treason)、煽動叛亂(Sedition)、分裂國家(Secession)、及顛覆中央人民政府(Subversion against the Central People's Government)。

4.4 第二階段則在政治環境合適時才啟動，來處理餘下比較複雜而且具爭議性的要求，即禁止竊取國家機密(theft of state secrets)、禁止外國的政治性組織在香港進行政治活動(prohibit foreign political organizations or bodies from conducting political activities in Hong Kong)、及禁止香港的政治性組織與外國的政治組織建立聯繫(prohibit political organizations or bodies of the Region from establishing ties with foreign political organizations or bodies)。政府應考慮透過訂立新的法例來處理這五個要求。我們會在第五章詳細討論什麼是「先易後難」中的「易」，以及如何修改現行法例來滿足第一階段的要求。

原則二：草案必須符合《基本法》以及國際標準

4.5 香港現行法律對人權有完善的保障，絕大部份的法律條文都可以與國際標準銜接，因此二十三條立法(不論上述第一或第二階段)必須符合《基本法》以及國際標準。《基本法》第四十一條指出，在香港特別行政區境內的香港居民以外的其他人，依法享有本章規定的香港居民的權利和自由⁷⁴。而《基本法》第三章亦有多條條文保障香港居民的基本權利⁷⁵：

- 《基本法》第六條：香港特別行政區依法保護私有財產權。
- 《基本法》第二十五至二十六條：香港居民在法律面前一律平等。香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。
- 《基本法》第二十八條：香港居民的人身自由不受侵犯。
- 《基本法》第二十七至三十八條：香港居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威、通訊、遷徙、信仰、宗教和婚姻自由，以及組織和參加工會、罷工的權利和自由。
- 《基本法》第三十九條：《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。

⁷⁴ 《基本法》，第41條。

⁷⁵ 《基本法》，第3章。

4.6 要在國家安全和人權之間取得平衡，我們認為有三個不得違反的標準：包括《香港人權法案條例》(Bill of Rights Ordinance)、《錫拉庫扎原則》(Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights)和《約翰內斯堡原則》(Johannesburg Principles On National Security, Freedom Of Expression and Access to Information)。

第383章《香港人權法案條例》(Cap. 383 Bill of Rights Ordinance)

4.7 1966年，英國政府加入《公民權利和政治權利國際公約》。《公約》是一份經聯合國大會於1966年通過的國際條約。該公約使締約國承擔責任，要尊重個人的公民和政治權利，包括生存權、宗教自由、集會自由、選舉權、正當法律程序和公平審訊等等。《公民權利和政治權利國際公約》是由聯合國人權事務委員會(United Nations Human Rights Commission)所監管。《公民權利和政治權利國際公約》現在有168個締約國。公約自1976年引入香港，1991年納入《香港人權法案條例》，選擇性地納入公約中的主要條款，令公約成為香港法律中的一部份。

4.8 《基本法》第三十九條規定《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施⁷⁶。香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。《香港人權法案條例》有兩個主要內容：第一，法庭在應用條文時必須將《公約》放在考慮當中⁷⁷；第二，所有先前與《香港人權法案條例》抵觸的法例將予以廢除⁷⁸。但當時有意見認為香港無必要為《認公民權利和政治權利國際公約》進行本地立法，尤其是《香港人權法案條例》的第三條及第四條⁷⁹。

⁷⁶ 《基本法》，第39條。

⁷⁷ 第383章《香港人權法案條例》，第4條。

⁷⁸ 第383章《香港人權法案條例》，第3條。

⁷⁹ Gittings, D. (2013). *Introduction to the Hong Kong Basic Law* (pp. 272-274). Hong Kong: Hong Kong University Press

4.9 1997年2月23日，中央第八屆全國人民代表大會常務委員會認為《香港人權法案條例》中的第二條第三款⁸⁰、第三條⁸¹及第四條⁸²並不符合《基本法》，所以不採用為香港特別行政區法律⁸³。但《基本法》第三十九條第一款卻繼承《人權法案》中的被移除部分：「《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。」換言之，即使《香港人權法案條例》中最重要條款被人大常委移除，《基本法》第三十九條將《公約》大部分的精神都繼承下來。包致金法官更在*Swire Properties Limited and others v The Secretary for Justice* (FACV No. 13 of 2002)中指出《基本法》第三十九條鞏固了《香港人權法案條例》在香港法律的地位⁸⁴。香港有關人權保障的案件多不勝數，例子請見附件七。

4.10 由於《香港人權法案條例》早於1991年通過，當日之前與其有抵觸的條例都會被廢除。根據《公民權利和政治權利國際公約》第十九條第二款：

「人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。」

4.11 《香港人權法案》第十六條亦有保障言論自由的條文：

「(二)人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。」

⁸⁰ 第2條第3款原文：「在解釋及應用本條例時，須考慮本條例的目的是將《公民權利和政治權利國際公約》中適用於香港的規定收納入香港法律，並對附帶及有關連的事項作出規定。」

⁸¹ 第3款原文：「對先前法例的影響

(1)所有先前法例，凡可作出與本條例沒有抵觸的解釋的，須作如是解釋。

(2)所有先前法例，凡不可作出與本條例沒有抵觸的解釋的，其與本條例抵觸的部分現予廢除。」

⁸² 第4款原文：「日後的法例的釋義在生效日期或其後制定的所有法例，凡可解釋為與《公民權利和政治權利國際公約》中適用於香港的規定沒有抵觸的，須作如是解釋。」

⁸³ 全國人民代表大會常務委員會(1997)。〈全國人民代表大會常務委員會關於根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百六十條處理香港原有法律的決定〉。

⁸⁴ *Swire Properties Limited and others v The Secretary for Justice* (FACV No. 13 of 2002). para 53.

(三)本條第(二)項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限

(甲)尊重他人權利或名譽；或

(乙)保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。」

4.12 上述條文規範了政府不得訂下以言入罪的罪行，或者以言入罪控告市民。因此，《刑事罪行條例》中「以言入罪」的部分與《公民權利和政治權利國際公約》中有關言論自由的分段抵觸，跟據《香港人權法案條例》應一早予以廢除，這包括口述與書面形式的煽動罪行。但是《公民權利和政治權利國際公約》第十九條第三款丑段卻容許國家以「保障國家安全或公共秩序、或公共衛生或風化」對言論自由及出版自由作出限制⁸⁵。第二十條亦訂明：

「一、任何鼓吹戰爭之宣傳，應以法律禁止之。

二、任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之⁸⁶。」

4.13 換言之，《公民權利和政治權利國際公約》是容許國家訂立法律防止任何人煽動任何仇恨和戰爭，無論是對外或是對內都一樣。

4.14 當年政府為《基本法》二十三條立法，已經表明不會違反《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利的國際公約》，符合《基本法》的要求⁸⁷。但有社會人士認為只是符合《基本法》並不代表對人權有足夠保障，市民必須爭取一個更高的標準。以下是兩個最常引用的國際原則，它們亦分別是本報告倡議二十三條立法不得違反的第二個以及第三個原則。

85 《公民權利和政治權利國際公約》，第19條，第3款，丑段

86 《公民權利和政治權利國際公約》，第20條。

87 保安局(2002)。《實施基本法第二十三條諮詢文件》，第1.3、1.11、4.8、4.11、4.15、7.15、7.16、7.17段。

《錫拉庫扎原則》(Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights)

4.15 《錫拉庫扎原則》(又名Siracusa原則)源於一批國際專家於1984年在意大利錫拉庫扎中的一個會議內容。會議的目的是圍繞《公民及政治權利國際公約》，就國家的特定情況下制訂要求和準則，主要內容包括國家宣布進入緊急狀態時部份公約無效下的準則。

4.16 「國家安全原則」(National Security Doctrine)的概念早於七十年代出現。當時多個國家例如巴西、智利、埃及、愛爾蘭、馬來西亞和巴基斯坦都在冷戰期間陷於各種政治危機而宣佈進入緊急狀態，民間的反政府聲音被視為會威脅到政權的反動份子或者社會公敵。很多政府都會用「國家安全」的理由將政府的極端或者不人道行為合理化，制止暴動以及內部挑釁⁸⁸。

4.17 當時國際間對「國家安全」沒有一個廣泛接受的定義。普遍的認知就是當一個國家主權宣佈國家進入緊急狀態後，無論是因為外在勢力的入侵或者是內部動亂，國家政府有一切權力去行使必要的做法，去對付國家內外的問題，而先前所定下的所有有關人權的公約都會即時無效。可見「國家安全」的涵蓋範圍之大，對國內的人權可謂視而不見。這個趨勢令多個國家領袖以及獨裁者濫用「國家安全」的理由去遮蓋暴政的現象⁸⁹。「國家安全」和「法治」(The Rule of Law)的互相抵觸引起了廣泛關注。

88 Abiola, S. (2011). *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant for Civil and Political Rights (ICCPR): History and Interpretation in Public Health Context* (pp. 2). Retrieved from <http://health-rights.org/index.php/cop/item/memo-the-siracusa-principles-on-the-limitation-and-derogation-provisions-in-the-international-covenant-for-civil-and-political-rights-iccpr-history-and-interpretation-in-public-health-context>

89 U.N. Economic and Social Council, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. *Study of the Implication of Human Rights of Recent Developments Concerning Situations Known as States of Siege or Emergency* (pp. 8-11). (E/CN.4/Sub.2/1982/15). July 27 1982. Retrieved from http://hrlibrary.umn.edu/Implications%20for%20human%20rights%20siege%20or%20emergency_Questiaux.pdf

4.18 1974年8月，聯合國委員會發表一年一度的報告，委員會發現緊急狀態下的最大問題，是大量反政府人士在沒有定出罪名的情況下，遭到其政府逮捕以及關押，未審先判的案件多不勝數。法國政治家Nicole Questiaux於1977年8月30日被委任為報告員，去收集國際間《公民及政治權利國際公約》的簽署國在緊急狀態下的人權狀況。她並發表“Study of the implications for human rights of recent developments concerning situations known as states of siege or emergency” (The Questiaux Report)⁹⁰。

4.19 1984年4月30日至5月4日，在多個國際組織和機構贊助和支持下，31名國際法律家在錫拉庫扎舉行國際會議⁹¹。會議的參加者以The Questiaux Report作為討論基礎，商討《公民及政治權利國際公約》的條文定義及詮釋，再就每個限制條款以及和克減條款進行討論。討論成果總共有七十六條的解釋，命名為《錫拉庫扎原則》，其內容不帶任何約束力，亦不能歸類為國際條約，對各國政府亦沒有任何約束力；但聯合國的人權委員會則於1984年表明《錫拉庫扎原則》的解釋符合《公民及政治權利國際公約》⁹²，間接增加了它的國際認可地位。

4.20 香港法院曾多次引用《錫拉庫扎原則》，最著名的是終審法院的吳恭劭案⁹³。既然《基本法》第三十九條確認了《公民及政治權利國際公約》，而《錫拉庫扎原則》是《公民及政治權利國際公約》的延伸，特區政府就有需要參考《錫拉庫扎原則》。下面會針對《錫拉庫扎原則》與《基本法》二十三條的七個元素的關係，嘗試探討新一輪的二十三條立法要注意的事項。

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ 成員來自國際法學家委員會、國際刑法協會、國際法學家委員會美國協會、城市摩根人權研究所以及犯罪科學國際高級研究所。

⁹² U.N. Economic and Social Council. *Status of the International Covenants on Human Rights*. (E/CN.4/1985/4). September 28 1984.

⁹³ *HKSAR v Ng Kung Siu & Another* (1999) 2 HKCFAR 442. See also *HKSAR v Koo Sze Yiu* (2014) 17 HKCFAR 811, *MA v Director of Immigration* [2012] HKEC 1624, *Lam Wo Lun v Director of Social Welfare* [2012] HKEC 670 and *Leung Kwok Hung & Others v HKSAR* (2005) 8 HKCFAR 229.

《約翰內斯堡原則》(Johannesburg Principles On National Security, Freedom Of Expression and Access to Information)

4.21 另一個常被引用的原則是《約翰內斯堡原則》(全名為《約翰內斯堡關於國家安全、言論自由和獲取信息自由原則》)。保障國家安全是其中一個被用作限制表達意見，及尋找、接收和傳播各種資訊的理由，但這些理由必須是合法及符合國際標準。現有國際法關於政府為保護國家安全而限制表達和信息自由的規限十分模糊。1995年10月1日，合共37位來自世界各地，研究國際法、國家安全及人權等方面的學者，在南非約翰內斯堡召開國際會議；會議參照了《國際人權公約》、區域性法律、人權標準及各國的做法，通過《約翰內斯堡原則》，列明政府以國家安全為由限制言論自由和獲取資料的合理標準。該次會議由倫敦非政府組織第十九條和國際反新聞審查中心召集，為期三日；與會者包括聯合國人權組織、歐洲議會、美國組織，以及非洲統一組織等成員⁹⁴。《約翰內斯堡原則》強調政府機關如要以國家安全為理由，去限制表達自由及獲取資訊的權利，必須證明該約束性行動是為了保護合法的國家安全利益，而非單單為了讓政府免於尷尬或轉移對政府的批評，而國家安全利益的定義必須是狹窄的，例如只限於保護一國的完整及主權⁹⁵。

4.22 《約翰內斯堡原則》並非國際條約，但逐漸受到廣泛重視，並被視為在國家安全法層面保護言論自由的確定原則。該原則自1996年起在聯合國人權理事會上被引用，亦被引用在大量會議、研討會、人權文章及案例之中，獲法官、律師、公民組織、學者及新聞從業員的支持，作為民間及政府推動國家安全法的指導原則，同時為國際法發展提供方向。

⁹⁴ Abiola, S. (2011). *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant for Civil and Political Rights (ICCPR): History and Interpretation in Public Health Context* (pp. 2-4). Retrieved from Research Memorandum Prepared for the Open Society Institute's Public Health Program Law and Health Initiative <http://health-rights.org/index.php/cop/item/memo-the-siracusa-principles-on-the-limitation-and-derogation-provisions-in-the-international-covenant-for-civil-and-political-rights-iccpr-history-and-interpretation-in-public-health-context>

⁹⁵ Article 19 (1996)。《約翰奈斯堡關於國家安全、言論自由和獲取信息自由原則》。倫敦: Article 19。

4.23 《約翰內斯堡原則》包括25條原則，大致劃分為通用原則、對表達自由的限制、對信息自由的限制、法治及其他事務四大類別。第一部分通用原則界定何謂國家安全，重申在維護國家安全情況下對表達自由的保障，列明當國家進入緊急狀態下的可施加的限制程度，以及有限制不可帶歧視成分的原則。第二和第三部分，即對表達自由的限制及對信息自由的限制，包含主要制定標準的原則，列明限制表達自由和拒絕存取資訊的標準，不可以國家安全為由限制的表達方式，和保護獲取資料的權力的程序。第四部分法治及其他事務，則總括被剝奪權利者可獲得的法律保障和補償的方法和權利，還有防止罪犯受到與其罪行嚴重性不相稱的懲罰和事前審查的原則。

4.24 然而，由於《約翰內斯堡原則》與《錫拉庫扎原則》一樣只屬學術性原則，並沒有法律約束力，事實上仍有很多國家仍未完全實施《約翰內斯堡原則》，把這些原則正式納入法律之內的政府少之又少⁹⁶，因此國家安全依然是政府用作限制言論自由及打擊披露政府機密人士的武器。特別是2001年九一一恐襲發生之後，各國政府大大加強保安，以打擊恐怖主義為名推行實則上侵犯人權的保安措施。

4.25 《約翰內斯堡原則》的內容大部份皆與言論自由以及表達自由有關，而《基本法》二十三條的「煽動」以及「竊取國家機密」則要求在特定的情況下限制言論自由以及表達自由。

4.26 《約翰內斯堡原則》的第六項原則提到：

「按照原則十五和十六，只有當政府可以證實以下方面時，才可以以作為對國家的威脅為理由對言論進行處罰：

- (a) 該言論是為了煽動即將到來的暴力；
- (b) 可能會煽動這樣的暴力；以及
- (c) 言論與可能出現或出現這種暴力之間存在著直接或和立即的聯繫。⁹⁷

⁹⁶ Mendel, T. (2003). *The Johannesburg Principles: Overview and Implementation* (pp. 14-15). Retrieved from <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/jo-burg-principles-overview.pdf>

⁹⁷ Article 19 (1996)。《約翰奈斯堡關於國家安全、言論自由和獲取信息自由原則》。倫敦: Article 19。

4.27 2002年香港特區政府對《約翰內斯堡原則》原則六有三項反駁⁹⁸。第一，原則六是「不必要的狹窄」，將理所當然的罪行刑事化是絕對符合國際人權標準，例如禁止癱瘓國防電腦系統、使用生化武器和為敵國宣傳等等，但當政府處罰倡導或煽動同樣的行為時卻違反原則六。第二，原則六的第a點及第c點要求煽動行為帶來「即時」暴力的要求在驗證時會遇上多個困難，在特定情況下亦不合邏輯，例如一個恐怖組織在香港倡議計劃一場分裂國家的戰爭，皆因計劃未能發動「即時的暴力行為」，將其刑事化將違反原則六。第三，原則六要求煽動必須有可能引發暴力行為，方可作出懲罰；這與普通法的一貫做法不同，因為行之已久的原則是不論犯罪過程是否有成功機會，法律都可以對有關行為作出懲罰。故此，特區政府認為煽動罪是未能在所有情況下滿足原則六⁹⁹。

4.28 根據《約翰內斯堡原則》原則7a，市民和平地表達政治訴求，例如悼念六四等活動，或示威過程中和平地展示批評中國領導人和官員的標語和道具，不應被視為威脅國家安全。

4.29 近年社交媒體發達，假如有示威引發了警民衝突，有人在社交媒體上呼籲網民出街，聲援示威人士，是否觸犯煽動叛亂罪，要視乎呼籲的具體內容。

4.30 據《約翰內斯堡原則》2b說明，保護「政府免於尷尬或為其掩飾錯誤、隱瞞公共機構運作相關資料、鞏固某一意識型態、鎮壓工業行動」並不合乎國家安全原則。假如香港記者揭發中國領導人貪污或中央政府部門失責，公眾利益應為首要考慮條件，不能用國家安全為由干預新聞自由。

4.31 另外，《約翰內斯堡原則》的原則十五跟原則十六會限制「竊取國家機密」的立法要求。原則十五條訂明：

「一個人披露信息不應以國家安全為理由受到懲罰，如果：(1)這種披露實際

⁹⁸ 立法會(2002)。〈實施《基本法》第二十三條的建議 大致與《約翰內斯堡原則》相符〉。擷取自：<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/bc/bc55/papers/bc550325cb2-1577-2c.pdf>

⁹⁹ Ibid, para 14.

上不會或者不可能會損害合法的國家安全利益,或者(2)公眾瞭解信息的利益超過披露信息所造成的損害¹⁰⁰。」

原則十六條訂明：

「如果公眾瞭解信息的利益超過披露信息所造成的損害，一個人披露通過政府機構瞭解的信息不應以國家安全為理由受到懲罰¹⁰¹。」

4.32 特區政府當年提出二十三條立法時，有信心滿足上述原則十五的第一部分，皆因現時的法例都要求披露具損害性才會被成功起訴¹⁰²。問題是原則十五的第二部分及原則十六都要求加入「公眾利益辯解」(Public Interest Defence)，令知情人士可以在公眾知情權及公眾利益的前提下對外公佈機密文件，例如美國前史諾登(Edward Snowden)就是一個可以行使「公眾利益辯解」的例子。特區政府當年引用英國的Official Secrets Act 1989的議會辯論作為理由，否定加入「公眾利益辯解」的可能性。第一，Official Secrets Act 1989的立法原義是釐清法律條文，如果加入「公眾利益辯解」就無法達到這個效果。第二，沒有人可以單純以「公眾利益」為由，披露一些可能造成人命傷亡的資料。特區政府再引用英國的*R v Shayler* [2002] UKHL 11 的案件¹⁰³，認為現時的法例已經為公眾提供了足夠的保障。

4.33 2003年的立法過程，時任保安局局長葉劉淑儀表示有積極參考《約翰內斯堡原則》和《錫拉庫扎原則》¹⁰⁴，但不少法律界人士認為，當年的二十三條立法並未符合這兩個原則。

¹⁰⁰ Article 19 (1996)。《約翰奈斯堡關於國家安全、言論自由和獲取信息自由原則》。倫敦：Article 19。

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² 《官方機密條例》，第14至16條。

¹⁰³ *R v Shayler* [2002] UKHL 11

¹⁰⁴ 立法會秘書處(2002)。〈有關《基本法》第二十三條的報道摘要〉，第一頁。擷取自：<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/sec/library/0203in01c.pdf>

原則三：充份諮詢市民，達到共識後才再立法

4.34 政府在2003年進行《基本法》第二十三條立法時，社會一直強烈要求政府發表「白紙草案」(White Bill)，但政府堅決拒絕了此項要求。「白紙草案」源自港英時代，一般只會在立法涉及重大的社會利益的情況下發表，例如1992年港英政府的《有組織及嚴重罪行條例草案》。「白紙草案」以最詳細的方式向普羅大眾解釋草案條文及立法原因，亦會提供相當長的時間讓市民分析和討論。稍後，政府會根據收集回來的民間意見對草案修訂及優化，再以藍色紙張印刷；「藍紙草案」才交到立法機關審議。當年政府拒絕為二十三條立法提出「白紙草案」，可能是一種政治表態，表明立法事在必行的決心。

4.35 就二十三條立法諮詢是否採用白紙草案，是可以商榷的，重點是立法必須經過全面諮詢，達到共識後才再立法。否則，立法會又會再度出現議會內外的「拉布」和「抗爭」，以致出現社會撕裂的情況。

4.36 有見及此，政府重新為二十三條立法進行諮詢時可考慮：(1)為二十三條立法這一項具爭議性的政策成立諮詢委員會及政策範疇工作小組、並委託研究機構進行調查研究；(2)提高公眾參與的成效，增加諮詢過程的透明度和可認受性；及(3)善用互聯網，方便市民參與。

4.37 首先，政府應為二十三條立法成立諮詢委員會。諮詢委員會可作為政府和研究機構之間的中介角色，可將有關政策研究成果帶到政府決策層之中，為二十三條草案帶來更專業的建議和認受性。委員會成員以非政府人士為主，例如法律學者、兩大律師公會代表、大學法律系教授、人權組織代表和社會代表。諮詢委員會的研究目標包括：

1. 檢討2003年立法失敗的原因；
2. 促進政府、法律界、學術界和社會的意見交流；
3. 以香港為出發點，研究國家安全法和人權原則的關係和限制；及
4. 重新就二十三條立法提出具體建議。

該諮詢委員會應將所匯集的資料對公眾公開，讓市民可清楚了解諮詢委員會的運作並加強監察。

4.38 第二，在公眾參與方面，諮詢委員會的非官方成員應代替主要官員參與公共政策討論，以減低主要官員過份政治化的形象在參與活動時所帶來的負面公眾反應。例如於2003年推廣二十三條時，時任保安局局長葉劉淑儀就因個人形像過份鮮明，令推廣活動偏離了實質的政策討論。

4.39 第三，政府應善用互聯網，更有效地吸納民意。政府可在保安局網頁增設「公眾參與資料」的欄目，將已完成和進行中的二十三條諮詢活動一一列出並提供相關資料，讓公眾更容易參與，提高透明度，匯聚各方的意見。

原則四：以最低限度方式立法

4.40 國家安全罪行屬嚴重罪行，相應的立法監管和懲罰無可厚非，不過在一個尊重公民權利、重視思想及表達自由、促進公眾監察政府的社會，政府同樣有必要保護公民社會政治參與的基本權利，不可讓市民輕易墮入法網。

4.41 從實際層面來看，罪行的涵蓋範圍、檢控標準、警方調查權力同樣與實施基本法二十三條內容息息相關，如本報告的第二章提到，上一次立法令人詬病之處包括警權過大、干預新聞和表達自由、及過低的檢控標準。在重新議定二十三條的立法條文時，我們認為能否消除以上爭議將會是議案能否成功通過的關鍵，因此，當要重新推行立法，政府必須充份回應與處理這些爭議，避免重蹈覆轍。我們建議政府首先摒棄2003年提交立法會的《國家安全(立法條文)條例草案》，在重新立法時，以最低限度方式立法。

4.42 不同學者對最低限度立法的原則和應用有不同見解，但共通點是「立法最少化」、「立法愈少愈好」¹⁰⁵。除了最低限度立法的原則外，國際法學者也有應用「道德最低限度」原則 (Moral Minimalism)，指一個國家的當權者有必要保障市民最基本的人權，即「絕對法」或「強行法」(jus cogens)下國際社會公認為不可侵犯的人權，包括生命權以及免為奴隸的權利等。若當權者無法保障或威脅人

¹⁰⁵ Druzin, B. (2014). *Restraining the Hand of Law: A Conceptual Framework to Shrink the Size of Law*. *West Virginia Law Review*, 117, 59.

民的基本人權，例如任意屠殺人民時，便是違反了道德原則的「底線」，只有在這個違反道德底線的情況下，其他國家才可以進行干預。

4.43 我們建議政府為二十三條立法時，亦採用最低限度立法原則，在滿足憲制責任的前提下，採取最低程度的立法措施，不進行非必要的立法，以保障市民的自由與權利。

4.44 香港大律師公會曾提出類似的建議，指政府應採取「做得愈少愈好」的方針立法，即「只就為符合第二十三條的要求而絕對必須者立法」¹⁰⁶。在最低限度原則下，政府只須滿足二十三條立法的最起碼要求，不作額外的、沒有必要的立法。如現有法律已禁止了二十三條包含的罪行，則無需另外立法。同時，政府應選用對人權和自由限制最少的方案。法例應有清晰定義，以盡量減低執法時的酌情權。此外，為二十三條直接或間接立法的權利只應賦予香港本地的立法機關。

4.45 跟西方民主發展相似，香港近年社會的政治氣氛漸趨兩極化，最低程度立法原則將有助政府說服持不同意見的市民及團體支持草案。

4.46 要保證最低限度立法，我們認為可以從兩個角度著手。其一，如非必要不應額外立法。部分國家安全罪行如叛國、竊取國家機密已經涵蓋在現行法例之中，且一直在香港應用。如同本報告第四章第一原則所述，這些包含殖民地色彩字眼的法例並未全部修改，光按《香港回歸條例》第六條以及《釋義及通則條例》附表八提供的直接字眼轉換去解讀法例反會造成歧義，變成不合理的條文。這些條文必須予以修改，然而一切對現行法例的修改，應只限於因應香港特別行政區的主權移交，把殖民地政府的權益轉移到中華人民共和國中央人民政府及其行政、立法及司法機關和領導人，以及特別行政區的行政、立法及司法機關，修改相應字眼，重新編寫為清晰合理的法律條文，不必作任何內容延伸。如此一來，既可以改善現有法律以切合香港的情況，滿足《基本法》二十三條的立法要求，又可沿用一直在香港行之有效的法律，以免大眾擔心其享有的公民權利被削弱。

¹⁰⁶ 香港大律師公會(2002)。〈香港大律師公會對實施《基本法》第二十三條的建議諮詢文件的回應〉。

4.47 其二，針對其他未被納入現行法例之中的國家安全罪行，政府可參考以上分析的原則進行立法，不過要維持最低限度立法，即不可以制定《基本法》第二十三條所要求以外的法律。第二十三條只要求特區政府立法禁止七種威脅國家安全的罪行，反觀2003年政府提交至立法會的條例草案，不單新增禁止危害國家安全活動的法例，亦增加了其他修訂，例如新增具爭議的警方調查權力，新增的罪行亦深被質疑定義過於廣泛及範圍太廣。該條例草案包括新增警方權力的條文，擬加入《刑事罪行條例》第18B條，原意是基於涉及國家安全罪行的嚴重性，現行的一般調查權力，未必足以應付這些罪行，故有必要給予警方緊急權力以應付調查需要¹⁰⁷。第18B條賦予警務人員額外權力，容許警務人員在調查涉及國家安全的罪行時，相信若不即時採取行動，便會失去具重大價值的證據的情況下，獲授權毋須向法庭申請搜查令，可以緊急進入私人處所、地方及運輸工具及搜查、檢取及扣押證物；但此法例被質疑賦予警方過大權力。《基本法》第二十九條禁止任意或非法搜查、侵入居民的住宅和其他房屋，保障有關私人物業不受侵犯¹⁰⁸，然而警權的擴張令人不禁憂慮個人的財產及物業私隱權將會被削弱。同年7月1日，市民發起「反對二十三條立法」大遊行，針對調查罪行的權力等條文，強烈反對通過條例草案，顯示公眾對於擴大警權存有高度疑慮。政府最終作出讓步，同意取消警察入屋搜查權，可見擴大警權之必要性成疑。

4.48 經歷近年的社會運動浪潮及警民衝突，警權過大成為香港市民關注的議題，公眾對警權擴張愈加敏感。為了釋除公眾疑慮，在落實二十三條立法時，本報告建議沿用既有的搜查程序，即按《警察通例》第四十四章規定警務人員必須獲得法律授權或處所擁有人或佔有人的同意，才可進入任何處所搜查及搜證¹⁰⁹。現時香港的《火器及彈藥條例》¹¹⁰、《刑事罪行條例》¹¹¹及《賭博條例》¹¹²等多條條例有訂明

107 保安局(2003)。〈《國家安全(立法條文)條例草案》：緊急調查權力 (84號文件)〉。擷取自：http://www.basiclaw23.gov.hk/chinese/resources/legco/legco_article/article57.htm

108 《基本法》，第29條。

109 《警察通例》，第44章。

110 第238章《火器及彈藥條例》，第40條。

111 第200章《刑事罪行條例》，第152條。

112 第148章《賭博條例》，第23及23A條。

緊急調查權力；即使如此，現有的搜查權力已經足以應對涉及國家安全的罪行。有別於其他嚴重罪行如黃、賭、毒等罪行，國家安全罪行的證據難以在短時間內被銷毀。以分裂國家罪為例，要構成「使用嚴重危害中華人民共和國領土完整的武力或嚴重犯罪手段」或「進行戰爭」的行為需要長時間或大規模的計劃及籌備，並不能即時或短時間內把有關證據銷毀，因此緊急搜查權力實非必要另一方面，法例有必要保留索取搜查手令的要求。搜查手令由獨立於行政機構的司法機關審核發出，可維持公眾對保障基本人權的信心。

4.49 定義太廣泛或檢控標準過低的法例會置公民於易於入罪的危險。要在保護國家安全以及保障公民權利之間取得平衡，二十三條立法必須確保罪行的定義清晰，範圍明確，且具有適當的檢控標準。舉例而言，澳門《國安法》把「阻止、限制中央人民政府行使職能」也納入顛覆罪，大幅超越「顛覆國家」之合理定義，並令人難以判斷何種行為會被視為顛覆國家，比如一些阻礙政府提出的議案通過的拉布行為，恐怕亦會被定性為「顛覆」行為。再看當年二十三條條例草案的條文中「恐嚇中央人民政府」以及「脅逼中央人民政府」，亦沒有具體定義何種行為被視為恐嚇及脅逼，容易惹來過度執法的質疑。如前文提到，《基本法》二十三條並沒有明確定義涉及國家安全之七種罪行，所以香港特區政府有責任定義這些罪行及闡明其覆蓋的範圍，從而彰顯《基本法》所保障的高度自治原則賦予我們自行詮釋及定義罪行的權力¹¹³。

4.50 參考澳門的《維護國家安全法》以及2003年香港二十三條立法失敗的經驗，如果立法過於倉促，很容易會出現「過度立法」、「過猶不及」的現象。

4.51 正如上述，政府應在第一階段整合及更新現行有關叛逆和煽動叛亂的法例；首要工作是更新現行法例裡仍然帶有殖民地色彩的字眼。

113 陳弘毅(無日期)。〈《基本法》第23條的實施對香港法律的影響〉。擷取自：<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/bc/bc55/papers/bc55-s9-c.pdf>

第五章 分兩階段立法

5.1 按照上述的原則一：「先易後難、分階段立法」，以下說明如何進行。

第一階段：整合現有法例

5.2 政府在第一階段應整合及更新現行有關叛國、煽動叛亂、分裂國家和顛覆中央人民政府的法例，首要工作是更新現行法例裡仍然帶有殖民地色彩的字眼。當年香港臨時立法會認為要修改所有殖民地字眼的法律需要大量時間，因此引入第2601章《香港回歸條例》(Cap 2601 - Hong Kong Reunification Ordinance)和《釋義及通則條例》(Cap 1 - Interpretation and General Clauses Ordinance) 一次過修改所有有殖民地字眼的條文。《香港回歸條例》的原意是將一切英國的法律權益，在不違反《基本法》的前提下，直接轉移到中華人民共和國手上。《香港回歸條例》第六條指出：

「任何保留女皇陛下，其世襲繼承人及繼位人的權利的條文，須解釋為保留中華人民共和國中央人民政府及香港特別行政區政府的根據《基本法》和其他法律的規定所享有的權利¹¹⁴。」

5.3 回歸十九年多，香港多條法例中仍然有「女皇」、「聯合王國」及「英屬國土」等殖民地的字眼。在2003年政府將大部份有關國家安全的法例組合成《國家安全(立法條文)條例草案》，但隨著政府擱置立法計劃，這些法例並沒有被更新。學者和律師早已提出條例草案有一定的漏洞，新套用的文字並不足以涵蓋所有殖民條例。現時尚有殖民地字眼的條例有以下幾條：

- 第二百零章《刑事罪行條例》第二條至第五條、第九條
- 第五百二十一章《官方機密條例》第三條、第五條、第七條、第九條、第十一條、第十三條、第十五條、第十六條、第二十條、第二十四條、第二十七條

5.4 香港不應該無限期使用《香港回歸條例》和《釋義及通則條例》去解讀英治時期的法例，政府必須盡快研究修改。

¹¹⁴ 第2601章《香港回歸條例》，第6條。

叛國(Treason)

5.5 叛國是一項嚴重威脅國家安全的罪行，它的最高刑罰是最嚴重的終身監禁。香港現行的第二百零章《刑事罪行條例》已經在第二至第五條以成文法制定了叛逆罪及具叛逆性質的罪行，但是這些回歸前留下的法例仍然保留了大量殖民地時代的字眼，例如「女王陛下」、「英國屬土」等，而且其中一些條文已經十分落後，亦沒有清楚的法律定義。因此，我們建議在第一階段更新現行的叛逆罪，把現在中文版本的「叛逆罪」正名為「叛國罪」，具體建議的修改如下：

5.6 第二百零章《刑事罪行條例》第二條：叛逆^國(1) 任何人有下述行為，即屬叛逆^國—

- (a) ~~殺死或傷害女皇陛下，或導致女皇陛下身體受傷害，或禁錮女皇陛下，或限制女皇陛下的活動；~~
- (b) ~~意圖作出(a)段所述的作為，並以公開的作為表明該意圖；~~
- (c) 向女皇陛下^{中華人民共和國中央人民政府}發動戰爭—
 - (i) 意圖廢除女皇陛下作為聯合王國或女皇陛下其他領土^{中華人民共和國中央人民政府}的君主稱號、榮譽及皇室名稱；或
 - (ii) 旨在以武力或強制手段強迫女皇陛下^{中華人民共和國中央人民政府}改變其措施或意見，或旨在向國會或任何英國屬土的立法機關^{中華人民共和國中央人民政府}施加武力或強制力，或向其作出恐嚇或威嚇；
- (d) 鼓動外國人以武力入侵聯合王國或任何英國屬土；
- (e) 以任何方式協助與女皇陛下^{中華人民共和國}交戰的公敵；或
- (f) 與他人串謀作出 (a) 或 (c) 段所述的事情。

(2) 在本條例中，“戰爭”(war)不包括非法集結(unlawful assemblies)、暴動(riot)、或嚴重性低於武裝衝突的騷亂。

(3) 在本條例中，“非法集結”(unlawful assemblies)和“暴動”(riot)的釋意與第245章《公安條例》第18和19條相同。

(4) 上述第(1)(e)款不包括以人道主義理由提供的援助。

(5) 任何人叛逆^國，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處終身監禁。

索引

法例— 舊的字詞

法例— 新增字詞

5.7 首先，以上更新了條文裡帶有英治時期色彩的字眼，包括：「叛逆」應改為「叛國」；「女皇陛下」應改為「中華人民共和國中央人民政府」，並且刪去「聯合王國」、「君主」、「皇室」和「國會或任何英國屬土的立法機關」這些過時的字詞。

5.8 第二，應該廢除第(1)(a)和(b)款有關嚴重攻擊國家個別掌權者的條文。在以前的制度下，君王是國家的體現，因此向一個國家的君王發動戰爭等同於向該國宣戰。但中國是共和國體制，其國家元首(即中華人民共和國國家主席)的地位與含意都有別於以往的「女皇陛下」。

5.9 第三，應該刪去第(1)(d)款有關鼓動外國人以武力入侵國土的罪行。因為相關行為已被企圖、串謀、慫恿或促致犯下實質罪行的罪行充分涵蓋，亦可以用煽動叛亂或煽惑分裂的罪名懲處¹¹⁵。因此，此條款並無存在的實質意義，理應被廢除。

5.10 第四，清楚訂明什麼是「戰爭」。雖然英國普通法並沒有清楚定義「戰爭」(war)，但是《基本法》第十八條訂明：

「全國人民代表大會常務委員會決定宣佈戰爭狀態或因香港特別行政區內發生香港特別行政區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂而決定香港特別行政區進入緊急狀態，中央人民政府可發佈命令將有關全國性法律在香港

¹¹⁵ 香港大律師公會(2002)。《香港大律師公會對實施《基本法》第二十三條的建議諮詢文件的回應》，段32；香港律師會(2003)。《香港律師會對第二十三條藍紙條例草案的回應概要》，段2。

特別行政區實施。」

由此可見，宣布戰爭狀態的決定權在全國人民代表大會常務委員會手中。

5.11 此外，海牙國際會議(The Hague Conference)在2010年的一份有關使用武力的報告中指出「戰爭」(war)在國際法的定義為「武裝衝突」(armed conflict)，而所有的武裝衝突最少包括以下兩個主要特性¹¹⁶：

1. 有組織的武裝部隊(The existence of organized armed groups)
2. 進行有一定激烈程度的戰鬥(Engaged in fighting of some intensity)

5.12 上述報告亦清楚指出，非組織性的暴動或暴力並不屬於武裝衝突¹¹⁷，所以第二條中「戰爭」一詞不應包括非法集結、暴動或嚴重性低於武裝衝突的騷亂。再者，現行的第二百四十五章《公安條例》已規管了相關行為¹¹⁸，因此我們建議加插第二和第三款，清楚界定「戰爭」的定義，以避免擴大罪行範圍。

5.13 第五，我們認為應該在第(1)(e)款(以任何方式協助正在交戰的公敵)中加入一個例外，即豁免以人道主義理由為敵國國民提供援助的刑責¹¹⁹。在國際法中，對敵國國民給予人道援助並不會構成罪行，加插第四款能夠保障在戰爭中提供人道援助的個體或本地機構。

116 International Law Association. (2010, August). *Use of Force: Final Report on the Meaning of Armed Conflict in International Law*. Paper presented at 74th International Law Association conference. The International Law Association, The Hague

117 Ibid.

118 Chen, A.H.Y. (2002, November). *Treason, Secession, Subversion And Proscribed Organizations: Comments On The Consultation Document*. Paper presented at Preserving Civil Liberties in Hong Kong: The Potential Impact of Proposals to Implement Article 23 of the Basic Law, Hong Kong.

119 Centre for Comparative and Public Law. (2003). Group Submission on the National Security (Legislative Provisions) Bill. para 4. Retrieved from <https://www.law.hku.hk/ccpl/pub/Documents/paper9.pdf>

煽動叛亂(Sedition)

5.14 煽動叛亂罪是其中一項英屬殖民地政府常見的罪行，目的是讓宗主國審查政治異見份子。但是在現今法治社會，煽動叛亂罪已經是一個過時及過份嚴苛的罪行。此罪行「以言論或文字入罪」，與現代民主理念背道而馳，因此不少西方國家已經摒棄了這個罪行，或另立新的替代法例，例如英國的法律委員會及加拿大的法律改革委員會都建議廢除煽動叛亂罪，而澳洲政府近年亦已經刪除舊有的相關罪行。

5.15 香港現時第二百零章《刑事罪行條例》第九和第十條規範了煽動意圖及煽動叛亂罪。這條條例早於上世紀三十年代已經存在，一直未有修訂。大律師公會、律師會及香港記者協會均指出現行的煽動叛亂罪有可能違反《公民權利和政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights)及第三百八十章《香港人權法案條例》下的基本權利。這條條例的覆蓋範圍非常廣泛，容易造成過份執法。

5.16 鑒於煽動罪不但以言入罪，而且不符合第三百八十三章《香港人權法案條例》裡面的人權保障，政府應該更新及收窄現行的煽動罪行。任何有關煽動叛亂的法例都應該傾向保障言論自由，而且在制定相關法例時，政府應該遵守國際人權標準，例如《有關國家安全、自由發表意見及獲取資訊的約翰內斯堡原則》等，在立法時應該採取較為狹窄、具限制性的字眼，以防止有濫用的情況發生。建議的修改如下：

5.17 第二百零章《刑事罪行條例》第九條：煽動意圖

(1) 煽動意圖是指意圖 —

- (a) 引起憎恨或藐視女皇陛下本人、其世襲繼承人或其他繼承人，**中華人民共和國中央人民政府**或香港政府，或女皇陛下的領土其他部分的政府，或依法成立而受女皇陛下保護的領域的政府，或激起對其離叛；或(由1938年第28號第2條代替)
- (b) 激起女皇陛下子民**中華人民共和國人民**或香港居民企圖不循合法途徑促致改變其他在香港的依法制定的事項；或
- (c) 引起對香港司法的憎恨、藐視或激起對其離叛；或

- (d) 引起女皇陛下子民中華人民共和國人民或香港居民間的不滿或離叛；或
- (e) 引起或加深香港不同階層居民間的惡感及敵意；或
- (f) 煽惑他人使用暴力；或(由1970年第30號第2條增補)
- (g) 慫恿他人不守法或不服從合法命令；(由1970年第30號第2條增補)

(2) 任何作為、言論或刊物，不會僅因其有下列意圖而具有煽動性—(由1938年第28號第2條修訂)

- (a) 顯示女皇陛下中華人民共和國中央人民政府在其任何措施上被誤導或犯錯誤；或
- (b) 指出依法成立的香港政府或香港憲制的錯誤或缺點，或法例或司法的錯誤或缺點，而目的在於矯正該等錯誤或缺點；或
- (c) 慫恿女皇陛下子民中華人民共和國人民或香港居民嘗試循合法途徑促使改變在香港的依法制定的事項；或
- (d) 指出在香港不同階層居民間產生或有傾向產生惡感及敵意的事項，而目的在於將其消除。(由1938年第28號第2條修訂)

(3) (由1992年第74號第2條廢除)

(將1938年第13號第3條編入)

5.18 第二百零章《刑事罪行條例》第十條：罪行煽動叛亂

(1) 任何人—

- (a) 作出、企圖作出、準備作出或與任何人串謀作出煽動意圖的作為；或
- (b) 發表煽動文字；或
- (c) 刊印、發布、出售、要約出售、分發、展示或複製煽動刊物；或
- (d) 輸入煽動刊物(其本人無理由相信該刊物屬煽動刊物則除外)，

及

引致他人使用武力或嚴重犯罪手段即屬犯煽動叛亂罪，第一次定罪可處罰款\$5000及監禁2年，其後定罪可處監禁3年；煽動刊物則予以沒收並歸予官

方。(將1938年第13號第4條編入。由1950年第22號附表修訂；由1970年第30號第3條修訂)

(2) 任何人無合法辯解而管有煽動刊物，即屬犯罪，第一次定罪可處罰款\$2000及監禁1年，其後定罪可處監禁2年；該等刊物則予以沒收並歸予官方。(將1938年第13號第4條編入。由1950年第22號附表修訂)

(3) 凡任何人就煽動刊物而被根據第(1)或(2)款定罪後，法庭可命令檢取及沒收由下列的人管有的任何該等煽動刊物文本—

- (a) 上述被定罪的人；或
- (b) 命令內載明名稱的其他人(如法庭根據經宣誓後作出的證供，信納該人管有的刊物文本是供上述被定罪的人使用的)。(將1971年第60號第19條編入)[比照1819 c. 8 ss. 1 & 2 U.K.]

(4) 根據第(3)款檢取的刊物文本，須按照法庭指示處置；但在提出上訴的期限屆滿前不得毀滅該等刊物文本，或如有人提出上訴，則在上訴獲最終裁定或被放棄前，不得毀滅該等刊物文本。(將1971年第60號第19條編入)

(5) 在本條中—

“煽動文字”(seditious words)指具煽動意圖的文字；

“煽動刊物”(seditious publication)指具煽動意圖的刊物。(將1938年第13號第2條編入)

索引

法例— 舊的字詞

法例— 新增字詞

5.19 首先，正如以上對叛國罪的修改，政府應要更新條文裡帶有英治時期色彩的字眼，包括：「女皇陛下」應改為「中華人民共和國中央人民政府」，並且刪去「女皇陛下的領土」等這些過時的字詞。

5.20 第二，此罪行必須符合《約翰內斯堡原則》第六條¹²⁰；純粹發表個人意見的行為不應被刑事懲處，否則會造成以言入罪的情況：

「政府只能在證明以下情況同時出現時，才可基於其威脅國家安全為理由，對發表個人所持意見行為的人士施以懲罰：

- (a) 其發表意見旨在煽動即時發生暴力事件(the expression is intended to incite imminent violence)；
- (b) 該意見極可能煽動此類暴力事件發生(it is likely to incite such violence)；及
- (c) 其發表意見與暴力事件的發生或發生的可能性有直接和緊貼的關係(there is a direct and immediate connection between the expression and the likelihood or occurrence of such violence)。」

5.21 因此，本報告認為，可以考慮在第十條第一款加入一項「引致他人使用武力或嚴重犯罪手段」的要求，以縮窄罪行範圍，令新的煽動叛亂罪不會構成以言入罪和過度執法的可能性。

5.22 第三，應該廢除第十條第二款有關管有煽動性刊物的罪行。煽動性刊物是私人財產，單單管有煽動性刊物並不足以證明該名管有者有煽動意圖，而且這項罪名有限制思想自由的可能性，明顯過份擴大定罪範圍¹²¹，因此建議刪除。

分裂國家(Secession)

5.23 我們認為在第一階段，可以參考2003年草案中對分裂國家罪行的建議作為基礎開始討論。該建議清楚定義分裂國家的罪名，將入罪門檻提高至必須涉及武力或嚴重犯罪手段，防止以言入罪。該建議如下：

¹²⁰ Submission of the Centre for Comparative and Public Law, Faculty of Law, University of Hong Kong on “The Proposals to Implement Article 23 of the Basic Law” by Carole Petersen and Kelley Loper, 17 December 2002 para. 5.5

¹²¹ 香港大律師公會對實施《基本法》第二十三條的建議諮詢文件的回應，段87

(1) 任何人藉 —

- (a) 使用嚴重危害中華人民共和國領土完整的武力或嚴重犯罪手段；或
- (b) 進行戰爭，而將中華人民共和國的某部分自中華人民共和國的主權分離出去，即屬分裂國家。

(2) 任何人分裂國家，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處終身監禁。

(3) 第(1)及(2)款亦就任何香港永久性居民在香港境外作出的第(1)款提述的任何作為而適用於他。

(4) 就本條而言 —

- (a) “進行戰爭”一詞須參照第2(4)(c)條中“交戰”一詞的涵義而解釋；
- (b) “嚴重犯罪手段”的涵義與該詞在第2A(4)(b)條中的涵義相同。」

5.24 我們亦建議，政府在第二階段根據四大原則完善及優化此條文。首先，普通法和現行香港法例沒有分裂國家罪；故此，特區政府應該更清楚地定義其中涉及的概念如：「主權」、「政權」和「政府」等，它們是否等同？何等行為屬「分離」？必要時應參考法律文獻或其他國家的法例。

5.25 第三，特區政府在優化這條法例時，應同時參考《約翰內斯堡原則》和《錫拉庫札原則》。這兩個原則都是由國際公約所引伸出來的，旨在約束政府濫用國家安全的理由限制人民的權利。根據《約翰內斯堡原則》第二條(a)和(b)政府禁制人權的目標必須是為了破壞國家的完整性而作出的武力行為，而不可能是單純懲罰提出政治訴求的人，否則就會違反了公約第七條(a)(i)和(ii)，分別容許人們用和平非暴力的方法更換政府和批評國家官員等。同時，第六條(c)訂明發表國家分離的主張和武力行為必須互相有直接、即時緊貼的關係(direct and immediate connection)。其他被視為不合法(illegitimate)的國家安全理由，包括「使有關政府免於尷尬」、「為掩飾其過失」、「鞏固某一意識形態的地位」¹²²等都不應視為分裂國家的主張。

¹²² Article 19 (1996)。《約翰奈斯堡關於國家安全、言論自由和獲取信息自由原則》。倫敦: Article 19。

顛覆中央人民政府(Subversion against the Central People's Government)

5.26 我們亦認為在第一階段，可以參考2003年草案中對顛覆中央人民政府罪行的建議作為討論基礎。該建議如下：

- (1) 任何人藉使用嚴重危害中華人民共和國的穩定的武力或嚴重犯罪手段，或藉進行戰爭 —
 - (a) 廢止《中華人民共和國憲法》所確立的中華人民共和國根本制度；
 - (b) 推翻中央人民政府；或
 - (c) 恐嚇中央人民政府，即屬顛覆。
 - (2) 任何人顛覆，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處終身監禁。
 - (3) 第(1)及(2)款亦就任何香港永久性居民在香港境外作出的第(1)款提述的任何作為而適用於他。
 - (4) 就本條而言 —
 - (a) “進行戰爭”一詞須參照第 2(4)(c)條中“交戰”一詞的涵義而解釋；“嚴重犯罪手段”指符合以下說明的任何作為 —
 - (i) 危害任何人(作出該作為的人除外)的生命；
 - (ii) 導致任何人(作出該作為的人除外)受嚴重損傷；
 - (iii) 嚴重危害公眾人士或某部分公眾人士的健康或安全；
 - (iv) 導致對財產的嚴重破壞；或
 - (v) 嚴重干擾電子系統或基要服務、設施或系統(不論屬於公眾或私人)或中斷其運作，
- 而且 —
- (vi) 是在香港作出並屬香港法律所訂罪行的；或
 - (vii) (A) 是在香港境外任何地方作出；
 - (B) 屬該地方的法律所訂罪行；及
 - (C) 假使在香港作出便會屬香港法律所訂罪行的。

5.27 在第二階段，政府應根據四大原則完善及優化此條文。首先，在普通法和現行香港法例中沒有一項「顛覆國家」的罪行。加拿大則將「顛覆國家」界定為「以使用或鼓勵使用武力、暴力或任何犯罪手段，旨在改變加拿大或外國政府的活動」。法例所針對的應是因主張提倡獨立而伸延的非法和暴力行為，例如意圖傷人、引致他人身體受傷、縱火等等，現行香港法律都有處理這些行為。政府應仔細區分顛覆國家罪，而一般政治訴求不應視為顛覆國家罪。

5.28 第二，特區政府也應確保顛覆國家罪涵蓋的範圍減至最少。二十三條只要求禁止顛覆國家的行為，「國家」是否包括政權？內地沒有多元政黨政治，顛覆國家政權是指試圖顛覆共產黨。相反，香港容許不同黨派，包括各黨派立法會議員。故此，「國家」應如何定義是一個政治問題，政府應給予足夠的理據支持。當特區政府制定有關顛覆國家罪的法例時，必須守護作為香港繁榮支柱的民主和自由，特別是有關法例應符合《約翰內斯堡原則》第二條原則，即不得以「與國家安全無關的利益，例如使有關政府免於尷尬、或為其掩飾其錯誤、或為隱瞞與其公共部門的運作有關的資料、或為鞏固某一意識形態的地位、或為鎮壓勞工騷亂、便屬不合法」，而實施限制人們自由的措施。同時，政府應平衡公眾知情權和消息提供者的利益，顛覆國家罪更不應作為打壓異見份子的工具。

5.29 綜合而言，政府有必要就二十三條立法，但立法過程中應符合國際人權標準，包括應用最低度原則(minimalist approach)。「先易後難、分階段立法」的好處是先把現行法例修改可讓政府有充足時間草擬新的法案。

第二階段：為餘下的二十三條元素立法

5.30 為餘下的二十三條立法元素，包括禁止竊取國家機密、禁止本地團體與外國團體進行政治活動和與外國團體建立關係的行為，因為立法工作相對複雜，爭議性較大。因此，政府可在完成第一階段後，因應社會實況和政治環境，才開始第二階段處理這三個元素。

竊取國家機密(Theft of State Secrets)

5.31 國家機密並非一般市民可以接觸的資料，通常只有國家元首、國會議員、高級政府官員及有關辦事人員才可以知悉。機密內容可以涵蓋軍事、經濟、外交及國家醜聞等資料，而這些資料一旦被公開，將會對國家內部造成動亂或恐慌。香港現行法例第五百二十一章《官方機密條例》(Official Secrets Ordinance)於1997年6月通過¹²³，基本上與英國的《官方保密法令》(Official Secrets Act 1989)如出一轍，主要規範了間諜活動和非法披露國家機密的罪行。

5.32 雖然現行的《官方機密條例》已經規範了竊取國家機密的相關罪行，理論上已經履行了二十三條的立法元素，但是絕大部分的學者與律師都一致認為《官方機密條例》不但過時，而且裡面很多條罪行都與本地及國際人權標準背道而馳，包括基本法第二十七條(香港居民享有言論、新聞、出版的自由)、第三百八十三章《香港人權法案條例》、《公民權利及政治權利國際公約》和《約翰內斯堡原則》等，尤其是《約翰內斯堡原則》中的第1.1(a)，2，12，13，15，16及17條：

- 第1.1(a)條原則：對於表達或資訊自由的任何限制必須有明文規定。有關法律必須易於取閱、含義清晰、用語嚴謹、詞義精確，讓社會成員能夠預先據以判斷某一行動是否違法。
- 第2條原則：合法的國家安全利益(a)以維護國家安全為理由而施加的限制並不合法，除非其真正的意圖及其可證明的作用，在於抵抗武力的使用或威脅，從而維護一國的生存或其領土的完整，或在於保障該國對於使用或威脅使用武力的行為作出反應的能力，不論該等武力是來自外界的(如軍事威脅)還是來自內部的(如煽動以暴力手段推翻政府)。(b)尤其注意，以維護國家安全為理由而施加的限制，若其真正意圖或可證明的作用在於保障與國家安全無關的利益，例如使有關政府免於尷尬、或為掩飾其錯誤、或為隱藏與其公共部門的運作有關的資料、或為鞏固某一意識型態的地位、或為鎮壓勞工騷亂，便屬不合法。

- 第12條原則：基於國家安全理由訂定的豁免須劃得狹窄。國家不得毫無節制地拒絕公眾獲取涉及國家安全的資料，而必須以法律形式，指定何種界線明確、範圍狹窄的資料是為保障合法的國家安全利益而不得不拒絕提供的。
- 第13條原則：披露資料的公眾利益。所有關乎索取資料權利的法律和決定，均須以公眾知情的利益為首要考慮。
- 第15條原則：關於披露機密資料的通則。在下列情況下，不得因任何人披露有關資料而以維護國家安全為理由予以懲罰：(1)所作披露實際上並未損害、也不大可能會損害合法的國家安全利益，或(2)讓公眾知情的利益大於該次披露所造成的損害。
- 第16條原則：因公職取得的資料。在有任何人披露他或她憑藉政府公職而獲得的資料，如公眾知情的利益大於該次披露所造成的損害，則不得因此而以維護國家安全為理由使得該人受到任何損害。
- 第17條原則：已為公眾所知的資料。資料一旦已公諸於世，不論所用方式為何，亦不論其是否合法，公眾的知情權均蓋過任何企圖阻止該項資料繼續傳布的理由。

5.33 政府必須重新審視及詳細檢討《官方機密條例》，更新舊有字詞，將一些不必要或重複的罪行刪除，並且清楚界定罪行的涵蓋範圍，以保障公眾知情權、言論及新聞自由。由於《官方機密條例》中需要更改的條例眾多，而且牽涉的罪行較為複雜，需要較長時間諮詢及討論，因此我們認為應該在第二階段才修改《官方機密條例》。以下提出幾個修改建議以作參考：

5.34 清楚界定罪行範圍 — 清楚訂明什麼屬於「香港的安全或利益」，應列明不包括有關政府免於尷尬、或為掩飾其錯誤、或為隱藏與其公共部門的運作有關的資

¹²³ 政府資訊中心。(2002年10月28日)。律政司司長發言全文。擷取自：<http://www.info.gov.hk/gia/general/200210/28/1028251.htm>

料、或為鞏固某一意識型態的地位、或為鎮壓勞工騷亂的資料¹²⁴，以符合《約翰內斯堡原則》第2個原則。

5.35 《官方機密條例》第三條 — 第 3(2)條列明：「在就本條所訂罪行而對某人提起的法律程序中，無須證明他犯有顯示有損聯合王國或香港的安全或利益的任何特定作為，而即使沒有證明他犯有該等作為，但如從案件的情況、他的行徑或經證明的他為人所知的品格看來，他的目的看似是有損聯合王國或香港的安全或利益的作為的目的，則他仍可被定罪。」這條條款用詞含糊，可能不符合人權標準，對控方的舉證責任要求很低，過分擴大罪行範圍，因此應作出相應修改¹²⁵。

5.36 同樣地，第3(3)條「在就本條所訂罪行而對某人提起的法律程序中，他曾經與或曾經企圖與在香港或其他地方的外國或台灣特工通訊此一事實，即為他曾為有損(聯合王國)或香港的安全或利益的目的而取得(或曾企圖為該目的而取得)旨在對、可能對或擬封敵人有直接或間接用處的資料的證據。」和第3(5)條「外國特工」的定義：「受或曾經受或被合理地懷疑是受或曾經受外國或台灣直接或間接僱用，以在香港或其他地方作出有損聯合王國或香港的安全或利益的作為的人」均過分減輕控方舉證的責任，容易造成濫用的可能，建議重新界定有關罪行，縮窄罪行範圍。

5.37 《官方機密條例》第十四至十六條 — 受保護的資料應因為它的內容而受保護，而不應因為它的來源或種類，因此應刪去「的性質」¹²⁶。例如第14(2)(b)條：「就第(1)款而言，如一有關資料、文件或物品的性質屬若被未經授權而披露便相當可能會導致該等損害者……披露即屬具損害性。」

124 Fu Hualing, Kelley Loper, Carole Petersen, and Simon N.M. Young, “Group Submission to the Legislative Council, the Department of Justice, and the Security Bureau of the Hong Kong SAR on the National Security (Legislative Provisions) Bill”, para 23

125 香港大律師公會(2002)。《香港大律師公會就《基本法》第23條立法的意見書》，段38-44。

126 Fu Hualing, Kelley Loper, Carole Petersen, and Simon N.M. Young (2003), “Group Submission to the Legislative Council, the Department of Justice, and the Security Bureau of the Hong Kong SAR on the National Security (Legislative Provisions) Bill”, Occasional Paper No. 9. Centre for Comparative and Public Law, Faculty of law, The University of Hong Kong, para 18.

5.38 《官方機密條例》第十六條「關乎國際關係的資料」—這條罪行的定義範圍太空泛，雖然UK Official Secrets Act 1989有類似的條例，但是很多英國的法律學者都指出這條法例違反UK Human Rights Act，因此本文認為政府應該重新檢視及清楚定義「關乎國際關係的資料」¹²⁷。

5.39 引入檢控時限 — 鑒於其他國家安全罪行均有檢控時限，有意見認為應該在《官方機密條例》中引入檢控時限。有團體建議應該由發現該非法行為起計六個月內必須做出檢控¹²⁸，否則不能起訴有關人士。

5.40 引入「公眾利益」的辯護理由(Public Interest Defence) — 不少學者曾建議在《官方機密條例》增加「公眾利益」的辯護理由，以保障市民或媒體為了公眾利益而披露機密的權利。

5.41 政府曾表示，現行的《官方機密條例》指明披露必須具「損害性」才會構成非法披露罪，然而關乎公眾利益的披露不具損害性，因此無需額外把「公眾利益」作為辯護理由¹²⁹。這被指是邏輯上的謬誤，因為事情皆有正反兩面。舉例來說，若一名公務人員作出一項關乎情報部門的披露，揭發情報部門有人不當使用權力，這項披露無疑對情報部門的工作造成損害，符合《官方機密條例》第十四條第2(a)款對「具損害性」的定義，但這同時也可能關乎公眾的利益。《約翰內斯堡原則》第十五條亦要求，若公眾知悉一項披露的利益超過披露的損害，政府則不可就該項披露進行處罰。然而按現行法律，只要一項披露具有損害性，無論是否涉及公眾利益，皆可入罪。因此，是否增加「公眾利益」為抗辯理由是有必要討論的。

5.42 英國上議院在*R v Shayler* 一案裁定英國的《官方保密法》即使未有加入「公眾利益」的辯解理由，亦不違反普通法或歐洲人權法。政府曾引用此

127 Carole Petersen and Kelley Loper (2002), “Submission on The Proposals to Implement Article 23 of the Basic Law”, Occasional Paper No. 6. Centre for Comparative and Public Law, Faculty of law, The University of Hong Kong, Dec 2002. Para. 6.3

128 Fu Hualing, Kelley Loper, Carole Petersen, and Simon N.M. Young, “Group Submission to the Legislative Council, the Department of Justice, and the Security Bureau of the Hong Kong SAR on the National Security (Legislative Provisions) Bill”, para 25.

129 《實施基本法第二十三條》http://www.basiclaw23.gov.hk/chinese/pamphlet/facts/leaflet1_f6.htm

案支持其不加入辯護理由的立場，然而亦有意見指出此案並不適用於香港¹³⁰。第一，Shayler案處理的是簽了終身保密承諾的前情報人員的行為，而《官方機密條例》則涉及所有官方機密流通，可涉及任何公職人員甚至傳媒人士，範圍甚廣。第二，Shayler案中法官之所以判定政府不必加入「公眾利益」為抗辯理由，是因為英國政府在民主制度下已有一套申請合法披露政府不當行為的機制。若申請不被行政部門允許，有關人員可尋求司法覆核，而法院會按歐洲人權法的準則，權衡披露機密的利與弊，當中可充分考慮「公眾利益」的元素。這樣的機制在香港是不存在的。第三，Shayler案審議的是「公眾利益」作為辯護理由的憲法地位，而香港政府要考慮的是立法的問題，兩者並無衝突——即便憲法或人權法並無規定，政府也可以為了保障人權而自行加入此元素。

5.43 由以上可見，政府應該在《官方機密條例》增加「公眾利益」為抗辯理由，以確保公民不會因為披露有關公眾利益的資料而被定罪。至於應該如何加入，政府可參考《防止賄賂條例》第三十條第三款。此條款訂明了披露調查細節可作出的合理抗辯：若任何人作出的披露公開了廉政公署人員的不合法活動、濫用權力、嚴重疏於職守等嚴重不當行為，或公開了一項對公共秩序或公眾安全等的嚴重威脅，則屬有合理辯解的披露，可從第三十條中豁免。

禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動(Prohibit foreign political organizations or bodies from conducting political activities in the Region)

禁止香港特別行政區的政治性組織與外國組織或團體建立關係(Prohibit political organizations or bodies of the Region from establishing ties with foreign political organization or bodies)

5.44 顧名思義，二十三條的最後兩個部分就是明文禁止外國政治性組織參與本地政治活動。香港回歸前並無類似法律，這兩項亦是在草擬《基本法》的最後階段才

¹³⁰ 香港新聞行政人員協會就基本法二十三條立法意見書，附件3.B：《香港大律師公會對實施《基本法》第二十三條的建議諮詢文件的回應》。

加入到二十三條¹³¹，目的是避免香港成為一個「顛覆基地」。在其他司法管轄區，國家會用上例如叛國或參與恐怖活動等罪名，制止任何國民與敵對勢力結盟，與二十三條的做法明顯不同。

5.45 現行法例已經有足夠能力滿足二十三條此部分的要求，主要原因是因為香港一直未為政黨法進行立法。香港回歸時，《基本法》中並無提及政黨的地位。換言之，現時香港的政黨都要根據《社團條例》或《公司條例》登記，法律上政黨只擁有「社團」或「公司」的身分。

5.46 香港法例第一百五十一章《社團條例》第五條第一款規定：

「任何本地社團均須於其成立或根據第2(2B)或4條被當作成立後1個月內，以指明的表格向社團事務主任申請註冊或豁免註冊¹³²。」

5.47 除了本地政治性組織外，任何外國政治性組織或團體若有成員身在香港，或由身在香港的人參與管理，而又在香港組織或運作等，亦受此條款規管。香港法例第一百五十一章《社團條例》第四條規定：

「任何社團雖然在香港以外地方組織，而其總部或主要的業務地點亦設於香港以外地方，但如該社團的任何幹事或成員在香港居住或身在香港，或該社團由任何在香港的人管理或協助管理或代其索取或收取金錢或社團費，則該社團須當作是在香港成立的：

但任何社團如果並只要有以下情況，則不得當作是如此成立的一

- (a) 該社團完全在香港以外地方組織和運作；及
- (b) 該社團沒有在香港維持或使用辦事處、業務地點或集會地點，亦沒有

¹³¹ 《基本法》的第一、二稿並無包括此兩項元素。
《基本法》第一稿(1988年4月28日)，第二十二條：「香港特別行政區須立法禁止任何破壞國家統一或顛覆中央人民政府的行為。」
《基本法》第二稿(1989年1月14日)，第二十三條：「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為。」

¹³² 第151章《社團條例》，第5條第1款。

由任何人代其在香港維持或使用辦事處、業務地點或集會地點；及

- (c) 該社團沒有成員登記冊在香港備存；及
- (d) 該社團沒有在香港收取或索取社團費，亦沒有由任何人代其在香港收取或索取社團費。¹³³」

5.48 若任何政治性組織或團體不欲註冊為本地社團而受《社團條例》規管，則須根據香港法例第六百二十二章《公司條例》註冊成為公司¹³⁴，否則凡任何社團沒有遵從規定申請註冊¹³⁵，或在遭拒絕註冊後繼續運行¹³⁶，即屬犯罪。因此，所有本地政治性組織及團體，包括政黨，皆受《社團條例》或《公司條例》規管。

5.49 現行法例已賦予政府權利去拒絕或取消「與外國政治性組織有聯繫」的本地組織註冊為社團。《社團條例》第5A條第三款訂明：

「社團事務主任在諮詢保安局局長後，可拒絕任何社團或分支機構註冊或拒絕予其豁免註冊——

- (a) 如他合理地相信拒絕註冊該社團或該分支機構或拒絕予其豁免註冊，是維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由所需要者；或
- (b) 如該社團或該分支機構是政治性團體，並與外國政治性組織或台灣政治性組織有聯繫。¹³⁷」

¹³³ 第151章《社團條例》，第4條。

¹³⁴ 第151章《社團條例》，附表《本條例不適用的人》第1款：根據《公司條例》(第622章)註冊的公司。

¹³⁵ 第151章《社團條例》，第5C條。

¹³⁶ 第151章《社團條例》，第5F條。

¹³⁷ 第151章《社團條例》，第5A條第3款。

5.50 《社團條例》第5D條訂明：

「社團事務主任在諮詢保安局局長後，可取消任何社團或分支機構的註冊或註冊豁免——

- (a) 如他合理地相信，取消該社團或該分支機構的註冊或註冊豁免，是維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由所需要者；或
- (b) 如該社團或該分支機構是政治性團體，並與外國政治性組織或台灣政治性組織有聯繫。」

5.51 同時，香港公司註冊處有權拒絕團體註冊成為公司。根據《公司條例》第一百條第一款，公司不得以「處長認為由該公司使用即會構成刑事罪行」或「屬令人反感或因其他原因屬違反公眾利益」的名稱註冊¹³⁸。2016年，香港多個「自決派」和「獨立派」註冊時處處碰壁，最矚目的是「香港民族黨」，公司註冊處表明以「政治原因」為理由拒絕為其註冊。「香港民族黨」亦嘗試登記為社團未果，可見政府已經有能力阻止部份港獨組織的註冊。另外，「香港眾志」向公司註冊處申請註冊時亦遲遲未得到答覆，外界猜測是因為骨幹成員與台灣「太陽花學運」的學運團體有緊密接觸，有可能已經違反《社團條例》第5A條第三款。

5.52 當然，政府必須留意如何在「國家安全」和「言論自由」之間取得平衡，不可以無限期拖延團體的申請。在遇上「灰色地帶」的團體申請時，特區政府可以先接納其申請，若果團體後來有明確意圖或行動威脅到國家安全，才交由保安局局長行使《社團條例》的第八條阻止團體繼續運作；在保護到大眾市民申請成立公司的權利的同時，可以保護國家內部的公共秩序。第八條第一款訂明：

「如——

- (a) 社團事務主任合理地相信禁止任何社團或分支機構的運作或繼續運作，是維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由

¹³⁸ 第622章《公司條例》，第100條第1款。

所需要者；或

- (b) 如該社團或該分支機構是政治性團體，並與外國政治性組織或台灣政治性組織有聯繫，
社團事務主任可建議保安局局長作出命令，禁止該社團或該分支機構運作或繼續運作。」¹³⁹

5.53 任何本地政治性組織一旦因與外國政治性組織或台灣政治性組織有聯繫，被保安局局長根據第八條作出禁止運作的命令，而繼續運作，就會被界定為非法社團。《社團條例》第十八條第1(b)款訂明：

- 「就本條例而言，“非法社團”(unlawful society)指——
(b)根據第8條作出的命令所適用的社團，有關命令可就社團本身或其分支機構作出，並屬有效的命令。」¹⁴⁰

5.54 任何非法社團的幹事或管理非法社團的人，均屬違法。《社團條例》第十九條第一款訂明：

「除第(2)款另有規定外，任何非法社團的幹事或任何自稱或聲稱是非法社團幹事的人，以及任何管理或協助管理非法社團的人，均屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處罰款\$100000及監禁3年。」¹⁴¹

5.55 《社團條例》更可以限制非法社團的運作或禁止外來資金支援非法社團，例如第一百五十一章《社團條例》第二十條第一款就明文禁止任何市民成為非法社團成員或向社團提供財政資助：

「(1)除第(2)款另有規定外，任何人如屬非法社團的成員，或以非法社團成

¹³⁹ 第151章《社團條例》，第8條第1款。

¹⁴⁰ 第151章《社團條例》，第18條第1(b)款。

¹⁴¹ 第151章《社團條例》，第19條第1款。

員身分行事，或參加非法社團的集會，或向非法社團付款或給予援助，或為非法社團的目的而付款或給予援助，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪——

- (a) 如屬首次就該項罪行被定罪，可處罰款\$20000及監禁12個月；及
(b) 如屬第二次或其後就該項罪行被定罪，可處罰款\$50000及監禁2年¹⁴²。」

5.56 《社團條例》第五條及第八條賦予保安局局長極大的權利去禁止他認為危害「國家安全」的社團繼續運作。局長亦可將此等團體界定為非法團體，並根據第十九及二十條將之取締。香港法例第一百五十一章《社團條例》第二條第4(a)款將「國家安全」定義為「保衛中華人民共和國的領土完整及獨立自主。」¹⁴³因此，除了條例列明「與外國政治性組織或台灣政治性組織有聯繫」的本地社團外，任何被定性為「危害中國領土完整及獨立自主」的社團均受以上提到的條例規管。

5.57 雖然香港公司註冊處有權拒絕團體註冊成為公司，然而一旦團體成功註冊為「公司」，就無須受《社團條例》規管，而只受《公司條例》規管。與《社團條例》不同，《公司條例》沒有直接規管本地公司與外國政治性組織建立聯繫的行為。現時本港多個政黨包括民建聯、民主黨、青年新政等均為《公司條例》下註冊的有限公司，若當中有政黨與外國政治性組織或團體建立聯繫，又該如何處理呢？

5.58 第三十二章《公司(清盤及雜項條文)條例》第360C條第一款訂明：

「行政長官會同行政會議如信納一間根據《公司條例》(第622章)或任何《舊有公司條例》組成及註冊的公司，假若是《社團條例》(第151章)所適用的社團，其註冊或註冊豁免本可根據該條例第5D條取消者，或是保安局局長本可根據該條例第8條禁止其運作或繼續運作者，則行政長官會同行政會議可命令公司註冊處處長將該公司自公司登記冊中剔除。」

¹⁴² 第151章《社團條例》，第20條第1款。

¹⁴³ 第151章《社團條例》，第2條第4(a)款。

5.59 換言之，行政長官有權以危害國家安全、與外國政治性團體有聯繫等理由，命令公司註冊處將一間根據《公司條例》註冊的公司自公司登記冊中剔除。一旦被剔除後，該組織便自動受《社團條例》規管。

5.60 事實上，二十三條只要求立法禁止外國政治性組織在港進行政治活動的行為，以及本地政治性組織與外國政治性組織建立聯繫的行為。然而，《社團條例》和《公司條例》等針對的是這些組織本身的存在¹⁴⁴：任何在港進行政治活動的外國政治性組織，以及與外國政治性組織建立聯繫的本地政治性組織，都被禁止在香港運作。除了二十三條涵蓋的行為外，它們也無法在香港進行任何活動，包括康樂活動、慈善活動等。因此，不少意見認為現有的《社團條例》已遠遠超越二十三條的要求¹⁴⁵，而政府在2003年提出的《實施基本法第二十三條諮詢文件》亦承認現行《社團條例》的條文已有效制止外國政治性組織介入香港政治事務，或進行危害國家安全的活動¹⁴⁶。

5.61 以上觀點固然有理，但我們必須留意這些法律是非常「間接」的：現時並無任何一條條例直接將有關的兩個行為定罪。如上文提及，現行法例並無直接禁止以上提及的兩種行為，而是禁止了進行該等行為的組織的存在及運作。從一方面看，現行條文的確達到二十三條的立法原意——防止香港成為一個「顛覆基地」；但從另一方面看，如此迂迴曲折的法律卻令執法變得複雜困難，也減慢了取締「外國政治性組織參與本地政治事務」等行為的速度。

5.62 更重要的是，這些法例嚴格來說並沒有達到二十三條「禁止」有關行為的要求，例如一個組織大可在被保安局局長按《社團條例》第八條下令停止運作後自行解散，但該組織在這之前的行為卻無從追究。然而，二十三條要求直接禁止外國政治性組織干預本地政治，而非待出現此等行為後才禁止有關組織繼續運作。

¹⁴⁴ 香港大律師公會(2002)。《香港大律師公會對實施《基本法》第二十三條的建議諮詢文件的回應》。

¹⁴⁵ 香港大律師公會(2002)。《香港大律師公會就《基本法》第23條立法的意見書》，段128-129。

¹⁴⁶ 保安局(2002)。《實施基本法第二十三條諮詢文件》，段7.11-7.13。

5.63 現行法律亦有執法程序和執法權的問題。《社團條例》對於政治性組織的規管權屬於社團事務主任和保安局局長——他們有權拒絕或取消組織的註冊，或把組織列為非法團體，禁止其運作。《公司條例》中以國家安全等為由將公司自登記冊中剔除，令其重新受《社團條例》規管的權力，則屬於行政長官。比起取締「社團」，要取締「公司」多了「行政長官」這一關。除了執法程序不一外，將罪行的執法決定權以及判定權賦予政府機關或行政長官，亦容易出現標準模糊或執法不當的情況。

5.64 政府應在第二階段就此部分提到的兩個二十三條元素重新立法。值得強調的是，立法的主要目的是直接禁止本部分討論的兩項行為，令法例更符合二十三條的要求。此外，法例可規管所有組織，統一執法決定權，令整體執法程序變得簡單直接，提高執法效率及效力，減少不確定性。因此，重新立法並非要擴大規管範圍，把原本不受限制的行為變成違法。在最低限度原則下，任何就二十三條規定以外的立法，以及過度模糊的法律定義，都是不被允許的。

5.65 立法條文只應就二十三條包含的兩個元素進行規管，不應包含《社團條例》原有的「國家安全」此等定義模糊、涵蓋範圍廣大的元素，也不應禁止有關組織進行非政治性的活動。與二十三條中其他元素不同，此兩個元素較為直接，新條例只須明文禁止兩種行為，並參考現行法例，清晰界定「政治性組織」、「政治活動」、「建立聯繫」等關鍵字眼。

5.66 為關鍵用字下定義時，政府應考慮最低限度原則以及國際原則，盡量減低對言論自由、學術自由等的影響。例如「建立聯繫」的意思不應包含單純的學術、意見交流，或一方組織表明認同另一組織的立場、行動，或一方組織傳遞有關另一組織的資訊，否則便是超出了二十三條的最起碼要求，也違反了約翰內斯堡原則第六條(只有旨在煽動即時的暴力行為等的意見發表才可被懲罰)和第八條(不得對或會威脅國家安全的活動僅僅作宣傳的行為定罪)。定義可參考《社團條例》第二條：

「“聯繫”(connection)就屬政治性團體的社團或分支機構而言，包括以下情況—

第五章：分兩階段立法

- (a) 該社團或該分支機構直接或間接尋求或接受外國政治性組織或台灣政治性組織的資助、任何形式的財政上的贊助或支援或貸款；
- (b) 該社團或該分支機構直接或間接附屬於外國政治性組織或台灣政治性組織；
- (c) 該社團或該分支機構的任何政策是直接或間接由外國政治性組織或台灣政治性組織釐定；或
- (d) 在該社團或該分支機構的決策過程中，外國政治性組織或台灣政治性組織直接或間接作出指示、主使、控制或參與。」

5.67 以上提到「香港眾志」未能成功註冊為公司或社團，乃政府機關在定義模糊的條例下行使酌情權的結果。事實上，該團體與台灣政黨可被證實的「接觸」僅為活動上的交流，不能構成「建立聯繫」，在新法例下應否被取締，有待商榷。

5.68 當然，如上文提及，政府以及許多機構、組織都同意現行法律已有效達致二十三條的目的部分。也有意見認為，就連澳門的《維護國家安全法》在處理該兩項元素時，也加入了「作出危害國家安全的行為」作定罪條件，令法例覆蓋範圍較二十三條所要求的狹窄。這些都是港府立法時應考慮的因素。

第六章 結語

第六章：結語

6.1 經過2003年「五十萬人大遊行」抗議二十三條立法後，二十三條彷彿是香港人的禁忌。在現時的政治氣氛下，任何人提出為二十三條立法都會被視作有政治動機，這是有偏見的。

6.2 本報告純粹從法律角度考慮二十三條問題，嘗試以較積極態度面對香港在《基本法》第二十三條下的憲制責任，例如立法過程中可一併廢除一些殖民地年代遺留下來的惡法。與此同時，為二十三條立法更可能是改善兩地關係的契機。

6.3 綜合以上而言：

- 1) 國家安全法作為刑事法體系一部分是合理安排。事實上，世界上大部分國家(不論是西方民主國家或其他國家)都有某種形式的國家安全法；
- 2) 為二十三條立法的方向沒有大問題。本報告希望提出一些實際可行，而又較容易被市民接受的原則性建議，希望既能夠滿足二十三條的立法要求，又能夠保障市民的基本權利；
- 3) 拖延立法不但違反《基本法》，更會影響兩地關係。若要增加兩地互信，以及進一步在香港發展民主，例如爭取普選行政長官和全面普選立法會，二十三條立法將是其中一個關鍵；
- 4) 為二十三條立法時，應依循「先易後難、國際標準、充分諮詢、低度立法」的原則。

6.4 鑒於本屆立法會的組成及立法會相關的議事規則，如草案在未能達至社會共識或為社會大眾接受前，便匆忙提交立法會審議，反對草案者必定會用各種方法阻止草案通過。因此，政府應從不同陣營的角度思考，以最大誠意取得各方平衡。

6.5 2017年3月李克強總理在工作報告中首次提及「港獨」。這正好引證本報告的主張：香港有憲制責任自行就二十三條立法，而立法工作不能無限期拖延。在2016年11月人大對《基本法》第104條釋法後，客觀效果是以「港獨」為政治主張的人士不能成為立法會議員(雖然有關的司法覆核案件在執筆時仍在審理)。「民間的港獨」活動則要依靠本地二十三條立法去規管。我們深信，只要任何禁止「民間港獨」的立法都以上述四大原則為依歸，香港各方是可以接受的。

附錄

I. 叛國

第200章《刑事罪行條例》

1. 第200章《刑事罪行條例》第2條——叛逆
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s2>
2. 第200章《刑事罪行條例》第3條——叛逆性質的罪行
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s3>
3. 第200章《刑事罪行條例》第4條——對叛逆等的審訊的限制
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s4>
4. 第200章《刑事罪行條例》第5條——襲擊女皇
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s5>

II. 分裂國家

(未有任何相關法例)

III. 煽動叛亂

第200章《刑事罪行條例》

1. 第200章《刑事罪行條例》第6條——煽惑叛變
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s6>
2. 第200章《刑事罪行條例》第7條——煽惑離叛
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s7>
3. 第200章《刑事罪行條例》第8條——搜查及防止發生第7條所訂罪行的權力
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s8>
4. 第200章《刑事罪行條例》第9條——煽動意圖
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s9>
5. 第200章《刑事罪行條例》第10條——罪行
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s10>
6. 第200章《刑事罪行條例》第11條——法律程序
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s11>
7. 第200章《刑事罪行條例》第12條——證據
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s12>

8. 第200章《刑事罪行條例》第13條——搜查令
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s13>
9. 第200章《刑事罪行條例》第14條——移走煽動刊物的權力
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s14>
10. 第200章《刑事罪行條例》第15條——為犯死刑罪而作的非法誓言
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s15>
11. 第200章《刑事罪行條例》第16條——為犯罪而作的其他非法誓言
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s16>
12. 第200章《刑事罪行條例》第17條——被強迫作非法誓言
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s17>
13. 第200章《刑事罪行條例》第18條——非法操練
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap200!zh-Hant-HK@1997-06-30T00:00:00/s18>

IV. 顛覆中央人民政府

(未有任何相關法例)

V. 竊取國家機密

第521章《官方機密條例》

1. 第521章《官方機密條例》第2條——釋義
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s2>
2. 第521章《官方機密條例》第3條——諜報活動
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s3>
3. 第521章《官方機密條例》第6條——未經授權而使用官方文件等
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s6>
4. 第521章《官方機密條例》第9條——關於罪行審訊的條文
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s9>
5. 第521章《官方機密條例》第10條——罰則
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s10>
6. 第521章《官方機密條例》第11條——搜查手令
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s11>

7. 第521章《官方機密條例》第13條——保安及情報資料—部門成員及獲知會人士
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s13>
8. 第521章《官方機密條例》第14條——保安及情報資料—公務人員及承辦商
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s14>
9. 第521章《官方機密條例》第15條——防務資料
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s15>
10. 第521章《官方機密條例》第16條——關於國際關係的資料
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s16>
11. 第521章《官方機密條例》第17條——關於犯罪及刑事調查的資料
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s17>
12. 第521章《官方機密條例》第18條——因未經授權的披露所得的資料或在機密情況下託付的資料
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s18>
13. 第521章《官方機密條例》第19條——因諜報活動所得的資料
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s19>
14. 第521章《官方機密條例》第20條——在機密情況下託付予地區、國家或國際組織的資料
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s20>
15. 第521章《官方機密條例》第21條——經授權的披露
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s21>
16. 第521章《官方機密條例》第22條——資料的保障
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s22>
17. 第521章《官方機密條例》第23條——在海外作出的作為
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s23>
18. 第521章《官方機密條例》第24條——關於罪行審訊的條文
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s24>
19. 第521章《官方機密條例》第25條——罰則
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s25>
20. 第521章《官方機密條例》第26條——搜查手令
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap521!zh-Hant-HK@2007-03-19T00:00:00/s26>

VI. 禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動及

VII. 禁止香港特別行政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

第151章《社團條例》

1. 第151章《社團條例》第2條——釋義
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s2>
2. 第151章《社團條例》第5A條——註冊及豁免註冊
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s5A>
3. 第151章《社團條例》第5B條——就遭拒絕註冊或豁免註冊而提出上訴
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s5B>
4. 第151章《社團條例》第5C條——與註冊有關的罪行
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s5C>
5. 第151章《社團條例》第5D條——取消註冊或註冊豁免
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s5D>
6. 第151章《社團條例》第5E條——就取消提出上訴
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s5E>
7. 第151章《社團條例》第5F條——繼續運作的罪行
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s5F>
8. 第151章《社團條例》第8條——禁止社團的運作
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s8>
9. 第151章《社團條例》第14A條——將社團從名單上刪除
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s14A>
10. 第151章《社團條例》第18條——非法社團
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s18>
11. 第151章《社團條例》第19條——非法社團幹事等的罰則
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s19>
12. 第151章《社團條例》第20條——成員身分等
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s20>

13. 第151章《社團條例》第21條——容許非法社團在處所內集會的人
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s21>
14. 第151章《社團條例》第22條——煽惑他人成為非法社團成員等的罰則
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s22>
15. 第151章《社團條例》第23條——為非法社團牟取社團費或援助的罰則
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s23>
16. 第151章《社團條例》第25條——對已被禁制社團的幹事成為其他社團幹事的限制
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s25>
17. 第151章《社團條例》第31條——社團事務主任等進入設置為集會地點的地方或處所的權力
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s31>
18. 第151章《社團條例》第32條——在特殊情況下進入的權力
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s32>
19. 第151章《社團條例》第33條——進入和搜查的權力
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s33>
20. 第151章《社團條例》第35條——檢控須取得同意
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s35>
21. 第151章《社團條例》第36條——沒收
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s36>
22. 第151章《社團條例》第38條——對舉報人的保護
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK@2008-05-09T00:00:00/s38>

第622章《公司條例》

1. 第622章《公司條例》第31條——不合要求的文件
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap622!zh-Hant-HK@2014-03-03T00:00:00/s31>
2. 第622章《公司條例》第35條——處長可拒絕接受或登記文件
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap622!zh-Hant-HK@2014-03-03T00:00:00/s35>
3. 第622章《公司條例》第36條——處長在等待進一步詳情時，可暫緩登記文件等
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap622!zh-Hant-HK@2014-03-03T00:00:00/s36>
4. 第622章《公司條例》第37條——針對處長拒絕登記的決定提出上訴
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap622!zh-Hant-HK@2014-03-03T00:00:00/s37>
5. 第622章《公司條例》第100條——公司不得以某些名稱註冊
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap622!zh-Hant-HK@2014-03-03T00:00:00/s100>

Common Wealth of Australia

Criminal Code Act 1995 (Cth) Schedule The Criminal Code¹

80.1 Treason

(1) A person commits an offence if the person:

- (a) causes the death of the Sovereign, the heir apparent of the Sovereign, the consort of the Sovereign, the Governor-General or the Prime Minister; or
- (b) causes harm to the Sovereign, the Governor-General or the Prime Minister resulting in the death of the Sovereign, the Governor-General or the Prime Minister; or
- (c) causes harm to the Sovereign, the Governor-General or the Prime Minister, or imprisons or restrains the Sovereign, the Governor-General or the Prime Minister; or
- (d) levies war, or does any act preparatory to levying war, against the Commonwealth; or
- (e) instigates a person who is not an Australian citizen to make an armed invasion of the Commonwealth or a Territory of the Commonwealth.

Penalty: Imprisonment for life.

(2) A person commits an offence if the person:

- (a) receives or assists another person who, to his or her knowledge, has committed an offence against this Subdivision (other than this subsection) with the intention of allowing him or her to escape punishment or apprehension; or
- (b) knowing that another person intends to commit an offence against this Subdivision (other than this subsection), does not inform a constable of it within a reasonable time or use other reasonable endeavours to prevent the commission of the offence.

Penalty: Imprisonment for life.

(8) In this section:

“constable” means a member or special member of the Australian Federal Police or a member of the police force or police service of a State or Territory.

80.1AA Treason--materially assisting enemies etc.

Assisting enemies at war with the Commonwealth

¹ Criminal Code Act 1995 (Cth).

(1) A person commits an offence if:

- (a) the Commonwealth is at war with an enemy (whether or not the existence of a state of war has been declared); and
- (b) the enemy is specified, by Proclamation made for the purpose of this paragraph, to be an enemy at war with the Commonwealth; and
- (c) the person engages in conduct; and
- (d) the person intends that the conduct will materially assist the enemy to engage in war with the Commonwealth; and
- (e) the conduct assists the enemy to engage in war with the Commonwealth; and
- (f) when the person engages in the conduct, the person:
 - (i) is an Australian citizen; or
 - (ii) is a resident of Australia; or
 - (iii) has voluntarily put himself or herself under the protection of the Commonwealth; or
 - (iv) is a body corporate incorporated by or under a law of the Commonwealth or of a State or Territory.

Penalty: Imprisonment for life.

Note: If a body corporate is convicted of an offence against subsection

(1) Subsection 4B(3) of the Crimes Act 1914 allows a court to impose a fine of up to 10,000 penalty units.

(2) Subsection 12(2) (retrospective application of legislative instruments) of the Legislation Act 2003 does not apply to a Proclamation made for the purpose of paragraph (1)(b).

(2A) Despite subsection 12(3) of the Legislation Act 2003, a Proclamation made for the purpose of paragraph (1)(b) of this section must not commence before the day on which the Proclamation is made.

(3) The fault element for paragraph (1)(f) is intention.

Note: For intention, see subsection 5.2(2).

Assisting countries etc. engaged in armed hostilities against the ADF

(4) A person commits an offence if:

- (g) a country or organisation is engaged in armed hostilities against the Australian Defence Force; and
- (h) the person engages in conduct; and
- (i) the person intends that the conduct will materially assist the country or organisation to engage in armed hostilities against the Australian Defence Force; and
- (j) the conduct assists the country or organisation to engage in armed hostilities against the Australian Defence Force; and
- (k) when the person engages in the conduct, the person:

- (i) is an Australian citizen; or
- (ii) is a resident of Australia; or
- (iii) has voluntarily put himself or herself under the protection of the Commonwealth; or
- (iv) is a body corporate incorporated by or under a law of the Commonwealth or of a State or Territory.

Penalty: Imprisonment for life.

Note: If a body corporate is convicted of an offence against subsection (4), subsection 4B(3) of the Crimes Act 1914 allows a court to impose a fine of up to 10,000 penalty units.

(5) The fault element for paragraph (4)(e) is intention.

Note: For intention, see subsection 5.2(2).

Humanitarian aid

(6) Subsections (1) and (4) do not apply to engagement in conduct solely by way of, or for the purposes of, the provision of aid of a humanitarian nature.

Note 1: A defendant bears an evidential burden in relation to the matter in subsection (6). See subsection 13.3(3).

Note 2: There is a defence in section 80.3 for acts done in good faith.

80.2 Urging violence against the Constitution etc.

Urging the overthrow of the Constitution or Government by force or violence

(1) A person (the first person) commits an offence if:

- (a) the first person intentionally urges another person to overthrow by force or violence:
 - (i) the Constitution; or
 - (ii) the Government of the Commonwealth, of a State or of a Territory; or
 - (iii) the lawful authority of the Government of the Commonwealth; and
- (b) the first person does so intending that force or violence will occur.

Penalty: Imprisonment for 7 years.

Note: For intention, see section 5.2.

(2) Recklessness applies to the element of the offence under subsection (1) that it is:

- (a) the Constitution; or
- (b) the Government of the Commonwealth, a State or a Territory; or
- (c) the lawful authority of the Government of the Commonwealth;

that the first person urges the other person to overthrow.

Urging interference in Parliamentary elections or constitutional referenda by force or violence

(3) A person (the first person) commits an offence if:

- (a) the first person intentionally urges another person to interfere, by force or violence, with lawful processes for:
 - (i) an election of a member or members of a House of the Parliament; or
 - (ii) a referendum; and
 - (iii) the first person does so intending that force or violence will occur.

Penalty: Imprisonment for 7 years.

Note: For intention, see section 5.2.

(4) Recklessness applies to the element of the offence under subsection (3) that it is lawful processes for an election of a member or members of a House of the Parliament, or for a referendum, that the first person urges the other person to interfere with.

Note: There is a defence in section 80.3 for acts done in good faith.

80.3 Defence for acts done in good faith

(1) Subdivisions B and C do not apply to a person who:

- (a) tries in good faith to show that any of the following persons are mistaken in any of his or her counsels, policies or actions:
 - (i) the Sovereign;
 - (ii) the Governor-General;
 - (iii) the Governor of a State;
 - (iv) the Administrator of a Territory;
 - (v) an adviser of any of the above;
 - (vi) a person responsible for the government of another country; or
- (b) points out in good faith errors or defects in the following, with a view to reforming those errors or defects:
 - (i) the Government of the Commonwealth, a State or a Territory;
 - (ii) the Constitution;
 - (iii) legislation of the Commonwealth, a State, a Territory or another country;
 - (iv) the administration of justice of or in the Commonwealth, a State, a Territory or another country; or
- (c) urges in good faith another person to attempt to lawfully procure a change to any matter established by law, policy or practice in the Commonwealth, a State,

- a Territory or another country; or
- (d) points out in good faith any matters that are producing, or have a tendency to produce, feelings of ill-will or hostility between different groups, in order to bring about the removal of those matters; or
- (e) does anything in good faith in connection with an industrial dispute or an industrial matter; or
- (f) publishes in good faith a report or commentary about a matter of public interest.

Note: A defendant bears an evidential burden in relation to the matter in subsection (1). See subsection 13.3(3).

- (2) In considering a defence under subsection (1), the Court may have regard to any relevant matter, including whether the acts were done:
- (a) for a purpose intended to be prejudicial to the safety or defence of the Commonwealth; or
 - (b) with the intention of assisting an enemy:
 - (i) at war with the Commonwealth; and
 - (ii) specified by Proclamation made for the purpose of paragraph 80.1AA(1) (b) to be an enemy at war with the Commonwealth; or
 - (c) with the intention of assisting another country, or an organisation, that is engaged in armed hostilities against the Australian Defence Force; or
 - (d) with the intention of assisting a proclaimed enemy of a proclaimed country (within the meaning of subsection 24AA(4) of the Crimes Act 1914); or
 - (e) with the intention of assisting persons specified in paragraphs 24AA(2)(a) and (b) of the Crimes Act 1914; or
 - (f) with the intention of causing violence or creating public disorder or a public disturbance.
- (3) Without limiting subsection (2), in considering a defence under subsection (1) in respect of an offence against Subdivision C, the Court may have regard to any relevant matter, including whether the acts were done:
- (a) in the development, performance, exhibition or distribution of an artistic work; or
 - (b) in the course of any statement, publication, discussion or debate made or held for any genuine academic, artistic or scientific purpose or any other genuine purpose in the public interest; or
 - (c) in the dissemination of news or current affairs.

80.4 Extended geographical jurisdiction for offences

- (1) Subject to subsection (2), section 15.4 (extended geographical jurisdiction--category D) applies to an offence against this Division.
- (2) Section 15.2 (extended geographical jurisdiction--category B) applies to an offence against subsection 80.2A(2), 80.2B(2) or 80.2C(1).

Crimes Act 1914 (Cth)²

Section 24AA

Treachery

- (1) A person shall not:
- (a) do any act or thing with intent:
 - (i) to overthrow the Constitution of the Commonwealth by revolution or sabotage; or
 - (ii) to overthrow by force or violence the established government of the Commonwealth, of a State or of a proclaimed country; or
 - (b) within the Commonwealth or a Territory not forming part of the Commonwealth:
 - (i) levy war, or do any act preparatory to levying war, against a proclaimed country;
 - (ii) assist by any means whatever, with intent to assist, a proclaimed enemy of a proclaimed country; or
 - (iii) instigate a person to make an armed invasion of a proclaimed country.

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

Treason Felony Act 1848³

3. Offences declared felonies by this Act to be punishable by transportation or imprisonment.

If any person whatsoever shall, within the United Kingdom or without, compass, imagine, invent, devise, or intend to deprive or depose our Most Gracious Lady the Queen, from the style, honour, or royal name of the imperial crown of the United Kingdom, or of any other of her Majesty's dominions and countries, or to levy war against her Majesty, within any part of the United Kingdom, in order by force or constraint to compel her to change her measures or counsels, or in order to put any force or constraint upon or in order to intimidate or overawe both Houses or either House of Parliament, or to move or stir any foreigner or stranger with force to invade the United Kingdom or any other of her Majesty's dominions or countries under the obedience of her Majesty, and such compassings, imaginations, inventions, devices, or intentions, or any of them, shall express, utter, or declare, by publishing any printing or writing or by any overt act or deed, every person so offending shall be guilty of felony, and being convicted thereof shall be liable to be transported beyond the seas for the term or his or her natural life.

² *Crimes Act 1914 (Cth)*.

³ *Treason Felony Act 1848, 11 & 12 Vict. c. 12*.

Crime and Disorder Act 1998⁴

Part II Section 36 Abolition of death penalty for treason and piracy.

(1) In section I of the Treason Act (Ireland) 1537 (practising any harm etc. to, or slandering, the King, Queen or heirs apparent punishable as high treason), for the words “have and suffer such pains of death and” there shall be substituted the words “ be liable to imprisonment for life and to such ”.

(2) In the following enactments, namely—

- (a) section II of the Crown of Ireland Act 1542 (occasioning disturbance etc. to the crown of Ireland punishable as high treason);
- (b) section XII of the Act of Supremacy (Ireland) 1560 (penalties for maintaining or defending foreign authority);
- (c) section 3 of the Treason Act 1702 (endeavouring to hinder the succession to the Crown etc. punishable as high treason);
- (d) section I of the Treason Act (Ireland) 1703 (which makes corresponding provision), for the words “suffer pains of death” there shall be substituted the words “ be liable to imprisonment for life ”.

(3) The following enactments shall cease to have effect, namely—

- (a) the Treason Act 1790;
- (b) the M7Treason Act 1795.

(4) In section 1 of the Treason Act 1814 (form of sentence in case of high treason), for the words “such person shall be hanged by the neck until such person be dead”, there shall be substituted the words “such person shall be liable to imprisonment for life ”.

(5) In section 2 of the Piracy Act 1837 (punishment of piracy when murder is attempted), for the words “and being convicted thereof shall suffer death” there shall be substituted the words “and being convicted thereof shall be liable to imprisonment for life”.

(6) The following enactments shall cease to have effect, namely—

- (a) the Sentence of Death (Expectant Mothers) Act 1931; and
- (b) sections 32 and 33 of the M11Criminal Justice Act Northern Ireland) 1945 (which make corresponding provision).

⁴ Crime and Disorder Act 1998, c.37.

Coroners and Justice Act 2009⁵

Part 2 Chapter 3 Section 73 Abolition of common law libel offences etc.

The following offences under the common law of England and Wales and the common law of Northern Ireland are abolished—

- (a) the offences of sedition and seditious libel;
- (b) the offence of defamatory libel;
- (c) the offence of obscene libel.

Aliens Restriction (Amendment) Act 1919⁶

3. Incitement to sedition, &c.

(1) If any alien attempts or does any act calculated or likely to cause sedition or disaffection amongst any of His Majesty’s Forces or the forces of His Majesty’s allies, or amongst the civilian population, he shall be liable on conviction on indictment to penal servitude for a term not exceeding ten years, or on summary conviction to imprisonment for a term not exceeding three months.

(2) If any alien promotes or attempts to promote industrial unrest in any industry in which he has not been bona fide engaged for at least two years immediately preceding in the United Kingdom, he shall be liable on summary conviction to imprisonment for a term not exceeding three months.

United States of America

The Constitution of the United States

Article III Section 3⁷

Treason against the United States, shall consist only in levying war against them, or in adhering to their enemies, giving them aid and comfort. No person shall be convicted of treason unless on the testimony of two witnesses to the same overt act, or on confession in open court.

⁵ Coroners and Justice Act 2009, c. 25

⁶ Aliens Restriction (Amendment) Act 1919, 9 & 10 Geo 5 c. 92

⁷ U.S. CONST. art. III, §3

The Congress shall have power to declare the punishment of treason, but no attainder of treason shall work corruption of blood, or forfeiture except during the life of the person attainted.

U.S. Code

Title 18 Part I Chapter 115 § 2381⁸

Whoever, owing allegiance to the United States, levies war against them or adheres to their enemies, giving them aid and comfort within the United States or elsewhere, is guilty of treason and shall suffer death, or shall be imprisoned not less than five years and fined under this title but not less than \$10,000; and shall be incapable of holding any office under the United States.

Title 18 Part I Chapter 115 § 2384⁹

If two or more persons in any State or Territory, or in any place subject to the jurisdiction of the United States, conspire to overthrow, put down, or to destroy by force the Government of the United States, or to levy war against them, or to oppose by force the authority thereof, or by force to prevent, hinder, or delay the execution of any law of the United States, or by force to seize, take, or possess any property of the United States contrary to the authority thereof, they shall each be fined under this title or imprisoned not more than twenty years, or both.

Title 18 Part I Chapter 115 § 2385¹⁰

Whoever knowingly or willfully advocates, abets, advises, or teaches the duty, necessity, desirability, or propriety of overthrowing or destroying the government of the United States or the government of any State, Territory, District or Possession thereof, or the government of any political subdivision therein, by force or violence, or by the assassination of any officer of any such government; or

Whoever, with intent to cause the overthrow or destruction of any such government, prints, publishes, edits, issues, circulates, sells, distributes, or publicly displays any written or printed matter advocating, advising, or teaching the duty, necessity, desirability, or propriety

⁸ 18 U.S.C. §2381 (1994).

⁹ 18 U.S.C. §2384 (1956).

¹⁰ 18 U.S.C. §2385 (1956).

of overthrowing or destroying any government in the United States by force or violence, or attempts to do so; or

Whoever organizes or helps or attempts to organize any society, group, or assembly of persons who teach, advocate, or encourage the overthrow or destruction of any such government by force or violence; or becomes or is a member of, or affiliates with, any such society, group, or assembly of persons, knowing the purposes thereof—

Shall be fined under this title or imprisoned not more than twenty years, or both, and shall be ineligible for employment by the United States or any department or agency thereof, for the five years next following his conviction.

If two or more persons conspire to commit any offense named in this section, each shall be fined under this title or imprisoned not more than twenty years, or both, and shall be ineligible for employment by the United States or any department or agency thereof, for the five years next following his conviction.

As used in this section, the terms “organizes” and “organize”, with respect to any society, group, or assembly of persons, include the recruiting of new members, the forming of new units, and the regrouping or expansion of existing clubs, classes, and other units of such society, group, or assembly of persons.

時間	事件
2002年6月	國務院副總理錢其琛敦促港府盡快就《基本法》第二十三條訂立禁止顛覆和叛國等罪行。 ¹¹ 時任全國人大法律工作委員會副主任喬曉陽在北京出席中華世紀壇時(6月28日)，再次促請政府立法，並相信「立法不會限制港人的權利和自由，反而在一個健全的法制下，立法有利於保障市民的權利和自由」。 ¹²
2002年7月2日	時任特首董建華表示，立法實施極具爭議的《基本法·第二十三條》的工作「肯定不可以多等五年」，而具體時間表亦即將宣佈。 ¹³
2002年7月18日	親台團體港九工團聯合總會主席李國強表示，若港府就基本法23條立法，是「擺把刀在親台團體的頭上」，限制親台團體的表達對台灣或中華民國的支持，更令親台團體容易誤墮法網，認為政府應待兩岸統一談判達成共識後才立法。 ¹⁴
2002年7月22日	立法會法律界代表吳靄儀出席電台節目時指出，公眾普遍對基本法23條立法憂心忡忡，擔心言論自由及基本權利被剝削，政府必須就有關條例的立法向公眾進行充分解釋及諮詢，否則將對本港社會及海外造成恐慌及不穩定。 ¹⁵ 同日，大律師公會發表《香港大律師公會就《基本法》第23條立法的意見書》，指出「分裂國家」與「顛覆」在普通法下不構成罪行，現行法例如《刑事罪行條例》、《社團條例》已禁止大部分第23條的罪行，因此政府應重新檢討這個更變。 ¹⁶
2002年8月	當時有港府消息人士指出，律政司及保安局基本上已完成詳細的立法研究，包括研究內地法律中涉及國家安全的條文及意思。 ¹⁷
2002年9月	港府開始就《基本法》第二十三條立法進行非正式諮詢，律政司司長梁愛詩會晤多名法律界人士及非政府組織成員。 ¹⁸
2002年9月16日	在中聯辦主任姜恩柱的送別酒會上，中央駐港聯絡辦公室主任高祀仁指立法絕不會影響香港言論自由，而全國政協常委徐四民及全國人大常委曾憲梓則認為「搞事分子」才會憂慮立法。 ¹⁹

時間	事件
2002年9月24日	時任保安局局長葉劉淑儀頒佈了《實施基本法第23條諮詢文件》。「對於就《基本法》第二十三條立法，可能對現行權利和自由帶來負面影響的關注，葉劉淑儀指出很多國家，包括最自由的民主政體，都有法例阻嚇及懲罰危害國家安全的活動，而這些法例並沒有被指違反基本的權利和自由。」 ²⁰
2002年9月26日	四五行動及支聯會等組織的十多名代表，中午遊行至中環政府總部，抗議政府計劃為基本法23條立法。遊行團體發言人蔡耀昌認為建議中條文空泛含糊，擔心政府以危及國家安全為理由，打壓市民言論、結社等自由，以及箝制本港政治組織的活動空間。 ²¹
2002年9月29日	香港民主之聲、反政治迫害委員會、四五行動及十月評論社等十多名代表，昨日由中環匯豐銀行遊行到政府總部，反對政府就23條立法，梁國雄、馮智活、陶君行等人更在政府總部外焚燒諮詢文件，以及國家主席江澤民、特首董建華、律政司長梁愛詩及保安局長葉劉淑儀等人的畫像，表達不滿。 ²²
2002年10月7日	立法會法律界代表吳靄儀、大律師公會主席梁家傑及律師會會長葉成慶昨日已聯署去信梁愛詩，要求就23條立法進行「白紙草案」諮詢。 ²³ 律政司長梁愛詩於10月9日以書面回覆兩個律師會，強調政府不會就基本法23條的立法制訂白紙草案。梁愛詩指，假如最終市民對政府就23條立法諮詢文件未能夠達成共識，政府則會重新評估，否則會按文件的建議，向立法會提交藍紙草案。 ²⁴
2002年10月15日	八間大專院校圖書館館長向保安局提交聯署信，擔心圖書館藏有如台獨的敏感書籍及題材時，會觸犯《基本法》第二十三條的顛覆叛國罪，影響學術自由。 ²⁵
2002年10月20日	港區人大代表兼基本法委員會港方委員鄔維庸透露，他曾經向律政司司長梁愛詩反映，政府就《基本法》第23條提出的立法建議，其實是不夠嚴的；又指基本法23條立法是中央對香港的第一個考驗。 ²⁶

時間	事件
2002年10月23日	基本法委員會委員譚惠珠：「任何一個提倡『香港不需要就《基本法》第二十三條立法』的法律工作者，都不配做中國公民。」 ²⁷
2002年10月起	保安局局長葉劉淑儀出席多個公開論壇，包括10月15日由港大學生會舉辦的論壇、10月28日於城市大學舉辦的論壇、11月19日由香港福建社團聯會舉辦的基本法第23條立法座談會。
2002年11月	兩個記者協會收集到接近900個本地記者的簽名，要求政府取消煽動叛亂以及煽動刊物的立法建議。另有26個國際傳媒組織關注《基本法》23條立法。 ²⁸
2002年11月30日	浸會大學約100名學生，昨日下午在校園內靜坐，要求政府為《基本法》23條立法前，發表白紙草案，諮詢公眾意見。 ²⁹
2002年12月15日	六萬人上街遊行反對立法。 ³⁰
2002年12月24日	民陣有50人遊行至政府總部，將17萬名市民的簽名交予湯顯明。 ³¹
2003年7月1日	題為「反對23條立法」的「七一遊行」獲得50萬市民上街支持。
2003年7月6日	自由黨田北俊退出行政會議。
2003年7月7日	政府宣佈無限期押後提交《國家安全(立法條文)條例草案》。
2003年7月9日	5萬人於立法會門外集會，反對23條立法。
2003年9月5日	時任特首董建華撤回《國家安全(立法條文)條例草案》。

- 11 〈董新政府 須就基本法23條立法 錢其琛：顛覆定義 中央不插手〉(2002年6月26日)。《香港經濟日報》，A32。
- 12 〈喬曉陽促23條立法(2002年6月29日)〉。《蘋果日報》，A10。
- 13 〈「我們有責任維護國家安全利益」董：23條立法不可多等5年〉(2002年7月3日)。《明報》，A08。
- 14 〈工團：兩岸統一有共識才23條立法〉(2002年7月19日)。《信報》，P07。
- 15 〈吳靄儀：第23條立法四步驟缺一不可〉(2002年7月22日)。《信報》，P05。
- 16 香港大律師公會(2002)。《香港大律師公會就《基本法》第23條立法的意見書》。擷取自：<http://www.hkba.org/sites/default/files/20020722-chinese.pdf>
- 17 〈23條立法 律政司保安局完成研究〉(2002年8月2日)。《明報》，A08。
- 18 〈第23條立法開始非正式諮詢〉(2002年9月7日)。《信報》，P07。
- 19 〈曾憲梓：搞事者才怕23條立法〉(2002年9月7日)。《東方日報》，A19。
- 20 政府新聞處(2002)。〈實施基本法第二十三條諮詢文件公布〉擷取自：<http://www.info.gov.hk/gia/general/200209/24/0924199.htm>
- 21 〈團體遊行反對23條立法〉(2002年9月27日)。《都市日報》，P02。
- 22 〈燒特首畫像反對立法〉(2002年9月30日)。《明報》，A09。
- 23 〈大律師公會律師會罕有合作 法律界促提23條白紙草案〉(2002年10月8日)。《明報》，A09。
- 24 〈梁愛詩：無須白紙草案諮詢〉(2002年10月10日)。《都市日報》，P02。
- 25 〈討論23條立法雙方針鋒相對 葉太斥黃毓民言論煽情〉(2002年10月16日)。《太陽報》，A06。
- 26 〈鄔維庸：23條建議不夠嚴 指香港對國家利益位置不清影響中央思維〉(2002年10月21日)。《文匯報》，A16。
- 27 〈葉太：英領館聲明溫和 昨出席福建社團聯會23條立法座談會〉(2002年11月20日)。《文匯報》，A15。
- 28 〈四成記者 聯署反對23條立法〉(2002年11月25日)。《都市日報》，P02。
- 29 〈浸大學生靜坐要求發23條白紙草案〉(2002年11月30日)。《都市日報》，P02。
- 30 〈遊行超額11倍 6萬人反23條〉(2002年12月16日)。《明報》，A02。
- 31 〈23條收9萬意見30萬簽名 保安局拒談分化強調諮詢成功〉(2002年，12月25日)。《明報》，A04。

中華人民共和國國家安全法³²

(二零一五年七月一日第十二屆全國人民代表大會常務委員會第十五次會議通過)

第一章 總則

第一條 為了維護國家安全，保衛人民民主專政的政權和中國特色社會主義制度，保護人民的根本利益，保障改革開放和社會主義現代化建設的順利進行，實現中華民族偉大復興，根據憲法，制定本法。

第二條 國家安全是指國家政權、主權、統一和領土完整、人民福祉、經濟社會可持續發展和國家其他重大利益相對處於沒有危險和不受內外威脅的狀態，以及保障持續安全狀態的能力。

第三條 國家安全工作應當堅持總體國家安全觀，以人民安全為宗旨，以政治安全為根本，以經濟安全為基礎，以軍事、文化、社會安全為保障，以促進國際安全為依托，維護各領域國家安全，構建國家安全體系，走中國特色國家安全道路。

第四條 堅持中國共產黨對國家安全工作的領導，建立集中統一、高效權威的國家安全領導體制。

第五條 中央國家安全領導機構負責國家安全工作的決策和議事協調，研究制定、指導實施國家安全戰略和有關重大方針政策，統籌協調國家安全重大事項和重要工作，推動國家安全法治建設。

第六條 國家製定並不斷完善國家安全戰略，全面評估國際、國內安全形勢，明確國家安全戰略的指導方針、中長期目標、重點領域的國家安全政策、工作任務和措施。

第七條 維護國家安全，應當遵守憲法和法律，堅持社會主義法治原則，尊重和保障人權，依法保護公民的權利和自由。

第八條 維護國家安全，應當與經濟社會發展相協調。

國家安全工作應當統籌內部安全和外部安全、國土安全和國民安全、傳統安全和非傳統安全、自身安全和共同安全。

32 《中華人民共和國國家安全法》(2015)。

第九條 維護國家安全，應當堅持預防為主、標本兼治，專門工作與群眾路線相結合，充分發揮專門機關和其他有關機關維護國家安全的職能作用，廣泛動員公民和組織，防範、制止和依法懲治危害國家安全的行為。

第十條 維護國家安全，應當堅持互信、互利、平等、協作，積極同外國政府和國際組織開展安全交流合作，履行國際安全義務，促進共同安全，維護世界和平。

第十一條 中華人民共和國公民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和各人民團體、企業事業組織和其他社會組織，都有維護國家安全的責任和義務。

中國的主權和領土完整不容侵犯和分割。維護國家主權、統一和領土完整是包括港澳同胞和台灣同胞在內的全中國人民的共同義務。

第十二條 國家對在維護國家安全工作中作出突出貢獻的個人和組織給予表彰和獎勵。

第十三條 國家機關工作人員在國家安全工作和涉及國家安全活動中，濫用職權、玩忽職守、徇私舞弊的，依法追究法律責任。

任何個人和組織違反本法和有關法律，不履行維護國家安全義務或者從事危害國家安全活動的，依法追究法律責任。

第十四條 每年4月15日為全民國家安全教育日。

第二章 維護國家安全的任務

第十五條 國家堅持中國共產黨的領導，維護中國特色社會主義制度，發展社會主義民主政治，健全社會主義法治，強化權力運行製約和監督機制，保障人民當家作主的各項權利。

國家防範、制止和依法懲治任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆或者煽動顛覆人民民主專政政權的行為；防範、制止和依法懲治竊取、洩露國家秘密等危害國家安全的行為；防範、制止和依法懲治境外勢力的滲透、破壞、顛覆、分裂活動。

第十六條 國家維護和發展最廣大人民的根本利益，保衛人民安全，創造良好生存發展條件和安定工作生活環境，保障公民的生命財產安全和其他合法權益。

第十七條 國家加強邊防、海防和空防建設，採取一切必要的防衛和管控措施，保衛領陸、內水、領海和領空安全，維護國家領土主權和海洋權益。

第十八條 國家加強武裝力量革命化、現代化、正規化建設，建設與保衛國家安全和發展利益需要相適應的武裝力量；實施積極防禦軍事戰略方針，防備和抵禦侵略，制止武裝顛覆和分裂；開展國際軍事安全合作，實施聯合國維和、國際救援、海上護航和維護國家海外利益的軍事行動，維護國家主權、安全、領土完整、發展利益和世界和平。

第十九條 國家維護國家基本經濟制度和社會主義市場經濟秩序，健全預防和化解經濟安全風險的製度機制，保障關係國民經濟命脈的重要行業和關鍵領域、重點產業、重大基礎設施和重大建設項目以及其他重大經濟利益安全。

第二十條 國家健全金融宏觀審慎管理和金融風險防範、處置機制，加強金融基礎設施和基礎能力建設，防範和化解系統性、區域性金融風險，防範和抵禦外部金融風險的衝擊。

第二十一條 國家合理利用和保護資源能源，有效管控戰略資源能源的開發，加強戰略資源能源儲備，完善資源能源運輸戰略通道建設和安全保護措施，加強國際資源能源合作，全面提升應急保障能力，保障經濟社會發展所需的資源能源持續、可靠和有效供給。

第二十二條 國家健全糧食安全保障體系，保護和提高糧食綜合生產能力，完善糧食儲備製度、流通體系和市場調控機制，健全糧食安全預警制度，保障糧食供給和質量安全。

第二十三條 國家堅持社會主義先進文化前進方向，繼承和弘揚中華民族優秀傳統文化，培育和踐行社會主義核心價值觀，防範和抵制不良文化的影響，掌握意識形態領域主導權，增強文化整體實力和競爭力。

第二十四條 國家加強自主創新能力建設，加快發展自主可控的戰略高新技術和重要領域核心關鍵技術，加強知識產權的運用、保護和科技保密能力建設，保障重大技術和工程的安全。

第二十五條 國家建設網絡與信息安全保障體系，提升網絡與信息安全保護能力，加強網絡和信息技術的創新研究和開發應用，實現網絡和信息核心技術、關鍵基礎設施和重要領域信息系統及數據的安全可控；加強網絡管理，防範、制止和依法懲治網絡攻擊、網絡入侵、網絡竊密、散佈違法有害信息等網絡違法犯罪行為，維護國家網絡空間主權、安全和發展利益。

第二十六條 國家堅持和完善民族區域自治制度，鞏固和發展平等團結互助和諧的社

會主義民族關係。堅持各民族一律平等，加強民族交往、交流、交融，防範、制止和依法懲治民族分裂活動，維護國家統一、民族團結和社會和諧，實現各民族共同團結奮鬥、共同繁榮發展。

第二十七條 國家依法保護公民宗教信仰自由和正常宗教活動，堅持宗教獨立自主自辦的原則，防範、制止和依法懲治利用宗教名義進行危害國家安全的違法犯罪活動，反對境外勢力干涉境內宗教事務，維護正常宗教活動秩序。

國家依法取締邪教組織，防範、制止和依法懲治邪教違法犯罪活動。

第二十八條 國家反對一切形式的恐怖主義和極端主義，加強防範和處置恐怖主義的能力建設，依法開展情報、調查、防範、處置以及資金監管等工作，依法取締恐怖活動組織和嚴厲懲治暴力恐怖活動。

第二十九條 國家健全有效預防和化解社會矛盾的體制機制，健全公共安全體系，積極預防、減少和化解社會矛盾，妥善處置公共衛生、社會安全等影響國家安全和社會穩定的突發事件，促進社會和諧，維護公共安全和社會安定。

第三十條 國家完善生態環境保護製度體系，加大生態建設和環境保護力度，劃定生態保護紅線，強化生態風險的預警和防控，妥善處置突發環境事件，保障人民賴以生存發展的大氣、水、土壤等自然環境和條件不受威脅和破壞，促進人與自然和諧發展。

第三十一條 國家堅持和平利用核能和核技術，加強國際合作，防止核擴散，完善防擴散機制，加強對核設施、核材料、核活動和核廢料處置的安全管理、監管和保護，加強核事故應急體系和應急能力建設，防止、控制和消除核事故對公民生命健康和生態環境的危害，不斷增強有效應對和防範核威脅、核攻擊的能力。

第三十二條 國家堅持和平探索和利用外層空間、國際海底區域和極地，增強安全進出、科學考察、開發利用的能力，加強國際合作，維護我國在外層空間、國際海底區域和極地的活動、資產和其他利益的安全。

第三十三條 國家依法採取必要措施，保護海外中國公民、組織和機構的安全和正當權益，保護國家的海外利益不受威脅和侵害。

第三十四條 國家根據經濟社會發展和國家發展利益的需要，不斷完善維護國家安全的任務。

第三章 維護國家安全的職責

第三十五條 全國人民代表大會依照憲法規定，決定戰爭和和平的問題，行使憲法規定的涉及國家安全的其他職權。

全國人民代表大會常務委員會依照憲法規定，決定戰爭狀態的宣布，決定全國總動員或者局部動員，決定全國或者個別省、自治區、直轄市進入緊急狀態，行使憲法規定的和全國人民代表大會授予的涉及國家安全的其他職權。

第三十六條 中華人民共和國主席根據全國人民代表大會的決定和全國人民代表大會常務委員會的決定，宣布進入緊急狀態，宣布戰爭狀態，發布動員令，行使憲法規定的涉及國家安全的其他職權。

第三十七條 國務院根據憲法和法律，制定涉及國家安全的行政法規，規定有關行政措施，發布有關決定和命令；實施國家安全法律法規和政策；依照法律規定決定省、自治區、直轄市的範圍內部分地區進入緊急狀態；行使憲法法律規定的和全國人民代表大會及其常務委員會授予的涉及國家安全的其他職權。

第三十八條 中央軍事委員會領導全國武裝力量，決定軍事戰略和武裝力量的作戰方針，統一指揮維護國家安全的軍事行動，制定涉及國家安全的軍事法規，發布有關決定和命令。

第三十九條 中央國家機關各部門按照職責分工，貫徹執行國家安全方針政策和法律法規，管理指導本系統、本領域國家安全工作。

第四十條 地方各級人民代表大會和縣級以上地方各級人民代表大會常務委員會在本行政區域內，保證國家安全法律法規的遵守和執行。

地方各級人民政府依照法律法規規定管理本行政區域內的國家安全工作。

香港特別行政區、澳門特別行政區應當履行維護國家安全的責任。

第四十一條 人民法院依照法律規定行使審判權，人民檢察院依照法律規定行使檢察權，懲治危害國家安全的犯罪。

第四十二條 國家安全機關、公安機關依法蒐集涉及國家安全的情報信息，在國家安全工作中依法行使偵查、拘留、預審和執行逮捕以及法律規定的其他職權。

有關軍事機關在國家安全工作中依法行使相關職權。

第四十三條 國家機關及其工作人員在履行職責時，應當貫徹維護國家安全的原則。

國家機關及其工作人員在國家安全工作和涉及國家安全活動中，應當嚴格依法履行職責，不得超越職權、濫用職權，不得侵犯個人和組織的合法權益。

第四章 國家安全制度

第一節 一般規定

第四十四條 中央國家安全領導機構實行統分結合、協調高效的國家安全制度與工作機制。

第四十五條 國家建立國家安全重點領域工作協調機制，統籌協調中央有關職能部門推進相關工作。

第四十六條 國家建立國家安全工作督促檢查和責任追究機制，確保國家安全戰略和重大部署貫徹落實。

第四十七條 各部門、各地區應當採取有效措施，貫徹實施國家安全戰略。

第四十八條 國家根據維護國家安全工作需要，建立跨部門會商工作機制，就維護國家安全工作的重大事項進行會商研判，提出意見和建議。

第四十九條 國家建立中央與地方之間、部門之間、軍地之間以及地區之間關於國家安全的協同聯動機制。

第五十條 國家建立國家安全決策諮詢機制，組織專家和有關方面開展對國家安全形勢的分析研判，推進國家安全的科學決策。

第二節 情報信息

第五十一條 國家健全統一歸口、反應靈敏、準確高效、運轉順暢的情報信息收集、研判和使用制度，建立情報信息工作協調機制，實現情報信息的及時收集、準確研判、有效使用和共享。

第五十二條 國家安全機關、公安機關、有關軍事機關根據職責分工，依法蒐集涉及國家

安全的情報信息。

國家機關各部門在履行職責過程中，對於獲取的涉及國家安全的有關信息應當及時上報。

第五十三條 開展情報信息工作，應當充分運用現代科學技術手段，加強對情報信息的鑑別、篩選、綜合和研判分析。

第五十四條 情報信息的報送應當及時、準確、客觀，不得遲報、漏報、瞞報和謊報。

第三節 風險預防、評估和預警

第五十五條 國家製定完善應對各領域國家安全風險預案。

第五十六條 國家建立國家安全風險評估機制，定期開展各領域國家安全風險調查評估。

有關部門應當定期向中央國家安全領導機構提交國家安全風險評估報告。

第五十七條 國家健全國家安全風險監測預警制度，根據國家安全風險程度，及時發布相應風險預警。

第五十八條 對可能即將發生或者已經發生的危害國家安全的事件，縣級以上地方人民政府及其有關主管部門應當立即按照規定向上一級人民政府及其有關主管部門報告，必要時可以越級上報。

第四節 審查監管

第五十九條 國家建立國家安全審查和監管的製度和機制，對影響或者可能影響國家安全的外商投資、特定物項和關鍵技術、網絡信息技術產品和服務、涉及國家安全事項的建設項目，以及其他重大事項和活動，進行國家安全審查，有效預防和化解國家安全風險。

第六十條 中央國家機關各部門依照法律、行政法規行使國家安全審查職責，依法作出國家安全審查決定或者提出安全審查意見並監督執行。

第六十一條 省、自治區、直轄市依法負責本行政區域內有關國家安全審查和監管工作。

第五節 危機管控

第六十二條 國家建立統一領導、協同聯動、有序高效的國家安全危機管控制度。

第六十三條 發生危及國家安全的重大事件，中央有關部門和有關地方根據中央國家安全領導機構的統一部署，依法啟動應急預案，採取管控處置措施。

第六十四條 發生危及國家安全的特別重大事件，需要進入緊急狀態、戰爭狀態或者進行全國總動員、局部動員的，由全國人民代表大會、全國人民代表大會常務委員會或者國務院依照憲法和有關法律規定的權限和程序決定。

第六十五條 國家決定進入緊急狀態、戰爭狀態或者實施國防動員後，履行國家安全危機管控職責的有關機關依照法律規定或者全國人民代表大會常務委員會規定，有權採取限制公民和組織權利、增加公民和組織義務的特別措施。

第六十六條 履行國家安全危機管控職責的有關機關依法採取處置國家安全危機的管控措施，應當與國家安全危機可能造成的危害的性質、程度和範圍相適應；有多種措施可供選擇的，應當選擇有利於最大程度保護公民、組織權益的措施。

第六十七條 國家健全國家安全危機的信息報告和發布機制。

國家安全危機事件發生後，履行國家安全危機管控職責的有關機關，應當按照規定準確、及時報告，並依法將有關國家安全危機事件發生、發展、管控處置及善後情況統一向社會發布。

第六十八條 國家安全威脅和危害得到控制或者消除後，應當及時解除管控處置措施，做好善後工作。

第五章 國家安全保障

第六十九條 國家健全國家安全保障體系，增強維護國家安全的能力。

第七十條 國家健全國家安全法律制度體系，推動國家安全法治建設。

第七十一條 國家加大對國家安全各項建設的投入，保障國家安全工作所需經費和裝備。

第七十二條 承擔國家安全戰略物資儲備任務的單位，應當按照國家有關規定和標準對國家安全物資進行收儲、保管和維護，定期調整更換，保證儲備物資的使用效能和安全。

第七十三條 鼓勵國家安全領域科技創新，發揮科技在維護國家安全中的作用。

第七十四條 國家採取必要措施，招錄、培養和管理國家安全工作專門人才和特殊人才。

根據維護國家安全工作的需要，國家依法保護有關機關專門從事國家安全工作人員的身份和合法權益，加大人身保護和安置保障力度。

第七十五條 國家安全機關、公安機關、有關軍事機關開展國家安全專門工作，可以依法採取必要手段和方式，有關部門和地方應當在職責範圍內提供支持和配合。

第七十六條 國家加強國家安全新聞宣傳和輿論引導，通過多種形式開展國家安全宣傳教育活動，將國家安全教育納入國民教育體系和公務員教育培訓體系，增強全民國家安全意識。

第六章 公民、組織的義務和權利

第七十七條 公民和組織應當履行下列維護國家安全的義務：

- (一)遵守憲法、法律法規關於國家安全的有關規定；
- (二)及時報告危害國家安全活動的線索；
- (三)如實提供所知悉的涉及危害國家安全活動的證據；
- (四)為國家安全工作提供便利條件或者其他協助；
- (五)向國家安全機關、公安機關和有關軍事機關提供必要的支持和協助；
- (六)保守所知悉的國家秘密；
- (七)法律、行政法規規定的其他義務。

任何個人和組織不得有危害國家安全的行為，不得向危害國家安全的個人或者組織提供任何資助或者協助。

第七十八條 機關、人民團體、企業事業組織和其他社會組織應當對本單位的人員進行維護國家安全的教育，動員、組織本單位的人員防範、制止危害國家安全的行為。

第七十九條 企業事業組織根據國家安全工作的要求，應當配合有關部門採取相關安全措施。

第八十條 公民和組織支持、協助國家安全工作的行為受法律保護。

因支持、協助國家安全工作，本人或者其近親屬的人身安全面臨危險的，可以向公安機關、國家安全機關請求予以保護。公安機關、國家安全機關應當會同有關部門依法採取保護措施。

第八十一條 公民和組織因支持、協助國家安全工作導致財產損失的，按照國家有關規定給予補償；造成人身傷害或者死亡的，按照國家有關規定給予撫卹優待。

第八十二條 公民和組織對國家安全工作有向國家機關提出批評建議的權利，對國家機關及其工作人員在國家安全工作中的違法失職行為有提出申訴、控告和檢舉的權利。

第八十三條 在國家安全工作中，需要採取限制公民權利和自由的特別措施時，應當依法進行，並以維護國家安全的實際需要為限度。

第七章 附則

第八十四條 本法自公佈之日起施行。

澳門特別行政區

第2/2009號法律

《維護國家安全法》³³

立法會根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第七十一條(一)項和第二十三條的規定，為禁止危害國家安全的犯罪，制定本法律。

第一條

叛國

一、中國公民作出下列任一行為者，處十年至二十五年徒刑：

(一)加入外國武裝部隊械抗國家；

(二)意圖促進或引發針對國家的戰爭或武裝行動，而串通外國的政府、組織、團體或其人員；

(三)在戰時或在針對國家的武裝行動中，意圖幫助或協助執行敵方針對國家的軍事行動，或損害國家的軍事防衛，而直接或間接與外國協議，或作出具有相同目的的行為。

二、作出上款所指犯罪的預備行為者，處最高三年徒刑。

三、在本法中，“國家”指中華人民共和國。

第二條

分裂國家

一、以暴力或其他嚴重非法手段，試圖將國家領土的一部分從國家主權分離出去或使之從屬於外國主權者，處十年至二十五年徒刑。

二、作出上款所指犯罪的預備行為者，處最高三年徒刑。

三、在本法中，“其他嚴重非法手段”指下列任一行為：

(一)侵犯他人生命、身體完整或人身自由；

(二)破壞交通運輸、通訊或其他公共基礎設施，或妨害運輸安全或通訊安全，該等通

³³ 澳門特別行政區 第2/2009號法律《維護國家安全法》。

訊尤其包括電報、電話、電台、電視或其他電子通訊系統；

(三)縱火，釋放放射性物質、有毒或令人窒息氣體，污染食物或食水，傳播疾病等；

(四)使用核能、火器、燃燒物、生物武器、化學武器、爆炸性裝置或物質、內有危險性裝置或物質的包裹或信件。

第三條

顛覆中央人民政府

一、以暴力或其他嚴重非法手段，試圖推翻中央人民政府，或阻止、限制中央人民政府行使職能者，處十年至二十五年徒刑。

二、作出上款所指犯罪的預備行為者，處最高三年徒刑。

第四條

煽動叛亂

一、公然和直接煽動他人實施本法第一條、第二條或第三條所規定的犯罪者，處一年至八年徒刑。

二、公然和直接煽動中國人民解放軍駐澳門部隊的成員放棄職責或叛變者，處一年至八年徒刑。

第五條

竊取國家機密

一、竊取、刺探或收買國家機密，危及或損害國家的獨立、統一、完整或者內部或對外安全利益者，處二年至八年徒刑。

二、接受澳門特別行政區以外的政府、組織、團體或其人員的指示、指令、金錢或有價物進行竊取、刺探或收買國家機密的間諜活動，或明知該等實體或其人員從事上述活動但仍為其招募人員、提供協助或任何方式的便利者，處三年至十年徒刑。

三、利用職務、勞務身份、或者有權限當局對其所授予的任務的便利：

(一)作出第一款所指行為者，處三年至十年徒刑；

(二)作出第二款所指行為者，處五年至十五年徒刑。

四、因職務或勞務的身份、或者有權限當局對其所授予的任務而保有國家機密：

- (一)公開國家機密或使不獲許可的人接觸國家機密者，處二年至八年徒刑；
- (二)接受澳門特別行政區以外的政府、組織、團體或其人員的指示、指令、金錢或有價物而向其提供國家機密者，處五年至十五年徒刑；
- (三)因過失作出(一)項所指行為者，處最高三年徒刑。

五、在本條中，“國家機密”指涉及國防、外交或《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》規定的其他屬於中央和澳門特別行政區關係的有關事項且已經被確定為應予以保密的文件、資訊或物件。如有需要，司法機關可向行政長官或通過行政長官向中央人民政府取得前述文件、資訊或物件是否已經被確定為國家機密的證明文件。

第六條

外國的政治性組織或團體在澳門作出危害國家安全的行為

外國的政治性組織或團體的機關或其人員以該組織或團體的名義並為其利益在澳門特別行政區作出本法第一條、第二條、第三條、第四條或第五條所指的行為，除行為人應負相應的刑事責任外，對該組織或團體科處以下主刑和附加刑：

- (一)本法第八條第三款、第四款、第五款及第六款規定的罰金；
- (二)本法第九條第三款規定的附加刑。

第七條

澳門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作出危害國家安全的行為

一、澳門的政治性組織或團體的機關或其人員以該本地組織或團體的名義並為其利益與外國的政治性組織或團體建立聯繫，作出本法第一條、第二條、第三條、第四條或第五條所指的行為，除行為人應負相應的刑事責任外，對該本地組織或團體科處以下主刑和附加刑：

- (一)本法第八條第三款、第四款、第五款、第六款及第七款規定的罰金和法院命令的解散；
- (二)本法第九條第三款規定的附加刑。

二、在本條中，“聯繫”指下列任一行為：

(一)接受上款所指外國實體或人員的指示、指令，或收受金錢或有價物；

(二)協助上款所指外國實體或人員的下列任一行為：

- 1、收集、預備或公然散佈虛假或明顯有所歪曲的消息；
- 2、招募人員或為招募活動而提供集會地點、資助或宣傳等便利；
- 3、作出承諾或贈送；
- 4、恐嚇或欺詐他人。

第八條

法人的刑事責任

一、除本法第六條和第七條另有規定外，法人及不合規範設立或無法律人格的實體，其機關或代表人以該等實體的名義並為其利益而實施本法第一條、第二條、第三條、第四條或第五條所指的犯罪，須對該犯罪負責。

二、上款所指實體的責任並不排除有關行為人的個人責任。

三、就第一款所指的犯罪，對該款所指的實體科處以下主刑：

- (一)罰金；
- (二)法院命令的解散。

四、罰金以日數訂定，最低限度為一百日，最高限度為一千日。

五、罰金的日額為\$100.00(澳門幣壹百元)至\$20,000.00(澳門幣貳萬元)。

六、如對一無法律人格的實體科處罰金，則該罰金以該等實體的共同財產支付；如無共同財產或共同財產不足，則以各成員的財產按連帶責任方式支付。

七、出現下列任一情況時，法院方可命令解散第一款所指實體：

- (一)該實體的創立人創立該實體的主要意圖是實施第一款所指的犯罪；
- (二)該實體的成員或負責管理工作的人員利用該實體重複實施第一款所指的犯罪。

八、勞動關係如因有關實體被法院命令解散或科處第九條第三款所規定的任何附加刑而被終止，則為一切效力，該終止視為屬僱主責任的無合理理由解僱。

第九條

附加刑

- 一、對於因犯本法第一條、第二條、第三條、第四條或第五條所規定犯罪而須判刑者，經考慮該事實嚴重性及行為人公民品德方面的情況，可科處以下附加刑：
- (一)中止政治權利，為期三年至十年；
- (二)禁止執行公共職務，為期十二年至二十年；
- (三)驅逐出境或禁止進入澳門特別行政區，為期五年至十五年，但僅以非本地居民的情況為限；
- (四)受法院強制命令約束，包括禁止或限制其在澳門特別行政區活動。
- 二、行為人因訴訟程序中的強制措施、刑罰或保安處分而被剝奪自由的時間，不計入第一款第(一)項和第(二)項所指的期間內。
- 三、對本法第六條、第七條和第八條第一款所指實體可科處以下附加刑：
- (一)禁止進行活動，為期二年至十年；
- (二)剝奪獲公共部門或實體給予津貼或補貼的權利；
- (三)封閉場所，為期二個月至一年；
- (四)永久封閉場所；
- (五)受法院強制命令約束；
- (六)公開有罪裁判，透過在澳門特別行政區最多人閱讀的中文報章及葡文報章作出，以及在從事業務的地點以公眾能清楚看到的方式，張貼以中葡文書寫的告示作出，張貼期不得少於十五日；上述一切費用由被判罪者負擔。
- 四、附加刑可予併科。

第十條

適用範圍

- 一、本法適用於在澳門特別行政區或在澳門特別行政區註冊的船舶或航空器內作出的本法規定的行為。
- 二、本法亦適用於澳門特別行政區居民中的中國公民在澳門特別行政區以外作出的第一條規定的行為，以及澳門特別行政區居民在澳門特別行政區以外作出的第二條、第三條、第四條和第五條規定的行為。

第十一條

減輕

就本法中涉及產生危險的犯罪，如行為人在重大損害發生前主動使該行為產生的危險有相當程度的減輕，或排除該危險，可特別減輕刑罰或不處罰該事實。

第十二條

公開進行

本法所規定犯罪的刑事訴訟程序須按《刑事訴訟法典》的規定公開進行，但涉及本法第五條的刑事訴訟程序，如公開進行會對國家安全的利益造成損害，法官可決定不公開進行某些訴訟行為。

第十三條

修改《刑事訴訟法典》

經九月二日第48/96/M號法令核准，並經十月二十五日第63/99/M號法令、第9/1999號法律及第3/2006號法律修改的《刑事訴訟法典》第一條修改如下：

“第一條

(……)

一、……

二、……

a)屬《刑法典》第二百八十八條、第3/2006號法律第四條、第五條、第六條及第2/2009號法律《維護國家安全法》第一條、第二條和第三條所指犯罪的行為；

b)……

c)……”

第十四條

補充適用

本法無專門規定者，補充適用《刑法典》和《刑事訴訟法典》的規定。

第十五條

生效

本法自公佈翌日起生效。

二零零九年二月二十五日通過。

立法會主席 曹其真

二零零九年二月二十六日簽署。

命令公佈。

行政長官 何厚鏵

原有字眼	取代或解作
對女皇陛下、皇室、官方、英國政府或國務大臣(條文內容涉及香港土地所有權、中華人民共和國中央人民政府負責處理的事務及中央與香港特別行政區的關係)	對中華人民共和國中央人民政府或其他主管機關
對女皇陛下、皇室、官方、英國政府或國務大臣(非上述3種條文)	對香港特別行政區政府
女皇陛下會同樞密院或對樞密院	香港終審法院
“皇家”一詞的政府機構	香港特別行政區的相應政府機構
殖民地香港	香港特別行政區行政區
香港最高法院	香港特別行政區高等法院
香港上訴法院	香港特別行政區高等法院上訴法庭
香港高等法院	香港特別行政區高等法院原訟法庭
地方法院	區域法院
香港總督	香港特別行政區行政長官
總督會同行政局	行政長官會同行政會議
香港最高法院首席大法官	香港特別行政區高等法院首席法官
上訴法院大法官	高等法院上訴法庭法官
高等法院大法官	高等法院原訟法庭法官
對立法局、司法機關或行政機關或該等機關的人員	按照《基本法》有關規定解釋
立法局	臨時立法會(須視情況要求)或立法會
中華人民共和國或中國	包括台灣、香港特別行政區及澳門在內的中華人民共和國
外國	對中華人民共和國以外的國家或地區或香港特別行政區以外的任何地方
保留女皇陛下，其世襲繼承人及繼位人的權利	為保留中華人民共和國中央人民政府及香港特別行政區政府的根據《基本法》和其他法律的規定所享有的權利
行政局	行政會議
地方法院法官的提述，或對地院法官	區域法院法官
大法官或法官	法官
政府	特區政府
首席法官或首席大法官	終審法院首席法官

34 第一章《釋義及通則條例》。

- 法律不得有追溯力：*Ng Ka Ling and Another v. The Director of Immigration* [1999] HKCFA 72; [1999] 1 HKLRD 315; (1999) 2 HKCFAR 4; [1999] 1 HKC 291; *FACV 14/1998* (29 January 1999)
 - 終院認為《入境(修訂)(第3號)條例》第1(2)條追溯力，與《公民權利和政治權利國際公約》第15(1)條不符而廢除。
- *Leung Kwok Hung and others v. HKSAR*. [2005] HKCFA 41 [2005] 3 HKLRD 164; (2005) 8 HKCFAR 229; *FACC 2/2005* (8 July 2005).
 - 梁國雄在未有申請「不反對通知書」的情況下，率領40人中環遮打花園遊行到金鐘。他挑戰《公安條例》的合法性，認為《公安條例》給以警務處處長過大的權力。終審法院認為《公安條例》下有關「公共秩序」(*ordre public*)的解釋不符合憲法規定。
- 性傾向平等權利：*Secretary of Justice v Yau Yuk Lung and Another* [2007] HKCFA 50; [2007] 3 HKLRD 903; (2007) 10 HKCFAR 335; [2007] 3 HKC 545; *FACC 12/2006* (17 July 2007)
 - 丘旭龍案是根據《刑事罪行條例》第118F(1)條對一對同性戀者控以「非私下作出同性肛交」罪名。法庭認為條例帶歧視成份，違反《香港人權法案條例》第1條第1款和第22條。此案亦為後來《家庭暴力條例》的修改，增加對同性戀家庭的保障帶有正面影響
- 囚人士投票權利：*Chan Kin Sum Simon v. Secretary for Justice and another. Unreported, HCAL79/2008. 8/12/2008.*
 - 香港法例第542章《立法會條例》剝奪在囚人士、遭還押、被拘留或被拘捕人士(受羈押選民)的投票權。法庭認為相關條例違憲。案件促使政府在2009年通過《在囚人士投票條例》，移除在囚人士不能投票的限制。
- 變性人結婚的權利：*W and The Registrar of Marriages*. [2013] HKCFA 39; [2013] 3 HKLRD 90; (2013) 16 HKCFAR 112; [2013] 3 HKC 375; *FACV 4/2012* (13 May 2013)
 - 變性人W幼年時確診性別認同障礙，在2008年接受變性手術，政府簽發新的身分證和文件，卻不獲婚姻登記官接受為女性。W提請司法覆核，認為婚姻登記官違反《基本法》第37條和《香港人權法》第19條。終院大比數裁定W有權和她男朋友結婚，並推翻婚姻登記官的決定。


相關參考資料

- 《錫拉庫扎原則》(Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights) : 聯合國經濟及社會理事會文件：U.N. Doc. E/CN.4/1985/4附件
<http://www.refworld.org/docid/4672bc122.html>
- 《關於國家安全、言論自由和使用信息的約翰內斯堡原則》(The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, Freedom of Expression and Access to Information) :
<https://www.article19.org/data/files/medialibrary/1803/11-08-08-STANDARDS-Johannesburg-ZH.pdf>


聯絡我們 Contact Us


 www.facebook.com/hongkongvision

 hongkongvision

 (852) 3920 0688

 info@hongkongvision.org.hk

 <http://hongkongvision.org.hk/>

 香港上環文咸東街40 – 44號泰基商業大廈26樓

26/F, Bonham Circus, 40-44 Bonham Strand, Sheung Wan, Hong Kong



香港政策研究所有限公司出版