

律政司司长在立法会保安事务委员会及司法及法律事务委员会联席会议就《基本法》第二十三条立法公众咨询开场发言（只有中文）

\*\*\*\*\*

以下是律政司司长林定国资深大律师今日（一月三十日）在立法会保安事务委员会及司法及法律事务委员会联席会议就《基本法》第二十三条立法公众咨询的开场发言：

主席：

首先，非常感谢保安事务委员会及司法及法律事务委员会同意举行联席会议，亦感谢所有出席的议员，让特区政府可向各位简介今日早上发表的关于《基本法》第二十三条立法公众咨询文件。

公众咨询文件共有九章连同三个附件。附件一列出特区政府提出一共 12 项建议的摘要，方便大家提供意见，其他意见亦当然欢迎。我将会简介咨询文件第一及第二章提及的基本法律原则，然后会邀请保安局局长简介余下章节涵盖的立法建议。关于法律原则，我希望以四个「必须」概括及总结相关基本法律原则。

一、必须按照香港实际情况及借鉴外国经验制定有效及具前瞻性的维护国家安全法律

根据《联合国宪章》为基础的国际法及国际惯例，维护国家安全是所有主权国家的固有权利。国家安全涉及一个国家的主权、领土完整，以及整体人民福祉。安全是发展的前提。理所当然，所有国家均视维护国家安全为重中之重的头等大事。正因如此，每个国家都必然会制定维护国家安全法律，而往往相关的法律不只一部。正如在咨询文件附件二的列表罗列的例子可以看到：美国最少有 21 部，英国最少有 14 部，澳洲最少有四部，加拿大最少有九部，新西兰最少有两部，亚洲国家如新加坡亦最少有六部。

这些法律具有以下共通点。一是会采取一切必要的措施，以确保能有效维护国家安全。二是不断修改及增加，伸延至传统安全例如政治及军事安全以外其他领域，以及时应对新形式或新类型的国家安全风险，和确保能快速有效处理突发的国家安全的情况。简而言之，维护国家安全法律必须有效及具有前瞻性。参考和借鉴其他国家地区经验固然重要，但归根究底，香港必须按我们独特实际情况，制定一部最符合和满

足香港需要的维护国家安全法律。

## 二、必须尽早完成《基本法》第二十三条立法的宪制责任

国家安全本身属于中央事权。在「一国两制」原则下，按照《基本法》第二十三条，中央授权香港特区自行立法，禁止七类危害国家安全的行为。《基本法》第二十三条用的字眼是「应自行立法」，故此，这不单是授权，更是香港的宪制责任。然而，虽然香港已回归祖国超过 26 年，尚未完成履行上述宪制责任。《香港国安法》只是就《基本法》第二十三条中提及的七类危害国家安全行为中的两类，即分裂国家和颠覆国家政权，作出规定，而未有触及余下五类。

事实上，全国人大《528 决定》第三条和《香港国安法》第七条已经清晰无误地重申及要求香港应「尽早完成」《基本法》规定的维护国家安全立法的宪制责任。

## 三、必须同时全面准确落实全国人大《528 决定》和《香港国安法》的要求

正如《基本法》序言指出，根据国家《宪法》制定的《基本法》的立法目的是落实「一国两制」方针，设立香港特别行政区，维护国家的统一和领土完整，保持香港的繁荣和稳定。「一国两制」的最高原则是维护国家主权、安全及发展利益。要全面准确贯彻「一国两制」方针，必须全面准确履行及完成维护国家安全的宪制责任。

全国人大《528 决定》的第三条和《香港国安法》的第三条重申香港特区负有维护国家安全的宪制责任，应当有效防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动。

《528 决定》第四条进一步订明，香港特区应当建立健全维护国家安全的机构和执行机制，强化维护国家安全执法力量，加强维护国家安全执法工作。《香港国安法》第七条则要求特区完善维护国家安全相关法律。按照《香港国安法》的第六十二条，《香港国安法》相对于本地法律具有凌驾性，意味着《基本法》第二十三条本地立法必须与《香港国安法》一致。

基于以上原因，《基本法》第二十三条立法需要同时全面落实《528 决定》及《香港国安法》所规定的宪制责任及义务，并做到与《香港国

安法》衔接、兼容和互补，形成一个完善有效维护国家安全的法律体系。除了立法禁止危害国家安全的行为以外，也需要提供机制和优化程序，包括完善执法权力及完善诉讼程序。

#### 四、必须按适用于香港的国际标准保障人权自由及坚持法治原则

《香港国安法》第四条强调维护国家安全应当尊重和保障人权，依法保护香港居民根据《基本法》及《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会与文化权利的国际公约》适用于香港的有关规定，保障香港居民和在香港的其他人享有的包括言论、新闻、出版的自由，结社、集会、游行、示威的自由在内的基本权利和自由。我必须强调，香港是根据《基本法》采用上述国际公约定下的国际标准保障基本人权自由。特区政府立法时，必定依照这些国际标准保障人权自由。

然而，不能忽略根据上述的国际标准，大部分的权利和自由，例如言论、游行、集会自由，都并非绝对，而是可以为保障国家安全而受到必要的限制。再者，根据《香港国安法》第二条，任何人行使权利和自由，都不得违背《基本法》第一条和第十二条，这两条是《基本法》的根本性条款，说明香港特区是中华人民共和国不可分离的部分，是一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府。

《香港国安法》第五条亦规定，防范、制止和惩治危害国家安全罪行，应当坚持法治原则。法治的其中一项原则是法律需要合理地明确及清楚。故此，立法建议会清晰界定罪行元素，精准针对危害国家安全的行为，也会考虑订明例外情况及免责辩护条款。大家会看到谘询文件中建议的罪行，按照一般刑事法原则，除了需要证明犯罪行为外，也需要证明犯罪意图，例如明知故犯，大家无需担忧会不小心或不经意误堕法网。立法建议不会影响一般正常生活、商贸等各式各样合法活动，以及与其他国家地区的交流。

大家亦应紧记《基本法》、《香港国安法》及《香港人权法案》都保障面对刑事指控的人有权接受司法机关的公平审讯。《香港国安法》第五条特别重申任何人未经司法机关判罪之前均假定无罪；保障嫌疑人、被告人和其他诉讼参与人依法享有辩护权和其他诉讼权利。将来如果律政司就新订立的罪行提出检控，法院也必然会一如既往，严格按照法律和证据，行使独立的审判权。只有在控方能毫无合理疑点证明被告人干犯相关罪行，法院方可把他定罪。

以上是我希望强调，谘询文件内立法建议背后的基本法律原则。我现在邀请保安局局长简介谘询文件实际立法内容，稍后我和局长以及各位同事都乐意听取各位委员的意见和解答问题。多谢主席。

完

2024年1月30日（星期二）