

港區國安法—合憲合法

律政司司長鄭若驊資深大律師

(原文載於 2020 年 5 月 28 日星島日報)

香港經歷的「修例風波」凸顯了香港特別行政區成為了國家安全的一個突出風險點，對國家主權、統一和領土完整構成危害，但特區在以前沒有而現在亦難以在一段可見時間內自行完成維護國家安全的有關立法。在香港本地有效實施、執行，依法防範、制止、懲治危害國家安全的行為，防控國家安全風險，也是確保「一國兩制」行穩致遠的治本之策。全國人民代表大會（全國人大）正審議有關建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定（草案）（《決定》），並在今日表決。

社會對於《決定》的內容表達了不同的意見。有些錯誤地聲稱《決定》踐踏了「一國兩制」和違反《基本法》。

全國人大

根據《中華人民共和國憲法》，全國人大是國家的最高權力機關，而全國人大有權制定法律及其他法律文書包括作出決定。香港《基本法》頒佈時，全國人大就同時通過了有關設立香港特別行政區的決定，與《基本法》一起，共同構成在香港特別行政區內實行的制度。

《決定》的根據

這次涉及國家安全的《決定》是根據《憲法》第三十一條、第六十二條（二）、（十四）和（十六）以及《基本法》相關條文作出。

國家安全屬中央事權 從來不是香港特區自治範圍

國家安全是國家生存與發展的基本前提，是一國安身立命之本及安邦定國的重要基石。國家安全關乎國家核心利益，關乎國民根本利益，對於維護國家主權、統一和領土完整至為重要。世界上任何國家，無論是實行單一制還是聯邦制，國家安全立法都屬於國家立法權力。

國家安全關乎到全國十四億人民及國家的整體利益。因此，國家安全全屬中央事權，從來不屬於香港特別行政區的自治範圍之內，這一點是毋庸置疑的。

全國人大《決定》符合《憲法》和《基本法》要求

根據《決定》第六條，全國人大授權全國人民代表大會常務委員會（全國人大常委會）就建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制制定相關法律，切實防範、制止和懲治任何分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動等嚴重危害國家安全的行為以及外國和境外勢力干預香港特別行政區事務的

活動。全國人大常委會決定將上述相關法律列入《基本法》附件三，由香港特別行政區在當地公佈實施。

既然國家安全全屬中央事權，全國人大自然有權授權全國人大常委會制定維護國家安全的法律制度和執行機制的相關法律。再者，國家安全從來都不是香港特別行政區的自治範圍，因此相關的法律符合《基本法》第十八條（三）所指的“國防、外交和其他按《基本法》規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律”。

全國人大常委會制定相關法律沒有違反《基本法》第二十三條

對於《基本法》第十八條（三）與第二十三條的關係，有人問全國人大常委會去制定相關法律有否違反《基本法》第二十三條？答案是“沒有”。

首先，《基本法》第二十三條的規定不改變國家安全立法屬於中央事權的屬性。香港《基本法》通過時，香港基本法起草委員會主任委員姬鵬飛所作的《關於中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）及其有關文件的說明》中明確指出，基本法（草案）規定香港特別行政區應自行立法禁止危害國家安全的行為，這對於維護國家的主權、統一和領土完整，維護香港的長期繁榮穩定是十分必要的。

國家安全立法屬於中央事權；《基本法》第二十三條規定不影響中央繼續建構維護國家安全法律制度和執行機制；《決定》也沒有取代或廢除《基本法》第二十三條規定，香港《基本法》第二十三條的規定繼續有效，《決定》第三條明確指出香港特別行政區應當儘早完成《基本法》規定的維護國家安全立法。

《基本法》第二十三條的正確意思

《基本法》第二十三條規定香港特別行政區“應”自行立法禁止一些危害國家安全的指定行為。“應”是“應當”的意思，是明確了香港特區有維護國家安全的憲制責任和立法義務。中央授權香港特別行政區處理相關的立法工作，是授予特別行政區的一項責任，而絕不是一個國家安全的“自治權”。中央對香港特別行政區作出授權後，並不代表中央放棄或減少了任何責任和權力。中央政府對於所屬的地方行政區域的國家安全有最大和最終的責任，有權及有責確保國家主權、統一和領土完整不受侵害。《基本法》第二十三條不應被曲解為“只可”由香港特別行政區自行立法。

因此，全國人大常委會為建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制所制定的相關法律，通過列入《基本法》附件三，並由香港特別行政區公布，此做法符合《基本法》第十八條（三），並且與第二十三條沒有衝突。

國家安全法與人權保障

在社會上，有意見指國家安全法將抵觸《基本法》對人權的保障。首先人權和自由不是絕對的。《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會及文化權利國際公約》等國際公約都有規定，任何人行使相關權利自由均不得危害有關國家的國家安全。再者《決定》及相關《說明》已清晰指出，全國人大會根據法律和「一國兩制」方針作出決定，並切實保障香港居民的合法權益。

國安法沒有破壞「一國兩制」

另外，有些說法無理批評《決定》，並將訂立港區國安法說成等同破壞「一國兩制」，這種說法在法律層面上站不住腳，而盲目詆毀與國家安全相關的法律亦絕不理性。全國人大和全國人大常委會採用的程序合乎法律要求，有根有據，合情合理，並切合香港特別行政區現時的情況。

基於上述的理由，可以清楚看到《決定》及全國人大常委會通過全國性法律是依據《憲法》和《基本法》來貫徹「一國兩制」方針。

總結

維護國家安全是保證國家長治久安的必然要求。“一國”是實行“兩制”的前提和基礎，只有國家安全根基牢固，社會大局穩定，“一國兩制”才可行穩致遠。

全國人大就建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制作出決定，根本目的是為了維護國家安全，維護香港繁榮穩定，從而更好地保障香港廣大居民的合法權益和自由。

《決定》提交全國人大是符合《憲法》和《基本法》的原則。通過“決定+立法”兩步走去建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的相關

法律是依據《憲法》和《基本法》貫徹落實「一國兩制」來處理我們自己國家的內部事務。這是符合國家主權理論和原則，也是世界各國的通例。