

維護國家安全：日月經天 江河行地

(原文載於《紫荊》雜誌 2020 年 8 月號)

在過去一年，香港經歷了暴力橫行的社會動盪，更加有人肆無忌憚公然試圖勾結外部勢力以進行顛覆政權和分裂國家的行為。香港成為國家安全的一個風險點，然而特區行政立法機關一直沒有、也難以在可見時間內自行完成維護國家安全有關立法的憲制責任。

國家安全影響全國十四億人民，從來都不是香港特區的自治範圍，全屬中央事權。當國家主權、統一和領土完整面臨威脅，但特區在欠缺相關法例、制度及執行機制的情況下，沒法子可以有效防範、制止及懲治這些行為。有見及此，全國人民代表大會（全國人大），作為中華人民共和國最高的權力機關，決定從國家層面進行改善香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制。中央既有權力、亦有責任採取行動，為香港這個風險點建立健全維護國家安全的法律制度和執行機制。

全國人大在五月二十八日通過《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》（《決定》），目的就是「為了維護國家主權、安全、發展利益，堅持和完善『一國兩制』制度體系，維護香港長期繁榮穩定，保障香港居民合法權益」。全國人大透過「決定＋立法」兩步走去建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制，並授權全國人大常委會制定相關法律。

全國人大常委會行使《憲法》賦予的立法權，具體制定法律時，嚴格遵守了中國法律，包括《中華人民共和國立法法》訂明的規則。全國人大常委會亦按照《基本法》第十八條的規定及相關程序，就列入《基本法》附件三的全國性法律的增減徵詢了基本法委員會和特區政府的意見。

全國人大常委會在六月三十日全票通過《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（《香港國安法》），將法律列入《基本法》附件三，在香港特別行政區公布和實施。五月二十八日的《決定》可以說是香港特區在推進建立一個健全的維護國家安全的法律制度及執行機制所踏出的第一步，特區仍然應當盡早完成《基本法》規定的維護國家安全立法和完善相關法律。

《香港國安法》是一部獨特和具開創性的全國性法律，它同時包含了三大類法律：設立相關負責機構的「組織法」、訂定罪行和罰則的「實體法」、以及與執法、檢控和審訊相關的「程序法」。《香港國安法》雖然是全國人大常委會制定的全國性法律，卻兼顧了國家和特區兩個法律制度的不同之處，當中不少條文都與本地法律銜接、兼容和互補。這兩大特色的共同目的只有一個，就是要確保維護國家安全的法律制度能夠在特區切實有效地執行。

貫穿整套《香港國安法》的立法目的和基本原則，在第一章的總則中已經清楚說明，這對大家理解各項條文，極為重要。總則的第一條開宗明義指出，制定此法的目的是「為堅定不移並全面準確貫徹『一國兩制』、『港人治港』、高度自治的方針，維護國家安全，防範、制止和懲治與香港特別行政區有關的分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動和勾結外國或者境外勢力危害國家安全等犯罪，保持香港特別行政區的繁榮和穩定，保障香港特別行政區居民的合法權益」。

《香港國安法》最重要的條文包括第二條和第三條，分別指明《基本法》第一條和第十二條規定是《基本法》的根本性條款，以及中央人民政府對特區有關的國家安全事務負有根本責任，而香港特區亦負有維護國家安全的憲制責任。《香港國安法》第四條明確指出特區在維護國家安全的同時，應當尊重和保障人權，依法保護香港居民根據《基本法》和《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》適用於香

港的有關規定享有的權利和自由；而第五條則指出兩地均適用的法治原則，包括：只能按法律定罪處刑、無罪假定、保障嫌疑人和被告人等的辯護權和其他訴訟權利、一罪不能二審。與此相關的還有第三十九條，這項條文訂明法律採納了不溯及既往的原則。

第二章是「組織法」，相關條文列出香港特區維護國家安全委員會（香港特區國安委）的組成和職責、警務處設立維護國家安全的部門和律政司設立負責危害國家安全犯罪案件的檢控工作和相關法律事務的部門。律政司就國家安全犯罪案件而設立的維護國家安全檢控科已經成立，正式履行職務。

第三章是「實體法」，訂明四類危害國家安全罪行的犯罪意圖(*mens rea*)、犯罪行為(*actus reus*)和罰則，以及效力範圍。法律的條文就四類危害國家安全罪行的犯罪元素撰寫得十分清晰，只要大家細心閱讀條文，就會明白到甚麼行為才會觸犯法律。法律是通過實踐而得以

彰顯，但不應該單由法律界和政府實踐，整個社會都應該遵守和尊重法治。所以我期望大家都應該奉公守法，而不是嘗試測試法例的底線，更不應該以身試法。

第四章的「程序法」指明案件的管轄權、警方的執法權力和法律程序。有兩點我必須強調：第一、絕大部分案件，即除了第五十五條規定的情形外，都是由香港特區行使管轄權的，說明了中央對特區的信心和信任；第二、特區行使管轄權時，大致上都是沿用本地現行的法律程序。律政司作出檢控決定時，必須按證據、法律和《檢控守則》獨立行事，並受到《基本法》保障不受任何干涉。當然，《香港國安法》在某些特別情況對現行的法律程序作出了不同的規定，但都是因應涉及國家安全案件的特殊性質，以及有效懲治危害國家安全的犯罪行為而定。至於指定法官的權力在於行政長官，行政長官亦可徵詢香港特區國安委和終審法院首席法官的意見。於二〇二〇年七月三日行政長官指定首批裁判官時，行政長官已徵詢香港特區國安委和終審法院首席法官。法官

在處理相關案件時，仍然是獨立地履行司法職務，不受任何干預，因此這項安排絕無損害一直備受尊崇的司法獨立。

第五章是關於中央政府在特區所設立的維護國家安全公署，它呼應了《香港國安法》第三條所指中央人民政府對特區的國家安全事務負有根本責任，同時亦讓大家理解到中央對危害國家安全案件保留管轄的權力。所以第五十五條清楚說出，在案件涉及外國或境外勢力介入的複雜情況而特區管轄確有困難、特區政府無法有效執行《香港國安法》或國家安全面臨重大現實威脅的情況下，公署便可行使管轄權。正如草案的說明所述，由中央行使管轄權，是讓國家作為特區的強大後盾，化解特區自行處理不到的情形，從而避免出現《基本法》第十八條第四款規定的緊急狀況。

「一國兩制」的初心是維護國家主權統一和領土完整，亦正如鄧小平先生所說，採用「一國兩制」的方式可以

讓香港保持繁榮和穩定，是一種實事求是的考量。《基本法》是落實「一國兩制」的法律文件，序言明確指出：「為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定，並考慮到香港的歷史和現實情況」，這亦是制定《基本法》的方針。

《香港國安法》的立法目的正是與《基本法》一致，為香港建立健全維護國家安全的法律制度及執行機制，更是「一國兩制」一個很重要的里程碑，是一項開創性的安排，完整地體現了「一國兩制」的特色，踏出了特區在建立健全維護國家安全機制體制上的第一步，回歸「一國兩制」的初心，讓社會回復安穩，市民可以安居樂業。特區肩負維護國家主權、統一和領土完整的責任，就正如日月經天，江河行地。

完