

2024年1月30日
討論文件

立法會保安事務委員會及
司法及法律事務委員會

《基本法》第二十三條立法公眾諮詢

目的

本文件旨在向委員介紹於 2024 年 1 月 30 日展開的《基本法》第二十三條立法公眾諮詢的諮詢文件(附錄)。

諮詢文件的内容

2. 諮詢文件建議訂立一條全新的《維護國家安全條例》，全方位應對香港特別行政區(香港特區)現在和未來可能出現的國家安全風險，以及全面落實《基本法》第二十三條、《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》(《5.28 決定》)及《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》)所規定的憲制責任及義務。諮詢文件共 9 章：

- (a) 第 1 及 2 章闡述香港特區維護國家安全的憲制責任、香港特區面對的國家安全風險和立法的必要性，並解釋相關的立法原則、考慮因素和研究方法；
- (b) 第 3 至 7 章就罪行方面提出建議，涵蓋五大類危害國家安全的行為和活動。大部分建議乃完善現行法律；此外，我們亦建議按香港特區的實際情況和需要，新增一些罪行，以有效防範、制止和懲治各類危害國家安全的行為和活動。該五章涵蓋的罪行類別包括：
 - (i) 第 3 章：有關禁止叛國及相關行為。現行《刑事罪行條例》中已有「叛逆」罪、「叛逆性質的罪行」和「非法操練」罪；而普通法中亦有「隱匿叛國」罪。我們建議完善有關罪行，有效防範叛國性質的行為；
 - (ii) 第 4 章：有關禁止叛亂、煽惑叛變及離叛，以及具煽動意圖的行為。我們建議完善現行《刑

事罪行條例》的相關罪行，以遏止煽惑叛變、煽惑離叛及煽動仇恨國家根本制度、中央及香港特區政權機關等的行為。同時，我們亦建議引入「叛亂」罪，保護市民免受危害國家安全的暴力襲擊及脅迫；

- (iii) 第 5 章：有關禁止竊取國家機密及間諜行為。我們建議就“國家秘密”作詳細定義，並完善現行《官方機密條例》中與保護國家秘密和遏止間諜活動相關的條文，保護與國家或香港特區有關的秘密事項，免受竊取或非法披露；並遏止間諜活動以及勾結境外勢力，意圖危害國家安全的行為；
 - (iv) 第 6 章：有關禁止危害國家安全的破壞等活動。我們建議引入新罪行，令公共基礎設施免受惡意破壞或削弱，及打擊對電腦或電子系統作出危害國家安全的行為；以及
 - (v) 第 7 章：有關禁止境外干預及禁止組織從事危害國家安全的活動。我們建議以現行《社團條例》中的條文為基礎並加以完善，以有效防範和制止從事危害國家安全活動的組織在香港特區運作。我們亦建議新增「境外干預」罪，以防範境外勢力透過不當手段干預國家或香港特區的事務；
- (c) 第 8 章建議就上述部分罪行，訂立相稱的域外效力，當中充分考慮了國際法原則及國際慣例、《香港國安法》罪行域外效力的規定、香港特區現行法律的規定，以及其他國家的現行做法；及
- (d) 第 9 章提出了辦理國安案件經驗所揭示的短板和不足，並邀請公眾就此提出意見，以完善維護國家安全的法律制度和執行機制。

諮詢文件的建議摘要見文件內的附件一。

3. 特區政府提出建議時，已考慮了我國及外國相關法

律、《香港國安法》及其他現行適用於香港特區的維護國家安全相關法律，以及香港特區的實際情況。有關的外國相關法律載於諮詢文件的附件二。然而，這不代表我們會把外國的法律全盤照搬到香港特區的法制內。同時，若對香港特區而言是有必要的、管用及相稱的措施，就算外國暫時沒有相關條文，我們也會考慮採納。

4. 此外，《香港國安法》第四條已明確規定香港特區維護國家安全同時亦應當尊重和保障人權。在立法過程中，特區政府必定全面審慎考慮《基本法》、《公民與政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》的規定，包括與保障個人權利和自由的相關條文。需要注意，權利和自由不一定是絕對的，一些權利和自由是可以為達致保障國家安全、公共秩序或他人的權利和自由等正當理由，根據法律受到必要的限制。立法後，市民的權利和自由會受到更好的法律保障。

5. 另外，普通法及《香港國安法》第五條所提及的法治原則也會繼續適用於維護國家安全法例所訂立的罪行。立法建議會明確界定相關罪行的元素，包括犯罪行為及犯罪意圖，精準針對危害國家安全的行為，並考慮提供適當的例外情況及免責辯護，確保市民不會誤墮法網。

6. 諮詢期至 2024 年 2 月 28 日為止。市民可於 2 月 28 日或之前將意見透過電郵、傳真或郵寄至保安局。諮詢文件的電子文本及相關的小冊子已上載至保安局網站 (<https://www.sb.gov.hk/chi/b123/consultation.html>)。

背景

7. 《基本法》第二十三條訂明，香港特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。

8. 《5.28 決定》第三條訂明，香港特區應當儘早完成《基本法》規定的維護國家安全立法，第四條訂明香港特

區應當建立健全維護國家安全的機構和執行機制，強化維護國家安全執法力量，加強維護國家安全執法工作。《香港國安法》第七條訂明，香港特區應當儘早完成《基本法》規定的維護國家安全立法，完善相關法律。

保安局
律政司
2024年1月



維護國家安全： 《基本法》第二十三條立法

公眾諮詢文件

1. 2024

維護國家安全：
《基本法》第二十三條立法
公眾諮詢文件

香港特別行政區政府保安局

二零二四年一月

歡迎提出意見

1. 本諮詢文件由保安局發出，歡迎公眾對本文件所載的有關維護國家安全本地立法的立法建議提出意見，建議摘要載於附件一。請將有關意見於2024年2月28日或之前以下列任何一種方式遞交：

郵寄：香港添馬添美道 2 號政府總部東翼 10 樓保安局

電郵：BL_23@sb.gov.hk

傳真：2868 5074

2. 本諮詢文件的電子文本已上載至保安局網站(網址：<https://www.sb.gov.hk/chi/bl23/consultation.html>)。所有相關香港法例均可在由律政司管理的電子版香港法例網站(網址：<https://www.elegislation.gov.hk/>) 瀏覽和下載。所收到的意見書視作公共資訊處理，並可能會複製和發表其全部或部分內容，用於是次諮詢及相關用途，而不會徵求提交意見人士的批准或向其發出確認。
3. 所有意見書所收集的個人資料會用於是次諮詢及任何直接相關用途。除非特別要求予以保密，保安局或會按是次諮詢及相關用途引述提交意見人士的身分或機構名稱。如你不願意公開身分或名稱，請在提交意見時述明。
4. 如欲查閱或更正意見書內的個人資料，請透過上述聯絡方法以書面聯絡保安局。

目錄

第 1 章：維護國家安全的憲制責任	6
■ 國家安全.....	6
■ 香港特區維護國家安全的憲制責任	8
第 2 章：應對國家安全風險及完善維護國家安全的制度體系	11
■ 國家安全風險 — 立法的必要性.....	12
■ 強化維護國家安全執法力量、確保危害國家安全犯罪案件公正、 及時辦理.....	16
■ 完善維護國家安全的制度體系.....	18
■ 立法原則及考慮因素.....	19
■ 立法的研究方法.....	22
■ 立法方式.....	23
第 3 章：叛國及相關行為	24
■ 現行有關叛國及相關行為的法律.....	24
■ 完善現行法律.....	25
(A) 「叛國」罪.....	25
(B) 普通法的「隱匿叛國」罪.....	26
(C) 「叛國性質的罪行」.....	27
(D) 「非法操練」罪.....	27
■ 結語.....	28
第 4 章：叛亂、煽惑叛變及離叛，以及具煽動意圖的行為	30
■ 現行有關叛亂、煽惑叛變及離叛，以及具煽動意圖 的行為的法律.....	30
■ 完善現行法律.....	31
(A) 「煽惑叛變」罪.....	32

(B) 「煽惑離叛」罪.....	32
(C) 「煽動意圖」相關罪行.....	33
■ 建議新增罪行：「叛亂」罪.....	35
■ 結語.....	36
第 5 章：竊取國家機密及間諜行為.....	37
■ 現行有關保護國家秘密及反間諜的法律.....	37
■ 完善現行法律.....	39
(A) 與“保護國家秘密”相關的罪行.....	39
(I) “國家秘密”的定義.....	39
(II) 完善“公務人員”的定義.....	42
(III) 與「非法披露」相關的罪行.....	43
(B) 與「間諜」行為相關的罪行.....	46
(I) 「間諜活動」罪.....	47
(II) 完善與「間諜活動」罪相關的概念.....	48
(III) 建議新增與「間諜」行為相關的罪行：「參加或支援 境外情報組織或接受境外情報組織的利益等」罪.....	49
■ 結語.....	50
第 6 章：危害國家安全的破壞等活動.....	51
■ 現行有關破壞等的法律.....	51
■ 建議新增罪行.....	51
(A) 「危害國家安全的破壞活動」罪.....	51
(B) 「在沒有合法權限下就電腦或電子系統作出危害國家安全 作為」罪.....	53
■ 結語.....	54
第 7 章：境外干預及從事危害國家安全活動的組織.....	55
■ 建議新增罪行：「境外干預」罪.....	57
■ 禁止組織危害國家安全的法律.....	59

(A) 完善適用的組織的涵蓋範圍.....	60
(B) 禁止與香港特區有關聯的危害國家安全的境外組織 在香港特區運作.....	61
■ 結語.....	62
第 8 章：建議條例的域外適用性.....	64
■ 國際法原則及國際慣例.....	64
■ 《香港國安法》的效力範圍.....	65
■ 其他現行法律.....	65
■ 建議罪行的域外效力.....	66
■ 結語.....	67
第 9 章：與完善維護國家安全的法律制度和執行機制相關的 其他事項.....	68
■ 現行有關維護國家安全的執法權力及訴訟程序的規定.....	69
■ 辦理危害國家安全犯罪案件的經驗所揭示的短板和不足.....	70
(A) 現行案件調查期間被捕人的羈留和保釋情況.....	71
(B) 疑犯潛逃海外.....	73
(C) 訴訟程序.....	74
(D) 被判有罪的人的服刑安排.....	75
■ 保障處理涉及國家安全的案件或工作的人員.....	76
■ 結語.....	77
附件一：建議摘要	
附件二：外國與國家安全相關的法律	
附件三：簡稱列表	

第 1 章：維護國家安全的憲制責任

本章闡述總體國家安全觀的概念、國家安全的涵義，香港特別行政區（香港特區）維護國家安全的憲制責任，以及《憲法》、《基本法》第二十三條、《5.28 決定》和《香港國安法》相關的規定。

國家安全

- 1.1 國家是由人民、領土、主權、政權等基本要素組成的政治共同體，其中任何一個構成要素受到威脅，都表明國家安全處於一定的危險狀態。
- 1.2 國家安全是任何一個國家的頭等大事，是國家生存與發展的基本前提。只有國家安全 and 社會穩定，改革、發展事業才能不斷推進。事實上，國家安全是以人民安全為宗旨，保障每一位國民的根本利益，也是社會繁榮穩定、人民安居樂業的必要條件。
- 1.3 儘管各國對國家安全概念的理解和表述不盡相同，但隨着時代及社會的演變、經濟科技的發展，加上在國際形勢日益複雜的環境下，明顯的趨勢是，現今國家安全的概念已不只局限於例如國土安全、主權安全、軍事安全等傳統安全領域，而是涵蓋其他非傳統安全領域，這是世界各國共通的發展。此外，隨着情況的轉變，對國家安全的威脅也會不斷變化。為了確保國家安全法律有足夠和合理的彈性，以有效應對將來出現的各種威脅，我們注意到很多普通法司法管轄區都沒有在其國家安全法律對“國家安全”作出定義，並在應用國家安全概念時，採用一個寬廣的理解。以英國為例，英國政府一貫立場是不在成文法中界定“國家安全”的涵義，以保持彈性應對任何新出現的國家安全威脅。在早前通過的英國《2023 年國家安全法》(National Security Act 2023)中，儘管英國國會的相關委員會認為有必要對法例中多次出現的“英國的安全或利益”作出定義，英國政府維持其一貫立場，拒絕有關建議，並表示對該語句所涵蓋的行為或門檻作出限定，將會造成漏洞及讓敵對勢力有機可乘。英國政府表示，“英國的安全或利益”

至少涵蓋國家安全、國防、英國的經濟福祉及國際關係中的敏感範疇。

總體國家安全觀

1.4 國家主席習近平於 2014 年 4 月 15 日中央國家安全委員會第一次全體會議上提出了總體國家安全觀。總體國家安全觀中的“總體”兩字，所強調的是必須從大局、整體、全面的角度理解和應對這些多變、多樣化，而且常常互相關聯的安全風險。這個概念內涵豐富，現已涵蓋二十個傳統和非傳統安全重點領域，包括：政治安全、軍事安全、國土安全、經濟安全、金融安全、文化安全、社會安全、科技安全、網絡安全、糧食安全、生態安全、資源安全、核安全、海外利益安全，以及數個新型領域安全(太空安全、深海安全、極地安全、生物安全、人工智能安全和數據安全)。

1.5 《中華人民共和國國家安全法》第二條就“國家安全”作出定義。在一個國家之內的任何地方，必須適用同一套國家安全標準¹。香港特區作為中華人民共和國不可分離的部分，應同樣適用國家的國家安全標準²。因此，香港特區必須根據總體國家安全觀，履行維護國家安全的責任。而香港特區本地法例中就“國家安全”的定義，應與國家法律中“國家安全”的定義一致，即採用與《中華人民共和國國家安全法》相同的定義，條文如下：

“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。”

至於為維護國家安全而採取的具體措施，則根據香港特區的實際情況而定。

¹ 《基本法》頒布三十周年研討會主題演講：國家安全立法：現狀與展望(全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會副主任張勇，2020年6月8日)。

² 澳門特別行政區於2023年修訂的《維護國家安全法》中就“國家安全”一詞所作出的定義與《中華人民共和國國家安全法》第二條的定義相同。

香港特區維護國家安全的憲制責任

1.6 《中華人民共和國憲法》(《憲法》)和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》(《基本法》)共同構成香港特區的憲制基礎。

《憲法》對於維護國家安全的責任，有明確規定，包括維護國家統一和全國各民族團結的義務、保守國家秘密的義務，維護國家的安全、榮譽和利益的義務，以及保衛國家、抵抗侵略的義務³。

《基本法》第一條和第十二條則規定，香港特區是中華人民共和國不可分離的部分，是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。香港特區負有維護國家安全的憲制責任，是理所當然。

1.7 《基本法》第二十三條清晰規定，香港特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區進行政治活動，禁止香港特區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。

1.8 但自回歸以來，由於未能就《基本法》第二十三條立法，也未有充分運用現有法律，維護國家安全的工作明顯不足，以致出現過去多年來的社會亂象，最終引致 2019 年的港版「顏色革命」，局勢發展對國家安全的威脅已達至香港特區難以自行處理的地步。為了維護國家安全、主權和發展利益，堅持和完善“一國兩制”制度體系，維護香港長期繁榮穩定及保障香港居民合法權益，全國人民代表大會(全國人大)於 2020 年 5 月 28 日通過《全國人

³《憲法》的相關條文如下：

第五十二條 中華人民共和國公民有維護國家統一和全國各民族團結的義務。

第五十三條 中華人民共和國公民必須遵守憲法和法律，保守國家秘密，愛護公共財產，遵守勞動紀律，遵守公共秩序，尊重社會公德。

第五十四條 中華人民共和國公民有維護祖國的安全、榮譽和利益的義務，不得有危害祖國的安全、榮譽和利益的行為。

第五十五條 保衛祖國、抵抗侵略是中華人民共和國每一個公民的神聖職責。……

民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》(《5.28 決定》)。

1.9 《5.28 決定》對在香港特區維護國家安全提出了基本原則並闡明國家政策和立場，包括：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，堅持依法治港，維護《憲法》和《基本法》確定的香港特區憲制秩序，採取必要措施建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制，依法防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動；堅決反對任何外國和境外勢力以任何方式干預香港特區事務（“特區事務”），採取必要措施予以反制，依法防範、制止和懲治外國和境外勢力利用香港特區進行分裂、顛覆、滲透、破壞活動。同時，這項決定還落實中央根本責任和明確香港特區憲制責任，提出建立健全多層次、多方面的制度和機制，包括：香港特區應當儘早完成《基本法》規定的維護國家安全立法；香港特區行政機關、立法機關、司法機關應當有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為；香港特區應當建立健全維護國家安全的相關機構和執行機制，強化維護國家安全執法力量，加強維護國家安全執法工作；中央人民政府維護國家安全的有關機關在香港特區設立相關機構並履行職責；行政長官應當就香港特區履行維護國家安全的職責和開展國家安全推廣教育，定期向中央人民政府提交有關報告等。

1.10 《5.28 決定》亦授權全國人民代表大會常務委員會(全國人大常委會)就建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制制定相關法律。全國人大常委會於2020年6月30日制定《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》(《香港國安法》)，香港特區政府(“特區政府”)於同日公布實施。《香港國安法》第三條重申香港特區負有維護國家安全的憲制責任，應當履行維護國家安全的職責。在香港特區獲法律授予權力的任何機構，在行使權力時視國家安全為最重要的因素，責無旁貸。

1.11 雖然中央從國家層面制定了《香港國安法》，但香港特區仍須履

行《基本法》第二十三條本地立法的憲制責任。《5.28 決定》第三條和《香港國安法》第七條均要求香港特區儘早完成《基本法》規定的維護國家安全立法，完善相關法律。

1.12 事實上，儘管《香港國安法》的制定和實施使香港特區“由亂變治”，但境外勢力和本土恐怖主義對國家安全的威脅仍然存在。而《基本法》第二十三條規定應予立法禁止的七類行為中，《香港國安法》直接涵蓋了其中兩類(即分裂國家和顛覆中央人民政府)。而現行本地法律(例如《刑事罪行條例》(第 200 章)、《官方機密條例》(第 521 章)及《社團條例》(第 151 章))只涵蓋了部分相關的行為，並且有需要完善的地方。因此，維護國家安全本地立法既是香港特區的憲制責任，亦有實際需要。

1.13 值得注意的是，《基本法》第二十三條要求香港特區自行立法禁止七類危害國家安全的行為和活動，但其根本要旨是要求香港特區自行立法維護國家主權、安全和發展利益。《5.28 決定》和《香港國安法》均明確規定了香港特區維護國家安全，有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動的憲制責任。《香港國安法》第七條更明確要求香港特區完善維護國家安全相關法律。在總體國家安全觀下，國家安全風險範圍廣闊，包括在非傳統安全領域出現的新型風險，亦會隨着環境、局勢而不斷演化、改變。香港特區有責任持續穩步完善維護國家安全的法律體系，達到持續有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動，包括非傳統安全領域出現的新型風險。因此，是次立法工作，除了全面應對過去、現在以至將來可預見的危害國家安全的犯罪行為外，亦應顧及在執法權力、訴訟程序及維護國家安全機制等方面的立法需要(包括與《香港國安法》的銜接、兼容和互補)，以確保香港特區能充分履行其維護國家安全的責任。

第2章：應對國家安全風險及完善維護國家安全的制度體系

本章分析近年香港特區面對的國家安全風險，以及完善維護國家安全的制度體系的需要，並闡述是次立法的原則及考慮因素、研究方法及立法方式。

- 2.1 每個國家都會制定維護國家安全法律，這既是主權國家的固有權利，也是國際慣例。中央授權香港特區自行制定維護國家安全法律，體現了“一國兩制”的方針，以及國家對香港特區的信任。
- 2.2 制定維護國家安全的法律，是全球各國的基本治國方略。西方國家如美國、英國、加拿大、澳洲及新西蘭都制定了維護國家安全的法律，並建立了相關決策和執行機構。在維護國家安全方面相關的法律，美國最少有21部，英國最少有14部，澳洲最少有4部，加拿大最少有9部，新西蘭最少有2部，亞洲國家如新加坡亦最少有6部(有關法律載列於附件二)。
- 2.3 鑒於維護國家安全的重要性，很多國家都會根據自身需要，針對其面對的國家安全風險，訂立全面和有效的法律，採取必需的措施維護國家安全，舉例而言：
 - (a) 英國、澳洲及加拿大等國家都設有**叛國罪**，最高刑罰普遍為終身監禁，而美國有關罪行的最高刑罰則為**死刑**，並規定犯叛國或叛亂罪的人終身禁止出任公職；
 - (b) 英國《2023年國家安全法》下的**破壞活動罪**，訂明某人為其明知或理應知道是有損英國的安全或利益的目的，並在涉及外國勢力的情況下**損壞任何地方的任何資產**的行為，最高刑罰為**終身監禁**；
 - (c) 澳洲《1995年刑事法典法》(Criminal Code Act 1995)下的**間諜罪**訂明，某人意圖(或罔顧是否會)損害澳洲的國家安全或有利於外國的國家安全，而將有安全密級或涉及澳洲國家安全的資料或文件傳達或提供給外國委託人，最高刑罰分別為**終身監禁**

或監禁25年(視乎相關意圖)；及

(d)新加坡的《1960年內部安全法》(Internal Security Act 1960)賦予總統行政權力，為防止有人損害新加坡的國家安全、公共秩序或基本服務，可授權在未經起訴的情況下對疑犯進行為期最高兩年、並可進一步延長的拘留，這同時亦完全排除了保釋的可能，而在此令下所作的相關決定一般不可以被司法覆核。

2.4 這些國家亦不時審視形勢，並制定有效法律處理可能出現危害國家安全的風險，例如：

(a)新加坡的《2021年防止外來干預(對應措施)法》(Foreign Interference (Countermeasures) Act 2021)；

(b)澳洲的《2018年國家安全立法修正案(間諜活動及外國干預)法》(National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act 2018)；及

(c)英國的《2021年國家安全和投資法》(National Security and Investment Act 2021)及上述的《2023年國家安全法》(National Security Act 2023)。

(d)最近，加拿大亦正就如何修訂《刑事法典》(Criminal Code)、《資訊安全法》(Security of Information Act)、《加拿大證據法》(Canada Evidence Act)及《加拿大安全情報局法》(Canadian Security Intelligence Service Act)等相關法律以應對境外干預的風險及強化執法能力，進行公眾諮詢。

國家安全風險 — 立法的必要性

2.5 自回歸以來，由於未能就《基本法》第二十三條立法，也未有充分運用現有法律，維護國家安全的法律和執行機制有不足之處，對國家安全構成潛在風險。隨着國家的整體發展，不少西方國家視中國為主要競爭對手，甚至採取全面敵對態度。香港特區在“一國兩制”下的獨特環境和生活模式，也特別容易被境外勢力利用

進行惡意滲透、破壞，相關的國家安全風險不容忽視。

2.6 近年，香港特區的國家安全風險起了急劇的變化。期間發生2014年的違法“佔中”、2016年的旺角暴動、2016年鼓吹“港獨”的香港民族黨成立等嚴重損害法治和公共秩序，甚至危害國家安全的行為和活動，導致國家安全風險越見加劇，而過去20多年出現多次的社會亂象在2019年起達致極點，境外勢力與境內反中亂港分子勾連，在香港特區策動持續十多個月的「黑暴」，期間大力鼓吹“港獨”、“自決”、“建國”等分裂國家行為，其目的是要推動港版「顏色革命」，奪取香港特區管治權，繼而顛覆中華人民共和國的根本制度、顛覆國家政權。香港特區近年面對的國家安全風險具體情況如下：

- (a) **全港性大規模暴亂**：圖謀危害國家及香港特區安全的勢力透過在多區頻密組織大型示威遊行活動，激化市民，發起“攪炒”和全港性堵塞行動，佔領機場、公路和隧道，癱瘓交通，煽動大規模暴亂。持續多月的暴亂嚴重危害香港特區整體的公共安全的程度，已遠超一般暴動、刑事損壞等罪行，屬危害國家安全的叛亂行為。
- (b) **大範圍損毀公共基礎設施**：2019年港版「顏色革命」期間，暴徒衝擊不同政府建築物和立法會大樓，肆意並大範圍毀壞多個港鐵車站及交通燈、欄杆、電掣箱等交通設施。為防範暴徒的進一步毀壞，警方曾於部分重要建築物，例如政府總部、警察總部、法院等設置和加強保護設施。其中大規模嚴重毀壞公共基礎設施的行為，已經達到危害國家安全的程度。
- (c) **煽動群眾對國家根本制度、中央和香港特區政權機關的憎恨**：策劃或參與暴亂的人藉發表包含嚴重抹黑指控的言論、文字或刊物煽動群眾，撕毀《基本法》，造謠毀損國家根本制度、中央和香港特區政權機關(特別是特區政府執法人員)等的聲譽，激起對國家根本制度、中央和香港特區政權機關的仇恨；又藉扭曲的法律觀點美化暴力，潛移默化地削弱市民的法治觀念和

守法意識。這些處心積慮的煽動行為，為港版「顏色革命」提供了萌芽的土壤，最終導致暴力行為氾濫，社會經歷長時間的動盪和不穩。部分行為涉及使用電腦而進行危害國家安全的行為和活動，例如有人將大量警員及其家屬的個人資料「起底」並上載互聯網，並對其進行騷擾、恐嚇。

- (d) **宣揚危害國家安全訊息**：圖謀危害國家及香港特區安全的勢力持續通過刊物、音樂、電影或文化藝術和網絡遊戲等媒體，美其名為文藝創作，但實際上是以“軟對抗”手法宣揚反中央和特區政府訊息，鼓吹“港獨”或顛覆國家政權。由於互聯網及社交通訊軟件普及，有關訊息以隱蔽的方法迅速和廣泛流傳。
- (e) **國家秘密被竊風險**：為了維護國家安全，並確保政府能夠暢順運作，涉及國家秘密的資料必須予以保密，否則會構成嚴重的國家安全風險。隨着網絡的發展，透過網絡進行的竊取國家秘密的風險與日俱增(例如曾有報道指美國透過“稜鏡計劃”暗中對全球進行長時間監控⁴，更有報導指美國曾入侵內地和香港特區數以百計的電腦⁵)。面對日益複雜的網絡威脅，特區政府必須通過有效法律防止國家秘密被竊取或非法披露。
- (f) **境外間諜和情報活動的威脅日增**：2019年港版「顏色革命」充分顯示有本地組織和個人，甘心充當境外政治性組織或情報組織的代理人，從事危害國家安全的行為和活動，特別是間諜行為。這些間諜行為，既包括竊取國家秘密，也包括其他滲透、破壞活動。部分西方國家的情報組織亦先後發表報告，表明要提防中國帶來的“威脅”，並採取措施應對(例如美國中央情報局及英國秘密情報局亦相繼公開表示積極增加資源針對中

⁴ 根據 “The Guardian” 於2013年6月7日題為 “NSA Prism program taps in to user data of Apple, Google and others” 的報導。

⁵ 根據 “Business Insider” 於2013年6月13日題為 “Snowden Showed Evidence Of US Hacking China To Hong Kong Newspaper”及南華早報 (“South China Morning Post”) 於同日題為 “Edward Snowden: US government has been hacking Hong Kong and China for years” 的報導。

國⁶，可見國家和香港特區不能避免會面對境外勢力(包括境外政治性組織或情報組織)的代理人或間諜在香港特區從事危害國家安全的行為和活動。鑒於間諜行為一般以隱密方式進行，亦難以偵測，須訂立有效及具阻嚇性的法律以防範和制止有關行為。

(g) **外國政府和政客野蠻粗暴干涉中國內政**：現時國際形勢有不穩定因素，地緣政治日益複雜，出現單邊主義抬頭的情況。主權平等及不干涉內政是國際關係基本準則和國際法基本原則，亦體現於《聯合國憲章》⁷。然而，一些境外勢力不斷干涉中國(包括香港特區)的事務，損害國家主權和政治獨立，危害國家安全。例如，外交部早前發出《美國干預香港事務、支持反中亂港勢力事實清單》⁸及《關於美國國家民主基金會的一些事實清單》⁹，當中羅列的干預行為便是相關例子。而近年甚至有外國政客威脅向香港特區處理國家安全事務或案件的官員、司法人員、檢控人員和執法人員施加所謂「制裁」，企圖對香港特區的法治、獨立的司法權，以及有關人員作公然和直接的侵犯，粗暴干涉特區事務和中國內政，企圖阻嚇有關人員依法履行維護國家安全職責。

(h) **境外勢力進行扶植代理人**：境外勢力透過長期在香港特區全方位滲透，扶植代理人，結合龐大影響力和動員力，透過代理人指使本地組織或個人，從事危害國家安全的活動，或以不當手段影響特區政府施政，也有收集情報或從事其他危害國家安全

⁶ 美國中央情報局曾表示正在建立“中國任務中心”，聲稱是為“應對中國帶來的全球性挑戰”；英國秘密情報局(又稱軍情六處)局長亦曾公開表示，會從全球不同國家和組織羅致秘密情報人員，深入掌握有關中國的材料。2022年7月，英國軍情五處和美國聯邦調查局負責人共同致辭，指該兩國面臨的最能「改變遊戲規則」的挑戰來自中國共產黨，而該兩國需要採取行動應對。

⁷ 聯合國大會於1970年一致通過的《關於各國依聯合國憲章建立友好關係和合作的國際法原則宣言》也明確指出主權平等的要素(尤其包括國家之政治獨立)不得侵犯。

⁸ 外交部於2021年9月24日發出《美國干預香港事務、支持反中亂港勢力事實清單》，羅列美國2019年初至2021年8月期間干預香港特區事務、支持反中亂港勢力的行為。

⁹ 外交部於2022年5月7日發出《關於美國國家民主基金會的一些事實清單》，羅列美國透過該組織於世界各地(包括在香港特區)策動革命、顛覆目標國政權、干預他國政治程序、破壞目標國穩定、推動意識形態滲透等行為。

的活動。一些境外勢力打着所謂“爭取權利”、“監察人權”等幌子，長期在香港特區開展相關項目，並資助本地組織開展各種所謂抗爭活動，為港版「顏色革命」提供助力。特區政府有需要顧及正常的政治活動和與海外組織的日常交流活動，但也需要預防境外勢力透過代理人非法干預國家或香港特區事務。

(i) **危害國家安全的組織**：現行《社團條例》不適用於該條例附表所列的組織，但如果這些組織實質上是在香港特區從事危害國家安全活動(例如打着“人道支援”、“援助基金”等旗號，但實際上從事危害國家安全活動)，甚至在境外成立或由香港特區移師到境外，《社團條例》無法對其有效規管，變相助長有關組織在境內境外培育反中亂港勢力，從而危害國家安全¹⁰。

2.7 雖然《香港國安法》實施以來，社會秩序重回正軌，但仍有部分犯罪分子依然死心不息，伺機隨時發動暴力襲擊或實施恐怖活動，有關活動亦越趨“地下化”及“隱蔽化”。亦有潛逃海外、肆無忌憚勾結境外勢力的不法分子，繼續從事危害國家安全的行為和活動，甚至圖謀組成所謂“香港議會”、起草所謂“香港憲法”，繼續推動“港獨”及顛覆國家政權。

2.8 基於以上種種情況，《香港國安法》及香港特區現行法律並不足以全面應對上述可能出現危害國家安全的行為和活動，所以我們必須儘快及時制定有效法例加以防範。

強化維護國家安全執法力量、確保危害國家安全犯罪案件公正、及時辦理

2.9 香港特區的執法部門辦理危害國家安全犯罪案件時，除可以採取香港特區現行法律准予執法部門在調查嚴重犯罪案件時採取的各種措施外，還可以採取《香港國安法》第四十三條規定的七類措施。就此，行政長官會同香港特別行政區維護國家安全委員會(香港特區國安委)已行使《香港國安法》第四十三條所授予的權

¹⁰ 詳情請參閱本諮詢文件第7章。

力，制定《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法第四十三條實施細則》(《實施細則》)¹¹。《實施細則》包括就相關人員採取有關措施的權力和程序及為確保有效執行措施所需的相關罪行和罰則作出詳細規定，以完善香港特區維護國家安全的執行機制，有效防範、制止和及懲治危害國家安全罪行。

- 2.10 隨着《香港國安法》和《實施細則》的實施，執法部門已就不同的危害國家安全犯罪案件採取執法行動，亦基於維護國家安全所需，進行預防性的偵查工作，以防範和制止危害國家安全罪行發生。法院亦就一些危害國家安全犯罪案件進行了審訊。
- 2.11 為更有效進行維護國家安全的執法工作，有需要檢視當中的實踐經驗，確保執法部門有所需的執法權力就危害國家安全的犯罪案件採取執法行動。
- 2.12 此外，《香港國安法》第四十一條第一款訂明，香港特區管轄危害國家安全犯罪案件的立案偵查、檢控、審判和刑罰的執行等訴訟程序事宜，適用該法和香港特區本地法律。《香港國安法》第四十二條第一款訂明，香港特區執法、司法機關在適用香港特區現行法律有關羈押、審理期限等方面的規定時，應當確保危害國家安全犯罪案件公正、及時辦理，有效防範、制止和懲治危害國家安全犯罪。雖然《香港國安法》和香港特區本地法律已就訴訟程序事宜作出規定，但亦應研究有哪些部分的本地法律所作的規定需要完善，以符合《香港國安法》的相關規定的需要，特別是確保危害國家安全犯罪案件得到公正、及時辦理，並確保本地法律所作的規定與《香港國安法》的相關規定緊密銜接。
- 2.13 除完善罪行、執法權力及訴訟程序外，為負責維護國家安全的人員提供足夠保障，對確保香港特區維護國家安全的能力同樣重要。港版「顏色革命」期間，一些不法分子非法披露公職人員、

¹¹ 行政長官會同香港特區國安委已行使《香港國安法》第四十三條所賦予的權力，制定《2023年〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法第四十三條實施細則〉(修訂)實施細則》，對《實施細則》附表3作出修訂。

司法人員和執法人員，以及其家人的個人資料，對相關人員做出恐嚇、騷擾、威脅等行為。我們必須就此進行檢討，確保任何處理涉及國家安全的案件或其他維護國家安全的工作的人及其家人的安全都能受到應有保障，以鞏固和強化維護國家安全執法力量。

完善維護國家安全的制度體系

2.14 全國人大於1990年通過《基本法》，並透過《基本法》第二十三條，授權及要求香港特區自行立法禁止危害國家安全的行為。眾所周知，《基本法》是一部憲制性法律，當中很多原則性規範需要透過本地立法具體落實。《基本法》第二十三條原則性和概括性規定了七類危害國家安全的行為，但絕不意味只有七類危害國家安全的行為，也絕不意味香港特區只能夠立法防範、制止和懲治這七類行為。《基本法》第二十三條的根本要旨是要求香港特區自行立法維護國家主權、安全、發展利益。因此，香港特區的維護國家安全立法，應隨着時代發展變化，妥善應對國家面對及將來可能面對的傳統和非傳統國家安全風險。

2.15 另一方面，經過2003年為落實《基本法》第二十三條進行本地立法但不成功，以致及後出現上述種種多年來的亂象和危害國家安全的行為和活動，中央透過以下舉措，進一步明確了香港特區維護國家安全的責任，並對在香港特區維護國家安全作出總體的制度性安排：

- (a) 全國人大於2020年5月28日通過《5.28決定》。《5.28決定》授權全國人大常委會就建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制制定相關法律，切實防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動；
- (b) 其後，全國人大常委會依據授權，於2020年6月30日制定了《香港國安法》，並於同日由香港特區公布實施；及
- (c) 全國人大常委會於 2022年12月30日通過關於《香港國安

法》第十四條和第四十七條的解釋。

- 2.16 《5.28決定》和《香港國安法》對香港特區維護國家安全的憲制責任和制度設置作出明確規定，是全面構建香港特區維護國家安全制度體系的總設計圖。中央有關部門和香港特區落實《5.28決定》及《香港國安法》的要求，及時設立相關機構並履行職責；特區政府執法部門、檢控部門和司法機關開展了查辦、檢控和審理危害國家安全犯罪案件的工作。儘管如此，在香港特區構建維護國家安全的制度體系尚在起步階段，仍有內容有待形成制度性安排或具體實施。
- 2.17 全國人大常委會法制工作委員會負責人在 2022年12月30日就全國人大常委會關於《香港國安法》第十四條和第四十七條的解釋回答記者提問時表示，《香港國安法》第七條的規定應當認真落實到位，即香港特區應當及時修改完善本地相關法律，充分運用本地法律解決《香港國安法》實施中遇到的有關法律問題。
- 2.18 《香港國安法》第三章訂立的四類罪行，即分裂國家罪、顛覆國家政權罪、恐怖活動罪及勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪，是針對2019年港版「顏色革命」中最為突出的危害國家安全的行為和活動，其中分裂國家罪及顛覆國家政權罪已經針對處理了《基本法》第二十三條所述的其中兩類危害國家安全的行為。然而，《香港國安法》規定的四類罪行，並不能完全處理上文提及香港特區近年面對的國家安全風險。因此，雖然香港特區無需再就分裂國家罪及顛覆國家政權罪另外進行本地立法，但有憲制責任立法禁止《香港國安法》規定的四類罪行以外，同樣危害國家安全的行為和活動。

立法原則及考慮因素

2.19 在進行維護國家安全立法時，須建基於以下原則：

- (a) “一國兩制”方針的最高原則，是維護國家主權、安全、發展

利益；

- (b) 尊重和保障人權，依法保護根據《基本法》、《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》適用於香港特區的有關規定享有的包括言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由在內的權利和自由；及
- (c) 對於危害國家安全的行為和活動，應當按法治原則堅持積極預防，依法懲治。

2.20 而考慮到上述完善維護國家安全的制度體系的法律要求，在進行維護國家安全立法工作時，我們應同時充分考慮香港特區全面落實《5.28決定》及《香港國安法》所規定的憲制責任及義務，以實現根據《5.28決定》、《香港國安法》和香港本地法律共同構建香港特區維護國家安全的法律制度的原則。按此，制訂是次立法建議須考慮以下因素：

- (a) 國家主權、統一和領土完整得以維護；“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的方針得以全面準確貫徹；
- (b) 落實《5.28決定》及《香港國安法》的要求，包括完善維護國家安全的制度體系；
- (c) 強化維護國家安全執法力量，加強維護國家安全執法工作，包括為進行維護國家安全工作的人員提供保障；
- (d) 叛國或叛亂性質的行為得以防範，保護國家領土免受侵略，保護市民免受危害國家安全的暴力襲擊及脅迫；
- (e) 公共基礎設施受到充分保護，免受惡意破壞或削弱；
- (f) 香港特區居民和在香港特區的其他人的生命、財產和其他合法權益得到保障，得以繼續維持正常生活，以及香港特區內的財產和投資受法律保護；

- (g) 遏止煽動仇恨國家根本制度、中央及香港特區行政、立法或司法機關的歪風；
- (h) 與國家或香港特區有關的秘密事項受到保護，免受竊取或非法披露；
- (i) 遏止涉及竊取國家秘密及其他滲透、破壞等活動的間諜行為，以及勾結境外勢力，意圖危害國家安全的行為；
- (j) 防範境外勢力不當地干預國家或香港特區的事務，包括透過不當手段影響政府制訂或執行政策或措施、立法會和法院履行職能，以及干預香港特區選舉等；及
- (k) 有效防範和制止從事危害國家安全活動的組織在香港特區運作。

2.21 《基本法》第三章羅列了多項特區居民和在香港特區的其他人享有的權利和義務。《香港國安法》第四條亦明確規定香港特區維護國家安全應當尊重和保障人權，依法保護香港居民根據《基本法》、《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的有關規定所享有的包括言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由在內的權利和自由。因此，在維護國家安全的同時，市民繼續依法享有《基本法》所保障的權利和自由。

2.22 然而，根據《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》，以上所述的並非絕對的權利和自由，是可以為達致保障國家安全、公共安全、公共秩序或他人的權利和自由等情況下，根據法律作出限制。《香港國安法》第二條亦指出關於香港特區法律地位的《基本法》第一條(即香港特區是中國不可分離的部分)和第十二條(即香港特區是中國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府)是《基本法》的根本性條款；香港特區任何機構、組織和個人行使權利和自由，均不得違背《基本法》第一條和第十二條的規定。事實上，維護國

家安全與尊重保障人權，從根本上來說是一致的：有效防範、制止和懲治危害國家安全的違法行為，正是為了更好地保障香港特區居民和在香港特區的其他人的基本權利和自由(包括人身安全)，並確保香港特區內的財產和投資受法律保障。

2.23 《香港國安法》第五條明確訂明防範、制止和懲治危害國家安全犯罪時，應當堅持法治原則，包括罪刑法定、無罪推定、一事不再審等原則，並保障犯罪嫌疑人、被告人和其他訴訟參與人依法享有辯護權和其他訴訟權利。

2.24 在擬備維護國家安全本地立法建議時，特區政府會全面審慎考慮《基本法》的規定，包括與保障個人權利和自由相關的條文。雖然維護國家安全立法只是針對極少部分的危害國家安全的組織和個人，但立法建議也會顧及香港公眾及在香港生活、營商或投資的外國社群對特區政府加強維護國家安全方面的關注，保持香港特區獨特的優勢和地位，無礙正當的國際交流活動繼續在香港特區順利進行。

立法的研究方法

2.25 立法研究工作包括檢視過往的研究資料、《香港國安法》及其他維護國家安全相關法律的內容、實施經驗及法庭裁決、我國及其他國家的相關法律及實踐經驗、香港特區近年的實際情況等，從而制定有效和務實的方案。正如上文第2.2至2.4段所述，主要的普通法司法管轄區，包括美國、英國、加拿大、澳洲及新西蘭等西方國家及新加坡等都制定了維護國家安全的法律，這些國家亦會不時審視形勢，並全方位完善其維護國家安全法律，以處理現今及日後可能出現危害國家安全的風險。

2.26 除了要有效應對過去和現在的國家安全風險及威脅外，立法建議亦需具有足夠前瞻性，以應對將來可能出現的風險。此外，立法建議亦必須在執行方面切實可行，並能有效維護國家安全。

2.27 國家安全風險和威脅的性質複雜，並會隨時間演化，香港特區將來可能面對的國家安全風險難以預計。為應對將來可能出現的國家安全風險，特區政府要持續不斷審視形勢，按需要提出制定其他法例處理有關危害國家安全的風險。

立法方式

2.28 經考慮，我們認為應訂立一條全新的《維護國家安全條例》(建議《條例》)，以全面應對香港特區現在和未來可能出現的國家安全風險，以及全面落實《5.28決定》及《香港國安法》所規定的憲制責任及義務。這可讓公眾更清楚掌握立法的範圍及內容，亦可令香港特區的本地維護國家安全的法律更加歸一。建議《條例》將包含是次立法建議訂立或完善的罪行，新增或完善相關的執法權力，在《香港國安法》的基礎上對涉及國家安全的案件的訴訟程序作出補充規定，建立若干維護國家安全的機制和提供保障，也會對一些現行法例作出修訂，從整體上強化香港特區維護國家安全的制度體系。考慮到《香港國安法》已訂立罪行，就分裂國家和顛覆國家政權這兩類行為作出規定，我們建議香港特區無需再就分裂國家罪及顛覆國家政權罪重複立法。

2.29 特區政府就維護國家安全本地立法的初步建議載於第3至9章，其摘要見於附件一。本文件引述或參考了的外國相關法律於附件二標示。

第3章：叛國及相關行為

本章研究以下現行《刑事罪行條例》中「叛逆」及相關的罪行、外國的相關法律，以及建議完善有關罪行的方向；有關罪行包括：

- 「叛逆」罪；
- 普通法的「隱匿叛國」罪；
- 「叛逆性質的罪行」；
- 「非法操練」罪。

現行有關叛國及相關行為的法律

3.1 現行法律中，與叛國相關的罪行主要載於《刑事罪行條例》(第200章)第I部、第II部以及普通法，當中包括¹²：

- (a) 「叛逆」罪¹³
- (b) 普通法的「隱匿叛國」罪¹⁴
- (c) 「叛逆性質的罪行」¹⁵

¹² 現行《刑事罪行條例》的有關提述包含“女皇陛下”、“聯合王國”、“總督”等不切合現今香港特區憲制地位的提述。有關提述應根據《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》和《釋義及通則條例》(第1章)第2A條及附表8中列明的原則，進行所需的適應化和修訂。在有關適應化和修訂完成之前，現行條文須按前述決定及《釋義及通則條例》的相關原則詮釋。

¹³ 《刑事罪行條例》第2條的「叛逆」罪(最高刑罰可處終身監禁)訂明下列“叛逆”行為—

- (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) 意圖作出第(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交戰的公敵；或
- (f) 與他人串謀作出第(a)段或第(c)段所述的事情。

¹⁴ 如某人知道另一人犯了「叛國」罪，卻沒有於合理時間內把所知向當局披露，則屬干犯此罪。現為普通法罪行，並無法定刑罰。《刑事訴訟程序條例》(第221章)第101I(1)條規定，任何人被裁定犯了一項可公訴罪行，而除第101I(1)條外，並無任何條例訂定該罪的刑罰，則可處監禁7年及罰款。

¹⁵ 《刑事罪行條例》第3條的「叛逆性質的罪行」(最高刑罰可處終身監禁)是指任何人意圖達到以下目的，並以任何公開的作為或以發布任何印刷品或文件表明該意圖—

- (a) 廢除女皇陛下作為聯合王國或女皇陛下其他領土的君主稱號、榮譽及皇室名稱；
- (b) 在聯合王國或任何英國屬土境內向女皇陛下發動戰爭，旨在以武力或強制手段強迫女皇陛下改變其措施或意見，或旨在向國會或任何英國屬土的立法機關施加武力或強制力或

(d) 「非法操練」罪¹⁶

完善現行法律

3.2 建議完善現行與叛國相關的罪行，以及將相關罪行納入建議《條例》。

(A) 「叛國」罪

3.3 現行《刑事罪行條例》第2條的「叛逆」罪將“殺死或傷害女皇陛下”等也視為叛國行為，不合時宜，需予以修訂。另一方面，根據普通法，「叛逆」罪中的“發動戰爭”不限於真正意義上的“戰爭”，而是包括指相當數目的人為某一般公共目的而發動的暴亂或暴動。因此，「叛逆」罪實際上涵蓋了不一定屬於戰爭，但涉及其他意圖危害國家主權、統一或領土完整而使用武力或威脅使用武力的行為。建議以現行的「叛逆」罪作為藍本，將「叛逆」罪改稱為「叛國」罪，針對以下行為：

(a) 加入與中國交戰的外來武裝力量；

(b) 意圖損害中國在戰爭中的形勢，而協助在戰爭中與中國交戰的敵方；

(c) 向中國發動戰爭；

(d) 鼓動外國以武力入侵中國；或

(e) 意圖危害中國主權、統一或領土完整，而使用武力或威脅使用武力。

3.4 國家保護其公民，確保公民在一個安穩、太平及有秩序的社會裏

向其作出恐嚇或威嚇；

(c) 或鼓動外國人以武力入侵聯合王國或任何英國屬土。

¹⁶ 《刑事罪行條例》第18條的「非法操練」罪訂明，任何人未經總督或警務處處長准許而訓練或操練他人使用武器或進行軍事練習、變陣演習，或出席未經總督或警務處處長准許舉行而旨在進行上述訓練、操練或軍事練習、變陣演習的聚會，即屬犯罪（最高刑罰可處監禁7年）；而任何人在前述的聚會中接受上述訓練、操練或進行軍事練習、變陣演習，或出席任何該等聚會而旨在接受該等訓練或操練，即屬犯罪（最高刑罰可處監禁2年）。

生活，因此公民對國家負有效忠義務，有責任不作出威脅國家安全的行為，這是放諸四海皆準的原則。因此，建議「叛國」罪的適用範圍涵蓋：(i)在香港特區境內干犯「叛國」罪的中國公民；以及(ii)在香港特區境外干犯「叛國」罪的屬中國公民的特區居民(包括永久性居民及非永久性居民)。

(B) 普通法的「隱匿叛國」罪

3.5 根據普通法，如某人知道另一人犯了「叛國」罪，卻沒有於合理時間內把所知向當局披露，則屬干犯「隱匿叛國」罪。「隱匿叛國」可能危害國家安全，加上危害國安的不法分子可能透過隱蔽手段、互聯網或其他電子媒介策劃及推動叛國行為，執法部門未必能第一時間發現並制止相關叛國行為。《香港國安法》第六條第一款規定，維護國家主權、統一和領土完整是包括香港同胞在內的全中國人民的共同義務。要求中國公民揭發其知悉的叛國行為，符合《香港國安法》和普通法原則。建議將「隱匿叛國」罪行編纂為成文法則，以有助更清楚了解罪行的元素。綜觀其他國家的成文法律亦有訂明「隱匿叛國」的罪行，例如：

- (a) 《美國法典》(United States Code)第 18 篇第 115 章第 2382 條；
- (b) 澳洲《刑事法典》(Criminal Code)第 80.1(2)(b)條；
- (c) 新西蘭《1961 年刑事罪行法》(Crimes Act 1961)第 76(b)條；
- (d) 加拿大《刑事法典》(Criminal Code)第 50(1)(b)條；及
- (e) 新加坡《1871 年刑事法典》(Penal Code 1871)第 121D 條。

刑罰方面，澳洲、加拿大、新加坡、新西蘭及美國相類似罪行的最高罰則分別為終身監禁、監禁 14 年、監禁 10 年及監禁 7 年(新西蘭及美國罰則相同)。

3.6 建議將「隱匿叛國」罪編纂為成文法則，涵蓋以下情況：

如某人知悉另一人已犯、正犯或即將犯「叛國」罪，而除非該犯罪事宜已被公開，該人須在合理切實可行範圍內，儘快向警務人員披露該犯罪事宜，否則即屬犯罪。

- 3.7 如將「隱匿叛國」罪行編纂為成文法則，建議加入例外情況，以排除已為公眾所熟知的計劃或行為(例如某人計劃干犯「叛國」罪，而該計劃已被傳媒廣泛報道，則公眾無需通知警務人員；然而，如果有人知道一些不為公眾所熟知的犯罪情況，則仍有責任將有關情況通知警務人員)。而如果有關犯罪事宜受法律專業保密權保障，有關律師不披露有關犯罪事宜，不構成罪行。至於罪行的適用對象，基於「叛國」罪與「隱匿叛國」罪兩者的密切關係，建議限於中國公民。

(C) 「叛國性質的罪行」

- 3.8 現行《刑事罪行條例》第3條訂明「叛逆性質的罪行」。若某人有叛國的意圖，並公開表明該意圖，即使該人未作出叛國的行為，也必須切實防範引起他人仿效而可能對國家安全構成的嚴重風險。在普通法司法管轄區中，「叛逆性質的罪行」這個概念並不陌生，例如加拿大訂有類似罪行(最高罰則為終身監禁)¹⁷。
- 3.9 建議繼續保留此項罪行，並因應上述「叛國」罪的條文作相應修訂以針對以下行為：

如某人意圖犯「叛國」罪，並公開表明該意圖。

至於罪行的適用對象，基於「叛國」罪與「叛逆性質的罪行」兩者的密切關係，建議限於中國公民。

(D) 「非法操練」罪

- 3.10 現行《刑事罪行條例》第18條下的「非法操練」罪，禁止以下

¹⁷ 加拿大《刑事法典》(Criminal Code)第46(2)(d)至(e)條。英國《1848年叛國重罪法》(Treason Felony Act 1848)第3條亦有類似罪行，最高刑罰為終身監禁。

行為：

- (a) 未經准許而提供操練(包括使用武器或進行軍事練習或變陣演習)；
- (b) 出席未經准許舉行而旨在提供操練的聚會；
- (c) 在前述的聚會中接受操練；或
- (d) 出席任何該等聚會而旨在接受該等操練。

3.11 澳洲的法律則訂有針對涉及外國政府委託人(foreign government principal)或外國政治性組織(foreign political organisation)的軍事操練的罪行¹⁸。就此，建議應完善「非法操練」罪，以特別針對危害國家安全分子接受或參與涉及境外勢力的、或配合境外勢力提供的武器使用訓練、或軍事練習或變陣演習。該罪行針對以下行為：

未經保安局局長或警務處處長准許 –

- (a) 向其他人提供指明操練(包括就使用武器、進行軍事練習及進行變陣演習的訓練或操練)；**
- (b) 接受指明操練；**
- (c) 接受或參與由境外勢力策劃或以其他方式主導進行的指明操練；或**
- (d) 配合境外勢力提供指明操練。**

3.12 若訂立有關罪行，為免影響有正當目的而作出的操練，建議應訂明例外情況，包括以公職人員身分履行職責所需、具有外國國籍的非中國公民在該外國的政府的武裝部隊中服務、服兵役或參加中華人民共和國有參與的操練或根據香港特區法律進行的操練。

結語

3.13 本章涵蓋的叛國及非法操練行為，基本上都涉及針對國家主權、

¹⁸ 澳洲《刑事法典》(Criminal Code)第83.3條。

統一或領土完整而使用或威脅使用嚴重暴力，或涉及相關的預備行為。該等行為足以對國家安全構成非常嚴重的威脅，必須予以禁止。若制訂上述罪行時，我們會充分考慮保障個人權利和自由的重要性，明確界定相關罪行的元素以確保精準針對危害國家安全的行為(包括就個別罪行(例如「隱匿叛國」罪及「非法操練」罪)訂明例外情況)。

第4章：叛亂、煽惑叛變及離叛，以及具煽動意圖的行為

本章研究現行《刑事罪行條例》中「煽惑叛變」、「煽惑離叛」及「煽動意圖」相關的罪行、外國的相關法律，以及建議完善有關罪行的方向，主要包括：

- 把上述罪行完善並納入建議《條例》中，使維護國家安全的法律更歸一；
- 切合香港特區現今形勢，修訂「煽惑離叛」罪的對象範圍，以及完善「煽動意圖」的定義；
- 新增「叛亂」罪，以處理屬一個中國內的嚴重內亂行為。

現行有關叛亂、煽惑叛變及離叛，以及具煽動意圖的行為的法律

4.1 煽動叛亂是《基本法》第二十三條要求立法禁止的行為之一。《香港國安法》第二十一條和第二十三條分別禁止任何人煽動、協助、教唆、以金錢或者其他財物資助他人實施第二十條規定的罪行(即分裂國家罪)和第二十二條規定的罪行(即顛覆國家政權罪)，而第二十七條亦禁止宣揚恐怖主義和煽動實施恐怖活動。此外，現行《刑事罪行條例》下名為「其他反英王罪行」的第II部亦涵蓋部分與《基本法》第二十三條“煽動叛亂”行為相關的罪行，當中包括：

- (a) 「煽惑叛變」罪¹⁹
- (b) 「煽惑離叛」罪²⁰

¹⁹ 《刑事罪行條例》第6條的「煽惑叛變」罪(最高刑罰可處終身監禁)是指明知而企圖勸誘中國人民解放軍人員放棄職責及放棄向中華人民共和國效忠，或明知而企圖煽惑中國人民解放軍人員作出叛變的作為或叛逆或叛變性質的作為，或召開或試圖召開叛變性質的集會。

²⁰ 《刑事罪行條例》第7(1)條的「煽惑離叛」罪(最高刑罰可處監禁2年)是指任何人明知而企圖勸誘政府飛行服務隊成員、警務人員，或輔助警察隊成員放棄職責或放棄向女皇陛下效忠。有關條文包含“女皇陛下”等不切合現今香港特區憲制地位的提述；有關提述應根據《〈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〉》和《釋義及通則條例》(第1章)第2A條及附表8中列明的原則，進行所需的適應化和修訂。在有關適應化和修訂完成之前，現行條文須按前述決定及《釋義及通則條例》的相關原則詮釋。

(c) 「煽動意圖²¹」相關罪行²²

4.2 現行法律中並沒有名為「叛亂」的罪行。2019年「黑暴」期間發生的大規模暴亂，實際上已經危害香港特區整體的公共安全，對國家安全構成威脅，但以《公安條例》(第245章)下的「暴動」罪²³處理，無論是罪名或罰則都未能充分反映該等暴亂危害國家安全的本質。

完善現行法律

4.3 建議將現行《刑事罪行條例》第II部與「煽惑叛變」、「煽惑離叛」及「煽動意圖」相關的罪行納入建議《條例》，完善相關罪行。

²¹ 《刑事罪行條例》第9(1)條的「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，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；
- (b) 激起女皇陛下子民或香港居民企圖不循合法途徑促使改變其他在香港的依法制定的事項；
- (c) 引起對香港司法的憎恨、藐視或激起對其離叛；
- (d) 引起女皇陛下子民間或香港居民間的不滿或離叛；
- (e) 引起或加深香港不同階層居民間的惡感及敵意；
- (f) 煽惑他人使用暴力；或
- (g) 慫恿他人不守法或不服從合法命令。

此外，《刑事罪行條例》第9(2)條訂明任何作為、言論或刊物，不會僅因其有下列意圖而具有煽動性：

- (a) 顯示女皇陛下在其任何措施上被誤導或犯錯誤；
- (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；
- (c) 慫恿女皇陛下子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。

²² 《刑事罪行條例》第10條則訂明與「煽動意圖」相關的罪行，包括：

- (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；
- (b) 發表具煽動意圖的文字；
- (c) 刊印、發布、出售、要約出售、分發、展示或複製具煽動意圖的刊物(“煽動刊物”)；
- (d) 輸入煽動刊物；及
- (e) 無合法辯解而管有煽動刊物。

第(a)至(d)段所指罪行的最高刑罰為(如屬首次定罪)監禁2年或(如屬其後定罪)監禁3年；第(e)段所指罪行的最高刑罰為(如屬首次定罪)監禁1年或(如屬其後定罪)監禁2年。

²³ 《公安條例》第19條 — 暴動

“(1)如任何參與憑藉第18(1)條被定為非法集結的集結的人破壞社會安寧，該集結即屬暴動，而集結的人即屬集結暴動。

(2)任何人參與暴動，即犯暴動罪 —

- (a)一經循公訴程序定罪，可處監禁10年；及
- (b)一經循簡易程序定罪，可處第2級罰款及監禁5年。”

(A) 「煽惑叛變」罪

4.4 現行《刑事罪行條例》已訂明針對煽惑中國人民解放軍人員叛變的「煽惑叛變」罪，建議應完善有關條文，包括涵蓋中華人民共和國武裝力量²⁴人員，以及明確“叛變”的定義，針對以下行為：

明知而煽惑中國武裝力量成員 —

(a) 放棄職責及放棄向中國效忠；或

(b) 參與叛變。

(B) 「煽惑離叛」罪

4.5 現行《刑事罪行條例》已訂明針對煽惑警務人員、政府飛行服務隊成員及輔助警察隊成員放棄職責或放棄效忠的「煽惑離叛」罪，但並未涵蓋負責制訂及執行政策、維持公共秩序、管理公共財政、維護司法公正，以及具有針對政府部門的法定調查權力的公職人員等，以及除香港駐軍以外的中央駐港機構²⁵的人員。這些人員與香港特區政權機關依法履行職能有密切關係，他們如被煽惑離叛，很有可能會引致危害國家安全的情況。建議以現行的「煽惑離叛」罪作為藍本，針對以下行為：

明知而 —

(a) 煽惑公職人員放棄擁護《基本法》或放棄向香港特區效忠；或

(b) 煽惑香港駐軍以外的中央駐港機構人員放棄職責或放棄向中華人民共和國效忠。

4.6 此外，現行《刑事罪行條例》下的「煽惑離叛」罪包含一項關於協助有關人員棄職或擅離職守的罪行。基於中華人民共和國武裝力量人員的特殊性質(特別是其負責防務工作及最容易接觸軍械

²⁴ 根據《憲法》第九十三條，“中華人民共和國中央軍事委員會領導全國武裝力量”。而根據《中華人民共和國國防法》第二十二條，“中華人民共和國的武裝力量，由中國人民解放軍、中國人民武裝警察部隊、民兵組成”。

²⁵ 包括：中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室、中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全公署，以及中華人民共和國外交部駐香港特別行政區特派員公署。

和軍事情報)，有關人員放棄職責或擅離職守而構成的國安風險最大，建議應設立特定罪行，針對以下行為：

- (a) 知悉中國武裝力量成員即將放棄職責或擅離職守，仍協助該成員作出該行動；或
- (b) 知悉中國武裝力量成員已放棄職責或擅離職守，仍藏匿該成員，或協助該成員藏匿或逃離合法羈押。

4.7 而現行「煽惑離叛」罪的條文中亦包含一項意圖犯該罪行而管有煽惑性質的文件的罪行，建議完善有關罪行，針對以下行為：

某人有犯「煽惑叛變」罪或「煽惑離叛」罪的意圖，並管有以下性質的文件或物品：文件或物品如分發予相關人員(即中國武裝力量成員、公職人員或中央駐港機構人員)是會構成「煽惑叛變」罪或「煽惑離叛」罪的。

(C) 「煽動意圖」相關罪行

4.8 就如何完善「煽動意圖」定義及相關罪行，主要建議以下幾方面：

- (a) 根據《憲法》，中國共產黨領導下的社會主義制度是中華人民共和國的根本制度，《憲法》亦就國家機構作出規定。《憲法》明文禁止任何組織或個人破壞社會主義制度；《香港國安法》第二十二條亦禁止顛覆國家政權，其中涵蓋組織、策劃、實施或參與實施以武力、威脅使用武力或者其他非法手段，推翻或破壞《憲法》所確立的中華人民共和國的根本制度，以及推翻中華人民共和國的中央政權機關，旨在顛覆國家政權的行為；第二十三條則禁止煽動、教唆顛覆國家政權等行為。汲取過往經驗，亦建議把煽動引起對國家根本制度、《憲法》規定的國家機關、中央駐

港機構²⁶，以及香港特區的憲制秩序的憎恨納入到「煽動意圖」相關罪行中；“煽動意圖”可涵蓋以下意圖：

- (i) 意圖引起中國公民、香港永久性居民或在香港特區的人，對《憲法》確定的國家根本制度、《憲法》規定的國家機構或中央駐港機構的憎恨或藐視，或對其離叛；
- (ii) 意圖引起中國公民、香港永久性居民或在香港特區的人，對香港特區的憲制秩序、行政、立法或司法機關的憎恨或藐視，或對其離叛；
- (iii) 意圖煽惑任何人企圖不循合法途徑改變在香港特區依法制定的事項；
- (iv) 意圖引起香港特區居民間或中國不同地區居民間的憎恨或敵意；
- (v) 意圖煽惑他人在香港特區作出暴力作為；
- (vi) 意圖煽惑他人作出不遵守香港特區法律或不服從根據香港特區法律發出的命令的作為。

同時參考現行《刑事罪行條例》第9(2)條，訂明任何作為、文字或刊物不會僅因具任何以下意圖而具煽動意圖——

- (i) 意圖就以上所指的制度或憲制秩序提出意見，而目的是完善該制度或憲制秩序；
- (ii) 意圖就以上所指的機構或機關的事宜指出問題，而目的是就該事宜提出改善意見；
- (iii) 意圖勸說任何人嘗試循合法途徑改變在香港特區依法制定的事項；
- (iv) 意圖指出在特區居民間或中國不同地區居民間產生或有傾向產生憎恨或敵意，而目的是消除該憎恨或敵意。

²⁶ 即中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室、中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全公署、中華人民共和國外交部駐香港特別行政區特派員公署，以及中國人民解放軍駐香港部隊。

- (b) 考慮到危害國家安全罪行的嚴重性及過去幾年間相關行為對香港特區的傷害及破壞，建議將「煽動意圖」罪及相關的「管有煽動刊物」罪的罰則提高(現行罰則，前者為首次定罪可判監2年，其後3年；後者為首次定罪可判監1年，其後2年)。
- (c) 過去的經驗顯示，煽動引起對中央或特區政府的憎恨的行為，雖不一定同時煽惑他人使用暴力或煽惑他人擾亂公共秩序，但放任這些煽動行為不理，日積月累後果便是令大規模暴亂一發不可收拾。我們必須基於過往的實際經驗，釐清及完善有關罪行元素。

建議新增罪行：「叛亂」罪

4.9 建議的「叛國」罪所指的“鼓動外國人以武力入侵中華人民共和國或其任何領土”、“與中華人民共和國交戰的敵方”等概念，總體上只涉及國家與“外敵”之間的武裝衝突的背叛國家行為，在憲制上和法理上是否合適用於處理屬一個中國內²⁷的嚴重內亂甚至武裝衝突，存有疑問。此外，上述行為在性質及程度上比一般“暴動”行為更加嚴重。因此，建議訂立「叛亂」罪，針對以下行為：

- (a) 加入與中國武裝力量²⁸進行武裝衝突的武裝力量，或作為其中一分子；
- (b) 意圖損害中國武裝力量在武裝衝突中的形勢，而協助正在與中國武裝力量進行武裝衝突的武裝力量；或
- (c) 意圖(或罔顧是否會)危害中華人民共和國的主權、統一或領土完整或香港特區整體的公共安全，而在香港特區作出暴力作為。

4.10 事實上，很多國家都訂有法律，應對類似事宜，其細節各有不同。

²⁷ 包括中國內地、香港及澳門兩個特別行政區，及台灣地區。

²⁸ 根據《憲法》第九十三條，中華人民共和國中央軍事委員會領導全國武裝力量。而根據《中華人民共和國國防法》第二十二條，“中華人民共和國的武裝力量，由中國人民解放軍、中國人民武裝警察部隊、民兵組成”。

舉例來說：

- (a) 美國針對內亂行為就訂有叛亂罪(rebellion or insurrection)。根據《美國法典》第18篇第115章第2383條(rebellion or insurrection)，任何人煽動、發動、協助或參與任何反抗美國當局或其法律的叛亂或暴動，或提供支持或援助，最高可處監禁10年，以及禁止在美國擔任任何公職；
- (b) 澳洲(《刑事法典》第80.1AC條(Treachery))、加拿大(《刑事法典》第46(2)(a)條(Treason))和新加坡(《1871年刑事法典》第121B條(Offences against authority))的類似罪行則最高可處終身監禁。

結語

4.11 過去幾年的事實證明，煽動叛亂行為，特別是煽動對政權機關憎恨和煽惑市民不守法的行為、言論、文字或刊物，可以嚴重危害國家安全。這些具煽動意圖的言行，雖然未必每一次都涉及直接煽惑使用暴力或煽惑他人擾亂公共秩序，但卻持續影響和激起市民對中央和香港特區政權機關的仇恨，削弱市民的法治觀念和守法意識，最終引發大規模暴亂，導致社會經歷長時間的動盪和不穩。有效的維護國家安全法律必須防患於未然，為了有效防範、制止危害國家安全的行為和活動，我們有需要適當地保留並且完善現行「煽動意圖」相關罪行。

4.12 值得注意的是，現行《刑事罪行條例》第9(2)條(見附註21)列舉了不屬煽動意圖的情況，建議經適當修訂後在建議《條例》新法例保留(見上文第4.8段)。因此現行及完善後的「煽動意圖」相關罪行不會影響正當的意見發表(例如就政府施政作出基於客觀事實、合理和正當批評、指出問題、提出改善意見等)。現行及完善後的「煽動意圖」相關罪行在維護國家安全和保障個人權利和自由之間取得適當平衡，符合《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》所定下的標準。

第 5 章：竊取國家機密及間諜行為

本章研究現行《官方機密條例》中與“保護國家秘密”及“間諜活動”相關的罪行條文、外國的相關法律，以及建議完善有關罪行為的方向，主要包括：

(一)就“保護國家秘密”，建議包括：

- 定義“國家秘密”；
- 就保護國家秘密訂立相關罪行(包括「非法獲取國家秘密」、「非法管有國家秘密」及「非法披露國家秘密」)；
- 整合現行《官方機密條例》中與“國家秘密”相關並涉及公職人員及政府承辦商的罪行，及如何定義“公職人員”以完善涵蓋範圍；
- 禁止公職人員意圖危害國家安全而：
 - 非法披露看來屬機密事項的資料等的行；及
 - 非法在離開香港特區時管有國家秘密。

(二)竊取或非法披露國家秘密，通常與間諜行為有密切關係。就“間諜活動”，建議完善《官方機密條例》中有關“諜報活動”的條文並增加新罪行：

- 更新「諜報活動」罪的條文以及相關用詞(“禁地”及“敵人”)的釋義；
- 在原有的間諜行為外，進一步禁止為有損國家安全目的而勾結境外勢力進行特定的危害國家安全的行為，令有關罪行可以涵蓋現今常見的間諜行為；及
- 涵蓋參加或支援境外情報組織或接受境外情報組織的利益等現代間諜活動模式。

現行有關保護國家秘密及反間諜的法律

5.1 《香港國安法》第二十九條訂明的「勾結外國或者境外勢力危害國家安全」罪，當中包括禁止為外國或者境外機構、組織、人員竊取、刺探、收買、非法提供涉及國家安全的國家秘密或者情報。

5.2 《官方機密條例》分為兩大類罪行，即與「間諜」及與「非法披

露受保護資料」相關的罪行²⁹：

(1) 與「間諜」相關的罪行及相關定義³⁰主要載於《官方機密條例》的第II部，其中包括：

(a) 「諜報活動」罪³¹

(b) 「窩藏間諜」罪³²

(c) 「非法披露因諜報活動所得的資料」罪³³

(2) 與「非法披露受保護資料」相關的罪行則載於《官方機密條例》的第III部，主要禁止在不同情況下非法披露關乎保安或情報的資料、防務資料和關乎國際關係的資料等，其中包括：

(a) 非法披露“保安及情報資料”³⁴

²⁹ 有關條文包含“聯合王國”等不切合現今香港特區憲制地位的提述。有關提述應根據《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》和《釋義及通則條例》(第1章)第2A條及附表8中列明的原則，進行所需的適應化和修訂。在有關適應化和修訂完成之前，現行條文須按前述決定及《釋義及通則條例》的相關原則詮釋。

³⁰ 《官方機密條例》第2(1)條就“禁地”作出的定義主要包括任何防衛工事、軍火庫、海軍設施、空軍設施；屬於女皇陛下、由女皇陛下佔用或代表女皇陛下佔用的站所、工廠、船塢、坑道、雷場、營舍、船隻或航空器；屬於女皇陛下、由女皇陛下佔用或代表女皇陛下佔用的電報、電話、無線電或訊號站所或辦公室；屬於女皇陛下、由女皇陛下佔用或代表女皇陛下佔用，並用於建造、修理、製作或貯存任何供戰時使用的軍火、船隻、航空器、槍械或物料或工具的地方等。《官方機密條例》未有就“敵人”一詞作出定義。

³¹ 《官方機密條例》第3條的「諜報活動」罪(最高刑罰可處監禁14年)，包括禁止任何人為有損聯合王國或香港的安全或利益而接近、察看、越過、進入禁地，或處身毗鄰禁地之處；製作對敵人有用處的圖片、圖則、模型或紀錄；以及取得、收集、記錄或發表對敵人有用處的機密的官方代碼或通行碼、圖片、圖則、模型或紀錄等。《官方機密條例》第4條亦訂有「窩藏間諜」罪。除該兩項罪行外，其他《官方機密條例》訂明與間諜相關的罪行包括：為取得或協助取得進入禁地的許可的目的或為任何其他有損聯合王國或香港的安全或利益的目的，作出任何虛假陳述、偽造官方文件或未經授權而使用制服等行為(第5條)；及在未經授權的情況下使用官方文件等行為(第6條)。

³² 《官方機密條例》第4條包括禁止明知而窩藏已經或即將犯「諜報活動」罪行的人(最高刑罰分別為監禁2年(循公訴程序定罪)，或第4級罰款及監禁3個月(循簡易程序定罪))。

³³ 《官方機密條例》第19條訂明，任何人如在沒有合法權限的情況下，披露他知道或有合理理由相信是因違反「諜報活動」罪以致落入他的管有的任何資料、文件或其他物品，即屬犯罪(最高刑罰分別為罰款\$500,000及監禁2年(循公訴程序定罪)，或第5級罰款及監禁6個月(循簡易程序定罪))。

³⁴ 《官方機密條例》第13條禁止任何保安及情報部門成員，或獲知會受該條文規限的人士，在沒有合法權限的情況下，披露因其上述身分而管有或曾經管有關於保安或情報的資料、文件等；《官方機密條例》第14條禁止公務人員或政府承辦商在沒有合法權限的情況下，就因其上述身分而管

- (b) 非法披露“防務資料”及“關乎國際關係的資料”³⁵
- (c) 非法披露“關乎犯罪及刑事調查的資料”³⁶
- (d) 非法披露“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”³⁷
- (e) 非法披露“在機密情況下託付予地區、國家或國際組織的資料”³⁸

完善現行法律

(A) 與“保護國家秘密”相關的罪行

(A)(I) “國家秘密”的定義

5.3 香港特區有責任保護國家秘密，免其被竊取或非法披露。但是，現行《官方機密條例》未有採用“國家秘密”一詞，且《官方機密條例》只是保護幾類特定的機密資料，例如“防務資料”及“關乎國際關係的資料”等，未能廣泛涵蓋屬國家秘密的資料。因此有需要完善相關條文以有效地保護國家秘密。

5.4 事實上，不可能只有防務資料、關乎國際關係的資料或其他傳統安全領域的資料才屬於國家秘密。從各國的通行做法看來，在其他涉及國家安全的重要領域的敏感資料，甚至不涉及任何特定領域，只要是不當披露後相當可能會損害國家安全或利益的資料，

有或曾經管有關於保安或情報的資料、文件等作出具損害性披露。

³⁵ 《官方機密條例》第15及16條分別禁止公務人員或政府承辦商在沒有合法權限的情況下，把因其上述身分而管有或曾經管有關於防務或國際關係的資料、文件等作出具損害性的披露。

³⁶ 《官方機密條例》第17條禁止公務人員或政府承辦商在沒有合法權限的情況下，披露因其上述身分而管有或曾經管有的任何資料、文件等，而該披露實際上會或相當可能會導致犯罪、利便某人逃離合法的羈押、阻礙防止或偵查罪行，或阻礙拘捕或檢控疑犯。

³⁷ 《官方機密條例》第18條訂明任何受該條例第13至第17條保護的資料、文件等如因公務人員或政府承辦商非法披露或在機密情況下託付而落入某人的管有，而該人知道或有合理理由相信該條例第13至第17條中的任何一條禁止將該等資料披露，以及就受第13至第16條保護的資料一旦披露會具損害性，但仍在沒有合法權限的情況下把資料披露，即屬犯罪。

³⁸ 《官方機密條例》第20條禁止任何人在沒有合法權限的情況下，把聯合王國政府或香港政府在機密情況下傳達予某地區、國家或國際組織，而在沒有該地區、國家或組織授權的情況下披露以致落入某人管有，關乎保安或情報或防務或國際關係的資料、文件等作出具損害性的披露。

也可能會被視為“國家秘密”，例如：

- (a) 英國《2023 年國家安全法》第 1 條的“獲取或披露受保護資料”罪中，將“受保護資料”(protected information)界定為“任何為保護英國的安全或利益的目的而被以任何方式限制取覽的資料、文件或物品，或可合理地期望會被以任何方式限制取覽的資料、文件或物品”；英國政府的安全保密級別政策 (Government Security Classifications Policy) 將如被泄露會影響英國的商業、經濟及財政利益而相當可能對英國的安全和繁榮造成嚴重損害的資料，也界定為“秘密”；
- (b) 加拿大的《資訊安全法》第16條的“傳達受保護的資料”罪禁止將政府正在採取措施保護的資料傳達予外國實體或恐怖組織，並意圖(或罔顧是否會)藉該傳達行為增加外國實體或恐怖組織損害加拿大的利益的能力。該法第19條更禁止“經濟間諜”行為：任何人受外國經濟實體的指示或為其利益，透過欺詐手段，向其他人或組織傳達商業秘密，損害加拿大的經濟利益，便屬犯罪；
- (c) 美國總統發出關於國家安全資料的保密級別的行政命令 13526 號 (Executive Order 13526 on Classified National Security Information) 也規定涉及科學、科技或經濟而關乎國家安全的事項，如果未經授權披露可能對國家安全造成損害，可以給予保密級別。

5.5 《香港國安法》的條文中多次提及“國家秘密”一詞³⁹。《基本法》第二十三條則使用“國家機密”的表述：竊取國家機密行為是《基本法》第二十三條要求香港特區立法禁止的行為之一。根據《中華人民共和國保守國家秘密法》第十條，國家秘密的密級分為“絕密”、“機密”及“秘密”三級，當中“絕密級”國家秘密是最重要的國家秘密，泄露會使國家安全和利益遭受特別嚴重的損害；“機

³⁹ 《香港國安法》第二十九條、第四十一條、第四十六條、第四十七條及第六十三條均包含“國家秘密”的提述。

密級”國家秘密是重要的國家秘密，洩露會使國家安全和利益遭受嚴重的損害；而“秘密級”國家秘密是一般的國家秘密，洩露會使國家安全和利益遭受損害。換言之，即使是最低級“秘密級”的國家秘密，洩露後也會危害國家安全。

5.6 考慮到上述背景，香港特區應自行立法禁止竊取所有密級的“國家秘密”。有見及此，本章統一採用“國家秘密”的提述(直接引用《基本法》第二十三條的提述除外)。

5.7 特區政府認為有需要明確定義“國家秘密”，使公職人員、政府承辦商及市民大眾能理解甚麼秘密事項屬“國家秘密”。保障國家秘密，對保障國家安全和核心利益尤為重要，屬於中央事權。在一國範圍內的任何地方，所有種類的國家秘密都理應受到保護，否則便會造成香港特區無法保障某些領域的國家秘密的法律真空，構成國家安全風險。舉例而言，《中華人民共和國保守國家秘密法》亦將涉及經濟和社會發展、科技發展或科學技術等領域，且洩露後可能損害國家在政治、經濟、國防、外交等領域的安全和利益的秘密事項界定為國家秘密(例如有關國家在航天科技發展、深海探索方面的秘密事項)，但現行《官方機密條例》並沒有保障該等類型的國家秘密。

5.8 因此，在界定何謂“國家秘密”時，應充分參考國家相關法律中“國家秘密”的涵蓋範圍。考慮到國家相關法律及香港特區的實際情況，建議“國家秘密”涵蓋以下事項：

若屬以下其中一項的秘密，在沒有合法權限下披露，便相當可能會危害國家安全，該秘密即屬國家秘密：

(a) 關乎國家或香港特區事務的重大決策中的秘密；

(b) 關乎國防建設或武裝力量的秘密；

(c) 關乎國家外交或外事活動的秘密，或關乎香港特區對外事務的秘密，或國家或香港特區對外承擔保密義務的秘密；

(d) 關乎國家或香港特區經濟和社會發展的秘密；

- (e) 關乎國家或香港特區科技發展或科學技術的秘密；
- (f) 關乎維護國家安全或香港特區安全或偵查罪行的活動的秘密；或
- (g) 關乎中央與香港特區之間的關係的秘密。

5.9 需要特別強調的是，保護國家秘密的目的是維護國家安全；因此，上述第(a)至(g)項所描述的資料，只有在符合“沒有合法權限下予以披露，便相當可能會危害國家安全”的情況下，才屬於“國家秘密”。

(A)(II) 完善“公務人員”的定義

5.10 《官方機密條例》和下文第 5.12 段提述的某些罪行及某些較重的罰則只適用於屬或曾經屬公務人員或政府承辦商的人，現行《官方機密條例》下，“公務人員”的定義包括“在英皇香港政府下擔任受薪職位的人，不論該職位屬永久或臨時性質”及“任何受僱在英皇聯合王國政府公務員體制（包括女皇陛下外交部及女皇陛下海外公務員系統）內工作的人”等，須予以適當修訂，以切合現今的情況。我們建議在建議《條例》中以“公職人員”一詞取代“公務人員”，並適度調整有關定義，以涵蓋較可能取得或管有國家秘密的人員。建議“公職人員”涵蓋以下人員：

- (a) 擔任政府轄下的受薪職位的人，不論該職位屬永久或臨時性質；
- (b) 任何以下人士 —
 - (i) 政府主要官員；
 - (ii) 金融管理專員及其轄下人員；
 - (iii) 公務員敍用委員會主席；
 - (iv) 廉政公署的職員；
 - (v) 司法人員或司法機構的職員；
- (c) 行政會議成員；
- (d) 立法會議員；
- (e) 區議會議員；或
- (f) 選舉委員會委員。

(A)(III)與「非法披露」相關的罪行

5.11 除上述建議完善外，現行《官方機密條例》對國家秘密的保護仍有其他不足之處：

- (a) 現行《官方機密條例》的罪行着重禁止「非法披露」受保護資料，而沒有直接針對竊取國家秘密行為本身(例如刺探、收買國家秘密)。《香港國安法》第二十九條訂明的「勾結外國或者境外勢力危害國家安全」罪亦只涵蓋為外國或境外勢力竊取、刺探、收買，或非法提供涉及國家安全的國家秘密的行為，並未把竊取國家秘密行為本身(即不論涉及外國或境外勢力與否)訂為罪行。
- (b) 在《官方機密條例》第 III 部(第 13 至 20 條)中的「非法披露受保護資料」的相關罪行，均針對屬特定類別的資料(例如“防務資料”、“關乎國際關係的資料”等)，未能全面涵蓋所有屬國家秘密的資料，例如涉及國家和香港特區的重大決策、經濟等其他領域的國家秘密。
- (c) 除了干犯竊取國家秘密及非法披露國家秘密的人外，亦需處理其他涉事的犯罪分子，例如負責由竊取者傳遞國家秘密至披露者，因而管有國家秘密的中間人。事實上，鑒於間諜活動和竊取國家秘密的行為的性質複雜且隱蔽，未必在每宗案件都能夠確定誰人在未經授權的情況下取得國家秘密或非法披露國家秘密。此外，必須在國家秘密被非法披露前，採取有效措施，以防止披露發生。
- (d) 現行《官方機密條例》未有禁止公務人員或政府承辦商發布或透露據稱憑藉其身分而獲得的機密資料，以危害國家安全(例如發布所謂“內部消息”誤導公眾，引發特區居民對特區政府的憎恨)。因此，有需要訂立針對性的條文，以禁止上述行為。

5.12 鑒於上述的不足之處，建議整合及完善「非法披露」及相關罪行，使國家秘密受到更全面的保護：

(1) **非法獲取國家秘密**：建議禁止任何人在非法的情況下取得屬於或載有國家秘密的資料、文件或其他物品，以確保有效禁止任何形式的“竊取”國家秘密行為(不論涉及外國或境外勢力與否)。有關罪行可針對以下行為：

(a) 明知某資料、文件或其他物品屬或載有國家秘密；或

(b) 有合理理由相信某資料、文件或其他物品屬或載有國家秘密，並意圖危害國家安全，而在沒有合法權限下，獲取該資料、文件或物品。

(2) **非法管有國家秘密**：建議禁止任何人在非法的情況下管有屬於或載有國家秘密的資料、文件或其他物品。新增此罪行有助防範被竊取的國家秘密最終被非法披露的風險。有關罪行可針對以下行為：

(a) 明知某資料、文件或其他物品屬或載有國家秘密；或

(b) 有合理理由相信某資料、文件或其他物品屬或載有國家秘密，並意圖危害國家安全，而在沒有合法權限下，管有該資料、文件或物品。

(3) **非法披露國家秘密**：建議禁止任何人在沒有合法權限的情況下披露屬於或載有國家秘密的資料、文件或其他物品，以全面保障國家秘密不被非法披露。我們認為罪行應涵蓋任何人(而不只限於公職人員或政府承辦商)非法披露國家秘密的行為。另外，由於公職人員或政府承辦商較易接觸到國家秘密，亦清楚了解有關資料的敏感性，如他們非法披露國家秘密，是嚴重的加重罪責因素。就此，針對“屬或曾經屬公職人員或政府承辦商的人”披露憑藉其上述身分

而管有或曾經管有的國家秘密(特別是屬於現行《官方機密條例》所指的“防務資料”及“關乎國際關係的資料”),最高刑罰應較一般人為高。但一般而言,控方須證明該人明知所披露的資料、文件或其他物品屬於或載有國家秘密,或該人有合理理由相信所披露的資料、文件或其他物品屬於或載有國家秘密並意圖危害國家安全,方可定罪。有關罪行可針對以下行為:

- (a) 明知某資料、文件或其他物品屬或載有國家秘密;或**
- (b) 有合理理由相信某資料、文件或其他物品屬或載有國家秘密,並意圖危害國家安全,而在沒有合法權限下,披露該資料、文件或物品。**

(4) 非法披露看來屬機密事項的資料:任何公職人員或政府承辦商,披露憑藉其上述身分而管有的機密資料(假若屬實的話),都有可能危害國家安全。建議此罪行涵蓋的資料,不只限於國家秘密,而是涵蓋任何在沒有合法權限下披露便會損害中央或特區政府的利益的機密資料。有關罪行可針對以下行為:

- (a) 公職人員或政府承辦商的人意圖危害國家安全,而在沒有合法權限下 —**
 - (i) 披露任何資料、文件或其他物品;及**
 - (ii) 在作出該項披露時,表述或顯示有關資料、文件或物品為該人士憑藉其公職人員或政府承辦商身分而由(或曾經由)該人士獲取或管有者;及**
- (b) 有關資料、文件或物品假若屬實的話,便會屬(或相當可能屬)機密事項,不論有關資料、文件或物品是否屬實。**

外國法例亦訂有類似罪行⁴⁰，在釐定罰則時可予以參考。

- (5) **非法在離開香港特區時管有國家秘密**：在處理日常職務中接觸較多極為敏感的國家秘密的公職人員，一旦叛逃有可能造成嚴重國家安全風險。建議訂立明確罪行，針對以下行為：

公職人員意圖(或罔顧是否會)危害國家安全，而在沒有合法權限的情況下在離開香港特區時管有他明知屬於國家秘密的文件、資料或者其他物品，而有關文件、資料或物品是憑藉其公職人員身分而獲取或管有的。

(B) 與「間諜」行為相關的罪行

5.13 竊取或非法披露國家秘密，通常與間諜行為有密切關係。事實上，現行《官方機密條例》也禁止間諜活動，訂立「諜報活動」罪。另一方面，現今的間諜活動不只限於竊取機密、向敵人“通風報信”的行為。某些國家的情報組織，慣常在他國策劃顛覆、滲透和破壞活動⁴¹，而境外勢力在港版「顏色革命」中策動其境內代理人發布虛假或誤導訊息，以煽動對政府的仇恨，更是典型的現代間諜行為。

5.14 近年，不少國家已完善其與間諜行為(espionage)相關的罪行的法律，以應對現今複雜的國際形勢及現代的間諜行為，例如：

- (a) 澳洲在2018年通過的《國家安全立法修正案(間諜活動及外國干預)法》(National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act)及《外國影響力透明化法》(Foreign Influence Transparency Scheme Act)，前者大幅提高從事間諜活動、泄露國家機密的刑罰，若勾結外國勢力干犯

⁴⁰ 加拿大《資訊安全法》(Security of Information Act)第13(1)條“據稱的資料”，該罪的最高刑罰為監禁5年。

⁴¹ 有前美國國家安全顧問於訪問中確切提到，曾協助策劃外國政變。這正是有關國家肆意對其他國家進行干涉和顛覆的又一例證。

部分相關罪行更會適用較高刑罰；該法亦訂立支援外國情報組織(supporting foreign intelligence agency)的罪行及提供或接受外國情報組織資金 (funding or being funded by foreign intelligence agency)的罪行。

- (b) 英國最近通過的《2023年國家安全法》包括一系列涵蓋範圍極廣的新罪行，當中包括改革有關「間諜」行為的法律、有關獲取或披露「受保護資料」(obtaining or disclosing protected information)的罪行、新增旨在保護商業秘密(trade secrets)的新罪行，以及針對協助外國情報組織 (assisting a foreign intelligence service)及從外國情報組織獲得實質利益 (obtaining material benefits from a foreign intelligence service)的行為的新罪行。此外，該法把“具境外勢力的狀況”套用到所有刑事罪行中，使法庭在量刑時，若犯罪行為涉及境外勢力，則法庭必須把此事實作為加重刑罰的考慮。

5.15 在進行維護國家安全本地立法時，我們可參考其他國家與間諜行為相關的法律，並完善相關法律以處理現今的間諜風險。全國人大常委會於2023年4月26日修訂通過，自2023年7月1日起施行的《中華人民共和國反間諜法》（《反間諜法》），亦可供參考：《反間諜法》第四條訂明何謂“間諜行為”，當中除了竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密、情報等典型的間諜行為外，還包括參加間諜組織或者接受間諜組織及其代理人的任務。

(B)(I) 「間諜活動」罪

5.16 現行《官方機密條例》有關間諜活動的大部分條文沿襲自英國二十世紀初期的法例（《1911年官方機密法》(Official Secrets Act 1911)及《1920年官方機密法》(Official Secrets Act 1920)），與現今的科技水平、複雜多變的形勢及間諜活動的多元模式脫節。建議修訂罪行以涵蓋更多元的間諜活動，包括：

- (i) 現行《官方機密條例》使用的部分字眼過時，例如“圖片、圖

則、模型或紀錄”/“機密的官方代碼或通行碼、任何圖片、圖則、模型或紀錄”的字眼，建議將該等字眼改為“資料、文件或其他物品”，以涵蓋較先進的資料儲存模式(例如指紋、影片等)以應對現今的間諜行為風險；及

- (ii) 建議在現行《官方機密條例》禁止的間諜行為⁴²以外，新增一類關於意圖(或罔顧是否會)危害國家安全而勾結“境外勢力”向公眾發布虛假或誤導的事實陳述的罪行，以應對境外勢力透過該行為干預香港特區的事務。

(B)(II) 完善與「間諜活動」罪相關的概念

(i) 完善現行“禁地”的法律

5.17 「間諜活動」罪涉及意圖危害國家安全而接近、察看、越過、進入“禁地”的行為。現行《官方機密條例》下“禁地”的定義側重於保護軍事或國防設施，未必足以涵蓋其他容易成為間諜滲透、破壞或竊取國家秘密的目標的關鍵設施和處所。建議完善「間諜活動」罪中關於“禁地”的定義，以因應現今間諜活動，提供適切防範。

(ii) 以“境外勢力”取代“敵人”的概念

5.18 現行《官方機密條例》中“諜報活動”罪的條文⁴³包括“敵人”的提述。

5.19 由於“敵人”的表述⁴⁴過於狹窄，建議以“境外勢力”取代“敵人”一詞。“境外勢力”可以涵蓋任何外國政府、境外地區或地方的當局、

⁴² 見附註31，即(1)接近、察看、越過、進入禁地，或處身毗鄰禁地之處；(2)製作對敵人有用處的圖片、圖則、模型或紀錄；以及(3)取得、收集、記錄或發表對敵人有用處的機密的官方代碼或通行碼、圖片、圖則、模型或紀錄等。

⁴³ 見附註31提及的《官方機密條例》第3條。

⁴⁴ “敵人”的概念在當前全球化及多邊互動的國際關係下顯得過於狹隘。儘管國家與另一個國家並非處於戰爭狀態，但亦有可能在個別議題上的利益未必一致，甚至出現不友善的行為，惟稱該另一個國家為“敵人”則可能會在外交上對該國家構成冒犯。英國最近通過的《2023年國家安全法》也不再使用“敵人”的概念。

境外政治性組織等(包括並非與其處於戰爭狀態的國家等的政府、當局或政治性組織)，及其關聯實體及個人。參考澳洲和新加坡的相關法例⁴⁵，如上述政府、當局或組織能夠在相當程度上控制某實體或個人，該實體或個人可被判斷是“關聯實體”或“關聯個人”(包括慣常或有義務按照該政府、當局或組織的指示、指令或意願行事的實體或個人，或該政府、當局或組織能夠憑藉其他因素在相當程度上控制的實體或個人)。

5.20 建議經完善的「間諜活動」罪針對以下行為：

- (a) 意圖危害國家安全，而作出以下的作為 -
 - (i) 接近、查察、從上方或下方越過、進入或接達禁地，或出現於毗鄰禁地之處(包括透過電子或遙距方式作出上述作為)；或
 - (ii) 取得(包括以截取通訊方式取得)、收集、記錄、製作或管有旨在對或擬對境外勢力有用處的任何資料、文件或其他物品，或將之傳達予任何其他人；
- (b) 勾結境外勢力，向公眾發布虛假或具誤導性的事實陳述，而意圖危害國家安全，或罔顧是否會危害國家安全，而如此發布該陳述；及知道該陳述屬虛假或具誤導性。

(B)(III) 建議新增與「間諜」行為相關的罪行：「參加或支援境外情報組織或接受境外情報組織的利益等」罪

5.21 任何參加或支援境外情報組織或接受該等組織的利益的行為，極有可能危害國家安全。不少國家已立法禁止有關行為，例如：

- (a) 澳洲的《刑事法典》(Criminal Code)第92.7至92.11條；及

⁴⁵ 參考澳洲的《2018年外國影響力透明化法》及新加坡《2021年防止外來干預(對應措施)法》中“外國委託人”(foreign principal)、“外國政府關聯個人”(foreign government-related individual)及“外國公共企業”(foreign public enterprise)等字詞的定義。

(b)英國的《2023年國家安全法》第3及17條。

5.22 我們建議新增罪行，針對以下行為：

意圖(或罔顧是否會)危害國家安全，而明知地就境外情報組織⁴⁶作出以下作為：

- (a) 成為該組織的成員；**
- (b) 向該組織(或代該組織行事的人)提供實質支援(包括提供財政支援或資料，以及為該組織招募成員)；或**
- (c) 接受由該組織(或代該組織行事的人)提供的實質利益。**

上述建議罪行可防範、制止和懲治危害國家安全分子支援境外情報組織的行為，從而更好地應對間諜行為和相關風險。

結語

5.23 總括而言，為了保護國家安全，並確保政府能夠順利運作，涉及國家安全的資料必須予以保密。我們必須制定適當的法律，以禁止在沒有合法權限的情況下取得、管有或披露這類資料的行為。在制訂建議時，必須充分考慮保障言論和發表自由的權利的重要性，而措施亦應只保護為維護國家安全而必須予以保密的資料類別，及明確界定保護方法，就保護國家秘密和保障言論和發表自由的權利之間取得適當平衡。

5.24 此外，制定適當的法律以禁止間諜行為，對防止境外勢力危害國家安全非常重要。在考慮有關建議時，我們會一方面確保可以充分處理現今間諜活動的多元模式，同時會充分考慮保障個人權利和自由(特別是言論和發表自由的權利)的重要性。相關罪行的元素及相關的概念(如“禁地”、“境外勢力”等)必須有明確定義及作出清晰的界定，確保就維護國家安全和保障個人權利和自由之間取得適當平衡。

⁴⁶ 境外情報組織指由境外勢力設立並從事情報工作；或對其他國家或地方進行的顛覆或破壞活動(無論如何描述)的組織。

第6章：危害國家安全的破壞等活動

本章研究外國與危害國家安全的破壞活動和對電腦或電子系統作出危害國家安全的行為相關法律，並建議於建議《條例》中就有關行為和活動新增此類罪行。

現行有關破壞等的法律

6.1 現時，摧毀或損壞他人財產(包括誤用電腦)⁴⁷，以及有犯罪或不誠實意圖而取用電腦的行為⁴⁸在香港特區法律下本身已屬犯罪，上述行為在其他國家同屬犯法。縱然如此，不少國家已訂立罪行針對危害國家安全的破壞活動(例如英國、澳洲及加拿大)，以及針對透過電腦進行的危害國家安全的行為和活動(例如英國和美國)，以反映該等行為的嚴重性及增加阻嚇力。因此，我們有需要在香港特區法律下更全面地防範、制止和懲治此類危害國家安全的行為。

建議新增罪行

(A) 「危害國家安全的破壞活動」罪

6.2 破壞或削弱公共基礎設施的行為，會對國家安全構成高度風險。

⁴⁷ 現行《刑事罪行條例》第VIII部(對財產的刑事損壞)第59條訂明摧毀或損壞財產 (to destroy or damage any property)，就電腦而言，包括誤用電腦。“誤用電腦”(misuse of a computer) 指 —

- (a) 導致電腦並非如其擁有人或其擁有人代表對其所設定的運作方式運作，即使如此誤用不會令該電腦的操作、該電腦內的程式或該電腦內的資料的可靠性減損亦然；
- (b) 更改或刪抹電腦內或電腦儲存媒體內的程式或資料；
- (c) 在電腦或電腦儲存媒體所收納的內容上增加程式或資料，而造成導致(a)、(b) 或(c) 段所提述的任何類別誤用情形的任何作為，須視為導致該項誤用情形的作為。

⁴⁸ 現行《刑事罪行條例》第XIII部(雜項罪行)第161條訂明“有犯罪或不誠實意圖而取用電腦”罪：

任何人有下列意圖或目的而取用電腦 —

- (a) 意圖犯罪(不論是在取用電腦的同時或在日後任何時間)；
 - (b) 不誠實地意圖欺騙(不論是在取用電腦的同時或在日後任何時間)；
 - (c) 目的在於使其本人或他人不誠實地獲益(不論是在取用電腦的同時或在日後任何時間)；或
 - (d) 不誠實地意圖導致他人蒙受損失(不論是在取用電腦的同時或在日後任何時間)，
- 即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處監禁5年。

其中歷歷在目的例子，包括 2019 年港版「顏色革命」期間，暴徒於全港大範圍破壞和損壞交通設施、港鐵站和其他公共設施，目的是透過癱瘓交通、鐵路系統及公共服務，達到癱瘓社會的正常運作，從而迫使特區政府向暴徒及其背後的政治勢力屈服妥協，最終目的是要損害特區政府的有效管治甚至推翻政權。如關鍵通訊設施受破壞，便會削弱國家及香港特區有效應對內亂或武裝衝突的能力；如關鍵的電子系統(例如中央結算及交收系統)遭受網絡攻擊或黑客入侵，更會癱瘓或嚴重窒礙香港特區的正常運作(例如嚴重危害金融市場的穩定)，或者導致國家秘密被非法獲取。

6.3 不少外國國家均有立法應對上述情況，例如：

- (a) 澳洲通過《2018年國家安全立法修正案(間諜活動及外國干預)法》引入破壞活動罪，禁止意圖(或罔顧是否會)損害國家安全而進行各種形式針對公共基礎設施的破壞活動或植入弱點的行為⁴⁹；及
- (b) 英國在《2023年國家安全法》中也引入同類罪行，禁止任何人為其明知或理應知道是有損英國安全或利益的目的，並在涉及外國勢力的情況下損壞任何資產(不論是否位於英國境內)⁵⁰。

6.4 按此，為應對上文第 6.2 段所述的情況，建議在是次立法新增「危害國家安全的破壞活動」罪，針對以下行為：

- (a) 損壞或削弱公共基礎設施，而有關行為意圖(或罔顧是否會)危害國家安全。**
- (b) 受保障的公共基礎設施可包括中央或特區政府設施、公共交通設施及提供公共服務，如供水、排污、能源、燃料或通訊等的任何公共設施。**

⁴⁹ 見澳洲《刑事法典》第82.3至82.9條。

⁵⁰ 見英國《2023年國家安全法》第12條。

(c) “削弱”可包括對公共基礎設施(包括組成該設施的東西或軟件)造成以下效果(不論在何時造成)的行為 -

(i) 容易遭濫用或損壞；

(ii) 使無權接達或改動該設施的人，變得容易接達或改動該設施；

(iii) 無法發揮其完整或部分應有功能；或

(iv) 並非如其擁有人(或該擁有人的代表)對其所設定的運作方式運作。

外國的法律中，任何人干犯類似的破壞活動罪，可處監禁 20 年至終身監禁不等⁵¹，在釐定罰則時可以此作為參考。

(B) 「在沒有合法權限下就電腦或電子系統作出危害國家安全作為」罪

6.5 本文件中所討論的建議罪行，基本上並不取決於犯罪者實際上採用了哪種特定的方法或技術實施犯罪行為，因此應涵蓋大部分透過電腦進行的危害國家安全的行為和活動。另一方面，由於電腦或電子系統科技非常普及且發展迅速，例如人工智能技術正廣泛應用於社會上不同的領域，其蘊含的潛在國家安全風險不容忽視，特別是電腦或電子系統遭受入侵或干擾而引起的風險⁵²。為應對現時電腦或電子世界及未來可能出現的新技術所帶來的國安風險，建議引入罪行，打擊對電腦或電子系統作出危害國家安全的行為。

6.6 外國亦有立法應對上述情況，例如英國《1990 年誤用電腦法》

⁵¹ 澳洲的破壞活動罪(在沒有涉及外國委託人的情況下)最高可處監禁20年(澳洲《刑事法典》第82.5條)，如涉及外國委託人則最高可處監禁25年(澳洲《刑事法典》第82.3條)。英國涉及外國勢力的類似罪行最高可處終身監禁(英國《2023年國家安全法》第12條)。

⁵² 國家安全部於2023年11月16日發布「如何化解人工智能帶來的國家安全挑戰」一文，當中提及人工智能可能帶來五大風險，包括數據竊取風險、網絡攻擊風險、經濟安全風險、「數據投毒」風險，以及軍事安全風險。

(Computer Misuse Act 1990)便禁止任何人在沒有合法權限下就某電腦作出作為，而該人意圖(或罔顧是否會)嚴重損害國家安全及該作為實際上會嚴重損害國家安全(或造成嚴重損害國家安全的重大風險)⁵³。

6.7 因此，建議新增有關在沒有合法權限下就電腦或電子系統作出危害國家安全作為的新罪行，針對以下行為：

在明知沒有合法權限並意圖危害國家安全的情況下，就某電腦或電子系統作出某作為，而該作為危害(或相當可能危害)國家安全。

結語

6.8 本章涵蓋的罪行，涉及破壞或削弱公共基礎設施的嚴重行為，或者是在沒有合法權限下就電腦或電子系統作出危害國家安全的作為。這些行為對國家安全構成非常嚴重的威脅，必須予以禁止。上述的建議乃在現有罪行(例如摧毀或損壞他人財產，以及有犯罪或不誠實意圖而取用電腦)的基礎上，建議新增罪行針對危害國家安全的相關行為，以反映該等行為的嚴重性及增加阻嚇力。實際的條文會明確界定相關罪行的元素以確保精準針對危害國家安全的行為，不會窒礙科技創新，反而能為相關領域的發展提供一個安全的環境。

⁵³ 英國此罪行最高可處終身監禁（英國《1990年誤用電腦法》第3ZA條）。

第 7 章：境外干預及從事危害國家安全活動的組織

本章研究外國國家安全法律中的“境外干預”罪，該罪行一般涵蓋禁止任何人配合境外勢力透過不當手段干預某外國的事務。此外，本章亦研究如何完善現行《社團條例》中與維護國家安全或禁止政治性團體與境外政治性組織有聯繫有關的條文，以達至禁止危害國家安全的組織在香港特區運作的目的。

7.1 《基本法》第二十三條要求香港特區立法禁止外國的政治性組織或團體在香港特區進行政治活動，以及禁止香港特區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。現行法律中雖然有《香港國安法》第二十九及三十條處理關於勾結境外勢力危害國家安全而性質相對嚴重的犯罪行為⁵⁴，現行《社團條例》亦訂有機制可基於政治性團體與境外政治性組織有聯繫、或維護國家安全所需可禁止社團運作（見下文第 7.7 段），但仍有需要在香港特區本地法律層面更全面地防範、制止和懲治其他境外干預行為。

7.2 近年，境外勢力一直以香港特區作為反中的橋頭堡，並透過協助及策動本地組織或個人，藉不同議題造成社會不穩，並軟性宣揚反中意識，妖魔化中央人民政府及特區政府。雖然在《香港國安法》公布實施後香港特區能有效依法打擊「黑暴」行為，粉碎了港版「顏色革命」的圖謀，但境外勢力透過本地組織及個人(尤其

⁵⁴ 《香港國安法》第二十九條：為外國或者境外機構、組織、人員竊取、刺探、收買、非法提供涉及國家安全的國家秘密或者情報的；請求外國或者境外機構、組織、人員實施，與外國或者境外機構、組織、人員串謀實施，或者直接或者間接受外國或者境外機構、組織、人員的指使、控制、資助或者其他形式的支援實施以下行為之一的，均屬犯罪：

- (a) 對中華人民共和國發動戰爭，或者以武力或者武力相威脅，對中華人民共和國主權、統一和領土完整造成嚴重危害；
- (b) 對香港特別行政區政府或者中央人民政府制定和執行法律、政策進行嚴重阻撓並可能造成嚴重後果；
- (c) 對香港特別行政區選舉進行操控、破壞並可能造成嚴重後果；
- (d) 對香港特別行政區或者中華人民共和國進行制裁、封鎖或者採取其他敵對行動；
- (e) 通過各種非法方式引發香港特別行政區居民對中央人民政府或者香港特別行政區政府的憎恨並可能造成嚴重後果。

《香港國安法》第三十條：為實施本法第二十條、第二十二條規定的犯罪，與外國或者境外機構、組織、人員串謀，或者直接或者間接受外國或者境外機構、組織、人員的指使、控制、資助或者其他形式的支援的，依照本法第二十條、第二十二條的規定從重處罰。

是實際上是由境外勢力成立或與其有密切聯繫的一些所謂“非政府組織”)，及本地組織或個人(包括在境外成立“影子組織”)繼續針對香港特區從事危害國家安全的活動所構成的風險依然存在。這些個人或組織勾結境外勢力，試圖繼續干預或影響國家和香港特區的事務，因此仍需防範、制止和懲治危害國家安全行為，特別包括：

- (a) 危害國家安全分子配合境外勢力透過不當手段干預國家或香港事務；及
- (b) 本地組織(包括在境外成立“影子組織”)或境外勢力透過本地組織或個人從事危害國家安全的活動。

7.3 香港作為國際都會及國際金融中心，歡迎世界各地和本地的機構、組織和人員互相交流，也歡迎境外機構或組織來港設立辦事處開展業務。由於特區政府的政策和措施可能會影響在港的境外機構、組織和人員，該等機構、組織和人員(包括政治性組織)或有正當需要就特區政府的政策和措施提出合理意見，包括透過本地組織或個人進行游說工作等。因此，我們並不建議“一刀切”全面禁止上述交流，但這些政治活動，必須是以合法、正當的手段進行，而且不可構成國家安全風險。特區政府有責任維護國家的主權和政治獨立，就此必須採取足夠措施有效防止境外勢力干預香港正常運作，防範境外勢力透過代理人或代理組織非法干預國家或香港特區的事務，損害國家的主權和政治獨立，進而危害國家安全。

7.4 為了提高外國勢力透過代理人在本國進行政治活動的透明度，不少外國政府已設立關於境外影響力的登記制度並訂下相關的規管罰則。舉例而言，美國和澳洲均有法律要求當本地和外國團體或個人建立一種“代理人”和“境外委託人”關係，及在當地進行政治或其他訂明活動時，要作出登記的制度。而英國方面，最近通過其《2023年國家安全法》引入一套“境外影響力登記制度”(foreign influence registration scheme)。加拿大於2023年就建

立“外國影響透明度登記制度”(foreign influence transparency registry)進行諮詢，獲得普遍支持。新加坡則曾考慮引入登記制度但最後未有引入。特區政府較早前亦曾考慮是否設立登記制度，以提高境外組織透過在香港的組織及個人進行政治性活動或涉及國家安全的活動的透明度，但經審慎考慮後，決定不引入類似的登記制度：我們認為現行《社團條例》下基於維護國家安全所需可禁止社團運作的機制已為社會熟悉，而該機制亦具備相關運作經驗(包括 2018 年依法禁止香港民族黨運作的經驗)，因此，我們透過訂立「境外干預」罪以及完善規管及禁止危害國家安全組織運作的機制，針對性地處理有關問題，更為合適。

建議新增罪行：「境外干預」罪

7.5 主權平等和互不干涉是國際法的基本原則。使用不當手段作出境外干預行為已超出了一般國際慣例可接受的範圍(例如正當批評政府施政、正當游說工作、一般政策研究、與海外組織正常交流或日常商業活動)，違反國際法下的不干預原則，損害國家的主權和政治獨立，並構成國家安全風險。就此，一些國家在近年已實施了針對境外干預的法律，可予以參考，例子如下：

(a) 英國的《2023 年國家安全法》⁵⁵及澳洲的《2018 年國家安全立法修正案(間諜活動及外國干預)法》⁵⁶均引入新罪行，禁止任何人配合外國勢力透過某些特定的不當手段⁵⁷干預該國的事務。就罰則而言，澳洲的最高罰則為監禁 20 年，而英國為監禁 14 年；

(b) 新加坡通過《2021 年防止外來干預(對應措施)法》訂立“通過

⁵⁵ 英國《2023年國家安全法》第13至15條。

⁵⁶ 有關修正已納入為澳洲《刑事法典》第92.2及92.3條。

⁵⁷ 澳洲的外國干預罪的不當手段包括隱蔽、欺騙、威脅要造成嚴重傷害及以恫嚇的方式作出要求的行為；英國的外國干預罪的不當手段包括構成罪行的行為、涉及任何形式的脅迫(例如對他人使用或威脅使用暴力、毀壞或威脅毀壞他人的財產、損害或威脅損害他人的聲譽、造成或威脅造成某人的經濟損失，以及對他人造成精神傷害或施加不當的精神壓力)、涉及失實陳述。

電子通訊進行秘密外來干預”相關的罪行(最高罰則為監禁 7 年(一般干預行為)及 14 年(針對個人的干預行為))⁵⁸；及

- (c) 最近，加拿大亦正就如何修訂《刑事法典》、《資訊安全法》、《加拿大證據法》及《加拿大安全情報局法》等相關法律以應對境外干預的風險及強化執法能力，進行公眾諮詢。

7.6 因此，建議新增「境外干預」罪，針對以下行為：

- (a) 配合境外勢力使用不當手段帶來以下干預效果：
- (i) 影響中央人民政府或香港特區行政機關制訂或執行政策或措施，或作出或執行任何其他決定；
 - (ii) 干預香港特區的選舉；
 - (iii) 影響立法會履行職能；
 - (iv) 影響法院履行職能；或
 - (v) 損害中央與特區之間，或中國或香港特區與任何外國的關係。
- (b) “配合境外勢力”可涵蓋以下情況：
- (i) 參與某項由境外勢力策劃或以其他方式主導的活動；
 - (ii) 代境外勢力作出行為；
 - (iii) 在與境外勢力合作下作出行為；
 - (iv) 在境外勢力控制、監督、指使或要求下作出行為；
 - (v) 在境外勢力資助或以其他方式支援下作出行為。
- (c) “使用不當手段”可涵蓋以下情況：
- (i) 明知而作出關鍵失實陳述；

⁵⁸ 新加坡《2021年防止外來干預(對應措施)法》第17及18條。

- (ii) 對任何人使用或威脅使用暴力；
- (iii) 摧毀或損毀，或威脅摧毀或損毀任何人的財產；
- (iv) 使任何人或威脅使任何人蒙受財政上的損失；
- (v) 使任何人或威脅使任何人的名譽受損；
- (vi) 使任何人精神受創傷或過分受壓；
- (vii) 作出任何犯罪行為。

禁止組織危害國家安全的法律

7.7 現行規管屬政治性團體的社團與外國政治性組織或台灣政治性組織有聯繫的條文主要載於《社團條例》，主要條文如下：

- (a) 作出禁止社團運作命令：根據現行《社團條例》，若某社團是政治性團體⁵⁹，並與外國政治性組織⁶⁰或台灣政治性組織⁶¹有聯繫⁶²或為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，社團事務主任可建議保安局局長作

⁵⁹ 《社團條例》界定“政治性團體”為：

- (a) 政黨或宣稱是政黨的組織；或
- (b) 其主要功能或宗旨是為參加選舉的候選人宣傳或作準備的組織。

⁶⁰ 《社團條例》界定“外國政治性組織”為包括：

- (a) 外國政府或其政治分部；
- (b) 外國政府的代理人或外國政府的政治分部的代理人；或
- (c) 在外國的政黨或其代理人。

上文(a)項和(b)項包括外國全國性級別以下的或地方級別的政府及其代理人。

⁶¹ 《社團條例》界定“台灣政治性組織”為包括：

- (a) 台灣地區政府或其政治分部；
- (b) 台灣地區政府的代理人或該政府的政治分部的代理人；或
- (c) 在台灣地區的政黨或其代理人。

⁶² 就《社團條例》所適用的政治性團體而言，“聯繫”界定為包括：

- (a) 該社團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) 該社團附屬於外國政治性組織或台灣政治性組織；
- (c) 該社團的任何政策是由外國政治性組織或台灣政治性組織釐定；或
- (d) 在該社團的決策過程中，外國政治性組織或台灣政治性組織作出指示、主使、控制或參與。

出命令，禁止該社團運作或繼續運作。

(b) **規管機制的適用範圍**：現行《社團條例》的規管機制只適用於本地社團⁶³，而並不適用於該條例附表所列的本地組織(例如公司、合作社、法團校董會、法團等⁶⁴)。《社團條例》也未能有效處理已被禁止運作的本地組織在境外成立“影子組織”，繼續針對香港特區進行危害國家安全的活動。

(c) **「非法社團」相關罪行**⁶⁵：包括 –

- (i) 作為幹事或以該身分行事；
- (ii) 作為成員或以該身分行事；
- (iii) 容許非法社團在處所內集會；
- (iv) 煽惑他人成為成員；及
- (v) 牟取社團費或援助。

7.8 港版「顏色革命」充分顯示有本地組織，甘心充當境外政治性組織或情報組織的代理人，從事危害國家安全的行為和活動。亦有潛逃海外、肆無忌憚勾結境外勢力的不法分子，繼續從事危害國家安全的行為和活動。基於上述情況，有必要完善有關規管組織的機制以應對相關風險，包括以下建議。

(A) 完善適用的組織的涵蓋範圍

7.9 《社團條例》下有關禁止社團運作機制，只適用於社團⁶⁶，也不適用於該條例附表所列的組織，有關情況未如理想。《社團條例》

⁶³ 包括在境外成立，但根據《社團條例》第4條須當作是在香港成立的社團的組織。

⁶⁴ 這些本地組織種類繁多，受不同法例規管(包括《公司(清盤及雜項條文)條例》(第32章)、《教育條例》(第279章)等)，但整體而言，現行機制未能充分維護國家安全，特別是大部分法例沒有就危害國家安全的組織的解散或取消註冊的機制作出針對性的規定。

⁶⁵ 《社團條例》第18(1)(b)條訂明，根據該條例第8條被禁止運作的社團屬“非法社團”，而《社團條例》第19-23條則訂明與被禁止運作的「非法社團」相關的罪行及相關罰則。

⁶⁶ 值得注意的是，《公司(清盤及雜項條文)條例》(第32章)第360C條訂明，行政長官會同行政會議如信納一間公司假若是《社團條例》所適用的社團，是保安局局長本可根據《社團條例》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。有關係文可用於防止有人利用設立公司從事危害國家安全的行為和活動。

不適用的組織有機會被利用在香港特區培育危害國家安全的勢力，從而危害國家安全。就這些不受現行《社團條例》規管的組織而言，現行法律欠缺類似的完善處理機制。

7.10 儘管部分《社團條例》附表所列的組織受其他法例規管⁶⁷，但有關規管機制普遍未有訂明基於維護國家安全所需而禁止該等組織運作的條文。因此，為更好防範和制止境外勢力或危害國家安全的分子，透過成立例如法團校董會、業主立案法團等不受現行《社團條例》規管的組織危害國家安全，以及為確保所有基於維護國家安全所需而禁止的組織可被統一視為同一類受禁組織，建議把所有基於維護國家安全而禁止組織運作、解散組織等事宜透過建議《條例》下的機制統一處理。建議由保安局局長基於以下理由禁止有關組織在香港特區運作：

(a) 如保安局局長合理地相信，禁止任何本地組織在香港特區運作或繼續運作，是維護國家安全所需要者，則保安局局長可藉在憲報刊登的命令，禁止該組織在香港特區運作或繼續運作。

(b) 如某本地組織是政治性團體，並與境外政治性組織有聯繫，則保安局局長可藉在憲報刊登的命令，禁止該本地組織在香港特區運作或繼續運作。

(B) 禁止與香港特區有關聯的危害國家安全的境外組織在香港特區運作

7.11 近年，有危害國家安全分子潛逃境外，繼續危害國家安全(例如一些本地組織由香港特區移師到境外，並在境外成立破壞性的“影子組織”，繼而針對香港特區繼續進行危害國家安全的活動)。這些組織雖然是在境外成立，但實際上與香港特區仍然有關聯，例如是該組織在香港特區進行活動、在香港特區的人向該等組織提

⁶⁷ 例如法團校董會受《教育條例》(第279章)規管。

供任何形式的援助等。建議訂明與香港特區有關聯的境外組織涵蓋以下情況：

- (a) 該組織在香港特區進行任何活動；
- (b) 任何在香港特區的人以該組織的幹事或成員身分行事，或自稱或聲稱是該組織的幹事或成員；
- (c) 該組織直接或間接尋求或接受任何在香港特區的人的資助、貸款，或任何形式的財政上的贊助或其他形式的援助；或
- (d) 該組織直接或間接向任何在香港特區的人提供資助、貸款，或任何形式的財政上的贊助或其他形式的援助。

並建議賦予特區政府相關權力，可以基於維護國家安全所需禁止該等境外組織在香港運作。該等組織一旦被禁止在香港特區運作，任何人都不應在香港特區代其進行活動或向其提供任何形式的援助。

7.12 此外，設立禁止危害國家安全組織運作的機制亦是其他國家常見的做法。以英國的《2000年恐怖主義法》(Terrorism Act 2000)為例，英國國務大臣如認為某個組織參與恐怖主義時可以行使權力取締該組織⁶⁸。任何人如果屬於或自稱屬於該受禁組織，或就該受禁組織尋求支持(不限於提供金錢或其他財產)，即構成犯罪⁶⁹。

結語

7.13 結社自由在香港特區受《基本法》保障。然而，如上文第 2.22 段所述，根據《公民權利和政治權利國際公約》，結社自由並非絕對，而是可以基於法律規定及為有需要保障國家安全或公共秩序等合法目的，予以限制。現行《社團條例》的規管機制符合《基本法》對結社自由的保障。在完善現行《社團條例》的規管機制，

⁶⁸ 英國的《2000年恐怖主義法》第3條。

⁶⁹ 英國的《2000年恐怖主義法》第11及12條。

以更有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為的同時，會尊重現有機制對結社自由的保障。

7.14 就「境外干預」罪而言，正如本章指出，特區政府有責任禁止境外勢力透過本地組織或個人非法干預國家或特區事務，損害國家的主權和政治獨立，危害國家安全。過去亦確實有境外勢力透過本地組織或個人參與政治活動，用不當手段影響特區政府施政、干預國家或香港特區事務。故此，我們建議引入禁止上述干預行為的罪行。

7.15 本章所涵蓋的研究及建議會確保有利於鞏固香港作為國際都會及國際金融中心的因素將不受影響，讓正當的國際交流活動繼續在香港特區得以順利進行，對個人權利和自由的限制亦應屬非常有限，而施加的限制必須是合理、必需及相稱的。

第 8 章：建議條例的域外適用性

本章研究就罪行的域外效力方面，國際法原則及國際慣例、現行《香港國安法》的規定、現行法律，為建議《條例》的域外適用性提供建議方向。

- 8.1 危害國家安全的犯罪行為與一般犯罪行為不同，威脅國家的根本利益，鑒於其性質嚴重，無論該行為是在境外或本地進行，均應合理地予以防範、制止和懲治。因此，在進行維護國家安全本地立法時，建議就危害國家安全罪行訂定適當的域外效力。

國際法原則及國際慣例

- 8.2 我們建議根據以下三項國際法原則及國際慣例就《基本法》第二十三條立法建議訂立適當的效力範圍：

- (a) 「屬地管轄」原則：一般而言，某國家的刑事法律只規範在該國境內發生的行為，這是國際法及國際慣例所謂的「屬地管轄」原則。就香港特區而言，《基本法》第二十三條立法建議的罪行自然適用於全部或部分在香港特區境內作出的危害國家安全的行為和活動，符合「屬地管轄」原則，也是普通法的基本原則，無需另作規定。
- (b) 「屬人管轄」原則：根據有關原則，一國可對本國公民或居民在境外的犯罪行為實施管轄。涉及犯罪人的身分與該國有密切關係，而並非與該國毫不相干的外地人。事實上，作為一個國家或地區的公民或居民，無論身在何處，遵守所屬國家或地區的法律，是應有之義。
- (c) 「保護管轄」原則：若身處境外的外國人對於一個主權國家進行危害其安全或其核心利益(例如政府體制或職能)的犯罪行為，該主權國家可透過有域外效力的法律行使刑事管轄權。

《香港國安法》的效力範圍

8.3 《香港國安法》就該法規定的罪行訂明效力範圍如下：

- (a) 根據《香港國安法》第三十六條，任何人在香港特區內實施該法規定的犯罪的，適用該法。犯罪的行為或者結果有一項發生在香港特區內的，即屬在香港特區內犯罪；
- (b) 根據《香港國安法》第三十七條，香港永久性居民或者在香港特區成立的公司、團體等法人或者非法人組織在香港特區以外實施該法規定的犯罪的，適用該法；及
- (c) 《香港國安法》第三十八條規定，不具有香港永久性居民身分的人在香港特區以外針對香港特區實施該法規定的犯罪的，適用該法。

以上所述《香港國安法》的效力範圍與前述的國際法原則及國際慣例也是一致。

其他現行法律

8.4 除《香港國安法》規定的罪行外，現行法律中所涵蓋的一些危害國家安全罪行，也具有域外效力，例如：

- (a) **《刑事罪行條例》第 I 部下的「叛逆」罪**：根據普通法，該罪行的域外效力應根據法院在案例⁷⁰確立的原則來解釋－即受本國保護的外國人士只要並未放棄有關保護，則其在境外進行的通敵的行為亦會視為觸犯「叛逆」罪；及
- (b) **《官方機密條例》第 III 部中與非法披露相關的罪行**：根據《官方機密條例》第 23 條，任何作為若由英國國民⁷¹、香港永久性居民或公務人員在香港作出便會根據《官方機密條

⁷⁰ “...an alien abroad holding a British passport enjoys the protection of the Crown and if he is adherent to the King's enemies he is guilty of treason, so long as he has not renounced that protection” (見 Joyce v DPP [1946] AC 347)。

⁷¹ 回歸後，該條中「英國國民」一詞，根據有關法律適應化的原則，應解釋為「中國國民」。

例》第 III 部「非法披露」的任何條文(若干條文除外)屬罪行，則該作為如由該人在香港境外作出，即屬該條文所訂的罪行。

- 8.5 值得注意的是，雖然普通法一貫奉行「屬地原則」(即成文法和普通法下的罪行一般推定為不具有域外效力，但可以透過清晰的成文法規定對某項罪行賦予域外效力)，但就如何認定一項罪行是在境內發生，普通法案例發展出較為寬廣和務實的做法。只要一項罪行中「構成犯罪的相當活動」是在香港特區境內發生，香港法院便有司法管轄權審理，儘管該罪行的其他必要元素在香港特區以外發生⁷²。

建議罪行的域外效力

- 8.6 綜合參考上述的國際法原則及國際慣例、《香港國安法》規定、現行法律的規定，以及各國的通行做法，考慮到危害國家安全罪行的性質、對國家和香港特區可能造成的影響，建議就《基本法》第二十三條立法建議的罪行訂明適當的域外效力；但與此同時，我們需要根據有關罪行旨在處理的國家安全威脅，以及不同的人士或機構可能在境外作出有關行為的情境，訂定相稱、合理的域外效力。
- 8.7 為確保每項罪類的域外效力與有關罪類的性質配合及屬所需和相稱，在擬定各罪行後，我們會就每項進行詳細審視，再釐定其效力範圍。
- 8.8 事實上，包括美國、英國、澳洲和加拿大等在內的眾多國家的國家安全法律都同樣根據「屬人管轄」和「保護管轄」等原則，具有域外效力：
- (a) 外國的國家安全法律也有眾多例子，按「屬人管轄」原則打擊境外犯罪行為，例子包括：

⁷² 香港特別行政區 訴 黃得強 (終院刑事上訴2014年第8號)，判決書第33(b)及45段。

- (i) 美國的叛國罪、非法披露機密資料罪、針對勾結外國和境外勢力活動的《盧根法》(Logan Act)；
 - (ii) 英國的叛國罪、《2000年恐怖主義法》；
 - (iii) 澳洲的外國干預罪；及
 - (iv) 加拿大的叛國罪。
- (b) 外國的國家安全法律引用「保護管轄」原則的例子包括：
- (i) 美國的恐怖主義活動罪；
 - (ii) 英國的《2023年國家安全法》；
 - (iii) 澳洲的間諜罪；及
 - (iv) 加拿大的間諜活動罪。

結語

8.9 維護國家安全立法的目的，是維護國家安全，防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。一般而言，危害國家安全的行為和活動，不論是在境外或境內實施，本質上沒有分別，都應該予以防範、制止和懲治，否則便如同縱容別有用心的人在境外從事危害國家安全的行為和活動。就危害國家安全罪行訂立適當的域外效力，是維護國家安全立法的必要元素，也完全符合國際法原則、國際慣例和各國各地區通行做法。

8.10 有鑑於此，我們會仔細考慮罪行所針對的實際國家安全風險，以建議相稱而屬維護國家安全所必需的效力範圍。

第 9 章：與完善維護國家安全的法律制度和執行機制 相關的其他事項

本章分析自《香港國安法》實施以來就危害國家安全犯罪案件的偵查、執法、檢控、審訊，以及處理維護國家安全事宜的經驗，並探討如何完善維護國家安全的法律制度和執行機制的相關事項，包括：

- 現行有關維護國家安全的執法權力及訴訟程序的規定；
- 辦理危害國家安全犯罪案件的經驗所揭示的短板和不足；
- 保障處理涉及國家安全的案件或工作的人員。

9.1 《基本法》第二十三條的根本要旨是要求香港特區自行立法維護國家主權、安全、發展利益。因此，香港特區的維護國家安全立法，應隨着時代發展變化，妥善應對國家面對及將來可能面對的傳統和非傳統國家安全風險。自 2020 年來，中央透過一系列舉措，進一步明確了香港特區維護國家安全的責任，並就香港特區維護國家安全作出了制度性安排，包括通過《5.28 決定》和頒布實施《香港國安法》。《5.28 決定》和《香港國安法》對香港特區維護國家安全的憲制責任和制度設置作出明確規定。根據《5.28 決定》第四條，香港特區應當建立健全維護國家安全的機構和執行機制，強化維護國家安全執法力量，加強維護國家安全執法工作。《香港國安法》第七條除要求香港特區儘早完成《基本法》規定的危害國家安全立法外，更要求香港特區完善特區維護國家安全的相關法律。

9.2 《香港國安法》的實施，建立了香港特區維護國家安全的基本力量。然而，我們必須確保維護國家安全的法律制度可以有效執行並持續運作維護國家安全。就此，有關法律制度須：

- (a) 確保《香港國安法》所設立的維護國家安全機構能有效運作；

- (b) 確保危害國家安全犯罪案件公正、及時辦理，有效防範、制止和懲治危害國家安全犯罪；
- (c) 確保肩負維護國家安全工作的機構、組織和人員能及時獲得一切合適的支持和保障，使其能履行維護國家安全此重要職能；
- (d) 具前瞻性，除了能處理現有的國家安全風險外，亦能應對未來可能出現的風險和威脅；及
- (e) 提供落實和執行《香港國安法》及建議《條例》所規定的措施的機制。

9.3 此外，《香港國安法》是一部全國性法律，在頒布實施後已融入成為香港特區法律體系的一部分，香港特區本地法律和制度須進一步與《香港國安法》互相銜接、兼容和互補。建議《條例》就上述銜接、兼容和互補提供了契機。

現行有關維護國家安全的執法權力及訴訟程序的規定

9.4 根據《香港國安法》第四十三條，香港特區執法部門在辦理危害國家安全犯罪案件時，可以採取香港特區現行法律准予在調查嚴重犯罪案件時採取的各種措施，還可以採取該法第四十三條第一款列出的七類措施⁷³。行政長官會同香港特區國安委已根據第四十三條第三款的授權，制定《實施細則》，《實施細則》詳細列出相關人員採取措施時須遵守的嚴格程序要求，包括申請授權採取調查措施時需符合的條件。

9.5 《香港國安法》第四十一條第一款訂明，香港特區管轄危害國家

⁷³ 包括：

- (a) 搜查可能存有犯罪證據的處所、車輛、船隻、航空器以及其他有關地方和電子設備；
- (b) 要求涉嫌實施危害國家安全犯罪行為的人員交出旅行證件或者限制其離境；
- (c) 對用於或者意圖用於犯罪的財產、因犯罪所得的收益等與犯罪相關的財產，予以凍結，申請限制令、押記令、沒收令以及充公；
- (d) 要求信息發布人或者有關服務商移除信息或者提供協助；
- (e) 要求外國及境外政治性組織，外國及境外當局或者政治性組織的代理人提供資料；
- (f) 經行政長官批准，對有合理理由懷疑涉及實施危害國家安全犯罪的人員進行截取通訊和秘密監察；
- (g) 對有合理理由懷疑擁有與偵查有關的資料或者管有有關物料的人員，要求其回答問題和提交資料或者物料。

安全犯罪案件的立案偵查、檢控、審判和刑罰的執行等訴訟程序事宜，適用該法和香港特區本地法律。《香港國安法》中多數規定，除適用於處理《香港國安法》規定的危害國家安全犯罪案件，也適用於香港現行法律下的危害國家安全罪行，例如《香港國安法》第三十五條有關被判犯危害國家安全罪行而喪失出任公職人員資格、第四十二條第二款有關保釋、第四十三條有關執法權力、第四十四條有關指定法官、第四十五條有關香港特區各級法院有權審理危害國家安全犯罪案件等規定⁷⁴。現行法律中的執法權力和訴訟程序，除非與《香港國安法》的規定有不一致，否則都適用於涉及國家安全的案件，例如《警隊條例》(第 232 章)、《刑事訴訟程序條例》(第 221 章)、《裁判官條例》(第 227 章)等。

- 9.6 《香港國安法》第四十二條第一款訂明，香港特區執法、司法機關在適用香港特區現行法律有關羈押、審理期限等方面的規定時，應當確保危害國家安全犯罪案件公正、及時辦理，有效防範、制止和懲治危害國家安全犯罪。我們需要研究如何完善執法權力和訴訟程序等有關規定，以符合公正、及時辦理危害國家安全犯罪案件的要求。

辦理危害國家安全犯罪案件的經驗所揭示的短板和不足

- 9.7 執法部門在處理「黑暴」時，就在出現大規模暴亂及危害國家安全的情況下的執法工作累積了不少經驗。隨着《香港國安法》和《實施細則》的實施，執法部門已就不同的危害國家安全犯罪案件採取執法行動，亦基於維護國家安全所需，進行預防性的偵查工作，以防範和制止危害國家安全罪行。法院亦就一些危害國家安全犯罪案件進行了審訊。就此，我們檢視了執法工作不同階段所揭示的短板和不足之處，以及其他國家處理類似問題的方法，並就當中主要的問題於下文作簡介。

⁷⁴ 香港特別行政區 訴 伍巧怡 (2021) 24 HKCFAR 417, [2021] HKCFA 42, 第27至31段。

(A) 現行案件調查期間被捕人的羈留和保釋情況

9.8 根據《警隊條例》第 50 條，警務人員有權拘捕任何他合理地懷疑犯了可被判處可監禁的罪行的人。警務人員作出拘捕時，必須依法及適當地進行。其後，被捕人會交由調查隊伍進行調查。在完成初步調查後，警方會因應個別案件的實際情況，考慮：

(a) 落案起訴被捕人，並羈留該人直至到出庭應訊，或讓被捕人保釋外出，等候出庭應訊。一般而言，被羈留的人不會被羈留超過48小時；

(b) 如警方未能立即完成調查有關案件，讓被捕人保釋外出，被捕人隨後須依指定時間回到警署報到；或

(c) 無條件釋放被捕人。

9.9 有關警方保釋的法律依據及法定權限，載於《警隊條例》第 52 條。根據該條例第 52(1)條，就警方決定落案起訴的被捕人而言，除非警方認為罪行性質嚴重，或警方合理地認為被捕人應被羈留直至到裁判官席前應訊(例如被捕人可能潛逃、在保釋期間犯罪、干擾證人、妨礙調查工作或企圖妨礙司法公正等)，否則警方可讓被捕人保釋外出，被捕人一般須依擔保書指定的時間和地點到裁判官席前應訊。如該人被羈留，須在切實可行範圍內儘快帶到裁判官席前應訊。此外，根據《警隊條例》第 52(3)條，如果警方認為未能立即完成調查有關案件，可讓被捕人保釋外出，被捕人隨後須依擔保書指定的時間到指定的警署報到。

9.10 從處理「黑暴」的經驗可見，在大規模暴亂發生後，警方的搜證工作可能面對重大困難，也需要較多時間才可以完成對所有被捕人的初步調查；至於危害國家安全的罪行，則涉案的人較多，而涉案境內境外組織亦較多，當中除牽涉龐大的資金往來外，同時也可能受到境外反華勢力的一定程度干預。此外，相關的犯罪行為大多較具隱密性、複雜性、嚴重性。一些疑犯甚至會在執法行動展開後，設法以不同渠道與外界甚至與案件相關的其他團夥成員互通消息，企圖作出損害調查工作，以至其他危害國家安全的

行為。在這些特別情況下，警方需要比處理一般案件較長的時間完成搜證和決定是否落案起訴被捕人。

9.11 涉及危害國家安全罪行的被捕人於保釋期間亦有可能會構成相當的國家安全風險，例如與屬同一團夥但仍然在逃的人聯繫並泄露調查的相關情況、干擾證據或證人、將罪行相關財產轉移至香港特區境外、安排自己或其他涉案的人潛逃，甚至策劃、實施進一步的危害國家安全犯罪行為。

9.12 就處理類似問題，我們注意到英國《2023年國家安全法》賦予執法部門廣泛權力採取防範和調查措施，其中包括以下各項，以處理懷疑涉及危害國家安全的行為和活動的人員，在對他們繼續進行調查的同時可以減低他們所做成國安威脅：

- (a) 賦予警方向司法機關申請延長羈留期的權力，使被捕人可在未被起訴的情況下被延長羈留，以便警方可以取得、保存、分析或檢查相關證據：英國《2023年國家安全法》附表6中的第6部賦予警方向司法機關申請延長羈留的途徑外，現有其他英國法律亦賦予英國警方權力向司法機關申請延長羈留因涉及嚴重罪行被捕人(尤其涉及恐怖活動罪)至高達14日。
- (b) 英國《2023年國家安全法》附表6第8及9條賦權警司或以上職級的警務人員可阻止被羈留的人諮詢某律師，及延遲被羈留的人諮詢任何律師。
- (c) 英國的《2023年國家安全法》第39條及附表7訂明英國國務大臣(Secretary of State)在符合特定條件(包括有合理理由相信涉及外國勢力威脅活動(foreign power threat activity)的情況)，並在法庭的批准下，可對個人施加一系列措施，當中包括：
 - (i) 在指定居所居住；
 - (ii) 未經許可不得進入指定區域或地方；

- (iii) 限制相關個人和其他人的聯繫和通訊；
- (iv) 須遵從警員就其出行所作出的指示；
- (v) 未經國務大臣許可不得持有任何帳戶；
- (vi) 限制相關個人轉移或接收資產及/或要求相關個人披露資產；
- (vii) 限制相關個人管有或使用電子通訊器材；及
- (viii) 就相關個人工作或學習(包括訓練)作出限制或施加特定條件等。

9.13 就此，我們可考慮引入措施以確保執法部門在處理危害國家安全犯罪案件時有足夠時間對被捕人及就案件作出一切必需的初步調查，並防範任何可能損害調查工作的情況，以及防範被捕人進一步危害國家安全的風險。

(B) 疑犯潛逃海外

9.14 危害國家安全分子往往為了逃避刑責而潛逃海外，並繼續透過各種方式危害國家安全(例如勾結境外勢力向中央及特區政府施壓，或在境外成立危害國家安全組織等)。其中一個例子，是法院於2023年應警務處國家安全處的申請，就共13名潛逃海外並涉嫌干犯《香港國安法》罪行的人發出拘捕令。該13名潛逃者潛逃海外後，涉嫌繼續進行一些危害國家安全的行為和活動，包括要求外國“制裁”香港特區的官員和法官、煽動分裂國家及顛覆國家政權等。

9.15 外國亦有一些法律或行政措施，目的是應對打擊、阻嚇、防止潛逃行為，以及促使潛逃的人回國接受執法和司法程序，例子包括：

- (1) 取消在逃人的護照 – 根據美國相關法律(《美國聯邦法規》(The Code of Federal Regulation) 第22篇第51.60-65條(22 CFR51.60-65))，執法機構可要求國務院根據該法律的規定基於包括以下任何原因吊銷某人的護照：

- (a) 該人因刑事指控而被通緝，並已發出逮捕令；
 - (b) 法院命令禁止該人出境。
- (2) 暫停在逃人的福利或權利—根據以下美國相關法律，逃犯會被暫停或禁止享有福利及權利（主要是社會安全福利）：
- (a) 取消參加“補充營養援助計劃”的資格(《美國法典》第7篇第51章第2015(k)條)；
 - (b) 取消支付老年和遺屬保險福利金及傷殘保險福利金資格(《美國法典》第42篇第7章第402(x)(1)(A)條)；
 - (c) 取消老年人、盲人和殘障人士的保障收入資格(《美國法典》第42篇第7章第1382(e)(4)(A)條)。
- (3) 訂立罪行禁止窩藏或包庇逃犯的行為—根據美國相關法律(《美國法典》第18篇第1071條 (隱瞞逮捕人員))，在明知某人已根據任何美國的法律條文被發出逮捕令或逮捕程序後，窩藏或隱藏該人，以防止該人被發現和逮捕，即構成犯罪。

就此，我們可考慮參考美國的法律，引入具有足夠力度可以應對、打擊、阻嚇及防止潛逃行為，並促使潛逃人士回港的措施。

(C) 訴訟程序

9.16 雖然一些香港特區本地法律已就刑事訴訟程序事宜作出規定，但就與危害國家安全的罪行相關的案件的訴訟程序事宜，本地法律所作的規定須與《香港國安法》的相關規定緊密銜接，以及適當地完善，以符合《香港國安法》的相關規定的需要。其中一個例子是特區政府於2023年提出修訂《刑事訴訟程序條例》，以訂定法定上訴程序，讓控方可就原訟法庭根據《香港國安法》第四十六條在沒有陪審團的情況下由三名法官組成的審判庭所作出的無罪裁決或命令，提出上訴；相關修訂的目的是為了填補刑事上訴制度因控方未能就原訟法庭專業法官在危害國家安全犯罪

案件中可能錯誤作出的無罪裁定提出上訴而出現的法律空隙，避免可能造成司法不公。

9.17 特別指出的是《香港國安法》第四十二條有關“公正、及時辦理”危害國家安全犯罪案件的規定。警方和律政司處理危害國家安全犯罪案件時，均嚴格遵循《香港國安法》第四十二條的規定而同時嚴格按照相關法律進行。但由於涉及國家安全的案件，往往性質複雜且涉及大量被告人，當中的法律程序需時，案件往往需要較長時間排期才可進入正式審訊階段。儘管法庭一直積極和優先處理《香港國安法》相關的案件，並儘量為每宗較複雜和涉及大量被告的案件訂定最早的審期，但每宗案件由提出檢控直至審訊之間所需的時間，視乎多項因素而定，例如案件是否需要進一步調查、被告人是否需要時間徵詢法律意見以考慮答辯、辯方是否需要法庭核證翻譯文件、或辯方是否按法例賦予的權利提出需要在審訊前先處理的申請等。

9.18 根據終審法院在香港特別行政區 *訴 伍巧怡* 一案的判辭，與訟各方需配合法庭，而法官有責任在符合司法公義的前提下，積極主動尋求能夠使國安案件儘快開審的方法。法官應積極管理案件及監察案件進度，而非任由與訟各方主導。法官也應設定並執行嚴格的時間表，並考慮有哪些程序可以免除、修改等，目標是避免延誤和浪費司法資源，並達致公平審訊。⁷⁵

9.19 就此，我們可考慮在是次立法中完善一些訴訟程序，包括減省某些程序，目標是在維持公平審訊的大前提下，令國安案件可以儘快排期審理，更能達致及時辦理危害國家安全犯罪案件的目標。

(D) 被判有罪的人的服刑安排

9.20 根據《監獄規則》(第 234A 章)第 69 條，服刑中的囚犯如實際刑期超過一個月，可因勤奮及行為良好而獲得減刑，減刑不得超逾實際刑期連同包括的羈押期總計的三分之一。《監管釋囚條例》(第 475 章)、《長期監禁刑期覆核條例》(第 524 章)等法例就囚

⁷⁵ 香港特別行政區 *訴 伍巧怡* (2021) 24 HKCFAR 417, [2021] HKCFA 42, 第34段。

犯在受監管的情況下提早獲釋作出相關規定。然而，過去曾發生囚犯危害國家安全罪行而被定罪的囚犯在提早獲釋的監管期間潛逃或繼續進行危害國家安全的行為和活動。

9.21 就此，我們注意到英國有關恐怖主義罪犯的法律(《2020年恐怖主義罪犯(限制提前釋放)法》(Terrorist Offenders (Restriction of Early Release) Act 2020))有處理有關問題的規定，其方法是收緊恐怖主義案件被定罪被告人獲得“假釋”的門檻，確保有關當局必須信納，不再需要為了保護公眾而監禁某囚犯，方可提早釋放該囚犯。

9.22 就此，我們可考慮引入類似規定，例如有關當局必須有充分理由相信囚犯不再構成國安風險，方可考慮提早釋放囚犯。

保障處理涉及國家安全的案件或工作的人員

9.23 “黑暴”期間，法院應律政司申請，批出臨時禁制令，禁止任何人非法披露警務人員、司法人員及其家人的個人資料，禁止任何人對警務人員、司法人員及其家人作出恐嚇、騷擾、威脅等⁷⁶。然而，自《香港國安法》實施後，非法披露處理維護國家安全工作的公職人員個人資料的事件仍然不時發生，亦曾有負責有關工作的人員被「起底」。

9.24 《個人資料(私隱)條例》(第486章)於2021年進行了主要的修訂，旨在打擊侵犯個人資料私隱的「起底」行為，將「起底」行為列為刑事罪行，同時賦予私隱專員權力就「起底」個案進行刑事調查和檢控。惟有關罪行的罰則未能反映針對處理涉及國家安全的案件或工作的人員的「起底」行為的嚴重性。

⁷⁶ 高等法院於2019年10月發出臨時禁制令(HCA 1957/2019)，禁制任何人在沒有相關人士的同意下，公開警員及其家人的個人資料，以恐嚇或騷擾警員及其家人。該禁制令並禁止任何人恐嚇或騷擾警員及其家人，以及協助、煽動或教唆他人從事上述行為。該臨時禁制令至今仍然有效。高等法院亦於2020年10月發出臨時禁制令(HCA 1847/2020)，禁制任何人在沒有相關人士的同意下，公開司法人員及其家人的個人資料，以恐嚇或騷擾司法人員及其家人。該禁制令並禁止任何人恐嚇或騷擾司法人員及其家人，以及協助、煽動或教唆他人從事上述行為。臨時禁制令至今仍然有效。

9.25 至於騷擾行為，現時沒有專門法律禁止騷擾行為。現行《刑事罪行條例》第 24 條禁止某些恐嚇作為⁷⁷，該條例第 160 條亦禁止在公眾地方游蕩，但現行罪行不足以涵蓋所有具有一定嚴重程度、針對處理涉及國家安全的案件或工作的人員的騷擾行為。就此，我們可考慮就有關行為訂立新罪行。

9.26 從目前情況看來，任何處理涉及國家安全的案件或其他維護國家安全的工作的公職人員、大律師或律師、國安案件的舉報人及證人，受到非法披露個人資料及騷擾的風險不下於司法人員和警務人員。所以有必要制定措施，使相關人員及其家人的安全受到適當的保障，讓相關人員在無後顧之憂的情況下處理或參與涉及國家安全的案件或其他維護國家安全的工作，以鞏固和強化維護國家安全執法力量。

結語

9.27 本章提出了辦理國安案件經驗所揭示的短板和不足。這些包括在複雜的國安案件中，警方需要比處理一般案件較長的時間完成搜證和決定是否落案起訴被捕人；疑犯透過不同渠道向同謀通風報信；被捕人於保釋期間有可能會繼續犯案或構成國安風險；疑犯不惜一切潛逃海外；案件等候開審時間較長；囚犯在提早獲釋後的監管期間進行危害國安的行為和活動甚至潛逃海外；及處理國家安全工作的人員被「起底」或被騷擾。公眾可考慮文件中所引述的外國相關法律、現行適用於香港特區的法律、香港特區實際情況，就這些短板和不足提供意見，以完善維護國家安全的法律制度 and 執行機制，尤其本章所提及的，包括：

⁷⁷ 任何人威脅其他人 —

- (a) 會使該其他人的人身、名譽或財產遭受損害；或
- (b) 會使第三者的人身、名譽或財產遭受損害，或使任何死者的名譽或遺產遭受損害；或
- (c) 會作出任何違法作為，

而在任何上述情況下意圖 —

- (i) 使受威脅者或其他人受驚；或
- (ii) 導致受威脅者或其他人作出他在法律上並非必須作出的作為；或
- (iii) 導致受威脅者或其他人不作出他在法律上有權作出的作為，

即屬犯罪。該罪最高刑罰為監禁5年。

- (a) 可讓執法部門在調查複雜的危害國家安全犯罪案件時有足夠時間，以及可防範通風報信等損害調查工作的情況及獲保釋人士進一步危害國家安全的風險的措施；
- (b) 可應對、打擊、阻嚇及防止潛逃行為，並促使潛逃人士回港接受執法和司法程序的措施；
- (c) 可更能達致公正、及時辦理國安案件的目標的措施，以完善國安案件的訴訟程序；
- (d) 在當局有充分理由相信犯危害國家安全罪行的囚犯不再構成國安風險的情況下，方可提早釋放囚犯的措施；
- (e) 可有效保障處理國家安全工作的人員不受被「起底」或被騷擾的措施。

建議摘要

文件第 1 章至第 9 章所提出的建議在此臚列，方便公眾提出意見。如就是次立法有其他意見，亦歡迎提出。

立法原則(第 1 至 2 章)

1. 考慮到全國人大就香港特區維護國家安全所作的決定(《5.28 決定》)和《香港國安法》對香港特區維護國家安全的憲制責任和制度設置作出明確規定，我們建議就《基本法》第二十三條立法的同時，全面落實有關要求，並做到與《香港國安法》銜接、兼容和互補，成為一個完善有效維護國家安全的法律體系。我們建議訂立一條全新的《維護國家安全條例》，以全面應對香港特區現在和未來可能出現的危害國家安全風險，以及全面落實《5.28 決定》及《香港國安法》所規定的憲制責任及義務。
2. 考慮到《香港國安法》已訂立罪行，就分裂國家和顛覆國家政權這兩類行為作出規定，我們建議香港特區無需再就分裂國家罪及顛覆國家政權罪重複立法。

立法禁止危害國家安全的行為和活動(第 3 至 8 章)

第 3 章：叛國及相關行為

3. 考慮了文件中所引述的外國相關法律、現行適用於香港特區的法律，以及香港特區實際情況，我們建議完善現行《刑事罪行條例》中的「叛逆」及相關罪行，令叛國性質的行為得以有效防範，保護國家領土免受侵略，包括：
 - (a) 以現行的「叛逆」罪作為藍本訂立「叛國」罪，並涵蓋意圖危害國家主權、統一或領土完整而使用武力或威脅使用武力的行為；
 - (b) 將現時為普通法罪行的「隱匿叛國」罪行編纂為成文法則；

- (c) 繼續保留現行的「叛逆性質的罪行」，並因應「叛國」罪的條文作相應修訂，以處理公開表明意圖犯「叛國」罪的行為；及
- (d) 完善現行的「非法操練」罪，以禁止接受或參與涉及境外勢力武器使用訓練、軍事練習或變陣演習，及禁止配合境外勢力提供該等訓練、練習或演習。

第4章：叛亂、煽惑叛變及離叛，以及具煽動意圖的行為

- 4. 考慮了文件中所引述的外國相關法律、現行適用於香港特區的法律，以及香港特區實際情況，我們建議完善現行《刑事罪行條例》中與煽動相關的罪行，以遏止煽惑叛變、煽惑離叛及煽動仇恨等危害國家安全行為，包括：
 - (a) 完善現行的「煽惑叛變」罪，包括明確“叛變”的定義；
 - (b) 以現行的「煽惑離叛」罪作為藍本，調整其涵蓋範圍，即任何人明知而煽惑公職人員放棄擁護《基本法》或放棄向香港特區效忠，或煽惑香港駐軍以外的中央駐港機構人員放棄職責或放棄向中華人民共和國效忠，即屬犯罪；
 - (c) 完善現行「煽動意圖」相關罪行，以處理煽動引起對國家根本制度、中央及香港特區行政、立法或司法機關等機構的憎恨的行為。
- 5. 我們亦建議，引入「叛亂」罪，令叛亂行為得以有效防範，保護市民免受危害國家安全的暴力襲擊及脅迫。

第5章：竊取國家機密及間諜行為

- 6. 考慮了文件中所引述的外國相關法律、現行適用於香港特區的法律，以及香港特區實際情況，我們建議完善現行《官方機密條例》中與“保護國家秘密”相關的罪行及條文，令與國家或香港特區有關的秘密事項受到保護，免受竊取或非法披露，包括：
 - (a) 考慮到國家相關法律中“國家秘密”的涵蓋範圍，就“國家秘密”作出詳細定義；
 - (b) 以“公職人員”一詞取代“公務人員”，並適度調整有關定義，以

涵蓋較可能取得或管有國家秘密的可能性較高的人員；

(c) 整合並完善現行《官方機密條例》中與“國家秘密”相關的罪行，以更好保護國家秘密。

7. 我們亦建議完善現行《官方機密條例》中與“間諜活動”相關的罪行及條文，以遏止間諜以及勾結境外勢力，意圖危害國家安全的行為，包括：

(a) 完善與現行「間諜」行為相關的罪行及相關用詞，以涵蓋現代的間諜行為及活動；

(b) 禁止參加或支援境外情報組織或接受境外情報組織的利益。

第6章：危害國家安全的破壞等活動

8. 考慮了文件中所引述的外國相關法律、現行適用於香港特區的法律，以及香港特區實際情況，我們建議引入新罪行充分保護公共基礎設施，免受惡意破壞或削弱，以及打擊對電腦或電子系統作出危害國家安全的行為，包括：

(a) 禁止危害國家安全的破壞活動；

(b) 禁止在沒有合法權限下就電腦或電子系統進行危害國家安全的作為。

第7章：境外干預及從事危害國家安全活動的組織

9. 考慮了文件中所引述的外國相關法律、現行適用於香港特區的法律，以及香港特區實際情況，我們建議立法禁止任何人配合境外勢力透過不當手段影響中央人民政府和特區政府制訂或執行政策或措施，立法會和法院履行職能、以及干預香港特區的選舉等，以防範境外勢力不當地干預國家或香港特區的事務。

10. 我們亦建議以現行《社團條例》中與維護國家安全或禁止香港特區的政治性團體與境外政治性組織有聯繫的有關條文為基礎並加以完善，禁止所有危害國家安全的組織(包括在境外成立，但實際上與香港特區有關聯的組織)在香港特區運作，以有效防範和制止從事危害國家安全活動的組織在香港特區運作。

第 8 章：建議條例的域外適用性

11. 考慮了文件中所引述的國際法原則及國際慣例、《香港國安法》罪行域外效力的規定、香港特區現行法律的規定，以及其他國家的現行做法，我們建議《條例》中所規定的某些罪行訂立相稱的域外效力。

完善維護國家安全的法律制度和執行機制(第 9 章)

12. 第 9 章提出了辦理國安案件經驗所揭示的短板和不足。這些包括在複雜的國安案件中，警方需要比處理一般案件較長的時間完成搜證和決定是否落案起訴被捕人；疑犯透過不同渠道向同謀通風報信；被捕人於保釋期間有可能會繼續犯案或構成國安風險；疑犯不惜一切潛逃海外；案件等候開審時間較長；囚犯在提早獲釋後的監管期間進行危害國安的行為和活動甚至潛逃海外；及處理國家安全工作的人員被「起底」或被騷擾。公眾可考慮文件中所引述的外國相關法律、現行適用於香港特區的法律、香港特區實際情況，就這些短板和不足提供意見，以完善維護國家安全的法律制度和執行機制，尤其該章所提及的，包括：

- (a) 可讓執法部門在調查複雜的危害國家安全犯罪案件時有足夠時間，以及可防範通風報信等損害調查工作的情況及獲保釋人士進一步危害國家安全的風險的措施；
- (b) 可應對、打擊、阻嚇及防止潛逃行為，並促使潛逃人士回港接受執法和司法程序的措施；
- (c) 可更能達致公正、及時辦理國安案件的目標的措施，以完善國安案件的訴訟程序；
- (d) 在當局有充分理由相信犯危害國家安全罪行的囚犯不再構成國安風險的情況下，方可提早釋放囚犯的措施；及
- (e) 可有效保障處理國家安全工作的人員不受被「起底」或被騷擾的措施。

外國與國家安全相關的法律

以下列出本諮詢文件第2.2段提及與國家安全相關的外國法律；本諮詢文件中引述或參考了當中22項(以*標示)。

英國

- 《1351年叛國法》
- * 《1848年叛國重罪法》
- * 《1911年官方機密法》 [於2023年廢除]
- * 《1920年官方機密法》 [於2023年廢除]
- 《1934年煽動背叛法》
- 《1989年官方機密法》
- 《1989年保安部門法》
- * 《1990年誤用電腦法》
- 《2000年政黨、選舉及全民投票法》
- * 《2000年恐怖主義法》
- 《2001年反恐怖主義、打擊犯罪和維護安全法》
- 《2006年恐怖主義法》
- 《2011年防止恐怖主義和調查措施法》
- * 《2020年恐怖主義罪犯（限制提前釋放）法》
- * 《2021年國家安全和投資法》
- * 《2023年國家安全法》

美國

《美國法典》

- 《第8篇第12章入境及國籍》
- 《第18篇第37章間諜及審查》
- 《第18篇第45章外交關係》
- 《第18篇第47章欺詐及虛假陳述》
- 《第18篇第90章保護商業機密》
- 《第18篇第113B章恐怖主義》
- * - 《第18篇第115章叛國、煽動及顛覆活動》
- 《第18篇第119章截取電信和電子通訊及截取口頭通訊》
- 《第50篇第23章內部安全》

* 《盧根法》

《1938年外國代理人登記法》

《1947年國家安全法》

《1949年中央情報局法》

《1959年國家安全局法》

《1978年外國情報監控法》

《外國使團法》

《2001年美國愛國者法》

《2002年國土安全法》

《2004年情報改革與恐怖主義預防法》

《2015年網絡安全信息共享法》

* 《美國聯邦法規》

澳洲

- 《1914 年罪行法》
- * 《1995年刑事法典法》
- * 《2018年外國影響力透明化法》
- * 《2018年國家安全立法修正案(間諜活動及外國干預)法》

加拿大

- * 《刑事法典》
- * 《資訊安全法》
- * 《加拿大證據法》
- 《國防法》
- * 《加拿大安全情報局法》
- 《資訊公開法》
- 《加拿大選舉法》
- 《安全航空旅行法》
- 《2017 年國家安全法》

新西蘭

- * 《1961年刑事罪行法》
- 《2017年情報及保安法》

新加坡

- * 《1871年刑事法典》
- 《1935年官方機密法》
- * 《1960年內部安全法》
- 《1966年社團法》
- 《1993年計算機濫用法》
- * 《2021年防止外來干預（對應措施）法》

簡稱列表

香港特區	香港特別行政區
《憲法》	《中華人民共和國憲法》
《基本法》	《中華人民共和國香港特別行政區基本法》
全國人大	全國人民代表大會
《5.28 決定》	全國人民代表大會於 2020 年 5 月 28 日通過的《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》
全國人大常委會	全國人民代表大會常務委員會
《香港國安法》	《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》
特區政府	香港特別行政區政府
香港特區國安委	香港特別行政區維護國家安全委員會
《實施細則》	《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法第四十三條實施細則》
建議《條例》	建議的《維護國家安全條例》
《反間諜法》	《中華人民共和國反間諜法》

