

2024年3月6日

討論文件

立法會

保安事務委員會、司法及法律事務委員會

及研究與《基本法》第二十三條立法相關的事宜小組委員會

聯席會議

維護國家安全：《基本法》第二十三條立法公眾諮詢

目的

政府於2024年1月30日就《基本法》第二十三條立法展開公眾諮詢，邀請市民表達意見，諮詢期至2024年2月28日為止。本文件旨在向委員簡介公眾諮詢的結果及闡述政府就推展《基本法》第二十三條立法(即《維護國家安全條例草案》)的未來路向。

背景

2. 香港特別行政區（香港特區）負有維護國家安全的憲制責任。《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。《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》)第三條規定香港特區應當儘早完成《基本法》規定的維護國家安全立法；第四條規定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。《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》)第七條重申香港特區應當儘早完成有關立法，並需要完善香港特區維護國家安全的相關法律。

3. 《基本法》第二十三條立法除了是特區的憲制責任外，亦確實有實際需要。香港特區曾經歷國家安全受嚴重威脅，尤其是2019年港版「顏色革命」，帶來難以忍受的慘痛經歷，特區政府必須盡早完成立法工作，盡快堵塞國家安全的缺口。

公眾諮詢及諮詢文件的建議

4. 政府於2024年1月30日發表了題為「維護國家安全：《基本法》第二十三條立法」的諮詢文件，由該日至2024年2月28日進行公眾諮詢（諮詢文件載於附件1）。諮詢文件共有9個章節，內容涵蓋：

(i) 香港特區維護國家安全的憲制責任、面對的國家安全

風險和立法的必要性，及相關的立法原則、考慮因素和研究方法（第1及2章）；

（ii）就罪行方面提出建議（第3至7章），涵蓋以下五大類危害國家安全的行為和活動，亦建議新增一些罪行，以有效防範、制止和懲治各類危害國家安全的行為和活動，包括：

- 叛國及相關行為（第3章）；
- 叛亂、煽惑叛變及離叛，以及具煽動意圖的行為（第4章）；
- 竊取國家機密及間諜行為（第5章）；
- 危害國家安全的破壞等活動（第6章）；及
- 境外干預及從事危害國家安全活動的組織（第7章）；

（iii）就上述部分罪行訂立相稱的域外效力的建議（第8章）；及

（iv）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，包括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（第9章）。

5. 諮詢文件第1章至第9章所提出共12項的具體建議臚列於諮詢文件的附件一，方便公眾提出意見。如公眾就是次立

法有其他意見，我們亦歡迎提出。

公眾諮詢期間的工作及廣泛覆蓋面

6. 自公眾諮詢開展以來，特區政府籌辦了近30場諮詢會，與各個界別的人士見面，就諮詢文件的建議進行詳細解說。諮詢會多達約3 000人次參與，包括本地和國際商界、法律界、金融界、教育界、新聞界和其他專業界別、全國性團體代表、地區人士、政黨和相關團體等，以及外國領事。絕大部分與會者表示支持立法。

7. 此外，為讓公眾明白立法需要、原則及諮詢文件的建議，及鼓勵他們發表意見並讓其取得正確資訊，除了通過不同宣傳項目（例如單張、專題網頁、「懶人包」和政府宣傳短片），使諮詢內容更形象化，律政司司長和保安局局長亦在公眾諮詢期間接受了一連串傳媒訪問，涵蓋電視台、電台、紙媒和網媒，就社會的關注點作更深入的解釋。

8. 與此同時，不同界別、不同專業的組織及團體一直以公開發表聲明等方式表達支持特區政府的立法工作，截至2月28日數目已達519個，有部分聲明亦以回應公眾諮詢形式提交給特區政府。

9. 在諮詢期內（即截至2月28日），特區政府一共收到13,489份意見，主要包括電郵、信件和傳真。當中，有

13,297份支持及提出正面意見（佔總數98.58%）；另有95份意見屬單純提出問題，或表達的意見不能反映其立場（佔總數0.70%）；反對建議的則為97份（佔總數0.72%）。上述結果，可見立法建議獲大部分公眾人士及持分者，包括市民大眾支持。而就所收到的意見，涵蓋立法建議的不同範疇，亦有就諮詢文件具體意見以外其他有關維護國家安全的建議，為擬定條例草案的過程提供寶貴的參考。

10. 此外，立法會成立了「研究與《基本法》第二十三條立法相關的事宜小組委員會」，於2024年2月27日舉行了第一次會議，會議上亦有委員提出就是次立法的具體建議，特區政府會在草擬條例草案時考慮。

分析

11. 所收到的意見的分析如下：

- (i) 絕大部分的意見由個人提交，而以機構名義提交的佔約4%，包括：行業協會、商會、工會、同鄉會/聯誼會、政黨、地區組織(如鄉事委員會、地區委員會、居民協會、社區/民生協進會)等；當中絕大部分(13,069 份，佔總數的96.89%)均明確支持立法建議。就這13,069份明確支持的意見，大部分(超過90%)屬主要表達支持儘快立法而未有較特別具體建議的概括意見，有部分(約40%)屬由不同機構、地區組織、鄉事會統籌的意見

書。

- (ii) 反對建議的97份意見書中（佔總數0.72%），相當部分沒有署名或沒有提供可辨識身分的署名（分別為36份及13份，共佔反對意見總數50.52%）。此外，有9份是來自境外反華組織（包括香港監察（Hong Kong Watch）；國際特赦組織（Amnesty International）；前線衛士（Front Line Defenders）；香港法治監察（The HK Rule of Law Monitor）；瑞慈人權合作中心（The Rights Practice）；香港人權資訊中心（Hong Kong Centre for Human Rights）；香港公民代表會議（Assembly of Citizen's Representatives, Hong Kong）；香港自由委員會基金會（The Committee for Freedom in Hong Kong Foundation）；香港民主委員會（Hong Kong Democracy Council））、有3份是來自與潛逃外國的人同姓名的人（許智峯、張崑陽及劉祖廸）、有1份來自正因被控危害國家安全的罪行而等候審訊的人，共佔可辨別身分的48份反對建議書中的27%。在考慮反對意見時，必須考慮上述背景。
- (iii) 對立法建議持不同立場的回應人士，部分亦有對立法建議提供意見或建議(數目共1,371份，佔所收到的意見書的總數共10.16%)。

12. 我們按不同的範疇統整上述所收到的意見和建議，有關

主要意見及建議的摘要及特區政府的回應，見於附件2；大致而言：

- (i) 絕大部分回應者支持盡快完成《基本法》第二十三條的立法工作，而明確反對立法的佔極少數。
- (ii) 就立法方式(即對以一條全新的《維護國家安全條例》的方式立法)，諮詢的回應未有異議。
- (iii) 就建議罪行而言，極少數人對個別現有罪行/建議新罪行是否應訂立表達關注，而大部分的意見/建議圍繞個別罪行的涵蓋範圍、適用對象、刑罰、免責辯護等方面。回應中意見及建議較多的罪行包括「非法操練」罪、「煽動意圖」罪、與“國家秘密”相關的罪行、與「間諜活動」相關罪行、「境外干預」罪等。我們會參考有關建議，合適的會於我們的條例草案中採納，其中包括—
 - (a) 考慮如干犯某些危害國家安全的罪行時，如涉及勾結境外勢力，應屬罪加一等；
 - (b) 考慮就與“國家秘密”相關的罪行加入與“公眾利益”相關的免責辯護；
 - (c) 考慮就保護國家秘密，效仿《官方機密條例》第22條，引入類似“資料的保障”的條文；

(d) 考慮「間諜活動」罪中意圖危害國家安全，而接近、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的情況，應涵蓋致使無人工具（例如無人機）作出上述作為。

(iv) 大部分的回應者支持就某些罪行中設立相稱的域外法律效力。

(v) 與完善維護國家安全的法律制度和執行機制相關的方面，部分的回應者就諮詢文件第9段所涵蓋的議題提出非常好的建議。此外，亦有意見提出其他與完善維護國家安全的法律制度和執行機制相關的建議。特區政府會詳細考慮，如屬合適會於條例草案中採納，其中包括—

(a) 考慮訂明可應對、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；

(b) 考慮完善與危害國家安全的罪行相關的案件的刑事訴訟程序；

(c) 考慮收緊囚犯獲得提早釋放的門檻；

(d) 研究制定適當措施以保障處理涉及國家安全的案件或工作的人員。

未來路向

13. 特區政府會參考在公眾諮詢期間所收到的意見，爭取盡快將《維護國家安全條例草案》定稿，以提交立法會進行審議。特區政府會積極配合立法會的工作，盡早完成立法，應對持續的國安風險和威脅，保障市民安全，讓香港能夠全力聚焦經濟發展，維持繁榮安定。

徵詢意見

14. 請委員備悉公眾諮詢的結果，並就立法建議提供意見。

保安局

律政司

二〇二四年三月



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“攞炒”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

向其作出恐嚇或威脅；

(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，日積月累の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，泄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，泄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，泄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，且泄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士；**
- (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为，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) 台灣地區的政府或其政治分部；
- (b) 台灣地區的政府的代理人或該政府的政治分部的代理人；或
- (c) 在台灣的政治黨或其代理人。

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。有關條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份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，進一步明確了就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，過去曾發生因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

《憲法》

《基本法》

全國人大

《5.28 決定》

全國人大常委會

《香港國安法》

特區政府

香港特區國安委

《實施細則》

建議《條例》

《反間諜法》

香港特別行政區

《中華人民共和國憲法》

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》

全國人民代表大會

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》

全國人民代表大會常務委員會

《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》

香港特別行政區政府

香港特別行政區維護國家安全委員會

《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》

建議的《維護國家安全條例》

《中華人民共和國反間諜法》

**維護國家安全：《基本法》第二十三條立法公眾諮詢
書面意見摘要及回應**

I.	一般意見
	<u>意見摘要</u> 整體而言，絕大部分回應者支持盡快完成《基本法》第二十三條的立法工作，而明確反對立法的佔極少數。至於就立法的整體策略，意見及建議包括是次立法的涵蓋範圍、立法的參考及依據、有關工作的關注點、諮詢期、保障權利自由/法治原則、參考相關國家法律。就個別部分的意見概括如下： <i>《基本法》第二十三條的立法工作</i> ● 絕大部分回應者支持盡快完成《基本法》第二十三條的立法工作。他們認為立法能夠填補國家安全法律的短板，防止外部勢力的煽動、干擾和滲透，能夠讓香港特區前瞻性及全面地應對現在和未來可能出現的危害國家安全風險。 ● 部分回應者認為作為中國的一部分，香港特區有責任進行《基本法》第二十三條立法，履行香港特區的憲制及法律責任，保障國家的安全和穩定。《基本法》第二十三條立法是必須做，儘快做。 ● 某支持政府的本地團體認同和贊成就「基本法」第 23 條立法是急不容緩的。 ● 某本地商會指基於日益複雜的國安風險，是次立法有明顯必要性和緊迫性。 ● 某法律團體表示支持第 23 條立法。 ● 某本地法律團體表示全力支持第 23 條立法。 ● 只有極少數回應者反對就《基本法》第二十三條進行立法。他們憂慮立法對經濟產生負面影響。有意見認為現行《香港國安法》足夠應對國家安全問題，認為沒有迫切需要立法。有市民擔心立法會威脅言論自由、人權和民主價值、影響香港的國際地位和競爭力，或難免會被當權者利用壓制異見。他們認為立法可能阻礙信息流動，損害商業環境，並使外資流失。 ● 有個別回應者指出國安法自 2020 年實施後，已適時處理香港的

	國安問題，不少市民均不明白《二十三條》立法的必要，覺得兩者似有重複，建議政府需多作宣傳，解釋立法的逼切性。 ● 有個別回應者要求立即停止 23 條立法，並全面檢討「國家安全」相關法律的執行情況，停止以「國家安全」之名行打壓人權自由之實。 ● 有非常少數回應者強烈譴責並反對第 23 條條款。 ● 某反政府組織反對港府就基本法 23 條立法，認為基本法 23 條將會進一步削弱人權，影響香港在國際的聲譽和競爭力，以及挑起社區衝突及仇恨。 <i>立法需要/目的</i> ● 部分回應者認為《基本法》第二十三條立法可以更好地保障香港特區居民和在香港特區的其他人的人身安全和其他權利與自由，並確保香港特區內的財產和投資受法律保障。 ● 部分回應者亦認為立法可以加強經濟發展、保護整體利益、吸引更多的外資、確保一國兩制長期實踐，並讓香港更好地融入國家發展大局，有利香港和內地日後的各種交流和合作。 ● 有回應者認為立法可以增強市民對香港未來的信心和期望。通過建立健全的法律制度和執行機制，可以提升香港治理能力和水準，為市民創造更加安全、穩定、繁榮的生活環境。 ● 有回應者深信《基本法》第二十三條的立法與執行將會為香港金融市場帶來更大的穩定性與透明度，提高國際投資者的信心，並為香港經濟注入新的活力。 ● 有回應者指出《基本法》第二十三條立法促進言論多樣性和知識自由，和構建一個開放、包容的社會。 ● 有回應者指出為了實現高質量的國家發展和科技自立自強的目標，我們不僅需要自主研發關鍵核心技術，還需要保護這些技術免受非法轉移和盜竊、科技企業的供應鏈被切斷的風險。《基本法》第 23 條立法將為此提供有力的法律支持，有利於加強對這些企業關鍵核心技術的自主研發保護，並防止技術和知識產權被盜竊和流失到國外。 ● 有回應者認為香港作為一個國際城市，立法符合國際慣例和標準，有助於提升香港的國際形象和地位。立法並不意味著限制人
--	--

權和自由，相反，通過明確法律規定和程式保障，可以更好地保護公民的合法權益。同時，打擊危害國家安全的行為也是為了維護廣大市民的生命財產安全和社會公共利益。

- 部分回應者認為隨著科技的發展和全球化進程的加速推進，新型的網絡安全威脅也日益增多，這些威脅可能對香港的國定安全造成嚴重影響。23 條立法可確保整體國家安全保障的完整性和前瞻性，應對當前和未來可能出現的各類國家安全風險，最大限度保護全體守法市民的利益。
- 為避免有人或者外國勢力從《香港國安法》中鑽空子尋找法例上的灰色地帶，盡快訂立 23 條可以全面針對性地打擊危害國家安全的勢力。在堵塞國家安全的漏洞上有更堅實的法理基礎。
- 某本地商會認為立法可讓投資者更清晰地了解香港維護國家安全的法律底線，消除投資經商決策的不穩定因素。
- 某本地商會支持二十三條立法為香港社會完善法律體系。
- 某本地法律人士認同第 23 條立法有助鞏固香港的法治及社會發展，立法工作必須盡快完成以應對各種可能危害國家安全的情況。

涵蓋範圍

- 部分回應者認為《基本法》第二十三條的立法應全面落實《5.28 決定》及《香港國安法》所訂下的憲制責任及義務。要使基本法第 23 條與香港國安法銜接、兼容和互補，形成一套完善有效的國家安全法律制度和執行機制。
- 建議第二十三條立法的關鍵問題是擬議法例「要管用」，「管用」不單意味著有效制止和懲治，最重要的是，擬議法例有足夠周密的防禦力和震懾的阻嚇性，令不法份子不想干犯也不敢干犯。
- 有回應者指出從《基本法》第二十三條立法憲制責任來說，應當先在 23 條範疇內行事，不宜擴大 23 條的立法範疇。
- 某香港學會支持港府就基本法 23 條立法，並建議加強保障非傳統安全領域如人工智能安全，網絡安全和數據安全。

立法的參考/依據

- 部分回應者主張要建立健全的國家安全法律體系，並借鑒普通法國家的經驗以保障營商環境。立法是必要且迫切的舉措，履行

憲制責任對維持香港長期繁榮穩定非常重要。

- 有回應者認為《基本法》作為香港特區的憲法基石，明確規定了保障國家安全的責任和義務。制定《基本法》第二十三條相關立法是履行《基本法》規定的重要方式，有助於維護香港的法治和憲政秩序。
- 有回應者認為《基本法》第二十三條立法將有助於強化香港的法治和司法獨立。
- 建議特區立法時可參考借鑒普通法國家相關立法經驗，形成嚴密高效的國安立法體系。
- 建議將中國《刑法》複製到香港，並進行本土化立法。

與《香港國安法》的關係

- 有回應者指出《香港國安法》是香港本地法律的上位法，制定香港《維護國家安全條例》時如擺在一起，與之銜接、兼容和互補，恐怕不完全合適。
- 有回應者指出《香港國安法》已經在香港執行，並且不斷改進，23 條已經不是責任了。
- 政府在制定有關法例的過程中，應考慮到此條例須與《香港國安法》的法律地位互相匹配。在釋法和處理若干案件的情況時，相關處理方式應該與《香港國安法》相若，即具備國家層面的待遇。

立法工作的關注點

- 在《基本法》第二十三條立法的實施中，特別需要確保法律的明確性、可預測性和公正性。
- 要多留意科技的發展及軟性的對抗會利用灰色地帶給香港人洗腦資訊，法例要與時並進，並應定期進行效果評估並根據社會發展和安全環境的變化進行必要的修訂。
- 有回應者指出在確保國家安全法律足夠且具合理的靈活性的同時，需考慮誰定義什麼是合理的，以及如何最小化來自靈活性，並導致不確定的風險。未來風險應該以未來的法律來處理，避免過度立法。
- 有回應者指出溝通很重要，以釋除新聞界對《基本法》第二十三

	條立法的疑慮。 ● 有回應者指出希望能做到，一般市民日常生活完全沒有影響的情況下立法。 ● 有回應者指出我們可以溫和地進行立法，以免失去我們的金融穩定，因為一些外國公司可能會因為恐懼而離開香港。 ● 有回應者指出最理想應確保 23 條立法可以有效處理駐守香港的情報人員。國安處應扮演回歸前政治部對等的角色，針對外國在港的政治活動，23 條立法應授與國安處足夠法定權利執行此任務。 ● 基本法第 23 條的實施是為了維護香港的安全和穩定，但同時也引發了對於言論自由和民主的關切。平衡安全與自由是一個艱難而重要的課題，需要明確的定義、透明的執法程序、監督和檢查機制、教育和宣傳以及對話和協商。 ● 只要維護國家安全的法律越有力越清晰，百姓們才能安心地生活下去，生命和財產才能得到保障。 ● 就《維護國家安全條例》的具體細節提供清晰的條文內容，以減少可能出現爭議甚至未來需要進行「釋法」等情況。如何小心在達到立法目的之同時，避免損害香港保持國際化城市這特質和優勢。 ● 宜採取“從寬立法，從嚴執法”的原則。 ● 基本法 23 條立法條文要儘量清晰，但宜緊不宜鬆。 ● 某香港民間協會全力支持港府就基本法 23 條立法，並呼籲社會各界同心協力，協助香港在社會上做好解說工作，讓市民更清楚地了解立法內容、原則及必要性。 <i>諮詢方式 / 諮詢期</i> ● 應設立熱線諮詢，23 條實施後仍保留。 ● 個別回應者指出諮詢不宜太長，要盡快立法。 ● 個別回應者指出諮詢期過短，呼籲進行更廣泛的公眾諮詢。他們認為政府應先解決民生訴求，改善施政，再考慮立法的必要性。 ● 《基本法》第 23 條的立法工作是憲制責任，社會討論經年，市
--	--

	民一早已有心理準備，沒有太多人真正認為諮詢期太短。 ● 某反政府組織指一個月為限的諮詢工作有違一般會對香港有重大影響的法律諮詢程序。 ● 若公眾覺得諮詢期時間不足夠，但可即時向政府反映或提出任何不清晰的地方。 <i>保障權利和自由 / 法治原則</i> ● 特區政府在維護國家安全的同時，也要顧及人權法保障市民基本權利，避免未審先判等違反自然正義的普世法律原則。 ● 疑犯應在免受監視的情況下獲得法律諮詢的權利，一旦定罪，保留以違反程序公義為由進行上訴的權利。 ● 《公民權利及政治權利國際公約》第 19（3）條訂明言論自由並不是絕對的，就保護國家安全，公共秩序，公共衛生及道德，政府可以制定法例作出必要限制。《基本法》和《香港人權法案》保障了香港市民言論自由、和平集會、游行和示威自由。但是大部分的權利和自由都不是絕對的。 ● 必須按適用於香港的國際標準，保障人權自由及法治原則。 ● 23 條立法，需要在維護國安與保障市民權利之間，尋求合理平衡。 ● 《基本法》有規定香港享有新聞自由，但是權利與維護國安的界線細節太籠統。《基本法》第二十三條立法便要作出界定，列明範圍、條件、影響。 ● 要確保普通法精神繼續維持，也要避免令市民覺得執法部門在維護國家安全的立法和執法上，偏離現有普通法的做法，偏離現有執法部門的執法模式和規限。 ● 法律架構必須認知到精神上無行為能力人士易受操縱的脆弱性，並須給予公正的保障。本在審理國家安全罪行時，應考慮他們行為能力受損的情況。 ● 某本地商會認為本次立法於「維護國家安全」和「尊重和保障人權」上取得適當平衡，諮詢文件符合國際法原則和國際慣例，亦體現了《基本法》和相關國際公約對保障人權的規定。 ● 建議之後的諮詢文件改以 A5 尺寸印製，大小有如一般圖書，便
--	---

於隨身攜帶和閱讀。

參考相關國家法律

- 有回應者建議我們不妨研究也採用五眼聯盟國家及新加坡的相關法律，甚至可以酌量「減辣」。要抹黑香港二十三條就等於同時否定英國和新加坡等普通法地區法例。
- 世界上主權分明的國家及地方，都設有保護國家安全的法例。國家安全是每一個主權國家都必須全力維護的頭等大事。美、英等國家的國安法越趨嚴厲，應借鑒美國、英國、新加坡等國家的國安法經驗。英國《國家安全法案》，不僅涉及面更廣、懲罰力度更大，還特別加強警方和司法機構的權力。英國政府宣稱其《2023 年英國網路安全法》是維護網路安全領域最先進的立法成果，可供全世界競仿。美國的國家安全法更在數量和種類上領跑全球。
- 可以參考英國、美國、澳大利亞等國在非傳統安全領域維護國家安全的立法經驗，確保香港法律體系的先進性和適應性。
- 從諮詢文件看，政府的立法方案有充分考慮及參照了歐美等地區的相關法律，內容上既全面。而且系統完整。
- 應每條都引用同等外國法例作備注參考，證明所有法例不是香港自己獨有的。
- 23 條立法，可以多借鑒其他國家一些不好的做法，特區政府不應該參考。
- 諮詢文件附件二羅列了英國、美國、澳洲、加拿大、紐西蘭、新加坡等國的危害國家安全的法律，他們數十、百年的教訓告訴我們，把涉及危害國家安全的罪名一下子實現法典化是不切實際的。
- 某本地商會認為諮詢文件綜合考慮了外地經驗及本地實際情況，做法對標英國、美國、澳洲、加拿大、新西蘭和新加坡等普通法司法管轄區。
- 某本地法律人士認同諮詢文件羅列海外六個國家的國家安全法例作為參考，有助市民了解其他國家也有嚴謹的國家安全法。

特區政府的回應

特區政府對有關意見和建議備悉。第二十三條立法就憲制責任及實

際需要方面理據，已於諮詢文件第 1 及 2 章詳細解釋。

就是次立法與《香港國安法》的關係方面，必須指出，《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。至於這次《基本法》第二十三條的立法建議中，我們的目標是處理《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。《基本法》第二十三條的原意和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。如果只把《基本法》第二十三條按字面理解為特區政府只需立法禁止 7 類危害國安行為，便能履行維護國家安全的責任，這是過於狹隘的理解。

《基本法》第二十三條原則性和概括性規定了 7 類危害國家安全的行為，但絕不意味只有 7 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。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。

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《5.28 決定》、《香港國安法》和關於《香港國安法》第十四條和第四十七條的解釋，進一步明確了香港特區維護國家安全的責任。這些規定與《基本法》第二十三條對香港特區的要求，是完全一致的。

實際而言，儘管香港特區已按《香港國安法》設立執法機構並履行職責，開展了查辦、監控和審理危害國家安全犯罪案件的工作，然而，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。特區政府有責任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，讓《香港國安法》規定認真落實到位。

就諮詢期而言，諮詢文件很詳細介紹了政府的建議，指出了香港面對哪些國安風險，考慮和分析包括參考了不同國家的法律，讓市民可以更加容易，更清晰明白問題所在，幫助他們提供意見。社會普遍已經有共識，我們要盡快將 23 條立法工作完成，早一日得一日。

社會經歷了 2019 年港版顏色革命、黑暴，大家都體驗和明白國家安全的重要性，都明白國家安全的風險是真實的，是可以突如其來

	的。我們必須盡快補好這短板，早一天做好，安全多一天。 自香港國安法生效之後，我們有了國家安全工作的實踐經驗，法庭亦有了審理國安案件的經驗，讓我們不再是從憑空想像，而是按實際經驗考慮和認識這方面的問題，市民亦更了解問題，有助於提供意見。 至於權利和自由及法治原則方面，維護國家安全與保障人權與自由，根本上是一致的。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個人基本權利和自由，並確保香港特區內的財產和投資受法律保障。 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》以及《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其中保障個人權利和自由的相關條文。 大家要注意，一些權利和自由包括言論及新聞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的。 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罪行元素，包括犯罪行為和犯罪意圖，並考慮提供適當的例外情況及免責辯護，市民無需擔憂會誤墮法網。 至參考相關國家法律方面，很多普通法司法管轄區，例如美國、英國、加拿大、澳洲及新西蘭等西方國家及新加坡等，都制定了多部維護國家安全的法律。在敲定立法建議及法例條文時，我們會參考國家、香港特區以及外國相關法律。 當然，每個地方的法律必定須針對該地方的實際情況，因此，我們不應把外國法律全盤照搬到香港特區的法制內。維護國家安全立法，必須根據香港的實際情況進行。外國有的，我們不應一定採用；反之，若對香港是有必要的、管用的措施，就算外國沒有，我們也應採納。
(A) 立法方式	
	<u>意見摘要</u> 有個別建議對以一條全新的《維護國家安全條例》的方式立法表達

	支持，詳情概述如下： ● 樂見透過訂立一條全新的《維護國家安全條例》，以劃整歸一的方式來處理國家安全的立法。 <u>特區政府的回應</u> 特區政府會繼續以一條全新的《維護國家安全條例》的方式推展第二十三條立法工作。
--	---

(B) 釋義

	<u>意見摘要</u> 有個別意見就“國家安全”及“境外勢力”這兩個用詞的釋義表達意見： <u>“國家安全”</u> ● 國家安全的範疇已經擴展到超越傳統的國土和軍事安全，涵蓋經濟、網絡、文化等多個領域。 ● 《基本法》第二十三條立法，應該涵蓋更廣義的“國家安全”，香港社會依靠經濟及科技的發展，對經濟安全、金融安全、文化安全、科技安全、網絡安全和數據安全等方面應該更加受到保護及加強監控，避免被其他國家、組織及（外部及內部）個人攻擊，影響香港經濟及社會穩定，最終影響到國家層面的安全。 ● 現行《公安條例》及《社團條例》中的「國家安全」定義與《中華人民共和國國家安全法》第 2 條中的「國家安全」定義不一致，建議應在處理「國家安全」的定義亦保持一致。 ● 加強 23 條和國家安全重點領域（16 個類別等）的銜接。 ● 我國有 20 類國家安全的範圍，絕大部分在香港特區並無立法禁止（例如糧食安全、太空安全、有關中國人的 DNA 數據）。 ● 不定義「國家安全」是明智的。這是因為環境和情況的變化比法律的制定要快得多。我們可以信任司法部長[Attorney General]，他應根據成文或不成文的法律，決定什麼是“國家安全”、“國家利益”、及“公共利益”。 ● 香港法例中所有“國家安全”的定義應與國家法律的定義一致。
--	--

- 某法律團體建議在第 1 章《釋義及通則條例》第 3 條，加入「國家安全」定義，並與《中華人民共和國國家安全法》第二條的定義保持一致。
- 將「國家安全」的意涵無限擴張，並引人為法律概念，無疑有違普通法、國際法、甚至是最基本的法治原則。
- 有法律界團體表示明確支持就「國家安全」採納與《中華人民共和國國家安全法》一致的定義，並希望就某些概念或罪行元素（例如「叛變」、「機密事項」、「禁地」、「公共基礎設施」等）作出定義。

“境外勢力”

- 「境外勢力」的定義，應收窄和清楚說明，確保香港市民或機構與國際聯繫時不會誤墮法網。
- 在 23 條立法之下，任何事情一旦牽扯上「境外勢力」，不論該「境外勢力」的性質為何，均同樣容易升級為「國家安全」問題或犯罪。
- 有法律界團體原則上同意建議中的「境外勢力」的定義，但認為就「關聯實體」中“相當程度上控制”的條件可能會使定義變得非常廣泛，並且可能包括在任何時間點受另一司法管轄區合法權力管轄的任何人。

特區政府的回應

特區政府的立場是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，建議採用與《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“境外勢力”一詞的定義，我們在制定有關罪行時，會精準針對危害國家安全的行為，清楚訂明構成有關罪行的元素(包括“境外勢力”的定義)和刑罰。與世界各地進行正常互相交流的本地的機構、組織和人員，是不會誤墮法網。

(II) 就罪行提出的意見	
(i) 整體意見	
	<u>意見摘要</u> 有個別意見對立法建議的罪行所涵蓋的範圍、罰則、定義及其他考慮等方面提出意見及建議，詳情概述如下： <u>涵蓋範圍</u> ● 大部分的立法建議都是完善現行法例，並按實際情況增加新罪行，例如訂立「境外干預罪」，禁止任何人配合境外勢力干預國家或特區事務。 ● 明確定義哪些行為將被視為危害國家安全的行為，以及這些行為的具體界限，避免立法過於寬泛。 ● 英美等國的國安立法相當“嚴辣”，要注意借鑒英國、美國和新加坡等普通法國家的相關立法。 ● 《基本法》第二十三條立法要從嚴立法。 ● 《基本法》第二十三條立法，不應設有追溯力／期。 ● 立法條文及相關罪行需具前瞻性，以應對未來可能出現的風險和威脅。 ● 做一些破壞你的國家的事情是一種非常明確的犯罪行為。控方必須查明並證明其損害國家的犯罪意圖以提出指控。 ● 如何判斷是別有用心和無心之失，應該是遵循普通法的方式，尤其是合理期望的法理。 ● 《基本法》第二十三條立法可不需再重複《香港國安法》已涵蓋的幾大罪行，包括分裂國家、顛覆國家政權、恐怖活動和勾結外國勢力等等。 ● 就分裂國家和顛覆國家政權和其他港區國安法的罪行全部搬到 23 條。 ● 把涉及危害國家安全的罪名一下子實行法典化也是不切實際的，如果日後發生有任何變化，就得要馬上修改法例，所以，仍然繼續使用普通法所規定的某類別的罪行會來得更加適當。 ● 政府需要在網絡上切實打擊相關違法犯罪行為，包括防止利用

	互聯網進行《基本法》第二十三條規定的 7 類危害國家安全行為。 ● 樂見特區政府計劃對《刑事罪行條例》、《官方機密條例》和《社團條例》等現行法律條文進行適應化及修訂，並納入至全新的《維護國家安全條例》。 ● 建議《基本法》第二十三條立法要規管在上述平台散播危害國家安全的刊物、文字、照片或其他信息，以堵塞網絡安全的缺口。 ● 若協助犯罪分子毀滅證據包括清除聊天記錄，離境等應加以處罰。 ● 不可以言入罪，不可以因不愛國而定有罪。 ● 不可以因購買敵國國旗等物品而視之為勾結外國境外勢力判罪。 ● 信息技術的使用使許多行為極易跨越國界邊界，在管轄權和法律適用等方面都需要充分考慮高科技因素，使有關條款能夠充分發揮其效用。 ● 和法律適用等方面都需要充分考慮高科技因素。 ● 有法律界團體表示明確支持就「國家安全」採納與《中華人民共和國國家安全法》一致的定義，並希望就某些概念或罪行元素（例如「叛變」、「機密事項」、「禁地」、「公共基礎設施」等）作出定義。 <i>罰則</i> ● 如有公職人員在履行公職時，故意疏忽或故意不作為，導致危害國家安全的話，宜考慮於 23 條內加入適當條款，提升罰則。 ● 建議考慮為罪行訂立兩重罰則，使干犯危害國家安全罪行時若有勾結境外勢力的情況，會被視為罪加一等。例如，「煽惑離叛」罪、「煽動意圖」相關罪行、「非法披露國家秘密」罪、「危害國家安全的破壞活動」罪等。 ● 應該加大對公務員離叛的阻嚇力度。如公職人員煽惑離叛、勾結境外勢力或在沒有合法權限下披露憑借其身份獲取或管有，而明知屬國家秘密的資料、文件或其他物品，仍然意圖危害國家安全的，應屬罪加一等，必須嚴懲重罰。
--	--

- 應參照《香港國安法》第三章第六節的規定，以使香港特區的各项維護國家安全法律的域外適用性保持一致，考慮將絕大部份建議罪行的最高刑罰訂為終身監禁，以彰顯國家安全的重要性。
- 就罪行的量刑而言，建議參照《香港國安法》的規定，就不同程度的犯罪明確列明其量刑起點及最高刑罰。
- 畢竟 23 條涉及到國家安全，不是一般人三天兩日隨便可以觸犯的法例，必定是要有部署有預謀去犯罪。所以本人認為 23 條的罰則建議是 10 年以上的刑期，好讓罪犯怕觸犯法例而卻步。

定義/其他考慮

- 應該設立針對公務人員而設的罪行，涵蓋所有公務員、政府資助機構、及任何接受政府資助的非官方團體的人員進行危害國家安全或反政府行為。
- 香港不一定要跟隨外國的案例制定香港的刑罰法案，「刑亂國，用重典。」，只有這樣做立法才會有意義。但事實上外國一些關於國家安全的刑罰比香港的更加嚴苛。
- 現時的法律之下，控方似乎不用披露「外部勢力」是指何許人。理應披露，才是公平審訊。
- 建議“以境外勢力取代敵人一詞”，可能與「反分裂國家法」不一致，亦會對兩岸交流有負面作用。建議在台灣方面，“境外勢力”只涵蓋“台獨勢力”，不包含其他支持，促進統一的組織。
- 立法的過程中，必須要正視和適當地防範不良意識形態的滲透，尤其是那些窒礙香港繼承和弘揚中華民族的優秀傳統文化，直接或間接破壞中華民族偉大復興的種種不良意識形態和舉措，比喻爭取吸毒合法化、同性婚姻合法化等。
- 某本地商會認為條文針對的是極少數危害國家安全的害群之馬，並不影響言論自由，而新法例對「妨礙公共秩序、危害社會安寧和市民安全的惡性行為」無疑會發揮更有效的防範和遏止作用。
- 某香港總會指出立法如只注重出現的犯罪行為及結果，會造成適用條例有滯後性的情況，可能無法有效維護國家安全。因此，要考慮法律的預防性。
- 某香港執業律師認為一般市民與涉嫌干犯第 23 條的嫌疑人或被

	通緝人士因為從事合法的商業或其他活動而往來，應受法律保障，使香港市民繼續享有基本法的結社自由。 ● 某外國律師會認為第 23 條的罪行元素欠法律的確定性，不符合國際人權法。 <u>特區政府的回應</u> 特區政府備悉上述意見及建議。 在<u>涵蓋範圍</u>方面，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。 我們在制定有關罪行時，會精準針對危害國家安全的行為，清楚訂明構成有關罪行的元素和刑罰。控方亦有責任在毫無合理疑點下證明被告人有相關的犯罪行為和犯罪意圖，被告人才可被法庭定罪。奉公守法的人士不會誤墮法網。 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》以及《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其中保障個人權利和自由的相關條文。 在<u>制訂罪行及罰則</u>時，會參考國家、香港特區以及外國相關法律。 我們會考慮訂明“危害國家安全的罪行”的涵義。 我們亦會考慮就某些建議罪行而言，如涉及勾結境外勢力，應適用較高罰則。
--	--

(ii) 就個別罪行提出的意見

第 3 章：叛國及相關行為

A	「叛國」罪 <u>意見摘要</u> 有個別意見對建議的「叛國」罪的涵蓋範圍、犯罪對象、刑罰提出意見及建議，詳情概述如下： ● 在香港未適應化的原有法律中，經過修改和適應化後，也是可以成為有效的保護和保障中國國家安全。例如：《刑事罪行條例》第 2 條的“叛逆”。
---	--

- 政府應在立法中清晰定義何為叛國及相關行為，檢討叛國罪的界定，並修改一些不合時宜的用字，以確保法律的明確性和適用性。
- 建議將煽動民眾情緒，或威脅國家統一的行為納入叛國罪。
- “戰爭”應該是僅限於戰爭。不必要的擴展它的涵義是有問題的。其他國家也不會指定暴力抗議者作為全國敵人。這並不意味著他們不應該由於他們的暴力行為而受到懲罰。
- 諮詢文件 3.3 段認為，《刑事罪行條例》有多項殺死、傷害、禁錮、限制國王舉動的懲罰，都“不合時宜”。這都不得視為“叛國”，並不合適。如外部勢力在“一國兩制”下香港特區發動“政變”，綁架訪港的中國國家元首，難道按“綁架”罪處理才合時宜？
- 從本質來說，「叛國罪」的犯罪對象應僅限於中國公民，這是可以理解的。在此背景下，「中國公民」的界定顯得尤為重要。最好是明確定義。
- 「叛國」罪的適用對象，如只限於「中國公民」，可能導致壞分子免卻罪行及刑罰。香港情況與內地不同：一是香港原來“叛逆”罪主體是“任何人”，不是中國公民。二是香港作為國際城市，中上層社會持有外國護照的比例較多，定居香港的非中國公民也不得背叛居住地的國家，路過香港的外籍游客觸犯“叛國”罪也不應得到豁免。
- 除了要維護國家主權、統一或領土完整外，香港回歸後也理應保護國家的憲制、國體和政體等有關內容。
- 建議叛國罪最高刑罰必須是終身監禁。
- 『叛國』罪應加入“殺死或傷害國家領導人”。
- 某法律團體建議「叛國」罪應參考現行《刑事罪行條例》第 2 條、《美國法典第 18 篇第 115 章第 2385 條》，在有關法例中加入(f)殺死或傷害國家領導人，或導致國家領導人身體受傷害；及(g)意圖作出(f)段所述的作為，並以公開的作為表明該意圖。
- 有法律界團體認為就「叛國」罪中「發動戰爭」一詞，是否應排除不構成武裝叛亂的本地性質的暴動或騷亂。

特區政府的回應

	特區政府備悉上述意見及建議。 考慮了外國相關法律、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。 建議以現行的「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。 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。 建議在香港境內干犯「叛國」罪，適用於所有中國公民。根據《中華人民共和國國籍法》，「中國公民」指具有中國國籍的人士；具有中國國籍的人是指父母雙方或一方為中國公民，本人出生在中國。符合以上條件的，就是中國公民。
B	「隱匿叛國」罪 <u>意見摘要</u> 有個別回應特別對屬普通法罪行的「隱匿叛國」罪編纂為成文法則表示支持，亦有回應對該罪行的涵蓋範圍、犯罪對象、刑罰、實際施行、乃至是否應予保留提出意見及建議，詳情概述如下： ● 第二十三條立法建議創造性地將香港普通法制度與成文法制度有機融合起來，把一些普通法罪行編纂為成文法則，例如「隱匿叛國」罪等，以更清晰的方法表述相關罪行，令一般市民更容易理解。 ● 某本地商會稱讚二十三條立法把一些普通法罪行例如「隱匿叛國」罪編纂為成文法則，令一般市民更容易理解。 ● 就「隱匿叛國」罪，應在短時間內向政府部門提交檢舉。 ● 將一些普通法的罪行轉為成文法，讓法律更清晰和明確。 ● 舉報責任：若發現任何人違反國安或叛國，應立即舉報。以免舉報者對犯罪者進一步加以利用。 ● 「隱匿叛國」罪，清楚列出何種情況才會構成罪行，亦有助公眾理解罪行定義，以至不會誤墮法網。 ● 問題是如何證明某人知道有關事宜。

- 建議“隱匿叛國”罪成文化：建議第一，如果將其成文法化，那麼不要用這條罪名檢控，只是保持一種姿態；或者；第二，索性就不要成文法化了，作為普通法罪行也具有威懾力。
- 「隱匿叛國」罪行會令人覺得嚴苛，引起市民和外資擔心，會鼓勵批鬥文化，批鬥香港和中國內地政權機構的異見人士。而且，普通法中知情不報無罪。能否改為鼓勵市民舉報叛國罪行？
- 為更清晰讓公民瞭解舉報責任，建議對相關的條文有更詳細的定義，尤其是犯罪的主觀意圖的界定，如因過失或疏忽導致的情況下觸犯該條例，如何定罪。
- 「隱匿叛國」罪與「一人犯罪一人當」的原則相違背。
- 擔心因不肯定疑犯是否犯下叛國罪而沒有舉報，有機會犯「隱匿叛國」罪。另有意見擔心錯誤舉報「叛國」罪會被指控「浪費警力」。
- 「隱匿叛國」罪的適用對象，如只限於「中國公民」，可能導致壞分子免卻罪行及刑罰。
- 建議“隱匿叛國”受法律專業保密權的保障，這有提醒嫌犯找律師“隱匿”之嫌，專業保密權和罪犯人權並不高於國家主權，第 2.19 段維護國家主權的立法原則應予維持。
- 建議加入同住親屬、直系親屬，不披露有關犯罪事宜，不構成罪行。具體來說，同住親屬，包括同住的兄弟姐妹；直系親屬，包括同住或非同住的父母子女、夫妻配偶、祖父母與孫子女、外祖父母與外孫子女。
- 建議把“包庇者”身份的詮釋方法納入 23 條，以減低過份學術性的爭拗及不切實際的演繹方法。
- 建議抽走「隱匿叛國」罪，理由是其他國家只是把此罪行放在其他罪名條文之內；列出的兩種免責情況：已被傳媒廣泛報道，以及律師保密權。何為廣泛報道？是否包括網媒、非傳統媒體？諮詢文件未有詳細說明。
- 某反政府組織指草案將會等同強制市民舉報一些尚未發生的行為，不論這些行為是否有機會構造罪行，這將會強制香港市民互相監視，侵害市民的私人領域。
- 某宗教界人士指出，很多信徒會私下向神職人員尋求心靈輔導，

	期間可能表達對施政、社會或國家的不滿，但「披露」的法例要求，與宗教上保密的傳統與規條有衝突，而神職人員亦未必有足夠法律知識判斷信徒所表達的是否有違叛國罪。建議考慮授予神職人員如法律界人士一樣享有「專業保密權」的保障，及釐清哪些宗教行為可以受到保障。 <u>特區政府的回應</u> 特區政府備悉上述意見及建議。 我們的建議，是將現時為普通法罪行的「隱匿叛國」罪行編纂為成文法則。 「隱匿叛國」的行為，即是某人知道另一人犯「叛國」罪卻沒有於合理時間內把所知向當局披露，可能危害國家安全。基於「叛國」罪的性質，以及其可能導致危害國家主權、統一或領土完整的嚴重後果，有必要確保能夠有效制止叛國行為發生，亦有必要確保能夠盡快將犯罪份子緝拿歸案。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。我們建議將「隱匿叛國」罪行編纂為成文法則，並釐清罪行的元素(包括訂明例外情況)。綜觀其他國家(例如美國、澳洲、新西蘭、加拿大及新加坡)的成文法律亦有訂明「隱匿叛國」的罪行。 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。 根據普通法「隱匿叛國」罪的相關案例，如果某人是在法律專業保密權適用的情況下知道另一人犯「叛國」罪，則有關人士不披露有關犯罪事宜，不構成罪行。這一項普通法規定與現時《基本法》第三十五條關於香港居民有權得到秘密法律諮詢的保障一致。舉例而言，如果有人不清楚自己作出的行為在法律上是否構成叛國，因而就此尋求法律意見；或有人犯叛國罪後，希望就自己可能會面對的法律後果尋求法律意見，在這些情況下有關人士為尋求法律意見而與律師之間進行的通信，都受到法律專業保密權保障。
C	「叛國」性質的罪行 <u>意見摘要</u> 有個別回應特別對「叛逆性質的罪行」表示支持，詳情概述如下： ● 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犯。 ● 在香港未適應化的原有法律中，經過修改和適應化後，也是可以成為有效的保護和保障中國國家安全。例如：《刑事罪行條例》第 3 條的 “叛逆性質的罪行”。 <u>特區政府的回應</u> 特區政府備悉上述意見及建議。 我們的建議，是繼續保留現行的「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。 某人形成叛國的意圖，並以公開作為表明該意圖，即使該人未作出叛國的行為，也可能引起他人仿效，對國家安全構成嚴重風險，因此必須切實防範。現時，《刑事罪行條例》第 3 條的「叛逆性質的罪行」，正是禁止某人公開表明其叛國意圖。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。
D	「非法操練」罪 <u>意見摘要</u> 有個別回應特別對「非法操練」罪表示支持，亦有回應對該罪行的涵蓋範圍、例外情況及域外效力等提出意見及建議，詳情概述如下： ● 建議將「非法操練」罪的定義範疇擴大，已包含使用其他武器和危險品，及以電腦或科技手段進行的軍事操練。 ● 支持增設「非法操練」罪，阻止境外勢力利用組織平台提供訓練，危害國家安全。 ● 也許應就 “戰爭遊戲” (war games) 訂立例外情況。 ● 認為打擊香港居民及在香港的其他人加入「台灣武裝力量」，或在我國台灣地區接受「台軍」正式及非正式的「軍事訓練」對維護我國國家安全確有其必要。 ● 建議針對「非法操練」罪明確加入域外法律效力（至少包括香港居民在境外的作為）；將台灣方面或「台軍」提供的正式及非正式「軍事訓練」列為明文禁止的「指明操練」；明確指明中國公

民（包括香港、澳門及台灣居民中的中國公民）及非中國公民參與台灣方面或「台軍」提供的正式及非正式「軍事訓練」，不屬罪行豁免的例外情況。

- 關注一些行為會否干犯「非法操練」罪，例如：
 - i. 持有雙重國籍人士，特別是那些在其他國家有義務服兵役的人；
 - ii. 在其他國家持有槍牌並接受相關訓練；及
 - iii. 參與生存遊戲／野戰、舞臺表演、格鬥技巧訓練等。
- 「非法操練」罪在建議的條例中訂明「因遵從國安條例而產生的境外刑事或行政處罰」在香港特別行政區內無任何法律效力；在《罪犯自新條例》（第 297 章）、《公務員事務規例》及其他合適的相關法例或法律文件中，加入不承認「因遵從國安條例而產生的境外刑事或行政處罰」的條文；在《逃犯條例》（第 503 章）、《刑事事宜相互法律協助條例》（第 525 章）及其他合適的相關法例中作出修訂，訂明特區政府不會就「因遵從國安條例而產生的境外刑事或行政處罰」向其他司法管轄區作出任何有關移交逃犯及刑事事宜的法律協助。致使該等中國公民在香港特區內無須面對境外司法管轄區的刑事或行政後果，令他們能放心履行建議條例下的維護國家安全義務。
- 「非法操練」罪的例外情況：建議將台灣居民在台灣地區服兵役也在本條中作為例外情況，但台灣武裝力量成員接受外部勢力訓練不屬於例外情況。
- 「非法操練」罪：由於涉及經保安局長或警務處處長准許，是否要小心定其准許範圍，以免被人感覺權力過大。
- 某反政府組織指草案除了未有指定相關行為所在地為香港，抑或包含所有人士在海外的軍事訓練，將可能會影響不只香港居民，而是所有受法例包括人士接受非中共或香港政權安排的訓練。這將會大大影響外國公民到港的意欲，因為他們將不會知道是否已經犯罪。

特區政府的回應

特區政府備悉上述意見及建議。

我們的建議，是在現行「非法操練」罪的基礎上，新增針對性及更

	具阻嚇力的罪行，以禁止任何人未經保安局局長或警務處處長准許，接受、參與或提供涉及境外勢力的軍事操練，並訂明例外情況。 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。 就「非法操練」罪而言，即使罪行擴展至在外地的操練行為，但有關罪行只會涵蓋與境外勢力(例如：外國政府、境外地區或地方的當局、境外政治性組織等)相關的情況下進行的軍事練習，休閒射擊活動或其他訓練(例如到外地進行「野戰遊戲」(war game))，不會犯上該罪。 就「非法操練」罪而言，根據《中華人民共和國國籍法》，中華人民共和國不承認中國公民具有雙重國籍。擁有中國國籍的香港居民除非申請及獲准退出中國籍，否則仍是中國公民及香港居民。因此，一般來說，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才能獲得豁免。 我們亦會考慮進一步豁免已移居外國並須根據該國的法律要求而參與軍隊服務或服兵役的人。
--	---

第4章：叛亂、煽惑叛變及離叛，以及具煽動意圖的行為

A	「煽惑叛變」罪 <u>意見摘要</u> 部分回應對「煽惑叛變」罪表示支持，亦有回應對該罪行的涵蓋範圍、煽惑對象、字眼等提出意見及建議，詳情概述如下： ● 部分回應者同意和支持把現行《刑事罪行條例》中「煽惑叛變」的罪行完善並納入建議《條例》中。 ● 但除參與叛變外，進一步涵蓋煽惑中國武裝力量成員組織或發動叛變亦是非常嚴重的情況，嚴重危害國家安全。應擴大「煽惑叛變」罪的涵蓋範圍，包含涵蓋煽惑中國武裝力量成員組織或發動叛變的行為。 ● 煽惑叛變應延伸至所有香港市民，並非只限公職人員。 ● 建議「煽惑」不論成功與否，亦屬違法。 ● 「煽惑叛變」罪：(a) 段規定“放棄職責”及“放棄向中國效忠”，
---	--

	其中及字是並列連詞，需要“放棄職責”和“放棄向中國效忠”同時出現才構成煽惑叛變的罪行。建議刪除“及放棄向中國效忠”。 ● 煽惑叛變的行為太空泛，不能容納反對聲。 ● 建議諮詢文件英文版第 4.4 段的字眼改為“Knowingly seducing a member of a Chinese armed force – (a) from the duties and allegiance to China; or (b) into participating in a mutiny”。 <u>特區政府的回應</u> 特區政府備悉上述意見及建議。 我們的建議，是完善現行的「煽惑叛變」罪，包括明確“叛變”的定義。建議應完善有關條文，包括涵蓋中華人民共和國武裝力量人員。 基於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和軍事情報），除了中國人民解放軍外，其他武裝力量人員放棄職責、放棄效忠及作出叛變的行為所構成的國安風險大，因此建議把「煽惑叛變」罪的涵蓋範圍擴闊至中華人民共和國武裝力量人員。 我們亦考慮就煽惑中國武裝力量成員參與叛變，除參與叛變外，應進一步涵蓋煽惑中國武裝力量成員組織或發動叛變。
B	「煽惑離叛」罪 意見摘要 部分回應對「煽惑離叛」罪表示支持，亦有回應對該罪行的涵蓋範圍、煽惑對象、刑罰及字眼等提出意見及建議，詳情概述如下： ● 部分回應者同意和支持把現行《刑事罪行條例》中「煽惑離叛」的罪行完善並納入建議《條例》中，並按照香港特區現今形勢，修訂「煽惑離叛」罪的對象範圍。 ● 煽惑離叛應延伸至所有香港市民，並非只限公職人員。 ● 擔心若公務人員基於自身理由離職會否違反「煽惑離叛」罪。建議加入豁免條款，以確保公務員的權利。 ● 建議該罪就煽惑公職人員離叛，煽惑中央駐港機構人員以及中國武裝力量成員離叛或不守職的行為，如涉及勾結境外勢力，應

加重刑事懲處。

- 「煽惑離叛」罪沒有涵蓋國企在港人員，這是一個漏洞。考慮(b)段增加在港國企人員，主要是金融機構。
- 現時《刑事罪行條例》第七條罪行的罰則未能真實反映煽惑叛離罪行對國家安全的嚴重性。支持政府擴大煽惑罪行的針對範圍及加重罰則，以收阻嚇作用。
- 煽惑罪必須最少判十年，最高刑罰要是罰款五百萬及終身監禁，以收阻嚇作用。
- 明文表明建議、遊說和安排公職人員移民事宜是否屬於煽惑離叛。
- 煽惑離叛的行為太空泛，不能容納反對聲。
- 政府可考慮加入例外情況，任何人提議或引致公職人員循香港法例下的合法途徑放棄擁護《基本法》或放棄香港特區效忠，均不屬犯罪。
- 一般公務員通常不會進行紀律部隊般的宣誓，因此不應要求他們按相同的標準來遵守合法命令。
- 建議諮詢文件英文版第 4.5 段的字眼改為 “Knowingly – (a) seducing a public officer from upholding the Basic Law or allegiance to the HKSAR; or (b) seducing a member of the offices of the CPG in the HKSAR (other than the Hong Kong Garrison) from the duties or allegiance to the People’s Republic of China.” 。
- 建議諮詢文件英文版第 4.5 段的字眼改為 “(a) knowing that a member of a Chinese armed force is about to desert the duties ...(b) knowing that a member of a Chinese armed force has deserted the duties or ...” 。
- 有法律界團體關注將現行「煽惑離叛」罪擴闊至適用於煽惑公職人員的建議，認為政府可考慮只新增涵蓋與香港駐軍或紀律部隊領域相關的人員，例如懲教署人員。

特區政府的回應

特區政府備悉上述意見及建議。

我們的建議，是以現行的「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。 我們亦考慮將「煽惑離叛」罪的罰則提高，並考慮就煽惑公職人員離叛、煽惑中央駐港機構人員離叛及協助中國武裝力量成員放棄職責或擅離職守的行為，如涉及勾結境外勢力，應屬罪加一等。 基於如被煽惑離叛會對國家安全構成嚴重危害的考慮，「煽惑離叛」罪所涵蓋的人員的範圍應較《釋義及通則條例》(第 1 章)第 3 條對公職人員的定義 (即“任何在特區政府擔任受薪職位的人，不論該職位屬長設或臨時性質”)較闊。 鑒於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的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，很有可能會危害國家安全，因此有實際需要將有關人士納入「煽惑離叛」罪所涵蓋的人員的範圍。
C	「煽動意圖」罪 <u>意見摘要</u> 部分回應對「煽動意圖」相關罪行表示支持，亦有回應對該罪行的涵蓋範圍、刑罰、定義 / 條文、需要性等提出意見及建議，個別回應者表示「煽動意圖」的定義不清晰，詳情概述如下： <u>涵蓋範圍</u> ● 部分回應者同意和支持把現行《刑事罪行條例》中「煽動意圖」相關的罪行完善並納入建議《條例》中，以及完善「煽動意圖」的定義。 ● 在香港原有法律經過修改和適應化後，也是可以成為有效的保護國家安全。例如：《刑事罪行條例》第 9、10 條的“煽動意圖”和“罪行”。 ● 現在仍存在“反政權”、“反特區政府”的「隱性叛逆」文章，應該列入罪行第四章之煽惑、離叛及具煽動意圖，將印刷/派發/宣傳這類反動報章予以取締，並加以檢控。 ● 擴大「煽惑叛亂」罪涵蓋範圍等，當中更將部分普通法罪行，修

	改為類比國家現行的成文法，亦包括網上發放假消息等等。 ● 建議增加因愛國政見立場而受網路/現實欺凌刑罰，以減低愛國人士群眾壓力。 ● 建議刪除“意圖引起香港特區居民間或中國特區居民間的憎恨或敵意”，此款所述在實踐中邊界模糊不清。 ● 我認為「煽動意圖」中(v)意圖煽惑他人在香港特區作出暴力作為及(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兩項的範圍太濶。 ● 我認為應擴充煽動罪，增加條文涵蓋「意圖破壞組織，而提倡或宣揚殺害任何組織成員，或對生存條件造成實際損害」。除此之外，亦應開始為假新聞及同族歧視立法，有關的條文應與新加坡看齊。 ● 純粹發表意見，與意圖煽惑之間的分別並不清楚，擔心法例範圍不清楚可能會引致被濫用來遏止意見表達自由。 ● 建議『煽動意圖』罪刪減“煽惑他人作出不遵守香港特區法律的作為”。 ● 建議當局認真考慮以更客觀、更具體的字眼取代現時煽動意圖的字眼，並清晰定義每一法律規範，同時考慮是否有縮減該罪的範圍的空間。 ● 許多海外網紅利用例如 Youtube 等渠道宣揚反對港府政策的訊息，還有海外媒體利用一些所謂網民話題製造中港矛盾，大搞軟對抗。不知道是否可以透過立法來應對這些問題。 ● 某宗教界人士認為宗教團體會被動地收到來自世界及本地不同組織的刊物，但一般鮮有去詳細查考每份刊物的內容，有機會令宗教團體無辜地陷入「管有煽動刊物」罪，建議法例釐清此類刊物定義。 ● 某法律團體認為「煽動意圖」罪條例中的意圖煽惑他人作出「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行為所涵蓋的適用範圍過大。 ● 有法律界團體的意見提及較為輕微的煽惑違法情況，是否以「煽動意圖」罪行檢控。 ● 有法律界團體關注「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」，是否指市民除了要指出相關問題外，亦要提出改善意見，才不構成「煽動意圖」？

刑罰

- 鑒於 2019 黑暴期間，不少公職人員被煽動上街，當中不排除有境外勢力的控制及部署，因此如涉及勾結境外勢力應再加重刑罰。
- 對於“煽動意圖”罪行的立法和釋義，特別是涉及勾結境外勢力的行為，應當給予更嚴格的法律制裁。
- 諮詢文件亦建議提高此罪的罰則，我們認為現時煽動罪的最高罰則已有足夠阻嚇力。
- 某法律學者建議維持現行的罰則是比較妥當，因為現行的判例已經對香港社會起了阻嚇作用、社交媒體的發展亦使本罪行的適用範圍比其在上世紀上半立法時遠為廣泛、國安法中亦已經具有其他與煽動相關之罪名，同時考慮到判決完畢的「煽動」罪當事人中，平均刑期低於現行法律中的最高罰則，基於以上情況，提高此罪罰則的意義不大。

定義/條文

- “煽動意圖”相關罪行：建議第(iii)段改為：“(iii)意圖煽惑任何人企圖不循合法途徑改變中央為香港特區依法決定或規定的事項，或在香港特區依法制定的事項”。
- 煽動行為的界定模糊，需要明確定義以區分合法表達和非法煽動。界定煽動行為具有主觀性，不同人對於煽動的理解和解釋可能不同，因此需要確保執法的公平性和合理性。
- 諮詢文件第 4.8(a)(iv)段中提及的「中國不同地區居民間」是否恰當有商榷餘地，因為從字面解讀，有關條文將禁止意圖引起對「台獨」政權及「台獨」份子產生憎恨或敵意，此舉顯然不符維護國家安全的立法原意。建議加入「中國不同地區居民間」的定義，明確剔除我國的任何分離主義及危害國家安全份子，包括但不限於「台獨」份子，及在免責條款中加入「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，而目的是維護國家安全」。
- 就「煽動群眾憎恨」，此條文牽涉範圍廣泛，期望政府在立法諮詢期間能多作解釋，以釋公眾及學界的疑慮。「憎恨」一詞的使

用需要非常仔細的定義以維護言論自由。相關批評不應被視為煽動憎恨。

- 上年 10 月，英國樞密院在 *Attorney General of Trinidad and Tobago v Vijay Maharaj* 煽動罪終審判詞中，表示煽動罪的元素，必須包括煽動暴力或騷亂的意圖。諮詢文件建議修訂的「煽動意圖」定義，也理應重新定義。
- 「煽動意圖」的定義不明確，導致不少香港居民選擇當問題出現時保持沉默，這種現象必然會降低政府收集意見的效率。「煽動意圖」罪不符合平衡人權和國家安全的國際標準。
- 對「煽動叛亂」及「煽動」定義廣泛及含糊，建議採用精準及明確定義，以維護和平抗議及具建設性對話之權利。
- 期望當局可提供清晰的條文內容，同時就創作訂立清楚界線，讓執法部門明確判斷違法情況，避免創作者誤墮法網。
- 有國際環保組織指「煽動意圖」所涵蓋的意圖比較廣泛及不清晰，建議從「煽動意圖」中明確排除舉辦和鼓勵和平公眾請願、遊行或集會，及其他就政府政策和平提交意見的集體行為等。

需要性

- 建議完善法律，但須平衡言論自由和國家安全之間的關係。
- 認為完善後的罪行，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，符合國際公約的標準。
- 有關煽動定義等問題應就涉及重大公眾利益的事情，引入免責條款。
- 保留「煽動意圖」罪，根本無法執行「言論自由」之現代人權標準。如果以「煽動意圖」定罪，則《基本法》第 27 條規定之「言論、新聞、出版」自由，將無法執行。
- 某反政府組織指「煽惑」罪行的擴大及明文修改，可以無限擴展某詮釋空間，大大限制香港人的言論及表達自由。
- 強烈反對煽動罪，現時西方普通法地區很多都已經廢除煽動罪。西方國家的煽動相關罪行，實際上大多針對會發生具體暴力，和恐怖主義等行為。字眼如「憎恨」、「藐視」、「離叛」等相對主觀。不少普通法司法管轄區的「煽動意圖」多涉煽動暴力、影響公眾秩序，而現時本港則不止於此，可能不符合《公民權利

和政治權利國際公約》的要求。

- 煽動會變相會壓制好多反對意見，或對法律知識不足的一般市民來說有寒蟬效應。
- 具煽動意圖的行為太空泛，不能容納反對聲。
- 建議抽走涉及「煽動意圖」的條文，理由是「煽動」罪是源自英國十七世紀的古老罪名，當時國際還未發展出現代的人權概念。

特區政府的回應

特區政府備悉上述意見及建議。

我們的建議，是完善現行「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。

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，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。

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。

我們亦考慮如干犯「煽動意圖」相關罪行時如涉及勾結境外勢力，應屬罪加一等。

現時「煽動意圖」相關罪行的元素有不清晰的地方，導致在審訊時對罪行元素產生法律爭議。會透過是次立法工作，並基於過往的實際經驗，釐清或完善有關罪行元素。

其中一個例子，是「煽動意圖」罪行是否需要證明煽惑擾亂公共秩序或煽惑暴力的意圖。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，日積月累的後果便是令大規模暴亂一發不可收拾，法律必須能夠禁止相關行為。 香港特區法庭於不同案件中均已確認煽動意圖相關的罪行符合《基本法》和《香港人權法案》中有關保障人權的條文，亦確認在維護國家安全和保障言論自由之間已取得相稱而合理的平衡。有關罪行絕非要壓制僅屬根據客觀事實而對政府作出正當批評的言論。 因此「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、目的是為了提出改善意見)。按此，市民仍可指出政府的錯誤，或循合法途徑改變特區依法制定的事項。
D	「叛亂」罪 <u>意見摘要</u> 部分回應同意新增「叛亂」罪，並對該罪行的涵蓋範圍、針對的行為、域外效力等提出意見及建議，詳情概述如下： ● 建議修改條文如下：(a) 中國正在遭受武裝侵犯或者網絡攻擊而加入與中國進行衝突的外國武裝力量、政府及其代理人，或者作為其中一分子；(b) 意圖損害中國在武裝衝突或網絡戰爭中的形勢，而協助正在與中國進行武裝衝突或網絡戰爭的武裝力量、政府及其代理人；(c) 意圖損害中國在武裝衝突或網絡戰爭中的形勢，而協助正在準備與中國進行武裝衝突或網絡戰爭的武裝力量、政府及其代理人。 ● 叛亂應延伸至所有香港市民，並非只限公職人員。 ● 建議新增提供利益支援「叛亂」罪。 ● 建議對「叛亂」罪明確加入域外法律效力（至少包括香港居民在境外的作為），加入「武裝衝突」的定義，例如與中國武裝力量（即包括解放軍、武警及民兵）處於交戰狀態（包括法理上或實際上，即包括仍然持續中的解放戰爭）、對峙或意圖攻擊中國武裝力量等。 ● 《基本法》23 條沒有“叛亂”罪，只有“煽動叛亂”罪，以 23 條名義立法缺乏依據。該等“叛亂”，類似宣告“台獨”而叛亂，等同中國發生內戰，在本質上應由《反分裂國家法》管轄，由國家的統一戰爭來應對。

	● 叛亂的行為太空泛，不能容納反對聲。 ● 對叛亂罪針對的行為例如領土完整有些疑慮。 <u>特區政府的回應</u> 特區政府備悉上述意見及建議。 我們的建議，是引入「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。 我們亦會考慮「叛亂」罪除了涵蓋協助與中國武裝力量進行武裝衝突的武裝力量，應涵蓋協助該武裝力量所屬的政府、當局或組織。 我們亦會考慮考慮涵蓋向中國武裝力量發動武裝衝突的情況。 現行法律中並沒有名為「叛亂」的罪行。在 2019 年 6 月起持續十多個月一連串的暴亂和暴力行為。期間發動所謂多區的「攪炒」和堵塞行動，又佔領機場，堵塞主要交通幹道等，及損壞港鐵站和公共設施包括交通燈、欄杆、電掣箱等交通設施，目的是癱瘓香港運作。暴徒甚至用磚頭、利刀、鐵鎚襲擊持不同意見的人，更發生“火燒人”及“割頸”等構成嚴重人身傷害的事件。上述的大規模暴亂，實際上已經嚴重危害特區整體的公共安全，亦對國家主權、統一或領土完整構成威脅，但現時以《公安條例》下的「暴動」罪處理，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。因此有實際需要另訂「叛亂」罪。 另外一個訂立「叛亂」罪的考慮因素是，「叛國」罪所指的“鼓動外國人以武力入侵中國”、“與中國交戰的敵方”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的嚴重內亂甚至武裝衝突，存有疑問。
第 5 章：竊取國家機密及間諜行為	
A(I)	“國家秘密”定義 <u>意見摘要</u> 部分回應認同依照國家法律的“國家秘密”的定義，亦有回應認為應清楚界定“國家秘密”，及對該定義的字眼，及如何向公眾清楚解釋等提出意見及建議，詳情概述如下：

- 部分回應者認同依照國家法律的“國家秘密”定義的建議。
- 某法律學者認為由於涉及的是國家的秘密而不只是香港特區政府的秘密，所以採用中國《保守國家秘密法》對於國家秘密的定義，無可厚非。
- 就其本質而言，“國家秘密”的定義應當廣泛，以應對許多不可預見的情況。
- 諮詢文件第 5.8 段列舉“國家秘密”所涵蓋的七個範疇，填補了現時《官方機密條例》的漏洞。
- 政府應清楚、準確界定何謂“國家秘密”，有關定義要具可操作性，設立機制確保機密信息的保密性等，以保持訊息流動的自由度，避免投資者擔心錯誤觸犯“國家秘密”相關的罪行而減少對香港的投資。
- 請清楚界定何謂“國家機密”和商業/機構自身機密。
- 建議可參考加拿大及《中華人民共和國保守國家秘密法》去界定何謂社會經濟涉及國家機密。建議需要請國內經濟專家界定及解釋那種社會經濟資料可被列為國家機密。
- 建議以《中華人民共和國保守國家秘密法》為藍本，對國家機密進行分類，同時在保安局內設立相關的保密辦，對政府內部文件予以分類，並加強相關的培訓。對“國家秘密”劃分為三級，也都必須在“竊取國家機密”罪的立法中體現。
- 建議修改措辭，“若屬於以下其中一項的資訊，在沒有合法許可權下披露，便相當可能會危害國家安全，該資訊即屬國家秘密”。
- 建議建立檔案法和信息透明法，要求公共機構保留完整檔案和考慮在若干期限後公開機密資料。
- 當局應向市民和外商解釋詳情，增加信心和安心。
- 有關“國家秘密”定義過闊，有可能影響香港經濟。
- 建議研究採用《有組織及嚴重罪行條例》（第 455 章）第 25A 條所載同等法律機制的可行性。值得考慮的是，應該建立一個授權官員或實體的機制，為那些不確定直接或間接收到的資訊的性質的公民提供指導和許可。

	● 公眾諮詢文件第 5.8 段(g) (“關於中央與香港特區之間的關係的秘密”)含糊不清。可以推斷，此款可能是關於中央與香港特區的溝通與交流。如是者，建議重新起草相關條款，更好地切合立法意圖。 ● 英國《2023 年國家安全法》採用的“受保護資料”概念，可以避免以詳列的方式作出定義可能留下的真空，並可以更好地符合“國家秘密”的特徵。 ● 就“國家秘密”定義，建議刪除“關於中央與香港特區之間的關係的秘密”一項，原因是其他分項已經涵蓋國家或香港的屬於“國家秘密”的範疇。 ● 應參考現時國家保守國家秘密法，民衆沒有義務辨別國家秘密，不應將責任交給市民。 ● 有需要釐清罪行中的罪行元素或要件，包括“國家秘密”、“明知”、“有合理因由”、“合法權限”等。對此，應該限制政府的自由裁量權（discretionary power），特別是行政機關的自由裁量權。 ● 關於“國家機密”的法律概念的外延不宜過於寬泛，避免阻塞信息流通，影響香港作為國際資訊中心和金融中心的地位及長遠利益。 ● 有國際環保組織指「國家秘密」的定義涵蓋範圍相當廣泛，憂慮如香港的環境數據也屬於國家秘密，進行環境相關的科學調研會觸犯法例，建議加入排除項目，包括生態環境數據、地理信息等涉及公眾利益的資訊，保障公眾知情權及政府資訊透明度。 ● 某反政府組織指草案採納中共法制下對國家秘密的定義，其定義全由中共決定，破壞一國兩制的根基。此外，草案與中共成文法中限制被指定為國家秘密的資料離境的部份相若，而且擴大公職人員的定義至政府相關合約商及受聘個人，將大大影響香港的資訊流通。 ● 完善《香港國安法》第四十七條機制，讓行政長官可以主動出具證明，證明法院訴訟或該些訴訟的證據是否涉及國家安全或國家秘密的事項。 ● 有法律界團體就「國家秘密」的涵蓋範圍提出關注，認為政府在草擬法例時，應確保商業秘密不會不慎落入「國家秘密」相關罪
--	---

	行的涵蓋範圍。 ● 有法律界團體關注在法律程序中由誰負責認定「國家秘密」，也有意見關注《香港國安法》第四十七條的適用問題。 <u>特區政府的回應</u> 特區政府備悉上述意見及建議。 考慮到國家相關法律中“國家秘密”的涵蓋範圍，我們的建議是就“國家秘密”作出詳細定義。 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。 《香港國安法》及現行法例均未有就“國家秘密”作出定義，特區政府認為有需要界定何謂“國家秘密”，使到公職人員、政府承辦商及市民能理解什麼秘密事項屬於國家秘密。建議參考《中華人民共和國保守國家秘密法》中“國家秘密”的涵蓋範圍，只有在符合沒有合法權限下予以披露某些事項，會相當可能會危害國家安全的情況，那些事項才屬於“國家秘密”。 現有《官方機密條例》所涵蓋的官方秘密有部分並未達致「國家秘密」的級別，不宜納入第23條立法中；因此，我們建議保留《官方機密條例》，但有關間諜及國家機密的條文會被刪除，只保留有關不屬國家機密的官方機密的條文。 就“定密”機制而言，雖然特區並未透過法例作出與國家完全相同的“定密”機制，但特區政府已有其他相關指引和行政規例，如由特區政府制定的《保安規例》，旨在識別何種文件、物料和資料可能需要列入保密類別，並就此提供指引，以確保給予適當程度的保護。 《保安規例》也提供指引，說明保密文件的分類和保密文件的管制，以確保保密資料在部門之間傳遞時，無論在何處均受到適當程度的保護。為配合新法例實施，特區政府會考慮適度修訂《保安規例》，以配合新法例中與保護國家秘密相關的規定。
A(II)	完善“公務人員”定義 <u>意見摘要</u>

部分回應支持以「公職人員」取代「公務人員」，並對該定義的涵蓋範圍提出意見及建議，詳情概述如下：

- 非常同意諮詢文件以「公職人員」取代「公務人員」，希望公職人員能包括政府外判的重大項目或專案承包商，例如選舉的技術管理的承包商等。
- 建議加入法定機構、委員會、資助機構、津貼學校、政府外判承包商等僱員，及其他與公職人員有緊密關連的人士。
- 應將資助學校的老師包括在內。
- 應包括受政府全資或 80%資助機構的員工在內（例如大學教授、中小學教師、社工、醫護人員）。
- 完善“公務人員”的定義：(d) 段在立法會議員後增加“及其助理，以及立法會秘書處職員”。
- 建議以罪行的嚴重性和信息的保密等級作為量刑和定罪要求，而非以是否公務人員來定義。
- “公職人員”的定義應移至條例草案的第一部分，最好在條例草案的前幾條條文。
- 應解釋以“公職人員”（public officers）代替“公務人員”的原因，是否代表不屬於“officers”的“公務人員”不會干犯相關罪行？
- 香港證券交易所工作人員工作範圍涉及許多香港及內地機密，是否也應該列入可能取得或管有國家機密的管制範圍？
- 某法律團體建議參考香港法例第 201 章《防止賄賂條例》的釋義，修訂《官方機密條例》中的「公務人員」一詞，改為定義「公共機構」和「公職人員」。該團體認為，法定機構和私營企業並不屬於「公務人員」，因此建議將該條例中的「公務人員」改為「公職人員」；同時，建議以附表的形式將法定機構和私營企業定義為「公共機構」，其中包括顧問作為「公職人員」。這些附表的修訂可以通過行政長官以「先訂立後審議」的方式進行。

特區政府的回應

特區政府備悉上述意見及建議。

我們的建議，是以“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。 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”及“任何受僱在英皇聯合王國政府公務員體制”等題述，須予以適當修訂，以切合香港特區現今的情況。因此現建議以“公職人員”取代“公務人員”，並適度調整有關定義，以涵蓋取得或管有國家秘密的可能性較高的人員。 就“竊取國家秘密”的行為而言，在釐定“公職人員”合適的定義時，我們會考慮到哪些人有機會取得“國家秘密”，例如一些可根據其法定的調查權力向特區政府索取某些資料的公職人員，在過程中很可能接觸到政府的機密資料。
A(III)	與“國家秘密”相關的罪行 <u>意見摘要</u> 部分回應對與“國家秘密”相關的罪行表示支持，亦有回應對該些罪行的涵蓋範圍、罰則、辯護理由、資料的保障、實務指引等提出意見及建議，詳情概述如下： <u>涵蓋範圍</u> ● 應考慮於《條例》範圍加設「非法使用國家秘密罪」。 ● 竊取國家機密行為應延伸至所有香港市民，並非只限公職人員。 ● 禁止非法獲取、管有及披露國家秘密：應擴大包括官員及其家屬個人私生活，喜好，家庭狀況，財政，通訊等敏感資料以防敵對勢力加以利用。 ● 確保執政當局，不會濫用國家秘密/損害香港特區和中央政府利益的定義，阻止傳媒揭發香港和中國政府可能有施政不當，貪污和瀆職的情況，例如是斯諾登揭發美國政府監聽的事件。 ● 建議抽走禁止非法獲取、管有、披露國家秘密的罪行，理由是諮詢文件未有釐清“國家秘密”的定義，由誰來判定某項資料的披露，屬於“相當可能危害國家安全”，誰對“國家安全”的解釋有最後權威，傳媒調查披露涉公眾利益的文件，沒有免責條款。 ● 某法律學者建議政府在立法時，應參考中國內地的《保守國家秘

密法》以及《刑法》，清晰訂明非法獲取、非法管有和非法披露國家秘密等罪的範圍。就一般市民而言，建議披露國家秘密罪只適用於其明知某資料或文件是國家秘密而故意披露的情況。

- 完善“公務人員”的定義，涵蓋現時香港政府的服務提供者或負責營運香港基礎設施的機構，他們大部分屬於法定機構或私營企業，都有機會接觸上述的“國家機密”。

罰則

- 認為在立法中應明確規定「非法獲取國家秘密」罪、「非法管有國家秘密」罪及「非法披露國家秘密」罪。就該三項罪行，如果某人明知某資料、文件或者其他物品屬於或載有國家秘密，仍然意圖或罔顧危害國家安全，而在沒有合法權限下獲取、管有、或者披露國家秘密，應該屬於罪加一等。
- 公職人員或政府承辦商較易接觸到國家秘密，亦清楚瞭解有關資料的敏感性。若公職人員或政府承辦商沒有合法權限下披露憑藉其身份獲取或管有，而明知屬國家機密的資料，文件或其它物品，應加重罰則。
- 干犯「非法披露看來屬機密事項的資料」罪，如涉及勾結境外勢力，應屬罪加一等。
- 就「非法獲取、非法管有及非法披露國家秘密」罪行，應就非法披露罪行，加重對公職人員或政府承辦商人員干犯的罪責，並且禁止公職人員或政府承辦商意圖危害國家安全而非法披露看來屬機密事項、禁止公職人員非法在離港時管有國家秘密。建議前述五種罪行，如涉及勾結境外勢力，應罪加一等，加重刑責，並且可依照《香港國安法》第 30 條，最高刑罰「處三年以上至無期徒刑」。
- 對明知故犯甚至是處心積慮刺探、洩漏國家機密的行為，應該是立法必須針對的焦點，這類行為絕對是罪有應得。若明知某資料、文件屬國家秘密，仍然意圖(或罔顧會否)危害國家安全，並實施非法披露、獲取、管有國家秘密，也應處以加重刑罰。

辯護理由

- 洩露國家機密罪是絕對沒有答辯理據可言，而坊間所提及的公眾知情權亦不是答辯理由，因為國家安全必定凌駕所有一切包括公眾知情權。

- 某本地政黨建議「公眾利益」可以作為辯護。
- 提供公眾利益免責條款，引入舉報者保護政策和法例，讓公職人員揭露符合公眾利益或存在公共危險的信息。
- 就“公共利益”答辯，要看公眾利益的凌駕性原則及以成文方式是否能盡數羅列在內，若牽涉不能盡數羅列在內的情況，可以引用普通法判例原則處理。普通法法院在審理何為以公共利益理由豁免的情況是十分有經驗的，成熟的案例亦有很多。
- 如政府認真考慮後，認為應當接受「重大公眾利益」作為抗辯理由的，建議此項抗辯的門檻必須絕對的高，必須具有重大緊急性和凌駕性，且需反過來由被告負擔證明具有重大公眾利益情形的責任。
- 建議引用普通法判例原則處理有關公眾利益的凌駕性。
- 「公眾利益」等字眼非常籠統，需指出誰來定義什麼是「公眾利益」。
- 應為非法披露國家秘密包括更多免責情況。牽涉重大基建、政府工程、社會建設等影響民生事件、公眾利益（一些社會知名人士及政治人物披露其健康問題）有關，如有民衆公開披露有關內部資料，不應屬竊取國家秘密罪。
- 建議可獲豁免的辯解理由：(i) 監察政府部門的職能；(ii) 公職人員或公共機構職員的瀆職或嚴重怠職行為；(iii) 任何公共機構或公職人員以權謀私的行為；(iv) 涉及重大的公眾利益，例如食物安全、職業安全、公眾秩序、牽涉人命及重大財產損失等範疇；(v) 有表面證據證明有人已干犯可判處即時監禁的行為，這些人物包括廣受公眾關注的人士、已退休的公職人員等；(vi) 各行業或界別的操守守則、操作程序、實務指示及技術規格，包括政府部門的守則及通令而受到影響的人士；(vii) 透過媒體在法庭程序中披露或取得的資料；(viii) 政府或公共機構已公佈的報告書或已通過的會議記錄等，而持有或披露者是相關的持份者、可能受影響的人士、其他國家的代表、關注組織或團體等；(ix) 已進入公眾領域的資訊，包括書籍、報刊或互聯網訊息，例如巴拿馬文件等；(x) 根據中國憲法、聯合國國際人權及政治權利公約及香港法律所賦予的權利或規則等的規定；(xi) 參考中央人民政府的標準為國家機密進行分類；(xii) 在司法程序中的與訟人，披露與案件中獲法庭批准作證人士的誠信。

- 澳洲有條文指出，披露有關資料有可能防止罪案發生，不應屬竊取國家秘密罪，建議香港可參考澳洲的法律條文，成為合理抗辯理由。
- 法律界定模糊，傳媒不能確定哪些報導可能被視為違反法律，特別是在國家安全相關的報導上。
- 不應要求一般公務員如紀律部隊人員、國家安全人員或情報人員有同一水平的保護國家秘密及反間諜意識。
- 不同意加入公眾利益作為答辯理由，以「公眾利益」作為答辯理由在法理上不成立；國家安全和公眾利益不會重疊，否則是自我矛盾。
- 以金融服務業而言，市場對於日後有關經濟研究或財經分析報告是否可以維持中立和客觀的立場而存疑和憂慮，建議必須容許有關報告維持獨立、專業性，以穩定投資者對香港的信心，進一步鞏固香港國際金融中心的地位。
- 被告應有責任證明其「公眾利益」答辯理由符合基本法第二十三條所需的標準。
- 加入適度的、不過份嚴苛的「公眾利益」免責條款，能讓市民和新聞工作者更為安心，亦可確保新聞機構放心繼續監察政府施政與運作，確保政府向市民問責。
- 支持政府的本地團體指社會上有關注到立法必須同時在保障國家機密及言論自由上有足夠及詳盡的說明，及已涉及公眾利益是否足以構成辯護理由。
- 某法律學者贊成加入「公眾利益辯護」作辯護理由，具體內容可參考澳洲和加拿大的相關法例（與國家秘密和資訊公開有關的法例）（例如，Australia, Criminal Code, Division 122, section 122.5(6)），另外也可加入在有些外國有的“prior publication”（已經公佈）的辯護理由，即被視為國家秘密的資料已經被他人通過某渠道讓公眾人士知悉（這在澳洲可構成辯護理由：Australia, Criminal Code, Division 122, section 122.5(8)）。
- 某本地法律人士認為可考慮加入「公眾利益」為辯護理由，但其定義必須清晰，防止出現濫用情況。

資料的保障

- 現行《官方機密條例》有特別關於“資料的保障”的條文(第 22 條)，建議該條套用到“國家秘密”上，或在新條例中引入類似“資料的保障”的條文。
- 除了公職人員外，還涉及政府承辦商等，要明確界定他們有責任及如何在他們工作上做好保護機密，履行責任。
- 某本地商會就非法披露「國家秘密」的罪行，建議特區政府應帶頭重新審視政府和公共服務機構的資訊發放機制，並梳理涉及政府合約或工務工程的資料保密守則。

實務指引

- 某本地商會建議特區政府為個別有需要的行業或情況制訂維護國家安全的實務指引和釋疑示範，以消除「誤墮法網」的風險。

特區政府的回應

特區政府備悉上述意見及建議。

我們的建議，是整合並完善現行《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。

就“保護國家秘密”，我們建議在新訂立的《條例》中詳細定義“國家秘密”，以及就保護國家秘密訂立相關罪行。在決定罪行細節時，我們會充份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。

我們會考慮若公職人員或政府承辦商在沒有合法權限下披露憑藉其身分獲取或管有，而明知屬國家秘密的資料、文件或其他物品，應屬罪加一等。

就「非法獲取國家秘密」罪、「非法管有國家秘密」罪及「非法披露國家秘密」罪，考慮若某人明知某資料、文件或其他物品屬國家秘密，仍然意圖(或罔顧是否會)危害國家安全，而在沒有合法權限下獲取/管有/披露國家秘密，應屬罪加一等。

我們會考慮如干犯「非法披露看來屬機密事項的資料」罪時如涉及勾結境外勢力，應屬罪加一等的建議。

就與非法披露國家秘密相關的罪行，有意見認為在某些涉及重大公眾利益的情況下作出披露，應可作為免責辯護。所謂的“公眾利益”必須很重大的公眾利益，而有關公眾利益會大於國家安全風險。門檻應該是很高的，而不是為了單純滿足公眾的好奇心。大部分情況

	下未必符合這一門檻。我們會考慮加入相關免責辯護。 我們亦會考慮就保護國家秘密，效仿《官方機密條例》第 22 條，引入類似“資料的保障”的條文的建議。
B(I)	「間諜活動」罪 <u>意見摘要</u> 部分回應對「間諜活動」罪表示支持，亦有回應對該罪行的涵蓋範圍、犯罪方式、詞語解釋、乃至定罪門檻等提出意見及建議，詳情概述如下： ● 如某人勾結境外勢力並意圖危害國家安全而向公眾發布虛假信息或誤導事實的陳述，則應該列入間諜活動罪；不能以不知道虛假信息作為藉口。 ● 就“誤導”一詞可能存在一些相關的擔憂。儘管“誤導”一詞本身可能含糊，該罪的一個基本前提是“勾結境外勢力”。因此，一般而言，香港居民發布誤導性資訊，如不涉及“勾結境外勢力”，就不會被判有罪。對嫌疑人定罪的門檻合適。 ● 部分回應者認為應包括無人機及同類技術，更能防範「間諜活動」。 ● 增設針對非法使用無人機進行間諜活動的刑事責任，並定義相關的法律責任。 ● 在整體國家安全觀下，反間諜工作應該延伸至經濟與貿易、商業範疇。有意見亦擔心現今的技術更為先進，廢棄紙張、電腦、伺服器、影印機和員工之間的談話都可能成為間諜潛在的情報來源，認同有需要訂立針對間諜相關罪行。 ● 另外，有建議在相應條款中加入「成為其代理人」的內容，以更全面地涵蓋間諜活動的形式。 ● 偷拍，跟踪，監視或管有偷拍或盜取之官員及其家屬之個人資料，通訊及喜好等，應當間諜活動。 ● 間諜行為應延伸至所有香港市民，並非只限公職人員。 ● 諮詢文件第 5.20(b)段末句的「及知道該陳述屬虛假或具誤導性」存在技術性問題，理應更改為「及有合理理由相信該陳述屬虛假或具誤導性」(而不應限於某人知道)。

- 相關定罪門檻和表述應該和諮詢文件其他罪名，例如 5.12 關於「國家秘密」罪的表述作統一，否則公眾難以清晰瞭解相關罪名。
- 某反政府組織指以「境外勢力」取代普通法下政府特別指定的「敵人」，令普遍與境外組織及個人的交流均有機會列入「間諜活動」而被監視或拘捕。
- 某法律學者認為 5.20(b)段建議的罪行涉及「虛假或具誤導性的性的事實」，而在現實中（尤其是就一些在社會上有爭議性的課題來說）不少陳述都可能被政府當局認為是有誤導性的。另外，國家安全的定義採納《中華人民共和國國家安全法》的「總體國家安全觀」，但當中國家安全的定義相對廣泛，令不少發表言論的人會擔心其因言入罪。
- 某法律學者建議諮詢文件 5.20(b)段的「勾結境外勢力」的相關罪行，應限於接受外國情報機關的指使去在香港向公眾發佈虛假或具誤導性的事實陳述的情況。

特區政府的回應

特區政府備悉上述意見及建議。

我們的建議，是完善現行《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。

《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 及 1920 年官方機密法》The Official Secrets Acts 1911 & 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。英國最近就通過《2023 年國家安全法》，當中包括一系列涵蓋範圍極廣的新罪行及其他修訂。

現行的法例不足以應對現今的間諜行為和相關風險。為此，需要參考其他國家的法律，以完善“間諜”罪的內容。

我們會考慮「間諜活動」罪中意圖危害國家安全，而接近、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的情況，應涵蓋致使無人工具（例如無人機）作出上述作為。

我們亦會考慮就「間諜活動」罪，如任何人勾結境外勢力，並意圖危害國家安全，而向公眾發布該虛假或具誤導性的事實陳述，理應

	涵蓋當事人有合理理由相信該項陳述屬虛假或具誤導性的情況。
B(II)	完善與「間諜活動」罪相關的概念 <u>意見摘要</u> 部分回應特別對完善「間諜活動」罪中關於「禁地」的定義表示支持，詳情概述如下： “禁地” ● 同意諮詢文件有關改進「間諜活動」罪中關於「禁地」定義的建議。 ● 建議應賦予警務人員或守衛人員就禁地行使一些權力，例如可指示已進入(或接達)禁地的人立即離開(或終止接達)禁地，任何人違反警務人員或守衛人員作出的合法指示，亦應屬違法，人員可使用合法武力將有關違例者拘捕。 ● 建議任何人蓄意妨礙、明知而誤導、或蓄意以其他方式干預或阻礙正在就禁地執行職務的警務人員或守衛人員，亦應屬違法。 ● 所謂“禁地”或“涉密”範圍在法律作出定義及界定，以禁止任何人在知道(或有合理理由相信)自己沒有合法權限，或在無合理辯解的情況下，接近、察看、越過、進入禁地，或處身毗鄰禁地之處。 ● 英國《2023 年國家安全法》將使保護敏感地點的法律方式現代化，提供更大的範圍來應對新的策略和技術，並阻止侵犯對國家安全至關重要的地方的安全，提供良好的參考給香港。 ● 要反制間諜進行策反，應立法防範新聞自由與學術自由被間諜組織濫用。 ● 特區政府可參照英國去年通過的國家安全法對「禁地」的定義，同時亦可參考該法對於「指定更多地點為禁地的權力」。 ● 建議行政長官可以按國家安全和利益的需要，依法頒令某些處所或地方為「禁地」。 ● 有國際環保組織擔憂香港城市規劃稠密，在缺乏清晰的界定下，組織或個人在進行環境調研時或誤觸「禁地」，建議明確公開禁地範圍或對違法行為加上限制條件。 <u>特區政府的回應</u>

	特區政府備悉上述意見及建議。 我們的建議，是完善「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。 我們會考慮仿效英國《2023 國家安全法》訂立罪行，禁止任何人在知道(或有合理理由相信)自己沒有合法權限，而在無合理辯解或合法權限的情況下，查察、越過、進入或接達禁地。 我們會考慮賦予警務人員或守衛人員就禁地一些權力，例如可指示已進入（或接達）禁地的人立即離開禁地，任何人違反警務人員或守衛人員作出的合法指示，亦應屬違法的建議。 我們亦會考慮訂明任何人蓄意妨礙、誤導、或蓄意以其他方式干預或阻礙正在就禁地執行職務的警務人員或守衛人員，亦應屬違法的建議。
B(III)	「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 <u>意見摘要</u> 有個別回應對「參加或支援境外情報組織或接受境外情報組織的利益等」罪表示支持，亦有回應對該罪行的犯罪意圖、詞語定義等提出意見及建議，詳情概述如下： ● 建議新增“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，有助打擊境外敵對勢力的在港協力者。 ● 認為應進一步禁止任何人罔顧是否會危害國家安全、並罔顧自己是否會成為境外情報組織的成員或支援境外情報組織，而作出「參加或支援境外情報組織，或接受其提供的利益」罪中的相關作為。 ● 建議增加一項新罪行：“禁止任何人無視危害國家安全、罔顧自身被接納為境外情報組織成員的可能性，以任何方式支援該等組織並接受其金錢、物質或任何其他直接或間接形式的利益輸送”。 ● 建議在法例中訂明「境外情報組織」的定義，或提供實務守則，協助商界在日常營運或作出重要的商業決定前，進行適當的盡職調查。 <u>特區政府的回應</u>

	特區政府備悉上述意見及建議。 我們的建議，是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。 我們會考慮除禁止意圖(或罔顧是否會)危害國家安全，而明知地作出「參加或支援境外情報組織，或接受其提供的利益」罪中的相關作為，應進一步禁止任何人罔顧是否會危害國家安全、並罔顧自己是否會成為境外情報組織的成員或支援境外情報組織，而作出相關作為的建議。
--	---

第 6 章：危害國家安全的破壞等活動

A	「危害國家安全的破壞活動」罪 <u>意見摘要</u> 部分回應對「危害國家安全的破壞活動」罪表示支持，亦有回應對該罪行的刑罰、犯罪行為、破壞對象等提出意見及建議，詳情概述如下： ● 支持引入此罪行，加強對實體設施的安全保障。以網絡攻擊為例，目標已不止於癱瘓對方網絡或盜用機密資料，而是透過病毒攻擊真實世界的供水及發電等基礎設施的操作系統。 ● 同意新增「危害國家安全破壞活動」罪行，以防止類似「顏色革命」對公共設施造成嚴重破壞，重大威脅國家安全。許多西方國家已立法應對類似情況，如英國《2023 年國家安全法》更廣泛包含境內外資產的損害。 ● 建議觸犯此罪行時，如涉及勾結境外勢力，應該罪加一等，此舉不但能針對此類惡行給予必要刑罰，亦能起到適當的阻嚇作用。 ● 建議擴大「公共設施」的範圍，包括可能載有國家機密的設施。 ● 針對國家安全的破壞不一定針對基礎設施，也可以是針對環境的破壞。 ● 破壞公共交通系統，不止危害國安，更影響大家基本日常生活，絕對有必要判重刑。 ● 諮詢文件第六章 6.2 段建議新增“危害國家安全的破壞活動”罪，是《刑事罪行條例》第 VIII 部“對財產的刑事損壞”和第 XIII 部“雜項罪行”，對相關部分進行修訂就可以了。
---	--

	● 應考慮，條例涵蓋範圍不僅適用於公用設施，亦應適用於公職人員，因為以破壞活動（如炸飛機）殺害公職人員，即使無破壞公共設施，仍一樣能達至負面損害政權、政府運作及社會穩定的戰術效果。 <u>特區政府的回應</u> 特區政府備悉上述意見及建議。 我們的建議，是引入新罪行充分保護公共基礎設施，免受惡意破壞或削弱，包括禁止危害國家安全的破壞活動。 「危害國家安全的破壞活動」罪涵蓋任何人意圖（或罔顧是否會）危害國家安全，而“損壞”或“削弱”公共基礎設施的行為。如某人因為損壞公共基礎設施而干犯此新增罪行，他很可能同時觸犯「刑事毀壞」罪。但如某人只是使設施變得容易遭濫用或損壞，有關“削弱”公共基礎設施的行為會觸及新的「危害國家安全的破壞活動」，但未必構成現有的「刑事毀壞」罪。 我們亦會考慮如干犯「危害國家安全的破壞活動」罪時涉及勾結境外勢力，應屬罪加一等的建議。
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 <u>意見摘要</u> 部分回應對「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」罪表示支持，亦有回應對該罪行的詞語定義、執法框架等提出意見及建議，詳情概述如下： ● 部分回應者支持引入罪行以打擊對電腦或電子系統作出危害國家安全的行為。 ● 認同立法可以保障網絡安全，防止黑客攻擊，以確保資訊安全。 ● 支持引入此罪行，有關內容顯出前瞻性，配合數字經濟時代的新形勢，防範網絡及科技進步所產生的國安風險，藉以加強基礎設施的安全保護。以網絡攻擊為例，目標已不止於癱瘓對方網絡或盜用機密資料，而是透過病毒攻擊真實世界的供水及發電等基礎設施的操作系統。此外人工智能技術、物聯網等在可見將來將更為普及。 ● 建議特區政府可立法指令網絡平台刪除違法內容，並新增發布違反國家安全的罪行，以加強打擊對電腦/電子系統的危害行為。

	同時，人工智慧也應受到管制，以預防可能的錯誤和罪行。 ● 擔心香港會禁止市民使用西方社交媒體，會對市民生活造成不便。 ● 建議國安法應使用人工智慧審查網上內容，並完善執法框架。 ● 要讓公眾更清晰瞭解為什麼電子系統危害國安。 ● 諮詢文件第六章 6.5 段“在沒有合法許可權下就電腦或電子系統作出危害國家安全作為”罪，都是《刑事罪行條例》第 VIII 部“對財產的刑事損壞”和第 XIII 部“雜項罪行”，對相關部分進行修訂就可以了。 ● “就電腦或電子系統作出”的表述含糊。 ● 此罪行應涵蓋針對涉及國家安全案件和工作人員的「起底」行為，並以較高罰則顯示足夠阻嚇力。 ● 這算是因應科技時代的合宜建議。 ● 某本地商會認為文件中所建議新增的「在沒有合法權限下就電腦或電子系統危害國家安全作為」罪行，是配合數字經濟時代的新形勢而對國家安全法規作出了「應時而動」的更新與完善。 <u>特區政府的回應</u> 特區政府備悉上述意見及建議。 我們的建議，是引入新罪行打擊對電腦或電子系統作出危害國家安全的行為，包括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。 雖然諮詢文件提到的大部分罪行並不取決於犯罪行為實際採用的方法或技術(因此應涵蓋大部分就電腦進行的危害國家安全的行為和活動)，但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，因此建議新增此項罪行，打擊對電腦或電子系統作出危害國家安全的行為：例如黑客發動網絡攻擊，企圖影響政府運作，並危害國家安全。 在建議條文下，有關罪行不取決於犯罪行為實際採用的方法或技術，因此有效涵蓋就著電腦進行的危害國家安全的行為和活動。
--	---

第 7 章：境外干預及從事危害國家安全活動的組織

A

「境外干預」罪

意見摘要

部分回應對「**境外干預**」罪表示支持，亦有回應對該罪行的涵蓋範圍、罰則、定義、條文等提出意見及建議，詳情概述如下：

涵蓋範圍 / 罰則

- 部分回應者贊成加入「境外干預」罪，打擊境外干預，禁止破壞香港事務，保護國家安全。
- 同意和支持新增「境外干預」罪與「煽動意圖」不同，勾結境外勢力企圖危害香港和國家安全，是有預謀、有組織、經過深思熟慮和有計劃的行為，情節嚴重，應罪加一等。
- 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。認為香港立法後的「境外干預」罪罰則不能比該兩國輕。
- 立法是針對極少數嚴重危害國家安全的犯罪分子，大多數香港人不受影響。
- 英國、澳洲和新加坡也有相關法律，反映了其他國家對境外干預的擔憂。
- 保持香港特區的自主決策權以及保護商業活動不受外國政治勢力的不當影響至關重要。
- 考慮到美國近幾十年來「以商為諜」的實況，以及近年來台灣所採用「非政府組織外交（NGO 外交）」的手段，「受干預範圍（干預效果）」就顯然需要闊一點。
- 外國的政界人士和政治組織也會定期在港進行交流。他們也許會提出與政府不同或反對政府的一些想法。
- 英國人可以呼籲結束帝制，美國人也可叫自己的總統下臺。在香港，這些言論或會被視為干預特區政府和中央政府的運作，會損害香港在外國人眼中的一國兩制形象，和會令他們覺得香港的自由嚴重受損。
- 建議抽走“境外干預”罪，理由是香港是一個國際城市，在新罪名之下，任何對特區政府情況持反對意見的外地團體，都可能被視作干預香港的“境外勢力”。任何與這些外地機構團體聯繫

	交流，作出反對行為的市民，也可能被視為“配合境外勢力”。 ● 某法律學者認同在香港設立相關罪名有其必要性，認為立法時應更清晰界定諮詢文件建議的境外干預罪的範圍。 ● 某法律學者認為若只是曾參加過境外組織的活動，而沒有證據顯示其在回港後是在外國勢力支援下而作出干預香港的行為時，不應構成境外干預罪。 ● 某法律學者留意到第七章沒有就境外勢力作出定義，建議境外勢力於這章的定義僅限於外國政府或外國執政黨，而不包括民間機構，以維持香港作為國際城市的對外交往。 ● 某外國律師會關注新設立的「境外干預」罪會被用作妨礙海外律師在港代表出庭應訊的手段。 ● 有法律界組織關注，就「境外干預」罪中的「配合境外勢力」而言，控方是否需要證明被告人明知有關人士或實體是「境外勢力」。 定義 / 條文 ● 本地工商界的海外夥伴未必能夠理解干預“中央與特區之間的關係”或“中國與香港特區與任何外國的關係”的後果如何定義，建議政府加強說明。 ● 諮詢文件第七章 7.6 段的“境外干預”罪，並非新罪行，理應是屬於《社團條例》的修訂。 ● 禁止使用通訊軟件包括 telegram。該通訊軟件曾再暴亂中發揮主導作用，而且不配合警方調查，令犯人容易逃離法律責任。 ● 定義境外勢力，會阻礙學界和商界等各方面的交流，影響香港國際金融中心的地位。 ● 以「影響」作敘述，字面上很容易便能滿足此控罪元素，政府應提高此門檻。 ● 怎樣才會被視作「參與」或「代」境外勢力作出行為，並沒有清晰界定，政府應釐清相關用字，減少誤會和過份演繹的機會。 ● 「境外干預罪」可考慮採用類似英國國安法的定義，界定外國政府及執政黨為境外勢力，並涵蓋台灣地區。但在台灣地區時需有更清晰的定義，以確切保障兩岸學術人文交流和有利於國家統
--	--

	一大業。 ● 某反政府組織指「境外干預罪」草案未有清晰定義境外干預組織及干預行為範圍。草案所指境外組織涵蓋任何外國政府、組織及個人，範圍甚廣。 ● 某法律學者認為「不當手段」的定義可考慮借鑒吸收澳洲和新加坡的相關條文（Singapore, Foreign Interference (Countermeasures) Act 2021, section 17(d); Australia, Criminal Code, section 92.2(1)(d)，包括它們所用到的秘密(covert)和欺詐(deception)的概念）。 ● 某法律學者認為「干預效果」的定義，可以在第 7.6(a)段的一些條款中加上「造成嚴重後果」的字眼。另外，在第 7.6(a)段中「影響」這個詞語涵蓋的範圍，可參考《國安法》第 29 條，改為使用「阻撓」或「破壞」等。 <u>特區政府的回應</u> 特區政府備悉上述意見及建議。 我們的建議，是仿效其他司法管轄區的法律，訂立一條「境外干預」罪，以禁止任何人配合境外勢力透過不當手段干預國家或香港特區的事務（包括政策的制訂或執行、香港特區的選舉、香港特區立法及司法機關的決定，以及損害中央或香港特區與任何外國或中國任何其他地區的關係的行為）。 「境外干預」罪亦是只有在同時滿足 3 個條件之下，才有機會違法： (i) 第一個條件，就是要配合境外勢力； (ii) 第二個條件，是要使用不當手段，例如明知而作出關鍵失實陳述、使用暴力、威脅使任何人的財產或名譽受損； (iii) 第三個條件，就是要意圖帶來干預效果，例如影響政府、立法會或法院履行職能，以及干預香港特區的選舉。
B	完善適用的組織的涵蓋範圍 <u>意見摘要</u> 部分回應對完善《社團條例》下的機制，保安局局長可以基於維護國家安全需要，可禁止任何危害國家安全的組織在香港特區運作表

示支持，亦有回應對該機制的涵蓋範圍、定義、條文、相關執法權力、其他輔助制度等提出意見及建議，詳情概述如下：

涵蓋範圍

- 支持建議把所有可能危害國家安全的組織統一視為同一類受禁組織，並賦權保安局局長可以基於維護國家安全需要，停止有關組織在香港特區運作，同時禁止任何人向受禁組織提供援助。
- 建議應該將香港法例第 344 章列明的大廈業主立案法團列入 23 條所規範的團體。考慮訂立一些具可控性的條例去維護法團的同時，也一並去考慮保障各業主們的權益。
- 贊同限制與外國或台灣政治組織的聯繫，以防止外部勢力干預香港。
- 因《社團條例》中的管理規則，大部分的香港政黨選擇注冊為有限公司，以規避《社團條例》中的若干管理事項。
- 非政府組織以環保或保育為幌子籌款，並將所得款項用於支持境外勢力或進行針對香港或中國的抹黑行為。應研究立法以防止這種犯罪行為。
- 本港多年來有組織以宗教等名義從事非宗教事務，希望修例後能賦予局長及法庭更多便利，有效執行《社團條例》中終止社團運作等的權力。
- 香港的宗教團體，不少都有國際性的聯繫，與危害國家安全的境外政治聯繫迥異。本港的學術團體，尤其是大專院校，一般而言，均在多方面與海外學府有交流合作，明顯地不應被視為足以危害國家安全的境外政治聯繫。
- 過往由於《社團條例》對「政治性組織或團體」的定義過於狹窄，對非政府、非政黨的政治性組織或團體亦未來限制，導致反中亂港勢力成立法團校董會、業主立案法團等不受《社團條例》規管的組織，進行危害國家安全的行為。過往同樣由於法律豁免了通過《公司條例》、《合作社條例》和《職工會條例》註冊的香港政團，導致違法政團有可乘之機。
- 現行「社團條例」過於寬鬆，完全不能規管現行社團組織的架構，甚至不能監察他們的日常運作，因此修改「社團條例」以配合二十三條立法也是必須的。

- 我們建議政府就不同類別的組織有機會構成的國安風險再作個別檢視而非一刀切將所有組織包括在內。
- 某宗教界人士認為有不少國際性宗教會議都在本地召開，縱使參與的宗教組織基本上都沒有既定的政治立場和定位，但當中的宗教人士可能會有強烈的政治取態，其立場可能出現在會議總結上，擔心與會的香港宗教界人士會被动地陷入危害國家安全的危機，建議法例應針對從事危害國家安全的「人士」，避免將整個組織定性為危害國家安全「組織」。

定義 / 條文

- 有國際環保組織建議就境外政治性組織及其關聯實體及個人定下更具體定義，協助組織或個人辨識哪些境外機構屬於政治性組織，否則或窒礙正常交流合作。
- 某法律團體建議將《官方機密條例》第 3 條的「外國或台灣特工」，以及《社團條例》第 2 條的「台灣政治性組織」和「外國政治性組織」，一律改為「外國或境外勢力」。

相關執法權力

- 建議參考《社團條例》第十五條，賦予保安局局長權力，為履行其「禁止組織運作職能」，而如合理需要某些資料以履行禁止組織運作的職責，可授權人員要求該組織或該組織的每名幹事及每名在香港管理或協助管理該組織的人提交資料，包括該組織的收入、收入來源和開支。
- 建議參考《社團條例》第十六條，如該組織幹事及特區管理或協助管理的人不遵從通知，或提供的任何資料在重要方面是虛假的、不正確的或不完整的，即屬違法。
- 資金鏈是外部勢力勾結本地組織的重要證據，不應允許以商業機密等借口拒絕提交。

其他輔助制度

- 香港應當在《社團條例》的附表中引入美國、澳洲及加拿大建立的“外國影響透明度登記制度”，作為《香港國安法》第 54 條和 61 條的配套和執行措施。
- 贊同不仿效外國構建「境外影響力登記制度」的計劃。
- 可以考慮設立自願登記機制，相關團體在與外國組織有聯繫前，

可以自願諮詢並登記相關聯繫，由保安局對該外國團體進行分類，免本地團體因疏忽觸犯法律。

- 二十三條立法中應對社團/政黨組織運營管理作出清晰指引。
- 立法應引入條款，使在內地被定義為非法或影響國家安全而被禁止活動的團體或個人，在香港亦同樣被禁止活動。

特區政府的回應

特區政府備悉上述意見及建議。

我們的建議，是以現行《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。

我們會考慮參考《社團條例》第 15 條，若保安局局長為履行其“禁止組織運作”職能而合理需要某些資料，可授權人員向某組織；或該組織的任何幹事或任何在特區管理或協助管理該組織的人送達書面通知，規定該組織提交資料，包括該組織的收入、收入來源及開支的建議。

我們亦會考慮參考《社團條例》第 16 條，若該組織幹事及在特區管理或協助管理該組織的人不遵從通知，或提供的任何資料，如在要項上是虛假、不正確或不完整的，則相關的人應屬違法。

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，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)。此外，根據《香港國安法第四十三條實施細則》附表 5，在保安局局長批准下，警務處處長可為防止及偵查危害國家安全罪行的需要，要求外國或台灣政治性組織和代理人提供指定的資料。因此，決定不引入類似的登記制度，而是透過訂立「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。

C	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 <u>意見摘要</u> 有個別回應對運用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機制時的說明提出意見及建議，詳情概述如下： ● 成文法律條文可以提供更大的信心給市民和投資者。 ● 有國際環保組織建議保安局局長行使禁止該組織在香港特區運作或繼續運作的權力時必須公開說明理據和提供充份證據，並設申訴機制。 <u>特區政府的回應</u> 特區政府備悉上述意見及建議。 我們的建議，是以現行《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。 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供任何形式的援助等。
第 8 章：建議條例的域外適用性	
	建議罪行的域外效力 <u>意見摘要</u> 部分回應對某些罪行訂立相稱的域外效力表示支持，亦有回對該相關國家及外國法律、是否適用於外籍人士、法律字眼等提出意見及建議，詳情概述如下： ● 建議在條例中所規定的某些罪行訂立相稱的域外效力。 ● 贊同本次 23 條立法要考慮域外效力，因為這在國際上相當普遍。包括英美，他們對本國公民在境外實施的危害國家安全的犯

	罪行爲都可以實施管轄。 ● 建議考慮在某些罪行中設立域外效力，以加強法律的適用範圍和執行力度。 ● 諮詢文件所建議之域外效力，與《香港國安法》的保護管轄原則保持一致，應予以支持。 ● 基本法第 23 條的法律效力可適用於境外，政府可據此控告外國境外發表反中亂港言論者。 ● 國際上已普遍採用域外效力，如英美管轄本國公民在境外危害國家安全的犯罪行爲。 ● 內地刑法的效力範圍（域外效力）基本適用於全部犯罪罪名。同理《香港國安法》在香港的效力範圍（域外效力）應當適用於香港危害國家安全罪的所有罪名。諮詢文件第 8 章的方向可能產生《香港國安法》與本地法律不發生上、下位法關係的疑惑。落實懲治香港危害國家安全罪的效力範圍，不必逐個罪名研究。 ● 管轄境外人在境外危害國家安全時，法律必須精確適用外國國籍人士。 ● 法律字眼必須十分精準，因為有些罪行是未必適用境外的外國國籍人士的。 ● 涉及外國政要和高級官員議員的應交由中央政府處理。 ● 所有危害國家安全的行爲都複雜隱秘，贊同在法律中設立域外效力。 ● 在決定適用屬地原則、屬人原則和 / 或保護原則時，建議以「相稱、必須」原則作指引。同時，期望在法案委員會中，政府能夠就每一項罪行的效力範圍作清楚解說。 ● 某香港總會建議條例增加及列明域外執法效力，以約束來自國外的組織及媒介。 ● 某宗教界人士認為本地宗教團體出外參與國際宗教會議時，若有其他與會者發表危害國家安全的言論，而經香港代表反對下議案仍然獲得通過，香港代表可提出註明自己對議案的個人意見，惟宗教人士未必有足夠的知識去分辨哪一句是含有或隱藏對於國家不利的內容，這會否使香港代表觸犯境外犯罪的情況
--	---

	表示關注。 <u>特區政府的回應</u> 特區政府備悉上述意見及建議。 我們的建議是，為確保每項罪類的效力範圍與有關罪類的性質配合及屬必需和相稱，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。 就危害國家安全罪行制定域外效力，完全符合國際法原則、國際慣例和各國各地區通行做法，實屬必要和正當，並與世界其他國家和地區一致。美國、英國、澳洲、加拿大和歐盟成員國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。 我們不能直接應用《香港國安法》有關域外效力的條文去處理是次立法所涉及的罪行，因為該等條文只適用於干犯《香港國安法》所規定的罪行：根據《香港國安法》第三十七及三十八條，特區永久性居民或者在特區成立的公司、團體等在特區以外實施《香港國安法》所規定的罪行，以及不具有特區永久性居民身份的人在特區以外針對特區而實施《香港國安法》所規定的罪行，均適用《香港國安法》。 此外，我們不能將《香港國安法》有關域外效力的原則直接套用於所有是次立法涉及的罪行：《香港國安法》所規定的四類罪行都是較嚴重的危害國家安全犯罪行為，均有域外效力；而是次立法涉及的罪行則涵蓋輕重不一的罪行，亦涉及不同性質和情境。有見及此，我們在釐定《條例》中各罪行的域外效力時，會考慮到每項罪行的性質、對國家和香港特區可能造成的影響、旨在處理的國家安全威脅，以及不同的人士或組織可能在境外作出有關行為的情境，在有需要的情況下訂定相稱、合理的域外效力。
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	
A	現行案件調查期間被捕人的羈留和保釋情況 <u>意見摘要</u> 部分回應特別對採取類似英國《2023 年國家安全法》規定的對被捕人採取特定措施的權力表示支持，亦有回應對延長羈留期、諮詢律師、採取防範和調查措施等提出意見及建議，詳情概述如下：

- 建議賦予香港特別行政區執法機關採取類似英國《2023 年國家安全法》規定的預防和調查措施的權力。
- 不應輕率引入「延長羈留期限」、「禁止被捕人諮詢某律師」、「延遲被捕人見律師」等。
- 限制疑犯不能諮詢任何律師，可參考英國的安排。此舉可避免律師假借提供法律諮詢為名，實際上與嫌疑人「通風報信」給其他同黨。

延長羈留期

- 建議可讓高級警務人員向裁判官提出申請，以及訂明可延長羈留期的情況，例如：(a) 警方正努力並迅速地進行調查，而調查不能在羈留期屆滿前完成；(b) 被捕人被延長羈留，對保障或保存證據，或對訊問該人以取得證據，屬於必要。
- 建議對危害國家安全疑犯的扣留時間，應該由現行法律所容許的 48 小時大幅加以延長。
- 建議在被捕人士未被起訴的情況下，授權警方向法院申請延長羈留期，讓警方有更多時間搜證，同時降低被捕人士獲釋後向其他嫌疑人通風報信、甚至潛逃海外的風險。同意延長拘留期限而無需提出指控應由司法人員決定。
- 立法規定准予延長時間的具體標準或依據可能會更加透明，例如：(i) 拒絕或未能向警方報案；(ii) 有證據顯示有持續危害國家安全的風險；(iii) 干擾及/或濫用適當法律程序的傾向，例如竄改證人等。
- 建議制定合理安排，如在憲報或其他途徑公布禁止接觸被羈留人士名單，以幫助事務律師更清晰瞭解情況，避免實務操作困難和對法律界造成問題。
- 加強相關法律規定，確保調查人員有足夠時間和資源進行調查，並加強監督機制以確保調查的合法性和公正性。
- 完善法律規定，防範通風報信等損害調查工作的行為，加強對泄密行為的打擊，同時加強調查工作的保密措施以確保調查的有效性。
- 加強對獲准保釋人的監管，進行風險評估，以保障公眾和國家安全。

- 有必要將故意妨礙/阻撓國家安全案件依法進行調查（例如不當洩露調查內容，對辦案人員隱瞞事實，捏改隱藏銷毀或以其他方式處置涉案材料）列為刑事犯罪行為。雖然現在香港法律中已有阻差辦公罪、妨礙公職人員執行職務罪、妨礙司法公正罪等罪行，但因國家安全的重要性及特殊性，有必要在 23 條立法中設立針對性的罪行以確保國家安全的調查工作不會受到阻礙或妨礙，該罪行亦需要有一定的阻嚇性。
- 希望盡快調整保釋門檻，因為現時港區國安法的保釋門檻，實際上跟內地的“任意”行政拘留差不多，會讓外國投資者和商界擔憂。
- 為充分保障被羈押人員的法定權利，建議明確規定警方提出“延長”申請、或者決定“阻止/延遲”諮詢律師的時間：(a) 應由警方於 48 小時內向裁判官申請延長羈留期……；(b)……（賦權警務人員）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。阻止與延遲的期間最多不得超過 48 小時。(c) …… 並由裁判官確信有利於國家安全之維護或者有利於排除國家安全之威脅而決定批准，可對個人施加一系列措施。
- 理想做法是在羈留與保釋之間，加入類似防疫隔離的限制營，限制營目的是限制其非法逃逸，營內生活不受限制，既反映無罪推定，又讓執法者盡職，使法理得到表現。外國稱此做法為“軟禁”。
- 某法律學者認為可仿效英國的措施，在一般的情況下對相關人士進行的拘留僅限於 48 小時，而在警察和檢控官向司法機關申請進一步拘留令，並獲得司法機關批准後，可以將疑犯拘捕最多 7 天，其後可以申請進一步延長至 14 天，並只有符合合理理由相信有必要進一步拘留申請所涉人員；和與該人被拘留有關的調查正在認真、迅速地進行，司法機關才可以發出進一步拘留令。
- 某本地法律團體表示支持執法部門在有充分客觀理據和保持謹慎的前提下，經法律程序向司法機關申請延長羈留期的權力，有助避免被捕人濫用保釋程序，降低其於保釋期間繼續構成相當的國家安全風險，甚至策劃、實施進一步的危害國家安全犯罪行為的可能性。

諮詢律師

- 就阻止被羈留人士諮詢某律師或者延遲被羈留人士諮詢任何律師，應考慮引入較嚴謹的批核執行機制，在維護國安的同時，有關人士的應有權利亦可得到保障。舉例而言：(a) 決定限制諮詢相關律師應限於嚴重的情況(如危害國家安全或導致任何人身體受傷；妨礙追討其犯罪行為中取得的利益；或破壞或妨礙司法公正)；(b) 須向裁判官提出申請；(c) 如警務人員不再有合理理由相信上述情況存在，則須立即停止施加限制。
- 就限制疑犯不能諮詢任何律師，應有時間限制：可參考英國的安排，限制疑犯諮詢律師的時間，應限於該人被拘捕後的 48 小時期間內，且限於警方羈留期間。
- 認為違犯國安法和基本法 23 條的罪犯應禁止他們聘請律師陪同下錄取口供。
- 疑犯應在免受監視的情況下獲得法律諮詢的權利。
- 不允許被告見代表律師，會損害被告行使辯護的權利，有違法治精神。
- 某外國律師會認為有關當局必須確保疑犯能及時與自選律師會面的權利和律師應在不受干預下與其當事人協商的權利。
- 某本地法律團體表示支持執法部門在有充分客觀理據和保持謹慎的前提下，經法律程序向司法機關申請阻止或延遲被羈留人士諮詢任何律師的權力。

採取防範和調查措施

- 建議參考英國《2023 國家安全法》，讓警隊較高級的警務人員向裁判官提出申請發出針對個人施加措施的命令，就獲保釋人指明以下規定：(a)須在指明期間內，於指明地方居住(b)不得在指明期間內，進入指明地區或地方(c)不得在指明期間內，以任何方式(或透過任何人)與指明人士聯繫。
- 以下的措施則不建議採納：(d)須遵從警員就其出行所作出的指示；(e)未經許可不得持有任何帳戶；(f)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；(g)限制相關個人管有或使用電子通訊器材。
- 這些限制是為了公共安全和社會秩序，但也要確保不侵犯個人的合法權利。

- 保釋期間交出旅行證件外另要帶上電子腳鍊預防棄保潛逃。
- 某法律學者認為香港無須引進針對尚未因涉嫌犯罪而被捕的人士的限制措施，因為國安法第 43 條以及其實施細則已經授予警方可以對於尚未被拘捕的人士行使廣泛的權力（如限制出境、凍結財產、要求回答問題和提交資料、對其進行秘密監察等）。
- 法律界普遍贊同，需要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。有意見指出，處理危害國家安全犯罪案件的執法權力，需要平衡《基本法》和《香港人權法案》保障的基本權利，就延長被補人羈留期、限制諮詢律師及進行調查時限制措施的相關建議，應設下適當的條件，一般應由法院批准，而且受措施限制的時間不應超過所需的時間。

特區政府的回應

特區政府備悉上述意見及建議。

我們的建議，是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。

自《香港國安法》實施以來，相關部門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已經有一定的經驗。我們會探討如何完善與維護國家安全的法律制度和執行機制相關的其他事項。

我們需要確保在《香港國安法》所設立的維護國家安全機構能有效運作並依法履行職責，以及確保危害國家安全犯罪案件能夠被公正、及時地辦理。因此，我們正考慮完善的範圍包括有關維護國家安全的執法權力及訴訟程序的規定，並辦理危害國家安全犯罪案件的經驗所揭示的短板和不足。

只要是能夠有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動的措施，並且符合香港特區的實際情況，我們都會積極考慮。相關限制只會在合理、合法和必需的情況下施加於涉嫌干犯危害國家安全罪行的人。就任何涉及限制人身自由的措施，我們都會考慮規定必須獲得法庭批准才可以行使，也會考慮訂明機制，讓被捕人就被施加的限制向法庭提出覆核申請。

	我們會考慮有關建議，參考英國《2023 國家安全法》，賦權裁判官，授權警方將被捕人在沒有被落案起訴的情況下被羈留的期間延長，而延長期不得致使被捕人的總羈留期間，超逾自其被拘捕後的 48 小時期間屆滿後起計的 14 日。 我們會考慮參考英國《2023 國家安全法》，賦權裁判官，授權警方向有關人士施加適當限制。 我們會考慮參考英國《2023 國家安全法》，賦權裁判官發出命令(行動限制令)，指示獲保釋人須遵從某些規定，例如獲保釋人須在指明期間內於指明地方居住，或獲保釋人不得在指明期間內進入指明地區。 以下的措施則不建議採納： (a) 須遵從警員就其出行所作出的指示； (b) 未經許可不得持有任何帳戶； (c) 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；及 (d) 限制相關個人管有或使用電子通訊器材。 我們亦會考慮增加建議的「不得妨害調查危害國家安全的罪行」，任何人如知悉或懷疑有對危害國家安全的罪行的調查正在進行，而作出妨害該項調查的行為，即屬犯罪。
B	疑犯潛逃海外 <u>意見摘要</u> 有個別回應特別對採用撤銷專業資格、「吊銷護照」等方式防止涉案人員潛逃表示支持，亦有回應對包庇逃犯的罪名、確保不會限制言論自由等提出意見及建議，詳情概述如下： ● 同意採用「吊銷護照」等方式防止涉案人員潛逃。 ● 加強對於潛逃人員的追捕和引渡工作，以確保潛逃人員歸案和法律的公正執行。 ● 需要具體化處理禁止窩藏或包庇逃犯的罪名。相關行為應當包括給潛逃人員提供資金或住所、協助處理潛逃人員的資金或不動產，或與潛逃人員合作投資或經商等行為。

	● 涉嫌干犯國安罪行的逃犯，有專業資格的，應當立法撤銷其專業資格。這是爲了維護司法獨立和權威，保護專業人士的職業道德和操守，並保護社會公眾利益。 ● 某外國律師會表示 2023 年以國安法過於含糊的條款懸紅通緝兩名潛逃海外的律師，干涉他們的言論自由權，希望有關當局能確保國安法不會限制言論自由，確保律師以和平手法作出有關政治和法律的言論也不需面對刑事檢控或遭受其他制裁。 <u>特區政府的回應</u> 特區政府備悉上述意見及建議。 我們的建議，是訂明可應對、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。 我們會在建議條例中明確界定促使潛逃人士回港的措施的適用範圍，例如必須有法庭針對該潛逃人士發出的拘捕令，而經過一段指明的時間後，該人仍未落網。 我們會考慮賦權保安局局長在該條所訂的條件獲符合的情況下，指明任何被控犯危害國家安全的罪行並潛逃超過 6 個月的人，好使其能針對該人而施行適當的措施，其中一個方向是禁止任何人向潛逃人士提供資金或處理潛逃人士的資金。
C	訴訟程序 <u>意見摘要</u> 部分回應特別對就涉及國家安全的案件減省訴訟程序表示支持，亦有回應對文件譯本規定、初級偵訊、錄影及錄音等提出意見及建議，詳情概述如下： ● 建議就涉及國家安全的案件減省訴訟程序，在符合司法公義的前提下，法官應尋求使國安案件盡快開審的方法，設定並執行嚴格的時間表。 ● 建議(1) 設立避免國安案件被告人濫用申請保釋的程序；(2) 規定儘早提交審理的日期限制；(3) 省免文件附有譯本的規定；及(4) 省免初級偵訊。 ● 有關就交付日的報道限制的解除的建議，在解除前應考慮到，這樣的解除是否會不利國家安全。

- 建議被控人被交付審訊後不得申請未經聆訊釋放。
- 有很多國安案件涉及被告人士濫用法院程序，例如沒有新證據之下，每八天便重複要求向法庭申請保釋。又有一些法庭程序缺乏彈性，例如規定法庭文件須雙語翻譯核證。希望特區政府可以考慮在第 23 條立法時優化國安案件的排期程序，令國安案件可加快排期，及時辦理。
- 建議有關國安法被告人的所有案件審訊可由司法機構錄影及錄音。
- 進一步完善國安案件的訴訟程序，確保被告人的合法權益和訴訟權利；加強法庭審理國安案件的專業性和公正性。
- 廿三條立法應尊重一國兩制的精神，以普通法原則及慣例貫穿整篇法律，才能援引普通法案例。
- 日後實施廿三條立法法院應繼續公開公平審理相關案件。
- 一旦定罪，保留以違反程序公義為由進行上訴的權利。
- 立法的目的是建立一個明確的法律框架，以應對涉及國家安全的罪行。這將有助於確保公正的審判和法律程序的運行。
- 現行《刑事罪行條例》(第 200 章)第 4 條規定，「叛逆或隱匿叛逆的審訊程序，與審訊謀殺的程序相同」。建議廢除《刑事罪行條例》(第 200 章)第 4 條，並不要將其寫入建議的條例草案中。
- 對《裁判官條例》(第 227 章)附表 2 第 I 部作出相應修訂，廢除第 4 項及第 5 項，並在第 2 項中加入「危害國家安全罪行」，對《裁判官條例》(第 227 章)附表 2 第 III 部作出相應修訂，廢除第 4 項及第 5 項，並在第 2 項中加入「危害國家安全罪行」，致使律政司司長可以運用其酌情權將危害國家安全案件安排到他認為合適的法院。
- 如果干犯危害國家安全罪行，無論何種情況均不可以保釋，直到服刑完畢。如果容許保釋，或會出現潛逃情況。
- 涉及到國家安全是一個大範圍，執行與判斷時有可能要與不同司法制度的中國國內法制有司法互助，這也是其中一個需要考慮的重要課題。
- 如犯罪行為是連續干犯並延至 23 條立法後，應該可追究刑事責

任至首次犯罪行為當日。

- 違反 23 條罪行的人士，給予剝奪政治權利（如投票、參選等）的處罰。
- 考慮到 23 條的國家安全元素，所有相關罪行的調查及審判都不應有擁有外國國籍的司法機構人員或法律代表參與。
- 建議加入兜底條款，即如有本地法律與《條例》不一致的地方，一概以《條例》為準。
- 建議成立國安少年法庭，建議設立專門處理第 23 條相關法例的少年法庭，形式可參考香港現有的少年法庭，以專門處理 18 歲以下的青年及兒童牽涉國家安全的犯罪行為。
- 建議參考現有的警司警戒制度，設立國安警戒制度。
- 在二十三條立法過程中，建議沿用《香港國安法》對於涉及國家安全、國家秘密的認定機制，可以保證兩部法律的統一性和嚴肅性，避免出現適用上的衝突。
- 如相關行為是持續性的，包括條例生效前的行為，法庭須考慮條例生效前後的行為作為證據，法庭亦應考慮相關證據作為量刑準則。
- 某本地法律團體表示支持第23條立法完善訴訟程序，由法官主導和監察案件進度，並判斷能否減省或修改某些程序，在維持公平審訊的大前提下，令國安案件可以及時審理，有效防範、制止和懲治危害國家安全犯罪，同時避免延誤和浪費司法資源。
- 有法律界團體認為新建議罪行應需要律政司司長同意才可提出檢控。

特區政府的回應

特區政府備悉上述意見及建議。

我們會考慮完善與危害國家安全的罪行相關的案件的刑事訴訟程序。

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，但考慮到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，以及適當地完善部分本地法律所作的規定，以符合《香港國安法》的相關規

	定的需要。 我們的其中一個考慮重點是在維持公平審訊的大前提下，令國安案件的訴訟程序更能達致及時辦理危害國家安全犯罪案件的目標。《香港人權法案》第十一條第(二)款規定被控刑事罪行的被告人有權享有的其中一項保障是立即受審，不得無故稽延。因此，透過完善訴訟程序達到案件公正、及時辦理，對國安案件的被告人是有利的做法。
D	被判有罪的人的服刑安排 <u>意見摘要</u> 部分回應特別對收緊囚犯危害國家安全罪行而被定罪的囚犯的獲釋門檻表示支持，亦有回應對減刑安排、釋放門檻、在囚人士更新等提出意見及建議，詳情概述如下： ● 對於已服刑的囚犯，收緊囚犯危害國家安全罪行而被定罪的囚犯在《監獄規則》(第 234A 章)、《監管釋囚條例》(第 475 章)及《長期監禁刑期覆核條例》(第 524 章)下的獲釋門檻，在確信其不再對國家安全構成威脅的前提下，方可獲釋。 ● 根據本地和海外相關的法庭裁決，有法律專業團體認同諮詢文件第 9.22 條（有關提早釋放罪犯的建議）極有可能符合《基本法》及《香港人權法案條例》，並全力支持政府制定包括上述建議在內的第 23 條法例的倡議。 ● 對於被判與國家安全的案件也應設有減刑的安排。在考慮根據有關法例減刑時，應當及必要的前提是，確保有關減刑不會對國家安全構成威脅。 ● 建議收緊囚犯獲得提早釋放的門檻，有關當局必須透過長期觀察囚犯獄中言行、定期接觸囚犯，確信釋放囚犯不會帶來額外國家安全和公共秩序風險，方可考慮提早釋放囚犯。 ● 完善相應的法律規定和風險評估機制，確保釋放行為的合法性和公正性。 ● 應當加強對於釋放後的監管和管理，以確保公眾安全和國家安全。 ● 應收緊囚犯「假釋」及減刑門檻。因干犯危害國家安全罪行而被定罪的囚犯不應有減刑，除非有充分理由相信囚犯不會危害國

	家安全或不再構成國安風險，否則不能減刑或提早釋放。 ● 同意仿效英國「2020年恐怖主義罪犯限制提前釋放法」就有關“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該囚犯，方可提早釋放囚犯。 ● 危害國家安全罪行的囚犯須獨立監禁；須仔細記錄與囚犯接觸的院所人員。以防止有關囚犯在院所內傳播危害國安的訊息。 ● 危害國家安全罪行的囚犯能否外出參與紅、白二事、在囚過世、遺產處理和親友探視安排應該明文列明。不要出現囚犯在囚期間去世的不理想處理手法，界時又會引起國際譁議。 ● 刑期扣減可鼓勵在囚人士更新，我們認為應予維持。 <u>特區政府的回應</u> 特區政府備悉上述意見及建議。 我們會積極考慮修訂《監獄規則》(第234章，附屬法例A)、《監管釋囚條例》(第475章)及《長期監禁刑罰覆核條例》(第524章)，收緊囚犯獲得提早釋放的門檻。 如諮詢文件所述，過去曾發生囚犯危害國家安全罪行而被定罪的囚犯在假釋後監管期間潛逃並繼續危害國家安全的事件。 有關構思沒有改變法庭對干犯危害國家安全罪行的人作出的判刑，因此不存在所謂“變相加刑”的問題。
E	保障處理涉及國家安全的案件或工作的人員 <u>意見摘要</u> 部分回應特別對制定措施針對對處理國安事件的公職人員被起底（不論有意或無意）及騷擾行為予以更高懲罰表示支持，亦有回應對何謂騷擾行為、對象範圍、程序法等提出意見及建議，詳情概述如下： ● 高度認同需要立法制定措施，使處理國安案件之相關人員及其家人的安全受到保障，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。 ● 現行的《個人資料（私隱）條例》，縱使在2021年曾作出修訂，賦權私隱專員發出停止披露通知書，以及刑事調查和檢控，但有

	關修訂只能反映披露個人資料的水平，却並不足以反映在危害國家安全的層面上，刻意對公職人員構成威嚇的問題。建議在危害國家安全的案件中，若有涉及「起底」行為，理應罪加一等。 ● 私隱條例下的「起底」刑事化的罰則，未能反映對於國家安全案件或工作的人員「起底」的嚴重性。應該重新考慮訂立新罪行，而相關的罰則也應該較現行私隱條例下的要加重。 ● 目前也沒有專門法律禁止騷擾行為。為此，特區政府有必要制定措施，使任何涉及處理國安案件的相關人員及其家人得到適當的保護。 ● 建議《基本法》第二十三條立法應當對威脅任何處理涉及國家安全案件的公職人員、法官、大律師或律師、警務人員、司法人員、國安案件的舉報人及證人的行為作出刑事處罰。 ● 建議有必要制定具警誡性的措施，對處理國安事件的公職人員被起底（不論有意或無意）及騷擾事件予以罪加一等的懲罰，保障相關人員及其家人安全受到更適當的保護。 ● 建議「騷擾行為」可包括，但不限於跟踪、噪音滋擾、起底、以電子或任何方式引致該被騷擾人員精神過度受壓的行為。 ● 對於涉及處理涉及國家安全的案件或工作的人的起底問題，我們應該在充分考慮到國家安全、人員職責和法律框架的基礎上，做出合理的判斷和處理。 ● 界定涉及國家安全案件和工作的人員時，除了公職人員，亦應涵蓋處理案件的法律人員、案件中的舉報人和證人，以及他們的直系親屬。 ● 有關文件的簽署方面，是否可以考慮免除簽署的環節，以盡量減少有關人員身份被披露的可能性，達致預防或盡可能減少起底或騷擾情形出現的幾率和可能性（或者就是增加起底或騷擾行為的難度）。 ● 支持訂立罪行，防止調查人員被起底及騷擾，應該加強各政府部門或公共機構或醫療機構內，對公職人員的各項資料保密，避免有人向這些部門索取資料，搜尋調查人員的背景資訊作非法企圖。 ● 「起底」的人將身份保密的國家安全人員的資料公開，這個是赤裸裸的公然藐視法律。理應受到更嚴重的懲罰。基本法第 23 條
--	---

	必須要完全保障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，亦包括大律師或律師、國安案件的舉報人及證人，免受到不必要的騷擾或傷害。 ● 諮詢文件第9章提出非法披露處理涉及國家安全的案件或工作的人的個人資料的罪行，及對處理涉及國家安全的案件或工作的人，包括法官，律師，執法人員及其家人等作出非法騷擾的罪行，認為應該再加上其他保護措施保護他們，例如他們在處理涉及國家安全案件或工作時，不用披露身分。 ● 為保持司法公正和控辯對等，新措施應保障包括控辯雙方所有人員。只作單方面保障會造成單方面優勢，不可取。所有人員能無後顧之憂的情況下進行司法程序，才能鞏固和強化司法的公正和對等。 ● 如果程序法跟不上新訂立的法例，新法例的執行就會出現漏洞。 <u>特區政府的回應</u> 特區政府備悉上述意見及建議。 我們會研究制定適當措施以保障處理涉及國家安全的案件或工作的人員。
F	其他與完善維護國家安全的法律制度和執行機制相關的意見 <u>意見摘要</u> 部分回應特別對其他與完善維護國家安全的法律制度和執行機制相關的事宜（包括訂立附屬法例/行政命令、建議條例的法律地位、維護國家安全的責任等）提出意見及建議，詳情概述如下： <u>訂立附屬法例 / 行政命令</u> ● 建議以“先訂立後審議”方式修訂國家安全相關的附屬法例。 ● 涉及《基本法》第二十三條立法後的新增及修改，應該保留空間容許在特定情況下進行快速修訂、通過及執行。 ● 必要時可參考《緊急情況規例條例》(Emergency Regulations Ordinance)中的Section 2「在行政長官會同行政會議認為屬緊急情況或危害國家安全(national security) 情況時，行政長官會同行政會議可訂立任何他認為有可能合乎國家安全的規例。 ● 可參考美國的例子，建議本地立法應該訂明，出於維護國家安全

的需要，行政長官可以向特區政府的任何部門或機關或任何公務人員，就維護國家安全的相關事宜發布行政命令。任何部門、任何職級的公務員，都應該絕對聽從及嚴格執行特區政府行政長官有關維護國家安全的一切指示及命令。

- 某法律團體建議行政長官在諮詢維護國家安全委員會後，可以用「先訂立後審議」方式修訂國家安全相關的附屬法例。

建議條例的法律地位

- 在建議條例中訂明如該條例與全國人民代表大會或其常務委員會在之前或之後，就有關國家安全作出的決定有衝突者，法院在解釋建議條例時應適用該決定，以確保特區的國家安全標準與中央及內地屬高度一致。

維護國家安全的責任

- 任何部門、任何職級的官員及公務員，都要肩負維護國家安全的職責。維護國家安全的工作也是各級、各部門恒常工作的組成部份，有關職責及任務，都應該在有關的法律條文上有詳細及準確的規定。
- 立法必須規定訂明各個部門、各個職級的官員及公務員及所有公職人員要全力為維護國家安全事務提供一切合理的便利和協助。特別是針對在特區負責國安工作的任何部門、機關和人員，要及時配合他們的工作。
- 諮詢文件2.28 段指出，訂立新法例的其中一個目的，是全面落實《5.28決定》及《香港國安法》所規定的憲制責任及義務。2022年12月全國人大就《香港國安法》作出解釋，但有關解釋沒有在本地法律中體現。政府能否將此要求，明確地納入到新訂立的條例中，確保任何人在作出執行其職能上的任何決定時，須尊重並依法執行香港特區國安委的判斷和決定？
- 所有公職人員（包括但不限於政府機關）必須在執行其職務或權力時，必須考慮到國家安全，並把國家安全視為首要考慮因素。如果其決定或職務執行時有可能影響國家安全，該公職人員必須作出相關決定以維護國家安全及確保其決定及職務符合香港特別行政區國安法。
- 要求公職人員(包括但不限於法官)、香港律師會和香港大律師公會將國家安全放在首位。

- 公職人員在履行其職責或行使其權力時故意或魯莽地無視國家安全，從而導致國家安全受損，該人員應被視為公職人員行為失當。
- 加強對公職人員的教育和培訓，提高他們的國家安全意識和法律意識，讓他們明確自己的職責和義務，自覺遵守法律法規。
- 公職人員在行使職權或酌情權時故意漠視國家安全，從而破壞、損害或危害國家安全，該人員應視為犯公職人員行為失當罪。
- 如犯罪人是公職人員或相關機構的承辦人，保安局局長須作出命令扣減其定罪後及離職後的福利(包括長俸，強積金或公積金等)及撥歸公帑。在相關扣減時，須以全部扣減作為起點，再考慮可不予扣減的因素及比重。

其他

- 應該建立持續的評估機制，監測立法的執行情況和效果，並根據需要進行修正。
- 為《基本法》第二十三條立法如何執法提供指引和例證。
- 建議政府可考慮提供實務守則供企業參考。
- 香港市民對 23 條立法的最大疑慮，是條文內容及如何防範被濫用，尤其部份別有用心人士為達個人目的而對條文泛化利用...建議對濫用條文的行為作出相關定義及處分，以增加市民對立法的信心。
- 立法應明確規定對權力的制衡和監督機制，包括設立獨立的審查和申訴機構。
- 要建立健全舉報機制，鼓勵公眾積極參與監督，共同維護國家安全的穩定。
- 《維護國家安全條例》實施後五年，本地開展專項執法審計檢查，以堵塞漏洞，必要時提請立法會修法。

特區政府的回應

特區政府備悉上述意見及建議。

我們會考慮有關建議。

(III) 其他意見

意見摘要

部分回應對其他與《基本法》第二十三條立法相關的事宜提出意見及建議，詳情概述如下：

推行國安教育的要求

- 諮詢文件中並沒有將《香港國安法》第九、十條具體化，未能突顯國家安全教育所發揮的重要作用。
- 23條立法和國民教育是相輔相成的重要措施。23條立法的實施將有助於推動香港的教育體制改革。有必要將23 條立法諮詢作為一堂國家安全課程對全社會進行普及。
- 辦學團體可以在推動香港通過《基本法》第23 條立法方面發揮積極作用，提高公眾對國家安全的認識和意識，並促進社會的穩定和繁榮。
- 學校應共同承擔社會責任，持續加強《憲法》、《基本法》及國家安全教育；教師也應憑藉社會常識並藉助法庭案例，引導學生認識第23 條立法的意義和必要性。學校必須設立課程推廣國家安全的重要性。相信局方會適時提供真實案例或模擬情境供教師參考，也會在教師專業培訓課程中加入相關的課題。
- 建議新一代的國家安全意識教育至關重要。需多宣傳推廣國家安全 and 在全校普遍宣傳教育的基礎上，根據學生特點和教學計劃安排，對學生進行國家安全知識的普及教育。
- 當局必須做好國家安全及愛國主義教育工作，讓港人自覺及主動維護國家主權、安全和發展利益。
- 政府應將23條立法納入學校的教學內容中，加強公民教育和法律教育的內容，培養學生對法治和基本權利的認識和尊重。
- 教育當局及青少年機構應攜手盡快提供網上教育或輔導。
- 為了減低青年對於23條法例的不必要恐懼，可以提供具體的例子，讓他們更好地理解法律的界線。這些例子可以涵蓋不同情境和情況，以幫助青年掌握法律的適用範圍。
- 透過課堂和教材，把《基本法》和國家安全立入高中必修科目。帶領小學生參觀警察學院或紀律部隊訓練學院，或可以邀請紀

律部隊隊員到學校做講座和座談會，加深學生們對各部隊的認識和維護國家安全的工作與成效。

- 希望特區政府未來可以在《基本法》第二十三條的基礎上，順利開展後續本地立法工作，對於青少年教育、成長及社會活動中的反中亂港問題撥亂反正。

宣傳推廣

- 支持特區政府成立宣講隊，向本港各界及國際社會，做好解說及宣傳工作，以成立及「應變反駁隊」，以對應可能出現的各種抹黑、誤導等反宣傳，及時以正視聽。
- 建議多向不同界別廣加宣傳，配以簡單易明的宣傳單張、圖解和講座，特別是教師和學生，讓年輕人也明白立法的目的。
- 建議與市民、傳媒、外國商會（例如美國香港商會、法國香港商會、德國香港商會等外國商會及會員）、外國駐港領事、中國內地大學香港校友會、校友經濟促進會及30 萬校友群體，以及通過區議員加強和私人樓宇的中產人士進行溝通，爭取各界支持。
- 各界都要參與其中，勇於創新，善於溝通，盡己所能加大力度推展立法宣傳和解說工作。特別是商界成員，發揮在行業內的影響力，向外國商會及國際社會積極解釋和介紹立法內容。
- 需加強Facebook, Instagram, 小紅書，抖音等宣傳的工作。
- 在討論時引用可靠的數據和事實來支持自己的觀點，增強論點的說服力。透過參與各種民意調查表達支持立法的立場，這可以幫助展示公眾對立法的態度。
- 澳門已立法23條，值得向公眾強調其對澳門特別行政區的好處，並消除對第23條的恐懼和誤解。
- 要讓港人“人人學法，人人懂法，人人守法和人人護法”。
- 請政府向公眾解釋，23 條規範的範圍，避免引起誤會和不必要擔憂。必須強調新法例不會影響無意圖危害國家安全的人。
- 立法後加強宣傳和教育，增強公眾的國家意識和法治意識。
- 安排在全港各區定時做社區宣傳、展覽活動等亦可配合動畫或圖片等技術加以輔助。
- 應為市民充分解釋第二十三條立法對香港帶來的好處，如舉行

	更多座談會，讓市民可即場提問，令市民更明白，更理解第二十三條立法重要性以及國家安全的重要性。 ● 社會仍然需要了解及消化法例內容，學會建議政府主動接觸不同的持份者，與不同界別交換意見，爭取不同界別人士支持立法工作。 ● 建議進行針對國際受眾的宣傳活動，並以英語進行解釋及討論。 ● 政府需積極接觸年青人並主動了解他們的擔憂，同時善用年青人平日慣用的載體及工具，以及他們較易接受及理解的語言進行宣傳，例如善用社交媒體及「懶人包」，讓年青一代了解立法原因及其帶來的好處。 ● 建議政府主動接觸設有外國分會或與外國有不少交流合作的國際機構，包括非政府組織、宗教機構及慈善機構等，通過其外國聯繫進行宣傳。 ● 建議政府考慮運用微信、WhatsApp、Instagram等社交媒體或通訊平台、以及在網頁或YouTube等平台投放廣告，介紹有關第二十三條的小知識等。 ● 某本地政黨建議政府多做公眾教育，澄清市民的誤解及誤知。 ● 某本地商會建議特區政府接下來應向本地市民及海內外工商界人士「多宣傳、多解說」，尤其是善用簡單易明的數據或實例來佐證立法不會影事市民大眾的正當生活。 ● 某本地商會建議特區政府可向市民宣傳《基本法》第二十三條與《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》一樣設置了相當高的檢控門檻，普通法及《香港國安法》所提及的法治原則繼續適用。 ● 某香港學會建議政府主動接觸不同持份者，與不同界別交換意見，爭取不同界別人士支持立法工作。 ● 某本地法律人士認為需加強向外國政商界做好解釋和宣傳工作，減少他們的疑慮和誤解，促進國際社會對香港立法的支持和合作。此外，建議多加利用外國例子說明香港並非唯一實施國家安全法例的地方，以釋除各界疑慮。並且建議加強向商界說明立法是為創造最佳的營商環境，為商界提供更大的保障。 執法人員的培訓、管理、交流
--	--

- 要加強對執法人員的培訓和管理，提高執法水平和職業素養，確保執法行為的合法性和公正性。呼籲保安局加強培訓和資源投入，以確保法律的有效實施和執行。
- 建議加強港區與內地的合作與交流，特別是在國家安全領域。這有助於提高香港面對國家安全挑戰的能力，促進港區與內地的法治交流，共同應對國家安全的各種威脅和挑戰。

其他

- 諮詢文件2.28 段開首是「經考慮，我們認為．．．」。諮詢文件內的代名詞必須要說明，以免引起誤會。
- 任何企圖干涉香港事務和中國內政的行為，都是違反國際法和國際關係基本原則的，都是不可接受的。
- 有本地維護國安的法律條款成為“沉睡條款”，這在客觀上造成了香港特區維護國家安全的法律存在缺陷和空白。
- 應該保持對23 條立法實施的監督和評估，確保其執行過程中的公正和透明。這將有助於維護法治和保護公民的合法權益。
- 有關當局應設法緩和警民關係，爭取更多市民支持港府施政。
- 將所有立法本地法，普通法化，盡量避免將犯人引渡回內地。
- 如無官方機構審批及確認記者專業身份，任何人也可成為記者及利用新聞自由及公眾利益為由獲豁免或阻礙有效執法。如由私人機構認證政府難以監管濫用及查察。
- 進入香港暫居或永久居民，一定要宣誓愛國愛港，支持香港特區政府國安法23 條。
- 建議將Facebook、YouTube 等網站撤出香港市場。
- Telegram, signal及部分加密通訊軟件成為犯罪分子罪惡溫床，並具有統領行動，發布煽動消息等性質。23條應禁止相關通訊軟件在香港使用。
- 希望在發現涉嫌干犯危害國家安全的罪行的人物或組織時，法庭及政府要多用例子禪述他們的惡行及目的，令香港人更瞭解及避免觸及國安法。
- 希望香港特區依舊有信仰自由。

- 明確規定無人機及其它遙控技術在監視、資訊收集方面的合法使用範圍。制定無人機進入特定空域的許可和管理機制，以防止其被用於非法活動。加強對無人機銷售與擁有的審查，特別是對能夠攜帶高級監控設備的無人機。
- 處理假新聞的罪行，以防止有不法分子作出虛假及令人惶恐，做成市民擔心恐慌，令社會混亂。
- 就《截取通訊及監察條例》，建議簡化申請截聽程序，並由國安委部門取代法官批核申請，例如警方國安部警司級的官員，可授權截聽收錄等行動，把行政／執法權稍為擴大，才能配合現實需要。
- 如何解決本地或境外媒體有意或無意的“選擇性報道”，對香港特區的經濟和聲譽造成如此嚴重的損害？
- 傳媒會因擔心違反「國家秘密」相關法律而影響到相關報道，建議設立類似「傳媒評議協會、理事會」機構，保障切身利益。
- 保障及保護香港資源被濫用，已移居並居住海外的，政府應禁止他們取福利，例如有頑疾時才回港找公立醫院醫治。
- 住公屋應宣誓支持政府，因用交稅的錢，一人犯廿三條便需收公屋。
- 建議設立類似「傳媒評議協會、理事會」機構，保障切身利益。
- 立法杜絕濫用專業人士身份的行為，例如立法取消他們的專業律師資格。
- 社會福利署及青少年服務機構更應該提高關注年青人的心理狀況，為有情緒困擾的年青人提供支援及輔導。並且透過正面教育釋除年青人對23 條立法的誤解。
- 某香港總會認為政府應加強對新科技及新媒介的監察，以防止黑材料更易散播。

特區政府的回應

特區政府備悉有關意見。

就屬其他政策局或部門的政策範疇的事宜，會轉交相關政策局或部門考慮。