

(立法會秘書處撮譯本，只供參考用)

(亞洲出版業協會就《國家安全(立法條文)條例草案》 提交的意見書)

葉國謙先生：

亞洲出版業協會(下稱“本會”)現致函閣下，就《國家安全(立法條文)條例草案》(下稱“條例草案”)表達本會的關注。

本會明白香港特別行政區(下稱“香港特區”)有需要制定法例，以實施《基本法》第二十三條，但本會相信條例草案的多項建議，均會壓抑港人所享有表達意見的自由。

言論自由令香港在國際市場競爭中享有一大優勢。此外，傳媒所享有的自由確保港人獲得流通於國際的資訊，有助港人成為全球最具生產力的勞動人口之一。

條例草案不但引起本港傳媒的關注，不少以香港為其亞洲基地的地區性及國際性傳媒機構亦對條例草案極之關注。一直以來，香港是享有資訊流通自由的城市，實施《基本法》第二十三條的條文不但會降低香港作為此等國際傳媒機構基地的吸引力，更有可能對經濟帶來負面影響。

本會期望特區政府可在立法過程中，透過全面的討論與研究，對條例草案中最令人憂慮的條文作出適當的修訂，從而制定最切合時宜的國家安全條例。為達致上述目標，本會現提出下述建議：

刪除煽動叛亂罪

本會對條例草案中有關煽動叛亂的條文非常關注。本會認為條例草案中有關煽動叛亂的條文所述作為已由有關叛國、分裂國家及顛覆的條文所涵蓋，煽惑他人犯此等罪行亦已是普通法中其中一項罪行。因此，實無須另行訂定有關煽動叛亂的罪行。

在諮詢過程中，政府堅持有需要訂定煽動叛亂罪。政府當局並指出《基本法》第二十三條特別提及“煽動叛亂”，因此，特區政府必須訂定一項具有“煽動叛亂”名稱的罪行。

本會對此不表贊成。倘若法例中已有其他條文有效地禁止煽惑的作為，便無須訂定另一個別罪行。本會認為把某一作為刑事化以強調其他罪行的嚴重性是非常危險的做法。

事實上，大多數沿用普通法的國家均已棄用煽動叛亂罪。以英國為例，自1947年以來，該國已沒有就煽動叛亂罪提出任何檢控。本會認為條例草案中的煽動叛亂條文會對本港的新聞自由造成嚴重的損害。

處理煽動性刊物不應被列為一項罪行

根據條例草案，任何人懷有藉着任何煽動性刊物而煽惑他人犯叛國、顛覆或分裂國家罪行的意圖，而發表、售賣、要約售賣、分發或展示該煽動性刊物；印製或複製該煽動性刊物；或輸入或輸出該煽動性刊物，即屬犯罪。但本會認為根本沒有必要訂定一項處理煽動性刊物的罪行。

上述條文的範疇過分廣泛而含糊，令從事傳媒工作的人士十分憂慮。倘若某人懷有煽惑他人犯罪的意圖而撰寫文章，該人應被控以煽惑的有關罪行。但“處理煽動性刊物”則涵蓋非常廣泛的活動，以及適用於其他個別人士，甚至引起印刷商、發行商及零售商對合法的商業及貿易活動存有疑慮。在某程度上，這會壓抑自由討論及辯論等活動。

本會察悉政府當局已在條文中包括了意圖的準則，但本會相信此做法仍不足以提供充分的保障。

倘若條文獲制定成為法例，最安全的做法，便是避免處理任何具有爭議性的刊物。而此條文涵蓋的廣泛範圍所製造的“灰色地帶”會使記者、出版商及零售商等實行自我審查。

本會強烈要求當局修訂條例草案，刪除“處理煽動性刊物”的罪行。

若沒有引起任何即時危險，便沒有觸犯任何罪行

本會認為有關煽動叛亂罪行的措詞含糊不清，將其從條例草案中刪除會是最適當的做法。若政府當局認為必須保留該等條文，則應修訂條例草案，以澄清條文向市民所施加的責任。

根據現時的條例草案，只要“相當可能導致”犯叛國、顛覆或分裂國家所訂罪行的刊物，便是“煽動性刊物”。然而，一份刊物是否真正危害國家安全，將須視乎該刊物出版時的社會情況。若該刊物並未對國家安全構成即時的危險，便不應將其刑事化。

本會促請當局就有關“煽動叛亂”及“煽動性刊物”的條文予以澄清，訂明只有與叛國、顛覆或分裂國家罪行有直接及即時連繫，才會受到刑罰，這也是其他普通法司法管轄區所提供的既定保障。

保留檢控的時限

條例草案建議廢除就煽動叛亂罪提出檢控的時限。若條例草案獲通過成為法例，便應恢復檢控的時限。長時間的延誤將削弱被告自辯的能力。因此，在觸犯該罪行的6個月內提出檢控的條文應予以保留。

刪除受保護資料的新類別

有關竊取國家機密的新條文亦會對香港的新聞自由造成損害。

政府當局建議就受保護資料設立一項新類別，即“有關中華人民共和國中央與香港特區關係的資料”。本會察悉條例草案將此原則適用於“關乎與香港別行政區有關並且根據《基本法》是由中央管理的事務”。

然而，本會認為此標準含糊不清，亦認為沒有必要訂定有關係文。本會同意與國家安全(如防務或國際關係)有關的資料，確應加以保密，但此等資料已受到現有的受保護資料類別所涵蓋，本會不認為仍有需要涵蓋其他資料。

北京與香港的關係對如何管治香港實至為重要，為了達致有效管治的目的，以及使“一國兩制”的原則可順利推行，本會認為市民應有權知悉此等關係。因此，本會認為應從條例草案中刪除新增的受保護資料類別。

刪除對非直接取得的資料的限制

條例草案並增訂一項新罪行，違法取覽受保護資料，及在沒有合法權限的情況下，披露該項資料，即屬犯罪。根據條例草案，違法取覽的定義為“藉電訊而在未獲授權下取用電腦資料”、“有犯罪或不誠實意圖而取用電腦”、“盜竊”、“搶劫”、“入屋犯法”或“賄賂”。本會認為此等作為不容饒恕。倘若任何人透過刑事作為取得受保護資料，該人應受到檢控。

然而，非直接取得的資料卻與竊取國家機密的作為有極大分別，亦沒有必要就披露違法取覽所得資料訂定一項新罪行，若把條文適用於非直接取得的資料，即使個別人士並無刻意作出盜竊國家機密的切實行動，其非直接取得資料的行動亦會被刑事化，該人將須負起確定資料來源的不合理責任。從實際的角度而言，新聞從業員便會時刻將從不具名的來源取得的資料視作可能是違法取得的資料。此外，新聞採訪記者披露其資料來源一向被視為有違專業道德操守的做法。

根據條例草案，只有在被告可證明在指稱的罪行發生時，他既不知道亦無合理理由相信有關資料來自受保護來源，才可作為免責辯護。要提出上述證明，殊不容易。傳媒機構容易觸犯有關非直接取得的資料的罪行，因此，政府當局應刪除此一罪行。

不應進一步擴大保密的責任

條例草案擴大有責任將資料保密的人員的名單，除包括所有現時及前公務人員或前政府承辦商，並會在名單上增加向警方提供資料的線人及檢舉人士，但本會認為條例草案不應向此等人士施加保密的責任。

訂定公眾利益的免責辯護及事先披露的免責辯護

處理此等含糊不清的條文的最佳方法，是刪除有關竊取國家機密的條文。但政府當局若認為此等條文是實施《基本法》第二十三條的基本條文，則須訂定兩項免責辯護。

首先，政府當局須訂定公眾利益的免責辯護。若所披露的資料為事實，而披露該資料後對公眾的利益遠超於所帶來的損害，則應可作為有效的免責辯護。

政府當局並應訂定事先披露的免責辯護。經已公布的資料，不論其來源為何，均不應列為限閱資料類別。香港市民可從全球各國的文字、廣播及電子媒體取得資訊，若他們可從其他來源取得資料，禁止本港傳媒將此等資料公布，是毫不合理的。

不應把在香港以外所作出決定加諸於本港的組織

條例草案建議凡任何本地組織從屬於某內地組織，而該內地組織已遭中央基於保障中華人民共和國安全的理由，根據中華人民共和國法律禁止(該項禁止已藉明文禁令正式宣布)運作，保安局局長則可取締該本地組織。本會認為對本港組織所作出的決定，應由本港的法庭作出，整個過程亦應基於特區官員的判斷，而不應基於特區以外的機關或人士的決定。否則，便會削弱“一國兩制”的原則。

本會察悉受取締組織可向原訟法庭提出上訴。但“原訟法庭應律政司司長的申請而信納將會在該法律程序的過程中提出的證據或作出的陳述若被發表，便可能會損害國家安全，原訟法庭可命令所有公眾人士或任何部分的公眾人士在聆訊的任何部分中不得在場，以避免該等發表”。閉門聆訊會損害上訴人的權利，上訴人應獲得公開而公平的審訊。

此外，任何人身為受取締組織的成員或以受取締組織成員身分；參與受取締組織的集會；或向受取締組織支付金錢或給予其他形式的援助，即屬犯罪。條文所涵蓋的範圍極為廣泛。倘傳媒機構派遣記者採訪此等組織的會議，傳媒機構是否違法？

此等取締條文已超出《基本法》二十三條的規定。本會憂慮傳媒機構對此等組織作出報導亦會受到牽連。

總結

本會認為上文所討論的條文將會阻礙本港、地區性及國際性傳媒機構的工作。此外，新增條文所訂明的法律行動並會令傳媒機構進行自我審查。

本會支持根據《基本法》二十三條進行立法，以保護中國主權不受武裝顛覆及外來襲擊的威脅。但本會促請立法會以措詞明確而不會妨礙言論自由及新聞自由的國家安全法取代經已過時的法規。

亞洲出版業協會會長
Cyril Pereira

2003年4月15日