

4號意見書

(立法會秘書處撮譯本，只供參考用)

保護記者協會就《國家安全(立法條文)條例草案》 向保安局提交的意見書

保護記者協會(“該協會”)曾於2002年12月9日就落實《基本法》第二十三條的諮詢文件提交了一份意見書，現再就《國家安全(立法條文)條例草案》(“條例草案”)提交本意見書。該協會是一個以紐約為總部的非牟利組織，致力在世界各地捍衛新聞自由，保護世界各地的記者免受身體傷害、監禁、審查及其他有關言論自由的威脅。該協會堅決相信，記者不應基於某篇文章或某段廣播的內容而受到刑事制裁。

條例草案並無訂定條文，確保記者在自由社會執行日常工作會繼續受到保護。該協會曾要求香港政府首先以白紙草案的形式發表這項敏感法例，但香港政府並無理會該協會的要求，並把法例以藍紙草案的形式提交立法會。雖然立法會可修改條例草案的內容，但60名立法會議員當中，只有24名經直選產生。

該協會強烈促請立法會議員考慮進一步修改條例草案的內容，以確保在香港工作的記者在執行職務(包括調查和批評政府)時不會受到不合理的限制，亦無需憂慮會受到刑事制裁。

該協會對條例草案在下列各方面尤感關注：

- 大幅擴大執法機關的調查權力是缺乏理據的做法，執法機關可輕易據此威嚇新聞界
- 未能提供充分保證，賦予香港的司法機構獨立運作的權力，以制約在執行擬議法例時出現的濫權行為
- 就顛覆罪訂立法規，並擴大竊取國家機密法規的涵蓋範圍
- 以含糊的用語界定《基本法》第二十三條所訂的罪行，因而令有關當局可就該等罪行作廣泛的詮釋，並藉此檢控政府想要審查的任何人士

I. 顛覆罪

鑒於中國政府經常利用顛覆法規把記者監禁，訂立新的顛覆罪行令人感到十分憂慮。

條例草案並無清楚界定顛覆一詞，政府可輕易引用此罪檢控記者。儘管政府聲稱，只有實際使用武力或類似恐怖主義行為的嚴重犯罪手段才屬顛覆罪的涵蓋範圍，但由於用語含糊不清，有關當局可輕易作出廣泛詮釋，記者即使只是批評政府，亦會被檢控。

II. 分裂國家罪

鑒於香港就叛國罪制定的法例已足夠涵蓋擬議的分裂國家法規所指的活動，另訂新的法例，把有關作為定為刑事罪行並無必要。

擬議法例並無清楚界定何謂分裂國家罪，該詞可作廣泛詮釋。就分裂國家的活動另訂法規的唯一作用，就是公眾將減少公開討論台灣的地位，以及西藏和新疆自治區的獨立運動等問題。

III. 煽動叛亂

該協會對於政府在擬議條例草案內加入一項範圍廣泛的煽動叛亂罪感到困擾，因為某人如“煽惑他人犯第2(叛國)、2A(顛覆)或2B(分裂國家)條所訂罪行；或煽惑他人在香港或其他地方進行會嚴重危害中華人民共和國的穩定的公眾暴亂，即屬煽動叛亂”。就煽動叛亂罪訂立法例只會為政府高官提供特別保障，免被傳媒及公眾批評。在先進社會當中，這一做法已屬過時。只有少數普通法國家有訂立煽動叛亂法規。

此外，該協會極為關注政府就處理煽動性刊物訂立的新罪行。條例草案把煽動性刊物界定為“相當可能導致犯第2(叛國)、2A(顛覆)或2B(分裂國家)條所訂罪行的刊物”。鑒於“相當可能導致犯.....”是極為主觀的判斷，如此界定該詞會容許政府有過多自由，動輒把刊物列為帶有煽動叛亂成分。

該協會促請政府完全廢除煽動叛亂罪。如必須訂立此罪，擬議條例草案應予修訂。為符合國際標準，法例應把煽惑一詞界定為直接而且即將與叛國、顛覆或分裂國家有關的作為。

IV. 竊取國家機密

該協會強烈反對在擬議法例中，把竊取國家機密的涵蓋範圍擴大。某人如沒有合法權限，作出“一項具損害性的披露，而所披露的是關乎與香港特區有關並且.....是由中央管理的事務”，即屬犯罪。

鑒於“中央管理的事務”一語的涵蓋範圍甚廣，而容易受“相當可能會危害國家安全”影響的事情亦多不勝數，政府差不多可以把任何想要審查的事情均包括在內。在訂立這項條文後，公職人員及政府承辦商恐怕不會再向記者提及關乎香港政府與中央人民政府關係的事宜。

此外，法例並無把公眾利益列為衡量某項披露是否具有損害性的考慮因素。因此，政府可以藉此禁制某些資料的披露，而該等資料是公眾就關乎香港特區與中國的關係進行公開辯論所必需的資料。在衡量披露如此資料可能引致的損害時，有需要把公眾利益列為考慮因素之一。

因此，在香港工作的記者將與在中國內地工作的記者一樣，可能基於合法報道政治事宜而被檢控，但該等事宜對香港特區居民事實上至為重要，因為政府曾作出承諾，表明香港特區居民在政治方面享有的自由不變。

香港不應制定法例，威脅把報道該等事宜定為刑事罪行。此外，任何有關竊取國家機密的法例必須納入一項免責辯護條文，任何人如為了公眾利益披露有關資料，可以此作為免責辯護。記者如為了公眾利益而令資訊自由流通，不應因此被定罪。

該協會明白到，擬議的條例草案較諮詢文件已有所改善，但有關的改善十分有限，並不足夠。該協會相信，條例草案如以現時的方式獲得通過，將對香港的新聞自由構成嚴重威脅。該協會促請立法會繼續改善擬議條例草案的內容，以釋除該協會在上文及2002年12月9日的意見書中指出的關注事項。

2003年2月20日