

(立法會秘書處撮譯本，只供參考用)

(香港記者協會用箋)

就《國家安全(立法條文)條例草案》向立法會提交的意見書

引言

1. 香港記者協會(下稱“本會”)認為，目前並無迫切需要制定國家安全法例，故曾多次表示反對立法。然而，政府現已頒布《國家安全(立法條文)條例草案》(下稱“條例草案”)。鑒於條例草案的條文對記者有深遠的影響，本會只好就個別條文聲明立場。

2. 本會將集中探討煽動叛亂及竊取國家機密等罪行，因為它們對表達自由構成最大威脅。本會亦對其他條文深表關注，其中包括有關取締、搜查和檢取，以及廢除檢控的時限規定等條文。

3. 條例草案所載不少條文均極具爭議性，實需作出徹底的辯論。因此，本會促請政府給予法案委員會充分的辯論時間，確保條例草案為香港市民的權利及自由提供最大保障。

煽動叛亂及處理煽動性刊物

4. 條例草案第9A及9C條包含有關煽動叛亂及處理煽動性刊物的新訂罪行。煽動叛亂罪最初由英國皇室及／或其政府沿用，藉以壓抑批評政府的人士，確保統治階層的管治得以延續，而非保障社會的利益。現時，不少專家均認為此等罪行經已過時。兩位英國御用大律師Geoffrey Robertson及Andrew Nicol在其著作“Media Law”中表示：

“自1947年至今，並無任何有關煽動叛亂的檢控(在英國)。就刑事法例而言，該罪行已無意義。《1986年公安法令》所載罪行亦足以涵蓋暴力事件或公眾騷亂。”

5. 同一論點亦適用於香港。《公安條例》及其他本地法例均足以涵蓋上述有關罪行。儘管如此，政府仍堅持保留煽動叛亂罪行是“與大多數自由民主司法管轄區的做法一致”。政府此舉完全漠視這些司法管轄區已多年沒有執行煽動叛亂法例。此外，加拿大及英國的法律改革委員會曾分別促請其政府廢除該等罪行。

6. 本會同意煽動叛亂罪行已過時，並應予以廢除。載述該罪行的有關條文所採用部分措詞亦相當含糊，該等條文包括第2、2A及2B條(即有關叛國、顛覆及分裂國家的條文)。政府雖已收緊此等罪行的若干措詞，但本會仍關注到“恐嚇”及“廢止”等詞語的用法。本會亦關注到“嚴重犯罪手段”的定義。就此方面的問題，本會質疑向政府部門投以大量電郵，會否被視為嚴重干擾電子系統或中斷其運作。政府未能清晰闡明此等措詞，會令市民在表達意見時有所保留，嚴重影響自由發表意見的權利。

7. 本會並特別關注第9C條，即有關處理煽動性刊物的條文。由於該條文與文字有關，對自由發表意見及新聞自由構成極大威脅。本會所關注的是，經常報道台灣領導人或政客所發表與北京對立的言論(如鼓吹台獨)會否被檢控。上述例子顯示出第9C條可能嚴重影響發表自由的權利。為保障市民在這方面的權利，應從條例草案刪除該條文。

8. 最低限度，政府應按照《約翰內斯堡原則》規範煽動叛亂的罪行。

9. 就此方面，本會促請政府增訂第9E條條文，訂明“任何人在被指犯罪時，其意圖為煽惑他人製造暴力事件，該暴力事件極有可能發生或即將發生，而該事件或可能發生的事件與第9A(1)條所述的作為有直接及即時的連繫，才算意圖犯罪”。

10. 政府指稱，當政府須應付危害國家安全的威脅時，此一保障將限制當局採取行動的能力。政府進一步指《約翰內斯堡原則》並未受到國際社會廣泛接納。然而，該原則的其中一位草擬人Sandra Coliver女士則認為，該原則是基於與保障人權的國際及地區法律與標準制訂。

11. Sandra Coliver女士指出，美國最高法院在1969年裁定若鼓吹非法行為的言論“旨在煽動或製造即將發生的非法行為”，以及必須是“可能會煽動此等行為”，方可被懲治。

12. 本會認為，提述《基本法》第三十九條作為一項保障是不足夠的。有關《基本法》第三十九條及《公民權利和政治權利國際公約》的個別條文的詮釋，均存在相當程度的自由度。

13. 此外，本會察悉聯合國人權事務委員會曾多次指責特區政府未能遵守《公民權利和政治權利國際公約》的條文，但特區政府卻漠視此等指責，令人懷疑《基本法》第三十九條所提述保障的有效性。因此，政府有責任作出措詞明確清晰的保障。

14. 本會並關注到處理煽動性刊物的最高刑罰為監禁7年。這刑罰對記者及出版商而言，實在過分嚴苛。現時的刑罰為首次定罪，監禁兩年，其後定罪，則監禁3年。政府應考慮監禁7年的刑罰是否合理。

竊取國家機密

15. 條例草案第3部針對未經授權披露官方秘密的各項罪行，並新增兩項罪行，即非法披露關於中央管理的香港事務的資料，以及披露違法取覽的資料。

16. 政府就有關中央與香港特區之間關係的各項資料類別的定義所作修訂，已對先前的建議作出了改善。然而關乎與香港特別行政區有關並且根據《基本法》是由中央管理的香港事務，其定義則仍然含糊。

17. 任何與香港特別行政區有關並由中央管理的香港事務(如居留權的個案)均具爭議性，但最終可由北京作出解釋。鑒於上述考慮，本會認為必須以明確的措詞訂明新訂罪行所涵蓋事宜。

18. 本會認為，“違法取覽”的修訂定義不會為記者提供任何真正的保障，亦不會為公眾提供保障，上述人士可能並不察覺某份文件或某項資料屬機密性質。雖然該罪行只包括藉擅自入侵電腦、盜竊、搶劫、入屋犯法及賄賂而取覽的資料，但似乎已超越制定《官方機密條例》的精神。《官方機密條例》主要針對公務人員或政府承辦商向另一人披露官方機密；但新訂罪行所提述的資料則不一定是來自公務人員或政府承辦商。

19. 根據條例草案，即使記者不肯定資料是屬違法取覽類別，也可能受到檢控。這點對記者相當重要，因為記者可能從郵遞方式或電郵方式收到文件。《官方機密條例》第18條經修訂後，會使記者失去不受檢控的保障。

20. 此外，警方的調查可能涉及資料來源的姓名。對記者而言，這是極敏感的事項，而拒絕披露資料來源，也會令他們受到檢控。

有需要引入公眾利益的免責辯護

21. 若政府保留該兩新訂罪行，則必須確保同時遵守《約翰內斯堡原則》第十三及十五項原則。該兩項原則訂明知悉有關資料符合公眾利益應是首要的考慮因素。若某人所披露的資料不會對國家安全利益構成危害，或知悉該等資料所帶來的公眾利益較披露該等資料所造成的危害更大，則該人不應被懲罰。

22. 政府則認為，為公眾利益下定義並不容易，特別是當公眾利益可能涉及國家安全時，尤其困難。但這論點卻與外國的經驗有所分歧。舉例說，英國近年制定了兩項內容涵蓋公眾利益的法例。《1998年公眾利益披露法令》便為僱員因公眾利益而披露有關刑事罪行、未有遵行法律責任等資料提供了保障。

23. 《2000年資訊自由法令》亦對保障公眾利益作出提述。

24. 特區政府應在《官方機密條例》按下列原則引入公眾利益的免責辯護的條文：

“被指犯本條例所訂罪行的人如證明在指稱的罪行發生時，他披露或保留資料、文件或其他物品是符合公眾利益，即可以此作為免責辯護。”

25. 本會促請政府引入公眾利益的一般免責辯護。

有需要引入事前已經出版的免責辯護

26. 記者本可提出辯護，謂有關資料已在香港、中國或其他地方出版。但保安局局長葉劉淑儀表示，第二次或其後的披露仍會構成危害。然而，美國及歐洲國家的法庭則持不同意見。舉例說，“Spycatcher”一書曾在全球多個國家出版，但英國卻有意禁制此書在該國出版，歐洲人權法庭拒絕該項禁制的要求。

27. 若並未制訂事前已經出版的免責辯護條文，可能會導致出現選擇性檢控的情況。中國亦曾出現上述情況的例子。前明報記者席揚被中國以竊取國家機密罪名囚禁，但該等資料的某些部分曾最少刊登於兩份報章。

28. 本會促請政府把事前已經出版的免責辯護納入國家安全的法例。

29. 政府認為，即使並未引入公眾利益的免責辯護及事前已經出版的免責辯護，法官亦可決定有關危害是否由未經授權的披露所引起。但有法律專家則對此不表認同。

30. 政府應重新考慮其在上述事宜的立場，以確保符合公眾利益而發表資料可獲得適當的保障。此外，政府亦宜慎重考慮應否制定《資訊自由條例》，以平衡《官方機密條例》的效力。

其他關注事項：

取締

31. 有關取締本地組織的修訂條文未能釋除市民的憂慮，即香港會跟隨中國以國家安全為理由禁制某些組織。北京可輕易就內地組織頒布“明文禁令”，而訂明本地組織必須“從屬”於內地組織，亦不能為本地組織提供足夠的保障。

32. 本會認為，有關取締的條文實不應納入新制定的國家安全法例，《基本法》第二十三條並無作出有關規定。此外，有關條文亦違反《約翰內斯堡原則》及普通法，後者只懲罰個人而非組織。

33. 政府應確保法庭聆訊可讓上訴人接受公平的審訊，並提供足夠的上訴渠道。

搜查及檢取

34. 本會歡迎條文規定進入、搜查及檢取均受《釋義及通則條例》第XII部規限；但本會認為無須把緊急權力納入國家安全的法例。

時限

35. 本會察悉政府並無重新考慮廢除檢控的時限規定。現時對叛逆罪的檢控須於罪行發生後3年內提出，而對煽動罪的檢控則須於罪行發生後6個月內提出。由於被指所犯罪行發生後多年仍會受到檢控，廢除檢控的時限規定會令傳媒從業員感到不安。本會認為政府應重新施加適當的時限規定。

總結

36. 政府仍需作出更大努力，以保障發表自由的權利，並須在制定國家安全的法例時加入《約翰內斯堡原則》。

37. 立法會應確保法案委員會有足夠時間商議條例草案，從而保障傳媒及記者的自由不會受到過度限制。

香港記者協會執行委員會

2003年4月7日