

(立法會秘書處撮譯本，只供參考用)

(亞洲出版業協會用箋)

亞洲出版業協會以香港為基地，代表超過100份本地、地區及國際刊物。本會對“實施《基本法》第二十三條”的諮詢文件內若干條文深表關注。本會認為諮詢文件中提出的不少建議會壓制表達自由。這不僅為本地傳媒所關注，還會對在香港營運的不少地區及國際傳媒機構造成重大影響。香港一直以其新聞自由享譽國際，這種優勢令香港成為眾多國際刊物的出版基地。此外，傳媒自由的環境亦有利造就具有國際視野的人才，為香港培養極具生產力的勞動人口。諮詢文件的若干條文將會嚴重削弱香港在這方面的優勢，因此有需要作出重大修改。

諮詢文件所述的只是一般原則，在某些情況下，措詞定義含糊，容易被人濫用。政府必須在向立法會提交條例草案前，盡快以訂明具體規定的白紙草案方式進行公眾諮詢，讓市民有足夠時間就第二十三條的立法事宜進行公開討論，提出有意義的意見。當然，提交措詞定義更明確的白紙草案對政府本身有利，能令市民安心。由於第二十三條的建議預期會對香港市民的權利和自由施加新的限制，法律字眼含義準確將極為重要。即使是現有的諮詢文件，本會亦認為其中有些條文基於其可能對新聞自由造成的影響而應予修改或撤回。本函將集中討論本會特別關注的4項條文。

## 1. 煽動叛亂罪

首先，本會認為無須為煽動叛亂罪另行訂定條文，因為規管叛國、分裂國家及顛覆等罪行的條文已足以涵蓋諮詢文件中有關煽動叛亂部分的罪行。諮詢文件建議把煽動叛亂刑事化，目的是為了強調其他罪行如叛國、分裂國家及顛覆罪的嚴重性，而並不是因應有關行為本身的內容作出規定，此種做法相當危險。煽動叛亂罪在大部分先進國家已經廢而不用。本會深信多加一項非必要的規例，只會助長濫用的情況。

諮詢文件的條文很可能會對自由及商業上可行的本港報業造成真正損害。諮詢文件表示，如任何人知道或有合理理由懷疑某刊物若發布可能會煽動他人干犯叛國、分裂國家或顛覆的罪行的材料，則其以多種方式處理有關刊物的活動即屬犯罪。這令人懷疑法律是否要求任何人避免接觸所有可能會引起爭議的刊物。此項涵蓋範圍廣泛的規定存在“灰色地帶”，無疑會促使新聞從業員及出版商實行高度的自我審查，因而令本港報界受到掣肘。

令本會更感憂慮的是，諮詢文件建議訂立管有煽動資料的特定罪行。此罪行的範圍不合理地過寬。如任何人知道或有合理理由懷疑所管有的若干資料可能會煽動他人干犯叛國、分裂國家或顛覆的罪行，則管有有關資料即屬犯罪。將辨別所管有的刊物會否煽動他人的責任加諸個人身上，是極不公平的做法。諮詢文件容許以學術研究和新聞報導此兩項“合理辯解”作抗辯，但獲豁免的種類非常狹窄，顯然並無包括

管有刊物作個人使用或參考資料的用途。對於純粹管有上述資料而無意鼓動暴力的個人而言，把有關行為列作罪行並不合理。

最後，諮詢文件建議廢除可就煽動叛亂罪提出檢控的時限。目前，有關時限是在觸犯煽動罪後的6個月。若個人須無限期受到檢控的威脅，這是毫無道理的，而且，過長的延誤必定會有損個人在法庭自辯的能力。

此等關乎煽動叛亂罪的過寬條文所產生的累積效果，將會損害香港的新聞自由。本會認為諮詢文件所述的煽動罪存在缺點，並且是不必要的。煽動罪應從《刑事罪行條例》中剔除，並且不應納入就第二十三條所訂立的法例。

## 2. 竊取國家機密

另一項會對香港新聞自由運作造成真正損害的條文，是與竊取國家機密有關的條文。這點對於在工作過程中需要索取資料的人，例如新聞從業員及學者，尤其重要。現行的《官方機密條例》已屬涵蓋範圍過寬及意義含糊。在諜報及披露“受保護資料”方面，就第二十三條立法為政府提供增加保障的機會。諮詢文件建議進一步擴大受限制資料的範圍，所採用的方式容易導致濫用。本會促請政府重新研究有關事宜，並為根據公眾利益行事的人提供額外的合理保障。展示政府的非法或違憲行為的文件，不應以國家機密為理由而受到保護。公眾已經知悉的資料亦不應受到保護。

諮詢文件加入《官方機密條例》的元素，只須證明所披露的資料屬“受保護”的資料，以及一旦披露會“具損害性”，即屬犯罪。就某些資料類別而言，“具損害性”的定義非常廣泛，包括任何“危害國家或香港特區利益”的資料。諮詢文件的定義極為主觀，顯然予以公開會對公眾有利的資料，很容易會被政府視為“具損害性”。如此含糊的定義應予修訂及大幅收窄。

此外，諮詢文件加入新的國家機密類別——“有關中華人民共和國中央與香港特區之間關係的資料”。此新增類別是不必要的。上述資料只有在屬於其他國家機密類別(保安及情報資料；防務資料；有關國際關係的資料；有關犯罪和刑事調查的資料)之一種時才應受到保護。在“一國兩制”的模式下，香港特區與中央之間有關上列資料以外的通訊絕對不應受到保護，實際上應列作公開文件。如報界廣泛報道香港與中央政府之間的此等通訊是違法的話，必定會對傳媒造成壓制的效果。

諮詢文件亦建議訂立一項新罪行，訂明“凡把未經授權而(直接或間接)取得的受條例第III部保護的資料，作出未經授權和具損害性的披露，即屬犯罪。”此項規定可懲罰在有關資料早已為公眾所知後才公布資料的人，有關做法並不合理，必然會引起學者、新聞從業員及非政府機構成員的深切關注，因為此項建議顯然會為披露對公眾有利卻可能會被視為“具損害性”的資料的任何人帶來額外風險。本會認為此項條文應從建議中刪除。

### 3. 禁制與內地被禁制組織有聯繫的組織

本會強烈反對諮詢文件把內地的法律原則擴展至香港。此項規定會令不少在香港特區經營多年而沒有對香港特區或中央政府的安全構成威脅的組織面臨風險。

雖然諮詢文件只禁制從屬於以“國家安全”為理由被禁制的內地組織的組織，但文件進一步表示，中央政府就某組織已因國家安全為理由被禁制的正式知會，“應可作為最終證明”。本會認為禁制香港組織的任何決定應由法庭參與，並應以香港保安官員及香港司法部門的決定為唯一根據，不應與採用不同法制的中央政府所作決定拉上關係。

此外，現時只有與被禁制組織有從屬關係的組織會被禁制，但諮詢文件還建議禁制與被禁制組織有“聯繫”的任何香港組織。諮詢文件對“聯繫”一詞所下的定義非常廣泛，涉及不同形式的接觸，而不管意圖如何。此項條文的雙向性質令人擔憂，無論“支援”被禁制組織，還是接受被禁制組織的“支援”，均屬違法。如香港某傳媒機構曾派記者出席上述團體的會議，該香港機構是否已經違法？這對於傳媒而言是非常危險的，故此應從建議中刪除。

此外，諮詢文件並無說明聯繫的時間，亦無規定某種聯繫須在禁制後出現才屬違法。若任何人早於有關組織在香港被禁制之前便與該組織有聯繫，他可能已因此而觸犯法律。

### 4. 調查權力

本會亦關注到諮詢文件建議擴大警方的權力，所採用的方式容易導致濫用。諮詢文件表示，“基於一些第二十三條罪行的特別性質，現行的調查權力在有些情況下未必足夠應付所需”，並建議將緊急進入及搜查的權力擴展至第二十三條的所有罪行。諮詢文件建議，只要警司有合理理由相信如不立即進入某人的住宅或辦公室，“對有關罪行的調查會受到嚴重影響”，警方便可在沒有搜查手令的情況下進入有關處所，並進行搜查。此項條文應予刪除，因為是不必要的，而且容易被人濫用。目前，在緊急情況下，為了制止罪案發生，警方可在沒有搜查手令的情況下進入私人處所。然而，本會認為，將此項權力擴大至為進行調查而緊急進入及搜查私人處所，即使當時並無罪案即將發生，此種擴大警權的做法相當危險。所有侵犯個人基本權利的行為(如搜查及進入私人處所)，均須獲得法庭批准。

本會的結論是，諮詢文件的上述條文會壓制香港的本地、地區及國際傳媒的功能。除了新罪行的法律行動會帶來真正威脅外，本會相信傳媒會傾向於自我審查。削弱香港傳媒環境自由的法律，所影響的不僅是新聞從業員及僱用他們的傳媒機構，更包括所有在現代開明的社會中依賴新聞自由的人。