

《國家安全(立法條文)條例草案》：
未經授權披露受保護資料及公眾利益

本文解釋，當局為何認為，就未經授權而披露受保護資料罪而言，引入公眾利益的免責辯護不是恰當的做法。

英國的情況

2. 香港在這方面的法律，是以英國於 1989 年制定的法例作為基礎，後者並沒有包括類似的免責辯護。該英國法例是以一份於 1988 年發表的白皮書為藍本。該白皮書明確地考慮並否決了加入以公眾利益作為免責辯護的建議(見附件 1)。
3. 該白皮書列出兩個否決加入該免責辯護的原因：第一，有關改革的主要目的是務求法律條文及其應用盡量清晰。若加入一項一般性的公眾利益免責辯護，則將無法達到這目標。第二，法例的原意，是只在明顯地基於公眾利益的情況下，才需要施行刑事處罰。任何人均不應僅因為基於某些屬公眾性質的一般理由，而可以披露某些資料，而披露者是知道該等資料可能會（比方說）導致人命傷亡的。
4. 英國國會在制定有關法例前，曾就這問題進行辯論。英國國會拒絕接受以此作為免責辯護的部分原因載於附件 2 內。

香港法例

5. 香港在這方面的法例是在 1997 年制定的。有關應否加入公眾利益的免責辯護的問題，曾在法案委員會中討論，並在立法會全體大會中辯論。結果是不設立該免責辯護。否決設立該免責辯護的部分原因列於附件 3 內。

人權

6. 英國於 1998 年制定了《人權法令》後，有人提出未經授權披露資料的罪行是否與言論自由的保障協調的問題。有關關注特別集中在對保安人員的限制上，該等人員所作的披露即使不具損害性，他們也可能會觸犯未經授權而披露資料的罪行。此外，有關關注亦集中於一個可見的需要，即讓“揭發劣行的人”揭露政府的錯失。

揭發劣行的人

7. 英國上議院在其近期的 *Shayler* 一案中的裁決回應了該等關注。法庭裁定有關罪行符合《人權法令》的規定。判決書詳盡探討了在言論自由與國家安全兩者之間取得平衡的需要。法庭認為有關法律已提供了足夠的保障，讓“揭發劣行的人”能在恰當的情況下揭露不當事件。
8. 倘若香港的法例受到以人權為理由的挑戰，相信結果亦會一樣。因此，即使只是設立有限度形式的“揭發劣行的人”的免責辯護，當局亦認為無此需要。
9. 有評論者建議，可參考《防止賄賂條例》(第 201 章)第 30(3)條的模式，設立某種有限度形式的免責辯護。第 30(1)條規定，任何人“在無合法權限或合理辯解的情況下”，披露被指稱或懷疑已干犯第 201 章第 II 部所訂罪行而正受調查的人的身分，即屬違法。第(3)款規定 -

“在不影響第(1)款中的“合理辯解”一詞的一般性的原則下，如任何人在以下情況下(但亦只有在以下範圍內)作該款所提及的任何種類的披露，即就該項披露而言屬有合理辯解 -

- (a) 該項披露公開專員、副專員或任何廉政公署人員的不合法活動、濫用權力、嚴重疏於職守或其他嚴重不當行為；或
 - (b) 該項披露公開一項對香港的公共秩序或安全或公眾的健康或安全的嚴重威脅。”
10. 第 201 章中第 30 條所訂的罪行，與《官方機密條例》所訂的未經授權而披露資料的罪行有不同之處。根據第 30 條，即使有關披露不造成任何損害效果，也屬犯法。在這種情況下，設立“揭發劣行的人”的免責辯護，以減輕該罪行的嚴厲程度，或許是合理的。然而，未經授權而披露資料的罪行，一般包含了一項是否造成了損害的驗證，以確保只有在公眾利益受到損害的情況下，有關行為才犯法。即使如 *Shayler* 一案中，有保安及情報部門人員未經授權披露資料，即使有關披露不具損害性，亦可能觸犯法例，然而，法庭在該案中，裁定有關法例已為揭發劣行的人提供了足夠保障。

建議修訂

11. 現建議大致保留《官方機密條例》的現行條文。兩項有關未經授權而披露資料的主要改動如下 -
 - (1) 堵塞有關未經授權而披露藉着違法取覽所取得的受保護資料的漏洞；以及
 - (2) 就禁止未經授權披露的有關中央與香港關係的資料，收窄其範圍。
12. 上述兩項修訂均不構成任何在過往未被考慮(並否決)的理據，可予支持設立公眾利益免責辯護。
13. 要強調的是，任何人如未經授權而披露受保護的資料，只有在下列情況下方會犯罪。即該人知道或有合理理由相信 -
 - (3) 資料屬受保護資料；
 - (4) 資料藉着違法取覽而取得，或曾被未經授權而披露；以及
 - (5) 他所作的披露根據條例的定義具有“損害性”。
14. 至於有關由中央管理的香港事務的資料方面，只有在有關披露會危害或相當可能會危害“國家安全”(指保衛中華人民共和國的領土完整和獨立自主)的情況下，披露方具損害性。
15. 當局不相信作出具上述損害性的披露會有可能符合公眾利益。

律政司
二零零三年四月