

香港 深度

香港研究立法打擊「假新聞」：國安法下的新責任？如何保障新聞自由和人權？

掌握公權力的機構往往會指控傳媒是反對派或在撒謊、有不可告人的政治目的。這種說法破壞了公眾對新聞業作為公共監督機構的信任。



2020年7月21日元朗，警方在721一周年期間舉起紫旗，驅逐在商場內的示威者，大批媒體拍攝。攝：陳焯輝/端傳媒



袁慧妍 

特約撰稿人 林泓宣 發自新加坡 | 2023-03-31

(林泓宣，香港人權資訊中心研究員。香港人權資訊中心旨在向公眾提供有關香港的人權、法治及政治發展的最新和可靠的資訊。)

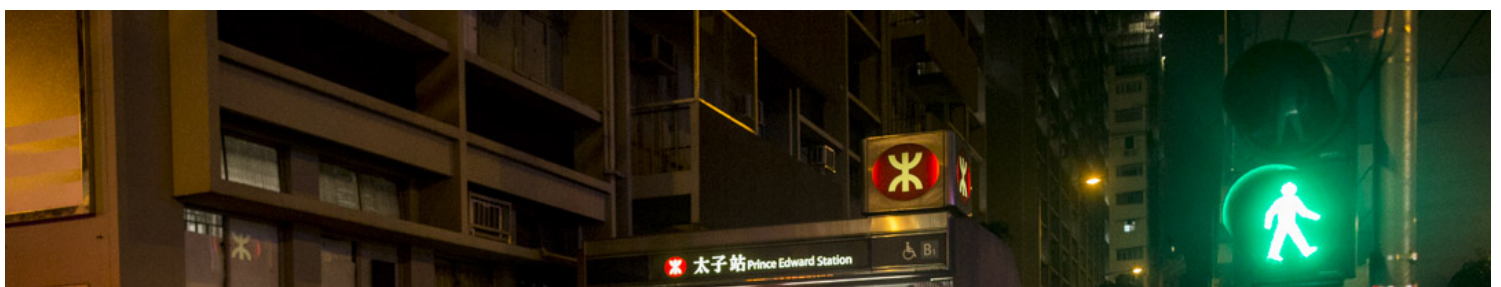
2021年10月，時任行政長官林鄭月娥發表其最後一份施政報告，並在維護國家安全的篇幅中，提出「檢視或激活現行法例，確保在全面維護國家安全的任務上，執行部門有法可用、執法必嚴、違法必究」，並交由當時擔任政務司司長的李家超統籌有關打擊假新聞、保障網絡安全等工作。同時，政府列出計劃提交予第七屆立法會的立法建議清單，當中包括「研究和檢視應否修訂或制定法例，以打擊在社交媒體散播假新聞和仇恨言論，以及侮辱公職人員的行為」。

2022年5月11日，有立法會議員於立法會會議上向政府提出口頭質詢，要求交代政府打擊假資訊的工作。民政事務局局长陳積志指當局已聘請顧問就虛假信息的問題進行研究；該研究已於2021年11月23日正式展開，並希望在2022年年中完成。

研究共分4個部份：第一階段會分析虛假資訊對社會的影響和本港現行規管的不足之處；第二階段研究了8個司法管轄區的法規及其執法經驗，涵蓋的國家和地區包括歐盟、英國、法國、德國、中國、新加坡、馬來西亞、美國；第三階段的研究會收集不同持份者對虛假資訊這議題的意見；而第四階段的研究會綜合所有研究資料，總結和推薦最合適的方案。

陳積志並指出，綜合國際經驗，並無一項單一法例可以完全應對所有虛假新聞或發布虛假信息的問題，而主要的應對手法是：第一，要有一個系統可察覺虛假信息；第二，辨別相關信息是否虛假；第三，作出處理，在大部分情況下是指迅速移除及作出澄清；第四，是執法，即如何懲罰相關人士。當局會從這4方面考慮打擊虛假資訊的工作。

2023年1月，行政長官李家超在接受《商報》訪問時表示，有關虛假信息的研究仍在進行中，而他表示個人希望行業以自律形式規管不良信息、假信息的行為。他同時指出，有假新聞危害到國家安全，有人借用新聞報導發放政治信息。他認為《基本法》23條立法要達到防範、管理的功能，阻嚇外國勢力干預香港事務。





2019年8月31日，港鐵太子站發生防暴警察無差別的毆打乘客後，大量市民不滿並包圍太子站。攝：林振東/端傳媒

反修例示威浪潮之後

香港政府視「假新聞」、「虛假信息」為需要規管的社會問題，可追溯至2019年的反修例示威浪潮，一場自九七主權移交以來前所未見的社會衝突和管治危機。政府官員自此逐步把「假新聞」、「虛假信息」與國家安全的議題扣連。

2019年，港府因提出《2019年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例（修訂）條例草案》，引起社會廣泛爭議。公民社會指責如通過有關修訂，政府將擁有把疑犯引渡至中國受審的權力，破壞《基本法》下的人權保障和自由。由此，2019年3月至2020年10月，香港發生了持續多月的大型示威浪潮，參與示威的市民和警察之間出現多次衝突；截至2022年10月底，共有10279名市民被捕，當中2915人已完成或正進行司法程序。

港府把衝突歸咎於外國勢力的干預、假新聞和假信息對市民造成誤導及煽動。2019年11月6日，時任保安局局長李家超（現任行政長官）在回應立法會質詢時便指，「網上或社交媒體流傳很多虛假消息，特別是大量針對警隊的假新聞和沒有確實證據的指控。這些未經證實的消息大多扭曲事實，製造社會恐慌，更加深社會的對立和分化，破壞警隊和市民的關係。」而時任警務處處長鄧炳強亦指警隊被抹黑，市民看了假消息信以為真，而「令他們低民望」。

事實上，在反修例運動期間，政府和警方因處理示威的手法而備受公眾批評，當中3個事件甚具代表性，包括2019年7月21日元朗港鐵站白衣人襲擊事件，警方被指與黑社會勾結，故意任由白衣人攻擊站內的市民和示威者；2019年8月31日防暴警察於太子地鐵站內驅散示威者，傳言有警察把示威者打死；警方使用新

屋嶺扣留中心拘留被捕示威者，傳言示威者在扣留期間被凌辱、虐打、性侵。

警方曾多次回應及否認這些指控，但質疑和拒絕相信警方解釋的民眾仍明顯存在。當時，公民團體及公眾一直要求政府成立法定的獨立調查委員會作出調查，但政府拒絕採納意見。

如是者，在示威浪潮過後，港府在過去兩年不同場合中都透露須管制「假新聞」，亦將假新聞或虛假信息與維護國家安全的議題扣連。同時，立法會的建制派議員亦積極推動打擊假新聞、虛假資訊的立法。

民建聯立法會議員葛珮帆在2021年7月21日提出辯論議案，要求政府立法打擊網上虛假資訊。她指「2019年『黑暴』期間，這些虛假資訊簡直泛濫成災，文宣鋪天蓋地，作為煽動仇警、反政府、製造社會撕裂的重要手段，包括捏造新屋嶺性侵示威者、『八三一』港鐵站打死多人、沙嶺公墓出現『埋屍』及『爆眼女』等事件。」她認為市民或會受這些「虛假資訊」影響，作出違法行為。她又指2021年7月1日，發生了「孤狼式」襲警案，警方在疑兇家中檢獲大量有關2019年示威浪潮的宣傳單張，疑兇可能是被虛假資訊「洗腦」，因而仇視警方，繼而襲警。

此外，亦有建制派議員指打擊假新聞已是燃眉之急，因為假資訊對抗疫工作造成阻礙，例如有謠言指政府要封城，導致市民恐慌性搶購；早前又謠傳檢測是為了取得市民的DNA，令人十分抗拒接受檢測。

時任行政長官林鄭月娥在2021年2月到立法會接受議員質詢，提出要立法打擊散播仇恨及歧視性言論、虛假信息的行為。她其後在7月出席行政會議前向傳媒表示，在港區國安法實施1年以來，仍然存在危害國家安全的風險，包括社交媒體欠缺監督規管。她指，有人長期發放虛假消息，美化暴力、反對中央，以及散播仇警思想，令部分人變得激進、極端，甚至作出違反人性的行為。

時任警務處處長鄧炳強（現任保安局局長）於同年4月出席立法會財委會特別會議時表示，「假新聞與國家安全有直接關係，不少外部勢力利用在香港的代理人，用假新聞、假消息的方法在香港煽動仇恨、分化社會、製造矛盾。」時任保安局局長李家超同場則表示，香港雖然已經有國安法，但有不法份子繼續通過不同媒體、刊物及文化藝術，鼓吹及宣傳「港獨」及各種破壞行為，危害國家安全。不少外部勢力利用在香港的代理人，以假新聞和假消息，在港煽動仇恨、分化社會、恐嚇他人。

至李家超上任行政長官不久後，在2022年7月出席香港報業公會的活動時指出，「近年，香港社會有些人為了達到自己目的或達至自己政治利益，利用新聞自由作為工具或假借新聞工作之名，從事危害國家安全的行為，政府當然有責任依法打擊這些污染新聞工作的破壞份子。真正新聞工作者應與他們保持距離，以示不同。」

當港府及建制派一方針對反修例運動而矢言要打擊「假新聞」，民主派一方亦曾質疑官方有意容許假消息流傳。

民主黨主席羅健熙曾接受傳媒訪問指，「政府是選擇性地，針對一些對他們不利的傳言，但就故意容讓一些明知是假、對自己有利的謠言發酵，不去澄清。」2021年，立法會通過港府提出的《2021年公職（參選及任職）（雜項修訂）條例》，全體區議員被要求重新進行宣誓，當時有「消息人士」指民主派區議員宣誓可能被褫奪資格及追討過去的薪津，結果民主派區議員出現辭職潮，共260名區議員自行辭職，佔全體區議員總數的54%。羅健熙是其中一名辭任區議員，他批評政府刻意讓這些風聲流竄，製造「不確定性」，令區議員無法再專心工作，是導致眾多區議員辭任的主因。



2019年10月16日，特首林鄭月娥發表任內第三份施政報告，立法會議事廳內泛民抗議聲不斷，林鄭月娥兩度離開會議廳，並最終宣布將以電視直播形式宣讀報告，為歷史上首次。立法會記者室的電視上正在播放施政報告。攝：林振東/端傳媒

港府在港區國安法下的新責任

中國政府於2020年5月公布訂立港區國安法，並以約1個月的時間，完成全國性法律的立法程序，於6月通過法例，並列入《基本法》附件三，並隨即在香港頒布實施。

國安法除引入四大罪行，包括分裂國家、顛覆國家政權、恐怖活動、勾結外國外勢力，同時亦加強警察在

審查訊息的權力，賦權警方可以要求信息發布人或網路服務商移除有可能構成危害國家安全罪行的信息。此外，警方為偵查危害國家安全罪行，可向裁判官申請手令，搜查包括新聞材料的證據，而毋須根據《釋義及通則條例》有關「新聞材料的搜查及檢取」規定，向原訟法庭法官或區域法院法官申請新聞材料交出令。

除新增的罪行和賦予執法部門新的權力外，國安法亦強調港府要「加強維護國家安全和防範恐怖活動的工作。對學校、社會團體、媒體、網絡等涉及國家安全的事宜……應當採取必要措施，加強宣傳、指導、監督和管理。」

2021年10月，立法會亦通過由政府提出的《[2021年電影檢查（修訂）條例草案](#)》，將國家安全納入考慮影片可否上映的因素之一，並賦權政務司司長權力，即使影片已獲發上映的准許證明書，仍可以不利國安為由撤銷有關許可。

在此脈絡下，香港政府提出規管假新聞、假訊息的立法意念，似乎與國安法下要求政府加強對媒體、網絡的指導、監督和管理，有着密切的關係。



2022年5月8日，第六屆香港特別行政區行政長官選舉今日在灣仔會展舉行，唯一候選人李家超以1416票勝出特首選舉，當選香港下一屆行政長官，得票票數為歷屆最高。攝：林振東/端傳媒

立法是否必須？現時是否已有法可依？

港府並沒有統計與虛假資訊有關的刑事案件被捕人數或定罪數字。保安局回覆立法會的質詢時曾交代，在第五波疫情下（2021年12月31日起），截至2022年4月30日，有19人因煽惑他人違反防疫措施、煽惑他人破壞政府防疫設施或發放虛假抗疫消息而被捕。同時，保安局局長鄧炳強指在反修例示威浪潮期間，政府引用《刑事罪行條例》第9及10條拘捕和檢控了許多人，案件涉與虛假消息有關。

《刑事罪行條例》第9及10條，即煽動罪。此罪行禁止任何人有人以任何作為、言論或刊物作出煽動意圖，其中包括——

- (1) 引起憎恨或藐視中國政府或香港政府，或激起對其離叛；
- (2) 激起香港居民企圖不循合法途徑促致改變其他在香港的依法制定的事項；
- (3) 引起對香港司法的憎恨、藐視或激起對其離叛；
- (4) 引起香港居民間的不滿或離叛；
- (5) 引起或加深香港不同階層居民間的惡感及敵意；
- (6) 煽惑他人使用暴力；
- (7) 慫使他人不守法或不服從合法命令。

聯合國人權事務委員會在審議《公民及政治權利國際公約》於香港的實施狀況後，在2022年7月發表審議結論，並對煽動罪引起的人權問題表達關注，包括香港政府是在2020年、幾十年來首次援引了《刑事罪行條例》下的煽動罪；而一些學者、記者和民間社會代表，因合法行使表達自由權，例如在公共場合喊口號、在法庭上鼓掌和批評政府活動，遭到逮捕並被控煽動罪。

委員會並關注煽動罪被視為國家安全罪行、且得到終審法院的支持。委員會要求：

- (a) 港府應廢除煽動罪，並避免使用這些罪行壓制批評和反對意見的表達；
- (b) 立即停止對將港區國安法和實施細則用於煽動罪的案件；
- (c) 審查未判決的煽動罪案件，確保沒有人因合法行使表達自由權而被起訴或成為針對目標。

而從法律條文的理解，觸犯煽動罪不一定涉及虛假信息。若有關信息的內容真確，但符合煽動意圖，仍屬觸犯法例。煽動罪亦包括一些免責的原因，例如有關的作為、言論或刊物是為了指出政府或香港憲制的錯誤或缺點，或法例或司法的錯誤或缺點，而目的在於矯正該等錯誤或缺點；或慫恿香港居民嘗試循合法途徑促致改變在香港的依法制定的事項等。

根據喬治敦大學亞洲法律中心的一項統計，自港區國安法生效以來至2022年12月31日的兩年半之內，有86人因為發表煽動或分離的言論或刊物而被拘捕。

香港的刑事法律，除非條文上有指定的方式或方法去構成該罪行，否則罪行不會局限於特定的媒介才可完成。

時任保安局局長李家超於2019年11月回覆一項關於打擊在網上發布虛假及危害公共安全信息的質詢時，指出「大部分在現實世界的法例，均適用於網上世界。任何鼓吹他人犯法或進行網絡欺凌活動，無論有關行為是否發生在互聯網上，只要涉及刑事罪行，均受有關法例規管。例如，《刑事罪行條例》（第200章）第24條下的刑事恐嚇，及《盜竊罪條例》（第210章）第23條下的勒索，對網上行為亦適用。此外，於網絡上發表不當言論亦可能觸犯其他罪行，例如違反《個人資料（私隱）條例》（第486章）中的保障資料原則、侵犯知識產權或誹謗等。就在網上發布危害公共安全的信息而言，亦可能會觸犯《普通法》的『煽惑他人作出公眾妨擾』。」

此外，香港的法例亦有從維護公共秩序、道德，以及公共安全的方向，針對性地禁止個別發放虛假訊息的行為，例如《簡易程序治罪條例》第20條定明，禁止任何人使用電話或其他通訊器材，傳送令人厭惡的訊息，或任何不雅、淫褻或威脅性質的訊息；或為了對他人造成煩擾或不便，或令他人產生不必要的憂慮，而傳送任何其明知是虛假的訊息。如觸犯條例可被罰款港幣2000元及監禁2個月。

《公安條例》第28條則列明禁止任何人將其明知或相信是虛假的消息向他人傳達，而意圖令人相信某處放有炸彈。違者最高可處罰款港幣15萬元及監禁5年。

《電訊條例》第28條禁止任何人藉電訊發送或安排藉電訊發送遇險、緊急、安全或識別的虛假訊號，違者最高可處罰款港幣1萬元及監禁2年。

而在選舉方面，《選舉（舞弊及非法行為）條例》將發布屬虛假或誤導的事實陳述或選舉廣告列為非法行為，違者最高可處罰款港幣20萬及監禁3年。

在金融交易方面，《證券及期貨條例》禁止任何人披露、傳遞或散發虛假或具誤導性的資料以誘使人買賣證券或進行交易。有關罪行最高可處罰款港幣1000萬元及監禁10年。

此外，香港現時仍設有刑事誹謗的罪行，雖然有關罪行在1972年後並沒有被應用的記錄。

《誹謗條例》第5條禁止任何人惡意發布他明知屬虛假的誹謗名譽的永久形式誹謗（Libel），違者可處監禁2年以及被判繳付法院判處的罰款。永久形式誹謗是指以書寫或其他永久性方式，如電視和電台廣播、社交媒體去發布誹謗性事情。

既然港府在「檢視或激活現有法例」的態度下，已重新運用煽動罪，港府會否亦決定激活這項刑事誹謗罪 將對言論自由的空间有重大的影響 2017年 前行政長官梁振英曾以民事訴訟方式 入稟控告當時的

中，得到言論自由的空間與人民的聲音。2017年，前行政長官梁振英因於內子前職方敏，[公案](#)在自由黨的立法會議員梁繼昌，指他就「[UGL事件](#)」對梁振英作出有誹謗性、破壞名譽的指控。這是香港首次有行政長官控告議員誹謗。惟此案件現時的進展不詳。

在普通法案例建立的法律原則下，政府機構應該不受限制地接受公眾的批評，若容許政府機構提出誹謗的民事訴訟，將對言論自由產生威脅和壓制。

根據傳媒報導，梁振英曾建議仿效台灣，將誹謗罪刑事化，並取消誹謗案須由陪審團裁決的制度，「容許政府部門例如警務處以及公職人員提訴，打官司費用由政府承擔。」



2021年9月25日，香港的記者在一個採訪現場等候。攝：林振東/端傳媒

從人權角度，應如何審視政府規管虛假新聞、訊息的做法？

誠然，近年不同的國家都開始正視虛假訊息的傳播和所產生的問題，並將虛假訊息的傳播視為一種可以用於介入政治，影響政府決策的工具，並因此訂立政策、指引和法例作為應對方法。

例如歐盟於2018年發表不實資訊行為守則（Code of Practice on Disinformation），鼓勵網路平台自

願遵守。其後歐盟於2022更新了有關守則，以加強打擊網上虛假訊息的措施，並訂立《數位服務法》，規定用戶數超過4500萬的網路平台和搜索引擎將接受歐盟監管，實施快速移除非非法內容、限制假新聞傳播、保護兒童和青少年等措施。若有大型網路平台一再違反守則，並且沒有適當執行風險緩解措施，可面臨高達全球營業額6%的罰款。歐盟亦於2020年成立歐洲數碼媒體觀察站（European Digital Media Observatory），作為事實核查人員、學術界和其他相關持份者相互合作的樞紐，以推動協調打擊虛假信息的行動。

法國則在2018年制定《反資訊操縱法》（Law Against the Manipulation of Information），以打擊在選舉臨近時出現的虛假資訊。該法例同時規定網上平台須披露贊助內容（例如競選廣告）的來源及資金，以及賦權法官在選舉期間決定是否要求移除已在網上廣泛散播並被視為虛假的訊息。

對於規管虛假新聞、訊息的法律和政策，普遍的關注是有關的措施會否對新聞自由、言論表達自由造成限制、監察信息的手段會否侵犯使用者的私隱、政府會否掌握了封鎖資訊的權力，以及措施會否令政府或特定的群組掌控了何謂事實的決定權；同時，有關的措施或法例又是否可有效打擊虛假新聞、訊息的傳播。

2022年，聯合國秘書長發表《打擊虛假信息，促進和保護人權與基本自由》的報告，就各國打擊虛假信息的工作提供20項建議，其中包括加強公眾教育，增強信息素養和批判性思考的能力；讓公眾容易獲取公共資訊，並提高資訊的質素和透明度；確保虛假信息應對措施符合國際人權規範，不被濫用在針對政治對手、人權捍衛者、記者、民間團體或持少數觀點者身上。政府應保證一個自由、可行和多元的媒體環境，為記者、人權維護者和舉報人提供有力保護，並支持媒體實行透明的自律機制，以促進和保護最高標準的傳媒專業精神。

報告提出，政府應對虛假信息傳播的措施應符合國際人權法，並且應促進、保護和尊重個人的言論自由權，包括尋找、接受和傳遞信息的自由；遵循國際人權法的原則，限制權利的措施應是最後的手段，並且需要有法可依及相稱和合乎比例。而限制權利的理由，必須建基於國際人權法下的正當原因，包括尊重他人的權利或名譽，或為保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德。

報告亦指出，政府亦不應以「失實新聞」等模糊概念對信息傳播採取全面的禁制；打擊虛假信息措施應該公開透明，包括公開披露對工商企業提出的與內容審核有關的任何要求，並明確允許工商企業也報告這類要求；政府亦應對虛假信息的措施建立獨立監督。

聯合國這份報告雖然促請各國政府和企業對虛假訊息的問題採取行動，但亦提醒各國不應在打擊虛假信息的幌子下，對表達自由施以不當的限制。報告稱，當法律未能足夠清晰和準確地界定哪些信息屬於其規管範圍，也未能清楚地確定和製定相應和相稱的方法來防止其危害，令人可作主觀的解釋、誤用和濫用，例如訂立「錯誤信息法」，禁制「錯誤、攻擊性或有害信息」，令大量內容被禁制和視為犯罪。

報告強調，各國應對虛假信息問題的方法之一是要為提倡人權、多元化和寬容創造條件，重新加強人民與政府之間的信任和信心關係。

2017年，4位國際機構的專家，包括聯合國（UN）意見和言論自由問題特別報告員、歐洲安全與合作組織（OSCE）媒體自由問題代表、美洲國家組織（OAS）言論自由問題特別報告員，和非洲人權和人民權利委員會（ACHPR）言論自由和信息獲取問題特別報告員，就言論自由和「假新聞」、虛假信息和政治宣傳發表聯合聲明。

他們在聲明中提出應對「假新聞」、虛假信息和政治宣傳的人權原則和標準，亦同時關注掌握公權力的機構往往會指控新聞傳媒是「反對派」或在「撒謊」、有不可告人的政治目的。這種說法會增加記者受到威脅和暴力的風險，破壞了公眾對新聞業作為公共監督機構的信任和信心，並透過模糊虛假信息和可獨立核實事實的新聞之間的界線來誤導公眾。

4位專家同時指出，傳遞信息和思想的人權並不限於「正確」的言論，該權利還保護可能引起震驚、冒犯和騷擾的信息和思想；而人人可不受限制地獲得各種信息和思想來源，以及傳播這些信息和思想的機會是十分重要，以及在民主社會中應有多樣化的媒體，包括促進社會中的公開辯論和思想的公開對抗，以及充當監督政府和權貴的角色。