

香港法律改革委員會

私隱問題小組委員會

傳播媒介的侵犯私隱行為

諮詢文件

在諮詢期內，可於互聯網上查閱這份諮詢文件，網址：

<<http://www.info.gov.hk>>。

這份諮詢文件的撰寫工作主要由高級政府律師簡嘉輝先生負責。

本諮詢文件是由法律改革委員會（法改會）屬下的私隱問題小組委員會擬備，以諮詢各界人士的意見。本諮詢文件的內容並不代表法改會或小組委員會的最終意見。

小組委員會歡迎各界人士就本諮詢文件發表意見，並請於1999年11月30日或之前將有關的書面意見送達下列地址：

香港灣仔

告士打道 39 號夏慤大廈 20 樓

法律改革委員會

私隱問題小組委員會秘書

電話：(852) 2528 0472

傳真：(852) 2865 2902

電郵：reform@doj.gcn.gov.hk

法改會和小組委員會日後與其他人士討論或發表報告書時，可能會提述和引用各界人士就本諮詢文件所提交的意見。任何人士如要求將他提出的所有或部分意見保密，法改會當樂於接納，惟請清楚表明，否則法改會將假設有關意見無須保密。

法改會在日後發表的報告書中，將會載錄就本諮詢文件提交意見的人士姓名。任何人士如不願意接納這項安排，請於書面意見中表明。

香港法律改革委員會 私隱問題小組委員會

傳播媒介的侵犯私隱行為

諮詢文件

目錄

	頁
導言	1
背景	1
新聞媒體的社會責任	2
本諮詢文件的結構	6
第 1 章 私隱權與發表意見的自由	7
發表意見的自由	7
《香港特別行政區基本法》	7
《公民權利和政治權利國際公約》	7
《歐洲人權公約》	11
美國憲法第一修訂案	13
如何協調私隱權與言論自由	15
真相的確定和發表	16
個人的自我發展和充實	17
參與民主	18
安全活門的功用	19
新聞自由	19
總論	19
《香港特別行政區基本法》	21
一般法律適用於新聞媒體	22
尋求、接受和傳送消息的自由	25
第 2 章 香港傳媒的侵犯私隱行為	28
罪案和不幸事件的受害人	29

極度悲傷或精神痛苦的人	35
在醫院內攝錄	39
尚在生的受害人和親屬	42
喪禮	45
訴訟當事人及證人的身分	46
刑事記錄	49
牽涉在法律程序之中的少年	50
大批新聞工作者聚集某處進行採訪	53
騷擾和尾隨	54
攔途突擊的採訪方式	56
用暗中進行的方法搜集資料	57
在公眾地方偷錄	59
在室外監視室內的情況	60
使用欺騙手段搜集資料	60
在私人處所內偷錄	63
獲得一方同意而錄下口頭或電話談話的內容	64
截取電話談話內容	65
公眾人物及其家庭成員	65
兒童	69
報道的準確性	72
戲劇化的案件重演	73
為娛樂觀眾而偷拍	73
其他個案	73
總結	74

第 3 章 其他司法管轄區的報業自律情況 76

澳大利亞	76
加拿大	78
大西洋沿岸四省	78
不列顛哥倫比亞省	78
曼尼托巴省	79
安大略省	79
德國	80
新西蘭	80
秘魯	80
瑞典	81
台灣	82
英國	83
報刊投訴委員會	83
廣播標準委員會	90
美國	91

第 4 章	香港傳媒業的自律情況	93
	引言	93
	專業團體	93
	新聞評議會	98
	由個別新聞機構自我約束	101
	新聞申訴專員 / 讀者代表	102
	總結	104
第 5 章	根據《個人資料（私隱）條例》作出規管	107
	《個人資料（私隱）條例》	107
	根據《個人資料（私隱）條例》訂定的實務守則	108
	為了進一步規管傳媒的侵犯私隱行為而制定其他措施的需要	110
	保障資料第 1 原則	110
	保障資料第 3 原則	111
	新聞媒體根據第 61(1)條所獲得的豁免	113
	《侵犯私隱的民事責任諮詢文件》所建議的侵權行為	115
	總結	117
第 6 章	根據《廣播事務管理局條例》作出規管	118
第 7 章	進一步規管報界的侵犯私隱行為的措施	123
	新聞媒體的道德規範	123
	關於私隱的報業守則	124
	由獨立組織規管報界的侵犯私隱行為	127
	立法設立一個規管報界侵犯私隱行為的機制的利弊	130
第 8 章	立法成立規管報界侵犯私隱行為的獨立組織	138
	其他司法管轄區的建議和先例	138
	報業申訴專員	138
	報刊投訴審裁處	139
	報業評議會	141
	擬立法成立的保障私隱報業評議會的架構	144
	主導原則	144
	評議會的管轄範圍	144
	委任評議會成員的“委任委員會”	148
	評議會的成員	149
	委任方式	149
	報業成員和公眾成員的比例	150
	報業成員	151

公眾成員	152
獲委任為評議會成員的資格	153
任期	154
酬金	154
免職	154
臨時委任	154
會議	155
申報利益	155
與私隱有關的行為守則	156
投訴程序	156
放棄法律權利	160
評議會的權力	161
賠償	161
罰款	162
強制執行裁決	164
上訴權	165
教育	167
報告	168
彌償	168
經費來源	169
行政支援	170
結語	170
第 9 章 各項建議總覽	172
附件 1 香港記者協會的《專業守則》	180
附件 2 台灣的《報業道德規範》	181
附件 3 英國報刊投訴委員會核准的《作業守則》	183

導言

背景

1. 1989年10月11日，律政司與首席按察司根據總督會同行政局於1980年1月15日授予的權力，要求法律改革委員會（下稱“法改會”）研究“私隱權”這個課題。法改會的研究範圍如下：

“研究對私隱有影響的現行香港法律，並就需否以立法或其他措施防止個人的私隱受到不適當的干擾和提供針對這些干擾的補救方法作出報告。研究報告須特別關注下列事項：

- (a) 有關個人的資料及意見被任何人或團體（包括各政府部門、公營機構、個人或法團）取得、收集、記錄或儲存；
- (b) 上文(a)段提及的資料或意見被人向在香港或香港以外的任何人或團體（包括任何政府部門、公營機構、個人或法團）披露或傳送；
- (c) 私人處所被人以電子或其他方法侵擾；及
- (d) 不論以口述或記錄方式作出的通訊被人截取；

惟任何研究不涉及法律改革委員會有關逮捕和違反保密責任這兩個課題的研究範圍。”

2. 法改會委出一個小組委員會研究現行的法律並擬定建議。這個研究私隱問題的小組委員會成員為：

馬天敏法官，G.B.S.（主席）	高等法院上訴法庭副庭長
白景崇博士	香港大學社會科學研究中心主任
江偉先生	江卓高集團有限公司主席
朱楊珀瑜太平紳士	社會福利署副署長（服務）
韋利文教授	香港大學法學及法理學講座教授
黃國華先生	亞洲二千有限公司中文編輯

劉智傑先生	香港上海滙豐銀行有限公司 副總經理兼個人銀行業務主管
歐禮義先生	律政司副法律政策專員（憲制事務）
鮑卓善先生	Records Management International Ltd. 首席顧問
蘇禮賢先生	前香港印鈔有限公司總經理

3. 小組委員會的秘書是高級政府律師簡嘉輝先生。

4. 小組委員會研究過有關下列課題的法律：(a)個人資料的保障；(b)監視和監聽活動；(c)截取通訊的活動；(d)纏擾行為；和(e)侵犯私隱的民事責任。本諮詢文件旨在研究除了《纏擾行為》、《侵犯私隱的民事責任》及《規管監察和截取通訊的活動》等諮詢文件所提出的建議外，是否需要立法或採取其他措施保障市民的私生活免受新聞媒體的不當干擾。新聞媒體的工作性質獨特，有可能侵犯個人私隱，是促使小組委員會探討這個問題的原因。

新聞媒體的社會責任

5. 傳媒有社會責任這個概念是源於美國的哈欽斯新聞自由委員會的研究。¹ 世界新聞評議會協會 (World Association of Press Councils) 確認，自由的新聞媒體雖然毋須向政府負責，但它們必須向公眾負責。該協會宣稱，“自由的新聞界這個權力階層所隱含和固有的一個概念，就是以負責任的方式行使他們的權力和履行職責。”²

6. 在 1990 年進行過一次關於香港新聞工作者的全面意見調查，³ 結果顯示絕大部分新聞工作者認為下列準則對新聞業是重要的：客觀報道（95%）；迅速向公眾報道（95%）；分析和詮釋複雜的事件（92%）；監察政府（88%）；以及為民喉舌（80%）。約有

¹ 該委員會委出的一個小組在 1947 年發表了一份名為《自由和負責任的新聞界》的報告書。報告書分析了社會需要有社會責任感的新聞界，並確立了傳媒的五項責任：(a) 把每一天所發生的事情以真實、全面和使人易於理解的方式把其意義表達出來；(b) 提供一條發表意見和批評的途徑；(c) 反映社會上不同組別人士的意見；(d) 承擔“表述和釐清社會的目標和價值觀”的責任；及(e) 讓人可以全面獲得“每一天的資訊”。

² At <<http://www.presscouncil.org.au/pcsite/wapc/const.html>>(18.1.99).該協會在 1998 年有 17 名會員。

³ J M Chan, P S N Lee & C C Lee, *Hong Kong Journalists in Transition* (香港中文大學香港亞太研究所, 1996 年), 第 5 章。

65%的新聞工作者認為“教育公眾”和“提高公眾的文化水平”是重要的。祇有約三分之一的新聞工作者認為新聞機構“迎合大眾口味”和“提供娛樂”是重要的，而“事件對社會的影響”是新聞工作者在判斷某事件是否有新聞價值時最關鍵的因素。

7. 然而，一些傳媒機構較着重他們的經濟需要。香港大學社會科學研究中心在1999年3月進行了一項意見調查，結果顯示高達41%的受訪者認為新聞媒體的報道是“不負責任”，較1997年9月所得的調查結果24%為高；祇有17%的受訪者認為新聞媒體的報道是“負責任”的，較1997年9月調查所得的結果41%為低。⁴ 香港中文大學新聞與傳播學系也進行了一項意見調查，結果顯示報章的問題是道德操守問題，與政治無關，而市場競爭正是傳媒採訪新聞時妄顧道德操守的主因。⁵ 這份研究結果也顯示香港報章的公信力正日走下坡。

8. 香港所有傳媒機構，除了屬於政府部門的香港電台之外，全是牟利的商營機構。它們現正面臨前所未有的競爭。嶄新的媒體如收費電視、衛星電視、自選影象服務、以及在互聯網上提供的各類服務，正蠶食本地出版機構和廣播機構的市場。傳媒業競爭激烈，傳媒東主最關注的自然是維持或增加市場佔有率，專業和道德操守因不敵商業競爭的需要而變成次要。一些傳媒機構覺得難以抗拒採用其他機構有可能會在它們的報章或節目內搶先報道的資料。由於擔心競爭對手翌日搶先報道獨家消息，有些編輯和記者會受到壓力，使他們在消息不涉重大公眾利益的情況下也會侵擾他人的私生活。為了維持讀者人數或提高銷量，部分新聞媒體甚至把報章的編採風格轉向煽情路線，原因是資料愈涉及私隱，報章就愈暢銷。然而，傳媒的道德操守會因煽情的報道而受到威脅，尤以搜集資料的方法和陳述故事的方式這兩方面為然。

9. 《蘋果日報》和《東方日報》在報業市場的主導地位也惹人關注。在《太陽報》於1999年3月發行之前，《蘋果日報》和《東方日報》的讀者人數佔香港報章總銷量的70%。⁶ 要是其中一份主流報章的道德水平有所下降，不單會影響該份報章的公信力，也會

⁴ 《民意快訊》，（香港大學社會科學研究中心，1999年4月19日號外版）。

⁵ J M Chan, Y K So & C C Lee, “Survey on the Performance of the Hong Kong Media after the Handover”, Jan 1999.

⁶ 《信報財經新聞》（1999年3月18日），第10頁；引述由A C Nielsen編訂的1998年傳媒指標。

連帶影響整個新聞界的公信力。社會責任對於在這種環境下運作的新聞界尤其重要。正如約瑟夫·普立茲 (Joseph Pulitzer) 觀察所得：⁷

“沒有最崇高的理想、仗義執言的志向、對所遇問題的精闢見解、以及真誠的道德責任，新聞事業便會淪為一個祇顧商業利益、圖謀私利、以及與公眾福祉為敵的行業。”

10. 《英文虎報》的一篇社論指出公眾應警惕傳媒的侵犯私隱行為：

“公眾的知情權與個人的私隱權兩者之間的界線有時很難劃清，這點對於那些受到這種傳媒滋擾的受害者來說誠屬不幸。劃清這條界線的責任很多時落在一小撮傳媒工作者身上，他們所作出的決定也經常受市場支配，尤其是像香港這樣的地方，市場決定一切。那些說這既不公平也不道德的人也許言之成理。不過，除非社會人士坦率地表達他們的意見，否則依然是由市場決定一切。”⁸

11. 美國新聞編輯人員協會所採納的基本原則訂明：⁹

“第一修訂案保障言論自由不受任何法律規限、並保證人民可以透過新聞界享有一項憲法權利，故此報人須肩負特殊的責任。採訪和發布新聞和意見的主要目的，是通過使人民知情來讓他們可以就時事下判語，以改善社會的整體利益。為了自私的目的或沒有意義的目的而濫用這個行業所享有的權力的報人，是辜負了公眾對他們的信任。”

12. 聯合國教育、科學及文化組織委託編寫的《麥拜德最後報告書》指出：

“‘要負責任地行使自由’這個概念，必然會包含對專業道德的關注。目前，像真實、準確和尊重人權等價值觀並未全面獲得落實。較高的專業水平和較強

⁷ Louis A Day, *Ethics in Media Communications – Cases and Controversies* (Wadsworth Publishing, 2nd edn, 1997), p 36, quoting J Pulitzer, “The College of Journalism”, *North American Review*, 178, May 1904, p 658.

⁸ 《英文虎報》(1997年9月2日)。

⁹ Reproduced in Louis A Day, above, Appendix 2.

的責任感是不能藉政令來達致，也不能單靠個別新聞工作者的良好意願來達致；而聘用新聞工作者的機構既可以改善但也可以妨礙他們的專業表現。就如其他行業一樣，新聞工作者和傳媒機構都是直接為公眾服務，因此公眾也有權要求他們就他們的作為向公眾負責。到目前為止，在各國為了確保傳媒機構會對其作為負責而制定的機制之中，本委員會認為報業評議會、新聞評議會、報業申訴專員等機制，和如數個國家般，由評論新聞質素的刊物對業內人士的表現加以批評等等做法，均各有優點。世界各地都有職業道德規範。許多國家所採用的道德規範都是由專業組織自行制定。在國家層面和（在某些情況下）在區域層面訂立道德規範是可取的做法，但這些規範必須是在沒有政府干預的情況下由有關的行業自行擬定和採用。”¹⁰

13. 我們相信，香港特別行政區行政長官董建華先生在下文所述的意見是獲得公眾支持的：¹¹

“報紙和傳媒事業，也不能絕對聽從市場導向，只管銷量和盈利而不問社會效果。報紙和其他傳媒，都是社會公器，對公眾會造成影響，所以也得承擔社會責任。新聞報道更是應該以真實、公正為原則，而傳媒的操守應該受到公眾監督。”

14. 我們深信社會責任可與新聞自由和新聞機構自主並存。自由與責任並不是相互排斥的。

¹⁰ International Commission for the Study of Communication Problems, *Many Voices One World* (Chairman: Sean MacBride SC) (UNESCO, 1980), paras 38 - 43.

¹¹ 行政長官在世界中文報業協會第三十一屆年會的演辭，1998年11月23日。隨着報章報道靈糧堂幼稚園兩間分校和稅務局局長的關係，有319名家長於1999年6月在報章發表了一份聯署聲明，呼籲傳媒重視新聞專業道德和社會責任。聲明內容如下：“1)部分傳媒近年來為了追求銷量，將未經證實的消息加以渲染，用「嫌疑」、「懷疑」等字眼隨便作出結論和人身攻擊，並且隨意牽連無辜。這種「輿論傷人」的不正之風，不單對有關人士和機構的聲譽造成傷害，也侵犯了人權的尊嚴，損害了社會的道德文化。2)有些傳媒更經常渲染色情暴力、譁眾取寵、製造新聞、醜化當事人。凡此種種，都對我們的下一代產生無可估計的壞影響，愈來愈多家長都有強烈的不滿。我們呼籲傳媒自律，要求它們在追求商業利益的同時，也要重視新聞專業道德和社會責任。否則失去了公信力，最終亦會失去了讀者。”見“一群家長對有關靈糧堂幼稚園的報導的聲明及對香港傳媒界的呼籲”，《明報》（1999年6月30日），第B12頁。

本諮詢文件的結構

15. 我們會在第 1 章研究私隱權和發表意見的自由兩者之間的關係。第 2 章會探討香港傳媒的侵犯私隱行為在多大程度上是一個問題。第 3 章會介紹澳大利亞、加拿大、德國、新西蘭、秘魯、瑞典、台灣、英國和美國的情況。第 4 章會論述香港的新聞專業組織所扮演的角色，並探討自律能否解決傳媒侵犯私隱所引起的問題。第 5 章和第 6 章會探討以《個人資料（私隱）條例》和《廣播事務管理局條例》的架構去保障個人私隱免受傳媒侵犯是否可行。第 7 章會研究立法成立一個獨立組織去規管報界的侵犯私隱行為是否可取。第 8 章會探討這個獨立組織的組成、功能和權力。

16. 除文意另有所指外，“新聞工作者”一詞在本諮詢文件中包括記者、攝影記者、專欄作家、新聞報道員、新聞行政人員和編輯。

第 1 章 私隱權與發表意見的自由

發表意見的自由

《香港特別行政區基本法》

1.1 在 1997 年 7 月主權交接之前，《公民權利和政治權利國際公約》所保障的各項權利與自由均藉着關於香港的《英皇制誥》¹ (Hong Kong Letters Patent) 得以落實。而自 1997 年 7 月起，作為香港憲法的《香港特別行政區基本法》已取代了《英皇制誥》及《皇室訓令》(the Royal Instructions)。《基本法》第 39 條規定：

“《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。

香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。”

1.2 《基本法》的序言述明《基本法》是為了“保障國家對香港的基本方針政策的實施”而制定的。中華人民共和國政府已在《關於香港問題的中英聯合聲明》附件一中具體說明這些“基本方針政策”，其中包含香港特區政府“保持香港原有法律中所規定的權利和自由，包括人身、言論〔和〕出版自由”。²

1.3 《基本法》第 27 條規定香港居民享有“言論、新聞、出版的自由”。該條僅指明《基本法》所保障的某類權利和自由，而並非宣稱禁止以立法方式限制這些權利和自由。第 39 條容許對《基本法》第三章所保障的言論自由和新聞自由等權利加以限制，但該等限制須依法規定，且須符合關於人權的國際公約。³

《公民權利和政治權利國際公約》

1.4 發表意見的自由是《公民權利和政治權利國際公約》（以下簡稱《國際公約》）所保障的其中一項基本人權。該公約第十九條第二及三款規定：

¹ 第 7 條第 3 段。扼要而言，該條規定在 1991 年 6 月 8 日以後通過的法例對各項權利和自由所施加的限制，均不應違反該國際公約適用於香港的條文。

² 《聯合聲明》附件一，§十三，第 1 段。

³ *Secretary for Justice v Oriental Press Group*, HCMP 407/1998, at 59.

“二、人人有自由發表意見的權利；此項權利包括尋求、接受和傳送各種消息和思想的自由，而不論國界，也不論口頭的、書寫的、印刷的、採取藝術形式的、或通過他所選擇的任何其他媒介。

三、本條第二款所規定的權利的行使帶有特殊的義務和責任，因此得受某些限制，但這些限制祇應由法律規定並為下列條件所必需：

（甲）尊重他人的權利或名譽；

（乙）保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。”

1.5 值得注意的是，在草擬《聯合國人權委員會對第十九條的總體意見》時，曾有人提出加入以下條文：“個人必須能夠確實地享有這項權利，以確保他得以享有《國際公約》所保障的其他權利”⁴，但這項意見最終沒有被納入上述《總體意見》內。這可以說是表示發表意見的自由雖然重要，但仍不獲賦予它在美國的憲法中所享有的超然地位。⁵

1.6 發表意見的自由可以侵犯其他人的權利（包括私隱權）。《國際公約》第十九條述明行使自由發表意見這項權利帶有“特殊的義務和責任”。這項提述是向締約國明示可藉此對抗現代大眾傳播媒界的濫用權力行為。支持上述建議的國家均認為發表意見的自由既是珍貴的傳統，亦同樣是“危險的工具”。這些國家一貫認為，由於現代傳媒對人類的思維以及國內和國際間的事務有強大的影響力，所以在行使自由發表意見的權利方面，應特別強調所帶有的“義務和責任”。⁶

1.7 聯合國人權委員會祇將這些義務和責任形容為“自由發表意見的原則與釐定個人權利實質範疇的各種限制及約束之間的相互作用下的產物”，⁷而沒有對其性質作出論述。但這些義務和責任一般被推定為包括真實準確和不偏不倚地報道新聞及提供資訊的責

⁴ SR 457 para 24.

⁵ Dominic McGoldrick, *The Human Rights Committee - Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Oxford: Clarendon Press, 1991), p.461.

⁶ M J Bossuyt, *Guide to the "Travaux Préparatoires" of the ICCPR* (Martinus Nijhoff Publishers, 1987), p 386.

⁷ 總體意見 10/19 (1983年7月27日)，第2段。

任；⁸ 亦有人提出這表示發言者有責任不濫用其權力，以免損害他人。⁹ 要決定這些“義務和責任”的性質，便需要找出有關人士的身分、所發表資訊的內容、及發表資訊的媒介。如果某人選擇在報章上發表關於幼童、罪案受害者或其他易受傷害的人的私人資料，則可以說該人有特殊責任不讓所涉的人受到傷害。

1.8 基於《國際公約》的規定，發表意見的自由可以受到為了尊重他人的權利而有需要施加的限制。文弗烈·魯瓦克 (Manfred Nowak) 指出，第 19 條並非完全禁止對發表意見的自由加以限制，可以施加的限制包括審查和禁止散播言論、沒收作品，禁止在集會中發言等。¹⁰ 他說要決定每一種類的干預是否可在某一個別情況下獲准，須以第三款所列的限制為基礎詳細加以研究。而記錄該公約的預備工作的文件顯示它意欲完全禁止的祇是對言論的事前審查。¹¹

1.9 任何可獲准的限制須“由法律規定”，且祇可為該條所指明的其中一項目的而施加，更須是為達致該項目的所“必需”的。將“必需”定為所須條件之一，暗示有關限制得在嚴謹程度和強度上與所尋求達致的目的相稱。相比《國際公約》的其他條款，第 19(3) 條並無提述民主社會的需要。因此，我們可以辯說評核是否需要施加限制的有關準則並非民主的原則，反而是這些限制在某一個別情況下是否相稱。¹²

1.10 雖然聯合國人權委員會在它所提出的《總體意見》中，沒有對第三款中所述得以施加限制的指明理由的範疇作出任何評論，但是該委員會曾經裁定基於某項節目會鼓吹同性戀行為、不能控制觀眾的反應、或不能排除會對幼年人產生壞影響等原因而施加某些限制應該是可以接受的。¹³ 魯瓦克認為受到保障的“其他權利”亦包括第十七條下的私隱權，而保障這些“其他權利”是限制發表意見的自由的充分理由：

⁸ K J Partsch, "Freedom of Conscience and Expression, and Political Freedoms", in L Henkin (ed), *The International Bill of Rights - The ICCPR* (1981), p 210.

⁹ M Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights - CCPR Commentary* (Strasbourg: N P Engel, 1993), 349.

¹⁰ 魯瓦克上述著作第 345 頁。

¹¹ 一名成員在聯合國人權委員會會議上說：“審查言論的制度，與提醒新聞工作者在行使自由發表意見的權利時所負有的義務和責任及可能受到的限制，實在有天淵之別。”見 M J Bossuyt, *Guide to the "Travaux Préparatoires" of the ICCPR* (Martinus Nijhoff Publishers, 1987), 第 398-399 頁。

¹² 魯瓦克上述著作第 3651-2 頁。

¹³ *Hertzberg v Finland*, Doc A/37/40, p 161, para 10.4.

“儘管草擬第 19 條的人把主動尋求資料的權利寫進公約裏，但這不會改變締約國因第 17 條而需要負上的保障個人私隱不受煽情的新聞報道影響的責任。最重要的是立法機關必須防止個人資料被人任意檢取的情況發生。此外，公約第 14(1)條明文規定可以為了保護訴訟當事人的私生活的利益而限制公眾（尤其是傳媒）出席法庭的法律程序或取得有關資料的自由。

其他人的權利和名譽可通過由刑事法、民事法及 / 或行政法制定的措施而得到保障。舉例說，公約第 19(3)條是訂定處理短暫或永久形式誹謗或嘲諷的刑事條文的充分理由，猶如該公約條文是訂定保護版權的條文或支持榮譽遭破壞或私隱被侵犯的人根據民事法申索賠償的充分理由。”¹⁴

1.11 至於第 19 條所述的“保障道德”一詞，既可隱含保衛整體社會的道德精神或道德標準，亦可包含保障某些人或某些種類的人在精神健康方面的權益或福利，這是因為他們心理上未成熟、精神上殘障或生活上須倚靠他人而需受到特別保護。¹⁵就保障個人而言，這詞語同時顧及心理以及生理健康的保障；如涉及兒童的話，亦涵蓋保障兒童精神狀況的穩定性和使他們不會受到嚴重的精神困擾。¹⁶

1.12 即使某項限制不屬於第三款所述的例外情況，仍可援引《國際公約》第 5(1)條作為後盾。該條准許在少數情況下作出干預，以確保發表意見的自由不會被人誤用來剝奪其他人的權利。該條規定：

“本公約中任何部分不得解釋為隱示任何國家，團體或個人有權利從事於任何旨在破壞本公約所承認的任何權利和自由或對它們加以較本公約所規定的範圍更廣的限制的活動或行為。”

1.13 第 5(1)條旨在防止公約所宣布的任何一項自由或權利遭濫用，以免另外的一項或多項自由或權利受損。能夠被誤用的權利，其中一項即第 19 條所述的發表意見的自由。故此，煽動種族歧視的

¹⁴ 魯瓦克上述著作第 354 頁。P van Dijk 及 G J H van Hoof 均認為如遇上有需要保障個人私隱，則條約中的“保護其他人的名譽或權利”這項限制便會用得着：P van Dijk 暨 G J H van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (Deventer-Boston: Kluwer Law & Taxation Publishers, 2nd edn, 1990), 第 423 頁。

¹⁵ *Dudgenon v UK* (1981) 4 EHRR 149, para 47.

¹⁶ *X v Sweden*, CD, vol 7, p 18.

人的言論自由可以被剝奪。目前要指出的，是第 5(1)條有兩方面須予注意。其一是對行使自由發表意見權利的任何約束，不得超乎公約所規定的；其次是行使該項權利的目的不可以是剝奪在第 17 條下的私隱權。

《歐洲人權公約》

1.14 《歐洲人權公約》(The European Convention on Human Rights)第 10 條亦保障發表意見的自由。歐洲人權法庭表示發表意見的自由是“民主社會的其中一個必要基礎，亦是民主社會得以向前邁進和每一人得以自我充實的基本條件之一”，¹⁷ 而這項自由適用於“使國家或社會任何階層受到冒犯、震驚或困擾”的消息或思想。¹⁸

1.15 設於法國斯特拉斯堡(Strasbourg)的歐洲人權委員會(European Commission of Human Rights)及歐洲人權法庭在闡述發表意見的自由的 기본原則時，十分重視公眾能夠對他們所關注的事宜在獲悉有關資料的情況下進行討論。歐洲人權法庭因此對以下權利定下了不同層次的價值：最高層次的是政治意見的表達，其次是藝術表達，最低層次的是商業意念的表達。¹⁹ 此外，該法庭注意到新聞報道方面的自由亦包括“可能借助於某程度上的誇大甚至煽情”這事實。²⁰ 雖然這方面的自由不得超越為保障他人的榮譽及為其他理由而設定的某些界限，但新聞界是有責任“按與其義務和責任相符的方式傳送關於政治課題以及關乎公眾利益的其他事宜的消息和思想。”²¹

1.16 普通法承認新聞自由須與其他利益取得平衡。以個別案件而言，法官為取得上述平衡，會將他認為值得為公眾利益而發表的東西和祇屬公眾有興趣知道的事情加以區別。何富文大法官(Hoffmann LJ)指出須受限於法官心目中的某些責任或須受制於公眾利益的自由根本不是自由。他在其判詞中說道：²²

“自由就是可以發表政府及法官認為不應發表的東西的權利，即使政府或法官的想法是出於好意亦然。自由就是說出那些‘思想正確的人’視作危言聳聽或不

¹⁷ *Lingens v Austria* (1986) 8 EHRR 407, 418.

¹⁸ *Prager and Obershlick v Austria* (1995) 21 EHRR 1, 21.

¹⁹ D J Harris, M O'Boyle & C Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights* (Butterworths, 1995), at 414.

²⁰ *Prager and Obershlick v Austria* (1995) 21 EHRR 1, at 21.

²¹ 出處同上，第 19-20 頁。雖然歐洲人權法庭裁定新聞界有責任傳送關乎公眾利益的事宜的消息與思想，但新聞界所負的“特殊責任”亦曾在 *Handyside v UK* (1976) 1 EHRR 737 一案中被用作有理由禁止發表某消息的額外論據。

²² *R v Central Television Plc* [1994] Fam 192, at 203.

負責任的事情的權利。這項自由祇受限於由普通法或法規所訂的一些經清楚界定的例外情況。

要強調的是除非屬於那些經確定的例外情況，或屬於國會依據它在〔《歐洲人權公約》〕下的義務而制定的任何新的例外情況，否則言論自由毋須與其他利益取得平衡。言論自由是一張戰無不勝的皇牌。”（橫線後加）

1.17 屬《歐洲人權公約》締約國的歐洲各個司法管轄區均視私隱權和言論自由為同等重要的基本人權。這兩種權利均受到為保障他人權利所必需的約束。²³ 該公約沒有為各項權利定出等級以解決私隱權和表達意見的自由發生衝突的情況。按照這個看法，必須權衡這兩項權利的輕重，兩者不一定壓倒對方。²⁴

1.18 根據《歐洲人權公約》，行使發表意見的自由須受到民主社會中為保障他人權利所“必需”的限制。歐洲人權法庭將“必需”這個形容詞解釋為暗示有“迫切的社會需要”。此外，有關干預須與“所謀求達致的合法目的相稱”，而所提出支持干預的理由須“切題和充分”。²⁵ 是否相稱的檢定意味着在尋求該公約第 10 條所述的各項勢均力敵的權益時，必須顧及公開討論公眾所關注的課題的價值。法庭在找出這些勢均力敵的權益與自由發表意見的權利之間的一個公正的平衡點時，必須確保公眾不會因為懼怕刑事或其他方面的制裁而怯於發表他們對眾人所關注的議題的意見。²⁶

1.19 歐洲人權委員會同意以下觀點：限制真實陳述是否“必需”的檢定，一般而言須比限制虛假或誤導的指稱的檢定更為嚴謹。但是該委員會認同不能夠以消息的真實性作為容許將其發布的唯一準則，因為真實的陳述亦能干預到某些合法權益，而這些權益應該一如發表意見的自由般受到同樣程度的保障，例如當私隱領域或個人的榮譽或名譽成為爭議的焦點時，又或在違反法律上的保密責任的情況下作出的真實陳述，便會干預其他的合法權益。²⁷ 歐洲人權法庭亦肯定這個看法，並裁定：

²³ 《歐洲人權公約》第 8(2)及 10(2)條。

²⁴ J Craig & N Nolte, "Privacy and Free Speech in Germany and Canada: Lessons for an English Privacy Tort", [1998] EHRLR Issue 2, p 162, at 163-165.

²⁵ *Barthold v Germany* (1985) 7 EHRR 383, para 55.

²⁶ *Barfod v Denmark* (1989) 13 EHRR 493 at 499.

²⁷ *Markt Intern and Beermann v Germany* (1987) 11 EHRR 212 at 234（歐洲人權委員會的裁決）。

“ 在某些情況下——例如有尊重他人私隱的義務或對某些商業資料保密的責任之時——即使內容確實且形容真實事蹟的消息亦可以被禁止發表。此外，正確的陳述亦可能且經常被加上各種評語、價值判斷、揣測以至影射而變質。我們必須認識到個別的事件在公開之前或許應更仔細地加以審視，否則準確描述某一宗個別事件也可以使人產生錯覺，以為所描述的事件足以證明一種普遍現象。 ”²⁸

美國憲法第一修訂案

1.20 美國憲法的第一修訂案的部分內容是：“眾議院不得訂立任何削弱言論自由或新聞自由的法律”。布蘭狄斯大法官對第一修訂案的起源有以下解釋：

“ 為我們成功爭取獨立的先輩 把自由視作既是一種工具，亦是一個目標，並且珍而重之。他們相信自由是幸福的鑰匙，而勇氣則是自由的秘訣。他們相信思想和言論的自由是發掘和傳播政治真理的不可或缺工具；如果沒有言論自由和集會自由，一切討論都屬徒然；但有了這些自由，討論便能夠在一般情況下提供足夠的保障，不會受有害的理論影響；自由的最大威脅是麻木的百姓；公開的討論是一種政治責任，並應該成為美國政府的一項基本管治原則。 ”²⁹

1.21 美國最高法院裁定第一修訂案支持新聞界須在不受審查、禁制或事先管制的情況下自由發布新聞這個看法：

“ 在第一修訂案中，建國先輩們給予自由的新聞界必需的保障，使它能夠在我們這個民主政制中擔任其重要角色。新聞界的服務對象是受管治的百姓，而非管治百姓的官員。廢除政府審查新聞界的權力是因為這樣可以使新聞界能永遠保有其隨時隨地批評政府的功能。保護新聞界是因為這樣可以使它能夠將政府的秘密公諸於世，以免百姓被蒙在鼓裏。祇有自由而不受任何管制的新聞界才能夠有效地將管治百姓時所使用的瞞騙技倆暴露於人前。 ”³⁰

²⁸ *Markt Intern and Beermann v Germany* (1989) 12 EHRR 161 at 175 (歐洲人權法庭的裁決)。

²⁹ *Whitney v California*, 274 US 357, 375 (1927).

³⁰ *New York Times Co v US*, 403 US 713 at 717 (1971).

1.22 然而，第一修訂案沒有賦予人民可發表他們所選擇的任何東西而毋須肩負任何責任的絕對權利。《美國法理》(American Jurisprudence)的作者詳細解釋說：

“第一修訂案藉保證言論和新聞自由而提供的異乎尋常的保障，帶有一種性質類似受託責任的要求，要人們負責任地行使受保障的權利。這種責任雖獲新聞界廣泛認同，但卻不時被新聞界背棄。對要行使言論自由和新聞自由的人施加責任，要求他們合理地謹慎行事，並沒有破壞這些自由的價值；鼓勵發表言論者在傳遞訊息前小心探求真相，以及使因個人品行被誣讟而遭受實質損害的人獲得賠償，均與國家有重大利益關係。每當有人針對有效管治權力的行使而堅持憲法所賦予的言論及結社自由時，兩者便須作出調和，因而需要衡量各項所涉權益的重要性，以取得平衡。”³¹

1.23 因此，雖然禁止對新聞界施加限制的規定在措詞上不留餘地，但享受言論自由的權利並非在所有時間及所有情況下均是絕對的。言論自由不包括按個人喜好隨時隨地以任何方式發表言論的權利，而公開討論的方式、地點或時間是可以在符合憲法的規定下受到管制的。³²

1.24 按照羅倫士·特立比(Lawrence Tribe)的解釋，美國最高法院已為解決源自第一修訂案的訴求而發展出兩種取向。³³ 其一是針對思想或消息的政府規例（即那些旨在挑出因所表達的特定訊息或觀點而須受政府管制或須予懲罰的行為的法例）均被推定為抵觸第一修訂案。另一取向是若有關規例雖然不是針對思想或消息的，但卻間接限制了言論的發表，則祇要該規例沒有不當地限制思想及消息的流通，便依然符合憲法。後述的取向需要在對立的權益之間“取得平衡”，意思是自由發表意見的價值與政府的管治權益之間的平衡會基於每一宗個別案件的情況而作獨立處理。因此，美國政府可以基於某些言論不屬第一修訂案的保障目標或未能符合該修訂案的綱領而加以管制，例如被遏制的訊息帶有“明顯及即時的危險性”，或屬於不受第一修訂案蔭庇的言論類別，包括：(1)描述未成年人參與性行為，(2)侵犯版權，(3)宣揚色情，(4)以謊言誹謗他人，(5)藐視法庭，以及(6)陳述某幾類關於原子能、軍事或情報的資料。

³¹ 16A Am Jur 2d, Constitutional Law, § 491 (略去附註)。

³² 16A Am Jur 2d, Constitutional Law, § 491.

³³ L H Tribe, *American Constitutional Law* (New York: The Foundation Press, 2nd edn, 1988), § 12-2.

1.25 新聞自由的權利在適當範圍內會受到法例上的限制，這亦早有定論。雖然各州政府不能夠破壞憲法所保證的新聞自由，但是報章雜誌的出版人也沒有特權可以侵犯他人的權利和自由，³⁴ 因為出版人也像其他市民一般受限於一些合理的管制。政府對報章的規管祇要不涉及遏制或審查言論，其規管範疇可一如對其他私人商業活動那樣廣泛。³⁵ 法院已裁定可以為公眾健康、道德、安全或福利着想而管制報章出版人。³⁶ 然而，當任何報章報道了關於某項對公眾有重大影響的事宜的消息時，祇要該等消息是真實和循合法途徑取得的，州政府便不能為這些報道而懲罰該報章，除非為維護州政府的某項極重要的利益而屬必需。³⁷

如何協調私隱權與言論自由

1.26 私隱權在多大程度上可與言論自由協調，得視乎好幾項因素：³⁸

“廣義而言，支持言論自由的理據不是出於結果論便是出於權利論。前者通常援引米頓 (Milton) 和米勒 (Mill) 的論據（即追求真理或發揚民主），而後者則將言論視為個人得以自我充實的權利的不可分割部分。當我們要捍衛言論自由時，這兩方面的論據總被混為一談，甚至糾纏不清。舉例說，湯馬士·艾莫遜 (Thomas Emerson) 所識別出的四項基本理據便將上述兩類訴求一起包括在內：個人自我充實、找出真相、爭取社會人士參與社會和政治的決策過程，以及提供能使社會在穩定與變遷之間取得平衡的方法。

另一方面，支持‘私隱權’的人差不多完全倚賴立足於個人權利的論據。所以，愛倫·威斯丁 (Alan Westin) 在他的經典論述裏提出私隱權對於保護個人的自主性是非常重要的，使我們不用受他人操縱或支配、讓感情得到宣洩、提供自我評估的機會，亦容許秘密可以在不會外洩及獲得保護的情況下與人分享，以及為擾人心緒的行為定出界限。

³⁴ *Associated Press v NLRB*, 301 US 103, 132-133, 81 L Ed 953 (1937).

³⁵ *Chronicle & Gazette Publishing Co Inc*, 168 ALR 879, 884.

³⁶ 58 Am Jur 2d, Newspapers, § 19 & § 20.

³⁷ 58 Am Jur 2d, Newspapers, § 26. 美國最高法院並不接納發布真實消息的人永遠不能在符合第一修訂案的情況下被懲罰這一說法：*The Florida Star v BJF* 491 US 524, 105 L Ed 2d 443 (1989)。

³⁸ R Wacks, *Privacy and Press Freedom* (London: Blackstone Press, 1995), pp 21-22.

問題隨即出現。關於法律可以在多大程度上合理地箝制那些損害個人‘私隱’的言論這個問題，經常被形容為一場由兩個重量級拳手對壘的拳賽。但是，這可能祇不過是兩個虛幻的影子在對壘，‘私隱法和維護新聞自由的法律在很多方面都沒有矛盾，反而是相輔相成的，因為兩者均是個人權利的基本體系中極其重要的一環。’³⁹”

1.27 隨着互聯網的急速發展，接觸資訊變得更加容易，以致言論自由的重要性愈益明顯。所謂“資訊超級公路”為現今人類提供了以往無法想像的機會，可輕易取得或接收關於幾乎任何題材的資料。⁴⁰ 為求理解言論自由的基礎原則，我們會在下列各段研究也許是支持它被納入有關國際公約內的各項政治上或哲理上的論據。按照傳統的看法，言論自由這項原則有以下四種主要功用：(a)真相的確定和發表；(b)個人的自我發展和充實；(c)參與民主；及(d)安全活門的功用。⁴¹

真相的確定和發表

1.28 按照這個理論，不受約束的公開討論可以找出事情的真相。可是並非所有言論均受到言論自由這項原則保障。即使最自由的民主政體也禁制煽動暴力、干預司法或披露國家機密或商業秘密的言論。⁴² 同樣，為符合社會的道德規範和保護兒童，實有需要禁制露骨的淫褻言論和作品。雖然關於公職人員或公眾人物的報道如果與公眾評估他們是否稱職或是否值得被視為公眾人物有關，是屬於受言論自由保障的“言論”，但在報章刊登一篇披露某些普通人的私生活的報道，如果沒有支持言論自由的任何一項理據支持，一般是不屬於“言論”的。⁴³ 雖然原則上人人都應該有表達和發表事實真相的自由，但這項自由不應該用於那些會導致當事人懊惱或尷尬及將之發表亦不會為公眾帶來相應益處的真相。如果發布某人的

³⁹ T I Emerson, "The Right of Privacy and Freedom of the Press" (1979) 14 Harvard Civil Rights - Civil Libs Law Rev 329, 331.

⁴⁰ R Wacks, "Privacy in Cyberspace: Personal Information, Free Speech, and the Internet" in P Birks (ed), *Privacy and Loyalty* (Oxford: Clarendon Press, 1997).

⁴¹ 關於何謂言論自由的概括說明，見 F Schauer, *Free Speech: A Philosophical Enquiry* (Cambridge University Press, 1982)。

⁴² E Barendt, *Freedom of Speech* (Oxford: Clarendon Press, 1987) 第 11 及 190 頁（其結論是“以言論自由的原則來應付私隱訴訟，其支持理由十分薄弱，即使有關的披露是真確的亦然。”）。

⁴³ E Barendt, above, 189. See M B Nimmer, "The Right to Speak from *Times to Time*: First Amendment Theory Applied to Libel and Misapplied to Privacy" (1968) 56 Cal LR 935.

私隱會侵擾到他的私人領域，而他的私隱又不是公眾有正當理由關注的事情，那麼即使發布的私隱是真確的，也應該禁止將其發表。

1.29 弗特烈·舒凱雅(Frederick Schauer)認為知悉真相不一定較活在誤解中好。即使我們接受知悉真相永遠勝於被錯誤的看法蒙蔽這種見解，但是獲悉真相的人並非必然較蒙在鼓裏的人處於較有利的位置。增加了的知識可能祇不過是一些額外的知識，而不是以真實的知識取代虛假的知識。⁴⁴再者，個人知識的增加這事情本身亦不表示個人或社會因此會有所得益。知道一名身分可被確認的普通市民是同性戀者、酗酒者或領取福利援助的人，並沒有任何內在價值。知道更多這類私隱祇會損害個人的權益，但卻不會為社會或發布這些資料的人帶來相應的好處。

1.30 我們還要指出一點：過份強調找出真相會對以人為對象的偵查式新聞工作和學術研究造成障礙：

“在找出關於人的事情真相的方法之中，那些較為可靠和有系統的方法，諸如學術研究和涉及‘人情冷暖’的負責任新聞工作，是有可能受小報作出的煽情及經常帶有誤導成分的報道拖累。有很多非常精采的報道是靠新聞工作者保證不會透露提供資料者或採訪對象的身分而得來的，或是靠他們同意‘不會向外界透露’某些事情而得來的。很多時，藉着保障私隱而不是侵犯私隱，人們更能發掘得到關於社會問題、生活方式及人類行為的真相。”⁴⁵

個人的自我發展和充實

1.31 言論自由對個人品德及潛能的實踐是極其重要的。限制一個人表達自己的意見，不單會壓抑其個性的發展，還會冒犯其尊嚴。一個人祇有透過公開討論才可以得出自己的看法和在智力及精神方面得以發展。但愛倫·威斯丁指出私隱亦有助個性的發展：

“個性的發展在民主社會尤其重要，因為獨立思考、有分歧的意見、不隨波逐流等均被認為是個人值得擁有的特性。培養這種獨立性是需要時間的，好讓個人可以在受保護的情況下測試和驗證不同的意念，在無

⁴⁴ F Schauer, "Reflections on the Value of Truth" (1991) 41 Case Western Reserve LR 699, 707-711.

⁴⁵ E Paton-Simpson, "Human Interests: Privacy and Free Speech in the Balance" (1995) 16 New Zealand Universities L R 225, 237.

懼嘲笑或懲罰的情況下為自己的思想和行為作出準備並加以實踐，以及有機會在意見公開前作出修改。”⁴⁶

因此，言論自由和私隱權實在是相輔相成地達致個人得以自我充實這個同一的目標。

參與民主

1.32 自由發表言論亦可視為市民參與社會及政治決策的方法。涉及社會問題和政治問題的公開討論及辯論，有助市民了解這些問題和就影響他們生活的事情得出自己的見解，這亦進而使他們得以制止政府的不當行為和有效地參與民主社會的運作。因此，言論自由對代議政制而言是必不可少的。而發揚民主的論據尤其適用於新聞界，因為通過大眾傳播媒介發表言論比通過其他方法發表言論更能推動民主對話。

1.33 然而，自由發表言論並不是促使市民參與社會及政治決策的唯一方法。民主的其中一項基本要求是市民在思想上可以自主。既然私隱能促進並鼓勵自主，私隱對民主政府亦很重要。⁴⁷ 容許私下自由討論有助社會的多元化發展，並能保護那些質疑主流思想及價值觀的人。保障個人不被人在有違其意願的情況下把他的資料公開，會促進公開討論及民主政制的有效參與。如果個人私隱得不到對抗侵擾的保護，發表意念及意見的自由便會遭到破壞。

1.34 露芙·嘉韋遜補充說，保障私隱能夠吸引有才識的人服務社會，原因是這樣可以確保他們的私隱將不會因參與社會事務而在有違其意願的情況下公開。⁴⁸ 要是堅稱言論自由蓋過一切，便會使有意參與公共事務的人打退堂鼓：

“由於任何人均有可能被其他人發掘到一些關於他的尷尬事情，所以很多人可能因此而決定避免成為公眾人物。故此一連串的調查及披露可能嚴重規限一些傑出人士的終生大計，使社會失去較有探索精神及創造力的領導者人選。於是，成為領導者的人很可能都是

⁴⁶ A F Westin, *Privacy and Freedom* (New York: Atheneum, 1967) 34. 亦見 R Gavison, "Privacy and the Limits of Law" (1980) 89 Yale LJ 421, 第 448 及 449-450 頁。

⁴⁷ R Gavison, "Privacy and the Limits of Law" (1980) 89 Yale LJ 421, 455.

⁴⁸ R Gavison, "Privacy and the Limits of Law" (1980) 89 Yale LJ 421, 456.

一些墨守成規、不求突破、從不挑戰廣為人接受的規範，以及從不犯錯的人。”⁴⁹

1.35 就個人的自我充實及市民參與民主而言，私隱的權益與言論自由的權益是相符的。私隱權和言論自由支持同一的價值觀，並互補不足：

“在很多個案裏，私隱權與言論自由在表面上互相衝突，但在較深入的層面上，它們祇不過是以兩種不同形式實現相同的基礎目標。至少在某些個案裏，保障私隱較容許發表意見更能體現言論自由的價值。”⁵⁰

安全活門的功用

1.36 按照湯馬士·艾莫遜(Thomas Emerson)的說法，⁵¹ 言論自由提供了一個架構以化解在社會進步的過程所必然產生的衝突，以免社會因此而被摧毀。公開討論可提高社會的凝聚力，因為人民若能參與作出決策的過程，便更容易接受違反他們意願的決定。反過來說，遏制討論會產生下列害處：

- 無法作出理性的判斷，唯有以武力代替說理；
- 削弱社會的應變能力，使社會反應遲鈍，以致不能適應不斷變遷的環境，也不能發展出新的意念；及
- 掩蔽社會面對的真正問題，使公眾的注意力偏離關鍵性的事宜。

新聞自由

總論

1.37 新聞界被挑選出來作為保護的對象，原因是它較個別的議論者更易被政府控制。若然沒有憲法的掣肘，政府便可以對新聞界施加一些不能應用於個別議論者的限制，例如向出版人抽重稅，要求創辦新報章的人提供巨額的保證金，以及發出強制令禁止報社發行它擬於將來發行的報章。⁵²

⁴⁹ R Gavison, "Too Early for a Requiem: Warren and Brandeis Were Right on Privacy vs. Free Speech" (1992) 43 S Carolina L Rev 437 at 469.

⁵⁰ E Paton-Simpson, above, 234.

⁵¹ T I Emerson, *The System of Freedom of Expression* (New York: Random House, 1970), 6-7.

⁵² Z Chafee Jr, *Government and Mass Communications* (1947) at 34-35; 在 David Lange 的 "The Speech and Press Clauses" (1975) 23 UCLA Law Rev 77 附註 4 中載述。

1.38 為了解決新聞自由究竟屬傳媒東主的權利還是屬新聞編輯或新聞記者的權利這一爭端，有人提出新聞自由是屬於整個界別的權利，而非個別新聞工作者和傳媒東主所行使的自由發言權的集成。⁵³ 以這個觀點來看，關於新聞自由的條款的主要目的是在三權分立的政府架構以外設立第四種機制，作為對行政、立法和司法機關的額外掣肘。⁵⁴ 新聞界可以自由尋求和傳送消息，尤其可以自由探查及監察政府的舉動，方符合明達的選民的利益。保障新聞自由的條款的對象既是整個界別，便表示政府有必要保留一些權力以酌情決定新聞界的架構。艾特溫·貝卡 (Edwin Baker) 認為特別為新聞界而設的規則如非旨在破壞新聞界作為一個界別的完整性或使其不能獨立於政府的運作，則不應因不符合保障新聞自由的條款而被裁定為違反憲法。⁵⁵

1.39 根據《基本法》，香港特別行政區政府須向由選舉產生的立法會負責。《基本法》保證立法會的所有議員將來會由普選產生。在一個趨向民主代議政制的社會中，選民都想知道更多關於政府運作的資料和他們在立法機關的代表以他們的名義所作的事情。若要民主政體有效地運作，公眾必需對政府官員和他們所選出來的代表的作為有充分的瞭解。因此，我們需要一個不受掣肘的新聞界。歐洲人權法庭裁定：⁵⁶

“新聞自由在發掘和評定政治領袖的思想和態度方面，為公眾提供了其中一條最佳的途徑，特別是這項自由亦同時使政治家有機會反思和評論公眾就其最關心的各種問題所提出的意見。這樣，每一個人都得以參與無拘無束的政治辯論。這正是民主社會這個概念的精粹所在。”

1.40 雲信·布拉斯 (Vincent Blasi) 認為發表意見的自由之所以珍貴，部分原因是它有阻止政府濫用權力的功能。⁵⁷ 他的研究揭示第一修訂案的草擬者十分重視發表意見的自由在防範公職人員違反誠信方面能夠扮演的角色。由於政府擁有的資源及政治權力非任何政治及私人組織所能及，實有需要以組織良好和財政充裕的新聞界與政府抗衡。新聞界可以扮演專業評論者的角色，因為它能夠取得足夠的

⁵³ E Barendt, "Inaugural Lecture - Press and Broadcasting Freedom: Does Anyone have any Rights to Free Speech?" [1991] Current Legal Problems 63, at 79.

⁵⁴ P Stewart, "Or of the Press", (1975) 26 Hastings LJ 631.

⁵⁵ E Baker, *Human Liberty and Freedom of Speech* (Oxford University Press, 1989), ch 11.

⁵⁶ *Castells v Spain* (1992) 14 EHRR 445 at 476.

⁵⁷ V Blasi, "The Checking Value in First Amendment Theory", *American Bar Foundation Research Journal* (1977), No 3, p 521.

資料對政府的作為作出判斷，並將其資料及判斷向公眾傳播。美國最高法院裁定：⁵⁸

“ 憲法特別挑選了新聞界 扮演討論公共事務的重要角色。因此，新聞界是化解政府官員濫權的強效藥劑，這亦是設立新聞界的一個目的。而且它也是憲法所選定的媒介，藉以督促那些由人民選出來的官員向成為該官員的服務對象的所有選民負責。 ”

1.41 總括來說，傳播媒介是“ 消息供應者和民間監察者 ”。⁵⁹ 它為公眾提供發表意見的途徑，讓他們公開討論影響民生的問題。它確保政府須對公眾負責，這不單是通過消息的傳播而達致的，同時也藉着將腐敗及濫權的惡行公諸於世而達致。新聞界在履行其監察和提供消息的功能時，必須受到憲法保護，使政府不能干預其內部運作。

《香港特別行政區基本法》

1.42 新聞界根據《基本法》第 27 條得到憲法上的保護。該條保證新聞自由是香港居民所享有的一項特定權利。雖然《公民權利和政治權利國際公約》及《歐洲人權公約》都沒有明文提及新聞自由，但一般人均接納新聞自由是這兩份公約所保障的發表意見的自由中不可分割的一部分。

1.43 香港的法院對《基本法》作出解釋時，會採用寬鬆的態度以及考慮立法目的這種取向。⁶⁰ 當《基本法》的條文引致任何疑難時，法院可根據《基本法》本身及《基本法》以外的有關資料（包括《聯合聲明》）確定這些條文所宣示的原則及目的，並藉着落實這些原則和目的來解決疑難。法院也可藉着用語傳統及文字的慣用法則去了解有關條文中的用語的意思。⁶¹

1.44 雖然基本法起草委員會的起草文件和商議內容沒有公開，但基本法諮詢委員會的執行委員會所通過的《新聞自由最後報告》讓我們可以領略到起草委員的意向和《基本法》的新聞自由條款的

⁵⁸ *Mills v Alabama*, 384 US 214, 219 (1966).

⁵⁹ *Barthold v Germany* (1985) 7 EHRR 383.

⁶⁰ 終審法院在吳嘉玲訴入境事務處處長〔終院民事上訴 1998 年第 14 號〕一案的判詞第 40 頁中同意法院會採用考慮立法目的這種取向來解釋《基本法》。至於對《基本法》第三章中保障香港居民的基本權利和自由的條文，則會採納寬鬆的解釋：上述吳嘉玲訴入境事務處處長案，第 41 頁；陳錦雅訴入境事務處處長 [1998] 2 HKC 16 (CA)。

⁶¹ 吳嘉玲訴入境事務處處長〔終院民事上訴 1998 年第 14 號〕，第 40-41 頁。

涵義和目的。⁶² 這份報告可以當作是用來確定起草委員意向的《基本法》以外的輔助文件。在陳述新聞界的功能的段落中，該報告說道：⁶³

“在現代社會中，資訊的自由流通是十分重要的，所有商業活動，都有賴於迅速和自由地擁有資訊才可以參與競爭，而新聞業在這方面就為大眾提供了非常重要的服務。此外，為了使其成員積極地、明智地參與地區或國家的事務，市民必需對日常的事務有足夠的認識，才能使他們在選舉時可以作出公平的決定，並使他們對管治者有適當的警覺性。因此，現代的社會要求對事情有清楚及準確的報導，包括事情發生的背景與原因，給市民作為討論及批評的資料。

此外，基於新聞業能產生輿論壓力，影響政府的人事和政策，新聞業可以說是繼行政、立法和司法三權之外而成為第四種制衡的力量，監察政府工作及促進社會發展。”

1.45 《新聞自由最後報告》指出可以為了保障社會秩序、司法公正和個人權益而限制新聞自由。值得玩味的是該報告在討論個人權益所涵蓋的範疇時，特別提到個人名譽和隱私權的保障。⁶⁴

1.46 該報告指出新聞自由的內涵有經營大眾傳播業的自由、採訪和傳遞消息的自由、發表意見的自由以及接受消息與意見的自由，繼而提到香港新聞業普遍認為應在《基本法》內加入保障新聞自由的條款，才可以確保新聞自由。⁶⁵ 該報告總結認為應以香港資本主義經濟體系的慣例與法庭判例來解釋新聞自由。⁶⁶

一般法律適用於新聞媒體

1.47 雖然新聞自由在實現其他權利和自由方面產生一定的作用，但這並不表示新聞界可以毫無約束地調查或發表它們想調查或發表的事或讀者想知道的事。英國研究報刊業的皇家委員會(Royal Commission on the Press)解釋說：

⁶² 中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會：文教及居民專責小組，《新聞自由最後報告》；(CCBL - SG/CES/RDI - 01 - PR01 - 870311(E))；由基本法諮詢委員會的執行委員會在 1987 年 3 月 14 日通過。

⁶³ 上述報告第 3 段。

⁶⁴ 上述報告第 5.2.1 段。

⁶⁵ 上述報告第 8.1.1 段。

⁶⁶ 上述報告第 9 段。

“報刊東主、撰稿人及編輯必須接受為了協調經常互相衝突的訴求而對發表意見的自由所施加的限制。同樣，公眾亦堅持獲得準確資料及中肯評論的權利，但這權利得與國家安全的訴求及個人就其名譽及私隱獲得保障的訴求取得平衡，除非這些訴求被公眾利益凌駕。不過，公眾有興趣知道的事情不一定牽涉公眾利益。新聞界必須小心避免濫用這項權利，並美其名為新聞自由。”⁶⁷

1.48 楊格委員會認為，假如能夠證明做出較嚴重的侵犯私隱行為的目的是為“維護公眾利益”而提供消息，該等行為便有充分理由支持，但如果目的是要提供純粹是公眾感興趣的消息，則很難稱得上有充分理由這樣做。⁶⁸ 該委員會總結認為法律在對待偵查式新聞工作所涉及的調查過程這方面，不應與其他新聞工作所受到的對待不同。原則上，偵查式新聞工作是新聞界的正當功能，“但新聞界在發揮這項功能時，必須遵守不論是一般市民或是一般在職新聞工作者均須遵守的規則。”⁶⁹

1.49 美國的新聞界也因為美國憲法的第一修訂案而獲得憲法的保護。不過，湯馬士·艾莫遜指出，這並沒有賦予新聞界強迫他人提交私人資料的權力：

“新聞界在憲法上有權從非官方的資料來源處在對方自願的情況下獲取資料，但卻沒有任何憲法上的權力可強迫對方提交這些資料。此外，他們可以採用的方法也受到若干限制。因此，在搜尋資料方面，新聞界是受到針對侵犯行為、盜竊、欺詐、搭線竊聽等罪行的傳統法律所管制。這些一般人都認同的限制與那些為了保護私隱權不受實體侵擾而施加的限制相似，沒有產生任何嚴重的矛盾。”⁷⁰

1.50 美國最高法院確認第一修訂案並非是新聞界可以違反普遍通行的法律的憑據。該法院注意到有“一系列早經確認的判決”裁

⁶⁷ 研究報刊業的皇家委員會的 *Final Report* (London, Cmnd 6810, 1977)，第 2.2 段。

⁶⁸ 《私隱委員會報告書》(*Report of the Committee on Privacy*) (委員會主席：the Rt Hon Kenneth Younger) (London: HMSO, Cmnd 5012, 1972)，第 157 段。

⁶⁹ 上述報告書第 184 段。在 *Lea v Justice of the Peace Ltd, The Times*, 15 March 1974 一案中，法庭裁定“新聞界無權進入私人物業或私人地方，並侵擾平民百姓和私人權利；人們要求新聞界在操守方面所達到的標準，與文明社會裏每一個公民被要求達到的標準一樣的高。”亦見 *Francome v Mirror Group Newspapers Ltd* [1984] 1 WLR 892。

⁷⁰ T I Emerson, above, 396.

定普遍通行的法律不會單單因為其執行會對新聞界採訪及報道新聞的能力有影響而違反第一修訂案。⁷¹ 最高法院以下的聯邦法院及州立法院亦拒絕接納憲法中的新聞自由條款免除新聞界的刑事及民事責任這種論點。在 *Dietemann v Time* 一案，第九巡迴法庭裁定，憲法所保證的新聞自由，從來沒有被解釋為給予在採訪新聞的過程中做出侵權行為或干犯刑事罪行的傳媒免被起訴的權力：

“ 我們同意新聞採訪活動是發布新聞的不可分割的一部分。不過，我們不同意隱蔽的機械裝置是新聞採訪活動的‘不可或缺的工具’。偵查式的新聞報道自古已有；遠在微型攝影機和電子儀器發明之前，這種報道手法已十分成功。第一修訂案不是新聞界潛入或以電子儀器侵擾他人的家居或辦公室的憑據。它也不會僅因為受侵擾的人是被人合理地懷疑犯了罪而成為這種憑據。”⁷²

1.51 在香港，傳媒一直受刑事法律所施加的限制所規管，這包括關於版權、盜竊、欺詐和其他同類罪行的法律。《基本法》下的新聞自由祇給予新聞工作者可以從非官方的資料來源處在對方自願的情況下獲取資料的權利。它沒有賦予新聞界迫使市民在他不情願下透露關於他自己的資料的權力，也沒有讓侵擾他人的獨處或與外界隔離境況的新聞工作者可獲豁免負上法律責任。禁止使用侵擾他人的手法來收集個人資料不會損害傳媒享有新聞自由的權利。傳媒一向無需採用侵擾他人的手法也可進行偵查式的新聞工作。就新聞採訪活動而言，新聞自由是指以公平和合法的方法採訪新聞的自由，而不是以非法或不公平的方法採訪新聞的自由。從讀者和觀眾的角度來看，他們也可以繼續享有接收以公平和合法的方法取得的資料的權利。

1.52 另一個要點是香港的報界不受任何發牌制度的管制。本地報章根據《本地報刊註冊條例》（第 268 章）辦理註冊祇不過是手續上的程序，當局祇收取象徵式的註冊費，而且對於誰人可擁有一間報社基本上也沒有限制。假如新聞媒體在採訪新聞方面享有特權，任何人（包括私家偵探、騙徒和罪犯）祇需註冊為報章的東主，便可利用這項特權。這樣的特權顯然有可能被嚴重濫用。既然執法人員須依法行事，並須受限於制度中的一切制衡力量，那麼毋須向任何專業團體註冊和毋須向僱主以外的任何人負責的新聞工作者也

⁷¹ *Cohen v Cowles Media Co*, (1991) 115 L Ed 2d 586, 595-6. See Am Jur 2d, Newspapers, §20.

⁷² *Dietemann v Time*, 449 f2d 244 at 249 (9th Cir, 1971). See also *Galella v Onassis*, 487 F2d 986 (2d Cir 1973) ; *Houchins v KQED* (1978) 438 US 1; 69 ALR4th 1059, 1078.

不應例外。關於傳媒可獲豁免被起訴的提議，科達士法官 (Fortas J) 在美國的 *Time v Hill* 一案提出的以下意見，很能代表我們的看法：⁷³

“ 法院不可以容許政府、私人機構或個人審查新聞或對新聞報道施加限制，也必須不容許這些行動。不過，這項責任的部分目的，是要維護某些價值觀和做法；這些價值觀和做法使一般市民確信新聞界並非凌駕於法律之上，以及使他們確信新聞界因其特別和重要的職能而獲授予的特權，與新聞界履行這些職能的需要是合理地相稱的。要是本法庭以直接或婉轉的方式完全豁免新聞界被起訴，而豁免範圍又遠超過新聞報道、對公眾人物及事件的評論、對公共事務的討論和其他同類事宜的需要，這不單會對新聞自由沒有任何幫助，而且還會引起公眾對新聞自由的敵意。 ”

1.53 《基本法》第 27 條所載的新聞自由，必須受到《基本法》所指明的其他權利和自由制衡。而與我們的研究課題特別有關的，是第 29 條所指的免遭“ 任意或非法 侵入居民的住宅和其他房屋 ” 的權利，以及第 30 條所指的“ 通訊自由和通訊秘密 ” 獲得保護的權利。除獲法律承認的少數特權外，新聞界不應享有普通市民沒有的特殊權利。

尋求、接受和傳送消息的自由

1.54 《國際公約》第 19 條規定，發表意見的自由包括“ 尋求、接受和傳送各種消息和意見的自由 ”。聯合國會員大會上曾出現以“ 收集 ” (gather) 取代“ 尋求 ” (seek) 這字眼的動議，以排除主動探究的權利，但這項動議沒有獲得通過。投票反對該項動議的會員國聲稱主動採取步驟以取得並研究消息的活動應該受到保障，而第三款的限制條款亦足以防止新聞工作者濫用上述自由。⁷⁴ 尋求消息的權利對新聞界尤其重要。支持新聞界擁有獲取消息的權利的理據，在於選民如果有所需的知識去評定政府的各項決策是否明智，會是一件好事。西敏大法官 (Lord Simon) 說：

“ 首要的公眾利益是民主社會裏的討論自由。除非人們能充分獲悉與那些會影響他們生活的決策有關的事實及論據，否則他們便不能充分影響這些決策。要找出這些事實及論據必需由他人代勞，而屬公眾傳媒的

⁷³ *Time, Inc v Hill*, 385 US 374 (1967) at 420.

⁷⁴ M Nowak, above, 343.

新聞界就是主要的工具。這正是支持偵查式和倡議式新聞工作的理據。”⁷⁵

1.55 沒有市民能夠私下取得為明智地履行其政治及社會責任而需要的一切消息。公眾很多時都是在新聞界散播有關消息後才發覺某一事宜應受到大家重視。美國最高法院承認“自由的新聞界在喚醒公眾對政府事務的關注、揭露政府官員與公職僱員貪污以及向普羅大眾報道關乎公眾的事件或情況方面，向來是一種強而有力的催化劑。”⁷⁶ 雖然美國最高法院否定了第一修訂案為新聞界設立取得消息的特權，但它承認“如果探求新聞的行為不受到某些保護，新聞自由便可能成為沒有內涵的空話。”⁷⁷

1.56 然而，新聞界的其中一項功能是令公眾獲悉社會問題的消息這一論點，祇能作為它們有權在沒有不當干預的情況下傳送或接受消息的理由，卻不能以該論點為依據而賦予新聞界特權去迫使其他人披露他們不願傳送的消息，亦不能據此賦予新聞界利用侵犯私隱的手段獲取其他人欲保密的個人資料的權力。第 19 條所指的尋求及接受消息的自由，並沒有規定任何人有責任披露他不願披露的資料，也沒有規定任何人有權向不願發表言論的人套取資料。⁷⁸

1.57 《歐洲人權公約》清楚指出，自由接受消息及思想的權利是一項不受公共權力機關干預的權利。⁷⁹ 這項權利祇適用於從一般途徑得來的資料，它沒有賦予任何人從不願傳送資料的人取得資料的權利。⁸⁰ 因此，這項權利祇不過是在沒有公共權力機關的不當干預下接受由願意發表意見的人所提供或傳送的資料的自由。若有人申請強制令制止個人資料的發布，言論自由和新聞自由便有可能受到影響，但若申請強制令的目的是要制止新聞界非法侵擾當事人的私生活，便談不上會損害到言論或新聞自由。⁸¹

1.58 由於發表意見的自由預先假定有一名願意發表意見的人，因此新聞界所理解的公眾“知情權”實非言論自由不可或缺的一部

⁷⁵ [1974] AC 273, 315.

⁷⁶ *Estes v Texas*, 381 US 532, 539 (1965).

⁷⁷ *Branzburg v Hayes*, 408 US 665, 681 (1971).

⁷⁸ See E Barendt, *Freedom of Speech*, (Oxford: Clarendon Press, 1987) Chapter III.5.

⁷⁹ 第 10 條。

⁸⁰ *Z v Austria*, 56 DR 13 (1988); 16A Am Jur 2d, Constitutional Law, §47. See P van Dijk & G J H van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (The Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990), at 417-418.

⁸¹ T I Emerson 前述著作第 394 頁，引述 *Galella v Onassis*, 487 F 2d 986 (2d Cir 1973) 作為案例。

分。⁸² 即使有任何應受法律保護的“知情權”，也祇限於獲知由願意發表意見的人所傳送的消息的權利，而且須囿於《國際公約》第19(3)條所容許的一切限制。⁸³《天天日報》的社論這樣說：

“記者為求達到採訪目的，不擇手段地日夜跟蹤公眾人物，並偷拍照片，這早已為社會人士指責。香港傳媒亦有同類行徑，並成立所謂「狗仔隊」，滋擾他人、揭人陰私，然後誇大報導以吸引讀者，這是毫無操守可言，更屬卑鄙所為。自由的原則是不應妨礙或傷害別人。香港既享有新聞自由，便不該破壞自由的原則。雖然公眾有知情權，但所要知的是對公眾有益的事情，而不是別人的私隱和感情事宜。現在不少傳媒已不再是為民喉舌、不再是伸張正義去揭露社會黑暗面，祇是濫用「公眾知情權」作為他們不擇手段採訪的護身符。”⁸⁴

1.59 “知情權”並不賦予每一個人可以按其意願知道任何人的事情的權利。我們無權知道我們的親屬或朋友在睡床上跟他的配偶說了些甚麼；亦無權知道他的病歷、查探他曾否召妓、他有多少資產、或他欠銀行多少錢。《星期日電訊報》(Sunday Telegraph)的社論指出：“〔如果〕你無權知道那些事，新聞界便無權向你報導那些事。”⁸⁵《信報財經新聞》的一篇文章指出：⁸⁶

“廣義而言，人民的知情權是在一個民主問責的政府底下的一項民主權利，它的範圍是涉及與民生及公共利益息息相關的公共事務、政府的公共政策或計劃。凡與此有關的資訊，均屬民眾的知情權範圍之內。個人的私事，與公共利益掛不上鉤的私人生活，均屬私隱的範圍，與大眾的知情權無關。公眾無權知社會上某個人的私人生活資訊，不管他是名人或〔寂寂無聞〕的平民百姓。既然社會對個人私隱無知情權，用大眾知情權來支持侵犯他人私隱可謂荒謬到極！”

1.60 香港是一個自由開放的社會，很重視人的權利，而私隱權正是人權的一種。因此，要取得某人的個人資料，便須提出充分的理由說明為何有此需要，而不應要求該人提出他意欲保有其私隱的 m

⁸² E Barendt, above, 112.

⁸³ 公眾是否有權知道政府的活動是另一回事。本章所關注的主要是公眾是否有權知道關於個別人士的私人資料。

⁸⁴ 《天天日報》(1997年9月1日)。

⁸⁵ *Sunday Telegraph*, 14 September 1997.

⁸⁶ 葉保強：“戴妃之死與傳媒倫理”，《信報財經新聞》(1997年9月9日)。

理由。

第 2 章 香港傳媒的侵犯私隱行為

2.1 由於經濟衰退，加上傳媒業競爭激烈，新聞工作者發覺要在如此環境下維持良好的傳媒道德操守愈來愈困難。¹ 香港記者協會的年報指出，傳媒專業水平和道德操守的下降已“〔蠶食了〕基於公眾利益負責任地行使新聞自由的權利”：²

“事實上，的確有跡象顯示，《東方日報》和《蘋果日報》的進取性市場策略——某程度上，是建基於煽情和有違新聞操守的處理手法，確實導致傳媒工作者的專業水平下降。這樣的發展並不符合公眾利益。

就專業操守來說，過去一年形勢欠佳，尤其是多份銷量高的報章，為了增加市場佔有率，都日趨煽情。在印刷傳媒方面，水平和操守下降體現於煽情照片的刊登，其中一些令人極之不安和侵擾人的悲傷不幸。《蘋果日報》和《東方日報》這兩份主要報章，爭相刊登過火和令人目眩的照片，例如台灣拔河比賽意外的斷臂、見習律師上吊，例子多不勝數，侵犯了不幸受害者和其親友的私隱，並給他們帶來傷害。即使公眾人士有很多投訴，記協也公開批評，情況沒有改善。《蘋果日報》老闆黎智英於一九九八年六月一個由「自由論壇」舉辦的研討會上表示，只要這些照片繼續刺激銷量，他不會停止刊用。”

2.2 記協的操守委員會也在 1998 年 11 月發表一份報告，指出記協在過去三年查明屬實的投訴個案中，有接近一半“是有關失實及誤導的投訴，當中亦涉及侵犯投訴人私隱的問題。”³ 由明光社進行的一次意見調查結果顯示，《蘋果日報》、《東方日報》及《太陽報》這三份銷量非常高的報章在不當報道手法指數及失實指數兩方面均佔頭三名位置。⁴

¹ 香港記者協會與第十九條組織：《基準已變——一九九九年年報》英文版第 21-22 頁。

² 香港記者協會與第十九條組織：《疑惑重重的開始——一九九八年年報》第 34 及 37 頁。

³ 香港記者協會操守委員會，“傳媒操守：記協的投訴處理機制”（1998 年 11 月 22 日）第 4 頁。

⁴ 明光社：“中文報章污染指數調查報告”（1999 年 4 月）。《蘋果日報》、《東方日報》及《太陽報》的不當報道手法指數（以 10 分為最差）分別是 6.5 分、6.1 分及 5.7 分。而它們的失實指數則分別是 6.1 分、5.6 分及 5.5 分。

2.3 關於傳媒侵害個人私隱權的投訴，主要屬於兩類：

- (a) 以令人反感的方法（例如暗中錄音或拍攝）取得資料作刊登或廣播之用；及
- (b) 非應要求而公開關於某一個人或其事務的資料，或在違反該人意願的情況下公開這些資料，不論這些資料是以何種方法取得的。

2.4 雖然當局制定了《個人資料（私隱）條例》，但仍然有傳媒侵犯私隱的情況發生。為了闡述這個問題的嚴重程度和涉及的範疇，我們在本章引述了一些牽涉印刷媒體和廣播媒體的個案。它們大部分都是隨機取自本港銷量高的中文報章。我們選擇不載述這些個案的出處，以免已經由傳媒發布的私隱再次被宣揚。

2.5 假如某宗個案是關乎在報章刊登某張照片，該宗個案之所以令人反感，可能是新聞工作者進行拍攝或取得該張照片的行為，也可能是出版人在報章上刊登該張照片的行為，又或者兼指這兩種行為。有些令人反感的個案是與拍攝照片的行為有關，但其他個案則與報章把照片刊登有關，主要視乎個別個案的情況而定。無論如何，必須緊記獲取照片的手法與刊登照片的行為，分屬兩個不同的問題，不應混為一談。如果宣揚關於某人的私隱是符合公眾利益的話，把這些事實公開一般是應該獲准的，但某些事實可以基於公眾利益而公開並不表示可成為使用非法或不公平手段搜集供發布的資料的理據。正如普通市民不能搜查別人身上的財物或闖進別人的房屋以搜集可以基於公眾利益而發布的資料一樣，新聞工作者也不應祇因發布擬取得的資料是符合公眾利益而獲准使用非法或不公平的手段搜集資料。

罪案和不幸事件的受害人

2.6 新聞媒體在向市民提供與公眾息息相關和公眾感興趣的資訊方面扮演重要角色。當有罪案或不幸事件發生，新聞工作者都會在現場拍攝照片，並訪問事件的當事人。在搜集資料的過程中，有些新聞工作者會拍攝身體受傷和不願意被人拍照（或因身體不適而根本沒有能力表示同意拍照與否）的受害人的照片；他們可能正在現場接受急救、或躺在擔架床上、或坐在輪椅上被推進醫院。新聞工作者在報道新聞時可能提述受害人的姓名、年齡、地址和職業的詳情。如果受害人不想別人知道他的傷勢或引發該宗罪案或不幸事件的詳情，此舉會使受害人感到困擾或尷尬。雖然有些報道會略去受害人的姓名的其中一個字，或祇簡略提及受害人的地址和職業，

但受害人的親屬、朋友、同事、鄰居和與他相識的人一般都不難認出他，尤以是當該篇報道附有一張他頭部的特寫照片為然。有些照片可能把受害人的眼部弄模糊，但就大部分的個案而言，這仍無法使認識受害者的人認不出他。為了使報道的新聞“生動傳神”，有些報章會鉅細無遺地報道事件細節，即使這樣做會對受害人造成極大的精神痛苦也置諸不理。詳細報道新聞是一回事，但在詳盡報道之餘披露有關人士的身分卻是另一回事。有些資料，例如一名可被辨認身分的人身患癌症或其他疾病、他的生殖器官因意外受傷、他有婚外情、他的家庭出現嚴重經濟問題和他遭家人虐待等，都屬敏感資料，在沒有足以凌駕其他因素的公眾利益的情況下，是不應在新聞報道中披露的，除非有關報道將他的身分保密，則作別論。一般來說，報道新聞時即使沒有披露當事人的身分，也同樣可以達到發布新聞的目的。

2.7 有人指出，報道當事人的身分對確立新聞的真確性十分重要。披露當事人的身分能讓報章安心地作出評論，因為假如某項評論可被理解為適用於另一個人，就會令報章負上法律責任。凡涉及意外或疾病的新聞，報道必須明確，以免讀者產生誤會或把事情聯想到在另一人身上。⁵ 亦有人指出，儘管文字報道如何傳神，也需要刊登當事人苦況的照片，才能讓公眾明白當事人的內心感受是多麼深刻。然而，在大多數個案裏，報道一名身分可被辨認的人的私隱，祇不過是為了滿足公眾的好奇心。假如當事人能被其鄰居和親屬認出，這可能會令當事人更加尷尬和痛苦。因某事件而成為新聞人物的當事人也有保持尊嚴和獲得尊重的權利。對於罪案的受害人而言，作出不揭露其身分的決定不單會保障他們的私隱權，還可以確保他們的人身安全和鼓勵其他受害人舉報罪案而不用害怕洩露身分。

2.8 此外，刊登自殺獲救的人的全名、照片及其私生活詳情亦可能令人反感。新聞界宜小心衡量自殺案的新聞價值與當事人可能喪失尊嚴兩者孰輕孰重。德國報業守則規定在報道自殺案時必須克制，除非事件“在當代歷史上具有特殊意義和廣受公眾關注。”同樣地，台灣的報業道德規範表明，“與公共利益無關之個人私生活照片，未經本人同意，不得刊登。”⁶ 積·百克(Jay Black)等人建議，在拍照或錄影前應考慮下列問題：⁷

⁵ 見載於楊格報告書的 *Report of the Committee on Privacy*(London: HMSO, Cmnd 5012, 1972)第 166 段的英國報業評議會的意見。

⁶ 台灣的報業道德規範第柒(四)段。

⁷ J Black, B Steele & R Barney, *Doing Ethics in Journalism - A Handbook with Case Studies* (Boston: Allyn and Bacon, 2nd edn, 1995), 156.

- “我是否正侵犯他人的私隱？如果是的話，是否基於恰當理由才這樣做？”
- 是否有需要將這個悲傷和痛苦的私人時刻呈現在讀者或觀眾眼前呢？
- 這張照片能否講述我打算講述的新聞故事？另一張照片會否更為恰當呢？
- 我是否在一處不會冒犯當事人或不會使當事人有可能再度受傷害的距離之外拍攝他的情況呢？
- 我拍攝時是否有同情心和嘗試體恤別人的感受呢？”

他們補充說，編輯應考慮有關照片有沒有任何社會價值或歷史意義，以及刊登該照片會否造成不必要的傷害。假如該照片無助讀者理解有關報道，或祇是為了版面設計的理由或煽動讀者的情緒，編輯便應避免使用該照片。⁸

2.9 有些人認為，除非情況特殊以致有理由披露牽涉入新聞事件的人物的身分，否則公眾無需知道他們的身分，而傳媒亦無權將他們的身分公開。報道新聞的內容不披露當事人的身分，通常已足以引起公眾關注和引發公眾討論社會問題。根據這個觀點，應該將受害人的身分保密，除非將之公開是符合公眾利益的，則作別論。舉例說，瑞典的報業、電台及電視道德規範就有以下條文：⁹

“小心考慮發布當事人的姓名可能給當事人帶來有害的後果。除非發布當事人的姓名明顯符合公眾利益，否則應避免這樣做。”

16. 假如不發布當事人的姓名，便應該避免發布當事人的照片、職業、職銜、年齡、國籍和性別等資料，以免當事人被人認出。”

2.10 我們認為編輯在考慮應否在新聞報道中披露當事人的身分時，應顧及披露他的身分是否符合公眾利益。此外，新聞工作者在新聞報道中使用受害人及其家屬的照片前，應事先徵求他們的同意。我們相信下列由德國的報業評議會制定的指引，有助新聞工作者在報道罪案和不幸事件時作出適當的決定：¹⁰

⁸ J Black, B Steele and R Barney, above, 159.

⁹ 於 1995 年獲 Swedish Co-operation Council of the News Media 採納；載於以下網址：<http://www.uta.fi/ethicnet/sweden.html>。

¹⁰ 德國報業評議會所草擬的《報業守則》（1994 年 2 月），指引 8.1。

“ 一般而言，沒有充分理由支持在報道意外事件、刑事罪行、刑事調查或法庭程序時刊載犯事者或受害人的姓名和照片。在這些個案裏，必須小心衡量公眾的知情權與當事人的個人權利。意外或罪案的受害人有權獲得特別保護，使他們的姓名免被披露。受害人的身分對了解與意外或罪案有關的事情沒有相干，除非該宗新聞涉及對當代歷史具影響力的人物或其情節觸及廣受公眾關注的問題，則作別論。至於與事件無關的受害人親屬，尊重他們的正當個人權利在原則上必然較公眾的知情權更為重要。 ”

2.11 下文是新聞媒體在報道罪案及不幸事件時把受害人的私生活或他們所遭遇的個人厄運一併公開的例子：

- (a) 一名男子的陰莖意外地被釘鎗射出的釘嚴重傷害。某報章刊登了他的姓名首尾兩個字和他躺在擔架床上的照片。
- (b) 一名男子在保護其朋友的財物免被劫匪搶走時被劫匪刺傷下體。某報章披露了該名男子的全名和年齡。
- (c) 一名男子在戲院觀看色情電影時中風。某報章披露了他的姓名首尾兩個字和年齡，並附有他躺在擔架床上的照片，照片中他的樣貌清晰可辨。
- (d) 一名女子因試圖制止丈夫在街上小解而給丈夫踢出車外，以致受傷。某報章刊登她在街上哭泣和面上染血的照片，並報道她曾受丈夫虐待，還披露了她的全名和年齡。
- (e) 某報章刊登一張在車禍中受傷的女子的照片。照片中，傷者正在馬路上接受急救，讀者可以清楚看見她的內褲。
- (f) 一名男子自殺不遂。某報章披露他的全名和年齡，並刊登他在擔架床上不省人事的照片。該報章還報道他沒有在澳洲完成學業，事發時在一間銀行工作，薪金約一萬元。
- (g) 一名男子從橋上跳海企圖自殺，但被水警救回。某報章披露他的年齡和姓名首尾兩個字，以及他任職的政府部門名稱。該報章報道，當事人告知警方，他因患有小腸氣而情緒低落。
- (h) 一名女子企圖自殺。有最少兩份報章刊登她手持利刀坐在地上哭泣的照片，並披露她的姓氏、工作地點和企圖自殺的原因。她的同事、鄰居和親屬可以輕易把她認出。
- (i) 一名太太在與丈夫乘坐郵輪時在船上企圖自殺。某報章

報道，她懷疑丈夫在內地另結新歡。報道披露夫妻二人的全名，並刊登妻子躺在擔架床上的照片。

- (j) 一名丈夫在未能強令妻子喝下有毒液體後引火自焚，妻子在試圖救火時同被燒傷。某報章報道該名丈夫在內地有情婦，並披露該名妻子的年齡和姓名首尾兩個字，還刊登了她坐在輪椅上被推進醫院時的正面照片。
- (k) 一名學生在學校被蜜蜂螫傷。某報章報道他身患白血病（即血癌），現正接受治療，並披露他的年齡和姓名首尾兩個字，以及他就讀的學校名稱和班級。該報章刊登了一張照片，照片所見他正走出救傷車，雖然照片中他的眼部已被弄模糊，但仍可被人認出。
- (l) 一名寡婦的臨時棲身之所被火燒毀。某報章刊登一張她在撿拾餘下財物的照片，照片中還有她的兩名女兒（其中一名八歲）。該報章刊出該名寡婦及其兩名女兒的全名，並報道她一直向政府領取經濟援助；而火警發生當日她曾向朋友收集舊衣物。
- (m) 一名女士在住所內睡覺時被火嚴重燒傷。有最少兩份報章刊登她躺在擔架床上的照片。為了方便使用電子儀器替她急救，救護員把她的胸圍由中間剪開。照片所見，兩邊胸圍軟墊垂在她的肩膀上。救護員在她的乳房上放了兩個墊。所用的毛氈沒有遮蓋她的胸部。她的胸前有一小點給弄模糊。其中一份報章還報道了她的全名和年齡。
- (n) 一名女子在大學宿舍內遭人非禮。某報章披露了該座宿舍的名稱、受害人居住的層數，以及她就讀的年級和學系名稱。該篇報道還附有一張受害人正登上一部車輛的照片，受害人的面部已弄模糊。後來警方發表聲明，表示即使照片中的受害人的面部已弄模糊，但受害人的身分仍可被辨認。警方批評該報章的行為不道德，理由是洩露受害人身分的照片將令受害人精神極為痛苦及十分尷尬。¹¹
- (o) 某報章報道一名女子被一名涉嫌非法入境者搶劫和強姦，並披露了受害人的年齡和案發地點。該處是新界某指明地區的一條村落。報道附有一張受害人正與一名便衣探員同行的照片。雖然照片中的受害人的眼部已弄模

¹¹ 《星島日報》（1998年6月17日）；《新報》（1998年6月17日）。根據《刑事罪行條例》（第200章）第156及157條，發布相當可能會致使公眾識別與某“指明性罪行”（包括強姦及非禮）有關的申訴人身分的事項屬刑事罪行。

糊，而該報道也沒有披露受害人的姓名，但警方說受害人仍可被認出，並譴責該報章的行為不道德。¹²

- (p) 一名警員在澳門賭博時欠下債項，後來由於未能還債，被收債人恐嚇和放火燒他的住所，結果受傷送院。某報章刊登了受害人站在病房內雙手掩面逃避鏡頭的照片。
- (q) 一些投資者擔心他們存放在一間財政出現問題的證券公司的存款會全部失去，因而走到街上抗議。其中一名抗議者是家庭主婦，她告訴記者由於蒙受損失，所以她的子女祇得吃麵包作午餐，又說不能想像丈夫發現她失去所有積蓄時會有何感受。雖然她向記者披露了上述資料，但一名攝影記者仍拍下她的側面照片，而她當時顯然是不知情的。該照片其後在報章上刊登。雖然該報章祇披露了她的姓氏，但倘若其丈夫、鄰居或親屬閱讀該報章，他們毫無疑問會認出她。
- (r) 一名禿頭工人在建築地盤工作時受傷。某報章報道他堅持在被送往醫院前戴回掉下的假髮，並刊登了他的全名和兩張他正接受救護員治療傷勢的照片。其中一張照片所見，他的頭顱是光禿的。
- (s) 一名婦人為了在短時間內減肥而服下過量藥物，結果被送進醫院。一份報章披露她的全名和年齡，並刊登她丈夫陪同她往醫院的照片。

2.12 我們注意到一個事實，就是假如受害人不是一般市民，而是一名富商或是可能與黑社會有關係的有勢力人士，則某些新聞機構大多不會公開他的姓名。近期的例子是一名“富商”據稱被其投資代理人欺騙。該富商曾把大筆金錢交託該代理人代為投資。報章甚至連他的姓氏也沒有透露。這顯示新聞界並非對當事人的私隱權漠不關心，問題在於某些新聞機構似乎較為照顧財雄勢大的人的私隱，但忽視普通市民的私隱，理由是財雄勢大的人可能對侵犯他們私隱的新聞機構採取行動。

極度悲傷或精神痛苦的人

2.13 大多數新聞工作者在採訪時都會尊重他人的私隱、尊嚴和身心健康，在要求訪問或拍照時，通常會體恤極度悲傷的人的感受。然而，一些新聞工作者偶爾也會在意外及不幸事故發生後，侵擾一些因該宗意外或事故而悲傷的人。舉例說，在 1998 年 12 月，一名

¹² 出處同上。

76 歲小販因裁判官頒令沒收他售賣的貨品而在法庭內引火自焚。該名小販在送抵醫院後證實不治。數天後，死者的兒子發表公開聲明，懇請新聞界勿再要求死者的家人接受訪問，尤其不要再要求訪問同樣是 76 歲的遺孀。

2.14 為了替某些侵擾極度悲傷的人的行為辯護，有人指出受害人及其家屬覺得向傳媒講述他們的慘況有治療作用。赫士特 (Hurst) 和韋達 (White) 對這種論點有如下意見：

“負責紓解悲傷的輔導員認為遺屬在突然知悉至親的死訊後，是不能馬上就他們是否想接受訪問作出理性的判斷，而且他們也可能受到傳媒的擺布。有些新聞工作者也有同樣的憂慮。一名以前替《當代》雜誌 (The Age) 採訪警方新聞的記者表示侵擾當事人是惹人討厭的。她說：‘我認為人們在最脆弱的時刻是最常被利用的。他們可能祇想找人哭訴，新聞工作者遂成為他們的哭訴對象。我肯定有許多受害人和他們的親屬事後都懊悔自己這樣做。’ 犯罪學家彼德·加寶斯基 (Peter Grabosky) 和保羅·威爾信 (Paul Wilson) 發現，有些曾與他們會晤的新聞工作者承認，他們在向心亂如麻的家屬套取資料時會顯得咄咄逼人，有時甚至會擺布這些家屬，以達到套取資料的目的。其他新聞工作者則談及業內人士哄騙遺屬交出照片的詭計。當中一名記者指責他的競爭同業偷去遺屬家中壁爐架上的照片。這兩名學者的研究結論是：‘對許多新聞工作者來說，發掘新聞以供報道的壓力迫使他們埋沒道德方面的考慮’。”¹³

2.15 路易斯·何捷士 (Louis Hodges) 在評論新聞界派遣記者前往發生火警的房屋拍攝和訪問受害人的做法時表示，當受害人不想與傳媒交談時，如果新聞工作者仍然堅持與他談話，祇會增添他的痛苦。假如受害人在不情願的情況下被拍攝，他在掌握自己生命方面所失去的，尤甚於火警所造成的損失。何捷士指出，雖然發生火警的房屋、起火原因和波及的範圍，以及洩漏煤氣的管道等資料對公眾來說都可能是重要的資訊，但受害人個人的悲傷對公眾來說卻不是。新聞界可以祇報道災情而不訪問或拍攝受害人。¹⁴ 我們與何捷士的

¹³ J Hurst & S A White, *Ethics and the Australian News Media* (MacMillan Education Australia Pty Ltd, 1994), p 116 (footnotes omitted); referring to P Grabosky and P Wilson, *Journalism and Justice: How Crime is Reported* (Sydney: Pluto Press, 1989).

¹⁴ L Hodges, “The Journalist and Privacy”, in *Journal of Mass Media Ethics: Special Issue -*

看法一致。

2.16 由於受害人或生還者通常在緊接罪案或不幸事故發生後的一段時間內都覺得混亂和迷惘，所以如果傳媒的作為加深受害人和生還者那種受侵犯、不知所措和不能自主的感覺，便會使他們再次受到傷害。我們應該讓受害人及其家人平復心情和不再想起這些痛苦的經歷。以侵犯私隱的方法報道他們的境況祇會使他們更加痛苦。據報一名資深的新聞工作者指出，近十年入職的新聞工作者訪問受害人時所表現的態度愈來愈囂張。有關報道引述他說：

“人家的親人剛在車禍過身，已經好淒涼，但有些行家大聲夾惡，審犯般問人：‘點呀！你屋企情況點呀！’人家怎會接受。”¹⁵

2.17 我們同意美國的全國受害人中心 (National Victim Center) 的看法，受害人在應付傳媒時應該享有某些權利，包括：¹⁶

- 拒絕接受訪問；
- 阻止兒童接受訪問；
- 拒絕回答任何令他覺得不安或認為不恰當的問題；
- 如果報道的資料不正確，可要求作出更正；
- 要求不要在電視上播放或在報刊上刊登冒犯他人的照片或片段；
- 接受電視台訪問時祇以不見面貌的輪廓像示人，而接受報章訪問時則拒絕拍照；及
- 在沒有人打擾的情況下宣洩悲傷之情。

2.18 設於美國得克薩斯州的全國受害人中心提出的意見也很恰當：

“千萬不要因為你在非自願的情況下捲入一宗公眾關注的事件而覺得必須親自向公眾交代事件的詳情及／或你的感受。如果你決定讓公眾知道你所受的傷害是多麼深刻和不公平，你是不會因此而自動失去你的私隱權。祇要你認識你的權利和要求別人尊重你的權利，你的陳述是可在你的權利不受侵犯的情況下獲得

Privacy II (New Jersey, Hillsdale, Lawrence Erlbaum Associates, 1994), 209.

¹⁵ 為了保障這名新聞工作者的利益，我們選擇不引述這段文字的出處。

¹⁶ The National Victim Center (US), “Crime Victims’ Privacy Rights in the Media”, at <<http://www.nvc.org/ddir/INFO35.HTM>> (28.4.98). 德國的《報業守則》指引 11.2 訂明：“報道意外和災難事件時，要是受害者的傷痛和他們家人的感受不再獲得尊重，便超越了公眾對這類報道所可以接受的界線。不得因傳媒不乖巧的報道而令遭遇不幸的人再次成為受害人。”

報道。 你有權在不受他人打擾的情況下宣洩悲傷之情。宣洩悲傷之情是極其私人的事，假如你不想別人看到，你有權要求記者在你哀傷的時候離開。”¹⁷

2.19 澳大利亞的 Herald and Weekly Times Limited 定出一套專業守則，其中包括關於如何對待哀傷和感情受創傷的受訪者的詳細條文：¹⁸

- “8.1 應該體恤所有哀傷和感情受創傷的人（這包括公眾人物）的感受，並很有禮貌地對待他們。
- 8.2 捲入新聞事件的普通市民不認識新聞工作，但不應利用此點以達到目的。
- 8.3 如欲徵求一名受害人或痛失親人的人同意接受訪問或同意拍照，盡可能透過一名中間人（例如他的家庭成員、朋友或輔導員等）與當事人作初步接觸。祇有找不到中間人時才與當事人直接接觸。
- 8.4 假如當事人拒絕要求便不要堅持。（不過你可以留下聯絡電話或名片，讓當事人可以在壓力稍為紓緩後再次考慮你的要求。）
- 8.5 在沒有向一名負責職員表明身分或沒有取得當事人、代表他們的中間人、或他們的醫療／福利／法律顧問或監護人的明確准許下，不要進入任何照料和輔導受害人及其家人的機構（例如醫院、福利機構、殯儀館廳堂或附屬教堂、禮拜堂等）屬於公眾人士不得進入的地方。
- 8.6 受害人或痛失親人的人有權隨時終止訪問及／或拒絕拍照，而他應在訪問或拍攝開始前獲告知這項權利。
- 8.7 如當事人在訪問過程中不能控制自己的情緒，向他提議終止訪問。
- 8.8 進行訪問時須明白到訪問過程可能對受訪者造成困擾，亦須明白到發表受訪者在悲傷中透露的資料可能給他帶來的影響，因此要審慎處理。
- 8.9 假如你在任何時間覺得〔接受你訪問的〕普通

¹⁷ Quoted in J Black, B Steele & R Barney, above, 196.

¹⁸ 第 8.0 段。J Hurst 和 S A White 前述著作的附錄 7 轉載了該守則。

市民有可能不明白他們的說話的含義，便要提出這點與他們討論，並給他們撤回這些說話的機會。

- 8.10 提點監督你的編輯部主管，請他注意任何有可能是特別敏感的材料和圖像，或任何有可能促使你從你的稿件中略去某些資料的情況。
- 8.11 受害人或哀傷的人的照片應該祇在充分考慮到當事人的感受和私隱之後才發布。
- 8.12 應該遵守由家屬或中間人在提供照片時所定出的任何關於使用照片方面的條件。
- 8.13 應該避免對受害人的身體或身體某部分的狀況作出不必要或給他帶來痛苦的提述。
- 8.14 在悲劇或罪案發生後的週年重提舊事要審慎處理，不要為受害人或他們的家人帶來不應有的痛苦。”

2.20 公眾獲悉意外和不幸事件的詳情，尤其是它們的成因和給社會帶來的任何影響，是符合公眾利益的。但這不一定表示必需在受害人的配偶或父母仍然處於悲慟和震驚的狀況下訪問他們。一個人在痛失親人或極度悲傷的時候所享有的私隱權應該受到尊重。為了受害人的家人的利益着想，當他們仍然處於哀傷或震驚之中，向他們查詢資料或發布有關資料都應以同情和謹慎的態度處理。不應向這些悲慟的人施壓令他們接受訪問。在拍攝或錄影悲慟的人時，應以不會增加他及他的親友的痛苦或哀傷的方式進行。即使關於一宗意外或災難的資料是在公共地方拍攝得來的，也必須確保並非是為了滿足讀者或觀眾的偷窺慾或淫穢意趣而使用這些資料。有可能加深當事人的哀傷或令他痛苦的圖片祇應在他同意或符合公眾利益的情況下才可以發布。

在醫院內攝錄

2.21 新聞工作者如果已獲得某機構的管理層批准在該機構內進行拍攝或錄影，那麼他的鏡頭所拍得的任何人假若祇是不經意地出現或祇是作為一個不知名的公眾人士而出現，則新聞工作者毋須取得該人的同意便可進行拍攝。但是，如要在例如醫院等容易洩露私人資料的地方拍攝他人，除非不會揭露他們的身分，否則一般而言應事先取得他們的同意方可拍攝。

2.22 新聞工作者為了採訪新聞，可能會到醫院搜集資料，例如攝影記者會拍攝抵達醫院的傷者的照片。傷者走下救護車、躺在擔架床上、坐在輪椅上、或在醫院的候診室等候治療或入院的情況，均可以經常在報章和電視上看到。這些照片和片段很多都是在傷者不情願的情況下拍攝的。受害人抵達醫院時不是傷病便是不知所措，甚至不能活動或作出反應。不能因為被新聞工作者拍照的受害人或病人沒有提出反對便推斷他們同意拍照。為了保障受害人的權益，護理人員有時會用文件夾或雙手遮掩他們的面部，以免他們被攝入鏡頭。在某宗個案裏，當一名交通意外的傷者躺在擔架床上被送往病房時，醫院的工作人員甚至不厭其煩地用一塊布蓋著他整個身體。

2.23 雖然所有醫院都限制公眾人士進入病人接受治療或住宿的地方，但希望知道更多關於受害人經歷的人仍可能會漠視住院病人的私隱。新聞工作者可能冒充受害人的親友進入病房。除了搜集受害人的資料和事件緣由之外，新聞工作者還可能給躺在病床上的受害人拍照，即使他們當時清楚知道受害人正在睡覺、已癱瘓、不省人事、精神不穩，或因身體不適而無能力表示同意新聞工作者拍攝他的照片亦然。應該留意的是，即使某病人口頭上同意接受訪問和拍照，但他的身體狀況可能令他不適宜接受訪問和拍照，或令他不能在顧及所有情況下同意接受訪問和拍照。¹⁹ 不過，《醫院管理局附例》祇規定訪問和拍照時須徵得病人同意。²⁰ 為保障病人的權益，可以考慮修改附例，規定新聞工作者如想給病人拍照，亦須徵得醫院的同意。但是，有人認為醫院中祇有少數病人不能在顧及所有情況下給予同意，如果還須取得醫院的同意，不但對大部分病人來說是沒有必要的，而且還會隨時被人指責為侵犯病人與新聞界自由接觸的權利。我們歡迎醫學界和公眾人士就這個問題發表意見。

2.24 傳媒在醫院侵犯病人的私隱是嚴重的侵犯私隱行為。美國的一個法庭裁定：“無論報刊、小報或新聞片製作公司是憑甚麼權利可以在公眾地方拍攝他人的照片和片段並可以使用這些照片和片段，有一點可以肯定的是，如果有一張圖片是在未經當事人同意下和在他患病或在病床上接受治療或休養時拍攝的，則任何形式的私

¹⁹ *Kaye v Robertson* [1991] FSR 62 一案的原告人便是一例。

²⁰ 《醫院管理局附例》（第 113 章）第 7(1)條規定：任何人不得在醫院——“(f) 未經醫院內病人同意，拍攝照片、影片或錄像影片，把其容貌勾劃出來；或(g) 未經院方職員同意，拍攝照片、影片或錄像影片，把醫院病房勾劃出來，而除非拍攝工作對病人造成或有可能造成煩擾或打擾，或對病人的治療造成或有可能造成不良影響，否則院方職員不得拒絕讓該等拍攝工作進行。”

隱權均必會為當事人提供保障，以禁止這張圖片向外發布。”²¹ 台灣的報業道德規範和電視道德規範均訂明，新聞工作者應尊重醫院的規定，在醫院採訪新聞時應取得當事人同意，特別是不得在當事人不願意的情況下強行拍攝他的照片。

2.25 我們在《規管監察和截取通訊的活動諮詢文件》中建議，在未經合法佔用人同意的情況下，在醫院內病人接受治療或住宿的地方使用記錄儀器，應屬刑事罪行。²² 新聞工作者除非獲得醫院和有關病人的明確同意，否則不應在醫院內病人接受治療或住宿的地方拍攝照片。為保障等候治療或入院的病人的私隱和健康，醫院的候診室一般應禁止拍照。

2.26 以下的事例說明傳媒侵犯私隱的情況可能在醫院內發生：

- (a) 一名前藝員做了眼部手術後不久，即被一名新聞工作者偷拍了她躺在醫院病床上的照片，並在一份雜誌內刊登。照片所見，她的眼睛仍蓋着紗布。
- (b) 一對香港夫婦在深圳遇上交通意外。某報章報道該名丈夫四肢癱瘓，並刊登一張他在深圳一間醫院閉目躺臥病床上的照片。該報道披露了該對夫婦的全名。
- (c) 六名男子在離開深圳一間舞廳時被匪徒襲擊。某報章刊登一名受害人的照片。照片所見，他俯伏在醫院的病床上。該報章報道他的雙手和背部有多處被刺傷。
- (d) 一名建築工人因棚架倒塌而從 29 樓墮地受傷。有最少兩份報章刊登她閉目躺在醫院病床上的照片。其中一篇報道說她驚魂未定、淚盈於睫；另一篇報道則說她情緒不穩。
- (e) 有許多婦女在深圳一間婦科及兒科專科醫院接受外科手術後受到病毒感染。某報章刊登一名深圳婦女躺在醫院病床上的照片。報道指該名婦女曾剖腹產子。照片所見，她的腹部沒有衣物遮蓋，睡褲也沒有完全穿上，而下體則祇蓋上一塊白布。這篇報道公開了她的全名，而照片中她的面部並未弄模糊。不過，同一份報章在報道另一名丈夫是香港居民的深圳婦女的情況時較為克制。照片所見該名婦女坐在病房內，報道沒有公開她的名字，而照片中她的眼部已弄模糊，以免別人把她認出。
- (f) 一名婦女在意外中受傷。她坐在輪椅上在醫院的候診室等候入院接受治療時，一名記者拍下她的照片。在另一

²¹ See 86 ALR3d 374 at 378.

²² 香港法改會私隱問題小組委員會：《私隱權：規管監察和截取通訊的活動諮詢文件》（1996年），第1章。

宗新聞裏，某報章在一篇報道中刊登了一名老婦坐在輪椅上在醫院的候診室等候的照片。照片所見，該名老婦閉上雙目和頭部靠着臂膀。該照片是用來說明很多人染上感冒，使醫院擠滿了病人。

- (g) 一名香港商人的妻子在深圳一間酒店的火警中嚴重受傷，她後來一直昏迷不醒，她的丈夫向酒店索償。某報章刊登了一張她躺在醫院病床上不省人事的照片。
- (h) 一名中年男子在家中放火自殺不果，由消防員救出送院，送抵醫院後發現他的情緒不穩。某報章報道他在留院觀察期間外逃，懷疑他是為了避開記者採訪而離開醫院的。該報章更刊登警方把他送回醫院的照片。他在照片中的面部並沒有弄模糊。
- (i) 為了說明醫院內有很多病人吸煙，某報章刊登了一名住院病人的一幅 20 厘米乘 15 厘米的側面照片。照片中該名身穿病人衣服的病人正在吸煙。他的一個鼻孔仍插着一條膠管。雖然他不是面對鏡頭，但照片中其面部並未弄模糊。該幅照片的說明文字披露了他的年齡和姓氏，並報道他因患上肝癌而切除了部分肝臟，留下了一條明顯而長達 14 吋的傷疤，後來又驗出他患上腦癌，所以需要再度入院。

2.27 我們要考慮的問題是在上述個案裏，有關的醫院和病人是否同意新聞工作者拍攝那些照片，以及是否同意讓那些照片刊登在報章上。從上述個案可見，有證據顯示香港的報界侵犯了深圳市民的私隱。我們認為香港的新聞工作者即使在其他司法管轄區搜集擬在香港使用的資料，也應遵守適用於香港的專業標準。對於在深圳居住或旅居的人的私隱，香港的新聞媒體實應給予同等的尊重。

尚在生的受害人和親屬

2.28 在一次討論如何改革香港新聞界的會議上，某電視台的高級行政人員說香港的新聞採訪工作對不幸事件的受害人或生還者沒有絲毫惻隱之心：

“新聞界對死亡事故和其他不幸事件沒有尊重之心——對死者或受害人固然不尊重，更甚的是對尚在世的人也毫不尊重。攝影記者為了把認屍完畢步出殮房的人攝入鏡頭，不惜實實在在的把攝影機置於這些痛失至親的人面前；那些所謂記者也從後纏着他們，為的只是問他們

‘痛失至親有何感覺’這些沒有意義的問題。”²³

2.29 尚在生的受害人及親屬可以為新聞工作者提供重要資料，幫助他們了解事件的背景，或向公眾解釋某個社會或經濟問題。不過，我們認為新聞工作者在決定是否報道受害人及其親友的私生活時，要體恤他們的感受。傳媒應尊重受害人尚在生的親友的感受，不應祇是利用他們達到新聞工作的目的或商業目的。除非公開受害人親友的身分符合公眾利益，否則傳媒不應這樣做。

2.30 我們亦認為新聞工作者在決定是否刊登（或再次刊登）一張受害人屍體的照片或死者生前的家庭照片時，應該謹慎行事，並應切記刊登這些照片可能會影響死者尚在生的親屬（尤其是死者的未成年子女）的私生活。在英國的一宗案例裏，²⁴ 一份地區性報章報道了海倫·沙福(Helen Sandford)在1987年逝世的消息。一份醫學期刊也討論了這宗案例。三年後，某電視台播放一輯關於生理過敏反應的節目，其中播出了三個人的照片，包括一張海倫的照片，上面加上英文字“dead”（死亡）。海倫的父母在事前未獲告知節目內有關於海倫的材料。他們祇是很偶然地看到該節目。英國的廣播投訴委員會(Broadcasting Complaints Commission)裁定，在沒有事先告知海倫的父母的情況下播放該節目，是不當地侵害了他們的私隱權。上訴法院亦裁定，某事件縱使曾經是公共領域之內的事情，但這事實不能使日後（這可能是許多年之後）重新喚醒公眾對該事的記憶的人免被指控侵害了當事人的私隱權。上訴法院提述《歐洲人權公約》第8條，表示如果將私隱理解為僅限於關乎投訴人的事宜而不包括其家人的事宜，則這種詮釋實在偏狹得令人難以接受，而且也有違常理。²⁵

2.31 新聞工作者應該撫心自問，如果受到傳媒審視的是自己，而暴露在公眾目光之下的又是自己所遭遇的不幸，他們會有甚麼感受呢？台北市新聞記者公會聲明：“凡良心未安，誓不下筆。”²⁶ 正如美國博德傳媒學院(Poynter Institute for Media Studies)建議，新聞工作者應考

²³ Raymond R Wong, "Credibility Crisis: What's Wrong with Journalism and How to Fix it", at <http://www.hku.hk/mstudies/english/Sph_rrw1.htm>(2.3.99), p.1. 這是一篇於1999年1月26日在香港大學亞洲研究中心與自由論壇亞洲中心合辦的會議上發表的演詞。

²⁴ *R v Broadcasting Complaints Commission, ex parte Granada Television Ltd.*[1995] 3 EMLR 63; [1995] COD 207.

²⁵ 英國廣播公司的《節目製作人員守則》(Producers' Guidelines)訂明：“祇要是合理地切實可行，將會在節目中出現的在生的受害人或死者近親應獲告知英國廣播公司的節目安排。如未能將節目安排告訴他們，可被視為侵害私隱權，即使有關事件或將被使用的材料曾經屬公共領域內的事情亦然。”英國廣播公司《節目製作人員守則》（1996年11月）第4章第5.6條，第46頁。

²⁶ 台北市新聞記者公會所採納的《中國新聞記者信條》（1957年），第八條。

慮下列問題，以確保他們的決定符合道德標準：²⁷

- “誰在這件事情上有利害關係——這是指誰會受我的決定影響？他們的動機為何？哪些動機是正當的？”
- 如果角色對調的話，情況會怎麼樣？假如我身處其中一名有利害關係的人的境況，我會有何感受？
- 我的行動可能帶來甚麼後果？短期的？長期的？
- 我有甚麼方法既可盡全力履行報道事實的責任，又可盡量減少傷害呢？
- 我能否向我的同業、有利害關係的人和公眾人士清楚而完全地證明我的想法和決定是有充分理據支持的？”

2.32 以下的例子說明尚在生的受害人及親屬的私生活如何會被新聞媒體侵擾：

- (a) 一名男子嫖妓時心臟病發，在醫院接受治療後逝世。他的全名、年齡和在生時的照片均刊登於某報章上。²⁸
- (b) 一名丈夫在其住宅內自縊身亡。某報章不祇刊登了他的全名、年齡和在生時的照片，還披露了他妻子的年齡和姓名的首尾兩個字。有關報道附有一張該住所客廳的照片，照片中該名妻子正在查看一個抽屜內的東西，一名來照顧她的親戚也同被攝入鏡頭。報道指該名妻子患有精神病。另一份報章刊登了一張她的丈夫躺在擔架床上被抬上救護車的照片。兩星期後，同一份報章報道已從其緊急援助基金撥出五千元濟助該名妻子。報道的標題為：“四歲女與精神病母失依靠”。該報再次刊登死者躺在擔架床上的照片。
- (c) 一名男子在交通意外中喪生。某報章刊登他的結婚照片，照片中的他與妻子互相祝酒，而妻子的面部並未弄模糊。
- (d) 一名大學生在交通意外中喪生。一年後，一名新聞工作者探訪他的父母，在門階拍下該名母親的照片。這張照片大概是用隱蔽攝影機拍攝的。該份報章透露該名母親患有心臟病，每當有人提及她兒子時都會感觸落淚。死者父親已向有關司機提出民事索償訴訟。該份報章進一步報道死者父母在接受訪問時均不禁落淚。

²⁷ B Steele, “Doing Ethics: Ask Good Questions to Make Good Ethical Decisions - A Poynter Institute Handout” (1995), at <http://www.poynter.org/research/me/me_doetho.htm>.

²⁸ 另一個虛構的事例，是揭露一名因感染愛滋病死亡的普通市民的身分。揭露這些資料很可能對死者家人的私生活造成不良影響。

- (e) 一位已逝世的過氣名人生前立下遺囑。其中一名受益人在加拿大一個電台節目內透露該人的遺產會如何分配。某香港雜誌刊登了有關詳情，包括受益人是誰和各受益人可獲得多少遺產。該雜誌聲稱死者現居於香港的配偶不獲分配任何遺產。
- (f) 一名男子為說服已離異的父母復合而自縊身亡。某報章刊登兩封聲稱載錄死者遺願的信，其中一封是給其姊姊的。據稱他在信中要求弟弟不要選擇政治作為職業。該報道透露了弟弟的全名和年齡，並刊登了他在殮房外打電話的照片。
- (g) 某雜誌的封面故事透露一名已故的女保險經紀生前曾與不少男人有性關係以爭取更多保險生意。新聞界曾報道該名女經紀是有丈夫和兒女的。

2.33 我們察覺有數份報章會刊登屍體被布蓋著、裝在袋裏、或死者躺在地上的照片。數年前，某雜誌因刊登遭勒索者殺害的十歲男童的屍體照片而廣受批評。在另外三宗分別涉及歌星、專業人士及匪黨首領的個案中，有新聞工作者甚至拍下安放在殮房或棺木內的屍體的照片。雖然死者的遺屬可能會因而受到傷害，但有關的編輯仍准許這些照片在報刊上登載。由九龍明愛社區中心進行的一項調查結果顯示，受訪家長中有 89% 認為將未覆蓋的屍體相片刊登是不適當的，而 92% 的家長認為將死者露出內衣褲的相片放大刊登也是不適當的。²⁹ 由於私隱法的目的是保障在生人士的私生活不受他人不當干擾，所以嚴格來說，已去世的人的私隱如給報刊報道，並不會涉及侵犯私隱的問題，除非這類報道不當地干擾了在生人士的私生活，則作別論。³⁰ 然而，一個人在保持尊嚴下離開世上這個權利，是一般社會人士所認同的信念。即使不幸事件牽涉某公眾人物或在公眾目光下發生，新聞工作者報道該事件時亦應懷着惻隱之心。我們留意到，研究私隱問題的加爾吉委員會建議報章在報道剛

²⁹ 九龍明愛社區中心，《家長對中文報章新聞圖片處理手法意見調查報告》（1999年6月），第7(2)段。

³⁰ 台灣的《電視道德規範》訂明報道死亡新聞，應避免播出屍體畫面。值得一提的是美國的 *Texarkana (Texas) Gazette* 制定了一套關於處理有關屍體的新聞政策，目的是使該報成為一份體恤別人的報章，而不是一份利用別人和嘩眾取寵的報章：“由〔1989年10月9日〕開始，我們會引入一項更具同情心和更和善的攝影政策，即是由當天開始，我們不會拍攝死者的屍體。遇上有重大新聞價值的事件，是可以有例外情況的。不過，作為一般準則，我們會停止登出有布蓋着、或收藏於袋內、或放在擔架上、或處於其他狀況的屍體。我不能向自己合理地解釋，屍體的照片如何可以令我們的報章增值；我反而認為我們的讀者之中有許多人會覺得這些照片令人噁心。我會將這項政策延伸至嚴重受傷或很可能會死亡的人。政策背後的理念是要同情受害人的親友和認同我們的讀者的感受。”在 J Black 等人在前述著作第 170 頁引述。

逝世的人的新聞故事時，應該與報道在生的人的新聞故事一樣，堅持如實報道和尊重私隱的原則。³¹

喪禮

2.34 如果死者是一宗有新聞價值事件的當事人，或死者的喪禮有公眾人物出席，新聞工作者或會報道死者的喪禮。我們認為新聞工作者在報道喪禮時，應避免作出侵擾的行為，例如近距離拍攝神情哀傷的人的照片。據報在嘉禾電影公司創辦人之一何冠昌的喪禮舉行期間，電影明星成龍曾因為大批攝影記者逼近靈車拍照而大發雷霆。

2.35 在靈堂內拍攝照片，如果有違死者親屬的明確意願，便屬於侵犯私隱的行為。在一宗個案裏，有五名女子被發現在九龍某住宅單位內死去。在其中一名死者的喪禮正式舉行前，其親屬在靈堂的門上貼出告示，禁止新聞工作者拍攝靈堂內的情況和拍攝出席喪禮的親屬。據一份報章報道，當死者的朋友發覺有新聞工作者不理會上述告示而拍照時，他們便把靈堂大門關上。這篇報道附上一張靈堂內的照片，相信是在死者的朋友把大門關上前拍得的。照片所見，數名人士坐在死者親友送來的花圈旁邊。即使拍攝該照片真的沒有違反死者親友的意願，但人們可合理推測，將該照片刊登在報刊上是有違他們的意願的。

2.36 下述英國廣播公司《節目製作人員守則》的條文，闡述新聞機構應如何報道喪禮：³²

“一般來說，電視節目祇應在死者家人同意下才可報道喪禮。要有充分的理由才可以不理會死者家人的意願。我們應確保報道喪禮時，體恤死者家人的感受，避免作出侵擾的行為，例如近距離拍攝神情哀傷的人的照片。”

訴訟當事人及證人的身分

2.37 《公民權利和政治權利國際公約》第 14(1)條規定，刑事或民事訴訟案的當事人有資格“由一個依法設立的合格的、獨立的和無偏倚的法庭進行公正的和公開的審訊”。由於並非所有市民都能夠或有時間到法院旁聽聆訊過程，因此坐在法庭記者席上的新聞工作者都被喻為“市民的耳目”。據羅拔遜 (Robertson) 及尼高 (Nicol) 解

³¹ 加爾吉委員會建議的作業守則第 16 段。

³² 第 6 段。

釋，報章報道法庭案件有很多重要的效用：³³

- (a) 公開報道是公義的靈魂。它能防止司法機關出現錯誤或不當的舉措。
- (b) 它阻嚇證人不敢犯偽證罪，因為假如證人知道傳媒可能會把他說出的謊話報道，從而促使其他人出庭指證他並不可信，他是較有可能說出真話的。
- (c) 它有助市民認識和理解法律的運作。
- (d) 它有助加強刑事審訊在阻嚇犯罪方面的功用。
- (e) 它使一些真正是公眾關注的事宜得以披露。

2.38 與英國和美國的報章相比，香港報章在報道法庭新聞方面的水準普遍不高。法庭案件的報道偶爾會流於煽情。雖然訴訟當事人和證人的身分，以及在法庭文件所載錄或聆訊中所披露的細節，都屬於公共領域之內的事宜，³⁴ 但新聞媒體在報道與申索案有關的指稱事實或在法庭內提出的證供時，如果也同時披露訴訟當事人的全名，便可能影響當事人或其親友的私生活。若某人一宗人身傷害案中索取賠償，在法律程序中披露的事實便可能是一些與他的家庭生活、性生活、經濟狀況，以及身體和心理狀況（包括生殖能力）有關的敏感資料。同樣地，報章也可能刊登在刑事審訊中披露的罪案受害人的私生活詳情。假如受害人的身分可被辨認，這些事實便可能屬於高度敏感的資料。此外，罪案受害人的姓名和地址如被侵擾他們的人從新聞報道中知悉，便會危害受害人的的人身安全。公開受害人的身分亦會使其他受害人因為害怕洩露身分而不敢舉報罪行。

2.39 美國最高法院注意到：

“許多（如果不是大多數的話）法庭上的爭議詳情，對於推動無拘無束地辯論那些被視為給《紐約時報》一案的裁決提供主要支持理據的公共事務議題，差不多完全沒有裨益。雖然在某些訴訟中，訴訟當事人一般而言（或祇限於該宗訴訟的目的而言），可以恰當地稱為‘公眾人物’，但是大部分與訟人更可能祇是

³³ G Robertson & A Nicol, *Media Law* (Harmondsworth: Penguin, 3rd edn, 1992), pp 14-18, 305-309.

³⁴ 新聞工作者和其他公眾人士可以查閱於高等法院存檔的申索陳述書、誓章和其他文件。誓章可能附有載述訴訟雙方私事的私人函件。

猶如本案的答辯人一樣，在他們不大願意的情況下被迫踏上公開的法庭，以爭取他們唯一可以取得的補救或針對國家或其他人提起的訴訟作出抗辯。”³⁵

2.40 《公民權利和政治權利國際公約》第 14(1)條規定：“由於民主社會中的道德的、公共秩序的或國家安全的理由，或當訴訟當事人的私生活的利益有此需要時”，可不使記者和公眾出席全部或部分審判。³⁶ 值得一提的是雖然該公約的所有其他限制條款均包含“公共道德”的提述，但是在第 14 條中，“道德”這詞語卻沒有連上“公共”一詞。這或許表示與私人道德而非公共道德較有關係的理由可接納為不准記者和公眾出席審判的理由，例如當私生活的私隱成為案中爭端之時便是。³⁷ 這樣看來，在法庭審訊某些例如涉及性罪行的案件時，可以基於“道德”理由而把公眾人士以及新聞界拒於法庭之外。如果有關法律程序牽涉家庭事務、性罪行或其他情況，而公開這些情況可能會侵犯訴訟當事人的私人或家庭領域，“訴訟當事人的私生活的利益”便成為案中要考慮的問題。³⁸

2.41 祇要與訴訟當事人的私生活有關的事實是在公開的聆訊過程中披露，新聞界一般可隨意作出報道。然而，這並非表示新聞界在報道不涉公眾利益的私生活事實時毋須有所克制。十年前，一名大學生被控高買，其後被判有罪。當有報章公開她的姓名和其他個人資料之後，她便跳樓自盡。雖然新聞行政人員協會堅持有關報章沒有違法，並指它們可隨意報道公開的審訊，但是香港記者協會認為在報章頭版報道該宗盜竊案的處理手法與該案的嚴重性完全不相稱。該協會質疑詳細報道被裁定犯輕微罪行的人的身分有何新聞價值。在另一宗案件裏，一宗嚴重交通意外的受害人起訴肇事司機以索取賠償。該名受害人因該宗交通意外以致身體癱瘓和性無能。有報道指孫國治法官要求報刊在報道法庭案件時，應對受害人的感受抱同情和體恤的態度。他相信報界愈了解受害人的創傷，便愈可能

³⁵ *Time, Inc v Firestone*, 424 US 448 at 457.

³⁶ 《歐洲人權公約》也有一條相若條文：見該公約第 6(1)條。位於斯特拉斯堡的歐洲人權委員會和法庭認為可以基於這項理由，不准公眾旁聽離婚訴訟和醫生的紀律研訊。罪案受害人的身分可基於其他政策理由而得到保護。例如，強姦案受害人的名字會被保密，以顧存受害人的顏面和鼓勵他們為控方作證。法庭也可以指示將勒索案中受害人的名字保密，以鼓勵在其他勒索案的審訊中有可能成為證人的人挺身而出。

³⁷ A C Kiss, "Permissible Limitations on Rights" in L Henkin (ed), *The International Bill of Rights - The Covenant on Civil and Political Rights* (New York: Columbia University Press, 1981), at 303-4.

³⁸ M Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights - CCPR Commentary* (Strasbourg: N P Engel, 1993), 250.

會避免拍攝受害人的照片。³⁹

2.42 近期有一宗案件，該案的被告人被控以虛假藉口促致另一人進行非法的性行為。主審法官頒令禁制傳媒披露受害人的身分。在審訊期間，關於被告人要求與受害人進行肛交及口交的證據在法庭上提出。儘管法庭已發出禁制令，但有數名新聞工作者仍然在受害人離開法庭時拍攝她的照片。據報當受害人看見這些記者的攝影機紛紛指向她時，顯得驚惶失措。雖然她用雨傘作為遮掩以免被攝入鏡頭而暴露身分，但是某報章報道她還是逃不過“厄運”，因為單憑她一人之力根本不足以抵擋那些強行拍攝她照片的記者。有關的新聞機構除非刊登或播出這些照片或片段以致揭露了受害人的身分，否則不會祇因拍攝她的照片或片段而被控告藐視法庭。

2.43 根據台灣新聞記者協會的《新聞倫理公約草案》所述的一般原則，“除非涉及公共利益，新聞工作者應尊重新聞當事人的私隱權；即使基於公共利益，仍應避免侵擾遭遇不幸的當事人。”⁴⁰ 我們認為報界應致力將這個原則應用於法庭案件的報道，尤其應對罪案受害人的感受抱同情和體恤的態度。對於曾在刑事法律程序中作供而身分可被公眾辨認的受害人，報章應特別避免以煽情方式報道他們在案中所受到的傷害。

2.44 下列事例說明有報章披露曾在刑事法律程序中作供的受害人的私生活詳情：

- (a) 兩名被告人被控非法禁錮和刑事恐嚇。最少有兩份報章披露受害人的全名和年齡。該兩份報章報道，受害人當時是某間指明的警署的軍裝警員，在澳門賭博時輸掉 30 萬元。其中一份報章更刊登了他步出法庭的照片。
- (b) 一名受害人在審訊中作供指證被控刑事恐嚇的被告人。某報章刊登了受害人的全名、年齡和照片。報道指被告人承認與受害人的妻子有染。
- (c) 某報章在報道一宗刑事案件時，披露被告人把受害人的褲子從上面割開，然後把易燃液體倒在受害人的下體上，並點火燒受害人。該報道的部分標題如下：“放火燒受害者下體逼簽借據”。該報章披露了受害人的全名和年齡，又刊登一張受害人的照片，照片中他正在高等法院附近奔跑（估計是試圖避開記者的糾纏），並用雙

³⁹ PI 738/95. 是項申索以庭外和解了結。《明報》（1998年1月13日）。

⁴⁰ 第七段。該草案於1995年公布。載錄於馬驥伸：《新聞倫理》（香港海嘯出版事業，1997年），附錄五。

手掩面（估計是試圖不讓記者拍攝他的容貌）。

- (d) 一名被告人因毆打一名嫖妓後拒絕付款的男子而被裁定有罪。某報章刊登了該名被毆打的受害人的全名、年齡和職業。

刑事記錄

2.45 報刊偶爾也會披露某人曾因為犯了刑事罪行而被定罪的消息。我們在《侵犯私隱的民事責任諮詢文件》中指出，刑事記錄屬於公共記錄，不應以侵害私隱權為由而限制在報刊上發表。然而我們亦留意到，有論者指因輕微刑事罪行被定罪的人，是應該有權讓別人把這個記錄忘記。該等論者指公眾對某項罪行的認識和防範，可以在不透露犯事者身分的情況下進行討論來達致。洩露這些記錄會破壞犯事者重新建立的聲譽，並可能毀了他們的將來，令親友遠離他們。我們相信讓刑事罪犯改過自新重投社會的懷抱，成為有用和遵守法紀的公民，對社會是有利的。加利福尼亞州上訴法院裁定：

“ 社會和我們實行的懲罰制度的其中一個主要目標，是讓誤入歧途的犯事者改過自新，讓刑事犯重新做人。 作為社會上明理的人，我們是應該讓一個已經 改過自新的人在光明正確的道路上繼續邁進，而不是促使他重投恥辱或罪惡之中。 ”⁴¹

2.46 在美國，如果有關資料沒有新聞價值，則即使該事情曾經屬於公共記錄，也可以基於它涉及私隱而受到保障。下文是美國一本名為《侵權法再述》的著作所作的評論，文中闡釋時間的流逝是決定是否公開某人的刑事記錄的因素之一：

“ 僅是因為使原告人成為公眾人物的事情已成為過去，甚至是已經過了一段很長的時間，是不會使被告人失去宣揚原告人的私隱的權力，或失去再次宣揚他的私隱的權力（如果宣揚原告人的私隱的權力是先前授予的話）。以往發生的事情和活動可能仍然是公眾有正當理由感興趣的，而重提舊事，即使是多年前發生的事，就向公眾提供資訊和教育而言，也可能是有趣味和有價值的。然而，如果有關報道揭露了一名已重新過着社會上大部分人過着的非公開、合法和平淡的生活的人的事實，法庭在決定該次報道是否達到不合理的程度時，時間的流逝這項因素便須與其他事實

⁴¹ *Melvin v Reid* 112 Cal App 285 at 292; quoted in *Briscoe v Reader's Digest Association Inc* 57 ALR3d 1.

一併考慮。例如披露一名已經改過自新的罪犯現時所採用的姓名和身分，並將他已拋諸腦後的過去再次抖出來，使他的新生活受到徹底的破壞，便可能屬於這種情況。”⁴²

2.47 我們相信，新聞界在平衡公眾知道某人的刑事記錄的權利與個人避免被人提及他曾因犯了刑事罪行而被定罪的權利時，應顧及下列因素：

- 他是否公眾人物。如果是的話，他被裁定有干犯的刑事罪行與他的公職或任命有否關連；
- 有關的刑事罪行與他的公眾形象是否相符；
- 該罪行的嚴重性；
- 他是在多少年前被定罪的；
- 他是否已完全改過自新；及
- 是否有其他理由支持把他的身分公開。

牽涉在法律程序之中的少年

2.48 發布犯事的少年人的身分會使他們備受公眾注目，妨礙他們改過自新。此外，少年人應該有權從錯誤中學習，不應被親友認定為罪犯而終身蒙羞。另一方面，少年犯案數字不斷上升，愈來愈受到社會人士關注。當今的青少年人較以往的更為成熟和世故。要是一名少年犯事者觸犯了一項嚴重罪行，並完全知道這樣做是錯誤的，實在沒有充分理據保護他，不讓傳媒報道他的身分。然而，讓公眾認識少年犯案所帶出的問題，是可以在不影響少年犯事者的私隱權益的情況下達致。一般來說，除非少年犯事者對他人的安全構成嚴重威脅，否則，少年犯事者改過自新的權益是首要的考慮。

2.49 台灣的新聞評議會認為保障少年人的權益非常重要，因此特別就報道涉及少年人的法律程序的方式通過一項決議：⁴³

“少年之可塑性甚大，即使偶觸法網，亦應加以憫恕，期其改過從善，變化氣質，卒成好人。新聞記者報導少年事件，自不應該發表該少年之姓名，以免傷害其自尊或妨害其自新，即使該少年之移付法庭審理或竟判處罪刑，如未經法庭公布，亦仍不得刊登其姓名

⁴² *Restatement 2d, Torts, § 652D, Comment k.*

⁴³ 在1967年11月6日通過。在馬驥伸的著作第98頁引述。

或照片。他如職業籍貫或住所等，凡足以從而知悉其為何人者，亦應一律避免。至其家長或家屬既非當事人自更不應刊登其姓名。以發揚新聞道德。”

2.50 在香港，根據《少年犯條例》（第 226 章）的規定，報刊不得揭露與少年法庭⁴⁴的法律程序有關的未滿 16 歲的兒童或少年人的身分。⁴⁵不過，並非在少年法庭審訊的少年人則沒有這方面的保障。因此，少年犯的身分有可能被傳媒披露。

2.51 台灣的報業道德規範訂明，“對未成年嫌犯或定罪之未成年人，不得刊登其姓名、住址或足以辨認其身分之相關資料。”該規範又訂明不得刊登涉及罪行的未成年人的照片。⁴⁶台灣的新聞評議會委託了三名學者撰寫報告，報告認為不刊登被告人姓名的第二個字的做法是不能真正保護少年犯，他們建議應完全避免提及少年犯的名字。⁴⁷

2.52 英國的加爾吉委員會建議：“即使法律沒有禁止，報刊也不應披露牽涉入性罪行案件的未滿 16 歲兒童的身分，不論他們是受害人還是證人或被告人，亦應如此。”⁴⁸獲得英國的報刊投訴委員會認可的作業守則大體上跟隨加爾吉委員會的建議，惟被控犯性罪行的未滿 16 歲的被告人並未被列入保障範圍之內。英國的廣播標準委員會所採用的《關於公平和私隱的守則》規定，“牽涉入與性罪行有關的警方調查或法院程序的未滿 16 歲兒童的身分，不得在新聞報告或其他節目中被辨識或可以被人辨識。”⁴⁹

2.53 下列事例顯示香港的報章有披露牽涉刑事法律程序的少年人的身分：

- (a) 七名未滿 18 歲的青少年在裁判法院被控非法禁錮和猥褻侵犯的罪名。某報章披露了六名被告人的全名，其中一人年僅 14 歲，而其餘被告人的年齡為 16 或 17 歲。

⁴⁴ 少年法庭有權審理和裁決未滿 16 歲的兒童所觸犯的任何刑事案件，祇有謀殺案除外。假如這類兒童所犯的罪行可以簡易程序處理，則祇有少年法庭才有權審理。不過，就可公訴罪行而言，少年法庭與高等法院同時享有司法管轄權。

⁴⁵ 《少年犯條例》（第 226 章）第 20A(1)條。在香港，七歲以下兒童是不須負上刑責。不少於七歲但不超過十四歲的兒童也毋須負上刑責，除非控方證明他犯罪時知道他的作為是“嚴重錯誤”的。

⁴⁶ 第 4(4)及 7(5)段。

⁴⁷ 見馬驥伸，第 127 頁。

⁴⁸ *Report of the Committee on Privacy and Related Matters* (London: HMSO, Cm 1105, 1990), Appendix Q, section 12.

⁴⁹ BSC, *Code on Fairness and Privacy* (1988), para 32.

- (b) 一名少女在 15 歲時和一名男子發生性行為。一個月後，她聲稱懷孕而向該名男子敲詐六萬元。她因勒索罪而接受審訊時年僅 16 歲。某報章披露了她的全名。
- (c) 一宗刑事案有五名被告人，其中四名被控強姦、猥褻侵犯和非法禁錮。某報章報道他們的年齡介乎 15 至 17 歲，並把所有被告人的全名刊登。另一份報章則沒有披露年僅 15 歲的被告人的身分，祇刊登了他的姓氏。這五名被告人中，最少有四名其後被判無罪。
- (d) 一名 15 歲男童被控販毒。某報章報道他在庭上認罪，並刊登了他的全名。
- (e) 有兩份報章報道新界一條小村有七名 8 歲以下的男童和女童被一名有變童癖的男子猥褻侵犯。雖然該兩份報章均沒有披露受害兒童的名字，但其中一份報章披露了該條村的名稱。由於該條村落人口稀疏，這項披露使居於村內的所有未滿 8 歲的小童都被懷疑是受害兒童。

2.54 我們認為，為了保護少年人的將來，新聞媒體在報道少年犯罪案件和報道涉及少年的法律程序時應該小心謹慎。我們考慮過香港是否適宜採納加爾吉委員會的建議，假如是適宜的話，究竟這種做法應否擴至其他罪行。在討論過程中，我們留意到披露被控例如謀殺或誤殺等令人髮指的罪行的未成年人的身分，有可能是符合公眾利益的。即使有關罪行並非令人髮指，但仍可能被認為是嚴重的，例如強姦或“使他人身體受到嚴重傷害”便是。

2.55 關於應否報道一名少年犯的身分這個問題，最終取決於少年犯的年齡和所犯罪行的性質。可供選擇的方案有數個之多。例如將加爾吉委員會所提議的 16 歲年齡界限降低至 15 或 14 歲，未達這年歲的兒童即使被控犯刑事罪行也不應被披露身分，儘管披露他們的身分並非違法也應如此。其他方案包括：祇限於被控犯“輕微罪行”的兒童才可獲得這項保護；將加爾吉委員會建議的保障範圍擴至被控犯了最高刑期不超過七年（或並非是終身監禁）的罪行的兒童；將被控犯任何罪行的兒童的身分保密，除非及直至他干犯的是“嚴重罪行”（或可被判終身監禁的罪行）並被判罪名成立；或簡單地將這個問題交由編輯按其專業判斷處理。

2.56 我們初步認為《少年犯條例》所提供的保障應該擴至所涉法律程序並非是在少年法庭進行的未滿 16 歲的兒童。不過由於保護少年犯的身分免被辨識這個問題牽涉私隱權以外的問題，所以在未諮詢公眾意見之前我們不宜就此事下定論。我們因此誠邀公眾人士

就此事發表意見，尤其是應否保護涉及刑事法律程序的兒童（無論他們是案中的被告人、受害人或證人）的身分免被傳媒報道，以及如應該保護的話，應怎樣定出界線。

大批新聞工作者聚集某處進行採訪

2.57 為了有效執行職責，新聞工作者可能要追纏新聞事件的主角和向他們追問問題。不過，雖然新聞工作者到事主的辦公室或住所以期拍攝照片或進行訪問可能是正當的做法，但一大批來自不同新聞機構的新聞工作者群集某處進行採訪，所造成的整體效果對採訪對象而言可能具有威嚇性。英國廣播公司為試圖解決這個問題，向節目製作人員發出下列指引：⁵⁰

“我們必須嚴禁以不斷打電話、不斷敲門，或採訪對象進出時阻擋他們的去路（如果這在私人物業內發生，可能會構成屬於嚴重侵犯的刑事罪行）等方式不公平地騷擾他們。也許可以或適宜採取由部分身在現場的記者進行採訪，然後將採訪成果與其他記者分享的做法；或如果明確知悉事主無意現身，英國廣播公司的人員便全部撤離現場的做法。如果事主要求在現場的英國廣播公司採訪隊離去，採訪隊應就此向編輯請示。採取甚麼措施才算恰當，需視乎當時的實際情況而定，但須緊記下列考慮因素：

- 事主是普通公民還是公眾人物？
- 事主是受害人、壞人，或僅是有利害關係的人？
- 事主有否明確表示一定不會或不欲現身或接受訪問？

英國廣播公司在某些情況下會認為撤離現場是適當的做法，即使我們或者會因此而錯過一些其他機構搜集到並將之發表的資料亦然。”

騷擾和尾隨

2.58 以下的報道是一名記者親歷其境的描述，讓我們了解新聞工作者如何為了爭取一次訪問機會而騷擾當事人：⁵¹

⁵⁰ BBC, ch 4, section 4.

⁵¹ “羅嘉良被逼見記者”，《壹週刊》，第430期，第二冊，第14頁。

“〔藝員羅嘉良因為患上急性甲型肝炎而〕入咗醫院之後，啲記者仲不斷咁打電話搵佢，又 call 爆佢個唱片公司老闆娘余倩雯機，仲離譜嘅係踩上醫院猛推門，搞到〔羅嘉良〕無得瞓。都係要集齊啲記者手足一次過講清楚，等佢真係可以休息，於是上星期六响醫院都要搞記者會，完全係俾啲記者‘逼’出嚟嘅。”

2.59 香港新聞工作者鍥而不捨地搜集資料的精神是眾所周知的。事實上，多達 62% 的香港新聞工作者認為“纏着不願提供資料的人來採訪新聞”是恰當的做法，祇有 15% 的新聞工作者認為這做法不恰當。⁵² 我們在《纏擾行為諮詢文件》建議，一個人如在沒有合法權限下做出一連串對另一人構成騷擾的行為，應屬罪行及被視為有做出侵權行為，除非在當時情況下做出這些行為是合理的，則作別論。我們在該文件提議無需在法例內加入騷擾一詞的定義，原因是法院完全明瞭這個概念的涵義。然而，如能就甚麼行為會構成騷擾提供一些指引，對新聞工作者和市民而言，也是有用的。例如英國的報刊投訴委員會的作業守則規定，除非報刊能證明其採訪手法符合公眾利益，否則必須遵守以下關於騷擾行為的規定：⁵³

- (a) 新聞工作者和攝影師不得藉恐嚇、騷擾或不斷追纏的方式搜集或試圖搜集資料或照片。
- (b) 他們不得在未獲當事人同意的情況下拍攝身在私人物業內的人的照片，若他們被要求停止致電、詢問、追纏或給當事人拍照，便不得堅持這樣做。若他們被要求離開當事人的物業，便不得繼續在該處逗留，更不得尾隨當事人。”

2.60 新聞工作者可能會利用公開或秘密的方法搜集資料。他們可能會在一名公眾人物居住或常到的地方外面守候，尤其是如果有關的公眾人物涉及婚姻問題或婚外情，新聞工作者便更加可能會這樣做。他們可能駕駛電單車跟蹤他，或用汽車阻擋他的去路，甚至冒發生交通意外或與對方發生衝突的危險，以圖拍攝他的照片。據報道數名藝員和明星曾經為了擺脫新聞工作者的追纏而被迫妄顧安全地駕駛。

2.61 必須注意的是，即使我們就纏擾行為所提出的建議獲得落實，當事人如果不知道他正被新聞工作者尾隨或注視的話，他是得不到保障的。《蘋果日報》進行了一項意見調查，結果發現 340 名受訪者中，有 88% 認為記者尾隨公眾人物是侵犯私隱的行為。⁵⁴ 香

⁵² J M Chan, P S N Lee & C C Lee (1996), above, p 101.

⁵³ 第四條。

⁵⁴ 《蘋果日報》(1997年9月2日)。

港大學社會科學研究中心曾就新聞界以“跟蹤手法”採訪新聞的做法進行民意調查，結果顯示 47%的受訪者不贊成傳媒在採訪新聞時使用這手法，不反對傳媒這樣做的祇有 24%。有 52%的受訪者認為傳媒不應使用藉跟蹤名人或公眾人物而取得的獨家資料作為提高銷量或收視率的方法；接受這種做法的人祇有 28%。⁵⁵

2.62 我們認為，無論對象是否公眾人物，新聞工作者都不應尾隨他人，除非這樣做是符合公眾利益，則作別論。新聞工作者尤應注意，不應在沒有涉及公眾利益理據的情況下，在當事人要求停止採訪後仍繼續尾隨他或拍攝他的照片。新聞工作者的行為當然還須符合法律。

2.63 以下是新聞工作者監視或尾隨採訪對象的事例：

- (a) 一名歌星據報為避開駕車追蹤他的記者而發生交通意外。
- (b) 一名流行歌手的舊同學被新聞工作者跟蹤了數天，目的祇是要證實該名歌手不再視他為男朋友的謠言是真確的。
- (c) 《東方日報》的新聞工作者一連三天尾隨一名上訴法庭法官，並在他家門外守候，目的是要讓他知道“狗仔隊的真面目”。高等法院在 *Secretary for Justice v Oriental Press Group* 一案裁定：“這次行動的動機和真正目的，是要報復法院作出對東方報業集團不利的裁決，並懲罰作出這個不利該集團的裁決的法官。”⁵⁶
- (d) 某雜誌報道一名香港小姐在香港一間大學上課時被該雜誌的新聞工作者跟蹤了數天。他們暗中拍下她在演講廳上課的照片，並同時刊登一張她的男朋友在大學外等候的照片。
- (e) 某雜誌的新聞工作者用了七天跟蹤某藝員、她的男朋友和一名謠傳是她的新男朋友的演員，以圖找出更多關於該藝員的感情生活的資料。據該雜誌報道，該藝員大部分時間都是獨來獨往；她的男朋友曾和一名中年婦人外出；該名演員則曾與他的同事約會。這篇報道也披露了他這名同事的姓名。
- (f) 一名新聞工作者花了最少一天秘密跟蹤一名婦人和她的孩子。該名婦人的丈夫是一名公眾人物的兒子。夫婦二人那時正就兒子的管養權問題進行法律程序。

⁵⁵ 《民意快訊》，第 13 期（香港大學社會科學研究中心，1997 年 9 月）。

⁵⁶ HCMP 407/1998 at 29.

攔途突擊的採訪方式

2.64 為求追尋和報道真相，新聞工作者可能會在公共地方、私人物業內或私人處所門前，未經預約便當面質詢當事人。這種策略一般稱為“突擊訪問”或“攔途突擊的採訪方式”。當新聞工作者尋找機會向不願意接受訪問或拍照的人索取資料，或希望攝錄私人物業內的情況，而管有該物業的人大多不會讓新聞工作者進入，則新聞工作者便很可能採用這種策略。這種訪問方式是惹人反感的，理由如下：⁵⁷

“首先、被突擊訪問的人如被錄影作廣播用，他表現出來的驚愕神情往往使人覺得他犯了錯，尤其是如果被訪者在與傳媒打交道方面是缺乏經驗的話，當他面對堅決和窮追猛打的記者時，試圖避開這些突如其來的追訪，會令他看來搖擺不定和心虛。

其次，突擊訪問可以違反新聞業所應具備的持平和公正的原則。成為傳媒採訪對象的人（這甚至包括懷疑從事非法活動的人），有權斷言拒絕接受訪問，或最起碼有權經深思熟慮才回應記者的提問。”

2.65 有見及此，這種策略也許祇應在採訪對象對邀請訪問一事不作回覆或相當可能不作回覆，以及有表面證據顯示有犯罪行為或嚴重反社會行為時才使用。⁵⁸

2.66 有兩宗個案值得一提：

- (a) 在第一宗個案裏，一名男子與媳婦爭執後把她刺死，繼而自殺。有一名或多名新聞工作者在晚上十一時探訪死者兒子，但住所無人應門。新聞工作者致電警方求助，辯稱他們這樣做是因為擔心當事人做出傻事。警方破門入屋後，發現他祇是獨自沉思。新聞工作者的努力沒有白費，最後成功訪問了他。某報章刊登了一張照片，照

⁵⁷ Louis A Day, *Ethics in Media Communications – Cases and Controversies* (Wadsworth Publishing, 2nd edn, 1997), at 129.

⁵⁸ 香港電台：《節目製作人員守則》，（1998年9月），第4.7段訂明：“記者向進出建築物的公眾人物發問，通常是採訪新聞的認可手段，儘管有時提出的問題不受採訪對象歡迎。通常應在迫不得已之下才採用攔途突擊式採訪手法。下列是一些用這方法的合理理據：[a] 採訪任務針對犯罪或嚴重反社會行為，或關乎重大公眾利益。[b] 採訪對象對重覆提出的訪問邀約不理不睬，或借詞推搪，或已有多次迴避推搪的記錄。”

片所見是當事人坐在住所內，他身旁的一名便衣警員正在搜查他的錢包。該篇報道也刊登了他的全名和年齡。

- (b) 另一宗個案是一名被告人被控“襲擊致造成身體傷害”。案情透露一名攝影記者聲稱遭被告人襲擊。被告人當時正與其他七人一同護送剛出席完一宗藐視法庭案的馬先生離開高等法院。裁判官發現該名攝影記者在混亂中抓着被告人的外套，然後拉着他。裁判官留意到該名攝影記者“故意衝向保護〔馬先生〕的人牆。這是一次執意以武力進行的衝擊。”⁵⁹ 裁判官裁定，“攝影記者絕對有權拍攝已離開法院大樓的人，但他們無權阻止在公眾地方步行的人合法前進。”他繼而指出，雖然發布有新聞價值的資料是符合公眾利益，但是攝影記者應以“克制和非對抗性的態度”工作。⁶⁰

用暗中進行的方法搜集資料

2.67 新聞工作的其中一個主要目標是追尋和報道真相。然而，人們常常隱瞞對公眾來說是重要但如果給公眾知道的話便會使他們尷尬或受傷害的資料。在這情況下，新聞工作者會考慮使用暗中進行的方法找出真相。他們因此可能在未得採訪對象同意的情況下在私人處所或公眾地方使用隱蔽的攝影機或錄音機，也可能在對方不知情的情況下把電話談話錄下來。要是新聞工作者不使用這些方法，他們便無法進行偵查式的新聞工作，而關於罪惡、反社會行為和官員辦事缺乏效率的證據亦可能永不會被發現和揭露。不過，新聞工作者必須自我警惕，避免在沒有合理理由下侵害他人的私隱權。新聞工作者除了須確保採訪活動符合刑事法和民事法之外，還須遵守一項原則，就是因使用暗中進行的方法而引致他人私隱受侵犯的程度必須與調查中的事情的嚴重性相稱；僅是因為某事情是市民有興趣知道的，並不足以成為新聞工作者使用暗中進行的方法搜集資料的理據。

2.68 香港記者協會的操守委員會注意到公眾所提出的投訴有部分牽涉以不“正直”的方式取得新聞材料。⁶¹

⁵⁹ "Photographer out of line at court", 《南華早報》(1998年10月20日)。案件編號：WSC 9208/98.

⁶⁰ 同上。

⁶¹ 香港記者協會操守委員會，“傳媒操守：記協的投訴處理機制”(1998年11月22日)第2頁。

“ 在某些情況下，攝影記者以隱蔽式攝影機或攝錄機拍下投訴人的片段或照片，事先卻未取得他們同意，令他們不滿。亦有同業雖然事前同意保密資料，事後卻不守協議，同樣引起被訪者的不滿。 ”

2.69 操守委員會指出，在這些投訴個案中，有部分並不牽涉凌駕一切的公眾利益因素。他們認為，以不正直的手段取得新聞材料的個案“驟增”，此一趨勢實在“令人憂慮”。他們相信傳媒機構有責任確保其搜集的新聞材料是從正當的途徑得來。⁶²

2.70 關於新聞自由和私隱權在以下情況如何協調的問題，會在下文詳細探討：

- (a) 在公眾地方偷錄；
- (b) 在室外監視室內的情況；
- (c) 使用欺騙手段搜集資料；
- (d) 在私人處所內偷錄；
- (e) 獲得一方同意而錄下口頭或電話談話的內容；和
- (f) 截取電話談話的內容。

在公眾地方偷錄

2.71 身處公眾地方的人所享有的私隱與身處自己的私人住所或辦公室的人所享有的私隱，在程度上有所不同。身處公眾地方的人可以被其他人看見，而他們的私人談話也可以被其他合法地在現場附近出現的人聽到。既然他們並非獨處或與外界隔離，而他們在公眾地方出現又並非是一件私事，則將他們的談話或活動記錄下來，無論記錄過程是公開或暗中進行，一般都不受我們在《侵犯私隱的民事責任諮詢文件》所提述的將侵擾個人獨處或與外界隔離的境況的行為定為侵權行為的建議所規範。不過，暗中偷拍可能對被偷拍的對象不公平，也可能侵害了他們的私隱權。根據《個人資料（私隱）條例》的規定，偷拍可以是不公平收集個人資料的方法，因而是違法行為。

2.72 根據我們在有關民事責任的諮詢文件所提出的建議，因公開披露他人私事而被控侵犯私隱的被告人，可以基於公開了的私事是屬於公共領域作為辯護。不過，準確報道這些事可能為當事人帶來不必要的痛苦和憂慮。我們認為單憑有關的個人資料是屬於公共

⁶² 方蘇：“記協處理傳媒道德的機制”，載於《香港記者協會廿八週年紀念》（1996年），第24頁。。

領域這一事實，不足以成為可供新聞媒體報道的理由。人們在某些類別的“公眾地方”有可能可以享有合理的私隱期望。當一個人身處教堂、診所、社區中心、公廁、或酒樓內，他或者可以有理由預期不會受到傳媒注意的。

2.73 有部分傳媒利用這個灰色地帶，暗中拍下知名人士身處公眾地方的照片。一些知名商人、專業人士和演藝界人士，在進入或離開酒樓、夜總會或酒店時被偷拍。有數宗事例是男事主與年青女士在街上結伴同行時被偷拍。假如事主已婚，公開這些事實很可能會導致家庭糾紛，甚至婚姻破裂，而他們的子女將需要承受父母分居或離婚所帶來的所有苦果，但公開這些事實卻可能完全不涉及任何公眾利益。⁶³

2.74 即使當事人身處公眾地方，使用隱蔽裝置搜集個人資料作刊登或廣播之用，也是令人反感的行為。我們認同英國的獨立電視委員會所說：“使用隱蔽錄音機和攝錄機偷錄不知情的人的聲音或影象這種採訪手法，祇有在所錄得的資料對於確立某新聞故事的可信性和權威性是重要的，而該故事本身亦是明顯地涉及重要的公眾利益的情況下，才可以獲得接受。”⁶⁴

在室外監視室內的情況

2.75 新聞工作者可能未經當事人或有關的私人處所的佔用人同意便在私人處所外使用儀器，偷錄處所內的活動。其中一個事例是，某雜誌的新聞工作者使用遠攝鏡頭攝影機，拍攝某藝員的男朋友在大嶼山的自置單位內的情況的照片。該雜誌刊登了數張照片，照片所見該藝員正在客廳內與其男朋友吵架。該雜誌在同一篇報道內刊登了另一張同樣由他們的新聞工作者拍攝的照片，照片中該藝員正在其位於西貢住所的房間內收拾私人物品。該房間的情況顯然是路人可以看到的。該藝員發現自己被監視後立即把窗簾拉上。另一事例，是某雜誌的新聞工作者在某藝員的住宅外，從晚上守候至翌日清晨，一直監視她在住宅內的情況，並拍攝她在書房內工作的情形，其中兩張照片在該雜誌刊登。

使用欺騙手段搜集資料

2.76 新聞工作者可能會透過作出虛假陳述或使用詭計獲取個人資料或照片。他們可能捏改或虛報他們的身分，假裝是顧客、

⁶³ 見“‘狗仔隊’的內心世界”，《明報》（1997年9月3日），第D1頁。

⁶⁴ ITC Programme Code (Summer 1995), section 2.4.

病人、僱員、公職人員或訪客，以圖進入私人處所或與採訪對象以電話通話，藉此取得本應不能取得的第一手資料。他們也可能在採訪對象不知情的情況下，使用隨身攜帶的隱蔽攝影或錄影機拍攝。

2.77 一名曾在香港某份聲譽良好的報章擔任記者的女士表示，她對於香港新聞工作者在搜集資料時所採用的一些手法不敢苟同。她說有些新聞工作者冒認是交通意外傷者的親屬，混入醫院的急症室或病房查問傷者當時的情況。她曾經目睹一名傷者因此受到“極大的困擾”。

2.78 另一宗被報道的事例涉及一名影星。她指稱一名新聞工作者藉向她的女傭冒認是她的朋友而獲准進入她家。該名記者其後在她家內拍攝了多張照片。

2.79 雖然使用欺騙手段可能讓新聞工作者得以揭露非法活動和社會醜惡面，但這樣做可能會破壞公眾對傳媒的信任和損害新聞工作的公信力。長遠來說，這會對新聞工作者的採訪工作有不良影響。使用不誠實方法獲取資料還會遭人責難，因為以不當的手法來揭露一件不當的行為，不可能是正當的做法。此外，還有一個關於偽善的問題：

“既然新聞界的功能（或最低限度有部分功能）是尋訪和揭露不當行為，為了避免被指偽善，最好不要同樣犯上它們所揭露的別人所犯的過錯。這即是說，新聞工作者是有道義責任如實報道和揭露惡行。因此，新聞工作者和新聞媒體在要求別人遵守或努力遵從某些道德規範的同時，他們自己也必須貫徹始終地尊重這些道德規範。”⁶⁵

2.80 有人認為，對於一個要求同業在搜集和報道資料時必須誠實的行業來說，使用任何形式的欺騙手段去獲取資料都是不能接受的。然而，我們認為在罕有的情況下，如新聞工作者有理由相信他們所需要取得的資料對公眾利益而言至為重要，而有關資料是不能以沒有欺騙成分的手段取得，則使用並非不合法的欺騙手段是可以接受的，惟使用的欺騙手段的性質和當事人受欺騙的程度必須與擬揭露的惡行的嚴重性相稱。我們認同美國博德傳媒學

⁶⁵ M Kieran, *Media Ethics - A Philosophical Approach* (London: Praeger, 1997), 2.

院的想法，在考慮使用隱蔽攝影機或虛報身分時，應採用以下的準則：⁶⁶

- “所獲得的資料至為重要。這些資料必須涉及非常重要的公眾利益，例如揭露高層的重大‘系統失誤’，或可以防止市民遭受嚴重的傷害。
- 所有可以取得同一資料的其他方法都採用過。
- 有關的新聞工作者願意披露欺騙的性質和使用欺騙手段的理據。⁶⁷
- 有關的新聞工作者和他們所屬的新聞機構是以精益求精的精神，憑藉出色的專業技巧、投入所需的時間和金錢，全面追尋故事的真相。
- 透過欺騙手段而揭露的資料所可以防止的傷害，大於欺騙行為所導致的傷害。
- 參與其中的新聞工作者就有關的道德和法律問題協力進行有意義和慎重的商議才作出決定。”

2.81 博德學院指出不得引用下列準則，作為支持使用欺騙手段的理據：⁶⁸

- 贏取獎項。
- 擊敗競爭對手。
- 以較少時間和資源取得新聞。
- 這樣做是因為“其他人都是這樣做”。
- 事主本身的行為不道德。

⁶⁶ B Steele, “Deception / Hidden Cameras Checklist - A Poynter Institute Handout” (February 1995), at <http://www.poynter.org/research/me/me_decho.htm>. Lambeth 指出，新聞工作者採用欺騙手段前，必須確保所可能出現的違反“社會契約”情況被判斷為符合下列條件：(a) 有系統地出現或近乎如此，即普遍地出現，而非有選擇性地或偶爾出現；(b) 有急切性，即為了公眾利益有需要即時處理的；(c) 需要傳媒報道才可令它得到妥當的揭露和修正，即沒有新聞媒體和新聞媒體不使用欺騙手段，它是不能或不曾獲得修正的；(d) 嚴重的，即它違反了社會契約的其中一條原則，令一名忠實追隨該契約的人顯然會使用欺騙手段去揭露它；及(e) 有關的新聞機構必須向公眾解釋它曾經嘗試使用誠實和公開的方法、選擇使用欺騙手段的理由、以及有甚麼道義上的理據支持必需使用欺騙手段。E Lambeth, 第 44 頁及 148-9 頁。

⁶⁷ J Black 等人認為，這項規定迫使新聞工作者在選擇採用哪一種有違坦誠原則的方法時要審慎和明智。見 J Black 等人的著作第 122 頁。美國新聞編輯人員協會的《道德規範》規定：“新聞工作者採訪、報道和分析資料時應該誠實、公正和勇敢。”它申明“除非使用傳統的公開方法不會搜集到對公眾極其重要的資料，否則新聞工作者應避免使用暗中進行的方法或其他的秘密方法搜集資料。此外，也應該在有關的報道順帶解釋曾經使用這些方法。”

⁶⁸ 同上。

2.82 我們認為下述德國的《報業守則》所訂定的指引，有助我們明白在哪種情況下可以使用欺騙手段採訪新聞：⁶⁹

“偵查工作是新聞業的正當工具，但必須在憲法、法律和尊重一個人的尊嚴的規範下進行。原則上，一名從事偵查工作的新聞工作者就他自己的身分或他所代表的刊物作出虛假聲明，是作出了與新聞界的角色和崇高地位不相符的行為。

在某些個別個案裏，如果秘密進行的偵查工作能夠揭發不能用其他方法獲得的資料，而有關資料又是涉及特殊的公眾利益，便有足夠理據進行秘密的偵查工作。

在意外或災難事件中，新聞界應緊記拯救受害者及身處險境的人的行動較公眾的知情權更為重要。公眾的知情權亦不能作為新聞工作者使用非法手段取得新聞材料的理據。”

2.83 香港記者協會的專業守則第 5 段規定，新聞工作者祇有在“公眾利益凌駕一切”的情況下，才可以使用不是“正直”的手段取得資料和照片。⁷⁰我們在此補充一點，新聞工作者不應使用非正直的手段取得新聞，除非(a)使用這些手段就刑事法和民事法而言是合法的；(b)沒有其他合理可行的方法可以取得有關資料；(c)侵擾的程度與所調查的事情的嚴重性相稱；以及(d)這些手段的使用是可以有關使用是符合公眾利益作為辯解。

在私人處所內偷錄

2.84 視象證據可使有關報道更令人信服。新聞工作者因此可能用隱蔽攝影或錄影機來報道危險或非法活動。然而新聞工作者也可能用隱蔽儀器記錄私人處所內的私人活動。例如有一份報章報道某私人會所內的情況。該篇報道聲稱該會所經常有同性戀者光顧。文中刊登了數張在大廳、廁所和淋浴間內秘密拍攝的照片。雖然所有當事人的眼部都打上格子，但是一名在另一份報章投稿的專欄作家指出，熟悉當事人的人不難從相片中把當事人認出。他聲稱認識一

⁶⁹ 德國報業評議會的《報業守則》（1994年2月），指引4.1。

⁷⁰ 至於私隱專員對此條文的意見，參閱“侵擾私隱的報導—1997年9月26日臨時立法會資訊政策事務委員會會議文件”，第5段。

名當事人，而該人正躊躇如何面對父母的責難。該專欄作家透露當事人有可能因為身分暴露而失去工作或與家庭破裂。

2.85 根據我們在《侵犯私隱的民事責任諮詢文件》所提出的建議，假如被控侵犯私隱的被告人的作為或行為對於保護他自己或另一人的人身或財物是合理地需要的，他便毋須負上法律責任。因此，一名合法身處私人處所的記者，是可以在沒有獲得私人處所的佔用人同意的情況下，在私人處所內放置竊聽器，或攜帶隱蔽的攝錄儀器，但他必須能提出理據，證明有需要這樣做，以保護香港某類居民（例如病人或消費者）的人身或財物。然而，放置或使用隱蔽儀器的做法可能與侵擾的正當目的不相稱。例如調查一名醫生有否違法向病人出售禁藥的記者，雖然可以理直氣壯地辯稱他假扮病人時攜帶隱蔽的攝錄機或錄音機對於保障病人而言是合理地需要的，但是如果他把記錄儀器暗藏在該名醫生的診症室內，使他可以日夜監視或監聽醫生的活動，他的行為便太過分了。⁷¹

2.86 我們認為一般來說，不應以隱蔽式攝錄機和錄音機記錄不知道它們存在的人的資料，除非以這種方法取得的材料對於建立擬報道的新聞故事的可信性是重要的，而故事本身又涉及重大的公眾利益，則屬例外。此外，使用無人在現場操控的記錄儀器的準則，應遠較使用新聞工作者隨身攜帶的記錄儀器的準則嚴格。假如有證據顯示有罪行或嚴重反社會行為，是應該可以使用記錄儀器收集個人資料作刊登或廣播之用，但無人在現場操控的攝錄機或錄音機，除非有證據顯示有人犯嚴重罪行，否則不應使用。所採用的手段必須與調查的事情的嚴重性相稱。以下載於英國廣播公司的《節目製作人員守則》的條文，就如何定出界線提供了一個很好的範例：⁷²

“ 無人現場操控的記錄儀器（放置秘密記錄儀器）——英國廣播公司絕不會在未得私人物業的業主、佔用人或其代理人的同意的情況下在私人物業放置無人在現場操控的記錄儀器，除非是為了獲取嚴重罪行的證據，但事前仍必須獲得負責編輯政策的監督同意方可。該監督將要求有關人員提供明確證據，證明將被記錄聲音或影象的目標人物曾犯有關罪行。

⁷¹ 留意私隱問題小組委員會在 1996 年發表的《私隱權：規管監察和截取通訊的活動諮詢文件》提議，將未得某私人處所的合法佔用人同意而在該處所內放置或使用一個“能夠加強感應、傳送訊息或記錄訊息的儀器”定為刑事罪行。

⁷² BBC, ch 4, section 2.2.

其他的秘密記錄方法（隨身攜帶隱蔽式攝錄機或錄音機）——假如未獲私人物業的業主、佔用人或其代理人同意，英國廣播公司一般祇會在有表面證據顯示那些聲音或影象將會被記錄的目標人物曾犯罪或曾作出嚴重的反社會行為時，才會在私人物業使用隱蔽式攝錄機或錄音機。節目製作人員必須解釋為何採用公開地記錄聲音或影象的方法很可能不成功，以及錄得的材料對於製作有關節目而言是有需要的。”

獲得一方同意而錄下口頭或電話談話的內容

2.87 根據我們在《侵犯私隱的民事責任諮詢文件》所提出的建議，假如獲得電話談話的一方同意，是可以把電話談話內容錄下來的。因此，打出電話的新聞工作者可繼續在沒有知會對方的情況下把電話談話內容錄下來。錄下口頭或電話談話可確保報道準確，並可保障新聞工作者，使他們不會被指錯誤引述受訪者的說話。偷錄也可能是採取關於非法活動的資料的唯一方法，使公眾獲得他們本來不會獲得的資料。然而，這種偷錄行為雖然不算違法，但有可能被認為不道德。雖然新聞工作者應獲准錄下口頭或電話談話，以方便補充筆記的缺漏，和在可能針對他們提起的法律訴訟中用作自辯的證據，但是我們認為除非對方一定不會同意和有表面證據顯示有罪行或嚴重反社會行為發生，否則不應偷錄口頭或電話談話的內容作廣播之用。要是有關情況不符合上述條件，新聞工作者便應表明自己的身分，解釋他希望對方提供的資料是會在節目內播放。此外，即使採訪對象答應接受訪問，有關的談話內容也不應在節目內播放，除非他也同意有關內容可供播放，則作別論。⁷³

截取電話談話內容

2.88 除了把電話談話內容錄下來，某人（可以是新聞工作者）也可能在沒有取得談話各方的同意下截取電話談話的內容。截取得來的資料是可能刊登於報刊上的。1999年3月，某報章把由一名據稱是該報讀者的人所截取的一段電話談話內容刊登，聲稱該段談話是一位歌星和一位名人的電話談話。香港演藝人協會發表聲明，譴責偷聽電話和報界把偷聽得來的資料刊登的行為。他們在聲明中指出，不論內容孰真孰假，把以截取方式得來的材料刊登是新聞媒體漠視社會責任的表現，足以摧毀新聞媒體的公信力。《明報》指這

⁷³ See BBC, ch 4, section 2.3.

項報道是一項侵犯私隱的行為，不能以公眾利益作為辯解，且會間接鼓勵未經許可截取通訊的侵犯私隱行為。

公眾人物及其家庭成員

2.89 公眾人物及其家庭成員較可能成為傳媒侵擾的對象。美國最高法院裁定“公眾人物”一詞在演繹美國憲法第一修訂案時有下列意義：⁷⁴

“大體而言，稱得上公眾人物的人，是在社會事務上擔當舉足輕重的角色。有些人身處的位置所享有的說服力和影響力使他們在各方面而言均被視為公眾人物。較常見的情況是被列為公眾人物的人，主動介入與某公共事務有關的爭議的中心點，以圖影響有關問題的解決。”

2.90 香港演藝人協會在1995年7月就部分新聞媒體的侵犯私隱行為作出公開抗議，其聲明如下：⁷⁵

“最近有某些報紙周刊，對藝人甚至其家屬展開連串偷拍、跟蹤及揭私隱行動，甚或作誇大報道，歪曲事實，斷章取義，誤導公眾，更意圖衝入私人地方拍照，滋擾藝人及其家人生活。令藝人們惶恐終日、無援及極度不安，更對藝人家屬及親友帶來滋擾、恐懼和巨大心理壓力。”

2.91 香港大學社會科學研究中心進行了一項調查，結果顯示公眾普遍反對新聞媒體報道立法局議員和電視藝員的私生活：⁷⁶

- (a) 超過60%的受訪者反對傳媒揭露立法局議員的私生活，約有55%受訪者反對傳媒報道電視藝員的私生活。
- (b) 大部分受訪者認為公眾有權知道立法局議員的學歷、國籍、年齡和病歷，但他們傾向認為立法局議員的家庭背景、個人財富和私生活應予保密。
- (c) 受訪者普遍認為關於電視藝員的報道與新聞自由或公眾的知情權無關。

⁷⁴ *Gertz v Robert Welch, Inc* 418 US 323, 345 (1974).

⁷⁵ 陳玉璽：“「狗仔隊」所引發的社會公益問題”，載於《信報財經新聞》（1998年2月6日）。

⁷⁶ 是項調查由《東周刊》委託進行，於1993年5月20日在《東周刊》報道。

2.92 我們同意《美國法理》的觀點，即凡以明示或默許的方式讓自己受到公眾注意或批評的人，必須認同他們所享有的私隱較別人為少，這點起碼在正當地報道與他們的公開活動有關的事情方面是對的：

“某人因其成就、聲名、或生活方式，或因其從事的專業或行業而使公眾對其作為、事情和品格產生正當的興趣，可以稱為公眾人物，他因而至少放棄了部分的私隱權。若某人從事的事務或投身的職業要求公眾的認可或支持，該人實已同意讓那些可能會認可或支持他這樣做的人審視其私生活，但這種審視僅止於對於評定認可或支持他的做法是否明智及恰當是必需的才會被視為他已同意讓該些人如此審視其私生活。”⁷⁷（橫線後加）

2.93 美國的《侵權法再述》也有類似的看法：

“任何人因參與公開活動，或在關注一般經濟、文化、社會或類似公眾利益的機構或活動中擔當重要角色，或把自己或自己的工作交由公眾判斷，而自願地使自己置身於公眾目光底下，則當他獲得他所渴求的宣傳時，即使那些宣傳對他不利益，他也不能有所埋怨。單就該人的公開露面和公開活動而言，這樣的一個人可以說是沒有私隱，因為這些不再是他的私事。”⁷⁸（橫線後加）

2.94 因此，我們在《侵犯私隱的民事責任諮詢文件》的結論是：關於某人的私事，如果完全與他是否適合擔任某公職或從事某專業無關，或與他是否有能力執行公職或專業職務無關，則一般應禁止發布。如果新聞界發布的是關乎一些與他的公職或專業角色無關的私人活動或行為，則法律不應祇因該人是公眾人物而不保障他。

2.95 以下節錄自英國廣播公司的《節目製作人員守則》的聲明，最能說明如何將新聞自由與擔任公職的公眾人物的私隱權益互相協調：⁷⁹

⁷⁷ 62A Am Jur 2d, Privacy, § 193. “任何人若接受公職，表示他願意接受公眾的評擊。人們現已承認和了解到公眾利益要求一個人的公開行為須受到最仔細的批評。” *Manitoba Press Co v Martin* (1892) 8 Manitoba R at 70, per Bain J.

⁷⁸ *Restatement 2d, Torts, section 652D, Comment e.* 《美國法理》詳細解釋道：“任何自願吸引公眾注意的人會被視為公眾人物，須接受公正的評論和批評。”見 62A Am Jur 2d, Privacy, § 193.

⁷⁹ BBC, *Producers' Guidelines* (November 1996), chapter 4, section 1.

“公眾人物的地位雖然特殊，但仍可享有私生活不受干擾的權利。公眾應獲提供與公眾人物獲取公職、保留公職或履行職務的能力或適合性有關的事實。至於他們的私人行為，祇要是合法和不會引起重要的和更廣泛的問題，一般來說公眾是無權知道的。

作為一般原則，英國廣播公司的新聞節目不應報道公眾人物的私人合法行為，除非其行為本身或其行為因漸為人知而帶來的後果會引起更廣泛的公眾關注。單因為其私人行為是‘屬於公共領域’（指有人已加以報道）並不足以成為英國廣播公司也予以報道的理據。”

2.96 因此，祇要公眾人物的活動是公眾有正當理由關注的事情，新聞媒體是可以報道的。然而，它們除了披露有必要使公眾獲悉問題所在的資料之外，不應進一步披露其他詳情。例如：雖然公開某高級公務員患重病可能符合正當的利益，但是發布該名公務員的詳細病歷則是過分和不合理的做法，即使該等資料是合法地落入編輯手中亦然。

2.97 至於搏取宣傳的藝員和名人方面，他們公開露面或參與公開活動時固然不能保有私隱，但傳媒仍應尊重他們的私生活，除非將其私生活公諸於世的正是他們本人，則作別論。

2.98 新聞媒體也喜歡報道公眾人物的家庭成員的情況。我們認為某人的作為不應單因為他與一名公眾人物有家庭關係而被傳媒報道。傳媒祇應在他做了一些對社會有特殊意義的事情才報道他的作為。

2.99 以下事例說明了傳媒喜歡報道現在或以前屬於演藝界的公眾人物的私生活：

- (a) 某雜誌的新聞工作者花了最少兩晚在一幢大廈外監視在該大廈居住的一名前任亞洲小姐。有一次，有人看見（和偷拍）她與一名男子返抵該幢大廈的正門。據稱該名男子是一間上市公司的老闆，並已在不久前結婚。該雜誌更報道，該名男子在凌晨二時三十分才離開該大廈。該雜誌的新聞工作者在該男子被發現在該大廈外出現後兩天再跟蹤他，看到（和偷拍）他與妻子倆在一間戲院的樓梯上愉快地交談。該雜誌把這些照片全部刊登，並在

文中披露了該名男子和其妻子的全名。

- (b) 某雜誌報道，一名女演員與一名導演在酒店房間內共度超過四小時後，在早上四時左右離開酒店。
- (c) 一名前演員懷孕四個月。某報章報道，她在寓所如廁時發現下體流出血塊後被送往醫院。該報章刊登了一張她躺在擔架床上的照片，並報道她以往曾參演不適合兒童觀看的電影，但自 1993 年後便退出娛樂圈。該段報道附有一張她當演員時拍攝的性感照片。
- (d) 某雜誌報道一名歌手的住所是由一名富有的女子擁有。該報道披露了該名女子的姓名。
- (e) 某雜誌報道一名前任香港小姐與她的分居丈夫以前的性生活詳情。這些資料由該名分居丈夫披露，令該名前任香港小姐尷尬。
- (f) 某雜誌報道，一名藝員被傳投資失利，在股票市場中損失了不少金錢，並刊登了一張看來是發給她的信用卡月結單。雖然月結單上的地址和信用卡號碼已被塗去，但所載的財務資料卻清晰可辨。該報道暗示她的財政狀況欠佳。

兒童

2.100 兒童可能成為傳媒的採訪對象。兒童可能犯罪或作出反社會的行為，也可能成為刑事罪行或反社會行為的受害者。關於兒童企圖自殺的新聞也時有所聞。當一名成年人因一宗有新聞價值的事件而成為公眾人物時，新聞媒體可能會報道他的子女的反應。新聞工作者可能尾隨一名公眾人物的子女，以找出更多關於其父親或母親的資料，即使他的子女的私生活並非公眾所關注的事情亦然。偶爾也會有父母自願向新聞媒體透露其子女的私隱。很多時，揭露某兒童的資料和侵擾他的私生活，祇不過是為了使報道更煽情和更富趣味。

2.101 傳媒侵擾兒童的私生活和將某兒童的身分公開，會不必要地令有關兒童及其父母尷尬和承受額外的精神壓力，尤以有關兒童是性虐待案的受害人為然。這些侵擾不僅影響有關兒童的自我形象，更會妨礙他的復原進度，使他難以從創傷中復原過來，重過正常生活，展開人生旅途的新一頁。

2.102 英國的廣播標準委員會採用的《關於公平和私隱的守則》規定：⁸⁰

⁸⁰ BSC, *Code on Fairness and Privacy* (1998), para 32.

“兒童是易受傷害的一群，廣播機構必須特別注意這一點。他們的私隱權，不應因為其父母聲名顯赫或聲名狼藉，或是因為學校的活動而受到損害。小心不要利用兒童的純真和對人的信任。不應向他們查問其家事，或查詢他們對一些很可能是他們理解能力以外的事物的看法。一般情況而言，就一些重大事宜向未滿16歲的兒童提問前，應該先徵得其父母或處於生父或生母地位者的同意。如果沒有徵得有關人士同意或實際上遭該等人士拒絕，任何關於進行採訪的決定，祇有在有關的新聞故事與凌駕一切的公眾利益有關連和讓兒童露面是絕對有需要的情況下，才是有據可依的。”

2.103 根據《聯合國兒童權利公約》的規定，未滿18歲的兒童的私生活不應受到他人任意或非法干涉。他們有權享受法律的保護，免受這種干涉，並有權獲得令他們身心健康的呵護和照顧，⁸¹ 特別是他們的私生活可在免受任何傳媒的不當干涉的情況下完成學業這項權利。報刊不得祇為滿足讀者的好奇心和增加銷量而犧牲兒童的私隱。父親或母親是公眾人物的兒童的私隱特別容易受到傳媒侵犯。刊物如侵犯了兒童的私隱，是不能以侵犯其父親或母親的私隱是符合公眾利益為由來作辯解。兒童的父親或母親的名聲地位，是不能作為報道兒童的私生活的理據。一般來說，即使其父親或母親是公眾人物，兒童也有權反對新聞工作者尾隨他或拍攝他的照片。除了兒童與其父親或母親的關係外，在不牽涉公眾利益的情況下，新聞媒體不應在違反兒童的意願或有損兒童利益的情況下，報道兒童的私生活或刊登他的照片。

2.104 以下是兒童的私生活成為傳媒報道焦點的事例：

- (a) 一對分居夫婦就兒子的管養問題發生爭執。該名分居丈夫是一名公眾人物的兒子。在他們的兒子參加學校運動會當天，一名新聞工作者暗中跟蹤分居妻子，當運動會結束後，又尾隨該母子二人往一間快餐店，並偷拍他們在店內進食的照片。該張有該兒童的照片在某雜誌刊登，他的姓名也在文中披露。
- (b) 某雜誌在封面刊登某藝員的兩名兒子的照片。該藝員在四十多歲時參加選美。該雜誌報道她的兩名兒子分別為9歲和12歲，同在香港一間國際學校讀書。
- (c) 一名曾於1989年在內地參加民主運動的工人向入境事務

⁸¹ 第16條。

處申請在香港延期逗留。他的家眷都在香港，包括兩名兒子，大兒子今年四歲。某報章披露了該兩名兒子和父親的全名，並刊登一張他們的照片。照片所見，父親正在填寫表格，但其大兒子卻以雙手掩面。照片的說明文字寫道：“當爸爸因居留問題而成為傳媒焦點之際，坐在身旁的兒子卻不肯面對鏡頭。”

- (d) 一名母親為了保護其 11 歲兒子免被汽車撞倒而嚴重受傷。某報章報道，兒子在橫過馬路時可能沒有遵守交通規則，並刊登了母親的全名、兒子姓名的首尾兩個字，以及一張兒子坐在母親身旁的家庭照。雖然該報章可能是以合法手段取得該張照片，但將照片刊登在報章上卻有可能令該兒童為他的同學及朋友憎恨或鄙視。另一份報章亦有刊登同一張照片，但已把兒童的面部弄模糊。
- (e) 一名 13 歲女學生用剃刀割傷自己的手。某報章說她是個“問題少女”，性格孤僻和反叛，無法投入學校和家庭生活。該篇報道披露了她的姓氏（並以“X”標示她姓名的第二個字，因而透露了她的姓名祇有兩個字）、年齡、住址（包括屋邨名稱、大廈名稱和樓層數目），以及她就讀學校的名稱和班級。該篇報道更指出她情緒不穩、與人溝通有困難、與家人關係欠佳、以前曾因偷錢被判入女童院一個月、受社會福利署監護、曾被命令在某間指明的醫院的精神病科留院接受觀察和輔導，並有割手的習慣。該篇報道還刊登了她在醫院候診的照片。雖然該照片已把她的眼部弄模糊，但如她的同學、朋友和親屬閱讀該篇報道，應不難把她認出。
- (f) 為了報道預防某種腸病毒在香港蔓延的措施，以及向讀者介紹某間學校指示學生在洗手間內穿着拖鞋的情況，一名新聞工作者拍攝了一張三名男童在學校洗手間內小解的照片，照片中一名學生露出了臀部。
- (g) 一名 17 歲學生從大廈天台跳下企圖自殺，她最後墮於放在地面的氣墊上。據某報章報道，她是一名中四學生，居於沙田某座指明的大廈。該報引述她哥哥說，她可能與男朋友的感情出現問題。該篇報道還附有一張她從大廈天台跳下的照片。照片並沒有把她的面部弄模糊。
- (h) 某報章報道，一名 63 歲的失業漢因經濟拮据而需要在孟蘭節輪候食米。報道指他已申請綜合社會保障援助金，並有三名年齡介乎 9 至 13 歲的孩子，他們均在 1998 年從內地來港。該篇報道刊登了一張他正手抱白米，女兒

坐在他身旁的照片，並披露了女兒的姓名。

- (i) 一名香港居民因為綁架、偷運槍械和偷運彈藥等罪名而在內地被判死刑。某報章在頭版刊登他兩名分別是 4 歲和 7 歲的兒子的照片。該照片是兩名兒子在法院就他們的父親的上訴作出決定前到羈留所探望父親後離開廣州一間酒樓時被拍下的。照片中兩名男孩的面部並未弄模糊。
- (j) 新聞界報道一名流行歌星與她的丈夫關係出現問題。某報章刊登了她的女兒的全名和她即將入讀的幼稚園的名稱。另一份報章的撰稿員指出有部分新聞媒體在幼稚園外訪問該名兒童，尾隨她、拍攝她的照片、並將關於她的、從其他途徑取得的資料公開。

報道的準確性

2.105 報章期刊被指報道不準確的個人資料的情況也時有發生，例如：

- (a) 某雜誌的一篇報道指稱一名知名商人患上癌症。當該名商人決定控告雜誌誹謗之後，雜誌編輯承認報道是完全沒有根據的。據稱撰寫該篇報道的新聞工作者祇有 19 歲，學歷不超過中五程度。
- (b) 某報章在頭版指稱一名前中國高級官員自殺身亡。兩日後，事主在北京接受電話訪問，證實他仍然健在。
- (c) 一名電台節目主持人在街上遭人襲擊。某雜誌刊登了一張他頭部受傷的照片。不過，由於照片經過處理，他在照片中的傷勢較真實的情況嚴重。
- (d) 一間公眾公司的主席向報界談及一家雜誌的操守。他說他曾准許該家雜誌的新聞工作者在他辦公室拍攝數張照片。然而，他聲稱該雜誌把一張他不曾放在辦公室的照片加插在其中一張刊登於雜誌內的照片裏。他說當他邀請該雜誌的新聞工作者到他辦公室時，他的辦公室並沒有放那張照片。
- (e) 一名哈佛大學的學者接受政府委託對香港的醫療開支和服務制度作出研究。據報道，他曾向某報章說，香港一份周刊的新聞工作者曾到訪他在美國的辦公室。雖然他拒絕接受訪問，但同意讓該名新聞工作者拍攝照片。其後，該周刊刊登一篇關於這個“訪問”的報道。他說他現在領悟到，祇要讓新聞工作者拍到照片，他們便可以

寫出一篇訪問稿。

- (f) 某報章刊登一張照片，照片中一名商人正出席由一間公司投資興建的酒店的奠基儀式。照片的說明文字寫道，站於該名商人身旁的女士是他的妻子。其後，該公司刊登了一則啟事，指有關的報道是錯誤的。

2.106 某報章的一篇文章指出，如果某報的編輯決定以一宗少年犯罪案作一宗大新聞來處理，但攝影記者沒法拍攝到少年犯的照片，攝影記者是有可能隨便在街上拍下另一名少年的照片頂替。該文章表示，這樣做的報章之所以不尊重該名無辜的少年的權利，是因為他既無金錢，又無聲譽，所以向該家報章提起法律訴訟的機會很微。該文章也關注到有報章以其他人的照片當作是案中受害人的照片來刊登的“現象”。⁸²

2.107 我們認為，新聞媒體應小心避免刊登不準確或有誤導成分的個人資料（包括照片）。

戲劇化的案件重演

2.108 廣播機構可能會重演一宗罪案或某種反社會行為，以教育公眾或探討某個社會問題。這種戲劇化的案件重演的做法，可能會把受害人或犯事者的私隱公開。雖然廣播機構可以基於有關事情是真正值得公眾關注為由而這樣做，但亦應該謹慎處理，免致干擾當事人及其近親的私生活。英國廣播公司的《節目製作人員守則》訂明，如果受害人已經去世，應通知其家人該節目擬播放的時間。⁸³

為娛樂觀眾而偷拍

2.109 電視節目可能為娛樂觀眾而在公眾地方進行偷拍。假如未獲被偷拍的人同意便將偷拍片段播放，該人便有可能受到委屈，尤以他因此而被人取笑的情況為然。因此，應徵得當事人的明確同意才可播放偷拍片段。如當事人要求銷毀片段，廣播機構亦應遵辦。

其他個案

2.110 某報章報道，另一份報章的新聞工作者強行進入一名亞洲小姐候選人的寓所內，並且不理會她的反對在屋裏拍照。

⁸² 戴胡子：“傳媒欺善怕惡”，《明報》（1999年4月29日），第G6頁。

⁸³ BBC, *Producers' Guidelines* (November 1996), section 5.6; Independent Television Commission, *The ITC Programme Code - Summer 1995*, section 2.2(iii).

2.111 某報章刊登了一張照片，照片所見是一名香港居民的寓所前門，該名居民當時正因被控綁架和偷運槍械罪在內地受審。照片中有四名相信是攝影記者的人正在該屋的水泥圍牆或站或坐，圍牆旁邊有四把約一公尺高的梯子。照片的說明文字寫道：“公開的秘密——攝影記者試圖進入〔該名居民〕位於金巴倫道的家。”

2.112 一些報章雜誌刊登女士不慎露出內衣（例如內褲或胸圍吊帶）的照片。雖然披露的資料或者可以被認為屬於公共領域內，但有些讀者仍覺得這些報道令人反感。

總結

2.113 本章提及的個案顯示部分新聞媒體濫用新聞自由，也正好說明了社會有迫切需要保障市民的私生活免受傳媒的不當干涉。增加對上述個案所透露的私隱的認識，對於市民能否在獲得所有有關資料的情況下作出與他們的社會政治生活有關的決定是無關宏旨的。公開受害人及其親友的身分，不論是透露他們的姓名或地址，還是刊登他們的照片，通常不會令讀者或觀眾對社會問題有更透徹的了解，亦不能有助他們評定政府的決策是否明智和使他們在日常生活中作出負責任的判斷。不過，公開這些人士的身分卻可能會給他們帶來痛苦、尷尬及羞辱。

2.114 然而，擺在我們眼前的事實是，雖然當局已制定了《個人資料（私隱）條例》，私隱專員亦努力強調個人資料私隱的重要性，但是新聞媒體侵犯個人私隱的情況仍有發生，現時規範新聞界的法律架構並未能阻止傳媒的專業水平下降。值得一提的，是主流報章也牽涉在本章所提及的侵犯私隱個案之內，但代表新聞界的利益的多個專業團體，仍然未有認真嘗試制約這些侵犯私隱的採訪活動和報道。

2.115 既無財富亦無權勢的人，尤其容易受到傳媒侵擾。傳媒採訪財雄勢大的人的時候或會有所克制，因為他們擔心過分的行為會引致當事人向他們採取法律行動。至於普通市民的私隱權益，卻往往因為傳媒要滿足公眾的好奇心和在市場上超越競爭對手而被犧牲或忽視。⁸⁴ 英國的報刊投訴委員會所處理的個案，有大概 90% 是普通公民遭報章以他們不希望受到的或沒有充分理據支持的方式對

⁸⁴ 戴胡子：“傳媒欺善怕惡”，《明報》（1999年4月29日），第G6頁。

待，祇有約 5% 的個案牽涉被認為是公眾人物的人。⁸⁵ 我們認為所有人的私生活，不論他們在社會上的地位和權勢如何，都應受到保護，免受傳媒的不當侵擾。⁸⁶

2.116 台灣中國文化大學新聞暨傳播學院院長馬驥伸把新聞工作者的筆比喻為一件銳利的武器。他比喻新聞工作者的筆尖“能傷人入骨、殺人不見血、任意揮舞，人人可危”。他又指出，由於新聞媒體在社會上有巨大的聲勢和影響力，傳播速度快速而普遍，如運用不當，“傷害之深之重，豈止於一支武器的力量”。他期望新聞倫理在推廣傳媒自我反省和自律方面能產生一定的作用。⁸⁷

2.117 我們會在下一章探討其他司法管轄區的報業自律經驗，然後研究可否依賴自律來解決香港傳媒侵犯市民私隱的問題。

⁸⁵ The Rt Hon Lord Wakeham, “Ethical Decisions” at <http://www.hku.hk/mstudies/english/Sph_rhlw1.htm>(3.3.99), p.2.

⁸⁶ Sir Zelman Cowen 強調：“祇有竭力維護個人權利的社會才可稱得上彰顯了自由社會的優越性；否則當個人在面對彷彿有無窮盡資源的強大組織所施加的壓力時，便可能陷入極為不利的處境。” Z Cowen, “The Law and the Press: The Public's Right to Know”, in Papers of the 7th Commonwealth Law Conference, Hong Kong, 18-23 September 1983 (7th Commonwealth Law Conference, 1983), 279 at 286.

⁸⁷ 馬驥伸：《新聞倫理》（香港海嘯出版事業，1997年），第258頁。

第 3 章 其他司法管轄區的報業自律情況

3.1 香港一些評論員指出，環顧世界各地的報業評議會，能有效發揮作用的例子可謂少之又少。為了說明成立報業評議會並不是杜絕報界作出不當行為的可行辦法，美國全國新聞評議會的失敗個案就曾被引述為例子之一。然而，不論是發達國家或是發展中國家，都普遍設有報業評議會。設有報業評議會或同類組織的司法管轄區包括澳大利亞、奧地利、孟加拉、比利時、不列顛哥倫比亞省、丹麥、埃及、斐濟、德國、火奴魯魯、印度、以色列、意大利、日本、曼尼托巴省、明尼蘇達州、尼泊爾、新西蘭、尼日利亞、挪威、安大略省、俄勒岡州、秘魯、斯里蘭卡、瑞典、瑞士、台灣、坦桑尼亞、荷蘭、土耳其、英國、和華盛頓。¹ 李瞻曾於八十年代就 16 個報業評議會和同類組織作比較研究。我們會在這一章探討澳大利亞、加拿大、德國、秘魯、瑞典、台灣、英國和美國在這方面的情況。

澳大利亞²

3.2 澳大利亞的“傳媒、娛樂及藝術聯盟”屬下的新聞工作者組別採用了一套有提及如何處理私隱事宜的道德規範。任何人都可就上述規範所提及的行為針對澳大利亞新聞工作者協會會員作出投訴。大部分澳大利亞新聞工作者都是該協會的會員。澳大利亞每個省份都有一個隸屬該協會並由該協會的會員組成的裁判委員會。若有協會會員被裁定違反了道德規範，便會被譴責、罰款或革除會籍。

3.3 一些出版人與澳大利亞新聞工作者協會商討後，成立了澳大利亞報業評議會。³ 評議會的經費來自報章和雜誌同業的捐助。評議會的會章訂明：出版人、新聞工作者和公眾的代表人數必須平均；主席必須不曾與報界有關連，而依照一貫的做法，主席一職是由一名有法律背景的知名人士擔任。評議會的首任主席是一名退休高等法院法官，而現任主席是澳大利亞國立大學一名榮譽退休教授。

¹ 參閱李瞻著：《新聞道德》（台北：三民書局，1982 年），以概覽其中一些司法管轄區的新聞評議會。

² M Armstrong, D Lindsay & R Watterson, *Media Law in Australia* (Oxford University Press, 3rd edn., 1995), chapters 9 and 11; and J Hurst & S A White, *Ethics and the Australian News Media* (MacMillan Education Australia Pty Ltd, 1994).

³ 澳大利亞新聞評議會的網站是：<<http://www.presscouncil.org.au/pcsite/apc.html>>。澳大利亞新聞工作者協會於 1987 年退出澳大利亞新聞評議會。

3.4 評議會由 13 名業內人士和 8 名公眾人士(包括主席)組成，其中 10 名業內人士是由大城市、近郊地區、區域性和鄉間的出版團體提名，餘下的 10 名成員的任命，即 7 名公眾人士、2 名新聞工作者和 1 名編輯人員的任命，則是評議會按主席的提名作出。擔任成員的新聞工作者和編輯人員通常都已經退休、或是並非直接受僱於隸屬評議會的成員機構的自由個體新聞工作者或從事學術研究的新聞工作者。評議會內大部分公眾成員是主席從申請人中選任的，他們都曾就所屬地區刊登的招聘廣告應徵。有時候，主席也會委任他認為會對評議會有貢獻的人擔任成員。現任的公眾成員中有一名教師、一名曾在護士學校擔任生物倫理學講師的兼職研究員、一名法律學教授、一名資深大律師、Accord Cross Cultural Developments 的總經理、以及南澳大利亞省弱能服務辦事處的行政董事。此外，各成員在投票時祇代表他們個人，而並非代表提名他們的組織投票。會章也訂明，代替成員可在成員缺席時代他行事。評議會對曾向他們投訴的人士進行意見調查，結果顯示很多人認為應增加評議會內公眾成員的人數，調查結果的中位數顯示，公眾成員的數目應達評議會總人數的 50%，而餘下的 50% 席位應由各佔一半的出版人和新聞工作者擔任。⁴

3.5 除維持新聞自由外，評議會負責處理公眾提出的關於報章雜誌看來抵觸了專業守則的投訴。這份守則是評議會在諮詢業內人士後與出版人及其編輯合作訂定，訂明首先由評議會秘書處嘗試藉調解訂出一個令各方滿意的協議。如無法達成協議，便會把有關投訴轉交評議會仲裁。投訴委員會有成員七名，其中大部分(包括主席在內)是公眾人士。評議會的權限完全視乎出版人是否願意尊重評議會的意見，因為評議會是無權懲罰那些不遵從該議會定下的標準的出版人，也無權強制有關出版人發布其受到譴責的聲明。在 1988 至 1993 年間，約有 10% 被裁定作出不當行為的報章雜誌沒有在其報章或雜誌刊登有關的譴責。在該項對曾向評議會投訴的人進行的意見調查中，雖然約有 60% 的回應者主要關心的並非是金錢的賠償，但是大部分回應者強烈表示，評議會應有權對違反守則的報章雜誌懲處罰款。⁵

3.6 澳大利亞法律改革委員會評論，由一個如報業評議會的調解機構作出譴責，看來“不足以補償受屈者”。該委員會認為，雖然違反守則的出版人有可能受到譴責，但這顯然不能對侵犯私隱的

⁴ Australian Press Council, *Survey of Complainants: Preliminary Report* (1994).

⁵ D A Kirkman, "Whither the Australian Press Council? Its Formation, Function and Future" (Australian Press Council, 1996), Part IV.

出版人產生有效的阻嚇作用。⁶ 赫士特和韋達指出，數個澳大利亞省份在七十年代試圖制定私隱法例，以及澳大利亞法律改革委員會希望可以藉提出保護公民私隱權的草案初稿來保障公民的私人資料免被發布，其主要原因正是報業評議會沒有權力施加制裁。⁷

加拿大

大西洋沿岸四省⁸

3.7 大西洋沿岸四省報業評議會是一個自發組織，接受由公眾作出的關於報界操守的投訴，和裁判由業界人士作出的關於某人對待報界的態度的投訴，並就這些投訴作出裁決，希望可以藉此維持大西洋沿岸四省新聞工作者的高度專業水平。評議會的成員包括：每間提供捐助的報章各自派出一名業界成員，各報章亦會選出一名公眾成員以概括代表他們的讀者。這評議會並無訂立一套正式的作業守則。

不列顛哥倫比亞省⁹

3.8 不列顛哥倫比亞省報業評議會的 11 名成員均經選舉產生，其中 5 名來自成員報章，另外 6 名來自公眾人士。不列顛哥倫比亞省的所有日報和逾 100 份的社區報均為評議會的成員報章。評議會的職能是處理公眾就成員報章的操守所作出的但未獲妥善解決的投訴。它祇處理針對報章的投訴。評議會評估投訴是以該評議會的作業守則為依據。所有投訴均視為針對刊物而不是針對個人。如投訴是針對非成員的報章，則評議會祇會在徵得該報章的同意才會受理該項投訴。所涉報章有責任如實刊登有關裁決。

3.9 不列顛哥倫比亞省報業評議會主席是一名對社會服務富有經驗和表現卓越的御用大律師休斯 (E N Hughes)。他在移居不列顛哥倫比亞省前曾於薩斯喀徹溫省出任法官差不多有 20 年之久。該會的公眾理事包括：一名前任市長、某主要公營機構的一名工會會員、加拿大移民及難民委員會一名成員、和一名長期參與社區和公民服務的成功商人。至於五名業界成員之中，有三名出版人和兩名編輯。

⁶ Law Reform Commission of Australia, *Unfair Publication: Defamation and Privacy* (Report No 11) (Canberra: AGPS, 1979), para 230.

⁷ J Hurst & S A White, above, 121.

⁸ “Atlantic Press Council” at <<http://www.media-awareness.ca/eng/indus/newsmag/atpress.htm>> (15.1.99). 大西洋沿岸四省包括新伯倫瑞克省、新斯科舍省、愛德華太子島省和紐芬蘭省。

⁹ “British Columbia Press Council” at <<http://www.bcpresscouncil.com/ink/>>(18.1.99).

曼尼托巴省¹⁰

3.10 曼尼托巴省報業評議會是一個獨立、不屬於司法體系的組織，目的是推廣高質素的新聞業。其宗旨包括維護新聞自由，並審理由公眾人士和業內人士作出的投訴。但如投訴牽涉法律訴訟或投訴人打算採取法律行動，或有關投訴所牽涉的報章並非評議會的成員，則有關的投訴將不會獲得處理。評議會有九名理事，其中四名業界成員來自報界，而另外五名成員（包括主席）則代表曼尼托巴省的社區。

安大略省¹¹

3.11 安大略省報業評議會是安大略省報界的自發組織，旨在透過裁判公眾的投訴和以保護公眾利益的大前題捍衛新聞自由來提高報業的質素。評議會也審理由業內人士針對某人或組織的行為所作出的投訴。所有安大略省的日報均為評議會的成員。

3.12 評議會有成員 21 名，除主席外，有大體上代表安大略省各社會階層的公眾成員十名、餘下的十名成員是提供捐助的報章選出的，他們大體上可以代表整個報界。所有成員都是在週年大會中被選出的。候選人的名單由一個成員包括主席、兩名公眾成員和兩名業界成員組成的提名委員會定出。業界成員必須廣泛代表出版人、編輯人員和廣告部僱員。評議會致力於將業界成員的席位分配如下：兩名出版人、七名編輯人員（當中有兩名編輯或行政編輯、兩名部門編輯和三名編輯）、和一名從事廣告工作的代表。

3.13 評議會設有一個調查委員會，負責詳細調查有關投訴。調查委員會有五名評議會成員，其中三名，包括主席在內，均是公眾成員。調查委員會提交建議之後，評議會便會作出最後決定。成員報章有責任在其報章顯眼的位置刊登裁決的內容。

3.14 評議會的主席曾經是一家雜誌的編輯，他是西安大略省大學新聞學研究院一名頗具名望的學者。其餘的公眾成員包括一名大學校長、一名退休前擔任會計師事務所主席的公眾人士、一名退休前當大學校長的公眾人士、安大略省工會聯會的司庫秘書、一名大律師 / 事務律師、John Howard Society 的行政總裁、約克郡聖公會會吏總、一名乳牛牧場的主人、哈密爾頓市的前任總行政主任，和一名律師事務所的資深律師。

¹⁰ “Manitoba Press Council” at <<http://www.media-awareness.ca/eng/indus/newsmag/mapress.htm>>(15.1.99).

¹¹ “Ontario Press Council” at <<http://www.media-awareness.ca/eng/indus/newsmag/ontpress.htm>>(15.1.99).

德國¹²

3.15 1985 年的德國報業評議會是以現已解散的英國報業評議會為藍本。它在當年有 20 名成員，其中半數代表出版人，另外半數代表新聞工作者各個公會。所有成員均獨立於所屬的組織。雖然可以委任不超過五名公眾人士進入評議會，但當年的評議會並沒有這樣做。該會的宗旨包括處理和化解投訴人的不滿、就針對某些指定刊物作出的投訴進行調查，以及保障可自由接觸新聞來源。投訴是由一個特別的委員會處理。該委員會的主席是一名有名望的法官。立法機關確認評議會的重要性，提供了部分經費以確保報業評議會的獨立性。

3.16 根據當時是民法教授的哈爾密·戈爾(Helmut Kohl)的觀察所得，新聞工作者的代表和出版人的代表是持着同一信念加入報業評議會這個假設是不切實際：

“出版人埋怨工會沒有派出具智慧、經驗和信譽的獨立人士，而祇是派出一些爭取工會利益的工會人員。新聞工作者則指報界已失卻了致力激發公眾思考的熱忱，很多時甚至祇當作另一門生意來辦。他們對於《道德規範和編輯工作指引》要針對的出版人堅持拒絕刊登〔報業評議會的〕譴責一事極表憤怒。”¹³

新西蘭¹⁴

3.17 新西蘭報業評議會負責就關於報章的編輯內容的投訴作出裁決，但祇限於與報章出版人協會或社區報業協會的成員報章有關的投訴。報章出版人協會是新西蘭報界的公會，新西蘭的所有日報和星期天報章均為該協會的成員。評議會有一名獨立的主席，成員來自公眾人士、出版人和新聞工作者的代表。公眾人士的代表佔評議會的成員的大多數。

秘魯¹⁵

3.18 秘魯新聞評議會是由 12 名全國性報章的出版人聯合組成。它們代表著 15 份報章和 5 份雜誌。其轄下的操守審裁委員會負責回

¹² H Kohl, “Press Law in the Federal Republic of Germany”, in Pnina Lahav (ed), *Press Law in Modern Democracies – A Comparative Study* (Longman: 1985), at 216-8.

¹³ H Kohl, above, at 217.

¹⁴ “New Zealand Press Council”, at<<http://www.inl.co.nz/industry/presscouncil.html>> (15.1.99).

¹⁵ “Press Council of Peru established”, at<<http://www.ifex.org/alert/00002445.html>> (15.1.99).

應人們對評議會的報刊成員所出版的刊物的投訴，並對針對任何印刷媒體的違反新聞道德的投訴的指稱作出回應。操守審裁委員會有五名成員。他們由評議會的理事會的五名成員和另外五名具威望和誠信的人士選出。後一類別的成員包括一名聯邦申訴專員、一名大學校長和一名神職人員。操守審裁委員會可就針對傳媒的投訴發表公開聲明，如果投訴涉及違反新聞道德的指稱，即使有關的新聞機構並非評議會的成員，操守審裁委員會也可發表聲明。

瑞典¹⁶

3.19 瑞典在 1916 年成立了全球首個報業評議會。該會名為報業合作評議會。成員包括出版人聯會、瑞典新聞工作者聯會和瑞典報章出版人協會。該會採納了一套適用於報界、電台和電視台的道德規範。這三個報業組織也聯合成立了一個報業評論委員會。克勤·史林保這樣介紹這個委員會的特色：¹⁷

- 在確保印刷媒體遵守新聞道德方面，該委員會擔任了榮譽法庭的角色。
- 委員會由五名成員和一名主席組成。上述三個報業組織各自委任一名成員，餘下兩名成員是由立法機關的申訴專員和大律師公會的主席共同委任。之後再由這五名成員委任一名法官擔任主席。
- 所有個案均由一名報業申訴專員交予委員會評定。報業申訴專員是由一個由立法機關申訴專員、大律師公會主席和報業合作評議會主席組成的三人委員會委任的。
- 報業申訴專員的職能是確保報章和期刊遵守新聞道德。
- 報業申訴專員可主動採取行動或調查他人作出的投訴。
- 報業申訴專員的酬金是由該三個組織為此目的而特別成立的基金支付。
- 投訴人可向報業評論委員會直接作出投訴。
- 報業申訴專員可就黑白分明和情節並不嚴重的投訴作出裁決。然而，編輯或投訴人可向委員會上訴。
- 如委員會裁定報章或期刊敗訴，可命令有關的機構以清晰可見的方式、在沒有不當延誤的情況下、一字不漏地刊登整份意見書，或刊登一份更正啟事或作出回覆。此外，也可命令犯錯的報章或期刊支付委員會和報業申訴專員的費用。但

¹⁶ Håkan Strömberg, "Press Law in Sweden", in Pnina Lahav (ed), *Press Law in Modern Democracies – A Comparative Study* (Longman: 1985), at 248-250.

¹⁷ Håkan Strömberg, above, at 249.

是，遵從委員會的命令祇是一種道義上的責任，並不是法律責任。

- 委員會不會判予受損害的一方損害賠償。

3.20 史林保指出，雖然瑞典報界自律的情況整體來說“尚算不錯”，然而，把報界的越軌行為交予其同業的代表裁決這個做法是否合理仍有待商榷。他認為，報業評論委員會無能力判給損害賠償肯定是一個弱點。

台灣¹⁸

3.21 在 1988 年國民黨政府撤銷所有對新聞自由的主要箝制之前，台灣的新聞界是受政府控制。當時的新聞工作者的地位猶如政府人員。1963 年，在台北市報業公會主催下成立了“台北市報業新聞評議委員會”。該會是台灣第一個新聞自律組織。八年後，台北市報業新聞評議委員會被“台北市新聞評議委員會”取代，以處理涉及報章、電視廣播、電台廣播和通訊社的投訴。該新聞評議委員會有權主動作出調查，研究某新聞機構有否違反該委員會的道德規範。為確保其裁決不偏不倚，它的會章規定政府官員和現任新聞工作者不得出任為該委員會委員。台北市新聞評議委員會於 1974 年發展為一個範圍遍及整個台灣的新聞評議委員會。它的成員包括代表新聞工作者、新聞編輯人員、報界和廣播界等界別權益的多個組織。該新聞評議委員會就台灣的報界、電視廣播及無線電廣播通過了三份道德規範。¹⁹ 陳桂蘭等人認為該評議委員會未能有效規管台灣新聞界的操守，原因如下：²⁰

“一是評議會的權限不夠完整有力，其裁決沒有強制與制裁權，因而很難產生真正的效用。有的當事報紙甚至無視該會的裁決，或者在發表裁決書時玩弄花招以減弱其道義上的威力。二是新聞評議會的歷屆委員，雖非現職新聞從業人員，但大多與新聞界有深厚的淵源關係。另外該會的經費完全由新聞界捐助，因此在裁決案件時往往力求委婉，協調多於制裁，其制衡作用得不到充分的發揮。三是評議會的經費過少，專職人員嚴重不足，因而無法進行長期而深入的調查、分析、比較與研究。”

¹⁸ 概覽馬驥伸：《新聞倫理》（香港海嘯出版事業，1997 年）第 3 章。

¹⁹ 台灣的《報業道德規範》，於附件 2 載錄。

²⁰ 陳桂蘭主編：《新聞職業道德教程》（上海復旦大學出版社，1997），第 215-216 頁。

3.22 自 1988 年起，台灣的新聞界發展蓬勃，它們享有高度的自由，這是台灣實施戒嚴令時所不曾享有的。雖然該新聞評議委員會不像以往般具代表性，但是台灣新聞記者協會在 1995 年公布的《新聞倫理公約草案》確認，除非涉及公共利益，否則新聞工作者應重新聞當事人的隱私權。

英國²¹

報刊投訴委員會

3.23 “報業議會”(General Council of the Press)——英國於 1947 年委任首個研究報業的皇家委員會。當時公眾和國會都關注到報章質素下降的問題，並且對報界出現壟斷的趨勢感到憂慮。根據該委員會得出的結論，報界作為一個社會界別，並沒有充分的自我檢討。基於沒有一個團體監察整個報業的健康發展，故此該行業難以達到一個持平和負責任的標準。該皇家委員會因此建議報界成立一個報業議會，成員最少有 25 人，分別代表報刊東主、編輯、和其他新聞工作者。至於業外人士則應佔全體成員的 20%，包括主席在內。該皇家委員會認為應由業內人士自行對報業的操守下判語，並預期該議會的裁決，會像醫學會和律師公會的裁決般有效力。由於國會威脅會通過一條成立法定報業評議會的私人法令草案，報界遂於 1953 年成立報業議會，但其所有成員均來自報界，而主席則是當時《泰晤士報》的東主。在 25 名成員中，有 15 名是編輯人員（包括 7 名新聞工作者）和 10 名管理代表。報業議會沒有任何執行其判決的權力。

3.24 “報業評議會”(Press Council)——第二個研究報業的皇家委員會成立於 1961 年，其職能是探討影響英國的報章和期刊的製作和銷售的經濟和財政因素。皇家委員會在批評報業議會的組成欠善後，給予報界另一次機會，讓它們可以成立一個由業外人士組成的具權威的報業評議會。假如它們未能把握這個機會，便應成立一個法定組織。因此，報業議會於 1963 年被報業評議會取代。新成立的報業評議會的主席是業外人士，成員當中有 20 名是由報界提名，另有 5 名是業外人士。第一任主席是 Devlin 勳爵。他退休前是上議院的法官。凡對報界的作為感到不滿的人士，均可向報業評議會投訴。報業評議會在 1976 年公布《關於私隱原則的聲明》。²² 該評議會的宗旨包括下列各點：

²¹ C Courtney, D Newell & S Rasaiah, *The Law of Journalism* (Butterworths, 1995).

²² 該份聲明指出，在未得當事人同意而發表關於他們的私生活的資料，是祇在正當的公眾利益較私隱權重要的情況下才可以被接受。

- (a) 維護新聞自由；
- (b) 按照最高的專業和商業水準來維持報界的風格；
- (c) 研究關於報界操守的投訴；
- (d) 以任何看來可行和適當的方法處理這些投訴；以及
- (e) 對關乎公眾利益和對公眾來說是重要的資料的提供所可能受到的限制，不時加以檢討。

3.25 《楊格報告書》(The Younger Report)——研究私隱問題的楊格委員會在 1972 年研究過報業評議會私隱問題方面所取得的成效。該委員會指出它不認為“報業評議會可以期望公眾信任它有理解公眾的反應，除非該評議會當中最少有一半的成員是有資格代表普羅大眾說話，則另作別論。”²³ 因此，皇家委員會建議評議會應修訂會章，使其中一半成員是來自公眾，而評議會應為每一個公眾成員的空缺提供多名候選人，以便從中選任適當人選。該委員會進一步建議，評議會應成立一個獨立的委任委員會，而該委員會的人選應該能令人信任他們是完全獨立於報界之外，具有豐富的社區服務經驗，並獲公眾敬重。雖然報業評議會後來將其業外成員的人數由 5 名增加至 10 名，但卻同時把成員的總人數由 21 名增加至 31 名，使業外人士仍然屬於少數。雖然評議會對侵犯私隱的一般裁決已有彙編，但該會仍然反對發表一份正式的作業守則。

3.26 雖然報業評議會的其中一個宗旨是“按照最高的專業和商業水準”來維持報業的特性，但第三個皇家委員會批評報業評議會着重維護新聞自由多於維持最高的操守標準。報業評議會的成員大多為業內人士，他們並不介懷業界不能達到嚴格的標準。雖然它的裁決已輯錄成為案例，但是這些裁決是根據甚麼原則達致卻並不清晰。此外，公眾缺乏一套用以評定報業表現的標準。因此，第三個皇家委員會建議報業評議會應：

- (a) 取得各報章承諾他們會在報章頭版刊登獲評議會判處成立的投訴；
- (b) 主動作出更多投訴，特別是透過監察和公布屢次違反守則的報章的犯錯記錄的方式來達到這個目的；
- (c) 支持有實效的答辯權；
- (d) 為新聞工作者制定行為守則；以及
- (e) 為其所作的決定提供詳盡的理由。

²³ *Report of the Committee on Privacy* (Chairman: The Rt Hon Kenneth Younger) (London: HMSO, Cmnd 5012, 1972), para 189.

3.27 由於有人批評報業評議會不能顧及公眾反應的能力方面不能取得公眾的信任，報業評議會遂更改其成員的組成比例，使業外人士與業內人士成員各佔半數，而主席一職也由業外人士擔任。該報業評議會的業外成員由一個“委任委員會”(Appointments Commission)任命，而“委任委員會”的成員是由報業評議會選任。報業評議會不能要求犯錯的報章刊登道歉啟事或支付賠償。如它裁定某項投訴成立，投訴人可得到的唯一補救是犯錯的報社在其報章上刊登報業評議會的裁決，但這有賴該報章合作。報業評議會不會堅持要求犯錯的報章在該報的頭版刊登裁決，也沒有制定一套行為守則。後來，無視《關於私隱原則的聲明》的情況愈來愈嚴重，而犯錯的報章拒絕以顯著的篇幅刊登報業評議會的裁決也時有發生。

3.28 《加爾吉報告書》(The Calcutt Report)——在 1988/89 年度的國會會期內，共有兩條關於私隱保障和答辯權的私人法令草案提交國會。兩條草案均已在下議院完成委員會審議階段，但當政府成立加爾吉委員會以研究需要訂定甚麼措施來進一步保障個人私隱免受報界的活動侵擾時，立法工作便停頓下來。由加爾吉委員會發表的《關於私隱及相關事宜的報告書》²⁴指出，人們不認為報業評議會是獨立的組織，部分原因是其經費依賴報章和雜誌出版人的捐助。報告書認為，報業評議會既要捍衛新聞自由，又要在糾紛中扮演公正的裁判，這兩個角色互有衝突。²⁵捍衛新聞自由的責任和處理對報界的投訴的責任，兩者並沒有足夠的互相依存的關係以致有必要由同一個組織負起這兩項責任。報告書因此建議報業評議會應由一個“報刊投訴委員會”取代，專責就有關報界不當行為的投訴作出裁決。由於報刊投訴委員會必須令人信服是權威、獨立和公正的，所以該委員會的所有成員均應由一個獨立於報業的“委任委員會”任命。該報告書又建議，報刊投訴委員會應由一名獨立人士擔任主席，成員則不應超過 12 人。為取得報界的支持和信任，大部分負責裁決的人應有報業經驗。

3.29 《加爾吉報告書》建議“報刊投訴委員會”應具備下列特點：

- (a) 該委員會必須對整個報界有管轄權，必須有足夠的經費，以及必須提供一個途徑讓市民可尋求阻止報界報道侵犯他人私隱的材料。
- (b) 該委員會應公布、監察和實施一套全面的作業守則，為報界和公眾提供指引。

²⁴ *Report of the Committee on Privacy and Related Matters* (London: HMSO, Cm 1102, 1990).

²⁵ 第 14.28 及 14.29 段。

- (c) 在某些情況下，該委員會的裁決應包括一項關於向投訴人致歉的建議。
- (d) 如投訴是關於某份報章拒絕讓投訴人有機會就對他的攻擊作出答辯或拒絕讓他更正錯誤的報道，該委員會應可就有關答辯或更正的性質和形式作出建議，包括在合適的情況下，建議應在報章哪一處刊登有關答辯或更正。
- (e) 該委員會應有明確的調解及裁決程序，務求盡量避免延誤處理投訴。
- (f) 該委員會應有特定的職責和處事程序，可在其認為有需要時主動作出調查。

3.30 《加爾吉報告書》清楚表示，如報界不成立和不支持報刊投訴委員會，或該自律機制明顯不能充分發揮作用，便應設立一個法定的審裁機構取代報刊投訴委員會，而該審裁機構應有法定權力和有執行一套法定作業守則的責任。

3.31 “報刊投訴委員會”(Press Complaints Commission)——《加爾吉報告書》發表後，英國報業在1991年成立報刊投訴委員會，其首任主席是麥家覺勳爵(Lord McGregor)，他亦是第三個研究報業的皇家委員會的主席。人們期望由獨立人士擔任報刊投訴委員會的主席，會確保委員會可以作出公正的裁決。報刊投訴委員會的成員有九名來自報界，另外六名則是業外人士，但所有成員均由報界委任。報刊投訴委員不會特別着眼於新聞自由。它的工作目標是執行一套作業守則，就關於報章違反該守則的投訴作出裁決。羅拔遜和尼高根據以下觀察所得，認為當年的報刊投訴委員會並不能達到加爾吉委員會的期望：²⁶

- (a) 報刊投訴委員會有裁決權而沒有制裁權。雖然各項裁決均刊登於該委員會的公報之內，但委員會無權規定受譴責的編輯必須刊登有關譴責。該委員會也不關注其裁決是否刊登在報章顯眼的位置。因此，該委員會無法杜絕違反守則的情況。
- (b) 報刊投訴委員會對於那些自行其是的報章感到束手無策。這些報章漠視裁定它們犯錯的判決，繼續作出煽情的報道。在缺乏有效制裁的情況下，必然有報章不尊重該委員會的裁決。
- (c) 報刊投訴委員會所執行的作業守則是由報界制定和監察，不是由委員會自行制定和監察的。

²⁶ G Robertson & A Nicol, *Media Law* (Penguin, 3rd edn., 1992), 542-545; David Calcutt, *Review of Press Self-Regulation* (London: HMSO, Cm 2135, 1993).

- (d) 報刊投訴委員會不願意承擔監察報界有否遵守該守則的責任。除非和直至有公眾人士對犯錯報章作出投訴，否則該委員會不會採取行動。
- (e) 報刊投訴委員會不一定安排機會讓投訴人表達他的意見。假如委員會裁定投訴人的投訴不成立，投訴人可能會覺得他們作出的投訴得不到公平的審理。
- (f) 報刊投訴委員會的成員並非由一個與報界無關的獨立團體委任，而是由報界成立的一個團體委任。由於其成員大部分來自報界，投訴委員會被視為被報界利益主導。
- (g) 沒有上訴程序可供投訴失敗的人提出上訴。

3.32 《加爾吉檢討報告書》(The Calcutt Review)——英國政府於 1992 年邀請御用大律師大衛·加爾吉爵士就報業自律的成效進行評估。

《加爾吉檢討報告書》總結時指出，在報刊投訴委員會監察下的報業自律成效不彰。²⁷ 該投訴委員會得不到報界和公眾的信任，也不能不偏不倚地平衡報界和個人之間的利益。它本應是個獨立組織，但事實上卻非如此。該投訴委員會實質上是“一個由報界成立、由報界提供經費、由報界主導、執行一套由報界設計和過分偏袒報界的作業守則的組織。”²⁸ 《加爾吉檢討報告書》指出，必須進行下列改革，以糾正有關情況：

- (a) 由政府 and 報界協議邀請一名地位崇高的獨立人士來任命一個“委任委員會”。
- (b) 由該名獨立人士任命一個獨立的“委任委員會”。
- (c) 由該獨立的“委任委員會”任命“報刊投訴委員會”。
- (d) “報刊投訴委員會”須表明它的職能不包括積極促進新聞自由。
- (e) 作業守則須由“報刊投訴委員會”自行制定。

3.33 法定的“報刊投訴審裁處”(Statutory press complaints tribunal)——

《加爾吉檢討報告書》建議應按照《加爾吉報告書》所述的模式，成立一個法定的報刊投訴審裁處。經濟能力有限的人也應該可以提出申訴，處事程序亦應盡量簡捷。它應有下列職能和權力：²⁹

- 制定和不時檢討作業守則；
- 限制發布違反該守則的材料，除非出版人可證明他有充分理由作為辯護；

²⁷ David Calcutt, *Review of Press Self-Regulation* (London: HMSO, Cm 2135, 1993).

²⁸ 同上，第 5.26 段。

²⁹ 同上，第 6.5 段。

- 接受關於涉嫌違反守則的行為的投訴（包括由第三者作出的投訴）；³⁰
- 就這些投訴展開研訊；
- 在沒有接獲投訴的情況下，主動進行調查；³¹
- 要求有關方面就研訊作出回應；
- 嘗試調解；
- 進行聆訊；
- 就涉嫌違反守則的行為作出裁決；
- 提供指引；
- 發出警告；
- 要求刊登道歉、更正和答辯的啟事；
- 強制執行關於刊登其裁決的決定；
- 判予賠償；
- 判處罰款；
- 判予參與研訊所需的費用；
- 檢討審裁處的運作程序；及
- 發表報告書。

3.34 《加爾吉檢討報告書》更建議，審裁處的主席應由法官或資深的律師擔任。他應與兩名裁判員一起聆訊。該兩名裁判員可從一個由有關部長委任的委員團選任。每次審裁聆訊宜最少有一位曾在報界任高職的裁判員列席。

3.35 英國政府在一份名為《私隱權及傳媒的侵犯私隱行為》的白皮書中否決設立一個法定的報刊投訴審裁處或法定的報刊申訴專員職位的建議，理由是施行法律管制可能為規管報章雜誌的內容打開方便之門，因而可能使英國政府被指進行新聞審查。英國政府亦認為，就這個行業而言，將關乎何時可提供法定補救的決定權下放至例如審裁處的規管機構並不適當。³² 艾力·巴寧特(Eric Barendt)評論謂保守黨政府不願施行法律管制，原因是報界的支持對保守黨在大選中勝出的機會起決定性作用，所以保守黨政府不欲引起報界的不滿。³³

3.36 現時的“報刊投訴委員會”——目前的報刊投訴委員會有九名公眾成員（包括主席）和七名報界成員。他們全是由有五名成員的委任委員會委任。³⁴ 雖然報刊投訴委員會的主席是由報界委任，但

³⁰ 如果由第三者作出的投訴是當事人不曾作出的，審裁處須事先確定當事人不會反對該處調查有關投訴。

³¹ 審裁處在主動作出調查之前，必須先確定任何受影響的人不會對它進行調查一事提出反對。

³² *The Government's Response to the House of Commons National Heritage Select Committee - Privacy and Media Intrusion* (London: HMSO, Cm 2918, 1995), chapter 2.

³³ E Barendt, "Britain Rejects Media Privacy Law", (1995) 2 *Privacy Law and Policy Reporter* 109.

³⁴ Press Complaints Commission, "How Commission Members Are Appointed", at <<http://www.pcc.org.uk/about/appoint.htm>> (1.5.98).

除了因其主席身分外，他不可以從事出版報章、期刊或雜誌的業務，也不可與這些業務有關連或有利害關係。現任主席是韋克曼勳爵 (Lord Wakeham)，他是前任能源部部長，現任掌璽大臣和上議院院長。

3.37 委任委員會大部分成員均為業外人士。這項安排是確保公眾成員的委任是由一個並非由業內人士主導的組織作出。委任委員會的主席是報刊投訴委員會的主席。其他成員是“報刊操守財務委員會”的主席和其他三名由報刊投訴委員會主席提名的獨立人士。他們分別是御用大律師麥希爾勳爵 (Lord Mayhew) (前任首席政府律師和北愛爾蘭事務大臣)、傑弗里·賀蘭爵士 (Sir Geoffrey Holland) (埃克塞特大學校長) 和大衛·克萊曼蒂 (David Clementi) (英格蘭銀行副董事長)。

3.38 任何公眾成員都不能從事出版報章、期刊或雜誌的業務。除了因為其成員身分之外，也不可與這些業務有關連或有利害關係。其中一位公眾成員同獲委為私隱專員，並獲授權調查與私隱有關的緊急投訴，然後將之交給委員會裁決。公眾成員包括一名牙科醫生、一名律師、一名前任內務部終身大臣、一名社會行政學教授、“精神健康法令委員會”主席、“愛丁堡節匯粹”主席、上議院眾委員會的首席副主席，以及一名主教。報界成員必須具有在報界擔任高級編輯人員的經驗，使委員會的工作因他們的編輯經驗和專業知識而受惠。

3.39 有證據顯示，報章和雜誌出版業致力在報刊投訴委員會的監察下自律。報刊投訴委員會成立後的首八年，每份由委員會批評報章的裁決都獲得犯錯報章一字不漏地在其報章以顯眼篇幅刊登。雖然作業守則是由一個編輯委員會編訂，但守則是獲報刊投訴委員會認可的。報刊投訴委員會報告，英國大多數編輯的僱傭合約和相當多的新聞工作者的僱傭合約均已加入須遵守業內的作業守則³⁵的條文。此舉為自律制度提供了有效的制裁機制，是其他建築於報業評議會的自發機制所欠缺的。此外，報刊投訴委員會的所有裁決均會在季刊中刊登，該季刊是發給所有編輯、國會議員和其他有興趣的人士。報刊投訴委員會在培訓見習新聞工作者方面也發揮一定的作用。再者，由於很多報章雜誌現時已將有關刊物上載互聯網，報界在 1997 年同意該作業守則和報刊投訴委員會的管轄範圍除了適用於印行本之外，還適用於已經同意遵守作業守則的出版人在網上發布的版本。因此，現時的報刊投訴委員會與御用大律師大衛·加爾吉爵士在 1992 年進行檢討時的報刊投訴委員會並不相同。

³⁵ 見附件 3。

3.40 報刊投訴委員會的經費是來自“報業標準財務委員會”(Press Standards Board of Finance)。這個財務委員會是一個負責向整個報章和雜誌出版業收取費用的組織，報刊投訴委員會在1996和1997年的支出分別為132萬英鎊和117萬英鎊。這項安排可確保報刊投訴委員會有穩健而充足的經費，而委員會的獨立性也因為大多數成員均為業外人士而得到保證。再者，出版人在報章或雜誌上捐出版面刊載關於報刊投訴委員會的資料的廣告。業內人士自發提供經濟支援，獲公認為業界致力促進有效自律的表現。

廣播標準委員會

3.41 雖然本章是闡述報業自律的情況，但是，我們打算在這裏用一些篇幅說明《1996年廣播法令》的資料。該法令改變了英國廣播傳媒的規管架構。

3.42 “廣播標準委員會”(Broadcasting Standards Commission)是根據《1996年廣播法令》成立，由以前根據《1990年廣播法令》成立的“廣播投訴委員會”與“廣播標準議會”合併而成。³⁶ 廣播標準委員會的成員全由政府委任，人數不超過15名。凡看來與廣播節目的籌備或提供有關連或有利害關係的人，均沒有資格獲委任為成員。³⁷ 成員不得有任何可能會影響他們執行其成員職能的經濟利益或其他利益。

3.43 廣播標準委員會有責任制定和不時檢討一套供廣播機構遵從的守則，就包括下列事項的事宜提供指引：(a)在那些由英國廣播公司所播放的節目中或在獲發牌的廣播機構所提供的節目中所出現的不當私隱侵害；和(b)與搜集包括在這些節目內的資料有關的不當私隱侵害。³⁸ 所有英國的廣播機構均須依循這套守則的一般精神辦事。

3.44 廣播標準委員會必須對關於節目內出現的不當私隱侵害的投訴，或與搜集包括在節目內的資料有關的不當私隱侵害的投訴，進行審議和裁決。³⁹ 雖然投訴人不可就委員會的裁決提出上訴，但裁決可被司法覆核。在 *R v Broadcasting Complaints Commission, ex parte BBC* —

³⁶ 法令第IV部第106-130條。

³⁷ 附表3第3段。

³⁸ 法令第107(1)條。廣播標準委員會發表的一份關於公平和私隱的守則已於1998年1月1日生效。

³⁹ 法令第110條。如果投訴是瑣屑無聊、或所涉及的是現正在法院進行法律程序的事宜，或受影響的人可藉法律程序取得補救而廣播標準委員會不適宜處理該項投訴，廣播標準委員會將不會受理有關投訴，參閱法令第114(2)條。

案，法院裁定，不論有關材料其後是否包括在播放的節目內，廣播投訴委員會有權聆訊侵害私隱的投訴。⁴⁰

3.45 祇有受不當私隱侵害影響的人才有權投訴。如該人已去世，則可由其遺產代理人、親屬或一位與他關係密切的人作出投訴。⁴¹ 若投訴裁定成立，廣播標準委員會可發出指示，要求廣播機構“按該指示所規定的方式和在規定的時間內”，發布該投訴的摘要及廣播標準委員會的裁決。有關的廣播機構可能須在報章和電台發布委員會的裁決，並有責任遵守委員會的指示，報告它在裁決發布後採取了甚麼行動。⁴² 廣播標準委員會會發表定期報告，就每項投訴載述投訴的摘要，並在適合的情況下，載述委員會的裁決摘要，委員會發出的指示，以及廣播機構所採取的行動摘要。⁴³

3.46 我們留意到報刊投訴委員會和廣播標準委員會的運作看來令人滿意。我們未察悉有任何意見指英國的報章和廣播機構受政府或有關的規管組織所控制，亦未察悉新聞自由因此而有所減損。

美國

3.47 美國所有的主要新聞從業員組織均已訂出道德規範。這些組織包括美國新聞編輯人員協會、美聯社編輯人協會、電台電視新聞主管協會、專業新聞工作者協會和全國新聞攝影記者協會。除這些專業規範外，很多傳媒機構都有一套關於僱員操守的指引。

3.48 美國在五、六十年代有很多地區性的新聞評議會成立。這些地區性的發展促成了美國全國新聞評議會在 1973 年成立。這個組織的成員均由業內人士自行任命，財政方面則是由二十世紀基金和麥高基金撥款支持。美國全國新聞評議會接受和調查傳媒所不受理的投訴。該評議會由 18 位有聲望的公民組成，當中祇有 8 位成員來自新聞界。在聆訊過程中，傳媒和投訴人均可由律師代表。評議會的裁決包括屬大多數的意見和持異議的意見。該評議會在成立十年後解散，原因是缺乏經費和多間主要新聞機構拒絕合作。不過，某些州，例如明尼蘇達州、俄勒岡州、華盛頓州和夏威夷，都設有地區性的新聞評議會。

⁴⁰ *The Times*, 16 October 1992.

⁴¹ 法令第 111 條。

⁴² 法令第 119(1)-(3)及 120 條。

⁴³ 法令第 119(8)和(10)條。

3.49 明尼蘇達州新聞評議會在七十年代初成立。它接受和裁決投訴，並進行公開聆訊。這評議會有 24 名成員，一半來自公眾，一半來自傳媒。曾有四名該州的最高法院法官（全部是在任法官）先後擔任主席。評議會的一位創辦成員卜·邵維(Bob Shaw)認為由法官擔任主席是很好的安排，因為他們不但具權威，又懂得如何主持聆訊，而且作出的裁決能夠令人信服。⁴⁴

⁴⁴ B Shaw, “How to Start a News Council”, at <<http://www.mtn.org/newscncl/General/Shaw.html>> (4.5.98), p 4.

第 4 章 香港傳媒業的自律情況

引言

4.1 我們會在本章探討新聞界在多大程度上能夠在沒有外界介入的情況下有效地制約傳媒的侵犯私隱行為。

4.2 新聞媒體包括印刷媒體和廣播媒體。根據 1997 年的《香港年報》，這些媒體包括 50 份日報、693 份期刊、兩間商營電視廣播機構、一間收費電視廣播機構、一間區域性的衛星電視廣播機構、兩間商營電台、及一間政府的電台暨電視廣播機構。¹

4.3 雖然在香港出售的報章數目實際上比根據《本地報刊註冊條例》（第 268 章）成立的註冊處所記錄的數目為少，但香港的印刷媒體仍然充滿活力和競爭激烈。目前可供讀者選擇的共有兩份英文日報和超過十份中文日報。

4.4 廣播媒體受廣播事務管理局（下稱“廣管局”）根據《廣播事務管理局條例》規管。廣管局在規管傳媒的侵犯私隱行為方面所扮演的角色將會在第 6 章討論。

專業團體

4.5 香港新聞業不同組別的利益，是由下列團體代表：

- 香港報業公會；
- 香港華文報業協會；²
- 香港出版業協會；³
- 香港新聞行政人員協會；
- 香港記者協會；
- 香港新聞工作者聯會；
- 香港攝影記者協會；和
- 外國記者會⁴。

¹ 《香港—邁進新紀元：一九九七年》（香港政府新聞處，1998 年）。

² 香港華文報業協會的宗旨之一是推動香港的新聞事業。該協會的大部分會員特別有興趣報道賽馬消息。

³ 該協會維繫一群以出版報章雜誌為業的本地出版人以及海外出版機構的本地代表。它的工作目標是為出版人訂立一套有關品質管制、核數、銷量和廣告的標準及指引。

⁴ 外國記者會為會員提供社交設施，並舉辦一系列與其專業有關的活動，包括新聞發布會等。

4.6 這些由新聞工作者組成的組織，會員人數甚少。根據在 1990 年進行的調查結果顯示，祇有約 5% 的香港新聞工作者加入了香港新聞行政人員協會，加入香港記者協會的則有 13%。⁵ 香港新聞工作者聯會成立了約兩年。

4.7 現時沒有適用於報刊業的道德規範。據我們所知，祇有香港記者協會有一套關乎職業道德的《專業守則》作為會員的指引。該守則現載於附件 1。與英國的報刊投訴委員會的《作業守則》相比，該協會的守則對採訪新聞方面所訂下的道德標準十分簡略。守則內沒有任何條文提及採訪病人、兒童、罪案受害人及無辜親友的事宜。它祇規定新聞工作者必須以“正直手段”取得資料，以及不應介入他人的悲哀或不幸，除非有“公眾利益凌駕一切的情況”。⁶ 英國報刊投訴委員會的《作業守則》將“公眾利益”界定為包括“(i)偵查或揭露罪行或嚴重的不端行為；(ii)保障公共衛生和安全；及(iii)避免公眾被某人或某機構的一些聲明或行動誤導”，但香港記者協會則沒有在其守則內就甚麼事情構成“公眾利益”提供任何指引。我們因此認為該守則沒有為新聞工作者和普通市民提供足夠的指引和保護。

4.8 香港記者協會設有一個由三名成員組成的操守委員會，負責對違反《專業守則》的行為作出裁決。不過，該委員會的成員全為業內人士；所有成員均由該協會的執行委員擔任。該委員會的調查和聆訊都是閉門進行的，其調查結果亦不會在報章刊登或報道。⁷ 即使該委員會願意在新聞自由與私隱權兩者之間取得平衡，但決定何者輕重的卻仍是新聞界。操守委員會在考慮公眾的投訴時，不一定會適當地顧及保障個人私隱所涉及的公眾利益。事實是該協會代表的是新聞工作者的利益，而不是公眾的利益。它既非不偏不倚，亦非獨立。因此，就其扮演的規管角色而言，該協會得不到公眾的信任。

4.9 此外，該協會對不是其會員的全港 87% 新聞工作者並沒有約束力。這些新聞工作者可任意侵犯別人的私隱而不需作任何解釋，祇要他們這樣做沒有違法便可。新聞機構亦不受該協會約束，故此大可拒絕回應或拒絕提供資料給該協會作調查投訴之用。該協會的操守委員會的報告指出：

⁵ J M Chan, P S N Lee & C C Lee (1996), above, 45。

⁶ 留意香港記者協會的《專業守則》第 6 條的英文本與中文本有歧異。本諮詢文件是以英文本為準。

⁷ 但注意該委員會在 1998 年 11 月作出以下聲明：“記協計劃在徵得投訴人同意的情況下，公開過去三年以內處理的投訴個案。我們的目標不是要令任何傳媒尷尬，更不鼓勵公眾藉此判斷那些傳媒的操守較佳。”香港記者協會操守委員會，“傳媒操守：記協的投訴處理機制”（1998 年 11 月 22 日），第 4 頁。

“由於缺少另一方面的解釋，記協有時不容易就投訴個案達成結論。儘管當政府或大企業拒絕回應查詢時傳媒機構大肆批評，但本身具有巨大影響力的傳媒機構，卻時常採取同樣不予置評的態度。”⁸

4.10 即使某新聞工作者或新聞機構被裁定有不道德的行為，應負上責任的機構沒有義務公布對其不利的裁決。操守委員會的一名委員對該協會處理投訴的機制有如下的評語：

“記協這個接受投訴並作出研判的機制可說是獨特的，因為它是目前香港僅有的渠道，接受公眾就傳媒道德提出的投訴個案。但是，倘若我們認為這個機制已有點成效，那就未免過於自誇了。事實上，我們的機制時常被指太過「被動」。簡單的說，就是記協要等到有投訴才會作出行動。有些說法更指我們的研判結果「沒有作用」，因為記協無權懲處那些違反專業操守的從業員或傳媒機構。在此，我們認為還有必要強調，記協從來無意扮演「有牙的監護犬」。事實上，我們根本上就反對設立擁有實權的法定機構去懲處新聞工作者或傳媒機構。”⁹（橫線後加）

4.11 除了專業守則之外，該協會有時會就重要事宜發出指引。據該協會解釋，這些指引被名為“建議”，是因為它想“〔避免〕造成記協要將其想法強加給會員的印象。”操守委員會的主席明確指出，記者協會將繼續以非對抗方式處理操守問題，“更不是要把任何標準強加於新聞工作者”。¹⁰ 該協會的意向似乎是這樣的：即使在它認為有必要規管其會員行為的範疇之內，它也不想強迫其會員遵守它所訂下的最低標準。

4.12 理論上，香港記者協會的會員如嚴重違反守則的條文，是可能導致他被逐出該協會的。不過，由於新聞工作者不一定要成為該會會員，這項制裁不會對被逐出協會的會員與其僱主的合約關係造成任何影響。事實上，在一次以記協會員為受訪對象的傳媒操守意見調查中，祇有 13% 回應者支持以“終止操守有問題的會員的會

⁸ 香港記者協會操守委員會，“傳媒操守：記協的投訴處理機制”（1998年11月22日）；方蘇：“記協處理傳媒道德的機制”《香港記者協會廿八週年紀念》（1996年），第24-25頁。

⁹ 方蘇：“記協處理傳媒道德的機制”《香港記者協會廿八週年紀念》（1996年），第24頁。

¹⁰ 貝爾(C Bale)：“新聞操守：撥「誤」反正”，《香港記者協會廿五週年紀念》（1993年），第55頁。

籍”來加強傳媒的道德操守。¹¹ 因此，香港記者協會在規管傳媒的侵犯私隱行為方面扮演一個重要但畢竟有限的角色。英國的經驗顯示，由新聞界草擬、頒布和執行的守則，大多不會獲得公眾信任。

4.13 其他新聞專業團體在推廣新聞操守方面所扮演的角色也很有限。香港出版業協會的其中一項宗旨是提高香港出版業的專業地位，但報章雜誌的新聞採訪活動及報道並不是它主要關注的事項。此外，祇有少數本地報章是該協會的會員。

4.14 代表大多數中英文報章東主的香港報業公會每年主要有三項活動：召開會議討論報章的售價、舉行週年晚會以及舉辦全年最佳新聞寫作和新聞攝影比賽。¹² 維護新聞道德並不是該會的主要關注事項。即使該會着意維持新聞工作者的高水準表現，但由於三份主流報章（即《東方日報》、《蘋果日報》和《太陽報》）均非該會會員，所以該會就新聞道德所作出的任何努力的效用都是很有限。¹³

4.15 至於其他新聞工作者的組織方面，新成立的香港新聞工作者聯會告訴我們，該會沒有為其成員制定任何道德準則。香港新聞行政人員協會和香港攝影記者協會最關注的是維護新聞自由。香港攝影記者協會的章程有兩段條文是在“專業守則”的標題之下，但這些條文較為關注維護新聞自由，而非維持其會員的道德水平。¹⁴ 這些條文未能為攝影記者提供指引，指示他們在特定情況下，如何解決新聞自由與個人私隱之間的矛盾。

4.16 在立法會民政事務委員會於 1999 年 4 月 26 日舉行的會議上，香港攝影記者協會的代表陳述該會可以發信或發表公開聲明批評某報章在違反專業操守的情況下刊登冒犯他人及令人反感的照片。可是，如該會發信或發表聲明，被批評的報章是有可能向該會的幹事採取法律行動。該代表說由於該會的會員不多，實在沒有足夠資源應付實力雄厚的報章的法律行動，因此在推廣傳媒道德操守方面沒有扮演積極的角色。記協的主席亦同意一名新聞工作者對某

¹¹ 香港記者協會新聞稿（1998 年 11 月 22 日）。

¹² 新聞界很少報道這項比賽，因為祇有獲得獎項的新聞工作者所屬的報章才會報道此事。

¹³ 香港記者協會在 1998 年所得的數字顯示，《蘋果日報》及《東方日報》的讀者人數相近，共佔全港報章讀者總人數的 70%：香港記者協會和第十九條組織，《疑惑重重的開始—回歸中國一年後香港的言論自由狀況》（1998 年），第 34 頁。該年報指出由傳媒顧問公司 AC Nielsen 進行的調查結果顯示，《蘋果日報》及《東方日報》在 1998 年 2 月的每天讀者平均人數分別為 1,917,000 人及 1,891,000 人。見上述記協和第十九條組織發表的報告，第 35 頁。

¹⁴ 該條規定：“1. 攝協聲明公眾有追尋事情真相的自由，同時並有權透過相片揭露事情的真相。2. 攝協相信攝影記者隨時都保持最高之道德操守並且爭取新聞自由和探求新聞資料。”

報章作尖銳批評可能招致該報章對該新聞工作者採取法律行動。該名香港攝影記者協會代表以及記協主席的說話顯示，即使新聞工作者的組織願意在制止侵犯私隱的採訪和報道手法方面扮演積極的角色，它們也不會指稱某報章須為這些手法負責，惟恐該報章會對有關組織的成員採取法律行動作為報復；祇有在情節極為嚴重的情況，才會點名批評。

4.17 1998年10月，電視台和報章報道一名男子在妻子自殺後所作出的怪異行為。此事引起輿論嘩然，並令公眾對傳媒的道德操守提出質疑。這名鰥夫的妻子涉嫌從一幢高樓的露台將兩名兒子推下後跳樓自盡。在接受電視台娛樂節目攝製組的訪問中，他表示對妻子慘死一事沒有悔意，其後《蘋果日報》更連續多日在頭版報道他往深圳尋歡的消息，並刊登了他在床上摟抱兩名女子的照片。結果廣播事務管理局、影視及娛樂事務管理處、香港記者協會和多間有關的傳媒機構均收到大量投訴。

4.18 這宗事件本身沒有涉及在生人士的私隱被侵犯的情況，因為這名鰥夫承認他是同意接受傳媒採訪，並聲稱是自願披露私生活資料以換取金錢的。社會人士所責難的，是傳媒的整體道德水平，例如以金錢換取新聞的採訪手法和品味庸俗等問題。一個宗教團體甚至呼籲公眾罷買《蘋果日報》，但從報販處得知，這項呼籲對該報的銷量毫無影響。《蘋果日報》其後刊登道歉啟事，承認他們報道這事件的手法並不恰當。個別的罷買報章行動所起的影響微不足道，因為報章的內容包羅萬有，而可能冒犯讀者的內容篇幅祇佔報章的一部分。¹⁵

4.19 正當公眾議論紛紛的時候，香港記者協會舉辦了一次研討會，探討傳媒的道德操守。結果一如所料，除了告誡新聞界防範政府以傳媒的操守為藉口而企圖作出干預之外，最終仍不能就如何提高傳媒的道德水平和確保傳媒恪守高尚的道德標準一事提出任何方案。然而，由於愈來愈多人對傳媒的專業和道德操守表示不滿，記協遂於1998年11月宣布它“〔準備〕成立一個‘傳媒操守論壇’，監察傳媒操守，並會進行遊說、教育及接受公眾投訴”。¹⁶

4.20 後來，亞洲電視有限公司和電視廣播有限公司分別被廣播事務管理局罰款十萬元及五萬元，以懲罰它們藉報道該名鰥夫在深圳的活動而將該事件“妄加利用”。廣管局指亞洲電視有限公司

¹⁵ Thomas Gibbons, *Regulating the Media* (London: Sweet & Maxwell, 1998), pp 46-48. (作者在文中提出規管傳媒的取向不應單因為有可能利用市場調節而受到左右。)

¹⁶ 香港記者協會新聞稿(1998年11月22日)。

“引導〔該名鰥夫〕詳談其私生活、性需要，同時表示對妻子與兩名兒子去世滿不在乎”。廣管局裁定有關報道“嚴重違反”了《商營電視業務守則之節目標準》中關於人倫關係的條文。¹⁷雖然上述電視廣播公司均因為它們的不當行為而被批評和罰款，但《蘋果日報》並無受到任何監管機構的譴責或懲罰，因為香港根本沒有任何監管報章雜誌操守的機構，也沒有任何適用於整個新聞行業的道德規範。

4.21 在立法會民政事務委員會於1999年4月舉行的會議上，香港新聞行政人員協會表示該會正在草擬一份香港新聞工作者專業操守守則。該會說他們會諮詢各新聞機構的新聞行政人員，然後會修訂這份守則的初稿。經修訂的初稿會向外界發表，尋求業內人士、學術界以及公眾人士的意見，然後再對該份守則作出修訂。該會的代表在會議上承認，要新聞界達成共識並不容易。他指出由於市場因素比其他一切因素更重要，所以業界可能不願意遵守這份“君子協定”中的規定。他表示如果真的出現這種情況，該會可能考慮成立一個新聞評議會來處理投訴。

新聞評議會

4.22 世界新聞評議會協會(World Association of Press Councils)宣稱獨立的報業評議會能夠維持並增強新聞界的自由和責任感。該聯會的會章指出報業評議會提供“一個民主、有效率和費用並不昂貴的論壇以聽取由新聞界作出的投訴和針對新聞界作出的投訴，並可維持及有助加強新聞界的自由、責任感和問責性。”¹⁸由於香港報業公會和香港華文報業協會並不代表香港的所有報章，而這兩個會在維護新聞道德操守方面沒有扮演重要角色，因此或者可以成立一個審議和執行一套適用於整個新聞界的關於私隱的作業守則的新聞評議會，以規管傳媒的侵犯私隱行為。

4.23 新聞評議會的其中一個主要功能是防止新聞界濫用新聞自由。新聞評議會提供一個機制，使新聞界可以嚴謹從事和盡忠職守而又毋損新聞自由。由新聞評議會調查和公開譴責差劣的新聞工作，有助提高新聞界的專業水平。市民如不願意或沒有經濟能力對

¹⁷ 該守則第5(b)段規定：“凡提及家庭成員之間的關係或類似的重要人倫關係，以及帶有性含意的題材，應該審慎行事，不應妄加利用，或以不負責任的態度處理。應該尊重婚姻的神聖和家庭的重要性。”

¹⁸ 載於網址：<http://www.presscouncil-org.au/pcsites/wapc/const.html>(18.1.99)。該聯會在1998年有17個會員。

傳媒機構採取法律行動，亦可透過向該評議會投訴而迫使有關的傳媒機構作出交代。出版人和廣播機構也可從而省回法律費用和堂費。假如新聞機構受一個獨立的團體監察，公眾便可能對新聞界有多一分尊重，公眾人士也會更願意協助新聞工作者採訪新聞。此外，新聞界亦能吸引更多有才華的畢業生投身這行業。

4.24 不過，這樣自發成立的新聞評議會未必是評審和調查針對傳媒的投訴的最有效途徑。它可能缺乏足夠經費設立投訴機制。要是新聞評議會內有公眾的代表，有些傳媒機構或者會不願意參加和給予支持。此外，一個自發組織不會有權強迫任何機構協助調查，也不能強迫有關機構遵行其裁決和以適當顯著的篇幅報道調查結果。

4.25 成立一個新聞評議會的構思對香港來說並不新穎。事實上，香港記者協會在八十年代初期是支持這個構思的。在 1985 年，當時的香港報業公會主席羅賓·客遜 (Robin Hutcheon) 成立一個籌備委員會落實這個構思。除了新聞工作者之外，他還邀請一些業外人士加入委員會。其後，他把主席一職交由當時是上訴法庭法官的李福善大法官擔任。這安排招致新聞界不滿，業內人士對於由一位毫無相關經驗的人擔任主席而其成員除了新聞工作者之外還有公眾人士的委員會有很多疑慮。新聞界忖測政府在幕後策劃此事。在新聞界的反對下，委員會祇好自行解散。由一個新聞評議會維護新聞界的專業操守的構思自此擱置下來。

4.26 成立新聞評議會的嘗試失敗收場，正顯示新聞界當中有部分成員不願意把操守事宜交給一個有公眾人士參與的組織負責。不過，英國的經驗告訴我們，一個組織如果是由新聞界創立和主導的，並明言以新聞自由作為宗旨之一，是不能令人信賴它能平衡新聞界與個人私隱這兩方面的利益。

4.27 雖然很多人會以為新聞工作者不希望有一個組織監察他們的工作表現，但有確實證據證明香港大部分的新聞工作者認為有迫切需要成立一個新聞評議會。據香港中文大學三位學者在 1990 年進行的一項綜合問卷調查的結果顯示，在交回問卷的 522 名新聞工作者中，有 58% 認為“急需”或“極之急需”成立一個新聞評議會，祇有 9% 認為沒有迫切需要。¹⁹ 雖然香港記者協會曾在八十年代末期

¹⁹ J M Chan, P S N Lee & C C Lee, *Hong Kong Journalists: A Summary of the Survey Findings* (c. 1991), 第 4 段及圖表 19。以下是列於圖表 19 的數據：極之急需 (22%)；急需 (36%)；有所謂 (23%)；不急需 (7%)；絕不急需 (2%)；無意見 (10%)。雖然該調查包括了香港的新聞界是否急需“專業道德守則”和“新聞評議會”的問題，但是 J M Chan 等人沒有在他們於 1996 年出版的書中透露有關的調查結果。

表示不反對成立新聞評議會，但在香港回歸中國的過渡時期，記協對這個構思一直抱懷疑態度。無論如何，記協是反對成立一個有權力懲處新聞工作者和傳媒機構的法定組織的：

“我們根本上就反對設立擁有實權的法定機構去懲處新聞工作者或傳媒機構。設置這樣的機制，簡單來說，就是引入業外的干預，這祇會危害這個必須維持最大程度的自主性的行業。”²⁰

“我們認為應採取非集中的模式，透過運用專業守則，以及就某些特定的與操守有關的問題——例如報道選舉新聞——制訂指引。”²¹

4.28 自從關於該名鯨夫的新聞發生後，有不少人呼籲成立或至少研究是否需要成立新聞評議會。香港電台製作的“傳媒春秋”亦一連四集討論了成立新聞評議會的可行性。在1998年11月舉行的立法會聆訊上，香港新聞行政人員協會主席表示，祇要新聞評議會是由傳媒業牽頭成立而政府完全沒有參與其中的，該會原則上不會反對成立新聞評議會。²² 香港記者協會主席在該次聆訊上亦表示，記協原則上並不反對成立新聞評議會的構思，但該會不能接受政府在這事情上採取主動或參與其中。²³ 雖然這些論調聽來令人鼓舞，可惜業界至今仍未牽頭採取任何行動成立新聞評議會。

4.29 一個新聞評議會如要成功運作，必須得到絕大多數新聞機構的支持和參與。如果一份大報不與該評議會合作或對該會的裁決不予報道或祇是略為報道，便會破壞整個計劃。已成立三十年的美國明尼蘇達州新聞評議會的創會會員卜·邵維(Bob Shaw)說：²⁴

²⁰ 方蘇：“記協處理傳媒道德的機制”《香港記者協會廿八週年紀念》(1996年)，第24頁。

²¹ 方蘇：“傳媒道德操守更受關注”《香港記者協會廿七週年紀念》(1995年)，第17頁。香港記者協會在1998年10月就傳媒的道德操守向其會員進行了一次意見調查。該次調查共有178名會員作出回應，回應率是27%。當被問及應採取甚麼措施來加強監察傳媒道德操守方面的工作，祇有20%回應者支持“要求政府成立新聞評議會，評議會並有權處分傳媒”的構思。

²² 黃應士：“對立法會民政事務委員會的聲明—1998年11月25日(星期三)舉行的特別會議”。他說該新聞評議會的成員會有傳媒代表、“新聞消費者的冤情大使”及學者。他強調新聞評議會的功能不是訂立標準及專業守則，“因為由個別傳媒機構自行訂立有關標準及守則更為適合。”

²³ 《南華早報》(1998年11月6日)。

²⁴ B Shaw, “How to Start a News Council”, at <<http://www.mtn.org/newscncl/General/Shaw.html>> (4.5.98), p 3.

“假如你身處的地區的最大一份（或數份）日報的總編輯或出版人希望有一個評議會，或假如你身處的州的報章協會的經理及其董事局的重要成員希望有一個評議會，該計劃便能發揮作用。反過來說，假如是一位不屬於報界的人想創辦一個評議會，並且在籌辦過程中沒有諮詢報界，我相信這個計劃注定會失敗。”

4.30 如果香港有機會成立一個自發組成的新聞評議會以提高新聞媒體的道德水平，我們固然歡迎，但在可預見的將來成立新聞評議會的希望不大，因為《蘋果日報》、《東方日報》及《太陽報》都不是香港報業公會的會員。無論如何，香港報業公會從來沒有對成立新聞評議會一事表態，現時也沒有跡象顯示絕大部分新聞機構會全心全意支持成立新聞評議會。

由個別新聞機構自我約束

4.31 既然香港沒有新聞評議會，單靠傳媒自律最終祇不過是要求新聞工作者憑良心去採訪和報道新聞，或要求他們每當遇到難於處理的情況時，便參考香港記者協會所制定的《專業守則》作為指引。大部分報章在報道強姦、綁架案及其他嚴重刑事案件時都是很克制的。假如投訴是指報道內容失實，有關報章可能會刊登一則更正或道歉啟事。至於不公平的報道，報章可能會以讀者來函的方式把投訴公開。不過，正如香港記者協會操守委員會一名委員所說，“傳媒處理讀者來函版的機制尚有很大的發展空間。現時有些報紙仍沒有固定的來函版，也有些知名的報刊拒登可能有爭議性的信件。”²⁵

4.32 有報章報道香港記者協會的主席說，傳媒自律和公眾監察就侵犯私隱的報道而言會是更為有效的武器。²⁶ 其他人也曾說，報界在其工作表現方面主要是對讀者負責，而非任何外間團體。維持業內的操守是新聞界本身的職責。如何在向出版人或廣播機構履行的職責與保障個人私隱不受傳媒侵犯的權益兩者之間取得平衡，應該由業界自行解決。我們認為這項任務即使有可能成功也絕非易事，除非新聞界有一套可接受、可強制執行而又對新聞工作者和傳媒機構東主同樣具約束力的作業守則，或所有東主均願意把業界和

²⁵ 貝爾：“傳媒道德操守—成立新聞評議會祇會適得其反”，《香港記者協會廿六週年紀念》（1994年），第26頁。

²⁶ 《英文虎報》（1997年9月8日）。

公眾都接受的作業守則的條文納入僱傭合約之內，則作別論。目前沒有跡象顯示上述其中一種情況會在可見的將來成為事實。

新聞申訴專員 / 讀者代表

4.33 要加強新聞機構的問責性，其中一個方法是由新聞機構委任一名申訴專員。新聞申訴專員的工作是作為新聞機構與其受眾之間的仲裁人和調停人，接受和調查由受眾提出的關於新聞工作者操守的投訴。有些新聞申訴專員也處理關於新聞報道是否真確、公平、持平和關於品味的投訴。由報社設立的申訴專員的職責可包括下列各項：²⁷

- (a) 接受、調查和回覆由讀者提出的投訴；
- (b) 督促籌備更正啟事的工作；
- (c) 監察新聞版和特寫專欄；
- (d) 以便箋評核記者和編輯的工作表現，供管理層參考；
- (e) 以內部通訊的形式反映讀者意見；和
- (f) 撰寫評論文章在報章上刊登。

4.34 新聞申訴專員協助新聞媒體向公眾解釋採訪新聞的過程，以及消除公眾認為新聞媒體傲慢和漠視公眾意見等成見，從而提升有關的新聞機構的公信力。在新聞機構內開設這個職位，也會促使記者和編輯在工作上更謹慎和更深思熟慮。國際性的新聞申訴專員組織(The Organization of News Ombudsmen)條陳報社或廣播機構應設有申訴專員的原因：²⁸

- (a) 可以改善新聞報道的質素；
- (b) 報社或廣播機構會變得更易於與公眾溝通，並使它們更願意向讀者或聽眾交代；
- (c) 報社或廣播機構的新聞專業人員會更深入地了解公眾關注的事情；
- (d) 把投訴集中由一位專職人員處理，可省卻出版人和資深編輯，或廣播機構負責人和新聞總監的時間；以及
- (e) 有些可能會演變成費用高昂的法律訴訟的投訴，可能因為有專員介入而得到解決。

²⁷ E B Lambeth, *Committed Journalism* (Indiana University Press, 2nd ed, 1992), 114.

²⁸ ONO, "The Organization of News Ombudsman", at <<http://www5.infi.net/ono/intro.html>> (4.5.98), p 1.

4.35 明尼阿波利斯市的《論壇報》的一位前編輯查理斯·比利(Charles Bailey)認為，與負有其他專業和行政職責的編輯相比，申訴專員更能體察民情，有助消除公眾對報界的敵意，並使公眾更瞭解報界的職能。申訴專員“有助報章持正行事，也有助說服公眾相信它是公正的”。²⁹

4.36 由新聞申訴專員負責處理投訴和違反作業守則的行為的制度，獲得英國的報章出版人協會(Newspaper Publishers Association)的支持。³⁰然而，這個計劃受到加爾吉委員會的批評：

“不論這名讀者代表的標準是如何高，也不論讀者代表在多大程度上可以獨立自主地去批評，他是不能或不可能被認同為完全獨立於聘任他的報章。這點可能會削弱公眾對他的信任，因而減弱他所能發揮的效用。他在阻止新聞工作者在沒有充分理由下侵犯私隱的行為所扮演的角色，相當可能祇限於在事後批評他們，但屆時已造成的傷害是無法彌補的。再者，他祇能作出勸諭或告誡；報章應該刊登甚麼資料，作出最後決定的始終都是編輯。”³¹

4.37 美國博德傳媒學院(Poynter Institute for Media Studies)的院長羅拔·海文(Robert Haiman)也有相同見解。他認為新聞工作者所需要的，是來自外界的更有系統和更獨立的批評，而不是更多來自同業的批評。雖然報社會試圖加強申訴專員的獨立性，但他始終是報社的成員。³²香港一名資深新聞工作者貝爾(Cliff Bale)認為，報社可能難以接受這種安排，因為這涉及財政開支。不過，他同意長遠來說，這可能是證明傳媒機構全面向公眾負責的最有效方法。³³

4.38 據我們理解，《壹週刊》是香港首間亦是唯一一間曾委任新聞申訴專員的傳媒機構。該雜誌委任了香港中文大學新聞及傳播學系副教授梁偉賢負責調查和評論針對該雜誌的投訴。他的評論在壹集團的互聯網網頁上發表。³⁴他在邀請有關的新聞工作者就投訴

²⁹ C W Bailey, “Newspapers need ombudsmen”, *Washington Journalism Review*, November 1990, p 32.

³⁰ 見該協會於 1989 年發表的宣言。

³¹ *Report of the Committee on Privacy and Related Matters* (London: HMSO, Cm 1102, 1990), para 13.14.

³² R J Haiman, panel discussion, American Society of Newspaper Society Convention, 22 April 1981, Washington, DC. 他的論點撮要載於 E B Lambeth 的著作第 115 頁。

³³ 貝爾：“傳媒道德操守—成立新聞評議會祇會適得其反”《香港記者協會廿六週年紀念》(1994 年)，第 26 頁。

³⁴ 網址：<http://www.nextmedia.com.hk/mn>。

作出回應之後，會回覆投訴人，並就有關問題發表意見，當中有些是批評該雜誌的意見。這項試驗措施在 1998 年 9 月終止。雜誌社的解釋是“在過去一年以來，我們接獲的投訴不足 10 宗。”³⁵

4.39 雖然上文提及要設立新聞申訴專員一職有不少固有的局限，但我們仍然支持新聞機構開設這個職位。不過，新聞申訴專員不能取代來自外界的監察，我們相信祇有透過一個獨立的組織才能促使新聞媒體向公眾負責。³⁶

總結

4.40 香港大學新聞及傳媒課程策劃顧問陳婉瑩發現香港欠缺下列自由的新聞界所需具備的要素：³⁷

- 開明的傳媒法律和監管制度；
- 業內人士共有的價值觀和行為守則；
- 提供予新聞工作者的持續教育和發展事業的機會；
- 有效且不偏不倚的專業組織；
- 監察傳媒的團體及刊物；
- 積極監察傳媒的公民組織；及
- 政府和大型商業機構支持獨立和非商營的新聞企業的決心。

4.41 在如此環境下，可以想像傳媒自律難以產生有效的作用。新聞界如果沒有任何自律組織對報章及新聞工作者的操守作出評價，自律很難有成效。與英國的報章出版人協會不同，香港報業公會與香港華文報業協會在維持新聞工作者的道德水平方面，不曾擔當重要的角色。唯一願意承擔監察新聞道德操守的責任的專業團體是香港記者協會。然而，該會的會員祇佔香港新聞工作者的少數，即使它願意在自律方面扮演更吃重的角色，也因缺乏足夠的新聞工作者參與而難以成功。無論如何，該會的《專業守則》內容並不全

³⁵ 引述 Yeung Wai-hong 的說話；載於 Frank Ching 的"Learning Self-Control - Hong Kong's Media are torn between ethics and profits"《遠東經濟評論》(1998 年 12 月 7 日)第 25 頁。

³⁶ 英國下議院的國家產業委員會建議除了報業委員會之外，還需要有多一重的規管機制。它建議委任一名法定的報業申訴專員，並授予權力調查向報業委員會作出的、但其中一方不滿意結果的投訴。即使沒有人作出投訴，他亦有權主動作出調查。此外，申訴專員有權要求刊登更正啟事，撤回啟事或道歉聲明，並在適當情況下，審閱它們的用字。他亦有權下令向那些受到違反守則的行為影響的人賠償，及就那些明目張膽或持續不斷地違反守則的刊物處以罰款。假若有關報社拒絕繳付罰款或賠償金，申訴專員可以向法院申請命令，指定該報社須繳付罰款或賠償金。不同意申訴專員的決定的報社可向法院申請撤銷該命令。我們認為毋須在現階段考慮設立法定的新聞申訴專員。

³⁷ 陳婉瑩："Building the Infrastructure for a Free Press in Hong Kong"(1999 年 1 月 26 日)。

面。公眾既無參與該守則的起草工作，也沒有參與裁決過程，而該會又毋須向公眾交代其工作。該會在 1998 年 10 月向會員進行的意見調查結果顯示，祇有兩成回應者認為記協原來的專業守則應予“加強”。此外，有跡象顯示該會不願意強迫會員遵守他們所訂定的道德標準。即使該會願意採納和實施最嚴格的標準，對不屬該會會員的新聞工作者也全無影響力。儘管有約六成新聞工作者認為急需成立一個新聞評議會，但沒有一個新聞機構或專業團體牽頭把這個構思付諸實行。就 1999 年 4 月的情況而言，沒有一個新聞機構設有新聞申訴專員處理公眾的投訴。單靠市場的力量，不會對侵犯他人私隱的行為起阻嚇作用。由於讀者的利益與私隱被無理侵犯的個人權益是有衝突的，即使任何壓力團體因某報章的操守達不到標準而呼籲罷買該報，也難以得到響應。更為重要的，是即使報章的銷量因而減少，對於因為受傳媒侵犯而感受精神痛苦的受害人而言也無補於事。我們的着眼點在於保障個人不受傳媒侵擾及向這些受侵擾的受害人提供有效的補救。受侵擾的受害人應該有權向冒犯他們的報章取得補救。

4.42 總括來說，報業並沒有自律的機制。除非有更多報章加入香港報業公會，使香港所有的本地報章均成為它的會員，並願意牽頭訂立一套自律方法，而該方法訂有一些程序，使關於違反一套可接受、對整個行業具約束力的作業守則的投訴能夠得到迅速和公正的處理，否則報業自律的成功機會很微。

4.43 在香港於 1997 年 7 月回歸中國之前的過渡時期，新聞界最關心的是如何維護 1997 年後的新聞自由，對如何提高新聞媒體的道德水平卻不在意。這情況是可以理解的，因為“如果沒有自由，根本沒有責任可言”。³⁸《基本法》第二十七條保證了“言論、新聞、出版的自由”，香港的憲法因此對新聞媒體提供特別的保護。政治及經濟風險顧問公司(Political and Economic Risk Consultancy)於 1998 年 6 月發表的報告稱，“香港的報業和廣播業已經安然渡過主權回歸中國的時刻，它們的處境遠比一年前抱懷疑態度的人所預期的為佳。”³⁹我們認為目前正是印刷媒體和廣播媒體重點處理新聞道德的適當時機。

4.44 作為一門專業所具備的重要特點之一，是能夠透過其成員進行內部檢討來維持負責任和專業的行為所應有的標準，但這些檢討祇能透過一個有實力的專業團體進行，而這個團體須有權施行這些標準和迫使該行業內所有成員按照標準行事。大衛·費特文(David Feldman)說：

³⁸ International Commission for the Study of Communication Problems, *Many Voices One World* (Chairman: Sean MacBride SC) (UNESCO, 1980).

³⁹ “No obvious media censorship: poll”《南華早報》(1998 年 6 月 15 日)。

“專業與其他行業的其中一項不同之處，就是前者制訂一些準則和程序作為取錄成員之用，亦制訂了執行紀律的程序和措施（包括撤銷執業資格）。這些程序和措施旨在堅持其道德標準和責任感，並將之施加於成員身上，以保護那些與該專業有事務往來的人。除非新聞界採用這樣的一個專業制度，否則他們聲稱不受符合公眾利益的規管的見解，始終不能令人信服。”⁴⁰

4.45 有人認為來自其他報章的批評可以有效確保新聞業遵守新聞傳媒的道德標準。這種說法看來與現實脫節。以《明報》為例，它的編輯部不時接獲讀者來信投訴其他報章的操守。但它的一貫立場是《明報》不會處理這些投訴。它的其中一名編輯更聲明《明報》不是冤情大使，而且無意與其他報章為敵。⁴¹ 他說：

“其實 讀者〔向《明報》投訴其他報章〕，反映他們對傳媒的表現確實有所不滿，但又有冤無路訴，政府為了敏感的新聞自由，投鼠忌器，連報紙刊登召妓指南也不敢管，讓它繼續毒害青少年。立法會議員為了爭取曝光率又不敢得罪傳媒，將為民喉舌的責任推卸給不爭氣的傳媒。”⁴²

4.46 我們會在下一章研究根據《個人資料（私隱）條例》所設立的現有架構，能否以及在多大程度上可以用來規管傳媒的侵犯私隱行為。

⁴⁰ D Feldman, *Civil Liberties and Human Rights in England and Wales* (Oxford: Clarendon Press, 1993), 590.

⁴¹ 戴胡子：“《明報》不是冤情大使”，《明報》（1998年11月23日），第D6頁。

⁴² 出處同上。

第 5 章 根據《個人資料（私隱）條例》 作出規管

5.1 本章會探討根據《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）所設立的現有架構在多大程度上能夠處理傳媒侵犯私隱的問題。

《個人資料（私隱）條例》

5.2 關於個人的新聞報道、記錄個人外貌的照片、或記錄個人活動的錄影帶，凡可從中辨認所涉個人的身分的，均構成《個人資料（私隱）條例》下的個人資料。因此，傳媒的侵犯私隱行為可能會違反載列於《個人資料（私隱）條例》附表中的其中一項保障資料原則。任何人的資料如被新聞機構在違反保障資料原則的情況下收集或發表，該人便可向個人資料私隱專員公署投訴。個人資料私隱專員如裁定投訴成立，可發出執行通知，指示該新聞機構“採取該通知所指明的步驟，以糾正導致送達通知的違反或事宜（視屬何情況而定）”。¹ 在嚴重或影響深遠的個案裏，如果由違法的新聞機構在其刊物中刊登道歉聲明或更正啟事是適當的補救措施，看來私隱專員可以要求該機構這樣做。任何資料使用者違反執行通知，即屬犯罪，一經定罪，可被罰款及監禁兩年。如資料當事人因上述違反而蒙受損害，可依據該條例第 66 條提起法律程序申索補償。

5.3 保障資料第 1 原則第(1)款規定，除非(a)有關的個人資料是為了與將會使用該等資料的資料使用者的職能或活動有直接關係的合法目的而收集；(b)該次資料收集對該目的而言是必需的或直接與該目的有關；及(c)就該目的而言，有關的資料屬足夠但不超乎適度，否則不得收集該等個人資料。新聞機構及新聞工作者不獲豁免遵守保障資料第 1 原則。然而，某次資料收集就新聞工作的目的而言是否“必需”或“直接與該目的有關”，以及某新聞工作者所收集的資料，就該目的而言是否“超乎適度”，不同的人會有不同的理解。

5.4 保障資料第 1 原則第(2)款規定，個人資料須以合法和在有關個案的所有情況下屬公平的方法收集。這意味着傳媒不得以不公平的方法收集個人資料，即使這樣做並非不合法。若資料收集者在

¹ 法例第 486 章第 50 條。

持有或使用有關資料的目的方面欺騙或誤導資料當事人，而事件中又不涉公眾利益，該次收集便很可能會被視為不公平地收集個人資料。

5.5 私隱專員指出，以當事人不察覺的方法收集個人資料（例如在公眾地方以配上遠攝鏡頭的攝影機或以隱蔽的攝影機拍攝），一般而言是不視為公平的收集方法。其他由私隱專員所列舉的不公平收集方法包括未經當事人同意在私人地方外圍拍攝身處私人地方的當事人的照片，以及在公眾地方拍攝已清楚表明不欲拍照的當事人的照片。然而，若果收集有關個人資料是符合一項凌駕一切的公眾利益，則這些方法也許會被視為公平。²

5.6 除了保障資料第 1 原則的規定外，保障資料第 3 原則亦規定如無有關資料當事人的“訂明同意”，個人資料不得用於“在收集該等資料時會將其使用於的目的”以外的任何目的。因此，新聞機構有責任確保新聞工作者所收集的個人資料只會用於新聞工作的目的，除非資料當事人同意將該等資料作其他用途。

5.7 該條例的保障資料原則祇是原則性的概括陳述，為資料當事人和資料使用者提供一般指引。這些原則在收集旨在將之發表或廣播的資料方面未能為新聞媒體提供足夠的指引。應注意的是本文件所舉的例子絕大部分都是在該條例生效之後發生的，可見資料保障原則所訂出的一般條文仍然未能為那些受新聞媒體侵擾的人提供有效的保護。

根據《個人資料（私隱）條例》訂定的實務守則

5.8 個人資料私隱專員可根據《個人資料（私隱）條例》發出實務守則，為如何遵守保障資料原則提供實用的指引。私隱專員因此有權發出實務指引，以規範為新聞工作目的而收集和使用的個人資料的行為。一套適用於所有新聞工作者和新聞機構的實務守則，不單使保障資料原則在如何應用於新聞界這方面有實質的內容，還會為新聞界和公眾人士提供實用的指引和保障。該守則在解釋何種收集資料方法會根據保障資料第 1 原則被視為不公平方面尤其有用。該守則亦可澄清就新聞工作的目的而言，個人資料在甚麼情況下會被視為超乎適度。新聞工作者或新聞機構被指違反了某項保障資料原則，是可以在根據該條例提起的法律程序中援引該守則作為證據。³

² 於 1997 年 9 月 26 日舉行的臨時立法會資訊政策事務委員會會議的記錄第 27 段。

³ 法例第 486 章第 13 條。

5.9 藉發出實務守則來加強《個人資料（私隱）條例》所提供的保障，是解決傳媒侵犯私隱這個問題的一個可行方法。在這個方案之下，實務守則將會由一個獨立於新聞界和政府的組織核准，然後由私隱專員執行，並且有該條例所賦予的法定權力和制裁措施作為後盾。私隱專員公署提供了一個完善的機制以裁決針對傳媒的投訴。由於私隱專員現已在處理私隱問題方面成為公眾目光的焦點，所以由他發出實務守則將會使對傳媒有怨言的公眾更加了解他們在該條例下所享有的權利。另一個好處是該守則除了適用於報社和持牌廣播機構之外，還適用於個人。凡任何人在互聯網上發表個人資料，或收集個人資料以期在新聞媒介中（包括在互聯網上）發表這些資料，則不論該人是否一間新聞機構或一名新聞工作者，均會受該守則約束。

5.10 據報私隱專員曾透露他很少收到知名人士或公眾人物投訴他們的私隱受傳媒侵犯。⁴ 他說從來沒有公眾人物要求公署就傳媒的侵犯私隱行為制訂指引。我們認為公眾人物就傳媒侵犯私隱作出投訴的數字並不能準確反映一般市民的私隱被傳媒侵犯的程度。受傳媒侵擾的人除了公眾人物之外，還有普通市民。這些市民既非富有亦無權勢，又沒有任何利益團體照顧他們的權益，尤其容易被傳媒干擾他們的私生活。從本諮詢文件提及的事例可見，傳媒的侵犯私隱行為在香港並非罕見，而且大部分受害者都是普通市民。投訴不多的原因，可能是市民以為傳媒的侵犯私隱行為不受法律管制，以及有些侵犯私隱行為不為受害者察覺。

5.11 我們認為私隱專員應邀請新聞界制訂一套實務守則供他核准。如果新聞界不合作或在草擬守則時未能達成一致協議，私隱專員便應介入，承擔擬備守則的責任。⁵

建議 1

我們建議個人資料私隱專員發出一套關於為新聞工作目的而收集或使用個人資料的實務守則，給出版人、廣播機構、新聞工作者、互聯網使用者和其他公眾人士提供實用的指引。

⁴ 《英文虎報》（1997年9月27日）；《南華早報》（1997年9月27日）。

⁵ 私隱專員在核准該套守則前，有法定責任諮詢將會受守則約束的人的代表團體，以及“其他有利害關係的人”。就那些為新聞界制訂的指引而言，我們認為這表示除了諮詢新聞工作者、編輯及新聞機構東主外，私隱專員還會諮詢公眾人士。

為了進一步規管傳媒的侵犯私隱行為而制定其他措施的需要

5.12 假設私隱專員按照我們在上文提出的建議發出一套實務守則，隨之而來的問題是：單憑這項措施可否為那些私隱被傳媒侵犯的受害人提供足夠和有效的保障？我們初步認為即使私隱專員同意為新聞界發出一套實務守則，其作用看來亦相當有限。

保障資料第 1 原則

5.13 根據保障資料第 1 原則第(1)款的規定，新聞機構必須是為了直接與該機構的職能或活動有關的合法目的才可以收集個人資料，而新聞機構的收集行動對該目的而言“是必需的或直接與該目的有關的”。此外，就該目的而言，有關資料不得超乎適度。《個人資料（私隱）條例》第 61(3)條將“新聞活動”界定為任何新聞工作活動。這包括為向公眾發布的目的而進行的新聞搜集，以及向公眾發布新聞的活動。由於任何新聞機構可隨時辯稱它的新聞工作者所收集的個人資料有討論價值或報道價值，並指出收集有關資料的目的是向公眾發布這些資料，所以新聞工作者所收集的資料一般而言都是為了與某一項新聞活動有直接關係的合法目的而收集。對於甚麼資料具有新聞價值這一點，私隱專員相當不可能會以自己的看法取代新聞機構的判斷。基於同樣道理，新聞機構大可辯稱某次為了一宗具有新聞價值的事件而收集個人資料，是達致某項新聞工作目的所必需的或與該目的有直接關係的。

5.14 此外，要資料當事人指證某新聞機構所收集的資料就某項新聞工作目的而言是超乎適度的，實非易事。新聞工作者祇有興趣收集具“新聞價值”的資料，或有助他們收集值得報道的消息的資料。這些資料與新聞目的有直接關係，且就該等目的而言並不超乎適度。再者，私隱專員無權視察傳媒機構的個人資料系統。他祇能靠閱覽新聞機構所報道的個人資料來評定後者有否遵守保障資料第 1 原則第(1)款的條文。他因此無從真正評定某傳媒機構所收集的任何資料，就保障資料第 1 原則第(1)款而言是否超乎適度。人們大可總結，保障資料第 1 原則第(1)款對新聞界是無關痛癢的。

5.15 雖然保障資料第 1 原則第(2)款規定收集資料的方法必須公平，但一套詳述甚麼收集方法才是公平的方法的實務守則有多大效用，實屬疑問。關於個人資料須以在有關個案的所有情況下屬公平的方法收集的規定，是一項寬鬆的規定。新聞界會毫不猶疑地指出

資料發布與新聞採訪活動須分開處理。他們會辯說，雖然將有關的個人資料（包括照片）發布若構成不當的私隱侵犯，他們便不應發布這些資料，但是新聞工作者接觸牽涉入一宗有新聞價值的事件的人或拍攝該人的照片，一般來說是公平的，即使該人是不幸事件或違法行為的受害人和身體或精神狀況不佳也是如此。若然資料當事人是公眾有正當理由關注的對象，亦是身處公眾可以前往或看見的地方，則私隱專員實難反駁上述論點。就採訪新聞的活動而言，如果有關的資料當事人因他自己的言行或為環境所迫成為公眾關注的事情的一部分，他同意與否並不是決定有關的資料收集方法是否公平的唯一因素。

5.16 更重要的，是大部分關乎新聞界在有違當事人意願的情況下公開其私隱的個案所涉及的個人資料，都是以合法和在有關個案的所有情況下屬公平的方法收集。因此，即使私隱專員能夠就公平的收集手法為新聞界提供詳盡的指引，這些指引也不會對業界有很大的效用。規管新聞界的不公平收集方法，是不足以解決新聞界在有違當事人意願的情況下公開其私隱所引起的問題。

5.17 此外，由於《個人資料（私隱）條例》將“個人資料”界定為與一名在生的個人有關的資料，所以該套實務守則不會涵蓋將一名已逝世的人的私隱公開披露的行徑。假如有人在違反保障資料原則的情況下收集和使用一名已去世的人的個人資料，死者尚在生的親友是不能夠引用該條例作出投訴的。

保障資料第 3 原則

5.18 保障資料第 3 原則規定如無有關的資料當事人的“訂明同意”，個人資料不得用於“在收集該等資料時會將其使用於的目的”以外的任何目的。這項原則對於那些個人資料因某宗罪案、意外或不幸事件而向外披露的人所提供的保障十分有限。私隱專員指出若當事人不反對記者拍攝其照片，即被視作默許把這些照片發布。⁶事實上，當事人是否同意有關發布是無關宏旨的。新聞工作者是為了新聞工作的目的而收集受害人及公眾人物的個人資料。新聞工作者總可以辯稱在報章上刊載這些資料與在收集該等資料時會將其使用於的目的是一致的，因此並無抵觸保障資料第 3 原則。

5.19 宣揚私隱所引起的問題，主要在於新聞媒介公開他人私隱的行為是未經當事人同意的。然而，資料當事人的同意並不是保障

⁶ 出處同上，第 30 段。

資料第 3 原則所關注的要點。根據該項原則，是否得到當事人的同意，祇有在資料被用於“在收集該等資料時會將其用於的目的”以外的任何目的，才會成為考慮的要點。如果資料使用者把有關資料用於原定目的，便毋須取得資料當事人的同意。因此，為新聞工作目的而收集個人資料的報章在發布這些資料之前，是毋須取得資料當事人的同意。報章在違反資料當事人意願的情況下刊登它為新聞工作目的而收集得來的個人資料，並沒有違反保障資料第 3 原則，即使刊登這些資料構成不當私隱侵犯亦然。

5.20 雖然保障資料第 1 原則規定，新聞工作者所收集的個人資料就新聞工作目的而言不得超乎適度，但是這項規定不能阻止新聞工作者取得牽涉入有新聞價值的事件中的資料當事人的個人資料。新聞工作者是可以為了正當目的而搜集這些資料，例如查證事件的準確性或可信性，或藉以跟進一宗新聞。不過，將這些資料公開是另一回事。雖然一般來說，取得牽涉入一宗有新聞價值的事件中的資料當事人的姓名、年齡和地址，是有正當理由支持的，但是在報章上刊登這些資料而又不能以公眾利益作為支持理據，便可能構成不當的侵犯私隱行為。對於不欲其個人詳細資料被新聞界披露的資料當事人而言，不論第 1 原則或第 3 原則均不能對他們有甚麼幫助。

5.21 我們在上文建議由私隱專員發出的實務守則，實際上不會限制新聞媒體發表以下資料，祇要這些資料是由新聞工作者在沒有違反保障資料第 1 原則的情況下取得便可：

(i) 下列人士（不論是成年人或未成年人）的姓名、年齡、圖片及私生活資料：

- 罪案或不幸事件的受害人及其親友；
- 因輕微罪行而被控告或定罪的人及其親友；
- 自殺不遂的人；
- 公眾人物的家人；及
- 現已引退的過氣公眾人物；

(ii) 未滿 16 歲和沒有牽涉入少年法庭的法律程序中的兒童的身分；

(iii) 關於公眾人物的、與其公職或公開活動無關的私生活資料；

(iv) 刑事法律程序的證人在公開聆訊中所透露的關於其私生活的私隱資料；

(v) 身上的內衣褲或個人物品在無意之間暴露於公眾目光下或在其他情況下公眾肉眼可以看見的部分。

5.22 《個人資料（私隱）條例》的目的在於在個人資料方面保障個人的私隱，而不是旨在保障個人私隱本身不受侵犯（或保障個人私生活不受干涉）。保障資料原則並不涵蓋所有形式的傳媒侵犯私隱行為。人們可以在不違反保障資料第 3 原則的情況下侵犯別人的私隱。第 3 原則祇限制個人資料的使用目的或披露目的；它並非旨在保障個人的私生活不會在違反其意願的情況下被公開。該原則祇述明有關資料不得用於在收集該等資料時會將其使用於的目的以外的其他目的；它沒有規定該等資料的使用不得構成非法或任意干涉資料當事人的私生活。

5.23 新聞工作者是為了新聞工作的目的而收集資料。在報章上刊登這些資料，即使有可能會在沒有充分理據支持的情況下侵害了資料當事人的私隱權，但仍然符合新聞工作的目的。即使資料當事人反對新聞機構在其報章上宣揚他的個人資料，有關的新聞機構也不大可能被裁定因違反第 3 原則而須負上法律責任。祇要該等資料是以合法和公平的方法為某項新聞工作的目的而收集，第 3 原則是不會禁止新聞機構公開這些資料。假如有關的個人資料是由一名新聞工作者收集，而收集手法是合法的和在當時的所有情況下是公平的，那麼傳媒為了報道某宗具新聞價值的事件而發表這些資料，使當事人的私隱權因此受到侵害，當事人是不可以根據《個人資料（私隱）條例》取得補救的。

5.24 故此，第 3 原則在保障個人資料不在違反當事人意願的情況下被公開方面沒有效用。儘管第 1 原則規定個人資料必須以公平和合法的方法收集，讓私隱專員可以發出指引以規管傳媒用不公平手法收集個人資料的行為，但是第 3 原則對於新聞媒體以公開一名新聞工作者所合法取得的個人資料的方式來侵犯個人私隱的行為是無能為力的。⁷ 我們因此總結認為，私隱專員所發出的任何實務守則，在保障個人資料不在有違當事人意願的情況下被新聞界公開這方面，是既不足夠亦無效用。

新聞媒體根據第 61(1) 條所獲得的豁免

5.25 為確保傳媒在監察政府方面所扮演的角色不會受到限制，《個人資料（私隱）條例》為新聞媒體提供了多項豁免。根據第 61(1) 條，出版人及廣播機構獲得豁免，不受保障資料第 6 原則及第 18(1)(b) 及 38(i) 條的條文管限，除非及直至該等資料已發表或播放（不論在

⁷ 個人資料須以“合法”方法收集的規定隱含收集資料的方法不單嚴格來說必須是合法的，而且須“在有關個案的所有情況下屬公平”。《個人資料（私隱）條例》藉着保障資料第 1 原則將“不公平”收集定為不合法。

何處或藉何方法)。同一條文亦使出版人及廣播機構獲得豁免，不受第 36 及 38(b)條的條文管限。第 61(1)條的作用如下：

- (a) 私隱專員不得為了確定資訊以協助他作出關於促使某新聞機構或新聞界遵守保障資料第 1 及第 3 原則的建議而對該新聞機構所使用的任何個人資料系統進行視察。
- (b) 即使私隱專員有合理理由相信某新聞機構已經或正在作出或從事一項關乎個人資料和可能違反了保障資料第 1 或第 3 原則的作為或行為，私隱專員也不得為了確定該項作為或行為是否違反了第 1 或第 3 原則而調查該新聞機構。
- (c) 即使私隱專員收到一項投訴，指某新聞機構已經或正在作出或從事一項屬違反保障資料第 1 或第 3 原則的作為或行為，私隱專員也不得為確定該項作為或行為是否違反保障資料第 1 或第 3 原則而調查該新聞機構，除非及直至有關資料已發表或播放。在有關資料被發表或播放之前，資料當事人在該條例下的唯一補救，是依據該條例第 66 條向該新聞機構採取法律行動，在法院起訴該機構違反第 1 或第 3 原則（視屬何情況而定）。
- (d) 即使某新聞機構持有某人的個人資料，該人也不得憑藉第 18(1)(b)條要求該新聞機構向他提供有關資料的複本，除非及直至有關資料已發表或播放。
- (e) 雖然有保障資料第 6 原則的規定，但個人無權：
 - (i) 確定一間新聞機構是否持有他作為資料當事人的個人資料；
 - (ii) 要求在合理時間內查閱個人資料；
 - (iii) 在第(ii)段所提述的要求被拒絕時獲提供理由；
 - (iv) 反對第(iii)段所提述的拒絕；
 - (v) 要求改正個人資料；
 - (vi) 在第(v)段所提述的要求被拒絕時獲提供理由；或
 - (vii) 反對第(vi)段所提述的拒絕，除非及直至有關資料已發表或播放。

5.26 由於第 61(1)條所定下的規限，私隱專員在確保新聞界遵守各項保障資料原則方面不能採取主動。私隱專員即使有理由相信某新聞機構違反了保障資料第 1 或第 3 原則，也不能主動進行調查。他祇能被動地回應由公眾人士作出的投訴。但是即使他接獲一項投訴，祇要有關資料尚未發表或播放，他依然不能調查有關的新聞機構。個人資料被一名新聞工作者在違反保障資料第 1 原則的情況下

收集的當事人，無權要求查閱該名新聞工作者或有關的新聞機構所持有的關於他的個人資料，除非及直至該等資料已發表或播放。

5.27 至於會否為傳媒發出一套實務守則，完全是私隱專員的決定。即使他贊同這樣做，業界是否願意與私隱專員合作制訂該守則也成疑問。基於第 61(1)條的規定，私隱專員不得為草擬一套傳媒實務守則而視察各新聞機構所使用的個人資料系統。他需要倚賴業界的合作和他們提供的意見，以了解新聞媒體的功能和需要。

《侵犯私隱的民事責任諮詢文件》所建議的侵權行為

5.28 我們在《纏擾行為》和《侵犯私隱的民事責任》兩份諮詢文件中建議將以下作為或行為訂定為侵權行為：

- (a) 一連串持續不斷的行為，而這一連串的行為對另一人造成騷擾；
- (b) 侵擾另一人的獨處或與外界隔離的境況或侵擾另一人的私人事務或業務，惟有關侵擾必須會嚴重冒犯一名合理的人和這人會提出反對；及
- (c) 以公開披露另一人的私人事實的方式侵犯該另一人的私隱，惟有關的披露在程度和內容方面必須會嚴重冒犯一名合理的人和這人會提出反對。

5.29 如果上述建議全部獲得採納，對解決傳媒侵犯私隱的問題會有一定的幫助。然而因私隱被侵犯而提起的法律訴訟，不單會耗費大量時間及金錢，也會導致那些受害人不欲張揚的資料再次被公開。針對傳媒的侵犯私隱行為所提供的保障，不應祇限於法律措施。更重要的是有很多傳媒侵犯私隱的個案是我們的建議所不能顧及的，例如：

- (a) 有關的“侵擾”或“公開披露”沒有嚴重冒犯一名合理的人和這人不會提出反對；
- (b) 新聞界所報道的事件是在公眾地方或公眾可進入的私人處所發生的；
- (c) 雖然當事人身處公眾不能進入的私人處所，但如他的活動是公眾可以看見的，他便不會受到保護；
- (d) 報章上刊登或廣播節目內播放的私人事實是屬於公共領域的資料，例如該等資料已在法院的法律程序中披露或可以從公共記錄中取得；
- (e) 報章上刊登或廣播節目內播放的私人事實是公眾有正當理由關注的資料；

- (f) 有關的侵犯私隱行為對於保護被告人或其他人的人身或財產而言是合理所需的；
- (g) 當事人不知道他被跟蹤或觀察；或
- (h) 當事人已逝世。

5.30 雖然我們建議那些以公開披露私人事實的方式侵犯他人私隱的人應該承擔民事法律責任，但這項建議對於大部分不幸地成為具新聞價值事件的主角的受害人來說，不能提供任何幫助。根據我們的建議而衍生出來的私隱法，給予在公眾地方進行的新聞採訪活動很大的自由度。新聞工作者將一如以往可隨意搜集公眾可隨意取得的個人資料。同樣地，新聞界將可繼續報道任何在公眾地方發生或公眾所能看見的事情。然而，有些人會辯稱一個人即使身處公眾地方也有其私隱空間。若一對在沙灘攜手漫步的情侶其實是已婚但配偶卻是另有其人，未經他們同意而刊登他們手牽手的照片可能會對他們造成傷害。公共記錄雖然是任何公眾人士都可以查閱的，但宣揚記錄中的私人事實也可能會引起私隱問題。這些事實除非經新聞界宣揚，否則大部分不為公眾知曉。如果發表這些事實所造成的損害大於公眾所得到的益處，便須對這些事實的發表有所克制。

5.31 互聯網的出現使新聞工作者可以在互聯網上發掘人們過往的生活事蹟。弗列德·文恩 (Fred Mann) 發現有些網頁把彙編關於美國一般市民並可供公眾查閱的資料作為一門生意來經營。任何人（包括新聞工作者）祇需付出適量的金錢，便可進入這些網頁並建立關於任何人的資料檔案。此外，至少有一個網頁容許任何人閱覽他指明的任何人在互聯網上向各個網絡用戶小組發布的每一項資訊。我們向網上的討論夥伴述說的任何不經意的評論或敏感的政治言論，都很容易被新聞界發現並加以報道。⁸ 關於一個成為爭論焦點的人的資料，亦可以在互聯網上發布而輕易地把資訊傳遍世界各地。這意味着私隱材料不論是否以侵擾私隱的方式取得，原則上都很容易被任何接通互聯網的人傳送至公共領域之內。

總結

5.32 本章的建議對保障個人私隱免受新聞採訪活動侵擾這方面的需要有很大的幫助。但是，鑑於《個人資料（私隱）條例》的固

⁸ F Mann, Philadelphia Online, “‘New Media’ Brings a New Set of Problems” (1998), at <<http://www.poynter.org/research/nm/nmmann98.htm>> (30.4.98) p. 3. 這個網頁監察各討論小組在網上發表的資訊，並容許一名網上訪客藉着某個關鍵詞或發表人的姓名而搜尋這些資訊。以往被理解為私人閒談的通訊現在已成為公眾可隨時查閱的資訊。

有局限，以及我們在《侵犯私隱的民事責任諮詢文件》中建議的關於侵犯私隱的侵權行為所涵蓋的範圍狹窄，我們總結認為有需要訂定其他措施，就傳媒的侵犯私隱行為向個人提供更有效的保障。我們會在第 6 章研究可否利用《廣播事務管理局條例》下的現有架構為私隱受廣播機構侵犯的人提供更佳的保障。至於報章雜誌的出版人侵犯私隱的問題，則留待在第 7 章研究。

第 6 章 根據《廣播事務管理局條例》 作出規管

6.1 廣播媒體有可能侵犯個人私隱。有論者指收音機和電視機為家庭客廳裏的“不速之客”。很多人把看電視和聽收音機視為日常生活中很平常的一部分。不論電視台或電台正在播放甚麼節目，他們也會在慣常時間收看或收聽他們慣常收看或收聽的電視節目或電台節目。他們開電視機和收音機時沒有特別理由或目的；有些人這樣做祇為消磨時間。受眾無法控制某個電視台或電台播放的節目內容；他們雖然可以關掉電視機或收音機，但卻不能在有人感到被冒犯的材料播出之前這樣做。

6.2 報章和雜誌的讀者卻不然。他們事先知道有關刊物的風格和內容，須主動在報攤付款購買刊物，所以是一群有特定喜好和品味的人；相比之下，廣播節目的觀眾和聽眾可以是任何接觸到電視機或收音機的人。電視和電台節目的侵擾性較報章和雜誌的大，因為住宅內差不多每一個人都可以收看和收聽到電視機和收音機播放的節目。廣播媒體的普遍性和侵擾性使廣播節目的內容須受到較報刊的內容更嚴格的管制。

6.3 廣播媒體包括兩間商營電視廣播機構、一間以香港為基地的衛星電視公司、一間收費電視廣播機構、兩間商營電台，以及一間公營廣播機構，即輔設電視部的香港電台。雖然任何人祇要遵照《本地報刊註冊條例》（第 268 章）的程序規定便可在報章上刊登任何一般法律容許的東西，但是廣播機構則另外要受《廣播事務管理局條例》（第 391 章）規管。這種做法與其他司法管轄區的做法一樣，即電台和電視台廣播所受到的規管較報章所受到的規管嚴格。¹

6.4 香港所有電台和電視節目（香港電台製作的除外）均須經行政長官會同行政會議批准才能播放。香港所有持牌電視台和電台廣播機構，包括有線電視和衛星電視，均受廣播事務管理局（下稱

¹ 兩者獲不同待遇的理據如下：(a)大氣電波是公共資源。(b)可用作廣播的頻率是有限的。(c)成立一間廣播機構的費用高昂。(d)電台和電視台更能影響輿論，它們的廣播入侵市民的家居，傳播地域範圍廣泛，而且難以控制。(e)廣播媒體在缺乏規管的情況下不能達致多元發展及節目多元化的目標。參閱 E Barendt, *Broadcasting Law* (1992), pp 4-9.

“廣管局”）規管。廣管局是根據《廣播事務管理局條例》設立的法定組織。法例規定，這些機構有責任遵守與節目標準、廣告標準和技術標準有關的業務守則。香港電台於1995年同意遵守廣管局有關的業務守則所定的節目標準和接受廣管局的管轄。²

6.5 廣管局由三名公職人員和六至九名業外人士組成，全部由行政長官委任。廣管局的主要職能如下：

- 就申請和續發廣播牌照事宜向行政長官會同行政會議提交建議；
- 監察本港電視及電台廣播，以確保持牌機構遵守有關的規例、業務守則和發牌條件；
- 處理有關廣播機構違反業務守則所定標準的投訴，必要時懲處有關的廣播機構；及
- 發表和修訂關於節目標準和廣告標準的業務守則，供電視和電台廣播機構遵守。

6.6 影視及娛樂事務管理處作為廣管局的行政機關，在接獲投訴後會展開調查，如有表面證據證明投訴所指的廣播節目有違反任何規例、發牌條件或業務守則的條文，便會把有關投訴轉交投訴委員會處理。投訴委員會由不少於五名委員組成，委員全由廣管局委任。投訴委員會在研究各方的陳述後便會向廣管局提交建議，最終決定是由廣管局作出。

6.7 廣管局如裁定某廣播機構有犯錯，可發出指令要求該機構採取該局認為有必要的行動。³ 任何廣播機構違反該局發出的業務守則、發牌條件或指令，該局也可處以罰款。事實上，在1990年3月至1997年8月期間，該局共對18宗個案處以罰款，佔投訴委員會在該段期間內處理的投訴個案3%。⁴ 廣播機構如不滿廣管局發出的指令或業務守則的條文，可向行政長官會同行政會議提出上訴。廣管局會在其每月的新聞公布和年報內刊登該局所作出的決定。

6.8 廣管局會透過多種機制以確保持牌廣播機構遵守已訂定的標準。這些機制包括：

- 選擇性監察電視和電台廣播；
- 與廣播機構的高級管理人員舉行會議，討論雙方均感興趣或關注的事宜；

² 香港電台的節目製作人員須額外遵守《香港電台節目製作人員守則》（1998年9月）
³ 《廣播事務管理局條例》（第391章）第9B及20條；《電視條例》（第52章）第34條。

⁴ 《廣播事務管理局報告書：一九九六年九月—一九九七年八月》，附錄10。

- 進行定期意見調查和在對持牌機構的廣播牌照進行中期檢討期間舉行公開的聽證會；及
- 透過“電視觀眾諮詢計劃”徵詢公眾意見。根據該計劃，當局成立了 18 個分區電視觀眾諮詢小組和 5 個諮詢委員會，成員超過 500 人。

6.9 此外，還有一個業務守則諮詢委員會，其職能是負責檢討適用於電視和電台廣播的關於節目、廣告和技術標準的業務守則。關於節目標準的業務守則雖然十分全面，但卻沒有任何保障私隱的條文。它所關注的事項，主要是製作的節目是否符合雅俗標準和莊重得體，報道是否準確、公平和公正，以及節目是否有暴力和性的描述。業務守則的焦點，是螢光幕前看到的內容。螢光幕後的事宜，例如搜集資料的方法，則不在現有的規管範圍內。《廣播事務管理局條例》沒有定下任何程序，讓個人可就廣播機構使用令人反感的手段搜集個人資料作廣播之用，或就廣播機構播放當事人不想公開宣揚的個人資料，作出投訴。

6.10 由於廣管局已獲授予權力和職能，以確保持牌機構履行有關法例、牌照和業務守則所規定的責任和義務，如要加強保障個人私隱以免受廣播機構侵犯，一個簡便的方法就是讓廣管局額外承擔監察廣播機構的採訪活動和新聞報道的責任，看看有沒有侵犯私隱的行為，並授權廣管局處理和裁定關於廣播機構在受業務守則規範的節目內或在搜集資料製作該等節目時作出不當的侵犯私隱行為的投訴。這是一個務實的方案，因為根據《廣播事務管理局條例》所設立的架構，是非常適合用來有效地處理傳媒侵犯私隱的投訴。我們是注意到在 1998 年 9 月發表的《香港電台節目製作人員守則》載有關於私隱的條文。

6.11 要實施這個方案，就必須把禁止廣播機構作出不當的侵犯私隱行為的條文納入現有的業務守則內，業務守則委員會便可隨之而不斷檢討這些條文。至於廣播機構是否遵守有關條文，可由影視及娛樂事務管理處負責監察。此外，“電視觀眾諮詢計劃”也可以發揮一定的監察作用。

6.12 採用根據《廣播事務管理局條例》所設立的架構來處理廣播機構的侵犯私隱行為是可取的做法，因為廣管局是一個獨立和公正的機構。該局的主席並非由廣播業人士委任，亦非從業內人士選出，所訂的業務守則亦不是由廣播業人士草擬和執行。該條例內的許多條文，包括那些授權廣管局發出指令和判處罰款的條文，會確保任何納入業務守則的保障私隱條文獲廣播機構遵守，並在必要時

強制執行。供廣播機構遵守的保障私隱條文的範例，可參考英國廣播標準委員會採用的《關於公平和私隱的守則》、英國廣播公司的《節目製作人員守則》和英國的獨立電視委員會的《節目守則》。⁵ 由於廣播節目的內容多年來均在現有的架構下受到規管，遵從保障私隱的條文對於廣播機構來說應該不會構成過重的負擔。廣播機構一直以來均有監察它們的新聞節目和新聞短片，以確保它們符合業務守則所訂的節目標準，例如有良好品味、準確、公正、持平和不煽情。⁶ 現有的廣播機構在這方面做得很成功。我們相信，它們在製作節目時顧及他人的私隱應該沒有困難。

6.13 廣管局採納的保障私隱條文將會同時適用於新聞和娛樂節目。雖然新聞節目的監製較容易以公眾利益為由辯稱某次侵擾或某個節目並非不當，但其實所有節目監製，不論他們負責的節目性質為何，都可以公眾利益作為辯護理由。

建議 2

我們建議廣播事務管理局在關於節目標準的業務守則內加入與下列事項有關的條文：(a)在香港播放的節目內出現的不當的侵犯私隱行為；和(b)與供該等節目播放的資料的搜集有關的不當的侵犯私隱行為。

6.14 我們知道有待納入廣管局業務守則的私隱條文中，其中一些可能與我們在第 5 章建議個人資料私隱專員制訂供新聞媒體採用的《實務守則》的條文重疊。然而，由於廣管局的私隱條文所針對的對象是持牌廣播機構，重點在於特別與廣播業有關的私隱事宜，而這些條文並不受《個人資料（私隱）條例》的保障資料原則規限，所以，因廣播機構的侵犯私隱行為而受屈的人很可能會引用《廣播事務管理局條例》，而不是《個人資料（私隱）條例》，尋求補救。

⁵ Independent Television Commission, *The ITC Programme Code - Summer 1995*. 該守則適用於所有由獨立電視委員會發牌的廣播，和某些包括由獲該委員會發牌的本地電視廣播之內的海外衛星節目。《香港電台節目製作人員守則》內的私隱條文（守則第 4.7 和 5.1 段）未如英國廣播公司和獨立電視委員會的守則般詳盡。

⁶ 例如《商營電視業務守則—節目標準》（1997 年 8 月）第 15 段規定新聞或新聞短片必須符合七項原則，包括(i)“選擇和播映新聞時，應以不流於低俗為原則，恐怖突兀、駭人聽聞或令人驚恐的細節，如與所報道事實無重要關係，應予略去。播映新聞應避免引起虛驚”；和(ii)“新聞報告所用的圖片，應該小心選擇，以確保公平，決不能誤導觀眾，或駭人聽聞。”

6.15 我們參考過其他司法管轄區的新聞媒體和新聞工作者的組織所採用的道德規範，這些地區包括澳大利亞⁷、中國大陸⁸、芬蘭、德國、愛爾蘭、意大利、俄羅斯、西班牙、瑞典、台灣⁹、英國和美國。¹⁰ 大部分歐洲國家的傳媒道德規範均可在互聯網上找到。¹¹ 在制定任何規管新聞媒體收集和使用個人資料的作業守則時，均應適當地參考這些司法管轄區的有關規範。令我們印象特別深刻的，是德國報業評議會¹²、英國的報刊投訴委員會、英國廣播標準委員會、英國廣播公司和英國獨立電視委員會等組織所採用的規範內有關私隱的條文。我們認為這些規範對於草擬一份規管傳媒侵犯私隱行為的守則的工作是很有用的參考材料。

6.16 我們希望補充一點，有關守則應同時兼顧某項作為的後果和性質，並在論及個別事件時盡量協調兩者。雖然守則的條文應具彈性，但其程度不應寬鬆至“將守則變成祇不過是供援引守則的人用來印證他們的個人偏好是合理的理據。”¹³

建議 3

⁷ J Hurst & S A White, Appendices 1 to 7.

⁸ 經中華全國新聞工作者協會理事會通過的《中國新聞工作者職業道德準則》訂明，新聞工作者須“維護憲法規定的公民權利，不揭人隱私，不誹謗他人，要通過合法和正當的手段獲取新聞，尊重被採訪者的聲明和正當要求。”該《準則》刊於陳桂蘭主編的《新聞職業道德教程》附錄二。

⁹ 經台灣的新聞評議委員會通過適用於報業、電視廣播業和無線電廣播業的道德規範載錄於馬驥伸：《新聞倫理》（香港海嘯出版事業，1997年），附錄二至四。

¹⁰ J Black *et al* (1995), above.

¹¹ EthicNet, “Databank for European Codes of Journalism Ethics”, at <<http://www.uta.fi/ethicnet/index.html>>.

¹² 德國的《報業守則》見<<http://www.uta.fi/ethicnet/germany.html>>.

¹³ E B Lambeth, above, 23.

我們建議廣播事務管理局和個人資料私隱專員在草擬有關的私隱條文時，應顧及德國報業評議會發出的《報業守則》、英國報刊投訴委員會核准的《作業守則》、英國廣播標準委員會採用的《關於公平和私隱的守則》、英國廣播公司發出的《節目製作人員守則》、及其他司法管轄區採用的行為守則。

6.17 由於《廣播事務管理局條例》已足以處理廣播機構的侵犯私隱行為，所以我們將於下一章探討需要制定甚麼措施來有效解決報章和雜誌出版人的侵犯私隱行為。

第 7 章 進一步規管報界的侵犯私隱行為的措施

7.1 我們已在上文第 5 章解釋何以《個人資料（私隱）條例》或許未能為那些私隱受傳媒侵犯的受害人提供足夠而有效的保障。如果我們在第 6 章所作的建議獲得落實，單靠《廣播事務管理局條例》已足以處理廣播機構的侵犯私隱行為。因此，本章將專注處理報章和雜誌出版人的侵犯私隱行為。除非文意另有所指，本章提述的“報界”一詞應該按其狹義理解，即僅指報章和雜誌而已。

7.2 在研究如何為個人私隱免受報界干擾一事提供更佳保障之前，讓我們先來衡量為新聞媒體制定道德規範的利弊。

新聞媒體的道德規範¹

7.3 道德規範常被人視為代表某行業及其從業員的良知。下文是路易·戴 (Louis Day) 解釋道德規範對社會福祉是何等重要：²

- (a) 它促使社會上的人建立互信和合作關係。如果傳媒未能達到社會對它們在道德上的期望，社會對新聞界的信心便會受到磨蝕，而傳媒將因而不能履行其社會責任。
- (b) 它把守着道德之門，使社會知悉某些道德價值觀的相對重要性，並識別出那些行為由於受社會齒冷而歸類為不道德的行為。
- (c) 它扮演着道德的裁判官，對建基於個人利益而互相矛盾的訴求作出裁決。
- (d) 它替社會闡明潛藏在新出現的道德兩難局面中相持不下的價值觀和原則。

7.4 《信報財經新聞》有一篇社評指出，沒有道德規範的社會

¹ 參閱馬驥伸著：《新聞倫理》（1997年），第1-4章。

² L A Day, *Ethics in Media Communications: Cases and Controversies* (Wadsworth Publishing, 1997), ch 2.

儘管有法治，但仍然難以健康發展：³

“香港是一個非道德 (amoral) 社會，大眾文化注意法律卻排斥有關道德的討論。我們的教會、學校、政治家、輿論界、社會工作組織等，在道德問題上都明顯未敢公開積極取向。也許我們社會的道德鐘擺還未像西方很多發達國家那樣，從非道德的極端退卻。如此，法治必然持續單薄無力。”

7.5 道德規範介乎法律與個人價值之間。加柏 (Kaplar) 和明尼士 (Maines) 就道德與法律的歧異作如下詮釋：⁴

“道德是一個合乎義理的決定過程，是一個合乎義理的抉擇過程。它敦促我們做正確的事，因為如此是有道德和本身是正當的（正如康德或者也會這樣說）。道德追求的是完美。然而，法律則是由外界強加於個人身上，並非發自內心的。就前者而言，選擇依法行事的推動力源於恐懼，即希望不會受到懲罰；選擇依道德行事的推動力則源於對真善美的追尋，即力求達致合乎完美的道德境界的願望。換言之，當某人依法行事，他是選擇不讓自己的行為達不到最低標準。當某人依道德行事，他是選擇按照最高的行為標準行事。”

關於私隱的報業守則

7.6 我們明白新聞道德應該由新聞工作者自行釐定。不過，由於報界的作為可能影響公眾人士所享有的私隱權，所以就私隱事宜制定一套行為守則（或作業守則）以規管報界的侵犯私隱行為，是符合公眾利益的。不過，有人辯稱一套正式的傳媒行為守則沒有甚麼用處。對這類守則有保留的原因有數項之多：⁵

- (a) 守則內容過於空泛；
- (b) 訂出守則主要是一種公共關係手段；

³ “法治的單薄；道德的聾啞”，《信報財經新聞》（1998年8月3日）。該篇社評論述一宗涉及一名立法會議員被控偽造文件罪的案件。參閱《信報財經新聞》在1999年2月15日刊載的社論。

⁴ R T Kaplar and P D Maines, *The Government Factor - Undermining Journalistic Ethics in the Information Age* (Washington: Cato Institute, 1995), 34-35.

⁵ E B Lambeth, above, 67.

- (c) 除非守則的規管範圍同時包括出版人和廣播機構，否則這套守則沒有實際意義；
- (d) 守則內沒有強制執行的機制；及
- (e) 守則會助長虛假的清高形象。

7.7 不過，一套行為守則會“就良好的工作方法提供一般指引，而這份指引是傳媒東主、編輯和記者應該會遵守的，而公眾人士也會覺得該指引有價值，因為它顯示公眾人士可以對報業有甚麼期望。”⁶ 英國報刊投訴委員會的守則委員會主席大衛·英格殊爵士(Sir David English)堅稱，為報業訂定一套明確可行的作業守則，對編輯、公眾和投訴委員會的成員都是非常重要，原因如下：⁷

- (a) 它為編輯提供一套建基於最佳作業模式和常理之上的明確基本規則，使他們和競爭對手均可按照這套規則工作；
- (b) 公眾可以知道他們可以預期報章和雜誌應該達到甚麼標準，和知道他們投訴時所享有的權利；及
- (c) 投訴委員會的成員可以按照守則的條文就接獲的投訴作出裁決。

7.8 如果新聞工作者自視為專業人士，那麼報業沒有一套適用於整個行業的行為守則便是異於常規。若然新聞工作不被視為一門專業，那麼能夠有一套適用於整個行業的行為守則，無疑會將新聞工作者的社會地位提高至與專業人士看齊。加爾吉委員會指出：⁸

“任何制度對個人所提供的保障或補救，如果是取決於個別新聞工作者或編輯的酌情決定權（編輯是不能確定競爭對手不會報道一則他同意不予報道的新聞），是會招來批評的。競爭的壓力、報社的風格、編輯或新聞工作者的品格、當事人的身分，以及有關新聞的性質，均可能影響結果，並可能對當事人造成嚴重後果。在缺乏一套由編輯部公開承諾會遵守的詳盡作業守則的情況下，不能保證投訴人的申訴會成功。”

7.9 關於私隱事宜的報業守則是不會屬於法律的一部分。守則所訂的標準，是超乎新聞工作者和出版人所必須承擔的法律義務。

⁶ *Report of the Committee on Privacy and Related Matters*, above, para 15.5.

⁷ "Report by the Chairman of the Code Committee" (1996), at <<http://www.pcc.org.uk/annual/codechai.htm>> (1.5.98).

⁸ *Report of the Committee on Privacy and Related Matters*, above, para 13.5.

這份守則不會訂出最高的行為標準以求達致完美的道德典範，而是會包涵獲所有或大部分新聞工作者認同和遵從的價值觀。當新聞工作者取得的資料是源自公共領域並可讓人隨意索取的，但報道的題材是關於一名易受傷害的人，則該守則會促使有關的新聞工作者三思，看看是否即使採用那些資料有可能對當事人造成損害也應該這樣做。因此，縱使某法庭案件已披露案中兒童或罪案受害人的資料，而報界是可以合法報道在法庭程序中披露的資料，新聞工作者仍然有義務再細想，是否真的有需要在新聞報道中披露該兒童或受害人的姓名，以及如此指名道姓會否令當事人更加易受傷害。換言之，行為守則的作用，是為易受傷害的人在法律保護之上再添保障。報界在決定是否發布私人資料時，將不會祇顧其自身利益，而必須遵從守則的條文來考量有沒有充分理據支持披露資料的決定。因此，一份新聞界的行為守則可以使傳媒機構注意到他們有責任以公平和合法的手段去採訪和報道新聞。

7.10 制定一份關於私隱事宜的報業守則是有利業界的，因為這可使所有報章和雜誌在公平環境下競爭。這守則的另一好處，就是規定傳媒業之內各階層的人都必須遵守同一套守則，並採用同一套守則來評核所有從事採訪和發布新聞的人的表現，包括報章的攝影記者、記者、新聞行政人員、總編輯和東主等的表現。這守則也可納入為新聞工作者的僱傭合約的一部分，除了使報章東主和編輯可以對違反守則的新聞工作者施加紀律處分，更可為新聞工作者提供保障，使他們在遇到編輯和東主指派他們執行違反守則的任務時，不致因抗命而受到不公平對待。

7.11 儘管香港記者協會認為有需要為其記者會員制定一套名為《專業守則》的規範，但香港報業公會卻沒有為其會員制定任何作業守則。香港的報章東主和出版人沒有採用任何適用於報界的作業守則。不過，作為對其報社運作有最終操控權的人，報章東主應該對其屬下員工的任何不當的侵犯私隱行為負上責任。曾經接受新聞學訓練的編輯或者會聲稱他們應該有控制報章的內容和記者的活動的自主權。然而，不是所有報章東主都認同這項原則，讓編輯全權主理報社的事務。報章東主可能干預編輯過程，並親自主理其報章的日常運作。有作出干預的報章東主如果不遵從新聞工作者的專業操守，可能會對新聞工作者和編輯施加不適當的壓力。

7.12 除了東主之外，編輯也可能影響新聞工作者採訪或報道新聞的方式。編輯可能指示新聞工作者作出違反傳媒道德的作為。由於前線新聞工作者通常都遵照編輯或東主的指示行事，他們一般都

贊同有公平的競爭環境，希望可以無需為應付其主管的過份要求或為了擊敗其他報章的同業而在履行其職責時不擇手段。然而，有一些情況是新聞工作者在未經其編輯授意的情況下作出侵犯私隱的行為，因為他們相信編輯會採用藉這些手段取得的資料。因此，報章東主、出版人、編輯和記者應該遵從同一套關於私隱事宜的報業守則所載的專業操守。

7.13 我們注意到，聯合國秘書長於 1976 年發表的關於私隱權的報告書所載的聲明之中，其中一項指明：“各國須鼓勵訂立包括尊重個人私隱的規定的新聞工作者道德規範。”⁹

由獨立組織規管報界的侵犯私隱行為

7.14 很多與公眾有事務往來的行業均有法定責任透過紀律程序來規管其成員的專業操守。¹⁰ 這些行業的成員都毫無例外地受一套經他們所屬的專業團體核准和執行的行為守則約束。行業內的任何成員如被指有專業失當行為，該成員便須面對按照所屬專業團體所採用的規則舉行的紀律研訊。

7.15 根據一項在 1990 年進行的調查結果顯示，香港約有五成新聞工作者沒有接受新聞學的專業教育。¹¹ 如果新聞工作者自視為專業人員並行使《基本法》所保證的新聞自由，那麼他們不受任何通常適用於各種專業的規管措施的約束，實在異於常規。《遠東經濟評論》進行的“亞洲行政人員普查”結果顯示，在有作出回應的香港行政人員之中，65%肯定新聞自由對經濟發展是重要的，但也正好有 50%表明政府應該對傳媒實施“有限度管制”。¹² 一名新聞申訴專員正確地觀察到，“新聞界對人們的生活和思想有極大的感染力和影響力。既然社會上其他有權勢的組別，例如政府、軍方、商界、藝術界、宗教界、財經界及其他界別等均受到監察，沒有理由讓新聞界不受同類的監察。”¹³

7.16 很多行業都受到規管，這除了是為了規管成員之間的關係

⁹ UN Document E/CN.4/1116, para 177(3)(d).

¹⁰ 例如《法律執業者條例》（第 159 章）；《牙醫註冊條例》（第 156 章）；《醫生註冊條例》（第 161 章）；《建築師註冊條例》（第 408 章）；《工程師註冊條例》（第 409 章）。

¹¹ J M Chan, P S N Lee & C C Lee (1996). 同上，第 44 頁。該調查發現有 20% 的香港新聞工作者沒有接受專上院校或大學教育，而在曾經接受專上院校或大學教育的新聞工作者中，有 40% 不是主修新聞學。

¹² 《遠東經濟評論》（1999 年 4 月 22 日），第 26 頁。

¹³ A C Nauman, “News Ombudsmanship: Its History and Rationale” (1994) at <<http://www5.infi.net/ono/nauman2.html>>.

外，也是為了保障公眾的利益。有必要提出應否規管報界的侵犯私隱行為這個問題，是由於公眾人士有怨言，以及私隱遭新聞界侵犯的受害人對於新聞界的操守表示不滿。新聞界的侵犯私隱行為侵害了公眾人士的私隱權。就此而言，廣大市民有權促使新聞界是在符合《公民權利和政治權利國際公約》第十九條的基礎原則的情況下運作。因此，儘管享有自由的新聞界有多種重要功能，規管新聞界的侵犯私隱行為仍然是符合公眾利益的。因此，應該成立一個獨立組織，專責監督一份關於私隱的報業守則的執行，以界定甚麼是可以接受的行為，使凡是踰越合理界線的侵犯私隱行為都可以受到調查。

7.17 正如第 4 章所述，自從該宗涉及一名鰥夫的事件引起輿論嘩然之後，有更多人支持成立新聞評議會。有愈來愈多人認為報界需要一個自律組織。香港記者協會和香港新聞行政人員協會都聲稱他們不反對成立新聞評議會，但政府不得參與其中。在學術界方面，有多名學者都認為這個方案具吸引力。香港大學法律系的陳文敏早於 1988 年便察覺有需要成立新聞評議會，他說：

“儘管我個人會大力支持任何反抗政府控制新聞界的做法，另一方面，我亦期望新聞界確保及維持最高標準的專業道德。我認為新聞界非常需要一份可以指引它履行其職務的本地道德守則。道德守則應該與評議會並行，後者負責確保守則獲遵守、不時修訂守則及給予實際的意見和指示。為確保其公正無私，評議會應該包括新聞業和公眾成員。每一個受人尊敬的專業，都必須有一些內部的途徑確保其成員的水準和操守。新聞業作為一個專業亦不例外。它不應被視為一種新聞或社論自由的控制或干預，反之，這是新聞自由的最終保障。”¹⁴

7.18 有報道引述香港中文大學新聞與傳播學系助理教授蘇鑰機的意見，指他說當自律不能起作用的時候，一個由業內人士和其他界別的代表組成的而政府又沒有參與的傳媒評議會是有助維護道德和專業操守。¹⁵ 香港理工大學高級講師史文鴻亦提出成立新聞評議會是解決傳媒濫權問題的多個方法之一。¹⁶ 城市大學的馮應謙和陳

¹⁴ 陳文敏：“新聞自由——人權的保障”，《香港記者協會廿週年 1968—1988》，第 30 及 43 頁。

¹⁵ 《南華早報》（1998 年 11 月 16 日）。

¹⁶ 史文鴻：“「新聞評議會」是否怪嬰”（1998 年 12 月）。（在香港大學亞洲研究

心儀在剖析美國明尼蘇達州的經驗後，簡單勾劃了在香港設立的新聞評議會的基本架構。¹⁷ 較近期的亦有香港中文大學新聞及傳播學系副教授梁偉賢倡議成立一個類似消費者委員會和申訴專員公署的法定組織，專責處理針對傳媒的投訴，並主動對不恰當的報道進行調查，和公布其調查結果。¹⁸

7.19 既然有迫切的社會需要去保障個人私隱免受傳媒的不當侵犯，報界的活動如果侵犯了個人的私隱，是必須受到規管的。若然各界人士接受報界的侵犯私隱行為應該受到規管，有關的規管措施便必須有效力。但如果根本沒有自律機制或現有的自律機制無效，便有需要立法成立一個有法定權力規管傳媒的侵犯私隱行為的組織。我們不是提議新聞工作者應該註冊或出版人應該受發牌制度管制，但既然在可預見的將來不大可能有一個自發組成的、規管報業操守的機制成立（更遑論有這樣的一個機制並且成功運作），所以有需要立法設立一個規管報界侵犯私隱行為的組織。

7.20 為了確保該個規管報界的侵犯私隱行為的機制不受政府干預，該機制必須是而且必須獲認同是獨立於政府以外。因此，應該成立一個獨立的“委任委員會”，以委出這個規管組織的成員。不過，儘管這個組織的成立以至運作都應該獨立於政府以外，但卻無必要將新聞界也摒諸門外。從事新聞工作的人可以有代表出任該組織的成員，以提供新聞業方面的專業知識，彌補來自公眾的成員在這方面所可能有的不足之處，如此則可確保這個組織所作出的決定都是合乎情理，並會獲得報界的尊重。這個組織除了受理和調查公眾的投訴之外，也可獲授權制定一套關於私隱的行為守則，亦可獲授權着令違反守則的報章刊登道歉啟事和更正聲明。

7.21 該份關於私隱事宜的報業守則所涵蓋的範圍，會較根據《個人資料（私隱）條例》發出的實務守則的範圍廣泛。後者祇可處理保障資料原則如何在新聞媒體應用的問題，但前者所涵蓋的，會包括與為了新聞工作目的而收集及使用私人事實有關的、有可能帶出私隱問題的報界運作的各個方面，不論該等新聞活動有否涉及保障資料原則。

中心和自由論壇亞洲中心在 1999 年 1 月 26 日合辦的“香港新聞傳媒改革路向”會議上派發。）

¹⁷ 馮應謙和陳心儀：“成立新聞評議會的參考模式”《信報財經新聞》（1998 年 12 月 24 日）；陳玉璽：“監察傳媒可以動用法律嗎？”《信報財經新聞》（1998 年 11 月 30 日）。

¹⁸ 立法會民政事務委員會在 1999 年 4 月 26 日的會議。

7.22 我們注意到，愈來愈多人關注到傳媒在私隱範疇以外所出現的不正之風。然而，我們的研究範圍是私隱問題，所以我們沒有研究這些不屬於私隱的問題。不過，我們相信，即使將來成立的組織祇是規管新聞界的侵犯私隱行為，也是值得的。英國報刊投訴委員會報告，在1997年完成處理的投訴個案中，關於私隱和資料真確性的投訴分別佔20%和53%。¹⁹ 由於在報章上準確報道個人資料是屬於個人私隱的其中一個範疇，所以這也應該屬於該獨立組織的規管範圍之內，加上香港報界的侵犯私隱問題看來較英國的更為普遍，所以我們深信即使該獨立組織的職權範圍祇限於私隱事宜，它仍可發揮重要的作用。

立法設立一個規管報界侵犯私隱行為的機制的利弊

7.23 雖然我們認同有需要設立一個有法定權力規管報界侵犯私隱行為的機制，但是我們仍須顧及那些對法定組織的成立和運作存有疑慮的人所關注的事項。他們的主要顧慮是，這類組織有可能被當權者濫用或操控，單憑它是透過立法設立並由立法會授予職權這兩點並不能保證它不會被人濫用或操控。立法會可隨時修訂產生這個組織的法例，從而改變它的組成或賦予它超乎達致該組織的正當目標所合理必需的權力，以致損害該組織的獨立性和新聞自由。當權者也可能委任偏袒某方或不尊重新聞自由的人為組織成員。受這些人支配的組織是相當可能會損害新聞自由和香港的長遠利益。再者，為凸顯其獨立性，結果可能導致它有很低的問責性，使它更加有可能濫用權力。

7.24 雖然上述論點並非毫無根據，但大體上都是出於誤解。無論如何，它們並不是無法解決的問題。首先，《基本法》已承諾所有立法會議員將會由普選產生。通過選舉產生的立法會，是相當不可能在明知違反基本人權的情況下修改有關機制。

7.25 其次，立法會必須遵照《基本法》行事，不得通過與《基本法》相抵觸的法例。²⁰ 由於《基本法》規定，對香港居民享有的權利和自由所施加的限制，不得違反人權公約，所以對言論自由和新聞自由所施加的限制，如果是《公民權利和政治權利國際公約》

¹⁹ Press Complaints Commission, "Review of the Year" (1997), at <<http://www.pcc.org.uk/annual/97/review97.htm>> (15.1.99), p. 5. 關於私隱的投訴細分為下列各項：私隱(13.0%)；竊聽器(0.1%)；醫院(0.3%)；騷擾(3.0%)；侵擾他人傷悼(2.0%)；無辜的親戚(0.6%)；性罪案中的兒童(0.3%)；罪案受害人(0.3%)。

²⁰ 《基本法》第十一條第二段。法院有權裁定某條法例有否違反《基本法》。

不允許的，便相當可能被法院裁定為抵觸《基本法》而變得不具法律效力。

7.26 第三，既然行政、立法和司法的權力應該而且亦是互相制衡，而新聞界是被視為另一股制衡政府力量的第四權，那麼讓新聞界受到為保護他人的合法權利和自由而合理地需要設立的機制所制約，也是自然不過的。下文載錄的《星期日電訊報》社論可供我們參考：

“許多為現行自律制度辯護的論據都是虛偽的矯飾之辭。這點似乎對所有人而言都是明白不過，惟獨是那些提出這些論據的新聞工作者是例外。那些猛烈抨擊其他業界（如股票交易所、警隊和醫護界）不能藉自律來確保高尚操守的編輯，看來無法理解他們的抗辯言論（即可以信賴新聞工作者能夠自我約束），在公眾眼中是多麼空洞無力。²¹

假如報界不能有效地自律，則立法機關作為代表廣大市民利益的組織，是非常適宜釐定規管報界的措施的具體內容。

7.27 最後，為了盡量減低當權者濫權的風險，可在有關法例中訂出條文，以確保依法設立的組織是獨立於政府以外。正如上文所述，可邀請一名獨立人士委出一個委任該獨立組織的成員的“委任委員會”。如此組成的獨立組織便可專責擬定一份關於私隱事宜的報業守則和裁決關於違反守則的投訴。

7.28 除了設立阻止政府干預該組織的運作的機制之外，還可以在透過法例建立的架構中加入其他的保障措施，以防止組織的成員濫用權力。舉例來說，法例可就組織成員的資格和撤銷資格事宜訂立規則；亦可以規定該組織在擬定私隱守則時諮詢業界和公眾的意見；規定它公布裁決的理據；在定期報告中公布調查結果；以及發表年報。

7.29 立法規管傳媒一事不是斬新意念。跟其他司法管轄區一樣，香港的廣播業是受一個法定的獨立組織規管，該組織就是根據《廣播事務管理局條例》設立的廣播事務管理局。廣管局獨立於業界和政府以外，從來沒有人質疑廣播界的新聞自由因為受一個法定組織規管而受到損害，也沒有人基於產生這個組織的法例是由政府引進和廣播業是受法律規管而質疑政府干預新聞自由。廣管局的成

²¹ *The Sunday Telegraph*, 14 September 1997.

功例子，正好顯示新聞自由與法律規管並非互不相容，祇要法例設立的架構有足夠的保障措施，便可以將政府濫權和不當干預的風險減至最低。

7.30 除了廣管局外，還有其他獨立於政府之外並獲得公眾尊重的法定組織，例如選區分界及選舉事務委員會、申訴專員公署、個人資料私隱專員公署、律師紀律審裁組、大律師紀律審裁組、司法人員推薦委員會和投訴警方獨立監察委員會。律師紀律審裁組和大律師紀律審裁組憑藉《法律執業者條例》（第 159 章）所授予的法定權力，可分別調查律師和大律師的行為，但從來沒有人因政府立法監管法律執業者的行為而質疑政府干預法律界的獨立性。同樣地，獲授權推薦人選填補司法人員空缺的司法人員推薦委員會，是根據《司法人員推薦委員會條例》（第 92 章）設立的。事實上，高等法院和終審法院也是透過立法成立的。從來沒有人指出有關法例讓政府有機可乘，干預司法工作。

7.31 有人指稱設立法定機構監察報界會損害新聞自由和削弱編輯自主權。這個機制一旦確立之後，便可以隨着有控制權的人的意願而將規管範圍伸延至其他範疇。然而，祇要法例有條文確保規管報界侵犯私隱行為的組織是獨立於政府以外，設立這樣的一個組織是不會讓政府有機會干預新聞自由的；畢竟最終決定這個組織的成員組合、職能和權力的，是立法會而不是政府。因此，任何指稱設立這樣的一個組織會招致更為嚴苛的規管和容許政府干預新聞自由的論調，都是站不住腳的。基於同一原因，由這個獨立組織核准的關於報界侵犯私隱行為的任何行為守則，也是不可能有政府參與其中。我們看不出任何理由成立如此一個完全獨立的組織會導致報界受政府操控的局面出現。祇要有關法例保障其自主權，那麼即使這個獨立組織的經費來自公帑，也不會妨礙它獨立行事。

7.32 透過立法設立的組織有一個明顯的好處，就是法例可以賦予該組織和其成員免因行使權力而被他人起訴。我們在上文第 4 章申述業界的憂慮，就是當有新聞組織批評某報章，該新聞組織的幹事或會因此而被該報章起訴。如果業界確有這樣的憂慮，解決方法便祇有通過法例成立組織一途。祇有立法成立的組織才可享有絕對豁免權，免因作出批評報章的裁決而須負上法律責任。自發組成的組織，不論以何種方式組成（例如香港記者協會提議的傳媒操守論壇，或是香港華文報業協會提議的新聞團體聯合會，以至一些學者提出的新聞或報業評議會等），如果作出的聲明或裁決是批評一份

不參與自律計劃的報章，有關成員便有可能被控誹謗。由此看來，除非有一個獲得所有報章東主支持的自律組織，否則祇有一個藉立法成立的組織，才可以在無懼自行其是的報章報復履行其監察職能。

7.33 為新聞媒體制定行為守則的構想受人非議的理由，包括道德事宜不宜由業外組織裁斷。不過，既然有不少司法管轄區的報界對受到一份由報業評議會執行的報業守則制約不覺得反感，沒有理由制定一份適用於整個報業的關於私隱事宜的行為守則是不切實際或會損害報業的利益。事實上，香港所有廣播機構均受廣管局制定的關於節目標準的業務守則約束。這些守則包涵可對廣播機構強制執行的道德和專業標準，充分照顧到廣播機構和普羅市民的利益。有一點應該注意：儘管我們提及的獨立組織是立法成立，但由它制定的行為守則卻不具法定地位。對於守則的內容，政府和立法會都是無從置喙的。在草擬守則的過程中，報界不單會獲得諮詢，還可以直接參與其事。該獨立組織雖然有公眾人士參與，但本質上將會是一個自律組織。

7.34 各位或許還記得，亞洲電視有限公司和電視廣播有限公司在處理一宗因妻子帶同兩名兒子自殺而成為鰥夫的新聞上，合共被罰 15 萬元。廣管局認為有關報道內容嚴重違反了《商營電視業務守則之節目標準》，包括規定凡涉及家庭成員關係或其他重要人倫關係，必須審慎處理，不應妄加利用或以不負責的態度處理；應該尊重婚姻的神聖和家庭的重要性；並必須審慎處理關於嫖妓、或社會或家庭衝突的題目。雖然有人或許認為有一份或以上的報章在報道此事件上所犯的錯失不比這兩間電視台輕，但事實上沒有任何報章因為以大篇幅報道上述鰥夫的新聞而受譴責，更遑論受規管組織懲處。原因是現時既沒有監察報界操守的自發或法定組織，亦沒有適用於整個報界的道德規範。主流報章的讀者數量和對社會的影響力絕不遜於任何電視台或電台，但目前祇有廣播機構才受到規管組織依據一套業務守則監管，而報界是無需遵守人們可合理期望一間負責任的新聞機構在自由社會中理應遵從的專業守則。為報界制定行為守則，儘管祇限於私隱事宜，也可在一定程度上糾正這個不平衡狀況。

7.35 在報章上公開披露易受傷害的人的私人資料，可能會令該人感到尷尬、冒犯其尊嚴、摧毀其事業、破壞其家庭幸福、損害其身體或精神健康，甚至在極端情況下導致他死亡。公眾可能對他人的私生活感興趣，但在互相尊重對方合法權利的文明社會中，報界是無權祇為滿足讀者知悉某人的私隱詳情的興趣而侵犯該人的私

隱。

7.36 透過參考《公民權利和政治權利國際公約》第十九條的規定，可以確定《基本法》所賦予的新聞自由是帶有義務和責任的。²² 新聞自由是受到對於尊重《公民權利和政治權利國際公約》所確認的各種權利來說是必需的限制所制約。²³ 根據該《國際公約》第十七條的規定，香港居民有權享受法律保護，以免他們的私生活受到“任意”或非法的干涉。該條規定的“法律保護”所指的措施，是包括私法和行政法方面的措施，甚至刑法的禁制法則。²⁴ 《基本法》第三十九條進一步規定，該公約的條文是通過香港的法律予以實施。因此，政府和立法會都有義務保障香港居民免遭報界任意干涉其私生活。我們認為，不能以公眾利益作辯解的報界侵犯私隱行為，是《公民權利和政治權利國際公約》第十七條所指的“任意”干涉私生活的行為，這種干涉是濫用新聞自由的行為，不可能是正當行使新聞自由的行為，所以保障個人免受這種任意干涉並沒有侵害新聞自由。相反，這是允許的管治目標。立法設立規管報界侵犯私隱行為的獨立組織，祇是為了達致這個合法合理的目標，不會因此而影響受《基本法》保障的言論，畢竟我們沒有提議必須禁止如第 2 章所述例子所提及的特定行為。我們祇是提議由一個獨立組織制定和執行一套專業操守，以杜絕濫權行為。

7.37 既然報界任意干涉香港居民的私生活的行為是濫用新聞自由的行為，保障個人免受報界的不當私隱侵犯，不僅不會妨礙正當行使自由發表意見的權利，反而有助提高新聞工作者的聲譽。如果成立獨立的機制，按照《公民權利和政治權利國際公約》第十九條的規定平衡私隱權和新聞自由兩者的權益，是能夠遏止報界的侵犯私隱行為，而報界在進行採訪活動和作出報道時能進而遵循《公民權利和政治權利國際公約》第十七條的規定，尊重他人享有私生活的權利，則新聞自由定會更受人尊重，而報界也會得到更高的評價。

7.38 我們明白應該由新聞界自行規管業內成員之間的關係。業界可自由聘任沒有接受新聞學訓練的人從事新聞工作者所擔任的工作，亦可自由決定調查甚麼東西、怎樣調查、和如何報道一宗新聞。然而，由於報界的職能的性質使然，其活動是會對普羅市民造成影響。所以，報界不僅是一門普通行業，它更履行“第四權力階層”的職能，²⁵ 其

²² 法院在解釋《基本法》內授予個人權利和自由的條文時，可借鑑《公民權利和政治權利國際公約》的相關條文作指引。例如 *Chan Kam Nga v Director of Immigration* [1998] 2 HKC 16。

²³ 《基本法》第三十九條第二段。

²⁴ UN Document E/CN.4/446。

²⁵ Black's Law Dictionary 第 657 頁有如下解釋：這個名詞的出處是指在英國國會內的記者欄，據說當年的記者對公共政策的影響力，是與國會三個傳統權力階層鼎足而

活動是涉及社會大眾的。我們認為，由一個獨立組織規管報界的侵犯私隱行為是合法合理的，祇要有關措施祇限於針對報界對個人私隱造成負面影響的活動，而又無損報界作為一個權力階層的完整性便可。

7.39 儘管新聞自由的權利是由報界行使，但是一般的意見認為報界是為了公眾利益而行使這項自由的。在美國，對廣播機構的自由所施加的限制往往以聽眾和觀眾的利益作為支持的理據。美國最高法院裁定：

“無線電台享有言論自由，是關乎人民群眾作為一個整體的利益；要求該媒介在符合美國憲法第一修訂案的宗旨和目的的情況下運作，亦是他們的集體權利。觀眾和聽眾的權利，而非廣播機構的權利，才是至為重要的。”²⁶

7.40 這論點也同時可以用來支持制定保障個人私隱免遭印刷媒體侵犯的措施的理據。對於普通市民而言，免受報界侵擾的自由與報界得享新聞自由同樣重要。儘管所有出版人都是私人企業，但公眾有權要求報業正當地運作。公眾有權確保新聞自由不被濫用，以致妨害普通市民的合法權益和自由。維護公眾利益的行政機關，以及代表選民利益的立法會，兩者都負有確保報界不會濫用新聞自由的責任。透過設立一個規管報界侵犯私隱行為的獨立組織，政府是可以提供一個機制讓公眾監察報界。這個組織會獨立運作，不可能會由政府管理或操控。政府的角色僅限於提供一個法律架構，以便在報界有份參與的情況下讓公眾可以監察報界。產生這個組織的法例通過之後，政府便不會在裁決過程和制定專業標準的過程中扮演任何角色。由於該法定組織會有公眾代表參與，投訴人將會獲得公平的聆訊。在該組織中代表報界的成員也可確保在擬定守則和審理投訴時充分顧及新聞自由。

7.41 香港記者協會倡議成立一個名為“傳媒操守論壇”的壓力團體，由傳媒以外的人士（例如教師和社會工作者）擔任成員，以倡導新聞道德操守，教育公眾和處理公眾的投訴。不過，在沒有一套可適用於並可制約整個行業的道德規範的情況下，根本沒有標尺來考量新聞界的作為，而該論壇所作出的裁決也不能讓人們理解其裁決的根據。在缺乏關於何謂不專業和不道德行為的指引和共識的

立，這三個階層是神職人員、貴族和下議院議員。

²⁶ *Red Lion Broadcasting v Federal Communications Commission*, 395 US 367, 390 (1969).

情況下，該論壇所作的評論或“裁決”可能有不一致的情況，甚至流於任意武斷，使業內人士和公眾人士無所適從。況且，如果未能取得所有報章的支持，又沒有任何執行裁決的制裁機制，違規報章相當可能會拒絕合作，並漠視其“裁決”。有報道引述梁偉賢的意見，指成立傳媒操守論壇的提議，對一個沒有完善組織和足夠財力的社區組織而言未免要求過高，更何況這類組織既沒有時間亦沒有專業知識來監察傳媒。²⁷

7.42 香港華文報業協會提議，應該由香港現有的七個新聞組織聯合起來，成立一個名為“新聞團體聯合會”的組織。然而，除非所有報章東主都有代表參加這個聯合會，而這個聯合會所制定的守則對所有報章都有約束力，否則該聯合會和它所制定的守則都無法有效保障個人私隱免受報界侵犯。

7.43 我們贊許香港新聞行政人員協會草擬一份經諮詢業界之後才擬定的《香港新聞工作者專業操守守則》。不過，正如立法會議員在1999年4月26日舉行的民政事務委員會會議上指出，該協會沒有提出日後如何處理違規事故。雖然這套新擬備的守則可能較香港記者協會制定的守則更為全面，並可能獲得業界一部分人的支持，但事實仍然是香港新聞行政人員協會不代表報章東主的意願，亦不是所有報章的新聞行政人員都有代表參加該協會。²⁸ 如果被發現違規的人不屬該協會的成員時，該協會也是束手無策。對於不屬該協會成員的報章東主和新聞工作者而言，該守則是沒有效用的。大家或許會記得，香港記者協會已為它的成員制定《專業守則》，還設有操守委員會執行該守則的規定。不過，香港記者協會主席指出，有一至兩份報章拒絕應他們要求提供資料，並拒絕協助他們進行調查。由此看來，香港記者協會所自行設立的投訴機制是無法制約報界的過分行為。即使香港新聞行政人員協會展開第二階段的工作，並且最終設立裁決關於違反守則的投訴的機制，它仍會遇到香港記者協會所面對的難題；除非所有報章東主都同意加入有關機制，則作別論。

7.44 一般而言，新聞組織信賴輿論批評、傳媒教育、意見調查、簽名運動，甚至罷買運動的效用。然而，這類活動卻不能有效解決報界侵犯私隱所造成的問題。我們主要關注的，是私隱受報界侵犯

²⁷ Frank Ching, “Learning Self-Control – Hong Kong’s media are torn between ethics and profits”, *Far Eastern Economic Review*, 17 Dec 1998, at 25.

²⁸ 該協會的執行委員會是由五間廣播公司和六份報章（包括《明報》、《蘋果日報》、《香港商報》、《大公報》和《英文虎報》）的代表組成的。

的受害人所處的窘境，而不是報社的盈利和營業額。即使濫用新聞自由侵害他人私隱的報章的讀者人數下降，這仍不能稍減受害人所受的傷害、痛苦、尷尬和不便。違規報章銷量低祇會影響侵犯行為的嚴重性。不論有關報章的盈利情況和銷售數字如何，市民大眾的私隱仍然應該受到保護，免受報章的不當侵犯。私隱受報章不當侵犯的受害人應該有權向違規報章尋求補救，儘管他們要求的濟助可能祇是要有關報章道歉或更正。

7.45 除非所有報章東主和編輯一致採用一套適用於整個行業的道德操守守則，並一致支持成立新聞或報業評議會，以便有效處理公眾作出的關於違反守則的投訴，否則新聞媒體在規管傳媒濫權方面所作出的努力，對於私隱受報界侵犯的受害人而言效用有限。

7.46 總括來說，有效的報業自律在香港根本是不可能的，因為香港報業的特性令報業無法有效自律或成立一個組織去達致這個目標。因此，有迫切的社會需要尋求公眾的協助，成立一個完全獨立而且不受政府干預的機制，以規管報界的侵犯私隱行為。為達致這個目標，有必要與業界人士磋商，希望最終可以制定一套關於私隱事宜的行為守則，並成立一個有權處理違反守則事故的獨立組織。

建議 4

我們建議應該立法成立一個名為保障“私隱報業評議會”的獨立組織（下稱“評議會”），以處理由公眾人士作出的涉及報界違反一套與私隱有關的報業守則（下稱“《私隱守則》”）的投訴。

7.47 我們強調上述建議僅是為保障私隱而提出，並不適用於關於淫褻、低劣品味、答辯權和一般資料的真確性等事宜之上。

7.48 關於擬議的保障私隱報業評議會的架構、職能和權力，將會在下一章詳細探討。

第 8 章 立法成立規管報界侵犯私隱行為的獨立組織

其他司法管轄區的建議和先例

8.1 在我們深入探討上一章所建議的“保障私隱報業評議會”（下稱“評議會”）之前，先來簡介其他司法管轄區在規管報業方面的建議和先例，會對我們的討論有幫助。與我們的研究課題關係較為密切的是與報業申訴專員、報刊投訴審裁處和報業評議會有關的建議和先例。我們知道建議中的評議會的職權範圍，將較報業申訴專員、報刊投訴審裁處和報業評議會的狹窄。不過，簡略檢視有關建議和先例有助我們更深入了解建議中的保障私隱報業評議會可以如何組成和運作。

8.2 針對整個報業的規管措施，可以採用下列三種形式之一：

- (a) 報業申訴專員：與英國國會的國家產業委員會發表的《私隱權與傳媒的侵犯私隱行為》報告書中所建議的報業申訴專員相若；
- (b) 報刊投訴審裁處：這與御用大律師大衛·加爾吉爵士(Sir David Calcutt)在其《檢討報業自律報告書》中所建議的審裁處相若；及
- (c) 報業評議會：類似其他司法管轄區的報業評議會。

報業申訴專員¹

8.3 英國下議院的國家產業委員會認為，任何人如果不滿報業的調查結果，或其投訴未經調查便遭拒絕受理，都應該有權要求報業申訴專員查究。由於有效的規管視乎有關報章是否願意合作和提供有關的文件和資料，而報業申訴專員會在報業不能自律的情況下才會介入，所以該委員會建議委出一名法定的報業申訴專員。該委員會的建議如下：

- (a) 報業申訴專員應該由大不列顛的律政大臣(Lord Chancellor)協同蘇格蘭的首席政府律師(Lord Advocate)委任。有關的推

¹ *Privacy and Media Intrusion, Fourth Report* (London: HMSO, 294-1, 1993) Volume 1 – Report & Minutes of Proceedings, pp xxi-xxiii.

選權應該開放給各界人士，包括新聞工作者、他們的工會、編輯和東主等。

- (b) 報業申訴專員的辦事處應由政府的庫務署撥款資助。
- (c) 申訴專員應有下列職能：
 - i. 就已提交予自發組成的報業委員會處理但該委員會的調查結果令其中一方不滿的個案進行調查；
 - ii. 處理報業委員會從開始就拒絕調查的投訴；及
 - iii. 在沒有接獲投訴的情況下主動進行調查。
- (d) 申訴專員應有下列權力：
 - i. 要求有關機構刊登更正聲明、撤回言論的聲明、或道歉聲明，並監督聲明的措辭、版面位置和格式；
 - ii. 發布裁決並附帶須對嚴重違反報業守則的行為負責的人的姓名；
 - iii. 裁定受違反報業守則的行為影響的人應該獲得賠償；
- (e) 向明目張膽地或屢次違反報業守則的報章處以罰款。
- (f) 應該規定報業申訴專員必須向國會提交週年報告。
- (g) 當某報章不遵從申訴專員的指令，拒絕繳交罰款或作出賠償，申訴專員便應該可以向高等法院取得要求該報章繳款或賠償的命令。同樣地，如果某報章對申訴專員的決定有異議，也應該有權向高等法院申請把命令撤銷。

報刊投訴審裁處

8.4 據我們所知，現時沒有司法管轄區設有報刊投訴審裁處。不過，御用大律師大衛·加爾吉爵士在其《檢討報業自律報告書》建議立法成立報刊投訴審裁處。²

8.5 這個由加爾吉建議的審裁處會有權管轄所有以商業方式出版的報章和雜誌（學術期刊除外）的出版人，但出版單行本或書籍的出版人不應受其管轄。此外，編輯、新聞工作者和所有參與搜集資料以供傳媒發布的人，都需要納入審裁處的管轄範圍之內。

8.6 由於這個審裁處需要擁有司法地位，它的主席應該是一名

² D Calcutt, *Review of Press Self-Regulation* (London : HMSO, CM 2135, 1993). See Chapter 3.

由律政大臣委任的法官或資深律師。主席會聯同兩名從負責的部長委任的小組中選出的成員出席聆訊。每次聆訊最好最少有一位成員是資深的高層報社人員。審裁處的主席和成員的任期通常是三年，並可連任。由於審裁處肩負調解職能，所以它需要的行政人員較一般審裁處的為多。

8.7 該審裁處需要有下列職能和權力：

- (i) 與報界和其他有利害關係的各方協商，訂立和定期檢討一套作業守則；
- (ii) 制止出版違反作業守則的材料；不過，如出版人可提出充分的辯護理據，便不應發出禁制令。
- (iii) 受理指稱違反作業守則的投訴（包括由第三者作出的投訴）：
- (iv) 調查這些投訴；
- (v) 在沒有接獲投訴的情況下主動進行調查；
- (vi) 着令有關人士答覆其查詢；
- (vii) 嘗試調解；
- (viii) 舉行聆訊；
- (ix) 就指稱違反作業守則的投訴作出裁決；
- (x) 提供指引；
- (xi) 向違反作業守則的人發出警告；
- (xii) 着令出版人刊登道歉啟事，並決定刊載有關道歉啟事的版次、版面位置和內容；
- (xiii) 着令出版人刊登更正啟事，並決定刊載有關更正啟事的版次、版面位置和內容；
- (xiv) 着令出版人刊登投訴人的回覆；³
- (xv) 強制執行着令發表其裁決的命令（在適當情況下，這包括着令刊登道歉啟事和更正啟事的命令）；
- (xvi) 最少在涉及私隱和報道失實的個案裏，判處審裁處認為適當的人作出賠償；
- (xvii) 處以罰款；
- (xviii) 判處審裁處裁定敗訴的出版人或有關人士支付堂費；
- (xix) 如果投訴人的投訴屬瑣屑無聊或無理取鬧，或他們不合理地拒絕調解，可判處投訴人支付堂費；
- (xx) 檢討其程序；

³ 開始時先由投訴人和編輯決定擬定的回覆是否切合投訴個案。如雙方不能達成協議，審裁處有權就此作出裁決，指令編輯刊登有關回覆。審裁處如認為修訂投訴人的回覆是較為恰當的，應該有權指令以修訂本取代原來版本。

- (xxi) 發表下列報告：
- 提交給國會的週年報告；
 - 就受理的投訴和所採取的行動作出匯報的定期報告；及
 - 審裁處認為需要的任何其他報告，包括關於主動進行調查的報告和向報界所提供的一般意見；及
- (xxii) 着令報業每隔一段合理時間便刊登審裁處所指定的廣告，向讀者表明如何向審裁處作出投訴。

8.8 由於投訴人可在審裁處取得可以在法律上強制執行的補救，所以他們有可能取得性質相同的補救；一種是通過審裁處取得，另一種則通過法院取得。加爾吉因此建議，向審裁處作出投訴的人應該放棄在法院提起訴訟的權利。

8.9 投訴人可以親自出席審裁處的聆訊，但亦可由律師代表出席。審裁處可在聆訊期間錄取經宣誓而提供的證據。它採取的程序會以研訊形式為主，而非法院所採取的傳統對抗形式。由於審裁處需要裁決某報章是否有責任作出賠償或繳付罰款，所以預計聆訊程序會在某程度上依循若干規則。在一般情況下，審裁處的程序會公開進行，但審裁處可在理由充分的情況下發出命令，制止報章報道某宗個案的若干情節。

8.10 任何一方應該有權在取得批准之後，就任何法律觀點，或針對禁止出版的命令、着令賠償的命令、或處以罰款的命令，或針對產生上述任何命令的裁決，向最高法院或上訴法庭提出上訴。

報業評議會

8.11 本文件第 3 章已列舉其他司法管轄區的報業評議會或相若組織的例子。李瞻就 16 個司法管轄區的報業評議會進行比較研究之後，提議可循下列方式實踐報業自律：⁴

- (a) 自律性質的報業評議會應該享有高度的自主權和獨立性。
- (b) 報業評議會應該由編輯協會、新聞工作者協會和出版人協會選舉的代表組成。這三個團體在評議會中應該享有同等權利。
- (c) 社會大眾的代表應該參加評議會。法律界、教育界、工商界、宗教團體、婦女組織、立法機關和教授新聞學的學術機構等界別，均應推選代表加入報業評議會。這類

⁴ 李瞻：《新聞道德》（台北，三民書局，1982 年）。第 274-275 頁。

代表的人數不得少於評議會成員總數的一半。

- (d) 評議會主席一職應該由資深法官擔任。
- (e) 評議會應該有主動審查權。違反報業守則的新聞工作者和報章應該受到有效制裁。
- (f) 主席、秘書和支援人員應該是全職人員。
- (g) 評議會的經費應該由其成員組織分擔。不過，如果成員組織無力承擔所需的全部費用，便應該由庫務部分擔部分經費。
- (h) 應該制定一份詳述處理新聞、評論和廣告的守則，用作評審投訴和報業的操守的標準。
- (i) 政府應該協助報業成立一個公平、合理和有效率的報業評議會，並在有需要時在法例上和經濟上施予援手。
- (j) 政府應該制訂新聞工作者法規，以維護新聞業的獨立性和專業質素。
- (k) 報業評議會應該定期出版刊物和報告，並加強關於報業自律和報業問題的研究。

8.12 英國的報刊投訴委員會摘要記述建基於報業評議會或相若組織的自律機制的優點如下：⁵

- (a) 它的目的在於使雙方能夠在友好氣氛下迅速解決糾紛。
- (b) 個人無需付出任何費用便可以作出投訴。
- (c) 這個機制由報業撥款資助，不會對納稅人帶來負擔。
- (d) 所有人都可通過這個渠道作出投訴。
- (e) 投訴人無需聘請律師代表他。
- (f) 聆訊期間無需律師的參與。
- (g) 程序簡單和易於理解。
- (h) 由於這個機制有彈性，所以可在不為程序拘圍的情況下在短時間內解決糾紛。
- (i) 由於有關的作業守則是由報章編輯為編輯們擬定，所以守則令人信服，使業內所有編輯着意遵從。
- (j) 該自律組織可以根據一套作業守則來審理投訴。
- (k) 公眾可以清楚知道他們可合理地預期報業應達致的水準。
- (l) 有關守則有助編輯和新聞工作者就整個系列的問題作出

⁵ Press Complaints Commission, “Key Benefits of the System of Self Regulation”, at <<http://www.pcc.org.uk/about/benefits.htm>> (15.1.99); Press Complaints Commission, “Can Self Regulation Achieve More Than Law? - Text of the Wynne Baxter Godfree Lecture by the Rt Hon Lord Wakeham, at The University of Sussex on Friday 15th May 1996”, at <<http://www.pcc.org.uk/adjud/press/pr150598.htm>>.

判斷。

- (m) 有關的投訴機制以閉門方式運作，毋須成為公眾注視和談論的焦點。
- (n) 工作重點放在調解和解決糾紛。
- (o) 大部分投訴無需交由評議會正式作出裁決，祇消有關報章刊登更正或道歉啟事、刊登一篇文章讓投訴人有機會回應、或投訴人在報章作出解釋後撤銷投訴，便可把事情解決。

8.13 就上述三種方案而言，報業評議會是最具吸引力的方案。報業評議會在那些新聞自由受憲法保護的已發展國家是頗常見的。不過，我們未聞有任何司法管轄區有設立報業申訴專員或報刊投訴審裁處。雖然瑞典有報業申訴專員，但他的裁決可由報業意見委員會覆檢。由於處理公眾就報業操守所作出的投訴時，必須平衡報業與公眾兩者之間的利益，所以這些投訴最好由一個由報業代表和公眾代表組成的團體來審理，而非交由一個人來審理。

8.14 有報業和公眾的代表加入投訴機制，是確保該機制得以成功運作的關鍵。這種安排可確保投訴人得到公正的聆訊，聆訊過程亦可以顧及新聞自由和私隱權益。由公眾代表聯同報業代表組成的組織可以在維護私隱權與保障新聞自由之間取得適當的平衡。影響公眾的報業活動是應該受到公眾監察。儘管委任一名具法律背景的人擔任報業申訴專員或擔任報刊投訴審裁處三位審裁員之一的安排有其優點，但是最能夠代表公眾利益的應該是一群能夠廣泛代表社會各階層的市民。要是擬設立的機制所定下的程序是簡單和不拘形式，而投訴人又通常沒有律師代表，有市民代表參與的機制尤為適合。基於同一道理，即使可以委任一名有報業經驗的人擔任報刊投訴審裁處的成員，但是如果讓報業內各界別的人士都能夠參與決策過程就更佳。這樣的安排可確保評議會在作出決定之前會充分考慮東主、編輯、記者和學者的意見。有報業各界代表參加的報業評議會，將會關注到言論自由和新聞自由所涉及的問題。因此，適當組成的報業評議會是最可能取得報業和公眾的支持。

8.15 鑑於上述論據，我們決定借鑑其他司法管轄區的報業評議會來擬定保障私隱報業評議會的組成，但我們會顧及上一章所提及的要點，特別是確保該評議會完全獨立於政府以外，以及評議會能夠有效地為那些遭報界侵犯私隱的受害者提供濟助這兩項條件。我們會在下文探討擬議的評議會的組成、職能和權力。

擬立法成立的保障私隱報業評議會的架構

主導原則

8.16 我們就保障私隱報業評議會的組成、職能和權力作出建議時會遵從下列原則：

- (a) 評議會的管轄範圍應該包括所有在香港發表的新聞刊物。
- (b) 評議會應該有自主權，並獨立於政府以外和不受外界干預。
- (c) 其成員應該由一個獨立的委任委員會委出。
- (d) 評議會應該由來自公眾和報業的代表組成。
- (e) 報業成員應該來自報界。
- (f) 公眾成員應該是有名望的人，而他們所從事的業務必須與報業無關。
- (g) 高級公務員應該無資格被委任為評議會成員。
- (h) 評議會應該有一名獨立的主席。
- (i) 取得補救的程序應該簡單、不拘形式和費用相宜。
- (j) 評議會應該制定、定期檢討及推行一套內容詳盡的與私隱有關的行為守則。
- (k) 評議會可以受理和裁決由公眾作出的關於報業在搜集和刊登個人資料方面的投訴。
- (l) 評議會可主動進行調查。
- (m) 評議會應該制定調解程序，使投訴可以獲得迅速處理。

評議會的管轄範圍

8.17 首先要決定的是保障私隱報業評議會除了對報章有管轄權之外，應否對雜誌也同樣有管轄權。鑑於如果雜誌的侵犯私隱行為不受規管便無法提供充分而有效的保障，所以我們決定應將雜誌和報章納入評議會的管轄範圍內。

8.18 隨之而來的問題是如何在法例中界定“報章”和“雜誌”。我們注意到《本地報刊註冊條例》（第 268 條）對“報刊”一詞有如下定義：⁶

“指公眾可得到的任何報章或其他刊物及其增刊，而該報章或其他刊物及其增刊

⁶ 法例第 268 章第 2 條。

- (a) 是載有新聞、消息、事件，或載有任何與該等新聞、消息或事件有關或與公眾所關注的任何其他事宜有關的按語、論述或評論的；及
- (b) 是為銷售或免費分發而印刷或製作，並以定期（不論是每半年、每季、每月、每兩周、每周、每日出版一次或按其他刊期出版）或分輯或分期的方式每相隔不超過 6 個月出版一次的；及
- (c) 內容並非僅限於附表所指明的任何一個或多個項目。”⁷

8.19 該條例就“報刊”所作的定義涵蓋那些為銷售或免費分發而印製的報章和雜誌，但學術期刊和商業報告則不包括在內。祇有“在香港印刷或製作”的“本地報刊”才必須根據該條例註冊。⁸ 如果能夠將所有根據《本地報刊註冊條例》註冊的報刊都納入評議會的管轄範圍內，會是一個簡便的安排。我們因此決定，所有根據該條例註冊的報刊都應該納入評議會的職權範圍內。除非文意另有所指，否則在本章下文所述的“報刊”均應該作如是理解。

8.20 在互聯網上發布的報刊是毋須根據法例第 268 章註冊。報刊在互聯網上的版本與街頭出售的印文本的內容可能有所不同。出版人可以隨時更新於互聯網上發布的報刊的內容，讓讀者得知最新消息。任何接通互聯網的人，不論他是普通市民還是報刊出版人，都可以在互聯網上發布消息或其他資訊。雖然英國報業同意該國的報刊投訴委員會的管轄權可伸延至已同意遵守報業守則的出版人在互聯網上所發布的資料，而香港也規定上載互聯網的資料受《淫褻及不雅物品管制條例》（第 390 章）的條文管制，⁹ 但我們認為規管在互聯網上發布侵犯私隱的資料，至少在目前而言是不切實際的。

建議 5

我們建議評議會的管轄範圍應該包括所有根據《本地報刊註冊條例》（第 268 章）註冊的報章和雜誌。

⁷ 不納入“報刊”定義範圍的刊物，包括學術期刊、圖片集、消費情報、財經報告、以及關於會所、社團和其他組織的通訊。見法例第 268 章的附表。

⁸ 法例第 268 章第 2 條。

⁹ 在 *HKSAR v Cheung Kam Keung* [1998] 2 HKC 156 一案中，法庭同意將電子檔案或電子數據發送予互聯網上的新聞組已構成《淫褻及不雅物品管制條例》（第 390 章）第 2(4)條所指的“發布”。在 *HKSAR v Hiroyuki Takeda* [1998] HKLRD 931 一案中，被告在互聯網上發布淫褻圖片罪名成立。

8.21 另一個問題是，究竟報刊東主、報刊出版人、編輯及／或記者應否納入評議會的管轄範圍內。《本地報刊註冊條例》祇把“東主”的定義界定為包括承租人。不過，高等法院裁定“東主”、“出版人”和“承印人”分別具有下列涵義：¹⁰

- 某報章的“東主”是“擁有一間業務是印製該報章的企業的人、商號或公司”。
- 某報章的“出版人”是“經營一間業務是印製該報章的企業的人、商號或公司”。
- 某報章的“承印人”是“受出版人所託承印該報章的人、商號或公司”。

8.22 據我們所知，沒有人就香港報刊東主參與報刊的日常運作的情況作出研究。不過，據布魯斯 漢年(Bruce Hanlin)指出，採取不干預政策的東主在英國是例外而不是常規。儘管英國的新聞工作者工會實力雄厚，部分英國報章甚至有獨立的“監察”理事，但報刊東主干預編輯工作的例子仍是屢見不鮮；¹¹

(a)羅拔 麥士維(Robert Maxwell)是報刊東主，持有《每日鏡報》(Daily Mirror)、《歐洲人》(European)和紐約的《每日新聞》(Daily News)的控制權。他抱着凡事過問的態度辦報。他接受《衛報》(Guardian)訪問時誇耀自己有能力干預編輯過程、代理編輯的工作，甚至設計頭版。¹²

(b)在二十世紀的初期，《泰晤士報》(The Times)和《每日郵報》(Daily Mail)的諾克利夫(Northcliffe)和《每日快報》(Daily Express)的比弗布魯克(Beaverbrook)都是在許多方面親自主理其報章，包括決定有關報章的一般內容、某宗新聞的價值、版面設計，以至日常管理等。

(c)據報《每日快報》的東主維克托 馬修斯(Victor Matthews)曾說：“大體來說，編輯擁有完全的自主權 祇要他們認同我所訂定的政策便可。”¹³

(d)魯珀特 梅鐸(Rupert Murdoch)在1981年收購《星期日泰晤士報》(The Sunday Times)。據聞他曾向該報編輯發出指引，訂明他如何篩選及平衡新聞內容和評論。

¹⁰ *Secretary for Justice v Oriental Press Group*, HCMP 407/1998, at 61.

¹¹ B Hanlin, “Owners, editors and journalists” in A Belsey & R Chadwick (ed), *Ethical Issues in Journalism and the Media* (New York: Routledge, 1992), ch 3.

¹² *Guardian*, 5 March 1990, cited in B Hanlin, above.

¹³ Cited in S Jenkins, *The Market for Glory* (London: Faber & Faber, 1986), p 129.

8.23 我們認為為了達致有效的規管，對報章或雜誌內容和新聞工作者的活動有控制權的任何人，都應該為有關報章或雜誌的侵犯私隱行為負上責任。

8.24 報刊東主對其報刊的活動擁有最終控制權。通過持有某報章或雜誌的擁有權，他們可以任意干預編輯工作。他們負責聘任協助他們辦報的編輯。作為東主的僱員，編輯是有義務遵從東主的指令。如果編輯拒絕遵從指令，東主大可將他辭退。有一點應該注意的，就是營辦報刊所獲得的利潤，是歸東主而不是歸編輯和新聞工作者所有。我們因此決定，報刊東主和出版人應該對其報刊的侵犯私隱的採訪活動和資料發布負責。

8.25 我們也曾探討過編輯在報社所扮演的角色。我們認為編輯也應該負上責任，因為報界的侵犯私隱行為可能祇是編輯授意作出的，與東主完全無關。儘管報社是由東主全權控制，但編輯也可以指派記者作出違反《私隱守則》的行為。更重要的是，決定報刊登載甚麼資料和圖片的人正是編輯。在採訪新聞的過程中，記者可以合法地取得牽涉入某宗具新聞價值事件的人的私人資料，而攝影記者也可以合法地拍攝這些人的照片，即使他們的樣貌可以從照片中辨認亦然。不過，關於如何報道某宗新聞；如何在文中描述易受傷害的人；是否刊登他的照片；如果是的話，又應該採用哪一張照片和應該在多大程度把他的樣貌弄模糊等問題，全都是編輯決定。

8.26 祇要規定報刊東主、出版人和編輯須負上責任，便無需將其他新聞工作者納入保障私隱報業評議會的管轄範圍。違反《私隱守則》的新聞工作者會受到有關報刊紀律處分。因此，所有投訴可被視為針對報刊作出，而不是針對任何個別編輯或個別新聞工作者作出。不過，報刊東主、出版人及／或編輯將需要為其報刊所作的任何違規行為負責。為了保障本身的合法權益，報刊東主和出版人可以在聘請編輯和新聞工作者的僱傭合約上增添一項條款，訂明編輯和新聞工作者同意遵守評議會制定的《私隱守則》和該會所作出的裁決，編輯或新聞工作者如有多次違規或作出嚴重違規行為，便可以因此而受到紀律處分。

建議 6

我們建議報刊東主、出版人和編輯應該為他們的報刊或職員所作出的違反《私隱守則》行為負責。

委任評議會成員的“委任委員會”

8.27 為確保保障私隱報業評議會的獨立性，和防止政府干預委任評議會成員的工作，有必要成立一個名為“委任委員會”的中介組織，以委出評議會的成員。

建議 7

我們建議評議會的成員應該由一個獨立的“委任委員會”委出。

8.28 該委任委員會的成員可循下列其中一種方式委出：

甲方案

行政長官在諮詢新聞界意見之後，邀請一名德高望重的獨立人士委出一個獨立的委任委員會。當該名獨立人士決定了委員會的委員人選後，便由行政長官按其建議委出委任委員會的委員。

乙方案

行政長官直接委出委任委員會的委員，但他作出委任前有義務徵詢新聞界的意見。

8.29 我們認為甲方案較為可取。根據該方案，要經過兩重步驟才可以委出委任委員會的成員。該名獨立人士必須具有公信力、獲得報界接受、獨立於政府以外、和被認同為立場中立。舉例來說，現任或已退休的法官或一間大學的校長，祇要符合關於公信力的條件和獲業界接受，都可能是適合的人選。

建議 8

我們建議行政長官在諮詢新聞界意見之後，邀請一名獨立人士委出該個獨立的“委任委員會”的委員。該名獨立人士應該是社會上德高望重的人。

建議 9

我們建議：

(a) “委任委員會”應由三人組成，其中一人為主席；

- (b) 任何不符合出任評議會成員的資格的人，或與新聞工作或教授新聞學有關連的人，均應沒有資格被委任為“委任委員會”的委員；
- (c) “委任委員會”的委員的任期應為三年；
- (d) 就《防止賄賂條例》（第 201 條）而言，“委任委員會”的委員應視作該條例第 2 條所指的公職人員；
- (e) “委任委員會”應獲准自行規管其作業程序；
- (f) “委任委員會”在委出評議會成員前必須進行廣泛諮詢；及
- (g) “委任委員會”可透過一名公職人員執行職務。該名公職人員應處理一切為落實委員會的決定而需要處理的事務，並應獲編配他需要的人手。

評議會的成員

8.30 連同主席在內，評議會的成員不應少於 12 人亦不應多於 20 人。由於評議會的成員應該認識香港的情況，所以獲委任為評議會成員的人應該通常居於香港最少七年。¹⁴

建議 10

我們建議評議會的成員不應少於 12 名亦不應多於 20 名在獲委任為成員時已通常居於香港最少七年的人。

委任方式

8.31 我們考慮過評議會的成員應該由“委任委員會”直接委任，還是由行政長官按照“委任委員會”的建議作出委任。這並非單純是關乎形式的問題，當中更涉及公眾如何理解評議會的獨立性的問題。我們相信由“委任委員會”委出評議會的成員，可以證明評議會是完全獨立於行政機關以外。

¹⁴ 《廣播事務管理局條例》（第 391 條）對廣播事務管理局的成員也訂出相若的規定。該條例第 4(8)條規定，就本條而言，任何人居於香港的期間如在任何公曆年內不少於 180 天，或在任何連續 2 個公曆年內不少於 300 天，即視作“通常居於香港”。

建議 11

我們建議評議會的成員應該由“委任委員會”直接委任。

報業成員和公眾成員的比例

8.32 我們認為報業和公眾均應該有代表參與評議會的工作。報業成員和公眾成員的比例最少有四個不同的方案：

- 甲．報業成員佔三分之一，公眾成員（包括主席）佔三分之二；
- 乙．報業成員和公眾成員（包括主席）各佔一半；
- 丙．主席由公眾成員擔任，其他成員由報業成員和公眾成員各佔一半；及
- 丁．報業成員佔三分之二，公眾成員（包括主席）佔三分之一。

8.33 我們決定評議會應該包括報業成員和公眾成員，但稍為偏重公眾成員在評議會的比重。我們因此採納公眾成員（主席除外）佔半數的丙方案。為確保評議會不會受報業主導，評議會主席一職應由公眾成員擔任。

8.34 我們考慮過主席應否由“委任委員會”委出，還是由評議會全體成員選出，或祇由公眾成員選出。根據一般慣例，任何人如獲授權委出某公共團體的成員，他是可以委任該團體的主席。¹⁵ 我們跟隨這種做法，決定評議會主席應由“委任委員會”委任，而不是由評議會成員選舉產生。

8.35 由於評議會的作業程序必須遵從自然公正原則，所以評議會主席一職宜由具法律背景的人擔任。

建議 12

我們建議：

- (a) 評議會的成員（主席除外）有半數應來自公眾人士（名為公眾成員），其餘半數則應來自報業（名為報業成員）；
- (b) 評議會主席應由公眾成員擔任；

¹⁵ 見法例第 1 章第 48 條。

- (c) 評議會主席應由“委任委員會”委任；及
- (d) 應該委任一名已退休的法官或一名有最少七年法律工作經驗的資深律師擔任評議會主席。

報業成員

8.36 報業成員應該具備從事新聞工作或教授新聞學的經驗。由於教授新聞學的學者會培訓學生成為新聞工作者，並為在職新聞工作者提供專業訓練，所以適宜委任他們擔任評議會的成員。報業成員可以循下列其中一種途徑產生：

甲方案

下列各個新聞組織有權提名一至兩名報業成員加入評議會：(a) 香港報業公會；(b) 香港華文報業協會；(c) 香港新聞行政人員協會；(d) 香港記者協會；(e) 香港新聞工作者聯會；及(f) 香港攝影記者協會。“委任委員會”將會委任上述組織所提名的人為報業成員。

乙方案

由代表報業各界別（例如東主、出版人、編輯和新聞工作者）的利益的各個組織和有新聞學系的大專院校提名擔任報業成員的人選。該等新聞組織可以提名不屬其組織成員的人，而且提名人數不限。“委任委員會”祇可委任由該等組織和大專院校所提名的人擔任報業成員。

丙方案

“委任委員會”邀請各新聞組織和普羅市民提名。任何個人、團體和組織，不論是否與報業有關連，均有權提名擔任評議會報業成員的人選。不過，由於報業成員必須符合若干資格，所以祇有那些與報業有關連的人才可被提名擔任報業成員。

8.37 由於甲方案所載列的組織不能代表香港的所有新聞工作者和報刊，所以採用這方式推選評議會成員會受到抨擊。如果每個組織祇可提名一至兩名報業成員，它們相當不可能提名不是它們會員的人擔任報業成員。再者，根據甲方案，沒有參加任何新聞組織的新聞工作者和報刊是沒有提名權的。

8.38 乙方案較甲方案略勝一籌，因為每個組織可提名的人數不

限，非會員將有較大機會獲提名為評議會成員。然而，乙方案仍然可能受到抨擊，因為祇有新聞組織和有關係的院校才有權作出提名。根據這方案委出的報業成員可能會被指為不能代表整個報業。丙方案可在很大程度上消弭這方面的疑慮。根據這方案，所有人都有權提名，不論提名人是否新聞工作者、報刊出版人或新聞組織。我們贊同採納這方案，因為提名報業成員的權利不應祇限於新聞組織，而是應該讓所有機構（包括所有報刊出版人和新聞組織）和所有公眾人士（包括新聞工作者和學者）享有提名權。

8.39 我們曾考慮祇有東主和新聞工作者才有權提名，但是鑑於新聞工作者毋須註冊或參加工會，亦毋須符合任何基本的入職條件，所以實在難以就提名一事訂定可被視為新聞工作者的資格規定。無論如何，我們認為愈多人享有提名權愈好。祇要獲提名的人符合法例所訂出的報業成員資格，提名人是業內人士還是公眾人士，根本無關宏旨。所有新聞工作者和報刊出版人，不論他們是否屬於某新聞組織的成員，都應該有提名權。同樣地，沒有參加任何新聞組織的新聞工作者也應該有權被提名為評議會的報業成員。

建議 13

我們建議：

- (a) 評議會的報業成員應該有從事新聞工作或教授新聞學的經驗；
- (b) 任何個人、團體和組織，不論是否與報業有關連，均應該有權就報業成員的人選作出提名；及
- (c) 報業成員應該以個人身分投票，而不是以提名他們的團體或組織的代表的身分投票。

公眾成員

8.40 由於公眾成員不應受報界影響，所以他們不應從事出版報章或雜誌的業務或與該等業務有關連，也不應有任何可能會妨礙他們履行評議會公眾成員的職能的財務或其他方面的利益。

建議 14

我們建議評議會的公眾成員在接受委任為評議會成員之前的三年內，不得從事出版報章或雜誌的業務，或

與該等業務有關連。

8.41 由於評議會所處理的投訴個案，有部分會涉及保障個人資料的事宜，所以適宜指定個人資料私隱專員為評議會的當然成員，以建立評議會與個人資料私隱專員公署之間的聯繫。

建議 15

我們建議指定個人資料私隱專員為評議會的當然成員，並將他當作評議會的公眾成員計算。

獲委任為評議會成員的資格

8.42 我們認為有關法例應該載有關於喪失獲委任為評議會成員的資格的條文。評議會不應受外界壓力，以致影響它不能正當執行其職能。我們在下文列出可以在法例內訂明為喪失資格的人的類別：

- (a) 在香港特別行政區行政長官選舉中獲提名為候選人的人；
- (b) 下列組織的成員或議員：
 - (i) 行政會議；
 - (ii) 立法會；
 - (iii) 臨時市政局或臨時區域市政局；或
 - (iv) 臨時區議會；¹⁶
- (c) 香港以外任何地方的國家級、地區級或市級國會、立法機關、議院或議會的成員；
- (d) 公務員架構內的新聞主任、首長級人員或政務主任職系的人員；
- (e) 在香港以外任何地方的中央或地方政府的受薪政府人員；
- (f) 精神不健全而又無能力照顧自己和處理其事務的人；及
- (g) 未獲解除破產的破產人。

建議 16

我們建議有關法例應載有關於喪失獲委任為評議會成員的資格的條文。

¹⁶ 這類成員在爭取選民支持方面有利害關係，可能不合作為評議會成員必須不偏不倚的條件。

任期

建議 17

我們建議評議會的成員的任期應該定為三年，並應該可以連任。

酬金

8.43 公共機構的成員通常可支取由行政長官決定的酬金和津貼。我們認為評議會的主席和成員應該跟其他公共機構成員一樣享有同等待遇，所以預期當局會借鑑其他公共機構的模式，以決定評議會的主席和成員應否有權支取酬金和津貼，並在決定他們應該享有該等權利後，釐定酬金款額和津貼類別。

8.44 由於評議會主席會肩負確保這個規管機制有效運作的重任，而且預期該主席會花不少時間處理評議會事務，所以讓主席支取優厚酬金，也是合情合理的。評議會的工作是平衡私隱和新聞自由這兩方面的權益，這是一項吃力不討好的工作。要是我們有意招攬具法律背景且德高望重的人去帶領這評議會，有豐厚酬金這條件尤為重要。

免職

建議 18

我們建議一名評議會成員如沒有或喪失獲委任為評議會的公眾成員或報業成員的資格，或不能履行公眾成員或報業成員的職責，便應該將他免職。

臨時委任

8.45 我們決定遇上有評議會成員在任期屆滿前辭職或有成員的職位懸空時，無需作出臨時委任。¹⁷ 我們認為較佳的安排是由委任委員會委出新人填補空缺，這可以減輕評議會在成員的三年任期屆

¹⁷ 不過，請參閱法例第 1 章第 50 條。

滿時重組所引起的影響，有利評議會的延續性。

會議

8.46 我們決定除了應該規定評議會會議必須由公眾成員主持，以及規定評議會有義務確保投訴程序對各方當事人都公平外，應該容許評議會自行規管其作業程序。評議會在訂定其程序規則時可以留意下列各點：

- (a) 評議會任何會議的法定人數應不得少於其時在任成員人數的二分之一。如有成員被取消參與評議會對某事項的決定或商議的資格，則在評議會決定或商議該事項時，該成員不計算在法定人數之內。
- (b) 需要在評議會會議上決定的所有事項，都應該以出席及就該事項投票的成員所投的多數票取決；如票數均等，主席或主持會議的其他成員，除了其原有一票之外，還有權投決定票。
- (c) 就任何評議會會議而言，當主席缺席或不主持會議時，出席會議的成員可通過決議委任任何一位公眾成員代行主席職務。

建議 19

我們建議除了應該規定評議會會議必須由公眾成員主持，以及規定評議會有義務確保投訴程序對各方當事人都公平外，應該容許評議會自行規管其作業程序。

申報利益

8.47 我們決定應該有條文規定評議會成員在指定情況下必須申報利益。以下是這類條文的範例：

“保障私隱報業評議會的成員如果在評議會的會議所討論的任何事宜中：

- (a) 有直接或間接的金錢利害關係；或
- (b) 所享有的個人利益大於他作為公眾一分子所享有的利益，

則

- (c) 該成員須在會議上披露該利害關係的性質；
- (d) 披露內容須記入會議記錄；
- (e) 如披露者是主持會議的成員，則在進行有關討論時不得

主持會議；

- (f) 如其他出席會議的大多數成員提出要求，則該成員（包括根據第(iii)段不得主持會議者）須在進行有關討論時避席，且在任何情況下，除非其他出席會議的大多數成員另作決定，否則該成員不得就有關事宜的任何決議投票，也不得在確定會議法定人數時將他計算在內。”

建議 20

我們建議應該制定條文規定評議會成員在指定情況下必須申報利益。

與私隱有關的行為守則

8.48 根據《電視條例》和《廣播事務管理局條例》，廣播事務管理局可以為電視和電台廣播機構制定與節目標準和廣告標準有關的業務守則。¹⁸ 廣管局轄下的業務守則委員會專責檢討現有的守則，並為新服務訂立新守則。新守則和就現有守則所作出的修訂均須經廣管局認可才可生效。

8.49 我們認為保障私隱報業評議會應該擬定和發出一套與報刊搜集和刊登個人資料有關的行為守則，作為報業和社會大眾的指引。評議會草擬守則時，應該徵詢社會大眾、業內人士和其他有利害關係的人的意見，包括個人資料私隱專員公署的意見。

建議 21

我們建議評議會應該有權擬定和檢討一套與私隱有關的行為守則（下稱“《私隱守則》”）。

投訴程序

8.50 當有人向保障私隱報業評議會投訴，指稱某報章或雜誌違反《私隱守則》，評議會便會着手調查，一旦查明表面證據成立，便會將投訴轉介給投訴委員會進一步調查。然而，評議會在轉介投訴前，可在當事人不反對的情況下嘗試居間調停。評議會如認為有關投訴屬瑣屑無聊或無理取鬧，或因其他原因而認為投訴是沒有正當理由的，可以決定拒絕展開或繼續進行調查。

¹⁸ 《電視條例》（第 52 章）第 28 條；《廣播事務管理局條例》（第 391 章）第 9A 及 19 條。

8.51 我們認為投訴委員會應該由五名評議會成員組成，¹⁹ 其中三名委員（包括主席）應由公眾成員擔任。

8.52 我們決定評議會應該也可以接受由第三者作出的投訴。假如由第三者作出的投訴不曾由直接受影響的人作出，評議會便應先徵詢該名受影響的人是否反對評議會調查有關事宜。一般而言，如果受影響的人反對，評議會應該尊重他的意願，但評議會仍可在不披露該人的身分的情況下就該事宜作一般評論。

8.53 若評議會有合理理由相信某項作為可能違反《私隱守則》，它應該有權主動展開調查，查證有關作為有沒有違反守則。

建議 22

我們建議評議會應該有下列權力：

- (a) 受理（包括由第三者作出的）指稱有人違反《私隱守則》的投訴；
- (b) 如評議會有合理理由相信某作為違反《私隱守則》，可主動進行調查；
- (c) 將投訴轉交投訴委員會調查前嘗試進行調解；及
- (d) 就指稱有人違反《私隱守則》的投訴作出裁決。

建議 23

我們建議：

- (a) 投訴委員會應該由五人組成，包括主席在內；
- (b) 應該有三名投訴委員會的委員（包括主席）由公眾成員擔任；
- (c) 投訴委員會可以委任其他人為投訴委員會委員，就一般的或個別的事宜提供意見，但這些委員對委員會席前審議的事宜沒有投票權；及
- (d) 投訴委員會會議的法定人數應該定為四人，報業成員和公眾成員應該各佔兩人。

¹⁹ 廣播事務管理局的投訴委員會有五名成員。

建議 24

我們建議投訴委員會在接獲投訴後應該：

- (a) 給予各方合理的機會作出陳述；
- (b) 考慮各方親自作出的或由代表作出的陳述；
- (c) 考慮其收取並認為與該投訴有關的證據，不論該證據是否代投訴人提出的；及
- (d) 就有否違反《私隱守則》的行為向評議會提供意見；如果認為有違反《私隱守則》的行為，便向評議會作出建議，由評議會就投訴作出裁決。

8.54 我們決定評議會和投訴委員會應該可以收取與投訴有關的證據，即使有關證據在法律上是不可被接納為證據的亦然。《證據條例》（第 8 章）的條文和任何其他關於證據的可接納性的法律規則，均不應適用於評議會或投訴委員會席前所進行的程序。

8.55 評議會和投訴委員會應可向其認為適當的人索取資料、文件或任何物品，並進行它們認為適當的調查。然而，不應強制任何人或團體向評議會提供資料。投訴案中的各方可按其意願協助評議會進行調查。

8.56 由於有關程序應該不拘形式，所以我們認為除非評議會或投訴委員會另有決定，否則不應由律師代表當事人出席評議會或投訴委員會舉行的任何聆訊。

8.57 祇要各方當事人都有機會作出陳述，而且處理投訴的程序對各方當事人都是公平的，評議會便沒有需要舉行聆訊，亦不用給任何人享有向評議會陳詞的權利。由評議會舉行的任何聆訊均毋須公開進行。

建議 25

我們建議：

- (a) 《證據條例》（第 8 章）的條文及任何其他關於證據的可接納性的法律規則，均不應適用於評議會或投訴委員會席前所進行的程序；
- (b) 評議會和投訴委員會可向其認為適當的人索取資

料、文件或任何物品，並進行它們認為適當的調查；及

- (c) 除非評議會或投訴委員會另有決定，否則各方當事人不應由律師代表出席評議會或投訴委員會所舉行的聆訊。

建議 26

我們建議評議會在下列情況可以決定不展開或不繼續調查投訴：

- (a) 投訴的行為微不足道；
- (b) 投訴屬瑣屑無聊或無理取鬧；
- (c) 有關投訴或一項在性質上大體與其相若的投訴已在先前引發一次調查，而評議會在進行該次先前的調查後認為沒有違反《私隱守則》的情況；或
- (d) 因為任何其他理由，調查或進一步調查是不恰當的。

建議 27

我們建議任何人不得針對不展開或不繼續進行調查的決定提出上訴。評議會如決定不展開或不繼續進行調查，應將其決定及理由通知投訴人。

8.58 我們決定即使投訴人撤回投訴，祇要調查該投訴有公眾利益理由支持，保障私隱報業評議會是應該可以酌情決定是否展開或繼續進行調查。有需要授予評議會這項酌情權，是因為投訴人可能因受到違規報章或雜誌施壓或利誘而撤回投訴，但評議會卻認為由於投訴個案涉及關乎公眾利益的事宜，故此讓評議會可以繼續調查是妥當的安排。我們預期如果將投訴人的身分保密是符合他的利益，評議會是會作出保密安排。

建議 28

我們建議儘管投訴人已撤回投訴，但評議會仍可展開或繼續調查該投訴，惟該項調查必須能夠以公眾利益作為支持理據。

放棄法律權利

8.59 有人認為，由於有些投訴人可以循法院訴訟程序向有關報章或雜誌索取補救，所以除非投訴人已簽署同意放棄就招致投訴的事情採取法律行動的棄權書，否則評議會不應作出裁決。

8.60 英國的楊格委員會和報業評議會均贊同採取上述安排。他們指出，如果投訴人不簽署棄權書：²⁰

- 報刊便可能在處理投訴的過程中拒絕合作，因為有關程序會披露他們在法律訴訟中所可能提出的抗辯理由；
- 投訴人可能利用報業評議會作為在提起法律訴訟前刺探對方虛實的工具；
- 投訴人勝訴的結果可能成為提起訴訟的佐證；
- 投訴過程會更加冗長、出現法律上的爭拗、和費用高昂；及
- 報刊和編輯將需要就同一套事實作出兩次抗辯，以致因同一作為而需要面對兩次敗訴的風險。

8.61 然而，加爾吉委員會指出這種觀點已不合時宜，因為現代解決糾紛的方式，是趨向藉披露自己的理據以求盡早了結糾紛和節省費用。如果某報章有合理的辯護理據，投訴人便可能會撤回投訴。如果報章持有的理據不充分，它便會同意早日和解。²¹

8.62 我們認為，規定私隱受報刊侵犯的受害人必須在向評議會投訴與向法院提起訴訟兩者之間作出抉擇，是對受害人不公平的。除非評議會有權判給賠償或發出禁制令，否則不應將簽署棄權書定為評議會調查投訴的先決條件。²²

建議 29

我們建議評議會不應要求投訴人先簽署同意放棄就招致投訴的事情採取法律行動的棄權書才調查其投訴。

²⁰ 摘錄於 *Report of the Committee on Privacy and Related Matters*, (London: HMSO, Cm 1102, 1990) paras 15.26 - 15.27.

²¹ *Report of the Committee on Privacy and Related Matters*, above, para 15.30.

²² 如投訴人作出投訴時已提起法律訴訟，藐視法庭的法律便會適用。

評議會的權力

建議 30

我們建議評議會就投訴作出裁決後可以：

- (a) 宣布有關報章或雜誌違反《私隱守則》；
- (b) 譴責該報章或雜誌；
- (c) 要求該報章或雜誌：
 - (i) 刊登一次或超過一次道歉啟事，並指定有關道歉啟事的形式、內容和版位；
 - (ii) 刊登一次或超過一次更正啟事，並指定有關更正啟事的形式、內容和版位；
 - (iii) 以評議會所指定的方式刊登一次或超過一次下列事項：
 - (1) 投訴摘要；
 - (2) 評議會對有關投訴的裁決或其摘要；
 - (3) 評議會就有關投訴所作的決定；
 - (4) 評議會對有關投訴的任何評析或其摘要；
- (d) 在香港流通的一份或以上報章或雜誌上刊登上述(c)(iii)段所載述的事宜。

8.63 有需要授權評議會在香港的報刊刊登其調查結果，是因為違規的報刊可能拒絕遵從評議會的指令刊登有關資料。

賠償

8.64 我們決定保障私隱報業評議會不應有權給予賠償，理由如下：

- (a) 評議會的主要目的是規管報界的侵犯私隱行為，而不是賠償私隱受報刊侵犯的受害人所遭受的損害；祇有當有關報刊被裁定有侵權行為才可着令報刊賠償受害人。若然評議會可給予賠償，其效果將會是把《侵犯私隱的民事責任諮詢文件》所提議的侵權行為的範圍擴闊。
- (b) 我們已建議不應要求投訴人簽署同意放棄就同一事項提起民事訴訟的棄權書。如果投訴人可藉着向評議會投訴而索取賠償，同時又可以就侵權行為提起民事訴訟，有

關的報章或雜誌便會因同一事情而需要面對兩次敗訴的風險。

(c) 並非是律師的評議會成員在制定賠償原則方面會有困難。儘管評議會成員可參照損害賠償法來制定有關原則，但箇中問題既複雜亦難於理解。

(d) 如果每一個人都有權藉着向評議會投訴而申索賠償，評議會便不僅需要決定有沒有違反《私隱守則》的行為，還需要決定有關的違規行為有沒有傷害受害人；如確有造成傷害，又要研究如何評估賠償金額。由於評議會在解決上述問題時很可能需要律師和專家證人協助，所以投訴程序可能會因此而趨向規範化，所需時間更長，費用亦更高昂。

建議 31

我們建議評議會不應有權判投訴人獲得賠償。

罰款

8.65 為了確保有關機制能夠有效地規管報界的侵犯私隱行為，保障私隱報業評議會應有權懲處違規的報刊。違規報刊所受到的制裁不應祇限於受到譴責和刊登裁決結果、道歉啟事和更正啟事。

8.66 根據《電視條例》（第 52 章）第 37 條，如果商營電視台不遵從廣管局所制定的任何業務守則，或不遵從廣管局根據該條例所發出的指示，廣管局便可以處以罰款。首次罰款不得超逾 50,000 元，第二次罰款不得超逾 100,000 元，而其後所判處的罰款不得超逾 250,000 元。²³ 上述罰則是於 1988 年訂定的。由於電視台的廣告收入非常豐厚，所以這些罰款額在一宗備受非議的個案裏曾被人批評為過低。

8.67 我們注意到《淫褻及不雅物品管制條例》（第 390 章）的最高刑罰如下：

- 發布淫褻物品：可處罰款 1,000,000 元和監禁三年；²⁴
- 向青少年發布不雅物品：首次定罪，可處罰款 400,000 元及監禁 12 個月；第二次或其後定罪，可處罰款 800,000 元及監禁 12 個月；²⁵

²³ 根據《廣播事務管理局條例》（第 391 章）第 24 條，針對商營電台所施加的最高罰款額分別為二萬元、五萬元和十萬元。

²⁴ 第 21(1)條。

²⁵ 第 22(1)條。

- 不遵照該條例第 24(1)條所列出的規定而發布不雅物品：首次定罪，可處罰款 400,000 元和監禁 12 個月；第二次或其後定罪，可處罰款 800,000 元及監禁 12 個月；²⁶
- 發布經淫褻物品審裁處評定為第 III 類的物品：可處罰款 1,000,000 元和監禁三年。²⁷

8.68 與電台和電視台的廣播相比，印刷媒介的刊物所造成的影響更為持久。在報刊上刊登的新聞故事是屬於永久的記錄。報刊可以存檔或攝製成縮微膠卷，供日後參考，而公眾人士如對關於某人的新聞感興趣，可以翻查當日的報刊，並隨意複印。此外，一份主流報章的讀者數目可能較電台或電視台受歡迎的節目的觀眾或聽眾為多。根據《1998 年 ACNielsen 香港媒介指標中期報告》，在 1997 年 7 月至 1998 年 6 月期間，《東方日報》和《蘋果日報》每日讀者人數平均為 2,100,000 人和 1,900,000 人。²⁸

8.69 我們決定評議會應該有權在嚴重侵犯私隱的個案懲處罰款，藉此清楚向違規報刊表明，社會是不會姑息這些行為的。這樣亦可使市民相信花費精力投訴是值得的。為了能夠有效懲處和阻嚇違規報刊，最高罰款額應該定在較高水平。我們初步認為被裁定違規者最多可被處罰款 500,000 元，第二次或其後被裁定違規者最多可被處罰款 1,000,000 元，而第二次或其後施加的懲處是不受時間限制。我們歡迎各界人士就罰款額是否定得過高或過低提出意見。²⁹

8.70 我們知道這筆款額對於規模龐大的報刊而言是屬於小數目，但對於規模小的報刊而言卻是龐大的款額，然而，評議會祇會在銷量非常大的主流報章作出非常嚴重的違反《私隱守則》行為時才會處以最高罰款額。評議會將因應違規情節的嚴重程度而定出實際判處的罰款額，期間會特別顧及有關侵犯私隱行為所造成的傷害、冒犯程度或使受害人承受的風險，以及違規報刊作出這些行為的目的和動機。因此，如果評議會決定懲處違規報章繳交罰款，而該報章是一份銷量和影響力有限的小報，實際被罰的款額便會很少。

²⁶ 第 24(2)條。

²⁷ 第 26 條。

²⁸ 有關數據是載於香港記者協會與第十九條組織所編撰的《基準已變：香港言論自由年報 1999》第 19-21 頁。該報告書指出，由於東方報業集團不屬香港銷數核實公證會的成員，所以無法按銷量作比較。

²⁹ Sir David Calcutt, QC, *Review of Press Self-Regulation*, above, para 6.20.加爾吉建議，擬議的報刊投訴審裁處可向出版人懲處的最高罰款額，應該相等於有關刊物一年淨收入的 1%。我們曾考慮按有關報刊的銷量釐定罰款額，但報刊收入有頗大部分來自廣告。此外，由於不是所有報刊都屬香港銷數核實公證會的成員，所以銷量數字的可靠性也是一個問題，因此難以採用這種方法。

8.71 為確保各方當事人都獲得公平對待，當評議會認為有需要考慮應否以罰款作為制裁時，可以考慮讓各方當事人由律師代表。就罰款而言，我們認為評議會與法院一樣，知道如何釐定某宗個案的罰款額。

建議 32

我們建議評議會可向被裁定嚴重違反《私隱守則》的報章或雜誌處以罰款。首次被裁定違反守則者最多可被處罰款 500,000 元；第二次或其後被裁定違反守則者，可被處罰款 1,000,000 元。

8.72 有人提議評議會就某宗投訴作出裁決前，應該可以發出臨時強制令，着令某報章或雜誌在評議會公布其調查結果前，不得作出任何侵犯私隱的作為或再次刊登某圖片。我們同意，作風驕橫而且實力雄厚的報章可能會針對投訴人策動持續多日的侵擾行動或滋擾行動。然而，投訴人如發現其私生活再次受到干擾，可以再次向評議會投訴。每次侵犯都會視作一次新的違規行為，可由評議會跟進調查。評議會是可以針對違規報章或雜誌在一段期間內所犯的每一次違規行為處以罰款。如果報刊做出的行為情節較為嚴重，以致構成《纏擾行為諮詢文件》和《侵犯私隱的民事責任諮詢文件》所提議的構成騷擾、侵犯私隱或公開披露他人私隱的侵權行為，投訴人便可以藉着提起民事訴訟程序取得禁制令。

強制執行裁決

8.73 另一個問題是有沒有需要讓評議會有權強制執行其裁決。英國的報業評議會否決了藉合約或司法途徑強制執行其裁決的提議，所持理由是這會從根本上改變了不拘形式的調查機制：³⁰

“〔英國報業評議會〕認為這種安排對於簡單、便捷和公平的投訴程序而言，既沒有需要亦不適宜。如果新聞工作者、編輯或東主有可能要遵守由法院發出的、着令遵從報業評議會的裁決的命令，他們便相當可能堅持要得到法律制度在程序上所提供的保障。調查投訴的機制可能會因此而趨向規範化，而程序亦可能變得更冗長，出現更多法律上的爭拗，和費用更加昂貴，尤其是報業評議會將需要僱用職員執行強制程序。”

³⁰ *Report of the Committee on Privacy and Related Matters*, above, para 15.13.

8.74 我們認為，除非有理由相信所有敗訴的報刊將會願意遵從評議會的規定，繳付罰款及／或刊登對其不利的裁決、道歉啟事或更正啟事，否則保障私隱報業評議會所作出的一切決定，均應該可以針對不遵從規定的報刊強制執行。如果沒有任何強制執行的權力，自行其是的報刊可能會不遵守或蓄意違反《私隱守則》的規定，繼而多次拒絕遵從評議會的裁決，使評議會失去威信。

8.75 我們因此決定：(a)若某報章或雜誌因為嚴重違反《私隱守則》而被評議會懲處罰款，但卻沒有繳付罰款，有關罰款應可作為民事債項在法院追討；(b)若某報章或雜誌沒有遵照評議會的決定刊登道歉啟事、更正啟事或其他事項，評議會便應有權向該報章或雜誌懲處罰款。我們初步提議最高罰款額應該大約是 500,000 元。

建議 33

我們建議：

- (a) 不遵從評議會的規定刊登道歉啟事、更正啟事或其他事項的報刊可被處罰款；及
- (b) 由評議會判處的罰款應可作為民事債項在法院追討。

上訴權

8.76 根據一般法律原則，保障私隱報業評議會的決定可在特殊情況下予以司法覆核。由此產生的問題是，單有司法覆核的程序可否符合《公民權利和政治權利國際公約》第十四條的規定。公約第十四條就民事和刑事審訊程序提供多項保障，³¹ 其中一項規定如下：“在判定時對任何人提出的任何刑事指控或確定他在一件訴訟案中的權利和義務時，人人有資格由一個依法設立的合格的、獨立的和無偏倚的法庭進行公正的和公開的審訊。”我們初步認為，評議會的程序會涉及“刑事指控”和“在訴訟案中的權利和義務”，理由如下：

- (a) 違反《私隱守則》的糾紛涉及法律權利與義務，因為(i) 由評議會作出的、對報刊不利的裁決，可經法院針對違

³¹ Manfred Nowak U.N. *Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary* (1993), chapter on Article 14; P van Dijk & G J H van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (1998) section on Article 6; D J Harris, M O’Boyle & C Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights* (Butterworths, 1995), chapter 6.

規報刊強制執行；(ii)糾紛觸及《公民權利和政治權利國際公約》下的私隱權和發表意見的自由；及(iii)評議會的決定可以影響報刊享有其財產的權利。

- (b) 違反《私隱守則》或不遵從評議會的決定所受到的制裁具有阻嚇和懲罰作用。違規報章可以被判處的最高罰款額甚鉅，使我們建議的罰則擁有公約第十四條的意義下的刑事性質。這項罰則因此帶有懲罰意味，在性質上和所達致的後果兩方面都與刑事制裁相若。

8.77 雖然我們相信評議會可以符合“依法設立的合格的、獨立的和無偏倚的法庭”的條件，但我們認為評議會舉行的聆訊不能符合第十四條所規定的“公正的和公開的審訊”的標準。一般而言，司法覆核的程序並不足夠，因為法庭進行司法覆核時，不會審議有關裁決的是非對錯，而祇限於檢討有關當局的作為是否不合法、不合理或不公平。

8.78 有三種方法可確保我們的建議符合公約第十四條的規定：

甲方案

評議會無權就違反《私隱守則》的行為處以罰款。此外，由評議會作出的會影響被裁定違反《私隱守則》的報刊的所有決定不能依法強制執行。換言之，沒有刊登評議會指定的道歉啟事、更正啟事或其他事項的報刊，不會被處罰款，而任何由評議會判處的罰款均不得作為民事債項追討。

乙方案

評議會的決定受一個司法機構監督，而這個司法機構可提供第十四條所規定的所有保障，並對有關個案的法理和事實擁有完全的司法管轄權，例如上訴法庭或行政上訴委員會便可以符合這些要求。祇要有關程序的最後階段符合第十四條的所有規定，評議會便無需進行公正和公開的聆訊。

丙方案

評議會的程序有第十四條所提供的所有保障。

8.79 鑑於沒有制裁權力的規管組織是不能有效規管報界的侵犯私隱行為，而丙方案又會令有關程序變得複雜和受到很多規則限制，所以我們認為乙方案較為可取，並決定任何人如因評議會的決定而受到委屈，可以向上訴法庭提出上訴。將上訴法庭納入投訴程序之內，可讓資深的法官發揮監督功能，而上訴法庭所作出的裁決，也可能發展成為一套原則，為報業和社會大眾提供指引。

建議 34

我們建議任何人如因評議會的任何決定或因《私隱守則》所載的任何內容而受到委屈，可向上訴法庭提出上訴。

教育

8.80 報界和傳媒學者一直強調，為報業從業員和廣大市民推行傳媒教育，有助提高新聞媒體的專業操守、提高公眾探討傳媒操守的討論質素，以及令公眾更加認識到他們有免受傳媒侵犯的權利。我們認為保障私隱報業評議會應該有責任(a)使公眾更加認識到他們根據《公民權利和政治權利國際公約》第十七條可以享有的權利，即他們的私生活是受到保護，不容他人任意干涉；及(b)使報界更加認識到他們有義務按照《公民權利和政治權利國際公約》第十九條的規定行使《基本法》下的新聞自由權利，尤其是新聞界在行使新聞自由權利時有尊重別人的私隱權的義務。此外，評議會應該積極促進社會對《私隱守則》和投訴程序的認識和理解。由於評議會有責任不時檢討《私隱守則》，所以評議會應該有權委託他人研究與報界的侵犯私隱行為有關的課題。

建議 35

我們建議評議會應該有下列的職能和權力：

- (a) 促進對評議會的《私隱守則》和投訴程序的認識和理解；
- (b) 使社會大眾更加認識到他們根據《公民權利和政治權利國際公約》第十七條可以享有私生活免被他人任意干涉的權利；
- (c) 使報界更加認識到他們根據《公民權利和政治權利國際公約》第十九條行使新聞自由權利時，有義務尊重他人的私隱權；
- (d) 就《私隱守則》所產生的問題提供一般性的意見；及
- (e) 委託他人研究與報界的侵犯私隱行為有關的課題。

報告

8.81 雖然保障私隱報業評議會應該獨立於政府以外，但它仍然應該向公眾交代其工作，尤其是如果評議會的經費是從公帑撥付，則更應該如此。

建議 36

我們建議評議會應該發表一份關於其工作情況的週年報告，並將之呈交立法會省覽。除了週年報告之外，評議會可發表定期報告，就評議會在報告所覆蓋的時間之內所處理的每宗個案，載列下列資料：

- (a) 投訴的內容摘要和評議會所採取的行動；
- (b) 假如評議會已就投訴作出裁決，摘要記述其調查結果和裁決內容；
- (c) 假如評議會要求某報章或雜誌執行評議會所作出的決定，摘要記述該報章或雜誌所採取的行動；及
- (d) 由評議會提出的其認為適宜提出的建議和意見。

彌償

8.82 我們決定保障私隱報業評議會及其轄下委員會在行使其權力時應該可以免被起訴。就關於誹謗的法律而言，制定關於彌償的條文可使評議會和它所發表的任何陳述、報告和刊物享有特權。

建議 37

我們建議：

- (a) 評議會；
- (b) 評議會的任何成員；
- (c) 評議會的任何委員會的任何委員；及
- (d) 評議會的任何僱員，

在行使有關法例所授予的權力或履行有關法例所委予的職能時真誠地作出的任何事情，均不會因該等作為而招致法律責任。

經費來源

8.83 保障私隱報業評議會獲得保證可以得到充足的經費，是有關計劃能否成功推行的關鍵。英國報刊投訴委員會的經費悉數由報業透過“報業標準財務委員會”(Press Standards Board of Finance)撥付。該財務委員會負責向出版人按其營業額徵收款項。報刊投訴委員會的經費是由報業內的不同界別共同分擔的。這些界別指在全國發行的報章、在某區域或某地方發行的報章、免費報章、主要的蘇格蘭報章，以及雜誌。加爾吉這樣描述英國報刊投訴委員會與該財務委員會之間的關係：“它的財政預算一直不曾受人質疑，其基礎在於報刊投訴委員會在所需開支上可以完全獨立自主，但必須令委員會信服其收入是用於徵收款項的目的。”³²

8.84 如果香港報界擔心由政府撥付評議會的經費會損害評議會的自主性，可由報業籌集評議會的經費。報業可以成立類似上述財務委員會的基金或信託基金，以確保評議會有充足的財務資源使它得以成功運作。其他司法管轄區的報業評議會，大部分都是由報刊出版人協會及其他有參與自律機制的並與報業有關連的協會撥款資助。然而，由於香港有三份最暢銷的報章都不是香港報業公會的會員，所以要求報業公會承擔評議會的所有經費並不公允。

8.85 另一個方案是透過立法向報刊徵收款項作為經費。這個方案是有先例可援，例如電訊管理局的經費便是來自服務供應商的牌照費。各個服務供應商實際要繳付的款額，視乎其服務客戶的數目而定。就保障私隱報業評議會而言，一個簡便的方法是在《本地報刊註冊條例》(第268條)增加一項註冊條件，規定所有報刊必須支付適當款額的費用，以資助評議會的全數或部分開支，才可獲得註冊。各報刊所需要繳付的費用，可以利用根據該條例註冊的報章和雜誌的總銷量為基數，按個別報章或雜誌所攤佔的份額來釐定。由於公司的帳目可以被巧妙地處理，所以適宜採用由外間的核數師查證的銷量數字作為釐定收費的基準，而不是採用公司帳目所示的年結利潤為基準。至於新註冊的報刊，可以規定它們開展業務時繳付一筆定額費用。

8.86 我們認為評議會的經費應該由報業撥款資助，而不是由普羅市民承擔，因為如果不是報刊作出這類活動，根本無需成立這樣的一個組織。所徵收的費用應該不會對報刊造成沉重的負擔，因為報業可以提高報刊的售價來收回有關費用。

³² David Calcutt, *Review of Press Self-Regulation*, (London:HMSO, Cm 2135, 1993), para 3.91.

8.87 假如有任何理由使向報刊徵收費用的方案不能付諸實行，成立和營運評議會的經費可由政府從立法會撥作此用途的撥款中支付。³³

建議 38

我們建議應該立法向所有根據《本地報刊註冊條例》（第 268 章）註冊的報章和雜誌徵收款項來資助評議會的經費。個別報章和雜誌所需要繳付的款額，應該以根據該條例註冊的報章和雜誌的總銷量為基數，按有關報章或雜誌所攤佔的份額來釐定。

行政支援

建議 39

我們建議應該撥款予評議會以委任或聘任一名行政主管和其他為有效率地執行職務所需的人手。此外，評議會應該可以聘請技術或專業顧問，以協助評議會履行其職責。祇要撥款組織核准，評議會可以自行決定聘請或僱用任何人的酬金和僱用條件。

8.88 作為臨時措施，可從政府或立法會秘書處借調人手擔任評議會的首任秘書，任期為六個月。其主要職責是為評議會主席和其他成員提供行政服務，尤其是籌設辦事處和招聘支援人員的工作。

結語

8.89 我們重申，新聞自由不會單因為出版人不得在沒有充分理由下侵犯他人私隱而受到損害。相反，我們的建議將會：

- 使人更加尊重新聞自由；
- 使新聞工作者更加有責任感；
- 鼓勵傳媒反省其道德觀念；
- 鼓勵新聞工作者更加專業化；

³³ 舉例來說，根據《法律執業者條例》（第159章）第25條的規定，由律師紀律審裁組招致的開支，和律師會招致的與在紀律審裁組席前進行的法律程序有關的開支，可從政府一般收入中撥付。

- 促使新聞工作者與公眾就何謂負責任的新聞工作進行對話；及
- 保護編輯和新聞工作者免受違反專業操守的指令困擾。

這些建議落實後，可使公眾更加瞭解傳媒是關注和重視負責任的新聞工作，而新聞工作者將會更加謹慎處理涉及傳媒道德的潛在問題，社會人士也會更加尊重這個行業。

8.90 我們深信我們的建議：

- 不會損害發表意見自由的價值和功用；
- 不會不合理地妨礙言論自由；
- 不會使人行使言論自由時有所忌憚；
- 不會限制新聞界在代表公眾監察政府這方面所享有的自由；
- 不會損害新聞工作者調查公眾關注的事項的自主權；
- 不會阻止新聞工作者參與討論時事；
- 不會使編輯將涉及公眾利益的新聞扣發不予報道；
- 不會讓政府行使任何權力達致不正當的目的；
- 不會給政府提供一種可以干預新聞界內部運作的工具；
- 不會引致新聞審查；
- 不會破壞或逐漸損害報業的運作；及
- 不會削弱新聞界履行它們在《基本法》下的職責的能力。

第 9 章 各項建議總覽

建議 1

我們建議個人資料私隱專員發出一套關於為新聞工作目的而收集或使用個人資料的實務守則，給出版人、廣播機構、新聞工作者、互聯網使用者和其他公眾人士提供實用的指引。（第 5 章）

建議 2

我們建議廣播事務管理局在關於節目標準的業務守則內加入與下列事項有關的條文：(a)在香港播放的節目內出現的不當的侵犯私隱行為；和(b)與供該等節目播放的資料的搜集有關的不當的侵犯私隱行為。（第 6 章）

建議 3

我們建議廣播事務管理局和個人資料私隱專員在草擬有關的私隱條文時，應顧及德國報業評議會發出的《報業守則》、英國報刊投訴委員會核准的《作業守則》、英國廣播標準委員會採用的《關於公平和私隱的守則》、英國廣播公司發出的《節目製作人員守則》、及其他司法管轄區採用的行為守則。（第 6 章）

建議 4

我們建議應該立法成立一個名為“保障私隱報業評議會”的獨立組織（下稱“評議會”），以處理由公眾人士作出的涉及報界違反一套與私隱有關的報業守則（下稱“《私隱守則》”）的投訴。（第 7 章）

建議 5

我們建議評議會的管轄範圍應該包括所有根據《本地報刊註冊條例》（第 268 章）註冊的報章和雜誌。（第 8 章）

建議 6

我們建議報刊東主、出版人和編輯應該為他們的報刊或職員所作出的違反《私隱守則》行為負責。（第 8 章）

建議 7

我們建議評議會的成員應該由一個獨立的“委任委員會”委出。(第 8 章)

建議 8

我們建議行政長官在諮詢新聞界意見之後，邀請一名獨立人士委出該個獨立的“委任委員會”的委員。該名獨立人士應該是社會上德高望重的人。(第 8 章)

建議 9

我們建議：

- (a) “委任委員會”應由三人組成，其中一人為主席；
- (b) 任何不符合出任評議會成員的資格的人，或與新聞工作或教授新聞學有關連的人，均應沒有資格被委任為“委任委員會”的委員；
- (c) “委任委員會”的委員的任期應為三年；
- (d) 就《防止賄賂條例》(第 201 條)而言，“委任委員會”的委員應視作該條例第 2 條所指的公職人員；
- (e) “委任委員會”應獲准自行規管其作業程序；
- (f) “委任委員會”在委出評議會成員前必須進行廣泛諮詢；及
- (g) “委任委員會”可透過一名公職人員執行職務。該名公職人員應處理一切為落實委員會的決定而需要處理的事務，並應獲編配他需要的人手。(第 8 章)

建議 10

我們建議評議會的成員不應少於 12 名亦不應多於 20 名在獲委任為成員時已通常居於香港最少七年的人。(第 8 章)

建議 11

我們建議評議會的成員應該由“委任委員會”直接委任。(第 8 章)

建議 12

我們建議：

- (a) 評議會的成員(主席除外)有半數應來自公眾人士(名為公眾成員)，其餘半數則應來自報業(名為報業成員)；

- (b) 評議會主席應由公眾成員擔任；
- (c) 評議會主席應由“委任委員會”委任；及
- (d) 應該委任一名已退休的法官或一名有最少七年法律工作經驗的資深律師擔任評議會主席。（第 8 章）

建議 13

我們建議：

- (a) 評議會的報業成員應該有從事新聞工作或教授新聞學的經驗；
- (b) 任何個人、團體和組織，不論是否與報業有關連，均應該有權就報業成員的人選作出提名；及
- (c) 報業成員應該以個人身分投票，而不是以提名他們的團體或組織的代表的身分投票。（第 8 章）

建議 14

我們建議評議會的公眾成員在接受委任為評議會成員之前的三年內，不得從事出版報章或雜誌的業務，或與該等業務有關連。（第 8 章）

建議 15

我們建議指定個人資料私隱專員為評議會的當然成員，並將他當作評議會的公眾成員計算。（第 8 章）

建議 16

我們建議有關法例應載有關於喪失獲委任為評議會成員的資格的條文。（第 8 章）

建議 17

我們建議評議會的成員的任期應該定為三年，並應該可以連任。（第 8 章）

建議 18

我們建議一名評議會成員如沒有或喪失獲委任為評議會的公眾成員或報業成員的資格，或不能履行公眾成員或報業成員的職責，便應該將他免職。（第 8 章）

建議 19

我們建議除了應該規定評議會會議必須由公眾成員主持，以及規定評議會有義務確保投訴程序對各方當事人都公平外，應該容許評議會自行規管其作業程序。（第 8 章）

建議 20

我們建議應該制定條文規定評議會成員在指定情況下必須申報利益。（第 8 章）

建議 21

我們建議評議會應該有權擬定和檢討一套與私隱有關的行為守則（下稱“《私隱守則》”）。（第 8 章）

建議 22

我們建議評議會應該有下列權力：

- (a) 受理（包括由第三者作出的）指稱有人違反《私隱守則》的投訴；
- (b) 如評議會有合理理由相信某作為違反《私隱守則》，可主動進行調查；
- (c) 將投訴轉交投訴委員會調查前嘗試進行調解；及
- (d) 就指稱有人違反《私隱守則》的投訴作出裁決。（第 8 章）

建議 23

我們建議：

- (a) 投訴委員會應該由五人組成，包括主席在內；
- (b) 應該有三名投訴委員會的委員（包括主席）由公眾成員擔任；
- (c) 投訴委員會可以委任其他人為投訴委員會委員，就一般的或個別的事宜提供意見，但這些委員對委員會席前審議的事宜沒有投票權；及
- (d) 投訴委員會會議的法定人數應該定為四人，報業成員和公眾成員應該各佔兩人。（第 8 章）

建議 24

我們建議投訴委員會在接獲投訴後應該：

- (a) 給予各方合理的機會作出陳述；
- (b) 考慮各方親自作出的或由代表作出的陳述；
- (c) 考慮其收取並認為與該投訴有關的證據，不論該證據是否代投訴人提出的；及
- (d) 就有否違反《私隱守則》的行為向評議會提供意見；如果認為有違反《私隱守則》的行為，便向評議會作出建議，由評議會就投訴作出裁決。（第 8 章）

建議 25

我們建議：

- (a) 《證據條例》（第 8 章）的條文及任何其他關於證據的可接納性的法律規則，均不應適用於評議會或投訴委員會席前所進行的程序；
- (b) 評議會和投訴委員會可向其認為適當的人索取資料、文件或任何物品，並進行它們認為適當的調查；及
- (c) 除非評議會或投訴委員會另有決定，否則各方當事人不應由律師代表出席評議會或投訴委員會所舉行的聆訊。（第 8 章）

建議 26

我們建議評議會在下列情況可以決定不展開或不繼續調查投訴：

- (a) 投訴的行為微不足道；
- (b) 投訴屬瑣屑無聊或無理取鬧；
- (c) 有關投訴或一項在性質上大體與其相若的投訴已在先前引發一次調查，而評議會在進行該次先前的調查後認為沒有違反《私隱守則》的情況；或
- (d) 因為任何其他理由，調查或進一步調查是不恰當的。（第 8 章）

建議 27

我們建議任何人不得針對不展開或不繼續進行調查的決定提出上訴。評議會如決定不展開或不繼續進行調查，應將其決定及理由通知投訴人。（第 8 章）

建議 28

我們建議儘管投訴人已撤回投訴，但評議會仍可展開或繼續調查該投訴，惟該項調查必須能夠以公眾利益作為支持理據。（第 8 章）

建議 29

我們建議評議會不應要求投訴人先簽署同意放棄就招致投訴的事情採取法律行動的棄權書才調查其投訴。（第 8 章）

建議 30

我們建議評議會就投訴作出裁決後可以：

- (a) 宣布有關報章或雜誌違反《私隱守則》；
- (b) 譴責該報章或雜誌；
- (c) 要求該報章或雜誌：
 - (i) 刊登一次或超過一次道歉啟事，並指定有關道歉啟事的形式、內容和版位；
 - (ii) 刊登一次或超過一次更正啟事，並指定有關更正啟事的形式、內容和版位；
 - (iii) 以評議會所指定的方式刊登一次或超過一次下列事項：
 - (1) 投訴摘要；
 - (2) 評議會對有關投訴的裁決或其摘要；
 - (3) 評議會就有關投訴所作的決定；
 - (4) 評議會對有關投訴的任何評析或其摘要；
- (d) 在香港流通的一份或以上報章或雜誌上刊登上述(c)(iii)段所載述的事宜。（第 8 章）

建議 31

我們建議評議會不應有權判投訴人獲得賠償。（第 8 章）

建議 32

我們建議評議會可向被裁定嚴重違反《私隱守則》的報章或雜誌處以罰款。首次被裁定違反守則者最多可被處罰款 500,000 元；第二次或其後被裁定違反守則者，可被處罰款 1,000,000 元。（第 8 章）

建議 33

我們建議：

- (a) 不遵從評議會的規定刊登道歉啟事、更正啟事或其他事項的報刊可被處罰款；及
- (b) 由評議會判處的罰款應可作為民事債項在法院追討。(第8章)

建議 34

我們建議任何人如因評議會的任何決定或因《私隱守則》所載的任何內容而受到委屈，可向上訴法庭提出上訴。(第8章)

建議 35

我們建議評議會應該有下列的職能和權力：

- (a) 促進對評議會的《私隱守則》和投訴程序的認識和理解；
- (b) 使社會大眾更加認識到他們根據《公民權利和政治權利國際公約》第十七條可以享有私生活免被他人任意干涉的權利；
- (c) 使報界更加認識到他們根據《公民權利和政治權利國際公約》第十九條行使新聞自由權利時，有義務尊重他人的私隱權；
- (d) 就《私隱守則》所產生的問題提供一般性的意見；及
- (e) 委託他人研究與報界的侵犯私隱行為有關的課題。(第8章)

建議 36

我們建議評議會應該發表一份關於其工作情況的週年報告，並將之呈交立法會省覽。除了週年報告之外，評議會可發表定期報告，就評議會在報告所覆蓋的時間之內所處理的每宗個案，載列下列資料：

- (a) 投訴的內容摘要和評議會所採取的行動；
- (b) 假如評議會已就投訴作出裁決，摘要記述其調查結果和裁決內容；
- (c) 假如評議會要求某報章或雜誌執行評議會所作出的決定，摘要記述該報章或雜誌所採取的行動；及
- (d) 由評議會提出的其認為適宜提出的建議和意見。(第8章)

建議 37

我們建議：

- (a) 評議會；
- (b) 評議會的任何成員；
- (c) 評議會的任何委員會的任何委員；及
- (d) 評議會的任何僱員，

在行使有關法例所授予的權力或履行有關法例所委予的職能時真誠地作出的任何事情，均不會因該等作為而招致法律責任。（第 8 章）

建議 38

我們建議應該立法向所有根據《本地報刊註冊條例》（第 268 章）註冊的報章和雜誌徵收款項來資助評議會的經費。個別報章和雜誌所需要繳付的款額，應該以根據該條例註冊的報章和雜誌的總銷量為基數，按有關報章或雜誌所攤佔的份額來釐定。（第 8 章）

建議 39

我們建議應該撥款予評議會以委任或聘任一名行政主管和其他為有效率地執行職務所需的人手。此外，評議會應該可以聘請技術或專業顧問，以協助評議會履行其職責。祇要撥款組織核准，評議會可以自行決定聘請或僱用任何人的酬金和僱用條件。（第 8 章）

香港記者協會的《專業守則》

1. 新聞工作者有責任維持最高的專業及操守標準。
2. 新聞工作者無論何時均應維護媒介自由採集消息、發表評論和批評的原則，並應致力消除扭曲、壓制及審查的情況。
3. 新聞工作者應致力確保所傳播的消息做到公平和準確，並應避免把評論和猜測當作事實，以及避免因扭曲、偏選或錯誤引述而造成虛假。
4. 新聞工作者應盡速糾正任何構成損害的不確報導，並確保更正和道歉得到應有的重視，而在事件有一定的重要性時，應讓受批評者有回應的權利。
5. 新聞工作者應以正直的手段取得消息、照片及插圖。只有在公眾利益凌駕一切的情況下，才可以使用其他手段，而新聞工作者有權基於個人良知反對使用該等手段。
6. 新聞工作者即使基於公眾利益的考慮，亦不應侵擾他人的悲哀和不幸。
7. 新聞工作者應保護秘密的消息來源。
8. 新聞工作者不應接受賄賂或利誘，以致影響其履行專業職責。
9. 新聞工作者不應因為廣告或其他考慮而扭曲或壓制真相。
10. 新聞工作者不應成為鼓勵種族、膚色、信仰或性別歧視之類材料的始作俑者。
11. 新聞工作者不應利用從履行職責中獲得的消息而在消息公佈前謀取私利。

台灣的《報業道德規範》（1992 年）

1. 通則

- 1) 本規範根據中國新聞記者信條之基本原則訂定之。
- 2) 報業從業人員應認清新聞專業特性，以公眾利益為前提，不為追求某一群體或某一個人自私目的犧牲公眾權益。
- 3) 報紙刊登之內容應不違反善良風俗，危害社會秩序，或損害私人權益。
- 4) 新聞採訪應謹守公正立場，不介入新聞事件。新聞報導應力求確實、客觀與平衡。
- 5) 報業應尊重司法，避免影響法官之獨立審判。
- 6) 報紙刊登內容如有錯誤，應即主動更正，並作明確之說明。

2. 新聞採訪

- 1) 新聞採訪應以正當手段為之，不得以恐嚇、誘騙或收買方式蒐集。
- 2) 拒絕接受新聞來源之餽贈、賄賂或不當招待。
- 3) 採訪醫院或災禍新聞，應尊重院方規定或獲得當事人同意，不得妨礙治療或救難措施，尤不得強迫攝影。
- 4) 採訪慶典、婚喪、會議、集會等新聞，應守秩序。

3. 新聞報導

- 1)
- 3) 除與公眾利益有關者外，不得報導個人私生活。
- 4) 檢舉、揭發或譴責私人或團體之新聞，應先查證屬實，並與公眾利益有關者始得報導；且應遵守平衡、明確之報導原則。

4. 犯罪新聞

- 1)
- 3) 報導犯罪、色情及自殺新聞，不得詳述方法及細節。
- 4) 對未成年嫌犯或已定罪之未成年人，不得刊登其姓名、住址或足以辨認其身分之相關資料。
- 5) 一般強暴案件，不得報導；對嚴重影響社會安全或與重大刑案有關之強暴案，不得洩露被害人姓名、住址、或足以辨認其身分之相關資料。
- 6) 處理綁架劫持新聞應以被害人生命安全為首要考慮，在被害人脫險前，不得報導。

5. 新聞評論

- 1) 新聞評論應與新聞報導嚴格劃分，以免意見與事實混淆。

- 2) 新聞評論不得根據未證實之傳聞發表意見，臧否人物。
- 3) 新聞評論應力求公正，避免偏見與武斷。
- 4) 與公眾利益無關之個人私生活不得評論。

7. 圖片

- 1) 不得以剪裁或其他方式偽造或竄改新聞照片。
- 2) 新聞照片之說明不得作無事實根據之暗示或影射。
- 3) 不得刊登恐怖、色情或猥褻之圖片。
- 4) 與公共利益無關之個人私生活照片，未經本人同意，不得刊登。
- 5) 未成年嫌犯、已定罪之未成年人、強暴等案件之受害人及秘密證人照片，不得刊登。

英國報刊投訴委員會核准的《作業守則》

導言

報界所有成員均有責任維持最高的專業和道德標準。本守則訂定量度這些標準的尺度。它既保障個人的權利，也維護公眾的知情權。

報界已義無反顧地承諾會自律，而本守則正為自律制度奠下基礎。編輯和出版人除了必須確保其僱員嚴格遵守本守則之外，還必須確保任何給報刊撰稿的人同樣嚴格遵守本守則。

除了實踐共同信守的守則的字面意義之外，還應該切實貫徹它的精神，這點對守則的施行至為重要。不應偏狹地從字面解釋本守則，使尊重個人權利的承諾不能實現，亦不應過分寬鬆地解釋，以免妨礙符合公眾利益的資料發布。

編輯與報刊投訴委員會合作處理投訴時，有責任盡量迅速行事。

任何遭報刊投訴委員會根據下列任何條文作出批評的刊物，必須以適當顯著的篇幅把投訴委員會的裁決全文刊登。

1. 準確

- (i) 報紙及期刊應注意不要刊登不準確、有誤導成分或失實的材料，包括照片。
- (ii) 每當報刊認識到曾就某重要事項刊登不準確的資料、有誤導成分的聲明或失實的報道，便應盡快以適當顯著的篇幅作出更正。
- (iii) 適當時必須刊登道歉啟事。
- (iv) 報紙雖然有自由偏袒某一方，但必須清楚區別評論、臆測和事實。
- (v) 報紙或期刊必須公正和準確地報道它是訴訟一方的誹謗案的結果。

2. 回應的機會

若然有合理的需要，報刊必須給予個人或機構一個公平的機會，就不準確的報道作出回應。

3. 私隱

- (i) 每個人的私生活或家庭生活、家居、健康和書信都有獲得尊重的權利。如未取得當事人同意而侵擾他的私生活，有關刊物應提出充分理由支持它的做法。
- (ii) 未取得當事人同意而使用遠攝鏡頭攝影機拍攝他們在私人地方的照片是不可以接受的。註釋 - 私人地方是指人們可享有合理的私隱期望的公共或私人物業。

4. 騷擾

- (i) 新聞工作者和攝影師不得藉恐嚇、騷擾或不斷追纏的方式搜集或試圖搜集資料或照片。
- (ii) 他們不得在未獲當事人同意的情況下拍攝身在私人物業內（物業的定義見第 3 條的註釋）的人的照片。若他們被要求停止致電、詢問、追纏或給當事人拍照，便不得堅持這樣做。若他們被要求離開當事人的物業，便不得繼續在該處逗留，更不得尾隨當事人。
- (iii) 編輯必須確保為他們工作的人遵守這些規定，並不得刊登由其他人提供但不符合這些規定的材料。

5. 在當事人悲慟或震驚時侵擾他

如擬報道的事件有人悲慟或感到震驚，採訪和接觸當事人時應有同情心和言行謹慎。在這種情況下作出報道，必須體恤當事人的境況，但此舉不應被理解為限制報道法庭案件的權利。

6. 兒童

- (i) 青少年應可無拘無束地在免受不必要的侵擾的情況下完成學業。
- (ii) 新聞工作者不得為了採訪關於未滿 16 歲的兒童或任何其他兒童的福利的新聞而訪問該兒童或給他拍照，除非有父母或負責教養他的其他成年人在場，或徵得父母或負責教養他的其他成年人同意，則作別論。
- (iii) 新聞工作者在未徵得校方許可之前，不得接觸身處學校的學生或給他們拍照。
- (iv) 不得付款給未成年人以換取關於兒童福利的材料，也不得付款給父母或監護人以換取關於他們的子女或受監護的人的材料，除非這樣做是明顯地符合有關兒童的利益，則作別論。
- (v) 報刊必須有充分理由才可報道兒童的私生活，但有關理由不得與其父母或監護人的名聲、不名譽或地位有關。

7. 牽涉入性罪行案件的兒童

- (a) 即使法律沒有禁止，報刊也不得披露牽涉入性罪行案件的未滿 16 歲兒童的身分，不論他們是受害人還是證人。
- (b) 報刊報道一宗兒童是受害者的性罪行案件時 -
 - (i) 不得披露有關兒童的身分。
 - (ii) 可以披露有關成年人的身分。
 - (iii) 如亂倫案中受害兒童的身分可能被辨認出，便不得使用“亂倫”一詞。
 - (iv) 必須注意報道內容不得就被告人與有關兒童的關係作出任何暗示。

8. 監聽儀器

新聞工作者不得使用隱蔽監聽儀器或以截聽私人電話談話的方式搜集材料，或將藉上述手段搜集得來的材料刊登。

9. 醫院

- (i) 在醫院或同類機構採訪的新聞工作者或攝影師，應向負責的行政人員表明身分，並在進入非公共地方前取得許可。
 - (ii) 限制侵擾私生活的條文，尤其適用於採訪身在醫院或同類機構的人。
10. 無辜的親友
報刊在徵得被定罪或被控犯某罪行的人的親友同意之前，必須避免透露這些親友的身分。
11. 虛假陳述
- (i) 新聞工作者一般不得透過虛假陳述或詭計來搜集或試圖搜集資料或圖片。
 - (ii) 文件或照片只應在獲得物主的同意下才可拿走。
 - (iii) 除非是為了公眾利益，而有關材料不能以其他方法獲得，否則沒有充分理由使用詭計搜集材料。
12. 性侵犯案中的受害者
報刊不得披露性侵犯案中受害者的身分，或刊登相當可能使他們的身分被辨認出來的資料，除非報刊有充分理由這樣做，以及在法律上有自由這樣做，則作別論。
13. 歧視
- (i) 報刊在提述某人的種族、膚色、宗教、性別或性傾向，或提述任何身體上或精神上的病症或殘障時，必須避免採用帶有偏見或貶意的用語。
 - (ii) 報刊必須避免報道某人的種族、膚色、宗教、性傾向、身體上或精神上的病症或殘障的詳情，除非它們與有關報道有直接關係，則作別論。
14. 財經新聞
15. 機密的消息來源
新聞工作者有道義責任把機密的消息來源保密。
16. 以金錢獲得資料撰寫文章
- (i) 除非有關材料基於公眾利益是應該刊登的，並有凌駕一切的需要付款或承諾付款使有關材料得以刊登，否則，不得直接或經代理人向進行中的刑事法律程序的證人或準證人支付款項或提議支付款項以換取新聞故事或資料。新聞工作者必須採取一切可以採取的步驟確保沒有任何金錢交易會影響這些證人所提供的證據。
- （編輯在授權付款時必須準備提供證據，證明事件涉及一項正當的公眾利益，而公眾是有權知道有關新聞的。）

- (ii) 除非有關材料基於公眾利益是應該刊登的，並有需要付款使有關材料得以刊登，否則，不得直接或經代理人向被定罪的罪犯、已認罪的罪犯或與他們有關連的人士（包括家人、朋友和同事）支付款項或提議支付款項以換取新聞故事、照片或資料。

公眾利益

只要證明是符合公眾利益，第 3、4、6、8、9、10、11 及 16 條可以有例外情況。

1. 公眾利益包括：(i) 偵查或揭露罪行或嚴重的不端行為；(ii) 保障公共衛生和安全；及 (iii) 避免公眾被某人或某機構的一些聲明或行動誤導。
2. 如報刊以符合公眾利益作為理由，報刊投訴委員會將要求有關編輯提供詳盡的解釋，證明有關做法如何符合公眾利益。
3. 遇上涉及兒童的個案，編輯必須證明有一項非常特殊的公眾利益，其重要性尤甚於本應屬於首要考慮因素的兒童利益。