

## 香港法律改革委員會

立法會民政事務委員會會議

二〇〇五年一月十四日（星期五）

關於下列法律改革委員會報告書的  
補充文件

- (1) 《傳播媒介的侵犯私隱行報告書》
- (2) 《侵犯私隱的民事責任報告書》

法律改革委員會秘書處

2005年1月7日

本文件的第一部分解釋法律改革委員會（法改會）在 2004 年 12 月發表的《傳播媒介的侵犯私隱行為報告書》的要點。第二部分則糾正外界對法改會所作出的建議的一些誤解。這些誤解是在法改會發表這兩份關於私隱的報告書後出現的。

## 第 I 部 — 《傳播媒介的侵犯私隱行為報告書》

2. 法改會私隱小組在 1999 年就這個課題發表諮詢文件。各界對內裡所載述的初步建議的主要批評如下：

- (a) 香港傳媒的侵犯私隱情況並未嚴重至有需要制訂額外的規管措施；
- (b) 業界自律較立法規管可取；
- (c) 私隱小組所建議的法定投訴組織將會由行政長官間接委任；
- (d) 賦予該法定組織判處違規報章繳付巨額罰款的權力將會損害新聞自由；
- (e) 成立這個新組織將會是侵蝕新聞自由的開端。該組織的職權範圍會在將來由私隱擴闊至新聞審查。

3. 這些顧慮在法改會的報告書所載述的最新建議裏全部獲得處理。

- (a) 法改會在報告書中列舉了本地報刊無理侵犯私隱的眾多明確例證。在私隱小組發表諮詢文件後所進行的多項民意調查的結果亦支持法改會的看法，即報刊侵犯私隱的情況在香港十分普遍。
- (b) 法改會歡迎香港報業評議會成立，並讚揚香港報業公會在籌辦和維持香港報評會方面所付出的努力。然而事實畢竟是這個現有的報評會既無權管轄雜誌，亦無權管轄三份最受歡迎的報章，而這三份報章佔香港報章的讀者人數逾 75%。香港報評會不能針對並非其會員的報刊，強制執行不利該等報刊的裁決。報評會會員及本地報章若批評非會員報刊違反專業操守亦可被控誹謗。
- (c) 根據經修訂的法改會建議，除非提名過程有任何不當之處，否則行政長官必須委任由各組別所提名的委員進入新成立的法定自律委員會。行政長官除了在形式上委任由其他人提名的委員之外，不會在自律委員會的各個方面有任何權力或職責。
- (d) 根據經修訂的法改會建議，新的法定自律委員會不再有權判處罰款。

- (e) 法改會的建議專門就私隱問題而作出，亦只是就私隱問題而作出。法改會已在報告書內清楚表明，報告書所討論的問題、它所提述的傳媒操守例子、以及令法改會深信有需要成立法定組織的理據，全都與私隱有關。它們不為擴闊新的自律組織的職權範圍至私隱以外的事宜提供任何理據。

4. 爲了確保私隱被報刊侵犯的人可以獲得有效的補救，法改會認爲有需要設立一個法定的委員會處理關於報刊無理侵犯私隱的投訴。建議成立的委員會將會是**獨立**和**自律性質**，它可施加的**制裁措施亦有限**。這個自律委員會有責任（在諮詢業界及公眾之後）擬定《報業私隱守則》。只有違反該守則的行爲才會受到自律委員會的制裁。此外，法改會亦建議引入多項**防止濫權的措施**。

5. 建議成立的自律委員會將會是一個**獨立組織**，因爲：

- (a) 提名自律委員會委員的過程完全沒有政府的參與；
- (b) 除非提名過程有任何不當之處，否則行政長官必須委任獲提名的人；
- (c) 立法會議員、行政會議成員、公務員及其他公職人員沒有擔任委員的資格；及
- (d) 自律委員會的作爲只受法院監督。

6. 建議成立的自律委員會將會是一個**自律組織**，因爲：

- (a) 半數委員由報業和新聞工作者行業的代表選出；
- (b) 另外半數委員由專業團體和非政府組織提名；
- (c) 主席由自律委員會全體委員選出；
- (d) 《報業私隱守則》所列出的標準由自律委員會自行訂定；
- (e) 自律委員會可自行決定是否接受某宗投訴和是否主動展開調查；
- (f) 自律委員會可在沒有外來干預的情況下審理投訴和決定制裁方式；及
- (g) 自律委員會可自行訂立規則和程序，只要該等規則和程序符合自然公正原則便可。

7. 建議成立的自律委員會所可以施加的**制裁措施有限**：

- (a) 它可勸喻、警告或譴責被裁定違反《報業私隱守則》的報章或雜誌；
- (b) 它可命令違規刊物刊登它的調查結果和決定；
- (c) 若違規刊物沒有刊登它的調查結果和決定，它可向法院申請命令，要求違規刊物刊登該等資料；
- (d) 它無權命令違規刊物道歉；及
- (e) 它無權判處罰款和判給賠償。

8. 法改會亦建議制訂**防止濫權的措施**：

- (a) 報章和雜誌有權針對自律委員會的裁決向上訴法庭上訴，但投訴人則無權這樣做；
- (b) 自律委員會的決定可被法院覆核；
- (c) 自律委員會有責任發表年報及公布調查結果和決定；
- (d) 它有責任以書面形式將裁決理據知會雙方；
- (e) 它的處事程序必須符合自然公正原則；
- (f) 它無權強迫新聞工作者作證或披露消息來源；及
- (g) 自律委員會仍須就它所發表的誹謗言論負上法律責任，惟它的委員則毋須承擔這方面的責任。

## 第 II 部 — 外界對法改會的建議所有的常見誤解

**“傳媒的侵犯私隱行為不是嚴重問題，公眾亦不覺得這是一個問題。”**

9. 這句說話所提及的兩點都是**錯誤**的。

- (a) 《傳播媒介的侵犯私隱行為報告書》附件 2 所載列的表面上屬傳媒無理侵犯私隱的眾多例子，顯示報刊侵犯私隱的情況在香港十分普遍。
- (b) 四個主要的新聞工作者團體在 1999 年訪問傳媒工作者的意見。接受訪問的傳媒工作者當中有頗大比率認為“傳媒報道失實”（59%）、“傳媒不尊重個人私隱”（44%）及“傳媒以不正直手段取得消息或圖片”（30%）是主要問題。
- (c) 由獨立的市場調查機構進行的民意調查得出以下結果：
  - 由香港報評會委託並在 2004 年 10 月進行的調查顯示：(a) 認為報章侵犯私隱的情況嚴重或非常嚴重的受訪者合計有 55%；及 (b) 認為本地報章報道失實的情況嚴重或非常嚴

重的受訪者合計有 43%。香港報評會沒有就雜誌的侵犯私隱和失實情況提出相同的問題。

- 由香港報評會委託並在 2002 年 1 月進行的調查顯示：(a) 認為報章侵犯私隱的情況嚴重或非常嚴重的受訪者合計有 58%；及 (b) 認為本地報章報道失實的情況嚴重或非常嚴重的受訪者合計有 52%。香港報評會亦沒有在 2002 年的調查中就雜誌的侵犯私隱和失實情況提出相同的問題。
- 由《蘋果日報》委託並在 1999 年 8 月進行的調查顯示，有 60% 受訪者認為濫用新聞自由、侵犯他人私隱的情況嚴重，而 44% 受訪者一般不相信本地報章的報道。
- 由香港政策研究所在 1999 年 9 月、10 月及 11 月進行的調查結果顯示，分別有 42%、49% 及 52% 受訪者同意傳媒侵犯私隱的情況嚴重。

**“這只不過是政府箝制傳媒的計劃。建議成立的自律委員會的委員均會由政府委任，政府在挑選委員方面亦會作出干預。”**

10. 這完全是**錯誤**的。一如所有由法改會進行的研究，報告書的建議是一組獨立的專家經過多年詳細而客觀的研究之後得出的結果。政府沒有參與法改會擬定建議的過程，亦不會在自律委員會裏扮演任何角色。尤其要指出的是：

- (a) 建議成立的自律委員會沒有任何委員由政府委任。
- (b) 根據法改會的建議，報章委員、雜誌委員、新聞工作者委員及學者委員分別由報紙業、雜誌業、新聞工作者行業及新聞學者提名，而公眾委員（不包括應由終審法院首席法官提名的退休法官在內）則由專業團體和非政府組織（例如香港大律師公會、香港律師會、香港心理學會及香港演藝人協會等）提名。
- (c) 除非提名過程有任何不當之處（例如欺詐或賄賂），否則行政長官**必須**委任獲提名的人。
- (d) 政府的角色只限於確保提名過程依法進行和提供所需資金以支付自律委員會的法律費用、教育與研究經費及須由自律委員會支付的損害賠償。
- (e) 政府不會在下列事情上面扮演任何角色：擬定《報業私隱守則》、決定是否接受某宗投訴、審理投訴、及決定如何處置違規或不遵從自律委員會的決定的報刊。沒有任何空間可以讓政府操縱自律委員會或干預它的日常運作。

**“建議成立的自律委員會起初也許只會處理私隱事宜，但它會給政府提供方便，讓政府日後可以通過擴大自然律委員會的職權範圍來訂立道德標準和進行新聞審查。”**

- 11.
- (a) 法改會的報告書所提述的傳媒操守例子、該報告書所討論的問題、以及令法改會深信有需要成立法定組織的論據，全都與私隱有關。它們不為設立一個職權範圍較廣的組織提供充分理據，法改會亦沒有這個意思。
  - (b) 法改會報告書清楚指出任何將自律委員會的權力擴展至私隱範疇以外的建議，均因為會限制言論自由和新聞自由而必須有明確的理據支持，尤其必須進行像法改會進行的研究那樣嚴謹的研究，當中包括：提出證據證明有重大問題存在、研究有關限制可否以《公民權利和政治權利國際公約》所指明的其中一項理由作為支持理據、探討其他司法管轄區的做法、及分析不同解決辦法的利弊。
  - (c) 自律委員會的權力由立法會通過的法例授予。專門針對私隱問題的法例不會任意地被擴闊至道德或品味等事宜。
  - (d) 基於《基本法》第三十九條，對言論自由和新聞自由所施加的任何限制均不可以違反《公民權利和政治權利國際公約》的規定。

**“現有的香港報業評議會成立四年以來，傳媒侵犯私隱的情況已有明顯改善，這一點已獲民意確認。”**

12. 不是這樣。

- (a) 由香港報評會委託並在 2004 年 10 月進行的民意調查顯示，有 48% 受訪者認為報章侵犯私隱的情況在過去三年以來沒有改善，33% 受訪者認為情況比以前更差。只有 14% 認為情況已有改善。
- (b) 至於報章的報道失實方面，該項在 2004 年進行的民意調查顯示，有 54% 受訪者認為有關情況在過去三年以來沒有改善，27% 受訪者認為情況比以前更差。只有 13% 認為情況已有改善。
- (c) 雖然暢銷報章中只有三份不是香港報評會的會員，但是它們在 2002/03 年度擁有 75% 的報章讀者。此外，沒有本地雜誌願意成為報評會會員。
- (d) 雖然報評會的報章會員也許願意刊登針對非會員報刊的裁決，但是這些裁決通常不獲違規的（非會員）報刊理會，亦不會在

違規報刊上報道或刊登。報評會作出的不利非會員報刊的裁決因此不為該等報刊的讀者知悉。非會員報章的讀者人數佔全港報章讀者人數大約 75%。

**“法律改革委員會欲以一個法定組織取代香港報業評議會，而這個法定組織的權力、組成方式和職能與香港報業評議會的相若。”**

13. 基於下列兩個原因，這句說話是**錯誤**的。

- (a) 首先，法改會**沒有**建議應由新成立的自律委員會取代現有的香港報評會。這兩個組織可以同時並存。
- (b) 其次，建議成立的自律委員會與現有的香港報評會有很大的分別，尤其是：
  - 香港報評會無權管轄不是其會員的報章和雜誌，但建議成立的自律委員會則對**所有**本地報章和雜誌有管轄權，而不論它們是否自律委員會的成員。香港報評會可能處理針對非會員報刊的投訴，但該會無權強迫不是會員的出版人在自己的報刊上刊登不利它的裁決。相比之下，建議成立的自律委員會有權命令**任何**違規報刊以適度顯著的篇幅刊登更正啓事或自律委員會的調查結果和決定，不論有關報刊是否願意參與提名程序亦然。若有關報刊不依命令行事，自律委員會可以入稟法院，申請強制執行自律委員會的命令。
  - 香港報評會可審議關於淫褻、不雅或煽情的報道的投訴。建議成立的自律委員會無權處理這些投訴。它的職權範圍只關乎私隱事宜，其他事宜一概無關。
  - 現有的香港報評會既不接受第三者的投訴，亦不會主動展開調查，但建議成立的自律委員會有權主動展開調查，亦有權調查由第三者作出的投訴，惟有關調查必須有符合公眾利益的理據支持。
  - 香港報評會的會章明文容許新聞工作者行業的成員加入該會成為“非業界會員”，但法改會則建議，若新成立的自律委員會的公眾委員一旦從事新聞工作者行業或報業，或與新聞工作者行業或報業有任何關連，便會喪失出任公眾委員的資格。
  - 香港報評會有些成員是新聞學者，他們屬於報評會的“非業界會員”，但法改會則建議新聞學者應被提名為報業委員，而非公眾委員。
  - 香港報評會的會員報章若退出這個自願參與的機制，或被報評會取銷會籍，便不再受該會的附例和裁決約束，但根

據法改會的建議，所有報章和雜誌均受自律委員會管轄，不論它們是否支持這個法定的自律框架。

- 香港報評會及其會員沒有免除被控誹謗，故此可被裁定必須支付涉案的法律費用和法庭判定須由他們支付的損害賠償。法改會則建議自律委員會的委員（不包括自律委員會本身）應可免被起訴，而自律委員會的法律費用和須由該會支付的損害賠償則應由公帑支付。
- 香港報評會的裁決是最終裁決，不受法院覆核。然而根據法改會的建議，出版人（而非投訴人）可針對自律委員會作出的對其不利的裁決提出上訴，自律委員會的裁決亦可被法院覆核。
- 香港報評會不處理關於報道失實的投訴，亦不處理關於使用侵犯私隱的技倆採訪新聞的投訴。相比之下，建議成立的自律委員會所執行的《報業私隱守則》會涵蓋侵犯私隱的新聞採訪活動。該守則亦會規定報章和雜誌如刊登了關於某人的資料或陳述而該等資料或陳述在要項上不準確(包括虛構)或有誤導成分，便須從速以適度顯著的篇幅刊登更正啓事。

14. 就最後一點而言，法改會認為關於個人的事實必須準確無誤是保障私隱的核心原則，因此建議自律委員會所可以審理的投訴類別，應該包括在要項上不準確的報刊報道這一類。法改會又建議，如果沒有落實上述建議，便應該立法訂立一項權利，讓人們可以更正報刊所報道的關於個人的不準確事實，使該等不準確的報道可以快速地以與原有報道同樣顯著的篇幅獲得更正。

**“報界會被迫參與新成立的自律委員會的工作。此舉干預了新聞自由。”**

15. 沒有任何人會被迫參與自律委員會的工作。所有報章和最多人閱讀的雜誌都會有權參與提名自律委員會委員的程序，但它們不會在違反意願的情況下被迫作出提名。然而，為了確保私隱被報刊無理侵犯的人有相稱的補救而又不會不當地干預新聞自由，被裁定違反《報業私隱守則》的報章和雜誌，不論是否願意參與提名程序，均可被飭令刊登更正啓事或自律委員會的調查結果和決定（但不可被飭令作出道歉或賠償或繳納罰款）。

**“為支持新成立的自律委員會的運作經費而徵收的費用並不公平，‘弱勢報章’可能因此而被迫結業。”**

16. (a) 報業只需應付建議成立的自律委員會的日常開支，因為法改會建議自律委員會的法律費用（平日向該會提供法律意見所需要



的費用除外）、教育和研究經費、以及須由該會支付的損害賠償應由公帑支付。

- (b) 自律委員會的日常開支應由業界負擔，因為成立該會的需要是由業界本身的行為引起。
- (c) 法改會亦特別建議向報章雜誌徵收的任何費用必須不會對現有的報章雜誌造成沉重的負擔，亦必須不會令有意開辦新報章或雜誌的人卻步。

**“香港已設有私隱專員公署。若市民的私隱權被侵犯，他可向這個公署尋求補救，實在沒有需要設立新的法定組織。”**

17. 根據《個人資料（私隱）條例》設立的現有法定框架不足以處理傳媒侵犯私隱的問題：

- (a) 《個人資料（私隱）條例》旨在保障關乎個人資料的私隱，並非旨在保障概括性的私隱權利。
- (b) 侵犯私隱的行為若不涉及將身分可被辨認的人的個人資料記錄下來的作為，便不會與該條例扯上關係。
- (c) 若某人收集的是關於一個身分不明的人的資料，或收集者無意辨認該人的身分，該條例便不適用。
- (d) 廣為發布或播放的個人資料不受該條例內關於散播改正不準確個人資料的材料的條文規範。
- (e) 該條例不限制傳媒機構發布為報道新聞而收集的個人資料。
- (f) 該條例不適用於已逝世的人的資料。

18. 為了加強《個人資料（私隱）條例》所提供的保障，法改會建議應讓私隱專員可以向有意就違反該條例的行為提起訴訟的人提供法律援助，猶如平等機會委員會在違反《性別歧視條例》的行為和違反《殘疾歧視條例》的行為方面所獲賦予的權力一樣。

**“法改會的建議不僅沒有必要，還會損害言論自由和新聞自由。”**

- 19.
- (a) 《公民權利和政治權利國際公約》第二條規定，香港政府必須尊重和保證所有香港居民根據公約第十七條所享有的私隱權，並採納為實施這項權利所必需的立法或其他措施，以及保證任何一個私隱被侵犯的人能得到有效的補救。
  - (b) 法改會認為公眾無權知悉不準確、錯誤、誤導或虛構的個人資料，亦無權知悉與正當的公眾利益無關的私人資料。

(c) 法改會建議任何人在下列情況下宣揚另一個人的私生活的事情，才應負上侵權的法律責任：

- 該次宣揚必須會嚴重冒犯一個有正常感覺的合理的人或會令這樣的一個人非常反感；及
- 宣揚該等事情的人必須在該個案的所有情況下知道或應該知道這一點。

被起訴無理宣揚他人的私生活的人如能證明有下列情況便毋須負上侵權的責任：

- 原告人以明示或默示的方式准許或同意他宣揚有關事情；或
  - 有關宣揚是符合公眾利益的。如果宣揚有關事情是下列事情所必需，亦是與被告人所追求的正當目的相稱，該次宣揚便會推定為符合公眾利益：
    - ◆ 防止、偵查或調查罪行；
    - ◆ 防止或消除不合法或嚴重不當的行為；
    - ◆ 確定原告人有沒有能力執行他的公共職務或專業職務；
    - ◆ 確定原告人是否適宜擔任他現有或希望有的公職，或是否適宜從事他現正從事或希望從事的專業；
    - ◆ 防止公眾在重要的事情上被原告人所作出的公開陳述誤導；
    - ◆ 保護公共衛生或公眾安全；或
    - ◆ 保障國家或香港特別行政區的安全。
- d) 法改會未有發現自由發表意見的權利在那些已確認侵犯私隱是侵權訴訟的因由之一的司法管轄區受到過分的限制。
- e) 就建議成立的自律委員會而言，法改會建議《報業私隱守則》應由自律委員會自行認可，並可由它的業界委員擬定；該守則亦須顧及新聞界以下兩種需要：即偵查式新聞工作及作出符合公眾利益的報道。

**“很少司法管轄區規定侵犯私隱須負上民事責任。”**

20. (a) 在個人資料私隱這個範疇以外（這個範疇受保障個人資料的法例專門保護），個人私隱受法律保護的權利在下列司法管轄區受到保障，雖然保障的方式不一樣：

- 奧地利、不列顛哥倫比亞省、曼尼托巴省、紐芬蘭省、薩斯喀徹溫省、魁北克省、中國大陸、澳門、臺灣、丹麥、愛沙尼亞、法國、德國、匈牙利、愛爾蘭、印度、意大

利、立陶宛、荷蘭、新西蘭、挪威、菲律賓、俄羅斯、南非、南韓、西班牙、泰國、美國各州以及拉丁美洲大部分國家（包括巴西）。

- (b) 雖然英國上議院裁定英格蘭的普通法不承認私隱權，但是根據《1998年人權法令》，英國法庭行使司法權的時候不得牴觸《歐洲人權公約》下的權利，並會在公共權力機關（包括法院）違反這項責任時保障個人，使他們在《歐洲人權公約》第8條下的私隱權不會受到侵犯。

法改會秘書處

2005年1月7日

(DM#314014)