

1999年11月8日民政事務委員會會議紀要的摘錄

X X X X X X

經辦人／部門

IV. 法律改革委員會轄下私隱問題小組委員會就傳播媒介的侵犯私隱行為及侵犯私隱的民事責任問題發表的兩份諮詢文件

5. 議員察悉立法會秘書處資料研究及圖書館服務部已擬備了一份題為“對傳播媒介侵犯私隱的規管：台灣、英國和美國經驗”[檔號：RL01/99-00]的研究報告。

與團體代表會晤

6. 主席歡迎各團體的代表前來出席會議，並邀請他們就法律改革委員會(“法改會”)轄下私隱問題小組委員會(“私隱小組”)發表的兩份諮詢文件陳述意見。她表示，事務委員會其後會與法改會轄下的私隱小組及各團體的代表就各方所提出的事項進行討論。

香港記者協會(“記協”)

7. 記協主席表示，記協對於私隱權應受到保護這一點雖表同意，但不接納由政府或業界本身成立法定的保障私隱報業評議會(“評議會”)的建議，因為這樣一個機制會損害新聞自由。她解釋，根據《公民權利和政治權利國際公約》的規定，除非證實有必要，否則個人在行使各項權利時不應受到限制。記協亦不接受私隱小組聲稱傳媒侵犯私隱問題的嚴重程度已達至需要作出這樣的限制的地步，因為 ——

- (a) 有關傳播媒介侵犯私隱行為的諮詢文件第2章所引述的一些傳媒侵犯私隱的個案並非侵犯私隱的個案，該等個案可藉其他法例加以處理；
- (b) 自《個人資料(私隱)條例》(第486章)在1996年12月開始生效以來，直至1999年9月為止，個人資料私隱專員公署(“私隱專員公署”)只接獲37宗涉及傳媒侵犯私隱的投訴個案(佔個案總數的4%)；及
- (c) 在私隱專員公署接獲的37宗個案當中，包括投訴傳媒機構未能在法定期限內就公眾索取資料的要求作出回應的個案。

8. 記協主席指出，私隱小組提出成立評議會的建議，與發達國家的做法背道而馳，該等國家依靠民事法律及傳媒的自律保障私隱。該等海外國家的傳媒規管機構並無法定地位及無權向傳媒實施制裁。記協主席補充，評議會應就其作出的批評負責，把評議會豁免受誹謗法律的規管並不公平。

9. 記協主席不同意諮詢文件第7.23至7.31段所述，即透過普選產生的立法會，極不可能在明知違反基本人權的情況下修改評議會的組合。她指出，現時只有三分之一立法會議員由直選產生，而有關所有立法會議員均透過全民普選產生的檢討遲至2007年才會進行。

10. 記協主席並不同意指傳媒在自律方面並無改善跡象的說法。她表示公眾近年來才開始對傳媒侵犯私隱的問題表達關注，傳媒應獲給予時間，以制訂一套自律機制。記協希望傳媒機構及新聞工作者協會採用劃一的專業守則，並設立投訴或申訴專員制度。她認為，設立評議會只應作為在所有這些努力均無效時的最後方法。

香港攝影記者協會(攝影記者協會)

11. 攝影記者協會副主席表示，雖然評議會有其可取之處，但攝影記者協會不能接受私隱小組提出設立法定評議會此一建議，因為後者可成為操控傳媒的工具。此外，評議會內代表傳媒的成員會有利益衝突。記者協會亦不支持在現階段設立非法定性質的評議會，因為此舉會對新聞自由造成負面影響。攝影記者協會認為傳媒應設立自律機制，而私隱被侵犯的人士應獲提供法律援助，以尋求法律補救。攝影記者協會認為，只有在所有辦法均告無效的情況下，才應考慮設立非法定性質的評議會。

香港華文報業協會(“華文報業協會”)

[CB(2)296/99-00(01)號文件]

12. 華文報業協會主席向議員簡述意見書的內容。他表示，華文報業協會反對傳媒侵犯私隱和濫用新聞自由的行為。然而，該協會認為現時已有足夠法例和機制規管傳媒。該協會支持透過自律而非設立評議會的方法，因為有政府參與的評議會會損害新聞自由。

民權黨

[CB(2)320/99-00(01)號文件]

13. 民權黨執委會委員向議員簡述意見書的內容，當中列舉設立法定評議會所帶來的問題。民權黨原則上反對設立一個獲賦權施加罰則的法定評議會。他強調，設立一個沒有執行紀律權力的自願性機制將有助維護新聞自由和促進新聞業的責任感。

明光社

[CB(2)332/99-00(01)號文件]

14. 明光社總幹事向議員簡述意見書的內容，該意見書已在會上提交，並已隨CB(2)332/99-00(01)號文件送交缺席會議的議員參閱。明光社建議設立一個法定和獨立的評議會，以接受公眾針對傳媒侵犯私隱、作出不正確報道及刊載暴力或淫褻物品等行為作出的投訴，並進行裁決。明光社強調，評議會的成員不應由政府委任，而應由傳媒及各關注團體推選。明光社亦就建議設立的評議會的職能和權力提出建議，詳情載於其意見書內。

(主席暫時離席，並由副主席暫代主席之職。)

孔文添先生

[CB(2)313/99-00號文件]

15. 孔文添先生向議員簡述其意見書的內容。他指出諮詢文件存在的若干不足之處。他表示，私隱小組忽略了私隱權是有限度的此一基本原則，而諮詢文件就人類對資料、通訊和溝通的需要採取過份狹隘的觀點。他認為私隱小組並無就其提出成立規管傳媒侵犯私隱的法定評議會的建議提供足夠理據，因為諮詢文件所引述的個案與公眾紀錄、合法報道和公眾利益(而非傳媒侵犯私隱的問題)有較大關係。鑒於欠缺關於調查所選用的樣本數目及調查方法的資料，他認為有關建議難以接受

16. 孔文添先生指出，雖然私隱小組已詳細列出理據，說明其因何不建議訂立一項屬於侵犯私隱類別的一般侵權行為，但並無提出任何預防評議會可能濫用權力的措施。舉例而言，私隱小組並無建議為被告訂立作出法律申述的權利。孔文添先生補充，評議會不論是否由政府倡議設立，均會傾向把其職權擴大至超越保障私隱的範圍。他表示，平等機會委員會及淫褻物品審裁處亦出現試圖擴大本職權範圍的類似情況。

17. 孔文添先生表示，在1999年4月26日事務委員會會議上，議員似乎已一致認為不宜透過立法管制傳媒。他希望該項共識獲得確定。

與法改會轄下私隱小組會晤

對團體代表的意見作出回應

18. 副主席邀請法改會轄下私隱小組回應團體代表所陳述的意見。私隱小組主席韋利文教授回應時強調，言論自由的重要性是毋庸置疑的，此方面受到《基本法》、《香港人權法案條例》(第383章)及《公民權利和政治權利國際公約》的保障。然而，由於所有權利均有限度，因此，有需要在不同的權利和利益之間求取平衡。他表示，私隱小組不會提出任何會損害香港新聞自由的建議，除非確有需要對傳媒的做法施加若干限制。他指出，私隱權由美國發明，在英國的法律中並不存在，因此香港的法律並未加以採納。私隱小組在研究期間，發覺普通法並無針對傳媒侵犯私隱的情況提供足夠的保障。

19. 韋利文教授注意到各團體對於政府可能會利用評議會壓制傳媒表示關注。他澄清，倘若法例的草擬恰當，以及評議會嚴守其職權範圍的規限，評議會極不可能會被用作規管超乎傳媒侵犯私隱以外的其他行為。

20. 韋利文教授回應孔文添先生提出的意見時表示，他認為提述私隱的心理層面並無任何問題。他指出，法律上許多補救措施旨在保障個人的心理健康免受損害。關於作出法律申述的權利，他澄清，建議設立的評議會旨在作為一個非正式機制，就傳媒侵犯私隱的投訴作出裁決。為節省時間和金錢，故沒有建議在一套非正式的制度可進行法律申述。關於評議會可能把職權範圍擴大至超越關乎私隱的事宜，韋利文教授表示，政府當局可實施甄別機制，藉以摒除不符合準則的投訴。他表示，類似的制度在私隱專員公署證明有效，該公署在其職權範圍內有效運作。

21. 對於記協指稱私隱專員公署所接獲的個案中只有少數直接關乎傳媒侵犯私隱的投訴，韋利文教授表示，個別人士一般不會向私隱專員投訴被傳媒侵犯私隱，因為現行法例並非為該目的而訂立。然而，他引述近日一宗個案，涉及一份雜誌就私隱專員所作的一項裁決尋求司法覆核，該項裁決指該份雜誌在未得一名女士同意的情況下刊登其照片屬違反《個人資料(私隱)條例》的行為。韋利文教授認為，此類個案需要在私隱權和新

聞自由之間求取平衡，而評議會正是就該類投訴作出裁決的適當機構。關於在諮詢文件引述外國的經驗，韋利文教授表示，此舉有助公眾作出比較和決定哪種模式最切合香港的情況。

22. 私隱小組成員江偉先生表示，私隱小組致力研究私隱問題已有10年時間，有確鑿證據顯示，普通市民的私隱受到傳媒在沒有合理理由或不必要的情況下侵犯。民意調查和研究顯示，公眾不相信傳媒機構會自願和積極地回應公眾對本身的私隱合情合理的關注。他表示，許多人支持諮詢文件就規管傳媒侵犯私隱問題所提出的大部分建議，尤其是設立評議會的建議。他強調，建議設立的評議會只是為公眾提供保障其私隱權的其中一個選擇。倘若傳媒業可自行組織類似評議會的監察和紀律行動機構，對公眾而言亦是接受的。

23. 私隱小組成員歐禮義先生表示，私隱小組同意團體代表的意見，即不應由一個受政府控制的機構規管傳媒侵犯私隱的行為。他澄清，設立法定的評議會此一建議只是賦予監察機構法定地位，該機構不會是政府機構。

24. 私隱小組成員劉智傑先生表示，討論一直圍繞傳媒應否獲豁免受《個人資料(私隱)條例》規管此一問題。他強調，建議設立的評議會只是處理如何保障私隱的問題，而非在整體上規管傳媒。

進行討論

25. 劉慧卿議員表示，在諮詢文件發表時，行政長官已表明支持私隱小組關於設立法定評議會的建議。由於法改會由政府委任，許多人認為其建議是親政府的建議。因此，她詢問私隱小組是獨立提出建議，抑或是獲得政府的肯首。

26. 韋利文教授回應時表示，設立評議會的建議旨在釋除公眾對於針對傳媒侵犯私隱的法律所提供的保障不足的具體關注。他表示，法改會並非政治團體，而是負責研究現行法例，並就法律改革事宜提出建議。私隱小組亦同時就與法律改革相關的另一項事宜，發表另一份有關侵犯私隱的民事責任的諮詢文件。該份有關侵犯私隱的民事責任的諮詢文件旨在為個別人士針對任何其他人而非只是傳媒侵犯其私隱的問題提供補救。雖然私隱小組認為傳媒應在合乎道德規範的架構內運作，但亦注意到傳媒多年來並無為設立這樣的架構而盡力。

27. 劉慧卿議員詢問，韋利文教授是否支持設立評議會的建議。韋利文教授回應時表示，雖然諮詢文件所載的大部分建議在他接任私隱小組主席之前已作討論，但成立評議會的建議是私隱小組集體提出的建議。韋利文教授認為，雖然現行法例已為該等受傳媒侵犯私隱的個別人士提供補救，但有關法例並非特別為保障個別人士免受傳媒侵犯私隱而訂立。他的個人意見是，更為理想的解決辦法是修訂現行法例，令私隱專員可就針對傳媒侵犯私隱的投訴作出裁決。

28. 劉慧卿議員提述立法會秘書處擬備的研究報告第37.8段，該段指出諮詢文件建議設立的評議會由於具有法定的調查和懲罰權力，將無可避免涉及《基本法》第二十七條。因此，她詢問建議設立的評議會會否違反《基本法》第二十七條。

29. 韋利文教授表示，由於有需要保障他人的權利，私隱權、言論及新聞自由均屬須予限制的人權。他指出，《歐洲人權公約》、《聯合國人權聲明》及《基本法》均已確認言論自由和新聞自由須受到限制。

30. 私隱小組委員黃國華先生對於指建議設立的評議會會違反《基本法》第二十七條的說法並不同意。他表示，諮詢文件第1章已詳細探討私隱權和發表意見的自由等問題。

(主席在此時恢復主持會議)

31. 鄭家富議員對於認為有需要設立評議會的意見表示有所保留，因為法院現時可參照《基本法》和《個人資料(私隱)條例》，就傳媒侵犯私隱的個案進行裁決。他關注到設立一個由政府委任並獲賦予廣泛權力的評議會對新聞自由會帶來負面影響。鄭議員亦詢問私隱小組為何不建議採用英國的報刊投訴委員會的模式，該委員會屬沒有制裁權力的獨立機構。

32. 韋利文教授回應時表示，私隱小組有責任提出一個獲社會人士接納，並足以解決傳媒侵犯私隱問題的法律補救建議，一個不能行使懲罰權力的評議會等同“無牙老虎”。他表示，香港市民對於由傳媒自我規管缺乏信心，因為讀者人數最多的3份報章似乎並不熱衷參與自律的過程。鄭家富議員重申，他十分關注設立評議會的建議，因為海外國家的政府並無主動提出設立類似新聞監察機構的建議。

與團體代表進行討論

33. 記協主席提及韋利文教授關於沒有足夠權力的評議會會成為“無牙老虎”的言論時表示，據她所知，海外國家並無可行使懲罰性權力的傳媒監管機構，因為設立這樣的機構需要在法例中訂明法定和嚴格的標準，並因而會限制新聞自由。

34. 鄭家富議員表示，市民對自律機制是否切實可行表示關注是合情合理的，因為難以找到顯示香港的傳媒有誠意奉行自律的證據。他詢問記協會否接受設立一個以英國的報刊投訴委員會為模式的評議會。記協主席回應時表示，基於下述理由，記協反對為改善傳媒操守而設立一個法定或非法定的統一監察機構——

- (a) 記協在1992至93年度進行的一項調查顯示，海外國家設立的報刊自律機構不能發揮作用；
- (b) 澳洲評議會(Australian Press Council)在1994年進行的調查顯示，超過半數被訪者不滿解決投訴的方法；及
- (c) 記協關注到評議會會承受壓力，迫使其爭取擴大權力和職權範圍，最終可能限制新聞自由。

35. 記協主席認為，公眾對私隱的概念缺乏充分理解。她指出，明光社最近進行的一項調查顯示，大部分受訪者提及公眾人物、名人和政府官員被侵犯私隱的問題。然而，她認為，公眾人物相對普通市民而言所享有較低程度的私隱權較少，此點是獲得普遍接受的情況。因此，她認為，傳媒侵犯私隱的問題並非嚴重至需予規管的地步。

36. 鄭家富議員強調，為抗衡設立評議會的建議，傳媒必須向公眾顯示已致力改善傳媒操守。記協主席回應時表示，記協已承諾率先設立傳媒操守監察論壇，但礙於各傳媒機構在意識形態方面的歧見，以及記協的資源不足，以致這方面的進展緩慢。她告知議員，香港新聞行政人員協會在諮詢傳媒界的新聞行政人員、傳媒東主和有關各方後，正為新聞從業員編製一份專業守則擬本。她重申，傳媒需要更多時間設立一套自律機制。

37. 華文報業協會主席補充，並無必要設立一個法定的傳媒監察論壇，因為業內人士自願發起的聯合行動將達致相同效果。他表示，傳媒機構一直就設立自律機制一事盡力，儘管這方面的進展緩慢。

38. 鑒於記協的資源有限，明光社總幹事對於記協是否有能力設立自律機制表示懷疑。記協主席澄清，傳媒操守監察論壇是由各傳媒機構及新聞從業員協會共同參與設立。她補充，記協已設有道德操守委員會，該委員會是一個執行紀律的機制，負責聽取和裁決有關傳媒操守的投訴。記協最近已修改章程，以便可向公眾公開其就該等個案作出裁決的結果，而非只在本身的期刊刊登裁決的結果。

39. 何秀蘭議員要求記協及攝影記者協會澄清各自對於設立非法定評議會的立場。記協主席回應時表示，倘若成立非法定的評議會，該評議會須由社會人士組成，並享有高度的言論自由。攝影記者協會副主席重申，成立非法定的評議會雖然有可取之處，但該協會關注此舉對新聞自由所帶來的負面影響。因此，攝影記者協會認為成立評議會並非解決傳媒侵犯私隱問題的最有效方法。

40. 記協主席回應何秀蘭議員時表示，傳媒必須明瞭本身所負的社會責任，業界如未能在自律方面展示任何改善之處，尤其是當市民已普遍接受此一構想時，傳媒將難以提出反對實行立法規管的理據。

(會後補註：記協已於1999年11月8日發出函件，說明記協就傳媒侵犯私隱進行規管所持的立場，該函件已隨CB(2)332/99-00(02)號文件送交議員。)

41. 劉慧卿議員及何秀蘭議員提到明光社所進行的調查時，問及該次調查所選用的樣本數目和調查方法。明光社總幹事告知議員，該項調查只屬小規模的問卷調查，以隨機抽樣的方式在本港若干地點進行。他表示，明光社的建議是經該社的董事局進行詳細討論後提出，所附上的調查結果只作參考用途。劉議員對於調查結果的準確性表示關注。她認為明光社在發表調查結果時，應在文件中清楚解釋調查方法，而傳媒有責任向公眾交代全部事實。明光社總幹事回應時表示，該社無意誤導公眾，因為該社已在文件中解釋調查的方法和選用的樣本數目。至於如何介紹該等資料，則須由傳媒作出決定。

42. 明光社總幹事回應何秀蘭議員時表示，他對於公眾人物或其親屬不應享有與普通人同等程度的私隱的看法並不同意。

43. 關於明光社的建議，即評議會亦應負責就涉及色情和暴力的報導的投訴作出裁決，何秀蘭議員表示，

公眾顯然並不關注報章熱衷刊載暴力和淫褻內容的情況，因為兩份最為人詬病的報章的銷量最高。她認為明光社未能在調查中指出，讀者亦有責任透過市場力量維護傳媒操守。明光社總幹事回應時表示，銷量高的報章並不享有作出不道德報道的自由。明光社會繼續致力教育公眾如何選擇報章。他補充，該社並無把讀者的責任納入問卷內，原因是這並非該項調查的目的。

44. 鄭家富議員重申，他對於明光社建議設立一個擁有超越侵犯私隱問題的廣泛權力和職權的評議會表示關注。鄭議員雖然同意現行法例不足以解決傳媒侵犯私隱的問題，但他認為，此問題應透過現行法律架構處理，而非設立一套類似法定評議會的新機制。明光社總幹事回應時表示，家長、教師及社會工作者更為關注報章過份渲染色情和暴力，而非侵犯私隱的問題。他們亦關注傳媒的其他不恰當做法，例如“美化”三合會會員的非法行為，以及對涉及性罪行的不確報道。

45. 民權黨執委會委員關注到，明光社引述的個案大部分涉及對不道德報道的主觀和道德判斷，但明光社建議設立的評議會，並無就此類投訴作出裁決的法定權力。

46. 明光社總幹事表示，評議會的成員應由傳媒及關注團體選出，並應遵守劃一的專業守則。鑒於評議會大部分成員將由功能界別的選民(即傳媒、社會工作者、律師及教師)選出，何秀蘭議員對於評議會能否作出獨立和不偏不倚的裁決表示懷疑。明光社總幹事不同意功能界別選舉缺乏代表性的看法。他認為，業內人士參與規管機制，此點至為重要。

47. 副主席表示，諮詢文件曾在社會上引起的激烈爭論。令人遺憾的是，由業界本身設立自律機制的進度強差人意。他強調，言論自由和新聞自由是監察由行政主導的政府的有效和重要工具，尤其是在立法機關並非由全民普選產生時。然而，保障私隱同樣重要。他表示，民主黨認為現行法例應予修訂，為被侵犯私隱的受害人提供足夠的補救措施，同時應向受害人提供法律援助，以便他們可尋求法律補救。副主席亦指出，終審法院最近裁定一名曾對一份發行量甚大的報章作出負面評論的電視節目主持人勝訴。在該個案中，終審法院採取較宏觀的看法，把就一項關乎公眾利益的事宜所作出的公正評論視為誹謗行為的免責辯護。

48. 為解決傳媒侵犯私隱的問題，副主席建議傳媒設立一套自律機制，可對違反劃一專業守則的傳媒機構

加以譴責。就此方面，記協主席告知議員，記協、攝影記者協會、新聞行政人員協會、香港新聞從業員協會已成立一個“新聞業操守聯合工作小組”，以研究各項建議，並就如何改善傳媒操守以達致公眾的期望提出建議。她認為社會制裁可發揮作用，因為其中一份發行量大但最為人詬病的報章最近已成立工作小組，以便設立一個投訴機制。她亦曾與香港報業公會探討採取聯合行動的共同點。然而，香港報業公會主張設立法定的自律評議會。攝影記者協會副主席表示，自願性質的傳媒監察機制在管制具侵犯私隱的報道方面未必有效。

49. 關於應否讓業外人士加入傳媒操守監察論壇以加強公信力的問題，記協主席強調，記協並不反對公眾參與監察傳媒的過程。然而，華文報業協會主席認為，加入業外人士會引起運作上的困難，並會進一步延遲該論壇的設立。就此方面，劉慧卿議員堅決認為，拒絕讓公眾參與的傳媒操守監察論壇不會有公信力。

X X X X X X