

立法會
資訊科技及廣播事務委員會
保障私隱

目的

本文件旨在闡明現行法例提供的私隱保障，並向委員簡介法律改革委員會(法改會)在這方面提出的各項建議。

現行法例提供的私隱保障

2. 香港特別行政區《基本法》有若干條文關乎私隱權的問題。其中第二十八條禁止任意或非法搜查任何香港居民的身體、剝奪或限制居民的人身自由。第二十九條禁止任意或非法搜查、侵入任何香港居民的住宅和其他房屋。第三十條訂明，香港居民的通訊自由和通訊秘密受法律的保護。

3. 《香港人權法案條例》(第 383 章)將《公民權利和政治權利國際公約》內適用於香港的相關條文納入香港的法律，當中包括公約第十七條。該條訂明，任何人的私生活、家庭、住宅或通信，不得受到無理或非法侵擾。《香港人權法案條例》對政府和所有公共主管當局均具約束力。任何人的私隱權如受到政府或公共主管當局無理或非法侵擾，都可以向法院尋求濟助。

4. 《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)保障涉及個人資料的個人私隱，但該條例的原意並非為遭侵犯私隱的人提供全面的保障和申訴制度。該條例的條文主要關乎收集、處理和使用個人資料方面的事宜，而不是一般的私隱權。如果侵犯私隱的行為不涉及記錄某名身分可被辨別的人的資料，便不屬該條例的涵蓋範疇。

5. 雖然現在沒有法例針對一般的侵犯私隱行為，但作出以下行為的人或有可能會被檢控：

- (a) 遊蕩導致他人擔心本身的安全或利益，違反《刑事罪行條例》(第 200 章)第 160(3)條：

控方必須有足夠證據證明被告人在公眾地方或建築物的共用部分遊蕩，不論單獨或結伴在該處出現，而導致他人合理地擔心本身的安全或利益(例如被告人偷拍女子裙底照片並令當事人驚恐)。這項罪行的最高刑罰是監禁兩年；

- (b) 在公眾地方作出擾亂秩序的行為，違反《公安條例》(第245章)第17B條：

控方必須有足夠證據證明被告人確有在公眾地方作出令人反感的行為(例如拍攝女子裙底的照片)，並相當可能會因而破壞社會安寧。這項罪行的最高刑罰是罰款5,000元及監禁12個月；

- (c) 作出冒犯公眾的不雅行為，違反普通法並可根據《刑事訴訟程序條例》(第221章)第101I條予以處罰：

控方必須有足夠證據證明被投訴的行為確實在公眾地方作出。此外，有關行為的猥褻、淫褻或令人討厭程度，須足以構成冒犯公眾的不雅行為。這項罪行的最高刑罰是監禁7年或判處罰款⁺。

6. 現時還有其他訴訟途徑可為個人的私隱權及其財產提供若干保障。

法改會有關私隱事宜的報告書

7. 法改會認同下列情況：

- (a) 享有私隱是重要的價值，法律應視之為需保護的權利，不應只是因為保護其他權利才順帶給予保護；
- (b) 現時沒有法例保障個人私隱免受私人或私人機構侵犯；
- (c) 社會有迫切需要保障市民的私隱免受印刷媒體無理侵犯；
- (d) 由印刷媒體自願參與的自律措施短期內不大可能成功。

因此法改會發表了多份有關私隱事宜的報告書，包括：

- (i) 在二零零零年十月發表有關纏擾行為的報告書，建議制定法例，訂明作出導致他人驚恐或困擾的連串行為屬刑事罪行及民事過失。
- (ii) 在二零零四年十二月發表有關侵犯私隱的民事責任的報告

⁺ 《刑事訴訟程序條例》第 101I 條沒有(就所有普通法罪行)訂明最高罰款。不過，如果案件由裁判法院處理(這類案件通常由裁判法院審理)，根據《裁判官條例》(第 227 章)第 92 條，最高罰款為 100,000 元。

書，建議立例訂立專門針對侵犯私隱行為的侵權行為，使私隱無理被侵犯的人能夠循民事途徑尋求補救；

- (iii) 在二零零四年十二月發表有關傳播媒介的侵犯私隱行為的報告書，建議成立一個法定但獨立和自律的報刊委員會，以處理公眾對印刷媒體無理侵犯私隱所作的投訴；
- (iv) 在二零零六年三月發表有關規管秘密監察的報告書，建議針對秘密監察以及侵入私人處所取得個人資料的行為，訂立兩項新的刑事罪行。其目的是提供足夠和有效的保障和補救措施，以防止個人私隱遭受私人或私人機構的任意或非法侵犯。

上述法改會報告書的主要建議摘要，載於附件。

公眾諮詢

8. 立法會民政事務委員會在二零零一年一月十二日的會議上，與法改會和政府當局的代表討論法改會發表的《纏擾行為研究報告書》。獲邀出席會議的人士還包括多個傳媒團體和婦女團體的代表。對於建議的制約纏擾行為法例，婦女團體表示支持，但傳媒機構則極有保留，認為建議可能導致正當的新聞採訪活動變成違法。此外，會上有人提出，實施上述建議或會不當地干預新聞自由和言論自由。出席會議的多名立法會議員也有這些憂慮。

9. 立法會民政事務委員會在二零零五年一月十四日的會議上，與法改會和政府當局的代表討論法改會發表的《傳播媒介的侵犯私隱行為報告書》以及《侵犯私隱的民事責任報告書》。獲邀出席會議的人士還包括傳媒團體和明光社的代表。傳媒團體反對成立一個法定但獨立和自律的報刊委員會，認為此舉可能會對新聞自由造成不利影響；但明光社則接受這項建議。鑑於傳媒代表表達的憂慮，大部分立法會議員不信納有需要藉立法以強硬的方式作出規管，而認為應繼續讓傳媒自律。

10. 至於法改會發表的《侵犯私隱的民事責任報告書》，一名立法會議員認為，要界定何謂“私隱”相當困難，故此當局第一步便把侵犯私隱定為新的民事侵權行為，未免太過急進。她認為當局應就傳媒的特定作為訂立懲罰性制裁措施，這才是加強保障私隱切實可行的第一步。

公眾的反應

11. 到目前為止，公眾對法改會報告書的建議反應不一，意見分歧。傳媒和部分立法會議員對法改會的建議表示憂慮，認為會嚴重影響合法的新聞採訪活動，因而損害新聞自由。香港演藝人協會則歡迎有關成立報刊委員會、把侵犯私隱行為訂為具體侵權行為，以及規管秘密監察的建議，認為這些措施可阻嚇“狗仔隊”，並對個人私隱有較佳的保障。私家偵探行業對法改會有關秘密監察的建議也表示關注，認為會妨礙他們的日常業務運作。另外，有些人認為，政府可以透過建議成立的獨立、自律的報刊委員會，企圖干預新聞自由。

考慮因素

12. 法改會有關防止侵犯私隱的建議具爭議性，並涉及很多複雜的法律概念。政府十分重視保障香港社會的言論自由和新聞自由。我們也完全認同新聞界在監察政府和報道關乎公眾利益的消息方面，擔當重要的角色。然而，我們同樣知道，公眾對於傳媒三番四次嚴重侵犯私隱的事件極為關注，而且社會上也有不同界別人士呼籲當局立法禁止侵犯私隱的行為。因此，在確定最適當的未來路向時，必須在維護新聞自由和保障個人私隱之間取得平衡。

未來路向

13. 為推展有關工作，我們建議以法改會提出的具體建議作為基礎，與立法會、傳媒和市民大眾等有關各方進一步討論。首先，我們會與立法會民政事務委員會再次討論法改會的建議。我們會與有關團體緊密合作，讓市民深入討論這些重大事宜，務求就新聞自由和保障私隱之間的平衡取得共識，讓政府能以此為基礎，提出具體的立法建議供立法會考慮。

徵詢意見

14. 請議員備悉上文建議的未來路向，並提出意見。

民政事務局

二零零六年九月五日

法律改革委員會有關私隱事宜的報告書的主要建議

- I. 法律改革委員會(法改會)有關纏擾行為的報告書(二零零零年十月發表)
- 法改會在報告書中建議針對纏擾行為立法,訂明一個人如做出一連串行為,使另一人感到驚恐或困擾,即構成刑事罪行和民事過失。
 - 被控騷擾罪的人可以下列其中一個情況作為免責辯護:
 - 有關行為是為了防止或偵查罪行的目的而做的;
 - 有關行為是在合法權限之下做的;
 - 在案中的情況下做出該一連串行為是合理的。
- II. 法改會有關侵犯私隱的民事責任的報告書(二零零四年十二月發表)
- 法改會在報告書中提出的建議之一,是立例訂立專門針對某類侵犯私隱行為的侵權行為,並且明確界定甚麼作為、行為及/或發布會被視為沒有充分理由而破壞他人的合理私隱期望。法改會建議:
 - 任何人如在另一人有合理私隱期望的情況下,沒有充分理由而侵擾該人獨處或與外界隔離的境況,或干擾該人的私人事務或業務,就應該負上侵權法上的法律責任,惟他的侵擾或干擾行為必須會嚴重冒犯一個合理的人或會令這個人非常反感;
 - 因以侵擾方式侵犯他人私隱而被起訴的人,如果可以證明他的行為是達致下列其中一個目的所必需的,便應可以此作為免責辯護:
 - a. 保護被告人或另一人的人身或財產;
 - b. 防止、偵查或調查罪行;
 - c. 防止、排除或糾正非法或嚴重不當的行為;
 - d. 保障國家安全或香港的安全;
 - 任何人如沒有充分理由而宣揚關於另一人的私生活的事情,便應該負上侵權法上的法律責任,惟該次宣揚必須會嚴

重冒犯一個合理的人或會令這個人非常反感，而且宣揚該等事情的人知道或理應知道會有這樣的情況出現；

- 因無理宣揚他人的私生活而被起訴的人，如果可以證明他的宣揚是符合公眾利益的，便應可以此作為免責辯護。

III. 法改會有關傳播媒介的侵犯私隱行為的報告書(二零零四年十二月發表)

- 法改會在報告書中建議成立一個法定但獨立的自律委員會，以處理關於印刷媒體無理侵犯私隱的投訴。所有報章和雜誌均應受自律委員會管轄。
- 自律委員會須包括代表報業及新聞工作者行業並由報業及新聞工作者行業提名的“業界委員”，以及代表公眾和私隱被報刊侵犯的人的“公眾委員”。“公眾委員”由法例訂明的專業團體和非政府機構提名，但由司法機構提名的退休法官則除外。
- 自律委員會必須擬定《報業私隱守則》，守則必須顧及新聞界的兩種需要：即偵查式新聞工作及作出符合公眾利益的報道。
- 自律委員會有權處理關於報章和雜誌違反《報業私隱守則》的投訴。不過，不應有權強迫新聞工作者作證和披露消息來源，也不應有權判受害人獲得賠償、判處違規的出版人繳納罰款，或命令違規的出版人作出道歉。
- 自律委員會可勸喻、警告或譴責違規的出版人，以及要求該出版人刊登更正啟事或自律委員會的調查結果和裁決。如果違規的出版人沒有刊登更正啟事或自律委員會的調查結果和裁決，自律委員會可向法院申請命令，要求該出版人採取法院指明的行動。
- 出版人如果不滿自律委員會作出對其不利的裁決，有權向上訴法庭提出上訴。

IV. 法改會有關規管秘密監察的報告書(二零零六年三月發表)

- 法改會在報告書中建議當局設立法律架構，對秘密監察以及侵入私人處所取得個人資料的行為，作出規管。
- 報告書具體建議包括訂立以下兩項新的刑事罪行：

- 任何人以侵入者身分進入或逗留在私人處所，意圖觀察、偷聽或取得個人資料，應屬犯罪；
- 如私人處所內的人會被認為是有合理私隱期望，則任何人放置、使用、檢修或拆除能夠加強感應、傳送訊息或記錄訊息的器材(不論在該私人處所之內或之外)，意圖取得關於在私人處所內的這些人的個人資料，應屬犯罪。

這些罪行將對所有人士適用，但如執法機關已取得手令或內部授權進行監察，則無須負上法律責任。

- 法改會並建議應該就用作居所的私人處所作出明文規定，禁止在更衣室、全部或部分用作寢息設施的房間、以及任何洗手間、淋浴或沐浴設施內，進行秘密監察，但藉手令或內部授權而獲授權者，則不在此限。
- 被控建議的秘密監察罪行的人，如真誠地而且有合理理由相信以下情況，則可以此作為免責辯護：
 - 某項嚴重罪行已發生或正在發生；
 - 執法機關不會調查該罪行或不會就該罪行提出檢控；
 - 利用監察行動會取得該嚴重罪行的犯罪證據，而這些證據不能藉侵擾程度較低的手段取得；
 - 監察的目的，是防止或偵測嚴重罪行。