

香港法律改革委員會

報告書

傳播媒介的侵犯私隱行爲

本報告書已上存互聯網，網址爲：<http://www.hkreform.gov.hk>。

2004年 12月

香港法律改革委員會（法改會）於 1980 年 1 月由當時的行政局任命成立，負責研究由律政司司長或終審法院首席法官轉交的有關改革香港法律的課題。

法改會現時的成員如下：

梁愛詩女士	GBM 太平紳士 律政司司長（主席）
李國能先生	終審法院首席法官
嚴元浩先生	SBS 太平紳士 法律草擬專員
白景崇博士	
包致金先生	終審法院常任法官
陳弘毅教授	太平紳士
周永健先生	SBS 太平紳士
范耀鈞教授	太平紳士
胡漢清先生	SBS 資深大律師 太平紳士
梁劉柔芬議員	SBS 太平紳士
麥高偉教授	
余若海先生	資深大律師

法改會的秘書是**施道嘉先生**，辦事處地址為：

香港灣仔
告士打道 39 號
夏愨大廈 20 樓

電話：2528 0472

傳真：2865 2902

電郵：hklrc@hkreform.gov.hk

網址：<http://www.hkreform.gov.hk>

香港法律改革委員會

報告書

傳播媒介的侵犯私隱行為

目錄

	頁
導言	1
第 1 章 公眾對《諮詢文件》的回應	4
第 2 章 民意調查的結果	20
第 3 章 新聞自由與私隱免受傳媒侵犯的自由	27
新聞自由	27
《公民權利和政治權利國際公約》	31
《美洲人權公約》	35
《歐洲人權公約》	36
歐洲議會	40
第 4 章 香港傳媒的侵犯私隱行為	44
民意調查	44
香港特區訴劉江群案	45
香港特區訴黃仲棋案	46
問題的範圍與大小	47
“侵擾他人獨處或與外界隔離的境況”與“宣揚私隱”的分別	51
以性騷擾為由提起訴訟的原告人	52
人身傷害官司的原告人	52
身處某些公眾地方的人所享有的私隱權益	53
顯示死者的遺體或遺容的圖片	55

	罪行受害者	56
	醫院裏的病人	58
第 5 章	傳媒侵犯私隱對受害人的影響	61
第 6 章	如何規管廣播媒體的侵犯私隱行為	69
第 7 章	香港新聞界的自律情況	73
	傳播媒介的運作環境	73
	自律的優點和缺點	74
	新聞工作者團體所採納的操守守則	77
	《新聞從業員專業操守守則》	79
	香港報業公會主動採取的行動	80
第 8 章	香港報業評議會	81
	宗旨與組成方式	81
	投訴程序	83
	運作情況	84
	強項與弱項	84
	私隱受非會員報章侵犯的人沒有補救辦法	91
	《香港報業評議會條例草案》	92
第 9 章	《個人資料（私隱）條例》	96
	《個人資料（私隱）條例》如何應用於傳播媒介	96
	根據《個人資料（私隱）條例》發出實務守則	103
	《個人資料（私隱）條例》的局限	104
	單憑修訂《個人資料（私隱）條例》能否解決問題	109
第 10 章	其他有被提及的方案	111
	在公共領域採取行動	112
	單靠市場力量	112
	推廣傳媒辨識教育	113
	抵制未達道德標準的報章	113
	鼓勵市民多投訴	116
	鼓勵成立獨立的監察傳媒組織	116
	由報業及新聞工作者行業推行更有效的自律	116
	敦促個別報章自行訂立操守守則	116

敦促個別報章委任新聞申訴專員	117
立例規定新聞工作者必須領取牌照	118
由香港報業評議會推行更有效的自律	119
促請報刊接受香港報評會的權限	119
向因發表香港報評會的調查結果和決定而被起訴的傳媒機構提供法律援助	120
透過法定的有條件免責特權保護關於香港報評會的調查結果和決定的報道	120
規定所有報章必須成爲香港報評會會員	120
給批評傳媒的人提供較好的保障	122
讓那些欲以誹謗爲由提起法律程序的人可以申請法律援助	122
關於新聞工作者團體就傳媒操守所作出的評論的報道可享有有條件的免責特權	123
誹謗訴訟增加一項新的免責理據	124
為那些私隱被報刊侵犯的人提供更有效的補救	125
改革誹謗法	125
以侵犯私隱爲由提起侵權訴訟來尋求民事補救	126
成立訴訟基金協助私隱被報刊侵犯的人	128
成立一個專門對付傳媒侵犯私隱但沒有制裁權的法定委員會	129
委任一名法定的報業申訴專員	129
設立報刊管理局實行政府規管	130
由一個專門處理報刊侵犯私隱投訴的審裁處實行規管	130
制訂強制性的報業私隱守則但毋須成立法定組織	132
立例支持由報界自行制訂的報業私隱守則	133
第 11 章 其他司法管轄區的報業評議會和類似組織	134
報業評議會簡介	134
其他司法管轄區的報業評議會概覽	136
國家完全沒有支援的自發性報業評議會及類似組織	141
澳大利亞	141
奧地利	144
加拿大	145
塞浦路斯	148
愛沙尼亞	149
斐濟	150
以色列	151
日本	152
荷蘭	152
新西蘭	153

挪威	154
秘魯	154
菲律賓	155
俄羅斯	156
南非	157
瑞典	158
瑞士	160
中國臺灣	161
坦桑尼亞	162
土耳其	163
英國	164
美國	164
國家有在某方面給予支援的自發性報業評議會及類似組織	166
芬蘭	166
德國	167
意大利	169
肯雅	170
加拿大魁北克省	170
斯里蘭卡	171
法定報業評議會或類似組織	172
孟加拉	172
比利時	173
丹麥	174
埃及	176
加納	177
印度	178
印度尼西亞	182
立陶宛	183
盧森堡	184
中國澳門	184
尼泊爾	186
尼日利亞	186
葡萄牙	187
南韓	188
斯里蘭卡	189
愛爾蘭	189
第 12 章 英國報界自律的歷史	191

	英國報業議會	191
	英國報業評議會	192
	英國報業投訴委員會	196
	對英國報業投訴委員會的批評及關於改革該委員會的意見	201
第 13 章	自律以外的選擇	207
	最少介入原則	208
	以共律作為規管模式之一	209
	共律與自律互為補充	211
第 14 章	報界在法定框架內自律以保障個人私隱免受報刊無理侵犯	216
	保障個人私隱免受報刊無理侵犯的需要	216
	報界、政府與市民的三角關係	216
	公眾對採取立法措施的支持度	218
	立例成立獨立的自律組織以達致有效自律	219
	關於立法機關有可能擴闊法例的範圍至私隱以外的其他事宜這個說法	221
	一個法定但獨立的自律組織	224
第 15 章	成立一個法定但自律的組織保障市民的私隱免受報刊無理侵犯	226
	主導原則	226
	覆蓋範圍	227
	互聯網上的報章	227
	委員的類別	229
	提名自律委員會委員的方法	231
	提名業界委員的方法	233
	提名報章委員的方法	238
	提名雜誌委員的方法	242
	提名新聞工作者委員的方法	243
	提名學者委員的方法	244
	提名公眾委員的方法	245
	個人資料私隱專員	246
	喪失出任委員的資格的情況	247
	委員名義上由行政長官委任	248
	主席	248
	關於自律委員會委員的產生辦法的建議摘要	249
	內容與私隱有關的報業守則	250

	在關於某人的事實方面所出現的錯誤	253
	有權處理聲稱有報刊違反守則的投訴	261
	投訴是針對出版人而非新聞工作者而作出	261
	有權主動展開調查及接受由第三者作出的投訴	262
	自律委員會可拒絕展開調查或拒絕繼續進行調查的情況	266
	毋須要求投訴人放棄法律權利	266
	投訴小組	269
	有責任申報利益	270
	有權自行訂立規則和程序	271
	無權強迫新聞工作者披露消息來源	272
	有責任提供書面理由	273
	無權判給賠償	274
	無權判處罰款	275
	有權勸喻、警告、譴責和命令刊登調查結果和裁決	278
	無權命令作出道歉	280
	強制執行裁決的方法	282
	出版人有權就裁決提出上訴	284
	除非獲得准許，否則無權聘用律師	286
	有責任發布調查結果、裁決及年報	288
	聲稱私隱被報刊侵犯的人的身分保密	290
	自律委員會的委員和僱員免被起訴但委員會本身則沒有這項權利	290
	關於自律委員會的調查結果和裁決的報道如事後有解釋或反駁的機會 可受有條件的特權保護	295
	教育與研究	299
	經費來源	299
	諮詢文件的建議與報告書的建議兩者的分別	304
	自律委員會與香港報業評議會的分別	306
第 16 章	涉及刑事法律程序的少年人的身分應否保密	310
第 17 章	各項建議總覽	313
附件 1	曾向私隱小組提交意見書的人士及組織	322
附件 2	表面上屬於香港傳媒無理侵犯個人私隱的例子	325
附件 3	與已離世者及其遺屬的私隱權益有關的法例及案例	380
附件 4	簡介其他司法管轄區的報業評議會和類似組織的主要特徵 的列表	388

導言

1. 香港回歸中國前的律政司和首席按察司在 1989 年 10 月 11 日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（“法改會”）研究“私隱權”這個課題。¹ 法改會委出一個小組委員會研究現行的法律和擬定建議。小組的成員為：

白景崇博士（主席）

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

朱楊珀瑜女士，BBS，太平紳士（任期至 2001 年 4 月止）

前任社會福利署副署長（服務）

吳馬金嫻女士（任期由 2001 年 4 月至 2003 年 4 月）

社會福利署助理署長（安老服務）

韋利文教授

香港大學法學及法理學榮休講座教授

（由 1999 年 8 月至 2001 年 12 月擔任小組委員會主席）

馬天敏先生，GBS

終審法院非常任法官（前任高等法院上訴法庭副庭長）

（由 1990 年至 1999 年 8 月擔任小組委員會主席）

陳文敏教授（任期由 2001 年 11 月開始）

名譽資深大律師

香港大學法律學院院長

¹ 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保障個人的私隱以免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) 關於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；惟任何研究不應涉及法律改革委員會關於逮捕和違反保密責任這兩個課題的研究範圍。”

麥敬時先生（任期由 2000 年 2 月開始）
大律師（前任副個人資料私隱專員）

黃國華先生
亞洲時報網上中文版總編輯

鮑卓善先生
Records Management International Limited 首席顧問
（前任政府檔案處處長）

劉智傑先生
好盈投資控股集團主席
（前任香港上海滙豐銀行副總經理兼亞太區策略執行主管）

歐禮義先生
律政司副法律政策專員（憲制事務）

蘇禮賢先生（任期至 2001 年 11 月止）
前任香港印鈔有限公司總經理

2. 小組委員會的秘書是高級政府律師簡嘉輝先生。

3. 私隱問題小組委員會（下稱“私隱小組”）的第一項任務是研究個人資料的收集、記錄、儲存和披露，結果法改會在 1994 年 8 月發表《有關保障個人資料的法律改革研究報告書》。私隱小組其後發表一份關於規管監視監聽和截取通訊的活動的諮詢文件，法改會繼而在 1996 年 12 月發表《私隱權：規管截取通訊的活動研究報告書》。至於規管監視監聽活動方面，私隱小組決定在定出關於監視監聽活動的最後建議前先研究侵犯私隱的民事責任問題。私隱小組因此在 1999 年 8 月發表《侵犯私隱的民事責任諮詢文件》。該文件涵蓋監視監聽以及其他形式的侵犯私隱行為的民事責任問題，與《傳播媒介的侵犯私隱行為諮詢文件》一併發表。法改會於 2000 年 10 月發表《纏擾行為研究報告書》之後，私隱小組隨即檢討上述兩份諮詢文件的初步建議。《侵犯私隱的民事責任》和《傳播媒介的侵犯私隱行為》這兩份最後報告書是同時發表的，讓公眾可以全面理解這兩份報告書所載列的各項建議的相互關係。私隱小組舉行了 15 次會議來完成《傳播媒介的侵犯私隱行為諮詢文件》，另外又舉行了 20 次會議來完成報告書給法改會考慮。法改會在 2003 年中開始討論小組的報告書，並在 2003 年秋季完成審議。我們衷心感謝私隱小組為了研究傳媒的侵犯私隱行為而付出的心血。

報告書大綱

4. 第 1 章概述公眾對私隱小組發表的《傳播媒介的侵犯私隱行為諮詢文件》（下稱“《諮詢文件》”）的回應。在《諮詢文件》發表後進行的各項民意調查的結果則撮錄於第 2 章。由於規管傳媒無理侵犯私隱的行為牽涉新聞自由和私隱權，所以第 3 章解釋新聞自由如何在《基本法》、《公民權利和政治權利國際公約》及《歐洲人權公約》之下與私隱權協調。

5. 第 4 章研究香港傳媒的侵犯私隱行為的性質和發生率。為了讓公眾能夠了解傳媒的侵犯私隱行為可以嚴重至甚麼地步，我們在第 5 章闡述該等行為對受害人所造成的影響。這兩章支持香港社會有迫切需要保障個人私隱免受傳媒無理侵犯的看法。由於廣播業受《廣播事務管理局條例》規管，所以我們先在第 6 章處理廣播機構的侵犯私隱行為。

6. 至於印刷媒體的侵犯私隱行為方面，我們先在第 7 章探討有關行業組織所採取的自律措施是否有效，繼而在第 8 章檢討香港報業評議會在行業自律方面所作出的嘗試。香港報業評議會建議將該會變成一個可以享受誹謗法下的有條件特權的法定組織，這點亦在第 8 章討論。由於新聞工作者行業及報業所採取的自律措施未見成效，所以我們在第 9 章研究這個問題能否透過發出根據《個人資料（私隱）條例》擬定的實務守則或透過修改該條例來解決。

7. 基於《個人資料（私隱）條例》有局限，而且我們認為不宜為了傳媒侵犯私隱問題而修改該條例以設立一個全面保障私隱的機制，所以我們在第 10 章研究各回應者及評論者提出的其他方案能否解決問題。由於有人提出以自發組成的報評會或非政府的法定報評會來實現自律，認為應該用這個方案來取代小組的建議，所以我們在第 11 章探討其他司法管轄區的報業評議會或類似組織的經驗。第 12 章專門介紹英國的報業投訴委員會的經驗，因為本地報界有意見認為該委員會是香港可以採納的模式之一。

8. 基於歐洲國家趨向以共律（又稱共同規管）配合傳媒自律，所以我們在第 13 章介紹共律這個概念，解釋它與自律在傳媒這個行業裏的關係。我們跟着在第 14 章討論成立一個法定但自律的報刊投訴組織以達致有效自律這個方案是否可取。我們的結論是只要有足夠的措施防止機制被濫用和防止外界干預，這樣的一個組織不會威脅新聞自由。我們建議的自律組織的細節在第 15 章列明。至於不披露牽涉刑事法律程序的少年人的身分這個課題則在第 16 章處理。

9. 法改會所有委員一致同意本報告書所作出的結論和建議。

第 1 章 公眾對《諮詢文件》的回應

1.1 私隱小組在《傳播媒介的侵犯私隱行為諮詢文件》總結認為社會有迫切需要保障市民的私生活免受印刷媒體無理侵犯。由於小組認為短期內難以靠傳媒自律來達致這個目標，所以他們初步建議立法成立一個獨立的“保障私隱報業評議會”（簡稱“私隱報評會”），以處理由市民作出的涉及報刊違反一套與私隱有關的報業守則的投訴。至於私隱報評會的成員方面，小組建議由一個獨立的“委任委員會”委出，而“委任委員會”的成員（包括主席）則由一名獨立人士委出。小組建議該名獨立人士由行政長官在諮詢新聞界後選出。

1.2 小組亦建議私隱報評會的成員人數應介乎 12 至 20 名之間。這些成員（主席除外）有半數應由公眾人士擔任，其餘半數則應由新聞界成員擔任。任何人不論是否與新聞界有關係，均應有權提出新聞界成員的人選。此外，應委任一名退休法官或一名資深的律師擔任報評會主席，並指定個人資料私隱專員為該會的當然成員。

1.3 至於私隱報評會的權力及職能方面，小組建議它應有權受理有人違反由私隱報評會擬定的《私隱守則》的投訴（當中包括由第三者作出的投訴）、主動進行調查、調查投訴前嘗試進行調解，以及就投訴作出裁決。私隱報評會應有責任確保處理投訴的程序對各方公平。私隱報評會就投訴得出結論後，可以宣布有關報章違反《私隱守則》、譴責該報、或要求該報刊登道歉啓事、更正啓事或報評會的調查結果，也可對被裁定嚴重違反《私隱守則》的報章處以罰款。首次違反守則的最高罰款是五十萬元，第二次或其後再次違反的最高罰款是一百萬元。沒有刊登道歉啓事、更正啓事或報評會要求刊登的其他事項的報章亦可被罰款。任何人如不滿該會的決定或《私隱守則》的內容應有權向上訴法庭上訴。

1.4 在諮詢期間及其後的日子裏，有評論者指私隱小組在《諮詢文件》之內所列出的建議是在行政長官和政府的指使下作出，或指後者曾影響小組的討論以達致控制傳媒的目的。這些評論使人懷疑那些為小組服務了超過 12 年的人的誠信和獨立性。小組嚴正否認這些說法。小組由 1997 年中開始研究傳媒的侵犯私隱行為。法改會早在 1994

年發表《有關保障個人資料的法律改革研究報告書》時已確認有研究這個私隱課題的需要。¹ 小組的建議是他們經過充分而坦誠的討論之後作出。無論是政府還是任何利益團體均沒有指使小組怎樣撰寫他們的建議。

1.5 小組接獲約 80 份意見書。附件 1 載有回應《諮詢文件》的人的名單。我們達致結論前亦曾考慮個別人士及非政府組織的意見。我們檢討《諮詢文件》的初步建議時已小心考慮公眾對每項建議的接受或反對程度。對所有曾參與這場辯論的人和團體，尤其那些不怕麻煩花時間把意見寫給我們的各界人士，小組和法改會致以萬二分謝意。概括而言，回應《諮詢文件》的人可分為八類：

- (a) 原則上同意透過立法成立獨立的私隱報評會這項載於《諮詢文件》的建議的回應者；
- (b) 不完全同意《諮詢文件》的所有建議但同意透過立法成立獨立的報評會的回應者；
- (c) 寧可選擇透過私人條例草案成立有法律基礎但屬於自律性質的報評會的回應者；
- (d) 同意政府為了確保自律性質的報評會能發揮功效而需要扮演某種角色的回應者；
- (e) 寧可選擇自發成立的報評會，但不排除政府在該會後來被證實無效的情況下介入的可能性的回應者；
- (f) 寧可選擇自發成立的報評會（無論有沒有其他自律措施輔助）的回應者；
- (g) 寧可選擇自發成立的報評會以外的其他自律措施的回應者；
- (h) 在重要問題上反對《諮詢文件》的建議的其他回應者。

1.6 我們強調上述分類只為方便索引，僅旨在向公眾簡單介紹回應者的意見。大家不應單憑所屬類別來描述回應者。上述類別並非界限分明，它們之間也有少許重疊。

¹ (1994 年)。請參閱第 18 章（傳媒與保障個人資料的措施），尤其是第 18.69 段。

1.7 我們概述回應者的意見之前，先引述香港大學法律學院**佳日思教授**的看法。雖然佳日思教授不滿意《諮詢文件》的論調，認為它傾向貶低傳媒的重要性，但他同意小組的一些看法。佳日思教授寧願選擇由業界自己設立自律機制，但他同時留意到《諮詢文件》有力地指出自律不大可能有效，除非主要報章的老闆和編輯大幅改變態度，願意接受和執行自行設定的限制。佳日思教授指出小組的建議的範圍其實狹小和特定，只涉及新聞界在當事人的行為或事務與公眾無關的情況下侵犯其私隱，並不涉及發表意見的自由的其他方面。他說：²

“限制傳媒侵犯私隱是否與新聞自由有衝突，極之取決於我們珍惜新聞自由的態度。我們珍惜新聞自由，因為傳媒揭露公私範疇的貪污腐敗、加強政府問責、讓公眾知道關注的事情、促進公眾討論政策和道德問題，以及提供表達意見的園地。除非是關於主理公共事務者的操守或能力，否則侵犯私隱不會促進以上目標。刊登私人的悲哀或行為，與公眾利益無關，不能支持在報章公開展示別人私隱。此舉為迎合讀者、〔降低〕公眾討論〔的價值〕，並〔引致新聞道德和工作水平墮入每下愈況的惡性循環之中〕。

任何規管傳媒的做法都不好，但面對廣泛漠視個人權利和私隱〔以及〕不負責任〔的〕新聞報道，一些規管似乎無可避免。〔我們也應當承認〕在運用表達自由方面，傳媒比個人或其他〔組織〕〔在許多方面佔較有利的地位〕。〔與個人及其他組織不同〕，傳媒有龐大資源，對當權者有巨大影響，〔可以〕塑造和鼓動民意，又可強而有力對付反對〔它的人〕。國際現在已接受，限制表達自由的範圍，可以根據傳媒的影響而定，尤其是與道德、倫理和私隱有關的問題。”

(a) 原則上同意透過立法成立獨立的私隱報評會這項載於《諮詢文件》的建議的回應者

1.8 **新界鄉議局**同意引入措施處理報界侵犯私隱及違反報業守則的投訴，並提議報業評議會應吸收來自不同界別及階層的人，使市民對它有信心。**香港學校訓導人員協會**支持私隱小組的建議，但認為

² 佳日思，“評議會無權罰報章”《蘋果日報》，1999年9月14日。佳日思教授的英文原稿用“The controversy about the press council proposal”做標題。

私隱報評會應擴大為傳媒評議會，不單只處理私隱問題，還應該處理渲染色情、暴力、虛假失實或美化罪行的報道。**香港各界婦女聯合協進會**認為若然報界不自律，立法干預亦無可厚非。該會又認為市民私隱免受報界侵犯的自由與新聞自由同樣重要，新聞自由與法律規管並非互不相容。**香港演藝人協會**指出香港傳媒近年濫用新聞自由，並批評本地傳媒採訪及處理新聞的手法每況愈下：由文明轉趨低俗甚至大肆侵犯個人私隱。**香港女工商及專業人員協會**的意見是只要將公眾利益及新聞自由列為首要的考慮因素，該會贊同小組的建議，但私隱報評會的新聞界代表應增加至最少六成，因為業界代表的比重愈大，新聞界的投入程度便愈高，遵從守則的可能性亦會因此而相應提高。

1.9 幾位市民亦支持小組的建議。一位署名 **S Wong** 的男士指出所有在傳媒工作的人都在這問題上有切身利益，故此他提議“委任委員會”的成員應由一個以法官組成的小組而非行政長官一人來委任。**吳穎英醫生**認為建議成立的私隱報評會的工作範圍十分窄，應該將之擴闊至涵蓋刊登色情及不雅材料、虛假失實報道、及不涉侵犯私隱的誹謗性材料。她同意香港醫務委員會執照醫生協會副會長吳歷山醫生的看法，認同應該設立有效機制監察傳媒。³ 副刑事檢控專員**麥禮諾先生**贊成小組的建議。他指出有些媒體顯然濫用了新聞自由，以致不單只令當事人及其家屬困擾、尷尬及羞辱，還在某些情況下危及司法工作。他不認為建議會削弱自由的報刊在香港所扮演的重要角色。

1.10 有一名回應者是**醫生**。他不相信新聞工作者行業的自律會成功。他指出新聞工作者必須按照報館東主定下的方針作出報道。充分理解編輯自主的新聞工作者固然不多，而能夠高度奉行編輯自主的則更少。新聞工作者若不按照僱主的意思行事，只會落得被解僱的下場。此外，本地最受歡迎的三份報章分屬兩個敵對陣營，這兩個陣營積怨甚深，不會為一個共同目標互相合作。這名醫生因此支持小組的建議。

(b) 不完全同意《諮詢文件》的所有建議但同意透過立法成立獨立的報評會的回應者

1.11 **明光社**建議成立一個並非由政府委任的法定獨立新聞評議會。該社的主要建議如下：

- (a) 評議會應有一半成員由那些在新聞界有代表性的團體自行選出，另一半則應由其他相關界別（如教育界、社工界、

³ 吳歷山，“醫療事故與傳媒報導”，《信報》，1999年10月30日。

法律界、家長會及關注傳媒組織等)具代表性之團體推選。私隱專員及影視及娛樂事務管理處的代表可以是評議會成員。

- (b) 主席應該是一名由政府委任的退休法官或資深的法律界人士，但其任命必須獲評議會其他成員通過。
- (c) 評議會的主要工作應包括：(i) 訂定新聞界的專業守則，並經常作出檢討；(ii) 接受公眾投訴及展開調查，聆聽雙方陳述之理據並作出裁決；(iii) 公開譴責違反專業守則的報道，違反守則的機構必須以評議會指定之篇幅刊登作出譴責的裁決。
- (d) 評議會應免被控誹謗。
- (e) 評議會的秘書處應由政府資助。
- (f) 評議會的工作範圍不應只局限於私隱，而應擴闊至渲染色情、暴力、虛假失實及美化罪行的報道。
- (g) 被裁定違反專業守則的報刊可被批評或譴責，初犯者毋須罰款，但再犯則最高罰款五十萬元。實際判處的罰款應視乎有關報刊的銷量而定，以免扼殺小規模報刊的生存空間。
- (h) 政府應成立兩項基金。一項應用來協助被評議會裁定投訴得直的受害人控告違反守則的機構，追討損害賠償；另一項則應用來資助各團體推廣傳媒教育。

1.12 **反色情暴力資訊運動、明光社、香港小童群益會、香港學校訓導人員協會、學校與社工合作計劃、黃大仙區家長教師會聯會、及家庭與學校合作事宜委員會**共七個團體聯署一份意見書。他們認為有必要成立一個並非由政府委任的傳媒評議會，以處理傳媒的不當表現。它們提議該組織的關注範圍不應只局限於私隱，而應擴闊至渲染色情、暴力、虛假失實及美化罪行的報道。該評議會的成員應由業內及業外的關注團體選舉產生，除一半成員應由業內各團體選舉產生之外，亦應有社會各關注團體的代表（如教師、社工、律師、家長、學者及私隱專員等）。該評議會應有權：(a) 訂定新聞界之行為守則，並經常作出檢討；(b) 接受公眾投訴並展開調查；(c) 公開譴責違反守則的報道；及(d) 要求有關機構以指定篇幅刊登作出譴責的裁決。評議會判處罰款的權力不應過大，並應該免被控誹謗。

1.13 香港浸會大學新聞系助理教授**聶依文女士**認為私隱報評會不應有罰款的權力，並應循一人一票的選舉方式組成。⁴ 然而基於實際考慮，有權投票的可能只限於新聞界及某些社會界別（例如教育界、文化界或社工界）的成員。聶女士同意該會應有權要求報章刊登道歉啓事或更正啓事，不依從的可處以小量定額罰款。此外，報刊應繳付法定的徵費作為選舉產生的報評會的經費。聶女士認為報評會具有法定地位是可取的，因為這樣可以保證各報刊與其合作。她認為恰當合理的規管有助新聞業更有效扮演社會期望它扮演的角色，因此以一個法定和選舉產生的評議會來規管傳媒的侵犯私隱行為，是有理據支持的。香港浸會大學宗教及哲學系助理教授**關啟文博士**亦贊同設立一個成員來自新聞界和民間的非政府法定監察組織。

1.14 **劉迺強先生**認為建議的私隱報評會是一個可行的機制，但有某些缺點。⁵ 他認為這個報評會應有以下特徵：

- (a) 它應由法例設立，其地位屬於一個由政府贊助的民間機構。
- (b) 它應獲授權接受及調查投訴、公布調查結果以及譴責違規機構。
- (c) 它應在有需要時代表公眾或受害人起訴違規機構。
- (d) 它的經費應由立法會撥付。
- (e) 在成員方面，開始時政府可通過公開諮詢方式制訂一份團體名單，再由名單上的團體按照法例的規定以公開、公平及公正的方式推選代表進入報評會。團體名單應每五年以公開諮詢方式檢討一次。
- (f) 它的工作範圍應覆蓋印刷媒體及廣播媒體，而其監察事項應包括渲染色情暴力、美化罪惡，以及失實、不公平和不適當的報道。

(c) 寧可選擇透過私人條例草案成立有法律基礎但屬於自律性質的報評會的回應者

1.15 **香港大律師公會**⁶ 認為應該設立某種形式的機制以處理有關的不當行為及維持傳媒的專業水準。這應被視為鞏固傳媒的專業水準的做法，而不應被視為對新聞自由的威脅。公會因此支持對傳媒作出有效規管，問題是規管應以甚麼形式出現。該會又認為不論以甚麼

⁴ 亦請參閱聶依文所發表的“對法改會建議的反建議”，香港電台《傳媒透視》，載於<www.rthk.org.hk/mediadigest/md9912/>。

⁵ 請參閱劉迺強所發表的“成立民主傳媒評議會”，《信報》，1999年9月14日。

⁶ 可於以下網址查閱大律師公會的意見書：<www.hkba.org/submission-and-position-paper/20000105.htm>。

形式規管傳媒，規管必須有效，規管程序應該公開透明，而且不應讓單一個傳媒機構支配程序。

1.16 大律師公會不支持小組所提出的設立法定報評會的建議，原因是政府介入其中，而且報評會又有判處巨額罰款的權力。公會認為小組未能提出一套有效的機制，以確保“委任委員會”的主席真正獨立。這項提議的準則是由行政長官訂定，一旦他決定委任某人，實難以知道能否挑戰其決定；即使理論上可以提出司法覆核，能夠挑戰他的決定，也難以知道可否和如何可以成功推翻這項決定。故此，人們有理由憂慮政治因素會滲透整個機制的各個階層或組織。

1.17 大律師公會同意報評會必須有制裁權力，但亦指出制裁形式可以是批評、譴責、強制刊登道歉及／或更正啓事。公會提到若沒有**所有**香港報章雜誌的參與，尤其是如果沒有那些經常因違反傳媒操守而備受公眾抨擊的最暢銷報章的參與，任何設立不具法定地位的監察組織的建議都不可能真正有效。公會也不相信市場的制裁力量能產生作用。即使罷買行動成功，對受到侵犯的人來說也不能提供任何有意義的補救，但他們的利益是至為重要的。

1.18 大律師公會認為一個有效的監察組織必須有法例作為後盾，且其監察範圍須覆蓋所有印刷媒體。此外，它必須真正不受政府任何干預，並須為遭報刊侵害的一方提供快捷而容易得到的補救。就此而言，公會同意陳文敏教授的以下建議：

- (a) 應向立法會提出成立法定報評會的私人條例草案。草擬條例草案的工作可交由新聞界負責，政府的角色只限於評論提起草案的程序是否妥當，而非就其內容給予意見。
- (b) 該法定報評會應由業內和業外人士共同組成。
- (c) 它的管轄範圍應覆蓋香港的所有印刷媒體，即包括所有報章雜誌。
- (d) 它應接受及處理市民的投訴，亦可主動作出調查。
- (e) 一旦裁定投訴有理，報評會應有權譴責有關報刊或命令它在顯眼處刊登道歉啓事及／或更正啓事。然而，它不應具備罰款的權力，因為罰款與否應交由法院決定，但假如報評會的裁決被蔑視則不在此限。
- (f) 報評會可自行擬定操守守則，但擬定守則者應該是熟悉傳媒情況和有傳媒工作經驗的人。
- (g) 守則內容應主要針對傳媒侵犯私隱及失實報道兩方面，但將來可擴至不道德的低俗新聞、渲染暴力及不正當採訪手法。

- (h) 法例應保障報評會，只要該會、其成員或僱員的作為是真誠地行使法例所賦予的權力及職能，便可享有有條件的特權而毋須負上法律責任。

1.19 **陳文敏教授**在被委任為私隱小組的成員之前，指出成立一個自願參與的報評會受理公眾的投訴有以下缺點：

- (a) 若佔有很大讀者市場的新聞機構選擇置身事外，報評會的威信及認受性從一開始便受到質疑。
- (b) 該報評會無權管轄沒有參與計劃的新聞機構。並非報評會成員的新聞機構可以拒絕出席聆訊。
- (c) 就已同意參與的新聞機構而言，若違規的新聞機構不服報評會的裁決而拒絕刊登它的決定，報評會是沒有有效方法可以強制執行它的裁決。

1.20 陳教授指出由立法會議員提出私人條例草案，既可避免政府干預，亦可同時賦予報評會法定地位和權力，使它不會隨時被解散，或由於缺乏強制執行機制而成為“紙老虎”。報評會需要法定權力，因為一個自願參與的組織在結構上比較鬆散，而且只可約束已加入組織的機構。⁷

1.21 **香港基督教服務處**及香港浸會大學傳理學院院長**朱立教授**均支持陳文敏教授的建議。當時是香港大學法律系助理教授的**張善喻博士**也支持陳教授的建議，但認為利用《個人資料（私隱）條例》下的現有機制來規管傳媒的侵犯私隱行為較為適當，只需增加和重新界定私隱專員的權力便可更有效地處理該等行為。假如小組不認同這個看法，她認為新設立的報評會應具備以下特點：

- (a) 獨立於政府以外，且沒有主動調查的權力；
- (b) 肩負兩項並列的使命：即維護新聞自由及增強問責性；
- (c) 處理關於傳媒在其他方面的行事手法的投訴；
- (d) 制裁方法主要限於宣傳；
- (e) 展開調查之前應給傳媒機構一個化解投訴的機會；及
- (f) 為免管轄權重疊，應規定投訴人須放棄某些法律權利。

⁷ 陳文敏，“傳媒自律機制需具法律效力”，《明報》，1999年9月24日。

(d) 同意政府為了確保自律性質的報評會能發揮功效而需要扮演某種角色的回應者

1.22 香港明愛（青少年及社區服務）認為傳媒自律是最好的機制。然而，他們建議政府應支持自發成立的報評會的工作，例如立法豁免報評會被控誹謗和資助它的日常運作。⁸ 香港浸會大學新聞系助理教授杜耀明先生在一篇報章文章⁹中指出，政府有需要作出干預是因為市場失效，但這不等於政府有權透過容許行政長官委任報評會的成員來監管新聞界。政府的目標應該是加強新聞界的自律能力，例如提供財政支援、立法賦予報評會評論傳媒表現的特權、協助它成立秘書處及提供法律意見等，其餘可免則免。杜先生又說報評會的威信必須建基於民主原則，以確保其公信力。報評會成員應由新聞編採人員以民主選舉方法選出，使報評會足以代表新聞界。

(e) 寧可選擇自發成立的報評會，但不排除政府在該會後來被證實無效的情況下介入的可能性的回應者

1.23 個人資料私隱專員指出侵犯個人私隱與未獲授權而收集及使用個人資料兩事不一定同時發生。個人資料私隱專員公署接獲針對傳媒的投訴數字偏低。然而，沒有違反《個人資料（私隱）條例》並不表示沒有侵犯私隱。傳媒機構宣揚私隱的個案未必違反保障個人資料的原則。

1.24 私隱專員支持成立一個自願參與和自律性質的報評會，而不支持成立《諮詢文件》所建議的法定組織，但他的立場是有條件的，就是必須令這個自律組織有效運作。他指出要該組織有效運作，下述“自律三權”必須獲得“公平彰顯”：即(a)新聞界的權利（指表達意見的自由及為公眾利益而進行調查和報道的自由）；(b)個人的權利（指私隱權、知情權、尋求真相的權利和受尊重的權利）；及(c)社會的權利（指實施法治的權利）。¹⁰

1.25 私隱專員建議報評會應有以下特點：

- (a) 主席不應是業內人士，但應由代表印刷媒體的業界團體提名及選出。

⁸ 香港明愛（青少年及社區服務），《青少年對新聞報導的意見和期望調查報告書》（2001年3月），第17頁。

⁹ 杜耀明，“民主選舉建自律機制”，《明報》，1999年9月21日及1999年9月7日。

¹⁰ 更具體的是指那些會影響傳媒活動的法律，例如《個人資料（私隱）條例》、《性別歧視條例》、《管制淫褻及不雅物品條例》、《刑事罪行條例》（在性罪行案件中不得報道投訴人姓名），及關於誹謗、惡意謊言、及違反保密責任的法律。

- (b) 報評會其他成員應平分爲兩半，一半代表新聞界的權利，另一半則代表個人及社會的綜合權利。
- (c) 報業成員必須包括新聞機構的東主、編輯及記者。
- (d) 代表個人及社會權益的成員可來自法定團體（例如個人資料私隱專員公署、平等機會委員會及消費者委員會）、學術界、法律界及普通市民。
- (e) 報評會應有私隱專員的代表，因爲他的工作重點正是關乎私隱與個人資料的收集及使用。
- (f) 報評會的其中一項職能是擬定一套規範專業行爲或操守的守則。報界收集及使用個人資料的事宜應屬於該守則的主要內容。
- (g) 報評會的成員應受它的裁決約束。

1.26 私隱專員繼而指出，經過一段合理時間之後，應該對這個報評會的工作進行獨立檢討，並就其成效作出報告。負責檢討的小組應由三人組成，包括(a)由立法會提名的一名公眾代表；(b)由報評會提名的一名報界代表；及(c)由終審法院首席法官提名的一名退休高等法院法官。該小組的報告應呈交政府。私隱專員把斷定報評會是否有效的“成功關鍵因素”列出如下：

- (a) 主流的報業成員對報評會的支持；
- (b) 解決資源及經費問題的能力；
- (c) 成員在自律三權所涉及的利益之間找到合理平衡點的能力；
- (d) 一套可行的報業守則得以快速擬定；
- (e) 一套有效的投訴及補救機制得以建立；
- (f) 成員服從報評會的裁決；及
- (g) 能令各方均認同報評會裁決的影響力。

1.27 私隱專員總結時指出，假如報評會的表現有負公眾期望，便更加有可能會成立一個法定組織來解決傳媒侵犯私隱的問題。

1.28 **香港社會服務聯會**認爲《諮詢文件》不應只關注私隱問題，而是應擴展至監察渲染色情、暴力、虛假失實及美化罪行的報道。該會注意到部分傳媒報道將事主的家庭背景和個人資料詳細列出，對受害人及其家屬造成更大的傷害。該會建議傳媒自行設立民間的傳媒評議會，以肩負起不同的監察功能，並讓公眾可以對傳媒的報道手法表達意見。社會服務聯會提議傳媒評議會應有一半以上成員由業界團體選舉產生，並邀請不同的社會團體的代表（包括私隱專員）參與。然而，若業界未能組成評議會，或評議會不能有效運作，便應考慮以其他方式成立有公信力的監察組織，甚至不排除政府介入監察的工作。

1.29 根據香港中文大學新聞與傳播學院副教授**梁偉賢**博士的看法，若媒體出於本身考慮爲了謀取商業利益而濫用言論自由但又不願意自律，便應該受第三者規管。¹¹ 他說若有一個法定組織，關於如何令所有傳媒機構參與自律機制和如何可以有效執行裁決這兩個問題便會迎刃而解。然而他認爲應讓新聞界透過自行成立報業評議會來清理門戶，若傳媒侵犯私隱的情況在兩年內仍無改善，才考慮成立法定的組織。梁博士認爲陳文敏教授的建議也值得嘗試。

(f) 寧可選擇自發成立的報評會（無論有沒有其他自律措施輔助）的回應者

1.30 **香港報業公會**同意某些新聞報道確實存在侵犯私隱的問題，但不認同報業不能自律的說法。公會相信通過自律可解決上述問題，因此贊同成立一個由報業代表和社會人士組成的獨立報業評議會。該報評會沒有懲罰權。加入報評會須出於自願。即使個別報章對報評會的構思持懷疑態度，公會亦尊重它們的立場，並相信缺少它們的參與不會嚴重影響報評會的運作。他日報評會若能順利運作，持懷疑態度的報章便會加入。**香港華文報業協會**不否認以往有個別媒體“出位運作”，但認爲目前已有足夠措施處理有關問題，所以無需設立傳媒評議會。**亞洲出版業協會**相信一旦成立小組建議的私隱報評會，言論自由便有可能受到抑壓，亦有可能冷卻人們行使言論自由的意欲。這個報評會也可能損害發表意見的自由的價值和功用。該協會寧願選擇自律的方法，例如成立並非法定的獨立報業評議會，因爲它能夠處理侵犯私隱的問題而不會對新聞自由產生壞影響。**新聞行政人員協會**評論說，若成立建議的私隱報評會的第一步是由行政長官先作出委任，該報評會便不能真正獨立於政府以外。協會認爲成立一個不屬於政府且毋須承擔法律責任的機構，是監察新聞媒體及處理公眾投訴的最適當自律機制。

1.31 **香港新聞工作者聯會**寧可由業界代表和社會人士共同組成獨立的報評會來處理關於報章侵犯私隱的投訴。**香港中文大學新聞與傳播學院及香港浸會大學傳理學院**認爲小組的建議違反了維護新聞自由和支持新聞界獨立自主的精神，所以應該擱置。他們敦促新聞界成立一個獨立、具代表性和有效的自律組織。市民亦應透過罷買表現差劣的報刊來表達他們對傳媒的不滿。

¹¹ 梁偉賢，“‘保障私隱報業評議會’對新聞自由的影響”，香港電台《傳媒透視》1999年9月，載於：www.rthk.org.hk/mediadigest/md9909/01.html。

1.32 《南華早報》認為成立一個“由政府授權及監督的委員會”並賦予它懲罰內容令過半數委員不滿的報刊的權力，會嚴重威脅新聞自由和政治自由。該報倡議模仿英國的報業投訴委員會成立一個報業評議會。**電視廣播有限公司**原則上支持成立私隱報評會，但認為這個報評會應由業界自行籌組，其成員則不應由政府委任。**新城廣播有限公司**同意成立一個獨立的傳媒評議會，以保障市民的私隱免受傳媒無理侵犯，惟這個評議會應由業界自行籌組，而其決定應對整個行業具約束力。

1.33 **民權黨**反對成立法定的報評會。該黨認為應否刊登某些資料的決定通常都是主觀的，不同業者有不同看法。怎樣才是在特定處境下的正當採訪或報道手法，會取決於個別新聞工作者的專業判斷。**民主建港聯盟**不認為有關建議可以在不影響新聞自由的情況下處理對報業的投訴。無論政府的介入是如何微少，小組建議的私隱報評會都會被認為是政府干預新聞自由的工具。**香港民主促進會**認為沒有成立由政府委任的規管組織的需要，不管政府在委任過程所扮演的角色如何間接亦然。無論政府的動機為何，這樣的一個組織都會被視為限制新聞自由和有可能危害新聞自由。該會建議由業界自行成立報評會，並利用僱傭合約保障那些在編輯或東主壓力下被迫違反準則或操守的新聞工作者。該會又建議擴大私隱專員的職權範圍，以涵蓋私隱權的各個方面，並將《個人資料（私隱）條例》的範圍擴闊至一般的保障私隱事宜。

1.34 **民主黨**反對成立由政府委任的報評會。該黨認為設立“委任委員會”委任報評會成員的建議，是變相由行政長官委任一個政府的報評會。該黨相信一個自發成立的自律組織可兼收監察和教育之效。**前綫**認為無法確保小組建議的私隱報評會在成立後不受政府操控，並認為成立報評會弊遠大於利。**自由黨**不支持成立一個由官方委任的報評會，因為不論政府的動機如何良好，報評會都得承受它是由政府委任或是由行政長官直接或間接委任的先天缺陷，以致公眾對它產生偏見。該黨亦批評小組建議的報評會有處罰權力。

1.35 **香港小童群益會**認為本港傳媒侵犯兒童私隱的情況相當嚴重，並指出它們在報道新聞時，兒童（不論是否當事人）都可能成為傳媒的採訪對象。雖然兒童的私生活並非公眾關注的事情，但是當某成年人因為一宗新聞事件而成為公眾人物的時候，有關兒童的私生活有時會被公開，使其私隱受到侵犯，而往往這只不過是為了使報道更有趣。該會因此認為有必要成立監察傳媒的組織，但為免損害新聞自由，一個非官方的組織會較為適當。

1.36 一個名為**學校與社工合作計劃**的組織（成員包括學教團、香港青年協會、香港基督教女青年會、香港教育專業人員協會，香港社會工作者總工會及香港明愛（社會工作服務））認為小組的建議會成為政府干預新聞自由的不良先例。它們建議成立傳媒評議會監察傳媒，其成員除了傳媒業的團體的代表之外，還應包括關注傳媒操守的社會團體，例如教師、社工、家長、法律界、學術界、私隱專員等。評議會的工作範圍應包括各類型的傳媒，而監察的傳播內容應包括渲染色情、暴力、虛假失實及美化罪行等報道。評議會亦應公開譴責違反它擬定的專業守則的傳媒機構，而受譴責的機構必須以指定的格式刊登公告。評議會應免被控誹謗。

1.37 **香港心理學會**認識到人們期望傳媒扮演監察者的角色，監察政府及其他公共機構的活動。然而傳媒既可反映存在於社會的“病態”，亦可通過誇張煽情的手法來加深這種“病態”。鑒於市場佔有率的商業競爭激烈，加上傳媒的往蹟，該會不相信自律可以成功，因此支持成立一個在所有層面都不受政府干預的獨立報評會，處理違反私隱守則的投訴。專業心理學家**李穎明女士**認為不能單靠傳媒自律。她建議用公帑成立一個獨立的傳媒組織，希望它能夠反映少數人的權益、發出不同的聲音、及由人文價值而非市場需要推動，並設立獨立的投訴渠道，調查投訴及建議如何糾正錯誤。李女士堅信合乎道德的工作手法及新聞界的自主兩者可以並存，又認為評議會應有足夠（但不是過大）的權力以作出有建設性及健康的變革來改變大眾傳播媒介的“病態文化”。刑事檢控專員暨**資深大律師江樂士先生**覺得既然立法會屬意傳媒自律，便應該讓傳媒有機會證明自律可行。若真的要推行原先的建議，便需要制定一個完全獨立的委任機制，例如傳媒、法律、社工等界別的代表可以通過投票選出報評會的成員。江樂士先生不贊成報評會有罰款權和上訴法庭可在報評會作出裁決後介入，但同意應有譴責犯錯報章及命令它刊登道歉啓事的權力。假如這兩項措施證實不能遏止歪風，便可以在較後階段考慮罰款這項權力。

(g) 寧可選擇自發成立的報評會以外的其他自律措施的回應者

1.38 **香港記者協會**的看法是政府不應介入以監管傳媒的報道內容和操守，尤其是民主體制（以及由此而來對行政機關的制衡）還是十分薄弱和不完善的時候。該會因此屬意無需立法的方式，並建議傳媒組織及報社擬定一套通用的操守守則，及在守則得到足夠支持後嘗試將之加入新聞工作者的僱傭合約內。記協認為應該鼓勵報社各自委任獨立的申訴專員和受理市民的投訴，又建議傳媒機構“長遠而言”應考慮為整個行業設立（沒有市民代表的）操守委員會，以接受市民

基於有媒體違反通用的操守守則而作出的投訴。業界也應就是否設立一個有市民代表但不具法定地位的報評會訂下時間表。

1.39 **香港攝影記者協會**認同私隱權重要，承認有不少傳媒侵犯私隱的情況發生，亦難以接受這種情況。然而，該會認為成立由政府直接或間接委任的私隱報評會或由民間創辦的報評會均不是妥善的辦法。該會認為任何形式的政府介入都會使人懷疑新聞界是否仍然獨立自主，並會嚴重影響新聞的可信性及嚴重損害新聞界的健全發展。**香港外國記者會**原則上反對成立任何形式的法定監管機構，並相信那些有負公眾期望且令社會反感的新聞機構最終會在銷售意見的市場上消失。該會認為小組未能提出充分理據證明適當運用及執行現有法律不足以應付這項任務，亦未能證明小心修訂有關法例也不能改善法例的效力。《蘋果日報》認為設立一個由政府委任且有廣泛權力的報評會，會無可避免地削減新聞自由及損害公眾的知情權。

1.40 **香港律師會**認為除了可以對嚴重違反守則者罰款之外，小組建議的其他制裁措施都不能起作用。若違反守則的報刊只會被譴責或只須刊登向投訴人道歉的啓事，傳媒很難會改善其水平。該會的結論是傳媒自律及自行清理門戶是較適當的做法。假如傳媒做不到的話，便適宜就此問題再進行檢討。**香港天主教正義和平委員會**認為立法成立的報評會、由政府委任的報評會或政府牽涉在成立過程之中的報評會，均難免有政府干預之嫌。該會認為透過輿論監督向傳媒施壓是較適合的做法。**突破機構**對於成立報評會或任何法定機構以監察傳媒有“強烈保留”。

(h) 在重要問題上反對《諮詢文件》的建議的其他回應者

1.41 **國際法律專家委員會香港分會**認為小組沒有在《諮詢文件》內均衡地陳述解決傳媒侵犯私隱問題的所有可行方案，包括修訂《個人資料（私隱）條例》、業界透過設立報評會或報業申訴專員實行自律（這包括有或沒有法定權力及免責特權的各個方案）、和立例將侵犯私隱定為侵權行為。相反，上述方案的效用都被《諮詢文件》低貶，使該文件淪為鼓吹一個受吹捧的方案（即成立私隱報評會）的工具。該會因此認為市民被剝奪了仔細研究及評論上述每一個方案的機會，亦失去了從中選出任何方案的機會（不論解決方法是多個方案同時實施或逐步實施）。**國際特赦組織香港分部的律師小組**批評有關建議不是保障個人私隱免受傳媒侵犯的適當機制。該律師小組敦促政府與其設立不受歡迎的法定組織，倒不如聯同新聞界一起尋求其他解決

辦法以應付公眾對傳媒侵犯私隱及新聞倫理的關注。**新婦女協進會**認為傳媒應受民間監察，而不應受一個政府或法例成立的委員會監管。

1.42 **香港電台節目製作人員工會**“強烈反對”按照私隱小組的建議成立法定的私隱報評會。該工會認為應該讓傳媒自行清理門戶。**壹週刊出版有限公司**認為解決辦法是要求私隱專員恰當地履行職責，而不是容許行政機關透過“後門”規管傳媒——即根據小組的建議成立一個由行政長官（間接）委出的報評會。**香港商業廣播有限公司**反對成立私隱報評會。它深信同業自律才是確保新聞自由及新聞界承擔社會責任的最好方法。香港中文大學新聞與傳播學院**陳韜文教授**認為應該給傳媒一個證明它們能夠自律的機會。任職記者的**辛啟雅先生**（Kevin Sinclair）認為有關建議不合情理和危險。香港浸會大學新聞系副教授**孔文添先生**（Tim Hamlett）批評，在小組列舉的傳媒侵犯私隱例子之中，沒有一個有絲毫跡象顯示聲稱私隱被侵犯的人受到傷害，更沒有跡象顯示他們有投訴。孔文添先生認為私隱報評會可以稱得上是一個審裁處，並謂小組其實可以將報評會設計為一個非正規和權力較小的組織，否則大可選擇成立一個具備所有正規程序 and 多重保障的審裁處。

1.43 **美國的自由論壇亞洲中心**辯稱《諮詢文件》沒有就傳媒侵犯私隱提出實質證據以支持成立一個監管機構。它認為市民、讀者及廣告商都支持《蘋果日報》和《東方日報》。**美國的專業新聞工作者協會**反對任何可以扼殺香港新聞自由的政府組織，亦反對香港政府推行可令香港市民享受較少新聞自由及言論自由的其他措施。在美國當律師的**亞伯南士先生**（Floyd Abrams）謂小組建議成立一個對報刊內容有廣泛權力的評議會猶如“玩火”。他說在個人私隱方面的新聞判斷經常要衡量多種因素，即使負責任的新聞工作者亦會有不同的看法。在這些事情上的最終判斷很多時都是與個人品味有關。他認為這些判斷應由新聞機構自行作出。

(i) 回應者的其他評論

1.44 **法律援助署**認為當發表意見的自由與私隱權有衝突時，適當的制裁是可取的，但應謹慎和合法地運用，以免不必要地侵蝕及危害新聞自由。**醫院管理局**沒有就小組建議的私隱報評會作出評論，但鑒於傳媒的侵犯私隱行為會影響或妨礙該局提供醫療服務，因此歡迎有關建議所提供的協助。**香港政策研究所**指出法國的高等視聽節目委員會的經驗值得參考。該高等委員會的成員由代表人民的人委任。這些代表包括法國總統、國民議會議長及參議院議長。雖然高等委員會負

責監管傳媒，但它在法國極受尊重。香港政策研究所因此認為成立高層次的傳媒監管組織不等於自由民主會因此而受到控制或窒礙。相反，這樣可以提供一個保障新聞自由和保護意見多元化的有效機制。¹² **防止虐待兒童會**認為現有的自律機制未能有效保障受害者的安全和私生活。該會提議成立一個獨立而有權的監管組織。這個組織應該有充足的經費，並由業內及業外的專家和社會上有聲望的人組成。該會又提議制訂及定期檢討涵蓋大眾關注的問題的清晰原則和指引。

1.45 私隱小組的代表在 1999 年 9 月 23 日、9 月 24 日、10 月 4 日及 11 月 8 日分別與中西區臨時區議會、沙田臨時區議會、觀塘臨時區議會及立法會的民政事務委員會討論《諮詢文件》的建議。**立法會** 39 位議員在 1999 年 11 月 17 日投票通過如下議案：“本會敦促當局全面推廣傳媒辨識教育，並反對成立由政府委任的報業評議會，期望傳媒盡快設立有效的自律機制，以維護言論和新聞自由、保障個人私隱及維護社會道德。”三位議員棄權。沒有議員投反對票。**民政事務局** 回應立法會謂改善傳媒操守的最佳辦法，是由新聞界成立一個有效的自律機制。

1.46 總括而言，針對小組的建議所作出的主要批評可概述如下：

- (a) 小組建議的私隱報評會是間接由政府委任；
- (b) 私隱報評會的權責範圍有可能在將來擴大至包括與私隱無關的事宜；
- (c) 賦予私隱報評會罰款的權力會削減新聞自由；
- (d) 私隱報評會有可能濫用主動調查及受理第三者投訴的權力；及
- (e) 未有全面探討其他方案（例如修改《個人資料（私隱）條例》，使私隱專員除了可以處理關於個人資料私隱的個案之外，還可以處理傳播媒介的侵犯私隱行為）。

1.47 私隱小組已小心考慮各方提交的意見。這些意見讓小組可以更透徹理解問題所在。除了書面意見和報刊評論之外，市民亦有透過民意調查表達他們的意見。民意調查的結果在下一章概述。

¹² 見李正儀，“參訪法國高等視聽委員會之啓示”，《傳媒透視》1999 年 9 月期，第 10-11 頁，載於<www.rthk.org.hk/mediadigest/md9909/04.html>。

第 2 章 民意調查的結果

2.1 多個機構曾就私隱小組的建議及傳媒操守進行意見調查。我們在研究社會有沒有迫切需要保障個人私隱免受傳媒無理侵犯的時候，應該顧及這些調查結果。假如我們認為有這個迫切需要而要尋找解決問題的最適當機制，亦應顧及這些結果。

2.2 **香港政策研究所**——研究所在 1999 年 8 月、9 月、10 月和 11 月分別進行四次調查，就小組的建議追蹤民意走勢。這幾次調查連續顯示逾半數被訪者支持小組的建議。以下是調查的主要結果：¹

- (a) 11 月份的調查結果顯示 52% 被訪者同意傳媒侵犯私隱的情況“非常嚴重”，較 9 月份的調查結果上升 10%。不同意這說法的被訪者持續低於 10%，不肯定的約佔 40%。
- (b) 11 月份的調查發現 61% 被訪者贊同小組的建議，即同意成立報評會處理關於侵犯私隱的投訴。不同意的只佔 21%。自 8 月首次進行調查以來，同意該建議的百分率有輕微增幅，不同意的則略為減少。
- (c) 在 11 月份的調查中，56% 被訪者不相信傳媒業能夠利用操守守則解決問題，但 44% 則相信能夠。雖然相信業界能夠利用守則處理傳媒的侵犯私隱行為的被訪者的百分率較 8 月為高，但不相信的百分率持續高於 50%。
- (d) 根據這四次調查的結果，約有四成被訪者認為有關建議會影響新聞自由，認為不會的約佔三分之一。
- (e) 當被問及是否同意傳媒業界指政府會藉着委任報評會成員干預新聞自由時，11 月份的被訪者有 34% 答“同意”，12% 答“不同意”，回答不肯定的則佔 50%。這與 9 月份和 10 月份的調查結果相若。

2.3 研究所總結認為，民意走勢顯示市民期望有一個高質素、值得信賴、有權威和獨立的報評會，一方面能夠有效監察傳媒侵犯私隱的情況，另一方面又可以維護新聞自由。

2.4 **《蘋果日報》聯同香港中文大學香港亞太研究所**——《蘋果日報》在 1999 年 8 月委託上述研究所對香港特區政府和行政長官的表現進行民意調查。與我們的研究有關的調查結果如下：²

¹ 香港政策研究所，“對成立報業評議會的民意走勢——新聞稿”，1999 年 11 月 17 日。

- (a) 44%被訪者一般不相信香港報章的報道。只有 18%一般相信本地報章的報道。36%則不肯定。
- (b) 60%表示濫用新聞自由、侵犯他人私隱的情況嚴重。只有 14%表示不嚴重；不肯定的佔 23%。
- (c) 74%表示報章濫用新聞自由、侵犯他人私隱的情況主要出現在娛樂版。
- (d) 60%贊成小組的建議，成立私隱報評會調查侵犯私隱的投訴個案及制裁有關報章。只有 24%不贊成建議。
- (e) 39%贊成由行政長官委出“委任委員會”（此提法與小組的建議有出入），再由該委員會委出報界成員和公眾成員各佔一半的私隱報評會，38%則不贊成這個方法。
- (f) 當被問及是否同意違反守則的報章初犯最高罰款五十萬元、再犯最高罰款一百萬元時，48%被訪者答罰款水平適中，7%表示罰款過輕，認為過重的佔 35%。
- (g) 當被問及是否擔心成立私隱報評會會損害新聞自由時，47%被訪者回答“不擔心”，35%則回答“擔心”。有 12%選擇“一半半”。
- (h) 當被問及是否贊成由報界自行成立一個類似專業團體的評議會較權力來自行行政長官的評議會更為可取時，59%答“是”，28%答“否”。

2.5 香港大學新聞及傳媒研究中心聯同香港大學社會科學研究中心——上述兩個研究中心在 1999 年 9 月合作進行一次民意調查。以下是該次調查的主要結果：³

- (a) 39%被訪者表示香港新聞媒體的報道“頗不負責任”或“非常不負責任”，認為該等報道“非常負責任”或“頗負責任”的只佔 18%。有 34%表示不肯定。
- (b) 65%被訪者表示當他們對慣常閱讀的報章的表現不滿時“甚麼也不能做或甚麼也沒有做”，17%表示他們不再購買該份報章或轉而購買其他報章。只有 5%表示會向該報章、政府或其他機構投訴。
- (c) 53%“非常贊成”或“頗贊成”小組的建議，成立一個有權作出裁決和罰款的報評會。選擇“不大贊成”及“非常不贊成”的分別佔 21%和 4%。

² 香港中文大學香港亞太研究所，“市民對香港特區政府與特首董建華評價”，TEL/24/08/99/Ref.204，1999 年 8 月 24 日至 25 日（研究員：王家英及沈國祥）。

³ “有關香港新聞傳媒民意調查”，1999 年 9 月 7 日及 8 日。

- (d) 當被問及成立這個報評會對新聞自由有多大影響時，40%答有“非常大影響”或“頗大影響”，16%答有“普通／一般影響”，24%則答“無甚影響”或“完全沒有影響”。
- (e) 43%認為報界不能自律，持不同看法的則佔33%。

2.6 **明光社**——明光社在1999年10月向646位市民進行街頭訪問。⁴ 85%被訪者認為報章侵犯私隱的情況嚴重，尤其以涉及藝人和公眾人物的情況為甚。約75%被訪者不相信新聞界能夠自律，主要由於業內競爭激烈，令新聞界為刺激銷路而妄顧專業操守。73%支持成立私隱報評會的建議。80%認為除了私隱之外，該報評會還應同時處理失實報道的問題。

2.7 至於報評會的組成方式，超過60%被訪者認為由政府委任部分成員是可以接受的，當中有70%認為由政府委任的成員人數應少於五成。至於並非由政府委任的成員，約有一半被訪者認為應由業內公會及業外團體選舉產生。支持法改會建議由行政長官間接委任報評會成員的被訪者少於20%。約有兩成被訪者答絕對不能由政府委任報評會成員。然而，接近七成被訪者支持小組的罰款建議，即初次被裁定違反專業操守守則的新聞機構最高可被罰五十萬元，再犯則最高可被罰一百萬元。

2.8 **學校與社工合作計劃**——該組織在1999年11月向多間社會服務中心及中學進行“評價傳媒表現”問卷調查。⁵ 調查的主要對象是教師、社工、家長及學生。這四類被訪者均認為渲染色情、鼓吹暴力、報道失實、美化不道德或不當行徑及誇大醜聞是他們最不滿媒體表現的地方。法改會的焦點所在——傳媒的侵犯私隱行為——排行第六，只有19%被訪者對這種行為不滿。然而80%被訪者認為傳媒應受監察。大部分被訪者傾向由業界自行組織公會監察傳媒，並賦予該組織法定權力懲處或譴責有違操守守則者。對於“政府成立公會組織，有法定權力懲處有違專業操守者”這個方案，贊成的被訪者不多。

2.9 **陳智思議員**——代表保險界的立法會議員陳智思在1999年10月進行調查，收集香港大型保險公司的總裁、主席、經理及行政人員對成立報評會這項建議的看法。以下是調查的結果：⁶

- (a) 57%回應者支持設立報評會，反對的則有43%。

⁴ 明光社，“有關‘保障私隱報業評議會’問卷調查結果分析”，1999年11月。

⁵ 於1999年11月30日就《諮詢文件》向私隱小組呈交的意見書。

⁶ 陳智思，“A survey on proposals of the setting up of a Press Council”，1999年11月。

- (b) “很多”回應者認為報評會應包括由政府（直接或間接）委任的成員及傳媒業界選出的代表。“有些”回應者也希望報評會包括學者和律師，以確保它可以公平運作。
- (c) 45%不同意由傳媒代表籌組機構是遏止傳媒的侵犯私隱行為的較佳做法，但 43%則同意這個說法。
- (d) 75%說香港的新聞自由被濫用。持有這種看法的回應者當中，有 55%認為濫用情況“嚴重”或“十分嚴重”。
- (e) 55%表示一旦設立政府所倡議（實應是私隱小組初步建議）的報評會，言論自由便會受損。同一百分率的回應者擔心香港成功建立的“自由城市”這個形象會因設立傳媒監察組織而受破壞。42%擔心這會影響外地投資者的信心。

2.10 **民主黨**——民主黨在 1999 年 10 月進行電話調查，以了解公眾對有關論題的意見。⁷ 結果顯示在 519 名被訪者當中，有接近 60% 回答說報章侵犯私隱已達到嚴重程度，反映市民希望這種情況有改善。另有逾 50% 被訪者認為由政府委出報評會來監管報業的操守會損害新聞自由。至於現階段應採取哪一種機制監管傳媒，調查顯示有四成多被訪者認為應由公眾及業界負責監管。有近 30% 認為無需另設監管途徑，只有 15% 認為由政府的機制負責監管會較為恰當。

2.11 **新聞行政人員協會、記者協會、新聞工作者聯會、攝影記者協會聯同嶺南大學**——嶺南大學接受上述四個新聞工作者團體的委託，於 1999 年 10 月進行調查，收集業內人士對設立私隱報評會的建議的看法，及他們對傳媒操守與自律的看法。有 1,026 名記者及其他傳媒工作者交回問卷。以下列是主要的調查結果：⁸

- (a) 超過 50% 被訪者對香港傳媒在專業操守方面的表現“不滿”或“十分不滿”，只有不足 5% 被訪者表示“滿意”或“十分滿意”。
- (b) 44% 被訪者同意“傳媒不尊重個人私隱”是主要問題。認為“傳媒以不正直手段取得消息或圖片”是主要問題的有 30%。至於“傳媒報道失實”則有 59% 認為是主要問題。
- (c) 72% “不同意”或“十分不同意”由“政府所委任的個人資料私隱專員”批核或制訂新聞界須依循的保障私隱實務守則。

⁷ 民主黨研究中心，“報業評議會民意調查”，1999 年 10 月。

⁸ 嶺南大學，“傳媒操守與自律機制意見調查”，1999 年 10 月。

- (d) 74% “不同意” 或 “十分不同意” 設立由 “政府委任” 且有權接受投訴、主動調查及懲罰傳媒的私隱報評會。
- (e) 85% “不同意” 或 “十分不同意” 私隱小組的建議，即由行政長官間接委任私隱報評會的成員。
- (f) 當被問及以甚麼機制提高傳媒的操守水平最為可取時，52%被訪者回答 “加強業界內部自律機制”，35%則選擇 “成立非政府的法定監察組織”。贊成政府成立報評會的佔4%。這表示有39%認為設立一個法定監管組織是提高傳媒操守水平的最可取做法。
- (g) 在回答另一條特別問及在香港成立非政府的法定監察組織是否可取的問題時，56%被訪者 “同意” 或 “十分同意” 香港應有這類組織，另有15%則不肯定。“不同意” 或 “十分不同意” 的被訪者佔24%。
- (h) 在既非 “不同意” 亦非 “十分不同意” 成立非政府法定監察組織的被訪者當中，有60%認為該法定組織的工作範圍應包括 “傳媒報道失實”；而其他範疇（按選擇人數的多寡排列）則包括 “傳媒過份渲染色情暴力”（46%）、“採訪手法不恰當”（38%）、“傳媒侵犯個人私隱”（36%）及 “傳媒違反社會道德”（27%）。
- (i) 在贊成設立法定組織的被訪者當中，有57%同意該組織應有權主動展開調查，不同意的只佔17%。此外，54%同意該組織應有權公開譴責傳媒機構及傳媒工作者；34%同意該組織應有權 “強制” 違規傳媒刊登該組織的裁決，並豁免刊登或報道裁決的傳媒被控誹謗；有25%同意這個法定組織可以罰款。
- (j) 在所有被訪者當中，有35%認為該法定監察組織會對新聞自由帶來 “正面影響” 或 “十分正面的影響”。只有26%認為它會帶來 “負面影響” 或 “十分負面的影響”。40%則答 “一半一半” 或 “不知道／沒有意見”。

2.12 對《諮詢文件》發表後不久所進行的民意調查的初步評述——
 以下是我們對《諮詢文件》發表後不久進行的民意調查的結果的初步評述：

- (a) 在由下列組織或機構進行的意見調查中，過半數被訪者同意傳媒（或報章）侵犯私隱的情況嚴重：香港政策研究所（52%）、香港亞太研究所（60%）、明光社（85%）及民主黨（60%）。

- (b) 在由下列組織或機構進行的意見調查中，過半數被訪者同意私隱小組提出的成立私隱報評會的建議：香港政策研究所（61%）、香港亞太研究所（60%）、香港大學社會科學研究中心（53%）、明光社（73%）及陳智思議員辦事處（57%）。
- (c) 雖然在上述以傳媒工作者為訪問對象的意見調查中有74%被訪者反對成立一個“由政府委任”的私隱報評會，但也有56%同意香港應有一個非政府的法定組織監察傳媒。

2.13 **香港報業評議會聯同香港中文大學香港亞太研究所**——香港報評會委託該研究所在2002年1月就投訴報章的機制進行民意調查。該次調查的主要結果如下：

- (a) 多達58%受訪者認為報章侵犯私隱的情況嚴重，認為問題不嚴重的只佔11%。至於報道失實方面，有52%認為情況嚴重，回答不嚴重的則有12%。
- (b) 70%不知道有甚麼投訴報章的渠道，而表示知道的受訪者當中，會向有關報章或其他新聞機構投訴的分別佔9%和11%，選擇向新聞工作者組織或香港報評會投訴的分別只佔4.8%和4.7%。
- (c) 85%同意香港需要一個獨立機構監察報章及接受投訴。過半數受訪者認為下列人士應有代表在該機構內：學術界人士（83%）、新聞界人士（83%）、公眾人士（81%）、各界專業人士（75%）、立法會議員（67%）、政府官員（57%）和法官（54%）。
- (d) 72%認為由新聞界和社會人士共同籌組監察機構是最可取的做法。主張由政府委任或由新聞界自行籌組監察機構的分別只佔8%和4%。
- (e) 在那些知道有香港報評會的受訪者當中，56%覺得它對改善報章操守的效用小，認為效用大的僅佔6%。
- (f) 過半數受訪者認為一個報評會應有以下權力：公開譴責違反守則的報章（90%）、向違反守則的報章罰款（73%）、豁免因履行裁決職能而被控誹謗（64%）。亦有49%認為關於報業評議會所作出的裁決的報道應享有免被起訴的特權。
- (g) 當被問及立法保障報評會免被控誹謗及就關於裁決的報道提供免被起訴的特權會否影響新聞自由時，49%表示沒

有影響，26%甚至認為有正面影響。認為這樣做會有負面影響的只佔 25%。

2.14 值得一提的是由香港報評會委託進行的調查是在該會成立了 18 個月後的事情，距離《諮詢文件》的發表日期亦有兩年半。儘管如此，仍有多達 58%受訪者在這次 2002 年的調查中認為報章侵犯私隱的情況嚴重。若將這項結果與在 1999 年末由香港政策研究所、香港亞太研究所、明光社及民主黨進行的調查所得出的結果比較，可見在 2000 年成立的香港報評會對改善情況所起的作用似乎不大，公眾仍然關注報界的侵犯私隱行為尚未獲有效處理。

2.15 雖然上述意見調查顯示有過半數受訪者支持私隱小組的建議，即成立一個法定但獨立的保障私隱報業評議會，但這些受訪者當中有頗大部分對這項建議給新聞自由帶來的影響有疑慮，他們尤其關注評議會的成員是怎樣產生的。我們因此因應最新情況檢討原有建議，並研究是否真的需要在新聞界的反對下成立這樣的一個法定組織。在我們探討香港的傳媒侵犯私隱情況是否仍然嚴重以及現有的自律措施能否有效掃除公眾疑慮之前，我們先行在下一章解釋新聞自由如何能夠與私隱權協調。

第 3 章 新聞自由與 私隱免受傳媒侵犯的自由

3.1 旨在保障個人私隱免受傳媒侵犯的建議，必須不會不恰當地限制新聞自由。讓公眾充分了解社會關心的事情是最符合公眾利益的。新聞界在傳遞關於社會關注的事情的資訊方面扮演重要角色，確保他們在這方面的能力不受抑制是至為重要的。故此，我們的目的是在不損害新聞自由的情況下保障市民的私生活不受傳媒侵擾。

3.2 我們會在本章探討自由發表意見的權利的功用和這種權利與私隱權的相互關係。¹ 保障私隱會影響發表意見的自由，但行使或濫用發表意見的自由也會侵害私隱權。《公民權利和政治權利國際公約》確認二者有衝突。公約僅保障私生活免受“任意或非法”干涉，而行使自由發表意見的權利則帶有“特殊的義務和責任”，並須受公約容許的法律限制規限。

新聞自由

3.3 《基本法》第二十七條除保障言論及出版自由之外，還保障新聞自由。我們若研究草擬第二十七條的背景資料，便會發現基本法諮詢委員會各委員就“言論及出版的自由”是否涵蓋新聞自由的所有環節持不同意見。本地新聞界因此認為應在《基本法》內明確列出新聞自由的條文，以保證新聞自由不受損害。²

3.4 新聞自由非常重要，因為新聞界是發布消息及意見的媒介，而新聞工作是發表意見自由的主要表徵。香港終審法院對發表意見的自由有如下看法：

“發表自由是民主社會的基本自由，也是文明社會及香港的制度和生活方式的核心。法院對其憲法性的保障必

¹ 一般看法見 *Conference on freedom of expression and the right to privacy - Conference Reports* (Strasbourg: Director General of Human Rights, Media Division, 2000) (Conference date: 23.9.99), 載於 <www.humanrights.coe.in/media/>。

² 新聞自由被認為包括：(i) 營辦傳媒機構的自由；(ii) 收集資訊的自由；(iii) 傳送資訊的自由；(iv) 發表意見的自由；及(v) 接受資訊與意見的自由。見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，《新聞自由最後報告書》，由基本法諮詢委員會的執行委員會於 1987 年 3 月 14 日通過 (CCBL-SG/CES/RDI-01-PRO1- 870311(E))，第 8.1.1 段。

須採納寬鬆的解釋。這種自由包括發表大多數人認為令人反感或討厭的思想，及批評政府機關和官員行為的自由。”³

3.5 英國上議院確認發表意見的自由可達致多項目標：

“首先，它使社會裏的人可以因潛能得到充分發揮而感到滿足。第二，賀慕時法官有此名言（這是附和哲學家米爾(John Stuart Mill)之說)：‘對真理的最佳驗證，是有關理念能在市場競爭中被人接受。’第三，言論自由是民主社會的命脈。消息及意見的自由流通使政治辯論有足夠的資料做根據。它是一道安全活門：人們若原則上可以試圖影響不利他們的決定，是會更易於接受這些決定的。它是制衡公職人員濫權的工具，有助揭露在管治國家及執行司法工作方面的錯誤。”⁴

3.6 英國的普通法不適用於與美國的新聞自由有關的問題。美國憲法第一修正案明令禁止制訂削減言論自由或新聞自由的法例。美國政府的行動若抑制受憲法保護的言論，便違反第一修正案。故此，雖然有案例指禁止發布性罪行受害者的姓名或身分的法例合乎憲法，但州政府不可懲罰準確報道從公共紀錄中取得的強姦案受害人姓名的報刊。⁵ 被美國法院裁定為違反第一修正案的法例，包括那些將未經少年法庭書面許可便在報章發布（從合法途徑取得的）指明一名少年犯人姓名的真確資料的行為列為罪行的法例，及禁止在報章發布家事法庭案中的兒童的姓名或圖片（獲法庭授權的除外）的法例。⁶ 第一修正案亦為新聞機構在新聞採訪方面提供一些保障，並保障它們接收受憲法保障的言論的權利。然而，第一修正案賦予的採訪新聞權並沒有保證新聞界在憲法上有特權查閱公眾不能查閱的資料或進出公眾不能進出的地方。⁷ 美國的報章並沒有獲豁免受制於一般的法律。報章出版人沒有特權侵犯他人的權利和自由。

3.7 很多國家的憲法特別把新聞界列為受保護的對象，是因為新聞界尤其易受政府操控。除非受到憲法制約，否則政府能夠直接或間

³ 香港特區訴吳恭劭 [1999] 2 HKCFAR 469, 479（首席法官李國能的判詞中文本）。

⁴ *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Simms* [1999] 3 WLR 328, 337 (per Lord Steyn); 援引的案例從略。

⁵ *Cox Broadcasting Corp v Cohn*, 420 US 469.

⁶ 58 Am Jur 2d § 26.

⁷ 16A Am Jur 2d § 476 and § 477. 第一修正案不容許新聞界破門進入辦公室或住宅採訪新聞而毋須負上法律責任。

接地對新聞界施加限制，例如向出版公司抽重稅、規定創辦報章者須提供巨額保證金、或禁制報章繼續出版。⁸

3.8 新聞界可以獲取足夠的資料批評政府的作為，並將該等資料和評論向公眾傳播，從而扮演專業評論者的角色。⁹ 歐洲人權法庭的觀點如下：

“新聞自由在找出和評論政治領袖的思想和態度方面，為公眾提供了其中一個最佳的途徑，特別是這項自由使從政者有機會反思和評論公眾最關心的問題。這樣，每一個人便可以參與無拘無束的政治辯論，而這些辯論正是民主社會這個概念的精髓。”¹⁰

3.9 大體而言，本地新聞界一向可以扮演專業評論者的角色。在過往的日子裏，本地報章曾被用作為批評清朝、軍閥、蔣介石政權、日本軍國主義、殖民主義及共產主義的工具。自從政府在二十世紀八十年代後期推行民主政制，很多議員、政治團體及專欄作家也透過報刊批評政府。¹¹ 事實上，最近一份調查發現有 58% 的本地新聞工作者認為報章的最重要功能是監察政府。¹²

3.10 有人可能因此認為《基本法》第二十七條應被理解為在三權分立的政府架構以外的第四種勢力，作為對行政、立法和司法機關的另一種制衡。根據《基本法》，政府須向立法機關負責，而立法會全部議員最終亦會由普選產生。在講求透明度及問責的年代，市民的知情權也伸延至包括政府的運作和市民在立法機關的代表以他們的名義所做出的事情。若要民主政制有效運作，公眾必須對政府官員和立法會議員的作為有充分的了解。¹³

3.11 除了新聞界在監察政府活動方面所扮演的重要角色之外，新聞自由也可保護公眾不會受到參與公共事務的人（特別是社會上有權勢及影響力的人）的不當或錯誤行為損害。涉及社會上的公共事務及參與該等事務的人的事情，顯然都是公眾關注的事情。“公共事務”

⁸ 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 中引述。

⁹ V Blasi, “The Checking Value in First Amendment Theory”, *American Bar Foundation Research Journal* (1977), No 3, p 521.

¹⁰ *Castells v Spain* (1992) 14 EHRR 445 at 476.

¹¹ 李谷城，《香港報業百年滄桑》，（香港：明報出版社），2000年，第8章。

¹² 天主教正義和平委員會與國際特赦組織（香港分部），《新聞工作者人權意識研究》，2002年10月，第5.1.3段。

¹³ 這樣詮釋第二十七條是符合基本法諮詢委員會所採納的解釋：《新聞自由最後報告書》（1987年），見前，第3段。

一詞不僅包括政府的作為及政治活動、選舉及公共行政，還包括將之披露是符合公眾利益的事情，例如與公共團體、機構或公司的管治有關的事情。¹⁴ 參與公共事務的人必須預期他們與公務有關的行為會被人監察和批評。新聞界揭露不法或不當行為的自由不應被削減。

3.12 然而，第二十七條所保障的可以享有言論自由的憲法權利並不是絕對的。¹⁵ 雖然新聞自由對於民主體制及公眾很重要，但這並不給予傳媒機構特別權利，使它們可以在毫無理據的情況下利用他人的私生活謀取商業利益。我們必須把公眾接收資訊的利益及民主體制享有新聞自由的利益與傳媒機構的商業利益區分。在衡量傳媒機構的商業利益及私生活受保障的個人利益時，我們必須審視放在新聞自由的秤盤上的是甚麼：是強行把他人變成商品還是向公眾提供重要的資訊。¹⁶

3.13 然而我們必須強調，任何干預新聞界的舉措均應有充分的理由支持。這些干預難免會對新聞界發揮社會功用的能力造成一些影響，不論某項發布是否有利於公眾利益亦是如此。自由的新聞界本身是值得追求的，因此任何干預新聞界的舉措必須有充分理由支持。¹⁷ 英國上議院法官李啓新勳爵指出：

“削減發表意見的自由若要有充分理據支持，就必須使人信服這是在有迫切需要的情況下作出，而運用的手段必須與所要達致的目標相稱。……今時今日大多數人都是透過大眾傳播媒介取得關於政治事務的資訊。若然傳媒沒有發表意見的自由，發表意見的自由便會變成一個空洞的概念。在評定削減這種自由與削減之目的是否存在合理關係時，要看重自由的新聞界對民主社會的益處。”¹⁸

3.14 南非最高法院亦強調必須有充分理由支持才可以干預新聞自由：

“思想自由交流是言論自由的要素，而新聞界在這方面扮演關鍵的角色。新聞界的角色是查探和揭露貪污與行政失當、為思想交流作出貢獻、和替被管治者監察政

¹⁴ *Reynolds v Times Newspapers Ltd* [1998] 3 WLR 862, 909 (CA). “公共事務”不包括個人及私人的事項，披露此等事項不涉公眾利益。

¹⁵ *Wong Yeung Ng v SJ* [1999] 3 HKC 143, 147B (終審法院上訴委員會的決定)。

¹⁶ M Prinz, “Remedies against an infringement of privacy”, in *Conference on freedom of expression and the right to privacy - Conference Reports* (Strasbourg: Directorate General of Human Rights, Media Division, 2000), at <www.humanrights.coe.int/media/>, 67 at 69-70.

¹⁷ *A v B & C* [2002] EWCA Civ 337, para 11(iv).

¹⁸ *Reynolds v Times Newspapers Ltd* [2001] 2 AC 127 at 2000 (HL).

府。…… 某項法律對某項權利或自由的限制若要稱得上合理而有充分理由支持，就要證明有關法律是爲了達致一個十分重要的目的、與該目的合理地關連、損害權利的程度不超乎達致該目的所必需的程度、及不會對受法律影響的人帶來過分嚴重的影響。”¹⁹

3.15 我們在 1994 年發表的《有關保障個人資料的法律改革研究報告書》，在處理保障個人資料與傳媒自由的關係時所採取的方向，是“以言論自由至爲重要作爲出發點，但有可能需要訂立若干例外情況保護個人”。²⁰ 國際法律專家委員會香港分會在其意見書中質疑《諮詢文件》的提議是否偏離這個立場。我們一貫認爲言論自由至爲重要是正確的出發點，尤其是言論自由和新聞自由現在受《香港特別行政區基本法》保障。然而，《基本法》也保障若干項私隱權益，包括人身私隱（第二十八條）、地域私隱（第二十九條）及通訊私隱（第三十條）。《基本法》沒有條文訂明第二十七、二十八、二十九及三十條所指的各項權利及自由何者較爲重要。

3.16 除了透過第二十七條保障新聞自由和透過第二十八至第三十條保障私隱權之外，《基本法》亦透過《公民權利和政治權利國際公約》（“《國際人權公約》”）第十九條（發表意見的自由）及第十七條（私隱權）保障這兩項人權。《基本法》第三十九條規定《國際人權公約》的有關規定通過香港的法律予以實施，而任何對香港居民享有的權利和自由的限制不得牴觸這些規定。因此，雖然可以限制私隱權或言論自由，但有關限制必須依法規定和符合《國際人權公約》的規定。²¹ 我們在下文研究言論自由和私隱權如何在該公約下互相協調。

《公民權利和政治權利國際公約》

3.17 言論自由和新聞自由除獲得《基本法》的保障外，還獲得《香港人權法案條例》（第 383 章）與《國際人權公約》的保障。²² 公約第十九條有如下規定：

“二、 人人有自由發表意見的權利；此項權利包括尋

¹⁹ *Government of the Republic of South Africa v The Sunday Times Newspaper* [1995] 1 Law Reports of the Commonwealth 168. 請也參考印度最高法院在下述案件的決定：*Indian Express Newspapers (Bombay) Private Ltd v Union of India* (1985) SCR (2) 287, 342。

²⁰ (1994 年)，第 18.17 段。

²¹ 《基本法》第三十九條。*Secretary for Justice v Oriental Press Group*, HCMP 407/1998, at 59.

²² 一般評論見 K Boyle, “Freedom of Opinion and Freedom of Expression” in J Chan & Y Ghai (ed), *The Hong Kong Bill of Rights: A Comparative Approach* (Butterworths, 1993), ch 13.

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，但這些限制只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。”

3.18 行使發表意見的自由可能會侵犯他人的權利（這包括私隱權在內）。雖然美國憲法第一修正案沒有規定新聞界須承擔社會責任，²³但是《國際人權公約》第十九條明文規定行使自由發表意見的權利帶有“特殊的義務和責任”。這項提述旨在向締約國表明可藉此對抗現代的大眾傳播媒介濫用權力的行為。當年支持這項建議的國家認為發表意見的自由既是珍貴的傳統，亦是“危險的工具”。這些國家指出，由於現代傳媒對人類的思維和國家及國際事務有強大的影響力，所以應該特別強調行使自由發表意見的權利時帶有“義務和責任”。²⁴

3.19 《歐洲人權公約》第 10(2)條亦有採納關於行使自由發表意見的權利帶有“義務和責任”這個觀點。歐洲人權法庭圖肯斯法官指出：

“它的目的不在於將‘權利’和‘義務’互相對照，亦並非把其中一個概念置於另一個概念之下，或說明要做出某些事情才可以享受發表意見的自由。較細緻和關鍵的意義在於公約要求有關人等按照他們在受保證的發表意見的自由之中的個人地位或社會地位同時從自由及責任這兩個角度去考慮，並據此行事。行使自由發表意見的權利的人亦要承擔（我特意使用‘承擔’一詞是因為它有個人自願肩負的意思，與‘外加’一詞不盡相同）此等自由所帶來的義務和責任。”²⁵

3.20 聯合國人權委員會沒有評論這些義務和責任的性質，只指出“個人的權利的實際範圍是自由發表意見的原則與各種限制及約束兩

²³ *Miami Herald Publishing Co v Tornillo*, 418 US 241, 256.

²⁴ M J Bossuyt, *Guide to the “Travaux Préparatoires” of the ICCPR* (Martinus Nijhoff Publishers, 1987), p 386.

²⁵ F Tulkens, “Freedom of expression and information in a democratic society and the right to privacy under the European Convention on Human Rights”, in *Conference on freedom of expression and the right to privacy - Conference Reports*, above, 17 at 19.

者相互作用下的產物”²⁶。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資訊及新聞的義務；²⁷亦有人指該片語規定發表言論的人有責任不濫用權力損害他人。²⁸要斷定這些“義務和責任”的性質，是需要找出有關人士的身分、發表的資訊的內容、及被選擇用來發表資訊的媒介。可以說某人如果希望在報章發表關於兒童、罪行受害者或其他易受傷害的人的私人資料，是有特殊責任不讓當事人受到傷害。

3.21 雖然美國憲法第一修正案明文禁止訂立任何削減言論自由及新聞自由的法律，使發表自由在調和私隱權與發表自由的過程中較為重要，但《國際人權公約》第十九條第三款明文規定行使自由發表意見的權利可以合理地受到為了“尊重他人的權利或名譽”所必需施行的合法措施的限制。所謂“他人的權利”包括第十七條所指的私隱權。該條規定：

“一、任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉，他的榮譽和名譽不得加以非法攻擊。
二、人人有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊。”

至於第十九條第三款所提述的“公共道德”，它可能隱含維護整體社會的道德精神或道德標準，但亦可能包含保障某些心智未成熟、精神上無能力或生活須倚靠他人而需受到特別保護的人在精神方面的權益或福利。²⁹就保護個人而言，這詞語所保護的權益包括心理健康和生理健康兩方面。³⁰

3.22 鑒於新聞界的發表自由起着非常重要的作用，我們認為對新聞工作的干預必須：(a) 為公約第十九條第三款所列出的既完整又詳盡之限制清單所預計；(b) 是民主社會所必需和回應社會的迫切需

²⁶ General Comment 10/19 of 27 July 1983, para 2.

²⁷ 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.

²⁸ M Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights - CCPR Commentary* (Strasbourg: N P Engel, 1993), at 349.

²⁹ *Dudgenon v UK* (1981) 4 EHRR 149, para 47.

³⁰ *X v Sweden*, CD, vol 7, p 18.

要；³¹ (c) 有法律規定，而有關法律是以清晰精確的語句擬定；(d) 採用狹義詮釋；及(e) 與希望達致的目標相稱。³²

3.23 我們認識到保障私隱權這個目的本身並不是限制發表意見的充分理由。任何私隱法例對發表意見的自由所施加的限制，必須是保障私隱權所必需。由於“必需”這項要求隱含“相對稱”這項要素，所以受限制的範圍必須與有關限制擬保障的價值相稱，亦必須不超過保障該價值所必需。³³

3.24 《國際人權公約》第五條第一款亦與此有關連。該條文旨在防止公約所宣示的任何一項自由或權利遭濫用，以免另外一項或多項自由或權利受損。能夠被濫用的權利包括發表意見的自由。就我們的研究而言，第五條第一款有兩方面須注意。其一是對行使私隱權或自由發表意見的權利的任何約束，不得超出公約的規定；其次是行使自由發表意見的權利不可以以剝奪第十七條的私隱權為目的，而保障私隱權的措施則不可以以剝奪第十九條的自由發表意見的權利為目的。

3.25 公約第十九條規定，發表意見的自由包括“尋求、接受和傳送各種消息和思想的自由”。聯合國會員大會會員國動議用“收集”取代“尋求”二字，以排除主動探究的權利，但動議不獲通過。反對動議的會員國認為主動採取步驟取得和研究消息的行為應該受到保護，而第三款的限制條款已足以防止新聞工作者濫用該自由。³⁴

3.26 支持新聞界享有獲取消息的權利，是因為公民如果有所需的知識評定政府的決策是否明智，會是一件好事。³⁵ 沒有公民能夠私下取得為明智地履行其政治及社會責任所需要的一切資料。很多事實的調查工作要由新聞界代勞。公眾很多時都是在新聞界傳播資料後才發覺應該重視某件事情。

3.27 然而，新聞界的其中一項功能是讓公眾知悉關於社會問題的消息這一論點，只能作為它們有權在沒有不當干預的情況下傳送或接

³¹ 然而，請注意樞密院在 *Ming Pao Newspaper v AG of HK* [1996] 3 WLR 272, 279 一案裁定《香港人權法案》第十六條（該條文的英文本與《國際人權公約》第十九條相同）內的“所必要者”一詞應採用“一般涵義”，毋須代以諸如“迫切的社會需要”之詞句。

³² 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy (Journalistic Freedoms and Human Rights) (1994), DH-MM(98)4, Resolution No 2, Principle 6; *Ming Pao Newspapers Ltd v AG of Hong Kong* [1996] 3 WLR 272, 277.

³³ *Faurisson v France* (1997) 2 BHRC 1 at 17 (E Evatt & D Kretzmer 的個別意見，E Klein 聯署（三人也贊同人權委員會的意見）)。

³⁴ M Nowak, 前述著作第 343 頁。

³⁵ *AG v Times Newspapers* [1974] AC 273, 315. 另見 *Re Compulsory Membership of Journalists' Association* (1985) 8 EHRR 165, 184-185。

受消息的理由，卻不能以此作為賦予新聞界特權去迫使其他人披露他們不願意披露的消息的依據，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。第十九條所指的尋求及接受消息的自由，並沒有規定任何人有權向不願意發表言論的人套取資料。³⁶

《美洲人權公約》

3.28 隸屬美洲國家組織的成員國可簽署《美洲人權公約》。約有 25 個國家已簽署該公約。加拿大和美國是該組織的成員，但仍未簽署該公約。《美洲人權公約》第 11 條所規定的私隱權與《國際人權公約》第十七條所規定的私隱權相若，但前者第 13 條所規定的自由發表意見的權利則較後者第十九條所規定的更詳盡。

3.29 《美洲人權公約》第 13(3)條宣稱行使自由發表意見的權利是不受事前審查的，但事後則要承擔法律責任，惟這些責任須由法律明文規定，而且是為確保他人的權利或名譽，或保障國家安全、公共秩序，或公共衛生或道德所必需。該條文隨後規定：

“發表意見的權利，不可藉間接的方法或手段（例如濫用政府或私人機構對新聞紙、電台廣播頻率或傳訊設備的管制，或藉其他易於妨礙思想及意見的傳遞和流通的手段）加以限制。”

3.30 與《國際人權公約》不同，《美洲人權公約》明文保證可以享有回應權：

“1. 任何人如因為某種受法律規管的傳播媒介向公眾傳播不準確或令人反感的陳述或意見而受傷害，均有權使用同一個傳播媒體在法律規定的情況下作出回應或更正。2. 在任何情況下，上述更正或回應不會免除有關傳播所可能招致的其他法律責任。……”

3.31 美洲人權法庭審理由成員國提交的個案，或由美洲人權委員會經研究和發表意見後提交的個案。在美洲國家組織的一個成員國請求下，美洲人權法庭亦可就該國的法律是否符合《美洲人權公約》提

³⁶ 見 E Barendt, *Freedom of Speech* (Oxford: Clarendon Press, 1987), ch III.5。

供意見。在“發牌規管新聞工作”一案，³⁷ 該法庭認為強制新聞工作者領牌的制度，若使任何人無法全面使用新聞媒介作為發表意見或傳送資料的工具，便會牴觸公約第 13 條的規定。此外，美洲人權法庭在“回應權”一案³⁸ 所提供的意見認為公約第 14(1)條確認了一項可在國際間強制執行的回應權或更正權；若然根據本土法律不能強制執行該項權利，有關國家便有義務採取立法或其他措施使它生效。

《歐洲人權公約》

3.32 發表意見的自由在歐洲亦受《歐洲人權公約》第 10 條保障。歐洲人權法庭表示，發表意見的自由是“民主社會的必需基石之一，亦是民主社會得以向前邁進和每一個人因為潛能得以充分發揮而感到滿足的基本條件之一”。³⁹ 除非受到公約第 10(2)條所容許的限制規限，否則這項自由不僅適用於受歡迎的消息或意見及被視為沒有冒犯他人或無關重要的消息或意見，還適用於使國家或社會任何群體受到冒犯、震驚或困擾的消息或意見。⁴⁰

3.33 歐洲人權委員會和歐洲人權法庭在闡述發表意見的自由的 basic 原則時，十分重視公眾能夠在獲悉有關資料的情況下討論他們關注的事情。歐洲人權法庭因此對該權利定下不同層次的價值：最高層次的是政治意見的表達，其次是藝術性的表達，最低層次是商業性的表達。⁴¹ 該法庭亦注意到一個事實，就是報道新聞的自由亦包括“有些誇大甚至挑釁的可能性”。⁴² 雖然新聞界不得超越某些界限（尤其是在他人的名譽及權利這方面和如果有防止機密資料外洩的需要），但是新聞界畢竟有責任“按與其義務和責任相符的方式傳送與公眾關注的所有事情有關的消息和思想。”⁴³ 不僅新聞界有責任傳送公眾關注的消息和思想，公眾亦有權接收這些消息和思想。新聞界的角色因此被稱為“消息供應者和民間監察者”。

³⁷ *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Advisory Opinion OC-5/85, Inter-Am Ct HR (Series A) No 5 (1985), para 85.

³⁸ *Enforceability of the Right to Reply or Correction*, Advisory Opinion OC-7/86, Inter-Am Ct HR (Ser A) No 7 (1986), para 35.

³⁹ *Lingens v Austria* (1986) 8 EHRR 407, 418.

⁴⁰ *Prager and Obershlick v Austria* (1995) 21 EHRR 1, 21; *Fressoz v France*, No 29183/95 (21.1.99), para 45.

⁴¹ D J Harris, M O'Boyle & C Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights* (Butterworths, 1995), at 414.

⁴² *Prager and Obershlick v Austria* (1995) 21 EHRR 1, at 21.

⁴³ *Bladet Tromsø v Norway* (1999) 6 BHRC 599, at 624.

3.34 根據《歐洲人權公約》，行使發表意見的自由須受到民主社會為保障他人的權利或名譽或防止披露在保密的情況下收到的資料所“必需”的限制。歐洲人權法庭將“必需”這個形容詞解釋為有“迫切的社會需要”。此外，有關干預須與干預者“希望達致的（有理據支持的）目的相稱”，用來支持干預的理由也必須“與之有關連和充分”。⁴⁴ 是否相稱這項準則意味爭取公約第 10 條所提述的與發表自由對立的權益時，必須與公開討論公眾所關注的議題的價值比較，看看何者較為重要。法庭在這些對立權益與自由發表意見的權利之間找出公平的平衡點時，應確保公眾不會因為害怕刑事或其他制裁而怯於就公眾關注的議題發表意見。⁴⁵

3.35 歐洲人權法庭在 *Sunday Times v UK* 一案曾指出它“面對的不是如何在兩個互相衝突的原則中作出抉擇這個問題；擺在它面前的是自由發表意見的原則，而這項原則之下有數種必須以狹義詮釋的例外情況”。⁴⁶ 然而歐洲的司法管轄區傾向把私隱權和自由發表意見的權利視為具同等地位的基本人權。根據《歐洲人權公約》，自由發表意見的權利和私隱權均受制於為保障他人的權利所必需施加的限制。⁴⁷ 歐洲議會成員國大會⁴⁸ 在一項關於私隱權的決議中，宣稱該兩項權利“既非絕對，亦無分高低，因為它們的價值同等重要”。⁴⁹ 因此，有必要找出方法，以便在這兩項基本權利的行使方面取得平衡。凡遇上私生活因為傳媒報道而受到干涉的問題時，成員國必須在兩項公約權利之間取得適當的平衡。⁵⁰ 我們注意到英國普通法和大多數具憲法地位的人權法案沒有把享有言論自由的權利視為永遠較其他權利或權益更為優先的基本權利。⁵¹

3.36 英國的法庭看來贊同歐洲議會的見解，認為該兩項權利具同等價值。在 *Douglas v Hello! Ltd* 一案，塞德利大法官裁定，在英國《1998

⁴⁴ *Barthold v Germany* (1985) 7 EHRR 383, para 55.

⁴⁵ *Barfod v Denmark* (1989) 13 EHRR 493 at 499.

⁴⁶ *Sunday Times v UK* (1979) 2 EHRR 245, para 65.

⁴⁷ 《歐洲人權公約》第 8(2)及 10(2)條。

⁴⁸ 歐洲議會成員國大會的成員是由歐洲議會各成員國的國會從其成員中選出或委出。《歐洲人權公約》是由歐洲議會負責促成的。

⁴⁹ Resolution 1165 (1988), para 11, followed in *A v B & C* [2002] EWCA Civ 337, para 1 (xii); *Naomi Campbell v Vanessa Frisbee* [2002] EWHC 328 (Ch), para 24; and *Naomi Campbell v Mirror Group Newspapers* [2002] EWHC 499 (QB), para 48 & 98. See also J Craig & N Nolte, “Privacy and Free Speech in Germany and Canada: Lessons for an English Privacy Tort” [1998] 2 EHRLR 162, 163-165.

⁵⁰ *N v Sweden* (1986) 50 DR 173 at 175.

⁵¹ Sydney Kentridge, “Freedom of Speech: Is it the primary right?” (1996) 45 ICLQ 253 (認為若把享有言論自由的權利推至極端，便可能會損害而非促進該項權利所要達致的目的，亦可能減低而非增加社會對言論自由的承擔)。

年人權法令》下，《歐洲人權公約》第 10(1)條所賦予的出版權利和第 10(2)條所提述的任何其他權利，皆不是王牌。他說：

“雖然歐洲人權法庭經常確認自由的傳媒在民主社會裏是非常重要的，但其判例沒有推定第 10(1)條有優先權，亦不能在符合公約的規定下有此推論。這點與例如美國法庭的判例不同，因為它們推定美國憲法第一修正案有優先權。最終一切視乎法庭因應案中情況恰當地權衡私隱與報道新聞兩者孰輕孰重之後所達致的結果。”⁵²

而在 *Cream Holdings Ltd v Banerjee* 一案，布朗大法官表示：

“我們可以說……傳媒可以自由發表意見的權利（特別是在政治討論的範疇內）的‘層次’較‘個人享有的良好聲譽受保護的個人權利’為高；但將這項傳媒權利排列在與之競逐的各項基本權利之上，則是另一回事。”⁵³

3.37 英國的法庭亦贊同歐洲議會在關於私隱權的決議所建議的取向。在 *A v B plc* 一案，英國上訴法庭認為該決議為如何找到適當的平衡這個難題提供“有用的指引”。⁵⁴ 這個建議其後獲得英國的法庭跟隨。⁵⁵ 然而，雖然自由發表意見的權利不是在每宗案件中皆是最有力的王牌，但是“這是本國的法庭必須恆常給予適當尊重的一張強牌。”⁵⁶ 任何妨礙發表自由的作為必須有使人信服和法律確認的理由支持。⁵⁷

3.38 歐洲人權委員會在 1986 年處理 *Winer v UK*⁵⁸ 一案。案中的申請人投訴英國法律除了誹謗法之外並沒有針對侵犯私隱的行為提供足夠的補救。歐洲人權委員會不接受他的投訴。然而，該委員會在案中

⁵² *Douglas v Hello! Ltd* [2001] 2 WLR 992 at para 135. Sedley LJ 在 136 段說，在第 10(2)條列出的限制條件與在第 10(1)條列出的權利兩者都需要注意，即是說（例如）其他人的名譽及權利與被告人的自由發表意見的權利均是同等重要。請也參考第 150 段 Keene LJ 的判詞。

⁵³ [2003] 2 All ER 318, para 54.

⁵⁴ *A v B & C* [2002] EWCA Civ 337, para 11(xii). 該決議在下文第 3.44 至 3.46 段討論。另見 *Campbell v MGN Ltd* [2004] UKHL 22, para 113 (HL).

⁵⁵ *Campbell v Frisbee* [2002] EWHC 328(Ch), paras 24 & 29（裁定私隱權及自由發表意見的權利具有同等價值，而《1998 年人權法令》第 12(4)條並未推定自由發表意見的權利較其他權利優先）；*Campbell v Mirror Group Newspapers* [2002] EWHC 499 (QB), paras 43 to 48 & 98（裁定《歐洲人權公約》無論是第 10 條還是第 8 條皆不是較對方重要）；*Douglas v Hello! Ltd (No. 3)* [2003] EWHC 786 (Ch), [2003] All ER (D) 209, para 186 (iii)-(v)；及 *Campbell v Mirror Group Newspapers* [2002] EWCA Civ 1373, [2003] 1 All ER 224, para 40。

⁵⁶ *Douglas v Hello! Ltd* [2001] 2 WLR 992 at para 49.

⁵⁷ *Douglas v Hello! Ltd* [2001] 2 WLR 992 at para 137.

⁵⁸ No 1087/84, 48 DR 154.

並無裁定在誹謗法不能就侵犯私隱提供補救時，締約國沒有責任採取措施保障個人的私隱不會在有違當事人意願的情況下被宣揚。若宣揚的私隱是真確，受屈的當事人便不能以誹謗為由提起訴訟。這便是誹謗法不能提供補救的例子。此外，如果侵犯私隱是以侵擾形式（例如監視監聽或截取通訊）進行，便不會直接牽涉到限制發表自由的問題。人權委員會亦沒有在該案中處理這種情況。⁵⁹

3.39 在 1987 年裁決的 *Markt Intern v Germany*⁶⁰ 一案，歐洲人權委員會同意，一般而言，真確的陳述所施加的限制與虛假或誤導性的言論所施加的限制兩者相比，前者需要用較嚴謹的必要性準則來檢驗。然而，該委員會亦明白到資料的真確與否，並不是決定資料可否發布的唯一標準。真確的陳述可以干涉到值得受到（與發表自由所受到的保護相若的）保護的合法權益。歐洲人權法庭確認這觀點，認為：

“即使發布的事項是真實和描繪真相，也可以在某些情況下受到禁制：例如有責任尊重他人的私隱或有責任維護某些商業資料的秘密便會出現這種情況。”⁶¹

3.40 歐洲人權法庭在 1998 年甚至裁定《歐洲人權公約》第 10 條“並不……保證發表意見的自由完全不受限制，即使新聞界報道的是公眾非常關注的事情亦然”。⁶² 該人權法庭指出：

“由於發表意見的自由的行使帶有‘義務和責任’，所以第 10 條就新聞報道而提供給新聞工作者的保障附帶下列條件：即他們必須誠心誠意地按照新聞倫理提供準確而可靠的資料。”⁶³

行使發表意見的自由時須帶有“義務和責任”的規定亦適用於新聞界。行使發表意見的自由的人（包括新聞工作者）承擔“義務和責任”，其範圍大小視乎他們的處境和他們所使用的器材而定。⁶⁴ 若然事件涉及某人的名譽受到攻擊和“他人的權利”受到削減，他們的“義務和責任”便有可能顯得重要。⁶⁵

⁵⁹ D J Harris, M O'Boyle & C Warbrick, above, at 326.

⁶⁰ (1987) 11 EHRR 212 at 234 (歐洲人權委員會的決定)。

⁶¹ (1989) 12 EHRR 161 at 175 (歐洲人權法庭的決定)。

⁶² *Bladet Tromsø v Norway* (1999) 29 EHRR 125, para 65.

⁶³ 出處同上。

⁶⁴ *Fressoz v France*, No 29183/95 (21.1.99), para 52.

⁶⁵ 出處同上。

3.41 最近期的一宗案是 *Peck v UK*⁶⁶。案中申請人投訴當局把它在公共街道利用閉路電視拍攝的片段交給傳媒，導致他的肖像在全國範圍刊登和廣播。申請人亦聲稱英國的法律未能就他在公約第 8 條下的私隱權被侵犯一事提供有效補救。歐洲人權法庭裁定申請人勝訴，指出就申請人的個案而言，關於違反保密責任的法律不能讓他可以透過提起訴訟來獲得補救。英國政府辯稱，承認有需要為申請人提供補救會損害公約第 10 條所保證的（與申請人的權利有衝突的）重要新聞界權利，但人權法庭不認為這個論點與案情有關。⁶⁷

3.42 由於《歐洲人權公約》的條文與《國際人權公約》的條文相若，所以我們認為歐洲人權法庭和歐洲人權委員會的裁決，對於理解香港的新聞自由如何在《國際人權公約》和《基本法》下與私隱權協調這個問題，較美國法庭的裁決更具參考價值。⁶⁸ 鑒於歐洲人權法庭的法官是由歐洲議會成員國大會選出，而大會的決議影響《歐洲人權公約》的法理發展，所以我們會在本章餘下部分研究歐洲議會成員國大會關於傳媒自由和私隱權的決議。

歐洲議會

3.43 歐洲議會成員國大會強調傳媒對於一個國家建設和發展民主文化來說至為重要。傳媒向人民提供資訊，在在影響民意的形成和作出政治抉擇的過程。傳媒因此必須自由、多元及獨立，並同時向社會負責。凡此種種亦是建立廣泛公信力的條件。但歐洲議會成員國大會在另一方面亦注意到傳媒可被用作解決政治紛爭及私人恩怨的工具。傳媒業日趨商業化和競爭日趨激烈，令即使是嚴肅的傳媒也要走大眾化和煽情的路線、較喜歡報道娛樂性的資訊和過分偏重報道罪案和暴行。⁶⁹ 大會認為新聞工作者的職業包含權利與義務和自由與責任。新聞機構必須把獲取資訊視為公民的基本權利，而不是把資訊作

⁶⁶ 申請編號 44647/98（判決日期：2003 年 1 月 28 日）。請亦參考 *Spencer v UK* (1998) 25 EHRR CD 105, 112。

⁶⁷ 出處同上，第 113 段（指出有關的公共機構和傳播媒體大可透過妥善遮掩申請人的身分或採取適當步驟確保申請人的身分獲妥善遮掩來達到它們的目的）。

⁶⁸ 比較終審法院在 **香港特區訴吳恭劭** [1999] 3 HKLRD 907 與上訴庭在同一案 [1999] 1 HKLRD 783 的取向。對《國際人權公約》第十九條第三條下的發表自由的限制是可以超乎美國憲法所容許的。見 Hannum and Fischer (eds), *US Ratification of the International Covenants on Human Rights* (1993), 第 118 頁。香港法庭詮釋《國際人權公約》、《香港人權法案》及《基本法》第三章時可參考歐洲人權法庭或委員會的裁決：*R v Sin Yau-ming* (1991) 1 HKPLR 88, 107-108 (CA); *Ming Pao Newspapers Ltd v AG of HK* [1996] 3 WLR 272 (PC); *Shum Kwok Sher v HKSAR* (2002) 5 HKCFAR 381, para 59。

⁶⁹ Parliamentary Assembly, Recommendation 1407 (1999) on Media and Democratic Culture, at <stars.coe.fr/ta/ta99/EREC1407.HTM>, paras 1, 2 & 7.

為商品看待。傳媒因此不應為了增加讀者或觀眾人數和伴隨而來的額外廣告收益而不公義地在新聞或評論的質素或內容方面謀取利益。⁷⁰

3.44 歐洲議會成員國大會注意到行使自由發表意見的權利可能與私隱權有衝突，因此議決不能因行使自由發表意見的權利而摧毀私隱權。⁷¹ 以下是大會於 1998 年通過的私隱權議案所列出的一些原則。⁷² 這些原則在一份由英國首席法官伍爾夫勳爵（Lord Woolf）於 2002 年 3 月發出的判詞中獲得英國上訴法庭贊同，⁷³ 並在其後至少兩宗案件中獲英國高等法院依循：⁷⁴

“6. 大會知悉個人私隱經常受到侵犯，即使有制訂專門保護私隱的法例的國家亦有出現這種情況，因為人民的私生活對於某些類別的傳媒而言已經變為極賺錢的商品。受害者主要是公眾人物，因為他們的私生活細節可以刺激銷路。與此同時，公眾人物必須接受他們在社會上的特殊地位（很多時這是他們自己的選擇）必然為他們的私隱增添壓力。……

8. 傳媒經常片面解釋《歐洲人權公約》第 10 條所保障的自由發表意見的權利，並以此為名侵犯人民的私隱，聲稱其讀者有權知道公眾人物的所有事情。

9. 公民確實可能有興趣知道某些關於公眾人物（特別是政治人物）的私生活的事實，故此也是選民的讀者獲告知該等事實可能有道理。

10. 因此，有必要找出辦法，使這兩種同時受《歐洲人權公約》保證可以享有的基本權利（即一個人的私生活獲得尊重的權利和自由發表意見的權利）的行使可以取得平衡。

11. 大會再次確認人人享有私隱權以及自由發表意見

⁷⁰ Parliamentary Assembly, Recommendation 1003 (1993) on the Ethics of Journalism, at <<http://stars.coe.fr/ta/ta93/ERES1003.HTM>>.

⁷¹ Declaration on Mass Communication, Media and Human Rights, Resolution 428 (1970), para C1, reproduced in Council of Europe, “Data Protection and Media - Study prepared by the Committee of Experts on Data Protection” (1990), at <www.legal.coe.int/dataprotection/>.

⁷² Parliamentary Assembly, Resolution 1165 (1998) on the Right to Privacy, at <stars.coe.fr/ta/ta98/ERES1165.HTM>, paras 6 to 11.

⁷³ *A v B & C* [2002] EWCA Civ 337, para 11(xii).

⁷⁴ *Naomi Campbell v Mirror Group Newspapers* [2002] EWHC 499 (QB), paras 43-48; *Naomi Campbell v Vanessa Frisbee* [2002] EWHC 328 (Ch), para 24.

的權利的重要性，認為它們是民主社會的基石。這兩項權利既非絕對，亦無分高低，因為它們的價值同等重要。

12. 然而，大會指出《歐洲人權公約》第 8 條所規定的私隱權，不應單保障個人免受公共機關的干涉，還應該保障個人免受沒有公職的人或私人機構（這包括大眾傳播媒介）的干涉。”

3.45 就任何媒介所報道的個人資料而言，歐洲議會部長委員會議決，成員國應該提供一個機制，讓當事人真的有機會改正關於他的不正確而他又充分理由要求改正的事實。有關改正的受注目程度亦應盡量與原有報道相同。此外，報道的事實或評論如果干涉當事人的私生活，當事人應可獲得有效的補救，除非該報道有一項有理據支持並較所有其他因素更為重要的公眾利益支持，或當事人已表明或暗示同意該報道，或該報道在當時的情況下是一般可以接受的做法兼且與法律無牴觸，則屬例外。⁷⁵

3.46 歐洲議會成員國大會在關於私隱權的議案中，要求成員國通過保障私隱權的法例。以下是大會為此而制訂的部分指引：⁷⁶

i. 應保證可以根據民事法提起訴訟，使受害者可以用私隱被侵犯為理由申索損害賠償；

ii. 編輯和記者應為他們的刊物侵犯了他人私隱而負上法律責任，正如他們須在誹謗訴訟中負上法律責任一樣；

iii. 編輯報道的消息如證實是虛假的，便應該應有關人士的要求發布注目程度相若的更正啟事；

iv. 有計劃地侵犯人民私隱的出版機構應要面對經濟制裁的可能性；

v. 應該禁止為拍攝、攝錄或記錄當事人的舉止而尾隨或追逐他們，使他們不能享受（他們預期可在他們的私生活中享受的）正常的安寧，甚至使他們的身體蒙受實質的傷害；

⁷⁵ Parliamentary Assembly, Resolution 428 (1970) & Committee of Ministers, Resolution (74) 26 on the Right of Reply; Council of Europe, “Data Protection and Media - Study prepared by the Committee of Experts on Data Protection” (1990), at <www.legal.coe.int/dataprotection/>.

⁷⁶ Parliamentary Assembly, Resolution 1165 (1998), above, para 14.

- vi. 追逐新聞人物的攝影記者如擅闖他人地方或使用加強視力或聽覺的器材以取得他們若非擅闖他人地方便無法取得的資料，受害者便應該可以對拍攝者或直接牽涉其中的人提起民事訴訟（即私人提起的訴訟）；……
- viii. 應鼓勵傳媒自行制訂報道指引，並鼓勵他們成立一個組織，讓人們可以投訴私隱被侵犯和要求發布更正啓事。……”

3.47 歐洲議會成員國大會亦有制訂新聞倫理，認為有關原則應獲新聞工作者行業在整個歐洲應用。⁷⁷ 以下是與私隱有關的原則：

“23. 必須尊重人人可以享有私隱的權利。擔任公職的人的私隱有權獲得保障，但假如他們的私生活可能影響他們的公職則屬例外。某人擔任公職這一事實並不剝奪他享有私隱受尊重的權利。……

25. 在新聞工作者從事的行業裏，是不可以利用所達致的目的來替新聞工作者所使用的手段解脫，故此必須使用合法及合乎道德的手段獲取資料。

26. 在有關人士要求下，新聞媒體必須自動及迅速地更正它們所傳播的虛假或錯誤的新聞或評論，並同時附上所有相關資料。國家訂立的法例應訂明適當的制裁辦法和在適用情況下可採用的賠償辦法。……

37. 爲了監察有否落實此等原則，必須設立自律組織或機制，成員包括出版人、新聞工作者、媒介使用者的組織、來自學術界的專家及法官。這些組織或機制將會負責就新聞道德規範通過決議，而傳媒亦在事前承諾會公布有關決議。此舉將有助享有接收資訊權的公民，就新聞工作者的工作及公信力作出正面或負面的評價。”

3.48 歐洲議會的決議影響《歐洲人權公約》第 8 條及第 10 條下的法理發展。不論《基本法》之下的新聞自由與私隱權是否具有同等地位，在平衡這兩項權利時，歐洲議會的觀點都是有用的指引。我們會在下一章研究香港市民是否非常關注傳媒侵犯私隱的問題，然後才考慮應否引入措施保障個人的私隱免受傳媒無理侵犯。

⁷⁷ Parliamentary Assembly, Recommendation 1003 (1993) on the Ethics of Journalism at <<http://stars.coe.fr/ta/ta93/ERES1003.HTM>> and Recommendation 1215 (1993). 這兩份文件合稱《歐洲新聞倫理守則》（European Code of Deontology on Journalism）。

第 4 章 香港傳媒的侵犯私隱行為

4.1 私隱小組在《諮詢文件》總結認為傳媒無理侵犯私隱在香港是一個嚴重的問題。由於社會有迫切需要才可削減新聞自由，所以我們在這裏研究《諮詢文件》認定的問題是否仍然嚴重。¹ 我們亦會在本章討論下列人士的私隱權益：聲稱被性騷擾的原告人、人身傷害官司的原告人、身處公眾地方的人、死者的親人、罪行受害者及醫院裏的病人。個人資料的準確性是否屬私隱問題會在第 15 章討論。

民意調查

4.2 《諮詢文件》發表後有不少團體就此問題進行民意調查。² 大部分調查的結論似乎皆指出香港傳媒的侵犯私隱行為是一個嚴重的問題：

- (a) 在《蘋果日報》委託香港亞太研究所於 1999 年 8 月進行的調查中，有 60%受訪者認為濫用新聞自由及侵犯私隱的情況嚴重。只有 14%受訪者表示不嚴重。
- (b) 在明光社於 1999 年 10 月進行的調查中，有 85%受訪者認為報章侵犯私隱的情況嚴重。
- (c) 在民主黨於 1999 年 10 月進行的調查中，有近 60%受訪者認為報章侵犯私隱已達嚴重程度。
- (d) 香港政策研究所於 1999 年 9、10 及 11 月進行的調查分別顯示有 42%、49%及 52%受訪者同意傳媒侵犯私隱的情況嚴重。在這三次調查中，不同意的受訪者少於 10%。
- (e) “學校與社工合作計劃”於 1999 年 11 月進行的調查發現有 19%被訪者不滿傳媒的侵犯私隱行為。
- (f) 最近的調查是由香港報業評議會委託香港亞太研究所於 2002 年 1 月進行。結果顯示有 58%受訪者認為報章侵犯私隱的情況嚴重。只有 11%受訪者答不嚴重。

4.3 此外，四個新聞工作者團體於 1999 年 10 月委託嶺南大學以傳媒從業員為對象進行調查，發現有 44%受訪者同意“不尊重個人私隱”是業內的其中一個問題。

¹ 至於 2000 年前的情況，見《諮詢文件》第 2 章。

² 見上文第 2 章。

香港特區訴劉江群案

4.4 在香港特區訴劉江群一案，³ 第一被告人是《蘋果日報》報道城市罪案的記者。他承認兩項串謀向公職人員提供利益的控罪。第一項控罪涉及在 1997 年中至 1999 年 11 月期間每月向任職警察通訊員的第三被告人支付賄款 \$4000。第二項控罪涉及在 1997 年 12 月至 1999 年 11 月期間每月向任職高級警察通訊員的第二被告人支付 \$6000 至 \$8000 的賄款。第一被告人承認曾索取罪案、報案人或罪行受害人的資料。第二被告人承認曾提供有關報告及其他資料，而第三被告人則承認曾提供警方案件詳情、案發日期、時間及地點，以及受害人、被捕人及被通緝人士的背景資料，包括他們的個人資料、電話號碼、地址及職業。丁雅賢法官指出：

“受害人有權享有私隱，他們的投訴應獲保密處理，有時更應獲得以同情的態度來處理。第二被告人及第三被告人賣給第一被告人的資料，顯然並非全部會侵犯證人及受害人的私隱或使他們尷尬，但這個可能性明顯存在，事實上第二被告人承認他於 1999 年 11 月向第一被告人提供資料，讓後者可以拍攝強姦案受害人的照片。…… 我們這裏有一名女士已經因為被強姦而精神受創和受辱，她現在還要面對新聞攝影記者的衝擊。我不曉得若她知道是警隊一名成員令她的照片在《蘋果日報》上刊登時會有何感想？被侵犯或失蹤的兒童的家人又會有何感想？這些罪案需要的是諒解和小心調查，而不一定要把事情公開。……

第一被告人的律師向我展示《蘋果日報》、《東方日報》及《太陽報》這三份報章的十二篇文章。這些文章顯然被廉政公署在供詞中重點提出。文章包含 12 個例子，說明《蘋果日報》如何透過干犯這些罪行來領先競爭對手。兩份是競爭對手的報章似乎在同一時間採用大致相同的資料報道同類新聞。…… 無人指這三名被告人的活動事實上妨礙了警方的調查。這誠屬幸運，但我們能否期望《蘋果日報》在報章激烈競爭的情況下會在日後負責任地運作呢？從向我展示的例子之中，可以十分清楚地看到這些報章所達到的水平。刊登死嬰照片的編輯會在符合他們的需要時拒絕刊登疑犯的地址嗎？當我

³ DCCC 76/2000，判決日期：2000 年 5 月 30 日；無彙報的案例。見馬松柏，《香港報壇回憶錄》，（香港商務印書館，2001 年），第 44 - 46 頁。

看見這些報章的報道時，在我腦海中浮現的不是‘負責任的新聞報道’此一片語。……

我無法知道《蘋果日報》牽涉入這些罪案的程度。第二被告人曾指出，第一被告人對他說總編輯知道該報用錢買機密資料。第一被告人告訴法庭謂他有向他的直屬上司（即城市罪案組的一名編輯）以交際費名義申領他向第二被告人和第三被告人支付的款項。這個編輯是否與該編輯同屬一人我不得而知。無論如何，這些人沒有在這裏回應這些指控。第一被告人賄賂了第二被告人和第三被告人。我們期望沒有負責任的報章會涉及這些可恥的行爲。”

香港特區訴黃仲棋案

4.5 在香港特區訴黃仲棋一案，⁴《東周刊》一名編輯和一名攝影記者冒認房屋署職員進入某區議員的助理吳女士的住所。兩天後，《東周刊》刊登一則關於吳女士與該名區議員的關係的新聞，並附載吳女士住所的照片。有關編輯和攝影記者後來被裁定假冒公職人員罪名成立。案件審訊時，該名編輯承認有關的新聞是虛構的。裁判官判刑時指他“冒充公職人員，在未獲授權的情況下闖入別人的住宅，只爲了報道一則出於臆測、煽情和最終不過是虛構的新聞”。杜麗冰法官審理該案的上訴時也指出該名編輯濫用了他作爲新聞界一份子的身分。她說：

“新聞界的成員在自由社會裏的身分很重要，因爲他們捍衛真相，而且新聞工作者堅持必須找出真相，像醫生行醫前發誓會遵守的醫生道德守則那樣。正正是新聞界這樣堅定不移地追求真相才會令市民在這些年來從心底裏尊重和相信報刊上的文字。故此，新聞界有一名成員爲了製造一則虛假的新聞而以欺詐手段賺門進入受害人的家，是一件嚴重的事情。”⁵

⁴ HCMA 653/2003.

⁵ 出處同上，第9段。

問題的範圍與大小

4.6 爲了說明問題的範圍與大小，《諮詢文件》載述從最暢銷的中文報章隨機抽取的一些個案。然而有意見認爲問題並未嚴重至需要設立一個法定組織去規管報刊的侵犯私隱行爲。例如記者協會便認爲小組未能提出證據，證明情況嚴重至需要即時立法處理。

4.7 我們找不到任何人有研究香港傳媒的侵犯私隱行爲是否普遍此一問題。爲了察看傳媒無理侵犯私隱是否仍然是一個需要即時處理的問題，我們在 2000 及 2001 年以隨機抽樣方式研究以下三份香港最暢銷的報章：《東方日報》、《蘋果日報》及《太陽報》。被認爲涉及私隱問題的個案收錄於附件 2。估計這三份報章於 2000 年 7 月至 2001 年 6 月期間各自的讀者人數分別是每日 2,096,000 人、1,521,000 人及 614,000 人，佔 2000/2001 年度讀者總人數超過 70%。⁶ 由於我們的資源有限，所以不能研究所有的香港報章。我們只選擇該三份報章作爲研究對象，是因爲它們的流通量在本地報章中最高，而且它們都拒絕參加由香港報業評議會推行的自律機制。⁷ 不過，爲了讓讀者較全面地認識這個問題，我們也在附件 2 的末端輯錄了收集自其他報章的一些個案。2002 年發生的幾宗引起廣泛關注的個案也包括在內，以說明傳媒侵犯私隱至今仍是一個公眾廣泛關注的問題。

4.8 附件 2 收集了大概三百宗個案，差不多全部都是從諮詢期完結後出版的報章中找到。鑒於《諮詢文件》在 1999 年 8 月發表，而且很多市民在諮詢期內表達了他們對報界的不滿，因此各報章應有充分時間反省它們的處事手法和自我克制。我們從附件內的個案可以看到，大部分私隱被侵犯的人在新聞見報前都不是公眾人物。他們多數是容易受傷害的人，在面對傳媒時無力保護自己的合法權益。

4.9 附件所收錄的個案爲我們提供了僅次於當事人的第一手資料的最佳證據。然而，我們沒有足夠資料讓我們能夠評定每一宗個案均是無理的侵犯私隱行爲。不過，從刊登的報道表面上看來，我們確信每一宗個案至少表面上有理由支持當事人投訴，若然處理報刊投訴的組織已經成立，該理由便會成爲該組織展開調查的依據。所有個案因此都是表面上屬於傳媒無理侵犯私隱的例子，旨在使讀者能夠對這問題在香港的大小和嚴重性有某些認識。

4.10 附件 2 收錄的個案和材料的分類如下：

⁶ 《信報財經新聞》，2002 年 1 月 17 日，引述 AC 尼爾森 RARD 報告書。

⁷ 見下文第 8 章。

- (A) 罪行、家庭暴力和意外的傷者或受害人 (A1 - A59) ；
- (B) 與個案不相關的人 (B1 - B14) ；
- (C) 企圖自殺的人和相關人士 (C1 - C21) ；
- (D) 醫院裏的病人和相關人士 (D1 - D33) ；
- (E) 出席喪禮的人 (E1 - E8) ；
- (F) 遺屬與顯示死者遺體或遺容的圖片 (F1 - F15) ；
- (G) 人身傷害官司的原告人 (G1 - G7) ；
- (H) 性騷擾官司的原告人 (H1 - H4) ；
- (I) 兒童 (I 1 - I 18) ；
- (J) 患精神病或身體患病的人 (J 1 - J 38) ；
- (K) 披露別人的私隱 (K1 - K13) ；
- (L) 擅闖他人地方 (L1 - L6) ；
- (M) 尾隨或騷擾別人和暗中使用拍攝器材 (M1 - M19) ；
- (N) 涉及《明報》和《成報》的個案 (N1 - N15) 。

上述分類純為方便而設。某個案令人反感的私隱理由可能超過一個。

4.11 我們在評估香港傳媒無理侵犯私隱的普遍性時值得留意下列各點：

- (a) 附件 2 收錄的個案，只不過是在調查期間出現在三份最暢銷報章之上涉及私隱的部分個案。
- (b) 三份最暢銷報章以外的報章並非我們調查的重點。
- (c) 除了幾宗引人注目的個案之外，我們的調查不包括由所謂“八卦雜誌”作出的私隱侵犯。
- (d) 侵犯私隱的材料（不論是影像還是文字）可能被同一份報章再刊登一次或以上。
- (e) 侵犯私隱的材料亦可能在有關報章的網上版本刊登，並在其網頁內存檔，永遠供人查閱。
- (f) 相同的侵犯私隱材料可能在超過一份報章同時出現，或可能日後在其他刊物再次出現。
- (g) 如果報章已獲得當事人同意，它的侵犯私隱行為便不算無理。附件 2 因此沒有收錄有關報道令我們相信當事人看來不反對報章披露其私隱的個案。然而我們相信的不一定正確，因為當事人當時可能未有條件同意，或他同意的事情並不包括有關披露，或報章利用謊言或欺詐手段獲得當事人的同意，或當事人是在報章承諾保守秘密的情況下才同意向報章披露資料。
- (h) 關於報章以侵犯私隱手法收集個人資料的事情通常在幕後發生，除非有報章披露某則新聞是用甚麼方法採訪，否

則事情不會曝光。⁸ 故此，附件所載述的以侵犯私隱手法採訪新聞的例子數目不足以反映實況。⁹

- (i) 附件 2 沒有包括下列個案：因捏造一個人的事實或錯誤（或不準確）陳述關於一個人的事實而有干涉該人私生活之嫌的個案。¹⁰ 這些個案只有在當事人質疑刊登在報上的資料的真實性（或正確性）和他的投訴見諸報章的情況下才會被人發現。此外，未經徹底調查實難找出有表面證據的個案。
- (j) 一宗個案可能涉及多過一項私隱問題。例如一篇報道可能牽涉下列問題：跟蹤、侵入私人物業、未經許可便拍照、

⁸ 當侵犯私隱行為引致一宗意外或有人投訴，而該宗意外或投訴本身有新聞價值，便會出現這種情況。這類投訴並不常見，反而偶爾會有新聞工作者披露某些個人資料是以不道德方法收集，例如：(a) 《新報》的社論，2001 年 1 月 17 日（聲稱有攝影記者強行拉開事主用來遮臉的雨傘）；(b) 《信報財經新聞》，1998 年 6 月 20 日，第 17 頁（據報一名前記者曾透露有記者假扮車禍傷者的家屬以進入醫院採訪這些傷者）；(c) 《壹週刊》，第 430 期，B 冊，第 14 頁（報道一名入院治療急性甲型肝炎的藝人在記者不斷用力推撞病房門一段時間後被逼與記者會面）；(d) 《明報》，1997 年 9 月 3 日，D1 版（據報一名攝影記者承認曾在未得死者家屬同意下揭開靈柩拍攝死者遺容）。

⁹ 儘管如此，我們有時可從報道所揭露的資料推斷這些資料只可能在侵犯私隱的情況下才收集得到。一個明顯的例子是刊登一名昏迷不醒的病人躺在醫院病床上的照片。

¹⁰ 下文是報道不準確的例子，以說明受害人所面對的困難和涉及的個案類型：(A) 《壹週刊》於 1994 年 9 月 2 日刊登文章指香港理工大學的講師水平低、能力低及虛報履歷。文章刊出四名講師的姓名。這宗糾紛要五年多才獲得解決。該雜誌最後同意刊登道歉啓事，承認有關指稱“並無根據”，並負責支付大學的法律費用。（《壹週刊》，第 512 期，2000 年 1 月 6 日）(B) 《忽然一周》於 1996 年 6 月捏造某指明的商人患癌的新聞。(C) 《蘋果日報》於 1998 年 10 月 7 日錯誤報道某律師涉嫌欺騙客戶金錢：*Chu v Apple Daily* [2001] 1375 HKCU 1（捏造事實，指稱律師會已向警方報案、警方前往原告人的住所調查，及原告人的辦事處空無一人）。這宗糾紛須在法庭上解決，費時超過三年始由法庭裁定原告人勝訴。(D) 《蘋果日報》於 1999 年 10 月 5 日錯誤報道一名被控謀殺某兒童的男子為戀童癖者。法官看過有關報章後指該報道“不準確”、“對被告人不利”及“極之可恥”，而且該等資料“完全沒有證據”支持。《蘋果日報》辯稱有關記者“沒有捏造”這則新聞對被告人不利的部分，而是使用其他報章所刊登的資料。結果陪審團被迫解散。《南華早報》1999 年 10 月 7 日；《英文虎報》，1999 年 10 月 7 日；《東方日報》，1999 年 10 月 7 日。(E) 《壹週刊》於 2000 年 7 月 30 日刊登一篇關於友情的文章。受害人指關於他的內容大部分“全屬捏造”。*Kam Sea Hang Osmaan v Privacy Commissioner, Administrative Appeal No 29 of 2001*（行政上訴委員會裁定受害人不能以《個人資料（私隱）條例》為據取得濟助）。(F) 一名受害人被患有精神病的妻子弄傷下體，但《蘋果日報》報道這宗悲劇的肇因是受害人有婚外情，受害人因此投訴該報的報道毫無根據：香港報業評議會的投訴，2001 年 1 月 18 日。(G) 一名被性侵犯的受害人指責多份報章捏造侵犯過程的細節：小惠，“傳媒施暴”，《燭光網絡》，第 3 冊，第 6 期，2000 年 11 月，第 3 頁。(H) 一名政府高級官員投訴《蘋果日報》的一篇關於她丈夫欠債及婚姻有問題的報道不正確。該報在一個月後刊登道歉啓事：《蘋果日報》，2000 年 7 月 28 日，A6 版（內文提及在 2000 年 6 月 30 日刊登的報道）。(I) 一宗謀殺案的辯護律師向主審法官投訴《太陽報》一篇關於該案的報道“煽情、誇大、有害、對被告人不利、不準確及誤導他人”。結果案件要重新排期。法官說：“刊登在該報上的資料很多都是不真實的。有關報道是一篇小說，是一篇極之危險的小說。”《南華早報》，2001 年 3 月 24 日，A6 版（內文提及《太陽報》在 2001 年 3 月 22 日的一篇報道）。(J) 一名公司董事投訴《蘋果日報》錯誤報道他就是那個輸掉全部六合彩獎金並要妻子代他還債的人：《東方日報》，2001 年 11 月 17 日，A12 版（內文提及《蘋果日報》在 2001 年 10 月 22 日刊登的頭條新聞）。(K) 岑建勳投訴《東周刊》第 510 期捏造他有婚外情的封面故事：《經濟日報》，2002 年 8 月 29 日；HCA 3310/2002。

披露事主的個人資料、披露他的家庭背景以及刊登未經同意而拍下的照片等。

- (k) 一宗個案可能涉及多過一個人。例如有關報道可能在未經同意的情況下披露某精神病人及其家人的照片和私隱。

4.12 我們認為社會有迫切需要保障市民的私隱免受傳媒無理侵犯，原因如下：

- (a) 《國際人權公約》第十七條明文規定人人有權享受法律保護，以免私生活、家庭、住宅或通信受到任意或非法干涉。公約第十九條亦要求傳媒報道的新聞是準確和真實的。
- (b) 大部分在《諮詢文件》發表後進行的民意調查發現大多數受訪者同意香港傳媒或報章侵犯私隱（包括失實報道）的情況嚴重。
- (c) 四個新聞工作者團體委託進行的傳媒從業員意見調查發現有顯著比例的受訪者認為“傳媒報道失實”（59%）、“傳媒不尊重個人私隱”（44%）和“傳媒以不正直手段取得消息或圖片”（30%）是主要問題。
- (d) 附件 2 的例子顯示香港報刊的侵犯私隱行為是常見的現象。然而這個問題的嚴重性不應單靠侵犯私隱的個案數目來衡量：即使個案數目很少，每一宗侵犯私隱的個案均可能對受害人造成重大困擾。不論傳媒無理侵犯私隱的情況在香港是否普遍，每名受害人都有權獲得有效的補救。
- (e) 報業公會所有會員及大部分回應者均認為有需要設立獨立和不屬於政府的報業評議會處理公眾的投訴。

4.13 私隱小組在《諮詢文件》第 2 章討論過私隱被傳媒侵犯的人所關注的一些私隱問題。我們在本章餘下部分集中討論下列問題作為補充：

- (a) “侵擾他人獨處或與外界隔離的境況”與“宣揚私隱”的分別；
- (b) 以性騷擾為由提起訴訟的原告人；
- (c) 人身傷害官司的原告人；
- (d) 身處某些公眾地方的人所享有的私隱權益；
- (e) 顯示死者的遺體或遺容的圖片；
- (f) 罪行受害人；及
- (g) 醫院裏的病人。

“侵擾他人獨處或與外界隔離的境況”與“宣揚私隱”的分別

4.14 關於傳媒侵犯個人私隱的投訴主要分為兩類：(a) 使用侵犯私隱的手法（例如擅闖他人地方、暗中記錄、截取私人通訊、長時間監視、及作出失實陳述）來獲取個人資料作出版或廣播之用；及(b) 在當事人不情願的情況下把（不管用何種方法取得的）關於他的私人資料公開，不論公開的資料是否準確。若個案涉及在報章上刊登圖片，令人反感之處可能與記者拍攝或取得圖片的方法有關，或與報社刊登圖片有關，或兩者都有關係。在某些個案裏，令人反感的是拍攝照片的做法，但在另一些個案則是在報章刊登圖片的做法。在報章上刊登的圖片即使不能從中識別當事人的身分，但是拍攝有關照片此一作為本身可能已侵犯了當事人的私隱。明顯的例子有在未獲授權下在醫院病房或靈堂內拍照，或在法庭已於刑事審訊中頒令禁止傳媒披露證人的身分的情況下拍攝他的照片。我們應注意到在特殊情況下，即使當事人的身分不能從報道中確定，公開他的私隱也可能侵犯了他的私生活。例如刊登一張顯示一名戀童癖者正與一名未成年人在酒店房間內進行非法性行為的圖片，即使該名未成年人在圖片中的容貌被遮蓋和他的身分不能從報道中確定，也可能會侵犯該名未成年人的私隱。¹¹

4.15 我們應該整體考慮每一宗個案。拍攝某人在公眾地方步行的照片本身無傷大雅。然而如果有關的新聞故事披露他的私隱而該照片是用來辨認他的身分或把他與該故事聯繫起來的話，他的私隱便受影響，即使該則新聞沒有披露他的姓名亦然。單因為公眾關注某則新聞並不一定足以使報章有權指明當事人的身分。公眾是否關注某則新聞和某人的身分應否被公開是兩件獨立的事情，不應混為一談。

4.16 **當事人同意與否**——當事人願意接受記者訪問此一事實不一定表示他亦同意記者拍攝他或他的財物（例如掛在牆上的私人照片或放在桌面上的文件），亦不一定表示他同意報章刊登他的個人資料（包括他的姓名、年齡及地址）和刊登未經他同意便拍下的照片。也有一些情況是當事人的同意不是真的或並不足夠，例如記者當時沒有披露他的真正身分，或當事人是未成年人、弱智人士、患有癡呆症或受到藥物影響，便會出現這種情況。未成年人或弱智人士雖然可能同意記者訪問他、拍攝他的容貌或刊登他的資料，但假如監護人沒有同意也是不足夠的。此外，當事人的同意可能只為某種特定目的而給

¹¹ 《蘋果日報》在 2003 年 1 月 9 日於 A1 頁刊登三張圖片，顯示一名男子與一名女童在房間內進行性行為，引起公眾嘩然。其中一張圖片也在《壹週刊》第 671 期第 30 頁刊登。

予。因此，當事人同意攝影記者拍攝他的傷勢，通常不表示攝影記者有權把當事人的容貌也攝入鏡頭之內。就某一場合為某一目的而給予的同意並不延伸至其後出現的場合或其他目的。

以性騷擾為由提起訴訟的原告人

4.17 我們在附件 2 收錄了數宗個案，顯示有傳媒在新聞報道中披露以性騷擾為由提起訴訟的原告人的身分。¹² 雖然沒有法例禁止傳媒公開性騷擾案的受害人的身分，但這些受害人的處境與受性侵犯的人的處境相若，因此不應因傳媒公開其姓名（不論還有沒有刊登在違反其意願下拍攝的照片）而受到“第二次傷害”。¹³ 公開這些原告人的身分會令情況相若的受害人不向民事法庭尋求補救，《性別歧視條例》亦會因此而不能達致既定的目標。¹⁴

人身傷害官司的原告人

4.18 人身傷害官司的原告人別無選擇，一定要在聆訊中披露其傷勢所帶來的後果。這些事實可能涉及原告人的性生活、身體狀況、精神健康、財政狀況及與伴侶的關係。結果可能要披露一些敏感資料，例如原告人的私處要接受手術、大小便失禁、不能有性生活、性無能、不育、弱智、精神上無行為能力或由於被告人的不當作為而精神出現問題。人身傷害官司的原告人是在不情願的情況下現身公眾場合。他們採取法律行動只是為了獲取他們只能在法律上獲取的補救。雖然原告人的身體或精神狀況與法庭判處的損害賠償的數額有關，但是報章披露原告人的身分對於理解和監察司法程序或一般的公眾事務等公眾利益無大裨益，反而會傷害原已不幸的原告人的感情。

¹² 請特別留意法庭在 H2 及 H4 這兩宗個案裏拒絕頒發身分保密令。比照 *L v Equal Opportunities Commission* [2002] 3 HKLRD 178。上訴法庭在該案裁定，頒發身分保密令最有利於執行殘疾歧視案裏的司法工作。

¹³ 根據《刑事罪行條例》（第 200 章）第 156 及 157 條，公開聲稱被性侵犯的人的身分，即屬犯罪。

¹⁴ 我們在《侵犯私隱的民事責任報告書》建議，區域法院應有權在根據《性別歧視條例》第 76 條而提起的法律程序中頒發身分保密令。

身處某些公眾地方的人所享有的私隱權益¹⁵

4.19 香港記者協會的意見書提及《諮詢文件》載述的幾宗個案，指出不應以私隱為由禁制發放屬於公共領域的資料和在公眾地方拍攝的照片。該會又認為記者在喪禮的表現與私隱無關。¹⁶

4.20 在公眾可以進入或看見的地方可否有侵犯私隱的情況發生，以及發布屬於公共領域的資料可否算作侵犯私隱，在我們的《侵犯私隱的民事責任報告書》第 7 章論及。我們這裏只想指出一點，就是所謂“屬公共領域的便不屬私人領域，屬私人領域的便不屬公共領域”這個說法，是把問題過分簡單化。“公共領域”和“私人領域”不是互相排斥的非黑即白的概念，在兩個極端中間也有不同程度的混和。¹⁷ 以下由歐洲人權法庭作出的論述亦與此有關：

“〔《歐洲人權公約》第 8 條〕也保障可以擁有身分的權利和個人得以發展的權利，以及保障可以與其他人和外界建立及發展關係的權利，並包含專業或商業性的活動。故此人與人之間的交往此一範疇（即使交往是在公眾地方或公開地進行），也可以屬於‘私生活’的範圍之內”¹⁸

“在街上行走的人無可避免地讓身在現場的公眾人士看見。這與利用科技設施監視同一公開場合（例如保安員透過閉路電視觀察）的性質類似。然而，從這個公共領域收集得來的材料一旦被整理為有系統或永久的紀錄，便要考慮當事人的私生活有否被干涉。……就照片而言，歐洲人權委員會在界定《歐洲人權公約》第 8 條關於保護個人的私生活免受公共機關任意干涉的保障範圍時，曾考慮到拍攝有關照片有否侵犯當事人的私隱、有關照片與私人的事情還是與在公眾地方發生的事

¹⁵ 請也參考我們在《侵犯私隱的民事責任報告書》（2004 年）第 7 章內標題是“在公共領域內的關於一個人的私生活的事實”的段落。

¹⁶ 有些新聞道德準則接受一個人可以就某些可讓公眾獲悉的事實和資料享有私隱權益。例如芬蘭記者工會所採用的《良好編採手法指引》，第 29 段；新西蘭廣播標準管理局擬定的《私隱原則》，原則(ii)；及經英國報業投訴委員會核准的《實務守則》，第 3 段。

¹⁷ E Paton-Simpson, “Private Circles and Public Squares: Invasion of Privacy by the Publication of ‘Private Facts’” (1998) 61 MLR 318 at 324.

¹⁸ *Peck v UK*, 申請編號 44647/98 (裁決日期：2003 年 1 月 28 日)，第 57 段；英國上議院在 *Campbell v MGN Ltd* [2004] UKHL 22, paras 122-123 接受歐洲人權法庭的看法。*Peck* 案的政府機關向傳媒披露一段由一部裝置於大街上的閉路電視攝影機所拍得的影片，內載一名企圖自殺的男子的影像。歐洲人權法庭裁定這樣做嚴重干涉該名男子私生活受尊重的權利。

情有關、及獲取的材料預計用在有限的用途之上還是相當可能會讓公眾接觸得到。”¹⁹

4.21 爲了說明保障私隱的範圍有可能延伸至某些公眾地方，我們在下面列出幾類人士，他們即使身處公眾可以進入或看見的地方，仍可合理地期望他們的私隱會受到尊重：

- (a) 圖片中的當事人身處公眾地方，而由於該地方接近某機構的建築物，所以圖片會披露當事人的私隱。例如當事人是：
 - (i) 往弱智兒童學校上學的學生；
 - (ii) 往美沙酮診所求診的吸毒者；
 - (iii) 往精神病中心或日間醫院接受治療的病人；
 - (iv) 往愛滋病或性病診所接受治療的病人；
 - (v) 往墮胎中心的孕婦；及
 - (vi) 在街上閱讀就業中心貼在玻璃窗上的招聘通告的人；
- (b) 身處公眾可以進入或看見的地方，但基於在該地方所進行的活動的性質，仍可合理地期望享有私隱的人。例如：
 - (i) 在普通病房接受治療的病人；
 - (ii) 等候入醫院的病人或傷者；
 - (iii) 在教堂內祈禱的人；
 - (iv) 在殯儀館靈堂內飲泣的人；
 - (v) 離開殮房的人；
 - (vi) 在公共更衣室更衣的人；
 - (vii) 在公共浴室沐浴的人；及
 - (viii) 在勞工處就業中心內閱讀招聘通告的人；
- (c) 當事人雖然身處公眾地方，但由於當時有一件他不能控制的事情令他的私隱向外公開，所以他仍可合理地期望享有私隱。例子包括當事人由於交通意外、火災、企圖自殺，或在公眾地方接受急救，以致私處或內衣當眾外露。

4.22 至於私隱一旦在公共領域披露便不應受保護之說，我們想指出一點：按照這個說法，在極端情況下，遭人不當地在公共領域披露的裸照或私隱（例如某人患了精神病或癌病）也可以再次發布，即使這樣做會對當事人造成重大傷害也沒有關係。這種說法是站不住腳的。相對於機密資料而言，私隱或私人資料一般來說不會僅因爲曾在

¹⁹ *PG and JH v UK*, 申請編號 44787/98 (裁決日期：2001年9月25日)，第57-58段；英國上議院在 *Campbell v MGN Ltd* [2004] UKHL 22, paras 122-123 接受歐洲人權法庭的看法。

公共領域披露而失去其私人特性，故此亦不應僅因為這個原因而不受保護。

顯示死者的遺體或遺容的圖片

4.23 有幾份報章刊登在殮房或死亡地點拍攝的遺體或遺容照片。《壹週刊》在封面刊登一名前影星的遺體照片時曾引起公憤，但除了這個案之外，報章也曾多次刊登普通市民在自殺或撞車死亡後的遺體圖片。²⁰ 在明愛的意見調查中，有 89%受訪者認為報章刊登未有遮蓋屍體的圖片是不適當的做法。92%亦認為刊登放大的露出內衣的死者的圖片也是不適當的做法。²¹ 刊登這些圖片被認為對死者不敬和有損死者尊嚴。然而，香港記者協會認為這些圖片涉及文化與習俗問題，與我們探討的私隱問題無關。我們因此研究中國內地、加拿大、法國及美國對死者及遺屬的私隱權益的看法。研究結果撮錄於附件 3。

4.24 大多數人認為一個人離世之後，他所享有的有法律效力的私隱權益便告消失。確認普通法有私隱權的司法管轄區似乎都是這個看法。這些司法管轄區的法院認為私隱權屬個人性質，只能由私隱被侵犯的人行使。私隱權僅限於在生的人享有，這種權利在當事人過身後是不可以由他人代為行使的。死者的親屬不能因為受到關於當事人死亡的報道困擾或對該等報道憤怒而據此權利提出申索，除非他們自己的私隱也被侵犯。

4.25 然而有些人認為一個人的私隱權在他身故後亦繼續存在，只不過會隨着時間而遞減。按照這個看法，死者的私隱應獲得保障一段有限的時間，例如一年、五年、十年或二十年。加拿大關於資訊自由及私隱保障的法例採取這個觀點，規定除非當事人已逝世超過二十年，否則他的個人資料不應被保管檔案的機構發放。

4.26 不過一般人都會同意，令人毛骨悚然的屍體圖片，至少對於死者的近親來說，是會有私隱的問題。在附件 3 撮錄的案例裏，有很多法庭都裁定個人私隱的範圍包括死者在那些在血緣或感情上與他有密切關係的人的心目中的形象。如果披露屍體圖片會污辱或有損死者在人們心目中的形象，便應該禁止發放這些圖片，除非這樣做有與之抗衡的益處，足以構成披露圖片的充分理由。

²⁰ 見附件 2，F 部。

²¹ 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。

4.27 大多數親人失去摯愛時必然悲傷不已。報章認為有新聞價值的死亡個案通常都是突發的悲劇。毫無遮掩地刊登死者活靈活現的遺照很可能會加深遺屬的悲傷及痛苦。這些圖片如果在暢銷報章上刊登會產生很大的影響，對死者子女尤其如此。

4.28 接受失去親人或朋友此一事實是一段可以被人侵擾的過程。我們在考慮過附件 3 撮錄的案例後，認為遺屬至少享有一項私隱權益，就是顯示死者遺體或遺容的圖片不會見報。即使該項權益是否屬於《國際人權公約》第十七條下的私隱權所涵蓋的範圍仍然沒有定論，我們也持有這個看法。刊登死者遺體的圖片有損死者的形象，亦影響在血緣或感情上與死者有關係的人的私隱。除非刊登這些圖片與某項重要的公眾利益攸關，否則很難找到充分理由支持這樣做。

罪行受害者

4.29 罪行及慘劇的受害者的私隱尤其容易被傳媒侵犯。²² 來自超過 40 個國家的專家與聯合國國際防止罪案中心的控制毒品及防止罪案辦事處合作編寫的《為受害人討回公道手冊》²³ 指出，受害者的尊嚴及康復程度取決於專業人員和與他們有接觸的人（包括傳媒）給予他們的尊重和協助。就傳媒從業員來說，應鼓勵他們特別就採訪罪案及遇害過程的工作採納一套道德規範。該手冊亦指出，倡議受害者權益的人在考慮提議訂立一套傳媒從業員的道德規範時，應“認真考慮”以下各點：²⁴

“新聞媒體應：

- 以公平、客觀及持平的手法報道罪行的詳情，避免過分誇大或渲染新聞的情節；

²² 請也參考法改會發表的《侵犯私隱的民事責任報告書》（2004 年）第 7 章標題是“在公共領域內的關於一個人的私生活的事實”的討論。

²³ *Handbook on Justice for Victims - On the Use and Application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* (New York: UN Centre for International Crime Prevention, UN Office for Drug Control and Crime Prevention, 1999), at <www.uncjn.org/Standards/9857854.pdf>, ch III G. 聯合國大會於 1985 年通過《罪行及濫權受害者的基本公義原則宣言》（Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power）：大會決議案 40/34，附件。聯合國防止罪案及刑事司法委員會（UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice）於 1996 年決定編寫手冊解釋如何使用及應用該宣言。該手冊是因應該決議而編寫的。請也參考 M E I Brienens & E H Hoegen, *Victims of Crime in 22 European Criminal Justice Systems: The Implementation of Recommendation (85)11 of the Council of Europe on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure* (dissertation advisor: Professor Marc Groenhuijsen, University of Tilburg) (Nijmegen, The Netherlands: Wolf Legal Productions, 2000), chs 1 & 27, 載於 <www.victimology.nl/>。

²⁴ 上述著作第 III 章第二部。

- 確認刊登或廣播有利公眾安全的資訊很重要，但同時亦要比較這個需要和受害者保有私隱的需要，看看何者較為重要；
- 尊重選擇不與傳媒接觸的人的私隱，和尊重選擇用自己挑選的發言人面對傳媒的人的私隱；
- 報道刑事罪行時提供一個顧及受害者和犯事者利益的平衡觀點；
- 永不報道與受害者、犯事者或罪行有關的傳聞或隱喻，除非有可靠的資料來源證明資料屬實；
- 報道沒有人被殺的罪行時，僅以年齡及罪行發生的地區識別受害者，至於姓名、街名及座數則略去不提；
- 避免採用與受打擊或受困擾的受害者或其親屬私下交談時取得的資料；……
- 事前未獲受性侵犯的人同意，則不論案件是在刑事法庭還是在民事法庭審理，也永不公開他的身分；
- 永不公開受害兒童的身分；
- 如果指明被指或被判犯亂倫罪的人的身分會導致受害者的身分被認出，便永不指明前者的身分；
- 報道已確定受害者曾被性侵犯的綁架案時，一旦有人聲稱被性侵犯，便立即不要用受害者的姓名來指明他的身分；
- 事前未獲受害者同意，永不指明欺詐案的受害者的身分和其他會令受害者感到羞辱或丟臉的罪案的受害者的身分；
- 避免拍攝（或廣播）顯示當事人因刑事罪行而悲傷或受打擊的照片（或影像）；
- 永不刊登（或廣播）可令當事人身陷險境況的照片（或影像）；
- 避免刊登（或廣播）顯示已離世的受害者、裝載屍體的袋或嚴重受傷的受害者的照片（或影像）；
- 事前未獲遺屬的同意，永不刊登（或廣播）喪禮的照片（或影像）；……
- 報道所有關於罪行及遇害過程的新聞時使用不渲染、不煽情和不侵犯受害者或其家人私隱的手法。”

4.30 我們注意到律政司頒布的《罪行受害者約章》內載有關於受害者的私隱權的條文。²⁵ 然而，這些條文籠統廣泛，未能就新聞媒體如何對待受害者提供指引。

建議 1

我們建議修改《罪行受害者約章》，使之涵蓋罪行受害者在新聞媒體報道罪行方面所享有的權利，並在修改約章時顧及聯合國《為受害者討回公道手冊》所提供的意見。

醫院裏的病人

4.31 在眾多傳媒侵犯私隱的行為當中有一項顯然無可辯解，就是在未經許可的情況下拍攝醫院病人的照片和把照片刊登在報章之上。²⁶ 刊登躺在醫院病床上的病人的照片令人反感，這不僅是因為報章宣揚了他的私隱，還因為攝影記者在病人的健康狀況不適宜表示同意或反對的情況下侵擾了他獨處或與外界隔離的境況。在這情況下拍照本身就令人反感，不論在報章上刊登的圖片可否識別病人的身分亦然。

4.32 正如附件 2 所收錄的個案顯示，有關傳媒在報道醫院病人的情況時有不同程度的私隱侵犯。以下的侵犯行為尤其令人反感：

- (a) 記者利用失實陳述或欺騙手段進入病房；
- (b) 記者冒稱是社會工作者、政府官員或聲譽良好的報館的記者以獲得訪問病人的機會；²⁷
- (c) 照片是在醫院、病人及親友不知情和沒有同意下拍攝；
- (d) 有關病人年幼、年老、精神不健全、不省人事或危殆；

²⁵ 該約章第 2 段及第 9 段，載於<www.info.gov.hk/justice/new/depart/public15.htm>。（“執法機關的人員、檢控人員、法院職員、律師以至其他與罪行受害者有接觸的人，都要經常以禮貌、同情和關懷的態度對待他們，並要尊重他們的個人尊嚴和私隱。……所有涉及刑事審判制度的工作人員，無論是警務人員抑或司法人員，都須尊重受害者的私隱和保密權。”）

²⁶ 見 *Kaye v Robertson* [1991] FSR 62，在該案中，英國上訴法庭裁定在普通法之下，是不能夠以個人私隱被侵犯為由提起訴訟。

²⁷ 視乎有關個案的情況，一名冒稱社會福利署職員的記者可被控以：《簡易程序治罪條例》（第 228 章）第 22 條所訂的罪行（假冒公職人員）；《刑事罪行條例》（第 200 章）第 73 條所訂的罪行（蓄意使用虛假文書）；《刑事罪行條例》（第 200 章）第 75(1)條所訂的罪行（蓄意管有虛假文書）；《刑事罪行條例》（第 200 章）第 75(2)條所訂的罪行（明知而管有虛假文書）；或《社會工作者註冊條例》（第 505 章）第 35(h)條所訂的罪行。

- (e) 記者藉着與一名在精神上或肉體上不適宜談話（例如腦部或頸部受傷或受藥物影響）的病人交談而取得資料；
- (f) 記者在病人不省人事時移去蓋在他身軀或四肢上的毛氈，以拍攝病人的傷勢；
- (g) 記者逗留在病房內的時候，病人的私處是外露的；或
- (h) 病人的私處包括在圖片之內，不論報章有否在圖片上遮蓋他的私處。

4.33 傳媒侵犯醫院病人的私隱屬嚴重侵犯私隱權的行為，因為：

- (a) 醫院病人容易受到傷害，不能保護自己；
- (b) 如果沒有病人及／或醫院的許可，僅是拍攝病人照片或記者身處病房本身已屬侵犯私隱；
- (c) 病人的私隱會因此而洩露；及
- (d) 該等侵擾或公開私隱的行為可能影響病人的身體及精神健康。

4.34 我們認為涉及這些個案的記者及編輯的行為應受譴責。我們亦對於在內地留醫的病人也受到本地記者的侵擾感到不安。有數張在內地拍攝的照片顯示記者拍照時，被攝入鏡頭的嚴重受傷的病人（其中一人是兒童）的私處外露。

4.35 傳媒侵犯醫院病人的私隱的行為極少能夠以符合公眾利益作為辯解，即使病人是公眾人物或嫌疑犯亦然，更遑論病人是罪行或意外受害者。然而我們不見有任何人（包括香港四個主要的新聞工作者團體、公共機關及人權組織）譴責這種行為。

4.36 雖然《醫院管理局附例》第 7(1)(f)條規定未經公營醫院內的有關病人同意而拍攝他的照片、錄影帶或影片是罪行，²⁸ 但我們看不見當局曾就該罪行提出檢控。新聞工作者可以假冒病人親友進入病房。他亦可在醫院職員及病人不知情下使用收藏好的攝影機在醫院內拍攝。無論如何，由於該罪行不屬可逮捕的罪行，所以醫院管理局（“醫管局”）無權逮捕涉嫌干犯該罪行的攝影記者。醫管局亦無權檢走攝影記者的攝影機或強迫他出示身分證。此外，刊登在違反附例的情況下拍攝的照片的報館，也不能被迫披露有關記者的身分。我們亦注意到醫管局沒有內部指引或機制處理這些罪行。

²⁸ 《醫院管理局附例》（第 113 章，附屬法例），第 7(1)(f)條。任何人違反此條附例可處罰款\$2,000 及監禁 3 個月。

4.37 我們明白醫管局的主要職責是拯救生命和醫治病人。然而這沒有免除醫管局提供一個病人私隱免受不當干擾的環境的責任。事實上，《醫院管理局條例》所列出的醫管局其中一個目標，就是改善公營醫院內的環境，以滿足病人的需要。²⁹ 為達致此目標，醫管局有責任保護歸它照顧和不能保護自己權益的人的私隱。如果有人拒絕依照指示離開醫院或故意妨礙、擾亂或煩擾病人合法使用醫院或醫院所提供的設施，醫管局亦有權檢控他。³⁰

4.38 我們理解醫管局執行附例時所面對的困難。我們亦知悉醫管局間中也有採取行動保護病人私隱，例如有關病人是公眾人物而其健康狀況是新聞界極欲取得的資料便會這樣做。然而，事實畢竟是有關附例顯然沒有嚴格執行，該等附例在保障病人私隱免被傳媒侵犯方面亦未見成效。我們明白焦點應放在侵犯者而非醫院之上，但各個新聞工作者團體提出的自律措施看來不能對這些行為產生任何作用。

4.39 我們認為最低限度要改變醫管局、警方及新聞媒體的取態。醫管局應保障病人的私隱權益，並使更多市民認識到他們在公營醫院接受治療時享有私隱免被傳媒侵犯的權利。

建議 2

我們建議：

- (a) 政府及醫院管理局應檢討它們可以採取何種措施以便能夠更好地保障醫院病人的私隱，並研究如何能夠更好地執行《醫院管理局附例》（第 113 章）第 7(1)(f)條及其他有關條文；及
- (b) 應為救護車職員、醫院職員及警務人員提供訓練，使他們知道如何保障在罪案或意外事件中受傷的人及在醫院接受治療的病人的私隱。

4.40 單靠教育及更好地執行附例並不足夠。有關附例不保護尚未登記為公營醫院病人的病者和傷者。³¹ 附例也不適用於私家醫院、療養院和康服院的病人或院友。刊登在違反附例的情況下拍攝的照片也不違法。我們在第 7 至 9 章研究自律的成效和《個人資料（私隱）條例》之後會檢討有否需要制訂其他措施。在此之前，我們先行在第 5 章探討傳媒侵犯私隱對受害人的影響。

²⁹ 《醫院管理局條例》（第 113 章）第 4(c)(iii)條。

³⁰ 《醫院管理局附例》（第 113 章，附屬法例），第 8(2)及 9 條。

³¹ 見附例第 2 條內“病人”一詞的定義。

第 5 章 傳媒侵犯私隱對受害人的影響

5.1 雖然侵犯私隱的後果可以很嚴重，但私隱權所保障的權益是無形的。以澳大利亞法律改革委員會所採納的私隱定義為例，最少有四類私隱權益須受法律保障，即：(a) 得以控制誰人可以進入私人地方的權益（“地域私隱”）；(b) 人身及私人空間得以免受干涉的權益（“人身私隱”）；(c) 得以控制由他人持有的關於自己的資料的權益（“資料私隱”）；及(d) 免被監視監聽及免被截取通訊的權益（“通訊及視聽私隱”）。¹ 損害其中一種權益的行為對受害者的身體及財產通常沒有即時的有形影響，但對他的健康及財產的間接影響實際上可以很顯著和可量度。

5.2 雖然傳媒的侵犯私隱行為對一般市民和公眾人物的影響無分彼此，但我們最關心的是那些沒有博取宣傳卻突然受到傳媒注意的普通市民。他們通常是由於成為罪行受害人或捲入非他們所能控制的意外而被置於眾人目光之下。那些不理別人感受及揭發別人私隱的報道可以加深受害人在情緒上及心理上的苦楚，使他們受驚或受打擊之餘還要受到額外的苦惱和精神傷害。他們的學業、生意、事業、家庭關係以至身體及精神健康均可能因此受損。保護他們免受這種“二度傷害”是公正的做法。

5.3 回應《諮詢文件》的人當中有些關注傳媒的侵犯私隱行為給受害人帶來的負面影響。**香港心理學會**指出該會會員接觸過一些因私生活被傳媒侵擾而深受困擾的服務對象（即需要接受心理服務的人）。他們的困境可以有以下徵狀：不能安睡、焦慮、自我形象低落、失去信心、不那麼容易信任別人、及社交關係失敗等。上述徵狀的影響可以維持甚久。在其他個案裏，該會會員的服務對象曾經遇上一些引起傳媒注意的危急或嚴重事故，而傳媒的注意繼而加深了因精神壓力而出現的徵狀。有些服務對象更投訴傳媒機構用不道德的方法套取資料、在真相大白前妄下判斷、及在當事人悲傷之際騷擾他們。該會會員亦關注到傳媒刊登令人毛骨悚然的照片（例如顯示恐怖死狀的照片）和仔細描述自殺的方法。該會認為這樣做可能對受眾產生深遠的心理影響。²

¹ Law Reform Commission of Australia, *Privacy* (Report No 22, 1983) vol 1, para 46.

² 香港心理學會在 1999 年 11 月 27 日向私隱小組提交的意見書。

5.4 專業心理學家**李穎明女士**也表示她曾接觸一些投訴私隱被傳媒侵犯的服務對象、僱員及市民。他們的私隱經常在他們憂傷困苦之際受到侵犯，因而加劇了他們的心理創傷。她的服務對象有投訴傳媒機構使用不道德的方法套取關於他們的資料，未了解實情便預先對事件作出判斷，甚至歪曲事實。³ 李女士亦提到有些記者在當事人脆弱無助及極度悲傷痛苦之時拍攝照片。她說這些照片赤裸裸地暴露當事人受打擊之下的情緒反應，故此加重了他們的心理創傷，“恍如在淌血的傷口再加插一刀”。有時受害人在鏡頭裏的情緒反應其實是被記者肆意侵擾下引發，“是一份無力的反抗和痛苦的掙扎”。李女士解釋謂刊登這些影像會成為受害人的“終身烙印”。受害人的影像所反映的，是極其複雜及痛苦的經歷。購買載有這些報道的報章的人，其實是有份加劇受害人的心理創傷。

5.5 李女士指出遭受心理創傷的人最需要的是一個安靜和能提供支援的環境，讓他們可以了解和接受發生的事情。但在現實情況裏，他們很可能反而要面對記者的滋擾，而這些滋擾往往令他們反感和受辱，這會令遭遇生命突變的受害人更感無助。因此，記者滋擾給受害人所帶來的壓力，可能比原來的創傷所造成的壓力更大。李女士指這些滋擾令一些受害人出現“危急事件下精神緊張”的徵狀，例如不能安睡、夢魘、焦慮、抑鬱、自我形象低落、失去信心、不容易相信別人、人際關係失敗、自我封閉及逃避現實等。這種精神緊張的壓力可以造成很大傷害，也可以維持甚久。

5.6 至於涉及**公眾人物及其家人**的個案，香港演藝人協會所發表的聲明與香港心理學會及李女士的評論不謀而合：

“最近有某些報紙周刊，對藝人甚至家屬展開連串偷拍、跟蹤及揭私隱行動，甚至作誇大報道，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。”⁴

5.7 至於**新聞界捏造事實和報道錯誤或不準確事實**所造成的影響，可透過一名懷孕律師的遭遇加以說明。有關律師被某報誤指為涉

³ 向私隱小組提交的意見書（未註明日期）；李穎明，“極度追訪創傷心靈”，《明報》，2002年2月9日（原文標題是“倍加的心理創傷”）。另見李穎明，“戲劇化報道的傷害”，《明報》，2002年3月2日。

⁴ 這項聲明在1995年發表，曾在1998年2月6日於陳玉璽的“‘狗仔隊’所引發的社會公益問題”（《信報財經新聞》）一文中引述。

嫌挾帶客戶款項潛逃的律師。⁵ 她後來賺取的利潤大減，精神和身體染恙，情緒嚴重困擾，以致女兒需交別人照顧，而她亦被勸喻接受精神治療。這件事給她帶來的抑鬱、焦慮及壓力是造成其嬰兒早產的主要原因，她出院後嬰兒仍需繼續在深切治療部留醫。⁶

5.8 香港小童群益會指出**傳媒侵犯兒童私隱的行為**會不必要地令兒童及父母感到尷尬和承受額外的精神壓力，不單只影響兒童的自我形象，更會妨礙那些家庭遭逢不幸的兒童的復原進度，使他們難以從創傷中復原過來，重過正常生活。防止虐待兒童會亦提供一些個案，顯示**受虐兒童及其家人**因記者的行為或新聞報道而被人嘲笑、受驚或受到滋擾。有數名受害兒童甚至因而放棄或撤回投訴。⁷

5.9 新婦女協進會也提出一些個案，講解**欲根據《性別歧視條例》尋求補救的婦女**的遭遇。⁸ 該會評論謂刊登一張指明受性侵犯的人的身分的照片，會對受害人造成負面影響，這點對已找到新工作或已建立新的人際關係的受害人而言尤其如是。傳媒應明白這樣做會傷害受害人，所以不應在他們的傷口灑鹽。關於受害人的資料若與案情無關便不應公開。協會表示傳媒亦應避免在刊登性騷擾案的原告人或與案件無關的人的照片，除非他們同意這樣做。

5.10 **關於性罪行的報道**方面，有前線社會工作者表示附上受害人照片（即使有遮掩部分面貌）或罪行細節的報道會令受害人極度焦慮，使他們更難從原有的創傷康復過來。⁹

5.11 亦有社會工作者提及一宗多份報章均在頭版報道的性侵犯案。有關報道披露案發大廈的名稱、大廈所在區域、受害人的家庭背景、家庭成員數目及她就讀學校的特色。雖然該等報道沒有披露受害人的姓名，但她的鄰居和親屬只要閱讀這些報道便可以猜到她是受害人。結果受害人覺得所有人都知道她是事主，使她一度擔心被記者追訪而不願前往警署辨認犯案者。她後來決定遷居，以逃避成為鄰居眼中的公眾人物所帶來的負面後果。她的一名家庭成員也因該等報道而備受困擾，需要心理專家輔導。¹⁰

⁵ 《蘋果日報》，1998年10月7日，A1版。

⁶ *Chu v Apple Daily*, HCA 17103/98, [2001] 1375 HKCU 1, paras 90 - 123 & 149 - 162.

⁷ 有關個案收錄於附件2，1部。

⁸ 附件2中的個案H4。

⁹ “嚴重抗議報章處理風化案手法！勿再踐踏性罪行受害人的尊嚴！”，《星島日報》，2000年11月16日，A17版。這份獲100間機構及3200人簽名支持的聲明指控有關報章將自己的促銷手段建築在別人的痛苦之上。

¹⁰ 明愛家庭服務部社工林姑娘，“感同身受”，載於《燭光網絡》第15期 vol. 3, no. 6, 2000年11月，第3頁。

5.12 該社工還說，若細心閱讀報章關於性侵犯案的報道，便可從中得悉大量關於受害人的個人資料。由於這些報章重點報道受害人被侵犯的過程，所以報道會令受害人及其家人情緒困擾，增加社工提供輔導服務時所面對的困難，並直接影響受害人的康復進度。該社工又表示雖然不是每一個人都閱讀這些報章和知道受害人的身分，但在受害人心目中，所有人都知道事主就是他。該社工總結認為發表受害人的個人資料及對案件作出不盡不實的報道，不單只是傳媒操守的問題，而且還會增加受害人的精神痛苦。¹¹

5.13 一名醫生表示，**發布關於精神病患者怪異行為的細節**等同公開身體有病的人的病徵。身體有病的人知道他們有私隱權，有能力反對記者拍照或拒絕談及他們的健康狀況，但是患精神病的人不明白和不能判斷他們的言行舉止背後所代表的問題和私隱被公開的嚴重性。精神病患者的精神狀況令他們沒有條件或能力同意他人拍攝其樣貌和公開其病情。由於關於精神病患者的報道愈來愈多，所以該醫生希望當局設法保障精神病患者的私隱免受傳媒侵犯。

5.14 至於**宣揚同性戀者的私隱**所帶來的影響，可透過一篇關於某間同性戀者經常前往的私人會所的報道加以說明。¹² 有關報章刊登數張在會所休息室、廁所和淋浴間偷拍的照片。雖然相中各人的眼睛都被遮掩，但有專欄作家表示認識相中的人可輕易認出他們。該作家認識其中一人，知道他正在躊躇如何向父母解釋他為何身在該處。該作家表示相中各人可能會因為事情曝光而失去工作或與家庭決裂。¹³

5.15 一項**關於公眾對某幾類人士的態度的調查**發現，有 54%受訪者認為同性戀者、性工作者及精神病康復者受社會歧視，另有 43%和 27%受訪者分別認為新移民和接受綜合社會保障援助的人受社會歧視。¹⁴ 此外，一項**以精神病診所門診病人為對象的調查**發現：(a) 45%受訪者稱僱主發現他們患精神病便不接受其求職申請；(b) 34%受訪者因患精神病被解僱；(c) 37%稱僱主、同事或同學的態度在發現他們患精神病之後轉壞；及(d) 36%受訪者因患精神病遭家人及親屬離棄。¹⁵

¹¹ 出處同上。

¹² “私人會所變身同志陽台”，《東方日報》，1999年5月16日。

¹³ 姬魯，“停止轟炸同志”，《信報財經新聞》，1999年5月21日。

¹⁴ “港人最排斥同性戀及妓女”，《太陽報》，2000年11月27日，A6版。調查由香港明愛委託進行。

¹⁵ “十港人一人患精神病”，《蘋果日報》，2001年11月15日，A8版。調查由平等機會委員會委託進行。

5.16 至於記者走進病房並利用虛假陳述套取資料**侵犯醫院病人的私隱**，一名曾在《南華早報》任職記者的女子聲稱她曾目睹一名傷者在遭受這種侵犯之後極度困擾。¹⁶

5.17 香港很少支援受害人的組織能夠告訴我們傳媒侵犯私隱給受害人帶來甚麼壞的影響。在英國，一個覆蓋全國的支援受害人組織¹⁷和倫敦市一個專門針對強姦案的婦女組織曾在英國下議院的國家產業委員會就傳媒的侵犯私隱行為進行調查時，向該委員會表達它們的意見。**覆蓋全英國的支援受害人組織**的部分意見如下：¹⁸

“1. 本組織的基本信念是罪行受害人及其家屬應該可以盡可能回復正常生活和忘記痛苦經歷。傳媒報道罪行時失實或侵犯私隱會增加受害人的痛苦。受害人沒有博取宣傳，看不到有任何理由要強行公開他們的遭遇，使他們除了要面對罪行本身所帶來的困境之外，還要面對其他難題。……

5. 很多罪行受害人只不過不希望他們的名字〔或照片〕〔連同案情〕被公開。有受害女子曾明確提出這個要求，但她的個人資料仍然被公開，結果使她從罪行中復原的進度大受影響，她與家人被迫搬家。……

7. 把與案件無甚關係或全無關係的個人資料公開可以對當事人造成非常痛苦的傷害。即使受害人的姓名因法例禁止指明被強姦的人的身分而沒有被公開，但受害人的身分仍可被人從新聞情節或一張顯示其居所的照片辨認出來。

8. 我們認為未得受害人同意，不應將他們的照片公開，尤其是不應將顯示其容貌受損的照片公開。

9. 以覆述聳人聽聞的個案作為賣點的雜誌及電視台系列節目的出現令我們憂慮。這些很可能是對受害人家屬造成最大痛苦的個案。再次報道箇中情節，有時甚至加入受害人家屬也不知道的新資料，不僅會令直接受

¹⁶ “黃宏發談老莊”，《信報財經新聞》，1998年6月20日，第17版。

¹⁷ 即 Victim Support UK。該組織是英國的全國性慈善機構，向罪行受害人提供實際幫助及情緒支援。

¹⁸ “The Conduct of the Media in relation to Victims of Crime”, in National Heritage Committee, *Privacy and Media Intrusion* (London: HMSO, 1993), vol III, Appendix 24.

影響的人不安，也會令所有失去至親的其他家庭不安，擔心不知何時會遭受相同的對待。……”

5.18 該支援受害人的組織在另一份政策文件中補充下列各點：¹⁹

- (a) 傳媒本質上對罪行受害人有興趣，而且往往是受害人最不能夠應付傳媒的時候對他們產生興趣。在事發後不久或遇上重大事件（例如審訊）時受到打擊、損創或哀傷的人，往往頭腦不能保持清醒，行爲也可能異於平常。他們會說出或做出事後有可能會懊悔的說話或事情。他們會發現辭鋒銳利及鏗而不捨的記者極難應付。
- (b) 公開受害人的姓名地址令他們有可能再次受到傷害。在該組織獲告知的幾宗個案裏，受害人在報章刊登其姓名地址後遭犯案者的朋友恐嚇。
- (c) 有報章在某些個案裏刊登與案情無關但內容吸引人的資料。受害人已死亡故此不能爲自己辯護的個案尤其會發生這種事情。
- (d) 在謀殺案或災難事故的受害人的喪禮或追悼會上拍攝照片或錄影帶，對於受害人家屬來說就是干擾他們哀悼亡者的活動，往往會令他們不安或痛苦。
- (e) 有受害人告訴該組織謂記者一再透過信箱的狹縫大聲呼喊、爬進後花園或拒絕離開受害人家門前的行人路。受害人的鄰居、朋友及同事也受到騷擾。
- (f) 受害人面對這種壓力時偶爾會同意在收取金錢報酬的情況下接受某報獨家訪問，希望其他媒體會因此而不再騷擾他們。這些交易可能是傳媒壓力下的直接後果。
- (g) 在審理嚴重刑事案的法庭進行審訊期間，受害人、證人及遺屬有時在往返法庭途中或在法院建築物內受傳媒騷擾。
- (h) 被告人定罪後會親自或由律師代表申述請求法庭輕判的理由。這時會出現一個問題，就是罪行受害人沒有機會反駁這些申述，但傳媒會將之作爲事實般覆述。

¹⁹ *Victims of Crime and the Media - Victim Support Policy Paper* (1996), 收入 *Parliamentary All Party Penal Affairs Group Report* (1996年) 作爲附錄，第19-27頁。

- (i) 傳媒面對很多壓力，迫使它編製感染力強和富戲劇性的詞句及圖片，而這往往要犧牲報道的準確性或受害人的私隱來達致。
- (j) 對於部分因暴力罪行而痛失親人的人來說，覆述親人死亡經過的節目(不論何時製作及播放)是可能會侵犯私隱的。

5.19 **倫敦市一個專門針對強姦案的婦女組織**也有向英國下議院的國家產業委員會遞交意見書。內裏有如下意見：²⁰

“很少〔被強姦的人〕願意見到她們的個人痛苦經歷暴露在數以百萬計好奇的群眾眼前，或願意在街上被陌生人指指點點。但最可能令經歷強姦的人擔憂的是被認識她的人、與她關係密切的人、或她每天必須與之交往的人認出——例如有可能聘用她的僱主、她的同學、雜貨店內的人、水喉匠等……。

受害女子可能害怕被人談論、憐憫、責備或幻想她沒有穿衣服，或害怕被她剛巧遇見的人問及一些最私人的問題。這不單影響受害女子，就連她家人及朋友也受影響。女人必須有權決定何時知會她的父母、祖父母、外祖父母、伴侶、子女和與她關係密切的其他人，並在她認為對自己、對他們和對她與他們之間的關係這三方面最有利的情況下才知會他們。只有她自己才能夠判斷他們會否在精神上支持她、會否責備或離棄她、或會否深受困擾而需要她照顧。

不用刊登女子的姓名地址或照片便可讓社區裏的人知道是她。傳媒慣常會提供足夠的個人資料讓人知道她的居住地點、工作地點、家庭背景及職業，令即使對她只有些微認識的人也可以大致上或毫無疑問知道她的身分。

公眾關注的另一種危險……是報業評議會稱為利用拼湊方式找出受害人的做法。特別是如果傳媒認定報道某宗強姦案可能令報章銷路領先，以致所有報章均爭相搜集資料。在這種情況下，把不同報章所提供的資料拼合便能夠找出受害女子的身分。”

²⁰ Women Against Rape London, “The Conduct of the Media in relation to Victims of Crime”, in National Heritage Committee, *Privacy and Media Intrusion* (London: HMSO, 1993), vol III, Appendix 25.

5.20 那些因為身體或精神狀況無力保護自己的人（例如兒童、醫院裏的病人、精神有問題的人及企圖自殺不遂的人）特別容易受到傳媒侵犯私隱的不良後果影響。在較嚴重的個案裏，傳媒侵犯私隱可能導致受害人患上“創傷後壓力引發精神失常”，甚至使受害人為逃避面對私隱被宣揚所帶來的後果而走上自殺之路。²¹ 鑒於這些受害人的背景和他們被推出台前的導因，這些易受傷害的受害人實需特別保護以免私隱被傳媒侵犯。

5.21 印刷媒體、廣播媒體和其他電子媒體（例如互聯網）都可以侵犯私隱。由於廣播業受《廣播事務管理局條例》規管，所以我們先在下一章研究如何規管廣播媒體的侵犯私隱行為。

²¹ 《蘋果日報》於 2002 年 1 月 26 日在其頭版報道法庭審訊一宗關於一名 15 歲女童遭童黨輪姦的案件，並用圖片重組案情。三天後，該女童服食過量藥物企圖自殺。雖然受害人企圖自殺的原因不明，但她的母親及姊姊向新聞界透露受害人承受很大壓力，並因為報章上關於聆訊的報道而感到不開心：《香港經濟日報》，2002 年 1 月 30 日。

第 6 章 如何規管廣播媒體的侵犯私隱行為

6.1 在考慮新聞工作者的“義務和責任”時，有關媒體的潛在影響力是一項重要的因素。廣播媒體的影響力較印刷媒體直接和強大得多，因為廣播媒體能夠通過聲音及動態影像傳遞訊息，這是印刷媒體無法做到的。¹ 香港的所有電視和電台節目均須獲行政長官會同行政會議發牌才可播放，只有香港電台製作的節目不受此限制。香港所有持牌電視和聲音廣播機構（包括有線電視和衛星電視）均受根據《廣播事務管理局條例》（第 391 章）成立的廣播事務管理局（“廣管局”）規管。這些廣播機構有法定責任遵守由廣管局發出的關於節目標準的業務守則。香港電台亦同意遵守這些業務守則和接受廣管局的管轄。²

6.2 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。廣管局的部分職能是監察本港的電視及電台廣播，以確保持牌機構遵守規例、業務守則和發牌條件，並處理關於廣播機構違反業務守則所定標準的投訴，以及發表和修訂關於節目標準和廣告標準的業務守則。

6.3 作為廣管局的行政機關的影視及娛樂事務管理處，會在接獲投訴後展開調查。如有表面證據證明被投訴的廣播節目違反規例、發牌條件或業務守則的任何條文，有關投訴便會轉交投訴委員會處理。投訴委員會由不少於五名由廣管局委任的委員組成。委員會研究各方的陳述之後，便會向廣管局作出建議，最終決定則由廣管局作出。如裁定有關廣播機構違規，廣管局可罰款或發出指令要求它採取該局認為必要的行動。廣播機構如不滿廣管局發出的指令或守則的條文，可向行政長官會同行政會議上訴。

6.4 廣管局透過多種機制確保持牌廣播機構遵守既訂標準。這些機制包括選擇性監察電視和電台廣播、與廣播機構的高層管理人員會面、進行定期意見調查、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。此外，還有一個諮詢委員會負責檢討業務守則。

6.5 由於廣管局有責任確保持牌機構履行義務和責任，如要加強保障個人私隱免受廣播機構侵犯，一個方法是將監察廣播機構採訪和

¹ *Jersild v Denmark* (1994) 19 EHRR 1, 26; *Purcell v Ireland*, 70 D & R 262, 278.

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》。

報道新聞時有否侵犯私隱的工作交給廣管局。《諮詢文件》因此建議廣管局應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容無理侵犯私隱；及(b) 與搜集擬包括在該等節目之內的資料有關的無理私隱侵犯。

6.6 個人資料私隱專員、香港律師會、香港民主促進會及國際法律專家委員會香港分會均支持這項建議。電視廣播有限公司認為由廣管局發出的業務守則已足以妥善規管電子傳媒。香港商業廣播有限公司“強烈反對”在業務守則內加入保障私隱的條文。該公司認為持牌廣播機構在採訪及報道新聞時侵犯私隱的情況十分罕見。香港電台節目製作人員工會對建議亦有保留。該工會對於賦予廣管局進一步規管傳媒的權力的任何舉動表示關注。然而我們注意到《香港電台節目製作人員守則》第 3.7 段載有關於尊重私隱的詳細條文。³ 其他司法管轄區的廣播守則載有私隱條文的情況亦頗普遍，例子有英國的廣播標準委員會採用的《關於公平和私隱的守則》⁴、英國廣播公司的《節目製作人員守則》⁵、英國的獨立電視委員會的《節目守則》⁶、澳大利亞廣播事務管理局採用的《商營電視業務守則》⁷、加拿大廣播公司的《採訪及報道新聞的標準及手法》⁸、愛爾蘭的國家公營廣播機構的《節目製作人員守則》⁹、新西蘭的廣播標準管理局核准的《免費電視廣播業務守則》¹⁰、及新西蘭廣播標準管理局用來審理指稱有廣播機構違反《1989 年廣播法令》第 4(1)(c)條的投訴時所採用的《私隱原則》。¹¹

6.7 廣管局回應謂該局會與私隱專員商討，以確保這兩個法定組織的權限不會重疊。廣管局新近發表的《電視通用業務守則——節目標準》第 10 章規定本地免費及本地收費電視節目服務必須遵守下列私隱規則：

³ 《香港電台節目製作人員守則》（2000 年），載於<www.rthk.org.hk/about/guide/e47.htm>。

⁴ *Codes of Guidance*（1998 年 6 月），第 7 至 15 章，載於<www.bsc.org.uk.index800.htm>。

⁵ *BBC Producers' Guidelines*（2000 年）第 4、5、8、12、14 及 15 章，載於<www.bbc.co.uk/info/editorial/prodgl/contents.shtml>。

⁶ *The ITC Programme Code*，第 2 段，載於<www.itc.org.uk/itc_publications/codes_guidance/index.asp>。若違反該守則，獨立電視委員會可制裁違規持牌者（包括罰款）。

⁷ 載於<www.aba.gov.au/tv/content/codes/commercial/index.htm>，第 4.3 段。

⁸ 載於<www.cbc.ca/aboutcbc/discover/standards.html>，第 3.5 及 10 段。

⁹ 載於<www.rte.ie/about/organisation/guidelines.html>，第 15-20 頁。愛爾蘭的《1960 年廣播法令》第 18 條（經《1976 年廣播法令》第 3(1B)條修訂）規定國家公營廣播機構不得製作或播放不合理地侵犯個人私隱的節目。

¹⁰ 載於<www.bsa.govt.nz/_g-bsacod.html>。

¹¹ 載於<www.bsa.govt.nz/_priv_princ.htm>。根據該法令第 4(1)(c)條，新西蘭的廣播機構須保持一定的標準，而這些標準應該不牴觸個人私隱。

- “1. 所有節目均應尊重個人私隱。節目材料的收集，或節目本身處理有關人士的手法，皆可引起有關節目侵犯私隱的投訴。持牌人須確保，節目是按照《個人資料（私隱）條例》（第486章）的規定取得材料。持牌人必須以合法及在有關個案的所有情況下屬公平的方法收集材料，作廣播用途。
2. 持牌人對極度沮喪或面對壓力的人士進行訪問、攝影或錄音時，應小心處理任何可能令當事人添加憂慮或悲傷的情況。不應向極度悲傷的人士施壓，逼他們接受訪問。一般來說，要得到死者家屬同意方可報道喪禮。
3. 不應透過發問向兒童套取他們對家事的意見，亦不應要求他們就一些在他們判斷能力範圍以外的事情發表意見。
4. 在報道兒童受性侵犯的罪行時，應避免透露該兒童的身分。”

6.8 我們歡迎廣管局所採取的措施，但與香港電台和其他司法管轄區的守則比較，廣管局的守則之私隱條文非常簡短，其重點在於廣播節目的資料收集工作，除了規定報道兒童受性侵犯時應避免透露兒童的身分之外，沒有就電視節目的內容方面訂下任何標準。我們認為廣管局的守則應詳細列出廣播機構必須遵守的私隱規定，同時就收集及使用個人資料作廣播用途一事提供指引。

6.9 廣管局擬定守則的私隱條文的方法也顯示該局試圖避免與私隱專員的職權範圍重疊。廣管局看來認同，若有關行為可由私隱專員根據《個人資料（私隱）條例》處理，廣管局便不應行使管轄權。然而該條例有它的局限，不能保障個人免受所有類別的傳媒無理私隱侵犯。¹² 我們認為廣管局作為一個專職機構，受命平衡廣播自由與其他權利和自由，實較私隱專員適合處理關於廣播機構侵犯私隱的投訴。總的來說，我們認為《電視通用業務守則——節目標準》應載有詳細的私隱條文，以加強《廣播事務管理局條例》現時提供的保障。

¹² 見本報告書第9章。

建議 3

我們建議廣播事務管理局所發出的《電視通用業務守則——節目標準》第 10 章應作出詳細的規定，以防止下列情況發生：(a) 在香港播放的節目內容無理侵犯私隱；及 (b) 與搜集擬包括在該等節目之內的資料有關的無理私隱侵犯。作出有關規定時應參考其他司法管轄區的廣播機構所採用的業務守則。

6.10 既然廣播機構的侵犯私隱行為可根據《廣播事務管理局條例》得到滿意解決，本報告書餘下部分會集中研究如何處理印刷媒體的侵犯私隱行為。然而我們應謹記新形式的通訊及資訊服務——特別是互聯網所提供的服務——已令報章、廣播、電訊及網上資訊的分野變得模糊。若把別人的私隱在互聯網上發布或讓人查閱，這些新形式的服務便會成為有損個人私隱的工具。然而我們不會就那些在互聯網宣揚別人私隱的行為作出建議。直到目前為止，國際社會對於政府應採取何種措施打擊濫用新形式的通訊及資訊服務侵犯人權的活動仍未有共識。故此，由提供或經營該等服務的公司（尤其是內容供應商）透過制訂行為守則或其他措施在本地及國際層面自律以確保人權獲得尊重，是較為可取的做法。¹³ 不過，我們會較深入探討其中一個很小的範疇，就是印製的報章的互聯網版本在網上宣揚私隱的問題。我們在第 15 章談論《本地報刊註冊條例》時會討論這個題目。

6.11 由於有人辯稱自律足以解決印刷媒體侵犯私隱所帶來的問題，所以我們會在以下兩章探討自律的好處和壞處，以及研究由新聞工作者行業和報業推出的自律措施是否有效，期間會特別提及在《諮詢文件》發表後成立的香港報業評議會。

¹³ 參考於 1997 年 12 月 11 至 12 日在希臘城市 Thessaloniki 舉行的第五屆大眾傳播媒介政策歐洲部長級會議所通過的 Action Plan for the Promotion of Freedom of Expression and Information at the Pan-European Level within the Framework of the Information Society，載於 *European Ministerial Conferences on Mass Media Policy: Texts Adopted* (Strasbourg, Directorate of Human Rights), DH-MM (98)4，第 53 至 56 頁。

第 7 章 香港新聞界的自律情況

7.1 本章研究香港的新聞工作者行業和報業所採取的自律措施的成效。本章第一部分概述傳播媒介的運作環境，繼而撮要列出業界自律的優點和缺點。第二部分探討業界的《新聞從業員專業操守守則》及個別新聞工作者團體的操守守則在多大程度上可以維持新聞工作者的操守水平。至於香港報業公會所倡議的香港報業評議會的成效則在第 8 章討論。

傳播媒介的運作環境

7.2 關於傳媒侵犯私隱的任何討論不應忽略以下事實：即傳媒機構既是重要的社會機構，亦是商營的企業。它生產的商品和提供的服務既具公共性質（因為是整個社會運作所必需的事物），亦具私人性質（因為是滿足個人私欲的商品）。¹ 傳媒雖然具有多種社會及文化功能，並透過監察政府扮演政治角色，但這不能掩蓋它的活動亦具商業性質此一事實。雖然有傳媒機構以宣揚其觀點作為主要目的，不在乎機構是否賺錢，但大部分傳媒機構都是商業個體，必需賺取利潤方可生存。這些傳媒機構都是以商營企業的形式營運，必須按照市場經濟的規律來運作。

7.3 因此，大部分傳媒機構最關心的是銷量和讀者人數。傳媒機構通常希望盡可能吸引更多受眾，使它可以提高其廣告價值。傳媒機構以賺取最大利潤作為目標或會與《國際人權公約》第十九條所規定的“特殊義務和責任”相違背。當傳媒機構宣稱行使《基本法》第二十七條下的新聞自由時，它的私人利益或會與公眾利益有衝突，因此有需要確保傳媒不會濫用新聞自由損害公眾利益。我們面對的問題是怎樣規管傳媒而又不會妨礙新聞界的監察功能。

¹ D McQuail, *Mass Communication Theory - An Introduction* (SAGE Publications, 1994), ch 6. 歐洲議會人權事務總幹事 Pierre-Henri Imbert 指出，資訊已成為“商品”，而提供資訊和通訊服務的媒介在不少國家現已匯聚成一個行業。他繼而表示在考慮發表意見的自由的範圍和該項自由所可以受到的限制這問題時，要顧及“市場壓力和媒體之間的競爭兩者的重要性和影響力”。P-H Imbert, “Welcome address” in *Conference on freedom of expression and the right of privacy - Conference reports* (Strasbourg: Council of Europe, 2000), DH-MM(2000)7, 載於 <www.humanrights.coe.int/media/>。

7.4 所有在香港印刷或製作的報章或期刊，不論是用作銷售或免費派發，均須根據《本地報刊註冊條例》（第 268 章）註冊。² 就 2002 年 9 月 30 日而言，共有 50 份報章³ 及 738 份期刊根據該條例註冊，其中包括 25 份中文報章、13 份英文報章、506 份中文期刊和 109 份英文期刊。然而，實際上在報攤銷售的報章數目少於上述數字。較多本地民眾閱讀的只有大約十份中文日報和兩份英文日報。

7.5 即使如此，報業面對的競爭前所未有。嶄新的傳播資訊媒介如收費電視、衛星電視、自選影像服務及在互聯網上提供的服務，正在蠶食本地出版界的市場。鑒於傳媒業競爭激烈和經濟下滑，某些傳媒東主的首要任務是增加或維持市場佔有率，專業水平和道德遂可能屈服於商業壓力之下。報章可能難以抗拒採用其他報章有可能會採用的材料。由於擔心競爭對手翌日搶先報道消息，有些新聞工作者會抵受不住壓力而在不涉重大公眾利益的情況下侵擾他人私生活。為了吸引更多讀者和增加廣告收入，報章可能會更多報道人們的私生活。

7.6 香港大學新聞及傳媒研究中心總監陳婉瑩教授在 1999 年 9 月發表文章，指斥報章刊登被性侵犯婦女的照片是“卑鄙”的做法，即使她們由警方護送離開時的面貌被遮掩亦然。她呼籲有主導地位的報章的東主和編輯承諾不再刊登這些照片，並促請記者和攝影記者停止追訪這些已飽受打擊的受害人。陳教授後來說她的呼籲得不到任何迴響。⁴ 然而新聞工作者行業和部分新聞機構知道問題所在，並已採取步驟改善情況。我們研究各新聞工作者團體和香港報評會所推行的自律措施之前，先行列出自律的優點和缺點。

自律的優點和缺點

7.7 一般來說，自律的特色是業界自行擬定一套規則，以處理業界與公眾、消費者或客戶的關係，而執行規則亦由業界自行負責。它喻示業界成員願意共同承擔義務，並同意由一個組織規管其行為。此外，通常會為了解決投訴和制裁違規者製定一套程序。⁵

7.8 **自律的優點**—— 以下是自律的主要優點：

- (a) 它讓業界成員有更大自由管理其事務。

² 該條例沒有區分報章與期刊，但為統計目的，每星期出版少於五次的“報章”均被視為“期刊”。

³ 當中有 11 份是在互聯網上出版的。

⁴ 陳婉瑩，“請兩大報業老闆高抬貴手！”《信報財經新聞》，1999 年 9 月 24 日；陳婉瑩，“The Problem Lies in Generalities”，《南華早報》，2000 年 3 月 17 日。

⁵ Better Regulation Task Force, UK, *Self-Regulation – Interim Report* (Oct 1999), at <www.cabinet-office.gov.uk/regulation/TaskForce/pastreports.htm>, p 3.

- (b) 自律較法例規管快捷和便宜。
- (c) 由業界自行承擔規管費用，會改善規管的效率和質素。
- (d) 自律組織較政府機關更易掌握專業知識和業務方面的技術知識。
- (e) 自律組織的規則和程序較少限制。
- (f) 擬定、解釋、修改和執行準則的成本較低。
- (g) 自律維護參與其中的業界成員的聲譽，從而能夠維繫業界的共同利益，並能夠令業界成員有當家作主的感覺，達致高服從率的可能性因此也較大。
- (h) 自律組織的規則是業界為自己自行撰寫，所以能夠服眾。被同行裁定違反規則的業界成員會感到無地自容。
- (i) 由於這些規則是由那些與業界有切身利益的人制訂，所以都是切實可行和最能反映這個界別的問題和需要。
- (j) 自律組織較易下決定，並能夠輕易適應不斷轉變的環境。
- (k) 由於自律具靈活性，所以自律機制能夠快捷地以不拘形式的方法解決紛爭。與透過民事法律程序獲得的法律補救相比，前者提供較快捷和便宜的補救途徑。
- (l) 若適用的道德標準高過法律條文的規定，自律會提升業界的標準至最低基本要求以上。
- (m) 投訴者無需承擔法律訴訟的費用，亦無需就難以預料的訴訟結果承擔任何風險。

7.9 **自律的缺點**——自律通常欠缺常見的國家規管模式的許多優點，即透明度高、可信、可追究責任、強制施行於所有同業、較大機會訂下嚴謹的標準、成本共同分擔、及有一系列制裁措施可供選擇等。⁶ 自律所採用的標準因此一般較為軟弱，在執行方面欠缺成效，懲罰亦輕微。以下是自律的主要缺點：

- (a) 由於自律組織並非政治程序的最終產物，所以它可能不被視為獲得充分承認和接受的調解紛爭組織。
- (b) 自律組織毋須透過一般的憲制渠道向任何政治機關負責。
- (c) 若自律組織因組成方式不民主而不為業界成員認受，制訂行規的權力便有可能被不適當地運用。
- (d) 自律計劃未必覆蓋所有業界成員。若只覆蓋部分成員，出現問題的通常主要是那些沒有加入計劃的成員。

⁶ N Gunningham & J Rees, "Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective", *Law and Policy*, Oct 1997, vol 19, no 4, 363 at 370, quoting K Webb & A Morrison, "The Legal Aspects of Voluntary Codes", draft paper presented to the *Voluntary Codes Symposium*, Office of Consumer Affairs, Industry Canada and Regulatory Affairs, Treasury Board, Ottawa, 12-13 Sept 96.

- (e) 市場可能被扭曲，因為不加入自律計劃又不遵守規則的業界成員能夠以較低的操守標準搶奪市場。
- (f) 業界可能為了自身的營商目的而做出有違規管目標的事。
- (g) 有人懷疑專業團體或行業組織能否同時代表成員的利益和公眾的利益。若審理投訴的組織沒有公眾成員的參與，便尤其令人懷疑它是否獨立和公正不阿。
- (h) 負責執行規則的組織未必願意公開或讓人知悉其處事程序及執行結果。
- (i) 自律組織訂立標準前不大可能廣泛諮詢有利害關係的人或團體。
- (j) 自律組織訂立的標準可能較人們預期的低，或被業界視為最高標準。
- (k) 業界成員可能不認真看待為自律而定下的規則。自律組織在要求冥頑不靈的成員遵從準則方面經常遇到困難。
- (l) 對違反自律守則者所可以施加的制裁的類別有限。
- (m) 自律組織欠缺為有效執行守則所不可缺少的權力，例如傳召他人出席聆訊及命令出示文件。
- (n) 業界未必願意承擔監察、執行和研究多種項目所需的費用。
- (o) 以政府規管取代業界自律的威脅一旦消退，自律便可能不成功。此外，不完善的自律也可能被用作阻擋制訂完善法例的借口。

7.10 英國的全國消費者委員會就自律這個問題所作出的論述也有參考價值：⁷

“除了某些例外情況之外，我們不能期望行業組織或專業團體會承擔推行自律計劃的責任。行業組織或專業團體的首要任務是代表成員的利益。行業組織對成員充其量只有說服力，它們沒有實質的權力，而且在尋求成員支持守則的規定和有效執行該等規定方面通常處於弱勢。不論行業組織如何認真負責，它們也會面對失去成員支持這一局面，但公眾仍然對其是否不偏不倚有所懷疑，以致兩面不討好。此外，似乎大部分行業組織真的很難找到達致有足夠的監察和宣傳所需要的資源和支持。”

⁷ National Consumer Council, UK, *Models of self-regulation* (2000年11月)，載於<www.ncc.org.uk/pubs/self.htm>，第42至44頁。

新聞工作者團體所採納的操守守則

7.11 新聞工作是無需領牌的行業。任何人無需修讀新聞學也可以從事新聞工作。新聞工作者不用申領任何執照，亦毋須成為某一新聞工作者團體的成員。不論政府或新聞工作者團體均無權決定誰人可從事這行業。

7.12 香港最活躍的新聞工作者團體是新聞行政人員協會、記者協會（“記協”）、新聞工作者聯會和攝影記者協會。⁸ 據稱這四個團體在 2000 年的會員人數分別有大概 160 人、500 人、140 人和 100 人。⁹ 有一個資料來源指本地的新聞工作者只有 18% 是新聞工作者團體的成員。¹⁰ 雖然這些團體經常評論涉及新聞自由的論題，但是它們畢竟是保障成員利益的工會。然而，新聞工作者團體可以單方面採納一套操守守則來規限成員的行為。在該四個團體之中，記協和新聞行政人員協會都有自己的操守守則。¹¹

7.13 “凡受僱於出版機構、傳播機構之記者、攝影記者及美術工作者和其他以新聞業謀生之僱員”，均可成為記協會員。¹² 記協有一操守委員會，由三位經執行委員會委任的會員組成。操守委員會審議經執委會轉介的關於違反記協《專業守則》的投訴，但不會主動展開調查。操守委員會有指引解釋如何處理投訴，但沒有在該會的網頁上公開。整過裁決過程沒有公眾代表參與，而操守委員會的調查和聆訊也是私下進行。被裁定“行為有損害〔記協〕利益”的會員可被執委會罰款不超過 \$100，其會籍亦可被執委會暫停或革除。¹³ 被罰款、暫停會籍或革除會籍的會員可向上訴委員會上訴，不滿上訴委員會的決定還可以再向會員大會上訴。上訴委員會由三名會員組成。他們都是由周年會員大會委任。不滿操守委員會裁決的投訴人無權上訴。雖然操守委員會的裁決對傳媒機構和不是會員的新聞工作者沒有法律約

⁸ 香港的其他新聞工作者團體包括外國記者會、香港傳媒從業員協會及香港出版人發行人協會。

⁹ 張圭陽，“一份香港新聞工作者專業操守守則的誕生”，第 2 頁。此文件在由浸會大學傳理學院與珠海書院亞洲研究中心合辦的“資訊年代的傳媒操守”會議上發表（2000 年 11 月 11 至 12 日）。記協在 2000 年 8 月約有 480 名會員。

¹⁰ D Weaver, “Journalists Around the World: Commonalities and Differences”, in D H Weaver (ed), *The Global Journalist* (New Jersey: Hampton Press, 1998), p 466, table 23.4. 一次在 1990 年進行的調查顯示只有約 5% 的香港新聞工作者加入新聞行政人員協會，加入記協的則只有 13%：J M Chan, P S N Lee & C C Lee, *HK Journalists in Transition* (HK Institute of Asia-Pacific Studies, 1996), 第 45 頁。

¹¹ 香港攝影記者協會的專業守則屬會章的一部分，但內容十分簡短。

¹² 香港記者協會的網址是 <www.freeway.org.hk/hkja>。

¹³ 記協會章第 7(9)條。

束力，但委員會要投訴人放棄就引起投訴的事項採取法律行動的權利才受理投訴。¹⁴

7.14 此外，記協會員只佔本地新聞工作者一小部分，對大部分不是會員的新聞工作者來說，記協是沒有管轄權的。即使記協願意在傳媒自律方面扮演較重要的角色，它也沒有足夠的會員使自律成功。傳媒機構也不受該會管轄，它們可以拒絕回應或不提供資料。由於只有單方面的證供，所以記協有時很難就投訴作出結論。¹⁵ 即使有新聞工作者或傳媒機構被裁定做出不道德的行為，有關的傳媒機構也沒有義務公布不利的裁決。然而為了增加裁決過程的透明度，記協在 1999 年 10 月決定將操守委員會的調查結果在該會的期刊和網頁上公開。直至 2002 年 12 月 31 日為止，共有 13 份調查報告刊於網頁上。¹⁶

7.15 除了《專業守則》之外，記協間中會就重要事宜發出指引。記協解釋謂這些指引稱為“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，記協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”。¹⁷ 記協的意向似乎是這樣的：即使在它認為有必要規限其會員的行為的範圍之內，它也不想強迫會員遵守它訂下的最低標準。記協在 1998 年 10 月調查會員對傳媒操守的意見，發現只有 20% 受訪者認為該會的《專業守則》應該“加強”。

7.16 被裁定違反《專業守則》的記協會員可被執委會罰款或革除會籍。然而一項以該會會員為訪問對象的意見調查發現，只有 13% 受訪者支持以“終止操守有問題的會員的會籍”來改善傳媒操守。¹⁸ 無論如何，新聞工作者毋須成為記協會員。革除會籍不會對被逐出會的記者與其僱主的僱傭關係有任何影響。被逐出會的記者可繼續從事新聞工作，不用成為香港任何新聞工作者團體的成員。記協在規管傳媒的侵犯私隱行為方面所可以扮演的角色因此有限。

7.17 新聞行政人員協會的會員都是在傳媒機構新聞部的管理層工作的資深新聞工作者。它的《專業操守守則》較記協的詳細。然而新聞行政人員協會並不代表報章出版人的看法，亦並非所有報章的新

¹⁴ “記協公開操守委員會裁決”，《信報財經新聞》，1999 年 10 月 19 日。

¹⁵ 記協操守委員會，“傳媒操守：記協的投訴處理機制”，1998 年 11 月 22 日，第 3 頁；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 至 25 頁。

¹⁶ 見<www.freeway.org.hk/hkja/ethics/index.htm>。

¹⁷ 貝爾：“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。

¹⁸ 記協新聞稿，1998 年 11 月 22 日。

聞行政人員都有代表在該會。對於並非該會會員的出版人或新聞工作者而言，該守則沒有任何影響力。據我們所知，該會沒有設立任何投訴機制確保守則獲得遵從。即使設有投訴機制，該機制仍會受到很多限制，與記協的操守委員會所面對的無異。不過，新聞行政人員協會全力支持香港報業評議會的設立和運作。

7.18 在立法會民政事務委員會於 1999 年 4 月舉行的會議之上，攝影記者協會的代表告訴該委員會，若有傳媒機構在違反職業道德的情況下刊登冒犯他人的照片，該會便會投訴該機構。可是傳媒東主常常不理會這些投訴，甚至威脅要對該會的個別理事採取法律行動。這些威脅往往令該會及其會員怯於評論，因為應付自行其是的報章所提起的法律訴訟要花費很多金錢。該代表又指出報章上的照片很多都是由並非新聞攝影記者的報館攝影記者拍攝。他承認攝影記者協會除了拒絕該等攝影記者加入該會之外，實在沒有甚麼可以做。他指出攝影記者毋須接受專業訓練或遵守任何操守守則。¹⁹

《新聞從業員專業操守守則》

7.19 鑒於要求改善新聞工作者的道德水平的壓力愈來愈大，新聞行政人員協會、記者協會、新聞工作者聯會和攝影記者協會在 2000 年 6 月聯合公布《新聞從業員專業操守守則》。採納這套守則是重要的一步，因為守則的標準劃一適用於整個行業。公眾無需再向這四個團體逐一查詢便可知道適用的標準。然而，遵從守則純粹出於自願，出版機構不一定會紀律處分違反守則者。守則也沒有任何機制支持。上述四個團體沒有成立任何組織或機制調查關於違反守則的投訴。雖然守則公布時有 18 間傳媒機構表示支持，但是《東方日報》和《太陽報》拒絕與該四個團體對話。就算所有傳媒機構均表態支持，這也不保證傳媒機構會紀律處分違反守則的新聞工作者和為受害人提供補救。

7.20 若所有傳媒機構均將守則納入新聞工作者的僱傭合約之內，規定受僱的新聞工作者必須遵從守則，這套守則便能夠發揮一定的作用。不過一項在 2002 年 10 月進行和有 288 名新聞工作者參與的意見調查顯示，調查所提及的 13 份主流報章和五間廣播公司全部沒有將守則納入僱傭合約之內，也沒有將之包括在內部培訓課程之中。

¹⁹ 於 1999 年 4 月 26 日舉行的立法會民政事務委員會特別會議的紀錄，立法會文件編號 CB(2) 653/99-00，第 19-20 段。

²⁰ 這與英國的情況不同，因為該國“絕大部分的報刊編輯”的僱傭合約均訂明必須遵守報業投訴委員會的實務守則。²¹ 有報道指記協主席表示該四個新聞工作者團體並不鼓勵新聞機構將守則納入新聞工作者的僱傭合約之內。她表示四會的法律顧問建議將守則視為道德規範而非法律文件：若守則納入僱傭合約之內，只會帶來更多勞資糾紛。²² 然而即使有傳媒機構願意將守則納入僱傭合約之內，要是該等機構不懲處違反守則的新聞工作者，守則也不會有任何作用。出版人是毋須向公眾解釋有否針對僱員強制採用守則中的道德標準。此外，該守則有一重大缺失，就是它沒有確認行使自由發表意見的權利時帶有“特殊的義務和責任”，但這卻是《國際人權公約》的規定。守則初稿有“承擔社會責任”一詞，但在記者協會和攝影記者協會“強烈反對”之下被刪掉。²³

香港報業公會主動採取的行動

7.21 香港報業公會及香港華文報業協會是代表香港本地報章東主的兩個主要報業團體。香港報業公會早於 1985 年已推動成立報業評議會。當年的公會主席夏卓安為此成立籌備委員會，委員有新聞工作者和社會人士。他後來把主席一職交給當時是上訴法庭法官的李福善。雖然其他司法管轄區的報業評議會大多數有業外人士擔任成員，而主席一職由具法律資格的人擔任亦很平常，但是記協對公會的行動有疑慮，並懷疑是政府幕後策劃。在新聞工作者行業反對之下，籌委會自行解散。然而在私隱小組建議立法成立一個保障私隱的報業評議會之後，報業公會再度嘗試籌組報業評議會。公會這次獲得新聞行政人員協會和新聞工作者聯會的支持，惟記協和攝影記者協會不支持成立報評會。我們會在第 8 章探討香港報評會的運作和成效。

²⁰ 正義和平委員會及國際特赦組織（香港分會），《新聞工作者人權意識研究》，2002 年 10 月，第 5.2.4.1 段。

²¹ 英國報業投訴委員會，“Key Benefits of the System of Self-Regulation”，載於<www.pcc.org.uk/about/benefits.htm>（2003 年 1 月 3 日）。

²² “六成傳媒支持新聞工作者的專業守則”，《明報》，2000 年 6 月 19 日。

²³ 張圭陽，“一份香港新聞工作者專業操守守則的誕生”，出處同上，第 5 頁。

第 8 章 香港報業評議會

宗旨與組成方式

8.1 **宗旨與權責範圍**——在報業公會、新聞行政人員協會及新聞工作者聯會的支持下，香港報業評議會於 2000 年 6 月以公司形式註冊成立。¹ 報評會的經費來自各界的捐款和報章會員所繳交的會費。報評會的主要宗旨是“提升報紙行業的專業及道德水平，特別是處理公眾針對該行業的成員的作為而作出的投訴。”報評會成立初期只受理關於侵犯私隱的投訴，但由 2001 年 7 月起也受理關於淫褻、不雅及煽情的報道的投訴。

8.2 **會員**——香港報評會的會員是有份簽署該會的組織章程大綱的人及執行委員會所接納的其他人。根據《本地報刊註冊條例》註冊的報章和雜誌以及專業的新聞工作者團體均有資格成為業界會員。² 非業界會員最少佔全體報評會會員的一半。

8.3 香港報評會於 2003 年 3 月有 29 名會員：其中 12 名是業界會員，其餘 17 名是非業界會員。每一名會員在會員大會上擁有一票。該 12 名業界會員分別代表下列十份報章及兩個業界團體：《中國日報香港版》、《香港商報》、《新報》、《香港經濟日報》、《虎報》、《明報》、《星島日報》、《南華早報》、《大公報》、《文匯報》、新聞行政人員協會及新聞工作者聯會。上述十份報章佔香港報章讀者總人數的 20% 以下。下列報章不是報評會會員：《蘋果日報》、《信報財經新聞》、《都市日報》、《東方日報》、《成報》及《太陽報》。據稱以 2002/03 年度的讀者人數計算，《蘋果日報》、《東方日報》、《成報》及《太陽報》在報章市場的佔有率達 80%。³ 記者協會及攝影記者協會亦拒絕加入報評會。記者協會認為處理傳媒越軌行為的最佳辦法是讓個別刊物透過增設更正欄和道歉欄、刊登受屈者的投訴信以及委任申訴專員處理讀者投訴來自行清理門戶。

8.4 香港報評會的會章規定非業界會員須在全體會員當中最少佔 50%。非業界會員是經執委會邀請後才獲委任。執委會有權撤回、

¹ 網址是 <www.presscouncil.org.hk>。

² 在香港報評會的組織章程細則內，“newspaper”一詞的涵義與《本地報刊註冊條例》（第 268 章）中該詞的涵義相同，也就是說該詞除了指日報之外，還包括雜誌（或期刊）：香港報評會組織章程細則第 1 條。

³ “Next Media emerges as leader in bitter HK newspaper wars”，《南華早報》，2003 年 6 月 13 日。

推翻、取消或暫緩邀請，只要“它認為這樣做符合報業評議會的利益”便可。非業界會員應屬“成就卓越或地位顯赫的人，或從事新聞、法律或教育工作或在其他行業工作的人，且願意為達成報業評議會的工作目標而提供意見和服務。”報評會在 2003 年 3 月的非業界成員包括一名大學校長、一名退休高等法院法官、一名資深大律師、一名香港律師會前任主席、三名教育工作者、兩名社會工作者、一名法律教授、香港演藝人協會副會長、明光社總幹事、一名工業家、一名新聞行政人員及三名新聞學教授。⁴

8.5 執行委員會——執委會成員是在周年會員大會透過普通決議選出的。執委會負責管理報評會及其財產和資金，每月最少開會一次。它有權決定秘書處的人選和報評會的會員人數，並有權成立委員會。執委會主席由業界會員提名，並在會員大會中由全體會員選出。⁵ 他獲委任時及在任期內不得從事報業或新聞工作。副主席是從非業界會員中選出，但可以由業界會員或非業界會員提名。被選為副主席的人在獲選時不應從事報業。2003 年 3 月的執委會主席是陳坤耀教授，他是嶺南大學校長及前任消費者委員會主席；兩名副主席分別是香港浸會大學媒介與傳播研究中心主任朱立教授及香港演藝人協會副會長黃錦燊大律師。⁶ 當時的執委會共有 19 名成員，包括九名業界會員和十名非業界會員。非業界會員當中有兩名新聞學教授和一名新聞行政人員。

8.6 《新聞工作者實務規則》——所有會員均須遵守報評會的組織章程細則、附例及《新聞工作者實務規則》。⁷ 任何會員凡拒絕或沒有遵守該等規章，或做出與會員身分不相符的行為，可被革除會籍。執委會“在過渡時期”採用由新聞行政人員協會、記者協會、新聞工作者聯會及攝影記者協會聯合發表的《新聞從業員專業操守守則》作為本地新聞工作者執行職務時用作參考的指引。⁸ 如有需要，報評會可在諮詢這四個團體之後修改這套守則。

⁴ 報評會 2003 年 3 月 1 日的非業界會員名單如下：區佰權先生、陳文敏教授、陳韜文教授、陳坤耀教授、資深大律師清洪先生、張圭陽博士、蔣麗芸女士、蔡志森先生、朱立教授、方敏生女士、賈施雅先生、梁兆棠先生、梁偉賢博士、戴希立先生、黃錦燊先生、葉天養先生及阮曾媛琪教授。

⁵ 主席須在會員大會中取得三分之二選票方可當選；若在第一輪投票中沒有人取得足夠票數，會員便須進行第二輪投票，但在上一輪投票中得票最少的候選人會先被淘汰出局。此程序可重覆直至有人取得三分之二會員的支持當選主席。若經淘汰後只剩下一名候選人，則該人只須取得過半數支持便可當選主席。見香港報業評議會組織章程細則第 37 條。

⁶ 執委會的首任副主席是賈施雅太平紳士。他是退休的高等法院法官，曾任申訴專員。

⁷ 《新聞工作者實務規則》在報評會的組織章程細則內被界定為報評會不時訂明的適用於新聞工作者行業的工作準則。

⁸ 見前文第 7.19 至 7.20 段關於該守則的討論。

投訴程序

8.7 任何人可以書面方式或在秘書處透過面談作出投訴。秘書處接獲投訴後，會將之轉交由不少於三名由執委會委任的會員組成的審查委員會，以考慮投訴有否表面證據支持。若審查委員會裁定有表面證據，便會將投訴轉交投訴委員會跟進。投訴委員會由不少於三名由執委會委任的人組成，當中包括最少一名業界會員和一名非業界會員。如審查委員會拒絕接受投訴，便會將決定和理據書面交執委會。如執委會支持決定，便會將決定和理據回覆投訴人。

8.8 若被投訴者不是報評會會員，審查委員會便會邀請它就投訴發表意見，並請求它同意由報評會審理該投訴。若被投訴者沒有回應，但投訴有表面證據支持，便會交執委會決定是否就該投訴發表一般性的評論。

8.9 任何業界會員所代表的報章若是被投訴的對象，該會員便沒有資格獲委任為投訴委員會的成員。審查委員會或執行委員會的任何委員如果是被投訴者的董事、合夥人、編輯或僱員，便不得參與討論投訴和不得出席審查委員會或執行委員會為決定有否表面證據而召開的會議，亦不得在該等會議上投票。

8.10 委出投訴委員會之後，報評會的總幹事會要求被投訴者在14天內答辯。總幹事接獲答辯後會將副本送交投訴人。被投訴者可隨時尋求法律意見，以協助他回應指控和處理投訴。投訴委員會在適當情況下會協助雙方透過和平地談判及調解來解決問題。如果投訴委員會認為應該進行研訊，便會向被投訴者提供委員會獲得的所有文件的副本。即使被投訴者缺席，投訴委員會仍可按照計劃進行研訊。投訴委員會可接受它認為與研訊有關的證據，無論該等證據會否在法庭上獲得接納。即使被投訴者並非報評會會員，而它又不願意接受報評會有權審理該投訴，投訴委員會仍可根據他們獲得的所有證據作出決定。

8.11 投訴委員會如認為投訴有理據，會將調查結果轉交執委會，由它決定是否譴責被投訴者及／或其編輯、出版人、僱員、投稿人或自由撰稿人；指示被投訴者刊登其指令或調查結果的摘要；指示被投訴者以書面方式及執委會同意的格式向投訴人道歉；或指示被投訴者在其報章上刊登道歉啓事。加入報評會的報章承諾不會針對報評會或其執委會或投訴委員會的任何委員提起與研訊有關或由研訊引致的法律程序。報評會的影響力繫於會員願意尊重報評會的裁決和願意公開承認錯誤。

運作情況

8.12 香港報評會在 2000 年 9 月至 2002 年 12 月期間處理了 74 宗投訴，即平均每年處理 32 宗。其中約 15% 只關乎侵犯私隱的行為，49% 關乎失實報道，另有 26% 涉及不雅、暴力及煽情的報道。⁹ 然而不應忽略的是關於一名身分可被辨認的人的失實報道亦會帶出私隱問題，因此與私隱有關的投訴的百分率可能較該等數字所顯示的為高。只有 31% 的投訴是針對會員報章，而針對非會員報章及雜誌的投訴分別佔 58% 及 11%。

8.13 報評會接獲的投訴數量一直偏低，這可能是因為：(a) 報評會無權審理雜誌和幾份銷量高的報章；(b) 失實報道和新聞採訪活動不在報評會的權責範圍之內；(c) 報評會的投訴程序欠缺宣傳；及 (d) 市民對於自己的私隱有免被報刊非法或任意侵擾的權利認識不足。報評會於 2002 年 1 月委託進行的意見調查發現只有 5% 受訪者知道可以向報評會投訴報章。¹⁰ 至於報評會解決投訴的成效，《2000-2001 年度主席報告》（英文版本）說“大部分”會員報章以積極及正面的態度回應市民對它們的投訴，而報評會亦順利處理了“大部分”關於會員報章的投訴。我們在探討過報評會的強項與弱項之後，便會研究報評會不能全面解決針對雜誌及非會員報章作出的投訴這個問題。

強項與弱項

8.14 **強項**——我們歡迎香港報評會的成立，並讚揚所有有份為報評會的成立和順利運作付出努力的人和團體，特別是報業公會、新聞行政人員協會、新聞工作者聯會、義務為報評會服務的非業界會員以及為報評會的日常運作提供經費的人。以下是報評會的一些強項：

(a) 獨立性

- (i) 政府沒有參與其中，尤其是沒有涉及報評會會員的任命。
- (ii) 雖然報評會是由報業公會發起，但報評會歡迎所有本地報章加入，亦獨立於報業公會以外。

⁹ 香港報業評議會，《2001-2002 年度主席報告》（英文版本），第 12 至 15 段。

¹⁰ 英國報業投訴委員會的經驗是愈高調行事，接獲的投訴便愈多。在報業評議會無人認識的國家裏，低投訴率可能是“肉眼看不見的濃瘡的徵狀，要戳破才知問題所在”。見 I Beales, *Imperfect Freedom – The Case for Self-Regulation in the Commonwealth Press* (Commonwealth Press Union, 2002), 第 32 頁。

- (iii) 報評會的運作不受創會會員及新聞界左右。
- (iv) 報評會定期根據不斷改變的環境和期望檢討其機制。報評會決定接受第三者投訴和在網頁上刊登調查結果都是很好的例子。

(b) 非業界會員的參與

- (i) 報評會接納非業界會員，而且必須佔大多數。執委會的非業界會員亦比業界會員多。
- (ii) 執委會的主席和副主席必須是報評會全體會員選出的非業界會員。
- (iii) 各界普遍認同報評會的非業界會員均是正直之士，其主席亦是社會上德高望重的人。

(c) 處事程序是否公平

- (i) 報評會處事不拘形式但對各方公平。
- (ii) 報評會的附例確保審查委員會、投訴委員會及執行委員會不偏不倚和不受他人左右。

(d) 行業守則

- (i) 報評會起首時引用經四個新聞工作者團體同意的守則作為審理投訴的準則。
- (ii) 報評會認同有需要不時檢討這套守則。

(e) 投訴程序

- (i) 投訴人無需支付任何費用便可投訴。
- (ii) 報評會不拒絕第三者投訴。
- (iii) 報評會僱用一名資深新聞工作者任職總幹事以協助其運作。

(f) 經費來源

- (i) 由於報評會的運作經費是由沒有披露姓名的捐款者而非業界或會員報章資助，所以報評會的健全運作並不仰賴其行為受報評會審視的業內成員的財政支持。
- (ii) 納稅人不需承擔報評會的開支。

(g) 透明度

- (i) 報評會有一雙語網頁。這個網頁載有關於報評會的組成和投訴程序等有用資料。
- (ii) 報評會的常規是每年發表年報和投訴統計數字。
- (iii) 由 2002 年初開始，報評會的調查結果在中文網頁上公開。市民可評定有關裁決是否適度和一致。

8.15 **弱項**——雖然報業公會、新聞行政人員協會及新聞工作者聯會在這方面所付出的努力值得表揚，但香港報評會並非沒有弱點：

(a) 報評會內的業界代表

- (i) 雖然雜誌有資格成為業界會員，但是至今未有雜誌獲接納為會員。報評會因此沒有雜誌的代表，它一般亦不會審理關於雜誌的投訴。
- (ii) 記者協會（香港最大的新聞工作者工會）及攝影記者協會不願意成為會員支持報評會的工作。
- (iii) 合共佔報章讀者總人數大概 80% 的《蘋果日報》、《信報財經新聞》、《都市日報》、《東方日報》、《成報》及《太陽報》並非會員。
- (iv) 報評會的業界會員都是自願參與的，他們可隨時退會。
- (v) 所有報章會員（不論其讀者人數多寡）均獲同等看待。有份參與的報章在報評會的代表人數一樣，擁有的投票權亦相同，所以報評會可能被流通量不高的報章支配。《東方日報》及《蘋果日報》（分別佔香港讀者總人數 40% 及 27%）等銷量高的報章亦可能認為報評會的現行架構對它們不公平。
- (vi) 報評會可拒絕任何報章的入會申請而毋須給予理由。¹¹

¹¹ 香港報業評議會組織章程細則，第 5 條

(b) 報評會及其委員會內的公眾代表

- (i) 雖然報評會的非業界會員必須在全體會員當中最少佔一半，而執委會在 2003 年 3 月的非業界委員的實際人數比業界委員多一位，但報評會的組織章程細則沒有條文保證這個負責報評會日常運作和審理投訴的執委會之內的非業界會員永遠佔多數。
- (ii) 由於沒有規定審查委員會必須有非業界會員的代表，所以這個委員會有可能被業界會員操縱或支配。
- (iii) 可以有三名或多於三名成員的投訴委員會可以僅有不超過一名非業界會員在委員會之內。
- (iv) 沒有規定非業界會員必須獨立於報業及新聞工作者行業以外。在報評會的會章中，非業界會員的定義是“成就卓越或地位顯赫的人，或從事**新聞**、法律或**教育**工作或在其他行業工作的人，且願意為達成報業評議會的工作目標而提供意見和服務”。由於新聞工作者（不論是在印刷媒體還是在廣播媒體工作）和新聞學教授與報界有密切關係，若報評會委任新聞工作者、新聞學教授和其他在新聞界工作的人（例如傳媒機構的法律顧問或培訓經理等）成為“非業界會員”，報評會內的公眾代表的成分便會攤薄。事實上，報評會在 2003 年 3 月的 17 名非業界會員中有三名新聞學教授和一名在廣播機構工作的資深新聞工作者。這名資深新聞工作者和上述三名新聞學教授中的兩名亦是執委會的非業界會員。若將與新聞界有關連的非業界會員當作業界會員計算，則不論在報評會或執委會之內，非業界會員均佔少數。
- (v) 鑒於身為新聞工作者或新聞學教授的非業界會員可被執委會委入審查委員會或投訴委員會，而這一或兩名與新聞界有關連的非業界會員可能是有關委員會（其非業界會員可以只佔少數）唯一或僅有的非業界會員，所以有些人可能對這兩個委員會能否公平公正地處理投訴缺乏信心。

(c) 成效

- (i) 經報評會圓滿解決的個案數量不多。它開始運作後的首 22 個月僅接獲 11 宗只關乎侵犯私隱的投訴。報評

會裁定其中四宗投訴有理，但沒有對另外三宗投訴採取進一步行動，因為投訴涉及非會員報章。

- (ii) 約有 70% 投訴個案是針對非會員報章和雜誌。它們不受報評會管轄，亦不受其裁決約束。受非會員刊物傷害的市民因此通常得不到足夠的補救。
- (iii) 報評會毫無例外要求非會員報章回應針對它們的指控，但它們通常都不理會報評會的請求，並拒絕與報評會合作調查投訴。
- (iv) 被投訴的報章如是報評會會員，其名稱會在投訴個案的報告中披露，但若被投訴的報章並非會員，則即使投訴有理，報評會一般也不會披露該報的名稱。
- (v) 雖然報評會會員也可以向秘書處投訴，但是報評會一般不會主動調查違規事件。報評會亦沒有把每天監察守則是否獲得遵從一事視為職責的一部分。
- (vi) 若違規報章拒絕遵從報評會的指令，報評會是無法可施的。該會不能強迫會員報章迅速以適度顯著的篇幅刊登報評會的調查結果。唯一可供報評會運用的制裁工具是將不履行義務的會員逐出報評會，但這樣做不符合報業自律的最佳利益。
- (vii) 報評會主席承認某些會員報章處理更正澄清的手法仍然有改善的餘地，例如有報章很遲才更正澄清，篇幅亦不夠顯著。¹²
- (viii) 報評會及其會員如因非會員的報刊違反守則而批評該等報刊的操守，便有可能被控誹謗。

(d) 報評會的權限與行為守則的涵蓋範圍

- (i) 報評會不接受關於侵犯個人私隱的新聞採訪活動的投訴，理由是“採訪手法不包括於〔報評〕會的工作範圍”。¹³

¹² “陳坤耀：民主派記協為反對而反對”，《信報財經新聞》，2001年11月19日。

¹³ 見報評會就一宗關於投訴人在高速公路上被記者追趕的投訴的裁決（“由於採訪手法不包括於本會的工作範圍，本會未能根據附例處理此投訴”），投訴日期為2001年1月15日，載於<www.presscouncil.org.hk/c/defaultc.htm>（2002年9月10日）；請也參考報評會就一宗關於某雜誌記者採訪一宗逃學事件的手法的投訴的裁決，投訴日期為2001年10月26日。

- (ii) 報評會可拒絕受理關於不準確或誤導的報道的投訴，理由是該等事宜不在其權限之內。
- (iii) 報評會用作裁決依據的《新聞從業員專業操守守則》不夠詳盡，不足以為新聞工作者及市民提供實用的指引。¹⁴
- (iv) 由於《新聞從業員專業操守守則》沒有規定新聞工作者在執行職務時須承擔社會責任，所以守則沒有認同《國際人權公約》下的一項規定，即行使自由發表意見的權利帶有“特殊的義務和責任”。

(e) 透明度

- (i) 年報所載述的資料未能讓公眾判斷報評會在向受害者提供補救方面是否有效，例如內裏沒有披露報評會曾發出甚麼指令、違規報章有沒有完全遵從指令、以及報評會在違規報章拒絕遵從指令時採取甚麼行動。
- (ii) 投訴機制不廣為人知，沒有購閱會員報章的讀者更難知悉有關機制。

(f) 須否向其他人交代工作

- (i) 雖然報評會行使重要的公共職能，但它畢竟是一間私人公司，除了其成員之外，毋須向任何人負責（這包括司法機構、立法機關和普羅大眾）。報評會沒有法律責任遵守《國際人權公約》第十四條所訂立的關於司法程序的規定，它處理投訴的程序和決定亦不受法院審查。投訴人因此在下列情況下不會得到救助：
 - 報評會或其委員會不按照會章或附例行事；
 - 報評會處理投訴時沒有恪守自然公正原則；
 - 報評會不合理地拒絕接受投訴；
 - 投訴人不滿報評會的裁決；
 - 犯錯的報章沒有完全遵從報評會的指令；或
 - 非會員報章或雜誌不理會報評會的裁決。
- (ii) 市民在下列情況下也無可奈何：
 - 報評會沒有活動或沒有行使職能；

¹⁴ 比照德國報業評議會的《報業守則》，載於<www.uta.fi/ethicnet/germany.htm>；及澳大利亞報業評議會所擬定的《私隱準則》，載於<http://www.presscouncil.org.au/pcsite/priv_stand.html>。

- 報評會未能找到足夠經費支持運作；
- 報評會修改會章或附例，使私隱受報刊侵犯的人所獲得的保障減少；或
- 報評會改變慣常做法，使其活動及決策過程的透明度減低。

(iii) 即使不給任何理由便拒絕報刊東主的入會申請，被拒東主亦無可奈何。

(g) 經費來源

- (i) 雖然有不願透露姓名的捐款者慷慨資助報評會的經常性開支，但不能保證報評會將會繼續獲得足夠經費。
- (ii) 鑒於目前的經濟狀況，報評會看來沒有足夠資源宣傳其服務、監察報章有否遵守守則、獲得一切所需的法律服務、推廣傳媒教育及研究傳媒操守問題。
- (iii) 由於欠缺資源面對由非會員報刊提起的誹謗訴訟，所以報評會行使它在裁決和教育方面的職能時畏首畏尾。

(h) 宣傳

報評會有一個網頁讓公眾了解其職能和活動。然而就我們所知，沒有任何會員報章撥出其報章內的廣告版位宣傳報評會的服務，報評會亦沒有在傳媒宣傳其服務。

8.16 在上文列舉的各項弱點之中，有四點被認為是妨礙香港報評會在保障市民私隱免受報刊侵犯方面扮演更重要角色的絆腳石：

- (a) 報評會沒有雜誌和幾份暢銷報章的代表；
- (b) 報評會若批評非會員報刊的操守，便有可能被判誹謗而要承擔法律責任。
- (c) 拒絕受理涉及使用侵犯私隱手段採訪新聞的投訴；及
- (d) 可以拒絕受理關於不準確或誤導的報道的投訴。

我們會在下文詳細解釋報評會如何面對首兩個問題。

私隱受非會員報章侵犯的人沒有補救辦法

8.17 各會員報章加入報評會時互相承諾不會起訴對方。然而它們不能免除被非會員報章控告誹謗的可能性。如果報評會的裁決不利某非會員報章，而另一份報章刊登該裁決，該非會員報章是可能會控告報評會和刊登裁決的報章誹謗。報評會的經費主要來自捐款，沒有資源支付面對誹謗訴訟所需的法律費用。被報評會批評的報章可能逐級上訴至終審法院。報評會即使辯護成功獲得勝訴，仍須負擔部分訟費。報評會因此不願意作出不利非會員報章的裁決。雖然報評會偶爾有就涉及非會員報章的個案作出一般評論，但除非有關報章已承認責任，否則這些評論通常不會道出有關報章的名稱，故此報評會未必能為那些因非會員報章的行為而受委屈的人提供有效補救。

8.18 報評會在 2001 年發表的年報指出，它在 2000/01 年度處理的投訴約有 75% 是針對非會員報章和雜誌，而報評會“很難”調查這些投訴。年報的英文版本透露會員之間對於不能處理向報評會提出的針對非會員報章的投訴有一種“揮之不去的挫敗感”。最多讀者的幾份報章不願加入報評會這一事實，使該會“幾乎完全不可能”以有效自律的方式改善新聞工作者的操守。由於報評會欠缺權力和威信批評非會員報章及雜誌，加上這樣做可能令報評會承擔法律責任和法律費用，所以該會未能向那些投訴非會員報章或雜誌的市民施予援手，該會的工作亦因此而受到掣肘。報評會憂慮若不能解決這個問題，便難以令公眾對報評會有信心，公眾亦覺得不值得這麼麻煩向報評會投訴。¹⁵ 故此，報評會覺得有“迫切需要”讓那些被控誹謗的人可以運用有條件的特權來辯護，讓該會得以展開工作完成目標。由報評會委託於 2002 年 1 月進行的一次意見調查證實報評會的憂慮是正確的，因為有 56% 受訪者認為該會對改善報章的操守沒有甚麼效力，認為很有效的只佔 6%。

8.19 由於市場上的主要競逐者不是報評會會員，不受該會的規則限制，所以那些有可能因犯錯而被報評會譴責並要公開認錯的會員報章在市場競爭上處於劣勢。會員報章可能覺得它們自願接受報評會的監察是將自己置於不公平的境況。我們因此認為創造一個公平的競爭環境讓合乎道德和負責任的報章可以健康發展是非常重要的。然而在沒有政府或法例介入的情況下，要所有報章參與自律機制是難以成功的。由報評會倡議的《香港報業評議會條例草案》正是試圖在沒有政府干預的情況下利用法例促成有效自律。

¹⁵ 香港報業評議會，《2000-2001 年度主席報告》（英文版本），第 3 及 21 至 26 段。

《香港報業評議會條例草案》

8.20 香港報評會在 2001 年 10 月發表諮詢文件，內載《香港報業評議會條例草案》的草稿，計劃以私人條例草案的形式交立法會審議。¹⁶ 該條例草案除了謀求將報評會轉變為法定團體之外，亦有條文規定：(a) 報評會的會員和僱員毋須為他們在履行報評會職責時真誠地作出的任何作為承擔個人的法律責任；¹⁷ 及(b)關於報評會在完成調查投訴後得出的結果或決定的報道，須受到法定的有條件特權保護。¹⁸ 容許報章以有條件的特權作為免責辯護可保護發布報評會調查結果或決定的報章，使它們毋須負上誹謗的責任，但如發布出於惡意則屬例外。然而，若原告人要求被告報章刊登一則解釋或反駁報評會的合理聲明，而被告報章拒絕這樣做的話，該報章便不能以此作為辯護免除責任。

8.21 條例草案未獲主要政黨全力支持。記協基於以下理由反對報評會的立法建議：

- (a) 法定報評會會損害新聞自由；
- (b) 這樣做會成為政府干預傳媒的借口；
- (c) 該建議忽略大多數民主社會都是透過傳媒自律監察傳媒操守此一事實；及
- (d) 建議無視傳媒的操守已有改善。¹⁹

8.22 我們已在第 4 章解釋傳媒侵犯私隱仍然是公眾非常關注的問題。我們亦會在第 11 章指出民主社會也有法定報評會，並會在第 14 章指出法定報評會的運作可以不受政府左右，而且一個獨立地組成並以自律組織的模式運作的報評會是不會侵蝕新聞自由的。

8.23 就目前的討論而言，我們同意香港報評會若不能在無懼被控告的情況下批評非會員報章的行為是沒有成效的。我們也同意刊登批評某報刊的報評會裁決的出版人應該能夠以有條件的特權作為免責

¹⁶ 條例草案採用“直通車”概念。在該條例開始實施時，所有在該條例生效前一刻屬香港報評會會員的人自動成為法定報評會的業界會員或公眾會員，而法定報評會的執委會同樣由在該條例生效前一刻的香港報評會執委會所有成員組成。該等成員將繼續任職執委會，直至該法定團體第一屆會員大會選出執委會的幹事及成員為止。比照《鄉議局條例》（第 1097 章）。

¹⁷ 條例草案第 13(11)條。

¹⁸ 條例草案第 15 條。

¹⁹ 香港記者協會與第十九條聯合報告，《收緊政策：嚴控公民權利／威脅香港言論自由》（2002 年），中文本第 25 頁；英文本第 20 頁。

辯護，以鼓勵傳媒刊登這些裁決。故此條例草案可以說是朝正確方向邁出的一步，然而條例草案的草稿仍有不少缺點：

- (a) **宗旨**——報評會的宗旨只限於提升報業的專業及道德水平和審理市民針對報章的投訴，但建議成立的法定報評會除了提升水平和處理投訴之外，還會“維護新聞自由，包括（但不限於）就着與新聞自由有關的任何事宜發表報告、向政府發表意見和採取其他行動。”雖然這兩項宗旨沒有衝突，但我們對於要求同一組織同時維護新聞自由和保障市民免受濫用新聞自由的影響這種安排有所保留。

現已解散的英國報業評議會的兩項要旨是保障新聞自由和審理針對報刊的投訴。第三個研究報業的皇家委員會批評英國報評會同時擁有這兩項功能，指出維護新聞自由的宗旨可由專業團體或行業組織來實現，並認為“只有處理針對報刊的投訴才是報評會這類組織的必不可少的宗旨；只有在報評會獨立於報界以外的情況下才能讓公民相信他們的權益受到保障。”²⁰ 取代英國報評會的英國報業投訴委員會不再以維護新聞自由為己任。

我們同意維護新聞自由是正當目標，但若社會上已有鼓吹新聞自由的強大組織，而問題不在政府那裏，那麼報評會實無需扮演新聞自由捍衛者的角色。此外，建議成立的報評會須在審理投訴時在新聞自由和其他與之競逐的權益（包括私隱權）之間取得平衡。報評會在權衡輕重時必須獨立和不偏不倚，亦必須讓外界親眼看見它是獨立和不偏不倚。同時具備捍衛新聞自由的功能的報業裁決組織不能保持客觀，在市民眼中也不是一個獨立和不偏不倚的組織。

我們可以用保護個人資料的法定框架做例子解釋。有責任平衡資料私隱和其他與之競逐的權益的個人資料私隱專員須監察和監管《個人資料（私隱）條例》的條文的遵守情況和促進該等條文的遵守（該等條文是在適當地顧及所有對立權益後才擬定），而不是強制執行、維護及宣傳個人資料方面的私隱權本身。由於公眾主要關注的是私隱受

²⁰ Royal Commission on the Press, Cmnd 6810 (1977), 第 20.2 段。另見 G Robertson, *People Against the Press* (London: Quartet Books, 1983), 第 111 至 116 頁（指報評會不應鼓吹新聞自由，因為假如報評會很認真的這樣做，便會損害它既公正又獨立地審理公眾投訴的形象）。

報刊無理侵犯的人沒有有效補救，所以報評會應該是一個處理針對報刊的投訴的組織，扮演公眾監察者的角色，而不是一個捍衛報界權益的組織。

- (b) **覆蓋範圍**——本地雜誌沒有資格成為法定報評會的業界會員。²¹
- (c) **公眾會員的人選**——提名公眾會員的過程會受到業界會員的操縱，因為每名公眾會員須獲得最少兩名業界會員提名。
- (d) **公眾會員的組合**——條例草案為確保公眾會員能夠“廣泛代表”公眾人士，遂規定公眾會員“須”包括兩名律師、一名社工、一名教師及一名專上學院的學者。鑒於法定報評會的公眾會員的人數沒有上限，只須符合不超過業界會員人數30%的規定便可，而業界會員的人數同樣沒有設限，所以有關規定等同限制法定報評會的律師、社工、教師和學者會員的人數，不論業界會員或公眾會員的總數為何亦不能增加。此外，不能保證這五名公眾會員會獲選為執行委員會的成員。
- (e) **報章成為會員的資格**——本地報章只有**資格**成為法定報評會的會員，但沒有**權利**成為報評會會員和選舉執委會的委員。根據條例草案，執委會可酌情決定是否接納某本地報章為會員。雖然執委會若決定不接納合資格者成為業界會員便必須提出書面理由，而不滿被拒入會的報章亦可要求報評會覆核決定，但草案沒有指明執委會或報評會可根據甚麼理由拒絕入會申請。
- (f) **投訴人必須是本地居民**——法定報評會可拒絕受理並非由香港居民作出的投訴，故此旅客、海外學生、外地商人及海外家傭等不合資格領取香港身分證的人，即使在留港期間被本地報章侵犯私隱也無權投訴。
- (g) **由第三者作出的投訴**——“若聲稱有發生的侵犯私隱事件與投訴人的私隱無關”，法定報評會可拒絕受理投訴。

²¹ 條例草案第2條將“業界會員”界定為新聞發布機構、專業新聞工作者團體或在香港每日出版一次的日報。比照條例草案第9(5)條。

換言之，私隱投訴必須由受害人親自作出。報評會可基於投訴是由第三者作出而拒絕處理。

- (h) **有否其他補救方法**——若投訴所牽涉的問題“可在其他地方得到完滿解決”，法定報評會可拒絕調查。因此，如投訴人可循法律途徑獲得法律補救，報評會便可以不接受投訴。這規定會令可以採取法律行動的受害人不能選用便宜快捷的補救方法。
- (i) **行為守則**——修改行為守則只須在會員大會中獲不少於四分之三業界會員同意便可，毋須經公眾會員認可或報評會全體會員批准。
- (j) **免被起訴權的範圍**——法定報評會的會員和僱員所享有的免被起訴權會適用於報評會真誠地履行其職責時所作出的作為或造成的缺失。由於法定報評會的兩項宗旨是維護新聞自由（包括就着與新聞自由有關的任何事宜發表意見）及提倡兼維持最高的專業及操守水平，所以上述保障除了覆蓋為審理投訴而做出的事情之外，還適用於其他作為。雖然有需要令行使裁決職能的報評會會員免被起訴，但在維護新聞自由方面是否也有此需要則值得商榷。
- (k) **能否強制執行裁決**——雖然法定報評會可要求違規報章（不論它是否該會會員）刊登譴責、道歉或更正的聲明或啓事，但假如該報置諸不理，報評會是無權強制它按要求进行事。
- (l) **有否責任公開裁決**——條例草案規定法定報評會“可”發布投訴委員會的整份報告，但沒有規定它有法定責任匯報審理投訴的工作，亦沒有規定它必須定期公布調查結果、決定及所持理據。
- (m) **有否責任發表年報**——條例草案沒有規定法定報評會須發表年報交代其工作。

8.24 香港報評會現正修改條例草案的草稿，故此我們的評論可能在報告書面世時已經過時。單就條例草案而言，對於報評會現時不能為那些被非會員報刊侵犯私隱的人提供有效補救這點來說，我們認為草案提供的並不是最佳的解決辦法。我們因此會在隨後兩章研究曾被提及的其他方案。第9章會專門討論根據《個人資料（私隱）條例》發出實務守則（或修訂該條例）以代替成立法定組織規管報刊侵犯私隱的行為是否可行及可取。

第 9 章 《個人資料（私隱）條例》

9.1 我們在本章研究《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）的條文在多大程度上為那些私隱被新聞工作者或傳媒機構無理侵犯的人提供保障。¹ 我們繼而建議個人資料私隱專員應發出實務守則，以加強條例為該等人士所提供的保障，之後研究該條例在對付這種侵犯私隱行為的局限，亦即我們建議發出的實務守則的局限。最後，我們考慮應否修訂該條例，就保障市民的私隱免受新聞工作者及傳媒機構侵犯一事提供全面的保障，使條例不再局限於保障個人資料方面的私隱。我們的結論是這個做法不可取。

《個人資料（私隱）條例》如何應用於傳播媒介

9.2 《個人資料（私隱）條例》旨在保障在個人資料方面的個人私隱。² 與某人有關的新聞報道、報刊文章、相片及錄像片，若從中確定有關人士的身分是切實可行的，一般都屬於條例下的個人資料。³ 因此，新聞工作者和傳媒機構收集、持有、使用或處理該等材料的行為均受該條例（包括條例內的保障資料原則）⁴ 規限，除非有關資料或行為獲豁免。另一方面，只要傳媒機構或其僱員或代理人所從事的活動不構成個人資料的收集、持有、使用或處理，便不會受制於該條例。這類活動的例子是記者尾隨一個他知道是誰的人但實際沒有拍攝他的照片或以其他方法記錄他的行為。這種活動無論對該人的私隱造成多大侵擾也不受該條例的條文規限。

保障資料原則

9.3 保障資料原則 1(1)規定，除非符合下列條件，否則不得收集個人資料：(a) 個人資料是為了直接與將會使用該等資料的資料使用者的職能或活動有關的合法目的而收集；(b) 資料的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，資料屬足夠但不超乎適度。只要個人資料是為了報道新聞這個目的而收集，(a) 段對新聞工作者或傳媒機構不會構成難題。同樣道理，只要新聞工作

¹ 一般介紹見 M Berthold & R Wacks, *Hong Kong Data Privacy Law – Territorial Regulation in a Borderless World* (Sweet & Maxwell Asia, 2nd edn, 2003)。

² 見條例的詳細標題。

³ 參考條例第 2(1)條關於個人資料、資料和文件的定義（見下文）。

⁴ 保障資料原則在條例附表 1 列出。

者或傳媒機構的收集資料行為可合理地被認為對這個目的而言是必需的或直接與該目的有關，而收集的資料又不超乎適度，有關行為便符合條件(b)及(c)。

9.4 保障資料原則 1(2)規定，個人資料須以合法及在有關個案的所有情況下屬公平的方法收集。這項規定指新聞工作者或傳媒機構一如其他人，不得使用在有關個案的所有情況下屬不公平的方法收集個人資料，即使這些方法是合法的亦然。舉例說，若個人資料是在不涉公眾利益的情況下以欺詐手段收集得來，則即使有關的欺詐手段並非違法，亦相當可能會被視為不公平而違反保障資料原則 1(2)。私隱專員指出，以當事人不察覺的方法收集其個人資料（例如用配上遠攝鏡頭或藏於隱蔽地方的攝影機在公眾地方拍攝其照片），一般不會被視為公平的收集方法。⁵ 私隱專員列舉的其他例子包括未得當事人同意而在私人處所外拍攝身在處所內的當事人的照片；及在當事人已明確表示不欲拍照的情況下公開拍攝他的照片。⁶ 然而，若是為了較重要的公眾利益而收集個人資料，則上述方法也許會被視為公平。⁷

9.5 遇上個人資料是從與該等資料有關連的人那裏收集（可能出現這種情況的例子是新聞工作者在採訪期間記錄採訪對象所提供的關於他自己的資料），保障資料原則 1(3)規定須採取所有切實可行的步驟將某些事宜告知該人。較特別的一項是須明確告訴他該等資料將會用於甚麼目的。據此，若新聞工作者或傳媒機構為出版或廣播目的而向與資料有關連的人收集個人資料，該人應獲明確告知這項目的。

9.6 然而，上訴法庭在 *Eastweek Publisher Ltd v Privacy Commissioner for Personal Data* ⁸ 一案的判決中將上文所檢視的保障資料原則 1 的各項規定的適用範圍，局限於資料收集者向他已知悉其身分或欲辨認其身分的人收集關於該人的資料這種情況（見下文）。據此，若新聞工作者或傳媒機構拍攝一名身分不明的人的照片或影片，而該新聞工作者或傳媒機構又無意辨認其身分，則即使在報刊或廣播中使用該照片或影片可導致該人的身分被確認，令認識他的人認出他的身分，拍攝他的照片或影片也不受保障資料原則 1 的條文規限。

9.7 保障資料原則 2(1)規定須採取所有切實可行的步驟，以確保有關的個人資料在顧及它們被使用於（或會被使用於）的目的下是準

⁵ 臨時立法會資訊政策事務委員會於 1997 年 9 月 26 日舉行的會議的紀錄，第 27 段。

⁶ 出處同上。

⁷ 出處同上。

⁸ [2001] 1 HKC 692.

確的。鑒於新聞工作分秒必爭，新聞報道提及的個人資料難免會有不準確的情況出現。然而，只要已採取所有切實可行的步驟在顧及有關資料會被使用於新聞報道此一目的的情況下查證資料是否準確，便符合保障資料原則 2(1)的規定。

9.8 保障資料原則 2(1)亦規定，若在顧及有關的個人資料被使用於（或會被使用於）的目的下有合理理由相信該等資料不準確，便不應將資料使用於該目的（除非該等理由不再適用於該等資料），否則應將資料刪除。據此，若傳媒機構明知資料不準確仍將之包括在新聞報道之內，便會違反保障資料原則 2(1)。保障資料原則 2(1)亦規定，若向第三者披露的個人資料在顧及該等資料被該第三者使用於（或會被該第三者使用於）的目的下，在要項上不準確，而知悉此事在有關個案的整體情況下屬切實可行，便須採取所有切實可行的步驟告知第三者資料不準確，並向他提供所需詳情使他能夠更正資料。

9.9 表面上看，保障資料原則 2(1)的上述規定似乎要求報道不準確資料的傳媒機構刊登或廣播（視何情況而定）更正啓事。事實上，我們在《有關保障個人資料的法律改革研究報告書》⁹ 建議應規定發布不準確資料的媒體須採取所有切實可行的步驟發放更正啓事。¹⁰ 然而經過更仔細的分析後，我們懷疑保障資料原則 2(1)關於接獲不準確個人資料的人須獲告知更正該等資料的材料的规定，是否適用於向廣大群眾廣播或出版的不準確個人資料。原因是保障資料原則 2(1)的規定假設披露個人資料的一方是知道獲悉資料的每一方將資料使用於（或會將之使用於）甚麼目的。對於向廣大群眾發布資料的人（例如報章出版人或廣播機構）而言，這樣的假設看來站不住腳。¹¹ 我們亦不察覺有任何人曾依據保障資料原則 2(1)的規定要求報刊或廣播機構採取有關步驟。

9.10 在 *Kam Sea Hang Osmaan v Privacy Commissioner for Personal Data* ¹² 一案，行政上訴委員會要處理一宗當事人聲稱某雜誌發表了關於他的虛構資料的案件。然而行政上訴委員會裁定關於一個人的謊言或捏造的資料不屬於個人資料的定義的範圍之內，因此《個人資料（私隱）條

⁹ 1994 年 8 月。

¹⁰ 出處同上，第 18.50 段。

¹¹ 類似的論點亦適用於條例第 23(1)條的規定。該條文規定，如個人資料曾在過往 12 個月內為某目的而向第三者披露，而有關的資料使用者應資料當事人的要求改正資料，則資料使用者須將改正後的資料知會第三者，但如有理由相信第三者已停止將該等資料用於該目的，則作別論。這些論點在下文第 15.58 段列出。

¹² 行政上訴案件 2001 年第 29 號，行政上訴委員會於 2002 年 2 月 28 日作出的決定（沒有收入案例彙報）。

例》，包括保障資料原則 2 的條文，完全不適用於這個案。上訴委員會特別指出：

“〔《個人資料（私隱）條例》第 2(1)條就個人資料所下的〕定義的用詞清楚顯示任何人所述說的關於另一人的捏造的資料或謊言不包括在定義之內。……謊言或捏造的資料永遠只可以是謊言或捏造的資料，它永遠不可能變成‘個人資料’。”

9.11 我們尊重上訴委員會的看法，但不認為《個人資料（私隱）條例》第 2(1)條關於個人資料的定義的用詞提供任何理據支持謊言或捏造的資料不包括在定義之內這個看法。我們也注意到該委員會的看法有以下意思：就是保障資料原則 2 的規定，以至《個人資料（私隱）條例》的一般規定，適用於不準確的個人資料僅出於無心之失的情況，卻不適用於故意令資料不準確的情況。我們在條例內找不到任何理據支持這種分野。這亦有違我們在《有關保障個人資料的法律改革研究報告書》（《個人資料（私隱）條例》是以該報告書為依據）所作出的建議，即所有關於一個人並讓別人可以直接或間接辨認與之有關的人的身分的資料均應受法律規管，而“不論有關資料是否真確”¹³。謊言或捏造的資料與並非蓄意造成的錯誤資料同樣不真確。我們據此認為行政上訴委員會就這問題所提出的看法並不正確。保障資料原則 2 以至《個人資料（私隱）條例》的一般條文的適用範圍因此不應受該委員會在上述案件所主張的方式規限。

9.12 保障資料原則 3 規定，如無有關的資料當事人的明示同意，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（或直接與此目的有關的目的）以外的目的。因此，新聞工作者及傳媒機構有責任確保他們為報道新聞而收集的個人資料只會用於此目的（或與此目的有直接關係的目的）之上，除非資料當事人明示同意該等資料可用於其他目的。

9.13 一般而言，遵從保障資料原則 3 對新聞工作者和傳媒機構來說應該沒有困難，因為他們所刊登或廣播的個人資料通常都是為報道新聞而收集，但保障資料原則 3 對於欲向新聞工作者或傳媒機構披露個人資料的人來說確有潛在的問題。若這些人不是為報道新聞（或直接與此目的有關的目的）而收集該等資料（這是通常會發生的情況），他們的披露便會違反保障資料原則 3 的規定，除非他們已獲得資料當

¹³ 1994 年 8 月，第 8.17 段。

事人明示同意可以這樣做。為了解決這個問題，《個人資料（私隱）條例》訂立豁免條款，使個人資料可以在符合公眾利益的情況下向新聞工作者或傳媒機構披露。特別是根據條例第 61(2)條，提供新聞消息者若有合理理由相信（並合理地相信）發表或播放某些個人資料是符合公眾利益的，便可向新聞工作者或傳媒機構披露該等資料，即使該次披露要不是獲豁免便會有違保障資料原則 3 的規定亦然。

9.14 保障資料原則 4 和 5 分別就下列事宜訂立各項規定：(a) 個人資料的保安，及(b) 關於收集、持有、處理或使用個人資料的人所定下的個人資料政策和工作方式這兩個範疇的開放程度。與其他組織一樣，收集、持有、處理或使用個人資料的傳媒機構受該等規定限制。

9.15 在 *Apple Daily v Privacy Commissioner*¹⁴ 一案，某宗襲擊案的受害人因害怕再受襲而遷往另一居所。《蘋果日報》將該居所的街道名稱公開。私隱專員裁定該報的出版人違反保障資料原則 4，惟此一決定被行政上訴委員會推翻。私隱專員的理據是《蘋果日報》刊登該地址的做法使有關人等身陷險境，因為襲擊他們的人可能會從該段報道中得悉他們的新居地點而再次襲擊他們。私隱專員的結論是該報的做法違反保障資料原則 4，因為該原則規定須採取所有切實可行的步驟確保個人資料免受未獲准許或意外的查閱，期間尤其需要考慮到該等查閱所可能造成的損害。私隱專員裁定《蘋果日報》在報道中刊登有關的街道名稱是不符合這項規定。

9.16 行政上訴委員會不同意私隱專員的看法，認為保障資料原則 4 的用意是確保個人資料以穩固的方式**持有**。透過刊登有關個人資料，《蘋果日報》其實是使用該等資料，讓公眾必然可以接觸資料，故不會出現“未獲准許或意外的查閱”這個問題。委員會總結認為：“人們可以查閱資料是因為資料在報紙上公開，這種查閱並非意料之外。”

9.17 保障資料原則 6 概括地規定屬於有關的個人資料的當事人有權查閱和改正該等個人資料。《個人資料（私隱）條例》第 V 部詳細解釋如何落實該原則的概括性規定，就如何滿足這些查閱或改正個人資料的要求訂出詳細條文。¹⁵

9.18 如果當事人的個人資料是被新聞工作者或傳媒機構為報道新聞而收集，而他在傳媒發表或播放該等資料之前行使這些查閱或改

¹⁴ 行政上訴案件 1999 年第 5 號，行政上訴委員會於 1999 年 11 月 30 日作出的決定（沒有收入案例彙報）；R Wacks, “Privacy and Process” (1999) 29 HKLJ 176 曾討論此案。

¹⁵ 根據條例第 4 條，凡保障資料原則 6 與條例第 V 部的條文有不相符之處，則在該不相符之處的範圍內，第 V 部的條文凌駕保障資料原則 6 的規定。

正資料的權利，便有可能會窒礙新聞工作。爲了避免這個後果，條例第 61(1)條規定，由其業務或部分業務包含新聞活動¹⁶ 的資料使用者持有且純粹爲該活動（或任何與之直接有關的活動）的目的而持有的個人資料，均獲豁免而毋須答應查閱資料的要求，除非及直至該等資料已發表或播放。這項豁免的後果，就是根據該條例的規定，由新聞工作者或傳媒機構爲報道新聞而持有的個人資料在被發表或播放之前，資料當事人無權查閱和改正他們的個人資料。

取得補救的權利

9.19 任何人如相信某新聞工作者或傳媒機構已違反《個人資料（私隱）條例》的任何條文（包括各保障資料原則的條文）而他又是有關的個人資料的當事人，可向私隱專員投訴。¹⁷ 然而按照條例第 61(1)條，若該等資料是爲新聞活動的目的而持有，私隱專員便不可以調查該宗投訴，除非及直至該等資料已發表或播放。此外，根據同一條文，私隱專員不得就某新聞工作者或傳媒機構爲新聞活動的目的而持有的個人資料，主動調查懷疑有人違反該條例的個案，即是私隱專員不得在沒有接獲資料當事人（或經其正式授權可以代表他作出投訴的人）¹⁸ 作出投訴的情況下主動進行調查，不論該等資料是否已經發表或播放亦然。¹⁹

9.20 假如私隱專員在調查一宗在他權責範圍之內和針對新聞工作者或傳媒機構的投訴之後，總結認爲有關的新聞工作者或傳媒機構正在違反《個人資料（私隱）條例》的規定（包括各保障資料原則的規定），或已經違反該條例的規定而相當可能會持續或重複違反該規定，他可向有關的新聞工作者或傳媒機構送達執行通知書。²⁰ 該通知書可指示接獲通知書的人採取通知書所指明的步驟，以糾正私隱專員所發現的違規行爲。例如在適當個案中，通知書可飭令某新聞工作者或傳媒機構不得以私隱專員已總結認爲在該個案的所有情況下屬不公平的（並已在通知書指明的）方法收集個人資料。違反保障資料原則本身不是罪行，²¹ 但違反執行通知書，²² 一如違反條例的主體條文的

¹⁶ 根據條例第 61(3)條就“新聞活動”所下的定義，所有新聞工作，包括採訪新聞的活動及其他與新聞有關的各類活動均受有關條文規範。

¹⁷ 依據條例第 37 條。

¹⁸ 依據條例第 37(1)條，“有關人士”可代表有關的個人資料的當事人就有可能違反該條例的行爲向私隱專員投訴；“有關人士”一詞在條例第 2(1)條界定。

¹⁹ 此外，若屬調查內容的個人資料是爲新聞活動持有，而私隱專員有意要求某傳媒機構透露該資料的來源，根據條例第 44(2)條，他必須先行向高等法院原訟法庭取得容許他這樣做的命令。

²⁰ 條例第 50 條。

²¹ 條例第 64(10)條。

任何規定，²³ 則屬罪行。直至 2003 年 3 月 1 日為止，私隱專員只發出兩份針對傳媒的執行通知書：第一份是針對一份雜誌的出版人²⁴，而第二份則針對一份報章。²⁵ 鑒於行政上訴委員會以私隱專員錯誤理解保障資料原則 4 為由取銷了第二份執行通知書，²⁶ 而私隱專員在第一宗個案的裁決是建基於對保障資料原則 4 的同一理解，所以第一宗個案的裁決亦必須被視為錯誤。

9.21 如果有人違反《個人資料（私隱）條例》，而該次違反涉及當事人的個人資料，令當事人蒙受損害（包括對感情的傷害），資料當事人是有權就該損害申索補償，²⁷ 但他必須提起訴訟才可強制行使此權利。直至目前為止，在已公開的訴訟當中沒有一宗屬於這類型的訴訟是針對新聞工作者或傳媒機構而提起。事實上就我們所知，只有一宗根據該條例申索補償的個案曾提交法院審理。²⁸

保障新聞自由

9.22 《個人資料（私隱）條例》有不少條文防止條例被用來不當地干預新聞活動。在該等條文當中有部分是建基於我們在《有關保障個人資料的法律改革研究報告書》²⁹ “為包容傳媒可以自由發表意見的權利”³⁰ 而作出的建議，其餘則由政府加入《個人資料（私隱）條例草案》之內或在審議草案時因應立法局的草案委員會所發表的意見而在修訂草案的條文中引入。

9.23 依據條例第 61(1)條，私隱專員不得視察傳媒機構所使用的個人資料系統。正如前文所述，根據同一條文，凡個人資料是為新聞活動的目的而持有，則不論該等資料是否已發表或播放，私隱專員均不可以主動調查與該等資料有關而又有可能違反該條例的行為。即使私隱專員接獲與這類型的違例行為有關的投訴，他也不得進行調查，除非及直至該等資料已發表或播放。此外，即使私隱專員真的在前述條文的限制下運用調查權力，新聞工作者的消息來源是受到條例第 44(2)條的條文保障而毋須向任何人披露。按照此條文，除非原訟法

²² 條例第 64(7)條，定罪後的最高刑罰是第 5 級罰款及監禁 2 年。

²³ 條例第 64(10)條，定罪後的最高刑罰是第 3 級罰款。

²⁴ 見私隱專員公署《一九九八至九九年報》第 73 頁，投訴個案簡述，第 6/99 號。

²⁵ 見私隱專員公署《一九九八至九九年報》第 99 頁，上訴個案簡述，第 4/99 號。

²⁶ 見上文提及的 *Apple Daily v Privacy Commissioner*（行政上訴案件 1999 年第 5 號，行政上訴委員會於 1999 年 11 月 30 日作出的決定（沒有收入案例彙報））。

²⁷ 條例第 66 條。

²⁸ *Kwan Chi-shan v Yeung Yiu-fang* DCCJ 7812 of 1997（由陳素嫻法官作出的沒有收入案例彙報的判決）（1997 年 12 月 4 日）。

²⁹ 1994 年 8 月，尤其見第 18 章。

³⁰ 出處同上，第 18.1 段。

庭法官在接獲私隱專員的申請後命令有關的新聞工作者向私隱專員提供消息來源，否則該新聞工作者不會被迫披露消息來源。最後，正如前文所述，條例已就下列情況提供豁免：(a) 若發表或播放有關的個人資料是符合公眾利益，便毋須遵守保障資料原則 3 關於限制使用的規定，讓該等資料得以向新聞工作者或傳媒機構披露；及(b) 若有關的個人資料是爲了新聞活動的目的而持有，資料當事人便不得行使查閱其個人資料的權利，除非及直至該等資料已發表或播放。³¹

根據《個人資料（私隱）條例》發出實務守則

9.24 根據條例第 12(1)條，私隱專員可以核准及發出實務守則，就如何遵守保障資料原則和條例內的其他規定提供實用的指引。若有人不遵守核准的實務守則的規定，不遵守守則的材料便可以在指控該人違反該條例的有關規定的法律程序中用作證據。³²

9.25 因此，私隱專員可就保障資料原則及條例內的其他規定如何應用於新聞界而核准及發出實務守則。這樣的守則很有用，尤其是它可以提供指引，說明甚麼類型的收集資料方法會被視爲保障資料原則 1(2)下的不公平收集方法，和說明印刷及廣播媒體怎樣才可以遵守保障資料原則 2 關於個人資料的準確性的規定。此外，該守則亦可以澄清在甚麼情況下，就報道新聞這一目的而言，某種收集個人資料的方法會被視爲超乎適度而違反保障資料原則 1(1)的規定，及可以解釋新聞工作者和傳媒機構在向有關資料的當事人收集其個人資料時怎樣才可以遵守保障資料原則 1(3)關於通知的規定。除此以外，這套守則還可以就如何應用第 61(2)條關於豁免遵守保障資料原則 3 的規定提供指引。（第 61(2)條容許個人資料可以在某些情況下向新聞工作者及傳媒機構披露。要不是獲豁免，在該等情況下這樣做是會違反保障資料原則 3 的規定(見上文)。）該守則亦可以清楚指出條例就新聞工作者及傳媒機構的侵犯私隱行爲所提供的保障有甚麼局限。關於這點我們會在下文詳細討論。

9.26 《諮詢文件》建議私隱專員應發出實務守則，就爲了報道新聞此一目的而收集和使用個人資料一事向出版人、廣播機構、新聞工作者、互聯網使用者及其他公眾人士提供實用指引。私隱專員是獨立於業界和政府的個體。運用私隱專員的法定權力和條例所提供的制裁措施便可以強制執行守則。若當事人相信有人違反該守則而違反守則

³¹ 條例第 61(1)條。

³² 條例第 13(2)條。

的情況又與當事人的個人資料有關，當事人可以在前文提及的限制下向私隱專員投訴。私隱專員有一套行之有效的機制處理關於有人違反《個人資料（私隱）條例》的投訴。發出該守則亦可以加強公眾與傳媒對條例如何適用於傳媒一事（這包括條例就侵犯私隱行為所提供的保障在這個範疇內所受到的限制）的認知和理解。

9.27 香港律師會、國際法律專家委員會香港分會及香港民主促進會均支持私隱小組的建議。記者協會看來亦不反對由私隱專員制訂一套守則，但條件是傳媒有份參與制訂過程，且守則必須明確地將公眾利益列為免責理據，以免正當的偵查式新聞工作受到威脅。私隱專員沒有具體評論這項建議。

9.28 我們找不到任何理由不跟隨私隱小組在《諮詢文件》所提述的看法，即私隱專員應就這個範疇核准及發出實務守則；但想清楚指出守則的範圍不應只限於個人資料的收集和使用。我們已提及一些我們認為該守則應涵蓋的其他條文，包括關於個人資料的準確性的保障資料原則 2 的條文。至於守則還應該涵蓋甚麼條文則留待私隱專員在按照規定諮詢有利害關係的各方之後自行決定。³³

建議 4

我們建議個人資料私隱專員發出一套實務守則，就《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）的條文（包括條例內列明的各項保障資料原則）如何適用於新聞界提供實用的指引。

《個人資料（私隱）條例》的局限

9.29 由於根據《個人資料（私隱）條例》發出的實務守則所提供的保障受該條例的條文限制，所以我們有需要研究這些限制是甚麼，以決定單靠上述建議發出一套守則的做法是否可以為那些私隱可能或已遭新聞工作者或傳媒機構無理侵犯的人提供足夠的保障和補償。

9.30 **保障在個人資料方面的私隱**——《個人資料（私隱）條例》旨在透過規管個人資料的收集、持有、處理和使用來保障**在個人資料**

³³ 條例第 12(9)條規定，私隱專員在核准實務守則前須諮詢他認為合適的代表團體及其他有利害關係的人。

方面的個人私隱，並非旨在保障個人私隱本身不受無理侵犯。³⁴ “個人資料”被界定為符合以下條件的資料：

- “(a) 直接或間接與一名在世的個人有關的；
- (b) 從該等資料直接或間接地確定有關的個人的身分是切實可行的；及
- (c) 該等資料的存在形式令予以查閱及處理均是〔合理地〕切實可行的”。³⁵

“資料”則被界定為“在任何文件中資訊的任何陳述（包括意見表達）”，而“文件”的定義包括書面文件以及包含資料的紀錄碟、膠卷、紀錄帶或其他器件（所包含的資料可從有關的器件中重現）。

9.31 **個人資料與在世的人有關**——由於條例將“個人資料”界定為與在世的人有關的資料，所以我們建議的守則不會涵蓋關於一個已逝世的人的私隱的公開披露。據此，即使收集或使用死者的個人資料的手法若死者仍在生的話便會違反保障資料原則，死者的親友也無權根據該條例作出投訴。

9.32 **資料必須以某種形式記錄下來**——基於“個人資料”、“資料”及“文件”的定義（見上文），《個人資料（私隱）條例》不適用於沒有記錄下來的個人資料。如果披露關於某人的資料時不涉及將載有該等資料的紀錄披露（或將從載有該等資料的紀錄推斷得來的資訊披露），則該次披露不算作披露該條例下的個人資料，亦因此不受根據該條例發出的實務守則規限。³⁶ 同樣道理，若收集得來的關於某人的資料後來沒有以某種形式記錄下來，則該次收集不算作收集該條例下的個人資料。因此，以口頭傳達的關於某人的資料，只要不是自書面紀錄推斷得來，便不受條例內的條文規限。反過來說，若該等資料後來以某種形式記錄下來（例如手寫下來或輸入電腦檔案中），資料便在這一刻成為條例下的個人資料。只要從該等資料確定當事人的身分屬切實可行而資料存在的形式令查閱和處理資料亦屬切實可行，該等資料便受《個人資料（私隱）條例》的條文規限。

9.33 基於同一道理，新聞工作者使用自己的感官進行監視或監聽是不受該條例限制的，亦即不會受根據該條例發出的守則限制，除非及直至以這種方法獲得的資料被記錄下來；但是即使如此，被記錄下

³⁴ 見條例的詳細標題及當時還是上訴法庭法官的李義法官在 *Eastweek Publisher Ltd v Privacy Commissioner for Personal Data* [2000] 1 HKC 692 判詞第 704I 至 705E 段的論述。

³⁵ 條例第 2(1)條。

³⁶ 根據條例第 2(1)條，就個人資料而言，披露包括披露自資料推斷所得的資訊。

來的資料還須符合條例就個人資料所下的定義所列出的其他要求才受該條例限制。同樣道理，未經授權而搜查他人的身體或處所的人不用承擔該條例下的法律責任，該等搜查活動因此亦不會受根據該條例發出的實務守則規限。

9.34 確定資料當事人的身分是切實可行的——個人資料的定義規定從關於某人的資料中確定該人的身分必須是切實可行的。這規定表面上是一項完全客觀的準則，純粹只顧及有關資料而不會顧及持有或收到資料的一方所知道的其他資料。基於這一點，一篇關於某人的新聞報道如果沒有直接指出該人的身分，而單憑該篇報道間接辨認其身分不是切實可行的話，是不會算作個人資料，故此也不會受條例的規定限制。即使該人的親屬或其他認識他的人可透過該篇報道所提及的關於他的資料和他們對他已有的認識而能夠間接認出他的身分，情況也是一樣。切合此情境的一個例子是刊登某人的照片但沒有在文章中以其他方式指明其身分。該人的親屬及認識他的人因為認得其相貌而能夠認出相中人是他，但其他人則無從得知他的身分。

9.35 然而，考慮到條例下的個人資料在這方面的定義應獲得爲了最能確保達到《個人資料（私隱）條例》的目的而作出的“公正、廣泛及靈活的釋疑及釋義”，³⁷ 較佳的想法似乎是應該顧及持有或收受資料的一方可能會擁有的其他資訊。基於此看法，上文提及的例子中的照片及附帶文章（僅指與當事人相關的部分）就該人的親屬及其他認識他的人而言會被視作個人資料。私隱專員公署的法律總監的個人看法則是：若關於某人的資料是“廣泛地”向多名第三者提供（而非只向特定的一方提供），公署“通常不可能”個別考慮在這種情況下獲得資料的一方，究竟是否湊巧地也擁有其他資料，令他確定與資料有關連的人的身分變得切實可行。³⁸ 雖然這情況無疑屬實，但人們合理預期傳媒機構應顧及這個事實：就是沒有直接指出當事人身分的廣播節目或刊物，也可能被某些因爲另有所知而能夠認出當事人的人（例如他的親屬或其他認識他的人）看見。事實上，照片或影片片段中的人的容貌常被遮掩，相信正正是爲了防止他們的身分被那些傳媒機構合理地相信要不是遮掩他們的容貌便有可能認得他們的人認出。

³⁷ 根據《釋義及通則條例》（第1章）第19條。

³⁸ E Pun, “Meaning of ‘personal data’ and ‘collection’ in the PD(P)O”, 收錄於 *E-Privacy in the New Economy - Conference Presentations* (香港：個人資料私隱專員公署，2001年)，<www.pco.org.hk/english/infocentre/speech_20010326.html>，第102頁。

9.36 **涉及《東周刊》的案件**——在 *Eastweek Publisher v Privacy Commissioner for Personal Data*³⁹ 一案，原告人的攝影記者在公共街道上拍攝投訴人的照片。該照片後來在一篇關於香港婦女時尚服裝的文章中用作插圖，文章批評投訴人的衣着品味。私隱專員在調查過程中進行聆訊。其中一項發現是照片是在投訴人不知情和未經她同意的情況下用遠攝鏡頭拍下，而投訴人在雜誌刊登照片之後即被同事和其他人嘲笑，使她尷尬得不敢再穿上這套（簇新的）服裝。私隱專員完成對這宗投訴的調查後，總結認為雜誌違反了保障資料原則 1 關於個人資料須以在有關個案的情況下屬公平的方法收集這項規定（即是說在該案的情況下拍攝該照片屬不公平的收集個人資料方法）。⁴⁰ 在針對私隱專員的裁決而提出的司法覆核中，原訟法庭維持私隱專員的裁決。⁴¹ 然而裁決後來被上訴法庭過半數法官推翻。⁴²

9.37 **關於必須指明資料當事人的身分或必須有意辨認資料當事人的身分的規定**——保障資料原則 1(2)的其中一項規定是個人資料須以合法及在有關個案的情況下屬公平的方法收集。在涉及《東周刊》的案件中，上訴法庭裁定違反保障資料原則 1(2)的行為須有以下兩項要素：(a) 收集個人資料的作為；及(b) 以不合法或在有關情況下屬不公平的方法這樣做。就(a)項而言，正如上文指出，上訴法庭過半數法官認為構成所需的收集個人資料作為的必需條件是資料使用者藉此蒐集關於一個“身分已被辨認的人”或“資料使用者有意或試圖辨認其身分的人”的資料。⁴³ 這項條件沒有在條例中訂明。佔過半數的法官的其中一位（即高奕暉副庭長）對此直認不諱。他說：“我知道這點沒有在法例中列明，但從法例的組織結構來看，我相信這是法例的原意……”。⁴⁴ 佔過半數的法官進一步指出，若資料使用者不知道與資料有關的人是誰，前者是不可能遵從根據該條例而提出的查閱或改正資料的要求。⁴⁵

9.38 上訴法庭發現有關的攝影記者、作出報道的記者及《東周刊》直到被投訴的那一期雜誌出版那一刻（甚至出版之後）是完全不知道

³⁹ [2001] 1 HKC 692. 比照 *Aubry v Éditions Vice-Versa Inc*, 157 DLR(4th) 577。

⁴⁰ 出處同上，見當時仍是上訴法庭法官的李義法官在第 696C 段的論述。

⁴¹ *Eastweek Publisher Ltd v Privacy Commissioner for Personal Data*, HCAL 98 of 1998（見以原訟法庭額外法官身分審案的上訴法庭祈彥輝法官所寫的沒有收入案例彙報的判詞）（1999 年 9 月 24 日）。

⁴² [2001] 1 HKC 692；上訴法庭高奕暉副庭長和當時仍是上訴法庭法官的李義法官屬大多數意見的一方，上訴法庭王見秋法官則持不同意見。

⁴³ 出處同上，上訴法庭李義法官在第 700A 至 B 段的判詞及高奕暉副庭長在第 711D 段的判詞。

⁴⁴ 出處同上，第 711D 至 F 段。

⁴⁵ 出處同上，上訴法庭李義法官在第 702D 至 703H 段的判詞。

和沒有興趣知道投訴人的身分，因此裁定拍攝投訴人的照片不構成收集她的個人資料的作為（王見秋法官對此持異議）。若攝影記者及其主事人是在不知道或全無興趣確定被拍照者的身分的情況下行事，則該照片在刊登後能夠讓湊巧認識被拍照者的讀者認出他的身分此一事實，不會令該次拍照成為收集個人資料的作為。⁴⁶

9.39 個人私隱與資料私隱的分別——當時仍是上訴法庭法官的李義法官認為《東周刊》一案的投訴人完全有理由認為該篇文章和照片不公平和不禮貌地侵犯了她的屬於個人私隱的領域。⁴⁷事實上原訟法庭曾評論謂投訴人的真正不滿在於私隱被侵犯，即是雜誌刊登了她的照片，而不是雜誌不公平地收集了關於她的資料。⁴⁸但正如李義法官所指，《個人資料（私隱）條例》並非旨在保障有別於“資料私隱”的“個人私隱”。該條例並非旨在確立概括性的私隱權利，以對付所有可能出現的侵犯私人領域的方式。⁴⁹投訴人因此不能在該條例下取得補救。應用此案所定下的原則便會發現，如果某人的私隱被新聞工作者侵犯，但有關的新聞工作者或其僱主或主事人沒有指明亦無意指明該人的身分，該人便不能根據該條例獲得補救。

9.40 資料保安原則（保障資料原則 4）——正如上文所述，行政上訴委員會在 *Apple Daily v Privacy Commissioner*⁵⁰ 一案裁定保障資料原則 4 不適用於作發布用途的個人資料。基於這項裁決，若當事人的個人資料因為被傳媒機構發布而可以被某人“查閱”，使當事人有可能要承擔受損害的風險，保障資料原則 4 是不能保護該人的。因此，基於保障資料原則 4，根據《個人資料（私隱）條例》發出的實務守則是無助於防止上述風險出現。

9.41 執行通知書——私隱專員無權向因為有人違反保障資料原則而受損的人判給賠償，亦無權代表該等受害人採取法律行動。然而正如上文所述，任何人如相信有人違反《個人資料（私隱）條例》而違例行為又與他的個人資料有關，是可以向私隱專員投訴的。不過一如前文所述，在涉及傳媒的個案裏，私隱專員在調查方面的權力只限於涉及已發表或播放的個人資料的投訴。⁵¹調查完結後，私隱專員若相信被投訴的人正在違反該條例，或該人已經違反該條例“而違反情況令到違反行為將持續或重複發生是相當可能的”，他可向該人送達執行通知書，指示該人在指明的期間內“採取該通知所指明的步驟，

⁴⁶ 出處同上，上訴法庭李義法官在第 702B 至 D 段的判詞。

⁴⁷ 出處同上，第 705H - 1 段。

⁴⁸ *Eastweek Publisher Ltd v Privacy Commissioner for Personal Data*，出處同上，第 17E 至 H 段。

⁴⁹ [2001] 1 HKC 692，第 704I 至 705B 段。

⁵⁰ 行政上訴案件 1999 年第 5 號。

⁵¹ 條例第 61(1)條。

以糾正〔該項〕違反”。⁵² 然而，若沒有再次或持續違例的可能性，則私隱專員除了有權發表調查結果及作出他認為適合的建議或其他評論之外，⁵³ 無權對被投訴的一方採取進一步行動。

9.42 私隱專員的觀點——私隱專員同意現行法例及普通法不足以充分保障市民的私隱免受傳媒機構侵犯，亦不足以對付在違反當事人意願下公開其私隱的行為。⁵⁴

9.43 結論——《個人資料（私隱）條例》沒有（亦並非旨在）為那些可能或證實被新聞工作者或傳媒機構無理侵犯私隱的人訂立一個能提供全面保障及補救的機制，原因主要是該條例的條文只關乎個人資料方面的私隱，而非概括性的私隱權利。新聞工作者或傳媒機構的侵犯私隱行為若不涉及將身分可被辨認的人的資料記錄下來的作為，根本不會與條例扯上關係。該條例亦不適用於已逝世的人的資料。

9.44 此外，若新聞工作者或傳媒機構收集關於一個身分不明的人的資料，而該新聞工作者或傳媒機構無意辨認其身分，則收集有關資料亦與條例內規範個人資料的收集的條文拉不上關係。⁵⁵ 此外，該條例的某些條文很難應用於廣為發布或播放的個人資料。⁵⁶ 正如上文所述，行政上訴委員會指出將資料作這種用途是不受該條例關於資料保安的條文限制。⁵⁷ 廣為發布或播放的個人資料看來亦不受條例內關於散播改正不準確個人資料的材料的條文規範。⁵⁸

單憑修訂《個人資料（私隱）條例》能否解決問題

9.45 有些回應者要求私隱小組考慮另一項選擇，即擴闊《個人資料（私隱）條例》的適用範圍以包含概括性的私隱權利，使私隱專員可以保障各方面的私隱，而不只限於保障在個人資料方面的私隱。一些立法會議員和區議會議員也傾向於增加私隱專員的權力以處理關

⁵² 條例第 50 條。

⁵³ 條例第 48 條。

⁵⁴ 私隱專員公署在 1999 年 11 月提交的意見書。

⁵⁵ 基於《東周刊》案這個案例，出處同上。

⁵⁶ 保障資料原則 3 落實《1980 年經濟合作與發展組織私隱指引》關於“限制使用目的”之原則，但它沒有採用“公平使用或披露”（注意：不是“公平收集”）的概念。比照《1995 年歐盟保障個人資料指令》第 6(a)條。該條文規定個人資料須以既合法且“公平”的方法“處理”（該詞被界定為包括“使用、以傳送方式披露、散播或以其他方式讓其他人接觸到”）。

⁵⁷ 上文第 9.15 段。

⁵⁸ 第 15.59 段及其後的章節。

於報刊侵犯私隱的投訴。⁵⁹ 另一個相關方案是授權私隱專員就違反關於傳媒侵犯私隱行為的新聞工作者守則的投訴作出裁決。

9.46 然而，我們不贊成修訂條例使私隱專員可以處理關於新聞工作者或傳媒機構做出的在廣義上屬侵犯私隱行為的投訴。原因如下：

- (a) 私隱專員由行政長官直接委任此一事實會令部分新聞界不能接受私隱專員的參與。事實上有人批評政府在挑選適當人選填補首任私隱專員離任後出現的空缺時，沒有邀請有興趣的人申請出任該職位。
- (b) 在該條例現行的架構下，新聞界在裁決和上訴過程中沒有發言權。如何應用和解釋條例純粹由私隱專員、行政上訴委員會和法院決定。法院參與其中是因為其中一方可能申請司法覆核；因有人違反該條例而受損的資料當事人也可能提起民事法律程序。雖然可以透過修訂條例讓傳媒有權參與裁決和上訴過程，但這會造成投訴制度雙軌制，令處理關於傳媒的投訴有別於處理其他投訴。
- (c) 私隱專員的職責是按照《個人資料（私隱）條例》的條文保障在個人資料方面的私隱。若將平衡個人私隱與新聞自由的任務交給私隱專員，恐怕不能取得部分新聞界的信任。
- (d) 私隱專員作出的裁決雖然可以在某些情況下被行政上訴委員會推翻，亦有可能被法院覆核，但授權私隱專員處理針對傳媒的投訴，無疑會導致只由私隱專員一人就新聞工作者或傳媒機構的行為作出裁決。相比之下，報業評議會作出的都是集體決定，而一個報界和公眾均有代表參與的報評會在討論問題時可以聽取和參考不同的意見和經驗。
- (e) 由於私隱專員公署的經費全部來自公帑，所以擴闊專員的權責範圍涉及政府在資源方面的承擔。若所需的額外撥款不獲通過，私隱專員便要在資源不足的情況下承擔新增的職務，這會無可避免地減低他履行現有職責的能力。

9.47 由於《個人資料（私隱）條例》並不保障個人私隱免受傳媒各式各樣的無理侵犯（根據該條例發出的實務守則亦因此不能提供這方面的保障），而擴闊條例的適用範圍以提供這方面的保障亦不可取，所以我們會在下一章考慮無需設立報業評議會的其他方案。

⁵⁹ 見 R Wacks, “Privacy and the Press”, 載於 *The Correspondent*, 1999 年 10 月至 11 月號, 第 6 至 9 頁。

第 10 章 其他有被提及的方案

10.1 回應及評論諮詢文件的人，除了提出應該嚴格執行及／或修訂《個人資料（私隱）條例》以便更好地保障私隱被報刊侵犯的人這項建議之外，還提出下列各項方案，以取代由法定但獨立的保障私隱報業評議會作出規管這項原有的建議：

在公共領域採取行動

- (a) 單靠市場力量；
- (b) 推廣傳媒辨識教育；
- (c) 抵制未達道德標準的報章；
- (d) 鼓勵市民多投訴；
- (e) 鼓勵成立獨立的監察傳媒組織；

由報業及新聞工作者行業推行更有效的自律

- (f) 敦促個別報章自行訂立操守守則；
- (g) 敦促個別報章委任新聞申訴專員；
- (h) 立例規定新聞工作者必須領取牌照；

由香港報業評議會推行更有效的自律

- (i) 促請報刊接受香港報評會的權限；
- (j) 向因發表香港報評會的調查結果和決定而被起訴的傳媒機構提供法律援助；
- (k) 透過法定的有條件免責特權保護關於香港報評會的調查結果和決定的報道；
- (l) 規定所有報章必須成為香港報評會會員；

給批評傳媒的人提供較好的保障

- (m) 讓那些欲以誹謗為由提起法律程序的人可以申請法律援助；
- (n) 關於新聞工作者團體就傳媒操守所作出的評論的報道可享有有條件的免責特權；
- (o) 誹謗訴訟增加一項新的免責理據；

為那些私隱被報刊侵犯的人提供更有效的補救

- (p) 改革誹謗法；
- (q) 以侵犯私隱為由提起侵權訴訟來尋求民事補救；

- (r) 成立訴訟基金協助私隱被報刊侵犯的人；
- (s) 成立一個專門對付傳媒侵犯私隱但沒有制裁權的法定委員會；
- (t) 委任一名法定的報業申訴專員；
- (u) 設立報刊管理局實行政府規管；
- (v) 由一個專門處理報刊侵犯私隱投訴的審裁處實行規管；
- (w) 制訂強制性的報業私隱守則但毋須成立法定組織；
- (x) 立例支持由報界自行制訂的報業私隱守則。

在公共領域採取行動

單靠市場力量

10.2 基於香港過往的經驗，單憑市場力量來糾正目前的狀況是不大可能的。首先，侵犯私隱的採訪活動和在有違當事人意願下宣揚其私隱的行爲是會給不牽涉入報章的製作和銷售過程的第三者帶來負面後果，這些外在或社會成本既沒有反映在報章的售價之中，亦得不到有關報章的補償。

10.3 其次，報章市場一般不會向讀者提供關於記者的採訪手法是否公平的資料，亦不會向讀者述說不公平的採訪或侵犯私隱的報道或照片可爲當事人帶來甚麼負面後果。讀者不能從報章的字裏行間獲得這些資訊，因爲提供這些資訊不符合報章的利益。雖然香港報評會的調查結果現已在網頁上公開，但由於雜誌和非會員報章的侵犯私隱行爲不受該會審查，所以公眾仍然未能全面了解報章雜誌在私隱方面的操守水平。要是私隱被雜誌或非會員報章侵犯的人沒有渠道公開其冤屈，公眾是難以評定這些報刊的水平。除非有一個有效的投訴及監察機制，而公眾又知悉其調查結果，否則讀者不能在獲悉有關情況下就應該購買哪一份報章作出決定。

10.4 鑒於報業競爭激烈，而私人利益和公眾利益兩者之間有一道鴻溝，所以市場未能提供足夠資訊和未能將製作報章的社會成本變爲製作報章的內部成本這兩個問題，不能單靠市場來糾正。依賴個別報章自發地採取行動改善這種情況亦是不切實際。若沒有有效的外在壓力迫使它們這樣做便尤其如此。¹ 雖然有報刊曾爲其越軌

¹ 這些壓力可能來自市場、壓力團體、政黨、立法機關或政府介入的可能性。自律成功與否視乎這些壓力的大小。N Gunningham & J Rees, "Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective", *Law and Policy*, Oct 1997, vol 19, no 4, 363 at 390-391.

行爲公開道歉，但這情況十分罕見，只出現在極端個案和在公眾強烈批評後才發生。

推廣傳媒辨識教育

10.5 不少回應者支持推廣傳媒辨識教育。他們認爲增加對傳媒的認識有助公眾評審傳媒的水平。公眾遂可以利用他們的購買力抵制經常侵犯私隱的報章，改爲支持高質素的報章。有些回應者亦建議政府資助學校和民間組織推廣傳媒辨識教育。

10.6 關啓文博士贊成推廣傳媒教育，但認爲這樣做不能全然解決問題。² 他表示私隱遭傳媒侵犯的人仍不能得到補償或公平的對待，而且教育是需要很長的時間才可見成效。關博士亦留意到不少反對法定報評會的人在論述如何對付歧視時，都曾指出除了教育之外，還需要輔之以反歧視的法例。關博士評論謂同樣道理也應用來解決傳媒侵犯私隱的問題。

10.7 我們不反對政府推動各界開辦及發展爲兒童及成年人而設的傳媒辨識活動。³ 所有公民都應了解報刊在社會所扮演的角色和它們在民主體制中的權利和義務。傳媒辨識活動讓人們在獲得較多資訊的情況下作出決定，使市場運作得以改善。然而單靠教育和勸喻是不足夠的。傳媒教育的對象是消費者，它不能取代私隱遭傳媒侵犯的人所應得的濟助。此外有需要制裁操守低於應有水平的業者（制裁方式可以是公開劣行或其他方法），以遏止侵犯私隱的行徑。

抵制未達道德標準的報章

10.8 有些回應者提議讀者應該罷買他們不滿意的報章。這些回應者認爲只要讀者對違反道德標準的劣行生厭，或愈來愈少讀者購買較常侵犯私隱的報章，傳媒侵犯私隱的問題便會消失。獲得公眾接受和支持的報章會繼續存在，而公眾厭惡或唾棄的報章便會受到懲罰。

² 關啓文博士提交的意見書，“新聞自由與傳媒監察孰輕孰重？——評論關於報業評議會的爭辯”（1999年）。

³ 見 Parliamentary Assembly of Council of Europe, Recommendation 1466 (2000) on Media Education, 載於<<http://stars.coe.fr/ta/ta00/EREC1466.HTM>>。民政事務局局長在1999年11月17日的立法會會議上報告：(a) 小學與中學的課程已包含傳媒教育的信息；(b) 大專院校及教育署均有傳媒教育科供教師選修；及(c) 優質教育基金已批出580萬元贊助一些青少年組織和四間學校舉辦推廣傳媒教育的活動：《立法會議事紀錄——1999年11月17日》，英文版第1432頁。優質教育基金計劃編號2000/2296亦有撥款\$415,600，供明光社在01/02及02/03兩個年度內在40所中學籌辦傳媒教育工作坊。

10.9 關啓文博士在意見書中指出這種看法有問題。他說操守有問題的報章總有一些優點或吸引人的地方，以致市民的不滿未必可以完全抵消這些吸引力。個別市民的影響力對比起龐大的媒體和無孔不入的傳媒文化，實在是微不足道。抵制報章的效用因此有限和難以持久。

10.10 我們留意到輿論和廣告商能夠在極端的情況對報刊的行爲產生短期影響。例如《蘋果日報》報道一名居於天平邨的鰥夫的荒誕行爲後引起公憤，結果該報要公開道歉。同一報章亦曾在報道某律師涉嫌挾帶客戶款項潛逃時錯誤指稱某人爲涉案律師，同樣要登報道歉。此外《東周刊》在封面刊登一名神情痛苦的女星的半身裸照，該雜誌後來在 2002 年 11 月公開道歉。

10.11 然而傳媒機構公開道歉的個案寥寥可數，而且有時是在受害人揚言採取法律行動之後才作出。此外，這些道歉可能並非全心全意，也可能有保留或沒有附帶完滿的解釋。以該名鰥夫的個案爲例，有關報章承認“間接支付”五千元給他及其他人，但堅稱沒有用錢編造新聞。⁴ 就刊登女星半裸照一事，《東周刊》亦只是在明確知道公眾不接受其做法是基於公眾知情權、傳媒報道真相的責任、和傳媒的監察功能等解釋之後才作出道歉。至於就關於潛逃律師的報道而作出的道歉，有關報章解釋該錯誤出於“一時疏忽”，但沒有進一步解釋該篇報道爲何會誤將受害人當作潛逃的律師，爲受害人帶來“持續不斷的精神困擾”。該案的受害人把有關報章的道歉比喻爲“斬斷她雙手然後向她說對不起”。⁵ 在附錄 2 列出的個案中似乎只有極少數受公眾指責，導致有關報刊公開道歉的則更少。

10.12 我們找不到任何證據證明輿論或呼籲抵制能夠在香港產生持久或長期的影響。以該宗涉及鰥夫的個案爲例，明光社曾爲此呼籲公眾罷買《蘋果日報》，但該次呼籲對該報的銷量無明顯影響。至於涉及《東周刊》的個案，該期雜誌在出版當天便沽清，現已成爲收藏家的珍物。雖然《東周刊》事後結業，但停刊是因爲公眾憤怒還是基於該雜誌近年一直虧蝕這個事實則無從稽考。當公眾還在抨擊《東周刊》刊登裸照之際，三日後出版的一期《三周刊》在報道《東周刊》事件時再次刊登同一張照片。這次遮掩了女星的胸部，但沒有遮掩其雙眼。雖然公眾齊聲譴責，但該期雜誌迅即售罄，要發行第二版才可滿足需求。同樣值得注意的事實是《三周

⁴ 《蘋果日報》，1998 年 11 月 9 日，A1 版。

⁵ 《蘋果日報》，1998 年 10 月 8 日；*Chu v Apple Daily* [2001] HKCU 1, 第 66 及 96 段。

刊》沒有因為公眾嘩然而停刊。這是輿論不能阻止媒體公開受害人私隱的例證。《東周刊》停刊不久之後，另一份雜誌《快周刊》聘用曾在《東周刊》任職的員工，結果《快周刊》在封面、用紙和設計方面漸漸變得與《東周刊》差不多一樣。⁶

10.13 正如杰邦士指出，抵制報章的效用必然不顯著，因為報章題材廣泛，只有一部分可能令讀者反感。⁷ 梅禮解釋道：

“媒體向市場負責……意味着受眾需要或要求更負責任的傳播，亦會堅決要求傳媒採用更合乎道德的做法。在現實世界裏，我們知道大體來說，受眾對傳媒道德的模糊界線所知甚少或全不知情，亦很少去關心。傳媒反正是‘大雜燴’，‘不負責任’的篇幅與‘負責任’的篇幅混在一起。我們社會裏的公眾已學會將好的部分連同壞的部分一起接收，並……信任存在於負責任的新聞報道和不負責任的新聞報道兩者之間的龐大灰色地帶的大量資訊。

廣大受眾察覺某媒體不負責任也很難作出適切的反應。廣大受眾非常混雜、分散和沒有任何特徵，所以（最低限度短期而言）不能成為迫使媒體作出交代的一股強大力量。受眾之中有一些人會因為察覺到媒體的缺點或不負責任的行為而取消訂閱某報，但其他人則會容忍媒體這種行為，或至少對該等行為視若無睹。”⁸

10.14 即使某次抵制成功，令有關報章的讀者減少，以致影響其廣告收入，私隱被該報侵犯的人是不會因此而得到任何有意義的補償。我們的重點在於保障個人私隱免受報刊侵犯，並為受害人提供有效的補救。受害人不關心違規報章的市場佔有率有可能下降，這個可能性不能代替為受害人提供足夠補救的需要。此外，關於報章侵犯私隱的投訴，是報章與新聞人物之間的爭議，報章讀者是這些爭議的第三者。無論如何，報章的侵犯私隱行為不會因為是由銷量低的報章做出而不屬於侵犯私隱的行為。犯錯報章的讀者人數只反映有關行為的嚴重性。

⁶ 《東周刊》停刊六星期後，所有“八卦雜誌”的銷量據稱都增加了：“Scandal mags mutate and thrive”，《南華早報》，2002年12月16日。

⁷ T Gibbons, *Regulating the Media* (London: Sweet & Maxwell, 1998), 第46-48頁。

⁸ J C Merrill, “The Marketplace: A Court of First Resort”, in E Dennis, D M Gillmor & T L Glasser (ed), *Media Freedom and Accountability* (Greenwood Press, 1989) ch 2, p 16.

10.15 更重要的是在報章侵犯私隱此一範疇之內，讀者的求知慾與私隱被無理侵犯的人的利益可能有矛盾。一般讀者傾向訂閱提供新聞人物詳盡私隱的報章多於那些充分尊重個人私隱的報章。以侵犯私隱方式採訪新聞和公開他人私隱是報章賺錢的成功要素。與那些無正當理由而利用市民的私生活作為賺錢工具的報章比較，尊重私隱的報章在競爭上處於下風。單靠自由市場來解決問題因此不切實際。

10.16 總括而言，我們關注的主要是私隱被報刊侵犯的人的苦況，而非報館的利潤或營業額。那些濫用新聞自由令個人私隱受侵犯的報章的讀者人數下跌，不會減輕受害人的痛苦、尷尬和不便。市民的私隱應獲保障免受報章無理侵犯，無論報章有否盈利和銷量多少也應該是這樣。

鼓勵市民多投訴

10.17 向傳媒機構作出投訴的效力，較向一個獨立公正和裁決對成員有約束力的審裁機構作出投訴小得多。在沒有這類審裁機構的情況下，市民大眾可向高質素的報章投訴其他報章的操守，但是報章通常不願意批評同業。⁹ 香港報評會在 2002 年委託進行的調查顯示，相信向違規報章或其他傳媒機構投訴十分有效的受訪者分別只佔 7%及 19%，但有 85%認為香港需要一個獨立的報業投訴組織。

鼓勵成立獨立的監察傳媒組織

10.18 關於由非政府組織成立更多監察傳媒的組織的提議，很少人會反對。然而沒有傳媒東主、編輯和記者支持的監察傳媒組織不能獲新聞界尊重和信任，因此在遏止傳媒劣行方面不會有功效。沒有時間、金錢和專業知識監察傳媒的非政府組織亦難於落實這個提議。故此人們對於記者協會未能成功推動成立“傳媒操守論壇”以維持專業水平和處理公眾投訴不感到詫異。¹⁰

由報業及新聞工作者行業推行更有效的自律

敦促個別報章自行訂立操守守則

10.19 由個別報章實施自行訂立的操守守則，是最單純的自律模式之一。對於沒有本身的守則和沒有採納《新聞從業員專業操守守

⁹ 戴胡子，“明報不是冤情大使”，1998年11月23日，D6版。

¹⁰ 香港記者協會新聞稿，1998年11月22日。

則》的報章來說，尤其有迫切需要自行制訂一套守則。雖然自行訂立的守則使新聞工作者自我約束他們與市民交往時所做出的行爲，但這始終是報館私下採取的行動，純屬報館的內部事務。我們不覺有任何報章向讀者宣傳其自訂的守則。無論如何，內部守則對有關報章沒有約束力。讀者不能強制報章執行守則，更何況與報章沒有合約關係但私隱被其侵犯的受害者。每間報館怎樣處理投訴是報館自己的事，不受任何外界組織監察。

敦促個別報章委任新聞申訴專員

10.20 報章可委任一名德高望重和獨立的新聞申訴專員接受和調查公眾投訴。¹¹ 英國有些報章雖然聘用內部申訴專員，但它們全都是依賴英國報業投訴委員會處理投訴。據我們所知，香港首名新聞申訴專員是由《壹週刊》在 1997 年委任。該專員要求有關新聞工作者作出回應之後在雜誌的網頁上發表評論。這計劃在 1998 年 9 月終止，理由是“在過去一年以來，〔雜誌〕接獲的投訴不足十宗”。¹²

10.21 我們同意若報章設立**獨立**的新聞申訴專員，並承諾會協助他的調查和刊登他的裁決，是可令報章負責任的有用方法。然而新聞申訴專員不是公眾的代表，並非所有專員均能夠成爲報章與讀者之間的中立調解人。他們有些最終變成報章的投訴主任或負責公共關係的員工，有些則發現自己要同時侍奉兩個主人或需效忠委任他們的報章。新聞申訴專員由報章委任和支薪此一事實，令公眾不把他們視爲獨立的個體。很多讀者因此將新聞申訴專員視爲報章的代言人而不是讀者的代表。即使報館讓新聞申訴專員代表讀者的利益行事，他也只能提出意見或規勸；除非報章承諾會一字不漏地刊登專員的裁決，否則報章會刊登甚麼東西的最後決定權始終落在編輯手上。此外，新聞申訴專員應代表哪一方的利益並不明確。當報章和讀者的利益與成爲新聞人物的無辜第三者之利益有衝突時，這個問題尤其嚴重。

10.22 我們順帶指出《蘋果日報》曾在 1999 年 11 月告知私隱小組該報的管理層接納了他們的三人小組所提出的建議，謂將會在報館內委任一名內部申訴專員直接回應市民的投訴。該報進一步指他們會探討需採取甚麼具體步驟來設立這個機制，並會在設立機制後

¹¹ 關於“新聞申訴專員”的制度的簡介，請登入 Organisation of News Ombudsmen 的網址：
<www.infi.net/ono/what.htm>。

¹² F Ching, “Learning Self-Control - Hong Kong’s media are torn between ethics and profits”, Far Eastern Economic Review, 1998 年 12 月 17 日，第 25 頁，引述楊懷康的說話。

不時作出檢討。¹³ 私隱小組在 2002 年 5 月去信《蘋果日報》查詢進展，但該報沒有回覆。

立例規定新聞工作者必須領取牌照

10.23 另一個方案是將必須成為某專業團體的成員訂定為從事新聞工作的先決條件。法律可規定有關的專業團體須備存一本新聞工作者名冊，使被紀律組織裁定有不專業行為（包括無理侵犯他人私隱）的新聞工作者可被暫時吊銷資格或除名。為提高新聞工作者的專業水平，法律可進一步規定只有在培訓及學歷方面符合該專業團體的要求的人才可成為該團體的成員。執業者受發牌或註冊制度規管的例子包括律師、建築師、醫生、助產士、社會工作者、升降機工程師、消防裝置承辦商及地產代理。

10.24 雖然有司法管轄區規定新聞工作者須通過資格審定，但是《國際人權公約》第十九條第二款規定人人有權自由地透過他所選擇的任何媒介發表意見，使專為新聞工作引入發牌制度實際上成為不可能的事。美洲人權法庭亦裁定：法律若規定新聞工作者須領牌，而且禁止並非某專業團體成員的人從事新聞工作，又將該專業團體的入會資格限於主修某些科目的大學畢業生，是不符合《美洲人權公約》。該法庭認為這樣的法律限制發表意見的自由，不容於《美洲人權公約》，故此既會侵犯每一個人透過他所選擇的方法尋求和傳送消息的權利，亦會妨礙普羅市民在不受干涉的情況下接收消息的權利。¹⁴

10.25 美洲人權法庭指出，有人辯稱強制新聞工作者領牌的法律與適用於其他行業的類似法律並無兩樣，但這論據沒有顧及前者的法律與《美洲人權公約》是否相符這個根本問題。新聞工作涉及尋求、接收和傳送消息等幾方面，而從事新聞工作的人要進行的是一些界定或包含公約所保證之發表意見的自由的活動。法律及醫療工作與新聞工作不同。前者不是公約特別保證的活動。對法律或醫療工作施加某些限制無疑可能與公約保證可享有的各項權利有牴觸，但是該等權利沒有一項是全面而徹底地界定或包含法律和醫療工

¹³ 《蘋果日報》的意見書於 1999 年 12 月 1 日在該報刊登。

¹⁴ *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Advisory Opinion OC-5/85, Inter-Am Ct HR (Series A) No 5 (1985), para 81. 《美洲人權公約》第 13(1)及(2)條與《國際人權公約》第 19 條類似。

作，像保證可以享有自由發表意見的權利的條文那樣（該等條文涵蓋新聞工作）。¹⁵

10.26 人們普遍理解到自由發表意見的權利意味人人可以自由地加入新聞工作者行業，而新聞工作者亦可以按照自己的意願加入行業組織，毋須經任何國家機關正式批准便可以成為新聞工作者。這些原則已載入下列文件之中：《查布提帕宣言》¹⁶、《聖地亞哥宣言》¹⁷及第四屆大眾傳播媒介政策歐洲部長級會議所通過的一項決議。¹⁸鑒於美洲人權法庭的意見和上述宣言所定下的原則，我們相信專為新聞工作者設立發牌制度是不符合《國際人權公約》的規定。

由香港報業評議會推行更有效的自律

促請報刊接受香港報評會的權限

10.27 加入香港報評會的所有報章會員均承諾遵守該會的會章、附例及行為守則。然而假如報章願意以合約方式接受香港報評會的權限和裁決，便毋須成為報評會會員。因此，一個可供選擇的方案是促請雜誌和所有仍未成為香港報評會會員的報章與報評會訂立合約，同意接受其權限和以適度顯著的篇幅刊登其裁決。對於一些銷量低和支持自律機制但又不想分擔其開支和參與管理報評會工作的刊物而言，這個方案尤其吸引。然而如果尚未加入報評會的暢銷報章不願受報評會約束，這個方案便不會有顯著成效。鑒於該等暢銷報章過往對報評會所展示的態度，它們不大可能會成為報評會會員或以合約方式接受該會的權限。現時亦無任何跡象顯示主要的新聞雜誌願意接受報評會的權限。我們大可作出以下結論：就是主要的報章雜誌一致同意讓香港報評會能夠有效發揮其自律功能是遙不可及的事。

¹⁵ 出處同上，第 70 至 73 段。

¹⁶ Declaration of Chapultepec, 於 1994 年 3 月 11 日在墨西哥城舉行的“言論自由西半球會議”（Hemisphere Conference on Free Speech）上通過。該宣言第 8 項原則規定：“新聞工作者加入同業公會成為會員或從屬於某專業或行業組織均必須絕對是出於自願，傳媒機構從屬於某商業團體亦必須如此。”

¹⁷ 即《推廣獨立及多元化傳播媒介宣言》（Declarations on Promoting Independent and Pluralistic Media），由有份參與聯合國／聯合國教科文組織／聯合國開發計劃署於 1994 年 5 月 2 至 6 日在聖地亞哥舉行的“拉丁美洲及加勒比地區傳媒發展及民主體制研討會”（Seminar on Media Development and Democracy in Latin America and the Caribbean）的人於 1994 年 5 月 6 日通過。該宣言第 8 段宣稱“根據《世界人權宣言》提述的發表意見和結社的基本權利，人人有加入新聞行業及從事新聞工作的自由，不受到任何形式的限制。”

¹⁸ Resolution No 2 on Journalistic Freedoms and Human Rights by the 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy (布拉格，1994 年 12 月 7 至 8 日)。該決議第 3(a)項原則宣稱“加入新聞工作者行業完全不受限制”，使新聞工作得以對維護及發展真正的民主體制作出貢獻。

向因發表香港報評會的調查結果和決定而被起訴的傳媒機構提供法律援助

10.28 有人提議政府應向因發表香港報評會或其他監察傳媒的組織的調查結果和決定而被起訴的傳媒機構提供法律援助。現時只有個人才有權申請法律援助。容許法人申請法律援助是重大的政策變動，會引來眾多申請，加重政府的負擔。其實還有其他更有效的辦法在上述情況下為傳媒機構提供較佳保障。與此特別有關連的一項建議，就是令關於香港報評會為了向市民提供資料而發出的任何事項的公正和準確的報道享有《誹謗條例》（第 21 章）下的特權。我們在下文研究這一方案是否可取。

透過法定的有條件免責特權保護關於香港報評會的調查結果和決定的報道

10.29 這項建議的目的是令關於香港報評會為了向市民提供資料而發出的任何事項的公正和準確的報道享有特權，惟被告人必須讓原告人在被告人的報章上回應才可享有這項權利。英國的霍思委員會及尼爾委員會曾先後對誹謗法進行全面檢討。¹⁹ 我們在沒有類似研究的幫助之下，沒有條件判斷法律應否讓關於香港報評會——一間可隨時在毫無限制的情況下改變其宗旨和權力的私人公司——所作出的陳述的報道享有有條件的特權。再者，即使給予特權的做法是可取和切實可行，也不能給私隱被傳媒侵犯的人提供足夠的補救。違規報章實應以適度顯著的篇幅讓受害人取回公道。對於再三漠視報評會裁決的違規報章而言，令關於報評會所作出的陳述的報道享有特權亦不會有足夠的阻嚇作用。報評會的裁決和評論應讓違規報章的讀者知悉，讓他們可以自行決定是否繼續購買該報。

規定所有報章必須成為香港報評會會員

10.30 由於香港報評會面對的一個主要難題是其會員報章的讀者人數偏低，所以其中一個方案是立例規定希望根據《本地報刊註冊條例》註冊的報刊必須先成為香港報評會的會員。自發成立的香港旅遊業議會所設立的投訴機制便是這種做法的實例。旅遊業議會設有消費者關係委員會，處理旅行社與顧客之間不能透過調解來解決的紛爭。該委員會有六名業內成員和六名業外成員，另加一名由旅遊業議會理事會的理事擔任的召集人。委員會的裁決對會員旅行社

¹⁹ 霍思委員會（Faulks Committee）就誹謗訴訟的常規和程序作出建議，而尼爾委員會（Neill Committee）則建議在不損害司法公正的情況下簡化現有的法律程序。

具約束力。不滿委員會裁決的會員旅行社可向理事會上訴。理事會的裁決是最終決定，但不滿的投訴人亦可尋求法律補救。²⁰ 旅遊業議會有實權監管所有會員旅行社，因為根據《旅行代理商條例》（第 218 章）發出的牌照規定旅行代理商必須是及一直保持是旅遊業議會的會員。²¹ 會籍一旦被旅遊業議會終止，代理商便不能繼續營業。法律亦規定旅行代理商須向旅遊業議會繳付徵費，並向旅遊業賠償基金供款。旅遊業賠償基金管理委員會可對欠繳徵費的旅行代理商罰款。²² 沒有繳費的代理商可被撤銷或暫時吊銷牌照。²³

10.31 這方案的好處是香港報評會可以在無需成為法定團體的情況下覆蓋全港所有報章，從而避免關於設立法定報業投訴組織是否符合《國際人權公約》的爭拗。報章一旦成為香港報評會會員並受其會章約束，報評會即可就該報章違反該會所訂下的新聞工作者守則的行為，按照合約針對該報強制執行其裁決。

10.32 然而並非所有報章願意及有能力以支付徵費方式資助香港報評會。此外，以有關報章因欠繳徵費（或曾經一次或多次不遵守報評會的裁決）而被革除會籍作為理由取銷該報的註冊，似乎與《基本法》的“言論、新聞、出版的自由”不相符。若香港報評會可因違規報章不遵守其裁決而剝奪該報自由發表意見的權利，報評會的權力便會過大。我們當然可以不讓報評會有權將明目張膽或一而再地違反其行為守則的報章革除會籍。法律可以規定所有報章只要一直有繳付訂明的徵費便可以繼續保留會籍。然而我們研究過美洲人權法庭就新聞工作者必須成為新聞工作者團體的成員一案所作出的裁決。《查布提帕宣言》亦聲言“新聞工作者成為同業公會的會員或從屬於專業或行業組織……必須絕對出於自願”。²⁴ 不願意加入香港報評會的報章大可挑戰強制入會的規定的合法性。他們可以辯稱把成為香港報評會會員列為行使發表意見自由的先決條件不僅抵觸《國際人權公約》第十九條，而且因為抵觸《基本法》第二十七條而應被視為違憲。基於這些難題，我們決定不深入探討這個方案。

²⁰ J Tung, “Redress Mechanisms - Trade and Professional Related Complaints Resolution Mechanisms”, 在消費者委員會於 2000 年 4 月 26 日舉辦的「消費者投訴及索償機制」會議上發表的文件。

²¹ 第 11 條。

²² 《旅遊業賠償基金（特惠賠償額及罰款）規則》（第 218 章）第 6 條。

²³ 香港法例第 218 章第 19(1)(d)條。

²⁴ 第 8 項原則。請同時參閱前文所述的《推廣獨立及多元化傳播媒介宣言》。

給批評傳媒的人提供較好的保障

讓那些欲以誹謗為由提起法律程序的人可以申請法律援助

10.33 以誹謗為由提起的法律程序不獲法律援助，除非是為了在聲稱被誹謗的反申索中提出抗辯。這不單只表示富有的人享有特權可以向法院取回公道，還表示資源充足的媒體也可以損害並不富有的人的聲譽或蓄意發布關於這些人的謊言，因為該等媒體知道這些人絕不能負擔誹謗訴訟所需的龐大訟費。讓那些欲以誹謗為由提起法律程序的人可以申請法律援助的好處，在於可以保障市民批評傳媒劣行的自由，而市民又無需擔心要自行承擔高昂的訟費。

10.34 記者協會及攝影記者協會均支持將法律援助的範圍延伸至以誹謗為由提起的法律程序。記協指出誹謗訴訟（尤其是那些涉及媒體的案件）需時甚久和有經驗豐富的大律師助陣。新聞工作者報道大公司和富商的新聞時因此特別小心。另一方面，不準確的新聞報道若嚴重損害普通市民的聲譽甚至生計，這些市民是沒有甚麼辦法可以尋求補救。有些刊物在報道涉及普通市民的新聞時沒有如報道涉及有錢人或權貴的新聞般小心，所以尤其易於出現不準確的報道。²⁵ 記協相信落實上述建議便無需規定香港報評會免被控誹謗，亦無需令關於報評會的陳述的報道享有有條件的特權。

10.35 然而香港報評會對於將法律援助的範圍延伸至所有以誹謗為由提起的法律程序的建議有保留。該會指出這會慫恿某些市民為了個人利益而控告傳媒機構，結果會導致起訴新聞界的誹謗訴訟激增，從而增加政府的財政負擔，亦會為新聞自由帶來負面影響。²⁶

10.36 香港律師會認為將法律援助的範圍延伸至誹謗訴訟並不是善用資源的做法，原因如下：

- (a) 公帑並非用之不竭；
- (b) 以誹謗為由提起的法律程序是為了維護一些對個人福祉來說並非必要的權利；
- (c) 法律援助署有可能要處理大批由聲稱在家庭糾紛中或在其他情況下被誹謗的人所提出的申請；及

²⁵ 香港記者協會就法律援助服務的問題向立法會司法及法律事務委員會提交的意見書，立法會文件編號 CB(2)1692/01-02(07)（2002年4月25日）；香港記者協會，“HKJA Position Paper on Defamation Legal Aid”，載於<www.freeway.org.hk/hkja/press_free/statement/Legal%20Aid.htm>（2002年6月26日）。

²⁶ 香港報評會向立法會司法及法律服務委員會提交的意見書，立法會文件編號 CB(2)1692/01-02(03)（2002年4月25日），第3段。

(d) 誹謗訴訟的費用高昂，這個壞處很多人都知道。²⁷

10.37 御用大律師羅拔遜在 1983 年指出，將法律援助的範圍延伸至誹謗訴訟不能妥善解決如何令那些因為事實被錯誤或不準確陳述而受損的人獲得補償這個問題。誹謗法不能“補救所有或大部分關於事實的錯誤或不準確陳述”，因為只有當虛假陳述損害了當事人的聲譽才可引用誹謗法。將法律援助的範圍延伸至誹謗訴訟會導致“更多壓制言論的令狀，更多博取金錢利益的訴訟，更多符合公眾利益的報道因為不能用可被接納的證據證明屬實而被封殺，及進一步削弱言論自由。”²⁸

10.38 政府認為誹謗訴訟不應包括在法律援助計劃之內，原因如下：²⁹

- (a) 在決定是否批准誹謗案的當事人獲得法律援助時難以預測訴訟結果和評估訴訟理據的對錯。
- (b) 讓誹謗訴訟的當事人獲得法律援助可能會引致大量爭議湧現，沒有意義的訴訟亦會大增。
- (c) 很多司法管轄區的法律援助計劃不包括誹謗訴訟，例如澳大利亞、丹麥、愛爾蘭、安大略省、新加坡、瑞典和英國。
- (d) 不將誹謗訴訟包括在法律援助的範圍內，並沒有剝奪一個人向法院取回公道的權利，亦不會干預一個人行使自由發表意見的權利。³⁰
- (e) 法律援助的經費來自公帑，而政府的財力有限。

10.39 雖然將法律援助的範圍延伸至誹謗訴訟可讓批評傳媒的人獲得法律援助在誹謗訴訟中提出抗辯，但是鑒於政府、香港報評會及律師會均反對這項建議，所以建議不大可能在不久的將來實施。

關於新聞工作者團體就傳媒操守所作出的評論的報道可享有有條件的免責特權

10.40 本地四個主要新聞工作者團體曾建議，由專業的新聞工作者團體就個別新聞機構的操守所發表的言論可獲有條件的特權。³¹

²⁷ 香港律師會向立法會司法及法律事務委員會提交的意見書，立法會文件編號 CB(2)1692/01-02(06) (2002 年 4 月 25 日)，第 4 段。

²⁸ G Robertson, *People against the Press: An Inquiry into the Press Council* (London: Quartet Books, 1983), p 136.

²⁹ 由政務司司長辦公室向立法會司法及法律事務委員會提交的“為誹謗法律程序提供法律援助” (Legal Aid for Proceedings in respect of Defamation) 資料文件，2000 年 11 月。

³⁰ *Steel and Morris v UK*，申請編號 21325/93 (歐洲人權委員會)。

這建議旨在保護新聞工作者團體而非為受害人提供補救。由於有關報章刊登由新聞工作者團體發表的批評的可能性極低，所以此建議不會為受害人帶來足夠的濟助。此外，新聞工作者團體通常只會在極端的個案才會公開批評不道德的行徑。即使有團體作出批評，若新聞界沒有廣泛報道，對受害人來說也是無補於事。這個建議還有不少其他問題，例如應該包括甚麼類別的新聞工作者團體？³² 哪類言論應享特權？會員人數少的私人團體所發表的言論（這些言論可以是針對非會員而作出的批評）如果獲得特權，會否有違一貫的政策？法律應否優待關於傳媒操守的評論，使它們有別於關於其他行業的操守的評論？法律又應否將關於傳媒操守的討論與關於公眾非常關注的其他事情的討論區分？³³ 我們因此懷疑這個方案是否可行。

誹謗訴訟增加一項新的免責理據

10.41 有人建議改革誹謗法，使香港法院可以跟隨美國最高法院在 *New York Times v Sullivan*³⁴ 一案的判決。³⁵ 美國最高法院在該案裁定屬於“公眾人物”的原告人（這概念可擴闊至包括傳媒）須證明被告人發表的言論不僅有損他的聲譽，而且也是出於惡意，即被告人明知言論虛假仍予以發表，或是在罔顧其真假的情況下發表該等言論。

10.42 澳大利亞多個法律改革組織曾研究過將上述為“公眾人物”而訂立的準則引入澳大利亞的法律是否可取，結果它們全部拒絕採納這準則。³⁶ 英國研究誹謗法的霍思委員會和尼爾委員會亦反對將該項規定引入該國。³⁷ 尼爾委員會的報告書寫道：

“我們認為新聞界在謹言慎行和準確性這兩方面的水平不足以令人有信心新聞界會負責任地運用 *Sullivan* 案所訂立的免責辯護理據。引入這項理據的實際效果，就是若然事主符合‘公眾人物’的定義，則報章只要誠實地報道，便大致上可以隨心所欲地刊登任何資

³¹ 由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與香港攝影記者協會在 1999 年 9 月 19 日發表的聲明，第 5 段。

³² 本地除了新聞行政人員協會、記者協會、新聞工作者聯會及攝影記者協會外，還有其他新聞工作者團體。

³³ 比照 *Reynolds v Times Newspapers Ltd* [1999] 4 All ER 609。

³⁴ (1964) 376 US 254.

³⁵ 李少南，“報業評議會矯枉過正”，《蘋果日報》，1999 年 9 月 16 日。

³⁶ J Tobin, “The US public figure test: Should it be introduced into Australia?” (1994) 17 UNSWLJ 383；新南威爾斯法律改革委員會，*Defamation*（第 75 號報告書，1995 年 9 月），第 5 章（指出關於公眾人物的準則看來是導致有關法律程序冗長和昂貴的部分原因）。

³⁷ Report of the Committee on Defamation (London: HMSO, Cmnd 5909, 1975)（主席：霍思法官），第 617 段。（“我們強烈反對這種做法，因為我們相信如此便會令很多被誹謗者得不到公平的補救。”）

料。我們認為這會造成極大的不公義。此外，這有違公民不分等級此一普通法傳統。關鍵的是文章的題材為何及報章如何報道它，而不是誰人湊巧是誹謗文章的主角。”³⁸

10.43 我們同意有關準則簡單易明，而且較為看重就公眾關注的事情發表意見的自由。然而，我們不相信香港會採納這準則。首先，*Sullivan* 案賦予的憲法特權主要是建基於美國憲法的第一及第十四修正案，但該等憲法條文與香港的情況不相干。³⁹ 其次，提供較為寬鬆的免責辯護理據及令原告人負上舉證責任，便有需要在審訊前的披露文件程序中全面披露文件的來源。除非一併改革毋須披露新聞消息來源的法律規則，使原告人有權在審訊前查詢報道的消息來源和編輯如何作出決定，否則要原告人證明有關報道妄顧真相實在難乎其難。⁴⁰

為那些私隱被報刊侵犯的人提供更有效的補救

改革誹謗法

10.44 民權黨提議改革誹謗法，使受屈的市民有能力向資金充裕的媒體提起誹謗訴訟，惟該黨沒有具體說明如何改革誹謗法。我們不反對改革誹謗法，但基於下列理由，這方面的改革不能解決報刊無理侵犯私隱的問題：⁴¹

- (a) 若在報章披露的關於某人的私生活或行為的資料是真實的，誹謗法便完全不相干。
- (b) 不是所有不準確或誤導的陳述都能夠藉着誹謗法得到糾正。只有虛假陳述傾向於損害某人的聲譽時，誹謗法才能提供補救。大部分在報章刊登的虛假或不準確陳述沒有誹謗成分。一項陳述不會僅因為是虛假便構成誹謗。
- (c) 誹謗法及有關的法律程序涉及專門而複雜的法律知識。

³⁸ Supreme Court Procedure Committee, *Working Group Report on Practice and Procedure in Defamation* (Chairman: Lord Justice Neill), July 1991, section XIX 3.

³⁹ 霍思委員會的報告書，出處同上，第 610 及 617 段；*Reynolds v Times* [1998] 3 WLR 862, 908 – 909 (CA).

⁴⁰ *Reynolds v Times Newspapers Ltd* [1999] 3 WLR 1010 (HL). 上議院法官 Lord Nicholls 說：“如果要原告人能證明對方有惡意才獲得補救便通常不能提供足夠的保障。眾人皆知很難證明一個人有惡意。如報章有可理解的理由不欲披露消息來源，原告人便不能取得他所需資的料去證明（甚至只是指稱）該報沒有進一步查證消息是否真確便魯莽地刊登有關消息。”

⁴¹ 見 G Robertson, *People Against the Press: An Enquiry into the Press Council* (London: Quartet Books, 1983), 第 135 - 139 頁。

- (d) 誹謗官司可以曠日持久，費用也可以非常高。
- (e) 誹謗訴訟的結果難以預測。
- (f) 法庭所判予的損害賠償亦難以預測。
- (g) 誹謗法令報章不願意發表關於公眾關注的事情的言論，因為報章有責任證明它發表的言論是真實的。假如透露消息的人已逝世、不在司法管轄區內、在報章承諾保密的情況下提供消息、或拒絕出庭作證，有關報章便很難遵照嚴格的證據法規證明言論真實。

以侵犯私隱為由提起侵權訴訟來尋求民事補救

10.45 我們在《侵犯私隱的民事責任報告書》建議在沒有理據的情況下作出下列作為或行為應被視為民事過失：

- (a) 在某人可合理期望享有私隱的情況下，侵擾他的獨處或與外界隔離的境況或干擾他的私事，但有關侵擾或干擾必須會嚴重冒犯一個合理的人或會令一個合理的人非常反感；
- (b) 宣揚他人的私生活，但該次宣揚必須會嚴重冒犯一個合理的人或會令一個合理的人非常反感。

10.46 若上述建議落實，對解決問題會有一定幫助。根據該等建議，若新聞工作者或傳媒機構的行為屬於這兩項侵犯私隱行為的其中一項，私隱被他們侵犯的人便可以提起民事訴訟尋求補救。若新聞工作者及傳媒機構可被裁定須對其行為負責和支付損害賠償，便會鼓勵他們採取適當行動避免犯錯，而受害人亦可透過自己採取法律行動來保障自己的權利，無需依賴政府便可達到這個目的。

10.47 就侵擾他人獨處或與外界隔離境況此一侵權行為而言，若侵擾是靠隱蔽器材作出，或是在受害人不知情的情況下作出（例如他正在睡眠、失去知覺或臥病在床），受害人便難於找到侵擾他的記者的名字。假如報章刊登了受害人的私隱但沒有披露其全名或其容貌在附上的照片中被掩蔽，他要證明有關報道無理“宣揚”其私生活便會遇到困難。

10.48 此外，大部分私隱被傳媒侵犯的人並非富有。除非他們獲法律援助，**而且**願意花費時間和精力提起民事訴訟，否則民事補救辦法對他們的好處不如有錢人那麼多。有意起訴報章的受害人必須繳付堂費、承擔個人開支（例如請假出席審訊）、支付律師費、支付專家證供或證人的費用、及承擔一旦敗訴便須支付對方訟費的風險。若引起受害人不滿的個案涉及很少金錢、他的傷害是無形及難

以證實、或他的感情因失去知覺或精神有問題而沒有受到傷害，便不值得冒險提起法律程序，因為法庭很可能只判予象徵式的損害賠償。打官司不僅耗費時間，而且會帶來沉重壓力，這不僅因為受害人須依循法律程序，還因為受害人即使勝訴，有關報章也可能不服判決而上訴，以致增加受害人的訴訟開支。

10.49 另一個缺點是民事訴訟的程序繁複和屬對抗性，不適合由第三者調解或雙方和解。此外，報刊可能在私隱被無理宣揚的人提交令狀之後追訪他或其家人，甚至進一步宣揚他希望保密的資料，這些都是受害人希望避免發生的事情。報章亦有可能揭發關於受害人或其家人但與原來投訴無關的其他私人資料。曾試圖自殺的人、有親友去世的人、和罪案、意外或慘劇受害者尤其有可能有上述遭遇。他們不大可能藉着在公開的法庭上向新聞工作者或報刊展開法律訴訟尋求補救。

10.50 此外，有些個案有可能不屬於我們建議的民事責任的範圍之內。例子有：

- (a) 記者未經聲稱被強姦的人（或其他的罪行受害者）同意而在案發現場（或在受害人出席審訊時）拍攝她的照片；
- (b) 報章拍攝或刊登的照片會打擾因喪失摯愛而悲傷或受打擊的人；
- (c) 報章刊登下列人士的照片：
 - (i) 自殺失敗的人；
 - (ii) 生殖器官或乳房因罪行或意外事件受傷的人；
 - (iii) 正在或曾在公眾地方做出怪異行為的精神病患者；
 - (iv) 私處或內褲因罪行或意外事件曝光的人，而該人的私處或容貌在照片中被遮掩；
 - (v) 捲入新聞事件的人的親友；
- (d) 報章在報道自殺案、罪案、意外或慘劇的背景時披露當事人的全名及／或住址；
- (e) 報章刊登在法庭公開的關於受害人或證人的私隱。這些私隱可能是關於受害人的智力、職業、財政狀況、性取向、性生活、生育能力、病歷、家庭背景、或與親密伴侶的關係；
- (f) 報章刊登某人的私人或家庭照片，內裏可見他或他的親友；及
- (g) 報章具名報道某人“懷疑”在中國大陸有情婦，或“懷疑”他患上癌症或愛滋病。

10.51 私隱被傳媒侵犯的人所需要的是由一個獨立、不偏不倚和具管轄權的組織審理他們的投訴，但他們也要求他們的投訴可以在無需律師的協助下通過快捷、簡單、不拘形式、公平和無需費用的程序處理。此外，並非所有受害人均有意索取金錢賠償或禁制性的濟助。受害人可能滿足於一份指出他的投訴有理的聲明和由有關媒體作出的公開道歉。我們有需要另外設立一個有效解決紛爭的場所，提供相對於法院來說較快捷和便宜的補救方法。

成立訴訟基金協助私隱被報刊侵犯的人

10.52 假如我們在《侵犯私隱的民事責任報告書》提議的侵犯私隱訴訟因由得以確立，願意以侵犯私隱為由提起民事法律程序的原告人便有權申請法律援助。然而並非所有受委屈的人能夠通過經濟審查。就此而言，我們注意到朱立教授曾提議設立基金幫助受害人尋求法律補救。⁴² 設立基金的目的是使向法院求助所需的訟費不會對普通市民造成太大的負擔。

10.53 不過，興訟的法律費用可能非常高，而且銷量高的報章可能對不利它的裁決上訴至終審法院。鑒於目前的經濟環境，我們懷疑政府或私人組織會否提供所需資金成立和維持這樣的一個訴訟基金。

10.54 此外，無論以侵犯私隱還是以誹謗為由提起訴訟均不能完全解決私隱受傳媒侵犯的人所關注的問題。這項建議忽略了一項事實，就是受害人能否負擔訟費，不是他會否興訟的唯一考慮。即使受害人可透過採取法律行動獲得補救和不用負擔訟費，這個基金仍不能免除他們打官司所虛耗的時間和精力。很多私隱被傳媒侵犯的人不願意牽涉入法律訴訟之中，因罪案、意外或慘劇而飽受打擊的人更不願意如此。金錢賠償亦不是他們主要關注的事情。除非受害人精神或心理上受傷害，或他的事業或商業利益被摧毀，否則法庭不大可能會判予大額賠償。許多受害人亦不願在傳媒的目光下尋求補救，提起法律程序便難以達到這個目的。他們最主要的目的通常是要求有關報章刊登道歉或更正啓事，以證明他們的訴求是合理的。設立訴訟基金對這些受害人沒有實際幫助。

⁴² 朱立教授建議成立一個基金作為市民打官司的經費。基金有權決定是否採取法律行動，而勝訴後獲法庭判給的損害賠償會全數撥入基金。他希望有錢人及其他市民會捐錢給基金：朱立教授於 1999 年 11 月 27 日在香港電台電視節目《傳媒春秋》所提出的意見。

成立一個專門對付傳媒侵犯私隱但沒有制裁權的法定委員會

10.55 這個方案以《消費者委員會條例》（第 216 章）設立的消費者委員會為藍本。⁴³ 根據這個方案成立的委員會的職能可以限於保障個人私隱免被傳媒無理侵犯，並以下列方法履行此職能：

- (a) 收集、接收及散播關於傳媒侵犯私隱的資料；
- (b) 接受及調查關於傳媒侵犯私隱的投訴；
- (c) 就市民享有私隱免被傳媒侵犯的權利向市民提供意見；
- (d) 透過調解解決市民的投訴；
- (e) 若法律可以為受害人提供補救，便協助受害人透過採取法律行動獲得補償；
- (f) 就傳媒的侵犯私隱行為進行意見調查及研究；
- (g) 透過教育宣傳讓更多市民知道根據《國際人權公約》第十七條，他們享有私隱免被傳媒侵犯的權利；
- (h) 訂立一套有詳細指引但沒有約束力的守則供傳媒依循；及
- (i) 發布關於傳媒侵犯私隱的資料和委員會對該等行為進行調查和研究的結果，供業界和市民參考。

10.56 這個法定委員會的工作重點將會是教育、宣傳、調解、研究和訂立標準，並會借助公眾壓力誘使新聞工作者改變他們的行為。然而，委員會沒有制裁權，它的調查結果和建議對媒體亦不具約束力。我們認為私隱被傳媒侵犯的人應有權要求違規機構以適度顯著的篇幅刊登審理投訴的組織所作出的裁決，以證明他們的投訴有理。考慮到香港報評會的經驗和公眾及某些報章對香港報評會的態度，我們不相信一個沒有制裁權的委員會能產生阻嚇作用和成功達到目標。

委任一名法定的報業申訴專員

10.57 這個方案以英國下議院國家產業委員會所建議的模式為藍本。⁴⁴ 根據這個方案，不滿香港報評會的調查結果的人可向法定的報業申訴專員求助。這名專員的獨立性和權限與高等法院法官相若。他有責任：

- (a) 就已交香港報評會處理但調查結果令其中一方不滿的投訴進行調查；

⁴³ 關於消費者委員會為向市民提供資料而發表的言論的報道受法定的有條件免責特權保護。

⁴⁴ *Privacy and Media Intrusion, Fourth Report*, (London: HMSO, 294-1, 1993) Volume 1 - Report & Minutes of Proceedings, pp xxi - xxiii.

- (b) 考慮受理香港報評會拒絕調查的投訴；及
- (c) 假如沒有人投訴便主動進行調查。

10.58 該名報業申訴專員會有權：

- (a) 飭令有關媒體刊登更正啓事或道歉啓事，或公布撤回已發表的言論；
- (b) 發布裁決；
- (c) 向受到違反私隱守則的行為影響的人判給賠償；及
- (d) 向須為公然或不斷違反私隱守則一事負責的報章處以罰款。

10.59 若報章拒絕支付罰款或賠償，報業申訴專員可要求法院命令該報付款。對專員的裁決有異議的報章可請求法院撤銷命令。

10.60 據我們所知，現時沒有任何司法管轄區設有法定的報業申訴專員審理市民對報刊的投訴。瑞典雖然有報業申訴專員，但他的裁決可被瑞典報業評議會覆核，而不是瑞典報業評議會的裁決由該專員來覆核。讓一名並非行使司法職能的報業申訴專員覆核報業評議會的集體決定是不尋常的做法。

設立報刊管理局實行政府規管

10.61 另一個方案是由政府來作出明細的規管。它是藉着詳細指引業內人士怎樣行事來試圖改變業界的行為。這方法一般依賴政府的審查人員及／或監察機制來偵查有沒有違規的情況，並對違規行為處以懲罰性制裁（例如罰款）。當局可以參考廣播事務管理局及其執行部門（即影視及娛樂事務管理處）的做法實施這方案，成立一個有政府部門支援的報刊管理局。雖然社會有迫切需要保障個人私隱免受傳媒無理侵犯，但我們不認為這點支持政府像處理廣播事務般介入報界的事務。

由一個專門處理報刊侵犯私隱投訴的審裁處實行規管

10.62 這個方案借鏡淫褻物品審裁處、小額錢債審裁處及勞資審裁處的經驗。⁴⁵ 建議設立的審裁處是一個司法組織，有權處理關於報刊無理侵犯私隱的投訴。它的主席是一名由高等法院司法常務官

⁴⁵ 《淫褻及不雅物品管制條例》（第 390 章）第 II 部；《小額錢債審裁處條例》（第 338 章）；及《勞資審裁處條例》（第 25 章）。請注意此方案並非仿照英國御用大律師加爾吉在《檢討報業自律報告書》(Review of Press Self-Regulation)（1993 年）中所建議的報刊投訴審裁處而擬定。比照本報告書第 11 章所介紹的南韓新聞仲裁委員會。

委任的裁判官。主席可與四名審裁員一起審理投訴。該四名審裁員可從一個由終審法院首席法官委任的審裁員小組中挑選；一半代表報界，另一半代表公眾。

10.63 審裁員小組裏代表報界的審裁員可包括所有主流報章和雜誌的總編輯及副編輯、由記者組織或出版人組織推薦的記者和編輯人員、及新聞學院的所有學者。至於代表公眾的審裁員，則可從非政府組織提名的人及申請成為審裁員的市民中挑選。為確保公平，可編排輪值名單，讓審裁員小組的審裁員輪流出席聆訊。

10.64 這個專門處理報刊侵犯私隱投訴的審裁處會有權調查聲稱私隱被報章或雜誌無理侵犯的人的投訴（包括關於報道內容不準確的投訴）、嘗試作出調解、舉行聆訊、就投訴作出判決、警告違規的報章或雜誌、要求該等報章雜誌刊登道歉啓事、更正啓事或審裁處的決定、以及判給不超過指定限額的賠償。

10.65 當局可以委派調查主任協助審裁處的工作。調查主任的職責是調查投訴所涉及的事實，為審裁處製備一份案情摘要。⁴⁶ 為了鼓勵雙方和平解決投訴，調查主任可在聆訊前嘗試調解。⁴⁷ 聆訊可以不拘形式。除非審裁處批准，否則雙方不得由律師代表。不滿對其不利的裁決或不同意審裁處所持有的法律觀點的一方有權向法院上訴。⁴⁸ 關於審裁處的公開程序的報道可受有條件的特權保護。

10.66 這個方案有下列優點：

- (a) 該審裁處將會是一個獨立的組織。
- (b) 審裁處的日常開支由公帑支付，故此業界無需自行負責這些開支。
- (c) 由裁判官擔任主席可確保公眾有信心審裁處的程序是公平和不偏不倚的。
- (d) 由於審裁處可以按照每宗個案的情況逐步定下一些原則，所以可以避免許多因為要草擬及執行一套操守或業務守則而出現的問題。
- (e) 由於審裁處有權管轄所有本地報刊，所以關於香港報評會未能覆蓋整個報界的問題便不復存在。

⁴⁶ 比照《勞資審裁處條例》（第25章）第14條。

⁴⁷ 比照《勞資審裁處條例》（第25章）第15條。

⁴⁸ 《誹謗條例》（第21章）第14條及附表第10段。

10.67 然而上述優點卻不能抵銷下列重大缺點：

- (a) 該審裁處不是自律組織。報界在制訂標準方面只可以扮演微不足道的角色，亦不會覺得審裁處的程序是業界自己的事情。
- (b) 負責委任代表報界利益（或公眾利益）的審裁員的組織將會是司法機構，而不是報業或新聞工作者行業的團體（或社會大眾）。
- (c) 由終審法院首席法官負責委任審裁員小組的成員，有可能令司法機構捲入爭拗之中，這是不我們想見到的情況。
- (d) 由於不同的審裁員會審理不同的個案，又沒有一套守則協助他們裁決，所以審裁處所採用的準則會隨不同的個案而有所差異。審裁處因此可能會作出自相矛盾的決定，令業界無所適從。
- (e) 報刊無理侵犯私隱是一個模糊的概念。在沒有業務守則的情況下，審裁處很難就某項侵犯私隱行為是否無理得出定論，故此訂立報刊無理侵犯私隱這個概念所包含的原則會是一個很緩慢的過程，最低限度在起首階段會出現結果難料的情況。雖然可以授權審裁處在審理投訴時顧及它認為有關的案例或守則，⁴⁹ 但是它應該依循哪些守則或案例則未有共識。不同的審裁小組可能參考不同的守則及案例，令結果更加難以預料。
- (f) 假如該審裁處有權判予賠償，實際上便等同設立一項新的侵權行為，這會與我們在《侵犯私隱的民事責任報告書》所建議訂立的侵權行為重疊。
- (g) 假如我們授權某個審裁機構向受害人提供司法補救，便不能達到為私隱被報刊侵犯的人提供另類的解決紛爭方法這個目的。

制訂強制性的報業私隱守則但毋須成立法定組織

10.68 實施這個方案便要立例訂明一套為報業而設的私隱守則，並規定人們可藉私人訴訟強制所有報刊執行該套守則。當業界自行制定的守則所訂明的標準未能達到市民的期望，或該守則未獲所有主要的市場參與者遵從時，制訂法定守則便是合宜的做法。為了盡量減低政府發揮不恰當影響力的可能性，當局可以設立獨立的守則

⁴⁹ 比照《淫褻及不雅物品管制條例》（第390章）第2(2)、2(3)及10條；英國的《1998年人權法令》第12條（內文提及“任何有關的私隱守則”）。

委員會，成員由報界提名出任，甚至讓非政府組織參與其中（但沒有亦可）。爲了使這套守則有效力，法律可規定因報章違反該套守則而受委屈的人有權以此爲由起訴有關報章。

10.69 這個方案的優點是受屈的人可以藉私人訴訟強制報刊遵守法定守則的規定，而毋須藉一個法定的權力機關提起公訴來達致這個目的。因此，該方案無需一個像私隱專員公署或報刊管理局的法定團體介入便可以執行該守則。然而透過私人訴訟強制報刊遵從一套私隱守則，與我們在《侵犯私隱的民事責任報告書》所建議的民事補救辦法重疊，所以也有民事補救辦法的缺點，⁵⁰ 不能幫助希望不用打官司便可以獲得補救的受害人。

立例支持由報界自行制訂的報業私隱守則

10.70 雖然香港報評會採用《新聞從業員專業操守守則》，但絕大部分（甚至可能是全部）主流報章都沒有將該守則納入其新聞工作者的僱傭合約之內。政府因此可以選擇用某種形式在法例上支持該守則來強制執行守則。若自律因爲有成員不守規則或不願意參與而沒有效力，便有理由採取措施令守則變得有效力。若法例只是讓業界可以在自行制定的守則的基礎之上達致有效自律，這是無可非議的。

10.71 實施這個方案的其中一個方法是立例規定聲稱私隱被報刊侵犯的人可以基於有報刊或新聞工作者違反《新聞從業員專業操守守則》而提起法律程序。讓人們可透過私人訴訟來強制執行該守則的效果等同將違反業界自行制定的守則的行爲變成法定的侵權行爲。然而基於下列理由我們不贊同這個方案：(a) 這項補救辦法與我們在《侵犯私隱的民事責任報告書》建議訂立的侵犯私隱訴訟因由重疊；(b) 報界很可能會反對立例規定違反業界自行制定的守則的行爲須承擔法律後果；及(c) 相對於向法院求助而言，很多受害人寧可選擇其他較快捷、便宜和簡單的另類補救辦法。

10.72 另一個使業界自行制定的守則發揮效力的方法，是成立一個獨立的處理報刊投訴的組織，並授權它在法院以外就違反它所採用的（由業界自行制定的）守則的行爲提供補救。由於這個方案需要成立一個法定的組織，報界可能會擔心這會導致政府干預新聞自由。爲了讓我們能夠在有充足資料的情況下討論下一步最好怎樣走，我們先行在下一章研究其他司法管轄區的報業評議會或類似組織的經驗，然後才繼續探討這個方案。

⁵⁰ 見本章上文關於“以侵犯私隱爲由提起侵權訴訟來尋求民事補救”一節。

第 11 章 其他司法管轄區的報業評議會 和類似組織

報業評議會簡介¹

11.1 根據 1990 年在香港進行的一次意見調查，受訪的新聞工作者有 58% 認為“急切”或“極之急切”需要成立報業評議會，只有 9% 表示沒有急切需要。² 由四個主要的新聞工作者團體在 1999 年委託進行的意見調查中，有 74% 新聞工作者反對設立一個“由政府委任”的報業評議會，但有多達 56% 同意香港應有一個“非政府的法定監察組織”，不同意的只佔 24%。由香港報評會在 2002 年委託進行的民意調查亦顯示有 85% 回應者認為香港需要一個獨立組織監察傳媒。

11.2 在首屆報業評議會及類似組織國際會議之上，與會代表宣稱報評會或類似組織的設立是發展及加強新聞自由及相應的傳媒責任的好辦法，³ 並議決報評會或類似組織的成立方法由每一個國家或地區自行決定，故此必然會反映當地的法律傳統、憲法、社會經濟發展狀況，文化及社會制度。然而，報評會或類似組織必須獨立自主和不受政府或其他外在組織的干預。世界新聞評議會聯會的會章也指出設立獨立的新聞評議會是維繫及加強新聞自由、傳媒責任及新聞界的問責性的方法。⁴

¹ H Pigeat & J Huteau, *DÉONTOLGIE DES MÉDIAS: Institutions, pratiques et nouvelles approches dans le monde* (UNESCO, 2001); P Sonninen and T Laitila, “Press Councils in Europe” in K Nordenstreng (ed), *Reports on Media Ethics in Europe* (University of Tampere Publications Series B 41/1995), pp 3 - 22; K Nordenstreng, “European Landscape of Media Self-regulation” in Organization for Security and Co-operation in Europe, *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/99* (Vienna 1999), at <www.osce.org/fom/documents/books/files/yb1998_1999.pdf>, pp 169 - 185; J Bröhmer & J Ukrow, *Self-Regulation of the Media in Europe* (Saarbrücken: Institute of European Media Law, 1999) at <www.eu-seminar.de/index3-2en.html>; U Sonnenberg (ed), *Organising Media Accountability – Experiences in Europe* (Maastrich: European Journalism Centre, 1997) at <www.ejc.nl/hp/mas/jigenius.html>; P Lahav (ed), *Press Law in Modern Democracies - A Comparative Study* (Longman, 1985); K S Venkateswaran (ed), *Media Monitors in Asia* (Asian Media Information and Communication Centre, 1996), Introduction; Cees J Hamelink, *Preserving Media Independence: Regulatory Frameworks* (UNESCO Communication and Development Series, 1999); “The Alliance of Independent Press Councils of Europe” <www.aipce.org/index.html>; European Journalism Centre, “European Media Landscape”, <www.ejc.nl/jr/emland/index.html>; I Beales, *Imperfect Freedom – The Case for Self-Regulation in the Commonwealth Press* (Commonwealth Press Union, 2002).

² 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：極之急切（22%）；急切（36%）；可有可無（23%）；不急切（7%）；絕不急切（2%）；無意見（10%）。

³ Kuala Lumpur Declaration 1985, paras 3 & 4.

⁴ Preamble of World Association of Press Councils, in “Press Council of India” at <www.nic.in/pci/>.

11.3 報業評議會有多項功能及正面作用：⁵

- (a) 它保障公眾在採訪及報道新聞方面所享有的權利。
- (b) 它保護報界免受國家、其他政府權力機關及公眾的侵犯，使報業能夠享有較大程度的新聞自由。
- (c) 它提供一個民主、有效率及不昂貴的場地，聽取由報界作出的投訴和針對報界的投訴。
- (d) 它提供一個場地討論新聞界的操守問題，並幫助調和新聞自由與個人權利之間的矛盾。
- (e) 由於報評會有不同利益的代表，所以它制訂的操守規則及作出的決定能夠平衡各方面的利益。
- (f) 它能夠阻擋政府以立法或其他方式作出的規管。
- (g) 它能夠充當傳媒與公眾的中間人。若報評會同時獲得傳媒和公眾的信任，便可以作為安全閥或兩者之間的緩衝區。
- (h) 它可以參照一套操守守則評定何謂良好或不良的傳媒表現，從而改善新聞工作的水平。
- (i) 它可以透過同業壓力促使傳媒更着意遵從道德標準。
- (j) 它提供一個途徑讓報界能夠與市民及因報界的工作而蒙受不利的人溝通。
- (k) 相對於法院而言，它能夠為有委屈的人提供更快捷和更便宜的補救方法，從而能夠成為有效解決紛爭的另類場所。
- (l) 它有助研究大眾傳播媒介的行為及發展。
- (m) 它也許能在某方面為新聞工作者提供專業訓練。

11.4 從上文可見，報評會的其中一項主要功能是防止濫用新聞自由。報評會提供的機制讓傳媒可以在謹言慎行和承擔責任方面維持一定的水準而不會危害新聞自由。不願意或沒有能力起訴傳媒的市民，可藉着向報評會投訴而迫使傳媒交代。報刊出版人亦可以省卻律師費和堂費。此外，報評會調查和公開譴責差劣的新聞工作有助提高業界水平。若媒體接受獨立組織監察，市民便會更加尊重新聞工作。報評會因此是調和新聞自由與私隱權的矛盾的一種模式。

⁵ P Sonninen & T Laitila, "Press Councils in Europe", above, pp 4 - 5; K S Venkateswaran (ed), above, pp 1-2; N Dietrich, "Self-regulation of the press - a model for Asia?", paper presented at a seminar on "Libel, Litigation and Self-Regulation: Media's Struggle to Reform Itself - An International Perspective" organised by the HKU Journalism & Media Studies Centre & The Konrad Adenauer Foundation, 19.6.00; C-J Bertrand, "Press Councils and Media Accountability Systems", at <<http://www.freemedia.at/masart.htm>> (6.9.01), p 1.

11.5 英國的全國消費者委員會就業界自律所作出的評論很值得我們參考：⁶

“令人印象深刻的是較成功的自律計劃（例如廣告業、申訴專員及直接傳銷業所推行的計劃）全都是透過業外的專職機構推行……。另一個看來重要的因素是控制整個計劃的人（特別指有關的管治團體的成員）應該是真正獨立和來自受規管的行業以外。這不一定表示消費者的代表要過半數：它可以包括專業人士、學者、其他利益或行業的代表、或法定的規管者。……

正如法院的程序一樣，提供補救的機制應該不受有關行業或專業團體的壓力影響，以免作出迎合有關行業或專業團體或看來偏袒業內成員的決定。這點很少人會質疑。提供補救的機制因此必須與自律計劃的其他部分分開，機制的業外成員亦必須佔過半數。

同樣道理，負責監察和執行守則的組織……通常應該有過半數成員是獨立的業外人士。同業組織總是覺得很難制裁自己的同行，而且在監察同業遵從守則所需付出的努力方面亦有可能傾向克制。

在現實社會裏，最常出現業外成員並非佔大多數的情況就是擬備規則的工作。……制訂規則是專業團體及擁有特殊專長的人最着意把持的。有意見認為外行人沒有所需知識判斷甚麼是適當的，但我們找不到任何理由令我們相信這是實情，或令我們相信行內人必定能夠將他們認為是符合消費者利益的事情與他們較喜歡的營運方式兩者區分。”

其他司法管轄區的報業評議會概覽

11.6 我們研究過大概 50 個司法管轄區的報評會或類似組織，包括澳大利亞、奧地利、孟加拉、比利時、加拿大、塞浦路斯、丹麥、埃及、愛沙尼亞、斐濟、芬蘭、德國、加納、印度、印度尼西亞、愛爾蘭、以色列、意大利、日本、肯雅、立陶宛、盧森堡、澳門、尼泊爾、荷蘭、新西蘭、尼日利亞、挪威、秘魯、菲律賓、葡萄牙、俄羅斯、南非、南韓、斯里蘭卡、瑞典、瑞士、臺灣、坦桑

⁶ National Consumer Council, UK, *Models of self-regulation*, above, pp 42-44.

尼亞、土耳其、英國及美國。它們當中有 27 個是國家完全沒有給予支援的自發組織；有六個是國家有在某方面給予支援的自發組織；另有 14 個是有法定地位的組織。它們的主要特徵撮要載述於附件 4 的兩個列表。

11.7 國家完全沒有支援的自發性報業評議會——在完全沒有政府支援或參與的情況下運作的自律組織包括：

- (a) 澳大利亞——澳大利亞報業評議會；
- (b) 奧地利——奧地利報業評議會；
- (c) 加拿大——阿爾伯達省、濱大西洋四省、不列顛哥倫比亞省、曼尼托巴省及安大略省的報業評議會；
- (d) 塞浦路斯——新聞工作者行為守則委員會；
- (e) 愛沙尼亞——愛沙尼亞新聞評議會；
- (f) 斐濟——傳媒評議會；
- (g) 以色列——以色列報業評議會；
- (h) 日本——日本新聞協會的新聞倫理審查室；
- (i) 荷蘭——荷蘭新聞評議會；
- (j) 新西蘭——新西蘭報業評議會；
- (k) 挪威——挪威報業評議會；
- (l) 秘魯——秘魯報業評議會；
- (m) 菲律賓——菲律賓報業評議會；
- (n) 俄羅斯——傳播媒介大評審團；
- (o) 南非——報業申訴專員及上訴小組；
- (p) 瑞典——報業申訴專員及報業評議會；
- (q) 瑞士——瑞士新聞評議會；
- (r) 臺灣——新聞評議委員會；
- (s) 坦桑尼亞——坦桑尼亞傳媒評議會；
- (t) 土耳其——土耳其新聞評議會；
- (u) 英國——報業投訴委員會；
- (v) 美國——少數州份設有新聞評議會，例如明尼蘇達州新聞評議會及華盛頓州新聞評議會。

11.8 從下文可見，報界自發設立自律機制的一個重要原因是避免法定報評會的成立。在政府揚言立法干預的情況下成立的報評會見於加拿大、塞浦路斯、斐濟、德國、以色列、肯雅、荷蘭、新西蘭、坦桑尼亞和英國等地。正如狄翠所論述，凡國家表明即將會對付合法報道與公平報道的長期嚴重失衡狀況（即兩者之間出現的鴻溝），會明顯改善業界制訂自律措施的氛圍。她認為政府計劃增加

法律上的限制或提高公眾對傳媒倫理的認知可推動傳媒參與自律機制。⁷

11.9 雖然自發組成的報評會提供一個場地讓市民可以就報章的表現作出批評及提供意見，但這些報評會大多沒有任何制裁措施，或它們的制裁不受報界尊重。對自發組成的報評會的常見批評是它們除了公開裁決和要求違規報章刊登裁決之外，並沒有任何有效的制裁措施。自發組成的報評會的成效仰賴道德規勸而非法律來促使報界遵從守則。若報章拒絕刊登批評該報的裁決，報評會是無法可施的。自發組成的報評會面對的另一個難題是其覆蓋範圍。若有數份報章不受報評會的裁決約束，則即使報評會可以強制會員接受制裁，報評會也不能發揮效力。此外，也有些報評會沒有足夠財力履行職責。⁸

11.10 然而自發組成的報評會如符合下列條件也可以發揮效力：(a) 報評會的運作由合約規範，合約規定違規成員須以適度顯著的篇幅刊登裁決及／或繳付罰款；(b) 所有報章和期刊都是報評會的成員，因而受該會管轄及受合約條文約束；(c) 絕大多數成員遵從報評會的裁決；及(d) 報評會願意強制沒有遵從裁決的成員遵守合約的規定。自發組成的報評會的一個成功範例是瑞典的報業評議會。該會與差不多所有瑞典報章簽訂有法律效力的合約，規定違規報章須刊登該會的裁決及向該會繳付行政費。

11.11 **國家有在某方面給予支援的自發性報業評議會**——有人提出其他司法管轄區的報評會大多數是自發組成和完全沒有政府的參與，但我們的研究發現並非如此。很多報評會或類似組織都有法定地位或在某方面獲得政府支援。下列報評會或類似組織不是法定組織但卻有政府或法例的支援：

- (a) 芬蘭的大眾傳播媒介評議會（開支約有一半由國家資助）；
- (b) 德國的報業評議會（有《1976年保證報業評議會投訴委員會獨立自主法》支持其工作；開支約有一半由國家資助）；
- (c) 意大利的全國準確可靠資訊委員會（若該委員會裁定某新聞工作者的行為違反守則，新聞工作者公會的區域委

⁷ N Dietrich, "Self-regulation of the press – a model for Asia?", above.

⁸ P Sonninen and T Laitila, "Press Councils for Europe", above, pp 18 - 19. 有關回應是來自歐洲的報業評議會、新聞工作者工會及新聞學院。

員會可根據 1963 年 2 月 3 日制定的《第 69 號法律》採取紀律行動)；

- (d) 肯雅的傳媒評議會（成員包括資訊局局長，一名大使和一名前任大使）；
- (e) 加拿大的魁北克省新聞評議會（接受來自政府的資助）；及
- (f) 斯里蘭卡的報業投訴委員會（接受公帑資助，裁決亦可根據《仲裁法令》強制執行）。

11.12 **法定報業評議會**——香港記者協會指世界上的國家“很少”有法定的報業評議會，但事實上至少有 14 個報業評議會或類似組織是由法例成立的：⁹

- (a) 孟加拉——報業評議會（《1974 年報業評議會法令》）；
- (b) 比利時——佛蘭芒傳媒評議會（1985 年 3 月 2 日的法令）；
- (c) 丹麥——新聞評議會（《1991 年傳媒責任法》）；
- (d) 埃及——最高新聞議會（《埃及阿拉伯共和國憲法》第 211 條和《1980 年第 148 號法律》）；
- (e) 加納——國家傳媒委員會（《加納共和國憲法》第 166 及 167 條和《1993 年國家傳媒委員會法令》）；
- (f) 印度——報業評議會（《1978 年報業評議會法令》）；
- (g) 印度尼西亞——新聞評議會（《憲法》第 5(2)條和 1999 年的《新聞法》）；
- (h) 立陶宛——新聞道德監督和編採人員道德委員會（《1996 年向公眾提供資訊法》）；
- (i) 盧森堡——新聞議會（在 1979 年 12 月 20 日制定的法律）
- (j) 尼泊爾——報業評議會（《報業評議會法令》，第 2048 號法令）；
- (k) 尼日利亞——報業評議會（《尼日利亞報業評議會法令》1992 年第 85 號及 1999 年第 60 號）；
- (l) 葡萄牙——大眾傳播媒介高層管理局（《葡萄牙共和國憲法》第 39 條；由 1990 年通過的法例創立，並在 1998

⁹ 不包括由塞浦路斯的《1989 年新聞法》設立但目前已停止運作的塞浦路斯報業評議會及澳門《出版法》（法律第 7/90/M 號 8 月 6 日）已作出規定但仍未成立的澳門出版委員會。

年通過《大眾傳播媒介高層管理局法》作出補充規定)；

(m) 南韓——新聞仲裁委員會(《1981年關於定期刊物的註冊及其他事宜的法律》)；及

(n) 斯里蘭卡——報業評議會(《1973斯里蘭卡報業評議會法令》)。

可順帶一提的是英聯邦常見一種現象，就是報業組織為施行半自主的機制而尋求法例上的保證。這些半自主的機制的經費通常來自國會。¹⁰

11.13 雖然極權國家有可能設立法定的報業評議會箝制新聞界，但是不少司法管轄區只是因為當地傳媒在監管其活動方面未能令人民滿意才成立法定的報評會。這些司法管轄區的法定報評會證明由法例成立的報評會是可以獨立於政府以外。這些先例可以在孟加拉、比利時、丹麥、加納、印度、立陶宛及葡萄牙找到。它們的法例訂有詳細的機制確保報評會獨立自主，並在委任成員方面與政府保持距離，以確保為那些因為媒體濫用新聞自由而受害的人提供濟助的同時，不會損害新聞自由。例如有關法例沒有要求一名政府部長委任所有成員，而是規定法定報評會的業界成員由新聞工作者工會及／或出版人組織推選，非業界成員則由與政府沒有聯繫的人或機構(例如法院、大律師公會、律師公會、大學教育資助委員會、國會議員、國會議長、宗教團體、保護消費者的組織、教師組織及新聞工作者訓練學院)推選。

11.14 我們要認清法定的報評會不一定具備有效的制裁措施。自發組成的報評會常被諷稱為紙老虎，但法定報評會也可以完全沒有任何制裁措施。故此雖然丹麥的新聞評議會及葡萄牙的大眾傳播媒介高層管理局可對違規的媒體處以罰款，而加納的國家傳媒委員會和斯里蘭卡的報業投訴委員會可向法院申請強制執行其指示的命令，但是孟加拉報評會、印度報評會、印度尼西亞新聞評議會、立陶宛的編採人員道德委員會及比利時的佛蘭芒傳媒評議會均不能強逼違規機構刊登裁決，亦無權就不道德行為處以罰款。故此設立法定報評會是箝制新聞界的惡法這個說法不一定對，而法定報評會能有效遏止濫用新聞自由的歪風這個說法亦並非一定是對的。若沒有

¹⁰ I Beales, *Imperfect Freedom*, above, pp 15. 本報告書沒有提及的其他例子有馬來西亞、塞拉利昂及岡比亞。

任何可以針對違規報章強制執行的制裁作為後盾，法定報評會只不過是一頭紙老虎。

國家完全沒有支援的自發性報業評議會及類似組織

澳大利亞¹¹

11.15 澳大利亞報業評議會是澳大利亞新聞工作者協會與當地的出版人磋商之後成立的，經費由報業捐助。它有兩項宗旨：協助維護澳大利亞境內既有的新聞自由和確保自由的新聞界以負責任和合乎道德的方式行事。為了行使第二項功能，澳大利亞報評會亦是一個論證場所，任何人均可向它投訴報界的作為。

11.16 澳大利亞報評會有下列成員：(a)獲組成報評會的團體或機構提名並由報評會委任的十名代表報刊業的出版人成員；(b)（在刊登填補空缺的廣告之後）獲主席提名並由報評會委任的七名代表公眾的公眾成員；(c)獲主席提名並由報評會委任的三名代表印刷媒體編採人員之觀點的新聞工作者成員（其中一名須曾任職編輯），這三名成員須從並非受僱於組成報評會的團體或機構的人士當中選出；及(d)一名主席，由報評會委任，選自不會與報界有任何關連的人士。公眾成員與新聞工作者成員的合計人數不得超過報刊業成員的人數。副主席自公眾成員中選出。按照傳統，主席一職由有法律背景的知名人士擔任。報評會各成員是以個人身分而非以提名他們的團體或機構的代表的身份投票。

11.17 在正常情況下，挑選成員的程序要求先刊登填補空缺的廣告。澳大利亞報評會的慣常做法是再度委任現有成員或委任候補成員為正式成員無需再刊登廣告。報評會亦可邀請某指定人士接受提名。所有申請由一個委員會考慮。該委員會通常由主席、副主席及一或兩名公眾成員組成，作出決定時可以（但實際上經常）尋求其他成員（尤其是公眾成員）的意見。

11.18 報評會處理針對在澳大利亞印製或出版的報章、雜誌及期刊的投訴，不論有關出版人是否報評會的附屬機構。這種做法的效果是很多針對以時事通訊形式發行的小型刊物的投訴也獲得受理。只要這些刊物是在市面上流通，報評會便會處理有關投訴。遇上受害人沒有投訴，報評會也接受由第三者（即沒有直接受到報道影響的人）作出的投訴。

¹¹ “Australian Press Council”, at <www.presscouncil.org.au/>; APC News, “The Press Council and Self-Regulation”, vol. 11, no 4, Nov 1999; APC, *Australian Press Council 1987-97 – A Ten Year Report* (1998).

11.19 澳大利亞報評會決定投訴是否有理時會以該會定下的原則為準則。該等原則由報評會擬定。該會事前會發表以曾經向該會投訴的人為對象的調查結果，然後徵詢業界的意見，最後才在出版人及其編輯人員協助下草擬原則。

11.20 若報評會的執行秘書認為投訴人可就有關投訴對有關刊物採取法律行動，他便會要求投訴人簽署一份放棄法律權利的文件才把投訴交報評會處理。報評會的秘書處首先嘗試調解，以求達致雙方均滿意的和解協議，但若不能透過協商和解，投訴便會送交有關刊物，以便它作出正式的書面回應。若雙方同意，亦可以由一位就近的報評會公眾成員擔任調解人。若調解失敗或其中一方不接受這個方法，投訴人可將投訴轉交報評會裁決。

11.21 投訴交報評會之後，執行秘書會安排投訴委員會審議該投訴。投訴委員會的成員由報評會委任。報評會主席和副主席都是投訴委員會的當然成員，其餘成員由報評會決定，惟公眾成員加上一名當然成員的人數須超過委員會總人數的一半，而其他成員須最少有一名新聞工作者成員及一名報刊成員。律師不得代表任何一方出席聽證會，亦沒有規定如何在聽證會中聽取證供。裁決書由投訴委員會草擬，以建議形式交報評會考慮。

11.22 澳大利亞報評會作出裁決時可判定投訴全部或局部有理，或駁回投訴的所有指控。該會亦可以只發表它對事情的一般看法。有關刊物須將與它有關的裁決刊登在當眼位置。雖然報評會沒有規定須照足原文刊登裁決，但有規定若刊登的裁決是經過剪輯的話，須維持其結論及精神清晰不變。報評會的威信全賴出版人願意尊重報評會的看法，因為該會無權懲罰那些表現未達其標準的出版人或指令有關報刊刊登道歉啓事，亦無權強制報刊刊登它的譴責。

11.23 在 1995 年進行的一次意見調查發現有些投訴人覺得刊登在違規報刊上的裁決不夠顯著。為了解決這個問題，投訴委員會現時在每月例會中審查上一個月刊登裁決的情況，以確保有關報刊有刊登裁決並以適度顯著的篇幅將之刊登。若有關刊物沒有刊登裁決，或委員會認為刊物沒有如實反映裁決或認為篇幅不夠顯著，委員會可建議報評會採取在該等情況下屬適當的行動。報評會會將各報刊（這包括裁決中提及的報刊及其他的刊物）刊登裁決的情況在年報中簡介。所有裁決亦會在報評會的季刊和網頁上發表。網頁上的裁決稍後會存放於澳大利亞法律資訊機構（AustLII）的網站。

11.24 澳大利亞報評會報稱自律發揮效用，因為當地的報刊出版業悉力支持。在過去十年來，批評主流報刊的每一項裁決均獲有關報刊以適度顯著的篇幅刊登。然而一些規模較小且不附屬於報評會的鄉郊及市區外圍的報章沒有和該會合作。¹² 一項以曾經向報評會投訴的人為對象的調查發現，很多投訴人認為應該增加公眾成員的數目，居中的意見是公眾成員應佔 50%，其餘 50%則由出版人與新聞工作者各佔一半。此外，雖然有大約 60%回應者並非最關心金錢賠償，但有過半數回應者強烈表示報評會應該能夠對被裁定違規的刊物處以罰款。¹³ 澳大利亞報評會曾被揶揄為“粉飾櫥窗”的機構，而澳大利亞廣播公司電視節目 *Media Watch* 的主持人李道邁認為它是奉承者而非監察者。¹⁴ 亦有人認為該會為沒有牙力和只是替報界辯護，沒有所需權力有效處理讀者的投訴。有一宗個案是《每日電訊報》被裁定在沒有充分理據的情況下侵犯他人私隱。該報是在頭版和第三版以顯著篇幅刊登偷拍得來的照片，並有大字標題和文章配合，卻只將報評會的裁決埋藏在第 22 版的底部，配以“報業評議會決定”這條平淡而含糊的標題。¹⁵ 法律講師沙爾文表示報章拒絕刊登對本身不利的報告雖然十分罕見，但更常見的情況是該等報告佔據的篇幅不及原來的新聞故事那麼顯眼。¹⁶

11.25 **網上報刊的自律情況**¹⁷——自 2000 年起，澳大利亞報評會也接受國民投訴其成員報章在互聯網上發布的版本。該會主席表示他們的成員認同報界的責任並非取決於有關新聞是在甚麼媒介報道。該會因此支持公眾也有權投訴其成員在互聯網上發布的刊物。¹⁸ 報評會就網站內出現的內容得出調查結果後，有關網頁便會有一個連結指向在報評會網頁上刊登的裁決。若被投訴的原文是在網站的首頁出現，這個連結亦會在報評會指定的日子出現在該網站的首頁，否則該連結會在報評會指定的日子出現在網站的新聞索引內。此外，一個附上適當連結的備註會置於存放被投訴文章的網上檔案之內。

¹² Australian Press Council, “Press Law in Australia”, at <<http://www.presscouncil.org.au/pcsite/fop/auspres.html#mechan>> (14.11.02), § 9.1b.

¹³ Australian Press Council, *Survey of Complainants: Preliminary Report* (1994); D A Kirkman, “Whither the Australian Press Council? Its Formation, Function and Future” (APC, 1996), Part IV.

¹⁴ P Reid, “Press Council under scrutiny: watchdog, lap-dog or window dressing?” *Green Left Weekly*, Issue No 303, 28 Jan 1998, at <<http://jinx.sistm.unsw.edu.au/~greenlft/1998/303/303p14.htm>>.

¹⁵ 出處同上。

¹⁶ At <<http://members.ozemail.com.au/~faslaw/ic16c.htm>> (15.10.99).

¹⁷ “Self-Regulation of Online News”, Australian Press Council News, vol 12, no 2, May 2000, at <www.presscouncil.org.au/pcsite/public/may00/online.html>.

¹⁸ 爲了落實新程序，出版人成員同意在他們的網頁上登載聲明如下：“本網站遵守澳大利亞報業評議會所訂下的原則。關於本網站內容的投訴可向該會作出。”他們亦同意設立進入該報評會網站的連結。

11.26 澳大利亞報評會亦考慮可否在非成員刊物的網上新聞報道方面扮演一個角色。該會在處理關於網上刊物的投訴方面累積一定經驗後，即會推出計劃，使並非報評會成員的網上出版人在繳付費用後成為該會的附屬會員，且在他們的網站內標明他們有參與報評會的自律計劃。澳大利亞報評會解決關於網上新聞的投訴所採用的方法，看來可以為互聯網行業在這個環節上的自律提供一個適用的模式。

奧地利¹⁹

11.27 奧地利報業評議會由奧地利新聞工作者工會與奧地利報章出版人協會在 1961 年創立。它由奧地利報界的代表組成，共有 24 名成員，半數由記者組織選舉，另一半則由編輯人員組織選舉。“奧地利報章編輯與報章出版人協會”和“創意及傳媒業工會”各委任十名成員，另外兩名成員分別由奧地利報業協會及聯合新聞會委任。報評會的宗旨是確保報界履行專業責任及確保新聞自由不受侵犯。它負責維護報界的聲譽，並制止及防止報界濫用新聞自由。

11.28 奧地利報評會審理關於違反《奧地利報業道德規範》的投訴。任何人均可向報評會投訴，並非只有受到刊物直接傷害的人才可以投訴。報評會亦可自發採取行動。它有兩個理事會，各有 12 名成員。投訴由其中一個理事會或一名由特別指定的報評會成員出任的申訴專員處理。²⁰ 雙方會被召出席聽證會。他們會嘗試找出一個大家均可接受的解決辦法，亦可決定將個案交報評會審理。若要啟動報評會的程序，便必須呈交一份報告。報評會可同意這份報告，但亦可展開程序。報評會沒有處罰權，它只可發表裁決及指示違規報章刊登裁決。雖然報評會無權強迫報章刊登裁決，但絕大部分報章都會按照建議這樣做。

11.29 有兩名學者在 1995 年報稱有兩份娛樂新聞報章沒有理會奧地利報評會的裁決，因為它們的東主不是出版人協會的會員。²¹ 貝浩達在 1993 年指出雖然大部分新聞刊物都尊重和刊登裁決，但奧地利最具影響力的報章 *Neue Kronen-Zeitung*（一份曾多次被裁定違規的報章）卻拒絕這樣做。該會亦被批評只有出版人及新聞工作者做成員

¹⁹ J Bröhmer & J Ukrow, above, pp 56, 59-61. 奧地利傳媒的規管架構建基於《1981 年傳媒法》；該法令就新聞工作者須以適度謹慎的態度行事這個責任訂立罰則，亦有規範新聞工作者行業的條文和關於回應權的條文：C J Hamelink, above, Austria, section 2.1。

²⁰ 亦可以委任幾名成員為申訴專員。

²¹ P Sonninen and T Laitila, “Press Councils in Europe”, above, p 18.

而沒有引入中立的專家及公眾代表做成員。結果大部分國民不知道該會的工作，而且很多人認為它沒有甚麼威信。²² 1999年有報道指報評會正在就各刊物自願刊登報評會裁決一事準備與出版機構簽約。²³

加拿大²⁴

11.30 加拿大十個省份有九個設有報評會。大部分（但並非所有）日報都是報評會的成員。加拿大所有報評會的經費均由新聞機構及基金承擔，只有魁北克省新聞評議會有接受政府資助。沒有一個加拿大的報評會有法律權力強制執行其決定。

11.31 加拿大最初幾個報評會是在七十年代初期設立的，主要是回應關於加強政府對新聞界的監管的建議。以安大略省為例，在六十年代後期有一個調查人權狀況的省級委員會建議設立報評會，以監管和規範報界及其他新聞媒體。魁北克省政府同樣在六十年代後期設立一個立法小組，專責研究新聞機構的擁有權集中在少數人身上對新聞自由的影響。小組沒有作出任何建議，但當時的省長布特蘭認為設立一個省級報評會是一個非常好的主意。

11.32 到了 1970 年，加拿大參議院的大眾傳播媒介專責小組呼籲成立全國性的報評會，亦增加了新聞媒體的壓力。雖然小組建議的報評會是非政府組織，但是出版人仍然感受到由政府直接監管新聞媒體的潛在威脅。加拿大首個報評會終於在 1971 年於溫沙市成立。一年後，安大略省及阿爾伯達省亦各自成立報評會。魁北克省新聞評議會則於 1973 年開始運作。

11.33 加拿大境內成立報評會的第二度浪潮起自皇家報業委員會在 1981 年所發表的報告書。該委員會說：“那些不熱心參與報評會的成立和運作的報章是極度短視的。”²⁵ 它提議訂立《加拿大報章法令》，規定凡一個地方的報章由一個連鎖集團壟斷，該地方便必須設立地區性的報評會。該法令亦會設立一個聯邦級的報章權利評審小組，它的其中一項職能是“監察加拿大報章的表現……和發表

²² W Berka, "Austria", in *Press Law and Practice - A Comparative Study of Press Freedom in European and Other Democracies* (ARTICLE 19, 1993), p 29.

²³ C J Hamelink, above, Austria, section 7.1.

²⁴ D Pritchard, "The Role of Press Councils in a System of Media Accountability: The Case of Quebec" (1991) *Canadian Journal of Communications*, vol 16, no 1, pp 3-4.

²⁵ Royal Commission on Newspapers, *Report* (Ottawa: Minister of Supply and Services, Canada, 1981), p 226.

年報檢討它們的表現，並向報章或政府提出小組認為適當的評論和建議。”

11.34 雖然皇家報業委員會的建議絕大部分沒有成為法例的一部分，但是杜魯多政府在國會提出法案，讓聯邦政府可以設立一個聯邦級報評會處理來自沒有報評會的省份的投訴。這做法帶給報章出版人的信息很清楚：假如不自發成立報評會，便要面對政府監管的可能性；結果沒有報評會的省份紛紛對報評會重新產生興趣。雖然法案後來沒有成為法律，但到了 1983 年，不列顛哥倫比亞省、曼尼托巴省及濱大西洋四省已有自發組成的報評會。

11.35 **阿爾伯達省**²⁶——阿爾伯達省報業評議會在該省的報章出版人倡議下於 1972 年成立。它是獨立自主的民間組織，旨在保護公眾獲得完整、公平及準確的新聞報道的權利。屬報評會成員的報章按照其銷量分擔報評會的經費。報評會有 17 名董事，其中一人為主席：

- (a) 報評會從該省的日報的每一個行銷區中選出一名公眾成員——總數是七名。
- (b) 每份日報的出版人委任一名員工作為報界代表——總數是七名。
- (c) 阿爾伯達省周報協會委任一名來自周報的出版人或編輯及一名公眾成員。
- (d) 主席由報評會從公眾人士中選出。

11.36 報評會審議公眾對阿爾伯達省報章的操守及表現所作出的投訴，但如投訴人提起訴訟，該會便不會審議他的投訴。該會亦不受理由第三者作出的投訴。被投訴的報章必須在該報的顯眼位置全文刊登報評會的裁決。其他成員報章亦可刊登裁決。

11.37 **濱大西洋四省**²⁷——濱大西洋四省報業評議會是一個自發組織，旨在審理公眾不滿報界操守的投訴及報界人士就公眾對報界做出的行為而作出的投訴，使該四省的新聞工作得以保持高度的專業水平。有參與報評會的每一份報章可挑選一名業界成員及一名廣泛代表該報讀者的公眾成員。該會沒有自行訂立守則。

11.38 **不列顛哥倫比亞省**²⁸——不列顛哥倫比亞省報業評議會由 11 名經選舉產生的成員組成，其中五名來自會員報章，六名來自公

²⁶ “Alberta Press Council” at <www.bowesnet.com/abpc/>.

²⁷ “Atlantic Press Council” at <www.media-awareness.ca/eng/indus/newsmag/atpress.htm> (22.9.01).

²⁸ “British Columbia Press Council” at <<http://www.bcpresscouncil.org/>> (22.9.01).

眾。該會的前任主席在移居不列顛哥倫比亞省之前曾在薩斯喀徹溫省任職法官，他現在是報評會的公眾成員。五名業界成員當中有三名是出版人，其餘兩名是編輯。該省的所有日報和逾 100 份社區報均是該會會員。報評會審議公眾針對會員報章的操守而作出的但仍未獲妥善解決的投訴，並以該會的守則為準則。若被投訴的報章不是會員，該會只會在該報同意下才會審議針對它的投訴。有關報章必須全文刊登報評會的裁決。

11.39 **曼尼托巴省**²⁹——曼尼托巴省報業評議會是一個獨立的、不具司法權限的組織，以提倡高水準的新聞工作為己任。它的宗旨包括維護新聞自由和審議來自公眾及報業成員的投訴。它不會審議針對並非該會會員的報章的投訴；若投訴人有意採取法律行動，報評會可要求投訴人簽署一份同意放棄採取法律行動的文件。該會有九名理事，其中四名是來自報界的業界成員，其餘五名（包括主席）則代表該省各個社區的居民。

11.40 **安大略省**³⁰——安大略省報業評議會是由安大略省的報章自發組成。它審議公眾針對報界在收集及發布新聞、意見及廣告方面所作出但未獲妥善解決的投訴，亦審議報業成員就個人或機構針對報界的行為而作出的投訴。若被投訴的報章沒有參與報評會，則只要該報願意，該會亦會處理投訴。

11.41 該會有 21 名成員，包括一名不得來自報界的主席、十名廣泛代表社會各界的公眾成員及十名必須公平地代表出版人、編採僱員及廣告部僱員的業界成員。該會盡量將業界成員的席位分配如下：兩名出版人、七名編採僱員（包括兩名編輯或行政編輯、兩名部門編輯及三名記者）和一名廣告界代表。所有成員都是在報評會的周年大會上選出。

11.42 安大略省報評會有四個常務委員會，分別是：

- (a) 執行委員會；
- (b) 調查委員會，負責調查投訴、向報評會匯報調查結果、及向它建議採取委員會認為適當的行動；
- (c) 財務委員會；及
- (d) 提名委員會，其成員由報評會主席連同兩名公眾成員及兩名業界成員組成，負責考慮和向報評會建議誰人可被選為

²⁹ “Manitoba Press Council” at <www.media-awareness.ca/eng/indus/newsmag/mapress.htm> (20.8.02).

³⁰ “Ontario Press Council” at <www.ontpress.com/> (20.8.02).

成員、哪些成員可被委入常務委員會及哪位成員可擔任副主席。³¹

報評會也可設立專責委員會，由三名公眾成員和兩名業界成員組成，就委任或再度委任主席一事提交建議。

11.43 調查委員會由五名報評會成員組成，其中三名（包括主席）是公眾成員。調查委員會定出的建議會交由報評會作最終決定。報評會及其委員會可聽取證人的證供和向他們查問，但任何一方均不得由律師代表或陪同。報評會一般不會處理牽涉訴訟的投訴，這包括已提起的訴訟或揚言或有可能會提起的訴訟。該會在某些情況下也可要求投訴人簽署一份文件，表示同意放棄就任何經報評會議決的投訴採取法律行動。成員報章有責任在報章的顯眼位置刊登裁決。

11.44 **觀察所得**——夏慕齡報稱加拿大各報評會的投訴程序受報界“普遍尊重”³²，但高麥哥察覺它們甚少職員，每個報評會只有兩至四名受薪職員。它們的經費有限，傳媒也不特別熱心宣傳投訴機制，結果大部分人對它們的工作一無所知。報評會成員也是頗有聲望的人，由於他們私務繁忙，所以報評會不經常開會。例如安大略省報評會每年只開會三次。投訴通常需時數月才可獲得裁決。³³ 羅錫普亦指出雖然報界有責任刊登裁決摘要，但各報章只會在版面的底部簡短地作出報道，標題也很細小。³⁴

塞浦路斯³⁵

11.45 **報業評議會**——《1989年新聞法》就成立報業評議會及報業管理局作出規定，但現時沒有實施有關條文。報業評議會及報業管理局在該法律通過後即成立。報評會當時有三名記者、三名編輯、四名代表國會各政黨的成員和一名擔任主席的資深律師。然而由於塞浦路斯記者工會和出版人協會強烈反對，並撤回它們在這兩

³¹ 提名委員會尋找適當人選填補報評會空缺的方法，包括向有份分擔經費的報章徵求人選。

³² C J Hamelink, above, Canada, section 7.1.

³³ R Cohen-Almagor, *Speech, Media and Ethics - The Limits of Free Expression* (New York: Palgrave, 2001), pp 134-136.

³⁴ 出處同上，第 136 頁；1998 年 9 月 22 日訪問加拿大滿地可的協和大學 (Concordia University) E Raudsepp 教授所得資料。

³⁵ P Sonninen and T Laitila, “Press Councils in Europe” in K Nordenstreng (ed), *Reports on Media Ethics in Europe*, above, pp 3 – 22; Republic of Cyprus, Press and Information Office, FAQ at <www.pio.gov.cy/pio/eng/faq.htm> .(15.11.02), Question No 8; P Petrides, “Cyprus”, in I Beales, *Imperfect Freedom*, above, pp 48 – 49.

個組織的代表，所以這兩個組織在數屆之後便停止運作。記者工會和出版人協會認為新聞工作需要的是自律而不是政府干預。它們的行動令報評會和管理局無法運作，數次恢復這兩個組織的運作的嘗試都失敗。在報評會解散之後，新聞工作者的失當行為屢有出現，政府遂多次發出警告，謂傳媒必須在自律與受法律管束兩者之間作出選擇。傳媒結果選擇自律。

11.46 新聞工作者行為守則委員會——塞浦路斯記者工會與印刷媒體及電子媒體的東主在 1997 年聯手核准一套行為守則，並成立新聞工作者行為守則委員會（又稱為傳媒投訴委員會），以監察守則的施行和審理投訴。委員會的經費來自創會會員。它由一名主席和 12 名成員組成，其中三名由記者工會委任，三名由出版人協會委任，另外三名由電子媒體的東主委任。記者工會、出版人協會及電子媒體的東主再聯手委任主席和其餘三名成員。現時的主席是一名曾在外交部任職常任秘書長的前任法官。委員會通常在有利害關係的人投訴時才採取行動，但如果它認為有嚴重違反守則的情況出現也可自發採取行動。委員會無權處罰違規者或要求違規者支付損害賠償，但可以公開它的裁決。違規者應該刊登委員會的調查結果和決定。

*愛沙尼亞*³⁶

11.47 愛沙尼亞新聞評議會原先由愛沙尼亞報業協會在 1992 年成立。幾間傳媒機構後來在 1997 年決定在更廣泛的基礎上重組評議會，結果該國的報業公會、廣播機構協會、記者工會、傳媒教育工作者協會以及消費者協會一起創辦了一個不謀利的組織。現時愛沙尼亞非謀利組織聯盟、愛沙尼亞教會聯會及波羅的海新聞通訊社亦是新聞評議會的會員。每一個會員機構委派一至四名代表進入評議會。評議會最多有 17 名成員，其中七人必須屬非傳媒的組織的代表。它目前有 16 名成員，包括：兩名總編輯（全國性日報、地區報章）、兩名副總編輯（報章）、一名部門主管（電視台）、兩名記者（電台、文化雜誌）、四名教授（新聞學、心理學、倫理學及哲學教授各一名）、兩名來自消費者聯盟、兩名來自傳媒團體的管理人員及一名神職人員。評議會的經費主要來自會費，但有些項目有基金贊助。

11.48 愛沙尼亞新聞評議會的宗旨是保障新聞自由、審議關於傳媒操守的投訴、支援新聞專業技巧的發展和支持遵從優良的新聞工

³⁶ “General information about the Estonian Press Council”, at <www.asn.org.ee/english/in_general.html> (17.8.01); U Loit, “Estonia: Self-Regulation rather than State-Regulation” in U Sonnenberg (ed), above.

作傳統。用作審議投訴的準則是由愛沙尼亞報業公會、愛沙尼亞廣播機構協會及愛沙尼亞新聞評議會共同制訂的《道德規範》。評議會既審議投訴，亦會主動作出調查，但不會調查明顯涉及法律爭議的個案。評議會若裁定投訴有理，有關報章或廣播機構必須在十日內刊印或公布裁決全文。若傳媒機構不遵從這項規定，評議會須以其他傳播途徑將裁決公開。

斐濟

11.49 英國湯姆森基金（Thomson Foundation）的顧問在 1996 年就斐濟的傳媒法例和規管傳媒的措施的前景向斐濟政府提交報告書。書中建議制訂新的傳媒法令，涵蓋印刷媒體和廣播媒體的新聞質素及操守，並設立一個負責規管上述事宜的獨立傳媒評議會。自從斐濟政府表示有意立法成立這個傳媒評議會之後，由業界成立的新聞評議會隨即改名為傳媒評議會，並增加成員數目，使評議會的公眾成員的數目和傳媒成員的相同，另有一名由獨立人士出任的主席，還設立一個獨立的投訴委員會。該會現有 14 名成員，其中七名代表傳媒機構，其餘七名代表公眾。³⁷ 除了維護新聞自由之外，評議會亦推廣一套傳媒守則，並由投訴委員會審理投訴。投訴委員會由三名公眾成員（包括其主席）組成，當中沒有傳媒成員。為了加強公眾成員的威信，評議會會章已修訂為公眾成員必須由投訴委員會委任。³⁸ 該會亦會刊登廣告邀請有興趣者申請成為評議會成員。

11.50 投訴委員會依據評議會的《傳媒倫理及行為一般準則》處理關於任何媒體的投訴，不論該媒體是否評議會會員。該會接受投訴前先要求投訴人簽署放棄訴訟的文件。投訴人不可以由律師代表。違規媒體應該刊登裁決，但投訴委員會無權強制執行裁決。媒體拒絕回應投訴及不與委員會合作的情況屢有發生。政府在 2003 年發表旨在成立法定傳媒評議會的《傳媒評議會法令草案》的草稿，宣稱這樣做是落實湯姆森基金的建議。³⁹ 該草案規定成立上訴委員會，聆訊不滿投訴委員會的決定的上訴和向評議會作出建議。這個法定評議會由業外人士擔任主席，業內成員和業外成員的人數相等。

³⁷ “The Media Council of Fiji” at <www.fijimediacouncil.com/index.html>.

³⁸ D Tarte, “Media Councils in an Unstable Political Environment”, speech at the Seminar on Press Freedom and Responsibility in the Asia-Pacific Region hosted by the Australian Press Council on 1-2 Oct 2001.

³⁹ 《2003 年斐濟傳媒評議會法案》的草稿及湯姆森基金研究報告書的建議載於<www.fiji.gov.fi/MEDIA_BILL/submissions.shtml>（2003 年 7 月 31 日）。

以色列⁴⁰

11.51 爲了抵擋政府要制訂新聞法和限制新聞工作者的活動的壓力，以色列的新聞工作者在 1956 年成立道德委員會以圖預先制止“來自上面的干預”。全國記者工會、報章編輯委員會及日報管理人員工會後來在 1963 年聯手成立以色列報業評議會。該會由記者的代表（30%）、出版人及編輯的代表（30%）及公眾代表（40%）組成，共有 60 名成員，而負責執行報評會決定的執行委員會則有十名成員。報評會的職責是保障新聞及資訊自由、將道德規範寫得更明確、及審議關於違反規範的投訴。

11.52 接獲投訴後，以色列報評會的主席或秘書長會研究投訴有否實據。報評會不處理已交由法院或警方處理的投訴。若投訴沒有被拒絕，便會轉交該會的法律顧問審查投訴表面上是否有理。若投訴表面上有理的話，該會便會要求有關媒體回應。收到回應後，法律顧問若認爲表面上有違反《道德規範》的情況，便會將投訴轉交道德審裁委員會主席。審裁委員會主席會隨即成立一個由下列三人組成的審裁小組：公眾代表一名（亦是審裁小組的主席）、記者代表一名及出版人與編輯的代表一名。因不滿審裁小組裁決而提出的上訴會由一個成員較多的審裁小組處理，其成員有五至七人，全由道德審裁委員會主席提名，但其中兩人必須是公眾代表，另外三人則是記者、出版人和編輯的代表。若裁定投訴有理，審裁委員會可發出警告或譴責、要求刊登道歉啓事、或中止有關報章的報評會會員身分一段時間。有關報章“通常”遵守審裁委員會的決定。⁴¹

11.53 以色列報評會曾被形容爲不活躍和欠缺成效。它的工作鮮爲人知，令人懷疑它有沒有存在價值。⁴² 司法部長和內政部長在 1996 年設立一個由報評會主席領導的新聞法委員會，檢討以色列新聞界的工作。就以以色列報評會而言，委員會的結論是報評會的自願性質及其裁決沒有約束力這兩項事實使報評會沒有能力強制執行《道德規範》。委員會建議制訂《報業評議會法令》，迫使報界遵守報評會擬定的守則。根據委員會的建議，編寫和執行守則的權力仍然落在獨立的報評會手上，但法律會訂明所有新聞工作者及報章均須按照守則行事，並須尊重道德審裁委員會的決定。然而違反守

⁴⁰ R Cohen-Almagor, *Speech, Media and Ethics - The Limits of Free Expression* (New York: Palgrave, 2001), ch 7 (The Work of the Press Councils in Great Britain, Canada and Israel: a Comparative Appraisal).

⁴¹ 訪問 Slonim 律師（1998 年 12 月 20 日）及 Eyal 秘書長（1998 年 12 月 27 日）所得資料；在上文 R Cohen-Almagor 的著作第 142 頁引述。

⁴² 出處同上，第 144 頁。

則的後果，除了參考守則按照報評會的附例利用公眾及道德壓力之外，沒有其他制裁方法。

日本⁴³

11.54 日本沒有報評會或報業申訴專員。然而在日本的報章編輯及出版人團體當中具領導地位的日本新聞協會，在維持報業道德水平方面擔當舉足輕重的角色。爲了監察日本報章的道德水平，日本新聞協會在秘書處設立新聞倫理審查室，⁴⁴ 以幾名有豐富新聞工作經驗的資深新聞從業員爲職員。他們每天都會審視由日本新聞協會會員刊印的所有報章的每一頁，看看它們有沒有違反協會所採用的《新聞倫理綱領》。他們若發現任何文章看似違反倫理準則或引起社會批評，便會將文章轉交由各報章的總編輯組成的編輯事務委員會考慮。若確定有違反的情況出現，協會便會警告違規報章。不理會警告的報章有可能被暫時取銷協會會員的身分，甚至會被逐出協會之外。過往有幾宗報章被逐出會的例子。

荷蘭⁴⁵

11.55 荷蘭新聞評議會在 1960 年創立，以回應公眾要求政府爲了保護個人免被新聞界的越軌行爲傷害而作出規管的呼聲。它是一個獨立組織，由荷蘭新聞評議會基金設立。該基金由荷蘭記者協會及數家報社和電視廣播公司的代表組成。評議會的經費全部由該基金支付。

11.56 荷蘭新聞評議會由一名主席、最多三名副主席、十名新聞工作者和十名並非新聞工作者的人組成，全部由上述基金的理事會委任。主席和副主席都是法官，而且通常是高級的法官。至於代表新聞工作者的成員則是基於荷蘭記者協會及荷蘭總編輯協會各自推薦的名單而委任。並非新聞工作者的成員有些（曾經）是政治圈子裏的人，包括一名前任內政部長和一名前任國會議員。委任他們是因爲他們的個人社會經驗。⁴⁶ 評議會秘書必須是律師。

⁴³ K Ito, "Media Monitors in Japan" in K S Venkateswaran (ed), above, pp 35 - 40.

⁴⁴ At <www.pressnet.or.jp/> (5.9.01).

⁴⁵ "The Press Council in The Netherlands" at <www.rvdj.nl/summ.html> (9.8.01); S Buurke, "The Dutch Media Landscape" at <www.ejc.nl/jr/emland/netherlands.html> (30.3.00); J Bröhmer & J Ukrow, above, pp 20 - 22; F van Lenthe & I Boerefijn, "Netherlands", in *Press Law and Practice - A Comparative Study of Press Freedom in European and Other Democracies* (ARTICLE 19, 1993), pp 103 - 104.

⁴⁶ 荷蘭新聞評議會主席與私隱小組主席在 2002 年 10 月的通信所得資料。

11.57 荷蘭新聞評議會負責審議的投訴，是與報章、期刊、新聞辦公室、電台或電視台工作的新聞工作者沒有採用良好編採手法有關。只有在被投訴的刊物或節目中直接或間接被提及的人或組織才可以投訴，且投訴所針對的必須是專職的新聞工作者（不論他是否荷蘭記者協會的會員）而不是刊物、節目或編輯，除非投訴涉及編輯作出的評論。

11.58 主席會在秘書協助下對投訴作出初步審議。他在大部分個案都會決定安排一個委員會聆聽有關投訴。這個委員會由一名主席、兩名新聞工作者成員及兩名並非新聞工作者的成員組成。評議會議決投訴的依據是“有否逾越社會可以接受的界線”，期間需要顧及“社會在新聞工作者的責任這方面所提出的強烈要求”。荷蘭沒有一套規範編採工作的文字守則，但大部分業內團體都遵守國際記者聯會的《道德規範》。

11.59 荷蘭新聞評議會只可就投訴發表意見。該會的調查結果會在互聯網及在荷蘭記者協會的雙周刊上公布，亦會發給全國性的通訊社及傳媒機構。有關的報章、雜誌或廣播節目會被要求刊登或發布裁決，但它們不一定要這樣做。荷蘭新聞評議會告訴我們，這些媒體當中大約有七成會刊登評議會的裁決。然而該會不認為欠缺制裁是一個要正視的問題。⁴⁷

新西蘭⁴⁸

11.60 新西蘭報業評議會是在 1972 年設立的自律組織，當時業界正面對政府行將立法干預的可能性。⁴⁹ 該報評會負責審理針對報章及雜誌的報道內容的投訴，亦可審議由報章作出的關於某人或機構對報界的行為的投訴。在過去五年期間，該會已擴闊其權責範圍至所有具可觀讀者人數的印刷媒體及網站。報評會有六名公眾成員（其中一人為曾任職法官的主席）及五名業內成員。業內成員由下列機構委任：報章出版人協會（兩名）、新聞工作者工會（兩名）及雜誌出版人（一名）。公眾成員則由一個包括總申訴專員的小組委任。該會的經費完全來自報界。若投訴涉及可提起訴訟的爭議，投訴人須書面保證他把事情交由報評會處理後，便不會針對有關報

⁴⁷ 出處同上。

⁴⁸ “The New Zealand Press Council” at <www.presscouncil.org.nz> (20.8.02).

⁴⁹ 立法干預的可能性，是促使新西蘭報評會在 1997 年對自己和它作為一個主要為人民解決投訴的獨立組織而服務公眾此一任務展開廣泛檢討的一項因素：J Jeffries, “Establishing a Code of Ethics”, speech at the Seminar on Press Freedom and Responsibility in the Asia-Pacific Region hosted by the Australian Press Council on 1-2 Oct 2001.

章或新聞工作者提起或繼續訴訟。這是爲了避免訴訟人利用報評會的裁決作爲是否提起訴訟的“測試”這個可能性。該會受理由第三者真誠地作出的投訴。它定下的原則毋須生硬死板地應用，但投訴人可用來指出投訴的性質。該會唯一的制裁方式是要求違規的報章或雜誌以適當顯著的篇幅刊登裁決的要點。由於沒有法規作爲後盾，所以該會難以處置“斷然拒絕向公眾投訴屈服”的出版人。⁵⁰該會無權要求報章一定要怎樣做。

挪威⁵¹

11.61 挪威報業評議會在 1936 年成立，由兩名記者、兩名編輯及三名公眾代表組成。他們全由挪威報業協會的理事會委任。挪威報業協會是由全國記者工會、編輯人員協會及出版人協會共同創立。挪威報評會審理的投訴，可以針對差不多所有傳統上屬於報界的刊物。不論個人、機構或公共機關均可向報評會投訴；並非報評會成員的報業協會秘書長亦可主動投訴。若投訴人已經採取法律行動或聲稱有意採取法律行動，報評會便不會審議投訴。然而該會沒有規定投訴人必須放棄採取法律行動的權利。故此，不滿該會裁決的投訴人可提起法律程序。

11.62 挪威報評會如裁定被投訴的刊物有越軌行爲便會發出譴責聲明。違規的刊物應在當眼處將之刊登，並附上報評會的會徽。雖然該會沒有強制執行的權力，但《刑事法典》訂立的更正權及《道德規範》確立的回應權給國民提供快捷而且通常屬足夠的補救。整體而言，報界尊重報評會和在報業協會的《道德規範》述明的道德標準。

秘魯⁵²

11.63 秘魯報業評議會是由代表 15 份報章及五份雜誌的 12 間全國出版公司一起設立的自發組織。它有一個五人理事會及一個榮譽議會，兩者都是完全由報業代表組成。榮譽議會負責接納新會員及暫時吊銷會員的資格，亦負責批核道德審裁委員會所須依循的工作

⁵⁰ J Jeffries, above.

⁵¹ S Wolland, “Norway”, in *Press Law and Practice*, above, pp 120 & 129.

⁵² “Consejo de la Prensa Peruana”, at <www.consejoprensaperuana.org.pe/index.htm> (18.6.02); International Freedom of Expression Exchange, “Press Council of Peru established”, 6.10.97, at <www.ifex.org/alert/00002445.html>.

程序。理事會則監督行政事務和就關乎新聞自由的議題表明立場。道德審裁委員會的五名成員由五名理事及另外五名誠實和有威望的外人選出。這些外人包括聯邦申訴專員、一名大學校長及一名神職人員。審裁委員會的主席是律師，所有成員不是來自報界。

11.64 道德審裁委員會審理受到報評會會員刊物影響的國民所提出的訴求，和涉及印刷刊物被指違反新聞倫理的投訴，不論有關刊物是否報評會會員。審裁委員會可以公開評論其執行秘書未能在第一階段解決的投訴。最近，*Expreso* 日報不履行它對報評會的承諾，屢次拒絕刊登理事會的新聞公告及審裁委員會的裁決，最後退出報評會。⁵³

菲律賓⁵⁴

11.65 菲律賓報業評議會由菲律賓報業公會在 1965 年設立。當時公眾對於新聞界報道罪案時愈來愈煽情非常不滿，眾議院也考慮國家應否就此事作出規管。報刊出版人遂認為成立自律組織勝於由國家規管。

11.66 菲律賓報評會原本由一名前任法官擔任主席，成員有資深編輯和數名公民領袖。它當時有一個調查小組，成員包括兩名前任最高法院法官、菲律賓報業公會行政總裁、菲律賓報章出版人協會會長、菲律賓大學大眾傳播學院院長及一名報章總編輯。報評會可調查向它作出的投訴，亦可主動進行調查。它所施加的懲罰主要是道德上的批判。這個報評會在 1972 年馬可斯總統宣布實施軍法統治後停止運作。

11.67 報刊出版人沒有在馬可斯倒台後恢復報評會的運作，他們改而決定在主要報章委任長駐報館的申訴專員審理關於不公平或不準確新聞報道的投訴。雖然大部分報章落實這個決定，但這些申訴專員沒有效用：只有極少投訴要他們處理，他們也沒有主動揭發貪污舞弊或行爲不當的個案。結果報業公會在 1993 年重提設立報評會的想法，但在 1994 年重組的報評會的職權範圍有限。它的宗旨是保

⁵³ “‘Expreso’ withdraws from the Peruvian Press Council”, 17.7.00, at <www.ifex.org/alerts/views.html?id=7070>.

⁵⁴ Vergel O Santos, “Drawing the Line” in Asad Latif (ed), *Walking the Tightrope - Press Freedom and Professional Standards in Asia* (Asian Media Information and Communication Centre, 1998), ch 24; S S Coronel & T H Stuart, “Media Monitors in the Philippines” in K S Venkateswaran (ed), above, pp 55 - 72 & Appendix 21.

證“每一名新聞主角的回應權”。新的報評會由報業公會會員報章的編輯組成，在 2001 年有 11 位成員，主席及副主席由報業公會從報評會成員中選出。

11.68 菲律賓報評會的決定須獲成員一致贊同。它可要求報章刊登某篇報道沒有提及的資料。若有報章拒絕這樣做，報評會可安排其調查結果在其他報章及報業公會的刊物上刊登。單是報評會的存在似乎已令報章較為克制。各報章總會在接獲有關通知後即時作出補救，以免因事情被公開而受到懲罰。

*俄羅斯*⁵⁵

11.69 **新聞糾紛司法委員會**——新聞糾紛司法委員會是由 1994 年 1 月 31 日的總統命令（228 號）設立。雖然它稱為司法委員會，但其成員差不多全部都是曾經從事新聞工作的人，它的管轄範圍亦有別於法院。該委員會旨在遏止損害傳媒權利的行爲和新聞工作者濫用新聞自由的行爲。它審理“涉及大眾傳播媒介的糾紛及其他個案”，並有權作出譴責和建議。該委員會在不受干預的情況下獨立運作，甚至偶爾裁定政府犯錯。它雖然獲頒發由法律及大眾傳媒中心贊助的“俄羅斯傳媒法傑出貢獻榮譽獎”，卻在獲獎一年後（即 2000 年）被解散。

11.70 **傳播媒介大評審團**——新聞工作者工會在 1995 年主動在工會內設立地區性的道德委員會，又利用宣傳和教育勸導新聞工作者遵從它的《職業道德準則》，但效果不好。結果工會在 1998 年成立一個稱為傳播媒介大評審團的新聞評議組織，以工會的準則作為依據處理投訴。可供大評審團運用的制裁有警告、刊登批評性質的裁決、及取消或暫時中止違規新聞工作者的工會會籍。由於新聞工作者不必成為工會會員，所以即使被逐出會仍可繼續在傳媒工作。⁵⁶

⁵⁵ S Kalmykov, “Russia: lost illusions” in U Sonnenberg (ed), above; V Monakhov, “The Judicial Chamber’s Role in the Origination, Development and Implementation of the Right to Campaign in Elections via the Mass Media”, at <http://democracy.ru/english/library/comments/eng_1999-39/page6.html> (22.7.03); Moscow Media Law and Policy Institute, “Review of the Legal Regulation of the Mass Media in the Nizhny Novgorod and Rostov-On-Don Regions of Russia”, Jan 2002, at <www.medialaw.ru/selfregulation/en/4/> (22.7.03).

⁵⁶ H Pigeat & J Huteau, above, ch 38.

南非⁵⁷

11.71 南非的新聞工作者組織及出版人組織在 1997 年透過設立報業申訴專員和上訴小組定下自律機制。申訴專員和上訴小組的經費來自南非報業公會。申訴專員按照創辦團體通過的《行為守則》來調解和解決投訴，並在有必要時就投訴作出裁決。

11.72 報業申訴專員是一個擁有多年調解糾紛經驗和多年在報社高層從事編輯工作的經驗的人。然而他不得在傳媒業有重大金錢利益或受僱於任何媒體。上訴小組則由一名主席及 12 名成員組成。主席應在傳媒法及解決紛爭方面有廣泛經驗，或是一個在應用自然公正規則方面有豐富經驗的人。他不得在傳媒業有任何金錢利益或受僱於任何媒體。上訴小組當中應有六名成員整體而言有在印刷媒體從事編輯或採訪工作的實際經驗（“報業代表”），而其餘六名成員則應是公眾人士（“公眾代表”）。小組的成員不可以是任何立法機關的成員或僱員，亦不可以是該等機關的行政部門的僱員。小組成員也不可以是任何政黨或類似組織的僱員或幹事。

11.73 報業申訴專員與上訴小組主席及成員均由一個“委任小組”委任。根據會章的規定：

- (a) “創辦團體委員會”須在印刷媒介刊登廣告，表示接受各方提名擔任下列職位的人選：“委任小組”的成員、報業申訴專員、及上訴小組的主席和成員；
- (b) “創辦團體委員會”須要求一名適當的人在應廣告的邀請而提供的“委任小組”成員人選當中委任四人；
- (c) 由該名適當的人及他所委任的四人組成“委任小組”；
- (d) 該“委任小組”須在諮詢“創辦團體委員會”主席之後從被提名的人選當中挑選部分出席公開面試，然後才委任合適者為報業申訴專員和上訴小組的主席及 12 名成員；
- (e) 若上訴小組主席的職位出現空缺，“創辦團體委員會”須召集或重新召集“委任小組”填補空缺。

11.74 “創辦團體委員會”主席會在諮詢他的委員會之後以合約形式委任報業申訴專員，為期五年。該合約只可在下列情況下終止：職位被廢除；申訴專員離世或辭職；他某些作為（或他在某種情況下不作為）會使他喪失出任上市公司董事的資格；或“創辦團

⁵⁷ “Press Ombudsman and Appeal Panel Constitution”, at <www.suntimes.co.za/sitemap/ombudsman.asp> (7.9.01).

體委員會”全體會員向上訴小組投訴，惟上訴小組在這種情況下只能以專員不勝任為由終止合約。

11.75 投訴報章違反《行為守則》的人或機構須先向申訴專員立案。專員會嘗試解決紛爭。若投訴人揚言採取法律行動，或專員認為投訴人可能訴諸法律行動，專員便不會接受投訴，除非投訴人放棄申索民事補救的權利。若雙方未能在友善氣氛下和解，有關投訴便成為正式的投訴。專員可要求雙方宣誓證明他們為支持某些實陳述而提供的證據屬實，亦可傳召雙方提供進一步資料。專員可基於雙方呈交的書面陳述及證據而作出決定，但如他認為有必要，亦可透過圓桌會議的形式與雙方討論。專員可在完成調查後譴責違規的報章，並指示它以專員所決定的方式刊登更正啟事及調查結果。

11.76 雙方均可針對專員的裁決向上訴小組上訴。上訴小組主席收到有關文件後，可委出一個由他與一名報業代表及一名公眾代表組成的審裁小組，但有需要時亦可委任兩名報業代表和兩名公眾代表組成這個小組。雙方會見專員或審裁小組時無權由律師代表，但可由顧問陪同出席。審裁小組的判決書屬公開文件。

11.77 雖然報界有遵從報業申訴專員的所有命令及上訴小組的決定，但政府仍欲作出較嚴格的規管，按照南非人權委員會的建議，將報業申訴專員與廣播節目投訴委員會合併，加強其功能和立法成立這個新組織。據報加強規管的壓力愈來愈大，有跡象顯示政府對報界整體表現不滿。⁵⁸

瑞典⁵⁹

11.78 瑞典在 1916 年成立世界上第一個報業評議會。該會原本只由具新聞工作背景的成員組成，但後來在 1969 年引入公眾成員，並成立民間報業申訴專員辦公室。報評會及報業申訴專員的經費由“報界合作委員會”的三名成員（即報章出版人協會、瑞典新聞工作者聯會及全國新聞會）合力提供，但以報章出版人協會為主。罰款亦是報評會工作的部分經費來源。報界合作委員會也負責制定報

⁵⁸ Ed Linington, “South Africa”, in I Beales, *Imperfect Freedom*, above pp 51-52.

⁵⁹ P-A Jigenius, “Media accountability in Sweden: the Swedish press ombudsman and press council” in U Sonnenberg (ed), above; P-A Jigenius, “The Role of a Press Council in Cases of Defamation or Invasion of Privacy by Print Media Journalists” in Council of Europe, *Proceedings of the information seminar on self-regulation by the media (7-8 Oct 1998)* (Strasbourg: Directorate of Human Rights, 1999), DH-MM (99) 7, at <www.humanrights.coe.int/media/>, p 20 - 26; Gustaf von Dewall, *Press Ethics: Regulation and Editorial Practice* (The European Institute for the Media, Media Monograph 21, 1997), ch 6; H Strömberg, “Press Law in Sweden”, in P Lahav (ed), above, at 248-250.

評會的會章和申訴專員須依循的規例。它採用《報章電台電視台行為守則》，以保障個人不會因為傳媒報道而受不必要的痛苦。

11.79 報業申訴專員由一個包括下列三名成員的委員會委任：首席國會申訴專員、瑞典大律師公會主席及報界合作委員會主席。他是由一個基金僱用，使他的辦公室獨立於傳媒和政府以外。報業申訴專員一向是從高資歷的律師中挑選，而首兩任專員獲選擔任該職位之前都是法官。然而這個職位亦曾經由富經驗的出版人擔任，他可以用行內慣用的語言與報章負責人溝通。報業申訴專員的職責是：

- (a) 向因報章或期刊的報道而受傷害或冒犯的個人提供意見及協助；
- (b) 調查偏離“良好編採手法”的個案，調查既可由報業申訴專員主動展開，亦可在接獲公眾投訴後展開；
- (c) 在有需要時將投訴轉交報業評議會裁決；及
- (d) 塑造輿論使報界更常按照高標準的新聞倫理行事。

11.80 瑞典報評會由兩個不同的裁判小組組成。兩個小組同時運作，各有六名成員，其中三人由上述三個報業組織委任，另有兩人代表公眾。這兩名公眾代表不得與報業有任何關係。他們由首席國會申訴專員和大律師公會主席聯合委任。這五名成員會另外委任一人為裁判小組主席，該人通常是最高法院或最高行政法院的法官。

11.81 認為被瑞典的刊物（不論刊物是否報章出版人協會的會員）傷害或冒犯的人可向報業申訴專員投訴，但條件是投訴人直接受有關文章或新聞報道影響。專員只可以在取得受影響一方的同意下才可主動調查一宗投訴，但亦可在取得受影響一方的同意下接受第三者投訴。專員必須考慮有關報道有沒有對受害人造成不必要的痛苦。若專員裁定投訴不成立，投訴人可向報評會上訴。

11.82 在某些個案裏，投訴人與報業申訴專員均認為最好的解決辦法是由有關刊物刊登更正啓事、讓投訴人回應、或發表一篇補充文章。專員會為此用電話與有關編輯商討。事情若能這樣解決，投訴便會撤銷。若專員無法令有關刊物刊登更正啓事或回應使投訴得以解決，而該刊物又明顯違反守則，他便會在調查後將個案轉交報評會處理，由報評會作出裁決。報評會及專員審議的個案均關乎“良好編採手法”。他們可自行決定何謂良好編採手法而不一定要參考《行為守則》。

11.83 瑞典報評會若裁定投訴有理便會發表裁決，批判有關報章或期刊“不理會”、“違反”或“嚴重違反”良好編採手法（視乎個案的嚴重程度而定）。報評會與瑞典絕大部分報刊訂有具法律約束力的合約，規定違規刊物須盡早刊登報評會的聲明，並向該會繳付名為“行政費”的罰款，款額大約是 25,000 瑞典克朗。流通量少於一萬份的報紙所須繳付的費用較少。這些費用並非旨在發揮有效的阻嚇作用，而是為報業申訴專員和報評會籌集經費，其理據在於所作所為給專員或報評會帶來工作的報刊應分擔他們的費用。

11.84 不論報業申訴專員還是報評會均無權向得直的投訴人判予損害賠償。投訴人所得的補償在於有關報刊有責任刊登裁決，表明該報刊對待投訴人的手法違反《行為守則》。全國性的通訊社會獲告知報評會的調查結果，而值得細味的個案會轉告所有報刊。由於經報評會處理的投訴可在法庭上追究，投訴人可在其後的法律程序中引用報評會的裁決。

11.85 瑞典的自律制度備受當地報界尊重，即使通俗小報也十分重視報評會的裁決。現任報業申訴專員茲柏雁表示他印象中從來沒有一份報刊拒絕刊登判它違規的裁決。

瑞士⁶⁰

11.86 瑞士新聞界的自律組織原本由瑞士新聞工作者聯會在 1972 年創辦，但成員較廣泛的瑞士新聞評議會基金在 1999 年成立之後，原有的自律組織便改為瑞士新聞評議會。新成立的新聞評議會有 21 名成員，當中 15 位是專業的新聞工作者，其餘六位是公眾代表。他們全部由基金的理事會選舉產生，但男女各佔最少八個席位。

11.87 瑞士新聞評議會審議由新聞工作者和公眾提出的涉及傳媒倫理的投訴，亦可自行作出投訴。評議會是根據基金理事會發表的《新聞工作者義務與權利宣言》及關於該宣言的指示而作出裁決。評議會有三個由評議會主席及兩名副主席領導的小組。小組的成員由評議會決定。評議會主席及副主席是專業新聞工作者，由基金理事會選定。

11.88 評議會接獲投訴後會首先交由主席研究。主席作出的所有決定均須於公布前在評議會成員之間傳閱。不過投訴可在兩位成員要求下轉交一個小組，由小組開會處理。若投訴觸及重要的職業道

⁶⁰ “Schweizer Presserat” at <www.presserat.ch> (18.6.02).

德問題，小組可擴大至包括評議會全體成員。小組的決定須獲評議會贊同才可公布。評議會議決投訴時可作出評論和建議，但無權作出懲罰。評議會的決定通常在傳媒及評議會網站發布。

11.89 即使有人正就引致投訴的事情提起法律程序，瑞士新聞評議會仍可審議投訴，除非評議會的程序可能影響該等法律程序，而投訴又不涉及重要的職業道德問題。

中國臺灣⁶¹

11.90 臺灣第一個新聞自律組織是臺北市報業公會在 1963 年成立的臺北市報業新聞評議委員會。這個委員會在八年後被臺北市新聞評議委員會取代。新成立的委員會處理涉及報章、電視廣播、電台廣播及新聞通訊社的投訴。它有權主動調查新聞機構有否違反該會的道德規範。臺北市新聞評議委員會於 1974 年擴展為一個覆蓋整個臺灣的新聞評議委員會。自從戒嚴令在 1987 年解除後，臺灣的媒體不再受政府管制。

11.91 臺灣的新聞評議委員會是由八個代表臺灣的新聞編輯、新聞通訊社、廣播機構、報社和記者的新聞團體倡議成立。它有 11 位成員，由該八個新聞團體邀請經驗豐富的新聞工作者、新聞學者、法律專家和社會知名人士出任。委員會主席從成員中選出。他必須沒有從事新聞或政府工作。該會的主要職能是接受關於新聞報道、評論、廣播節目或廣告的投訴，進行調查和舉行聽證會，然後作出裁決；也會研究怎樣提高新聞工作者的道德水平。該會接受由第三者作出的投訴，亦可主動展開調查。不論被投訴的新聞機構是否委員會的會員團體的成員，該會也可處理投訴。它審議和裁決投訴時以該會的道德規範為根據。委員會的經費由各會員團體分擔。

11.92 委員會主席收到投訴後會考慮是否自己作出決定，若不能下決定便會交給一個由一至三名成員組成的小組調查，之後委員會便會決定是否舉行公開的聽證會。該會會在調查完成後作出裁決。雙方均可申請覆核該項裁決。委員會的調查結果是公開的，並記錄在該會的期刊。

⁶¹ 劉騏嘉及周栢均，《對傳播媒介侵犯私隱的規管：台灣、英國和美國經驗》（香港：立法會秘書處，1999年），第14至20段。馬驥伸，《新聞倫理》（香港，1997年），第3章；“National Press Council”，載於<www.gio.gov.tw/info/yb97/html/ch1603t.htm>（2000年6月6日）。

11.93 臺灣的新聞評議委員會所處理的投訴數量很少。有意見認為該會未能有效規範臺灣新聞界的操守。委員會所有成員都是由傳媒委任，亦有人說該會與政府關係密切。它無權懲罰違規的媒體，而違規的媒體亦沒有責任遵從該會的決定。有些報章無視該會的決定，或拒絕以顯著篇幅刊登裁決。⁶²

11.94 我們可以用一宗涉及某周刊的個案來指出臺灣新聞界侵犯私隱的行為可以極端至甚麼程度。在這宗個案裏，一名曾經是政府官員的女子被人偷拍她在寓所內與一名已婚男子發生性行為的影片。其後一張長四十分鐘記錄整個過程的光碟隨該周刊免費派發。政府下令將光碟從報攤收回，但影片已被上載互聯網，其非法版本亦可在臺灣和香港買到。這位受害人寫道：“我忽然之間被人看透，徹底暴露在眾人目光之下。無論我穿多少衣服，我仍然是赤條條的。”⁶³

坦桑尼亞⁶⁴

11.95 非政府的坦桑尼亞傳媒評議會，是業界齊心合力搶先在政府決定設法定評議會之前成立，目的是在坦桑尼亞境內推廣新聞自由。該會的一個主要職能是審議公眾及媒體聲稱有媒體違反道德規範的投訴。

11.96 坦桑尼亞傳媒評議會由媒體、新聞工作者訓練學院、記者組織及報業組織組成。該會有一個全國代表大會，是它的最高決策機構，另外還有理事會、道德委員會和財政委員會。理事會有一名主席、一名副主席、一名執行秘書、七名傳媒代表和四名公眾代表。主席必須是“剛正不阿及公認才智卓越的傑出市民”。兩名公眾代表是律師。理事會最少有三分之一成員是女性。除了副主席是由理事會成員選出以及執行秘書是當然成員之外，其餘所有理事會成員都是在代表大會上選出。

11.97 道德委員會是獨立的裁判組織，成員從理事會中挑選。他們在理事會討論經他們裁判的個案時沒有投票權。道德委員會的成員不少於六名，包括兩名專業地位崇高的法律專家和兩名來

⁶² 陳桂蘭主編，《新聞職業道德教程》（上海復旦大學出版社，1997年），第215-216頁。林照真，“當前台灣近似媒體觀察組織的幾個盲點”，載於<www.mediawatch.org.tw/sub_c1.htm>（1999年6月1日）。

⁶³ 在《南華早報》文章“Double Exposure”內引述，2002年4月11日，轉載自一本關於該女子的書的序言。

⁶⁴ At <www.mct.or.tz> (30.8.02).

自民間的德高望重的人，其餘兩名是專業地位崇高的傳媒代表。道德委員會公開聆訊投訴。由於委員會的主要目標是在友善氣氛下解決投訴，所以不容許由律師代表出席，但委員會可酌情應要求容許雙方委派律師代表。

11.98 道德委員會可安排雙方在友好氣氛下和解、為雙方調解、命令以該委員會所指示的方式刊登道歉啓事、暫時取消違規媒體的會籍、或命令“支付象徵式的損害賠償及費用”。不滿投訴結果的投訴人可採取法律行動。評議會所有會員團體均須簽署一份由該會擬定的文件，確保它們接受評議會的管轄和確保評議會的命令具約束力和能夠強制執行。

11.99 坦桑尼亞傳媒評議會的經費來自“瑞典國際發展機構”、“艾伯基金”、以荷蘭為基地的“傳播援助基金”、和各成員所繳付的年費。評議會正朝着自力更生這個目標努力，但現時向部分會員收取年費時遇到困難。該會很受尊重，有大概 98%的決定獲得遵從。⁶⁵ 它也為業內人士舉辦關於道德議題的研討會和工作坊。烏干達、肯雅及贊比亞等非洲國家視坦桑尼亞新聞評議會為典範。

土耳其⁶⁶

11.100 土耳其新聞評議會是一群新聞工作者在一些出版人支持下於 1988 年成立的民間組織。新聞工作者、傳媒機構和新聞團體均有資格成為評議會會員。評議會有兩個主要組成部分，即會員議會和最高理事會。會員議會由個人會員、讀者、新聞團體的成員和《新聞評議會會章》所提及的機構的代表組成。它相當於評議會的會員大會。

11.101 最高理事會審議關於違反《新聞專業原則》的行為的投訴。理事會有 34 名成員：16 名在周年大會上選出（包括八名新聞工作者和八名業外成員），另外 18 名是代表那些認同《新聞評議會會章》的日報、電台及電視廣播機構。最高理事會審議向評議會作出的投訴。若投訴涉及新聞工作者或傳媒機構，最高理事會可訓斥有關的新聞工作者。若情節嚴重，可嚴厲譴責有關的新聞工作者或傳媒機構。最高理事會可審理關於印刷媒體，廣播媒體及互聯網上的出版物的投訴，其裁決由評議會發布。

⁶⁵ At <www.mct.or.tz/Media%20survey%20report/media%20organisation.htm> (30.8.02).

⁶⁶ At <<http://www.basinkonseyi.org.tr/english.htm>> (3.6.02).

11.102 土耳其新聞評議會的經費來自會費及會員的捐獻，由各會員報章、通訊社、電台、電視廣播機構及新聞工作者團體按比例承擔，個人會員則繳付年費五英鎊。這些收入由一個為支援評議會而成立的基金收取。評議會所有開銷均由這基金支付。

11.103 投訴人可就同一件事同時向法院及新聞評議會尋求補救。不滿最高理事會的裁決的一方可基於裁決有錯而向新聞評議會上訴。評議會的主席、副主席和秘書長收到上訴申請後會覆檢個案，然後向最高理事會呈交報告。若報告獲最高理事會三分之二大多數成員接納，這份新報告便會取代原來的裁決。

英國

11.104 由於香港報界部分成員在討論報界自律問題時曾認為英國的報業投訴委員會是值得香港參考的模範，所以我們特別在第 12 章專注討論英國報界的自律情況。

美國

11.105 美國在五十年代和六十年代有很多地區性的新聞評議會成立。這個由民間發起的運動促使全國新聞評議會在 1973 年成立。該會的成員由創辦者自行決定，其經費則由二十世紀基金和麥高基金支持。全國新聞評議會接受和調查媒體拒絕回應的投訴。它由 18 名傑出公民組成，當中只有八名來自新聞界。傳媒機構和投訴人在出席該會的聽證會時可由律師代表。評議會的調查結果包括屬大多數的意見及持異議的意見。由於缺乏經費和多間主要新聞機構拒絕合作，所以它在 1984 年解散。然而，某些州依然設有地區性的新聞評議會，例如明尼蘇達州、華盛頓州及佛羅里達州南部便是。

11.106 **明尼蘇達州**⁶⁷——明尼蘇達州新聞評議會由一名主席、12 名公眾成員及 12 名傳媒成員組成。傳媒成員並非代表其工作單位，而是以獨立的業內人士的身分參與。這個評議會是美國最長歷史和最活躍的新聞評議會，曾有四名州立最高法院法官（全屬在任法官）擔任主席。該會的一名創會成員說由法官擔任主席是好安排，因為他們有權威和懂得主持聽證會，而且有崇高聲望。⁶⁸ 明尼蘇達州新聞評議會接受和審理投訴。若媒體拒絕採取行動滿足投訴人的要

⁶⁷ At <www.mtn.org/~newscncl/>. (22.9.01).

⁶⁸ B Shaw, "How to Start a News Council", at <www.mtn.org/newscncl/General/Shaw.html> (4.5.98), p 4.

求，或投訴人認為媒體所採取的行動不足夠，而投訴人又放棄提起訴訟的權利，該會便會舉行聽證會。有關媒體可拒絕出席，但聽證會仍會繼續進行。審議過程不按照任何守則或指引進行，而是視乎每一宗個案而定。有關媒體會被勸喻公布裁決，但評議會只可用公開批評的方法懲罰違反良好編採手法的行爲。

11.107 **華盛頓州**⁶⁹——華盛頓州新聞評議會由一群關注傳媒的公民組成，是一個獨立和超黨派的民間組織。成立評議會時的提名和申請程序是公開和經廣泛宣傳的。當時有近一千份提名表格以郵寄或傳真方式向全州各媒體及公民發出。任何人均可提名最多三人：一名從事傳媒業的人、一名公眾人士及自己（不論他屬於傳媒或公眾類別）。當時從全州各地收到 180 個提名，傳媒及公眾類別各佔差不多一半。在這兩個類別中，各有接近半數是提名自己的。每位被提名的人均獲郵寄一份申請表，並附上一封解釋評議會會員義務的個人信件及一份介紹評議會在首年預計會舉行的活動的單張。申請人也被邀請提交個人簡歷。最後收到 65 份申請，全交由一個遴選委員會評核。

11.108 創立評議會的資金來自華盛頓州的基金、公司、社團及個人，但主要由蓋茨夫婦基金支持。評議會的使命是透過提倡公平、準確及持平的報道來協助維持公眾對媒體的信任和信心。若有讀者、觀眾或聽眾覺得一篇關於他的報道令他受損，並認為該報道不準確、不公平或不完整，他可向評議會投訴，惟他必須首先同意不會以誹謗或其他原因為由起訴有關媒體索取損害賠償。

11.109 華盛頓州新聞評議會的會員會參與聽證會、論壇及其他活動，亦會出任理事會成員，監督評議會的職員、運作及財政狀況。評議會的公眾會員和傳媒會員各佔一半，因此理事會的成員比例亦一樣。公眾會員包括商人、蓋茨夫婦基金的一名代表、一名公共事務教授、一名積極參與社會運動的公民、一名校長、一名農民及一名教師。主席曾在華盛頓州最高法院的任職首席法官。該會無權命令任何新聞機構做或不做任何事情。它的目的是引發市民討論投訴所帶出的問題。該會的唯一武器是它的聽證會所可能獲得的宣傳。

⁶⁹ At <www.wanewscouncil.org> (9.8.01); G Overholser, "Washington News Council worthy of emulation", 6.2.01, at <<http://seattlep-i.nwsources.com/opinion/geneva1.shtml>>.

國家有在某方面給予支援的自發性報業評議會及類似組織

芬蘭⁷⁰

11.110 芬蘭的報業評議會在 1927 年創立，是世界上第二個報評會。它在 1968 年改組為大眾傳播媒介評議會，是為大眾傳播媒介（包括印刷媒體和廣播媒體，最近甚至包括互聯網）的發布者及新聞工作者而設的自律組織。它的任務是闡釋甚麼是良好的編採手法，並維護新聞自由和出版自由。它由一名主席和九名成員組成。這九名成員中有三名由記者團體提名，另外三名由編輯人員團體提名。這六名傳媒代表由一個遴選委員會委任，而遴選委員會是由附屬評議會的傳媒機構所委派的代表組成。評議會其餘三名成員代表公眾。1998 年之前，這些公眾成員是由評議會的傳媒成員互選，但經過在該年作出的改革之後，公眾成員改由一個專責小組挑選。

11.111 任何個人均可向評議會投訴，要求它調查沒有遵從良好編採手法的個案或關乎言論自由或出版自由的問題。投訴不一定要由直接受已發布的消息影響的人作出。不過除非有很強的理由，否則評議會不會在違背受影響一方的意願下處理投訴。若投訴人牽涉法院正在審理的並與投訴有關的刑事或民事案件，評議會便不會受理投訴，或會在有關法律程序進行期間停止審議投訴。除了處理投訴之外，評議會亦可主動提出關於出版自由的議題或討論與良好編採手法有關的原則問題。

11.112 評議會應用芬蘭記者工會採用的工作守則。被裁定沒有遵從良好編採手法的傳媒機構必須從速刊登評議會的調查結果和決定，且不得附加任何評論。直至目前為止，有關媒體幾乎毫無例外地遵守這規定。調查結果和決定亦會在記者工會的會刊中刊登。評議會普遍受芬蘭記者尊重。一項在 1994 年進行並以記者工會會員為對象的意見調查發現 84% 受訪者滿意評議會的決定。

11.113 評議會的經費由“大眾傳播媒介評議會經濟援助協會”所收取的年費資助，但該協會也可以接受國家為了支持評議會的工作而提供的援助。故此評議會實際上是由業內各機構和國家共同資

⁷⁰ “Council for Mass Media in Finland” at <www.jsn.fi/english/council.html> (9.8.01); A Heinonen, “The Finnish Journalist: Watchdog with a Conscience” in D H Weaver (ed), *The Global Journalist* (New Jersey: Hampton Press, 1998), ch 10; A Heinonen, “Journalists and Self-Regulation: The Finnish Case” in K Nordenstreng (ed), *Reports on Media Ethics in Europe* (University of Tampere Publications Series B 41/1995), p 115.

助。評議會在 1998 年的開銷約有一半是由會員機構支付，其餘一半則由芬蘭政府承擔。夏諾能指出國家的資助沒有危害評議會的獨立性，因為這只是國家對非政府組織的定期援助的一部分。國家扮演的角色只限於提供經費，它不能參與評議會的運作。

德國⁷¹

11.114 西德聯邦內政部在 1952 年擬定《聯邦新聞法》草案，旨在以《民法通則》下的法人團體方式成立一個自律組織。雖然草案最終沒有成為法例，但是四個新聞工作者團體及出版人組織（即德國報章出版人協會⁷²、德國雜誌出版人協會、德國新聞工作者協會及新聞工作者工會）在 1956 年聯手創立了德國報業評議會。

11.115 德國報評會是按照“德國報評會發起人協會”的 1985 年會章運作。該協會的會員大會由上述四個支持成立報評會的組織各自委派兩名代表組成。報評會有 20 名成員，一半代表出版人，另一半則代表新聞工作者。該四個支持報評會的組織各自提名五位在德國報界從事出版工作或新聞工作的人出任評議會成員，但獲委任的成員獨立於提名他們的組織。

11.116 “德國報評會發起人協會”有就設立投訴委員會一事作出規定。投訴委員會由十名從評議會選出的成員組成，當中出版人和新聞工作者各佔一半，都是由該四個支持報評會的組織推薦。委員會主席由這四個組織的成員輪流擔任，每年換一次。2002 年 1 月報評會成立另一個投訴委員會，專門調查報館不恰當處理個人資料的投訴。

11.117 任何人均可就德國報刊或它們所報道的新聞向德國報評會投訴。報評會亦可自行啟動投訴程序。它審議投訴時以《報業守則》為依歸。該守則由報評會與各報界組織共同擬定，並在 1973 年呈交西德聯邦總統。報評會亦負責審議報館在互聯網上作出的新聞報道。

⁷¹ “Deutscher Presserat”, at <www.presserat.de/site/service/lang_english/index.shtml> (8.6.02); “Complaints procedure of the German Press Council” at <www.presserat.de/english.htm> (9.8.01); L Tillmanns, “Media Accountability in Germany: the German Press Council” (1997), at <www.ejc.nl/hp/mas/tillmanns.html>; “Media Self-Regulation in the Federal Republic of Germany - A Report by the Federal Government Commissioner for Cultural Affairs and Media” (Bonn, 1999), at <www.eu-seminar.de/index3-1en.html>; Gustaf von Dewall, *Press Ethics: Regulation and Editorial Practice* (The European Institute for the Media, Media Monograph 21, 1997), ch 4 and pp 226 & 232.

⁷² 德國所有主要報章都是德國報章出版人協會的成員，並已書面承諾刊登公開譴責。

11.118 投訴先由投訴委員會主席處理。那些並非明顯欠缺理據的個案會轉交投訴委員會考慮，有重大意義的投訴則送交報評會全體成員裁決。若報評會的決定可能影響即將展開的刑事調查或訴訟的結果，該會通常不會處理有關投訴。西德聯邦議會在 1976 年制定法律，使投訴委員會容易開展工作，並保證它獨立自主。⁷³

11.119 若投訴有充分理據，投訴委員會可公開譴責、強烈批評或向編輯人員發出勸喻。參與自律機制的報章雜誌有道義責任刊登委員會的公開譴責。概括而言，大約九成德國出版人已簽署聲明，承諾刊登報評會的公開譴責和它所發表的意見。⁷⁴ 不過如果有需要保障受影響者的權益，投訴委員會可免除出版人這項責任。約有三分之二投訴因為初期已獲解決而無需委員會正式裁決。報評會的年報深得報評會成員尊重。⁷⁵

11.120 德國國會及政府以聯邦資金資助報評會，資金最高可達報評會所需經費的 49%。根據在 1976 年制定的《保證報業評議會投訴委員會獨立自主法》，報評會每年從聯邦政府獲得一筆資金以保證該會在調查、揭發及消除報業的弊病方面能獨立行事。這筆資金是撥給投訴委員會使用，近年撥付的款額為 24 萬德國馬克。來自內政部的聯邦資金在 1997 年約佔報評會開支的大約 45%，但到了 2001 年比例已降至 30%。內政部對於這筆款項的用途並無任何影響力，亦沒有干涉報評會的工作。

11.121 迪禾爾在 1997 年報稱有人批評德國報評會為“無牙老虎”，因為它無權強制執行其懲罰，它的懲罰亦不足以阻嚇出版人。他指出報評會在 1995 年發出 13 次公開譴責，但其中五次從未刊登。有數份報章只在同意批評時才刊登裁決，但不同意便不會刊登。迪禾爾續稱很少報章刊登批評報章的裁決，公眾顯然不認識報評會的工作。他因此總結認為德國報評會不是一個有效的監管組織。他強調所有報章必須參與機制才可以有效自律。⁷⁶

11.122 然而，德國報評會在 2002 年 6 月告訴私隱小組謂該會近年較以往更有效。不僅 1998 年至 2001 年的投訴數字穩步上升，而且愈來愈多人和機構希望他們提供意見。該會亦澄清幾乎所有德國報章都已書面承諾不論是否同意裁決也會刊登公開譴責。在某些個案

⁷³ Law for Guaranteeing the Independence of the Complaints Committee of the Press Council.

⁷⁴ 德國報評會的公共事務經理在 2002 年 6 月 7 日發給私隱小組秘書的電子郵件。

⁷⁵ H Pigeat & J Huteau, 出處同上，第 48 章。

⁷⁶ Gustaf von Dewall, 出處同上，第 226 及 232 頁。

裏，即使沒有作出承諾的報章也會在收到通知後將報評會的譴責刊登。不過該會承認雖然高水平的報章毫無例外地刊登譴責，但亦有質素較差的報章縱使有簽署承諾書也拒絕刊登。此外，也有出版人既沒有簽署承諾書，亦不會刊登譴責它們的裁決。⁷⁷

意大利⁷⁸

11.123 規範新聞道德的工作以 1963 年 2 月 3 日制定的《第 69 號法律》為依據。該法律除了設立新聞工作者公會的全國委員會之外，還設立區域性的行業組織（即新聞工作者公會的區域委員會）。區域性的公會由每區的六名專業新聞工作者及三名出版人組成。它們的職責是在登記新聞工作者的名字入名冊之前審查他們的資歷。它們有權懲罰職業失當行為及監察新聞工作者的操行，並有權在一名已登記於名冊上的新聞工作者做出損害行業的聲譽和尊嚴的行為時作出處分。區域公會因此可以發出口頭警告或譴責，亦可禁止一名新聞工作者執業一段短時間，甚至不准他從事新聞工作。

11.124 新聞工作者公會的全國委員會統籌各區域公會的工作，亦是處理針對區域公會的紀律處分而提出的上訴的組織。至於全國委員會所作出的決定，則可通過有關的區域公會所在地的區域法院提出上訴，並可一直上訴至上訴法院及高等法院。

11.125 有人批評上述行業組織是一個強大的同業公會的官僚機器，指它不容許人們隨意運用發表意見的自由，既不保證新聞工作者的專業水平，亦不保證他們尊重道德規範。面對這些批評，全國公會及意大利全國報界聯合會在 1993 年通過《新聞工作者義務約章》。雖然約章是全國公會自願制定，但它的制裁措施有法規作為後盾。

11.126 全國公會和全國報界聯合會後來在 1994 年成立“全國準確可靠資訊委員會”。該委員會的五名成員由全國公會會長及全國報界聯合會會長委任，包括一名擔任該委員會主席的法官、兩名新聞工作者、一名“全國電台電視台及電訊使用者議會”的代表、及一名“保護未成年人及弱勢社群委員會”的代表。出版人和傳媒業沒有參與該委員會的成立。

⁷⁷ 德國報評會的公共事務經理在 2002 年 6 月 6 日、10 日及 18 日發給私隱小組秘書的電子郵件。

⁷⁸ Gustaf von Dewall, above, ch 5 and pp 232 – 233; H Pigeat & J Huteau, above, ch 57.

11.127 任何人如認為他因傳媒的報道而受損害，或認為某新聞工作者的行為違反約章列出的原則，可向“全國準確可靠資訊委員會”投訴。若投訴有理，委員會便知會有關的區域公會，由該公會決定是否根據 1963 年制定的法律展開紀律程序。然而區域公會沒有責任一定要這樣做。“全國準確可靠資訊委員會”將所有投訴集中研訊，但它的決定對區域公會有多大約束力和公會可否主動調查則不大明確。無論如何，該委員會會將決定通知有關報章的編輯，並要求該報以顯著程度與引發委員會介入的報道等同的篇幅從速刊登。若編輯不同意這樣做，委員會便會以其他方式刊登決定，包括在公會的會刊中刊登。

11.128 據迪禾爾表示，政界和報界對全國和區域公會監管新聞道德的能力欠缺信心。公眾一般都不知道有《新聞工作者義務約章》的存在和他們可向公會投訴。新聞工作者亦不覺得公會是一個有效監管者和推廣新聞道德的組織。公會反而被視為維護只僱用工會會員的新聞工作者行業的官僚組織。然而公會在九十年代較為活躍，這似乎主要是因為公會受到公眾和一個由新聞工作者組成的壓力團體的壓力。⁷⁹

肯雅⁸⁰

11.129 肯雅傳媒評議會是在 2002 年成立的自律組織。它有 17 名成員，一半是傳媒從業員，另一半是業外人士。代表公眾的成員包括一名作家、一名律師、一名教育工作者、一名大使、一名大學講師和前任肯雅駐瑞典大使；代表傳媒的包括報章東主和編輯、一名新聞學講師、肯雅新聞工作者工會秘書長及資訊局局長。新聞工作者訓練學院則由一名講師代表。傳媒擁有人協會已答應在財政上資助評議會，但指出評議會的成功繫於它能否取信於民。

加拿大魁北克省⁸¹

11.130 魁北克省新聞評議會的主要工作是審議關於損害新聞自由和侵害公眾獲得完整及真實資訊的權利的投訴。它的理事會有 22 名

⁷⁹ Gustaf von Dewall, above, p 233.

⁸⁰ “Media Launch Independent Self-Regulating Council” *The East African Standard*, 5.6.02, at <<http://allafrica.com/stories/200206050363.html>> (17.6.02).

⁸¹ D Pritchard, “The Role of Press Councils in a System of Media Accountability: The Case of Quebec” (1991) *Canadian Journal of Communications*, vol 16, no 1, pp 6 - 13; “Quebec Press Council” at <www.conseildepresse.qc.ca/> (20.8.02).

成員，七名由報業管理人員組織指定，七名由新聞工作者組織指定，其餘八名（包括主席）是公眾人士。加拿大其他主要的報業評議會只受理針對會員報章的投訴，但魁北克省新聞評議會則不同，它受理針對任何新聞機構的投訴，即使有關機構並非該會會員亦可。此外，認為工作受阻礙的新聞工作者亦可以向評議會投訴。在處理投訴的過程中，雙方一般都是在沒有律師協助下自行申訴或答辯。

11.131 投訴人不一定是直接牽涉在糾紛之內的個人或機構。任何個人、團體或機構只要認為其知情權被侵害便可投訴。這是基於一項假設：質素低劣的新聞損害所有購買新聞的人，因此任何購買新聞的人均有權投訴。投訴人毋須在被投訴的報道中被指明身分。

11.132 魁北克省新聞評議會有一個從理事會成員選出的投訴委員會。委員會有九名成員：三名由新聞工作者組織委任，三名由報業管理人員組織委任，另外三名是公眾的代表。不滿投訴委員會的裁決的投訴人可向上訴委員會上訴。評議會沒有法定權力強制執行其裁決，亦不會懲罰新聞機構。它能做的只是公開裁決，希望公開違反倫理的行為可以教育和感化新聞工作者。普列查在 1991 年聲稱評議會因為活躍進取和成效顯著而贏得廣泛讚許。⁸² 評議會由業界資助，但政府亦有資助它的部分經費。⁸³

斯里蘭卡⁸⁴

11.133 該國的報業公會、編輯人員公會及自由傳媒運動這三個從屬於斯里蘭卡報業協會的傳媒組織在 2003 年成立報業投訴委員會，聆訊公眾對報章任何不當的作為或不作為所作出的投訴。它亦負責落實由編輯人員公會擬定並獲斯里蘭卡報業協會採納的專業守則。

11.134 報業投訴委員會有 11 名成員，其中六名（包括主席）來自民間，其餘五名來自報界。第一任主席曾任申訴專員及國會秘書長。當公眾與報界出現糾紛時，委員會的總監會先嘗試調解，調解失敗才由委員會以仲裁方式解決。根據《仲裁法令》，若違規報章不遵從委員會的裁決，委員會可透過法院強制執行裁決。由於籌辦報業投訴委員會的費用高昂，當地報章難以負擔，所以成立該會所

⁸² 不過請參閱 R Cohen-Almagor, *Speech, Media and Ethics – The Limits of Free Expression* (New York: Palgrave, 2001), 第 134 至 136 頁。魁北克省新聞評議會每月只開會四至五次。出處同上。

⁸³ M Sufrin, “Canada” in I Beales, *Imperfect Freedom*, above, 44.

⁸⁴ “Press Complaints Commission of Sri Lanka”, *Sunday Observer*, 23 Feb 2003, at <www.sundayobserver.lk/2003/02/23/new17.html>; S Ratnatunga, “Sri Lanka”, in I Beales, *Imperfect Freedom*, above, pp 14, 52-53.

需要的資金大部分會由政府提供，方法是將撥給現有的法定報評會的預算經費轉撥投訴委員會，亦會從出版人繳付的徵費當中，將國營報刊所負擔的部分轉移投訴委員會。⁸⁵ 法定報評會（於下文另行介紹）會在不久的將來廢除。

法定報業評議會或類似組織

孟加拉⁸⁶

11.135 孟加拉報業評議會根據《1974年報業評議會法令》設立，是一個類似法庭的組織，旨在維護新聞自由及維持並改善當地報章及通訊社的水平。評議會有一名主席和14名成員。主席由孟加拉總統提名，但必須是孟加拉最高法院的法官或有資格獲委任為該法院法官的人。其餘14名成員則從不同界別中選出，包括：

- (a) 三名在職記者，由主席所指定的在職記者團體（即孟加拉記者工會）提名；
- (b) 三名編輯人員，由主席所指定的編輯人員團體（即編輯人員公會）提名；
- (c) 三名擁有或管理報章或通訊社的人，由主席所指定的一個成員全是擁有或管理報章及通訊社的人的團體（即“報章及通訊社東主協會”）提名；
- (d) 三名在教育、科學、藝術、文學及法律方面的專家，由大學撥款委員會、孟加拉文藝學院及孟加拉大律師公會各提名一人；及
- (e) 兩名由國會議長提名的國會議員。

11.136 主席在指定(a)、(b)及(c)項所指的團體之前，必須徵詢他認為合適的團體、個人及有利害關係的組織。若主席邀請某提名團體提供人選名單但該團體沒有這樣做，或某提名團體當時並不存在，主席便可以自行提名代表有關界別的成員。獲主席提名的人會在官方憲報內公告。有關提名會在公告當天生效。

11.137 法定的孟加拉報評會有權受理及議決在其管轄範圍內的投訴，不論有關投訴是否由其他人向它作出。若被投訴的行為表面上違反新聞倫理，報評會在給予有關報章或通訊社解釋的機會之後，

⁸⁵ S Ratnatunga, “Sri Lanka”, in I Beales, *Imperfect Freedom*, above, pp 14 and 53.

⁸⁶ M T Anwar, “Media Monitors in Bangladesh” in K S Venkateswaran (ed), above, pp 12 - 16 and Appendix 1.

便會就投訴進行研訊。報評會的權力與民事法庭相若，因此可以傳召及強迫證人出席研訊、要求出示文件、接受宣誓證供、索取公共紀錄及委託他人訊問證人。不過該會不能研訊有待法院審訊的事情。政府可在每一財政年度向報評會支付它認為報評會履行職責所必需的款項。

11.138 孟加拉報評會若裁定投訴有理便可以警告、勸誡或譴責有關報章、通訊社、編輯或記者，並要求有關報章刊登其調查結果，但不能強制違規報章刊登不利該報的裁決。報評會及其成員忠誠地根據《報業評議會法令》辦事便可免被起訴。報道在報評會授權下發表的事項亦可在誹謗訴訟中以享有絕對特權作為免責理據。鑒於報評會沒有實質的制裁措施，其效力在於它在促使業界遵從其守則方面所可以施加的道德壓力。根據安託道所述，各界“普遍同意”整體而言報評會在這方面的工作表現良好，⁸⁷ 但根瓦狄拿評論謂傳媒倫理在孟加拉往往被忽略，而且報評會“看來未能令報界信服”。⁸⁸

比利時⁸⁹

11.139 雖然比利時沒有一個全國性的新聞評議會，⁹⁰ 但一個名為佛蘭芒傳媒評議會的區域性傳媒評議會由 1985 年 3 月 2 日的法令在佛蘭芒地區成立。它是一個由政府設立及負擔全部經費的官方組織，旨在就傳媒議題發表意見。它的權限伸展至印刷和廣播媒體。該會有一名主席和一個有 30 名成員的會員大會，由代表傳媒東主、編輯和記者的組織選出。它也有一個專家小組，由十名代表編輯、工會、新聞通訊社，視聽廣播界和政治機構的成員組成。專家小組只向評議會的會員大會提供技術援助。評議會除了處理來自公眾的投訴之外，亦會主動或應政府要求提供意見。不過評議會提供的意見並非以任何準則為基礎。它除了公開意見之外，沒有任何制裁方法。

⁸⁷ M T Anwar, 出處同上，第 14 頁。

⁸⁸ V Gunewardena, “Communication Ethics and the Role of the State” in *Communication Ethics: A South Asian Perspective* (Singapore: Asian Media Information and Communication Centre, 1997), p 9.

⁸⁹ K Nordenstreng, “European Landscape of Media Self-Regulation” above, pp 174 & 178; H Pigeat & J Huteau, above, ch 50.

⁹⁰ 比利時的新聞工作者團體設有道德委員會，成員全屬新聞工作者，並根據一套行為守則處理投訴。

丹麥⁹¹

11.140 丹麥的出版人在 1964 年成立了一個報業評議會，但這個評議會只處理它收到的投訴。由於它依靠出版人自願服從其指示而運作，所以一直未能在報界自律方面取得成效，結果政府要立法取得該會的控制權。⁹² 現有的丹麥新聞評議會是根據《1991 年傳媒責任法》成立。訂立該法之前，當地報業、丹麥記者工會、司法部、律師會和大律師公會的代表一起參與一個委員會的工作，他們擬定的報告書成爲《傳媒責任法草案》的依據。這個法定的新聞評議會有權管轄下列大眾傳播媒介：(a) 新聞報章、日報、周刊、地區報章、行業報章及其他每年最少出版兩次的全國性定期刊物；及(b) 丹麥無線廣播電台（丹麥廣播公司）、TV2、TV2 營辦的地區企業、及獲准在丹麥境內播放電台節目或電視節目的營辦商。

11.141 丹麥新聞評議會是一個獨立的官方審裁機構。它由主席、副主席及六名其他成員組成，全部由司法部長委任。主席和副主席必須是律師或法官，是在丹麥最高法院院長推薦下獲委任。兩名成員是在丹麥記者工會推薦下獲委任；另外兩名成員是在印刷及廣播媒體的編輯及東主推薦下獲委任，作爲他們的代表；其餘兩名成員則是公眾代表，在丹麥成人教育議會推薦下獲委任。

11.142 根據《傳媒責任法》，大眾傳播媒介的內容及行爲必須符合“有道理的新聞倫理”。該法律將新聞倫理的規範內容完全交由業界團體自行決定。實際上，丹麥新聞評議會在議決傳媒機構是否符合“有道理的新聞倫理”時是以《新聞道德準則》作爲指引。《新聞道德準則》由丹麥日報協會在 1981 年草擬和議定，丹麥記者工會及數間報館亦同意遵守該套準則。該套準則後來成爲《傳媒責任法》的附件，並適用於所有印刷及廣播媒體。此外，傳媒若發表任何屬事實性質但有可能對任何人造成重大金錢或其他損害的資訊，便必須答應當事人的請求刊登他的回應，除非該等資訊毫無疑問是正確的。

11.143 丹麥新聞評議會有權裁定傳媒的內容或行爲有否違反“有道理的新聞倫理”，或裁定某傳媒機構有否責任刊登回應，並可就

⁹¹ “The Danish Press Council” at <www.pressnaevnet.dk/english/indhold.html> (15.10.99). See also E E Paraschos, *Media Law and Regulation in the European Union – National, Transnational and US Perspectives* (Iowa: Iowa State University Press, 1998), ch 9, p 208.

⁹² P-A Jigenius, “The Role of a Press Council in Cases of Defamation or Invasion of Privacy by Print Media Journalists” in Council of Europe, *Proceedings of the information seminar on self-regulation by the media (7-8 Oct 1998)* (Strasbourg: Directorate of Human Rights, 1999), DH-MM (99) 7, at <www.humanrights.coe.int/media/>, p 20 at 22.

回應的內容、形式和刊登位置作出規定。該會亦可在涉及新聞倫理的個案作出批評，至於涉及回應權的個案則可指示有關媒體的編輯刊登回應。若投訴人在被投訴的事情上沒有法律認可的權益，主席可拒絕接受其投訴。若個案是“非常重要或有指導作用”，評議會可主動提出審議，惟該會須徵詢受傷害一方的意見，並只在他同意下才提及他的姓名。

11.144 評議會作出裁決時除了有主席或副主席之外，還必須有三名成員參與：一名由丹麥記者工會提名的成員、一名代表編輯部管理層的成員、及一名獲委任為公眾代表的成員。評議會可傳召雙方出席口頭聆訊。若投訴人無合理理由缺席聆訊，評議會可拒絕審議投訴或根據它獲得的資料審理投訴，但若缺席聆訊的是被投訴的媒體，評議會便必須根據已有的資料審議投訴。

11.145 丹麥新聞評議會可指令被投訴的媒體的編輯以它所指明的規格刊登裁決。有關媒體刊登裁決時不得加上評論，篇幅的顯著程度亦須符合該會的合理要求。該會的裁決不得由另一行政機關覆檢。評議會本身無權懲罰編輯，但若它確定有關編輯不願意刊登回應或裁決，它將要求警方採取行動。是否控告編輯和是否由法院審理該案都是檢控部門的決定，至於是否懲罰編輯則由法院決定。⁹³ 不遵從刊登裁決命令的編輯可被判罰款或監禁。⁹⁴ 由於法庭只有在很例外的情況下才會判處監禁，所以直至目前為止尚沒有任何編輯因此被判入獄。然而，共有四名編輯曾因拒絕刊登回應或拒絕刊登涉及新聞倫理的裁決而被罰款，款額由三千至五千丹麥克朗不等。法院又在另外三宗沒有遵從評議會指令的個案判處罰款。被罰的編輯沒有向歐洲人權法庭申訴。

11.146 丹麥新聞評議會每年都會為司法部長製備工作報告。這份報告會公開發表。評議會的議事規則由司法部長與評議會商討後訂立。司法部長可指示評議會的經費由傳媒按照議事規則訂下的收費表分擔。雖然根據議事規則，該會的開支完全由傳媒負責，但有部分開支間接由國家資金承擔，因為 50%開支是由 DR 和 TV2 這兩條主要的公營電視頻道負責。DR 的經費完全由擁有電視機或收音機的家庭所繳付的費用支付，而 TV2 的經費則部分來自用戶繳費，部分來自播放商業廣告所賺取的費用。⁹⁵

⁹³ 丹麥新聞評議會主席在 2002 年 9 月 6 日給私隱小組主席的信。

⁹⁴ 丹麥《傳媒責任法》第 53(2)條。比照第 49 條。

⁹⁵ 丹麥新聞評議會主席在 2002 年 9 月 6 日給私隱小組主席的信。

11.147 從傳媒很少拒絕刊登丹麥新聞評議會的裁決可見，該會的裁決普遍獲新聞界和公眾尊重。評議會認為對很多人來說，快捷免費和有技巧地處理投訴，勝於將事情交法院處理。該會真誠相信，它的存在並沒有像那些批評法定評議會的人在該會成立初期所作出的預測般限制發表意見的自由。⁹⁶

埃及⁹⁷

11.148 埃及最高新聞議會是按照《埃及阿拉伯共和國憲法》第 211 條的規定，由《1980 年第 148 號法律》設立的獨立新聞機關。該法律規定最高新聞議會須處理關於新聞界的事宜，並運用權力鞏固新聞自由和新聞界的獨立自主、維護社會根基、及保持國家團結和社會安寧。該議會的主要功能是就影響新聞界的法律草案發表意見、採納支持新聞界的措施、保證新聞工作者可賺取最低工資、認可新聞界的道德規範及其施行細則、處理關於攻擊新聞自由和侵犯個人權利與尊嚴的投訴、發牌給那些在非埃及報章或通訊社工作的新聞工作者、以及就新聞界的狀況發表報告書。國家提供議會的經費。

11.149 最高新聞議會的成員由埃及總統委任，包括：

- (a) 諮議院主席，他亦是最高新聞議會主席；
- (b) 全國性的新聞公司的主席；
- (c) 全國性報章的總編輯；
- (d) 政治報章的總編輯；
- (e) 資深新聞工作者；
- (f) 公共資訊中心首長；
- (g) 中東新聞通訊社的行政委員會主席；
- (h) 廣播與電視工會會長；
- (i) 新聞工作者工會會長；
- (j) 對新聞界的問題感興趣的人；及
- (k) 兩名由諮議院挑選的律師。

被指違反新聞法或工會規條的新聞工作者須向一個由三名新聞議會成員組成的研訊委員會解釋。失職的新聞工作者可能要面對紀律處分。

⁹⁶ 丹麥新聞評議會主席在 2002 年 9 月 6 日給私隱小組主席的信。

⁹⁷ H Pigeat & J Huteau, above, ch 66.

加納

11.150 加納在七八十年代這二十年軍法統治期間的傳媒由國家壟斷。不過自從 1992 年的憲法頒布之後，該國的傳媒狀況已得到極大改善。憲法除了保證傳媒自由和獨立之外，還規定須成立國家傳媒委員會。這個傳媒委員會後來由《1993 年國家傳媒委員會法令》成立。⁹⁸ 該委員會由 15 名成員組成：⁹⁹

- (a) 下列組織各提名一名代表：(i) 加納大律師公會；(ii) 私營報業出版人及擁有人協會；(iii) 加納作家協會與加納圖書館協會；(iv) 基督教派團體（國家天主教教務處、基督教議會和加納五旬節會議會）；(v) 穆斯林議會聯合會與亞馬狄耶傳道會；(vi) 訓練新聞工作者及傳訊人員的學院；(vii) 加納廣告協會與加納公共關係學院；及(viii) 加納全國教師協會；
- (b) 加納新聞工作者協會提名兩名代表；
- (c) 總統委任兩名成員；及
- (d) 國會提名三名成員。

11.151 國家傳媒委員會的兩項職責是：(a) 支持和確保向公眾傳播和提供資料的媒體自由和獨立；及(b) 採取所有適當措施確保大眾傳播媒介的最高編採水準得以確立和維持，包括調查、調解和解決針對報界或其他傳媒作出的投訴及由傳媒作出的投訴。委員會的行政費用由政府的綜合基金支付。

11.152 加納憲法第 172 及 173 條明文規定國家傳媒委員會履行職責時不受任何人或機關指揮或控制，但委員會除了履行職責外，不得控制或指點從事報業或其他傳播行業的人的職務。

11.153 不滿傳媒報道的人，或不滿新聞工作者、報章東主或出版人在傳媒報道方面的作為或不作為的人，可向國家傳媒委員會投訴。投訴會交“解決投訴小組”調查。該小組由國家傳媒委員會的主席及六名成員組成，其中三名既非通常受僱於傳媒業，亦沒有涉足該行業。投訴小組必須按照自然公正規則辦事。向小組申訴的人可由律師代表或自行申訴。調查是私下進行的，除非小組為了公義或有任何充分理由而指示須舉行公開聆訊。除非投訴人撤回投訴，

⁹⁸ At <www.mediacomgh.org/about_commission/act_of_comm.htm>.

⁹⁹ 《加納共和國憲法》第 166-167 條，載於<www.panos.sn/lois/ghana.htm>。

否則他只可以在用盡國家傳媒委員會所提供的方法也不能解決問題的情況下才可以轉向法院求助。

11.154 國家傳媒委員會可將任何報道或任何新聞工作者、報章東主或出版人在傳媒報道方面的作為或不作為交投訴小組正式調查，惟它必須認為這樣做是履行職責所必需。投訴人可撤回投訴和中止調查，但假如小組認為他撤回投訴並非出於真誠或自願，便必須繼續調查。

11.155 雖然該委員會沒有採用任何守則，但它已聘用一批傳媒專家草擬國家傳媒政策文件作為概括地量度傳媒表現的基準。根據《國家傳媒委員會法令》，投訴小組可發出下列命令（全部或任何其中一項均可）：(a) 命令以與原來有冒犯性的材料同樣顯著的篇幅刊登更正或道歉啓事；(b) 命令刊登回應；(c) 指令對違反倫理規範的人採取紀律行動。投訴小組亦可在取得國家傳媒委員會事先許可之後發表小組的調查結果（全文或經剪輯的版本）。小組若向任何人發出命令，在適用情況下會建議適當的行業組織採取紀律行動。若有責任刊登回應的人沒有這樣做，受委屈的人可向國家傳媒委員會或高等法院申請命令，強制執行法令內的相關條文。

印度¹⁰⁰

11.156 印度報業評議會是印度國會按照該國第一個報業委員會的建議而成立的。該委員會在 1954 年留意到印度報界有部分成員被批評使用不道德的手法作業，遂建議成立一個有法定地位的報評會，理由是報評會應該有法定的權力審查投訴，否則假如報評會藉着揭露某些報章的惡行來懲罰該等報章，每名報評會成員以至整個報評會便要面對該等報章採取法律行動的威脅。

11.157 印度報評會原先在 1965 年成立，但隨着國家在 1975 年宣布進入緊急狀態而在 1976 年暫停運作。緊急狀態結束後，報評會便根據《1978 年報業評議會法令》重組。它的宗旨是保障新聞自由，並維持和改善印度報章和新聞通訊社的水平。

11.158 **報評會的成員**——印度報評會由一名主席（通常是退休最高法院法官）和 28 名成員組成，其中 20 名成員由新聞團體和通訊

¹⁰⁰ “Press Council of India”, at <www.nic.in/pci/>; “Organisational History of Press Council of India” at <www.nic.in/pci/History.html>; R V Rajan, “Media Monitors in India” in K S Venkateswaran (ed), above, pp 17 - 24; S Bhatia, *Freedom of Press - Politico-legal Aspects of Press Legislations in India* (Jaipur: Rawat Publications, 1997), pp 250-279.

社提名。這些團體和通訊社都是獲報評會為此目的而確認並公布為代表全印度的編輯、在職記者、及報章東主與管理人員的組織。另有三名成員從教育與科學界、法律界以及文學文化界的專才中選出。其餘五名成員是國會議員。報評會主席和成員的任期是三年。行將落任的成員可再獲提名，但最多只可連任一次。

11.159 提名——報評會主席由一個委員會提名。委員會成員包括聯邦議會主席、下議院議長及一名由報評會成員互選產生的代表。在報評會的其他成員當中：

- (a) 13 名從在職新聞工作者當中提名，其中六名必須是報章編輯，其餘七名必須是並非編輯的在職新聞工作者（這些編輯及在職新聞工作者必須分別有不少於三名及四名來自印度文報章）；
- (b) 六名從報章東主和報章管理人員當中提名，而“大型報章”、“中型報章”及“小型報章”各有兩名代表；¹⁰¹
- (c) 一名從新聞通訊社管理人員當中提名；
- (d) 三名應在教育與科學、法律、或文學與文化方面有專門知識或實際經驗，當中一人由大學撥款委員會提名，一人由印度大律師公會提名，一人由舞曲詩句學院提名；
- (e) 五名是國會議員，其中三人由下議院議長從該議院的議員當中提名，其餘兩人由聯邦議會主席從該議會的議員當中提名。

11.160 在提名第一屆屬於上文(a)、(b)或(c)段的成員人選之前，中央政府邀請由它所公告的屬於(a)、(b)或(c)段所提及的界別的團體提供人選。每份名單的人選數目是兩倍於最後被提名的人數。至於其後各屆的成員人選則由上一屆的報評會主席邀請屬於(a)、(b)或(c)段所提及的界別的團體提供，而哪些團體屬於該等界別則由報評會自行公告。就(b)段而言，若一份“報章”每期的所有版本的總流通量：

- (i) 超逾 50,000 份，即被視為“大型報章”；
- (ii) 超逾 15,000 份但少於 50,000 份，即被視為“中型報章”；
- (iii) 少於 15,000 份，即被視為“小型報章”。

11.161 雖然報評會是一個法定團體，但印度政府及其權力機關不能干涉提名程序，唯一例外的是政府會在官方憲報上公告獲提名的

¹⁰¹ 關於(a)及(b)段的提名，須確保在被提名的人選當中，與某報章或報章集團有利害關係的人不得超過一個。

成員名單。任何人即使地位如何顯赫崇高也不可以決定誰人獲提名。整個提名程序沒有給政府及任何其他機關留有干預或發揮影響力的空間。

11.162 接受投訴的權力——印度報評會有權接受及議決來自各方的指控報界違反新聞倫理的投訴，及由報界作出的關於其自由受政府機關干預的投訴。該會亦可就上述事宜主動採取行動。此外，該會可在它的決定或關於任何權力機關（包括政府）的行爲的報告內發表它認爲合適的評論，只要它認爲這是爲達致目標或履行職責所必需。

11.163 報評會要求投訴人先去信有關報章的編輯，投訴不果才向報評會求助。投訴人亦須聲明沒有關於投訴所指稱的任何事宜的法律程序有待法庭裁決，並聲明如果投訴所指稱的任何事宜成爲法律程序的爭議事項便會知會報評會。報評會不會處理法庭正在審訊而尚未判決的事宜。

11.164 研訊委員會——若主席判定沒有足夠理由研訊投訴，他可以不進行研訊，並將決定報告報評會。但若有足夠理由的話，有關編輯或記者便要解釋爲何不應對他採取行動。報評會秘書處收到有關編輯或記者的書面解釋及其他資料後會將個案交研訊委員會處理。雙方均有機會親自向研訊委員會舉證，但亦可以透過獲他們授權的代表（包括執業律師）舉證。委員會根據它所收到的書面及口頭證據擬定研訊結果及建議，並將之呈交報評會。報評會審議投訴時並非以某套守則爲憑據。

11.165 爲了履行職責或進行研訊，報評會在下列事情上享有與民事法庭相同的權力：

- (a) 傳召證人及強制證人出席研訊，並在證人宣誓後盤問他；
- (b) 要求披露及查閱文件；
- (c) 聽取宣誓後作出的證供；
- (d) 索取公共紀錄；及
- (e) 委託他人盤問證人或查驗文件。

11.166 警告、告誡及譴責的權力——印度報評會若在研訊後認爲某報章或通訊社違反新聞倫理，或某編輯或在職記者在專業上行爲失當，可以警告、告誡或譴責有關報章、通訊社、編輯或記者，亦可指斥該編輯或記者的行爲（視屬何情況而定）。報評會也可要求違規報章刊登投訴人的反駁或報評會的決定的要點，並要求各報章

刊登任何研訊資料，包括有關報章、通訊社、編輯或記者的名字。報評會的決定是最終決定，不得在法庭上質疑它。

11.167 **經費來源**——印度報評會可為履行職責而向已註冊的報章和通訊社徵收費用，並可按照報章的流通量及其他事宜為不同報章訂出不同的收費率。流通量低於五千份的報章毋須繳付費用。除了徵費收入之外，中央政府可在國會通過適當的撥款議案之後，以資助金形式提供中央政府認為報評會因為要履行職責而有需要使用的款項。雖然報評會的經費大部分來自政府，但它在履行法定職責方面是完全獨立自主和不受政府左右的。

11.168 **年報**——報評會須製備年報概述過往一年的工作，並匯報各報章及通訊社的水平和影響它們的水平因素。年報須交國會兩院省覽。

11.169 **誠心誠意採取的行動受保護**——任何人不得就報評會或其會員誠心誠意地根據《報業評議會法令》所做的事情（或就該會或其會員有意誠心誠意地根據該法令去做的事情）針對該會或它的會員提起訴訟。此外，任何人不得因為某報章按照報評會的指示作出報道而起訴該報。

11.170 **效用**——印度報評會的成員和程序相當獨立自主和不受政府干預。雖然該會是法定團體，且被一些人批評為體積過於龐大和過份執着於遵從規定，但它畢竟是獨立和有效率的。¹⁰² 它完全受國家資助此一事實並沒有令人認為它在作出裁決時會妥協。縱使如此，報評會只是一個道德法庭。它有的只是在道德層面的權威。它沒有任何懲罰權力，也不能強制執行違規報章須刊登報評會調查結果的指示。事實上，印度報評會的意見和它提出的刊登其告誡和譴責的要求常被置之不理。¹⁰³ 該會因此曾被稱為紙老虎，而欠缺強制執行的權力亦被認為是引致它沒有效力的原因之一。¹⁰⁴ 然而拉贊表示印度報評會雖然有不少短處，但人們普遍認同它在維持報業水平方面擔當重要角色。它通常致力在友善氣氛下解決投訴，從而減少

¹⁰² 見 C-J Bertrand 就報業評議會的角色所發表的演辭，收錄在 J Herman, “Making the Media Accountable: The Role of Press Councils”, Australian Press Council News, vol 8, no 4, 1996年11月，載於 <www.presscouncil.org.au/pcsite/public/nov96/claude.html>, 第5頁。

¹⁰³ H Pigeat & J Huteau, above, ch 25.

¹⁰⁴ S Bhatia, *Freedom of Press: Politico-legal Aspects of Press Legislations in India* (Jaipur: Rawat Publications, 1997), pp 256-257, 260-261 & 276-277.

投訴人尋求法律補救的需要。¹⁰⁵ 印度資訊及廣播部長在 2002 年 4 月表示報評會“非常有效率地”扮演監管者的角色。¹⁰⁶

印度尼西亞¹⁰⁷

11.171 印度尼西亞新聞評議會的權限來自該國憲法第 5(2)條及 1999 年的《新聞法》。它的前身最先由 1966 年的《新聞法》創立。這條 1966 年的法令後來經 1982 年的《新聞法》修改。¹⁰⁸ 蘇哈托總統於 1998 年下台後，原有的新聞議會被根據 1999 年的《新聞法》成立的新聞評議會取代。舊有的新聞法例亦被該法令廢除。¹⁰⁹ 新成立的新聞評議會是獨立的法定機構，職權範圍覆蓋印刷媒體和廣播媒體。它保障新聞自由、頒發一套新聞道德準則、監管遵從準則的情況、處理針對某則報道的公眾投訴、及收集傳媒公司的資料。該評議會的成員包括由記者團體提名的記者、由成員是傳媒公司的團體提名的傳媒行政人員、及由記者團體聯同該等傳媒公司團體提名的公眾人士和專家。所有成員均由總統頒令確認。第一屆新聞評議會有九名成員，包括三名記者、四名傳媒管理人及兩名社會領袖。主席和副主席由評議會成員從他們當中挑選及委任。該會的經費由記者團體和傳媒團體負責，但亦有部分來自沒有附帶條件的政府資助和其他方面的捐款。

11.172 印度尼西亞新聞評議會的日常運作由“日常事務執行委員會”負責。該委員會是由評議會的主席、副主席和行政總監組成。評議會還設有“公眾投訴暨維護新聞準則委員會”，旨在擬訂新聞準則、監督新聞界遵從準則的情況和協助解決投訴。某則報道如正由法庭審理或有可能被法庭在審訊中引用，評議會是不會處理與該則報道有關的投訴，但投訴人同意不在任何法律程序中引用評議會的建議則不在此限。評議會的決定沒有法律效力，但個人有權更正或修改傳媒所發表的錯誤資料，也有權對損害其聲譽的新聞報道作出回應或提出反對。不讓當事人行使這些權利的媒體可被罰款。

¹⁰⁵ R V Rajan, above, p. 21.

¹⁰⁶ “Government rules out imposing control over media”, at <<http://in.news.yahoo.com/020429/20/1muzl.html>>.

¹⁰⁷ A Astraatmadja, “Establishing the Press Council in Indonesia”, speech at the Seminar on Press Freedom and Responsibility in the Asia-Pacific Region hosted by the Australian Press on 1-2 Oct 2001; A Razak & S Tobing, “Media Monitors in Indonesia” in K S Venkateswaran (ed), above, p 25-34.

¹⁰⁸ 原有的新聞議會是一個制定關於報章的政策機構，並協助資訊部長促進全國報業的發展。

¹⁰⁹ National Law No 40 of 1999 on the Press.

立陶宛¹¹⁰

11.173 自從立陶宛的共產政權下台之後，該國傳媒侵犯個人尊嚴的事件有所增加。爲了糾正這種狀況，一個代表所有記者團體及編輯人員團體的 200 人代表團在 1996 年 3 月通過採用一套職業道德準則。其後國會在該年七月通過《向公眾提供資訊法》，藉此成立兩個自律組織，其職責是確保新聞工作者遵守該 200 人代表團所通過的準則。這兩個法定自律組織分別是“新聞道德監督”及“編採人員道德委員會”。該法例亦規定在向公眾提供資訊方面的職業道德必須符合《編採人員道德規範》的規定。

11.174 新聞道德監督是一名政府官員，職責與北歐某些國家的報業申訴專員一樣。他由立陶宛國會按照編採人員道德委員會的建議委任，每年須向國會匯報工作最少一次。首任監督是一位知名的作家暨新聞工作者。在立陶宛，任何人凡認爲他的權利、聲譽或尊嚴受到報章、雜誌、電台或電視台侵犯，可向監督申訴。投訴人即使已向監督投訴，但仍然保有直接向法院申訴的權利。監督若裁定投訴有理，便會要求有關的編輯部主管向被侵犯的一方道歉或給他回應的權利。若有關報章拒絕這樣做，監督只可以將投訴轉交道德委員會處理。不滿監督決定的人亦可向道德委員會投訴。

11.175 道德委員會是在 1997 年按照《向公眾提供資訊法》成立的自律組織，成員全是記者和編輯人員的代表。下列每一個團體或機構可委派兩名成員進入道德委員會：記者工會、記者協會、期刊出版人協會、電台與電視台協會、國營電台和電視台、及新聞學中心。¹¹¹ 道德委員會的職責有三方面：其一是審議關於違反《編採人員道德規範》的投訴；其二是審理新聞道德監督因不能就某宗投訴與有關刊物或廣播公司的管理層達成協議而要轉交給它處理的個案；其三是處理當事人因爲不滿新聞道德監督的決定而作出的投訴。

11.176 道德委員會若斷定有嚴重違反《道德規範》的情況出現，便會要求有關刊物或廣播公司把須負上責任的人的名字公開及向被冒犯的一方道歉，或要求它刊登道德委員會就有關個案而擬備的報

¹¹⁰ G Babravicius, “The New Self-Regulatory System in Lithuania” in Council of Europe, *Proceedings of the information seminar on self-regulation by the media (7-8 Oct 1998)*, above, pp 52 - 59; R Paleckiene, “Self-regulation Better Than Control”, Baltic Media Centre Update 26/98, at <www.dk-web.com/bmc/update26/selfreg.htm>, C J Hamelink, *Preserving Media Independence: Regulatory Frameworks* (UNESCO, 1999), Lithuania, section 7.1.

¹¹¹ Babravicius 在 1998 年報稱國會正在考慮修訂這法律，使道德委員會的一半或三分之一成員由非傳媒機構的代表取代。

告。若有關編輯不按要求行事，委員會便會將報告送交給傳媒。在 1996 年至 1998 年期間，只有一次有編輯不服從委員會的決定。上述兩個自律組織在很短時間之內便取得公眾信任，新聞界的職業道德水平亦有所改善。道德委員會的經費由記者團體及編輯人員團體共同承擔。

11.177 有些專家認為對於立陶宛這個新近實行民主體制但在容許傳媒工作者自律方面沒有甚麼經驗的國家而言，用法律支持自律是可以接受的做法。他們注意到用法律成立自律組織是一個折衷的解決辦法，既可使自律組織有一定的權力，亦可令政府接受這個機制。¹¹² 然而祖薩柏維斯說當地每天都有違反《道德規範》的事情發生。所有全國性的大型日報都刊登罪案及意外受害人的姓名（有時還附上照片），完全漠視《道德規範》第 42 條的規定。出版人很少受懲罰。他指出其中一個問題是道德委員會及新聞道德監督不會主動調查違規行為，他們只會回應正式的投訴。¹¹³

盧森堡¹¹⁴

11.178 盧森堡新聞議會是由 1979 年 12 月 20 日制定的法律設立。該法律就認可和保護新聞工作者的職銜作出規定。該會代表盧森堡新聞工作者協會及盧森堡新聞工作者工會的記者和編輯。它的主要工作是評定新聞工作者是否符合獲發新聞工作證的法定條件。它亦可以就新聞工作提出建議或發出指示、對涉及發表意見的自由的問題表達看法、及為記者和編輯提供職業訓練。盧森堡新聞議會現有 40 名成員（包括 20 名記者及 20 名編輯），全部按照專業團體的建議委任。議會的成員每兩年委任一次。主席一職由記者與編輯輪流出任。議會訂有倫理規範，界定記者與編輯的權利和義務，並設有投訴委員會，處理關於在媒體發布的消息的投訴。該委員會有兩名記者成員和兩名編輯成員。

中國澳門

11.179 澳門的出版業由在 1990 年制訂的《出版法》規管。這法律保證澳門居民可以享有資訊權、出版自由及接近資訊來源的權利，

¹¹² Council of Europe, *Proceedings of the information seminar on self-regulation by the media (7-8 Oct 1998)*, above, pp 6-10.

¹¹³ R Juozapavičius, “Lithuania Media Violate Code of Ethics”, Baltic Media Centre Update 32/99, at <<http://www.bmc.dk>>.

¹¹⁴ “Conseil de Presse Luxembourg” at <www.press.lu> (30.7.03); “Conseil de presse” at <www.gouvernement.lu/gouv/fr/sip/media/assocpro/consPRES.html#commissionappel> (18.6.02); J Bröhmer & J Ukrow, above, pp 51 - 52; E E Paraschos, *Media Law and Regulation in the European Union - National, Transnational and US Perspectives* (Iowa: Iowa State University Press, 1998), ch 9, p 204.

並就答辯權、出版委員會（亦可譯作報業委員會）的設立、及《新聞工作者通則》的頒布作出規定。¹¹⁵ 然而，關於出版委員會和《新聞工作者通則》的條文至今仍未實施。

11.180 《出版法》第一章規定資訊權包括報道權、採訪權及接收資訊權，而出版界所享有的思想表達自由的行使“不受任何形式的檢查、許可、存放、擔保或預先承認資格等限制”。這一章亦規定新聞工作者有權接近資訊來源，但若涉及保護私人生活和家庭生活私隱的事實和文件，這項權利即行中止。¹¹⁶

11.181 《出版法》第三章設立答辯權。凡任何人認為刊登在報章或期刊的文書或圖像直接冒犯或提及不真實或錯誤的情事，可能影響其名聲或聲譽，因而受到損害時，便有權行使答辯、否認或更正權。如有關刊物不按照規定刊登答辯、否認或更正，受委屈的人可向法院申請命令，要求該刊物的社長在指明期間內將之刊登。無妥善理據而拒絕將之刊登的社長可被罰款。

11.182 《出版法》第四章就設立出版委員會一事作出規定。出版委員會的職責是保障出版的獨立性、出版多元化、思想表達的自由和公眾的資訊權。出版委員會的組織及運作須依照根據《出版法》訂立的規則。出版委員會有以下權力：

- (a) 對其職責範圍內的事宜發表意見、給予勸告或提出建議；
- (b) 審議由新聞工作者、出版人、東主或任何其他人士就違反《出版法》的行為而作出的投訴；
- (c) 審議認為權利受損害的人所作出的投訴；
- (d) 對出版委員會應發表意見的事宜，要求有關刊物予以澄清；
- (e) 議決是否設立調查委員會；
- (f) 每年制定關於澳門出版狀況的報告書；及
- (g) 對職業道德和職業保密的遵守事宜發表意見。

11.183 出版委員會成員執行職務時作出的表決和意見不負民事、刑事和紀律責任。¹¹⁷ 澳門特別行政區行政長官須聽取出版界的專業人士及有關社團的意見之後才公布《新聞工作者通則》。¹¹⁸

¹¹⁵ Lei de Imprensa (Law No 7/90/M August 6). 《出版法》原文為葡萄牙文，中文譯本載於：
<www.imprensa.macao.gov.mo/bo/i/90/32/lei07_cn.asp>。本報告書以該中文譯本為依據。

¹¹⁶ 第五條第二款 d 項。

¹¹⁷ 第二十七條。

¹¹⁸ 第五十六條。

尼泊爾¹¹⁹

11.184 尼泊爾的報業評議會在七十年代初期成立，後來在 1991 年根據《報業評議會法令》（第 2048 號）重組。該法令將這個新的報評會構思為一個透過良性競爭來促進傳媒發展的機構。它亦可擬定及執行一套為新聞工作者而設的行為守則。

11.185 尼泊爾報評會有 12 名成員和一名主席，其中兩名成員是國會議員，由國會兩個議院的議長各自提名一人出任。主席及其餘十名成員由政府從編輯、出版人、在職記者、作家及律師之中提名出任。報評會秘書則由資訊局局長擔任。尼泊爾報評會有多項職權，包括就影響報業的政策向政府提供意見、落實執行《新聞工作者行為守則》、為報章的註冊及流通量備存紀錄等。

11.186 尼泊爾報評會有權調查涉及違反守則的行為的投訴，但投訴人必須聲明沒有法律程序尚待完結，並同意不會在報評會作出裁決之前採取法律行動。完成調查後，該會可指示有關報章刊登更正及／或道歉啓事，或建議政府停止向該報發放政府優惠或津貼。該會亦可公開譴責拒絕服從裁決的新聞工作者或出版人。

尼日利亞¹²⁰

11.187 尼日利亞報業評議會依據《尼日利亞報業評議會法令》（1992 年第 85 號）設立。該法令亦有就從事新聞工作的入行資格和執業所需要注意的事情作出規定。報評會在 1994 年尼日利亞實行獨裁統治期間解散，但在 1999 年該國恢復民主政制並進行自由選舉之後，根據 1999 年 7 月 15 日的法令再次運作。

11.188 尼日利亞報評會旨在提高尼日利亞報界的專業水平和處理公眾不滿新聞工作者的操行的投訴。它亦處理報界就個人或機構針對報界的行為而作出的投訴，並排解報界與公眾之間涉及違反《道德規範》的糾紛。該套《道德規範》是報評會與尼日利亞新聞工作者行業共同努力的成果，且已獲得代表尼日利亞記者工會、尼日利亞編輯公會及尼日利亞報章擁有人協會的“尼日利亞報業組織”認可。違反《道德規範》的新聞工作者可被飭令禁止或暫停從事新聞工作。

¹¹⁹ D H Adhikary, “Media Monitors in Nepal” in K S Venkateswaran (ed), above, pp 47 -50 & App19.

¹²⁰ “Nigerian Press Council” at <www.nigeria.gov.ng/ministryinformation/npc.htm> (3.6.02) and “Nigeria: Code of Ethics / Nigerian Press Organization” at <www.ijnet.org/3a6de3a4c68b0.html> (3.6.02).

11.189 最近有人呼籲改革《尼日利亞報業評議會法令》使報評會更加獨立和有效。¹²¹ 業界希望以一個“獲憲法保證的自律機制”取代由國家提供經費的報評會和防止政府落實成立傳媒委員會的計劃。¹²²

葡萄牙¹²³

11.190 葡萄牙的印刷媒體和廣播媒體歸同一個組織規管，即大眾傳播媒介高層管理局。該局由在1990年6月30日制定的法律設立，以取代規管廣播媒體的委員會和根據《1975年報業評議會法令》成立的報業評議會。該高層管理局是一個在憲法層面的機構，受1997年的憲法第39條規限。該條文規定大眾傳播媒介高層管理局是一個獨立機構，旨在保障資訊權、新聞自由、大眾傳媒的獨立性、發表意見的自由、享有廣播時段的權利、及在傳媒回應的權利。¹²⁴ 該條文亦規定高層管理局須由下列11名成員組成：(a) 由最高法院委任的一名法官（亦是管理局的主席）；(b) 由下議院採用比例代表制及頓特最高平均數法選出的五名成員；(c) 由政府委任的一名成員；及(d) 代表輿論、大眾傳媒和文藝界的四名成員。

11.191 爲了使管理局更加獨立，葡萄牙政府在1998年頒布《大眾傳播媒介高層管理局法》。該法律對管理局進行了一些改革，詳細列出它的職權，並規定其四名公眾成員須以下列方式選出：(a) 由大眾傳播媒體的僱主委任一人；(b) 由全國消費者委員會委任一人；(c) 由擁有社會保障卡的新聞工作者委任一名同業；及(d) 由管理局現有成員選出一人。就2002年6月而言，由下議院選出的五名成員計有一名新聞工作者、一名作家兼新聞工作者、一名經濟學家和兩名法律專家。政府則委任一名教授加入管理局。雖然主席必須是法官，但管理局可從成員當中選出一人擔任副主席。現任副主席是由下議院選出的新聞工作者。管理局的成員只有在特別情況下方可被免職。

11.192 管理局採用自行訂立的倫理規範。它有多項職責，其中一項是審理關於媒體違反新聞倫理的投訴。該局也可以自行展開調

¹²¹ Media Rights Agenda, “Workshop Draws up Proposals on Ethics and Regulation”, at <www.internews.org/mra/mrm/sep00/sep00_workshop.htm> (7.6.02).

¹²² I Beales, *Imperfect Freedom*, above, p 15; “Nigerian Media Bill goes through second reading at House of Representatives”, at <http://www.internews.org/mra/mrm/oct02/oct02_front1.htm>.

¹²³ “Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS)” at <www.aacs.pt> (19.6.02); J Bröhmer & J Ukrow, above, pp 12 - 13; E E Paraschos, above, ch 9, p 204.

¹²⁴ 高層管理局亦負責批出電台和電視台牌照，並負責委任公共傳媒機構的董事。

查。它除了可以發出指示和建議之外，亦可向被裁定違反各種規定的媒體罰款，並可要求它們刊登管理局的意見和建議。管理局的指示在其官方刊物中刊登。管理局的經費由國家支付。

南韓¹²⁵

11.193 南韓的報館早於 1961 年便設立了報章倫理委員會來監察報章及通訊社所提供的新聞內容是否符合倫理規範。這個委員會雖然可以建議採取紀律行動，包括暫時吊銷會籍或開除會籍，但在 1964 年至 1992 年期間只發出十次刊登更正啓事的命令、一次撤回報道的命令和四次刊登道歉啓事的命令。由於它維護報章倫理的表現乏善足陳，所以備受批評。

11.194 新聞仲裁委員會則是在 1981 年依照《關於定期刊物的註冊及其他事宜的法律》成立，經費來自公眾利益基金，該基金的收入則來自向廣播媒體的廣告客戶所收取的費用。新聞仲裁委員會有 40 至 80 名成員，由文化及旅遊部長任命，人選來自在知識、閱歷及道德方面有崇高聲譽的人。成員之中最少有五分之二由司法機關的首長推薦，人選從合資格成為司法官員的人當中選出。另有多於五分之一來自新聞界。主席及兩名副主席從全體成員中選出。已加入政黨的人（包括在選舉中登記為候選人者）、公職人員（不包括教育部官員及合資格成為司法官員者）及隸屬任何新聞機構的在職新聞工作者，均不得成為委員會的成員。

11.195 該法律規定新聞仲裁委員會須仲裁涉及不論出現在印刷媒體還是電子媒體的不準確、不公平或誹謗性新聞報道的糾紛以及侵犯私隱的爭端，並幫助讀者、觀眾及聽眾行使他們的回應權。委員會透過有五名成員的仲裁小組排解糾紛。小組主席是由司法機關首長推薦的一名現任法官，其他成員包括一名律師、一名已離職的新聞工作者、一名教授及一名社會知名人士。他們必須德高望重，而且有豐富的知識和閱歷。

11.196 新聞仲裁委員會若裁斷投訴為有充分理據，便會命令違規的報章或廣播機構在九日內發表更正啓事。“仲裁判決”與“司法和解”的效力相同。除了仲裁糾紛之外，仲裁委員會亦可在沒有收到正式投訴的情況下監察和調查傳媒發布的內容是否符合應有的水

¹²⁵ Chang-Keun Lee, “Media Monitors in South Korea” in K S Venkateswaran (ed), above, pp 81 - 86; “The Press Arbitration Commission of South Korea”, <www.pac.or.kr/english/> (5.9.01).

準。至於仲裁小組的職權範圍、組成方式及處事程序則由總統頒布的行政命令決定。按照南韓一名學者的看法，人們普遍同意仲裁委員會有助缺乏所需的法律資源去控告傳媒以取得適當補償的普通讀者和觀眾。¹²⁶

斯里蘭卡¹²⁷

11.197 斯里蘭卡報業評議會是根據 1973 年 2 月 22 日制定的《斯里蘭卡報業評議會法令》成立的法定組織。該會的主旨是保障斯里蘭卡的新聞自由、防止濫用新聞自由及按照最高的行業準則保護斯里蘭卡報章的風格。它由七名經斯里蘭卡總統委任的成員組成，包括資訊局局長、一名在職新聞工作者（選自新聞工作者協會所提交的不多於七人的名單）及一名代表不是新聞工作者的報業僱員的成員（從多份人數不超過三人的名單中挑選；每個由這個類別的僱員所組成的註冊工會可提交一份名單）。其他成員代表公眾，當中包括律師。現任國會議員或後來成為國會議員的人沒有資格被委任或留任報評會成員一職。報評會的經費由國家負責。

11.198 斯里蘭卡報評會有權受理關於新聞工作者被指做出專業失當行為的投訴，和受理關於違反按照《報業評議會法令》由報評會草擬並經國會核准的《道德規範》的投訴。¹²⁸ 報評會亦可就上述行為自行採取行動。該會可傳召或強制任何人出席聆訊、強制出示任何文件，並為作供的人監誓。報評會完成調查後，可以譴責違規報章的東主、編輯、督印人、出版人、新聞工作者或其他掌權的人員，亦可以命令在違規報章上刊登經報評會核准的更正啓事，或命令向受委屈的一方道歉。若有關報章不服從命令，報評會可向法院申請強制令。

11.199 該國政府最近同意支持由斯里蘭卡報業協會在 2003 年設立的報業投訴委員會這個自律組織，所以有意解散上文介紹的法定報評會。¹²⁹

愛爾蘭¹³⁰

11.200 愛爾蘭沒有報業評議會。政界很多人都不信任當地報章，並對愛爾蘭缺乏獨立機制處理針對報界的投訴表示關注。2002 年大

¹²⁶ 出處同上。

¹²⁷ I Weerackody, "Media Monitors in Sri Lanka" in K S Venkateswaran (ed), above, pp 98 - 100 & App 26.

¹²⁸ Press Council (Code of Ethics for Journalists) Rules 1981.

¹²⁹ 請參閱前文關於“國家有在某方面給予支援的自發性報業評議會及類似組織”的部分。

¹³⁰ NNI, "Libel and Press Standards" at <www.nni.ie/press.htm> (15.11.02).

選結束後，負責司法、平等和法律改革事務的部長隨即成立一個誹謗法顧問小組，由一名資深大律師擔任主席。這項行動落實愛爾蘭工黨與進步民主黨共同議定的《管治綱領》。《管治綱領》述明“〔政府〕將會在設立法定的報業評議會和改善私隱法律的背景下落實誹謗法的改革，使我國的誹謗法與其他國家的接軌。”¹³¹

11.201 誹謗法顧問小組在 2003 年發表報告書。¹³² 小組在書中認同新聞自由是民主社會的基石，亦認同資訊自由必須獲確認為建立可以體現民主社會的價值觀所不可或缺的因素。然而小組懷疑這是否表示法例的介入必然會與這兩項要素相悖。誹謗法顧問小組贊同的看法是只要有適當的保障措施，便應該可以建立一個充分尊重報界自主的法定架構，而這個架構可以同時具有獨立性和透明度這兩項能令公眾對其辦事程序有信心的要素。小組指出有很強的理由設立法定報評會之後，建議：¹³³

- (a) 應該設立法定報評會，職責包括擬定《報業操守守則》及調查聲稱有報刊違反該守則的投訴；
- (b) 該守則的主要範疇應包括關乎任何人（不論是否在世）的榮譽或名聲的事實或資料的準確性，及對任何人（不論是否在世）的私隱的不合理侵犯；
- (c) 政府委任報評會成員時，應該顧及作為讀者的公眾的利益、有關刊物的利益、及該等刊物所僱用的新聞工作者及其他員工的利益；
- (d) 報評會應該可以自行決定本身的行事方式和程序；
- (e) 法例應該規定報界必須遵守《報業操守守則》；
- (f) 可供採用的補救辦法應該包括指令有關刊物刊登報評會的決定的重點或指令它就被投訴的內容刊登更正或撤回啓事；
- (g) 報評會應該可以就刊登更正或撤回啓事的方式發出指示；
- (h) 如有刊物拒絕遵從報評會的決定，報評會應該可以向法院申請命令強制該刊物按照它的決定行事。不服從法庭命令的刊物可被判藐視法庭。

11.202 該小組認為它提出的關於設立法定報評會的建議可在現實社會裏順利推行，不會侵犯對報界在社會裏所享有的傳統自由。

¹³¹ Press Release “Minister McDowell announces the establishment of a Legal Advisory Group on Defamation” dated 9.10.02 at <www.justice.ie/802569B20047F907/vWeb/pcCAMC5ERDXZ>.

¹³² *Report of the Legal Advisory Group on Defamation* (March, 2003), at <<http://www.justice.ie/802569B20047F907/vWeb/wpRXHR5NSGB6>>.

¹³³ 出處同上，第 23-36 段。設立法定報業評議會的條文草擬本可在小組的報告書附錄 III 所載的《誹謗法令草案》第 7 部找到。

第 12 章 英國報界自律的歷史

12.1 由於本地報界部分成員和公眾有興趣知道英國報界自律的情況，所以我們特設一章專門介紹該國報界自律的歷史，¹ 並在結尾處評價英國報業投訴委員會的成效。從下文可見，報界與國家和政府之間的關係不是香港某些人所說的那麼簡單。

英國報業議會

12.2 英國首個研究報業的皇家委員會於 1947 年在公眾和國會都關注到報章質素下降和擔心報界有壟斷趨勢的情況下設立。該皇家委員會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、編輯及其他新聞工作者。至於業外人士則應佔全體成員的 20%（包括主席在內）。此外，業外成員應由身兼英格蘭上訴法院刑事法庭庭長和英格蘭高等法院皇座法庭庭長的法官和蘇格蘭最高民事法庭庭長聯合提名，而他們在挑選業外成員時應諮詢議會主席。

12.3 國會議員施敏時後來在 1952 年提出《報業評議會法令草案》，希望藉此成立一個法定的報業評議會。面對這個威脅，報界遂在 1953 年成立報業議會。然而，該議會的所有成員均來自出版人和新聞工作者組織，而主席則是《泰晤士報》當時的東主。在 25 名成員當中，有 15 名是編採成員（包括七名記者成員）和十名管理層的代表。議會沒有業外成員，只有很少經費，亦無權執行其決定。它未能落實皇家報業委員會關於報業議會應該譴責不良的編採手法和應該建立一套執業守則的建議。

12.4 第二個研究報業的皇家委員會於 1961 年 2 月設立，以探討影響英國報刊的製作和銷售的經濟和財政因素。同年 3 月，萬歌賦勳爵在上議院提出《私隱權法令草案》。該法案可讓公眾能夠以“無充分理據而發表與個人私事有關的事宜”為理由而申索損害賠償。該法案後來被撤回，但在此之前它獲得足夠票數進行二讀。

12.5 第二個研究報業的皇家委員會在其報告書內批評報業議會沒有落實首個研究報業的皇家委員會的建議。第二個皇家委員會同意權力來自報界而非來自法例的自發性報業評議會有很重要的優

¹ 一般情況見 T O'Malley & C Soley, *Regulating the Press* (Pluto Press, 2000), Part I; R Shannon, *A Press Free and Responsible: Self-regulation and the Press Complaints Commission, 1999-2001* (London: John Murray, 2001)。

點，但警告說若報界不願意授予報業議會它必須具備的權力和提供它所需要的資金的話，政府便應該介入，成立一個有清晰權力和有權向業界徵收費用的法定團體。第二個皇家委員會給報界多一次機會，讓他們可以成立一個有權威的報業評議會，“由業外人士擔任主席，且有相當數量的成員並非來自報界”，但委員會同時建議“政府應該定出時限，指明假如報界沒有在限期內自願成立這樣的一個報業評議會，政府便會提出法案成立一個這樣的組織。”²

英國報業評議會

12.6 結果報業議會在 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 名由報界提名，另有五名是業外人士。第一任主席是已退休的上議院法官戴富林勳爵。評議會的經費亦增加了接近三倍。與舊有的報業議會不同，新的報業評議會受理關於報界行爲的投訴，亦受理關於個人或機構針對報界做出的行爲的投訴。

12.7 英國報業評議會在 1966 年發表一份聲明，內載關於報界向罪犯和證人付款的原則，但《世界新聞》認爲這是公然試圖箝制報界的舉動，因而拒絕接受不向罪犯付款的提議。另一個顯示評議會沒有牙力的例子在 1968 年發生。當時《衛報》刊登一則批評它的評議會裁決，但在裁決之下再次刊登違規的文章。此外，《世界新聞》曾經付款給一名政府部長以了解她在一宗性醜聞中所扮演的角色，但該報拒絕出席評議會在 1969 年 1 月就這個付款決定所舉行的研訊。戴富林勳爵在 1969 年 10 月卸任主席時說：“只要有一份大報自行其是便足以嚴重削弱報業評議會的根基，這點必須緊記。”³

12.8 國會議員華爾登在 1969 年提出《私隱法令草案》。爲了回應人民對較廣泛的私隱問題的關注，政府決定邀請楊格擔任一個研究這個問題的委員會的主席。研究私隱問題的楊格委員會在 1972 年發表報告書，指出報業評議會未能令公眾信任它能夠顧及公眾的反應，除非它的成員當中最少有一半有資格代表普羅大眾說話。⁴ 楊格委員會因此建議評議會的一半成員應該來自公眾，並進一步建議評議會應成立一個獨立的“委任委員會”委任非業界

² Royal Commission on the Press, Cmnd 1811 (1962), para 325.

³ 在上文 T O'Malley & C Soley 的著作中第 66 頁引述。

⁴ *Report of the Committee on Privacy* (Chairman: The Rt Hon Kenneth Younger) (London: HMSO, Cmnd 5012, 1972), para 189.

的成員，而“委任委員會”的人選應該不會使人們對下列事項有合理疑問：“委任委員會”是獨立於報界以外、它的成員有豐富的社會服務經驗、及它在公眾心目中有聲譽和地位。

12.9 報業評議會後來將業外成員人數由五名增至十名，但卻同時把成員總人數由 21 名增至 31 名，以確保業外人士仍屬少數。雖然評議會有彙編關於侵犯私隱的一般裁決，但依然反對發表一套正式的執業守則。它亦沒有承諾批評報章的裁決會以與原有違規文章同樣顯著的篇幅刊登。

12.10 由於人們愈來愈關注報界的經濟困難，又質疑報章的報道偏袒一方，且對報章的水平不滿，所以政府在 1974 年成立第三個研究報業的皇家委員會。該委員會除了研究報業的獨立性、多元性及編採水平之外，亦檢討報業評議會的職責、組成方式和運作。該委員會在其報告書⁵中批評報業評議會着重維護新聞自由多於維持最高的倫理標準。評議會的成員大多是業內人士，並不介意採用較寬鬆的標準。此外，公眾欠缺評定報業表現的標準。第三個皇家委員會因此建議報業評議會應該：

- (a) 有人數相若的業外成員和業內成員；
- (b) 邀請各界人士提名人選填補業外成員的空缺；
- (c) 擬定一套行為守則作為裁決的依據；
- (d) 為它作出的決定提供詳盡的理由；
- (e) 像廣告標準管理局一樣，獲提供足夠資金使它可以宣傳其服務；
- (f) 獲得出版人承諾他們會在被投訴的報章的第一版刊登評議會判投訴有理的裁決；若被投訴的是雜誌，則該雜誌會以與違規段落同樣顯著（或較之更顯著）的篇幅刊登評議會判投訴有理的裁決；
- (g) 更多主動調查報界的行為而無需等待人們正式投訴；及
- (h) 支持有實效的回應權。

12.11 為了回應外界關於報評會不能博取公眾信任的批評，英國報評會改變其成員的組成比例，使業外成員與業內成員各佔一半，主席一職則由業外人士擔任。報評會的業外成員由一個“委任委員會”任命，而“委任委員會”的成員則由報評會挑選。報評會如裁定投訴有理，投訴人可得到的唯一補救是違規報章刊登有關裁決，

⁵ Royal Commission on the Press, Cmnd 6810 (1977).

但這全賴該報的合作。報評會不堅持違規報章在第一版刊登裁決，也沒有制定行為守則。後來人們發覺 1976 年發表的內載私隱原則的聲明經常被忽視，而違規報章拒絕以顯著篇幅刊登評議會的裁決的事情也屢有發生。到了 1982 年，國會議員賀倫提出《回應權法令草案》。在國會辯論中，有議員指出有些報章公然藐視報評會，其他報章亦完全不理會其裁決。法案在二讀時獲 90 票贊成，僅欠十票便可以進入委員會審議階段。

12.12 羅拔遜在 1983 年發表一份經一群新聞工作者、政界人士、工會成員和學者認可的研究英國報業評議會的報告書。⁶ 他建議立例設立權力與高等法院法官看齊的報業申訴專員，以取代誹謗法及報業評議會在更正報章錯誤報道方面所扮演的角色。⁷ 若有投訴指報章沒有更正載有錯誤事實的報道，或沒有就基於錯誤事實而作出的評論刊登當事人的回應，而且情節嚴重，報業申訴專員便必須受理投訴。此外，申訴專員可命令違規報章刊登更正啓事或回應。若有報章拒絕按照指示刊登更正啓事或回應，申訴專員可向法院取得命令強制該報按指示辦。申訴專員亦會有權就投訴人所蒙受的損失判給賠償。賠償投訴人的資金由向報章徵收的費用提供。各報章的供款額則按銷量釐定。

12.13 羅拔遜又建議報評會應該以擬定及維持報業倫理標準為首務，並按照下列各點進行改革：⁸

- (a) 業內成員應從報刊東主、編輯、記者和印刷業工會中選出，而業外成員應該在評估證據和推廣消費者權益方面有經驗。
- (b) 評議會應透過免費提供的報章版位宣傳其服務。
- (c) 評議會應該較以前更加積極監察報刊和揭發未有人投訴的違反準則的個案。
- (d) 評議會應有足夠資源定期評審報章雜誌。
- (e) 評議會應定期評審報界在遵守其內載私隱原則的聲明方面的表現，並將評審結果公開。
- (f) 主要報章應與評議會訂立合約，承諾以評議會所指定的顯著程度刊登該會的裁決；
- (g) 刊登裁決的合約責任可透過向法院取得強制履行令來執行。另一做法是在每份與評議會簽訂的合約中訂明“算定

⁶ G Robertson, *People Against the Press: An Enquiry into the Press Council* (London: Quartet Books, 1983).

⁷ 出處同上，第 139-143 頁。

⁸ 出處同上，第 145-151 頁。

損害賠償”的金額；違規報章若不遵從命令刊登裁決，便得支付這筆款項。釐定“算定損害賠償”的金額時，可以以能夠為評議會提供足夠經費（在違規報章的競爭對手甚至電台或電視台）賣廣告將沒有發表的裁決公開為準則。

- (h) 評議會應堅持出版人在他們與新聞工作者訂立的所有合約中加入一項良心條款，指明任何新聞工作者不得被迫以違反評議會的聲明的手法行事。這樣，企圖以有關記者按照評議會的決定行事為由處分或解僱該名記者的編輯，便會在違反合約或不公平解僱的訴訟中因被判支付損害賠償而受到懲罰。
- (i) 評議會應參與策劃、教授、考核和宣傳關於新聞倫理的課程。

12.14 在 1988/89 年度的國會會期內，國會議員布朗提出《保障私隱法令草案》，而另一國會議員沃亨登在得到“爭取新聞及廣播自由運動” (Campaign for Press and Broadcasting Freedom) 的支持下亦提出《回應權法令草案》。兩個法案都獲得各黨派的廣泛支持，且已在下議院完成委員會審議階段，但當政府邀請御用大律師加爾吉出任一個委員會的主席研究需要採取甚麼措施來進一步保障個人私隱免受報界的活動侵犯時，這兩個法案的立法工作便停頓下來。當時由御用大律師布隆谷巴擔任主席的報業評議會隨即擬定一套涵蓋私隱、回應機會和適時更正錯誤等事宜的實務守則。所有全國性的報章亦委任內部的申訴專員處理投訴。

12.15 在 1990 年發表的關於私隱及相關事宜的《加爾吉報告書》指出，人們不認為英國報業評議會是獨立的組織，部分原因是它的經費依賴報章和雜誌出版人的捐助。⁹ 該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，這兩個角色本質上互有衝突。¹⁰ 捍衛新聞自由的責任和處理針對報界的投訴的責任兩者的關連並不足以需要由同一個組織同時肩負這兩項責任。報告書因此建議英國報業評議會應由一個“報業投訴委員會”取代，專責就關於報界不當行為的投訴作出裁決。報告書又建議報業投訴委員會應由一名獨立人士擔任主席，成員不應超過 12 人，而且所有成員均應由經首席大法官獨立委任的一個“委任委員會”任命，而非由報業任命。為取得業界的支持和信任，負責裁決的成員應以具報業經驗的人明顯佔大多數。

⁹ *Report of the Committee on Privacy and Related Matters* (London: HMSO, Cm 1102, 1990).

¹⁰ 第 14.28 及 14.29 段。

12.16 《加爾吉報告書》繼而建議這個報業投訴委員會應有下列特點：

- (a) 該委員會必須令人相信它是一個有權威、獨立和不偏不倚的組織。
- (b) 它必須對整個報界有管轄權、必須有足夠經費和必須提供一個讓人們可以試圖阻止報界刊登侵犯私隱的材料的途徑。
- (c) 它應公布、審視和落實一套全面的實務守則，為報界和公眾提供指引。
- (d) 在某些個案裏，它的裁決應建議有關報刊向投訴人道歉。
- (e) 如投訴是關於某報拒絕讓投訴人回應針對他的抨擊或拒絕更正錯誤的報道，該委員會應可就有關回應或更正的性質和形式作出建議，包括在適合的個案裏建議應在報章哪處刊登回應或更正。
- (f) 委員會應有清晰的調解及裁決程序，務求盡量避免延誤處理投訴。
- (g) 委員會應有特定的職責和處事程序，使它可以在它認為有需要的情況下主動作出調查。

12.17 《加爾吉報告書》清楚指出如果報界不成立和支持報業投訴委員會，或自律機制明顯不能充分發揮效用，便應設立一個法定審裁機構取代報業投訴委員會，並賦予法定權力執行一套法定行為守則。這個報刊投訴審裁處會由首席大法官和內政大臣共同委任。英國政府接納成立報業投訴委員會這項主要建議。內政大臣說：

“若有一個非法定的委員會成立，政府將會於該委員會運作 18 個月之後檢討其表現，以決定這個委員會是否需要法例上的支援。若報界沒有採取行動成立這個委員會，政府儘管覺得遺憾也得參考加爾吉委員會的建議設立一個法定框架。”¹¹

英國報業投訴委員會

12.18 《加爾吉報告書》發表之後，報章出版人協會及其他報業組織隨即成立“報業標準財務委員會”，向業界籌集資金支付於 1991 年成立報業投訴委員會所需要的費用。英國報業投訴委員會的首任主席是麥家覺勳爵。他是一名學者，亦是第三個研究報業的皇

¹¹ 內政大臣 David Waddington 在 1990 年 6 月 21 日作出的陳述；在上文提及的 T O'Malley & C Soley 的著作第 89 頁引述。這立場獲得工黨支持。

家委員會的主席。報業投訴委員會有六名業外成員和九名業內成員，全由一個“委任委員會”挑選，而“委任委員會”則由報業投訴委員會主席、報業標準財務委員會主席和一名公眾代表組成。報業投訴委員會成員的委任因此仍然掌握在業界手裏。然而該會不再特別着眼於新聞自由。它的工作目標改為執行一套實務守則，就關於報章違反守則的投訴作出裁決。舊有的報業評議會只對報業中的傳統成員有管轄權，但報業投訴委員會則管轄整個報界。

12.19 羅拔遜及尼高在 1992 年評論謂報業投訴委員會不能達到加爾吉委員會的期望：¹²

- (a) 報業投訴委員會的裁決沒有任何制裁作為後盾。雖然所有裁決均刊登在委員會的公報之上，但委員會無權要求被譴責的編輯刊登有關譴責，亦不關心裁決是否刊登在報章顯眼位置。
- (b) 那些自行其是的報章無視不利它們的裁決，繼續刊登煽情的報道。在缺乏有效制裁的情況下，必然有報章不尊重委員會的裁決。
- (c) 負責制定和檢視實務守則的是報界，而不是報業投訴委員會。
- (d) 委員會不願意負責監察報界有否遵從它的守則。除非和直至有公眾人士投訴，否則委員會不會採取行動。
- (e) 委員會沒有責任舉行聽證會聽取投訴人的陳述。假如委員會裁定投訴無理，投訴人可能會覺得他們得不到公平的對待。
- (f) 委員會的成員並非由一個獨立於報界以外的組織委任，而是由業界成立的一個組織委任。
- (g) 委員會的成員大部分來自報界，因此它的運作被視為由報界主導。
- (h) 沒有上訴途徑可供投訴失敗的人提出上訴。

12.20 當時公眾對英國報界的信任陷於低潮。國會議員蘇利在得到“爭取新聞及廣播自由運動”的支持下於 1992 年 6 月提出《新聞自由與責任法令草案》。該法案為設立法定的獨立報業管理局作出規定。管理局的成員由一個有七名成員的“委任小組”任命，而“委任小組”的成員則由國務大臣委任。該法案亦訂立一項權利，

¹² G Robertson & A Nicol, *Media Law* (Penguin, 3rd edn., 1992), 542-545. See also David Calcutt, *Review of Press Self-Regulation* (London: HMSO, Cm 2135, 1993).

讓人們可以在報章報道不準確事實時有權要求該報在報章上更正不準確的事實。若報章拒絕遵從管理局的指令在報章上作出更正，管理局可向法院申請命令強制執行它的指令。面對這個法案，英國政府遂在 1992 年 7 月邀請御用大律師加爾吉爵士評估英國報業自律的成效。同年 10 月，下議院的國家產業委員會亦就傳媒的侵犯私隱行為進行研訊。

12.21 加爾吉爵士在 1993 年 1 月發表的檢討報告書總結認為由報業投訴委員會執行的報業自律沒有效力。¹³ 該委員會得不到報界和公眾的信任，也沒有公平地衡量報界與個人之間的利益。雖然它應該是一個獨立組織，但事實並非如此。委員會實質上是“一個由報界成立、由報界資助、由報界主導、和執行一套由報界設計及過分偏袒報界的實務守則的組織。”¹⁴ 加爾吉的檢討報告書指出，必須推行下列改革來糾正上述情況：¹⁵

- (a) 必須邀請一名政府與業界均同意接受而地位又崇高的獨立人士委任一個“委任委員會”；
- (b) 由該名獨立人士委任一個獨立的“委任委員會”；
- (c) 由這個獨立的“委任委員會”委任報業投訴委員會；
- (d) 報業投訴委員會的職權範圍須清楚表明其職能不包括積極推廣新聞自由；
- (e) 實務守則須由報業投訴委員會自行制定；
- (f) 報業投訴委員會須表明更多類別的第三者也可以投訴；及
- (g) 若表面上有違反守則的事情發生但沒有人就此作出投訴，報業投訴委員會須為此主動進行研訊。

12.22 由於加爾吉的檢討報告書的結論是英國報業投訴委員會既不願意亦不可能會進行上述改革，所以它建議按照《加爾吉報告書》所提出的模式成立一個法定的報刊投訴審裁處。審裁處的設計應可以讓經濟能力有限的人也可以向它申訴，其處事程序亦應盡量簡單快捷。就審裁處的職權而言，它應該能夠：

- 制定和不時檢討實務守則；
- 制止發布違反守則的材料，除非出版人可證明他有很好的抗辯理由；
- 接受關於有人涉嫌違反守則的投訴（包括由第三者作出的投訴）；

¹³ David Calcutt, *Review of Press Self-Regulation* (London: HMSO, Cm 2135, 1993).

¹⁴ 出處同上，第 5.26 段。

¹⁵ 出處同上，第 5.30 段。

- 就該等投訴展開研訊；
- 在沒有接獲投訴的情況下主動進行調查；
- 要求有關方面就研訊作出回應；
- 嘗試調解；
- 舉行聆訊；
- 就涉嫌違反守則的行為作出裁決；
- 提供指引；
- 發出警告；
- 要求有關報刊刊登道歉啓事、更正啓事和回應；
- 強制執行須刊登其裁決的命令；
- 判給賠償；
- 判處罰款；
- 判給參與研訊所需的費用；
- 檢討審裁處本身的運作程序；及
- 發表報告書。¹⁶

12.23 加爾吉的檢討報告書又建議審裁處主席應由法官或資深律師擔任。他應與兩名裁判員一起研訊案件。該兩名裁判員應從一個由負責有關範疇的部長委任的委員團中選出。每次研訊最好有最少一位裁判員具備在報界擔任高職的經驗。

12.24 蘇利議員的私人法案雖然已進入委員會審議階段，但由於政府反對該法案並決定等待國家產業委員會發表報告書之後再作打算，所以未能取得三讀的機會。國家產業委員會同意報業投訴委員會不是一個有效的監管組織，但不認同有成立法定報刊投訴審裁處的需要。國家產業委員會反而建議業界成立一個報業委員會。這個委員會有權命令刊登更正啓事及裁決，亦有權判給賠償和罰款。該委員會又建議由首席大法官委任一名法定的報業申訴專員審議上訴個案，並賦予專員判處罰款及賠償的法定權力。¹⁷

12.25 英國政府後來在 1995 年發表一份關於傳媒的侵犯私隱行為的白皮書，書中否決設立法定報刊投訴審裁處或法定報業申訴專員的建議，理由是法例上的管制可能為規管報刊的內容打開方便之門，使政府有可能因此而被指進行新聞審查。英國政府亦認為就這

¹⁶ 出處同上，第 6.5 段。

¹⁷ National Heritage Committee, *Privacy and Media Intrusion* (London: HMSO, 294-I, 1993).

個領域而言，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。¹⁸

12.26 報業投訴委員會自 1995 年起已主動採取多項措施加強自律。該委員會目前有九名業外成員（包括主席）和七名編輯成員。它的“實務守則小組”的主席（由資深的業界人士出任）是委員會的當然成員。¹⁹ 委員會有一名總監和 11 名職員。總監負責秘書處的日常運作，並在委員會及守則小組的會議上充當顧問，但不會參與他們的決策。²⁰

12.27 由業界組成且為報業投訴委員會提供經費的報業標準財務委員會負責挑選報業投訴委員會主席。主席不得從事出版報章、期刊或雜誌的業務，且除了因為其主席身分之外，不得與這些業務有關連或有利害關係。一個由五人組成的“委任委員會”則負責委任報業投訴委員會的業外成員。“委任委員會”的主席是報業投訴委員會主席，其他成員包括報業標準財務委員會主席及另外三名由報業投訴委員會主席提名的業外人士。“委任委員會”的五名成員因此有一名業界代表，一名由業界委任的業外人士，而其餘三名則是由業界間接委任的業外人士。

12.28 英國報業投訴委員會的業外成員不得從事出版報章、期刊或雜誌的業務，且除了因為其成員身分之外，不得與這些業務有關連或有利害關係。其中一名業外成員同時獲委任為委員會的私隱專員。他有權調查與私隱有關的緊急投訴，然後轉交委員會決定。報界成員必須具備在報界擔任高級編輯人員的經驗。

12.29 報業投訴委員會負責執行的《實務守則》是由“實務守則小組”撰寫。小組由 16 名編輯和一名擔任小組主席的資深業界人士組成。報業投訴委員會的主席和總監是小組的當然成員。²¹ 小組的成員是由“委任委員會”基於英國報界的五個出版人協會的提名而委任。他們定期檢討《實務守則》，期間會考慮公眾和國會所提出的意見，亦會顧及報業投訴委員會所發表的報告。雖然守則由編輯人員草擬及檢討，但報業投訴委員會對守則負有最終責任，並負責批准對守則所作出的任何修改。《實務守則》給投訴委員會提供一

¹⁸ Department of National Heritage, *Privacy and Media Intrusion - The Government's Response* (London: HMSO, Cm 2918, 1995), ch 2.

¹⁹ House of Commons Culture, Media and Sport Committee, *Privacy and Media Intrusion* (June, 2003), vol I, HC 458-I, at para 42.

²⁰ 報業投訴委員會的新聞主任在 2003 年 9 月 9 日發給私隱小組秘書的電子郵件。

²¹ House of Commons Culture, Media and Sport Committee, above, para 42.

個框架處理來自公眾的投訴。由 1997 年開始，《實務守則》同時適用於印刷刊物和源自認同守則的出版人的網上刊物。據投訴委員會表示，大部分編輯和不少記者的僱傭合約已訂明必須遵守業界的《實務守則》。投訴委員會認為這樣做使報業自律有牙力，亦使英國的報業投訴委員會有別於其他自願參與的報業評議會。該會的私隱專員彭卡教授說，有效自律關乎業界的切身利益，因為業界知道假如自律失敗的話，政府便會介入和將一套法定制度加諸於他們身上。²²

12.30 現時的報業投訴委員會不再堅持投訴人放棄法律權利才受理他的投訴。這點與舊有的英國報業評議會不同，但是假如法院正在審理有關投訴，委員會是不會積極跟進該宗投訴的。不滿投訴結果的投訴人因此可以向法院求助。此外，由第三者作出的投訴不會未經考慮便被摒諸門外，這些投訴也會在某些情況下獲委員會受理。一般而言，約有六成投訴關乎不準確的新聞報道，另有 25% 涉及個人的私生活。侵犯私隱的個案在數量上雖然不算很多，但是這些個案可以對受影響的人及其無辜親友造成深遠的傷害。可堪玩味的是 2001 年只有 3% 投訴是來自國民眼中的有名望（或聲名狼藉）的人；絕大部分投訴都是來自短暫時間受傳媒注意的普通國民。

12.31 假如報業投訴委員會裁定投訴有理，有關刊物是有責任以適度顯著的篇幅一字不漏地刊登對它不利的裁決。該會的所有裁決均在其網頁及季刊上公開。該份季刊是向所有編輯、國會議員及其他關注團體派發。由於報業投訴委員會執行的是公共職能（即假如該會不存在的話便會由一個法定團體來執行的職能），所以該會的處事程序可被法院覆核。²³

12.32 報業投訴委員會的經費來自報業標準財務委員會。後者負責向報章和期刊業徵收費用，作為前者的經費。有些出版人也在報章上免費撥出版面宣傳報業投訴委員會的工作。

對英國報業投訴委員會的批評及關於改革該委員會的意見

12.33 英國報業投訴委員會的主要工作是試圖在友善氣氛下迅速解決它接獲的每一宗投訴。該會在 2001 年接獲 3033 宗投訴，其中

²² R Pinker, "Human Rights and the British System of Self-Regulation" (March 1999), pp 2-3.
²³ *R v PCC, ex p Stewart-Brady* [1997] EMLR 185; *R v PCC ex p Anna Ford*, unrep, 29.7.01.

37%證實不在它的職權範圍內；²⁴ 30%被裁定沒有違反守則；另有31%由雙方直接解決或是投訴人接獲有關刊物的解釋或委員會發出的函件或電子郵件後不再追究。結果真正需要委員會作出裁決的投訴共41宗，佔全年接獲的投訴1.4%，其中19宗裁定有理，22宗則沒有理據。²⁵

12.34 居倫及西亭這兩名學者在1997年評論謂報業投訴委員會並未獲得報界的普遍支持，有些新聞工作者甚至嗤之以鼻。²⁶ 由於自律只有在業界一致支持及自律組織有制裁方法的情況下方見成效，所以他倆提議出版人簽署在法律上有約束力的合約，同意以適度顯著的篇幅刊登重組後改稱報業委員會的裁決，並同意刊登道歉啓事、更正啓事或回應，及繳付因為違規情況非常嚴重而被判處的罰款。若出版人不同意像瑞典般接受有約束力的自律，這些權力便需要由法例賦予。他倆並建議報界代表應由業內不同組別的同業選舉產生，而非僅從編輯和出版人當中委任產生。²⁷

12.35 英國報業投訴委員會報稱在其11年歷史裏，每一份批評報刊的裁決均獲有關報刊“一字不漏地以適度顯著的篇幅”刊印。²⁸ 然而兩名御用大律師羅拔遜及尼高在2002年察覺到被投訴的報章誠然會刊登裁決，“但是它們通常以細小字體及不大顯著的篇幅刊印。”²⁹ 二人舉《世界新聞》為例，指該報在投訴委員會作出裁決三個月後才在報章第40頁的廣告叢中以細小字體刊登裁決。直至目前為止，報業投訴委員會未有指明何謂“適度顯著”的篇幅，亦沒有監察報刊有沒有遵守這項規定。以下是羅拔遜及尼高所指出的其他問題：³⁰

- (a) 委員會的裁決沒有任何制裁作為後盾。它不會向受害人提出賠償，亦不會要求被譴責的編輯以某種程度顯著的篇幅刊登有關譴責。

²⁴ 這數字包括由第三者作出的投訴、關於品味和雅俗問題的事宜、涉及法律的事宜及少數因為無理地拖延過久而不獲受理的投訴。

²⁵ Press Complaints Commission, *Annual Review 2001*, pp 7-8.

²⁶ J Curran & J Seaton, *Power without Responsibility: The Press and Broadcasting in Britain* (Routledge, 5th edn, 1997), p 369. 居倫是倫敦大學 Goldsmiths 學院的傳理教授，而西亭則是 Westminster 大學的傳媒歷史教授。

²⁷ 出處同上，第 369-370 頁。

²⁸ “Key Benefits of the System of Self-Regulation”, at <www.pcc.org.uk/about/benefits.htm> (3.1.03).

²⁹ G Robertson & A Nicol, *Media Law*, above, pp 675 & 684.

³⁰ G Robertson & A Nicol, *Media Law*, above, pp 676, 682-684, 701-706.

- (b) 通俗小報為求增加銷量經常不惜違反守則，並漠視不利於它的裁決繼續刊登刺激銷路的報道。委員會對於這個棘手問題束手無策。
- (c) 委員會拒絕監察報刊遵從守則的情況，亦不着意它的裁決得到甚麼回應。
- (d) 由於委員會拒絕聽取口頭證供，只是根據書面陳述作出決定，所以不成功的投訴人覺得他們得不到公平的對待。
- (e) 委員會的成員偏袒一方，因為只花部分工作時間在委員會工作之上的主席收取豐厚的薪酬，而這些薪酬是由向擁有被投訴報章的公司徵收的費用支付。
- (f) 委員會的裁決篇幅短小，內容通常過於簡單，只審度編輯的行為，但編輯看來不會因為裁決指他們違反守則而受窘。

12.36 羅拔遜及尼高形容英國報業投訴委員會的運作“對於報界而言是一種枷鎖，對於公眾而言則是一個騙局”，並斷言該會是“改善報界形象的舉措”。他們總結認為沒有任何證據顯示報業投訴委員會的自律措施較該國舊有的報業評議會的成功。唯一不同的是舊有的報業評議會經常被報界自己猛烈抨擊，但報業投訴委員會則成功地令報章東主和編輯認同支持委員會是符合他們的利益。故此，只有《窺秘》這份刊物拒絕承認該委員會，所持理由是委員會某些編輯成員本身的道德水平也有問題，由他們作出道德判斷又如何能夠服眾。³¹

12.37 此外，英國全國記者工會表示不論報業還是讀者都不信任報業投訴委員會。³² 該工會認為報業投訴委員會的自律失敗，因為它由業界創立，為業界而非公眾服務，既沒有制裁措施，又沒有效力。³³ 全國記者工會回應政府於2000年發表的《傳訊事務白皮書》時建議成立一個獨立的處理傳媒投訴的組織。這個組織的任務是支持良好的作業方式使傳媒達致高水平。它還會鼓勵雙方自行解決投訴，並有權強制有關媒體發布它的裁決。³⁴ 就現時的報業投訴委員會而言，一般來說，全國記者工會希望見到的是一個成員從公眾、工會及其他有興趣參與的團體當中選出的組織，而不是一個成員僅

³¹ 出處同上，第 xix、706 及 708-709 頁。

³² National Union of Journalists 新聞稿，“PCC: Insults – One at a Time, Please!”。該稿件批評報業投訴委員會處理該工會就《每日快報》(Daily Express) 在 2001 年 8 月 30 日的頭條新聞所作投訴的手法。

³³ Gustaf von Dewall, above, p203.

³⁴ National Union of Journalists, *Promoting Media Freedom and Diversity: The National Union of Journalists' Response to the White Paper, "A New Future for Communications"* (2001), section 6.

從那些在保護出版人方面有利害關係的人當中選出的組織。³⁵ 全國記者工會亦在 1999 年的周年代表大會上投票贊成立例保障回應權，讓當事人可以就傳媒報道的不準確事實作出回應。

12.38 “爭取新聞及廣播自由運動”這個組織亦批評報業投訴委員會。該組織在 2001 年聲稱報業投訴委員會“普遍被視為”保護報業東主的組織，而不是一個提高水平及推廣快捷而全面的議論的組織。“爭取新聞及廣播自由運動”亦批評該委員會沒有強制執行裁決的權力，並在回應《傳訊事務白皮書》時建議，除了政府建議設立的傳訊署之外，還應該另外設立一個獨立及以民主方式產生的議會，專責處理投訴傳播界的個案。所有傳播媒介（包括報界）均應該在這個議會的管轄範圍之內。它亦應有權擬定行為規範，及在用盡所有業界自行設立的機制仍然無效的情況下，使用有限度的法定權力促使有關媒體發布議會的裁決。³⁶

12.39 英國有一個名為傳媒關注組的慈善團體，是由曾經受到新聞界劣行傷害的人組成，但同情他們和關心新聞倫理的新聞工作者和傳媒律師也有從旁協助。這個團體將報業投訴委員會形容為一個“有缺陷和無功效的組織”：

“說它有缺陷，是因為一個委員會如果是由受它裁判的報章資助，並要參照一套由有可能受它譴責的編輯所擬定的守則行事的話，是不可能令公眾對它有信心的。說它無功效，是因為它無權作出有意義的懲罰。”³⁷

傳媒關注組因此認為報業投訴委員會應由公眾的代表和在職記者（而非編輯）的代表組成，並應有權受理由第三者作出的投訴以及判予金錢上的賠償。³⁸

12.40 就我們所知，英國政府沒有計劃在這方面立法，亦不打算干預報業投訴委員會的運作。然而負責文化、傳媒及體育的國務大臣建議該委員會應在下列幾方面有改善：³⁹

³⁵ 全國記者工會的道德議會的服務主任在 2002 年 6 月 10 日發給私隱小組秘書的電子郵件。
³⁶ Campaign for Press and Broadcasting Freedom, *Response to the Communications White Paper*, February 2001, paras 4.1 & 4.30.
³⁷ PressWise, “Policy Positions”, <www.presswise.org.uk/policies.htm> (9.6.02).
³⁸ PressWise, “Policy Positions”, <www.presswise.org.uk/policies.htm> (9.6.02).

- (a) 較多主動採取行動、多些採取預防措施，並與其他規管傳媒的機構加強合作；
- (b) 設立既獨立於政府以外亦不受業界左右的上訴機制；
- (c) 報業投訴委員會的處事程序要接受較為正規和定期的獨立審查；
- (d) 委任業外成員的程序要較為清晰和公開；
- (e) 增加佔大多數的業外成員的比重，業外成員亦應有固的定任期；
- (f) 在某些個案裏舉行聽證會。

12.41 國會下議院的文化、傳媒及體育專責委員會在 2003 年就傳媒的侵犯私隱問題進行研訊。以下是專責委員會的部分結論和建議：⁴⁰

- (a) 應該採用公開的程序（包括刊登廣告和由申請者角逐席位）尋求和委任業外成員。他們的任期應該是固定的。
- (b) 應該從報業各界別人士中挑選和委任報界成員。他們的任期亦應該是固定的。
- (c) 應該明文推定報界成員並非代表他們所附屬的行業組織的利益，而是以一個類似法院的組織的成員的身分獨立行事，將他們特有的經驗所帶來的好處貢獻給報業投訴委員會。
- (d) 應該要求主管屢次違反守則的刊物的報界成員（包括“實務守則小組”的成員）退出報業投訴委員會，並規定他們在一段期間之內沒有資格再被委任為報界成員。所謂屢次違規可被界定為“三次犯規即要離任”。
- (e) 佔大多數的業外成員應該增加至少一員。
- (f) “委任委員會”也應按照新程序委任一名獨立的專員，負責制訂一套程序，以處理就程序問題而提出的上訴，並負責委託外間機構定期評核報業投訴委員會的工作程序和行事手法。

³⁹ House of Commons Culture, Media and Sport Committee, *Privacy and Media Intrusion* (June, 2003), vol I, HC 458-I, at <www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmcomeds/458/458.pdf>, at 26.

⁴⁰ 出處同上。

- (g) 應該重組“實務守則小組”，加入不屬報界的業外成員。雖然業外成員可佔少數，但也應有相當人數。
- (h) 違反守則的刊物應該清楚地以劃一的方式刊登裁決全文，以確保它顯而易見。
- (i) 被要求刊登報業投訴委員會的正式裁決的刊物必須在其首頁印有明顯的指示，告訴讀者可以在哪一版找到裁決。
- (j) “報業標準財務委員會”應該定出一個計算登記費的新方法，使登記費與有關刊物在過往一年被裁定違反守則的次數掛鉤。
- (k) 業界應考慮制訂一個定額賠償表，讓報業投訴委員會可以在嚴重違反守則的個案裏參照該表判予定額賠償。若賠償額是業界事前一致同意而且金額有限，便無需律師介入這些個案。
- (l) 專責委員會強烈要求報業投訴委員會和業界考慮賠償投訴人所付出的費用和同意作出下列安排：若被裁定有理的投訴令投訴人要特別為此事而付出了金錢（例如他為了取得某次審訊或研訊的文字紀錄而要付出的費用（但不包括法律費用）），有關費用便必須由違反守則的報刊支付。專責委員會認為這種安排不涉及關於懲罰性或補償性判決的爭辯。
- (m) 報業投訴委員會應定期向專責委員會交代它在改革議程上的進展。

第 13 章 自律以外的選擇

13.1 我們從上文可見，其他司法管轄區的報業評議會的形式十分多樣化，由政府完全沒有參與其中的自發組織至政府擁有巨大影響力的法定機構不等。下列是國家介入報評會或類似組織的成立或運作的一些形式：

以立法方式提供一個法律框架

- (a) 在憲法中加入條文，規定成立一個有憲法地位的報業或傳媒評議會（埃及、加納、印度尼西亞、葡萄牙）；
- (b) 制訂法例，規定成立一個法定的報業評議會（見第 11 章提及的例子）；
- (c) 引入法律條文，保證“投訴委員會”的獨立性（德國）；

引入法律條文保證提名程序的獨立性

- (d) 引入法律條文，保證提名報評會成員的程序獨立（孟加拉、丹麥、加納、印度、立陶宛、葡萄牙）；

包括代表國家利益的成員

- (e) 讓立法議會的議長或議員參與委任或提名某些報評會成員的過程（孟加拉、塞浦路斯、埃及、加納、印度、尼泊爾、葡萄牙）；
- (f) 委任國會議員成為報評會成員（孟加拉、印度、尼泊爾）；
- (g) 由總統委任報評會的全部或部分會員（加納、斯里蘭卡）；
- (h) 由司法機關委任或根據司法機關的建議委任一名或多名報評會成員（丹麥、葡萄牙、南韓）；
- (i) 委任政府官員（例如資訊局局長、大使等）加入報評會（肯雅、斯里蘭卡）；
- (j) 由政府提名或委任一名或多名報評會成員（尼泊爾、葡萄牙）；
- (k) 司法部長按照相關團體的建議委任報評會成員（丹麥）；

由國家提供經費

- (l) 用公帑支付報評會的全部或部分經費（孟加拉、比利時、丹麥、埃及、芬蘭、德國、加納、印度、印度尼西亞、尼泊爾、尼日利亞、葡萄牙、魁北克、斯里蘭卡）；

新聞倫理規範獲國家認可

- (m) 由國家認可一套由業界自行訂立和全國適用的新聞倫理規範（丹麥、德國）；

- (n) 根據成立報評會的法例頒布一套新聞倫理規範（孟加拉、印度尼西亞、澳門、尼泊爾、葡萄牙、斯里蘭卡）；

制訂法律條文使報評會的裁決得以強制執行

- (o) 立例引入條文使報評會的裁決得以強制執行（丹麥、加納、南韓、斯里蘭卡）；

使報評會及其成員獲法律保護

- (p) 使誠心誠意履行職責的報評會及其成員免被起訴（孟加拉、印度、澳門）；

關於報評會的調查結果的報道可以在誹謗法下享有特權

- (q) 使報章上關於獲報評會授權發布的資料的報道因為在誹謗法下享有特權而受到保護（孟加拉、印度）。

13.2 若報界自律不能成功保護公眾免受濫用新聞自由所帶來的壞處，政府顯然有理由關注這種情況。然而政府怎樣做才能夠在不損害新聞自由的情況下達致這個目標，至今仍然未有共識。採用哪種監管（或自律）模式全由有關的司法管轄區的情況決定。報界的行爲（即是否過分及自律在遏止過分的行爲方面是否有效）、公民社會（公眾能夠在多大程度上影響報界的行爲）、憲法制度（憲法有否保證公民可以享有新聞自由及其他人權）、政治制度（是否實施有足夠的制衡的民主體制）及公眾如何理解政府所扮演的角色，都是會左右最終結果的因素。然而至少就歐洲而言，愈來愈多人對於市場調節、業界自律、共同監管（亦稱“共律”或“在法律框架內自律”¹）及政府規管所扮演的角色有相同看法。了解它們在解決傳媒問題所扮演的角色，有助我們找出適合香港的解決辦法。我們在解釋不同監管模式所扮演的角色之前，先來介紹“最少介入原則”。該原則認為在達致某個社會目標的過程中，政府的介入愈少愈好。

最少介入原則

13.3 作為一般原則，政府介入的程度應反映市場失效的程度及自律在多大程度上未能達致社會目標。假如市場失效而自律組織又

¹ “在法律框架內自律”（regulated self-regulation）被界定為“有一個法律框架與之配合的自律或有法律基礎的自律”。見歐洲委員會委員 Marcelino Oreja 於 1999 年 4 月 19 至 21 日在 Saarbrücken 舉辦的傳媒自律研討會上的發言，載於<http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/saarbruck_en.htm>；另見 W Schulz 及 T Held 所著的 *Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government: Interim Report*（2001 年）——由德國聯邦政府的文化及傳媒事務專員委託進行的研究，載於<www.rz.uni-hamburg.de/hans_bredow-institut/service/abpapiere/7selfreg.pdf>。

未能有效率、有實效和負責任地達致社會目標，政府便有表面理由使自律變得有效率、有實效和負責任。政府將需要檢討有關的自律機制，評估哪一種監管方式最能有效地達致有關的社會目標。在評估過程中，政府應遵從最少介入原則。該原則主張有權勢的組織（例如國家機關）不應將勢力較弱的組織（例如行業組織）所能行使的職能包攬在身，反而應該提供援助，讓後者能夠盡其所能管理自己的事務。² 因此，政府介入的程度應該是為了達致社會目標所必需的最低限度。監管的職能應盡可能授予自律組織，並應給予所有可以給予的援助，使該等組織可以盡其所能地運作。

以共律作為規管模式之一

13.4 規管報刊的無理侵犯私隱行為牽涉兩個層面，即：(a) 政府與公眾的介入程度（應該是自願性質的自律還是由政府規定必須在有或沒有公眾參與的情況下進行規管或自律）；及(b) 法例在多大程度上給予支持（應該是法定的規管還是非法定的規管）。因此，一個規管報業的組織或報業投訴組織可以根據下列事項而分類：它是由業界設立還是由政府規定必須成立；它的運作有沒有政府及／或公眾人士的參與；及它是否在法例的框架內運作或有法例支持。以下是有人提議或可在香港找到的規管傳媒的模式例子：

- (a) 由個別傳媒機構在沒有合約約束下施行非法定的自律（例如《壹週刊》在 1997 年委任的新聞申訴專員（此計劃在一年後終止）及《蘋果日報》在 1999 年 11 月建議設立的內部申訴專員（此建議未曾落實））；
- (b) 由行業組織在沒有出版人及公眾參與下施行非法定的自律（例如記者協會轄下的操守委員會；第 7 章有論及）；
- (c) 由業界在自願及沒有合約約束下施行非法定但有公眾參與的自律（例如記者協會在 1999 年末建議設立的傳媒操守論壇（此建議未曾落實））；
- (d) 由個別傳媒機構在有合約約束下施行非法定的自律（例如將《新聞從業員專業操守守則》或其他道德規範納入新聞工作者的僱傭合約內（此做法未獲本地媒體採納））；
- (e) 由業界在自願但有合約約束下施行非法定但有公眾參與的自律（例如香港報業評議會；詳見第 8 章）；

² 這項原則是歐洲聯盟所採納的其中一項核心原則。

- (f) 由業內成員及行業組織在法定基礎上施行有公眾參與的自律（例如由香港報業評議會倡議的《香港報業評議會條例草案》；詳見第 8 章）；
- (g) 由政府規定透過一個獨立的法定團體（其報界及公眾成員均由獨立的“委任委員會”委任）進行自律（例如《諮詢文件》建議立法成立的“保障私隱報業評議會”）；
- (h) 由政府規定透過一個獨立的法定團體（其報界成員由業內成員及行業組織委任，而公眾成員則由非政府組織委任）進行自律（部分回應者的建議）；
- (i) 由政府規定透過一個有公眾參與的司法組織進行規管（例如根據《淫褻及不雅物品管制條例》設立的淫褻物品審裁處）；
- (j) 由政府規定透過一個有公眾參與和政府介入的法定組織進行規管（例如根據《廣播事務管理局條例》設立的廣播事務管理局）；及
- (k) 由政府立例在沒有任何法定團體和政府部門介入的情況下進行規管（例如《司法程序（報導限制）條例》）。

13.5 雖然可供選擇的規管模式為數不少，但是公眾就規管報刊的侵犯私隱行為所進行的辯論，主要採用業界自律與政府規管這種二分法，甚少論及政府和一個法定框架在促成有效自律方面所可以扮演的角色。事實上，業界自律和政府規管沒有明確的界線，反而像光譜般，在制訂規則、監察、執行、裁決及評核這幾個方面有不同程度的對外問責和政府介入（或外界參與）。因此，在純粹自律與政府規管這兩個極端之間，還有一系列可供選擇的規管模式。此外，政府介入的形式亦有很多種，簡單如向自發組成的組織提供經費，但亦可以提供一個法律框架使自律更見成效，甚至為新聞從業員設立發牌制度。

13.6 在選擇一個最能夠保障個人私隱免遭報刊無理侵犯的模式時，我們注意到有一個趨勢是以“共律”取代純粹自律來達致某些社會目標。³ “共律”可被界定為在某方面受政府監督或認可的業

³ See generally: Office of Regulation Review, Australia, *A Guide to Regulation* (2nd edn, 1998), at <www.pc.gov.au/orr/reguide2/>; Taskforce on Industry Self-Regulation, Australia, *Industry Self-Regulation in Consumer Markets* (2000), at <www.selfregulation.gov.au/resources/asp>; Better Regulation Task Force, UK, *Alternative to State Regulation* (2000), at <www.cabinet-office.gov.uk/regulation/Publications/Index.htm>; A Ogus, *Regulation: Legal Form and Economic Theory* (1994), ch 3; The Cabinet Office Regulatory Impact Unit, UK, *A Guide to Regulatory Impact Assessment*, at <www.cabinet-office.gov.uk/>

界自律。它所指的情況通常是負責規管的組織與業界團體攜手合作：規管的框架由前者訂下，使規管得以在框架內進行，但業界團體可以草擬框架內的細則，並負責落實和執行整個計劃。另一種情況是由業界擬定和實施一套守則，而政府則在法例上給予一些支持，使業界得以強制執行守則。假如自律因為未能處理一些關鍵問題或基於其他原因不為人接受而未能發揮效用，便有充分理由採用共律此一模式。立法的目的是使業界能夠有效自律。政府的介入一般未致於在法例內詳細訂明守則的內容。英國的《傳訊事務白皮書》為我們提供一個共律的例子。“共律”在白皮書所指的情況是：

“規管者（指負責規管的組織）會積極介入以確保能夠找到一個可以接受及有效力的解決方案。例如規管者可以訂下需要達致的目標，或採取措施使可供採用的制裁方法有實效，惟業界仍有自律的空間，在適當地顧及其他有利害關係的人的利益和看法的情況下，以最有效率的方法來達致有關目標。在上述情況下，假如業界的回應沒有效力或業界沒有及時作出回應，規管者將可以實施較嚴謹的規管。”⁴

共律與自律互為補充

13.7 歐洲議會傳媒部在 1998 年舉辦關於傳媒自律的研討會。⁵ 該研討會雖然認同自律是實現優質傳媒的有效和有價值的工具，但也指出這並不是達致這個目標的唯一方法。自律不應被視為“萬應靈丹”，因為它亦有局限。就此而言，有參與者指出有部分問題和傳媒工作者的過失較適宜透過法例去解決。例如國家有必要為了保護未成年人或其他人的聲譽而立法。概括而言，參與者認為單憑自律不足以解決所有問題，自律因此應與其他因素配合，尤其是法律和市場，以確保傳媒有高水平的操守。研討會的討論還帶出下列看法：

regulation/2000/riaguide/> (15.1.02); National Consumer Council, UK, *Models of self-regulation - An overview of models in business and the professions* (2000), at <www.ncc.org.uk/pubs/self.htm>.

⁴ Department for Culture, Media & Sport and Department of Trade & Industry, *Communications White Paper: A New Future for Communications* (December 2000) at <www.communicationswhitepaper.gov.uk/>, para 8.11.

⁵ Council of Europe, *Proceedings of Information Seminar on Self-regulation by the Media (7-8 Oct 1998)* (Strasbourg: Directorate of Human Rights, 1999), DH-MM (99) 7, at <www.humanrights.coe.int/media/>. 約有 100 人出席這個研討會，分別代表不同的政府、規管廣播事務的機構、廣播機構、出版企業、新聞工作者工會、國際機構、學術界及某些國家的議會。

- (a) 在傳媒這個範疇裏，法例與自律明顯地必需互相包容和互為補充；
- (b) 應該維護和推廣自律，但業界亦應證明自律的存在價值；
- (c) 雖然“強迫”或“強加”的自律可能不被視為最好的做法，但大家認同這種做法能在某些情況下發揮效用；
- (d) 一個國家的實際情況對於決定哪些措施最適合該國是十分重要的；及
- (e) 很多新建立的民主體制正在試行一套行為規範和試辦自律組織，但必需一段時間才可以鞏固這些制度。

13.8 1999年4月，擔任歐盟輪任主席的德國與歐洲委員會聯合舉辦一個關於傳媒自律的專家研討會。這個研討會所作出的結論有助我們理解新聞界、公眾與國家彼此之間的關係，亦有助我們選擇適當的模式來規管報刊的無理侵犯私隱行為。我們因此將研討會的結論當中最切題的部分詳細列出：⁶

- (a) 自律有助達致符合公眾利益的目標，並可補充法例的不足。它能夠實現言論自由、資訊自由、社會多元化、及保障一個人的尊嚴和第三者（特別重要的例子有未成年人）的其他權利等目標，但又可以同時化解這些權利和自由之間所固有的緊張關係。
- (b) 一般而言，人們認識到有兩種自律：其一是自願性質的自律，由某界別的成員互相同意遵守一套規則；其二是共律，是在特定的法律框架內進行，或在一個法律基礎上進行。在後者的情況中，有關的政府機關一般會制訂一套須予達致的目標，但達致這些目標的詳細方法則交由業內成員或其他有利害關係的人自行擬定。這兩種自律方式均有助確保業內成員向公眾負責。
- (c) 傳媒自律與共律有利在新的法律問題出現時作出靈活反應。鑒於傳媒業急促變化，能夠靈活處理新出現的法律問題尤其重要。自律與共律亦可減輕政府在行政及立法方面的責任。

⁶ “Conclusions of the Experts’ Seminar on Media Self-regulation held at Saarbrücken, 19-21 April 1999” at <www.eu-seminar.de/index3-7.html>.

- (d) 自律與共律能令傳媒使用者及受傳媒報道影響的人處於較有利的位置。批評傳媒報道的內容也許足以說服負責這些報道的人為第三者的利益採取（進一步的）行動，或足以說服他們在某些個案裏更正錯誤或就錯誤的報道作出賠償。
- (e) 然而自律不能在傳媒這個行業裏完全取代政府規管。政府有保護公眾利益的最終責任，只是履行這責任的方式會因應個別國家的法律傳統而有所不同。這並非說政府必需直接或間接介入自律組織的事務，或必需使用某種自律模式，而是說政府機關在自律組織未能充分顧及重大公眾利益的時候有責任介入。
- (f) 自律與共律長遠而言是否成功和能否建立威信，將視乎它們在保障有關的公眾利益方面有否成效。就此而言：
- (i) 用來評審報道內容的準則、決策程序及懲罰方法，必須與國家的法律制度相符，而且應該最低限度獲得社會普遍接受才可見效。這些準則、程序和懲罰方法必須清楚明確，讓人們可以預見後果。尤其重要的是用來評審的準則和規管程序的規則要廣為人知，或至少可讓大部分人知悉，使人們不僅理論上可將問題交有關組織處理，實際上亦可以這樣做；
 - (ii) 自律或共律的措施必須切合維護公眾利益的目的，特別是必須為那些利益因傳媒的報道而受損的自然人及法人提供有效的保護。這項提供有效保護的準則並不影響人民按照國家的法律傳統採取法律行動保障其權益的權利。
- (g) 傳媒機構、傳媒使用者團體、傳媒自律及共律組織要做的事情包括下列各點：(i) 促使傳媒使用者認識傳媒自律和認識透過投訴取得補救在社會和法律上的重要性；(ii) 增加公眾對下列事宜的認識：描述和評審報道內容的準則、決策程序及懲罰方法；(iii) 為了有效保障公眾利益，按照不同國家各自的法律傳統，在互相信信的氣氛下與有關的政府機關合作。以上各點都是很重要的。
- (h) 成員國要做到下列各點：(i) 促使傳媒使用者認識傳媒自律與共律在社會和法律上的重要性，並增加公眾對下列事宜的認識：描述和評審報道內容的準則、決策程序及懲罰方

法；(ii) 參照傳媒的最新發展，研究及發展適合自律和共律的法律框架；(iii) 在決定傳媒出現的新問題是否需要國家介入時，細心考慮自律或共律的好處；及(iv) 支援傳媒業、傳媒使用者團體、自律及共律組織。以上各點都是很重要的。

13.9 德國認為自律對於解答在多大程度上需要國家採取規管措施這個問題起着關鍵作用。自願進行的自律愈有成效，便愈少需要國家規管。國會討論需否制定詳細的規管措施已可以在不同個案裏大幅增加有關的行業組織對其自律能力的認知。德國聯邦政府的文化及傳媒事務專員說：

“德國之所以有一項國家須與傳媒保持距離的一般原則，還因為國家要提出特別理由才可以干預傳媒自由和因為國家不可以審查傳媒。禁止審查傳媒的規定一般禁止國家直接影響傳媒報道的內容。在關於憲制與政治的討論中，有意見認為國家與傳媒保持距離的原則所要求的規管模式，是國家只會定下一般規則或界定特別重要的權益，至於確保每宗個案均按照規則辦理和保障法律權益的具體辦法則留待有關的行業組織的自律機制處理。國家遂可以將它的職能局限在調整自律機制使它整體而言可以有效運作。”⁷

13.10 諾登斯澄指出大眾傳播媒介是啓蒙運動和人權運動的一部分，應該享有自由，不受掌權者脅迫，並可自由地追求真理和創作。然而沒有任何社會組織可以享有絕對的自由，即使最自由的媒體亦總會受到某些社會力量約束。問題不是傳媒是自由還是受到管制，而是社會“控制”的機制和問責的機制是甚麼。⁸ 諾登斯澄指出傳媒可受法律、市場和傳媒本身規管。這三個範疇並非互相排斥，在現今的大多數國家裏都是並存的。傳媒自律因此經常伴隨某種程度的法律規管——這並不是要審查內容，而是要保證民主體制和人權的最低標準受到尊重。故此，法律規管和市場調節經常與自律相伴。黎狄拉與諾登斯澄的看法一樣，指出自律機制、法律規管

⁷ “Media Self-Regulation in the Federal Republic of Germany - A Report by the Federal Government Commissioner for Cultural Affairs and Media” (Bonn, 1999), at <www.eu-seminar.de/index3-1en.html>, p.5.

⁸ K Nordenstreng, “European Landscape of Media Self-Regulation” in Organisation for Security & Co-operation in Europe, *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/99* (Vienna, 1999), above, p 182. 諾登斯澄是芬蘭 University of Tampere 新聞及大眾傳播學院的教授暨院長。

和自由市場互有聯繫，任何社會都不能單憑其中一樣規範新聞工作。民主國家較着重的通常是自律和市場調節，但許多時是國家在某程度上決定怎樣做。⁹

13.11 英國的全國消費者委員會曾論述自律與法律規管的一般關係。雖然這些評論不是就報界自律這個課題而作出，但是它們指出自律與法律規管並非無法調和，而是可以互相包容，以產生一個能有效解決報刊侵犯私隱問題的法定自律框架。該消費者委員會留意到在英國和海外找到的自律最有效的例子似乎都有一個法定框架，而業界主動推出的措施都是在這框架內施行。該委員會指出在法律框架內推行的自律最有成效，而擔心受到不受歡迎的法例規管是很多（也許是大部分）自律機制背後的推動力。委員會強調自律和法例規管不是黑白分明互相對立，並認為有必要在兩者之間找出適當的平衡點。為了使自律有效運作，可能有需要引入以法例規管為基礎的共律。如果法例規定某行業的成員不論是否行業組織的會員均受自律守則約束，該套為法例認可的守則便特別有用。¹⁰

13.12 **結論**——我們覺得關於市場調節、業界自律及政府規管的互補關係的討論，有助理解政府在處理報刊的侵犯私隱行為方面所扮演的角色。我們面對的不是一個黑白分明的問題，擺在我們眼前的並非只有兩個選擇：不是在政府完全沒有介入的情況下成立自律性質和自願參與的報業評議會，便是成立由政府委任且有權對被裁定違反法定守則的報章處以巨額罰款的報業監管組織。我們在第 11 及 12 章的研究顯示兩者之間還有很多不同的模式。

13.13 既然香港沒有機制規管新聞工作者及報刊出版人，實在有需要成立一個有效的報刊投訴組織給私隱受報刊無理侵犯的人提供濟助。由於自願推行的自律一直未見成效，而政府直接干預印刷媒體又不適當，所以我們的任務是尋找一個能夠彌補市場調節和業界自律的不足以及政府最少介入的共律模式。雖然我們認為政府在促使業界有效自律方面要扮演一個角色，但任何報刊投訴組織必須獨立自主，且不得受政府支配或操縱。在緊記這些原則之下，我們在下一章研究提供一個法定框架能否促成報界有效自律而又不會損害新聞自由。

⁹ T Laitila, “Codes of Ethics in Europe” in K Nordenstreng (ed), *Reports on Media Ethics in Europe* (University of Tampere Publications Series B 41/1995), p 27.

¹⁰ National Consumer Council UK, *Models of self-regulation*, above, pp 47-49.

第 14 章 報界在法定框架內自律 以保障個人私隱免受報刊無理侵犯

保障個人私隱免受報刊無理侵犯的需要

14.1 報刊無理侵犯私隱在近年已成為一種普遍現象。所有在《諮詢文件》發表後所進行的民意調查均顯示香港傳媒的侵犯私隱情況嚴重。大多數業內成員支持成立以保障私隱為主的香港報業評議會此一事實，亦證明報刊的侵犯私隱行為是一個需要正視的問題。然而只有很少數的受害人能夠從香港報評會處取得補救。¹

14.2 雖然《基本法》第二十七條保證香港居民享有“言論、新聞、出版的自由”，但這些自由得與《基本法》第二十九條（“禁止任意或非法搜查、侵入居民的住宅和其他房屋”）及第三十條（“通訊自由和通訊秘密”）調和。行使《國際人權公約》第十九條下的發表意見的自由亦附帶“特殊的義務和責任”。這項自由亦受法律規定的及為尊重公約第十七條下的私隱權所必需的限制。根據第十七條，人人有權享受法律保護，以免他們的私生活受到“任意”或非法的干涉。若報刊的侵犯私隱行為已非法或任意干預某人的私隱權或稱得上濫用新聞自由，便屬無理的侵犯。我們因此認為保障個人私隱免受報刊無理侵犯並沒有侵蝕新聞自由。相反，這是可被接受的一個管治社會的目標，亦是《國際人權公約》及《基本法》下的正當目的。

報界、政府與市民的三角關係

14.3 香港浸會大學宗教及哲學系助理教授關啓文博士評論說，有些人僅考慮到傳媒與政府的關係，而忘記真正存在的其實是傳媒、政府和市民的三角關係。² 他說深受自由主義洗禮的學者和傳媒從業員，很容易將市民歸入傳媒的陣營。然而傳媒與市民是截然不同的類別，傳媒不一定站在市民那一方。對許多普通市民而言，傳媒甚至可以是另一種欺壓他們的力量。“權力使人腐化，絕對權力使人絕對腐化”，這說法不單適用於政府，亦同時適用於傳媒身

¹ 請參閱第 4 章第 4.2 至 4.12 段。

² 關啓文博士提交的意見書，標題是“新聞自由與傳媒監察：孰輕孰重？——評論關於報業評議會的爭辯”（1999 年）。

上。他指出很多人至今仍未充分了解傳媒與人民之間可能存在對立的關係。若傳媒的越軌行為對不能保護自己的市民造成嚴重傷害，政府的干預就並非必然不合理。我們同意關博士的看法。當普通市民的權利被並非他們所擁有的報章侵害時，他們的處境尤其不利。

14.4 諾登斯澄亦察覺到西方社會有一種趨勢，就是將資訊交流的重點放在以消費者、公民、及資訊自由這項權利的“擁有人”等身分出現的普通公民身上，而不是放在新聞工作者及傳媒東主身上。在某程度上，人民正由觀眾席踏上舞台。就自律而言，這意味著其主要功能由保護傳媒從業員轉移至保護普通公民。這並不表示傳媒自律的理念已被淡化，反而是這種更看重受眾及公民的角色的做法，使自律變得更接近民主理論所設想的自律。³ 一位新聞申訴專員表示：

“新聞界對人民的生活和思想極具感染力和影響力。既然社會上其他有權勢的組別（例如政府、軍方、商界、文化創意產業、宗教界、財經界及其他界別）均受監察，實在沒有理由新聞界不應受到同類監察。”⁴

14.5 對於一般市民來說，私隱不被報刊無理侵犯的自由可以與新聞自由同樣重要。新聞自由不應被濫用，使市民的合法權利和自由受損。雖然希望吸引公眾注意力的人應該明白可能出現的後果，但是對於被迫成為傳媒焦點的人來說，他們的私隱權益應該受到保障，只要有關措施沒有侵犯新聞自由和符合新聞界的義務和責任便可。香港報評會在 2002 年委託進行的一次意見調查顯示 85%受訪者同意香港需要一個獨立的監察報章和接受投訴的組織，而 72%認為由新聞界和社會人士共同籌組該組織最為可取。這結果並不令人詫異。

14.6 由於新聞採訪活動和新聞報道影響市民的私生活，所以公眾有理由關注報刊的侵犯私隱行為是《國際人權公約》所容許的。有人認為應讓報界在沒有外來干預的情況下自行清理門戶。然而在沒有發牌制度的情況下，任何人無需取得任何專業資格都可以成為新聞工作者。新聞工作者團體既不能控制誰人可以入行，亦不能將任何行業標準加諸業內成員身上。報界也可以隨意聘請任何人履行新聞工作者的職務。只要不違反一般法律，新聞工作者可隨意決定調查甚麼、怎樣調查和怎樣報道一則新聞。我們因此認為既要保留

³ K Nordenstreng, “European Landscape of Media Self-Regulation”, above, pp 182 - 184.

⁴ A C Nauman, “News Ombudsmanship: Its History and Rationale” (1994) at <<http://www5.infi.net/ono/nauman2.html>>.

自由的新聞界所發揮的重要功能，亦要規管報刊的無理侵犯私隱行為，這既是必需亦是符合公眾利益。

公眾對採取立法措施的支持度

14.7 大部分民意支持成立私隱小組所建議的保障私隱報業評議會，或最低限度成立一個不是由政府任命的法定報業評議會。⁵

- (a) 由香港政策研究所進行的一次意見調查發現有 61%受訪者贊成私隱小組關於成立保障私隱報業評議會的建議。不贊成的只佔 21%。
- (b) 由《蘋果日報》委託香港亞太研究所進行的一次意見調查發現有 60%受訪者贊成私隱小組關於成立保障私隱報業評議會的建議。不贊成的只佔 24%。
- (c) 由香港大學新聞及傳媒研究中心委託進行的一次意見調查發現有 53%受訪者“非常贊成”或“頗贊成”私隱小組的建議。回答“不大贊成”或“非常不贊成”的分別佔 21%及 4%。
- (d) 由明光社進行的一次意見調查發現有 73%受訪者支持關於成立保障私隱報業評議會的建議。
- (e) 由陳智思議員進行的一次意見調查發現有 57%受訪者支持成立私隱小組所建議的報業評議會。反對的佔 43%。
- (f) 由“學校與社工合作計劃”進行的一次意見調查發現最多受訪者選擇的方案是由業界自行成立公會組織監察傳媒，而這個組織應該有法定權力懲處違反專業守則的報章。

14.8 此外，由四個新聞工作者團體聯手進行的一次意見調查發現，有回覆的傳媒從業員當中有 56%“同意”或“十分同意”香港應設有非政府的法定監察組織。“不同意”或“十分不同意”的只佔 24%。《遠東經濟評論》在 1999 年向亞洲的行政人員進行了一次意見調查。受訪的香港商業行政人員有 65%回應謂新聞自由對經濟增長很重要，但亦有 50%表示政府應對傳媒作出“有限度的管制”。⁶

14.9 本地四個主要的新聞工作者團體認為香港的印刷媒體不應受制於一套特定的法規，並指出任何偏離這項傳統的做法都會帶來更多影響報界及新聞報道的法例。雖然新聞工作者目前無需領牌，而《本地報刊註冊條例》（第 268 章）是唯一僅適用於印刷媒體的法

⁵ 見本報告書第 2 章。

⁶ *Far Eastern Economic Review*, 22.4.99, p 26.

例，但現時有不少法例條文限制印刷及廣播媒體的自由或賦予它們一些特權。賦予傳媒特權的條文的例子有：(a)《版權條例》；⁷ (b)《誹謗條例》⁸；(c)《釋義及通則條例》；⁹ 及(d)《個人資料（私隱）條例》¹⁰，而限制新聞自由的條文的例子有：(a)《淫褻及不雅物品管制條例》；(b)《刑事罪行條例》¹¹；(c)《刑事訴訟程序條例》¹²；(d)《司法程序（報導限制）條例》；及(e)《少年犯條例》。¹³

立例成立獨立的自律組織以達致有效自律

14.10 在大家同意報刊無理侵犯私隱的行為應受約束的前提下，我們必須確保自律或外來監管有效。一個自律組織若不包含整個行業或沒有所需的制裁或資源供其採用，是不會有成效的。受害人應可從犯錯的報刊那裏取得相對稱的補救。由於新聞工作者行業及報業的自律措施已被證實至今為止仍未見效，而無需政府介入的方案若非不切實際便是不可取，所以我們若要解決報刊侵犯私隱的問題，便必需有一個公共組織以某種形式參與其事及作出支持，以彌補業界自律的不足。

14.11 自律可以在沒有政府推動下自發推行，但亦可以在自發推行的自律沒有成效時透過立法來實現。若自願推行的措施未達公眾期望，而問題又不能在沒有法例支持下解決，立法便是解決問題的適當手段。若業內主要成員拒絕加入自律機制，又沒有辦法誘使它們加入，便有需要立法。¹⁴ 鑒於香港的新聞工作者團體和香港報評會在向私隱被報界侵犯的人提供濟助方面未見成效，我們認為有需要設立一個法定框架，讓一個對所有報刊均有管轄權的自律組織能夠處理關於報刊無理侵犯私隱的投訴。政府有責任確保報刊不濫用

⁷ 香港法例第 528 章第 39 條（為報道時事而公平處理作品）。

⁸ 香港法例第 21 章第 13 條（報刊就法院進行的法律程序所作出的報道享有特權）、第 14 條（報刊享有有條件的特權）及第 18 條（檢控報刊東主須有法官的命令）。

⁹ 香港法例第 1 章第 XII 部（新聞材料的搜查及檢取）。

¹⁰ 香港法例第 486 章第 61 條（新聞媒體所獲得的豁免）。

¹¹ 香港法例第 200 章第 156 及 157 條（申訴人身份保密）。

¹² 香港法例第 221 章第 9P 條（報道保釋法律程序的限制）。

¹³ 香港法例第 226 章第 20A 條（報道少年法庭法律程序的限制及其他法庭禁止某些報道的權力）。

¹⁴ 瑞典的報業申訴專員茲柏雁評論說：“假使報界只有 60% 成員支持自律機制，而其餘 40% 對道德規範置之不理，這樣的自律機制便行不通。在這個情況下，政府必須制訂法律令那些不遵守規範的報刊最低限度要尊重最起碼的道德規範。” P-A Jigenius, “The Role of a Press Council in Cases of Defamation or Invasion of Privacy by Print Media Journalists” in Council of Europe, *Proceedings of the Information Seminar on Self-Regulation by the Media (7 - 8 Oct 1998)*, above, p 20 at 26.

新聞自由使個人的私隱權受損。若市場及自願推行的措施未能提供有效補救，代表公眾利益的行政和立法機關便應該介入，並定出自律的要素，使市民的私隱得以免受報刊無理侵犯。¹⁵

14.12 我們原則上較喜歡最少規管內容的方案，亦即是能夠在政府最少介入的情況下解決問題，且能夠為社會帶來最高淨得益的方案。我們理解我們的任務是設計一個既能吸納自願性質的自律的長處，又能補足完全自律的短處的共律機制。這表示有需要在法例上提供足夠的支持，在保障新聞自由不受損害的同時，確保自律機制包含整個行業、能有效保障個人私隱免受報刊侵犯、和在公眾及報界眼中有公信力。因此，我們的目標是提供一個法定框架，以便在不損害新聞自由的情況下達致有效自律。要達致這個目標，便需要成立一個法定、獨立、自律性質及以現有的香港報評會為參考對象，但管轄範圍覆蓋所有本地報章雜誌和旨在保障私隱的報刊投訴組織。這個組織的職權範圍會較香港報評會窄，因為它只獲授權保障私隱。只要有足夠的措施保障新聞自由和有足夠但不過重的制裁，設立這樣的一個獨立的自律組織是不會損害新聞自由的。

14.13 設立一個有法律基礎的自律組織不一定會招致政府干預。該法定組織會否受政府支配或操控，端視乎有關的法定框架是否容許政府干預新聞自由。若法定組織的活動不受政府或其他第三者支配或操控，該組織仍是獨立的自律組織。¹⁶ 提供一個法定框架讓自律組織得以獨立運作，不應該是讓政府能夠干預新聞自由的措施。只要有關法例有足夠的防範措施保證法定組織的獨立性，政府在提名成員、釐定準則、審理投訴、及日常運作等各方面便不會扮演任何角色。法定組織可以高度獨立而不一定成為“政府工具”。一旦法例獲通過，立法機關和政府的角色應僅限於檢討自律組織的成效及確保它有足夠的經費達致目標。由此可見，問題是法定自律好還是自願自律好，而不是政府規管好還是業界自律好。

14.14 事實上，本地有不少法定組織享有不同程度的獨立性，例如選區分界及選舉事務委員會、平等機會委員會、地產代理監管局、醫務委員會、淫褻物品審裁處、申訴專員、私隱專員、律師紀律審裁組、大律師紀律審裁組和各級法院。根據《法律執業者條例》（第 159 章），律師紀律審裁組和大律師紀律審裁組均有法定權力分別研訊律師和大律師的行為。《法律執業者條例》沒有讓政

¹⁵ 關於政府的輔助角色，見本報告書第 13 章。

¹⁶ J Ukrow, *Self-Regulation in the Media Sector and European Community Law* (Saarbrücken: Institute of European Media Law 1999), <www.eu-seminar.de/index3-3en.html>, pp 15 - 19.

府可以干預法律界的獨立性。所有司法組織同樣是由法例設立，但很少聽人說有關法例提供機會讓政府可以干預司法。政府干預並非設立法定組織的必然和連帶後果。

14.15 國際法律專家委員會香港分會認為大律師紀律審裁組和律師紀律審裁組都是在大律師公會和律師會的贊同下成立，並非政府強加於法律界之上。然而若某一行業的自願措施未能有效保護公眾免受業內成員的不當行為侵犯，該行業的意願恐怕要屈服於立法成立一個有效自律組織所牽涉的公眾利益之下。

14.16 《廣播事務管理局條例》就發表意見的自由如何與其他權利和自由在法定組織的框架內互相調和一事提供一個例子。廣播事務管理局除了有一名由業外人士擔任的主席之外，還有不少於八名但不多於 11 名成員，其中只有三人屬公職人員。雖然條例沒有禁止委任公職人員成為廣管局的投訴委員會及實務守則委員會的成員，但是這兩個委員會的成員實際上全都是業外人士。廣管局處理的投訴當中有一宗是關於香港電台在 2001 年 10 月 13 日播放的《頭條新聞》。廣管局以香港電台就影響公眾的重要事宜所引述的觀點失之偏頗和沒有用其他觀點平衡為理由，裁定市民對該節目的投訴有理。雖然這個決定引起爭議，但政府沒有干預這次裁決，而投訴程序整體來說不受外界左右。

14.17 然而我們必須清楚指出，我們沒有建議採納《廣播事務管理局條例》的規管模式規管印刷媒體的侵犯私隱行為。該條例所提供的規管框架雖然在廣播媒介這個範疇內有理據支持，但是我們不能將它直接移植至報界。由行政長官委任業外成員、管理局成員包括公職人員、以及由政府部門提供行政支援等做法，與印刷媒介的新聞自由格格不入。然而廣管局處理投訴的程序此一先例，正好指出新聞自由和法例規管可以互相調和。只要在法定框架內設置足夠的防範措施，便可以在無需承受被濫用或被其他組織干預的重大風險下達致規管目標。

關於立法機關有可能擴闊法例的範圍至私隱以外的其他事宜這個說法

14.18 諮詢期間有不少贊成設立保障私隱報業評議會的回應者認為應該將這個會的職權範圍伸展至包括渲染色情暴力的報道。另一方面，很多反對這項建議的傳媒憂慮設立一個監察報刊侵犯私隱行為的組織猶如上演“木馬屠城記”，幾乎可以肯定這個組織有一天

會擴展職權演變為一個審查機構。¹⁷ 例如吳靄儀議員便認為這個機制一經成立，便無法阻止它將職權擴展至品味、道德或報道水平等其他領域。

14.19 這些論者的憂慮因立法會並非由普選直接產生這項事實而加深。例如香港記者協會便對立法會並不代表公眾的利益表示關注，擔心這一群“很大程度上毋須向其他人交代的立法會議員”會不分好壞地投票通過政府提出的議案。記協認為要到所有立法會議員均由普選直接產生那一天才可以將如此敏感的法例交立法會處理。“前綫”亦指出立法會不是由普選產生，而香港仍未是一個完全民主的社會。該組織指出三分之二立法會議員是由“不民主選舉”選出，所以立法機關內代表公眾的聲音只能淪為立法會的少數意見。

14.20 我們不認為上述評論提供令人信服的理據，使我們可以否決採用立法手段來促成有效自律。立法機關將來修改法例擴闊法定組織的職權範圍，是立法過程固有的風險。若因為有人猜測保障《國際人權公約》下的私隱權的法例可能有一天會被濫用而反對訂立這種法例，實在有違常理。

14.21 更重要的是立法會必須在《基本法》及《國際人權公約》規定的範圍內行事。《基本法》第三十九條除了保證可以享有言論自由和新聞自由之外，還規定香港居民的權利和自由所受到的限制不得牴觸《國際人權公約》。不論立法會是否由普選產生，它都不得通過任何牴觸《基本法》或《國際人權公約》的法例。任何限制言論自由和新聞自由的法案如有跡象牴觸《基本法》或《國際人權公約》的規定，均會受到立法會、法院、傳媒和選民最嚴格的審查。被認為違反《基本法》的條文最終會被法院裁定沒有法律效力。

14.22 根據《國際人權公約》第二條第三款，香港特別行政區政府有責任確保：

- (a) 被侵犯了該公約所承認的權利或自由的人，能夠得到有效的補救；

¹⁷ 例如《香港報業評議會條例草案》的草稿建議香港報業評議會應獲授權處理指稱“在報道新聞時或在關於暴力、性罪行或自殺案件的報道中加入色情淫褻、不雅或煽情的內容”的投訴。

- (b) 要求該種補救的人能夠由“合格的司法、行政或立法當局或由國家法律制度規定的任何其他合格當局斷定其在這方面的權利；並發展司法補救的可能性”；及
- (c) “合格當局”在批准該等補救時，能夠強制落實該等補救。

14.23 根據《國際人權公約》，香港市民有權享受法律保護，以免私生活受報刊非法或任意干涉。關於“民主匱乏”的論據不應被用作不為香港市民提供此種法律保護的借口。若我們接受這種論據，便不僅會剝奪私隱被報刊無理侵犯的人根據公約第十七條享受法律保護的權利，還會讓政府可以不用承擔它在《基本法》第三十九條和公約第十七條下就報刊非法或任意干涉私生活的行為所需要承擔的責任，直至所有立法會議員都是由普選產生的那一天為止。我們認為香港市民根據公約第十七條享受法律保護以免私生活受（印刷媒體或其他個體）任意或非法干涉的權利，並非以公約第二十五條（乙）款（該條文保證公民有權在真正的、定期的、普遍的和平等的選舉中選舉和被選舉）獲得全面落實為先決條件。公約沒有條文授權政府可以基於第二十五條（乙）款仍未全面落實而不用承擔它就第十七條下的私隱權所須承擔的責任。事實上，當局在1976年批准該公約時訂立保留條款，聲明毋須落實第二十五條（乙）款的規定在香港設立經選舉產生的行政或立法機關。¹⁸ 當時不會預計到我們根據第十七條所享有的私隱權也會因此而變得沒有意義。

14.24 我們不認為專門針對私隱問題的法例的適用範圍會易於被任意擴闊，使其涵蓋不雅內容或品味等問題，亦不認為應該這樣擴闊有關法例的範圍。我們認為有必要就此事強調下列三點：

- (a) 首先，我們的研究範圍只涉及私隱問題。我們也只就此問題作出建議。特別要指明的是成立法定組織的建議是回應市民關於報刊侵犯私隱的訴求，而該法定組織的職權範圍也是專門針對私隱問題而設定。
- (b) 其次，我們提述的傳媒操守例子、我們在本報告書所討論的問題、以及令我們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法定組織提供充分理據，我們亦沒有這個意思。

¹⁸ 《香港人權法案》第二十一條（參與公眾生活的權利）也不要求在香港設立由選舉產生的行政會議或立法會：《香港人權法案條例》（第383章）第13條。不過《香港特別行政區基本法》第六十八條第二款規定立法會全部議員最終由普選產生。

- (c) 最後，我們十分明白言論自由和新聞自由的重要性，並只在我們深信成立法定組織不會損害這些自由的情況下才作出這項建議。任何將該法定組織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，尤其必須進行像我們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《國際人權公約》所指明的其中一項理由作為理據、探討其他司法管轄區的做法、及分析不同解決辦法的利弊。

一個法定但獨立的自律組織

14.25 法定的處理投訴的組織可以是一個施行自律的獨立組織。明白此點十分重要。只要法例有條文確保該自律組織的組成和運作是獨立於政府以外，成立這樣的一個組織便不一定會讓政府有機會干預新聞自由。其後提出的修訂法案亦會受到立法機關和法院的審查。要是該自律組織企圖在法定權限外行事，它的作為便要面對司法覆核的可能性。一個獨立的自律組織不會單因為有法律基礎而招致新聞審查或新聞界受政府操控。即使這個獨立組織的經費來自公帑，只要它的自主權獲法例保證便無損其誠信。

14.26 然而為了將法定組織濫權或外界干預的可能性減至最低，有關法例必須在組織及程序方面訂有防範措施，以確保法定組織是獨立和不受政府的不當影響。委任過程和自律框架亦應該透明公開，使大家不會有政府干預的看法，進而使公眾和新聞界有信心政府不會干預自律過程。

14.27 設立一個法定組織處理關於報刊侵犯私隱的投訴有可能會影響報界的營業方式。然而有必要立法全因為現時沒有為私隱被報刊無理侵犯的人提供足夠的保障。既然針對報刊無理侵犯私隱而提供的法律保護僅用來對付在私隱領域濫用新聞自由的作為，成立這樣的一個獨立法定組織理應是《國際人權公約》和《基本法》下的一個正當目標。只要有關措施適可而止，制裁方法亦不過分，又有防範濫權和外界干預的措施，便不會損害新聞自由。我們會在第 15 章解釋怎樣才可以符合這些要求。

14.28 我們曾在第 8 章就《香港報業評議會條例草案》草稿所建議的法定香港報評會的宗旨作出一些評論。基於這些看法，我們不贊成我們建議的法定組織將捍衛新聞自由列為宗旨之一。不過，雖

然這個法定組織不應公開表明捍衛新聞自由是它的宗旨之一，人們會預期它在決定某報刊做出被指侵犯了別人私隱的行為是否合理時，會充分考慮新聞自由的價值和需要。

14.29 我們不會建議新成立的法定組織採用甚麼名稱，但認為它應以“委員會”而非“評議會”命名，以免它的名稱與現有的香港報業評議會混淆，因為後者的權責範圍較我們建議的法定組織的闊。它的名稱也應該清楚表明這個新成立的組織負責處理報刊侵犯私隱的問題，即同時涉及私隱和報界這兩個範疇。我們覺得符合這些準則的名稱有：

- (a) 報業保障私隱委員會；
- (b) 報界私隱委員會；或
- (c) 報業（私隱）委員會。¹⁹

為行文方便，報告書會以“自律委員會”提述我們建議的法定組織。

建議 5

我們建議應該立例成立一個獨立的自律委員會，以處理關於印刷媒體無理侵犯私隱的投訴（以下簡稱“自律委員會”）。

¹⁹ 至於可否稱為“報業私隱投訴委員會”則視乎審理投訴是否它的主要職能。

第 15 章 成立一個法定但自律的組織 保障市民的私隱免受報刊無理侵犯

主導原則

15.1 我們在上一章建議成立一個法定的自律委員會（下稱“自律委員會”）。我們是基於下列原則就該委員會的組成方式、職能和權力作出建議：

- (a) 雖然這個自律機制必須有效保障個人私隱免被報刊無理干涉，但它不得箝制或窒礙報刊尋求或發表與公眾關心的事情有關的資料。
- (b) 這個機制必須能夠同時獲得報界及公眾的尊重和信任。
- (c) 設計這個機制時必須廣泛諮詢所有與此相關的人士及團體，讓他們也可以參與其中。
- (d) 這個機制的運作必須獨立，不受政府、新聞工作者行業、報業及其他外來影響左右，但自律組織內應有新聞工作者、出版人和市民的代表。必須有措施保護建議成立的自律委員會，使它不會受到行政機關、公務員和公職人員的不當影響。
- (e) 這個機制應覆蓋所有本地印製的報章雜誌。
- (f) 委任自律組織的成員的過程必須公開，政府亦不得牽涉入提名過程之中。
- (g) 業內成員應代表報業及新聞工作者行業，業外成員則應代表公眾人士及私隱被報刊侵犯的人。
- (h) 提名業內成員的方法應具靈活性，可適應未來的變化。
- (i) 這個機制必須建基於清晰易明的程序和一套行為守則。
- (j) 投訴程序應該是方便、快捷、簡單和有廣泛宣傳。
- (k) 有關程序和守則不得違反《國際人權公約》的規定。
- (l) 審理投訴的程序須符合自然公正原則。
- (m) 負責裁決的組織必須獨立自主，以確保其裁決不偏不倚。
- (n) 必須有足夠和有效的制裁措施對付違反守則的行為。
- (o) 必須有措施防止自律委員會濫權。對負責裁決的組織的決定不滿的報刊尤其應該有上訴的權利。
- (p) 必須透過統計資料和研究，監察遵從守則的情況，並應制訂和採用量度表現的指標，以找出這個機制的有效程度。

- (q) 這個機制必須在某程度上向公眾負責，例如發表年報向公眾詳細交代關於投訴的數字、如何處理這些投訴以及投訴的結果。
- (r) 這個機制必須有充足的資源。資助方式亦必須毋損其工作目標。

覆蓋範圍

15.2 香港報評會和世界各地自願組成的報評會的經驗顯示，有多少業者加入報評會將影響該會實施有效自律的能力。因此，整個行業——即百分之一百的業者——必需歸入我們建議的自律委員會所施行的機制的覆蓋範圍之內。這樣做不單只會為每一個私隱被報刊侵犯的人提供保障，而且還會令本地報刊能夠在公平的環境下競爭，使出版人不能藉着降低道德標準而在競爭中壓倒對手。同樣道理，所有雜誌都應該納入自律組織的範圍。假如雜誌的侵犯私隱行為不受約束，便不能提供充分的保障。

15.3 由於所有在香港出版並銷售或免費派發的報章和雜誌（學術期刊及商務報告除外）均須根據《本地報刊註冊條例》（第 268 章）註冊，我們決定所有根據該條例註冊的報章和雜誌都應該納入自律委員會的管轄範圍之內。

建議 6

我們建議所有根據《本地報刊註冊條例》（第 268 章）註冊的報章和雜誌均應受自律委員會管轄。就我們的建議而言，“報章”指每星期最少出版五次的刊物，而“雜誌”則指每星期出版少於五次的刊物。

互聯網上的報章

15.4 我們收到一些意見表示網上報章的侵犯私隱行為亦應受規管。互聯網上的報章分四大類：

- (a) 印製的報章在互聯網上的版本。網上版本與該報的印刷版本一樣。報刊註冊處不要求這些網上報章註冊。
- (b) 由有出版印製的報章的報社在互聯網上發布的報章，但印刷版本與網上版本不同。

- (c) 由一間沒有出版印製的報章的公司在網上發布的報章。
- (d) 互聯網上一些不定期發布的新聞通訊或文集。

15.5 《本地報刊註冊條例》就“在香港印刷或製作”的報刊的註冊事宜作出規定。由於條例沒有區分印製的報刊與電子報刊，又沒有條文指明電子報刊毋須註冊，所以報刊註冊處的一貫做法是只要在互聯網上發布的報章不是某份印製的報章的複印本，而該網上報章又願意遵從有關規定，便會接受其註冊。截至 2002 年 9 月為止，共有 11 份網上報刊根據該條例註冊。

15.6 鑒於報刊註冊處已接受網上報刊的註冊，實在沒有強烈理由將這些報刊排除在自律機制之外。網上報刊也可能侵犯私隱。若把境外的上網閱報人數也計算在內，一份網上報章的讀者人數可能比一份本地報章的還要多。然而，基於下列原因，我們不建議把互聯網上未經註冊的新聞刊物納入自律委員會的管轄範圍之內：

- (a) 公眾關注的主要是在報攤擺賣的印製的報刊的侵犯私隱行為。很少有人投訴互聯網上的新聞刊物侵犯私隱。
- (b) 互聯網上的新聞可在香港境內或境外發布。發布者只需遷往境外或將新聞交給一間離岸公司發布便可迴避規管。
- (c) 如要規管網上報刊便要界定何謂網上報刊。這不是一件容易的事。
- (d) 互聯網上有新聞內容的資訊多不勝數，要有效規管就算並非全不可能也是十分困難的事。
- (e) 一則網上新聞可在很短時間內被更新或修改，亦可隨時被刪除。
- (f) 一般而言，除非受害人在海外某地方已有聲譽，否則一篇刊登在受讀者歡迎的報章上的侵犯私隱的報道對受害人的影響會較刊登於互聯網上的同一篇報道嚴重。
- (g) 出版印製的報章需要成立一間投資龐大的公司，但任何一個普通人人都可以極低的代價在互聯網上發布文章而無需成立一個商業實體。

15.7 不過，只要發布者自願接受，自律委員會可將該會的行為守則延伸適用於：(a) 一份印製的報章的網上版本，不論該網上刊物是否已經註冊；及(b) 源自一份印製的報章的出版人的網上刊物。¹ 此外，應鼓勵發布網上報章的機構參與自律機制。

¹ 見前文所述澳大利亞報評會及英國報業投訴委員會的經驗。土耳其報評會、新西蘭報評會及芬蘭大眾傳播媒介評議會也受理關於互聯網刊物的投訴，而德國報評會亦有責任監管出版社的網上刊物的報道內容。出席 2002 年 10 月舉行的國際大律師公會會議的傳媒法律師建議在因為某互聯網網頁所刊登的內容而產生的申索中，如互聯網內容供應商在

委員的類別

15.8 **業界委員**——我們所依據的其中一項主導原則是建議成立的自律委員會應該有新聞工作者、出版人和公眾的代表。應有新聞界的代表，是因為他們可提供所需的新聞工作專業知識，這亦是業外委員所欠缺的。委員會內有業界委員可確保它的裁決穩妥和獲得報界尊重。這個安排亦能夠令業界確信自律委員會制訂守則和審理投訴時充分尊重新聞自由。

15.9 報業的主要成員是前線記者、編輯、報章出版人和雜誌出版人。前線記者應有一些席位，因為報章相當可能會提名資深編輯而非前線記者進入委員會。在自律過程中讓所有關注傳媒操守的新聞工作者團體參與其中亦十分重要。我們因此決定業界委員應有新聞工作者團體、報章出版人及雜誌出版人的代表。

15.10 我們也認為自律委員會應有新聞學者的代表，因為培育學生成為新聞工作者和向在職新聞工作者提供專業訓練及倫理教育的正是他們。基於下列原因，獲委入委員會的新聞學者應算作業界委員：

- (a) 新聞學者可向自律委員會提供的專門技能及知識，與在職新聞工作者所掌握的有密切關係；
- (b) 新聞學者與在職新聞工作者的利益大體上一致。新聞學者很可能會避免做出任何會令業界不滿或會對他們的學生的前途有不良影響的事情。

此外，新聞學者可利用工餘時間為一份或多份報章工作，故此新聞學者與在職新聞工作者的分野在某些個案裏更加模糊不清。

15.11 **公眾委員**——業界委員與被指違反職業道德的報章可能有共同利益。為了令公眾相信自律委員會不是一個只為新聞工作者及出版人的利益服務的組織，必需同時有代表公眾和代表私隱被報刊侵犯的人的成員委入該會。² 沒有業外委員便會出現雙重風險：即報界自行判斷自己有沒有犯錯；或某份報章被全屬其競爭對手的成員審判，而後者作出的裁決可能是出於贏取商業優勢的動機。³ 委

收到針對有關內容的投訴後 24 小時內，於網上刊登通告指出有人投訴，並在網頁內提供可開啓有關投訴內文的連結，即具有可完全免除其法律責任的理據。

² 在香港報評會委託進行的意見調查中，過半數被訪者表示一個獨立的報刊投訴組織除了有新聞從業員的代表外，亦應該有下列人士的代表：學者（83%）、公眾人士（81%）、專業人士（75%）、立法會議員（67%）、政府官員（57%）及法官（54%）。

³ I Beales, *Imperfect Freedom*, above, p. 9.

員會同時包括業界委員和公眾委員因此會增加它的公信力、客觀程度和認受性，亦會確保委員會同時具備道德權威和法定權力，取得公眾和報界的尊重和信任。

15.12 鑒於自律委員會有一名具司法經驗的成員會很有用，我們建議最少一名公眾委員是退休法官。此外，為了確保委員會不會被報界的利益主導，業界委員的人數不應超過公眾委員的人數。

建議 7

我們建議法例應規定自律委員會由下列人士組成：

- (a) 代表報業及新聞工作者行業的成員（“業界委員”），包括(i) 代表報章出版人的成員（“報章委員”）；(ii) 最少一名代表雜誌出版人的成員（“雜誌委員”）；(iii) 代表新聞工作者團體的成員（“新聞工作者委員”）；(iv) 最少一名代表在專上院校任教的新聞學者的成員（“學者委員”）；及
- (b) 代表公眾和私隱被報刊侵犯的人的成員（其中包括最少一名退休法官），他們在獲提名加入委員會之前的三年內不曾從事新聞工作者行業或報業，亦與新聞工作者行業或報業沒有任何關連（“公眾委員”）。⁴

建議 8

我們建議法例應規定業界委員的人數不得超過公眾委員的人數。

15.13 由於現有的香港報評會是一個獨立組織，並不屬於報業的一部分，所以曾經以公眾成員身分服務該會而又未曾從事新聞工作的人，可被提名為自律委員會的公眾委員。

⁴ 最廣泛而言，與業界有關連的人可包括：(a) 報章及雜誌出版社的東主；(b) 從事公共關係行業的人；(c) 教授新聞學或傳理學的學者；(d) 印刷公司的東主或僱員；及(e) 與報章或雜誌出版社有業務往來的其他人。較窄的表述方式是只有那些在職業或財政上與報業或新聞工作有聯繫的人才不計在內。這樣做便只會排除那些在職業或財政上與傳媒建立的聯繫會令人質疑他們擔任委員會委員時能否公正或客觀的人。

提名自律委員會委員的方法

15.14 雖然立法會及絕大部分傳媒從業員均反對成立一個“由政府委任的”報評會，但是由《蘋果日報》委託並由香港亞太研究所進行的意見調查顯示，同意（由私隱小組建議成立的）私隱報評會應透過由行政長官（間接）委任的“委任委員會”籌組而成的被訪者所佔的百分比與不同意的不相上下（分別為 39%及 38%）。由明光社進行的意見調查則顯示超過六成受訪者認為該法定組織的某些成員可由政府委任，惟該等受訪者中有七成認為由政府委任的委員人數不得超過全部委員人數的一半。值得一提的是在香港報評會於 2002 年委託進行的意見調查中，有 57%受訪者回應謂一個獨立的報刊投訴組織應該也有政府官員的代表。

15.15 《諮詢文件》強調政府與委任過程保持一定距離的重要性。私隱小組因此建議行政長官應在諮詢業界之後挑選一名獨立人士委出一個由三名成員組成的“委任委員會”，然後由該委員會委任公眾委員，而沒有建議由行政長官直接委任委員。這建議仿效英國的《加爾吉檢討報告書》所提議的做法。雖然我們相信該建議可行，足以令政府置身事外，但是由於委任過程是由一個獲行政長官委任的人展開，所以該建議被部分人理解為讓行政長官有機會影響委員的提名。⁵ 我們因此尋找一些不會牽涉行政長官的提名模式，經研究後發現香港藝術發展局⁶、醫務委員會⁷及狗隻及貓隻分類委員會⁸的組成方法有參考價值。

⁵ 見第 1 章所撮錄的公眾反應。

⁶ 香港藝術發展局的成員除了民政事務局局長、教育署署長和康樂及文化事務署署長外，還有一名主席、一名副主席及不超過 22 名其他成員。該等其他成員可包括最多 10 名由行政長官在憲報指明的團體或由團體組合而成的組織提名的人，而這些團體或組織代表下列藝術範疇：文學藝術、音樂、舞蹈、戲劇、視覺藝術、電影藝術、藝術行政、藝術教育、藝術評論及中國戲曲。每一團體或組織可就其代表的藝術範疇提名不超過 1 人，而每人均須是行政長官認為在該人被提名的藝術範疇中有經驗的人。《香港藝術發展局條例》（第 472 章）第 3 條。

⁷ 醫務委員會由 24 名醫生和 4 名業外委員組成。該 24 名醫生以下述方式選出：(a) 2 名由衛生署署長提名；(b) 2 名由香港大學提名；(c) 2 名由中文大學提名；(d) 2 名由醫院管理局提名；(e) 2 名由醫學專科學院提名；(f) 7 名由香港醫學會的會董從該會的會員中選出；及(g) 7 名由已在普通科醫生名冊的第 I 及 III 部註冊的所有醫生從本地醫生中選出。《醫生註冊條例》（第 161 章）第 3(2)條。

⁸ 該委員會的 11 名成員是以下述方式產生：(a) 不超過 2 名由最少 1 間香港的專上學院提名的人士；(b) 不超過 2 名由最少 1 個香港的維護動物權益組織提名的人士；(c) 不超過 2 名由最少 1 個屬於有權在香港以獸醫身分執業人士的專業團體提名的人士；(d) 不超過 2 名漁農自然護理署署長認為代表在香港經營狗隻繁育業人士的利益的人士；(e) 1 名由警務處處長提名的人士；及(f) 不超過 2 名由漁農自然護理署署長推薦的人士。《貓狗條例》（第 167 章）第 13 條。

15.16 就業界委員而言，我們認為他們應由代表新聞工作者行業、報業及新聞學界的人提名。至於公眾委員的提名方面，鑒於沒有一個人或團體可以代表所有市民，所以其中一個方案是組成一個並非由行政長官直接或間接委任的委員會負責委任公眾委員。這個方案雖然簡單方便，但找尋負責組成“委任委員會”的合適人選的初步工作卻很困難。即使我們找到合適人選展開籌組“委任委員會”的工作，該人亦難以決定應委任誰人為該委員會的成員。為了說明箇中難處，我們在下文列出幾個提名公眾委員的方案。例如公眾委員可由下列人士或委員會提名：

- (a) 由立法會或立法會直選議員委出的委員會；
- (b) 由各區的區議會主席委出的委員會；
- (c) 由出版人組織和新聞工作者團體的代表組成的委員會；或
- (d) 終審法院首席法官，或由終審法院首席法官委任的一名或多名法官。

15.17 在決定提名公眾委員的最佳方案時，我們遵從的原則是提名過程必須獨立於報界及建制以外。上述方案沒有一個符合這項原則。讓立法會議員及政治人物直接牽涉在提名過程之中，可能會令整個過程政治化；若容許報界介入，同樣會令建議成立的自律委員會被視為受報界操縱。此外，雖然邀請司法機構提名一名退休法官加入自律委員會甚有裨益，但要求司法機構委任所有公眾委員並不適當，因為這會令它捲入政治旋渦之中。鑒於上述難處，我們認為公眾委員（上文提及的退休法官除外）應由那些在專業或學術上關注報刊水平、或報刊水平與之有切身利害關係、或在排解糾紛方面有某些經驗的專業團體和非政府組織提名。我們加入“報刊水平與之有切身利害關係的非政府組織”，是希望包括那些一般被認為代表私隱曾被或有可能被侵犯的人的利益的非政府組織在內。

建議 9

我們建議法例應確保：

- (a) 提名自律委員會委員的程序完全沒有政府參與，並且是公平和公開的；
- (b) 業界委員由報紙業、雜誌業、新聞工作者行業及新聞學界的代表提名；及
- (c) 公眾委員（不包括應由司法機構提名的退休法官在內）由專業團體和非政府組織提名，但這

些團體和組織必須獨立於新聞工作者行業和報業之外，且在專業或學術上關注報刊水平、或報刊水平與之有切身利害關係、或在排解糾紛方面有某些經驗。

提名業界委員的方法

設計提名程序的考慮因素

15.18 以下是我們考慮如何提名業界委員的人選時所顧及的一些因素：

- (a) 業界委員必須代表本地報界，即出版人、編輯及記者。
- (b) 建議成立的自律委員會必須不會被報界其中一類報章支配或控制。然而，讀者人數多的報刊應獲保證取得一個席位，以反映它們在市場上的影響力。自律委員會若欠缺讀者人數眾多的報章的代表，便會沒有效力。
- (c) 自律委員會必須不會被非主流的報刊支配或控制。然而，應該設立機制確保委員會亦有讀者人數較少的報章的代表。若讀者人數較少的報章亦受規範，則不把它們摒除於提名程序之外也是公平的做法。
- (d) 用來決定如何分配報章委員和雜誌委員的席位的標準，應該是該等刊物在香港的讀者人數而不是其流通量，理由如下：
 - 對受害人造成的傷害程度繫於有關報刊的讀者人數；
 - 很多報刊沒有披露流通數字。目前沒有法例規定報章必須在年報中披露流通量；
 - 很多報刊的流通數字未經香港出版銷量公證會審核，亦未經獨立的第三者核實；
 - 流通數字不是適當的準則，因為這些數字可能包括未有派發或沒有賣出的份數；
 - 報刊或會印刷多於市場需要的份數，以吸引多些廣告客戶，增加收入；
 - 報章讀者人數的統計數字可隨時透過以公眾為對象的調查取得，無需強迫所有報章聘用獨立的第三者核數和將核實的流通數字披露。

- (e) 若我們以讀者人數來決定某份報章或雜誌是否有資格成為業界委員，便有需要進行讀者人數調查，而有關調查應只集中於印製的報章和雜誌，不包括它們的網上版本，因為就刊物內容對每名讀者的影響力而言，印製的刊物對讀者的影響是網上刊物所不能比擬的。大部分人花在閱讀網上新聞的時間較閱讀印製的報章的時間少許多，而且通常只注意新聞標題和摘要而非詳盡的報道或分析，不過他們可能每天登入這些新聞網站數次之多。
- (f) 現時由 AC 尼爾森為傳媒業及廣告業進行的調查不包括報道賽馬消息的報章及免費派發的報章，但這些報章也應為自律機制所覆蓋，因為它們亦有可能侵犯他人的私隱。目前只有那些符合 AC 尼爾森的客戶的需要並經香港廣告商會的傳媒及研究小組同意的報刊才會納入調查範圍之內。至於其他報刊則只會在有要求時才會成為調查對象。此外，若有關刊物的讀者人數不超過調查人口的 1%，便不會發表關於該刊物的調查結果。
- (g) 自律委員會的委員數目不應太多，否則無法進行有意義的討論。就此而言，我們注意到香港報評會的執行委員會和英國的報業投訴委員會均有 17 名成員。
- (h) 雖然所有報章會有權參與提名，但某一份或多份報章可能拒絕行使這權利和不願參與其中。這些報章不會被迫參與，因為自律委員會的權力範圍遍及所有報章，即使某些報章不願參與亦然。然而，置身事外意味著這些報章不能對委員會的成立和運作發揮影響力。不過，仍有必要制訂條文處理這種情況，規定某報章拒絕接受預留給它的席位時，或某報章、雜誌或新聞工作者團體沒有派代表進入提名委員會時，或有提名委員會未能提名自律委員會的委員人選時，有關空缺可按照條文得以填補。
- (i) 新聞行政人員協會、記者協會、新聞工作者聯會及攝影記者協會應有權參與提名程序。然而，有關法例應考慮到有志維護及推廣報界的道德標準的新聞工作者團體的數目可能在將來有變。

報章及雜誌的讀者人數

15.19 在考慮提名報章委員和雜誌委員的各個方案之前，我們在下文列出 AC 尼爾森就 2001 年本地日報和周刊每期平均讀者人數而進行的調查的結果：⁹

⁹ 2001 ACNielsen HK Media Index Year - End Report (調查日期：2001 年 1 月至 12 月；調查對象：所有 15 歲或以上的本地人口)。AC 尼爾森的香港傳媒指數是按照下列原則選取哪些報章和雜誌列入調查名單之內：(a) 所有刊物均可在市場上買到；(b) 所有報刊均能滿足 AC 尼爾森客戶的需要；及(c) 所有刊物均獲香港廣告商會的傳媒及研究小組認同；見

每期平均讀者人數——日報¹⁰

《東方日報》	1,930,000 (34%)
《蘋果日報》	1,453,000 (26%)
《太陽報》	544,000 (10%)
《南華早報》	314,000 (6%)
《明報》	268,000 (5%)
《成報》	199,000 (4%)
《星島日報》	125,000 (2%)
《新報》	109,000 (2%)
《香港經濟日報》	97,000 (2%)

每期平均讀者人數——每周發行的雜誌

《壹週刊》	478,000 (9%)
《忽然 1 周》	347,000 (6%)
《壹本便利》	324,000 (6%)
《東周刊》	277,000 (5%)
《東 Touch》	175,000 (3%)
《快周刊》	171,000 (3%)
《TVB 周刊》	157,000 (3%)
《Monday / 新 Monday》	154,000 (3%)
《飲食男女》	115,000 (2%)
《新假期》	95,000 (2%)
《明報周刊》	91,000 (2%)
《Yes!》	85,000 (2%)
《電腦廣場》	63,000 (1%)

就報章市場而言，2002/03 年度的情況相若，《東方日報》、《蘋果日報》和《太陽報》分別佔整個讀者市場的 40%、27%及 10%，即總共佔 77%之多。¹¹

15.20 AC尼爾森的調查並不覆蓋所有本地報章和雜誌。截至 2002 年 9 月 30 日為止，共有 50 份註冊報章每星期最少出版五次（其中

上述調查報告第 4 頁。每期平均讀者人數少於總調查人口 1%的刊物不列於報告內。一份刊物的“每期平均讀者人數”表示在該刊物的上一期發行期間曾閱讀、翻掀或觀看任何一份該期刊物的人數。

¹⁰ 據稱本地居民每天平均閱讀 1.2 份報章：戴胡子，“港人閱報減少”，《明報》，2002 年 4 月 4 日。

¹¹ “Next Media emerges as leader in bitter HK newspaper wars,” 《南華早報》，2003 年 6 月 13 日，援引 AC 尼爾森，Bloomberg。

11 份在互聯網上出版），而每星期出版少於五次的註冊雜誌則有 738 份。

	中文	英文	日文	雙語	三語	其他	總數
報章	25	13	5	6	0	1	50
雜誌	506	109	5	106	9	3	738

提名報章委員和雜誌委員的不同方案

15.21 我們考慮過下列提名報章委員和雜誌委員的方案，但發現每一個方案都有其難處：

- (a) **由新聞行政人員協會、記者協會、新聞工作者聯會及攝影記者協會提名**——我們不贊同這個方案，因為新聞工作者團體不代表報章和雜誌出版人的利益。
- (b) **由報業公會提名**——這個方案亦不可取，因為《東方日報》、《蘋果日報》、《太陽報》、《成報》、《信報財經新聞》、《都市日報》及報道賽馬消息的報章都不是報業公會的會員。該公會亦不代表雜誌的利益。
- (c) **由所有註冊報章和雜誌提名**——這個方案難被接受，因為香港約有 50 份報章及超過 700 份雜誌，其中有些處於靜止狀態，或在流通量或讀者人數方面不顯著。若所有本地報刊都同樣獲得參與提名的權利，對流通量高的報章亦不公平。此外，由於報刊的註冊費極低，可能會誘使一些人成立“空殼報社”左右提名結果。
- (d) **由所有註冊報章提名**——這個方案的優點是所有註冊報章不論流通量多少都有權參與提名。然而，以 2002 年 9 月份計，在 50 份每星期出版最少五次的報章中：(i) 11 份在互聯網上出版；¹² (ii) 四份是日文日報；(iii) 三份是新聞通訊社的通訊；(iv) 一份是公眾不熟悉的中文報章；¹³ (v) 五份是賽馬報章；(vi) 八份是香港讀者人數不多的英文報章；¹⁴ (vii) 其中一份雙語報章是以菲律賓人為對象的《Pilipino Star Ngayon》；(viii) 一份報章所採用的語言並不是中文、英文或日文。若剔除這 34 份報章，餘下的報章便只有 16 份，一般均被視為香港的主流報章。換言之，若所有報章都有權提

¹² Finet Newswires; Culturecom News; Cyber 日報; etnet.com.hk; hk6.com; hkstock.com; Infocast Financial Newswire; irasia.com; Quamnet.com; scmp.com & singtao.com.

¹³ *Everyday News* (《天天綜合報》)。

¹⁴ 這 8 份報章是：《The Asian Wall Street Journal》、《The Braille Post》、《The Financial Times》、《HK Shipping News International》、《International Herald Tribune》、《Target Cause Book》、《Target Intelligence Report》及《USA Today International》。

名，主流報章便只佔少數，亦有可能使主流報章在自律委員會內的代表性不足。另一項考慮因素是很容易便可以在網上出版報章，並將之註冊。假如網上報章和印製的報章一視同仁，自律委員會便有可能被網上報章支配。

- (e) **按照報章的市場佔有率分配報章委員的席位**—— 根據這個方案，假如報章委員共有十個席位，市場佔有率是三成的報章便有權提名三名委員。採納這個方案會導致本地兩個主要報業集團佔據大部分預留給業界委員的席位。流通量不高的報章（尤其是那些流通量比率低於一成的報章）在委員會內的代表性便會不足。
- (f) **任何報章如流通量超過指定份數（或流通份數超過所有本地報章的總流通量的指定百分率）可提名一名委員**—— 這個方案的缺點是很難訂出一個流通數字（或總流通量的某一個百分率），規定流通量超過該數字或百分率的報章有權提名一名委員。若將該數字或比率定得太高，便會令很多報章被剝奪提名委員的權利，但定得太低則會得出過多委員。另一個缺點是報章委員的人數會每年有變化。
- (g) **由例如首十份最廣泛流通的報章各自提名一名委員**—— 這個方案的優點是報章成員的數目不變和取得席位的資格與報章的流通量掛鈎。受歡迎的報章亦可確保擁有一席位，使委員會不會被規模較小的報章支配。然而，這個方案的短處是很多流通量低的報章會被摒除於提名程序之外。
- (h) **由例如首 20 份在香港最廣泛流通的報章的東主（或總編輯）組成一個委員會提名所有報章委員**—— 這個方案的優點是所有在報攤上擺賣的報章（包括香港報評會的所有會員報章）都會包括在內。然而，流通量高的報章（例如《東方日報》和《蘋果日報》）便會在提名委員會內成為少數，這可能會導致大報在自律委員會內的代表性不足甚至完全沒有代表，令委員會被中小型報章支配。
- (i) **將所有報章按照流通量多少分為大型、中型及小型報章三類，然後為每一類報章預留某指定數目的席位**—— 這個方案的優點是確保自律委員會內有大、中及小型報章的代表，毋論該三類報章所佔有的席位數目是否等同。然而，很難找到可靠的流通數字，因為沒有法例規定本地報章須提交流通數字給獨立第三者審核。就 2002 年 4 月而言，只有 7 份本地報章和 25 份售賣的雜誌是香港出版銷量公證會的會員。¹⁵ 我們認為要得知某份報章的

¹⁵ 香港出版銷量公證會給香港境內刊物的流通數字提供一套獨立的檢定制度，其網址是 <www.hkabc.com.hk>。它在 2003 年 12 月 17 日的八位報章成員是：《蘋果日報》、《香

受歡迎程度，從而評估某次私隱侵犯對受害人的實際或可能造成的影響，參照讀者人數較參照流通量貼切。

我們現於下列段落分別研究提名報章委員、雜誌委員及新聞工作者委員的方法。

提名報章委員的方法

15.22 我們否決了上述各項方案，現於下文列出一些我們認為值得考慮的其他方案，並假設報章成員的數目為六或七位。由於本地報業變幻莫測，所以我們議定自律委員會分兩個階段成立。第一階段反映目前的狀況，而第二階段則可隨未來的變遷而作出改動。就報章委員而言，由於現有的報章讀者人數調查未有覆蓋所有註冊報章，所以自律委員會的第一屆報章委員的提名在某程度上難免有些武斷。不過第二屆的報章委員的提名不會有同樣問題，因為第一屆的委員會可以委託某機構進行一次全面調查找出所有報章的讀者人數。提名第一屆的報章委員的過程如有缺陷，均會在第二屆消失。我們先列出提名第一屆報章委員的方案，然後再列出提名第二屆及其後各屆的報章委員的方案。

第一屆報章委員

A1 方案

- (a) 兩名委員分別由《東方日報》及《蘋果日報》提名；
- (b) 三或四名委員由下列 14 份報章提名：《中國日報香港版》、《香港商報》、《新報》、《信報財經新聞》、《香港經濟日報》、《都市日報》、《明報》、《成報》、《星島日報》、《南華早報》、《大公報》、《英文虎報》、《太陽報》及《文匯報》；
- (c) 一名委員由上文(a)及(b)段提及的報章以外的其他報章提名。

A2 方案

- (a) 兩名委員分別由最近期的《AC 尼爾森香港傳媒指數年終報告》（下稱“最近期的 AC 尼爾森報告”）所確認的兩份讀者人數最多的報章提名；
- (b) 兩或三名委員由最近期的 AC 尼爾森報告所指出的讀者人數超過總數 1% 的報章（不包括上文(a)段所提及的兩份報章）提名；¹⁶
- (c) 兩名委員由上文(a)及(b)段提及的報章以外的其他報章提名。

港經濟日報》、《明報》、《成報》、《南華早報》、《星期日南華早報》、《亞洲華爾街日報》及 *USA Today International-Asia*。

¹⁶ 以 AC 尼爾森的 2001 年報告為例，有關報章會是：《太陽報》、《南華早報》、《明報》、《成報》、《星島日報》、《新報》及《香港經濟日報》。

A3 方案

- (a) 兩名委員分別由《東方日報》及《蘋果日報》提名；
- (b) 四或五名委員由上述 A1 方案列出的 14 份報章提名。

第二屆及其後各屆的報章委員

B1 方案

- (a) 兩名委員分別由香港首兩份最多讀者的印製報章提名。這兩份報章是由自律委員會委託某機構進行的最近期的一次 12 個月讀者人數調查（下稱“讀者人數調查”）確定；
- (b) 三或四名委員由在讀者人數調查中排名第三至十六位的 14 份印製報章提名，或在上述調查中獲得經報界同意的其他名次的印製報章提名；
- (c) 一名委員由上文(a)及(b)段提及的報章以外的其他報章提名。

B2 方案

- (a) 兩名委員分別由被讀者人數調查確定為香港首兩份最多讀者的印製報章提名；
- (b) 兩或三名委員由在讀者人數調查中排名第三至十的八份印製報章提名，或在上述調查中獲得經報界同意的其他名次的印製報章提名；
- (c) 兩名委員由上文(a)及(b)段提及的報章以外的其他報章提名。

B3 方案

- (a) 兩名委員分別由被讀者人數調查確定為香港首兩份最多讀者的印製報章提名；
- (b) 四或五名委員由在讀者人數調查中排名第三至二十的 18 份印製報章提名。

B4 方案

- (a) 凡讀者人數佔超過某指定歲數（例如 15 歲）的人口的某個百分比（例如 20%）或以上的印製報章均有權提名一名委員；
- (b) 其餘報章委員由讀者人數佔超過上述指定歲數的人口不少於（舉例說）0.2%但不多於 20%的印製報章提名。

15.23 **第一屆報章委員**——我們認為每一份印製報章（不論其讀者人數多寡）均應最低限度有成為報章委員或參與提名的機會。此外，一份報章成為報章委員的機會率應與它在香港的讀者人數掛鉤：讀者人數愈多，成為報章委員的機會愈大。按照這兩項原則，我們認為 A1 方案較另外三個提名第一屆報章委員的方案可取：

- (a) 《東方日報》及《蘋果日報》這兩份普遍被視為在香港擁有最多讀者的報章應各自有權提名一名委員；
- (b) 《東方日報》及《蘋果日報》以外的主流報章應在提名程序中有較大發言權；

- (c) AC 尼爾森的調查報告不能用作決定哪些報章是主流報章的憑據，因為報告沒有覆蓋賽馬報章及某些主流報章；
- (d) 該方案列出的 14 份報章是我們在盡了最大努力後所確認的現有主流報章；
- (e) 不在主流之內或讀者人數少的報章仍應有機會參與提名。

15.24 **其後各屆的報章委員**——在上述四個提名第二屆及其後各屆的報章委員的方案中，我們較喜歡 B1 方案，理由如下：

- (a) 兩份最多讀者的報章應各自有權提名一名委員；
- (b) 讀者人數不少的報章應比讀者人數少的報章在提名過程中有較大發言權；
- (c) 讀者人數少的報章也應該有份參與提名；
- (d) 要找出某印製報章的讀者人數是否很多或不少，應以該報的讀者人數的排名次序為準，而不是以該報的讀者佔總讀者人數的比率或該報的讀者人數是否達到某個數目為準。

建議 10

我們建議：

- (a) 就提名報章委員一事而言，法例應將所有報章按照其讀者人數分為第一、第二或第三類：(i) 第一類是香港讀者人數最多的印製報章；(ii) 第二類是香港讀者人數不少的其他印製報章；(iii) 第三類是不屬於第一及第二類的其他報章；
- (b) 法例應規定自律委員會的報章委員須由以下人士組成：(i) 代表第一類報章的委員（最少兩名）；(ii) 代表第二類報章的委員（最少兩名）；及 (iii) 代表第三類報章的委員（最少一名）；
- (c) 法例應確保每份第一類報章有權提名一名委員，並確保第二類報章在決定誰人應獲提名為報章委員方面，相對於第三類報章而言有較大的發言權；
- (d) 就提名第一屆的報章委員而言，法例應指明必須採用最新一期的《AC 尼爾森香港傳媒指數年終報告》作為決定哪些報章應被列為第一類報章的依據，而被報界視為主流報章的其他報章則應被列為第二類報章；

- (e) 就提名第二屆或其後任何一屆的報章委員而言，法例應規定自律委員會須委託一間有聲譽的市場研究機構對香港所有印製報章的讀者人數進行為期 12 個月的調查，並以該調查所得的報章排名次序將各報章劃入上述三類報章的其中一類；
- (f) 法例應規定，若某份第一類報章沒有提名一名報章委員，自律委員會的業界委員便有權提名任何報章東主或編輯填補空缺。若某份第二類或第三類報章有權委派代表加入提名委員會但沒有這樣做，提名委員會的餘下委員便有權在沒有該份報章的代表出席的情況下提名人選。若提名委員會沒有提名人選，自律委員會的業界委員便有權提名任何報章東主或編輯填補空缺。

15.25 我們在下面舉例列出實施上述建議的其中一個方法。現假定自律委員會有七名報章委員：

- (a) 就第一屆報章委員而言，
 - (i) 兩名委員分別由《東方日報》和《蘋果日報》提名；
 - (ii) 四名委員由一個由下述 14 份報章的代表組成的委員會提名：《中國日報香港版》、《香港商報》、《新報》、《信報財經新聞》、《香港經濟日報》、《都市日報》、《明報》、《成報》、《星島日報》、《南華早報》、《大公報》、《英文虎報》、《太陽報》及《文匯報》；及
 - (iii) 一名委員由一個由上文第(i)及(ii)段所提及的報章以外的其他報章的代表組成的委員會提名；
- (b) 就第二屆或其後任何一屆的報章委員而言，
 - (i) 兩名委員分別由在自律委員會委託進行的讀者人數調查中排名第一及第二位的兩份報章提名（第一類報章）；
 - (ii) 四名委員由一個以下列方式組成的委員會提名：由在上述讀者人數調查中排名第三至十六位的報章的代表組成，或由在上述調查中獲得由法例訂明的其他名次的報章所委派的代表組成（第二類報章）；
 - (iii) 一名委員由一個由上文第(i)及(ii)段所提及的報章以外的其他報章的代表組成的委員會提名（第三類報章）。

提名雜誌委員的方法

15.26 提名雜誌委員的方法應與提名報章委員的方法不同，因為：(a) 香港有超過 700 份雜誌；(b) 很多雜誌不報道時事新聞；及 (c) 雜誌的讀者人數較報章的少。

建議 11

我們建議：

- (a) 法例應規定自律委員會的雜誌委員由在讀者人數調查中獲得法例訂明的排名次序的雜誌所委派的代表組成的委員會提名；
- (b) 法例應指明採用最新一期的《AC 尼爾森香港傳媒指數年終報告》裏的讀者數字來決定哪些雜誌應該在提名第一屆雜誌委員的委員會中有代表；
- (c) 法例應進一步規定，採用由自律委員會委託的一間有聲譽的市場研究機構所進行的為期 12 個月的香港所有雜誌的讀者人數調查的結果，以決定哪些雜誌應該在提名第二屆或其後任何一屆的雜誌委員的委員會中有代表；及
- (d) 法例應規定，若某份雜誌有權委派代表加入提名委員會但沒有這樣做，提名委員會的餘下委員便有權在沒有該份雜誌的代表出席的情況下提名人選。若提名委員會沒有提名人選，自律委員會的業界委員便有權提名任何雜誌東主或編輯填補空缺。

15.27 例如自律委員會的雜誌委員可由一個由下列雜誌的代表組成的委員會提名：(a) 就第一屆的雜誌委員而言，最近一期的《AC 尼爾森傳媒指數年終報告》所確認的首十份（或二十份）最多讀者的雜誌；及 (b) 就第二屆或其後任何一屆的雜誌委員而言，最近一次由自律委員會委託進行的讀者人數調查所確認的首十份（或二十份）最多讀者的雜誌。

提名新聞工作者委員的方法

15.28 有人提議新聞工作者委員應由香港所有新聞工作者直接選出。我們考慮後認為這個方案不切實際，因為任何人即使不曾接受任何關於新聞學的教育或培訓及沒有成為任何新聞工作者團體的成員也可從事新聞工作。不過，鑒於新聞行政人員協會、記者協會、新聞工作者聯會及攝影記者協會均熱衷於提升和維持新聞工作者的專業及道德水平，我們贊成賦予這四個團體提名新聞工作者委員的權利。雖然它們不代表所有香港新聞工作者，但至少就第一屆的新聞工作者委員而言應該這樣做。

建議 12

我們建議法例應規定以下列方式提名自律委員會的新聞工作者委員：

- (a) 就第一屆新聞工作者委員而言，須由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及香港攝影記者協會委派的代表所組成的委員會提名；
- (b) 就第二屆新聞工作者委員而言，須由經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及香港攝影記者協會決定為宗旨包括提升或維持新聞工作者行業的專業及道德水平的新聞工作者團體委派的代表所組成的委員會提名；
- (c) 就其後任何一屆的新聞工作者委員而言，由負責提名上一屆新聞工作者委員的委員會決定為宗旨包括提升或維持新聞工作者行業的專業及道德水平的新聞工作者團體委派的代表所組成的委員會提名。

法例應進一步規定，若某新聞工作者團體有權委派一名代表加入提名委員會但沒有這樣做，提名委員會的餘下委員便有權在沒有該團體的代表出席的情況下提名人選。若提名委員會沒有提名人選，自律委員會的業界委員便有權提名任何新聞工作者填補空缺。若負責提名上一屆的新聞工作者委員的委員

會未能決定哪些新聞工作者團體應在負責提名下一屆的新聞工作者委員的委員會內有代表，自律委員會的業界委員便有權決定哪些新聞工作者團體應該在提名委員會中有代表。

提名學者委員的方法

15.29 我們認為自律委員會的學者委員應由香港大專院校的新聞學院或學系提名。至於應由學院或學系的院長或系主任提名還是讓所有新聞學者參與提名，我們沒有特別意見。看來這可以在當局草擬法例時與各學院或學系商討之後才決定。

建議 13

我們建議：

- (a) 法例應規定自律委員會的學者委員須由教授新聞學的學者提名；
- (b) 法例可指明學者委員須由一個由所有香港大專院校的新聞學院或學系的院長或系主任組成的委員會提名，或指明須由該等院校的所有新聞學者提名；
- (c) 若法例規定學者委員須由新聞學院或學系的院長或系主任提名，便不應限制有關院長或系主任提名自己成為委員會委員；及
- (d) 法例應規定，若某新聞學院或學系的院長或系主任（或某新聞學者，視乎情況而定）沒有參與提名過程，其他的院長或系主任（或其他的新聞學者）便有權在他缺席的情況下提名人選。若新聞學院或學系的院長或系主任（或眾新聞學者）沒有提名人選，自律委員會的業界委員便有權提名任何新聞學者填補空缺。

提名公眾委員的方法

15.30 我們認為法例應列出負責提名公眾委員的專業團體和非政府組織。這做法可確保政府在提名公眾委員一事沒有酌情權，而法例也不會被視為讓政府有機會透過邀請親政府或敵視新聞界的組織提名人選來影響整個過程。

建議 14

我們建議：

- (a) 法例應規定必須由終審法院首席法官提名由退休法官擔任的公眾委員的人選；
- (b) 法例應列出負責提名其他公眾委員的專業團體和非政府組織的名單，當中應包括代表法律界、社會服務界、教育界、精神健康界、演藝界、宗教界及商界的團體；及
- (c) 法例應進一步規定，若某團體或組織有權委派一名代表加入提名委員會但沒有這樣做，提名委員會的餘下委員便可在沒有該團體或組織的代表出席的情況下提名人選；若某組織、提名委員會或任何其他人有權提名公眾委員但沒有這樣做，自律委員會的公眾委員便有權提名任何符合下列條件的人填補空缺：在獲提名加入自律委員會之前的三年內，不曾從事新聞工作者行業或報業，亦與新聞工作者行業或報業沒有任何關連。

15.31 舉例說，自律委員會的公眾委員可包括屬於下列類別的人，而每一類別可以有一人或超過一人出任委員會的委員：

- (a) 由終審法院首席法官提名的退休法官；
- (b) 由香港律師會提名的法律執業者或法律教授；
- (c) 由香港大律師公會提名的法律執業者或法律教授；
- (d) 由《社會工作者註冊條例》（第 505 章）第 4(3)(a)條所提及的八名註冊社會工作者（即由註冊社工根據該條例第

9(1)(b)條所訂定的規則推選入社會工作者註冊局的八名註冊社工)或香港社會服務聯會提名的社會工作者；

- (e) 由教育界的專業團體（例如香港教育專業人員協會、香港教育工作者聯會、香港學校訓導人員協會、香港中學校長會及香港高等院校教職員會聯會）的代表組成的委員會所提名的任職於香港教育機構的學者、教師、校長或資深職員；
- (f) 由香港心理學會提名（或由特別關注精神健康問題的團體委派的代表組成的委員會提名）的精神健康專業人士；
- (g) 由香港演藝人協會提名的人；
- (h) 由 (i) 天主教香港教區、(ii) 中華回教博愛社、(iii) 香港基督教協進會、(iv) 香港道教聯合會、(v) 孔教學院、及 (vi) 香港佛教聯合會¹⁷ 等六個宗教組織委派的代表組成的委員會提名的人； 及
- (i) 由代表香港商界利益的團體（例如香港總商會、香港中華總商會、香港工商專業聯會及香港女工商及專業人員聯會）所委派的代表組成的委員會提名的人。

15.32 上述名單所包括的專業團體和非政府組織不受政府左右或操縱。這份名單亦反映各方就我們的《諮詢文件》而提出的意見，且與自發組成的香港報評會的公眾成員互相呼應。我們承認上述建議頗為複雜，但相信這是取代《諮詢文件》提出的較為簡單惟不獲廣泛接受的機制的最佳方案。另一個方案是將我們的建議僅用來委任第一屆的公眾委員，至於其後各屆的公眾委員則由自律委員會的在任公眾委員全權負責委任。這個方案較為簡單靈活，但不能保證自律委員會將來的公眾委員的組合會反映和平衡不同界別的利益。

個人資料私隱專員

15.33 《諮詢文件》初步建議應指定私隱專員為保障私隱報評會的當然成員。雖然私隱專員支持這個想法，但我們決定不採納這項建議，因為新聞界可能對於自律組織有一名由行政長官委任的公職人員當成員感到不安。雖然如此，為了確保建議成立的自律委員會可以獲得私隱專員的專業意見，但又無需他本人成為委員，我們認

¹⁷ 比照《行政長官選舉條例》（第569章）附表第3部（宗教界）。

為自律委員會應可邀請私隱專員或其代表以顧問身分出席委員會會議，並在接獲邀請時提供適當的意見。

建議 15

我們建議法例應授權自律委員會可以邀請個人資料私隱專員或其代表出席該會的會議。

15.34 有了一個由下而上的提名過程，業界委員和公眾委員的人數便會在法例內訂明。自律委員會將不可酌情增加委員的人數，除非法例同時規定委員會或其業界委員或公眾委員可以增選限定數目的業界或公眾委員，但假如可以這樣做的話，新增的業界委員或公眾委員便應由現任的業界或公眾委員（視何情況而定）負責選出。

喪失出任委員的資格的情況

15.35 為了保證自律委員會的獨立性和確保委員不受政治影響，任何屬於政府一部分（包括政治體制及公務員體制）的人應喪失被提名出任自律委員會委員的資格或擔任委員會委員的資格。此外，我們認為香港境外任何地方的全國性、區域性或地方性的立法機關的成員也不應有資格擔任自律委員會的委員。法官亦不應有資格，因為我們會在下文提到出版人若不滿自律委員會作出的不利於他的裁決可向法院上訴。然而，義務為公共或半官方組織服務而又沒有收取報酬（不計象徵式的酬金）的公眾人士不應被拒於門外。¹⁸

15.36 喪失資格的人亦應包括曾被裁定犯嚴重罪行的人。界定這類罪行時可以下列項目作準：(a) 法律訂明的最高刑罰；(b) 法庭判處的實際刑罰；(c) 一些被認為理應拒絕犯案者加入自律委員會的特別罪行；或(d) 與擔任自律委員會委員一職有直接關係的某幾類罪行（不論其刑罰的輕重）。我們選擇(d)方案，並認為應該包括被判犯了涉及欺詐、不誠實行為、賄賂或貪污的罪行的人。¹⁹ 由於令人喪失資格的罪行都是與嚴重罪行有關，所以我們不認為可令人喪失資格的定罪應有任何時間限制，亦不認為只應局限於在香港境內的定罪。

¹⁸ “公職人員”一詞在《釋義與通則條例》（第1章）第3條界定為“任何在特區政府擔任受薪職位的人，不論該職位屬長設或臨時性質”。

¹⁹ 例子有《地產代理條例》（第511章）第21(3)(d)條。

建議 16

我們建議法例應訂明一個人在甚麼情況下喪失被提名為自律委員會委員的資格，和一名委員在甚麼情況下會失去自律委員會的席位。有關人等應包括：

- (a) 行政長官；
- (b) 行政會議、立法會及區議會的議員；
- (c) 法官、公務員及其他公職人員；
- (d) 香港境外任何地方的全國性、區域性或地方性的立法機關的成員；
- (e) 曾被裁定犯嚴重罪行的人；及
- (f) 在獲提名或委任為自律委員會的公眾委員之後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的人。

委員名義上由行政長官委任

15.37 為免政府在自律委員會的組成方面扮演任何角色，我們認為行政長官應有法定責任按照負責提名自律委員會委員人選的人及組織所作出的建議行事。萬一行政長官不委任獲提名的人，有利害關係的人便有權向法院提起司法覆核程序，申請履行責任令，使該項法定責任得以履行。²⁰

建議 17

我們建議法例應規定，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為自律委員會委員。

主席

15.38 大多數我們曾涉獵的其他司法管轄區的報業評議會都是由公眾成員擔任主席。就香港報評會而言，主席是由業界成員提名再由報評會全體成員選舉產生的公眾成員。副主席也是由報評會全體

²⁰ 比照《香港終審法院條例》（第 484 章）第 6(1)條。該條規定：“首席法官須由行政長官根據司法人員推薦委員會的推薦委任。”

成員選舉產生的公眾成員，但他毋須由業界成員提名。我們認為自律委員會的主席必須由公眾委員擔任，以確保自律委員會不會被報界操縱，亦不會讓人誤以為情況如此。然而我們不反對由業界委員擔任副主席，只要委員會認為他是適當人選便可。²¹

建議 18

我們建議法例應規定自律委員會的主席必須是一名由自律委員會全體成員選舉產生的公眾委員。

關於自律委員會委員的產生辦法的建議摘要

15.39 下表概述關於自律委員會委員的產生辦法的建議：

業界委員	代表報章出版人的委員	每份第一類報章應有權提名一名報章委員（第一類報章是經讀者人數調查確定為全港讀者人數最多的報章）。
		某指定數目的報章委員應由第二類報章提名（第二類報章是經讀者人數調查確定為擁有一些香港讀者的報章（第一類報章除外））。
		最少一名報章委員應由第三類報章提名（第三類報章是第一及第二類報章以外的其他報章）。
	代表雜誌出版人的委員（最少一名）	最少一名業界委員應由在讀者人數調查中獲得法例訂明的排名次序的雜誌提名（例如由首十份或二十份最多香港人閱讀的雜誌提名）。
	代表新聞工作者的委員	就首屆自律委員會而言，新聞工作者委員應由新聞行政人員協會、記者協會、新聞工作者聯會及攝影記者協會提名，但就第二屆自律委員會而言，則應由上述四個團體所決定的新聞工作者團體提名。
	最少一名新聞學者	最少一名業界委員應由所有本地大專院校的新聞學院或學系的院長或系主任（或所有新聞學者）提名。

²¹ 我們將會在討論委員會議事程序的段落中建議主持委員會會議的人必須毫無例外地是公眾委員。

公眾委員	最少一名公眾委員應該是由終審法院首席法官提名的退休法官。其餘公眾委員應由法律界、社會服務界、教育界、精神健康界、演藝界、宗教界及商界的專業團體和非政府組織提名。
主席	主席應該是由自律委員會全體成員選舉產生的公眾委員。

註：(a) 業界委員的人數不應超過公眾委員的人數。(b) 讀者人數調查應由自律委員會委託一間有聲譽的市場研究機構進行。

內容與私隱有關的報業守則

15.40 我們認為建議成立的自律委員會應該執行一套內容與私隱有關的行為守則，讓新聞工作者知道他們應盡力達致的標準，及讓公眾可以憑藉這些標準判斷報界的表現。守則的範圍毋須與我們在《侵犯私隱的民事責任報告書》所建議的侵權行為一樣。這套守則所提供的保障可較侵權法所提供的更為廣泛，而且擬定守則時應顧及社會風俗、道德觀念和社會人士的看法。草擬這套守則的方法很多。例如它可以由下列組織擬定：

- 政府；
- 由政府諮詢過報界及新聞工作者行業之後才委出的守則小組；
- 新聞工作者團體；
- 出版人組織；
- 建議成立的自律委員會；或
- 建議成立的自律委員會所委出的守則小組，成員可以全是業界委員或公眾委員，但亦可以包括兩者。

在英國，由報業投訴委員會執行的業務守則是由一個守則小組草擬。該小組的成員是由報業投訴委員會的“委任委員會”委任的資深編輯。然而該守則須經報業投訴委員會核准。英國國會下議院文化、傳媒及體育委員會最近建議重組守則小組，使不過半數的業外成員不致太少。²²

15.41 由於政府受新聞界監察，所以不宜涉及草擬或核准守則的過程。我們也不贊同以附屬法例方式訂立一套法定守則，因為附屬法例須獲立法會認可或批准。除非施行的守則差強人意或有負公眾

²² House of Commons Culture, Media and Sport Committee, *Privacy and Media Intrusion* (June, 2003), vol 1, HC 458-1, at para 67(vi).

期望，否則政府及立法機關均不應對其內容有發言權。自律組織應有法律基礎，但它所施行的守則不應成為法例的一部分。²³

15.42 原則上所有從事新聞工作的人都應有權就私隱方面的自律標準提出意見。該等標準解釋報界發表意見的自由怎樣可以與私隱權調和。驟眼看，經四個新聞工作者團體認可的《新聞從業員專業操守守則》也許是一個適當的起步點。然而該套守則並非以保障私隱為主，也沒有就如何在新聞自由與私隱權之間取得平衡提供足夠的指引。²⁴

15.43 鑒於自律委員會的業界委員將會代表新聞工作者行業及報業，由業界委員（在諮詢公眾委員及其他有利害關係的人或組織之後）草擬守則會是一個方便的做法。假如大家認為業界委員不一定具備一切所需的專業知識擬定守則，自律委員會可委任一個守則小組進行這項工作，而這個小組的成員可包括一些不是自律委員會委員但可就傳媒倫理提供專家意見的資深新聞工作者及新聞學者。然而，為確保所訂標準可為業界及公眾接受，守則無論如何應獲得自律委員會全體成員認可。

建議 19

我們建議：

- (a)** 法例應規定自律委員會須擬定和不時檢討一套內容與私隱有關的行為守則（下稱《報業私隱守則》），就調和《國際人權公約》下的私隱權與自由發表意見的權利所須遵守的原則和所須依循的做法為印刷媒體提供指引。
- (b)** 該套守則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。
- (c)** 該套守則須獲自律委員會認可，但可由業界委員或由自律委員會所委任的守則小組擬定及檢討。守則小組的成員可包括並非自律委員會委

²³ 雖然這套守則不會成為法例的一部分，但是違反守則可以有或沒有法律後果，例如罰款、賠償或禁制令。我們在下文探討委員會的權力時，會研究給違反報業私隱守則的行為附加法律後果的做法是否可取。

²⁴ 比照德國報評會的《報業守則》、英國報業投訴委員會的《業務守則》、英國廣播標準委員會的《關於公平和私隱的守則》及英國廣播公司的《節目製作人員守則》。

員但可就傳媒倫理提供專家意見的資深新聞工作者或新聞學者；及

- (d) 應該在草擬和檢討守則的過程中諮詢業界和公眾的意見。

建議 20

我們建議《報業私隱守則》不應成為法例的一部分，亦毋須立法機關的認可或批准。自律委員會應對守則的內容負上全部和最終的責任。

15.44 報刊的侵犯私隱行為對自願成為公眾人物的人和被迫成為公眾人物的人同樣有影響。²⁵ 然而，僅在短暫時間內吸引傳媒目光的非自願公眾人物有許多是普通市民。他們特別容易受到報刊的侵犯私隱行為傷害。我們因此認為守則應該提供指引，說明新聞自由應該如何與非自願公眾人物的私隱權益調和。

建議 21

我們建議法例應規定，《報業私隱守則》除了述明一般原則之外，還須提供指引，說明新聞自由應該如何與私隱特別容易受報刊侵犯的人的私隱權益調和。

15.45 下面是一般被視為私隱特別容易受報刊侵犯的人的例子：

- (a) 罪行及家庭暴力事件的受害人；
- (b) 意外和慘劇的傷者；
- (c) 死者的親屬和密友；
- (d) 自殺不遂的人；
- (e) 身體或精神健康有問題的人；
- (f) 身體或精神有殘障的人；
- (g) 在醫院求診或接受治療的人；
- (h) 有家庭問題或財務陷入困境的人；
- (i) 出席喪禮或在教堂參與禮拜的人；
- (j) 前往殮房辨認死者身分的人；

²⁵ 見上文第 4 及 5 章。

- (k) 有另類性取向且與對方同意進行性行爲的成年人；
- (l) 兒童和在學校上課的少年人；及
- (m) 與上述人士有關連的無辜者。

在關於某人的事實方面所出現的錯誤

15.46 **個人資料準確是保障私隱的核心原則**——所有新聞工作守則均規定關於事實和事發過程的報道務須準確。《國際人權公約》第十九條下的傳送消息的自由，是傳遞真確消息的自由，而不是傳遞錯誤消息的自由。霍豪思大法官說：

“沒有一項人權可讓我們傳播不真確的消息。發布或傳遞虛假或不準確的消息無助公眾利益。民主社會的運作繫於社會大眾獲得真確而非虛假或不準確的訊息。誤導群眾及將虛假陳述當事實般傳播會摧毀民主社會，不應在民主社會裏出現這種情況。這裏沒有發布不真確訊息的義務：接收虛假或不準確的訊息沒有任何益處可言。”²⁶

15.47 美洲人權法庭認為《美洲人權公約》第 14 條下的回應權或更正權與自由思想和自由表達意見的權利息息相關，而後者的權利是受到為確保“其他人的權利和聲譽獲得尊重”而必需有的限制。²⁷該公約第 14 條規定任何人凡被傳媒向公眾散播的“不準確或令人厭惡的陳述或意見”傷害，均有權在法律設定的條件下使用同一媒介作出回應或更正。

15.48 歐洲議會認為應適用於所有歐洲新聞工作者的新聞倫理原則之一，是人們有權更正新聞媒體所發表的虛假或錯誤的事實。該原則述明：

“新聞媒體必須應有關人士的要求自動自覺及快速地更正它們所傳達的虛假或錯誤的新聞或評論及提供所有相關的資料。全國性的法例應就適當的懲罰及（如適用的話）賠償作出規定。”²⁸

²⁶ *Reynolds v Times Newspapers Ltd* [1999] 4 All ER 609; [1999] UKHL 45, p 41.

²⁷ *Enforceability of the Right to Reply or Correction*, Advisory Opinion OC-7/86, Inter-Am Ct HR (Ser A) No 7 (1986), para 23.

²⁸ 歐洲議會成員國大會關於新聞倫理的第 1003 (1993) 號建議第 26 段，載於<<http://stars.coe.fr/ta/ta93/ERES1003.HTM>>。請也參照國家部長委員會關於回應權的第 (74)26 號決議第 1

15.49 歐洲議會成員國大會亦在其關於私隱權的決議中建議，保證人民可以享有私隱權的法例應包含下列指引：

“若編輯刊登了證明屬虛假的訊息，他們便須應有關人士的要求以同樣顯著的篇幅刊登更正啓事。”²⁹

15.50 《諮詢文件》指出當時有些報章刊登不準確的個人資料。³⁰當時的報章有一種“現象”，就是拍攝與新聞無關的人的照片，然後將之當作新聞故事中的受害人的照片刊登。³¹例如某報章的新聞攝影記者未有拍攝到涉案的少年罪犯的照片，但若該報決定將案件當作頭條新聞處理，該名攝影記者便可能拍攝街上另一少年人的照片頂替。³²另一種可能出現的情況是報章爲了令報道更加引人入勝，會不惜捏造關於受害人的新聞。以一名男子被患精神病的妻子嚴重傷害其性器官的新聞爲例，該男子投訴謂《蘋果日報》指發生慘劇的原因是他有婚外情完全是毫無根據。該報在頭版的報道中披露他及妻子的全名及出生日期。該男子聲稱有關報道對他造成重大傷害，而報道中加插的設計圖片和煽情的描述更令他有受辱的感覺。³³

15.51 一名市民向私隱小組提供證據，證明某新聞工作者曾表示一份受歡迎的雜誌處理公眾投訴的方針是醜化被投訴的人，並會選擇性地使用事實來達到這個目的，無視該等偏頗或誤導的報道會給被投訴的人帶來壞影響。這位新聞工作者表示他處於夾縫之間，因爲一方面他明知如此報道會對被投訴的人不公平和有損他的聲譽，但另一方面他的老闆表示跟進公眾投訴的文章應找出一個人做壞人。在 *Kam Sea Hang Osman v Privacy Commissioner for Personal Data* 一案，投訴人指《壹週刊》刊登的一篇關於他的文章有大部分內容是“完全虛構”的。³⁴該投訴人也有向記者協會投訴，並進一步指有關記者

段。該段述說：“至於在任何媒介發表的個人資料，當事人必須有一個有實效的機會在沒有不當延誤的情況下更正關於他本人的不正確事實，有關的更正啓事的篇幅須盡可能與原先的報道同樣顯著，惟更正不正確事實一事必須與當事人有合理的利害關係。”

²⁹ 成員國大會在 1998 年 6 月 26 日通過的第 1165 (1998) 號決議第 14(iii)段。

³⁰ 另見上文第 4.11(i)段的註腳所提及的關於報道失實的例子。

³¹ 戴胡子“傳媒欺善怕惡”，《明報》，1999 年 4 月 29 日，G6 版。

³² 出處同上。請也參閱香港報評會在 2000 年 11 月 30 日接獲的投訴的調查結果。

³³ 《蘋果日報》，2001 年 1 月 10 日，A1 版。請參閱香港報評會在 2001 年 1 月 18 日接獲的投訴的調查結果。

³⁴ 行政上訴委員會案件第 29/2001 號（判決日期：2002 年 1 月 30 日）第 3 段；在本報告書第 9 章討論。

向他承認文中引述的說話大部分都不是摘錄自該名記者的採訪筆記，而是一種“集體創作”。³⁵

15.52 香港醫務委員會執照醫生協會副會長撰文指出，報道關於醫生的新聞時誇張失實會造成壞影響。³⁶ 他說該等報道導致多名醫生停止執業、轉業或移居海外。一名受到誇大的報道困擾的醫生甚至自殺身亡。1999年由四個新聞工作者團體委託進行的以傳媒從業員為對象的調查發現，有59%受訪者認為“誇張失實的報道”是一個主要問題。同年由《蘋果日報》委託進行的意見調查亦發現有44%回應者不相信本地報章所報道的消息。³⁷

15.53 然而，記者協會辯稱個人資料的準確性“完全超出”法改會研究私隱的範圍。現時香港報評會可拒絕受理關於報道失實的投訴，尤其是如果投訴是針對非會員報章。³⁸ 我們同意建議成立的自律委員會不應品評報刊的品味或觀點，不論有關觀點是關乎個人、法人或公共機關亦然。不過關於個人的事實的準確性不僅與私隱有關，而且是保障私隱的核心原則。

15.54 我們曾經在《有關個人資料的法律改革研究報告書》建議“立例規管所有傳達資訊或表達意見（而又能夠讓人直接或間接識別與之有關的資料當事人的身分）的資料，**不論該等資料是否真確。**”³⁹ 私隱的其中一項要素是個人能夠控制關於自己的資料的發放或使用，不論該等資料是否真確。關於某人的不準確事實會令決策者作出不利該人的決定，從而影響他的私生活。歐洲人權法庭裁定私生活獲尊重的權利亦必須在某程度上包含與他人建立和發展關係的權利。該法庭認為：

“在某些情況下（例如有尊重他人私隱的義務或有保守某些商業秘密的責任），即使內容真確而且描述的事情是真實也可禁止作出報道。此外，正確的陳述可以（亦經常會）因附加的評語、既有的價值判斷、設定的前提、甚至隱含的比喻而令意思有變。我們也必須認識到公開某宗孤立事件之前或者需要我們更仔細的審視，否則準確描述某宗個案也可以使人產生錯

³⁵ 香港記者協會，“對金思行投訴壹週刊所作裁決”（投訴日期：2000年12月29日），載於<www.freeway.org.hk/hkja/ethics/index.htm>（該會裁定難以斷言有關文章載有捏造的內容），第4段。

³⁶ 吳歷山，“醫療事故與傳媒報導”，《信報財經新聞》，1999年10月30日，第19頁。

³⁷ 請也參考本報告書第9章對 *Kam Sea Hang Osmaan v Privacy Commissioner* 一案的討論。

³⁸ 例如香港報評會在2001年10月26日接獲的投訴。

³⁹ （1994年），第8.17段。

覺，以為該宗個案足以證明有一種普遍現象出現。”⁴⁰

“〔《歐洲人權公約》第 10 條〕保障新聞工作者有權就大眾關注的課題公開資訊，惟他們必須誠心誠意地行事，有準確的事實為基礎，並在恪守新聞道德規範的情況下提供‘可靠而精確’的資訊。”⁴¹

“公共機關儲存和使用關於某人的私生活的資料及拒絕提供糾正該等資料的機會，均等同干涉《歐洲人權公約》第 8(1)條所保證的私生活受尊重的權利。”⁴²

15.55 歐洲人權法庭的看法與歐洲議會的《1981 年私隱公約》⁴³相符。該公約列出一項原則，就是接受自動化處理的個人資料必須“準確及在有需要時不時更新”。⁴⁴ 1995 年的歐盟《保障個人資料令》進一步規定“必須採取所有合理步驟，在顧及收集資料的目的（或進一步處理資料的目的）的情況下，確保不準確或不完整的資料被刪除或改正”。⁴⁵ 雖然如果法例規定用來決定某種處理個人資料的情況是否合法的一般原則（包括資料質量原則）不適用或不完全適用於純粹為報道新聞而處理個人資料的情況是調和私隱權與自由發表意見的規則所必需，歐盟的成員國便可以如此規定，⁴⁶ 但是：

“考量如何保障私隱免受傳媒侵犯時，必須顧及回應權及更正虛假資料的可能性、新聞工作者本行的義務與相關連的特定自律程序、以及保障名譽的法律……。”⁴⁷

⁴⁰ *Markt Intern v Germany* (1989) 12 EHRR 161, para 35.

⁴¹ *Fressoz v France*, No 29183/95 (22.1.99), para 54.

⁴² *Rotaru v Romania*, No 28341/95 (4.5.00), para 46.

⁴³ 即《在自動化處理個人資料方面保障個人公約》(Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data)。

⁴⁴ *Amann v Switzerland*, No 27798/95 (4.5.00), para 43. 該公約旨在確使每一個人“在關乎他的個人資料的自動化處理方面，其權利和基本自由——特別是其私隱權——獲得尊重”。在《1980 年經合組織關於保障私隱及個人資料跨境流通的指引》(OECD Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flow of Personal Data 1980)中的資料質量原則亦規定個人資料應該“準確、完整和不時更新”：第 8 段。該指引的摘要說明指出一種趨勢：即擴闊傳統的私隱概念（“不受打擾的權利”）和認明一種可稱為“私隱與個人自由”的較為複雜的權益組合。資料質量原則是列明在個人資料方面保障私隱與個人自由的最低標準的八項基本原則之一。

⁴⁵ 第 6(1)(d)條。

⁴⁶ 《歐洲聯盟保障個人資料令》第 9 條。

⁴⁷ 根據上述歐盟指令成立的“在個人資料處理方面保障個人工作小組”所採納的第 1/97 號建議：“保障個人資料法律與傳播媒介”，載於<http://europa.eu.int/comm/internal_market/eu/dataprot/wpdocs/wp1en.htm>。

15.56 澳大利亞的《1988年私隱法令》明文將“個人資料”界定為關於身分明確的人（或能夠合理地被確定身分的人）的資訊或意見，“不論該等資訊或意見是否真確”。⁴⁸《1994年澳大利亞私隱約章》第12項私隱原則亦規定個人資料應與使用或披露它的每一個目的有關，並應在被使用或披露時屬準確、完整和反映最新情況。

15.57 聯合國人權委員會就《國際人權公約》下的私隱權所作出的《一般評論》，特別要求儲存在自動化處理的資料檔案中的個人資料必須準確：

“每一個人均應……能夠確定哪些公共機關或沒有官方身分的人或組織控制或可能控制他的檔案。若該等檔案載有不正確的個人資料，或收集或處理該等檔案的方法違反法律規定，每一個當事人均應有權要求作出改正或刪除。”⁴⁹

15.58 在我們眼裏，錯誤報道一個姓名已被公開的人中彩、是一名同性戀者、出賣肉體為生、患精神病、不育、淫蕩、無力償債或領取社會保障援助金，均干涉了該人的私生活，其嚴重程度不會較有關報道其實屬真確的為低。有見及此，我們認為關於一個人的事實必須準確無誤是保障私隱的核心原則。然而有論者認為《個人資料（私隱）條例》已就不準確的個人資料提供有效補救，實在沒有必要由一個自律組織提供進一步的補救。我們在下文討論這個看法。

15.59 **《個人資料（私隱）條例》在為不準確的傳媒報道提供充分補救方面所有的局限**——我們先回顧一下法改會在《有關保障個人資料的法律改革研究報告書》所作出的建議。該報告書建議：(a) 關於“資料質量原則”的規定應該毫無保留地適用於傳媒；及(b) 應該規定發表不準確資料的傳媒必須採取所有切實可行的步驟發表更正啟事。⁵⁰《個人資料（私隱）條例》落實了建議(a)，因為該條例沒有豁免傳媒遵守確保個人資料準確的保障資料原則 2(1)。正如我們在上文指出，該原則除了適用於並非故意做出的不準確資料之外，還適用於故意做出的不準確資料。⁵¹《個人資料（私隱）條例》關於散播改正不準確個人資料的聲明的規定，在保障資料原則 2(1)

⁴⁸ 第 6(1)條。

⁴⁹ 《一般評論》第 16 號（1988 年），第 10 段。

⁵⁰ （1994 年），第 18.50 段。

⁵¹ 見本報告書第 9 章關於保障資料原則 2(1)的討論。

及條例第 23(1)條訂明。不過，保障資料原則 2 及第 23 條的寫法可能不能夠完全落實法改會關於保障個人資料的報告書的建議(b)。

15.60 保障資料原則 2 規定，若向第三者披露的個人資料在披露時屬不準確，且（在顧及該等資料**被或會被**該第三者使用於的目的下）在要項上不準確，便須採取所有切實可行的步驟確保該第三者獲告知該等資料不準確及獲提供所需詳情，令他能在顧及該目的下更正資料。若關於某人的不準確資料是在報章的新聞版上發布，保障資料原則 2 一般不會對該人有幫助。報章上包含個人資料的新聞報道都是提供給讀者即時閱讀或作一般資訊用。資料當事人很難爭辯在往日發行的報章所載述的關於他的資料仍然繼續被讀者用於該目的。

15.61 假如資料使用者按照資料當事人的查閱資料要求向後者提供個人資料的複本，而有關的個人資料是不準確的，《個人資料（私隱）條例》第 23(1)條可讓資料當事人改正不準確的資料。該條文有規定，若按照資料當事人的查閱資料要求而提供的個人資料不準確及曾向第三者披露，而資料使用者沒有理由相信該第三者已停止將資料用於向第三者披露資料的目的之上，資料使用者便必須答應資料當事人關於作出所需改正的要求，採取所有切實可行的步驟，向該第三者提供經改正的資料的複本及述明改正理由的書面通知。若報章的新聞報道是提供給讀者即時閱讀或作一般資訊用，資料當事人實在很難令人信服有關報章的讀者會於報章刊登不準確資料之後的日子裏仍然將刊登在過往日子發行的報章上的不準確資料用於該目的之上。⁵²

15.62 此外，《個人資料（私隱）條例》第 66(1)條讓那些因報章違反保障資料原則 2 而蒙受損害的人可向有關報章索償。然而，儘管有關報章發布不準確資料的情況有違保障資料原則 2，但是假如有關的個人資料準確記錄該報從第三者處收到或取得的資料，該報便毋須承擔法律責任。⁵³ 這項免責理據為傳媒提供保護罩，是它被控誹謗時所沒有的。看來即使有關資料（顧及該等資料對讀者的用途）“在要項上是不準確的”⁵⁴、有關報章沒有以合理所需的謹慎態

⁵² 然而，保障資料原則 2 及條例第 23 條適用於儲有過往期數以供訂戶隨時使用的網上報章這種說法則可能說得通。

⁵³ 香港法例第 486 章第 66(3)(b)條。

⁵⁴ 比照保障資料原則 2 第(1)(c)段。

度行事來避免違反該項原則⁵⁵，而沒有以這種態度行事屬違反新聞倫理的行爲，該報仍然可以引用這項免責理據。

15.63 報章是在市場上公開發售，任何願意付出價錢的人均可購買。若我們拿報社與銀行或信貸資料機構相比，便會發現銀行或信貸資料機構只向已知身分並與之保持有業務關係的一方披露個人資料，而報章出版人則不知道閱讀其報章的人的身分，遑論那些在報章發行翌日及其後的日子裏仍然使用有關的個人資料的人的身分。因此，將保障資料原則 2 及條例第 23(1)條應用於報刊在報道事實時所出現的錯誤是有問題的。直至目前爲止，沒有任何資料顯示有報章曾因違反保障資料原則 2 而被要求刊登更正啓事。保障資料原則 2 和條例第 23(1)條顯然沒有提供在傳播媒介散播更正啓事的權利。鑒於新聞媒體獲豁免遵守保障資料原則 6（即“個人參與原則”，規定資料當事人有權在資料使用者發布他所持有的資料之前查閱及改正資料），這種情況不能令人滿意。我們同意有需要豁免新聞媒體在發布資料前遵守保障資料原則 6，但正如根據歐盟《保障個人資料令》成立的工作小組所指出：

“只有當人們在個人資料發布後享有回應或要求更正虛假消息的權利，限制人們在個人資料發布前享有查閱和更正個人資料的權利才可與〔保障發表意見的自由此一宗旨〕相對稱。”⁵⁶

15.64 **結論**——由於新聞媒體毋須在發布個人資料前遵守保障資料原則 6 及《個人資料（私隱）條例》第 18(1)(b)條⁵⁷，而保障資料原則 2 和條例第 23 條所提供的補救看來沒有訂立可以於個人資料發布後在有關報章發放更正啓事的權利，所以建議成立的自律委員會應提供機制，讓刊登在報章上的關於某人的不準確（包括虛構）或被歪曲的資料（毋論這是否報章故意做成），可以在日後的期數內獲得更正。⁵⁸並非所有不準確（包括虛構）或誤導他人的個人資料的發布均構成誹謗訴訟的因由。即使該等發布構成誹謗，也很少有人願意花費時間和精力起訴有關報章。我們因此決定《報業私隱守

⁵⁵ 比照香港法例第 486 章第 66(3)(a)條。

⁵⁶ 歐盟保障個人資料工作小組所採納的“保障個人資料法律與傳播媒介”第 1/97 號建議，出處同上，見“結論”部分。

⁵⁷ 香港法例第 486 章第 61 條。

⁵⁸ 由廣播事務管理局執行的《業務守則》已載有關於準確性的條文。在《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）第 2(1)條中，“不準確”一詞就個人資料而言被界定爲“不正確的、有誤導性的、不完全的或過時的”。

則》應有條文處理刊登在報刊上的不準確（包括虛構）或誤導的個人資料，不論有關報刊是否故意刊登該等資料。

15.65 然而，我們明白要傳媒負責在發布資料前查核所有資料及負責改正在發布後發現的不準確（包括虛構）或被歪曲的資料來達致新聞報道百分百準確是不切實際的。參照保障資料原則 2 的做法，即資料質量原則只涵蓋（顧及有關資料現在或將來對有關的第三者的用途）在要項上不準確的資料⁵⁹，應該只有在要項出現不準確（包括虛構）或被歪曲的資料才可以要求有關報刊以刊登更正啓事的方式改正。

15.66 讓建議成立的自律委員會可以審理這些投訴的另一項好處，就是有可能減少由法庭審理的誹謗訴訟。有了自律委員會提供的另一條既便宜又快捷的索償渠道，聲譽被報章的虛假陳述破壞的人覺得有需要通過法院索取損害賠償的可能性便會降低。向法院求助是該等受害人現時的唯一選擇。這類投訴若然能夠在法庭以外和解，便會減省公眾和報章的費用。此外，由於誹謗訴訟不會獲得法律援助，所以自律委員會可為財力不足以起訴報章誹謗的受害人提供有效的補救。更重要的是受害人若可在他所指責的報道發表不久之後隨即獲得補救，便能夠避免有關報道所可以帶來的部分不良後果。以朱律師控告《蘋果日報》一案為例⁶⁰，雖然被誤指為涉嫌挾帶客戶款項失蹤之律師的受害人可在誹謗訴訟中獲得補救，但假如事件在報道刊登後迅即得到解決，她也許不會患上嚴重的精神抑鬱症和在預產期前誕下嬰兒。

建議 22

我們建議法例應訂明《報業私隱守則》必須規定報章和雜誌：

- (a) 小心避免刊登關於一個人的不準確（包括虛構）或有誤導成分的資料；及
- (b) 如刊登（不論故意與否）關於一個人的資料或陳述而有關資料或陳述在要項上不準確（包括虛構）或有誤導成分，便須應要求從速及盡量以與原有報道同樣顯著的篇幅刊登更正啟事。

⁵⁹ 見本報告書第 9.8 段。

⁶⁰ *Chu v Apple Daily* [2001] 1375 HKCU 1；在上文第 5.7 段討論。

有權處理聲稱有報刊違反守則的投訴

15.67 除非有機制處理聲稱有報刊違反《報業私隱守則》的投訴，否則該守則不能為受害人提供任何濟助。然而，只要是實際可行，自律委員會應鼓勵雙方透過調解而非正式裁決來排解糾紛。⁶¹

建議 23

我們建議法例應授權自律委員會：

- (a) 受理聲稱某報章或雜誌違反《報業私隱守則》的投訴；
- (b) 就投訴作出裁決前鼓勵雙方透過調解來達成和解；及
- (c) 就聲稱有報章或雜誌違反《報業私隱守則》的投訴作出裁決。

15.68 鑒於其他報業評議會（例如英國的報業投訴委員會）的經驗，我們相信頗大部分的投訴可以透過出版人向投訴人提出補救而得到解決，無需自律委員會正式就投訴作出裁決。

投訴是針對出版人而非新聞工作者而作出

15.69 報章東主對報章的活動有最終控制權。擁有報章讓他們可以干預報章的編輯事務，並可親自控制報章的日常運作。不過，報章東主不一定遵守新聞工作者行業的準則，亦可能指示編輯人員做出違反傳媒倫理的行爲。拒絕服從東主命令的編輯有可能被解僱。⁶²

15.70 報刊的侵犯私隱行爲亦可能在編輯的指示下做出而完全不牽涉報章的東主。報刊編輯可指示記者以按照該行業的標準而言屬不道德的方式行事。更重要的是報章刊登甚麼材料和照片，以及報章以甚麼方式展示該等材料和照片，均是由編輯來決定。在採訪過程中，記者可合法地得悉新聞人物的私隱，攝影記者也可合法地拍

⁶¹ 我們在本章較後部分提議自律委員會應可自行訂下本身的程序，包括有權訂出委員會可基於甚麼理由拒絕展開調查或繼續進行調查。

⁶² 甄美玲，“「打工仔」、專業操守與新聞自由”，在浸會大學傳理學院與珠海書院亞洲研究中心合辦的“資訊時代的傳媒操守”研討會上提交的文件，2000年11月11至12日，第2至3頁；馬松柏，香港報壇回憶錄（香港：商務印書館，2001年），第15至17頁。請也參閱 *Secretary for Justice v The Oriental Press Group* [1998] 2 HKLRD 123, 174-175。

下能識別該等人物的身分的照片。然而怎樣鋪陳一則新聞故事、怎樣在報道中描繪一個易受傷害的人、應否刊登他的照片、如刊登的話應使用哪張照片和在多大程度上保護其身分等問題，一直以來都是由編輯來決定。此外，不能排除一名編輯基於前線記者所收集的資料虛構一些事實這種可能性。⁶³

15.71 不過，只要報章出版人承擔責任，建議成立的自律委員會便毋須有管轄報章的東主、編輯及記者的權力。按照我們在下文提出的建議，編輯和記者均不會被罰款或被飭令賠償投訴人，而刊登調查結果和更正啓事的責任則落在違規報章而非編輯和記者身上。我們因此決定所有投訴應視作針對出版人而作出，而且只有出版人才須負上違反守則的責任。犯錯的報章當然可以懲罰有關編輯或記者。自律委員會的調查結果亦可突顯編輯和記者在多大程度上須為違反守則的行為負責。

建議 24

我們建議法例應規定，所有聲稱有人違反《報業私隱守則》的投訴將視作針對有關出版人而作出。

有權主動展開調查及接受由第三者作出的投訴

15.72 **主動展開調查的權力**——《諮詢文件》建議保障私隱報評會可以主動展開調查。記者協會認為這涉及酌情權的行使，很容易會出現政治上偏袒某方的情況。該會擔心反政府的報章可能忽然間發覺自己成為多項起因不明的調查的對象。

15.73 我們注意到《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》均授權平等機會委員會“如認為適合”便可為任何與執行它的職能有關連的目的進行正式調查。⁶⁴ 申訴專員也可在沒有人投訴的情況下進行調查，惟他必須信納有人可能因行政失當而遭受不公平待遇才可以這樣做。⁶⁵ 私隱專員的情況與申訴專員的相若。私隱專員如有合理理由相信某作為可能違反保障資料原則，便可依據《個人資料（私隱）條例》第 38(b)條主動進行調查。雖然

⁶³ 在 *Kam Sea Hang v Privacy Commissioner*, AAB No 29/2001 一案（判詞第 3 段），行政上訴委員會聽取的證供顯示一名《壹週刊》記者曾向投訴人道歉，表示被指責的文章在刊登前某一階段曾被“某人”修改。

⁶⁴ 香港法例第 480 章第 70 條；第 487 章第 66 條；第 527 章第 48 條。

⁶⁵ 《申訴專員條例》（第 397 章）第 7(1)條。

私隱專員不可以運用這項權力主動調查新聞機構，但如果資料當事人不知道他的個人資料被人在違反保障資料原則的情況下收集或處理，這項權力便有用。⁶⁶

15.74 接受由第三者作出的投訴的權力——《諮詢文件》亦建議保障私隱報評會可接受由第三者作出的投訴。記者協會認為這項建議違反投訴過程以受害人為中心的精神。該會認為報評會只應受理由受害人或與受害人關係密切的人（例如最親近死者的親屬）所作出的投訴。

15.75 《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》均容許任何人代表一名或多名因上述其中一條條例下的非法作為而受屈的人提出申訴，只要申訴是得到屬該類別的人同意而提出便可。⁶⁷《個人資料（私隱）條例》規定“有關人士”可以代表當事人向私隱專員投訴有人對當事人的個人資料作出違反保障資料原則的作為。“有關人士”包括未成年人的父母及因為某人無能力處理其自身事務而獲法庭委任以處理該人事務的人。⁶⁸

15.76 其他司法管轄區——很多地方的報評會或類似組織都可在沒有投訴的情況下展開調查，例子有奧地利、孟加拉、塞浦路斯、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、德國、印度、挪威、南韓、斯里蘭卡、瑞典和臺灣。可受理由第三者作出的投訴的報評會等組織可在下列地方找到：澳大利亞、奧地利、塞浦路斯、丹麥、芬蘭、德國、印度、意大利、新西蘭、魁北克、瑞典、臺灣及英國。就英聯邦的司法管轄區而言，在英聯邦報業聯盟於 2001/02 年度舉辦的關於報業自律的五次地區性研討會中，各代表對主動展開調查一事看來持開放態度。⁶⁹在香港，由四個新聞工作者團體委託進行的意見調查發現，贊成設立法定監察組織的傳媒從業員當中有多達 57%說他們亦同意該法定監察組織應有主動展開調查的權力。不同意的只佔 17%。

15.77 只有在符合公眾利益的情況下才進行調查——我們認為只要有下文論及的關於保障受害人身分的措施，而調查亦有符合公眾利益的理據支持，建議成立的自律委員會應可主動展開調查或調查由第三者作出的投訴。容許這類調查有助防止將來出現侵犯私隱的

⁶⁶ 一個很好的例子是一間流動電話公司的舊顧客紀錄被發現棄置於該公司其中一間辦事處外的街頭，案件涉及數以百計甚至千計的資料當事人，但沒有一人知道他們的資料被人以違反保障資料原則的方式處理。

⁶⁷ 香港法例第 480 章附屬法例 B 第 3 條；香港法例第 487 章附屬法例 B 第 3 條；香港法例第 527 章附屬法例 A 第 3 條。

⁶⁸ 香港法例第 486 章第 37 及 2(1)條。

⁶⁹ I Beales, *Imperfect Freedom*, above, at 29.

行爲，亦可保障那些私隱權被人無理侵犯但自己卻懵然不知的人。單是授予自律委員會主動調查的權力並不足夠，因爲報界很多侵犯私隱的行爲不能從閱讀報刊得知，而且如果新聞界沒有報道的話，這些事情可能永不見天日。

15.78 爲了確保自律委員會會考慮所有相關因素，我們更認爲法例應列出自律委員會在決定是否有符合公眾利益的理據支持調查時所應考慮的因素。這些因素應包括：

- (a) 有沒有合理理由相信某項作爲或某次發布可能違反《報業私隱守則》；
- (b) 聲稱有做出的侵犯私隱行爲的嚴重性。考慮此因素時須顧及以何種手段獲得當事人的私隱、當事人的私隱屬何種性質、以及他的私隱在多大程度上被披露等問題；
- (c) 受害人的身分或地位，例如受害人是否公眾人物、兒童、遊客、罪行受害者、自殺不遂的人、喪失親人的人、或捲入新聞事故的無辜第三者；
- (d) 將來再次發生同類侵犯私隱行爲的可能性；
- (e) 有關調查會否有助防止將來再次發生同類的侵犯私隱行爲；
- (f) 受害人的身體和精神狀況，例如他是否受傷、身體殘障、弱智或精神紊亂等；
- (g) 受害人是否知悉有關的侵犯私隱行爲，例如他是否弱視、文盲、不省人事或受藥物影響，及他能否閱讀有關文章所採用的語言；
- (h) 可否合理地預期受害人會挺身而出，親自向自律委員會投訴；
- (i) 個案牽涉多少受害人；
- (j) 個案牽涉多少份刊物；
- (k) 受害人是否反對自律委員會調查有關的侵犯私隱行爲；
- (l) 假如自律委員會不能從受害人處確定他是否反對委員會調查有關的侵犯私隱行爲：可否合理地預期受害人不會反對自律委員會調查有關的侵犯私隱行爲。

15.79 有意見認爲可以作出投訴的第三者應局限於某幾類人，例如受害人的直系親屬。我們對此有保留。要就哪些人有權代表受害人作出投訴定下嚴謹的規則並不容易，而且必然會有些個案是在立法機關意料之外。總會有些情況是受害人與近親均不知道有人違反守則，但違反的情況卻值得自律委員會調查，只要有人知會委員會便可。我們因此認爲只要自律委員會只能夠在有符合公眾利益的理據支持下才可以調查由第三者作出的投訴，便沒有必要規限哪些人才可以以第三者的身分投訴。不過自律委員會可設立一個有業界委

員和公眾委員參與的審查小組，將瑣屑無聊或無理取鬧的投訴剔除於外。

15.80 保護受害人身分的需要——我們知道有些受害人不希望他們的苦況或私生活會因自律委員會審理涉及他的侵犯私隱行為而被再次公開。妄顧受害人意願而進行調查本身就是一種侵擾。除非事關更重要的利益，否則受害人的利益不應因委員會妄顧其意願展開調查而再次受損。因此，有必要在委員會可基於公眾利益理據進行調查的需要與尊重受害人意願（包括保有其私隱的意願）的需要兩者之間取得平衡。

15.81 私隱專員根據《個人資料（私隱）條例》進行調查的權力並非以資料當事人不反對調查作為條件。只要私隱專員合理地相信某項作為可能違反保障資料原則，他毋須事先取得資料當事人的同意便可主動展開調查。然而，私隱專員有責任將他在調查過程中獲悉的所有事宜保密。私隱專員撰寫包含調查結果的報告時亦必須確保資料當事人的身分不能被人從中確定。

15.82 為了確保受害人的意願獲得尊重，可規定自律委員會在決定是否進行調查前向受害人確定他不會提出反對。然而這規定不切實際，這不僅因為委員會可能不知道受害人在哪裏，還因為如果事件牽涉超過一名受害者而各受害者對於委員會應否進行調查一事意見不一，委員會便會進退兩難。此外，總會有些情況是某次做出的侵犯私隱行為非常過分，即使受害人（或部分受害人）反對調查（或沒有機會就應否調查一事發表意見），自律委員會仍有充分理由進行調查。

15.83 不過，我們同意確實有需要保護受害人，以免他的苦況或私隱被進一步宣揚。我們因此在本章較後部分另行建議自律委員會的報告不應披露受害人的身分，但受害人同意這樣做的則不在此限。

建議 25

我們建議法例應授權自律委員會可以調查由第三者作出的投訴或在沒有人投訴的情況下主動作出調查，惟有關調查必須有符合公眾利益的理據支持。法例亦應列明自律委員會在決定調查是否有理據支持時所須考慮的因素。

自律委員會可拒絕展開調查或拒絕繼續進行調查的情況

15.84 《諮詢文件》建議保障私隱報評會應可在下列情況下決定不調查或不繼續調查某宗投訴：

- (a) 投訴的主題事項微不足道；
- (b) 投訴屬瑣屑無聊或無理取鬧；
- (c) 有關投訴較早前已促使保障私隱報評會進行調查，而該會調查後認為沒有人違反守則；或
- (d) 展開調查或進一步調查因有任何其他理由而屬不恰當。

15.85 我們認為自律委員會應有權基於它自己指明的（而非法例規定的）理由拒絕接受投訴或拒絕繼續調查。自行訂下議事程序屬自律委員會的權限，應讓其自行定下拒絕接受投訴及拒絕繼續調查的準則。然而自律委員會應有責任以書面形式將作出該項決定的理由告知投訴人。

毋須要求投訴人放棄法律權利

15.86 一份意見書說保障私隱報評會受理投訴前應要求投訴人簽署放棄法律權利的文件，表示投訴人同意不就引致該項投訴的主題事項提出訴訟。該名論者認為假如傳媒要就同一件事情同時面對調查和訴訟，對傳媒是不公平的。

15.87 要投訴人放棄法律權利的目的是防止投訴人索取雙重補救，以免他可以利用較為便宜的途徑增加他在法庭上取得金錢利益的勝算。澳大利亞、孟加拉、加拿大、芬蘭、德國、印度、以色列、新西蘭、挪威及南非等地的報評會，不會在就投訴所涉及的事項而提起的法律程序了結之前處理投訴。

15.88 英國研究私隱的楊格委員會和現已不復存在的英國報業評議會均贊成投訴人須放棄法律權利。它們的論點是假如沒有這項規定便有可能出現下列情況：

- (a) 若在處理投訴的過程中會披露有關報章在訴訟中會提出的抗辯理由，該報便有可能拒絕在處理投訴的過程中合作；
- (b) 英國報評會有可能被投訴人用來試探是否值得對有關報章提起訴訟；
- (c) 有利投訴人的裁決或會被投訴人用來支持他提起的訴訟；
- (d) 投訴過程會變得較為冗長、昂貴及過分側重法律規條；及

- (e) 報章及編輯須承受雙重風險，因為他們或需就同一宗個案答辯兩次。⁷⁰

15.89 然而，英國報評會的做法受到研究廣播業未來路向的安南委員會抨擊。該委員會的結論是要求投訴人放棄法律權利是無理干涉個人權利，並認為投訴人不應被迫在獲得法律補償與向公眾宣示被投訴的報章犯錯兩者之間作一選擇。在某些個案裏，投訴人應同時享有這兩方面的權利。安南委員會亦懷疑關於“雙重風險”的論點是否站得住腳，尤其是法律訴訟所可能招致的費用不輕。有些委員甚至質疑這項規定的合法性，因為它剝奪公民入稟法院的權利。⁷¹

15.90 英國第三個研究報業的皇家委員會認為英國報評會不是代替訴訟的申訴途徑，即使投訴個案有可能招致訴訟，報評會應該仍然可以審理投訴。該皇家委員會認為報評會堅持投訴人必須放棄法律權利的做法，令人覺得它着緊於保護報章免被市民起訴多於為公眾利益着想而提升報章的水平。該皇家委員會因此促請英國報評會檢討該規定，看看是否可以將之廢除。⁷²

15.91 御用大律師羅拔遜在 1983 年有以下看法：

“反對訂下投訴人須放棄法律權利的規定，主要是因為須否承擔法律責任與維持專業水平的工作並不相干。報評會的作用是在有關個案中裁定報章有否做出不符合標準的行為，而不是因應報章不符合標準的行為所引致的後果作出懲罰或判處金錢賠償。……在沒有人聲稱有人犯罪或毋須透露消息來源的個案裏，報評會通常沒有必要堅持投訴人要放棄法律權利。”⁷³

15.92 英國的加爾吉委員會在 1990 年指英國報評會的取態守舊，因為解決紛爭的方式已趨向於為求快捷和節省費用而公開各方所持理據。如果報章有合理的抗辯理由，投訴人或會撤回投訴；報章若是理虧的話，便會同意及早和解。⁷⁴ 羅拔遜及尼高附和這個看法，表示報評會只是在投訴人放棄申索損害賠償的法律權利之後才就有關報章的行為是否不乎道德標準一事作出裁決在原則上顯然是錯誤

⁷⁰ 撮錄於該委員會的 *Report of the Committee on Privacy and Related Matters* (London: HMSO, Cm 1102, 1990) 第 15.26 至 15.27 段。

⁷¹ *Report of the Committee on the Future of Broadcasting* (Cmnd 6733, 1977), ch 6, para 18.

⁷² Royal Commission on the Press, Cmnd 6810 (1977), paras 48, 20.43 - 20.49.

⁷³ G Robertson, *People Against the Press*, above, p 30.

⁷⁴ *Report of the Committee on Privacy and Related Matters*, above, para 15.30.

的。⁷⁵ 英國的報業投訴委員會現有權酌情受理投訴，不再堅持投訴人須放棄法律權利，但若投訴與某訴訟事項有關或可能與某訴訟事項有關，報業投訴委員會可押後裁決。香港報評會的附例沒有要求投訴人放棄法律權利。

15.93 英國報業投訴委員會的彭卡教授提出的解決辦法，是報評會要求投訴人不要在同一時間內向報評會投訴和採取法律行動，如此則報評會以第三者的身分捲入訴訟的機會便會降低。報評會完成處理投訴後，投訴人便可自行決定是否採取法律行動。不過，以很多國家的經驗來說，投訴人事後採取法律行動的個案不會很多。⁷⁶

15.94 私隱小組的看法是要求私隱被報刊侵犯的人在向自律組織投訴和在法院提起訴訟兩者選其一，是對他們不公平。小組認為只有在自律組織有權判處賠償和發出禁制令的情況下，同意放棄法律權利才可以成為調查投訴的先決條件。《諮詢文件》因此建議保障私隱報評會不應要求投訴人先書面同意不會就招致投訴的事情提起民事法律程序才調查他的投訴。

15.95 我們明白建議成立的自律委員會若作出有利受害人的裁決，便會有助投訴人說服法律援助署他擬提起的訴訟有成功機會，但這樣不會令報章承受雙重風險，因為根據我們的最新建議，自律委員會既無權罰款亦無權判報章賠償。故此我們現時反對要求投訴人放棄法律權利的理據，較《諮詢文件》初次提出這項建議時更為充分。此外，假如違規報章已刊登批評它的裁決，而它後來又在被控誹謗或侵犯私隱的訴訟中敗訴，則法院本應判該報所須付出的賠償額將會因它已刊登裁決而減少。我們因此不贊成自律委員會要求投訴人放棄就投訴所指稱的事項提起法律程序的權利。

15.96 雖然自律委員會不應要求投訴人放棄法律權利，但是我們仍需研究若投訴涉及尚未完結的法律程序，自律委員會應否有權拒絕調查。可供我們選擇的方案最少有兩個：

第一個方案——投訴人可在任何階段就投訴所指稱的任何事情提起法律程序。然而，若有法律程序尚未完結，自律委員會可酌情決定不接受投訴或押後裁決。

⁷⁵ G Robertson & A Nicol, *Media Law*, (London: Sweet & Maxwell, 4th edn, 2002), p 683.

⁷⁶ R Pinker, "Press Freedom and Press Regulation - Current Trends in their European Context", 於 2002 年 2 月 5 日在塞浦路斯的尼科西亞市舉行的 "Modern Media and the EU: the cases of Cyprus and the UK" 研討會上發表的講辭，載於 <www.pcc.org.uk/press/detail.asp?id=56>。

第二個方案——就投訴所指稱的事情而提起的法律程序假如尚未完結，自律委員會便不得審理投訴。若投訴所指稱的事情在自律委員會接受投訴後成為訴訟的主題事項，委員會亦須停止處理投訴。然而，不滿自律委員會的裁決的投訴人可以尋求法律上的補救。

15.97 與其定下嚴格和不能變通的規則供自律委員會依循，我們寧可讓委員會有權在與投訴所指稱的事情有關的訴訟尚未完結的情況下，酌情拒絕接受投訴或押後裁決，直至訴訟有結果為止。自律委員會應有權在顧及有關個案的所有情況後才就此事作出決定，包括有關訴訟是由投訴人還是由有關報章提起。假如訴訟尚未完結，自律委員會一般應拒絕接受投訴，但也可能有一些例外情況是委員會應在訴訟完結之前進行調查。假如法例規定每當投訴涉及尚未完結的訴訟，自律委員會便不得處理投訴，有關報章只需威脅起訴受害人誹謗便可避過自律委員會的裁決。定下不可變通的規則可能令自律委員會欠缺彈性處理不尋常的個案。

建議 26

我們建議自律委員會不應先要求投訴人放棄就招致投訴的事情提起民事法律程序的權利才調查他的投訴。然而法例應規定，若涉及投訴的法律程序尚未完結，自律委員會便有權酌情拒絕接受投訴或押後裁決，直至該等法律程序有結果為止。

投訴小組

15.98 除了可以設立小組篩選投訴之外，自律委員會還可以設立投訴小組調查投訴及仔細研究證據。至於投訴小組如何運作則最少有四個方案：

第一個方案——投訴小組獲授權在沒有自律委員會監督的情況下審理投訴，並可全權根據調查結果裁定投訴是否有理。若採納這方案，自律委員會的工作便會集中於制定標準、編寫報告、制訂預算、教育、研究和發表意見。

第二個方案——投訴小組獲授權獨自審理投訴，但不滿投訴小組的決定的一方可要求自律委員會全體成員覆核決定。

第三個方案——投訴小組獲授權作出裁決，但刊登裁決前，投訴或被投訴的一方有權向自律委員會全體成員上訴。若投訴小組認為適當的話，可將特別艱難或重要的個案轉交自律委員會全體成員處理。⁷⁷

第四個方案——投訴小組的作用是就有關報刊有否違反守則一事向自律委員會提供意見。如小組認為有違反，它會向自律委員會作出建議，而自律委員會隨即會就投訴作出裁決。

15.99 第四個方案是香港報評會採用的模式，唯一不同之處是裁決由報評會的執行委員會作出而非由報評會全體成員作出。第二個方案讓不滿裁決的一方有權在作出裁決後要求覆核，而第三個方案則讓不滿的一方有權在刊登裁決前提出上訴。上訴的權利讓不滿的一方可基於事實或原則問題挑戰投訴小組的決定，但覆核裁決一般而言並不涉及事實方面的裁斷。與第二及第三個方案稍為不同的另一個方案是另行設立處理上訴或覆核的組織，但這看來會有架床疊屋的缺點。第一個方案沒有提供覆核或上訴的權利，但不同的權力有較清楚的分野，因為訂立規則的權力與作出裁決的權力分別由自律委員會和投訴小組行使。

15.100 我們認為這事可交由自律委員會自行決定。事實上還有其他方案可供選擇，自律委員會應可自由地選擇合意的模式。然而，不論委員會傾向採用哪一種模式，人們會預期投訴小組的主席由公眾委員擔任，而小組的公眾委員應過半數。

建議 27

我們建議法例應授權自律委員會設立投訴小組及將委員會認為適當的權力下放給該小組。

有責任申報利益

15.101 香港報評會附例第 9 段規定，審查委員會或執行委員會的委員如果是被投訴的報刊的董事、合夥人、編輯或僱員，便不得參與處理投訴的過程，亦不得出席審查委員會或執行委員會討論投訴是否表面有理的會議和不得就此事投票。

⁷⁷ 這是加爾吉委員會所建議的模式：*Report of the Committee on Privacy and Related Matters* (London: HMSO, Cm 1102, 1990)，第 15.25 段。

15.102 我們認為建議成立的自律委員會應確保沒有業界委員參與審理針對他所屬的報章或雜誌的投訴，從而避免出現直接的利益衝突。參與審理過程的業界委員應與被指違反守則的報章或雜誌沒有任何關係。因此，應有條文規定自律委員會的委員須在出現利益衝突時申報利益。

建議 28

我們建議法例應要求自律委員會的委員在指定的情況下申報利益。

有權自行訂立規則和程序

15.103 我們認為作為一個自律組織，建議成立的自律委員會應可自行訂立它的規則和程序，只須受到本報告書所提述的限制，例如關於可否由律師代表的限制。此外，用來決定證據可否獲得接納的法律規則不應適用於自律委員會審理投訴的程序，因為該等程序應該不拘形式，而且委員會應該靈活處理投訴，不要過分受法律規條束縛。⁷⁸ 自律委員會調查投訴時將不能強迫報刊與它合作，但有關報刊拒絕合作不會妨礙委員會的調查得出不利該等報刊的結果。

建議 29

我們建議法例應規定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，惟本報告書另有建議的除外。

建議 30

我們建議法例應規定：

- (a) 主持自律委員會或其投訴小組的會議的人必須毫無例外地是公眾委員；及

⁷⁸ 廣播事務管理局的投訴委員會亦可按其認為合適者而收取證據：《廣播事務管理局條例》（第 391 章）第 11(6)條。

(b) 《證據條例》的條文和關於證據的可接納性的其他法律規則不適用於自律委員會或其投訴小組所主理的程序。

15.104 由於人們會預期自律委員會的委員將會以他們特有的經驗所累積的智慧貢獻給委員會，而不是代表提名他們的組織的利益行事，所以他們應以個人身分而非該等組織的代表人的身分投票。

建議 31

我們建議法例應規定所有自律委員會的委員應以個人身分投票，而非以提名他們的機構或組織的代表人的身分投票。

無權強迫新聞工作者披露消息來源

15.105 我們考慮過應否保護新聞工作者，使他們毋須在自律委員會調查關於個人資料不準確或侵犯私隱的投訴時披露消息來源。根據《個人資料（私隱）條例》第 44(2)條，若私隱專員接獲的投訴與某新聞機構為報道新聞而持有的個人資料有關，而被私隱專員傳召的新聞工作者基於按要求向私隱專員提供某些資料會披露某人（有關的個人資料是從他那裏收集得來）的身分而拒絕這樣做，專員可向法院申請一項指示該新聞工作者按有關要求提供資料的命令。法院可在下列情況下發出該等命令：(a) 聲稱違反條例的行為的嚴重程度足以構成該新聞工作者遵從有關要求的充分理由；(b) 不遵從有關要求會對調查造成“重大損害”；及(c) 在顧及遵從有關要求對調查所可能帶來的利益之後，認為遵從要求是符合公眾利益的做法。

15.106 有一項已沒有爭議的慣常規則，就是那些被控在新聞媒體發表誹謗言論的人不應被迫在預審期間披露他的消息來源。⁷⁹ 這規則是基於資訊自由流通帶來公眾利益。歐洲人權法庭裁定《歐洲人權公約》第 10 條包含新聞工作者不披露消息來源的權利。⁸⁰

15.107 歐洲議會部長委員會亦就新聞工作者不披露消息來源的權利作出建議，⁸¹ 述明該權利除了受到公約第 10(2)條所列出的限制之

⁷⁹ *Eastweek Publisher v John Sham* [1994] HKCA 307.

⁸⁰ *Goodwin v UK* (1996) 22 EHRR 123, para 39.

⁸¹ 第 R(2000)7 號建議，部長委員會在 2000 年 3 月 8 日通過。

外，不得受到其他限制。除非有一項更重要的符合公眾利益的規定，而且有關情況稱得上重要和嚴重，否則權力機關不得命令一個人披露消息來源。新聞工作者如被指陳述虛假的事實，使他人的榮譽或聲譽受損，是有可能透過披露他的消息來源來證明他的陳述是真的。歐洲議會部長委員會的建議的第 4 項原則訂明，在這類法律程序之中，“權力機關爲了確定指控是否屬實，應該考慮所有本國的程序法所接受的〔其他〕證據，不能爲了該目的而要求新聞工作者披露可辨認提供消息者的身分的資料。”

15.108 與誹謗訴訟的原告人不同，向自律委員會投訴某份報章的報道不準確的人，有責任證明陳述是虛假或不準確；有關報章是毋須證明陳述是真實或準確。然而，假如有關的新聞工作者不肯披露消息來源，要證明報道不準確有時會很困難。自律委員會若無權強迫有關的新聞工作者披露消息來源，便有可能不能決定投訴是否有理。雖然如此，我們對於採用類似《個人資料（私隱）條例》第 44(2)條的規定有保留：

- (a) 自律委員會與私隱專員不同，它是無權傳召一個人，要求他提供資料或出示與調查有關的文件。
- (b) 新聞工作者可以不披露消息來源的權利意味自律委員會應考慮所有它可獲得的其他證據，而不是要求新聞工作者披露消息來源，除非披露消息來源所涉及的正當利益較不披露所涉及的公眾利益更爲重要。
- (c) 引入類似《個人資料（私隱）條例》第 44(2)條的程序必然會牽涉律師及法院程序，以致自律委員會的程序變得過分着重法律規則、複雜和昂貴。

15.109 我們明白自律委員會無權強迫新聞工作者作證及披露消息來源便可能無法找出事實真相。在這情況下，自律委員會可在調查結果中指出有關出版人拒絕提出證據證明報章的報道屬實，或指出有關報章拒絕披露消息來源，使委員會難以就證據的真實性下定論。

有責任提供書面理由

15.110 爲了讓雙方能夠自行判斷自律委員會有否合法和公平地處理投訴，自律委員會應該有責任說明它處理投訴時依據甚麼理由作出決定。⁸² 若委員會沒有說明理由並將之告訴雙方，受影響的一方

⁸² 本地的審裁機構沒有一般或基本責任提供裁決理由：*Dr Kwan Chee Keung v Medical Council of HK* [1999] 1 HKC 226, 233 (CA)。

便無法判斷有關決定是否公平和合理，該決定亦可被人以程序不妥當為由挑戰它的合法性。此外，鑒於我們將會建議不滿自律委員會作出的對其不利的裁決的報刊應有權上訴，委員會不說明理由亦會令報刊不能有效地行使該項權利。

建議 32

我們建議法例應規定，自律委員會或其小組在決定不展開調查或不繼續進行調查的時候，或就某宗投訴作出裁決時，有責任將所據理由以書面形式告訴雙方。

無權判給賠償

15.111 有意見認為假如投訴有理，而投訴人又真的因為有關報章違反《報業私隱守則》而有損失（例如需要遷徙或諮詢專業人士的意見），投訴人應可向違規報章申索賠償。要是有報章利用一篇違反了守則的報道來促銷和增加廣告收入，則要求該報利用所得利潤來修補過錯亦是公平的做法。這亦是促使編輯和記者緊記他們須肩負的責任及提醒他們無辜受害人所享有的正當權益的有效方法。然而基於下列理由，我們決定自律委員會不應有權判給賠償：

- (a) 報章只應在法庭判它犯了民事過失的情況下才須賠償受害人。假如自律委員會有權判處違反守則的報章支付賠償，便等同把我們在《侵犯私隱的民事責任報告書》所建議的侵犯私隱訴訟因由的適用範圍擴闊。
- (b) 並非律師的自律委員會委員對於訂下賠償規則一事會感到困難。雖然委員會在訂下規則時可參考關於損害賠償的法律，但是涉及的問題既複雜又難理解。
- (c) 假如受害人有權以向自律委員會投訴的方式申索賠償，委員會便不僅需要裁定有關報刊有否違反守則，還需要裁定有關的違規行為有否對投訴人造成傷害，及（如有造成傷害的話）決定怎樣評定賠償金額。由於委員會需借助律師和專家證人來解決這些問題，所以投訴程序會因此而變得冗長和昂貴，並要遵從很多規則。

- (d) 如投訴人希望報章賠償，他應以誹謗或兩類屬侵犯私隱的侵權行爲之一作爲訴訟因由向法院申索。⁸³

建議 33

我們建議自律委員會不應有權判處被裁定違反《報業私隱守則》的報章或雜誌的出版人作出賠償。

無權判處罰款

15.112 私隱小組在《諮詢文件》建議保障私隱報評會可判處被裁定嚴重違反守則的報章繳納罰款。小組提議首次違反守則的最高罰款是 50 萬元，第二次或其後違反守則的最高罰款則是 100 萬元。由於保障私隱報評會所判處的罰款額會與違反守則的嚴重程度相稱（評估其嚴重性時會顧及有關的侵犯私隱行爲所可能帶來的傷害、冒犯或危險），所以《諮詢文件》預期假如違規報章的流通量及影響力有限，報評會判處的實際金額會很少。雖然公眾支持這項建議，但有許多意見書則反對。我們先列出民意調查就這個課題所得出的結果：

- (a) 由《蘋果日報》委託進行的意見調查發現有 60%被訪者贊成設立有制裁權的私隱報評會，而 55%則認爲私隱小組提議的罰款額“適中”或“過輕”；
- (b) 由香港大學新聞及傳媒研究中心與香港大學社會科學研究中心合作進行的意見調查發現，53%被訪者贊成設立有罰款權的報業評議會；
- (c) 明光社進行的意見調查發現近七成被訪者支持首次違反守則的報章最高可被罰 50 萬元的建議；
- (d) “學校與社工合作計劃”進行的意見調查發現，最多被訪者贊同的規管方案是由業界籌組監察傳媒的組織，而這個組織是有法定權力懲處被裁定違反行爲守則的傳媒機構；及

⁸³ 另一個做法是報界在報刊東主的資助下聘用仲裁服務解決某些爭議；要是投訴有理，投訴人可取得不超過限額的賠償，但最高金額訂在不高的水平。請參閱英國的 *Working Group Report on Practice and Procedure in Defamation*（主席：Lord Justice Neill），1991 年 7 月，第 XVIII 部 18 - 20 段。

- (e) 香港報評會在 2002 年 1 月委託進行的意見調查發現有 73% 受訪者認為香港報評會應有權判處違反操守守則的報章繳納罰款。

15.113 歐洲議會成員國大會聲言成員國草擬落實私隱權的法例時“應考慮在經濟上懲罰慣常地侵犯人民的私隱的出版集團”。⁸⁴ 下列海外組織可對違規報章施加經濟制裁：

- (a) 在丹麥，不遵從命令刊登丹麥新聞評議會的決定的違規傳媒機構可被罰款。
- (b) 尼泊爾報業評議會可建議政府撤回屢次違反《行為守則》的報章所享受的官方優惠或津貼。
- (c) 葡萄牙的大眾傳播媒介高層管理局可判處違反管理局的規定的傳媒機構繳納罰款。
- (d) 瑞典報業評議會可要求不依從良好編採手法的報章或期刊支付行政費。行政費是用來資助瑞典報評會及其報業申訴專員的經費。
- (e) 坦桑尼亞傳媒評議會的道德委員會可命令違規的傳媒機構“支付象徵式的損害賠償及費用”，以支付例如投訴人向評議會投訴所招致的費用。

15.114 然而，有些回應《諮詢文件》的人指出，要違反《報業私隱守則》的報刊面對經濟制裁是會對報刊構成沉重負擔，亦可以冷卻人們運用新聞自由的意欲，因為被罰款的可能性會促使新聞工作者報道新聞時小心翼翼。此外，流通量大和廣告收入豐厚的大報不大可能會被罰款嚇倒。雖然可以將最高罰款額定於一個對大報來說可產生懲罰和阻嚇作用的水平，而小型報章被罰的金額會因它們宣揚私隱所造成的損害較小而處於相對較低的水平，但是單單要小型報章面對罰款的威脅已足以對它們產生不良的影響，而這些影響與該等報章所可能造成的傷害不相稱。下列由印度報評會作出的評論亦很適切：

“授予施加有效制裁的權力帶出幾個問題，包括：(a) 哪一方有舉證的責任；(b) 舉證的標準為何；(c) 聘用律師做代表的權利和費用；及(d) 有沒有覆核及／或上訴的渠道。這幾個（或其中一個）問題的答案可能

⁸⁴ 第 1165 (1998) 號決議，指引(iv)。

有違印度報評會提供一個民主、有效率和費用不高的投訴機制此一大前提，而印度報評會將會因此而無可避免地實際上變成行使司法權的法庭。關於入稟法院、訟費、法律規則和程序、及拖延等人所共知的問題亦同樣會出現在報評會身上。結果就是無法達致報評會的基本目的。”⁸⁵

15.115 我們考慮過回應《諮詢文件》的人的意見和正反雙方的論據之後，總結認為建議成立的自律委員會不應有權罰款。原因如下：

- (a) 其他司法管轄區的報評會絕大部分沒有罰款權。
- (b) 自律委員會很可能沒有罰款權也可以達到目的。大多數出版人和編輯都是努力避免被裁定違反守則及隨之而來的恥辱和惡評。違規報章刊登批評自己的裁決或適時地作出更正，一般都可以提供足夠的補救。
- (c) 大多數受害人最關心的不是懲罰違規報章，而是報章適時地作出更正或報評會讓受害人或世人知悉投訴有理。認同受害人的權利和冤屈與懲罰違規報章同樣重要。
- (d) 假如我們就侵犯私隱的民事責任所提出的建議落實的話，堅持要懲罰違規報章的受害人將可以以侵犯私隱為由提起民事法律程序，索取懲罰性的損害賠償。
- (e) 雖然罰款可以防止出現公然做出的或不斷重複的違反守則行為，但亦有可能令傳媒不敢報道公眾關注的消息，使記者和編輯為了避免被罰款的可能性而遠離禁區旁的灰色地帶。
- (f) 財力雄厚的報章不大可能被罰款嚇倒；它會在作出決定時將繳納罰款的風險計算在內。
- (g) 自律委員會將會是一個有調查權的類似法院的組織，而不是一個由法官主持審訊的審裁機構。
- (h) 若報刊有可能被罰款，處理投訴的程序便會有法院程序所固有的保障措施、規則和拖延情況，並有可能需要引入關於證據可否被接納的規則，甚至必須容許報刊聘用律師做代表，多些安排聆訊和少些接受書面證據。被罰款的報章

⁸⁵ 在“Organisational History of Press Council of India”中引述，載於<www.nic.in/pci/History.html>（2000年6月26日），第8至9頁。

亦較有可能就裁決提出上訴。這會使自律委員會很難迅速和在不受規條限制的情況下解決投訴，結果會令委員會的運作成本較高及投訴與被投訴雙方的開支較大。

- (i) 有些報章可能會利用罰款作為打擊競爭對手的工具。

建議 34

我們建議自律委員會不應有權判處被裁定違反《報業私隱守則》的報章或雜誌的出版人繳納罰款。

有權勸喻、警告、譴責和命令刊登調查結果和裁決

15.116 值得一提的是美洲人權法庭同意政府在維持新聞工作者的職業道德方面扮演某個角色：

“美洲人權法庭……認同有需要訂立一套守則，而這套守則是可以使人確信新聞工作者會承擔職業責任和有職業道德，並會使違反守則者受到懲罰。人權法庭亦認為政府以立法方式將處罰違反該套關於職業責任和職業道德的守則的行為的權力下放，可以是完全恰當的。不過，在涉及新聞工作者的個案裏，必須顧及《美洲人權公約》第 13(2)條所載述的限制及該行業的特性……。”⁸⁶

15.117 《諮詢文件》建議保障私隱報評會應該有權譴責違規報章和要求它刊登道歉啓事、更正啓事及／或報評會的調查結果和裁決。在決定違反《報業私隱守則》的報刊最適宜接受甚麼制裁時，我們有考慮到下述論據，就是私隱被傳媒侵犯的人最關心的是可否從一個有權力的組織處取回公道。向自律組織尋求補救的受害者最關心的不是金錢上的賠償或有關報章有否被罰款，而是公眾知悉他們受了不公平的對待和有關報章作出道歉，不論道歉是否刊登在報章之上。

15.118 把違規個案公開是其他司法管轄區的報評會（包括業界成立和立法成立的報評會）最常採用的制裁方式。這是強而有力的制裁，因為它使公眾知道違規報章沒有達到業界與公眾期望的道德標

⁸⁶ *Re Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Advisory Opinion OC-5/85, Inter-Am Ct HR (Ser A) No 5 (1985), 載於<www1.umn.edu/humanrts/iachr/b_11_4e.htm>, 第 80 段。美洲人權法庭是根據《美洲人權公約》設立的。《美洲人權公約》第 13(2)條與《國際人權公約》第 19(3)條類似。

準，從而使該報受到公眾的批評。歐洲不少司法管轄區亦有落實回應權的法律，使刊登在報刊上的不正確或損害性陳述的主角有免費發表回應的法定權利。⁸⁷《美洲人權公約》甚至明文規定，受到傳播媒介散播的“不準確或冒犯的陳述或意見”損害的人有權使用同一媒介作出回應或更正。⁸⁸

15.119 有回應《諮詢文件》的人認為法定的報刊投訴組織若有權命令報章雜誌刊登調查結果和裁決，便會成為控制報界和輿論的工具。我們認為要求違規報章刊登調查結果和裁決對於犯了嚴重的侵犯私隱行為的報刊而言是相稱的舉措。雖然報界報道新聞時有權犯錯，但是這項權利附帶一項責任，就是如果有人被一篇有過失的報道損害的話，有關報章便有責任在報道發表之後提供相稱的補救。若有報章違反守則使某人的利益受損，要求該報向讀者道出真相或公開自律委員會的調查結果亦屬公平的做法。⁸⁹ 值得一提的是自律委員會不會有權在報章出版之前審查報章的內容。報章的唯一責任是在出版之後刊登自律委員會的調查結果和裁決或刊登更正啓事。這責任與公眾的知情權和報界在《國際人權公約》第十九條下的“特殊的義務和責任”相符。⁹⁰ 任何對自律委員會的決定感到不滿的報章，可以行使自由發表意見的權利，將它的看法與調查結果和裁決並排而列。⁹¹ 我們因此總結認為自律委員會除了有權勸喻、警告或譴責之外，還應該有權要求違規報章以適度顯著的篇幅從速刊登該會的調查結果和裁決。

15.120 然而，很多自發成立的報評會難於說服違規報章以與原有的違規報道同樣顯著的篇幅迅速刊登更正啓事或報評會的調查結果和裁決，所以我們認為有需要令自律委員會有權就刊登更正啓事或該會的調查結果和裁決的時間、方法、格式及位置向違規報章發出指示。在作出裁決時一併決定這些事情，可避免事後產生關於何謂“以適度顯著的篇幅”“迅速”刊登的爭論；違規報章不會對自律

⁸⁷ 例如奧地利、丹麥、愛沙尼亞、法國、德國、匈牙利、馬耳他、荷蘭、挪威、葡萄牙及西班牙。請參閱 ARTICLE 19, *Press Law and Practice - A Comparative Study of Press Freedom in European and Other Democracies* (1993) 及 C J Hamelink 的著作，出處同上。

⁸⁸ 第 14(1)條。

⁸⁹ 我們在《侵犯私隱的民事責任報告書》建議，若被告人須為侵犯私隱作出賠償，法庭在釐定損害賠償的金額時，應顧及被告人在做出可被起訴的侵犯私隱行為之後所做出的行為（包括被告人的道歉或改錯意願是以何種方式作出或表達，是否足以彌補過失，及是否廣為人知）。

⁹⁰ 請參閱歐洲議會成員國大會第 1165(1998)號決議第 14(iii)段；在上文第 3.46 段引述。

⁹¹ 有關報章可針對裁決提出上訴。見下文關於上訴的段落。

委員會的要求有任何疑問，而委員會亦可輕易地監察報章有否按要
求行事。

建議 35

我們建議法例應授權自律委員會，使它可以在處理
被裁定違反《報業私隱守則》的報章或雜誌時有下列
權力：

- (a) 勸喻、警告或譴責有關報章或雜誌的出版人；
- (b) 要求該報章或雜誌的出版人刊登更正啟事，並
核准或指定啟事的內容；
- (c) 要求該報章或雜誌的出版人刊登自律委員會的
調查結果和裁決，或刊登調查結果和裁決的摘
要（摘要內容須經自律委員會核准）；及
- (d) 就刊登上文 (b) 或 (c) 段所提述的事情的時間、方
法、格式及位置發出在有關情況下屬適當的指
示。

無權命令作出道歉

15.121 我們在上文建議自律委員會作出裁決前應首先嘗試調解。
調解投訴時，有關報章可以提議私下或公開道歉作為補救。自律委
員會決定最適當的制裁時，會考慮有關報章私下作出或公開刊登的
道歉聲明（如有的話）。問題是自律委員會應否也獲授權可以命令
違規報章即使不願意也要私下道歉或刊登道歉啟事。

15.122 在我們探討贊成和反對這項權力的論據之前，我們首先指
出香港現時有法律可以強迫一個人道歉。根據 2000 年制定的《廣播
條例》，廣播事務管理局若裁定一間電視廣播機構違反業務守則的
條文、條例的規定、發牌條件或廣播事務管理局發出的指示或命
令，便可藉書面通知指示該電視廣播機構以該通知所指明的方式
（包括在哪段期間內及在一天的哪段時間內），在其領牌服務內以
該局所批准的格式作出更正或道歉（或同時包括兩者）。⁹²《廣播事

⁹² 香港法例第 562 章第 30 條（持牌人須在電視節目內作出更正或道歉）。持牌人可宣稱它
是依據廣播事務管理局的指示廣播該項更正或道歉。

務管理局條例》經 2000 年修訂後，亦規定廣管局可在類似情況下指示某聲音或電視廣播機構以該局所批准的格式並以有關通知所指明的方式，將更正或道歉（或兩者）包括在“該通知所指明的聲音廣播服務內”。⁹³

15.123 《殘疾歧視條例》亦可強迫一個人道歉。根據該條例，法院可命令答辯人作出“任何合理的作為或一連串的行爲以舒緩申索人所蒙受的損失或損害。”⁹⁴ 香港終審法院在 *Ma Bik Yung v Ko Kuen*⁹⁵ 案裁定，如果被告人道歉是合理的作為，法院可命令被告人道歉。終審法院進一步裁定，因被告人有做出《殘疾歧視條例》下的非法行爲而命令不情願的他道歉，不一定侵害他獲保證享有的權利和自由。有關命令會否(a) 侵犯思想和良知的自由或(b) 侵犯表明個人信念的自由或表達意見的自由，以及（如會的話）所訂明的限制是否適用等，端視乎每一宗個案的情況而定。至於一名不情願的被告人的道歉，縱使並非出於真誠，可否在某程度上產生舒緩原告人所蒙受的損失的效果，亦視乎每一宗個案的情況而定。雖然如此，這種命令不應該輕率地對不願意道歉的被告人作出。⁹⁶

15.124 我們同意自律委員會應有權命令違規報章刊登該會的調查結果和裁決，但我們懷疑有否必要賦予該會命令報章私下道歉或刊登道歉啓事的權力。要求違規報章刊登自律委員會的調查結果和裁決的命令，大可取代要求它道歉的命令。將批評違規報章的決定公開，會引起公眾討論和證明受害人的投訴是對的。此外，自律委員會也可在決定中建議違規報章刊登道歉啓事或向受害人私下道歉。不願意按照建議向受害人道歉的報章只會損害自己的形象。

15.125 有些受害人看見自律委員會既無權判處違規報章作出賠償或繳納罰款，又無權命令報章刊登道歉啓事，可能會十分失望。他們也許認為刊登委員會的調查結果和裁決的責任，對於屢犯不改的違規報章來說過於軟弱無力。然而，由不情願或沒有誠意的報章“被迫作出的道歉”並不是真正意義的道歉。不給予自律委員會這項權力，委員會便不會被人以它作出的命令不符合《國際人權公約》第十九條的規定為理由向法院挑戰它的決定。我們因此決定不把道歉令列為可供自律委員會使用的制裁措施之一。

⁹³ 香港法例第 391 章第 25A 條（持牌人須將更正或道歉包括在聲音廣播內）。

⁹⁴ 香港法例第 487 章第 72(4)(b)條。請也參考《性別歧視條例》（第 480 章）第 76(3A)(b)條。私隱專員可向資料使用者送達通知，指示他“採取該通知所指明的步驟”，以糾正《個人資料（私隱）條例》下的違反原則行爲，包括違反保障資料原則 2（資料質量原則）的行爲：香港法例第 486 章第 50(1)條。

⁹⁵ [2001] HKCFA 46, para 35.

⁹⁶ [2001] HKCFA 46, paras 47 -53.

建議 36

我們建議自律委員會不應有權命令被裁定違反《報業私隱守則》的報章或雜誌的出版人道歉，但委員會應該能夠在決定中建議有關的出版人刊登道歉啟事或私下向投訴人道歉。

強制執行裁決的方法

15.126 我們看到很多自發組成的報評會都有不能強制執行裁決的問題。香港報評會亦面對一些報章沒有從速或以適度顯著的篇幅刊登回應或更正啟事的問題。有報道指香港報評會主席曾這樣說：

“你大大版刊登一篇錯誤報道，已對我〔指受害人〕構成很大傷害。我不是要你賠償，不是要你道歉，只是要求你刊登我的更正澄清，但絕大部分報章都不會理。有些則隔一個月，給你五十字，在一個角落刊登，這算什麼意思？”⁹⁷

15.127 我們有必要指出國際法律專家委員會香港分會反對授權有關的法定組織可以命令報章刊登道歉啟事、更正啟事或該組織的裁決和調查結果這項建議。該會指美國最高法院已裁定強迫他人發表言論的權力與審查言論的權力相差不遠，必須予以禁止。⁹⁸ 該會認同美國一名法律專家的觀點，即委託政府確保公民可以在傳播媒介作出回應會帶來三類危險：

- (a) 令傳媒不願報道會引致它要免費提供回應機會的新聞；
- (b) 招致受委託確保有回應機會的官員（不論是何者）操控傳媒；及
- (c) 從規管傳媒使它們提供回應機會一事慢慢演變至政府在其他方面管控傳媒。⁹⁹

15.128 然而，應注意的是雖然美國最高法院裁定關於“回應權”的法例就新聞界而言是違憲的，但法院亦明言關於“撤回誹謗言論

⁹⁷ “陳坤耀：民主派記協為反對而反對”，《信報財經新聞》，2001年11月19日。

⁹⁸ *Miami Herald Publishing Co v Tornillo* (1974) 418 US 241. 該案裁定強制報章刊登被它們抨擊的政治選舉候選人的回應的佛羅里達州法例無效，確認編輯的權利高於公民利用傳播媒介作出回應的權利。

⁹⁹ L H Tribe, *American Constitutional Law* (New York: The Foundation Press, 1988, 2nd edn), p 1002, citing Bollinger, “Freedom of the Press and Public Access: Toward a Theory of Partial Regulation of the Mass Media,” 75 Mich L Rev 1, 29 - 31 (1976).

權”的法例不一定被禁止。¹⁰⁰ 事實上，在某些司法管轄區裏，刊登更正啓事或道歉啓事至少就誹謗而言是補救辦法的一種。以英國爲例，根據《1996年誹謗法令》，法庭如按照法令所提述的簡易程序處理申索，便可命令被告人親自發布或安排發布“一則合適的更正或道歉啓事”。更正或道歉啓事的內容和發布啓事的時間、方法、格式及位置由與訟雙方議定。但如果雙方不能就內容達成協議，法庭可指示被告人親自發布或安排發布法庭判詞的摘要。若雙方不能就時間、方法、格式或發布位置達成協議，法庭可就該等事宜指示被告人採取法庭認爲適當的合理可行步驟。¹⁰¹

15.129 新西蘭的《1992年誹謗法令》也有就發布更正啓事訂定條文。該法令規定在以誹謗爲由而提起的法律程序中，法院可建議被告人親自發布或安排發布一則更正被投訴的事項的啓事。¹⁰² 此外，新西蘭上訴法院裁定只要是爲了公義，法院便有權發出強制性的指令，命令被告人發布一則更正或撤回誹謗言論的啓事。新西蘭上訴法院表示，若原告人能證明被告人誹謗，法院是有權強迫被告人發布改錯的言論，而這種權力是有利《新西蘭人權法案》下的傳送資料自由。¹⁰³

15.130 本地法院看來沒有一般權力在誹謗訴訟中命令被告人發布更正或道歉啓事。香港的《誹謗條例》也沒有按照英國的《1996年誹謗法令》的方向改革。¹⁰⁴ 然而，刊登更正啓事爲不準確或有誤導成分的陳述提供補救，有助散播正確的訊息和促進《國際人權公約》第十九條所保障的權利。這做法亦確認當事人的權利，但只會令有關報章承擔微不足道的責任，而有關報章卻不用捲入可能令它負責支付損害賠償的訴訟。¹⁰⁵

15.131 爲了確保自律機制有效，自律委員會應可向法院申請命令，要求沒有執行自律委員會的裁決的報章刊登更正啓事或該會的

¹⁰⁰ *Miami Herald Publishing Co v Tornillo* (1974) 418 US 241 at 258 per Brennan and Rehnquist JJ. (“法庭的意見……只針對訂立‘回應權’的法例而作出，內裏沒有評論關於撤回言論的法例（即讓那些能夠證明被告人作出有損聲譽的虛假陳述的原告人可以依法要求[被告人]發布撤回言論的聲明的法例）是否符合憲法。”）

¹⁰¹ 見英國《1996年誹謗法令》第8及9條。

¹⁰² 新西蘭《1992年誹謗法令》第26及27條。法院建議被告人發布更正啓事時，可指明啓事的內容、發布的時間和啓事所獲得的顯著程度。若被告人按法院的建議行事，就該被告人而言，有關法律程序將會視爲已獲得最終解決。

¹⁰³ *TV3 Network v Eveready New Zealand* [1993] 3 NZLR 435.

¹⁰⁴ *Gatley on Libel and Slander* (London: Sweet & Maxwell, 1998), § 9.1.

¹⁰⁵ J G Fleming, “Retraction and Reply: Alternative Remedies for Defamation” (1978) 12 UBC L Rev 15 at 30-31; *TV3 Network v Eveready New Zealand* [1993] 3 NZLR 435. 請也參考歐洲議會成員國大會所通過的第1165 (1998)號決議案第14(iii)段及本報告書第3章所討論的《美洲人權公約》第14條。

調查結果和裁決，使委員會的裁決得以強制執行。¹⁰⁶ 自律委員會若沒有任何強制執行的權力，自行其是的報章便會公然妄顧《報業私隱守則》，執意拒絕遵從委員會的裁決，從而損害委員會的地位，使法例不能達到目的。除了授權法院使它可以發出強制執行裁決的命令之外，《諮詢文件》亦提出一個獲大律師公會認可的方案，就是授權自律委員會可判處不按裁決行事的報章繳納罰款，並使委員會可以在法院以追討民事債項的方式追討罰款。這個方案與《廣播條例》的做法相符。該條例訂明廣播事務管理局有權要求違反該局指示（包括持牌廣播機構須在它所提供的服務內作出更正或道歉的指示）的持牌廣播機構繳付罰款。¹⁰⁷ 丹麥的新聞評議會也可以在類似情況下判處罰款。然而，沒有證據證明單靠公開裁決不足以令報刊不敢侵犯私隱。考慮過我們在上文提及的關於違反《報業私隱守則》的報刊應否被判罰款的論點之後，我們對於讓自律委員會有權判處不執行裁決的報刊繳付罰款此一建議有保留。

建議 37

我們建議法例應規定，自律委員會可在報章或雜誌的出版人沒有按要求刊登更正啟事或委員會的調查結果和裁決的情況下向法院申請命令，要求有關的出版人採取法院指明的行動和支付自律委員會為申請命令而付出的費用。

出版人有權就裁決提出上訴

15.132 《國際人權公約》第十四條規定“在……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。”出版人遵從關於刊登更正啟事或自律委員會的調查結果和裁決的命令這項義務是“一件訴訟案中的義務”，故此我們必須確保處理投訴的程序符合第十四條關於程序的規定，或者自律委員會的決定可由有權審理上訴案的法庭審核。

15.133 為免自律委員會的程序變得繁複和過於規範化，我們認為自律委員會的決定應受上訴法庭監督。只要自律委員會受到一個具備所有司法權和遵從公約第十四條的規定的司法組織監督，自律委

¹⁰⁶ 比照《公司條例》（第 32 章）第 306 條及《證卷及期貨事務監察委員會條例》（第 24 章）第 55 條。

¹⁰⁷ 香港法例第 562 章第 28 至 30 條。廣管局可將罰款視為民事債項向有關的廣播機構追討。

員會處理投訴的程序便無需依足第十四條的規定。¹⁰⁸ 然而，為確保上訴機制不會成為報界和投訴人的重擔，應該只有報章雜誌的出版人才可以就自律委員會的決定提出上訴，而上訴的答辯人應該是自律委員會而非投訴人。此等安排沒有包括在《諮詢文件》的建議之內，但與其他行業的紀律處分程序相若，¹⁰⁹ 亦與委員會的自律性質相符，因為自律委員會會將關於違反守則的行為視作該會與出版人之間的爭議來處理，而非視作投訴人與出版人之間的爭議來處理。

15.134 雖然投訴人無權上訴，但是他們的利益不會因此而受損，因為自律委員會的命令都是針對出版人（而非投訴人）而作出。投訴人向委員會投訴時毋須放棄法律權利。他若不滿意投訴結果，但又有法律確認的理由提起訴訟，便大可通過法院尋求補救。此外，讓上訴法庭介入投訴過程亦可讓資深法官監督整個過程，使自律機制包含向法院負責的特徵。¹¹⁰

建議 38

我們建議法例應規定，不滿由自律委員會作出的對其不利的裁決的出版人可以向上訴法庭提出上訴。上訴法庭可就此確認、推翻或更改上訴所針對的裁決，或將案件發還自律委員會調查或聆訊（或再次調查或聆訊）。自律委員會將會是該等上訴案的答辯人。

15.135 作為一個行使法定權力的公共機構，自律委員會的行動將可被法院覆核。因此，不滿結果的投訴人或出版人可基於自律委員會偏離法例定下的目的（“不合法”）、它的決定在程序上不公平（“程序不當”）或它不當地行使行事時所倚仗的權力（“不合理”）等理由而申請司法覆核。投訴人雖然不可就自律委員會的裁

¹⁰⁸ *Tse Wai Chun v Solicitors Disciplinary Tribunal* CACV 3174/2001 (判決日期:2002年9月11日)。

¹⁰⁹ 例如《法律執業者條例》（第159章）第13及37B條；《測量師註冊條例》（第417章）第28條；《牙醫註冊條例》（第156章）第23條；《規劃師註冊條例》（第418章）第28條；《社會工作者註冊條例》（第505章）第33條及《護士註冊條例》（第164章）第22條。

¹¹⁰ 出版人不容易推翻自律委員會的調查結果或裁決，除非他能夠證明下列其中一項事情明顯出錯：(a) 進行議事程序的過程；(b) 應用的法律原則；或(c) 自律委員會的調查結果與證據不脛合，而不脛合的程度足以合理地肯定有關證據被誤解。*Dr Kwan Chee Keung v Medical Council of HK* [1999] 1 HKC 226, 230。另見 *Tong Pon Wah v HK Society of Accountants* [1998] 3 HKC 82, 94（處理上訴的法庭不會在事後評論紀律小組的專業判斷，除非情況顯示該小組顯然錯誤理解有關的證據，並得出一個與該等證據有矛盾的結論，或得出一個明顯是錯誤的結論）。

決提出上訴，但他仍可基於上述其中一項理由申請司法覆核，質疑有關的裁決。

除非獲得准許，否則無權聘用律師

15.136 《諮詢文件》建議除非保障私隱報評會或其投訴小組准許雙方由律師代表出席該會或小組所舉行的聆訊，否則他們不可以由律師代表。有意見認為這項建議剝奪雙方由律師代表的權利。

15.137 根據我們在本報告書的建議，關於證據的法律規則不會適用於自律委員會處理投訴的程序。該等程序亦會以查問為主，與在法庭上進行的民事法律程序所採用的爭辯方式不同。私隱專員、香港報評會及其他司法管轄區的報評會的經驗告訴我們，絕大部分投訴（如不是全部的話）都能以書面方式解決，無需任何口頭聆訊。¹¹¹ 例如英國的報業投訴委員會便完全根據雙方提交的文件作出決定，不用舉行口頭聆訊。¹¹² 法律執業者在自律委員會的程序所扮演的角色因此有限，關於投訴個案的一方可否以法律執業者作為代表的問題，只會在極不尋常的個案才會出現。

15.138 就應否容許律師做代表這個問題，最少有三個方案可供我們選擇：

第一個方案——律師有權在自律委員會或投訴小組的聆訊中代表各方。

第二個方案——雙方無權聘用律師做代表，自律委員會亦不可酌情容許任何一方聘用律師。然而，在被投訴的出版機構任職而又擁有法律資格的僱員或職員不會被禁止出席自律委員會的聆訊。

第三個方案——雙方無權聘用律師做代表，但是自律委員會如認為適當的話，可以酌情容許其中一方或雙方聘用律師代表他們。

15.139 雖然第一個方案平等看待投訴人與出版人，讓他們同樣享有聘用律師做代表的權利，但是很少投訴人有足夠財力運用這項權

¹¹¹ 沒有口頭聆訊也毋損公正：R v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions (2002) Times Law Reports, 2002年5月17日。

¹¹² J Clarke-Williams & L Skinner, *A Practical Guide to Libel and Slander* (Butterworths, 2003), para 31.02.

利。相反，讓法律執業者在自律委員會的聆訊中有發言權，便會在很多個案中出現沒有律師代表的投訴人面對有律師代表的出版人這種現象，這有可能對投訴人產生阻嚇作用。讓雙方也有權聘用法律做代表，實際上會令報界取得不公平的優勢。

15.140 我們因此傾向不讓雙方有聘用律師做代表的權利。《國際人權公約》第十四條及《香港人權法案》第十一條規定人人有權由律師代表，但這項權利只適用於刑事法律程序。¹¹³ 就紀律處分程序而言，若聆訊結果可能對其中一方有嚴重的後果，例如會影響到他的專業地位或謀生能力，便有必要容許律師做他的代表。¹¹⁴ 然而新聞工作者不會因違反《報業私隱守則》而負上法律責任，出版人亦不會被判繳付罰款、賠償或訟費。自律委員會可施加的最嚴厲的制裁只是要求違規的出版人刊登委員會的調查結果和裁決。

15.141 儘管出版人不可以由律師代表，我們預計任職於出版人而又具備法律資格的僱員或職員仍可出席自律委員會的聆訊，這點與小額錢債審裁處和勞資審裁處的情況相若。¹¹⁵ 由於大多數出版人有聘請全職的律師，而不滿裁決的出版人將有權向上訴法庭上訴（大律師在上訴法庭有發言權），我們不認為雙方無權聘用律師代表他們出席委員會的聆訊會對出版人有很大的影響。

15.142 然而，若出版人可由具法律資格的僱員或職員代表，無權由律師代表的投訴人便會處於下風。絕對禁止律師出席聆訊亦會令雙方及自律委員會在艱難或複雜的個案裏不能獲得法律上的支援。此外，也會有些情況是其中一方不反對另一方由律師代表，或雙方均能負擔律師費而希望有律師代表他們。在這些情況下不准他們由律師代表便會對他們不公平，如果自律委員會也同意法律上的支援對聆訊有益便更會出現這種情況。

15.143 我們因此贊同第三個方案，即自律委員會可酌情容許一方或雙方由律師代表。這做法與《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）和《申訴專員條例》（第 397 章）的相符，¹¹⁶ 我們未聽聞有人對這些條文不滿。以私隱專員為例，如果有一方要求由律師代表，

¹¹³ *R v HK Polytechnic, ex parte Jenny Chua Yee-yen*, (1992) 2 HKPLR 34, 41.

¹¹⁴ 例如當醫務委員會研訊某醫生的操守時，該醫生有權在整個研訊中由律師代表。

¹¹⁵ 《小額錢債審裁處條例》（第 338 章）第 19 條；*Ho Ka Man v Hutchison Telecommunications (HK) Ltd*, HCSA 26/2003（判決日期：2003 年 6 月 23 日）；《勞資審裁處條例》（第 25 章）第 23 條；*Century City Holdings Ltd v Siu Tat-yin* [1995] 1 HKLR 297。

¹¹⁶ 法例第 486 章第 43(3)條及法例第 397 章第 12(4)條。根據《個人資料（私隱）條例》，在為調查的目的而進行的聆訊中，法律執業者在私隱專員席前沒有發言權，但如私隱專員認為合適，法律執業者可到其席前。

他通常會批准。第三個方案確保自律委員會可快速地在沒有太多規條的情況下處理投訴，但同時保持一定的靈活性，在適合的個案裏容許一方或雙方由律師代表。然而，我們認為自律委員會應擬定指引，列明委員會在決定是否適宜容許一方或雙方由律師代表時所應考慮的因素。這些因素可包括：¹¹⁷

- (a) 投訴人的指控的嚴重性；
- (b) 自律委員會裁定出版人違反守則所引致的後果的嚴重性；
- (c) 是否很可能會出現法律上的爭議；
- (d) 個案的複雜程度；
- (e) 投訴人陳述案情和表達看法的能力；
- (f) 投訴或被投訴一方在詢問證人方面會否有困難，尤其是如果證人提供的是專家證供；
- (g) 合理地快速作出裁決的需要；
- (h) 出版人會否由具備法律資格的僱員或職員代表；
- (i) 對雙方一視同仁的需要；
- (j) 雙方的意願；及
- (k) 投訴或被投訴一方會否反對另一方由律師代表。

我們的建議的好處，是在適當的情況下容許其中一方或雙方由律師代表，但又不會對投訴人不利。

建議 39

我們建議法例應規定，法律執業者在自律委員會或其投訴小組為調查投訴而舉行的聆訊中沒有發言權。然而，委員會或投訴小組如在考慮過委員會為決定應否容許一方或雙方由法律執業者代表而擬定的指引之後認為是合適的話，應可酌情容許一方或雙方由法律執業者代表。

有責任發布調查結果、裁決及年報

15.144 為了確保自律委員會有一定的透明度，並讓人們在考量某種行為會否違反《報業私隱守則》時有一些實用指引可供參考，應規定自律委員會須在審理投訴之後發布調查結果和裁決。公開該等資料可以：

- (a) 確保裁決不會互相矛盾；
- (b) 確保委員會不會任意作出決定；

¹¹⁷ 比照 *R v HK Polytechnic, ex parte Jenny Chua Yee-yen*, (1992) 2 HKPLR 34, 42 - 44。

- (c) 使人們可以評價委員會的決定；
- (d) 使公眾能夠自行判斷有沒有第三者作出不當干預；
- (e) 推廣傳媒辨識教育；及
- (f) 給學生和業界人士提供有用的研究與訓練材料。

建議 40

我們建議法例應規定自律委員會須負上從速發布調查結果、決定和所據理由的責任，並規定有關公告須提供委員會在公告所覆蓋的期間內所接受的每一宗投訴個案的資料，包括：

- (a) 投訴概要及自律委員會就投訴所採取的行動；
- (b) 如果自律委員會已審結投訴，則包括它的調查結果、決定及所據理由的概要；
- (c) 如果出版人要執行自律委員會的決定，則包括出版人所採取的行動的概要；及
- (d) 自律委員會認為適宜作出的建議和評論。

15.145 除了應該規定自律委員會須負上從速發布調查結果和決定的責任之外，還應該規定它必須發表年報和將之呈交給立法會省覽。這規定可增加自律委員會的透明度、令它更好地交代工作、及方便市民監察它的工作。立法會議員知悉自律委員會的活動及效力，會推動議員審視委員會有否達到目標、公帑是否用得其所、及委員會的守則、職能和權力是否恰當。

15.146 自律委員會的年報不應僅概述該會的活動，而是應該列出它過去一年所接獲、受理、拒絕、沒有調查、裁定有理、及裁定無理的投訴的數字，按照守則將投訴分類，分析被委員會處理過或拒絕接受的投訴，說明委員會在裁定有理的投訴個案中作出甚麼決定，報告被裁定違反守則的出版人有否遵從決定，及作出委員會認為適合的評論和建議。

建議 41

我們建議法例應規定自律委員會有責任發表一份詳述其過往一年的活動的年報，並將年報的複製本交立法會省覽。

聲稱私隱被報刊侵犯的人的身分保密

15.147 爲了鼓勵私隱遭報刊無理侵犯的人向自律委員會尋求補救，並保障他們的私生活不會因自律委員會或傳媒披露其身分而再次被干涉，我們決定應該保護那些聲稱因爲某報刊違反《報業私隱守則》而蒙受損害的人的身分免被外界知悉，但受害人同意的則不在此限。

建議 42

我們建議法例應規定，自律委員會為向市民提供資料而發表的所有報告和聲明的內容必須不會讓那些聲稱因為某報刊違反《報業私隱守則》而受損的人的身分被人確認，但聲稱受損的人不反對委員會在報告或聲明中披露其身分的則不在此限。

自律委員會的委員和僱員免被起訴但委員會本身則沒有這項權利

15.148 不滿自律委員會的調查結果或裁決的違規出版人可能控告委員會及其委員誹謗。受調查結果牽連的記者或編輯也可能有意提起誹謗訴訟。爲確保這個法定組織及其委員可在不用擔心捲入訴訟的情況下履行職責，《諮詢文件》建議只要保障私隱報評會或其委員或僱員在行使法例所授予的權力或履行法例所委予的職責時誠心誠意地行事，委員會或其委員或僱員便應該免被人就他們在這種情況下做出的事情起訴。然而攝影記者協會認爲報業評議會（不論有否法律地位）不應免被控誹謗。該會辯稱一個公平公正地審理關於侵犯私隱的投訴的報評會不應有尋求免被起訴權的需要。若報評會可以批評別人而不用受罰，它批評報刊時便不會小心謹慎。由香港報評會擬定的條例草案草擬本只希望該會的會員和僱員免被起訴，而沒有要求報評會本身免被起訴。¹¹⁸ 記者協會反對香港報評會這項建議，它顯然忽略了香港報評會所要求的權利僅適用於香港報評會的會員和僱員而不適用於報評會本身這項事實。¹¹⁹

¹¹⁸ 該條例草案的草擬本第 13(11)條。

¹¹⁹ 香港記者協會執行委員會，“HKJA says no to statutory press council”，2001 年 12 月 9 日，載於標題是“A misguided quest for immunity”的段落中。

15.149 記者協會及攝影記者協會的立場看來與新聞行政人員協會、記者協會、新聞工作者聯會及攝影記者協會在 1999 年 9 月 19 日所發表的四會聯合聲明不相符。這份聲明說：¹²⁰

“香港新聞業的自律表現確有未如理想之處，其中一個主要原因，是新聞專業組織評議業內成員操守，沒有受到誹謗條例的特許報道權保障，使有志維護專業操守者無法暢所欲言，支持業內自律的傳媒不敢轉載報道，社會就新聞道德標準難以形成共識。小組委員會應針對問題所在，對症下藥，設法改善香港的誹謗法律，而非建議另立新機制，設置所謂「保障私隱報業評議會」，引進政府干預。”

15.150 攝影記者協會一名代表在 1999 年 4 月 26 日召開的立法會民政事務委員會會議上說，假如協會指某報違反專業操守，該報便有可能要脅起訴協會的幹事。他表示協會的會員人數有限，亦沒有資源對抗大報所採取的法律行動，所以法律費用對協會來說是沉重的財政負擔。¹²¹ 記者協會主席同意這個說法，表示記者批評報章可能會引致有關記者被報章起訴。出席該會議的立法會議員十分關注有報章聲言要起訴批評它的記者，擔心這樣會削減批評新聞機構的自由。

15.151 記者協會表示該會就關乎傳媒操守的投訴所作出的裁決從未引致該會被起訴。¹²² 該會的新聞自由小組召集人亦表示他的小組未嘗被新聞機構控告。¹²³ 然而《信報財經新聞》在 1999 年 9 月 15 日報道謂記者協會及攝影記者協會均被《東方日報》控告誹謗。起訴記者協會的訴訟與該會就《東方日報》派遣記者尾隨高奕暉法官一事所發表的聲明有關，而起訴攝影記者協會的訴訟則與該會就一名攝影記者在採訪涉及《東方日報》的藐視法庭案時遇襲一事所發表的聲明有關。同一篇報道還指出《東方日報》亦正為香港電台及其節目主持人批評該報歧視殘疾人士和新移民而入稟法院要求賠償。

15.152 據報《明報》主筆劉進圖（曾任記者協會副主席）在 1999 年 9 月舉行的國際私隱會議之上表示，香港欠缺有效的傳媒自律機

¹²⁰ 英文本載於<www.democracy.org.hk/EN/sep1999/fp_03.htm>，第 5 段。

¹²¹ 於 1998 年 11 月 25 日舉行的立法會民政事務委員會特別會議紀要，立法會文件編號 CB(2)1400/98-99，第 20 段。

¹²² 香港記者協會執行委員會，“HKJA says no to statutory press council”，2001 年 9 月 12 日。

¹²³ 於 2001 年 12 月 14 日舉行的立法會民政事務委員會會議紀要，立法會文件編號 CB(2)860/01-02，第 60 段。

制，主因是新聞工作者團體若發表批評媒體的操守的言論便有可能被控誹謗。他說記者協會和攝影記者協會均曾受到這些威脅，當時亦有同類案件排期審訊。¹²⁴ 中文大學新聞與傳播學院院長李少南博士亦表示有同袍曾經批評報章，結果收到律師信，雖然他最終會贏官司，但是他不願意花費金錢和時間在官司之上，所以最後決定以後也不寫該類文章。¹²⁵ 《香港經濟日報》執行總編輯邱誠武近日指出報章從業員由於害怕惹上官非，所以對於批評其他傳媒機構這種做法有所保留。¹²⁶ 劉進圖在 2001 年 11 月說：

“過去數年，記者、編輯、專欄作家、記者協會，以至電台「叩應」節目主持，都曾經因為批評傳媒而被控告誹謗，每宗官司的律師費動輒過百萬元，客觀上造成了一股不敢公開批評傳媒的風氣。”¹²⁷

15.153 有報道謂 HKCyber.com（即“Cyber 日報”，一份網上報章）的擁有人曾威脅要控告一些監察傳媒表現的人誹謗。HKCyber.com 曾被批評將一名臥底記者與妓女性交的錄影片段載錄在其網頁之內。該名妓女當時不知道整個性交過程被隱蔽攝錄機偷拍。據報 HKCyber.com 的主席指該網頁的奇情版所報道的故事不屬新聞，任何以該等故事屬新聞為基礎而作出的批評均有可能構成誹謗。報道亦指他正與律師研究控告個別媒體（包括香港商業廣播有限公司）誹謗。¹²⁸

15.154 涉及傳媒的誹謗官司既冗長又昂貴。在 *Eastern Express Publisher Ltd v Mo Man Ching* 一案，香港電台電視節目《傳媒春秋》的主持人就某報業集團的一連串行動以及傳媒機構之間互相以法律行動威脅對方的“風氣”作出評論，結果令香港電台及該節目主持人同被控誹謗。雖然終審法院裁定被告人勝訴，指出被告人評論謂有關

¹²⁴ “劉進圖說發表批評傳媒操守言論／易被財雄勢大傳媒機構控誹謗罪”，《信報財經新聞》，1999 年 9 月 15 日。

¹²⁵ 李少南，“報業評議會矯枉過正”，《蘋果日報》，1999 年 9 月 16 日。請也參考 *Oriental Daily Publisher v Ming Pao Holdings*, HCA 5612/1995（判決日期：1999 年 9 月 15 日）（關於一篇由呂大樂博士撰寫的評論東方報業集團的操守的文章）。

¹²⁶ 於 2001 年 12 月 14 日舉行的立法會民政事務委員會會議紀要，立法會文件編號 CB(2)860/01-02，第 52 段。

¹²⁷ 劉進圖，“修改誹謗法／解報評會爭議”，《明報》，2001 年 11 月 17 日。劉先生贊成修改《誹謗條例》，使關於香港報評會和其他新聞工作者團體所作出的陳述的報道受法例訂立的有條件特權保護。

¹²⁸ 《蘋果日報》，2000 年 12 月 11 日，A10 版。

報業集團有威嚇他人令其閉嘴之嫌是耿直的人會作出的評論，¹²⁹ 但是據稱被告人為抗辯而付出的訟費總數高達九百萬元。節目在 1995 年 3 月播放，但官司到 1999 年 11 月才了結。

15.155 香港大學新聞及傳媒研究中心總監陳婉瑩教授反對成立法定的報評會。她在一篇文章中提及東方報業集團因為商業電台容許聽眾在直播節目中批評該集團的報章而控告該電台誹謗。她表示東方報業集團屢次控告批評它的人誹謗，對於被大多數新聞工作者認為是較成立法定報評會可取的業界自律而言並非好兆頭。她補充謂業界自律只有在鼓勵同業之間互相交流和討論的環境下才會茁壯。“若坦率說話的人容易捲入法律旋渦，便沒有人會吐露真言。”¹³⁰

15.156 法定組織的成員（這裏不包括法定組織本身）在有關法例下享有免被起訴的權利是十分普遍的。這些法定組織的例子有大律師紀律審裁組¹³¹、律師紀律審裁組¹³²、廣播事務管理局¹³³、消費者委員會¹³⁴、平等機會委員會¹³⁵、根據《地產代理條例》委任的審裁小組¹³⁶、淫褻物品審裁處¹³⁷、申訴專員公署¹³⁸ 和證券及期貨事務監察委員會。¹³⁹

15.157 香港報評會主席在 2001 年 11 月舉行的記者招待會上表示，他擔任消費者委員會主席時可以暢所欲言，因為消費者委員會所有成員毋須承擔法律責任，但他以報評會主席的身分說話時便要很小心，因為他不再有這項權利。他說訴訟不僅虛耗大量金錢和時間，亦會對被控告的人帶來困擾。他更在訪問結束前“特別提醒”記者他的說話有哪些可以寫和應該怎樣寫。¹⁴⁰ 被香港報評會裁定違規的報章假如並非它的會員，該會通常不會在裁決中提及該報的名稱。此事實正好說明被起訴的可能性冷卻人們作出評論的意欲。香

¹²⁹ *Eastern Express Publisher Ltd v Mo Man Ching* [1999] HKCFA 71. 涉案的兩項陳述的其中一項有如下意思：“原告人不僅每逢有人提及他的名字（即使是不經意的提及）便有採取法律行動的意思，他看來還希望威嚇其他人使他們閉嘴”：1998 HKC LEXIS 79, 第 17 頁。

¹³⁰ 陳婉瑩，“The Problem Lies in Generalities”，《南華早報》，2000 年 3 月 17 日。她建議改革誹謗法，以鼓勵公眾對傳媒操守進行熱烈的討論。

¹³¹ 《法律執業者條例》（第 159 章）第 36(3)條。

¹³² 《法律執業者條例》（第 159 章）第 11(3)條。

¹³³ 《廣播事務管理局條例》（第 391 章）第 16 條。

¹³⁴ 《消費者委員會條例》（第 216 章）第 19 條。

¹³⁵ 《性別歧視條例》（第 480 章）第 68 條。

¹³⁶ 《地產代理條例》（第 511 章）第 54 條。

¹³⁷ 《淫褻及不雅物品管制條例》（第 390 章）第 9 條。

¹³⁸ 《申訴專員條例》（第 397 章）第 18A 條。

¹³⁹ 《證券及期貨事務監察委員會條例》（第 24 章）第 56 條。

¹⁴⁰ “陳坤耀：民主派記協為反對而反對”，《信報財經新聞》，2001 年 11 月 19 日。

港報評會在 2003 年 5 月發出新聞稿，譴責《壹週刊》一篇關於一名中四女學生的報道違反新聞倫理。結果《壹週刊》控告該會誹謗。¹⁴¹

15.158 我們認為自律委員會的委員應該享有毋須承擔法律責任的保障，使他們審理投訴及發表調查結果和裁決時不用擔心承擔法律責任。他們討論投訴時應該能夠隨心所欲地說出和寫下心中話，無需擔心萬一他們錯誤或被誤導便要面對被索償的可能性。服務自律委員會的人會合理預期被批評，但假如他們誠心誠意為公益從事義務工作反而要承擔因此而招致的法律責任，實在於理不合。要是有可能被起訴，許多合資格的人便會不願意被提名為自律委員會委員的人選，而願意成為委員的人也不敢作出批評。即使被譴責的行為真有其事或委員深信真有其事，由於委員未能百分百肯定可以在法庭上證明是真，而這樣做所需要的法律費用不菲，所以委員會還是會怯於批評。

15.159 我們建議，在毋損一個人向自律委員會本身索取賠償的權利的前提下，自律委員會的委員和僱員只要是在行使權力或履行職責時誠心誠意地作出作為或不作出作為，便毋須為該等作為或不作為在民事訴訟中承擔個人法律責任。根據這項建議，委員或僱員惡意作出的作為不會受保護，而超越權限的非法作為也不會獲豁免。此外，若有人因自律委員會作出的非法作為而蒙受損害，則不論該作為是否誠心誠意地作出，他仍可向委員會本身索償。因此，若自律委員會發出損害某報聲譽的裁決，而該報控告委員會誹謗，委員會便須在法庭上為自己辯護。同樣道理，假如有人因委員會疏忽維修物業而受傷，委員會仍須支付損害賠償。本報告書所建議的豁免權因此較《諮詢文件》所提議的窄，但與香港報評會所建議的一樣。至於投訴人方面則無需有這項權利，因為自律委員會將有權調查投訴和提供補救，只要投訴人是真心和不是為了損害被投訴的出版人的聲譽而向委員會申訴，有關投訴在普通法下是毋須承擔誹謗責任的。¹⁴²

建議 43

我們建議法例應規定，自律委員會的委員和僱員毋須因為履行委員會獲授予的職責或行使它獲賦予的權力時誠心誠意地作出作為或不作出作為而承擔個

¹⁴¹ HCA 3471/2003。見《星島日報》2003 年 10 月 10 日的報道。

¹⁴² 見 *Gatley on Libel and Slander* (Sweet & Maxwell, 9th edn, 1998), 第 14.52 段。

人法律責任。然而，自律委員會的委員和僱員在某次作為或不作為方面所獲得的保障，無論如何也不會影響委員會因為該次作為或不作為而須承擔的法律責任。

關於自律委員會的調查結果和決定的報道如事後有解釋或反駁的機會可受有條件的特權保護

15.160 我們已在本章較前部分建議自律委員會應有權要求被裁定違反《報業私隱守則》的報章雜誌刊登委員會的調查結果和裁決，但我們還認為應該讓更多人知道委員會的工作。有很強的理由使我們有意思鼓勵違規報刊以外的報刊發布自律委員會的調查結果和裁決。更廣泛發布調查結果和裁決會：

- (a) 讓公眾可以知悉、審視和評價自律委員會的工作；
- (b) 使更多人知道及遵從可被接受的傳媒行為標準；及
- (c) 減輕受害人的痛苦。

15.161 然而，若發表調查結果和裁決的媒體有可能被不滿委員會裁決的報章控告誹謗的話，加強宣揚調查結果和裁決的努力便會有阻力。我們在這部分研究：

- (a) 關於自律委員會的調查結果和裁決及它所發布的其他資料的報道，應否受《誹謗條例》（第 21 章）第 14 條所訂立的“受約制特權”（又稱為有條件的特權）這項法定免責理據保護；及
- (b) 如果應該受該特權保護的話，被告人（即發布自律委員會的陳述的人）應否先讓聲譽受損的人（通常是被自律委員會批評的出版人或新聞工作者）有機會發布一封合理的書函或一則合理的聲明作為解釋或反駁才可以免除法律責任。

15.162 第 14 條所訂立的“受約制特權”這項免責理據，保護報刊或廣播機構發布或廣播該條例附表所提述的報道或其他事項，除非有關發布被證明為惡意作出。¹⁴³ 任何事項的發布如為法律所禁止，

¹⁴³ 即是說被告人並非利用該場合來達致該場合得以享有特權的目的，而是不當地利用該場合來達致其他目的，例如被告人的動機不是履行有關責任，而是對被誹謗的人發洩他的個人怨恨或惡意。

或並非公眾所關注，而其發布亦非為公眾利益者，則不受該項免責理據保護。¹⁴⁴

15.163 我們認為有很好的理由將《誹謗條例》第 14 條所訂立的“受約制特權”這項免責理據的適用範圍擴闊至那些就關於自律委員會的調查結果和裁決（或自律委員會為了向市民提供資料而發出的正式報告、公告或其他事項）的公正和準確的報道而作出的發布或廣播。原因如下：¹⁴⁵

- (a) 自律委員會將會是一個為公眾利益而執行公共職能的法定組織。公眾獲悉調查結果和裁決的權利不應因為新聞界擔心被控誹謗而受束縛。
- (b) 新聞媒體的道德水平和它的正當職責及功能是公眾關注的事情。¹⁴⁶ 報刊有沒有濫用新聞自由使個人私隱受損，對市民來說有切身的利害關係。若新聞界時刻擔心被控誹謗，使他們在盡責將自律委員會的調查結果和裁決告知市民方面有所顧忌，將會違背社會的整體利益。
- (c) 這項建議與普通法及《誹謗條例》第 14 條下的有條件特權這項免責理據在原則上是一致的。
- (d) 只要媒體的報道是誠實地在沒有惡意的情況下作出，而受影響的人又有答辯的機會，私人利益便應該讓位於新聞自由。

15.164 我們因此總結認為關於自律委員會所作出的某些陳述的報道應該在誹謗訴訟中享有有條件的特權。餘下的問題是被告人應否只在他已應原告人的要求發布一封合理的書函或一則合理的聲明作為解釋或反駁（如原告人有此要求的話）才可以利用這項理據免責。誹謗案的被告人毋須應要求發布旨在解釋或反駁的書函或聲明便可享有特權的各類陳述在《誹謗條例》附表第 I 部列出，而被告人須提供解釋或反駁的機會才可享有特權的各類陳述則在附表第 II 部列出。曾發布在附表第 II 部列出的陳述的被告人不能被追發布旨

¹⁴⁴ 《誹謗條例》（第 21 章）第 14(1)及(3)條。公允評論這項免責理據（亦稱為真誠地就公眾關注的事情所作出的評論這項免責理據）保護的是評論而非從事實引伸出來的看法。它不保護自律委員會發表的具誹謗性質的事實陳述。

¹⁴⁵ 香港報評會全體成員（包括新聞行政人員協會、新聞工作者聯會及報評會的所有報章成員）均贊同有條件的特權這項免責理據適用於關於該會的調查結果和裁決的報道。在香港報評會委託進行的意見調查中，只有 25%受訪者認為讓該等報道享有有條件的特權會對新聞自由有負面影響。另有 49%認為這樣做不會影響新聞自由，而 26%則認為這樣做對新聞自由會有正面影響。

¹⁴⁶ *Oriental Daily Publisher v Ming Pao Holdings*, HCA 5612/1995 (判決日期：1999 年 9 月 15 日)。

在解釋或反駁的書函或聲明，但假如他拒絕這樣做的話，他被控誹謗時便不可以利用該項法定理據免責。

15.165 附表第 II 部包含關於下述事宜的公正而準確的報道：

- (a) 會社的“裁斷”或決定，“而該項裁斷或決定乃與該會社成員或憑藉任何合約而須受該會社管控的人有關者”；
- (b) 為了合法目的和推動或討論公眾所關注的事項而真誠地和合法地舉行的會議的議事程序；
- (c) 法定組織、審裁處或研訊的公開會議（或聆訊）的議事或法律程序；
- (d) 公眾公司的成員大會的議事程序；
- (e) 政府部門發出的公告；
- (f) 消費者委員會為向市民提供資料而發出的公告或其他事項；或
- (g) 申訴專員作出或發表的報告。¹⁴⁷

15.166 我們認為同類保障應該延伸至關於自律委員會的調查結果和決定的報道，以及關於該會為向公眾提供資料而發出的正式報告、公告或其他事項的報道。換言之，在沒有惡意下公正而準確地報道這些自律委員會的材料的媒體應可在誹謗訴訟中享有有條件的特權而毋須承擔法律責任，只要該等媒體有按原告人的要求（如他有作出的話）發布一封合理的書函或一則合理的聲明作為解釋或反駁便可。支持將該等報道包括在附表第 II 部之內的理由包括以下各點：

- (a) 要求被告發布旨在解釋或反駁的合理書函或聲明這項權利可以防止被告人濫用新聞自由。
- (b) 這項回應權容許聲譽受損的人（通常是被裁定違反守則的出版人或有關的新聞工作者）作出澄清和防止他的聲譽所受到的無理損害繼續擴大。¹⁴⁸
- (c) 假如聲譽受損的人被法例剝奪獲得法律補救的權利，他獲提供回應的機會也是公平的做法。
- (d) 這項權利使公眾獲得更多的訊息，讓正反雙方的理據得以呈現在公眾眼前：公眾是有權知道雙方對事情的看法。

我們強調我們的建議所提供的保障不適用於自律委員會作出的首次發布。

¹⁴⁷ 律師紀律審裁組和大律師紀律審裁組的所有議事程序也享有特權：《法律執業者條例》（第 159 章）第 11(4)及 36(4)條。

¹⁴⁸ E C S Wade, “Defamation” (1950) 66 LQR 348, at 351-2.（“作出更正或解釋，對於化解一名記者對原告人所可能作出的詆毀產生很大的作用”）。

15.167 有評論謂該項有條件的特權不應適用於關於有關團體針對並非會員的人而作出的陳述的報道。雖然這反映《誹謗條例》下的現況，¹⁴⁹ 但假如個案全部符合條例第 14 條就附表第 II 部所列出的報道而訂下的條件（即：(a) 有關事項是公眾所關注的；(b) 有關陳述是為公眾利益而發布；(c) 有關報道是公正和準確的；(d) 有關發布並非出於惡意；及(e) 聲譽受有關報道損害的非會員如感到不滿是有機會作出回應），我們看不出有任何政策上的理由反對該項特權適用於關於非會員的陳述的報道。

15.168 值得一提的是由霍思大法官擔任主席的誹謗問題委員會認為英國報業評議會、英國廣播公司投訴小組及英國的獨立廣播事務管理局轄下的廣播事務小組的議事程序顯然涉及公眾利益，遂建議只要有提供解釋或反駁的機會，關於該等組織的“裁決、正式報告、聲明或公告”的“公正而準確的報道”應該可以享有特權。¹⁵⁰ 加拿大不列顛哥倫比亞省的法律改革委員會亦建議，只要聲譽受損的人有權回應，關於加拿大任何一個報業評議會所發表的“調查結果、裁決或公告的公正而準確的報道”應可享有法定的有條件特權而受到保護。¹⁵¹ 現行的英國《1996年誹謗法令》規定，須提供解釋或反駁的機會才可享有特權的陳述的類別包括關於下述會社的調查結果或決定的公正而準確的報道：該等會社的“宗旨在於促進或保障任何……行業或專業（或經營或從事任何……行業或專業的人）的利益，而其會章亦授權會社對與該等……行業或專業有關連的事項（或對該等人的行為或操守）加以管控或作出裁決”。法令沒有進一步規定有關的調查結果或決定須與有關會社的成員（或因合約關係而須受該會社管控的人）有關。¹⁵²

建議 44

我們建議，《誹謗條例》（第 21 章）附表第 II 部所列出的須提供解釋或反駁的機會才受“受約制特權”保護的報道的類別，應擴闊至包括：(a) 自律委員會的調查結果和決定及該會為向市民提供資料而

¹⁴⁹ 香港法例第 21 章附表，第 8 段。

¹⁵⁰ *Report of the Committee on Defamation* (London: HMSO, Cmnd 5909, 1975)（主席：霍思大法官），第 231 段。比照英國《1996 年誹謗法令》附表 1，第 14 及 15 段。

¹⁵¹ Law Reform Commission of British Columbia, *Report on Defamation* (No 83, 1985), pp 40-44.

¹⁵² 《1996 年誹謗法令》附表 1，第 14(b)段。請也參考英國的 Lord Chancellor's Department 就該法令第 15 段而發表的 *Consultation Paper: Defamation Act* (1999 年)，載於 <www.lcd.gov.uk/consult/civ-just/defactfr.htm>。比照《誹謗條例》（第 21 章）附表，第 8 段。

發表的正式報告、公告和其他事項的複製本；及(b)關於該等調查結果、決定、正式報告、公告或事項的公正而準確的報道。

教育與研究

15.169 自律委員會除了草擬守則和審理投訴之外，還應該在教育和研究方面扮演一個角色。私隱專員公署和平等機會委員會在有關法例下也要扮演這個角色。¹⁵³ 此外，還應該考慮讓自律委員會能夠與世界新聞評議會協會、英聯邦報業聯盟及歐洲獨立報業評議會同盟等國際或區域組織保持聯繫，或參與它們所舉辦的活動。

建議 45

我們建議法例應規定自律委員會有下列權力：

- (a) 促進市民對《報業私隱守則》和自律委員會的投訴程序的認識和理解；
- (b) 增加市民對下列事宜的認識和理解：(i) 根據《公民權利和政治權利國際公約》第十七條，人人有權享有私生活免被非法或任意干涉的權利；及(ii) 報刊在行使公約第十九條的自由發表意見的權利時，有責任尊重他人的私隱權；
- (c) 就如何遵守《報業私隱守則》一事發出指引或作出一般評論；及
- (d) 委託他人研究關於報刊侵犯私隱的事宜。

經費來源

15.170 我們認為自律委員會應有充足的經費，使它能够有效率和成功地執行職能。自律委員會必須有財力應付在執行職能過程中出現的訴訟，這包括由委員會提起的法律程序及他人針對委員會而提

¹⁵³ 《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）第 8(1)條及《性別歧視條例》（第 480 章）第 65 條。

起的法律程序。自律委員會可在以下幾種情況牽涉在法律程序之內：

- (a) 若有出版人沒有按照自律委員會的要求刊登更正啓事或委員會的調查結果和裁決，委員會便需要向法院申請命令強制執行它的要求。
- (b) 不滿裁決的出版人將可以上訴，如此則自律委員會便需要在上訴法庭提出抗辯。
- (c) 自律委員會的程序可被法院覆核；及
- (d) 被自律委員會或其主席批評的出版人或新聞工作者可能會控告該會誹謗。

即使自律委員會勝訴，它通常只可以向被告人討回約七成的訟費。沒有充足的經費，委員會便得不到支持其正常運作所必需的法律服務。

建議 46

我們建議自律委員會應獲得足夠的經費聘用執行職能所必需的職員和專業服務。

經費可以來自何方

15.171 英聯邦報業聯盟在 2001 至 2002 年度內舉辦的報業自律研討會有討論經費來源此一題目。卑爾斯將當時的討論撮錄如下：¹⁵⁴

“很多自律制度均信奉一個中心原則，就是業界自行承擔獨立制度的運作經費最能確保制度健全。這樣做使業界覺得整個制度是他們所有，並使業界在道德上樹立不這樣做便不能樹立的威信。若業界不能獨自承擔費用，最佳的辦法是以兼容的方式解決經費問題，而經費當中應有相當數量由獨立的捐資者承擔。這樣做的道理在研討會上獲得廣泛認同。至於接受政府資助（此情況出現在並非完全由業界控制的制度裏）必然會損害業界自律這個看法則不獲普遍認同。

法語國家（例如喀麥隆）的看法是政府〔向報評會〕提供的金錢只不過是將人民的金錢重新分配，只要沒

¹⁵⁴ I Beales, *Imperfect Freedom*, above, at 30.

有附帶任何條件，這些金錢不會有問題。在印度，由最高法院法官任主席的報業評議會應由政府資助這個看法已廣為人接受。其他國家（例如馬來西亞）則認為只要經費是由國會投票通過，從綜合營運資金中直接撥出而不是從部門的預算中撥出，自律制度便不會被指因為受到政府支配而變得不健全。在所有有這種安排的個案裏，與會代表看不見有任何固有的衝突或不適宜有的緊密關係，亦看不見有關的監察報業組織有可能會因此而被譏諷為被政府所提供的金錢馴服。”

15.172 自律委員會的經費可來自政府一般收入或向報章雜誌徵收的費用，或同時從這兩個途徑提供。徵收的金額可基於報章雜誌的流通量或讀者人數而釐定。由於自律委員會只會有少量職員，所以預計它的日常開支不會很多。然而，委員會為提起法律程序或被起訴時為提出抗辯所花費的法律費用可能十分龐大，亦可能每年不同。有人因此擔心如果報界須同時負擔委員會的日常開支和法律費用的話，向報界徵收的費用便會給他們帶來沉重的負擔。

15.173 我們首先要認識到徵收的費用帶有稅款的性質。徵收很高的費用對報章的開支、售價、流通量、讀者人數和利潤帶來負面影響。徵收過高的費用會扼殺新聞自由和使人們不願意創辦新報章。¹⁵⁵ 印度最高法院在決定向進口的報章徵收關稅的法律是否違憲時裁定，要判斷向報章徵稅的法規是否合法，須以該稅種有沒有明顯而直接地帶來清晰可見的重擔為準則：

“向報業徵稅時或者有需要注意有關稅項不應對屬於本國第四種勢力的報界構成沉重的負擔，亦不應單單針對報業採取嚴厲措施。明智的管治者應該明白到向新辦的報章徵收像關稅般的稅項等同向知識徵稅，亦實質上等同加重一個識字及意識到作為公民是有責任認識周遭事物的人的擔子。”¹⁵⁶

15.174 我們同意向報章徵收的任何費用必須不會高至使那些有意以辦報方式運用發表自由的人覺得是一個重擔。有幾個方法可以把資助自律委員會的經費所造成的財政負擔減至最輕。第一個方法是

¹⁵⁵ 一份註冊報章須支付的年費只是\$785：《報刊註冊及發行規例》（香港法例第 268 章附屬法例 B），第 12(2)條。

¹⁵⁶ *Indian Express Newspapers (Bombay) Private Ltd v Union of India* (1985) SCR (2) 287, 341-342.

豁免自律委員會被其他人以任何理由起訴，使它只會涉及強制執行裁決、司法覆核及上訴的法律程序。我們不贊成這個方案，因為禁止一個人以自律委員會犯錯為由向委員會（這是指委員會本身而不是指它的委員和僱員）索償是不公平的做法。此外，強制執行裁決和應付司法覆核及上訴的法律開支仍然可以十分可觀。

15.175 另一個方案是由政府透過律政司向自律委員會提供法律服務，使委員會不用為了聘請私人執業的律師而承擔法律費用。這個方案可行但不可取，因為政府律師的介入有可能被一些人視為給政府一個干涉自律委員會運作的機會。無論如何，假使委員會被判敗訴，它仍有責任支付損害賠償和對方的訟費。

15.176 第三個方案參考由消費者委員會管理的消費者訴訟基金所提供的例子，由政府成立基金來支付自律委員會的法律費用。¹⁵⁷ 消費者訴訟基金在 1994 年成立，由政府撥出的一千萬元作為首筆資金，此後則自負盈虧。基金的收入來自銀行利息、申請費用及在成功個案裏向被告討回的訟費，亦有從受助消費者所獲得的損害賠償中抽取一成金額。然而，基金的目的是在涉及重大公眾利益的事情上協助消費者尋求法律補救，而不是在消委會被起訴時協助該會抗辯。消委會抗辯時所付出的法律費用是由政府從一般收入中撥付。

15.177 平等機會委員會亦有權向欲根據反歧視法例採取法律行動的人提供援助，但當局沒有為此目的而設立信託基金。平機會的法律費用是從它的一般收入中支付，不論使用該等費用的目的是為了向欲根據有關法例提起訴訟的人提供法律援助還是使平機會被起訴時可以提出抗辯，也是這樣的安排。¹⁵⁸ 至於律師會和大律師公會，它們須支付紀律處分程序所涉及的法律費用，但如果它們不能從有關律師或大律師討回法律費用的話，便可以要求政府從它的一般收入中支付。¹⁵⁹

日常開支

15.178 我們認為自律委員會的日常開支應由業界負擔，這應該包括平日向該會提供法律意見所引致的開支，但不應包括訴訟費用在

¹⁵⁷ 見《2000 - 2001年度消費者委員會年報》第 96 - 100 頁所載的“消費者訴訟基金年報”。
¹⁵⁸ 平機會主席曾評論謂申索數字上升令該會的財政受到壓力：《信報財經新聞》2001 年 2 月 20 日。

¹⁵⁹ 《法律執業者條例》（第 159 章）第 25 及 39 條。

內。之所以應由業界負擔，是因為成立這個自律組織的需要是由業界本身的行為引起。當某行業的活動為社會帶來社會成本，該行業的從業員須負擔旨在保障公眾利益的自律組織的開支亦是合理的做法。

教育與研究開支

15.179 自律委員會亦應有充裕的資源推動教育工作及進行研究。前文有提及立法會通過決議促請政府全面推廣傳媒辨識教育。雖然大家對於應否成立法定組織解決報刊侵犯私隱的問題意見紛紜，但是政府應該鼓勵各界細心設計及推展以兒童及成年人為對象的傳媒辨識活動則是社會的共識。我們因此認為教育及研究的開支應由公帑支付。

法律費用及損害賠償

15.180 此外，亦有充分理據支持由公帑支付自律委員會的法律費用（日常向該會提供法律意見所需要的費用除外）及須由它支付的損害賠償：

- (a) 自律委員會是為了公眾利益和所有香港人的福祉而成立。社會應該全力支持委員會保障市民的私隱以免被報刊無理侵犯。
- (b) 要是自律委員會因擔心它所採取的行動有可能不利委員會的財政狀況而不能全面、公平和堅定不移地行使權力和作出判斷的話，將不會符合公眾的利益。
- (c) 私隱專員公署、平等機會委員會及消費者委員會等捍衛公眾利益的組織的經費均來自公帑。律師會和大律師公會亦有接受政府的財政支持，使它們可以收回它們在紀律處分程序所支付的法律費用。
- (d) 其他司法管轄區的報評會或類似組織有很多都是接受政府的資助。這些司法管轄區包括孟加拉、比利時、丹麥、埃及、芬蘭、德國、加納、印度、印度尼西亞、尼泊爾、尼日利亞、葡萄牙、魁北克及斯里蘭卡。

建議 47

我們建議：

- (a) 自律委員會的經費部分應來自向報章雜誌徵收的費用，部分則應來自立法會撥付的款項；

- (b) 委員會的日常開支（包括平日向該會提供法律意見所需要的費用）應由業界承擔；
- (c) 委員會在教育和研究方面的費用應由公帑支付；
- (d) 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）應由公帑支付；
- (e) 須由委員會支付的損害賠償應由公帑支付；及
- (f) 向報章雜誌徵收的費用必須不會對現有的報章雜誌造成沉重的負擔，亦不會令有意開辦新報章或雜誌的人卻步。

諮詢文件的建議與報告書的建議兩者的分別

15.181 下表列出本報告書的建議與《諮詢文件》的相關建議的主要分別。

項目	私隱小組在《諮詢文件》所作出的建議	法律改革委員會在本報告書所作出的建議
稱謂	保障私隱報業評議會（簡稱私隱報評會）	為免與香港報業評議會混淆，有關組織應該以委員會為名。
須為違反守則負上責任的人	報章雜誌的東主、出版人及編輯須負上責任。	只須由報章雜誌的出版人負上責任。
委任委員的方法	所有委員由一個獨立的“委任委員會”委任，而“委任委員會”的成員（包括主席在內）則由一名獨立人士委任。該名獨立人士由行政長官在諮詢業界之後邀請出任。	業界委員由報業及新聞工作者行業提名，公眾委員則由專業團體、非政府組織及終審法院首席法官提名。除非提名過程有不當之處，否則行政長官必須委任獲提名的人。
提名業界委員的方法	任何個人、機構或團體（不論是否與報界有關）均有權提名。	報章委員由報章出版人提名；雜誌委員由雜誌出版人提名；新聞工作者委員由新聞工作者團體提名；學者委員由專上學院的新聞系主任或眾新聞學者提名。

主席	主席由“委任委員會”委任，且必須是一名退休法官或資深律師。	主席由自律委員會從公眾委員中選出。
行政長官的角色	委任程序從行政長官任命一名獨立人士委出“委任委員會”開始。	行政長官及政府均不會介入提名程序。
當然委員	私隱專員是私隱報評會的當然委員。	沒有設立當然委員，但可邀請私隱專員出席自律委員會的會議。
制裁措施	私隱報評會可：(a) 公布某報章或雜誌的行為違反守則；(b) 譴責有關報章或雜誌；(c) 要求有關報章或雜誌刊登道歉啓事、更正啓事及調查結果；及(d) 在本地報章刊登調查結果。	自律委員會無權命令違規報章或雜誌刊登道歉啓事，但可勸喻、警告或譴責、要求它刊登更正啓事或調查結果及裁決，並就刊登的時間、方法、格式和位置發出指示。
金錢上的懲罰	若違反守則的情況嚴重，私隱報評會可判罰巨款。	自律委員會無權罰款。
強制執行裁決的權力	沒有按私隱報評會的要求刊登道歉啓事、更正啓事或調查結果的報章或雜誌可被罰款。	沒有按自律委員會的裁決行事的報章或雜誌不會被罰款，但委員會可向法院申請命令要求該報章或雜誌必須刊登更正啓事或調查結果及裁決。
上訴權	不滿私隱報評會任何決定的人可向上訴法庭上訴。	只有不滿裁決的報章和雜誌才可向上訴法庭上訴。答辯人是自律委員會而非投訴人。投訴人無權上訴。
免被起訴的權利	私隱報評會及其委員和職員不會因為行使權力或履行職責時誠心誠意地做出的事情被起訴。	只有自律委員會的委員和僱員可享有免被起訴的權利。自律委員會本身不享有這項權利。
經費來源	私隱報評會的經費來自向所有報章雜誌所徵收的費用。	自律委員會的日常開支（包括平日提供法律意見的費用）由業界負擔。訴訟費用、損害賠償和教育及研究開支從公帑撥付。

自律委員會與香港報業評議會的分別

15.182 下表列出現時的香港報業評議會與報告書建議成立的自律委員會的主要分別。

	由業界成立的 香港報業評議會	法改會建議成立的 法定自律組織
創辦者	香港報業公會	立法機關
法律地位	私人性質的擔保有限公司	有法例做基礎的公共機構
會章	香港報評會會員所採用的組織章程大綱及章程細則（大綱及細則可在會員大會上透過特別決議案修改）	由立法機關所制訂的旨在創立自律委員會的法例（該法例只可被立法機關制訂的修訂條例修改）
管轄範圍	只對十份“中型報章”有管轄權，但對“大型報章”、“小型報章”及雜誌則沒有管轄權。	對所有根據《本地報刊註冊條例》註冊的報章及雜誌有管轄權。
挑選業界成員的方法	獲執行委員會委員接納的報刊或新聞工作者團體方可成為業界會員。執行委員會沒有責任解釋為何拒絕某報刊或新聞工作者團體的申請。	每份第 I 類報章有權提名一名報章委員。
		第 II 類報章有權提名某個指定數目的報章委員。
		第 III 類報章有權提名最少一名報章委員。
		受歡迎的雜誌有權提名最少一名雜誌委員。
		新聞工作者委員由新聞行政人員協會、記者協會、新聞工作者聯會和攝影記者協會提名。
		最少一名學者委員由專上學院的新聞系主任或眾新聞學者提名。
挑選公眾成員的方法	被執行委員會邀請和接受的人	由終審法院首席法官及在法例內列明的專業團體及非政府組織提名
組成方式	沒有代表“大型”報章的會員	有擁有最多讀者的報章的代表
	十名會員分別代表十份“中型”報章	有擁有不少讀者的其他報章的代表

	沒有代表“小型”報章的會員	有最少一名委員代表很少讀者的報章
	沒有代表雜誌的會員	有最少一名委員代表受歡迎的雜誌
	兩名會員分別代表新聞行政人員協會及新聞工作者聯會，另有一名會員是新聞行政人員	有代表香港所有專業新聞工作者團體的委員（該等團體包括新聞行政人員協會、記者協會、新聞工作者聯會及攝影記者協會）
	沒有會員代表記者協會及攝影記者協會	
	三名會員是來自中文大學和浸會大學的新聞學者	最少一名委員代表香港所有專上學院的新聞學者
	公眾會員 13 名，不計上述新聞學者及新聞行政人員	有代表公眾和私隱被報刊侵犯的人的委員
公眾成員	成員包括“成就卓越或地位顯赫的人”及“從事新聞、法律或教育工作或在其他行業工作的人”	不可與新聞工作者行業及報業有任何聯繫；公眾委員最少有一人是退休法官
新聞學者	當公眾成員計算	當業界委員計算
新聞工作者	可接受為公眾會員	可成為業界委員，不可成為公眾委員
業界成員與公眾成員的比例	公眾會員不得少於香港報評會會員總數的 50%。	業界委員的人數不應超過公眾委員的人數。
主席	主席是一名由業界會員提名並由全體會員選出的“公眾會員”。	主席是一名由自律委員會全體委員選舉產生的公眾委員，但業界委員和公眾委員也可提名人選。
副主席	副主席是一名由業界會員或公眾會員提名並由全體會員選出的“公眾會員”。	可以是一名業界委員或公眾委員。
喪失出任業界成員資格的情況	不遵從香港報評會的章程細則、附例或守則的業界會員可被革除會籍。	保有業界委員的席位並不繫於有否遵從《報業私隱守則》。自律委員會無權將業界委員免職。

喪失出任公眾成員資格的情況	不遵從香港報評會的章程細則、附例或守則的公眾會員可被革除會籍；執行委員會若認為革除某名公眾會員的會籍是符合報評會的利益亦可以這樣做。	公眾委員只在法例列明的有限情況下才可被褫奪資格。自律委員會無權將公眾委員免職。
以個人身分投票的規定	業界會員是報章和新聞工作者團體委派的代表，沒有規定他們必須以個人身分投票。	明文規定所有委員必須以個人身分而非以提名他們的組織的代表的身份投票。
執行委員會	第一屆執委會委員由認同組織章程細則的人提名出任；其後各屆的委員在周年委員大會上以普通決議案方式選出。沒有規定業界委員和公眾委員在執委會內的比例。	沒有執行委員會，但自律委員會可設立投訴小組。
可免除執行委員會委員職務的情況	執委會的委員可在任期屆滿前被香港報評會以特別決議案的方式免職。	自律委員會不可免除委員的職務。
道德規範或工作守則	獲四個新聞工作者團體同意的《新聞從業員專業操守守則》或香港報評會所採用的其他守則。	內容與私隱有關並經自律委員會認可的報業守則。守則可由業界委員或自律委員會委任的守則小組草擬。
受理的投訴的性質	受理關於報界的侵犯私隱行為或淫褻、不雅或煽情的報道的投訴；可拒絕受理關於報章的報道不準確的投訴。	受理關於印刷媒體無理侵犯私隱的投訴，包括指稱某篇關於某人的報道的內容不準確或帶有誤導成分的投訴。
主動調查的權力和受理由第三者作出的投訴的權力	不會主動展開調查，並可拒絕受理由第三者作出的投訴。	若進行調查有符合公眾利益的理據支持，自律委員會可主動展開調查或調查由第三者作出的投訴。
制裁措施	執委會可譴責被投訴的報章或其編輯或僱員，並指示該報章刊登報評會的裁決或調查結果摘要、向投訴人書面道歉、及刊登道歉啓事。	自律委員會可勸喻、警告或譴責有關出版人，並要求他刊登更正啓事或自律委員會的調查結果和裁決，並就刊登的時間、方法、格式及位置發出指示，但無權命令出版人道歉。

強制執行制裁的權力	無權強制執行由執委會發出的指示，但不遵從章程細則、附例或守則的報章及“做出任何與會員身分不相稱的行為”的報章可被革除會籍。	自律委員會可向法院申請命令，要求沒有按委員會的要求行事的出版人採取法院指明的行動和支付委員會為申請命令而付出的費用。
針對裁決提出上訴	香港報評會的裁決是最終裁決。	出版人可針對不利於它的裁決向上訴法庭提出上訴。
司法覆核	香港報評會的裁決不受法院覆核。	自律委員會的裁決可被法院覆核。
刊登調查結果和裁決的責任	香港報評會沒有責任發布調查結果和裁決，亦沒有責任提供裁決理由。	自律委員會有法定責任發布調查結果和裁決以及所據理由。
免被起訴的權利	香港報評會及其會員和僱員不享有免被起訴的權利。	自律委員會委員和僱員（不包括委員會本身）不會因為誠心誠意地作出的作為而被起訴。
以享有有條件的特權作為免責辯護	關於香港報評會的調查結果和裁決的報道不受“受約制特權”這項法定免責理據保護。	只要被告人有提供解釋或反駁的機會，關於自律委員會的調查結果和決定的報道可受《誹謗條例》第 14 條的“受約制特權”保護。
經費來源	經費來自私人捐獻及業界會員支付的費用。有關費用由執委會釐定。	訴訟費用、損害賠償及教育與研究開支從公帑撥付；日常開支（包括平日提供法律意見的費用）由業界負擔。

第 16 章 涉及刑事法律程序的少年人的身分應否保密

16.1 《聯合國兒童權利公約》第 16 條規定，“兒童的隱私、家庭、住宅或通信不受任意或非法干涉”，他們有權享受法律保護，以免受這類干涉。第 40 條更確認，每名被指稱、指控或認為觸犯刑法的兒童（或未成年人）有權得到促進其尊嚴和價值感的待遇，而這種待遇“應考慮到其年齡和促進其重返社會並在社會中發揮積極作用的願望”。為此目的，兒童的私隱應“在訴訟的所有階段均得到充分尊重”。

16.2 《聯合國少年司法最低限度標準規則》（“北京規則”）第 8 條特別規定應在各個階段尊重少年犯享有私隱的權利，以避免由於不適當的宣傳或加以點名而對其造成傷害：“原則上不應公布可能會導致使人認出某一少年犯的資料。”¹ 規則 8 的說明如下：

“青少年特別易沾污名烙印。犯罪學方面對於這種加以點名問題的研究表明，將少年老是看成是‘少年犯’或‘罪犯’會造成（各種不同的）有害影響。規則 8 還強調了保護少年犯不受由於傳播工具公布有關案件的情況（例如被指控或定罪的少年犯的姓名）而造成的有害影響的重要性。少年的個人利益應受到保護和維護，至少在原則上應如此……。”

16.3 歐洲議會部長委員會有建議各成員國檢討其法例和措施，以便透過確認一系列的權利，包括少年人的私生活受到尊重的權利，鞏固未成年人在整個法律程序的法律地位。²

16.4 公眾有需要認識少年人犯罪所帶出的問題，但這可以在不損害少年犯的私隱權益的情況下得到滿足。原則上，除非少年犯嚴重威脅他人的安全，否則少年犯改過自新的權益屬首要的考慮因素。

¹ (UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice) 由聯合國大會 1985 年 11 月 29 日第 40/33 號決議案採納，載於<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp48.htm>。

² 由部長委員會在 1987 年 9 月 17 日舉行的部長代表第 410 次會議上採納的關於 Social Reactions to Juvenile Delinquency 的 R(87)20 號建議；第 8 段。

16.5 根據《少年犯條例》（第 226 章）第 20A(1)條的規定，新聞界不得披露與少年法庭的法律程序有關的未滿 16 歲的兒童及少年人的身分。³ 然而，如果他們並非在少年法庭審訊，傳媒是可以披露他們的身分而毋須負上法律責任，但法庭指示任何人不得將刻意導致他們的身分被識別的資料發表的情況則屬例外。

16.6 因此，對關於在少年法庭進行的法律程序的報道所施加的限制是強制性的，除非爲了公正目的得以免除。至於關於涉及兒童或少年人的其他法律程序（不論刑事或民事）的報道則無任何限制，除非法庭行使第 20A(3)條所規定的酌情決定權。英國的情況與香港的相若。⁴ 然而，英國的報業投訴委員會的《實務守則》第 7(1)條所訂的標準較法例規定的高。它規定“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，亦應如是。這項禁制並不接受以公眾利益作爲辯護理據。香港的《新聞從業員專業操守守則》沒有條文保護性罪行案中的兒童。我們在此舉出三宗近例說明：

- (a) 某報章報道一名 15 歲學生用手抓一名女童的腰部和觸摸她的胸部。他承認非禮罪。該報披露他的全名，並刊登一張顯示他出席裁判法院聆訊時使用一張紙遮蓋臉部的圖片。⁵
- (b) 某報章報道一名 15 歲學生被指在家中浴室內誕下嬰兒，然後用刀刺傷他。該學生其後被控企圖謀殺。該報披露她的全名和她居住的屋邨和大廈的名稱，並刊登一張顯示該學生利用她父親雙臂遮掩臉部的圖片。⁶
- (c) 某雜誌報道一名知名商人接受一名 13 歲女童在一間卡拉 OK 房內替他手淫。事後他被數名被告人勒索。該女童及其他兩名被告人承認控罪。女童的全名在該篇報道中出現多次。⁷

³ 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，只有謀殺案除外。假如這類兒童所犯的罪行可以簡易程序處理，則只有少年法庭才有權審理。不過，就可公訴罪行而言，高等法院與少年法庭同時享有司法管轄權。法庭如爲公正目的，可免除第 20A(1)條的規定：第 20A(2)條。

⁴ 請參閱英國的 Children and Young Persons Act 1933 第 49 條（經 Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999 第 48 條修訂）（關於報道青少年法庭的法律程序的限制）；英國的 Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999 第 45 條（限制報道涉及 18 歲以下的人的法律程序的權力）。

⁵ 《明報》，2002 年 6 月 20 日。

⁶ 《成報》，2002 年 6 月 20 日，A2 版。

⁷ 《壹週刊》，第 668 期，A 冊，第 54 頁。

16.7 《諮詢文件》提及披露少年犯的姓名會令他們受公眾注視，妨礙他們改過自新。然而，該份文件亦承認少年人有可能被控犯嚴重罪行，例如謀殺、誤殺、強姦及蓄意使他人身體受到嚴重傷害。在刑事法律程序中保護少年犯或證人的身分，涉及私隱以外的問題。私隱小組在《諮詢文件》中指出，在決定應否禁制披露少年人的身分時，少年人的年齡及罪行的性質是相關的考慮因素。小組的初步看法是《少年犯條例》第 20A(1)條所提供的保障應延伸至涉及並非在少年法庭進行的法律程序的未滿 16 歲兒童。⁸

16.8 香港基督教服務處贊同這個提議。他們認為傳媒在報道涉及少年人的訴訟方面有很多可改善之處。報章經常以顯著的篇幅圖文並茂的報道這些新聞。即使不刊登當事人的姓名的第二個字，認識他們的人仍能知道他們的身分。在傳播媒介披露涉及法律程序的少年人的身分不僅使他們受公眾注視，還會使他們終生蒙羞。更壞的是這可能對他們改過自新和日後的健康發展造成不良影響。其他意見書沒有就這個問題提出意見，但也有數名回應者強調必須尊重兒童的私隱權。

16.9 我們認為涉及刑事法律程序的未滿 16 歲的少年人的身分應受保護（不論他們是罪犯還是受害者或證人），以免他們的身分被人向外宣揚，即使該等法律程序並非在少年法庭進行，亦應如此。對報道這些少年人的身分所施加的限制應該是強制性質而非可以酌情決定是否施加，惟法院應該有權為了司法公正的利益而免除有關限制。

建議 48

我們建議政府應：**(a)** 把《少年犯條例》（第 226 章）第 20A(1)條所提供的保障延伸至涉及並非在少年法庭進行的刑事法律程序的未滿 16 歲的少年受害人和少年證人；及**(b)** 考慮把該條文所提供的保障延伸至涉及該等法律程序的未滿 16 歲的少年犯。

⁸ 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》（1999 年），第 2.48 至 2.56 段。

第 17 章 各項建議總覽

建議 1—— 罪行受害者 (第 4.30 段)

修改《罪行受害者約章》，使之涵蓋罪行受害者在新聞媒體報道罪行方面所享有的權利，並在修改約章時顧及聯合國《為受害者討回公道手冊》所提供的意見。

建議 2—— 醫院的病人 (第 4.39 段)

- (a) 政府及醫院管理局應檢討它們可以採取何種措施以便能夠更好地保障醫院病人的私隱，並研究如何能夠更好地執行《醫院管理局附例》(第 113 章)第 7(1)(f)條及其他有關條文。
- (b) 應為救護車職員、醫院職員及警務人員提供訓練，使他們知道如何保障在罪案或意外事件中受傷的人及在醫院接受治療的病人的私隱。

建議 3—— 廣播媒體的侵犯私隱行為 (第 6.9 段)

廣播事務管理局所發出的《電視通用業務守則—— 節目標準》第 10 章應作出詳細的規定，以防止下列情況發生：(a) 在香港播放的節目內容無理侵犯私隱；及(b) 與搜集擬包括在該等節目之內的資料有關的無理私隱侵犯。作出有關規定時應參考其他司法管轄區的廣播機構所採用的業務守則。

建議 4—— 根據《個人資料(私隱)條例》發出實務守則 (第 9.28 段)

個人資料私隱專員應發出一套實務守則，就《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)的條文(包括條例內列明的各項保障資料原則)如何適用於新聞界提供實用的指引。

建議 5—— 由一個獨立的自律組織保障個人私隱免受報刊侵犯 (第 14.29 段)

應立例成立一個獨立的自律委員會，以處理關於印刷媒體無理侵犯私隱的投訴(以下簡稱“自律委員會”)。

建議 6—— 自律委員會的管轄範圍 (第 15.3 段)

所有根據《本地報刊註冊條例》(第 268 章)註冊的報章和雜誌均應受自律委員會管轄。就我們的建議而言，“報章”指每星期最少出版五次的刊物，而“雜誌”則指每星期出版少於五次的刊物。

建議 7—— 自律委員會的組成方式 (第 15.12 段)

法例應規定自律委員會由下列人士組成：

- (a) 代表報業及新聞工作者行業的成員（“業界委員”），包括(i) 代表報章出版人的成員（“報章委員”）；(ii) 最少一名代表雜誌出版人的成員（“雜誌委員”）；(iii) 代表新聞工作者團體的成員（“新聞工作者委員”）；(iv) 最少一名代表在專上院校任教的新聞學者的成員（“學者委員”）；及
- (b) 代表公眾和私隱被報刊侵犯的人的成員（其中包括最少一名退休法官），他們在獲提名加入委員會之前的三年內不曾從事新聞工作者行業或報業，亦與新聞工作者行業或報業沒有任何關連（“公眾委員”）。

建議 8——公眾委員和業界委員的人數（第 15.12 段）

法例應規定業界委員的人數不得超過公眾委員的人數。

建議 9——提名自律委員會委員的方法（第 15.17 段）

法例應確保：

- (a) 提名自律委員會委員的程序完全沒有政府參與，並且是公平和公開的；
- (b) 業界委員由報紙業、雜誌業、新聞工作者行業及新聞學界的代表提名；及
- (c) 公眾成員（不包括應由司法機構提名的退休法官在內）由專業團體和非政府組織提名，但這些團體和組織必須獨立於新聞工作者行業和報業之外，且在專業或學術上關注報刊水平、或報刊水平與之有切身利害關係、或在排解糾紛方面有某些經驗。

建議 10——提名報章委員的方法（第 15.24 段）

- (a) 就提名報章委員一事而言，法例應將所有報章按照其讀者人數分為第一、第二或第三類：(i) 第一類是香港讀者人數最多的印製報章；(ii) 第二類是香港讀者人數不少的其他印製報章；(iii) 第三類是不屬於第一及第二類的其他報章。
- (b) 法例應規定自律委員會的報章委員須由以下人士組成：(i) 代表第一類報章的委員（最少兩名）；(ii) 代表第二類報章的委員（最少兩名）；及(iii) 代表第三類報章的委員（最少一名）。
- (c) 法例應確保每份第一類報章有權提名一名委員，並確保第二類報章在決定誰人應獲提名為報章委員方面，相對於第三類報章而言有較大的發言權。
- (d) 就提名第一屆的報章委員而言，法例應指明必須採用最新一期的《AC 尼爾森香港傳媒指數年終報告》作為決定哪些報章應被列為第一類報章的依據，而被報界視為主流報章的其他報章則應被列為第二類報章。
- (e) 就提名第二屆或其後任何一屆的報章委員而言，法例應規定自律委員會須委託一間有聲譽的市場研究機構對香港所有印製報章的讀者人數進行為期 12 個月的調查，並以該調查所得的報章排名次序將各報章劃入上述三類報章的其中一類。

- (f) 法例應規定，若某份第一類報章沒有提名一名報章委員，自律委員會的業界委員便有權提名任何報章東主或編輯填補空缺。若某份第二類或第三類報章有權委派代表加入提名委員會但沒有這樣做，提名委員會的餘下委員便有權在沒有該份報章的代表出席的情況下提名人選。若提名委員會沒有提名人選，自律委員會的業界委員便有權提名任何報章東主或編輯填補空缺。

建議 11—— 提名雜誌委員的方法 (第 15.26 段)

- (a) 法例應規定自律委員會的雜誌委員由在讀者人數調查中獲得法例訂明的排名次序的雜誌所委派的代表組成的委員會提名。
- (b) 法例應指明採用最新一期的《AC 尼爾森香港傳媒指數年終報告》裏的讀者數字來決定哪些雜誌應該在提名第一屆雜誌委員的委員會中有代表。
- (c) 法例應進一步規定，採用由自律委員會委託的一間有聲譽的市場研究機構所進行的為期 12 個月的香港所有雜誌的讀者人數調查的結果，以決定哪些雜誌應該在提名第二屆或其後任何一屆的雜誌委員的委員會中有代表。
- (d) 法例應規定，若某份雜誌有權委派代表加入提名委員會但沒有這樣做，提名委員會的餘下委員便有權在沒有該份雜誌的代表出席的情況下提名人選。若提名委員會沒有提名人選，自律委員會的業界委員便有權提名任何雜誌東主或編輯填補空缺。

建議 12—— 提名新聞工作者委員的方法 (第 15.28 段)

法例應規定以下列方式提名自律委員會的新聞工作者委員：

- (a) 就第一屆新聞工作者委員而言，須由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及香港攝影記者協會委派的代表所組成的委員會提名；
- (b) 就第二屆新聞工作者委員而言，須由經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及香港攝影記者協會決定為宗旨包括提升或維持新聞工作者行業的專業及道德水平的新聞工作者團體委派的代表所組成的委員會提名；
- (c) 就其後任何一屆的新聞工作者委員而言，由負責提名上一屆新聞工作者委員的委員會決定為宗旨包括提升或維持新聞工作者行業的專業及道德水平的新聞工作者團體委派的代表所組成的委員會提名。

法例應進一步規定，若某新聞工作者團體有權委派一名代表加入提名委員會但沒有這樣做，提名委員會的餘下委員便有權在沒有該團體的代表出席的情況下提名人選。若提名委員會沒有提名人選，自律委員會的業界委員便有權提名任何新聞工作者填補空缺。若負責提名上一屆的新聞工作者委員的委員會未能決定哪些新聞工作者團體應在負責提名下一屆的新聞工作者委員的委員會內有代表，自律委員會的業界委員便有權決定哪些新聞工作者團體應該在提名委員會中有代表。

建議 13—— 提名學者委員的方法（第 15.29 段）

- (a) 法例應規定自律委員會的學者委員須由教授新聞學的學者提名。
- (b) 法例可指明學者委員須由一個由所有香港大專院校的新聞學院或學系的院長或系主任組成的委員會提名，或指明須由該等院校的所有新聞學者提名。
- (c) 若法例規定學者委員須由新聞學院或學系的院長或系主任提名，便不應限制有關院長或系主任提名自己成為委員會委員。
- (d) 法例應規定，若某新聞學院或學系的院長或系主任（或某新聞學者，視乎情況而定）沒有參與提名過程，其他的院長或系主任（或其他的新聞學者）便有權在他缺席的情況下提名人選。若新聞學院或學系的院長或系主任（或新聞學者）沒有提名人選，自律委員會的業界委員便有權提名任何新聞學者填補空缺。

建議 14—— 提名公眾委員的方法（第 15.30 段）

- (a) 法例應規定必須由終審法院首席法官提名由退休法官擔任的公眾委員的人選。
- (b) 法例應列出負責提名其他公眾委員的專業團體和非政府組織的名單，當中應包括代表法律界、社會服務界、教育界、精神健康界、演藝界、宗教界及商界的團體。
- (c) 法例應進一步規定，若某團體或組織有權委派一名代表加入提名委員會但沒有這樣做，提名委員會的餘下委員便可在沒有該團體或組織的代表出席的情況下提名人選；若某組織、提名委員會或任何其他人有權提名公眾委員但沒有這樣做，自律委員會的公眾委員便有權提名任何符合下列條件的人填補空缺：在獲提名加入自律委員會之前的三年內，不曾從事新聞工作者行業或報業，亦與新聞工作者行業或報業沒有任何關連。

建議 15—— 個人資料私隱專員（第 15.33 段）

法例應授權自律委員會可以邀請個人資料私隱專員或其代表出席該會的會議。

建議 16—— 喪失出任委員的資格的情況（第 15.36 段）

法例應訂明一個人在甚麼情況下喪失被提名為自律委員會委員的資格，和一名委員在甚麼情況下會失去自律委員會的席位。有關人等應包括：

- (a) 行政長官；
- (b) 行政會議、立法會及區議會的議員；
- (c) 法官、公務員及其他公職人員；
- (d) 香港境外任何地方的全國性、區域性或地方性的立法機關的成員。
- (e) 曾被裁定犯嚴重罪行的人；及

- (f) 在獲提名或委任為自律委員會的公眾委員之後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的人。

建議 17—— 委員名義上由行政長官委任 (第 15.37 段)

法例應規定，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為自律委員會委員。

建議 18—— 自律委員會主席 (第 15.38 段)

法例應規定自律委員會的主席必須是一名由自律委員會全體成員選舉產生的公眾委員。

建議 19—— 《報業私隱守則》 (第 15.43 段)

- (a) 法例應規定自律委員會須擬定和不時檢討一套內容與私隱有關的行為守則（下稱《報業私隱守則》），就調和《國際人權公約》下的私隱權與自由發表意見的權利所須遵守的原則和所須依循的做法為印刷媒體提供指引。
- (b) 該套守則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。
- (c) 該套守則須獲自律委員會認可，但可由業界委員或由自律委員會所委任的守則小組擬定及檢討。守則小組的成員可包括並非自律委員會委員但可就傳媒倫理提供專家意見的資深新聞工作者或新聞學者。
- (d) 應該在草擬和檢討守則的過程中諮詢業界和公眾的意見。

建議 20—— 《報業私隱守則》的內容 (第 15.43 段)

《報業私隱守則》不應成為法例的一部分，亦毋須立法機關的認可或批准。自律委員會應對守則的內容負上全部和最終的責任。

建議 21—— 為保護容易受傷害的人而提供指引 (第 15.44 段)

法例應規定，《報業私隱守則》除了述明一般原則之外，還須提供指引，說明新聞自由應該如何與私隱特別容易受報刊侵犯的人的私隱權益調和。

建議 22—— 在關於某人的事實方面所出現的錯誤 (第 15.66 段)

法例應訂明《報業私隱守則》必須規定報章和雜誌：

- (a) 小心避免刊登關於一個人的不準確（包括虛構）或有誤導成分的資料；及
- (b) 如刊登（不論故意與否）關於一個人的資料或陳述而有關資料或陳述在要項上不準確（包括虛構）或有誤導成分，便須應要求從速及盡量以與原有報道同樣顯著的篇幅刊登更正啟事。

建議 23——有權處理投訴 (第 15.67 段)

法例應授權自律委員會：

- (a) 受理聲稱某報章或雜誌違反《報業私隱守則》的投訴；
- (b) 就投訴作出裁決前鼓勵雙方透過調解來達成和解；及
- (c) 就聲稱有報章或雜誌違反《報業私隱守則》的投訴作出裁決。

建議 24——投訴是針對出版人而非新聞工作者而作出 (第 15.71 段)

法例應規定，所有聲稱有人違反《報業私隱守則》的投訴將視作針對有關出版人而作出。

建議 25——有權主動展開調查及接受由第三者作出的投訴 (第 15.83 段)

法例應授權自律委員會可以調查由第三者作出的投訴或在沒有人投訴的情況下主動作出調查，惟有關調查必須有符合公眾利益的理據支持。法例亦應列明自律委員會在決定調查是否有理據支持時所須考慮的因素。

建議 26——毋須要求投訴人放棄法律權利 (第 15.97 段)

自律委員會不應先要求投訴人放棄就招致投訴的事情提起民事法律程序的權利才調查他的投訴。然而法例應規定，若涉及投訴的法律程序尚未完結，自律委員會便有權酌情拒絕接受投訴或押後裁決，直至該等法律程序有結果為止。

建議 27——投訴小組 (第 15.100 段)

法例應授權自律委員會設立投訴小組及將委員會認為適當的權力下放給該小組。

建議 28——有責任申報利益 (第 15.102 段)

法例應要求自律委員會的委員在指定的情況下申報利益。

建議 29——自律委員會的規則和程序 (第 15.103 段)

法例應規定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，惟本報告書另有建議的除外。

建議 30——主持自律委員會會議的人 (第 15.103 段)

法例應規定：

- (a) 主持自律委員會或其投訴小組的會議的人必須毫無例外地是公眾委員；及
- (b) 《證據條例》的條文和關於證據的可接納性的其他法律規則不適用於自律委員會或其投訴小組所主理的程序。

建議 31—— 自律委員會委員以個人身分投票 (第 15.104 段)

法例應規定所有自律委員會的委員應以個人身分投票，而非以提名他們的機構或組織的代表人的身分投票。

建議 32—— 有責任提供書面理由 (第 15.110 段)

法例應規定，自律委員會或其小組在決定不展開調查或不繼續進行調查的時候，或就某宗投訴作出裁決時，有責任將所據理由以書面形式告訴雙方。

建議 33—— 無權判給賠償 (第 15.111 段)

自律委員會不應有權判處被裁定違反《報業私隱守則》的報章或雜誌的出版人作出賠償。

建議 34—— 無權判處罰款 (第 15.115 段)

自律委員會不應有權判處被裁定違反《報業私隱守則》的報章或雜誌的出版人繳納罰款。

建議 35—— 有權勸喻、警告、譴責和命令刊登更正啟事或自律委員會的調查結果和裁決
(第 15.120 段)

法例應授權自律委員會，使它可以在處理被裁定違反《報業私隱守則》的報章或雜誌時有下列權力：

- (a) 勸喻、警告或譴責有關報章或雜誌的出版人；
- (b) 要求該報章或雜誌的出版人刊登更正啟事，並核准或指定啟事的內容；
- (c) 要求該報章或雜誌的出版人刊登自律委員會的調查結果和裁決，或刊登調查結果和裁決的摘要（摘要內容須經自律委員會核准）；及
- (d) 就刊登上文(b)或(c)段所提述的事情的時間、方法、格式及位置發出在有關情況下屬適當的指示。

建議 36—— 無權命令刊登道歉 (第 15.125 段)

自律委員會不應有權命令被裁定違反《報業私隱守則》的報章或雜誌的出版人道歉，但委員會應該能夠在決定中建議有關的出版人刊登道歉啟事或私下向投訴人道歉。

建議 37—— 強制執行裁決的方法 (第 15.131 段)

法例應規定，自律委員會可在報章或雜誌的出版人沒有按要求刊登更正啟事或委員會的調查結果和裁決的情況下向法院申請命令，要求有關的出版人採取法院指明的行動和支付自律委員會為申請命令而付出的費用。

建議 38——有權提出上訴 (第 15.134 段)

法例應規定，不滿由自律委員會作出的對其不利的裁決的出版人可以向上訴法庭提出上訴。上訴法庭可就此確認、推翻或更改上訴所針對的裁決，或將案件發還自律委員會調查或聆訊（或再次調查或聆訊）。自律委員會將會是該等上訴案的答辯人。

建議 39——除非獲得准許，否則律師在聆訊中沒有發言權 (第 15.143 段)

法例應規定，法律執業者在自律委員會或其投訴小組為調查投訴而舉行的聆訊中沒有發言權。然而，委員會或投訴小組如在考慮過委員會為決定應否容許一方或雙方由法律執業者代表而擬定的指引之後認為是合適的話，應可酌情容許一方或雙方由法律執業者代表。

建議 40——有責任發布調查結果及裁決 (第 15.144 段)

法例應規定自律委員會須負上從速發布調查結果、決定及所據理由的責任，並規定有關公告須提供委員會在公告所覆蓋的期間內所接受的每一宗投訴個案的資料，包括：

- (a) 投訴概要及自律委員會就投訴所採取的行動；
- (b) 如果自律委員會已審結投訴，則包括它的調查結果、決定及所據理由的概要；
- (c) 如果出版人要執行自律委員會的決定，則包括出版人所採取的行動的概要；及
- (d) 自律委員會認為適宜作出的建議和評論。

建議 41——有責任發表年報 (第 15.146 段)

法例應規定自律委員會有責任發表一份詳述其過往一年的活動的年報，並將年報的複製本交立法會省覽。

建議 42——聲稱私隱被報刊侵犯的人的身分保密 (第 15.147 段)

法例應規定，自律委員會為向市民提供資料而發表的所有報告和聲明的內容必須不會讓那些聲稱因為某報刊違反《報業私隱守則》而受損的人的身分被人確認，但聲稱受損的人不反對委員會在報告或聲明中披露其身分的則不在此限。

建議 43——自律委員會的委員和僱員免被起訴但委員會本身則沒有這項權利 (第 15.159 段)

法例應規定，自律委員會的委員和僱員毋須因為履行委員會獲授予的職責或行使它獲賦予的權力時誠心誠意地作出作為或不作出作為而承擔個人法律責任。然而，自律委員會的委員和僱員在某次作為或不作為方面所獲得的保障，無論如何也不會影響委員會因為該次作為或不作為而須承擔的法律責任。

建議 44——關於自律委員會的調查結果和決定的報道如事後有解釋或反駁的機會可受有條件的特權保護（第 15.168 段）

《誹謗條例》（第 21 章）附表第 II 部所列出的須提供解釋或反駁的機會才受“受約制特權”保護的報道的類別，應擴闊至包括：(a) 自律委員會的調查結果和決定及該會為向市民提供資料而發表的正式報告、公告和其他事項的複製本；及(b) 關於該等調查結果、決定、正式報告、公告或事項的公正而準確的報道。

建議 45——教育與研究（第 15.169 段）

法例應規定自律委員會有下列權力：

- (a) 促進市民對《報業私隱守則》和自律委員會的投訴程序的認識和理解；
- (b) 增加市民對下列事宜的認識和理解：(i) 根據《公民權利和政治權利國際公約》第十七條，人人有權享有私生活免被非法或任意干涉的權利；及(ii) 報刊在行使公約第十九條的自由發表意見的權利時，有責任尊重他人的私隱權；
- (c) 就如何遵守《報業私隱守則》一事發出指引或作出一般評論；及
- (d) 委託他人研究關於報刊侵犯私隱的事宜。

建議 46——自律委員會的經費（第 15.170 段）

自律委員會應獲得足夠的經費聘用執行職能所必需的職員和專業服務。

建議 47——經費來自何方（第 15.180 段）

- (a) 自律委員會的經費部分應來自向報章雜誌徵收的費用，部分則應來自立法會撥付的款項。
- (b) 委員會的日常開支（包括平日向該會提供法律意見所需要的費用）應由業界承擔。
- (c) 委員會在教育和研究方面的費用應由公帑支付。
- (d) 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）應由公帑支付。
- (e) 須由委員會支付的損害賠償應由公帑支付。
- (f) 向報章雜誌徵收的費用必須不會對現有的報章雜誌造成沉重的負擔，亦不會令有意開辦新報章或雜誌的人卻步。

建議 48——涉及刑事法律程序的少年人的身分保密（第 16.9 段）

政府應：(a) 把《少年犯條例》（第 226 章）第 20A(1)條所提供的保障延伸至涉及並非在少年法庭進行的刑事法律程序的未滿 16 歲的少年受害人和少年證人；及(b) 考慮把該條文所提供的保障延伸至涉及該等法律程序的未滿 16 歲的少年犯。

曾向私隱小組提交意見書的人士及組織

政治及社會組織

1. 防止虐待兒童會
2. 美國商會
3. 新婦女協進會
4. 香港小童群益會
5. 突破
6. 中西區臨時區議會
7. 民權黨
8. 學校與社工合作計劃
9. 民主建港聯盟
10. 民主黨
11. 新界鄉議局
12. 港九工團聯合總會
13. 香港學校訓導人員協會
14. 香港基督教服務處
15. 香港社會服務聯會
16. 香港民主促進會
17. 香港各界婦女聯合協進會
18. 香港演藝人協會
19. 香港政策研究所
20. 香港教育專業人員協會
21. 香港心理學會
22. 香港女工商及專業人員聯會
23. 香港天主教正義和平委員會
24. 觀塘臨時區議會
25. 自由黨
26. 新生精神康復會
27. 香港撒瑪利亞防止自殺會
28. 沙田臨時區議會
29. 明光社
30. 前綫
31. 其中一份意見書由下列團體聯署：(甲) 反色情暴力資訊運動；(乙) 明光社；(丙) 香港小童群益會；(丁) 香港學校訓導人員協會；(戊) 學校與社工合作計劃；(己) 黃大仙區家長教師會聯會；及(庚) 家庭與學校合作事宜委員會

政府及相關機構

32. 廣播事務管理局
33. 衛生署
34. 醫院管理局
35. 法律援助署
36. 個人資料私隱專員公署
37. 律政司刑事檢控科

法律界

38. 國際特赦組織香港分會的律師小組
39. 香港大律師公會
40. 國際法律專家委員會香港分會
41. 香港律師會
42. Mr Floyd Abrams，美國律師
43. 張善喻女士，香港大學法律系助理教授
44. Ms Paula Scully（薛佳儀女士），監護委員會主席
45. Mr Stephen J Williams，美國律師

新聞學者

46. 香港中文大學新聞與傳播學院及香港浸會大學傳理學院（聯名意見書）
47. 陳韜文先生，香港中文大學新聞與傳播學院
48. Mr Tim Hamlett（孔文添先生），香港浸會大學新聞系
49. 聶依文女士，香港浸會大學新聞系

傳媒機構

50. 《蘋果日報》
51. 香港商業廣播有限公司
52. 新城廣播有限公司
53. 壹週刊出版有限公司
54. 香港電台電視部節目《傳媒春秋》
55. 《南華早報》
56. 電視廣播有限公司

傳媒團體

57. 外國記者會
58. 香港華文報業協會
59. 香港新聞工作者聯會
60. 香港記者協會
61. 香港新聞行政人員協會
62. 香港報業評議會
63. 香港攝影記者協會
64. 香港報業公會
65. 香港電台節目製作人員工會
66. 亞洲出版業協會
67. 美國專業新聞工作者協會

普通市民

68. 關啓文博士，香港浸會大學宗教及哲學系助理教授
69. 李穎明女士，臨牀心理學家暨機構心理學家
70. 梁醫生
71. 梁定國先生
72. 吳穎英醫生
73. Mr Kevin Sinclair（辛啓雅先生），新聞工作者
74. 蘇偉權先生
75. 丁鳳群女士
76. Mr John Walden（華樂庭先生）
77. 溫耀明醫生
78. Mr S WONG
79. 王林生先生
80. 胡偉雄先生

表面上屬於香港傳媒無理侵犯個人私隱的例子

1. 本附件載述的傳媒報道和作為，是法改會認為有表面證據顯示某媒體無理侵犯私隱的個案。我們並非說每宗個案裏的資料收集或披露都是無理作出，只是認為從報刊上的文章表面上看，當事人表面上有理由可以作出投訴。我們沒有機會與案中“受害人”面談，也沒有聆聽有關記者的說法。在這情況下，我們只把這些個案當作表面上屬於媒體無理侵犯私隱的例子來陳述。

2. 我們揀選個案收錄於本附件的時候，是引用其他司法管轄區的報業評議會或類似組織所採用的傳媒準則。由於沒有國際性的適用於傳媒的私隱守則，所以我們在識別一些我們認為有表面證據顯示有媒體無理侵犯私隱的個案時，引用的都是僅適用於某一地區的守則所訂下的標準。為了清楚說明我們揀選個案的依據，這些守則的有關條文均摘錄在附件之內，並在與之關連最大的類別的起首部分列出，但讀者應留意該等準則可能與多過一個類別有關。此外，同一個案若涉及某類或多於一類與某人或某些人有關的資料收集及／或披露，便可能在多過一個類別出現。

3. 附件引述的私隱條文不一定是獲得新聞界公認的最佳手法，亦沒有觸及我們在本報告書所提及的所有私隱問題。不同的報業評議會對於怎樣才是適當的標準和有關條文應否詳細列出有不同的看法。然而，我們相信附件所引述的私隱條文大致上反映香港市民對本地新聞工作者行業應有水平的合理期望。

4. 正如我們在報告書第 4.7 段解釋，附件所包括的個案絕大部分來自香港最暢銷的三份報章，即《東方日報》、《蘋果日報》及《太陽報》。亦有少量涉及其他報章雜誌的個案包括在內，這通常是因為有回應《諮詢文件》的人提及這些個案。附件收錄的個案分下列幾類：

- (A) 罪行、家庭暴力和意外的傷者或受害人(A1-A59)；
- (B) 與個案不相關的人(B1-B14)；
- (C) 企圖自殺的人和相關人士(C1-C21)；
- (D) 醫院裏的病人和相關人士(D1-D33)；
- (E) 出席喪禮的人(E1-E8)；
- (F) 遺屬與顯示死者遺體或遺容的圖片(F1-F15)；
- (G) 人身傷害官司的原告人(G1-G7)；
- (H) 性騷擾官司的原告人(H1-H4)；
- (I) 兒童(I 1-I 18)；
- (J) 有精神病或身體患病的人(J 1-J 38)；
- (K) 披露別人的私隱(K1-K13)；
- (L) 擅闖他人地方(L1-L6)；
- (M) 尾隨或騷擾別人和暗中使用拍攝器材(M1-M19)；
- (N) 涉及《明報》和《成報》的個案(N1-N15)。

包括類別 N 純粹是爲了說明其他主流報章亦有可能侵犯個人私隱。

5. 在這裏的大概三百宗個案裏，我們選出其中七宗列於下文，讓讀者能夠無需看完整份附件便可理解問題的性質。正如前文所述，我們列出的是表面上屬於香港媒體侵犯個人私隱的例子。

- (a) 《蘋果日報》報道一宗亂倫案，案中一名 26 歲女子報稱被她的 31 歲兄長強姦。該報道披露案中家庭所居住的地區名稱，指出受害人在家中排行第七。受害人的母親 62 歲，在六年前與受害人父親離異。受害人父親售賣豆腐爲生，且在內地有一情婦。這個家庭共有六子二女，第四至第六子和第七及第八女染上毒癮。這五名子女（當中包括受害人）的精神均有問題，要看精神科醫生。第四子曾揚言斬殺全家，母親因而前往第二子家中暫避。該報亦披露受害人曾做卡拉 OK 女郎，有一名 3 歲大的私生女，在男友另結新歡後與母同住。該報又刊登受害人的母親坐在車內面對鏡頭的照片，只有她的雙眼被遮掩（《蘋果日報》，2000 年 6 月 19 日，A16 版）。該報雖然沒有披露受害人的姓名，但該項報道所透露的資料很可能令認識其家庭的人認出她的身分。
- (b) 一名男子劫去一名女子的金錢。他爲了逃避警察的拘捕，還強迫該女子脫光衣服，然後將她挾持爲人質。《蘋果日報》在頭版刊登五幅在現場拍攝的照片，其中三幅顯示受害人在街上被一名男子以刀尖挾持。當時她全身赤裸和雙手反綁，只有她的眼睛、乳房和私處被遮掩。該報披露受害人的姓氏、年齡、國籍及詳細地址，並揭露她在上址賣淫謀生，而該男子在警方到場前試圖強姦她。（《蘋果日報》，2002 年 10 月 8 日，A1 版）。《東方日報》的報道內容大致一樣（《東方日報》，2002 年 10 月 8 日，A1 版）。該女子是罪行受害者，其私隱有獲得保護的權利，即使事件是在公眾地方發生和報道沒有披露她的全名亦然。
- (c) 《太陽報》報道 53 歲男子 D（並提述其全名）被裁定強姦罪成立。案情透露已有妻室的 D 在案發前與受害人同居兩年。受害人向法庭表示若非 D 使用暴力，她會同意與他發生性行爲。D 與妻子育有三名子女。該報刊登一幅 D 的妻子照片，是在法庭附近拍攝的。（《太陽報》，2001 年 1 月 11 日，A11 版）
- (d) 《太陽報》報道一名 16 歲少女割脈後被送往醫院。該報揭露她患上腦癌十年，因爲要進行電療，所以頭髮脫落。她沒有在校讀書，且被形容爲縱情飲酒、抽煙和唱卡拉 OK。該報不僅披露少女的全名，還刊登一幅她與母親在醫院內的照片。該照片顯然是在兩人不知道有攝影記者在現場的情況下拍攝。照片中的她沒有戴上假髮，電療對她的頭髮所造成的影響清晰可見。該報亦刊登該少女早前與朋友一起拍攝的一幀照片。該報沒有對該等照片加工以防止該少女被人認出。（《太陽報》，2000 年 3 月 31 日，A4 版）。《蘋果日報》和《東方日報》也有報道這則新聞。這兩份報章雖然沒有直接揭露少女的身分，但都拍攝和刊登了一幅

她躺在病床上的照片。(《蘋果日報》，2000年3月30日，A4版及《東方日報》，2000年3月30日，A19版)

- (e) 《東方日報》在頭版刊登一名女子在珠海某間醫院的私家病房躺在床上的三幅照片。該女子是香港的社交名媛，她的全名和年齡在報上刊登。該報透露她因腎衰竭而一直需要洗腎，並在十天前進行換腎手術。從該女子在照片上的表情可見，照片是在違反她意願的情況下拍攝。這篇報道說當她的親人發現記者在場時，立即命令該名記者離開。其中一幅照片有20厘米乘15厘米大，並於第二天在同一報章再次刊出。(《東方日報》，2003年1月4日，A1版及2003年1月5日，A20版)。該女子數月後病逝。這宗個案所涉及的問題包括：侵擾正在私家病房接受治療的病人的獨處或與外界隔離的境況、未經許可在私家病房內拍攝顯示病人相貌的照片、無充分理由下將病人的病情公開、及在未獲授權和沒有充分理由下公開有關照片。
- (f) 《東方日報》報道一名32歲音樂教師從一座大廈的14樓躍下死亡。該報披露死者居所的街道名稱和他姓名的第一和第三個字，並指出他患抑鬱症。該報刊登一張他伏屍行人路上腦漿塗地的照片。見報的還有一張死者親姊與警員交談的照片和一幅顯示大廈外貌的相片，相中有一由上指向下的紅色箭嘴。(《東方日報》，2000年8月1日，A19版)。關於死者遺屬的私隱權益的法律材料載於附件3。
- (g) 網上報章 *Cyber Daily* 曾在其網頁的“奇情”版內附載一段關於一名妓女的生涯的錄影片段。該片段長八分鐘，顯示一名沒有表露身分的記者以不同姿勢與一名妓女性交的過程。該妓女不知道整個過程被記者帶來的攝錄機暗中錄影，片段中的她面部沒有被遮掩。擁有該網上報章的集團主席 M 表示他們只是報道真相。據報他曾在商業電台節目《傳媒監察力》指稱該報的“奇情”版的報道不屬新聞，若以該報道屬新聞為由作出批評，便有誹謗之嫌。M 在節目完結後辯稱該報派遣的“特約記者”不是新聞記者，而有關片段是關於妓女的紀錄片，性質和《國家地理雜誌》及 Discovery 頻道的紀錄片類似。“奇情”版負責人則聲稱該網站唯一的錯失是沒有在片段中遮掩妓女的樣貌。此個案涉及兩個問題：以侵犯私隱的手法不公平地收集私人資料，及在未獲授權和沒有充分理由下公開私人資料。(資料來源：《蘋果日報》2000年12月6日，A11版及2000年12月11日，A10版)

6. 除非另有說明，否則下列個案所提及的照片內的所有人都可以被人認出，他們的相貌亦沒有被隱蔽或遮掩。部分個案的當事人的雙眼雖然有被遮掩，但這未必足以防止他們的身分被親友或相熟者認出。¹ 若要更深入理解這些個案所帶出的問題，請參閱報告書第4章及《諮詢文件》第2章。

¹ 約3,200名市民和多個代表兒童、社工、家長、教師和宗教界的非政府組織曾刊登全版廣告“嚴重抗議”某些報章處理風化案的手法。他們表示刊登風化案受害人的照片(雖然已打上小方格)會暴露受害人的身分，亦令他們憂慮會被認出。他們強烈要求報章勿再刊登

罪行、家庭暴力和意外的傷者或受害人

“不應利用捲入有新聞價值的事件的公眾人士。受害人或有親屬離世的人有權在任何時間拒絕或終止訪問或拍攝。”——澳大利亞報業評議會《私隱標準守則》第 7(2)段。

“記者報道罪案、法庭案件和意外時，須考慮有沒有必要道出牽涉其中的人的身分，並考慮這樣做對他們可能帶來甚麼痛苦。一般而言，不應指明受害人和未成年罪犯的身分。”——愛沙尼亞新聞評議會《道德規範》第 4.8 段。

“(a) 傳媒業者不得指明受性侵犯的人的身分或發布很可能會讓該等受害人被認出的資料，即使法律沒有禁止這樣做亦然。(b) 在有人聲稱有性罪行發生的個案裏，傳播媒體不應指明未滿 16 歲的受害人或證人的身分。”——斐濟傳媒評議會《傳媒操守及工作一般守則》第 8 段。

“25. 發布照片時務須謹慎。使用照片的方式不得誤導他人，照片亦不得用在會冒犯有關人士的用途之上。發布意外傷者或罪行受害者的照片時尤其必須謹慎。26. 在報道罪行時，必須有重大的公眾利益支持才可發布姓名或其他可識別身分的事實。一般而言，除非罪行的性質或涉案的人的地位使媒體有很好的理由在法庭展開聆訊前披露他的身分，否則不應這樣做。”——芬蘭大眾傳播媒介評議會所執行的《良好編採手法守則》第 25 及 26 段。

“(1) 一般而言，報道意外、罪案、調查和法庭案件時刊登……傷者或受害人的姓名和照片是沒有充分理據支持的。公眾的知情權必須經常與牽涉其中的人的個人權利比較，看看何者較為重要。不得以刺激讀者的感覺此一需要來支持公眾有知情權此一說法。(2) 意外的傷者和罪案的受害人享有姓名受特別保護的權利。不一定要指明傷者或受害人的身分才可以更好地明白關於某宗意外或罪案的報道。若牽涉其中的人是知名人士或個案出現特殊情況，則可以有例外情況。”——德國報業評議會《報業守則》，第 8.1(1)及(2)項指引。

“假如報道意外及災難時不尊重傷者或受害人及其家屬的痛苦感受，有關報道便超過人們所能夠接受的界限。不得在傳播媒介中描述遭逢不幸的人，使他們再一次受苦。”——德國報業評議會《報業守則》第 11.3 項指引。

“2. 攝影記者在拍攝意外事件及事發後的情況時，應關心傷者或受害人及其家屬的感受，以免傷害及影響他們的心理，及 / 或盡量減輕對他們的心理的傷害及影響。3. 攝影記者拍攝時應該尊重拍攝對象的私隱。4. 攝影記者（包括拍攝者和整理圖片者）處理血腥、暴力、噁心和淫穢的圖片時應小心謹慎。……”——香港《新聞從業員專業操守守則》關於新聞攝影的《運作細則》第 2、3 及 4 段（引文按英文本翻譯）。

這些受害人的照片，以維護受害人的尊嚴和私隱。（《星島日報》，2000 年 11 月 16 日，A17 版）

“9. 任何時間均要盡可能體恤罪行和意外的傷者或受害人的感受。為顧及傷者或受害人及其親屬的感受，要小心查證將予刊登的姓名和圖片。…… 15. 細心考慮如果刊登當事人的姓名可能會為他們帶來甚麼不良後果。除非顯然符合公眾利益，否則避免刊登姓名。16. 如果不報道某人的姓名，便要避免刊登會導致該人被認出的圖片、職業資料、職銜、年齡、國籍、性別等。17. 緊記刊登姓名圖片的全部責任由刊登有關資料的人承擔。”——瑞典報業評議會《操守守則》第9、15、16及17段。

“遇上當事人悲慟或情緒受到打擊的個案，採訪或接觸當事人時必須有同情心和留意他的感受。在這段期間內作出報道必須顧及當事人的感受，但這不應被理解為限制報刊報道司法程序的權利。”——英國報業投訴委員會《實務守則》第5條。

“〔除非可以證明這樣做是符合公眾利益，否則〕(i) 新聞工作者一般而言不得透過作出虛假陳述或運用詭計取得或試圖取得資料或圖片。(ii) 文件或照片只應在物主同意的情況下才可拿走。(iii) 只有在符合公眾利益及有關資料不能以其他方法取得的情況下才有充分理據運用詭計。”——英國報業投訴委員會《實務守則》第11條。

“報刊不得指明受性侵犯的人的身分，或刊登很可能有助該等受害人的身分被認出的資料；但如果報刊有充分理據，而且他們在法律上有自由這樣做，則不在此限。”——英國報業投訴委員會《實務守則》第12條。

A1 《香港經濟日報》報道謂有些駐港使節和外國傳媒對於本地報章刊登盜竊案受害人的住址感到驚訝。（《香港經濟日報》，1999年8月26日）。報道爆竊案時披露受害人的住址的例子可見於：(a) 《太陽報》，2000年12月4日，A3版；(b) 《蘋果日報》，2000年12月4日，A1；(c) 《太陽報》，2000年12月29日，A8；(d) 《蘋果日報》，2000年12月30日，A2；(e) 《蘋果日報》，2001年1月7日，A1；及(f) 《蘋果日報》，2001年10月2日，A13。

A2 《東方日報》報道一名33歲男子用刀襲擊他的27歲女友。該報除了刊登分別顯示該男子及受害人的相貌（眼部除外）的兩張照片之外，還刊出一張受害人被移至擔架時以雙手掩面的相片。當時她身穿超短裙和絲襪褲，相片中可見遮蓋她下體和臀部的內褲外露。涉案雙方的姓名的第一及第三個字均被披露。（《東方日報》，1999年12月23日，A16版）

A3 《蘋果日報》報道香港有三名意大利籍男子企圖在一名42歲德國籍女子的汽車內強姦她。由於事主不斷嘔吐和受驚失禁，三人無法得逞。該女子後來被送往醫院。該報刊登一幅她躺在擔架上的照片。照片中女子的相貌清晰可見。報道的標題是：“德國女遇‘三狼’失禁免遭姦”。（《蘋果日報》，2000年1月17日，A10版）

A4 《東方日報》報道一名男子因為被控用刀襲擊其前女友而受審。報道指受害人與該男子維持性關係達數個月之久。由於該男子沉迷賭博，所以她決定與他分手。該報披露受害人的全名和國籍，還刊登一幅受害人在法庭外試圖用袋阻擋記者拍攝她面部的照片，可惜她的努力並不成功。（《東方日報》，2000年1月22日，A15版）

- A5 一名女子被控盜竊在裁判署法庭受審。《東方日報》報道該女子冒稱妓女，與受害人議定價錢後租用一間賓館房間。她在房內向受害人收取費用後，聲稱她其實是臥底女警，然後取去他身上的財物，再向他索取金錢。受害人害怕她將醜事告訴家人，遂答應她的要求。該報刊登從英文音譯過來的受害人姓名，且披露他是一名輕度智障的護衛員。該報又刊登一幀受害人步下法院梯級的照片，還把跟在他身後的 78 歲父親包括在內。雖然受害人用手遮蓋面部，但他的父親卻可被認出。（《東方日報》，2000 年 2 月 15 日，A19 版）
- A6 《蘋果日報》報道一名醉酒的 63 歲老翁在其 62 歲妻子阻止他喝酒時襲擊她，直至她癱在地上才停手。這篇報道揭露他們靠領取綜援金過活。女方告訴記者經常被丈夫當作“人肉沙包”。該報刊登兩幅照片，分別顯示該名男子和躺在病床上的妻子。照片中的她面頰和眼部紅腫。（《蘋果日報》，2000 年 2 月 17 日，A13 版）
- A7 有市民投訴救護員將交通意外的重傷者移離現場前，竟然往後退，站在一旁讓攝影記者先拍攝“幾幅駭人的特寫照片。”（“Shocked by press access to accident victims”，《南華早報》，2000 年 2 月 23 日）其他投訴亦見於“Ban press vultures”，《南華早報》，2000 年 2 月 25 日；“Disgusted by photographers”，《南華早報》，2000 年 3 月 9 日；“Behaviour was unacceptable”，《南華早報》，2000 年 12 月 6 日；“Basic human decency ignored in relentless search for photos”，《南華早報》，2000 年 12 月 14 日；及葉侶嘉，“攝影記者殺人事件”，《成報》，2002 年 10 月 22 日，C11 版。
- A8 《東方日報》報道一名男子承認刑事恐嚇罪。案情透露受害人是一名在深水埗區工作的妓女。被告人與受害人性交後，持刀要脅受害人退回“服務費”，否則便斬死她。該報刊登一張受害人在街上行走的照片。（《東方日報》，2000 年 3 月 17 日）
- A9 《東方日報》報道一名女子(D)因被控行劫而受審。開花店的受害人供稱 D 步入她的花店後，取出一支針筒指向她頸項，並要脅她如果不把腕上的鑽石勞力士錶交出，便會將針筒內的血液注射入她的體內。D 亦自稱是同性戀者，指血液染有愛滋病病毒。受害人事後驗血，但審訊時仍未知結果。受害人說她擔心因此而染上愛滋病。D 承認自己是吸毒者。該報道披露受害人的全名和她在屯門經營的花店名稱，並刊載她的照片，照片旁的文字披露她的全名。這篇報道的標題是“道姑涉愛滋針劫假鑽勞／典當始知贗品／花店女東恐惹絕症”。（《東方日報》，2000 年 3 月 24 日，A19 版）此新聞亦見於《蘋果日報》，2000 年 3 月 24 日，A20 版。
- A10 《蘋果日報》報道兩女一男因被控勒索和盜竊而受審。案情透露他們在報章刊登廣告，謂有年輕女子可以應召上門提供按摩或性愛服務。該等女子到達召喚者的住所後，便會向他們勒索金錢，並恐嚇說若不交錢便會被打。這篇報道披露兩名受害人的全名，指其中一名受害人(M)任職餐廳侍應，並說明他居住在哪一區。該報刊登一幅 M 的照片，其文字解說載有他的姓名。（《蘋果日報》，2000 年 4 月 13 日，A18 版）

- A11 《太陽報》報道一名男子(M)接獲匪徒電話，獲悉其兒子於一場足球賽的外圍投注失利，若不償還五萬元賭債，便會切下他兒子的耳朵。M 報警求援。報道這則新聞時其子仍下落不明。該報披露 M 的全名、其兒子的姓名的第一及第三個字和他們所居住的屋邨名稱，並刊登一幅 M 站在寓所門口的照片。（《太陽報》，2000 年 4 月 14 日，A1 版）
- A12 《東方日報》報道一名 41 歲男子(H)襲擊他的 44 歲妻子(W)。這篇報道透露 H 涉嫌在南美洲殺死 W 的胞兄，並指 H 在內地“包二奶”，在香港亦有婚外情。他又將性病傳染給 W，更恐嚇她如果不給他金錢便會放火殺死全家。H 和 W 的姓名的第一和第三個字均被披露。該報刊登一幅 W 正與警員交談的照片，另一幅照片顯示 H 被拘捕。在這些照片中，只有他們的眼部被遮掩。（《東方日報》，2000 年 4 月 20 日，A24 版）
- A13 《太陽報》報道一名男子(H)因懷疑他的 41 歲妻子(W)偷去他的手錶而勒傷她的頸項。文中透露 H 染上賭癮，經常往澳門賭博輸掉金錢。他又有一名已婚情婦，最近四年與 W 分房而睡，沒有給她任何家用。H 已申請離婚。該報披露 H 的姓氏、W 的姓名的第一及第三個字、兩人的職業及他們居住在哪條鄉村，並刊登一幅 W 在醫院坐在輪椅上等候治療的照片。（《太陽報》，2000 年 4 月 29 日，A13 版）另見《蘋果日報》2000 年 4 月 29 日，A10 版。
- A14 《蘋果日報》報道一名小學生在搶奪同學在公共屋邨梯間檢獲的針筒時被針尖刺傷手部。文中指出針筒可能被吸毒者使用過。醫生建議該小學生半年後驗血，以檢驗她有沒有被針筒傳染肝炎或愛滋病。該報刊登一張該名學生與母親坐在醫院等候區的照片。只有該名學生的眼部被遮掩。（《蘋果日報》，2000 年 5 月 3 日，A13 版）
- A15 《太陽報》報道一名 46 歲男子(H)持刀架在他的妻子(W)的頸項之上，聲稱 W 是淫婦，被他“捉姦在床”。他邀請記者拍攝 W 的容貌和在報上揭露她的真面目。他倆居住的大廈名稱被披露。該報刊登一張 H 手持利刀以手緊箍 W 頸項的照片。雖然 W 的面孔被頭髮遮蓋，但由於 H 的相貌沒有任何遮掩，所以這篇報道間接揭露了她的身分。（《太陽報》，2000 年 5 月 25 日，A2 版）
- A16 《蘋果日報》報道一名體重二百五十磅的 24 歲女子（其姓氏也被公開）被發現坐在碼頭的邊緣。一名社工向警員求助。當攝影記者拍照時，該女子大叫：“你們不要再拍照，我已經這個樣子，沒有人再和我做朋友！”其後她跌下海裏，但被消防員救起。該報刊登一幅她掉下海裏的照片和一幅顯示她的雙手被綁在擔架上的照片。（《蘋果日報》，2000 年 7 月 9 日，A6 版）
- A17 《蘋果日報》報道一名著名女演員的 9 歲兒子被三名男子綁架九天。三名綁匪在女演員家人交贖金時被捕。這篇報道披露被綁架小童的洋名，並揭露他在一所很有名氣的小學就讀，及該小學位於哪一區。事發後，很多藝人和社交名人均促請傳媒不要刊登他們子女的照片。該報在頭版刊登一幀該女演員與兒子早前拍攝的照片。（《蘋果日報》，2000 年 7 月 13 日，A1 版）。翌日，該報除再次披露該小童的洋名外，還刊出他的中文名，並在頭版刊登另一幅早前拍攝的照片，顯示小童坐在父母的臂膀上。（《蘋果日報》，2000 年 7 月 14 日，

A1 版)。綁匪被捕一個月後，該女演員發表一則公開聲明，表示她拒絕評論這宗綁架案，因為這並非一般花邊新聞，而且被告人仍未被審判。她說想不到她的沉默引起媒體的好奇心，並引致許多不實和誇大的報道。她又反駁某報，否認她有能力購買大埔一個豪華單位，並指這些不盡不實的報道大大影響她一家人的安全。她希望新聞界讓她一家人重過正常生活。《蘋果日報》又指出《太陽報》曾在 2000 年 8 月 14 日報道該女演員有意購買大埔某指明屋苑內的一幢豪華洋房，約值一千八百萬元。（《蘋果日報》，2000 年 8 月 15 日，A2 版）

A18 《太陽報》報道一名 14 歲少女坐在住所的窗邊，雙腳懸空，右手持刀，左手則拿著一本漫畫書。該少女聲稱在四月初生日那天喝了一杯啤酒後被六名男子輪姦，事後被診斷染上淋病。該報披露她的姓名的最後一個字，並透露她住在大角咀某指明街道的一座大廈五樓。該報在頭版刊登兩幅她危坐窗邊的照片和一幅她坐在病床上的照片。該少女在這些照片內只有眼部被遮掩。一幅顯示該少女所住大廈的外貌照片亦被刊登。（《太陽報》，2000 年 7 月 20 日，A1 版）

A19 《太陽報》報道東區尤德醫院一名女護士被一名男病人以襲擊胸部的手法非禮。在這篇報道的花絮新聞中，記者訪問該醫院的三名女護士曾否被男病人性騷擾。該報刊登這三名護士的照片，都是在醫院內拍攝，其中一幅的文字說明是：“護士丙略帶激動地說：‘曾經都試過〔被性騷擾〕，報告上頭，但往往不了了之。’難怪佢個樣咁無奈啦！”照片中該護士只有眼部被遮掩。（《太陽報》，2000 年 7 月 29 日，A10 版）

A20 《太陽報》報道一名 25 歲女子準備離開其店舖之際被一名男子非禮。該男子用“電槍”使她半昏迷，然後再用電槍電其胸部和下體。該報透露受害人是位於紅磡某指明街道的一間時裝店的東主，並刊登一張受害人站在其店外的照片。雖然她頭部蓋着一幅布和眼部被遮掩，但她的肩袋、衣着和店前的招牌均見於照片。一幅顯示一名警員在時裝店內的照片亦見報。（《太陽報》，2000 年 8 月 11 日，A4 版）

A21 《蘋果日報》報道一名 70 歲老翁的下體被其 47 歲妻子捏傷。他後來發現小便帶血。這篇報道披露他的姓氏，指他的妻子最近數月拒絕與他行房，並經常夜歸。他懷疑妻子有婚外情，故經常致電妻子親友追問她的下落。事發當日妻子指斥他這樣做之後捏傷他的下體。該報刊登一張他步下救護車的照片。（《蘋果日報》，2000 年 8 月 13 日，A11 版）另見《太陽報》，2000 年 8 月 13 日，A8 版。

A22 《東方日報》報道一名 54 歲已婚的桌球室清潔女工於凌晨四時下班後在荃灣某指明街道步行返家途中，被一名男子調戲。當她步行至另一指明街道時，該男子用酒瓶襲擊其頭部，並將她拖至附近公園的公廁內。該男子其後強迫事主與他口交，並在迫令她脫光衣服後將一把梳插進其下體。該報刊登一幅該女子坐在一名警員旁邊的照片。雖然她的眼部被遮掩，但仍然可以看見她的髮型、身形及衣着。（《東方日報》，2000 年 8 月 14 日，A22）

A23 《蘋果日報》報道一名吸毒者在秀茂坪某街市內碰倒一名 37 歲女子，前者手執的針筒刺傷後者的手臂。事後該女子被送往醫院，但未能確定她有否感染愛

滋病病毒。該報披露她的姓氏，並刊登一幅她的照片。（《蘋果日報》，2000年9月5日，A11版）《東方日報》亦刊登一幅該女子正在哭泣的照片。（《東方日報》，2000年9月5日，A12版）

- A24 一名主控官在被告人因亂倫罪被判刑後，向法院投訴有記者假扮社會福利署的社工登門造訪 13 歲受害人的住所試圖採訪她。當時受害人及其母親均不在家，但家中有幾名小孩子。該記者亦訪問受害人的鄰居探聽資料。法庭提醒傳媒謂法庭已命令將受害人的身分保密，傳媒應該尊重受害人及其家人的私隱。（《香港經濟日報》及《HK iMail》，2000年9月21日）另見《太陽報》，2000年9月9日，A2版（報道稱法庭在一宗涉及強姦和非禮的案件中呼籲傳媒不要再騷擾案中的受害人(13至14歲)和她們的家人）。
- A25 《蘋果日報》報道五名被告人因被控非法禁錮和勒索而受審。該等被告人被指設下騙局令受害男子與少女發生性行爲，然後向他聲稱少女未滿 16 歲，恐嚇他若不付款給他們便會報警。受害人的年齡、全名甚至他失業的事實均被披露。該報亦刊登受害人的照片。（《蘋果日報》，2000年9月26日，A18版）
- A26 《蘋果日報》報道一名 84 歲老翁(M)報案謂一名 38 歲妓女與他共處一室的時候偷去他的錢。有流鶯指 M 每月都往廟街嫖妓一至兩次，每次付出一百元。該報刊登一幅 M 的照片，涉案妓女亦在其中。雖然該名妓女的眼部被遮掩，但照片沒有在 M 的容貌上加工以防止他被認出。（《蘋果日報》，2000年10月4日，A9版）
- A27 《太陽報》報道一名 23 歲女子在晚上七時零四分下班，沿屯門某指明街道步向某指明屋邨時被一名男子企圖強姦。該報刊登一張受害人由女警陪伴的照片。當時她身穿一件風褸，風褸頭套蓋在頭上。她的面部雖被頭套遮掩，但照片可見她身穿的衣物和鞋子。（《太陽報》，2000年11月1日，A4版）另見《東方日報》，2000年11月1日，A22版。
- A28 《東方日報》報道一名大學教授被指多次毆打他的妻子(W)及女兒。有關大學即將決定是否解僱他。該報披露教授及 W 的全名，並刊登一幅 W 站在她的辦公室門口的照片。（《東方日報》，2000年6月27日，A20版）。數月後，《蘋果日報》報道大學裁定該教授“多次”毆打 W 及女兒，並導致 W 嚴重受傷，因此決定將他撤職。W 的全名被披露。該報亦刊登一張早前拍攝的該教授和 W 的合照。（《蘋果日報》，2000年11月7日，A2版）
- A29 《東方日報》報道一名 53 歲地盤散工(H)在 42 歲妻子(W)拒絕給他金錢後捏傷她的頸項。該報揭露 H 過去亦曾毆打 W。W 在某指明地區一間安老院任職女工，她和丈夫的姓氏及所居住街道的名稱均被披露。該報刊登一張 H 與警員談話的照片和一張 W 在救護車內哭泣的照片。H 的眼部在照片中被遮掩，但 W 的照片則沒有加工以防止她被認出。（《東方日報》，2000年11月14日，A22版）
- A30 《東方日報》報道一名 44 歲女同性戀者(D)被控非法禁錮及勒索。受害人需坐輪椅出入。她承認自 1999 年中開始與 D 有同性戀關係。案發時 D 用刀指嚇她，

要她將一筆金錢轉到 D 的戶口。在該報連續三天的報道中，D 及受害人的全名均被披露。該報在 11 月 21 日刊登一幅在法院門外拍攝的照片，可見受害人坐在輪椅上，竭力掩藏其相貌。（《東方日報》，2000 年 11 月 21 日，A10 版；2000 年 11 月 23 日 A10 版；2000 年 12 月 1 日，A10 版）

- A31 《太陽報》報道一名裸體男子持刀闖入一名 30 歲女子的單位企圖強姦她。該女子成功奪刀高呼救命，該男子遂逃離現場。這篇報道透露受害人身材吸引，操流利英語及略懂廣東話，並指她在中區某指明街道的一幢四層高唐樓獨居。該報刊登一張顯示該幢樓宇由地下至二樓的外貌的圖片。（《太陽報》，2000 年 12 月 1 日，A4 版）
- A32 《太陽報》報道一名剛被解僱的 43 歲廚師因妻子苦纏他索取金錢支付樓宇按揭每月供款而打傷她。他們兩夫妻與兩女一子居於西區某指明大廈。他們的一名女兒指父親經常賭錢，又常虐待母親。該男子與妻子的姓名的第一及第三個字均被披露。該報刊登該男子與妻子分別在醫院等候的兩張照片，該男子的眼部在照片中有被遮掩，但妻子則沒有。（《太陽報》，2000 年 12 月 2 日，A4）
- A33 《東方日報》報道一名 37 歲男子(D)因被控襲擊引致他人身體受傷而受審。案情透露 42 歲的受害人在家中與一名妓女性交時，D 與另一名男子登門，並用拳頭和煙灰缸打傷受害人。由於受害人的證供前後矛盾，所以 D 獲判無罪。該報披露受害人的全名和地址（只略去單位號數），並刊登一幅受害人以手掩面以免被拍攝的照片。受害人的全名亦見於照片旁邊的文字說明。（《東方日報》，2000 年 12 月 2 日，A12 版）《蘋果日報》亦披露受害人的年齡、全名和地址（只略去層數和單位號數），並刊登一張受害人以雙臂及外套掩面以免被拍攝的照片，照片旁邊的文字說明亦有披露他的全名。（《蘋果日報》，2000 年 12 月 2 日，A11 版）
- A34 《太陽報》報道一名前法官的遺孀被匪徒入屋行劫，指案中房屋位於某指明道路的某指明屋苑內，並刊登該屋苑的照片，照片上有紅圈標示該房屋的確實位置。另有一張圖片顯示安裝於屋苑外圍的九個閉路電視攝錄鏡頭所在位置。（《太陽報》，2000 年 12 月 4 日，A3 版）
- A35 《蘋果日報》亦有報道上述新聞。該報在該屋苑的照片中用紅箭嘴指出遇劫房屋的確實位置。除了披露該遺孀寓所的詳細地址外，該報還報道近年有八位居住在山頂的知名人士曾被人入屋行劫，並且列出他們的確切地址，他們的全名亦幾乎全被披露。該報順帶報道本地的報章雜誌有披露官紳名人的地址，這些雜誌被非法入境者來港犯案時使用。較早前被捕的一名偷渡者身上就被發現藏有一些香港雜誌，內裏有報道關於豪宅的文章和圖片。（《蘋果日報》，2000 年 12 月 4 日，A1 版）
- A36 《太陽報》報道西貢某指明屋苑兩幢出租房屋被爆竊。該報披露這兩幢房屋的詳細地址，並指出其擁有人是香港特區行政長官某指明顧問。該報又透露該顧問住在同一屋苑的另一座房屋，並刊出房屋號數。該報刊登一張該顧問的寓所外貌的照片。照片指明安裝在該屋苑圍欄的閉路電視監察器的位置。（《太陽報》，2000 年 12 月 21 日，A8 版）

- A37 《太陽報》報道一名婦人在家中與 45 歲丈夫性交時咬傷丈夫的陽具。做夜更出租車司機的受害人表示妻子懷疑他有外遇。該報披露受害人的姓名的第一及第三個字和他居住的街道名稱，並刊登一幅該婦人被送往醫院的照片和一幅受害人經治理後離院的照片。受害人和婦人在照片中只有眼部被遮掩。（《太陽報》，2000 年 12 月 24 日，A8 版）
- A38 《太陽報》報道一間玩具廠的 38 歲女董事長被匪徒入屋行劫，並披露其寓所的詳細地址、她的姓名的第一及第三個字及其玩具廠的名稱（共兩個字）的其中一個字。該報刊登一幅女事主站在寓所大門口的照片，並刊登一幅遇劫房屋外貌的照片，還指明安裝於屋外的警鐘、閉路電視及紅外線警報器的正確位置。（《太陽報》，2000 年 12 月 29 日，A8 版）
- A39 《太陽報》報道一名 26 歲女子指控一名 63 歲老翁(D)非禮她。D 在女兒(F)開設的珠寶公司任職。受害人在審訊中供述 F 叫她不要介意遭人非禮，並告訴受害人她也曾被非禮。該珠寶公司以及 D 和 F 的全名均被披露。該報亦刊登一張 F 在裁判署外以手袋掩面的照片。該照片旁邊的文字說明是：“女老闆 XXX(F 的全名)被指自稱曾遭人非禮。”（《太陽報》，2001 年 1 月 3 日，A4 版）
《東方日報》亦有報道這則新聞，並披露 D 的姓名及 F 的英文譯名。新聞標題是：“營業代表疑遭老闆父非禮／被告女兒稱亦曾遭人淫辱”。該報刊登一幀 F 在法庭門外等候的全身照。（《東方日報》，2001 年 1 月 3 日，A13 版）
- A40 《蘋果日報》報道一名 56 歲婦人據稱在與丈夫歡好期間咬破他的陰囊，並用刀割其下體令一粒睪丸跌出。26 歲長子試圖救父時亦被該婦人用啞鈴擊傷。該丈夫在某指明街道開設跌打醫館。該婦人、丈夫及長子的全名以及兩夫婦的生日均被披露，他們所住的大廈名稱亦被公開。新聞標題是：“狠妻咬脫丈夫睪丸”。（《蘋果日報》，2001 年 1 月 10 日，A1 版）受害人其後向香港報業評議會投訴這篇報道令親友不信任他、影響他從事中醫的職業，並令他受到極大困擾。報評會裁定《蘋果日報》侵犯受害人及其家人的私隱，並要求該報刊登向投訴人道歉的啓事。《蘋果日報》在 2001 年 7 月 12 日刊登道歉啓事。
- A41 《蘋果日報》報道一名 60 歲男看更以刀要脅 42 歲的妻子，表示若她不給他金錢便斬死她。該男子是一名賭徒，每月最多只給妻子數百元家用。這家人所居住的屋邨及大廈名稱和兩夫婦的姓氏均被披露。該報亦刊登一張受傷妻子在醫院由女兒陪同等候治療的照片。（《蘋果日報》，2001 年 1 月 17 日，A11 版）
- A42 《蘋果日報》報道一個非政府組織進行關於海外女傭與僱主關係的研究，研究結果在文中披露。該報刊登多幅圖片，其中一幅是一名海外女傭的照片，旁邊的文字說明她曾被僱主家人非禮，且經常沒有足夠食物。該女傭的全名被披露。（《蘋果日報》，2001 年 1 月 22 日，A2 版）
- A43 《蘋果日報》報道一名 44 歲男子在寓所爆炸起火後裸體逃到街上。該男子在該意外中嚴重燒傷。爆炸相信是由單位內的易燃液體引致。該報披露受傷男子的全名，並在頭版刊登一幅該男子裸體站在街上的照片。他當時手持一個透明膠袋試圖遮蓋下體。照片中只有他的私處被加上小方格遮掩。（《蘋果日報》，2001 年 2 月 5 日，A1 版）

- A44 《東方日報》報道一名 49 歲女子(F)揚言要在某指明屋邨商場的平台跳樓。該報揭露她 14 歲時被養父侵犯，但養母叫她不要報警。F 已婚，但已離開嗜賭的丈夫。F 的姓名的第一及第三個字、出生日期及所住屋邨的名稱都被披露。該報又刊登一幅 F 與女警同行的照片，只有她的眼部被遮掩。另有一幅顯示她的寓所的照片見報。（《東方日報》，2001 年 2 月 16 日，A24 版）《太陽報》報道該女子被消防員制服後要求攝影記者不要拍照，並揭露她曾被養父強姦。（《太陽報》，2001 年 2 月 16 日，A12 版）
- A45 《蘋果日報》報道一名 41 歲女子(F)的左臂被行經身旁貌似吸毒者的男子用針筒刺傷。當友人告訴她吸毒者用過的針筒可能染有愛滋病病毒時，她便召救護車入院檢驗。F 是某指明屋邨的街市內一間店舖的東主。該報刊登一張 F 步下救護車的照片。（《蘋果日報》2001 年 3 月 13 日，A13 版）
- A46 《東方日報》報道一名 27 歲男子(M)因在寓所內毆打及禁錮他的 32 歲女朋友(F)而被捕。M 的鄰居表示 M 無業，靠綜授金過活，並說 M 是吸毒者，又有暴力傾向。街坊經常聽到他的單位內傳出打罵之聲。該報刊登一張 F 的照片，並披露 F 的姓名的第一及第三個字。（《東方日報》，2001 年 3 月 20 日，A22 版）《太陽報》亦刊登兩張 F 的照片。（《太陽報》，2001 年 3 月 20 日，A3 版）
- A47 《蘋果日報》報道一名 27 歲男子據稱在廟街某公廁內自瀆時發現陽具出血，即乘出租車前往醫院求診。該報刊登一幅在醫院內拍攝的照片，顯示該男子坐在輪椅上等候治理時單手插入褲襠捂着下體。他的長褲染有血跡。照片中的他只有眼部被遮掩。（《蘋果日報》，2001 年 9 月 4 日，A13 版）
- A48 《東方日報》報道一名 38 歲男子(D)因蓄意引致他人身體嚴重受傷而被判囚六年。案情透露 D 跟蹤已與他分居的妻子(W)到她新男友的住所，然後用刀襲擊 W 的面部、頸項及胸部。該報刊登一幅 W 由男友陪伴離開法庭的照片，其中 W 面頰、口鼻及頸項的傷痕隱約可見。W 的全名亦在報道中披露。（《東方日報》，2001 年 10 月 12 日）
- A49 《東方日報》報道一名 61 歲男子(M)在其 21 歲兒子與 48 歲母親爭吵後用菜刀襲擊兒子。M 的兒子的女友(F)當時與他們一家同住。F 投訴謂 M 曾脫光衣服闖入其房間對她上下其手，企圖強姦她。她拼命反抗，最後躲進廁所。這篇報道披露 F 的姓氏和 M 及兒子的姓名的第一及第三個字。他們所住大廈的名稱亦被披露。該報刊登一張 F 在病房內餵 M 的兒子進食的相片，他倆在相中只有眼部被遮掩。（《東方日報》，2001 年 10 月 26 日，A1 版）
- A50 《太陽報》報道一名 54 歲婦人(W)指責她的 58 歲丈夫(H)有外遇，用刀刺他下體使他陰囊受傷。事後 W 被送往醫院的精神科病房。該報披露 H 的職業，H、W 及兒子三人的姓名的第一及第三個字和他們所住大廈的名稱。該報亦刊登一張 H 坐在輪椅上頭載氧氣罩的照片。（《太陽報》，2001 年 11 月 2 日，A19）
- A51 《東方日報》報道一名 41 歲男子(D)被裁定普通襲擊罪成立。案情透露 D 因爭看電視與母親爭執，揮拳打中母親的面部，以致她面部紅腫及瘀傷。該報刊登分別顯示 D 及其母親的兩張照片。（《東方日報》，2001 年 11 月 17 日，A12）

- A52 《東方日報》報道一名 78 歲老婦發現 76 歲丈夫(H)赤裸昏迷床上，而他的銀包、手提電話及兩條金鍊不知所終。救護員到場證實他已死亡。警方發現 H 的電話簿內有 40 名懷疑是娼妓的電話號碼，並懷疑他是與妓女性交時暴斃，妓女離開時乘機掠去他的財物。該報披露 H 的全名和地址，並刊登一張他的妻兒走在一起的照片。（《東方日報》，2001 年 12 月 3 日，A22 版）《太陽報》也刊登一張 H 的 78 歲妻子步下大廈梯間的照片。（《太陽報》，2001 年 12 月 3 日，A6 版）
- A53 《太陽報》報道一名 29 歲女子(D)因被控一項勒索罪及五項偷竊罪而受審。案情透露受害人在家中與 D 性交後，D 的同黨在電話中向受害人表示他們屬於一個勢力龐大的越南幫會，並恐嚇他若不額外支付一筆金錢便會登門追討。結果受害人給了他們共四萬元。這篇報道揭露受害人的全名，指他是一名正在某指明大學修讀第三年法律的 33 歲學生，並披露他有一名任職客戶聯絡主任的 39 歲日籍妻子。報道亦指 D 曾用相同手法勒索另一名男子。該男子的全名亦被披露。（《太陽報》，2001 年 12 月 15 日，A6 版）另見《蘋果日報》，2001 年 12 月 15 日，A10 版。
- A54 《蘋果日報》報道一名 22 歲女子(F)發現一名女扒手在九廣鐵路列車上用針刺乘客的背包，然後用剗刀割破背包偷取財物。當女扒手發覺 F 目睹其舉動後，即告訴 F 下一個目標便是她。F 在該扒手離開列車後感到臀部隱隱作痛，其後發現臀部有十多個針孔。她在送院期間多次詢問救護員她會否染上愛滋病。該報刊登一幅照片，顯示 F 欲以毛毯掩面但不成功。（《蘋果日報》，2001 年 12 月 25 日，A13 版）
- A55 《蘋果日報》報道一名 32 歲前警員被控四項詐騙罪及兩項企圖詐騙罪。控方指被告人以介紹“男公關工作”為名要求六名應徵男子先付按金及房租。該報披露這六名受害人的姓名，是從英文音譯過來的。這則新聞的標題是“六壯漢發男妓夢遭騙財”。（《蘋果日報》，2001 年 12 月 28 日，A9 版）
- A56 一名女警試圖制服一名自稱患愛滋病且意圖自殺的女子時被她咬傷的手臂。《蘋果日報》報道該女警需接受詳細檢驗才可以知道有沒有染上愛滋病。該報披露該女警的姓氏、她隸屬的警隊單位及她未婚的事實，並刊登她的照片。《東方日報》的報道披露該女警的年齡及姓名的第一及第三個字，亦有刊登其照片。（《蘋果日報》，2002 年 1 月 18 日，A15 版；《東方日報》，2002 年 1 月 18 日，A10 版）另見《東方日報》，2001 年 3 月 13 日，A20 版（某警員被一支疑犯用過的針筒刺傷）。
- A57 一名 47 歲女子因與 31 歲男友一起睡覺時用剪刀傷害他的陽具而受審。《蘋果日報》披露受害人的年齡、全名和職業，並刊登一張受害人躺臥病床上用紙巾遮蓋下體的照片。照片中受害人下體雖用小方格遮蓋，但仍可見大腿上的血漬；由於受害人以手掩面，故此不能從照片認出他的相貌。（《蘋果日報》，2002 年 10 月 9 日，A9 版）《東方日報》亦有披露受害人的姓名及年齡，並刊登一張類似《蘋果日報》所刊載的照片，另加一張早前拍攝的受害人與涉案女

子的合照。（《東方日報》，2002年10月9日，A15版）另見《太陽報》，2002年10月9日，A1版。

- A58 《東周刊》在封面刊登一張女星裸露上半身的照片，是由不知名人士在往日拍攝的。該女星的表情顯示照片是在違反她意願的情況下拍攝，照片只在她的雙眼及乳頭加上小方格。同一照片亦在雜誌的內頁刊登。文章沒有道出女星的姓名，但很多人看過照片及閱畢文章後都可以確定她的身分。該期雜誌在出版首天沽清。（《東周刊》，2002年10月30日）。《東周刊》的行為被社會人士猛烈抨擊。例子有各界人士在《星島日報》2002年11月2日A13版刊登的全版廣告。但《3周刊》在事發三日後刊出同一照片。雖然照片中女星的身體被遮蓋，但沒有遮掩她的雙眼。（《3周刊》，第160期，2002年11月2日）
- A59 另見上文第5(a)及(b)段的兩宗個案。顯示被強姦或非禮的受害者的彩色圖片亦可在下列報章找到：《蘋果日報》2000年10月4日A12、《蘋果日報》2001年1月5日A13、《蘋果日報》2001年1月6日A11、《蘋果日報》2001年1月14日A11、《蘋果日報》2001年4月7日A13、《太陽報》2001年5月11日A15；及《蘋果日報》2001年7月3日A19。受害者的面部沒有在圖片中出現，但仍可看見她們的身形、服式、髮型、鞋子、手袋及／或首飾。

與個案不相關的人

“除非法律或法庭的命令有限制，否則公開的法庭聆訊屬於公共紀錄，新聞界可予報道。這類報道需要公正持平。除非為了完整、公平和準確報道罪行或其後的法律程序而有這個必要，否則不應將被指控或裁定犯刑事罪的人的親友的身分公開。”——澳大利亞報業評議會《私隱標準守則》第7(3)段。

“一般而言，傳媒機構應避免將被指控或裁定犯刑事罪的人的親屬的身分公開，但如果兩者的關係與報道的事情有直接關係則屬例外。”——斐濟傳媒評議會《傳媒操守及工作一般守則》第12段。

“報界須尊重人們的私生活及私隱領域。然而，若個人的私人行為涉及公眾利益，報界便可以報道，但必須謹慎行事以確保不相干的人的個人權利不會被侵犯。”——德國報業評議會《報業守則》第8項。

“至於與有關意外或罪案完全無關的家屬或其他受影響的人，一般而言不可以刊登他們的姓名和圖片。”——德國報業評議會《報業守則》第8.1(3)項指引。

“新聞工作者尊重每一個人的隱藏秘密的權利，不得公開關於他的私生活的新聞，除非這些新聞眾人皆知，而且涉及與之相關的公眾利益……。不得發布捲入這些每日新聞的人的親屬姓名，除非他們的姓名涉及有關的公眾利益；不得在危及人身安全的情況下公開他們的姓名，亦不得發布其他可令這些人的身分被確認的資料（照片、影像）。”——“意大利全國報界聯會”及位於羅馬市的“新聞工作者公會”全國委員會共同採納的《新聞工作者義務約章》。

“〔除非可以證明有關報道符合公眾利益，否則〕(i) 報界必須避免將被裁定或被控犯刑事罪的人的親友的身分公開，除非他們同意這樣做。(ii) 應特別顧及身為罪行證人或罪行受害人的兒童容易受到傷害這個可能性。這不應被理解為限制報道司法程序的權利。”——英國報業投訴委員會《實務守則》第 10 條。

- B1 一名男子三年前被控械劫罪在高等法院受審。他的表兄(M)到法庭旁聽的照片在報章刊登。M 其後被大群記者糾纏。他懇求記者不要再追訪他，因為自從他的照片見報之後，他就一直找不到工作。M 亦說他的身分被報界揭露後，他的孩子在學校受到同學歧視。（《亞洲週刊》，1999 年 9 月 6-12 日，第 18 頁）
- B2 《太陽報》報道一名 28 歲教師從一座中學校舍的四樓躍下身亡。他新婚剛兩個月。該報刊登他與妻子的一幀結婚照片。（《太陽報》，2000 年 2 月 16 日，A1 版）
- B3 《太陽報》報道一名 29 歲教師被裁定非禮一名 14 歲中二女學生的罪名不成立，但主審法官不相信該教師的證供。被告教師的未婚妻在審訊期間坐在公眾席聽審。該報刊登一幅被告人未婚妻的照片，是在法庭外拍攝的。照片中的她試圖掩面但不成功，只有她的眼部有用小方格遮掩。（《太陽報》，2000 年 8 月 9 日，A1 版）
- B4 《蘋果日報》報道一名 23 歲補習教師疑被人在大埔一間村屋內謀殺。警方正追查案發前曾在該村屋出現的一名男子。發現屍體一天後，警方帶同一名年輕女子(F)到案發現場調查。消息稱 F 認識被警方通緝的男子。該報刊登一張 F 在兩名探員陪同下離開現場的照片。雖然有警員拿着一張紙擋着 F 的面，但照片仍然顯示 F 的部分相貌。（《蘋果日報》，2000 年 8 月 27 日，A6 版）F 的一名親屬向私隱小組投訴謂 F 受該篇報道困擾，且在照片刊登後擔心她的人身安全。該照片亦在該報的網頁上刊登。
- B5 《太陽報》報道三名被告人被裁定殺害一名女子(F)的罪名成立。報道指 F 曾與一名吸毒者(M)同居。M 曾兩度被判囚，亦曾因藏有受管制藥物而被判罰款。有人發現 M 於案發不久後在某指明屋邨與新女友同居。M 不欲向記者敘述他的過去，亦未決定是否將事情告知現時女友。他說他剛在荃灣區某連鎖店找到一份售賣眼鏡的工作，希望能過正常生活，因此希望記者放過他，不要再給他麻煩。M 的年齡和全名均被披露。該報除了刊登 M 的照片之外，還刊登其新女友的照片，旁邊的文字說明她已懷孕。（《太陽報》，2000 年 11 月 22 日，A2 版）《東方日報》報道 M 為避開傳媒追訪，已辭去眼鏡店的工作。該報刊登 M 的照片及其新女友的照片。照片中的她只有眼部被遮掩。（《東方日報》，2000 年 11 月 22 日，A2 版）
- B6 《太陽報》報道一名 44 歲女子(F)與一名 50 歲已婚男子(M)有染。M 的妻子某天來到 F 的工作地點與 F 對質，兩人繼而互相扭打。文中揭露 F 的丈夫 63 歲，患有帕金森症及糖尿病。上述各人的姓名的第一及第三個字均被披露。該報亦刊登一張 F 的丈夫前往警署的照片。（《太陽報》，2001 年 3 月 14 日，A8 版）

- B7 《太陽報》報道兩名青年男子(D1 及 D2)被裁定串謀爆竊罪名成立。案情透露 D1 向 D2 借錢被拒，遂建議與 D2 一起趁 D1 的父親和兄長不在家之際爆竊自己的寓所。D2 其後從 D1 家中盜去共值十五萬元的財物。法庭指 D1 的行徑令父親和兄長的名譽受損，因為其父兄均任職警隊。該報在披露 D1 全名之餘亦刊出其父親的全名，並刊登一張 D1 父母一起離開法庭的照片，其中 D1 的父親以一件長袖上衣掩面，D1 的母親也嘗試這樣做但不成功。（《太陽報》，2001 年 4 月 11 日，A15 版）
- B8 一名警員奉召前往調查一宗報警求援案後被鎗殺。死者有一名已懷孕的未婚妻(F)，預計在數月內產子。F 的母親向《太陽報》投訴她被傳媒追訪多時，令她感到很大壓力。她表示有記者躲在寓所附近的防煙門後面，甚至在街上攔截訪問她。爲了避開傳媒，她曾多次入住旅館，亦偶爾返回內地鄉間。她後來在報章刊登廣告，表示與子女脫離關係，並要求傳媒停止追訪她。她表示廣告其實是幌子，目的只爲避開傳媒目光。（《太陽報》，2001 年 6 月 13 日，D1 版）
- B9 《蘋果日報》報道一名在建築地盤工作時心臟病發死亡的 48 歲男子在內地“包二奶”，並欠下高利貸者一筆債務。該報刊登一幅死者妻子由友人陪同到醫院的照片，死者在身分證上的肖像也被刊登。（《蘋果日報》，2001 年 3 月 7 日，A10 版）
- B10 《蘋果日報》報道一名 28 歲男子(M)用藤條鞭打一名剛出席法庭聆訊的前立法會議員。M 被捕後獲准保釋等候警方調查。文中透露 M 近年失業，依靠妻子的收入爲生。他的妻子是元朗某商場內一間手提電話商店的營業員。她拒絕接受記者訪問。該報刊登兩幅 M 的妻子的照片，其中一幅顯示她在水提電話商店內。（《蘋果日報》，2001 年 8 月 5 日，A17 版）
- B11 《太陽報》報道一名 25 歲男子因在牛頭角多處地點非禮女子及盜取胸圍而被判監十年。該男子已婚，有兩名子女，妻子在翁姑開設的書店工作。報章披露該男子的全名，並刊登一幅其妻子在店內工作的照片，照片中的她只有眼部和鼻子被遮掩。（《太陽報》，2001 年 9 月 9 日，D3 版）
- B12 《太陽報》報道一名 72 歲老翁(D)被裁定非禮罪成立。控方指 D 撫摸一名智障女童的胸部，並脫下她的內褲。該報刊登一幅 D 由一名女子陪同離開法院的照片，旁邊的文字披露該女子的姓氏，並指出她是 D 的同居女友。（《太陽報》，2001 年 10 月 31 日，A12 版）
- B13 《蘋果日報》報道一名 51 歲前立法會議員(D)的父母在一名親戚及 D 的女友陪同下到荔枝角收押所探望 D。D 的母親遇見攝影記者拍照時顯得極不耐煩，要求記者停止拍攝。該報刊登一幅照片，顯示 D 的母親指着鏡頭外的一個人。D 的父親、女友及一名親人均被攝入鏡頭內。（《蘋果日報》，2001 年 12 月 23 日，A2 版）另見《太陽報》，2001 年 12 月 23 日，A6 版及《東方日報》，2001 年 12 月 23 日，A23 版。
- B14 另見上文第 5(c)段的個案。

企圖自殺者及相關人士

“除非因某項明顯的公眾利益而有必要或有理由作出報道，否則傳媒不應提及自殺案或企圖自殺案。報道該等個案時應盡可能顧及他人的感受。”——由丹麥國會通過並獲全國記者工會接受的《全國新聞工作者行為守則》第 B2 段。

“自殺案或企圖自殺案的新聞價值須受到嚴格質疑。”——愛沙尼亞新聞評議會《道德規範》第 4.5 段。

“報道自殺案時要克制，特別是在刊登有關人等的姓名及有關詳情這方面。只有當個案是現今歷史的一部分並符合公眾利益才有理據作例外情況處理。”——德國報業評議會《報業守則》第 8.4 項指引。

“報道關於自殺案或企圖自殺案時要非常謹慎，這尤其是為了顧及當事人親屬的感受和因為我們〔在第 7 段〕就個人私隱所發表的看法。”——瑞典報業評議會《操守守則》第 8 段。

“報道自殺新聞時應竭力避免煽情，尤其是如果涉案的是社會名人。應該盡可能減少該等報道的篇幅。……應該竭盡所能避免言過其實。避免刊登展示死者遺體、尋死方法及自殺現場的照片。報章首頁的頭條絕不適宜刊登自殺新聞。……〔不要作出的事情摘要：〕不要刊登照片及遺書。不要報道自殺方法的細節。不要提供簡單的自殺理由。不要美化或渲染自殺。不要帶有宗教或文化上的成見。不要判定誰人要為事情負責。”——世界衛生組織衛生部，“防止自殺——供傳媒從業員採用的資料”，WHO/MNH/MBD/00.2（日內瓦：世界衛生組織，2000 年），第 7 及 8 頁。

- C1 《太陽報》報道一名 12 歲小六學生揚言要從 12 樓跳樓自殺。她後來被帶至安全地方。該報披露她就讀的小學的名稱和她的姓名的第一及第三個字，並刊登一張該女學生危坐欄河的照片。（《太陽報》，2000 年 1 月 24 日，A3 版）
- C2 《太陽報》報道一名婦人(W)作勢欲從大廈 19 樓躍下，後來被消防員救回。該報披露 W 的年齡、她的姓名的第一及第三個字及她所住樓宇的名稱，並指她受幻覺困擾。報章在首頁刊登多幅 W 危立大廈 19 樓邊沿的照片和一幅她丈夫的照片。（《太陽報》，2000 年 3 月 2 日，A1 版）
- C3 《蘋果日報》報道一名 28 歲女子發現其 40 歲同居男友與前女友復合。她要求男友與她結婚，否則結束兩人關係。該男子難於取捨，結果用酒服食安眠藥企圖自殺。該報披露他的女友的姓氏與職業及他們同居的大廈名稱，並刊登一張該男子的女友的照片。（《蘋果日報》，2000 年 4 月 28 日，A11 版）
- C4 《太陽報》報道一名失業青年在其 19 歲女友表示若他不找工作便要分手後割脈自殺。該報透露他與女友同居數月，讀完中二便輟學，此後從未有一份較固定的工作。該報披露他女友的姓氏，形容她是一名“啤酒妹”，並刊登一幅她的照片。（《太陽報》，2000 年 6 月 15 日，A14 版）

- C5 《蘋果日報》報道一名 44 歲男子(M)在社會福利署某辦事處外喝清潔劑企圖自殺。該報透露 M 有心臟病，在深圳開設酒吧的投資失敗，因此前往社會福利署申請經濟援助。該報刊登一幅 M 靠在病床上的照片。（《蘋果日報》，2000 年 6 月 21 日，A13 版）
- C6 《蘋果日報》報道一名 39 歲診所助護吞下三十粒安眠藥丸。她透露她先後被丈夫及多名男友拋棄，已失業三個月。這篇報道披露她的全名，是與某前影星同名同姓，並登在新聞標題之上。該報亦刊登一幅她躺在病床上的照片。（《蘋果日報》，2000 年 7 月 20 日，A13 版）
- C7 《太陽報》報道兩名已有多年親密關係的同性戀男子發生爭執，導致其中一人(M)以利刀割脈。該報披露二人的姓名的第一及第三個字。M 的職業及住址亦被公開。該報刊登一幅 M 坐在椅子上的照片，當時他雙手纏着繃帶。（《太陽報》，2000 年 11 月 23 日，A16 版）
- C8 《蘋果日報》報道一名女子(F)被發現在男友(M)的寓所內燒炭尋死。文中透露 F 與 M 同居，但 M 不肯和她結婚。該報披露 F 的姓氏和住址（只略去單位號數），並刊登一幅 F 躺在病床上的照片，可見她當時合上眼睛，鼻孔插上喉管。F 的身分證上的肖像亦見報。（《蘋果日報》，2000 年 12 月 12 日，A15 版）
- C9 《蘋果日報》報道一名 42 歲女子在汽車內燒炭和割脈企圖自殺。該報披露她的全名，指她是一名警司的妻子，而該警司數年來與一名女警往來甚密。該名警司的姓名和該女警的洋名被披露。該報指這名女警曾任職西九龍交通部。這篇報道附上兩張照片，一張顯示自殺女子躺在擔架上戴着氧氣罩，另一張是她丈夫的軍裝照。（《蘋果日報》，2000 年 12 月 27 日，A2 版）
- C10 《蘋果日報》報道一名 26 歲男子(M)喝白蘭地酒及在廚房開煤氣企圖自殺。M 是一名中港貨櫃車司機，不久之前被家境較他富裕的內地女友拋棄。該報揭露 M 的父親嚴重神經衰弱，婚後不久即無法工作，病愈後卻花天酒地。M 有一名 24 歲弟弟因精神分裂中途輟學。M 的母親是一名佛教徒，獨力供養一家人。這篇報道披露 M 的姓氏及其母親的全名。該報亦刊登一幅 M 坐在輪椅上被送往醫院的照片。（《蘋果日報》，2001 年 1 月 28 日，A7 版）
- C11 《太陽報》報道一名 32 歲男子在房間內燒炭，昏迷床上。該男子失業年餘，經濟陷入困境，妻子亦帶同 3 歲女兒離去。這篇報道披露他的姓名的第一及第三個字，並附載一張他被送往醫院的照片。該報亦刊登該男子一張護照相片大小的半身照及一張其妻子手抱女兒的照片，兩幅照片均是早前拍攝的，其中只有他的妻子和女兒的眼部被遮掩。（《太陽報》，2001 年 2 月 14 日，A2 版）
- C12 《太陽報》報道一名 18 歲女學生與男友分手後服食過量止痛藥及在廚房燒炭企圖自殺。該報披露她的姓名的第三個字和她居住的屋邨名稱，並刊登一張她躺在病床上的照片。（《太陽報》，2001 年 5 月 11 日，A17 版）
- C13 《東方日報》報道一名 38 歲女子（其姓氏亦被公開）與丈夫爭吵後吞食過量安眠藥，她的 7 歲兒子隨即致電祖父求救。該家庭居於小西灣一個指明屋邨，

該小童的姓名的第三個字亦被披露。該報刊登一張小童與救護員一起走路的照片和一張自殺女子躺在病床上的照片。照片中的她只有眼部被遮掩。（《東方日報》，2001年7月31日，A15版）

- C14 《太陽報》報道一名 40 歲男子(M)與妻子不和，在薄扶林一木屋內服食糖尿病藥丸及燒炭企圖自殺。該報披露 M 及妻子的全名，指 M 是某指明政府部門的職員，月入\$17,000，他及母親均患糖尿病。該報刊登一張 M 的妻子的照片和一張 M 躺在病床上手掩口鼻的照片。（《太陽報》，2001年8月2日，A4版及2001年8月3日，A12版）另見《東方日報》，2001年8月2日，A18版及《蘋果日報》，2001年8月3日，A6版。
- C15 《東方日報》報道一名 31 歲女子(W) 從房中走出來告訴她的 52 歲丈夫(H)，謂她已吞服 150 顆安眠藥丸，H 隨即吞下 40 顆安眠藥丸。文中透露 H 在灣仔某夜總會結識 W，當時 H 是鍵琴師，W 則是歌手。最近 W 向 H 承認不忠。這篇報道披露 H 及 W 的姓氏、W 的藝名、他倆現時的職業及所住屋邨的名稱。該報亦刊登一幀他倆身穿結婚禮服的照片，另外兩幅照片則顯示 H 被送往醫院和 W 躺在病床上。照片中的 H 和 W 均只有眼部被遮掩。（《東方日報》，2001年8月21日，A22版）另見《蘋果日報》，2001年8月21日，A8版。
- C16 《蘋果日報》報道一名 35 歲女子(W) 帶同 6 歲兒子登上大廈 26 樓企圖一起跳樓自殺。她在消防員抵達後打消死念。第二天，她服食 150 顆安眠藥丸及飲下半瓶消毒劑，再以水果刀割脈。該報透露 W 失業，與兒子在上水某指明鄉村居住，並披露 W 及她兒子的姓氏。該報刊登一張日前消防員到場後她與兒子走在一起的照片，另一張照片則顯示 W 坐在由救護員推動的輪椅上，兒子緊隨其後。（《蘋果日報》，2001年8月25日，A3版）
- C17 《東方日報》報道一名 37 歲女地產經紀服食六顆安眠藥丸、喝下五罐啤酒及用水果刀割脈。該報披露其姓氏，並刊登她掛在寓所內的兩幅寫真照。她在其中一幅照片中近乎全裸。該報亦刊載一張她坐在輪椅上由救護員推離現場的照片。（《東方日報》，2001年9月4日，A18版）另見《太陽報》2001年9月4日，A11版）
- C18 《太陽報》報道兩名女同性戀者(X 及 Y)在房間內燒炭尋死。她倆在戒毒所認識，已同居兩年。Y 賣淫為生，曾高息貸款購買毒品。X 與 Y 尋死不遂後欲重新做人。該報刊登兩張分別顯示 X 及 Y 躺在擔架上的照片，並附上兩封情信的圖片，分別由 X 及 Y 手寫。這篇報道披露二人的年齡、詳細地址及她倆姓名的第一及第三個字。X 寫給 Y 的情信亦披露了她們的英文名字及中文全名的英文寫法。（《太陽報》，2001年10月2日，A8版）另見《蘋果日報》，2001年10月2日，A4版。
- C19 《太陽報》報道一名 37 歲男子(H)在某指明大廈 18 樓的居所內企圖攀窗跳樓自殺。該報透露 H 患精神病，常投訴受到噪音滋擾。H 及妻子 W 的全名與四名子女的姓名的最後一個字均被披露。該報在頭版刊登數張照片。當中一張顯示 H 躺在病床上而 W 則坐在旁邊哭泣，一張顯示 W 手持尿袋，另外一張則顯示他們的其中三名子女，照片中的子女只有眼部被遮掩。（《太陽報》，2001年

11月1日，A1版）《太陽報》翌日報道H由於精神抑鬱，已轉送青山醫院治療。該報刊登H的一張合家照，只有四名子女的眼部被遮掩。（《太陽報》，2001年11月2日，A7版）另見《東方日報》2001年11月1日，A22版及《蘋果日報》，2001年11月1日，A11版。《蘋果日報》披露了H的長子的年齡和全名。

C20 《蘋果日報》報道一名男教師企圖從大廈21樓跳下。該報披露他的年齡、姓氏和他在某指明地區內的一間指明中學教英文，並指他疑因負資產及家庭問題尋死。該報刊登一幅該教師背向鏡頭站在21樓欄河外的圖片。（《蘋果日報》，2002年1月19日，A4版）

C21 下列企圖自殺的人的身分亦在報章上披露：

1. 一名18歲中五女畢業生（報章披露其姓氏）。一張她被人從海中救起的照片見報。她的容貌在照片中清晰可見。（《蘋果日報》，2000年4月23日，A9）
2. 一名姓名被公開的39歲女子。有關報道透露她是某指明寺院的尼姑。她的照片亦見報。（《蘋果日報》，2000年5月29日，A13版）
3. 一名52歲女子（報章披露其姓名的第一及第三個字）。有關報道指她患肝病，是某指明的地區消防處指揮官的妻子。一張她的照片亦見報。（《太陽報》，2001年1月4日，A8版）另見《蘋果日報》，2001年1月4日，A16版。
4. 一名22歲泰傭。報章刊登她的名字和一張她站在天橋邊的照片。（《蘋果日報》，2001年1月11日，A15版）
5. 一名63歲男子，其地址及姓名的第一及第三個字均被披露。一張在他送院途中拍攝的特寫照亦見報。（《太陽報》，2001年3月1日，A11版）
6. 一名居於某公共屋邨的老婦，她的照片亦見報。（《蘋果日報》，2001年7月13日，A4版）
7. 一名與男友一起尋死的38歲女子。有關報章披露她的姓氏，指她是一名夜總會“媽媽生”，並刊登她的照片。（《蘋果日報》，2001年7月21日，A4版）
8. 一名從大廈35樓躍下的18歲中五女學生。有關報道刊登她的圖片和披露她的姓名的最後一個字。（《蘋果日報》，2001年7月31日，A1版；2001年8月2日，A6版；2001年8月3日，A9版）
9. 一名因債台高築而企圖在其工廠內自盡的32歲男子。他等待救援的照片見報。（《蘋果日報》，2001年12月29日，A13版）
10. 另見上文第5(d)段的個案。

醫院裏的病人及相關人士

“不論新聞界、通俗小報或拍攝新聞片的公司有甚麼權利拍攝及使用身處公共場所的人的圖片，任何私隱權肯定應該保護個人，以防止〔新聞媒體〕發布未經同意而在他患病時（或他在病床上接受治療或休養時）拍攝的圖片。”—— 86 ALR3d 374 at 378。

“某篇報道若將一個人低貶為一件物件，視他為一件死物，有關報道便是不適當地誇張煽情，尤其是如果一篇關於某名垂死的人（或關於某名身體或精神上受苦的人）的報道超出了公眾利益及讀者獲取資訊的權益的範圍之外。”—— 德國報業評議會《報業守則》第 11.1 項指引。

“沒有醫護人員及當事人或其代表在知情下明確授予的權力，不應試圖進入病房或醫院內其他醫治病人的地方。”—— 英國廣播標準委員會《關於公平和私隱的守則》第 29 段。

“使用隱蔽的傳聲器及攝影鏡頭以拍攝或記錄那些不察覺有人正使用這些隱蔽儀器的人是不可以接受的，除非用這個方法取得的資料對於確立一則新聞的可信性和說服力顯然是必不可少，而透過公開拍攝或記錄的方法是可能或不大可能達到這個目的，而且這則新聞本身也是公眾非常關注的事情。……”—— 英國獨立電視委員會《節目守則》第 2.4 條。

“〔除非可以證明這樣做是符合公眾利益，否則〕(i) 在醫院或同類機構採訪的新聞工作者或拍攝者必須向負責的行政人員表明身分及取得准許，方可進入不開放予公眾的地方。(ii) 就侵犯私隱的採訪活動所定出的限制對於採訪醫院或同類機構裏的人的個案尤其有關係。”—— 英國報業投訴委員會《實務守則》第 9 條。

“〔除非可以證明這樣做是符合公眾利益，否則〕(i) 新聞工作者一般而言不得透過作出虛假陳述或運用詭計取得或試圖取得資料或圖片。(ii) 文件或照片只應在物主同意的情況下才可拿走。(iii) 只有在符合公眾利益及有關資料不能以其他方法取得的情況下才有充分理據運用詭計。”—— 英國報業投訴委員會《實務守則》第 11 條。

(a) 在本港的醫院接受治療的病人及相關人士

D1 《蘋果日報》報道一名 34 歲男子(M)在垃圾房內燒炭尋死。該報透露 M 居住在馬鞍山某指明屋苑，父母有七名子女，以他的年紀最小，又披露他的姓氏和刊登一張他躺在病床上的照片。（《蘋果日報》，2000 年 4 月 11 日，A11 版）

D2 《蘋果日報》報道一名 89 歲前演員兼導演(M)因肺炎、腎衰竭及老人癡呆而入院接受治療。記者向 M 的女兒請求拍攝 M 的照片被拒，但該報再次刊登一張日前已刊登的照片。照片中可見 M 在床上睡覺，鼻孔插着喉管。（《蘋果日報》，2000 年 4 月 26 日，C5 版；《蘋果日報》，2000 年 4 月 27 日，C2 版；《東方日報》，2000 年 4 月 27 日，C9 版；《蘋果日報》，2000 年 4 月 28 日，C14 版）M 在 2000 年 5 月 23 日離世。

- D3 《蘋果日報》報道一名曾經富有的女子因生意失敗損失數百萬元而用洋酒服食安眠藥企圖自殺。她的兒子勸母親求診時亦吞下多顆止痛丸，結果母子二人送院救治。他們的姓氏和所住屋苑的名稱均被披露。該報亦刊登一幅母親在病床上睡覺的照片。另一張在醫院走廊內拍攝的照片則顯示她的兒子用手掩面以避免攝入鏡頭。（《蘋果日報》，2000年6月10日，A9版）《太陽報》亦披露該女子曾擁有四億元家產，但事發時連樓宇按揭的每月供款亦無法支付。該報披露她和兒子的姓名的第一及第三個字，並指出他們住在馬鞍山某指明屋苑。該報刊登一張該女子在病床上睡覺的照片，照片中的她只有眼部被遮掩。另一幅照片顯示她的兒子也在醫院留醫，正轉頭避開攝影鏡頭。（《太陽報》，2000年6月10日，A4版）
- D4 《太陽報》報道一名44歲婦人(W)因向熟睡的丈夫(H)的面部潑腐蝕性液體而受審。案情透露H已婚，但亦有在香港“包二奶”。該報披露W、H及H的情婦的全名，並刊登一張H躺在病床上的照片。（《太陽報》，2000年6月21日，A8版）
- D5 《蘋果日報》報道一名逾二百磅重的少女墮海。她獲消防員救起後被送往醫院治理。該報披露她的姓名的最後一個字，並刊登一張她躺在病床上的照片。（《蘋果日報》，2000年7月10日，A13版）
- D6 《蘋果日報》報道一名37歲男子(M)在建築地盆的鐵籠升降機內工作，因升降機突然下滑九層樓而身受重傷，結果M幾乎全身癱瘓，此後由妻子照顧其生活。兩年後，M與承建商商討和解條件。這篇報道附有一張M躺在病床上的照片，妻子則站在床邊。（《蘋果日報》，2000年7月18日，A19版）《東方日報》翌日報道雙方請求法庭批准和解條款。案件審結後，M的律師告訴法庭有數名記者到醫院採訪M及拍照，照片其後在報章上刊登。《蘋果日報》後來再次刊登其中一張照片，令M的妻子情緒困擾。法官聽畢律師陳詞後表示這是“完全不合理”的騷擾，並批評《蘋果日報》的做法“完全低於一間有責任感報紙應有的水準”。（《東方日報》，2000年7月19日，A10版）
- D7 《蘋果日報》報道一名女藝人入住瑪麗醫院的矯形及創傷外科病房。她入住的是六人病房，床邊拉上帳簾，以免被人騷擾。一名記者走到她床邊拿出攝影機。該記者拒絕離開，且不顧她反對拍下數張照片。這篇報道披露她的姓名，暗示她入院為“下身”造矯形手術。該報刊登兩張她躺在病床上的照片。（《蘋果日報》，2000年7月27日，C7版）
- D8 《蘋果日報》報道一名患有血管瘤的13歲男童暈倒，且因為爆血管而流鼻血。他被送往醫院時情況危殆。該報公開他的全名，並刊登一張該男童口、鼻及身體插滿喉管躺在病床上的照片，另一張照片則顯示其父母在病房外合十祈禱。（《蘋果日報》，2000年5月9日，A8版）
- D9 《太陽報》報道一名婦人在廚房因地滑失足，與背着的六個月大兒子一起摔倒地上，兩人同被打翻的滾湯燙傷。結果男孩有五成皮膚燙傷，兩天後仍然危殆。該報刊登兩張在醫院拍攝的照片，一張顯示男孩雙手及頭部包着繃帶，是在深

切治療部拍攝的；另一張顯示其母親在病床上睡覺。（《太陽報》，2000年10月16日，A8版）

- D10 《蘋果日報》報道一名 29 歲女子晚上歸家後被她的 46 歲丈夫斬傷面部及左耳，原因相信是丈夫不滿她在夜總會任職舞女。該報在頭版刊登一幅她躺在病床上的照片。照片中可見她的鼻、耳及左邊太陽穴均蓋上紗布。（《蘋果日報》，2000年5月11日，A1版；該照片在《蘋果日報》，2001年2月27日，A9版再次刊登）《蘋果日報》翌日報道該女子從內地來港會夫後才發現他健康欠佳和行動不便，要靠綜援金過活。雖然她曾當酒樓侍應，但是她最終選擇做舞女以賺取較多金錢。當日兩人發生爭執，她的丈夫用削骨刀斬她的面部和耳朵。兩人的姓氏及他們居住的大廈的名稱均被披露。該報再一次刊登前天已見報的照片。一張受害女子的人像照亦見報。（《蘋果日報》，2000年11月6日，A13版）《太陽報》披露受害人的全名，並刊登一張她躺在病床上的照片和另外兩張早前拍攝的照片。一張是受害人的人像照；另一張是她與丈夫的合照，只有她丈夫的眼部被遮掩。（《太陽報》，2000年11月6日，A2版）
- D11 《太陽報》報道一名 56 歲中醫被妻子刀傷下體導致睪丸脫落。該報公開他的姓氏，指其妻子懷疑他在內地“包二奶”，並刊登一張他躺在病床上的照片，當時他前額包着繃帶，面部蓋着紗布。另外兩張被刊登的照片在醫院內拍攝，分別顯示他的幼子和妻子的胞姊。（《太陽報》，2001年1月11日，A4版）《東方日報》亦刊登一張他的照片，是在醫院內拍攝的。照片中的他面部被遮掩。有關報道披露他的年齡和全名，並載有一張他的妻子的胞姊的照片，亦是在醫院內拍攝的。照片中的她雙眼被遮掩。（《東方日報》，2001年1月11日，A20版）
- D12 《蘋果日報》報道一名男藝員(M)因染上感冒導致支氣管炎及肺炎，且發高燒至華氏 104 度。該報透露他的全名，指他亦患上腸胃炎，早前割除了左耳的粉瘤。M 入住醫院接受治療，院方要求記者不要騷擾他。該報刊登一張 M 在病床上睡覺的照片，當時他戴上氧氣罩。（《蘋果日報》，2001年1月11日，C2版）《蘋果日報》翌日報道他的病況沒有進展。某電視公司的發言人告訴新聞界 M 不欲被人騷擾。該報當日再次刊登上述照片。（《蘋果日報》，2001年1月13日，C7版）
- D13 《東方日報》報道有消息指一名已與某女演員分居的 35 歲男子服食過量藥物。這篇報道披露他和女演員的全名，指他有經濟困難，欠下八十萬元的債項。由於有二十多名記者到醫院採訪，院方除了用屏風遮擋他的病床外，更派出兩名保安員駐守病房門口。該報刊登一幅該男子在病床上睡覺的照片。（《東方日報》，2001年2月13日，A16版）《蘋果日報》及《太陽報》亦披露該男子及女演員的全名。《蘋果日報》報道謂院方禁止記者進入病房騷擾他。該男子亦拒絕接受媒體採訪。這兩份報章均刊登一張他在病床上睡覺的照片。（《蘋果日報》，2001年2月13日，C14版；《太陽報》，2001年2月13日，A8）
- D14 一名 44 歲男子的女友用她帶來的火水焚燬他的寓所，結果該男子嚴重燒傷，女友則葬身火海。《東方日報》在頭版刊登一張該男子躺在病床上的照片。他

當時身穿“壓力衣”，四肢包紮着繃帶。照片中的他下體外露，只用小方格遮掩。相中可見他的雙眼差不多張不開。有關報道公開了他的全名。（《東方日報》，2001年2月14日，A1版）

- D15 《蘋果日報》報道一對同是 39 歲的夫婦被發現在睡房內燒炭企圖自殺。該報透露他們拖欠財務公司二十萬元，無力支付寓所的按揭供款。他們的全名及居住的屋苑名稱均被披露。該報刊登兩張兩人分別躺在病床上的照片。（《蘋果日報》，2001年2月28日，A9版）
- D16 《蘋果日報》報道一名 77 歲男藝人中風入院。他的妻子不欲記者拍攝他的照片。該報連續兩天刊登他躺在病床上的照片。（《蘋果日報》，2001年3月12日，C4版及《蘋果日報》，2001年3月13日，C4版）
- D17 一名女子向香港記者協會投訴《太陽報》的記者未經一名病人(M)同意而進入該病人留醫的病房。她亦指控該名記者冒稱社會福利署職員採訪 M 及拍攝他的照片。該報翌日刊登這些照片。該女子又投訴該記者罔顧 M 受感染的危險，以手觸摸他的傷口。《太陽報》拒絕回覆香港記者協會的查詢，但有關記者否認該等指控。然而，院方證實該名記者採訪 M 之前，未有取得 M 或病房主管的同意。記者在採訪期間亦沒有穿上指定的外套及帶上口罩。（《太陽報》，2001年3月20日；《記者之聲》，2001年11月，第27頁）
- D18 《蘋果日報》報道一名 24 歲女子在丈夫拒絕戒賭後割脈及服食毒藥企圖自殺。兩人的姓氏和他們居住的大廈名稱均被披露。該報刊登一幅該女子閉目躺在病床上的照片。（《蘋果日報》，2001年5月27日，A9版）
- D19 《蘋果日報》報道一名 41 歲女子在寓所內上吊企圖自殺。文中透露她自從發現丈夫與他的僱主在香港合租一個單位安置他們由內地持雙程證來港的“二奶”之後，便一直遭丈夫虐待。該報刊登一張她躺在病床上的照片。（《蘋果日報》，2001年8月10日，A2版）
- D20 《東方日報》報道兩名有易服癖的男子（X 和 Y，分別是 32 歲和 30 歲）在街上被三名男子侮辱後與後者發生口角，繼而動武，結果 X 被打傷。這篇報道稱 X 及 Y 為“姊妹”。該報刊登一張 X 在病床上睡覺的照片。照片旁是另一張顯示一名女子在探望 X 後離開醫院的照片，旁邊的文字說明該女子是 X 的“姊妹”。（《東方日報》，2001年11月11日，A14版）
- D21 一名 26 歲女子(F)持雙程證由內地來港探望 34 歲男友(M)。M 向她提出分手，F 遂用剃刀割斷 M 的陽具。M 接受接駁手術後留院療養。《蘋果日報》刊登一幅在病房內拍攝的照片，顯示 M 拉起被褥遮掩臉部以免被攝入鏡頭。《東方日報》及《太陽報》亦刊登 M 躺在病床上的照片。兩張照片中的 M 眼部被遮掩。這三份報章均披露 M 的全名及案發地址。（《蘋果日報》，2001年11月11日，A8版；《東方日報》，2001年11月11日，A14版；《太陽報》，2001年11月11日，A4版）
- D22 下列病人在本港的醫院接受治療時被拍下的照片亦刊登在報章之上：

1. 一名服食安眠藥企圖自殺的女子。報章指她是某指明立法會議員的秘書：《蘋果日報》，2000年1月25日，A22版。
2. 一名持刀架頸揚言自殺的9歲女童。報章指她曾在電視台的兒童節目中演出：《蘋果日報》，2000年3月9日，A10版。
3. 一名在證券公司內暈倒的52歲退休會計經理。事發時她正在注視股票的價格變動：《太陽報》，2000年2月18日，A1版。
4. 一名因腦癌要接受電療的16歲少女。她用一塊玻璃碎片企圖割脈自殺：《蘋果日報》，2000年3月30日，A4版；《東方日報》，2000年3月30日，A19版及《太陽報》，2000年3月31日（她的眼部在《蘋果日報》及《東方日報》刊登的照片中有被遮掩，但《太陽報》刊登的照片則沒有）。
5. 一名剛接受手術割除臀部毒瘡的14歲男童：《蘋果日報》，2000年4月9日，A8版。
6. 一名跌落住宅大廈的升降機槽的25歲女子。她未看清楚升降機是否已下降至地面樓層便踏進升降機槽：《東方日報》，2000年4月29日，A17版。
7. 一名被一枝從建築中的大廈高處墮下的竹枝擊中重傷的39歲男子：《蘋果日報》，2000年4月29日，A11版。
8. 一名前“亞洲小姐”的父親。報章指他中風入院，又因前列腺炎不能小便，復元機會十分渺茫：《蘋果日報》，2000年5月7日，C3版。
9. 一名34歲聾啞女子。她與一名同是聾啞的男子爭吵後被發現在一座大廈的平台喝酒和哭泣：《蘋果日報》，2000年5月13日，A12版。
10. 一名被父親在公眾地方虐待逾十分鐘的15歲女童（照片中的她眼部被遮掩）：《蘋果日報》，2000年5月16日，A2版。
11. 一名因拒絕進食約一周而被送到醫院的60歲男子：《蘋果日報》，2000年5月29日，A11版。
12. 一名因感情問題跳海的21歲失業男子：《蘋果日報》，2000年6月18日，A11版及《太陽報》，2000年6月18日，A4版（照片中的他將部分臉孔藏於被褥下）。
13. 一名被兒子虐待的51歲女子：《東方日報》，2000年6月19日，A18版（照片中她的眼部被遮掩）。
14. 一名對自己的性取向感到迷惑並服食止痛藥企圖自殺的18歲失業男子：《太陽報》，2000年6月24日，A15版（照片中的他眼部被遮掩）。
15. 一名被四個賊人毒打的78歲僱員：《太陽報》，2000年8月14日，A1版。
16. 一名在乘坐單車途中右腳被單車前輪弄傷的4歲女童。她當時坐在安裝於單車前端的藤椅上：《蘋果日報》，2000年8月16日，A14版。
17. 一名指責同性戀“男友”另結新歡之後在“男友”面前企圖割脈自殺的16歲少女：《東方日報》，2000年8月16日，A24版（照片中的她眼部被遮掩）。

18. 一名被狗隻咬傷面部的 47 歲女子：《蘋果日報》，2000 年 9 月 11 日，A9 版及《太陽報》，2000 年 9 月 11 日，A11 版。
19. 某知名商人的母親。她因肺炎入院治理：《東方日報》，2000 年 9 月 14 日，C14 版及《東方日報》，2000 年 9 月 15 日，C2 版。
20. 一名被乘客襲擊重傷的 39 歲出租車司機：《蘋果日報》，2000 年 9 月 18 日，A11 版。
21. 一名吃過由老人院提供的粥後被發現昏迷不醒的 72 歲老婦：《東方日報》，2000 年 9 月 29 日，A22 版及《東方日報》，2000 年 11 月 25 日，A14 版。
22. 一名在父親拒絕接受其女朋友後用剃刀割脈的 21 歲男子：《東方日報》，2000 年 10 月 7 日，A18 版（照片中的他用右手掩面）。
23. 一名在送飯給 11 歲兒子途中遇上交通意外重傷的 42 歲女子：《太陽報》，2000 年 10 月 11 日，A12 版。
24. 一名被妻子以滾油燙傷面部的 42 歲男子：《蘋果日報》，2000 年 10 月 17 日，A4 版。
25. 在火警中同告受傷的 33 歲婦人及其 3 歲兒子：《太陽報》，2000 年 11 月 1 日，A9 版（照片大小達 19 厘米乘 14 厘米）及《東方日報》，2000 年 11 月 1 日，A14 版（照片中的婦人眼部被遮掩）。
26. 一名在母親拒絕容許她會見男友後爬出寓所窗口墮地受傷的 18 歲女子：《太陽報》，2000 年 11 月 3 日，A14 版（照片中的她雙眼被遮掩）。
27. 一名與兒子爭執後企圖自盡的 34 歲女子。報載她是黑幫頭目的遺孀：《太陽報》，2000 年 11 月 16 日，A4 版。
28. 一名剛誕下嬰兒的 14 歲少女：《東方日報》，2000 年 11 月 20 日，A16 版（照片中的她眼部被遮掩）及《太陽報》，2000 年 11 月 20 日，A12 版（照片中的她用床毯蒙頭）。
29. 一名在保護母親免被父親襲擊時被牛肉刀斬傷的 20 歲女子：《蘋果日報》，2000 年 11 月 27 日，A2 版。
30. 一名被媳婦襲擊重傷的 78 歲老翁：《太陽報》，2000 年 11 月 28 日，A4 版。
31. 一名被某青年男子拳打腳踢的 25 歲孕婦：《蘋果日報》，2000 年 12 月 2 日，A2 版。
32. 一名企圖自殺的警司妻子：《蘋果日報》，2000 年 12 月 28 日，A12 版。
33. 一名被童黨行劫的 21 歲男子：《蘋果日報》，2000 年 12 月 28 日，A12 版。
34. 一名使用碎肉機時手掌被攪碎的 35 歲女子：《蘋果日報》，2001 年 1 月 21 日，A7 版。
35. 一名服用過量藥物的名媛：《太陽報》，2001 年 2 月 14 日，A1 版；《東方日報》，2001 年 2 月 14 日，A18 版及 2001 年 2 月 15 日，C14 版，《蘋果日報》，2001 年 2 月 14 日，A1 版。（《東方日報》報道她在私家病房留醫）。

36. 一名被兒子毆打的 46 歲婦人：《太陽報》，2001 年 2 月 28 日，A4 版。
37. 一名頭部及右手被狗嚴重咬傷的 5 歲女童：《蘋果日報》，2001 年 3 月 4 日，A14 版。
38. 一名服食中藥後昏迷不醒的 25 歲女子：《太陽報》，2001 年 3 月 6 日，A8 版。
39. 一名為抗議政府的經濟政策而在立法會大樓外引火自焚的男子：《太陽報》，2001 年 3 月 9 日，A4 版（該男子當時正在隔離病房接受治療）。
40. 一名在交通意外中受傷的 8 歲男童：《太陽報》，2001 年 3 月 13 日，A12 版。
41. 一名患有糖尿病及老人痴呆症的 83 歲前演員：《蘋果日報》，2001 年 3 月 20 日，C2 版。
42. 一名發現男友另結新歡後企圖自殺的 21 歲孕婦：《東方日報》，2001 年 4 月 3 日，A18 版（照片中的她眼部被遮掩）。
43. 一名服用過量安眠藥的男歌手：《蘋果日報》，2001 年 4 月 12 日，C16 版。
44. 一名在煤氣爆炸中重傷的 24 歲女子：《蘋果日報》，2001 年 6 月 13 日，A6 版。
45. 一名與很遲才從內地工作歸家的丈夫口角後企圖輕生的 28 歲女子：《東方日報》，2001 年 6 月 29 日，A18 版（照片中的她眼部被遮掩）。
46. 在打鬥中身受重傷的 14 歲男童：《蘋果日報》，2001 年 7 月 5 日，A4 版（照片中的他眼部被遮掩）。
47. 一對在寓所內燒炭尋死的夫婦：《東方日報》，2001 年 8 月 7 日，A16 版。
48. 一名被貨車撞倒的 23 歲女教師。她當時坐在電單車の後座：《太陽報》，2001 年 8 月 10 日，A10 版。
49. 一名企圖從寓所跳樓自殺的 37 歲精神病患者：《東方日報》，2001 年 11 月 1 日，A22 版及《蘋果日報》，2001 年 11 月 1 日，A11 版。
50. 一名在交通意外中重傷的小巴司機：《蘋果日報》，2001 年 11 月 26 日，A1 版及《東方日報》，2001 年 11 月 27 日，A15 版。
51. 一名在交通意外中受傷的 25 歲電單車司機：《太陽報》，2001 年 12 月 28 日，A12 版；《東方日報》，2001 年 12 月 28 日，A18 版。

(b) 在中國內地的醫院接受治療的病人

- D23 《東方日報》報道廣州市一間快餐店發生爆炸後起火，造成一人死亡四人受傷。快餐店東主嚴重燒傷，他的 3 歲女兒危殆。該報刊登一幅東主身繫繃帶躺在病床上的照片。由於他的下體有部分外露，故此報章要在照片中加以遮掩。該照片旁邊是一張其女兒全身包紮着繃帶（私處及口部除外）躺在病床上的照片，她的私處在照片中被遮掩。兩幅照片都是該報記者拍攝的。（《東方日報》，2000 年 5 月 16 日，A31 版）

- D24 《蘋果日報》報道一名 72 歲香港居民(M)在接受人體胎盤素注射後自稱性功能良好，且在接受注射後不久與比他年輕 37 歲的菲律賓籍女傭結婚。據稱 M 與妻子在四川省旅遊期間驗出患上肝癌。該報指 M 在重慶市某醫院接受手術後情況危殆，並在頭版刊登一張 M 赤裸上身躺在病床上的照片。照片旁邊是一張早前拍攝的 M 與妻子的合照。（《蘋果日報》，2000 年 9 月 4 日，A1 版）M 的妻子翌日發表一則聲明，謂她對報界拍攝和刊登 M 躺在病床上的照片感到“無比憤怒”。她表示 M 的病況與注射人體胎盤素沒有關係，並要求傳媒讓他安心休養。（《太陽報》，2000 年 9 月 6 日，A10 版）M 的女兒談到兩份報章派人直闖重病監護房拍攝及刊登 M 臥病在床的照片時，亦顯得激動。（《東方日報》，2000 年 9 月 6 日，A17 版）
- D25 《東方日報》報道廣州一間酒家發生爆炸，有兩人嚴重燒傷。爆炸相信是酒家的廚房洩漏煤氣引致。該報刊登一張一名傷者躺在病床上的照片，該傷者除了下體有一小幅白布遮蓋之外，全身赤裸。照片是該報記者拍攝的。（《東方日報》，2000 年 9 月 28 日，A42 版）
- D26 《東方日報》報道一名 77 歲老婦因乘坐的旅遊汽車衝出馬路撞山而身受重傷。該報披露其全名，並刊登一張她躺在內地醫院的病床上的照片。照片由該報記者傳真至香港。（《東方日報》，2001 年 1 月 27 日，A16 版）
- D27 《東方日報》報道東莞市一間五金廠發生爆炸，造成一人死亡 27 人受傷，其中半數傷者嚴重燒傷。該報刊登一幅一名受傷女工躺在病床上的照片。由於照片中的她左胸外露，所以要用小方格遮掩。另一幅刊出的照片則顯示在意外中燒死的一名女工全身裸露的屍體的背部。這兩幅照片均由該報記者拍攝。（《東方日報》，2001 年 3 月 19 日，A10 版）
- D28 《太陽報》報道一名香港居民在內地用刀殺死妻子及重創其男性傭工和 5 歲養女。男傭及女童情況危殆。該報在頭版刊登兩幅在深圳一間醫院拍攝的照片，分別顯示男傭和女童躺在病床上。照片是該報記者由深圳傳真至香港。（《太陽報》，2001 年 8 月 15 日，A1 版）另見刊登在《蘋果日報》和《東方日報》的男傭及女童照片。（《蘋果日報》，2001 年 8 月 15 日，A4 版及《東方日報》，2001 年 8 月 15 日，A22 版）
- D29 《東方日報》報道廣東工業大學一間實驗室發生爆炸，意外中有三人重傷。該報刊登一張一名男傷者赤裸躺在病床上的照片，旁邊的文字說明他是嚴重燒傷的老師。照片中的他下體外露，沒有任何遮掩。此照片是該報記者由廣州傳真至香港。（《東方日報》，2001 年 11 月 3 日，A6 版）
- D30 《蘋果日報》報道一輛載着一團香港遊客的旅遊汽車在前往桂林途中與一輛客車迎頭相撞，導致一名香港居民死亡，17 人受傷。傷者送往內地的醫院治理。該報刊登一張照片，顯示一名香港居民正接受醫生治理，照片旁邊的文字說明他情況危殆。該照片是該報記者傳真至香港的。（《蘋果日報》，2001 年 11 月 30 日，A4 版）另見《太陽報》刊登的照片。（《太陽報》，2001 年 11 月 30 日，A1 版）

- D31 廣東省湛江市及江門市發生一連串爆炸案。公安表示這些爆炸案由同一名男子干犯，旨在對姊夫及其他與他結怨的人進行報復。其中一名受害人是其姊夫與情婦所生的 7 歲兒子，該男童嚴重燒傷，仍未度過危險期。《蘋果日報》刊登一幀男童躺在病床上的照片，照片中的他下半身沒有穿衣服，外露的下體要用小方格遮掩。（《蘋果日報》，2001 年 12 月 16 日，A4 版；《蘋果日報》消息，但沒有披露照片來源）《太陽報》及《東方日報》亦有刊登該男童躺在病床上的照片，但只可以看見他的上半身。（《太陽報》，2001 年 12 月 16 日，A4 版，照片是該報由江門傳真至香港；《東方日報》，2001 年 12 月 16 日，A1 版，照片由該報記者拍攝）
- D32 另見上文第 5(e)段的個案。
- D33 下列病人在中國內地的醫院接受治療時被拍下的照片亦刊登在本地報章之上：
1. 一名乘公共汽車前往福州途中遇上交通意外以致盆骨重傷的香港居民：《東方日報》，2000 年 4 月 25 日，A1 版（照片由該報自泉州傳真至香港）。
 2. 一名在廣州一宗交通意外中重傷的香港旅客：《東方日報》，2000 年 5 月 22 日，A19 版（照片由該報自廣州傳真至香港）。
 3. 一名在深圳遇上交通意外受傷的香港居民：《東方日報》，2000 年 6 月 7 日，A37 版（照片由該報自深圳傳真至香港）。
 4. 一名坐車由深圳前往廣西途中遇上交通意外受傷的女子。她是一名香港男子的女友：《蘋果日報》，2000 年 6 月 19 日，A13 版（《蘋果日報》消息，但沒有披露照片來源）。
 5. 一名由深圳坐車前往廣西途中遇上車禍受重傷的女子：《東方日報》，2000 年 6 月 19 日，A22 版（照片由該報中國組記者拍攝）。
 6. 一名在廣西一宗交通意外中重傷的香港居民：《蘋果日報》，2000 年 7 月 15 日，A9 版（《蘋果日報》消息，但沒有披露照片來源）。
 7. 一名在深圳街頭被劫匪勒頸後成為植物人的 24 歲孕婦：《蘋果日報》，2000 年 11 月 22 日，A4 版（《蘋果日報》消息，但沒有披露照片來源）。
 8. 一名居於深圳的 35 歲婦人及其三名子女（7 歲至 10 歲）。該婦人縱火燒屋，導致她本人及子女嚴重燒傷：《東方日報》，2000 年 12 月 7 日，A37 版（婦人的眼部被遮掩；照片由該報記者拍攝）。
 9. 一名在廣州被一個六人賊黨行劫及斬傷的 19 歲女子：《東方日報》，2001 年 2 月 27 日，A34 版（照片由該報記者拍攝）。
 10. 三名由深圳乘車往汕頭途中遇上車禍受傷的乘客：《太陽報》，2001 年 3 月 28 日，A4 版（照片由該報自汕頭傳真至香港）。
 11. 一名在珠海遭已被辭退的前僱員襲擊受重傷的男子：《蘋果日報》，2001 年 8 月 8 日，A20 版（旁邊的說明謂所刊登的是該報的照片）。

12. 一名在內地乘坐公共汽車的香港旅客。他乘坐的汽車墮河，導致他腦部受創：《蘋果日報》，2001年9月25日，A2版（《蘋果日報》消息，但沒有披露照片來源）。
13. 一名由深圳乘車前往桂林遇上車禍受重傷的香港旅客：《東方日報》，2001年11月30日，A1版（照片由該報中國組記者拍攝）。
14. 一名前往深圳某夜總會途中遭兩名男子伏擊受重傷的26歲“啤酒女郎”：《太陽報》，2001年12月24日，A15版（照片由該報自深圳傳真至香港）。
15. 一名在深圳福田區被非法小販襲擊受傷的女執法人員：《太陽報》，2001年12月24日，D3版（照片由該報自深圳傳真至香港）。
16. 一名在深汕高速公路乘車途中遇上車禍受傷的香港居民：《蘋果日報》，2001年12月27日，A7版（《蘋果日報》消息，但沒有披露照片來源）。

出席喪禮的人

“事前沒有死者遺屬的同意，是絕不可以刊登喪禮的照片或播放喪禮的影像……。”——聯合國《為受害人取回公道手冊》（Handbook on Justice for Victims – On the Use and Application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power），1999年，第III章，第2部分）。

“節目製作人員拍攝已經極度悲傷或承受巨大壓力的人（例如出席喪禮或身在醫院的人）或替他們錄音的時候，應該…… 小心留意到這種舉動有可能為他們帶來額外的焦慮或痛苦。正常情況下，攝錄前應先行取得有關家人或其代表的同意。採訪喪禮時如果他們要求節目製作人員離開，該等人員應該遵從。…… ”——英國廣播標準委員會《關於公平和私隱的守則》，第29段。

- E1 生前向慈善機構捐款達十億元的M於2000年與世長辭。《蘋果日報》報道一名女子(F)大清早已在靈堂內哀傷飲泣。F曾任M的私家看護兼管家幾十年，當時已年過七十。該報刊登一張她在殯儀館靈堂內跪在M的遺照前的照片。（《蘋果日報》，2000年1月23日，A2版）《太陽報》報道M的家人在接待處貼出告示，表明靈堂內禁止拍攝、錄音、錄影及採訪。然而，該報仍刊登一張F在靈堂一角飲泣的照片。（《太陽報》，2000年1月23日，A3版）
- E2 某指明藝人的妻子(F)的62歲父親離世。《蘋果日報》刊登一幅F的母親及姊妹在殯儀館靈堂內痛哭的照片。（《蘋果日報》，2000年6月27日，C9版）
- E3 藝人M為病逝的母親低調舉行喪禮，並在靈堂外張貼告示，內容是：“尊重先人，不要拍照”。然而《東方日報》仍刊登兩幅靈堂內的照片，其中一幅顯示M跪在地上與妻子交談，另一幅則顯示M的妻子照料女兒。（《東方日報》，2000年9月15日，C2版）

- E4 《東方日報》報道一名 50 歲父親在長子用鐵鎚擊斃母親及一名家庭摯友後將他殺死，並隨即跳樓自殺身亡，遺下次子及幼女。十天後，遺屬在殯儀館為三名死者設靈。該報刊登一張靈堂內的照片和一張次子與 13 歲幼女為死者燃燒冥鏹的照片。（《東方日報》，2001 年 1 月 11 日，A20 版）《太陽報》亦刊登一張兩名子女跪在靈堂內的照片，照片中的幼女眼部被遮掩。（《太陽報》，2001 年 1 月 11 日，A2 版）
- E5 《蘋果日報》報道某知名商人在殯儀館為亡弟舉行喪禮。由於死者家人希望喪禮低調進行，所以沒有在報章刊登訃聞。死者生前是醫生。傳媒並不熟悉他的背景，只知道他移居澳洲多年，但經常返港。該報在頭版刊登兩張照片顯示靈堂內的情況。翌日該報又刊登三張照片，其中兩張顯示該商人在靈堂抹眼淚，另一張則顯示他在墳場拜祭的情況。（《蘋果日報》，2001 年 6 月 20 日，A1 版及《蘋果日報》，2001 年 6 月 21 日，A6 版）
- E6 《蘋果日報》報道藝人 F 的弟弟死於心臟病。該報刊登一幅 F 的母親在靈堂內用手帕拭眼淚的照片。（《蘋果日報》，2001 年 7 月 4 日，C11 版）
- E7 《太陽報》報道一輛公共汽車在內地前往某旅遊度假區途中墮河，導致三名香港居民死亡。三名死者的喪禮在成都舉行。該報刊登兩幅顯示死者的親人在棺木旁痛哭的照片。（《太陽報》，2001 年 9 月 26 日，A16 版）
- E8 《蘋果日報》報道某律師行一名合夥人(M)在 F 的丈夫抵達 F 寓所不久後，從該寓所墮樓身亡。M 遺下妻子及一子一女。M 的遺屬禁止記者進入殯儀館的靈堂及停車場。喪禮完畢後，M 的親人乘坐三輛汽車前往哥連臣角火葬場。該報在頭版刊登死者妻子及女兒在火葬場內同行的照片，照片中兩人均戴上太陽眼鏡和用圍巾蒙頭。該報亦刊載三張 M 的家人在火葬場靈堂內的照片，都是在靈堂外透過窗簾的罅隙拍攝，照片中可見 M 的家人在靈堂內沒有披上圍巾。報道披露了 M 和他的妻子及兩名子女的全名。（《蘋果日報》，2001 年 11 月 17 日，A1 版）《東方日報》報道謂當載着死者家屬的汽車到達火葬場時，多達五十名記者蜂擁而上。雖然現場有護衛員維持秩序，但仍有“數名記者”一度衝入火葬場靈堂，並與護衛員發生衝突，結果一名護衛員受傷。（《東方日報》，2001 年 11 月 17 日，A22 版）。《太陽報》報道“大批”記者企圖闖進火葬場靈堂，結果與保安員發生“身體接觸”。一名保安員的眼角被打爆要送院治理。（《太陽報》，2001 年 11 月 17 日，A4 版）

遺屬與顯示死者遺體或遺容的圖片

“避免展示或播放已去世的受害人、裹屍袋或身受重傷的受害人的照片或影像。”——聯合國《為受害人取回公道手冊》（Handbook on Justice for Victims – On the Use and Application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power），1999 年，第 III 章，第 2 部分。請亦參考本報告書附件 3。

- F1 香港大律師公會的意見書提及一指明資深大律師的不幸死亡事件，表示：“我們在痛心失望之餘不禁質疑《蘋果日報》刊登死者四肢張開伏屍寓所地上的特寫照，究竟有何新聞價值或有何正當的公眾利益牽涉其中。我們可以想像這張照片對死者家人及和與死者關係密切的人所帶來的莫名悲痛和哀傷。”
- F2 一名 17 歲少女對男友另結新歡表示憤恨後跳樓身亡。《東方日報》刊登兩張照片。一張顯示她雙腿分開伏屍地上，另一張顯示她寫下的兩頁日記，記載了在十一天內發生的事情。該報披露她的全名及男友姓名的其中兩個字，並刊登一張兩人早前拍攝的合照，照片中的男友只有雙眼被遮掩。（《東方日報》，1999 年 8 月 4 日，A18 版）《太陽報》的報道差不多，分別在於該報將死者伏屍地上的照片刊在頭版。（《太陽報》，1999 年 8 月 4 日，A1 版）
- F3 《太陽報》報道一名 23 歲女子前往大埔某鄉村替學生補習後失蹤，其屍體兩日後在大埔草叢內發現。受害人是大學畢業生，為照顧體弱多病的母親而放棄尖沙咀一份高薪厚職，寧願在家居附近的公司做文員。該報頭版刊登一幅大埔警署外貌的照片，顯示警員在房間內登記在發現屍體現場檢獲的女性內衣褲（包括一個胸圍）。照片旁的文字說明這些內衣褲懷疑是死者所有。另一張顯示受害人生前樣貌的照片亦見報。（《太陽報》，2000 年 8 月 26 日，A1 版）
- F4 《太陽報》報道一名患乳癌的 50 歲女子要求丈夫出門買食物給她吃。丈夫返家時發現她用繩索上吊。該報刊登一張顯示丈夫雙手抱着妻子的身體痛哭的照片，當中可見妻子頭部近乎光禿，上吊用的繩索仍然掛在吊扇，一張櫈則翻倒地上。該報同時刊登一張護照相片大小的半身照，顯示該婦人未脫髮時的樣貌。（《太陽報》，2000 年 8 月 31 日，A8 版）另見《東方日報》，2000 年 8 月 31 日，A18 版。
- F5 一名警員在公路調查交通意外時被貨車撞倒，夾在貨車和一輛消防車之間，即時身故。《東方日報》及《太陽報》翌日在頭版刊登該警員倒臥血泊之中的照片。警方發言人表示這些照片增加死者親友的痛苦。死者的同袍亦批評刊登該等照片對死者不敬。（《太陽報》，2000 年 11 月 19 日，A1 版；《東方日報》，2000 年 11 月 19 日，A1 版）
- F6 《新報》在社論中援引下列例子說明有些記者採訪新聞時不擇手段：有記者為了拍攝死者的遺容而揭開蓋在他面上的白布。（《新報》，2001 年 1 月 17 日）
- F7 《蘋果日報》報道一名 18 歲女子棄用行人隧道過馬路時被汽車撞倒斃命。該報披露她的全名及刊登一張她在擔架上接受急救的照片。雖然她的面部被救護員的手遮擋，但胸部卻坦露在攝影鏡頭前。照片中的她只有乳頭周圍用小方格遮掩。該報亦刊登一張顯示死者生前樣貌的照片。（《蘋果日報》，2001 年 6 月 25 日，A6 版）
- F8 《太陽報》報道一名據稱是某前男演員兄長的香港居民在內地販毒被捕，其後在深圳一間看守所內暴斃。該報在頭版刊登一張在殮房內拍攝、顯示其遺體停放在棺木之內的照片。死者的遺容在照片中外露。（《太陽報》，2001 年 11 月 2 日，A1 版）

- F9 一名 71 歲男子與一群長者在桂林乘坐旅遊汽車觀光時遇上交通意外。該男子不幸身故。這個旅行團由死者籌辦。他在退休後參與服務長者的義務工作，因此十分受人愛戴。《蘋果日報》和《太陽報》均刊登一幅其遺體放在停屍間一張擔架上的照片。兩份報紙的照片都可以看見他的頭部和染血的面部。《蘋果日報》，2001 年 12 月 1 日，A8 版；《太陽報》，2001 年 12 月 1 日，A4 版)
- F10 一名 78 歲老婦（其姓名也被公開）被發現倒斃公共屋邨的梯間，屍體自腰部以下全裸。《太陽報》和《東方日報》均在頭版刊登一張警員檢查屍體的照片。照片中的死者腹部、下體及雙腿均裸露，其下體要用小方格遮掩。兩份報章亦有刊登死者生前樣貌的照片。（《太陽報》，2001 年 12 月 23 日，A1 版；《東方日報》，2001 年 12 月 23 日，A1 版）
- F11 《太陽報》報道三輛旅遊汽車在廣東省的公路行駛時遭逢交通意外。意外中死亡的其中一名乘客是 52 歲的香港居民。他的姓名亦在報道中刊出，其遺體存放在內地殯儀館等候家屬認領。該報刊登一張顯示其遺體的頭部和上身的照片。（《太陽報》，2001 年 12 月 27 日，A2 版）
- F12 《太陽報》報道一輛載有香港旅客的旅遊汽車在南寧市發生嚴重車禍。該報刊登五張特寫照片，每張均顯示一名在這宗車禍裏身亡的人的遺容。（《太陽報》，2002 年 2 月 16 日，A3 版）
- F13 三名中學生在長洲一間度假屋自殺身亡。多份並非香港報業評議會會員的報章均在頭版以顯著篇幅報道這則新聞，並刊登顯示這三名學生伏屍床上的特大照片，當中三人的容貌沒有被遮掩。數天後，明光社批評這些報章的報道手法。該社指出該等照片對死者不敬，校方亦投訴部分記者以不當手段採訪新聞，例如：(a) 假冒警察或社工欺騙死者的同學和家人，使他們向記者提供資料和相片；(b) 違反承諾，將一些原先答應受訪者不會公開的資料及照片刊登於報章之上；(c) 利誘學生向記者提供資料；(d) 恐嚇死者的同學謂不合作便會將他們的相片刊於報章之上；及(e) 用不斷纏擾的方法進行採訪。（《明報》，2002 年 3 月 22 日，C20 版）。香港報業評議會表示刊登上述照片侵犯死者的尊嚴和傷害遺屬的感受。
- F14 29 歲前影星 F 產子一個月後在上海的寓所跳樓身亡。一星期後，《壹週刊》刊登一張她的遺體的照片，該照片同時在雜誌的封面和內頁出現，並伴以 F 生前拍攝的照片。（《壹週刊》，第 648 期，2002 年 8 月 8 日。）遺體的照片是偷拍得來的，而且是在她的家人不知情和沒有同意的情況下刊登的。她的母親看見刊在雜誌上的遺容感到“心如刀割”。她說這樣做對她已去世的女兒“極不尊重”。（F 的母親寫於 2002 年 8 月 13 日的公開信，刊於《信報》，2002 年 8 月 16 日，第 15 頁）。《壹週刊》堅持刊登該照片符合公眾利益。
- F15 一些駐港使節和外地傳媒對於本港報章刊登死者遺容的照片感到驚訝。（《香港經濟日報》，1999 年 8 月 26 日）在報章報道的其他自殺新聞包括：
1. 顯示一名患肺癆的 60 歲男子屍體的照片。當時他躺在地上，頸纏紅繩，是在他吊頸自殺後拍攝的：《蘋果日報》，2000 年 5 月 9 日，A14 版。

2. 顯示一名上吊身亡後吊在鐵欄上的 21 歲男子的屍體照片：《太陽報》，2000 年 6 月 7 日，A8 版及《蘋果日報》，2000 年 6 月 7 日，A11 版。
3. 顯示一名從 17 樓跳下身亡倒在地上的 41 歲男子的照片：《蘋果日報》，2000 年 6 月 22 日，A9 版。
4. 顯示一名用繩吊頸身亡屍體仍然掛在繩上的 45 歲女子的照片：《太陽報》，2000 年 7 月 13 日，A8 版及《東方日報》，2000 年 7 月 13 日，A12 版。
5. 顯示一名已與丈夫分居的 40 歲女子腦漿濺地伏屍血泊中的照片。一張她丈夫的照片亦見報。（《太陽報》，2001 年 3 月 1 日，A1 版）
6. 顯示一名在寓所內用電線吊頸身亡屍體仍然掛在電線上的 47 歲男子的照片，另一張照片則顯示死者胞妹在寓所外驚惶失措。（《東方日報》，2001 年 8 月 2 日，A18 版；《太陽報》，2001 年 8 月 2 日，A8 版）
7. 另見上文第 5(f)段的個案及在下列報章刊登的跳樓身亡的人的屍體照片：《東方日報》，2000 年 7 月 7 日，A14 版；《太陽報》，2000 年 8 月 18 日，A1 版；《東方日報》，2000 年 9 月 12 日，A1 版；《蘋果日報》，2000 年 9 月 12 日，A13 版；及《太陽報》，2000 年 9 月 14 日，A4 版。

人身傷害官司的原告人

“關於保護個人〔權益〕的原則，同樣適用於載錄在已公開的文件或公眾人士可以查閱的其他文件之內的資料的使用。公眾可以查閱資料不一定意味資料可以自由發布。”——芬蘭大眾傳播媒介評議會所執行的《良好編採手法守則》第 29 段。

“一般而言，報道意外、罪案、調查和法庭案件時刊登……傷者或受害人的姓名和照片是沒有充分理據支持的。公眾的知情權必須經常與牽涉其中的人的個人權利比較，看何者較為重要。不得以刺激讀者的感覺此一需要來支持公眾有知情權此一說法。”——德國報業評議會《報業守則》，第 8.1(1)項指引。

- G1 《太陽報》報道一名 41 歲廚師因在任職的菜館內滑倒受傷獲判損害賠償。這篇報道透露該宗意外導致他性能力受損及他與妻子的關係變差，標題是“廚師跌傷失雄風獲賠百七萬”。該報披露原告人的全名。（《太陽報》，2000 年 7 月 4 日，A16 版）
- G2 《蘋果日報》報道一名 30 歲女子三年前在車禍中被公共汽車撞至重傷，因而難以享受性生活，甚至可能不育。報道所用的標題是：“女傷者難享性生活索償”。該報披露該女子的全名。（《蘋果日報》，2000 年 7 月 16 日，A11）
- G3 《東方日報》報道一名 52 歲工人遭電單車撞倒。他向電單車司機索償，聲稱他在車禍中重傷，變成性無能。新聞標題是：“車禍致不舉／烤肉工獲償 250 萬”。該報披露該工人的全名。（《東方日報》，2000 年 9 月 19 日，A12 版）
《蘋果日報》亦披露他的全名，是從英文姓名音譯過來的，並報道他的性功能有障礙及患上創傷後心理壓力症。（《蘋果日報》，2000 年 9 月 19 日，A6 版）

- G4 《太陽報》報道一名 44 歲警長在水警輪工作時滑倒跌傷背部。他後來以疏忽為由提起訴訟向政府索償。審訊時他供稱有五成永久傷殘，又因背痛不能與妻子行房，妻子亦因此與他仳離。該報披露他的洋名和從英文音譯過來的姓名，並刊登一張他手持拐杖步行的照片。新聞標題是：“跌傷失雄風／警長索償五百萬”。（《太陽報》，2000 年 12 月 19 日，A16 版）另見《蘋果日報》，2000 年 12 月 19 日，A15 版。
- G5 《蘋果日報》報道一名 33 歲女子在車禍中重傷，三年後向肇事司機索償。她在審訊時描述傷勢，聲稱車禍導致她健忘、發惡夢、容易疲倦、失眠、腹部有難看的疤痕，並有創傷後的精神病症狀，她售賣化妝品的生意也因此蒙受損失，與男友的關係亦惡化，意外發生後已沒有性事。該女子的全名被披露。新聞標題是：“車禍失性趣／女修甲師索償 1370 萬”。該報刊登一張她在法庭外站在律師身旁的照片。（《蘋果日報》，2001 年 3 月 6 日，A6 版）
- G6 《蘋果日報》報道一名 17 歲少年(P)三年前被貨車撞倒。P 的母親入稟法院向肇事司機索償三千萬元。她告訴法庭 P 在車禍中腦部嚴重受傷。車禍發生後，P 變得野蠻和脾氣暴躁，而且步履不穩，喪失溝通能力。醫生作供稱 P 只有 7 歲兒童的智力。由於 P 的行為舉止，他被人形容為“白痴”及“低能”。該報披露 P 的全名，並刊登一張 P 與母親一起的照片。（《蘋果日報》，2001 年 3 月 7 日，A9 版）
- G7 《蘋果日報》報道一名四年前在車禍中重傷的 24 歲男子向他所乘坐的汽車的司機索償。他指車禍導致他脊柱骨折及下半身癱瘓，而且泌尿系統出現問題及性無能。該報披露從他的姓名，是從英文音譯過來的，並刊登一張他坐在輪椅上的照片，照片中其面孔上半部被他頭上戴着的便帽遮蓋。新聞標題是：“學徒不能人道索償 3600 萬”。（《蘋果日報》，2001 年 6 月 12 日，A14 版）

性騷擾官司的原告人

“無論性侵犯案是在刑事法庭還是在民事法庭審理，絕不可以在未得受害人事先同意的情況下公開其身分。”——聯合國《為受害人取回公道手冊》（Handbook on Justice for Victims – On the Use and Application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power），1999 年，第 III 章，第 2 部分。

- H1 《蘋果日報》及《東方日報》報道一名 27 歲女子(P)控告她的前武術教練性騷擾。P 的全名和職業均被披露。兩份報章均刊登一張 P 與男友挽手步行的照片，當時兩人戴上太陽眼鏡。一張被告人與妻子同行的照片亦在兩報刊出。（《蘋果日報》，2000 年 11 月 24 日，A2 版；《東方日報》，2000 年 11 月 24 日，A12 版）
- H2 《東方日報》報道一名 26 歲女子(P)控告其公司的一名營業經理性騷擾。P 提出多項指控，包括該經理取笑她束起馬尾的樣子很像“北姑”（即從內地來的妓女），又指該經理曾表示可在公司某角落強姦她亦不會被人知道。P 的律師

向法庭申請一道禁止傳媒報道 P 的姓名及拍攝其樣貌的命令，但被法庭拒絕。這篇報道披露 P 的年齡、全名、職業及當時僱用她的公司名稱。該報刊登一張 P 以手掩口鼻的照片，是早前拍攝的。（《東方日報》，2001 年 1 月 12 日，A18 版）另見《蘋果日報》，2001 年 1 月 12 日，A18 版及《太陽報》，2001 年 1 月 12 日，A21 版。

H3 《蘋果日報》報道一名 48 歲女侍應(P)透過平等機會委員會循民事途徑起訴酒樓經理 D，指他性騷擾及性別歧視。P 向法庭供稱她在 1992 年首次在工作地點遇上 D，數天後 D 即約她下班後看電影和“開房”，暗示要與她上床。P 拒絕後不久即被辭退。1999 年他們又再次在另一酒樓共事。她指 D 經常用手捏她的臀部，並多次出言侮辱她，叫她做“上海雞”（妓女）。與訟雙方的全名均被披露。該報除了刊登一張 D 的照片外，亦刊登 P 的照片。報道標題是：“女侍被罵‘上海雞’索償 25 萬”。該報翌日再次刊登同一張 P 的照片。（《蘋果日報》，2001 年 6 月 13 日，A16 版及 2001 年 6 月 14 日，A16 版）平等機會委員會在審訊第二天放棄索償。

H4 一名性騷擾案受害人(F)在新婦女協進會支持下提起訴訟。傳媒得悉案件詳情後便多次嘗試聯絡 F 及到她寓所找她。某報未能取得 F 的照片，便改為拍攝她父親的照片。結果該報同時刊出這幅照片和 F 的全名。F 及家人對此十分憤怒和不滿。F 的親屬亦有打電話給她的家人查詢，令她的家人非常苦惱。F 的律師在審訊期間向法庭申請一道禁止傳媒發表 F 的姓名和照片的命令，但被法官以該案屬民事案為由拒絕。雖然法官勸喻傳媒自律，但一群攝影記者仍聚集法庭外等候 F 離去。（新婦女協進會在 2002 年 10 月 4 日寫給私隱小組的信）

兒童

“兒童的隱私、家庭、住宅或通信不受任意或非法干涉……。兒童有權享受法律保護，以免受這類干涉……。”——聯合國《兒童權利公約》第 16 條。

“一般而言，有未成年人的父母或監護人在場或同意的情況下才可以訪問未成年人。若訪問的目的是保障有關兒童的利益，或公眾已經非常關注該兒童的事情，則可視作例外情況。”——愛沙尼亞新聞評議會《道德規範》第 3.6 段。

“兒童的私隱尤須謹慎處理。傳媒報道涉及兒童私生活的題材時，必須要有合理理由；〔新聞工作者〕不應單單基於其親人或監護人的名聲和地位而〔侵犯兒童的私隱〕。”——香港《新聞從業員專業操守守則》（中文本）第 4 段。

“〔除非可以證明這樣做是符合公眾利益，否則〕新聞工作者不得在未滿 16 歲的兒童的父親、母親或管教該兒童的其他成年人不在場或沒有表示同意的情況下，就涉及該兒童或其他兒童的福利的問題採訪該兒童或拍攝他的照片。…… 必須有充分理由才可刊登關於某名兒童的私生活的資料。不得以他的父母或監護人的名聲、惡名或地位為理由刊登這些資料。”——英國報業投訴委員會《實務守則》第 6 條。

“〔兒童〕不會因為他們的父母的名聲或惡名或因為他們的學校所發生的事情而喪失私隱權。應該謹慎行事，不要利用兒童容易受騙和輕信別人等特性。……”——英國廣播標準委員會《關於公平和私隱的守則》第 32 段。

- I 1 明光社提及一則新聞，內容是一名 10 歲男童涉嫌揭起一名女學生的校裙被捕。該社指出雖然各報章刊登男童的照片時有用小方格遮蓋其面部，但他所穿的衣物、其父親的容貌及家居擺設均在照片中曝光。他的鄰居和親友很容易便認出他。（《燭光網絡》，第 11 期，第 3 冊，第 2 號，2000 年 3 月，第 10 頁；針對《太陽報》2000 年 3 月 10 日 A1 版的報道）
- I 2 《蘋果日報》報道一名 12 歲中一女學生(F)發現她的 43 歲母親 W 在寓所內企圖自殺，她隨即向街坊求助。該報披露 W 與有外遇的丈夫分居。一年前 F 與 W 爭吵時向後者說：“想死，你去死囉。” W 在爭吵後企圖自殺，但被鄰居制止。這篇報道披露 F 的姓氏和她居住的大廈的名稱和層數。一張 F 步入醫院的照片亦被刊登。（《蘋果日報》，2000 年 4 月 11 日，A2 版）
- I 3 全名被披露的 H 涉嫌挪用贊助公益金的費用。H 的妻子 W 曾是社交界名人。她向傳媒投訴有些記者在她女兒就讀的學校外等候，並拿着一份載有關於 H 的傳聞的報章，當面詢問她知不知道父親有經濟危機。W 說她天真的女兒因此受驚和很不開心。W 認為不應向小孩子提出這類問題。（《東方日報》，2000 年 4 月 18 日，C13 版）
- I 4 《蘋果日報》及《太陽報》報道一名 69 歲老翁(H)獲悉房屋署拒絕將他遷往較大的公屋單位後，企圖吊頸自盡。他的 13 歲兒子向母親訛稱父親跌倒受傷，並央求鄰居隱瞞真相，以免母親受刺激。兩篇報道均揭露該兒子的母親有精神病，亦披露 H 的全名及兒子的姓名的第一及第三個字。兩報均刊登一張該兒子身穿校服的照片。（《蘋果日報》，2000 年 5 月 10 日，A11 版；《太陽報》，2000 年 5 月 10 日，A4 版）
- I 5 《蘋果日報》報道一名 8 歲男童不小心從大廈七樓墮下重傷。男童入院後下顎及頸部敷着紗布。記者向躺在病床上的他發問。雖然他的下顎受傷，但仍然“強忍痛楚”，以“點頭”和“搖頭”方式示意。該報刊登一張男童睡在病床上的照片，顯示他一邊鼻孔插有喉管和下顎及頸部包紮着繃帶紗布。（《蘋果日報》，2000 年 6 月 15 日，A9 版）五天後，《太陽報》報道男童告訴記者謂墮樓事件純屬意外，而並非報章所指企圖自殺。當時他下顎骨碎仍未痊癒。該報刊登一張照片，顯示他躺在病床上，一邊鼻孔插着喉管，下顎則包紮着繃帶紗布。（《太陽報》，2000 年 6 月 20 日，A12 版）
- I 6 《蘋果日報》報道一名 35 歲女子(W)與 10 歲女兒(C)由內地來到香港。由於 W 在香港沒有親友，亦沒有積蓄和容身之所，所以考慮過當娼，據稱她曾與一名男子上床賺取四百元。事後有人聯絡《蘋果日報》希望可以幫助她。該報披露 W 的姓名的第三個字及 C 的姓名的第二及第三個字，並在頭版刊登 W 和 C 的照片，照片中的 W 及 C 眼部被遮掩，但兩天後該報報道 W 入住的臨時收容所的住客從照片中認出她。（《蘋果日報》，2000 年 2 月 20 日，A1 版及 2000 年 2 月 22 日，A2 版）數月後，《東方日報》報道 W 因廣東話說得不好找工作

有困難。然而，W 在 C 勸喻下已放棄當娼的念頭。W 當時靠綜援金過活。該報披露 C 的名字的第二及第三個字和刊登五張顯示 W 和 C 日常生活的照片。其中一張是一間小學的校舍外貌。（《東方日報》，2000 年 9 月 9 日，A39 版）

- I 7 《東方日報》報道一名 9 歲女童用腳踢一名 8 歲同班女學生的下陰，令後者的下陰十分痛楚。該報披露受害人姓名的第三個字及她就讀的學校是在某指明地區的一間官立小學，並刊登一張受害人與母親挽手同行的照片。照片中只有受害人的眼部和校章被遮掩，她的母親則可被清楚認出。（《東方日報》，2000 年 12 月 15 日，A20 版）
- I 8 《蘋果日報》報道一名 18 歲男子(M)在 15 歲女友(F)拒絕與他歡好後威脅要在大廈九樓躍下。M 因與家人鬧翻住在 F 的家。F 強調沒有與 M 發生性關係，但承認兩人曾互相擁抱和接吻。她說 M 要求歡好被拒後動手打她。該報披露 F 的諱名、職業和地址（除單位號數外）以及其姓名的最後一個字，亦刊登了一幅 F 的照片。（《蘋果日報》，2001 年 8 月 21 日，A13 版）
- I 9 《東方日報》報道一名 16 歲中三女學生(C)因功課壓力而飲消毒藥水企圖自殺。該報刊登一幅 C 在救護員陪同下離開寓所的照片。新聞的標題是：“功課壓力／女生 XXX（C 的全名，與某前影星同名同姓）仰藥”。（《東方日報》，2001 年 10 月 30 日，A20 版）
- I 10 《東方日報》報道一名 28 歲母親得悉 8 歲兒子(C)因與同學打架被罰留堂後，用籐條打他的臀部。該報透露 C 與父母及 9 歲姊姊住在順利邨某指明大廈，並在坪石邨一間小學讀三年級，他的姊姊則在同一學校讀四年級。這篇報道披露 C 的姓名的第三個字，亦載有幾張 C 及其姊姊的照片。照片中的 C 眼部被遮掩，但該報沒有對其姊姊的相貌作出加工以掩飾其身分。其中一張照片顯示 C 露出臀部以展示其傷痕。（《東方日報》，2001 年 11 月 30 日，A30 版）
- I 11 一名女子(F)在律師男友不幸身故兩個月後接受電台訪問。訪問期間 F 指責記者拍攝其 11 歲女兒的照片，並用汽車和電單車尾隨該名正在踏自行車的女兒，將她“炒咗去路邊”，導致她身體多處損傷。（《蘋果日報》，2001 年 12 月 28 日，C6 版）
- I 12 涉及兒童的其他個案：
1. 一張顯示一名被母親遺棄的 6 歲女童的照片。報載她的母親因為精神失常，將她和十個月大的妹妹棄於屋外：《蘋果日報》，2000 年 3 月 4 日。
 2. 一張顯示兩名分別是 11 歲和 12 歲的男童的照片。二人的母親告訴他們謂父親已經另結新歡拋棄他們母子，然後服食過量安眠藥尋死：《蘋果日報》，2000 年 6 月 7 日，A8 版（父親的姓氏和他們一家人居住的屋邨的名稱亦被披露）。
 3. 一名 9 歲女童的全名被披露。報載她的母親是前演員，疑與同事發展婚外情：《蘋果日報》，2000 年 6 月 17 日，C1 及 C2 版及《東方日報》，2000 年 6 月 19 日，C1 版。

4. 一張 3 歲男童的全身照片，顯示他的雙手被父親綁在一起。報載他的父親事前曾用藤條打他和趕他出家外：《蘋果日報》，2000 年 7 月 9 日，A4 版。
5. 一張顯示一名 8 歲男童及其 5 歲妹妹的照片。報載他們的父親疑有外遇，母親企圖自殺：《蘋果日報》，2000 年 8 月 1 日，A2 版。
6. 一張顯示一名 6 歲女童的照片。報載她的母親離家出走，父親則服食過量藥物尋死：《蘋果日報》，2001 年 9 月 10 日，A18 版（父親的姓氏及他們居住的大廈的名稱被披露）。

防止虐待兒童會提供的個案²

- I 13 防止虐待兒童會向警方舉報一名兒童被單獨鎖在單位內無人照顧。大批記者後來趕到現場，並在走廊透過打開的門戶拍攝該兒童的照片。顯示該兒童被人用鐵鍊拴在床上的照片其後在多份報章刊登。該等照片均是在兒童家人不知情及沒有表示同意的情況下拍攝和刊登。照片中的兒童可被他的同學、親友和鄰居認出。事件令他的家人十分困擾。
- I 14 一名少女向防止虐待兒童會舉報她被一名臨床心理學家性侵犯。經過該會努力勸導和獲得該會的全力支持後，受害人同意報警。然而她擔心案件一旦在法庭審訊，記者便會對她糾纏不休，亦擔心案情被新聞界廣泛報道，這些憂慮令她最後決定撤回控訴。
- I 15 一對夫婦報警謂他們的孩子被幼兒中心的職員疏忽照顧和凌辱。其後一名記者在孩子的父母不知情和沒有表示同意的情況下，隱瞞他的記者身分訪問孩子。是次訪問令該孩子備受困擾。事件後來見報。有關報章附載一張孩子的照片。孩子的父母對於該次訪問和報章擅自將該次訪問的內容公開感到十分憤怒。他們後來向警方銷案。
- I 16 有人向警方舉報一名母親虐待她的女兒。事後大批記者在女童就讀的學校大門外等候她及其家人出現。報章後來刊登該學校的照片和公開她的部分住址。由於記者的滋擾，女童決定撤回投訴，希望可以藉此脫離窘境。警方遂不能就指控採取進一步行動。
- I 17 有人向警方舉報一名父親虐待兒子。後來一份報章刊登該父親的照片，並詳述其家庭狀況。照片沒有加工掩飾父親的身分。雖然受虐兒童沒有在照片中出現，但這篇報道仍然令該兒童被同學取笑。
- I 18 防止虐待兒童會促請私隱小組關注以下事宜：(a) 即使新聞報道沒有刊登受虐兒童的照片或姓名，但新聞報道有時附載會導致兒童的身分被揭露的其他照片或資料；(b) 有些記者用不專業或不道德的手法收集資料，例如在訪問兒童或有關人士時隱瞞身分，或未經兒童的監護人及／或兒童本身同意而訪問該兒童或索取其資料，亦不告訴資料提供者將會如何使用資料；(c) 報章有時報道一

² 防止虐待兒童會於 2002 年 11 月 15 日寫給私隱小組的信。

些沒有必要或與事件無關的資料，而這些資料對有關兒童及／或家人造成尷尬或困擾；及(d) 有些報道可能載有誤導、誇張或煽情的標題、照片或圖片。

有精神病或身體患病的人

“〔除第 2 及第 3 段另有規定之外，〕成員國須禁止……處理涉及健康或性生活的資料。”—— 歐盟《保障個人資料令》第 8(1)條。

“……傳媒機構不應在沒有必要的情況下強調〔某人或某群體的種族、宗教、國籍、膚色、原籍國家、性別、性取向、婚姻狀況、缺陷、病患或年齡〕，除非報道或評論這些事情是適切和符合公眾利益。”—— 澳大利亞報業評議會《私隱標準守則》第 7(1)段。

“不得利用其他人的信任。對於那些我們不能預期會明白自己說出的話有甚麼後果的人，尤其要小心處理。不應利用其他人的感情、無知、或缺乏自控能力的弱點。”—— 由丹麥國會通過並獲全國記者工會接受的《全國新聞工作者行為守則》第 B5 段。

“不得散播關於某人的精神或身體健康狀況的資料或揣測，惟該人同意這樣做或該等資料涉及公眾利益則不在此限。”—— 愛沙尼亞新聞評議會《操守守則》第 4.6 段。

“採訪需要保護的人的時候要特別克制。採訪兒童及青少年人，以及採訪不能完全控制自己的思考或身體動作的人和情緒極度不穩的人，更應如此。不得故意利用這些人思考能力有限或利用他們的特殊情況來套取資料。”—— 德國報業評議會《報業守則》，第 4.2 項指引。

“身體上及精神上的疾病（或創傷）是屬於當事人的私隱領域。考慮到當事人及其家屬的情況，報章應避免公開涉及這類個案的人的姓名或刊登他們的照片，亦應避免就有關疾病或醫院（或收容所）發表詆毀的言論，即使這些言論會在普羅大眾中流傳。……”—— 德國報業評議會《報業守則》，第 8.3 項指引。

“記者保護精神或身體有缺陷的人的權利和尊嚴，就像《Treviso 操守守則》就兒童新聞所確認的做法那樣。”—— “意大利全國報界聯會”及位於羅馬市的“新聞工作者公會”全國委員會共同採納的《新聞工作者義務約章》。

(a) 有精神病的人及相關人士

J1 一名醫生促請我們關注一宗個案，是關於一名前音樂節目主持人(M)在 1999 年 10 月作出的怪異行為。有些中文報章在娛樂版詳細記載他的言行，當中《蘋果日報》是在頭版刊登這些資料。暗示 M 是同性戀者的消息及關於他的私生活詳情（大部分與他的愛侶有關）被本地傳媒廣泛報道。該名醫生稱這些報道嚴重侵犯 M 的愛侶的私隱。他指出 M 的怪異行為是躁狂／輕躁狂的典型表現，亦是其所患上的精神病的主要症狀。該醫生表示報章編輯在決定刊登甚麼材料時應有所取捨。

- J2 《太陽報》報道一名 16 歲女學生被送入某指明精神病院。該報透露她在某指明學校讀中四，並披露她的姓名的第三個字。該報刊登一張她坐在病床上的照片，照片中的她只有眼部被遮掩。（《太陽報》，2000 年 2 月 15 日）
- J3 《蘋果日報》報道一名 33 歲男子(M)與一名 32 歲女子(F)爭執後企圖跳樓自殺。有人懷疑 F 利用 M 有輕度智障的弱點而答應為錢與他性交。該報披露 M 失業前的工作、暱名和他的姓名的第一及第三個字，並刊登一張 M 手持利刀阻嚇警員接近的照片，照片中的他只有眼部被遮掩。（《蘋果日報》，2000 年 4 月 18 日，A15 版）
- J4 一名已知精神有問題和曾經多次濫用藥物的前影星 F 被發現服食過量藥物昏迷不醒。F 的母親說 F 邀請她視為朋友的某報記者到她家中“坐吓”，誰不知該記者在她家中拍攝照片並在報上刊登，令她很不開心和覺得被朋友出賣。F 的母親懇求記者不要再騷擾她。（《蘋果日報》，2000 年 5 月 21 日，C1 版）
- J5 前影星 F 在她誕下嬰兒一個月後跳樓身亡。數日後，F 的母親投訴有記者冒稱是 F 的朋友賺門進入 F 的住所，並在內裏拍照。F 的母親呼籲傳媒讓 F 保留她僅餘的私隱。（《成報》，2002 年 8 月 4 日，C4 版）據報傳媒在 1998 年把 F 和另外三名指明的藝人合稱“四大癲王”（《壹週刊》，第 648 期，2002 年 8 月 8 日，第 55 頁）。另見何鸞及劉夏紅，“誰是毒瘤，誰瘋癲”，《信報財經新聞》，2002 年 3 月 14 日，第 29 版。
- J6 《太陽報》報道一名前女演員(F)被扣留在溫哥華某醫院的精神科病房六天接受治療。該報記者成功進入醫院訪問 F。F 不欲記者拍攝她的照片。院方發現記者的真正身分時要求他離去。醫院經理對此事“非常不滿”，並告訴該記者謂 F 不適宜接受訪問，而她入住的是隔離病房，只准病人家屬探訪，即使律師或警察進入也要事先獲得批准。該報刊登三張 F 的照片，都是在醫院內拍攝。（《太陽報》，2000 年 5 月 25 日，C2 及 C4 版）《東方日報》翌日報道醫院不准記者進入，除非 F 同意與記者見面。由於 F 不同意，記者只好在醫院外守候。該報刊登《太陽報》在早一天所刊載的三張 F 的照片的其中兩張。（《東方日報》，2000 年 5 月 26 日，C5 版）
- J7 《太陽報》報道上上述個案的主角 F 已在姊姊陪同下返港。該報聲稱取得一段據說是 F 與一名友人利用電話交談的文字紀錄，內容顯示 F 的精神狀況仍未穩定。記者從航機乘客名單中找到 F 的姊姊的全名，並在報章上披露。該報刊登三張 F 抵達香港國際機場的照片及一張 F 的姊姊的照片。F 的姊姊拒絕回答記者的問題。（《太陽報》，2000 年 6 月 1 日，C2 版）《蘋果日報》報道 F 在溫哥華接受了 13 天精神治療。F 回港後一直躲在家中，避開記者追訪。她仍需服藥穩定情緒，更一度有輕生的念頭。F 的朋友透露她雖已出院，但精神未完全康復，需要寧靜和私人空間。該報刊登一張 F 的姊姊在 F 的寓所門外以手掩面的照片。（《蘋果日報》，2000 年 6 月 2 日，C21 版）
- J8 《蘋果日報》報道一名 32 歲藝人(M)挾持長兄，以雨傘末端指向其胸部，結果被送往醫院的精神科病房留院觀察。M 的長兄其後到醫院探望 M。該報刊登一

張 M 的長兄在醫院內以雨傘蓋面的照片。另一張照片則顯示 M 的長兄以塑膠袋蒙頭。（《蘋果日報》，2000 年 8 月 5 日，C4 版）

- J9 《東方日報》報道上述個案的主角 M 被胞姊發現昏迷家中，懷疑服下過量藥物。M 稍後被送往醫院的深切治療部。該報披露 M 的住址，並刊登一幀顯示 M 居住的三層高樓房的外觀照片。（《東方日報》，2000 年 8 月 28 日，A22 版）數天後，該報報道 M 已轉往普通病房，他的妹妹曾到醫院探望他。該報刊登一張 M 的妹妹雙手掩面的照片，旁邊的文字說明她不欲上鏡，以免被她同學認出。（《東方日報》，2000 年 9 月 1 日，C28 版）
- J10 《太陽報》報道一名 64 歲男子，H（有公開其姓氏），用一支竹追打他兩名分別是 10 歲和 12 歲的女兒。該報透露 H 的 47 歲妻子 W 懷疑 H 在內地“包二奶”，並指 W 有精神病紀錄。該報披露 W 的姓名的第一及第三個字和這家人居住的大廈名稱，並刊登一張 W 站立在 12 歲女兒身後的照片，該女兒當時向記者展示手臂的瘀傷。照片中只有該女兒的眼部被遮掩。（《太陽報》，2000 年 9 月 4 日，A7 版）
- J11 《太陽報》報道一名 68 歲老翁(H)在 62 歲妻子 W 拒絕替他煮飯後毆打她。W 告訴記者 H 曾看精神科醫生。這篇報道披露 H 的姓氏、W 的姓名的第一及第三個字和他倆居住的大廈名稱。該報刊登一張 W 的照片。另一張顯示 H 和 W 站在寓所門口的照片亦見報，照片中只有 H 的眼部被遮掩。該段報道的小標題是：“‘兇徒’曾患精神病”。（《太陽報》，2000 年 11 月 10 日，A10 版）
- J12 《東方日報》報道一名精神有問題的青年男子(M)被綁在椅子上受虐打達四天之久。M 居住的大廈名稱和姓名的第一及第三個字均被披露。該報在頭版刊登多張 M 身處醫院向記者展示傷勢的照片，照片中的他只有眼部被遮掩。另一張照片則顯示 M 的母親，是在她家中拍攝的。（《東方日報》，2000 年 11 月 16 日，A1 版）
- J13 《太陽報》亦有報道上述新聞。該報披露 29 歲的 M 曾做清潔工人，但被發現“精神有異”後即遭解僱。他的女朋友據說是賣淫為生，且染有性病。M 的全名在報章上公開。該報刊登 M 的兩張照片，是在上文所述的同一場合拍攝的。（《太陽報》，2000 年 11 月 16 日，A3 版）。類似照片亦刊登在《蘋果日報》的頭版。該報沒有對照片作出任何加工以保護他的身分。（《蘋果日報》，2000 年 11 月 16 日，A1 版）
- J14 《太陽報》報道一名被診斷為精神失常的 32 歲女子用鐵線割傷右腕自殺。由於她的左腕有多條刀疤，因此警方懷疑她有自殺前科。該報披露她的姓名的第一及第三個字和她已與丈夫分居，並刊登一張她手抱兒子的照片。兒子的身分沒有在照片中曝光。新聞標題是：“精神病婦機鐵站割脈”。（《太陽報》，2000 年 12 月 20 日，A6 版）
- J15 《蘋果日報》報道一名 34 歲女子從大廈 10 樓跳下，幸而跌在帳篷上只受輕傷。該報披露她的全名和地址（只有單位號數沒公開），並透露她在 1994 年與丈夫離婚後被診斷為精神分裂，須定期看醫生。她的僱主在兩個月前獲悉她患有

此病即將她解僱。該報刊登一張她正接受兩名救護員料理的照片。（《蘋果日報》，2001年1月15日，A6版）

- J16 《東方日報》報道一名 41 歲男子發現友人騙他買入劣質玉石後，用菜刀割腕自殺。該報披露他的姓氏，指他有易服癖，曾在青山醫院治療精神病。該報刊登數張該男子身穿女性服裝的照片，其中一張顯示他左腕上的疤痕，另一張則顯示他整理其內褲。他在第二張照片中不是面對鏡頭，但他在第一張的正面照片中只有眼部被遮掩。另有一張照片顯示他居住的房間的一角。（《東方日報》2001年2月8日，A19版）《蘋果日報》除公開該名 40 歲男子的姓氏和指他患精神病之外，亦報道他因熱愛卡通人物 Hello Kitty 而將 Kitty 這個英文名字加在身分證上，而他有一名 38 歲妻子及兩名分別是 12 歲及 15 歲的孩子。該報刊登一張他坐在家中客廳沙發上的照片，身旁有一巨型 Hello Kitty 玩偶。他的眼部沒有在該照片中被遮掩。（《蘋果日報》2001年2月8日，A13版）
- J17 一名女子跳樓企圖自殺。她的家人其後向香港報業評議會投訴某份並非報評會會員的報章刊登顯示該女子傷勢及容貌的照片，並投訴有關報章把記者訪問該女子的醫生的詳情公開和披露她患了精神病。報評會裁定刊登該照片侵犯了她的私隱，但沒有披露有關報章的名稱。（投訴日期：2001年6月16日）
- J18 《太陽報》報道一名 46 歲女子將自己反鎖家中廁所內。她重約二百磅，已患精神病十多年。該報披露她的姓名的第一及第三個字、其丈夫的年齡和姓氏及他們居住的大廈名稱。她在警方到場後脫光衣服揮舞一尊小型觀音像高聲呼叫。該報刊登一張她在廁所窗前裸胸大叫的照片。（《太陽報》，2001年6月27日，A11版）
- J19 《蘋果日報》報道一名 18 歲中五女學生(L)在寓所內昏迷後送院救治。這篇報道透露 L 來自破碎家庭，因精神病而需按時服藥。L 患上厭食症，曾兩度企圖自殺。該報披露 L 的全名和她與胞姊及弟妹共住的大廈名稱，並刊登一張早前拍攝的 L 的照片，照片沒有加工遮掩其相貌。一張顯示 L 的父親和妹妹到醫院探望 L 的照片亦被刊登，L 的相貌沒有在這張照片中曝光。（《蘋果日報》，2001年7月4日，A8版）
- J20 《蘋果日報》報道一名 40 歲男子(M)到處追捧藝人和明星。M 告訴記者他患精神分裂症，曾在小欖精神病治療中心留醫。他拒絕服藥，又沒有到九龍醫院精神科覆診，結果主診醫生寫信給警方要求警員陪他看醫生。該報披露 M 的全名，並刊登一張 M 與母親一起的照片，是在 M 的寓所內拍攝。照片中只有他母親的雙眼和鼻子被遮掩。（《蘋果日報》2001年8月7日，C11版）
- J21 《蘋果日報》報道兩名分別是 27 歲及 30 歲的男子(X 及 Y)在租住的房間內燒炭，企圖一起自殺，但 X 在失去知覺前步出房間，報警要求救回 Y。Y 在四年前離婚後患上精神病，曾在精神病醫院接受治療，病情好轉後入住專為精神病康復者而設的中途宿舍。該報披露 X 及 Y 的姓氏，並刊登一張 X 與警員交談的照片和一張 Y 躺在廁所內昏迷不醒的照片。（《蘋果日報》，2001年9月26日，A18版）

- J22 《太陽報》報道一名 40 歲男子用剪刀剪去自己性器官的龜頭部分，但拒絕進行接駁手術。他告訴記者他潛心向佛。這篇報道指院方正檢查其精神狀況。該報披露他的姓氏和職業，並刊登一張他靠在病床上的照片。（《太陽報》，2001 年 9 月 20 日，A22 版）《東方日報》及《蘋果日報》亦有報道這則新聞。《東方日報》披露其姓氏，並指其姓名的第二及第三個字與中國古代某著名僧人的法號同音，然後刊出該僧人的法號。該報亦刊登該人靠在病床上的照片。（《東方日報》，2001 年 9 月 20 日，A22 版）《蘋果日報》的報道則披露他的年齡和全名，並引述他誼姊的說話，指她相信其誼弟的精神有問題。該報亦有刊登該男子靠在病床上的照片。（《蘋果日報》，2001 年 9 月 20 日，A24 版）
- J23 《蘋果日報》報道一名 19 歲男子 M 吞服醫生為其父親開的抗精神分裂藥物企圖自殺。該報披露 M 與家人共住的大廈名稱和地址及 M 的姓名的第一及第三個字，並刊登一張 M 的父親陪同 M 抵達醫院的照片。（《蘋果日報》，2001 年 10 月 21 日，A11 版）M 的相貌沒有在照片中曝光，但報章沒有在照片上加上小方格保護其父親的身分。
- J24 《蘋果日報》報道一名 18 歲男子(M)從八樓寓所的露台往下爬時失足墮地，送院後情況危殆。M 有一名 17 歲妹妹和一名 13 歲弟弟。M 的弟弟說 M 就讀中二時患上精神分裂症。這篇報道披露 M 的全名，並附載一幅 M 墮地後由救護員急救的照片。該報亦刊登一張較早前拍攝的 M 的半身照，大小與護照相片相同。（《蘋果日報》，2001 年 10 月 29 日，A12 版）
- J25 《蘋果日報》報道一名兩歲輕度智障男童患上感冒數天後在家中死亡。該報透露男童的哥哥和 35 歲母親均有輕度弱智，而他的 45 歲父親則有不良嗜好，常要注射毒品，在報館任職印刷技工。該報刊登一張該男童與母親、哥哥和姊姊的合照，當中只有哥哥和姊姊的眼部被遮掩。（《蘋果日報》，2001 年 11 月 3 日，A10 版）
- J26 《蘋果日報》報道一個六人童黨向一名 23 歲女子(F)討錢。F 拒絕他們的要求和指責他們為乞兒之後，童黨向她擲石並搶去她的手袋。該報透露 F 在元朗長大，與雙親和弟妹住在某指明鄉村，並指她有精神問題，曾在青山醫院留醫兩個月。該報刊登一張 F 的照片。（《蘋果日報》，2001 年 12 月 30 日，A10 版）
- J27 一名富商(M)事業失敗後企圖自殺。《東周刊》在 2002 年 3 月刊登一篇 M 的專訪，訪問中 M 透露他與數名女星的親密關係。M 其後又接受幾份跟進該宗新聞的報章的訪問，期間他披露數名曾是他的朋友的朋友的商界巨賈的性事。該等報道令 M 成為記者日夜不停追訪的對象，以致他前往倫敦巴黎然後返港的整個旅程都有記者尾隨。旅途中的 M 行為怪異。報刊上的報道和照片顯示他有精神問題。報刊亦取得一些親暱照片，是在一個有女星和富商參與的私人場合拍攝的，後來均在報刊上刊登。雖然這些女星和富商的姓名沒有被披露，但是很多讀者都可以確定他們的身分。M 的父母在他回港後不久在報章刊登廣告，為兒子的怪異行為道歉，並稱他們相信 M 因精神有問題才會這樣做。M 後來亦為其行為道歉，聲稱他是在酒精和藥物的影響下產生幻覺，才會杜撰出報刊所報道的故事。（《南華早報》，2002 年 3 月 9 日，第 3 頁）一名精神科社工表示

M 在前往巴黎的旅途中的言行舉止是有精神病的特徵。她勸喻報界不要把 M 推到“更難返轉頭的地步。”（《記者之聲》，2002 年 8 月，第 16 頁）另見香港報評會 2002 年 4 月 16 日的新聞稿及由多個教育、宗教和社會服務組織在《明報》，2002 年 4 月 19 日，A28 及 A29 版刊登的聯合聲明。

(b) 身體患病的人及相關人士

J28 《太陽報》報道一名男子(M)患上感冒，飲下白酒後再飲感冒茶，不久即死去。M 與一名 49 歲女子在粉嶺某指明鄉村一木屋同居。報道指 F 患乳癌及子宮頸癌，靠社會援助金維持生計。該報披露 F 的姓名的第一及第三個字，並刊登一張早前拍攝、顯示 M 與 F 並肩而立的照片。另一張被轉載的照片是木屋的外貌，可見 F 站在木屋的門前。（《太陽報》，2000 年 2 月 16 日，A4 版）

J29 《蘋果日報》報道一名 16 歲少女用玻璃碎片割脈後送院治理。該報透露她 10 歲時被診斷患上腦癌，需服食藥物和接受電療。她無法接受大量脫髮的事實，因此要配戴假髮重拾信心。該報披露她的姓名的第三個字，並刊登一張顯示她身在醫院的照片，當中可見她的頭髮稀疏。照片旁邊是一張她接受電療前拍攝的照片。另一張照片則顯示其雙親看着放在飯桌上屬於她的假髮。該少女在這幾張照片中只有眼部被遮掩。（《蘋果日報》，2000 年 3 月 30 日，A4 版）

J30 《東方日報》報道一名 27 歲女子跳海身亡。該報透露她的父親患肺癌，靠每月領取六千元綜援金為生。有關報道披露該女子和她父親兩人的全名。該報除了刊登一張該女子早前拍攝的照片之外，還刊登一張其父親前往殮房認屍的照片。（《東方日報》，2000 年 5 月 30 日，A1 版）《太陽報》則報道該女子的父親已離婚，並在年多前被驗出患上腸癌。該報披露該女子的全名，並刊登一幅她的父親身處醫院的照片。（《太陽報》，2000 年 5 月 30 日，A3 版）

J31 《蘋果日報》報道一名 42 歲男子與兩名分別是 11 歲及 8 歲的兒子在馬鞍山對開海面翻艇墮海，父親被兩名兒子救起。該報除了報道三父子在海面掙扎的經過之外，還披露父親罹患癌症及“重肌無力症”。有關報道披露父親的全名，並刊登一張照片，顯示他與兩名兒子在醫院之內。（《蘋果日報》，2001 年 7 月 13 日，A4 版）

J32 《蘋果日報》報道一名 26 歲少女與 48 歲的母親爭吵後服食安眠藥，母親發現後激動至昏倒。這篇報道透露她們居住的大廈名稱和母親患鼻咽癌的事實。該報刊登一張少女用手掩面的照片和一張母親坐在輪椅上被送往醫院的照片。（《蘋果日報》，2000 年 8 月 7 日，A12 版）

J33 《太陽報》報道一名 42 歲男子(H)從某指明大廈 22 樓躍下死亡。該報揭露他的 38 歲妻子(W)因病不能長時間坐立，而且從 H 處染上疱疹。H 的全名及 W 的姓名的第一及第三個字均被披露。該報除刊登一張 H 倒斃地上的照片外，亦刊登三張顯示 W 在現場激動痛哭和被移離現場的照片。另有一張 H 的半身照見報，大小與護照相片相若。（《太陽報》，2000 年 9 月 12 日，A9 版）另見《蘋果日報》，2000 年 9 月 12 日，A13 版。

- J34 《蘋果日報》報道一名男子因胃癌在某指明醫院接受治療。該報透露他的姓氏，指他在某指明大律師為某知名商人的公司工作期間，擔任該大律師的助手。該報刊登一張他靠在病床上的照片。照片中的他眼部被遮掩。（《蘋果日報》，2000年12月27日，C2版）
- J35 《東方日報》報道一名40歲女子喝消毒劑企圖輕生。該報披露她的姓氏、職業、國籍及種族，指她任職香港賽馬會，並披露香港賽馬會提供給她的宿舍名稱及座數，又指她患上腦癌，有一名女兒居於某指明國家。該報刊登一幅她身處醫院的照片。（《東方日報》，2001年1月5日，A18版）
- J36 一名市民向香港報業評議會投訴一份報章和兩份雜誌披露某指明藝人是愛滋病帶菌者。投訴人認為傳媒藉著公開該藝人是愛滋病帶菌者迫使他作出回應，是不尊重該藝人私隱的做法。報評會的報告沒有指出有關報刊的名稱，只說它們並非報評會會員。報評會應投訴人的請求把投訴交報章會員參考。（投訴日期：2001年2月15日）
- J37 香港愛滋病顧問局向香港記者協會投訴，事件涉及分別在《東方新地》、show8.com（一個娛樂新聞網站）和《太陽報》刊登的三篇文章，內容是某男演員被懷疑染上愛滋病。《東方新地》的文章在2000年10月14日刊登，show8.com的文章緊隨其後，而《太陽報》的文章則在2000年11月1日刊登。在《太陽報》及上述網站出現的文章披露了該男演員的身分。《太陽報》的文章要求他捐血以示清白，但被該演員拒絕。《東方新地》沒有披露他的姓名，但提供足夠線索讓讀者可以確定他的身分。有關文章形容他是一名很隨便的同性戀者。香港記者協會要求這三間媒體評論事件，但沒有一間作出回應。儘管如此，記協的結論是該三篇文章沒有遵從記協的專業守則中列出的指引。（香港記者協會執委會在2001年4月13日作出的裁決）
- J38 《蘋果日報》報道一名41歲男子(H)在中國大陸召妓時感染性病。H將性病傳染給同齡的妻子(W)。該報透露H的姓氏。該姓氏在香港十分罕見。該報亦指他和妻子居住在大埔某指明屋邨，並刊登一張H的照片。照片中的他只有眼部被遮掩。（《蘋果日報》，2001年7月29日，A12版）

披露別人的私隱

“不應刊登以不誠實或不公平手法取得的新聞，亦不應刊登將之發表會違反保密責任的新聞，但假如有更重要的公眾利益作為理據，則不在此限。”——澳大利亞報業評議會《專業原則》第4項原則。

“侵犯個人私隱的材料只可以在散播該等材料所牽涉的公眾利益較私隱權更為重要的情況下才可以將之散播。”——愛沙尼亞新聞評議會《道德規範》第4.9段。

“香港居民的通訊自由和通訊秘密受法律的保護。……任何部門或個人不得以任何理由侵犯居民的通訊自由和通訊秘密。”——《香港特別行政區基本法》第三十條。

“保障私隱的內容包括保障個人的私事不會在如果將之公開便會嚴重冒犯一個有正常感覺的合理的人和會令這個人非常反感的情況下向外公開。”——新西蘭廣播標準管理局《私隱原則》第(i)項原則。

“若報道某些事情可以侵犯某人的私隱便要小心行事。除非作出報道顯然符合公眾利益，否則應該避免這樣做。”——瑞典報業評議會《操守守則》第7段。

“〔除非可以證明這樣做是符合公眾利益，否則〕新聞工作者不得使用竊聽器或透過截聽電話中的私人對話來取得資料，亦不得刊登以這些手段取得的資料。”——英國報業投訴委員會《實務守則》第8條。

“(i) 報刊必須避免帶有偏見（或以輕蔑的態度）提述一個人的種族、膚色、宗教、性別或性取向或任何身體上或精神上的疾病或殘障。(ii) 除非與一個人的種族、膚色、宗教、性取向、身體上或精神上的疾病或殘障有關的細節與新聞故事有直接關係，否則報刊必須避免刊登這些細節。”——英國報業投訴委員會《實務守則》第13條。

K1 《蘋果日報》報道，一名男歌星(M)的女經理人(F)自殺身亡後不久，“Show 8”即在其網站提供一段據稱是 M 的歌唱老師 T 與不知名女子電話通話的錄音。該報刊登對話的文字紀錄和網站的網址。這段對話涉及 F 與 M 之間的關係。事後 T 指斥偷錄行為侵犯他的私隱。（《蘋果日報》，2000年1月12日，C2版及2000年1月17日，C2版）《太陽報》亦報道某網站提供一段關於 F 與 M 之間的關係的錄音對話，指聲帶中的對話者聲線與 T 及其妻子相似。該報節錄對話的文字紀錄，並披露所有牽涉其中的人的姓名。（《太陽報》，2000年1月12日，C4版）

K2 《太陽報》報道一名44歲女子(W)報警指她的41歲前夫(H)用茶杯擲她。二人後來在警署和解。其後，W指責H曾帶男同事返家進入房間，但不知他們在房內幹甚麼。她懷疑H是同性戀者，並說H因發現自己染上性病而剃光陰毛。W和H在某指明地區的警察宿舍居住，有兩名子女，年齡分別是11歲和13歲。該報披露W及H兩人的姓氏，並刊登一張W的照片。照片中的她只有眼部被遮掩。該報亦刊登他們的全家照，是在兩人的子女年紀很小時拍攝的，W的前夫當時身穿警察制服。照片裏的人只有眼部被遮掩。（《太陽報》，2000年1月12日，A4版）另見《蘋果日報》，2000年1月12日，A9版。

K3 《東方日報》報道某雜誌取得一些電話通話的錄音帶，據稱是某女子與一名藝人和一名前影星的對話。該雜誌將對話內容公開。有關藝人表示不應助長這種偷錄行為。該報撮錄了各人之間的對話內容，並披露三人的姓名。該名女子據稱與某男影星有一段短暫的戀情。（《東方日報》，2000年3月3日，C7版）

K4 《太陽報》刊登一段據稱是一名前藝人(F)獲准離開溫哥華的精神病院回到香港後與一名朋友的電話對話的文字紀錄。該報表示F曾在精神病院接受治療，但情緒仍未穩定。該報聲稱該段談話內容是透過“秘密渠道”取得。（《太陽報》，2000年6月1日，C2版）

- K5 《蘋果日報》報道一名男藝人(M)與一名女模特兒(F)同居，但 F 與另一男子(L) 仍然過從甚密。該報披露 L 住在 M 與 F 在何文田的寓所附近，並順帶透露該區有不少影星居住。該報刊登一幅地圖，顯示 M、F、L 及另外四人居住的大廈所在街道的名稱和確切位置，並披露這七人的全名。（《蘋果日報》，2000 年 7 月 14 日，C2 及 C4 版）
- K6 《太陽報》報道一名 49 歲女子(W)致函警務處處長投訴她的警司丈夫(H)有婚外情。W 在信中要求處長給她的家庭主持公道。這篇報道透露 H 與 W 結婚 14 年。W 指第三者是當年 H 駐守新界某指明警區時的女秘書(T)。該報披露 T 的洋名。T 已離婚，育有一子，在報道發表時已調往警察總部。W 表示她發現一份 T 寫給 H 的傳真，內載 T 向 H 調情的說話。W 又說 H 已與 T 約會一段時間。該報披露 H 的中文姓名、洋名及最新調派的職位，並刊登 T 寫給 H 的傳真文本及 W 寫給警務處處長的信件副本。另有一張 H 身穿警察制服的照片和一張 H 與 W 結婚時拍攝的照片見報。（《太陽報》，2000 年 10 月 21 日，A2 版）
- K7 一名曾任臥底警員的市民向香港報業評議會投訴某報報道他在黑社會的臥底活動時披露他的個人資料（包括他的身分證號碼和出生日期）。他指該篇報道侵犯了他的私隱，令他和家人不安。報評會應投訴人的請求將投訴交會員報章傳閱。有關報章不是報評會會員，報評會的報告沒有公開其名稱。（投訴日期：2001 年 2 月 5 日）
- K8 《太陽報》報道有人在互聯網披露競選“香港小姐”的一名參賽者(F)就讀中七時與一名少男有親密關係，又說 F 曾在 1997 年 10 月墮胎，其後被男友拋棄。F 在她與男友分手後的三個月內滋擾他的新歡，並企圖自殺。F 否認有這些事。該報披露 F 的全名，並刊登多張她的照片。（《太陽報》，2001 年 5 月 10 日，C2 版；《太陽報》，2001 年 5 月 11 日，C1 版）
- K9 《蘋果日報》的一篇報道提及一場在窩打老道近染布房街發生的槍戰，事件中有兩名警員重傷。該報道列出在案發現場附近居住的十名藝人和名人的全名，並刊載一幅地圖，指出這十人所居住的大廈名稱和該等大廈所座落的街道名稱。（《蘋果日報》，2001 年 5 月 24 日，C2 版）
- K10 《蘋果日報》報道一對外籍夫婦的寓所遭爆竊。該報除了披露失竊屋苑的名稱和地址之外，還透露很多名人住在該屋苑，包括一名法官、一名立法會議員及一名全國人民代表大會的香港代表。這三人的全名被披露。（《蘋果日報》，2001 年 5 月 28 日，A4 版）
- K11 《東方日報》報道一名女子(F)將一份文件傳真至某政府部門，指該部門一名僱員(M)欺騙她和欠她五萬元人民幣。M 否認這些指控後，F 在深圳會見香港記者，並出示一封聲稱是 M 寫給她的情信和一卷據稱載有 M 與 F 在電話中交談的錄音帶。該報刊登 M 和情信的照片，照片中的情信雖然比原件細小，但字體仍可辨認。M 的全名和職位亦被公開。（《東方日報》，2001 年 8 月 9 日，A14 版）《太陽報》報道 F 在髮廊結識 M。F 知道 M 已婚，但他們每周仍有一至兩天一起生活。F 指 M 以妻子生病為藉口向她借錢。這篇報道刊登 M 所寫的情信的部分內容，並同時刊載據稱是 M 與 F 的電話對話的文字紀錄。F 和 M

的姓名均被披露。（《太陽報》，2001年8月9日，A10版）。另見《蘋果日報》，2001年8月9日，C8版。

- K12 《蘋果日報》報道，一些載有一名24歲藝員的身分證及職員證影印本的傳單，被棄置在一間電視公司的門外。傳單載有字句要求藝人的父親還債。該藝人的全名和他父親的姓名的第一及第三個字均見報。該報亦刊登一張該藝人在較早前拍攝的照片。（《蘋果日報》，2001年10月29日，C10版）
- K13 《東方新地》刊登一段已上網的私人電話對話的文字紀錄。該段對話相信是出自兩名據稱關係密切的指明藝人之間。該報道披露有關網站的網址。（《東方新地》，第254期，2002年10月24日）

擅闖他人地方

“香港居民的住宅和其他房屋不受侵犯。禁止任意或非法搜查、侵入居民的住宅和其他房屋。”——《香港特別行政區基本法》第二十九條。

- L1 一名商人的兒子(M)快將結婚。他與未婚妻將會在淺水灣某指明街道一幢三層高的房屋居住。當時新居尚在裝修。據稱某報的攝影記者在未得M的家人同意下，闖入該房屋拍攝室內照片。這些照片其後在報上刊出。（《東方日報》，2000年10月26日，C14版）
- L2 《蘋果日報》報道某歌星在兩個月前於某指明地區租下一幢四面均有圍牆的房屋。由於該房屋及其花園仍在裝修，所以歌星尚未遷入。該報刊登一張顯示該房屋外貌和兩張在花園內拍攝的照片。（《蘋果日報》，2000年12月6日，C9版）
- L3 一名被廉政公署調查的前立法會議員聲稱有記者闖入浸會大學一間學生宿舍以尋找關於他女友的資料。他的女友當時是浸會大學學生，居於該宿舍。（《南華早報》，2001年1月15日）
- L4 一名前立法會議員的前妻(W)透過地產代理出售寓所。據報W發現有意購買其寓所而到來視察的人其實是《壹週刊》的記者後，十分不滿，指責這些記者假扮準買家來侵犯她的私隱。（《太陽報》，2001年12月31日，A3版，內文提及《壹週刊》在2001年12月27日作出的報道）
- L5 某藝人自臺灣返港後即被記者跟蹤。當他抵達位於大埔的寓所打開大門時，尾隨的記者“追入屋拍照”。該藝人要強拉記者出屋外。（《明報》，2002年4月8日，C2版）
- L6 一名藝人投訴有記者未經她授權便進入她的物業，並謂有一份雜誌未經她授權而刊登記者在該物業內拍攝的照片。（《成報》，2002年9月6日，C7版）

尾隨或騷擾別人和暗中使用拍攝器材

“新聞工作者須以誠實的方法取得聲音或影像的紀錄及資料，但如果公眾有權知道資料而有關資料又不能以誠實的方法取得，便可以有例外情況。”——愛沙尼亞新聞評議會《道德規範》第 3.7 段。

“新聞從業員應尊重個人名譽和私隱。在未經當事人同意，採訪及報道其私生活時，應具合理理由，適當處理，避免侵擾個人私隱。……”——香港《新聞從業員專業操守守則》（中文本）第 4 段。

“〔除非可以證明有關行為符合公眾利益，否則〕(i) 每一個人有權享有私生活、家庭生活、住宅、健康和通訊受尊重的權利。一份刊物在未經同意的情况下做出侵擾某人私生活的行為是必須解釋為何這樣做。(ii) 未經身處私人地方的人的同意下使用長鏡頭拍攝他們的照片是不可以接受的。註釋——私人地方是人們可以合理地期望享有私隱的地方，不論該等地方屬於公共財產還是私人財產。”——英國報業投訴委員會《實務守則》第 3 條。

“〔除非可以證明這樣做是符合公眾利益，否則〕(i) 新聞工作者和拍攝者不得透過恐嚇、騷擾或不斷追訪的手法取得或試圖取得資料或圖片。(ii) 新聞工作者和拍攝者不得在未經身處私人地方（以第 3 條的註釋為準）的人的同意下拍攝他們的照片；不得在當事人要求新聞工作者或拍攝者停止致電、查問、追訪或拍攝他們後繼續這樣做；不得在當事人要求新聞工作者或拍攝者離開當事人的物業後繼續逗留在那裏；及不得尾隨當事人。”——英國報業投訴委員會《實務守則》第 4(i)及(ii)條。

“公眾人物（不論是因為他們的地位還是因為他們的言行舉止引來注視的目光而成為公眾人物）的處境有別。然而，並非所有公眾感興趣的事情均牽涉公眾利益。即使屬於個人的事情成為採訪的適當題材，公眾人物及其直系親屬或朋友並沒有喪失私隱權。不過，可以有些情況是私人的舉措因為舉措本身的性質或因為舉措廣為人知而出現的後果帶出較廣泛的公共議題。然而，任何廣播資料應該既屬真實亦具重要意義。一個人的住宅或家庭的所在位置除非與成為採訪對象的舉措絕對有關，否則正常情況下不應將之披露。”——英國廣播標準委員會《關於公平和私隱的守則》第 17 段。

M1 某公眾人物自從建議香港人忘記六月四日在天安門廣場發生的事情和建議他們向前看之後備受抨擊。他後來投訴某雜誌刊出他的公司和住宅的電話號碼，並指雜誌“號召”讀者打電話騷擾和恐嚇他及其家人。他聲稱他本人及家人其後接獲很多電話，使他及家人的“心靈深受創傷”。（王紹爾，“自律：不再是個貶詞”，《明報》，1999 年 9 月 9 日。）

M2 一名市民在他向法改會提交的意見書中透露一群女記者在 1999 年 11 月 5 日尾隨一名行為怪異的男藝人進入摩利臣山公眾泳池的男更衣室。

M3 《蘋果日報》報道一名藝人(H)與 W 在 1988 年結婚，但 W 疑與男同事 K 有婚外情。該報公開 K 的洋名。為了發掘更多關於 W 和 K 兩人關係的資料，一組記者在 2000 年 6 月 15 日整天暗中跟蹤 W。該報刊登兩輯當日拍攝的照片。第

一輯有四張分別在早上 10:45、下午 2:38、下午 5:15 及下午 6:15 拍攝的照片，顯示 W 與 K 當日大部分時間在一起。另一輯有六張，是 W 與 K 當晚坐在私家車內的時候被拍攝的。該篇報道亦透露 W 的 10 歲女兒的全名。（《蘋果日報》，2000 年 6 月 17 日，C1 及 2 版）《蘋果日報》翌日披露 K 的全名，指他已婚和有一名女兒，並刊登兩輯照片。第一輯有三張照片，是關於 K 的日常活動，分別在 2000 年 6 月 12 日上午 11:50 及下午 12:48 和 2000 年 6 月 13 日凌晨 1:10 拍攝，其中第二張照片是 K 陪同 W 看醫生時拍攝的。另一輯照片有五張，是 W 和 K 在 2000 年 6 月 15 日一起在快餐店時拍攝的。上述所有照片都是在當事人不察覺的情況下拍攝。該報亦刊登一張貼紙相的照片，是由九幅較早前拍攝的照片組成，顯示 W 與 K 為拍攝該等照片而貼身坐在一起。（《蘋果日報》，2000 年 6 月 18 日，C1 及 2 版）再過一天，該報揭露兩星期前 W 在 H 不知情下與 K 到臺灣遊玩三天。據稱 W 向 H 訛稱與她的同事到外地公幹，其實她與包括 K 在內的同事參加了一個旅行團。出發前 H 還陪同 W 到機場，但沒有遇見 K，因為後者在 H 離開後才與 W 會合。該報用兩版刊出 20 張照片，其中四張顯示 2000 年 6 月 9 日 W 和 K 二人在 H 離開機場後不久在離境大堂內聚合，七張顯示 W 與 K 在臺灣遊玩的情況，另有一張顯示當 W 與 K 在臺灣旅遊時 H 在香港陪伴女兒。（《蘋果日報》，2000 年 6 月 19 日，C2 及 3 版）。該報翌日刊出兩張顯示 W 與 K 和其他同事一起吃早餐的照片，旁邊的文字說明二人喝令記者不要拍攝照片或錄像。（《蘋果日報》，2000 年 6 月 20 日，C3 版）

M4 《蘋果日報》報道一名男藝人(M)與一名女模特兒(F)同居三年，但 F 在 M 日間出外工作時與另一男子(L)一起上街。該報披露 F 的姓名，並刊登一個載有 L 的年齡、高度、職業、教育程度和薪金的表和兩輯照片。第一輯顯示 F 在一間酒吧與 L 見面；另一輯顯示兩人翌日又走在一起。（《蘋果日報》，2000 年 7 月 12 日，C1 版）。兩日後，《蘋果日報》透露 L 是某指明地區的消防局的隊長，在何文田某指明街道一個單位內獨居。L 的姓名在這篇報道內公開。該報又刊登兩輯相片。第一輯顯示 L 與 F 在一起，而 L 的手臂不是摟着 F 的腰部便是搭在她肩上。另一輯相片顯示 F 來到 L 的寓所。該報亦刊登一幅印有街道名稱的地圖，指明 M、F 二人及 L 分別居住的大廈所在位置。（《蘋果日報》，2000 年 7 月 14 日，C2 及 4 版）

M5 《蘋果日報》聲稱有謠傳指立法會議員 M 的婚姻出現危機。M 拒絕回應，但他的 21 歲兒子告訴記者他由臺灣返港後被八人跟蹤其汽車，令他驚慌至險些釀成車禍。（《蘋果日報》，2000 年 8 月 16 日，C1 版）《東方日報》亦報道 M 的兒子指責記者尾隨他駛往機場的汽車。他表示當時情況危險，兩車差點兒相撞。（《東方日報》，2000 年 8 月 16 日，C14 版）

M6 《蘋果日報》報道女作家 F（姓名及年齡在報道中公開）很少接受訪問和從不向新聞界披露其私生活，亦不願意拍照。該篇報道透露她與一名已婚的醫生（M，其姓氏及年齡亦被公開）同居，並指她住在渣甸山某指明街道。其寓所的大小和價格亦見報。報道亦透露 M 服務的兩間醫院的名稱、M 的父親的全名及 M 的父親是在西區行醫的中醫師。該報刊登三輯 M 和 F 身在他們同居的大廈的停車場的照片，另有一張照片顯示 M 的父親的醫館外貌。該報還刊出八張照片，包括 F 在超級市場購物、F 購物後登上 M 的汽車及 M 與 F 居住的大

廈外觀等照片。（《蘋果日報》，2000年9月5日，C2及4版）翌日，《蘋果日報》記者在M與F一起離開中區某食肆時拍攝他們的照片，並在他們寓所附近守候。該報披露M的全名，並刊登一張顯示M的結婚證書的照片，從而透露其妻子的姓名的第一及第二個字。（《蘋果日報》，2000年9月6日，C1版）該報亦刊登一張M在其私家診所看病桌旁的照片，旁邊的文字說明冒充病人的記者突然向M追問其婚姻問題，但被M喝令離開。（《蘋果日報》，2000年9月6日，C2版）

M7 《蘋果日報》刊登一幅某指明藝人(M)與女友在跑馬地某食肆一隱蔽角落吃晚飯的照片。當時攝影記者未經M同意便拍照，被他大聲喝罵。一幅M在街上怒斥該攝影記者的照片亦被刊出。（《蘋果日報》，2000年9月9日，C7版）

M8 《蘋果日報》報道52歲前歌星M連續四天均在早上七時離開大埔寓所。他每天都前往大埔墟某指明餐廳吃早餐，但餐廳的顧客不知道他是七十年代的著名流行曲歌星，他遂可以平靜地在餐廳內享受茶點。M每天早上約九時回家。該報刊登五張顯示M的日常生活的照片，包括其菲傭放狗和M結賬後離開餐廳的照片。（《蘋果日報》，2000年11月10日，C2版）

M9 《東方日報》披露前影星F懷孕，但傳媒不知道她肚中骨肉的父親是誰。F表示已經不是娛樂圈中人，因此拒絕接受訪問。然而，某些報章的記者尾隨她的汽車。據報F為擺脫記者跟蹤而數次衝紅燈。該報刊登多張F坐在汽車內的照片。（《東方日報》，2000年12月21日，C2版及《東方日報》，2000年12月22日，C2版）

M10 一名前立法會議員(M)投訴他由香港島駕車前往沙田途中被兩輛汽車尾隨。他聲稱當天晚上八時駛經三號幹線時，一輛印有《蘋果日報》字樣的電單車超越他的汽車然後減速，迫使他在高速公路停車，令他被兩輛一直尾隨的汽車夾在中間。兩名攝影記者隨即從其中一輛汽車走下拍攝照片。M一度以為被綁架。他表示迫使他在四線行車的高速公路慢駛和突然停車是非常危險的。（《iMail》，2001年1月16日；《太陽報》，2001年1月17日，A10版）在另一次訪問中，M表示他的汽車曾在高速公路上被某報章的多輛電單車尾隨和截停。他的汽車在高速公路上被截停後，一名攝影記者爬上車頭玻璃窗前強行拍照，還有人擋着兩旁車門阻止他和女友下車。M向警方報案舉報此事，但警方拒絕跟進。（《星島日報》，2001年12月21日）另見香港報業評議會就2001年1月15日收到的投訴所作出的裁決。

M11 《蘋果日報》透露一名政府高官在香港島某指明墳場拜祭父母，並刊登一張他和妻子跪在墓碑前祈禱的照片。（《蘋果日報》，2001年2月19日，A6版）

M12 《蘋果日報》報道一名已婚婦人(F，姓名及年齡在報道內被公開)完成法律課程後在某指明律師行任職見習律師。記者發現該律師行的合夥人L(男性，姓名也見報)早上經常陪同她返辦公室上班，然後晚上送她回家。記者也看見L經常與F一起用膳。該報一共刊出14張關於F及L日常活動的照片，其中一張顯示L在上環某座F擁有一個單位的大廈門口外，而F則笑容可掬地拉開大門讓他進入。其他照片有顯示F與L二人在食肆內進餐、在街上走路、及身

處上環該座大廈的入口。（《蘋果日報》，2001年8月2日，C2版）L後來在不幸的情況下逝世。F聲稱傳媒要對他的死亡負上大部分責任。（《明報》，2001年5月28日，A2版）

- M13 《蘋果日報》的記者在上述個案提及的L意外身亡後跟蹤F的雙親達兩星期之久。報道指F如要曬太陽便會前往母親寓所的天台。該報報道F的母親某天前往金馬倫道某指明商店購買香水，然後前往某間專門賣內衣的指明商店。F的母親在店內溜覽半小時後，選購了兩套“矯形內衣”，一套是她自己的尺碼，另一套尺碼較小，記者相信是買給F的。兩套內衣價錢合共萬多元。F的母親其後前往位處某指明街道的一間指明咖啡室買麵包和蛋糕。該報刊登兩張顯示一名婦人於下午12:40在香水店內購物及於下午12:50在內衣店購物的照片，亦刊出F的母親所住大廈的天台的照片。有關報道披露了F的母親和繼父的全名。（《蘋果日報》，2001年11月23日，C2版）
- M14 女藝人F與兒子、哥哥、姪兒和母親到戲院看電影。一些記者在戲院拍攝他們的照片。在他們駕車回家途中，某雜誌的記者用車阻擋其去路。F說記者突然停車，然後衝往她的車前拍照。F指責記者的行為妄顧她和家人的安全。F的哥哥在F的汽車被截停後與記者爭吵。（《太陽報》，2001年12月16日，C4版；《蘋果日報》，2001年12月16日，C12版）
- M15 某電影導演的妻子在電台訪問中表示有媒體在她寓所大門外安裝隱蔽攝錄機。（《蘋果日報》，2001年12月28日，C6版）她亦不滿過去七年來傳媒每個月跟蹤她兩三次。她又指某媒體發恐嚇信迫她答應接受訪問，否則她終身會被跟蹤。（《明報》，2002年5月28日，A2版）
- M16 《東方日報》報道一名女演員的母親出席胞妹的婚宴。該報派遣幾名記者採訪，其中最少一名成功進入酒樓。新郎不滿記者在酒樓拍照，要求記者交出底片。當記者拒絕後，新郎及一名友人即動武拆除攝影機內的底片。記者在事件中受傷。案件在裁判署審理，結果新郎及友人要簽擔保守行爲。新郎告訴裁判官事發現場是他的婚宴，他不欲記者未經同意便在舉行婚宴時拍照，所以他才動手打記者。（《東方日報》，2001年12月29日，A10版）
- M17 據報一名正計劃進行變性手術的31歲易服癖者表示他被《壹週刊》的記者纏擾和拍照後沒有了工作。他聲稱該雜誌的記者假冒想變性的人，其中一名記者更假扮顧客到他工作的髮廊偷拍他的照片。該記者繼而在他下班後跟蹤他。該雜誌後來發表一篇報道，內載一張在髮廊內拍攝的照片和一張該名易服癖者身穿女裝的照片。他的僱主因為憂慮被傳媒騷擾而將他解僱。（《南華早報》，2003年5月26日，C3版；內容提及《壹週刊》第688期A冊第70頁的報道）
- M18 《東周刊》報道一名歌星向某指明醫生求診。該醫生是腫瘤科專家，專醫治血癌和子宮癌。（《東周刊》，2003年9月3日，B冊，第26頁）該歌星後來承認患上子宮頸癌，並表示她一直隱瞞母親和朋友，直至傳媒廣泛報道她患“重病”後才公開。她說她因外界的猜測而“深受困擾”。由於有記者在她家外守候，所以她十分苦惱，多個星期未能外出接受治療。她請傳媒在她努力求

醫的期間給予她私人空間。（《南華早報》，2003年9月6日，A1版）另見“Media ignore Anita Mui’s plea for privacy”，《南華早報》，2003年9月9日。

M19 另見上文第5(g)段的個案及由多個教育、宗教和社會服務組織在《明報》，2002年4月19日，A28及A29版刊登的聯合聲明。

涉及《明報》和《成報》的個案

N1 《明報》報道一名44歲女子在泳池內昏迷後獲救。該報刊登一幀該女子在擔架上接受急救時胸部外露的照片。她一邊乳房被攝入鏡頭，只有她的乳頭被小方格遮掩。她的全名和職業被披露。（《明報》，1999年7月22日，A11版）《東方日報》同日亦刊出一幅類似的照片。

N2 《明報》報道一名女子被她的丈夫強迫在夜總會工作。她丈夫後來又懷疑她紅杏出牆，結果將她斬傷。該報透露受害女子的全名和地址。（《明報》，2000年11月5日，有關報道亦見於該報的網頁）

N3 《明報》報道一名16歲少女死於一種罕見疾病。該報刊登一張她躺在擔架床上裸露部分胸腹的照片。她露出乳房的胸口部分要用小方格遮掩，她的內褲／恥毛亦局部外露。這篇報道刊出她的全名。（《明報》，2002年3月15日，A6版）

N4 一名消防員從一座失火大廈的天台游繩而下，將一名31歲女子救出險境。《明報》刊登一張該名身穿短裙的女子在消防員用手緊抱下縋到地面的照片。由於她部分內褲外露，所以照片要用小方格遮掩其私處。她的面貌可從照片中辨認，有關報道亦披露她的全名。（《明報》，2002年6月4日，A6版）其他報章選用其他照片來報道這則新聞。

N5 《明報》報道一名男子染上性病後向中醫求診，但診治後陰莖紅腫發炎，性交時亦覺得痛。他後來入稟小額錢債審裁處向中醫索償。有關報道刊出他的職業和從英文音譯過來的姓名。該報刊登一張他企圖以文件夾掩面但不成功的照片。（《明報》，2002年6月27日，A11版）

N6 《明報》報道一輛貨車在中國內地發生爆炸，導致兩名男子死亡及一名男子重傷。該報刊登一幅面部嚴重燒傷的男子的照片，當時他閉上雙目躺在病床上。（《明報》，2002年7月16日，A6版）

N7 《成報》報道一名15歲少女(F)的母親阻止她會見一名在互聯網上認識的女子。該少女後來在某指明屋苑家中的露台企圖跳樓。該報披露F的姓名的第一及第三個字，並透露F的外形頗為男性化，喜歡穿男性衣服，又常在互聯網使用男性名字結交女性朋友。該報刊登一幅F的照片，照片中只有她的眼部被遮掩。（《成報》，2002年9月2日，A6版）

- N8 《成報》報道一名 45 歲男子向他的女友(F)求婚被拒後殺死 F 的 13 歲兒子，被控謀殺罪受審。該報揭露 F 當時是某指明舞廳的“舞小姐”，並披露所有涉案的人的全名，包括 F 及被殺兒子的姓名和 F 所住地區的名稱。一張 F 戴上帽子和太陽眼鏡的照片亦見報。（《成報》，2002 年 9 月 11 日，A10 版）
- N9 《成報》報道一名 43 歲女子因 12 歲兒子逃學六天與兒子爭吵，其後把天拿水倒在身上揚言點火自焚。該報披露她的姓名的第一及第三個字和她所住屋邨和大廈的名稱，並指她曾經有二十多年是黑社會人物，曾在按摩院和麻雀館工作，且曾因管理色情場所入獄一年，但出獄後已重新做人。她曾因腸癌動過七次手術，因此擔心自己壽命不長；又曾結婚三次，但都是離婚收場。她共有四名子女，其中 22 歲長女已離婚，19 歲兒子則因賣翻版光碟坐牢。她的 12 歲兒子是第三任丈夫的，另外又替現任男友生下 7 歲的兒子。她兩個月前企圖自殺；現在靠綜援金為生。該報又報道她的 12 歲兒子曾因接贓罪被判入教導所，獲釋後又違反保護令，要出庭應訊。該報刊登一張該名女子的照片。（《成報》，2002 年 9 月 28 日，A6 版）
- N10 《成報》報道一名 60 歲男子企圖從某指明大廈 24 樓躍下尋死。該報披露他的姓名的第一及第三個字，並指他患有癌症。該報刊登一張他的照片。（《成報》，2002 年 9 月 29 日，A6 版）
- N11 《成報》報道一名女子將自己反鎖單位內揚言自殺。該報披露她的姓名與某指明的“亞洲小姐”完全相同。有關報道又透露她 26 歲，與一名 28 歲男子在某指明街道一單位同居，而且患有精神病。她的全名包括在新聞標題之內（《成報》，2002 年 10 月 5 日，A8 版）
- N12 《成報》報道一名“釋囚”(M) 就一名囚犯死於懲教署精神病治療中心一事在死因裁判法庭作供。該報披露 M 的全名，且刊出一張他的照片。（《成報》，2002 年 10 月 9 日，A16 版）
- N13 《明報》報道一名 47 歲女子在其 31 歲男友向她提出分手後用剪刀閹割他的下體，當時正接受法庭審訊。該報披露受害人的年齡、全名和職業。（《明報》，2002 年 10 月 9 日，A10 版）
- N14 《成報》亦有報道上列新聞。該報披露受害人的年齡、全名和職業，並刊登一張他的照片。照片中的他躺在病床上，腰部以下沒有穿衣物，只有一塊布遮蓋下體。一張受害人父親的照片亦見報。（《成報》2002 年 10 月 9 日，A4 版）
- N15 《成報》報道一名患有精神抑鬱症的 33 歲男子從某指明大廈的天台跳樓喪生。該報披露他的姓名的第一及第三個字，並刊登一張顯示他的屍體掛在行人通道簷蓬頂的照片。（《成報》，2002 年 10 月 9 日，A7 版）

與已離世者及其遺屬的私隱權益有關的法例及案例

1. **中國大陸**——在《民法通則》沒有訂立私隱權的情況下，某些私隱權益在名譽權的領域內受到保障。因此，宣揚他人私隱或者捏造事實公然醜化他人人格，均可以根據《民法通則》第一百零一條以侵害名譽權為由而提起訴訟。³ 雖然該條文沒有說明已離世者的私隱權益受民法保障，但是最高人民法院認為若死者的近親因下列行為遭受精神痛苦，可提起訴訟請求賠償精神損害：（一）以侮辱、誹謗、貶損、醜化或者違反社會公共利益、社會公德的其他方式，侵害死者姓名、肖像、名譽或榮譽；（二）非法披露、利用死者隱私，或者以違反社會公共利益、社會公德的其他方式侵害死者隱私；或（三）非法利用、損害遺體、遺骨，或者以違反社會公共利益、社會公德的其他方式侵害遺體、遺骨。⁴ 最高人民法院認為死者的人格或遺體若於他“死亡後”遭受侵害，死者的近親有權提起訴訟。⁵
2. 全國人民代表大會常務委員會正在審議於 2002 年 12 月 23 日提交的《中華人民共和國民法（草案）》。⁶ 該草案明文確認隱私權是人格權所涵蓋的其中一項權利，範圍包括私人訊息、私人活動和私人空間。草案更特別保障個人免遭他人以窺視、竊聽、刺探、侵擾其住宅、截取其通訊、披露、及未經其同意而收集、儲存或公布涉及他的隱私資料等方法侵害其隱私。草案第四編第一章第六條明文規定當某人已過世，其近親有權保護他的姓名、肖像、名譽、榮譽及隱私等權利。
3. **法國**——法國的一般看法是《民事法典》第 9 條（私生活受法律保護）不適用於已去世的人。披露關於一名死者的事實（例如拍攝其遺體、報道其喪禮等）不在私隱的範疇之內。然而，比卡指出有些判決沒有跟隨這個看法，起碼一些涉及刑事檢控的案件便是如此。他認為這些案件所保障的其實並非私隱權，而是一項可以附帶保障私人權利的一般權益。然而，法國人接受在生的人應對死者有幾分尊重這個看法，有關案例亦讓人們可以保留死者在他們心目中的“印象”。因此，若關於死者私生活的報道所載述的事實“被歪曲”，或是用心不良並“過分輕率地”發表，或“未經深思熟慮”便發表，其遺屬便可基於死者在他們心目中的“印象”受影響而提起民事訴訟。⁷
4. 無論如何，法國的法律透過《刑事法典》禁止發表死者的遺照。上訴法庭在 *Jean Gabin* 案裁定，某雜誌刊登一名演員死於床上的照片的做法僭越其提供資訊的責任，而且這項侵犯私隱的行為不能以新聞工作的需要作為理據，因此支持發出沒收雜誌

³ 最高人民法院關於貫徹執行《民法通則》若干問題的意見，1990 年 12 月 5 日，第 160 段。請也參考最高人民法院關於審理名譽權案件若干問題的解答，1993 年 8 月 7 日，第 7 段。

⁴ 最高人民法院關於確定民事侵權精神損害賠償責任若干問題的解釋，2001 年 2 月 26 日，第三條。

⁵ 出處同上，第七條。

⁶ 網址<<http://law-thinker.com/>>。關於人格權的法律規定見《民法（草案）》第四編。

⁷ E Picard, “The Right to Privacy in French Law”, in B S Markesinis (ed), *Protecting Privacy* (Oxford University Press, 1999), pp 80 - 81.

的命令。⁸ 相同論據也在涉及法國已故總統密特朗的案件提出，並獲上訴法庭確認，裁定拍攝某人的遺容侵犯了“他人的私生活受尊重的權利”，亦破壞了已逝世的人和仍在生的人所應得的尊重。⁹

5. **加拿大不列顛哥倫比亞省**——不列顛哥倫比亞省政府認為，逝世逾 20 年的人的個人資料在某些情況下仍應受《資訊自由及私隱保障法令》(Freedom of Information and Protection of Privacy Act) 保障而不予披露。¹⁰ 儲存舊檔案的機構須平衡保障這些死者的私隱的需要和披露他們的個人資料所涉及的公眾利益。

6. 值得一提的是不列顛哥倫比亞省的資訊及私隱專員佛萊迪一直以來均持有死者亦享有私隱權這個看法。¹¹ 他不認同死者一旦去世便即時失去所有私隱權，即使死後不久才失去私隱權這個看法亦不接受，但他認同死者的私隱權會按時遞減。這位專員指出在《資訊自由及私隱保障法令》下，“個人資料”的定義沒有將死者排除於外。他指出該法令的條文規定公共機構的檔案室只在某些情況下才可以披露已故人士的個人資料，所以死者不享有私隱保障的論點是站不住腳的。故此該法令在維護後人對死者的尊重方面，與尊重在生的人無異。

7. 在該名資訊及私隱專員發出的第 27-1994 號命令中，有記者要求取得關於某病人在治療中心自殺的調查的一些紀錄，包括死者在該中心所寫下的日記。專員裁定該名已逝世的病人死後仍然保有私隱權益的核心部分，並確認衛生部不准申請人查閱死者日記的決定是正確的。然而，專員同意公共機構在決定披露死者的個人資料是否屬於無理侵犯私隱行為時，當事人已逝世此一事實仍可能是相關的考慮因素之一。

8. **加拿大曼尼托巴省**——該省的《資訊自由及私隱保障法令》第 44(1)(z)條規定：“公共機構只可……向死者的親屬披露死者的個人資料，有關的公共機構的首長亦必須合理地相信該次披露不會不合理地侵犯死者的私隱。”《關於個人健康狀況的資料法令》(Personal Health Information Act) 第 22(2)(d)條規定任何受託人（包括公共機構）可向死者的親屬披露關於死者的健康狀況的資料，“惟該受託人必須合理地相信該次披露不會不合理地侵犯死者的私隱。”

9. **加拿大新斯科舍省**——該省的《資訊自由及私隱保障法令》第 30(c)條容許公共檔案機關為了收藏檔案或歷史研究的目的披露關於“一名已離世 20 年或以上的人”的個人資料。該條文被理解為已過世的人享有法令第 20 條所載述的所有私隱權利，其個人資料亦不得在未符合第 20 條所訂明的準則之下向外披露。¹²

⁸ C Dupré, “The Protection of Private Life versus Freedom of Expression in French Law” in M Colvin (ed), *Developing Key Privacy Rights* (Hart Publishing, 2002), at 63-65 and 72-74.

⁹ 出處同上。

¹⁰ RSBC 1996, Chapter 165, Section 36. See “Policy and Procedures Manual: Section 36” at <www.mserr.gov.bc.ca/foi-pop/manual/sections/sec30_39/sec36.htm> (19.9.02).

¹¹ 例如第 27-1994、53-1995、96-1996、200-1997 及 305-1999 號命令。專員在左列最後一項命令中裁定警方不將一名在交通意外中死亡的受害人姓名發放給某報章的決定是正確的。

¹² Report FI-01-59 (12.7.01).

10. **加拿大安大略省**——該省的《資訊自由及私隱保障法令》確認已過世的人享有私隱權。¹³

11. **新西蘭**——新西蘭《私隱法令》內的資料私隱原則一般而言不涵蓋已過世的人的資料。¹⁴ 然而，法令第 46(6)條規定第 11 項原則（關於個人資料的披露），就《私隱法令》下關於健康狀況資料的實務守則而言，適用於已過世的人。

12. **《加爾吉報告書》**——英國的加爾吉委員會建議，報章報道新聞時要準確和尊重私隱這兩項原則，除了適用於涉及在生的人的報道之外，還應該適用於涉及離世不久的人的報道。¹⁵

13. **美國普通法及美國憲法所保障的私隱權益**——在 *Schuyler v Curtis*¹⁶ 一案，被告人希望豎立一尊人像紀念原告人的一名已過世的女長輩。原告人聲稱他的私隱權會因此而被侵犯。紐約州上訴法院裁定：

“無論舒拿太太有甚麼私隱權利，這些權利都隨著她的死亡而消逝。私隱權在法律上所包含的權利會隨我們離世而消失。當舒拿太太離開這個世界，她個人所享有的私隱權（不論這包含的是甚麼），亦會同時終止。留存在世間上的權利（無論其如何廣泛或狹隘），都只與在世的人有關。案中原告人所希望強制行使的是在生者的私隱權。這項權利在某些情況下可以因為已逝世的親屬的名聲或他在親屬心目中的印象受到不當干擾而被侵犯，然而被確認的是在生的人的權利而非死者的權利。死者的親屬可能獲授予特權以保障死者在他們心目中的印象，但這項特權是為了在生的人的利益而設，以保障他們的感情，和防止他們就死者的名聲和死者留給他們的印象所享有的權利被侵犯。”

14. 在 *McCambridge v City of Little Rock*¹⁷ 一案，原告人以她在憲法下的私隱權為理據，希望可以制止被告人在阿肯色州的《資訊自由法令》下交出關於她已逝世的兒子的紀錄。有關紀錄是死者寫給他的律師的兩封信、死者的日記、死者寫給母親的一封信、在命案現場拍攝的照片、和病理學家所拍攝的照片。阿肯色州最高法院裁定不披露上述物件是該名母親的一項私隱權益。法院指有關照片恐怖和令人噁心，而死者的日記則顯示他有財政困難、他有可能被檢控、和他有自殺的念頭。至於死者寫給母親的信所談及的都是母子倆的生活和關係。法院相信這些資料對於該母親來說都是敏感的資料。然而，由於事件涉及一項非常重要的管治權益，所以披露上述資料的公眾利益較該母親的私隱權益重要。

¹³ RSO 1990, Chapter M 56. 該法令第 2(2)條規定“個人資料”不包括關於一個已逝世超過 30 年的人的資料。請參閱安大略省資訊及私隱專員發出的 M-304 號命令（1994 年 4 月 15 日）。

¹⁴ 見第 2 條就“個人”（individual）一詞所下的定義。

¹⁵ 加爾吉委員會 (Calcutt Committee) 建議的《實務守則》第 16 段。

¹⁶ 42 NE 22, 26 (1895).

¹⁷ 766 SW 2d 909 (1989).

15. 在 *Sheets v Salt Lake County*¹⁸ 一案，原告人在明白到警方會將他被謀殺的妻子的日記保密的情況下將日記交給警方。一名警員後來容許某作家取得日記的副本。法庭裁定原告人在憲法下的私隱權被侵犯，因為日記載有關於原告人及其婚姻狀況的紀錄。這些紀錄只有配偶才知道，而且該等資料對原告人來說是非常親密和個人的資料。

16. 在 *JB Pictures v Department of Defense*¹⁹ 一案，美國國防部改變了他們向境外陣亡士兵致敬的儀式所涉及的政策。新政策容許公眾及傳媒在死者家人同意下出席死者的入土儀式，亦容許公眾及傳媒在死者家人同意下出席在士兵所屬基地舉行的迎接遺體儀式。政府所申述的其中一項權益是保障死者親友的私隱，因為他們可能不欲傳媒報道卸下棺木的情況。對於政府設想遺屬或會對其摯愛的棺木被公開展示感到不快一事，法庭不認為是反應過敏。²⁰ 法庭最後裁定整體而言新政策沒有違反美國憲法《第一修正案》所保證的言論自由和新聞自由。

17. 在 *Reid v Pierce County*²¹ 一案，各原告人聲稱皮雅士郡的驗屍官辦公室的職員在過去最少十年期間挪佔驗屍時拍攝的照片，在社交場合展示，甚至用來製作私人相簿。華盛頓州最高法院裁定死者的近親在死者的驗屍紀錄方面享有可獲保障的私隱權益，而維護死者的尊嚴是這項權益的基礎。法院裁定郡政府展示驗屍時拍攝的照片是公開了原告人的生活中屬於私人的一面。雖然公開了的資料沒有直接牽涉死者家屬，但是郡政府的拙劣行為嚴重至足以讓死者家屬可以根據普通法以侵犯私隱為由提起訴訟。²²

18. **《資訊自由法令》所確認的私隱權益**——美國的聯邦法庭曾經拒絕承認死者在《資訊自由法令》下享有私隱權益。例如在 *Providence Journal Co v FBI*²³ 一案，原告人要求聯邦調查局交出關於該局的線人和探員的資料。羅德島州的一個聯邦地方法庭裁定“對於現已身故的人而言是沒有可獲保障的私隱權益。”在 *US v Schlette*²⁴ 一案，法庭同樣裁定“當被告人已身故，……便不能以〔私隱〕為由拒絕披露資料。私隱權益屬於被告人個人。他身故後便不復存在。”

19. 類似的個案還有 *Swickard v Wayne County Medical Examiner*²⁵。案中一名法官被發現中槍身亡，經驗屍後確定是死者向自己開槍。一名記者根據《資訊自由法令》索取驗屍報告。密歇根州最高法院裁定有關的私隱權利是屬於個人的；如果有關資料揭露關於死者家庭的私事，便只有死者家人才可以維護這些權利：

“一般來說，私隱權是屬於個人的。私隱被宣揚的死者的親屬除非本身的私隱被侵犯，否則不能以侵犯私隱為由提起訴訟。密歇根州不承

¹⁸ 45 F 3d 1383 (10th Cir 1995).

¹⁹ 86 F 3d 236 (DC Cir 1996).

²⁰ 出處同上，第 241 頁。

²¹ 136 Wn 2d 195 (1998).

²² 出處同上，第 211–213 頁。比照 *Gadbury v Bleitz*, 133 Wash 134, 44 ALR 425 (1925)。華盛頓州最高法院在該案裁定“以下看法既非不妥當亦非不合理：死者的一名近親保管死者遺體以便向死者致最後敬禮這項權利，是法律確認的源自家庭關係的親屬權利之一，而蓄意或不當地侵犯這項權利屬侵權行為，可作為一項獨立訴因以追討感情受到傷害的損害賠償。”

²³ 460 F Supp 778 (1st Cir 1978).

²⁴ 842 F 2d 1574 (9th Cir 1988).

²⁵ 475 NW 2d 2d 304 (Mich 1991).

認由親屬關係引伸出來的私隱權。…… 我們同意…… 有關親屬的私隱必須曾被‘無理宣揚’才有侵犯私隱的事情發生。”²⁶

20. 然而，美國有些法庭沒有裁定《資訊自由法令》下的私隱權益在當事人身故後隨即消失，反而在考慮案中哪種權益較為重要時裁定死亡會顯著減少私隱權益的重要性。在 *Diamond v FBI*²⁷ 一案，原告人要求取得與聯邦調查局某項調查有關連的人的姓名。有關法庭聲言“由於原告人索取的是 30 年或更久之前的資料，…… 所以與該項調查有關連的部分人士現已身故，他們的私隱權益亦因此而較以前不重要…… 衡量得出的結果也就傾向於披露資料。” 法庭在 *Ferguson v FBI*²⁸ 一案同樣裁定“死者的私隱權益可在他身故後留存，但這些權益的重要性自必然會因為他已死亡而大幅減低，而且它們必須與原告人的利益和作出披露所涉及的公眾利益比較，看看孰輕孰重。”

21. 無論如何，美國的聯邦法庭一般會接受，在關於資訊自由的法例下，與死者有關的紀錄涉及遺屬的私隱權益。在 *Marzen v Department of Health and Human Services*²⁹ 一案，一名食道梗塞且患上唐氏綜合症的嬰兒，在父母不同意進行醫治食道梗塞的手術後死亡。原告人提起訴訟試圖強迫當局交出該名嬰兒的醫療報告及其他報告。法庭權衡各種權益的重要性，裁定“無論披露該等醫療紀錄所載述的私隱細節可以成就甚麼公眾利益，也不可以成為侵犯這兩名父母的私隱權的充分理據。”³⁰ 大部分關於該名嬰兒的事實已向外公開，再次披露該等資料“幾乎可以肯定會為〔嬰兒的〕父母帶來更大的痛苦。”³¹

22. 在 *Badhwar v US Department of Air Force*³² 一案，法庭裁定關於已故的飛行員的驗屍報告如果會嚴重傷害遺屬的感情，便會涉及遺屬的私隱權益。

23. 在 *New York Times Co v National Aeronautics and Space Administration*³³ 一案，《紐約時報》索取太空穿梭機「挑戰者號」在爆炸前一刻所記錄的聲帶。根據《資訊自由法令》第 6 項豁免，³⁴ 如果披露與某人有關的資料“顯然屬於無理的侵犯個人私隱行為”，美國國家航空和航天局（簡稱太空總署）便毋須披露該項資料。有關的美國上訴法庭裁定機上的太空人所發出的聲音和這些聲音所可能揭露的他們死前一刻的思想及感情，屬於與該等人士有關的資料，並裁定“太空總署有權獲得機會證明交出錄音帶會侵犯已故的太空人或他們的家屬的私隱。”³⁵

24. 當案件發還再審時，太空總署辯稱案件所涉及的私隱是太空人的家屬所享有的私隱。《紐約時報》則辯稱由於錄音帶內容只與政府公務有關，且完全關乎一宗公共事故，所以交出錄音帶不會牽涉任何私隱權益。該報又指出由於太空總署已經公開錄音

²⁶ 出處同上，第 310 至 312 頁。

²⁷ 532 F Supp 216, 226 (SDNY 1981).

²⁸ 774 F Supp 815, 825 (SDNY 1991).

²⁹ 825 F 2d 1148 (7th Cir 1987).

³⁰ 出處同上，第 1152 頁。

³¹ 出處同上，第 1154 頁。

³² 829 F 2d 182, 185 - 186 (DC Cir 1987).

³³ 920 F 2d 1002 (DC Cir 1990) (en blanc).

³⁴ 5 USC § 552(b)(6).

³⁵ 出處同上，第 1004 及 1010 頁。

帶的文本，所以錄音帶本身不可能還有甚麼私隱權益存在。法庭裁定死者家人的私隱權益是有理據和重大的：³⁶

“按照原告人的說法，錄音帶沒有記載任何‘私隱細節’，因為它只平舖直敘地記錄穿梭機在發射升空期間的操作情況。然而，原告人錯誤理解了披露錄音帶所牽涉的私隱權益的性質。太空總署不否認錄音帶所載述的實質內容都是與穿梭機的操作有關，內容亦不是特別關乎某一個人，惟組成錄音帶所涉及的私隱權益的基礎的‘私隱細節’指的是太空人的聲音。給「挑戰者號」太空人的家屬帶來痛苦的，是將其摯愛親人臨死前一刻的聲音公之於世。這些太空人的說話也許不牽涉私隱權益；……但是太空人是怎樣把話說出來，也就是他們說話的聲調和語氣，則關乎他們的私隱權益。這就是「挑戰者號」太空人的家屬所希望保密的‘私隱細節’。此外，這是一項重大的私隱權益。本巡迴法庭已裁定在第 6 項豁免下的私隱權益包括‘可以不受騷擾地在自己的住宅裏享有獨處和與外界隔離的合理期望。’……〔「挑戰者號」太空人的家屬〕因此需要面對的可能不僅是蜂擁而至的郵件及個人查詢，而是還有傳媒集團絡繹不絕的電話採訪；而且他們每聽到一段錄音帶播放便會心緒不寧。因此，本法庭裁定他們在案中的私隱權益是重大的。”

25. 在 *Hale v US Department of Justice*³⁷ 一案，法庭裁定《資訊自由法令》的第 7(c)項豁免使被謀殺的人的照片不用向外界披露，因為沒有可被確認的公眾利益較“受害人家屬的個人私隱利益”更重要。

26. 在 *State v Rolling*³⁸ 一案，一宗謀殺案的受害人的家人在知悉傳媒向當局索取兇案現場及驗屍時拍攝的照片及錄影帶副本之後，請求當局不要披露該等照片及錄影帶。法庭裁定死者親屬可以擁有“源自受害人或屬於遺屬自己”的私隱權益。法庭認定死者親屬“通過傳媒看見摯愛被殘殺的影像”會對他們造成重大傷害。法庭因此宣告不得複製照片及錄影帶，但媒體可於保管紀錄的人在場的情況下翻閱該等紀錄。

27. 在 *Katz v National Archives and Records Administration*³⁹ 一案，原告人依據《資訊自由法令》提起訴訟，挑戰被告人拒絕公開關於剖驗美國總統約翰·肯尼迪的屍體的一些紀錄（包括在驗屍時拍攝的光學照片及 X 光照片）的決定。被告人向法庭作供稱很多顯示總統的屍體和爆裂頭顱的彩色照片都是“令人震驚和恐怖的”，而且活生生地顯示總統的死狀。法庭聽取這些證供之後，裁定肯尼迪的家人在阻止當局披露這些 X 光照片及彩色照片一事上有明顯的私隱利益。原告人力陳總統家人在該等照片上所享有的私隱權益的重要性已因照片已在較早前公開散播而減低，並指出這些照片已經在公共領域流通，拒絕他人取得照片並不能避免披露照片所帶來的傷痛。然而法庭裁定，“鐵一般的事實是肯尼迪的家人早前已因這些紀錄未經許可便被公之於世而大受打擊。進一

³⁶ 782 F Supp 628, 631-632 (DDC 1991).

³⁷ 973 F 2d 894, 902 (10th Cir 1992).

³⁸ 1994 WL 722891 (Fla Cir Ct, 1994), cited in P N Bailey, above, at 317.

³⁹ 862 F Supp 476 (DDC 1994).

步發放驗屍資料只會加深他們的痛苦。”⁴⁰ 法庭權衡總統家人的私隱利益和披露照片所涉及的公眾利益之後，裁定容許他人取得照片顯然會不合理地侵犯總統家人的私隱，故此被告人有理由在《資訊自由法令》下拒絕披露該等紀錄。

28. 在 *Accuracy in Media Inc v National Park Service*⁴¹ 一案，原告人 AIM 公司依據《資訊自由法令》索取在美國白宮副法律顧問被殺的現場拍攝的屍體照片及在驗屍時拍攝的屍體照片。法庭裁定：

“AIM 顯然不能否認恣意刊登暴力命案的恐怖細節對死者近親所帶來的侵犯感覺必然非常強烈。我們只要想一想林德伯格對那名撬開安放被綁匪謀殺的兒子的棺木以拍攝他兒子遺體的照片然後將之兜售的拍攝者是何等憤怒，便明白箇中感受。雖然有時為了執法不得不展示這些恐怖材料，但是指死者的配偶、父母及子女反對展示這些材料所依據的權益是私隱權益看來也是自然不過，即使擁有這項權益的人與材料上所顯示的人不同亦然。我們無需在此深究這項權益屬死者仍然在生的近親（如此則該項權益會隨這些近親離世而消逝），還是在當事人過世後附着死者本人存在（如此則該項權益似乎是長存於世），或者兩者皆是。

AIM 正確地指出第 7(c)項豁免是保障個人免受無理的私隱‘侵犯’，而非保障個人免受悲傷這點。法令沒有將悲傷列為豁免原因之一。之所以有需要權衡公眾利益與私人傷害，全因為有人的私隱被‘侵犯’，而不是因為有人悲傷或傳媒爭先恐後的報道，雖然造成私人傷害的是後者。然而，交出在死者伏屍現場和驗屍時拍攝的照片可算作私隱侵犯。”⁴²

29. 在 *Favish v Office of Independent Counsel*⁴³ 一案，原告人向美國獨立檢察官辦公室索取與總統副法律顧問吞槍自殺有關的十張屍體照片。這些照片是在案發現場拍攝，當中大部分已經公開。獨立檢察官辦公室援引《資訊自由法令》的豁免條款，指出有關資料涉及死者家人的私隱而毋須交出。死者一名姊妹認為交出照片會引發傳媒另一輪採訪熱潮，會導致死者家人成為“可以想像是令人難受和反感的報道的焦點”。法庭提述上文提及的 *Katz* 案和 *New York Times Co* 案之後說：

“我們無疑可以指總統或太空人的慘劇都是特殊個案，以致要特別體恤其家屬的感受。但這是對案例的狹隘解讀。這些案例表明配偶、父母、子女、兄弟和姊妹有一私隱領域，讓他們可以保存對已逝世的摯愛的印象。破壞這種印象會侵犯在生的人的人格權。傳媒的侵犯私隱行為會侵犯人格權當中對人類善良本性而言屬必不可少的一個環節，即在生者思念已逝世的摯愛。我們裁定在法律上而言，〔《資訊自由

⁴⁰ 出處同上，第 485 頁。

⁴¹ 194 F 3d 120 (DC Cir 1999); 529 U.S. 1111 (2000).

⁴² 出處同上，第 123 頁。《資訊自由法令》第 7(C)項豁免所保障的是為執法目的而彙編的紀錄，條件是出示這些紀錄會“無理侵犯個人私隱。”

⁴³ 217 F 3d 1168 (9th Cir, 2000).

法令》第 7(C)項豁免) 所指的個人私隱延伸至因血緣或感情而與死者有親密關係的人對死者所有的印象，故此交出為執法目的而製作的紀錄預計會對該等人士所造成的私隱侵犯，必須與披露紀錄所達致的公共目的取得平衡。”⁴⁴

30. 法庭亦拒絕接納“親人哀悼”或“在感情上哀悼”不是《資訊自由法令》下一個法律可以確認的私隱權益這個論點。⁴⁵ 至於在生者在阻止當局披露個人資料或限制這些資料的散播方面所持有的私隱權益的重要性已因死者出事的情況廣為人知而減少此一論點，法庭亦認為“錯誤”。法庭指出美國最高法院在 *US Department of Justice v Reporters Committee for Freedom of the Press*⁴⁶ 一案已述明：“某件事情不完全屬‘私事’這項事實並不代表某人在限制有關資料披露或散播方面完全沒有利益。”⁴⁷

31. **美國佛羅里達州**——在佛羅里達州，遺屬在死者的驗屍紀錄方面的私隱受《保護艾恩亞特家庭法令》保障。⁴⁸ 該法令是在著名改裝車賽車手艾恩亞特在賽事中死亡這宗慘劇發生後通過的。由於人們對他的確實死因有不少猜測，所以數間新聞機構要求獲得驗屍時拍攝的照片供獨立的醫學評估之用。為了使死者家屬脫離窘境，佛羅里達州的立法機關通過上述法令，使驗屍時拍攝的照片或錄下的影帶或聲帶不再屬於佛羅里達州公共紀錄法的適用範圍。⁴⁹ 艾恩亞特的家屬因此可以在不受干擾的情況下悼念先人，不用看見驗屍時拍攝的照片刊登在每一份報章的頭版之上。法令第 2 條寫道：⁵⁰

“本立法會察悉驗屍時拍攝的照片或錄下的影帶或聲帶活生生地且經常以令人不安的方式描繪或描述死者的死狀。這些照片、影帶或聲帶可能描繪或描述死者全身赤裸、有瘀傷、血漬斑斑、肢體折斷、有子彈或其他物件造成的傷口、身體被割開、肢體分離、或身首異處。基於此，驗屍時拍攝的照片或錄下的影帶或聲帶在描繪或描述死者死狀方面極易令人不安或反感，一旦聽見、看見、複製或公開，是會對死者近親造成創傷、哀傷、羞辱或感情傷害，亦會損害他們對死者的印象。本立法會注意到世界電腦網絡的存在和在世界各地湧現的個人電腦均助長和催使各類照片、影帶和聲帶每天二十四小時不停地廣泛傳播，而在未經許可的情況下廣泛傳播驗屍時拍攝的照片及錄下的影帶和聲帶會令死者的近親不斷受到傷害。……”

⁴⁴ 出處同上，第 1173 頁。

⁴⁵ 出處同上，第 1183 頁。指“family grief”和“emotional grief”。

⁴⁶ 489 US 749, 762-764.

⁴⁷ 217 F 3d 1168 at 1184 (9th Cir, 2000). 請也參考 *US Department of Defense v Federal Labor Relations Authority* 50 US 487 at 499 (1994) (“一個人在控制關乎個人事務的資料的散播方面所享有的權益，不會僅因該項資料可通過某種形式讓公眾知悉而消失。”)

⁴⁸ *Earnhardt Family Protection Act*, 現收集在《佛羅里達州法規，第 406.135 號》(2001 年)。

⁴⁹ 然而若能向法院提出良好理由，法院可發出命令批准披露驗屍資料。在決定有沒有良好理由的時候，法院會考慮：“披露這些資料是不是公眾評價政府的表現所必需；侵犯死者家人的私隱權的嚴重程度；披露這些資料是不是所有可以使用的方法之中屬侵擾程度最輕微的一種；及可否從其他公共紀錄中獲得類似資料（不論該等資料是以何種形式記錄）。”
Fla Stat § 406.135(2)(a).

⁵⁰ 在 P N Bailey 所著的“*In the Wake of a Tragedy: the Earnhardt Family Protection Act Brings Florida's Public Records Law under the Hot Lights*”, 26 Nova L Rev 305 (2001), 註腳 47 內引述。

其他司法管轄區的報業評議會和類似組織（表 1）

司法管轄區	名稱	創辦者	覆蓋範圍 (報業 / 所有媒體)	成員人數 / 組合					主席	守則
				出版人 / 編輯	記者	公眾人士	立法機關	其他		
澳大利亞	報業評議會	出版人 新聞工作者	報業 (包括網上報刊)	10	3	7+1 名 主席	0	0	公眾成員	自訂的守則
奧地利	報業評議會	出版人 新聞工作者	報業	12	12	0	0	0		自訂的守則
孟加拉	報業評議會	國家	報業	3 名出版人 + 3 名編輯	3	3	2	1 名法官	法官	自訂的守則
比利時	佛蘭芒傳媒評議會	國家	所有媒體	1 名主席 + 30 名由代表東主、編輯及記者的組織 選出的成員						沒有守則
加拿大	亞爾伯達省報業評議會	出版人	報業	8	0	8+1 名 主席	0	0	公眾成員	自訂的守則
	濱大西洋四省報業評議會	出版人	報業	8	0	8	0	0		沒有守則
	不列顛哥倫比亞省報業 評議會	出版人	報業	3 名出版人 + 2 名編輯	0	5+1 名 主席	0	0	公眾成員	自訂的守則
	曼尼托巴省報業評議會	出版人	報業	4	0	4+1 名 主席	0	0	公眾成員	
	安大略省報業評議會	出版人	報業	6+1 (代表 廣告界)	3	10+1 名 主席	0	0	公眾成員	政策文件
	魁北克省新聞評議會	出版人 新聞工作者	所有媒體	7	7	7+1 名 主席	0	0	公眾成員	原則聲明

司法管轄區	名稱	創辦者	覆蓋範圍 (報業 / 所有媒體)	成員人數 / 組合					主席	守則
				出版人 / 編輯	記者	公眾人士	立法機關	其他		
塞浦路斯	報業評議會	國家	報業	3	3	0	4	1 名律師	律師	沒有守則
	新聞工作者行為守則委員會	記者 出版人 廣播機構	所有媒體/ 新聞工作者	12 + 1 名主席					法官	新聞工作者 行為守則
丹麥	新聞評議會	國家	所有媒體	2	2	2	0	2 名法官	法官	新聞工作者守則
埃及	最高新聞議會	國家	所有媒體	有	有	有	2 + 1	有	諮議院主席	自訂的守則
愛沙尼亞	新聞評議會	出版人 新聞工作者 教育工作者 消費者	所有媒體	9		7	0	0		行業守則
芬蘭	大眾傳播媒介評議會	出版人 新聞工作者	所有媒體 (包括互聯網)	3	3	3	0	1 名主席		記者工會的工作守則
斐濟	傳媒評議會 (附設投訴委員會)	傳媒機構	所有媒體	7	0	7	0	0	業外成員	自訂的守則
				投訴委員會有 3 名業外成員(包括主席)					業外成員	
德國	報業評議會	出版人 新聞工作者	報業 (包括網上報刊)	10	10	0	0	0	出版人/新聞工作者	自訂的守則
加納	國家傳媒委員會	國家	所有媒體	1	2	7	3	2 (由總統委任)		國家傳媒政策文件
印度	報業評議會	國家	報業	6 名出版人 + 6 名編輯	7	3	5	1 (由新聞通訊社委任)	通常是一名 退休法官	沒有守則
印度尼西亞	新聞評議會	國家	所有媒體	4	3	2	0	0	由成員推選	自訂的守則
以色列	報業評議會 (附設道德審裁委員會)	出版人 編輯 記者	報業	30%	30%	40%	0	0	審裁委員會主席是公眾成員	自訂的守則
				共有 60 名成員(道德審裁委員會有 3 名成員： 1 名代表公眾，1 名代表出版人及 1 名代表新聞工作者)						
意大利	全國準確可靠資訊委員會	新聞工作者	所有新聞工作者	0	2	2	0	1 名法官	法官	行業守則

司法管轄區	名稱	創辦者	覆蓋範圍 (報業 / 所有媒體)	成員人數 / 組合					主席	守則
				出版人 / 編輯	記者	公眾人士	立法機關	其他		
日本	日本新聞協會的編輯事務委員會及新聞倫理審查室	出版人 編輯	報業	100% (監察室有 7名成員)	0	0	0	0		自訂的守則
肯雅	傳媒評議會	出版人 編輯 記者	報業	有	有	有		大使及資訊局局長		
立陶宛	編採人員道德委員會 / 新聞道德監督	國家	所有媒體	10		0	0	0		新聞工作者守則
盧森堡	新聞議會 (附設投訴委員會)	國家	所有新聞工作者	20	20	0	0	0	記者或編輯	自訂的守則
澳門	出版委員會 (尚未委出)	政府	出版業	尚未委任						法定守則
尼泊爾	報業評議會	國家	報業	10			2	1名主席		自訂的守則
荷蘭	新聞評議會	出版人 新聞工作者 廣播機構	所有媒體的 新聞工作者	10		10	0	4名法官	法官	沒有守則
新西蘭	報業評議會	出版人 新聞工作者	報業 (包括網上報刊)	3	2	5+1名 主席	0	0	公眾成員	原則聲明
尼日利亞	報業評議會	國家	報業			有				行業守則
挪威	報業評議會	出版人 編輯 記者	報業	2	2	3	0	0		行業守則
秘魯	報業評議會的道德審裁委員會	出版人	報業	0	0	5	0	0	律師	—
菲律賓	報業評議會	出版人	報業	10+1名主席	0	0	0	0	編輯	沒有守則

司法管轄區	名稱	創辦者	覆蓋範圍 (報業 / 所有媒體)	成員人數 / 組合					主席	守則
				出版人 / 編輯	記者	公眾人士	立法機關	其他		
葡萄牙	大眾傳播媒介高層管理局	國家	所有媒體	1	1	1	5	1名法官+ 1名由政府 委任+1名 由成員互選	法官	自訂的守則
俄羅斯	傳播媒介大評審團	新聞工作者	所有媒體							新聞工作者守則
南非	報業申訴專員及 上訴小組	出版人 新聞工作者	報業	6		6+1名 主席	0	0	法官	行業守則
南韓	新聞仲裁委員會	國家	所有媒體	40至80名成員(最少五分之二由司法機構推薦/ 超過五分之一來自新聞界)					由成員推選	
	新聞仲裁小組	國家	所有媒體	0	1	3	0	1名法官	法官	
	報章倫理委員會	出版人	報業	100%	0	0	0	0		
斯里蘭卡	報業評議會	國家	報業	1	1	4	0	資訊局局長		自訂的守則
	報業投訴委員會	出版人 編輯	報業	5	0	5+1名 主席	0	0	公眾成員	編輯人員擬定的 守則
瑞典	報業評議會 (附設報業申訴專員及兩 個裁判小組)	出版人 新聞工作者	報業	每個裁判小組有6名成員					通常是法官	沒有守則
				3		2+1名 主席	0	0		
瑞士	新聞評議會	新聞工作者	所有媒體	0	15	6	0	0	新聞工作者	自訂的守則
臺灣	新聞評議委員會	傳媒團體	所有媒體	11					由成員推選	自訂的守則
坦桑尼亞	傳媒評議會 (附設道德委員會)	傳媒業界	所有媒體	7		4	0	3		自訂的守則
				道德委員會有最少6名成員： 2名新聞界成員、2名公眾成員及2名法律專家						
土耳其	新聞評議會的最高理事會	出版人 新聞工作者	所有媒體 (包括互聯網)	最高理事會有34名成員						自訂的守則
				18	8	8	0	0		

司法管轄區	名稱	創辦者	覆蓋範圍 (報業 / 所有媒體)	成員人數 / 組合					主席	守則
				出版人 / 編輯	記者	公眾人士	立法機關	其他		
英國	報業投訴委員會	出版人	報業 (包括互聯網)	7	0	9	0	0	公眾成員	自訂的守則
美國	明尼蘇達州新聞評議會	—	新聞媒體	12		12 + 1 名 主席	0	0	通常是法官	沒有守則
	華盛頓州新聞評議會	公民	新聞媒體	50%		50%	0	0	前任法官	沒有守則

其他司法管轄區的報業評議會和類似組織 (表 2)

司法管轄區	名稱	第三者投訴	主動展開 調查	針對非會員 的投訴	須否放棄 法律權利	經費 來源	發表裁決 / 更正的責任	備註
澳大利亞	報業評議會	受理	不會	受理	必須放棄	私人	有	道德制裁。有些小型報章不是成員，且不合作。
奧地利	報業評議會	受理	會			私人	有	道德制裁。最少有一份或兩份大型報章不是成員。大部份報章服從裁決。
孟加拉	報業評議會		會	法律規定有 權受理	訴訟未了結便 不予審議	國家	有	道德制裁。評議會的命令不能強制執行。評議會免被起訴。報章報道裁決受特權保護。
比利時	佛蘭芒傳媒評議會			法律規定有 權受理		國家	沒有	除了發表意見之外，沒有其他制裁。
加拿大	亞爾伯達省報業評議會	不受理			訴訟未了結便 不予審議	私人	有	道德制裁。

司法管轄區	名稱	第三者投訴	主動展開調查	針對非會員的投訴	須否放棄法律權利	經費來源	發表裁決 / 更正的責任	備註
	濱大西洋四省報業評議會			不受理	訴訟未了結便不予審議	私人	有	道德制裁。
	不列顛哥倫比亞省報業評議會			被投訴者同意便受理		私人	有	道德制裁。覆蓋不列顛哥倫比亞省所有日報。
	曼尼托巴省報業評議會			不受理	有酌情權	私人	有	道德制裁。
	安大略省報業評議會			被投訴者同意便受理	有酌情權	私人	有	道德制裁。
	魁北克省新聞評議會	受理		受理		私人及國家	有	道德制裁。
塞浦路斯	報業評議會			法律規定有權受理				沒有制裁。目前沒有運作。
	新聞工作者行為守則委員會	受理	會			私人	有	又稱為傳媒投訴委員會。沒有制裁。受理來自有利害關係的人的投訴。
丹麥	新聞評議會	可酌情受理	會	法律規定有權受理		私人及國家	有	不遵從刊登裁決或回應的命令，可被罰款或短暫拘禁。
埃及	最高新聞議會			法律規定有權受理		國家		可對新聞工作者採取紀律行動。
愛沙尼亞	新聞評議會		會		訴訟未了結便不予審議	私人	有	道德制裁。
芬蘭	大眾傳播媒介評議會	可酌情受理	會		訴訟未了結便不予審議	私人及國家	有	只有道德制裁，但直至目前為止未有不服從裁決的事例。
斐濟	傳媒評議會 (附設投訴委員會)			受理	必須放棄	私人	有	道德制裁。

司法管轄區	名稱	第三者投訴	主動展開調查	針對非會員的投訴	須否放棄法律權利	經費來源	發表裁決 / 更正的責任	備註
德國	報業評議會	受理	會	受理	訴訟未了結便不予審議	私人及國家	有	道德制裁。覆蓋超逾九成報刊。一些質素差的報章曾拒絕刊登裁決或譴責。
加納	國家傳媒委員會		會	法律規定有權受理		國家	有	可提起訴訟強制執行刊登答辯的命令。
印度	報業評議會	受理	會	法律規定有權受理	必須放棄	私人及國家	有	道德制裁。評議會的命令不能強制執行。評議會免被起訴。報章報道裁決受特權保護。
印度尼西亞	新聞評議會		會	法律規定有權受理	須同意不在法庭引用評議會的建議，否則不予審議	私人及國家	沒有	道德制裁。
以色列	報業評議會 (附設道德審裁委員會)				訴訟未了結便不予審議	私人	有	道德制裁。可警告或譴責。
意大利	全國準確可靠資訊委員會	受理		受理針對記者的投訴		私人	有	新聞工作者的區域公會可以採取紀律行動。
日本	日本新聞協會的編輯事務委員會及新聞倫理審查室		會			私人		會員若不理會警告，可被日本新聞協會暫停或革除會籍。以往有數份報章被革除會籍。
肯雅	傳媒評議會					私人		在 2002 年成立。
立陶宛	編採人員道德委員會 / 新聞道德監督		不會	法律規定有權受理	毋須放棄	私人	有	發出的命令不能強制執行。
盧森堡	報業評議會 (附設投訴委員會)			法律規定有權受理				可作出建議、發出指令和發表意見。
澳門	出版委員會 (尚未委出)	不受理		法律規定有權受理	毋須放棄	政府		委員會有權審議關於違反《新聞法》的投訴。成員免被起訴。

司法管轄區	名稱	第三者投訴	主動展開調查	針對非會員的投訴	須否放棄法律權利	經費來源	發表裁決 / 更正的責任	備註
尼泊爾	報業評議會			法律規定有權受理	必須放棄	國家	有	由資訊局負責報評會秘書處的運作。可建議取消優惠。
荷蘭	新聞評議會	不受理	不會	受理針對記者的投訴		評議會基金	有	道德制裁。沒有接獲投訴亦可作出評論。約七成有關媒體服從裁決。
新西蘭	報業評議會	受理			必須放棄	私人	有	道德制裁。
尼日利亞	報業評議會			法律規定有權受理		國家		可暫停或革除有關的新聞工作者的業內成員身分。
挪威	報業評議會		會		毋須放棄，但訴訟未了結便不予審議	私人	有	道德制裁。
秘魯	報業評議會的道德審裁委員會			受理		私人	有	道德制裁。
菲律賓	報業評議會					私人	有	道德制裁。只保證有答辯權。
葡萄牙	大眾傳播媒介高層管理局		會	法律規定有權受理		國家		可發出指令和對違規者罰款。
俄羅斯	傳播媒介大評審團			受理針對記者的投訴		私人	沒有	可暫停或革除有關的新聞工作者的工會會籍。
南非	報業申訴專員及上訴小組				必須放棄	私人	有	道德制裁，但有關報章毫無例外地刊登對他們不利的裁決。
南韓	新聞仲裁委員會及轄下小組		會	法律規定有權受理		公眾權益基金	有	可提起訴訟強制執行仲裁判決。新聞仲裁委員會的經費來自向各廣播機構的廣告客戶收取的費用。
	報章倫理委員會					私人	有	可要求報章更正或道歉，亦可暫停或革除有關的新聞工作者的會籍。
斯里蘭卡	報業評議會		會	法律規定有權受理		國家	有	可提起訴訟強制執行評議會的命令。

司法管轄區	名稱	第三者投訴	主動展開調查	針對非會員的投訴	須否放棄法律權利	經費來源	發表裁決 / 更正的責任	備註
	報業投訴委員會					國家及私人	有	可根據《仲裁法令》在法院強制執行裁決。將會取替法定的評議會。
瑞典	報業評議會 (附設報業申訴專員及兩個裁判小組)	受理(但須受害人同意)	會	受理	毋須放棄	私人及收取行政費	有	可要求違規報章支付行政費。幾乎覆蓋所有瑞典的報刊。直至目前為止未有不服從裁決的事例。
瑞士	新聞評議會		會		有酌情權	私人	沒有	沒有任何制裁，只可作出評論和建議。
臺灣	新聞評議委員會	受理	會	受理		基金	有	道德制裁。有些報章不理會委員會的裁決。
坦桑尼亞	傳媒評議會 (附設道德委員會)				毋須放棄	基金+收費	有	可命令“支付象徵式的損害賠償及費用”。98% 裁決獲得遵從。
土耳其	新聞評議會的最高理事會				毋須放棄	私人		可訓斥或譴責。
英國	報業投訴委員會	可酌情受理		不適用	毋須放棄	私人	有	道德制裁。覆蓋所有報刊。守則小組主席是報業投訴委員會的當然成員。
美國	明尼蘇達州新聞評議會				必須放棄	私人	沒有	沒有制裁。
	華盛頓州新聞評議會				必須放棄	私人	沒有	沒有制裁。