

香港法律改革委員會
報告書
《傳播媒介的侵犯私隱行為》
摘要

第 1 章 — 公眾對《諮詢文件》的回應

1. 私隱問題小組委員會（簡稱“私隱小組”）在 1999 年發表《傳播媒介的侵犯私隱行為諮詢文件》。小組在該文件中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。

2. 以下是針對私隱小組的建議所作出的主要批評：(a) 建議的私隱報評會間接由政府委任；(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和受理第三者投訴的權力；及(e) 未有全面探討其他方案。

第 2 章 — 民意調查的結果

3. 第 2 章概述就私隱小組的建議所進行的民意調查的結果。在四個民意調查中，大多數回應者同意傳媒（或報章）侵犯私隱的情況嚴重。在五個民意調查中，大多數回應者同意私隱小組提出的成立私隱報評會的建議。另有一個意見調查是以傳媒工作者為對象。雖然當中有 74% 回應者反對設立“由政府委任”的私隱報評會，但是有 56% 同意香港應有一個非政府的法定組織監察傳媒。

第 3 章 — 新聞自由與私隱免受傳媒侵犯的自由

4. 第 3 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。我們指出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》（簡稱“《國際人權公約》”）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”，並可以合理地受到“尊重他人的權利或名譽”所必需的合法措施限制。這裏所指的“他人的權利”包括公約所規定的私隱權。

第 4 章 — 香港傳媒的侵犯私隱行為

5. 第 4 章總結認為社會有迫切需要保障市民的私隱免受傳媒無理侵犯。這一章有討論以下課題：(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) 罪行受害者；及 (g) 醫院裏的病人。

6. 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。（建議 1-第 4.30 段）

7. 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。（建議 2-第 4.39 段）

第 5 章 — 傳媒侵犯私隱對受害人的影響

8. 不理別人感受及揭發別人私隱的報道可以加深罪行或意外的受害者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。

第 6 章 — 如何規管廣播媒體的侵犯私隱行為

9. 廣播事務管理局新近發表的《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某些私隱規則，但與香港電台和其他司法管轄區的守則比較，廣播事務管理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。

10. 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。（建議 3-第 6.9 段）

第 7 章 — 香港新聞界的自律情況

11. 香港記者協會（簡稱“記協”）有一操守委員會，但不會主動展開調查。整過裁決過程沒有公眾代表參與。記協會員只佔本地新聞工作者一小部分。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。違規的傳媒機構沒有義務公布不利的裁決。四個新聞工作者團體在 2000 年聯合公布《新聞從業員專業操守守則》，但遵從守則純粹出於自願。

第 8 章 — 香港報業評議會

12. 香港報業評議會（簡稱“香港報評會”）於 2000 年以公司形式註冊成立。它受理關於侵犯私隱的投訴和關於淫褻、不雅及煽情的報道的投訴。我們歡迎香港報評會的成立，但發現該會有四項弱點，是導致它未能發揮效力的主要絆腳石：(a) 該會沒有雜誌和幾份暢銷報章的代表；(b) 該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) 它拒絕受理涉及使用侵犯私隱手段採訪新聞的投訴；及 (d) 它可以拒絕受理關於不準確或誤導的報道的投訴。

13. 由香港報評會倡議的《香港報業評議會條例草案》試圖在沒有政府干預的情況下利用法例促成有效自律。然而，由該會草擬的條例草案也有缺點。例如根據該條例草案，雜誌沒有資格成為法定報評會的業界會員。提名公眾會員的過程也會受到業界會員的操縱。此外，新成立的報評會可基於投訴是由第三者作出或投訴人可循法律途徑獲得補救而拒絕接受投訴。雖然法定報評會可要求違規報章刊登譴責、道歉或更正的聲明或啓事，但假如該報置諸不理，法定報評會是無權強制它按要求行事。

第 9 章 — 《個人資料（私隱）條例》

14. 《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。

15. 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扯不上關係。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。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。然而，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。

16. 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。（建議 4-第 9.28 段）

17. 我們不贊成修訂《個人資料（私隱）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。這主要是因為：(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；及 (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。

第 10 章 — 其他有被提及的方案

18. 以下是取代之法定但獨立的保障私隱報業評議會進行規管這項原有建議的其他方案。我們考慮過這些方案，但總結認為除了最後一項之外，其餘所有方案都是沒有效力、不切實際或不可取的。

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。

第 11 及 12 章 一 其他司法管轄區的報業評議會 和類似組織

19. 在完全沒有政府支援或參與的情況下運作的自律組織可在下列司法管轄區找到：澳大利亞、奧地利、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）、塞浦路斯、愛沙尼亞、斐濟、以色列、日本、荷蘭、新西蘭、挪威、秘魯、菲律賓、俄羅斯、南非、瑞典、瑞士、臺灣、坦桑尼亞、土耳其、英國、以及美國少數州份。

20. 法定報業評議會或類似組織可在 14 個司法管轄區找到。它們是孟加拉、比利時、丹麥、埃及、加納、印度、印度尼西亞、立陶宛、盧森堡、尼泊爾、尼日利亞、葡萄牙、南韓及斯里蘭卡。不是法定組織但有政府或法例支援的報評會或類似組織可在 6 個司法管轄區找到。它們是芬蘭、德國、意大利、肯雅、魁北克省及斯里蘭卡。

21. 由於公眾和本地報界部分成員有興趣知道英國報界自律的情況，所以我們在第 12 章專門介紹該國報界自律的歷史。文中指出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。

第 13 章 一 自律以外的選擇

22. 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。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。“共律”可被界定為在某方面受政府監督或認可的業界自律。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。

第 14 章 一 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

23. 根據《國際人權公約》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》和《基本法》下的正當目的。

24. 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。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。

25. 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。

26. 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。

27. 有些論者指出立法會尚未由普選產生，而香港仍未是一個完全民主的社會。然而，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。

28. 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。
- (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。

29. 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”）。（建議 5-第 14.29 段）

第 15 章 一 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

覆蓋範圍

30. 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。（建議 6-第 15.3 段）

委員的類別

31. 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”）。（*建議 7-第 15.12 段*）
32. 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。（*建議 8-第 15.12 段*）

提名自律委員會委員的方法

33. 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。（*建議 9-第 15.17 段*）

提名業界委員的方法

34. 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；及
- (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 10-第 15.24 段*）

35. 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，這些委員可透過以下方式獲得提名：

- (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

36. 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。（建議 11-第 15.26 段）

37. 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

38. 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。

(建議 12-第 15.28 段)

提名學者委員的方法

39. 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。（*建議 13-第 15.29 段*）

提名公眾委員的方法

40. 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。

41. 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。（*建議 14-第 15.30 段*）

42. 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)條所提述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。

個人資料私隱專員

43. 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。（*建議 15-第 15.33 段*）

喪失出任委員的資格的情況

44. 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。（*建議 16-第 15.36 段*）

委員名義上由行政長官委任

45. 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。（建議 17-第 15.37 段）

主席

46. 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。（建議 18-第 15.38 段）

關於自律委員會委員的產生辦法的建議摘要

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不少香港讀者的報章（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。
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： 業界委員的人數不得超過公眾委員的人數。

內容與私隱有關的報業守則

47. 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 19-第 15.43 段)

48. 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。(建議 20-第 15.43 段)

49. 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。(建議 21-第 15.44 段)

在關於某人的事實方面所出現的錯誤

50. 關於一個人的事實的準確性不僅關乎私隱，而且是保障私隱的核心原則。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。由於新聞媒體毋須在發布個人資料前遵守《個人資料（私隱）條例》關於查閱個人資料的規定，而關於個人資料的準確性和更正不準確個人資料的規定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，可以在日後的期數內獲得更正。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，也很少有人會願意花費時間和精力起訴有關報章。

51. 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。（*建議 22-第 15.66 段*）

有權處理聲稱有報刊違反守則的投訴

52. 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。（*建議 23-第 15.67 段*）

投訴是針對出版人而非新聞工作者而作出

53. 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。（*建議 24-第 15.71 段*）

有權主動展開調查及接受由第三者作出的投訴

54. 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。（*建議 25-第 15.83 段*）

55. 這些因素應包括：

- (a) 有沒有合理理由相信某項作為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為的嚴重性。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；
- (d) 將來再次發生同類侵犯私隱行為的可能性；
- (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為；

- (f) 受害人的身體和精神狀況；
- (g) 受害人是否知悉有關的侵犯私隱行爲；
- (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；及
- (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。

毋須要求投訴人放棄法律權利

56. 我們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。這樣不會令報章承受雙重風險，因為自律委員會既無權罰款，亦無權判報章賠償。

57. 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。（*建議 26-第 15.97 段*）

投訴小組

58. 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。（*建議 27-第 15.100 段*）

有責任申報利益

59. 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。（*建議 28-第 15.102 段*）

有權自行訂立規則和程序

60. 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 29-第 15.103 段*）

61. 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

- (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 30-第 15.103 段*）

62. 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。（*建議 31-第 15.104 段*）

無權強迫新聞工作者披露消息來源

63. 我們認為會自律委員會不應有權強迫新聞工作者作證及披露消息來源。

有責任提供書面理由

64. 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。（*建議 32-第 15.110 段*）

無權判給賠償

65. 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。（*建議 33-第 15.111 段*）

66. 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。如投訴人希望違規報章賠償，他應以誹謗或兩類屬侵犯私隱的侵權行為之一作為訴訟因由向法院申索。

無權判處罰款

67. 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。（*建議 34-第 15.115 段*）

68. 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。讓自律委員會有權判處罰款，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。此外，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。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。

有權勸喻、警告、譴責和命令刊登調查結果和裁決

69. 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。（*建議 35-第 15.120 段*）

無權命令作出道歉

70. 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。（*建議 36-第 15.125 段*）

強制執行裁決的方法

71. 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。（*建議 37-第 15.131 段*）

出版人有權就裁決提出上訴

72. 我們認為自律委員會的決定應受上訴法庭監督。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。

73. 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。（*建議 38-第 15.134 段*）

除非獲得准許，否則無權聘用律師

74. 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。（*建議 39-第 15.143 段*）

75. 有關指引應列明自律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：

- (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。

有責任發布調查結果、裁決及年報

76. 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。（*建議 40-第 15.144 段*）

77. 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。（*建議 41-第 15.146 段*）

聲稱私隱被報刊侵犯的人的身分保密

78. 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。（*建議 42-第 15.147 段*）

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

79. 我們認為自律委員會的委員（而非委員會本身）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。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。

80. 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 43-第 15.159 段*）

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

81. 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的公正和準確的報道而作出的發布或廣播。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。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。

82. 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 44-第 15.168 段）

教育與研究

83. 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。（建議 45-第 15.169 段）

經費來源

84. 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。（建議 46-第 15.170 段）

85. 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。（建議 47-第 15.180 段）

第 16 章 — 涉及刑事法律程序的少年人的身分應否保密

86. 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，惟法院應該有權爲了司法公正的利益而免除有關限制。

87. 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。（建議 48-第 16.9 段）

2004 年 12 月