

香港法律改革委員會
報告書
《侵犯私隱的民事責任》
摘要

第 1 章—— 私隱權

1. 私隱被界定為“個人、群體或機構可以自行決定何時和怎樣將關於自己的資料向其他人傳達以及自行決定有多少關於自己的資料向其他人傳達的訴求”。有人認為私隱這個概念是由以下三個各自獨立但又互有關連的要素組合而成：(a) 保持秘密（關於事主的資料在多大程度上被人知悉）；(b) 隱藏身分（關於事主在多大程度上成為他人注意的對象）；及(c) 離群獨處（關於其他人可以在多大程度上接近事主）。

2. 保有私隱可以起到以下作用：

- (a) 讓人們可以毋懼其他人作出的令人不悅或有惡意的反應而思考及確立自己的見解；
- (b) 讓人們無需摒棄自己的見解而跟一名與他意見不同的人繼續交往；
- (c) 有助人們建立和維繫人際關係；
- (d) 有助公民自主，不受他人影響和控制；
- (e) 增加公民參與政治活動的自由；
- (f) 讓市民可以就社會問題作出判斷和表達意見，從而鼓勵公眾參與政治決定；
- (g) 減輕投身公職的代價；及
- (h) 有助吸引有才華的人服務社會。

3. 歐洲議會成員國大會通過的《關於大眾傳播媒介與人權的宣言》，聲明私隱權主要包含一個人在最少干預的情況下過生活的權利。它關乎私生活、家庭生活、家居生活、身心健全、榮譽和名譽、免被他人誤解、令人尷尬和不相關的事實保密、私人照片在未經許可下被公開、私人通訊的內容受保護免被濫用、在承諾保密的情況下所提供或接獲的資料受保護免被披露。

第 2 章—— 現行法律對私隱的保障

4. 雖然《香港特別行政區基本法》並無明文提及私隱權，但是《基本法》第二十八條禁止任意或非法搜查居民的身體、剝奪或限制居民的人身自由。第二十九條補充第二十八條的規定，把保障範圍由禁止任意或非法搜查居民的身體，擴闊至禁止任意或非法搜查或侵入居民的“住宅和其他房屋”。香港居民的通訊自由和通訊秘密受第三十條保障。

5. 雖然《香港人權法案條例》規定私生活被政府或公共主管當局侵擾的人可以提起訴訟，但是香港的法院迄今仍未確認普通法有可以在法律上強制執行的私隱權。若《香港人權法案條例》不適用，私隱權益便只會在有某項獲法院確認的個人權利受侵犯的情況下才會受到保護。儘管在普通法上，某些現有的訴訟因由或者可以間接地保障某些私隱權益，這些訴訟因由只着眼於保障個人的人身和財產。由於私隱權益所涵蓋的範圍遠較現行侵權法確認的權益所涵蓋的廣泛，所以普通法為私隱或私生活所提供的保障“很零碎和不足夠”。

6. 《個人資料（私隱）條例》沒有（亦並非旨在）為那些可能或證實被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。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，根本不會與該條例扯上關係。

7. 此外，若有人收集關於一個身分不明的人的資料，而該收集者又無意辨認其身分，則收集該人的資料亦與該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。例如，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。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。

向根據《個人資料（私隱）條例》第 66 條申索補償的人提供法律方面的協助

8. 私隱專員沒有權力亦沒有資源向根據《個人資料（私隱）條例》第 66 條提出民事索償的受屈者提供協助。這有別於平等機會委員會在《性別歧視條例》及《殘疾歧視條例》下的情況。因有人違反保障資料原則而蒙受損害的人，除非獲得法律援助，否則必須承擔所有法律費用。

9. 我們建議，應該按照《性別歧視條例》（第 480 章）第 85 條及《殘疾歧視條例》（第 487 章）第 81 條的做法修訂《個人資料（私隱）條例》（第 486 章），使個人資料私隱專員可以向擬根據《個人資料（私隱）條例》第 66 條提起訴訟的人提供法律方面的協助。（建議 1，第 2.62 段）

第 3 章——發表意見的自由與私隱權

10. 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。這一章指出，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》（下稱“《國際人權公約》”）確認兩者有衝突。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”，並可受到“尊重他人的權利或名譽”所必需的合法措施的限制，包括公約所規定的私隱權。

11. 鑑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要；(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。

12. 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。歐洲議會成員國大會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”。

第 4 章——其他司法管轄區的私隱法

13. 在個人資料私隱這個範疇以外（這個範疇受保障個人資料的法例專門保護），我們的比較研究所包括的司法管轄區當中，絕大部分都有訂立個人私隱受法律保護的權利（至於法律保護的具體形式和內容則每個管轄區不同）。這些司法管轄區分別是奧地利、不列顛哥倫比亞省、曼尼托巴省、紐芬蘭省、薩斯喀徹溫省、魁北克省、中國大陸、澳門、臺灣、丹麥、愛沙尼亞、法國、德國、匈牙利、愛爾蘭、印度、意大利、立陶宛、荷蘭、新西蘭、挪威、菲律賓、俄羅斯、南非、南韓、西班牙、泰國、美國及拉丁美洲大部分國家（包括巴西）。

14. 沒有確認私隱被侵犯的人有權就侵犯私隱一事提起訴訟的司法管轄區計有澳大利亞、英格蘭及威爾斯、馬來西亞及新加坡。

第 5 章 —— 為私隱被他人無理侵犯的人提供民事補救

為何有需要用民事法保障個人私隱免被他人侵犯

15. 享有私隱是重要的價值，法律實應視它為一項獨立的權利去保護，而不應因為要保護其他權利才順帶給予保護。享有私隱也是一項基本人權，獲《世界人權宣言》、《國際人權公約》和多條其他國際性及區域性條約確認。世界上幾乎每一個國家的憲法均明文或以隱含的方式間接確認私隱是一項基本人權。

16. 沒有保護個人免受私人機構和沒有官方身分的人所作出的干涉 —— 根據《國際人權公約》第十七條，政府有義務採取步驟，落實一個人的私生活不受干涉的規定，不論有關干涉是否由政府或公共主管當局作出亦然。雖然《香港人權法案條例》讓個人可以就侵犯《香港人權法案》第十四條下的私隱權的行為提起訴訟，但是他只可以針對政府和公共主管當局提起訴訟，而不可以針對私人機構和沒有官方身分的人這樣做。我們欠缺的是針對私人機構和沒有官方身分的人以侵犯私隱為由提起訴訟的權利。如果立法機關認為適宜提供法定補救辦法，讓普通公民可以起訴公共主管當局侵犯私隱，但法例卻沒有同時為私生活或私隱下一個定義，實在沒有理由不應該將某類較為明確的侵犯私隱行為，訂為既可以針對公共主管當局又可以針對私人機構和沒有官方身分的人提起訴訟的侵權行為。以不能為私生活或私隱下一個定義或後果難以預料為由，拒絕讓公民的私生活或私隱獲得法律保護，免受私人機構和沒有官方身分的人侵擾，是站不住腳的。若然我們可以信任法院在解決根據《香港人權法案條例》提起的針對公共主管當局的私隱訴訟時可以平衡不同權利所涉及的利益，我們亦應該信任法院在解決基於有人做出以侵犯私隱為名的法定侵權行為而提起的針對私人機構或沒有官方身分的人的訴訟時，同樣可以平衡不同的利益。

17. 私隱作為一項值得受法律保障的價值 —— 私隱可以在社會上發揮多種重要功能。將保障私隱明確訂為一個法律概念是可以改變人們的行為，並鼓勵他們尊重和更加體恤別人在私隱方面的需要。假如法律規定侵犯私隱的人須負上法律責任，便可以阻嚇有意侵犯私隱的人，使他們在行動前三思。我們承認要精確地界定私隱權的範圍並不

容易，但這無礙我們研究應否把侵害私隱權所包含的私隱權益訂為侵權行為。

18. **私隱作為一個法律概念**——有人認為私隱權是一個無從捉摸的概念，很難為它下一個既可以運用又可以執行的定義。然而，法律中存在不明朗的因素並不罕見。以難於界定有關過錯為理由而拒絕改革法律是“失敗主義”的行為，同一理由亦可適用於任何改革法律的建議之上。

19. 我們認為僅因為某些模稜兩可的個案令法庭在平衡各方利益的時候遇上困難而拒絕在極壞的個案裏提供濟助，是不適當的做法。很多實施普通法或大陸法的司法管轄區均有就侵犯私隱的行為提供民事補救。在這些司法管轄區裏，找不到一個詳盡地界定何謂私生活或私隱的定義不曾阻止私生活或私隱受法律保護。雖然私隱這個概念難以捉摸，但是人們對於何種作為或行為會侵犯私隱漸有共識。沒有證據證明提起私隱訴訟的權利在私隱受法律保護的司法管轄區裏引來許多沒有理據支持或為了敲詐或脅迫而提起的訴訟。

20. **《個人資料（私隱）條例》**——第2章的討論讓我們清楚看見《個人資料（私隱）條例》所提供的保障並不全面，不足以保護個人免受所有類型的無理私隱侵犯。該條例首要關注的是個人資料方面的私隱。它並非旨在保障通訊私隱、不受監視監聽的私生活、地域私隱和人身私隱。即使在個人資料私隱這個範疇之內，該條例所訂明的限制收集原則、限制使用原則和資料保安原則，對於保護個人免受別人無理監視監聽和保護個人的私隱免被他人無理宣揚這兩方面，均未能湊效。

21. **出現侵犯私隱行為的次數**——有人指出投訴侵犯私隱的個案在香港並不多見，改革關於私隱的法律實在是對一個細小的社會問題作出過度的反應。然而，儘管這些投訴真的很少，這並不代表侵犯私隱的行為在香港不常見。投訴侵犯私隱的個案很少，可能正正是因為現行法律不容許受害人以侵犯私隱為由提起訴訟的緣故。此外，很多侵犯私隱的個案難於被揭發。不過，我們在《傳播媒介的侵犯私隱行為報告書》收集了很多本地個案，全部有表面證據顯示當事人的私隱被他人無理侵犯。然而，即使侵犯私隱的情況在香港真的不普遍，單憑這個理由便拒絕為私隱被侵犯的人提供民事補救是不合理和不公平的。採納民事措施保障個人私隱免受侵犯的需要，源自《國際人權公約》第十七條和《基本法》第三十九條所共同規定的私隱權。這個需要與香港的侵犯私隱個案的多少無關。

22. **對發表意見的自由的影響**——私隱與言論自由本質上是互相補充的。在受害者可以以宣揚私隱為由提起侵權訴訟的司法管轄區裏，有關的法例或普通法毫無例外地規定原告人的私隱權益應與被告人的自由發表意見的權利取得平衡，或規定符合公眾利益的發布是免責辯護理據之一，使新聞自由的重要性得到確認。將符合公眾利益的發布列為免責辯護理據之一，可以確保涉及深入調查的新聞報道不會受私隱訴訟妨礙。我們的研究未有發現自由發表意見的權利在那些可以以侵犯私隱為由提起侵權訴訟的司法管轄區受到超乎適度的限制。

23. **結論**——我們認為保障私隱同時符合個人和社會的利益。保護個人免受精神和情緒上的傷痛是符合社會利益的。將私隱僅視為個人利益並將之與其他公眾利益對立是錯誤的做法。只要法律充分考慮到新聞界的合法權益，私隱所獲得的保障程度應該與其他基本人權所獲得的相同。我們因此總結認為，私生活或私隱被他人沒有充分理據支持下侵犯的人，應該可以獲得民事補救。

由法院從普通法之中發展出一項侵權行為還是由法例訂立

24. 香港記者協會指出，在立法會“妥為選出”之前，不應制定影響發表意見的自由等基本權利的法例。就這個論點而言，我們注意到立法會必須在《基本法》和《國際人權公約》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》。無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。被認為違反《基本法》的條文最終也會被法院裁定沒有法律效力。

25. 根據《國際人權公約》，香港市民有權享受法律保護，以免私生活受私人機構或沒有官方身分的人非法或任意干涉。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，便不僅會剝奪私生活受到無理干涉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私人機構和沒有官方身分的人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。

26. 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私人機構或沒有官方身分的人任意或非法干涉的權利，並非以公約第二十五條(乙)款（這條款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。

27. 現時沒有甚麼跡象顯示香港的法庭很可能在審理一宗不能在侵權法裏找到訴訟因由的私隱案件時發展出一項以侵犯私隱為名的侵權行為。雖然南非、印度及美國의法院能夠發展普通法去保障私隱，但是英國上議院一致裁定侵犯私隱在英格蘭和威爾斯的普通法之下不是侵權行為。雖然有些英格蘭的案例顯示以違反保密責任為由而提起的訴訟真的可以發展為保障某些私隱權益的訴訟，但是法律沒有理由只在案情可以歸入保密法的範圍內的情況下才保障私隱。此外，侵犯私隱亦可以在沒有披露機密的個人資料的情況下發生。

28. 由法庭發展關於私隱的法律需時甚久。這項侵權行為的地位和明確範圍亦要經終審法院審議過始有最終定論。我們明白香港的法庭有能力參考其他司法管轄區的案例來發展普通法，但是制訂法例可以使法院無需從零開始，亦可以使公眾確信他們可以獲得有效的補救，而法院亦會受惠於清晰的指引，讓它們知道應該如何在私隱權與自由發表意見的權利和其他相爭的權益之間取得平衡。

29. 此外，《香港人權法案》第十四條下的私隱權寫得非常籠統，這點本身就是贊成立法的理據。由於防範私生活受政府侵擾的法律保護存在不明朗因素，所以這種情況未盡人意。立法機關應該以訂立一項或多項專門針對某類侵犯私隱行為的侵權行為來澄清法律，指出法例要保障的是甚麼私隱範疇，以及有關的私隱權益應該如何與其他與之相爭的訴求調和。

30. 用來決定何種侵犯私隱行為可予起訴的原則，以及用來決定例外情況和免責辯護的範圍的原則，都應該在立法會裏辯論，然後由立法會議員決定。普通法的發展是建基於某宗案件的訴訟當事人所提出的論點，制訂法例的過程卻可以讓立法會在聽取所有有利害關係的人（包括個人資料私隱專員、傳媒、新聞團體及其他非政府組織）的不同論點之後，始訂出一個能夠解決各種私隱訴求的詳細框架。

31. 基於上述論點，我們的結論是應該立例將侵犯私隱行為訂為一項侵權行為，使受害者可以以侵犯私隱為由針對任何人（無論是公共主管當局還是私人機構或沒有官方身分的人）提起訴訟。鑑於替私隱權下一個籠統的定義會使法律變得不明確和難於執行，我們決定不建議訂立一項包含所有侵犯私隱行為的概括性侵權行為。我們認為較適當的做法是找出毫無疑問可受民法保護的私隱範疇然後將之具體寫明，並同時找出哪些公眾利益較私隱權重要，足以迫使私隱權讓

步。因此，我們的結論是制訂法例，訂立一項或多項專門針對某類侵犯私隱行為的侵權行為。訂立有關的侵權行為時應該清楚指出甚麼作為、行為及／或發布會被視為沒有充分理由而破壞一個人的合理私隱期望。

第 6 章 —— 侵擾另一人的獨處或隔離境況

32. 為了保障個人在獨處和與外界隔離方面的權益，以及為了替被人無理監視或監聽的人提供民事補救（不論進行監視或監聽的人有否借助錄音錄影儀器），實應制訂法例，將侵擾他人獨處或隔離境況的行為訂為侵權行為。

33. 除了“警伯”和偷聽者外，任何人在未經同意或沒有合法權限下：

- 開啟他人的私人及個人郵件；
- 查看他人的個人物品，例如他的日記、錢包或地址簿；
- 搜查他人的處所、車輛、儲物櫃、公事包或手袋；
- 搜查身體；
- 查閱他人的銀行結單或醫療紀錄；
- 查閱儲存在另一個人的電腦之內的資料；
- 在他的車輛或個人物品上安裝追蹤器；
- 截取他人的通訊；或
- 長時間或有計劃地監視他人的活動，

亦會因為干擾了他人的私人事務或業務而侵犯了該人的私隱。上述行為應被視為侵權行為，使做出這些行為的人須為干擾他人的私人事務或業務負上法律責任。這種性質的侵擾可以在私人或公共地方發生。如果在公共地方交談的兩個或以上的人可以合理地預期不會被別人監聽，借助科技儀器偷聽他們談話的人便有可能須為做出這類侵犯私隱行為而負責。

34. 我們建議，任何人如在另一人有合理私隱期望的情況下，蓄意或罔顧後果地侵擾該另一人的獨處或與外界隔離的境況或干擾該另一人的私人事務或業務，則不論他的侵擾或干擾有沒有干擾實物，他仍應負上侵權法上的法律責任，惟他的侵擾或干擾必須會嚴重冒犯一個有正常感覺的合理的人或會令這樣的一個人非常反感。（*建議 2，第 6.84 段*）

35. 要指證被告人有做出以侵擾方式侵犯私隱的侵權行為，便必須證明：

- (a) 原告人在有關個案的情況下有合理的私隱期望；
- (b) 被告人的行為侵擾另一人的獨處或與外界隔離的境況，或干擾另一人的私人事務或業務；
- (c) 有關侵擾或干擾必須是被告人蓄意或罔顧後果地作出；及
- (d) 有關侵擾或干擾必須會嚴重冒犯一個有正常感覺的合理的人或會令這樣的一個人非常反感。

36. 可予起訴的侵擾可以干擾了實物但亦可以沒有干擾實物，而被告人可以借助科技儀器但亦可以不借助科技儀器侵擾。我們認為不應該規定侵擾行為必須在私人地方或處所發生，亦不應規定被告人必須已因為他的侵擾而獲得或記錄任何關於原告人的個人資料。

37. 我們建議，法例應指明法庭在斷定原告人在發生指稱的侵擾時有沒有合理的私隱期望的時候應予考慮的因素。（建議3，第6.84段）

38. 這些因素可包括：

- (a) 發生侵擾的地方；
- (b) 侵擾的目的及場合；
- (c) 侵擾的方法及（如有使用儀器的話）所使用的儀器的類別；及
- (d) 原告人侵擾時或在此之前所做出的行為。

39. 我們建議，法例應指明法庭在斷定有關的侵擾會否嚴重冒犯一個合理的人（或會否令這樣的一個人非常反感）的時候應予考慮的因素。（建議3，第6.84段）

40. 這些因素可包括：

- (a) 侵擾的嚴重程度，包括侵擾的時間長短和範圍；
- (b) 侵擾的方法；
- (c) 藉侵擾取得或企圖藉侵擾取得的資料的類別；
- (d) 按照發生侵擾的地方所有的風俗習慣，原告人可否合理期望不受有關行為影響；
- (e) 被告人有沒有請求原告人同意才做出侵擾行為；
- (f) 原告人有沒有採取任何行動，令一個合理的人明白原告人希望被告人不會做出侵擾性的行為；及
- (g) 被告人是否合理地為了原告人的利益行事。

41. 我們建議，被起訴以侵擾方式侵犯他人私隱的人如果可以指出原告人以明示或默示的方式准許或同意他侵擾，便應該毋須負上侵權的責任。（建議4，第6.91段）

42. 我們認為就以侵擾方式侵犯私隱的侵權行為而言：

- (a) 不屬於電話交談一方的人錄下或截取電話談話內容是侵擾交談一方的行為，即使交談的另一方同意該人錄下或截取談話內容亦然；及
- (b) 不屬於面對面交談一方的人暗中聽取或錄下談話內容是侵擾交談一方的行為，即使交談的另一方同意該人聽取或錄下談話內容亦然。

43. 被指暗中聽取、錄下或截取原告人有份參與的電話或面對面談話的內容的被告人，不應該可以用他的行為獲交談的另一方准許或同意作為免責理據。然而，如果被告人的侵擾有下文建議的辯護理由，他便有可能毋須負上法律責任。

44. 我們建議，被起訴以侵擾方式侵犯他人私隱的人如果可以指出有關的作為或行為是成文法則或法律規則准許的，便應該毋須負上侵權的責任。（建議5，第6.109段）

45. 我們建議，被起訴以侵擾方式侵犯他人私隱的人如果可以指出構成侵擾的作為或行為是達致下列其中一項目的所必需和與這個目的相稱，便應該毋須負上侵權的責任：

- (a) 保護被告人或另一人的人身或財產；
- (b) 防止、偵查或調查罪行；
- (c) 防止、排除或糾正非法或嚴重不當的行為；或
- (d) 保障國家安全或香港特別行政區的安全。（建議6，第6.113段）

第7章——無理宣揚當事人的私生活

46. 個人私隱可以用無理宣揚關於當事人的私生活的事實的方式侵犯。未經當事人同意便宣揚他的私人資料，是可以損害他維繫社交關係和發展事業的能力。當事人亦可能希望把有利於他的聲譽的事實保密。例如當事人可能不希望其他人知道他是天才、是某慈善機構的捐款人、或富有。

47. 控制個人資料的披露對於維護私隱權益有幫助：

- 它有助我們建立和發展個人及社會關係。
- 它保護個人作出的選擇，使當事人不會因為擔心萬一有人知道他的選擇便會得罪其他人（或可能會有人向他施壓）而改變初衷。
- 它使家庭成員可以在一個安全穩固的家居環境裏享受家庭生活。
- 它保障私人通訊的私隱和自由。
- 它讓人們可以在不被其他人看見的環境下，按照自己在性愛、玩樂、讀物、宗教信仰、食物或衣着等方面的喜好行事。
- 它可以使人們在受保護的情況下測試各種概念而不用擔心被人嘲笑或懲罰。

48. 要是法律沒有在這方面保護私生活，個人便會被剝奪自由發表和接收思想和意見（尤其是那些質疑主流思想和價值觀的思想和意見）的自由。相反，保護私生活免被宣揚，會吸引更多有才華的人服務社會，有利於輿論的形成，亦有助公民有效參與政府事務。

49. 由於《個人資料（私隱）條例》的保障資料原則 3 把個人資料的用途限制在收集資料時擬將其使用於的用途之上，所以如果發布的資料原先是發布者為了發布而收集的，該條例便不能制止他宣揚當事人不欲宣揚的資料。就傳媒的報道而言，在傳媒發布由記者收集的個人資料，通常與收集該等資料的目的相符。受該條例保障的個人資料必須符合一項條件，就是從有關資料確定當事人的身分是切實可行的。要是有關報道沒有披露當事人的姓名或其他可辨認其身分的資料，上述規定便會令當事人難於根據該條例尋求補救。《個人資料（私隱）條例》因此未能有效制止並不是公眾真正關注的個人資料在有違當事人意願的情況下被宣揚。此外，如果被宣揚的資料證明屬實，私生活被他人無理宣揚的人便不能以誹謗為由提起訴訟。不過真相可能較不真實的資料更具殺傷力。

50. 我們總結認為，任何人如因被另一人在沒有充分理據支持下宣揚一件關於他的私生活的事情而蒙受損害，應可循民事途徑尋求補救。然而，我們懷疑將合理的社會成員認為應受保護免被他人無理宣揚的資料類別在法例中列出是否切實可行。私生活是一個廣泛的名詞，不可以有一個詳盡無遺的定義。關於私生活的事實的類別並非一成不變，它們是可以隨着時間的推移而改變的。我們不宜在法例提供一個決定性的定義，明確述明就有關的侵權行為而言，甚麼事實與個人的私生活有關。

51. 我們建議，任何人如宣揚關於另一個人的私生活的事情，便應該負上侵權法上的法律責任，惟該次宣揚必須會嚴重冒犯一個有正常感覺的合理的人或會令這樣的一個人非常反感，而且宣揚該等事情的人必須在該案的所有情況下知道或應該知道這一點。（建議 7，第 7.45 段）

52. 以上訂明的侵權行為要求原告人證明下列各點：

- (a) 原告人的申訴是與一件關於他的私生活的事情有關；
- (b) 被告人宣揚該事情；
- (c) 該次宣揚會嚴重冒犯一個有正常感覺的合理的人或會令這樣的一個人非常反感；及
- (d) 被告人在該案的所有情況下是知道或應該知道該次宣揚會有(c)項所指的情況出現。

53. 我們建議，法例應列明法庭在斷定被告人的宣揚會否嚴重冒犯一個合理的人或會否令這樣的一個人非常反感時所應該考慮的因素。（建議 8，第 7.46 段）

54. 這些因素可包括：

- (a) 與當事人有關的事實是否屬於極之私人或親密的事實；
- (b) 被告人是否用不合法或侵擾私生活的方式收集該等事實；
- (c) 發布的方式；
- (d) 傳播的範圍；
- (e) 原告人的合法權益受損害的程度；及
- (f) 被告人的動機。

55. 我們建議，被起訴無理宣揚他人的私生活的人，如果可以指出原告人以明示或默示的方式准許或同意他宣揚有關事情，便應該毋須負上侵權的責任。（建議 9，第 7.50 段）

56. 我們建議，被起訴無理宣揚他人的私生活的人，如果可以指出案中的宣揚是成文法則或法律規則准許的，便應該毋須負上侵權的責任。（建議 10，第 7.51 段）

57. 我們建議，被起訴無理宣揚他人的私生活的人，如果可以指出若然原告人是以誹謗為由提起訴訟的話，他的宣揚便可以享有特權，便應該毋須負上侵權的責任。（建議 11，第 7.53 段）

58. 我們建議，被起訴無理宣揚他人的私生活的人，如果可以指出他的宣揚是符合公眾利益的，便應該毋須負上侵權的責任。（建議 12，第 7.78 段）

59. 在不限第 12 項建議的一般性原則的情況下，我們建議，如果宣揚關於當事人的私生活的事情是下列事情所必需，亦是與被告人所追求的正當目的相稱，該次宣揚便應該推定為符合公眾利益：

- (a) 防止、偵查或調查罪行；
- (b) 防止或消除不合法或嚴重不當的行為；
- (c) 確定原告人有沒有能力執行他的公共職務或專業職務；
- (d) 確定原告人是否適宜擔任他現有或希望有的公職，或是否適宜從事他現正從事或希望從事的專業；
- (e) 防止公眾在重要的事情上被原告人所作出的公開陳述誤導；
- (f) 保護公共衛生或公眾安全；或
- (g) 保障國家或香港特別行政區的安全。（建議 13，第 7.87 段）

60. 可在公共領域找到的關於當事人的私生活的事實——我們同意，如果載有個人資料的公共紀錄是公開讓公眾查閱，有關的個人資料便在某程度上屬於公開的資料。然而，單是公眾可以查閱該紀錄是不會使該等資料成為眾所周知的資料。基於實際的原因，查閱公共紀錄一般會受到一些限制。為了查閱公共登記冊的紀錄，市民往往需要親身前往登記處和繳付費用。資料的記錄和輯錄方式亦要求市民事前知道某些相關細節才可以搜尋資料。此外，從公共登記冊收集回來的個人資料的用途亦受《個人資料（私隱）條例》限制，只可以用在市民收集該等資料的合法目的之上。因此，公共登記處所載錄的資料很多都是一直不為大眾所知。公共紀錄裏的個人資料是否“實際上無人知悉”應該是法律要考慮的因素之一。把公共紀錄裏的資料“提供”予有充分理由索取資料的市民是一回事，但在不涉公眾利益的情況下把該等資料向外“宣揚”則是另一回事。儘管公共紀錄屬公開性質，當事人仍然在阻止資料被人無理宣揚一事上面享有私隱權益。

61. 關鍵的是某人有沒有“宣揚”“關於另一個人的私生活的事情”，而不是他有沒有宣揚“不存在於公共領域的個人資料”。斷定某人須否為無理宣揚私生活此一侵權行為負責時，該人所宣揚的事情曾否被“公開”或被他人公共領域“披露”並不是重要的因素。我們針對的是無理的“宣揚”，而不是未經許可而“披露”（這是指首次揭露而言）關於當事人的事實。不應因為宣揚的事實曾經在公共領域披露，或因為進一步宣揚的事實以往曾被宣揚，而自動剝奪當事人在私生活免被無理“宣揚”方面所受到的保護。如果有關事實是與當事人的私生活有關，該事實的私人性質是不會因為它先前曾被

披露或宣揚而有所改變。進一步的宣揚只會加深首次宣揚所造成的傷害。

62. 我們因此認為既沒有需要亦不適宜在私隱法例裏將“資料存在於公共領域”列為免責理據，以豁免可以在公眾易於接觸或搜尋的紀錄中找到的事實，以及並非因被告人的過失而出現在公共領域的事實。如果個人資料並非用於收集該等資料時所有的目的之上，而是用在其他目的之上，則無論該等資料是否存在於公共領域，也違反了《個人資料（私隱）條例》所規定的限制使用原則。該條例沒有條文訂明從公共領域收集得來的個人資料一律不算作該條例下的“個人資料”。被指宣揚他人的私生活的人不能以“資料存在於公共領域”作為免責辯護是不會損害新聞自由的，因為偵查式新聞工作的成果將受到“符合公眾利益”和“有條件的特權”這兩項免責理據充分保護。假如當事人的私生活被他人無理宣揚，而宣揚的資料是存在於公共領域之內，但法例訂明“資料存在於公共領域”是免責理據之一，當事人便不能向宣揚資料的人尋求補救，即使該次宣揚是在沒有充分理由支持下嚴重干涉了當事人的私生活亦然。我們認為不應該因為有關事實在（或之前曾經在）公共領域中出現，讓公眾可以知悉或找到，而使當事人的私生活必然不會獲得免受無理宣揚的法律保護。宣揚當事人的私生活的人不應該只需證明有關事實存在於（或以往曾經存在於）公共領域之內便自動免責。他應該以（例如）他的宣揚享有特權或符合公眾利益這個理由作為免責辯護。

63. 我們建議有關法例應該規定，以私生活被人無理宣揚為由而提起訴訟的原告人，不應僅因為據稱被被告人宣揚的事情是：

- (a) 可以在公眾人士（或部分公眾人士）可以查閱的登記冊裏找到；
- (b) 曾被原告人向他的家人、朋友、鄰居及／或其他被挑選的個別人士披露；
- (c) 曾被第三者在未經原告人同意的情況下向外界披露或發布；
- (d) 曾被第三者在未經原告人同意的情況下上載互聯網供其他使用者查閱；或
- (e) 與一件在公眾人士可以看見或進入的地方發生的事情有關

而不能獲得補救。（建議 14，第 7.139 段）

第 8 章——曾犯罪的人的私生活

64. 《罪犯自新條例》（第 297 章）第 2 條規定，首次被定罪的紀錄只有在有關罪犯被判不超過三個月的刑期或罰款不超過 \$10,000 的情況下始可“喪失時效”。此外，根據該條例，只有首次被定罪的紀錄始可“喪失時效”。

65. 如果某項定罪紀錄“喪失時效”，所有傾向顯示有關罪犯曾被如此定罪的證據便不會在任何法律程序中獲接納。不過，如果當事人其後因其他罪行而在刑事程序中被定罪，該條例並不妨礙他的已失時效的定罪紀錄為了判處的目的而在該刑事程序中披露。如果當事人其後因其他罪行被定罪，該條例亦不妨礙他的已失時效的定罪紀錄在任何刑事程序中披露，不論他在該刑事程序中是否被告人亦然。

66. 受惠於該計劃的前罪犯的人數因此有限。警方在“無犯罪紀錄證明書”上披露已失時效的定罪紀錄的做法亦被批評為有違該條例的宗旨。

67. 我們建議，當局應認真考慮修訂《罪犯自新條例》（第 297 章），使：(a) 更多前罪犯可以受惠於該條例下的自新計劃；及 (b) 包括在該條例的範圍之內的前罪犯可以更全面地受惠於該計劃。修訂該條例時可以參考英國在執行和改革《1974 年罪犯自新法令》方面的經驗。（建議 15，第 8.29 段）

第 9 章——罪行受害者的身分應否保密

性罪行受害者的身分

68. 《刑事罪行條例》（第 200 章）第 156 與 157 條規定，發布相當可能會致使公眾認出某人為“指明性罪行”的申訴人的事項，即屬犯罪。“指明性罪行”指強姦，未經同意下進行的肛交，或猥褻侵犯。這定義並不涵蓋所有性罪行，例如亂倫，意圖肛交而襲擊，與精神上無行為能力的人或 21 歲以下的人肛交，與男性精神上無行為能力的人或 21 歲以下男子作出嚴重猥褻作為，以威脅或虛假藉口促致他人作非法的性行為，施用藥物以獲得或便利作非法的性行為，與精神上無行為能力的人或年齡在 16 歲以下的女童性交，以及與或向年齡在 16 歲以下的兒童作出嚴重猥褻作為。

69. 我們建議，當局應該將《刑事罪行條例》（第 200 章）第 156 條關於不得公開被強姦、被迫進行肛交和被猥褻侵犯的受害者的身分的規定，適用於其他性罪行的受害者。（建議 16，第 9.7 段）

70. 我們同意，根據《性別歧視條例》第 76 條提起侵權訴訟，聲稱另一人曾作出針對他的、並且根據條例第 III 或 IV 部屬違法的性騷擾作為的申索人的身分，應受法律保護。

71. 我們建議，區域法院審理根據《性別歧視條例》（第 480 章）第 76 條而提起的法律程序時，應該有權命令不得發布任何相當可能會引致申索人的身分被認出的材料。不遵守命令的人應被判有罪。（建議 17，第 9.8 段）

被不涉及性的罪行傷害的受害者的身分

72. 有見於《國際人權公約》第十四條第一款及《香港人權法案》第十條皆規定，法院可“於保護當事人私生活有此必要時”禁止新聞界及公眾旁聽全部或部分審判過程，我們認為適宜訂立條文專門保護被不涉及性的罪行傷害的受害者的私生活。有一些個案是即使被告人被控告的不是性罪行，案中受害者的身分也應該受保護免被公開。例如受害者可能因為被告人的非法作為而染上愛滋病或變成性無能。這些受害者在該等案件裏的私生活利益，與性罪行的受害者所有的類似。然而，雖然公約第十四條第一款有作出規定，但是《刑事訴訟程序條例》沒有將保護證人（或聲稱是受害者的人）的私生活列為不准公眾進入刑事法庭（或安排全部或部分刑事程序在非公開法庭進行）的理據之一。

73. 我們認為保障被不涉及性的罪行傷害的受害者的私生活利益與支持性罪行受害者的私生活利益應獲保障的原則相符。法院應該有權指示不得在法庭外公開罪行受害者的身分。讓法庭可以酌情發出身分保密令之做法與保護受害者或證人的私生活此一合理目標相稱而無損新聞自由和司法公正。即使法庭發出該命令，公眾及新聞界仍可隨意旁聽和報道整個法律程序，包括受害者及證人所作出的任何證供。

74. 我們建議，審理刑事案的法庭應有權命令不得發布任何相當可能會引致被指控罪行的受害人或審訊中的任何證人的身分被認出的材料，直至法庭另行頒發的命令所指定的時間為止，惟保護身分的命令必須符合受害人或證人的私生活利益和不會損害司法公正。不遵守該命令的人應被判有罪。（建議 18，第 9.30 段）

第 10 章——挪用他人的姓名或肖像

75. 我們同意法律應該保護個人的姓名、肖像或其他的身分標誌，以免被他人未經授權而使用。不論是否知名人士，每一個人都應該有權防止他的個人特性被第三者在未經他同意下利用。然而，由於利用他人的個人特性作商業用途並非私隱範圍內的問題，所以要就個人的姓名或肖像被人挪用一事取得補救，便必須靠知識產權法。單就利用他人的姓名或肖像作商業用途一事而言，最佳的處理方法是專門就這個問題訂立一項侵權行為，而不是把它作為一項屬於侵犯私隱的侵權行為來處理。

76. 我們建議當局認真考慮為個人提供法律上的保護，以免個人的姓名、肖像或其他的身分標誌被他人未經許可的情況下使用，但為了滿足公眾的知情權而使用則除外。（建議 19，第 10.38 段）

77. 我們建議個人資料私隱專員考慮就廣告素材使用個人資料的情況發出實務守則，為廣告商、廣告代理商及公眾人士提供實用的指引。（建議 20，第 10.46 段）

78. 我們建議廣播事務管理局考慮在其關於廣告標準的業務守則內加入條文，就香港的持牌電視台及電台廣播機構所播放的廣告使用個人資料一事作出規定。（建議 21，第 10.46 段）

第 11 章——宣揚使某人被誤解的資料和報道不準確的事實

宣揚使某人被誤解的資料

79. 如果宣揚使某人被誤解的資料是可予起訴的侵犯私隱行為，則就當事人的私生活作出虛假陳述的人，儘管毋須負上誹謗責任也可能被起訴。這種做法會擴大誹謗法的適用範圍。版權法已針對使某人的作品受貶損處理和偽稱某人是作品的作者這兩種情況提供補救。原告人若受到特殊損害，亦可以在適當情況下以惡意謊言為由尋求補救。如果增加需要為作出虛假陳述負上法律責任的情況，言論自由便有可能受到過分的限制。我們因此認為沒有必要將宣揚關於某人的事情使該人被公眾錯誤理解的行為訂為侵權行為。

報刊報道的不準確事實

80. 私隱權的其中一項要素是人人能夠控制關於自己的資料的發放和使用。發布關於當事人的不準確事實會對他的私生活、家庭生活和業務關係有不良影響。偽稱某姓名被公開的人中了彩票、欠債、是同性戀者、是妓女、患了精神病、不育、淫蕩或領取社會福利金，均會干涉他的私生活，其嚴重程度不下於報道的是真實。我們因此認為關於一個人的事實準確無誤是保障私隱的一項核心原則。由於廣播事務管理局的業務守則已在防止廣播媒體播放不準確的或具誤導性的報道方面提供了充分的保障，所以我們把研究重點放在印刷媒體方面，看看有沒有需要為那些受到報刊不準確或誤導他人的報道影響的人提供濟助。

81. 由於新聞媒體毋須在發布個人資料前遵守關於讓資料當事人查閱個人資料的規定，而關於個人資料的準確性以及更正不準確個人資料的條文，看來沒有訂立可以於個人資料發布後在有關媒體發放更正啟事的權利，所以有必要提供機制，讓刊登在印刷媒介上的關於某人的不準確（包括虛構）或被歪曲的資料（無論這是否有關媒體故意做成），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，更何況誹謗訴訟費用高昂，受損害的一方大多數不願意耗費時間和精力起訴出版人。即使法庭裁定有關報刊發布了虛假而且屬誹謗的陳述，該報刊也不可以被迫在報刊中聲明撤回先前的言論，或聲明法庭已裁定有關陳述是虛假的。

82. 我們在《傳播媒介的侵犯私隱行為報告書》中建議，由報告書建議成立的自律性質的“報業私隱投訴委員會”執行的《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。通過設立建議的“報業私隱投訴委員會”來提供更正資料的機制，可減少由法院審理的誹謗訴訟。有了另一條既便宜又快捷的補救渠道，因報刊的虛假陳述而聲譽受損或私生活被干涉的人便會覺得沒有這麼大的需要通過法院索取金錢上的補償。以目前來說，向法院求助是受害人唯一的選擇。假如有機會在法庭外和解，市民和報界都可以減省法律費用。更重要的是受害人若可在他所指責的報道發表後不久即獲得補救，便能夠避免該篇報道所可能帶來的某些不良後果。

83. 我們總結認為沒有必要把宣揚關於某人的事情使該人被公眾誤解的行為訂為侵權行為。不過我們建議，除非我們在《傳播媒介的侵犯私隱行為報告書》中就印刷媒體對某一個人的不準確或有誤導成分的報道所作出的建議得以全面落實，否則當局應該參考歐洲議會部長委員會第(74)26號決議所列出的《關於回應權的最低要求和規則》，立例訂立一項更正在印刷媒介報道的關於某一個人的不準確事實的權利，使該等不準確事實可以在沒有不當延誤的情況下更正，並盡量以與原有報道同樣顯著的篇幅刊登更正內容。(建議 22，第 11.57 段)

第 12 章——如何強制執行私隱權

84. 我們建議，應該毋須證明有任何損害便可以就侵擾他人獨處或隔離境況的行為或無理宣揚他人的私生活的行為提起訴訟。(建議 23，第 12.2 段)

85. 我們建議，法院審理以侵擾獨處或隔離境況為由或以無理宣揚私生活為由而提起的訴訟時，可以：

- (a) 判給損害賠償，包括懲戒性的損害賠償（如適當的話）；
- (b) 在它覺得頒發強制令是公正及適宜的情況下，頒發強制令；
- (c) 命令被告人向原告人交出被告人藉着或由於他的侵擾或無理宣揚而賺取的利潤（如有的話）；
- (d) 命令被告人銷毀或向原告人交出藉着或由於被告人的侵擾而為被告人所管有的（或引致被告人被裁定須就無理宣揚私生活一事向原告人負責的）內含關於原告人的資料的物品或文件。(建議 24，第 12.12 段)

86. 我們建議，損害賠償應包括對感情的傷害。(建議 25，第 12.12 段)

87. 我們建議，法院在判給損害賠償時，應考慮有關個案的所有情況，包括：

- (a) 被告人的侵擾或無理宣揚對原告人或其家人的健康、福利、社交、事業或財政狀況所造成的影響；
- (b) 原告人或其家人所感受到的任何痛苦、煩惱、尷尬或侮辱；及
- (c) 原告人和被告人在侵擾或無理宣揚之前和之後所做出的行為，包括被告人作出道歉或提議補償的方式和公開程

度，以及他的道歉或補償是否足夠。（建議 26，第 12.12 段）

88. 我們建議：

- (a) 以侵擾獨處或隔離境況或無理宣揚私生活為由而提起的訴訟若要舉行聆訊，但公開進行聆訊會妨礙達致聆訊的目的，便可以用非公開形式進行聆訊；及
- (b) 法庭若認為不披露任何一名訴訟當事人或證人的身分是保護該當事人或證人的利益所必需，便可以命令不得披露該人的身分。（建議 27，第 12.20 段）

89. 我們建議，由原告人首次知道（或合理地應該知道）有可能構成侵擾獨處或隔離境況（或無理宣揚私生活）的作為、行為或發布起計的三年期屆滿之後，不得以侵擾獨處或隔離境況（或無理宣揚私生活）為由而提起訴訟，但適用於無行為能力的原告人的一般規則不應受影響。（建議 28，第 12.23 段）

90. 我們建議：

- (a) 應該只有在生的人才可以用侵擾獨處或隔離境況或無理宣揚私生活這個理由提起訴訟，而提起私隱訴訟的權利應歸於私隱權受到威脅或侵害的人；及
- (b) 如果原告人或被告人去世，該項訴訟因由應可繼續為了原告人的遺產的利益或為了針對被告人的遺產（視屬何情況而定）而留存。（建議 29，第 12.24 段）

2004 年 12 月