

律政司司長致辭全文

以下為律政司司長黃仁龍資深大律師今日（二月二十一日）出席香港報業評議會成立五周年慶典時就「法律與新聞自由及專業操守的關係」致辭全文：

陳坤耀教授、各位評議會的成員、各位嘉賓：

引言

今日很高興能夠和大家一起，慶祝「香港報業評議會」成立五周年。評議會的成立，對提升香港報業的專業水平和促進業界的自律，非常重要。

報業的自由和獨立，是民主社會的基礎。有了它，才可以真正地向公眾傳達資訊，報道社會情況，提供論壇讓公眾就有關問題交流意見和看法，並確保關乎公眾利益的事情，受到適當的監察，特別是政府施政方面都受到監察。報業能否發揮這些重要功能，各位新聞從業員肩負重任。你們的工作繁重，舉筆輕重。市民大眾對大家都有期望，希望大家都會遵守專業操守，並持守有關的法律標準。

專業標準

作為業界的成員，每位新聞從業員都遵守業界自己訂定的專業操守規則。香港四個本地新聞從業員團體制定了《新聞從業員專業操守守則》（「《守則》」），詳列了從業員在處理新聞時的基本原則。大家都會很熟悉，我不在此班門弄斧，但我有聽到貴會就很多的事情例如就自殺新聞的處理，呼籲業界遵守有關守則，發揮了作用。

遵守這些原則，有助確保新聞界達到最高的專業標準。在座都是業界資深人士，今日我只是以「律師」身分出席，我希望用少少時間，從法律的角度講一講新聞自由的問題。

普通法

首先我想講普通法和新聞自由的關係。有法律標準就有法律制裁，這是理所當然的。不過，對於媒體「普通法」制度，往往從比較寬鬆的角度來處理。遠於數百年前，普通法的法庭已有裁定，除非法律禁止，否則每人有權作出任何言論。基於這個原則，「言論自由」成為「公民自由」的一部分，亦發展成為「普通法」

的基本部分。

單靠「普通法」，保障也有不足之處，因為除非憲法上有訂明，對於言論自由可以施加哪些限制，普通法並沒有清楚的規範。法庭本身發展了一些限制，包括有關誹謗、藐視法庭、褻瀆神明的法律，以及較近年私隱法方面，都構成了新聞方面的一些限制。不過，過去對言論自由造成較大威脅的，卻是來自立法條文。以今天的標準來看，大部分司法管轄區過去制定的法例，都可能對新聞自由構成不合理的限制。話雖如此，並非每次立法方式都對新聞自由不利和造成限制。過往都曾經有一些重要的法例通過後，都令傳媒在發表材料方面，較市民享有更大的自由。

憲法上的保障

要確保新聞自由，便要在憲法中上有保障，因為憲法始終凌駕「普通法」。美國在一七九一年制定憲法第一條修正案，訂明「國會不得制定有關……剝奪言論自由……的法律」。其他普通法司法管轄區並沒有很快地跟隨美國做法。不過，當眾多前英國殖民地獲准獨立的時候，都有在其新憲法中加入對「新聞自由」的保障。

此外，有關人權的「國際條約」亦是促使改革的一個原因。各國目睹第二次世界大戰的恐怖情況而締結有關人權的條約。《歐洲人權公約》於一九五三年九月生效，而另一份各位比較熟悉，而內容極其類似的條約—《公民權利和政治權利國際公約》，除了若干保留條件和聲明部分外，在一九七六年由英國引伸適用於香港。

這些條約在國際法上是具有約束力的，但根據普通法，除非有關條約被納入本地法律之內，否則在本地法律下不能提供補救作用。

香港的憲制保障

香港自一九九一年開始把《公民權利和政治權利國際公約》納入香港的法例之內。《香港人權法案條例》於同年通過，而與香港有關的英國憲制文書，即《英皇制誥》亦於同年予以修訂，以確立上述條例的相關權利。

香港回歸後，《基本法》確立了《公民權利和政治權利國際公約》所載權利的憲制地位，而《基本法》第二十七條亦在憲制上給予「新聞自由」特別的保障。由於有了這些保障，任何人如認為新聞自由受到侵犯，無論是因為立法、政府的行為或其他人的行為而受到侵犯，均可透過獨立的香港法院尋求補救。

爭議的範疇

既然有這些保障，包括憲法上的保障，為何在香港以至其他地方，新聞自由仍然經常是一個備受爭議的課題？答案很簡單，因為新聞自由並非絕對，而對於到了什麼程度，新聞自由應被「其他合法權益」所凌駕，往往意見紛紜。例如，英國目前正進行激烈辯論，研究應否針對煽動宗教仇恨行為訂立新的罪行，以及應否廢除褻瀆神明罪。

在香港，根據這些憲法保障，如要對新聞自由施加限制，這些限制必須經法律規定，而且是為了達到以下目的所必須的：

- (一) 尊重他人權利或名譽；或
- (二) 保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。

不過，我們如何在新聞自由與這些權益之間取得平衡呢？可能到最後，只能由法庭解答。正因為這樣，法庭的態度起關鍵作用。香港的法庭處理這個問題時，一般都依循歐洲的法理學觀點，因此，我相信新聞自由在香港可以得到公平對待，並受到應有的保障。在很多宗案件中，法庭都強調，《基本法》所保障的自由應作廣義解釋，而加諸這些自由的限制則應以狹義理解。

舉例來說，在吳恭劭一案（又稱區旗案）中，終審法院強調：

「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。」

不過，終審法院亦指出：

「發表自由的權利並非絕對。《公民權利和政治權利國際公約》的前言承認個人對其他個體及對其所屬之群體須承擔義務。第十九條第三款本身也承認發表自由的權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制。」

區旗案的關鍵在於：當局是否為了保障「公共秩序」，而「必須」禁止侮辱國旗和區旗的行為。終審法院裁定，公共秩序這個概念並不局限於治安範疇之內。這個概念的涵義更為廣闊，包括為了保障公眾作為一個整體的一般福祉或為了符合公眾的集體利益而必須採取的措施。終審法院認為，「必須」一詞應以一

般涵義作解釋。因此，當立法機關決定透過某種法例限制言論自由，法庭要予以應有的重視。法院亦必須研究有關法例對權利施加的限制，是否與希望達到的目的相稱，即採用較寬鬆的限制是否都可以達到同樣目的，即所謂 **proportionality test**。

很明顯，自由和權利不能脫離實際，而須平衡公眾利益，顧及他人的權利和整體社會的利益。

法律與新聞界

正如我剛才說，新聞自由在香港受到公平的對待和保障。不過，無可否認，有一些事件確曾引起傳媒關注。

在去年發生了一宗具爭議性的事件，涉及搜查和檢取某些新聞材料的行動。該次行動是法院根據《釋義及通則條例》(第 1 章)第 XII 部有關處理新聞材料的特定條文而批准進行的。

這個行動在法庭遭到質疑，上訴法庭就此在判詞中作出以下的表示—

「新聞界保持自由、獨立，能夠發揮公共監察的重要作用。我相信制定第 XII 部的理據與此有關。新聞界應能夠就關乎公眾利益的事情敢於發言而不怕報復；新聞從業員也必對把消息來源保密。另一方面，在特殊情況下，如果執法機關的要求合理，亦有需要檢取和檢視新聞材料。在這個敏感的問題上，《釋義及通則條例》第 XII 部規定，高等法院原訟法庭或區域法院法官須平衡新聞界與執法機關兩者之間的對立利益。」

上訴庭在蘇永強 訴 星島有限公司及另一人的案件 ([2005] 2 HKLRD 11)，再次突顯新聞自由的重要。上訴法庭在根據《釋義及通則條例》第 XII 部處理搜查令問題時，也強調新聞自由的重要，並指出基本權利應作廣義解釋並受到廣泛尊重，但在享受這些權利時，有時亦須平衡他人和整體社會的權益。

多個相若的海外司法管轄區都以不同的方法處理執法機關取覽新聞材料的問題，但他們普遍認同，執法機關取覽新聞材料的做法，基於凌駕性的公眾利益，有時候是必須和合理的。

對「表達自由」施加的另一項合法限制，可在有關藐視法庭的法律中找到。爲了給予「言論自由」應有的重視，這方面的法律近年已有所放寬。不過，這項自由仍有規限。在黃陽午 訴 律政司司長一案中，上訴法庭指出，惡意中傷法庭

的藐視行爲，並非《基本法》所賦予的基本權利，必須加以限制。不過，要確立惡意中傷法庭的藐視行爲，必須證明－

- (一) 有關言行是蓄意對廣義的司法工作造成干擾；
- (二) 確實存在對司法工作的正常運作構成干擾的風險；以及
- (三) 有人意圖干擾司法工作，或罔顧後果，明知故犯。

這些條件相當嚴格，新聞從業員一般不會因無心之失而作出這種藐視行爲。不過新聞從業員也要小心不可因報導而構成妨礙司法公正或影響公平審訊，否則亦可構成嚴重的藐視法庭罪行，無心之失並不構成答辯理由。此外，大家都瞭解有誹謗的法律，在這裡沒有時間詳細講。

自由社會的基石

雖然我剛才提到，新聞自由在幾個例外的情況下會受到限制，但我想強調一個原則和事實，就是大體來說，香港的新聞從業員可以暢所欲言，儘管他們所說的可能會令受批評者感到相當不悅。歐洲人權法庭在 **Roemen and Schmit 訴 Luxembourg** (案件編號 51772/99) 一案中論及新聞消息來源時，對這一點的理由，作了以下的精闢論述：

「46. 表達意見的自由是民主社會的其中一個重要基礎，而對新聞界的保障措施尤其重要。對新聞消息來源的保護是新聞自由的基石之一。缺乏該等保障，便會令人卻步，不敢協助新聞界把涉及公眾利益的事情公諸於世。這樣，新聞界的重要公共監察功能便會被削弱，嚴重影響業界提供準確和可靠資訊的能力。由於在民主社會中保護新聞消息來源對體現新聞自由至為重要，任何干預都會違反《公約》第 10 條的規定，除非有關於公眾利益的凌駕性理據。法庭須對任何限制新聞消息來源保密原則的做法嚴加監察。法庭履行其監察職責，並非取代國家機關行事，而是覆檢有關機關在行使他們的職權時有否違反第 10 條的規定。法庭在審理「干預」的投訴時，須以整體案情作考慮，並裁定國家機關所提出的理由是否「相關及充分」。」

結論

最後，我向各位保證，政府完全認同自由社會必須有適當的制衡。新聞界對政府的運作有重要的制約作用，並使當局得以向公眾負責。香港特別行政區會致力保護《基本法》所保障的新聞自由。律政司會繼續審閱所有新的立法建議，確

保建議符合上述憲制權利。本地及國際媒體可以放心，香港會繼續尊重它們合法發表意見的自由。在香港，新聞自由絕對受到尊重。

多謝各位。

完

2006年2月21日（星期二）