

# 特區傳媒法律—不容樂觀的實況

**特**區成立已十五年，香港的傳媒法律狀況如何？對表達自由和新聞自由起著什麼影響？本文嘗試透過2012年11月的一宗終審判決，並結合一個法律講座的内容，把香港傳媒法律目前的梗概勾畫出來。

## 過時的惡法仍存在

英國著名人權法律師 Anthony Lester 於11月初專程到香港大學演講，他提醒港人應該正視殖民地時期遺留下來、不利言論自由的一批惡法。Lester 勳爵是御用大律師，對香港並不陌生。早於八十年代中，他曾受聘到香港法院為《南華早報》抗辯，反對香港政府以保密為理由禁制該報刊登一名英國前特工回憶錄的選段。往後多年，他參與不少觸目的案件，包括在鄭家純司法覆核立法會權力和特權案，代表立法會迎戰。

Lester 勳爵幾十年來積極參與法律改革，並出任英國國會上議院議員近二十年。他於1998年成功爭取制定《人權法》(Human Rights Act)，並促使英國政府於幾年前在英格蘭和威爾士廢除誹謗罪等多項以言入罪的普通法罪名。兩年前，Lester 勳爵在國會提出私人法案，建議改革民事誹謗法，大幅修訂《誹謗法》(Defamation Act)，並且把十多年來由判例形成、新的普通法原則納入成文法，現屆政府其後同意啟動修法程序。英國的民事誹謗法律既複雜又嚴苛，對新聞界從事調查報道和評論尤其不利，而古舊的法則亦未能趕上互聯網年代的發展。Lester 勳爵今次到香港大學演講，題目為〈Free Speech, Reputation and Media Intrusion: British Law Reform and its Implications for Hong Kong and Beyond〉，除詳細介紹英國正進行的民事誹謗法改革，亦論及當地近期很熾熱的話題—應否引入法定機構專門規管報刊。

Lester 勳爵亦關注特區傳媒法律的發展，並在演講中羅列香港多項以言入罪的罪名。首先，《誹謗條例》第五條規定，任何人惡意發布明知虛假的永久形式誹謗，可被判監禁兩年以及罰款，而後者未設上限。除了誹謗罪，現

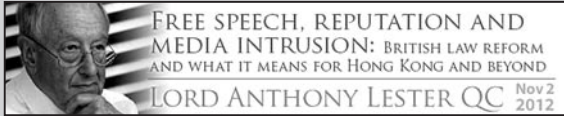
存的成文法罪名還包括煽動罪等。至於褻瀆罪 (blasphemous libel) 這個普通法罪名，至今仍有效。上述罪名都源自英國，在殖民地時期引入香港。英國已廢除這些罪名。Lester 勳爵指出，英國作為《公民權利和政治權利國際公約》(《公約》) 簽署國，就刑事法律作出改革，廢除這些古老、不合時宜的罪名，是順應聯合國人權委員會的要求。該委員會去年發出《第34號總論》，專門闡釋如何保護表達自由，所有簽署國和地區都應遵從<sup>1</sup>。然而，香港至今既未參照英國的改革，亦未採取其他行動，積極響應《第34號總論》。

## 法律改革停滯不前

另一方面，香港法律改革委員會(法改會)早於1986年發表報告，就如何改革藐視法庭的法律提出建議，但港府至今未採納。Lester 勳爵亦翻出這筆舊帳。法改會報告當年參考英國的《藐視法庭法》(Contempt of Court Act)。後者於1981年制定，目的為加強對新聞自由的保障，原因是英國政府被歐洲人權法院裁定在「星期日泰晤士報訴英國案」敗訴，要就這方面的法律作出改革，其中第五條規定，媒體真誠討論時事或關乎公眾利益的事情，如附帶引至影響法院審訊的危險，將不會被控藐視法庭。第十條則規定，法院不能就媒體上所發表內容，要求任何相關人士公開消息來源，除非法院有充足理據認為該項披露是為維護司法公正、國家安全、防止擾亂和罪行所必需。

最近，英國再次檢討藐視法庭的法律，當地法改會就廢除惡意中傷法庭罪 (Scandalising the court) 作公開諮詢。起因是一名英國作家兼前記者出版一本敘述劊子手生涯的書，在新加坡被控惡意中傷法庭罪名成立，判監六個星期，上訴去年被駁回。惡意中傷法庭罪亦源自英國，是一項古老的普通法罪名，後來輸出到新加坡、香港等多個地方。香港法改會報告曾提出廢除惡意中傷法庭罪，改以新的成文法罪名代替，但建議未獲採納。回歸後不久，東方報業集團和《東方日報》總編輯黃陽午因抨擊特區法院和法官，惡意中傷法庭罪名成立，分別被判罰款五百萬元及入獄四個月，後者是自

1. 詳情見筆者今年3月於本刊發表的《誹謗罪—新近發展與走勢》一文



六七暴動後首個因報刊內容違法而被判坐牢的新聞工作者。案件雖轟動，但對惡意中傷法庭罪的廢存，當年討論並不多。Lester 勳爵主張完全廢除惡意中傷法庭罪，並認為香港法改會的建議不夠徹底，期望英國不要仿效。Lester 勳爵又認為，雖然《基本法》第二十三條要求特區自行立法禁止危害國家安全的行為，但這並不妨礙香港廢除以上提及的惡法，而特區的立法會議員亦應在這方面多作努力。

Lester 勳爵於演講後的晚宴上，繼續與賓客討論香港傳媒法律，包括法改會近十年發表了多份報告，建議就侵犯私隱的民事責任立法、成立法定的報業評議會，以及制定纏擾法。英國早已引入纏擾法，至於這幾項建議要不要在香港實施？新聞自由和私隱保障如何才能達至恰當的平衡？這些一直引起很大的爭議。亦有賓客向 Lester 勳爵提及，在最後一任港督彭定康的主催下，香港政府曾在回歸前就信息公開制定指引。由於不具法律約束力，有關指引的作用不大，但特區政府至今仍未就信息公開立法，這與英國近年的發展很不一樣。

總的來說，Lester 勳爵今次訪港，為特區的傳媒法律作了一次盤點，可歸結及引申以下幾個方面。特區居民享有言論自由和新聞自由，受到《公約》第十九條、《香港人權法案》第十六條、《基本法》第二十七條保障。然而，香港仍存在一批於殖民地時期由英國引入、明顯過時的惡法。由於法律改革停滯不前，這些惡法未被廢除，時刻仍威脅港人，而特區亦未制定更切合時宜的法律。假若香港不效法英國改革民事誹謗法，而只是引入纏擾法和法定報業評議會，以及就侵犯私隱的民事責任進行立法，香港和英國的傳媒法律差距會拉得更大，這對特區的表達自由和新聞自由極其不利。

## 法院能否促進廣播自由？

在今次訪問香港期間，Lester 勳爵未談論特區電台、電視的發牌和規管，但這個議題越來越受到公眾關注。如何處理數碼廣播電台停播？應否盡速增發免費電視牌照？有關爭論在 11 月中下旬變得白熱化。本文不打算探究這兩大爭議，只集中論述終審法院於 11 月 13 日

下達的民間電台嘉賓案判決。

民間電台自 2005 年成立以來，多番申請廣播牌照被拒。同時，它以非法廣播的手段，掀起公眾對電台發牌制度的關注。電台數度因非法廣播被查封，電台和負責人被檢控，而非法廣播還引發另一宗案件。2008 年 4 月一個星期日下午，為支持民間電台，前任及現任立法會議員司徒華、黃毓民、劉慧卿、李永達、李卓人、陳偉業連同另外幾名人士，在旺角街頭參與該電台舉辦的直播論壇。其後，這批民間電台嘉賓亦被檢控，罪名是傳遞訊息並透過無牌電訊設施發送，違反《電訊條例》第二十三條。嘉賓們一審被判罪名成立，案件經過多年上訴，司徒華亦已離世，而終審法院上月以四比一的大多數推翻下級法院的裁決，上述五名議員因而脫罪。

案件終審時，其中四名法官都認為控方錯誤解讀控罪。首席法官馬道立在判詞中解釋，該控罪涉及的違法行為，要由兩個人完成，一個傳遞訊息，另一個使用無牌電訊設施發送，例如有人將廣告交由非法電台播出。五名上訴人只參與直播，應被控透過無牌電訊設施發送訊息。換言之，多數派法官認為控方告錯控罪。

既然被告單憑這項理由上訴得直，終審法院認為毋須再討論《電訊條例》第二十三條有否窒礙言論自由，違反《基本法》。雖說如此，四名本地法官包括被視為較開明的包致金，都在判詞中扼要地提及現行的電台發牌制度。他們力挺現行制度的重要性，指大氣電波屬稀少資源，廣播頻譜要由政府嚴格分配和規管，才能確保有效使用，並指非法廣播妨礙緊急服務的通訊、危害飛行安全等。這種傳統論據耳熟能詳，上訴庭早前審理民間電台非法廣播案時亦提及。按這種論據，只有極少數最有實力的申請者才能獲得政府發出廣播牌照。

值得注意的是，唯一的外來法官 Hoffmann 勳爵並未表態支持特區政府的電台發牌制度。他只表示，需掌握更多技術證據，作深入研究，才可判定，以現時的發牌制度審視民間電台，是否合適。Hoffmann 勳爵曾任英國最高法院（以前稱上議院）法官多年。英國早年受

非法廣播沖擊而容許商營廣播、近年則大力推行社區廣播和數碼廣播，這些經驗可能使他不願妄下結論。事實上，西方許多國家因應科技發展，都摒棄頻譜稀缺論，改為增發不同類型的電台牌照，鼓勵廣播多元化。

終審法院決定不審理《電訊條例》第二十三條有否違反《基本法》，但四名本地法官卻在未聽取充足論據的情況下、以過時的頻譜稀缺論支持現行的電台發牌制度，這種做法是否過於輕率？事實上，這已是終審法院第二次決定不審理《電訊條例》的部份條文有否違反《基本法》。在早前的民間電台非法廣播案，被告曾申請上訴至終審法院，但終審法院以被告未能指證二審判決是錯誤的，駁回其申請。在該案中，上訴庭二審裁定，裁判法官一審時以現行電台發牌制度違反《基本法》而判被告無罪是錯誤的。上訴庭認為，現行電台制度是否合憲、當局決定不發牌給民間電台，這些都與非法廣播的控罪無關，因此法院在審理罪名是否成立時，不應考慮這些問題。然而，上訴庭在二審判詞中，詳細論述現行發牌制度的重要性，力撐頻譜稀缺論，但引用的卻是美國最高法院六十年代經典判決，完全未提及近年廣播技術進展和頻譜稀缺論已被摒棄等事實。

在民間電台非法廣播案一審時，被告們曾利用抗辯的機會，抨擊現行的電台發牌制度。他們指發牌制度欠缺清晰和確實的指引，而行政長官發牌時所行使的酌情權又未受到任何限制，發牌制度因此違反《基本法》。裁判法官接納這些觀點，判被告非法廣播罪名不成立。控方其後上訴，上訴庭在二審時以上述提及的理由，推翻一審判決。案件發還重審，電台和負責人最終被判非法廣播罪名成立。

然而，特區政府隨後修訂《電訊條例》，於2010年加入第13C和13CA兩項新條文。第13C條規定，行政長官會同行政會議決定是否發牌時，如要行使酌情權，須顧及多項因素，包括申請人是否適當人選、公眾的意見、申請人的財政狀況是否穩健、是否具備廣播服務專長、提供的節目種類、數量和質素，以及對本地廣播業、聽眾和整體社會所帶來的利益

等。至於第13CA條則容許通訊事務管理局制定指引，供牌照申請人參考，讓他們得知當局處理申請的程序和將考慮的事項。但另一方面，政府亦同時修訂《電訊條例》第13B條，設置了當局受理電台牌照申請時首要考慮的大前提—通訊事務管理局確知當時有合適的廣播頻道供申請者使用。民間電台再次申請廣播牌照，被當局以這項新修訂的條文拒絕。

港人近年十分熱衷使用手機和其他新媒體，但特區的電台、電視無論在數目和內容上卻相形見绌，未見長足發展。特區政府和法官們假若仍緊抱過時的頻譜稀缺論，支持現有的廣播牌照制度。這意味著港人很難受益於科技發展和數碼廣播的普及，特區也沒法拓廣廣播自由，促進廣播多元化，包括引入由民間團體主導的社區電台。面對這種局面，再加上之前提及的傳媒法律總體狀況，特區言論自由和新聞自由的前景實在不容樂觀。

## 維護表達自由的準則？

特區應否增發電台、電視牌照？民間電台要求當局批出社區廣播牌照，是否過份？殖民地時代的惡法應否盡早廢除？應以什麼準則改革傳媒法律，才可實現《基本法》保障的言論自由和新聞自由？筆者認為，下列三項依據可供參考。

首先，作為《公約》成員，特區有責任遵循人權委員會《第34號總論》的各項要求，包括促進媒體的獨立性和多元化；電台、電視的發牌制度要合理、透明、不歧視、不應施加嚴苛的發牌條件和收取高昂的牌照費；地面和衛星廣播牌照制度的設計要合適，好讓公營、商營、社區電台和電視台都享有均等機會參與。制定誹謗法時須謹慎，以防窒礙表達自由等等。其次，作為現代化城市，香港應順應時代和科技的發展，及時修訂傳媒政策和法律。最後，香港作為國際大都會，廣播事業和新媒體發展，不應有別於其他發達國家的大城市，除容許商營媒體外，亦應建立真正獨立的公營媒體，以及讓社區廣播、公民媒體等享有足夠的空間茁壯成長。

☞ 甄美玲

汕頭大學法學院副教授