

律和政治的角力

年兩度調查報刊非法獲取個人資料的情況，發現來自多家傳媒機構的三百多名記者曾僱用同一名私家偵探。

著名調查報道記者戴維斯(Nick Davies)這幾年不斷追查，並於2009年中開始在《衛報》刊出更多內幕，包括《世界新聞報》竊聽的手機可能多達數千個，除皇室成員外，還包括明星、當時的副首相彭仕國和其他高官等，並指出警方當年搜獲大批竊聽證據但未有跟進。到今年七月初，《衛報》更揭發《世界新聞報》曾於2002年竊聽失蹤女童道勒的手機，並刪除部份留言，以便竊聽新的口訊。這種不擇手段套取獨家消息的做法令道勒家人以為女兒仍在世，而毀滅部份證據更干擾了警方的調查。道勒事件曝光後，竊聽醜聞各種細節不斷湧現，《世界新聞報》多名前任編採人員因涉嫌竊聽和行賄相繼被捕，當中包括2002年出任《世界新聞報》總編輯、後來晉升為新聞國際(News International)行政總裁的布魯克斯，以及接替她出任《世界新聞報》總編輯的庫爾森。同時，政界和警隊高層與新聞集團(News Corporation)之間更多的親密關係和利益輸送被公諸於世。倫敦警察總長和一名助理總長因此辭職。新聞集團透過子公司新聞國際在英國擁有《世界新聞報》、《太陽報》、《泰晤士報》等多份報章。首相卡梅倫一些做法亦受到嚴重質疑。庫爾森離開《世界新聞報》後不久便受聘統籌保守黨的新聞發佈，並於卡梅倫上台後擔任首相府發言人，直至今年初才辭職。同時，卡梅倫與布魯克斯亦相當熟稔，更應邀出席她的聖誕派對。

獨立委員會的調查範疇

國會文化、傳媒、體育委員會這幾年一直關注傳媒竊聽醜聞，以及報業水平和人員操守，並曾多次舉行聽證會，但未見顯著成效。道勒事件曝光後，卡梅倫直言事態嚴重，動搖民眾對傳媒、政界、警方的信心，遂成立獨立委員會，用一年時間深入調查英國新聞界的行業文化、處事方式和操守。調查不限於報章，還包括廣電、社交媒體的情況，涵蓋四大範疇：1) 全國性報章與政界人士的關係和涉及的

行為；2) 新聞界和警隊的關係和涉及的行為；3) 現時保護個人資料的政策和規管制度出了什麼問題？4) 傳媒曾多次被警告但仍未糾正不正當行為，這種情況有多嚴重？

卡梅倫表示，調查旨在阻止傳媒的違法行為、確保警隊的獨立性和效率、務求政治人物和傳媒老闆之間能建立較健康的關係。因此，委員會將就四方面提出建議：1) 引入新的、較有效的政策與規管制度，既可維護新聞行業的理念和自由、傳媒的多元化和獨立性，包括獨立於政府，同時又能促使行業達致最高的道德和專業水平；2) 國會、政府、檢控當局、警方將來應如何處理新聞界的行為、傳媒政策和規管、跨媒體擁有權等問題；3) 政界人士和新聞界的交往；4) 警隊和新聞界的交往。這個委員會的另一職責，是調查新聞國際和其他新聞機構的具體違法行為，以及警方在調查過程中出了什麼問題，但這些要待法院審畢《世界新聞報》多宗竊聽案才能進行。

加強規管報章和保障私隱

獨立調查委員會的最終建議，將無可避免涉及兩大重要議題。一是國會應否制定成文法加強對私隱的保障。二是應否讓報業繼續自律，抑或效法規管廣電傳媒的做法，設立類似通訊辦公室(Office of Communications, Ofcom)的法定機構規管報界並取代PCC。

自道勒事件曝光後，PCC表現低調。它的非業界成員強調PCC運作如常，而PCC則重申將檢討會章、財政來源、如何更獨立於報業、對違規報章可採取的懲罰方法等。PCC歡迎委出獨立調查委員會，但強調國會已達致共識，不引入法定機構規管報章。

英國廣播公司一個節目最近就小報侵犯私隱發表一份頗有份量的民間調查報告，認為報界現時的自律機制雖然很不理想，但對任何規管報章的立法建議要極其小心，並指重點應放在如何確保編採自主、不受報章老闆干預。這份報告又促請國會在快將審議的誹謗法法案中，加入保障私隱的條文。

放棄全面收購天空電視

新聞集團主席梅鐸表示，竊聽醜聞令他面目無光，但關閉《世界新聞報》影響不大，英國容許自由辦報，新聞國際隨時可以開辦另一份星期日小報。在今次風波中，新聞集團最大的即時損失是被迫放棄全面收購英國天空廣播集團 (British Sky Broadcasting Group，以下簡稱天空電視)。新聞集團於2010年11月宣布這宗英國歷來最大的傳媒收購。天空電視雄霸英國的衛星電視市場，新聞集團原已擁有39%股權，一旦落實全面收購，英國傳媒將更集中在少數經營者手上。收購消息傳出後，多個英國傳媒集團罕有地組成聯盟呼籲政府否決這項收購。

商務大臣祈維信認為有必要干預，指示Ofcom就收購天空電視進行媒體公眾利益評估 (media public interest test)。根據2003年制訂的《通訊法》(Communications Act)，媒體公眾利益評估有兩種，一種適用於報章的收購合併，另一種則適用於廣電和跨媒體的收購合併。後者評估收購會否影響在全國範圍內要達致的三大目標：1) 在掌控傳媒的人士當中，有足夠數量來自不同的背景；2) 提供多種類和高質素的廣電節目；3) 經營和掌控傳媒的人士力求達致應有的廣播水平，包括新聞報道不偏不倚。

Ofcom在評估期間，收到多份意見書對收購表示憂慮，主要原因有兩個：1) 新聞集團有干預屬下報章編採的傳統；2) 天空電視的新聞頻道未必可以保持獨立，將與新聞集團其他報章分別不大。事實上，天空電視新聞頻道 (Sky News) 口碑不錯。不少新聞界人士擔心，一旦天空電視成為梅鐸王國的一員，新聞頻道的報道水平將會下降，內容也變得煽情，甚至像美國霍士電視台般偏頗。2010年底，Ofcom發表評估報告，表示有理由相信批准新聞集團全面收購天空電視並不符合公眾利益，英國可能出現一個局面：就提供新聞時事給受眾而言，掌控傳媒的人員不夠多元化。因此，Ofcom建議進行第二階段評估，由競爭委員會 (Competition Commission) 作深入調查，探究媒體擁有權的進一步集中會否損害公眾利益。這

個建議對新聞集團極其不利，意味收購將耗費大量時間和金錢，但最終未必獲批。

另一方面，商務大臣祈維信私下表示，要趁機會向梅鐸宣戰，這番言論被偷錄和報道後，內閣決定改由文化大臣侯俊偉審批收購計劃。侯俊偉不採納Ofcom的建議，直接與新聞集團談判。2011年3月初，新聞集團更改計劃，決定不收購新聞頻道。侯俊偉宣布，就有關變更諮詢公眾十五天，當時預計英國政府很快批准收購。侯俊偉的做法備受抨擊，反對收購的陣營指整個審批純屬形式，《通訊法》賦予大臣太大的酌情權，而卡梅倫和不少政府高層明顯偏袒梅鐸。然而，竊聽醜聞不斷升溫，執政高層可能有所顧慮，一直未批准收購。在道勒事件曝光後，新聞集團改變主意，提出一併收購新聞頻道，侯俊偉唯有要求競爭委員會介入調查。有分析認為，新聞集團此舉可令審批只考慮市場競爭的因素，而不受竊聽醜聞影響。不過，反對黨工黨隨即在下議院提出動議，指新聞集團撤回收購才最符合公眾利益。新聞集團最終在議員表決前宣布放棄收購天空電視。祈維信其後表示，新聞集團不斷向執政高層施壓，希望順利審批。事實上，如非竊聽醜聞出現新發展，天空電視早已成為梅鐸的囊中物，而整個審批過程反映現時的規管制度作用不大，未能防止媒體擁有權過度集中。

梅鐸王國與新聞自由

在英國，強勢的傳媒老闆被指坐擁權力但毋需負責 (power without responsibility)，梅鐸的處事作風充份表現這種特性。近期的風波重創新聞集團在英國的銳氣和野心，但梅鐸和他旗下的小報會否摒棄多年的陋習，仍屬未知之數。

同時，英國以至其他社會都有必要尋找可行的機制，避免媒體的擁有權越來越集中，減低傳媒老闆干預編採的機會，確保新聞工作者享有真正的自由。否則，不單新聞自由受到損害，民主政制也無法正常運作。

【→】甄美玲

汕頭大學新聞與傳播學院副教授