

评论 香港 深度

《蔡玉玲案》之后：新闻自由在香港法律下何去何从

终审法院的判决，仍可称得上香港法律史上保障新闻自由的其中一个重要里程碑。



2023年6月5日，香港終審法院頒佈判辭，認為沒有理由將真誠的新聞調查，排除在申請證明書的選項「其他有關交通及運輸的事宜」以外。因此判蔡玉玲上訴得直，撤銷其定罪及懲罰。攝：Louise Delmotte /AP/達志影像

(黄启暘，香港法律研究者)

香港电台《铿锵集》前编导蔡玉玲2020年在制作《7.21 谁主真相》专题报道期间，曾向运输署署长申请取得车辆登记细节证明书，以调查闭路电视片段中出现的车辆与施袭白衣人的关系。惟因运输署有关电子表格的预设选项中，并无贴近“新闻报导用途”描述的专门选项，她不得已只能选择声称是为“其他有关交通及运输的事宜”作出申请。蔡玉玲后来被警方高调上门拘捕，控以两项“明知而作出在要项上虚假的陈述”罪，经审讯后罪成。

蔡玉玲不服定罪，一直坚持上诉，最终于6月初获终审法院一致裁定上诉得直（注1）。坊间有“法治终究获得彰显”的称快，亦有“迟来的正义是否仍算正义？”的质疑，毕竟蔡玉玲已遭本案缠绕两年多，期间一直蒙受（套用法律的术语）“实质及严重的不公”。但正如时任终审法院首席法官马道立在2019年法律年度开启典礼上强调，判决的结果本身固然重要，但“如要对法庭判决作出有意义和有理有据的评论，便应当首先了解法庭的判决理由”。是次案件的判案书由终审法院常任法官霍兆刚颁布，其理据可综述如下：

判决的结果本身固然重要，但“如要对法庭判决作出有意义和有理有据的评论，便应当首先了解法庭的判决理由”。

- 尽管《道路交通（车辆登记及领牌）规例》并无明文规定，但考虑到交通法例的整体运作，以及车主车辆登记等资料受《个人资料(私隐)条例》保障，运输署署长并非必须无差别允许查册，而是有权要求有意查册的人作出申请，并提供包括申请用途等资料，以协助其行使酌情权决定是否接纳有关申请。
- 在这前提下，现行申请表格上列出的申请用途包括“其他有关交通及运输的事宜”。这是一个广泛的概括类别，无论字义上还是鉴于保障新闻自由的宪法精神，都应解释作针对广义上有关使用车辆犯罪的真诚新闻调查。
- 无论如何，记者为了新闻工作用途查册，在申请表格上选择“其他有关交通及运输的事宜”，向来是广为接受的做法，从没有被指虚假，蔡玉玲真诚如此陈述并无不妥，实属正常。指控她明知而作出虚假陈述，并非唯一及不可抗拒的推论。

判决虽然聚焦于道路交通法例条文的正确诠释，但由于其运用的法律逻辑本身具一定普及性，完全足以延伸至交通以外的范围，所以对记者工作以至新闻自由在整个香港法律制度中的运作，可以有相当深远的潜在影响。

新闻自由作为人权的地位

霍官在《蔡玉玲案》中应用的两个法例诠释规则（注2），其实在2014年的《T诉警务处处长》（注3）一案中早有论述，只是可能因为霍官在《T案》的判决“只是”三比二的大多数而非代表法院所有五位法官的一致判决（尽管两者在法律约束力方面当然是一般无异），下级法院出奇地甚少援引。简单而言，根据“免受可疑刑罚原则（principle against doubtful penalisation）”，刑事法律除非文意足够清晰，否则法庭在厘定罪行涵盖面时应致力将其收窄，以免不必要地过份施加刑罚；当涉及言论自由（包括新闻自由）时，鉴于其对公益的重要性，原则上尤其应当如此：如没有清晰字眼，法庭应推定立法机关并无意图干预宪法权利的行使（注4）。



2020年11月3日，警察到《铿锵集》编导蔡玉玲位于美孚的住所搜查后，将她押上警方车辆带走。摄：陈焯 /端传媒

值得注意的是，“免受可疑刑罚原则”是要求对刑事罪行的涵盖面限缩解释，而基于言论和新闻自由的诠释原则的适用范围则更广：任何可构成干预自由的政权行为，即包括非正式、行政方面的干预，考虑其实际意思、用意或效力时，都须尽量采纳一个较有利言论和新闻自由的解读。事实上，本案中“其他有关交通及运输的事宜”一词，正正并非有关刑事法例的用语，而只出现于运输署行政制订的表格上，但终审法院仍然强调，应将之解释作容许真诚的新闻调查（注5）。

“新闻工作”的定义

《蔡玉玲案》另一个可说是颇为创新之处，是某程度上扩阔了《个人资料(私隐)条例》第61条对新闻自由的保障。

《蔡玉玲案》另一个可说是颇为创新之处，是某程度上扩阔了《个人资料(私隐)条例》第61条对新闻自由的保障。第61条主要的功能，是基于新闻保密的原则，豁免“其业务或部分业务包含新闻活动的[个人]资料使用者”，直至发表或播放新闻之前毋须向任何人（包括资料当事人及私隐专员）披露或交代正在持有什么资料；另一方面，条文亦容许其他持有个人资料的人，向上述进行新闻活动的资料使用者合法地披露有关资料，但前提是要“有合理理由相信(并合理地相信)发表及播放 ... 该资料 ... 是符合公众利益的。”

换言之，至少表面看来，《蔡玉玲案》中原讼法庭指“第61条有关新闻活动的豁免条款，并不关乎赋权新闻界查阅别人的个人资料”（注6）（注7），严格来说不是完全有错。以往论及此项豁免的上级法院案例，无一不是视之为针对个人资料被其他人收集一段时间之后，再披露予新闻工作者二次使用的情况。第61条无疑是鼓励其他收集了个人资料的个体或机构（例如本案中的运输署署长）提供该等资料予记者，但法律并没有强制前者方便新闻工作，或直接赋予记者权利为了新闻的公众利益随意收集个人资料（注8）。

与此相比，终审法院明显愿意采取更宏观的视角。霍官批评原讼法庭诠释第61条的方法“不当地狭窄及错误（unduly narrow and wrong）”，认为以蔡玉玲所制作的电视纪录片性质，假定她能获益于第61条的豁免，并能在不违反私隐法的情况下获取有关的车辆及车主资料，是很合理的事（注9）。

终审法院的“一锤定音”，亦间接确认了调查报导符合第61条第3款所定义的“新闻活动”：

“新闻活动（news activity）指任何新闻工作活动，并包括——（a）为向公众发布的目的而进行——（i）新闻的搜集；（ii）关于新闻的文章或节目的制备或编纂；或（iii）对新闻或时事所作的评析；或（b）向公众发布——（i）属新闻的或关于新闻的文章或节目；或（ii）对新闻或时事所作的评析。”

此难得全面的法定定义，在与私隐法例不完全直接相关的语境中被用作对“新闻活动”的一般概述，并非没有先例。例如在2019年禁止对司法人员“起底”的禁制令判决中，高等法院原讼法庭法官高浩文认为需在新闻自由和公众利益之间取得平衡，所以裁定符合《个人资料(私隐)条例》第61条定义的“新闻活动”，不构成公众妨碍、骚扰或恐吓（注10）。

从这角度来看，香港警方6月4日晚上在铜锣湾将记协前主席麦燕庭带返警署，只因为麦没有“明显的采访行

为”，即不当她是记者看待，忽视了在事件现场观察以搜集、制备新闻，同样属于新闻工作，似乎也是采取了一个“不当地狭窄及错误”的理解。



2021年1月14日，蔡玉玲抵达西九龙裁判法院。摄：林振东/端传媒

记者以后合法查册的空间

因此，虽然有评论担心《蔡玉玲案》的判决过于技术性，只要当局在有关表格或法例中明确禁止报导调查，便可轻易大幅限制记者查册的空间，不过根据上面提到的法律原则，无论政府如何修改法例或表格，都仍然受制于、而且须尊重新闻自由作为宪法权利的地位，而隐私法亦再难以成为阻碍查册的有效理由。事实上，霍官的判词表明，运输署署长一方面固然有权限制查册目的，拒绝提供资料予目的不当的申请者，但另一方面，署长的权力来自《道路交通条例》，而条例的立法目的显然包括所有与驾驶车辆相关的目的。如果署长行政上供予申请者选择的目的不足以涵盖所有查册的正当目的，或纯粹因为申请者的目的不在指明的目的类别之内而拒绝申请，则有越权或违反理性的风险，可能遭司法覆核挑战（注11）。

其他范畴的查册亦应可预期遵从相同的逻辑。例如几年前上诉法庭处理警察队员佐级协会试图阻止公众查阅选民登记册的禁制令申请时，就曾表达类似的观点。时任上诉法庭副庭长林文瀚（即有份审理《蔡玉玲案》的法官）在判词中指出，立法机关在制定法例时，必须考虑到公众的合理预期，即公众有权查阅选民登记册，以监督政府的运作。这一观点强调了新闻自由和公众知情权的重要性，并指出政府不能通过技术手段或行政手段来不合理地限制这些权利的行使。

案》的另一位现任终审法院常任法官）当时同意选民登记册上的个人资料不应用于不当的目的（例如起底或骚扰），但同时指出向传媒披露该等资料以作公众监察，理应亦是与选举相关的目的（注12）。即使在该案中因为某些身为警察或其家属的选民担忧人身安全，普通公众被裁定没有自动的权利随意查册，法律亦应该特别容许记者查阅及（负责任地）使用有关个人资料，以免削弱传媒在协助维持选举公正方面担当的重要公共角色。

其他方面的新闻活动以后也较难被归作非法活动

当上述概念应用至记者身上时，须与新闻自由的宪制重要性一并审视。

如上面提到，霍官在《蔡玉玲案》依普遍的法律解释原则，坚持新闻自由的正当行使（如真诚、促进公众利益的调查报导）得尽可能在诠释过程中排除于查册罪行的元素之外。这显然亦类推适用于查册以外的刑事罪行。霍官在判词中提到的《杨美云诉香港特别行政区》（以下称《杨美云案》）（注13），正正就将“无合法权益或解释下阻碍公众地方罪”中“合法解释”的元素，重新演绎为“在评估有关阻碍是否合理时，必须承认和充分重视《基本法》对[集会及言论自由]权利赋予的保障”。

其他罪行亦理应作如是观。譬如《公安条例》下的“公众地方内扰乱秩序行为”、“非法集结”及“暴动”等罪，其中一个元素是被告的行为“扰乱秩序”，或具“恐吓”、“挑拨”、“辱骂”或“侮辱”等性质。即使是在《蔡玉玲案》之前，案例已显示当上述概念应用至记者身上时，须与新闻自由的宪制重要性一并审视：

“视乎背景、场景、行为举措等情况，记者的拍摄并非必定不会构成挑拨的行为的，不过，在考虑时必须顾及新闻自由是基本法保障的权利、记者职责所在、所做的是否关乎公共利益等因素，只从行为本身来考量可能不够全面周详。... 记者在场拍摄是否有鼓励[非法集结]之效，视乎证据显示的整体情况，一般而言，正当的采访难称有这效用 ...”（注14）

经《蔡玉玲案》再三强调之后，法庭完全没有理由不继续按照上述原则行事。

新闻活动与警察行动

“妨碍执行职责的警务人员”（俗称“阻差办公”）是另一记者经常被指控干犯的罪行。终审法院以往的判例向来认为，试图说服相关警务人员、要求其澄清行动目的或与其理论者，不视为故意并没有合理辩解下妨碍警务人员（注15）。如今依《蔡玉玲案》的意旨，记者的新闻活动一般来说亦不应被当作“妨碍”，或应构成其行为充分的“合理辩解”。就此，加拿大西北地区地区法院2016年裁定任何人（即使是普通市民）只是为了用电子方式拍照记录警务人员执行职务的情况，不需附上妨碍警务人员的罪责，值得借鉴。（注

实务上或许更重要的是，警务人员在事件现场行使拘捕、截停搜查等警权，通常须有合理怀疑支持，方为合法（注17）。就此，终审法院在《杨美云案》裁定，此等合理怀疑必须与相关罪行的关键元素有关连：“[警务人员]合理地怀疑存在的事实必须（假如该等事实属实）构成他寻求就其行使逮捕权的罪行的必要元素”（注18）。既然罪行的元素须按新闻自由的保障限缩解释，“随之而生的警方逮捕涉嫌干犯该项罪行的人士的权力范围”亦必然相应收窄。（注19）



2021年4月22日，西九龙裁判法院，蔡玉玲在裁决后接受媒体访问。摄：陈焯 /端传媒

举个更具体的例子，在R v Chan Sai-leong and Another一案中（注20），高等法院（即等同主权移交后的原讼法庭）裁定“合理怀疑”的原则下，前线警务人员有责任持续地按事态发展，判断是否仍然存在有合理事实基础支持的怀疑，并评估进一步行动是否必要，而非单凭一开始心里形成的怀疑（即使当时情形下客观上属合理）就完全为所欲为，否则即使只是忠诚地服从上级笼统的指示，皆仍属超出警察权限，并非警察职务之正当执行。换言之，假设警务人员最初确实合理地怀疑一名记者牵涉犯罪，但一旦得知并核实记者的身份，便应知道正当的新闻活动法律上并不构成扰乱公众秩序、妨碍公务、以至参与暴动等罪的元素，任何与之相关的怀疑之合理性亦随之消散。在那个阶段再行对记者行使警权，无论是搜查其随身物

品或将其带返警署扣留，合法性自亦大有疑问。

结语

《蔡玉玲案》的判决间接规范了政府机关于行使公权力，尤其是当中牵涉施加刑责时，应负有尊重新闻自由的宪制责任。

《蔡玉玲案》的判决间接规范了政府机关于行使公权力，尤其是当中牵涉施加刑责时，应负有尊重新闻自由的宪制责任。当然，应然和实然之间，永远存在差距，但终审法院的判决，仍可称得上香港法律史上保障新闻自由的其中一个重要里程碑。

不过有点可惜的是，霍官描述案件的事实背景时，将2019年7月21日晚上于元朗港铁站发生的事描述为白衣人针对“黑衣人（dressed in black”的袭击（注21），属2019年连串社会不安和暴力事件其中之一，又多次形容白衣人所牵涉的是“打斗（fighting/fight）”（注22）。尽管当晚白衣人犯罪的定性，并非本案焦点，法官选择如何形容，严格而言只属旁枝末节，但毕竟新闻自由的精神正是求真，甚至蔡玉玲制作《7.21 谁主真相》节目的目的，就是寻找并向公众描绘记者尽其所能发现到7月21日晚的真相。在此值得不厌其烦，覆述区域法院法官叶佐文经23天审讯后裁定五名“白衣人”罪成，其中所作的事实裁定：

当晚出现在元朗站大堂以至后来走出站外的“黑衣人”（但其实只是“较多人穿黑色衣服”，“也有人穿杂色衣服”（注23））是“无辜市民”（注24），他们掷物（如有的话）和雨伞只是用以“抵抗”（注25）、“回应”或“挡格”来自白衣人木棍和藤条的袭击，可惜却“招架不来”（注26）。车厢中受袭的市民更是如此：他们仅有的“保护装备”，就只有“几把雨伞和勇敢地站在前排的年青血肉之躯”（注27）。

另一边厢，白衣人则显然“更激烈和暴力”（注28），其声称自卫的辩护全数不获法庭接纳（注29）。叶官谴责白衣人当日的犯罪行为是“丧失理智的 ... 无差别施袭”（注30），尤其是凌晨时分第二次强行拉开卷闸、闯入元朗站后，更是“围殴现象比比皆是，受害人倒下了还被继续打 ... 是集体丧失理智的无差别袭击”（注31）。

以霍官司法经验之深及官位之尊，竟忽略如此清晰的既有司法裁决，反而缺乏批判地纯粹采纳政府一方对“721事件”的定性，纵然瑕不至掩瑜，但终究不免令人感到遗憾。

注解

注1：《香港特别行政区诉蔡玉玲》[2023] HKCFA 12（以下称《蔡玉玲案》）。

注2：参见《蔡玉玲案》第62、65段。

注3：(2014) 17 HKCFAR 593（以下称《T案》）。

注4：参见《T案》第195-196、260段；另参见第164段（时任终审法院常任法官邓国桢语）；第307段（终审法院非常任法官廖柏嘉勋爵语）。

注5：参见《蔡玉玲案》第47段。

注6：[2022] HKCFI 3343 第41段。

注7：如参见《东周刊出版有限公司诉个人资料私隐专员》[2000] 2 HKLRD 83 第94E页；Re Hui Kee Chun (CACV 4/2012, 2013年2月1日) 第54段。

注8：话虽如此，记者即使没有就收集资料的方式直接获豁免，负责任的新闻工作本来就相对容易符合私隐法例中收集个人资料的合法目的、必须性、适度性和公平性等要求：参见《个人资料(私隐)条例》附表1“第1保障资料原则”。

注9：《蔡玉玲案》第64段及注释46。

注10：参见Secretary for Justice v Persons Unlawfully and Wilfully Conducting Etc [2019] HKCFI 2773, [2019] 5 HKLRD 500。

注11：参见《蔡玉玲案》第34、36、43段。

注12：参见《警察队员佐级协会诉选举事务处（第2号）》[2020] HKCA 352, [2020] 3 HKLRD 39 第6、16、89-90、107段。

注13：(2005) 8 HKCFAR 137 第44段。

注14：《香港特别行政区诉蔡健瑜》[2022] HKCFI 712 第41段（高等法院原讼法庭法官黄崇厚语）。虽然终审法院（[2022] HKCFA 27, (2022) 25 HKCFAR 360）其后推翻了原讼法庭的无罪判决，但并没有质疑后者判词的这部分。无论如何，黄官的观察完全符合《蔡玉玲案》的精神。

注15：参见《香港特别行政区诉谭立徽》(2005) 8 HKCFAR 216 第23段。

注16：参见R v Robert John McFadden, 2016 NWTTC 15 第19段。

注17：如参见《王子鑫诉警务处长》[2009] 5 HKLRD 826 第13-14段（时任高等法院原讼法庭法官潘兆初语）。

注18：《杨美云案》第77段。

注19：《杨美云案》第31段；《蔡玉玲案》第63段。

注20：[1989] 2 HKLR 385 第388E-F页。

注21：《蔡玉玲案》第7段。

注22：《蔡玉玲案》第60, 48, 46段。

注23：《香港特别行政区诉王志荣》[2021] HKDC 862（以下称“721案判刑理由书”）第7段。

注24：721案判刑理由书，第89段。事实上，高等法院上诉法庭法官彭伟昌后来在其中一名被告的保释申请中亦确认，“白衣人所袭击的 ... 包括普通市民，以致伤及无辜”：《香港特别行政区诉林启明》[2022] HKCA 141 第10段。

注25：《香港特别行政区诉王志荣》[2021] HKDC 751（下称“721案裁决理由书”）第234段。

注26：721案判刑理由书，第7段。

注27：721案判刑理由书，第8段。

