

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)960/00-01號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/HA

立法會民政事務委員會 特別會議紀要

日期：2001年1月12日(星期五)
時間：上午10時45分
地點：立法會會議廳

出席委員：鄭家富議員(主席)
蔡素玉議員(副主席)
何秀蘭議員
何俊仁議員
涂謹申議員
霍震霆議員, SBS, JP
陳偉業議員
葉國謙議員, JP

其他出席議員：石禮謙議員, JP

缺席委員：吳清輝議員
黃宏發議員, JP
劉皇發議員, GBS, JP
劉慧卿議員, JP
鄧兆棠議員, JP
胡經昌議員, BBS
黃成智議員

出席公職人員：民政事務局首席助理局長(2)
吳漢華先生

保安局首席助理局長
尤桂莊小姐

衛生福利局首席助理局長
曾鳳儀小姐

香港法律改革委員會

私隱問題小組委員會主席
韋利文教授

私隱問題小組委員會委員
麥敬時先生

私隱問題小組委員會委員
江偉先生

秘書
施道嘉先生

私隱問題小組委員會秘書
簡嘉輝先生

應邀出席人士： 香港記者協會

主席
麥燕庭小姐

副主席
文卓君先生

香港攝影記者協會

主席
冼偉強先生

秘書
陳靜儀小姐

香港新聞工作者聯會

主席
焦惠標先生

香港華文報業協會

主席
許培櫻先生

會長
周雅婷小姐

香港各界婦女聯合協進會

執委
蔡關穎琴女士

香港婦女中心協會

中心主任
羅櫻子女士

鍾雪娥女士

蕭啟秀女士

Safetalk家庭暴力受害者支援小組

會員
史德偉女士

會員
黃影甜女士

群福婦女權益會

工作員
廖銀鳳女士

會員
鄭清文女士

和諧之家

協調主任
葉長秀女士

社區教育工作員
李潤松小姐

列席秘書 : 總主任(2)2
戴燕萍小姐

列席職員 : 高級主任(2)7
周封美君女士

I. 香港法律改革委員會(“法改會”)就纏擾行為發表的研究報告書

與團體代表會晤

主席歡迎各團體的代表出席會議，並邀請他們就法改會發表的《纏擾行為研究報告書》(“報告書”)發表意見。

香港記者協會(“記協”)

[CB(2)650/00-01(02)號文件]

2. 記協的一名代表向委員簡述意見書的內容。她表示，記協對於法改會提出的建議，尤其是有關纏擾行為的定義有所保留。法改會建議，某人如無合法權限或無合理因由而作出一連串對另一人造成騷擾的行為，而所造成的騷擾嚴重至足以使該人驚恐或困擾，即屬犯了刑事罪行。記協認為有關定義不夠精確。該項建議如付諸實行，會使從事正當新聞採訪工作的記者承受被捕或入獄的風險。記協該名代表舉例說明，如記者鏗而不捨地追訪政務司司長陳方安生女士辭職的真相，根據擬議的法例，他們可能犯了騷擾罪。

3. 該名代表提述“在案中的情況下做出該一連串行為是合理的”此一擬議免責理據，並表示何謂合理行為實在見仁見智。記協仍不信服報告書建議的免責理據足以保障記者所有正當而性質多樣的活動。她表示，美國會為某些行業提供特定的免責理據，以確保任何人如從事所屬行業的正常工作，均可獲得保障。政府當局應考慮在法例訂定類似的免責理據，以確保一般的採訪工作免受法律制裁。此外，政府當局應考慮將公眾利益列為免責理據之一。

4. 該名代表指出，即使某名記者的行為其後被法庭裁定為沒有對某人造成騷擾，該人也可針對該名記者或有關的傳媒機構提起法律程序，從而輕易威脅該名記者停止進行合法的採訪活動。她促請當局確保擬議的法例不會具有損害新聞自主及言論自由的效力。

香港攝影記者協會(“攝影記者協會”)

[CB(2)650/00-01(03)號文件]

5. 攝影記者協會的代表向委員簡述意見書的內容。他表示，有關的免責理據會引致訴訟，因為一連串行為“在案中的情況下是否合理”，將會見仁見智。攝影記者協會的代表引述兩個例子，解釋記者在採訪新聞資

料的過程中，難免需要密切觀察目標人物，從而搜集資料。此等行為不應受到法例的規限。

6. 該名代表認為，當局不應將纏擾行為定為刑事罪行。他指出，如某人被裁定觸犯《個人資料(私隱)條例》，他只會受到民事制裁。

香港新聞工作者聯會(“新聞工作者聯會”)
[CB(2)650/00-01(04)號文件]

7. 委員察悉新聞工作者聯會在其意見書提出的關注事項，而有關內容與記協和攝影記者協會提出的關注事項相若。新聞工作者聯會的代表表示，當局似乎有需要清楚界定，在何種情況下作出一連串行為會視為不合理，以便記者清楚得知何種事情不可以做。

香港華文報業協會(“華文報業協會”)
[CB(2)650/00-01(05)號文件]

8. 華文報業協會的一名代表表示，該協會相信，儘管被纏擾的人應該獲得法律保障，擬議法例不應提供機會，令新聞自由和言論自由受到無理的壓制。該名代表表示，法例應在保障私隱與維護新聞自由兩者之間取得平衡。華文報業協會的意見詳載於其意見書內。

香港各界婦女聯合協進會(“各界婦女聯合協進會”)
[CB(2)650/00-01(06)號文件]

9. 各界婦女聯合協進會的代表表示支持擬議的法例。該名代表表示，當局應將纏擾行為定為刑事罪行，以便警方可迅速處理有關纏擾行為的投訴，以免纏擾行為釀成暴力事件。各界婦女聯合協進會建議在法例內清楚界定纏擾行為，使負責處理纏擾個案的人士有清晰的指引。該會建議當局在界定纏擾行為的定義時，應考慮該會在意見書中開列的多個因素。

香港婦女中心協會(“婦女中心協會”)
[CB(2)650/00-01(07)號文件]

10. 婦女中心協會的一名代表向委員簡述意見書的內容。她表示，婦女中心協會贊成法改會提出把纏擾行為定為刑事罪行的建議。該項建議有助堵塞法例的漏洞，並彌補現行法例不足之處，以保障婦女的私隱和人身安全。她主張就騷擾行為訂定一個較廣的定義，以便有關法例足以處理纏擾行為。她又表示，當局亦應教育

公眾認識纏擾行為的影響，並學習尊重個人私隱及權利。

Safetalk家庭暴力受害者支援小組(“支援小組”)
[CB(2)650/00-01(08)號文件]

11. 支援小組的一名代表表示，支援小組完全支持法改會所提出的12項建議。鑒於規管纏擾行為的法例在香港將是一項嶄新的法例，當局務須設立制度，以確保有效執法。支援小組建議採取下列措施——

- (a) 透過教育提高公眾對纏擾行為的認識；
- (b) 在司法機構設立專責小組，以處理涉及纏擾行為的案件；
- (c) 聘請經驗豐富的專業人士評估纏擾行為；
- (d) 在警隊成立專責小組；
- (e) 通知受纏擾的人纏擾者即將從羈押院所獲得釋放；
- (f) 如婦女的前夫為纏擾者，並有權與子女見面，則應為該等婦女提供特別協助；及
- (g) 引入成效更大的禁制令。

支援小組各項建議的詳情載於其意見書內。

群福婦女權益會(“群福”)
[CB(2)650/00-01(09)號文件]

12. 群福的一名代表向委員簡述意見書的內容。鑒於現行法例未能為該等受前度配偶或男友纏擾的婦女提供足夠保障，她促請當局盡快就纏擾行為立法。

和諧之家
[CB(2)650/00-01(10)及(11)號文件]

13. 和諧之家的一名代表支持法改會提出制定反纏擾法例的建議。她重點指出和諧之家的立場如下——

- (a) 現行法例不足以保障被纏擾的人的私隱和安全；
- (b) 應在切實可行的範圍內盡早制定反纏擾法例；

- (c) 應檢討《家庭暴力條例》；
- (d) 應為警務人員提供特別訓練，使他們掌握法例的最新發展，以及了解纏擾行為此一社會現象；
- (e) 應訂立監察機制，確保有效執法；
- (f) 應加強保護受纏擾的人；
- (g) 應命令被裁定犯纏擾罪的人接受輔導和精神治療；
- (h) 應加強部門之間的合作，以打擊纏擾行為；及
- (i) 應教育公眾認識纏擾行為的影響。

和諧之家的意見詳述於其意見書內。

香港婦女基督徒協會的意見書

14. 委員亦察悉，香港婦女基督徒協會曾就報告書提交意見書[CB(2)650/00-01(12)號文件]。

與團體代表進行討論

黃國華先生的意見書
[CB(2)665/00-01(01)號文件]

15. 主席告知委員，法改會私隱問題小組委員會成員黃國華先生的意見書在會上提交。對於黃先生提出“當出現纏擾行為時，調查性新聞報道便會消失”，主席要求各團體的代表就此等言論發表意見。

16. 華文報業協會的一名代表表示，近年有一些對傳媒操守不利的評論。為釋除該等疑慮，新聞界已採取若干改善措施，當中包括收緊自我規管機制及聘請富經驗的記者。他認為調查性新聞報道的現有水準令人滿意。

17. 記協的一名代表表示，她不同意黃先生的言論，因為黃先生忽略了有多種採訪新聞的手法。在某些情況下，記者須不斷糾纏某人，以期搜集更多資料。就此，作出“纏擾”形式的行為是調查性新聞工作的一部分。

18. 記協的另一名代表引述其作為調查性新聞記者的經驗，並表示根據擬議法例所界定的定義，他採訪新聞的手法可能是纏擾行為。去年，他曾追訪某事件，當中涉及一名餐廳東主剝削所聘用的非法入境者，不向他們發放薪金的事宜。該名代表長時間裝作餐廳的顧客，以便報道該事件，而案中的東主最終被重判入獄。該名代表表示，根據擬議法例，他可能被捕，或因警方的介入而無法繼續追訪的工作。

新訂罪行

19. 何俊仁議員表示，他從團體代表聽到兩種不同的聲音。雖然傳媒的代表對於訂立纏擾罪此項新罪行有所保留，但代表婦女權益的團體則對有關建議表示歡迎。

20. 記協的一名代表表示，由於根據現行法例，纏擾行為並非罪行，警方並無保存任何有關纏擾行為的統計數字。有鑒於此，根本無法確定問題的嚴重程度。儘管她同意纏擾行為是一種反社會行為，她並不認為社會有需要訂立纏擾罪此項新罪行。她關注到，鑒於法例的適用範圍廣泛，各行各業的人士可能不慎墮入法網，並受到民事或刑事制裁。

21. 該名代表引述採訪陳方安生女士辭職的工作為例，並表示記者顯然會在陳方安生女士住宅門外日夜守候，以期從她取得更多資料。該等記者難免作出“一連串”可能對有關人士造成困擾的“行為”，並因而觸犯擬議的法例。另一例子是由一名調查性新聞記者Matt MILLER先生追訪的佳寧案件。在追訪有關事件的過程中，MILLER先生曾暗中跟蹤其目標人物7年。根據擬議的法例，有關記者亦會觸犯法例。該名代表憶述，亞洲電視有限公司關注到，根據擬議法例，公開在他人處所門外長時間守候甚至通宵守候可能被視為不合理。她表示，除非法改會可提供強而有力的理據，否則她依然不信服有必要制定擬議的法例。

22. 新聞工作者聯會的代表表示，雖然有些人可能不認同狗仔隊的做法，但鏗而不捨地跟蹤某人是採訪新聞的手法之一。他建議當局應在有關法例列明會獲豁免刑事責任的合法活動，從而為公眾及執法機構提供更清晰的指引。

23. 攝影記者協會的一名代表表示，當局應在法例內更明確界定纏擾行為，以免在執法時出現模稜兩可此

種不必要的情況，以及令記者感到混淆。他憂慮新聞自由會因法例含糊不清而受到侵犯。

24. 何秀蘭議員表示，要區別纏擾行為與純粹為了採訪新聞而跟縱他人的做法實在困難。鑒於記者如被裁定騷擾罪名成立，會被判處監禁兩年，何議員詢問各界婦女聯合協進會是否認為有關刑罰恰當。

25. 各界婦女聯合協進會的一名代表回應時表示，在新聞自由與私隱權兩者之間取得平衡至為重要。倘若某名記者進行一連串行為的目的，只不過是為了發掘某名人士的私隱，藉以提高刊物的銷量和盈利，則有關行為會對另一人造成騷擾，犯罪者理應受到懲罰。她認為不應在法例訂明要作出多少次有關行為才足以構成“一連串行為”。在決定纏擾罪是否成立時，應考慮有關行為所造成的傷害的嚴重程度。就此，纏擾者一次的怪異作為可能已使受害人感到嚴重困擾及驚恐。法例應具有足夠的彈性，把此類纏擾行為納入規管範圍。

26. 何秀蘭議員詢問各團體有否備存任何有關纏擾行為的統計數據。5個婦女團體的代表一致表示並無備存有關數據。他們表示，受害人傾向認識纏擾者是眾所周知的事實，而纏擾者大多是受害人昔日的戀人、昔日的配偶或現任配偶。鑒於纏擾行為並非罪行，警方無法介入其中。根據現行法例，受害人唯有保護自己。該等團體會向遭受威脅的婦女提供協助。和諧之家的一名代表表示，提供協助的團體亦可能遭受他人纏擾。她憶述和諧之家去年曾接獲許多推測是纏擾者打出的騷擾電話。

27. 鑒於大部分受害人為婦女，而她們又是纏擾者的昔日配偶或戀人，何秀蘭議員建議，收緊《家庭暴力條例》會有助解決部分問題。她認為未必有需要制定全面的反纏擾法例，因為此舉可能具有侵犯新聞自由的反效果。和諧之家的一名代表表示支持檢討《家庭暴力條例》的建議。然而，她指出《家庭暴力條例》亦有本身的限制。舉例而言，根據該條例，有關配偶一旦離婚，便不可藉申請禁制令獲得幫助。5個婦女團體的代表一致認為，現行法例並無為受纏擾的人提供全面和有效的保障。他們支持訂立新罪行，使纏擾者須同時受到民事和刑事制裁。

28. 陳偉業議員表示，鑒於纏擾者與受害人關係密切，法例必須小心界定纏擾行為。他關注到有關建議會加深家庭成員之間的敵意，並扼殺家庭成員重新建立和諧關係的機會。

公眾利益的免責理據

29. 副主席及何俊仁議員詢問，各團體的代表是否認為在法例加入“為公眾利益而做出的一連串行為”此一免責理據的建議，可為傳媒提供足夠的保障。

30. 華文報業協會的一名代表表示，記者有權使用各種手法採訪新聞，以追訪涉及公眾利益的重要課題。把公眾利益列為免責理據可保障新聞自由和公眾的知情權。

31. 記協的一名代表表示，視乎個別情況而定，公眾利益免責理據的適用範圍可較合理行為免責理據的適用範圍廣泛，也可較之狹窄。鑒於何謂公眾利益須由法庭作出裁決，記者將無法確定其採訪活動在法例上是否無可非議。她重申，如有人投訴某記者有纏擾他人之嫌，警方的介入將對報界帶來即時的打擊，最終可能導致侵犯新聞自由。

來自追收債項的人的纏擾

32. 何俊仁議員表示還有其他類別的纏擾者，而追收債項的人便是其中一類，該等人士利用纏擾手法，向債務人的親友施壓。他請各團體的代表就應否針對某特定類別的纏擾者制定反纏擾法例提出意見。

33. 記協的一名代表表示，鑒於記者與追收債項的人的工作性質基本上不同，法例應可訂明兩種不同的處理方法。他促請法改會修訂其建議，並提出一些可獲所有組別人士接納的建議。

與法改會會晤

[CB(2)665/00-01(01)號文件]

34. 法改會私隱問題小組委員會主席韋利文教授表示，他會就傳媒提出的關注事項作出概括回應如下——

- (a) 私隱問題小組委員會自處理私隱這個一般問題以來，一直非常重視新聞自由。個人如因社會上某些人的行為而確實在肉體和精神上受到壓力，該人的權益應獲得保障，但根據《基本法》及《公民權利和政治權利國際公約》，新聞自由亦應加以維護，要在兩者之間取得平衡，實在是極為困難的工作；

- (b) 法改會相信，有關建議所包含的3個重要元素會為上文第34(a)段所述的權益提供足夠的保障。要證明某人犯了纏擾罪行，須證明該人曾作出“一連串行為”、具有“知道或應該知道”他的行為對另一人造成騷擾此一精神元素，以及有關行為造成嚴重的傷害。換言之，單單使他人困擾不足以構成罪行。被告必須知道或應該知道他作出有關行為的後果，必然會引起嚴重的傷害，或所造成的騷擾的嚴重程度最低限度足以令另一人受到傷害或感到困擾。新聞界較早前引述的例子並未符合這個標準。此外，所提出的部分關注事項可透過合理行為此一免責理據解決；
- (c) 精密的法律制度總會設有審查機制，並透過行使檢控及司法酌情權，剔除不公平或不恰當的執法情況；及
- (d) 其他司法管轄區的經驗令人鼓舞。英國、澳洲、加拿大、新西蘭、日本及美國各州均已訂定反纏擾法例。

35. 韋利文教授提到記協引述的佳寧案件，並指出由於MILLER先生是秘密跟蹤其目標人物，故此根本不可能使任何人驚恐或困擾。就此，根據定義，新訂罪行對他並不適用。該名餐廳東主的例子亦不符合定義。如某名記者為了揭露一項非法作為而追訪一宗事件，他可以合理行為作為免責理據。該名記者可能故意遊蕩，卻沒有受到檢控。事實上，香港從未有任何記者被控觸犯該罪行。

36. 關於記協在意見書提出的關注事項，即英國的做法只針對騷擾行為，韋利文教授解釋，法改會已進一步研究有關的後果，並應用驚恐或困擾的概念，來區別擬議反纏擾法例所規管的各類行為的嚴重程度。鑒於法例已將合理作為列為免責理據，就各團體代表所引述的例子而言，香港的法官不大可能會把有關記者的採訪活動裁定為構成纏擾行為。他強調，法例的主要目的是保障受纏擾的人。儘管其他人或會認為他們可能會墮入法網，但此事並無簡單的解決辦法。

37. 何俊仁議員詢問，法改會會否考慮針對以不當手段追收債項的人制定法例。韋利文教授回應時表示，法改會已在報告書中提出某些建議，以處理因追收債項而引致的纏擾行為。依他之見，針對某一行業制定法例不會完全解決纏擾問題。韋利文教授進一步回應何議員

時表示，據他所知，美國並無記者根據反纏擾法例受到檢控。關於記協在意見書引述兩宗有關英國記者涉嫌被捕的個案，涉案的記者並無遭受檢控。無論如何，該兩宗個案不合法改會建議的定義，因為當中並無涉及一連串行為。

38. 對於何秀蘭議員較早前建議修訂《家庭暴力條例》，以解決纏擾問題一事，韋利文教授回應時解釋，纏擾行為是一種社會問題，不可透過現行的《家庭暴力條例》或修改該條例而完全解決，因為許多纏擾者與受害人並無關係。他補充，隨著互聯網的使用日趨普及，許多司法管轄區亦有需要保障受害人在網上免受纏擾。

39. 陳偉業議員關注到，儘管擬議法例會為受纏擾的人提供補救，有關法例可能具有損害新聞自由的反效果。何秀蘭議員重申記協的關注，表示如某名記者或有關的傳媒機構遭受檢控，該名記者則難以繼續追訪某宗新聞。

40. 韋利文教授回應時表示，他明白各界對新聞自由的關注。依他之見，被告(不論是記者或所涉的報章)如相信有關行為是追訪新聞的合理行為，則無需停止追訪有關事件。即使該報章停止追訪有關事件，該報章的競爭對手也有可能追訪該事件。法改會私隱問題小組委員會成員麥敬時先生補充，如沒有人提出指控，並提出事實證明某人曾使他人驚恐及困擾，以及具有知道或應該知道其行為會使他人驚恐或困擾此一精神元素，根本無法提出檢控。

41. 記協一名代表表示，倘若某份報章而非某名記者受到檢控，有關報章的主編將須承受更大的壓力。她關注到警方如因有人涉嫌纏擾他人而作出干預，會引致現場報道或採訪活動即時停止，最終侵犯新聞自由。該名代表又表示，她對擬議法例有所保留，因為有關建議並無充分顧及傳媒在採訪新聞時所使用的各種手法，有些手法可能使記者承受違法的風險。

42. 主席提述余若薇議員曾來函表達了她的意見[CB(2)650/00-01(13)號文件]。她贊成把使他人驚恐的行為定為刑事罪行，卻不同意把使他人困擾的行為定為刑事罪行。主席要求法改會就余若薇議員的意見作出回應。

43. 韋利文教授回應時表示，他察悉余議員提出的論點。但事實上，他並不認為余議員在信中提出的問題削弱了法改會提出的基本論據。

與政府當局會商

[CB(2)650/00-01(01)號文件]

44. 民政事務局首席助理局長(2)表示，鑒於報告書所牽涉的問題範圍廣泛，須分別由各政策局處理，民政事務局已擔當統籌的角色。政府當局會審慎考慮社會人士(其中包括事務委員會)的意見，然後才就報告書所載的各項建議作出決定。民政事務局首席助理局長(2)回應主席的詢問時表示，政府當局並無訂定何時須就建議作出決定的時間表。

45. 主席感謝各團體、法改會及政府當局的代表出席會議。

46. 會議於下午12時40分結束。

立法會秘書處

2001年2月27日