

就纏擾罪行立法

向香港立法會政制事務委員會提交陳述書

黃世澤

時事評論員

2012年2月15日，香港

就纏擾罪行立法

回應內地及政制事務局相關諮詢文件

前言

社會上一直有強烈的呼聲，要求就纏擾(Stalking)罪行立法，並以刑事法令對付。特別不少對女士的纏擾行為，往往是非禮、強姦、甚至謀殺等罪行的前奏。打擊纏擾某程度上，對打擊性罪行是有重要而積極的意義。

但由於社會對纏擾法有可能被濫用作干擾言論和新聞自由的顧慮，加上香港法律以英格蘭及威爾斯地區法律為基礎(《英國法律應用條例》(香港法律第88章))，縱使在主權移交後，很多英格蘭及威爾斯法律未有移入香港，但沒有英格蘭的經驗支持下，檢控人員以至執法人員實行法律信心一定受到相當的影響。在英格蘭實行纏擾相關法律一段時日後，就算在聯合王國本土，亦有一定案例和經驗，讓香港借鏡如何有效打擊纏擾相關罪行。只要政府願意對新聞工作者，以及參與示威人士作出明文的豁免，應可同時平衡言論自由和打擊罪行的需要。本陳述書，乃本人對立法會作出的建議。

以蘇格蘭現有法律作為基礎

在政府的諮詢文件，基本上以聯合王國境內，英格蘭及威爾斯司法管轄區現行的《一九九七年免受騷擾保護法》(Protection from Harassment Act 1997)作為未來香港纏擾罪行立法的參考文本。

本人明白政府基於香港過往跟隨英格蘭法律的傳統，加上英格蘭有現成的判例以及皇家檢察署(Crown Prosecution Service)的檢控指引可循，執行起來對公務員而言較為容易。但倘若政府這樣做，只是將英格蘭失敗的經驗，在香港重覆多一次，這與折磨受害人無異。

根據英國國會進行一項調查顯示，蘇格蘭在2010年立纏擾法後，單在去年首十一個月，拘捕了四百多名干犯有關罪行人士，而英格蘭在2001至2011年這十年期間，只檢控了七十名纏擾人士(Travis, 2012, 註釋一)。由英格蘭的事例來看，香港照抄英格蘭法律，很可能只得來根本幫不到受害者的廢法律。

蘇格蘭政府認為英格蘭的立法無助解決問題，在二零一零年提出的《二零一零年刑事公義及牌照(蘇格蘭)法》(Criminal Justice and Licensing (Scotland) Act 2010)中，在第三十九條(Section 39)就纏擾罪行明確立法，而法令條文如下

39 Offence of stalking

(1) A person (“A”) commits an offence, to be known as the offence of stalking, where A stalks another person (“B”).

(2) For the purposes of subsection (1), A stalks B where—

- (a) A engages in a course of conduct,
- (b) subsection (3) or (4) applies, and
- (c) A’s course of conduct causes B to suffer fear or alarm.

(3) This subsection applies where A engages in the course of conduct with the intention of causing B to suffer fear or alarm.

(4) This subsection applies where A knows, or ought in all the circumstances to have known, that engaging in the course of conduct would be likely to cause B to suffer fear or alarm.

(5) It is a defence for a person charged with an offence under this section to show that the course of conduct—

- (a) was authorised by virtue of any enactment or rule of law,
- (b) was engaged in for the purpose of preventing or detecting crime, or
- (c) was, in the particular circumstances, reasonable.

(6) In this section—

“conduct” means—

- (a) following B or any other person,
- (b) contacting, or attempting to contact, B or any other person by any means,
- (c) publishing any statement or other material—
 - (i) relating or purporting to relate to B or to any other person,
 - (ii) purporting to originate from B or from any other person,
- (d) monitoring the use by B or by any other person of the internet, email or any other form of electronic communication,
- (e) entering any premises,

- (f)loitering in any place (whether public or private),
- (g)interfering with any property in the possession of B or of any other person,
- (h)giving anything to B or to any other person or leaving anything where it may be found by, given to or brought to the attention of B or any other person,
- (i)watching or spying on B or any other person,
- (j)acting in any other way that a reasonable person would expect would cause B to suffer fear or alarm, and

“course of conduct” involves conduct on at least two occasions.

(7)A person convicted of the offence of stalking is liable—

(a)on conviction on indictment, to imprisonment for a term not exceeding 5 years, or to a fine, or to both,

(b)on summary conviction, to imprisonment for a term not exceeding 12 months, or to a fine not exceeding the statutory maximum, or to both.

(8)Subsection (9) applies where, in the trial of a person (“the accused”) charged with the offence of stalking, the jury or, in summary proceedings, the court—

(a)is not satisfied that the accused committed the offence, but

(b)is satisfied that the accused committed an offence under section 38(1).

(9)The jury or, as the case may be, the court may acquit the accused of the charge and, instead, find the accused guilty of an offence under section 38(1).

Source: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2010/13/section/39/enacted>, Access

Date: 15 February 2012

在蘇格蘭法令下，就算無法以纏擾(Stalking)的罪名檢控，如可以情況下，仍容許以威脅性或不恰當行為(Threatening and Abusive Behavior)，亦即同法律的第三十八條(Section 38)作出檢控。

因此，本人強烈建議應按照《二零一零年刑事公義及牌照(蘇格蘭)法》關於纏擾罪的立法作立法方向，因英格蘭及威爾斯亦打算依照蘇格蘭的立法內容，修改英格蘭和威爾斯現有打擊纏擾罪行的法令。

而立法會議員以至港府官員們，亦有責任參考蘇格蘭國會在討論相關立法時的會議紀錄內容，有部分問題或內容，照理可以參考蘇格蘭國會的討論成果，不用香港再浪費時間。有部分蘇格蘭國會議員曾提出的憂慮，以至問題，我們立

法時亦應考慮，並非試圖在香港版本中提出適當修訂，令香港人可以受到足夠保障。

保障新聞自由及言論自由

英格蘭以至蘇格蘭的立法，之所以並無明文豁免新聞界，因為英國國內的任何立法，以至法院的命令，最終會受到歐洲人權法院(European Court of Human Rights)所監察和制衡，歐洲人權法院在涉及言論自由相關的判決上，一向以竭力捍衛基本權利著稱。而部分香港終審法院的案例，亦有援引歐洲人權法院判決，作為支持理據。

香港終審法院在捍衛人權上，往績亦不俗，受到港人稱許，亦是普通法司法管轄區的典範。但不幸的是，香港的法律費用高昂，要得到足夠的法律援助，並且最終在判決上得到終審法院判決濟助並不容易。而最近高等法院原訟庭，對美孚新邨第八期居民的禁制令判決，更是令人感到困擾，本人有理由相信，將有企業或個別人士，濫用纏擾立法的權力，意圖將正常新聞採訪，以及言論自由，與對愛人的不當纏擾，以至收數公司、收樓公司採用騷擾手段以達成目的相提並論，並加以打壓。

為防止有人濫用法律，以及免生疑問，本人建議，以下情況下，將會獲明文的法律豁免，此乃香港特有法律環境下的情況，在寧縱勿枉的原則下，本人不排除有人濫用，但亦屬無可厚非。

1. 任何人持有有效香港記者協會或國際記者協會發出記者證下，執行採訪任務。
2. 兩個人或以上，就屬於公共事務，或以公共利益有關議題進行抗議活動。該抗議活動是否符合《公安條例》規定，不會影響引用言論自由為理由相關的抗辯。

事實上，加上這兩項抗辯，亦避免纏擾立法因與《基本法》第39條相抵觸，最終被終審法院宣布為違憲而失效。政府在立法時，必須充分考慮有關立法能受經受終審法院的司法考驗。由終審法院過往的判決方向來看，本人認為加上明文豁免，才會在香港現有憲制環境下可以穩當執行。

針對收數、收樓相關纏擾罪行

儘管有人認為纏擾立法或可以阻遏銀行、財務公司或收樓公司，但本人不敢樂觀，如果香港真的照英格蘭的立法，根據英格蘭皇家檢察署的指引，任何人追收其legal entitlement(法定權益)都不屬纏擾，界線模糊，很容易給收數或收樓公司走法律漏洞。

鑒於香港未有監管收樓及收數公司等法律，有關免責辯護上，必須加上特殊條款，以及法律變得無效，例如：

1. 為免生疑問，為維護法治下法定權益的辯護，並不適合債權人委托律師或本身公司員工以外人士，進行債務追收之行動。債權人委托律師，或公司員工以外之追收債權行動，不可作免責辯護。
2. 為免生疑問，任何為符合《土地(為重新發展而強制售賣)條例》要求而進行的行動，都不可作免責辯護。

以上的建議修訂，都是因應香港特殊情況下作出，以上修訂，應在有監管收數公司及收樓公司的法律後，予以廢除。

短期而言，金管局、公司註冊處及警方應該聯合行動，要求收數公司就其董事或員工身份進行自願登記，銀行或財務公司可以繼續聘用未有登記人士作收數之用，但一旦未有登記人士的行為造成滋擾，金管局可以採取懲罰行動，而公司註冊處或警方亦可以反對未有聘用經登記人士進行收數的放債人續牌。

長遠而言，純粹以纏擾罪行相關法律打擊收樓、收數相關罪行是不足夠，而且是荒謬的。針對收數問題，保安局必須再度考慮，引進法律改革委員會針對收數公司行為作出的立法建議。而收樓問題，最有效的方法，便是發展局廢除收回舊樓八成業權便可強制拍賣的立法，有關立法無異與鼓勵收樓有關的纏擾罪行。

警方執法指引需一併交予立法會

如何執法，本屬警隊的專業範疇，本來立法會並無需要求警方，將執法指引等一併交予立法會審議。

只不過，英格蘭和威爾斯在執行纏擾時的方式一直不符理想，直至2009年，英國高級警員組織的Association of Chief Police Officers(ACPO)才委托National Policing Improvement Agency編寫實務指引，供警員參考，特別在如何辨識風險上，至為重要(註釋二)。

由於香港警察的運作思維方式，與倫敦警隊相像，甚至以往數任警務處長，都曾在倫敦警隊(蘇格蘭場)任職一段時間，有理由相信，倫敦警隊會犯的錯誤，香港警隊亦一樣會犯上，重覆英格蘭的失敗經驗實在是浪費時間。

而香港《警察通例》，一向極不具透明度，公眾無法監察警隊運作，為確保法律得以執行，本人建議警隊照ACPO方式撰寫指引，並交予立法會省覽，以確保有關法律在透明的情況下，得以執行而不被濫用。

總結

總結而言，本陳述書有以下四點：

1. 修法文本應跟隨現行蘇格蘭纏擾法為本，並參考蘇格蘭以及英國國會相關討論。
2. 持有效記者證進行採訪人士，以及進行示威人士，應予豁免。
3. 就收數及收樓公司，應有特別條款，令部分免責辯護不會讓他們濫用，長遠檢討監管收數及收樓公司機制。
4. 警察的執法指引應予立法會省覽。

註釋以及參考文獻

註釋

註釋一：<http://www.guardian.co.uk/uk/2012/feb/07/police-failing-stalking-complaints-seriously> , Alan Travis, Police failing to take stalking complaints seriously, inquiry finds, 7th February, 2012, Guardian

註釋二：<http://www.acpo.police.uk/documents/crime/2009/200908CRISAH01.pdf> , PRACTICE ADVICE ON INVESTIGATING STALKING AND HARASSMENT, 2009, London: APCO

參考文獻

Criminal Justice and Licensing (Scotland) Act 2010, <http://www.legislation.gov.uk/asp/2010/13/section/39/enacted>

Stalking and Harassment, Legal Guidance, http://www.cps.gov.uk/legal/s_to_u/stalking_and_harassment/index.html