



HONG KONG JOURNALISTS ASSOCIATION  
香港記者協會

**香港記者協會就纏擾行為諮詢文件向政制及內地事務局提交的意見書**  
**2012年3月2日**

1. 政府於 2011 年 12 月發表諮詢文件，建議就纏擾行為立法，香港記者協會（記協）表示關注。本會認為，無辜市民應該得到免受纏擾的保障，可是，本會擔心政府建議的新例不單影響正當的採訪活動，更可能會因被人濫用而令調查報道的工作受阻。

2. 眾所周知，記者履行天職時會提出問題，當得不到答案時，會不斷要求受訪者回應；當受訪者拒絕澄清時，記者會在被訪者出沒的地方等候；有些時候甚至會跟蹤不想其胡作非為受公眾監察的人士。凡此種種正當追訪活動，並不是全都受那些不想向公眾問責的被訪者歡迎的，按政制及內地事務局諮詢文件內就纏擾行為所下定義，這些追訪活動很容易變成非法行為，故此，就纏擾行為立法將嚴重窒礙新聞自由，是顯而易見的。而近期一宗事例，足證反纏擾行為法例極有可能被濫用：當北韓領袖金正日逝世後，有記者到北韓駐港領事館尋求回應，事件雖明顯跟公眾利益相關，領事館一位官員卻報警，要求警方「勸喻」記者離開。

**免責辯護沒用**

3. 本會認為，諮詢文件中第 3.38(c) 段訂明「在案中的情況下做出該一連串行為是合理的」的免責辯護根本沒用。從經驗得知，受追訪者只想阻撓傳媒報道，未必會把案件告上法庭，令在法庭上才用得著的免責辯護派不上用場。

4. 政府於諮詢文件中大量引用的英國《1997 年免受騷擾法令》（下稱免受騷擾法），在當地的執法經驗亦令我們相信，任何反纏擾法在香港都很容易被濫用。至於政府在諮詢文件中建議引入的「在特殊情況下的合理行為」，其實亦源自英國有關法令，港府聲稱這是一個重要的免責辯護，本會不敢苟同，事實上，《免受騷擾法》已闊至涵蓋報紙和其他刊物。

5. 2007 年，英國法庭根據《免受騷擾法》頒令，在一宗針對核能公司的示威中，禁止英國攝影記者阿畢(Adrian Arbib)拍攝和攝錄任何涉及電廠推土以填平兩個湖泊及傾倒電廠廢料的人士及其車輛<sup>i</sup>。這事件明顯與公眾利益悠關，但法官依然頒下禁令，使該攝影記者無法工作。

6. 這宗案例曾被一位律師在《衛報》撰文<sup>ii</sup>提及，而總部設在倫敦的表達自由攝衛組織「第十九條」(Article 19)向聯合國人權委員會第九十一次會議提交的報告亦以此為例指出，「《免受騷擾法》由防止恐嚇的條例演變成恐嚇示威者的工具」<sup>iii</sup>。「第十九條」因此建議英國考慮修例，以免當局以此打壓真正的示威活動。

7. 上文提及的《衛報》文章更指出，不少人放棄以誹謗法提出索償，改為透過《免受騷擾法》申請禁令，這在索償者並非志在獲得巨額賠償，而是想阻止與訟人表達意見時，情況尤其明顯。

8. 上述文章又列舉另一案例<sup>iv</sup>說明問題：《太陽報》曾刊登文章，指經黑人女子湯瑪仕(Esther Thomas)投訴三名警務人員涉嫌語帶種族主義後，三人被降職。湯瑪思指文章令她受到困擾，成功循《免受騷擾法》向《太陽報》提起訴訟。此外，運輸工會總幹事戈卜柏(Bob Crow)亦利用該法律禁止《倫敦旗幟晚報》(London Evening Standard)對他作出人身攻擊。

### **《免受騷擾法》涵蓋範圍廣泛**

9. 另一篇文章<sup>v</sup>討論 2011 年 2 月 15 日英國上訴庭就「伊克波訴律師行」(Iqbal versus Dean Manson Solicitors)的判決時指出，「《免受騷擾法》具劃時代意義，涵蓋範圍廣泛，連與纏擾和人身騷擾無關的行為，尤其是媒體的騷擾行為亦受到規管……。」

10. 有關評論點出一個事實，就是反纏擾法可以、也極有可能被濫用。條例容許任何人士藉此阻止記者的正當採訪活動，諮詢文件以導致驚恐或困擾才構成騷擾，明顯是不足以杜絕濫用。

11. 令人遺憾的是，政制及內地事務局漠視《免受騷擾法》對新聞自由帶來的負面影響，還作出更具爭議的建議：「一個人如在不同時候對兩個或以上的人做出一連串他知道或應該知道涉及騷擾的行為，目的是勸使任何人不要做其有權做的事情或做其無責任要做的事情，即屬犯法。」(詳情見第 3.17 段)報告更以英國爭取動物權益的抗議活動為例加以說明。

12. 記協強烈反對這個明顯有政治元素及跟傳統纏擾概念無關的建議。以香港的情況，根本不應引入有關法律概念，因為抗議等人權受到《基本法》和《香港人權法案條例》所保障。諮詢文件亦承認，英國法律想解決的問題，在香港並不嚴重，而其他司法管轄區的反纏擾行為法例也沒有類似的條款，因此香港不應立法禁止。

13. 此外，歐盟大部分國家也沒有就禁制纏擾行為立法。根據歐盟 2010 年發表的研究報告<sup>vi</sup>，二十七個成員國中，只有十二個國家訂定有關法例。另一分歐盟委託進行的研究報告<sup>vii</sup>更建議成員國應該採取謹慎的態度去審視這法律的效用，並應就纏擾問題多做公眾教育工作。

## 正確方向

14. 記協反對改制及內地事務局建議的新法內容，因為有關立法建議涵蓋的範圍太廣，而纏擾的定義亦過於含糊。本會更質疑該立法建議能否符合普通法系的立法要求 - 須有迫切的社會需要。按歐洲人權法庭的標準，政府立法干預須與正當的目標相適應，而提出的理據亦須相關及足夠，才算有迫切的社會需要。改制及內地事務局引用香港法律改革委員會（法改會）多年前的意見作為立法基礎 - 「現行的民事法及刑事法所能提供的保障是零碎、不明確及沒有實效的」，所以纏擾問題需要解決。然而，情況已經有所改善。

15. 法改會十二年前表示，「有些涉及纏擾行為的、惹人反感的行徑可以按照現行法律處理」。誠然，通過加強執法，案件數量已然下降，保安局局長李少光數次在立法會會議中指出，涉及收債的非刑事滋擾，情況有所改善。他 2011 年 6 月提供的數據顯示，警方在 2006 年到 2010 年間接獲的舉報個案日漸減少，而 2011 年首五個月的數字更較前一年同期下跌兩成。

16. 至於牽涉個人親密關係的纏擾，《家庭暴力條例》已修訂至涵蓋同居關係，意即更多人受這條例保護。

17. 有感於禁止纏擾的法例可能會箝制新聞自由，婦女團體<sup>viii</sup>於 2006 年至 2007 年間再向政府重提建議，在擴闊範圍的《家庭及同居關係暴力條例》中加入反纏擾的條款，而不是訂定一條全新的法律限制纏擾行為。這是一種合理而又兼顧人權的取態，可惜政府對此建議充耳不聞。

18. 記協無意揣測政府建議立法背後是否隱含政治動機，但會支持有關婦女團體的建議。本會因此促請政府撤回另立定義含糊的新例底建議，相反，政府應該一心一意地在現行法例中加入定義狹窄的反纏擾行為，以保障市民免受諮詢文件第 2.11 段中所列案例之苦。事實上，第 2.11(c)段中提及的前電視主播雖曾受毫不認識的情癡纏擾，但她已向報章表明，她寧願不要這條威脅到新聞自由的法例。

19. 本會亦注意到諮詢文件提及法改會早年的兩分報告：侵犯私隱的民事責任，以及私隱和媒體侵擾。傳媒憂慮這兩分報告的建議一旦落實，誓將嚴重損害香港

的新聞自由，當中尤以成立一個有法定權力的報業評議會來處理私隱投訴的建議更為惹人關注。本會促請政府不要落實這兩分報告的建議。

---

<sup>i</sup> RWE Npower v Carrol 參見

<http://www.epuk.org/News/472/npower-injunction-on-epuk-member>

<sup>ii</sup> 見 2007 年 3 月 5 日《衛報》題為《騷擾新聞自由》的文章，筆者為律師賴蒙特(Duncan Lamont)。

<sup>iii</sup> 見「第十九條」報告第十二頁

<sup>iv</sup> 湯瑪仕訴新聞報業集團及安奴 (Thomas v News Group Newspapers Ltd & Anor [2001] EWCA Civ 1233)

裁決超連結：<http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2001/1233.html>

<sup>v</sup> 卡雲撰文：《個案：依克巴訴甸文遜，以信件作出騷擾》

全文超連結：

<http://inform.wordpress.com/2011/02/25/case-law-iqbal-v-dean-manson-harassment-by-letter-edward-craven/>

<sup>vi</sup> 《針對婦女、兒童及性取向暴力：評估統一立法可能性、機會及需要的可行性研究》第 67 頁

<sup>vii</sup> 《保護婦女免受新的纏擾罪行之苦：歐盟成員國的立法取態比較》

<sup>viii</sup> 持有有關意見的婦女團體包括平等機會婦女聯席、群福婦女會等。