

立法會政制事務委員會

跟進法律改革委員會
有關纏擾行為的建議的進展

引言

本文件向委員匯報有關跟進法律改革委員會（下稱“法改會”）《纏擾行為》報告書的最新情況。

背景

法改會的建議

2. 法改會在 2000 年 10 月發表《纏擾行為》報告書。法改會認為纏擾行為涉及一連串行為，這些行為分開單獨來看可能不會令人反感，但當這些行為在一段時間內作出，整體效果是會干擾受害人的私隱和家庭生活，以致令受害人感到困擾或驚恐，甚至嚴重妨害他的身體或心理健康。雖然現行的民事法及刑事罪行涵蓋某些方面的纏擾行為，但未能將纏擾行為視為獨立的現象來處理。當纏擾者的作為屬於某項刑事罪行的範疇，才可向他們提出檢控。然而，纏擾行為可以在沒有破壞社會安寧或威脅會使用暴力的情況下發生。因此，法改會建議：

(a) 將纏擾行為定為刑事罪行，罪行的擬議元素包括：

- (i) 一個人如做出一連串的行為，而這一連串的行為對另一人造成騷擾，而且做出該一連串行為的人亦知道或應該知道這一連串的行為對該另一人造成騷擾，即屬犯刑事罪；
- (ii) 就此罪而言，所造成的騷擾應該嚴重至足以使該人驚恐或困擾；以及

(iii) 如果一名持有相同資料的合理的人會認為該一連串行為對該另一人造成騷擾，做出該一連串行為的人便會被認為應該知道他的一連串行為對該另一人造成騷擾；以及

(b) 將新聞採訪活動包含在“在案中的情況下做出該一連串行為是合理的”這項免責辯護（即“合理行為”免責辯護）之內。除以“合理行為”作為免責辯護外，法改會並建議應訂明以下免責辯護：(i) 有關行為是為了防止或偵查罪行的目的而做的；以及(ii) 有關行為是在合法權限之下做的。

3. 我們在 2011 年 12 月 19 日發表《有關纏擾行為的諮詢文件》（下稱“諮詢文件”），載述上述法改會的各項建議，並邀請公眾就所涉的事宜發表意見。諮詢期於 2012 年 3 月 31 日結束。市民大眾對應否訂立反纏擾行為法例沒有共識。部分持份者組織，包括婦女及家庭支援組織和藝人組織，原則上支持立法，但大前提是社會上對新聞自由的關注能予以妥善處理。

4. 在諮詢期內主要的討論焦點，是擬議罪行對新聞自由及表達／示威自由可能帶來的影響。提交了意見書的傳媒機構／記者組織，全都反對諮詢文件所載立法制約纏擾行為的建議。不少意見書關注到，那些不欲被記者追訪的公眾人物可以利用擬議法例，指記者的行為構成纏擾。執法機構的干預（即使事後證實屬理據不足者）會阻截新聞採訪活動；即使採訪活動在被干預後可以恢復進行，但因已事隔一段時間，有關報道可能已失去新聞價值。此外，提交了意見書的傳媒機構／記者組織，沒有一個認為諮詢文件所建議的“合理行為”免責辯護足以保障新聞自由。

5. 香港律師會建議“合理行為”抗辯理由應修訂為“在案中的情況下做出該一連串行為是合理的，包括記者或報界人士的所有正當新聞採訪活動，或在其他方面符合公眾利益的行為”。香港大律師公會反對為新聞界另外提供免責辯護，因為這實際上會任由記者選擇以他們喜好的任何方式追訪任何人。

6. 我們於 2012 年 11 月向立法會政制事務委員會（下稱“委員會”）匯報所收到的意見¹。

顧問的建議

7. 有見及公眾表達的關注，我們委聘了香港大學比較法與公法研究中心（下稱“顧問”）研究在英國、澳洲昆士蘭州和維多利亞州、新西蘭、加拿大、美國加利福尼亞州及內華達州，以及南非等司法管轄區實施反纏擾行為法例的情況。

8. 據顧問從外地的經驗觀察所得，如罪行涵蓋的範圍較清晰、採用主觀性的犯罪意念標準，以及提供特設免責辯護或豁免，則新聞採訪及示威活動被打擊的機會較低。顧問因此就有關罪行和豁免提出了以下建議：

- (a) 新的纏擾罪行應把以下情況刑事化：一個人做出一連串行為，而這些行為包括表列四類受禁制行為²中的最少兩項（相同或不同行為），致使另一人在當時的情況下合理地擔心自身或他認識的人的人身安全。做出有關行為的一方應有蓄意使一個人擔心自身或他認識的人的人身安全的犯罪意念，或罔顧其行為是否可能導致該人如此擔心自身或他認識的人的安全；及
- (b) 四類活動應獲豁免於新訂纏擾罪行的範圍內：(i) 按照合法權限作出的行為；(ii) 一個人為蒐集向公眾傳布的資料而進行的活動，而該等活動是以與報章、期刊、報業組織、電台或電視台，或其他媒體機構的合

¹ 所收到的意見摘要載於政府當局的文件：《有關纏擾行為的諮詢文件—收集到的意見摘要》（立法會 CB(2)196/12-13(04)號文件）。

² 受禁制行為如下：

- (a) 注視一個人居住、工作、營業、上課或所在的地方或建築物，或在這些地方或建築物外面或附近徘徊；
- (b) 以電話、郵件、傳真、電子郵件或利用任何科技，直接或間接與一個人接觸；
- (c) 將信件、電報、傳真、電子郵件，或包裹或其他物件寄交、交付或促使信件、電報、電子郵件，或包裹或其他物件交付予一個人；及/或
- (d) 從一處至另一處跟蹤或尾隨一個人，或與該人搭訕。

約安排為依據而進行的；(iii) 一個人如常執行其合法受僱的工作時進行的活動；以及(iv) 一個人純粹為討論公共事務議題或就這些議題進行交流的單一目的而進行的活動。

9. 顧問建議的罪行與法改會的建議主要在三方面有不同之處。第一，顧問以表列對另一人的行為這方式界定纏擾行為的涵義，以提高法例的明確性。第二，以“擔心人身安全”為定罪門檻，而法改會則建議以使他人“驚恐或困擾”為定罪門檻。第三，顧問建議的犯罪意念（即蓄意及罔顧後果）屬主觀性，而法改會的建議則屬客觀合理的標準（即“知道或應該知道”有關行為構成騷擾），藉此避免擬議罪行涵蓋無犯罪意圖的無辜者。

10. 在豁免方面，顧問與法改會的建議的分別主要在於顧問為新聞採訪及示威活動，以及在如常執行合法受僱的工作時進行的活動特設豁免，以取代法改會所建議以“合理行為”以及為防止或偵查罪行而作出的行為作為免責辯護。鑑於有案例顯示，英國的反纏擾法例曾應用於傳媒及示威活動，而法例當中合理行為免責辯護過於含糊，未能為傳媒或和平示威者提供足夠保障，因此顧問認為有必要為新聞採訪及與公共事務有關的表達性活動特設豁免。此外，公眾在2011/12年諮詢期間就新聞及表達自由所表達的關注亦需予處理。

11. 我們已於2013年12月向委員會匯報研究結果³。沒有委員支持顧問建議。有委員續對訂立反纏擾行為法例表示原則上反對，理據是因為如訂立相關法例，將對新聞採訪活動及表達性活動造成負面影響。一些委員關注到界定媒體機構方面有實際困難，例如網上新聞媒體會否包括在內。有委員認為，政府不應訂立一條廣泛適用的反纏擾行為法例，而應只處理某些關係，即在家庭範疇內、業主與租客之間及放債人與債務人之間所發生的纏擾行為。然而，亦有委員認為顧問就新聞採訪活動建議的豁免不應過分偏袒新聞界。

³ 研究結果的摘要載於政府當局的文件：《外地實施反纏擾行為法例的經驗》（立法會CB(2)471/13-14(03)號文件）。

12. 我們曾去信在 2011/12 年公眾諮詢期間提交過意見書的婦女及家庭支援組織和一藝人組織，以及兩個專業法律團體，就顧問的建議徵詢他們的意見。至今我們接獲兩個婦女及家庭支援組織和香港大律師公會的回覆。兩個婦女及家庭支援組織表示支持顧問建議，而香港大律師公會則重申他們在 2011/12 年公眾諮詢期間的意見，即如訂立反纏擾行為法例，不應為傳媒特設豁免。

考慮因素

13. 社會就訂立反纏擾行為法例的不同方法的意見仍相當分歧，現時亦未有一個方法獲大眾支持。我們就未來路向作出了分析，並認為從目前討論得出的以下各項原則難以同時兼顧：

(a) 公平公正原則：從法律原則而言，法律應對在同一或相若處境的人一視同仁。跟纏擾者有某種關係的受害人，與跟纏擾者有其他關係，甚或全無關係的受害人，都應得到同樣的保障；同樣地，纏擾跟其有某種關係的人的纏擾者，與跟其有其他關係，甚或全無關係的人的纏擾者，應受到同樣的制裁。在各種情況下被纏擾的受害人，不管其與纏擾者有任何關係，都應得到同樣的保障。法改會因此建議所有情況中發生的纏擾行為應受制於同樣的制裁及同樣的免責辯護；及

(b) 正當活動包括新聞採訪活動不應受新法例干預或制約。

法改會的建議

14. 從 2011/12 年公眾諮詢期間就法改會的建議收到的意見可見，有人贊成訂立反纏擾行為法例，為被纏擾的受害人提供更佳保障，但亦有人對法改會的建議可能對新聞自由帶來的影響深表關注（如上文第 4 段所述）。我們在 2012 年 11 月向委員會作出匯報時，委員亦表達同樣的意見。此外，委

員亦就其他正當及合法活動（例如積極進取的推廣及推銷活動）會否受影響提出關注。

顧問的建議

15. 顧問的建議包括提供特設豁免，一個人為蒐集向公眾傳布的資料而進行的活動，而該等活動是以與報章、期刊、報業組織、電台或電視台，或其他媒體機構的合約安排為依據而進行的，則這些活動獲得豁免。不過，從我們與持份者的討論，他們一方面關注全面豁免新聞採訪活動會大幅削弱對受害人的保障，另一方面，亦有持份者擔心即使有明文規定給予豁免，新聞採訪活動仍會受到影響，例如香港記者協會指出，記者及新聞機構若被指干犯纏擾罪行，將仍須出庭答辯和面對不必要的壓力。此外，協會亦質疑如何界定網上新聞媒體，並擔心這些媒體不包含在建議的豁免內。委員的意見亦相當分歧。有委員認為新聞採訪活動所受的保障仍相當不足，但有其他委員則擔心建議的豁免過分偏袒新聞界（如上文第 11 段所述）。

“特定關係”方案

16. 因應有些委員的建議（如上文第 11 段所述），另一經探討的方案是只將發生在某種特定關係的人之間（即在家庭範疇內、業主與租客之間及放債人與債務人之間）的纏擾行為刑事化。

17. 如上文第 13 段指出，從法律原則而言，只將特定關係中的纏擾行為刑事化並不恰當。法律應對在同一或相若處境的人一視同仁。香港人權法案第十四條第(二)款訂明，人人有受法律保護的權利，確保其私生活、家庭、住宅或通信不受無理或非法侵擾。倘若決定將纏擾行為列為罪行懲處，則所有的纏擾行為，無論是否在特定關係中發生，都應以相同方式處理，並在法律下接受相同程度的制裁。同樣地，在其他情況下被纏擾的受害人的處境與在特定關係中被纏擾的受害人的處境相若，不應純粹因為他們與纏擾者之間不存在法例所認定的關係，甚或毫無關係而令他們得不到保障。以立法方式只為選定的受害人提供保障，會給予處境相若的

其他受害人較差的待遇。這些受害人會質疑法例有欠公允，未能為他們的私隱權提供足夠保障。

18. 另一點需要留意的是，纏擾者可能來自社會不同階層，有不同的社會經濟背景，可以是受害人的前配偶、昔日的同居者、前度男友／女友、債主、業主，又可以是與受害人全無關係。純粹基於現時有法例對某種關係實施某些方面的規管而選定制約這些關係中的纏擾行為，理據並不充分。事實上，一些海外調查的結果顯示，有不少百分比的纏擾者與受害人毫無關係。舉例來說，根據澳洲維多利亞州警方就纏擾罪行備存的統計數據，在 2011/12 年記錄的纏擾罪行中，約 18% 的個案中的纏擾者與受害人並無關係；美國司法部在 2012 年發表的《美國被纏擾的受害人—修訂版》(“Stalking Victims in the United States – Revised”) 報告書指出，約 24% 的受害人被陌生人或不認識的人纏擾（另 15% 被朋友／室友／鄰居纏擾，9% 被在工作上或學校認識的人纏擾，8% 被相識的人纏擾）；加拿大在 2009 年編製的統一犯罪報告調查 (Uniform Crime Reporting Survey) 及成人刑事法院調查 (Adult Criminal Court Survey) 的數據顯示，11% 的女受害人和 12% 的男受害人是被陌生人纏擾（另外 21% 的女受害人和 37% 的男受害人與纏擾者是泛泛之交）。倘若將纏擾行為刑事化，但只為與纏擾者有特定關係的人提供保障，道理難以服眾。

19. 我們並注意到，在顧問研究中的所有司法管轄區（即英國、澳洲、新西蘭、加拿大、美國及南非）的有關法例中，沒有就纏擾者與受害人之間的不同關係作區別。

總結

20. 法改會建議的方案以及政府已考慮的其他方案（即顧問於全面研究海外經驗後提出的建議，以及一些委員建議的“特定關係”方案）顯然未能獲得委員、主要持分者或公眾的支持，以達到保障所有人士免受纏擾，並同時避免干預新聞及表達自由的目的。

21. 有見及此，政府當局認為由於未有方案獲普遍接受，現時未有合適的條件讓我們就此再作跟進。我們會考慮委員在會上提出的意見，然後就未來路向作最後決定。

政制及內地事務局

2014 年 6 月