

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)981/13-14號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會 會議紀要

日期：2013年12月16日(星期一)
時間：下午2時30分
地點：立法會綜合大樓會議室1

出席委員：譚耀宗議員, GBS, JP (主席)
謝偉俊議員, JP (副主席)
何俊仁議員
李卓人議員
劉慧卿議員, JP
馮檢基議員, SBS, JP
林健鋒議員, GBS, JP
黃定光議員, SBS, JP
湯家驊議員, SC
何秀蘭議員
李慧琼議員, JP
林大輝議員, SBS, JP
陳健波議員, BBS, JP
梁美芬議員, SBS, JP
黃國健議員, BBS
葉國謙議員, GBS, JP
葉劉淑儀議員, GBS, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
黃毓民議員
田北辰議員, BBS, JP
田北俊議員, GBS, JP
吳亮星議員, SBS, JP
何俊賢議員
姚思榮議員
范國威議員
馬逢國議員, SBS, JP
莫乃光議員

陳志全議員
陳家洛議員
麥美娟議員, JP
郭榮鏗議員
張華峰議員, JP
單仲偕議員, SBS, JP
黃碧雲議員
葉建源議員
廖長江議員, JP
蔣麗芸議員, JP
鍾國斌議員
謝偉銓議員

其他出席議員： 毛孟靜議員

缺席委員 : 劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
陳婉嫻議員, SBS, JP

出席公職人員： 議程項目III

政制及內地事務局副局長
劉江華先生

政制及內地事務局副秘書長
梁松泰先生

政制及內地事務局首席助理秘書長
梁何綺文女士

香港大學比較法與公法研究中心
楊艾文教授

議程項目IV

政制及內地事務局副局長
劉江華先生

政制及內地事務局首席助理秘書長
張岱楨先生

保安局首席助理秘書長
伍江美妮女士

勞工及福利局康復專員
蕭偉強先生

律政司高級助理法律政策專員
簡嘉輝先生

政制及內地事務局助理秘書長
丘樂峰先生

應邀出席者：議程項目IV

公民黨

執行委員會成員
楊岳橋先生

民主黨

中央委員會委員
柯耀林先生

女同學社

幹事
鍾智灝先生

列席秘書：總議會秘書(2)3
麥麗嫻女士

列席職員：助理法律顧問1
李家潤先生

高級議會秘書(2)3
何慧菁小姐

議會秘書(2)3
盧惠貞女士

經辦人／部門

I. 自上次會議舉行至今發出的資料文件

委員察悉，自上次會議舉行至今並無發出任何資料文件。

II. 下次會議的討論事項

[立法會CB(2)471/13-14(01)及(02)號文件]

2. 委員商定，在2014年1月20日舉行的下次會議上，討論由政府當局建議的下列事項 ——

- (a) 就行政長官2014年施政報告作出簡報；及
- (b) 網上查閱選民登記資料系統。

III. 外地實施反纏擾行為法例的經驗

[立法會CB(2)471/13-14(03)及(04)號文件]

3. 政制及內地事務局副局長表示，政府當局委託了香港大學比較法與公法研究中心(下稱"顧問")，對6個選定海外司法管轄區實施反纏擾行為法例的情況進行研究。該中心的楊艾文教授向委員簡介研究的主要結果及建議，詳情載於政府當局的文件[立法會CB(2)471/13-14(03)號文件]第5至25段。

4. 委員察悉立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介[立法會CB(2)471/13-14(04)號文件]，以及分別由香港記者協會及法律改革委員會(下稱"法改會")私隱問題小組委員會前任主席提交的意見書[立法會CB(2)542/13-14(01)及(02)號文件]。

討論

5. 毛孟靜議員表示，她不接受顧問的建議。她認為，倘若制定反纏擾行為法例，肯定會對新聞

採訪活動及與公共事務有關的表達性活動造成衝擊。她認為，將香港與選定司法管轄區作比較，做法並不恰當，因為香港的情況有別於該等司法管轄區，既無真正的民主，亦沒有保障資訊自由的法例。她亦特別提到香港記者協會的意見，指該協會已在其意見書中表明現時並無迫切需要制定反纏擾行為法例。她建議政府當局改為考慮修訂《放債人條例》(第163章)、《家庭及同居關係暴力條例》(第189章)及《業主與租客(綜合)條例》(第7章)，以規管特定問題，例如是與家庭暴力及收債有關的纏擾行為。毛議員提及顧問提出的豁免建議，並詢問當局會如何界定網上新聞媒體，以及豁免建議是否適用於網上新聞媒體。毛議員從政府當局文件的註釋16得悉，顧問認為，在刑事法中，"豁免"的法定釋義與免責辯護相同。因此，她認為，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。她詢問，政府當局會如何推展與纏擾行為有關的政府建議。

6. 政制及內地事務局副局長表示，政府當局在決定未來路向時，除會參考外地的相關經驗外，亦會考慮香港的實際情況。他強調，政府當局現階段並無既定立場，並會充分考慮委員的意見。

7. 梁家傑議員提述政府當局文件第24段及註釋16，要求當局清楚解釋擬為新聞採訪活動設立的豁免，以及澄清此豁免在刑事法中是否與"免責辯護"相同。

8. 楊艾文教授表示，顧問建議選用"豁免"一詞，是為了藉此豁免某類具有清晰和廣闊定義的行為。根據顧問的建議，這種免責辯護應該只會在被告人身上施加援引證據的提證責任(evidential burden)，而不會施加舉證責任(legal burden of proof)。他進一步解釋，在這項建議下，記者會否被控，取決於是否有合理理由懷疑該記者的行為涉及罪行元素(包括獲豁免者)。如有合理理由懷疑有關行為涉及任何一項豁免，則警方不可依法拘捕該人。

9. 謝偉俊議員詢問，政府當局若制定反纏擾行為法例，會否考慮指明哪些行為可在法例下特別獲得豁免，使法例的涵蓋範圍更清晰。楊艾文教授表示，是次研究的報告全文已詳細解釋豁免建議的適用範圍，可供委員參考。

10. 蔣麗芸議員表示，部份外籍家庭傭工的僱主曾作出投訴，表示遭到收債人惡意來電滋擾，因為他們的家庭傭工未償還債項。她詢問，倘若制定反纏擾行為法例，僱主在這種情況下是否可獲得保障。然而，李卓人議員認為，只要針對與收債有關的纏擾問題修訂《放債人條例》(第163章)，便可處理此事。李議員及單仲偕議員均認為，制定反纏擾行為法例會妨礙新聞活動和示威活動。

11. 李卓人議員詢問，在制定有關法例後，如有示威者為遞交請願信而在行政長官或高級官員巡訪社區期間緊隨其後，他們會否被控纏擾罪。政制及內地事務局副局長表示，當局會充分考慮委員對反纏擾行為法例的疑慮，以訂定未來路向。至於有建議指應修訂現行的相關法例以規管指定類別的纏擾行為，政制及內地事務局副局長表示，有意見認為立法禁止某個指定範疇的纏擾行為，並未能全面處理問題，而且這種做法無法規管某些纏擾行為。

12. 葉國謙議員表示，民主建港協進聯盟認為有需要制定反纏擾行為法例，以回應社會大眾的訴求，為纏擾行為的受害人提供最佳的保障。鑒於新聞界關注此法例對新聞自由的影響，葉議員詢問，政府當局會如何求取平衡，在保障纏擾行為受害人的同時，亦確保正當的新聞採訪活動不受影響。政制及內地事務局副局長表示，政府當局十分明白各方對新聞自由及表達／示威自由的關注，將會慎重處理各項相關建議。他向委員保證，政府當局決定未來路向時，會小心考慮所有持份者的意見。

13. 單仲偕議員提述政府當局文件第21段所建議的4類受禁制行為，認為(b)類及(c)類行為(即以電話、郵件、傳真、電子郵件與一個人接觸；以及將

信件及電子郵件寄交一個人)的嚴重程度似乎並不足以構成纏擾。鑒於該等行為(寄交信件除外)現已受《非應邀電子訊息條例》(第593章)規管，單議員質疑為何需要制定反纏擾行為法例加以規管。他亦詢問，如定期發送電郵與選民保持聯繫，此行為是否屬於(b)類或(c)類行為。

14. 楊艾文教授解釋，顧問建議新的纏擾罪把下述情況刑事化：一個人做出一連串行為，而這些行為包括最少兩次受禁制行為(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。他補充，這項新訂罪行亦會規定，做出有關行為的一方須有以下其中一項犯罪意念："蓄意"使一個人擔心自身安全；或"罔顧"其行為是否可能導致該人如此擔心。

15. 何俊仁議員要求政府當局說明，引入反纏擾行為法例旨在打擊哪些行為。政制及內地事務局副局長表示，由於現時沒有反纏擾行為法例，故此並無纏擾行為的統計數據。他解釋，因應公眾對纏擾行為(例如前度配偶及收債人的騷擾行為，以及傳媒侵犯私隱的行為)的關注，法改會於2000年建議引入反纏擾行為法例，把纏擾行為刑事化。何俊仁議員表示，既然現行法律已能規管政制及內地事務局副局長提及的部分行為，顧問亦建議在反纏擾行為法例下就新聞採訪活動設立豁免，他認為根本沒有需要引入反纏擾行為法例。政制及內地事務局副局長表示，有意見認為現行條例沒有一條能全面保障纏擾行為的受害人，故此要求制定反纏擾行為法例。

16. 廖長江議員提述政府當局文件第25段，並詢問基於何種理據建議就新聞採訪活動、示威活動和在如常執行合法受僱的工作時所進行的活動提供特設豁免。他要求顧問解釋其建議如何求取平衡。鑒於顧問的建議與法改會的建議似乎南轅北轍，廖議員詢問，顧問認為法改會在研究過程中有哪些方面出錯。廖議員提述顧問提出的豁免建議，並詢問顧問會否界定"媒體機構"的定義，以及該定義會否涵蓋網上新聞媒體。

17. 楊艾文教授表示，政府當局文件第24(b)段所述的"媒體機構"是指現有的媒體機構。他解釋，顧問的建議建基於法改會的建議上，沒有與法改會的建議背道而馳。他解釋，研究英國實施反纏擾行為法例(法改會的建議以此為藍本)的經驗時，英國的司法決定顯示，該國曾以禁制令禁止示威活動，其法例干預了表達自由。顧問在研究其他海外司法管轄區的經驗後，提出下列建議：以表列方式列明對另一人所作出的行為，藉此就纏擾行為加入清晰和狹窄的定義，提高法例的明確性；就纏擾罪採用主觀的犯罪意念(即蓄意使一個人擔心自身或他認識的人的人身安全，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。此外，"罔顧後果"應理解為(i)知道有使他人擔心安全的不合理風險；或(ii)不理會使他人擔心安全的這個風險)；以及在擬議的反纏擾行為法例中提供豁免，以減少傳媒的疑慮。

18. 田北辰議員支持制定反纏擾行為法例，因為他認為需要立法規管某些纏擾行為。他詢問，政府當局如何防止擬就新聞活動設立的豁免遭到濫用，以及為現有媒體機構工作的記者是否一律可獲豁免被控纏擾罪，即使該記者採訪時確曾作出纏擾行為，而且所採訪的新聞其實與公眾利益無甚關連。

19. 政制及內地事務局副局長回答時表示，政府若決定引入反纏擾行為法例，將須進一步研究法例條文的細節。楊艾文教授表示，新聞採訪活動屬合法活動，因此檢控記者的門檻應訂得較高。除非他們觸犯現行法例，例如使用暴力、威脅使用暴力，或採取恐嚇或其他非法手段，否則他們應獲得豁免。

20. 李慧琼議員同樣關注會否有人借新聞採訪之名，行纏擾之實，因為新聞採訪在目前的建議下可獲豁免。她詢問，為何顧問建議須做出"最少兩項"在第21段(a)至(d)項所述的行為，始能構成纏擾罪。她認為第21段(a)項所述的受禁制行為有欠清晰，並

且詢問是否亦有需要訂明該等行為所持續的時間(例如一周)。

21. 楊艾文教授解釋，正如報告第1179段所述，顧問建議最少須做出兩次受禁制行為才構成"一連串行為"。此建議在加拿大、新西蘭及加利福尼亞州已獲採納，而且與法改會的立場(即相關的犯罪行為應包括執意行事的元素)一致。雖然未有訂明做出受禁制行為的時間長短，但纏擾罪會規定這些行為須持續作出，致使一個人"擔心其人身安全"。改制及內地事務局副局長補充，顧問建議"一連串行為"包括清單(載於政府當局文件第21段)內的最少兩次行為(相同或不同行為)，而這些行為須導致另一人擔心自身或他認識的人的人身安全。他解釋，例如某人做出(a)類任何行為兩次，或做出(a)類任何行為一次再加上(b)類任何行為一次，即屬干犯纏擾罪。

22. 關於借新聞採訪之名、行纏擾之實的問題，楊艾文教授表示，第24(b)段所述的豁免，只適用於根據與現有媒體機構的合約安排進行的新聞採訪活動。這項豁免假設與現有媒體機構簽約的人員工作時都按照正當的新聞採訪目的行事。至於第24(d)段所述的豁免，則清楚訂明有關活動必須"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"。他重申，在進行這些活動期間，如發生使用暴力、威脅使用暴力、恐嚇或採取其他非法手段的情況，當局會按現行法例作出處理。

23. 陳健波議員表示，由於研究報告已具體訂明纏擾罪的涵蓋範圍，亦已建議為新聞採訪活動特設豁免以維護新聞自由，他支持早日制定反纏擾行為法例。

24. 何秀蘭議員表示，鑒於香港對新聞自由及表達自由保障不足，加上行政長官的某些行為反映他並不尊重這些自由，她不同意制定反纏擾行為法例。她指出，很多婦女團體亦認為反纏擾行為法例可能會對新聞自由造成負面影響，故此建議政府當局考慮修訂《家庭及同居關係暴力條例》(第189章)，以禁止前度配偶或同居者作出纏擾行為。黃碧

雲議員詢問，政府當局為何不考慮引入不同的立法措施，以分別處理各項特定問題，例如是與家庭暴力和收債有關的纏擾行為。

25. 政制及內地事務局副局長回答時表示，政府當局明白公眾關注反纏擾行為法例對新聞自由及表達自由的影響。他察悉，根據委員的意見，除了制定單一的反纏擾行為法例外，另一可行方案是針對某些關係中的纏擾行為修訂現行法例。然而，政府當局認為，立法禁止某一指定範疇的纏擾行為並不能全面解決問題，因為很多纏擾者與受害人並無任何關係，這類個案根本無法利用現行法例處理。他指出，除南非外，是次研究的司法管轄區全都已針對纏擾行為制定刑事法及民事法；南非的法例則只提供民事補救方法。

26. 對於有意見指香港既無真民主，亦沒有保障資訊自由的法例，謝偉俊議員指出，《基本法》第二十七條已妥善保障新聞、表達及示威自由。謝議員察悉，研究報告摘要第52段建議，香港應就纏擾問題進行更多研究，以便按照所得證據作出更明智的政策決定。就此，他詢問，顧問是否亦認為香港現時不宜制定反纏擾行為法例。楊艾文教授解釋，顧問提出這項建議，是因為部分海外司法管轄區已就纏擾問題進行有系統的研究，但香港纏擾問題的佐證卻大多來自個人經歷。

27. 謝偉俊議員詢問，是次研究為何只涵蓋美國和澳洲的某些州份(即內華達、加利福尼亞、昆士蘭和維多利亞)，而不包括在法律改革上較為自由的其他地方(例如美國的紐約／波士頓，以及澳洲的新南威爾士)。楊艾文教授解釋，由於顧問不可能研究美國和澳洲所有州份的情況，故此選擇研究已在相關法例中為新聞採訪活動特設免責辯護／豁免的4個州份。

28. 馬逢國議員表示，演藝界歡迎當局制定反纏擾行為法例，保障藝人免受纏擾之苦。他詢問當局會否考慮以下建議：當受害人已明確要求纏擾者停止其騷擾行為，纏擾者如繼續騷擾受害人，即屬

干犯纏擾罪。他亦詢問，政府當局可否提供指引，以協助區分新聞報道活動及纏擾行為。政制及內地事務局副局長回答時表示，由於現時並無反纏擾行為法例訂立新的纏擾罪，故此無法有效阻嚇持續的騷擾或纏擾行為。

IV. 聯合國人權理事會普遍定期審查工作組就香港特別行政區(下稱"香港特區")進行的第二次審查

[立法會CB(2)471/13-14(05)及(06)號文件]

29. 委員察悉立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介[立法會CB(2)471/13-14(06)號文件]。

團體代表／個別人士陳述意見

民主黨

[立法會CB(2)542/13-14(04)號文件]

30. 柯耀林先生陳述民主黨的意見，詳情載於該黨的意見書內。關於政制發展，他認為，李飛主任最近在公眾諮詢展開前訪港，是要為政改模式定調或訂下前設，以設立篩選機制，阻止與政府持不同意見的人士參選行政長官。柯先生要求政府以更開放的態度對待不同意見。此外，他認為應向區議會下放實權，並應擴大區議會選區，使區議員須向較大選區的選民問責。

公民黨

[立法會CB(2)542/13-14(03)號文件]

31. 楊岳橋先生認為，在制訂2017年行政長官產生辦法時，香港應參考《公民權利和政治權利國際公約》(下稱"《公約》")第二十五條。該項條文訂明，凡屬公民，均應有權利及機會在真正、定期之選舉中投票及被選。他反對採納任何篩選機制，並認為行政長官須"愛國愛港"的規定顯然違反《公約》第二十五條。

女同學社

32. 鍾智灝先生表示關注女同性戀、男同性戀、雙性戀及跨性別(下稱"**LGBT**")社羣的權利保障。他表示，聯合國人權事務委員會已多番敦促香港特區政府立法消除基於性傾向及性別認同的歧視，而政府當局採取的公眾教育及宣傳措施至今亦未能解決**LGBT**社羣面對的歧視問題。他指出，2013年10月進行的民意調查顯示，65.8%受訪者支持引入相關法例。他籲請政府當局立法保障不同性傾向的人士免受歧視。

33. 委員察悉兩份由沒有出席會議的團體／個別人士提交的意見書[立法會CB(2)542/13-14(05)至(06)號文件]。

討論

2017年普選行政長官

34. 梁國雄議員表示，普選行政長官的最終目標是要還政於民。因此，他認為，在香港實行普選應遵從《公約》第二十五條所訂的普及和平等選舉原則，而且凡屬公民，均應有權利及機會在真正、定期之選舉中投票及被選。李卓人議員指出，《基本法》第三十九條保證《公約》適用於香港。依他之見，全國人民代表大會常務委員會(下稱"全國人大常委會")於2007年的決定，就提名委員會的組成及2017年行政長官選舉的候選人提名事宜上設限，有違《公約》第二十五條。他認為，香港特區政府有國際義務確保香港實行的普選符合《公約》第二十五條所訂的普及和平等選舉原則。他詢問，對於香港特區政府未能履行其國際義務，政府當局將如何向聯合國的相關委員會解釋。

35. 政制及內地事務局副局長表示，任何政治體制的設計和制訂都需要顧及相關地方的歷史背景及當地狀況。因此，在推動香港政制發展進一步邁向普選的最終目標時，有需要了解以《基本法》和全國人大常委會的相關解釋及決定為基礎的法律框架。他強調，政府當局會細心聆聽在現時的公

眾諮詢中接獲的各種意見。政制及內地事務局副局長回應李議員的進一步查詢時表示，最重要的是相關選舉沒有不合理的限制，而政府當局在香港落實普選時會嚴守這項原則。

36. 何俊仁議員認為，2017年行政長官選舉若設有不合理的限制，將會在國際間招致批評。他亦察悉，社會關注到，2017年的行政長官選舉未必會實施普選的終極模式。政制及內地事務局副局長表示，政府當局會爭取在2017年達成普選行政長官的最終目標。

推廣不同性傾向人士的平等機會

37. 何秀蘭議員提述香港特區報告(政府當局文件的附件A)第19段，詢問政府當局有何措施可在社會上建立互諒包容和互相尊重的文化。她認為政府當局不應押後關於立法禁止性傾向歧視的公眾諮詢，更指出她在2012年11月委託進行的調查顯示，三分之二的受訪者支持制定相關法例。至於2013年6月成立的消除歧視性小眾諮詢小組(下稱"諮詢小組")，何議員表示，她對諮詢小組能否商定日後如何處理性小眾歧視問題不甚樂觀。

38. 政制及內地事務局副局長表示，已委託顧問聚焦研究性小眾在香港受歧視的情況，以便諮詢小組可根據研究結果進一步考慮未來的工作路向。當局已委聘顧問進行研究，預計可於2014年內完成研究。政制及內地事務局副局長表示，當局亦快將播放新的宣傳短片，傳達不應歧視不同性傾向及跨性別人士的信息。政制及內地事務局副局長回應何議員的提問時表示，平等機會委員會計劃就此課題進行的相關研究尚未展開。

39. 陳志全議員詢問，除宣傳短片及研究外，尚有哪些處理性小眾歧視問題的措施仍在考慮當中。陳議員提到，據香港特區報告第20段所述，在處理具爭議性的議題(包括保障性小眾的權利)時，"香港特區政府會通過法律和行政方法……保障及推廣不同組羣的權利"。就此，他詢問政府會採用哪

些法律方法處理性小眾歧視問題。鑒於多項相關事宜(例如終審法院在 *W 訴 婚姻登記官* 一案中就變性人能否根據《婚姻條例》結婚所作的裁決、上訴法庭裁定《刑事罪行條例》若干條文違憲的判決，以及收集香港性小眾人口統計數據的工作等)其實涉及不同的政策範疇，他詢問政府當局會如何處理這些事宜。

40. 政制及內地事務局副局長告知委員，《婚姻條例》的修例工作雖然主要會由保安局負責，但其他相關的政策局及部門亦會互相合作，處理變性人所面對的問題。政制及內地事務局副局長補充，委託顧問進行的研究十分重要，因為其結果可作為制訂未來路向(包括是否需要提出任何立法建議)的客觀基礎。

V. 其他事項

41. 議事完畢，會議於下午4時40分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2014年3月3日