

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1758/13-14(06)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2014年6月16日會議 擬備的最新背景資料簡介

有關纏擾行為的諮詢

目的

本文件就有關纏擾行為的事宜提供背景資料，並概述民政事務委員會和政制事務委員會所作的相關討論。

背景

1998年的《纏擾行為諮詢文件》

2. 法律改革委員會(下稱"法改會")由行政局於1980年成立。法改會負責研究由律政司司長或終審法院首席法官轉交該會的法律課題，以進行改革。1989年10月11日，當時的律政司和首席按察司把私隱這個課題轉交法改會進行研究。法改會在1994年至2006年期間曾發表6份有關私隱的報告書¹。

3. 法改會於1998年5月發布《纏擾行為諮詢文件》²。在進行公眾諮詢後，法改會於2000年10月發表《纏擾行為研究報告書》。政府當局表示，鑒於所涉問題既複雜且敏感，政府當局會分階段處理有關私隱問題的相關報告書(包括《纏擾行為研究報告書》)，並會就制訂未來路向諮詢有關各方。

¹ 該等報告書為《有關保障個人資料的法律改革》(1994年8月發表)、《私隱權：規管截取通訊的活動》(1996年12月發表)、《纏擾行為》(2000年10月發表)、《侵犯私隱的民事責任》(2004年12月發表)、《傳播媒介的侵犯私隱行為》(2004年12月發表)，以及《私隱權：規管秘密監察》(2006年3月發表)。

² 法改會轄下的私隱問題小組委員會建議就纏擾行為訂立一項新的罪行。任何人如做出一連串行為，而這一連串行為對另一人造成騷擾，即足以構成有關罪行。

4. 民政事務委員會曾於1998年7月27日的會議上討論《纏擾行為諮詢文件》(1998)，其後再於2001年1月12日的會議上，與法改會和政府當局的代表、新聞工作者協會、報業機構、婦女團體和其他關注團體，就《纏擾行為研究報告書》進行討論。民政事務委員會在2007年2月9日和10月15日舉行的會議上，再度提出此課題。

2011年的公眾諮詢和有關外地經驗的顧問研究

5. 在2011年12月，政府當局表示會首先處理《纏擾行為研究報告書》，並會進行公眾諮詢，蒐集社會對報告書內各項建議的意見。政制及內地事務局曾於2011年12月19日發表一份諮詢文件，並展開公眾諮詢，諮詢期至2012年3月31日結束。收集所得的意見摘要載於政府當局的文件(立法會CB(2)196/12-13(04)號文件)。

6. 政制事務委員會³在2011年12月19日的會議上討論《有關纏擾行為的諮詢文件》，並於2012年2月20日聽取團體代表的意見。政府當局在2012年11月19日的會議上，向委員簡介所接獲的公眾意見。政制事務委員會察悉，在接獲的506份意見書中，約46%支持引入制約纏擾行為的法例，約35%表示反對，其餘的則沒有表明支持／反對。政府當局表示會研究相關的外地經驗。政府當局委聘香港大學比較法與公法研究中心(下稱"顧問")就海外司法管轄區實施反纏擾行為法例的經驗進行研究⁴。在2013年12月16日的政制事務委員會會議上，政府當局向委員簡介該研究的主要結果。

民政事務委員會及政制事務委員會在會議上提出的關注事項

7. 委員在上述會議上提出的主要關注事項，綜述於下文各段。

立法制約纏擾行為的必要性

8. 在民政事務委員會就纏擾行為進行討論期間，部分委員質疑是否有必要立法制約纏擾行為，使其刑事化。他們詢問，立法制約纏擾行為，如何能確保纏擾行為的受害人可循簡單而有效的程序獲得補償。這些委員關注到，擬議法例涵蓋的範圍或會過廣，因為根據擬議法例，一些可透過其他方法(例如輔導)解決的問題行為亦可被刑事化。

³ 自2008-2009年度立法會會期開始，有關人權的政策範疇屬政制事務委員會的職權範圍。

⁴ 6個選定的海外司法管轄區包括：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。

9. 法改會的代表表示，把纏擾行為刑事化，可讓警方採取迅速行動，保護受害人免受進一步騷擾。纏擾行為如重複發生，並對受害人造成驚嚇或困擾，纏擾者可被拘捕及送上法庭。法庭在處罰被判干犯騷擾罪的纏擾者時可發出限制令，以保護受害人免受纏擾者進一步的騷擾。法改會認為，纏擾行為可對個人的私生活和安全造成嚴重影響。雖然立法未能防範纏擾行為於未然，但就有助防止纏擾者進一步或持續作出騷擾行為。再者，沒有證據顯示，其他司法管轄區在執行制約纏擾行為的法例時遇上困難。

10. 在《纏擾行為研究報告書》中，法改會對《家庭暴力條例》(第189章)在處理纏擾行為方面的限制曾進行探討，並建議政府當局考慮改革與家庭暴力有關的法律。法改會在報告書中亦提出若干建議，以處理因收債活動而起的纏擾行為。部分委員建議，與其制定單一項制約纏擾行為的法例，政府當局不如考慮採取不同的立法措施，以處理不同的特定問題，例如修訂《家庭暴力條例》以處理前度配偶作出騷擾的問題，以及立法針對以不當手段追收債項的人。委員進一步建議，政府當局應就《纏擾行為研究報告書》中關於加強保障婦女免受家庭暴力傷害的建議採取行動，然後才考慮如何推展其餘各項有關媒體作業的建議。委員要求政府當局在研究《2007年家庭暴力(修訂)條例草案》時一併探討此事。

11. 在討論《2007年家庭暴力(修訂)條例草案》時，政府當局表示，在家庭範疇內發生的纏擾行為，已涵蓋在《家庭暴力條例》下"騷擾"的概念內，而受到配偶／同居者纏擾的受害人，可循民事途徑尋求強制令的保護。單單把家庭範疇內發生的纏擾行為列為刑事罪行，可能會帶來嚴重的執法問題，因為前線警務人員必須先行確定投訴人與涉嫌違例者的關係，然後才能採取任何進一步行動。政府當局認為，單單針對家庭範疇內發生的纏擾行為，並特別就此而立法，在原則上並不恰當，從執法角度而言，亦不可行。如果決定纏擾行為應列為一項罪行而受到處罰，則所有的纏擾行為，不管是在家庭範疇內發生，還是在其他範疇內發生，均應該受到同等對待，並在法律之下受到相同程度的刑事制裁。

12. 在政制事務委員會的多個會議上，部分委員重申，與其制定單一項制約纏擾行為的法例，政府當局不如考慮採取不同的立法措施，以處理不同的特定問題，例如與家庭暴力和收債有關的纏擾行為，以及演藝人私生活受侵擾等問題。部分委員建議政府當局探討其他可行方案，以現有的刑事條文處理特定類別的纏擾行為，例如加重罰則，以對付撥打或傳送令人厭惡的電話的罪行。部分委員認為，政府當局應就加強保障婦女免受家庭暴力傷害優先立法，以回應婦女團體的關注。部分委員認為，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，並無保障資訊自由的法例。

13. 政府當局表示，由於尚未制定有關制約纏擾行為的法例，故此當局只可在纏擾者的作為構成刑事罪行時提出檢控，惟纏擾行為可在沒有破壞社會安寧或威脅會使用暴力的情況下發生；僅作監視、包圍或持續尾隨他人，並不能使纏擾者負上刑事責任。至於建議加重罰則，以對付撥打或傳送令人厭惡的電話的罪行，政府當局表示，罰則水平必須與相應的罪行相稱。政府當局重申，針對某一特定情況下的纏擾行為立例，並不能完全解決問題，因為很多纏擾者(例如有心理問題的人)與受害人並無關係。

擬訂的騷擾罪及免責辯護

14. 法改會建議，在擬議的制約纏擾行為法例下，某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，他亦知道或應該知道⁵這一連串的行為對該另一人造成騷擾，即屬干犯刑事罪行；而就此罪行而言，騷擾的嚴重程度應足以使該人驚恐或困擾。部分委員關注到，就此罪行訂立的擬議門檻過高，因為必須證明受害人因一連串的行為而感到"驚恐"或"困擾"。政府當局解釋，就一項新訂刑事罪行所設的舉證門檻不應過低，而且公眾未必贊成懲處某項沒有令另一人感到驚恐或困擾的煩厭行為。部分委員認為，某人是否因一連串的行為而感到"驚恐"或"困擾"，其實非常主觀。政府當局表示，須達到舉證門檻，才可提出任何檢控。

15. 部分委員具體查詢，根據擬議法例，以下活動會否被視為免責辯護中合理作出的一連串行為：雷曼兄弟迷你債券事件的受害人在銀行外進行曠日持久的抗議；工會的糾察活動；以及傳媒獲悉某行政長官候選人的住所有違例建築物後，租用吊臂車窺探其住所情況。政府當局表示，工業行動和公眾示威如在案中是合理的一連串行為，便受擬議的免責辯護所涵蓋。

16. 在2013年12月16日的政制事務委員會會議上，委員察悉，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，而這些行為包括表列受禁制行為中的最少兩項(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。部分委員認為，某些擬議受禁制行為的嚴重程度似乎並不足以構成纏擾。他們又詢問是否亦有需要訂明該等行為所持續的時間。

⁵ 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。

17. 政府當局及顧問解釋，最少須做出兩次受禁制行為才構成"一連串行為"。此做法在加拿大、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。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。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"。

對新聞自由的影響

18. 部分委員認為，立法制約纏擾行為的建議會妨礙正當的新聞活動。他們亦憂慮到，這項建議或會不當地干預新聞自由和言論自由。

19. 法改會的代表在回應有關新聞自由的關注時解釋，既要維持新聞自由，亦須保障因纏擾行為而確實在肉體和精神上受到壓力的人士的權益，在兩者之間取得平衡實是極困難的工作。法改會的代表表示，要證明某人干犯纏擾行為的罪行，須證明該人曾作出"一連串行為"、具有"知道或應該知道"其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。擬議法例訂有充分的保障，例如當事人可證明在案中的情況下做出該一連串行為是合理的，以此作為免責辯護。

20. 在2011年12月19日的政制事務委員會會議上，有委員建議在有關法例內為新聞採訪活動訂明特定的免責辯護，以免影響記者正當採訪並非公開進行的政治活動。然而，另有委員贊同法改會的意見，認為擬議的"合理行為"免責辯護已包含"正當的新聞採訪活動"。政府當局表示，前線記者有時會為追訪目標人物而持續做出一連串行為，這是可以理解的。對於應否按法改會所建議，把"正當的新聞採訪活動"包含在"合理行為"的免責辯護內，還是應另行訂明免責辯護，以及應如何制訂該項免責辯護，政府當局持開放的態度。

21. 在2013年12月16日的會議上，部分委員重申，倘若制定反纏擾行為法例，將妨礙新聞活動和示威活動。鑒於顧問認為"豁免"的法定釋義在刑事法中與免責辯護相同，部分委員認為，即使建議為新聞採訪活動特設豁免，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。顧問表示，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)。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。

22. 部分其他委員關注到，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。顧問認為，除非記者觸犯現行法例，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。政府當局表示，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。

最新情況

23. 政府當局建議，在2014年6月16日的下次會議上，向政制事務委員會簡介當局在跟進法改會針對纏擾行為的建議方面有何進展。

相關文件

24. 相關文件一覽表載於**附錄**，該等文件已登載於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處
議會事務部2
2014年6月10日

有關纏擾行為的諮詢

相關文件

委員會	會議日期	文件
民政事務委員會	1998年7月27日 (議程項目II)	議程 會議紀要
	2001年1月12日 (議程項目I)	議程 會議紀要
立法會	2003年4月9日	會議過程正式紀錄 第14至15頁(羅致光議員提出的口頭質詢)
司法及法律事務委員會	2004年11月22日 (議程項目III)	會議紀要
民政事務委員會	2007年2月9日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
	2007年10月15日 (議程項目I)	會議紀要
內務委員會	2008年5月30日	《2007年家庭暴力(修訂)條例草案》委員會報告
立法會	2008年6月19日	就"立法規管收債行為"的進度報告
	2008年11月26日	會議過程正式紀錄 第52至54頁(張學明議員提出的書面質詢)
	2009年5月6日	會議過程正式紀錄 第24至30頁(梁家傑議員提出的口頭質詢)

委員會	會議日期	文件
	2010年2月3日	會議過程正式紀錄 第76至77頁(葉劉淑儀議員提出的書面質詢)
	2010年11月10日	會議過程正式紀錄 第71至72頁(余若薇議員提出的書面質詢)
	2011年1月26日	會議過程正式紀錄 第61至69頁(謝偉俊議員提出的書面質詢)
	2011年6月22日	會議過程正式紀錄 第110至112頁(陳偉業議員提出的書面質詢)
政制事務委員會	2011年12月19日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
	2012年2月20日 (議程項目IV)	議程 會議紀要
立法會	2012年7月4日	會議過程正式紀錄 第72至74頁(陳偉業議員提出的書面質詢)
政制事務委員會	2012年11月19日 (議程項目V)	議程 會議紀要
	2013年12月16日 (議程項目III)	議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部2
2014年6月10日