



HONG KONG JOURNALISTS ASSOCIATION  
香港記者協會

### 香港記者協會就纏擾行為向立法會政制事務委員會提交的意見書

1. 香港政府 2011 年 12 月發表諮詢文件，建議就纏擾行為立法，不少新聞組織、婦女團體和人權團體表示對建議感到憂慮，認為會侵擾新聞、言論及集會自由。港府今年 12 月向立法會提交顧問研究報告，交代六個司法管轄區執行反纏擾行為法例的情況，並據此建議提高香港一旦立法的門檻，又建議就新聞採訪及與公共事務議題有關的活動設立與免責辯護相同的「豁免」。
2. 香港記者協會(本會)認為，顧問研究建議並未釋除民間團體在 2011 至 12 年間的公眾諮詢期間所表達的疑慮，亦沒有針對當年立法會民政事務委員會部分議員的質疑<sup>1</sup>，即是否須要把纏擾行為刑事化提供答案。
3. 本會堅持原來的建議，即現時毋須訂定獨立的纏擾法，而是在《家庭及同居關係暴力條例》、《放債人條例》及《業主與租客(綜合)條例》中加入條款，保障相關人士免受纏擾行為之苦。本會認為，此舉既能保護公眾利益，又可減少為新聞、表達及集會自由帶來負面影響。

#### 未能證明有立法的迫切性

4. 在普通法系中，立法限制市民行動須有社會迫切性，而早在 2011 至 12 年間的公眾諮詢期間，本會已向政制及內地事務局及立法會事務委員會提交意見書，指當局未能提供數據顯示就纏擾行為單獨立法的迫切性。本會當時引述時任保安局長李少光向立法會提交的數據指出，有關追債的非刑事滋擾逐年減少，「情況已告改善」；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，意即更多人受條例保障，立法並無必要。不過，是次顧問報告並無就立法的必要性進行研究，未能證明政府有需要立法，顧問的立法建議更不能解讀為顧問支持立法。
5. 事實上，有關纏擾立法的必要性，亦在不同諮詢階段受到不同的立法會議員質疑。本意見書第二段提及的民政事務委員會報告臚列的意見，即為其中之一。
6. 本會堅持，在未能證實有社會迫切性之前，港府不應單獨就禁制纏擾行為立法。
7. 本會質疑，顧問進行研究時，沒有兼顧立法必要性，可能是受到政府委聘研究範圍所限。根據「香港大學比較法與公法研究中心」接受委聘後發表的報告，只對比海外司法管轄區實施反纏擾行為法例的經驗，完全沒有探討其他未就纏擾行為立法限制的國家情況，未能達到真正而科學化的對比標準，亦反映港府急於立法限制市民自由的傾向，本會對此表示遺憾。

<sup>1</sup> 見立法會 CB(2)605/11-12(05)文件第 5 段。

## 「豁免」無助保障新聞自由

8. 整體而言，顧問報告的建議，提高了觸犯法例的門檻 --- 以「擔心人身安全」取代港府當初建議的「驚恐或困擾」為定罪門檻<sup>2</sup>，嫌疑人同時要顯示有蓄意及罔顧後果的犯罪意念。不過，顧問隨後又建議，可訂為觸犯法例的行為之一是：「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」<sup>3</sup>，雖然顧問指明，觸犯四項行為中的至少兩項才算觸犯法例，但「注視」一個處所亦可被視作犯罪基礎之一，難免為定罪大開方便之門，易被控方濫用。
9. 顧問聲稱，考慮到公眾在諮詢期對新聞及表達自由的關注，建議為新聞採訪及與公共事務有關的活動特設豁免<sup>4</sup>，以保障市民的相關自由不被侵擾。不過，報告同時以註腳形式補充，「豁免的法定釋義與免責辯護相同」，本會對此不敢苟同，更憂慮當局玩弄文字，容讓新聞活動「享有」在法庭才可用上的免責辯護，無法保障新聞採訪免受無理限制。
10. 首先，顧問報告第 20 段訂明，可「提供特設免責辯護或豁免」以減低新聞採訪及示威活動被打擊的機會，既然文中亦以「或」來談及豁免和免責辯護，即顯示兩者是有分別的，何來法定釋義相同之說？在法律上，豁免是指相關行為不受指定條款規管，而免責辯護是指相關行為受指定條款規管，但基於特別考慮而免受刑責，兩者具有本質上的差異。
11. 此外，根據香港《刑事訴訟程序條例》第 94(A)款，豁免的舉證責任雖在辯方，但不少案例顯示，控方亦有舉證責任；但免責辯護的舉證責任，則一定由辯方負責。在控告新聞界的訴訟中，即由新聞界承擔，這是舉證責任的不同。
12. 更重要的是，在實質操作上，免責辯護無法保障記者進行追訪或跟蹤式的深度報道時不被無理阻止。一般理解，若某特定活動可獲豁免，則任何人不可以此要求執法人員阻止，但免責辯護則不具此效用，而是要到法庭爭辯時才能使用，但一般因行事不當而害怕被記者追訪的人士，只是想當場當刻阻撓傳媒採訪報道，而非真心興訟，若採訪活動不獲豁免，則相關人士仍可要求執法人員阻撓採訪，著記者到庭上辯解，若此，採訪活動當然會受影響而被迫終止。
13. 除了「豁免」是否真正豁免的疑慮之外，本會亦憂慮誰來界定「傳媒機構」或如何界定的問題。過往不少事例顯示，政府會把網站記者排拒於活動之外，禁止他們進入活動場所採訪，大大打擊公民記者，若法例日後由政府界定，除打擊日漸流行的公民新聞之外，亦為政府操控傳媒打開缺口。
14. 至於顧問聲稱，活動若是與報章、報刊、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，亦可享受「豁免」，以保障自由撰稿人<sup>5</sup>，本會亦憂慮，若所謂合約安排訂得過嚴，自由撰稿人必然會受影響，遑論日漸盛行的公民記者！屆時，新聞自由豈會不受打擊？！

---

<sup>2</sup> 顧問報告第 23 段

<sup>3</sup> 顧問報告第 21 段(a)項

<sup>4</sup> 顧問報告第 24 段

<sup>5</sup> 顧問報告第 24 段(b)項

## 表達自由仍然保障不足

15. 除了新聞自由，本會亦關注表達自由，一旦政府按原建議為反纏擾行為立法，市民的請願、示威權利，必然會被削弱。顧問在報告建議，「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：給予這類活動豁免是為了保障表達自由，包括示威活動自由。」<sup>6</sup>顧問期望藉此保障示威請願等表達或集會自由。可是，本會未敢肯定有關保障是否足夠。
16. 首先，個人冤屈是否可受公共事務議題涵蓋？若否，有關人士的連日請願示威便會有被限制的可能。
17. 其次，「單一目的」亦容易被示威的目標人士濫用，因為即使請願人士只為公共議題而來，亦會輕易被人誣陷為「受外國勢力指使」、「懷有不規企圖」，並非純為交流云云，從而受到限制，面臨違法被控的困局。
18. 本會必須強調，《基本法》第二十七條保障香港居民享有示威自由，在沒有迫切社會需要的情況下，實不應立例讓有關基本權利的享用置於問號之中，甚或蒙上陰影。

## 可行做法

19. 本會認同，法例要保障深受纏擾之苦的人士，要達到這目的，本會重申，應該完善現有的法例，毋須另立新法。
20. 政府 2012 年年初曾到立法會聽取人權及婦女團體意見，當時不少與會團體均認為，諮詢文件的建議罪行範圍太闊，易令新聞和表達自由及集會權行受侵擾，並獲當局確認<sup>7</sup>。
21. 本會支持部分婦女團體的建議，透過完善現有的《家庭及同居關係暴力條例》，包括修例或加入新條款，制約纏擾，以減少因為制訂全新法例而影響新聞及表達自由。
22. 至於涉及不良收債的滋擾行為，保安局回應立法會議員質詢時曾表示，透過多管齊下的方式，防止及打擊有關行為，相關的舉報數字由 2007 年的超過一萬六千宗減至 2011 年的一萬一千多宗，減幅近三成。換句話說，當局加強執法，已能有效阻止此類纏擾行為。
23. 政府的諮詢建議，可以說是宗師英國的《保障免受騷擾法令》(下稱法令)。根據港大的顧問報告，法令的一般性免責辯護未能對傳媒起保障作用<sup>8</sup>，事實上，英國亦已反思條例對社會人士及新聞自由的侵擾。美國這個「民主老牌國家」尚且出現纏擾法令侵害新聞自由的關注，仍在為普選行政長官爭議不休的香港，相信新例一旦通過，對新聞自由的侵擾，實在難以估量。
24. 顧問比對的國家，不少有其他保障新聞自由的法例，例如英國已訂定資訊自由法，

---

<sup>6</sup> 顧問報告第 24 段(d)項

<sup>7</sup> <http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/ca/papers/ca1119cb2-196-4-c.pdf> 文件第 18 段

<sup>8</sup> 顧問報告第 8 段

美國部份州市已落實陽光法等，反觀香港，相關保障資訊流通和新聞自由的法例，均付之闕如，不能貿然與外國民主國家相比，更不應在未訂定有關保障香港新聞自由和資訊流通的法例之前，妄言訂定會打擊新聞自由的纏擾法。

25. 本港的新聞自由近年愈見收縮，面對這個情況，特區政府絕不適宜為反纏擾行為而訂立新法，令新聞界頭上懸掛利刀，令其採訪活動隨時有被阻撓的危險，令採訪的黃金機會被想掩蓋事實者白白流走，甚或被告上法庭，耗費資源。
26. 簡而言之，一法立，一弊生，本會深信，加強現行法律保障是最穩妥的方法，既可減少纏擾行為，亦可保障新聞和表達自由。

香港記者協會

2013 年 12 月 16 日