

香港法律改革委员会 《缠扰行为研究报告书》

摘要

第 1 章 缠扰行为的祸害

1. 在某段时间内针对某人所做出的一连串使该人受骚扰、惊恐或烦扰的行为可被称为缠扰行为。缠扰行为可以由初时只属令人烦厌、惊恐但合法的行为，演变成危险、暴力或可能引致他人死亡的行为。

2. 缠扰者可以下述方式骚扰受害人：在不受欢迎的情况下登门造访；发出他人不欲收到的通讯；致电受害人时默不作声；不断在街上尾随受害人；注视或暗中监视受害人的居所或工作地点；不断给受害人送赠他不欲接受的礼物或古怪物件；向第三者披露受害人的私隐；对受害人作出虚假指控；破坏受害人的财产；及／或谩骂和伤害受害人的身体。

3. 缠扰是无分性别的行为，缠扰者和缠扰行为的受害者有男也有女。不过，缠扰行为的受害者多数是女性，而缠扰者则多数是男性。有些缠扰者只有轻微的精神病症状及情绪问题，但有些则患有严重的心理综合症或精神崩溃。

4. 报告书指出缠扰者有下列类别：妄想痴情躁狂症患者、边缘痴情躁狂症患者（俗称“情痴”）、曾经是密友的缠扰者、有反社会精神变态病的缠扰者、有妄想受害综合症病患的缠扰者、对私营或公营机构所提供的服务感到不满的人、精神及心理辅导员的服务对象、网上缠扰者、黑社会分子和追收债项的人。

5. 牵涉知名人士的缠扰个案广受传媒关注，但绝大多数被缠扰的受害者都是普通市民，他们是在工作地点受到骚扰或因家庭纠纷而受到骚扰。涉及家庭纠纷的缠扰行为多牵涉昔日或现时的情人、同居者和配偶。其他的受害人包括同事、债务人、邻居、知名人士、政治人物，甚至是陌生人。有时候，缠扰者为了控制受害人和向他施压，也会进而缠扰受害人的家人和同事。

6. 由于被缠扰的人可能在家居、工作地点和公众场所经常受到骚扰，所以他们常常处于忧虑和惊恐之中。受害人时常感到自己再也不能掌握自己的生活，有些受害人会终日惶恐不安和不再信任任何人。为了避开缠扰者并让自己重获安全感，很多受害人被迫改变生活习惯，例如更改电话号码，迁往另一区居住，辞职甚至拒绝外出。由于被人缠扰的经历对受害人造成相当深刻和持续多年的影响，所以法律应该保护被缠扰者骚扰的人。

第 2 章 各界回应《缠扰行为谘询文件》的

意见概览

7. 私隐问题小组委员会共收到 54 份回应。在 1998 年发表的谘询文件的意见书。原则上支持小组委员会的建议的机构有：香港大律师公会、香港律师会的刑事法及刑事诉讼程序委员会、香港青年法律工作者协会、香港女律师协会、律政司的刑事检控科和民事法律科、香港警务处、保安局、社会福利署、防止虐待配偶工作小组、申诉专员公署、香港家庭福利会、和谐之家、Safetalk 家庭暴力受害者支援小组、香港社会服务联会的会员机构、香港各界妇女联合协进会、维多利亚崇德社、新妇女协进会、反性骚扰阵线和岭南学院。

8. 支持谘询文件的建议但对部分内容有保留的机构有：法律援助署、香港新闻行政人员协会、香港摄影记者协会、亚洲电视有限公司、香港商业广播有限公司、新城广播有限公司和香港人权联委会。香港记者协会对有关建议“极度保留”。国际司法组织香港分会是唯一明确表示反对立法制约缠扰行为的组织。

第 3 章 在香港发生的缠扰事例

9. 第 3.9 段列出在香港发生的涉及缠扰行为的事例。我们认为缠扰行为在香港是一个需要解决的问题。即使在香港受到缠扰行为影响的人为数不多，但对于受这种行为影响的受害人来说，情况显然是严重的。

第 4 章 现行法律所提供的保障

10. 我们在第 4 章探讨缠扰事故的受害人在现行法律下可以得到什么保障。我们会先介绍民事法提供的补救办法，然后讨论刑事法提供的保障。

11. **《家庭暴力条例》**——根据《家庭暴力条例》，区域法院除了可以为一对配偶发出不准骚扰令或不准进入令外，还可以为同居的一男一女发出这些命令。但是，遭缠扰的受害人假如在受骚扰时从来不曾或已不再与缠扰者同居，便不能要求法院行使司法管辖权。此外，骚扰行为可以在其他亲属之间出现。例如：家庭的年长成员有可能被与他同住的其他家庭成员虐待；父母也可能被行为暴戾的子女虐待；而一名男同性恋者或女同性恋者的伴侣也可能变得不理性或患上强迫性神经病。

12. 我们建议行政机关考虑修订关于家庭暴力的法律。（建议 1）

13. 以现行的民事法处理缠扰行为的困难——虽然侵权法在某些情况下能为被缠扰的受害人提供解救，但是受害人所得到的保障既不全面也不充分。侵权法所提供的保障是“零碎的、只为了某项目的而设的和杂乱无章的”。虽然法院曾经尝试将侵权法的法律理念加以发展，希望能够为

被缠扰的人提供补救，但是没有任何一种侵权行为可以完全涵盖缠扰行为所包含的各种缠扰方式和反映这些行为的严重性。

14. 假如受害人并不知道缠扰者的身分，受害人可能要聘请私家侦探尾随缠扰者来找出他的居所，以便向他发出令状。即使受害人知道缠扰者的身分，很多受害人 xiu 碍于民事诉讼的程序繁复、费用高昂、及不大适用于紧急需要保护的情况而不会寻求民事补救。

15. **以现行的刑事法处理缠扰行为的困难**——虽然现行的刑事法涵盖某方面的缠扰行为，但是它并没有将缠扰行为视为独立的现象看待，而是把缠扰行为的组成部分分割开来，然后以独立事件分别处理。只有当缠扰者的作为属于某项刑事罪行的范畴时，缠扰者才会被检控。然而，缠扰行为可以在没有破坏社会安宁或威胁会使用暴力的情况下发生。缠扰者可能没有作出威胁，但仅是注视或尾随已可以伤害受害人。现行法律在制约以尾随、传真、语音邮件、电子邮件及／或在互联网进行骚扰的缠扰者方面有不足之处。

16. **结论**——我们认为缠扰行为危害社会安宁，公众和警方均应该正视这个问题。虽然有些涉及缠扰行为的、惹人反感的行径可以按照现行法律处理，但是现行的民事法及刑事法所能提供的保障是零碎、不明确及没有实效的。现行的刑事法主要适用于涉及单一刑事行为的案件，例如谋杀、抢劫、偷窃及袭击。对于持续出现的、其整体效果较其组成部分的总和或任何一个组成部分所产生的影响为坏的行为，例如缠扰行为，现行的刑事法便显得未尽完善。

第 5 章 其他司法管辖区的法律

17. 我们在第 5 章探讨其他普通法司法管辖区的法律，可以见到所有主要的普通法司法管辖区，包括澳大利亚、加拿大、英格兰、爱尔兰、新西兰和美国所有州份，均已制定制约骚扰行为或缠扰行为的法律。

第 6 章 新订罪行

18. **为何有需要施加刑事制裁**——我们认为单靠民事补救是不足的，原因如下：

- 如不及早制约缠扰行为，这种行为可能会愈趋频繁，侵扰程度愈加严重，甚至有可能酿成暴力事件。
- 缠扰行为可以严重破坏受害者的私生活、家庭生活和事业，甚至严重损害受害者的身体和心理健康。
- 民事法律程序的费用高昂，而且繁复和费时，对需要紧急保护的受害者而言并不适用。

- 为了防止缠扰行为演变为暴力事件，警方的介入是有必要的。
- 为了遏止缠扰行为，实有需要提醒那些有意缠扰的人，假如他们做出这些行为便会被起诉。
- 制定缠扰法律也可向公众和警方清楚表明，受缠扰的人有权及早得到法律的保护。
- 案情严重的缠扰者也须被判处监禁，以保护这些个案的受害者。此举不仅可以防止缠扰者进一步伤害受害者，也可以让受害者有时间迁居、向亲友或社会工作者求助，并在缠扰者出狱前作好准备。
- 受害者要是不认识缠扰者便有需要请求警方协助。在民事法律下，受害者是不能要求警方在上述情况下提供协助的。假如骚扰行为仅属侵权行为，警方是无权协助受害者找出加害人的身分。
- 在大部分个案中，仅是知悉警方介入调查便已足以制止缠扰者再次骚扰受害者。
- 法院可指令患精神病的已定罪缠扰者接受辅导、精神状况评估和精神治疗。

19. 要留待普通法发展出能够全面保障被缠扰者的法律，不仅不切实际，更是不合宜的做法。《公民权利和政治权利国际公约》第十五条规定，任何人的任何行为，在其发生时按照现行法律不构成刑事罪者，不得据以认为犯了刑事罪。除了这项没有追溯力的原则之外，第十五条亦包含另一项原则，即不得广义诠释刑事法（例如以类比的方法诠释刑事法），使被告人处于不利的位置。法院是不应牵强诠释特定罪行的涵义以致逾越该等罪行的正当适用范围，以图惩处社会大众认为应予惩处的缠扰行为。因此，将缠扰行为所带来的问题交由法院解决是不合宜的做法。

20. 一旦缠扰行为被定为可惩治的罪行，警方、社会工作者和精神健康专家便可以在其他更加严重的罪行发生之前介入处理；检控官可以凭这项专订的罪行处理缠扰行为；法院也再无需牵强诠释现有的法律概念来寻求解救。由于受害人大部分是女性，所以制约缠扰行为的法律也可视为社会加强保护妇女的措施之一。我们总结认为应该制定新的罪行解决缠扰行为所带来的问题。

21. **一连串的行为**—— 制约缠扰行为的法例所针对的问题是不断重复出现的行为，而这些行为本身虽然是合法，但将之串连起来便会发觉它们具有威吓性。因此，制定新罪行时应采用“一连串行为”的用语，以引入执意行事这个概念。只出现一次的作为（不管是如何荒诞的）不应招致刑事责任。

22. **受害者受到的伤害**—— 本来属于正当的行为变为刑事行为是因为该等行为对受害者造成伤害。既然每个人在法律下 *xiu* 应该享有免受骚扰的权利，做出对另一人造成骚扰的行为的人均可妥当地被指须负上责

任。将法例的适用范围局限在缠扰者使受害者担忧自己的安全的情况是不够的，有些骚扰行为尽管不曾使受害者担忧身体或精神受伤害，但仍可能使人惊恐和反感。有许多个案的受害者虽然不断受到骚扰，但是他们同时也知道缠扰者不大可能危害他们的安全。因此，我们认为任何人如果没有合法权益或合理理由而做出对另一人构成骚扰的一连串行为，即属犯罪。

23. **受害者受骚扰的程度**——有人关注到，以受到骚扰作为基准是把基准订得过低，原因是受骚扰的人所蒙受的伤害可能是微不足道。有鉴于此，我们决定受害者受骚扰的程度必须达至惊恐或困扰的程度。因此，只有当缠扰者的作为已使受害 x1u 惊恐或困扰才可以骚扰罪起诉缠扰者。

24. **在法例列出所有受禁制的作为**——我们认为将所有可能构成骚扰的行为尽数罗列而没有遗漏是不可能的。有关法律所涵盖的范围应该偏广，以便为受害者提供最大的保障。透过将所有构成骚扰的行为刑事化而不以列表方式载明受禁制的各项活动，可使所有造成骚扰的活动 x1u 受到法律制约。

25. **拟议中的罪行所包含的犯罪意识**——一般人认同如果缠扰罪规定缠扰者须抱有特定意图，对于那些受到因为妄想而不能形成所需意图的缠扰者骚扰的受害者而言，有关条文根本无补于事。有妄想症的缠扰者可能是因“爱慕”受害者才做出这些行为，或深信他与受害者之间是有情缘或注定有情缘。我们因此认为不应该将蓄意骚扰列为拟议中的罪行的要素之一。

26. 尽管骚扰者可能没有伤害他人的意图，但他们通常知悉其行为对另一人造成骚扰。为了避免因为要证明被告人蓄意骚扰而产生的困难，只需规定缠扰者知道他的行为会对受害人造成骚扰便已足够。一名知道受害人容易受其一连串骚扰行为影响但仍然骚扰受害人的缠扰者，是应该为其行为承担法律责任的。

27. 此外，也有些缠扰者毫不理会受害人的感受。假如缠扰者是一名真心相信受害人爱他的痴情躁狂症患者，他是无法理解他的行为已对其目标造成骚扰。为了不让罔顾受害人是否惊恐或困扰的缠扰者逃出法网，拟议中的罪行应该能够将一名做出一连串一名合理的人知道会对受害人造成骚扰的行为的缠扰者绳之于法，即使该名缠扰者是不知道其行为已造成骚扰亦然。

28. **我们建议：**

- (a) 一个人如做出一连串的行为，而这一连串的行为对另一人造成骚扰，他亦知道或应该知道这一连串的行为对该另一人造成骚扰，即属犯刑事罪；
- (b) 就此罪行而言，所造成的骚扰应该严重至足以使该人惊恐或困扰；及

- (c) 如果一名持有相同资料的合理的人会认为该一连串行为对该另一人造成骚扰，做出该一连串行为的人便会被认为应该知道他的一连串行为对该另一人造成骚扰。（建议 2）

第 7 章 免责理据

29. **合法权限和防止或侦查罪行**——我们必须确保有关法律不会妨碍他人进行合法或正当的活动的自由。因此，应该将合法授权和防止或侦查罪行列为免责的理据。

30. **在案中的情况下做出有关行为是合理的**——我们明白传媒有责任报道关乎公众利益的事物的消息和识见。如果传媒在寻求这类消息和识见时没有某些保障，便难以履行其监察职能。此外，其他如政治说客、送达传票或申索陈述书的人、传道人、收债人、护卫员、受聘于保险公司负责侦查装病诈骗案的调查员、以及受聘在民事纠纷中搜集证据的私家侦探，他们的活动 xiu 可能骚扰别人，但只要符合情理，便属正当的行为。为了保障这些活动，应将在案中的情况下属合理的行为列为免责理据之一。以有关行为是否属于合理作为免责理据是有弹性的做法。反之，如果摒弃采用合理行为这项一般性免责理据，改为在法例中列明各项特定的豁免情况，便有可能将原应纳入法例之内的情况排除于外。

31. **言论自由和集会自由**——政府有责任保障香港居民的私生活、家庭生活、住宅、健康和福利，而缠扰法例正是针对缠扰行为对受害者所造成的伤害而制定，以达致这项重要的管治目标。由于缠扰法例不是旨在针对有关行为的传意效果，所以它谈不上压制言论自由。有关法例对言论自由所造成的任何限制纯属附带后果，而且任何伴随而来的限制也仅止于保障公众健康和私隐权益所必需的。

32. 不过，有鉴于言论自由、新闻自由及和平集会权利的重要性，我们赞同法院在判断被告人在案中的情况下做出有关行为是否合理时，除了要顾及私隐权之外，还必须顾及发表意见的自由及和平集会的权利。

33. **我们建议被控骚扰罪的人可以指出有下列其中一种情况作为免责辩护：**

- (a) 有关行为是为了防止或侦查罪行的目的而做的；
- (b) 有关行为是在合法权限之下做的；或
- (c) 在案中的情况下做出该一连串行为是合理的。（建议 3）

34. 我们建议法院在判断被告人在案中的情况下做出有关行为是否合理时，应该顾及《公民权利和政治权利国际公约》第十七条（关于私生活、家庭、住宅和通信）、第十九条（关于发表意见的自由）和第二十一条（关于和平集会）所规定的权利和自由。（建议 4）

35. **严重罪行和保安工作**——我们认为应该制订程序，使做出一连串

与严重罪行或保安工作有关的行为的被告人易于证明有一项订明的免责理据适用于他的个案。要是情报人员需要出庭作证并接受检控官的盘问，便有可能妨害保安工作。同样地，如果警务人员必须在公开的法庭上提供证据证明他是为了防止或侦查罪行而行事，也可能妨碍调查严重罪行的工作。

36. 我们建议：

- (a) 由行政长官或他指定的人签发的、说明由一名指明人士在某指明场合所做的任何事情是与保安工作或防止或侦查严重罪行有关的证书，是制约缠扰行为的法例不适用于该人在该场合所做的行为的不可推翻证据；及
- (b) 应该参照可包括在上文(a)段所提述的“严重罪行”之列的罪行的最高刑罚，在法例中界定“严重罪行”一词。（建议5）

第 8 章 罚则

37. 将缠扰者监禁不仅可以防止他们再次犯案，还可以让受害人有足够时间重新安排个人事务或往一个安全的地方避居，这样做起码可以让受害人在缠扰者被监禁期间不用担心自己的安全。此外，缠扰者在监狱里可获辅导或精神治疗。因此，我们认为法院应该有权将缠扰者判处入狱。

38. 然而，我们应该把知道其行为构成骚扰的缠扰者与那些不知情但若以持有相同资料的合理的人的客观标准来审视则是理应知情的缠扰者区分。后者所做出的行为一般并非出于恶意；他们通常患上妄想症和只是痴恋受害人。若犯事者是妄想痴情躁狂症患者，他是真心相信受害人爱慕自己。这类缠扰者因此可能基于一个错误但真诚的信念行事，以为自己的行为无害甚至受到受害人欢迎。尽管我们认为这类缠扰者如果是在无合理理由的情况下使受害人惊恐或困扰是理应受到刑事制裁，但是他们的罪责较那些明知故犯的缠扰者为轻。有关法例因此应该为那些被裁定“应该知道”其行为对受害人造成骚扰而被定罪的被告人订立较轻的罚则。

39. 我们建议：

- (a) 因做出一连串对另一人造成骚扰的行为和知道该一连串行为对该另一人造成骚扰而被判犯拟议中的罪行的人应可被判处罚款和监禁两年；及
- (b) 因做出一连串对另一人造成骚扰的行为和应该知道该一连串行为对该另一人造成骚扰而被判犯拟议中的罪行的人应可被判处罚款和监禁 12 个月。（建议 6）

40. 情节严重的缠扰行为——我们认为单一项骚扰罪已可以对付目前不受惩处的缠扰行为。至于使他人担心受到暴力对待的行为，可根据现

行的刑事法处理。因此，毋须另订新的罪行制裁那些做出一连串使另一人担心自身安全或担心受到暴力对待的行为的人。

41. **在刑事诉讼中发出禁制令**——我们除了要惩罚缠扰者之外，还要使受害人放心缠扰者不会故态复萌。虽然受害人可向民事法庭申请强制令作济助，但要受害人再次出席聆讯才可获发强制令以保护自己的合法权益，对受害人并不公平。此举不仅重复司法程序，也额外加重受害人在情绪和经济方面的负担。

42. **我们建议：**

- (a) 法院处罚一名被判犯骚扰罪的人时，有权发出一个禁止该人做出致使案中受害人或其他法院认为适当的人惊恐或困扰的事物的命令；
- (b) 法院可以在对被判犯骚扰罪的被告人判刑之余或在发出感化令或发出无条件或有条件释放被告人的命令之余发出该禁制令；
- (c) 该禁制令可以在指明的期限内有效或一直有效至另行通知为止；
- (d) 检控官、被告人或禁制令提述的其他人可向法院申请更改或撤销该禁制令；及
- (e) 一个人在没有合理辩解的情况下做出禁制令所禁止的行为，即属犯罪，可被判处监禁 12 个月。（建议 7）

第 9 章 杂项事宜

43. **我们建议法院可着令任何被裁定犯骚扰罪的人接受辅导，进行身体、精神或心理评估，及接受在有关情况下属适当的治疗。**（建议 8）

44. **为何有需要提供民事补救**——不是所有受害人有意惩处缠扰者。受害人可能无意使缠扰者入狱，也无意使缠扰者的事业或前程因有犯罪记录而毁于一旦。再者，逮捕缠扰者可能使原已不稳定的局面更趋恶化，促使缠扰者采取激烈手段对付受害人和其家人。若受害人是缠扰者的妻子，她可能在决定是否离婚之前继续与缠扰者住在一起或维持关系。在这些情况下提起检控可能造成更大的伤害，亦可能促使这些家庭最终破裂。所以有些受害人宁愿寻求民事济助，以补偿他们的损失和保障他们免再受骚扰。

45. **我们建议：**

- (a) 一个人如做出一连串的行为，而该一连串的行为会构成骚扰罪，便须向该一连串行为的目标人物负上侵权法下的民事责

任；及

- (b) 以骚扰为由提起诉讼的原告人可以就该一连串行为所引致的困扰、焦虑和经济损失索取赔偿和申请禁止被告人做出会导致原告人惊恐或困扰的事情的禁制令。（建议 9）

46. **违反禁制令**——任何人如欲强制执行依据缠扰法例取得的禁制令，是必须向法院提出申请，以被告人藐视法庭为由要求将他判处入狱，并向被告人发出交付羁押通知书。这个诉讼程序既繁复又昂贵，而缠扰者也可能刻意回避接收法庭文件。曾经违反不得骚扰令的犯事者日后很可能再犯。鉴于受缠扰的人的处境与家庭暴力受害者的处境相若，法律应该协助前者强制执行为保护他们而发出的禁制令。

47. **我们建议：**

- (a) 若民事法庭在一宗以骚扰为由而提起的诉讼中发出禁制令，该法庭应该可以在禁制令附上逮捕权书；
- (b) 警务人员应该毋须手令便可以逮捕他合理地怀疑违反附有逮捕权书的禁制令的人；及
- (c) 审理违反该禁制令的法庭应该可以将被告人羁押或准予保释。（建议 10）

48. **我们建议：**

- (a) 若法庭没有在禁制令附上逮捕权书，而原告人又认为被告人有做出禁制令禁止他做的事情，则原告人应该可以向法庭申请逮捕被告人的手令；及
- (b) 若被告人被执行手令的人逮捕，审理违反禁制令的法庭应该可以将被告人羁押或准予保释。（建议 11）

49. **我们建议**行政机关考虑将《业主与租客（综合）条例》（第 7 章）第 70B 和第 119V 条所订立的罪行列为《有组织及严重罪行条例》（第 455 章）的指明罪行。（建议 12）

50. **总论**——我们认为报告书的建议可以提供较全面和有效的保障，为传统补救办法的缺失提供一个令人满意的解决方案。受害者将可以选择循民事或刑事途径对付缠扰者。将骚扰订为侵权行为的建议可以让受害者索取赔偿和申请禁止骚扰行为的禁制令。拟议中的骚扰罪可以对缠扰者起惩罚和阻吓作用，而被判犯了这罪行的缠扰者可以被要求接受辅导或精神治疗。刑事法庭的权力亦会因可以发出禁制令而得以加强，而违反禁制令将属于犯罪行为。这些民事及刑事措施将可以起互补作用，为被缠扰的受害者提供即时的保障。

2000 年 10 月