

香港法律改革委員會 《纏擾行為研究報告書》

摘要

第 1 章 纏擾行為的禍害

1. 在某段時間內針對某人所做出的一連串使該人受騷擾、驚恐或煩擾的行為可被稱為纏擾行為。纏擾行為可以由初時祇屬令人煩厭、驚恐但合法的行為，演變成危險、暴力或可能引致他人死亡的行為。

2. 纏擾者可以下述方式騷擾受害人：在不受歡迎的情況下登門造訪；發出他人不欲收到的通訊；致電受害人時默不作聲；不斷在街上尾隨受害人；注視或暗中監視受害人的居所或工作地點；不斷給受害人送贈他不欲接受的禮物或古怪物件；向第三者披露受害人的私隱；對受害人作出虛假指控；破壞受害人的財產；及／或謾罵和傷害受害人的身體。

3. 纏擾是無分性別的行為，纏擾者和纏擾行為的受害者有男也有女。不過，纏擾行為的受害者多數是女性，而纏擾者則多數是男性。有些纏擾者祇有輕微的精神病癥狀及情緒問題，但有些則患有嚴重的心理綜合症或精神崩潰。

4. 報告書指出纏擾者有下列類別：妄想癡情躁狂症患者、邊緣癡情躁狂症患者（俗稱“情癡”）、曾經是密友的纏擾者、有反社會精神變態病的纏擾者、有妄想受害綜合症病患的纏擾者、對私營或公營機構所提供的服務感到不滿的人、精神及心理輔導員的服務對象、網上纏擾者、黑社會分子和追收債項的人。

5. 牽涉知名人士的纏擾個案廣受傳媒關注，但絕大多數被纏擾的受害者都是普通市民，他們是在工作地點受到騷擾或因家庭糾紛而受到騷擾。涉及家庭糾紛的纏擾行為多牽涉昔日或現時的情人、同居者和配偶。其他的受害人包括同事、債務人、鄰居、知名人士、政治人物，甚至是陌生人。有時候，纏擾者為了控制受害人和向他施壓，也會進而纏擾受害人的家人和同事。

6. 由於被纏擾的人可能在家居、工作地點和公眾場所經常受到騷擾，所以他們常常處於憂慮和驚恐之中。受害人時常感到自己再也不能掌握自己的生活，有些受害人會終日惶恐不安和不再信任任何人。為了避開纏擾者並讓自己重獲安全感，很多受害人被迫改變生活習慣，例如更改電話號碼，遷往另一區居住，辭職甚至拒絕外出。由於被人纏擾的經歷對受害人造成相當深刻和持續多年的影響，所以法律應該保護被纏擾者騷擾的人。

第 2 章 各界回應《纏擾行爲諮詢文件》的意見概覽

7. 私隱問題小組委員會共收到 54 份回應在 1998 年發表的諮詢文件的意見書。原則上支持小組委員會的建議的機構有：香港大律師公會、香港律師會的刑事法及刑事訴訟程序委員會、香港青年法律工作者協會、香港女律師協會、律政司的刑事檢控科和民事法律科、香港警務處、保安局、社會福利署、防止虐待配偶工作小組、申訴專員公署、香港家庭福利會、和諧之家、Safetalk 家庭暴力受害者支援小組、香港社會服務聯會的會員機構、香港各界婦女聯合協進會、維多利亞崇德社、新婦女協進會、反性騷擾陣線和嶺南學院。

8. 支持諮詢文件的建議但對部分內容有保留的機構有：法律援助署、香港新聞行政人員協會、香港攝影記者協會、亞洲電視有限公司、香港商業廣播有限公司、新城廣播有限公司和香港人權聯委會。香港記者協會對有關建議“極度保留”。國際司法組織香港分會是唯一明確表示反對立法制約纏擾行爲的組織。

第 3 章 在香港發生的纏擾事例

9. 第 3.9 段列出在香港發生的涉及纏擾行爲的事例。我們認為纏擾行爲在香港是一個需要解決的問題。即使在香港受到纏擾行爲影響的人爲數不多，但對於受這種行爲影響的受害人來說，情況顯然是嚴重的。

第 4 章 現行法律所提供的保障

10. 我們在第 4 章探討纏擾事故的受害人在現行法律下可以得到甚麼保障。我們會先介紹民事法提供的補救辦法，然後討論刑事法提供的保障。

11. **《家庭暴力條例》**——根據《家庭暴力條例》，區域法院除了可以爲一對配偶發出不准騷擾令或不准進入令外，還可以爲同居的一男一女發出這些命令。但是，遭纏擾的受害人假如在受騷擾時從來不曾或已不再與纏擾者同居，便不能要求法院行使司法管轄權。此外，騷擾行爲可以在其他親屬之間出現。例如：家庭的年長成員有可能被與他同住的其他家庭成員虐待；父母也可能被行爲暴戾的子女虐待；而一名男同性戀者或女同性戀者的伴侶也可能變得非理性或患上強迫性神經病。

12. 我們建議行政機關考慮修訂關於家庭暴力的法律。（建議 1）

13. **以現行的民事法處理纏擾行爲的困難**——雖然侵權法在某些情況下能爲被纏擾的受害人提供解救，但是受害人所得到的保障既不全面也不充分。侵權法所提供的保障是“零碎的、祇爲了某項目的而設的和雜亂無章的”。雖然法院曾經嘗試將侵權法的法律理念加以發展，希望能夠爲被纏擾的人提供補救，但是沒有任何一種侵權行爲可以完全涵蓋纏擾行爲所包含的各種纏擾方式和反映這些行爲的嚴重性。

14. 假如受害人並不知道纏擾者的身分，受害人可能要聘請私家偵探尾隨纏擾者來找出他的居所，以便向他發出令狀。即使受害人知道纏擾者的身分，很多受害人都礙於民事訴訟的程序繁複、費用高昂、及不大適用於緊急需要保護的情況而不會尋求民事補救。

15. **以現行的刑事法處理纏擾行爲的困難**——雖然現行的刑事法涵蓋某方面的纏擾行爲，但是它並沒有將纏擾行爲視爲獨立的現象看待，而是把纏擾行爲的組成部分分割開來，然後以獨立事件分別處理。祇有當纏擾者的作爲屬於某項刑事罪行的範疇時，纏擾者才會被檢控。然而，纏擾行爲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。纏擾者可能沒有作出威脅，但僅是注視或尾隨已可以傷害受害人。現行法律在制約以尾隨、傳真、話音郵件、電子郵件及／或在互聯網進行騷擾的纏擾者方面有不足之處。

16. **結論**——我們認爲纏擾行爲危害社會安寧，公眾和警方均應該正視這個問題。雖然有些涉及纏擾行爲的、惹人反感的行徑可以按照現行法律處理，但是現行的民事法及刑事法所能提供的保障是零碎、不明確及沒有實效的。現行的刑事法主要適用於涉及單一刑事行爲的案件，例如謀殺、搶劫、偷竊及襲擊。對於持續出現的、其整體效果較其組成部分的總和或任何一個組成部分所產生的影響爲壞的行爲，例如纏擾行爲，現行的刑事法便顯得未盡完善。

第 5 章 其他司法管轄區的法律

17. 我們在第 5 章探討其他普通法司法管轄區的法律，可以見到所有主要的普通法司法管轄區，包括澳大利亞、加拿大、英格蘭、愛爾蘭、新西蘭和美國所有州份，均已制定制約騷擾行爲或纏擾行爲的法律。

第 6 章 新訂罪行

18. **爲何有需要施加刑事制裁**——我們認爲單靠民事補救是不足夠的，原因如下：

- 如不及早制約纏擾行爲，這種行爲可能會愈趨頻繁，侵擾程度愈加嚴重，甚至有可能釀成暴力事件。
- 纏擾行爲可以嚴重破壞受害者的私生活、家庭生活和事業，甚至嚴重損害受害者的身體和心理健康。
- 民事法律程序的費用高昂，而且繁複和費時，對需要緊急保護的受害者而言並不適用。
- 爲了防止纏擾行爲演變爲暴力事件，警方的介入是有必要的。
- 爲了遏止纏擾行爲，實有需要提醒那些有意纏擾的人，假如他們做出這些行爲便會被起訴。
- 制定纏擾法律也可向公眾和警方清楚表明，受纏擾的人有權及早得到法律的保護。
- 案情嚴重的纏擾者也須被判處監禁，以保護這些個案的受害者。此舉不僅可以防止纏擾者進一步傷害受害者，也可以讓受害者有時間遷居、向親友或社會工作者求助，並在纏擾者出獄前作好準備。
- 受害者要是不認識纏擾者便有需要請求警方協助。在民事法律下，受害者是不能要求警方在上述情況下提供協助的。假如騷擾行爲僅屬侵權行爲，警方是無權協助受害者找出加害人的身分。
- 在大部分個案中，僅是知悉警方介入調查便已足以制止纏擾者再次騷擾受害者。
- 法院可指令患精神病的已定罪纏擾者接受輔導、精神狀況評估和精神治療。

19. 要留待普通法發展出能夠全面保障被纏擾者的法律，不僅不切實際，更是不合宜的做法。《公民權利和政治權利國際公約》第十五條規定，任何人的任何行爲，在其發生時按照現行法律不構成刑事罪者，不得據以認爲犯了刑事罪。除了這項沒有追溯力的原則之外，第十五條亦包含另一項原則，即不得廣義詮釋刑事法（例如以類比的方法詮釋刑事法），使被告人處於不利的位置。法院是不應牽強詮釋特定罪行的涵義以致逾越該等罪行的正當適用範圍，以圖懲處社會大眾認爲應予懲處的纏擾行爲。因此，將纏擾行爲所帶來的問題交由法院解決是不合宜的做法。

20. 一旦纏擾行爲被定爲可懲治的罪行，警方、社會工作者和精神健康專家便可以在其他更加嚴重的罪行發生之前介入處理；檢控官可以憑這項專訂的罪行處理纏擾行爲；法院也再無需牽強詮釋現有的法律概念來尋求解救。由於受害人大部分是女性，所以制約纏擾行爲的法律也可視爲社會加強保護婦女的措施之一。我們總結認爲應該制定新的罪行解決纏擾行爲所帶來的問題。

21. **一連串的行爲**—— 制約纏擾行爲的法例所針對的問題是不斷重複出現的行爲，而這些行爲本身雖然是合法，但將之串連起來便會發覺它們具有威嚇性。因此，制定新罪行時應採用“一連串行爲”的用語，以引入執意行事這個概念。祇出現一次的作爲（不管是如何荒誕的）不應招致刑事責任。

22. **受害者受到的傷害**—— 本來屬於正當的行爲變爲刑事行爲是因為該等行爲對受害者造成傷害。既然每個人在法律下都應該享有免受騷擾的權利，做出對另一人造成騷擾的行爲的人均可妥當地被指須負上責任。將法例的適用範圍局限在纏擾者使受害者擔憂自己的安全的情況是不足夠的，有些騷擾行爲儘管不曾使受害者擔憂身體或精神受傷害，但仍可能使人驚恐和反感。有許多個案的受害者雖然不斷受到騷擾，但是他們同時也知道纏擾者不大可能危害他們的安全。因此，我們認爲任何人如果沒有合法權限或合理理由而做出對另一人構成騷擾的一連串行爲，即屬犯罪。

23. **受害者受騷擾的程度**—— 有人關注到，以受到騷擾作爲基準是把基準訂得過低，原因是受騷擾的人所蒙受的傷害可能是微不足道。有鑑於此，我們決定受害者受騷擾的程度必須達至驚恐或困擾的程度。因此，祇有當纏擾者的作爲已使受害者驚恐或困擾才可以騷擾罪起訴纏擾者。

24. **在法例列出所有受禁制的作爲**—— 我們認爲將所有可能構成騷擾的行爲盡數臚列而沒有遺漏是不可能的。有關法律所涵蓋的範圍應該偏廣，以便爲受害者提供最大的保障。透過將所有構成騷擾的行爲刑事化而不以列表方式載明受禁制的各項活動，可使所有造成騷擾的活動都受到法律制約。

25. **擬議中的罪行所包含的犯罪意識**—— 一般人認同如果纏擾罪規定纏擾者須抱有特定意圖，對於那些受到因爲妄想而不能形成所需意圖的纏擾者騷擾的受害者而言，有關條文根本無補於事。有妄想症的纏擾者可能是因“愛慕”受害者才做出這些行爲，或深信他與受害者之間是有情緣或註定有情緣。我們因此認爲不應該將蓄意騷擾列爲擬議中的罪行的要素之一。

26. 儘管騷擾者可能沒有傷害他人的意圖，但他們通常知悉其行爲對另一人造成騷擾。爲了避免因爲要證明被告人蓄意騷擾而產生的困難，祇需規定纏擾者知道他的行爲會對受害人造成騷擾便已足夠。一名知道受害人容易受其一連串騷擾行爲影響但仍然騷擾受害人的纏擾者，是應該爲其行爲承擔法律責任的。

27. 此外，也有些纏擾者毫不理會受害人的感受。假如纏擾者是一名真心相信受害人愛他的癡情躁狂症患者，他是無法理解他的行爲已對其目標造成騷擾。爲了不讓罔顧受害人是否驚恐或困擾的纏擾者逃出法網，

擬議中的罪行應該能夠將一名做出一連串一名合理的人知道會對受害人造成騷擾的行為的纏擾者繩之於法，即使該名纏擾者是不知道其行為已造成騷擾亦然。

28. **我們建議：**

- (a) 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，他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；
- (b) 就此罪行而言，所造成的騷擾應該嚴重至足以使該人驚恐或困擾；及
- (c) 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。（建議 2）

第 7 章 免責理據

29. **合法權限和防止或偵查罪行**——我們必須確保有關法律不會妨礙他人進行合法或正當的活動的自由。因此，應該將合法授權和防止或偵查罪行列為免責的理據。

30. **在案中的情況下做出有關行為是合理的**——我們明白傳媒有責任報道關乎公眾利益的事物的消息和識見。如果傳媒在尋求這類消息和識見時沒有某些保障，便難以履行其監察職能。此外，其他如政治說客、送達傳票或申索陳述書的人、傳道人、收債人、護衛員、受聘於保險公司負責偵查裝病詐騙案的調查員、以及受聘在民事糾紛中搜集證據的私家偵探，他們的活動都可能騷擾別人，但祇要符合情理，便屬正當的行為。為了保障這些活動，應將在案中的情況下屬合理的行為列為免責理據之一。以有關行為是否屬於合理作為免責理據是有彈性的做法。反之，如果摒棄採用合理行為這項一般性免責理據，改為在法例中列明各項特定的豁免情況，便有可能將原應納入法例之內的情況排除於外。

31. **言論自由和集會自由**——政府有責任保障香港居民的私生活、家庭生活、住宅、健康和福利，而纏擾法例正是針對纏擾行為對受害者所造成的傷害而制定，以達致這項重要的管治目標。由於纏擾法例不是旨在針對有關行為的傳意效果，所以它談不上壓制言論自由。有關法例對言論自由所造成的任何限制純屬附帶後果，而且任何伴隨而來的限制也僅止於保障公眾健康和私隱權益所必需的。

32. 不過，有鑑於言論自由、新聞自由及和平集會權利的重要性，我們贊同法院在判斷被告人在案中的情況下做出有關行為是否合理時，除了要顧及私隱權之外，還必須顧及發表意見的自由及和平集會的權利。

33. 我們建議被控騷擾罪的人可以指出有下列其中一種情況作為免責辯護：

- (a) 有關行為是為了防止或偵查罪行的目的而做的；
- (b) 有關行為是在合法權限之下做的；或
- (c) 在案中的情況下做出該一連串行為是合理的。（建議 3）

34. 我們建議法院在判斷被告人在案中的情況下做出有關行為是否合理時，應該顧及《公民權利和政治權利國際公約》第十七條（關於私生活、家庭、住宅和通信）、第十九條（關於發表意見的自由）和第二十一條（關於和平集會）所規定的權利和自由。（建議 4）

35. **嚴重罪行和保安工作**——我們認為應該制訂程序，使做出一連串與嚴重罪行或保安工作有關的行為的被告人易於證明有一項訂明的免責理據適用於他的個案。要是情報人員需要出庭作證並接受檢控官的盤問，便有可能妨害保安工作。同樣地，如果警務人員必須在公開的法庭上提供證據證明他是為了防止或偵查罪行而行事，也可能妨礙調查嚴重罪行的工作。

36. 我們建議：

- (a) 由行政長官或他指定的人簽發的、說明由一名指明人士在某指明場合所做的任何事情是與保安工作或與防止或偵查嚴重罪行有關的證書，是制約纏擾行為的法例不適用於該人在該場合所做的行為的不可推翻證據；及
- (b) 應該參照可包括在上文(a)段所提述的“嚴重罪行”之列的罪行的最高刑罰，在法例中界定“嚴重罪行”一詞。（建議 5）

第 8 章 罰則

37. 將纏擾者監禁不僅可以防止他們再次犯案，還可以讓受害人有足夠時間重新安排個人事務或往一個安全的地方避居，這樣做起碼可以讓受害人在纏擾者被監禁期間不用擔心自己的安全。此外，纏擾者在監獄裏可獲輔導或精神治療。因此，我們認為法院應該有權將纏擾者判處入獄。

38. 然而，我們應該把知道其行為構成騷擾的纏擾者與那些不知情但若以持有相同資料的合理的人的客觀標準來審視則是理應知情的纏擾者區分。後者所做出的行為一般並非出於惡意；他們通常患上妄想症和祇是癡戀受害人。若犯事者是妄想癡情躁狂症患者，他是真心相信受害人愛慕自己。這類纏擾者因此可能基於一個錯誤但真誠的信念行事，以為自己的行為無害甚至受到受害人歡迎。儘管我們認為這類纏擾者如果是在無合

理理由的情況下使受害人驚恐或困擾是理應受到刑事制裁，但是他們的罪責較那些明知故犯的纏擾者為輕。有關法例因此應該為那些被裁定“應該知道”其行為對受害人造成騷擾而被定罪的被告人訂立較輕的罰則。

39. 我們建議：

- (a) 因做出一連串對另一人造成騷擾的行為和知道該一連串行為對該另一人造成騷擾而被判犯擬議中的罪行的人應可被判處罰款和監禁兩年；及
- (b) 因做出一連串對另一人造成騷擾的行為和應該知道該一連串行為對該另一人造成騷擾而被判犯擬議中的罪行的人應可被判處罰款和監禁 12 個月。（建議 6）

40. 情節嚴重的纏擾行為——我們認為單一項騷擾罪已可以對付目前不受懲處的纏擾行為。至於使他人擔心受到暴力對待的行為，可根據現行的刑事法處理。因此，毋須另訂新的罪行制裁那些做出一連串使另一人擔心自身安全或擔心受到暴力對待的行為的人。

41. 在刑事訴訟中發出禁制令——我們除了要懲罰纏擾者之外，還要使受害人放心纏擾者不會故態復萌。雖然受害人可向民事法庭申請強制令作濟助，但要受害人再次出席聆訊才可獲發強制令以保護自己的合法權益，對受害人並不公平。此舉不僅重複司法程序，也額外加重受害人在情緒和經濟方面的負擔。

42. 我們建議：

- (a) 法院處罰一名被判犯騷擾罪的人時，有權發出一個禁止該人做出致使案中受害人或其他法院認為適當的人驚恐或困擾的事情的命令；
- (b) 法院可以在對被判犯騷擾罪的被告人判刑之餘或在發出感化令或發出無條件或有條件釋放被告人的命令之餘發出該禁制令；
- (c) 該禁制令可以在指明的期限內有效或一直有效至另行通知為止；
- (d) 檢控官、被告人或禁制令提述的其他人可向法院申請更改或撤銷該禁制令；及
- (e) 一個人在沒有合理辯解的情況下做出禁制令所禁止的行為，即屬犯罪，可被判處監禁 12 個月。（建議 7）

第 9 章 雜項事宜

43. 我們建議法院可着令任何被裁定犯騷擾罪的人接受輔導，進行身體、精神或心理評估，及接受在有關情況下屬適當的治療。（建議 8）

44. 為何有需要提供民事補救——不是所有受害人都有意懲處纏擾者。受害人可能無意使纏擾者入獄，也無意使纏擾者的事業或前程因有犯罪記錄而毀於一旦。再者，逮捕纏擾者可能使原已不穩定的局面更趨惡化，促使纏擾者採取激烈手段對付受害人和其家人。若受害人是纏擾者的妻子，她可能在決定是否離婚之前繼續與纏擾者住在一起或維持關係。在這些情況下提起檢控可能造成更大的傷害，亦可能促使這些家庭最終破裂。所以有些受害人寧願尋求民事濟助，以補償他們的損失和保障他們免再受騷擾。

45. 我們建議：

- (a) 一個人如做出一連串的行爲，而該一連串的行爲會構成騷擾罪，便須向該一連串行爲的目標人物負上侵權法下的民事責任；及
- (b) 以騷擾爲由提起訴訟的原告人可以就該一連串行爲所引致的困擾、焦慮和經濟損失索取賠償和申請禁止被告人做出會導致原告人驚恐或困擾的事情的禁制令。（建議 9）

46. 違反禁制令——任何人如欲強制執行依據纏擾法例取得的禁制令，是必須向法院提出申請，以被告人藐視法庭爲由要求將他判處入獄，並向被告發出發出交付羈押通知書。這個訴訟程序既繁複又昂貴，而纏擾者也可能刻意迴避接收法庭文件。曾經違反不得騷擾令的犯事者日後很可能再犯。鑑於受纏擾的人的處境與家庭暴力受害者的處境相若，法律應該協助前者強制執行爲保護他們而發出的禁制令。

47. 我們建議：

- (a) 若民事法庭在一宗以騷擾爲由而提起的訴訟中發出禁制令，該法庭應該可以在禁制令附上逮捕權書；
- (b) 警務人員應該毋須手令便可以逮捕他合理地懷疑違反附有逮捕權書的禁制令的人；及
- (c) 審理違反該禁制令的法庭應該可以將被告人羈押或准予保釋。（建議 10）

48. 我們建議：

- (a) 若法庭沒有在禁制令附上逮捕權書，而原告人又認為被告人有做出禁制令禁止他做的事情，則原告人應該可以向法庭申請逮捕被告人的手令；及
- (b) 若被告人被執行手令的人逮捕，審理違反禁制令的法庭應該可以將被告人羈押或准予保釋。（建議 11）

49. 我們建議行政機關考慮將《業主與租客（綜合）條例》（第 7 章）第 70B 和第 119V 條所訂立的罪行列為《有組織及嚴重罪行條例》（第 455 章）的指明罪行。（建議 12）

50. **總論**——我們認為報告書的建議可以提供較全面和有效的保障，為傳統補救辦法的缺失提供一個令人滿意的解決方案。受害者將可以選擇循民事或刑事途徑對付纏擾者。將騷擾訂為侵權行為的建議可以讓受害者索取賠償和申請禁止騷擾行為的禁制令。擬議中的騷擾罪可以對纏擾者起懲罰和阻嚇作用，而被判犯了這罪行的纏擾者可以被要求接受輔導或精神治療。刑事法庭的權力亦會因可以發出禁制令而得以加強，而違反禁制令將屬於犯罪行為。這些民事及刑事措施將可以起互補作用，為被纏擾的受害者提供即時的保障。

2000 年 10 月