

立法會政制事務委員會
有關纏擾行為的諮詢 - 收集到的意見摘要

引言

本文件載述就《有關纏擾行為的諮詢文件》所收到的意見的摘要。

背景

2. 我們在 2011 年 12 月 19 日發表《有關纏擾行為的諮詢文件》(“諮詢文件”)(載於附件 A)，載述法律改革委員會(“法改會”)在《纏擾行為》報告書中所提出的各項建議，並邀請公眾就所涉的事宜，特別是以下事宜發表意見：

(a) 應否將纏擾行為根據法改會提出的下述建議定為刑事罪行；

(i) 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；

(ii) 就此罪而言，所造成的騷擾應該嚴重至足以使該人驚恐或困擾；以及

(iii) 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一連串行為對該另一人造成騷擾；

(b) 應否將集體騷擾行為和阻嚇合法活動的騷擾行為定為罪行；以及

(c) 應否包含“在案中的情況下做出該一連串行為是合理的”（即“合理行為”免責辯護）¹為新聞採訪活動的免責辯護。

諮詢期已於 2012 年 3 月 31 日結束。

所接獲的意見

3. 在公眾諮詢期內，我們舉辦過公眾諮詢會，聽取市民對有關建議的意見。我們並與多個持份者組織和對建議表示關注的其他人士／團體會面。我們出席的諮詢會及會議載於**附件 B**，出席公眾諮詢會的人士在會上發表的意見摘錄於**附件 C**。

4. 我們一共接獲 506 份意見書，包括幾份在諮詢期完結後收到的意見書。在這 506 份意見書中，47 份來自團體／組織，314 份來自個人，其餘 145 份則沒有具名。除了要求予以保密的意見書外，其他的意見書都已上載我們的網頁（<http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/stalking.htm>），供公眾閱覽。

¹ 除以“合理行為”作為免責辯護外，法改會並建議應提供下述免責辯護：

- (i) 有關行為是為了防止或偵查罪行的目的而做的；以及
- (ii) 有關行為是在合法權限之下做的。

應否引入騷擾罪及“合理行為”免責辯護

5. 在 506 份意見書中，約 46%²支持引入制約纏擾行為的法例，約 35% 表示反對，其餘的沒有表明支持／反對，或只給予有條件支持，即所擬定的罪行及／或免責辯護須經實質修訂方予支持。

6. 在諮詢期內主要的焦點，是擬議罪行對新聞自由及表達／示威自由可能帶來的影響。在收到的 506 份意見書中，逾 40% 有就新聞自由及／或擬議免責辯護發表意見。當中約 15% 支持以“合理行為”為抗辯理由，認為這應已足夠，另外 85% 則認為“合理行為”這抗辯理由不足以保障新聞自由及表達／示威自由。

傳媒機構／記者組織的意見

7. 提交意見書的傳媒機構／記者組織，全都反對諮詢文件所載立法制約纏擾行為的建議。許多意見書關注到，那些不欲被記者追訪的公眾人物可以利用擬議法例，指記者的行為構成纏擾。執法機構的干預，即使事後證實屬證據不足，亦已阻截了新聞採訪活動。即使採訪活動在被干預後可以恢復進行，但因已事隔一段時間，有關報道可能已失去新聞價值。此外，提交意見書的傳媒機構／記者組織，沒有一個認為諮詢文件所建議的“合理行為”免責辯護足以保障新聞自由。下文各段截述這些機構／組織的主要意見。

² 這包括在差不多同一時間收到幾乎一式一樣且沒有具名的 21 份意見書。

8. 香港報業公會擔心法例會成為公眾人物用作逃避輿論問責的途徑。新聞機構將因此需耗費大量資源為正當的採訪活動抗辯。
9. 香港報業評議會在意見書中表示，他們理解香港有立法制約纏擾行為的需要，但有關建議會對新聞採訪活動構成極大威脅。被追訪的一方可以被記者“纏擾”至受驚嚇為由，要求警方制止採訪活動，公眾知情權無法體現。評議會要求將符合公眾利益的新聞採訪活動豁免於纏擾法之外。
10. 香港新聞行政人員協會認為，將纏擾行為列作刑事罪行，勢將損害新聞自由及表達自由，因為如被追訪的人報警，指記者的採訪對他/她構成纏擾，則採訪工作會在未開展司法程序前已遭妨礙或制止。此外，何謂“合理”實難以界定，而法律程序亦可能被人濫用。協會認為，如有需要加強免被纏擾的保障，應修改現行法例；又如政府當局認為非制定制約纏擾行為的法例不可，應為記者的新聞採訪活動提供豁免。
11. 香港記者協會反對擬議罪行，認為其涵蓋的範圍過於廣泛，定義模糊。協會認為，建議的新法例會嚴重窒礙新聞自由，並指出記者履行職責時會提出問題，當得不到答案時，便會不斷要求被訪者回應；當被訪者拒絕澄清時，記者會在被訪者出沒的地方等候；甚至跟蹤懷疑曾作不當行為的人。凡此種種正當的追訪活動，並不是全部受被訪者歡迎，在建議的制約纏擾行為法例下，這些追訪活動很容易變成非法行為。協會指出，被訪者或只想阻撓傳媒報道，未必會把案件告上法庭。在這些情況下，被告甚或沒有機會以“合理行為”的理由抗辯。

12. 香港攝影記者協會反對在現階段就纏擾行為立法，原因是擬議法例的涵蓋範圍太廣，容易被人濫用。記者的採訪行為經常涉及跟蹤、視察當事人，一旦制定建議的制約纏擾行為法例，即使採訪工作符合公眾利益，當事人也可以“驚恐”或受“困擾”這些只憑主觀判斷的感覺為理由，阻止採訪活動。

13. 國際記者聯會認為，新的制約纏擾行為法例對香港市民現時享有的表達自由及其他自由有深遠影響，因此反對引入新法例。

14. 獨立媒體（香港）反對把纏擾行為刑事化，原因是有關罪行的定義廣泛，會限制新聞自由及表達自由。新聞採訪及示威活動，甚至網上討論都可能容易受到法律制約。該會建議應以現行的刑事及民事法制約纏擾行為。

兩個專業法律團體的意見

15. 香港大律師公會認為，一個人罔顧其行為所造成的後果才須負上法律責任；不應以該人理應知道其行為會使人驚恐或困擾作為判定他/她是否須負上責任的依據。至於擬議免責辯護，該會反對為新聞界另外提供免責辯護，因為這實際上會任由記者以他們選擇使用的方式追訪任何人。這樣的免責辯護容易遭人濫用。該會並指出，萊韋森（Leveson）就英國《世界新聞報》記者的竊聽事件進行的聽證會所揭示的事實，實為不應另外提供免責辯護的有力理據，而某報館的僱員對現已離世的高奕暉法官的所作

所為³亦應作為借鑑。該會認為，如有關行為不符擬議免責辯護中“合理”的意思，則不值得讓做出該行為的人免受刑責。

16. 香港律師會同意應把纏擾行為定為刑事罪行，但須按 Ghosh 一案的驗證標準⁴ (Ghosh test) 再作進一步修訂。該會進一步建議“合理行為”抗辯理由應修訂為“在案中的情況下做出該一連串行為是合理的，包括記者或報界人士的所有正當新聞採訪活動，或在其他方面符合公眾利益的行為”。如將新聞採訪活動定為特定的免責辯護，該會建議該抗辯理由可以其後的案例為依據而擬定，且應按一般含義理解。

其他相關組織的意見

17. 共有 38 份意見書來自包括婦女組織、人權組織、家庭支援團體、藝人組織、社會及政治團體／組織，以及金融服務機構等團體。在這些意見書中，約 18% 支持立法制約纏擾行為，29% 反對，另 45% 表示所擬定的罪行及／或免責辯護須經修訂方予支持。

18. 一些婦女組織及一藝人組織認為有需要立法制約纏擾行為，但認為社會上所關注的新聞自由問題亦應予以妥善處理。金融服務界的意見書對收債及進取的市場推廣等正當及合法的活動或會受到的影響表示關注。他們擔心法例遭債務人濫用，以受“驚恐”及“困擾”為由避開收債人及／或拖延還款，增加收債的難度。他們亦對一些不受顧客歡迎的正當

³ 1998 年，高奕暉法官作出對某報刊不利的裁決後，遭該報業集團的“狗仔隊”報復。

⁴ 兩方面的驗證，即一般人是否認為被告的行為不誠實，以及被告是否知道一般人是這樣認為。

推銷活動亦可能受到制約表示關注。他們認為，“合理行為”免責辯護未能為該等正當活動提供足夠保障，並促請政府考慮提供適當的豁免，使有關活動不受法例制約。

19. 部分意見書建議，法例的涵蓋範圍應限於已知有纏擾問題出現的某些特定範疇，例如家庭內或情侶之間的纏擾行為。一份意見書特別表明反對為從事某些行業的人提供豁免。一些其他意見書認為現階段並無迫切需要立法制約纏擾行為。

集體騷擾行為及阻嚇合法活動的騷擾行為

20. 一如上文第2段所述，須徵求公眾意見的事宜包括另外兩項罪行——集體騷擾罪及阻嚇合法活動的騷擾罪。我們把這兩項罪行納入諮詢文件，主要目的是使其內容更為全面，因為我們得悉法改會在2000年發表有關《纏擾行為》的報告書後，英國在《1997年保障免受騷擾法令》（“《保障免受騷擾法令》”）中，增定了這兩項罪行。在2001年，英國的《保障免受騷擾法令》增定集體騷擾罪，清楚訂明一個人針對另一人做出騷擾行為的法律制裁同樣適用於兩個或以上的人做出的集體騷擾行為。在2005年，阻嚇合法活動的騷擾行為被定為罪行，以保障公司職員不受為爭取某些目標的團體的騷擾。

21. 112份意見書有就集體騷擾罪及／或阻嚇合法活動的騷擾罪表達意見，當中大部分只簡單提及這兩項罪行，並無任何闡述。68份意見書⁵支

⁵ 這又包括註2所指在差不多同一時間收到幾乎一式一樣且沒有具名的21份意見書。

持將集體騷擾行為定為罪行，42 份表示反對；62 份⁶支持將阻嚇合法活動的騷擾行為定為罪行，38 份表示反對。在這 112 份意見書中，14 份來自不同團體。除一個團體外，其餘所有團體都反對將有關行為定為罪行⁷。

22. 表示支持引入這兩項罪行的意見書大多沒有述明原因。至於表示反對的意見書，普遍對所擬定罪行可能令集會、抗議及示威等公眾活動受到法律制約表示關注。

23. 九個婦女組織聯署提交的意見書質疑政府把集體騷擾行為及阻嚇合法活動的騷擾行為定為罪行的動機，並懷疑政府是否以保障婦女受害人為借口，遏制新聞自由及表達／示威自由。

24. 法改會秘書處亦有提交意見書，促請政府先把法改會所建議並確切需要的基本纏擾行為定為罪行。法改會秘書處認為，如因社會上對擬議集體騷擾罪及阻嚇合法活動的騷擾罪有爭議或持反對意見而延遲推行，實屬可惜。其他一些提出意見者也有表達類似的意見。

諮詢文件的其他建議

25. 諮詢文件並邀請公眾就有關罪行的建議罰則、法院應否獲授權發出禁制令、為受害人提供民事補救，以及執行強制令的細節等提供意見。就這些事宜接獲的意見載於附件 D。

⁶ 這又包括註 2 所指在差不多同一時間收到幾乎一式一樣且沒有具名的 21 份意見書。

⁷ 在 13 份來自不同團體的意見書中，12 份反對將集體騷擾行為定為罪行；9 份中有 8 份反對將阻嚇合法活動的騷擾行為定為罪行。

結論

26. 公眾對於諮詢文件的建議意見紛紜，並對新聞自由、集會自由及表達自由等重要事宜表示關注。在決定未來路向時，重要的是在為受纏擾的受害人提供更佳保障，與為確保合法和正當的新聞採訪、公眾抗議及集會、收債等活動不受影響之間取得合適的平衡。政府當局會審慎研究收集所得的意見及所涉事宜，以制訂合適的路向。

政制及內地事務局

2012 年 11 月

有關纏擾行為的 諮詢文件

二零一一年十二月

目錄

	頁
第 1 章： 引言	1
第 2 章： 立法的需要	7
第 3 章： 擬議制約纏擾行為法例的內容	
騷擾罪	17
罰則	24
免責辯護	29
在刑事訴訟中發出禁制令	36
為受害人提供民事補救	42
執行強制令	45
第 4 章： 不擬推行的法律改革委員會之建議	
與嚴重罪行及保安工作有關的證書	51
強迫犯事者接受精神狀況評估和治療	52
《業主與租客(綜合)條例》下的某些罪行	55
第 5 章： 徵求意見的事項	57
附錄 簡稱一覽表	62

第 1 章：引言

法律改革委員會有關私隱事宜的報告書

1.1 法律改革委員會(“法改會”)在一九九四至二零零六年間，先後發表了六份有關私隱事宜的報告書，分別涵蓋不同課題：

(a) 《有關保障個人資料的法律改革》(一九九四年八月發表)

這份報告書所針對的是市民對個人資料的記錄和傳遞愈來愈泛濫所表達的關注。報告書的建議包括成立規管機構，以及引入保障資料的法例，就個人資料的保管訂定保安措施。此外，除非得到所涉個人的同意或有法定的例外規定，否則資料收集者不應為在收集個人資料時所指明用途以外的其他用途而披露該等資料；

(b) 《私隱權：規管截取通訊的活動》(一九九六年十二月發表)

這份報告書建議將蓄意截取或干擾通訊(即電訊、密封郵包或在非獲發牌照作廣播用途的頻道上傳送的無線電通訊)的作為定為罪行，但如有關作為是依據由法庭批給的手令而進行則除外；

(c) 《纏擾行為》(二零零零年十月發表)

法改會注意到香港有纏擾行為問題，而現時保障個人免受騷擾的措施並不足夠。這份報告書提出多項建議，當中包括一個人如做出一連串的行為，導致另一人驚恐或困擾，即

屬犯罪，並須向受害人負上侵權法下的民事責任；

(d) 《侵犯私隱的民事責任》(二零零四年十二月發表)

法改會認為被人無理侵犯私隱的任何人，都應有權尋求民事補救。這份報告書建議立例訂立專門針對侵犯私隱行為的侵權行為，如個人在有合理私隱期望的情況下，其獨處或隔離境況被侵擾，又或其私生活被無理宣揚，可尋求民事補救；

(e) 《傳播媒介的侵犯私隱行為》(二零零四年十二月發表)

法改會認為報業與新聞工作行業所實行的自律措施未能有效保障個人私隱免受印刷媒體無理侵犯。這份報告書建議應該立例成立一個獨立的自律委員會，以處理關於印刷媒體無理侵犯私隱的投訴；以及

(f) 《私隱權：規管秘密監察》(二零零六年三月發表)

這份報告書建議訂立兩項新的刑事罪行：侵入私人處所或使用監察器材取得個人資料的行為。法改會並建議就用作居所的私人處所作出明文規定，禁止在更衣室、睡房、洗手間，以及淋浴或沐浴設施內進行秘密監察。《基本法》保證個人私隱不得被人任意或非法侵犯，有關建議旨在提供足夠而有效的保障和補救方法，以防止個人私隱被人任意或非法侵犯。

當局的跟進工作

- 1.2 當局已審慎研究上述報告書。因應《有關保障個人資料的法律改革》報告書中的建議，當局在一九九五年八月制定《個人資料(私隱)條例》(“《私隱條例》”)(第 486 章)，在個人資料方面保障個人私隱。當局又根據《規管截取通訊的活動》及《規管秘密監察》兩份報告書，在二零零六年八月制定《截取通訊及監察條例》(第 589 章)，規管由公職人員進行的截取通訊行為，以及規管公職人員使用監察器材。這條條例已就兩份法改會報告書中有關公職人員進行該等行為所提出的問題作出處理。
- 1.3 法改會在《纏擾行為》報告書中提出多項建議，當中包括當局應考慮，以向法院申請強制令^{*}方式提供民事補救，讓家庭暴力受害人免受另一方騷擾的前《家庭暴力條例》是否應予修訂，使條例的保障範圍並不限於家庭關係中的配偶、同居異性伴侶及其子女。當局已落實這項建議。由二零零八年八月起，前《家庭暴力條例》的範圍擴大至涵蓋前配偶、前異性同居者及其子女，以及其他直系及延伸家庭成員。條例的涵蓋範圍由二零一零年一月一日起，進一步擴大至包括現時及前同性同居者及其子女。前《家庭暴力條例》亦已易名為《家庭及同居關係暴力條例》(第 189 章)。

^{*} 譯者註：在《纏擾行為》報告書中，injunction 有譯作“禁制令”，也有譯作“強制令”(見第 2.13、5.63(d)、6.54、8.27、8.32 及 9.43 段)，而 restraining order 同樣譯作“禁制令”。為免混淆，現建議參考《家庭及同居關係暴力條例》第 10 條的中文本，將 injunction 譯作“強制令”。

- 1.4 在《侵犯私隱的民事責任》報告書中，法改會提出多項建議，當中包括《私隱條例》應予修訂，使個人資料私隱專員(“私隱專員”)可以為擬根據《私隱條例》第 66 條提起訴訟的人提供法律方面的協助，讓該人就資料使用者因違反《私隱條例》的規定致令其蒙受損害，向有關的資料使用者申索補償。有關修訂可參照《性別歧視條例》(第 480 章)第 85 條及《殘疾歧視條例》(第 487 章)第 81 條，該等條文授權平等機會委員會根據有關條例，協助個人透過提起訴訟申索補償。當局已同意在修訂《私隱條例》的立法工作中落實這項建議。在二零一一年七月提交予立法會的《2011 年個人資料(私隱)(修訂)條例草案》建議授權私隱專員為有意向資料使用者提起訴訟以申索補償的受屈資料當事人提供法律協助。
- 1.5 當局已審慎研究《規管截取通訊的活動》及《監管秘密監察》兩份報告書中有關非公職人員的部分，《纏擾行為》及《侵犯私隱的民事責任》兩份報告書中尚待跟進的建議，以及《傳播媒介的侵犯私隱行為》報告書。這些報告書觸及如何在保障個人私隱與維護表達自由／新聞自由之間取得平衡這個既敏感且具爭議性的問題。社會各界對報告書的建議反應不一，意見分歧，特別是在傳媒界別中，有人對部分建議或會損害新聞自由表示關注。
- 1.6 當局十分重視保障香港社會的表達自由和新聞自由。我們也完全認同新聞界在報道關乎公眾利益的消息方面，擔當重要的角色。與此同時，我們留意到公眾人士對侵犯私隱的關注，而社會上一些界別的人士要求對此加強管制。鑑於所涉的問題既複雜且敏感，我們認為須審慎考慮有關各方的合理權益，盡量化解分歧，以期就未來路向取得社會共識。在制訂未來路向時，我們需要在個

人私隱與表達自由／新聞自由等權利之間取得平衡。

有關纏擾行為的諮詢工作

1.7 我們認為《纏擾行為》報告書比上文第 1.5 段提及的其他報告書的爭議較少，宜先處理這份報告書，然後才處理其他報告書中較具爭議性的問題。為此，有關的政府決策局和部門已審研這報告書的建議，包括在推行建議方面所涉及的實務問題，以及在推展有關工作時應予解決的任何其他事宜。當局並已研究海外制約纏擾行為的法例的發展，這些發展可能與考慮於香港引入類似的法例相關。

1.8 本文件載列法改會在《纏擾行為》報告書¹中提出的建議及相關的考慮因素，並邀請公眾就所涉的事宜提出意見。報告書有些建議具爭議性，且會對社會各界及市民構成影響。我們認為應進行公眾諮詢，蒐集社會人士對各項建議的意見。諮詢工作完結後，當局會綜合收集所得的意見並發表報告，載述所得的意見，並因應收集到的意見提出建議的未來路向。

1.9 歡迎公眾在二零一二年三月三十一日或之前，以郵寄、傳真或電郵方式遞交意見：

郵寄地址：香港添馬添美道 2 號
政府總部(東翼)12 字樓
政制及內地事務局(第 4 組)

¹ 法改會的《纏擾行為》報告書可從法改會的網站(www.hkreform.gov.hk)下載，或致函法律改革委員會秘書(地址：香港灣仔告士打道 39 號夏慤大廈 20 樓)索取印刷本。

傳真號碼：2523 0565

電郵地址：stalking_consultation@cmab.gov.hk

- 1.10 公眾人士就本諮詢文件遞交意見時附上的個人資料純屬自願提供。收集所得的意見書和個人資料或會轉交有關的政府決策局和部門，用於與是次諮詢直接相關的用途。獲取資料的政府決策局和部門只可把該些資料用於同一用途。
- 1.11 就本諮詢文件遞交意見書的個人及團體(“寄件人”)，其姓名／名稱及意見或會被刊載，供公眾查閱。本局在與其他人進行討論時(不論是內部或公開)，或在其後發表的報告中，或會指名引用就本諮詢文件遞交的意見。
- 1.12 為了保障寄件人的資料私隱，我們在編印意見書時，會將寄件人的有關資料(如有提供)，例如：住址／回郵地址、電郵地址、身分證號碼、電話號碼、傳真號碼和簽名等刪除。
- 1.13 寄件人如不欲公開其姓名／名稱及／或全部或部分意見，本局會尊重其意願。寄件人如在其意見書中表示要求把身分保密，本局會在編印其意見書時把寄件人名字刪除。寄件人如要求把意見書保密，其意見書將不會被刊載。
- 1.14 如寄件人並無要求把身分或意見書保密，則當作其姓名／名稱及全部意見可予公開刊載。
- 1.15 任何向本局遞交意見書的寄件人，均有權查閱和更正其意見書附列的個人資料。查閱或更正個人資料的要求，應以書面並循上述途徑向政制及內地事務局助理秘書長(4B)提出。

第 2 章：立法的需要

- 2.1 一如在法改會《纏擾行為》報告書中所解釋，在某段時間內針對某人所做出的一連串使該人受騷擾、驚恐或困擾的行為可被稱為纏擾行為。纏擾者來自社會不同階層，有不同的社會經濟背景，可以是受害人昔日的情人、前配偶、被拒絕的追求者、同事、前僱員、鄰居、同黨、心有不甘的被告人或不滿受害人服務的顧客。
- 2.2 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；以及／或謾罵和傷害受害人的身體。纏擾行為可以由初時屬令人煩厭、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。
- 2.3 由於纏擾行為的受害人可以在家居、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。即使在香港受到纏擾行為影響的人並不多，法改會認為對受此類行為影響的受害人來說，這顯然是嚴重的問題。
- 2.4 法改會認為纏擾行為在香港是一個需要解決的問題。雖然有些惹人反感的纏擾行徑可以按照現行法律處理，但是民事及刑事法所能提供的保障卻是零碎、不明確及非有效的。

現行的民事法

2.5 法改會曾探討民事法可提供的各種補救辦法。倘纏擾者犯了民事過失，例如侵犯他人土地、私人滋擾、恐嚇、誹謗或侵犯人身，受害人可循民事途徑起訴纏擾者侵權。

2.6 然而，上述侵權法只能在某些情況下為纏擾行為的受害人提供補救。沒有任何一種侵權行為可以完全涵蓋纏擾行為所涉及的各種纏擾方式和反映這些行為的嚴重性，保障既不全面也不充分。這些侵權法的不足之處分別列述如下：

- (a) 侵犯他人土地：關於侵犯他人土地的法律保障土地佔用者的私人處所免受實體的侵擾。如果纏擾行為未有涉及侵犯他人土地，土地佔用者便不會獲得這些法律的保障，又如那些在有關處所沒有任何所有權權益的人，也不受有關法律的保障；
- (b) 私人滋擾：由於滋擾是建基於佔用者安逸地佔用物業的權利，所以纏擾行為若不干擾就其物業的佔用，滋擾法便不能用作保障他免受纏擾的法理依據，亦不能保障受害人免在其辦公、接受教育或進行康樂活動的地方受到騷擾；
- (c) 恐嚇：屬恐嚇的侵權行為包括被告人藉恐嚇原告人或第三者，迫使原告人或第三者順從被告人的意願有所作為或不作為而令原告人蒙受傷害。此類侵權行為本質上是蓄意的非法威迫。只有藉非法行為作出恐嚇才須負上責任。纏擾者如以合法手段迫使受害人有所作為或不作為是無須因恐嚇他人而負上責任的；

- (d) 誹謗：纏擾者作出有損其纏擾對象聲譽的陳述須負上誹謗的法律責任。然而，纏擾者與受害人之間的私人通訊是不會令前者負上誹謗的法律責任；以及
- (e) 侵犯人身：當被告人企圖或威脅要毆打原告人，以致原告人合理地恐懼或憂慮身體會即時受到非法觸碰，便會被視為干犯襲擊行為。但除非威嚇性的作為或陳述使受害人恐懼或憂慮遭受即時的暴力對待，否則這些作為或陳述並非可予起訴的行為。纏擾者可能只是多次致電或尾隨其對象。即使受害人因纏擾者不斷尾隨或口頭謾罵而罹患精神病，這些行為也不算作毆打行為。

現行的刑事法

2.7 法改會亦曾探討刑事法所提供的保障。侵擾行為如果並僅如果涉及下述行為，才可予以檢控：

- (a) 遊蕩導致他人擔心本身的安全或利益，違反《刑事罪行條例》(第 200 章)第 160(3)條：控方必須有足夠證據證明，被告人在公眾地方或建築物的共用部分遊蕩，不論單獨或結伴在該處出現，而導致他人合理地擔心本身的安全或利益。這項罪行的最高刑罰是監禁兩年；
- (b) 在公眾地方作出擾亂秩序的行為，違反《公安條例》(第 245 章)第 17B 條：控方必須有足夠證據證明被告人在公眾地方作出喧嘩或擾亂秩序的行為，或使用恐嚇性、辱罵性或侮辱性的言詞，或派發或展示任何載有此等言詞的文稿，意圖激使他人破壞社會安寧，或

其上述行為相當可能會導致社會安寧被破壞。這項罪行的最高刑罰是罰款 5,000 元及監禁 12 個月；

- (c) 作出有違公德的行為，違反普通法並可根據《刑事訴訟程序條例》(第 221 章)第 101I 條予以處罰：控方必須有足夠證據證明被投訴的行為確實在公眾地方作出。此外，有關行為的猥褻、淫褻或令人討厭程度，須足以令公眾覺得不雅。這項罪行一經循公訴程序定罪，最高刑罰是監禁七年及罰款²；
- (d) 撥打或傳送令人厭惡的電話或訊息，違反《簡易程序治罪條例》(第 228 章)第 20 條：控方必須有足夠證據證明被告人傳送極為令人厭惡的訊息，或任何不雅、淫褻或具威脅性的訊息；或傳送任何虛假的訊息，旨在對他人造成煩擾或不便，或旨在令他人產生不必要的憂慮；或無合理因由而不斷致電另一人。這項罪行的最高刑罰是罰款 1,000 元及監禁兩個月；
- (e) 寄送禁寄物品，違反《郵政署條例》(第 98 章)第 32(1)(f)條：控方必須有足夠證據證明被告人寄送任何淫褻、不道德、不雅、令人反感或帶誹謗的物品。這項罪行的最高刑罰是罰款 20,000 元及監禁六個月；
- (f) 普通襲擊，違反《侵害人身罪條例》(第 212 章)第 40 條：任何人如蓄意或罔顧後果地使另一人害怕會受到即時及非法的暴力對待，即

² 這項罪行屬可公訴罪行，不過可根據《裁判官條例》(第 227 章)第 92 條在裁判法院循簡易程序處理(這類案件通常由裁判法院審理)。循簡易程序審理的罪行，最高刑罰是監禁兩年及罰款 100,000 元。

屬襲擊行為。普通襲擊行為一經循簡易或公訴程序定罪，最高刑罰是監禁一年。然而，單是言語並不能構成襲擊罪。假如纏擾者沒有作出使受害人害怕會即時遭到不合法暴力對待的行為，纏擾者亦不會被控襲擊罪；以及

- (g) 刑事恐嚇，違反《刑事罪行條例》(第 200 章) 第 24 條：纏擾者若威脅受害人，表示會使該受害人或第三者的人身、聲譽或財產遭受損害，或會作出任何違法作為，可被控觸犯了條例第 24 條下的罪行，惟纏擾者只會在有意圖地使受害人或第三者驚恐，導致受害人或第三者作出他在法律上並非必須作出的作為，或導致受害人或第三者不作出他在法律上有權作出的作為的情況下，才屬違法。這項罪行一經循簡易程序定罪，最高刑罰是罰款 2,000 元及監禁兩年；一經循公訴程序定罪，最高刑罰是監禁五年。不過，此等罪行條文不能幫助受到沒有作出威脅的纏擾者騷擾的受害人。僅監視、包圍或持續尾隨他人，不能使纏擾者負上刑事責任。

2.8 一如前文所指出，現行的各項刑事條文在處理纏擾行為問題方面各有不足之處。普通法下有一些其他條文可制約纏擾行為，但同樣地也有其不足之處：

- (a) 非法禁錮：蓄意或罔顧後果地非法限制另一人離開某處的自由，便犯了非法禁錮罪。不過，假如纏擾者只是阻止另一人向某方向走，但該另一人仍然可以朝另一方走，便不會干犯非法禁錮罪；

- (b) 毆打：毆打是指一個人使另一人受到非法的暴力對待。“暴力”一詞在這裏包括任何在未經他人同意下故意觸碰其身體的行為。但除非纏擾者與受害人有身體碰觸，否則毆打罪是不能成立的；以及
- (c) 企圖犯罪：關於企圖犯罪的法律使法院可以在犯案者干犯罪行之前及時懲罰他，但不足以保護受害人免受仍未稱得上是罪行的纏擾行為所騷擾，例如送遞不欲接受的禮物。

法改會的建議

2.9 法改會認為纏擾行為是由一連串行為組成，這些行為分開單獨來看可能不會令人反感，但當這些行為在一段時間內作出，整體效果是會干擾受害人的私隱和家庭生活，以致令受害人感到困擾或驚恐，甚至嚴重妨害他的身體或心理健康。法改會基於下列考慮因素，支持立法禁止纏擾行為：

- (a) 雖然現行的刑事法涵蓋纏擾行為的某些方面，但未能將纏擾行為視為獨立的現象來處理，而是把纏擾行為的組成部分分割開來，然後視之為個別事件分別處理。當纏擾者的作為屬於某項刑事罪行的範疇，才可向他們提出檢控。然而，纏擾行為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；
- (b) 等待普通法發展出能夠全面保障纏擾行為的受害人的法律，是不實際亦不理想的。《香港人權法案》第十二條規定，任何人的行為如不牴觸當時的法律，他便不可因該行為被定罪。由於法院是不應牽強詮釋特定罪行的涵義至逾越其正當的適用範圍，以圖懲處社會大眾認為應予懲處的纏擾行為，因此將纏擾

行為所帶來的問題交由法院解決是不理想的；以及

- (c) 纏擾行為可以造成長遠影響，且嚴重破壞受害人的私生活、家庭和事業，甚至嚴重損害受害人的身體和心理健康。即使有關行為沒有涉及暴力，但所造成的影響也會嚴重至有需要施加刑事制裁。此外，纏擾行為如不被及早制約，可能會愈趨頻繁，侵擾程度愈趨嚴重，並可演變成暴力事件。立例禁止纏擾行為會向有意纏擾他人者發出清晰的訊息，作出這些行為是不可接受且不合法的，並會被起訴。再者，警方、社會工作者和精神健康專家屆時便可以在其他更嚴重的罪行發生前介入。

2.10 因此，法改會認為應引入制約纏擾行為的法例以達致下列目的：

- (a) 制止威脅和騷擾受害人並打擾他們正常生活的行為；
- (b) 在纏擾者的行為惡化至嚴重程度前將他們拘捕，以防止他們的行為演變成暴力事故；
- (c) 阻嚇纏擾者，使他們不敢觸犯纏擾罪；
- (d) 制約被判有罪的纏擾者，使他們不會再犯纏擾罪；以及
- (e) 在適當情況下安排纏擾者接受精神治療。

考慮因素

2.11 雖然當局沒有纏擾行為的獨立統計數字，但相關行為的統計數字和不時就個別事件的報道均反映了問題在香港的嚴重性。舉例來說，過去三年，平均每年有超過 14 000 宗向警方舉報的非刑事追債滋擾個案。最近，報章亦有報道個別騷擾個案，其中的一些撮要如下：

- (a) 有報章在二零一一年八月報道一名工程師受其前女友所騷擾。據報事件始於他們四個月的戀情結束之後，受害人與其同事及家人開始收到無數騷擾電話和垃圾郵件。受害人的前女友搬到與受害人同一大廈居住、從其友人身上套取他的行蹤資料，亦曾不請自來出席男方的行山聚會，又曾專誠安排與男方乘搭同一班飛機。前女友亦曾向受害人的鄰居派發誹謗單張，指稱受害人身染愛滋病及性無能。她亦散佈謠言，指受害人的父親有偷女性內衣和在公眾露體的習慣。她更在前男友、他的父母和祖父母的家門淋紅油。受害人因而在自家門口安裝閉路電視，甚至移居到深圳以迴避她。事件對他的同事們和工作構成持續的騷擾，因而令受害人兩度失去工作。
- (b) 同月，另一則報道指一名商人在確認他曾與某人有業務上的往來後便開始遭到騷擾。他在辦公室和家中收到恐嚇電話、郵件和陰司紙，要求他償還該人所欠下的債務。他曾於一天內收到超過 300 個來電。其鄰居和生意夥伴也收到要求他還債的字條。一些生意夥伴因此拒絕與他進行業務合作。報道指他和妻子及父母均生活在持續的惶恐下。

- (c) 另一宗在二零一零年底被廣泛報道的個案，涉及一名曾在電子媒體工作的前新聞主播。一陌生男子不停地向受害人送花、跟著她、開車尾隨她、在公眾場所掛上橫額示愛，並在兩個月內向她發出超過 600 個短訊。即使受害人轉了工、搬了家，並轉了電話號碼，騷擾仍持續。

2.12 法改會指出，在判斷纏擾行為在香港是否一個問題時，不用著眼於曾受纏擾的香港居民人數是 100 名還是 10 000 名。只要有足夠的個案顯示香港有市民受纏擾者騷擾，則不論受害人佔香港人口的 1%或是 0.01%，纏擾行為仍應被視作一個問題來加以處理。

2.13 我們認同法改會的意見，認為纏擾行為可嚴重影響受害人及其家人的健康、自由及生活質素。在上文第 2.11 段的受害人，以及很多其他情況下的受害人，往往是無助的。當纏擾者的作為屬於某項現行普通法或刑事罪行的範疇，例如受害人的身體受到傷害，才可向纏擾者提出檢控。現行的法律不足以制約各式各樣的纏擾行為。

2.14 大部分普通法司法管轄區，包括英國、澳洲及新西蘭，都訂有制約纏擾行為的法例。英國的《1997 年保障免受騷擾法令》（“《保障免受騷擾法令》”）旨在制定條文保障人們免受騷擾及類似的行為傷害。澳洲的所有洲均將纏擾行為訂為刑事罪行³。新西蘭的《1997 年騷擾行為法令》就

³ 澳洲首都地區的《1900 年刑事罪行法令》、新南威爾斯州的《1900 年刑事罪行法令》、澳洲北領地的《刑事法典法令》、昆士蘭州的《1899 年刑事法典法令》、南澳洲的《1935 年刑事法綜合法令》、維多利亞州的《1958 年刑事罪行法令》、西澳洲的《刑事法典》，以及塔斯曼尼亞州的《1924 年刑事法典法令》。

騷擾行為提供刑事和民事補救。在加拿大、愛爾蘭及美國均有法例禁止騷擾行為。

2.15 在發表報告書前，法改會進行了公眾諮詢，就有關一個人如無合法權限或無合理因由而作出一連串對另一人造成騷擾的行為，即屬犯罪並須負上侵權責任的建議，徵詢公眾的意見。在 54 份收到的意見書中，絕大部分支持訂立制約纏擾行為的法例。除了以個人名義提交的意見書之外，只有兩個組織對制定制約纏擾行為的法例表示保留或持反對意見。

2.16 在法改會《纏擾行為》報告書發表後，立法會民政事務委員會會見了相關團體，聽取他們的意見。一方面有傳媒界的代表對法改會的建議的不同方面表示保留，另一方面，不少其他團體，尤其一些婦女權益代表，對立法規管纏擾行為表示強烈支持，並敦促早日落實法改會的建議。

2.17 從潛在受害人的角度來說，訂立制約纏擾行為的罪行可為他們提供更大程度的保障。基於上文第 2.11 至 2.16 段的考慮，我們建議落實立法禁止纏擾行為。同時，我們需小心考慮並衡量如何在互相衝突的權利和權益，尤其是個人私隱與新聞自由之間取得平衡。此課題及擬議法例的其他內容會在本諮詢文件的第三章中作探討。

徵求意見

2.18 請就我們立法禁止纏擾行為的建議提出意見。

第三章：擬議制約纏擾行為法例的內容

騷擾罪

法改會的建議

3.1 法改會建議：

- (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；以及
- (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。

3.2 法改會認為制定新罪行時應採用“一連串行為”的用語，以引入執意行事的觀念，而這用語的普通詞義清晰明確，無需進一步釐清。只出現一次的行為(無論何等荒誕)不應招致刑事責任。不過，如行為重複出現，這些行為便變得具威嚇性。儘管如此，出現兩次或以上的行為是否構成騷擾，需視乎個案的實際情況而定。法改會認為，為求可以靈活應用，有關的法例條文不應訂明所涉事件的次數和各事件的相距時間。

3.3 法改會認為受害人的精神狀況是制約纏擾行為法例的重要部分：正因為纏擾行為對受害人造成傷害而令原本屬正當的行為變為刑事行為。有許多個案，受害人雖然不斷受到騷擾而行為亦可能會

使普通人驚恐和反感，但他們知道纏擾者不大可能危害他們的安全。另一方面，一些行為不會使一名合理的人驚恐或困擾，但神經過敏的受害人可能會感到驚恐或困擾。法改會建議纏擾者的行為須使受害人驚恐或困擾(這是一個主觀的判斷)才可控以騷擾罪。

3.4 法改會認為不必在法例中界定騷擾的涵義，因為“騷擾”一詞是普通用語，其涵義對法院和普羅市民來說，是容易明白的⁴。法改會並認為將所有可構成騷擾的行為全部毫無遺漏地臚列是不可能的。透過將所有構成騷擾的行為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。

3.5 法改會指出，纏擾者可能為了達到騷擾受害人的目的而針對受害人所認識的人做出一連串行為。某人儘管不是一連串行為所直接針對的目標，但仍然可能因為有關行為而驚恐或困擾。為此，法改會建議一連串行為所針對的對象不必同時是受騷擾的人。

3.6 至於犯罪意識，法改會建議不應該將蓄意騷擾列為擬議罪行的元素之一。如果纏擾罪規定纏擾者需抱有特定意圖，制約纏擾行為的條文便不能幫助那些受到因為妄想而未構成所需意圖的纏擾者騷擾的受害人。妄想的纏擾者可能出於“愛慕”才對受害人做出某些行為，或深信他與受害人之間是有情緣或註定有情緣的。纏擾者可能真心相信受害人是愛他的，他是無法理解自己的行為已對受害人造成騷擾。為了不讓罔顧受害人是否驚恐

⁴ 法改會舉出加拿大的《刑事法典》第 264 條為例子，該條文沒有界定“騷擾”一詞的涵義。

或困擾的纏擾者逃出法網，法改會建議擬議罪行應該能夠將一名做出一連串以一名持有相同資料的合理的人知道會對受害人造成騷擾的行為的纏擾者(即該名纏擾者應該知道他的行為會對受害人造成騷擾)繩之於法。

考慮因素

界定騷擾的涵義

3.7 在《保障免受騷擾法令》中，“騷擾”一詞包括“致使該人驚恐或困擾”⁵。類似的元素見於愛爾蘭的法律⁶。澳洲、加拿大及新西蘭的制約纏擾行為法例則有“擔心自身安全”的元素⁷。

3.8 我們曾考慮應否在擬議的制約纏擾行為法例(如推行的話)中界定“騷擾”一詞的涵義。法改會認為沒必要這樣做，因為該詞對法院和普羅市民來說，是容易明白的。此外，透過將騷擾行為刑事化而不以列表方式載明受禁制的各項活動，有助確保所有造成騷擾的活動都受到法律制約。我們傾向對此表示贊同。

⁵ 根據《保障免受騷擾法令》第 7(2)條，“對騷擾一人的提述包括致使該人驚恐或困擾”。

⁶ 根據愛爾蘭的《1997 年非致命侵害人身罪法令》的規定，任何作為如嚴重干擾另一人的安寧和私生活，或致使另一人驚恐、困擾或受傷害，便會被視為“騷擾行為”。

⁷ 根據澳洲首都地區的《1900 年刑事罪行法令》第 35(1)條的規定，一個人不得纏擾另一人以達致某些目的，包括“導致該名被纏擾的人或其他人擔憂或懼怕受到損害”。澳洲北領地的《刑事法典法令》第 189 條、昆士蘭州的《1899 年刑事法典法令》第 359B 條、南澳洲的《1935 年刑事法綜合法令》第 19AA 條、維多利亞州的《1958 年刑事罪行法令》第 21A 條、塔斯曼尼亞州的《1924 年刑事法典法令》第 192 條及新西蘭的《1997 年騷擾行為法令》第 2 條都訂有類似的條文，禁止任何人作出，包括重複作出一些行為，包括可合理地預計會引致受害人憂慮或擔心自身或其他人的安全的行為。加拿大的《刑事法典》第 264(1)條禁止任何人重複作出致使另一人“合理地擔心自身或他認識的任何人的安全”的行為。

“驚恐”及“困擾”

3.9 我們曾研議將導致他人驚恐的行為定為刑事罪行，而導致他人困擾的行為則定為民事過失的建議。如決定推行有關制約纏擾行為的法例，基於下述考慮因素，我們同意法改會的建議，即將導致他人驚恐或困擾的任何一連串行為定為刑事罪行：

- (a) 如只將導致他人驚恐的行為定為刑事罪行，受害人所得的保障會較小；
- (b) 有關建議似乎意味着驚恐較困擾嚴重。然而，根據精神科的文獻，困擾可以持續一段較長的時間而導致心理疾病的病況延長，所構成的影響可以較為嚴重。相反，驚恐可能只維持數分鐘，受害人很快便會忘記；以及
- (c) 現時並無既定的定義解釋困擾及驚恐，也無既定的準則量度困擾及驚恐的程度。此外，受困擾的徵狀可能要在事發後數天才浮現。在事發後一段時間才檢查受害人的精神狀況以評估他在事發當時的驚恐或受困擾程度，未必可靠。假如擬議法例只將引致驚恐的行為定為刑事罪行，則很多原擬納入法例保障之內的受害人不會受到有關保障。

3.10 我們也曾考慮是否需要為“困擾”及“驚恐”兩詞下定義。這兩個詞語是普羅市民所能理解的。在醫學文獻中，兩個詞語可交替使用。現時並無既定的定義解釋何謂困擾及驚恐，也無既定的準則量度困擾及驚恐的程度。在法律上，這些用語涉及事實的問題，法院得視乎個別案件的情況判決。海外司法管轄區制約纏擾行為的法例沒有就“困

擾”及“驚恐”下定義。因此，我們認為不宜在擬議法例(如推行的話)中界定這兩詞的涵義。

集體騷擾行為

3.11 我們亦曾考慮應否也把集體騷擾行為定為罪行。

3.12 法改會建議的騷擾罪針對一對一的行為。然而，在若干行為，例如收債(另一份法改會報告的主題⁸)的情況下，較常見的是一群人集體騷擾另一人，但每一名參予者只是進行一次騷擾行為。

3.13 就上述情況而言，要歸罪於個別騷擾者可能會有困難。以合謀原則為依據，或如他們是作案從犯，以《刑事訴訟程序條例》(第 221 條)第 89 條為依據，或可將他們定罪，要他們負上法律責任。如以前者為依據，便須證明有合謀行為或共同策劃罪行，且犯案者有參與其中；如以後者為依據，則須證明個別從犯協助、教唆、慫恿或促使另一人犯罪。就上文第 3.12 段所提述的情況來說，由於個別犯案者所擔當的角色有限或參與程度有限，通常難以在現行機制下判定他們有罪。

3.14 英國在二零零一年修訂《保障免受騷擾法令》，增訂了第 7(3A)條⁹，清楚訂明一個人針對另一人

⁸ 法改會除在其《纏擾行為》報告書中就收債公司對債務人作出的騷擾行為表達意見外，亦在二零零二年七月發表了《規管收債手法》報告書。報告書的建議包括訂立一項騷擾債務人及其他人的刑事罪行。當局在二零零五年九月作出回應，指出現時已有多項法律條文，有效打擊收債公司的不良收債行為。因此，無須制定任何新的法律條文。收債員及其伙伴的纏擾行為，應在法改會《纏擾行為》報告書中建議的一般騷擾罪行中涵蓋。

⁹ 第 7(3A)條規定：一個人於任何時候的行為，如由另一人協助、教唆、慫恿或促使，須視作：(a)另一人於當時做出的行為(同時亦是做出該行為的人的行為)；以及(b)該另一人對有關行為的所知和目的(這些他是應該知道的)與協助、教唆、慫恿或促使該人做出有關行為時的意圖或可合理預見的結果是一樣的。

做出騷擾行為的法律制裁同樣適用於兩個或以上的人做出的集體騷擾行為。該條文更確定，一個人親自作出一項作為又安排另一人作出另一項作為，可被視為做出“一連串行為”。這樣，如騷擾者只親自行事一次，然後安排其他人對受害人做出其他多項騷擾作為，因而未能指控該名騷擾者做出“一連串作為”的漏洞，便可予以堵塞。

3.15 我們未見其他司法管轄區制約騷擾行為的法例有任何類似的條文。

3.16 現供考慮的是：是否應在建議的制約纏擾行為法例(如推行的話)中訂定條文，保障個人不受兩個或以上的人而每人只做出一次騷擾行為的集體騷擾。

阻嚇合法活動的騷擾行為

3.17 英國的《保障免受騷擾法令》並訂明，一名纏擾者騷擾多名受害人(例如同一公司的僱員)，即屬犯罪。英國在二零零五年增訂條文，訂明一個人如在不同時候對兩個或以上的人做出一連串他知道或應該知道涉及騷擾的行為，目的是勸使任何人(未必是受騷擾的其中一人)不要做其有權做的事情或做其無責任要做的事情，即屬犯罪。《保障免受騷擾法令》第 1(1A)條規定：

“任何人不得做出—

- (a) 涉及騷擾兩個或以上的人；
- (b) 他知道或應該知道涉及騷擾那些人；以及
- (c) 旨在勸使任何人(無論是否上述那些人的其中一人)：

- (i) 不要做其有權或必須做的事情；或
- (ii) 做其無責任要做的事情，

的一連串行為。”

- 3.18 在二零零五年制定第 1(1A)條之前，有些公司在《保障免受騷擾法令》下獲發強制令，以保障其僱員免受爭取動物權益的抗議人士騷擾。然而，法令下的騷擾罪對一間公司的僱員或該公司本身的保障程度仍不清晰，因為要按法令第 1(1)條將騷擾者定罪，必須證明在一連串行為中他最少兩次騷擾另一人。英國的法院對“另一人”一詞採用嚴格的釋義，使條文的適用範圍限於騷擾單一個人的情況。因此，如無證據證明個別僱員多於一次受到騷擾，基於公司不同的僱員受騷擾而提出公司多於一次被騷擾的控罪便不能成立。一間公司的僱員先前如沒有受到騷擾，即使其同事曾被騷擾，他們也不會受到保障。
- 3.19 為《保障免受騷擾法令》增訂第 1(1A)條，目的是保障公司的僱員不受爭取某些目標的團體的騷擾。“一連串行為”的定義已擴大至涵蓋涉及兩個或以上的人，而對每人作出最少一次的行為。
- 3.20 訂立這項罪行，是要將導致兩個或以上的人驚恐或困擾至令任何人士(不論是否上述其中一人，亦不限於個人)不敢進行其合法業務的行為定為罪行。以威脅和恐嚇手段迫使某人士或某些人士停止進行其合法業務，屬干犯這項罪行的行為。
- 3.21 《保障免受騷擾法令》第 1(1A)條是專為保障公司的僱員而制定的，目的是使他們免受爭取某些目標的團體的騷擾。現時並無跡象顯示這是在香港引起重大關注的問題。我們亦未見其他司法管轄區制約纏擾行為的法例有任何類似的條文。

徵求意見

3.22 請就以下事宜提出意見：

(a) 應否把纏擾行為根據法改會提出的下述建議定為刑事罪行：

(i) 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；

(ii) 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；以及

(iii) 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；以及

(b) 應否將集體騷擾行為和阻嚇合法活動的騷擾行為定為罪行。

罰則

法改會的建議

3.23 法改會建議：

(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；以及

(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。

3.24 法改會指出，將纏擾者監禁不僅可以防止他們再次犯案以保護受害人，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獲得安全。此外，纏擾者在監獄裏可獲輔導或精神治療。

3.25 法改會建議，一個人如果知道或應該知道他的行為導致另一人驚恐或困擾，即干犯騷擾罪。在刑罰方面，法改會建議應為那些被裁定“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，即罰款及監禁 12 個月，因為他們的罪責較那些明知故犯的纏擾者為輕；對明知故犯的纏擾者，建議的最高刑罰為罰款及監禁兩年。

3.26 法改會建議應該把知道其行為構成騷擾的纏擾者與那些不知道但若以持有相同資料的合理的人的客觀標準來審視則是應該知道的纏擾者區分。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只是為受害人着迷。這類纏擾者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和受到受害人歡迎。法改會認為雖然這類纏擾者理應受到刑事制裁，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。

考慮因素

訂立兩種罰則

- 3.27 我們察覺到纏擾案中的纏擾者通常是精神健全的，只是沒有理會其行為會令受害人驚恐或困擾的後果。法改會所提出在條例中訂明纏擾者“應該知道”其行為構成騷擾的建議，會確保該等案件的受害人得到充分保障。
- 3.28 至於將罰則區分方面，我們察覺到一些司法管轄區(包括英國、加拿大及澳洲的維多利亞州)的制約纏擾行為法例訂明，犯事者可能在知情或罔顧後果(又或是應該知道其行為有訂明效果)的情況下犯纏擾罪，但沒有將懲處兩類犯事者的罰則區分。
- 3.29 如訂立兩種罰則，便需要提出證據證明纏擾者知情才可控告他“明知”故犯。雖然明知故犯者的罪責可能較重，但我們認為由法院按個別案件的情況、犯罪意識的強弱，以及所得的證據去判處適當的刑罰較為合適。至於應否對明知故犯的纏擾者處以較重的懲罰，則應交由法院考慮。

最高刑罰

- 3.30 對於在知情下干犯的罪行，法改會建議可處的最高刑罰應定為罰款及監禁兩年。法改會並無建議特定的罰款額。即使有關法例並無訂明罰款額，裁判官也可根據《裁判官條例》(第 227 章)第 97 條所授予的權力，判定罰款。如循簡易程序定罪，常任裁判官一般可判處的最高罰款額是第 6 級罰款(100,000 元)。

- 3.31 在釐定一項罪行的罰款額時，理想的做法是與類似罪行的罰款額相若。類似罪行的最高罰款額介乎 1,000 元(撥打／傳送令人厭惡的電話／訊息，違反《簡易程序治罪條例》(第 228 章)第 20 條)至 20,000 元(寄送禁寄物品，違反《郵政署條例》(第 98 章)第 32(1)(f)及 38 條)。海外司法管轄區制約纏擾行為的法例就有關罪行所定的最高罰款額，由加州的 1,000 美元至英國的 5,000 英鎊不等，這些都可作有用的參考。
- 3.32 很多海外司法管轄區¹⁰制約纏擾行為的法例所定的罰則只有監禁，沒有罰款。然而，我們注意到一些受害人可能是纏擾者的配偶，並可能有經濟上的考慮(見下文第 3.75 段)，如同時訂明可處罰款，便可讓法院選擇以另一種處罰方式，這可能是較適合的做法。就擬議罪行而言，由於纏擾行為可能使受害人困擾，因此可考慮將罰款額定為，比如說，100,000 元，以反映罪行的嚴重性，並收較大的阻嚇作用。法院如擬判處罰款，自會考慮個別案件的犯事者繳付罰款的能力。
- 3.33 就刑期方面，在香港，類似罪行的最長監禁期長短相差頗大：介乎兩個月(撥打／傳送令人厭惡的電話／訊息，違反《簡易程序治罪條例》(第 228 章)第 20 條)至七年(作出有違公德的行為，違反普通法並可根據《刑事訴訟條例》(第 221 章)第 101I 條予以處罰)。考慮到上述各因素及法改會的建議，我們建議將擬議刑事罪行(如推行的話)的最高刑罰定為第 6 級罰款(100,000 元)及監禁兩年。

¹⁰ 這些司法管轄區包括新西蘭(監禁兩年)、澳洲首都地區(監禁兩年)、澳洲北領地(監禁兩年)、南澳洲(監禁兩年)、昆士蘭州(監禁五年)、澳洲的維多利亞州(監禁十年)及加拿大(監禁十年)。

- 3.34 如將集體騷擾行為和阻嚇合法活動的騷擾行為定為罪行，那麼在衡量這兩類騷擾行為可能引致的驚恐及困擾的嚴重性後，我們需考慮應否將這兩類行為的刑罰亦定在同一水平。我們明白一對一的騷擾行為所引致的驚恐及困擾，未必小於集體騷擾行為和阻嚇合法活動的騷擾行為。反之，集體騷擾行為和阻嚇合法活動的騷擾行為所引致的驚恐及困擾，亦未必大於一對一的騷擾行為。就這些罪行的罰則，《保障免受騷擾法令》可提供參考。根據該法令，集體騷擾和阻嚇合法活動這兩類騷擾行為的刑罰，與一對一的騷擾行為相同，即一經循簡易程序定罪，可判處的最長監禁期為六個月，並可處不高於第 5 級(5,000 英鎊)的罰款。如將集體騷擾行為和阻嚇合法活動的騷擾行為定為罪行，我們傾向建議將這兩類行為的刑罰亦定在同一水平。

向法院提起法律程序的時限

- 3.35 除非特別指明，就簡易罪行向法院提起法律程序的時效，以干犯罪行日期後的六個月為限。由於在一些案件中，受害人可能不知道犯事者的身分，從執法角度來看，實有需要延長時限。調查當局或需一些時間追查誰是犯事者和找出他的所在。基於上文所述，我們可以考慮延長就騷擾罪作出投訴或提交資料的時限，比如說兩年。
- 3.36 由於擬議罪行涉及一連串行為，我們需要考慮提起訴訟的時限由何時開始計算最為恰當。我們可以根據法改會的建議作出考慮。法改會建議當纏擾者的行為構成一連串行為，而這些行為的累積效果使受害人驚恐及困擾，便應開始計算有關的時限。

徵求意見

3.37 如推行擬議罪行的話，請就以下事宜提出意見：

- (a) 應否就擬議騷擾罪訂定單一的最高罰則，不論犯事者是知道還是應該知道其行為構成騷擾；
- (b) 擬議騷擾罪的最高刑罰應否定為第 6 級罰款 (100,000 元) 及監禁兩年；
- (c) 應否將集體騷擾罪和阻嚇合法活動的騷擾罪的罰則定在與上文(b)段所提述的同一水平；以及
- (d) 向法院提起法律程序的時限應否指明為當纏擾者的行為構成一連串行為，而這些行為的累積效果使受害人驚恐及困擾起計的兩年。

免責辯護

法改會的建議

3.38 法改會建議被控騷擾罪的人可以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。

- 3.39 法改會並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，應該考慮到《公民權利和政治權利國際公約》(“《公約》”)第十七條(關於私生活、家庭、住宅和通信)¹¹、第十九條(關於發表自由)¹²和第二十一條(關於和平集會)¹³所規定的權利和自由。
- 3.40 關於上文第 3.38(a)及(b)段，法改會認為應該將防止或偵查罪行和合法權限列為免責的辯護，以把有關活動排除於罪行的範疇以外。後述辯護是要確保有關法律不會妨礙他人進行合法活動的自由。
- 3.41 就上文第 3.38(c)段，法改會明白傳媒有責任報道公眾關注的資訊和識見。在缺乏保障下，傳媒在尋求這類資訊和識見時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、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，他們的活動都可能構成騷擾，但只要符合情理，便屬正當的行為。為了保障所有這類活動，應將在個案中的情況下屬合理的行為列為免責辯護之一。以行為是否屬於合理作為免責

¹¹ 《公約》第十七條規定：“(一)任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。(二)對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利”。

¹² 第十九條規定：“(一)人人有保持意見不受干預之權利。(二)人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。(三)本條第(二)項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：(a)尊重他人權利或名譽；(b)保障國家安全或公共秩序、或公共衛生或風化”。

¹³ 第二十一條規定：“和平集會之權利，應予確認。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使”。

辯護可提供彈性。反之，如果摒棄採用合理行為這項一般性免責辯護，改為在法例中列明各項特定的豁免情況，有可能將原應納入法例之內的情況排除於外。

- 3.42 在法改會諮詢公眾期間，有傳媒界人士提出關注，從事正當新聞活動的記者如持續追訪其對象，可能會面對遭逮捕或入獄的風險。一例子為某記者知道一名被指欺騙客戶的行政人員的電話號碼，該名行政人員可能已表明他不欲向新聞界發表談話，但當有新指控出現，恪守專業操守的記者是有責任致電該行政人員，述明有關指控，並要求他作出回應。此等行為很容易會被當成騷擾行為。同樣地，記者因重大事故在有關負責官員的住宅門外日夜守候，以採訪他們的意見和其他關於事故的資料，可能會被視作不合理的行為。法改會在其報告書中指出，他們認為上述事例中的記者的行為即使被法院斷定為造成騷擾，但在有關個案的情況下仍是合理的。

- 3.43 法改會同意當採訪對象拒絕就某項關乎公眾利益的事務接受訪問時，記者為取得他們的回應，有時必須對採訪對象窮追不捨。記者為報道一宗關乎公眾利益的新聞而做出一連串的行為是合理的；但如果報道內容是關於某人的私隱且又與公眾利益無關，記者便不應追纏採訪對象至使他驚恐或困擾。如記者要透過騷擾或窮追不捨的方式來追訪公眾人物的私生活，記者必須說服法院有關行為是合理的，方為公平。

考慮因素

法改會建議的免責辯護

- 3.44 法改會建議的免責辯護主要以《保障免受騷擾法令》所定者為依據。根據該法令第 1(3)條的規定，被告人可提出免責辯護，以示(a)有關的一連串行為是為了防止或偵查罪行的目的而做的；(b)有關的一連串行為是根據任何成文法則或法律規則或遵從任何人根據任何成文法則訂定的條件或規定而做的；或(c)在案中的情況下做出該一連串行為是合理的。我們同意，如擬議的騷擾罪予以推行的話，應提供這些法改會建議的免責辯護。我們就為新聞採訪活動提供免責辯護的考慮因素詳列於第 3.45 至 3.50 段。

新聞採訪活動

- 3.45 法改會報告書發表後，有傳媒界人士再次就擬議法例(如推行的話)可能被人利用以干預新聞自由表示關注。他們認為要區別纏擾行為與純粹為了採訪新聞而跟蹤他人的做法實在困難。有人擔心記者在採訪新聞時持續追訪某人，有可能會觸犯騷擾罪。
- 3.46 有傳媒界人士指出何謂在上文第 3.38(c)段的免責辯護下的合理行為見仁見智。他們認為有必要明確界定在何種情況下做出該一連串的行為會被視為不合理，讓記者清楚知道甚麼是不可為的。有的認為建議的免責辯護可能不足以保障記者所有正當而多元化的活動。他們遂建議在擬議的法例(如推行的話)下為新聞採訪活動制定特定的免責辯護。

- 3.47 事實上，法改會已徹底地考慮過第 3.45 及 3.46 段的論點。法改會認為“正當的新聞採訪活動”已包含在合理行為這項免責辯護之內，因此沒有必要就此另定免責辯護。為正當的新聞採訪活動訂立較為詳細的免責辯護亦不切實可行。記者的騷擾行為是否正當需視乎很多因素而定，例如：有關行為的目的(例如有關記者所調查的事宜對公眾來說是否重要)；新聞題材的性質和重要性；採訪對象的身分(例如他是否公職人員、知名人士或罪行受害人)；有關記者是否完全罔顧採訪對象的反應而窮追不捨；不同事件發生的時間和地點；致電或造訪的次數；以及有沒有使用侮辱性言語。
- 3.48 有人提出應考慮將“公眾利益”列為免責辯護。法改會曾考慮過此建議並認為沒有必要將公眾利益在擬議的法例下列為免責辯護，因為如第 3.38(c)段所提述的“在案中的情況下做出該一連串行為是合理的”的免責辯護被採納，記者追訪的事宜所涉公眾利益將會是法院的考慮因素。法改會認為在案中的情況下做出合理的行為的免責辯護會為記者及其他人進行正當的活動提供較大的保障。
- 3.49 值得注意的是，多個海外司法管轄區(包括英國、澳洲、新西蘭及愛爾蘭)的相關法例訂有一般性和寬闊的豁免條文或免責辯護以保障合理行為，但都沒有將新聞採訪活動定為特定的免責辯護。
- 3.50 我們知悉有些持份者就有可能干預新聞自由表示關注，亦曾探討可否將“新聞採訪活動”定為特定的免責辯護。除上文第 3.47 至 3.49 段的考慮外，我們亦需要考慮此特定免責辯護對擬議法例提供給纏擾行為受害人的保障的影響。問題是社會人士是否接受豁免傳媒一切形式的新聞採訪活動，不論該等活動在案中的情況下是否合理。我

們歡迎公眾就法改會的建議，即上文第 3.38(c)段的“合理行為”的免責辯護應已包含為新聞採訪活動提供的免責辯護，抑或應為新聞採訪活動另外提供特定的免責辯護，提出意見。如屬後者，歡迎公眾就如何制訂該項免責辯護(不論是有規範的或是無規範的)提出意見。

法院對行為是否合理的考慮

- 3.51 另外，法改會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(關於發表自由)和第二十一條(關於和平集會)所規定的權利和自由。法改會提出這項建議，目的是提醒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，需顧及相關的人權。
- 3.52 《基本法》第三十九條訂明，《公約》適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港的法律予以實施。上述的權利和自由分別受到《香港人權法案條例》(第 383 章)第 8 條內的《香港人權法案》第十四、十六及十七條的保障。
- 3.53 各種的權利和自由也受到《基本法》的保障，包括第二十七條(言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由)、第二十九條(禁止任意或非法搜查、侵入居民的住宅和其他房屋)及第三十條(通訊自由和通訊秘密)。
- 3.54 在審理案件時考慮《基本法》及《香港人權法案》，法院是責無旁貸的。因此，沒有必要在擬議法例中訂明法院在作出判斷時須考慮有關條文。此外，法院亦可隨時查閱法改會的報告書，並以報告書作為詮釋法例的外在輔助工具。因

此，擬議法例不必特別提述《公約》的有關條文。

徵求意見

3.55 請就以下事宜提出意見：

- (a) 應否就騷擾罪(如推行的話)提供法改會建議的
下述免責辯護：
 - (i) 有關行為是為了防止或偵查罪行的目的而做的；
 - (ii) 有關行為是在合法權限之下做的；或
 - (iii) 在案中的情況下做出該一連串行為是合理的；
- (b) 就騷擾罪(如推行的話)，是否同意法改會的建議，即上文第(a)(iii)分段的“合理行為”的免責辯護應已包含為新聞採訪活動提供的免責辯護；抑或應為新聞採訪活動另外提供特定的免責辯護；
- (c) 如應為新聞採訪活動另外提供特定的免責辯護，如何制訂該項免責辯護(不論是有規範的或是無規範的)；
- (d) 應否就騷擾罪(如推行的話)提供任何其他的免責辯護；以及
- (e) 應否就集體騷擾罪及阻嚇合法活動的騷擾罪(如推行的話)提供任何免責辯護；以及若然，甚麼免責辯護。

在刑事訴訟中發出禁制令

法改會的建議

3.56 法改會建議：

- (a) 法院處罰一名被判犯騷擾罪的人¹⁴時，有權發出命令，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；
- (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¹⁵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；以及
- (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。

3.57 法改會認為除了令纏擾者因其作為而受懲罰外，還有必要保障受害人日後不再受已被定罪的纏擾者傷害。舉例來說，騷擾者可被禁進入當事人 100 公尺範圍以內的地方。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

¹⁴ 法改會的建議是，法院發出禁制令的對象只可以是一名被判犯罪的人，而不能是被判無罪釋放的人。

¹⁵ 當一人被判有罪之後，法院可作出感化令，或作出命令以無條件或有條件釋放罪犯(見《罪犯感化條例》(第 298 章)第 3 條及《裁判官條例》(第 227 章)第 36 條)。

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。

- 3.58 為使受害人獲得最大保障，法改會認為應該將一個人在沒有合理辯解的情況下違反禁制令的行為定為可逮捕罪行。將違反禁制令的行為另行定為罪行的好處，是無須受害人自行提起訴訟便可以強制執行該命令。

考慮因素

禁制令

- 3.59 在考慮這項建議時，我們參考了其他司法管轄區制約纏擾行為的法例。英國及澳洲昆士蘭州的法律均有訂明授權法院發出禁制令。其他司法管轄區則以禁止令(愛爾蘭)、防範暴力令(澳洲新南威爾士州)或介入令(澳洲維多利亞州)的形式發出有關命令。
- 3.60 禁制令可保障受害人日後不再受被定罪的纏擾者傷害。法院獲授權發出該等命令，受害人便無須向民事法院申請強制令作濟助。由於禁制令提供上述的獨特保護作用，如推行這項建議，則無論法院是否已對被定罪的纏擾者判處監禁或已向他發出其他命令，也應有權發出禁制令。

禁制令的有效期

- 3.61 法改會建議，當案中的騷擾行為屬嚴重程度而纏擾者又冥頑不靈，又或者法院未能即時就有效期的長短作出判斷，禁制令可一直有效至另行通知為止。容許禁制令不訂明有效期可為法院提供彈性，也可為受害人提供最佳的保障。我們注意到

這樣的安排與英國一致。再者，禁制令只會禁止被告人對受害人或其他人做出令他們驚恐或困擾的事情，並不會影響被告人的其他權利和自由。

3.62 然而另一方面，由於禁制令屬量刑過程中的一部分，基於法律須確切明朗的原則，被裁定犯擬議纏擾行為罪行的被告人有權知道禁制令的有效期。我們得悉昆士蘭州法院發出的禁制令可以禁止在指明的一段時間內作出某些行為，例如該人不得與指明的人接觸或不得接近指明的人的物業。

3.63 根據《家庭及同居關係暴力條例》發出的強制令，有效期最長可達 24 個月¹⁶，不過法院可應申請延長有效期。然而，根據這條例發出的強制令屬民事補救，將這類命令與在擬議制約纏擾行為法例中引入、由刑事法庭發出的禁制令作直接比較未必恰當。

3.64 在考慮禁制令的有效期時，須在保障受害人的安全與尊重被告人的私隱及自由走動的權利之間取得平衡。我們希望聽取公眾就此事宜的意見。

更改或撤銷禁制令

3.65 法改會建議檢控官、被告人或禁制令提述的其他人可向法院申請更改或撤銷禁制令。《保障免受騷擾法令》第 5(4)條規定，檢控官、被告人或禁制令提述的任何其他人可向發出禁制令的法院申請更改或撤銷該禁制令。昆士蘭州的《1899 年刑事法典法令》第 359F(7)條規定，禁制令可由法

¹⁶ 這些強制令主要載有禁制答辯人騷擾申請人的條文；禁制任何人以暴力對待另一人的條文；禁止任何人進入或留在／規定答辯人必須准許申請人進入或留在任何居所或範圍的條文。

院更改或解除，如禁制令訂明，亦可由其他法院更改或解除。

- 3.66 由於情況可能隨時日變遷而起變化，我們同意法改會的看法，如引入禁制令，應該讓所有涉案的人，包括檢控官、被告人及該禁制令提述的任何其他人，都可以申請或撤銷該禁制令。

違反禁制令

- 3.67 如引入禁制令，為確保有關人士遵從規定，我們認為應將被告人在沒有合理辯解的情況下做出任何禁制令所禁止的行為列為罪行，法改會建議的罰則為監禁 12 個月。可供參考¹⁷的是，根據《保障免受騷擾法令》的規定，違反禁制令的最高刑罰是罰款及監禁五年¹⁸，而騷擾罪的最高刑罰則是不高於第 5 級(即 5,000 英鎊)及監禁六個月。在昆士蘭州，任何人在知情下違反禁制令，最高刑罰是 40 個罰款單位(即 4,000 澳元)或監禁一年，而非法纏擾罪的最高刑罰是監禁五年。

- 3.68 違反禁制令的罪責未必不及干犯騷擾罪嚴重。我們建議違反禁制令(如推行的話)的最高刑罰應與

¹⁷ 由於不同司法管轄區的禁制令所定的規定各有不同，在此引述的最高刑罰只是概括指標，並非供直接比較之用。

¹⁸ 根據《保障免受騷擾法令》的規定，違反禁制令者一經循公訴程序定罪，最高可被判監禁五年及／或罰款，又或一經簡易程序定罪，最高可被判監禁六個月及不高於第 5 級(即 5,000 英鎊)的罰款。然而，值得注意的是，《保障免受騷擾法令》下的禁制令可禁止任何被判“犯罪”的人(可以是犯了該法令第 2 條下的騷擾罪，或該法令第 4 條下的令他人懼怕暴力的罪行)作出任何在禁制令下列明為了保護受害人使其不受騷擾或引致其對暴力產生恐懼的行為。換言之，《保障免受騷擾法令》下的禁制令可禁制罪犯作出任何比純粹使受害人驚恐或困擾更嚴重的行為。英國的上訴法院為判處《保障免受騷擾法令》下的罪犯列出指引，而判處者其中的一個要考慮的因素是有關罪行屬第 2 條或第 4 條下的罪行。

干犯騷擾罪相同(即如上文第 3.37(b)段所提述，可處第 6 級罰款(100,000 元)及監禁兩年)。

向被判無罪釋放的人發出命令

3.69 英國在二零零四年修訂《保障免受騷擾法令》，訂明法院可向被判無罪釋放的人發出禁制令。修訂條文在二零零九年九月三十日起生效。當被告人被裁定罪名不成立，而法院認為有必要發出禁制令以保護某人，使其不受被告人騷擾，法院可考慮發出禁制令。

3.70 值得注意的是，英國擴大了可予接納證據的範疇，任何在民事法律程序中申請強制令時可予接納的證據(例如傳聞證據¹⁹)，在刑事訴訟中考慮發出禁制令時都可引用。這與香港現有的規定不同。在香港，在刑事訴訟中只會在某些特定情況下接納傳聞證據²⁰。如將違反禁制令的行為定為

¹⁹ 根據法改會在二零零九年十一月發表的《刑事法律程序中的傳聞證據》報告書，“傳聞證據”一詞的簡單解釋是“當甲告訴法庭乙曾經對他說過些甚麼，此證據便稱為傳聞證據”。

²⁰ 根據豁除傳聞證據的規則，傳聞證據除非屬於該項規則的例外情況之一(包括被控人的供認及現已死亡的人所曾作出的陳述)，否則在刑事法律程序中不得予以接納。

法改會在二零零九年十一月發表的《刑事法律程序中的傳聞證據》報告書中建議，一般而言，現時反對接納傳聞證據的規則應予保留，但應給予更大的空間在下述情況之下接納傳聞證據：

- 如傳聞證據屬於現有法定例外規定的範圍之內；
- 如傳聞證據屬於會被保留的普通法例外規定的範圍之內；
- 如案中各方同意；或
- 如法庭信納“有必要”接納傳聞證據和信納傳聞證據“可靠”。

這份報告書由律政司負責。律政司在二零一零年十二月的臨時回應中表示，“律政司現正研究法律改革委員會《刑事法律程序中的傳聞證據》報告書中所提出的複雜議題。律政司已徵詢律師會和大律師公會的意見，並在對報告書的建議得出結論之前，會審慎考慮這兩個團體的回應”。

罪行，我們認為現時不接納傳聞證據的規定也適用於法改會所建議發出禁制令的訴訟是審慎的做法。在這規定下，法院認為有必要向被判無罪釋放的被告人發出禁制令的情況應屬罕見，因為在這些案件中，法院已不信納對被告人的指控屬實。

- 3.71 我們注意到愛爾蘭的禁止令及澳洲維多利亞州的介入令只可以向被判罪的纏擾者發出。法改會只建議禁制令可向被判罪的人發出，並沒有建議可向被判無罪釋放的人發出。我們現階段不擬跟進向被判無罪釋放的人發出命令的建議。

徵求意見

- 3.72 請就以下事宜提出意見：

(a) 法院處罰一名被判騷擾罪(如推行的話)的人時，應否有權發出禁制令，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；以及

(b) 若然：

- (i) 法院是否可以在對被判犯騷擾罪的被告人判刑、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；
- (ii) 是否須指明禁制令的時效，還是該命令可指明時效或不指明時效直至另行通知為止；

(iii) 是否容許檢控官、被告人或禁制令提述的任何其他人向法院申請更改或撤銷該禁制令；以及

(iv) 違反禁制令的最高刑罰應否與騷擾罪的建議刑罰定在同一水平(即第 6 級罰款(100,000 元)及監禁兩年)。

為受害人提供民事補救

法改會建議

3.73 法改會建議：

- (a) 一個人如做出一連串的行為，而該一連串的行為會構成騷擾罪，便須向該一連串行為的目標人物負上侵權法下的民事責任；以及
- (b) 以騷擾為由提起訴訟的原告人可以就該一連串行為所引致的困擾、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強制令。

3.74 法改會認為不應單靠刑事法來防止和遏止騷擾行為，並指出不是所有受害人都想纏擾者被定罪。受害人可能無意使纏擾者入獄，也不願看見纏擾者的事業及前程因被刑事定罪而毀於一旦。

3.75 此外，逮捕纏擾者可能使原已脆弱的局面更趨惡化，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配偶，他可能希望在決定是否離婚之前繼續與纏擾者住在一起或維持關係。此外，他還可能要考慮經濟上的問題，特別是如有子女需要照顧。纏擾者一旦被判入獄便會

失業，其家人也會隨之面對經濟困境。在這些情況下，提出檢控可能帶來傷害多於幫助，並可能促使這些家庭最終破裂，而涉案的兒童(如有)也會因而受到負面的影響。為此，有些受害人或較屬意可以補償他們的損失和保障他們免再受騷擾的民事補救。

3.76 法改會認為受纏擾者騷擾而受到困擾或蒙受經濟損失的人應該可循民事途徑尋求補救。對於被判犯了擬議騷擾罪的纏擾者，法院除可判處適當刑罰之外，還可以根據《刑事訴訟程序條例》(第221章)第73條和《裁判官條例》(第227章)第98條的規定，命令他付給受害人一筆補償金，以彌補受害人所蒙受的人身傷害或財產損失。不過，如果受害人只是在情緒上受困擾而沒有蒙受任何人身傷害或財產損失，他是無權在刑事訴訟中取得補償。同樣地，受害人如因受到纏擾而須搬遷或接受輔導，他所承付的開支或費用不能在刑事訴訟中追討。他必須循民事途徑提起侵權訴訟才能索取賠償。

3.77 然而，現時獲法院確認的侵權行為，無一能完全涵蓋纏擾行為所包含的各種纏擾方式和反映這些行為的嚴重性。將騷擾定為獨立的侵權行為來提供民事補救，可以讓受害人就其所蒙受人身傷害及財產損失以外的任何困擾、焦慮及其他經濟損失申索賠償。受害人無須證明身體受傷或患上精神病才可以提出申索，他只需證明騷擾導致他驚恐或困擾便足夠。在纏擾者的行為尚未嚴重至需要應用刑事法處理的情況，民事補救更為恰當。

考慮因素

3.78 法改會指出，由於現行的民事法只保障個人及個人的財產，而非其精神狀況或精神健康，因此，

有必要在擬議的制約纏擾行為法例中特別訂明提供民事補救。《保障免受騷擾法令》訂有類似的民事補救辦法。受害人如因騷擾行為而感到焦慮或蒙受經濟損失可申索賠償。馬尼托巴省的《家庭暴力及纏擾行為法令》也將纏擾行為定為侵權行為，讓受纏擾的人可按其意願索取賠償。

3.79 現時獲法院確認的侵權行為，無一能完全涵蓋纏擾行為所包含的各種纏擾方式和反映這些行為的嚴重性。將纏擾行為定為獨立的侵權行為，受害人即使未能證明身體受傷或患上精神病也可以申索濟助，他只需要證明騷擾行為導致他驚恐或困擾便可。此外，受害人還可以申請強制令。此種循民事途徑尋求補救的辦法，可獨立進行，也可與刑事訴訟同時進行，即使案中的被告已經獲釋也可提出申索。這樣，受害人會得到較大的保障。

3.80 法改會察悉為受騷擾的人提供民事補救的另一好處，就是民事案件的舉證標準較低。刑事法庭只可以在沒有合理疑點的情況下信納被告人犯了有關罪行才可將他定罪。若有關證據不能符合刑事訴訟的舉證標準，刑事法便不能保障受害人。反觀在民事訴訟中，法庭在權衡正反兩種可能性之後信納被告人較有可能作出不當作為，便可判被告人敗訴。故此，將纏擾行為定為侵權行為，可在證據未能符合刑事訴訟的舉證標準的情況下提供保障。我們認為若制定制約纏擾行為法例的話，值得將此列入法例中。

徵求意見

3.81 請就應否推行下述建議提出意見：

- (a) 一個人如做出一連串的行為，而該一連串的行為會構成騷擾，程度嚴重至引致他人驚恐或困擾，便須向該一連串行為的目標人物負上侵權法下的民事責任；以及
- (b) 以騷擾為由提起訴訟的原告人可以就該一連串行為所引致的困擾、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強制令。

執行強制令

法改會的建議

3.82 法改會建議：

- (a) 若民事法庭在一宗以騷擾為由而提起的訴訟中發出強制令，該法庭應該可以在強制令附上逮捕權書；
- (b) 警務人員應該無需手令便可以逮捕他合理地懷疑違反附有逮捕權書的強制令的人；
- (c) 審理違反該強制令的法庭應該可以將被告人羈押或准予保釋；
- (d) 若法庭沒有在強制令附上逮捕權書，而原告人又認為被告人有做出強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；以及
- (e) 若被告人被執行手令的人逮捕，審理違反強制令的法庭應該可以將被告人羈押或准予保釋。

3.83 法改會認為除非上述建議獲接納，否則任何人如欲強制執行依據制約纏擾行為法例取得的強制令，必須向法院提出申請，以被告人藐視法庭為由要求將他羈押入獄，並向被告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。曾經違反強制令的犯事者日後很可能會再犯。鑑於受纏擾的人的處境與家庭暴力受害人的處境相若，法改會建議法律應該協助前者執行為保護他們而發出的強制令。

考慮因素

法院在強制令附上逮捕權書的權力

3.84 上文第 3.82(a)段所提述法改會的建議，會讓審理以騷擾為由而提起的民事訴訟的法院有權在強制令附上逮捕權書，目的是執行為保護原告人而發出的強制令。

3.85 根據《家庭及同居關係暴力條例》第 5 條的規定，警務人員無需手令，即可逮捕任何他合理地懷疑違反附有逮捕授權書的強制令的人，該警務人員並具有進行逮捕時所需的一切權力(包括使用適度武力強行進入某處所或地方的權力)。被捕的人須在被逮捕翌日午夜前帶到法庭席前。我們認為擬議的制約纏擾行為法例(如推行的話)應訂明類似的安排。

- 3.86 儘管如此，我們應考慮法院的權力應否受到限制。以《家庭及同居關係暴力條例》第 5(1A)條²¹作為參考，擬議法例可訂定以下特定條文：

“法庭如信納被告人曾做出一連串行為，致使原告人驚恐或困擾，或合理地相信被告人可能致使原告人驚恐或困擾，便可在強制令附上逮捕權書。”

- 3.87 為方便警方核實由民事法庭發出的強制令上的資料，我們建議制約纏擾行為法例(如推行的話)應訂明與《家庭及同居關係暴力條例》下相若的安排，即有關強制令及任何附上的逮捕授權書的副本須送達予警務處處長。

法院的扣留權力

- 3.88 值得注意的是，除非法例明確訂明，否則在民事訴訟程序中，法院是無權扣留被告人的。《家庭及同居關係暴力條例》第 5(3)條訂明，凡憑藉強制令附上的逮捕授權書逮捕的人，即該人因施用暴力或進入該強制令指明的處所而涉嫌違反強制令，須在被逮捕翌日午夜前帶到法庭席前，不得獲釋，除非法院另有指示。該條文並訂明任何人不得在該人被捕翌日午夜後扣留該人。我們認為在擬議制約纏擾行為法例(如推行的話)中訂明，賦予法院相若的權力是有理據的。如推行擬議制約纏擾行為法例的話，我們擬推行第 3.82(c)段所提述法改會的建議，使法院在審理違反以騷擾為由而提起的訴訟中為防止被告人騷擾原告人而發

²¹ 根據條例第 5(1A)條的規定，除非法院(a)信納有關的人曾導致受保護的人身體受傷害；或(b)合理地相信有關的人相當可能會導致受保護的人身體受傷害，否則法院不得在針對該人發出的強制令附上逮捕授權書。

出的強制令的案件時，可將被告人羈押或批准他保釋。

逮捕手令

- 3.89 第 3.82(d)及(e)段提述的建議是以英國的《1996年家庭法法令》為藍本。根據該法令第 47(8)條的規定，如法院發出居所佔用令但沒有在命令附上逮捕權書，而申請人在任何時候認為答辯人沒有遵守佔用令的規定，他可向有關的司法機構申請發出逮捕答辯人的手令。同一法令的第 47(9)及(10)條規定，除非有關申請經宣誓證明屬實，而有關的司法機構有合理理由相信答辯人沒有遵守命令的規定，否則該司法機構不應發出手令；而如警方憑藉該手令逮捕某人，審理該宗藐視法庭案的法院在案件未能即時解決的情況下，應該有權將該人羈押或批准他保釋。我們建議如擬議制約纏擾行為法例推行的話，應訂有類似的安排。

應否將違反民事強制令的行為定為刑事罪行

- 3.90 法改會並不建議將違反民事強制令的行為定為刑事罪行。違反根據《家庭及同居關係暴力條例》附上逮捕授權書的民事強制令的行為，亦不屬刑事罪行。這與《保障免受騷擾法令》所訂明被告人如果做出強制令所禁止的事情即屬犯刑事罪的規定不同。
- 3.91 法改會在其報告書中指出，無需另訂罪行處理違反民事強制令的行為。雖然一個人只有做出一連串行為以致對另一人造成騷擾才屬干犯騷擾罪，但是單一次作為便可以算作違反民事法庭所發出的強制令。違反民事強制令便要受到刑事制裁似乎過於嚴苛，況且不將違反強制令的行為另訂為

罪行也不會增加受害人受到傷害的風險，因為受害人仍可起訴違令者藐視法庭，而若違令者被判定藐視法庭，法院有權向他發出交付羈押令或暫時扣押令狀。法院亦可規定犯藐視法庭罪的人繳付罰款或就其良好行為提供保證。

- 3.92 由於民事強制令是民事補救的一環，將違反命令的行為刑事化可能不相稱。附在民事強制令上的逮捕權書的作用，是在被告人違反命令的情況下，將他再次帶到法庭席前。我們同意法改會的看法，認為不應將違反民事強制令的行為定為刑事罪行。

徵求意見

- 3.93 請就以下事宜提出意見：

(a) 應否推行法改會所提出的下述建議：

- (i) 若民事法庭在一宗以騷擾為由而提起的訴訟中發出強制令，該法庭應該可以在強制令附上逮捕權書；
- (ii) 警務人員應該無需手令便可以逮捕他合理地懷疑違反附有逮捕權書的強制令的人；
- (iii) 審理違反該強制令的法庭應該可以將被告人羈押或准予保釋；
- (iv) 若法庭沒有在強制令附上逮捕權書，而原告人又認為被告人有做出強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；以及

(v) 若被告人被執行手令的人逮捕，審理違反強制令的法庭應該可以將被告人羈押或准予保釋；以及

(b) 我們所提出有關不應將違反民事強制令的行為定為刑事罪行的意見。

第四章：不擬推行的法律改革委員會之建議

與嚴重罪行及保安工作有關的證書

法改會的建議

4.1 法改會建議：

- (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；以及
- (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。

4.2 法改會認為應該制訂程序，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辯護適用於他的個案。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的，也可能妨礙調查嚴重罪行的工作。

考慮因素

4.3 《保障免受騷擾法令》規定，國務大臣有權在事後以書面證明由一名指明人士在某個指明場合所做出的一連串行為是代表英國政府做並且與國家安全、英國的經濟福祉、或防止或偵查嚴重罪行有關。

- 4.4 法改會建議的證書將足以證明擬議條例的條文不適用於有關行動，而這份證據是不可推翻的。這項建議實際上為行政機關的某些行動提供豁免，使其無須承擔法律責任，並將事實的最終決定權交予行政機關，而非司法機構。這可能不符《基本法》及《香港人權法案》下賦予的訴諸法院的權利。《私隱條例》同樣訂明，基於防止或偵測罪行以及拘捕、檢控或扣留犯罪者可豁免受該條例所管限，但該條例並沒有類似的證書機制。除《保障免受騷擾法令》外，我們未見其他司法管轄區的任何制約纏擾行為法例訂明有類似的證書機制。我們不擬跟進建議的證書機制。

強迫犯事者接受精神狀況評估和治療

法改會的建議

- 4.5 法改會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，以及接受在有關情況下屬適當的治療。
- 4.6 法改會認為雖然必須安排患精神病的纏擾者接受精神狀況評估和精神治療，以防止他們再次做出纏擾行為，但制約纏擾行為的法例不必規定凡被控觸犯擬議罪行或被裁定犯此罪行的人必須接受精神狀況評估或精神治療。

考慮因素

- 4.7 對犯事者只施加懲罰性制裁未必能對症下藥解決問題，因此或未能為受害人提供足夠的保護。以多管齊下的方法處理一些或需康復支援的纏擾者，防止他們再做出纏擾行為，可能更為奏效。

4.8 現時已有程序讓法院在認為有需要時徵詢醫學專家的意見。如有跡象顯示犯事者的精神狀況不穩，又或如法院對犯事者的精神健康存疑，法院可着令該人接受醫療評估並索取報告，以助判斷應否根據《精神健康條例》(第 136 章)處理。制定這條條例的目的之一，是針對經醫生評估為“精神上無行為能力的人”²²。根據該條例的規定，法院可向精神健康有問題的犯事者發出三種不同的命令：入院令²³、監護令²⁴及監管和治療令²⁵。因此，我們同意法改會的意見，認為不必規定凡被控觸犯擬議罪行或被裁定犯此罪的人必須接受精神狀況評估或精神治療(見上文第 4.6 段)。

4.9 在《精神健康條例》下，看來已有足夠措施照顧“精神上無行為能力”的犯事者，上文第 4.5 段所

²² 在《精神健康條例》中，“精神上無行為能力的人”被界定為因精神上無行為能力而無能力處理和管理其財產及事務的人，或指病人或弱智人士。“病人”是指患精神紊亂或看來患有精神紊亂的人。

²³ 根據《精神健康條例》第 45 及 54 條的規定，法院或裁判官基於兩名註冊醫生的書面證據或口頭證供，信納相關事項，包括某人為精神紊亂的人及該人所患的精神紊亂的性質或程度，足以構成理由將他羈留在精神病院或懲教署精神病治療中心內以接受治療，則法院或裁判官可藉入院令，授權將該人收納入並羈留在精神病院或懲教署精神病治療中心內。

²⁴ 根據《精神健康條例》第 44A 條的規定，如法院或裁判官基於兩名或多於兩名註冊醫生的書面證據或口頭證供，信納相關事項，包括某人屬精神上無行為能力，而其精神上無行為能力的性質或程度，足以構成理由將他收容監護，以及為該人福利着想，或為保護他人着想，有需要將該人如此收容監護，則該法院或裁判官可藉“監護令”將該人交由社會福利署署長或社會福利署署長授權的人監護，為一段指明的期間。

²⁵ 根據《精神健康條例》第 44D 條的規定，如法院或裁判官基於兩名或多於兩名註冊醫生的書面證據或口頭證供，信納相關事項，包括某人的精神上無行為能力的性質或程度，足以構成理由使他接受監管和治療，該項精神上無行為能力是可予治療的，以及為該人的福利着想，或為保護他人着想，該人有需要被如此監管和治療，則該法院或裁判官可藉監管和治療令規定該人須受社會福利署署長或其授權的人監管，為一段指明的期間，並接受治療。

提述法改會的建議，目的是另外給予法院權力，使其可強迫並非“精神上無行為能力”，但身體、精神或心理治療會對其有好處的犯事者接受該等治療，以防他們再做出纏擾行為。

4.10 從法律政策的角度來看，要違反某個並非無精神行為能力的人的意願，迫使他接受身體、精神或心理治療，必須要有很強的理據。就此，有兩個基本原則必須符合：干擾必須是為了要達到合法目的，而所作的干擾須與所謀求達到的合法目的相稱。就這情況來說，要通過相稱原則的驗證，必須要有有力的證據證明確有需要這方面的權力以發出命令，要某人接受強制的身體、精神或心理治療。如法院會在擬議法例下獲授該項權力，則必須為被定罪的人提供適當的保障，例如應訂明觸發命令的客觀準則。

4.11 如情況並非嚴重至可引用現時法院可根據《精神健康條例》發出的命令，要證明有充分理據干預某人的自由，迫使他接受治療會相當困難。或許有人認為法院可獲授權在醫生、精神科醫生或心理醫生建議有關治療／干預對纏擾者及受害人有好處的情況下，強迫被定罪的纏擾者接受治療。然而，我們無法提出明確的醫學理由，迫使某類未能符合《精神健康條例》下相關條件的纏擾者接受強制治療。此外，要訂定客觀準則的保障機制亦相當困難。

4.12 社會上對於強制治療的實質好處亦意見分歧。心理輔導要取得成效，一個主要因素是病人接受這類輔導，以及與輔導員彼此建立關係。沒有當事人的同意和合作，心理輔導的作用成疑。這類輔導有別於在《精神健康條例》下所提供的一些可用精神科藥物進行的治療。

4.13 我們並不知悉其他司法管轄區制約纏擾行為的法例有着令被定罪的纏擾者接受強制治療的特定條文。

4.14 基於上文第 4.7 至 4.13 段的因由，我們不擬跟進上文第 4.5 段所提述法改會的建議。

《業主與租客(綜合)條例》下的某些罪行

法改會的建議

4.15 法改會建議當局考慮將《業主與租客(綜合)條例》(第 7 章)第 70B 和第 119V 條²⁶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。

4.16 就法改會進行的公眾諮詢，警方在回應中將代收債項人和業主的騷擾行為歸入“為獲取經濟利益而騷擾”的類別。為處理這類騷擾行為所衍生的問題，警方提議將這類罪行納入《有組織及嚴重罪行條例》的適用範圍之內，藉此向那些聘用以不當手段收債的代收債項人的企業和威嚇住客的有組織犯罪集團發出清晰的訊息，告誡他們如果被查出採用不當手段騷擾債務人或租客，便有可能要受嚴厲的懲處。

4.17 根據《有組織及嚴重罪行條例》的規定，法院可授權律政司司長要求某人提供與偵查“有組織罪行”有關的資料或物料，或命令某人安排將指定

²⁶ 《業主與租客(綜合)條例》第 70B 和第 119V 條旨在保障租客安寧地佔用處所的權利。兩條條文所列的罪行採用的字眼大致相同，但這兩條條文分別適用於在不同時期訂立的住宅租賃。第 70B 條適用於有租金管制的住宅租賃，第 119V 條則適用於租金管制於一九九八年廢除後訂立的所有住宅租賃。由於只有極少數(如尚有的話)租賃仍受租金管制約束，第 70B 條不再具有實用意義。

物料提交予獲授權的人。法院也可發出命令，沒收該條例所載列的罪行的犯罪收益。

考慮因素

- 4.18 根據《有組織及嚴重罪行條例》，“指明的罪行”指條例附表 1 或附表 2 所指明的任何罪行；串謀犯任何該等罪行；煽惑他人犯任何該等罪行；企圖犯任何該等罪行；協助、教唆、慫使或促使他人犯任何該等罪行。舉例來說，其中一些罪行包括謀殺、綁架、非法禁錮、販運危險藥物、搶劫、賣淫、誤殺及賄賂，罪行性質一般都較騷擾行為嚴重。
- 4.19 法改會的報告書在二零零零年發表後，《業主與租客(綜合)條例》第 119V 條在二零零二年經修訂，對騷擾租客和非法迫使租客遷出等行為施加更重的刑罰，以進一步確保租客安寧佔用其處所的權利不受打擾。第 119V 條的最高刑罰已經提高，首次被定罪的最高刑罰由只罰款 500,000 元提高至罰款 500,000 元及監禁 12 個月；第二次或其後再被定罪的最高刑罰則由只監禁 12 個月提高至罰款 1,000,000 元及監禁三年。當局認為騷擾租客及分租客行為的刑罰提高後，有效地加強了刑罰的阻嚇作用，因此，沒有迫切及充分有力的理據顯示必須推行法改會的建議。

第五章：徵求意見的事項

立法的需要

1. 請就我們立法禁止纏擾行為的建議提出意見。

騷擾罪

2. 請就以下事宜提出意見：
 - (a) 應否把纏擾行為根據法改會提出的下述建議定為刑事罪行：
 - (i) 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；
 - (ii) 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；以及
 - (iii) 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；以及
 - (b) 應否將集體騷擾行為和阻嚇合法活動的騷擾行為定為罪行。

罰則

3. 如推行擬議罪行的話，請就以下事宜提出意見：

- (a) 應否就擬議騷擾罪訂定單一的最高罰則，不論犯事者是知道還是應該知道其行為構成騷擾；
- (b) 擬議騷擾罪的最高刑罰應否定為第 6 級罰款 (100,000 元) 及監禁兩年；
- (c) 應否將集體騷擾罪和阻嚇合法活動的騷擾罪的罰則定在與上文 (b) 段所提述的同一水平；以及
- (d) 向法院提起法律程序的時限應否指明為當纏擾者的行為構成一連串行為，而這些行為的累積效果使受害人驚恐及困擾起計的兩年。

免責辯護

4. 請就以下事宜提出意見：

- (a) 應否就騷擾罪(如推行的話)提供法改會建議的下述免責辯護：
 - (i) 有關行為是為了防止或偵查罪行的目的而做的；
 - (ii) 有關行為是在合法權限之下做的；以及
 - (iii) 在案中的情況下做出該一連串行為是合理的；

- (b) 就騷擾罪(如推行的話)，是否同意法改會的建議，即上文第(a)(iii)分段的“合理行為”的免責辯護應已包含為新聞採訪活動提供的免責辯護；抑或應為新聞採訪活動另外提供特定的免責辯護；
- (c) 如應為新聞採訪活動另外提供特定的免責辯護，如何制訂該項免責辯護(不論是有規範的或是無規範的)；
- (d) 應否就騷擾罪(如推行的話)提供任何其他的免責辯護；以及
- (e) 應否就集體騷擾罪及阻嚇合法活動的騷擾罪(如推行的話)提供任何免責辯護；以及若然，甚麼免責辯護。

在刑事訴訟中發出禁制令

5. 請就以下事宜提出意見：

- (a) 法院處罰一名被判騷擾罪(如推行的話)的人時，應否有權發出禁制令，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；以及
- (b) 若然：
 - (i) 法院是否可以在對被判犯騷擾罪的被告人判刑、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；

- (ii) 是否須指明禁制令的時效，還是該命令可指明時效或不指明時效直至另行通知為止；
- (iii) 是否容許檢控官、被告人或禁制令提述的任何其他人向法院申請更改或撤銷該禁制令；以及
- (iv) 違反禁制令的最高刑罰應否與騷擾罪的建議刑罰定在同一水平(即第 6 級罰款(100,000 元)及監禁兩年)。

為受害人提供民事補救

6. 請就應否推行下述建議提出意見：

- (a) 一個人如做出一連串的行為，而該一連串的行為會構成騷擾，程度嚴重至引致他人驚恐或困擾，便須向該一連串行為的目標人物負上侵權法下的民事責任；以及
- (b) 以騷擾為由提起訴訟的原告人可以就該一連串行為所引致的困擾、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強制令。

執行強制令

7. 請就以下事宜提出意見：

- (a) 應否推行法改會所提出的下述建議：

- (i) 若民事法庭在一宗以騷擾為由而提起的訴訟中發出強制令，該法庭應該可以在強制令附上逮捕權書；
 - (ii) 警務人員應該無需手令便可以逮捕他合理地懷疑違反附有逮捕權書的強制令的人；
 - (iii) 審理違反該強制令的法庭應該可以將被告人羈押或准予保釋；
 - (iv) 若法庭沒有在強制令附上逮捕權書，而原告人又認為被告人有做出強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；以及
 - (v) 若被告人被執行手令的人逮捕，審理違反強制令的法庭應該可以將被告人羈押或准予保釋；以及
- (b) 我們所提出有關不應將違反民事強制令的行為定為刑事罪行的意見。

簡稱一覽表

法改會	— 法律改革委員會
《私隱條例》	— 《個人資料(私隱)條例》
私隱專員	— 個人資料私隱專員
《保障免受騷擾法令》	— 英國的《1997 年保障免受騷擾法令》
《公約》	— 《公民權利和政治權利國際公約》

附件 B

政府當局出席的諮詢會及會議

	日期	諮詢會／會議
1.	2011 年 12 月 19 日	於立法會政制事務委員會會議介紹諮詢文件
2.	2012 年 1 月 17 日	出席香港大學政治及公共行政學會舉辦的時事論壇：“維權？侵權？—談規管騷擾行為對民權的影響”
3.	2012 年 2 月 3 日	與演藝界人士會面
4.	2012 年 2 月 15 日	與香港記者協會及香港新聞行政人員協會會面
5.	2012 年 2 月 20 日	於立法會政制事務委員會會議與團體／代表會面
6.	2012 年 3 月 1 日	公眾諮詢會
7.	2012 年 3 月 6 日	公眾諮詢會
8.	2012 年 3 月 15 日	與區議會主席及副主席會面
9.	2012 年 3 月 16 日	人權論壇會議
10.	2012 年 3 月 20 日	婦女事務委員會會議
11.	2012 年 3 月 29 日	與香港記者協會會面

公眾諮詢會上公眾意見的摘要

第一場諮詢會

日期： 2012 年 3 月 1 日（星期四）

時間： 晚上 6 時至 8 時

地點： 禮頓山社區會堂

主辦者： 政制及內地事務局

出席人數： 56

制約纏擾行為的法例

1. 多名出席者支持立法制約纏擾行為以保障受害人。一些出席者訴說他們遭人纏擾的親身經歷。他們指出，由於現時沒有專門針對纏擾行為的法例，故未能報警求助。為此，他們歡迎制約纏擾行為的法例。
2. 一些出席者詢問，在建議法例下，怎樣會構成纏擾行為。舉例說，僱主不斷催迫僱員工作會否被視作纏擾該僱員，又一個人在家中大聲播放音樂會否被視為纏擾其鄰居。
3. 一些出席者認為，擬議制約纏擾行為法例的涵蓋範圍太廣，對纏擾的定義又過於模糊。一名出席者對擬議法例的施行表示關注，因為有關的定義似乎可作眾多詮釋。一名出席者建議應把定義範圍收窄，只防止某類關係中的纏擾行為。
4. 一名出席者認為《家庭及同居關係暴力條例》不足以應付纏擾問題，因為該條例的涵蓋範圍不包括家庭及同居關係以外的纏擾行為。

集體騷擾行為

5. 一名出席者支持將集體騷擾行為定為罪行，以對付收債活動。她建議，擬議集體騷擾罪的罰則應訂於較高水平，以反映其罪責。
6. 一名出席者卻反對將集體騷擾行為定為罪行，擔心建議罪行或會侵犯言論自由。一些出席者問及擬議罪行對抗議及示威，以及工會活動可能造成的影響。

“合理行為”免責辯護

7. 一名出席者認為，在案件沒有訴諸法庭的情況下，提供“合理行為”的免責辯護未必能對新聞採訪活動提供任何保障。為“正當的新聞採訪活動”提供豁免對防止被訪者利用法例來阻止傳媒作出報道方面更有幫助。
8. 一名出席者贊成這意見，但認為“正當”一詞應改為“合理”。他補充說，不應為保障一小撮演藝人的私隱而損害新聞自由。
9. 另一意見反對提供建議的“合理行為”免責辯護，因為在法庭上為新聞採訪活動辯護會耗時甚久且所費不菲，可能導致傳媒業的自我監察過份嚴苛。
10. 有關“公眾利益”這考慮因素，一名出席者認為，在新聞採訪階段難以判斷事件是否符合公眾利益。

禁制令

11. 一名出席者支持將違反禁制令的行為定為刑事罪行的建議，並認為這樣可起更大的阻嚇作用。

強制犯事者接受精神治療

12. 一名出席者表示，制約纏擾行為的法例應規定所有被定罪的纏擾者必須接受精神治療。

第二場諮詢會

日期： 2012 年 3 月 6 日（星期二）

時間： 晚上 6 時至 8 時

地點： 沙田大會堂文娛廳

主辦者： 政制及內地事務局

出席人數： 57

制約纏擾行為的法例

1. 多名出席者支持立法制約纏擾行為以保障受害人。一些出席者訴說他們遭人纏擾的親身經歷。部分出席者特別指出直銷電話對他們造成滋擾。
2. 一名出席者詢問，網上纏擾行為會否納入擬議法例的制約範圍。另外一名出席者指出，現時在網上針對某人議論紛紛或評頭論足，雖然屬惡意行為，但相當常見，且廣為人接受。再者，只要當事人不上網查看留言，便完全不會受到影響。後述的出席者因此建議應把這些網上活動豁免於擬議法例的規管範圍之外。
3. 一名出席者反對擬議法例，擔心擬議罪行可能侵犯表達自由。

集體騷擾行為及阻嚇合法活動的騷擾行為

4. 一名出席者指出，集體騷擾罪並非法改會報告書建議的罪行。她對擬議罪行可能對抗議及示威活動造成的影響表示關注，並認為政府應考慮撤銷擬議集體騷擾罪。收債活動可在其他條例下處理。
5. 一名出席者對將阻嚇合法活動的騷擾行為定為罪行表示關注。該名出席者留意到擬議罪行可能對工會活動造成影響，並建議政府應考慮一併撤銷這項擬議罪行。

“合理行為”免責辯護

6. 一名出席者認為，提供建議的“合理行為”免責辯護不能保障新聞採訪活動，因為這項免責辯護要在法庭上才可發揮作用，但有關的採訪活動在案件未訴諸法庭便已即時被停止。兩名出席者要求政府考慮為合理的新聞採訪活動提供豁免而非免責辯護。
7. 一名出席者詢問，狗仔隊的作為會否納入擬議“合理行為”免責辯護的範圍內。

就諮詢文件內的其他事宜所接獲的意見

罰則

1. 諮詢文件就以下事項徵求意見：

- (a) 應否就擬議騷擾罪訂定單一的最高罰則，不論犯事者是知道還是應該知道其行為構成騷擾；
- (b) 擬議騷擾罪的最高刑罰應否定為第 6 級（100,000 元）及監禁兩年；
- (c) 應否將集體擾罪和阻嚇合法活動的騷擾罪的罰則定在與上文(b)段所提述的同一水平；以及
- (d) 向法院提起法律程序的時限應否指明為當纏擾者的行為構成一連串行為，而這些行為的累積效果使受害人驚恐或困擾起計的兩年。

2. 只有 93 份意見書（約佔全部意見書的 18%）就擬議罰則表達意見。當中大部分（80 份意見書）對罰則水平（載於上文第 1(b)段）提出意見。約有 75%表示支持¹，25%反對（大部分建議罰則應訂於較高的水平）。甚少數的意見書對第 1(a)、(c)及(d)段的建議表示支持／反對，當中大部分沒有說明任何理由。

在刑事訴訟中發出禁制令

3. 諮詢文件就以下事宜徵求意見：

¹ 這包括在差不多同一時間收到幾乎一式一樣且沒有具名的 21 份意見書。

(a) 法院處罰一名被判騷擾罪（如推行的話）的人時，應否有權發出禁制令，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；以及

(b) 若然：

(i) 法院是否可以在對被判犯騷擾罪的被告人判刑、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；

(ii) 是否須指明禁制令的時效，還是該命令可指明時效或不指明時效直至另行通知為止；

(iii) 應否容許檢控官、被告人或禁制令提述的任何其他人向法院申請更改或撤銷該禁制令；以及

(iv) 違反禁制令的最高刑罰應否與騷擾罪的建議刑罰定在同一水平（即第 6 級罰款（100,000 元）及監禁兩年）。

4. 只有 92 份意見書（約佔全部意見書的 18%）就建議的禁制令安排表達意見。差不多所有意見書（90 份²）都支持授權法院發出禁制令（載於上文第 3(a)段）。一些認為禁制令可有效地為受害人提供保障。只有少數意見書對有關安排的細節提出意見。香港大律師公會建議制定機制，規定法院不時檢討任何發出的禁制令，以確保有關命令仍然合理和仍有必要。香港律師會同意應將違反禁制令的行為定作另一罪行，並認為此類違例行為等同違反感化令及社會服務令。

² 這又包括註 1 所指在差不多同一時間收到幾乎一式一樣且沒有具名的 21 份意見書。

為受害人提供民事補救

5. 諮詢文件就以下事宜徵求意見：

- (a) 一個人如做出一連串的行為，而該一連串的行為會構成騷擾，程度嚴重至引致令他人驚恐或困擾，便須向該一連串行為的目標人物負上侵權法下的民事責任；以及
- (b) 以騷擾為由提起訴訟的原告人可以就該一連串行為所引致的困擾、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強制令。

6. 只有 97 份意見書（約佔全部意見書的 19%）就擬議民事補救建議表達意見。當中大部分（約 80%³）表示支持第 5(a)及(b)段的建議。約 15%支持第 5(a)段的建議，但沒有就第 5(b)段的建議提出任何意見。不足 5%反對上述幾項建議，但沒有闡明原因。

執行強制令

7. 諮詢文件就以下事宜徵求意見：

- (a) 應否推行法改會所提出的下述建議：
 - (i) 若民事法庭在一宗以騷擾為由而提起的訴訟中發出強制令，該法庭應該可以在強制令附上逮捕權書；
 - (ii) 警務人員應該無需手令便可以逮捕他合理地懷疑違反附有逮捕權書的強制令的人；

³ 這又包括註1所指在差不多同一時間收到幾乎一式一樣且沒有具名的21份意見書。

- (iii) 審理違反該強制令的法庭應該可以將被告人羈押或准予保釋；
 - (iv) 若法庭沒有在強制令附上逮捕權書，而原告人又認為被告人有做出強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；以及
 - (v) 若被告人被執行手令的人逮捕，審理違反強制令的法庭應該可以將被告人羈押或准予保釋；以及
- (b) 我們所提出有關不應將違反民事強制令的行為定為刑事罪行的意見。
8. 只有 15 份意見書（約佔全部意見書的 3%）就執行強制令的安排表達意見。全部意見書都表示支持上文第 7 段的所有建議，但沒有述明具體原因。