

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)471/13-14(04)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2013年12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

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年期間發表了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，鑒於所涉的問題既複雜且敏感，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6份報告書為《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. 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。就此，政制及內地事務局在2011年12月19日發表了一份諮詢文件，並展開公眾諮詢，諮詢期至2012年3月31日結束。諮詢文件第五章關於"徵求意見的事項"，概述立法禁止纏擾行為的建議的相關事宜，現載於**附錄I**。

民政事務委員會及政制事務委員會所作的相關討論

5. 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。自此以後，議員一直監察政府當局就《纏擾行為研究報告書》及其他有關私隱的報告書中所提出的建議的推展情況。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，再度提出有關事項。

6. 政制事務委員會³在2011年12月19日的會議上，聽取政府當局就政制及內地事務局發表的《有關纏擾行為的諮詢文件》所作的簡介，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，就《纏擾行為諮詢文件》接獲的506份意見書，當中約46%支持引入制約纏擾行為的法例，約35%則表示反對，其餘的沒有表明支持／反對。政府當局表示，會研究相關的外地經驗。委員在上述會議上所提的主要關注事項，綜述於下文各段。

立法制約纏擾行為的必要性

7. 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。

8. 法改會的代表表示，把纏擾行為刑事化，可以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。

9. 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進行過探討，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。

10. 然而，法改會認為，纏擾行為是一種社會問題，不能透過修訂《家庭暴力條例》而完全解決，因為很多纏擾者與受害人並無關係。針對某一行業或專業制定法例，也不會完全解決纏擾行為的問題。

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. 保安局於2008年8月就2008年6月18日立法會會議席上有關"立法規管收債行為"的議案辯論提交了進展報告。根據該報告，當局在研究立法對抗纏擾行為的可行性時，會一併考慮是否有需要規管與收債活動有關的騷擾行為。

13. 在2011年12月19日及2012年11月19日的政制事務委員會會議上，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，優先處理相關的立法工作，藉此回應婦女團體的關注。

14. 政府當局表示，鑒於尚未制定有關制約纏擾行為的法例，當纏擾者的作為構成刑事罪行時，當局才可向他提出檢控，但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，而僅監視、包圍或持續尾隨他人，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而制定法例，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

15. 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⁴這一連串的行為對該另一人造成騷擾，即屬犯刑事罪；而就此罪行而言，所造成的騷擾應該嚴重至足以使該人驚恐或困擾。部分委員關注到，就有關罪行所訂的擬議門檻過高，因為受害人必須證明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"，

⁴ 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。

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。

16. 部分委員特別詢問，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⁵：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。

對新聞自由的影響

17. 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。

18. 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。

19. 在2011年12月19日的政制事務委員會會議上，有議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，以免影響到記者正當採訪並非公開進行的政治活動。然而，另有議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。政府當局解釋，要構成纏擾行為罪行，某人必須作出一連串造成騷擾的行為，致令另一人感到驚恐或困擾，而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。當局亦已建議在有關法例訂明下述免責辯護：在案中的情況下做出該一連串行為是合理的。

20. 政府當局表示，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，還是另行訂明免責

⁵ 請參閱附錄I所載摘錄的第4(a)(iii)段。

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。政府當局承諾，在建議未來路向時，會考慮就這些議題接獲的公眾意見。

21. 在2012年11月19日的政制事務委員會會議上，委員察悉，多個婦女團體亦認為應妥善處理對新聞自由的關注。

最新情況

22. 政府當局建議，在2013年12月16日的政制事務委員會會議上，向事務委員會簡介外地實施反纏擾行為法例的經驗。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄II**，此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
2013年12月12日

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為定為刑事罪行的意見。

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)

委員會	會議日期	文件
	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)
	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

立法會秘書處
 議會事務部2
 2013年12月12日