

香港社會服務聯會

就香港法律改革委員會諮詢文件

「導致或任由兒童或易受傷害成年人死亡或受到嚴重傷害個案」

意見書

簡介

法律改革委員會(法改會)轄下的「導致或任由兒童或易受傷害成年人死亡個案小組委員會」於 2019 年 5 月發表諮詢文件，提出建議訂立一項新罪行：「在因非法作為或忽略導致兒童或易受傷害人士死亡或受嚴重傷害的個案中沒有保護該兒童或易受傷害人士」(以下簡稱「沒有保護罪」)。這法例是針對 16 歲以下兒童或 16 歲以上易受傷害人士在被照顧期間，因受虐待或忽略而死亡或受到嚴重傷害，對其負有照顧責任但沒有採取步驟保護他們的父母、照顧者或其他人士，施加刑事法律責任。

香港社會服務聯會(社聯)因應諮詢文件內容，曾於本會之長者、復康、家庭和兒童及青年服務相關委員會進行諮詢討論，亦於 7 至 8 月期間舉辦業界論壇，收集業界機構代表的意見。現根據綜合收集所得資料，提出以下各項關注及建議。

(1) 整體意見

(1.1) 認同新訂法例的精神

社聯原則上認同以「保障兒童和沒有能力保護自己免受傷害人士」的精神，作為訂立「沒有保護罪」之方向，尤其是針對在私密性較高的家居環境裡，因遭家庭暴力對待而受嚴重傷害或死亡的個案。香港自 1994 年成為聯合國《兒童權利公約》的締約方，政府應盡力保障各項兒童權利(包括不受虐待和忽視的權利)。另一方面，雖然政府現時並沒有特定罪行處理惡待、忽略或虐待其他類別的易受傷害成年人，社會設法保護這群因身體或精神殘疾，以及疾病或衰弱而易受傷害人士(尤其是長者和殘疾人士)，是責無旁貸。

(1.2) 需深入探討新訂法例涵蓋社會服務之範圍及可行性

法改會小組委員會建議「沒有保護罪」適用於「對受害人負有照顧責任」，或與「受害人是同一住戶的成員，並與受害人有頻密接觸」的父母、監護人或已承擔照顧受害人責任人士，並同時不排除在適當個案涵蓋家庭傭工或護老

院職員。按業界理解，這新訂法例適用範圍包括長者及殘疾院舍服務，也適用於其他社會服務範疇，如綜合家居照顧服務、改善家居及社區照顧服務、長者社區照顧服務、家庭服務、託兒服務、兒童住宿照顧服務、駐校社工服務、課餘託管服務等。

業界內不同持份者對此建議有爭議，並表達極度關注和憂慮。普遍認為新訂法例仍有很多不清晰之處有待澄清，條文中提及可被檢控元素過於空泛，員工或機構有誤墮法網的風險。

綜合業界意見：

- (a) 需釐清條文內容細節和定義，釋除疑慮；
- (b) 先檢視和優化現存法例，並需要深入探討新訂法例涵蓋社會服務之可行性；
- (c) 對此法例適用範圍涵蓋社會服務有保留，並有強烈意見認為此法例不合適於長者及殘疾院舍服務內實施；
- (d) 探討其他方式和配套保護兒童和沒有能力保護自己免受傷害人士。

(2) 具體建議及關注事項

(2.1) 為「照顧責任」訂立清楚定義

按此新訂法例的原意，構成法律責任基礎是在該非法作為發生時，被告人對受害人負有「照顧責任」。當家庭環境中只有受害人單獨長時間與照顧者在場，確有可能因為照顧者互相包庇或互相指責，導致難以辨識是誰對受害人作出非法行為或忽略。

然而，這新訂法例並沒有為「照顧責任」的概念訂立清楚定義，尤其在社會服務的提供過程，情況有別於家居環境，照顧責任誰屬的界定引起爭議。例如：

- (a) 安老院營辦機構與院友是服務提供者及服務使用者的關係，機構對院友具有承擔照顧的責任。但是，院舍是群居場所，眾多服務使用者及職員在事發現場中，如何考慮及分辨機構與職員各方的照顧責任？各員工也有不同崗位和職務，如何有一個簡易清晰原則，以辨識不同員工在不同時間給予同一院友之不同程度照顧責任？

- (b) 在家庭個案的工作領域中，當個案轉介予另一服務單位，在個案交接期間發生事故，如何確定照顧責任誰屬？
- (c) 對於兒童住宿照顧服務，假若個案在回家期間(Home Leave)發生事故，如何釐清個案負責人及個案父母的照顧責任？
- (d) 社會福利署署長若為居於院舍的長者、兒童或殘疾人士之監護人，是否亦是新罪行中所指有照顧責任而需要負上「沒有保護罪」法律責任？

(2.2) 新訂法例涵蓋長者及復康服務之適用性

在現行社會服務監管框架下，縱使服務使用者因職員的非法作為或忽略而受到嚴重傷害，基本上可循現有監察機制，能辨識哪一位人士作出傷害行為或在照顧事工上有所忽略。例如：本港院舍受到《安老院條例》(香港法例第 459 章)及《安老院規例》(第 459 章附屬法例)、《殘疾人士院舍條例》(香港法例第 613 章)及《殘疾人士院舍規例》(第 613A 章)、相關實務守則，以及多個監察機制，包括社會福利署牌照及規管科、社會福利署對津助服務的津貼及服務協議、服務質素標準等嚴格規管，規管範圍包括服務使用者在接受服務提供時應得的保障，以及員工在提供服務時應履行的責任。故此，有意見反對新訂法例涵蓋院舍服務，認為院友在現行制度已有合適保障，而員工也需按指引履行有關職責提供服務。

另外，政府現就「晚期照顧」進行公眾諮詢，透過立法實施預設醫療指示讓末期病人可以在居處離世，藉此達致尊重病人選擇，以及維護病人自主權，尤其是罹患末期疾病的長者。隨人口老齡化，未來會有更多長者人口居於安老院、護養院和殘疾院舍；假若成功立法並有合適配套，長遠而言會有更多年老院友選擇在熟悉環境的院舍裡終老。因此，如何界定是否當中有人在提供晚期照顧服務時沒有採取預防步驟，導致年老院友於院舍離世，「沒有保護罪」於長者及復康服務是否合適的涵蓋範圍，實在極需要有更多時間全面討論。

(2.3) 為「嚴重傷害」訂立法法定義

雖然法改會建議就新法例中甚麼可構成「嚴重傷害」，應交由法官及陪審團在個別案件中作出裁判。但是，社聯建議應參照現存法例，如《侵害人身罪條例》、《刑事罪行條例》等，為「嚴重傷害」訂立清晰的法定定義，包括人身、心理、精神，以及性侵犯所引致的傷害。

(2.4) 為「被告人最低年齡」設限

法改會建議不訂明「沒有保護罪」被告人的最低年齡，並跟從香港的刑事責任最低年齡十歲為限。雖然如有兒童被告這罪行，法庭裁決時或會考慮免責辯護理據，例如按被控兒童的年齡衡量已採取的保護步驟是否合理，及考慮兒童是否受到脅迫而沒有採取保護步驟等。社聯認為十歲以上但未成年的兒童，要負上保護受照顧兒童或易受傷害成年人之責並不合理，兒童不應承擔被控告及入罪的風險。建議在香港的刑事責任最低年齡未進行檢討的情況下，參考新西蘭的做法，訂明被告人必須年滿 18 歲。

(2.5) 為新增罪行的適用範圍訂立規範

基於新增罪行對個人法定權利的影響(例如：緘默權)，社聯認為應研究就其適用範圍作出限制，例如就同一案件，已能夠識別誰作出非法作為而導致或任由兒童或沒有能力保護自己免受傷害人士死亡或嚴重受傷並提出檢控，就不能以「沒有保護罪」檢控另一人。

(2.6) 設立保護「吹哨者」的條款

為有效保障知悉遭受虐待或忽略行為個案的檢舉者，遏止對他們的惡意報復，建議在法例加入保護「吹哨者」條文。透過各種保護檢舉者方式，例如舉證責任分配、身分保密、人身安全保護、禁止不利人事措施等，鼓勵他們及早舉報或尋求協助，從而加強保護兒童和沒有能力保護自己免受傷害人士。

(2.7) 制定「條例實務指引」

法改會建議若被告人已察覺或應已察覺，但沒有採取合理步驟保護受害人免受傷害，陪審團將按每宗案件的情況來裁定其嚴重程度施以刑罰。假若落實訂立，建議政府參考平等機會委員會為現行四條反歧視條例制定相關「條例實務指引」(Code of Practice under the Ordinance)的做法，與業界共同制訂「實務指引」，旨在釐清「沒有保護罪」條文內容細節和有關定義。這不單只有助於業果釋除疑慮，也能夠為「已察覺或應已察覺」和「採取合理步驟」之界定訂立參考基準。

(3) 其他配套措施

(3.1) 加強預防工作及支援服務

根據《兒童權利公約》第 19 條，政府應「採取一切適當的立法、行政、社會和教育措施，保護兒童在受父母、法定監護人或其他任何負責照管兒童的人的照料時，不致受到任何形式的身心摧殘、傷害或凌辱，忽視或照料不周，虐待或剝削，包括性侵犯」，也應該「採取有效程序以建立社會方案，向兒童和負責照管兒童的人提供必要的支助，採取其他預防形式，查明、報告、查詢、調查、處理和追究前述的虐待兒童事件，以及在適當時進行司法干預」。

其中，預防教育及為兒童照顧者提供足夠的支援服務，包括親職教育及支援、家庭服務、託兒服務、課餘託管服務、兒童住宿照顧服務等，對預防虐兒十分重要。然而，上述服務現時均呈現供應不足，政府必須予以正視及改善，否則單靠提高照顧者的刑責，難以提升對兒童的保護。

(3.2) 全面檢討與保護兒童及易受傷害人士相關法例

- (a) 考慮引入強制性舉報；
- (b) 檢討《保護兒童及少年條例》改善照顧及保護令的運用，藉此加強及早介入處理虐兒個案；
- (c) 檢視制定特定罪行條例以處理惡待、忽略或虐待其他類別的易受傷害人士的需要性；
- (d) 考慮由法庭定期監察入住兒童住宿照顧服務的個案的長遠福利；
- (e) 檢討刑事責任年齡。

2019 年 10 月