風雨蘭

就「有關懷疑虐待兒童個案強制舉報規定建議」諮詢的意見書

2022 年 9 月 30 日

就社署「有關懷疑虐待兒童個案強制舉報規定建議」的諮詢，本會將就新法例中有關－兒童的界定和劃分、加入豁免條文、以及舉報渠道－三方面提出意見和建議。如有需要，本會將會提交補充意見書作進一步闡釋。撮要為本會就此議題的綱領。

兒童的界定和劃分（見第 1 部分）

- 建議下調強制舉報年齡至適用於 16 歲以下人士，並按年齡劃分為「兒童」（14 歲以下人士）及「少年人」（年滿 14 歲但未滿 16 歲人士）。整體而言，無論是認知、判斷能力、還是自主性，少年人較兒童為高，他們具較高的能力作出知情決定。我們認爲法例應該給予彈性處理的空間，允許專業人士考慮「少年人」的意願以決定是否舉報個案。

加入豁免條文（見第 2 部分）

- 建議法例加入「豁免(exemption)」條文，訂明以下情況可以豁免舉報：當專業人士：(a)經由懷疑受虐的少年人（年滿 14 歲）披露性侵犯事件；(b)有合理理由相信，少年人就是否舉報具備作知情決定的能力；以及(c)知道該少年人不想舉報事件予警務人員或社會服利署服務課，則可以豁免舉報。

舉報渠道（見第 3 部分）

- 除了警方或者社署保護家庭及兒童服務課，建議於舉報渠道加入為受虐兒童提供支援的指定服務機構。政府可以為此制訂「指定機構」的清單，讓專業人士可以選擇舉報給他們。

HELPLINE: 2375 5322
ENQUIRY@RAINLILY.ORG.HK
WWW.RAINLILY.ORG.HK
T: 2717 1919
F: 2717 1801
香港九龍
中央郵政信箱74120號
P.O. BOX 74120,
KOWLOON CENTRAL
POST OFFICE,
HONG KONG

1、 強制舉報適用於 16 歲以下人士

本會建議，強制舉報適用人士之年齡應由政府建議的 18 歲以下，下調至 16 歲以下人士；繼而按年齡再細分爲：「兒童（child）」（14 歲以下的人士）以及「少年人（young person）」（年滿 14 歲但未滿 16 歲人士）。針對「少年人」，新法例應該給予彈性處理的空間，允許專業人士考慮他們的意願以決定是否舉報個案。

針對有關兒童的年齡界定，除了當局在諮詢文件引述的《聯合國國際兒童公約》以及世界衛生組織的定義外，我們建議當局可以參考本地條例中所保護的「兒童」之界定（見下表）：

條例	條例所保護的人士
《侵害人身罪條例》（包括「虐兒罪」及 2021 年法律改革委員會建議新增的「沒有保護罪」）	虐待或忽略 16 歲以下的任何兒童或少年人屬違法
《少年犯條例》	14 歲以上：需負上刑事責任 11-14 歲：可推翻的無能力犯罪推定 10 歲以下：毋須負上任何刑事責任
《保護兒童及少年條例》*（*當局建議修訂的條例以新增強制舉報的法例）	14 歲以下：「兒童」 年滿 14 歲但未滿 16 歲：「少年人」 14 歲或以上但未滿 18 歲人士：「少年」
《刑事罪行條例》	與未滿 16 歲人士發生涉及性的行爲均屬於違法，如該人士未滿 13 歲則刑罰更重
《防止兒童色情物品條例》	發佈、管有、製作涉及未滿 16 歲的人士的色情物品屬於違法
《刑事訴訟程式條例》	條例適用的罪行兒童是指未滿 14 歲人士（性虐待罪行的個案是指不足 17 歲的人）
《擄拐和管養兒童條例》	適用於未滿 16 歲人士

縱觀上述列表內的本地條例，受保護人士的年齡以 14 歲或 16 歲以下為主，甚少以 18 歲為界線。似乎反映社會普遍認爲，16 歲或以上人士具有保護自己的能力，不足此歲數的人則需要法律保護。尤其值得參考的是本港最新的法例改革建議：2021 年香港法律改革委員會（法改會）建議新增的「沒有保護罪」，訂明沒有採取合理步驟保護 16 歲以下兒童屬違法行爲。法改會當時是經過四個月的公衆諮詢而得出的結論，具有參考價值。

此外，法例也就 16 歲以下人士再細分爲「兒童（child）」（14 歲以下的人士）以及「少年人（young person）」（年滿 14 歲但未滿 16 歲人士）。根據《保護兒童及少年條例》，14 歲以下界定為「兒童」，而年滿 14 歲但未滿 16 歲則屬於「少年人」。而《少年犯條例》則假設年滿 14 歲人士有犯罪的能力，意味著年滿 14 歲的人士，具有一定程度的判斷能力、自主性，他們需要為自己的

HELPLINE: 2375 5322
ENQUIRY@RAINLILY.ORG.HK
WWW.RAINLILY.ORG.HK
T: 2717 1919
F: 2717 1801
香港九龍
中央郵政信箱74120號
P.O. BOX 74120,
KOWLOON CENTRAL
POST OFFICE,
HONG KONG

行爲負責。可見法例將「少年人」與年齡更少的兒童作出區分，承認他們和年幼的兒童在智力（intellectual ability）和能力（capacity）上有實質的分別。一個三歲的小孩在面對虐待時，無能力保護自己，因而需要強制舉報的機制以達至更佳的保護效果，這是毋庸置疑。但上述假設和想像並不一定適用於在一個 15 歲的中學生身上，因少年人已具備一定的成熟程度和思考能力去分析現狀，作出知情決定（informed decision），對於事件的跟進方式有自己的想法或立場，包括是否告知警方或社署。

針對「少年人」，我們認爲法例應該給予彈性處理的空間，允許專業人士考慮他們的意願以決定是否舉報個案，建議政府就此於法例加入豁免條文。

2、 <u>法例應加入豁免的條文，回應受虐兒童的不同需要</u>

少年人相對有能力作出符合自己當下處境的選擇，包括向外界求助並揭露虐待事件。不少受害人期望社工可以將事件保密，而不欲驚動警方或者其他政府部門，甚或家人。漠視她們的意願、強行舉報，或將剝奪她們的話語權及自主性，成爲這群少年人求助的絆腳石。風雨蘭受助人 Amy（化名）為例，她在 17 歲遭遇性侵犯並求助，她認為是否舉報給政府是當事人的選擇；如果專業人士基於她的決定而沒有舉報、卻因而受罰，這令她更不想求助：

「我認為，其他人只能夠做提供意見的角色，最後作出選擇是當事人的權利。在強制舉報規定下，如果我不想舉報，而專業人士跟隨我意願的話，需要承擔刑罰……但他們是尊重我的選擇下才這樣做，最後卻因為我而受難……那我對於是否求助的掙扎應該會更大（風雨蘭受助人－Amy[化名]）」

根據過往風雨蘭工作經驗，我們體會到在支援遭遇性侵犯的少年人的時候，幫助她們重塑主體性（agency），並讓她們明白各個選項的意義，賦權她們做出決定，是處理個案的重要策略。強制舉報本應以保護兒童的福祉為依歸，但當舉報的決定有違當事人的主觀意願的時候，專業人士仍強制舉報有關個案，或許會讓遭受性侵的兒童覺得自己的意願不被尊重、更進一步剝奪了她們的主體性。

少年人在思想上相對成熟，他們期望能夠自主地做決定，如果漠視其憂慮，無視他們的意願去通報個案，將妨礙他們求助。考慮到性侵受害人所面對的實際處境及不同的服務需要，本會建議強制舉報法例有必要讓專業人士保有行使酌情的空間，尤其針對自行求助的少年人。本會建議政府當局就強制舉報機制加入「豁免(exemption)」條文，訂明：如果自行求助（self-report）的少年人（14-15 歲人士）反對將虐待事件通報予警方或社署，協助該個案的專業人士可以豁免舉報。「豁免」並非指禁止舉報，而是：當專業人士認為有舉報的需要，依然可以按規定舉報；但是，當他們基於合理的專業判斷而沒有舉報個案的時候，無須負上刑責。目的是給予專業人士判斷的空間，而非一刀切地、即使無視個案的需要都去舉報。

以下將援引澳洲維多利亞州的做法供當局參考。

在澳洲，部分已立法強制舉報虐兒以及涉及兒童的性罪行的省州和領地，她們在相關法例都有加入「豁免」或「合理辯解」的條款，例如首都領地、維多利亞州。在維多利亞州，根據當地刑事法令

HELPLINE: 2375 5322
ENQUIRY@RAINLILY.ORG.HK
WWW.RAINLILY.ORG.HK
T: 2717 1919
F: 2717 1801
香港九龍
中央郵政信箱74120號
P.O. BOX 74120,
KOWLOON CENTRAL
POST OFFICE,
HONG KONG

《Crimes Act 1958》第 327(2)條，如果得知十六歲以下兒童正遭受性虐待而沒有舉報屬違法（failure to disclose sexual offence committed against child under the age of 16 years）。與此同時，法例包含豁免舉報以及構成合理辯解的情況。

當中的第 327(5)條列明，如果符合下列情況，可豁免舉報—(a)性侵犯是由受虐兒童自己披露；(b)披露性侵犯事件之時他已年滿 16 歲；以及(c)兒童要求對方不可通報事件。[1] 而兒童對於是否披露性侵犯事件給當局，必須具備作出知情決定（informed decision）的能力、正常的智力水準；相反，若兒童不具備上述能力，則不符合豁免的條件。

維多利亞州當地的立法機構明白到某些特殊情況是不適合舉報，因而在强制舉報的法例內留有有彈性處理的空間，允許專業人士運用其判斷，作出最符合當事人利益的舉報決定。正如上述，有不少性侵犯事件的揭露是依靠受害人自己說出來，所以對於自行求助的個案，社會應該保有空間讓這群受害人就是否披露給第三者做決定。當然，我們明白年幼兒童的認知能力和成熟程度較低，未必可以做到一個知情決定，但少年人(亦即年滿 14 歲以上人士)的能力較高，因此豁免可以僅限於涉及少年人的個案。

具體而言，建議新法例加入豁免的條文，清晰地訂明當專業人士遇到以下情況而最終選擇不舉報、未有舉報，相關人士可豁免有關的法律責任：

(1) 當專業人士 —

(a) 經由懷疑受虐的少年人（年滿 14 歲）披露性侵犯事件；

(b) 有合理理由相信，少年人就是否舉報具備作知情決定的能力；以及

(c) 知道該少年人不想舉報事件予警務人員或社會服利署服務課

上述建議是基於本會的經驗和觀察。不適合强制舉報的情況可能還有很多，期望當局可以集思廣益，諮詢服務受虐兒童的專業人士，瞭解不適用於强制舉報的特殊情況，列爲得以豁免舉報的情況，令專業人士依然保有自行判斷的空間，作出最符合當事人利益的決定。

3、 <u>擴闊舉報渠道或加入其他指定接案機構，填補舉報機制的可能漏洞</u>

除了當事人的主觀意願之外，政府當局建議的舉報機制可能仍會出現以下幾點問題：首先，受害人向專業人士或機構主動求助的意欲或會減低。以風雨蘭的接案經驗為例，有不少未成年的求助者不希望政府機關介入她們的個案，因而選擇向非政府團體尋求協助，這些受害人或會因為強制舉報通過而變得更為隱蔽。另一位風雨蘭求助者向我們分享對強制舉報機制的看法，正正反映了這一狀況：

「如果我要被迫報警或報社署，我亦要應付大量程序，我會更驚，亦不是當時的我所能應付……若然如此，我一定會捱到 18 歲才向人透露。（引述風雨蘭「童年性侵倖存者小組」成員）」

[1] According to section 327(5), *Crimes Act 1958 (Victoria),*
'A person does not contravene the offence of failure to disclose sexual offence committed against a child under 16, if - (a)the information forming the basis of the person's belief that a sexual offence has been committed came from the victim of the alleged offence, whether directly or indirectly; and (b)the victim was of or over the age of 16 years at the time of providing that information to any person; and (c)the victim requested that the information not be disclosed'

HELPLINE: 2375 5322
ENQUIRY@RAINLILY.ORG.HK
WWW.RAINLILY.ORG.HK
T: 2717 1919
F: 2717 1801
香港九龍
中央郵政信箱74120號
P.O. BOX 74120,
KOWLOON CENTRAL
POST OFFICE,
HONG KONG

再者，受害人擔心舉報機制會牽涉司法程序，使她們的憂慮有增無減。參考風雨蘭過去三年的個案數字，未滿 18 歲[2]的個案當中，如果是由事主自己主動聯絡、求助風雨蘭的話，當中有六成的受害人未有選擇報警。當局建議的機制而言，專業人士可以選擇將個案向警察或社署服務課舉報，服務課會如何處理？會不會牽涉執法部門？無從得知。但有受助人向我們反映，她們擔心將個案向政府部門舉報，最終仍有可能牽扯上司法機構、要上庭，而她根本未有心理準備進入法律程序：

「我好擔心，一旦開啟司法程序，我需要花費長時間上庭作供、或者要再次見到侵犯者。如果我報警的話，我要仔細思量這對我未來人生的影響，因為它將會成為一個不可磨滅的記號，或者寫入我的個人履歷，變到人盡皆知。如果實施了強制舉報，我絕對不會舉報予任何政府部門、甚至可能不會求助。（風雨蘭受助人 – Amy [化名]）」

有不少在成年以後才向風雨蘭求助的童年性侵倖存者亦向我們反映，她們過去其實曾經向其他專業人士求助（例如警方），惜對方的處理手法不當，致使她們承受不必要的心理傷害，間接導致她們延至若干年後才有機會再次處理事件，這些個案反映，舉報機制的設立與接案後的跟進程序同樣重要，而處理性侵個案或需要接案人士有更專門的培訓及高敏感度；最後，當局對於個案跟進的人手及資源分配同樣令人擔心。參考不同國家、地區的案例，舉報機制的設立實有助大大提升虐兒個案舉報率。但面對倍增的舉報個案，政府當局如何確保為受虐兒童作出最適切的安排（例如及早調查、及早跟進）、以及如何確保受虐兒童得到妥善保護和照顧，這些要點均必須納入考量。

按政府現時的建議，強制舉報的管道為：一）警方；或者二）社署保護家庭及兒童服務課。針對上述陳列的幾項狀況，本會認為舉報管道可以考慮加入：三）為受虐兒童提供支援的指定服務機構。而與此同時，當局亦可以給予這些指定機構在舉報責任上有一定的酌情權、豁免權，在以兒童的最大福祉為前題下，彈性處理舉報事項（例如在甚麼時間、甚麼階段向社署或警方舉報）。本會認為，有關設立可以達至以下的優勢：1）給予受虐兒童（尤其是較年長、較有能力作出知情決定的少年人）及其他專業人士（例如學校老師）有更多的選擇空間，按照受虐兒童的服務需要而向最合適的舉報單位尋求協助；2）利用現有的專業人士服務，確保受虐兒童得到最適切、適時的跟進安排，例如接案的指定機構可以即時作出調查及跟進，而無需先向社署或警方作出舉報，再等待安排；3）善用社區資源，將人力資源效益最大化。 這些為受虐兒童提供支援的服務機構對於接案、調查及跟進等各個事項也有豐富的前線經驗，這些資源及經驗不單對兒童有利，當局亦可借此將資源及人手集中處理其他相關事務，有助將舉報機制的效益最大化。

在愛爾蘭，當地名為《Criminal Justice (Withholding of Information on Offences against Children and Vulnerable Persons) Act 2012》的法令，禁止任何人隱瞞涉及兒童或易受傷害人士的罪案[3]，然而，相關的服務機構或相關人員可免於被起訴。

當地司法部指出，他們明白遭受這種暴力的人可能會受到極大的創傷，並且通常需要長時間的治療，然後才能決定是否要將罪行向警方報告。為了避免強制通報法例影響受害人的求助意欲與經驗，該

[2] 風雨蘭接案時事主的年齡

[3] s.2. Offence of withholding information on certain offences against children, *Criminal Justice (Withholding of Information on Offences against Children and Vulnerable Persons) Act 2012 (Ireland)*

HELPLINE: 2375 5322
ENQUIRY@RAINLILY.ORG.HK
WWW.RAINLILY.ORG.HK
T: 2717 1919
F: 2717 1801
香港九龍
中央郵政信箱74120號
P.O. BOX 74120,
KOWLOON CENTRAL
POST OFFICE,
HONG KONG

法令允許為兒童或易受傷害人士服務的「指定機構（prescribed organisation）」或相關人員可以選擇不舉報個案而免於被起訴。該法令第 4(12)條和第 4(13)條訂明，受雇於「指定機構」的「指定人士（prescribed person）」，如果他有合理理由認為，為了保護該兒童或易受傷害人士的健康和福祉，該個案不應該披露給警方，可以構成不舉報的辯護理由。[4]成為「指定機構」的條件包括：該機構必須為遭受肢體暴力或性暴力的兒童或易受傷害人士提供服務，例如通過引導、輔導等方式解決個人、社會或心理問題；或者，該機構為需要保護的人士提供照顧服務。[5]

愛爾蘭之所以設有上述的安排，是因為信任他們能夠為兒童提供適切支援。期望政府可以參考上述做法，於通報渠道加入指定的服務機構，除了令專業人士多一個通報的選項，亦讓有經驗的人員為個案先做評估、再作進一步安排，將保護兒童的效果最大化。

[4] ss. 4(12) and 4(13), *Criminal Justice (Withholding of Information on Offences against Children and Vulnerable Persons) Act 2012 (Ireland)*

[5] s.5 'Prescribed organisation', *Criminal Justice (Withholding of Information on Offences against Children and Vulnerable Persons) Act 2012 (Ireland).*

HELPLINE: 2375 5322
ENQUIRY@RAINLILY.ORG.HK
WWW.RAINLILY.ORG.HK
T: 2717 1919
F: 2717 1801
香港九龍
中央郵政信箱74120號
P.O. BOX 74120,
KOWLOON CENTRAL
POST OFFICE,
HONG KONG