

## 香港社區組織協會 回應青少年毒品問題專責小組報告的立場書

### 1. 引言

香港特別行政區政府成立的「青少年毒品問題專責小組」早前(2008年11月11日)發出報告書(下稱「報告」)，提出一系列建議，以遏止青少年吸食精神毒品的情況，建議包括：驗毒、感化、加重刑罰、打擊跨境濫藥、加強研究、教育及復康治療等，當中最具爭議性的為立法強制驗毒及自願毒品測試的建議。由於兩項建議對個人私隱侵害極為嚴重，本會強烈反對有關建議，以下主要從目的、法理及實際運作三方面，分述反對理由：

### 2. 未能達致預防吸毒的目的

首先，根據報告建議(見第7章)，毒品測試的目的主要為監察和遏阻、及早介入、預防吸毒、調查及防止罪行。然而，毒品測試根本未能阻止吸毒者放棄吸毒的習慣。事實上，吸毒行為的成因眾多，不少涉及個人心理成長、家庭關係、朋輩因素等等，絕不會因為有被強制驗毒的風險而不嘗試吸毒；相反，報告認為在朋輩提供毒品時，當事人或可藉毒品測試為理由而加以拒絕，想法未免過於天真且不切實際。

美國在毒品測試的研究可供借鏡。早於2003年，密西根大學向1998至2001年全美國76,000學生進行研究，發現一刀切式向所有學生毒品測試，並未能阻嚇學生吸食毒品，毒品測試亦不能對學生建立毒品有危險性的觀念構成任何實際幫助。<sup>1</sup>2007年美國兒科學院濫用藥物委員會及學校衛生局發表的研究報告亦指出，全面向中學生推行毒品測試，根本並不可以阻遏吸食毒品。<sup>2</sup>不少專家及學者亦認為，毒品測試的打擊吸毒作用成疑：

“關注兒童及青少年的社工，均認為毒品測試弊多於利……讓兒童及青少年遠離毒品及酒類飲料的最有效方法，是依據科學化的研究，大力推行濫用毒品的預防計劃。” --- 美國全國社工協會總幹事 Elizabeth J. Clark<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ryoko Yamaguchi, Lloyd D. Johnston, and Patrick M. O'Malley, "Relationship Between Student Illicit Drug Use and School Drug-Testing Policies," *Journal of School Health* 73, no. 4 (2003): pp. 159-164, <http://www.monitoringthefuture.org/pubs/text/ryldjpom03.pdf>.

<sup>2</sup> Committee on Substance Abuse and Council on School Health Pediatrics "Testing for Drugs of Abuse in Children and Adolescents: Addendum—Testing in Schools and at Home" (2007; 119: 627-630), <http://aappolicy.aappublications.org/cgi/content/full/pediatrics;119/3/627>

<sup>3</sup> National Association of Social Workers, "Social Workers Disagree with Supreme Court Decision to Test Students for Drug Use," press release, June 27, 2002, <http://www.socialworkers.org/pressroom/2002/062702.asp>.

“社會大眾不要隨便亦認同校園毒品測試是預防青少年濫用毒品的有效手段……儘管毒品測試已日趨普及，由於其涉及極多技術上的問題，測試的成效尚未證實。” --- 美國波士頓兒童醫院青少年濫用藥物研究中心主任 Dr. John R. Knight<sup>4</sup>

由此可見，所謂強制毒品測試能有助預防吸毒的基本假設根本不能成立。

### 3. 侵犯個人私隱且無理據

#### 3.1 強制毒品測試嚴重侵害個人私隱

沒有人懷疑毒品對吸毒者構成的禍害，惟強制毒品測試卻未能在個人私隱與打擊毒品的公眾利益上達致平衡。香港奉行普通法制度，在普通法制度下，私隱可被界定為「一個人因為不希望他人知道他的過去和現在的經歷和行動以及他對將來的打算而出現的境況。」<sup>5</sup>另外，《歐洲人權公約》第8(1)條規定：“人人可以享有私生活、家庭生活、居宅及通信受尊重的權利。”第8條所提供的保障，主旨在於確保每一個人在與其他人交往方面的人格得以在不受外界干涉的情況下發展。<sup>6</sup>歐洲人權法庭認為不可能亦不必就“私生活”這個概念給予一個詳盡的定義，但其判決顯示私生活受尊重的權利涵蓋以下範圍：

- (a) 在沒有外界干涉的情況下過生活的權利；
- (b) 男女的識別及姓名；
- (c) 性取向及性生活；
- (d) 身體及精神（或心理）健全；
- (e) 資料保密的權利；
- (f) 關於一個人的私生活的資料的記錄、發放和儲存；
- (g) 擁有個人身分的權利和有個人發展的權利；及
- (h) 與其他人及外界建立和發展關係的權利。

雖然《基本法》並無明文提及私隱權，但是《基本法》第二十八條“禁止任意或非法搜查居民的身體、剝奪或限制居民的人身自由。”第二十九條補充第二十八條的規定，把保障範圍由禁止任意或非法搜查居民的身體，擴闊至禁止任意或非法搜查或侵入居民的“住宅和其他房屋”。若在沒有涉嫌人士的同意而進行強制毒品測試，以確定他曾否吸毒，無疑是不適切地侵害其私隱權，損害當事人有維護人格尊嚴和保持身體不受侵犯的基本人權。

<sup>4</sup> John R. Knight and Sharon Levy, “An F for School Drug Tests,” *Boston Globe*, June 13, 2005.

<sup>5</sup> S M Jourard, “Some Psychological Aspects of Privacy” (1966) LCP 307.

<sup>6</sup> *Botta v Italy*, No 21439/93, 24.2.1998, para 32.

此外，現行法例亦強調對個人私隱的保障。《香港人權法案》第十四條及《公民權利和政治權利國際公約》第十七條亦規定：「任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵襲(arbitrary or unlawful interference with his privacy)，其名譽及信用，亦不得非法破壞。」換言之，任何涉及侵擾個人私隱的行為，必須是合理(reasonable)和合法(lawful)，兩者缺一不可；若政府或公民的行為屬合理但缺乏不合法，或屬合法卻不合理，亦屬違法地損害個人私隱的權利。

專責小組在報告書中援引美國最高法院在2002年6月的裁決，以說明校方對參與競爭性的課外活動的學生進行毒品測試乃屬合理(reasonable)行為，目的是指出校園毒品測試的法理基礎<sup>7</sup>。然而，該案並沒有裁定：

- 所有學校必須向所有參與競爭性課外活動的學生進行毒品測試；
- 校方向其他參與非競爭性課外活動的學生進行毒品測試屬合憲；
- 校方向低年級學生進行毒品測試屬合憲；
- 尿液測試以外的毒品測試屬合憲。

反之，在2008年3月，華盛頓州的最高法院，便裁定校方在沒有合理懷疑下，要求所有參與體育課外活動的學生進行尿液測試的規定，屬違反該州的憲法，裁定該測試缺乏法律依據(without authority of law)<sup>8</sup>。換言之，只有在合理(reasonable)和合法(lawful)的情況下，方可進行毒品測試。

### 3.2 強制測試損害不使自己入罪的權利

此外，本會認為利用權力強制個別人士進行毒品測試，並以所得結果作為針對該人某項刑事控罪的證據，很可能會損害該人不使自己入罪的權利(right not to incriminate oneself)。《公民權利和政治權利國際公約》第十四條及《香港人權法案》第十一條在有關被控告或判定犯有刑事罪的人的權利部份，便列明審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受下列最低限度之保障，包括不得強迫被告自供或認罪。

若執法機關有權強制毒品測試，這便剝奪公民不使自己入罪的權利。報告指出，類似的強制權力有立法先例可援，例如根據《道路交通條例》(第374章)，在指定的情況下，一名司機可被要求進行酒精呼氣測試，結果可用作證據。然而，有關強制測試必須符合多項要求，只有在極罕有的情況下才可以進行，包括：

<sup>7</sup> Board of Education of Independent School District No.92 of Pottawatomie County et al. v. Earl et al. 一案。

<sup>8</sup> Hans York and Katherine York et al. v. Wahkiakum School District No. 200 et al.

- (1) 警務人員有合理懷疑有人駕駛汽車時體內有酒精、或該人涉及交通意外，或該車輛移動時犯了交通罪行；
- (2) 當事人沒有合理辯解而沒有提供呼氣樣本作呼氣測試或提供樣本。

從法例規定可見，雖然執法機關可強制測試，惟只有在極嚴格的情況下才可以進行。再者，酒後駕駛涉及道路交通安全，對其他駕車人士、行人及其他道路使用者的生命安全均構成莫大影響，在權衡後果對他人影響的嚴重性後，才引入強制測試作為最後的調查方法。反觀個人有否吸食毒品主要是影響個人，因此兩者不可同日而喻，不應引入強制毒品測試。因此，有關年齡界限及分級介入架構的討論亦屬不必要。

### 3.3 合理懷疑定義不清晰

報告書中建議引入「合理懷疑」(reasonable suspicion)標準，容讓執法機關行使毒品測試的權力，然而，文件亦未有仔細定義合理懷疑標準，亦未有訂出合理懷疑的具體情況，令人擔心日後執法部門會有意或無意地濫用了毒品測試的權力。舉例來說：若警方在的士高場內地上發現有搖頭丸，並以在場人士有否搖頭作為是否施行毒品測試的準則，縱使部份人士因跟隨音樂拍子而搖頭，所有場內人士均需接受毒品測試。因此，此等合理懷疑標準可謂極不清晰，容讓政府濫權及損害市民個人私隱。

### 3.4 強制毒品測試助長濫用警權

小組在文件中強調，就是推行強制毒品測試，目的不在於方便檢控或擴大執法權以懲處犯事者，而在於加強及早介入和使吸毒者康復，說法令人懷疑。因為小組在報告中亦同意，根據其他地方經驗顯示，香港特區政府有必要施加某程度的強迫性和阻嚇(見第7.45段)，亦表示在現行法例下，執法人員難以證明某人管有棄掉的毒品或曾經吸食毒品(見第7.28段)。報告並指出縱使《危險藥物條例》訂明，吸食危險藥物即屬犯罪，惟現時很多毒品都以小丸形式吞嚥，相對於海洛英以吸入煙霧或注射方式吸食，發現前者會困難很多。正因如此，現時很難搜集到足夠證據以證實吸毒行為。(見第7.17段)。

事實上，現時警方並沒有普遍抽查測試公民體內樣本的法定權力。一如報告書指出，根據《警隊條例》(第232章)第59C條，獲授權的警務人員雖可從觸犯嚴重可逮捕罪行(包括吸食危險藥物)的疑犯身上收取非體內樣本(例如指甲、唾液和毛髮)，不過，要令法庭信納疑犯確曾觸犯與吸食危險藥物有關的罪行，有關的非體內樣本的證據價值一般較低，反映有關權力對打擊毒品罪行的必要性不高。再者，現行法例也必需當事人同意(如疑犯未成年，則須取得

其父母或監護人同意），並獲得法庭授權，方可在疑犯身上收取尿液樣本。<sup>9</sup>若執政者不需任何法庭授權便可自行決定施以毒品測試，在權力缺乏適當制約下，有關權力極易被濫用，對青少年的個人私隱構成不必要的侵害。

再者，縱使法例容許執法人員在不須要該人同意下，要求醫生或護士檢查某人的體腔，有關權力的行使亦需由督察級或以上的警務或海關人員，在具有理由懷疑該人實際管有該條例所指的可予扣押物件，才可施行這項權力。若純粹懷疑某人曾吸食危險藥物，並不足以援引這項權力。<sup>10</sup> 現行法例施行如此嚴格的規定，目的亦是避免執法機關權力過大，在純粹懷疑下便強行搜查個人的身體，以防在缺乏完善制衡下侵害個人私隱。

### 3.5 有違兒童享有的自決權

縱然父母同意子女接受毒品測試，僅代表可合法地進行毒品測試，然而，這並不代表校方或執法機關有充分的法定權力進行測試。縱使學生家長簽署同意書同意其子女參與毒品測試計劃，若其子女不願意，無疑是不道德地侵犯他人私隱。

《兒童權利公約》第12條也亦定明：“...確保有主見能力的兒童有權對影響到其本人的一切事項自由發表自己的意見，對兒童的意見應按照其年齡和成熟程度給以適當的看待”。既然法律也承認不同年齡的兒童，他們或有能力決定自己的利益，若兒童已屆成年且心智成熟，倘使其拒絕進行毒品測試，似乎施行強制或所謂父母監護人同意下進行測試缺乏充份法理依據，極有可能面臨司法覆核而被裁定違法。

## 4. 測試計劃實際執行問題重重

### 4.1 自願毒品測試計劃非自願

此外，報告亦建議可參考本港部份國際學校的經驗，在校園內施行自願毒品測試計劃。校方可要求學生家長簽署同意書，讓校方隨時以隨機或其他方式抽選學生進行毒品測試。本會認為所謂自願名不符實，因為若校方推出自願毒品測試計劃，不願意參與計劃的學生家長或學童便有機會被標籤為極有可能吸毒的問題學童，校方亦可能對該學童存有更大的戒心或懷疑，結果所謂自願實變成強制，亦強化社會對吸毒者的負面標籤，導致真正有吸毒習慣的青少年不敢主動求助，亦損害校園的和平友愛學習氣氛。

---

<sup>9</sup> 《危險藥物條例》第54AA條

<sup>10</sup> 《危險藥物條例》第52條

## 4.2 對校園構成負面影響、標籤濫用毒品學生

由於校園毒品測試計劃主要由校內的老師或專職人員負責，教師成為了學生的監察者，師生關係會比以往變得緊張，這樣不僅破壞師生彼此的信任關係，更令學生顯得尷尬及抗拒。事實上，師生信任關係對濫用毒品的學生表達他們的毒品困擾極為重要，若老師成為如打擊毒品的警察，實無助有效地處理學生吸毒問題。更甚者，部份學生為逃避毒品測試，甚至利用各種方式避開測試(例如：測試前逃學曠課等)。此外，被測試呈陽性反映的學生，或會在校園內被標籤(label)成為有問題份子，因此遭受排擠或歧視。<sup>11</sup>

## 4.3 測試費用昂貴且浪費資源

此外，毒品測試費用極為昂貴，但成效卻令人存疑。以美國為例，研究發現校園毒品測試計劃用於每名學生的平均成本達 320 多港元(42 美元)，這金額只計算首次測試，仍未包括往後的定期檢測。<sup>12</sup>事實上，毒品測試的成本遠遠高於用於校園毒品預防教育及輔導服務。美國俄亥俄州(Ohio)曾就校園毒品測試計劃進行成本分析，發現校園毒品測試計劃每校需耗費 3,5000 美元，全年進行了 1,473 次校園毒品測試，當中發現 11 個樣本呈陽性反應，平均毒品測試成本每名學生達 24 美元，相反，聘用濫用毒品輔導人員只需 32,000 美元，能為全校 3,581 名高中校內學生提供預防教育計劃，用於預防教育的每名學生成本亦僅 18 美元，成效之高顯然易見。<sup>13</sup>

## 4.4 測試或現誤差、變相懲罰無辜學生

事實上，很多毒品測試縱使出現陽性反應，但亦可能基於錯誤的情況。以尿液測試為例，服用可待因(codeine)(一種採自鴉片的鎮痛止咳劑)會在測試海洛英(heroin)時出現陽性反應<sup>14</sup>、進食含有罌粟種子(poppy seeds)的食品會在測試鴉片劑(opiates)時出現陽性反應<sup>15</sup>。錯誤的毒品測試令無辜學生被附上不必要的標籤，令他們因毒品測試遭受不必要的心理壓力。為避免錯誤的測試，學校或要

<sup>11</sup> Jennifer Kern et.al. "Making Sense of Student Drug Testing: Why Educators Are Saying No" (January 2006)

<sup>12</sup> Robert L. DuPont, Teresa G. Campbell and Jacqueline J. Mazza, *Report of a Preliminary Study: Elements of a Successful School-Based Student Drug Testing Program* (Rockville, MD: United States Department of Education, 2002), p. 8.

<sup>13</sup> Mary Bridgman and Dean Narciso, "Dublin Halts Drug Tests; School District Stops Screening Athletes," *Columbus Dispatch*, June 26, 2002; Dublin Coffman High School Guidance Department, personal communication., July 2003; Richard Caster, Executive Director of Administration at the Dublin Schools, personal communication, April 2005; "Student Drug Testing: An Investment in Fear," Drug Policy Alliance, <http://www.drugtestingfails.org/costs.html>.

<sup>14</sup> American Civil Liberties Union, *Drug Testing: A Bad Investment* (New York: ACLU, 1999), p.18, <http://aclu.org/FilesPDFs/drugtesting.pdf>.

<sup>15</sup> C. Meadway, S. George, and R. Braithwaite, "Opiate Concentrations Following the Ingestion of Poppy Seed Product: Evidence for 'The Poppy Seed Defense,'" *Forensic Science International* 96, no.1 (1998): pp. 29-38; American Civil Liberties Union, *Drug Testing: A Bad Investment* (New York: ACLU, 1999), p. 18, <http://aclu.org/FilesPDFs/drugtesting.pdf>.

求學生在毒品測試前及早申報他們服用其用藥物的情況，然而，此舉已不必要地進一步侵害學童的私隱，更令大大增加校方處理學童服用藥物的個人資料之行政負擔。

#### 4.5 測試或導致不可預計的惡果

毒品種類繁多，縱使推行毒品測試，亦未能真正杜絕青少年吸食毒品的問題。由於吸毒的成因主要涉及學童個人心理及家庭關係，若問題根源未得以正視，學童最終只會利用不同方式逃避毒品測試。例如：他們或會選擇服用較難察覺的、藏留於人體時間較短的毒品(如 MDMA(合成迷幻藥)、吸入氣劑等)。由於酒精類飲料較難於察覺，青少年甚至改為酗酒以解心癮所需，甚至有服食漂白水的情況<sup>16</sup>。部份青少年甚至想出千方百計逃避毒品測試，例如把頭髮和體毛全剃光，以避開毛髮毒品測試。<sup>17</sup>

### 5. 結語

專責小組在報告中提出多項措施對抗吸食毒品的問題，大部份建議均值得公眾參考。然而，在涉及強制或自願的毒品測試上，有關建議均未能照顧個人私隱、兒童權利，在執行上亦產生極大負面影響。要有效處理青少年吸食毒品問題，公共政策的重點應集中在制訂預防及教育策略。學校應將側重點放在教育學生，亦非擔任執法者的角色去監督他們。

本會認為，處理青少年濫用毒品的最有效方法，是引入全面的預防及復康服務計劃，具體工作包括：鼓勵學生積極參加課外活動及投入校園生活、將配合現實生活的毒品教育引入校內課程中、提供適切的濫用毒品輔導服務，以及舉辦講座或工作坊，以鼓勵家長積極關心學童吸食毒品的問題。<sup>18</sup>最重要的是，校方及家庭應加強與子女的聯繫，建立彼此互信及尊重的關係，相信應有助識別有濫用毒品的青少年，並預防青少年墮入毒網。

二零零八年十二月

聯絡人：

何喜華(主任)/蔡耀昌(社區組織幹事)/王智源(社區組織幹事)(電話： )

<sup>16</sup> Annette Fuentes, "Student Drug Tests Aren't the Answer" *USA Today*, June 10, 2005.

<sup>17</sup> Rob Nelson, "Jeff Schools Trim Drug Test Loophole; Hair Samples Will be Required by Policy," *Times Picayune*, July 11, 2003.

<sup>18</sup> Jennifer Kern et.al. "Making Sense of Student Drug Testing: Why Educators Are Saying No" (January 2006)