

立法會福利事務委員會

《家庭暴力條例》的修訂建議

本文件旨在解釋現行處理家庭暴力的法律框架、制訂《家庭暴力條例》(《條例》)(第 189 章)的政策原意及政府擬提出修訂建議，把《條例》覆蓋範圍內原來只包括異性同居關係，延展至同性同居關係的背後政策理念。

現行法律框架

2. 現時，處理家庭暴力的法律框架包括對暴力行為作出刑事制裁及為家庭暴力受害人提供民事補救。
3. 在**刑事法律架構**下，針對的是**暴力行為本身**，亦即是說，不論施虐者和受害人有沒有任何關係，以及暴力行為在何處發生，執法機關可根據《侵害人身罪條例》(第 212 章)或《刑事罪行條例》(第 200 章)追究施虐者的刑事責任。
4. 在民事法律架構方面，《保護兒童及少年條例》(第 213 章)、《精神健康條例》(第 136 章)及《家庭暴力條例》分別為受家庭暴力侵害的兒童或少年人、精神上無行為能力人士，以及屬於某些指明關係的個人及其同住子女提供額外的民事保障。**民事框架是因應某類特定人士的特殊情況及需要**，向他們提供額外的民事補救。

《家庭暴力條例》

背景

5. 《條例》旨在賦權屬於某些特定關係的個人及其同住子女，藉向法庭申請強制令，以免受該關係中的另一方騷擾。《條例》旨在現行刑事法律框架之上，向受害人提供額外的民事補救。《條例》於 1986 年制定時，其適用範圍只局限於婚姻的一方、以及有猶如婚姻關係的同居男女的一方，以及與他們同住的未成年子女。

6. 制訂《條例》之時，正值虐偶個案數字飆升而引起公眾極大關注，並由於大部分為虐妻個案，婦女團體更表關切。其時，《條例》的目的是為不能或未有打算提出離婚訴訟程序的人士提供快捷和簡便的補救措施，而《條例》下所提供的補救措施亦為針對該等配偶或有猶如配偶般親密關係的同居男女所面對的情況而訂立的，例如禁止施虐一方進入和停留在婚姻或同住居所，讓雙方有一段時間可從持續緊張的關係中冷靜下來，繼而決定如何處理他們日後的關係；或規定擁有婚姻或同住居所業權或權益的施虐者，容許另一方返回和停留在該居所。

政策原意

7. 《條例》的政策原意，是考慮到該等配偶或同居男女之間因其親密關係而令彼此之間存在特殊的權力分佈和互動模式以及風險因素，以致受害人往往可能礙於彼此千絲萬縷的感情及性關係、或為了顧全子女的感受、又或因害怕失去家庭經濟支柱等原因而有所顧慮，不願向警方舉報施虐者的暴力行為，在刑事框架下制裁施虐者。因為上述特殊考慮，《條例》在現行的刑事法律框架之上再向受害人提供額外的民事補救。《條例》針對的是發生在特定關係的人士之間之騷擾行為，讓受害人得到強制令的保護，暫時與施虐者分隔，免受騷擾，同時給予雙方冷靜解決問題的時間及空間。

8. 政府當局於 2007 年向立法會提交《2007 年家庭暴力(修訂)條例草案》(《2007 年條例草案》)，以加強對家庭暴力受害人的保障。因應公眾的關注，政府當局建議藉《條例草案》把《條例》的涵蓋範圍延伸至前配偶和前同居男女 — 此等人

士固然不再居於同一屋簷下，但暴力行爲卻沒有因關係終結而停止，而公眾普遍認同有關人士需要《條例》下的額外民事保障。與此同時，考慮到親屬之間（例如父母子女或婆媳之間）亦存在類似的特殊權力分佈和互動關係及相關的風險因素，以及鑑於社會上有強烈聲音，要求應同時向配偶或異性同居關係以外的家庭暴力受害人提供民事保障，我們因此同時建議進一步擴大《條例》的涵蓋範圍，至包括涉及其他直系及延展家庭關係人士，以加強對如虐老等家庭暴力受害人的法律保護。

9. 《2007年條例草案》的立法原意是針對有特定關係的人士，無論他們是否同住。立法會已於2008年6月18日通過有關修訂，而經修訂的《條例》亦已於同年8月1日正式生效。也即是說，《條例》提供的民事保障，並不取決於受害人及施虐者是否居於同一屋簷下，例如前配偶、前異性同居者、非同住的直系及延展家庭關係人士，亦同樣受到《條例》保障。這針對關係而非居於同一屋簷下的立法宗旨亦廣為立法會認同。

把《條例》涵蓋範圍擴大至涵蓋同性同居者

10. 政府當局藉《2007年條例草案》把《條例》範圍擴大至涵蓋前配偶／前異性同居者時，原本並沒有提出把《條例》就同居者的涵蓋範圍，由異性同居者進一步擴大至涵蓋同性同居者，我們當時的考慮如下：

- (a) 在香港，根據《婚姻條例》(第181章)締結的婚姻，在法律上指不容他人介入的一男一女自願終身結合。本港的法例反映政府的政策立場，即不承認同性婚姻、公民伙伴關係或任何同性關係。認同同性關係是涉及社會倫理和道德的課題。這項政策立場的任何改變，將會對社會帶來重大影響。除非社會上已就此事達致共識或獲得大多數意見支持，否則不應改變此政策立場；
- (b) 根據相關法例，不論施虐者和受害人有何關係，任何暴力行爲均會受到刑事制裁。在現行的刑事法律框架下(包括《侵害人身罪條例》(第212章)及《刑事罪行

條例》(第 200 章))，同性同居關係人士與異性同居關係人士均獲得相同程度的保護；以及

- (c) 在《條例》涵蓋範圍以外的人士可繼續根據民事侵權法或法院的固有司法管轄權尋求保護。

11. 在立法會法案委員會審議《2007 年條例草案》期間，不同政黨的立法會議員均促請政府當局再行探討把《條例》涵蓋範圍由異性同居者進一步擴大至涵蓋同性同居者的可行性。有不少議員堅持，擴大《條例》的保護範圍以涵蓋同性同居者，只旨在保護該等人士免受另一方騷擾，不應視為等同在法律上承認同性關係，或給予該等人士法定權益。在法案委員會於 2007 年 9 月 28 日的會議上，大部分出席的團體亦表達了應把《條例》的保護範圍擴大至涵蓋同性同居者的意見。

12. 鑑於立法會議員強烈的意見及社會上對同性同居者之間的暴力行為之關注，政府當局再行仔細探討有關事宜。我們留意到，同性同居者之間的親密關係亦會令彼此之間存在猶如同居男女一樣的特殊權力分佈和互動關係及風險因素。而暴力事件可在瞬間演變成人身傷害甚或危害性命的局面。由於性命攸關，當局同意在保持政府法律地位上不承認同性關係的政策立場的同時，可作特殊考慮，針對涉及特定關係人士的暴力的範疇，把《條例》原來已適用於男女的同居關係的範圍，擴大至涵蓋受到暴力侵害的同性同居者。

13. 有關建議得到條例草案委員會內來自不同政黨的議員的一致支持，他們亦強烈要求政府承諾就新建議盡快提出進一步的修訂。為此，勞工及福利局局長在 2008 年 6 月 18 日在立法會動議恢復《2007 年條例草案》的二讀辯論時，回應立法會議員的要求，承諾在 2008-09 立法年度提出草案，進一步修訂《條例》以擴大其涵蓋範圍，由只包含異性同居者至亦覆蓋同性同居者。詳情可參考立法會 2008 年 6 月 18 日的會議紀錄¹。

14. 就上述承諾，勞工及福利局於 2008 年 12 月 8 日就有關修訂建議諮詢立法會福利事務委員會的意見。正如政府在向條例草案委員會發出的文件中表明，勞工及福利局局長在動議恢

¹ 相關紀錄載於 <http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/floor/cm0618-confirm-ec.pdf> (第 186-222 頁)

復二讀辯論時強調，以及在上述立法會福利事務委員會會上重申，把《條例》的保護範圍擴大至涵蓋同性同居者的建議，僅為針對家庭暴力的個別和獨特情況而提出，政府在法律地位上不承認同性關係的既定及清晰政策維持不變。上述的建議只涉及《家庭暴力條例》和打擊家庭暴力這個政策範疇，讓同性同居者可根據《條例》向法院申請強制令，禁制其同居伴侶繼續騷擾他/她。這項修訂只針對家庭暴力的政策範圍，不會影響其他現行法例。

15. 雖然我們的修訂建議是建基於上一屆立法會的一致共識，但我們了解到部份現屆立法會議員持有不同意見，社會上不同團體亦先後提出相反的觀點。立法會福利事務委員會將於2009年1月10日舉行特別會議，邀請所有關注這課題的團體出席表達意見。政府當局會詳細考慮各界所提出的意見。

擴大《條例》適用範圍至所有居於同一屋簷下的人士？

16. 有意見認為政府當局可考慮把《條例》適用範圍進一步擴大至所有同居於同一屋簷下的人士。

17. 正如上文所述，《條例》自1986年制定以來，一直只針對有特定關係的個人及其子女，而《條例》所提供的民事補救措施，亦為針對該等關係的特殊情況而制定。《條例》的立法原意，從來不是旨在保護一些基於某種原因而決定居於同一屋簷下的所有類別的人士、或涵蓋於家居情況下發生的暴力案件。

18. 政府在2007年建議把《條例》的涵蓋範圍延伸至前配偶、前異性同居者及其他直系及延展家庭關係時，亦已將原本《條例》中有關“同住”的條件一併刪除，純粹以受害人和施虐者之間是否屬於條例所述的配偶、親密或親屬“關係”來決定《條例》是否適用於有關人士。換句話說，在決定受害人是否受到《條例》的保護時，受害人和施虐者是否居於同一屋簷下並非一個考慮因素。

19. 此外，一些沒有任何關係但因某種原因而居於同一屋簷下的人士，例如業主與租客、分租單位的不同住客、僱主與僱員（例如傭工）、同房的學校寄宿生、老人或兒童院舍住客等，

他們之間的暴力行爲從來都不會被界定爲“家庭暴力”，他們之間亦不存在任何親密關係或風險因素以至受害人會不情願循一般刑事法律渠道追究施虐者的暴力行爲。社會上似乎亦不存在特別關注或訴求，認爲有需要爲以上人士提供額外的民事保障。此外，《條例》所提供的民事補救是針對施虐者與受害人之間的親密關係所產生的獨特情況而制定。如《條例》擴闊至涵蓋上述人士，則有可能出現一些不合理的情況，例如傭工向法院申請強制令，禁制僱主進入住所、或宿生將同房的同學趕走、甚或租客禁制業主返回住所等情況。

20. 鑑於沒有任何關係而居於同一屋簷下的人士的暴力問題，有別於親密關係中的暴力問題、《條例》的原意並非旨在涵蓋於家居內發生的一切暴力事件、社會上亦未有對居於同一屋簷下的人士之間的暴力行爲表示關注，加上《條例》所提供的民事補救措施對這類人士亦不合宜，政府當局認爲並無政策理據把《條例》的適用範圍進一步擴大至涵蓋所有居於同一屋簷下的人士，在《條例》涵蓋範圍以外的人士，可繼續根據民事侵權法或法院固有司法管轄權尋求保護。

勞工及福利局
二零零九年一月