

# 消除對婦女一切形式歧視公約報告

## 群福婦女權益會

2006年6月

建議及撮要：

1. 設立由政務司司長擔任主席的跨部門中央協調委員會，成員應包括對家庭暴力有認識的民間及自助團體的代表；(見報告 B3)

由於現行社會福利署召集的關注暴力工作小組一直只是執行上的協作機制，再擴大一點都只不過是一個諮詢架構，根本沒有政策制定、中央統籌及監察的功能，故此希望能將之提升至政務司轄下。

2. 擴大《家庭暴力條例》的適用範圍以涵蓋更多人士，以及加強受保護人士提供的保護；(見報告 F5)

《家庭暴力條例》於 1986 年制訂，已不足以應付現時漸趨複雜的家庭暴力個案。由於現時的《家庭暴力條例》(189 條)是民事條例，而引致警方執法上存有灰色地帶，往往有藉口不主動探證及檢控，慣性將起訴的決定權交在受害人的手中。此外，條例中對家庭成員及暴力的定義太狹隘，不足應付社會需要。

3. 設立專責處理家庭暴力個案的法庭；(見報告 F1)

在香港，家庭暴力個案主要是透過兩種不同的司法程序去處理：刑事及民事。由於不同的法庭，法官按不同的法例作出不同的裁決，受害人需多次出庭作證。另外，由於法律援助的審批較慢，而跟據英國的經驗，受害人若等候超過一個月，會減少或失去指證施虐者的意欲。負責審理的法官亦需要具性別意識，故此希望設立專責法庭審理。

4. 設立 24 小時家庭暴力熱線和工作隊，成員應包括社工、警員及跨界別的專業人士；(見報告 B5)

現時社署的熱線只運作至晚上 10 時，以後的時間會將之轉駁到非政府機構明愛向晴軒的熱線，而向晴熱線亦非專門處理家庭暴力個案。在 2005 年的三萬多個求助電話中，有達六成的來電轉駁至留言信箱，而家庭暴力的個案很多時求助時都是情況很危急的，若求助時得不到即時援助，會做成生命威脅。此外，亦需要社工即時介入，支援受害人的情緒、協助報警、驗傷及即時安頓他們到安全的地方。

5. 在政府對家庭暴力「零度容忍」的政策中列明清晰的工作指標及計

**劃；(見報告 B3)**

家庭暴力是一個涉及公共衛生的問題，必須成立一個擁有實權的跨部門中央機制，負責制定政策、中央統籌及監察反家庭暴力的工作，清晰制定工作指標及計劃。

6. **設立家庭暴力嚴重受傷或死亡檢討委員會，負責檢討就嚴重家庭暴力個案所進行的跨界別協調和合作的成效，避免同類案件再次發生；(見報告 F7)**

我們應該設立系統，令不同部門及團體能有效分享資源、資訊及專業意見。雖然死因裁判法庭會提供一些關於死因及解剖報告的資料，但卻不會就家庭暴力的服務提供、實務指引守則、心理及社會風險因素等提供意見。

7. **參考撲滅罪行委員會的運作架構，在中央機制下設立地區協調機制，在地區推動有關家庭暴力的信息宣傳、社區教育及地區工作執行的協調和溝通；(見報告 B3)**

要消除婦女受虐的局面，必須從補救、預防及發展這三方面工作。加強社區及學校對反家暴的教育，推動兩性平等觀念，建立兩性平等互相尊重等預防工作是防治家暴中最基本的一環。政府必須投放資源，由中央機制全面策劃、落實執行及不斷檢視有關消除家庭暴力的政策，政府要參考非政府機構的建議，將現有的關注暴力工作小組提升致政務司轄下，仿倣『撲滅罪行委員會』的模式運作。

8. **增撥資源令家庭暴力受害者及早得到所需的法律服務；(見報告 F7)**

由於輪候法律援助的人數眾多，審批較慢，使受害人難以即時申請到禁制令。此外，跟據英國的經驗，受害人若等候超過一個月，會減少或失去指證施虐者的意欲。故此應增撥資源使受害人及早得到所需的法律服務。

9. **增加培訓前線人員及推行其他配套措施所需的資源；(見報告 A)**

由於婦女受傳統文化所定型，在家庭中被處於從屬地位，並擔任照顧者的角色。這種地位/角色做成家庭中性別不平等的狀態，婦女往往被迫啞忍家庭暴力。這種傳統文化不單從家庭中代代相傳，更可從政府的政策見到強化這種狀態。故此在政策製定及前線人員的培訓上，必須加入性別觀定主流化的元素，並且應加強培訓。

10. **設立由家庭暴力受害人組成的支援隊伍，並提供訓練以推動同路人互相支援；(見報告 F8)**

曾經歷家庭暴力的受害人，最能明白受害人的情緒及需要，故此希望能發展由同路人向家庭暴力受害人提供司法程序的支援服務，在上庭前安排同路人為被虐婦女講解上庭的程序，讓婦女有心理盡備，並帶領被虐婦女進入法庭，在法庭內支援被虐婦女的情緒，及離開法庭時，引領被虐婦女由特別通道離開，為被虐婦女作出保護。這樣能鼓勵受害人出庭作證。

**11. 設立反家庭暴力基金，給予從事家庭暴力預防及支援工作的團體財政支援，以示政府有決心打擊家庭暴力，並真正落實對家庭暴力「零度容忍」的政策。”及(見報告 B3)**

在預防及支援家暴上，政府應投入更多的資源，如成立反家庭暴力基金。鼓勵團體及有關部門投入反家暴工作，設立更多創新服務緊貼回應社會需要，加強社區及學校對反家暴的教育，推動兩性平等觀念，建立兩性平等互相尊重等預防工作，讓全城參與落實零容忍政策。

**12. 研究強制有關專業人士申報家庭暴力案件。(見報告 F2)**

警方的介入可以在不受受害人決定影響的情況下，有助預早發現潛在高風險的個案及防止家庭暴力慘劇發生。不過，現時大部份的家庭暴力個案，均未有及早報案。因此，我們促請相關專業人士如醫護人員、律師、教師及社會工作者，應接受適當的教育及培訓，令他們能夠盡早就懷疑個案作出適當的評核及轉介。另外，我們建議應就個案舉報的習慣模式進行研究，並考慮改善個案舉報程序的可行方法，如強制性舉報。

## A. 性別觀點主流化

根據第 19 號一般建議第 24(a)指，政府應採取適當的措施掃除一切形式基於性別的暴力，故此在制定政策及服務時應考慮性別觀點，特別是被虐婦女的需要。

### A1. 『性別觀點主流化』的定義，根據聯合國的介定是：

『指將性別觀點融入法例、公共政策及措施內，使女性和男性所關注的事宜與組驗，成為設計、實施、監察和評估法例、公共政策和措施的基金考慮因素。通過這種顧及性別觀點的決策過程，性別觀點主流化能確保女性與男性可以公平獲得及享有社會資源和機會，從而促進婦女發展，達至兩性平等。』

### A2. 新人口政策

在人口政策下，二零零四年一月一日或之後來港定居的 18 歲或以上的綜援申請人，須居港至少七年才合資格申請。新來港婦女來港後遇上家庭暴力，會直接受這個政策影響以至走投無路。由於缺乏經濟能力，無法兼顧工作及照顧子女，住屋及生活等必需開支無法承擔，被迫啞忍暴力，對於個人或子女都做成嚴重的身心影響，嚴重的甚至喪命。社署署長雖然有行使酌情權的能力，但申請人由於對香港的政策不熟悉，往往因不足七年而被拒申請（參考個案一）。

### A3. 贍養費局

被虐婦女及子女在離婚後雖會獲判贍養費，但由於現時沒有制度確保她們能追討，故此很多時婦女被逼倚靠政府的經濟援助，而因此受社會人士歧視。其實立法會在 97 年前後，兩次通過成立贍養費局處理追討的問題，但是政府卻遲遲沒有履行，而讓施虐者一再成功逃避責任。

### A4. 家庭完整的理念

政府回應家暴問題時，仍以家庭完整與和諧家庭為工作目標，就如社會福利署的工作口號『凝聚家庭、齊抗暴力』。沒有將婦女的獨特性顯出，故此社工仍以家庭作為輔導單位，而阻礙她們求助，或忽視她們的需要。

### A5. 故此本會建議在制定家庭暴力政策時，應引入性別觀點，如：

- 視婦女為獨立個體，以她們的人身安全為首要考慮，切忌家庭化；
- 考慮被虐婦女的特質：學習無助、傾向以家庭/子女利益為先、經濟壓力、面對社會及家庭對離婚/單親的壓力、求助時情緒不穩及對社會資源不認識等；
- 正視性別不平等與家庭暴力的關係，包括夫婦間的相處及專業人士對性別角色的理解；
- 打破傳統私人與公共空間的分野，不要再讓家庭成為暴力的特區，當作

糾紛處理。

A6. 在前線人員的培訓上，亦要加入性別角度的元素。

## B. 定型及偏見

根據公約第五條指，政府國應採取一切適當措施改變男女的社會和文化行為模式，以消除基於性別而分尊卑觀念或基於男女任務定型所產生的偏見，習俗和一切其他做法；及保證家庭教育應包括正確了解母性的社會功能和確認教養子女是父母的共同責任，當然在任何情況下都應首先考慮子女的利益。”

### B1. 性別定型

婦女受傳統文化所定型，在家庭中被處於從屬地位，並擔任照顧者的角色。這種地位/角色做成家庭中性別不平等的狀態，婦女往往被迫啞忍家庭暴力。這種傳統文化不單從家庭中代代相傳，更可從政府的政策見到強化這種狀態。例如非典型肺炎期間，政府以電視宣傳短片以婆媳為題材，教育婦女留守家中清潔，突顯家庭照顧者的角色。家庭照顧這種無酬工作，一向不被政府所認可，就如政府在 2004 年所實施的人口政策中定明，來港定居未滿 7 年的人士不能申請社會綜合援助，原因是他們對香港沒有貢獻。當中的申請者大多數為婦女，而來港多數擔當照顧一家長幼的角色。這種政策直接打擊被虐婦女求助及支援。故此，『婦女雖然認為本港存在性別定型，但情況不算十分嚴重』（政府第二報告 第 42 段）這種說法，是婦女根本沒有充分意識到性別定型的嚴重性。

### B2. 立法保障婦女免受暴力對待

現時與家庭暴力有關的法律例包括《刑事罪行條例》、《侵害人身罪條例》和《家庭暴力條例》。政府雖然多番強調已有《侵害人身罪條例》(212 條)，足以保護家庭暴力的受害人，但家庭卻偏偏成為暴力的特區任由施虐者橫行。由於現時的《家庭暴力條例》(189 條)是民事條例，而引致警方執法上存有灰色地帶，往往有藉口不主動採證及檢控，慣性將起訴的決定權交在受害人的手中，每每在施虐者面前問妳是否告妳丈夫。結果常因受害人怯於施虐者的暴力，及倫常的壓力，再加上剛受到暴力的傷害，因而影响情緒不穩、面對社會倫理壓力及對法律程序不認識而不敢說要告丈夫，結果警員就不提起訴。更甚者就算受害人堅持要告，警方也不提起訴(參考個案二)。阻礙檢控。故此應該立即修訂《家庭暴力條例》(189 條)，並將之以一籃子民事和刑事法例及政策並行。

此外，由於《家庭暴力條例》(189 條)已原用 20 年未有修改，當中的定義、涵蓋範圍已不合時宜，雖然政府在 5 月 23 日在立法會有文件提議修訂《家庭暴力條例》，故此應徹底的檢討及修改。當中應包括修改家庭暴力的定義、加入強制輔導、纏擾法、禁制令的期限延長及可由第三者申請。只有全面修訂，才能確立家庭暴力的嚴重性，令執法人員按法律執行，不會像現時大多以家庭糾紛處理，這不單有助遏止家庭暴力發生，亦預防它再循環出現。

有關纏繞行為刑事化一事，政府一而再以研究為藉口拖延，但法律改革委員會在多年前早已完成研究，並支持刑事化，立法會亦表示支持。故此，政府

不應再以此為藉口，反而應為落實執行制訂工作時間表。

### **B3. 處理家庭暴力的中央機制**

政府指現時透過關注暴力工作小組與非政府機構合作處理家庭暴力。(政府第二報告 第 92 段)政府更在立法會提出這個小組是處理家庭暴力的中央機制。這個提出是有商榷的地方，因為這個工作小組一直只是執行上的協作機制，再擴大一點都只不過是一個諮詢架構，根本沒有政策制定、中央統籌及監察的功能。而事實上，現時這個機制由社會福利署署長領導，但社署作為政府的執行機制，所以社署在執掌反家暴的工作上，一直都是從執行機制上的修修補補，沒有全面政策上規劃；同時由於署長權限關係，難以動員跨部門間合作，以致只能在社署管轄範圍內作出有限度的改變。香港特區政府將家暴問題由社署作出領導，亦顯示政府仍將家庭暴力視作福利事宜，未有將之提升至社會公共層面。

要消除婦女受虐的局面，必須從補救、預防及發展這三方面工作。政府必須制定全面消除婦女受虐的政策，以確保受虐者的安全為首要的原則，積極以司法、執法遏止暴力；全力支援受害人的身心靈需要；為施虐者提供強制性的教育，此外，加強社區及學校對反家暴的教育，推動兩性平等觀念，建立兩性平等互相尊重。

生活就是文化，豈能單以福利扭轉這種傳統思想，而不同部門各顧各的做法亦使政策服務太過割裂，故此政府必須投放資源，成立中央機制政策制定及檢討機制，以全面策劃、落實執行及不斷檢視有關消除家庭暴力的政策，政府要參考非政府機構的建議，將現有的關注暴力工作小組提升致政務司轄下，仿倣『撲滅罪行委員會』的模式運作。

### **B4. 受害人支援服務**

#### **保護家庭及兒童服務課及(綜合)家庭服務中心的分工**

家庭服務中心的職能是預防家庭問題惡化，提升至家庭暴力的層面。一旦評估到問題已提升至暴力的層面，應該轉介至保護家庭及兒童服務課跟進。可惜香港的現況是，家庭暴力的個案很多時候會由普通的家庭服務中心跟進。根據社會服務聯會 2003 年 7 月份的通訊報導，社署的家庭服務中心長期人手不足，每名社工需要處理過百多個個案，每月平均只能撥出一個小時處理個案，顯示政府漠視家庭暴力的嚴重性。

### **B5. 二十四小時家庭暴力支援服務**

應成立 24 小時的家庭暴力工作隊支援受害人求助。現時社署的熱線只運作至晚上 10 時，以後的時間會將之轉駁到非政府機構明愛向晴軒的熱線，而向晴熱線亦非專門處理家庭暴力個案。單靠向晴軒難以應負社會的需求。根據社

署於 2006 年 3 月 22 日對議員書面質詢的答覆，在 2005 年的三萬多個求助電話中，有達六成的來電轉駁至留言信箱，而家庭暴力的個案很多時求助時都是情況很危急的，若求助時得不到即時援助，會做成生命威脅。曾有婦女被虐後逃到街上打向晴軒的熱線是轉駁到留言的，而她又沒有手提電話，留言也不濟事，所以即時的支援是十分重要。

若家庭服務中心有跟進家庭暴力的個案，應該制定 24 小時電話當值的機制，讓受助人在緊急時可即時得到援助，及與個案社工聯絡。運作模式可參照現時保護家庭及兒童服務課的機制。

#### **B6. 受害人對家庭暴力支援的認識**

要扭轉社會男尊女卑的性別定型，不單透過服務支援，反而是女性是否得到教育，得知有關的權利及使用。以房屋政策為例，在體恤安置下特別為被虐婦女而設的《有條件租約計劃》，其服務承諾是配合庇護中心的住宿期，讓被虐婦女在三個月內上樓，使受害人能優先申請房屋重建家園。但是在每年三千多宗的家庭暴力個案中，只有百多個能成功申請，可見婦女對政策並不知情。(個案三)

#### **B7. 庇護中心**

婦女離開暴力家庭後，需要安全的地方暫住。香港有四間庇護中心，其中一間原本由政府營運，但天水圍倫常慘劇後，政府不單沒有檢討其運作模式，反而將之外判給非政府機構。

庇護中心一般可暫住三個月，因可配合婦女辦理離婚及申請有條件租約計劃。可是，現時社工在婦女未入住前已告知婦女只可入住一、兩星期，而承接政府營辦的維安庇護中心更在宣傳品內例明一般只可入住兩星期，特殊情況才可延期。婦女面對前路茫茫的處境，而阻礙她們離開、求助的決心，而被迫留在家中啞忍暴力。

#### **B8. 經濟援助**

在人口政策下，二零零四年一月一日或之後來港定居的 18 歲或以上人士申請綜援，須居港至少七年才合資格申請。假若新來港婦女來港後遇上家庭暴力，會直接受這個政策影響以致走投無路。由於缺乏經濟能力，無法兼顧工作及照顧子女，住屋及生活等必需開支無法承擔，被迫啞忍暴力，對於個人或子女都做成嚴重的身心影響，嚴重的甚至喪命。社署署長雖然有行使酌情權的能力，對於政策中的酌情權表達隱晦，令申請人及執行職員模稜兩可；根據前線同工的經驗，社署保障部每每以七年期限為由拒絕他們的申請。此外，有些申請人由於對香港的政策不熟悉，往往因不足七年而被拒申請。(個案一)

#### **B9. 重視目睹或經歷家庭暴力的兒童支援**

根據社會福利署的統計數字，在虐待配偶的數字每年有三千多宗，而虐兒的



數字只有三、四百宗，明顯忽略了目睹或經歷家庭暴力的兒童的傷害及嚴重性。兒童在家庭中目睹暴力的發生，對他們做成嚴重的心理陰影及精神困擾。此外，要適應自己作為單親子女的身份、新居所及上學的環境，情緒定受影響，在日常或會出現行為偏差及專注力不集中，而學業亦會因此而受影響。故此應重新檢討虐兒的釐訂準則，並為這些兒童提供心理評估，及編配應有的支援服務以助他們身心健康成長。

## C. 本國政治和公共生活的平等權利

根據公約第 7 條指，政府應採取一切適當措施，消除在本國政治和公共生活中對婦女的歧視，特別應保證婦女在與男子平等的條件下，在選舉和公民投票中有選舉權，並在一切民選機構有被選舉權；參加政府政策的制訂及其執行，並擔任各級政府公職，執行一切公務；參加有關本國公共和政治生活的非政府組織和協會。”

### C1. 婦女參與諮詢和法定組織

『婦女事務委員會認為有需要也有空間讓婦女全面地參與公共事務決策過程。』(政府第二報告 第 122 段)現實的情況是，一般制定有關家庭暴力的政策及服務時，政府都不會主動邀請受害人或由被虐婦女組成的同路人支援組織參與。

家庭暴力的受害人的需要是多方面的，跟進個案時亦需跨專業協作，按照社署的工作指引，社工在有需要時可召開多專業個案會議，讓予會者共同交流所掌握的情況及商討協助暴力家庭的福利事宜。很遺憾的是，政府一直沒有重視受害人及由受害人組成的婦女團體的聲音。在 2006 年 4 月份，本會跟進了一個婦女的個案約半年，後來得知她即將召開多專業個案會議，受害人及本會主動向其個案社工要求參與會議。可惜最後被拒絕，只能在予會者商討受害人的福利事宜後，讓受害人接受他們的決定，原因是社署認為本會是一個非專業團體，不適合參與。此外，還會議只需由政府部門間得到共識就可。可見政府漠視受害人和婦女團體的聲音。

## **D. 教育**

根據公約中的第十條，政府有責任消除婦女受到歧視，特別是消除教育上對男女任務的任何定型觀念。

### **D1. 課程內容方面**

政府雖有指引發給香港的出版商注意在教科書中避免有偏見和將男女角色定型的元素，但是卻沒有禁止及任何阻嚇力，故此現時在教科書中仍有性別角色定型的內容及插圖存在。

政府指現時已有資助課程研究家庭及性別，促進兩性平等。但本會認為兩性平等的教育應由小學習開始培訓，使之成為公民的基礎教育，而非專門學問。

### **D2. 傳媒**

政府在不典型肺炎期間，推出電視宣傳短片呼籲市民用漂白水在家中清潔，片中卻是用兩婆媳為清潔的主角，這顯示在政府部門內亦欠缺兩性平等的意識。

**D3.** 本會建議應由小學開始兩性平等的教育。此外，應立法禁止出版對性別角色有偏見及定型的元素。政府部門需全免接受性別意識的培訓及向公眾加強宣傳。

## **E. 健康**

根據第 19 號一般生建議的第 12 條，說明政府要採取措施保證男女平等取保健服務。對婦女施加暴力會使她們的健康和生命都有危險。

**E1.** 婦女受到家庭暴力對待，除了在身體上有直接損傷，在精神上有受到無型的創傷。多數的被虐婦女會患有抑鬱症，甚至有自殺的念頭。多數的婦女對於情緒病都沒有概念，故此在健康教育上需要更多的宣傳方能及早治療。

### **E2. 前線人員**

前線人員對抑鬱症的認識及敏感度不足，本會有被虐婦女向社工求助兩年，出現明顯的抑鬱症症狀，還誤以為自己患上心臟病，社工卻沒有發現，還在評估報告中記錄這個婦女有心臟問題，令婦女延誤求診。

### **E3. 及早治療**

由於被虐婦女處於長期抑鬱的狀態，對於她們的生理亦有莫大的影響。最常見的是子宮腫瘤。因她們的情緒問題而影響荷爾蒙分泌的病變。雖然現時政府正推行普及子宮抹片檢查，而婦女亦從中發現自己的子宮腫瘤，但是在治療上卻是欠缺有效支援。由於婦女貧窮的問題，多數都是到公立醫院求醫，若非惡性的腫瘤，要等病情進入惡化才能動手術。被虐婦女的情緒在家暴影響下已十分不穩定，再加上因經濟問題而被迫忍受痛楚，可見政府未有設定有效的支援予婦女保障健康。

**E4.** 本會建議應加強婦女健康的宣傳教育，特別是情緒病方面。此外對前線同工的培訓亦很重要，可幫助求助婦女及早識別患病。更重要的是改善子宮病患治療的程序及速度，使婦女免因貧窮而延誤治療。

## F. 防止家庭暴力的法例及政策

《消取對婦女一切形式歧視公約》第十五條：香港對防止家庭暴力的法例及政策不足，未能對婦女提供足夠的保護

根據第 19 號一般性建議第 24(t)所指，締約國應「採取一切必要的法律及其他措施，有效地保護婦女不受基於性別的暴力」，這些措施包括：有效的法律措施、預防措施及保護措施

### F1. 家庭暴力法庭

在香港，家庭暴力個案主要是透過兩種不同的司法程序去處理：刑事及民事。在刑事程序方面，家庭暴力的個案會由刑事法庭，如裁判處審理；民事的方面則透過區域法院處理。至於其他關於婚姻訴訟的程序，如離婚申請、子女的撫養權、贍養費等，則會透過家事法庭審理。

現行的制度並不完善，由於不同的法庭，法官按不同的法例作出不同的裁決，受害人需多次出庭作證。此外家事法亦不會考慮刑事背景而為案件作審訊，施虐者的法律責任亦分散，並不能按 24(b) 要求，為家庭暴力的受害人提供適當的保護及支援服務。

另外，由於法律援助的審批較慢，而跟據英國的經驗，受害人若等候超過一個月，會減少或失去指證施虐者的意欲。

因此，我們促請在香港成立專責處理家庭暴力個案的法庭，審理有關家庭暴力的指控、違反禁制令等刑事和民事案件中處理離婚、子女撫養權和贍養費等。與此同時，可加快審訊程序，增加成功檢控的個案。

### F2. 家庭暴力個案的舉報

警方的介入可以在不受受害人決定影響的情況下，有助預早發現潛在高風險的個案及防止家庭暴力慘劇發生。不過，現時大部份的家庭暴力個案，均未有及早報案。在 2003 年，分別有 3,298 個虐待配偶個案及 481 個虐待兒童個案，相對香港大學所進行的住戶研究而言，上述報案的數字，只佔研究中報稱曾被配偶虐待的受訪者 7%；虐兒個案則只佔 23.3%。

因此，我們促請相關專業人士如醫護人員、律師、教師及社會工作者，應接受適當的教育及培訓，令他們能夠盡早就懷疑個案作出適當的評核及轉介。另外，我們建議應就個案舉報的習慣模式進行研究，並考慮改善個案舉報程序的可行方法，如強制性舉報。

### F.3 拘捕

在 2003 年有 2,401 個涉及家庭暴力的案件中，有 1,602 個屬雜項案件，大多屬於私人糾紛及噪音投訴，不足以構成刑事罪行。由於種種因素，家庭暴力的被虐者通常會因為恐怕遭報復、缺乏相關知識、欠缺支援和信心、擔心子女等，而不願報案求助。更甚的是大部份的被虐婦女，都不肯定配偶的暴力行為是否構成刑事罪行，有些警員更向受害人表示家庭暴力事件，屬於夫妻糾紛，未必屬刑事罪行。最常見的情況是警員問受害人會否告施虐者，將責任推給受害人。

此外亦有些個案的受害人因為被虐而自衛，竟被警方拘捕指雙方互毆。(個案三)

是否能成功將家庭暴力施虐者拘捕及檢控，十分視乎案件是否具有強而有力的證據，或者在沒有第三證人的情況下，被虐婦女是否願意出庭作供。不過，此舉卻對被虐婦女造成壓力。無論如何，在法庭未有權力去強制施虐者接受輔導，以及受害人支援服務不足的情況下，在港**強制拘捕**仍屬言之過早。

因此，短期而言，我們促請應為警方制訂調查家庭暴力案件的指引、拘捕守則，並為違規警員設立紀律聆訊。不過，長遠而言，我們認為有需要制訂**強制拘捕**的政策，亦需為施虐者提供強制性的輔導。

### F4. 檢控政策

在 2001 年至 2003 年 9 月間，家庭暴力犯案人士及虐待兒童犯案人士，檢控的比率分別介乎 14-24%及 25-34%。就如上述第八段所指，在沒有獨立證人或客觀證據的情況下，能否對施虐者提出檢控，十分依賴受害人是否願意指證配偶，以及其證供的質素。在現行的司法制度下，一般情況都依賴被虐者主動指控對方，警方才會考慮檢控，受害人要在飽受壓力及驚恐的情況下，背負起檢控施虐者的責任。但本會曾有些個案極力要求提出檢控，警方仍是不受理。

因此我們促請執法者在處理家庭暴力個案時，應採取主動及獨立的調查方式，以改善現行的檢控政策。執法機構的調查應獨立於受害人的意願，即不論受害人願意指證配偶與否，調查仍然會獨立進行。另外，執法人員應採用視像錄影等先進科技來搜集證供，

以減輕受害人的壓力。長遠來說，對家庭暴力個案應採取「零撤銷」檢控政策。

#### F5. 修訂《家庭暴力條例》

近年，有不少團體要求修訂《家庭暴力條例》。《家庭暴力條例》於 1986 年制訂，已不足以應付現時漸趨複雜的家庭暴力個案。《家庭暴力條例》屬民事法例，主要針對家庭暴力個案的民事部份，例如申請禁制令，至於刑事部份則由普通刑事條例處理。不過，現行的刑事法例卻沒有針對處理家庭暴力的部份。刑事法庭並沒有特定程序，對受害人提供適當的保護，以免他們日後再遭受施虐者的傷害。嚴格來說，在香港家庭暴力並不屬於刑事罪行，普羅大眾均抱着家庭暴力是可以容許的傳統思想。

因此，我們促請香港政府應參照英國、美國、台灣等經驗，修改《家庭暴力條例》，將家庭暴力行為引入刑事條款。或者，將所有家庭暴力的相關法例，如《家庭暴力條例》、《刑事罪行條例》、《侵害人身罪條例》，包括強姦、婚內強姦、毆打、滋擾、纏擾及政策，如有條件租約計劃等，全置於《刑事罪行條例》之下，限制令亦應包括在刑事程序當中。

現行的《家庭暴力條例》並沒有給予「家庭暴力」一個明確的定義，只有在條例中第三條「提及法庭發出強制令的權力」時，才有間接提及。另外，由於現行的法例只蓋涵婚姻居所內的關係，因此只有已婚夫婦、異性的同居夫婦及其子女能獲得保護。與其他國家相比，香港法例所保障的人士實在十分有限。

因此，我們建議應就《家庭暴力條例》作出修訂，並為「家庭暴力」給予清晰定義。我們認為「暴力」應包括：身體虐待、性暴力、精神虐待、疏忽、纏擾和令兒童受到家庭暴力的風險。至於，「家庭」則應包現時或過去伴侶及擴大家庭成員。

按現行《家庭暴力條例》，違反禁制令並非刑事罪行，除非該禁制令附帶逮捕權力，否則違者亦不會被警方拘捕。我們認為除非違反禁制令的人士會隨時被捕，否則禁制令並沒有足夠的阻嚇作用。另外，按法例第三條(C)及(D)申請的禁制令，有效期只得六個月。

因此，我們促請政府修改法例，將違反禁令列為可予以監禁的刑事罪行(包括禁正騷擾申請人及進入婚姻居所的禁令)。又或者，

修改《家庭暴力條例》第五條中拘捕違反命令者的標準，即：「施虐者是否對申請人造成身體傷害、騷擾及心理損害，以及施虐者是否持續違反禁令，對申請人或其他相關人士造成滋擾。」另外，法官亦應予以酌情權，向違反禁令的施虐者頒發限制令。法庭亦應批准由第三者為受害人申請禁制令，如由有關部門替受害人申請限制令。申請禁制令的條件亦不應只限身體已受傷的個案，法庭應考慮受害人的家暴背景及潛在危險/威脅。最後，我們建議修改《家庭暴力條例》令強制性輔導包括在禁令當中（只包括禁止騷擾申請人的禁令），令法庭有權勒令施虐者參與強制性的輔導計劃。

#### **F6. 法庭判令「施虐者輔導計劃」**

在香港，有不少志願團體提供施虐者介入計劃，而這類自願性質的輔導計劃均能有效減輕參與者對配偶的暴力及性虐待，但始終無法根治問題，令施虐者不再施虐。另外，社會工作者及臨床心理學家普遍認為，依靠自願性質的輔導計劃，根本未必能接觸真正有需要輔導的施虐者。

此外，有些婦女因害怕令丈夫入獄而不敢報警或控告，故此加入強制輔導作為入獄以外的選擇，有助婦女求助。

因此我們促請政府推行強制式的輔導計劃，例如法庭判令「施虐者輔導計劃」。

#### **F7. 法律援助**

現時對家庭暴力受害者的法律援助服務應加以改善

根據第 19 號一般性建議第 24(c)所指：「應鼓勵締約國匯編關於暴力的程度、原因和後果以及防止和處理暴力措施的有效性的統計，並進行有關的研究。」

當普羅大眾、政策制訂者及相關組織對家庭暴力注意力增加，我們應該設立系統，令他們能有效分享資源、資訊及專業意見。雖然死因裁判法庭會提供一些關於死因及解剖報告的資料，但卻不會就家庭暴力的服務提供、實務指引守則、心理及社會風險因素等提供意見。

因此，我們促請政府成立「家庭暴力嚴重受傷或死亡檢討委員會」，對由家庭暴力造成的受傷及死亡個案進行檢討。我們相信透



過檢討個案，有助了解個案的死因，從而找出有效的預防措施。

我們建議應就家庭暴力受害人舉報習慣、現時警方拘捕及檢控的模式進行研究，從而改善現行的舉報率低的情況，並研究強制性舉報的可行性。另外，有關當局亦應就強制檢控進行諮詢。

根據第 19 號一般性建議第 24(t)(i)所指：「有效的法律措施，包括刑事處罰、民事補救和賠償措施，以保護婦女不受各種暴力……」；第(ii)則指：「預防措施，包括提供公眾資訊和教育活動，以改變人們對男女角色和地位的觀念。」

從公共衛生而言，預防工作是重要的一環，可以透過教育和培訓、智識和經驗的分享達至。

因此，我們認為應透過教育，令公眾人士提高對家庭暴力問題的認識，剔除一些傳統的偏見，亦令他們對相關法律援助、社會服務有更深了解。與此同時，律師、警察、檢控官及法官亦應接受相關培訓，加強他們對家庭暴力個案的感敏程度，以致能預早發現相關個案。

根據第 19 號一般性建議第 24(t)(i)所指：「有效的法律措施，包括刑事處罰、民事補救和賠償措施，以保護婦女不受各種暴力……」；第(iii)則指：「保護措施，包括為暴力受害者或易遭受暴力的婦女提供收容、諮詢、康復和支助服務。」

大部份的被虐者均不會主動向警方舉報，亦不會要求警方對配偶提出起訴，因此，相關法律知識及情緒支援對被虐者非常重要。

我們認為現行的支援服務應予以檢討及改善，對被虐者的支援服務應有是有系統的。法庭應考慮讓被虐者透過視像會議在庭上作證。

## **F8. 受害人支援服務**

出席法庭的聆訊，被虐婦女需獨自出席，婦女又不清楚上庭的程序，帶著曾被虐的惶恐心情，面對情緒不穩定的施虐者，被虐婦女需承擔很大的心理壓力。被虐婦女在創傷後，很多時都會有情緒困擾，害怕單獨上庭作證，怕在法庭上遇到施虐者、可能因而被跟蹤等。雖可委託法律代表上庭，但恐怕法庭認為被虐者不重視子女而影響判決。曾經歷家庭暴力的受害人，最能明白受害人的情緒及需要，故此希望能發展由同路人向家庭暴力受害人提供司法

程序的支援服務，在上庭前安排同路人為被虐婦女講解上庭的程序，讓婦女有心理盡備，並帶領被虐婦女進入法庭，在法庭內支援被虐婦女的情緒，及離開法庭時，引領被虐婦女由特別通道離開，為被虐婦女作出保護。這樣能鼓勵受害人出庭作證。

## **G. 在家庭法律方面享有平等**

根據公約第 16 條所指，政府應採取一切適當措施，消除在有關婚姻和家庭關係的一切事務上對婦女的歧視，並特別應保證婦女在男女平等的基礎上。不論婚姻狀況如何，在有關子女的事務上，作為父母親有相同的權利和義務，但在任何情形下，均應以子女的利益為重；在監護、看管、受托和收養子女或類似(建議改為：同類)的制度方面，如果國家法規有這些觀念的話，有相同的權利和義務。但在任何情形下，均應以子女的利益為重；配偶雙方在財產的所有、取得、經營、管理、享有、處理方面，不論是無償的或收取價值酬報的，都具有相同的權利。

### **G1. 追討贍養費**

法庭雖可在離婚、分居或遺棄的個案中發出贍養令，但若付款人的入息不穩定或是自願人士，則不能申請入息扣押；即使成功作出入息扣押，但扣押入息令對僱主並無法律約束力，被虐婦女不能獲得其應有的生活保障。若贍養費被拖欠，在政府現時的機制中沒有協助追討的部門，被虐婦女需自行追討，生活得不到保障。另婦女在追討過程中必須與施虐者交涉，很容易被跟蹤暴露其居所，生命得不到保障。

建議政府應盡快成立贍養費局，由法定機關追討費用。確保被虐婦女及其子女的生活得到保障，同時亦減少政府在綜援開支上的負擔。為減少調查付款人入息的行政費用，在頒發贍養費令時亦需要求付款人填寫同意書，可根據其呈報稅務局的資料作贍養費評估。不需交稅的，則需定期呈交經濟誓章，證明其缺乏經濟能力。

### **G2. 子女共管權**

法律改革委員會（法改會）已於 2005 年 3 月 7 日發表《子女管養權及探視權報告書》。報告書的 72 項建議的重點，是把一個新的“共同父母責任模式”引入香港的家事法。對於家庭暴力的受害人好不容易才能擺脫暴力的枷鎖，若落實執行，等於強迫婦女再次與施虐者聯繫，甚至可能會被施行家庭暴力者利用來進一步騷擾並虐待其前配偶和子女。子女在過往亦可能受父親的虐待或目睹家庭暴力的發生，大多很害怕再與施虐者接觸，若強制執行會為小朋友帶來極大的心理威脅，亦違反公約中『以子女的利益為重』的原則，建議家庭暴力的受害人應得到豁免共管。

## 香港的家庭暴力現況

在 2004 年 4 月 11 日，天水圍天恆邨發生了一宗一家四口的滅門慘劇。死者金淑英女士及兩名六歲大的女兒被丈夫殺害，而事後丈夫亦自殺身亡。這件事雖然十分不幸，但亦並非純屬意外。金淑英女士自 2004 年 1 月份來港定居後，曾因家庭暴力多次向不同的政府及非政府部門求助，當中包括社署保護家庭及兒童服務課社工、綜合家庭服務中心社工、警方、庇護中心等部門。

金淑英女士長期受丈夫精神虐待及性虐待，加上兩女兒懷疑曾被丈夫非禮而向社工求助。社工安排她們入住庇護中心及報警。警方為小朋友做視像錄影口供後，在未召開多專業會議前，社工就讓她們回家。

不足一個月，金女士再因丈夫買刀回家恐嚇要『一獲熟』而再次入庇護中心，但社工因上門家訪時找不到金女士所指的刀而不信她的說話，並將其個案由保護家庭及兒童服務課轉至綜合家庭服務中心跟進，將家庭暴力個案降格為普通家庭問題處理。其後，社工更安排夫婦二人一同輔導。在三月份，丈夫突然很憤怒地對社工表示要離婚及終止個案輔導，但社工卻對這亮起紅燈的個案無絲毫的敏感度。

在 4 月 9 日金女士致電警方的緊急熱線求助，淒厲呼叫聲話我老公打我哋，警方接報後原本派發衝鋒車及四名警員到場調查，但期間兩名軍裝警先行到場，警員沒有將事主分開問話，而令金女士因害怕丈夫而改稱自己被玻璃割傷，警員立即回報個案為家庭糾紛而將家暴個案降級。警員只隨便將兩名小朋友交由鄰居照顧，而沒有向她們調查。事後警員帶夫婦二人到醫院調查，根據醫生的報告中很清楚記錄金女士的被虐背景，但警員卻表示對此毫不知情。警員更指當時曾為金女士進行『調解』而並非調查。最後警員為金女士安排入住庇護中心，顯示出他處理個案時的矛盾，一方面認為這並非暴力案件，同時卻認為金女士回家有危險。事後，警員卻沒有安排兩名小朋友與母親一同入住就了事。

金女士再次入住庇護中心，之前每一次她都帶同小朋友入住，這次卻沒有，但庇護中心的職員卻對此沒有敏感度。這次再入住，金向中心的宿友表示，很害怕，因丈夫常常買刀回家恐嚇她，又表示丈夫對社工說她是北姑而使社工不信任她。而且她已決定在復活節假期後申請離婚，但離婚後不能申請綜援，擔心日後的生計。

在 4 月 11 日，金女士在早上收到丈夫的電話留言說她不回家的話，以後就見不到兩女兒。金女士告知中心職員後就決定回去接兩女兒並再回中心，中心職員未有和她仔細討論和安排人身安全上的支援，卻只叫她小心，表示職員也意識到死者當時回去接兩女兒存有危險性才加以提醒，由此可見職員在處理上有疏忽。金女士到天水圍警局求助，警方沒有翻查過她的報案記錄，不知她家庭暴力的背景，更說小朋友只不見了幾個小時，警方幫不了她，而要求她找社工。由於政府的庇護中心的電話是保密的，她聯絡不上宿舍的社工

與警員說明。加上當時正是假期，她沒有方法聯到其在外的個案社工。結果自己回家後，她母女三人就被丈夫殺害。

天水圍事件發生令社會震驚，社會各界除了對事件感到惋惜外，亦對處理事件的有關部門感到極度憤怒。更令人震驚的是案發後警方 7 次不承認金女士曾報警，掩飾過失，直至死者的宿友對傳媒公開真相，警方才承認。事件反映了『專業』人士的『不專業』，對家庭暴力的危機意識薄弱、被虐婦女的支援不足、政府部門之間的不協調及現行的法律、社會政策和危機應變機制不足應付社會需要。更突顯出政府沒有按《消除婦女一切形式歧視公約》中設定政策、法律及一切措施，保障婦女免受歧視及傷害。政府更沒有將家庭暴力的問題提升致社會問題的層面處理，只當作家庭或個人問題處理，漠視每年三千多宗及仍在上升的家暴個案，將社會的嚴重問題視而不見。

在天水圍事件發生之後，在本會所接觸到的個案中，仍不斷發現被虐婦女在求助出現困難，以下是婦女求助的現況：

#### 個案一（申請綜援）

姊妹阿華在 2004 年 9 月 6 日和兒子單程來港，2004 年 11 月 9 日被丈夫虐打離開家庭，當時身上只有幾百元，在港又沒有親友。她向社工求助，**社工指她來港不夠七年，不能申請綜援**，但都可以到保障部試一試。申請人到保障部後，被職員質問**爲什麼在大陸被打都忍得，但來港就要離婚**，不繼續忍下去，勸她再俾機會丈夫。申請人表示已給了很多機會丈夫，但仍沒有改變。職員又**建議她可回大陸生活**，並說由 2004 年開始，來港不夠七年不可申請綜援。最後申請人對保障部職員說，聽庇護中心的舍友講被虐婦女有酌情權，職員卻反問**她是否參加了什麼組織教她的**，最後才答應爲她填表申請。

#### 個案二（報警求助）

姊妹阿玉雖帶同子女離開家庭，但由於前夫很惡，社署社工爲平息其怒，要阿玉將子女給前夫探視，結果被前夫跟蹤回家。前夫上門大吵大鬧，更將門鎖打爛。她報警，但警察到場時前夫已走。阿玉極力要求警方落案，但**警察以沒有鄰居做人證爲理由，不肯落案調查，但卻建議她入住庇護中心**，自打咀巴。因爲精神壓力大，阿玉的社署心理醫生寫信轉介她到醫院精神科睇病，醫院卻以不是醫管局出的轉介信要阿玉先看門診。

#### 個案三社工支援

姊妹阿紅，2005 年因家庭暴力離開家園，當時曾報警求助，警方曾問她是否需要入住庇護中心，但因她對社會服務不認識而拒絕了，事後警方亦沒有運用社署的轉介機制讓社工跟進她的情況，結果她靠朋友協助辦理離婚及在原居地租屋住。由於沒有社工跟進，單憑其個人經驗沒有意識到自身危險。結果在數月後，在她家附近被前夫遇到，而且被前夫在街上打她並拉到她衣衫

不整，又搶她手袋。途人報警，警察到場帶二人到醫院驗傷，最後警方將她羈留到半夜，連飯也不給吃，原因是想告二人在街上打架。有警察曾教我們的姊妹，被打時只可以避開，不可還手，不可有身體接觸，一有接觸就會兩個一控告。

阿紅回家後一直心驚膽跳，因前夫常在她家樓下徘徊，但又不敢報警。後來朋友介紹認識到本會，同時間亦開始由社署社工跟進。社工不肯安排她入住庇護中心，因為她已離婚及沒有即時傷害，結果經我們轉介入住了庇護中心。入住後不久，因為沒有子女在身邊，社工要她參加為失業人仕而設自力更生計劃，但當時她的情緒不穩，又居無定所，根本沒有精力工作。社工認為她已離婚，在庇護中心沒有即時被打的危險，不是被虐婦女，發信拒絕她申請「有條件租約計劃」，沒有理會她仍受前夫的暴力行為困擾。其後因壓力太大而要睇精神科醫生，就算醫生願意推薦她申請房屋，社工依然拒絕，並說要向醫生解釋她的狀況，社工明顯地不信任受害人及醫生的診斷。