

二零二二年五月十日
討論文件

食物安全及環境衛生事務委員會

修訂《防止殘酷對待動物條例》(第 169 章)的建議

目的

本文件旨在向委員簡介政府當局有關《防止殘酷對待動物條例》(第 169 章)(《條例》)的主要建議修訂，並徵詢委員的意見。

背景

2. 我們一直十分重視動物福利，政策目標是促進動物與市民和諧共處。《條例》禁止和懲處殘酷對待動物，是本港保障動物福利的主要法例。隨著社會轉變，飼養寵物在本港越趨普遍，社會對動物福利的關注亦日益增加。政府在檢視本地及參考其他司法管轄區的情況後，建議修訂《條例》，要求動物負責人更積極照顧動物，提升公眾對照顧動物福利需要的關注，而不限於防止殘酷行為，以進一步提升動物福利。至於構成殘酷對待動物的行為，我們建議修訂《條例》，加重罰則及加強執法權力，以進一步遏止殘酷對待動物。

3. 我們於2019年4月至7月期間就擬議修訂進行公眾諮詢，並於2020年4月向本委員會報告諮詢結果（立法會CB(2)832/19-20(04)號文件）。在諮詢期間，我們舉行了5場公眾諮詢會，共有超過300人參與，並接觸了超過600多名持份者，包括動物福利機構、寵物相關行業及食物業界等。有關建議獲公眾廣泛支持，當中透過公眾諮詢收到的意見書中，大部分回應（88%）¹支持建議修訂。

¹ 我們共收到 2 507 份書面意見書，當中 2 114 份基於政府提出的建議，393 份則基於一個動物福利組織根據其對法例的建議，而設計式樣不同的意見書。就基於政府建議的意見書，約有 88% 的回應者均同意應提升動物福利及支持有關修訂《條例》的整體建議。

修訂《條例》的主要建議

4. 我們主要循引入對動物負上積極「謹慎責任」、加強防止殘酷對待動物的條文及讓法院有權取消違例者飼養動物的資格，以及加強執法權力三方面，提出修訂建議。

I. 引入對動物的積極「謹慎責任」(「謹慎責任」)

5. 我們認為禁止殘酷對待動物固然重要，但並不足以有效保障動物福利。過去三年，漁農自然護理署（漁護署）及警方平均每年接獲約280宗懷疑殘酷對待動物舉報，經調查後，發現其中約70宗(25%)可能涉及殘酷行爲，約40宗(15%)可能涉及疏忽照顧動物，但不涉及殘酷行爲，而其餘約170宗(60%)則為涉及噪音及氣味滋擾²，或沒有殘酷行爲證據的個案。

6. 為促進動物的福利，我們建議向對動物負有責任的人(負責人)施加積極的「謹慎責任」。負責人包括動物的擁有人、看管或掌管動物的人(不論是永久或暫時性)等，例如暫時替動物主人照顧寵物的親友、寵物美容院及寵物酒店的員工等。至於餵飼流浪動物但並沒有實際看管或掌管該等動物的人士，則不會被視作負責人，將不受「謹慎責任」的要求規管，然而，他們在餵飼流浪動物時必須遵守其他適用的法例及規則³。假如對動物負有責任的是16歲以下的兒童，他們的父母或監護人亦對該動物負有責任⁴。由於兒童一般需要成年人的支援及教導才能履行對動物的「謹慎責任」，我們建議修訂《條例》訂明父母或監護人亦須對動物負責，以確保未成年的動物負責人能妥善地照顧其動物的福利需要。

7. 「謹慎責任」規定將適用於脊椎動物，即哺乳動物

² 例如，市民因響亮的狗叫聲或強烈氣味而作出懷疑殘酷對待動物案件舉報，但經當局調查後並沒有發現殘酷行爲或疏忽照顧的證據。

³ 餵飼動物的行爲有可能違反其他法例，如《野生動物保護條例》(第170章)有關禁止在指明地方餵飼野生動物的規定，以及《公眾潔淨及防止妨擾規例》(第132BK章)有關禁止在公眾地方亂拋垃圾的規定。

⁴ 現時根據《狂犬病條例》(第421章)，若有關畜養人未滿16歲，除了該兒童需要負有符合法例要求的責任外，其父母或監護人亦需對兒童的行為負責。

(人類除外)、雀鳥、爬蟲、兩棲動物及魚類。建議的適用動物範圍與其他司法管轄地區大致相若，並涵蓋不同情況，如寵物、工作動物、食用動物等。為了在保持公共衛生和動物福利兩者間取得平衡，「謹慎責任」將不適用於防治有害生物。

8. 動物負責人須在**有關情況下採取屬合理的措施**，照顧動物的福利需要。動物的福利需要包括合適飲食、合適環境、能夠表達出正常行為模式和獲得保護免受痛楚、痛苦、傷害及疾病感染。所需的合理措施會因應動物的種類、實際的情況及環境等而有所不同，並非要求以完全相同或不切實際的方式對待所有動物。舉例說，就業界現時處理食用動物的運作(包括飼養、運輸、售賣等)，我們認為該些運作方式為目前社會所接受，在修例建議下，不會違反「謹慎責任」要求的規定；而「謹慎責任」亦將不適用於沒有引至該動物受到不必要的痛苦的宰殺過程。政府會繼續留意社會意見、科學發展及國際間對動物福利的標準等，並與食用動物業界及動物福利機構保持溝通，為業界提供實際可行的方式，促進業界的運作與時並進。

9. 為了協助動物負責人遵守「謹慎責任」，漁護署將分階段為不同動物制定《實務守則》，提供有關達致妥善照顧動物福利需要的實踐指引⁵。漁護署將率先制定有關寵物（如狗及貓）的《實務守則》，然後循序漸進地延展到其他動物。違反《實務守則》本身並不構成罪行，但可能會在有關法庭訴訟中成為考慮因素之一。

10. 引入「謹慎責任」的重點為教育及協助市民改善動物福利。一般而言，我們預計將主要通過向懷疑違反「謹慎責任」的人士發出改善通知書，指明有關人士如何違反了「謹慎責任」、必須採取的改善措施、措施的執行時限，以及不遵從改善通知書的潛在後果。若該人士不遵從改善通知書，漁護署可能會作出檢控。根據其他司法管轄區經驗顯示，大部分違反「謹慎責任」的個案可以透過發出改善通知書解決，而無需提出起訴。除了公職人員外，我們建議漁護署署長可授權合適的人士發出改善通知書。由於愛護動物協會

⁵ 例如有關寵物的《實務守則》內容主要包括為動物提供合適飼養環境、合適飲食，以及合適保護和治療等作出指引，亦會包括主人在寵物走失時應採取的措施。

(愛協)的督察現時已協助漁護署及警方進行殘酷對待動物行為個案的調查，爲了善用愛協督察現有的專業知識，我們初步考慮委任愛協的督察，協助漁護署就違反涉及貓和狗的「謹慎責任」個案發出改善通知書⁶。違反「謹慎責任」一經簡易程序定罪，最高可罰款20萬元及監禁3年。

II. 加強防止殘酷對待動物的條文

新增較高的罰則

11. 根據現行《條例》，任何人作出或不作出某種行為而導致動物受到不必要的痛苦，可構成觸犯殘酷對待動物罪行。殘酷對待動物的規定涵蓋任何脊椎動物或無脊椎動物，無論野生還是馴養的。現時，殘酷對待動物為簡易程序罪行⁷，最高可處罰款20萬元及監禁3年。爲了更明確反映殘酷對待動物罪行的嚴重性，以進一步阻嚇相關行為，我們建議加入可公訴罪行，並提高罰則，一經循公訴程序定罪，可處罰款100萬元及監禁7年。可公訴罪行的案件起訴沒有時間限制，容許執法人員較多時間就複雜或嚴重的殘酷行為案件作出起訴。

引入新設或更清晰的罪行

12. 此外，我們將針對殘酷對待動物行為引入以下新設或更清晰的罪行：

- (i) 釋放或棄置動物而引致不必要的痛苦：不少人關注棄養及不恰當的放生行為令動物承受不必要的痛苦。根據現行《條例》，該等行為已屬違法。爲進一步作出打擊，我們建議在《條例》內明確指出，釋放或棄置動物導致該動物受到不必要的痛苦（如把海龜或海魚放生到不適合生活的淡水河）屬殘酷對待動物罪行。
- (ii) 進行不符合動物利益的受限程序：部份寵物主人基於非醫療原因讓寵物接受不必要的「截除手術」，

⁶ 漁護署將為獲委任發出改善通知書的人士提供指引及訓練，並負責跟進由該些人士發出但不獲遵從的改善通知書個案。

⁷ 簡易程序罪行一般情況下在裁判法院審理，而起訴限期是案發後的六個月內。

例如移除狗隻尾巴，為動物帶來不必要的痛苦。我們建議在《條例》內引入新罪行，禁止任何非註冊獸醫的人士向動物進行指定受限程序，即移除狗隻尾巴、修剪狗耳、進行狗隻聲帶手術和移除貓爪。註冊獸醫則須合理地認為對某動物進行受限程序符合該動物利益時，才可以進行有關程序。

- (iii) 毒害罪行：針對蓄意在街道等地方放置有毒或有害物質的行為，引致動物中毒，我們建議引入新罪行，指明在沒有合法權限下（如防治有害生物），向動物施用毒藥或放置毒藥，無論是否有導致動物實際的痛苦，均屬殘酷對待動物罪行。

引入「取消資格令」

13. 在現行《條例》下，若動物擁有人干犯殘酷對待動物罪，而其以往的罪行或品格顯示將受虐待動物交回該人，該動物相當可能會再受殘酷對待，裁判官可以剝奪該人對受虐動物的擁有權。就此，我們建議簡化有關條件，只要動物擁有人在《條例》下被定罪，法院便可以剝奪其與案件有關的動物的擁有權。

14. 此外，為了更有效地避免因殘酷對待動物而被定罪的人士繼續飼養動物以致可能使其他動物受到傷害，經參考一些司法管轄地區的做法，我們建議授權法院發出「取消資格令」，在指定期間或永久取消相關人士飼養或買賣動物的資格。「取消資格令」亦適用於禁止相關人士與他人一同飼養動物或買賣動物。違反「取消資格令」一經簡易程序定罪，可處罰款20萬元及監禁3年。漁護署將定期巡查及監察被取消資格的人士及跟進投訴，確保相關人士遵從「取消資格令」。

III. 加強執法權力防止和保障動物免受痛苦

15. 根據現時《條例》，獲授權人員如有理由懷疑正在或已發生罪行，可以進行執法，包括逮捕疑犯、查檢及扣留動物、進入及搜查任何建築物或車輛等。然而，這意味在執法人員能夠進行干預前，相關動物可能已經遭受痛苦。有見及此，我們建議加強執法權力，讓獲授權人員在動物遭受痛苦之前介入個案。我們建議獲授權人員，如有合理理由懷疑罪

行即將發生，或假如情況不變，動物將相當可能受到痛苦，則可以進行相關執法行動。此外，法院亦可發出手令，讓獲授權人員在未經佔用人同意的情況下進入和搜查建築物及處所。我們建議若有關動物有蒙受嚴重傷害的迫切風險，或為防止罪行證據喪失或毀滅，加上申請手令並非合理地切實可行時，獲授權人員可在無手令情況下進入處所。

16. 此外，我們建議獲授權人員，可以就發出改善通知書及確保有關人士遵守「取消資格令」，要求有關人士提供身分證明文件及地址。如妨礙有關人員執行《條例》內的職能，即屬犯法，一經簡易程序定罪，可處罰款第5級罰款(現時為5萬元)及監禁3年。

17. 就根據《條例》檢取的動物，現時只有在裁判官的命令下才可以從拘留中釋放。我們建議在動物的擁有人同意放棄動物及不再需要動物作為證物的情況下，亦容許漁護署高級獸醫師釋放已扣留的動物，以便在情況許可時安排領養。另外，我們建議取消《條例》中容許被羈留動物的擁有人要求銷毀其動物的條文，因為依據擁有人意願而銷毀動物，可能無法符合現今社會的期望。我們亦建議設立機制，讓法院可從被裁定違反《條例》的人士收取照顧其被扣留動物的費用，用以償還動物福利機構所承擔的開支。

未來路向

18. 徵詢委員的意見後，我們會進一步敲定立法建議，預計今年下半年向立法會提交修訂《條例》草案。

食物及衛生局
漁農自然護理署
2022年5月