

婦女事務委員會

檢討《淫褻及不雅物品管制條例》的第二階段公眾諮詢

引言

本文件向委員簡介政府在《淫褻及不雅物品管制條例》(下稱《條例》)第二階段公眾諮詢的建議方案。

背景

2. 《條例》於一九八七年制定，以設立審裁處，並管制內容屬於或含有淫褻或不雅資料的物品。《條例》旨在落實政府一貫的政策—在保障資訊流通和言論自由的同時，亦確保有關物品（尤其是以青少年這些易受外界影響的人士為對象的物品）符合社會的道德標準。現時法例並無規定物品在發布前必須送檢，但發布人有責任確保發布的物品符合法例要求。

3. 鑒於公眾對媒體不時出現淫褻及不雅物品的憂慮及對規管制度運作的關注，政府於二零零八年開始全面檢討《條例》，並建議分兩階段諮詢公眾。首階段諮詢已於二零零九年完成，各界大致贊成保留現有《條例》的規管制度，惟未能就下列三方面達成共識：

- (a) 「淫褻」及「不雅」的定義；
- (b) 淫褻物品審裁處（審裁處）的制度；以及
- (c) 新媒體的處理方法。

在首階段公眾諮詢期間，大部分市民支持加重刑罰，以加強《條例》的阻嚇作用。近來，有免費派發的報章刊登不雅物品，亦使公眾再次關注法例所訂的最高刑罰是否足夠。

4. 經參考公眾人士的意見、司法機構的建議及海外地區的做法後，我們於二零一二年四月十六日展開了第二階段的公眾諮詢，誠邀各界就諮詢文件所建議的改善措施或各個處理有關問題的方案發表意見。第二階段公眾諮詢至本年七月十五日完結，諮詢文件見附件。

第二階段公眾諮詢的建議方案

定義

5. 在第一階段諮詢期間，公眾對於法例應否更清晰界定「淫褻」及「不雅」的定義，意見存有分歧。我們認為不適合在法例中訂立詳細定義；而為審裁處制訂一套巨細無遺的行政指引，亦不是普通法制度的慣常做法。司法機構亦指出，為免干擾司法獨立這項重要原則，政府不宜為審裁處制訂行政指引或標準。

審裁處的制度

6. 在第一階段公眾諮詢期間，司法機構強烈表示現時的審裁處制度十分不理想，因為法例規定審裁處須同時履行評定類別的行政職能和司法裁定職能。從原則的角度來說，司法機構認為由司法機關履行行政職能，會損害司法獨立的基本原則。司法機構強烈認為，要解決現行制度的問題，須從司法機構中剔除審裁處評定類別的行政職能，使審裁處只負責處理司法裁定工作。法律專業團體（包括香港大律師公會和香港律師會）均非常贊成分開審裁處的行政與司法職能。

7. 公眾對司法機構和法律界所提出的基本問題討論不多。而有就應否及如何改革現時審裁制度提出意見的人，其意見亦有分歧。部分人士指出，在過去二十年來，審裁處的現行制度為社會提供了獨立而有效的規管制度，大致上亦行之有效。因此，他們希望保留現有的審裁處，但可改變審裁委員的委任及組成模式；亦有公眾建議剔除審裁處評定類別的行政職能，並以陪審團制度取代審裁處審裁委員制度；更有意見認為可廢除審裁處，改由法庭裁判官評定物品的類別。

8. 為回應司法機構和法律界的基本關注，我們邀請社會人士就兩個建議方案（兩者均提議從司法機構中剔除評定物品類別的行政職能）發表意見。

(a) **方案一：分開評定類別的行政職能與司法裁定職能**

根據這個方案，政府當局會委任一個獨立的法定審裁機構，並設立上訴機制；而審裁處則只須負責為法院或裁判官在民事或刑事法律程序中轉交的個案作出司法裁定。初步構思如下：

- (i) **法定審裁機構**：法定審裁機構可由一名主席和數名副主席組成。主席／副主席將會由香港特別行政區行政長官委任的退休裁判官／法官或具法律或專業背景的人士擔任，並可由不同背景的審裁委員協助。每次暫定類別的聆訊，可由一名主席／副主席及最少四名審裁委員負責。
- (ii) **法定上訴委員會**：法定上訴委員會可由一名行政長官委任的退休裁判官／法官或具法律或專業背景的人士出任主席，以及二十至三十名來自不同界別的人士擔任委員。每次全面聆訊可由主席及最少六名委員負責。
- (iii) **重組的審裁處**：重組的審裁處可由一名主審裁判官率領，而現有的審裁委員制度可以保留或由陪審團制度取代。如屬後者，則審裁處每次聆訊可由一名主審裁判官及七名陪審員組成。

如落實有關的重組建議，評定類別的行政職能便會從司法機構中剔除，而審裁處所面對的基本問題亦得以解決。另一方面，原本由司法機構根據《條例》委任審裁委員評定物品類別和履行評定類別的行政職能，將交由政府負責。然而，此建議可能引起社會各界對政府是否企圖控制社會的價值觀和干預言論自由的關

注。海外司法體系如澳洲、紐西蘭和德國均採用類似的審裁機制，以獨立審裁機構和上訴委員會評定物品的類別。

(b) 方案二：廢除評定類別的行政職能

在這個方案下，評定類別的行政職能將會被廢除。在二零一一年，審裁處處理的個案中屬行政評定類別的個案數目只佔不足 3%；其餘個案均屬司法裁定類別。審裁處會繼續負責在民事或刑事法律程序中裁定物品是否屬淫褻／不雅。正如方案一那樣，若廢除評定類別的行政職能，便可回應司法機構和法律界對審裁處制度的基本關注。按照此方案，當局便無須考慮把物品（例如一些具爭議性或有可能被挑戰的個案）先送交審裁處評定類別，然後才作出檢控。其次，很多人關注現時決定檢控前一般須先經過審裁處暫定類別和全面聆訊的程序，這方案能節省檢控程序所需時間，有助回應上述關注。另一方面，現行制度的優點，即簡單有效的評定物品類別程序將會消失。部分持份者會憂慮此舉實際等同放寬規管機制，因為出版商再無法在發布物品前把物品送交有關方面予以評定類別。為配合此建議，政府會加強在執法和預防教育方面的工作。此方案亦會增加審裁處在司法裁決方面的工作量。

9. 根據上述兩個改革審裁處制度的方案，審裁處均無須履行評定物品類別的行政職能，有關建議可回應司法機構的基本關注。然而，我們需要得到社會的廣泛共識才能推行有關的建議。此外，我們也需要充分的準備時間展開所需的修例工作；而若採納方案一，成立新的審裁機構和上訴委員會的相關行政安排亦須要一定的時間。

審裁處的運作

10. 在完成改革審裁處的修例工作前，現行的制度仍會繼續運作。我們亦已考慮公眾於二零零九年對改善現有制度所發表的意見。其實，司法機構已作出相應措施改善審裁處的現行運作，例如把現任的審裁委員的委任期限為九年，並增加審裁委員的總人數，由二零一零年約340名增至二零一一年約400名，更會逐步增至500名左右。其他建議和我們的回應如下：

- (a) 有意見認為司法機構應委任具專門知識及專業人士擔任審裁委員，但司法機構認為此建議並不可行，因為很難清晰界定哪一類人士應納入哪一類專門知識或專業界別。我們認為應保留現有的社會參與制度，相信讓普羅大眾參與審裁處的評級工作，可反映社會普遍接受的道德禮教標準。
- (b) 有意見認為高等法院司法常務官（司法常務官）可考慮增加每次聆訊的審裁委員人數。司法機構指出，司法常務官可按相關的法例規定行使其司法酌情權，以決定審裁委員的人數。此項司法酌情權不應受到約束。若要改變每次聆訊的審裁委員人數，必須修訂相關法例；以及
- (c) 有意見認為應為審裁委員舉辦多些簡介會及加強有關的培訓。司法機構不反對在適當和可行的範圍內繼續定期為審裁委員舉辦簡介會。

新媒體

11. 雖然第一階段諮詢的主流意見並不反對保留以投訴為主導及共同規管的方式（即政府與互聯網服務供應商合作）管制互聯網的淫褻或不雅內容，但對於應否立法加強管制互聯網，公眾則存在很大分歧。不過，公眾有共識要加強宣傳及公眾教育。經考慮蒐集所得的意見和海外經驗後，我們認為改善共同規管的機制和加強宣傳及公眾教育，是優化互聯網規管的適當做法。

12. 我們的建議措施如下：

- (a) **定期檢討現行的共同規管機制**：政府可成立一個常設聯絡小組，由資訊科技從業員、互聯網服務供應商代表及政府代表等組成，以檢討及優化現行的共同規管機制，並更新於一九九七年公布的《業務守則》，以迎合社會不斷轉變的需要。
- (b) **過濾服務**：政府可推行措施，協助業界研發迎合公眾需要的過濾軟件。具體而言，政府可定期調查家長和教師對過濾軟件的認識，以及他們認為有關服務是否足夠等。此外，政府亦可發放有關過濾軟件科技的資訊，以增加市民這方面的認識。
- (c) **宣傳及公眾教育活動**：政府會繼續與教師、社工及互聯網服務供應商等緊密合作，共同策劃全面的宣傳及公眾教育活動。

執法和罰則

13. 在首階段諮詢期間，大多數公眾人士都支持加重罰則，以加強《條例》的阻嚇作用。近月，有免費報章刊登被評定為不雅的物品，亦再度引起公眾關注，認為應對觸犯《條例》的出版商施以更重的刑罰。為了加強對出版商的阻嚇力，我們建議提高《條例》所訂的最高罰款和監禁刑期（上次修訂於一九九五年進行），詳情如下：

罪行	現時最高刑罰	建議最高刑罰
淫褻物品	罰款 1,000,000 元 監禁 3 年	罰款 2,000,000 元 監禁 3 年
不雅物品 首次定罪	罰款 400,000 元 監禁 1 年	罰款 800,000 元 監禁 1 年
再度定罪	罰款 800,000 元 監禁 1 年	罰款 1,600,000 元 監禁 2 年

徵詢意見

14. 歡迎委員就諮詢文件的建議方案提出意見。

商務及經濟發展局
二零一二年六月