

討論文件

二零一二年一月三十日

立法會司法及法律事務委員會

《淫褻及不雅物品管制條例》檢討

目的

本文件向委員匯報《淫褻及不雅物品管制條例》(《條例》)檢討的最新進展。

背景

2. 在規管發布物品方面，政府一貫的政策是既保障資訊流通和言論自由，亦確保有關的物品(尤其是以青少年這些易受外界影響的人士為對象的物品)能夠符合社會的道德標準。現時法例並沒有規定物品在發布前必須送檢，但發布人有責任確保發布物品符合法例規定。《條例》便是落實這套政策的法例。

3. 鑒於公眾日漸關注淫褻或不雅物品透過各類媒體流傳，以及有關規管制度的運作，政府在二零零八年就《條例》展開了全面的檢討，並建議進行兩輪公眾諮詢。在第一階段公眾諮詢，我們就七個與《條例》運作有關的主要範疇(包括定義、審裁機制、物品評級機制、新媒體、執法工作、刑罰，以及宣傳及公眾教育)，廣泛徵詢公眾的意見。

4. 我們出席了逾50場會議及論壇，會見了約2,200位人士，亦收到超過18,800份以個人或團體名義提交的書面意見。我們委託了香港大學民意研究計劃進行公眾意見調查，蒐集公眾對《條例》的意見。此外，我們亦委託了一家顧問公司協助整理、歸納及分析在第一階段公眾諮詢蒐集所得的意見。

5. 第一階段公眾諮詢在二零零九年完成，並在同年發表了諮詢報告。我們亦已向立法會資訊科技及廣播事務委員

會，匯報有關諮詢結果的重點。

6. 在第一階段公眾諮詢中，公眾大致認為《條例》和現行的規管機制需要保留，但公眾就各個諮詢範疇所提出的意見均出現重大分歧，對於淫褻物品審裁處(審裁處)的制度，公眾亦沒有明顯的共識。

淫褻物品審裁處的制度

現時制度

7. 根據《條例》成立的審裁處是司法機構轄下的一個專責審裁處，負責裁定物品是否屬「淫褻」或「不雅」，並在這方面獲賦予專有法定權力。除執法機關之外，出版商亦可在發布物品前，自行向審裁處呈交物品，以評定類別。

8. 審裁處收到評定物品類別的申請後，會在五天之內以閉門形式進行初步聆訊，評定物品的暫定類別。若沒有人對該暫定類別提出異議，暫定類別將會確認為物品的最終評定類別。若有人要求覆核暫定類別，審裁處會安排公開的全面聆訊，覆核評定類別。審裁處對物品作出的評定類別，包括暫定類別及全面聆訊後作出的最終評定類別，均屬**行政職責**。審裁處是以一個行政審裁機構的角色履行此職責，只能在《條例》賦予的權力範圍內運作。

9. 若有人在民事或刑事法律程序中，就有關某物品是否淫褻或不雅的問題提出異議，有關法院或裁判官須將該物品轉交審裁處作司法裁定。在這種情況下，審裁處作出物品是否屬「淫褻」或「不雅」或「既非淫褻亦非不雅」的裁定，是在履行**司法職責**，擔當法庭的角色，並擁有相關的司法權力和權限。

10. 審裁處在二零一零年共處理38,350件物品，其中就671件評定暫定類別，就兩件舉行全面聆訊予以覆核，以及就37,677件進行司法裁定。屬行政職責的案件在審裁處的總案件中約佔2%。

第一階段公眾諮詢收到的意見

11. 在第一階段公眾諮詢期間，司法機構強烈和原則上反對現時由審裁處同時履行行政及司法職責的做法。司法機構認為：

- (a) 根據《條例》，審裁處須履行兩項不同的職責：第一，根據《條例》第III部，審裁處把呈交的物品評定類別，是行政性質的職責。第二，根據《條例》第V部，審裁處就法院或裁判官在民事或刑事法律程序中轉交的物品作出裁定時，審裁處是以法庭的角色作出裁定。
- (b) 一個司法機關履行行政性質的職責可能會影響司法獨立的基本原則。審裁處作為一個司法機關，要履行管制淫褻及不雅物品的行政工作，實非適宜。
- (c) 審裁處評定類別的行政職責和其屬司法性質的裁定職責可能有衝突。同一樣物品既呈交審裁處作行政性質的評定類別，其後又由法院轉交審裁處進行司法性質裁定的情況時有發生。雖然負責裁定程序的審裁委員小組會與早前負責評定類別程序的審裁委員小組不同，但審裁處根據不同的規則和程序，按照同一套法定指引，就同一物品相繼地履行這兩項不同的職責，並不理想。
- (d) 審裁處作為一個行政性質的審裁機構，履行現時評定類別的程序亦存在嚴重問題。就屬行政性質的評定類別職責，由審裁處進行評定類別、覆核和重新考慮本身的裁決這幾項程序，雖然由不同的審裁委員小組處理，但仍然引來批評，指審裁處同時處理不服其裁決的「上訴」。
- (e) 秉行公正重要，讓人清楚看見公正得到實現亦同樣重要。因此，司法機構非常關注由現時審裁處的法定架構引起的觀感問題。多年來，公眾對審裁處的運作有不少批評。這些批評很多與審裁處同時擔當行政及司法雙重角色這種不理想的法定架構有關。

- (f) 屬行政性質的評定類別職責應從司法機構中剔除，其下的審裁處應只負責處理司法性質的裁定工作。

12. 二零零九年一月，香港大律師公會在書面意見中表示同意司法機構的意見，認為應研究和建立一個新的物品審查制度，以維護社會的道德標準。大律師公會建議廢除審裁處，如在法律程序中出現物品是否淫褻／不雅的問題將會由法官或裁判官負責裁定，並可由一個諮詢委員會或由一般公眾人士組成的審裁小組協助。另外，亦可參考紐西蘭的做法，成立一個獲賦予專有法定權力的評定類別機構，在法院的轉介下或自行決定審查物品的問題。若然繼續保留審裁處作為司法機關，香港大律師公會認為其行政職能至少應該被剔除，甚至廢除。

13. 在第一階段公眾諮詢期間，公眾較少就審裁處的制度發表意見。有就應否改革現時審裁制度提出意見的人，其意見亦不一。有意見認為應保留現時的審裁處，但應改變審裁委員的委任及組成模式；亦有公眾建議免除審裁處行政性質的評定類別職責，並由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。公眾亦有關注審裁處的運作事宜，例如裁決的透明度和一致性，以及審裁委員的代表性。

14. 在第一階段公眾諮詢期間，我們委託了香港大學民意研究計劃進行了電話公眾意見調查，成功訪問了1,531人，結果顯示：

- (a) 78%受訪者贊成增加聆訊時的審裁委員人數，由暫定聆訊時的2人加至4人及全面聆訊時的4人加至6人；
- (b) 77%受訪者贊成立法訂明每次聆訊都必須將某些指定界別人士(如教育界和社福界)納入審裁委員小組；
- (c) 63%受訪者贊成成立一個新的獨立審裁機構，負責評定物品的暫定類別，如有要求覆核，由審裁處作為司法機關進行；

- (d) 58%受訪者贊成以陪審團制度取代現時的審裁委員制度(即由約有 57 萬人的陪審團名單抽取審裁委員，而不是由審裁委員名單抽取)；
- (e) 43%受訪者贊成增加審裁委員數目，由現時的 300 人增加至 500 人；以及
- (f) 40%受訪者贊成廢除審裁處，改由法庭裁判官評定物品類別。

調查結果顯示，公眾就審裁處制度有不同的建議，這些建議方案可互無關連，甚至可能互有矛盾。

15. 我們尊重司法機構和法律界的意見，並一直和司法機構緊密合作，研究不同的改善方案，以回應他們的關注。政府曾在二零零零年建議改革審裁處，設立由政府委任的評定物品類別機制以取代審裁處，卻遇到部份政黨的強烈反對。政府會以社會意見為導向，就如何改革現時的審裁機制，提供詳細建議並徵詢公眾的意見。

改善現行制度的措施

16. 在第一階段公眾諮詢期間，有很多受訪者認為，增加審裁委員總人數，可讓更多人參與審裁工作。此外，部分審裁委員已在任一段長時間(有些超過10年)，以致有批評指審裁處被一小撮審裁委員支配。為加強審裁處的代表性，並給公眾人士更多機會擔任審裁委員，司法機構已決定把審裁委員總人數由340人增至500人，並把審裁委員的委任期限為九年。

未來路向

17. 政府當局和司法機構過去一直緊密合作，並會繼續商討以盡快制訂改革審裁處制度的可行方案，在第二階段公眾諮詢時徵詢市民意見。

商務及經濟發展局
二零一二年一月