

香港法律改革委员会
性罪行检讨小组委员会
咨询文件

关于性罪犯名册的临时建议

本咨询文件已上载互联网，网址为：<<http://www.hkreform.gov.hk>>。

2008年7月

本咨询文件是由法律改革委员会（法改会）属下的性罪行检讨小组委员会拟备，以供各界人士讨论及发表意见。本咨询文件的内容并不代表法改会或小组委员会的最终意见。

小组委员会欢迎各界人士就本咨询文件发表意见，并请于 2008 年 10 月 31 日或之前将有关的书面意见送达：

香港湾仔
告士打道 39 号夏慤大厦 20 楼
法律改革委员会
性罪行检讨小组委员会秘书

电话：(852) 2528 0472

传真：(852) 2865 2902

电邮：hklrc@hkreform.gov.hk

法改会和小组委员会日后与其他人士讨论或发表报告书时，可能会提述和引用各界人士就本咨询文件所提交的意见。任何人士如要求将他提出的所有或部分意见保密，法改会当乐于接纳，惟请清楚表明，否则法改会将假设有关意见无须保密。

法改会在日后发表的报告书中，通常会载录就本咨询文件提交意见的人士的姓名。任何人士如不愿意接纳这项安排，请于书面意见中表明。

香港法律改革委员会 性罪行检讨小组委员会 咨询文件

关于性罪犯名册的临时建议

目录

	页
导言	1
研究范围	1
小组委员会	1
扩阔小组委员会的研究范围	2
至今的工作进展	2
何谓性罪犯名册？	5
小组委员会在性罪犯名册方面至今的工作进展	5
考虑订立临时措施	6
本咨询文件	7
第 1 章 香港现存的问题 / 漏洞	8
香港司法界的意见	8
现存的漏洞	10
第 2 章 可能在香港引入性罪犯名册的关键考虑因素	12
关键考虑因素	12
人权方面的考虑	12
《公民权利和政治权利国际公约》	12
保障私隐	12
法改会的《侵犯私隐的民事责任报告书》	13
在法律前平等及受法律平等保护	14
选择职业的自由与改过自新	14

	页
性罪犯的权利不是绝对的	14
第 3 章 海外的经验	19
引言	19
美国的司法管辖区	19
性罪犯登记法律的历史	19
联邦规定及各州的不同做法	20
登记规定	21
社区通告规定	22
在社区内作广泛通告的后果	23
在《性罪犯登记及通告法令》下的新规定	24
在《性罪犯登记及通告法令》下的新联邦登记规定	25
在《性罪犯登记及通告法令》下的新联邦社区通告规定	26
对《性罪犯登记及通告法令》的一些批评	28
英格兰与威尔斯	29
性罪犯名册	29
社区通告与有限制披露的比较	30
CEOP 网站	31
为雇佣及有关目的而查核刑事罪行纪录	31
内政部的 1996 年白皮书	31
刑事定罪证明书	32
“全部”刑事罪行纪录查核	33
“加强级别”的刑事罪行纪录查核	33
刑事罪行纪录局的查核	34
暴力罪犯与性罪犯名册	35
禁止某些性罪犯从事与儿童有关工作及将聘用某些人从事与儿童有关工作订为罪行	35
“99 名单”	35
《2006 年保障易受伤害群体法令》	36
欧洲的其他司法管辖区	36
加拿大	37
联邦—《2004 年性罪犯资料登记法令》	37
澳大利亚的司法管辖区	38
联邦措施	38

	页
各州份 / 领地的法例	39
维多利亚的《2004年性罪犯登记法令》	39
南非法律委员会的《2002年性罪行报告书》	42
扼要讨论海外司法管辖区就性罪犯的治疗、自新、风险评估及风险管理所制定的其他措施	44
加强法院的判刑权力,包括可判为保护公众而不定期限的刑期,或可判释放后监管及羁留令	44
赋权法院作出预防性的命令,以禁止罪犯进行订明活动	45
遵守法纪令	45
额外措施	45
上文所概述的海外司法管辖区经验的相关性	45
第 4 章 建议	46
引言	46
不建议在社区内作出广泛通告	47
性罪行定罪纪录的查核	47
反对有限制的查核个人性罪行定罪纪录的论据	48
与儿童有关工作及与精神上无行为能力人士有关工作	49
甚么是与儿童有关工作及与精神上无行为能力人士有关工作?	49
“工作”的定义	51
查核不应是强制性的	51
建议的机制是否应同样适用于现有雇员及准雇员	52
施行方式	54
刑事定罪纪录的查阅资料要求	54
无犯罪纪录证明书	55
建议的施行方式	55
建议机制所涵盖的罪行种类	59
定罪纪录以外的资料	61
已失时效的定罪	63
结论	64
第 5 章 建议摘要	65

导言

研究范围

1. 2006年4月，律政司司长及终审法院首席法官向法律改革委员会（法改会）提出一项研究课题，就是检讨香港的性罪行以及相关罪行，其研究范围如下：

“就《刑事罪行条例》（第200章）第XII部之下的性罪行及相关的罪行以及该条例第VI部之下的乱伦罪，检讨规管该等罪行的普通法及成文法，并对有关法律提出其认为适当的改革建议。”

小组委员会

2. 性罪行检讨小组委员会于2006年7月委出，负责就有关法律的现况进行研究和提出意见，并提出改革建议。小组委员会的成员如下：

邓乐勤先生，SC (主席)	资深大律师
朱耀光博士 (任期至2007年12月止)	香港大学社会学系助理教授
沈仲平博士	律政司高级助理刑事检控专员
李均兴先生 (任期由2008年1月起)	香港警务处高级警司(刑事支援)
吴维敏女士	大律师
马兆业先生 (任期至2008年1月止)	香港警务处高级警司(刑事支援)
夏博义先生，SC	资深大律师
麦周淑霞女士	社会福利署助理署长(家庭及儿童福利)

张达明先生	香港大学法律专业学系助理教授
张慧玲法官	高等法院原讼法庭法官
廖李可期女士	保安局首席助理秘书长
鲍安迪先生	何敦、麦至理、鲍富律师行 合伙人
云嘉琪女士 (秘书)	法律改革委员会 高级政府律师

扩阔小组委员会的研究范围

3. 2006年10月，小组委员会的研究范围扩阔为下述者：

“就《刑事罪行条例》（第200章）第XII部之下的性罪行及相关的罪行以及该条例第VI部之下的乱伦罪，检讨规管该等罪行的普通法及成文法，包括适用于该等罪行的刑罚，同时考虑应否就被裁定干犯该等罪行的罪犯设立登记制度，并对有关法律提出其认为适当的改革建议。”（底线后加）

4. 以上划上底线的部分是经修订的研究范围，而加入这部分是因为香港法庭的多份判决中的司法意见（会于第1章较详细地引述），以及公众对于是否适宜设立性罪犯名册¹所发表的评论。

至今的工作进展

5. 小组委员会自从组成后，一直定期举行会议以履行其职责，并已初步考虑过各个也许需要进行改革的课题。小组委员会的研究范围显然十分广泛，涵盖多个类别的性罪行，而其中不少涉及有争议的论点，需要谨慎和明智地平衡所牵涉的关键考虑因素。因此，小组委员会认为应将研究范围分阶段处理。

6. 小组委员会亦已达致一项结论，就是某些一般原则应适用于其研究范围内的课题。这些一般原则包括：

¹ 见本章下文关于“何谓性罪犯名册”的讨论。

- 法律须清晰明确

法律应尽可能清晰明确，是其中一项指导原则。终审法院曾研究过这个议题²，并指出法律必须充分清晰明确，足以指示人们应如何规限自己的行为。对于性罪行来说，法律需要清晰明确尤其重要，因为被裁定干犯性罪行可导致严重后果，包括犯罪者被剥夺人身自由以及因此而在社会上背负污名。有说法指法律应禁止指明形式的行为，但任何没有指明的则不应禁止。³ 换言之，性罪行不应是没有限定范畴的。

- 尊重性自主

尊重性自主这项指导原则有两方面：其一是侵犯他人性自主的行为是不对的，应视之为刑事罪行；其次是若某人自由选择进行某项性活动，除非情况极为特殊而且有充分理由，否则不应将该项活动订为非法。根据苏格兰法律委员会的说法，尊重性自主这项原则可基于当事人同意与否而重新述明：首先，未经同意的涉及性的行为应订为刑事罪行；其次，取得同意的涉及性的行为不应订为刑事罪行，除非有强烈理由须将有关行为订定为刑事罪行。⁴

尊重性自主这项原则，一直是其他司法管辖区近期在改革这方面的法律时所依赖的基石，所以除非有违保护原则⁵，否则这项指导原则便应适用。由于这项指导原则是基于同意的，因此不适用于儿童及其他没有精神上的行为能力给予同意的人。

- 保护原则

这是英国内政部的文件⁶所述明的原则，即对于不具精神上行为能力给予知情下的同意的人，法律必须确保他们受到保护，而任何人诱使或怂恿儿童或其他易受伤害的人参与或接触到性行为，均构成刑事罪行。

在某些情况下（例如关乎年幼的儿童），鉴于当事人不能给予同意以进行性活动，可以说保护原则只不过是巩固须取得同意

² 岑国社诉香港特别行政区 (2002) 5 HKCFAR 381, [2002] 2 HKLRD 793.

³ 苏格兰法律委员会，《强奸及其他性罪行讨论文件》(Discussion Paper on Rape and other Sexual Offences)，2006年1月，第2.2段。

⁴ 亦请参阅英国内政部以下文件中的讨论：“Setting the Boundaries – Reforming the law on sex offences”，2000年7月。

⁵ 见本章下文的讨论。

⁶ “Setting the Boundaries – Reforming the law on sex offences”，2000年7月。

的规定而已。在其他情况下，如果当事人能够给予同意（例如是年纪较大的儿童，或他人基于所处地位而受其信赖或对其具有权威的人士），保护原则便旨在保障他们免受伤害及防止他们受到侵犯。根据上一项尊重性自主的指导原则，基于当事人同意而进行的性行为不应被订定为刑事罪行，但在刚才所述的情况中，保护原则凌驾于该上一项指导原则之上。⁷

- 基于性取向的区分

刑事法不应对不同的性取向作出有区别的处理。⁸ 因此，如果性行为涉及同意的当事人，且在保护原则不适用的情况下发生，则该等行为不应被订定为刑事罪行，除非有明确及令人信服的理由要这样做。⁹

一个有关的论点是，刑事法在性罪行方面尽可能不应基于性别而作出区分，即是说刑事法不应对男性和女性作出有区别的处理。因此法例应尽可能性别中立，是一项指导原则。¹⁰

- 符合人权

刑事法的任何应用都必须是公平、有必要和适度的。以香港来说，这项指导原则得参照《香港人权法案条例》（第 383 章）、《基本法》及《公民权利和政治权利国际公约》来厘定。

7. 在 2007 年间，小组委员会按照上述指导原则，开始对规管在其研究范围中提及的各项性罪行及相关罪行的法律进行检讨。在这方面的的工作，小组委员会已取得一定进展。

8. 与此同时，小组委员会察觉到以下两件事：

- (a) 有关检讨将要耗用颇长时间——小组委员会可能要到 2009 年或甚至更后时间才能够全面完成报告工作；
- (b) 现时有迫切需要处理性罪犯名册这个课题，而上述时间表未能应付此情况。本咨询文件所提述的司法意见以及传媒反映市民大众忧虑的报道，均显示这个课题应及早处理而非稍后才处理。

⁷ 苏格兰法律委员会，上文引述的文件，第 2.6 段。

⁸ 英国内政部，“*Setting the Boundaries – Reforming the law on sex offences*”，第 1.3.2 段。

⁹ 苏格兰法律委员会，上文引述的文件，第 2.7 段。

¹⁰ 亦请参阅上诉法庭在 *Secretary for Justice v Yau Yuk Lung* [2006] 4 HKLRD 196 案及 *Leung v Secretary for Justice* [2006] 4 HKLRD 211 案的判决。

9. 因此，小组委员会早前决定暂时中断其预先计划好的商议程序，并立即展开性罪犯名册这个课题的研究工作。

何谓性罪犯名册？

10. 翻查关于“性罪犯名册”的文献，便可发现这个名词通常指三种为保护公众——特别是儿童及易受伤害人士——免遭性罪犯侵害而设计的不同机制。赞成或反对设立“性罪犯名册”的评论，很多时都关涉不同的概念。

11. 在一些文献中，这个名词所指的是美国式的《梅根法》（Megan's Law）¹¹。举例说，美国联邦司法部的全国性罪犯登记处备存了一个资料库，载有被定罪性罪犯的姓名、照片及地址，而在该登记处的网址进行检索的公众人士均可查阅到该等资料。美国个别州份亦设有同类的登记处。

12. “性罪犯名册”一词亦指性罪犯在出狱后被施加呈报责任的机制¹²。有关性罪犯在服完监禁刑期后，必须向当地警方报告其身处地方的详细资料。这项责任可能会无限期地持续下去，亦可能只会持续数年，视乎所犯罪行的性质或监禁刑期的长短而定。

13. “性罪犯名册”一词亦指下述制度：当求职者所申请的工作职位让他们有机会接触儿童或精神上无行为能力人士时，有关机构便会利用刑事定罪纪录来筛选求职者。

小组委员会在性罪犯名册方面至今的工作进展

14. 小组委员会在研究这个课题的过程中，遇上一些十分重要的议题，包括与基本人权有关的事宜。这类议题在很多海外司法管辖区都有出现，并且已经以各式各样的办法处理，而解决的方法亦各有不同。

15. 小组委员会对海外地方所推行的改革作出一些研究后，认为在性罪犯治疗和自新的综合方案中，以及在保护儿童及社会大众免受性罪犯可能的伤害的一系列措施和良方中，性罪犯的任何登记制度以及性罪犯出狱后所须遵从的呈报制度，应被视为只属其中的一个环

¹¹ 见下文第三章的讨论。

¹² 见下文第三章的讨论。

节。因此，在罪犯的惩罚、治疗和自新以及风险评估与管理应互相紧密连结的情况下，便应采取综合的处理方案。

16. 小组委员会在考虑其研究范围的这个部分时，主要目的是为性罪犯的治疗、自新、风险评估及风险管理提议一套全面的机制，让社会大众——特别是儿童和易受伤害人士——获得较佳的保障，而又不会无理地侵犯这些罪犯（或其家人）的私隐权及其他权利。

17. 参考过海外的经验后，小组委员会为了制订一套全面的机制，有需要进行深入的比较，并小心研究香港在某些范畴应否引进改革，以及如要引进改革的话则需改至甚么程度；而这些范畴包括：(1) 加强法庭的判刑权力，尤其关于性罪犯在刑满获释后的监管及强制治疗 / 辅导；(2) 赋权法庭作出具预防性质的命令，禁止被告人进行任何订明的活动，以保护公众人士免受性伤害；(3) 在某类性罪犯刑满获释后对其施加呈报规定；(4) 禁止某类性罪犯从事与儿童有关工作；(5) 容许其工作性质与儿童有关的机构查核刑事罪行纪录及没有构成定罪的案件的资料及 / 或强制该类机构进行刑事罪行纪录查核；(6) 加强风险评估及风险管理工作（例如透过设立由多个部门及机构组成的小组进行）；(7) 加强服刑中及获释后的罪犯的治疗及自新工作。

18. 小组委员会将要用上不少时间才能在上述所有范畴构思出全面的改革建议，而这些建议很多都需要透过立法及调配不少资源才得以落实，因此有关过程将会耗费不少时间。

考虑订立临时措施

19. 小组委员会鉴于等待上述事宜达致最终结论的时间应会颇长，因此想到在此期间，当局也许会考虑引入一项临时措施。司法机构及各界公众人士均关注到有迫切需要设立一种可减低有关风险的制度，而该项措施会在某程度上切合这个需要。

20. 小组委员会相信任何临时措施的限制因素应该是：(1) 它应是明显合法的，而且没有侵犯任何人权；(2) 它应可透过行政指引的形式从速施行而无须立法；及(3) 它不应与任何关乎性罪犯在治疗、自新及惩罚方面的长远和全面改革背道而驰，亦不应危害到这些改革的进行。

21. 小组委员会在讨论过有关临时措施的好处及可行机制后，并基于本咨询文件所详述的理由，提出一项临时措施以订立一套制度，

让雇主或家长可以确知那些担任与儿童有关工作或受雇职位的人曾否因性罪行而被定罪。小组委员会现就这项建议进行咨询。

22. 鉴于患有精神紊乱或弱智的成年人也很容易成为性侵犯的目标，我们认为他们应该享有相同的保护。在这一方面，我们认为适宜采纳《刑事罪行条例》（第 200 章）第 117 条为“精神上无行为能力的人”所赋予的定义。根据该定义，“精神上无行为能力的人”意指《精神健康条例》（第 136 章）所指的“*精神紊乱的人或弱智人士¹³，而其精神紊乱或弱智(视属何情况而定)的性质或程度令他没有能力独立生活或没有能力保护自己免受他人严重利用，或将会令他在到达应独立生活或保护自己免受他人严重利用的年龄时没有能力如此行事*”。在本咨询文件中，除非文意另有所指，否则凡提述儿童之处，均包括精神上无行为能力的人。

本咨询文件

23. 因此，本咨询文件旨在就小组委员会所建议的临时措施，征询有关人士和团体以及市民大众的意见。这项措施是指设立一套制度，以便对现时从事或即将从事会与儿童或精神上无行为能力人士共处的工作的人，进行刑事罪行纪录查核。小组委员会欢迎社会各界在 2008 年 10 月 31 日或之前就这份咨询文件提出意见。

¹³ “精神紊乱的人”指任何患有精神紊乱的人，而精神紊乱则被界定为指：(a)精神病；(b)属智力及社交能力的显著减损的心智发育停顿或不完全的状态，而该状态是与有关的人的异常侵略性或极不负责任的行为有关连的；(c)精神病理障碍；或(d)不属弱智的任何其他精神失常或精神上无能力。弱智人士指弱智的人或看来属弱智的人，而弱智被界定为指低于平均的一般智能并带有适应行为上的缺陷。

第 1 章 香港现存的问题 / 漏洞

香港司法界的意见

1.1 不少法庭判决突显了香港现存的一些问题。2006 年 3 月 29 日，一名被告人因性骚扰继女而被判囚 33 个月。¹ 区域法院暂委法官唐慕贤指出英格兰现有的登记制度的好处，并进一步评论说，其他司法管辖区同时为罪犯及整体社会备有一系列的制裁方式和补救方法，而香港却付阙如。²

1.2 2006 年 7 月 14 日，上诉法庭将一名性骚扰两名女童的 21 岁钢琴教师的监禁刑期由 20 个月增加至 40 个月。³ 上诉法庭副庭长司徒冕评论说，这宗案件突显了香港刑事司法制度中的一个漏洞。现摘录其判词的部分内容如下：

“36. 每当像本案申请人一类的变童癖患者在社会中享有自由时，即对儿童持续构成危险。惟香港并没有像英国等地所设立的一套制度，以某种正式的方式记录曾被裁定犯了我们现在正审理的这类罪行的人。因此，当申请人经囚禁一段期间而出狱后，不会有任何限制以防止他再度从事与儿童共处的的工作。

37. 我们关注现时就没有一份记录变童癖罪犯姓名的正式名册，而我们曾向梁卓然先生[政府律师]提出此关注。在提出此关注时，我们亦发现本案所揭示的任何详情，在正常情况下，即使是从申请人自己的刑事定罪纪录中，亦无从确知，因为纪录的格式并无预备将这一类资料存档。

38. 结果，申请人假如将来选择再次登广告待聘为音乐教师，而有家长决定聘用他作为子女的导师，家长亦无从获预先告诫其子女可能面临的危险；而假如申请人日后又再重蹈覆辙的话，审理申请人案件的法庭将会对本法律程序中处理过的事情一无所知。

39. 至于上述忧虑中的最后一项，梁先生表示法庭如

¹ DCCC 1051/2005.

² 见判词第 34 段及第 38 至 41 段。

³ CACC 515/2005.

本案的申请人作出任何评论，只要在备存于警方电脑内的申请人刑事罪行纪录中登入有关的上诉编号，便可找到这些评论，以供在日后的法律程序中作参考之用。梁先生承诺会尝试确保不仅会在本案中，而且会在其他案件中更广泛地这样做，因此会在警方的档案中预留额外空间以保存可能属重要的资料。作为权宜措施，我们强烈建议在本案中揭示的一类资料应该储存起来，令有关详情可在将来轻易查阅得到。在目前这宗案件里，则只需记录有关的刑事上诉编号，便可让人很容易找到本裁决中所载的上述资料。

40. 我们也建议考虑在香港设立一份名册，将被裁定犯了变童罪行的人正式登录其中，并在切实可行范围内尽量禁止这些人从事与儿童有近距离接触的工作。”

1.3 2006年8月16日，在一所为弱智儿童而设的特殊学校工作的一名职业治疗助理员，因猥亵侵犯一名12岁女童而被判入狱28个月。⁴他过往有五次定罪纪录，其中三次是猥亵侵犯年幼的女童或儿童。被告人并非透过工作遇上受害人，而是在受害人放学回家途中将她截停。区域法院法官陆启康在其判词中有以下评语：

“本案一个令人困扰之处，是被告人被捕前在一所为弱智儿童而设的特殊学校工作。毫无疑问，这类机构内会有很多易受伤害的儿童，让被告人在这类环境中工作是非常不适宜的。对于这个忧虑，我只能重申高等法院上诉法庭副庭长司徒冕在*香港特别行政区诉甘永贤，未经汇报*，CACC 2005年515号（上诉法庭在2006年7月14日作出的判决）一案中提出的意见，就是为性罪犯特别设立一份名册。设立该份名册肯定可以防止被裁定犯了变童罪行的人从事与儿童有近距离接触的工作。”⁵

1.4 2006年8月18日，一名42岁运输工人承认12项在2005年10月至11月期间干犯的猥亵侵犯罪，受害人是被告人在不同公园内看中的三名女童及一名男童。⁶被告人过去曾因性侵犯儿童而被判

⁴ DCCC 564/2006.

⁵ 第16段。

⁶ HCCC 104/2006.

囚两次，刑期分别是五年和七年。高等法院暂委法官潘敏琦呼吁设立在司徒冕法官的上述判词中所提述的登记制度，让公众可以有适当和有效的保障以防范再度犯案的性罪犯。

1.5 2006年9月15日，一名36岁前警员承认九项在他任职技术员的小学内猥亵侵犯四名女童的控罪。⁷ 被告人以往曾因在女厕内游荡而被定罪。传媒报道区域法院暂委法官黄崇厚评论说，政府应小心考虑设立性罪犯资料库的需要。

1.6 2007年3月1日，一名43岁钢琴教师因在2006年7月于广州性侵犯他的一名14岁男学生而被定罪。⁸ 被告人原本被判监禁六年，但因为认罪而获宽减至四年。被告人过去曾因性侵犯其两名以前的学生而服刑30个月。

1.7 2008年3月10日，一名50岁补习学校教师在承认九项涉及五名12至15岁女受害人的猥亵侵犯罪后，被判监禁四年零八个月。这些受害人都是被告人在补习学校内的学生。被告人有三项在1976年至1997年间猥亵侵犯的过往定罪纪录，其中最后一项指他在上补习课期间性骚扰两名女童，因而被判囚30个月。出狱后他改名换姓，并在2003年开设一间补习学校。根据传媒报道，高等法院法官汤宝臣评论说：

“被告人没有寻求治疗，反而成为一间补习学校的拥有人，好让他能够接近年幼的女童以进行性侵犯……。政府应考虑家长是否有权知道补习学校教师的背景。”⁹

现存的漏洞

1.8 从上述案件及法庭评论可见，一名变童癖患者如有意找寻那些会让他们得以继续接触儿童的工种，现时没有任何制度可以阻止他利用其受雇职位或志愿服务，从工作上会与他共处的儿童中寻找目标加以侵犯。下文的进一步讨论显示，这个漏洞源于欠缺一套有效的制度，让雇主或家长可以确知那些担任与儿童有关工作或职位的人过往有否因性罪行而被定罪。

⁷ DCCC 665/2006.

⁸ HCCC 189/2006.

⁹ 《英文虎报》，2008年3月11日。

1.9 警方的刑事纪录科负责备存被裁定干犯香港法律下某些罪行的人的犯罪纪录。¹⁰ 备存这些纪录的目的，主要是为协助警方履行其防止、侦查和调查罪案的法定职能。因此，警方通常不会协助一般雇主查核其现有雇员或准雇员是否有任何刑事罪行纪录。然而，也有例外的情况。主要例子是：凡有明示的法定条文规定，如某人过往有定罪纪录，即构成理由而可拒绝为该名在某一专业或界别工作的人注册或拒绝核准他在该专业或界别工作，则在这些情况下，警方会在负责审批的主管当局或机构的要求下提供协助，进行刑事罪行纪录查核，以帮助它们履行其法定职能。

1.10 就与儿童有关工作而言，上述例外情况涵盖已根据《教育条例》注册的校董和教员¹¹、《幼儿服务条例》下的幼儿托管人¹² 及已根据《社会工作者注册条例》注册的社工¹³。然而，还有广泛类别的人在工作时与儿童有密切接触，但没有途径查核他们的刑事罪行纪录。在学校系统以内，这类人士包括实验室技术员、接待员及其他辅助人员。在学校系统以外，这类人士包括在补习中心或家中任教的补习导师，亦包括音乐导师与运动教练、在医院儿童病房工作的员工，以及在青少年中心、教会或其他机构的员工及提供协助的义工。

1.11 小组委员会已根据香港警方所提供的统计数字，研究过香港性罪犯的再犯案率。现时看来没有证据显示香港这方面的再犯案率是高企的。2003年至2005年期间的经举报猥亵侵犯案件统计数字显示，在受害人未满17岁而被指控的罪犯是受害人的教师/导师的案件中，只有一名罪犯是再犯者。不过，小组委员会觉得现有的统计数字可能不够详尽或全面，不足以让人就确实的再犯案率达致任何结论。¹⁴ 但从上文提述的法庭案件可以明显看到，性罪犯再犯事的案件不时发生。无论如何，小组委员会认为基于这情况，并没有充分理由忽视上文所指出的漏洞。性罪行往往是很严重和令受害人心灵受创的罪行，对于年幼者和易受伤害的人尤其如是。小组委员会认为应考虑实施切实可行和有效的措施，令罪犯再犯性罪行（特别是针对儿童的性罪行）的机会率减至最低。

¹⁰ 请参阅香港警务处在2004年3月向立法会保安事务委员会提交的文件，标题是“香港警务处备存的判罪纪录”（立法会文件CB(2)1649/03-04(06)）。警方会记录在案的定罪例子，包括涉及使用暴力的罪行（如伤人、殴打而引致他人身体实际损伤）；涉及导致公众蒙受金钱损失的罪行（如盗窃、伪造文据）、性罪行（如强奸、猥亵侵犯）。至于通常不予记录的定罪例子，包括乱过马路和非法摆卖等轻微罪行，以及属于规管性质的罪行，例如《安老院条例》所订明的罪行。亦请参阅立法会文件CB(2)2986/03-04(01)中的可被记录罪行名单。

¹¹ 香港法例第279章第30及46条。

¹² 香港法例第243章第15A及15D条。

¹³ 香港法例第505章第17条。

¹⁴ 鉴于多个原因，确定实际的再犯案率并不容易。举例说，重蹈覆辙的性罪犯未必会被逮捕或定罪，而有些受害人甚至未必会报警。

第 2 章 可能在香港引入性罪犯名册的关键考虑因素

关键考虑因素

2.1 小组委员会知道，设立性罪犯名册或使用警方纪录以审查相关的工作申请，会牵涉到某些对立的关键考虑因素。我们需要在以下两者之间取得平衡：一方面是采取合理步骤确保儿童受到保护，而另一方面是确保曾犯罪者的权利受到尊重。

人权方面的考虑

2.2 任何法律的施行必须是公平、有必要、适度 and 符合人权原则的。我们就此研究过《公民权利和政治权利国际公约》、《基本法》及《香港人权法案条例》中的有关条文。

《公民权利和政治权利国际公约》

2.3 《香港人权法案条例》是落实《公民权利和政治权利国际公约》有关条文的本地法律，并对政府和公共机构以及那些代表它们行事的个体具约束力。《基本法》第三十九条亦有就《公民权利和政治权利国际公约》的施行作出规定。该条述明：

“《公民权利和政治权利国际公约》……适用于香港的有关规定继续有效，通过香港特别行政区的法律予以实施。

香港居民享有的权利和自由，除依法规定外不得限制，此种限制不得与本条第一款规定抵触。”

保障私隱

2.4 《公民权利和政治权利国际公约》第十七条¹ 规定：

“（一）任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得无理或非法侵扰，其名誉及信用，亦不得非法破坏。

（二）对于此种侵扰或破坏，人人有受法律保护之权利。”

¹ 重复写为《香港人权法案》第十四条。

2.5 《欧洲人权公约》第 8(1)条载有类似的保障私隐条文。欧洲法庭在 *Rotaru v Romania*² 一案中裁定，即使刑事定罪是公开作出的，但有系统地收集并储存于由国家机关持有的档案中的刑事罪行纪录，就《欧洲人权公约》第 8(1)条而言仍属“私生活”范围内的事宜。

法改会的《侵犯私隐的民事责任报告书》

2.6 法律改革委员会于 2004 年 12 月发表的《侵犯私隐的民事责任报告书》，曾就在不涉正当公众利益的情况下于杂志、报章、电视及电影中发布某人的定罪纪录³ 而讨论曾犯罪者的私隐权。该报告书的其中一些论述值得注意，且与我们目前的研究相关：

“咨询文件研究过法律应否容许被遗忘的刑事纪录在不涉正当公众利益的情况下发布。小组虽然同意在没有良好理由下发布某人的刑事纪录会干涉他的私生活，但亦注意到发布刑事纪录所带出的问题超出前罪犯的私生活的范围。小组表示，关于不得披露“丧失时效的定罪纪录”的法定权利是保障个人声誉而非个人私隐。在公开法庭上作出的判决是属于公共领域的资料。既然法庭判决是公共纪录的一部分，定罪纪录便不算作私事。咨询文件因此总结认为，刑事定罪纪录是公共纪录，不应以侵犯私隐为由制止发布。”⁴

2.7 小组委员会同意这些论述。

2.8 小组委员会亦注意到，有些定罪可以凭借《罪犯自新条例》（第 297 章）而变为“丧失时效”。⁵ 除了有限的例外情况外⁶，该项“丧失时效的定罪”或不披露该项定罪，均不得作为将个人从任何职位、专业、职业或受雇工作撤除或排除的合法或正当理由，亦不得作为使他在该职位、专业、职业或受雇工作上在任何方面蒙受不利的合法或正当理由。⁷ 然而，小组委员会注意到本咨询文件所正在考虑的

² “有系统地收集并储存于由主管当局持有的档案中的公共资料，可以是属于私生活范围内的事宜。若这些资料关乎某人的遥远过去，就更加如是。”*Rotaru v Romania* (2000) 8 BHRC 449 第 43 段。

³ 见第 8.6 至 8.14 段。

⁴ 第 8.1 段。

⁵ 根据《罪犯自新条例》（第 297 章）第 2 条，凡个别人士曾在香港被定罪，但并未因此被判处监禁超过 3 个月或罚款超过 \$10000，且在此以前他不曾在香港被定罪，而此后经过 3 年时间该人并未在香港再被定罪，这个“定罪已丧失时效”的机制便适用。

⁶ 例如律师、大律师、会计师或获授权保险人的认许：见香港法例第 297 章第 4 条。

⁷ 见香港法例第 297 章第 2 条。

性罪行，大部分都相当可能会招致较重的刑罚，因而不能令定罪日后成为“丧失时效的定罪”。

2.9 对于很多专业而言，一个人过往的定罪纪录，被视为该人是否适合从事有关专业的一项重要考虑因素。如果某人过往曾因性罪行而被定罪，则对于决定应否聘请该人从事涉及儿童的工作而言，这应属一项相关的考虑因素。因此，有理由让家长、学校及同类团体在聘请教师或助理时，可以获取这些相关的资料以作出知情的决定。

在法律前平等及受法律平等保护

2.10 《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条⁸规定：

“人人在法律上一律平等，且应受法律平等保护，无所歧视。在此方面，法律应禁止任何歧视，并保证人人享受平等而有效之保护，以防因种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其他主张、民族本源或社会阶级、财产、出生或其他身分而生之歧视。”

选择职业的自由与改过自新

2.11 我们也考虑过《基本法》第三十三条，该条述明：“香港居民有选择职业的自由。”

2.12 容许性罪犯忘记过去、重新展开有贡献的生活以及与别人建立并维系亲密关系或社交关系，藉以鼓励性罪犯改过自新，是符合社会利益的。性罪犯名册的批评者也许会指该名册会妨碍性罪犯得到自新的机会，整体社会便可能因此不能受惠于一名已改过自新的性罪犯所具有的技能 and 作出的参与。拒绝让性罪犯重新融入社会或受雇于有回报的工作，最坏的后果是可能会把他们推向重蹈覆辙的处境中。

性罪犯的权利不是绝对的

2.13 小组委员会注意到，性罪犯的上述权利和权益并非被视为绝对的，而是有需要在对立的权利和权益之间取得平衡。特别要指出的是，《公民权利和政治权利国际公约》第二十四条⁹规定：“所有儿童有权享受家庭、社会及国家为其未成年身分给予之必需保护措施，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、民族本源或社会阶级、财产或

⁸ 重复写为《香港人权法案》第二十二条。

⁹ 重复写为《香港人权法案》第二十条。

出生而受歧视。”该条文向政府施加一项明确的责任，就是要采取合理和必需的措施保护儿童免遭性罪犯伤害及剥削。若政府没有设立有效制度以确保儿童的安全，便可能导致公众自行执法，例如传媒或个别人士透过互联网或其他发布形式，将性罪犯的详细资料任意地公诸于世。

2.14 在这一方面，小组委员会注意到在以保护儿童为本而管限公共机构向第三者披露资料方面，英格兰的法院已发展出一些法理，而曾犯罪者的私隐权利亦已经与其他对立的权利一并予以考虑。

2.15 在 *R v Chief Constable of North Wales, ex p Thorpe*¹⁰ 一案中，警方决定向某旅行用拖车场地的拥有人披露一对居于该场地的已婚夫妻的身分及其曾干犯严重性罪行的过往纪录，这做法获法庭基于有需要保护儿童及其他易受伤害的人免遭该对夫妻侵犯而裁定为合法。该项裁决作出时，《1998年人权法令》尚未制定，但英格兰的上诉法院仍有就该对夫妻的私隐根据《欧洲人权公约》应受尊重一事进行分析，并裁断根据《欧洲人权公约》第8(2)条，警方所作出的披露是有理据支持的，因为这做法是为防止罪案及保障其他人的权利和自由而必需采取的步骤。上诉法院民事法庭庭长胡夫勋爵（Lord Woolf, M. R.）说道：

“这两名申请人的定罪纪录曾于公共领域出现的事实，并不表示作为公共机构的警方可在不涉任何公众利益的情况下，任意发布他们过往的犯罪资料。正如首席法官秉耶勋爵（Lord Bingham C.J.）说道，在发布这些资料前，最起码的情形必须是在所有情况下作出有关披露是适宜的。当警方考虑过申请人的权益后，合理地总结认为某项资料是为了保护公众（特别是儿童）而需予取用的，则根据该公约以及从英格兰的行政法来看，警方均有权使用该项资料。”

上诉法院民事法庭庭长胡夫勋爵进一步解释这些对立的关键考虑因素：

“……当干犯了针对儿童的严重性罪行的罪犯经过长期监禁后刑满出狱时，问题……便出现。在性罪犯获释后，公众很自然会关注到他们不应有机会再犯相同性质的罪行……。可惜近来的经验已经证实，虽然有些前性罪犯的行为在服刑后已有改变，其他罪犯仍有重蹈覆辙

¹⁰ [1999] QB 396, [1998] 3 All ER 310.

的倾向，而且若有机会的话，便会再犯性质相同或相近的严重罪行。因此，警方及其他机构在决定采取哪些适当步骤以保护儿童免于承受来自前罪犯的这类风险方面，均肩负重大责任。

在达致决定时，警方及其他机构不能漠视有关罪犯的境况。有关罪犯已服刑完毕，而他也许已决意尽其所能重新立足于社会，成为守法的一员。如果他仍然备受传媒注意，或因其过去而被不欲与他为邻的公众骚扰的话，他要实现所想便会困难得多。有些时候，前性罪犯的过往罪行使某些人感到愤慨，因而令他们有被这些人袭击的可能。

除了要考虑罪犯的权益外，亦需考虑到迫使有变童倾向的人隐藏身分所构成的危险。当他们的下落为人所知时，对于负责有关工作的机构或人士来说，要确保他们在会减低其再犯案风险的环境中生活和工作便较为容易。最重要的是，当局能够采取步骤确保他们得到适当的监管、治疗和支援及居住于合适的地方。相反，如果前罪犯因传媒或其所住社区的居民的行径而被迫隐藏身分的话，则可能会令原本可供采取以保护在该区域内居住的儿童的措施变得不可行。

因这些对立的考虑因素而造成的紧张状况，令警方处于极为困难和敏感的境地。警方可能会因为没有采取行动保护面临风险的儿童或所采取的行动不足以保护这些儿童而受到批评。即使警方有采取行动，仍可能因为这些行动影响到有关罪犯的正常生活，又或因为这些行动导致有关罪犯隐藏其下落，反而会令儿童承受相对而言更大的风险，以致随时受到批评。”

警方披露有关资料，获分区法院和上诉法院同样视为就该案件的情况而言属适度的做法，尤其是因为以侵扰性较低的办法促请该对夫妻他迁均告失败，而鉴于复活节假日即将来临，预计会有儿童前往该旅行用拖车场地。

2.16 在 *R(X) v Chief Constable of West Midlands*¹¹ 一案中，上诉法院（推翻了原讼法庭的裁决）裁定，《欧洲人权公约》第 8 条与根据英格兰

¹¹ [2005] 1 WLR 65.

《1997年警察法令》（Police Act 1997）第115条订立的法定机制两者之间并无不相容之处。根据该机制，警察局长在提供一种无犯罪纪录证明书（称为加强版的犯罪纪录证明书（Enhanced Criminal Record Certificate））时，载列资料指出身为社工的申请人曾被控以猥亵露体罪，但被裁定罪名不成立。法庭接纳披露该项资料的实际作用是永久防止申请人再度任职社工，但依然裁定这做法没有违反上述公约第8条，因为一名在该行业内的负责任雇主会基于良好聘用常规而查问申请人曾否被控以任何罪行，即使最终没有被定罪亦然，而申请人便得老实回答和披露确有曾被控以有关罪名之事。

2.17 在 *Re C (2002)*¹² 一案中，C 是私人房屋的一名租客，曾因猥亵侵犯儿童而被“警诫”两次，亦曾屡次被年幼的儿童指称对他们进行严重的性侵犯。C 未尝因性罪行而被定罪，但有一些并非性罪行的定罪纪录。然而，在关于其子女的照顾的法律程序中，法庭裁断该名子女遭受严重性虐待，而主审的家事法庭法官表示自己信纳 C 对于他得以支配的任何儿童或易受伤害的成年人均构成重大危险。警方与社会服务部门因此召开了一个有多个部门及机构参与的会议以商讨这个案，并决定向 C 的业主披露在上述关于子女照顾的法律程序中作出的裁断，目的并非要使 C 迁出，而是要让该业主在考虑将邻近房屋提供给予其他租客时作出适当的决定。保迪法官（Bodey J）衡量过支持及反对向 C 的业主披露上述资料的因素。反对作出这项披露的因素包括：

- C 的私隐权利，其中涵盖这名变童癖患者及其家人的权益、这项披露若导致民间自行执法对他们相当可能造成的影响，以及这项披露对其就业所造成的困难。
- 对警方及社会服务部门管束 C 的能力所造成的影响，包括迫使该变童癖患者“隐藏身分”的可能性，而这会令他对儿童构成更大危险。
- 在敏感资料一经向惯常获告知该等资料的法定机关以外的机构或人士发放后，管控该等资料的困难。

2.18 保迪法官继而研究支持作出这项披露的因素，包括：

- C 对居于邻近地方的儿童所构成的危险。

¹² [2002] 2 FCR 385.

- 在为期六天的详尽聆讯中所作出的裁断，虽然并不等同刑事定罪，但的确具有犹如一名法官在所涉案情显然极为严重的民事法律程序中作出的审慎结论般的一切份量。

保迪法官裁定，在该案件的情况下，警方与社会服务部门有权向该业主披露在上述关于子女照顾的法律程序中所作出的裁断。

第 3 章 海外的经验

引言

3.1 性罪犯名册可以有不同的模式和形式，¹ 但其主要目的必须是透过加强对罪案的侦察、调查和预防，来减低性罪犯再犯的风险以及保护公众人士（特别是儿童）。我们已研究过其他司法管辖区的做法，以了解这些司法管辖区为此引入了甚么机制。下文是其中部分机制的概述。

美国的司法管辖区

性罪犯登记法律的历史

3.2 早于 1940 年代，美国有些州（加利福尼亚州和亚利桑那州）已采纳性罪犯登记法律。这类法律的最初形式，只是旨在对某些性罪犯施加法律责任，规定他们在自羁留中获释后须向当地警方登记其目前下落及其他个人详情，以及其后如有变更，亦须通知警方，以便执法机构为着侦察、调查和预防罪案的目的，能够追踪到他们。到了 1990 年代，由于发生了若干宗引起广泛报道的性侵犯儿童案件，绝大部分的州已开始制定性罪犯登记法律，以回应公众对这些案件所表达的义愤。这时期的这类法律不单止涵盖登记规定，也引入了某种形式的社区通告机制，让公众或指定人士 / 团体得悉因性罪行被定罪的人的资料。

3.3 1989 年 10 月，一个名叫雅各·威特灵的十一岁男孩在明尼苏达州在枪口威胁下遭人拐走，自始不知所踪。调查人员后来得悉在案发现场附近有一些“中途宿舍”，里面收容了自监狱获释的性罪犯，而这个情况是当地执法机构所不知晓的。男孩的母亲帕蒂·威特灵后来致力于关注失踪儿童的事务，并获委任为州长辖下一个专责小组的成员。该小组建议明尼苏达州应加强性罪犯的登记规定。美国国会于 1994 年通过以雅各为名的《雅各·威特灵关于针对儿童干犯的罪行以及性暴力罪犯的登记法令》（Jacob Wetterling Crimes Against Children and Sexually Violent Offender Registration Act）²，简称《雅各·威特灵法令》（“the Jacob Wetterling Act”）。该法令规定所有州份均要制定法律，以实施州

¹ 见导言中关于不同类别的性罪犯名册的讨论。

² 42 USC 14071.

设的性罪犯名册机制。然而，法令并没有规定州当局可容许公众查阅名册内的资料。

3.4 1994年7月，年仅七岁的梅根·康卡接受一名邻居邀请，前去探望他的一头新小狗，结果被强奸和谋杀。该名邻居原来是一名有两次定罪纪录的变童癖患者。梅根的父母后来说，倘若知道有曾被定罪的性罪犯住在街道对面，他们绝不会容许女儿随意探访邻居。其后，他们展开活动，要求公众应有权查阅或当局应公开性罪犯名册内的资料。他们的要求得到公众的大力支持。在同一年，梅根的家乡新泽西州通过了首项所谓《梅根法》（“Megan’s Law”）。³ 于1996年，国会通过了联邦《梅根法》⁴ 以修订《雅各·威特灵法令》，强制所有州制定法律，以容许州的执法机构“为保护公众所需而发放关于某名被规定须要[以性罪犯身分]登记的人的有关资料”。

3.5 国会亦于1996年通过《帕姆·林彻尔关于性罪犯追踪及身分识别法令》（Pam Lyncher Sexual Offender Tracking and Identification Act）。该法令规定各州将州设的性罪犯名册所载的资料传送给联邦调查局，以便设立全国性的性罪犯资料库，用以协助地方的执法机构跨州追踪性罪犯。

3.6 到了1996年，全国所有50个州都已制定性罪犯登记法律。然而，正如英国内政部警方研究小组于1997年所注意到：⁵

“关于对登记制度作为调查及预防工具的评核，我们在回顾现有已发表的文献时，发觉在这方面的研究乏善足陈，故而颇感惊诧。……我们认为，这方面研究的匮乏，必须与州设的登记机制最初推出时的政治与立法背景一并来看。”

联邦规定及各州的不同做法

3.7 《雅各·威特灵法令》及《梅根法》（连同司法部长其后发出的指引⁶）对登记及通知安排只订定概括的准则，但容许个别州份有广泛的酌情权，让其可决定如何编制有关名册，以及可决定为了保

³ NJSA 2C:7-1 至 7-11。

⁴ 《暴力罪行及执法法令》（Violent Crime and Law Enforcement Act）42 USC 13701。

⁵ 内政部警方研究小组报告书：《Keeping Track? Observations on Sex Offender Registers in the US, Crime Detection and Prevention Series Paper 83 (1997)，第34页。

⁶ Federal Register (1966) Final Guidelines for the Jacob Wetterling Crimes Against Children and Sexually Violent Offender Registration Act Vol. 61, No.66, 4月4日, Washington DC: Department of Justice; 及 Federal Register (1966) Final Guidelines for the Jacob Wetterling Crimes Against Children and Sexually Violent Offender Registration Act, 经1月22日修订, Washington DC: Department of Justice。

护公众所需而采用何种社区通告机制和有关机制的涵盖范围。结果，在登记和社区通告规定的各个方面，各州之间以至一州之内也存在着很大的差异。现于下文概述其中部分要项以及各州的不同做法。

登记规定

3.8 《雅各·威特灵法令》规定各州须设立登记处，为性暴力罪行或针对儿童的罪行的被定罪罪犯登记。然而，“人权观察”于2007年回顾州立的性罪犯登记法律时，⁷发觉有些州规定个人即使其行径不涉胁迫或暴力，甚或与性全然无关或关系不大，但仍要以性罪犯身分登记。（例如规定涉及下述罪行者须登记：至少五个州规定涉及成年人卖淫罪行者，至少13个州规定涉及在公众地方小便者，以及至少29个州规定涉及青少年人之间同意下进行的性行为者。）⁸

3.9 被规定须登记的罪犯，必须在自监狱获释后的短时间内亲身向当地警方报到，并提供所需的个人资料。所需资料因各州而异，但可包括姓名、所用别名、照片、指纹、社会保障编号、驾驶执照及车辆登记详情、雇主姓名及详情、DNA样本等。当地警方将会在性罪犯名册上记录所收集到的资料，并且可以增补其他有关资料，例如罪犯过往的刑事定罪纪录、受害人的描述、犯罪手法、风险评估级别、过往使用武器或滥用药物的纪录等。

3.10 《雅各·威特灵法令》下的联邦指引规定，曾犯针对儿童的罪行及曾犯性暴力罪行者须登记至少为期十年，至于指定的性暴力罪犯则须终身登记。然而，很多州的做法超越了这项最低规定。据“人权观察”的观察所得，有17个州规定所有登记人须终身登记，包括最轻罪的罪犯到最重罪的罪犯。⁹

3.11 在登记期内，先前提供过的资料如有变更，有关罪犯必须通知当地警方。如果罪犯迁徙到另一个州或郡，他必须再次向迁入地的当地警方登记。《雅各·威特灵法令》下的联邦法律规定，各州必须至少每12个月核对和更新登记资料一次，至于暴力性罪犯的资料，更新程序必须每三个月进行一次。不同州份已采用不同的更新程序和时间表。有些州会将核对表格邮寄给登记人确认，但有些州则规定登记人亲自前往办事处办理或规定由当地人员进行家访。

⁷ *No Easy Answers: Sex Offender Laws in the US*, 2007年9月（《人权观察2007年报告书》），可于以下网址查阅：<http://hrw.org/reports/2007/us0907/index.htm>

⁸ 见上述的《人权观察2007年报告书》，第39页。

⁹ 见上述的《人权观察2007年报告书》，第42页。在这17个州中，有15个州容许部分登记人在社区居住而无犯罪若干年后，可向法院提出免除登记规定的呈请；其余两州则无此例外安排。

3.12 对于不遵从登记或更新规定的人，各州之间所施加的处分有很大的差距。正如英国内政部警方研究小组所观察到，¹⁰ “各州之间，罚则不同。罚款由\$50（西弗吉尼亚州）至\$10,000（威斯康星州）不等，而监禁则由30日（密西西比州）至5年（阿拉斯加州）不等。”

社区通告规定

3.13 根据联邦《梅根法》，如果为了保护公众而属相关和必需，则须强制将登记资料在社区内通告。在国会及州的立法机关，《梅根法》得到了压倒性的支持。结果，所有50个州目前均有就社区通告事宜作出规定，而通告的方式有二：其一是由当地官员直接向社区内的个别人士和组织作出通告，其二是由州当局作出间接通告，即是将性罪犯登记处所持有的资料放在互联网上，供更广层面的公众人士查阅。然而，各州之间就施行社区通告时如何选择罪犯、在实际上如何施行直接通告、网上性罪犯登记处应记载何种资料等问题，仍然有很大的差异。

3.14 关于选择罪犯以作直接社区通告的事宜，大多数的州都采用“以风险为依据”¹¹的一般原则，并寻求将性罪犯分为不同的级别，配合以不同程度的披露¹²。在作出分级时，有些州只根据所犯罪行类别，有些州则根据法院¹³、警方¹⁴，或一些综合服务机构、专家小组¹⁵所作的风险评估，并结合参考多项因素，例如：罪行的严重性、犯罪史、犯罪手法、罪犯特点、治疗及自新计划等。此外，有些州规定在作出分级之前，要有公平聆讯的机制。¹⁶

3.15 至于实际上如何向社区通告有性罪犯迁入为邻一事，大多数州的法律都没有就谁负责通告或通告的方式向警方提供指引。有些警察部门会在社区中心及图书馆张贴海报，或向居住在登记人某一距离的范围内的家庭寄递通知信或明信片。也有些警察部门会召开当地邻

¹⁰ 见上述的《1997年内政部警方研究小组报告书》，第12页。

¹¹ 见上述的《1997年内政部警方研究小组报告书》，第28页。

¹² 例如：第一级，不作社区通告；第二级，向学校及很可能与有关罪犯有接触的社区机构通告；第三级，向地区内更广的社区层面通告。

¹³ 例如爱达荷、西弗吉尼亚、俄亥俄等州。见 Terry Thomas, *Sex Offender Community Notification: Experience from America*, *The Howard Journal* Vol 42 No. 3, 2003年7月，第217-228页。

¹⁴ 例如亚利桑那、内布拉斯加、威斯康星等州。出处同上。

¹⁵ 例如明尼苏达州。出处同上。

¹⁶ 例如在夏威夷州，在性罪犯身分公布之前，性罪犯具有宪法上的权利，得获通知和在聆讯中陈词；在爱荷华州，罪犯有权要求查证聆讯，这项聆讯是作为风险评估程序的一部分。见 The National Conference of State Legislature (NCSL)于2007年7月30日致 SMART Office 的通信，可于下述网址查阅：

<http://www.ncsl.org/standcomm/sclaw/SexOffenderCorrespondence073007.htm>。

舍会议，通知社区关于已获释登记人的资料，或资助非政府机构作此通知。¹⁷

3.16 现时每个州都设有可供搜寻的全州通用网站，向公众提供关于被规定须以性罪犯身分登记的个人的资料。然而，在互联网上所提供的罪犯相关资料的广泛程度，各州之间都有很大的差异。例如，有些州将互联网登记处所作的披露，局限于被断定为高风险的罪犯，另有些州则规定可作更广泛的披露，但没有提及个别罪犯的风险级别。正如“人权观察”所观察到，¹⁸ 有 32 个州将每名以成年人身分被定罪的登记人¹⁹ 的资料都放在其网上的资料库。有 18 个州不将低风险（以及在某些情况下将中度风险）的性罪犯包括在互联网登记处所提供的资料中。网上所提供的资料基本上包括启动登记规定的执行的罪行，以及登记人的姓名、照片、外貌描述、出生日期及现时地址（虽然有少数州份只提供该人的邮递区号）。对于某些罪犯，有些州更提供额外的个人资料，包括登记人的雇主的地址，以及登记人所驾驶车辆的厂名、型号、车牌号码等。

3.17 美国联邦司法部已设立“德路·索丁全国性罪犯公共网站”（Dru Sjodin National Sex Offender Public Website）²⁰。该网站汇集来自各州的互联网登记处的资料，容许公众人士在键入某名罪犯的姓名、所属城市、州或邮递区号后，便可查阅到该罪犯的资料。然而，由于有关资料是由个别州份基于主要由登记人自行提供的资料而备存的，因此美国联邦司法部并不保证该网站上的资料是准确、完备和最新的。

3.18 此外，美国也有一些非政府网站的存在。在这类网站中，有部分是以报章所报道的消息为依据，另有一些则采用免费 / 商业付费查阅的政府纪录。私设的网站通常会呼吁使用严刑，并可能会对罪犯及其家人加以污蔑，又或鼓动民间自行执法。私设的名册在美国引起了广泛注意。有关网站通常自行发出通告，或与其他通告服务连结，例如当有罪犯迁入为邻时便会发出电邮通告。

在社区内作广泛通告的后果

3.19 在美国，根据《梅根法》而在社区内作广泛通告的机制，被很多人视为带有“点名污蔑”性质，而并非对家长的自警防范和对

¹⁷ 例如在纽约州，支持《梅根法》的家长会与州当局已订立合约，以获发关于最近自羁押中获释的登记人的资料。

¹⁸ 见上述的《人权观察 2007 年报告书》。

¹⁹ 包括 18 岁以下，但以成年人身分被定罪的青少年人。

²⁰ <http://www.nsopr.gov/>.

罪犯的自新有特别帮助。在很多个案中，结果是迫使变童癖患者隐姓埋名。披露机制旨在防范于未然，让社区能够保持警觉或采取特定的防范措施。然而，由于不想背负污名，以及恐惧民间自行执法或恐惧受到骚扰，罪犯往往自行迁走而不再登记。一项在 1995 年进行的调查指出，在田纳西州，有 28% 的罪犯迁离原地而没有再登记。²¹ 另一项消息来源谓，在全美国 600,000 名性罪犯中，已有 150,000 名失踪。²² 此外在美国有些州，登记为“无居所”的罪犯占很高比例，这意味着他们倘若不是没有向当局如实呈报，便是选择刻意居无屋，以避免其下落公诸于世。²³ 有人提出，在无管制下将性罪犯的个人资料公布，相比起只让警方或有关雇主查阅到他们的姓名和地址，前者对公众所构成的威胁比后者更大。

3.20 不过有些评论者认为，对于警方的工作来说，罪犯名册的价值主要并非系于有高比率的罪犯自愿遵守登记规定。有证据显示，警方认为罪犯须作登记的规定是有好处的，因为当罪犯不守规而其后被发现行踪可疑（例如在学校附近游荡）时，警察便有法律理据将他扣留。罪犯可以因没有登记而被落案检控，而警方也可以在有人可能受到伤害之前先行采取干预行动。²⁴

3.21 在社区内作出通告或披露，可以在邻舍间引起不安。在一些个案中，愤怒或恐惧导致民间自行执法或骚扰登记人的事情发生。在华盛顿州，于一段三年期内共录得 14 宗这类个案。²⁵ 美国感化及假释协会（American Probation and Parole Association）估计在亚利桑那、俄勒冈、新泽西这三个州，因披露而导致民间自行执法及骚扰的案件的合计数字，约占披露个案的 10%。

在《性罪犯登记及通告法令》下的新规定

3.22 《亚当·华殊法令》（Adam Walsh Act）标题 I，²⁶ 以《性罪犯登记及通告法令》（Sex Offender Registration and Notification Act，简称“SORNA”）为名称，于 2006 年 7 月 27 日得以制定。这条法令为性罪犯登记及通告制度订明一套综合的全国性最低标准。所有有关的司法管辖区²⁷ 被规定须在三年内²⁸（即在 2009 年 7 月 27 日之前）遵从

²¹ 见上述的《内政部警方研究小组报告书》，第 24 页。

²² The Times, 2006 年 10 月 4 日。

²³ 英国内政部, Review of the Protection of Children from Sex Offenders, 2007 年 6 月，第 10 页。

²⁴ 见上述的《内政部警方研究小组报告书》，第 23 页。

²⁵ 得自一项于 1993 年进行的研究。见上述的《内政部警方研究小组报告书》，第 32 页。

²⁶ 《公共法律》（Public Law）248-109。

²⁷ 在《性罪犯登记及通告法令》中，使用“司法管辖区”一词而非“州”，这是因为该法令不单止涵盖 50 个州，也适用于哥伦比亚特区、主要的美国属地、印第安部落管辖区等。

²⁸ 司法部长获得授权，可将这个期限延展两次，每次为期一年。

这些新联邦规定，否则会在刑事司法计划项目上失去 10% 的联邦资助。在订立《性罪犯登记及通告法令》后，预计在实施性罪犯登记及社区通告的安排上，各州之间会有更大的融合。然而，由于该法令只订明一套全国性的最低标准，而个别州份可能订定更严厉的规定，因此很难在这方面达致统一。有关该法令对性罪犯登记及社区通告的若干主要环节所作的规定，现于下文简要列出。

在《性罪犯登记及通告法令》下的新联邦登记规定

3.23 《性罪犯登记及通告法令》将性罪行界定为“含有涉及性行为或与他人性接触的成分”的罪行，²⁹ 从而显著地扩大了联邦规定中关于谁人必须以性罪犯身分登记的适用范围。

3.24 《性罪犯登记及通告法令》订明范围更广泛的强制登记资料细项。每名性罪犯必须提供以下资料以作登记：其姓名；社会保障编号；地址或多个地址；雇主及雇主地址；学校（如属学生身分）及学校地址；罪犯所拥有或操作的车辆的车牌号码及描述；及司法部长所规定的任何其他资料。每个司法管辖区必须在登记处记载每名罪犯的以下资料：外貌描述；所犯刑事罪行；罪犯的刑事纪录，包括被捕及定罪日期、惩教或开释状况；新近照片；指纹及掌纹；DNA 样本、有效驾驶执照或身分证的影印本；及司法部长所规定的任何其他资料。

3.25 《性罪犯登记及通告法令》纯粹根据罪犯所犯罪行，为性罪犯界定和施加一个三级分类制度，而其他规定（登记期长度、亲身报到的频次、网站所作披露的范围等）都是基于所犯罪行作为施行准则：

第一级：除第二或第三级罪行以外的其他罪行，例如可判处不多于一年监禁的轻微性罪行。³⁰

第二级：对未成年人干犯的性侵犯或性剥削，而其罚则为可判处多于一年监禁但其程度不及第三级罪行严重的罪行，例如唆使未成年人卖淫、生产或分发儿童色情物品；或过往已有第一级定罪纪录者。³¹

²⁹ 《性罪犯登记及通告法令》第 111(5)(A)(i)条。该法令第 111(5)(C)条对上述“性罪行”的定义再加限定，将以下罪行排除于定义之外：“在受害人是成年人的情况下（如在罪行发生时该成年受害人是在有关罪犯的看管权之下则除外），或在受害人年满 13 岁而有关罪犯比受害人年长不足四年的情况下，涉及同意下进行的性行为的罪行。”

³⁰ 《性罪犯登记及通告法令》第 111(2)条。

³¹ 《性罪犯登记及通告法令》第 111(3)条。

第三级： 不论受害人年龄的严重的性侵犯罪行（例如强奸）、与 13 岁以下儿童进行侵犯性的性接触罪、非父母所作的绑架儿童罪，或过往已有第二级定罪纪录者。³²

3.26 关于须作登记的期间长度，《性罪犯登记及通告法令》指定最短的规定登记期如下：第一级性罪犯为 15 年，第二级性罪犯为 25 年，第三级性罪犯为终身。该法令在有限度的范围内确认罪犯重过新生而不再犯罪的重要意义。为此，第一级登记人倘若在 10 年期内保持无犯罪纪录，便可提出呈请，要求免于遵守登记规定。不过有别于一些州的原有做法，第二级罪犯必须登记 25 年而第三级罪犯必须终身登记，不论他们已无犯罪多长时间，又即使他们能够提出已洗身革面的其他证据，也无例外。

3.27 已登记的性罪犯必须定期亲自向当地的警方报到，以核实本身的地址及其他登记资料，并更新所需的照片。亲身报到的最少频次根据分级制度中的级别而定：

第一级——每年

第二级——每六个月

第三级——每三个月

3.28 关于不遵守登记或更新规定的惩处，《性罪犯登记及通告法令》规定所有司法管辖区均须订定刑事罚则，其中包括超过一年的最高监禁刑期。

在《性罪犯登记及通告法令》下的新联邦社区通告规定

3.29 《性罪犯登记及通告法令》将各司法管辖区的责任扩阔。司法管辖区可规定由各互联网登记处透过公共网站，将所有已登记的性罪犯的资料在社区内作广泛通告，而强制须作披露的资料有以下各项：

- 性罪犯的姓名，包括所有别名。
- 性罪犯现时居住或将会居住的每个住址，又假如该性罪犯并无任何（现时或预期居住的）住址，则其他关于该性罪犯有家在何处或惯常居于何处的资料。（倘若由于该性罪

³² 《性罪犯登记及通告法令》第 111(4)条。

犯违反登记或更新的规定，以致未能提供这类别的最新资料，则有关网站必须就此事作出备注。）

- 性罪犯现时或将会以雇员身分就业的地址，又假如该性罪犯虽是雇员但无固定的就业地址，则其他关于该雇员在何处工作的资料。
- 性罪犯现时或将会以学生身分就读的地址。
- 性罪犯所拥有或操作的任何车辆的车牌号码及描述。
- 性罪犯的外貌描述。
- 性罪犯所干犯并导致其须作登记的性罪行的性质，及该性罪犯曾被定罪的任何其他性罪行。
- 性罪犯的新近照片。

3.30 有些资料一定不能够在公共网站上公开。然而，这项规定并不限制司法管辖区在特定情况下行使酌情权以披露这些类别的资料，例如为协助执法而作此披露。这些类别的资料如下：

- 受害人的身分，
- 性罪犯的社会保障编号，
- 只曾逮捕性罪犯但并无导致定罪的案件的提述，及
- 护照及出入境文件的编号。

3.31 也有一些选择性的豁免，适用于司法管辖区可行使酌情权以在其网站上予以豁免的资料。这些资料如下：

- 任何关于第一级性罪犯的资料，但如果被定罪的罪行是针对儿童的指明罪行则除外。
- 性罪犯的雇主的姓名。
- 性罪犯以学生身分就读的教育院校的名称。
- 司法部长准予豁免的任何其他资料。

3.32 协助落实《性罪犯登记及通告法令》以及保护公众免遭性侵犯及性剥削的其他联邦措施有以下所述者：

- 加强联邦调查及检控工作，以协助各司法管辖区执行性罪犯登记规定，
- 为“全国性罪犯登记处”（National Sex Offender Registry）及“德路·索丁全国性罪犯公共网站”制定新的法律条文，这两者负责汇集从全国的登记机制中所取得的资料，继而以便捷的方式提供予执法机构或公众，
- 联邦开发软件工具，提供予负责登记的司法管辖区使用，以便利它们在符合《性罪犯登记及通告法令》所定标准的情况下实施其登记及通告机制，及
- 设立“性罪犯判刑、监察、逮捕、登记及追踪事宜办事处”（Office of Sex Offender Sentencing, Monitoring, Apprehending, Registering and Tracking, 简称“the SMART Office”），以执行性罪犯登记及通告的全国标准，以及协助负责登记的司法管辖区落实有关标准。

对《性罪犯登记及通告法令》的一些批评

3.33 “人权观察”在其 146 页的报告书中，批评在《性罪犯登记及通告法令》下关于性罪犯登记及社区通告的新联邦规定为“未经深思、拟制差劣，所造成的坏处比好处多。”³³ 有关的登记法律被指为涵盖太广，登记期太长，对于不会构成危害安全风险的罪犯也要遵守登记规定，是没有理据的做法。关于规定在社区内作广泛通告的法律，被批评为容许任何人在任何地方均可进入网上性罪犯登记处，而其目的可能与公共安全毫无关连。

3.34 有论者指出，大部分的性罪行案件都不是由已登记的罪犯所作的。例如 1999 年对马萨诸塞州性罪犯登记处所进行的一项研究显示，在 136 宗性罪行新案中，只有六宗是由警方登记处册上有名的人所作的。由于在各个性罪犯登记处册上有名的男女罪犯超过 600,000 名³⁴，执法机构如要积极地监察所有登记人，会有困难。此外，如果扩大州设的性罪犯登记处，将更多的罪行列入及实施更长的登记期，事实上或会因此而削弱执法机构监察高风险性罪犯的能力。

³³ 见上述的《人权观察 2007 年报告书》。

³⁴ 截至 2007 年 3 月。

英格兰与威尔斯

3.35 在英格兰与威尔斯，当局为了保护儿童免遭性罪犯伤害，尽心费力地作出了一系列的安排，包括设立性罪犯名册、有限制地披露性罪犯的资料、进行刑事罪行纪录查核以筛选求职申请，以及禁止性罪犯从事与儿童有关工作。

性罪犯名册

3.36 在英国，“性罪犯名册”由《1997年性罪犯法令》（Sex Offenders Act 1997）引入。³⁵ 虽然一般称之为名册，其实该法令没有就设立一份独立的名册作出任何规定，反而只是规定某些类别的性罪犯在被判刑或获释后的一段短时间内³⁶，须向警方提供一份载有其姓名、地址、出生日期及国民保险编号的纪录，而如该等资料其后在一段指明通报期³⁷内有任何转变，须通报警方，以协助警方或其他机构持续追踪性罪犯及监察他们。任何人如因强奸、性侵犯、与儿童进行性活动、安排儿童观看性行为、为性目的诱识儿童后约会儿童、猥亵露体、窥淫、奸尸、关于拍摄或管有儿童不雅照片的罪行以及某些关于违禁输入不雅或淫亵物品的海关罪行等性罪行³⁸被定罪或被警诫，³⁹便须遵守通报规定。遵守有关规定的性罪犯所占比率估计为97%。⁴⁰

3.37 可以一提的是，性罪犯必须根据该法令提供予警方的资料，比起在美国所规定的更为有限。可是，《刑事司法与入境法令》（Criminal Justice and Immigration Act）已在2008年5月8日获得通过，⁴¹而该法令赋权国务大臣以规例订明性罪犯所须提供的额外资料。内政部曾经表示，这样做的用意是规定所有经登记的性罪犯须提供DNA样本，并将其电邮地址、银行户口号码、任何外地旅游以及是否与任何儿童居住在同一家庭内等资料告知警方。⁴²

社区通告与有限制披露的比较

³⁵ 这项1997年的法令后来连同一些修订而重新制定为《2003年性罪行法令》（The Sex Offences Act 2003）。

³⁶ 原本为14日，但现已缩短至一般只有三日。

³⁷ 通报期为时多久，主要视乎有关罪犯被判处的拘禁性判决的刑期长短而定，例如拘禁刑期为30个月或以上，通报期无定限；拘禁刑期为6个月至30个月，通报期为10年；拘禁刑期少于6个月，通报期为7年；而如被判处非拘禁形式的刑罚，通报期则为5年：见《2003年性罪行法令》第82条。

³⁸ 见《2003年性罪行法令》第80及81条及附表3。

³⁹ 亦包括被告人因精神错乱或被裁断为于犯事时没有行为能力而获判无罪的情况。

⁴⁰ 英国内政部，《保护儿童免遭性罪犯伤害检讨》（Review of the Protection of Children from Sex Offenders），2007年6月，第8页。

⁴¹ 法例的这部分将于国务大臣所指定的日期起实施。

⁴² 英国内政部，《保护儿童免遭性罪犯伤害检讨》，2007年6月，第18页。

3.38 与美国的《梅根法》不同的是，公众人士无权查阅英国的性罪犯名册所载的登记资料。为求容许公众查阅该名册而多次尝试修订《性罪犯法令草案》的行动，均告失败⁴³，后来多次提出的有关要求亦不成功。内政部坚拒仿效《梅根法》的形式，透过互联网或传单没有限制地向公众披露这些登记资料。英国所采取的方针，是基于对方有需要知道该等资料而作出“有限制的披露”。

3.39 内政部就《1997年性罪犯法令》而发出的第一份通告⁴⁴，载列如何管理取自性罪犯的资料。该通告强调不可以仅是记录或存档便了事，而是应交由警方与其他保护儿童机构合作进行风险评估，以达到保护儿童的目的。因此，性罪犯的资料一般有需要让感化服务部门、社会服务部门及有责任保护儿童免遭性侵犯的法定机构及伙伴团体也可以取得。除了这类机构外，如向其他机构披露这些资料，应视为一般保密政策下的例外情况，亦应当作是为了管理由潜在罪犯所构成的风险及有需要保护个别或一群儿童或其他易受伤害人士而拟定的整体计划的一环。经过风险评估后，当局可能会觉得有必要向指明的个别人士作出有限度的披露；这些个别人士是直接受到该项伤害风险所影响的人或有责任防止他人受伤害的人，例如校长、幼儿活动小组组长或雇用有关罪犯的公司的高级管理人员等。在获披露该等资料时，这些人士应同时可获适当的专业机构提供专业意见和协助。故警方在披露有关资料时，应就接收资料的人须采取甚么行动，预备向他们提供意见及指导。

3.40 依据《2000年刑事司法及法院服务法令》（Criminal Justice and Court Services Act 2000）而引入的“跨机构公众保护安排”（Multi-Agency Public Protection Arrangements，简称“MAPP”），旨在联合警方、感化服务部门、监狱部门及其他机构，以识别、评估及管理由严重的性罪行及暴力罪行的罪犯所带来的风险。透过“跨机构公众保护安排”引入跨机构合作以管理高风险罪犯，看来是成功的。在2006/2007年度，约有48,000名罪犯受到“跨机构公众保护安排”管理，而这些罪犯再犯严重罪行的比率得以维持在低于0.6%的水平。⁴⁵

3.41 在设立“跨机构公众保护安排”后，是否向第三者有限制地披露性罪犯的资料，乃根据该项安排的指引基于每一个案的个别情况而决定。根据新近引入的《2008年刑事司法与入境法令》，各地主

⁴³ 见《下议院辩论纪录》（House of Commons Debate）1997年2月25日，第214至232栏。

⁴⁴ 英国内政部第39/1997号关于《1997年性罪犯法令》的通告。

⁴⁵ 英国内政部，《拯救生命、减少伤害、保护公众》（Saving Lives. Reducing Harm. Protecting the Public），2008年2月，第23页。

管“跨机构公众保护安排”的当局，将会有法定责任考虑是否将所管有的关于任何曾性侵犯儿童的罪犯的过往相关定罪纪录资料，向任何一名公众人士披露。⁴⁶ 举例说，若有家长关注到某人可以经常在不受监管的情况下接触其子女，该项新的机制会容许这些家长向当地警方登记其关注，警方便会查核该人过往曾否因任何性侵犯儿童的罪行而被定罪。如该人曾因此被定罪的话，警方会将该个案转介“跨机构公众保护安排”当局，以评估该罪犯是否会构成导致该儿童受到严重伤害的风险。如有此风险的话，法定的推定将会支持向有关家长作出有限制的披露。⁴⁷

CEOP 网站

3.42 当局虽然拒绝了透过网站广泛且没有限制地向公众披露性罪犯的资料，但当“侵犯儿童与在线防护（Child Exploitation and Online Protection, 简称“CEOP”）中心”在2006年成立时，即出现了一项例外。CEOP设立了一个公众网站（www.ceop.gov.uk），公布没有遵守通报规定且不知所踪的高风险性罪犯的详细资料（包括照片、姓名及别名、出生日期及其他可识别身分的资料）。内政部认为将不遵守规定的性罪犯的详细资料公开披露是有用的，因为这样做令性罪犯更加意识到有需要遵守通报规定的需要，亦有助警方在他们没有遵守通报规定时找到他们或采取进一步行动。⁴⁸

为雇佣及有关目的而查核刑事罪行纪录

内政部的1996年白皮书

3.43 在保卫社会对抗那些意欲滥用其受信任地位的人的行动中，刑事罪行纪录查核获广泛认为可作出重大贡献。鉴于越来越多雇佣机构及其他组织要求查核准雇员或义工的刑事罪行背景，英国内政部因此在1993年发表了一份绿皮书⁴⁹进行咨询。在1996年发表的白皮书⁵⁰披露内政部共接获180个回应，其中所浮现的主要意见如下：

⁴⁶ 该法令第140条，该条藉着在《2003年刑事司法法令》（Criminal Justice Act 2003）中加入第327A及327B条而修订了这项2003年的法令。

⁴⁷ 英国内政部，《保护儿童免遭性罪犯伤害检讨》，2007年6月，第11页。

⁴⁸ 英国内政部，《保护儿童免遭性罪犯伤害检讨》，2007年6月，第10页。

⁴⁹ CM 2319：《为雇员审查事宜而从刑事罪行纪录中披露资料》（“Disclosure from Criminal Records for Employment Vetting Purposes”）。

⁵⁰ 英国内政部，《记录在案：为在英格兰与威尔斯就雇佣及有关目的查阅刑事罪行纪录一事而由政府提出的建议》（“On the Record: The Government’s Proposals for Access to Criminal Records for Employment and Related Purposes in England and Wales”），1996年6月，CM 3308。

- 确实有大量而且合乎情理的查核刑事罪行纪录要求不获满足，而提出此要求的业界有以下例子：私人护卫行业、金融机构、照顾长者与弱能人士的机构，还有志愿及私营的幼儿照顾服务界；
- 取得刑事罪行纪录详情或应属所涉个人而非其准雇主的责任。这个看法获广泛接受。虽然该查核机制的很多现行使用者都忧虑到这会导导致更多欺诈事件及其他害处，但大部分现时被拒于该机制之外者均觉得这项建议可以接受。很多回应者指出，有强力论据支持有关个人应得知道其雇主获提供甚么资料，而上述做法与这个看法相符；
- 对于设立一个特别机构从警队接掌查核工作的建议，则反应参差，但普遍冀望能有快捷和有效率的服务，而收费则尽可能维持于最低水平。⁵¹

3.44 该白皮书建议，作为有关刑事罪行纪录当事人的个人，可透过书面申请作出三类刑事罪行纪录的查核。该白皮书强调，雇主会有权酌情决定需否进行刑事罪行纪录查核。

刑事定罪证明书

3.45 该白皮书建议设立一种新的查核类别，查核结果将记录于一份“刑事定罪证明书”（Criminal Conviction Certificate）内。这种查核只涵盖根据《1974年罪犯自新法令》（ROA 1974）属“未失时效”的定罪。该白皮书指出在很多国家，包括欧盟的大部分会员国，同类的证明书已可以向其公民提供。

3.46 新的“刑事定罪证明书”让谋求在外地生活或工作的英国公民，得以出示他们没有任何未失时效定罪的证据或核实任何该等定罪的详情。雇主不能直接申领其雇员的刑事定罪证明书，但可要求任何求职者提供刑事定罪证明书。这种新设的证明书旨在回应多个行业的雇主所提出的需要，即在《1974年罪犯自新法令》条文的例外情况不适用下，需要有方法识别某些人是否有某些刑事罪行纪录，以致令他们不适合从事某项工作。

“全部”刑事罪行纪录查核

⁵¹ 第5至6页。

3.47 这类查核同时包括根据《1974 年罪犯自新法令》属“已失时效”及“未失时效”的定罪，亦包括所有警诫的详情，而这类查核之所以可获提供，是因为人们认识到在某些所涉范畴较为敏感的雇用或发牌的情况中，有需要进行比较全面的查核。该项新设的查核所涵盖的团体或专业，大致上如以下所列：

- 其职责涉及经常接触儿童、未满 18 岁的青少年人、长者、病人及弱能人士者。
- 为国家安全着想而必须加以查核者。
- 涉及法律的施行者。
- 涉及某些敏感范畴的发牌，例如就火器、爆炸品或赌博活动而发出牌照。
- 在卫生、药剂及法律范畴内的某些专业。
- 银行界及财经服务界的高级管理人员。

3.48 上述建议会令《1974 年罪犯自新法令》条文的例外情况列表需要予以修改。犹如刑事定罪证明书一般，该查核是由有关个人提出申请，但这项申请预计会由该人的准雇主加签。

“加强级别”的刑事罪行纪录查核

3.49 只有当基于公众利益而要求更高层次的保障时，才会获提供这种查核，而且只限于以下两个范畴：

- 会经常在没有监管的情况下与儿童和未满 18 岁的青少年人接触的准雇员、受训雇员及义工。
- 博彩、投注及奖券活动的发牌。

3.50 除了全国性的“全部”刑事罪行纪录查核外，亦可以向地方警队进行查核，以获提供任何警诫或相关的非定罪个案的资料，但如警方认为以任何形式发放有关资料会危害到警方某项正在或计划执行的行动，则警方可酌情决定不披露该等资料。

3.51 内政部的上述建议大致上已予实施。现时由刑事罪行纪录局（Criminal Records Bureau）⁵² 进行的查核都是以这些建议为基础的。

⁵² 刑事罪行纪录局是英国内政部的一个行政机关，透过其资料披露服务提供查阅刑事罪行纪录资料的途径，令公共、私人及志愿机构能够识别不适合从事某类工作（特别是涉及儿童或易受伤害的成年人的工作）的候选求职者，从而作出较为稳妥的招聘决定。刑事罪行纪

刑事罪行纪录局的查核

3.52 现时由刑事罪行纪录局进行的查核分为两个级别：标准级别的信息披露和加强级别的信息披露。

标准级别的信息披露

这是为任何涉及与儿童或易受伤害成年人共处的工作的人而设的，亦适用于《1974年罪犯自新法令》的《例外情况令》(Exceptions Order)中指明的其他职业。警方全国电脑所持有的现行有效以及已失时效的定罪、警诫、谴责及警告，均会予以披露。

加强级别的信息披露

这级别的查核是为任何涉及经常照顾、训练、监管儿童或易受伤害成年人或是唯一看管他们的人而设的。⁵³除了标准级别的信息披露外，地方警队所持有的任何相关资料（包括不涉及定罪的资料）均可予提供。

3.53 目前，刑事罪行纪录局的查核只可以由有权根据《1974年罪犯自新法令》的《例外情况令》提出获豁免问题的已注册机构提出。一些大型的已注册机构（亦称为“综合团体”(Umbrella Bodies)），可决定将进行刑事罪行纪录局的查核的途径提供予较小规模的机构。⁵⁴刑事罪行纪录局的查核请求不可以由个别人士提出，聘用保姆、临时保姆或外籍家佣的家长因此不能直接申请进行刑事罪行纪录局的查核。但如该名保姆、临时保姆或外籍家佣是某代理机构转介的，则该代理机构有权进行刑事罪行纪录局的查核。

3.54 由2006年5月12日起，学校必须为所有首次获委任到学校工作或未有在学校工作至少满三个月的入职者，进行加强级别的刑事罪行纪录局查核。⁵⁵现时，对所有首次获委任到学校工作的人员（包括管理员、供膳女工及行政部门职员）进行查核是强制性的，而且是附加于一般的查核，例如前雇主的推荐信及资历查核等。⁵⁶

暴力罪犯与性罪犯名册

录局是根据《1997年警队法令》(Police Act 1997)第V部设立的，并于2002年3月开始运作。在2002年之前，有途径作出警方纪录查核的主要限于法定界别内的机构，而查核只限于针对“有大量机会在没有监管的情况下接触”儿童的职员。

⁵³ 亦是为某类牌照的发出及司法人员的委任而设的。

⁵⁴ 综合团体的例子有地方主管当局、独立运作的学校及向学校提供人事服务的机构。

⁵⁵ 《2006年学校教职员任用(英格兰)(修订)规例》(The School Staffing (England) (Amendment) Regulations 2006)。

⁵⁶ 《“99名单”检讨》(Review of the List 99)，第7段。

3.55 在推出“暴力罪犯与性罪犯名册”（Violent and Sex Offender Register, 简称“VISOR”）之前，警方及感化官只是将罪犯的详细资料输入当地的资料库，假如这些罪犯在英国境内到处迁移的话，便很难知道他们的下落。⁵⁷ 设计暴力罪犯与性罪犯名册的目的，是储存经登记的性罪犯、未登记的性罪犯、暴力罪犯及具潜在危险的人的详细资料。⁵⁸ 暴力罪犯与性罪犯名册是全国通用的合并电脑资料库，可让横跨整个英国的全部 52 支地区警队登入，是依循“碧察调查小组”（Bichard Inquiry）的建议而设立的。该调查小组专责研究何以两支当地警队未能透过审查将杀人凶手伊恩·亨特利（Ian Huntley）识别出来，令他虽然被指牵涉亨巴塞（Humberside）区的数宗性罪行，仍得以在剑桥郡找到一份学校管理员的工作。⁵⁹ 迈高·碧察爵士（Sir Michael Bichard）指出，一个将所有不同资料汇合在一起的“一站式”名单，是令审查制度稳妥可靠及挽回公众信心所需的关键改革。⁶⁰

禁止某些性罪犯从事与儿童有关工作及将聘用某些人从事与儿童有关工作订为罪行

“99 名单”

3.56 国务大臣有权禁止个别人士在学校、进修学院⁶¹ 及地方教育局的教育机构工作。⁶² 受制于这项禁令的个别人士人的名单称为“99 名单”（List 99）。该名已设立了超过 80 年，名单上的逾 4,000 人绝大部分都被完全禁止在所列出的机构内工作。教育机构有法律责任不容许任何个人在违反上述禁令的情况下工作，因此在聘请雇员之前必须进行“99 名单”的查核。

3.57 名列于“99 名单”中的任何人在“99 名单”所涵盖的教育架构中求职，是一项刑事罪行。任何雇主聘请该名单所列的人为雇员，亦是一项刑事罪行。然而，并非所有干犯了性罪行的人都被列入“99 名单”内，因为只有已在教育界工作的个人干犯性罪行时，才会自动被纳入名单内。因此，“99 名单”虽被视为刑事罪行纪录局查核的重要补充机制，但并不是其替代品。

《2006 年保障易受伤害群体法令》

⁵⁷ news.bbc.co.uk, *Offenders database 'to cut crime'*, 于 2005 年 8 月 19 日发表。

⁵⁸ www.sussex.police.uk, 政策文件第 746/2005 号。

⁵⁹ news.bbc.co.uk, *Offenders database 'to cut crime'*, 于 2005 年 8 月 19 日发表。

⁶⁰ R. Scorer, *A vetting epidemic*, *New Law Journal*, 15 NLJ 985, 2007 年 7 月 13 日。

⁶¹ 为 18 岁以上的学生而设。

⁶² 这项权力现时刊载于英国的《2002 年教育法令》（*Education Act 2002*）第 142 条。另见《“99 名单”决定过程及政策含意的检讨》（*Review of the List 99 decision making process and policy implications*）。

3.58 在《2006年保障易受伤害群体法令》（Safeguarding Vulnerable Groups Act 2006）制定之前，《2000年刑事司法及法院服务法令》第26至34条容许法院作出命令，取消某些罪犯从事与儿童共处的工作的资格。《2006年保障易受伤害群体法令》订明设立一个新的机制，用以审查从事与儿童及易受伤害人士共处的工作的人以及禁止他们从事这类工作。新的机制将“99名单”、《保护儿童法令》（Protection of Children Act）名单及“取消资格令”（Disqualification Order）的运作综合起来，以单一份名单列出被禁止从事与儿童及易受伤害人士共处的工作的人。

3.59 一个称为“独立保障局”（Independent Safeguarding Authority）的独立法定组织将会成立。该局拥有专业知识，足以就哪些人应被禁制而酌情作出所有决定。所有在工作上与儿童及易受伤害的成年人有紧密接触的人，均会被要求由该组织集中审查。雇主将须要查核有关雇员在这个机制中所属的状况。

3.60 2008年5月16日，当局公布已委出独立保障局的管理委员会成员。该委员会将会展开工作，界定禁止个人从事与儿童及易受伤害人士共处的工作的准则，这项工作现时部分是由各部部长分担的。独立保障局机制预计将于2009年10月开始实施。

欧洲的其他司法管辖区

3.61 欧盟的大部分会员国已有安排，让其国民可申领良好品格证明书或表明他们没有刑事罪行纪录的其他种类的官方确认书。⁶³ 以品格证明书（在比利时、德国、希腊、卢森堡、荷兰、葡萄牙及西班牙采用）或刑事罪行纪录证明书（在意大利采用）审核求职者是较为可取的方法。⁶⁴ 上述证明书不会披露申请人的全部刑事罪行纪录，而是只会声明该人是否合适人选。不过，在丹麦和法国，所出示的往往是全部纪录。

加拿大

联邦—《2004年性罪犯资料登记法令》

3.62 加拿大亦备有提供性罪犯资料的名册，并对性罪犯施加通报责任。然而，该名册的用途看来只是协助警方调查罪案：披露名册中

⁶³ 英国内政部，上文所述的《记录在案》文件，CM 3308，1996年6月，第18页。

⁶⁴ Grier and Thomas，上文引述的著作，第460页。

的资料受到极大限制。这是为了确认性罪犯的私隐权益和便利他们重新融入社会。

3.63 根据《2004年性罪犯资料登记法令》（Sex Offender Information Registration Act 2004），性罪犯在服完属判刑一部分的拘禁刑罚后，必须通报某些资料作登记之用，不过登记令亦可在下列情况下作出：

- 性罪犯被裁定罪名成立，但没有被判处拘禁刑罚；
- 性罪犯获得无条件或有条件释放，或基于精神紊乱而获裁断无须负上刑事责任；
- 性罪犯从拘禁中获释以等待上诉的裁决。⁶⁵

3.64 除了关于性罪犯有法律责任提供指明资料作登记之用的一般条文规定外，该法令亦载有条文保障有关资料库的准确性以及有关罪犯的权利。现摘录部分条文如下：

- 警方必须尽快将指明资料登录于资料库，并确保该等资料保密。⁶⁶
- 收集该等资料的人必须确保性罪犯的私隐在有关情况下以合理的方式获得尊重，而该等资料是在确保保密的情况下以确保保密的方式提供和收集的。⁶⁷
- 如资料当事人最终获判无罪，则所有已收集或登记的有关资料必须销毁或从资料库中永久删除。⁶⁸
- 根据本法令收集所得的资料，任何人均不得查看，但如该人是警队成员而且是为了调查一宗指明罪案而查阅该等资料，则属例外。⁶⁹
- 未经授权而使用或披露根据本法令收集所得的或已登记于该资料库内的任何资料，可构成罪行，犯罪者可被判处罚款及 / 或监禁。⁷⁰

⁶⁵ 第 4(2)条。

⁶⁶ 第 8 条。

⁶⁷ 第 9(4)条。

⁶⁸ 第 15 条。

⁶⁹ 第 16 条。还有其他指明的例外理由，但范畴极为有限。

⁷⁰ 第 15 条。

澳大利亚的司法管辖区

3.65 基于澳大利亚的宪法规定，该国不同州份 / 领地与国家政府各自备有本身的性罪犯名册。近年来当局已力求各地的名册尽量采用统一的标准和互相交流资料。澳大利亚的性罪犯名册基本上只在有限制的情况下披露予公众，而且是从刑事定罪资料库演变而成的。

联邦措施

3.66 在联邦层面，“澳大利亚全国侵犯儿童罪犯名册（Australian National Child Offender Register，简称“ANCOR”）”是由“刑事追踪局”（Crim Trac）备存的。该局接管了由澳大利亚刑事情报局及澳大利亚联邦警队研制的联邦性罪犯名册。刑事追踪局亦是全国指纹及 DNA 资料库的保管机构。

3.67 2002 年，联邦司法及海关部长（Federal Minister for Justice & Customs）呼吁各州份 / 领地的政府根据一致的法则，设立性罪犯名册。各州份 / 领地的政府仍会负责监察性罪犯在其司法管辖范围内的行踪，并将收集所得资料透过刑事追踪局分发予其他政府，以加强监察在各州份 / 领地之间迁移的性罪犯。刑事追踪局亦会向海外机构提供协助。⁷¹ 各地政府的登记制度会经由联邦及各州的私隐专员审查。

3.68 联邦司法及海关部长解释说，联邦不支持将性罪犯的详细资料发放给社区，因为在其他国家，公开披露这些资料曾导致性罪犯以及被错认为性罪犯的人遭受袭击。

3.69 刑事追踪局并非没有限制地作出社区通告，而是会向特定的单位提供有关资料。这些单位包括：

- 澳大利亚的警队
- 全国政府机关，例如澳大利亚海关、澳大利亚邮政署、澳大利亚税务局、澳大利亚体育委员会、儿童支援局、入境及多元文化事务署以及中央连系署
- 各州份 / 领地的机关，例如新南威尔士卫生署、新南威尔士运输部、维多利亚教育学院、新南威尔士乡郊消防事务

⁷¹ 到了 2005 年，刑事追踪局已收集到关于曾被定罪的变童癖患者外游计划的足够资料，并将这些资料送交泰国及印尼的政府，该两国的政府继而禁止该等人士入境。

署、维多利亚司法部、新南威尔士州立紧急服务署、维多利亚商业发牌管理局及南澳大利亚教师注册委员会

- 某些非政府机构，例如南澳圣公会关顾会（Anglicare, SA, Inc.）、联合澳洲教会南澳议会（Uniting Church in Australia SA Synod）、蒙那殊义工资源中心（维多利亚）（Monash Volunteer Resource Centre(Victoria)）及维多利亚基督教青年会（Victorian YMCA Inc.）

各州份 / 领地的法例

3.70 个别州份 / 领地已制定了相关法例，包括：

- 新南威尔士的《2000年保护儿童（罪犯登记）法令》（Child Protection (Offenders Registration) Act 2000）
- 维多利亚的《2004年性罪犯登记法令》（Sex Offenders Registration Act 2004）
- 维多利亚的《2005年严重性罪犯监察法令》（Serious Sex Offenders Monitoring Act 2005）
- 北领地的《2004年保护儿童（罪犯通报及登记）法令》（Child Protection (Offender Reporting and Registration) Act 2004）
- 昆士兰的《2004年保护儿童（罪犯通报）法令》（Child Protection (Offender Reporting) Act 2004）
- 西澳大利亚的《2004年保障社区（罪犯通报）法令》（Community Protection (Offender Reporting) Act 2004）

维多利亚的《2004年性罪犯登记法令》

3.71 举例而言，维多利亚性罪犯名册是根据维多利亚的《2004年性罪犯登记法令》第4部而设立的。该名册须载有该法令第62(2)条所指明的资料。查阅该名册是受到限制的，⁷² 而披露名册中的资料只限于“……为了执法或司法职能或活动，而且在任何情况下只限于披露予政府部门、公共法定机构或法院，或在任何法令或法律所规定或根据任何法令或法律所规定的其他情况下而作出披露。”⁷³

⁷² 第63条。

⁷³ 第63(1)(b)条。

3.72 该项 2004 年法令第 5 部载有条文，禁止已登记的性罪犯从事与儿童有关受雇工作，而这类工作被界定为涉及与下列项目所关乎的儿童接触的受雇工作：

- (a) 保护儿童服务；
- (b) 照顾儿童服务；
- (c) 幼儿服务；⁷⁴
- (d) 教育机构；
- (e) 社会服务、羁押中心、青少年院舍、青少年监管单位或青少年犯惩教中心⁷⁵ 或感化服务；
- (f) 供儿童使用的收容所或其他院舍设施；
- (g) 公共及私家医院的儿科病房；
- (h) 向儿童提供服务或为儿童而举行活动的会所、组织或团体，或其成员主要是儿童的会所、组织或团体（包括属文化、娱乐或运动性质的会所、组织或团体）；
- (i) 宗教组织；
- (j) 由商业机构安排的婴孩或儿童照料服务；
- (k) 照顾寄养儿童；
- (l) 专门为儿童提供由公帑资助的或属商业性质的交通运输服务；
- (m) 为儿童而设的任何种类的教练服务或私人教授服务；
- (n) 为儿童而设的辅导服务或其他支援服务；
- (o) 为儿童而设的宿营活动，不论是甚么种类的住宿设施，亦不论有多少儿童参与；

⁷⁴ 正如《1996 年幼儿服务法令》（Children's Services Act 1996）中的定义所述者。“幼儿服务”指向 5 名或多于 5 名未满六岁的儿童在其父母或监护人不在的情况下提供照顾或教育，以收取费用或酬劳；或在其父母或监护人使用由有关服务的经营者提供的服务或设施的时候，向该等儿童提供照顾或教育。

⁷⁵ 正如《2005 年儿童、青少年及家庭法令》（Children, Youth and Families Act 2005）中的定义所述者。

- (p) 学童横过道路服务，即为协助儿童在上学及放学回家途中横过道路而受雇的人所提供的服务；
- (q) 专门为儿童提供属商业性质的娱乐或社交聚会服务，而且并非纯为附带于或支持其他商业活动而提供这些服务；
- (r) 专门为儿童提供属商业性质的健身或游玩设施，而且并非纯为附带于或支持其他商业活动而提供这些设施；

例子

由快餐店为儿童提供的游玩设施，可能是纯为附带于其提供食物的业务而设的。

- (s) 专门为儿童属商业性质的提供拍照服务，而且并非纯为附带于或支持其他商业活动而提供这项服务；
- (t) 专门为儿童举办属商业性质的天才表演比赛或选美竞赛，而且并非纯为附带于或支持其他商业活动而举办这些活动。⁷⁶

3.73 一名已登记的性罪犯不得申请或从事与儿童有关的受雇工作，⁷⁷ 不遵从这项禁令可招致罚款及 / 监禁两年。“受雇工作”一词已界定为指：

- (a) 履行下述工作：
 - (i) 根据雇用合约或服务合约（不论是书面合约抑或非书面合约）而履行的工作；或
 - (ii) 神职人员的工作，或某项宗教使命的部分职责；或
- (b) 作为某项教育或职业课程一环的实务训练；或
- (c) 作为志愿者的工作，包括根据一项以社区为本的命令、戒毒令或加强惩教令而履行的无酬社会服务。⁷⁸

3.74 在西澳大利亚，《2004 年与儿童共处工作（刑事罪行纪录查核）法令》（Working with Children (Criminal Record Checking) Act 2004）规定，凡雇主聘用未申请“与儿童共处工作查核”（Work with Children Check）

⁷⁶ 该项 2004 年法令第 67(1)条。

⁷⁷ 第 68(1)条。

⁷⁸ 正如《1991 年判刑法令》中的定义所述者。

或未取得查核结果的人从事与儿童有关工作，即属犯罪。在这项 2004 年法令制定之前，雇员的刑事罪行纪录查核只是由某几个服务提供者承办。有人关注到有关的审查和评估的过程不能常常保持一致。⁷⁹ 根据这项 2004 年法令，如任何人没有现行有效的评估通知书或没有申领评估通知书以待审批，则雇主不得聘用该人从事与儿童有关工作。⁸⁰ 这项罪行的刑罚是罚款 \$12,000 或监禁 12 个月。假如雇主事实上已经知道该人曾因某些罪行被定罪或已获发负面的评估通知书而依然聘用他，则刑罚会较重。

南非法律委员会的《2002 年性罪行报告书》

3.75 南非法律委员会的《2002 年性罪行报告书》（Report on Sexual Offences 2002）考虑过性罪犯名册的问题。⁸¹ 现特别提出以下数点作为参考资料：

- (a) 在《第 102 号讨论文件》中，南非法律委员会不建议依循《梅根法》的形式在南非引入关于社区通告的法例。南非法律委员会也提醒人们当心这种通告与登记制度所蕴含的虚假安全感，亦察觉到社会大众自行执法并将性罪犯驱逐出他们的社区的情况，很可能真的会发生。
- (b) 在该讨论文件中，南非法律委员会建议扩大现有的刑事罪行纪录中心的用处，方法是将相关的性罪行列为一个独立的类别，令现有的刑事罪行纪录中心可有效地用作被定罪性罪犯名册的资料库。该中心除了可展示罪犯以往的定罪纪录外，还可以用这份名册来防止不适当的人从事与儿童共处的工作，或就有机会接触儿童的职位而审查求职者。

⁷⁹ 昆士兰、新南威尔士、维多利亚以及西澳大利亚均已采纳为有关审查而制定的法例。

⁸⁰ 第 22 条。

⁸¹ 第 267 至 279 页。

- (c) 南非法律委员会建议现有的名册继而可连同全国儿童保护名册一起供人查阅和使用。⁸² 后述的名册将会分为两部分。A 部载有需要接受照顾与保护的儿童的名单。B 部是另一名册，载列被法院或在纪律聆讯中被行政裁判机关裁断为不适合从事与儿童共处的工作的人。
- (d) 南非法律委员会不支持这类名册应向普罗大众公开的看法，但认为应将之公开予下述准雇主：他所准备雇用的人或可能会（不论以任何方式）在工作上与儿童共处、监管儿童或所担当的职位对儿童具有权威、受儿童信任或对儿童负有责任。
- (e) 南非法律委员会亦建议订立一项新罪行，将不披露曾因性罪行被定罪列为罪行如下：

“26. 凡任何人曾因性罪行被定罪，而在申请受雇于会将其本人置于对儿童具有权威或照顾责任的地位的工作时，或在主动提出或同意照顾或监管儿童时，没有披露上述定罪，即属犯罪，一经定罪，可被处罚款或不超过三年的监禁或同时被处罚款及不超过三年的监禁。”⁸³

3.76 上述建议导致《2007 年刑事法（性罪行及相关事宜）修订法令》（Criminal Law (Sexual Offences and related Matters) Amendment Act 2007）在 2007 年 12 月 14 日得以制定。该法令第 42 条将设立及维持一份全国性罪犯名册的责任，置于司法与宪政发展部长（Minister for Justice and Constitutional Development）身上。该名册载有因对儿童或精神上无能力人士干犯性罪行而被定罪的人的姓名。⁸⁴ 然而，对正常成年人干犯性罪行的定罪看来却不会列入该名册内。另一方面，该名册亦算严厉，因为曾对儿童干犯性罪行的指控也会包括在内。⁸⁵ 凡任何人的个人资料已载列于该名册内，雇主即不得雇用或继续雇用该人。⁸⁶ 曾因对儿童（或精神上无能力人士）干犯性罪行而被定罪的人，亦被禁止从事与儿童共处或会接触儿童（或精神上无能力人士）的工作，不论该人是以雇主、雇员，寄养父母或领养父母的身分从事该工作。⁸⁷

⁸² 由该委员会在对“《照顾儿童法令》检讨”（Review of the Child Care Act）（第 110 号研究项目）进行查究后建议成立的。

⁸³ 第 279 页。

⁸⁴ 第 50(1)(a)(i) 条。

⁸⁵ 第 50(1)(a)(ii) 条。

⁸⁶ 第 45 条。

⁸⁷ 第 41 条。

扼要讨论海外司法管辖区就性罪犯的治疗、自新、风险评估及风险管理所制定的其他措施

3.77 除了上述关于性罪犯的登记、社区通告及纪录查核的措施外，海外司法管辖区也制定了其他牵涉范围广泛的措施，以保护儿童及易受伤害人士免遭性伤害。我们将会在下文作扼要讨论，但有关简介不应被视为这些措施的全面研究。

加强法院的判刑权力，包括可判为保护公众而不定期限的刑期，或可判释放后监管及羁留令

3.78 在澳大利亚一些司法管辖区，⁸⁸ 对于那些已服完拘禁刑期但被认为对社会构成持续及严重危险的罪犯，可作出命令以容许继续监管或羁留。例如在维多利亚，“延长监管令”⁸⁹ 容许在附加条件下⁹⁰ 持续在社区对罪犯进行监管，为期最长 15 年（虽然每三年便要检讨，以决定是否需要继续实施该命令）。法院在作出延长监管令之前，须信纳有关罪犯在服完拘禁刑期后，倘若在无须接受监管下获释重返社会，再犯性罪行的可能性颇高。

3.79 至于在新南威尔士，除了作出延长监管令外，法院如信纳在有关罪犯不受监管的情况下，该罪犯再犯严重性罪行的可能性颇高，而延长监管令未能提供足够监管，便可发出“持续羁留令”。

3.80 在英格兰，《2003 年刑事司法法令》引入旨在保护公众免受危险罪犯、暴力罪犯或性罪犯伤害的判刑方式。罪犯可被判以“为保护公众而不定期限的刑期”，以致有关罪犯在其风险水平在社区上未达可予管理的水平之前，不得获释。其后，他们会在一项特许的限制下获准重返社区，至少为期 10 年，而他们如果希望取消该项特许，必须向假释委员会再次提出申请。另一种判刑方式是“延续刑期”，罪犯会在监狱内服完通常的刑期，但继而要过一段延续的特许期，为期最长八年。

⁸⁸ 《2005 年监察严重性罪犯法令（维多利亚）》(Serious Sex Offenders Monitoring Act 2005 (Vic)), 《2003 年危险囚犯（性罪犯）法令（昆士兰）》(Dangerous Prisoners (Sexual Offenders) Act 2003 (Qld)), 《2006 年危险性罪犯法令（西澳大利亚）》(Dangerous Sexual Offenders Act 2003 (WA)), 《2006 年刑事罪行（严重性罪犯）法令（新南威尔士）》(Crimes (Serious Sex Offenders) Act 2006 (NSW))。

⁸⁹ 《2005 年监察严重性罪犯法令（维多利亚）》。

⁹⁰ 在延长监管令下附加的条件包括：宵禁、只准在有人陪同下外出，或规定须居住于维多利亚惩教部门所设立的临时中心。

赋权法院作出预防性的命令，以禁止罪犯进行订明活动

3.81 在英格兰，一项“性罪行预防令”（Sexual Offences Prevention Order）可禁止罪犯进行某些活动，例如走近学校或游乐场。性罪行预防令也可用以禁止罪犯与 16 岁以下少年及儿童单独共处。如违反禁令，即属犯刑事罪，最高罚则为监禁五年。《2003 年性罪行法令》也同时引入“性伤害风险令”（Risk of Sexual Harm Orders）及禁止外游的“外游令”（Foreign Travel Orders）。

遵守法纪令

3.82 在加拿大，根据《刑事法典》（Criminal Code）第 810 条，警方或省检察官可向省法院申请，以命令某人“遵守法纪”（keep the peace），不论该人曾否因犯任何罪行而被定罪。这项机制自 1892 年起实施，原本旨在针对干犯涉及财物罪的罪犯，但近年来已被用来对付侵犯儿童的性罪犯及严重伤人的罪犯。有关的人会被规定遵守一些条件，包括定期向警方报到，不得进入某些地方（例如学校）的指明距离范围内，接受电子监视或宵禁。

额外措施

3.83 一些海外的司法管辖区已订定额外措施，以管理高风险罪犯及向社会提供更佳保护。这些措施包括：

- 由社区推动工作，协助罪犯重新融入社区；
- 强制性罪犯接受治疗及辅导；及
- 引入多机构合作安排，以改善有关服务的统筹及提供。

上文所概述的海外司法管辖区经验的相关性

3.84 从上文可见，海外司法管辖区所提供的措施，在数量及类别上都很多。我们只需指出一点，就是以本文件的目而言，下一章行将讨论的建议临时措施，相对于上述的很多项措施，算是十分温和的机制。

第 4 章 建议

引言

4.1 社会不同界别曾表达意见，认为香港应设立“性罪犯名册”¹以保护儿童免遭性侵犯。然而，也有其他人认为性罪犯名册不一定能够阻吓变童癖患者，而且会侵犯曾犯罪者的私隐权和妨碍其改过自新，也有可能鼓动民间自行执法。

4.2 我们在导言中提到，不论如何引入性罪犯名册，都不应以该名册为单独的考虑因素，而小组委员会的目标是为性罪犯的治疗、自新、风险评估及风险管理设计一套全面的机制，为社会——尤其是儿童——提供较佳的保障，而不会在无理据的情况下侵犯有关罪犯（或其家人）的私隐权及其他权利。鉴于在导言中所列明的理由，我们认为适切的做法是在发表以全面取向为本的建议和在适当时间引入任何建议法例之前，考虑应否提出任何临时措施以咨询公众并予以实施。

4.3 在这一方面，我们特别关注到香港现时没有一套有效的制度防止性罪犯利用其受雇工作或志愿服务，在他们工作时所接触的人士中寻找目标进行性侵犯。²我们在研究过不同司法管辖区的性罪犯登记及审查机制以及在这方面所发展而成的法理后，相信引入一套制度，让雇主或家长可以确知担任与儿童有关工作或职位的人曾否被裁定干犯性罪行，是合理和必需的做法。

4.4 正如导言所述，我们认为除了儿童之外，《刑事罪行条例》（第 200 章）第 117 条所指的“精神上无行为能力的人”也应在我们建议的临时措施下享有相同保护。因此在下文的讨论中，除非文意另有所指，否则凡提述儿童之处，均包括精神上无行为能力人士。

4.5 我们所希望做到的，是建议的临时措施应能透过行政指引快速实施而无需立法。基于下文所进一步详述的理由，小组委员会建议设立一个行政机制作为临时措施，令从事与儿童有关工作的人及与精神上无行为能力人士有关工作的人，其性罪行定罪纪录可供查核，并

¹ 至于这个词语的不同意义，请参阅导言。

² 见上文第 1 章中的讨论以及由 Sullivan 与 Beech 合着并刊登于 Child Abuse Review 第 11 册：153-157 (2002 年) 的文章：“Professional perpetrators: sex offenders who use their employment to target and sexually abuse children with whom they work”。

在该机制中设置恰当的措施，以顾及在人权及罪犯自新问题方面的关注。小组委员会现就这项临时措施进行咨询。

不建议在社区内作出广泛通告

4.6 为免生疑问，我们应首先表明小组委员会并不赞同将美国式的《梅根法》（Megan’s Law）³ 引入香港。虽然提议引入《梅根法》的一方会辩说，公众有权知道性罪犯的身分，好让他们能够采取防范措施，但小组委员会基于下列原因反对引入这一类“公开名册”：

- 公开的名册在某些情况下会令受害人的身分曝光。
- 有关罪犯的家人可能会备受压力。
- 与有关罪犯姓名近似的无辜者会受影响。
- 可能会造成民间自行执法，并影响到有关罪犯改过自新的机会。
- 罪犯可能会选择“隐藏身分”，以避免因被列入一份公开的名册而造成的后果。
- 这对性罪犯来说会是双重惩罚，令他们不公平地受到歧视，因为干犯其他种类罪行的罪犯在刑满获释后，不会名列于任何“公开名册”内。

建议 1

我们不建议将美国式的《梅根法》引入香港。在该法律下，性罪犯的姓名及其他个人资料均可供公众人士查阅。

性罪行定罪纪录的查核

4.7 有对儿童施行性骚扰或性伤害癖好的人，可能会刻意找寻那些让他们有机会接触儿童的工种。保障儿童免受这种性侵犯的风险所威胁，显然是符合公众利益的。在提供所冀求的保护方面，刑事罪行纪录查核被广泛视为一项合乎情理的保障措施。这种查核可阻吓曾有

³ 见第 3.4 至 3.21 段中的讨论。

性罪行定罪纪录的变童癖患者申请从事会与儿童共处的工作。即使他们没有被阻吓，这种查核也应能够防止他们取得与儿童有关工作的职位。另一方面，为了保障性罪犯的私隐权益，以及为了公众利益而让他们改过自新和重新融入社会，查核刑事罪行纪录中的资料及该等资料的使用和披露，亦应该受到适当的限制。

反对有限制的查核个人性罪行定罪纪录的论据

4.8 对于有限制的查核个人性罪行定罪纪录，也有人提出反对。我们考虑过反对者的论据，他们的部分论据指这样做：

- (a) 不能防止首次犯罪者对儿童作出犯罪行为。
- (b) 不能防止陌生人在公众地方截停儿童作出侵犯，亦不能取代家长的监管。
- (c) 不能防止在家庭内发生的侵犯行为。
- (d) 不能涵盖海外的定罪纪录。
- (e) 侵犯性罪犯的私隐权。
- (f) 妨碍性罪犯的自新，因为这也许会令他们在找寻工作和重新融入社会时面对额外困难。

4.9 上文(a)、(b)、(c)及(d)项所述的事宜，实际上等同任何刑事罪行纪录查核所存在的局限，而非只是反对有限制的查核个人性罪行定罪纪录的论据。预防针对儿童的性罪行是一个复杂的问题，并无解决这个问题的独步单方。因此，其他司法管辖区利用了多种不同措施以达致这个目标。⁴ 如果建议的临时措施相当可能会有效地减低对年幼及易受伤害人士的风险的话，我们便认为有充分理据引入有关机制，前提是对性罪犯私隐权的任何削减均须是为保护儿童而言为适度 and 必要的，而所涉及的费用并非令人却步地高昂。⁵ 此外，设立恰当的性罪行定罪纪录查核制度，可预防私设名册的出现，这情况曾在别处发生，并引致其他问题。

4.10 至于性罪犯的私隐权及其自新问题，我们认为这些都是合乎情理的关注点，故应予重视。另一方面，这些权利不是绝对的，而根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十四条，政府有宪法上的责

⁴ 见上文第三章中的讨论。

⁵ 见第 4.26(f)段。

任保障儿童免遭性侵犯。小组委员会承认虽然罪犯是在公开的法庭上被定罪的，但非必要地披露曾犯罪者的定罪纪录，仍会侵犯其私隐权。⁶ 然而，关于定罪的资料早已属公共领域内的资料，传媒原本就可以选择报道有关定罪。⁷ 一些其他司法管辖区已有依据新闻报道而私设的名册，但我们不欲香港出现同样情况，因为其中的资料并不完整，很容易导致身分错误的问题。如果在建议的制度中设置恰当的措施以保障性罪犯的合法权益，则对私隐问题方面的关注便应该不致妨碍临时措施的引入。

4.11 就性罪犯的自新而言，我们相信只要刑事罪行纪录查核制度仅涵盖与性有关的罪行，而且只容许有限类别的雇主（并获性罪犯妥为授权者）查核该等资料，如此一来便不会对性罪犯的自新造成不当的负面影响，而性罪犯亦可被鼓励找寻在工作上不涉及儿童的合适职业。

建议 2

我们建议设立一个行政机制作为临时措施，令从事与儿童有关工作的人及从事与精神上无行为能力人士有关工作的人，其性罪行的刑事定罪纪录可供查核。该机制中应设有恰当的措施，以顾及在人权及罪犯自新问题方面的关注。

与儿童有关工作及与精神上无行为能力人士有关工作

4.12 鉴于我们的目标是在保护儿童及精神上无行为能力人士的同时，亦在切实可行的范围内保障性罪犯的权利及自新机会，我们认为建议的性罪行定罪纪录查核的行政机制，应只适用于与儿童有关工作及与精神上无行为能力人士有关工作。

甚么是与儿童有关工作及与精神上无行为能力人士有关工作？

4.13 我们认为任何建议的保护儿童措施均应涵盖所有未满 18 岁的儿童和少年人。正如在第 4.4 段中的解释，我们认为《刑事罪行条例》（第 200 章）第 117 条所指的“精神上无行为能力的人”，亦应享有相同保护。

⁶ 见香港法律改革委员会《侵犯私隐的民事责任报告书》（2004 年）第 8 章。

⁷ 关乎少年犯的除外。

4.14 我们建议，“与儿童有关工作”应涵盖其日常职务涉及或相当可能会涉及与儿童接触的工作。很多工作环境都有偶尔接触儿童的情况或其顾客可能是儿童：例如一般零售行业、食肆或戏院。小组委员会无意要求在这些环境中工作的人通过性罪行定罪纪录查核。同样地，“与精神上无行为能力人士有关工作”应涵盖其日常职务涉及或相当可能会涉及与精神上无行为能力人士接触的工作。除非文意另有所指，否则当下文讨论与儿童有关工作时，均包括与精神上无行为能力人士有关工作。

4.15 为便利公众明了上述建议机制，我们在下面列举出一些属于与儿童有关工作的常见例子。这份清单属「非详尽」形式，希望对理解该机制有所帮助。有关例子包括：

- (a) 教育机构，包括中学、小学、幼稚园、幼儿学校及为精神上无行为能力人士而设的特殊学校；
- (b) 社会服务、羁留中心、劳教中心、青少年中心、培训中心或感化服务；
- (c) 儿童或精神上无行为能力人士使用的日间中心、收容所或其他居住、寄宿或营地设施；
- (d) 公营或私营的医院内的儿科病房；
- (e) 公营或私营的医院内为精神上无行为能力人士而设的特殊病房；
- (f) 为儿童或精神上无行为能力人士提供服务或举行活动的会所、组织或团体（包括属文化、娱乐或运动性质的会所、组织或团体）；
- (g) 宗教团体为儿童或精神上无行为能力人士所举办的活动；
- (h) 婴孩或儿童照料服务；
- (i) 为儿童或精神上无行为能力人士而提供的任何种类的训练或私人教授，包括运动、音乐、语言及职业等方面；
- (j) 为儿童或精神上无行为能力人士而设的辅导或其他支援服务；
- (k) 专门为儿童或精神上无行为能力人士提供交通运输服务；
及

(1) 专门为儿童或精神上无行为能力人士提供游乐设施。

“工作”的定义

4.16 我们认为“工作”一词应获赋予广泛的意义，并应包括由个人履行的以下工作：

- (a) 根据雇佣合约或学徒训练合约从事的工作；
- (b) 志愿工作；
- (c) 作为教育或职业课程一部分而接受的培训；
- (d) 自雇的工作。

4.17 在下文的讨论中，凡提述“雇主”之处，亦应据此以广义理解，以同时涵盖志愿工作者的主管以及聘用自雇导师的家长。

建议 3

我们建议，就本文件中的各项建议而言，“与儿童有关工作”应界定为其日常职务涉及或相当可能会涉及与儿童接触的工作。至于“与精神上无行为能力人士有关工作”，则应包括其日常职务涉及或相当可能会涉及与精神上无行为能力人士接触的工作。建议的制度应涵盖从事与儿童有关工作或与精神上无行为能力人士有关工作的雇员、志愿工作者、受训人员及自雇人士。

查核不应是强制性的

4.18 我们知道在一些海外的司法管辖区，已透过立法规定，凡涉及与儿童有关工作均须强制进行刑事罪行纪录查核。我们相信，赞成或反对向雇主施加强制性的责任，均各有论据。亦有可能在某些情况下，雇主认为无需进行性罪行定罪纪录查核。以一名母亲欲聘请一名私人导师上门为她的子女课余补习为例，如果这位导师是另一名家长所认识的，而且为该名家长工作了一段颇长时间，表现可靠，则在这种情况下，若前述的母亲决定会在其子女补习时全时间在场，那么即使她认为无需进行上述查核，亦属恰当的决定。

4.19 上述查核应否（除某些特定的例外情况外）强制进行，是值得进一步考虑的问题。然而，正如在导言中的解释，我们建议的临时措施应明显是合法的，而且应无须进行立法亦能够施行。因此，我们认为这项临时措施不应将上述查核定为强制性的。我们建议的机制的重点，是为雇主提供选择和途径，让雇主得以确知准雇员是否有任何性罪行定罪纪录。

建议 4

我们建议，雇用他人从事与儿童有关工作或与精神上无行为能力人士有关工作（不论该等工作属志愿或有酬、全职或非全职性质）的雇主，应可查核准雇员以往曾否因性罪行而被定罪。然而，就临时措施而言，我们建议不应强制雇主进行查核。

建议的机制是否应同样适用于现有雇员及准雇员

4.20 我们需要考虑的一项问题是，建议的机制是否只应适用于准雇员，抑或也应适用于现有雇员。如果建议的机制只适用于准雇员，有些人可能认为其涵盖范围过于局限，以致拟为儿童提供的保障不足够。不过另一方面，在一个较为温和的程度上起步，好处是让该机制能在适当时分阶段发展。而且我们要特别承认，如果建议的机制也适用于现有雇员，则会引起若干问题：首先，当该机制一旦启用，很多雇主便会争相查核其现有雇员的性罪行定罪纪录，以致对资源的需求有影响；其次，会引起一些雇佣问题，而这些问题需要由雇主与雇员一起解决，或由法院来解决。

4.21 如果一名现有雇员不同意雇主查核其性罪行定罪纪录，或该雇员被查出有相关的性罪行定罪纪录的话，便可能引起雇佣问题。在上述任何一种情形下，可能引起的主要问题是：雇主可否即时或藉给予通知（或代通知金）而合法终止雇用该雇员。⁸

⁸ 雇主有权根据《雇佣条例》(第 57 章)第 6 及 7 条分别藉给予通知或代通知金而终止雇佣合约。雇主也有权根据《雇佣条例》第 9 条无须给予通知或代通知金而即时终止雇佣合约。“(a)雇员在与其雇佣有关的事宜上(i)故意不服从合法而又合理的命令；(ii)行为不当，与正当及忠诚履行职责的原则不相符；(iii)犯有欺诈或不忠实行为……或(b)雇主因任何其他理由而有权根据普通法无须给予通知而终止合约”。雇主大可以辩称，雇员拒绝就查核其性罪行定罪纪录给予同意，即属上文第(i)节的行为。然而，如雇主即时终止合约，他有责任证明他是根据《雇佣条例》第 9 条所列的其中一项理由作出解雇的。倘若即时解雇的决定缺乏理据支持，有关雇主可能要为不当解雇支付损害赔偿。

4.22 我们想指出，鉴于会有广泛类别的不同情况，除非已考虑有关个案的全部事实及情况，否则即时解雇是否有理据支持的问题，并没有一个简单的答案。相关的事实及情况会包括：

- (a) 在受雇前，该雇员曾否被要求作出声明，表示过往没有任何定罪纪录。⁹
- (b) 雇佣合约的条款。
- (c) 该雇员的工作的性质。
- (d) 有关的性罪行定罪的性质及情况。

4.23 雇主亦可根据《雇佣条例》第 6 条藉给予所规定的通知（或根据该条例第 7 条藉给予代通知金）而合法终止雇员的合约，而非将雇员即时解雇。雇主通常没有责任向有关雇员披露解雇的理由。¹⁰

4.24 在另一方面，假如建议的机制只适用于准雇员，那么在建议的临时措施实施之前已获受雇从事与儿童有关工作的变童癖患者，便可避开性罪行定罪纪录查核的罗网。有意见认为，从原则上考虑，如果该项查核被视为保护儿童免遭性侵犯的合理措施，便不对现有雇员与准雇员作出区分。事实上，雇主可能要为其雇员所作的性侵犯而在侵权诉讼中负上转承的法律责任¹¹，因此现有雇主也可能希望借助

⁹ 此性质的问题涉及个人资料的收集，并受《个人资料（私隐）条例》（第 486 章）所列的保障资料原则所规管。私隐专员公署于 2000 年发出《人力资源管理实务守则》，规定雇主只可向求职者收集足以履行招聘目的所需的个人资料，而不应收集超乎所需的资料；一般来说，如雇主为欲知求职者品格是否良好而收集品格方面的资料，则不属超乎适度的收集，而收集程序可以包括保安方面的背景审查以及品格审查，视乎工作的性质而定（见第 2.2.1 及 2.7.1 段）。除非对方主动提问，否则求职者一般并无责任披露其过往的定罪纪录（案例见英格兰上诉法院在 *Sybron Corporation v Rochem Ltd* [1984] 1 Ch 112 中，引述上议院较早前在 *Bell v Lever Brothers* [1932] AC 161 所作的判决）。倘若雇员在被问及过往是否有定罪纪录时说谎，根据《雇佣条例》第 9(a)(ii)或(iii)条，可构成即时解雇的理由（除非该项过往定罪根据《罪犯自新条例》（第 297 章）被视为已丧失时效：见下文第 4.44 段的讨论。）

¹⁰ 然而，凡雇员根据连续性合约已受雇一段不少于 24 个月的期间，而雇主将该雇员解雇或更改其雇佣合约条款，则可引起《雇佣条例》（第 57 章）第 VIA 部的推定，谓该雇主拟使该雇员由该条例赋予的任何权利、利益或保障终绝或减少。在该情况下，该雇主有责任证明他是根据该条例第 32K 条的真实和相关理由而解雇该雇员的。有关案例见终审法院在 *Vincent v South China Morning Post Publishers Ltd.* [2004] 4 HKC 205 一案中的裁决。我们得指出，香港的雇佣法例实质上不同于英国。在英国，问题的关键在于解雇是否公平，这视乎解雇是否属于合理雇主所作出的合理反应范围内之事。

¹¹ 终审法院在 *Ming An Insurance Co (HK) Ltd v Ritz Carlton Co Ltd* [2003] 3 HKLRD 844 跟随英国上议院在 *Lister v Hesley Hall Ltd* [2002] 1 AC 215 的判决，并裁定如果一名雇员的未获授权侵权行为是与其受雇工作有密切关连的，而其关连程度足以导致（法院）公平公正地裁定其雇主须为此负上转承的法律责任，则该雇主须为此而负上转承的法律责任。在 *Lister* 一案中，一所附连于学校的宿舍的舍监性侵犯住于该宿舍内的多名学童。上议院裁定有关雇主曾承诺照顾住宿的儿童，并将此项责任交托予该舍监，因此该舍监的未获授权行为是与其受雇工作有密切关连的，而其关连程度足以导致（法院）公平公正地裁定有关雇主须为此负上转承的法律责任。

该项建议的机制来减低这方面的风险。将现有雇员与准雇员区分，亦可导致在实施时出现复杂情况：例如，补习中心雇用的一名私人导师如果不时教导不同的儿童，应否仍被视为现有雇员；一名雇员打算由日常不会接触儿童的职务转到会接触儿童的职务时，就建议的机制而言，又应否被视为现有雇员。

4.25 如果当局决定将现有雇员纳入建议机制的适用范围内，则我们认为在引入建议的机制后，提醒雇主及雇员不应视终止合约为解决分歧的唯一途径，会有帮助；如果雇员被查出有相关的定罪纪录或不同意雇主查核其定罪纪录，则雇主及该雇员双方可考虑采取其他较温和的安排。例如，可调派该雇员执行不属与儿童有关的职务，或可采取措施以确保该雇员与儿童接触时有另一名职员在场监管。

建议 5

我们建议，有关的查核机制应适用于准雇员。至于有关机制应否涵盖现有雇员，在我们作出最终建议前，小组委员会欢迎公众人士提出意见。

施行方式

4.26 为了令人更容易明白我们的建议，我们现于下文略为解释一下刑事定罪纪录查核的现行安排。

刑事定罪纪录的查阅资料要求

4.27 任何人均可根据《个人资料（私隐）条例》（第 486 章）¹²，就警方所持有的其本人的刑事定罪纪录提出查阅资料要求。现时，任何人只要支付费用 \$50，¹³ 便可向警方的犯罪纪录资料办事处提出这项申请。¹⁴ 如果申请人曾经被定罪，他会获提供一份书面纪录，详列警方所备存的全部有关定罪纪录。不过，如果该人没有犯罪纪录，他只会获口头通知此事，但不会获发任何证明书或确认书。

4.28 不向资料当事人发出任何没有犯罪纪录的确认书，其主要原因出自为了罪犯的自新着想，因为不能出示无犯罪纪录证明书的人

¹² 第 18 条。

¹³ 以 2008 年 7 月计。

¹⁴ 可从任何警署或以下网页取得预设的申请表格：

<https://secure1.info.gov.hk/police/epol-forms/DataAccessRequestCriminal.htm>。

被划分为另一类别，使他们在求职时普遍蒙受不利，并损害让罪犯有改过自新机会的精神。警方一向认为这种情况是不适当的。此外，如果无犯罪纪录证明书可普遍提供予资料当事人，则有很大机会出现伪造或窜改这类证明书的情况。

无犯罪纪录证明书

4.29 然而，有别于这个一般做法的例外情况是，任何人只要支付费用\$180，¹⁵ 便可向警方的无犯罪纪录证明书办事处申请无犯罪纪录证明书，作移民外地或领养子女之用。为了确保无犯罪纪录证明书只会作所述明的用途，该证明书不会发给资料当事人，而是会直接发给外国的领事馆或负责核准有关领养的认可机构。

4.30 如果申请人正被警方调查，或是香港刑事诉讼中的被告人，他的申请便不会获进一步处理，直至有关事宜得出结果为止，而警方会发信通知申请人暂停处理其申请，以待该事宜得出结果。

建议的施行方式

4.31 我们建议的性罪行定罪纪录查核制度，在某种意义上可视为无犯罪纪录证明书机制以及资料当事人查阅其个人资料权利的一种变通和延伸。应注意的是，现行的无犯罪纪录证明书机制并非透过法例实施，而只是一个行政机制。

4.32 建议的性罪行定罪纪录查核制度应符合下列几项准则：

- (a) 在没有任何法例作为依据的情况下，性罪行定罪纪录查核在未得资料当事人同意下不应进行，而有关查核亦应符合《个人资料（私隐）条例》（第486章）及相关的保障资料原则的规定。
 - 因此，该项申请只应由资料当事人主动提出，而资料当事人应获雇主告知他是否有责任提供该等资料抑或他可自愿提供该等资料。¹⁶
 - 此外，雇主应知悉根据建议机制取得的性罪行定罪纪录，不应用于任何其他目的。¹⁷

¹⁵ 以2008年7月计。

¹⁶ 资料保障第1原则——收集个人资料的目的及方式。

¹⁷ 资料保障第3原则——个人资料的使用。

(b) 该制度应在切实可行的范围内，确保只有真正涉及与儿童有关工作的雇主才可以查核有关资料。

- 我们关注到引入该机制可能会促使并非涉及与儿童有关工作的雇主也要求作出这项查核。出现此情况是不可取的，因为这会不当地妨碍性罪犯改过自新。
- 因此，我们曾研究能否设计某些机制，以防止并非涉及与儿童有关工作的雇主求职者（即资料当事人）接受性罪行定罪纪录查核，尤其是研究可否要求雇主参与申请查核过程。假如雇主成为查核申请的其中一方，他将会无可避免地被要求提交其个人资料以供核实。雇主可能会不放心将其个人资料提供予申请人，因此雇主便要将其详细资料另行提交予有关的查核机构，又或亲自（与申请人一起）前往该查核机构提交其个人详细资料。
- 即使假设雇主同意向有关查核机构提交其个人资料，但为了确定有关工作是与儿童有关工作，雇主仍须提交关于其业务性质的资料。这样不仅会令有关申请对雇主而言变得复杂和繁苛，而且若有需要进行调查以核实所呈报的业务资料的话，亦会与这个临时机制的目的不相称。
- 我们也考虑过是否可以依赖由雇主作声明，从而免却进行调查工作的需要，但这样做便要作出虚假声明订立罚则，这亦会令建议的机制对雇主而言变得过份繁苛和复杂。
- 鉴于以上考虑因素，我们倾向于不规定雇主须加入查核申请，但要视乎这次咨询所收集到的意见而定。
- 从实际上来看，我们相信上述建议制度基于其结构，只会吸引那些涉及与儿童有关工作的雇主的关注，而不太可能会令其他雇主感兴趣。其他司法管辖区的刑事罪行纪录查核会披露各种各类的定罪，但我们建议的制度则不一样，所披露的只是性罪行，应该不会在与儿童有关工作的范畴以外引起回响。不涉及与儿童有关工作的雇主如谋求滥用该制度，亦可能根据《个

人资料（私隐）条例》（第 486 章）因为违反资料保障第 1 原则而须负上法律责任。¹⁸

(c) 该制度应避免制造分化，以免社会上出现一群不能在一般求职事上出示无犯罪纪录证明书的人。

- 因此，与犯罪纪录资料办事处所施行的机制一样，性罪行定罪纪录查核的结果如属“清白”，是不会以书面方式记录下来的，而是只会以口头方式通知有关雇主或资料当事人。
- 如果申请人曾有性罪行定罪纪录，他会获发给一份书面纪录，列出他在这方面的所有定罪纪录，这做法跟犯罪纪录资料办事处所施行的机制是一样的。如果申请人同意的话，这份书面纪录便可送交他的雇主，让其雇主可以在知悉申请人曾因性罪行被定罪的情况下，决定是否仍会雇用他。

(d) 该制度应在使用上方便简易。

- 由于性罪行定罪纪录查核将不会是强制性的，所以建议的机制在使用上方便简易是很重要的，以免令雇主不欲使用这个建议的机制，因而令原本设立这个机制的作用不能发挥。

¹⁸ 资料保障第 1(1)原则规定：
“除非—

- (a) 个人资料是为了直接与将会使用该等资料的资料使用者的职能或活动有关的合法目的而收集；
- (b) 在符合(c)段的规定下，资料的收集对该目的是必需的或与该目的有关的；及
- (c) 就该目的而言，资料属足够但不超乎适度，

否则不得收集资料。”

依据个人资料私隐专员公署所发表的《人力资源管理实务守则》第 3.2.3 段，“为方便进行品格审查……，雇主可收集雇员的资料”，只要：

- “3.2.3.1 行事时遵守上文第 3.2.1 段所述的规定；
- 3.2.3.2 在雇员获聘出任的职位的固有性质方面，该等资料对雇主来说是重要的；及
- 3.2.3.3 雇主已制订这方面的政策，并事先促使雇员注意有关政策。”

而第 3.2.1 段说通：

“根据上文第 3.1.2 段的规定，雇主可收集雇员及其家属的个人资料，只要该等资料是：

- 3.2.1.1 雇主的人力资源职能所需或与该等职能有直接有关的资料，或
- 3.2.1.2 根据规管雇主事务的法律规定所需的资料，及
- 3.2.1.3 以在有关情况下属公平的方式收集，以及就收集的目的而言，所收集的资料并不超乎适度。”

(e) 该制度应方便需要在短时间内申请多份工作的求职者。

- 私人导师或钢琴教师可能同时为多名雇主工作，求职者也可能需要在不同时间向多名准雇主出示查核结果。然而，确保查核结果能反映现况亦很重要。为了达致合理的妥协和在多重查核申请时免却不必要的费用和烦扰，建议的机制应让申请人能够在指明期间内（例如两或三个月内）重复使用查核结果。

(f) 该制度应具成本效益。

- 由于大部分定罪资料均已储存于警方的资料库中，而且现有的犯罪纪录资料办事处机制以及无犯罪纪录证明书机制已由警方成功实施了多年，所以我们相信由警方执行性罪行定罪纪录查核是最具成本效益和最可靠的。
- 这个建议的制度所带来的额外工作量，无可避免地会对警方的人手编制和资源构成相当的负担，以应付这项新任务。我们预期每次查核申请都要收取行政费，以弥补这项新服务的运作成本。
- 为了减低人手编制成本，警方如认为可行及适宜的话，可将查核结果透过自动电话回复服务让申请人或其不同雇主得悉。我们所设想的程序是申请人将要亲自提出申请，并在申请表中填上个人及有关工作的所需详情和缴付订明的行政费。申请人然后会获发一个编号，并会获告知他只要在某指明期间内打通某电话号码，再键入其身分证号码及这个编号，便可得悉查核结果。这项自动电话回复服务将会容许申请人或其不同雇主在该段指明期间内多次查询有关查核结果。有关的自动电话公布会述明截至某一指定日期，申请人有没有任何指明性罪行（见下文建议 6）的定罪纪录。

建议 6

我们建议，可变通和改动现行有关发出无犯罪纪录证明书及关乎刑事定罪资料的查阅资料要求的机制，使上述建议的查核得以进行。该类查核应由求职者 / 资料当事人提出。“清白”的查核结果不会以书面方式记录下来，但会以口头方式通知查核申请人或其雇主。

建议机制所涵盖的罪行种类

4.33 我们建议的机制，旨在保护儿童免受性侵犯的风险所威胁，因此有关纪录的查核应只涵盖性罪行或可合理地连系到令儿童遭性侵犯的风险增加的罪行（例如关于儿童色情物品及一些与卖淫有关的罪行）。我们亦有需要清楚指明该机制所涵盖的罪行，让雇主明白“清白”的查核结果所具的意义及其局限性。载于《幼儿服务条例》（第 243 章）的附表中与性有关的罪行，可以作为一个有用的参考。我们在下文列出该机制所涵盖罪行的建议列表，但至于该列表是否恰当，欢迎各界发表意见。

4.34 小组委员会认为，建议的性罪行定罪纪录查核应涵盖下列罪行：

《刑事罪行条例》（第 200 章）

- 第 47 条 男子乱伦
- 第 48 条 16 岁或以上女子乱伦
- 第 118 条 强奸
- 第 118A 条 未经同意下作出的肛交
- 第 118B 条 意图作出肛交而袭击
- 第 118C 条 由 21 岁以下男子作出或与 21 岁以下男子作出同性肛交
- 第 118D 条 与 21 岁以下女童作出肛交
- 第 118E 条 与精神上无行为能力的人作出肛交
- 第 118F 条 非私下作出的同性肛交
- 第 118G 条 促致他人作出同性肛交
- 第 118H 条 由 21 岁以下男子作出或与 21 岁以下男子作出严重猥亵行为
- 第 118I 条 男子与男性精神上无行为能力的人作出严重猥亵行为

- 第 118J 条 男子与男子非私下作出的严重猥亵行为
- 第 118K 条 促致男子与男子非私下作出严重猥亵行为
- 第 118L 条 兽交
- 第 119 条 以威胁或恐吓手段促致他人作非法的性行为
- 第 120 条 以虚假借口促致他人作非法的性行为
- 第 121 条 施用药物以获得或便利作非法的性行为
- 第 122 条 猥亵侵犯
- 第 123 条 与年龄在 13 岁以下的女童性交
- 第 124 条 与年龄在 16 岁以下的女童性交
- 第 125 条 与精神上无行为能力的人性交
- 第 126 条 拐带年龄在 16 岁以下的未婚女童
- 第 127 条 拐带年龄在 18 岁以下的未婚女童为使她与人性交
- 第 128 条 拐带精神上无行为能力的人离开父母或监护为使其作出性行为
- 第 133 条 促致精神上无行为能力的人与人非法性交
- 第 135 条 导致或鼓励 16 岁以下的女童或男童卖淫；导致或鼓励他人与其性交或向其猥亵侵犯
- 第 136 条 导致或鼓励精神上无行为能力的人卖淫
- 第 138A 条 利用、促致或提供未满 18 岁的人以制作色情物品或作真人色情表演
- 第 140 条 准许年龄在 13 岁以下的女童或男童经常前往或置身于处所或船只以与人性交
- 第 141 条 准许青年经常前往或置身于处所或船只以作出性交、卖淫、肛交或同性性行为
- 第 142 条 准许精神上无行为能力的人经常前往或置身于处所或船只以作出性交、卖淫或同性性行为
- 第 146 条 向年龄在 16 岁以下的儿童进行猥亵行为
- 第 147 条 为不道德目的而唆使他人
- 第 148 条 在公众地方的猥亵行为

《防止儿童色情物品条例》（第 579 章）

- 第 3 条 关于儿童色情物品的罪行

普通法罪行

- 败坏公众道德的普通法罪行

相关的初步罪行

- 煽惑他人干犯任何上述罪行
- 协助、教唆、怂使及促致他人干犯任何上述罪行

- 串谋干犯任何上述罪行
- 企图干犯任何上述罪行

建议 7

我们建议，本文件所提议的性罪行定罪纪录查核，只可披露一个指明列表中的性罪行，而雇主应获告知这个指明性罪行列表及有关查核的局限性。

定罪纪录以外的资料

4.35 我们必须研究的一个问题，是建议的性罪行定罪纪录查核应否只涵盖定罪纪录，还是应像英国一样扩阔至包括以下事宜：被指称干犯了性罪行但没有被检控，又或虽被检控但被裁定其罪名不成立的人，倘若当局对该人是否牵涉其中仍存有疑问。

4.36 《香港人权法案》第十一（一）条规定，“受刑事控告之人，未经依法确定有罪以前，应假定其无罪”。该条落实了多个世纪以来一直属英格兰普通法其中部分的一项基本原则。《香港人权法案》第十四条进一步规定：“任何人之私生活……不得无理或非法侵扰”。

4.37 一个纯粹以定罪纪录为本的机制，可以抵御关于侵犯有关人士私隐的批评，因为定罪是一项以公开形式记录的事实，而有关名册只不过是已属于公共领域的资料以容易查阅的形式组合起来。

4.38 虽然在某些情况下，无故披露定罪资料仍属侵犯私隐权，但在有合乎情理的因由下作出披露，则不大可能属于如此侵权。¹⁹

4.39 我们在本咨询文件所建议的性罪行定罪纪录查核制度，不会普遍地提供予市民大众使用，而是在申请与儿童有关工作的人同意下，才会提供予有关雇主使用。因此，建议的制度只会在获得资料当事人同意下，向有充分及正当理由作出查询的人提供有关资料。我们因此认为这制度既不能说是违反《香港人权法案》第十四条，而且也是合乎宪法的。

4.40 然而，我们认为如该机制扩展至包括经检控后被裁定罪名不成立的个人的控罪资料，则会有违反香港在私隐方面所定下的宪法保

¹⁹ 见上文第 2.15 段中关于英格兰上诉法院在 *R (Thorpe) v Chief Constable of North Wales Police* 一案中的讨论。

证的风险。虽然英国的现行制度的确规定可以披露仅属指控而没有被定罪的罪行，而且该制度获英格兰上诉法院支持，²⁰ 但我们仍对上述风险感到忧虑（特别是该制度尚未由欧洲人权法庭加以考虑）。

4.41 小组委员会有部分成员对英格兰上诉法院的论据有保留。如此论据相当可能会导致那些已获法庭裁定为罪名不成立的人被当作已被定罪一样，并实际上令他们终身被禁止从事广泛类别的职业。虽然在某些情况下，这类详尽的披露可能会防止一些罪行发生，但也很可能在另一些情况下，被检控但获裁定罪名不成立的人是完全无辜的，却因为所披露的受疑人资料而丧失事业或工作，以致蒙受极大的不公平。

4.42 另一个难题是英格兰的制度委以警方责任，由警方决定是否披露最终没有导致定罪的检控所关涉的资料。这做法令警方要肩负沉重的责任，而且由警方披露的任何资料，往往会令人觉得特具权威性，以致难以对其提出质疑。

4.43 对于某人因一项性罪行被逮捕或检控，并正在等待审讯的情况，又应如何看待？我们忧虑到以下可能性：变童癖患者利用这个时间上的空隙取得“清白”的查核结果，藉以在保释候审期间获得一份与儿童有关工作。我们因此建议依循无犯罪纪录证明书机制的做法，就是如果申请人已因一项性罪行被逮捕或检控，其查核性罪行定罪纪录的申请一般不会获进一步处理，直至有关事宜得出结果为止。²¹ 然而，申请人若认为向其雇主披露他因性罪行被逮捕或检控的事实，是符合他本身的利益的，以便其雇主可以在知悉其情况下作出决定，则他可向警方提出要求并给予特定同意，让警方在处理其性罪行定罪纪录的查核中同时向其雇主披露申请人已被逮捕或检控的事实。我们承认向申请人提供这样的选择，会令该机制的运作变得复杂，并会对承担这项新责任的警方的人手编制和资源，带来额外的负担，但我们相信容许申请人有这样的选择会较为公平，而且我们预期申请人被逮捕或检控所涉的案件尚未了结而他又会作出如此选择的个案，不会很多。

²⁰ 见上文第 2 章中就 *R (x) v Chief Constable of West Midlands* [2005] 1WLR 65 而作出的讨论。

²¹ 见上文第 4.30 段。

建议 8

我们建议，定罪纪录以外的资料不应在建议的性罪行定罪纪录查核中披露。如果申请人因涉及性罪行被逮捕或检控，但尚未被定罪或获判无罪，则其查核申请将不会获进一步处理，直至有关事宜完结。但在申请人作出特定同意下，查核申请可获继续处理，并将申请人已被逮捕或检控的事实向其雇主披露。

已失时效的定罪

4.44 根据《罪犯自新条例》（第 297 章）第 2 条，凡个别人士曾在香港被定罪，但并未因此被判处监禁超过三个月或罚款超过 \$10,000，且在此以前他不曾在香港被定罪，而此后经过三年时间该人并未在香港再被定罪，则除了在某些例外情况外，在任何程序中均不得接纳为倾向显示他在香港曾被如此定罪的证据。此外，该项定罪或不披露该项定罪，均不得作为将他从任何职位、专业、职业或受雇工作撤除或排除的合法或正当理由，亦不得作为使他在该职位、专业、职业或受雇工作上在任何方面蒙受不利的合法或正当理由。

4.45 我们注意到虽然有《罪犯自新条例》（第 297 章）第 2 条的规定，但《幼儿服务条例》（第 243 章）规定，任何人如果曾被裁定犯了某些罪行，便不得担任幼儿托管人²²。小组委员会亦知道在例如英格兰等地，刑事罪行纪录查核是分为不同等级的，而已丧失时效的定罪会在较高等级的查核中予以披露。然而，至少就这项临时措施而言，小组委员会认为建议的查核机制不应披露已丧失时效的定罪。我们不希望这个机制有任何违反法例第 297 章的条文或精神的风险。

建议 9

我们建议，作为临时措施，建议的性罪行定罪纪录查核机制不应披露根据《罪犯自新条例》（第 297 章）第 2 条被视为“已失时效”的性罪行定罪纪录。

²² 第 15A(3)条。

结论

4.46 我们所建议的临时措施，与我们所研究过的司法管辖区已经采用的措施比较，是极为温和的。我们有信心这项建议措施不会引致任何人权或私隐权被侵犯的问题。

4.47 有些人在工作上会与儿童及精神上无行为能力人士共处，要确保他们适合从事这类工作，我们得采取一系列的做法，包括稳妥的员工挑选程序、适切的监管制度，以及对咨询人及资历的审慎查核，而相关的刑事罪行纪录查核是这系列做法的一个主要环节。在设计一个适合的机制以查核其工作会与儿童及精神上无行为能力人士接触的人的性罪行定罪纪录方面，香港已落后于海外的司法管辖区。因此，小组委员会邀请社会大众就建议的临时措施发表意见，让当局能够尽早落实上述建议。

第 5 章 建议总览

（本咨询文件的各项建议载于第 4 章。）

建议 1：不建议在社区内作出广泛通告（第 4.6 段）

我们不建议将美国式的《梅根法》引入香港。在该法律下，性罪犯的姓名及其他个人资料均可供公众人士查阅。

建议 2：性罪行定罪纪录的查核（第 4.7 至 4.11 段）

我们建议设立一个行政机制作为临时措施，令从事与儿童有关工作的人及从事与精神上无行为能力人士有关工作的人，其性罪行的刑事定罪纪录可供查核。该机制中应设有恰当的措施，以顾及在人权及罪犯自新问题方面的关注。

建议 3：与儿童有关工作及与精神上无行为能力人士有关工作（第 4.12 至 4.17 段）

我们建议，就本文件中的各项建议而言，“与儿童有关工作”应界定为其日常职务涉及或相当可能会涉及与儿童接触的工作。至于“与精神上无行为能力人士有关工作”，则应包括其日常职务涉及或相当可能会涉及与精神上无行为能力人士接触的工作。建议的制度应涵盖从事与儿童有关工作或与精神上无行为能力人士有关工作的雇员、志愿工作者、受训人员及自雇人士。

建议 4：查核不应是强制性的（第 4.18 至 4.19 段）

我们建议，雇用他人从事与儿童有关工作或与精神上无行为能力人士有关工作（不论该等工作属志愿或有酬、全职或非全职性质）的雇主，应可查核准雇员以往曾否因性罪行而被定罪。然而，就临时措施而言，我们建议不应强制雇主进行查核。

建议 5：建议的机制应否同样适用于现有雇员及准雇员（第 4.20 至 4.25 段）

我们建议，有关的查核机制应适用于准雇员。至于有关机制应否涵盖现有雇员，在我们作出最终建议前，小组委员会欢迎公众人士提出意见。

建议 6：施行方式（第 4.26 至 4.32 段）

我们建议，可变通和改动现行有关发出无犯罪纪录证明书及关乎刑事定罪资料的查阅资料要求的机制，使上述建议的查核得以进行。该类查核应由求职者 / 资料当事人提出。“清白”的查核结果不会以书面方式记录下来，但会以口头方式通知查核申请人或其雇主。

建议 7：建议机制所涵盖的罪行种类（第 4.33 至 4.34 段）

我们建议，本文件所提议的性罪行定罪纪录查核，只可披露一个指明列表中的性罪行，而雇主应获告知这个指明性罪行列表及有关查核的局限性。

建议 8：定罪纪录以外的资料（第 4.35 至 4.43 段）

我们建议，定罪纪录以外的资料不应在建议的性罪行定罪纪录查核中披露。如果申请人因涉及性罪行被逮捕或检控，但尚未被定罪或获判无罪，则其查核申请将不会获进一步处理，直至有关事宜完结。但在申请人作出特定同意下，查核申请可获继续处理，并将申请人已被逮捕或检控的事实向其雇主披露。

建议 9：已失时效的定罪（第 4.44 至 4.45 段）

我们建议，作为临时措施，建议的性罪行定罪纪录查核机制不应披露根据《罪犯自新条例》（第 297 章）第 2 条被视为“已失时效”的性罪行定罪纪录。