

香港及若干海外國家委任法官的程序：
整體比較

2001 年 5 月 12 日

劉騏嘉女士
張惠霖先生

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道 3 號萬國寶通銀行大廈 5 樓

電話：(852) 2869 7735

圖文傳真：(852) 2525 0990

網址：<http://legco.gov.hk>

電子郵箱：library@legco.gov.hk

目 錄

	頁
表 1 —— 法官及委任當局	1
表 2 —— 立法機關的角色	2
表 3 —— 遴選當局	2
表 4 —— 須諮詢的人士	3
表 5 —— 提名與推薦	4
表 6 —— 確認與通過	5
表 7 —— 對現行制度的批評及支持	6
分析：可供香港參考的資料	8
附錄	9

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

表 1 —— 法官及委任當局

司法管轄區	有關的法官級別	委任當局
美國	聯邦法院法官(包括最高法院法官、上訴法院法官及地區法院法官)	總統
英國	上訴法院常任高級法官、各庭庭長、上訴法院常任法官及高等法院法官	女皇
加拿大	最高法院及聯邦法院法官	總督會同議院
香港特區*	終審法院法官及高等法院首席法官	行政長官

* 香港特別行政區。

表 2 —— 立法機關的角色

司法管轄區	立法機關的角色
美國	參議院須在委任過程中提供意見並對有關決定予以同意。 參議員經常推薦聯邦法院法官的提名人選。 參議院司法委員會負責調查提名人選、取證並就提名人選進行表決。
英國	立法機關並無參與委任事宜，除作為政府首長及國會內多數黨領袖的首相例外。
加拿大	立法機關並無參與委任事宜，除作為政府行政機關首長的總理例外。
香港特區	立法會同意有關任命。

表 3 —— 遴選當局

司法管轄區	遴選當局
美國	司法部長 + 白宮顧問辦公室
英國	大法官
加拿大	總理 + 司法部長
香港特區	司法人員推薦委員會(“推薦委員會”)(由終審法院首席法官領導)

表 4 —— 須諮詢的人士

司法管轄區	須諮詢的人士
美國	參議員、眾議院議員、聯邦及州法官、法律界人士、州長、州法官遴選委員會、其他公民及美國大律師公會，而美國大律師公會則會向候選人所屬社區的法官及律師徵詢意見。
英國	上訴法院常任高級法官、各庭庭長、上訴法院常任法官 —— 相關法院(即上議院及上訴法院)的所有法官。 高等法院法官 —— 上訴法院常任高級法官、上訴法院常任法官、高等法院法官、律師聯合委員會主席、巡迴法院首長及申請人指定的諮詢人。
加拿大	最高法院首席法官及法官與聯邦法院首席法官 —— 司法部長，而司法部長會諮詢各省檢察長。 聯邦法院法官 —— 法官委任顧問委員會、資深法官、大律師、有關省份或地區的檢察長及司法部長。
香港特區	資深法官及法律界中資深人士。

表 5 —— 提名與推薦

司法管轄區	負責提名與推薦候選人的有關當局
美國	司法部長推薦。 總統提名。
英國	首相推薦上訴法院常任高級法官、各庭庭長及上訴法院常任法官的人選。 大法官推薦高等法院法官人選。
加拿大	總理推薦最高法院首席法官及法官與聯邦法院首席法官的人選。 司法部長推薦聯邦法院法官的人選。
香港特區	司法人員推薦委員會推薦人選。

表 6 —— 確認與通過

司法管轄區	負責確認與通過的有關當局
美國	參議院司法委員會 —— 確認聆訊並作出表決。 參議院全院 —— 表決。
英國	不適用。
加拿大	不適用。
香港特區	立法會 —— 立法會以通過政府當局決議的方式通過有關任命。

表 7 —— 對現行制度的批評及支持

司法管轄區	批評	支持
美國	<ul style="list-style-type: none"> • 過程日趨複雜冗長，可能令資歷高的人鑒於甄別審查過程繁複冗贅，不願意自薦或接受提名。他們亦可能關注到個人私隱及法官薪酬偏低等問題。 • 程序可(或已)對司法機構的獨立性構成影響。 	<ul style="list-style-type: none"> • 過程彰顯行政、立法及司法機關相互制衡的作用。
英國	<ul style="list-style-type: none"> • 諮詢制度缺乏系統。 • 獲諮詢的人只是從一個狹小群體中挑選出來的代表。 • 大法官的角色與三權分立的原則相抵觸。 	<ul style="list-style-type: none"> • 作為諮詢人的大法官及其他法官，如能獲得候選人較多過往專業工作上的評估資料，能令他們有較大的機會作出正確的決定。

表 7 —— 對現行制度的批評及支持(續)

司法管轄區	批評	支持
加拿大	<ul style="list-style-type: none"> • 既無系統，又缺乏透明度。 • 並無委員會可就最高法院法官的委任事宜向聯邦政府提供意見。 • 法官委任顧問委員會的職責只限於提供建議，並無權作出提名。 • 司法部長向各省份的檢察長及首席法官的諮詢不足。 	<ul style="list-style-type: none"> • 在各省份及地區均設有“法官委任顧問委員會”供當局諮詢。 • 現時，在選拔法官時，相信當局會較注重其法律上的成就多於政治上的考慮。
香港特區	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏透明度。 • 政府當局向立法會提供的資料不足。 • 推薦委員會在通過有效的決議時，不應有兩票的反對票。 • 律政司司長出任推薦委員會委員，有被視為削弱推薦委員會的獨立性的傾向。 • 政治人物獲委任為推薦委員會委員。 	<ul style="list-style-type: none"> • 獲推薦的法官備受尊敬。

分析：可供香港參考的資料

1.1 研究中的司法管轄區的委任高級法官程序各有不同。美國及香港的立法機關均獲授予確認或同意法官任命的權力，美國的參議員更參與候選人的提名和遴選事宜。此外，參議院亦就聯邦法官提名人選舉行公開的確認聆訊。但在英國及加拿大，委任高級法官的整個過程由行政機關全權負責，國會在委任程序中並無參與。

1.2 關於委任法官的問題可分為兩大方面：透明度及既得利益者(如法律專業團體)和其他有關團體(如立法者)的參與程度。美國採用的制度透明度高、參與者多，而英國及加拿大的制度則被批評為不太理想。

1.3 英國及加拿大會公開招聘若干級別的法官，而美國的聯邦法官職位則不會作公開招聘。本部察悉，英國會公開招聘高等法院法官，而香港公開招聘的則只限於區域法院或以下級別法院的法官。

1.4 立法會司法及法律事務委員會於 2001 年 4 月 24 日的會議上，曾討論成立工作小組，進一步研究香港任命高級法官的程序。根據在是次一系列有關海外國家委任法官的研究所得的經驗，以及立法會議員過往有關法官任命的辯論中所提意見，若成立擬議的工作小組，工作小組可考慮以下各點：

- (a) 政府當局應公開哪些有關遴選過程的資料；
- (b) 香港是否應公開招聘高級法官；
- (c) 推薦委員會的成員組合及法定人數；
- (d) 行政長官是否有權不委任推薦委員會所推薦的法官人選；
- (e) 立法會在同意任命法官方面的程序；及
- (f) 推薦委員會、行政長官及立法會之間的協調。

附錄 I

美國大律師公會提出的改革建議

(摘錄自“美國大律師公會三權分立及司法獨立委員會報告書”，1996年8月)

1. 擔當“提供意見並予以同意”角色的參議員，應在法官空缺出現前便物識優秀法官的人選，而候選人亦應於空缺出現前或出現後 30 天內接受徹底評核及“審查”。
2. 參議員應就每個空缺向總統推薦兩名或以上的人選，按優先次序排列，以免因某提名人選不能接受提名而引致延誤。參議員必須在空缺出現後 90 日內向行政機關交出推薦人選。
3. 如參議員只推薦一名人選，政府應告知該參議員當局希望考慮更多人選。行政機關亦應存有各類準司法人員人選的名單。
4. 若參議員在 90 天內仍未就地區法院空缺作出推薦，總統應考慮政府當局提名的人選，而若確認程序出現延誤，總統可作出臨時委任，或“休會期間”的委任。
5. 白宮、司法部、聯邦調查局及美國大律師公會均應在空缺出現後 90 日內完成有關候選人的調查程序。
6. 美國大律師公會應容許每個巡迴法院派出多於一名代表加入其聯邦司法機構常設委員會，亦須簡單解釋其評分等級，以免被人指摘其在評分過程中間有政治考慮之嫌。
7. 白宮及司法部應檢討現行程序並予以簡化，以免某些程序有所重覆，並應考慮取消與候選人的個人會晤，以免有影響候選人司法觀點之嫌。

8. 參議院司法委員會應增加其調查司法人員提名人選的律師僱員。
9. 若提名人選不具爭議，參議院司法委員會可無須召開確認聆訊。
10. 委員會應在接獲總統的提名後兩個月內完成提名人選的審查程序，交參議院全院確認。
11. 準提名人選應只須填寫一份問卷，內中已提供司法部、白宮、美國大律師公會及參議院司法委員會所要求的所有資料。
12. 上述部門應仔細探究是否真有需要索取現時所要求的全部資料，或此做法是否恰當。
13. 國會應立法規定在現任法官符合資深地位(半退休)資格當日增設一個法官職位，即使該法官當日並未接受資深地位，而當該現任法官正式接受資深地位、完全退休或去世時，便將特許法官的職位減一。

附錄 II

畢桃勳爵（前公職人員委任專員）的改革建議

（摘錄自“英格蘭及威爾斯法官及皇家律師委任程序的獨立審議”，1999年12月）

法官委任委員會¹

- **角色**

當局應成立法官委任委員會，負責包括法官委任和更新委任的程序及政策的持續審核工作、處理因根據該等程序或政策運作而導致的不滿情緒及上訴，以及向大法官提出改善及修改建議。

- **成員**

可委任一人出任委員會的兼職主席或首席專員，另委任 10 名左右的兼職專員。委員會中具備法律背景的成員人數不超過三分之一；可委任法官或退休法官為兼職專員，但非首席專員；其他成員為非法律專業人士，但當中部分人士應具有對遴選技巧及程序的專門知識。成員中會有女性及少數族裔的代表。成員會接受適當訓練。他們會分擔大法官所承諾的責任，確保其原則得以實行。

¹ 截至本研究報告發表之日，此“委員會”尚未正式成立。

- 活動

委員會每季會舉行一次全體會議，討論工作計劃、交換經驗並制訂提交大法官的建議。

首席專員／主席或其他獲委任成員會處理個人或團體提出的不滿及申訴；唯就個人申訴而言，當事人必須先盡用現行機制(特別是回應制度)提供的途徑，最後才向委員會提出申訴。

首席專員／主席及委員會向大法官及常務次官就有關法官委任制度的工作及應予改善或檢討之處提供建議。

大法官可要求委員會審核或審議法官委任程序或政策的任何部分。

委員會可在接獲申訴後展開調查，並根據調查結果建議所需採取的行動。

委員會將發表年報，該年報會成為大法官向國會提交的報告的一部分。

- 權力

委員會必須能夠查閱所有有關文件。

若申訴得直，委員會有權在申訴人參與角逐的下一輪委任過程中恢復申訴人的資格。具體做法視乎實際情況而定，因一個職位可能只可角逐一次，亦可有多次競逐。

委員會有權修訂或刪除任何人的部分紀錄。

委員會可應國會議員或團體之邀與其討論委任程序。

除執行上述工作和展開調查外，委員會無權單方面採取行動，及任何提出的建議行動須獲大法官批准。

高級法官職位的繼任計劃

- 大法官須最少每 6 個月與各高級法官(主要包括高等法院院長、各庭庭長及其他法官)舉行一次正式會議；如有需要，會議次數可更頻密。會議主要討論高等法院法官、上訴法院法官及各庭庭長職位的人選。
- 制訂分類繼任名單，同意即時履新者歸一類，另一類是需要一段指定時間(通常兩、三年)才可角逐各職位者。候選人可從自行申請或獲提名的人選中物識。在每次會議中亦會考慮最出色的女性及少數族裔的候選人、律師及大律師的名單。
- 大法官可從短期或長期的繼任名單中挑選合適人選作出推薦，若不欲在此等名單中挑選繼任者，可重新舉行會議，再討論其他候選人。
- 法官委任專員會出席是次會議。

附錄 III

加拿大大律師公會提出的改革建議

(摘錄自“就聯邦法官委任程序呈交司法部長的意見書”，1993年11月)

加拿大大律師公會

1. 建議司法部長應諮詢有關的法官委任委員會對屬於其司法管轄範圍內的所有空缺的意見，該委員會應向司法部長呈交經其評估並獲其推薦的人選名單。
2. 建議維持委任程序的保密制，並修訂申請表格，清楚訂明當局會查詢有關申請者的資格，但查詢會以保密方式進行。
3. 建議法官委任委員會的成員須簽署承諾書，承認其有責任將查詢過程保密。
4. 建議司法部長制訂書面指引，協助委員會成員履行職責。
5. 反對就專責法庭的法官委任事宜另行成立委員會。
6. 建議所有法官職位的晉升，包括由省法院至聯邦法院，均須經法官委任委員會評核。
7. 建議司法部長澄清“推薦”及“高度推薦”兩種評級的分別，以指出“推薦”的要求已非常高，而“高度推薦”的評級只留給遠超出該水平的申請者，使其資格更見突出。

8. 反對加入面試作為評核過程的一部分。
9. 建議修改委任準則，加入“個人習慣”一項。
10. 建議書面評審指引應增設一項指示，訂明須適當考慮候選人的所有經驗，包括其在主流以外的私人執業經驗。
11. 建議個別委員會成員不可向部長作出個人推薦。
12. 建議法官委任委員會的法律專業成員在獲准申請法官職位前，必須有一段冷靜期。
13. 建議國會議員、參議院議員或立法機關的成員，在獲准申請法官職位前，必須有一段為期兩年的冷靜期。
14. 建議法官委任委員會成員的任期為重疊形式。
15. 建議保留由提名機構提名兩、三名人選加入法官委任委員會的現行程序。

----- ✕ -----
研究文件編號：

題目：

請議員(或其職員)填寫並交回這份已附有地址的簡單問卷，以便我們得知所撰寫的研究文件是否符合要求。
意見無論褒貶，均無任歡迎。

你認為這份文件：

1. 十分有用 頗為有用 不太有用 資料不足

其他意見： _____

2. 過長 頗長 略短 過短

3. 清晰易明 頗為清晰 有時不清晰 不大清晰

姓名 _____

(_____議員／議員的助理)

請摺疊

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部
香港中區花園道三號
萬國寶通銀行大廈五樓

資料研究及圖書館服務部主管
劉騏嘉女士

請摺疊