

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)515/11-12號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會 會議紀要

日 期：2011年6月27日(星期一)
時 間：下午4時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：吳靄儀議員(主席)
梁美芬議員(副主席)
何俊仁議員
涂謹申議員
劉江華議員, JP
劉健儀議員, GBS, JP
劉慧卿議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
余若薇議員, SC, JP
謝偉俊議員
梁國雄議員

缺席委員：黃宜弘議員, GBS
霍震霆議員, GBS, JP

出席公職人員：議程第III項

律政司

律政司司長
黃仁龍先生, SC

刑事檢控專員
薛偉成先生, SC

議程第IV項

司法機構政務處

司法機構政務長
劉嫣華女士

司法機構助理政務長(支援)
羅宋素薇女士

應邀出席者 : 議程第III項

香港大律師公會主席
資深大律師林孟達先生

香港大學法律學院
比較法與公法研究中心主任
楊艾文先生

資深大律師江樂士先生

基本法研究中心主席
資深大律師胡漢清先生

議程第IV項

香港大律師公會主席
資深大律師林孟達先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)3
戴燕萍小姐

列席職員 : 高級助理法律顧問3
顧建華先生

高級議會秘書(2)4
梁慧玲小姐

議會秘書(2)3
盧惠貞女士

議會事務助理(2)3
曾盧鳳儀女士

經辦人／部門

I. 上次會議後發出的資料文件
[立法會CB(2)1134/10-11號文件]

委員察悉上次會議後並無發出任何資料文件。

II. 下次會議的討論事項

2. 委員同意於2011年7月21日的下次特別會議上討論下列事項 ——

- (a) 擬議的《調解條例草案》；及
- (b) 免費法律諮詢服務。

III. 有關檢控的事宜 —— 獨立的刑事檢控專員與檢控政策及常規
[立法會CB(2)2154/10-11(01)至(02)及CB(2)2201/10-11(01)至(02)號文件]

政府當局作出簡介

3. 律政司司長向委員簡介政府當局對律政司司長及刑事檢控專員在檢控方面所擔當角色的立場，詳情載於政府當局的文件[立法會CB(2)2154/10-11(01)號文件]。總括來說，政府當局認為，律政司司長身為律政司的首長，他在憲制上有責任就檢控工作獨立行事，而作為公眾利益的守護者，他關注檢控決定是理所當然的。把律政司司

長的檢控職責全部轉交刑事檢控專員，將等同摒棄律政司司長作為部門首長的責任，並會違反《基本法》第六十三條的規定，即律政司主管刑事檢察工作，不受任何干涉。刑事檢控專員薛偉成先生簡介政府當局就現行檢控政策及常規所提供的文件[立法會CB(2)2154/10-11(02)號文件]。委員察悉，該文件詳述了律政司最近為提高刑事檢控科的工作質素和效率而推行的措施。

4. 委員亦察悉立法會秘書處就此課題擬備的背景資料簡介[立法會CB(2)2201/10-11(01)號文件]。

陳述意見

5. 資深大律師林孟達先生表示，香港大律師公會(下稱"大律師公會")認為，雖然根據《基本法》第六十三條，在體制上並不容許設立獨立的刑事檢控專員主管檢控工作，唯可爭論的是，因為除了極少數的特殊案件外，實際上絕大部分的檢控決定均由刑事檢控專員作出，故從運作層面而言，刑事檢控專員可獨立行事。大律師公會現正研究刑事檢控專員的獨立性問題，以及香港應否採用類似英國《檢察總長與檢控部門議定書》(下稱"英國議定書")的議定書。大律師公會經敲定其意見後，會向事務委員會提交立場書。主席建議，大律師公會可於其意見書內載述英國檢察總長與香港律政司司長的政治角色有何分別，供委員參考。

6. 鑑於涉及在公眾地方造成阻礙及少年犯的檢控案件，林孟達先生表示，大律師公會支持政府當局的決定，即就有關公共秩序條例的檢控案件制訂政策及指引。大律師公會認為，擬議的指引應高度透明，並且讓公眾容易取覽，以助他們瞭解有關事宜。

7. 香港大學楊艾文先生指出，《基本法》並未規定香港的檢控制度於1997年主權移交後必須維持不變，而《基本法》第六十三條亦沒有訂明律政司司長在主管刑事檢控工作方面可行使何程度的控制權。依他之見，嚴格來說，有關刑事檢控專

員獨立性的檢討，並非全屬於憲制問題。他認為，在現行的檢控制度下，香港實際上享有檢控方面的獨立性，但並非在組織架構上的獨立性。楊先生又闡述加拿大的經驗，當地於2006年根據《檢控專員法令》(Director of Public Prosecutions Act)設立了獨立的聯邦檢控機構。他特別指出，由於該法令，聯邦檢控專員在履行其檢控職責時獲准獨立行事，而檢察總長如擬干預某宗案件，必須在憲報上刊登公告通知公眾。楊先生認為，按照加拿大的模式，檢控專員及檢察總長的角色已在法例上清楚訂明，足可確保檢控工作高度透明，不會受到政治干預。

8. 前刑事檢控專員江樂士先生認為，儘管《基本法》第六十三條不會容許設立獨立的刑事檢控專員一職，但《基本法》有充分彈性，讓刑事檢控專員主管檢察工作，並在律政司內獨立運作。他強調，若在作出檢控決策的過程中有政治任命的官員參與，會有損公眾對刑事檢控工作獨立性的信心。普通法司法管轄區有一個明顯趨勢，就是將政府人員(不論是檢察總長、律政司司長或法務部長)抽離檢控過程，以期加強公眾對檢控制度完整性的信心，因此政府當局是時候考慮採用此安排，以跟國際常規看齊。他補充，英國議定書清晰而嚴格地規定檢察總長在何情況下可參與檢控工作，這可供香港借鑒，以改善其檢控制度。

9. 基本法研究中心主席胡漢清先生指出，英國的檢察總長在刑事檢控方面，具有維護法治的職能。他認為，律政司司長作為公眾利益的守護者而要在檢控工作方面兼顧公眾利益，並不符合普通法原則。雖然他贊同政府當局的意見，認為基於檢察總長及律政司司長同屬檢控機關的監督，香港與英國的檢控制度相近，但他關注到香港未有仿效英國訂立類似英國議定書的議定書，清楚訂明不會就涉及政治問題的檢控決定諮詢檢察總長的意見。他認為，與很少需要出席內閣會議的英國檢察總長比較，律政司司長自2002年問責制實施以來一直擔任政治委任官員，他在作出檢控決定方面，定會受到較多的政治考慮因素所影響。依他之見，重要的是，律政司司長必須確保香港的檢控制度不但公平

公正、不受政治干預，而且亦須讓人看見該制度公平公正、不受政治干預。

討論

10. 劉慧卿議員察悉江樂士先生的意見，即若由獨立的刑事檢控專員負責作出檢控決定，在近期所發生有關行政長官指稱遇襲，以及指稱當局沒有就政府官員私人物業內的非法僭建物對有關官員採取執法行動等案件中，便不會出現公眾對律政司司長的雙重身份有不良觀感的問題。她詢問江樂士先生對現行檢控制度的意見、該制度可如何改善，以及他擔任刑事檢控專員時能否獨立行事。

11. 江樂士先生回應時表示，雖然香港的現行檢控制度一直行之有效，但仍有未如理想之處，未能與其他普通法司法管轄區的慣常做法看齊；而在該等地區，須由獨立的刑事檢控專員履行檢控職能一事愈來愈受到重視。根據他的經驗，若由獨立刑事檢控專員作出檢控決定，過程中法務部長並無參與，公眾會非常樂於見到。據他所知，他過往所作的檢控決定，從未受過政治考慮干預。江樂士先生重申，律政司司長若能抽離檢控程序，讓刑事檢控專員在律政司內獨立運作，將可加強公眾對檢控制度完整性的信心。他強調，由英國議定書規管的英國檢控制度行之有效，可以作為一個模範，供香港借鏡。

12. 梁國雄議員提述前律政司司長決定不起訴胡仙女士及前刑事檢控專員對他本人提出檢控這兩件事，對律政司在作出檢控決定時處理手法截然不同深表不滿。他認為，政府當局有責任制定法例或發出議定書，以確保律政司司長不能干預刑事檢控專員的檢控決定，以及律政司司長和刑事檢控專員所作的檢控決定完全不受政治左右。不過，梁美芬議員表示，雖然她明白普通法制度有所不足，但她認為檢控權力應繼續由律政司司長掌握。

13. 劉江華議員認為，《基本法》訂明律政司司長不得摒棄其掌管刑事檢察工作的憲制責任。他亦察覺，公眾對現行的檢控制度並無不滿。他察

悉，律政司司長只會在刑事檢控專員提請其注意的極少數案件中親自作出檢控決定，他詢問刑事檢控專員會在何情況下徵詢律政司司長有關檢控的意見。他關注到，若律政司司長與刑事檢控專員意見分歧，公眾對檢控決定會有何看法。

14. 律政司司長解釋，大部分檢控決定實際上是由刑事檢控專員或律政司刑事檢控科內的其他檢察官作出。只有少數特殊及敏感案件是刑事檢控專員提請他考慮的。據他記憶所及，在該等案件中，律政司司長與刑事檢控專員均達成共識。如他們對任何案件的意見有分歧，可向外界律師尋求獨立意見，而律政司司長作為律政司的首長，會負起作出最終決定的責任。

15. 劉健儀議員雖然明白，在普通法制度中，最理想的情況是設立獨立的刑事檢控專員主管檢控工作，但她表示，即使香港無此安排，預期亦不會引起公眾不滿。她詢問江樂士先生及胡漢清先生，是否除非在現行制度下設立獨立的刑事檢控專員，否則預期會否引起公眾不滿。她又詢問胡先生，如果香港採用類似英國議定書的議定書，是否可予接受。

16. 江樂士先生重申，香港的檢控制度一般行之有效，唯參考海外的經驗，卻仍有可予改善之處。胡漢清先生告知委員，全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區的基本法委員會曾研究香港應否採用類似英國議定書的議定書此問題，研究結果尚未公布。依他之見，若香港採用類似的議定書，並不會對律政司司長主管檢控工作造成損害。

17. 律政司司長表示，刑事檢控的獨立運作受到《基本法》第六十三條的憲法保障，亦有適當的制衡及問責機制加以維護。政府當局認為，香港現行的檢控制度運作暢順。他強調，香港的檢控制度，其安排與其他多個普通法司法管轄區一致，如其他司法管轄區一樣，該等安排在香港運作暢順。舉例來說，在現行的機制下，對於一些被視為有利益衝突的敏感案件，律政司司長可自行抽離檢控程序，以避免可能予人有所偏袒的印象。對於江樂士

先生在其意見書提到近期發生的案件會引起公眾對刑事檢控工作獨立性產生不良觀感，導致有必要修改現行制度此看法，他並不認同。

18. 關於英國的檢控制度，律政司司長又指出，檢察總長身為部長，須向國會負責，但他同時亦兼任檢控機關的監督，並非能完全抽離檢控程序。在草擬議定書時，英國政府曾研究應否為檢控機關設立獨立的刑事檢控專員一職，其結論是沒有必要這樣做，理由是檢察總長必須繼續履行律政專員的職責，並須直接向國會負責。律政司司長強調，於2009年發表的英國議定書是基於英國的具體情況制定，其成效仍在檢視中。在現階段仿效英國的模式改變香港現行的檢控制度，實屬草率之舉，更遑論要律政司司長摒棄其主管檢控工作的憲制責任此建議。他向委員保證，政府當局會密切注視刑事檢控制度的發展，並會考慮大律師公會對這方面的意見。

19. 主席總結時表示，公眾對本港檢控工作獨立性的疑慮仍未釋除。有意見認為，當局應透過修改現行機制或採用類似英國議定書的議定書，使檢控程序不受律政司司長影響，藉以確保檢控工作可獨立執行。她建議，在大律師公會備妥意見書，可供事務委員會及政府當局審閱時，事務委員會應考慮在下年度立法會期如何跟進此事。

秘書

IV. 任命在職上訴法庭法官為終審法院非常任法官與終審法院及其他各級法院的司法人手情況

[立法會 CB(2)2154/10-11(03) 及 CB(2)2201/10-11(03)號文件]

政府當局作出簡介

20. 司法機構政務長劉媽華女士向委員簡介司法機構對任命在職高等法院上訴法庭法官為終審法院非常任香港法官與終審法院及其他各級法院的司法人手情況的意見；以上事宜載於司法機構政務處的文件[立法會CB(2)2154/10-11(03)號文件]。

21. 委員亦察悉立法會秘書處就此課題擬備的背景資料簡介[立法會CB(2)2201/10-11(03)號文件]。

討論

任命在職高等法院上訴法庭法官為非常任香港法官

22. 林孟達先生重申，大律師公會認為任命高等法院上訴法庭法官為終審法院非常任香港法官的安排，會削弱公眾對司法的信心，其中尤以刑事案件被告人於高等法院審訊中被定罪後，繼而再在上訴法庭中上訴失敗的情況為然。大律師公會認為，與其任命在職上訴法庭法官為終審法院非常任香港法官，政府當局應任命更多退休法官，以增加終審法院法官的人數。林孟達先生提述司法機構政務處較早前曾表示，預期眾在職上訴法庭法官每年所須審理的終審法院案件，合共不會多於10宗，他認為相對於終審法院40宗的總案件量而言，10宗並非一個小數目。

23. 主席提述司法機構政務處文件第15(b)(i)及(ii)段，當中闡述，若出現以下情況，非常任香港法官不會獲選審理案件：即終審法院須審理有關上訴法庭過往案件中的若干不一致決定，而有關法官正是相關上訴法庭的審判成員；或如有關法官曾於其過往審理的案件中撰寫首要決定，而終審法院當前所須處理的就是該案中所作的決定是否正確。她詢問，上述安排能否釋除大律師公會的疑慮。

24. 林孟達先生重申，由於獲委任為非常任香港法官的在職上訴法庭法官會審理針對上訴法庭裁決的上訴案，而有關決定是由其高等法院的同事作出，故予人當中有所偏袒的印象尚存。他注意到，據司法機構政務處文件第15(a)段所載，選中在職上訴法庭法官參加審訊的終審法院案件數目有限，他要求當局澄清該等案件的最新估計數字。司法機構政務長表示，過去9個月只有兩宗終審法院案件是由在職上訴法庭法官以非常任香港法官的身份審理。

司法人手情況

25. 劉慧卿議員提述背景資料簡介第16(a)及(b)段中，有關2004至2007年間上訴法庭的人手情況及原訟法庭案件的輪候時間，她質疑現行的司法人員編制是否足以應付司法機構現時的工作量。劉議員提到香港律師會會長近期對本港司法人手短缺所提出的關注，她認為當局應全面檢討司法人手情況。

26. 司法機構政務長回應時表示，司法人員編制已於2008年7月大幅增加，當時淨增設了7個法官及司法人員職位，包括在高等法院增設一個上訴法庭法官職位及5個原訟法庭法官職位。她表示，上述新職位全已填補，高等法院的人手情況曾一度相當理想，上訴法庭的所有職位均由實任法官擔任。不過，隨着當時的高等法院首席法官於2010年獲任命為終審法院首席法官，加上有3名上訴法庭法官於2011年退休，過去一年左右上訴法庭的司法人手頗受影響。雖然如此，高等法院首席法官及兩個上訴法庭法官的空缺近日已經填補，現時只有一個仍然懸空。司法機構政務長又強調，在現階段，高等法院的司法人員編制應足以應付工作量。透過公開招聘填補其餘空缺，將可緩和司法機構短期人手不足的情況。

27. 回應劉慧卿議員詢問大律師公會是否認為司法機構現時的實際人手足可應付運作需要一事，林孟達先生表示對高等法院法官的空缺不斷增加有所關注。他表示，除了司法機構政務處文件所述的5個現有原訟法庭法官空缺外，由於高等法院來年會有法官退休，預期會出現至少4至5個空缺，使其空缺增至合共10個。他又關注到，高等法院現時只有約5名常任法官審理案件，其他職位由暫委法官出任，此安排會削弱公眾對司法的信心。他補充，大律師公會認為，司法機構人手不足會為法官帶來壓力，令他們在實施民事司法制度改革後須在案件管理方面擔當更積極的角色。

28. 劉慧卿議員建議，事務委員會應在下年度立法會期跟進司法人手情況，而當局應提供資料，

秘書

說明案件在法庭的輪候時間，以及在聘請到實任職位的法官前，期間由暫委法官聆訊案件的次數，供委員參考。主席指示把該項目納入事務委員會的待議事項一覽表。

招聘法官

29. 主席察悉司法機構在招聘合適人選填補法官空缺方面可能遇到困難，並詢問將進行的公開招聘工作詳情，以及這類招聘工作如何能改善司法人手情況。梁國雄議員對人手短缺問題可能會損害司法機構的工作質素表示關注，並詢問司法機構政務處如何處理此問題。

30. 司法機構政務長回應時表示，司法機構承認聘用短期司法人員應付法庭的運作需要，只可作為暫行的措施。長遠而言，所有空缺須由實任法官填補。司法機構數年前曾就委任法官及司法人員一事進行檢討，其後制訂了政策，透過公開招聘填補高等法院上訴法庭法官級別以下的空缺，如原訟法庭法官、區域法院法官、常任裁判官及特委裁判官等。與其他普通法司法管轄區的做法相若，高等法院上訴法庭法官的空缺會藉內部晉升填補。

31. 司法機構政務長又表示，過去數年均均有進行公開招聘工作。司法機構曾在本地報紙刊登招聘廣告，並將有關空缺告知現職的法官及司法人員、兩個法律專業團體和相關機構。在上次公開招聘中，當局物色到足夠合適人選填補有關空缺。司法機構政務長又表示，新一輪招聘工作即將展開，以期填補因法官及司法人員退休和晉升至較高級別法庭而產生的空缺。

32. 主席詢問私人執業大律師是否認為法官的職位並不吸引，林孟達先生回應時表示，近兩年委任的法官大部分均為大律師公會會員。由於被視為合資格出任法官一職的法律執業者人數不多，他相信除非合適人選的數目可進一步增加，否則招聘法官仍會有困難。

33. 主席又詢問，考慮到語言要求，在海外進行招聘是否並不實際可行。司法機構政務長回應時表示，司法機構在聘請法官及司法人員時，會依循法律規定的具體要求行事。須予注意的是，法官不一定要精通中文，在上次招聘工作中委任的法官，亦非全部均通曉中英兩語。她補充，來自不同背景的應徵者，包括較低級別法庭的在職法官及司法人員、私人法律執業者 and 政府部門的合資格人士，過往亦曾在公開招聘中提交申請，並有部分獲聘。司法機構政務長重申，於本港進行公開招聘工作，已能有效物色到合適人選填補司法機構的空缺。

立法會大樓舊址的用途

34. 主席詢問，在現時的立法會大樓移交司法機構之後，司法機構計劃如何使用該大樓。司法機構政務長回應時表示，司法機構計劃將終審法院遷往該大樓。應劉慧卿議員建議，主席要求司法機構政務長於下年度立法會期向事務委員會匯報使用該大樓的計劃。

司法機構政
務長

V. 其他事項

35. 議事完畢，會議於下午6時32分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年12月8日