

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2547/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱
及主席核正)

檔 號：CB2/PL/AJLS

立法會司法及法律事務委員會 特別會議紀要

日 期：2000年6月3日(星期六)
時 間：上午11時
地 點：立法會會議廳

出席委員：吳靄儀議員(主席)
曾鈺成議員(副主席)
何俊仁議員
李柱銘議員
劉漢銓議員
劉慧卿議員

列席委員：夏佳理議員

缺席委員：涂謹申議員
劉健儀議員

出席公職人員：副行政署長
趙崇嚨女士

律政司法律顧問(立法事務)
杜俊能先生

律政司高級助理法律政策專員
黃慶康先生

助理行政署長
陳欽勉先生

應邀出席人士：香港大律師公會

資深大律師
戴啟思先生

香港城市大學

法律學系
羅俊旭先生

列席秘書 : 總主任2(3)
馬朱雪履女士

列席職員 : 法律顧問
馬耀添先生

高級主任(2)8
蘇美利小姐

經辦人／部門

I. 委任終審法院法官的法律及行政事宜

(立法會CB(2)2176/99-00(01)號文件 —— 政府當局提供的文件)

立法會CB(2)2176/99-00(02)號文件 —— 《美國政府》(1997年版)第10章的摘錄，當中載述有關美國委任法官的規定

立法會CB(2)2176/99-00(03)號文件 —— 英國司法部門在1999年10月就司法人員委任事宜向國會提交的1998至1999年度年報的摘錄)

主席歡迎香港大律師公會(“大律師公會”)、香港城市大學及政府當局的代表出席會議。

2. 主席表示，政務司司長曾於2000年5月10日發出預告，表示會於2000年5月31日的立法會會議上提出議案，徵求立法會同意終審法院7名法官的任命。為協助議員考慮該議案，事務委員會於2000年5月16日的會議上，同意請政府當局在2000年6月3日事務委員會特別會議上，向委員簡介委任終審法院法官的法律及行政事宜。委員進一步同意邀請兩個法律專業團體及學術界的代表就《基本法》第七十三(七)條所授予立法會同意終審法院法官和高等法院首席法官的任命的權力發表意見。主席就政府當局應委員要求撤回預告，讓議員有更多時間研究議案表示感謝。

3. 應主席之請，副行政署長向委員介紹政府當局的文件，當中載述政府當局對委任終審法院法官的若干有關問題的意見。

律政司司長在委任終審法院法官方面的角色

4. 主席提到有律政司的代表出席是次會議，並詢問在委任終審法院法官的事宜上，律政司司長所擔當的角色為何。律政司法律顧問(立法事務)(“法律顧問(立法事務)”)答稱，根據《司法人員推薦委員會條例》(“該條例”(第92章)規定，律政司司長是司法人員推薦委員會(“推薦委員會”)的當然委員。至於律政司司長在推薦委員會中的具體角色，法律顧問(立法事務)表示，律政司司長顯然可將其在職位上所取得的經驗帶進推薦委員會，協助該委員會就填補司法職位空缺事宜向行政長官提供意見或作出推薦。不過，法律顧問(立法事務)指出，律政司司長是以個人身分出任推薦委員會委員。就他所知，律政司司長從未就推薦委員會的事務諮詢律政司。

5. 主席認為，鑒於律政司司長負責全港所有刑事檢控，以及在所有民事官司中為政府辯護，其在推薦委員會的委員資格頗為特殊。她又表示，若律政司司長在推薦委員會中的角色有偏離其個人身分的情況，她會提出就律政司司長在推薦委員會的成員資格進行檢討。

6. 劉慧卿議員對有律政司的代表出席會議表示詫異，並詢問律政司是否亦負有聯合王國(“英國”)司法部門的職能，而後者的職能是負責協助大法官管理司法人員任命的制度。

7. 法律顧問表示，情況並非如此。他解釋，香港法院的法官是由行政長官根據推薦委員會的推薦委任，而英國法院有若干法官是由大法官委任，但最高級的法官則由英女皇根據首相的推薦委任。法律顧問又表示，香港法官的現行委任程序是沿自回歸前的時期，當時是由總督按照司法人員敘用委員會(“敘用委員會”(即推薦委員會的前身)的推薦決定法官的任命。他補充，當局是根據《香港終審法院條例》(第484章)附表第10(a)項，在1997年7月1日將敘用委員會易名為推薦委員會。除名稱不同及所推薦的司法人員職位的範圍擴大至包括終審法院首席法官及法官，以及高等法院首席法官外，推薦委員會的職能及成員組合，均與敘用委員會的無異。

8. 主席表示，既然事務委員會曾邀請政務司司長出席此特別會議，政務司司長便有權決定由何人代表她出席。鑒於討論課題涉及法律事務，她相信政務司司長認為最好由律政司的代表以政府當局法律代表的身分出席，協助議員更深入瞭解《基本法》第七十三(七)條所賦

予立法會的權力、職能及憲制責任。法律顧問(立法事務)表示，這正是政府當局的意思。

9. 李柱銘議員詢問為何律政司有份參與擬備政府當局的文件。法律顧問(立法事務)回應時表示，這是由於事務委員會曾特別要求政府當局向其簡介有關委任終審法院法官的法律及行政事宜。

《基本法》第七十三(七)條所賦予立法會的權力

10. 主席提述政府當局文件第14段所載：“因此，政府認為如推薦委員會確實已就司法人員的任命作出推薦，而行政長官亦已接納有關推薦，則立法會應同意該項司法人員的任命。只有在立法會信納在《基本法》中有關司法人員的任命的規定未有獲得遵行時，才應對司法人員的任命不予同意”，她表示當中意思似乎建議，立法會只應在程序欠妥的情況下，才對終審法院法官及高等法院首席法官的任命不予同意。鑒於第14段對《基本法》第七十三(七)條所賦予立法會的權力有重大影響，主席要求政府當局解釋箇中意思，並要求政府代表就立法會在同同意終審法院法官及高等法院首相法官的任免方面有多大權力發表意見。

政府當局的觀點

11. 法律顧問(立法事務)表示，第14段應與第13段一併解讀。第14段所基於的前提是，根據該條例，推薦委員會受託負責就司法職位空缺的填補向行政長官提供意見或作出推薦的事實。若行政長官接納推薦委員會的建議，即表示除非程序出錯，否則立法會應同意有關的法官任命。法律顧問(立法事務)補充，第14段只是政府當局給立法會的建議，絕無以此作為最終決定之意。

12. 法律顧問(立法事務)強調，律政司代表出席會議是為協助議員考慮有關委任終審法院法官的議案，他們毫無規限《基本法》第七十三(七)條所賦予立法會的最大法律權限的意圖，亦絕不會企圖遏制或左右司法獨立。

各代表的觀點

13. 大律師公會的戴啟思先生表示，問題癥結在於政府當局在第14段所提出的意見，究竟是已確立的法律觀點、或僅是對有關政策的一項聲明、還是立法會應遵守的常規，而鑒於終審法院法官及高等法院首席法官的任命與免職均需要立法會同意，這問題尤其顯得重要。立法會若在規定程序獲得遵行時便要同意終審法院法官

及高等法院首席法官的任命，則在同樣情況下亦要同意將有關的法官免職。但由於導致免職決定的情況與任命的略有不同，這種劃一的處理方式未必可取。戴啟思先生進一步表示，就確保所有規定程序獲得遵行一事而言，責任應在於立法會。依他之見，這不屬於法庭的事務，原因是在任免法官方面，行政機關與立法機關各自的權力已分配清楚，在此情況下，法庭不大可能會介入有關的任免程序。

14. 戴啟思先生又表示，考慮過各有關事項後，他認為《基本法》第七十三(七)條所授予立法會同意任免法官的權力是一項實質權力。因此，立法會在考慮某項司法人員的任命是否應予同意時，應有權要求委任人選證明自己勝任有關工作，或要求推薦委員會委員解釋如何作出有關推薦決定。他指出，推薦委員會的制度在何情況下會禁止該委員會披露任命(包括政策考慮)的資料，其實並不清楚。戴啟思先生表示，就政策考慮而言，英國的大法官有權就是否讓更多女性、少數民族或較年青的人擔任法官等事宜訂定政策。鑒於政策考慮肯定是招聘司法人員過程中的重要一環，委員或應與推薦委員會跟進此事。終審法院首席法官作為推薦委員會的主席，應最清楚女性法官是足夠還是太多、司法人員的年紀是太大還是太輕，因此，他希望終審法院首席法官在此事上會有發言權。

15. 香港城市大學的羅俊旭先生表示，雖然推薦委員會在作出決定的過程中有嚴格的程序規限(若有兩票反對，則有關的決議即屬無效)，但他仍無法同意政府當局所建議的，若《基本法》所訂有關司法任命的規定已獲遵行，立法會便須同意終審法院法官及高等法院首席法官的任命。他認為，毫無疑問，《基本法》第七十三(七)條所授予立法會的是一項實質權力。就此，立法會應有權在決定是否同意一項任命前，要求取得更多關於該項任命的詳細資料，例如有關法官的名單是如何得出等。羅俊旭先生又表示，就實質上屬內部晉升的司法人員任命予以同意，應是直截了當的事。若委任人選原屬執業大律師或律師，而且是首次加入法官行列，才需立法會詳加審議。

討論事項

16. 夏佳理議員表示，在其心目中，毫無疑問，《基本法》第七十三(七)條授予立法會同意法官任免的權力是一項實質權力。否則，《基本法》便無須在第九十條訂明，終審法院的法官及高等法院首席法官的任命或免

職，必須由行政長官徵得立法會同意。夏佳理議員指出，若有人明顯地不配擔任法官一職，譬如說委任人選雖是出色律師，但品格成疑，他有信心，不管正確程序有否獲得遵行，立法會以其智慧及明智的判斷，定會作出正確決定，拒絕同意該人的任命。同樣地，立法會亦不會因正確程序已遵行或未有遵行，而基於政治理由同意將法官免職。至於立法會應否採納美國的方式探查委任人選是否適合，則屬立法會自行決定的事。但他指出，該制度備受批評，指其阻礙最佳人才加入法官行列。

17. 對於戴啟思先生在上文第13段就終審法院法官及高等法院首席法官的免職提出的意見，夏佳理議員表示，雖然該等法官的任免均需經立法會同意，但該等法官的任命與免職的程序各有不同。法官的任命須經由行政長官按《基本法》第八十八條規定，根據推薦委員會的推薦予以落實；至於法官的免職，則須由行政長官按《基本法》第八十九條的規定，在一個由不少於5名本地法官組成的審議庭的建議下，才可付諸實行。

18. 李柱銘議員對政府當局再次企圖剝奪《基本法》賦予立法會的權力表示不滿。他認為，若《基本法》第七十三(七)條所授予立法會的是一項有限制的權力，一如政府當局所理解，則該條文不會以一般方式草擬，無附帶任何條件。若該項權力不是實質權力，則立法會便無法履行其作為捍衛司法獨立最後防線的憲制責任。

19. 李議員進一步表示，他不能同意戴啟思先生在上文第13段所言，法庭不會牽涉入備受質疑的司法人員任命。他指出，若某一項司法人員的任命未有遵從正確程序，唯一的解決辦法應是司法覆核，而非交由立法會決定。李議員指出，將受質疑的司法人員任命交由法庭聆訊，香港也有先例。他引述一宗任命裁判官的個案，該案一直訴至樞密院。到最後，連《英皇制誥》也要修訂。主席贊同李議員的見解，並補充，若任命法官的程序出錯而導致違憲的情況，則即使得到立法會同意，該項任命仍是不合法的。

20. 戴啟思先生澄清，其意思是，當司法人員的任命已提交立法會徵求立法會同意，法庭可能避免介入。不過，若其後發現委任人選不合資格獲得任命，法庭是會介入的。而且，如推薦委員會作出決定的過程明顯有問題，例如在作出決定的會議上與會的法定人數不足，法庭毫無疑問會介入有關的司法人員任命。

21. 劉慧卿議員亦同意《基本法》第七十三(七)條所授予立法會的是一項實質權力。劉議員認為，為令議員可在該7名終審法院法官的任命上行使《基本法》第七十三(七)條所授予的權力，議員實有必要知道推薦委員會得出有關建議的過程，尤其要知道申請人是當局邀請還是提名、掄選準則、(如有決選名單)決選名單的決定過程等。劉議員進一步關注到，雖然推薦委員會是按法例成立的獨立組織，但其成員均由行政長官委任，而公眾對其工作亦從不知情。李柱銘議員亦對此表示關注。他表示，由於該條例(前稱為《司法人員敘用委員會條例》)頒布經年，當中很多條文已與現今的要求脫節。他認為有需要修訂該條例，以提高推薦委員會的透明度。主席同意李議員的見解，並補充，事務委員會應在下個立法會期跟進此事。

22. 主席問及推薦委員會在委任7名終審法院法官及高等法院首席法官上的工作，副行政署長回應時表示，政府當局並無這方面的資料。為保證司法獨立，推薦委員會是根據該條例獨立運作，而政府當局並沒有以任何方式牽涉其中。對於委員對推薦委員會的司法人員任命制度的關注，副行政署長回應時表示，推薦委員會在考慮應否將一人推薦予行政長官作出任命時，會作出決議，決議若有兩票以上反對，即屬無效。在委任法官方面，推薦委員會會根據《基本法》第九十二條所訂準則選拔合資格的人選，即根據法官本人的司法和專業才能選用。副行政署長進一步表示，雖然推薦委員會的成員都是由行政長官委任，但當中有一名大律師及一名律師，是行政長官經諮詢兩個法律專業團體後才予委任的。

23. 法律顧問表示，推薦委員會在披露關於委任法官的資料方面，可能會有困難。該條例第11條規定，推薦委員會任何委員或其他人未經行政長官許可，均不得披露其在根據該條例執行職責的過程中所知悉的資料，違反者會受到刑事制裁。法律顧問又表示，雖然該條例對申請程序並無明文規定，但第13條訂明，行政長官會同行政會議可制訂規例，訂定關乎下列事項的表格及費用：即向推薦委員會提交的申請、由該委員會發出的報告或通訊或任何其他憑藉或根據該條例而規定的事項。

24. 夏佳理議員表示，在他擔任敘用委員會委員期間，司法職位是公開讓公眾申請的，原因是法律界對司法人員的職位空缺一般都十分清楚。除有興趣的人自動請纓外，大律師公會亦可鼓勵其認為合適的人向敘用委員會提出申請。夏佳理議員表示，將委任過程保密的一

個主要原因是，很多法律專業人士不想落選的事會讓公諸於世。

25. 何俊仁議員表示，議員有必要視《基本法》第七十三(七)條所授予立法會的是一項實質權力。就此，何議員建議事務委員會成立工作小組，研究立法會應如何行使《基本法》第七十三(七)條所授予的權力。劉慧卿議員對何議員的建議表示支持。她又表示應在立法會《議事規則》中訂明行使《基本法》第七十三(七)條所賦權力的程序。

26. 主席作結時表示，委員一致認為《基本法》第七十三(七)條所授予立法會同意終審法院法官及高等法院首席法官任命的權力是一項重大權力，應謹慎地行使，行使時須尊重司法獨立。在這種情況下，立法會應有權在認為有需要時探究有關的任命。

27. 法律顧問(立法事務)代表律政司作出補充，並將有關說話紀錄在案。他表示律政司認為《基本法》第七十三(七)條所授予立法會的權力是一項實質權力。至於立法會如何行使該權力，則完全由議員的明智判斷來決定。

未來路向

28. 事務委員會討論是否應邀請推薦委員會的委員出席事務委員會會議，就其在司法人員任命時所採取的一般程序及在是次任命中所遵行的程序提供資料，以協助議員考慮上述有關委任7名終審法院法官的議案。劉慧卿議員提述戴啟思先生在上文第14段提出的意見，並建議邀請推薦委員會委員向事務委員會簡介在是次任命及一般來說選拔終審法院法官的政策考慮。

29. 法律顧問表示，1997年前，同一個事務委員會也曾提出討論有關敘用委員會運作的問題。他們當時要求司法機構政務長而非敘用委員會的委員提供資料並出席會議。法律顧問同時提出，鑒於推薦委員會的職責是就填補司法職位空缺向行政長官提供意見或作出推薦，以及處理相關事宜，例如行政長官向其提出有關司法人員對服務條件提出的抗議、或法例可能規定的或由行政長官向其移交的任何影響司法職位的事宜，因此推薦委員會能否提供劉議員所建議有關政策考慮的資料，實在成疑。

30. 夏佳理議員贊同法律顧問的意見。主席表示，雖然推薦委員會委員未必能就司法人員任命的政策考慮

作出回應，但考慮到行政長官是推薦委員會的主席，就此事詢問推薦委員會亦無妨。

31. 委員經討論後，同意致函推薦委員會的秘書，邀請其委員出席事務委員會在2000年6月13日舉行的特別會議，就委任終審法院法官事宜提供下列資料——

- (a) 有關人選的提名／申請及掄選所採取的一般程序；
- (b) 可獲推薦的人選的掄選準則，包括《香港終審法院條例》的任何條文及／或其他政策考慮；及
- (c) 有關終審法院法官的任命或是次任命的任何其他考慮或程序。

鑒於推薦委員會的運作必須保密，對於其委員在此限制下可透露多少有關司法人員任命的資料，委員認為是推薦委員會自行決定的問題。委員同意同時邀請政府當局的代表及不屬於事務委員會的議員出席上述會議。

32. 委員亦同意主席應在2000年6月9日向內務委員會就該事提交進度報告，報告內容應包括下列事項——

- (a) 事務委員會不同意政府當局的見解，即立法會只有在信納在《基本法》中有關司法人員任命的規定未有獲得遵行時，才應對司法人員的任命不予同意；及
- (b) 事務委員會認為《基本法》第七十三(七)條所授予立法會同意終審法院法官及高等法院首席法官的任命的權力是一項實質權力，應謹慎地行使，行使時須尊重司法獨立。

徵求立法會同意委任7名終審法院法官的議案

33. 副行政署長表示，由於立法會的任期到2000年6月30日便告屆滿，而終審法院兩名現任的常任法官將分別於2000年9月及10月辭職或退休，因此必須在本立法會期內提出徵求立法會同意委任7名終審法院法官的議案。由於事務委員會將於2000年6月13日舉行另一次特別會議，繼續討論有關是次司法人員任命的過程，她希望委員支持政府當局在需要時請求立法會主席批准免除發出預告的規定。

34. 經討論後，委員並不反對政府當局在2000年6月5日發出預告，在2000年6月21日的立法會會議上提出議案。

35. 副行政署長回答李柱銘議員的詢問時表示，是次任命的7名委任人選的簡歷已送交議員。法律顧問表示，政府當局實際上是指一份向公眾(包括議員)發出的新聞公報。至於原訂於2000年5月31日立法會會議上提出的議案，政府當局與其一貫做法有別，既無提供立法會參考資料摘要，亦無提供議案動議人的講辭擬稿。應主席要求，副行政署長答允向議員提供各委任人選的簡歷。

(會後補註：政府當局已於2000年6月5日發出預告，將於2000年6月21日立法會會議上就委任7名終審法院法官提出議案。委任人選的簡歷英文本已載於議案內，並於2000年6月8日隨立法會CB(3)998/99-00號文件送交議員，簡歷的中文本亦於2000年6月13日隨立法會CB(3)1033/99-00號文件送交議員。)

36. 議事完畢，會議於下午12時48分結束。

立法會秘書處
2000年6月30日