

**推廣法治和司法獨立，以及
加強各界對香港法律制度信心的措施**

背景

法治和司法獨立是香港法律制度的要素，也是香港生活方式的基石。然而，社會人士關注到提請人大常委會就《基本法》兩項條文作出解釋的做法，削弱了對法治和司法自主的信心。我們有必要正視這些受到關注的事宜，並增強各界對香港法律制度的信心。

2. 自 1999 年 5 月提請人大常委會釋法以來，各項支持和反對尋求釋法的法律、憲法及政治的論點已有詳細的討論。本文件無意繼續這方面的爭論，但律政司須重申一點：提請人大常委會釋法是合法合憲的做法，並沒有干預司法獨立。實際上，終審法院在 1999 年 12 月 3 日的裁決也贊同這立場。

觀感

3. 然而，部分香港市民及海外人士感到居留權問題削弱了本港的法治，也有損對司法獨立的信心。律政司認為下述方法可以增強各界對香港法律制度的信心

- (1) 重申政府繼續維護法治及司法獨立的決心，並保證嚴守這些原則；
- (2) 糾正對居留權問題的某些誤解；
- (3) 澄清關於司法獨立的問題；
- (4) 如法院受到無理攻擊，全力維護法院；
- (5) 繼續促進本港市民和海外人士對法治和香港法律制度的認識；以及

(6) 消除市民對日後尋求釋法的疑慮。

決心維護、嚴格遵守

4. 行政長官、律政司司長及其他高級官員經常重申：特區政府決心維護法治及司法獨立。他們深明這些原則是香港成功，以及保障我們權利和自由的基石。

5. 政府實際上嚴格遵守這些原則。在香港，沒有人可以凌駕法律。《基本法》第二十五條保障了法律面前人人平等，第二、八十五及八十八至九十三條則保障了司法獨立。律政人員就政府的建議或行動提供意見時，有責任確保政府行事必會履行這些保障。

誤解

6. 就提請人大常委會釋法所表示的關注，有很多是基於對釋法背景和所帶來法律和憲制影響的細緻了解。然而，由於涉及的問題複雜，在本港和海外的有關報道下，出現了種種誤解，令人對本港法律制度產生了不必要的憂慮。據律政司所了解，社會上存有下列誤解 —

誤解

實情

- | | |
|--------------------------------|---|
| (1) 人大常委會有權對香港法律的任何事宜作出裁決。 | 人大常委會只可以解釋《基本法》和其他適用於香港的全國性法律，但不能解釋香港本地的法律。 |
| (2) 經終審法院裁定敗訴的一方可以要求人大常委會推翻裁決。 | 人大常委會的解釋不能推翻法庭判定訴訟某一方勝訴的決定。 |

誤解

實情

- | | |
|--|---|
| (3) 終審法院不再具有終審權力。 | 即使人大常委會其後以另一種方式解釋《基本法》，終審法院判處某方勝訴的決定仍然是最終決定。 |
| (4) 人大常委會釋法會褫奪法院日後對被釋條文的裁決權力。 | 人大常委會沒有裁定個別人士是否享有《基本法》所賦予的某些權利，法院仍然擁有此等裁決權力。法院判決時，或須決定人大常委會釋法的含意，以及它是否適用於他們處理的案件。 |
| (5) 每當特區政府在終審法院的《基本法》爭訟中敗訴，都會尋求釋法。 | 特區政府並沒有就終審法院 1999 年 1 月的兩項《基本法》裁決，尋求釋法。政府只會在極為例外的情況下，才會尋求釋法。 |
| (6) 特區政府在終審法院聆訊期間尋求釋法，是以干預案件得到公平審訊的權利。 | 特區政府在終審法院作出裁決數月後才尋求釋法，並沒有影響案件得到公平審訊的權利。 |
| (7) 代表香港特區政府的律師沒有提到終審法院在《基本法》第一百五十八條第三款下的責任。 | 代表特區政府的律師曾向終審法院提述這點。 |

7. 律政司曾經在本港及海外多次發表講話和文章，又去信各報章和舉行簡報會，力圖糾正這些誤解。我們覺得只要仔細研究有關問題，就能了解實情。然而，由於牽涉的法律問題複雜，很多人仍未對之清楚了解。因此，律政司會繼續努力作出澄清。

司法獨立

8. 律政司同意，由人大常委會釋法確會引起司法自主的問題。人大常委會的解釋對特區法院具有約束力，這一點確實顯示香港司法機構對《基本法》的解釋沒有最終決定權。然而，這是《基本法》所定立的原則，法院並非因居留權問題而遭削弱權力。

9. 司法獨立固然至為重要。本港法官繼續享有完全的獨立自主權，這點卻殆無疑問，因為—

- (1) 他們是經由獨立委員會的推薦而委任；
- (2) 他們享有職位保障；以及
- (3) 他們不偏不倚、無畏無懼地秉公裁決。

10. 下述兩個事例說明本港繼續享有司法獨立 —

- (1) 去年，三名資深法官（包括兩位高等法院上訴法庭副庭長）在退休前接受訪問。他們是馬天敏法官、黎守律法官及范達理法官。他們一致確認回歸以來，司法獨立沒有受到任何干預，也認為人大常委會釋法事件並非有違法治，司法獨立也沒有受到威脅。他們談到司法獨立受損這點時，都認為這種觀感是錯誤的。
- (2) 1998 至 1999 年間，法院一共為二千多宗涉及特區政府的民事訟案作出裁決，其中判定政府敗訴的約佔 10%。期間判決的案件當中，有 183 宗是針對政府的裁決而申請司法覆核的，其中判定政府敗訴的佔 21%。

11. 律政司感到十分遺憾，有關人大常委會釋法的討論，可能無意中使人誤以為法官不再獨立自主和無畏無懼地判案，事實絕非這樣。律政司多次發表講話和文章，又去信各報章和舉行簡報會，再三重申這一點。

12. 我們也促請論者不要凡特區政府在訴訟中被判得直，便說司法獨立有受到損害之嫌。無庸多贅，法官只是根據事實和法律判案。社會上不該鼓吹這種看法：判定特區政府勝訴的裁決並非公允地作出，或指司法機構屈服於政治壓力。相反，我們應該鼓勵市民認識司法機構運作的真實情況，那就是法官堅守崗位、獨立自主地保障市民的權利，而不受政治因素左右。

13. 幸好，意見調查顯示，市民對本港司法制度深具信心。

(1) 根據 Gallup International and Asian Commercial Research 去年 10 月研究調查所得，超過 90% 的受訪者認為，本港奉行“法律面前，人人平等”的原則，同時也尊重人權。

(2) 香港政策研究所的調查顯示，公眾在 1999 年 12 月（人大常委會釋法後）及 1999 年 1 月（釋法前）對司法制度的信心大致相若，分別達到 96.4 和 100.3 的水平。

14. 此外，市民對司法獨立的信心，也反映在他們為司法覆核而申請法律援助的個案數目，以及申請司法覆核的個案數目。這兩類個案的數目如下 —

(1) **為司法覆核而申請法律援助的個案**

	<u>入境事務</u>	<u>越南船民</u>	<u>其他</u>	<u>總數</u>
1998 年	2, 923	429	36	3, 388
1999 年	8, 591	249	84	8, 924

(2) 申請司法覆核的個案

1998 年	-	87
1999 年	-	132
2000 年	-	184

(1 月至 3 月)

這些數字證明，不滿意政府裁決的人士，都相信司法機構會獨立自主、不偏不倚地審理針對政府的申索案件。

維護法院

15. 在本年的法律年度開啟典禮上，終審法院首席法官李國能談到本港在 1999 年的憲法案例發展時，有以下評論 —

“當法院受到無理攻擊時，無論裁決對行政當局有利與否，政府仍有憲法上的責任去解釋和維護司法獨立這一首要的原則。”

他接着說，他確信政府明白並同意這責任十分重要。

16. 整個政府，尤其是律政司，定然明白和同意這責任十分重要。例如，律政司司長在法律年度開啟典禮上發表的演辭中，也談到司法獨立的問題，而署理法律政策專員於 2000 年 1 月 30 日在香港電台英文台“觀點與角度”(Viewpoint) 節目上，也贊同首席法官的評論。他在節目上發表的談話載於**附件 1**。

提高法治意識

17. 儘管市民對本港的法律和司法制度充滿信心，律政司近年仍然積極推行公民教育計劃，提高市民對香港法律制度的認識，爭取公眾對法治的支持。已經完成和策劃中的計劃詳見**附件 2**的一覽表。

18. 我們的最新計劃是發表一系列共 13 篇推廣法治的文章，每兩星期在一份中文報章上刊登，內容將涵蓋司法覆核的性質和司法獨立的理念。迄今已經發表了兩篇文章。我們認為，這項持續推行的公民教育計劃，定能增強市民對法治和司法機構執行法治能力的信心。

對未來的保證

19. 政府不斷重申以下幾點：如非極為特殊的情況，不會提請人大常委會釋法；人大常委會一向絕少行使解釋全國性法律的權力；人大常委會不會輕易決定解釋《基本法》。我們也應該緊記，政府是在下述情況就居留權案件在一九九九年五月提請人大常委會釋法的 —

- (1) 有充分理由提請人大常委會釋法，而不是修訂《基本法》；
- (2) 由終審法院的判決所衍生的問題，政府別無他法只得要求中央人民政府協助解決；以及
- (3) 行政長官認為必須提請人大常委會釋法，以保障公眾利益。

20. 律政司希望政府日後不會再要面對居留權般的重大問題，行政長官也沒有需要再提請人大常委會釋法。我們無須擔心政府會輕易提出這樣的請求，也無須擔心人大常委會會輕易接納這樣的請求。

署理法律政策專員區義國於
2000年1月30日在港台“觀點與角度”
節目上發表的談話

司法獨立

在前兩星期的法律年度開幕典禮上，終審法院首席法官李國能談論到本港在1999年的憲法案例發展，其中受到廣泛報道的一項評論現引述如下——

- “當法院受到無理攻擊時，無論裁決對行政當局有利與否，政府仍有憲法上的責任去解釋和維護司法獨立這一首要原則。”

他接着說，他確信政府明白並同意這責任十分重要。

2. 我可以向各位聽眾保證，整個政府，尤其是律政司，確實明白和同意這責任十分重要。我會解釋一下原因。

為何司法獨立如此重要？

3. 司法獨立至為重要。除非司法工作是由公正無私的法官所組成的獨立司法機構執行，否則種種的法律權利和保證都是毫無意義的。市民必須對司法程序有信心，相信他們的糾紛會由獨立自主、公正無私的法官按照案情的是非曲直來審理，而且法官不會受外界影響或壓力所左右。

如何保證司法獨立

4. 《基本法》保證司法獨立得以延續，特別規定法官須由行政長官根據獨立委員會的推薦任命，並享有任期保障。

5. 在實踐中，香港法官判案時，全都不偏不倚、無畏無懼地憑其判斷秉公裁決，這點也毫無疑問。

憲制爭議

6. 然而法庭的判決有時也會引起爭議。法院和法官也難免受批評。在尊重言論自由的社會中，熱烈討論涉及重大問題的判決是理所當然的事。但正如首席法官在演詞中說，重要的是，討論法院判決應該是以客觀理性的態度來討論。但假若討論並不客觀不理性，那又可以怎辦？

藐視法庭

7. 在一些極端的案件中，批評可能構成藐視法庭。這時律政司司長可以向需要負上責任的人提起法律程序，法院也可作出懲處。這樣的個案曾在 1998 年發生，當時一份本地報章對某審裁處的成員和司法人員展開一連串行動，惡意刊登一些內容污穢、侮辱、措詞令人震驚、應予指責的文章。

8. 不過，批評必須超越一個很高的界限，才構成藐視法庭，而且必須是刻意損害市民對司法的信心。有些對終審法院去年所作的判決的批評確實十分苛刻，不過，律政司經仔細研究過這些批評後，認為無一構成藐視法庭。

還可以做什麼？

9. 對於不構成藐視法庭的批評，我們又應該如何對待呢？有論者認為，律政司司長應該維護法院的所有判決。這樣說來，豈不是只要有人評論某項判決錯誤，律政司司長便應該公開反駁，和說明判決是正確？這不可能是正確的。這意味着法院的判決需要律政司司長的贊同或批准。這種見解不會有助於司法獨立，反而會有損司法獨立。

10. 那麼行政當局的責任是什麼？根據首席法官的意見，行政當局有責任去“解釋和維護司法獨立這一首要原則”。

維護司法獨立

11. 舉例說，如有人提議只有那些支持政府的律師才應該獲委任為法官，或只有那些提出有利於政府決定的法官才可以獲得擢升，這顯然是侵犯了司法獨立。政府有憲法上的責任須向公眾解釋這些提議有違司法獨立，並拒絕接受。

12. 政府同意有責任維護司法獨立，並且會很警覺地在需要時執行這任務。舉例來說：去年 1 月，在終審法院對居留權案作出第一次判決後，有評論說法院應該“糾正”本身的判決。政府雖曾請法院澄清其判決，但卻拒絕了向法院提出糾正判決的要求。正如政府其後解釋，當法院不是在審理案件時，並沒有法律依據可要求法院推翻它已作出的判決，行政當局也不能接受這種做法。政府亦有進一步解釋，如果在另一宗案件要求法院重新考慮本身的判決，法院也不大可能作出一個與原先決定不同的判決。此外，政府指出，如果法院真的作出不同判決，也會被批評為屈服於政治壓力下，而不是一個合理的司法判決。這樣會損害法院的公信力。

13. 政府找出另一個方法來解決判決衍生的問題，就是提請全國人民代表大會常務委員會行使解釋《基本法》的權力。這個解決辦法當然備受爭議，但這是合法合憲的，也令法院免受任何政治壓力。

14. 在去年的整個爭議過程中，律政司對司法機構保持一貫的尊重。誠然，律政司必須竭盡所能，激勵各方尊重司法機構。正如美國大律師公會前主席曾經說過——

- “如果我們不再尊重法院和司法程序，或逐步減少這種尊重，就再沒有法律可以保護我們的社會了。無論律師對備受爭議的判決有何見解，身為律師都必須竭盡所能，激勵各方尊重司法機構。”

我和律政司的同僚都極為尊重香港的司法人員，也懇切期望各位能夠同樣對司法人員的辦事能力、誠實正直、公正無私和獨立自主充滿信心。

促進市民對法治和香港法律制度認識的計劃

為促進市民對香港法律制度的認識和對法治的支持，律政司在過去三、四年間，致力推行公民教育計劃，向市民解釋法律制度。除印製各類刊物外，律政司也製作了一套有關法律制度的教育用錄影帶(1996年和1998年版)，以及兩輯電視法律實況劇集，一輯在回歸前播放，另一輯在1998至99年播放。截至1999年年底，已經完成的工作項目如下—

刊物：

1. 《香港的法律制度》— 內容在1998年更新，廣發給各界人士，並在政府刊物銷售處發售；
2. 《律政司1998》— 這本雙年刊概述了律政司在1996和1997年內的工作；以及
3. 《刑事檢控科工作回顧1998》— 刑事檢控科在1998年開展的新工作，以便增加該科工作的透明度。報告書派發給法律界和其他有興趣的團體。

參考資料：

律政司印製了多類刊物，為法律同業、學術界、學生和市民大眾提供極有助益的參考資料 —

1. 《刑事檢控政策 – 政府律師指引》— 原有指引的最新版本(派發給法律界和有興趣的團體作參考用途)；
2. 《英漢法律詞彙第三版》— 回歸後刊印的第三版把舊版內容作大幅度更新修訂(在政府刊物銷售處發售)；
3. 《基本法索引》— 法律政策科編印的新刊物，為研究《基本法》的人士提供便捷的參考資料；
4. 《香港的法例草擬工作 – 以明晰的文字表達抽象的概念》— 法律草擬科編印的新刊物；以及
5. 《漢英法律詞彙第一版》— 詞彙編印計劃的第二期工作。

電視節目/視像光碟

1. 製作一套名為“翱翔法制”的錄影帶和視像光碟，片長十分鐘，講述香港的法律制度，在 1999 年年底派發給學校、社區組織和公民教育團體播放；
2. 由香港電台攝製的第二輯法律實況劇集“法門”(共 10 集)，1998 年 11 月至 1999 年 3 月期間在電視播放；
3. 製作載有 6 集法律實況劇集的視像光碟，在 1999 年的‘法律周’和其他場合派發；以及
4. 在 1999 年 12 月的香港律師會 1999 年‘法律周’活動場地，設立兩個資訊站(備有雙語法律資料系統示範和考驗參加者法律常識的互動問答遊戲)。

2000/1 及 2001/2 年度推行的新計劃

為加強市民對法治的認識和支持，向市民保證政府決心維護法治和現行法律制度，並增進大眾對香港與內地法律制度聯繫的了解，現已擬定 2000/1 及 2001/2 年度的新計劃，其中包括 —

刊物：

1. 《律政司 2000》(雙年刊) — 總結律政司在 1998 及 99 年的工作，於 2000 年 4 月出版。此外，報告書的內容已製成光碟，廣發給各界人士；
2. 《刑事檢控科工作回顧 1999》— 綜合回顧刑事檢控科過去一年的工作，於 2000 年 3 月出版；以及
3. 《受害者約章》小冊子/海報/電視宣傳短片 — 已更新的版本於 2000 年 4 月推出。

錄影帶/視像光碟/電視劇集：

1. 法律草擬科與香港電台合作，製作一輯有關構思法例和草擬過程的錄影帶/視像光碟，攝製工作預計在 2000 年年中完成。
2. 香港電台現正攝製第三輯法律實況劇集(共 13 集)，定於 2000 年 4 月 23 日開始播影。劇集的主題/理念十分豐富計有：司法覆核、貪污、藐視法庭、與冒牌貨品有關的罪行、電腦罪行等；以及

3. 另外有兩輯教育錄影帶/視像光碟計劃在 2001/2 年度製作：一輯是介紹內地與香港的法律聯繫，將派發各中學、訪客和供培訓用途；另一輯是介紹基本的法律理念，將派發各中學使用。

其他社區計劃：

1. 2000 年 2 月中至 4 月中期間，律政司與本地檢察官協會攜手合作，到各中學進行 14 次演講；以及
2. 律政司也參與基本法十周年巡迴展覽，加深市民對法治的認識。

網頁：

律政司的網頁刊載了整套雙語法例資料系統，並不時更新內容和本司的資料。網頁也包括律政司司長和各律政專員在不同場合發表的演詞。

其他定期活動（本地和海外）：

1. 政府律師為公務員舉辦的《基本法》研討會發表專題演講並介紹在香港特區適用的全國性法律；
2. 律政司司長和律政司高級人員向海外訪客、新聞工作者和外國駐港領事館介紹本司的工作；
3. 律政司司長、律政專員和司內高級人員不時在記者招待會、公開場合、論壇、電視/電台清談節目和午餐會上演講；
4. 律政司司長和司內其他人員經常向報章專欄和其他專業刊物（例如《香港律師》）發表文章；以及
5. 律政專員應邀到海外演講和出席海外會議，解釋律政司的工作和決策。

公共關係及新聞組
2000 年 4 月