

立法會司法及法律事務委員會
資料文件
“向錯誤被監禁人士支付補償”

背景

委員會在 2001 年 12 月 20 日同意研究以下問題：如有人因刑事罪名成立而入獄服刑，但上訴後判罪獲撤銷，或者發現錯誤地被拘留，則政府應否以公帑給他支付補償。委員會秘書在 2001 年 12 月 27 日的來信中提出多項問題，要求政府在 2002 年 1 月 25 日前提供資料，以便委員會就此事進行研究。

2. 律政司檔案資料顯示，政府對這項事宜的政策，在行政補償方面，自 1988 年以來都沒有改變；在法定補償方面，則自 1991 年 [香港當年制定了《香港人權法案條例》(第 383 章)] 以來也沒有改變。

3. 本司目前正與香港特區政府的其他部門和機構聯絡，以便詳細研究委員會提出的問題。

4. 本司根據現有資料擬備這份文件，以協助委員會的工作。本司如取得進一步的資料，或者委員會還有其他問題，本司會應要求提供補充資料。下文臚列委員會的問題及政府的回應。

對委員會問題的回應

(a) 政府對這項問題有何政策？又政策的理據為何？

5. 政府所持的政策，是在既定指引範圍內支付補償給那些因誤審而受到損害的人士，包括錯誤被監禁者。這政策的理據是，補償這些人士的損失，不論是失去自由或收入方面的損失，都是公正的。

6. 目前有兩個補償計劃，第一個屬行政性質，以特惠金形式發放，適用於一般誤審情況。另一個計劃由法定條文規定(載於《香港人權法案條例》第十一條第五款)，只適用於錯誤定罪和懲處個案。下文會介紹兩個計劃。律政司正就兩個計劃的互動關係進行內部研究。

(i) 行政補償計劃

7. 多年以來，當局透過公共開支總目 106 雜項服務分目 122 補償金(見附件 1)項下的支出，執行行政特惠補償計劃。該分目也涵蓋庭外和解費用。申請人可向法律政策專員提出補償申請，或由刑事檢控專員或民事法律專員把可能是誤審個案轉交法律政策專員辦理。副財政司司長獲財務委員會轉授權力，可批准把補償金付予因政府造成的損害(但政府無須就此負法律責任)而應獲特惠補償金的人。副財政司司長在考慮過每宗個案的情況，以及律政司司長和其他部門或決策局的意見後，會決定補償金額。

《香港人權法案條例》第十一條第五款所訂的法定補償計劃

8. 《香港人權法案條例》(第 383 章) 第十一條第五款訂明：經終局判決判定犯罪，如後因提出新證據或因發現新證據，確實證明原判錯誤而經撤銷原判或免刑者，除經證明有關證據之未能及時披露，應由其本人全部或局部負責者外，因此判決而服刑之人應依法受損害賠償。

9. 《香港人權法案條例》訂明：根據第十一條第五款提出的索償由法院裁定(與英格蘭的情況不同，《1988 年刑事審判法令》第 133 條規定由內政大臣就申索作出行政決定)。根據條例第六條第一款甲段，法院獲授明示權力，在所屬司法管轄區有關觸犯《人權法案》的訴訟中，就有關違犯事項，在其認為適當公平的情況下給予寬免或作出命令，一如它有權在這類訴訟中給予寬免或作出命令。若然根據第十一條第五款提出申索而又不能與政府達成和解，則須由法院判定，情況一如其他民事申索。

(b) 政府有否接過上述人士的索償申請

10. 據我們的記錄顯示，政府只接過一宗由被錯誤判處入獄者提出的索償申請。這宗申請在 2001 年提出，現時律政司與申請人的法律顧問仍在互通信息。

(c) 政府有否收過上述人士因缺乏補償而提出的投訴？若有的話，請提供過去十年的投訴個案數目。

11. 律政司沒有這類投訴的記錄。

(d) 政府是否備有外國政府處理上述問題的資料

12. 以英國為例，因刑事罪行被錯誤定罪或起訴而提出索償申請，首先會根據《1988 年刑事審判法令》第 133 條予以考慮，其後如有需要，則會按內政大臣在 1985 年 11 月 29 日致下議院的陳述書中所公布的特惠安排考慮。內政部就這項補償公布的一般指引載於附件，指引內容包括 1985 年的陳述書及 1988 年法令第 133 條的規定(見附件 11)。

13. 簡單而言，1988 年法令第 133 條訂明：經判定犯罪者，如後因出現新證據或因發現新證據，在無合理疑點的情況下證明原判錯誤而經撤銷原判，除經證明有關證據之未能披露，應由被定罪者全部或局部負責者外，否則應支付補償給被定罪者。根據法令第 133(5)條，“撤銷”的定義為法院在接獲逾期提出的上訴後撤銷定罪判決。

14. 若然情況並不符合第 133 條的規定，內政大臣打算在特殊情況下向因被錯誤定罪或起訴而被拘押一段時間的人支付特惠補償金。這類特殊情況的例子包括：內政大臣信納錯誤定罪或起訴是由於警方或其他政府機構中有人嚴重失職所致；或在審訊或依時上訴期間出現令被

告人獲完全寬免罪責的事實。

(e) 公眾有否討論與上述問題有關的政策事宜；若有的話，請詳細說明討論的內容。

15. 律政司沒有這類討論的記錄。

律政司
法律政策科
2002年1月

#47380

For discussion
on 14 October 1987

FCR(87-88)

ITEM FOR FINANCE COMMITTEE

HEAD 106 Miscellaneous Services
Subhead 122 Compensation

Members are invited to formally delegate to the Deputy Financial Secretary the authority to approve compensation to be paid to those deserving ex-gratia payment for damage done by Government where it is not legally liable.

Background

Provision under this vote is for settlement of claims made against the Government (other than compensation connected with land, public works and mails, and for civil servants under the Employees' Compensation Ordinance). Charges against this vote include -

- (a) out-of-court settlements;
- (b) payments of compensation or damages ordered by the courts;
- (c) payments of compensation for seized articles the return of which is either ordered by the courts or claimed by the owners concerned; and

- (d) settlement of claims brought by civil servants for loss or damage under the Civil Service Regulations.

2. The above list is however not intended to be exhaustive. This vote has been taken to cover, for example, those cases where the Government is subject to claims which are not legally enforceable but which clearly should be met.

3. There are a number of different types of such case. One that arises from time to time is innocent parties suffering damage in police raids or in the pursuit of criminals. Such parties only have a legal claim if there is negligence or malice on the part of the Police. Often, however, it is felt wrong that they should suffer from Police action (in some cases from their co-operation with the Police). Similar damage is occasionally caused by Fire Services' and other Departments' unavoidable actions or other similar situations where damage has been caused which is attributable to Government but is not the consequence of any liable negligence or malice. Compensation has been paid in ten such cases, totalling \$72,000, in the five years since Members last considered this subhead. Most of these cases involve sums in the range of \$1,000 or less.

4. There are also cases of more serious injustice affecting wrongly convicted individuals. In a recent case, two taxi-drivers were framed, and convicted, for traffic offences with the consequential loss of their livelihood until the framer was apprehended and the miscarriage of justice discovered. The Government is not legally liable for the unfortunate effects of wrongful convictions such as these, based as they are on due process of law. But it is recognised that there is a

strong moral obligation on Government to compensate the damages by ex-gratia payment. Such cases are very rare, though they may involve more damage and more expense than those in paragraph 3. The last case of a similar type, in 1984, involved compensation of \$12,000.

5. Some cases may arise from unintended and blameless damage indirectly caused by the Judiciary. In a recent instance, for example, a judge was unable to complete a case for unforeseeable reasons. In these and similar instances, the principles of the judicial system mean that parties are faced with re-hearings and therefore incur duplicated expense.

6. In cases such as those in paragraphs 3, 4 and 5, the Government has a moral obligation to pay compensation. However the level of delegation from the Finance Committee has not been formally specified.

Proposal

7. It is proposed, therefore, to state specifically that under this Subhead the Deputy Financial Secretary is delegated by the Finance Committee to approve ex-gratia payments of up to \$500,000 in cases where the Attorney General recommends that while there is no legal claim for compensation there is a strong moral obligation on the part of Government. The Deputy Financial Secretary shall determine the amount of payment after taking into consideration the circumstances of individual cases and the views of the Attorney General's Chambers and any other Department concerned.

Speaking Note for Chairman F.C.

Head 106 Miscellaneous Services

Subhead 122 Compensation

Head 106 Subhead 122 Compensation is for settlement of general claims against the Government other than those on works, contracts etc. As present spelt out it broadly covers payment not only of damages actually awarded by the court but also to those who have rightful claim against Government. This has covered cases where there is a strong moral claim on Government as well as those where there is a strictly legal claim. As there is no formal delegation in this respect and as a result of certain pending cases, it is considered appropriate to seek Finance Committee's approval for the formal delegation up to \$500,000.

(The Assistant Financial Secretary (C) can be is attendance if required).

(WP 427p/17p)

支付補償

1. 內政大臣擬在若干指定情況下，向被錯誤定罪或起訴的人支付補償。有關情況載列於當時的內政大臣在 1985 年 11 月 29 日致下議院的陳述書(附件 A)，首部分的內容現已在《1988 年刑事審判法令》第 133 條的條文(附件 B)內反映。該法例符合國際義務(《公民權利和政治權利國際公約》第十四條第六款)的規定。

如何申請索償

2. 申請必須以書面向內政大臣提出，並寄往倫敦(SW1H9AT) Queen Anne's Gate 50 號 335 室內政部司法及受害者組補償小組。雖然沒有標準的申請表，但申請書必須載有申請人全名；定罪地點和日期或控罪詳情；在什麼情況下推翻判罪或撤銷控罪；以及申請人認為應予補償的理由。就撤銷控罪的案件，如知道涉及哪支警隊會有所幫助。

如何對索償申請作出決定

3. 對被錯誤定罪的人，例如控方無法維持對被控人的舉證責任，一般都沒有獲補償的權利。不過，內政大臣會考慮所有向他提出的申請，依次根據法定條文和特惠安排作出審查－

(a) 法定條文

簡單來說，根據《1988 年刑事審判法令》第 133 條，如有下述情況，應支付補償－

- 就逾期提出的上訴撤銷定罪判決；或

- 在案件以下述形式轉交上訴法院後推翻判罪 –
 - (i) 由內政大臣在 1997 年 3 月 31 日前根據《1968 年刑事上訴令》第 17 條轉交或
 - (ii) 由刑事案件檢討委員會在 1997 年 3 月 31 日或以後根據《1995 年刑事上訴令》第 9 條轉交；或
- 獲得特赦：

在每宗案件中出現了一些新證據，但這些證據當時未能披露並非完全或局部由申請人自己負責。

(b) 特惠計劃

再者，內政大臣可在申請人曾被羈押一段時間的特殊情況下支付特惠補償金，例如警方等政府機構有嚴重過失，或被控人獲完全寬免罪責（不論是在審訊或上訴中）。

補償裁決

4. 申請人是否符合資格獲得補償，這由內政大臣作出最終決定。至於各宗案件的補償額，則由獨立評審專員決定。根據慣例，內政大臣不會公布個別裁決的詳情。

內政部

1997 年 6 月

1985 年 11 月 29 日致下議院覆函節錄：因錯誤定罪而支付補償事宜 [見英國國會會議記錄報告第 691-692 段]

韃達德先生：“目前沒有法定條文規定從公帑中支付補償給下述人士：被落案起訴但在審訊中獲無罪釋放，或其判罪經上訴推翻，或因行使皇室特赦權而獲特赦。有理由就非法逮捕或惡意檢控提出訴訟的人，可向民事法庭要求負責人或機構作出補救。不過，多年來內政大臣的慣例，是在特殊情況下，就有關申請授權以公帑支付特惠補償金予因錯誤定罪而被羈押的人。”

[下文是內政大臣的答覆，提及他打算根據政府的國際義務規定支付補償。其後訂立的法例(即《1988 年刑事審判法令》第 133 條)的措辭，貼近所引述的《公民權利和政治權利國際公約》第十四條第六款。]

“對於那些不符合前段所述條件，但因被錯誤定罪或起訴而被羈押一段時間的人，如我信納這是由於警務人員或其他政府機構的嚴重過失所造成的，我仍打算支付補償給他們。”

“在這些類別以外的案件，也可能有些特殊情況具充分理由給予補償。尤其是在審訊中，或在依時提出的上訴中，可能發現有可以完全寬免被控人罪責的事實。原則上，我打算支付補償給在這類情況下被羈押或入獄一段時間的人。不過，我無意純粹因為在審訊或上訴中，控方就某一指定控罪無法維持無合理疑點舉證的責任而支付補償。”

“根據自 1957 年沿用至今的慣例，補償額會按獨立評審專員的意見和建議而釐定。評審專員在考慮申索時，會採用類似解決民事過失損害賠償申索的原則。依循的程序載於當時的內政大臣於 1976 年 7 月 29 日就一條問題向下議院呈交的書面答覆(第 328-330 段)。雖然歷任內政大臣都接納評審專員的意見，但是他們並沒有受約束必須這樣做。不過，日後我會把評審專員根據這些原則就補償額作出的建議看作對我

有約束力。我已經委任 Mr Michael Ogden QC*為英格蘭和威爾士的評審專員，他亦負責評估北愛爾蘭的案件。我的好友北愛爾蘭事務大臣也正擬採納類似的做法。”

註：*目前由 Sir David Calcutt QC 出任評審專員。

根據 1997 年 6 月 17 日的公布，內政大臣和北愛爾蘭事務大臣將繼續受譚達德先生陳述書中有關特惠補償條文所約束。

內政部

1997 年 6 月

《1988年刑事審判法令》第133條文本：有關誤審的補償

(1) 在不抵觸下文第(2)款的規定下，在一人被判定犯刑事罪而其後根據新的或新發現的事實表明在無合理疑點的情況下發生誤審，他的定罪被推翻或被赦免的情況下，內政大臣須就誤審補償予因這種定罪而受刑罰的人或(如他已去世)其遺產代理人，除非當時不知道的事實未被披露完全是或部分是由於該被定罪的人的緣故。

(2) 除非已向內政大臣提出索償申請，否則不得根據本條支付補償。

(3) 是否有權根據本條獲得補償，由內政大臣決定。

(4) 如內政大臣決定有權獲得補償，補償金額須由內政大臣委任的評審專員釐定。

(4A) 評審專員根據本條向某人或就某人所受損害、聲譽受損或類似損害的緣故而釐定應付補償金額時，必須特別考慮下列各點……

(a) 該人的判定罪行的嚴重性和罪成判處刑罰的嚴厲程度；

(b) 調查和檢控罪行的處理方式；以及

(c) 該人的其他判罪和所判處的刑罰。

(5) 在本條中，“推翻”一詞須解釋為定罪已在下列情況下撤銷——

(a) 經逾期上訴；或

(b)* 依據下列法令——

(i) 《1995年刑事上訴令》；或

(ii) 《1975年刑事法律程序(蘇格蘭)令》第263條。

(6) 就本條而言，當該人就判定罪行被判處刑罰，便因這項定罪而服刑。

(7) 附表 12**具有效力。

註：

≠《1988 年法令》第 133(4A)條後來添加了《1995 年刑事上訴令》第 28 條的規定，並於 1996 年 1 月 1 日生效。

*第 133(5)(b)條按《1995 年刑事上訴令》附表 2 第 16(4)段作出修訂，由 1997 年 3 月 31 日起生效，修訂詳情如下—

- 第(i)分段的提述以《1995 年刑事上訴令》取代《1968 年刑事上訴令》第 17 條；以及
- 略去第(iii)分段(根據《1980 年刑事上訴(北愛爾蘭)令》第 14 條的提述)。

上述修訂不適用於在 1997 年 3 月 31 日前根據上述《1968 年法令》第 17 條或上述《1980 年法令》第 14 條提出的申請。

**附表 12 處理評審專員的委任、免職、報酬和資格等事宜。

對誤審的補償

申請人索償須知

引言

政府如決定根據《1988年刑事審判法令》第133條支付補償金，或決定根據當時的內政大臣在1985年11月29日致議會的陳述書*所載以公帑支付特惠補償，並不表示內政大臣承認任何法律責任(除了履行根據第133條條款支付補償的法律責任外)。這類決定並非基於對法律責任的考慮，因為民事法已為這方面的責任問題提供適當的補救。政府作出補償，是為確認錯誤起訴或定罪帶來的困苦，儘管情況可能不構成民事索償的理據。

評審補償額的程序

2. 評審補償額的工作是由獨立評審專員負責。專員由內政大臣委任，有關人選須具備豐富的補償評審經驗。在決定最終補償額之前，評審專員可以支付一次或多次的暫時性補償，一般會以記帳方式支付，並會從最後裁決的補償額中悉數扣除。

3. 獨立評審是以載有相關事實的書面陳詞為依據而作出。當申請人或其律師初次獲告知可獲補償後，內政部便會邀請申索人提交資料或陳述書，供評審專員在釐定金額時考慮。內政部會根據這些資料擬就備忘錄，內載—

- (a) 案件事實的詳細陳述；
- (b) 申請人的情況及身世背景資料；
- (c) 申索人及其子女的出生日期；
- (d) 案中任何可能與補償額有關的特別事件；
- (e) 內政部酌情作出任何有關申索的意見；以及
- (f) 申索人或申索人代表提出的意見或陳述。

4. 備忘錄擬稿會送交申索人或其律師，徵詢他們是否有進一步的意見。當局會盡可能在備忘錄內加入修訂意見；或者將意見書副本連同備忘錄交給評審專員。評審專員可透過內政部索取進一步資料或釐清手上的資料。

5. 評審專員在作出評估時，會採用與評估民事錯失賠償類似的規管原則，並會考慮到錯誤起訴或定罪及／或失去自由所引致的金錢及非金錢上的損失，這包括與案情有關的下列全部或部分因素：

5.1 個人金錢損失

(a) 因起訴或定罪而引致的收入損失(須提交有力的文件證據，附同期獲發的國家福利詳情)；

(b) 喪失日後的謀生能力；

(c) 所需的法律費用；

(d) 所需的額外開支，例如：因被羈留而需要的交通往來費用，包括申索人直系親屬的有關交通支出。

5.2 非金錢上的損失

對品格或聲譽造成的損害；困苦，包括精神上的痛苦；情緒受到傷害，以及所帶來的不便。

6. 評審專員在作出評估時，會將申索人獲撤銷判罪或尋求索償所需的支出，不論是否法律費用，也計算在內。申索人的代表律師在提出意見時應該列明各項訟費細目，以及申索人的任何其他支出，以便能夠列入評估之內。

7. 評審專員在研究導致出現錯誤起訴或定罪的情況時，會妥為考慮有關情況是否由於警方或其他政府機關的行動或沒有作出行為所引致，又或者可能是申索人本身的行為所導致。雖然最後的補償額會顧及這項因素，但不會涵蓋類似懲戒或懲罰性損害賠償的元素。此外，評審專員亦會考慮申索人是否有其他罪判和因此而受到的任何懲罰。

8. 根據 1988 年法令第 133(4)條，補償額的多寡由評審專員全權決定。內政大臣沒有權力改變有關決定。雖然在特惠補償申索個案中，評審專員的職責只限於向內政大臣提出支付款額的意見，但繼任的多位內政大臣*都同意應該受評審專員的建議所約束。所有申索人都會收到評審專員的書面通知，說明作出補償裁決的理據。

9. 評審專員不會與任何人就補償裁決通信或進行討論。內政大臣只有在接到申索人的書面請求，指有充分理由相信評審專員並無考慮到某項關鍵要點，或所考慮的是錯誤或無關的資料，才會考慮代表申索人與評審專員接觸。申索人不一定要接受最後的補償裁決，假如他相信針對任何人或機構的民事申索可以確立，他亦可循其他途徑，例如民事索償來解決賠償問題。

發放消息

10. 為保障成功申索人的利益起見，內政部一般不會公開個別個案的裁決補償額，或發表任何聲明。內政大臣倘若有理由相信申索人正進行民事訴訟，或可能提出訴訟，便會將評審專員裁定的補償額向與訟的被告人披露，但規定所披露的資料只能用於有關訴訟中。這個做法的目的是為了防止一案出現雙重追討的情況。

11. 一般而言，個別申索人的名字不會公開。遇有查詢者(例如報界)，內政部會建議直接與申索人、其律師或其他代表聯絡。內政部應該獲告知申索人是否同意採取這個做法。政府各大臣皆有責任解釋公共開支的用途，內政大臣因此要準備回答國會議員的具體提問。但慣例是不會將接受補償人士的姓名公開。無論如何，內政部不能禁止報界查詢或報道。

*註：根據 1997 年 6 月 17 日的公布，內政大臣及北愛爾蘭事務大臣將繼續受到韓達德先生陳述書中有關特惠補償條文所約束。

內政部

1997 年 6 月