
資料摘要

國家元首／政府首長的刑事豁免權及 彈劾程序是否在刑事檢控前進行

1. 背景

1.1 政制事務委員會在2006年12月18日的會議上，要求資料研究及圖書館服務部，研究國家元首／政府首長的刑事豁免權及彈劾程序是否在刑事檢控前進行。

1.2 本摘要首先扼要重述先前發表的一份題為“英國、美國及韓國如何防止國家元首／政府首長貪污及彈劾國家元首／政府首長”的研究報告¹所載的有關資料，並提供額外資料，說明美國在州的層面進行彈劾的做法。

1.3 此外，本部亦曾就德國和法國的有關安排進行研究。在德國，總統享有檢控豁免權，只能基於故意違反德國法律為理由，才可經彈劾把總統免職。德國和韓國的彈劾制度相似。無論如何，至今從未有德國總統被彈劾。法國最近剛訂立了彈劾制度，有關的資料載於本摘要的最後部分。

2. 美國

2.1 在美國，總統既是國家元首，亦是政府首長。該國並無法律條文明確賦予總統豁免權。法院發展了一套總統享有官方豁免權的原則。就一切公職行為而言，總統在民事訴訟中享有絕對豁免權。然而，總統不會因非公職行為(即以個人而非總統身份作出的行為)而享有民事法律責任的豁免權。

2.2 在可否就在任總統提出刑事起訴的問題上，法律意見紛紜。關於在任總統可否在刑事審訊中成為被起訴的對象，仍是懸而未決的問題。² 然而，至今從未有在任總統因刑事控罪而被檢控。

¹ 立法會秘書處(2005)。

² 請參閱Bazan (2003)及Freedman (1992)。

2.3 根據《美國憲法》第II條第4款，"美國的總統、副總統和所有文職官員如因叛國、賄賂或其他重刑罪行及非重刑罪行而受彈劾並被定罪，須予以免職"。

2.4 美國並無法律條文訂明彈劾程序是否在刑事檢控前進行。在1999年前，根據《美國法典》第28篇第595(c)條，獨立檢察官須"向眾議院呈交任何可構成彈劾理據的重要及可信的資料"。

2.5 舉例而言，克林頓總統的彈劾，是因應一名根據聯邦法律有關獨立檢察官的條文委任的獨立檢察官向眾議院呈交證據而啟動。聯邦法律有關獨立檢察官的條文在1999年6月30日後失效。

2.6 在州的層面，政府首長(州長)並不享有刑事檢控豁免權。州的立法機關可彈劾州的官員，包括州長。負責進行彈劾審訊的法院在不同的州各有差異，與聯邦的模式可能不一樣。舉例而言，紐約州採取類似聯邦的做法，由州眾議院負責進行彈劾，州參議院審理有關的案件。³ 然而，紐約州上訴法院(該州最高憲法法院)的成員亦會和參議員一同在有關的審訊中擔任審訊員。⁴

2.7 沒有證據顯示在州的層面，彈劾程序是在刑事檢控前進行。在最近(1988年)一宗個案中，亞利桑那州州長Evan Mecham同時面對彈劾和刑事程序。與此同時，他亦須面對罷免選舉。Mecham因為隱瞞大筆競選捐贈、不當使用州款項和妨礙司法公正而被彈劾和免職。他其後在刑事審訊中面對類似的指控，但被判無罪。⁵

3. 英國

3.1 在英國，作為國家元首的在位君主可免受刑事法庭的司法管轄權規管。作為政府首長的首相則不享有任何刑事法律責任的豁免權。首相受法律規管，就如任何市民一樣。

³ 《紐約州憲法》第24條。

⁴ 在聯邦制度下，眾議院進行彈劾，參議院則審理有關的案件。如總統受審，首席法官會主持有關的審訊。

⁵ Kevin E. McCarthy (2004)。

3.2 根據國會的**法律**，所有人士(包括首相)均可因任何罪行而被彈劾，惟彈劾一般用於處理特殊罪行和特殊罪犯。⁶ 自1806年後，英國一直沒有進行彈劾。隨着該國發展集體負責的原則和採用信任議案，彈劾程序現今已逐漸不再使用。⁷

4. 韓國

4.1 在韓國，總統是國家元首、政府行政首長和軍隊總司令。根據《**韓國憲法**》，除了叛亂或叛國罪外，總統在任期內享有刑事豁免權。⁸ 總理是經國會⁹ 批准後由總統委任，並不享有任何刑事法律責任的豁免權。

4.2 《**韓國憲法**》訂明，如總統和總理在執行公務時違反憲法或其他法令，國會可通過議案彈劾他們。¹⁰

4.3 除了叛亂或叛國罪外，只能在總統任期屆滿後向他進行刑事程序。根據《**韓國憲法**》，總統的任期固定為5年，不得連任，並可透過彈劾把他免職。

4.4 韓國憲法法院對彈劾的法律程序有司法管轄權。在國會通過彈劾議案後，總統的權力會被中止，直至憲法法院就彈劾案作出裁決為止。就彈劾案作出的裁決，祇能以免去公職為限。支持彈劾的裁決不會豁免被彈劾的人士承擔其他民事或刑事法律責任。¹¹

⁶ *Erskine May Parliamentary Practice* (1976)，第 66 頁。

⁷ *Erskine May Parliamentary Practice* (2004)，第 73 頁。

⁸ 《**韓國憲法**》第84條。

⁹ 國會是一個一院制的立法機關。

¹⁰ 《**韓國憲法**》第65(1)條訂明，"如總統、總理、國務委員、政府各部部長、憲法法院裁判官、法官、中央選舉管理委員會委員、審計監察院院長和委員，以及法令所指定的其他公職人員在執行公務時違反憲法或其他法令，國會可通過議案彈劾他們"。

¹¹ 《**韓國憲法**》第65(4)條。

5. 法國

5.1 法國國會在2007年2月19日通過一項憲法修訂，訂立彈劾程序，以制約總統的權力。在“疏忽職守，工作表現與受命執行的職責顯然不符”的情況下，國會兩院如有三分之二多數議員支持，可對總統進行彈劾程序。

5.2 根據《法國憲法》，總統無須為其在執行職務期間作出的行為負上法律責任，叛國罪除外。¹² 憲法法院和法國最高上訴法院分別在1999年及2001年審理兩宗法院案件時裁定，不能檢控、起訴現任總統，或強迫現任總統在一般法律案件中作證。¹³

5.3 根據《法國憲法》，政府的其他成員(包括總理)須為其在執行職務期間作出的行為負上刑事法律責任。¹⁴

周柏均
2007年3月13日
電話：2869 9593

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱“行政管理委員會”)所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

¹² 《法國憲法》第68條。

¹³ 請參閱 Karin Oellers-Frahm (2005)。

¹⁴ 《法國憲法》第68-1條。

參考資料

1. Bazan, E. B. (2003) *Impeachment: An Overview of Constitutional Provisions, Procedure, and Practice*. In Kuo, M. E. (ed.) *Impeachment: An Overview of Constitutional Procedures and Practices*. New York, Nova Science Publishers, Inc.
2. *Erskine May Parliamentary Practice*. (1976) 19th ed. London, Butterworths.
3. *Erskine May Parliamentary Practice*. (2004) 23rd ed. LexisNexis UK.
4. Fisher, L. (2003) *American Constitutional Law*. 5th ed. Durham, North Carolina, Carolina Academic Press.
5. Freedman, E. M. (1992) The Law as King and the King as Law: Is a President Immune from Criminal Prosecution before Impeachment? *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 20(7) pp. 7-68.
6. Karin, Oellers-Frahm. (2005) Italy and France: Immunity for the Prime Minister of Italy and the President of the French Republic, *International Journal of Constitutional Law*, pp. 107-15.
7. Lee, Y. J. (2005) Law, Politics, and Impeachment: The Impeachment of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective. New York University Public Law and Legal Theory Workings Papers, Year 2005, Paper 4. Available from: <http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=nyu/plltwp> [Accessed 6 January 2007].
8. Legislative Council Secretariat. (2005) *Research Report on Prevention of Corruption and Impeachment of Head of State/Government in the United Kingdom, the United States and Korea*. LC Paper No. RP01/05-06.
9. McCarthy, K. E. (2004) Impeachment in Other States. Legislative Research Report of the Connecticut General Assembly. Available from: <http://www.cga.ct.gov/2004/rpt/2004-R-0061.htm> [Accessed 25 January 2007].