

2011年6月27日

討論文件

立法會司法及法律事務委員會 檢控政策及常規

目的

我們因應委員的要求擬備本文件，向委員簡介《檢控政策及常規》，以及最近為提高刑事檢控科的工作質素和效率而推行的措施。

檢控機關的角色和職能

2. 法治為社會帶來穩定、秩序和繁榮，因此至為重要。檢控機關致力公平和有效地執行刑事檢控制度，是刑事司法體系和法治的基礎。

3. 檢控人員作為公義執行者，肩負重要公職。不論是決定提出檢控還是決定不提出檢控，都會影響他人的生活。錯誤的檢控決定可能會削弱社會人士對刑事司法體系的信心。每宗案件都必須審慎考慮，以確保決定正確，這點非常重要。

4. 為維持公眾信心，檢控人員必須時刻秉持正直，以公平公正的態度執行職務及職責，確保法律面前人人平等，並且法律是同等地適用於所有人。檢控人員必須在公眾利益、受害者的需要及意願、公平原則與被告的權利之間取得平衡。

5. 在這個先進的資訊時代，檢控人員的角色變得更加重要，職責更為繁重。人們普遍掌握更多資訊，更清楚自己的權利，並且對公職人員有高度的期望。為此，檢控政策的目標是要使到依法就罪行提出的檢控工作，必須符合公平一致、透明問責，以及高效率的標準，並在達到這些標準的同時，維持市民的信心。

《檢控政策及常規》

6. 檢控決定受**附件**所載的2009年《檢控政策及常規》規管。正如其目錄顯示，所涵蓋的檢控政策及常規十分廣泛。在編訂《檢控政策及常規》時，我們參考了檢控人員近年所得的經驗，以及市民所關注的事宜。我們也曾審視其他主要普通法司法管轄區，包括澳洲、加拿大、愛爾蘭、新西蘭和英國的發展情況。這是一份與時並進的守則，同時亦強調香港法律制度的普通法傳統。

7. 《檢控政策及常規》根據法律和法律規範編訂，可供公眾查閱。這份守則除了為檢控人員提供行為守則，確保檢控人員在刑事檢控程序的各階段均能作出公正和一致的決定外，公眾亦可藉此明瞭作出檢控決定的過程，以及檢視檢控人員的行為及決定。這份守則既訂明檢控人員遵循的規範、在決定是否提出檢控時會考慮的事項，以及在特定情況下可能與檢控事宜相關的公眾利益因素。這份守則所闡釋的，是現代檢控人員須遵循的準則、政策及常規。2009年公布的《檢控政策及常規》新增了若干課題，例如處理涉及家庭暴力案件的事宜。

提高刑事檢控科的工作質素和效率的措施

8. 我們認同刑事檢控科有需要不斷提升工作質素和效率，因而在2010年委聘英格蘭及威爾斯的前任刑事檢控專員 Sir Ken MacDonald 御用大律師檢討刑事檢控科的架構，以期該科能與時並進。Sir Ken 在2010年2月提交報告，提出多項建議。因應上述檢討和 Sir Ken 的建議，我們已推行和正在推行多管齊下的措施，以提高刑事檢控科的效率和令工作更公開和更具透明度。有關措施包括：

- (a) 架構重組：為簡化刑事檢控科的工作架構，我們進行了重組，把原有各組重整，分為四個分科，各由一名副刑事檢控專員掌管¹。
- (b) 新設的訟辯分科：現代檢控機關的使命總離不開訟辯工作。為了反映訟辯專業知識的重要性，我們新設訟辯分科(即上文註腳1提及的分科二)。該分科除了處理一般範圍的刑事訟辯工作外，還提供專門範疇的訟辯服務，這過程有助執法和法院工作，並符合公眾利益。
- (c) 特快法律指引制度：引入「特快法律指引制度」(簡稱為 FAST)，旨在減少為較簡單案件提供法律指引方面所需的時間，以紓減法律指引組別的工作量，讓組內律師有更多機會執行訟辯工作。在引入 FAST 之後，刑事檢控科的效率已獲提高。FAST 證實運作有效，備受執法部門的歡迎。
- (d) 案件覆檢會議：在刑事檢控專員的督導下，選出一些已審結的案件交由檢控人員及相關的執法機關進行覆檢，目的是研究可從案件汲取什麼教訓及日後如何作出改

¹ 分科一是法律指引分科，現時負責就原訟法庭、區域法院及裁判法院案件提供法律指引和進行案件籌備工作。分科二的律師專責案件的訟辯工作。分科三負責處理上訴案件，亦負責涉及《基本法》、《人權法案》和司法覆核的案件。分科四的律師專責處理涉及商業詐騙、賄賂、應課稅品、科技罪案、證券及稅務詐騙、侵犯版權和違反商品說明規定的案件。

善。案件覆檢會議讓檢控人員與執法機關人員得以積極交換意見。

- (e) 與法律專業團體合辦培訓計劃：刑事檢控科、香港大律師公會及香港律師會，攜手為新近取得資格並少於 5 年經驗的律師舉辦培訓計劃，目的是讓年青律師掌握檢控工作所需的知識和技巧，並藉此評估他們是否適合列入刑事檢控科外判律師名單。培訓計劃包括一天的培訓課程，接着是兩星期在督導下到裁判法院進行訟辯。參加者可獲定額酬金。首次課程在 2011 年 2 月舉辦，約有 50 位年青律師參加。這項聯合培訓計劃受法律界歡迎，第二次課程現正籌辦中。
- (f) 刑事檢控專員辦公室：Sir Ken 所建議變革的核心，是設立刑事檢控專員辦公室。刑事檢控專員辦公室的職責範圍包括傳媒關係、管理、政策、培訓和處理投訴及意見。上述工作各由一名經驗豐富的檢控人員在一名高級助理刑事檢控專員及掌管分科一的副刑事檢控專員督導下執行；後者亦擔任刑事檢控專員辦公室的人事主管。刑事檢控專員辦公室直接隸屬刑事檢控專員，負責為專員提供管理及研究支援，以確保刑事檢控科運作暢順。此外，刑事檢控專員辦公室亦推行多項計劃，以期令該科的工作程序能夠與時並進。
- (g) 處理公眾投訴及傳媒查詢：為提高檢控機關的問責性，刑事檢控專員辦公室已設立投訴及意見組，處理公眾的投訴。一名資深檢控人員在一組專責職員支援下，負責研究每宗接獲的投訴、覆檢有關檔案以確定投訴是否成立，以及就投訴作出適時及適當的回應。為使刑事檢控科的工作更公開和更具透明度，該科推出另一項重要措施，是在科內設立傳媒關係組，以迅速回應傳媒的查詢。
- (h) 職員培訓：為科內律師提供培訓，一直是刑事檢控科的首要工作。該科定期為新入職人員舉辦刑事訟辯課程，最近又聘請一名外間具豐富經驗的大律師，負責更新和修訂刑事訟辯課程教材。經更新的講義除了會向新入職律師及訟辯律師提供外，還可供該科所有律師作參考資料之用。
- (i) 持續法律進修課程：課程的目的，是為各級律師提供持續的培訓和發展機會。在為期 12 個月的課程中，該科會每月安排講座／工作坊，內容針對檢控人員當前所需處理事項，例如關於人權及反向舉證責任的問題。

- (j) 員工士氣：律政司開設助理首席政府律師的職級(首長級(律政人員)薪級第 1 點)後，已改善資深律師的晉升機會及激勵員工士氣。在刑事檢控科開設的七個助理首席政府律師職位中，有五個設於分科二(訟辯)，可見刑事檢控科十分重視該科人員的訟辯能力。
- (k) 刊物：更新刑事檢控科的刊物和資料，例如《檢控政策及常規》、《檢控手冊》和《控罪範本手冊》。有關工作正在進行。

涉及在公眾地方造成阻礙及少年犯的檢控案件

9. 司法及法律事務委員會秘書 2011 年 5 月 27 日來信表示，某團體在 2010 年 12 月發出新聞稿，提及當局在 2010 年 10 月就同年 6 月發生的一件事情檢控兩名少年示威者(二人均為 16 歲以上)的決定。來信表示委員希望當局回應新聞稿提出的問題。

10. 刑事檢控科不適宜就個別檢控決定發表意見。不過，鑑於新聞稿質疑刑事檢控科有否依照 2009 年《檢控政策及常規》行事，現闡釋我們的立場如下：

- (a) 我們明白示威是行使憲法賦予的權利，但必須注意的是，示威的權利是指進行和平和合法示威的權利。正如法院強調，任何人行使示威權利時都應有一定程度的互諒互讓，而只有當示威人士的行為超出理智範圍或合理界線的限度，才應採取行動。
- (b) 關於在公眾地方造成阻礙的案件，要考慮的是造成的阻礙是否不合理，以及是否須要作出逮捕及起訴，這基本上是事實和程度問題。為了保障和確保公眾安全和福祉，採取執法行動是有必要的。
- (c) 在考慮應否對涉及在公眾地方造成阻礙的人提出檢控時，我們已緊記上述原則。我們必須根據所掌握資料，考慮是否有足夠證據證明涉案人士的行為在當時情況下對公眾造成不合理的阻礙，才作出檢控決定。
- (d) 我們會考慮所有情況，包括犯案者的年齡、個人背景及所犯罪行，來決定應否根據《簡易程序治罪條例》(第 228 章)第 4(28)條，對其行為控以在公眾地方造成阻礙罪名。就涉及少年的個案而言，我們會全面顧及少年的福利，但年少這事實並不代表干犯罪行的人士可免被檢控。

結語

11. 我們一向按照既定的檢控政策及常規，作出檢控決定(包括上文第 9 段提述的決定)。我們會繼續致力肩負本港刑事司法體系委予檢控人員的重任。

律政司
2011 年 6 月