

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2201/10-11(03)號文件

檔號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處就2011年6月27日會議擬備的 背景資料簡介

任命在職上訴法庭法官為終審法院非常任法官 與司法人員人手情況

目的

本文件旨在闡述有關立法會根據《基本法》第七十三(七)條委任終審法院非常任法官的背景資料，並簡介議員就任命在職上訴法庭法官為終審法院非常任法官事宜及司法人員人手情況所作的討論。

背景

根據《基本法》及《香港終審法院條例》(第484章)的相關條文作出司法任命

2. 《基本法》第四十八(六)條授予行政長官依照法定程序任命各級法院法官的職權。根據《基本法》第八十八條，法官根據獨立委員會(即司法人員推薦委員會(下稱"推薦委員會"))推薦，由行政長官任命。

3. 就終審法院法官及高等法院首席法官的任命，《基本法》第九十條訂明，行政長官除遵守《基本法》第八十八條規定的程序外，還須徵得立法會同意。徵得立法會同意後，行政長官須將有關任命報全國人民代表大會常務委員會備案。《基本法》第七十三(七)條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職權。此項同意程序在《香港終審法院條例》第7A條亦有訂明。

終審法院非常任法官的任命

4. 終審法院是本港聆訊民事及刑事上訴案件的最終上訴法院。終審法院由終審法院首席法官及常任法官組成，非常任法官亦可應邀出庭聆案。目前設有兩份非常任法官名單，即非常任香港法官名單及其他普通法適用地區法官名單。非常任法官的人數最多為30名。現時有19名非常任法官，其中6人為非常任香港法官，13人為非常任普通法官。

5. 在聆訊及裁決上訴案件時，終審法院審判庭由5名法官組成，包括終審法院首席法官(如他未能出庭聆案，則由他指定一名常任法官擔任庭長)、3名常任法官(如有常任法官未能出庭聆案，則由終審法院首席法官委派一名非常任香港法官代替他)，以及一名非常任香港法官或非常任普通法官。自1997年以來，除了極少的例外情況外，"第五名法官"均從非常任普通法官的名單選出，以審理上訴案件。

6. 《香港終審法院條例》第12(3)條訂明，任何以下人士均有資格獲委任為非常任香港法官，不論他是否通常居住於香港 —

- (a) 已退休的高等法院首席法官；
- (b) 已退休的終審法院首席法官；
- (c) 已退休的終審法院常任法官；
- (d) 現職或已退休的上訴法庭法官；或
- (e) 在香港以大律師或律師身分執業最少10年的大律師。

立法會根據《基本法》第七十三(七)條同意法官任命的程序

7. 司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")於2002年9月發表《任命法官的程序報告》後，建議立法會根據《基本法》第七十三(七)條按下列程序同意法官的任命。該程序已於2003年5月16日及2004年5月28日獲內務委員會通過 —

- (a) 政府當局告知內務委員會，行政長官接納推薦委員會的推薦，並就獲推薦的任命人選向立法會提供充分資料(此步驟應在行政長官公布接納有關推薦之前進行)；

- (b) 內務委員會決定應否為此成立小組委員會；
- (c) 若決定成立小組委員，小組委員會會盡快討論此事；
- (d) 小組委員會向內務委員會匯報商議結果；
- (e) 政府當局作出動議議案的預告，徵求立法會同意任命獲推薦的人選；
- (f) 議案在立法會會議席上動議、辯論並付諸表決；及
- (g) 如議案獲立法會通過，行政長官會作出任命。

8. 事務委員會亦建議，政府當局徵求立法會根據《基本法》第七十三(七)條同意一項司法任命時所提供的資料，應盡可能涵蓋美國參議院司法委員會所編訂的問卷及英國高等法院法官職位申請表(於2009年9月7日發出的立法會CB(2)2448/08-09(01)號文件附錄II及III)中所載的事項。就此，司法機構同意在日後的司法任命中，會要求推薦委員會考慮應向行政長官提交的適當資料，讓行政長官能向立法會提供充分資料。

有關任命在職上訴法庭法官為終審法院非常任法官的討論

9. 內務委員會按照立法會根據《基本法》第七十三(七)條同意司法任命的程序，於2010年4月16日成立了資深司法任命建議小組委員會，考慮馬道立法官為終審法院首席法官，以及鄧楨法官、司徒敬法官及夏正民法官為終審法院非常任香港法官的任命。

10. 小組委員會支持有關任命3名終審法院非常任香港法官的建議，但對任命現職高等法院上訴法庭法官為終審法院非常任法官此舉表示極有保留。他們認為，容許同一批法官在兩個法院審理案件，可令公眾覺得他們被剝奪在終審法院作出真正上訴的機會，並會削弱公眾對司法的信心，雖然這些法官不會在審理一宗案件後再審理就該案提出的上訴案。委員察悉，法律界也關注到法官此種雙重身份會減低他們對法庭會否從一個新角度審視上訴案件的信心。

11. 司法機構政務處解釋，《香港終審法院條例》規定可委任現職上訴法庭法官為非常任香港法官，這亦符合現行政策。有關的委任在1997年之前亦曾作出。推薦委員會注意到，終審法院只有3名非常任香港法官，而3人均非居於香港，這情況並不理想，亦為終審法院帶來若干運作困難。當局認為有需要增加非常任香港法官的數目，讓司法機構可更靈活處理終審法院的沉重案件量。推薦委員會認為3名現職上訴法庭法官適合委任為非常任香港法官。司法機構政務處又表示，終審法院首席法官預期3名獲推薦的任命人選只會審理小量的終審法院案件。終審法院每年審理約40宗上訴案件，約有半數會由終審法院首席法官負責，而現有的3名非常任香港法官均為退休法官，他們會獲提名審理其餘的大多數案件。預期該3名獲推薦的任命人選每年所須審理的終審法院案件，合共不多於10宗。

12. 部分委員雖然明白靈活任命上訴法庭法官為終審法院非常任香港法官有其需要，但他們重申，有多達3人同時兼任上訴法庭及終審法院的法官，情況極不理想。他們指出，相對於終審法院40宗的總案件量，10宗並非一個小數目。此外，除上訴案外，非常任香港法官亦可獲提名代替常任法官擔任上訴委員會委員，聆訊上訴許可的申請。這些委員認為，問題的癥結在於終審法院常任法官人數少，而司法機構應獲發更多資源，讓其可委任更多法官。

13. 小組委員會同意將任命在職上訴法庭法官為終審法院非常任法官的政策事宜與終審法院及其他各級法院的司法人員人手情況轉交事務委員會跟進。

有關司法人員人手情況及其他相關事項的討論

14. 事務委員會曾於2008年5月26日及29日，以及2009年1月13日、3月30日及4月27日的會議上討論與司法人員人手情況有關的問題。委員提出的主要問題撮述於下文各段。

各級法院司法人員的人手情況

15. 於2008年5月26日的事務委員會會議上，政府當局向委員簡介其開設法官及司法人員職位的建議。按建議，當局會開設一個上訴法庭法官、5個原訟法庭法官、一個由區域法院法官升格的主任家事法庭法官、一個區域法院法官及一個區域法院副司法常務官的職位，並刪除一個主任裁判官的職位以作抵銷。

16. 有委員關注到近年法官的工作量增加一事，並指出高等法院的人手情況如下 ——

- (a) 上訴法庭 —— 由於近年上訴法庭法官人數不足，在2004至2007年間，只有約42%案件是由全屬上訴法庭法官所組成的上訴法庭聆訊。為維持上訴法庭的案件輪候時間在合理範圍，在2004至2007年間，有58%案件是由一名及／或兩名原訟法庭法官所組成的法庭聆訊。由於原訟法庭法官並非專任上訴法庭法官，由他們聆訊上訴案件顯然有欠理想；及
- (b) 原訟法庭 —— 調派原訟法庭法官兼任上訴法庭額外法官，亦相應地削減了原訟法庭的司法人手。過去數年，原訟法庭的刑事和民事固定審期案件的輪候時間，大大超出了120天和180天的目標。此外，原訟法庭法官亦執行司法工作以外的法定職務(即選舉事務委員會、證券及期貨事務上訴審裁處、結算及交收系統上訴審裁處)。因此，原訟法庭編制內的27名法官當中，實際上大約只有23.2個職位的法官是調派執行司法工作的。

17. 這些委員關注到，原訟法庭法官在處理上訴案方面經驗不足，由他們兼任上訴法庭額外法官時駁回上訴的案件，會否引起上訴，令終審法院須處理的上訴案件增多。他們又指出，近年法官為確保訴訟各方不比對方佔優，經常要花更多時間向無律師代表的訴訟人解釋各項法庭程序，導致法官及司法人員近年工作量增加。

18. 司法機構政務處表示，司法機構為應付法庭的運作需要而採取的行政措施，如調派暫委法官及暫委副司法常務官等，長遠而言並非理想的解決辦法。司法機構必須加強各級法院的人手編制，將法庭輪候時間保持在目標範圍內，而無須過於倚賴臨時司法資源。司法機構政務處告知委員，法官除了在法庭審案外，並須履行其他職務，工作量甚為沉重。法官須閱覽大量文件，為審訊作預備，並在審訊後撰寫判決書。上述人員編制建議旨在開設所需的常額職位，減少對臨時司法資源的倚賴。

19. 應事務委員會要求，司法機構政務處提供了2005至2007年間高等法院、區域法院(包括家事法庭)及裁判法院的案件量、案件平均輪候時間，以及法官及司法人員的平均人數等補充資料(**附錄I**)。該人員編制建議於2008年7月獲財務委員會通過。

20. 於2009年3月30日的事務委員會會議上，司法機構政務處再就"區域法院的案件量及人手情況"提供文件，當中載列由2006至2008年區域法院的案件量及案件平均輪候時間，以及區域法院當時的人手情況。該份由司法機構政務處提供的資料文件載於**附錄II**。

21. 委員亦於會上要求司法機構政務處就動用及增調短期司法資源的情況提供進一步資料，以方便他們考慮短期／暫委法官及司法人員的委任事宜。司法機構政務處其後於2009年4月27日的事務委員會會議上，提供了有關"截至2009年4月1日法官及司法人員之編制及人手情況"及"由非實任法官及司法人員就處理各級法院司法工作所提供之司法人手資源的比例"的資料(**附錄III**)。委員察悉，截至2009年4月1日，法官及司法人員的編制設有189個職位，實際人數為153人，職位空缺有36個。

高等法院案件排期制度的成效

22. 於2008年5月26日及29日的事務委員會會議上，有委員對高等法院案件排期制度的成效表示關注。這些委員認為，司法機構政務處應引進措施改善案件排期制度的成效，善用法庭時間和法官的時間及專長。案件排期制度應具彈性，確保法官的聆案日誌得以盡用，同時法官有足夠時間撰寫判決書，尤其是在審訊複雜的案件之後。

23. 司法機構政務處回應稱，法官的工作量確實沉重。司法機構為高等法院設立的案件排期制度有效運作，並按情況所需持續予以改進。高等法院首席法官在排期法官及司法機構政務處多個排期主任協助下，負責確保法官有合理時間準備審訊和撰寫判決書，尤以對需時長而又複雜的案件為然。在實際運作中，排期主任會就排期事宜做好所有預備工作，並就有關事項向高等法院的排期法官及首席法官尋求指示。高等法院首席法官亦會定期與排期主任舉行會議，就案件的排期情況聽取報告，以及處理所遇到的問題。若某案件的審案時間遠超預期，高等法院首席法官會指示排期主任作出安排，減少向有關法官指派其他案件。

法官的非法定任命對司法工作的影響

24. 事務委員會於2009年1月13日的會議上聽取了有關法官執行非司法職務的法定及非法定任命的簡介。有委員提出關注，指當局須審慎研究是否有需要委任現職法官出任非法定的外間職務，尤其是非司法性質的外間職務。這些委員認為，委任現職法官出任這些職務，會加重有關法官的工作，或多或少會佔用其處理司法職責的時間，而司法職責理應是其主要工作。委員普遍同意政府當局有必要檢討委任現職法官執行非司法職務的政策及準則，以及一名法官兼任數份外間職務是否合宜。他們亦詢問現時有否監察機制確保法官的司法工作(例如適時作出判決書)不會因其外間職務而受到不良影響。

25. 司法機構政務處向委員保證，凡有法官被要求履行司法機構以外的職務，司法機構通常會獲發額外資源，以加設司法職位或聘請暫委法官來應付額外的工作。就所有司法機構以外的職務而言，不論是否屬司法性質，如有關法例訂定現職法官及其他類別人士(例如退休法官及資深法律執業者)俱符合委任資格，司法機構近年的做法是要求政府當局另覓非現職法官的人選，並只有在沒有其他合適人選時，才會抽調現任法官擔任有關職務。此做法亦適用於沒有法例條文訂明出任資格的非法定機構職務。

26. 司法機構政務處表示，有關法官的司法工作會相應減輕，讓他能兼顧兩方面的工作。各法院首長均清楚知道其轄下法庭所有擔任外間職務的法官的工作量，如認為有需要，會作出適當調整。現時亦有機制監察法官是否能適時作出判決書。

27. 政府當局強調，當局只有在認為有需要又恰當的情況下才會委任法官執行非司法職務。若現職法官及退休法官均符合委任資格，且能物色到合適的退休法官人選，當局會考慮委任退休法官。

相關文件

28. 立法會網頁(<http://www.legco.gov.hk>)載有一系列相關文件，詳見**附錄IV**。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年6月24日

案件量、平均輪候時間及於
高等法院、區域法院（包括家事法庭）及裁判法院的法官及司法人員平均人數

	案件量				平均輪候時間					法官及司法人員的平均人數		
	2005	2006	2007		目標	2005 (註 1)	2006 (註 2)	2007		2005 (註 3)	2006	2007
高等法院上訴法庭									高等法院上訴法庭			
刑事上訴案件	541	533	488	刑事案件 — 由訂定日期至聆訊	50	37	46	50	實任法官	10	10	10
民事上訴案件	414	443	421	民事案件 — 由申請排期至聆訊	90	93	100	87	(註 4)			
高等法院原訟法庭									高等法院原訟法庭			
刑事審判權限				刑事固定審期案件表 —					實任法官	23	21	27
刑事案件	326	264	312	由入稟公訴書至聆訊	120	193	119	109	暫委法官	11	14	10
機密雜項法律程序	51	59	56	刑事流動案件表 —	90	69	66	57	總人數	34	35	37
裁判法院上訴案件	1,254	1,238	1,234	由訂定日期至聆訊	180	233	124	114				
民事審判權限	19,915	20,736	20,657	民事固定審期案件表 —	90	54	64	61				
				由申請排期至聆訊	90	71	87	91				
				民事流動案件表 —								
				由訂定日期至聆訊								
				裁判法院上訴案件 —								
				由入稟上訴通知書至聆訊								
區域法院									區域法院			
刑事案件	1,349	1,199	1,240	刑事案件 — 由被告人首次在					實任法官	16	11	15
民事案件	32,016	30,948	28,820	區域法院提訊至聆訊	100	112	117	98	暫委法官	11	15	11
家事法庭				民事案件 — 由排期日至聆訊	120	120	125	58	總人數	27	26	26
									家事法庭			
									實任法官	3	2	3
				離婚案件 — 由訂定日期					暫委法官	3	5	4
				至聆訊					總人數	6	7	7
				特別程序案聆訊表								
				有抗辯案聆訊表（1天的聆訊）								
				財務事宜申請 — 由入稟傳票								
				至聆訊	35	29	45	33				
					110	120	115	119				
裁判法院	298,887	298,257	314,214	由答辯日至審訊日	110-140	124	101	83	裁判法院	48	44	37
				傳票					實任司法人員	5	11	12
				提出控告的案件 —					暫委司法人員	53	55	49
				被拘留的被告人					總人數			
				獲保釋的被告人	30-45	44	42	47				
					45-60	68	66	64				

(註 1): 2004年至2005年間的平均輪候時間有所延長，以高等法院的情況尤為明顯。由2005年下半年開始增調短期司法資源至各級法院。

(註 2): 從2006年至2007年間的平均輪候時間得以改善，可見於2005年下半年開始增調短期司法資源的成效。

(註 3): 有關數目已反映於2005年下半年開始增調暫委法官及司法人員。

(註 4): 由2004年至2007年，每年約有百分之五十的案件由包括一位原訟法庭法官所組成的上訴法庭聆訊，另有百分之八的案件由包括2位原訟法庭法官所組成的上訴法庭聆訊。

(註 5): 2007年下半年至2008年初已增調暫委司法人員至裁判法院。直至2008年5月，裁判法院共有56名司法人員（包括43名實任司法人員及13名暫委司法人員）。

立法會
司法及法律事務委員會

區域法院的案件量及人手情況

目的

本文旨在提供有關區域法院的案件量及人手情況的資料。

案件量及案件輪候時間

2. 2006 至 2008 年區域法院的案件量如下：

	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>
刑事案件	1 199	1 240	1 250
民事案件	30 948	28 820	28 527

3. 區域法院案件的平均輪候時間如下：

	<u>目標</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>
刑事案件 - 由被告人首次在 區域法院提訊至聆訊	100	117	98	111
民事案件 - 由排期日至聆訊	120	125	58	85

4. 2008 年的非正審聆訊總數為 10,029 宗。非正審申請（除過堂聆訊外）的輪候時間如下：

(a) 在 2008 年，較短的非正審聆訊（少於 2 小時）的平均輪候時間為 40 天；及

(b) 在 2008 年，稍長的非正審聆訊（多於 2 小時）的平均輪候時間為 66 天。

司法人手

5. 現時區域法院共有 24 位法官/暫委法官，當中 14 位為區域法院法官（包括首席區域法院法官），10 位為區域法院暫委法官。至於區域法院聆案官辦事處，現時共有 4 位司法人員分別負責履行區域法院司法常務官及副司法常務官的職責。

目前情況及應對措施

6. 過去數年的案件量頗為穩定，但須指出，案件數量並非反映區域法院工作量的唯一指標。司法機構一直以來都密切監察案件的輪候時間，並在有需要時採取措施調配資源，以縮短輪候時間。

7. 在 2007 及 2008 年，民事案件的平均輪候時間均能維持在目標範圍之內。當民事司法制度改革於 2009 年 4 月實施時，司法機構將初步於區域法院增派一位暫委副司法常務官，以加強登記處的司法人手，並將定期檢討有關情況，以便決定應否長期增加人手。

8. 2008 年刑事案件的平均輪候時間較 2007 年略長。案件性質複雜是導致輪候時間較長的主要原因。這些案件往往於審訊期間涉及複雜的法律論點爭辯及仔細的證物查驗，故需較長時間才能結案。事實上，編排審訊日數超過 10 天的案件，數目由 2007 年的 51 宗明顯增加至 2008 年的 77 宗，增幅為 51%。此外，編排的審訊日數，亦由 2007 年的平均每宗案件 4.38 天增加至 2008 年的 5.44 天，增幅為 24%。因此，案件的輪候時間有所延長。

9. 我們已推行下列措施，以助縮短刑事案件的輪候時間：

- (a) 自 2008 年 9 月起增設一個刑事案件審訊表；及
- (b) 在必要時，調動主要負責民事案件而經驗豐富的法官處理回答控罪及判刑的程序。

推行上述措施後，2008 年 12 月及 2009 年 1 月刑事案件的輪候時間分別為 99 天及 91 天，俱維持在目標範圍之內。

10. 司法機構會繼續密切監察有關情況，以及致力縮短案件的輪候時間。

司法機構政務處
2009 年 2 月

法官及司法人員
之編制及人手情況
(截至 2009 年 4 月 1 日)

法院級別	實任或相等級別的 法官及司法人員 ^A	暫委/短期/署任 法官及司法人員		人手總計	編制
		內部人員	司法機構以外 人士		
終審法院	4	0	0	4	4 ^B
終審法院司法常務官	0	1	0	1	1
高等法院上訴法庭	11	0	0	11	11
高等法院原訟法庭	24	10	2	36	32
高等法院聆案官辦事處	5	5	1	11	9
區域法院 (包括家事法庭及土地審 裁處審裁委員)	21	14	1	36	36
區域法院聆案官辦事處	5	0	0	5	4
裁判法院/ 專責法庭/ 其 他審裁處	50	3	24	77	92
總計	120	33	28	181	189

註

- (A) 本欄數字包括調派出任其他相等級別司法職位的法官及司法人員，例如在對調政策下，由裁判官出任審裁處及區域法院登記處職位的調配。
- (B) 不包括 1 個為終審法院非常任法官而設立的常任法官職位。實際上，終審法院會在有需要時根據《香港終審法院條例》（第 484 章）第 5 及第 16 條，邀請非常任法官參加終審法院的審判。

表 2

由非實任法官及司法人員^(A)
就處理各級法院司法工作
所提供之司法人手資源的比例

法院級別	2006	2007	2008
終審法院	0	0	0
終審法院司法常務官	100%	100%	100%
高等法院上訴法庭 ^(B)	16%	36%	34%
高等法院原訟法庭	43%	30%	35%
高等法院聆案官辦事處	50%	53%	60%
區域法院 (包括家事法庭及土地審裁處審裁委員)	59%	40%	42%
區域法院聆案官辦事處	33%	33%	25%
裁判法院/ 專責法庭/ 其他審裁處	31%	29%	30%

Note

^(A) 非實任法官及司法人員包括：(i) 在司法機構內獲委任出任較高職級司法職位的法官及司法人員；及(ii) 獲委任為暫委法官及司法人員的私人執業者。

^(B) 就高等法院上訴法庭而言，曾根據《高等法院條例》(第4章)第5條，委任原訟法庭法官以上訴法庭額外法官身分進行聆訊。

**委任在職上訴法庭法官擔任非常任終審法院法官
與司法人員人手情況**

相關文件

委員會	會議日期	文件
司法及法律事務委員會	2008年5月26日 (第VI項)	會議議程 會議紀要
	2008年5月29日 (第I項)	會議議程 會議紀要
	2009年1月13日 (第VI項)	會議議程 會議紀要
	2009年3月30日 (第III項)	會議議程 會議紀要
	2009年4月27日 (第II項)	會議議程 會議紀要
資深司法任命建議小組委員會	-	於2009年5月14日內務委員會會議上提交的報告

立法會秘書處
議會事務部2
2011年6月24日