

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)717/15-16(04)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處為2016年3月21日舉行的會議 擬備的最新背景資料簡介

處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制

目的

此文件概述司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")以往就處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制進行的討論。

背景

2. 據司法機構所述，所有關於法官的投訴均由終審法院首席法官及／或有關法院級別法院領導處理。簡而言之，(i)關於終審法院法官和法院領導的投訴由終審法院首席法官處理；(ii)關於高等法院法官的投訴由高等法院首席法官處理；(iii)關於區域法院、家事法庭和土地審裁處法官的投訴由首席區域法院法官處理；以及(iv)關於裁判官及勞資審裁處、小額錢債審裁處、死因裁判法庭和淫褻物品審裁處的司法人員的投訴由總裁判官處理。

3. 有關的法院領導會對所接獲的投訴進行調查。法院領導或會翻查有關的法院檔案，以及聆聽聆訊錄音。如有需要，亦會向投訴人索取其他有關的資料。法院領導在調查後，會書面回覆投訴人。

4. 若針對法官及司法人員行為的投訴成立，有關事宜會轉介予終審法院首席法官，以供考慮應否根據《基本法》第八十九條或《司法人員(職位任期)條例》(第433章)任命審議庭。根據《基本法》第八十九條，區域法院及以上職級的法官只有在無力履行職責或行為不檢的情況下，行政長官才可根據終審法院首席法官任命的不少

於3名本地法官組成的審議庭的建議，予以免職。第433章則訂明由終審法院首席法官任命審議庭調查相關事宜並匯報調查結果的程序。

5. 此外，亦可於適當時候將有關事宜知會司法人員推薦委員會。

6. 如屬針對法官所作司法判決而提出的投訴，司法機構會告知投訴人，他們應按照現有法律程序提出上訴，以跟進其個案。

過往的討論

處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制

7. 事務委員會曾於2013年7月23日舉行的會議上，討論處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制。委員提出的主要關注事宜及意見綜述於下文第8至16段。

8. 司法機構政務處表示，司法機構在2012年合共接獲126宗投訴。在這些投訴中，74宗與司法判決相關、31宗與法官及司法人員行為相關，另外21宗則與兩者相關。與法官及司法人員在2012年共處理524 905宗法庭案件比較，投訴個案數字屬相當低。在司法機構於2012年接獲針對法官及司法人員行為的31宗投訴當中，一宗投訴成立而另一宗投訴則部分成立。法院領導已就成立的投訴向投訴人道歉。

9. 謝偉俊議員關注到，司法機構在2012年所接獲的投訴實際數字(即126宗)僅佔所有潛在投訴的一小部分，這是因為部分訴訟人沒有法律代表，故此訴訟人或其他各方沒有提出投訴。

10. 湯家驊議員認為，應該加強現時處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制的透明度。當局亦應採取措施讓市民知悉如何及在哪裡提出針對法官及司法人員行為的投訴，以及就投訴的調查結果提出意見或反對的渠道(如有的話)。

11. 司法機構政務處表示，有關現時處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制的資料，已上載到司法機構的網站。司法機構察悉委員對於有需要加強透明度的關注，並表示會考慮在司法機構的網站及年報中提供更多資料，例如相關的統計數字。

12. 郭榮鏗議員認為，部分法官(特別是裁判法院及土地審裁處

等較低級別法院的法官)的操守及表現，可能未達標準。郭議員要求司法機構向事務委員會提供過去3年針對法官及司法人員行為的投訴個案按所涉及的法院級別和被投訴的法官的職級分類的分項數字，以及上述投訴的處理方式。

13. 蔣麗芸議員關注到，若所有針對法官及司法人員行為的投訴均由終審法院首席法官及／或法院領導內部處理，或會引致潛在利益衝突。蔣議員認為，為提高司法機構的透明度及問責性，應設立一個獨立機構，負責接收及調查針對法官及司法人員行為的投訴，或負責監察及覆檢司法機構處理針對法官及司法人員行為的投訴的工作。謝偉俊議員亦建議設立一個獨立機構(類似預期在2014年成立以規管旅遊業的旅遊業監管局)，負責處理針對法官及司法人員行為的投訴。

14. 司法機構政務處回應蔣議員及謝議員的建議時告知委員，終審法院首席法官反對在司法機構以外設立一個機構調查針對法官及司法人員行為的投訴的任何建議，原因是任何此等建議均會帶來損害司法獨立原則的高度風險。

15. 劉慧卿議員提醒，委員考慮有關處理針對法官及司法人員行為的投訴的事宜時，必須在維護法院的公信力與加強投訴處理機制的透明度兩者之間取得平衡。

16. 應事務委員會的要求，司法機構政務處同意於會後提供下列資料：

- (a) 在接受裁判官司法任命前未曾出任執業律師的裁判官人數；
- (b) 其他司法管轄區現時處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制；
- (c) 過去3年轉介予司法人員推薦委員會以供知照的投訴個案數目，以及其後就該等個案所採取的行動；
- (d) 哪些行為構成《基本法》第八十九條所述的法官"行為不檢"的情況，而行政長官可根據《基本法》訂明的相關程序將該法官免職；及
- (e) 投訴人就針對法官的投訴而取得法庭程序錄音紀錄的權利(如有的話)。

檢討現時處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制

17. 議員曾於2013年12月3日到訪司法機構。在與終審法院首席法官會晤期間，議員就處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制的透明度提出關注。終審法院首席法官表示最近已成立一個內部工作小組，負責檢討有關機制，以研究可作改善之處。

18. 2014年2月25日，司法機構政務處向委員簡介有關檢討現時處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制的事宜，事務委員會亦進一步聽取了各代表團體對有關機制的意見。在展開檢討工作時，終審法院首席法官認為須予強調的是，檢討過程必須以下述各項原則作為前提——

- (a) 在維持投訴機制具有足夠的公開及透明度的前提下，在處理針對法官及司法人員行為的投訴時，必須充分考慮要保障司法獨立；
- (b) 政府的行政、立法和司法機關在處理其各自的內部事宜時，各機關在角色和職能上的分立，必須予以充分的考慮。就處理針對法官及司法人員行為的投訴方面，不應受政府的其他機關的干預，原因是該等干預有很大的風險使有關過程變得政治化；及
- (c) 必須確保檢討的方向是符合《基本法》所確立的框架(請參閱第八十九條)。根據《基本法》的規定，對法官行為不檢的指控進行審議的審議庭，必須由法官組成，亦僅限由法官組成。因此，終審法院首席法官認為，任何處理針對法官行為的投訴的調查和審議機制，必須由法官組成，亦僅限由法官組成。

19. 終審法院首席法官亦已指示工作小組總結過往的經驗，檢視本港司法機構在這方面可能需要改善的地方，並提出改善的建議。在此過程中，工作小組適當時會參考海外司法管轄區的經驗，儘管其他海外司法管轄區的做法，並非全部適用。

20. 據司法機構政務處所匯報，工作小組已展開工作，並確定幾個須予檢討的主要方面——

- (a) 針對法官及司法人員行為的投訴，是否應繼續只由法院領導處理，或是在調查投訴方面仍有可以改善的地方；

- (b) 在不妨礙司法工作(包括法官及司法人員的工作)妥善執行的情況下，是否可以提高投訴機制的透明度，這亦可包括考慮公布已接獲及處理的投訴的統計資料等；及
- (c) 就處理針對法官及司法人員行為的投訴方面，法院領導是否需要更多的行政支援，以改善有關投訴機制的效率和成效。

21. 代表團體在事務委員會於2014年2月25日舉行的會議上所提出的意見和關注事宜，以及委員在會上進行的討論綜述於下文第22至36段。

22. 黃克明先生闡述司法事務關注運動的意見，詳情載於其意見書(立法會CB(4)419/13-14(01)號文件)。具體而言，該團體認為須透過立法，以及設立獨立的機制處理針對法官及司法人員行為的投訴，對法官及司法人員行為加以規管，以捍衛法治。

23. 香港中文大學法律學院Christopher GANE教授認為，讓非業界人士參與檢討法官及司法人員行為的過程，在原則上並無不妥，但必須確保該等非業界成員能夠獨立執行職務，這點十分重要。然而，香港大律師公會(下稱"大律師公會")石永泰先生則表示，考慮到終審法院首席法官所提及的各項原則(載於上文第18段)，他認為不適宜有非業界人士參與處理針對法官及司法人員行為的投訴的工作。錢志庸先生闡述中澳港法學交流會的意見，詳情載於其意見書(立法會CB(4)437/13-14(01)號文件)。概括而言，司法機構處理針對法官及司法人員行為的投訴應該獲得信任，但可探討在不損害司法獨立的前提下，提高現時處理法官及司法人員行為的機制的透明度。

24. 湯家驊議員認為，針對司法判決的投訴不應獲接納，因為此類投訴可循現有法律程序提出上訴。他又認為，處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制必須能夠在尊重司法獨立的前提下，公平及恰當地處理針對法官及司法人員行為的投訴。湯議員表示，司法機構應提高現時處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制的透明度及公開性，但不應要求司法機構披露投訴調查工作中的每項細節。

25. 黃毓民議員表示，捍衛司法獨立不應有礙公眾監察法官的行為。黃議員雖然同意針對司法判決的投訴應根據法律程序處理，但他指出，不恰當的法官及司法人員行為可導致錯誤的司法判決；因此，針對司法判決的投訴與針對法官及司法人員行為的投訴不一定互相排斥。

26. 黃毓民議員又表示，他不同意司法機構政務處認為投訴個案數字屬相當低的看法[詳情載於上文第8段]。此外，他又提及謝偉俊議員於2013年7月23日會議上所指出的意見，即許多人均認為自己不適宜提出針對法官的投訴，尤其是在沒有法律代表的情況下。

27. 謝偉俊議員詢問，若無律師代表訴訟人不服法官的判決，他們難以決定應該針對法官及司法人員行為作出投訴，還是就司法判決提出上訴，司法機構可為該等訴訟人提供哪些協助。司法機構政務處回應時表示，司法機構已成立無律師代表訴訟人資源中心，為無律師代表訴訟人提供程序事宜方面的協助。此外，該資源中心備有資料單張，說明如何提出針對法官及司法人員行為的投訴。

28. 郭榮鏗議員察悉，所有針對法官的投訴均由終審法院首席法官及／或有關法院級別法院領導處理；他詢問，當局會否考慮成立一個類似英國法官及司法人員行為及調查辦事處(Judicial Conduct and Investigations Office)，其工作受到一套訂明規則所規管的單位，以紓緩法院領導的工作量。司法機構政務處回應時表示，此為是次檢討正在處理的其中一個範疇[載於上文第20(c)段]，而法院領導現時在處理投訴方面亦獲提供協助。

29. 蔣麗芸議員詢問，若法官沒有遵守《法官行為指引》，會否受到懲罰。司法機構政務處解釋，鑒於《法官行為指引》(該指引已上載到司法機構的網站)旨在向法官提供處理有關法官及司法人員行為事宜的實用性協助，故該指引並沒有試圖為司法行為失當下定義，亦沒有載列對不遵從指引所作的懲罰。

30. 主席詢問，假若有某位法官之前曾涉及由他／她審理的案件或在該案件中有利益衝突的情況，司法機構有否推行措施，以確保該等法律程序公正無私。司法機構政務處回應時表示，有關取消法官聆訊資格的事宜載於《法官行為指引》D部。

31. 謝偉俊議員建議，為加強根據第433章成立的審裁處的問責性及公開性，應委任一名立法會議員或與法律執業完全無關的人士擔任審裁處的成員。鑒於第433章並不涵蓋終審法院法官、上訴法庭法官、原訟法庭法官或區域法院法官，廖長江議員認為有需要針對失職或行為不檢的法官，引入免職以外的不同程度制裁。

32. 黃毓民議員不同意終審法院首席法官的意見[載於上文第18(c)段]，即任何處理針對法官行為的投訴的調查和審議機制，必須由法官組成，亦僅限由法官組成，以確保符合《基本法》第八十九條所確立的框架。這是因為第八十九條並沒有就設立任何針對

法官行為的調查和審議機制作出規定，而該條亦沒有排除其他人士的參與，例如香港及其他普通法司法管轄區的退休法官和法律專業界以外的人士。考慮到專業及／或法定組織的一般做法，是容許與其專業完全無關的人士參與處理針對其會員的投訴的程序此一事實，李慧琼議員亦對上文所述終審法院首席法官的意見表示有所保留。

33. 大律師公會石永泰先生表示，雖然《基本法》第八十九條並無指明調查和審議法官行為的審議庭僅限由法官組成，但他同意終審法院首席法官對於《基本法》第八十九條的詮釋，即任何負責調查和審議法官行為的審議庭，必須由法官組成，亦僅限由法官組成。

34. 梁國雄議員詢問，若被投訴的法官已升任終審法院首席法官，有關投訴將可如何妥善處理。他認為，在此等個案中，必須容許與法律執業完全無關連的人士參與針對終審法院首席法官的調查。

35. 司法機構政務處回應時表示，司法機構政務處的文件所載的原則[詳情載於上文第18段]應一併理解。該文件述明，在處理針對法官及司法人員行為的投訴時，必須充分考慮要保障司法獨立；以及政府的行政、立法和司法機關在處理其各自的內部事宜時，各機關在角色和職能上的分立，亦必須予以充分的考慮。終審法院首席法官成立的工作小組會檢視可能需要改善的地方。在完成有關檢討後，終審法院首席法官將發表報告，並會將有關報告送交法律專業界及事務委員會。

36. 主席要求司法機構政務處考慮就委員於2013年7月23日舉行的會議上所要求的資料，以及委員在2014年2月25日舉行的會議上提出的下列問題，作出書面回應：

- (a) 根據《基本法》第八十九條成立的審議庭必須由法官組成，亦僅限由法官組成，此項結論的理據為何；
- (b) 獲任命加入根據《基本法》第八十九條成立以調查法官及終審法院首席法官的審議庭的法官人數，能否分別多於3名及5名；若否，原因為何；
- (c) 針對法官的投訴若經調查後，證實有關法官的行為不檢，會否考慮對他們施加免職以外的不同程度制裁；及

(d) 哪些公職人員曾獲終審法院首席法官委任為根據第433章成立的審裁處的成員。

37. 司法機構政務處已根據截至2014年6月17日獲取或整理的相關資料，提供委員在2013年7月23日及2014年2月25日舉行的會議上所要求的資料(有關資料已隨立法會CB(4)840/13-14(01)號文件送交委員)。

最新發展

38. 司法機構政務處將於事務委員會在2016年3月21日舉行的會議上，將檢討的結果知會事務委員會。

相關文件

39. **附錄I**載有相關文件一覽表。

立法會秘書處
議會事務部4
2016年3月17日

處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制

相關文件一覽表

司法及法律事務委員會的會議日期	會議紀要／文件	立法會文件編號
-	梁國雄議員及黃毓民議員於2013年5月22日要求事務委員會討論"聆案官處理案件"一事的來函(只備中文本)	CB(4)670/12-13(01)
2013年7月23日	司法機構政務處有關"處理針對法官行為的投訴的機制"的文件 會議紀要	CB(4)871/12-13(02) CB(4)206/13-14
2014年2月25日	司法機構政務處有關"處理針對法官行為的投訴的機制"的文件 秘書處擬備有關"處理針對法官行為的投訴的機制"的背景資料簡介 一個代表團體(司法事務關注運動)的發起人黃克明先生的發言稿(只備中文本) 中澳港法學交流會就"處理針對法官行為的投訴的機制"提交的意見書(只備英文本) 會議紀要	CB(4)415/13-14(03) CB(4)415/13-14(04) CB(4)419/13-14(01) CB(4)437/13-14(01) CB(4)552/13-14
2013年7月23日及2014年2月25日	司法機構政務處題為"處理針對法官行為的投訴的機制：委員所要求的資料"的文件	CB(4)840/13-14(01)