

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)1386/16-17(07)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 2017 年 7 月 18 日會議 擬備的背景資料簡介

法治與檢控人員的角色

目的

本文件綜述立法會與司法及法律事務委員會("事務委員會")以往就法治及與檢控相關的事宜進行的討論。

背景

法治

2. 據政府當局所述¹，法治是香港成功的基石，也是現代社會的重要原素。《基本法》為維護香港法治提供了堅實的基礎，其有關條文保障基本權利，包括言論自由、集會自由、示威自由及向法院提起訴訟等權利。香港特別行政區法院獲授權獨立進行審判，不受任何干涉。

3. 律政司致力維護法治，包括司法獨立；也會完善香港的法律制度 and 法律基建。為達到這些目標，律政司採取多項措施，其中包括提供現代化和卓越的檢控服務，以確保專業及公正地進行檢控，同時堅守誠信，遵循《檢控守則》以及依據《基本法》第六十三條行事²。

¹ 立法會CB(4)426/16-17(03)號文件

² 《基本法》第六十三條訂明："香港特別行政區律政司主管刑事檢察工作，不受任何干涉。"

《檢控守則》

4. 律政司於 2013 年 9 月 7 日發表《檢控守則》³，取代 2009 年發布的《檢控政策及常規》。《檢控守則》的"引言"提到，"公正執行公義之法，維護公正法治精神"，十分重要，《檢控守則》通篇內容皆奉此為主旨。

5. 除改革及更新先前文件的內容外，《檢控守則》亦因應檢控人員面對的當前情況，加入新的章節，包括"剝削他人案件"及"公眾秩序活動"。其中，《檢控守則》亦特別提述《基本法》、《香港人權法案》及法院重要裁決的有用參考資料，藉此提示檢控人員在處理有關公眾秩序活動案件的基本原則。

律政司司長、刑事檢控專員及檢控人員的角色

6. 根據《檢控守則》，律政司司長負責施行刑事法、制定檢控政策，以及監督刑事檢控專員及律政司刑事檢控科的檢控人員。律政司司長授予檢控人員各項權力，並為檢控人員的決定負責。

7. 刑事檢控專員就下述職務向律政司司長負責：(a)指導刑事檢控工作；(b)就刑事法相關事宜向律政司司長提供意見，但律政司司長授權刑事檢控專員自行決定的具體事宜除外；(c)就一般檢控事宜或可能導致提出檢控的個別調查，向執法機關提供法律指引；(d)制定和推展刑事檢控政策；及(e)就刑事法的發展、執行與實施，向政府提供意見。

8. 據政府當局所述，檢控人員必須遵行和提倡法治。檢控人員代表社會，行事不偏不倚，負責"秉行公義"。為此，檢控人員必須公正客觀地協助法庭找出真相，於社會與被控告之間，依法秉公行義。《檢控守則》第 3 條載述檢控人員的角色及職能。

事務委員會及立法會過往進行的討論

9. 議員曾分別於 2014 年、2015 年、2016 年及 2017 年就行政長官施政報告進行討論期間，以及於 2014 年 1 月 28 日、2015 年 1 月 26 日、2016 年 1 月 25 日及 2017 年 1 月 23 日舉行的事務委員會會議上，就有關法治及檢控事宜提出問題和表示關注。自 2014 年以來，議員亦曾在立法會會議席上就有關議題提出多項質詢。下文各段綜述議員就有關議題所作的討論。

³ 《檢控守則》載於律政司網站：<http://www.doj.gov.hk/chi/public/pubsoppaptoc.html>

檢控政策

10. 於 2014 年 1 月 28 日舉行的事務委員會會議上，兩名委員促請當局透過公開作出或不作檢控的理由，提高檢控政策的透明度。

11. 政府當局表示，律政司致力以公開、問責的方式運作，在符合社會公義的原則下，盡量做到公開透明。政府當局續表示，《檢控守則》第 23 條載列有關公開作出或不作檢控的理由的規定。律政司刑事檢控科不公開作出檢控的理由，主要因為這樣做會對有關案件構成不公。至於刑事檢控科決定不作檢控的案件，不公開作出此一決定的理由，主要是由於這樣做會侵犯涉案者的私隱。

12. 於 2015 年 1 月 26 日舉行的事務委員會會議上，一名委員察悉，律政司在 2013 年 9 月發表的最新修訂《檢控守則》中加入有關公眾秩序活動的條目，即第 19 條。該條訂明，由於《基本法》載有條文保障香港居民享有言論、結社、集會、遊行及示威等自由，"如有聲稱指干犯的罪行是同時涉及行使這些受憲法保障的自由，檢控人員或需作出特別考慮"。該名委員希望，檢控人員不會因考慮到《檢控守則》第 19 條而決定不檢控參與佔領中環運動的人士。

13. 政府當局表示，是否檢控⁴在公眾秩序活動期間的涉嫌刑事罪行，考慮因素與其他刑事案件相同，即是否有足夠證據作出檢控，以及提出檢控是否符合公眾利益。有關"公眾秩序活動"的新條文⁵的目的只是提醒檢控人員適用於處理涉及公眾秩序活動的案件的基本法律原則，因為檢控人員在處理涉及公眾秩序活動的案件時，一方面要顧及公眾利益與維持秩序，另一方面又要顧及個別人士合法及和平地行使其獲得憲法保障的自由，兩者要取得適當平衡。

14. 另一名委員察悉上述新訂的第 19 條，並在 2014 年 11 月 5 日的立法會會議上提出質詢，詢問律政司有否就檢控人員如何作出特別考慮，向他們發出具體的工作指引，以及有何措施確保作出特別考慮不會令檢控程序更加繁複及費時。

⁴ 根據《檢控守則》第5.3段，檢控決定包括兩個部分。第一，可接納證據充分支持提出及繼續進行法律程序。第二，基於一般公眾利益，必須進行檢控。

⁵ 在有關"公眾秩序活動"的條文中，當局曾參考《基本法》、《香港人權法案》及指標性法庭裁決，包括終審法院在楊美雲 訴 香港特別行政區 (2005) 8 HKCFAR 137案一案所作的裁決，藉此提醒檢控人員適用於處理涉及公眾秩序活動的案件的既定法律原則。

15. 政府當局表示，並《檢控守則》未有要求就有關公眾秩序活動的案件必須經過任何特別程序處理才可作出檢控，因此不會出現新的《檢控守則》令檢控程序較以往繁複或費時的情況，亦沒有需要為檢控人員在處理相關案件時訂出更具體的工作指引。

16. 於 2015 年 5 月 13 日舉行的立法會會議上，有委員要求當局澄清，警方在決定是否向涉及公眾遊行及集會的人士提出檢控前，一般會否向律政司尋求意見；如會，有關的指引及程序的詳情為何。

17. 政府當局表示，根據警方內部指引，在檢控涉及公眾秩序活動的被捕人士前，警方一般會徵詢律政司的法律意見，並會就律政司的意見作出跟進。有關指引屬警方內部文件，涉及警方如何調查及處理案件，因此政府當局認為不適宜公開。

與佔領中環運動相關的拘捕及檢控工作

18. 於 2017 年 2 月 8 日舉行的立法會會議上，有委員表示，有輿論認為，律政司就佔領中環運動的檢控工作進展緩慢，而相關的檢控率和定罪率亦頗低。於 2017 年 1 月 23 日舉行的事務委員會會議上，該名委員亦對大批被捕人士當中，獲處理的檢控個案只得少數表示關注。

19. 政府當局指出，以被拘捕的人數、被檢控的人數，以及被定罪和簽保守行為的人數作出比較並不具參考價值，甚或可能引起誤會。原因是，在香港的法律制度下，警務人員進行拘捕、律政司決定應否檢控、以及法院決定被告人士的刑責時採用不一樣的標準。警務人員只要有合理懷疑，便有權對相關人士進行拘捕；而律政司在決定應否提出檢控時，則必須依據《檢控守則》的指引。除非有充分可被法院接納的證據，令案件有合理機會達致定罪，並且符合公眾利益，否則不應展開檢控。另一方面，法官則只會在毫無合理疑點的情況下才會裁定被告罪成。

與佔領中環運動相關的檢控工作的進度

20. 於 2015 年 1 月 26 日、2016 年 1 月 25 日及 2017 年 1 月 23 日舉行的事務委員會會議，以及 2017 年 2 月 8 日舉行的立法會會議上，數名委員對與佔領中環運動相關的檢控工作的進度表示關注。在 2015 年 1 月 26 日的會議上，有委員促請律政司不要因為參與佔領中環運動而被捕的人數目眾多及當中部分是名人、法律執業者及立法會議員，而將他們輕輕放過。

21. 政府當局回應委員於 2017 年 1 月 23 日事務委員會會議上作出的提問時表示，鑒於佔領中環運動的規模和獨特性，政府當局作出檢控決定時須小心謹慎，因此有關過程所需時間較一般案件長。政府當局表示，經處理的數據、資料或文件包括 335 個來自警方的調查報告、300 份證人供詞、130 小時錄影紀錄，以及大約 80 件非錄影證物，藉以說明律政司有關案件工作量的繁重程度。

22. 政府當局在回覆 2017 年 2 月 8 日提出的立法會質詢時表示，律政司在檢視上述的數據、資料或文件後，已於 2016 年年底向警方就另外 287 名被捕人士⁶提供詳細書面法律意見。有關的刑事程序仍在進行中。

佔領中環運動對法治的影響

23. 一名委員於 2014 年 11 月 26 日舉行的立法會會議上指出，有市民關注到，某些具法律背景並支持非法佔領道路行動的政客發表有關法治的言論，誤導公眾。就此，該名委員詢問，政府當局有否研究有關言論對市民掌握正確的法治概念有何影響。於 2015 年 5 月 6 日的立法會會議上，另一名委員亦提出類似質詢。有委員認為，佔領中環運動對法治構成嚴峻挑戰。

24. 政府當局指出，在佔領中環運動發生後，社會上有不同人士發表對法治的言論，其中有部分言論扭曲法治精神，可能對市民，包括青年人，產生負面的影響。政府當局續指出，高等法院原訟法庭區慶祥法官於 2014 年 11 月 10 日就涉及佔領中環行動的臨時禁制令申請作出裁決，相關判詞就法治精神作出清晰的闡述⁷。政府當局對法庭就法治理念的闡述表示歡迎。政府當局尊重市民和平發表意見的權利，並一直勸諭市民，在表達訴求時，應遵守香港法律及法庭命令，並尊重其他人的權利，以理性、和平、守法的方式表達意見，否則會對香港帶來深遠的負面影響。

⁶ 約於 2014 年 12 月起，刑事檢控科開始與警方進行溝通或舉行工作會議。2014 年佔領中環運動期間，共有 955 人因涉嫌干犯各種罪行而被警方拘捕，另有 48 人於事件後被警方拘捕。截至 2017 年 1 月 31 日，共有 216 名被捕人士已經或正在經司法程序處理，當中有 123 人須承擔法律後果（即 81 人被定罪及 42 人須簽保守行為）。截至 2016 年 8 月，警方就另外 287 名被捕人士提交數據資料及/或文件。

⁷ 政府當局就 2014 年 11 月 26 日及 2015 年 5 月 6 日會議上提出的質詢所作答覆載有判詞的要點：
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201411/26/P201411260502.htm>
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201505/06/P201505060337.htm>

法治和司法獨立

25. 於 2017 年 1 月 23 日舉行的事務委員會會議上，有委員表示，"法律面前人人平等"是維持法治制度的重要基礎，本港各級法院的法官作出判決時，應確保以同一尺度判案。就此方面，該名委員表示，法院近日就涉及暴力的公眾滋擾案件所頒的判刑，似乎屬於輕判，或懲罰力度不足；該名委員詢問律政司會否覆核有關判刑。

26. 政府當局指出，大家不應僅由自己的政治觀點去判斷司法判決的結果。此外，僅僅以判刑輕重批評法官的判決亦不適當。相反，大家應把焦點集中於判詞中列舉的理據，例如支持證據及案例。政府當局強調，法官只會考慮席前的法律問題，而法院亦已經清楚表明，不會容忍任何人試圖透過暴力或任何其他非法手段來宣揚其政治主張。

解釋及推廣《基本法》

27. 於 2017 年 1 月 23 日舉行的事務委員會會議上，部分委員認為，全國人民代表大會常務委員會("人大常委會")近日對《基本法》作出解釋是違背法治原則，此舉對香港特別行政區的司法獨立構成負面影響。其中有委員亦認為，近日涉及審視立法會主席決定的個案屬前所未見，而根據三權分立的原則，這是干預立法會"內部事務"。

28. 政府當局強調，根據《基本法》，人大常委會有權解釋法例，包括《基本法》的條文。在香港的政制架構下，《基本法》是至高無上的，而適用於香港的不干預原則必須受到《基本法》的政制規定所約束。政府當局補充，公眾利益是進行司法覆核程序的其中一項重要考慮因素。

最新發展

29. 律政司將於 2017 年 7 月 18 日的事務委員會會議上，向委員闡述在執法機關作出調查並向律政司提交案件之後，律政司如何處理檢控工作的標準常規及政策。

相關文件

30. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 4

2017 年 7 月 14 日

背景資料簡介
法治與檢控人員的角色

相關文件一覽表

會議	日期	參考資料
司法及法律事務委員會	2014 年 1 月 28 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
	2015 年 1 月 26 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
	2016 年 1 月 25 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
	2017 年 1 月 23 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
立法會會議	2014 年 11 月 5 日	政府當局就葛珮帆議員所提出的口頭質詢(第 5 項質詢)作出的答覆
	2014 年 11 月 26 日	政府當局就譚耀宗議員所提出的口頭質詢(第 4 項質詢)作出的答覆
	2015 年 5 月 6 日	政府當局就黃定光議員所提出的口頭質詢(第 8 項質詢)作出的答覆
	2015 年 5 月 13 日	政府當局就梁繼昌議員所提出的口頭質詢(第 5 項質詢)作出的答覆

會議	日期	參考資料
	2015 年 12 月 16 日	政府當局就梁耀忠議員所提出的口頭質詢(第 3 項質詢)作出的答覆
	2017 年 2 月 8 日	政府當局就何君堯議員所提出的口頭質詢(第 4 項質詢)作出的答覆

立法會秘書處
議會事務部 4
2017 年 7 月 14 日