

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)982/17-18(01)號文件

檔 號：CB4/HS/1/17

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

資深司法任命建議小組委員會

目的

本文件旨在提供背景資料，說明立法會根據《基本法》第七十三條第(七)項同意資深司法人員任命的程序，並簡述立法會相關委員會所作的討論。

背景

2. 《基本法》第四十八條第(六)項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("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，並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》第七十三條第(七)項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。此程序在《香港終審法院條例》(第 484 章)第 7A 條亦有訂明。

司法人員推薦委員會

成員組合

4. 推薦委員會是根據《司法人員推薦委員會條例》(第 92 章)第 3 條設立。根據該條例第 6 條，推薦委員會須就司法職位空缺的填補等事項向行政長官提供意見或作出推薦。第 92 章第 3(1)條訂明，推薦委員會由以下人士組成：終審法院首席法官(主席)、

律政司司長、行政長官委任的其他 7 名委員，計有法官兩名、大律師及律師各 1 名，以及行政長官認為與法律執業完全無關的人士 3 名。第 92 章第 3(1A)條規定，行政長官須就大律師的委任諮詢香港大律師公會("大律師公會")執行委員會，以及就律師的委任諮詢香港律師會("律師會")理事會。

5. 第 92 章第 4 條規定，下述人士不得獲委任為推薦委員會委員：立法會議員；或出任可享有退休金的職位(除法官職位外)的人，而該職位的薪酬全部或部分是由公共收入繳付的，除非他是正在作退休前渡假，並已就其現時所出任的職位或職守的服務期所會付給他的退休金款額，獲得正式通知者，則屬例外。

6. 推薦委員會的程序及表決規則於第 92 章中訂明。

程序

7. 主席連同不少於 6 名其他委員可行使及執行推薦委員會的任何職能、權力及職責。為推薦委員會任何會議的目的，如終審法院首席法官不能執行主席職務，出席該次會議的委員可藉決議委任他們其中任何一人署理其職務，並於如此署理職務時於該會議中行使並履行主席的所有職能。如任何獲委任的委員不在香港或不能執行委員職務，行政長官可委任另一人暫時署理該委員的職務。

表決規則

8. 在推薦委員會會議中，以下的決議即屬有效——

(a) 凡有 7 名委員出席時，最少有 5 票表決贊成；

(b) 凡有 8 名委員出席時，最少有 6 票表決贊成；及

(c) 凡有 9 名委員出席時，最少有 7 票表決贊成。

申報利益

9. 第 92 章訂明，凡委員會正行使其職能，以填補該條例附表 1 所指的司法職位空缺，或延展第 484 章第 14 條所指的終審法院首席法官的任期，則被視為或可合理地視為填補有關空缺的候選人的委員，或其任期正獲考慮延期的委員，須披露假若獲選或任期獲推薦延期，他是否願意接受委任或延期，而該項披露須記錄於推薦委員會的會議紀錄內。

10. 披露願意接受委任或延期的委員，不得參與推薦委員會就該委任或延期所作的任何商議，亦不得就有關上述事項的任何問題表決；以及須就推薦委員會對該委任或延期(視屬何情況而定)作出的任何商議或有關上述事項的問題而言，被視為不能執行委員職務。

11. 於 1999 年 5 月 19 日的立法會會議上，當時的政務司司長回覆一名議員的書面質詢時解釋，除上述的法例規定外，身為推薦委員會成員的法官若被視為或可合理地被視為填補某空缺的人選，便不會參與就填補該空缺所作的商議。根據慣例，推薦委員會委員必須申報與被該委員會考慮委任的人選的任何私人關係，或可能涉及提交該委員會的事項的任何利益。

立法會根據《基本法》第七十三條第(七)項同意法官任命的程序

12. 司法及法律事務委員會("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》第七十三條第(七)項按下列程序同意法官的任命。該程序已獲內務委員會於 2003 年 5 月 16 日及 2004 年 5 月 28 日通過——

- (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其接納有關推薦之前進行)；
- (b) 內務委員會決定應否成立小組委員會以研究有關任命；
- (c) 若決定成立小組委員會，小組委員會將會盡快討論有關事宜；
- (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。

13. 事務委員會亦建議，政府當局徵求立法會根據《基本法》第七十三條第(七)項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。

14. 上文第 12 段所述立法會同意司法人員任命的程序，在 2003 年 7 月的資深司法人員任命中首次實行，其後於 2006 年、2008 年、2010 年、2011 年、2012 年、2013 年及 2017 年的司法人員任命中亦有採用，詳情載於**附錄 I**。在上述多次司法人員任命當中，除 2008 年該次外，內務委員會每次均成立小組委員會，¹研究相關的資深司法人員任命。

議員的主要意見及關注事項

15. 下文各段綜述議員就資深司法人員任命及相關事宜進行討論時提出的主要意見及關注事項。

立法會同意司法人員任命的程序

16. 事務委員會於 2009 年 11 月 23 日的會議上就填補預期出現的終審法院首席法官空缺的程序進行討論時，委員普遍認為不應將司法人員任命過程政治化，否則會違反三權分立的基本原則。他們認為，立法會應審慎行使其同意任命的權力，而鑒於推薦委員會的成員是法律專業人士，最具資格考慮候任人選的司法才能，司法人員任命的工作，最好交由該委員會執行。立法會在同意司法人員任命方面的權力是實在的，因立法會能擔當最後把關人，制止明顯有違公眾利益的司法人員的任命。然而，立法會只應在特殊情況下才行使該項權力，而立法會接納推薦委員會作出的提名，應屬憲制慣例。

17. 大律師公會表示，推薦委員會是經過詳細商議後才作出建議，立法會無需重複這個過程。因此，按照慣例，立法會應接納推薦委員會的建議。大律師公會認為，立法會可以只在其認為政府當局提供的有關資料未能證明獲推薦委員會推薦者為適當的任命人選時，才考慮不同意有關任命。

18. 2011 年小組委員會認為，在考慮司法人員任命時，必須尊重三權分立及司法獨立的基本原則，亦不應將法官任命過程政治化。

¹ 本文件除另有訂明，否則內務委員會為考慮資深司法人員任命而於某年(如 2006 年)成立的小組委員會，將稱為當年的小組委員會(如 2006 年小組委員會)。

委員普遍贊同，除非委員對推薦委員會提名的人選有重大關注事項，否則立法會應按照慣例，尊重並接納推薦委員會的任命建議。

任命工作中有關獲推薦人士的資料

19. 在 2009 年 11 月 23 日的事務委員會會議上，委員普遍認為，政府當局應盡量提供有關獲推薦人士的詳細資料，讓立法會可在資料充足的情況下考慮有關任命。政府當局告知事務委員會，事務委員會在 2002 年檢討法官的任命程序後，政府當局進行任命工作時，就獲推薦人士提供的履歷已涵蓋更多資料，包括個人背景、學歷、法律經驗、司法經驗、服務及活動、所獲頒授的榮譽學位及名銜，以及著作等。

20. 2013 年小組委員會曾促請當局提高資深司法人員任命過程的透明度，例如訂定更清晰的任命準則，令公眾能夠更有效地作出監察。

司法人員推薦委員會的成員組合

21. 在 2009 年 11 月 23 日的事務委員會會議上，委員察悉，事務委員會於 2002 年檢討法官的任命程序期間，大律師公會及律師會均表示，律政司司長作為政治委任制度下的主要官員，實不宜出任推薦委員會的委員。部分委員亦認為，律政司司長作為政治委任制度下的政治任命官員，實不應參與任命法官的程序。他們關注到，如推薦委員會所推薦的人選極具爭議，律政司司長作為推薦委員會委員的身份或會令情況更加複雜。不過，有一名委員認為律政司司長出任推薦委員會委員並無不妥。

22. 政府當局回應稱，律政司司長除作為政府的首席法律顧問外，他亦獲賦予憲制職能，在司法方面保障公眾利益，同時維護法治。此外，律政司是三大主要法庭使用者之一，而律政司司長是此部門整體事務的負責人。律政司司長須繼續擔任推薦委員會委員，履行其在該等範疇上的重要職責。

23. 在上述會議上，一名委員對律政司司長在推薦委員會中的表決權表示關注。政府當局解釋，第 92 章第 3(3A)條訂定了推薦委員會的表決規則(可參閱上文第 8 段)，要否決推薦委員會推薦任命的決議，必須有多於兩票反對。然而，推薦委員會商議過程保密，表決結果的詳情亦不會公開。

24. 部分 2010 年及 2012 年小組委員會的委員，亦表達他們對律政司司長以政治委任制度下主要官員的身份出任推薦委員會委員

有所保留。2010 年小組委員會將此事轉介事務委員會跟進。事務委員會於 2011 年 2 月 28 日的會議上與政府當局討論"律政司司長的推薦委員會委員身份"一事。部分委員重申律政司司長身為政治任命官員，實不宜出任推薦委員會委員。

25. 不過，政府當局始終認為，律政司司長繼續出任推薦委員會委員，是恰當且必要的。政府當局解釋，律政司司長出任推薦委員會委員無損資深司法人員任命程序的獨立性。作為行政長官的法律事務首席顧問並身為律政司的首長，律政司司長位置獨特，並具備充分有關知識，可協助推薦委員會對司法人員的任命作出考慮。據政府當局表示，司法機構政務處亦認同上述觀點。

司法機構人手不足問題及法官之間的工作量分配

26. 部分 2017 年小組委員會委員關注到法官人手不足及司法機構高等法院內法官之間須審理案件數目不均的問題。他們認為，部分專責審理刑事案件的法官事實上可被委派審理民事案件，從而紓緩其他法官繁重的工作量，司法機構亦應該實施透過內部晉升填補資深司法人員職位空缺的政策，以解決人手不足的問題。

27. 司法機構政務處回應時解釋，當局已經指派兼具不同專長的法官審理刑事及民事案件。司法機構政務處又指出，在公開招聘區域法院及原訟法庭級別的法官時，部分職位空缺已經由較低級別法院的內部人選填補。然而，一如終審法院首席法官再三強調，司法機構亦必須繼續吸引來自司法機構以外的法律界人才，從而使本港司法服務能夠持續地取得良好的長遠發展。

28. 2017 年小組委員會亦建議，當局應吸納更多新血加入其他普通法適用地區非常任法官("非常任普通法法官")的行列；除任命來自英國的法官外，當局應任命更多來自澳洲或新西蘭等其他普通法司法管轄區的法官。此外，當現任非常任普通法法官的任期屆滿需要續任時，當局應考慮有關法官的年齡及服務年期，以決定是否延長任期。

29. 推薦委員會秘書回應時指出，自 1997 年迄今，當局一直在英國的法官和退休法官中委任非常任普通法法官。鑒於澳洲及新西蘭的司法管轄區相對較小，這兩地只同意讓退休法官擔任非常任普通法法官。有關非常任普通法法官的任期，推薦委員會秘書指出，非常任普通法法官不設退休年齡。再者，所有非常任普通法法官均對終審法院貢獻良多，假若他們願意而健康情況又許可他們繼續服務的話，他們的專業知識和經驗定會對香港有所裨益。

司法人員推薦委員會就人選是否適合司法任命作出審核

30. 2017 年小組委員會關注到，推薦委員會在考慮任命非常任普通法法官時，須依靠有關人士所提供的簡歷和相關資料，這有別於在任命來自香港的法官時須進行入職審查的做法。該小組委員會認為，就例如終審法院非常任普通法法官等高級職位而言，在入職審查方面應該設有更加嚴謹的機制，以盡力確保有關人選實確宜於任命，而且屬可堪信賴，可以為香港處理重要的法律個案。該小組委員會建議司法機構推行盡職審查機制，並由推薦委員會考慮司法機構擬備的盡職審查報告，再向行政長官作出任命非常任普通法法官的建議。

31. 2017 年小組委員會一名委員詢問，推薦委員會會否查核有關人選的政治立場、政治背景及過往曾經參與的政治活動，以及會否在向行政長官就非常任普通法法官的任命擬備建議時，對上述因素加以考慮。推薦委員會秘書回應時表示，推薦委員會是按照《基本法》第九十二條的規定，基於有關人選的司法和專業才能而作出建議，而建議亦會以第 484 章所述明的專業資格作為依據。

最新發展

32. 行政署長於 2018 年 3 月 21 日致函內務委員會主席，表示行政長官已接納推薦委員會的推薦，任命：

- (a) 張舉能法官為終審法院常任法官；
- (b) 鄧楨法官為終審法院非常任香港法官；及
- (c) 何熙怡女男爵及麥嘉琳女士為終審法院非常任普通法法官。

33. 在 2018 年 3 月 23 日的內務委員會會議上，委員同意成立小組委員會，以考慮上述資深司法人員任命的建議。

相關文件

34. 載於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)的相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處

議會事務部 4

2018年4月25日

立法會自 2003 年以來曾考慮的資深司法人員任命

2003 年的任命

- 立法會內務委員會成立小組委員會考慮 3 名終審法院其他普通法適用地區非常任法官("非常任普通法法官")及高等法院首席法官的任命建議。2003 年小組委員會曾與政府當局及司法機構政務處舉行一次會議，就有關的司法人員任命建議及相關事項進行討論。
- 在該次任命中，政府當局所提供獲推薦任命人選的履歷，涵蓋的範圍包括個人背景、學歷、法律經驗、司法經驗、服務及活動、所獲頒授的榮譽學位及名銜，以及著作等。應小組委員會要求，政府當局亦提供了下列補充資料，供委員備覽——
 - (a) 獲推薦任命人選的重要著作；及
 - (b) 獲推薦任命人選曾作出的判詞選集。
- 2003 年小組委員會考慮上述所有資料後，認同獲推薦任命人選具有豐富的法律及司法經驗、地位崇高，故支持有關的任命建議。有關任命其後於 2003 年 7 月 3 日獲立法會通過。

2006 年的任命

- 行政署長在 2006 年 1 月 6 日致內務委員會主席的函件中表示，行政長官已接納司法人員推薦委員會("推薦委員會")對任命兩名終審法院非常任普通法法官的推薦。隨函夾附的文件包括——
 - (a) 有關任命的新聞稿預覽；及
 - (b) 題為"終審法院非常任法官的任命"的文件，當中載有擬議任命人選的履歷及相關任命的資料。
- 內務委員會於 2006 年 1 月 13 日的會議上成立小組委員會，研究上述司法人員任命建議。2006 年小組委員會曾與政府當局及司法機構政務處舉行一次會議，就有關的司法

人員任命建議及相關事項進行討論。應小組委員會要求，政府當局曾提供獲推薦人選的更詳細資料。小組委員會支持有關的任命建議，有關任命其後於 2006 年 5 月 3 日獲立法會通過。

2008 年的任命

- 行政署長在 2008 年 11 月 7 日致內務委員會主席的函件中表示，行政長官已接納推薦委員會對任命 3 名終審法院非常任普通法法官的推薦。隨函夾附的文件並包括——
 - (a) 有關任命的新聞稿預覽；及
 - (b) 題為"終審法院非常任法官的任命"的文件。
- 內務委員會於 2008 年 11 月 14 日的會議上考慮該函件。議員對有關的司法任命建議並無異議，有關任命其後於 2009 年 1 月 7 日獲立法會通過。

2010 年的任命

- 行政署長於 2010 年 4 月 8 日致函內務委員會主席，表示行政長官已接納推薦委員會的建議，任命——
 - (a) 馬道立法官為終審法院首席法官；及
 - (b) 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。
- 內務委員會於 2010 年 4 月 16 日的會議上成立小組委員會，以考慮有關的資深司法人員任命建議。2010 年小組委員會並不反對政府當局作出預告，就所推薦的任命徵求立法會同意動議議案，該項議案於 2010 年 6 月 9 日的立法會會議上獲得通過。

2012 年的任命

- 行政署長於 2012 年 3 月 28 日致函內務委員會主席，表示行政長官已接納推薦委員會的推薦，任命——
 - (a) 鄧楨法官為終審法院常任法官；
 - (b) 包致金法官為終審法院非常任香港法官；及

(c) 范理申勳爵為終審法院非常任普通法法官。

- 內務委員會於 2012 年 4 月 13 日的會議上成立小組委員會，以考慮有關的資深司法人員任命建議。2012 年小組委員會並不反對政府當局作出預告，就所推薦的任命徵求立法會同意動議議案，該項議案於 2012 年 7 月 11 日的立法會會議上獲得通過。

2013 年的任命

- 行政署長於 2013 年 4 月 8 日致函內務委員會主席，表示行政長官已接納推薦委員會的推薦，任命——
 - (a) 霍兆剛法官為終審法院常任法官；
 - (b) 陳兆愷法官為終審法院非常任香港法官；及
 - (c) 施覺民先生和甘慕賢先生為終審法院非常任普通法法官。
- 內務委員會於 2013 年 4 月 12 日的會議上成立小組委員會，以考慮有關的資深司法人員任命的建議。2013 年小組委員會並不反對政府當局作出預告，就所推薦的任命徵求立法會同意動議議案；該項議案於 2013 年 6 月 26 日的立法會會議上獲得通過。

2017 年的任命

- 行政署長於 2017 年 1 月 17 日致函內務委員會主席，表示行政長官已接納推薦委員會的推薦，任命以下人士為終審法院其他普通法適用地區非常任法官——
 - (a) 范禮全首席法官；及
 - (b) 韋彥德勳爵。
- 內務委員會於 2017 年 1 月 20 日的會議上成立小組委員會，以考慮有關的資深司法人員任命的建議。2017 年小組委員會並不反對政府當局作出預告，就所推薦的任命徵求立法會同意動議議案；該項議案於 2017 年 3 月 29 日的立法會會議上獲得通過。

資深司法任命建議小組委員會

相關文件

委員會	會議日期	文件
臨時立法會	1997年5月24日	<u>會議過程正式紀錄(議案)</u> (只備英文本)
	1999年5月19日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>(第19項書面質詢)</u> (只備英文本)
司法及法律事務委員會("事務委員會")	2000年11月28日 (議程第V項)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u> <u>RP01/00-01</u> <u>RP02/00-01</u>
	2001年4月24日 (議程第V項)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u> <u>RP07/00-01</u> <u>RP08/00-01</u>
	2001年5月15日 (議程第IV項)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
	--	<u>事務委員會於2001年12月12日就任命法官的程序發出的諮詢文件</u>
	2002年4月22日 (議程第IV項)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u> <u>CB(2)2350/01-02(01)</u> (只備英文本)
	2002年7月22日 (議程第V項)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
	--	<u>事務委員會就任命法官的程序擬備的報告</u>

委員會	會議日期	文件
議事規則委員會	2003年3月6日	<u>議事規則委員會 2002年7月至2003年6月的工作進度報告(第15至17頁)</u>
內務委員會	2003年5月16日 (議程第VII項)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u> <u>CB(2)2135/02-03(04)</u>
內務委員會轄下 資深司法任命建議 小組委員會	2003年5月27日	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
內務委員會	2003年6月13日	<u>資深司法任命建議小組委員會報告</u>
立法會	2003年7月3日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>第42至48頁(議案)</u>
內務委員會	2004年5月28日	<u>會議紀要</u> (第43段)
	2006年1月13日	<u>會議紀要</u>
內務委員會轄下 資深司法任命建議 小組委員會	2006年2月16日	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u> <u>CB(2)1256/05-06(01)</u> (只備英文本) <u>CB(2)1280/05-06(01)</u> (只備英文本) <u>CB(2)1288/05-06(01)</u> (只備英文本) <u>CB(2)1288/05-06(02)</u> (只備英文本) <u>CB(2)1397/05-06(01)</u> (只備英文本)
內務委員會	2006年3月31日	<u>資深司法任命建議小組委員會報告</u>

委員會	會議日期	文件
立法會	2006年5月3日	<u>會議過程正式紀錄</u> 第 92 至 94 頁(議案)
內務委員會	2008年11月14日 (議程第 VI 項)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2009年1月7日	<u>會議過程正式紀錄</u> 第 77 至 79 頁(議案)
事務委員會	2009年11月23日	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
內務委員會	2010年4月16日 (議程第 VIII 項)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
內務委員會轄下 資深司法任命建 議小組委員會	2010年5月4日	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
內務委員會	2010年5月14日	<u>資深司法任命建議小組委員 會報告</u>
立法會	2010年6月9日	<u>會議過程正式紀錄</u> 第 101 至 119 頁(議案)
事務委員會	2011年2月28日 (議程第 VI 項)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
內務委員會轄下 資深司法任命建 議小組委員會	2011年4月21日	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2011年6月8日	<u>會議過程正式紀錄</u> 第 181 至 189 頁(議案)
內務委員會轄下 資深司法任命建 議小組委員會	2012年5月7日	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>

委員會	會議日期	文件
內務委員會	2012年5月18日	<u>資深司法任命建議小組委員會報告</u>
立法會	2012年7月17日	<u>會議過程正式紀錄第98至125頁(議案)</u>
內務委員會轄下 資深司法任命建 議小組委員會	2013年4月23日	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
內務委員會	2013年5月24日	<u>資深司法任命建議小組委員會報告</u>
立法會	2013年6月26日	<u>會議過程正式紀錄第113至138頁(議案)</u>
內務委員會轄下 資深司法任命 建議小組委員會	2017年2月14日	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
內務委員會	2017年2月24日	<u>資深司法任命建議小組委員會報告</u>
立法會	2017年3月29日	<u>會議過程正式紀錄第119至129頁(議案)</u>

立法會秘書處
議會事務部 4
2018年4月25日