

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會 CB(4)452/18-19(04)號文件

檔號：CB4/PL/AJLS

### 司法及法律事務委員會

2019年1月28日舉行的會議

### 有關律政司的檢控政策 的背景資料簡介

#### 目的

本文件提供有關律政司檢控政策的背景資料，並綜述立法會議員在司法及法律事務委員會("事務委員會")會議和立法會會議上就此事及相關事項所表達的主要意見和關注。

#### 背景

2. 據政府當局所述，刑事司法制度是香港法治的基礎，也是香港法律制度最重要的環節之一。律政司一直致力建立穩健和公開公正的刑事司法制度，務求在尊重人權和打擊罪行以保障公眾之間，求取適當平衡。

#### 律政司及獨立檢控

3. 《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。"政府當局強調，獨立檢控是法治基礎的重要元素，而《基本法》第六十三條訂明的憲法保障確保律政司內的檢控人員在履行檢控工作時，可依法及按照律政司的常規和政策獨立行事，不受任何其他因素干擾。

4. 律政司司長作為律政司的首長，負責施行刑事法、制訂檢控政策，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。刑事檢控專員就下述職務向律政司司長負責：指導刑

事檢控工作；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；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意見；制訂和推廣刑事檢控政策；及就刑事法的發展、執行與實施，向政府提供意見。

## 檢控政策及《檢控守則》

5. 政府當局表示，檢控人員以專業精神和純熟技巧履行職責，堅守誠信，遵循律政司《檢控守則》<sup>1</sup>內明確而清晰的檢控政策指引的框架行事。據律政司表示，編訂《檢控守則》的目的是為檢控人員提供行為守則，確保他們在刑事檢控程序各階段所作的決定都是公平、公正和一致，也希望藉此使社會人士明瞭刑事檢控制度如何運作。

## 檢控決定

6. 據政府當局所述，必須有切實及可信的證據支持，才可提出檢控；除非案件有合理定罪機會，否則不會提出或繼續檢控。當局進一步表示，此舉無關懼怕敗訴，而是為了恪守公平的基本理念，即缺乏證據支持的檢控並不公允。此等檢控，與及容許提出此等檢控的意識，蠶食法治，亦浪費公共及法庭資源。

7. 政府當局亦表示，檢控人員應時刻嚴格遵照《檢控守則》處理檢控及相關工作，以確保維持公平有效的刑事司法制度。因此，檢控人員在決定應否根據《檢控守則》提出檢控時，須考慮兩大問題。第一，在法律上須有充分證據支持提出檢控，即這些可接納和可靠的證據，連同可從相關證據作出的合理推論，有相當機會能證明有關罪行。第二，基於一般公眾利益，檢控必須進行。

## **議員所表達的主要意見及關注**

8. 立法會議員多年來曾在立法會及事務委員會的會議上討論各項有關律政司檢控政策的事宜。下文各段綜述議員所表達的主要意見及關注。

---

<sup>1</sup> 律政司於 2013 年 9 月出版《檢控守則》，取代 2009 年發布的《檢控政策及常規》。《檢控守則》內就個別具體罪行以專章形式處理。《檢控守則》可於律政司的網頁瀏覽：

<https://www.doj.gov.hk/chi/public/pdf/2014/pdcode1314c.pdf>

## 不作檢控的決定

9. 立法會議員不時就律政司對若干備受市民關注的個案不提出檢控的決定表達關注，他們在事務委員會會議上進行討論，或提出相關的立法會質詢。有關個案(並不包括全部個案)載列如下：<sup>2</sup>

- (a) 1998 年胡仙女士的個案；<sup>3</sup>
- (b) 2003 年梁錦松先生的個案；<sup>4</sup>
- (c) 2006 年王見秋先生的個案；<sup>5</sup>
- (d) 2009 年兩宗關於津巴布韋總統家庭成員的個案；<sup>6</sup>及
- (e) 2016 年湯顯明先生的個案。<sup>7</sup>

10. 上述個案儘管在內容及情境上各有不同，委員在審視有關個案時卻不時重覆關注某些課題，例如上文第 7 段所述、檢控人員在決定應否提出檢控時須考慮的兩大問題，包括是證據是否充分，以及律政司對"公眾利益"的理解。另一常見的關注是律政司在作出決定時，有否尋求外間法律意見，有關詳情載於下文第 14 段。

11. 在 2018 年 2 月 26 日的事務委員會會議上，一名委員關注到律政司決定不會對黎智英先生及另外 6 名被指涉及一宗懷疑非法提供及收受政治捐款個案("捐款個案")的人士提出檢控，他並要求邀請律政司向事務委員會詳述其作出有關決定的理由。其他委員同意律政司應向事務委員會詳述對於廣受市民關注的個案不作檢控的理由。

12. 在 2018 年 12 月 19 日的事務委員會會議上，部分委員深切關注到律政司決定不會對梁振英先生及一名議員提出檢控，有關指控源於梁先生與澳洲企業 UGL Limited 簽訂協議，及在他擔任行政長官期間根據上述協議接受該公司的款項；及

---

<sup>2</sup> 如欲了解有關個案的詳情請，可透過各個案註腳所提供的超連結參閱有關資料。

<sup>3</sup> <https://www.info.gov.hk/gia/general/199902/04/0204149.htm>

<sup>4</sup> <https://www.info.gov.hk/gia/general/200312/15/1215116.htm>

<sup>5</sup> <https://www.info.gov.hk/gia/general/200601/25/P200601250106.htm>

<sup>6</sup> <https://www.info.gov.hk/gia/general/200903/30/P200903300207.htm>

<sup>7</sup> <https://www.info.gov.hk/gia/general/201601/27/P201601270548.htm>

梁先生及該名議員涉嫌介入"調查梁振英先生與澳洲企業 UGL Limited 所訂協議的事宜專責委員會"的調查("UGL 個案")。

13. 律政司司長在回應 2019 年 1 月 16 日立法會會議上就律政司作出檢控決定一事提出的口頭質詢時表示，檢控與否的決定，必須就所得的證據和相關法律進行客觀和專業的分析，並按照《檢控守則》行事。作出檢控決定時須考慮的因素及驗證標準，已詳列於《檢控守則》。根據《檢控守則》，控方須考慮是否有充分證據進行檢控，並以根據有關證據是否有合理機會達致定罪為驗證標準；如有充分證據進行檢控，控方繼而須考慮作出檢控是否符合公眾利益。

#### 作出檢控決定前尋求外間法律意見

14. 一如上文所述，就律政司不作檢控的決定，委員經常關注的課題之一是律政司在作出決定前有否尋求外間法律意見，以及沒有尋求有關意見的理據為何。當事務委員會在 2018 年 2 月 26 日討論律政司將刑事及民事案件外判的情況時，政府當局在回應一名委員的詢問時表示，律政司在決定不就捐款個案提出檢控時沒有尋求外間的法律意見。當局進一步表示，一般來說，律政司可在下列情況中將案件外判：

- (a) 案件需要專家協助，而律政司內並無所需專家；
- (b) 律政司內並無合適的律師就案件代表香港特別行政區出庭；
- (c) 基於案件的大小、複雜程度、申索金額和所需時間而認為有需要把案件外判；
- (d) 認為案件適宜尋求獨立外間大律師提供法律意見或服務，以免可能予人有偏袒的觀感或出現利益衝突的問題；
- (e) 基於案件的連貫性和減低開支的需要，例如唯一熟悉案情的前律政司人員在需要處理有關案件時已轉為私人執業，或委聘曾負責審訊程序的外聘大律師負責相關的上訴會更具經濟效益及符合公義；及
- (f) 需就涉及律政司內人員的事項或程序尋求法律意見。

15. 政府當局在回覆 2019 年 1 月 16 日立法會會議一項口頭質詢時表示，將刑事案件外判，可分為作出檢控決定前和檢控後兩部分。就前者而言，律政司的一貫做法是由司內人員作出是否檢控的決定。然而，當案件涉及律政司人員，將案件外判尋求法律意見是合適的做法。當局重申，律政司可視乎案件的需要，在上文第 14(a)至(f)段所述的適用情況下將案件外判。

16. 政府當局亦在其答覆中指出，在律政司刑事檢控科每年提供的 13 000 次法律意見中，在作出檢控決定前有尋求外間法律意見的宗數，於 2018 年、2017 年及 2016 年分別是 0 宗、1 宗及 0 宗(撇除涉及律政司人員的案件)。當局據此強調，將案件外判尋求法律意見，並非律政司的慣常做法，而律政司在絕大部分的案件中均是在沒有尋求外間法律意見的情況下作出檢控決定。當局又強調，案件性質敏感與否，從來都不是硬性需要外判的指引。

17. 另一方面，部分委員認為，應由律政司而非外間大律師/律師決定是否提出檢控，尤其是重大而具爭議的案件。刑事檢控專員回應時強調，即使律政司有尋求外間法律意見，檢控決定仍然是由律政司根據《基本法》第六十三條作出的。

### 獨立檢控

18. 部分委員反映市民擔心提出刑事檢控的決定受到政治考慮左右。他們詢問，政府當局會否考慮檢討由律政司司長本人作出檢控決定的做法，以及會否考慮將此項權力全部或部分轉移予本身並非政治任命官員的刑事檢控專員。然而，部分委員反對上述建議，因他們認為律政司司長作為憲制規定的律政司首長，不可將其檢控責任完全轉授予刑事檢控專員。

19. 據政府當局所述，作出檢控的過程受到政治考慮左右這看法是出於觀感問題，可以透過訂立一些客觀措施處理。政府當局對於是否檢討作出檢控決定的現行安排一事持開放態度，但任何檢討或改革必須符合《基本法》的規定，包括《基本法》第六十三條。此外，檢控的獨立性是《檢控守則》所強調的基本原則，而律政司所有檢控人員均會保持警覺，緊記檢控獨立的重要性，所有檢控決定亦會繼續在不受政治或其他不當或不必要的壓力左右的情況下獨立地作出。

20. 在 2018 年 1 月 24 日的立法會會議上，一名議員詢問現時分別有何機制，確保律政司的刑事檢控工作不受干涉，以及

處理律政司司長行使刑事檢控職能，與他/她行使其他職能或與其個人事務發生角色衝突的情況。

21. 政府當局在其答覆中表示，當局設有適當的制衡和問責機制，確保香港檢控工作獨立自主。一般來說，如律政司司長遇有實際或潛在利益衝突的情況，在信納刑事檢控專員與任何相關人士或事件沒有關連後，會授權刑事檢控專員處理有關事宜(包括考慮應否展開檢控行動及就此作出決定)。此外，假若其後有關獲授權的法律人員處理相關法律程序或檢控工作時亦面對實際或潛在利益衝突，有關授權會再作檢討。視乎每宗個別案件的案情，律政司也可能會尋求外間的獨立法律意見。

#### 作出檢控決定的進度緩慢

22. 就廣受市民關注的案件(例如涉及警方所拘捕的個別佔領中環運動("佔中運動")的參與者、以及涉嫌毆打一名佔中運動分子的 7 名警務人員<sup>8</sup>等案件)，立法會議員不時對律政司遲遲未決定是否提出檢控表達關注。

23. 政府當局回應委員的關注時表示，案件由展開調查至提出檢控的所需處理時間，視乎多項因素而定，包括案件的性質及複雜程度、需要處理的證據數量、諮詢法律意見的時間，以及是否需要就法律意見作出進一步跟進等。由於每宗案件涉及的證據和法律也不一樣，複雜程度也不盡相同，因此所需時間也不一樣。

#### 公開檢控決定詳情的透明度

24. 部分委員促請政府當局考慮披露不對備受市民關注或涉及重要人士的個案提出檢控的詳細理據(如有需要可刪去敏感資料)。然而，部分委員表示，香港的既定政策是對檢控決定背後的詳細原因不予披露(但會公開有關的準則，例如是否有充分證據提出檢控，以及如證據充分，提出檢控是否符合公眾利益)，他們認為有關政策行之有效並應予以維持。

25. 政府當局表示，《檢控守則》第 23 條載列有關公開作出或不作檢控的理由的指引。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。就此，律政司若對備受市民關注的個案不提出檢控，一般會解釋原因。

---

<sup>8</sup> <https://www.info.gov.hk/gia/general/201510/15/P201510150744.htm>

若曾經取得外間的法律意見，律政司亦會作出說明。至於律政司不公開作出有關決定的主要理由，是由於這樣做會侵犯涉案者的私隱。政府當局補充，是否可以披露更多備受市民關注的個案的資料，須視乎個別個案的情況；不過，律政司日後會盡量考慮是否可以披露更多資料。

26. 政府當局在回覆 2019 年 1 月 16 日立法會會議上就律政司有何證據決定不就上文第 12 段所述個案檢控梁振英先生而提出的質詢時強調，根據《檢控守則》，在某些情況下(如因法律專業保密權或個人私隱問題等)，給予理由可能有違公眾利益或並不適當。當局指出，須特別注意的情況是，給予理由可能會對司法工作造成不良影響(尤其是在決定不提出檢控時，案件備受公眾討論，可能構成公審，導致沒有刑事司法程序保障)。

### **在立法會會議上提出的相關質詢**

27. 在第六屆立法會期間，議員就檢控政策提出合共 5 項質詢。這些質詢和政府當局的回應，連同其他相關文件的超連結載於**附錄**。

### **最新情況**

28. 因應委員在 2018 年 12 月 19 日的事務委員會會議上對涂謹申議員、林卓廷議員及許智峯議員就律政司有關 UGL 個案的決定而發出的聯署函件(立法會 CB(4)337/18-19(01)號文件)所表達的意見，以及委員在其他事務委員會會議上就檢控政策所表達的意見(尤其是在 2018 年 2 月 26 日舉行的會議上有關何君堯議員就捐款個案所發函件(立法會 CB(4)661/17-18(01)號文件)的內容)，律政司司長及刑事檢控專員已獲邀在定於 2019 年 1 月 28 日舉行的事務委員會會議上，向委員簡介律政司的檢控政策。

立法會秘書處

議會事務部 4

2019 年 1 月 23 日

有關律政司的檢控政策  
的背景資料簡介

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	2011年6月27日 (議程第 III 項)	<a href="#">會議議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2017年1月23日 (議程第 III 項)	<a href="#">會議議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2017年7月18日 (議程第 V 項)	<a href="#">會議議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2017年10月30日 (議程第 IV 項)	<a href="#">會議議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2018年2月26日 (議程第 III 項)	<a href="#">會議議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
立法會會議	2017年2月8日	<a href="#">政府當局就何君堯議員所提質詢作出的回覆(質詢 4)</a>
	2018年1月24日	<a href="#">政府當局就梁繼昌議員所提質詢作出的回覆(質詢 6)</a>

會議	日期	參考資料
	2018年2月7日	<a href="#">政府當局就黃定光議員所提質詢作出的回覆(質詢 3)</a>
	2018年7月11日	<a href="#">政府當局就何啟明議員所提質詢作出的回覆(質詢 22)</a>
	2019年1月16日	<a href="#">政府當局就朱凱迪議員所提質詢作出的回覆(質詢 1)</a>

立法會秘書處

議會事務部 4

2019年1月23日