

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(4)583/19-20(05)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

2020 年 5 月 25 日舉行的會議

有關處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制的最新背景資料簡介

目的

此文件提供有關處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制的最新背景資料，並綜述立法會議員近年就上述及相關議題提出的主要意見和關注。

背景

針對法官及司法人員行為的投訴的機制

2. 《基本法》第八十九條、第九十條和第九十一條(附錄 I 摘錄該等條文的內容)與處理針對法官及司法人員¹的投訴相關。據司法機構所述，《基本法》將法官和司法人員作出區分。《基本法》第八十九條所述的程序只提述到法官。有關司法人員的紀律程序(包括免職)則載於《司法人員(職位任期)條例》(第 433 章)。

3. 在現行機制下，根據司法獨立的原則，司法機構不能亦不會接受就司法判決而提出的投訴。任何人若不服法官的判決，只可根據現有法律條文提出上訴。針對法官及司法人員行為的投訴，

¹ 《司法人員推薦委員會條例》(第 92 章)界定香港所有的法官均為司法人員。在《司法人員(職位任期)條例》(第 433 章)中，"人員"一詞的定義是指司法人員，但不包括終審法院法官、上訴法庭法官、原訟法庭法官或區域法院法官。在本文件中，"司法人員"一詞是指第 433 章中所界定的人員，而"法官"一詞則是指終審法院、高等法院及區域法院的法官。

會由終審法院首席法官及/或相關的法院領導負責處理，詳情載於附錄 II。

4. 據司法機構所述，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。

5. 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。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. 針對終審法院首席法官的行為的投訴，將會由多於一位終審法院常任法官處理。《基本法》第八十九條亦訂明，終審法院首席法官只有在無力履行職責或行為不檢的情況下，行政長官才可任命不少於 5 名當地法官組成的審議庭進行審議，並可根據其建議，依照《基本法》規定的程序，予以免職。

針對法官及司法人員行為的投訴的性質

7. 據司法機構所述，關於法官及司法人員行為的投訴可按照其性質大致上分為以下幾類：

- (a) 第 1 類——法官及司法人員被指在庭上態度或行為差劣或欠佳，例如不準時、態度粗魯等；
- (b) 第 2 類——法官及司法人員被指在法庭進行實際法律程序時處理不當，例如有偏頗之處、過分介入、發表不當意見、準備不足、與訴訟各方單方面溝通等；及
- (c) 第 3 類——法官及司法人員被指在與法庭工作並無直接關係的行為或操守上有不當之處，例如在屬於法官及司法人員的處所搭建僭建物、使用法院信紙撰寫私人信件等。

自 2016 年 4 月起推行的改善措施

8. 因應委員的要求，司法機構於 2013 年 7 月 23 日與司法及法律事務委員會("事務委員會")就處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制進行討論。終審法院首席法官察悉委員在會議上所提出的意見和關注，並決定就處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制進行檢討("有關檢討")。事務委員會在 2016 年 3 月 21 日的會議上聽取有關檢討的結果的簡介，委員察悉司法機構於 2016 年 4 月 1 日起推行多項改善措施。² 扼要而言，有關改善措施包括：

- (a) 設立投訴法官行為秘書處("該秘書處")；³
- (b) 引進標準投訴表格，以便投訴人更容易提供針對法官及司法人員行為的投訴的所需資料；
- (c) 於機制內訂明法院領導處理投訴時可因應需要諮詢資深/專家法官；及
- (d) 在適當情況下，每年在司法機構網站向公眾發布有關針對法官及司法人員行為而獲證明屬實及證明部分屬實的投訴的進一步統計數字與詳情，以提高機制的透明度。

司法機構表示，將會繼續為法官及司法人員就如何處理日常工作和提升專業與溝通技巧提供適當的培訓。

9. 自改善措施落實後，司法機構在 2018 年 7 月 18 日的事務委員會會議上，簡介於有關檢討過後在落實針對法官及司法人員的投訴的機制的改善措施方面的進展。據司法機構表示，經改良的機制連同改善措施自實施以來一直運作暢順。司法機構將會繼續監察情況，以有效率和有成效的方式處理針對法官及司法人員行為的投訴。

² 詳情請參閱立法會 CB(4)717/15-16(03)號文件。

³ 該秘書處的職員在相關過程中不會參與調查工作。作為接收和甄別投訴個案的中央收集處，該秘書處協助終審法院首席法官和法院領導循簡易程序處理瑣屑無聊和無理的投訴、保存檔案紀錄、要求投訴人就較次要的事項作出澄清，以及為終審法院首席法官和法院領導檢索案件檔案。在終審法院首席法官和法院領導的指示下，該秘書處草擬報告和向投訴人發出回覆。該秘書處亦答覆查詢、向投訴人解釋相關程序，以及編製關於投訴的統計數字和資料，以向公眾發布。

立法會議員的主要意見和關注

10. 立法會議員曾於事務委員會會議及立法會會議上，就處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制及相關議題提出意見和關注。他們的意見和關注綜述於下文各段。

設立投訴法官行為秘書處

11. 在 2018 年 7 月 18 日的事務委員會會議上，部分委員對設立該秘書處一事表示支持，認為此舉可減輕法院領導的工作量。他們詢問，該秘書處是否會為所有法院提供中央支援，抑或各級法院會各自設立該秘書處。司法機構政務處回應時表示，由於針對法官及司法人員的投訴為數不多，該秘書處現時為各級法院提供中央投訴處理服務。

12. 鑒於針對法官及司法人員行為的投訴性質敏感，部分委員在事務委員會的上述會議上，對於該秘書處員工的組成、有關員工的資歷及是否須具備法律背景，以及有否需要加強相關人手表示關注。司法機構政務處答稱，該秘書處由一名總行政主任掌管，並由兩名行政主任及一名文書主任提供支援。終審法院首席法官及法院領導負責調查投訴，而該秘書處則主要負責為他們提供行政支援，並按他們的指示擬備回覆。司法機構政務處認為，該秘書處的現有人手安排足以履行有關職務。此外，雖然該秘書處的員工無須具備法律資歷，但司法機構已向他們發出內部指引，以助其了解司法制度及法庭的運作。

13. 有事務委員會委員亦詢問針對法官及司法人員行為的投訴宗數為何，以及有關投訴的分類方法。司法機構政務處表示，終審法院首席法官及法院領導在 2017 年處理了 128 宗投訴。針對法官及司法人員行為的投訴大致可分為 4 個類別。在 128 宗投訴中，有 97 宗關乎司法決定或法定決定，司法機構不能亦不會在有關機制下處理此類投訴。餘下的 31 宗投訴，可分為完全與法官及司法人員行為有關、部分有關，或投訴人因不滿法院領導處理其原有投訴的手法及/或有關調查結果而向終審法院首席法官提出的投訴。此外，雖然該秘書處會對投訴作初步分類，但相關法院領導仍會就有關分類作最終決定。

只限由法官處理針對法官行為的投訴

14. 雖然部分委員在 2016 年 3 月 21 日的事務委員會會議上表示支持針對法官及司法人員行為的投訴必須由法官，亦僅限由法官處理，以確保司法獨立，但部分事務委員會委員則關注到，只限由

法官處理針對法官行為的投訴會出現潛在利益衝突，並會引起由法官調查其同僚的批評。此外，針對終審法院首席法官的行為的投訴由終審法院常任法官處理，但終審法院常任法官是終審法院首席法官的下屬，委員對此亦表關注。

15. 在同一事務委員會會議上，部分委員指出在處理針對各專業團體會員的專業操守的投訴時，有關團體的慣常做法是讓與其專業的執業沒有關連的人士參與，以確保有關調查會被公眾視為/認為是以公平及恰當的方式進行。部分委員建議設立一個獨立機構，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。

16. 此外，亦有事務委員會委員建議，司法機構至少應考慮邀請已退休的資深法官，就處理針對法官及司法人員行為的投訴提供意見或參與有關工作，以提高投訴處理機制的透明度和公正性。

17. 司法機構解釋，只限由法官處理針對法官行為的投訴的理據如下：

- (a) 法官及司法人員必須獨立和公正無私地履行職責的憲制責任；
- (b) 政府、立法會和司法機關在處理其各自的內部事宜時，必須充分考慮各機關在角色和職能上的分立；
- (c) 若有外間人士參與處理有關投訴的程序，可能會有很大的風險使有關過程變得政治化；
- (d) 所有法官及司法人員均須作出的司法誓言要求他們"公正廉潔，以無懼、無偏、無私、無欺之精神"履行其司法職責；及
- (e) 《基本法》第八十九條及第九十一條和第 433 章中的相關條文均訂明，司法機構須繼續獲准自行處理針對法官及司法人員行為的投訴而不受外來影響或干預。

就獲證明屬實或證明部分屬實的投訴而採取的跟進行動

18. 事務委員會在 2016 年 3 月 21 日的會議上察悉，就獲證明屬實或證明部分屬實的投訴而採取的跟進行動，包括向投訴人道歉，以及向相關的法官及司法人員給予意見或忠告。部分委員質疑，該等跟進行動的程度是否屬過輕。部分委員亦詢問，若經調查

針對法官的投訴後，證實有關法官的行為不當，會否考慮對他們施加免職以外的不同程度的懲處。

19. 司法機構指出，在投訴處理機制下處理的投訴，屬性質輕微的投訴或屬實質性質但其嚴重性不足以援用《基本法》第八十九條或第 433 章去處理的投訴。此外，亦有一些屬瑣屑無聊及無理的投訴。有鑒於此，司法機構認為，投訴獲證明屬實或證明部分屬實後所採取的行動，原則上不應較正式紀律程序所規定的懲處更為嚴厲。

20. 司法機構又表示，若針對法官及司法人員行為的投訴看來有實質內容且屬性質嚴重，便會根據《基本法》第八十九條或第 433 章處理。根據《基本法》第八十九條，法官或會由於被證實行為不檢而被免職，而法官及司法人員則或會由於被證實行為不當而被施加第 433 章第 8 條所列的其中一項懲處。

確保司法機構發出的《法官行為指引》已獲遵從的措施

21. 有議員在 2019 年 12 月 4 日的立法會會議上提出質詢，該議員察悉較早前有現任法官參與反修例的公開聯署，以及有法官匿名向傳媒發表對修例的意見，但終審法院首席法官只對參與聯署的法官作出勸告。該議員就此詢問司法機構現時有何措施，以確保法官遵守司法機構發出的《法官行為指引》(特別是第 76 段，即法官應避免參與政治活動)，以及處理法官違反該指引的情況。

22. 政府當局經諮詢司法機構後回應指，終審法院首席法官指出，一般而言，基於司法機構須保持獨立和公正，法官應避免就政治及其他具爭議事宜發表評論。尤其是就有可能由法庭處理的法律爭議，法官更應避免發表意見。終審法院首席法官已提醒所有法官上述事情的重要性，並會在適當情況下採取進一步行動。

有關司法判決的投訴

23. 鑒於在 2011 年至 2015 年透過處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制所收到的投訴中，有相當比例(略超過半數)的投訴與司法判決有關，部分委員在 2016 年 3 月 21 日的事務委員會會議上促請司法機構加強工作，向公眾清楚表明針對司法判決的投訴只可透過適當的法律程序(例如提出上訴)處理。

24. 就委員於事務委員會同一會議上提出有關司法機構如何處理同時針對法官及司法人員行為和司法判決的投訴的問題，司法機構表示，按照司法獨立的原則，法院領導只會在相關案件的司法程序結束後，調查投訴中針對法官及司法人員行為的部分。投訴人亦會獲知會，其投訴中涉及司法判決的部分不能亦不會透過投訴處理機制獲得處理，而該等部分應透過適當的法律程序(例如提出上訴)跟進。

25. 部分委員在 2014 年 2 月 25 日的事務委員會會議上詢問，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甚麼協助。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有關程序事宜方面的協助。該資源中心亦備有資料單張，說明如何提出針對法官行為的投訴。

就與針對法官及司法人員行為的投訴相關的議題而向法官及司法人員提供的培訓

26. 部分委員在 2018 年 7 月 18 日的事務委員會會議上詢問司法學院的運作及監管情況。他們察悉，法院領導在處理各類針對法官及司法人員行為的投訴時，會知悉法官及司法人員在日常工作中遇到的問題和困難，因此他們認為應可透過藉司法學院提供合宜的培訓以作改善。他們亦詢問，針對法官及司法人員行為的投訴數目，有否隨着加強對法官及司法人員的培訓而有所減少。

27. 司法機構政務處回應時表示，一個由終審法院首席法官擔任主席的管治組織及一個由高等法院首席法官擔任主席的執行委員會，共同負責司法學院的督導工作。該學院的日常運作則由獲終審法院首席法官委派的一位高等法院暫委法官督導。此外，部分受聘於該學院的員工具備法律資歷。

最新情況

28. 司法機構將在 2020 年 5 月 25 日的事務委員會會議上，就處理針對法官及司法人員行為的投訴機制改善措施的實施，向委員匯報自上次於 2018 年發出資料摘要後的最新情況。

相關文件

29. 相關文件一覽表載於**附錄 III**。

立法會秘書處

議會事務部 4

2020年5月22日

與處理針對法官及司法人員的投訴相關的《基本法》條文

第八十九條

香港特別行政區法院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三名當地法官組成的審議庭的建議，予以免職。

香港特別行政區終審法院的首席法官只有在無力履行職責或行為不檢的情況下，行政長官才可任命不少於五名當地法官組成的審議庭進行審議，並可根據其建議，依照本法規定的程序，予以免職。

第九十條

香港特別行政區終審法院和高等法院的首席法官，應由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。

除本法第八十八條和第八十九條規定的程序外，香港特別行政區終審法院的法官和高等法院首席法官的任命或免職，還須由行政長官徵得立法會同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。

第九十一條

香港特別行政區法官以外的其他司法人員原有的任免制度繼續保持。

處理針對法官及司法人員行為的投訴的法院領導

被投訴的法官及司法人員 ¹	處理投訴的法院領導
<ul style="list-style-type: none"> • 終審法院法官 • 高等法院首席法官 • 首席區域法院法官 • 終審法院司法常務官 • 總裁判官 	<p>終審法院首席法官</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 高等法院法官 • 土地審裁處庭長 • 高等法院司法常務官及聆案官 	<p>高等法院首席法官</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 區域法院及家事法庭法官 • 區域法院司法常務官及聆案官 • 土地審裁處法官及成員 	<p>首席區域法院法官</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 裁判法院主任裁判官、裁判官及特委裁判官 • 勞資審裁處主任審裁官及審裁官 • 小額錢債審裁處主任審裁官、審裁官及司法常務官 • 死因裁判法庭死因裁判官 • 淫褻物品審裁處主審裁判官、審裁委員及裁判委員 	<p>總裁判官</p>

¹ "被投訴的法官及司法人員"一詞涵蓋所有暫委法官及臨時委任的法官。

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

會議日期	會議	會議紀要/文件	立法會文件編號
23.7.2013	司法及法律事務委員會	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	CB(4)871/12-13(02) https://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/ajls/papers/aj0723cb4-871-2-c.pdf
		跟進文件	CB(4)840/13-14(01) https://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/ajls/papers/aj0723cb4-840-1-c.pdf
		會議紀要	CB(4)206/13-14 https://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/ajls/minutes/aj20130723.pdf
25.2.2014	司法及法律事務委員會	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	CB(4)415/13-14(03) https://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ajls/papers/aj0225cb4-415-3-c.pdf
		跟進文件	CB(4)840/13-14(01) https://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/ajls/papers/aj0723cb4-840-1-c.pdf
		會議紀要	CB(4)552/13-14 https://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ajls/minutes/aj20140225.pdf

會議日期	會議	會議紀要/文件	立法會文件編號
21.3.2016	司法及法律事務委員會	司法機構政務處有關"處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制"的文件	CB(4)717/15-16(03) https://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/ajls/papers/ajls20160321cb4-717-3-c.pdf
		會議紀要	CB(4)976/15-16 https://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/ajls/minutes/ajls20160321.pdf
18.7.2018	司法及法律事務委員會	司法機構政務處有關"處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制——實施改善措施的進度檢討"的文件	CB(4)843/17-18(01) https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ajls/papers/ajlscb4-843-1-c.pdf
		會議紀要	CB(4)446/18-19 https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ajls/minutes/ajls20180718.pdf
4.12.2019	立法會會議	葛珮帆議員就司法事宜提出的質詢	https://www.info.gov.hk/gi/ga/general/201912/04/P2019120400476.htm

立法會秘書處
 議會事務部 4
 2020年5月22日