

資料文件

立法會司法及法律事務委員會

處理針對法官及司法人員行為的投訴機制的改進措施

目的

本文件旨在告知委員一系列改進現行處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制的措施。

背景

2. 司法機構十分重視有關法官及司法人員行為的投訴得到公平和妥善的處理。司法機構有既定的機制處理針對法官及司法人員行為的投訴，有關投訴由終審法院首席法官和各級法院的法院領導負責處理。

3. 終審法院首席法官在2021年1月11日舉行的法律年度開啟典禮的演辭中宣布，司法機構會對現行機制進行檢討，以提高機制的透明度和問責性。司法機構現已完成檢討工作，並將推行一系列改進現行機制的措施。

考慮因素

針對法官及司法人員行為的投訴大幅增加

4. 近年，投訴法官¹的數字顯著上升，主要是源於針對若干法庭決定及案件而作出的性質相同或類似的投訴大幅增加。於2020年，共有5 559宗投訴已獲完成處理，當中包括5 488宗此類內容相同或類似的大量投訴。基於司法獨

¹「法官」一詞在本文件涵蓋法官及司法人員。

立的基本原則，司法機構不會亦不應透過此機制處理針對司法或法定決定而作出的投訴。任何對司法或法定決定的不滿，只能透過上訴、覆核或其他相關法律程序處理(如適用)。實際上，如**附件 A** 所載列近年已完成處理的投訴數字顯示，此類投訴仍然佔整體投訴總數相當比重（於 2020 年佔 1 028 宗）。

5. 於 2020 年，司法機構公布更多提高透明度的措施，藉以加深市民對其運作的了解。就針對法官及司法人員行為的投訴而言，由 2020 年 7 月起，如出現大量性質相同或類似的投訴，投訴法官行為秘書處會在司法機構網頁公布投訴內容、調查結果及其理據。自 2020 年 10 月起，司法機構在切實可行的情況下，就一些公眾關注的區域法院及裁判法院判決製備撮要，並將其上載司法機構網頁。

6. 繼上次 2016 年的檢討推行了若干改善措施後，正如終審法院首席法官提出，司法機構認為是適當時候檢討處理針對法官及司法人員行為的投訴機制，藉以提高機制的問責性和透明度。是次檢討，司法機構參考了以往處理投訴的經驗、最新的發展，以及社會上的意見。

檢討的基本原則

7. 是次檢討是基於以下基本原則進行：

- (a) 《基本法》所保障的司法獨立不容受損。正如《基本法》第二條、第十九條及第八十五條所訂明，香港特別行政區享有司法權和終審權，法院獨立進行審判，不受任何干涉；
- (b) 就司法決定或根據法規例如《法律援助條例》（香港法例第 91 章）等所作的決定而提出的投訴不會受理。任何對法官作出的司法或法定決定的不滿，只能透過上訴、覆核或其他相關法律程序處理(如適用)；
- (c) 《基本法》第八十九條訂明，行政長官可根據只由法官組成的審議庭的建議，在無力履行職責或行為不檢的情況下，對法官（包括終審法院首席法官）

予以免職。處理針對法官及司法人員行為的投訴的調查機制應符合該等條文的原意和精神，即調查應僅限由法官進行；

- (d) 法官的主要職責是審理案件，處理投訴的機制不應對法官造成過度的負擔。因此，性質屬瑣屑無聊及無理的投訴，應當以迅速及有效的方式循簡易程序處理；以及
- (e) 涉及嚴重行為失當的投訴，應視乎情況根據《基本法》第八十九條（關於將法官免職）或《司法人員（職位任期）條例》（香港法例第 433 章）（關於司法人員在紀律程序方面的條文）處理。投訴若涉及刑事性質的指稱，而且看來具實據，則會由相關執法機關處理。這兩類投訴均不會透過投訴機制處理。

現行機制

8. 在現行機制下，所有針對法官的投訴均由終審法院首席法官及／或相關法院領導處理。就有關針對法官及司法人員行為的可跟進投訴（「可跟進投訴」）²，當所有相關法庭程序（包括上訴）完成後，終審法院首席法官或相關級別法院的法院領導便會對個案進行調查。視乎情況，投訴會由一名或多於一名上級法院的法官審閱。

9. 基於上文第7(b)及(d)段所載的原因，針對司法決定的投訴或性質屬瑣屑無聊及無理的投訴，應按現行安排迅速地循簡易程序處理。因此，是次檢討應集中於提高處理可跟進投訴方面的問責性和透明度。

² 針對法官及司法人員行為的投訴當中，司法機構只會對可跟進的投訴進行調查。至於針對司法／法定決定的投訴（或表面是有關法官及司法人員行為但實質內容只涵蓋針對司法／法定決定的投訴），或性質屬瑣屑無聊及無理的投訴，會由終審法院首席法官及／或相關法院領導循簡易程序處理，而不會被視為可跟進投訴。

提高問責性及透明度的措施

10. 司法機構擬引入兩層架構以處理可跟進投訴，藉以提升機制的問責性及透明度。

(I) 第一層：由專責的法官小組調查性質嚴重、複雜或引起社會廣泛關注的個案

11. 性質嚴重、複雜或引起社會廣泛關注的可跟進投訴，會在相關法院領導的協助下，由多於一名高等法院級別的法官所組成專責的法官小組負責進行調查及就該等投訴作出建議³。由於針對法官及司法人員行為的投訴大部分是就裁判法院和區域法院法官而作出的，高等法院法官的參與將可確保有關投訴一般會由多於一名上級法院的法官處理。

12. 專責的法官小組完成的調查報告及其作出的建議將會提交予機制的第二層（即諮詢委員會）進行審視及給予意見（見下文）。

(II) 第二層：由法官及社會人士組成的諮詢委員會就投訴的處理向終審法院首席法官提出意見

13. 我們將會設立投訴法官行為諮詢委員會（「諮詢委員會」），就處理針對法官及司法人員行為的投訴作出監察和給予意見。諮詢委員會將由法官和在所屬專業／社區／公共服務方面具有豐富知識和經驗的社會人士組成。

14. 諮詢委員會將由終審法院首席法官擔任主席，由法官及社會人士出任成員，其職權範圍包括：

- (a) 就處理針對法官及司法人員行為的投訴作出監察及提出意見；
- (b) 就法庭常規／程序中識別導致或可能導致投訴之處，並適切地提出改善建議；以及

³ 至於針對終審法院法官或高等法院首席法官的可跟進投訴，終審法院首席法官會指派一名或以上終審法院常任法官或非常任法官處理。

(c) 就改善投訴處理機制提出建議。

15. 諮詢委員會會定期進行會議，以審視專責的法官小組就可跟進投訴提交的調查報告，並給予意見。經考慮諮詢委員會的意見後，終審法院首席法官會就每項投訴作出最終決定。視乎投訴的嚴重性、複雜程度、社會的關注及其他相關因素，調查結果連同相關理由會上載司法機構網頁，供公眾察閱。

16. 為進一步提高透明度及問責性，就所有針對終審法院法官及法院領導（即高等法院首席法官、首席區域法院法官以及總裁判官）⁴的行為的可跟進投訴，不論其性質屬嚴重或輕微，均會按上述兩層架構處理，而調查報告及相關建議將會提交予諮詢委員會，供其審視及給予意見，並由終審法院首席法官作出最終決定。

17. 上文所述安排的主要流程載列於**附件B**。

其他可跟進投訴

18. 至於其他的可跟進投訴，則會首先由相關法院領導調查，並待一名或以上的高等法院級別的法官審視調查結果後才完成處理。有關結果隨後會向諮詢委員會作出扼要匯報。因應諮詢委員會的意見，終審法院首席法官可在理據充分的情況下指示重新處理和審視個案。此項安排引入了有高等法院法官參與而更為嚴謹的制衡制度，在確保能有效率地完成處理該等投訴的同時，亦加強了問責性。因應上述措施的實施，除非有新的實質理據或證據提出，否則，重複的投訴將不予考慮。

加強向公眾披露資料的安排

19. 為進一步提高透明度，諮詢委員會的工作將會連同投訴的統計數字於司法機構年報中匯報。

⁴ 這些投訴是直接針對他們的個人行為，應該與針對原有投訴的處理手法及／或調查結果的投訴（即是在實質上並非涉及法官及司法人員行為而重覆提出投訴）予以區分。

未來路向

20. 請委員備悉上述改進措施。司法機構將開始著手設立諮詢委員會，預期在 2021 年第三季推行有關改進措施。

司法機構
2021 年 5 月

表 1：由終審法院首席法官及法院領導負責處理的投訴數目（2018-2020 年）

處理人員	2018				2019				2020			
	JD/ SD ¹	JC ²	JD/SD + JC ³	R ⁴	JD/ SD ¹	JC ²	JD/SD + JC ³	R ⁴	JD/ SD ¹	JC ²	JD/SD + JC ³	R ⁴
終審法院首席法官	5	0	0	9	4	0	0	5	3	123 ⁶	4 286 ⁷	7
高等法院首席法官	38	0	2	不適用	38	0	2	不適用	20	0	0	不適用
首席區域法院法官	15	0	2	不適用	14	0	2	不適用	13	1	2	不適用
總裁判官	27	3	20	不適用	297 ⁵	0	6	不適用	992 ⁸	1	111 ⁹	不適用
小計	85	3	24	9	353	0	10	5	1 028	125	4 399	7
總計	121				368				5 559			

備註：

- 1 “JD/SD”代表「司法決定／法定決定」。司法機構不能亦不會處理此類投訴。
- 2 “JC”代表「法官及司法人員行為」。司法機構會處理此類投訴。
- 3 “JD/SD+JC”代表「司法決定／法定決定和法官及司法人員行為」。司法機構只會處理關於法官及司法人員行為的部分。
- 4 “R”代表投訴人因不滿法院領導處理原有投訴的手法及／或有關調查結果而向終審法院首席法官提出的投訴（可能涉及法官及司法人員行為或同時涉及法官及司法人員行為和司法決定）。司法機構會處理此類投訴。
- 5 包括就一宗法庭案件的司法決定所提出的 240 宗投訴。
- 6 就一宗法庭案件所提出的性質相同或類似的投訴。
- 7 就一宗法庭案件所提出的性質相同或類似的投訴。
- 8 包括就 70 宗法庭案件所提出的性質相同或類似的 983 宗投訴。
- 9 包括就一宗法庭案件所提出的性質相同或類似的 96 宗投訴。
- 10 2018 至 2020 年就有關法官及司法人員行為的投訴個案中，有一宗個案（涉及 4 286 宗投訴）獲證明部分屬實（即備註 7 所標示的個案）。

表 2：關於法官及司法人員行為的投訴之分項數字（按主要類別分類）（2018-2020 年）

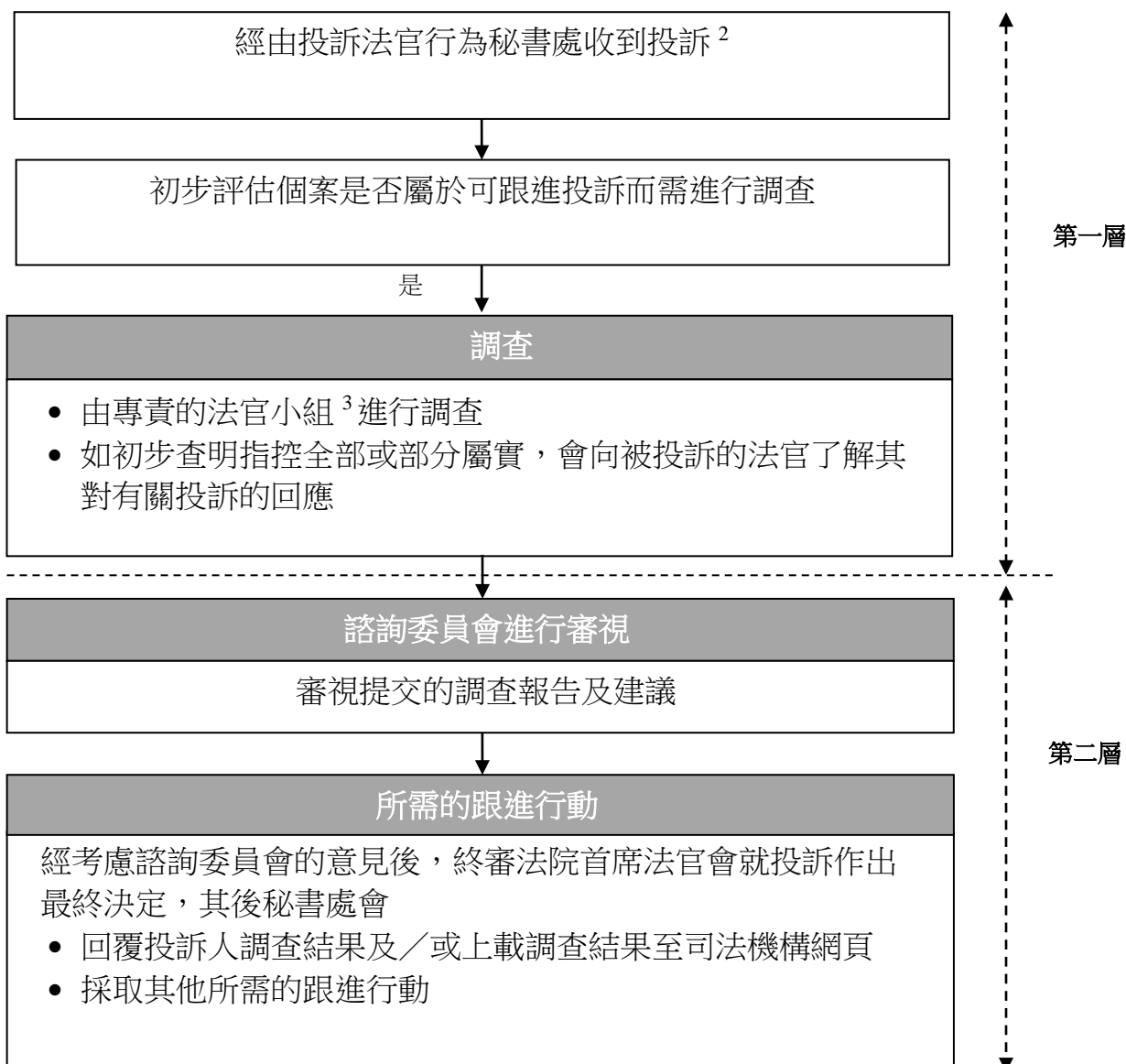
年份	關於法官及司法人員行為的投訴及覆核個案數目	按性質的初步分類				
		C1 ¹ (法庭內的態度及行為方面)	C2 ² (進行法律程序方面)	C3 ³ (法庭以外的操守方面)	R (就法院領導處理投訴的手法而進行的覆核)	混合情況 (涉及多於一種類別)
2018	36	6	15	0	9	6 [C1+C2]
2019	15	2	4	0	5	4 [C1+C2]
2020	4 531	8	4 510 ⁴	1	7	5 [C1+C2]

備註：

- 1 第 1 類（“C1”）—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。
- 2 第 2 類（“C2”）—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。
- 3 第 3 類（“C3”）—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。
- 4 包括 4 505 宗就兩宗法庭案件所提出性質相同或類似的投訴。

經改進的投訴處理機制的流程圖

(適用於性質嚴重、複雜、引起社會廣泛關注或針對特定法官¹的可跟進投訴)



備註：

1. 特定法官指終審法院法官／法院領導（見第 16 段）。
2. 秘書處就有關處理法官的投訴作出協調、提供行政支援，以及協助編製關於投訴的統計數字等。一般而言，若投訴涉及仍在進行的法庭程序，調查工作會待所有相關法庭程序完結後才進行。投訴人會經書面獲告知，其投訴會待所有相關的法庭程序完結後才作出跟進。
3. 請參閱第 11 段及註腳 3。