

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)956/20-21(06)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

2021年5月14日的會議

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

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。

為的投訴，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 1 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. 因應司法及法律事務委員會("事務委員會")的要求，司法機構政務處於 2013 年 7 月 23 日的事務委員會會議上與委員討論處理針對法官及司法人員行為的投訴的機制。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，委員察悉司法機構自 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 日及 2020 年 5 月 25 日事務委員會會議上，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，司法機構採取嚴肅的態度，確保針對法官及司法人員行為的投訴將以公平和妥當的方式處理。司法機構會繼續監察情況，並在必要時考慮推行進一步的改善措施。

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所提出的主要意見和關注，綜述於下文各段。

在現行機制下處理針對法官及司法人員行為的投訴

11. 在 2020 年 12 月 2 日的立法會會議提出的一項質詢中，因應有多名法官就涉及某一政治背景的案件所作裁決而引起的爭議及投訴，一名議員質疑司法機構就投訴作出有關決定所採用的準則。

12. 根據司法機構提供的資料，政府當局答稱，司法機構一直嚴肅處理針對法官及司法人員行為的投訴，每宗投訴均會由終審法院首席法官及相關法院領導按既定機制處理。《法官行為指引》("《指引》")列明關乎法官及司法人員行為的重要原則。根據《指引》，法官及司法人員在實際上、推定上或表面上存有偏頗的情況下可能要取消其聆訊個別案件的資格。由於每宗投訴個案的實際情況不同(包括相關法官在法庭上引用的法理基礎、遣詞用字、有關言論的前文後理等)，終審法院首席法官及相關法院領導會就每宗投訴的情況作全面考慮，以審視個案是否符合《指引》所訂原則。如任何案件出現大量關於法官及司法人員行為而內容相同或類似的投訴，司法機構會於網頁公布投訴的要點、調查結果及相關理據，以增加處理法官及司法人員行為的投訴的透明度。

13. 在 2020 年 5 月 25 日的事務委員會會議上，部分委員建議司法機構考慮是否有需要檢討已訂立多時的《指引》。

只限由法官處理針對法官行為的投訴

14. 在 2016 年 3 月 21 日的事務委員會會議上，部分委員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. 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，有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. 在 2016 年 3 月 21 日的事務委員會會議上，部分委員詢問，若經調查針對法官及司法人員的投訴後，證實有關法官及司法人員的行為不當，會否考慮對他們施加免職以外的不同程度的懲處。司法機構政務處回應時指出，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，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。

19. 司法機構政務處又表示，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。

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

20. 在 2018 年 7 月 18 日的事務委員會會議上，部分委員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。

21. 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。

調查針對法官及司法人員行為的投訴

22. 在 2020 年 5 月 25 日的事務委員會會議上，部分委員察悉近年部分引起公眾對法官及司法人員行為加以關注的報道，並強烈促請司法機構調查此事而不應掉以輕心，因為該等報道或會令其他人相信這種針對政治議題而富爭議性的觀點有法官及司法人員的支持，並令人質疑法官及司法人員以至司法機構能否秉持公正。

23. 部分委員建議，司法機構或需要考慮如何跟進匿名投訴，以及針對身份未能確定的法官及司法人員的投訴。一名委員察悉，大量針對個別法官及司法人員的投訴，皆與其就社會事件相關案件所作判詞中的言論有關，而該等投訴的內容大同小異。他關注到有關機制或已被濫用，以針對個別法官及司法人員進行人身攻擊，並詢問司法機構將採取甚麼措施令法官及司法人員免受無理批評。

24. 司法機構政務處回應時表示，司法機構一直以公平公正的態度處理針對法官及司法人員行為的投訴。根據既定機制，司法機構如獲提供所需資料，將會進行調查。

設立獨立監察司法委員會的建議

25. 有議員在 2020 年 6 月 10 日及 2020 年 12 月 2 日的立法會會議上提出質詢，詢問司法機關會否參考海外司法管轄區的做法，設立獨立監察司法委員會，讓法官的行為受公眾監察，以增加司法制度的公信力。

26. 政府當局經諮詢司法機構後回應指，現行處理針對法官及司法人員行為的投訴機制對維護司法獨立這個原則非常重要。在處理針對法官及司法人員行為的投訴時，司法獨立必須受到保障和尊重。根據《基本法》第八十九條所確立的框架，對法官行為不檢的指控進行審議的審議庭，必須由法官組成，亦僅限由法官組成。處理針對法官及司法人員行為的投訴的審議機制應符合《基本法》的條文和精神，故審議應由法官進行，亦僅限由法官進行。有關投訴必須繼續由司法機構自行處理，不受外來的影響或干預。此外，如果對司法裁決不滿，應該通過上訴或覆核的方式予以糾正。這是香港法律制度的基礎。

最新情況

27. 在 2021 年 5 月 14 日的事務委員會會議上，司法機構將向事務委員會簡介就處理針對法官及司法人員行為的投訴機制將實施的一系列改進措施。

相關文件

28. 相關文件一覽表載於**附錄 III**。

立法會秘書處
議會事務部 4
2021 年 5 月 7 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機制的改進措施

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
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

會議日期	會議	會議紀要/文件	立法會文件編號
			https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ajls/minutes/ajls20180718.pdf
25.5.2020	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：自上次向事務委員會發出資料摘要後的最新情況"的文件	CB(4)583/19-20(04) https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/panels/ajls/papers/ajls20200525cb4-583-4-c.pdf
		會議紀要	CB(4)872/19-20 https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/panels/ajls/minutes/ajls20200525.pdf
10.6.2020	立法會會議	葛珮帆議員就公開及公平的審訊提出的質詢	https://www.info.gov.hk/gia/general/202006/10/P2020061000375.htm
2.12.2020	立法會會議	葛珮帆議員就法官的行為、決定和升遷提出的質詢	https://www.info.gov.hk/gia/general/202012/02/P2020120200305.htm

立法會秘書處
 議會事務部 4
 2021年5月7日