

立法會 CB(2)1698/99-00(04)號文件

2000 年 4 月 18 日
會議討論文件

立法會司法及法律事務委員會 向終審法院提出越級上訴

目的

在委員會 1999 年 6 月 15 日的會議席上，政府同意覆檢是否訂立“越級”程序，讓某些民事上訴無須經過上訴法庭，直接由終審法院審理。本文件闡述有關資料，加以分析，並說明政府的初步意見，以便委員會參考。

背景

2. 《香港終審法院條例》(《終審法院條例》)(第 484 章)第 22 條規定，就任何民事訟案或事項向終審法院提出的上訴，必須是針對上訴法庭的判決。

3. 《終審法院條例》在 1995 年制定期間，香港大律師公會曾建議訂立越級程序，提出下列要點—

- (a) 只適用於民事案件；
- (b) 適用的案件必須具有重大廣泛的或關乎公眾的重要性，最終顯然會上訴至終審法院；
- (c) 必須獲終審法院許可。

4. 當時，政府不贊成大律師公會的建議，認為起碼在終審法院成立初期，應該沿用過去向樞密院提出上訴的制度。不過，政府同意在終審法院成立數年，並建立聲譽後，重新考慮訂立越級程序的建議。

5. 在委員會 1999 年 6 月 15 日的會議席上，香港律師會表示不反對訂立越級程序，但主審法官在批准或拒絕發給越級上訴證明書時，必須確定符合若干要求—

- (a) 判決關乎成文法則或法定條文的釋義，所涉法律論點具有廣泛並關乎公眾的重要性；或就有關法律論點所作的判決，必須受上訴法庭或終審法院先前的判決約束；
- (b) 案件陳述足以支持提出越級上訴許可申請；
- (c) 與訟各方都同意證明書被發出。

英國的越級上訴

6. 大律師公會和律師會建議的越級程序，與英國《1969 年法令》第 II 部中有關就高等法院判決向上議院提出上訴的規定十分相似。有關條文見本文件附件 A。上述法令主要採納了由 Lord Evershed MR 任主席的最高法院常規及程序委員會的 1953 年最後報告書 (Evershed 報告書)的建議。Evershed 報告書內有關內容見附件 B。

7. 上述法令第 II 部適用於由高等法院一名法官或分庭審理的民事訴訟(第 12(2)(a)和(c)條)。提出越級上訴的主要條件如下—

- (1) 與訟各方必須同意越級上訴(第 12(1)(c)條)；
- (2) 案件所涉法律論點必須具有廣泛並關乎公眾的重要性(第 12(3)條)；

- (3) 有關法律論點必須完全或主要關乎成文法則或從屬法例的釋義，已經在法律程序中全面辯論，主審法官也已經在判詞中作出全面論述；或主審法官就有關法律論點作出的判決，必須受上訴法院或上議院的判決約束，而上訴法院或上議院過去的判詞已經全面討論過有關論點(第 12(3)(a)和(b)條)；
- (4) 主審法官必須信納，案件陳述足以支持提出越級上訴的申請(第 12(1)(b)條)；
- (5) 如果案件符合上述(1)至(4)項條件，主審法官可以發出證明書(第 12(1)條)，授權與訟各方向上議院上訴委員會申請越級上訴許可，而委員會無須進行聆訊，便可以決定是否批准申請(第 13(3)條)。

支持越級程序的論據

8. 若安排得當，越級程序的一大好處，是可以加快訴訟，因而節省訟費。此外，因案件性質而最終會由終審法院審理的案件，數目有限，越級程序應該適用。把這些案件直接交由終審法院審理，可以免除先向上訴法院提出上訴所引致的費用及延誤(Evershed 報告書第 68(a)和 483 段)。

反對越級程序的論據

9. 反對越級程序的主要論據包括—

- (1) 終審法院會失去參考上訴法院述明式判詞的機會，可能因而需要更多時間判案(Evershed 報告書第 495 段)；
- (2) 就原審法庭判決提出一次上訴可能並不足夠。案件應該循序經過上訴法院，才上訴至終審法院，這是法律制度的固有運作方式。偏離制度會有損法律體系(Evershed 報告書第 496 段)；

- (3) 在原訟階段確定案件是否適宜由終審法院審理，或確定需要在終審法院辯論的論點，實際上並不容易。案件往往要待上訴法院審理後才可以確定上述各點 (Evershed 報告書第 68(b) 和 493-494 段)；
- (4) 終審法院可能需要處理大量越級申請和上訴，令上訴聆訊嚴重延誤，完全抵銷越級上訴可以節省訟費的好處 (Evershed 報告書第 493 段)；
- (5) 雖然終審法院在 1997 年後數年間建立了一定的法理基礎，但成立日子依然比較短淺，所以上訴案件應該繼續先由上訴法庭審理和完善論據，界定案件所涉事宜，以便終審法院日後參考。

英國就反對引入越級上訴程序論點的回應

10. 針對上文第 9 段第(1)至(4)項所列反對引入越級上訴程序的論點，《Evershed 報告書》建議訂明案件必須符合下列數項準則，才可自高等法院直達上議院審理—

- (1) 涉及的問題應該具有重大法律意義 (第 498(a)段)；
- (2) 裁斷所涉問題是裁斷與訟各方之間爭議的關鍵 (第 498(b)段)；
- (3) 所涉問題應該已經在引致上訴的判決中充分辯論和考慮 (第 498(c)段)；
- (4) 如案件所涉的論點曾經為上訴法庭裁決，便應該交由上議院審理，無須再花費時間金錢在上訴法庭進行聆訊 (這純粹是形式上的問題) (第 499 段)；

(5) 為確保上議院不會因實施越級上訴計劃而導致工作量過多，作為第一個試驗階段，有關的問題應該只限於解釋成文法則或從屬法例，但為了驗證上訴法庭以往就上文第(4)分段所述問題的判決則不在此限(第 500 段)。

11. 正如上文第 7 段所述，《Evershed 報告書》的建議已經納入《1969 年法令》第 II 部分內，但作出了若干修訂，包括以下各點—

- (1) 如主審法官要發出可以越過上訴法庭的證明書，必須得到與訟各方的同意(第 12(1)(c)條)；
- (2) 如果案件涉及的問題曾在上議院的判決中充分考慮，主審法官也可就案件發出證明書(第 12(3)(b)條)；
- (3) 為了讓上議院仍然有控制權，遇有主審法官發出證明書，必須先取得上議院的許可，才可把上訴案件交由上議院直接審訊(第 13 條)。

成文法規的詮釋

12. Evershed 委員會表示，委員會本來打算建議範圍更廣的事宜，但明白到上議院程序不屬委員會的研究權責(Evershed 報告書第 68(d)段)。委員會認為有關限制可以消釋上議院法官對工作過於繁重的憂慮。所要斟酌的是把案件類別擴大至詮釋成文法規或從屬法例以外會造成界定定義上的困難。同時各方的爭議可能在上訴時被認定並非取決於原來向法庭要求裁決的問題。有關限制被建議為第一試驗階段(Evershed 報告書第 500 段)。

13. 支持把越級上訴擴大至法規詮釋以外範圍的各種論據，無須涉及上訴法庭或上議院就爭議事項所作的決定。其中一點是如果所涉的法律論點對公眾有普遍重要性，因而須由上議院直接處理，並不會因為並非源自法規而有所影響。

與訟各方同意

14. Evershed 委員會指出，“我們認為沒有必要在原審前後，需經與訟各方同意方可提出申請。”(報告書第 502(b)段)。但是需經與訟各方同意的規定卻納入《1969 年法令》第 12(1)(c)條，加強保證上議院不會因為越級上訴而工作過於繁重。加拿大的《最高法院令》38 條也有類似的規定。

15. 基本上，支持需經與訟各方同意的論據，與越級上訴限於詮釋法規的論據，大同小異。

司法機構的意見

(a) 越級上訴程序

16. 司法機構不反對引入越級上訴程序，條件一如英國，而因應香港情況修改，包括必須取得終審法院上訴委員會的許可。越級上訴程序不適用於區域法院案件或該由上訴法庭審理的上訴案件。

(b) 《基本法》

17. 司法機構也指出，越級上訴程序涉及的事項，暫時不該包括《基本法》的釋義問題。《基本法》是新憲制架構下的憲法，有關的法理基礎必須加以發展。上訴法庭的判決將有助推動這項發展和提升

終審法院判決的標準。

英國在越級上訴程序方面的經驗

(a) 越級上訴程序的案件數目

18. 法務大臣辦公廳指出，目前並沒有自 1969 年以來越級上訴案件的詳盡統計資料。不過，在 1978 至 1998 年期間，上議院考慮了 82 份申請許可的呈請書，結果有 56 宗案件由上議院審訊。根據辦公廳圖書館的資料，在 1969 至 1999 年期間，共有 122 宗轉介的案件，根據《執法令》第 12 及 13 條申請越級上訴。

19. 首宗越級上訴的案件是 *American Cyanamid* 訴 *Upjohn Co* [1970] 1 WLR 1507，這是一宗有關專利權的案件。Wilberforce 法官在判詞第 1521G 頁中指出：“越級上訴的做法，使原本要花費大量時間金錢的訴訟可以快速而有效地處理”。上議院高級法官並沒有批評欠缺上訴法庭判決這一點 (Blom-Cooper 及 Drewry 所著 *Final Appeal* (《終審》)，第 150 頁)。

(b) 必須取得與訟各方的同意及只限於解釋成文法則

20. 這些準則 (反映上議院法官關注到上議院會因處理申請越級上訴的案件而工作量過多) 未經進一步評估，而司法工作的情況也沒有促使法務大臣辦公廳重新審查這些準則的功效。

(c) 刑事上訴

21. 高等法院女皇座法庭屬下分庭對刑事訟案或事項作出的裁決，根據《1960 年法令》第 1(1)(a)條可直接上訴至上議院。這種上訴必須得到高等法院分庭或上議院的許可才可提出。而要得到許可，必須由高等法院分庭證明裁決涉及的法律觀點對公眾有普遍重要性。同時，根據法院或上議院的看法，應該由上議院審議。

22. 《1999 年司法使用途徑法令》(Access to Justice Act 1999)對《1960 年法令》作出一些修訂，把以往由高等法院分庭裁定的刑事訟案或事項改由高等法院一名法官裁定。因此，《1960 年法令》相應修改，容許上議院審理針對高等法院一名法官就刑事訟案或事項所作裁決而提出的上訴案。

23. 法務大臣辦公廳又指出，當局不斷審查刑事訟案或事項在上訴階段處理程序的效能，《司法使用途徑法令》的條文屬於上述覆檢工作的一部分。另一項審議中的建議就是，使用上訴法庭(刑事庭)，作為高等法院分庭與上議院之間處理上訴的法庭。如果這項建議付諸實行，《1969 年法令》第 12 條便須作出適當修改，容許高等法院發出證明書，把刑事上訴案直交上議院審訊。當局現正聯同刑事制度內的其他部門，考慮這項建議所牽涉的廣泛問題。

其他司法管轄區

24. 澳大利亞、馬來西亞、新西蘭、新加坡和南非都沒有類似的越級程序；不過在南非，如得到憲法法院批准，可以把與憲法有關的事宜提交憲法法院初審，或由其他法院直接上訴至憲法法院。

25. 加拿大司法部表示，加拿大法院制度有正式的越級程序，但只在有限情況下採用，而且並不常用。加拿大上訴制度的其他特色，包括法律上的無意缺漏，可以達到相等於越級的效果。加拿大《最高法院法令》(Supreme Court Act)的有關條文見附件 C。現把加拿大的制度記述如下。

(a) 一躍上訴

加拿大制度中的一躍上訴與英國的越級上訴最為相似。主要分別是，加拿大的上訴案件並不只限於民事案件或因制定成文法或從屬法例引起的事宜。此外，也沒有規定上訴法院或最高法院的判詞對有關問題具有約束力。《最高法院法令》第 38 條訂明一躍上訴的條文，但甚少引用，當中容許得到加拿大最高法院許可，最高法院可審理有關原訟法院最終判決的上訴。然而，上訴必須只針對法律問題，並得到與訟各方宣誓確認同意上訴。這個程序可以讓各方越過慣常經聯邦或省上訴法院上訴途徑提出上訴。

(b) 憲法釋義

雖然這並不是審理下級法院上訴案件的越級條文，但最高法院根據《最高法院法令》第 53 條，有司法管轄權就重要的法律問題或憲法釋義的事實、任何法例的合憲性或釋義、或由總督會同議會轉呈審理的任何其他事宜進行初審。不過，只有政府提出才可提起有關法律程序。

(c) 缺漏的越級效果

由於加拿大的省上訴法院是法定法院，並無固有司法管轄權，只可行使成文法明文規定賦予法院的權力。在某些情況下，特

別是刑事案件，賦予上訴法院的權力在上訴制度中造成缺漏。結果，上訴法院沒有司法管轄權處理某些下級法院判決的上訴，而訴訟人唯一的追索方法，是根據《最高法院法令》第 40 條請求最高法院批准上訴。只有得到最高法院上訴許可，有關上訴才可根據第 40 條審理。不過，最高法院根據第 40 條給予上訴許可的準則定得很高，因為只有在有關問題“對公眾有重大關係或所涉及的任何法律爭議或法律兼事實爭議極為重要，必須由最高法院決定，或由於任何其他原因，其性質或重要程度必須由最高法院作出決定時，才會給予上訴許可。

香港的刑事上訴

26. 政府認為建議的越級程序不該適用於刑事案件，除《終審法院條例》第 31 條規定外，終審法院應該繼續交託上訴法庭對這些案件作出判決。《終審法院條例》第 31 條規定，向終審法院提出的上訴，是針對上訴法庭的最終決定，或原訟法庭的最終決定(不包括陪審團的裁決或裁定)，而有關決定是不能向上訴法庭提出上訴的。後者包括針對裁判官上訴的決定和原訟法庭的決定。

27. 根據《1960 年司法法令》和《1999 年司法使用途徑法令》，英國處理刑事上訴的情況已在上文第 21 至 22 段說明。正如上文第 23 段所述，英國現正研究：在高等法院分庭與上議院之間增設上訴法院(刑事庭)作為另一重上訴機制，讓刑事訟案或事項由高等法院越級上訴到上議院，會帶來什麼影響。法務大臣辦公廳已經答允向政府提供研究結果。

28. 根據《最高法院法令》第 38 條，加拿大的刑事案件包括在一躍上訴範疇內(見上文第 25(a)段)，但第 39 條訂明在與(a)刑事控罪引起的人身保護令、移審令或禁止令；或(b)根據條約作出的引渡請求而引起的人身保護令有關的法律程序中，刑事訟案中的判決不包括在這類上訴內。

政府的初步意見

(a) 有限度的越級

29. 政府初步認為應該修訂《終審法院條例》，加入越級程序，以便某些民事上訴可以越過上訴法庭，直接由原訟法庭上訴至終審法院。

30. 現建議越級程序可以按大律師公會的建議制定，並輔以香港律師會建議的條件。這樣一來，越級程序與英國目前根據《1969 年司法法令》第 12 及 13 條實行的程序大致相同。

31. 此外，現建議根據司法機構建議，把《基本法》釋義的問題豁除於越級程序的適用範圍，但作出輕微修訂，規定如上訴法庭受本身決定或終審法院決定約束，則這項豁除便不適用。不論上訴法庭受何種方式的約束，日後便無須再在該法庭爭辯《基本法》問題，而越級上訴既可減低訟費，也可以迅速由終審法院審理案件。這做法與英國越級上訴程序有關非法定事宜的情況一致。

32. 政府認為至少初步應該審慎從事，在香港引入類似英國的越級程序，因為英國向來是我們能夠取得最多資料的司法管轄區。特別一提的是，自 1969 年推行越級程序以來，每年平均只審理過四宗越級申請或上訴，司法界的情況也沒有促使法務大臣辦公廳重新研究越級準則(見上文第 18 及 20 段)。

(B) 建議的越級程序

33. 基於以上所述，建議的越級程序如下—

- (1) 與訟各方必須同意提出越級上訴；
- (2) 案件所涉法律論點必須具有廣泛並關乎公眾的重要性；
- (3) 有關法律論點必須完全或主要關乎條例或附屬法例的釋義，已經在法律程序中全面辯論，主審法官也已經在判詞中作出全面論述；或主審法官就有關法律論點作出的判決，必須受上訴法庭或終審法院的判決約束，而上訴法庭或終審法院過去的判詞已經全面討論過有關論點；
- (4) 有關《基本法》的法律觀點問題，只有在主審法官受上訴法庭或終審法院決定約束，而有關問題已經在上訴法庭或終審法院判決中充分考慮過的情況下，才可以越級處理；
- (5) 主審法官必須信納已經證明案情充分，足以申請越級處理；
- (6) 如符合上文第(1)、(2)、(3)或(4)，以及第(5)項的條件，主審法官可以發出越級證明書，讓有關各方向終審法院上訴委員會申請越級許可，而終審法院上訴委員會會在無須舉行聆訊的情況下對申請作出決定。

34. 越級程序引入後，須受公眾監管和檢討。

律政司

法律政策科

2000年4月