

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)595/16-17 號文件

檔號：CB4/HS/3/16

內務委員會 2017 年 2 月 24 日會議文件

資深司法任命建議小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報資深司法任命建議小組委員會("小組委員會")就任命兩名終審法院其他普通法適用地區非常任法官的建議所進行的商議工作。

背景

終審法院

2. 終審法院是香港特區的最終上訴法院，負責處理下級法院的民事及刑事案件的上訴，並可以維持、推翻或變更下級法院的判決。終審法院由終審法院首席法官和常任法官組成，非常任法官也可獲邀在終審法院審判案件。目前設有兩份非常任法官名單——

- (a) 非常任香港法官名單；及
- (b) 終審法院其他普通法適用地區非常任法官("非常任普通法法官")名單。

《香港終審法院條例》(第 484 章)第 10 條規定，擔任非常任法官職位的總人數在任何時候最多為 30 名。

3. 根據第 484 章第 16 條，在聆訊及裁決上訴案件時，終審法院審判庭由以下 5 名法官組成——

- (a) 終審法院首席法官或根據第(2)款1名獲指定代替他參加審判的常任法官；

- (b) 3名常任法官(由終審法院首席法官提名)；及
- (c) 1名非常任香港法官或非常任普通法法官(由終審法院首席法官挑選並由終審法院邀請)。

非常任法官的任期

4. 根據第484章第14(4)條，非常任法官的任期為3年，但行政長官可根據終審法院首席法官的建議，將非常任法官的任期延續一次或一次以上，每次續期為3年。根據第484章第14(3)條，非常任法官並無指定的退休年齡。

資深司法任命的憲法及成文法規定

5. 根據《基本法》第四十八條第(六)項，行政長官具有依照法定程序任命各級法院法官的職權。《基本法》第八十八條規定，法官根據獨立委員會(即司法人員推薦委員會("推薦委員會"))推薦，由行政長官任命。就終審法院法官的任命，《基本法》第九十條訂明，行政長官亦須就有關的任命建議徵得立法會同意。其後，行政長官須將有關任命報全國人民代表大會常務委員會備案。《基本法》第七十三條第(七)項授予立法會同意終審法院法官任命的職權。此徵求立法會同意的規定，在第484章第7A條亦有訂明。

6. 推薦委員會根據《基本法》第八十八條及《司法人員推薦委員會條例》(第92章)獲授予職能，就法官的任命向行政長官作出推薦。第92章第3條訂明，推薦委員會由以下人士組成：終審法院首席法官(主席)、律政司司長，以及由行政長官委任的7名委員(包括法官兩名、大律師及律師各1名，以及行政長官認為與法律執業完全無關的人士3名)。根據第92章，行政長官須就委任大律師及律師出任推薦委員會委員一事，分別諮詢香港大律師公會執行委員會及香港律師會理事會。

是次任命

7. 行政署長於2017年1月17日致函內務委員會主席，表示根據《基本法》第八十八條及第484章第9(2)條，行政長官已接納推薦委員會的推薦，任命以下人士為終審法院其他普通法適用地區非常任法官——

- (a) 范禮全首席法官；及

(b) 韋彥德勳爵。

其他普通法適用地區非常任法官的任命

8. 現時有13名非常任法官，其中3人為非常任香港法官、10人為非常任普通法法官。具體而言，在10名非常任普通法法官當中，1人為英國最高法院現任院長、1人為英國最高法院現任法官，另外8人為英國及澳洲的退休法官。非常任普通法法官每次來港的時間一般不超過4個星期。

9. 第484章第12(4)條訂明，任何符合以下條件的人士，均有資格獲委任為非常任普通法法官——

- (a) 屬其他普通法適用地區的民事或刑事司法管轄權不設限的法院的現職或已退休法官；而
- (b) 他通常居住於香港以外地方；及
- (c) 他從未在香港擔任過高等法院法官、區域法院法官或常任裁判官。

10. 政府當局向立法會發出的文件表示，推薦委員會知悉，在10名非常任普通法法官當中，廖柏嘉勳爵在可見的將來可能無法經常參與終審法院審理案件，因此終審法院只會由9名非常任普通法法官負責運作。這9名非常任普通法法官之中，有1名為現任英國最高法院法官，有8名為退休法官，而這些法官須處理各類專業事務。該名現任英國最高法院法官(簡嘉麒勳爵)需要執行司法職務，而其他各名退休法官都要處理各類事務，包括仲裁、調解及/或教學工作，這些工作對法官的需求甚殷。

11. 推薦委員會認為，現任各名非常任普通法法官由於工作繁重，對於安排時間來港4個星期參與終審法院審理案件，實有限制。有鑒於此，加上在合理時間內審理實質上訴誠屬重要，推薦委員會因而作出任命范禮全首席法官及韋彥德勳爵為終審法院非常任普通法法官的建議。他們如獲任命，非常任普通法法官的總人數將會增加至12名。

小組委員會

12. 按照內務委員會於2003年5月所通過立法會根據《基本法》第七十三條第(七)項同意司法任命的程序，內務委員會於2017年

1月20日的會議上成立小組委員會，以考慮該等資深司法人員任命的建議。

13. 小組委員會由梁美芬議員擔任主席，曾於2017年2月14日與政府當局及司法機構政務長(同時亦以推薦委員會秘書的身份)舉行1次會議，討論該等資深司法人員任命建議及相關的事宜。小組委員會的委員名單載於**附錄**。

小組委員會的商議工作

人手不足問題及司法機構內法官之間的工作量

工作分配

14. 部分委員關注到法官人手不足及司法機構高等法院內法官之間須審理案件數目不均的問題。有委員指出，部分專責審理刑事案件的法官尚有餘暇可審理案件，而事實上他們可被委派審理民事案件，從而紓緩其他法官繁重的工作量。司法機構政務長解釋，當局已經指派兼具不同專長的高等法院法官審理刑事及民事案件。一般而言，在某段指定時間之內，只會安排某名法官審理一宗刑事案件。有時，某宗刑事案件的司法過程可能由於出現司法機構未能控制的情況(例如被告人在長時間審訊開始時認罪)而提早結束，導致法庭騰空多個開庭日，但卻因時間倉卒而未能用作處理其他審訊之用。在這些情況下，司法機構會盡可能編排一些簡單而短時間的聆訊予相關法官處理，並安排有關法官處理書面申請。不過，無論司法機構如何竭力嘗試編排另一宗案件予有關法官處理，但由於實際上需時安排另一宗案件(包括訟訴各方是否準備妥當就個案展開聆訊，以及大律師能否安排時間出庭等)，如此突如其來和未能預計的騰空日子有時可能會令部分開庭日未能獲有效運用。

15. 司法機構政務長又告知小組委員會，司法機構正在處理有關問題。高等法院首席法官已成立工作小組研究改善個案管理的措施，以期達致善用司法資源。經諮詢法律界後所擬備的實務指示擬稿獲得法律界的普遍支持，司法機構現正籌備推行有關實務指示。

透過內部晉升填補資深司法人員職位空缺

16. 主席建議司法機構應該實施透過內部晉升填補資深司法人員職位空缺的政策，以解決人手不足的問題。司法機構

政務長表示，在公開招聘區域法院及原訟法庭級別的法官時，部分職位空缺已經由較低級別法院的內部人選填補。然而，一如終審法院首席法官再三強調，司法機構亦必須繼續吸引來自司法機構以外的法律界人才，從而使本港司法服務能夠持續地取得良好的長遠發展。

擴大非常任法官的數目

17. 有委員注意到，第484章第10條規定，擔任非常任法官職位的人士的總人數無論在任何時候均最多為30名，但即使范禮全首席法官及韋彥德勳爵獲得任命，非常任法官的人數亦只得15人，遠低於第484章所准許的非常任法官的上限人數。該委員建議，司法機構應努力任命更多人士擔任非常任法官。推薦委員會秘書解釋，能否任命更多非常任法官，須視乎是否有具備相關經驗和資歷的適當人選，並須顧及終審法院現行的運作要求。

擴大非常任普通法法官的人員組合及吸納更多新血

18. 有委員表示，據他觀察所得，非常任普通法法官名單上的法官絕大部分來自英國，他建議假如擴大非常任普通法法官的數目，可任命更多來自澳洲或新西蘭等其他普通法司法管轄區的法官。推薦委員會秘書回應時表示，自1997年迄今，當局一直在英國的法官和退休法官，以及澳洲及新西蘭的退休法官中委任非常任普通法法官，原因是這些地方的法律體制與香港的法律體制最近似。鑒於澳洲及新西蘭的司法管轄區相對較小，這兩地只同意讓退休法官擔任非常任普通法法官。目前的非常任普通法法官名單由英國及澳洲的法官和退休法官組成。當局曾經任命來自新西蘭的非常任普通法法官，但現時並無來自該地的非常任普通法法官，而其中一名法官最近已辭世。司法機構會按需要繼續物色來自其他普通法適用地區的法官以作出非常任普通法法官的任命。

19. 委員察悉，某些非常任普通法法官(例如苗禮治勳爵)已經服務多時，當局應吸納更多新血加入非常任普通法法官的行列。有委員建議，當現任非常任普通法法官的任期屆滿需要續任時，當局應考慮有關法官的年齡及服務年期，以決定是否延長任期。推薦委員會秘書回應時表示，非常任普通法法官不設退休年齡。再者，所有非常任普通法法官均對終審法院貢獻良多，假若他們願意而健康情況又許可他們繼續服務的話，他們的專業知識和經驗定會對香港有所裨益。

物色該兩名人選的準則

20. 委員詢問當局如何物色海外法官，以及以何準則認為適合任命他們為非常任普通法法官。推薦委員會秘書解釋，在聆訊及裁決上訴案件時，終審法院審判庭由5名法官組成，當中包括終審法院首席法官(或1名獲指定代替他參加審判的常任法官)、3名常任法官，以及1名非常任香港法官或非常任普通法法官。該名獲選的非常任法官通常被稱為"第五名法官"。在終審法院審理的大部分重要上訴案件當中，非常任普通法法官通常會獲選出任第五名法官，該非常任普通法法官通常是按其能否出庭及所屬專長而選出。因此，更多來自其他普通法適用地區而且經驗豐富和具備不同專長的法官，可讓終審法院首席法官在邀請非常任普通法法官出任第五名法官時能有較大靈活性，而不會對等候上訴時間造成延誤。

21. 推薦委員會秘書回應1名委員的提問時表示，范禮全首席法官及韋彥德勳爵是由終審法院首席法官提名供推薦委員會考慮。主席建議，政府當局日後向立法會提交任命建議時，應提供有關現任非常任普通法法官所具備專長的詳細資料，以供本小組委員會參考。

盡職的審核程序

22. 主席詢問司法機構有否就范禮全首席法官及韋彥德勳爵進行盡職的入職審查，並詢問推薦委員會秘書在物色人選以供考慮任命為非常任普通法法官的工作上所擔當的角色為何。推薦委員會秘書表示，所有司法任命均是根據《基本法》第九十二條(即法官應根據其本人的專業和司法才能選用)作出，並已考慮相關的專業資格要求，而在這個情況下是根據於第484章訂明的專業資格。實際上，所有非常任普通法法官都是地位崇高、具備豐富的司法經驗、享有崇高的專業地位和聲譽，以及在其所屬司法管轄區司法工作方面有良好往績的法官或退休法官。推薦委員會秘書補充，對於任命來自香港的法官，司法機構可對其進行入職審查(例如查核刑事及廉政公署的紀錄)，但獲考慮任命為非常任普通法法官的人士的情況則有所不同，因為他們並非本港居民而且不是在本港居住，故不會預期有與他們有關的該等紀錄，推薦委員會在進行商議時須信賴有關人士所提供的簡歷和相關資料。

23. 主席認為，就例如終審法院非常任普通法法官等高級職位而言，在入職審查方面應該設有更加嚴謹的機制，以盡力確保有關人選實確宜於任命，而且屬可堪信賴，可以為香港處理

重要的法律個案。她補充，不少大機構(包括大學)委任高級職位人選時，都設有周詳而深入的審核機制。主席認為推薦委員會不應單憑有關人選所提供的資料提出建議。她建議司法機構推行盡職審查機制，並由推薦委員會考慮司法機構擬備的盡職審查報告，再向行政長官作出任命非常任普通法法官的建議。

法官政治中立的立場

24. 小組委員會委員認為法官應秉持政治中立的立場。推薦委員會秘書表示，司法機構全部法官均秉持政治中立的立場，並且是根據適用於香港的法例作出司法決定。

任命法官的透明度

25. 委員認為，司法機構的現行委任程序，以及就推薦委員會所作資深司法人員任命建議進行的討論均欠缺透明度。推薦委員會秘書解釋，裁判法院、區域法院和高等法院原訟庭的司法職位空缺都是經由公開招聘填補。不過，司法機構認為該程序並不適合填補上訴法院的空缺，原因是香港司法機構的規模細小，而且上訴法院法官需要具備司法經驗。對於終審法院此等資深司法人員的任命，司法機構認為公開招聘並非合適的選擇。推薦委員會秘書補充，推薦委員會的成員組合包括現任法官及法律界執業人士，他們既認識有關人選，亦適合向行政長官作出經過考慮的建議。

有關人選的專業及政治背景

范禮全首席法官

26. 有委員注意到，范禮全首席法官多年前在尚未加入法律及司法界之時，曾經參與政治活動，並曾競逐政治公職。該名委員又注意到，范禮全首席法官曾經就澳洲政制發展公開表達其立場。他詢問推薦委員會是否有慣例主動翻查有關人選的政治立場、政治背景，以及過往曾經參與的政治活動，以及會否在向行政長官就非常任普通法法官的任命擬備建議時，對上述因素加以考慮。該名委員特別詢問，范禮全首席法官是否已經卸任澳洲高等法院法官一職。

27. 推薦委員會秘書表示，推薦委員會的審議內容不對外公開，而推薦委員會是按照《基本法》第九十二條的規定，基於有關人選的司法和專業才能而作出建議，而建議亦會以第484章所指明的專業資格作為依據。推薦委員會秘書補充，根據澳洲

司法機構的政策，其高等法院現任法官不會獲准在香港出任非常任普通法法官。范禮全首席法官於2008年9月獲任命澳洲高等法院首席法官，並於2017年1月底退休離開其司法崗位。范禮全首席法官現已是退休法官，若其任命獲通過生效，他在出任非常任普通法法官時仍然是一名退休法官。

韋彥德勳爵

28. 有委員表示，據他觀察所得，韋彥德勳爵現為英國最高法院法官，他亦擔任樞密院司法委員會的委員，並不時出任歐洲人權法院的專案法官。該名委員詢問，韋彥德勳爵是否能夠騰出時間出任終審法院非常任普通法法官。推薦委員會秘書回答時表示，當局與英國司法機構設有常設安排，讓英國在職法官(包括名列非常任普通法法官名單上的廖柏嘉勳爵及簡嘉麒勳爵)每年以約4個星期至1個月的時間，在終審法院出任非常任普通法法官。

日後工作路向

29. 有委員表示，這兩位法官是在其他普通法適用地區享有崇高聲譽的法律專家，並在法律界享負盛名，因此他支持有關任命建議。全部其他委員亦支持有關任命建議。

30. 主席作出總結時表示，小組委員會已經完成就政府當局提出任命范禮全首席法官及韋彥德勳爵為非常任普通法法官的建議所作商議，並將於2017年2月24日向內務委員會作匯報。議員亦察悉，政府當局擬於2017年3月29日的立法會會議上動議決議案，尋求立法會根據《基本法》第七十三條第(七)項，同意該兩項任命建議。

徵詢意見

31. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處

議會事務部 4

2017年2月22日

資深司法任命建議小組委員會

委員名單

主席 梁美芬議員, SBS, JP

委員 謝偉俊議員, JP
郭榮鏗議員
何君堯議員, JP
周浩鼎議員

(總數：5 名委員)

秘書 冼柏榮

法律顧問 戴敬慈

日期 2017 年 2 月 14 日