

司法改革系列

香港立法會秘書處資料研究組16日公布《選定地方的量刑指引機構和法官行為檢視機制》

研究報告，研究英國、美國、愛爾蘭、韓國及南非等普通法司法管轄區，設立相關機構和機制的情况。

報告顯示，當中多個國家及地區為確保法院享有量刑酌情權的同時，量刑準則趨向一致而設立專責機構，負責有系統地為法院制訂量刑指引，促使量刑一致，以及回應市民對若干犯罪類別判刑過輕的關注等。相關量刑指引機構既可以是獨立於司法機構的法定組織，亦可與司法機構有附屬關係，機構主席則由法官或最高法院首席法官所指定人士出任。

部分國家及地區還設置針對法官行為的檢視機制，以處理公眾就法官行為提出的投訴。該工作主要由司法人員執行，而非司法人員亦可參與其中。視乎嚴重程度，查明屬實的投訴會通過由相關法官自願糾正不當行為，建議對有關法官採取紀律處分等方式處理，若投訴可嚴重至相關法官被免職的程度，則會成立特別小組作進一步調查，再決定是否向議會建議展開彈劾程序或免職。這些國家及地區亦制訂了規範法官在法院內外行為的守則，部分地方守則更具約束力。

多位香港政界人士16日在接受香港文匯報訪問時表示，很多實行普通法的國家及地區均設立量刑委員會及法官行為檢視機制，因應香港屢屢有案件判決和法官行為被質疑不合理，故要積極汲取相關經驗，從而作出司法改革。

香港文匯報記者 鄭治祖

司法與時並進 回應市民訴求

香港文匯報訊（記者 鄭治祖）香港立法會秘書處研究資料組16日公布的《選定地方的量刑指引機構和法官行為檢視機制》研究報告，多名政界人士同日接受香港文匯報訪問時表示，報告中其他國家及地區的經驗證明，設立監察司法委員會及量刑委員會並不會損害司法獨立，香港司法界須與時俱進，參考其他司法區的做法，積極研究司法改革，回應市民訴求。

葛珮帆：助維護公信力

民建聯立法會議員葛珮帆表示，是次報告顯示，海外在法官量刑及監察法官行為方面都有獨立於司法機構的機構，不會損害司法獨立，反而將有效維護司法機構的公信力，她稍後會提出在立法會司法及法律事務委員會討論是次研究結果。

周浩鼎：無礙司法獨立

民建聯立法會議員周浩鼎表示，研究指出不少國家及地區都設有量刑委員會，以維護司法機構的公信力及獨立性，令法庭量刑更加清晰，更加準確，減少不確定性，而不少國家及地區已設立處理法官投訴的機制，交由獨立於司法機構的機構處理。是次研究證明，設立量刑委員會及處理投訴法官行為的機制，不會影響司法獨立。

馬逢國：規管失職法官

立法會體育、演藝、文化及出版界議員馬逢國表示，在一個文明社會中，任何機構及組織都需要接受監管，以免在不受任何制衡的情況下獨大。事實上，近期有法官的判決十分離譜，香港應該設立一個機制，令法官的量刑更加清晰、更加準確，同時規管那些不稱職的法官。

郭偉強：應研改革建議

工聯會立法會議員郭偉強表示，在涉及修例風波的案件中，部分法官的判決引起公眾譁然，甚至令公眾感到目前司法界亂象頻生，並對司法制度產生質疑，倘司法機構繼續對市民的意見視而不見，將會對香港司法制度造成負面影響。各界應根據是次報告作討論基礎，研究一套相應的司法改革建議。

馬恩國：完善司法制度

香港法學交流基金會主席、大律師馬恩國表示，修例風波爆發後，部分案件的判決確實令人譁然，既然其他司法區亦設有監察司法委員會及量刑委員會等架構，香港可以開始研究，以完善司法制度。



量刑設指引 海外有先例

英美等普通法區成立專責機構 政法界倡借鏡改革

部分普通法司法管轄區設量刑指引機構情況

資料來源：《選定地方的量刑指引機構和法官行為檢視機制》

2010年成立英格蘭與威爾斯量刑委員會

機構類型：非政府部門的獨立公共機構

相關法例：《2009年死因裁判官及司法法》

成立原因：為不同類別罪行提供一致及準確的量刑，並維護司法機構獨立性

組成：15名委員，首席法官擔任主席，8名司法界委員，6名非司法界委員

職能：■ 制定量刑指引及監察指引的使用情況；■ 評估量刑指引對量刑程序的影響；■ 提高公眾對量刑事宜的認知

量刑指引特點：■ 按罪行的嚴重性訂立低、中及高3個不同的量刑級別。委員會至今已擬備198項針對特定罪行的指引，供刑事法院使用；■ 擬備多份通用指引處理青年判刑及認罪求情等事宜；■ 法官在量刑時須按照既定步驟，考慮罪行的嚴重性、罪犯的刑責和個人情況，以及其他加刑或減刑的因素

法官是否行使酌情權：法院有法定責任遵守量刑指引，除非法院認為需要因為秉行司法公義而偏離指引。法官在量刑時仍有一定的酌情權

依循量刑指引的判刑：根據最新的官方數據，在2014年，約97%的刑事法院判刑符合相關指引訂明的量刑範圍

1984年成立美國量刑委員會

機構類型：政府司法部門的獨立機關

相關法例：《1984年量刑改革法》

成立原因：透過限制聯邦法官的酌情權，減少量刑差異，並回應公眾對若干犯罪類別（包括白領罪行及重複犯罪）判刑過輕的關注

組成：7名有表決權的委員由美國總統任命；至少3名委員須為聯邦法官，而屬同一政黨的委員不得多於4名；司法部長及美國假釋委員會主席擔任沒有表決權的官守委員

職能：■ 為聯邦法院訂立量刑程序及指引；■ 就罪行政策的發展向國會和政府提供意見；■ 就聯邦罪行及量刑事宜提供相關資訊

量刑指引特點：■ 綜合指引當中包括一個由數字方格組成的量刑表，根據罪行的嚴重性及被告的犯罪前科釐定建議的量刑範圍；■ 聯邦法官在量刑時須依循三個步驟：按照量刑表計算建議量刑範圍；考慮指引所訂明的偏離理由；考慮指引未有訂明的其他加刑或減刑因素

法官是否行使酌情權：美國最高法院於2005年裁定量刑指引屬參考性質

依循量刑指引的判刑：根據委員會2019年的量刑資料，75%的案件根據指引判刑

2019年成立司法理事會轄下的量刑指引委員會

機構類型：獨立機構轄下的委員會

相關法例：《2019年司法理事會法》

成立原因：提供正式的量刑指引；減少量刑差異，特別是審理大部分刑事案件的法院

組成：由首席法官提名的8名法官及政府委任的5名業外委員組成

職能：■ 擬備量刑指引；■ 監察量刑指引的運作情況；■ 整理及發放有關法院判刑的資訊

量刑指引特點：■ 目前正草擬通用及針對特定罪行的量刑指引，包括供法院參考的量刑範圍；■ 在擬備量刑指引時，委員會須考慮量刑的一致性、對受害人的影響，以及刑罰能否有效防止重犯罪行等因素

法官是否行使酌情權：法院須依法考慮相關量刑指引，除非法院認為此做法有違司法公義。法官在量刑時仍有一定的酌情權

依循量刑指引的判刑：沒有相關資料

2007年成立量刑委員會

機構類型：附屬於韓國大法院的獨立機關

相關法例：《法院組織法》

成立原因：訂定公平及客觀的量刑準則，提升公眾對司法機構的信心，並回應公眾對積犯及酒後犯罪等範疇判刑過輕的關注

組成：13名委員，主席由大法院長委任，餘下12名委員由大法院長任命，包括4名法官、法務部推薦的兩名檢察官、韓國律師協會推薦的兩名律師、兩名法律教授、兩名具豐富法律知識和經驗的人士

職能：■ 擬備及批准量刑指引；■ 就量刑政策進行調查和研究工作

量刑指引特點：■ 量刑委員會就特定罪行訂立量刑指引。相關指引根據罪行的嚴重性及罪犯刑責等加刑或減刑因素，為每類罪行訂立3個量刑級別；■ 另行訂立指引，為監禁期不超過3年的罪行提供緩刑與否的建議；■ 至今已頒布23項針對特定罪行的指引。委員會正在草擬更多指引，並優先處理干犯頻率高和對社會影響較大的罪行

法官是否行使酌情權：量刑指引僅屬參考性質。法院可偏離指引，惟須說明原因

依循量刑指引的判刑：根據委員會資料，在大部分情況下，法院均按照指引判刑

部分普通法司法管轄區的法官行為檢視機制

有否專責機構處理有關法官行為的投訴：有。包括1922年成立的司法會議和每個巡迴區的司法理事會。司法會議負責監督針對聯邦法官行為的投訴程序，以及制訂相關政策和程序

法律基礎：《1980年法官行為及無能力履行職務法》

組成：■ 司法會議由最高法院首席法官主持，成員包括其他首席巡迴法官及地區法官 ■ 司法理事會由所屬巡迴區的首席法官擔任主席，成員包括其他巡迴法官及地區法官

行為不當的定義：■ 有礙法院事務得以有效及快捷地執行的行為，例如違反法官行為守則、歧視或報復，以及辱罵或騷擾的行為；■ 不包括與法院決定或訴訟程序有關的指控

有否法官行為守則：有。司法會議採用的《美國法官行為守則》，提供一套參考性質的指引，規管聯邦法官行為

針對司法人員的投訴數字：由2018年10月至2019年9月期間，共接獲1,412宗針對聯邦法官的投訴，當中1,011宗被駁回。此外，有6宗投訴由法官自願糾正不當行為，另有8宗投訴交由特別委員會調查

有否專責機構處理有關法官行為的投訴：有。2019年成立司法理事會轄下的法官行為委員會，負責考慮有關個別法官行為的投訴，並就法官行為和操守制訂指引

法律基礎：《2019年司法理事會法》

組成：8名法官，包括5名法院的當然委員和3名互選產生的法官，以及5名由政府委任的業外委員

行為不當的定義：■ 可構成有關法官行為不當的行為；■ 不包括與司法決定有關的指控，亦不包括在司法程序中可循其他渠道申訴的法官行為

有否法官行為守則：法官行為委員會現正就法官的道德操守草擬指引

針對司法人員的投訴數字：不適用

有否專責機構處理有關法官行為的投訴：有。1994年成立的司法諮詢委員會，負責處理針對法官的投訴，並就有關司法機構或司法的事宜向政府提供意見

法律基礎：《南非共和國憲法》第178條；《司法諮詢委員會法》

組成：23名委員，包括司法部長、3名法官、兩名執業大律師、兩名執業事務律師、一名法律教授、6名國會議員代表、4名聯省議會代表及4名由南非總統指定的人士

行為不當的定義：■ 故意或因嚴重疏忽而違反《法官行為守則》、非法擔任任何有酬職位，或任何其他故意或嚴重疏忽的行為；■ 如發現某法官嚴重不稱職或嚴重行為失當，可對其作出彈劾

有否法官行為守則：有。首席法官在諮詢司法部長後編制的《法官行為守則》。該守則須經議會批准，具有約束力，當中訂明每名法官須達到的道德及專業標準

針對司法人員的投訴數字：沒有資料

資料來源：《選定地方的量刑指引機構和法官行為檢視機制》



英格蘭



美國



愛爾蘭



韓國



美國



愛爾蘭



南非