

## 提出私人檢控

私人檢控的權利一向被稱為“一項寶貴的憲法保障”。刑事檢控專員會在本文探討這項權利的起源和功能，以及律政司司長會在什麼情況下介入私人提出的訴訟。

1998年4月，立法會議員劉慧卿向新華社社長提出私人檢控，指稱社長沒有受理一項查詢資料的要求。她提出私人檢控正是行使了一項源自早期普通法的權利。裁判官應劉女士要求發出傳票，但原訟法庭認為針對社長的指控“無論怎樣說，都是沒有根據的”(姜恩柱訴劉慧卿 [1999] 3 HKC 8)，有關傳票被撤銷，訴訟也隨之而結束。不論結果如何，該訴訟已經把公眾的注意力，投射到這項每年只有少數市民行使，但又值得深入了解的權利。

有人把私人檢控的權利稱為“一項寶貴的憲法保障，用以抗衡權力機關的慣性或偏頗作為”(Gouriet訴Union of Post Office Workers [1978] AC 435)。這項權利為企求法律得以施行的個人提供了補救方法。在普通法而言，每名市民都享有與檢控機關完全一樣的提出法律程序的權利。這項權利由來已久，一直深受尊重。

由中世紀初至十七世紀，刑事法主要是透過私人檢控來施行的。市民有責任維護社會安寧和維護法律。英格蘭的普通法原本認為，刑事罪行所侵犯的，往往是個人或家庭多於國家，所以理當由受害人或其家屬檢控受疑人。早期普通法的一項特色，就是認為維護社會安寧和把罪犯繩之於法，不單是市民的特權，更是他們的責任。

在中世紀時期，法院和案件大增，皇室遂委任皇室檢控官介入涉及君主利益的案件。介入方式有兩種：君主可以透過私人代表主動提出和進行檢控；如果案件涉及特殊利益，君主可以介入由私人提出檢控的案件。皇室檢控官介入後，可以繼續進行或終止有關法律程序。

隨着皇室法律人員的職能日增，提出刑事檢控的方式也深受影響。此外，自常規警隊成立，以負責防止和偵查罪行，以及把罪犯繩之於法後，個別市民需要自費提出檢控的情況隨之大減。然而，私人檢控制度並沒有因此而湮滅，在一些限制下，它繼續在現代刑事法制中佔有一定地位。

私人檢控的權利不是絕對的。提出檢控的人需要解決兩個難題。首先，他必須說服裁判官發出傳票。其次，倘若他希望保留對案件的主導權(不是所有人都想這樣做，因為所涉費用不菲)，便要準備說服律政司不要接辦該案件。私人起訴與公訴的準則是不同的。

裁判官有酌情權決定是否發出傳票。裁判官作出決定時起碼要確定：(1)有關指控是否於法有據，如果是的話，構成罪行的必要要素表面看來是否存在；(2)符合時限規定；(3)法院有司法管轄權；以及(4)告發人是否有權提出檢控(女皇 訴 *West London Metropolitan Stipendiary Magistrate, ex p Klahn* [1979] 1 WLR 933)。

裁判官也應該考慮有關指控是否無理取鬧(女皇 訴 *Bros* (1901) 85 LT 581)。儘管裁判官不一定要進行初級偵訊，但起碼必須信納，就這宗案件發出傳票是恰當的做法。在大多數情況下，裁判官只需考慮告發人所提供的資料便可，但不能因而忽略關鍵境況。

裁判官保留剩餘酌情權，在有需要時也可聆訊擬檢控的被告人，然後才作決定。在必須徵得律政司司長同意方可檢控的案件中，如未經律政司司長同意，裁判官不能發出傳票。此外，裁判官也要考慮檢控機關是否已經研究過有關案件，並正擬提出其他更恰當的控罪。除非情況特殊，例如公職檢控官顯然沒有真誠行事，否則裁判官必須經過審慎研究，才可應私人檢控提出者的要求，向已被當局起訴的人發出傳票(女皇 訴 *Metropolitan Stipendiary Magistrate, ex p Chaudhry* [1994]QB 340)。

裁判官有任何疑慮，應該研究與案有關的所有情況。基於錯誤理解而進行的私人檢控即使最終遭撤銷，也會使被告人深受困擾。此

外，裁判官也要考慮到律政司司長可能會接手私人檢控提出者的法律程序。不過，個人提出檢控的權利與裁判官決定是否發出傳票的酌情權並沒有牴觸，因為拒絕發出傳票的決定，可通過司法覆核的程序進行覆核（*女皇 訴 Highbury Corner Magistrates' Court, ex p Tawfick* [1994] COD 106）。

傳票發出後，律政司司長可隨時介入以接辦或終止該私人檢控。加拿大最高法院已確認，“市民告發別人的權利，和檢察總長行使監督刑事檢控的權利和責任，都是我國刑事審判制度的基本要素”（*Dowson v 女皇* (1983) 7 CCC (3d) 527）。《基本法》把檢察工作的最終管控權授予律政司。

律政司司長只會在特殊情況下才介入私人檢控。不過，如果出現濫用私人檢控權利的情況，律政司司長就可能必須介入。這些情況包括：基於不當私人動機或其他不當動機提出檢控；檢控毫無根據、帶欺壓成分或瑣屑無聊；從證據看來，如果進行檢控，被告人顯然無須答辯（*女皇 訴 DPP, ex p Duckenfield* [2000] 1 WLR 55）；法律程序與另一法律程序重複；以及檢控違反公眾利益（所涉考慮因素包括：把被告人定罪的可能性，和是否適宜把被告人定罪等）。在上述情況下，律政司司長必須行使權力和履行責任，介入並中止有關刑事法律程序。（*Gouriet 訴 Union of Post Office Workers* [1978] AC 435）。

介入私人檢控是敏感的問題。律政司司長既要保障市民提出檢控的權利，也要履行責任，防止出現不恰當的檢控。律政司司長介入私人檢控的權力十分廣泛。《裁判官條例》第 14 條規定：‘在裁判官席前審理的法律程序的任何階段中’，律政司司長‘可介入並接手進行有關法律程序’。在其他普通法司法管轄區，負責公訴的人員都享有類似權力。不過，‘終止訴訟和不經過審訊而決定有關爭議的權力不可以輕易行使。只有在訴訟程序構成濫用的情況下，才可以破例行使這項權力’（*Dyson 訴 Attorney General* [1911] 1 KB 410）。

香港的公職檢控官認同，只有在特殊情況下才可以阻止市民提出訴訟。要介入訴訟，就必須獲得律政司司長本人的批准。如果律政司

司長決定接手有關法律程序並中止私人檢控，法院就不可以質疑這項決定，除非有關決定“顯然並非誠實地和合理地作出”(Raymond 訴 Attorney-General [1982] 1 QB 839)。

回歸前後，香港法院不時要處理私人檢控。1996 年的私人檢控有 10 宗；1997 年有 6 宗；1998 年有 6 宗；1999 年有兩宗；2000 年則有 6 宗。法院就這 30 宗私人檢控一共發出了 65 張傳票，而律政司司長只介入並終止了一宗私人檢控。律政司司長當時決定介入這宗檢控，是因為根據警方的深入調查和獨立的法律意見，認為有關檢控是建基於錯誤理解，根本沒有勝訴機會，屬濫用檢控程序之列。

私人檢控制度運作良好，是可喜的現象。只要加以善用，這個制度就能夠像昔日一樣發揮作用。即使提出私人檢控的權利會被濫用，它依然是一項至為重要的權利。