

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)946/04-05號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會 會議紀要

日 期：2005年1月24日(星期一)
時 間：下午4時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：吳靄儀議員(主席)
李國英議員, MH(副主席)
何俊仁議員
李柱銘議員, SC, JP
劉健儀議員, GBS, JP
劉慧卿議員, JP
余若薇議員, SC, JP
鄭志堅議員

缺席委員：馬力議員, JP

出席公職人員：議程第IV項

副法律政策專員
黃繼兒先生

署理副法律草擬專員
狄靳詩雅女士

高級助理法律政策專員
單格全先生

民事法律科高級政府律師
何燕芳女士

議程第V項

法律草擬專員
嚴元浩先生, SBS, JP

副法律草擬專員
毛錫強先生

應邀出席人士：議程第IV項

香港大律師公會

資深大律師布思義先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 高級助理法律顧問2
張炳鑫先生

高級議會秘書(2)3
胡錫謙先生

經辦人／部門

I. 通過會議紀要

(立法會CB(2)710/04-05號文件—— 2004年12月14日會議的紀要)

2004年12月14日會議的紀要獲確認通過。

II. 上次會議後發出的資料文件

(立法會CB(2)507/04-05(01)號文件 —— 政府當局就“向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人提供撥款進行調解的試驗計劃”提供的文件

立法會CB(2)512/04-05(01)及(02)號文件 —— 主席於2004年12月20日就“香港律師會的專業彌償計劃”致政府當局的函件及政府當局2004年12月28日發出的覆函

立法會CB(2)551/04-05(01)號文件——政府當局所提供的雙邊條約／協定複本，連同已簽訂該等條約／協定的國家名單

立法會CB(2)602/04-05(01)號文件 —— 政府當局就“刪除申訴專員公署的一個首席行政主任職位”提交的文件

立法會CB(2)714/04-05(01)號文件——法律政策專員於2005年1月18日就在《2005年成文法(雜項規定)條例草案》中訂明建議中的第三所法律學院可派代表加入法律教育及培訓常設委員會的建議發出的函件

立法會CB(2)714/04-05(02)號文件 —— 政府當局就“成立第三所法律學院的建議”發出的文件

立法會CB(2)728/04-05(01)號文件 —— 香港律師會2005年1月20日就《律師法團規則》擬稿發出的函件

立法會CB(2)728/04-05(02)號文件 —— 吳靄儀議員2005年1月20日就《律師法團規則》擬稿致香港律師會的函件)

2. 委員察悉，上述文件已向事務委員會發出。

香港中文大學成立第三所法律學院的建議

3. 委員曾在2004年12月14日上次會議上，就香港成立第三所法律學院的建議進行諮詢一事及此計劃對提供法律服務事宜可能造成的影響表示關注，主席請委員參閱法律政策專員2005年1月18日的函件及政府當局的文件，當中回應了委員的問題。委員同意邀請香港中文大學、香港大學和香港城市大學的法律學院、兩個法律專業團體及政府當局的代表出席於2005年4月後舉行的會議，就有關事項交流意見，亦會邀請教育事務委員會的委員出席該會議，討論此事項。

4. 為方便日後討論，主席請秘書要求香港中文大學提供更多有關擬建法律學院的資料，包括法律學院的規劃進度，以及將會提供的法律課程。

(會後補註：秘書已於2005年2月1日及2月2日致函上述3間大學、律政司及大學教育資助委員會，提議於2005年5月23日事務委員會例會上討論此課題。事務委員會將因應有關各方的回應敲定會議安排。)

III. 下次會議的討論事項

(立法會CB(2)724/04-05(01)號文件 —— 待議事項一覽表

立法會CB(2)724/04-05(02)號文件 —— 跟進行動一覽表)

5. 委員同意在2005年2月28日下次例會上討論下列事項 ——

- (a) 向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人提供撥款進行調解的試驗計劃；
- (b) 與領事事宜有關的附屬法例；及
- (c) 委任特別代訟人。

《律師法團規則》

6. 主席告知委員，香港律師會表示仍在考慮最近才從律政司處收到經修訂的《律師法團規則》擬稿，並要求事務委員會押後討論此事項。

刑事法律援助費用制度

7. 主席表示，政府當局原先建議在2005年2月28日的下次會議上，向事務委員會簡述每兩年就刑事法律援助費用、檢控費用及當值律師費所作檢討的結果。然而，政府當局由於仍正就未來路向諮詢有關各方，最近已建議將此事項押後，直至另行通知。

IV. 政府的附屬法例政策

(立法會CB(2)696/04-05(01)號文件——立法會秘書處擬備的背景資料簡介

立法會CB(2)696/04-05(02)號文件——政府當局提供的文件

立法會CB(2)745/04-05(01)號文件——香港大律師公會提供的文件)

8. 主席告知委員，有關政府有何政策判斷在根據某條例訂立的文書中，何等文書為附屬法例一事，是《2001年鍋爐及壓力容器(修訂)條例草案》委員會轉交本事務委員會跟進的事項。她請委員留意秘書處擬備的背景資料簡介(立法會CB(2)696/04-05(01)號文件)。

9. 應主席之請，副法律政策專員向委員簡述政府當局提供的文件，當中載列政府當局對決定一份文書是否屬於附屬法例的相關因素的意見(立法會CB(2)696/04-05(02)號文件)。

香港大律師公會的意見

10. 應主席之請，布思義先生向委員簡述其代表大律師公會作出並在會議席上提交的意見書(立法會CB(2)745/04-05(01)號文件，已於會後送交委員)。該意見書的要點如下 ——

- (a) 法律應既明確又易於理解。然而，根據《釋義及通則條例》(第1章)第3條，附屬法例指“根據或憑藉任何條例訂立並具有立法效力的文告、規則、規例、命令、決議、公告、法院規則、附例或其他文書”，要明確決定某份文書是否附屬法例，此定義並無幫助。原因是，該定義無法減少可能就某份文書是否擬具有立法效力出現的爭議。就法律的確切及可預見性而言，該定義不足以提供指引；及
- (b) 雖然此問題無法徹底解決，但當局仍應訂定較明確的定義，以縮窄可能出現爭議的範圍。當局可考慮澳洲或英國的做法，特別參考有關文書的明訂字眼。舉例而言，某份文書如有明文訂明是一項規則或規例，便應視為具有立法效力的附屬法例。

提出的事項

11. 高級助理法律顧問2回應主席時向委員簡述其意見如下 ——

- (a) 即使政府當局已定下有關原則和準則，要就判斷一份文書是否附屬法例制訂詳盡的定義或指引，仍有其本質上的困難。根據現行定義，偶爾會出現難以決定一份文書是否具有立法效力的附屬法例的情況。有關問題須由法案委員會按個別情況，引用有關原則和準則加以處理；
- (b) 對於無法肯定的個案，政府在法案中就文書的性質及該文書是否附屬法例發表意見，是合宜的做法。此舉會及早帶出問題，供負責的法案委員會考慮；及

- (c) 立法會議員未必同意政府對某份文書是否附屬法例的見解，此情況在政府認定有關文書並無立法效力的個案中尤為普遍。議員如不贊同政府的意見，可對有關法案提出委員會審議階段修正案，推翻政府的立場。有關修正案應否獲得通過，則由立法會通過現行表決程序決定。立法會在決定中反映出的議員意見，是判斷立法原意不可或缺的元素，政府應認真考慮議員的意見。

12. 關於布思義先生及高級助理法律顧問2在上文所表達的意見，副法律政策專員表示，要界定某文書是否具有立法效力，實甚為困難。他表示，自1999年起，政府當局在有關法例中加入一項明訂條文，宣告或澄清某份文書的性質，這處理方法被認為是合宜做法，會繼續沿用。政府當局認為，法例第1章第3條對附屬法例的現行定義經得起時間考驗。立法會議員、法律執業者及本港法例的其他使用者，均熟悉該定義。該定義容許每份文書均可在草擬後，按其實質內容分類，而機械式測試或定義則可能會導致某份文書誤被分類為屬於立法或行政性質。政府當局亦認為，如情況許可，可在個別條例中加入明訂條文，以減少含糊不清的情況。然而，試圖為區分立法文書與行政文書而定下清晰界線，實際上並不可行。

13. 布思義先生表示，法例第1章第3條對附屬法例的現行定義不但未能令文書得以有效分類，更會因其所指出的難處而對分類造成問題。他又表示，一份文書的立法原意是判斷該文書是否具有立法效力的基本因素，當局應向法律草擬者清楚解釋草擬有關法例的政策目的。

14. 關於上文第11(c)段所載高級助理法律顧問2的意見，余若薇議員指出，根據目前《基本法》所訂的法案及議案表決機制，議案如與政府的立場有別，即使獲大多數議員支持，亦未必能在立法會通過。她認為，在此等情況下，政府仍應尊重大多數議員的意見。

15. 主席表示，立法原意並非最終由立法會操縱。她表示，法例的立法原意包涵和反映在其具體條文中，政府當局須在立法過程中，向法案委員會詳細解釋並澄清立法原意。李柱銘議員贊同主席的意見。

16. 何俊仁議員詢問，具有立法效力的文書如未有在憲報刊登，會有何法律後果。高級助理法律顧問2表示，在此情況下，有關文書未有在憲報刊登，不應影響

到其作為附屬法例的地位。他補充，雖然法例第1章規定，附屬法例須在憲報刊登並提交立法會會議席上省覽，但此項規定可藉在據以作出文書的主體條例中加入明訂條文取代。例如《英基學校協會條例》(第1117章)訂明，英基學校協會(“英基”)可訂立規例，而所訂立的任何規例均無須刊登憲報或提交立法會會議席上省覽。

17. 布思義先生認為，如一份文書實質上具有立法效力，而政府當局以該份文書原擬不具立法效力為由宣告該文書並非附屬法例，該宣告並無效力。他表示，法庭在英基一案(*ESF v Bird* [1997] 3 HKC 434)中裁定，英基所訂立的規例確實具有立法效力，這顯示出一個問題：具有立法效力的文書可迴避立法會的審議。因此，附屬法例的現行定義應予改善，以訂立更清晰的分界線，縮窄可能引起法律爭議的範圍。

18. 副法律政策專員表示，若某份文書是否附屬法例一事出現爭議，最終須由法庭裁決。要求法庭就某份文書的性質作出裁決的存疑個案，只有少數。法庭在作出裁決時，會考慮所有有關因素，包括法例第1章的有關條文、主體法例中宣告有關文書性質的任何明訂條文，以及對立法原意的客觀評估。

19. 主席表示，有關某份文書是否具有立法效力的爭議並不普遍。在大多數情況下，如某份文書不擬具有立法效力，因而並非附屬法例，主體法例會有明訂條文清楚表明此意。

20. 副法律政策專員告知委員，除英基一案外，法院亦在2005年1月初作出另一項有關判決(*Julita F Raza v CE in Council HCAL No. 30 of 2003*)。在此案中，法庭裁定，行政長官會同行政會議根據《僱員再培訓條例》(第423章)第14(3)條批准的一項輸入外籍家庭傭工計劃，規定外籍家庭傭工的僱主須就每名受僱的家庭傭工繳付徵費，是為“輸入僱員計劃”，而這項批准並無“立法效力”。他引述法官的說話，指行政長官會同行政會議所作的批准並不能立法或修改法例，最多只屬一項行政安排。本立法機關賦予行政長官會同行政會議酌情權，可“不時”批准某項計劃為輸入僱員計劃，所做的只不過是表明，行政長官會同行政會議在政策上釐定各項計劃的資格準則，是在其一般適用於香港入境政策的酌情權範圍內行事，而該等政策本身乃屬於行政性質。

21. 劉健儀議員提述秘書處擬備的背景資料簡介(立法會CB(2)696/04-05(01)號文件)附錄II，當中載列了政府當局於1999年7月向政制事務委員會提供的文件摘

錄。政府當局在文件中表示，在馬來西亞和新加坡在界定“附屬法例”時，均與香港採納的定義大致相同，而該兩個司法管轄區的法院須就一份文書是否帶有立法性質而作出裁決的情況並不常見。劉議員要求政府當局提供資料說明——

- (a) 有否任何案例或其他資料，顯示馬來西亞和新加坡如何處理有關決定某份文書是否帶有立法性質的問題；及
- (b) 除政府當局所舉出的上述兩個例子(英基案及外籍家庭傭工計劃案)外，香港法院先前就某份文書是否屬於具有立法效力的附屬法例作出裁決的個案。

(會後補註：政府當局的覆函已於2005年2月4日隨立法會CB(2)827/04-05(01)號文件送交事務委員會。)

政府當局

22. 關於英基一案，高級助理法律顧問2建議，既然法庭已裁定英基所訂立的規例為附屬法例，政府當局可考慮將該等規例納入香港法例活頁版。主席要求政府當局跟進該建議，並指出並無任何事情禁止將該等規例刊登憲報。她又表示，基於法庭的裁決，政府當局應對《英基學校協會條例》提出修訂，表明英基所訂立的規例屬立法性質。她建議有關修訂可納入《2005年成文法(雜項規定)條例草案》內。政府當局現正擬備該條例草案，並會在今個立法會會期內提交立法會審議。

23. 李柱銘議員詢問，法例第1章第3條對附屬法例所作的定義，是否以英國任何類似法令為藍本。高級助理法律政策專員答稱，在《1946年法定文書法令》制定之前，《1893年規則刊登法令》已有類似定義。《法定文書法令》規定，根據英國1948年之前的法規訂立的附屬法例，只包括帶有“立法”性質的文書。在判斷一份文書實質上是否有“立法”效力時，所引用的準則，基本上與《釋義及通則條例》決定某份文書是否屬於具有立法效力的附屬法例的準則相同。根據英國1947年後的法規訂立的附屬法例稱為“法定文書”，須經過一項機械式測試。換言之，根據一項法規設立的文書如無明文宣告為“法定文書”，便無須刊登憲報和提交國會省覽。他補充，在現時根據英國法規訂立的文書中，約有20%無須刊登憲報和提交國會審議。

24. 高級助理法律政策專員補充，在香港，附屬法例在憲報的法律公告部分刊登，而非附屬法例的文書則在憲報的一般公告部分刊登。

25. 高級助理法律顧問2表示，根據某條例訂立的文書如明文訂明並非附屬法例，便無須在憲報刊登。然而，基於良好的行政理由，某些屬行政性質的文書，例如實務守則等，亦曾在憲報的一般公告部分或其他部分刊登。此等文書不屬立法性質，並無納入香港法例活頁版。

未來路向

26. 李柱銘議員表示，鑒於要得出一個可滿足所有要求的定義至為困難，加上對某份文書是否附屬法例的任何爭議最終須由法庭裁決，本事務委員會在跟進有關事項後，未必再有需要商議此課題。他又指出，覆核過往的所有文書，以決定是否附屬法例，亦不切實際。

27. 主席表示，對此課題的關注源於過往法案委員會的討論，而《2001年鍋爐及壓力容器(修訂)條例草案》委員會更曾特別要求事務委員會跟進此事。主席總結事務委員會的討論時表示，事務委員會所持的看法是——

- (a) 政府日後決定其對某份文書的性質及該文書是否屬於附屬法例的立場時，應認真考慮立法會議員的意見；及
- (b) 對於已生效的文書，如在某份文書是否具有立法效力方面出現爭議，最終應交由法庭裁決。

28. 主席表示，事務委員會會就對此課題的商議結果向內務委員會提交報告。

V. 律政司法律草擬律師的人手編制

(立法會CB(2)315/04-05(01)號文件 —— 政府當局提供的文件)

29. 應主席之請，法律草擬專員向委員簡述政府當局提供的文件(立法會CB(2)315/04-05(01)號文件)，當中說明律政司法律草擬科(“草擬科”)的人手編制及應付法律草擬服務需求的措施。他亦告知委員律政司近期的發展。律政司已獲由政務司司長及財政司司長共同擔任主席的小組特別許可，可着手公開招聘12名政府律師。預期新聘人員可於年底前上任，而部分獲委任的應徵者會派往草擬科工作。

提出的事項

草擬科的人手編制

30. 余若薇議員表示，鑒於勝任法律草擬此專門工作的專才不多，再加上香港法律必須以中英兩種語文同時草擬，工作極為困難，因此維持足夠富經驗且經專業訓練的政府律師履行法律草擬的職責，實甚為重要。此外，把草擬工作外判予對政府政策欠缺經驗的私人大律師，亦不切實際。余議員認為，草擬科政府律師職系人員的空缺應盡快填補。

31. 劉慧卿議員亦表示支持增加草擬科的人手資源。

32. 法律草擬專員回應時表示，草擬科內具有法例草擬經驗的政府律師職系人員現時共有33名。草擬科的政府律師空缺有3個。由於律政司其他科亦有空缺，律政司須在檢討部門的整體運作需要及應徵者的能力、經驗和專長後，才可敲定在不同科別工作的新聘政府律師的確實人數。此外，當局亦會考慮申請人的興趣。因此，現階段無法確定草擬科內的3個空缺可否全數填補，一切須視乎招聘工作的結果。

33. 法律草擬專員向委員保證，他會緊記草擬科需要足夠的資深法律草擬律師，以應付法律草擬服務的需求，他會致力在可行範圍內填補該等職位空缺，但仍需有合適的應徵者。他補充，除新招聘工作外，律政司亦會在有需要時採取適當措施，包括內部調職及在各科之間調配人手，以確保部門運作暢順。

34. 關於政府當局文件附錄I所述草擬科的人手編制，余若薇議員指出，截至2004年11月1日，草擬科只有7名政府律師，而高級政府律師及副首席政府律師則分別有14人和10人。她認為，這種初級人員少而高級人員多的比例並不常見。她關注到，如政府律師職級的法律草擬律師人數日後進一步減少，情況可能會惡化。

35. 法律草擬專員解釋，在律政司內不同科別中，各級政府律師的比率及人數亦各有不同。由於法律草擬工作的性質極為專門，當局認為需要有較資深的政府律師職系人員擔任此工作，因此相對於其他科，草擬科有較多屬高級政府律師及副首席政府律師職級的人員。

法律草擬律師的培訓

36. 法律草擬專員回應劉健儀議員時表示，為草擬科政府律師提供的內部培訓，有部分會持續舉辦，有部分則按需要提供。前者包括關於主要課題的培訓課程及導師計劃。該計劃讓高級政府律師及政府律師有機會接觸較複雜的工作，並能更容易地從資深同事處汲取知識。另一方面，有關部分培訓工作，如以淺易英文草擬法例的工作坊等，已於2003年後暫停。

37. 劉慧卿議員提述政府當局文件中有關法律草擬律師培訓課程的附錄II，並詢問為何供高級政府律師修讀的海外法律草擬課程在1998年後停辦。

38. 法律草擬專員答稱，該海外課程成本高昂，有關撥款只夠每年供一名高級政府律師修讀。此外，該課程是為其他司法管轄區的參與者而設計，而非專門針對草擬科法律草擬律師所需。由於該海外課程不符合成本效益，律政司自1999年起已自行度身訂造一個為期24個星期的全日制法律草擬課程，以取代該海外課程。該內部課程由專家教授以淺易語言草擬法律，令更多負責法律草擬工作的政府律師受惠。

39. 法律草擬專員又表示，自2001年11月起實施的導師計劃，還有實習計劃(根據此計劃，草擬科的法律草擬律師會被派往律政司其他科及政府總部各政策局擔任短期工作)，均能有效擴闊法律草擬律師的視野，增加他們的經驗。他表示，至今已有4名法律草擬律師借調到政策局，執行助理秘書長的工作。

40. 劉慧卿議員要求法律草擬專員提供更多有關律政司所舉辦內部法律草擬課程及海外法律草擬課程的資料，供事務委員會參考。

(會後補註：政府當局提供的資料已於2005年2月7日隨立法會CB(2)835/04-05(01)號文件送交事務委員會。)

41. 劉慧卿議員認為，政府當局應檢討導師計劃的成效，並要求政府當局在適當時將檢討結果告知事務委員會。

政府當局

雙語草擬工作

42. 劉健儀議員指出，雙語立法計劃在1980年代經已推出。回歸以來，新法例一律以雙語草擬和頒布。草

擬政策的目標，是要以淺易語言制訂雙語法例條文，務求做到文意清晰，法律使用者及一般市民均能易於瞭解。然而，在審議立法建議時，立法會議員發現現今的法案仍以累贅的文體草擬，句法複雜艱澀，難以理解，其中尤以條文的中文本為甚，實教人失望。李柱銘議員意見相若。他認為中英文的草擬方式均有問題。

43. 法律草擬專員表示，草擬科承認有需要以簡明的語言草擬法例，讓公眾較易理解。他指出，他曾在事務委員會以前一個會議上向委員解釋在雙語法例草擬工作上遇到的問題，以及政府當局已制訂政策和措施，檢討現行法例，以期以淺易的現代語言重新草擬過時的條文。但因立法會議員及兩個法律專業團體對是否需要進行迫切檢討有所保留，並認為應優先草擬新法例，找尋“舊”法例條文重新草擬的檢討工作尚未展開。政府當局亦認為，法律現代化是逐漸演變的持續過程，須以持平衡方式進行。

44. 法律草擬專員進一步表示，在追求現代化的過程中，當局發現若干現有的“舊式”法律條文，當年是基於法律和司法詮釋及其他有關權威草擬。此等條文已成為先例，供法律草擬者其後就相關事項草擬法例時借鑒。因此，草擬科認為，在草擬其後的修訂法例時，尤其是在有關修訂只旨在修訂條例某部分的情況下，不重新草擬該等舊式條文以維持條例的一致及連貫性，或是合宜的做法，但當然要如實反映擬議政策。法律草擬專員補充，一般而言，近年草擬的新法例已比早年草擬的清晰、易於理解。

45. 法律草擬專員又指出，草擬科須按照政策局所發出的草擬指示行事，而政策局關注法例條文能否準確反映真正的政策意向，遠多於關注其文體及表達方式。

46. 劉健儀議員及李柱銘議員認為，以淺易的現代語言進行雙語法律草擬，進展仍有欠理想。他們促請草擬科在此方面繼續努力。

47. 會議於下午6時35分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年2月25日