

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1489/05-06(01)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處為2006年3月27日會議擬備的背景資料簡介

司法機構的財政預算安排及資源

目的

本文件旨在提供背景資料，述明立法會議員過往就關於司法機構的財政預算安排及資源的事項所作的討論。

背景

2. 在2002至03年度，各政策局局長均須在2003至04年度，按計劃就現有及新設或經改善的服務，節省經營開支1.8%，並由2004-05至2006-07年度，每年再節省1%。

3. 終審法院首席法官於2003、2004及2005年的法律年度開啟典禮上，均在致詞中提及司法機構的緊縮預算。終審法院首席法官於2005年2月17日的致詞中重申，雖然面對緊縮預算，但司法質素必須維持，決不可絲毫有損。然而，長期面對緊縮預算，各級法院的案件輪候時間均無可避免地會有所延長。當輪候時間達到不可接受的程度，司法機構須提出增撥資源的要求，而政府當局及立法機關亦須予以解決。

司法及法律事務委員會(“事務委員會”)就司法機構的財政預算安排所作的討論

4. 司法機構的財政預算安排一事最先在2003年2月24日的事務委員會會議上討論，然後在2003年11月24日、2005年4月25日、5月23日及7月12日的會議上跟進。

5. 於2003年2月24日的會議上，事務委員會通過李柱銘議員提出的下列動議——

“本委員會要求司法機構不應為了落實行政機關節約的計劃，而落實任何使司法服務質素受到負面影響的措施。”

6. 為方便委員討論，事務委員會要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部就海外司法管轄區如何處理司法機構的財政預算安排進行研究。事務委員會於2003年11月24日的會議上討論有關“海外司法機構的財政預算安排”研究報告(RP02/03-04號文件)。

委員的關注事項

7. 在事務委員會的有關會議上，委員關注到，司法機構履行司法工作及維護法治的憲制責任，會受緊縮財政預算所影響。委員察悉，司法機構自2003至04年度起為應付緊縮財政預算而實施的節約措施，例如關閉裁判法院及削減法官及暫委法官的人數等，面對不斷增加的工作量，已帶來各種問題，延長了各級法院案件的輪候時間。為減輕對輪候時間的影響而進一步實施的節約措施，如星期六在裁判法院及區域法院聆訊案件，會對法官及司法人員造成額外壓力，亦可能會損害司法質素。司法機構正研究多個方案，處理再不能接受的情況。

8. 政府當局告知委員，除《基本法》所訂維護司法機構獨立運作的憲制保障外，當局亦會遵守《有關司法獨立原則的北京聲明》的有關條文，其中有一項規定，即使面對財政緊縮，為了維護法治所需，在資源的分配上仍須優先考慮司法機構及法院制度的需求。

9. 委員同意，司法機構的財政預算安排應獲得更佳保障，以確保司法獨立不會受到行政影響，司法機構亦須得到足夠資源以履行司法工作，避免不當延誤。政府當局現時為司法機構訂定須達致的節約目標，以及在每年資源分配中釐定司法機構的核准撥款，此等安排應予檢討。

10. 委員察悉，《基本法》第六十二(四)條規定，政府編制並提出財政預算、決算。委員認為，根據《基本法》，政府當局須讓司法機構有更大空間及自主權編制本身的財政預算。

委員的建議

11. 因應事務委員會的討論，委員於2005年5月23日的會議上同意要求政府當局及司法機構政務處考慮下列建議 ——

- (a) 應按梅師賢爵士在“法官及司法人員的薪酬釐定制度”顧問報告中提出的建議，立法保障司法人員的薪酬，使之與在憲制中給予司法獨立重要地位的其他司法管轄區看齊；
- (b) 政府當局不應單方面將對政策局及部門設定的節約目標加諸司法機構，而應諮詢司法機構，何種節約目標可配合其妥善履行司法工作所需；
- (c) 司法機構應有自主權，可根據客觀準則，例如現有資源、預計需求、工作量及員工薪酬等，編製本身的財政預算。委員指出，在美國，分配予各法院的大多數撥款按公式釐定，而

這些公式由司法機構制定，作為釐定司法機構工作量及資源需求的客觀方法；

- (d) 政府當局應正式以司法機構的財政預算建議通常不會被削減作為常規的規則；
- (e) 政府當局適當時應考慮成立綜合基金，以應付司法機構的特定資源需求，如支付司法人員薪酬等。委員認為，持續保障司法人員的薪酬是維護司法獨立所必不可少的。委員指出，在英國，司法人員薪酬由綜合基金支付，而該基金無須經國會授權，亦不受政府任何撥款過程或財政預算法例規限；及
- (f) 關於司法機構2006至07年度的財政預算案，政府當局應認真考慮終審法院首席法官提出的警告(請參閱上文第3段)。

12. 於2005年7月12日的會議上，司法機構政務處向委員簡述其回應如下 ——

- (a) 2004年1月，經考慮司法機構的提議，即採納梅師賢爵士在“法官及司法人員薪酬釐定制度”顧問研究報告書中提出的建議和意見後，當時的行政長官要求一個獨立組織，即司法人員薪俸及服務條件常務委員會(“常務委員會”)，就釐定法官及司法人員薪酬的合適架構、機制及方法向他作出建議，尤其就應否接納司法機構根據上述報告書所作的建議提供意見。常務委員會尚未向行政長官提交報告；
- (b) 自2000-01至2005-06的財政年度，司法機構節省開支共1億4,800萬元，已達至政府當局所定的各項節約目標。至於2006至07年度的節約目標，政府當局尚未有決定；
- (c) 關於司法機構2006至07年度的財政預算，為了確保司法機構有足夠資源提供高質素的司法服務，並避免案件輪候時間進一步延長，司法機構正研究多個方案，包括撤回某些已向政府提交的節約措施建議，以及在往後幾年的財政年度中，向政府提出申請，請求批准合理增撥資源。司法機構現正因應現有和預期的案件量，敲定其就2006至07年度的財政預算向政府當局提交的建議；及
- (d) 關於撤回某些已向政府提交的節約措施建議方面 ——
 - (i) 荃灣裁判法院不會依原定計劃於2006年1月關閉。此事會於2006至07年度後再予檢討；
 - (ii) 司法機構認為應解除凍結法官及司法人員人數的措施，在未來數年重新招聘。司法機構現正檢討曾承諾可在未來數年藉凍結有關人員的招聘而節省的開支款額；及

- (iii) 為避免輪候時間進一步延長，特別是高等法院及裁判法院的輪候時間，司法機構現正考慮需要委任多少暫委法官及司法人員，才足以應付有關的司法工作，並且為向新聘法官及司法人員與新增暫委法官及司法人員提供所需支援，而須取得的額外資源，以應付法庭支援人員的需要。

司法機構政務處的回應載於其於2005年7月5日發出的函件(立法會CB(2)2234/04-05(02)號文件)。

13. 財經事務及庫務局提供文件，載述政府當局對事務委員會建議的回應如下 ——

- (a) 對於有意見指當局不應把就各政策局和部門所訂的節約目標加諸司法機構，以免影響司法機構妥善履行司法工作所需的資源，政府當局經已察悉。為加強與司法機構的有效諮詢，政府當局同意，在訂立政府的財政預算目標前，會徵詢司法機構其對整體資源的需求。不過，這並非表示政府當局不會與司法機構討論所需作出的修訂或司法機構可無須遵照既定程序提出資源申請；
- (b) 政府當局一向尊重司法機構的獨立性，包括編製其財政預算的自主權。司法機構政務長擬備司法機構的財政預算時，會徵詢終審法院首席法官的意見。財經事務及庫務局每年擬備開支預算草案時，會與司法機構政務長研究和商討司法機構所申請的撥款，通常會以司法機構政務長預計個別開支項目或分目所需的撥款額為依據。政府當局亦會先徵詢司法機構政務長的意見，然後才把司法機構的預算納入整體預算草案的定稿內；
- (c) 政府當局並不同意以不削減司法機構財政預算撥款作為常規或一般守則。雖然政府當局會盡可能滿足司法機構理據充分的撥款需求，但考慮到整體的經濟緊絀狀況，當局不能排除調低司法機構撥款的可能。政府當局相信，司法機構約有160名法官和司法人員，以及約1 500名屬公務員編制的支援人員，以這樣的規模，必定有可節省開支的空間。政府當局認為在不影響司法獨立的前提下，應採取較務實的做法，就司法機構每年的預算草案與司法機構政務長進行討論及諮詢，而非硬性規定不得削減司法機構的財政預算；
- (d) 給予司法機構的撥款是政府整體開支的一部分，每年須經立法會批核，亦須由立法會財務委員會或財政司司長根據《公共財政條例》(第2章)另行審批。政府當局認為沒有必要成立無須通過立法會撥款程序的獨立基金，以應付司法機構的資源需求；及

- (e) 關於司法機構2006至07年度的財政預算，政府當局會一如既往優先處理司法機構的建議，並會盡量提供幫助，並採取積極的態度，考慮司法機構的資源要求。

財經事務及庫務局的回應載於立法會CB(2)2234/04-05(03)號文件。

14. 事務委員會於2005年7月12日會議上所提意見綜述如下 ——

- (a) 事務委員會歡迎政府當局在其文件中作出的聲明，指“很難想像政府當局會需要或願意考慮不提供足夠的撥款，以支付司法人員的薪酬”。政府當局並會“盡量提供幫助，並採取積極的態度，考慮司法機構政務長就2006至07年度司法機構資源需求提出的建議”。政府當局應完全信守這些承諾；
- (b) 對於司法機構建議撤回某些節約措施，並增聘法官及司法人員，委任更多暫委法官及司法人員，事務委員會表示支持；
- (c) 司法機構政務處及政府當局應重新考慮事務委員會的建議，讓司法機構可有自主權，採納有關制度的優點(即在決定司法機構的適當資源分配時能更客觀，有更高透明度)，根據一些客觀準則或既定公式來編製其預算；及
- (d) 司法機構政務處及政府當局應在適當時間告知事務委員會，政府當局安排在訂立政府財政預算目標前徵詢司法機構對其整體資源需求的意見，能否提高司法機構在編訂其預算案方面的自主權，又在司法機構申請資源時，是否有助加強司法機構與政府當局之間的有效諮詢。

15. 2005年7月12日會議紀要的有關摘錄載於**附錄I**。

規管執法機關截取通訊及秘密監察的建議法律架構對司法機構資源造成的影響

保安事務委員會的討論

16. 保安事務委員會曾於2006年2月21日的會議上，討論政府當局就規管執法機關截取通訊及秘密監察行為所建議的法律架構。根據建議的法律架構，授權進行所有截取通訊及侵擾程度更高的秘密監察行動的權力，將歸於一個由3至6名原訟法庭法官組成的小組，而政府當局建議截取通訊及監察事務專員一職由不低於原訟法庭級別的現任或退休法官出任。

17. 司法機構政務處亦為該次會議提供有關建議對司法機構資源的影響的文件(**附錄II**)。委員察悉，司法機構政務處認為，政府當局的立法建議會對司法資源的調配造成嚴重影響。司法機構堅決認為，若當局制定並施行這些立法建議，便須向司法機構提供足夠資源，以便

法官能根據立法建議妥善有效地履行職責。司法機構政務處估計需要下列額外資源 ——

- (a) 假設初步只需3名法官執行司法授權的工作，最少需要增設一個亦有可能兩個原訟法庭法官的職位；
- (b) 兩名經適切培訓的全職支援人員協助小組法官；
- (c) 其他支援設施，例如儲存文件的保險室、保密傳真線／電腦／電話等保安裝置；及
- (d) 如有現任法官獲委任為截取通訊及監察事務專員，便須增設一個全職原訟法庭法官的職位。

18. 保安局於該次會議後向保安事務委員會提供有關在2005年最後3個月進行的截取通訊及秘密監察個案的資料(請參閱**附錄III**)。

事務委員會的討論

19. 在2006年2月27日的事務委員會會議上，委員關注到當局會否提供足夠資源，讓司法機構得以承擔立法建議所帶來的新增職責，而不影響司法工作。事務委員會同意在2006年3月27日舉行的下次會議上跟進此事，並討論政府當局的立法建議對司法機構的資源造成的影響。

財務委員會的討論

20. 於2006年3月15及16日財務委員會為審核2006至07年度開支預算而舉行的特別會議上，部分議員曾就此事項提出書面及補充問題。

21. 司法機構政務處告知議員，當局在2006至07年度並沒有預留撥款讓司法機構執行政府當局就截取通訊及秘密監察行為提出的立法建議所引致的新增職能。這些立法建議一經制定和執行，司法機構必需獲得足夠資源。政府當局已知悉司法機構需要足夠資源的立場。

22. 政府當局答覆議員的書面問題時，承諾為司法機構提供所需額外資源以實行新法定制度。政府當局補充，當局仍在全面評估對資源的影響，有關的評估工作將繼續在與立法會討論條例草案時同步進行。如可行的話，當局會嘗試以現有資源應付上述額外的要求，如有需要，將會按照既定程序尋求額外資源。

最新情況

23. 財經事務及庫務局告知事務委員會，當局在完成2006至07年度預算編製工作後，會檢討經修訂的財政預算安排。事務委員會將於2006年3月27日的下次會議上討論檢討結果和其他相關事項，亦會討論政府當局就規管執法機關截取通訊及秘密監察行為所提出的立法建議對司法機構的資源造成的影響。

有關文件

24. **附錄IV**載有相關文件一覽表，方便委員查閱。該等文件可於立法會網站取覽(網址：<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年3月22日

司法及法律事務委員會於2005年7月12日的會議摘錄

X X X X X X X X X

經辦人／部門

III. 司法機構的財政預算安排

(立法會CB(2)2234/04-05(01)號文件 —— 事務委員會秘書於2005年5月25日致財經事務及庫務局局長的函件

立法會CB(2)2234/04-05(02)號文件 —— 司法機構政務長於2005年7月5日發出的函件，當中載述司法機構對事務委員會委員於2005年5月23日會議上所作建議的立場

立法會CB(2)2234/04-05(03)號文件 —— 財經事務及庫務局提供的文件)

3. 司法機構政務長向委員簡介司法機構於2005年7月5日致事務委員會的函件(立法會CB(2)2234/04-05(02)號文件)，當中回應了事務委員會之前討論司法機構的財政預算安排時所提出的事項。她撮述有關回應如下——

- (a) 2004年1月，經考慮司法機構的提議，即採納梅師賢爵士在“法官及司法人員薪酬釐定制度”顧問研究報告書中提出的建議和意見後，當時的行政長官要求一個獨立組織，即司法人員薪俸及服務條件常務委員會(“常務委員會”)，就釐定法官及司法人員薪酬的合適架構、機制及方法向他作出建議，尤其就應否接納司法機構根據報告書所作的建議一事提供意見。常務委員會尚未向行政長官提交報告；
- (b) 自2000-01至2005-06的財政年度，司法機構節省開支共1億4,800萬元，已達至政府當局所定的各項節約目標。至於2006至07年度的節約目標，政府當局尚未有決定；
- (c) 關於司法機構2006至07年度的財政預算，為了確保司法機構有足夠資源提供高質素的司法服務，並避免案件輪候時間進一步延長，司法機構正研究多個方案，包括撤回某些已向政府提交的節約措施建議，以及在往後幾年的財政年度中，向政府提出增撥資源的申請，請求批准合理的增幅。司法機構現正因應現有和預期的

案件量，敲定其於2006至07年度向政府當局提交財政預算方面的建議；

- (d) 關於撤回某些已向政府提交的節約措施建議方面——
- (i) 荃灣裁判法院不會依原定計劃於2006年1月關閉。此事會於2006至07年度後再予檢討；
 - (ii) 司法機構認為不能在未來數年繼續凍結法官及司法人員的招聘，現正檢討曾承諾可在未來數年藉凍結法官及司法人員的招聘而節省的開支款額；及
 - (iii) 為避免輪候時間進一步延長，特別是高等法院及裁判法院的輪候時間，司法機構現正考慮需要委任多少暫委法官及司法人員，才足以應付有關的司法工作，並且為向新聘法官及司法人員與新增暫委法官及司法人員提供所需支援，而須取得的額外資源，以應付法庭支援人員的需要。

4. 財經事務及庫務局副秘書長(庫務)(“副秘書長(庫務)”)向事務委員會簡介政府當局提供的文件(立法會CB(2)2234/04-05(03)號文件)。她撮述政府當局的主要回應如下——

- (a) 對於有意見指當局不應把就各政策局和部門所訂的節約目標，加諸司法機構，以免影響司法機構妥善履行司法工作所需的資源，政府當局經已察悉。為加強與司法機構的有效諮詢，政府當局同意，在訂立政府的財政預算目標前，會徵詢司法機構對其整體資源的需求。不過，這並非表示政府當局不會與司法機構討論所需作出的修訂或司法機構可無須遵照既定程序提出資源申請；
- (b) 政府當局並不同意以不削減司法機構財政預算撥款作為常規或一般守則。雖然政府當局會盡可能滿足司法機構理據充分的撥款需求，但考慮到整體的經濟緊絀狀況，當局不能排除日後或須調低司法機構的撥款。政府當局相信，司法機構有約160名法官和司法人員，以及約1 500名屬公務員編制的支援人員，以這樣的規模，必定有可節省開支的空間。政府當局認為在不影響司法獨立的前提下，應採取較務實的做法，就司法機構每

年的預算草案與司法機構政務長進行討論及諮詢，而非硬性規定不得削減司法機構的財政預算；及

- (c) 關於司法機構2006至07年度的財政預算，政府當局會一如既往優先處理司法機構的建議，並會盡量提供幫助，並採取積極的態度，考慮司法機構的資源要求。

續議事項

5. 司法機構政務長回應主席及劉慧卿議員時表示，司法機構歡迎政府當局同意在訂立政府的財政預算目標前，先徵詢司法機構對其整體資源的需求。她認為，新安排可令雙方就司法機構的資源需求作出討論時更為客觀。副秘書長(庫務)補充，有人關注到，雙方在實際展開任何諮詢前，司法機構在編訂其預算案時，政府的節約目標可能已對預算案預設限制，而此安排則可消除這方面的疑慮。

6. 就上文第3(d)段所述的擬議措施，司法機構政務長表示，司法機構或可於2005年8月向政府當局提交確定建議。

7. 對於司法機構建議撤回部分原先向政府提交的節約措施，以維持司法服務的質素，劉慧卿議員表示支持。她表示，司法機構最能掌握須優先處理的工作範圍及所需的資源，因此政府當局應盡可能給予司法機構最大的自由度編訂其本身的預算案，再從旁提供意見。她補充，政府當局內部已設有監察制度，而公眾亦可作出監察，確保司法機構的資源得以有效運用。

8. 副秘書長(庫務)表示，政府當局瞭解維持司法獨立甚為重要。她表示，在目前的資源分配制度下，政府當局通常不會參與為司法機構釐定每年所需經費的工作，亦不會參與有關經審批撥款在各項工作範疇上應如何分配的決定。基本上，政府當局只會考慮司法機構的整體資源要求，並在敲定預算案前，考慮到保持司法機構獨立、有效運作的需要，與司法機構討論其整體預算與政府當局建議撥款是否有差距。司法機構政務長既是負責擬備司法機構預算案的管制人員，政府當局自當繼續信賴其意見。

9. 司法機構政務長強調，在擬備司法機構的開支預算案時，她一直緊記必須保持司法服務的質素及有效運用資源兩大原則。

10. 主席察悉，對於事務委員會曾建議給予司法機構自主權，讓司法機構可根據一些客觀準則，或仿效某些海外司法管轄區的做法，按既定公式來編制預算，政府當局對此不表支持。此類準則包括司法機構的案件量、現有及預計的資源需求及員工薪酬等。她呼籲司法機構政務處與政府當局再認真考慮此建議。

11. 司法機構政務長回應稱，司法機構察悉此建議。她表示，司法機構的立場是，任何以符合《基本法》規管預算安排的規定為大前提所提出的建議，只要是有助維護司法獨立，並確保司法機構有足夠資源執行司法工作而不受不當延誤者，司法機構均對之保持開放態度。

12. 主席指出，司法機構因資源不足而令司法工作受到影響的事件已有出現。她指出，若干持雙程證的內地旅客因進行色情及其他非法活動而被捕，由於法庭輪候時間冗長，有些人在候審期間被長時間羈留。有意見指，部分被捕的人為求可早日遣返內地而認罪。

13. 李柱銘議員認為，實施《香港人權法案條例》後，被檢控人士以被長期羈留為理由控告政府，要求損害賠償的可能有所增加。他指出，在某些歐洲國家，更曾發生已被定罪罪犯以候審期間被羈留時間過長為由要求賠償的例子。他促請政府當局及司法機構政務處須確保有足夠的法官及司法人員，盡快處理法庭案件。

14. 主席及李柱銘議員表示，司法機構政務處應提供資料，說明所需增加的法官及司法人員和暫委法官及司法人員的人數，以及不增聘法官及司法人員的後果，如對法庭輪候時間的影響等。司法機構政務長回應稱，所需增加的法官及司法人員的人數目前尚未決定。司法機構政務處會在適當時間向政府當局提交有關建議，屆時亦會提供詳細資料及理由。

15. 何俊仁議員詢問司法機構決定不在2006年1月關閉荃灣裁判法院的理由為何，而先前關閉該法院的計劃，又是否反映了未有仔細評估司法機構資源需求的事實。

16. 司法機構政務長回應時表示，當初計劃將裁判法院關閉或合併，是要透過加強資源的集中分配，達到更有效運用法院資源的目的。然而，經檢討關閉兩所裁判法院(西區裁判法院及北九龍裁判法院)的情況，再加上現時提議解除凍結招聘法官及司法人員並委任更多暫委法官及司法人員的計劃，司法機構認為不宜關閉更多裁

判法院，以確保司法機構具有所需的彈性及能力，以維持足夠法院處理增加的案件量。

- 司法機構政務長 17. 主席要求司法機構政務長以書面解釋司法機構在決定取消關閉荃灣裁判法院的原來計劃時曾考慮的因素，例如從已關閉的裁判法院轉移到其餘法院處理的案件，所涉及的增幅及困難度是否未能預計。
- 司法機構政務長 18. 關於關閉裁判法院的影響，何俊仁議員要求司法機構政務長提供資料，說明有多少宗案件原定於某日期審訊，但由於法庭於當日無暇處理而須押後處理，以及此類案件所佔案件總數的比率。
19. 劉慧卿議員問及有關常務委員會的工作，副行政署長回答時告知委員，常務委員會已於2004年年底向行政長官提供其對梅師賢爵士顧問研究報告書的初步意見，並認為宜用更長時間，因應報告書中建議，研究釐定法官及司法人員薪酬的機制。該委員會目前尚未定出完成研究的確實時間表。
20. 副行政署長進一步回應劉慧卿議員時表示，常務委員會的主席為鄭維志先生，其他成員包括馮國經博士、范鴻齡先生、梁定邦先生及蔡克剛先生。
21. 劉慧卿議員表示，市民期望常務委員會在其運作及對問題的考慮上，有高透明度，而常務委員會在作出最終建議前，應進行廣泛諮詢。
- 政府當局 22. 副行政署長報稱，政府當局已將事務委員會及兩個法律專業團體之前在討論法官及司法人員薪酬時提出的意見，轉達常務委員會供其考慮。政府當局會在適當時間向事務委員會匯報有關發展。
23. 副行政署長回答主席時表示，公務員於2002、2004及2005年減薪，但法官及司法人員的薪酬並未受到影響。
24. 主席作出總結時提出以下各點——
- (a) 事務委員會歡迎政府當局在其文件中作出的聲明，指很難想像政府當局會需要或願意考慮不提供足夠的撥款，以支付司法人員的薪酬。政府當局並會盡量提供幫助，並採取積極的態度，考慮司法機構政務長就2006至07年度司法機構資源需求提出的建議。政府當局應完全信守這些承諾；

司法機構政
務處／政府
當局

- (b) 對於司法機構建議撤回某些節約措施，並增聘法官及司法人員，委任更多暫委法官及司法人員，事務委員會表示支持；
- (c) 司法機構政務處及政府當局應重新考慮事務委員會的建議，讓司法機構可有自主權，採納有關制度的優點(即在決定司法機構的適當資源分配時能更客觀，有更高透明度)，根據一些客觀準則或既定公式來編制其預算；及
- (d) 司法機構政務處及政府當局應在適當時間告知事務委員會，政府當局安排在訂立政府財政預算目標前徵詢司法機構對其整體資源需求的意見，能否提高司法機構在編訂其預算案方面的獨立性，又在司法機構申請資源時，是否有助加強司法機構與政府當局之間的有效諮詢。

25. 主席表示事務委員會可在稍後階段再跟進相關事項的發展。

X X X X X X X X X

立法會保安事務委員會

截取通訊及秘密監察：

對司法機構資源的影響

目的

政府當局就規管執法機關截取通訊及秘密監察行為所建議的法律架構，會對司法機構帶來資源方面的影響。本文闡述司法機構對此事的意見。

司法機構的立場

2. 根據政府當局的“截取通訊及秘密監察的建議法律架構”（立法會CB(2)997/05-06(01)號文件）資料文件，司法機構認為，有關建議將會對司法資源的調配造成非常嚴重的影響。司法機構堅決認為，若這些立法建議一經制定及施行，司法機構必需獲得以下列形式提供的足夠資源，即 (i) 增設原訟法庭法官的職位、(ii) 增設支援人員的職位及 (iii) 基礎支援設施的相關開支。提供這些資源，對確保法官能根據立法建議恰當及有效地履行職責是必要的。

3. 我們必須強調的是，司法機構的基本職責是公平和有效率地裁決市民之間及市民與政府之間的糾紛。司法機構在承擔這些建議的重任時，必須確保裁決糾紛這項基要的司法工作不會因此而受到不良影響。因此，司法機構必須獲撥足夠的資源以承擔立法建議所帶來的新增職責，否則，由司法機構執行的司法工作，就難免受到不良影響。

4. 有關立法建議對司法資源的影響詳列如下：

I. 授權當局

5. 當局建議將授權進行 (i) 所有截取通訊及 (ii) 侵擾程度較高的秘密監察行動的權力，歸於一個由3至6位原訟法庭

法官組成的小組的其中一位成員。小組法官要考慮個案的嚴重程度及即時性，以及所謀求達到的目的是否能合理地藉侵擾程度較低的手段達到，以確定行動是否能符合相稱及必要的驗證準則，才可作出授權。

對司法資源的影響

6. 考慮到司法審查的嚴密性質，小組法官處理這類個案將會十分費時。小組法官必須就每一個案，慎重考慮提交的材料是否足以通過法定的驗證準則。此外，小組法官還須考慮的事項包括行動所謀求達到的目的、個案的嚴重程度及即時性、有關目的是否能合理地藉侵擾程度較低的手段達到、有關行動可能對目標人物或其他人士的私穩所造成的侵擾、建議行動可能帶來的益處、行動會否涉及享有法律專業保密權的資料等等。

7. 我們必須明白，除了必需用於司法審查的時間外，小組法官執行立法建議所述的司法授權工作，還會在司法資源方面造成下述的廣泛影響：

- (a) 當值的小組法官必須隨時準備處理在緊急情況下提交的司法授權申請。換言之，需時較長和繁重的案件便不能編排在其席前審理，我們只可編排較短的案件，以便在有需要時作出靈活的安排。
- (b) 所有原訟法庭法官都必須輪值處理緊急的原訟法庭事務，例如批出緊急禁制令和強制令。當值法官在任何時候，包括正常工作時間以外的時間，都必須攜帶傳呼機以便可以隨時準備處理這些事務。輪值的小組法官處理司法授權個案時，情況亦是一樣。這項新增的工作對於小組法官是一個非常繁重的負擔。這些小組法官很可能需要從處理原訟法庭事務的法官輪值表抽調出來。如果是這樣的話，其他原訟法庭法官的工作量就會受到不良的影響。
- (c) 司法授權是執法機關在進行調查時申請的。若有關個案最終提交法庭處理時，曾處理申請的小組法官當然不能審理該案，因該位法官已曾處理在調查過程當中的有關申請，而且對調查材料早有所知。此

外，與該案相關的其他案件也有可能提交法庭，有關的小組法官亦同樣地不可以審理相關的案件。事實上，小組的所有法官都極有可能不得審理任何在調查過程中獲得司法授權而其後又基於調查所得而提交法庭審理的案件。由於小組法官是輪班當值的，故除 A 法官曾就以 X 為目標人物的申請作出司法授權外，B 法官及 C 法官亦大有可能在當值時處理 (i) 由最初授權所引起的事項，如申請續期及/或 (ii) 由同一項調查行動引起但以 Y 及 Z 為目標人物的司法授權申請。

- (d) 除了 (c) 項所述者外，(i) 為避免任何可能發生的問題及 (ii) 確保秉行公正時有目共睹，小組所有法官均不應聆訊任何在調查過程中曾獲批司法授權的案件。
- (e) 小組法官必須自行進行法律研究，以掌握其他司法管轄區在有關方面的最新發展情況，因為其他司法管轄區亦有採用與立法建議所述者相同或相若的驗證準則。
- (f) 小組法官所作的決定可能會受到司法覆核。根據現行慣例，此類案件將必須由 2 位原訟法庭法官一同聆訊，因為由一位原訟法庭法官單獨處理就另一位屬同一級別的原訟法庭法官所作決定而提出的司法覆核，是極不理想的做法。可參考的例子是，就內幕交易審裁處（由一位原訟法庭法官及非法律界人士組成）的決定而提出的司法覆核申請，按慣例是由 2 位原訟法庭法官共同聆訊的。

增設原訟法庭法官職位的需要

8. 由於有關建議對司法資源帶來重大影響，我們有必要增設原訟法庭法官的職位，以執行司法授權的工作。

9. 司法機構認為，有必要增設原訟法庭法官職位的看法，應與原訟法庭法官的編制名額早已極為不足的情況，一併理解。在過去二十多年來，司法機構已調派多位法官出任不同的法定職位，而司法編制的增幅卻十分有限。就其中某

些工作，政府當局以撥還資源予司法機構的方法處理（即政府當局依據估計有關法官將會用於涉及的工作所需的時間，向司法機構撥還資源）。目前這個情況實在有欠理想。儘管原訟法庭法官的編制只有 25 位法官，但實際上司法機構一直以來都需要至少 10 位暫委原訟法庭法官，以使法官人手的總數達至最少 35 位。

10. 此外，應予注意的是：

- (a) 司法工作中的不少重要範疇，必須由實任的原訟法庭法官處理，而不能由暫委法官代替。這些工作包括審理謀殺案、誤殺案、嚴重刑事案件包括複雜商業罪案等、繁重的民事案件、所有司法覆核，以及聆訊上訴案件等。
- (b) 分配部份法官出任小組法官以履行司法授權的職能，將會使實任原訟法庭法官的司法人手大為減少。
- (c) 這方面的人手減少不能藉委任暫委法官而得以抵銷，因為暫委法官不能處理 (a) 項所述的重要範疇的工作。

必需額外增加的原訟法庭法官人數

11. 基於上述原因，司法機構堅決認為必須增設原訟法庭法官的職位，以處理建議法例中司法授權所涉及的工作。假設初步只需 3 位小組法官執行司法授權的工作，需要額外增設的原訟法庭法官職位的數目，最多應是 3 個。但是，假設申請個案的數目需要佔用 3 位原訟法庭法官全部工作時間的可能性不大，司法機構的立場是，最少需要額外增設 1 個原訟法庭法官的職位，不過也有可能需要增設 2 個。

12. 司法機構並無從政府當局得悉任何過往有關執法機關進行截取通訊及秘密監察行動次數的統計數字。

所需的支援人員

13. 除了增設原訟法庭法官的職位外，政府當局亦必需向司法機構提供額外的支援人員，以協助小組法官處理有關司法授權的工作，例如與執法機關聯絡，記錄小組法官對執法機關的提問和所作的決定及整理有關文件、安排文件的保安和存檔等工作。由於小組法官需要履行的是全新的職能，司法機構現時編制內並無合適的支援人員可為小組法官提供所需的支援服務。故此，這些支援人員需要由政府當局提供予司法機構。由於小組法官的支援人員必須隨時（包括在辦公時間以外）候命，以協助小組法官處理申請，並需有替假安排，所以我們預計最少需要 2 名全職支援人員來協助小組法官。此外，這些支援人員亦需獲得適切的培訓以便執行特定的工作。

支援設施

14. 政府當局亦應向司法機構提供其他支援設施，例如儲存文件的保險室、保密傳真線/電腦/電話等保安裝置。同時，我們也很可能需要提升法院大樓的整體保安設施。

15. 政府當局已知悉司法機構在上文所述關於需要足夠資源的立場，特別是需要增設原訟法庭法官職位的立場。政府當局現正與司法機構繼續就此事進行商議。

II. 獨立的監察機關

16. 政府當局亦建議設立獨立的監察機關，並由“截取通訊及監察事務專員”（“專員”）負責，目的是 (i) 經常檢討執法機關遵從有關法例條文及任何實務守則的情況；以及 (ii) 調查有關非法截取通訊或秘密監察的投訴，並就賠償作出裁決。政府當局建議，專員一職由不低於高等法院原訟法庭級別的現任法官或退休法官出任。

17. 據我們了解，專員所執行的是非司法性質的職能，完全不屬司法機構的工作範疇，而其辦事處亦將會設於法院大樓以外的其他辦公大樓。

對司法資源的影響

18. 如果專員一職由退休法官出任，司法資源不會受到任何影響。但是，我們留意到，在香港居住的退休法官人數極其有限，而且他們也不一定願意接受這項工作。

19. 如有現任法官獲委任出任專員，則會對司法資源帶來非常嚴重的影響。考慮到在全此新機制下所涉及的繁重職責、工作性質和工作量，司法機構認為，有關的法官將需用大量的時間來履行相關職務，所以必須提供 1 個全職原訟法庭法官的職位予司法機構。有關這方面的問題，司法機構亦正在繼續與政府當局進行商議。

給予專員的支援

20. 由於專員的職能完全不屬司法性質，而且亦不屬司法機構的工作範疇，所以專員所需的額外支援人員亦應為司法機構編制以外的人員。至於所需支援人員的職級和人數為何，應由政府當局考慮。然而，司法機構認為，政府當局必須向專員提供足夠和適當的支援人員，使其得以有成效和有效率地履行法定職能。

時間上的配合

21. 增設司法人員和其他支援人員職位，以及為相關開支提供資源的時間表，應與立法時間表緊密配合。這點非常重要，否則，立法後司法授權機制的推行，以至獨立監察機構的運作（假定專員一職由現任法官出任）都可能受到不良影響，又或基要的秉行公正司法工作會因此而蒙受影響。故此，各有關的時間表必須互相配合，才可避免出現上述極不理想的情況。

司法機構政務處
2006年2月



政府總部

香港下亞厘畢道

本函檔號 OUR REF.: SBCR 57/581/76
來函檔號 YOUR REF.: CB2/PL/SE
電話號碼 TEL. NO.: 2810 2474
傳真號碼 FAX. NO.: 2523 1685
來函傳真 YOUR FAX.: 2509 0775

中環
花園道 3 號
花旗銀行大廈 3 樓
保安事務委員會秘書
(經辦人：湯李燕屏女士)

湯女士：

截取通訊及秘密監察 個案數目

正如 2006 年 2 月 21 日委員會會議所討論當局的文件的第 3 段所述，執法機關在過去數天，就 2005 年最後 3 個月的截取通訊和秘密監察的個案，進行了迅速的覆檢。有關的個案數字如下－

- 截取通訊：178 宗
- 秘密監察：170 宗

我們曾解釋，現行截取通訊和秘密監察的制度與我們建議的制度不盡相同，例如現界定為可作秘密監察的罪行的準則包括任何罪行，而建議的制度下為嚴重罪行¹。以建議新法定制度的準則應用於上屬個案，將須由司法授權的截取通訊個案數字為 178 宗。而就秘密監察而言，28 宗應為司法授權的個案，

¹ 最高監禁期為 3 年或以上、或罰款一百萬元或以上的罪行。

而 114 宗為行政機關授權的個案。由於兩套制度的差異，因此有剩餘的個案(28 宗)。

煩請將上述事宜通知議員。

保安局局長

(張少卿



代行)

二零零六年二月二十五日

司法機構的財政預算安排及資源

相關文件

立法會文件編號

文件

司法機構的財政預算安排

司法機構／政府當局提供的文件

- | | | |
|---------------------|----|--|
| CB(2)1224/02-03(01) | —— | 司法機構政務處就“司法機構的節約效益計劃”提供的文件 |
| CB(2)390/03-04(03) | —— | 政府當局就“司法機構的財政預算安排”提供的文件 |
| CB(2)1271/04-05(01) | —— | 司法機構政務處就“裁判法院的關閉與合併”作出的書面回應 |
| CB(2)1288/03-04(01) | —— | 政府當局就“司法機構的財政預算安排”提供的文件 |
| CB(2)1333/04-05(02) | —— | 司法機構政務處就“司法機構的財政預算安排”提供的文件 |
| CB(2)1333/04-05(03) | —— | 政府當局就“開支預算及司法機構的收費”提供的文件 |
| CB(2)2234/04-05(02) | —— | 司法機構政務處於 2005 年 7 月 5 日就“司法機構的財政預算安排”發出的函件 |
| CB(2)2234/04-05(03) | —— | 政府當局就“司法機構的財政預算安排——政府當局的回應”提供的文件 |
| CB(2)663/05-06(01) | —— | 司法機構政務處就“2005 年 7 月 12 日會議的跟進事項”提供的文件 |

立法會秘書處擬備的文件

- CB(2)1333/04-05(01) —— 有關“司法機構的節約措施、財政預算安排及各項費用和收費”的背景資料簡介
- CB(2)1621/04-05(03) —— 有關“司法機構的財政預算安排”的背景資料簡介
- CB(2)2234/04-05(01) —— 於 2005 年 5 月 25 日就司法機構的財政預算安排致財經事務及庫務局局長的函件

研究報告

- RP02/03-04 —— 資料研究及圖書館服務部就“海外司法機構的財政預算安排”擬備的研究報告

司法及法律事務委員會的會議紀要

- CB(2)1618/02-03 —— 2003 年 2 月 24 日的會議紀要
- CB(2)729/03-04 —— 2003 年 11 月 24 日的會議紀要
- CB(2)2057/04-05 —— 2005 年 4 月 25 日的會議紀要
- CB(2)2232/04-05 —— 2005 年 5 月 23 日的會議紀要
- CB(2)2621/04-05 —— 2005 年 7 月 12 日的會議紀要

立法會會議上提出的質詢

- 吳靄儀議員就裁判法院的關閉與合併提出的口頭質詢 —— 2004 年 12 月 8 日立法會會議過程正式紀錄

司法機構的資源

司法機構／政府當局提供的文件

- CB(2)1189/05-06(01) —— 司法機構政務處就“對司法機構資源的影響”提供的文件
- CB(2)1258/05-06(01) —— 政府當局於 2006 年 2 月 25 日就 2005 年最後 3 個月的截取通訊及秘密監察個案數目發出的函件

於 2006 年 3 月 15 及 16 日財務委員會為審核 2006 至 07 年度開支預算而舉行的特別會議上議員就規管執法機關截取通訊及秘密監察的建議法律架構對司法機構資源造成的影響提出的問題

- | | | |
|------------|----|----------------------|
| 答覆編號 SB003 | —— | 保安局對劉江華議員書面問題的答覆 |
| 答覆編號 SB004 | —— | 保安局對馮檢基議員書面問題的答覆 |
| 答覆編號 SB006 | —— | 保安局對張文光議員書面問題的答覆 |
| 答覆編號 JA013 | —— | 司法機構政務處對李國英議員書面問題的答覆 |