

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1966/06-07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：2007年3月26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)
馬力議員, GBS, JP(副主席)
李柱銘議員, SC, JP
涂謹申議員
曾鈺成議員, GBS, JP
劉健儀議員, GBS, JP
余若薇議員, SC, JP
李國英議員, MH, JP

缺席委員：劉慧卿議員, JP

出席公職人員：議程第IV項

政府當局

政務司司長辦公室行政署

行政署長
謝曼怡女士

法律援助署署長
張景文先生

副行政署長
袁莎妮女士

法律援助署副署長(政務)
陳香屏先生

法律援助署副署長(申請及審查)
許麗容女士

助理行政署長
張趙凱渝女士

議程第V項

政府當局

律政司

副國際法律專員(條約法律)
紀慧玲女士

副首席政府律師(條約法律)
潘英光先生

署理副首席政府律師(條約法律)
李秀江女士

高級政府律師(法律草擬科)
許行嘉女士

應邀出席人士：議程第IV項

法律援助服務局

主席
陳茂波先生, MH

秘書
李潤材先生

香港大律師公會

主席
資深大律師袁國強先生

執行委員會委員
羅沛然先生

自強協會

副主席
蘇超光先生

高級組織幹事
吳恩兒小姐

殘障人士及照顧者關注小組

執行委員
陳志超先生

照顧者組員
樊銀有小姐

議程第V項

香港大律師公會

主席
資深大律師袁國強先生

執行委員會委員
羅沛然先生

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

助理法律顧問7(只限議程第V項)
黎順和小姐

高級議會秘書(2)4
周封美君女士

經辦人／部門

I. 通過會議紀要

(立法會CB(2)1393/06-07號文件——2007年2月26日
會議的紀要)

2007年2月26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)1241/06-07(01)號文件——政府當局於2007年2月28日就"專業執業的有限法律責任"發出的函件

立法會CB(2)1362/06-07(01)號文件——政府當局對"就死因研訊提供法律援助的問題"所作的回覆

立法會CB(2)1414/06-07(01)號文件——政府當局對"民事司法制度改革"及"司法機構實施五天工作周"等事項所作的回應)

2. 委員察悉上述文件業已向事務委員會發出。

III. 下次會議的討論事項

(立法會CB(2)1398/06-07(01)號文件——待議事項一覽表

立法會CB(2)1398/06-07(02)號文件——暫定於2006-2007年度會期事務委員會會議上討論的事項一覽表

立法會CB(2)1398/06-07(03)號文件——跟進行動一覽表

立法會CB(2)1321/06-07(01)至(04)號文件——有關"根據《法律援助條例》第26A條提供大律師證明書的制度"的文件)

3. 委員同意於2007年4月23日的下次會議上討論下列事項——

(a) 索償代理

委員察悉，政府當局於2007年1月22日的事務委員會會議上，同意於2007年4月向事務委員會匯報對索償代理涉嫌從事非法活動案件的調查結果及有關事項。委員同意邀請曾於2007年1月的會議上表達意見的團體代表出席下次會議；及

(b) 青少年司法制度

委員察悉，政府當局已提供文件，匯報對結合復和司法原則及模式處理青少年罪犯的建議所作檢討的進展。委員同意在下次會議跟進有關

事項。委員亦同意邀請保安事務委員會和福利事務委員會的委員及立法會其他議員參與討論。事務委員會亦會邀請曾向前青少年司法制度小組委員會表達意見的團體代表提供意見。

4. 主席就事務委員會應否應市民陳兆麟先生的要求討論有關根據《法律援助條例》第26A條提供大律師證明書制度的運作，徵詢委員的意見。並無委員認為事務委員會有需要討論此事。

IV. 提供法律援助服務事宜

(立法會CB(2)1395/06-07(01)號文件——立法會秘書處擬備的背景資料簡介)

立法會CB(2)1395/06-07(02)號文件——有關"就評定法律援助申請人財務資格的準則每五年進行一次的檢討"的政府當局文件

立法會CB(2)1472/06-07(01)號文件——法律援助服務局提交的意見書

立法會CB(2)1472/06-07(02)號文件——自強協會提交的意見書

立法會CB(2)1472/06-07(03)號文件——吳靄儀議員辦事處提交的資料便覽)

5. 主席歡迎政府當局及團體的代表出席會議。她表示，是次會議旨在聽取各界對如何進行評定法律援助申請人經濟資格限額的準則每五年一次的檢討，以及有關提供法律援助服務的問題的意見。

政府當局作出簡報

6. 行政署長簡介其文件，當中載述政府當局就評定法律援助申請人經濟資格的準則而擬於2007年進行的每五年一次檢討所提議的範圍。她表示，經濟審查及案情審查是提供法律援助的兩項重要準則。政府當局以"財務能力"為基礎來評定法律援助申請人的經濟資格。政府當局於2006年就計算可動用收入及可動用資產引入多項豁免項目。2006-2007年度的統計數字顯示，只有5%的法律援助申請人未能通過普通法律援助計劃("普通計劃")及法律援助輔助計劃("輔助計劃")的經濟審查。在刑事法律援助方面，未能通過經濟審查的申請人不足1%。在現行

法律援助計劃下，約有五成半香港住戶合資格申請普通計劃，而有七成以上住戶合資格申請普通計劃及輔助計劃。

7. 行政署長又表示，政府當局會就2007年下半年進行的每五年一次檢討制訂更多具體建議。她察悉委員對輔助計劃的範圍的關注。政府當局會藉是次檢討的機會，研究是否有空間在不削弱或損害輔助計劃財政穩健狀況的情況下改善該計劃。

團體代表的意見

8. 法律援助服務局("法援局")主席陳茂波先生提出下列建議——

- (a) 應將法律援助擴及調解服務此解決糾紛的另類方法；
- (b) 如法律援助申請人即將退休，在計算其可動用資產時，不應計算其儲蓄；
- (c) 現時在計算申請人的可動用收入時所用的個人開支豁免額，相等於住戶開支第35個百分值，此豁免額應予提高；及
- (d) 私人執業的外委律師所處理的案件數目、法律援助申請人揀選代表律師的絕對權利及索償代理在法律援助案件中的角色和運作等事宜，亦應在每五年一次的檢討範圍內加以考慮。

9. 香港大律師公會主席袁國強先生表示，大律師公會贊同法援局主席的意見，認為應將法律援助擴及調解服務。他代表大律師公會陳述對輔助計劃的意見如下

- (a) 大律師公會就法律改革委員會("法改會")的《按條件收費諮詢文件》表達意見時，建議將輔助計劃439,800元的現行經濟資格限額調高。大律師公會之前曾建議將限額提高至100萬元，主要是考慮到應將限額定於一個合理水平，讓無法負擔高昂訟費的中產階層亦有資格申請法律援助尋求公義；
- (b) 大律師公會雖然並不支持擬議的按條件收費制度，但建議擴大輔助計劃的範圍，以涵蓋法改會就該擬議制度所推介的某些類別案件，例如索

償者所尋求的補救方法以損害賠償為主的商業案件，以及涉及遺產的遺囑認證案。

10. 大律師公會執行委員會委員羅沛然先生就經濟資格限額有意見如下——

- (a) 現時，對於涉及違反《香港人權法案》或與《公民權利和政治權利國際公約》不符而具備合理理據的案件，法律援助署署長("法援署署長")可行使酌情權，豁免經濟審查上限。法援署署長的酌情決定權應予擴大，以涵蓋涉及《基本法》第三章所訂居民基本權利的案件；
- (b) 政府的政策是每年檢討經濟資格限額，以計及丙類消費物價指數的變動，而每兩年一次的檢討，則計及律師私人接辦案件的訟費變動。在缺乏私人接辦案件訟費變動的資料的情況下，他質疑政府檢討法律援助申請人的經濟資格限額時，只考慮丙類消費物價指數的變動是否恰當；及
- (c) 他贊同法援局主席的意見，在計算法律援助申請人的可動用收入時，應有空間提高住戶開支豁免額。

11. 自強協會的代表陳述其對法律援助經濟資格限額的意見。他們表示，評定法律援助申請人經濟資格的準則嚴苛，令人身傷害受害人不敢尋求法律援助。該協會建議豁免下列各類法律援助申請的經濟審查——

- (a) 僱員補償申索；
- (b) 提出專業疏忽申索的法律援助申請人因在受僱期間遇到意外受傷以致完全失去行為能力，或申請人已屆退休年齡；及
- (c) 法律援助申請人是代表於受僱期間意外死亡的家人提出損害賠償申索。

12. 殘障人士及照顧者關注小組的代表陳述一宗個案，當中涉及申請人因兒子死亡而追討損害賠償。申請人似乎可通過案情審查，但其可動用資產卻超出經濟限額。她雖有有力理據提起法律程序，但基於所涉及的訟費高昂及敗訴的風險而未能付諸行動。此案顯示現行的經濟資格限額令她無法尋求公義。

討論

13. 主席表示，在事務委員會於2001-2002年度聽取有關法律援助服務的意見時，一些人身傷害案受害人告知委員，由於通過法律援助的經濟審查甚難，他們唯有僱用索償代理。主席促請團體代表將涉及索償代理的案件資料提交政府當局跟進。事務委員會於2007年4月23日的下次會議討論索償代理此事項時，亦歡迎他們出席。

14. 主席請委員參閱其辦事處所擬備的資料便覽，當中在列了2004-2005至2007-2008年度法律援助申請的統計數字(該資料便覽於會議席上提交，並於會後隨立法會CB(2)1472/06-07(03)號文件發出)。她指出，當局收到的法律援助申請數目只佔所收到查詢數目約四成，而五成申請人獲批法律援助。該資料便覽亦提供基於經濟理由及案情理由被拒的申請數目。鑒於在2004-2005至2007-2008年度的連續4年內，法律援助案件的實際開支較預算撥款為低，主席詢問這是否因案情審查的嚴格準則所致，而法律援助計劃又能否滿足社會需求。

15. 涂謹申議員認為，在評定法律援助申請人的經濟資格時，政府當局應考慮其他有關因素，例如年齡及健康狀況。舉例而言，在計算可動用資產時，如申請人已通過案情審查，而他又年屆退休或已變成無行為能力，應考慮不計算其儲蓄。鑒於政府當局過去處理過很多法律援助申請，理應甚有經驗，知道在計算申請人的可動用收入及資產時，可將甚麼其他項目列為豁免項目。

16. 涂謹申議員代剛離席的李柱銘議員轉達意見，表示現行法律援助計劃未能滿足中產階層的需要，亦未能追上社會發展。政府當局應考慮以新思維實施輔助計劃，例如擴大該計劃的範圍，以涵蓋其他類型案件，並提高其經濟資格限額。

17. 行政署長提出下列各點——

- (a) 輔助計劃自給自足的基本原則應予維持。至於輔助計劃的範圍可否擴及新類型案件，政府當局須先評估其所帶來的財政影響，才可制訂任何具體建議；
- (b) 對於法援局建議將法律援助擴及調解服務，政府當局抱積極態度。事實上，政府當局已於2005年推出法援婚姻訴訟個案家事調解試驗計劃，並會就試驗計劃進行評估；及

- (c) 當局於2002年進行評定法律援助申請人財務資格的準則的每五年一次檢討後，在計算申請人的可動用收入及資產時，已加入多個豁免項目(例如贍養費及人身傷害索償所收取的保險金)。每五年進行一次檢討的目的，是為配合社會需要及發展。政府當局在進行有關檢討時，會考慮委員和團體代表的意見及建議。

18. 就有關申請人因被評定資產超出限額而不合資格申請法律援助的關注，法援署署長回應時表示，某人如認為其案件具備足夠合理理據，追討賠償的勝數頗高，他可考慮先自聘律師提出法律行動。待他因須繳付訟費以致財務資源跌至低於經濟資格限額的水平後，他便可申請法律援助。

19. 主席及劉健儀議員指出，無論案件具備多少合理理據，均無人可肯定表示案件必勝無疑。建議任何人跟隨法援署署長所述的做法，實屬不智。

20. 劉健儀議員表示，自由黨並不支持建議的按條件收費制度。雖然輔助計劃須維持自給自足，但自由黨認為應將其範圍擴大以涵蓋其他類型案件。她詢問法律援助受助人的分擔費用比率，以及輔助計劃是否有利潤。

21. 行政署長及法援署署長回應時表示，輔助計劃的分擔費用比率已於2002年由15%／7.5%下調至12%／6%，並於2006年再下調至10%／6%。現時，八成申索按6%的比率分擔費用。法援署署長補充，由於有多宗申索敗訴，有關法律費用須予撇帳。事實上，如非有利息收入，輔助計劃基金已出現虧損。

22. 袁國強先生表示，輔助計劃的分擔費用比率及經濟限額可靈活應用。舉例而言，如申請人的財務資源超逾法定經濟限額，如他同意負擔較高的分擔費用比率(如15%)，當局可批予法律援助。

23. 主席表示，除了委員和團體代表在會上提出的問題外，政府當局在進行每五年一次檢討時，亦應考慮下列事項——

- (a) 大律師公會、香港律師會、法改會、法援局與立法會之間已有共識，認為輔助計劃的範圍應予擴大；
- (b) 法律援助的政策，是要確保沒有人會因經濟能力欠佳，而即使具備充分理據在香港法院提出

訴訟或就訴訟作抗辯，仍無法行事。政府當局應考慮是否適宜就所有林林種種的案件設定單一的經濟資格限額；及

- (c) 應考慮將現時的法律援助範圍由訴訟擴展至提供法律意見。

V. 透過本地法例實施國際公約

(立法會CB(2)1398/06-07(04)號文件——有關"在香港特別行政區落實國際協定"的政府當局文件

立法會LS50/06-07號文件——有關"檢討透過本地法律實施國際公約的法例條文"的背景資料簡介)

24. 副國際法律專員(條約法律)("副國際法律專員")向委員簡介實施適用於香港的國際協議的各種方法。扼要而言，如國際協議的相關條文關乎原則事宜或現行法例已涵蓋的事宜，或者政府可以行政措施履行協議所訂的國際義務，便無須為實施國際協議而立法。如須為實施國際協議立法，可採用不同模式，包括——

- (a) 把國際協議的文本納入實施該協議的法例，通常納入附表中，如有需要，可增訂條文，對納入法例之內的協議文本加以補充；
- (b) 修改協議所用的字眼及詞語，以符合本地的慣常用語；及
- (c) 在實施協議的法例內對國際協議的規定作出提述，而不列載有關文本。這種模式曾在協議的有關條文屬技術性質時採用。

25. 副國際法律專員進一步表示，鑒於各國際協議性質不同、內容各異，政府當局須繼續採用不同模式實施國際協議。這些模式並非香港所獨有，而在其他普通法司法管轄區亦有使用。事實上，負責的政策局／部門會在考慮本身的政策目標和要求、有關國際協議的性質和內容，並在諮詢律政司後，按個別情況決定所採的模式。

26. 主席表示，《有毒化學品管制條例草案》委員會關注到透過本地法律實施國際協議的做法是否劃一，而將此事轉介事務委員會。主席請大律師公會的代表就此事發表意見。

27. 袁國強先生提出下列各點——

- (a) 如國際協議只部分適用於香港，當局應研究所適用的條文的字眼，並對其作適應化修改後納入本地法例中；
- (b) 如整篇國際協議適用於香港，最理想是以附表的形式將其文本納入有關的條例中。若非如此，便會產生日後國際規定有所修訂時會否出現不經立法程序而自動適用於香港的問題；
- (c) 如國際協議屬技術性質，在本地法例中加入一般參考條文以提述該協議，是可以理解的。雖然此類國際協議所作的修訂無須經過立法程序，但可考慮指定某人或機構(例如行政長官會同行政會議)負責研究有關修訂；及
- (d) 部分國際協議備有中英文本。如此類國際協議以附表形式納入本地法例，政府當局或須考慮應否制訂機制，處理兩個文本出現差異時所引起的爭議。

28. 助理法律顧問7(《2005年廢物處置(修訂)條例草案》委員會及《有毒化學品管制條例草案》委員會的法律顧問)簡述有關的背景資料簡介。她表示，除以實施國際公約模式是否劃一的問題外，該兩個法案委員會主要關注到，在本地法例中使用一般參考條文實施國際公約所造成的影響。她解釋，透過本地法例實施國際公約的慣常做法是，在有關的條例中(通常載於附表)列明國際公約在香港具有法律效力的相關部分(不論有否經過適應化修改)。在這做法下，國際公約在香港具有法律效力的條文，將一如由立法會制定般清楚明確。

29. 助理法律顧問7補充，當局在有關的兩項條例草案中，對有關公約作出一般提述。政府當局無法界定其擬納入該兩項條例草案的有關公約的確實範圍。如該兩項條例草案所建議的，就公約規定加入一般參考條文的做法，會造成不明確及模稜兩可的情況，而有關公約日後的修訂，可無須經立法程序以作出切合香港本地需要的適應化修改，亦可在香港具有法律效力。這亦會對透過本地法例實施適用於香港的國際公約的模式立下不良先例。鑒於兩個法案委員會的關注，政府當局同意從該兩項條例草案中刪除擬議的一般參考條文。

30. 副國際法律專員表示，以附表形式將國際協議的文本納入實施協議的法例內，是實施國際協議的常用模式。過去3年，香港為實施國際協議，訂立了32條主要法例及附屬法例。在該32條法例中，有23條(均屬附屬法例)採用這個模式，實施有關領事關係、避免雙重課稅、移交逃犯及刑事事宜相互法律協助這4個主要領域的國際協議。一如較早前所述，政府當局亦採用其他模式實施國際協議。至於使用一般參考條文方面，副國際法律專員同意，若此模式會造成模稜兩可的情況，便不應採用。這模式並不常用，一般只會用於技術性質的國際規定。例如，根據《化學武器(公約)條例》(第578章)第10條，工業貿易署署長在行使權力暫時吊銷／撤銷許可證或增加／更改許可證的條件時，必須信納對實施《關於禁止發展、生產、儲存和使用化學武器及銷毀此種武器的公約》("該公約")的規定而言，此舉屬恰當。再者，部分參考條文可有特定目的，用於提述有關國際協議的某一章節或某些條文。對於委員關注到國際協議日後的修訂可能會自動適用於香港的問題，副國際法律專員回應時表示，如有關修訂涉及原則事宜，或超越實施協議的法例的許可範圍，政府當局便須透過正常立法程序修訂該法例以反映新規定。

31. 關於在本地法例中採用一般參考條文，主席詢問，香港在國際協議下承擔的責任，會自始至終如在實施協議的法例制定時一樣，還是會在國際協議修訂後有所改變。署理副首席政府律師(條約法律)("署理副首席政府律師")表示，這要視乎實施國際協議的法例如何界定該協議。在某些情況下，實施協議的法例將有關的國際協議界定為"不時修訂"的協議。

32. 署理副首席政府律師請委員注意《化學武器(公約)條例》所採用的模式。署理副首席政府律師指出，政府當局已因應法案委員會的建議提出委員會審議階段修正案，將該公約的文本從條例草案中刪除。根據法案委員會的報告，其中一個考慮因素似乎是，該公約的文本可不時修訂，而不時修訂法例以反映該公約的修訂，未必符合善用資源的原則。此外，即使該公約未有載入有關條例，市民仍可透過互聯網或其他渠道閱覽該公約的全文。在該情況下，似乎在條例草案中對該公約規定的提述及對"不時修訂"的該公約的提述，法案委員會均未必認為不恰當。

33. 羅沛然先生認為，這模式被錯誤引用。他指出，國際協議的締約國享有特權，可不實施藉修訂訂明的新責任。在本地法例提述國際協議的規定以致有關協議日

後所作的任何修訂均可在香港具有法律效力，但卻未考慮到中華人民共和國("中國")有否接納有關修訂，而事先亦沒有經過立法程序，這做法並不恰當。

34. 主席贊同羅先生的意見，並指出由於中國是主權國，香港無權自動實施國際協議的修訂。她指出，在實施聯合國安全理事會通過的制裁方面，行政長官在接獲中國的指示後才會訂立規例。

35. 副首席政府律師表示，他亦認為國際協議不會未經立法程序或藉行政措施實施，便直接在香港生效。對國際協議的修訂亦不會自動適用於香港。對於中國並非締約國但適用於香港的國際協議，該等協議後來所作的修訂是否適用於香港，將由香港特區政府決定。對於中國締結的國際協議，該等協議及其後的修訂是否適用於香港，則由中央人民政府在徵詢香港特區政府的意見後，按照香港的情況和需要決定。副首席政府律師補充，國際協議所作的修訂如涉及政策改變或原則事宜，鮮會自動生效，而須由締約國批准和簽署。

政府當局

36. 因應上述討論，而該兩法案委員會又關注到在實施國際協議的法例中沒有列明協議文本而只對其規定作一般提述的模式所造成的影響，主席要求政府當局提供文件，回應在是次會議上所提出的事項。事務委員會亦要求法律事務部提供協助，研究在現有法例條文中，會否有部分在實施國際協議方面可能出現問題。事務委員會會在收到政府當局的文件後，決定應否再在會議上討論此事。

37. 議事完畢，會議於下午6時32分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年5月25日