

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2857/11-12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：2012年5月28日(星期一)
時 間：下午4時30分
地 點：立法會綜合大樓會議室3

出席委員：吳靄儀議員(主席)
何俊仁議員
涂謹申議員
黃宜弘議員, GBS
劉江華議員, JP
劉慧卿議員, JP
霍震霆議員, GBS, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
余若薇議員, SC, JP
謝偉俊議員, JP
梁國雄議員

缺席委員：梁美芬議員, JP (副主席)
劉健儀議員, GBS, JP

出席公職人員：議程第III項

助理行政署長
李文成先生

司法機構政務處

司法機構政務長
劉媽華女士

司法機構助理政務長(支援)
羅宋素薇女士

議程第IV項

律政司法律政策專員
潘英光先生

律政司副法律政策專員
鄭佩蘭女士

律政司高級助理法律政策專員
梅基發先生

應邀出席者：議程第III項

香港大律師公會

資深大律師林孟達先生

大律師羅沛然先生

香港律師會

副會長
熊運信先生

馬華潤先生

林文傑先生

議程第IV項

香港大律師公會

資深大律師林孟達先生

大律師潘熙先生

大律師羅沛然先生

- 列席秘書** : 總議會秘書(2)3
戴燕萍小姐
- 列席職員** : 高級助理法律顧問3
顧建華先生
- 高級議會秘書(2)3
何慧菁小姐
- 議會秘書(2)3
盧惠貞女士
- 議會事務助理(2)3
曾盧鳳儀女士

經辦人／部門

I. 上次會議後發出的資料文件

[立法會 CB(2)1925/11-12(01) 及
CB(2)2133/11-12(01)號文件]

委員察悉下列文件於上次會議後發出

- (a) 立法會 CB(2)1925/11-12(01) 號文件
—— 政府當局就"向法官及司法人員
提供侍產假"提供的文件；及
- (b) 立法會 CB(2)2133/11-12(01) 號文件
—— 政府當局於2012年5月21日就"建
議在司法機構轄下的土地審裁處開設
兩個司法職位的職位開支安排"發出的
函件。

建議在司法機構轄下的土地審裁處開設兩個司法職位的職位開支安排

2. 主席表示，上文第(b)項所述的項目是發展局就涂謹申議員對不同政策局為司法機構提供撥款以應付人力資源需求而非由財政司司長分配資源所提關注事項作出的回應，連同司法機構政務處提供的資料便覽。

3. 據司法機構政務處所述，為實施政府當局提出的政策及立法建議而新設法官及司法人員職位，會由有關政策局撥款。就法官享有聘用期保障一事而言，主席詢問，若有關政策局日後停止提供所需撥款，該等職位是否須予刪除。她又質疑司法機構政務處文件引述的先前個案有何關連，並指出那些是法官不一定須予履行的新行政或法定職責。

4. 司法機構政務長解釋，司法機構政務長作為司法機構開支的管制人員，會根據終審法院首席法官的指示，向政府當局提出有關司法人手要求的建議，以應付對司法服務或法官及司法人員須予執行的新法定或非法定職責需求日增的情況。至於額外的司法資源由中央還是由個別政策局提供，完全是政府當局的內部安排，並非司法機構的關注事項。

II. 下次會議的討論事項

[立法會CB(2)2132/11-12(01)至(03)號文件]

5. 委員同意在2012年6月25日舉行的下次例會上討論下列事項——

(a) 進一步擴大法律援助輔助計劃(下稱"輔助計劃"); 及

(b) 終審法院遷往立法會大樓舊址事宜。

6. 關於上文第5(a)項所述的事項，委員同意事務委員會應跟進未獲政府當局支持的其他擴大輔助計劃範圍的建議。至於上文第5(b)項，委員察悉，司法機構政務處會就終審法院在立法會大樓舊址內所擬提供的設施及工程時間表諮詢事務委員會。

(會後補註：下次例會改於2012年7月10日舉行。經主席同意，該會議議程加入了"法律改革委員會的《集體訴訟報告書》"此項新議程。)

III. 司法人手情況

[立法會CB(2)2107/11-12(01)至(02)及CB(2)2132/11-12(04)號文件]

司法機構政務處作出簡介

7. 應主席之請，司法機構政務長向委員簡介司法機構政務處提交的文件[立法會CB(2)2107/11-12(01)號文件]，當中載述現時的司法人手情況；法官的司法培訓；為填補各級法院空缺(包括高等法院原訟法庭法官)而進行招聘工作的進展情況；以及聘請短期司法人手以應付工作量時有增減的情況。因應委員到訪司法機構時曾建議在司法程序中應用資訊科技，以助增強對法官及司法人員的支援一事，司法機構現正就"資訊科技策略計劃"中顧問所提出的初步建議，諮詢機構持份者。司法機構擬在整理諮詢期內收集所得的意見後，徵詢事務委員會的意見。

政府當局作出簡介

8. 應主席之請，助理行政署長向委員簡介司法機構政務處提交的函件第二部分，即"司法人員薪酬檢討機制"[立法會CB(2)2107/11-12(02)號文件]。他解釋，就2011年的司法人員薪酬檢討而言，司法人員薪俸及服務條件常務委員會(下稱"司法人員薪常會")建議的2011-2012年度司法人員增薪幅度為4.22%，與司法機構所要求的增薪幅度4.23%稍為不同，而0.01%的差距是因雙方在計算私營機構薪酬趨勢的累積效應時所採用的運算方法不同所致，並不代表在原則問題上有任何根本差異。據司法機構所述，借鑒2011-2012年度司法薪酬檢討的經驗，司法機構日後在類似情況下採用與司法人員薪常會相同的計算方法並無困難。

所提出的事宜

司法人手情況

9. 香港大律師公會(下稱"大律師公會")主席資深大律師林孟達先生關注到，司法人手不足會引致各級法院的案件輪候時間延長，並認為司法機構政務處應聘用更多短期司法資源，以協助將案件輪候時間維持在合理的水平。林孟達先生引述司法機構政務處文件附件二所列有關2011年各級法院案件輪候時間的數字，指出就上訴法庭而言，2011年刑

事案件的平均輪候時間為117日，較目標的90日超出30%；至於原訟法庭，2011年刑事固定審期案件的平均輪候時間為169日，較目標的120日超出逾30%，而民事固定審期案件的平均輪候時間則為231日，較目標的180日超出30%。

10. 司法機構政務長表示，司法機構已按終審法院首席法官的指示制訂招聘計劃，而招聘工作自2011年6月開展以來一直如期進行。終審法院首席法官又認為，司法機構應在切實可行的情況下，繼續聘用短期司法資源，以緩和排期方面的壓力。截至2012年5月15日，實任原訟法庭法官有22位，暫委原訟法庭法官則有12位。高等法院首席法官的首要任務是調配司法資源審理刑事上訴案件。主席詢問有關招聘原訟法庭法官的現時進度，司法機構政務長回應時表示，繼2012年4月中左右停止接受申請後，遴選程序預期在2012年下半年完成，而新委任的原訟法庭法官可望於2013年履任。

11. 委員察悉香港律師會(下稱"律師會")為是次會議提交的意見書[立法會CB(2)2155/11-12(01)號文件]。律師會副會長熊運信先生表示，儘管法律專業中律師一系的應徵者根據法定專業資格，合資格獲委任為原訟法庭法官，但並無此類應徵者受聘加入高等法院。他詢問，司法機構會否考慮為兩系法律專業中具潛質的應徵者提供課程，因為提供合適的課程可鼓勵具潛質的應徵者瞭解一下他們是否具備所需的才能出任法官。司法機構政務長表示，被視為合適的合資格人選會在招聘過程中受到任命，區域法院及裁判法院的大多數獲任命者是成功從法律專業中律師一系招聘，以接受實任或短期任命。在日後，當律師可行使較高級法院出庭發言權時，預期會對律師爭取列入高等法院任命的考慮之列起了正面作用。

12. 何俊仁議員詢問有關過往海外招聘法官的安排，司法機構政務長回應時解釋，司法機構的政策是在本地招聘法官，並告知委員自1997年7月起有超過100名獲任命者是成功在本地招聘的。

法官及司法人員的薪俸及服務條件

13. 熊運信先生察悉終審法院首席法官的薪俸遠低於局長的薪俸，並促請當局全面檢討司法人員薪級，包括檢討不同司法人員職級的內部薪酬對比關係，即裁判官(相等於首長級薪級第1點)、區域法院法官(相等於首長級薪級第3點)及原訟法庭法官(相等於首長級薪級第8點)，以及他們各自的基準薪金，使薪酬水平與現時情況一致，以吸引勝任的法律執業者加入法官行列。他促請政府當局檢討法官及司法人員的薪俸水平，以吸引法律專業人士加入司法機構。主席就上述關注事項表示認同。

14. 熊運信先生又表示，與當值律師計劃下提供法律代表服務的當值律師酬金(每日酬金為6,000元)相比，暫委裁判官的每日酬金屬相當低(每日當值酬金約為4,000元)。此外，暫委裁判官及暫委法官的短期委任任期過長(由10個月以上至大約18個月不等)，亦不能確定經長時間擔任短期職位後能否獲得實任任命。

15. 除司法薪俸水平外，主席詢問法官及司法人員現時的服務條款是否被視為足以吸引法律執業者，並注意到法官沒有旋轉門安排，他們一旦接受司法任命，便不得在未獲行政長官批准的情況下以大律師或律師身份在香港執業。

16. 司法機構政務長解釋，自2008年5月起，釐定司法人員薪酬的機制有別於公務員薪酬調整機制。根據釐定司法人員薪酬的新體系，司法人員的薪酬由行政長官會同行政會議，經考慮獨立的司法人員薪常會的建議後釐定。該機制包括按年進行檢討，並定期進行基準研究。司法機構歡迎政府當局對新體系所作的決定，顯示司法機構的獨立地位得到重要確認。司法人員薪常會在作出建議前，會考慮行政長官會同行政會議在2008年5月通過的一籃子因素，包括法官及司法人員所享有的福利和津貼等。現時的福利待遇是司法人員薪酬中一個不可或缺的部分，司法人員薪常會將繼續留意有關情況。司法機構政務長表示，按照現時的服務條款，司法機構近年並無遇到任何重大的招聘困難。

17. 司法機構政務長回應有關調配短期司法人手的多項關注意見時表示，視乎運作上的需要，在不同期間聘用短期司法資源有助縮短因工作量時有增加而產生額外需求所引致的案件輪候時間，亦為暫委法官及司法人員提供在各級法院汲取司法經驗的機會。她表示，短期司法任命的酬金比率近日已根據財務委員會通過的公式上調，而該比率會由政府當局(財經事務及庫務局)定期作出檢討。

非司法職務

18. 資深大律師林孟達先生察悉，當局無法即時填補所有原訟法庭法官的空缺，亦可能因法官退休而產生更多空缺，他建議原訟法庭法官不應執行非司法職務，使他們能夠集中在其司法職務之上；該等非司法職務，例如《截取通訊及監察條例》下的小組法官及選舉管理委員會主席，應由退休法官擔任。

19. 何俊仁議員對法官執行非司法職務的法定及非法定任命表示關注，因為有大量這類職位會影響司法人手的調配。司法機構政務長表示，司法機構的政策是，若法律沒有把出任該等任命的合資格人選限於法官，會要求政府當局先物色非現職法官的合適人選執行非司法職務；而只在沒有其他合適人選時，才會考慮委任退休或現職法官。司法機構政務長回應何議員時表示，有關法例訂明行政長官選舉的選舉主任必須是高等法院或更高級別法院的法官；不過，就市場失當行為審裁處或證券及期貨事務上訴審裁處的主席而言，則沒有這樣的法定要求，因此在此情況下會由退休法官擔任主席。司法機構政務長補充，為應付土地審裁處的工作量增加及設立競爭事務審裁處而設的新職位，是在司法機構內部產生的司法職位。

遺產承辦處的工作及辦公地方

20. 何俊仁議員關注到，遺產承辦處的服務有很多改善的空間。他察悉法律界對遺產承辦處在處理已提交的授予書申請時所需時間很長表示關注。他質疑為何需要6個星期或甚至更長時間處理。

21. 律師會的馬華潤先生確認遺產承辦處為市民大眾提供重要的服務。他表示，遺囑認證實務聯合常務委員會不時提出改善建議，該委員會由司法機構及律師會的代表組成。不過，除非遺產承辦處獲提供充足的人力資源，否則處理申請的時間無法縮短。他表示，現時處理申請所需的時間並不理想，因為英國只須數天便能處理類似的要求。他要求司法機構投放更多資源，在不同方面改善遺產承辦處的服務，包括提供額外人力資源、簡化工作程序、挽留具經驗的遺產事務支援人員，以及改善辦公地方以提高私隱，方便公眾提交申請。他又表示，在取消遺產稅後，遺產承辦處一直承受過重的工作壓力。何俊仁議員贊同此關注意見，並補充提供服務的時間長短清楚顯示其表現及工作效率。

22. 就遺產承辦處的工作而言，司法機構政務長察悉上文所述及律師會的意見書所載的關注事項。司法機構政務長表示，針對該等關注事項，司法機構已將遺產事務聆案官的數目由兩位增至6位，亦增設了3名支援人員，以加強遺產承辦處的人手。處理查詢所需時間會視乎個別案件的複雜程度而定，而她察悉有建議指應夾附申請指引，在申請過程中向申請者提供指導。她歡迎在2012年6月的會議上與遺囑認證實務聯合常務委員會繼續交換意見。主席認為，法律專業界的意見是重要的關注事項，司法機構政務長應予認真考慮。司法機構政務長表示，司法機構一直不斷檢討其工作及程序，並會繼續致力制訂改善措施，以處理有關持份者的意見。

23. 梁國雄議員表示，司法機構政務長應研究有關問題的根本原因，而依他之見，所有這些問題是因人手資源不足所致，結果窒礙了遺產承辦處的運作，並延長審理刑事案件的輪候時間。他認為，當局應向法庭提供充足資源，以期維護法治及兌現其服務承諾。

24. 鑒於無律師代表訴訟人的數日日增，何俊仁議員進一步詢問聘請若干具法律教育背景的助理協助法官的工作是否可行，例如進行法律研究工作。司法機構政務長表示，司法機構每年均會聘請

若干具法律教育背景的司法助理，為審理上訴的法院法官提供法律研究支援。

未來路向

25. 主席要求提供背景資料，說明遺產承辦處的工作，包括分配予遺產承辦處的資源及提供服務所需的時間，以評估及監察其服務的成效及效率。司法機構政務長答允在會後提供所要求的資料。

(會後補註：司法機構政務處就遺產承辦處的工作發出的資料便覽於2012年7月11日隨立法會CB(2)2582/11-12(01)號文件，送交委員參閱。)

26. 主席總結是項討論，並要求兩個法律專業團體進一步進行討論，以探討法官如何能更有效地處理無律師代表訴訟人；能否及如何借鑒海外經驗，改善司法人員培訓委員會為法官及司法人員提供的司法培訓；以及法官及司法人員現時的服務條件是否被視為足以吸引合資格人才。兩個法律專業團體就上述事項進一步提供的意見會在日後會議上跟進，以期提高法庭的效率。

IV. 根據《基本法》第一百五十八條第一款提請解釋《基本法》的程序

[立法會 CB(2)1786/11-12(01)、IN29/11-12、CB(2)2168/11-12(01)及 CB(2)2187/11-12(01)號文件]

政府當局作出簡介

27. 應主席之請，律政司法律政策專員向委員簡介政府當局的文件[立法會 CB(2)1786/11-12(01)號文件]，當中載列3次由香港特別行政區(下稱"香港特區")行政長官提出或由全國人民代表大會常務委員會(下稱"人大常委會")自行提出，以行使《基本法》第一百五十八條第一款所訂解釋《基本法》的權力、政府當局提出有關要求的原委、提請釋法所採用的程序及提出有關要求的理據。該文件亦就1996年人大常委會對於自1997年7月1日起在香港特區實施的《國籍法》所作出的解釋，提供資料。

28. 委員亦察悉立法會秘書處資料研究部擬備的資料摘要[立法會IN29/11-12號文件]。

大律師公會的意見

29. 資深大律師林孟達先生特別指出大律師公會在其意見書提出的以下各點 [立法會CB(2)2168/11-12(01)號文件] ——

- (a) 大律師公會於1999年5月13日向新聞界發出聲明，對於政府設法提請解釋《基本法》若干條文一事表示不滿，而該等條文已在終審法院裁決的案件中予以解釋。大律師公會亦於2005年4月14日發出聲明，對於署理行政長官決定提請人大常委會解釋《基本法》第五十三條深感失望，而當時司法覆核的申請仍然待決，提出要求解釋《基本法》同一條文的事宜；
- (b) 大律師公會認為，與向人大常委會作出司法提請有關的釋法程序應是具透明度的過程，原因載於其意見書的第2段，包括：(i)人大常委會正解釋香港特區的《基本法》，而《基本法》是中華人民共和國(下稱"中國")的全國性法律；(ii)由於人大常委會所作解釋會對香港特區法院有約束力，訴訟各方應有權在解釋發出前，向人大常委會作出陳述；及(iii)鑒於有關解釋也會對香港社會構成影響，因此亦宜諮詢香港市民、學者及關注團體(例如大律師公會及律師會)；
- (c) 大律師公會在其意見書第7段確認，1999年及2005年因行政長官提請人大常委會作出釋法而採納的程序；
- (d) 雖然除《基本法》第一百五十八條第三款所訂有關司法提請的條文外，《基本法》本身並無明文條文訂明釋法程序，但大律師公會認為，除司法提請

外沒有明文條文訂明釋法程序，不會妨礙中央人民政府(下稱"中央政府")決定解釋《基本法》若干條文是否必要及恰當。然而，現時的問題是行政長官及／或政府當局自行作出此類提請在憲法上或在法律上是否可予接受；及

- (e) 大律師公會建議，行政長官或政府當局在決定他們應否作出此類提請時，考慮其意見書第14段所列的各項因素，因此他們應在可行的情況及時候，加強香港特區的自治權，以反對中央政府作出干預；他們應尊重三權分立的原則，並完全支持《基本法》所保證的獨立司法權；例如提請釋法應經常被視為最後的辦法，並只在經最審慎考慮當時的所有情況後才提出。

討論

人大常委會作出釋法對法律程序的影響

30. 何俊仁議員認為，儘管人大常委會具有一般權力根據《基本法》第一百五十八條第一款解釋《基本法》，但在有關案件正由香港法庭審理時，不應行使其解釋《基本法》的權力，人大常委會作出任何解釋以推翻終審法院的裁決，此舉並不可取。何議員認為，行政長官在終審法院作出判決後決定尋求人大常委會釋法，等同有意推翻終審法院的判決。他察悉，在人大常委會提出釋法一事上，當時已有司法覆核的申請。他表示，此事給予海外國家一個負面形象，因為已經損害終審權。

31. 法律政策專員向委員保證，終審法院享有《基本法》所保證的終審權；政府當局只會在極其特殊的情況下及在別無他法時，才會提請人大常委會釋法。政府當局在尋求釋法時，會以審慎及負責的方式行事；在2005年人大常委會作出釋法之後，政府當局並無提出任何此類要求。

提請解釋《基本法》的程序

32. 何俊仁議員認為應使釋法所須依循的程序更具透明度，並探討讓公眾參與有關過程。主席表示，2004年的釋法由人大常委會提出，但不肯定前任行政長官當時是否獲知釋法一事，若然他獲知此事，他曾否提出反對。

33. 譚耀宗議員表示，一如過往事件所顯示，人大常委會採用審慎的方式行使其解釋《基本法》的權力，而在2005年人大常委會作出釋法之後，並無自行提出解釋《基本法》的條文。他察悉，雖然市民對"雙非孕婦"來港分娩問題的意見頗為一致，但人大常委會仍未有對《基本法》有關條文作出解釋。

34. 不過，資深大律師林孟達先生指出，在1999年至2005年間尋求釋法的程序有欠清晰，並關注到，政府當局會否為政治上的權宜之計或行政上的方便而作出此類提請，以期避開立法機關。他重申應實施具透明度的程序，讓持份者及應就有關事宜陳詞的訴訟人參與其中，而政府當局可協助收集有關意見，供人大常委會考慮。他認為，政府當局應該不難作出保證，保證他們會留意意見書所載的有關考慮因素，以期加強政府對市民的問責性，並增加市民對政府及政府當局的信心。

35. 謝偉俊議員詢問，除根據《基本法》第一百五十八條第三款作出司法提請外，應否透過其他途徑提出解釋《基本法》，要是如此，則須制訂有關的機制及程序。他完全贊同大律師公會的意見，認為有關過程必須更具透明度，亦同意保障香港特區的自治權及司法獨立的有關考慮因素，而提請釋法應只應視為最後的辦法。不過，當行政長官行使《基本法》第四十三條及第四十八條第二款所賦予的憲法職權時，應實施一套機制以加強政府對公眾的問責性。

36. 法律政策專員表示，關於大律師公會建議第14段所載的程序事宜，政府當局普遍同意該等有關提高透明度的保障措施及關注意見，他答允日後會把有關的關注意見轉達中央政府。另一方面，法

律政策專員察悉，大律師公會意見書第7段所載的步驟為人大常委會的內部程序，超出政府當局所能控制的範圍。他亦對有必要就行政長官向中央政府／國務院提出報告一事設立正式機制表示有所保留，並強調須審慎考慮此事。

37. 主席詢問，政府當局會否進一步跟進行政長官尋求釋法一事的程序事宜。法律政策專員表示，社會上有意見認為設立正式機制可能會把提出此類要求合理化。在人大常委會過往每次解釋《基本法》時，立法會及其有關委員會均在釋法前後進行討論，以增加透明度。

38. 何俊仁議員建議應使香港特區基本法委員會的角色更具重要性。謝偉俊議員亦詢問有關基本法諮詢委員會的角色及職能，以及這是否唯一的已確立渠道徵求香港市民的意見。何議員及謝議員建議，有關委員會應擔當更重要的角色，帶頭收集市民的意見，以期使人大常委會充分瞭解香港的情況。

修改《基本法》

39. 梁國雄議員認為，人大常委會提出釋法會損害香港特區的自治權，因為不論是否取得公眾共識，人大常委會可於任何時候這樣做，而全港市民均會受到影響。依他之見，人大常委會根據《基本法》第一百五十八條解釋《基本法》的條文後，應根據《基本法》第一百五十九條的修改程序對《基本法》的條文作出修改，並須經全國人民代表大會香港特區代表三分之二、立法會全體議員三分之二及行政長官同意。他認為有必要設立實行《基本法》第一百五十九條的程序，作為憲法上的慣例。

40. 法律政策專員闡釋，解釋《基本法》與修改《基本法》之間有清晰的分別。釋法是用以澄清《基本法》的立法原意。舉例而言，行政長官在1999年提請人大常委會釋法時，澄清《基本法》有關條文的立法原意，實屬有必要。同樣地，在2005年尋求釋法，旨在澄清有關新行政長官任期的立法原意。梁國雄議員重申，他要求設立憲法上的慣例，即人大常委會根據《基本法》第一百五十八條作出

釋法後，應根據《基本法》第一百五十九條修改《基本法》，而依他之見，此舉與三權分立的原則一致。

結論

41. 主席總結是項討論，並述明其意見如下

- (a) 香港特區的《基本法》是中國的全國性法律，人大常委會獲賦權解釋中國《憲法》下的法規。她支持大律師公會意見書第14段所載的考慮因素，而提請釋法應視為最後的辦法。因此，在終審法院對案件作出裁決後或在已申請進行司法覆核法律程序的情況下，尋求解釋《基本法》會被當作不恰當的做法；
- (b) 行政長官或政府當局只在特殊情況及別無他法的情況下，才會作出此類要求，而他們應諮詢公眾，並提出清晰的理據；及
- (c) 應就透過司法提請的方法，根據《基本法》第一百五十八條第三款尋求釋法，設立具透明度的程序。在2012年2月27日的事務委員會會議上，律政司司長曾表示剛果案屬個別案件，不應成為先例。她建議法律專業團體可與學術界展開討論，以進一步探討此事。

V. 其他事項

42. 議事完畢，會議於下午6時40分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年9月26日