

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會 CB(4)1255/16-17(06)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

**司法及法律事務委員會**

**2017 年 6 月 26 日的會議**

**實施法律改革委員會所作建議**

**最新背景資料簡介**

### 目的

本文件旨在提供背景資料，述明法律改革委員會("法改會")的職能和工作，並綜述司法及法律事務委員會("司法事務委員會")委員在過往的司法事務委員會會議上，就政策局/部門實施法改會建議的情況提出的主要意見和關注。

### 背景

#### 法改會的職能及工作

2. 法改會是依據行政局於 1980 年所作出的決定而正式設立的獨立組織，專責就值得考慮應否進行改革的法律範疇進行研究。律政司司長擔任法改會主席，而終審法院首席法官及律政司法律草擬專員均為當然成員。法改會其他成員由行政長官經諮詢律政司司長意見後委任，人選不限於法律界人士，也包括並非律師人士、學者、其他界別的專業人士和社會知名人士。

3. 法改會負責研究由律政司司長、終審法院首席法官或律政司司長聯同終審法院首席法官轉介的法律課題，以考慮如何改革有關的法律。自從現任律政司司長於 2012 年 7 月就任以來，擬研究的課題會先交由法改會委員討論，以決定應否就有關課題進行研究。如認為個別課題值得研究，法改會一般會在其轄下成立小組委員會，詳加研究該課題。法改會會發表諮詢文件，就法改會提出的初步結果和建議收集相關持份者及公眾的意見，藉以廣泛諮詢公眾，然後才作出結論。法改會亦可能在諮詢公眾期間，向相關的立法會事務委員會簡介其建議。法改會其後會發表最後報告書以闡述對有關課題的所有建議，並提交予政府當局考慮。

4. 法改會自 1982 年起合共發表了 65 份報告書，當中只有一份報告書建議對相關法律不作改變<sup>1</sup>，其餘 64 份報告書則按落實情況分類表列如下：

- (a) 建議已全面落實(34 份報告書，即 64 份報告書的 53.1%)；
- (b) 建議已部分落實(8 份報告書，即 64 份報告書的 12.5%)；
- (c) 建議正在考慮或落實中(17 份報告書，即 64 份報告書的 26.6%)；
- (d) 政府不接納建議(3 份報告書，即 64 份報告書的 4.7%)；及
- (e) 政府沒有計劃在現階段落實建議(2 份報告書，即 64 份報告書的 3.1%)。

5. 現時，法改會正持續進行以下 5 個研究項目——

- (a) 性罪行檢討；
- (b) 導致或任由兒童死亡個案；
- (c) 檔案法；
- (d) 公開資料；及
- (e) 人身傷害個案按期支付未來金錢損失賠款。

#### 監察實施法改會所作建議的機制

6. 鑒於法改會建議遲遲未見落實引起公眾關注，行政署長於 2011 年 10 月發出一套指引，要求對任何法改會報告書負有政策責任的政策局/部門須在報告書發表後 6 個月內，最少提交一份初步回應，以及在 12 個月內提交詳盡的公眾回應。初步回應須明確載列完成詳盡回應的時間表，以及當其時已經採取的行動。該等政策局/部門須全面考慮法改會的建議，並提供詳盡的公眾回應，列明接受哪些建議、不接受哪些建議，或哪些建議擬經修改後實施。

7. 在 2011 年 12 月 20 日的司法事務委員會會議上討論"法改會的

---

<sup>1</sup> 2000 年 7 月發表的《在刑事法律程序中有關供認陳述的可接納性的規管程序》報告書。

職能及工作"時，司法事務委員會關注到，法改會建議遲遲未見落實，很可能會減弱建議的有效性及適用性，令成員的努力白費。為確保法改會建議可在不受延誤的情況下實施，司法事務委員會向內務委員會建議通過下文所述的機制，以監察政府在實施法改會所作建議的工作進度——

- (a) 律政司司長每年(例如在施政報告發表後)提交年報，註明法改會報告書中尚未落實的建議的推行進度；
- (b) 司法事務委員會將年報轉交其他相關的事務委員會，以便與就相關法改會報告書負有政策責任的政策局/部門作出跟進；及
- (c) 有關的事務委員會將政府當局對相關法改會報告書的回應納入待議事項一覽表，並在日後進行討論時邀請司法事務委員會委員及所有其他議員參加。

8. 內務委員會於 2012 年 3 月 2 日的內務委員會會議上通過上述機制。根據上述機制，律政司司長分別於 2013 年 6 月 25 日、2014 年 5 月 27 日、2015 年 7 月 20 日及 2016 年 5 月 23 日的司法事務委員會會議上，提交首份、第二份、第三份及第四份年報。

## 司法事務委員會的討論

9. 下文各段綜述司法事務委員會委員就政策局/部門實施法改會建議的情況所表達的主要意見和關注，以及律政司司長的回應。

### 實施法改會所作建議的進度

10. 委員關注到，政府當局考慮和實施法改會各份報告書建議的時間相當漫長，而遲遲未能實施該等建議會窒礙本地法律體制與全球趨勢接軌，亦會妨礙本地法律體制的整體發展。

11. 律政司司長表示，對於需要從速落實法改會建議的程序的關注，政府當局已作出跟進；法改會對監察落實其建議的進度亦非常重視。自 2013 年起，報告書的實施進度已經成為法改會每次會議的常設討論議題，相關資料亦已定期上載於法改會網站，以供公眾監察。然而，政府當局在實施部分建議時遇到種種困難。舉例而言，雖然法改會認為，廢除《刑事訴訟程序條例》(第 221 章)附表 3 所列的例外罪行是一項技術修訂，理應得到社會支持，但司法事務委員會部分委員及一些非政府組織卻認為，若實施該項建議，法庭可選擇對強姦及猥褻侵犯等例外罪行判處緩刑，而此舉會對社會發出錯誤信息，以為此等例外罪行已經不屬

嚴重罪行。另一個例子是，雖然法改會建議應設立規管慈善組織的制度並提高該等組織的透明度，但當局在諮詢期間接獲的回應卻是意見紛紜。

12. 律政司司長指出，若社會上未能就某項法改會建議取得共識，相關的政策局/部門便難以落實有關建議。他又強調，法改會花了大量時間和資源擬備報告書，不希望所有努力付諸東流、報告書被束諸高閣，但法改會無法阻止政策局/部門和持份者有不同意見。

### 法改會的資源及工作

13. 鑒於法改會成員是以自願方式參與有關工作，部分委員認為，法改會人力資源不足，或會阻慢諮詢過程及研究立法建議的工作。就此，委員建議政府當局考慮尋求撥款，以聘請更多全職人員支援法改會的工作。律政司司長表示，當局曾與相關各方就法改會在資源及效率方面的事宜作出磋商，以期制定措施，令法改會的工作加倍暢順。其中一項措施是邀請相關政策局/部門的代表加入法改會轄下的小組委員會，以便在初始階段討論與實施建議有關的政策事宜。在 2016 年 5 月 23 日的司法事務委員會會議上，有委員詢問律政司司長，他何時會就其多次在司法及法律事務委員會會議上提及令法改會成為聘有全職及專業人員的全職機構一事，作出決定。律政司司長回應時表示，當局會在研究其他司法管轄區的法律改革委員會的慣常做法後，於現屆政府任期內向法改會提交文件，闡述可如何改善法改會的工作，包括如何更有效地跟進法改會所作出的建議。

14. 部分委員認為，法改會與政策局/部門各自就相同的主題進行公眾諮詢，是彼此重複對方的工作。他們建議，法改會應避免研究一些根據外國經驗顯示屬爭議性質的課題，以免浪費資源或引起公眾不實際的期望。

15. 部分委員則關注到，鑒於法改會現時的研究課題全部均由政府當局提出，公眾會對法改會是否獨立及不偏不倚，以及法改會所研究的課題是否受到政府干預等問題感到疑慮。

16. 律政司司長表示，當局選取課題供法改會研究時，亦會考慮是否有其他機構亦正進行相關研究，或交由政策局研究更為有效。在正式轉介機制以外，立法會、學術界及市民均可提出法律改革建議。此外，鑒於法改會的建議可能涉及政策考慮因素，加上各持份者或會有不同意見，政策局向立法機關提交任何法案之前，或須進行詳細研究及展開公眾諮詢。

17. 在 2016 年 5 月 23 日的司法事務委員會會議上，有委員詢問法改會作出法律改革建議時，曾否諮詢相關持份者的意見。律政司司長回

應時指出，雖然法改會及其小組委員會均會就已決定研究的議題發表公眾諮詢文件，但未必能夠在進行第一輪公眾諮詢期間收集得到全部意見。由於法改會研究議題時是以法律角度作為焦點，但其後就有關議題作公眾諮詢時可能出現其他因素或考慮，以致在法改會發表最終報告書後有不同意見出現，這並非法改會所能夠控制。

#### 特定法改會報告書的實施情況

#### *法改會於 2005 年 3 月發表的《監護權和管養權——第四部分：子女管養權及探視權》報告書*

18. 司法事務委員會在 2014 年 4 月 22 日的會議上，就終審法院首席法官轄下的家事訴訟程序規則工作小組所發表的諮詢文件進行討論，部分委員藉機對政府當局尚未實施法改會在 2005 年 3 月發表的《監護權和管養權——第四部分：子女管養權及探視權》報告書表達不滿。委員認為，在建議改革家事司法制度的程序規則的同時，政府當局亦應考慮法改會報告書所作的建議，就有關子女管養權及探視權的實質法律提出修訂建議。司法事務委員會在會上通過一項議案，促請政府當局立即跟進法改會在 2005 年發表的《子女管養權及探視權報告書》中提出的各項建議。

19. 一如律政司司長就法改會建議的實施情況提交的第四份報告(立法會 CB(4)994/15-16(04)號文件)中指出，勞工及福利局已聯同律政司、民政事務局、社會福利署、司法機構及其他相關政府決策局/部門，擬備了《子女法律程序(父母責任)條例草案》草稿，以落實法改會提出的大部分建議。勞工及福利局在 2015 年 11 月 25 日至 2016 年 3 月 25 日就《子女法律程序(父母責任)條例草案》展開公眾諮詢，並正分析所得意見。

#### *法改會於 2002 年 7 月發表的《規管收債手法》報告書*

20. 鑒於委員察悉，在當局未有立法的情況下，個人資料私隱專員在《2002 年個人信貸資料實務守則》中，落實了法改會報告書內當時對收集和使用"正面個人信貸資料"所施加的限制的建議，但政府當局在 2005 年 9 月拒絕接納該報告書的其他建議；有委員在 2016 年 5 月 23 日的司法事務委員會會議上詢問，法改會會否就規管收債手法重新進行研究。

21. 律政司司長解釋，自 2005 年以來，他和終審法院首席法官一直討論是否需要請法改會再次探討，現行法律能否充分規管債權人、收債公司和收債員在香港使用法院程序以外的收債手法，並提出適當的法律改革建議。由於並無證據顯示香港的收債手法實質上已出現明顯轉趨惡

劣的情況，他和終審法院首席法官決定暫時無須就此事再作檢討。不過，若香港或其他地方在收債手法方面有新的發展，法改會或會被要求再次進行檢討。

### *法改會於 2012 年 5 月發表的《集體訴訟》報告書*

22. 委員在 2016 年 5 月 23 日的司法事務委員會會議上察悉，一個由律政司成立的跨界別工作小組已舉行 13 次會議，以研究法改會《集體訴訟》報告書的建議，工作小組並已在其轄下成立小組委員會，以協助工作小組解決討論過程中可能出現的技術問題。委員因而詢問，律政司會否考慮發表中期報告，以述明當局如何考慮該份法改會報告書所作出的建議。

23. 律政司司長表示，工作小組及其轄下小組委員會研究的議題主要關乎集體訴訟的技術事宜，例如"消費者"和"消費爭議"的定義、可行的集體訴訟資金提供模式、集體訴訟有機會遭受濫用的情況，以及針對集體訴訟一旦遭受濫用而提供的保障措施。但他指出，是否在香港推行集體訴訟並非純粹是法律問題。當局必須考慮其他因素，例如集體訴訟對香港的營商環境及競爭力有何影響，亦須在保障消費者權益和維持香港在亞太區內其他司法管轄區之間的競爭優勢求取平衡。推行集體訴訟制度以外的另一個可考慮方案，是推行替代爭議解決機制，藉以解決相關爭議。工作小組充分知悉各界對於在香港推行集體訴訟制度的不同意見。政府當局會考慮工作小組所提出的建議，並會在切實可行的情況下，盡快定出未來路向。

### *法改會於 2011 年 7 月發表的《持久授權書：個人照顧事宜》報告書*

24. 在 2016 年 5 月 23 日的司法事務委員會會議上，委員察悉，律政司已召開跨部門工作小組會議，研究法改會在《持久授權書：個人照顧事宜》報告書中作出的建議，以及正在擬備條例草案擬稿，以期在 2016 年徵詢法律專業團體、司法機構和其他持份者的意見。視乎諮詢工作的結果，當局擬於 2016-2017 年度立法會會期向立法會提交建議法例。

### *法改會於 2000 年 10 月發表的《私隱——第三部分：纏擾行為》報告書*

25. 鑒於在法改會《私隱——第三部分：纏擾行為》報告書中所提的建議，對包括新聞自由及表達自由等憲制權利的影響引起不同意見，以及為保障個別人士免受騷擾，有委員詢問，當局會否考慮先行落實針對特定問題的建議，例如修訂《家庭及同居關係暴力條例》(第 189 章)，以處理前任配偶作出騷擾的情況，並制訂針對不良收債人的法例。

26. 律政司司長表示，政制及內地事務局決定不會針對纏擾行為立法，原因是在所有方案之中(即分別由法改會和政制及內地事務局委聘的顧問，就海外司法管轄區實施反纏擾行為法例的經驗進行研究的建議方案，以及"特定關係"方案)，沒有任何一個獲得政制事務委員會委員、主要持份者或公眾支持，認為能夠達到保障所有人士免受纏擾，同時避免干預新聞及表達自由的目的。不過，政制及內地事務局會密切監察是否有需要制訂反纏擾行為法例以期在香港將纏擾行為刑事化，並會留意海外地方在實施反纏擾行為法例方面的經驗。

法改會於 1992 年 11 月發表的《拘捕問題》報告書及於 2006 年 8 月發表的《醫療上的代作決定及預設醫療指示》報告書

27. 在 2016 年 5 月 23 日的司法事務委員會會議上，有委員就當局在落實法改會《拘捕問題》報告書及《醫療上的代作決定及預設醫療指示》報告書的建議進度提出關注。律政司司長回應時表示，載於法改會《拘捕問題》報告書並已獲接納的建議之中，逾半數已獲保安局落實；保安局亦因應英國《1984 年警察及刑事證據法令》的修改及本地執法經驗檢而視部分建議，以期決定未來路向。至於法改會《醫療上的代作決定及預設醫療指示》報告書方面，律政司司長表示，當時的衛生福利局認為宜待公眾對使用預設醫療指示有更多認知和更大共識，再以立法方式推動落實預設醫療指示。

法改會持續進行的研究項目的工作進展

28. 委員察悉，法改會已成立兩個小組委員會，分別負責研究有關檔案法及公開資料的課題；部分委員認為，該兩個課題互有關連，故應一併研究。

29. 律政司司長表示，就有關檔案法及公開資料的法律改革課題方面，考慮到其他普通法司法管轄區的慣常做法，並經法改會成員詳細討論後，法改會決定由兩個小組委員會進行相關研究。不過，政府當局已向該兩個小組委員會的主席表示，若他們日後認為有此需要，可將兩個小組委員會合併。

## 最新發展

30. 律政司司長將於 2017 年 6 月 26 日的司法事務委員會會議上，提交有關政策局/部門實施法改會建議的工作進度的第五份年報。

## 相關文件

31. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 4

2017年6月22日



## 實施法律改革委員會所作建議的情況

## 相關文件一覽表

會議	日期	文件
立法會會議	2011年1月26日	<a href="#">會議過程正式紀錄第61至第69頁 (謝偉俊議員提出的書面質詢)</a>
司法及法律事務 委員會	2011年4月19日	<a href="#">法改會提供的資料便覽</a>
	2011年12月20日 (議程第III項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2012年2月27日 (議程第III項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">向內務委員會主席發出函件的擬稿</a> <a href="#">會議紀要</a>
內務委員會	2012年3月2日 (議程第VII項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
司法及法律事務 委員會	2013年6月25日 (議程第III項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2014年5月27日 (議程第III項)	<a href="#">政府當局的文件</a> <a href="#">政府當局就2014年4月22日會議上 通過的議案所作的回應</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2015年7月20日 (議程第III項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2016年5月23日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>

立法會秘書處

議會事務部 4

2017年6月22日