

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)2263/98-99(01)號文件

司法及法律事務委員會 向立法會提交的報告擬稿

目的

本報告旨在匯報司法及法律事務委員會的工作，並會根據立法會《議事規則》第 77(14)條的規定，在 1999 年 7 月 7 日立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會在 1998 年 7 月 8 日議決成立司法及法律事務委員會，藉以監察及研究與司法及法律事務有關的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄 I**。

3. 事務委員會由 8 名議員組成。吳靄儀議員及曾鈺成議員分別獲選為事務委員會正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄 II**。

主要工作

覆檢對政府具有約束力，但對有關“國家”機關卻不具約束力的條例及相關事宜

4. 在 1997 年 6 月 30 日前，《釋義及通則條例》（第 1 章）第 66 條規定，“除非條例明文訂定，或由於必然含意顯示官方須受約束，否則任何條例在一切情形下均不影響官方的權利，對官方亦不具約束力。”憑藉臨時立法會在 1998 年 4 月 7 日通過的《法律適應化修改（釋義條文）條例草案》，第 1 章第 66 條中對“官方”的提述已適應化修改為“國家”。法律專業人士及市民大眾廣泛關注到，某些條例為何對香港政府具有約束力，但對有關“國家”機關卻不具約束力。政府當局其後答允覆檢明文規定對政府具有約束力，但沒有訂明是否適用於“國家”駐港機關的 17 條有關條例（**附錄 III**）。

5. 政府當局在完成覆檢後，於 1999 年 2 月向事務委員會匯報結果。從政策方面來說，“國家”機關及其人員須遵守該等條例其中 15 條。政府當局會考慮所需作出的修訂，並研究應否規定任何准予豁免的情

況。其餘兩條條例是《社會工作者註冊條例》（第 505 章）及《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）。由於《社會工作者註冊條例》只適用於個人而非僱主，故此該條例與“政府”或“國家”機關無關。政府當局表示，研究《個人資料（私隱）條例》需時較長，因為該條例較為複雜，而且政府當局須與中央人民政府就該事進行磋商。事務委員會已多次要求政府當局加快該條例的覆檢工作，並向事務委員會匯報結果。

6. 事務委員會曾在其後兩次會議上討論相關事宜。關於某機關須符合甚麼條件才是“附屬機關”，事務委員會察悉，只有符合三項準則的中央人民政府或有關中央當局的附屬機關，才合乎第 1 章第 66 條中“國家”一詞的定義。現時中央人民政府只有 3 個附屬機關派駐香港特別行政區（下稱“香港特區”），即人民解放軍駐軍、外交部駐香港特別行政區特派員公署，以及新華通訊社（香港分社）。

7. 若干委員指出，在第 1 章第 66 條以“國家”取代“官方”，以致“國家”機關無需受某些條例約束，顯然違反了《基本法》第二十二條的具體規定及實質精神。該條文清楚訂明，中央各部門在香港特區設立的一切機構均須遵守香港特區的法律。事務委員會察悉，根據政府當局的解釋，在法律應用方面，“國家”不受法律約束的推定符合普通法原則及《基本法》。《基本法》第二十二條只是指“國家”機關須遵守由香港特區立法機關制定並對其適用的法律。

法律適應化計劃

8. 事務委員會察悉，需予適應化修改的條例共有 600 多條，並分別由 54 條在 1998 至 99 年度立法會會期內提交立法會的法律適應化修改法案處理。全國人民代表大會常務委員會 1997 年 2 月 23 日的決定訂出了若干基本原則，以解釋及修改獲採用為香港特區法律的香港原有法律。就“官方”的提述而言，有關的釋義原則載於第 1 章附表 8 第 1、2 及 21 條和附表 9 第 7 條。委員亦察悉，法律顧問認為第 1 章第 66 條中對“官方”的提述的適應化修改已經完成，並制定成為法例。至於第 66 條有關“國家”不受法律約束的推定是否合理，則是另一個問題，與法律適應化無關。

1997 年法律援助政策檢討

9. 事務委員會曾在 3 次會議上就該檢討進行討論。就 1997 年 12 月發表的諮詢文件內載述 1997 年法律援助政策檢討的結果及建議，委員察悉公眾的反應，並就若干建議與政府當局交換意見。政府當局在考慮委員的意見，並與香港律師會（下稱“律師會”）進行討論後，打算修改有關加強對法律援助基金的保障的建議。至於部分委員建議，應將法律援助的範圍擴大至包括某人在正式拘留期間死亡的案件或律政司司長命令進行的死因研訊，政府當局認為該建議涉及政策上的考慮因素，有必要慎加考慮。儘管如此，政府當局同意就檢討的建議作最後決定時考慮委員的意見。

關於設立獨立法律援助機構的研究工作

10. 法律援助服務局（下稱“法援局”）曾聘請顧問，評估設立一個獨立的法律援助機構（下稱“法援機構”）是否合宜、可行和符合經濟效益。在研究工作完成後，法援局已將其建議提交行政長官考慮。

11. 在 1998 年 9 月 15 日，法援局應邀向事務委員會簡介其建議。事務委員會察悉，法援局就顧問建議的模式作出若干修改，並建議設立獨立法定法援機構的工作應分階段進行。法援局表示，很多立法會議員及法律界人士均贊成設立獨立的法援機構。但法律援助從業員及法律援助署（下稱“法援署”）的受助人對有否需要改變現況的意見各有不同。一項公眾意見的調查顯示，約有 20% 市民認為法援署並非獨立運作。至於法援署的職員方面，部門人員（如法律援助律師及律政書記）均不支持法援署脫離政府架構。委員同意，在政府當局詳細考慮法援局的報告後再討論該事宜。

中國內地及香港特區法院的刑事司法管轄權

12. 鑑於兩宗案件所引發有關香港特區司法管轄權的問題廣受公眾關注，事務委員會在 1999 年 1 月 16 日舉行特別會議討論該問題。法律學者及法律專業人士亦獲邀出席會議，向事務委員會提出意見。會上的討論大部分集中於政府當局按立法目的對 1997 年《中國刑法》第七條作出的詮釋。《中國刑法》第七條規定，該法適用於在中國領域外犯該法所規定罪行的中國公民。

13. 部分委員同意大部分與會法律學者及法律專業人士的意見，認為政府當局將“領域”詮釋為“司法管轄權領域”違背了該詞的一般字面涵義。“領域”一詞是指在中華人民共和國（下稱“中國”）主權管轄之下的領土範圍。《中國刑法》第七條不適用於內地居民在香港特區所犯的罪行，亦沒有賦予內地法院審理該等罪行的司法管轄權。他們又認為，政府當局提出的關注事項，即有必要將在香港特區犯罪的非特區居民繩之於法的問題，應藉香港特區制定新法例作出處理，而不是將《中國刑法》的適用範圍擴大至香港特區。此外，中港兩地並無引渡安排的論據，不足以加強政府當局所作詮釋的說服力。

14. 政府當局重申其對該事的立場，並解釋《中國刑法》第六及七條中“領域”一詞的必然涵義是指“司法管轄權”領域，而非“地理”領域。因此，《中國刑法》第七條應解釋為只適用於在中國司法管轄權領域外犯罪的內地居民，而香港特區並不在中國的司法管轄權領域內。政府當局又指出，對於跨境罪案和涉及內地居民在香港犯罪的案件，香港法院並無專有的司法管轄權。

刑事檢控政策

15. 律政司曾向事務委員會講述在決定是否提出檢控時須予考慮的原則和因素、私人檢控程序及介入私人檢控的情況。事務委員會察悉，在裁判官席前審理的法律程序的任何階段中，律政司司長可介入及接手進行有關法律程序，但該權力只會在非常特殊及符合公眾利益的情況下行使。在1996年至1998年9月期間進行的19宗私人檢控案件中，有6宗案件曾要求律政司司長介入。自1995年以來，只有兩宗私人檢控案件被政府終止。

律政司司長不檢控胡仙女士的決定

16. 為跟進律政司司長在1998年3月23日的事務委員會會議上承諾在《英文虎報》一案審結後，就其不檢控胡仙女士的決定發表聲明，事務委員會在法庭於1999年1月20日就該案宣告判決後，於1999年2月4日舉行特別會議，由律政司司長就該事向事務委員會作出解釋。

17. 律政司司長在其向事務委員會發表的聲明中解釋，她曾經極為小心地評估案中的證據、其顧問的意見及胡仙女士代表律師的申述，然後才作出不起訴胡仙女士的決定。在研究案中證據後，她的結論是沒有合理機會達至定罪，故此提出檢控是不當的。她又曾慎重考慮胡仙女士代表律師的申述。她認為，若胡仙女士被檢控，對於其擔任主席的星島集團的重組債務工作會構成很大障礙。若一間歷史悠久而舉足輕重的傳媒集團倒閉，便會在國際間傳達極負面的信息，更遑論在失業人數上升期間，此事對該集團約1900名本地及海外僱員的利益所帶來的影響。律政司司長曾考慮提出檢控對其他人可能構成的影響，以及提出檢控可能帶來的後果是否與指稱罪行的嚴重性相稱。在該等情況下，律政司司長決定向胡仙女士提出檢控並不符合公眾利益。

18. 一名委員質疑，若律政司司長已決定並無充分證據對胡仙女士提出檢控，她是否還有必要考慮公眾利益的因素。部分委員不贊同律政司司長對公眾利益的理解。他們指出，根據法治精神，法律面前人人平等及必須遵守法律。在決定是否對某人提出檢控時，考慮其財政狀況、其業務的性質或僱員人數等因素，實在無關重要，而且絕不公平。政府當局向事務委員會表示，律政司司長並非根據個人身份或財政狀況等考慮因素作出決定。在《英文虎報》一案的情況下，有關僱員的利益此項考慮因素是在律政司《刑事檢控政策》訂明的公眾利益考慮因素的廣義範圍內。但若有新證據出現，律政司司長會覆檢其不檢控胡仙女士的決定。

法律教育

19. 在1999年6月5日，事務委員會舉行特別會議，與香港大學、香港城市大學及兩個法律專業團體的代表討論法律教育的問題。與會各方就多項事宜交換了意見，當中包括新入職者及法科畢業生的質素、大

學的收生要求及課程、持續法律教育，以及政府的招聘工作。與會各方均同意應就香港的法律教育進行全面檢討。鑑於律師會曾向服務業支援資助計劃申請由政府撥款進行有關檢討，事務委員會同意由主席致函服務業支援資助計劃，表示支持該項申請。有關函件已於 1999 年 6 月 9 日發出。

其他事項

20. 政府當局及有關人士亦曾向事務委員會講述若干其他事項，包括內地與香港特區相互執行仲裁裁決和兩地之間民商事司法文書的送達、區域法院及小額錢債審裁處的司法管轄權、《在刑事法律程序中有關供認陳述的可接納性的規管程序諮詢文件》、香港律師及中國委托公證人在中國房地產交易中的角色及操守，以及廢除性罪行佐證規則的建議。此外，政府當局在多項財務及立法建議提交財務委員會或立法會審議前，先行諮詢事務委員會。

事務委員會的會議

21. 在 1998 年 7 月至 1999 年 6 月期間，事務委員會共舉行了 16 次會議。香港大律師公會及律師會的代表出席了大部分會議。

立法會秘書處

1999 年 6 月 11 日

立法會

司法及法律事務委員會

職權範圍

1. 在符合維持司法獨立及法治的精神原則下，監察及研究與司法及法律事務有關的政策事宜，包括有關官員及部門在推行上述工作方面的效能。
2. 就有關的政策事宜交換及發表意見。
3. 在各有關政策範圍內的重要立法和財政建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取對該等建議作出的簡介，並提供意見。
4. 就由立法會或內務委員會轉交，或由事務委員會本身提出的，在各有關政策範圍內廣受公眾關注的重大事項，進行研究及提交報告。

立法會
司法及法律事務委員會

委員名單

吳靄儀議員（主席）
曾鈺成議員（副主席）
何俊仁議員
李柱銘議員
涂謹申議員
劉健儀議員
劉漢銓議員
劉慧卿議員

合共： 8 位議員

日期： 1998 年 7 月 14 日

覆檢 17 條有關條例

- (1) 《氣體安全條例》（第 51 章）
- (2) 《職業安全及健康條例》（第 509 章）
- (3) 《性別歧視條例》（第 480 章）
- (4) 《殘疾歧視條例》（第 487 章）
- (5) 《家庭崗位歧視條例》（第 527 章）
- (6) 《保護臭氧層條例》（第 403 章）
- (7) 《海上傾倒物料條例》（第 466 章）
- (8) 《海岸公園條例》（第 476 章）
- (9) 《環境影響評估條例》（第 499 章）
- (10) 《植物品種保護條例》（第 490 章）
- (11) 《專利條例》（第 514 章）
- (12) 《註冊外觀設計條例》（第 522 章）
- (13) 《仲裁條例》（第 341 章）
- (14) 《立法會行政管理委員會條例》（第 443 章）
- (15) 《強制性公積金計劃條例》（第 485 章）
- (16) 《社會工作者註冊條例》（第 505 章）
- (17) 《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）