

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2540/06-07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5月28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)
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
劉慧卿議員, JP
余若薇議員, SC, JP

列席議員：張超雄議員

缺席委員：馬力議員, GBS, JP(副主席)
李國英議員, MH, JP

出席公職人員：議程第III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

副行政署長
袁莎妮女士

律政司

法律政策專員
溫法德先生

議程第IV項

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)
李尹璇先生

政府當局

政務司司長辦公室行政署

行政署長
謝曼怡女士

副行政署長
袁莎妮女士

財經事務及庫務局

副秘書長(庫務)
謝雲珍女士

議程第V項

政府當局

律政司

署理副法律政策專員
潘英光先生

高級政府律師
陳惠璋女士

應邀出席人士： 議程第III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

香港律師會

法律援助委員會主席
何君堯先生

香港人權監察

總幹事
羅沃啟先生

議程第V項

香港大律師公會

蘇國良先生

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

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)1966/06-07號文件——2007年3月26日會議的紀要)

2007年3月26日會議的紀要獲確認通過。

II. 下次會議的討論事項

(立法會CB(2)1968/06-07(01)號文件——待議事項一覽表)

立法會CB(2)1968/06-07(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)1968/06-07(03)號文件——跟進行動一覽表)

2 委員同意於2007年6月25日的會議上討論下列事項——

- (a) 法援婚姻訴訟個案家事調解試驗計劃；及
- (b) 招聘法律草擬人員的政策

(會後補註：主席於2007年6月1日指示秘書處將"刑事法律援助費用制度"此事項加入下次會議議程。)

III. 建議將法律援助範疇轉移到民政事務局

(立法會CB(2)1968/06-07(04)號文件——政府當局有關"重組政府總部：法律援助範疇轉移到民政事務局的建議"的文件

立法會CB(2)1968/06-07(05)號文件——政府當局提供的補充資料

立法會CB(2)1989/06-07(01)號文件——香港大律師公會提交的第一份立場書

立法會CB(2)1989/06-07(02)號文件——香港人權監察提交的意見書

立法會CB(2)2058/06-07(01)號文件——香港律師會提交的意見書

立法會CB(2)2058/06-07(02)號文件——法律援助服務局2007年6月4日的來函

立法會CB(2)2123/06-07(01)號文件——香港大律師公會提交的第二份立場書)

3. 主席歡迎政府當局及有關團體的代表出席會議。她表示，行政長官宣布由2007年7月1日起實施重組政府總部政策局的計劃。是次會議旨在聽取各界對將法律援助範疇由政務司司長辦公室轄下的行政署("行政署")轉移到民政事務局的建議("轉移建議")的意見。主席表示，事務委員會曾邀請法律援助服務局("法援局")(此機構特為向行政長官提供有關法律援助政策的意見而設)出席是次會議，只是其主席不在香港。鑒於轉移建議會影響到尋求公義的情況及司法制度，事務委員會亦邀請了律政司司長，而律政司司長委派法律政策專員代其出席會議。

政府當局及團體代表作出簡報

4. 行政署長向委員簡述有關文件所載政府當局的立場。

5. 香港大律師公會主席袁國強先生向委員簡介大律師公會的立場書。簡而言之，大律師公會並不支持轉移建議，並提出3項主要關注事項。第一，轉移建議會削弱法律援助署("法援署")的獨立地位或其獨立形象。第二，由於民政事務局局長及民政事務總署署長按其法定權力作出的某些決定可予司法覆核，因而可能出現利益衝突。轉移建議會令人質疑當局會否在指控政府的案件中，收緊對法援署提供法律援助的管制。第三，政府沒有諮詢法援局，違反了《法律援助服務局條例》(第489章)的目的和精神。

6. 香港律師會法律援助委員會主席何君堯先生表示，律師會對轉移建議持中立態度。律師會認為，確保法援署及法援局能獨立於政府當局運作，在政策檢討上更具意義。應主席要求，律師會答允在會後向事務委員會提交立場書。

7. 香港人權監察("人權監察")的羅沃啟先生表示，人權監察主張法援署獨立，並不支持轉移建議。人權監察的意見載於其在會後提交的意見書。

(會後補註：人權監察及律師會提交的意見書已分別於2007年5月28日及6月6日隨立法會CB(2)1989/06-07(02)及2058/06-07(01)號文件送交委員參閱。)

討論

8. 李柱銘議員表示，部分議員逾10年前已要求將法援署劃為獨立部門，政府當局現時卻建議將法援署撥歸一個政策局負責。李議員詢問政府當局為何逆立法會議員的要求行事。

9. 行政署長回應團體代表及李柱銘議員的意見時提出下列各點——

- (a) 政府當局一直認為法律援助是獨立的政策範疇。由於法律援助政策日趨複雜全面，將此項目與其他同樣重要的政策看齊，即交由一個政策局負責，做法合理恰當。民政事務局由局長掌管，而局長有常任秘書長輔助，與行政署現時的架構相比，該局將可就法律援助事宜提供更大的政策支援；
- (b) 在法例和實際執行上均設有保障措施，確保法律援助署署長("法援署署長")會繼續以公正無私、透明而負責任的方式行使其權力及職能。《法

律援助條例》及相關的規例規定，法援署署長須按照法例條文所訂明的準則對法律援助申請進行經濟及案情審查。此外，法援署署長不給予法律援助的決定，法庭或高等法院司法常務官（視乎案件類別）可予審查或覆核；

- (c) 有先例證明，在現行安排下，有人曾獲法律援助對政府的某些決定提出法律訴訟；轉移建議不會改變這做法；及
- (d) 除尋求公義及法律上的考慮外，法律援助政策亦須配合民生或社區的需求。正因如此，法援局成立興趣小組，成員不單有法律援助名冊律師，亦有非政府機構的代表、區議員、學者及會計師。法援局亦舉辦講座，與多個非政府機構會面，討論法律援助問題，與有關各方保持聯繫。由於民政事務局已發展龐大的社區網絡，政府當局認為將法律援助範疇撥歸民政事務局負責，是恰當做法。

10. 法律政策專員補充，律政司法律政策組處理尋求公義的問題。根據《法律援助服務局條例》，法援局的職能分兩方面。第一，監督由法援署提供的法律援助服務的行政管理事宜。第二，在法律援助政策上充任行政長官的諮詢組織。將責任由行政署重新分配予民政事務局，並不會改變法援局的職能。雖然當局無須就轉移建議諮詢法援局，但作出諮詢或會更理想。關於在落實轉移建議後當局會收緊對法援署管制的論點，法律政策專員回應時表示，根據目前安排，法援署署長在行使其法定權力及職能時，無須聽命於政務司司長或受其控制，而在落實建議後，亦無須聽命於民政事務局局長或受其控制。他亦證實，有關重組建議的決議案並無提及法援署署長的職能。轉移建議純屬行政安排。

11. 劉慧卿議員、張超雄議員及余若薇議員並不信服有需要落實轉移建議。他們指出，部分立法會議員、法援局及兩個法律專業團體多年來一直呼籲當局成立一個獨立的法定法律援助管理局。把法援署撥歸一個政策局負責，會將其降格，損害其獨立性，是倒退做法。此後此範疇受一名局長及一名常任秘書長等更多高級政府官員監督，法援署所受的管制多添一層。他們亦對法援局、兩個法律專業團體及公眾事先未獲諮詢表示關注。從政制事務委員會兩次會議上所接獲公眾對重組建議的意見判斷，政府當局低估了公眾對轉移建議的反應。他們認為，尋求公義是法治的關鍵元素。確保理據

充分而經濟能力欠佳的人亦可向大財團及政府提出法律訴訟，至為重要。

12. 行政署長重申，當局將法律援助範疇撥歸一個政策局負責，旨在向公眾提供更佳更全面的服務。轉移建議決不會影響法援署的地位，因此並非倒退做法。雖然法援局會就改善法律援助制度的措施向政府當局提供意見，但有關刑事法律援助費用檢討、法律援助申請人經濟資格限額的周年及每兩年一次檢討，以及就評定法律援助申請人經濟資格限額的準則每五年進行一次的檢討的實際工作，均由行政署處理執行。政府當局認為，由一個政策局展開和統籌該等事項會更適合。

13. 行政署長又表示，政府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，仍無法行事。在現行的法律援助計劃下，超過七成住戶合資格申請普通法律援助計劃及法律援助輔助計劃。消費者調查顯示，在獲得法律援助的人中，九成以上滿意法援署及外委律師所提供的服務。在落實轉移建議後，政府當局會繼續改善法律援助政策，並維持法援署的服務質素。她補充，法援署的獨立性是重大問題，超逾轉移建議的涵蓋範圍。

14. 張超雄議員詢問，轉移建議背後的概念是否亦會適用於其他執行公職的獨立法定機構，例如廉政公署及申訴專員公署等。行政署長答稱並不適用。她重申，轉移建議是對政府總部內部職責分工的改良工作一部分。

15. 余若薇議員詢問轉移建議對法援署的人手編制有何影響。行政署長證實，法援署仍是政府部門，落實轉移建議不會對其人手編制有何改變，該署仍約有500名員工，其中超過300名屬專業職系。

16. 余若薇議員詢問法援局有否討論轉移建議。行政署長回應時表示，行政長官於2007年5月3日宣布重組建議後，政府當局於2007年5月10日向法援局作出簡報，告知法援局在落實轉移建議後，法援署及法援局的法定權力和職能不變。在該次會議上，有人問到轉移建議會否有助加快法律援助政策的檢討，並影響提供法援署的撥款。政府當局答稱，轉移建議旨在改善法律援助服務，不會對法援署的運作或撥款有任何改變。

17. 劉慧卿議員認為，轉移建議既非退步，亦非進步。既然落實該建議後有關安排與現時大致相同，她對之持開放態度。鑒於法律援助申請人多屬草根階層，她

詢問這是否政府當局將法律援助範疇撥歸民政事務局負責的考慮因素之一。

18. 行政署長回應時表示，鑒於民政事務局已發展龐大的社會網絡，故能促進汲取社區對法律援助服務的意見。此外，由於法律援助個案多與婚姻糾紛有關，而政府當局一直提倡以調解方式解決這些糾紛，交由民政事務局負責提高公眾對調解服務的認識，確有其優點。

19. 劉健儀議員表示，部分團體代表提出的關注事項屬概念多於真實。舉例而言，有關民政事務局局長對法援署的管制較政務司司長嚴格的觀點，並無根據。對於利益衝突的關注，現已有法定架構確保法援署署長以公正、負責任的態度執行其職能。縱使或會有人懷疑民政事務局在審批法律援助時是否公正不阿，但高等法院會覆核針對法援署拒絕提供法律援助所提出的上訴案件，公眾應有信心。

20. 袁國強先生在回應劉健儀議員時提出——

- (a) 要維持公眾對法治的信心，在法律援助行政管理方面具有實際而可見的獨立性至關重要；
- (b) 民政事務局局長及民政事務總署署長獲授多項法定權力，如發牌、信託基金及村代表選舉等。把法援署撥歸民政事務局負責，在須決定是否提供法律援助，供市民就民政事務局局長及民政事務總署署長的決定申請司法覆核時，可能會出現利益衝突的情況；及
- (c) 為免出現利益衝突，法援署或須經常根據《法律援助條例》第9條就法律援助申請尋求獨立法律意見，因而增加公帑負擔。

21. 大律師公會執行委員會委員羅沛然先生記得，1986年的司葛報告及1993年的法律援助諮詢文件均認同，令人見到法律援助行政管理的獨立性甚為重要。葉錫安議員曾於1993年7月21日的立法局會議席上動議議案，促請政府成立一個獨立的法定管理局，負責法律援助方面的行政管理工作。鄭慕智議員曾在致辭中表示，他認為“狐狸守衛雞舍”這深入的形象，必須從我們的司法制度中剔除。法律援助作為司法制度獨立一環的重要性，實無庸置疑。

22. 羅沃啟先生表示，在轉移建議下，法援署會受到民政事務局局長及政務司司長干預。政策局的干預愈

多，法律援助的行政管理便愈難保持不偏不倚。已故的 **Pam BECKER** 女士曾為法援署工作，其後離職。在職期間，她在涉及越南船民問題而向政府採取法律行動的法律援助案件中，承受極大壓力。他指出，法律援助申請人如申請法律援助被拒，他即使就當局拒絕提供法律援助提出上訴，亦難以得直。

23. 主席表示，法援署曾就關乎人權、難民、政治庇護及入境等事項的案件提供資助。既然向政府提出訴訟的情況並不罕見，將法援署撥歸一個政策局負責，由法援署決定某人是否有權獲得法律援助對該政策局提出訴訟，此情況實不可接受。主席表示，財務委員會將於2007年6月8日考慮有關重組建議的財務建議，而政府當局擬於2007年7月1日落實有關建議。然而，事務委員會將以下列方式跟進此事——

- (a) 要求法援局於2007年6月8日的財務委員會會議舉行前，就轉移建議表明立場；
- (b) 要求政府當局提供文件，闡釋轉移建議所造成的影響；及
- (c) 事務委員會日後會跟進法律援助行政管理獨立此課題。

(會後補註：法援局的書面回應已於2007年6月6日隨立法會CB(2)2058/06-07(02)號文件向事務委員會委員發出，副本亦已送交全體議員。政府當局的文件已於2007年6月7日隨立法會CB(2)2117/06-07號文件向事務委員會委員發出。)

IV. 司法機構的財政預算安排及資源

(立法會CB(2)1968/06-07(06)號文件——立法會秘書處擬備的背景資料簡介)

立法會CB(2)1940/06-07(01)號文件——司法機構政務處有關"司法機構的財政預算安排及資源"的文件

立法會CB(2)1940/06-07(02)號文件——政府當局有關"司法機構的財政預算安排及資源"的文件

立法會CB(2)1940/06-07(03)號文件——香港大律師公會2007年5月10日的來函)

24. 司法機構政務長向事務委員會簡述司法機構對其財政預算安排及資源的立場(載於立法會CB(2)1940/

06-07(01)號文件)。簡而言之，司法機構滿意經修訂的財政預算安排，即司法機構會在政府當局為司法機構編制運作開支撥款封套之前，向政府當局提交預計資源需求。司法機構已進一步建議在未來的周年財政預算中，將經修訂的財政預算安排擴及人力資源，建議已獲政府當局接納。至於司法人員的薪酬釐定制度，司法機構贊成梅師賢爵士於2003年提交行政長官的顧問研究報告書("梅師賢報告書")所載的建議。

25. 行政署長告知委員司法機構經修訂的財政預算安排及司法人員薪酬機制檢討的最新發展(載於立法會CB(2)1940/06-07(02)號文件)。在人手需求方面，政府當局樂意與司法機構研究如何進一步改善現行機制。關於司法人員薪酬機制的檢討，行政長官曾於2004年1月委任司法人員薪俸及服務條件常務委員會("薪常會")研究此事，並就應否接納梅師賢報告書作出建議。有關的研究報告書已於2005年11月25日提交行政長官。

26. 主席記得，數年前有人建議跟隨首長級人員的安排削減法官的薪酬，該建議當時遭受強烈反對。她詢問公務員最近的薪酬調整會否適用於法官及司法人員。

27. 行政署長證實，法官的薪酬近年並無削減。在制訂新機制之前，政府當局會繼續按現行機制檢討法官及司法人員的薪酬，即政府當局會諮詢司法機構，公務員的薪酬調整建議應否亦適用於法官及司法人員。

28. 對於政府當局用了頗長時間考慮梅師賢報告書及薪常會研究報告書所提出的建議，劉慧卿議員表示關注。她要求政府當局提供文件，解釋還需多久才完成考慮該兩份報告書，並述明其對該兩份報告書的疑慮。

政府當局

29. 行政署長回應時表示，鑒於梅師賢報告書及薪常會研究報告書的建議對本港司法人員的薪酬制度有深遠影響，政府當局尚需更多時間研究有關事宜。她會向政府當局反映劉議員的關注。

政府當局

30. 劉慧卿議員提到司法機構的文件第3及5段，並要求當局澄清司法機構表示2007-2008年度的資源需求較2006-2007年度增加10.5%，所憑依據為何。司法機構政務長解釋，該增幅乃按經修訂的2006-2007年度預算計算。她手頭上並無有關數據，故會在會後提供書面回應。

(會後補註：司法機構在會後表示，2005-2006年度及2006-2007年度的經修訂預算分別為8億9,290萬元及9億零60萬元。)

V. 改革仲裁法

(立法會CB(2)1941/06-07(01)號文件——政府當局有關"改革仲裁法"的文件)

31. 署理副法律政策專員告知委員該文件所載有關改革仲裁法的進展。他表示，香港仲裁司學會的香港仲裁法委員會於2003年發表報告書，建議消除現行《仲裁條例》(第341章)中本地仲裁與國際仲裁之間的分別。為研究有關建議而成立的工作小組曾舉行多次會議。工作小組在其下成立了小組委員會，負責審核律政司草擬的新《仲裁條例草案》工作稿("條例草案擬稿")。該小組委員會於2006年1月至2007年5月期間舉行了30多次會議，詳細審核條例草案擬稿所反映的立法建議。律政司擬於2007年年底前發出有關仲裁法改革的諮詢文件，附連《仲裁條例草案》擬稿，最快會於2008-2009年度的立法會期內向立法會提交條例草案。

32. 香港大律師公會的蘇國良先生表示，大律師公會自2003年起已參與討論仲裁法的改革。該會支持此項法律改革，認為會有利於香港發展為仲裁中心。大律師公會希望有關諮詢會在短期內進行，而有關法案會在切實可行的範圍內盡快提交立法會。

33. 主席記得在其召開的法律研討會上，與會人士對應否保留與就法律論點針對仲裁庭的裁決提出上訴有關的現行本地仲裁制度條文，進行了激烈辯論。她詢問各方有否就此問題達成共識。

34. 署理副法律政策專員回應時表示，工作小組花了不少時間討論如何保留現行本地仲裁制度。建造業認為上訴機制尤其應予保留。政府當局傾向加入這些條文，作為條例草案擬稿的一部分。換言之，當局將採用一個"另行選擇"的制度，讓使用仲裁服務的人可繼續採用現時本地仲裁制度的某些條文。

35. 議事完畢，會議於下午6時20分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年7月23日