

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2093/08-09號文件

檔號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會 向立法會提交的報告

目的

本報告旨在匯報司法及法律事務委員會在立法會2008-2009年度會期的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2009年7月8日立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過、並在2000年12月20日、2002年10月9日、2007年7月11日及2008年7月2日修訂的一項決議案，成立司法及法律事務委員會，負責監察及研究與司法及法律事務有關的政府政策事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 事務委員會由8名委員組成，吳靄儀議員及何俊仁議員分別獲選為正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

實施民事司法制度改革

司法機構及法律專業的準備

4. 事務委員會一直在監察司法機構及兩個法律專業團體為實施民事司法制度改革所作準備的進度。司法機構政務處曾向事務委員會簡報於2009年4月實施的民事司法制度改革的進度。香港大律師公會及香港律師會均向事務委員會保證，該兩系的法律專業已為實施有關改革準備就緒。委員強調，實施民事司法制度改革後密切監察經改革的制度，以及蒐集相關持份者的回應，此點至為重要。事務委員會察悉，終審法院首席法官已成立一個委員會(監察委員會)，負責監察改革後民事司法制度的運作情況，並提出建議，確保該制度有效運作。

應事務委員會的要求，司法機構政務處承諾會就監察委員會的工作提供進一步資料，並在實施民事司法制度改革後約一年後向委員簡報經改革後該制度的成效。

無律師代表訴訟人資源中心的運作

5. 基於民事司法制度改革帶來的程序改變對無律師代表訴訟人的影響，司法機構政務處向事務委員會作出簡報，闡述對無律師代表訴訟人資源中心(下稱"資源中心")的服務及設施所作的提升，以評估資源中心的服務是否足夠。事務委員會察悉，因應民事司法制度改革的實施，並為方便向無律師代表訴訟人提供服務，司法機構更新了無律師代表訴訟人資源中心督導委員會。該委員會將監督有關資源中心的各項事宜，確保中心能提供足夠而合適的協助。

6. 委員認為，日益增加的無律師代表訴訟人已對司法時間及資源造成壓力，他們一致認為應向無律師代表訴訟人提供法律諮詢服務，以進一步提升對他們的服務。委員察悉，司法機構的立場是，基於司法機構必須維持獨立及中立的基本原則，由資源中心向無律師代表訴訟人提供法律意見並不恰當。委員向政府當局提議設立一個與當值律師計劃的服務相若的免費法律諮詢計劃，由義務律師在資源中心附近的辦事處向無律師代表訴訟人免費提供初步法律意見。政府當局承諾會在諮詢司法機構後審慎研究該建議的詳情及影響。事務委員會亦已安排於2009年7月中訪問司法機構時參觀資源中心。

調解服務的發展

7. 由律政司司長擔任主席的調解工作小組(下稱"工作小組")於2008年年初成立，以規劃出如何更有效、更廣泛地利用調解來解決商業糾紛及社區層面的爭議。事務委員會認為，協助普通市民以更快捷、更有效的方法解決糾紛，而無須訴諸司法程序，實甚重要。事務委員會已促請政府當局探討有何方法促進和鼓勵市民在社區層面進行調解。

8. 事務委員會聽取了政府當局有關工作小組工作最新發展的簡報。當局告知委員，在過去一年，工作小組與轄下3個專責小組曾研究各項相關事宜，包括物色合適的社區調解場地、法律學院開辦的調解課程、向商界推廣調解服務、《香港調解守則》擬稿、守則的執行方案、調解員評審準則，以及考慮是否需要制定調解法例。委員亦察悉，當局計劃在2009年12月工作小組完成報告後，於明年初就推廣調解服務進行公眾諮詢。

9. 政府當局表示，為解決有關對缺乏適當場地進行調解(尤其是社區調解)的關注，當局將於2009年7月推行一項試驗計劃，讓調解員可在指定時間免費使用兩個社區中心的場地，進行義務調解。當局亦會在有需要時考慮將試驗計劃擴及其他社區中心。委員要求政府當局進一步探討方法以解決該專業對調解場地供應問題的關注。

土地審裁處建築物管理案件的調解

10. 政府當局曾向事務委員會簡介為期一年的土地審裁處(下稱"審裁處")建築物管理案件試驗計劃(下稱"試驗計劃")的評估結果，該計劃旨在使審裁處能更有效、迅速而又公平地處理建築物管理案件，並鼓勵有關各方以調解方式解決其糾紛。事務委員會察悉，由於試驗計劃成效理想，審裁處擬將在試驗計劃中採取的措施定為標準做法。由2009年7月1日起，透過自動和書面指示和核對清單作更積極案件管理的做法，將適用於雙方均有律師代表的案件。當局建議律師在審裁處所有有律師代表的建築物管理案件中與其當事人探討調解是否可行。若案件中有一訴訟方或雙方並無律師代表，審裁處可視乎情況，應訴訟一方的申請或主動考慮，指示訴訟各方須遵從調解的有關程序。

11. 委員擔心，試驗計劃的所有義務調解服務名額用罄後，願意嘗試透過調解解決糾紛的訴訟方會有所減少。他們認為，在審裁處調解成功達成和解會節省大量司法資源，而此等資源應用於鼓勵更多人採用調解來解決建築物管理糾紛，如資助調解服務費用等。事務委員會會與政府當局提出此事。

獲法律援助的婚姻訴訟個案所作的調解

12. 政府當局在上年度立法會期建議以常設方式資助獲法律援助的婚姻訴訟個案進行調解，建議獲事務委員會支持。政府當局其後向事務委員會簡報實施此建議的最新發展。鑑於委員建議以中段覆檢的方式訂定調解過程的基本時數上限，當局已將每宗個案的調解過程基本時數初步上限訂於9小時，如得到法律援助署署長(下稱"署長")批准，則可再延長6小時。如為完成調解過程而需在15小時上限以外增加時數，須由署長按每宗個案的情況進一步批准。對於將法律援助的資助範圍擴及法援婚姻訴訟個案的調解費用的建議，事務委員會普遍表示支持，而政府當局會於訂定有關的實施安排後施行該建議。

尋求司法公正

13. 尋求司法公正一直是事務委員會的主要關注事項。委員認為現行的法律援助制度未能應付社會的實際需要，而法律援助服務一般

未能惠及大部分的中產人士。事務委員會曾討論提供法律援助服務方面不同範疇的問題。

就評定法律援助申請人財務資格的準則進行每五年一次的檢討

14. 自2007年開始，政府當局一直向事務委員會匯報就評定法律援助申請人財務資格準則的而持續進行每五年一次檢討的進展，檢討範圍包括以財務能力為基礎評定法律援助申請人財務資格的方法、計算可動用收入及可動用資產的方法、財務資格限額和法律援助輔助計劃(下稱"輔助計劃")。

15. 委員重申，他們質疑現時對所有類別的法律援助申請設定劃一的財務限額而不考慮不同類別案件的個別情況，這做法是否恰當。他們認為，政府當局應採取更靈活更周全的方法檢討法律援助制度，以確保眾人均可尋求司法公正。

16. 委員一致認為應擴大輔助計劃的範圍，方法是提高申請人的財務資格上限、增加該計劃所適用的案件類別，並靈活運用法律援助受助人所須支付的分擔費率，為沒有能力負擔高昂訴訟費用的人提供更多尋求司法公正的機會，同時維持該計劃的財務穩健狀況。

17. 政府當局於2009年3月告知事務委員會，當局需要更多時間以審慎考慮該檢討的未來路向及相關的財務和其他影響，並承諾會在切實可行情況下盡快就對該五年一次檢討所作的建議向事務委員會匯報。

刑事法律援助費用制度

18. 事務委員會一直監察刑事法律援助費用制度(即法律援助署(下稱"法援署")聘用刑事法律援助律師的費用支付制度)的檢討進度，該檢討旨在令法援署支付法律援助費用的制度與律政司的控方費用制度大致相若，並為承辦刑事法律援助工作的外委律師提供合理報酬。事務委員會察悉，政府當局雖與兩個法律專業團體達成基本共識，認同應採納以標明報聘費方式運作的新費用架構，但政府當局仍未解決其與香港律師會在律師費用額方面的分歧。事務委員會亦察悉，大律師公會建議，鑑於政府當局與律師會之間的商討並無進展，如雙方未能就費用額達成共識，大律師與律師的經修訂刑事法律援助費用制度應分開實施。

19. 政府當局於2009年6月向事務委員會匯報其與律師會商討律師費用額的最新進展。政府當局告知事務委員會，當局就費用額提出了一個經修訂的建議，供律師會考慮，並表示會在新費用額有效實施後的兩年內，重新考慮該等費用額。然而，委員注意到，律師會認為

經修訂的費用額未能正確反映承辦刑事法律援助工作律師的責任及專業服務，有關費用仍遠落後於採用民事訴訟各方對評基準計算的民事法律援助案件的薪酬。律師會對於政府當局未能妥善解決其提出的重要原則問題，即律師承辦民事與刑事法律援助工作的薪酬差距，以及日後檢討刑事法律援助費用的標準等，深感關注。

20. 政府當局向事務委員會解釋，當局已從財政預算的角度，並參照處理刑事案件的政府內部律師的薪酬考慮律師費用額的問題。部分委員認為，鑑於律師會與政府當局對釐定律師費用增加的基礎的基本分歧仍未解決，政府當局提出的律師薪酬雖未盡人意，但應接受該建議，作為日後進一步調升的基礎。然而，委員重申，他們認為政府當局應解決律師會提出的原則問題，以提供一個雙方均可接受的基礎，供日後商談調整費用之用。他們促請雙方盡量解決其分歧，以便早日實施為承辦法律援助工作的律師而設的經修訂薪酬制度。

刑事案件的刑事法律援助

21. 事務委員會察悉，根據《刑事案件法律援助規則》(第221D章)("該規則")第4(1)(h)條，只有被判定有罪的人，才合資格申請法律援助向終審法院提出上訴。香港人權監察向事務委員會提出此問題，指該款規則範圍過於狹窄，可造成不公情況，故建議修訂該規則，容許向終審法院提出不涉及定罪的案件亦可獲得法律援助。

22. 委員普遍支持香港人權監察所提修訂該規則的建議，認為此漏洞對維護人權具有廣泛影響。他們關注到規則第4(1)(h)條可導致具有重大憲制或人權影響的案件無法獲法律援助。委員認為，該款規則全面禁止對所有提交終審法院而不涉及定罪的案件給予法律援助，本身已屬違憲，而此全面禁止的做法嚴重影響到公眾向法庭尋求公義的權利。他們促請政府當局應盡快修訂該款規則。政府當局答允在研究該規則的修訂建議時，會積極考慮委員的意見。事務委員會會在下年度立法會期初與政府當局跟進此事。

與檢控有關的事項

法庭檢控主任制度

23. 事務委員會在上年度立法會期討論律政司刑事檢控科員工流失的問題時，認為法庭檢控主任職系於1976年設立以接掌裁判法院的檢控工作，現在對此職系作出檢討，實合時宜。委員始終認為，檢控工作應由具備法律專業資格的執業者執行，而非由無須具備法律專業資格的法庭檢控主任處理。

24. 政府當局向事務委員會匯報時表示，在考慮法庭檢控主任的問題時，其指導原則是，縱使無法在短期內實現，在中期及長期來說，大部分檢控工作應由具備法律專業資格的人員負責執行。不過，即使政府律師的起薪點較高，要招聘有法律專業資格的人擔任政府律師已有困難，因此當局實難以設定達致上述目標的時限。政府當局亦留意到法庭檢控主任一直提供高質素的檢控服務，而資歷較淺的大律師整體而言也未必能及。

25. 部分委員認為，檢控人員能從控辯雙方的角度審視案件十分重要。與只擔當控方職責的法庭檢控主任相比，私人執業律師對控辯兩方面的工作有較平衡的專業知識，這對確保司法制度獨立和客觀至為重要。有些委員亦建議，為確保法庭檢控主任執行檢控工作的質素，此職級的最低入職資格應由大學入學試合格程度提高至持有大學學位，而政府當局應停止聘用沒有法律專業資格的人擔任法庭檢控主任。

26. 大律師公會告知事務委員會察悉，為提高資歷較淺大律師的水準，大律師公會成立了一個專責小組，負責監督為該公會資歷較淺的成員籌辦訓練課程的事宜，課程會特別著重有關刑事檢控的培訓。政府當局亦向事務委員會保證，當局會繼續將部分可循簡易程序處理的檢控案件外判給資歷較淺的大律師，讓他們有機會參與檢控工作。大律師公會建議培訓計劃的成效作出評估後，政府當局會重新檢討法庭檢控主任制度。

刑事豁免問題

27. 由於津巴布韋總統夫人格蕾斯•穆加貝在訪港期間涉嫌毆打一名攝影記者的事件引起公眾譁然，事務委員會邀請了律政司司長向事務委員會解釋律政司不起訴穆加貝夫人的決定。據律政司司長所述，中華人民共和國外交部駐香港特別行政區(下稱"香港特區")特派員公署(下稱"公署")已通知香港特區政府，穆加貝夫人根據《中華人民共和國外交特權與豁免條例》(下稱"該條例")第二十二條第一款第(三)項享有豁免和不受侵犯的權利。該條例列於《基本法》附件三，並在《1997年全國性法律公布》中公布，適用於香港。公署並表示，穆加貝夫人所享有的特權及豁免，包括刑事管轄豁免，等同外交人員根據該條例第十四條所享有的豁免。

28. 委員表示，若有人公然且蓄意地毆打他人而可免受檢控，他們對香港的法治深感關注。他們認為，香港特區政府應禁止穆加貝夫人入境，並尋求將其列為香港特區的不受歡迎人物。律政司司長向事務委員會解釋，根據《基本法》及《入境條例》(第115章)，香港特區政府有權實行出入境管制，包括管制其他國家人士的入境事宜等。不過，宣布某人為不受歡迎人物屬外交事務，中央政府才有權執行。律

政司司長亦向事務委員會保證，香港特區政府已向中央人民政府表達香港市民對此事件的關注。

法律專業執業的有限法律責任合夥模式

29. 在律政司司長就行政長官的《2008-2009年度施政報告》所作的政策簡報中，事務委員會察悉，律政司擬研究提交一條法案，就律師的有限法律責任合夥模式訂定條文，並已就有關的政策及立法事宜與律師會商討。應事務委員會的要求，律政司一直告知委員實施有關事宜的進展。當局告知事務委員會，除有限法律責任合夥的合夥人應否對業務的普通債項(如租金及僱員薪金)承擔個人法律責任一事之外，政府當局與律師會對所有重要的原則事項都持一致意見。當局的立場是，普通債項並非有限法律責任合夥模式的合夥人所無法控制而又不能預見的債項，情況有異於由其他合夥人因疏忽而招致的申索，因此有關合夥人應繼續對業務的普通債項承擔個人法律責任。事務委員會亦察悉，消費者委員會原則上並不反對採用有限法律責任合夥模式，但大前提是消費者利益能獲得足夠保障。

30. 委員普遍認為，有限法律責任合夥模式應盡快推行，以順應全球趨勢。推行此模式會降低個別合夥人在財務法律責任上所承擔的風險，並提供誘因讓律師組成大規模的專業執業，有能力提供更多元化的法律服務。不過，為配合有限法律責任合夥模式的推行，當局應制訂足夠的消費者保障措施。委員亦強調，加強有關有限法律責任合夥模式性質的公眾教育，讓消費者可在選擇法律代表時根據所得資料作出精明抉擇，此點甚為重要。政府當局告知事務委員會，當局亦明白有需要在有限法律責任合夥模式的建議中就限制專業法律責任與保障消費者利益之間求取適當平衡。就此方面，當局會在法例中加入條文，提高有限法律責任合夥模式運作上的透明度，例如規定每一間以有限法律責任合夥模式經營的律師行在其商號之後加入"有限法律責任合夥"一詞。政府當局亦會制訂一個公眾教育計劃，在實施新業務模式後加深公眾對有限法律責任合夥模式的本質及影響的認識。

31. 委員察悉，律師會建議在有限法律責任合夥模式下維持現時每宗申索以1,000萬港元為上限的法定專業彌償額；委員認為，律師會應提供有關數據，以協助事務委員會及政府當局評估現行的法定專業彌償額是否足以應付一般消費者對律師的申索。委員亦促請律師會在切實可行的情況下盡量解決消費者委員會對保障消費者的關注。

32. 委員察悉，有關修訂《法律執業者條例》(第159章)的法案會最快會於2009-2010年度立法會期的上半年度提交立法會。應事務委員會的要求，政府當局承諾在法案提交之前會再次向事務委員會匯報。

法律及相關服務的供求情況

33. 委員認為，政府當局應考慮將法律援助的範圍由訴訟擴及法律諮詢，以配合民事司法制度改革所帶來的改變。此外，隨着在內地工作及居住的香港人不斷增加，他們如在內地牽涉入法律訴訟程序，應獲得法律援助下的法律諮詢服務。委員認為，當局應從法律及相關服務的供求情況這較廣泛的角度討論免費法律諮詢計劃。

34. 政府當局曾就於2008年5月公布的《法律及相關服務供求情況的顧問研究報告》(下稱"顧問報告")，向事務委員會提交其對顧問報告所作考慮的進度報告。事務委員會對政府當局並無提出具體建議以解決顧問報告指出的服務供求差距及社會上未得到滿足的法律服務需求，深表不滿。委員認為，顧問報告的結果顯示，個別人士遇到很多難以解決的問題，但他們卻無法從現有的法律服務得到幫助，這足以證明社會對法律諮詢服務的需求未得到滿足，但縱使如此，政府當局卻未有提出任何建議，以檢討現行免費法律諮詢服務的成效及是否足夠，他們對此尤其感到不滿。應事務委員會的要求，政府當局承諾在諮詢兩個法律專業團體及相關的非政府組織後，就如何改善現行的社區法律諮詢服務訂定具體建議，並於下年度立法會期初向事務委員會匯報。

索償代理

35. 政府當局向事務委員會講述有關為解決索償代理引發的問題而採取的一系列公眾教育及執法措施的最新情況時，告知委員當局會參考有關的案例法後，考慮是否有需要立法，以檢討助訟及包攬訴訟此等普通法罪行的元素有否對警方／律政司的調查／檢控工作造成困難。盡管委員承認索償代理或迎合了社會上未能滿足的法律服務需求，他們強調，鑑於索償代理既無專業資格，也不受任何專業守則規管，基於法律及公眾利益的考慮，實有需要遏止其活動。事務委員會繼續監察政府當局所採取打擊索償代理活動的行動的進展。

法官執行非司法職務的委任

36. 委員察悉並關注到法官獲委任執行非司法職務日益增加的情況。事務委員會曾與司法機構政務處及政府當局討論政府對此方面的整體政策。事務委員會察悉，就司法機構以外的職務而言，如有關法例訂定現任法官及其他類別人士俱符合委任資格，司法機構近年的做法是要求政府當局在現任法官以外另覓人選，並只有在沒有其他合適人選時，才會抽調現任法官擔任有關職務。政府當局向事務委員會解釋，當局只有在認為有需要又恰當的情況下才會委任法官執行非司法

職務。若現任法官及退休法官均符合委任資格，且亦能物色到合適的退休法官人選，當局會考慮委任退休法官。

37. 委員主要關注到那些與司法工作無關的非司法職務的委任。他們認為，此等委任不僅會對珍貴而有限的司法資源造成壓力，亦會令市民對個別法官或司法機構整體的獨立性產生負面印象。委員強調，法官不應被要求執行任何或會被視為屬於政治性質的非司法職務，此點十分重要。應事務委員會的要求，政府當局承諾會全面檢討委任法官執行非司法職務的政策及準則，並檢討就政策而言，現時由現職法官執行非司法職務的非法定委任，是否必須繼續由現職法官執行。

檢討申訴專員公署的職權範圍

38. 申訴專員已分別於2006年11月及2007年11月向政府當局提交《申訴專員公署職權範圍檢討報告》的第一及第二部分。第一部分是對《申訴專員條例》(第397章)的執行所作的檢討，而第二部分則有關申訴專員制度的發展這較為廣義的檢討。事務委員會一直跟進政府當局對報告所作建議的回應。

39. 關於檢討報告第一部分所載擴大申訴專員職權範圍的建議，政府當局告知事務委員會，經徵詢有關政策局及公共機構的意見後，政府當局同意把醫療輔助隊、民眾安全服務隊、消費者委員會及地產代理監管局納入申訴專員的職權範圍，但認為不宜把華人永遠墳場管理委員會及華人廟宇委員會包括在內。政府當局會着手進行法例修訂工作，把上述4間公共機構納入申訴專員的職權範圍。事務委員會察悉，議員在審議《投訴警方獨立監察委員會條例草案》期間，曾考慮應否將擬於2009年6月1日成立的法定投訴警方獨立監察委員會(下稱"監警會")納入申訴專員職權範圍的問題。政府當局當時的意見是暫時不應將法定監警會納入申訴專員的管轄範圍，但申訴專員原則上不反對這樣做。事務委員會會在法定監警會展開運作一段時間後，與政府當局提出此事。

40. 檢討報告的第二部分研究香港申訴專員制度可能發展的4個範疇，包括保障及促進人權、查閱政府資料、保護告密人，以及設立專責申訴專員，例如醫療申訴專員公署。政府當局告知事務委員會，經諮詢有關政策局後，當局的結論是並無充分理據證明有需要對現有機制和做法進行該4方面的修改。

其他事項

41. 政府當局在向立法會提交下列立法建議前，曾諮詢或告知事務委員會 ——

- (a) 旨在賦予律師較高級法院出庭發言權的《2009年法律執業者(修訂)條例草案》；
- (b) 與實施民事司法制度改革有關的《2009年香港終審法院費用(修訂)規則》、《2009年區域法院民事訴訟程序(費用)(修訂)規則》及《〈2008年民事司法制度(雜項修訂)條例〉(生效日期)公告》；
- (c) 《仲裁條例草案》，該條例草案建議於聯合國國際貿易法委員會通過採用的《國際商事仲裁示範法》的基礎上，訂立適用於各類仲裁的單一仲裁體制；
- (d) 就修訂《司法人員推薦委員會條例》(第92章)提出的擬議決議案，決議案旨在尋求開設"主任家事法庭法官"的司法職位；
- (e) 根據《法律援助條例》(第91章)提出的擬議決議案，決議案旨在根據丙類消費物價指數的變動，調高法律援助普通計劃及刑事法律援助，以及法律援助輔助計劃的財務資格限額；
- (f) 關於授予領館特權及豁免權的附屬法例；
- (g) 有關《刑事案件法律援助規則》的修訂建議，該建議因應在2008年每兩年進行一次的檢討所得有關丙類消費物價指數的變動而提出，以期將刑事案件法律援助費用調高8.3%。

42. 事務委員會亦收到律師會就《2009年法律執業者(修訂)條例草案》提交的《訟辯律師的行為守則》擬本。

事務委員會會議

43. 在2008年10月至2009年6月期間，事務委員會曾先後舉行過11次會議，包括與發展事務委員會舉行的一次聯席會議。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年7月3日

附錄I

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精神的原則下，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. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

司法及法律事務委員會

委員名單

主席 吳靄儀議員

副主席 何俊仁議員

委員 涂謹申議員
劉江華議員, JP
劉健儀議員, GBS, JP
余若薇議員, SC, JP
梁美芬議員
謝偉俊議員

(合共：8名委員)

秘書 戴燕萍小姐

法律顧問 顧建華先生

日期 2008年10月14日