

立法會

Legislative Council

檔 號：CB4/PL/AJLS/1

立法會CB(4)247/13-14號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

司法及法律事務委員會 會議紀要

日 期：2013年6月25日(星期二)
時 間：下午4時30分
地 點：立法會綜合大樓會議室1

出席委員：梁美芬議員, JP (主席)
郭榮鏗議員(副主席)
李卓人議員
涂謹申議員
陳鑑林議員, SBS, JP
劉慧卿議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
石禮謙議員, SBS, JP
湯家驊議員, SC
何秀蘭議員
李慧琼議員, JP
陳健波議員, BBS, JP
謝偉俊議員, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
黃毓民議員
田北辰議員, BBS, JP
吳亮星議員, SBS, JP
姚思榮議員
馬逢國議員, SBS, JP
莫乃光議員
陳家洛議員
麥美娟議員, JP
郭家麒議員
廖長江議員, JP

鄧家彪議員
蔣麗芸議員, JP
鍾國斌議員
謝偉銓議員

缺席委員 : 何俊仁議員
何俊賢議員
梁繼昌議員
葛珮帆議員, JP

出席公職人員 : 議程第III項

香港法律改革委員會

香港法律改革委員會主席兼
律政司司長
袁國強先生, SC, JP

香港法律改革委員會秘書
黃繼兒先生

議程第IV項

民政事務局副秘書長(1)
傅小慧女士, JP

民政事務局首席助理秘書長(公民事務)2
馮雅慧女士

法律援助署副署長(申請及審查)
鄭寶昌先生

法律援助署助理署長(申請及審查)
莊因東先生

應邀出席者：議程第IV項

法律援助服務局

主席
李家祥博士

成員
洪為民博士

成員
蔡惠琴女士

德勤企業管理諮詢(香港)有限公司合夥人
尹嘉亮先生

香港社區組織協會

社區組織幹事
蔡耀昌先生

香港律師會

法律援助委員會
楊國樑先生

執業者事務部副總監
霍永權先生

法律援助律師會

法律援助律師會主席
郭家聲先生

香港大律師公會

貝禮先生

梁偉文先生

嚴斯泰先生

香港職工會聯盟

政策研究幹事
潘文瀚先生

列席秘書 : 總議會秘書(4)3
余天寶女士

列席職員 : 助理法律顧問2
曹志遠先生

議會秘書(4)2
李寶珍女士

議會事務助理(4)2
林潔文小姐

經辦人／部門

I. 自上次會議後發出的資料文件

(立法會
CB(4)766/12-13(01)號
文件) — 司法機構政務處提交題
為"對《遺產管理官帳目
(利息)規則》的擬議修
訂"的文件)

委員察悉，上述文件業已在上次會議後發
出。

II. 下次會議的日期及討論事項

(立法會
CB(4)794/12-13(01)號
文件) — 待議事項一覽表

立法會
CB(4)794/12-13(02)號
文件) — 跟進行動一覽表)

2. 委員獲悉，事務委員會原定於2013年7月23日舉行的下次例會將改於2013年7月11日舉行。若2013年7月10日的立法會會議在翌日(即7月11日)下午2時30分繼續進行，事務委員會會議將在2013年7月23日下午4時30分舉行。

3. 委員同意在2013年7月11日下午4時30分舉行的下次例會上，討論下列事項——

(a) 《司法(雜項條文)條例草案》；及

(b) 處理針對法官行為的投訴的機制。

(會後補註：鑒於2013年7月10日的立法會會議在7月11日繼續進行，下次例會已改於2013年7月23日舉行。)

4. 委員察悉，"各級法院的司法人手情況及冗長的法院案件輪候時間"的事項尚未備妥以供討論。委員商定，此事應押後至日後的會議上討論。

III. 實施法律改革委員會所作建議的情況

(立法會 CB(4)794/12-13(03)號文件 — 有關實施法律改革委員會所作建議的情況的文件)

法律改革委員會作出簡報

5. 應主席之請，律政司司長兼香港法律改革委員會(下稱"法改會")主席向委員簡介政府當局實施法改會所作建議的進度，相關詳情載於法改會秘書處的文件(立法會CB(4)794/12-13(03)號文件)。

6. 律政司司長表示，在法改會秘書處的文件(立法會CB(4)794/12-13(03)號文件)隨附列表所載的61份法改會報告書之中，其中一份報告書建議無須進行改革，而政府當局不接納3份報告書，在現階段傾向不推行兩份報告書的建議。政府當局亦實施了5份報告書的部分建議，並透過行政或立法方式，實施了33份報告書提出的所有建議。整體實施

比率約為62%。儘管尚有17份報告書仍未實施，但政府當局已經對該等報告書作出具建設性的回應，主要是表示計劃落實法改會的建議或擬經修改後實施，當中包括在未來2至3年內擬訂立法建議的細節。

討論

實施進度

7. 黃毓民議員及梁國雄議員問及獲政府當局接納但不獲立法會接納的法改會報告書數目。律政司司長回覆時表示，只有關於使用外在材料作為法規釋義的輔助工具的法改會報告書因立法會法案委員會和香港大律師公會(下稱"大律師公會")提出反對，以及建議靜觀這方面的法律如何發展，因而失效。律政司現正與作出進一步研究法改會秘書處合作，檢討有關法律的發展，並考慮未來路向以及來自有關持份者對此議題的回應。當局亦已致函大律師公會，以跟進此事。

8. 黃毓民議員察悉，法改會的職能是研究由律政司司長或終審法院首席法官向其轉介的法律範疇的改革事宜，他認為法改會未能獨立履行其職能，因為法改會的工作受到政府干預。他認為，立法會作為立法機關及反映民意的機構，應有同等權利，可向法改會轉介法律範疇以供研究。黃議員又認為，政府當局已花了很長時間考慮法改會就不同項目所作的建議，例如自2000年10月起便已開始討論有關纏擾行為的法改會報告書。他擔心，法改會的建議會隨着時間過去而變得過時。

9. 律政司司長回應時表示，法改會並非本港法律改革建議的唯一來源。政府各政策局及部門、立法會、學術界及／或市民均可提出改革建議。律政司司長補充，法改會已經就有關加快實施程序的關注作出跟進，並曾就此事進行一些非正式的諮詢。不過，部分導致政府當局實施建議進度緩慢的因素，並非法改會所能控制。

10. 黃毓民議員表示，他早前曾於保安事務委員會的會議上，就與兒童有關工作的性罪行紀錄查核表示關注。依他之見，有關查核應以立法方式實施，而非透過行政計劃實施。雖然政府當局已被促請提交法案以展開立法程序，但自保安局於2011年實施行政計劃以來，政府當局一直仍未制訂任何立法建議。他擔心，政府當局或會透過行政措施來實施法改會的建議，藉以繞過所需的立法程序。

法改會的資源及工作

11. 郭榮鏗議員察悉，現時法改會的成員包括社會賢達，當中包括自願參與的法律專業人士。他詢問，律政司司長會否考慮尋求撥款，以增加法改會的人力資源及提高其工作效率。郭議員舉例，英國的法律改革機構聘有5名全職律師和一羣資深的法律草擬人員，他籲請當局為法改會增聘全職人員，以支援其工作。

12. 何秀蘭議員申報，她是歷史檔案行動組的成員。她憶述，立法會議員曾於2013年6月上旬的立法會會議上得悉，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。然而，在公布有關消息當日，該等資料並未上載到法改會的網站，以供市民閱覽。她認為，法改會的資源極為不足，而缺乏資源或會延長諮詢過程及研究立法建議的工作。就此，何議員詢問，相關持份者會否有機會參與就上述兩個課題擬備諮詢文件的過程。

13. 律政司司長回應時表示，自從他在2012年7月1日就任以來，他曾與相關各方討論法改會的資源及效率事宜，以期制定措施，加快法改會的工作。律政司司長又表示，歷史檔案行動組一名成員(同時亦為香港大學的專家)已獲委任為法改會轄下的檔案法小組委員會成員。該兩個小組委員會的其他成員包括大律師、律師及其他社會賢達。相關政府政策局及部門的代表亦已獲邀加入該兩個小組委員會，以便能夠在初始階段討論與實施建議有關的政策事宜。這是為加快法改會的工作而採取的其中一項措施。

14. 鑒於檔案法及公開資料兩者關係密切，何秀蘭議員質疑，為何該兩個課題並非由一個小組委員會研究。律政司司長解釋，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。律政司司長表示，考慮到檔案法及公開資料互相有緊密關連，他已告知兩個小組委員會的主席，若他們日後認為有需要，可將兩個小組委員會合併。

15. 主席察悉，律政司已成立一個跨界別的工作小組，負責研究法改會有關集體訴訟的報告書所作的建議。她問及有關工作的進度。律政司司長回應時表示，集體訴訟甚具爭議性，社會各界意見紛紜。曾有討論應否在本港全面推行集體訴訟制度，以及若有消費者個案勝訴後，應否將有關制度延展至其他個案。此外，亦有人關注到，集體訴訟會否導致濫用訴訟。律政司司長補充，美國以往有頗多集體訴訟個案，而當地的法官及法律專家現時均關注到濫用訴訟的問題，並致力研究預防措施。新加坡近期曾考慮在法律制度中引入集體訴訟，但最終決定不會落實此事。政府當局考慮未來路向時，會繼續收集各方的意見，若決定在本港推行集體訴訟制度，亦會研究預防措施，以防濫用訴訟。

法改會秘書處 16. 應黃毓民議員要求，法改會秘書處會改善其文件隨附的列表的呈列格式，按課題將各項目分類，以便參閱及在日後的事務委員會會議上進行討論。

IV. 設立獨立的法律援助管理局

與法律改革委員會及代表團體／個別人士舉行會議

(由德勤企業管理諮詢 — 就建立一個獨立的法律
(香港)有限公司於 援助管理局的可行性及
2013年3月發出 可取性的顧問研究最終
報告(只備英文本)

- | | |
|----------------------------------|--|
| 立法會
CB(4)747/12-13(03)號
文件 | — 於2013年3月發出的就建立一個獨立的法律援助管理局的可行性及可取性的顧問研究報告摘要(只備英文本) |
| 立法會
CB(4)747/12-13(02)號
文件 | — 法律援助服務局於2013年4月30日就法律援助的獨立性致行政長官的函件(只備英文本) |
| 立法會
CB(4)747/12-13(01)號
文件 | — 法律援助服務局於2013年5月27日就法律援助的獨立性致行政長官的函件(只備英文本) |
| 立法會
CB(4)794/12-13(04)號
文件 | — 立法會秘書處就設立一個獨立的法律援助管理局擬備的最新背景資料簡介) |

主席致歡迎辭

17. 主席歡迎法律援助服務局(下稱"法援局")及代表團體的代表出席是次會議。她表示,秘書處已把在會前從代表團體及個別人士收到的意見書送交委員,並請尚未提交意見書的代表團體及個別人士於會後盡快補交意見書。她提醒謂,代表團體及個別人士向事務委員會發言時,並不享有《立法會(權力及特權)條例》(第382章)所提供的保障及豁免,而其意見書亦不受該條例所涵蓋。

法援局作出簡報

18. 應主席之請,法援局主席李家祥博士向委員簡介就建立一個獨立的法律援助管理局的可行性及可取性的顧問研究(下稱"顧問研究")的結果,以及法援局對此事的建議。德勤企業管理諮詢(香港)有限公司合夥人尹嘉亮先生隨後向委員簡介進行顧問研究所採取的方法。有關簡介的詳情載於法援

局於2013年4月30日致行政長官的函件及顧問研究的最終報告。

代表團體作出簡報

香港社區組織協會

19. 香港社區組織協會(下稱"社區組織協會")蔡耀昌先生對於法援局否定設立獨立的法律援助管理局的迫切需要表示失望。他表示，雖然社區組織協會整體上認同法律援助署(下稱"法援署")的工作，但法援署在體制上隸屬政府部門，此安排予人有欠獨立的印象；加上法律援助範疇於2007年由政務司司長辦公室轄下行政署(下稱"行政署")轉移到民政事務局，足可證明法律援助的獨立性出現倒退。此外，法援署拒絕向有真正需要的申請人批給法律援助，亦進一步加深了有欠獨立的印象。

香港大律師公會

(立法會CB(4)830/12-13(01)號文件—意見書(只備英文本))

20. 香港大律師公會(下稱"大律師公會")貝禮先生表示，大律師公會認為，當局應該撤回顧問的建議，並向行政長官就設立獨立的法律援助管理局提出新的建議，以便可開始進行籌備工作，以免繼續拖延。

香港律師會

(立法會CB(4)794/12-13(05)號文件—意見書(只備英文本))

21. 香港律師會(下稱"律師會")法律援助委員會楊國樑先生闡述律師會的意見，詳情載於該會的意見書。他表示，律師會全力支持大律師公會認為有需要設立獨立的法律援助管理局的立場。

法律援助律師會

22. 法律援助律師會郭家聲先生表示，該會的會員對於是否需要設立獨立的法律援助管理局一事，贊成和反對的意見大約各佔一半。至於顧問研究的建議，法律援助律師會只同意有關法援署應重新定位及直接向政務司司長負責(即2007年之前的原有安排)的建議。法律援助律師會不同意顧問研究的其他建議。

香港職工會聯盟

23. 香港職工會聯盟(下稱"職工盟")潘文瀚先生表示，鑒於法援署的現行體制安排使其易於受到行政當局干預，因此職工盟支持設立獨立的法律援助管理局。職工盟亦建議改革法律援助制度，廢除有關向僱主追討欠薪或遣散費的申請人的經濟審查。

政府當局作出簡報

24. 民政事務局副秘書長(1)表示，政府當局就未來路向作出結論時，會一併考慮顧問研究的結果和建議，以及各代表團體和事務委員會委員在會上發表的意見。她表示，一直以來，政府的政策目標是確保所有具合理理據提出訴訟或抗辯的人，不會因缺乏經濟能力而無法尋求公義。法定的經濟和案情審查是《法律援助條例》中審核法律援助申請的唯一條件，而法律援助申請並無其他財政方面的限制。儘管法援署屬政府部門，但在法例和實際執行上均設有足夠的保障措施，以確保法援署在運作方面的獨立性。現時亦設有針對法援署的決定而向高等法院司法常務官提出上訴的法定機制，其決定屬最終決定。因此，從體制角度而言，法援署一向是獨立運作，並由司法機構施以足夠的監察及制衡。

討論

體制安排

25. 李卓人議員及湯家驊議員表示，儘管事務委員會委員及兩個法律專業團體長久以來一直籲請當局設立一個獨立的法律援助機構，以代替法援署管理法援服務，但法援局認同顧問的結論，認為沒有迫切需要設立獨立的法律援助管理局，他們對此感到非常失望。他們認同兩個法律專業團體的立場，認為必須設立一個獨立的法律援助管理局，以確保法律援助服務的提供不會予人有利益衝突或受政府左右的印象，這點十分重要。

26. 郭榮鏗議員認為，法援局耗資多達300萬元委聘進行顧問研究，是浪費納稅人的金錢。他不滿法援局過分依賴顧問研究，在本身未經獨立判斷的情況下，便採納顧問研究的建議。梁國雄議員表示，當法援署的管理於2007年轉撥到民政事務局時，法援署的體制獨立性經已受損。廖長江議員不同意顧問指獨立的法律援助管理局在決策過程中會受到更多政治壓力的意見。

27. 法援局主席李家祥博士表示，雖然法援局認為沒有迫切需要設立一個獨立的法律援助管理局，但該局認為其在監察優質法律援助服務的提供方面的職能則應予強化，從而加強法援署的管治及提高運作透明度，以期鞏固公眾對香港法治的信心。他補充，法援局同意顧問研究指出，法律援助服務予人有欠獨立的印象，是不同持份者組別較為關注的事宜，這可透過引入補救措施解決，而無須改變法援署的現行架構安排。所建議的改善措施將不會導致須覆核個別個案的專業判斷。若要落實該等措施，當局認為有需要加強與法律援助律師之間的溝通，以釋除他們的疑慮。儘管如此，法援局會不時重新考慮法律援助服務的獨立性問題。應郭榮鏗議員要求，法援局答應提供就委聘進行顧問研究而向德勤企業管理諮詢(香港)有限公司發出的顧問工作簡介副本。

法援局

(會後補註：法援局所提供的資料已於2013年7月12日隨立法會CB(4)891/12-13(01)號文件送交委員。)

28. 陳鑑林議員及蔣麗芸議員表示，他們認為無須設立一個獨立的法律援助管理局。陳議員認為，現行安排在過去多年一直行之有效，政府應該維持現狀。蔣議員則認為，根據顧問研究報告的結果，未有發現任何關於政府干預法律援助的管理並成立的例子。相反，在大量例子中，針對香港政府的案件都獲批法律援助，而每宗個案均涉及大量資源，例如在吳嘉玲的居留權案件中，用於法律援助的開支便超過4,000萬元。

政府當局

29. 民政事務局副秘書長(1)表示，在曾經參與顧問所進行的調查的持份者團體之中，大部分團體普遍較為關注法律援助服務的質素，而非法律援助服務的獨立性問題。透過引入改善措施以解決法律援助服務予人有欠獨立的印象，是較可取的方法，而無須從根本上改變法援署的架構。應陳鑑林議員要求，政府當局答應提供有關港珠澳大橋司法覆核個案所涉及的實際開支。

財務安排

30. 郭榮鏗議員問及大律師公會對法援署的預算有何意見，大律師公會貝禮先生回應時表示，大律師公會認為"預算不設上限"純屬虛言，因為政府當局從未曾向財委會申請追加撥款，而有關開支亦一直維持穩定的趨勢。就此，主席促請政府當局澄清法援署的預算是否設有上限。

政府當局

31. 民政事務局副秘書長(1)解釋，香港的法律援助資金提供機制獲認同是世界上的優秀做法之一，因為法援服務的提供不會受法援署的財政狀況影響。在現行體制及運作架構下，已通過經濟及案情審查的法律援助申請不會因為法律援助資金不足而被拒批給法援，而法援署的人員處理申請時亦無須顧慮部門的財政撥款情況。若某一財政年度的支出超逾核准撥款，法援署可透過既定機制申請追加撥款，用以支付法律援助個案引致的法律援助支出，從而確保合資格的法律援助申請不會被拒。在法援署屬政府部門的情況下，此機制是行之有效的。應劉慧卿議員要求，政府當局答應就大律師公會對預算事宜所發表的意見作出回應，包括當局是

如何一直為提供法律援助服務提供足夠的預算。

32. 鑒於法律專業團體及部分代表團體即使明白，若設立獨立的法律援助管理局，法律援助的預算將設有財政上限，但仍促請當局設立獨立的法律援助管理局，法援局主席李家祥博士建議事務委員會認真考慮法律援助設有預算上限的影響，以及此舉是否有利市民尋求司法公義。他亦指出，參照海外地方的經驗，設立獨立的法律援助管理局可能意味需要在提供服務方面作出一些犧牲，以便制定出可負擔的預算。

擴大法律援助計劃的涵蓋範圍

33. 鑒於在各級法院的民事及刑事法律程序中，無律師代表訴訟人的數目持續增加，郭榮鏗議員促請政府當局加快檢討進一步擴大普通法律援助計劃(下稱"普通計劃")及法律援助輔助計劃(下稱"輔助計劃")的涵蓋範圍。

34. 民政事務局副秘書長(1)表示，政府當局會持續檢討進一步擴大普通計劃及輔助計劃的涵蓋範圍一事。在此期間，政府當局已於2013年3月推行一項為無律師代表訴訟人提供法律意見的兩年期試驗計劃(下稱"試驗計劃")。試驗計劃的目的是提供與法庭審訊有關的程序上的意見，以協助無律師代表訴訟人。"為無律師代表訴訟人提供法律意見督導委員會"已經成立，由彭鍵基法官出任主席，負責監督試驗計劃的運作並就此提供意見。截至2013年5月底，已有約200名無律師代表訴訟人在試驗計劃下獲得協助。督導委員會將因應試驗計劃的運作經驗，就未來路向提供意見。

V. 其他事項

35. 議事完畢，會議於下午7時15分結束。