

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)692/13-14(04)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

2014年5月27日的會議

有關實施法律改革委員會所作建議的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關法律改革委員會(下稱"法改會")的職能及工作的背景資料，並綜述司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")委員在過往討論中就實施法改會建議所提出的主要意見及關注。

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按律政司司長的意見委任，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賢達。

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，一般會在法改會下成立小組委員會，詳加研究該課題。法改會會透過發表諮詢文件，收集相關持份者及公眾對法改會提出的初步結果和建議的意見，藉以廣泛諮詢公眾，然後才作出結論。在諮詢公眾期間，法改會或會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，闡述該會就有關課題作出的所有建議，並將報告書提

交政府當局考慮。

4. 法改會自1982年起合共發表了63份報告書，當中按時序列出的61份報告書一覽表載於該會為事務委員會2013年6月25日會議提供的文件(立法會CB(4)794/12-13(03)號文件)。另外兩份報告書分別於2013年12月及2014年2月發表。這些報告書最新實施情況可參閱立法會CB(4)692/13-14(03)號文件。

5. 法改會現正持續進行以下6個研究項目¹——

- (a) 逆權管有；
- (b) 導致或任由兒童死亡個案；
- (c) 性罪行檢討；
- (d) 檔案法；
- (e) 公開資料；及
- (f) 由第三方資助仲裁。

預期上述(a)及(b)的研究項目或可於2014年年底或之前完成。

監察實施法改會所作建議的機制

6. 鑒於法改會的建議遲遲未見落實已引起公眾關注，行政署長已於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，在報告書發表後6個月內，最少提交一份初步回應，並在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. 事務委員會關注到，延遲落實法改會的建議，很可能會削弱建議的有效性及適用性，令成員的努力白費。為確保法改會的建議不會因受到不當阻延而推遲實施，內務委員會在其於2012年3月2日的會議上通過由事務委員會建議的機制如下，以監察政府在這方面的工作進度——

- (a) 律政司司長每年(例如在施政報告發表後)提交年報，註明

¹ 管制人員就審核2014-2015年度開支預算的最初的書面問題而給予的答覆(答覆編號：SJ027)。

法改會報告書中尚未落實的建議的推行進度；

- (b) 事務委員會將年報轉交其他相關的事務委員會，方便其向相關的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其待議事項一覽表，日後進行討論時邀請事務委員會及所有其他議員參加。

根據上述機制，律政司司長向事務委員會提交首份報告，以供事務委員會在2013年6月25日的會議上予以考慮。

事務委員會的討論

8. 事務委員會曾於2011年12月20日及2013年6月25日的會議上，討論有關實施法改會所作建議的事宜。委員亦在2014年4月22日的會議上討論"家事訴訟程序規則檢討"一事時，表達了對此課題的關注。事務委員會委員提出的主要意見和關注，以及政府當局的回應綜述於下文各段。

實施法改會所作建議的進度

9. 在上述會議上，委員普遍對政府當局延誤實施法改會所作建議的情況表示不滿。他們認為，報告書擱置愈久，當中建議連同相關研究及諮詢回應的有效性及適用性可能會逐漸消減，漸與社會的現實需要脫節。政府當局表示，政府非常重視法改會的建議。然而，法律改革的課題通常會帶有若干爭議成分，並會涉及政策考慮。故此，並非所有報告書的建議均可在短期內付諸實行。

10. 鑒於行政署長於2011年10月發出以作參考的法改會報告書指引僅適用於新發表的報告書，部分委員認為當局亦應就政策局／部門對指引發出前發表的法改會報告書作出回應訂定期限。他們亦關注到，政策局／部門只須在報告書發表後首12個月內提交詳盡的公眾回應，因此，指引不能解決法改會所作建議未獲實施以致多年毫無進展的問題。委員擔心法改會所作的建議會隨着時間過去而變得過時。

11. 事務委員會在2014年4月22日的會議上，討論終審法院首席法官轄下的家事訴訟程序規則工作小組發表的諮詢文件期間，部分委員藉此機會表達了他們對於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4部分：子女管養權及探視權》報告書(第48號)

的不滿。他們認為，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，並就有關子女管養權及探視權的實質法律提出修訂建議。會議上通過了一項由郭榮鏗議員動議的議案，促請政府當局立即跟進上述法改會報告書所作的建議。²

12. 政府當局回應時表示，勞工及福利局(下稱"勞福局")正積極考慮法改會就子女管養權及探視權所作的建議。鑒於部分建議涉及政策考慮，政府當局需要審慎考慮該等建議。不過，勞福局已於2012年1月就此課題進行公眾諮詢，以收集不同持份者(包括福利事務委員會)的意見，勞福局亦於2013年7月向福利事務委員會簡介諮詢的結果、其擬備立法建議及實施安排的計劃。勞福局現正聯同律政司擬備立法建議，亦參考其他司法管轄區的經驗及本港情況，考慮適當的實施安排。勞福局亦正與司法機構、相關決策局或部門等合作，考慮如何透過行政方式(例如發出指引和提供培訓)推展部分建議。政府當局就議案所作的書面回應(立法會CB(4)699/13-14(01)號文件)已於2014年5月22日發給委員。

法改會的資源及工作

13. 鑒於法改會的成員是以自願方式參與有關工作，部分委員認為法改會的人力資源不足，或會延長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。政府當局表示，當局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。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，以便能夠在初始階段討論與實施建議有關的政策事宜。

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，是重複工作。他們又建議，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. 政府當局解釋，法改會的職責是研究由律政司司長或終審法院首席法官轉介該會有關香港法律的課題，以考慮如何進行改革，解決現行法例有所不足之處。律政司司長或終審法院首席法官選取課題給法改會研究時，亦會考慮是否有其他機構亦正進行相關研究，或交由政策局研究會否更為有效。除了政策局及部門之外，立法會、學術界及市民均可提出法律改革的建議。鑒於法改會的建議可能涉及政策考慮因素，各持份者或會有不同意見，政策局或須進行詳細研究及公眾諮詢，才會向立法機關提交任何法案。

² 該議案的措辭為："本事務委員會促請政府當局立即跟進法律改革委員會在其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。"

特定法改會報告書的實施情況

16. 在2013年6月25日的會議上，部分委員問及有關檔案法、公開資料及集體訴訟的法律改革課題的工作進度。他們察悉，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。

17. 政府當局表示，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。至於有關集體訴訟的課題方面，政府當局表示，律政司已成立一個跨界別的工作小組，負責研究及考慮相關的建議。鑒於集體訴訟甚具爭議性，社會各界意見紛紜，例如有人關注到集體訴訟會否導致濫用訴訟，政府當局決定未來路向時，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。

立法會質詢

18. 謝偉俊議員曾於2011年1月26日的立法會會議上，提出一項關於"法律改革建議的落實"的書面質詢。**附錄**載有相關議事錄的超連結。

最新發展

19. 法改會將於2014年5月27日的會議上，向事務委員會提交第二份年報，闡述最新進展。按事務委員會委員聽取首份年報時所要求，法改會秘書處承諾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。

相關文件

20. **附錄**載有相關文件一覽表。

立法會秘書處
議會事務部4
2014年5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	會議過程正式紀錄第81至第91頁 (謝偉俊議員提出的書面質詢)
司法及法律事務 委員會	2011年4月19日	法改會提供的資料便覽
司法及法律事務 委員會	2011年12月20日 (議程第III項)	議程 會議紀要
司法及法律事務 委員會	2012年2月27日 (議程第III項)	議程 致內務委員會主席的函件擬稿 會議紀要
內務委員會	2012年3月2日 (議程第VII項)	議程 會議紀要
司法及法律事務 委員會	2013年6月25日 (議程第III項)	議程 會議紀要
司法及法律事務 委員會	2014年5月27日 (議程第III項)	政府當局的文件 政府當局就2014年4月22日會議上 通過的議案所作的回應