

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)994/15-16(05)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

2016年5月23日的會議

有關實施法律改革委員會所作建議的最新背景資料簡介

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")委員在過往的事務委員會會議上就政策局／部門實施法改會建議的情況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64份報告書。2000年7月發表的《在刑事法律程序中有關供認陳述的可接納性的規管程序》報告書建議對法律不作改變，其餘63份報告書的落實情況載於法改會為事務委員會2015年7月20日會議提供的文件(立法會CB(4)1313/14-15(02)號文件)。

5. 法改會現正持續進行以下6個研究項目——

- (a) 性罪行檢討；
- (b) 導致或任由兒童死亡個案；
- (c) 檔案法；
- (d) 公開資料；
- (e) 由第三方資助仲裁；及
- (f) 人身傷害個案按期支付未來金錢損失賠款。

監察實施法改會所作建議的機制

6. 鑑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. 在2011年12月20日的事務委員會會議上討論"法改會的職能及工作"時，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，事務委員會向內務委員會建議下文所述的機制，以監察政府在實施法改會所作建議的工作進度，以供內務委員會通過——

- (a) 律政司司長每年(例如在施政報告發表後)提交年報，註明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委員及所有其他議員參加。

內務委員會在其於2012年3月2日的會議上通過有關機制。根據上述機制，律政司司長分別於2013年6月25日、2014年5月27日及2015年7月20日的事務委員會會議上向事務委員會提交首份、第二份及第三份年報。

事務委員會的討論

8. 事務委員會委員就政策局／部門實施法改會建議的情況所表達的主要意見和關注，以及律政司司長的回應綜述於下文各段。

實施法改會所作建議的進度

9. 委員關注到，政府當局花了很長時間考慮法改會各份報告書所作的建議，致令該等建議隨着時間流逝而變得過時。委員憂慮，延誤實施該等建議會窒礙本地法律體制與全球趨勢接軌，亦會妨礙本地法律體制的整體發展。

10. 律政司司長表示，政府當局對有關注要求需要加快落實法改會建議的程序已進行跟進，而法改會亦對監察落實其建議的進度非常重視。自2013年起，報告書的實施進度已經成為法改會每次會議的常設討論議題，相關資料亦已定期上載到法改會的網站，以供公眾閱覽。然而，鑑於所涉及的問題在政策及實際方面的影響，政府當局在實施部分建議時遇到種種困難。舉例來說，就法改會於1996年發表的《無力償債——第二部分：企業拯救及無力償債情況下營商》報告書而言，律政司司長表示，社會各界對於《公司條例草案》的涵蓋範圍意見紛紜，因而難以利用該條例草案落實法改會的有關建議。

法改會的資源及工作

11. 鑑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。律政司司長表示，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。在2015年7月20日的事務委員會會議上，律政司司長表示，他希望可在餘下任期內，就把法改會轉為聘有全

職成員及專業人員的全職機構的建議，完成有關的研究報告，儘管研究此建議時必須考慮到是否有資源可供運用的問題。

12. 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。

13. 部分委員憂慮，鑑於法改會現時的所有研究課題均由政府當局提出，普羅大眾或會對法改會的獨立性及公正性存疑，而法改會所研究的課題亦可能受到政府干預。

14. 律政司司長表示，當局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。除了正式的轉介機制之外，立法會、學術界及市民均可提出法律改革的建議。此外，鑑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。

特定法改會報告書的實施情況

法改會於2005年3月發表的"《監護權和管養權——第四部分：子女管養權及探視權》"報告書

15. 在2014年4月22日的事務委員會會議上，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——第四部分：子女管養權及探視權》報告書的不滿。委員認為，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。會議上通過了一項議案，促請政府當局立即跟進法改會在其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。

16. 律政司司長表示，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。鑑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，以及政府當局擬備立法建議和實施安排的計劃。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。

法改會於2002年7月發表的《規管收債手法》報告書

17. 一名委員察悉，有關規管收債手法的法改會報告書所建議採用的"正面信貸資料"，已透過《2002年個人信貸資料實務守則》落實。該名委員詢問，當局有何理據不接納報告書中其他對規管收債手法(例如纏擾行為)的建議，而這些手法極受公眾關注。

18. 律政司司長解釋，實施有關規管收債手法的其他建議會遇到一些運作上的困難。考慮到涉及收債手法的投訴個案數目有所下降，現時亦已有其他法律條文處理收債公司的不良收債行為，政府當局因此不接納此報告書的其他建議。

法改會於2012年5月發表的《集體訴訟》報告書

19. 委員察悉，律政司成立的跨界別工作小組已舉行10次會議，研究法改會在《集體訴訟》報告書中所作的建議。有委員詢問當局何時就是否實施有關集體訴訟的建議作出決定。

20. 律政司司長表示，該工作小組討論的事項所涉範疇十分廣泛，當中包括技術方面的事宜，例如："消費者"的定義；法院批准集體訴訟時應採取哪些準則；將會涉及的法院程序；以及就集體訴訟制度採用"選擇加入制"或"選擇退出制"所帶來的後果。不過，他指出，是否在香港推行集體訴訟，並非純粹是法律問題。當局必須考慮其他因素，例如集體訴訟對香港的營商環境及競爭力有何影響。此外，必須在保障消費者權益和維持香港在亞太區內其他司法管轄區之間的競爭優勢求取平衡。另一個可予考慮的方案是推行替代爭議解決機制，藉以解決相關爭議，而非推行集體訴訟制度。

法改會於2011年7月發表的"持久授權書：個人照顧事宜"的報告書

21. 委員察悉，律政司已召開跨部門工作小組的會議，檢討法改會在有關"持久授權書：個人照顧事宜"的報告書中所作的建議。律政司現正擬備條例草案的擬稿，以期在2015年第三季徵詢法律專業團體、司法機構和其他持份者的意見。雖然有關條例草案擬稿的諮詢工作將為期3個月，但律政司司長表示，難以在現階段確定諮詢的結果會否令當局擬於2015-2016年度立法會會期將建議法例提交立法會審議的計劃出現延誤。

法改會於2000年10月發表的有關"私隱——第三部分：纏擾行為"的報告書

22. 鑑於法改會有關"私隱——第三部分：纏擾行為"的報告書所提出的建議對包括新聞自由及表達自由等憲制權利的影響引起不同意見，以及為保障個別人士免受騷擾，一名委員詢問，當局會否考慮先行落實針對特定問題的建議，例如修訂《家庭及同居關係暴力條例》(第189章)，藉以處理前任配偶作出騷擾的情況，以及制訂針對不良收債人的法例。

23. 律政司司長表示，政制及內地事務局已決定不會就纏擾行為立法，原因是所有方案(即分別由法改會和政制及內地事務局委聘就海外司法管轄區實施反纏擾行為法例的經驗進行研究的顧問所建議的方案，以及"特定關係"方案)均未能獲得政制事務委員會委員、主要持份者或公眾的支持，以達到保障所有人士免受纏擾，並同時避免干預新聞及表達自由的目的。不過，政制及內地事務局會密切監察是否有需要制訂反纏擾行為法例，在香港將纏擾行為刑事化，並會留意海外地方在實施反纏擾行為法例方面的經驗。

法改會持續進行的研究項目的工作進展

24. 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。

25. 律政司司長表示，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。

最新發展

26. 律政司司長將於2016年5月23日的事務委員會會議上，向事務委員會提交有關政策局／部門實施法改會建議的工作進度的第四份年報。

相關文件

27. **附錄**載有相關文件一覽表。

立法會秘書處

議會事務部4

2016年5月17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61至第69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
	2011年12月20日 (議程第III項)	議程 會議紀要
	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
	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 會議紀要
	2015年7月20日 (議程第III項)	議程 會議紀要

立法會秘書處

議會事務部4

2016年5月17日