

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1419/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號 : CB2/PL/AJLS

立法會 司法及法律事務委員會會議紀要

日 期 : 2000年1月18日(星期二)
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)
曾鈺成議員(副主席)
何俊仁議員
劉漢銓議員
劉健儀議員
劉慧卿議員

缺席委員 : 涂謹申議員
李柱銘議員

出席公職人員 : 議程第IV項

保安局副局長
湯顯明先生

保安局首席助理局長
蘇錦成先生

保安局助理局長
黃樂怡女士

民事法律專員
溫法德先生

入境事務處副處長
蔡炳泰先生

首席入境事務主任
梁炳焜先生

議程第V項

副行政署長
趙崇岡女士

助理行政署長
羅淑佩女士

法律援助署署長
陳樹鏗先生

法律援助署副署長(行政)
余馮月娟女士

應邀出席 : 議程第III項

新南威爾士大學
法律系系主任
Paul REDMOND教授

悉尼法律教育中心主管
Christopher ROPER先生

香港大律師公會

議程第VI及V項

資深大律師
戴啟思先生

李樹旭先生

法律援助服務局

議程第V項

主席
李澤培先生

成員
莊陳有先生

成員
杜葉錫恩女士

秘書
張徐美梅女士

列席秘書 : 總主任2(3)
馬朱雪履女士

列席職員 : 法律顧問
馬耀添先生

高級主任(2)3
胡錫謙先生

經辦人／部門

海外職務訪問

在討論議程首個事項前，主席就事務委員會是否有計劃在立法會今個會期餘下的期間(即在2000年6月30日前)進行海外職務訪問一事，徵詢各委員的意見。委員並無提出具體建議。

I. 上次會議後發出的參考文件

(立法會CB(2)819/99-00號文件——吳靄儀議員於2000年1月7日就《物業轉易及財產條例》致政府當局的函件，以及原訟法庭及上訴法庭的判詞)

(立法會CB(2)849/99-00(01)號文件——政府當局於2000年1月11就覆檢《個人資料(私隱)條例》是否適用於駐港“國家”機關一事發出的函件)

2. 委員察悉秘書處已發出上述參考文件。

II. 下次會議討論事項

(立法會CB(2)848/99-00(01)及(03)號文件)

3. 委員同意於2000年2月15日舉行的下次例會上討論下列事項——

(a) 以調停作為另一個解決糾紛的機制；及

(b) 《物業轉易及財產條例》(第219章)第13(1)條下法庭的權力。

III. 就全面檢討香港法律教育及訓練的建議與兩位海外顧問會晤

(立法會CB(2)585/99-00(01)號文件——署理法律政策專員於1999年11月30日致事務委員會主席匯報建議中香港法律教育檢討的現時進展的函件)

4. 委員審悉立法會CB(2)585/99-00(01)號文件。據督導委員會所述，有關檢討將分兩階段進行，第一階段為顧問研究，第二階段則由一個檢討事務委員會作進一步研究。受委聘進行初步顧問研究的兩位海外專家已應邀來港，出席由多個關注團體及組織舉行的連串簡報會，為研究工作搜集有關意見及資料。

5. 主席歡迎兩位專家Paul REDMOND教授及Chris ROPER先生出席會議。

6. 應主席之請，REDMOND教授扼要說明顧問研究的目標時間表如下——

- 在確定備受關注的重要事項後，以事項文件的形式撰寫諮詢文件，以及就人力需求及香港法律教育及訓練日後方向的調查，擬備概要說明(2000年2月至4月)；
- 廣為派發事項文件，以廣泛諮詢公眾，收集各界意見(2000年6月底前)；
- 研究各界對事項文件的反應(2000年7月至8月)；
- 兩位顧問再來香港，與曾提交意見書的人士及其他有關團體舉行會議並進行討論(2000年9月)；
- 草擬報告及建議(2000年12月底前)；
- 顧問與督導委員會及其他團體討論報告及建議擬稿，並提交最後報告(2001年2月底前)。

7. 主席及劉慧卿議員詢問兩位顧問會如何評估香港社會對法律畢業生及執業律師的需求，以及會以何方式就改善受過訓練的法律專業人士的質素提出建議方案。Chris ROPER先生答稱，事項文件的目的正是要鼓勵有關的人士和團體多提交意見和多作回應，藉以確定有關需求。此外，擬進行的人力調查亦是重要一環，作用是評估社會對法律專業人士的職業需求，以及評估法律

專業須具備何種適當資歷及技能才可滿足該等需求。ROPER先生補充，顧問受託進行的工作，實際上不是找出社會對法律服務的需求。他們所負責的工作，是要透過各種諮詢渠道，確定各有關團體認為香港社會未來的需求，協助香港發展一套可滿足此等需求的法律教育及培訓制度。

8. Paul REDMOND教授表示，在進行顧問研究期間，他們會參考其他海外國家所採用的多個模式，借鑒此等國家在所謂法律教育在學階段的經驗。他們會考慮該等模式的優點和各自對香港適用的程度，並顧及事項文件及人力調查所得的諮詢結果，他們會就如何訂定一系列適當的評估基準提出建議，而該等基準可用作評定香港法律教育質素及水平的依據。之後，檢討工作會進行第二階段，由檢討事務委員會的專家詳細研究有關建議。

9. 主席及曾鈺成議員認為，檢討法律教育時亦應以較廣的角度來探討香港的具體需求，例如本港律師與其他地區的同業有何異同。眾所期望的是，由檢討所引發的任何改革，會有助培養數量穩定的法律專業人才，令香港能繼續保持其作為國際商業及金融中心的競爭力。主席指出，法律界早已感到有一種危機，就是現行制度未能培養出質素符合要求的律師。

10. Paul REDMOND教授回應時表示，他們清楚香港保持其國際地位的需要。現時檢討的首要工作之一，是研究一套最切合香港需要的制度，而藉此可以培養出具備各種必要知識技能的法律專業人才，組成幹練而強大的法律專業，在競爭激烈的環境中提供範圍廣泛的卓越服務。

11. 對於業界憂慮律師質素下降一事，Paul REDMOND教授表示，他們仍在仔細研究所有有關事項，對有關問題作出評估，包括詳細評估各法律學院的教學模式、課程結構、遴選學生制度、學生語文能力、法律教育的在學階段與實習階段的關係，還有法律界有關人士的參與等。Chris ROPER先生補充，有關團體提出的關注事項之一，是本港律師往往以較狹隘的角度來看法律問題。因此，香港法律教育及訓練制度的其中一個問題，也許是法律畢業生及執業者要接受更多學科的訓練。

12. 何俊仁議員指出，香港法律制度的一個重要特點，是在法庭上使用兩種語言。他建議把此點納入檢討的考慮範圍內。兩位顧問答稱，法庭上使用雙語的問題

是檢討的重要事項。他們擬備事項文件時，會參考其他實行雙語制度的海外國家(如加拿大及馬來西亞)的經驗。此外，律政司亦就香港發展雙語制度政策的背景及內容提供了有用資料。

秘書
13. 主席表示，事務委員會曾在1996年及1997年間廣泛討論過在法庭上使用中文的問題。她請秘書處向兩位顧問提供有關的會議紀要及討論文件，供他們參考。

14. 在結束本事項的討論前，主席表示事務委員會委員很希望在顧問於本年稍後時間重臨香港就事項文件進行諮詢時，能有機會再與顧問會晤，討論檢討工作的進展。她請兩位顧問在擬備妥當事項文件後，提供一份給事務委員會參閱。

(會後補註：有關文件已於2000年1月21日送交兩位顧問。)

15. 主席感謝兩位顧問出席會議。

IV. 遣送離境案件當事人向法院提起訴訟的權利

(立法會CB(2)848/99-00(03)號文件——政府當局提供“關於遣送離境和遞解出境的政策和慣常做法”的文件)

(立法會CB(2)900/99-00(01)號文件——香港律師會的意見書)

16. 與會各人察悉，此議程事項是擬跟進1999年11月16日會議上進行的討論。委員在該次會議上察悉，香港大律師公會及香港人權監察關注到有需要保障面臨可能被遣送離港的人的權利，包括當事人向法院提出訴訟的權利，以及就政府將其遣送離境的決定向法院提出上訴的權利。

17. 應主席之請，保安局副局長向委員簡述立法會CB(2)848/99-00(03)號文件的內容。該文件扼要載述現行有關3類遣送離境行動的政策及慣常做法，該等遣送離境行動包括循簡易程序遣送離境、根據遣送離境令遣送離境，以及根據遞解離境令遞解離境。文件亦載有多份聲明及通知文件的副本(見文件附件A至H)，該等文件是當局在不同階段發給被羈留人士，告知他們的權利及義務。

18. 保安局副局長又告知委員，在1999年共有12 982名非法入境者及16 921名被拒入境的旅客遭當局

按《入境條例》(“該條例”)第18(1)條的規定，循簡易程序遣送離境，881人按第18(2)條以遣送離境令遣送離境，另有677人則按第20(1)條以遞解離境令遞解離境。

19. 主席請政府當局回應律師會在意見書中提出的一點：“若被羈留人士並非一定獲准打電話，其可致電領事、律師或親人的權利實際上並不存在。”

20. 入境事務處副處長解釋，當局拘捕非法入境者後，會根據該條例第26條把他羈留，以便進行研訊。非法入境者一經被羈留，當局會立即告訴他，當局是根據哪一條文及因何把他羈留。有關通知書的副本見文件附件A。當局會向非法入境者發出一份名為“給在羈留人士或正接受入境事務處調查人士”的通告(見文件附件B)，然後根據第26條會見該人以便進行研訊，查明該人是否有法定權利或充分人道理由可免被遣送離境。該通告告知當事人可享有多項權利，包括致電親友或聯絡律師。該等通告亦會張貼在所有接見室及羈留室的當眼位置。入境事務處副處長強調，除非有理由相信容許被羈留人士在羈留期間打電話會妨礙當局妥為進行調查，否則不會加以阻止。如有需要，被羈留人士可使用中心內的辦公電話。被羈留人士可透過中心的安排寄出信件，亦獲准接受親友的探訪。

21. 保安局副局長告知委員，在向被羈留人士發出的通知書(見文件附件E)上已列明，被羈留人士在等候研訊／訊問／遣返／遣送離境／遞解出境期間，可享有致電領事、律師或親友的權利。

22. 委員詢問當局如何向等候遣送離境的人解釋其上訴權利。政府當局表示，若有人被當局根據該條例第19(1)(b)條所發出的遣送離境令準備遣送離境(即該人已在香港逗留兩個月以上)，該人可有權向入境事務審裁處提出上訴。當局會發出“遣送離境令及上訴權利通知書”(副本見文件附件F)，向有關的非法入境者或被拒入境者說明其上訴權利及遭遣送離境的理由。但在被捕前在港不足兩個月的非法入境者或被拒入境者，則沒有上訴權利。當局會根據第18(1)(a)條，無須發出遣送離境令而循簡易程序將他們遣送離境。該等案件中的當事人有權就該遣送離境的決定向法庭申請人身保護令、禁制令或司法覆核。

23. 政府當局又表示，接到遣送離境令等候遣送離境的非法入境者，大部分都願意簽署聲明(聲明書副本載於文件附件C)，表明他們願意放棄上訴權利，自願離港。他們自願離港的主要原因，是他們大都知道自己沒有法

定權利留在香港。如當事人已確認自己準備自願離境，便不應有上訴的問題。

24. 政府當局回應何俊仁議員時表示，在現行政策下，任何人如無被裁定其他刑事罪行罪名成立，他不會被當局根據該條例控以非法入境或違反居留條件罪。獲當局發出附件C所載聲明書的人，都是當局不打算予以檢控的。

25. 應主席之請，戴啟思先生將其對政府當局文件的意見扼要敘述如下——

- (a) 載於附件C的聲明書應清楚說明被羈留人士的上訴權利，讓其在知情的情況下決定是否行使該權利；
- (b) 該條例第53條訂明，被拒進入香港境內者可有權就該決定要求覆核。不過，附件D所載的拒予入境通知書並未列明此權利；
- (c) 行政長官根據該條例第20(1)(a)條發出遞解離境令的權力已轉授予保安局局長。然而，附件H的“考慮遞解離境通知書”只告知當事人可向入境事務處處長提出申述，但如此會令該可能被遞解離境的人未能知悉可訴諸何種途徑向保安局局長作出申述。而且，亦不清楚在保安局局長作出決定前，當事人是否有機會回應入境事務處處長對其申述的意見；及
- (d) 雖然入境事務處處長可以某人的刑事紀錄為理由考慮申請遞解該人離境，但這未必表示該名有犯罪紀錄的人繼續留在香港並不適宜。因此，入境事務處處長應在附件H的通知書上說明他得出有關結論的原因。

26. 對於戴啟思先生就附件H的疑問，民事法律專員表示，屬於該通知書一部分的註解，事實上已載列了該條例第20條，述明行政長官可發出遞解離境令。

27. 關於該條例第53條，民事法律專員表示，就被拒入境的決定所提出的反對，即使獲得接納，亦只會關係到當事人再次來港的情況。該項反對不可能對其該次入境起作用，因為當事人當時很可能已被當局以拒予入境通知書遣送離境。

28. 主席詢問為何沒有在拒予入境通知書內列明該條例第53條所訂的提出反對權利。民事法律專員表示，第53條所訂的反對權利，並非上訴的權利，而是就任何公職人員根據該條例所作決定要求覆核的一般權利。提出反對只是被拒進入香港的人尋求補救的可行途徑之一。他們亦可有其他尋求補救的途徑，例如申請批准就公職人員的決定申請司法覆核。

29. 主席認為，拒予入境通知書的內容應予改進，讓受影響的人知道有何途徑可尋求補救。她認為以上討論過的通知書措辭過時，用語複雜，不諳法律的人不易明白，因此建議政府當局予以修訂和更新。該等文件亦應備有簡體字版。主席強調，要考慮的首要事項是，應讓面臨被遣送離境的人清楚明瞭其合法權利，而此等權利亦應予保留。

30. 主席表示，委員如到羈留中心作實地訪問，或會有助委員更瞭解該等中心實際如何運作。保安局副局長表示，若委員有此要求，政府當局會樂意為他們作出安排。

V. 獨立法律援助機構

(立法會CB(2)229/98-99(01)號文件——香港大律師公會1998年9月1日的意見書)

(立法會CB(2)848/99-00(04)號文件——香港律師會2000年1月6日的函件)

(立法會CB(2)379/99-00(07)及CB(2)848/99-00(05)號文件——政府當局提供的文件)

31. 應主席之請，李澤培先生扼要講述法律援助服務局(下稱“法援局”)對政府當局決定不設立獨立法律援助機構的意見，要點如下——

(a) 法援局對政府當局決定不成立獨立法律援助機構以取代法律援助署(下稱“法援署”)表示失望，因為此決定與法援局提出的主要建議背道而馳。不過，法援局不認為其職能會受到掣肘，該局將來會繼續為此目標努力。事實上，《法律援助服務局條例》規定，法援局其中一項主要任務，是就法律援助政策向政府提供意見，尤其是就建立一個獨立法律援助機構的可行性及可取性作出建議。基於上述法定職能，法援局認為可因應社會的新發展和市民不斷轉變的需要，日後再行檢討法援服務的提供與需求；

- (b) 在再作檢討之前，法援局準備提出一連串工作目標，以期加強其監督香港法援服務的職能，並使本身運作更為獨立。該等目標包括——
- i) 延請法律專家檢討《法律援助服務局條例》及《法律援助條例》的現有條文，以研究是否有需要推行新措施，使法援局能更有效地履行其職能；
 - ii) 自行招聘職員，以提高法援局的獨立形象；及
 - iii) 與各有關組織及機構(例如社會服務界)建立更緊密的聯繫，更準確地評估法律援助潛在服務對象的需要，以及加強教育和宣傳工作，使一般市民更瞭解法援制度的目標及目的。

32. 主席徵詢大律師公會對此事的意見。李樹旭先生回應時表示，大律師公會已在1998年9月提交的意見書(立法會CB(2)229/98-99(01)號文件)中清楚表明其意見。他表示，大律師公會及律師會一致支持設立一個獨立法律援助機構。此立場至今並無改變。他將意見扼要敘述如下——

- (a) 組成香港司法重要環節的各個組織，例如司法機構、廉政專員公署及大律師公會，都有一個共同特點，就是其“獨立性”。香港若要維護法治及社會公義，“獨立性”是不可或缺的元素；
- (b) 在奉行法治、公正平等的社會，秉行公正固然重要，但在人眼中公正得以秉行亦屬重要。由一個不會為人覺得有利益衝突及受到政府不當影響的獨立組織來提供法援服務，肯定有助提高市民對社會秉行司法公正的信心；
- (c) 1993年7月，當時的立法局以過半數票通過成立一個獨立法律援助機構。隨後的發展並未令市民對獨立法援服務的訴求轉弱。反之，近年涉及政府的憲法訴訟案持續增加，再加上社會出現各種轉變，以致市民對設立獨立機構向有需要的人提供法援服務的訴求比以前更強；及
- (d) 在外地經驗方面，應予注意的是，在法援制度發展完善成熟的先進普通法司法管轄區，所採用的都是獨立模式的法援制度。舉例而言，從

立法會CB(2)848/99-00(05)號文件附件D所載的不同法援制度可見，該等國家的法援服務全是由根據法例成立的獨立機構管理，而非由政府部門負責。

33. 主席請法律援助署署長(下稱“法援署署長”)就大律師公會的意見作出回應。法援署署長回應時表示，現時已有多項保障措施，確保法援工作獨立執行。《法律援助條例》規定，法援署人員有法定責任就每一宗法律援助申請作獨立研究。對於複雜案件，尤其是針對政府的公法訴訟案，法援署會徵詢獨立法律意見，而在作出決定時，亦會充分重視有關意見。此外，所有公法訴訟(包括針對政府或與政府有關的團體的司法覆核)及大部分刑事案件，均委託私人執業律師處理。關於設立一個新的獨立法律援助機構的建議，政府當局曾諮詢法援署的職員，他們普遍都不大贊同。他們所關注的問題亦已向法援局反映。

34. 法援署署長總結時表示，法援署非常清楚有需要在法援工作的管理上保持獨立形象，並會繼續致力提高服務質素，增加履行職務時的透明度。

35. 杜葉錫恩女士表示，雖然她原則上同意設立一個獨立組織提供法援服務，但她認為在現階段並無此需要。她表示，現時備受關注的問題，似乎只是法援署給人的形象是獨立還是有欠缺獨立而已。依她之見，自7年前立法局對此事的辯論後，法援署已大大提高其服務質素及運作透明度。

36. 副行政署長表示，在判斷法援服務的提供在運作上是否有欠缺獨立時，考慮有關人士的看法甚為重要。她指出，法援局在1997至1998年間進行的顧問研究顯示，大部分有關人士，包括法律專業團體、負責法援工作的律師、社會團體、法律援助受助人、法援署人員以至一般市民，均相信香港的法援工作是獨立管理的。顧問得出的結論是，雖然有些人對法援工作的管理是否不受制於政府表示關注，但他們所關注的重點，是對少數涉及向政府提出特別挑戰的敏感個案的處理手法。副行政署長表示，政府當局對該結論顯示法援工作管理有欠獨立的說法，並不信服。事實上，在回歸之前和之後有多宗控告政府的法援申請獲准撥款，已足以證明香港法援工作的管理是獨立的。政府當局認為市民真正關注的是法援服務的質素。為釋除此方面的疑慮，政府當局會繼續探討改善服務的方法，以期令市民更感滿意。

37. 劉慧卿議員表示，她支持設立獨立的法律援助機構。她提及由數千名聲稱擁有居港權的內地人士所提出的最新一輪上訴時表示，法援署署長最近決定向部分上訴人給予法律援助以便其進行上訴，似乎與其原先所作決定“完全相反”。她詢問法援署署長在作出該決定前，有否徵詢獨立的法律意見。劉議員補充，該等居權案的法律援助申請結果，可能令人質疑法援署署長是否有獨立地作出判斷。

38. 主席申報利益，表示她擔任該等法律援助上訴案件申請人的代表律師。她又請委員注意立法會《議事規則》第41(2)條，當中訂明“議員不得以立法會主席或全體委員會主席認為可能對案件有妨害的方式，提述尚待法庭判決的案件”。

39. 法援署署長回應劉議員的詢問時表示，在1999年12月7日拒絕向有關申請人給予法律援助的決定，是根據終審法院1999年12月3日的裁決作出，該項裁決確定全國人民代表大會常務委員會(下稱“人大常委會”)在1999年6月就《基本法》中某些關於居留權的條文所作的解釋合法和具有約束力。該等申請人其後向高等法院司法常務官提出上訴，要求就其法律援助申請被拒的決定進行司法覆核。該等申請人的代表律師在上訴期間提出關乎另一問題的新論點，就是哪些人會受人大常委會的釋法影響。他同意有關代表律師的觀點，認為有新理據可支持他們提出法律程序。有關各方其後同意先選出10宗有代表性的個案，向有關申請人提供法律援助，以便根據擬提出的新法律程序驗證他們的個案。法援署署長強調，他就該等聲稱有居港權人士的法律援助申請所作的決定，其實涉及兩類不同性質、關乎不同法律程序的申請個案，並不存在作出“完全相反”決定的問題。

法援局

40. 劉慧卿議員詢問，在監察法援署就法援申請所作決定方面，法援局所擔當的角色為何。李澤培先生回應時表示，法援局並無法定權力就個別案件的處理向法援署作出指示。然而，法援署須向法援局提供該局為履行《法律援助服務局條例》所訂職能而合理地要求的資料，例如有關涉及重大公眾利益案件的報告。他表示，法援局可要求法援署署長在法庭就居權案作出裁定後，就該等案件提交報告。他答應在適當時候將法援局的觀察所得告知事務委員會。

41. 主席作總結時表示，對所有關注香港司法能否公正執行的人而言，設立獨立法律援助機構是否可取和可行，是至為重要的問題。她表示，現行法援工作管理制度中存在若干問題，顯然值得關注，並有必要詳加探

經辦人／部門

討。主席表示，事務委員會會繼續密切關注法律援助獨立管理的一般問題，並會繼續與政府當局討論此事。

42. 會議在晚上7時結束。

立法會秘書處
2000年3月17日