

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)649/99-00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 : 1999年10月19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
李柱銘議員
涂謹申議員
劉漢銓議員
劉健儀議員

列席議員 : 羅致光議員

缺席委員 : 劉慧卿議員

出席公職人員 : 參與議程第IV項的討論

律政司

署理副政務專員
張英才女士

總管理參議主任
鄒振國先生

法律援助署

政務統籌專員
趙婉珠女士

副署長
張景文先生

助理署長
余馮月娟女士

助理署長
陳香屏先生

司法機構

司法機構政務長
徐志強先生

參與議程第V項的討論

法律援助署

政務統籌專員
趙婉珠女士

副署長
張景文先生

助理署長
余馮月娟女士

助理署長
陳香屏先生

應邀出席人士：參與議程第V項的討論

香港大律師公會

戴啟思先生
李樹旭先生

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

I. 通過會議的紀要
(立法會CB(2)61/99-00號文件)

1999年5月27日會議的紀要獲確認通過。

II. 上次會議後發出的參考文件
(立法會CB(2)69/99-00(01)號文件)

2. 委員察悉，政府當局曾發出覆函(已隨立法會CB(2)69/99-00(01)號文件送交委員)，概述自1999年6月5日的事務委員會會議後，有關建議全面檢討法律教育及訓練的工作的進度。

III. 下次及其後各次會議的討論事項
(立法會CB(2)100/99-00(01)及(02)；CB(2)102/99-00(01)及(02)號文件)

3. 委員同意在1999年11月16日下次例會上討論以下事項：

- (a) 有關在律政司法律政策科保留一個副首席政府律師(首長級(律政人員)薪級表第2點)職位的建議；
- (b) 遣送非法入境者離境的政策和做法；及
- (c) 獨立法律援助機構。

(會後補註：應政府當局要求，事務委員會已將“有關在法律援助署開設一個助理首席法律援助律師的編外職位以實施資訊系統策略計劃的建議”的議項加入在11月份的會議上進行討論。)

4. 關於上述(b)項，委員察悉在近期一宗案件中，兩名聲稱在香港特別行政區(下稱“香港特區”)擁有居留權的非法入境者被遣送離境。遣送行動剛好在當局發出法律援助證書，以供當事人申請司法覆核及就有關遣送離境令申請禁制令之前執行。民政事務委員會曾在1999年10月12日的會議上討論香港特區就《公民權利和政治權利國際公約》的實施情況向聯合國人權委員會提交的報告時，簡略討論該事。在該次會議的討論過程中，民政事務委員會的委員要求政府當局澄清在《1997年最高法院(修訂)條例草案》於1997年6月25日恢復二讀辯論時，當時的律政司所作出的保證。該項保證如下：“慣常

的做法是當事人一經申請人身保護令，並有律師代表申請人，則當局不會在事先沒有通知其律師的情況下把申請人遣送離境”。

5. 經若干討論後，委員同意要求政府當局提供參考文件，載述下列各項資料：將已申請法律援助的非法入境者遣送離境的現行政策和做法；當時的律政司向立法局作出上述保證的背景資料；有關當局處理上述案件或其他同類案件(如有的話)的手法，是否符合該項保證的精神及既定政策，以供事務委員會在下次會議上就該事進行跟進討論。

修訂《法律援助條例》的議員法案

6. 關於有待研究的事項(立法會CB(2)102/99-00(01)號文件)的第11項，委員察悉，陳國強議員希望向事務委員會簡介其擬提交的議員法案。

7. 法律援助署政務統籌專員(下稱“政務統籌專員”)回應主席時表示，1997年法律援助政策檢討曾經研究上述議員法案所提出的關注問題，即建議在涉及勞資糾紛案件的若干情況下，免除法律援助的財務資源審查上限。關於該問題，工作小組認為並無充分理由證明勞資審裁處的案件應與其他案件(例如小額錢債審裁處及小額薪酬仲裁處的案件)作不同處理(見1997年法律援助政策檢討小冊子第39及40段)。她告知委員，政府當局已於1999年10月13日向立法會提交《1999年法律援助(修訂)條例草案》，藉以實施1997年法律援助政策檢討提出的各項建議。

秘書

8. 主席要求秘書處將1997年法律援助政策檢討報告的有關摘錄送交陳國強議員參閱，並邀請陳議員就可否在《1999年法律援助(修訂)條例草案》(已成立法案委員會)的範圍內提出其法案所建議的事項，尋求法律事務部的意見。

以調停作為另一個解決糾紛的機制

9. 何俊仁議員提及在香港引入以調停方式解決婚姻糾紛的新發展。他建議事務委員會應探討可否擴大調停方式的適用範圍，以處理其他方面的糾紛。委員同意在日後的會議上就此事進行討論。

IV. 政府內部及受政府資助和規管的機構解決公元2000年數位問題的工作
(立法會CB(2)102/99-00(03)至(05)號文件)

10. 委員察悉，事務委員會對上一次是在1999年4月20日的會議上討論此事。律政司司長、法律援助署(下稱“法援署”)署長及司法機構政務長其後分別證實，他們的部門已按原定目標，在1999年6月底前完成公元2000年數位問題的所有修正工作。

11. 依據內務委員會在1999年9月24日會議上所作決定，主席要求政府當局向事務委員會簡介其應變計劃的詳情，以說明一旦因公元2000年數位問題引起未及預計的事故，當局如何處理該等緊急情況。

12. 政府當局的代表向委員講述下列應變措施——

律政司

公元2000年數位問題應變計劃涵蓋司內所有系統，包括行政電腦系統、終端用戶電腦系統及內置系統。6個非關鍵行政電腦系統的應變安排主要包括：以人手記錄代替、以法律文本作為參考，以及用人工派送文件代替電子郵件服務。律政司會繼續進行各項測試，並安排足夠人手，以確保妥善應付所有緊急情況。各個通訊系統(例如電話、傳真及保安警報系統)均已確定符合公元2000年數位標準。此外，律政司成立了一個2000年數位問題協調中心，負責監察各項必要應變措施的實施情況。

法律援助署

- (a) 署方的應變措施包括：為資料及系統製存備份、下載網絡系統內的必需資料至個人電腦，以及在所有電腦系統(包括個人電腦)不能正常運作的情況下，完全改由人手處理。由於大部分儲存於電腦系統內的資料均備有文件紀錄，即使該等重要系統不能正常運作，署方預計仍能繼續為市民提供滿意的服務；
- (b) 在2000年1月1日為所有重要系統進行“良好程度檢查”。一旦發生系統故障，立即展開修正工作；及

- (c) 署方成立了公元2000年數位問題監督委員會，負責統籌應變措施的準備工作，並在發生故障時，負責協調應變工作。

司法機構

- (a) 司法機構已準備各項應變計劃，以應付內置系統、通訊系統及主要電腦系統失靈的突發事故。司法機構會在過渡至2000年期間在轄下各幢大樓調派足夠人手，應付可能擾亂日常運作的情況。有關措施包括調派足夠人手往公眾櫃位解答法庭使用者的問題；
- (b) 儲存於網絡系統的所有資料均備有文件紀錄，並可從電腦系統中復原；
- (c) 司法機構曾在1999年7月至8月期間進行運作復原演習，並於1999年9月9日為所有重要系統進行“良好程度檢查”。類似的“良好程度檢查”亦會在2000年1月1日及公元2000年數位問題其他高危日進行；及
- (d) 司法機構已成立公元2000年數位問題應變計劃小組，負責統籌為司法機構制訂公元2000年數位問題全盤應變計劃的工作。

討論過程

13. 司法機構政務長回應主席時表示，若電腦系統發生故障，可能會在解答公眾查詢個別審訊案件的最新情況方面引致若干延誤及不便，因為司法機構的職員須從有關案件的檔案內翻查資料。至於現時透過電腦系統以電子方式處理的傳票送達事宜，將會在有需要時按司法機構與各檢控機關協議作出的安排，以人手處理。司法機構政務長表示，由於司法機構的電腦系統均是較新裝設的，故此暫時回復以人手操作，應不致對法庭的事務造成太大影響。

14. 政務統籌專員表示，由於案件檔案已備存各項資料的文件紀錄，因此，即使法援署的電腦系統發生故障，有關法律援助申請的重要資料亦不會失去。但無可否認，若系統暫時失靈，法援署的工作效率會受到若干程度的影響，例如在處理計算法律援助費用的會計事宜方面。

15. 律政司總管理參議主任告知委員，為確保不致出現混亂情況，律政司的職員一直有備存聆訊日期的人手紀錄。律政司會預先把將在2000年1月及2月進行審訊的案件的所有必要文件，另外備存一份檔案，並送交有關檢控人員。此外，律政司會在過渡至2000年之前，為重要的資料及文件印備文件紀錄。

16. 曾鈺成議員詢問，當局在某段時間內為儲存於電腦系統內的資料更新備份的次數為何。司法機構政務長答稱，司法機構內的重要文件，例如法庭的判詞，均是先以文件紀錄製備，然後才儲存於電腦系統。很多法庭文件均是送交法庭存檔的法定表格，它們並已妥為存放於有關的文件檔案內。

17. 曾鈺成議員詢問，電腦系統失靈會否嚴重妨礙法律草擬工作。律政司總管理參議主任表示不會。他表示，由於聯網系統的資料及系統已製存備份，故此在系統暫時失靈後亦可復原有有關資料。

18. 劉健儀議員關注到，法庭在2000年初審理案件時或會出現混亂情況。她建議司法機構研究需否效法律政司的做法，預先為重要文件製備文件紀錄，以備不時之需。司法機構政務長答允研究該建議。

V. 法律援助政策

(立法會CB(2)102/99-00(06)號文件)

19. 應主席之請，法律援助署副署長向委員簡介政府當局的文件(立法會CB(2)102/99-00(06)號文件)，當中詳細說明批出法律援助進行民事及刑事法律程序的準則(即財務資源審查及案情審查)，以及現行就法律援助署署長(下稱“法援署署長”)拒絕批出法援的決定提出上訴的機制。

委員提出的論點

20. 主席及何俊仁議員詢問，當局可否就涉及對公眾而言具有重大重要性的法律論點的案件(例如涉及憲法權利的案件)批出法律援助，而不論法援署署長是否認為該等案件有合理機會勝訴。主席指出過往曾有一些案件，案中的法律援助申請人獲法庭許可就政府的決定申請司法覆核，因而顯示申請人有合理理由提出訴訟，但該申請人的法律援助申請卻遭法援署署長拒絕。何俊仁

議員詢問，根據《法律援助條例》，法援署署長是否有權酌情決定免除申請人接受財務資源審查及案情審查，或在若干情況下降低該等審查的標準；若否，當局可否考慮朝著該方向進行改革。

21. 法律援助署副署長回答時表示，若有關案件涉及《人權法案》或《公民權利和政治權利國際公約》，法援署署長有權依據《法律援助條例》第5AA條免除財務資源審查的上限。至於案情審查，則須考慮申請人的案件在法律上的是非曲直，以及有關申請是否合理。法援署署長必須信納有關訴訟、訟案或事宜有合理的機會勝訴，才會批予法律援助。他表示，在若干指明情況下免除有關的審查或放寬審查標準屬政策事宜，已超出法援署署長的職權範圍。

22. 法律援助署助理署長表示，《法律援助條例》責成法援署署長有效管理整個法律援助計劃，以確保不致浪費公帑。在民事案件中，若申請人的經濟資源有限，並且能夠通過財務資源審查和案情審查，便會獲批予法律援助。根據該條例第10條所訂的法定要求，法援署署長必須公平而獨立地考慮所有案件。根據案情審查的要求，申請人必須有合理理由提出法律程序、在法律程序中抗辯或作為法律程序其中一方，才會獲批予法律援助。

23. 主席詢問，在符合案情審查方面，“有合理理由提出法律程序或在法律程序中抗辯”與“有合理機會勝訴”是否兩個獨立和充分的考慮因素。她表示，例如在一宗涉及憲法權利的案件中，當事人固然有充分理由提出法律程序，以維護其權利。然而，根據法援署署長的判斷，同一宗案件未必符合“有合理機會勝訴”的準則。主席認為，在該類案件中拒絕批予法律援助，可能令公眾懷疑法律援助的管理是否公平。

24. 法律援助署助理署長回應主席的問題時表示，在法援署署長就法律援助申請作出決定的過程中，該兩個因素是不可分割的。法援署署長基本上是按該兩個因素考慮案件在法律上的是非曲直。證明有合理理由提出法律程序或作為法律程序其中一方的責任，則落在法律援助申請人身上。法援署署長會根據個別案件的情況，並考慮是否有足夠而有力的證據，評估案件的勝訴機會。他表示，估計案件的勝訴機會有時候會十分困難，而法律援助署的人員會以謹慎、公平和獨立的態度履行該項專業職責。他指出，正如*Simon Brown J*在*R. v. Legal*

*Aid No. 8 (Northern) Appeal Committee ex parte Angell and others [1990]*一案中承認——

“在此類案件中，法律援助委員會定必感到難以就各申請人的勝訴機會作出準確評估，但它們卻必須一試。”；及

“該制度在很大程度上倚賴有關人員的經驗和識見，而更重要的是他們對應否把公帑用於某宗案件所作的‘判斷’。”。

法律援助署助理署長補充，*Scott Baker J*在*R. v. Legal Aid Board ex parte Owners Abroad (Tour Operator) [1997]*一案中指出——

“在民事法律程序中，法律援助證書是極具價值的武器，因此，它不可亦不應被視為一張空白支票。在一些提交法庭審理的法律援助案件審結後，有人會問‘為何案中訴訟人竟然獲批予法律援助？’法律援助管理局應致力確保令人有合理理由提出該問題的案件的數目減至最低。”

25. 法律援助署助理署長進一步表示，上訴機制已確保法律援助申請人的利益獲得保障；根據該機制，感到受屈的申請人可向高等法院司法常務官提出上訴。

26. 涂謹申議員表示，由於擬就法援署署長拒絕其原有法律援助申請的決定向高等法院司法常務官提出上訴的人士，均不會就該上訴獲得法律援助，故此他們很難繼續提出申索。他建議，兩個法律專業團體應探討可否尋求私人執業的法律執業者提供更多支援，為有需要人士提供義務性質的法律協助。他表示，由於訴訟涉及龐大開支，特別是政府作為訴訟一方的複雜上訴案件或司法覆核程序，若訴訟人沒有法律代表，便不大可能提出申索。涂議員認為，當值律師服務計劃所提供的服務亦應加強。

27. 涂謹申議員又質疑，在涉及公眾廣泛關注事宜的案件中，法援署署長應否作為判斷案件在法律上的是非曲直和勝訴機會的唯一權限。

28. 法律援助署助理署長表示，高等法院司法常務官在處理法律援助申請人提出的上訴時押後進行聆訊，待考慮獨立法律意見後才作決定，這做法亦並非不常見。他補充，根據《法律援助條例》第9條，法援署署長在處理困難的案件時，可徵詢獨立法律意見。

29. 法律援助署政務統籌專員告知委員，在1998年，就法援署署長拒絕批予法律援助的決定而提出的上訴共有1 042宗，當中46宗其後獲判得直。提出該等上訴的當事人多數並無法律代表。

30. 李樹旭先生對涂謹申議員所提意見亦有同感，並同意在大部分案件中，若有關當事人並無法律協助的支援，則在提出法律程序時會困難重重。他表示，大律師公會現正積極研究私人執業大律師應如何在資源許可的範圍內，在適當情況下為有需要人士提供義務性質的法律協助。

31. 主席就法律援助所涉及的公共法律事宜提問，戴啟思先生回應時表示，聆訊司法覆核案件的法官的意見有時或會與法援署署長不同。出現此情況通常是由於提呈法官與法援署署長的事實不盡相同，或案中情況有所改變，而法官並不知情。他表示，若法官就司法覆核的申請給予許可，法援署署長便有責任找出案中的“致命弱點”，證明該案不可能勝訴。戴啟思先生表示，據其經驗所知，除非法援署署長掌握了某些不為法官所知的事實及證據，否則他一般會給予法官的意見極重要的分量。

32. 法律援助署助理署長回應有關執行公共法律的論點時向委員提述*Staughton L. J. in R. v. The Legal Aid Board ex parte Hughes [1992]*一案中發表的言論——

“事後看來，法官往往會認為某些申索不值得支持；有時，我們又會發現一些不獲支持的申索確有充分理據提出；此外，我們又常常為管理局在作出決定期間所引致的延誤感到失望。但我絕不希望有人認為我們低估了管理局須面對的難處，因為它在履行其任重道遠的重要職務時絕對沒有事後看來的智慧幫助。”；及

“若法官或法律援助管理局獲得某些另一方並未考慮的新材料，或案中的情況有所改變，則他們作出的決定大有可能不盡相同。但即使面對相同的材料，而案中情況並無任何改變，管理局仍有責任自行作出決定。倘管理局認為法官給予許可的決定有錯，管理局有權和有責任拒絕批予法律援助。”。

33. 戴啟思先生回應主席時表示，他認為法援署署長若拒絕某項法律援助申請，便應全面解釋其所作決定的理由。他認為，若法援署署長在其決定中，以一般人均能明白的非技術性用語陳述有關理由，應可大大消解申請人的失望情緒。若能提供此等詳細解釋，亦有助申請人清楚判斷是否有充足理由繼續進行上訴。他認為，申請人若要有效地行使其提出上訴的權利，便須盡早獲告知其申請被拒的理由。

34. 戴啟思先生又建議，政府當局或可進行檢討，研究可否簡化現有的程序，以節省進行上訴的時間和開支。該項檢討可涵蓋的事宜計有：擴大根據《法律援助條例》訂立的附屬法例的範圍，訂明精簡上訴過程的程序；制訂各種標準表格；准許申請人在未能親身應訊的情況下提交陳述書等。

35. 劉健儀議員亦同意，若某項申請因未能通過案情審查而被拒，當局應在通知申請人其申請被拒時一併以書面解釋所涉及的理由。她表示，由於當中涉及複雜的法律論點，一般人不可能全然明白口頭作出的解釋。法律援助署助理署長回應時表示，若法律援助申請人向高等法院司法常務官提出上訴，當局會就法援署署長的決定向高等法院提交一份以英文撰寫的解釋文件。

政府當局

36. 主席認為應有明確指示，訂明法援署署長若決定拒絕批予法律援助，便應以書面載述其作出該決定的詳細理由。她要求政府當局與司法機構及法律專業進行蹉商，研究簡化現有上訴程序的建議。政府當局答允研究有關事宜，並在適當時候向事務委員會作出匯報。

37. 會議於下午6時30分結束。

立法會秘書處
1999年12月8日