

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2274/99-00號文件

司法及法律事務委員會 於2000年6月14日向立法會提交的報告

目的

本報告旨在匯報司法及法律事務委員會的工作，並根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2000年6月14日立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會在1998年7月8日議決成立司法及法律事務委員會，藉以監察及研究與司法及法律事務有關的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。
3. 事務委員會由8名議員組成。吳靄儀議員及曾鈺成議員分別獲選為事務委員會正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

獨立法律援助機構

4. 設立獨立法律援助機構是否可取和可行的問題，是事務委員會非常關注的事宜。法律援助服務局(下稱“法援局”)曾於1998年9月8日就此事向行政長官提交報告，並於1998年9月15日向事務委員會簡介其各項建議。事務委員會曾在兩次會議上討論政府當局的決定。
5. 對於法援局建議應分階段設立獨立的法律援助機構一事，政府當局既不同意法援工作管理有欠獨立的說法，亦不認同該問題備受公眾關注，以致有充分理由提出有關建議。根據法援局委託顧問進行研究的結果，大部分有關人士，包括法律專業團體、負責法援工作的律師、社區團體、法律援助受助人、法律援助署(下稱“法援署”)職員以至一般市民，均相信香港的法援工作管理獨立。對法援工作是否管理獨立提出的關注，主要集中在少數涉及對政府提出挑戰的敏感案件上。然而，在回歸前和回歸後的多宗控告政府案件中，當事人的法律援助獲撥款資助，足以充分證明香港法援工作的管理是獨立的。

6. 法援局建議有關法律援助機構的經費由公帑撥款資助，而且沿用法律援助服務開支不設上限的撥款安排。政府當局就此建議指出，為一個獨立於政府的機構提供無限制的預算撥款，有違政府確立已久的公共財政管理原則。政府當局的研究結果顯示，在設有獨立法律援助機構的司法管轄區，法援預算撥款一律是有限制的。顧問公司及政府當局曾經研究的國家，均不約而同地面對要控制訟費增長及減少服務的壓力。事實上，該等國家正以不同步伐，朝著有較大限制的法援制度方向發展。政府當局亦提出警告，脫離政府編制的發展會令員工感到不安，影響士氣。政府當局曾就設立一個新的獨立法律援助機構的建議諮詢法援署職員，他們普遍不大贊成。

7. 部分委員對政府當局決定不成立獨立的法律援助機構以取代法援署感到遺憾，因為此決定與法援局提出的主要建議背道而馳。他們指出，政府當局所列舉的理由，例如對資源的影響及可能打擊法援署員工的士氣等，均不應是主要的考慮因素。政府當局的決定受到法律界強烈批評，而法律界是支持成立獨立法律援助機構的。

8. 雖然法援局對政府當局的決定表示失望，但認為可在稍後時間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需求與提供事宜。在再作檢討之前，法援局準備落實連串的工作目標，以期加強其在監督香港法援服務的職能，並使其本身運作更為獨立。

9. 政府當局承諾會繼續檢討法援制度，確保制度能配合其政策目標，讓有合理理由訴諸法律行動的人，不會因經濟能力而沒法尋求公義。事務委員會同意繼續密切關注法援服務是否獨立管理的一般問題。

法律援助政策

10. 關於法律援助署署長(“法援署署長”)拒絕向一宗就居留權案件申請司法覆核的個案給予法律援助一事，事務委員會曾聽取政府當局簡介批予法律援助的準則，以及就法援署署長拒絕批予法律援助的決定提出上訴的現行機制。

11. 委員曾詳細討論可否就一些對公眾有重大影響而涉及重要法律論點(如關乎憲法權利事宜)的案件給予法律援助，不論法援署署長是否認為該案有合理勝訴機會。若干委員認為，拒絕為此類案件提供法律援助，可能令公眾懷疑法律援助服務是否秉公管理。他們認為此類案件的當事人有充分理由為維護有關權利而展開法律程序。

12. 政府當局表示，案情審查包括對案件在法律上的理據及申請是否合理作出考慮。只有在法援署署長信納案件有合理勝訴機會，才會批予法律援助。法援署署長會就難作定奪的案件徵求獨立法律意見。感到受屈的申請人可向高等法院司法常務官就法援署署長的決定提出上訴。

13. 由於對法援署署長是否批予法律援助的決定提出上訴的申請人，不能取得法律援助，事務委員會建議香港大律師公會考慮可否由私人律師向適當案件中有需要的當事人免費提供法律援助。鑑於法律援助申請被拒的申請人不會獲書面通知其被拒的理由，事務委員會要求政府當局在諮詢法律界後，檢討和簡化現行的上訴程序。

檢討香港法律教育及訓練

14. 事務委員會歡迎有關法律教育及訓練的全面檢討，該項檢討由兩個法律專業團體提出，並獲政府當局及香港大學和城市大學兩間大學的法律學院支持。事務委員會察悉，有關檢討會分兩階段進行，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。兩個階段的工作均會由一個督導委員會負責監督。

15. 受委聘進行初步顧問研究的兩位海外專家於2000年1月應邀來港，與督導委員會各委員及多個關注團體及組織會晤，為研究工作搜集有關意見及資料。在與該兩位顧問會晤的事務委員會會議上，委員特別向他們指出香港有需要設立一套法律教育及培訓制度，使香港能繼續保持作為國際商業及金融中心的競爭力，並顧及其特色，例如在法庭採用雙語制度。在時間表方面，委員獲悉兩位顧問會在2000年6月底前備妥文件，以進行公眾諮詢。兩位顧問會在2000年9月再來香港，與有關各方舉行會議及進行討論。顧問的最後報告會在2001年2月底前呈交督導委員會。

法學專業證書課程的撥款資助

16. 事務委員會注意到，有報道指大學教育資助委員會(下稱“教資會”)正考慮建議撤銷對法學專業證書課程的公帑資助。事務委員會接獲法律系學生及多間法律學院提交的意見書，對此事深表憂慮。事務委員會曾於2000年3月21日的會議上討論此事，而政府當局、兩間大學的法律學院及兩個法律專業團體均有派代表出席會議。

17. 在該次會議席上達成的共識是，法學專業證書課程不應成為當局考慮撤銷公帑資助的對象，理由如下：第一，該課程是大學法律教育4年制課程中不可缺少的組成部分，亦是法例規定取得法律專業資格的必要條件之一。因此，該課程與純學術性質或獨立的研究院課程截然不同，反而是等同醫生、牙醫及建築師5年訓練課程的第四或第五年課程。第二，撤銷公帑資助勢必令該課程的學費大幅增加，令從事法律工作變成富有者的專利。第三，撤銷對該課程的公帑資助，可能造成先入為主的效應，影響進行中的法律教育及訓練全面檢討最終作出的建議。

18. 事務委員會決定由主席致函教資會主席，告知其會議席上所達成的共識。教資會主席在回覆中表示，在法律教育及訓練的檢討得出結果前，教資會並未有具體計劃，建議改變現有法學專業證書課程的未來地位。不過，事務委員會的意見會在2000年4月教資會會議上提出，以供教資會備悉。

家事調解試驗計劃

19. 鑑於終審法院首席法官委任的工作小組建議推行為期3年的試驗計劃，以測試在香港透過調解方式解決婚姻糾紛的成效，事務委員會舉行了一次會議，就此事進行討論，並邀請了香港家事法律協會及香港國際仲裁中心的代表出席會議。

20. 在推行計劃方面，委員察悉，試驗計劃將於今個財政年度結束前展開。當局會成立督導委員會，監督試驗計劃的推行及評估工作，並會委派一名調解統籌主任，負責調解服務的宣傳及統籌事宜。當局會讓調解服務的申請人自行選擇由社會福利署、非政府機構派出的家事調解員或私人執業的調解員，以試驗提供服務的不同方式。當局又會委聘獨立研究小組評估試驗計劃的成效。

21. 與會各人曾討論多項有關問題，包括家庭調解服務相對於訴訟有何優勝之處、透過調解方式解決婚姻糾紛的成功率、確保有足夠數量的經受訓調解員的措施，以及強制執行調解程序以解決家庭糾紛是否可取之舉。委員又提出可否把調解服務的範圍擴展至其他種類的糾紛，例如鄰居或樓宇管理的糾紛，但政府當局告知委員在現階段未有計劃這樣做。

將非法入境者遣送離境和遞解出境的政策和做法

22. 鑑於有兩名內地居民在1999年7月21日被遣送離境，而遣送行動剛好在當局發出法律援助證書，以供當事人向法庭申請司法覆核許可及禁制令之前執行，事務委員會舉行了兩次會議，討論有關事宜。

23. 委員請政府當局注意，在《1997年最高法院(修訂)條例草案》恢復二讀辯論時，當時的律政司曾作出保證：“……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。”他們認為該項保證的精神應延伸至適用於就遣送離境作出的禁制令。政府當局認為，在該事件中，當局是按照遣送非法入境者離境的4項指導原則行事。雖然該事件的情況與1997年律政司作出保證時所設想的不同，但當局實際上已遵照該保證的精神行事。

24. 政府當局又向委員保證，該事件誠屬不幸，但只是個別事件。政府當局經檢討此事後，現已實施安排，確保法援署在遣送行動展開前，有足夠時間考慮該類申請，而法援署如要求暫緩執行遣送行動，亦會知會入境事務處(下稱“入境處”)，但要預留足夠時間，讓入境處能實際暫緩遣送行動。

25. 事務委員會又關注到有何方法可保障面臨可能被遣送離港的人的權利，包括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。政府當局向事務委員講述循簡易程序遣送離境、循遣送離境令遣送離境，以及循遞解離境令遞解離境的政策和做法，並提供了

多份聲明及通知文件予事務委員會參考，該等文件是當局發給在羈留程序中不同階段的人，告知他們在該等階段的權利及義務。事務委員會建議政府當局修訂和更新該等通知書的內容，因為該等通知書的措辭過時，用語複雜，一般人不易明白。此外，當局亦應考慮為該等文件擬備簡體字版本。

由執法部門人員提出檢控

26. 鑑於發生一名少女因被指持有偽造護照而被無辜監禁一事，事務委員會要求政府當局向其解釋執法部門人員提出檢控的慣常做法。

27. 事務委員會獲悉，本港長久以來的一貫做法，是律政司司長會透過刑事檢控專員，依據《裁判官條例》(第227章)第12及13條把檢控權力轉授予其他政府部門某職級的人員，以便他們可就特定的罪行在裁判法院進行檢控。現時共有20項此類權力轉授。經此類權力轉授進行的檢控，約佔裁判法院審理的所有案件的三分之一。其餘案件則由法庭檢控主任、政府律師及外聘律師進行檢控。

28. 委員提出多項疑問。關於海外的做法，政府當局表示，若干海外司法管轄區所採用的制度與香港制度相似之處是，沒有法律專業資格的人可獲授權就較簡單的案件提出檢控，條件是他們在需要聽取專業的法律意見時，必須可獲得此方面的協助。至於有何機制確保執法部門人員檢控工作的質素，政府當局表示，有關部門可在有需要時，要求律政司提供法律意見。有關部門遇到一些複雜棘手的案件，亦曾要求政府律師接手處理，而要求亦獲得接納。至於延用法律執業者負責檢控與現行制度相比的成本效益，政府當局認為，由部門檢控人員處理的案件，大部分都屬於例行程序或性質瑣碎，可於一天內辦妥，不值得花費大量公帑延用法律執業者處理此等案件。在1999年，由執法部門人員提出檢控，費用估計為每天3,284元，而若由外聘律師提出檢控，費用則估計為每天5,670元至8,530元。

法治及相關事宜

29. 鑑於政府在1999年5月決定提請全國人民代表大會常務委員會(下稱“人大常委會”)解釋《基本法》第二十二條第四款及第二十四條第二款第(三)項一事引起廣泛關注，事務委員會要求政府當局說明其採取了甚麼措施，以恢復公眾對法治及司法獨立的信心。

30. 政府當局向委員講述提高公眾對香港司法制度信心的方法。該等方法包括重申政府對維持法治及司法獨立的決心、糾正公眾對居港權問題的誤解、澄清與司法獨立有關的事宜、在法庭受到無理攻擊時為其辯護、繼續提高本地及海外人士對香港法治及法律制度的認識，以及就提請人大常委會釋法的做法向公眾再作保證。

31. 有些委員要求政府作出明確承諾，保證日後不再提請人大常委會釋法，以恢復市民對香港法律制度的信心。政府當局拒絕作此承諾，並重申政府只會在非常特殊的情況下，才提請人大常委會釋法。鑑於香港大律

師公會指出除第一百五十八條第三款規定法院可透過終審法院請人大常委會釋法外，《基本法》中並無其他條文訂明可就某事項提請人大常委會作出解釋，若干委員質疑政府在1999年5月提請人大常委會釋法的決定是否合法。政府當局重申，當局堅信其提請人大常委會釋法此舉，既合法亦合憲，也沒有干預司法獨立。終審法院在1999年12月3日的決定支持了當局此一立場。

32. 在2000年5月5日，事務委員會主席致函律政司司長，要求政府詳細解釋拒絕就日後做法作出保證的原因，並進一步澄清其他備受關注的事項。事務委員會會在2000年6月的會議上跟進此事。

向終審法院提出越級上訴

33. 應事務委員會的要求，政府當局同意進行檢討，研究可否引進越級上訴程序，讓民事上訴在某些情況下，可不經上訴法庭直接向終審法院提出。政府當局已於2000年4月向事務委員會提交有關報告。

34. 事務委員會察悉，在進行檢討時，政府當局考慮過支持及反對訂立越級上訴程序的論點，以及英國及其他司法管轄區在越級上訴方面的經驗。政府當局初步認為應引進越級上訴程序，讓某些民事上訴案件可直接由原訟法庭提交終審法院審理。這樣的越級上訴程序，實際上與英國根據《1969年司法行政法令》第12及13條制訂的現行程序大致相同。此外，當局亦建議，除上訴法庭受本身決定或終審法院決定約束的情況外，越級上訴程序不應適用於有關解釋《基本法》的問題。

35. 委員對建議中的越級上訴程序表示支持。在未來路向方面，委員察悉，政府當局會先就越級上訴程序的實施細節諮詢各有關方面，然後在下個立法會期藉修訂《香港終審法院條例》實行該建議。

覆檢《個人資料(私隱)條例》是否適用於中央人民政府的駐港機構

36. 政府當局答允覆檢明文規定對政府具有約束力，但沒有訂明是否適用於“國家”駐港機關的17條條例。除《個人資料(私隱)條例》(下稱“私隱條例”)外，其他條例的覆檢工作已於1999年2月完成。政府當局表示，由於私隱條例甚為複雜，覆檢工作需要較多時間，而政府當局就該條例是否適用於中央人民政府的駐港機構一事，與中央人民政府磋商。儘管事務委員會在過去14個月一再要求，但政府當局仍沒有實質進展可作匯報。

37. 事務委員會曾在2000年5月的會議上跟進此事。委員獲悉，政府當局仍繼續與中央人民政府磋商此事，但討論詳情則不能透露。委員對覆檢工作曠日持久表示不滿。部分委員認為，不論條例有多複雜，該條例應否對中央人民政府的駐港機構具有約束力，只是原則問題而已。此外，政府亦無須取得中央人民政府同意才作決定。在討論過程中，委員曾列舉若干例子，證明法例對中央人民政府駐港機構是否具有約束力的問題，已對立法程序造成影響。主席已代表事務委員會致函政務司司長，要求她加快覆

檢私隱條例，並處理委員提出的其他事項。

委任終審法院法官

38. 《基本法》第七十三(七)條賦予立法會同意終審法院法官和高等法院首席法官任命的職權。政府當局較早前曾作出預告，表示擬動議議案請求立法會同意委任7名人士出任終審法院的常任法官及非常任法官。為此，事務委員會要求政府當局在2000年6月3日的特別會議上講述有關事宜。

39. 政府當局已向委員簡介終審法院的法官組合、委任終審法院法官的程序、司法人員推薦委員會(“推薦委員會”)的職能，以及立法會的角色。政府當局認為，立法會只有在信納《基本法》所載有關任命司法人員的規定未有獲得遵行時，才應對司法人員的任命不予同意。委員認為，《基本法》第七十三(七)條所授權力是一項實質權力，必須以負責任的態度行使，並須充分顧及司法機構的獨立性。鑑於推薦委員會受託負責就司法職位空缺的填補向行政長官提供意見及作出推薦，事務委員會決定邀請推薦委員會的代表出席於2000年6月13日舉行的特別會議。為了更瞭解終審法院法官的任命程序，事務委員會要求推薦委員會提供資料，說明提名／申請及遴選的一般程序，以及遴選適當人選以供推薦的準則，包括任何有關政策及其他考慮因素。

其他事項

40. 事務委員會亦曾討論若干其他事項，包括在《物業轉易及財產條例》(第219章)第13(1)條下的法庭權力，以及應否修訂法例，清楚訂明婚姻中的強姦乃屬犯罪。事務委員會會在下個立法會期跟進有關事項。

41. 此外，政府當局向財務委員會及立法會提交若干財政建議或立法建議前，曾就該等建議諮詢事務委員會。

事務委員會會議

42. 在1999年10月至2000年6月期間，事務委員會共舉行了13次會議，大部分會議均有香港大律師公會及香港律師會的代表出席。

立法會秘書處
2000年6月9日

附錄 I

**立法會
司法及法律事務委員會
職權範圍**

1. 在符合維持司法獨立及法治的精神原則下，監察及研究與司法及法律事務有關的政策事宜，包括有關官員及部門在推行上述工作方面的效能。
2. 就有關的政策事宜交換及發表意見。
3. 在各有關政策範圍內的重要立法和財政建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取對該等建議作出的簡介，並提供意見。
4. 就由立法會或內務委員會轉交，或由事務委員會本身提出的，在各有關政策範圍內廣受公眾關注的重大事項，進行研究及提交報告。

附錄 II

立法會 司法及法律事務委員會

委員名單

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

劉健儀議員

劉漢銓議員

劉慧卿議員

合共： 8 位議員

日期： 1999 年 10 月 7 日