

司法及法律事務委員會

建議研究的事項一覽表

(截至2012年10月16日的情況)

擬議討論時間

1. 2012-2013年度法官及司法人員薪酬調整

行政署長建議，就當局提出向法官及司法人員加薪5.66%，並由2012年4月1日開始生效的建議諮詢事務委員會，然後向財務委員會申請批准撥款。

2012年10月

2. 建議在律政司刑事檢控科開設一個副首席政府律師編外職位

政府當局建議就其提出開設一個副首席政府律師編外職位，以應付預期有所增加的工作量的建議諮詢事務委員會。當局計劃在2012年11月將該建議提交人事編制小組委員會，然後在2012年11月向財務委員會申請批准撥款。

2012年10月

3. 建議在律政司民事法律科開設一個副首席政府律師編外職位

政府當局建議就其提出開設一個副首席政府律師編外職位，以協助律政司司長在香港推廣和利便使用調解服務的建議諮詢事務委員會。當局計劃在2013年1月將該建議提交人事編制小組委員會，然後在2013年2月向財務委員會申請批准撥款。

2012年11月

4. 律政司遷往前政府總部(中座及東座)事宜

政府當局建議向事務委員會匯報律政司遷往前政府總部(中座及東座)的工程計劃。當局計劃在2013年初將該工程計劃的建議提交工務小組委員會及財務委員會申請批准撥款。

2012年11月

5. 法律改革委員會的《強姦及其他未經同意下進行的性罪行》諮詢文件

法律改革委員會(下稱"法改會")轄下的性罪行檢討小組委員會於2012年9月17日發表《強姦及其他未經同意下進行的性罪行》諮詢文件，就改革《刑事罪行條例》中的性罪行提出初步建議。這些建議包括訂立新的強姦罪定義，以及訂立一系列其他未經同意下進行的性罪行。

2012年11／12月

法改會請立法會議員就諮詢文件表達意見。諮詢期持續至2012年12月31日。

6. 就調解服務作出匯報

政府當局建議向事務委員會匯報調解專責小組在落實2010年2月發表的調解工作小組報告所提出的各項建議的進展。

2012年11／12月

7. 西九龍法院大樓的資訊科技基礎設施

據司法機構所述，新的西九龍法院大樓將配備資訊科技基礎設施，以支援將遷往該大樓的裁判法院、死因裁判法庭、淫褻物品審裁處及小額錢債審裁處的運作。該項目亦包括數碼錄音及騰寫服務系統的基礎設施。

2012年12／
2013年1月

司法機構政務處建議就該工程項目諮詢事務委員會，然後向財務委員會申請批准撥款。

8. 終審法院遷往立法會大樓舊址事宜

在2012年7月10日的事務委員會會議上，司法機構政務處曾向事務委員會匯報終審法院遷往立法會大樓舊址的計劃。

2013年第一季度

司法機構政務處計劃就該計劃諮詢事務委員會，然後將該計劃提交工務小組委員會及財務委員會申請批准撥款。

9. 建議對《仲裁條例》(第609章)作出的修訂

政府當局於2011年2月就香港特別行政區(下稱"香港特區")與澳門特別行政區(下稱"澳門特區")相互執行仲裁裁決的建議安排(下稱"建議安排")諮詢事務委員會。政府當局於2011年7月透過一份資料文件向事務委員會匯報就建議安排進行諮詢的結果及與澳門特區開始商討。與澳門特區就建議安排進行的商討已到了最後階段。政府當局建議提交條例草案，實施建議安排。仲裁業界建議對《仲裁條例》作出的技術性修訂亦會納入條例草案內。

2013年第一季度

10. 進一步擴大法律援助輔助計劃(下稱"輔助計劃")

在2012年7月10日的會議上，委員同意，事務委員會應向政府當局跟進未獲支持納入輔助計劃的建議，包括納入少數份數業主就強制售賣樓宇單位向物業發展商提出的申索和涉及銷售商品及提供服務的申索；以及相關事宜，例如提高輔助計劃及普通法律援助計劃的財務資格限額，以及成立獨立的法律援助管理局。

有待民政事務局確定

大律師公會於2012年9月26日發表有關獨立的法律援助管理局的好處的聲明——現時的情況妨礙財力有限的人及"夾心階層"尋求公義。

11. 民事司法制度改革的實施

民事司法制度改革監察委員會(下稱"監察委員會")於2009年4月成立，以監察改革後的民事司法制度的運作情況，並向終審法院首席法官作出建議，確保新制度得以有效實施。監察委員會由高等法院首席法官擔任主席。該委員會確認了32項就六大方面所訂立的主要指標，以衡量改革的成效。

司法機構建議
刪除此事項

司法機構於2010年12月21日的會議上向事務委員會匯報民事司法制度改革首年(即2009年4月2日至2010年3月31日)的實施情況。應事務委員會要求，司法機構已提供文件，論述有關首兩年(即2009年4月2日至2011年3月31日)實施情況的最新資料(已於2012年1月3日隨立法會CB(2)713/11-12號文件送交委員參閱)。

12. 檢討《香港終審法院條例》(第484章)第22(1)(a)條有關"當然權利"的規定

根據《香港終審法院條例》第22(1)(a)條，如民事上訴是就上訴法庭所作的最終判決而提出的，而爭議的事項所涉及的款額或價值達100萬元或以上，則終審法院須視提出該上訴為一項當然權利而受理該上訴。終審法院在兩宗案件的判詞(FAMV No. 20 of 2011及FACV No. 2 of 2011)中提出，這以"當然權利"為上訴理由的規定應予重新考慮／廢除。事務委員會於2011年12月20日的會議上同意向政府當局提出此事項。

行政署長已就
此事項諮詢司
法機構。司法
機構正考慮此
事，過程中會
諮詢大律師公
會及律師會，
並會在適當時
候就此事諮詢
事務委員會

13. 就立法會決議尋求司法覆核

在2012年2月10日提交內務委員會的研究與立法會修訂附屬法例的權力有關的事宜小組委員會報告及優先編配辯論時段時，小組委員會作出多項建議，包括在有必要時，可考慮採用司法覆核的方法，以消除立法會與政府當局之間在立法會修訂或廢除附屬法例的權力方面存在的分歧或解決雙方的爭議。然而，若有關爭議關乎一項經立法會通過並具立法效力的決議，而政府當局希望針對該決議展開司法覆核程序，便需要解決何人應是適當的答辯人的問題。就此，政府當局應詳細研究所涉及的法律及程序事宜，並按情況所需採取適當的立法措施。內務委員會同意將此事交由事務委員會跟進。

政府當局表示，當局知悉小組委員會在這方面的意見，並會在考慮日後路向時，留意相關的最新發展

政府當局於2012年7月11日就"研究與立法會修訂附屬法例的權力有關的事宜小組委員會報告"議案辯論提交的進度報告中指出，從立法會議員及／或主席作為答辯人的司法覆核訴訟判決中得悉，何人是司法覆核申請答辯人的問題，因應有關爭議的性質和事項，按個別情況決定。

14. 條例草案詳題的草擬方式

在審議《2011年個人資料(私隱)(修訂)條例草案》時，有關的法案委員會委員認為，在草擬法案詳題時，應採取劃一的做法，並應就法案詳題的草擬方式訂定若干總綱原則。此事已交由事務委員會跟進。

律政司已就詳題的草擬指引提交文件(附錄I)，而該文件已於2012年7月17日送交事務委員會委員參閱

15. 將香港特區法例的適用範圍擴及中央人民政府駐香港特區機構的事宜

事務委員會自2001年開始便一直監察將香港特區法例的適用範圍擴及中央人民政府駐香港特區機構的進展情況。2008年4月，政府當局告知事務委員會，其正與中央人民政府有關當局研究和商討16項明文規定對特區政府具約束力的條例是否可以適用及如何可以適用於中央人民政府駐港機構。當局於2009及2010年將上述條例中的5項的適用範圍擴及中央人民政府駐香港特區機構。政府當局又表示，會繼續研究如何對餘下29項明文提述"官方(Crown)"的條例作適應化修改。

有待改制及內地事務局確定

16. 將法定機構獨立監察警方處理投訴委員會("監警會")納入申訴專員的職權範圍

在審議2007年7月提交立法會的《投訴警方獨立監察委員會條例草案》時，有關的法案委員會曾討論根據該條例草案成立的法定機構監警會應否納入申訴專員的職權範圍的問題。相關的法案委員會曾就此事徵詢申訴專員的意見，申訴專員表示，其原則上不反對將法定機構監警會納入其職權範圍，但承認此事最終屬政策上的決定。

有待事務委員會決定

在2009年4月27日的事務委員會會議上，委員曾提出應否把將於2009年6月1日成立的法定機構監警會納入申訴專員的職權範圍的問題。委員同意在監警會已運作一段時間後提出此事。

政府當局在2011年9月23日書面告知事務委員會，曾就將法定機構監警會納入申訴專員的職權範圍一事諮詢保安局。保安局表示，監警會曾於2011年5月討論有關建議。所有監警會成員均對該項建議表示關注，並一致認為，若實施該項建議，將會影響監警會的形象，而且監警

會受另一法定機關監管，亦會有損公眾對監警會作為根據《監警會條例》(第604章)成立的獨立監察機構的觀感。

在2011年11月28日的會議上，委員同意事務委員會日後應檢討該課題。

17. 香港律師會("律師會")的專業彌償計劃

《2001年律師(專業彌償)(修訂)規則》旨在將向律師專業彌償計劃("彌償計劃")的供款額增加150%，在審議該規則期間，多間律師行，尤其是利潤微薄的小型律師行，對於大幅增加有關供款額表示關注，他們要求香港律師會檢討現行的彌償計劃，以期作出調整或以其他計劃取而代之。應為研究該修訂規則而成立的小組委員會要求，律師會同意對彌償計劃所訂的保險安排進行檢討。

有待事務委員會決定

律師會委託Willis China (Hong Kong) Limited檢討現行的保險安排，並匯報何為最符合法律專業及市民利益的安排。律師會在2003年12月18日的事務委員會會議上提交Willis報告的主要內容及結果。Willis報告提出替代現行彌償計劃的兩項主要計劃，即總保單計劃及合資格承保人計劃("承保人計劃")。

雖然律師會會員於2004年11月表決通過以承保人計劃取代彌償計劃，但律師會在2006年5月告知事務委員會，其會員於2006年4月27日的會員特別大會上以大比數通過不以承保人計劃取代現行的彌償計劃。就此，律師會理事會在2006年5月16日的會議上決定成立專業彌償計劃檢討工作小組，以找出現行計劃的不足之處，研究如何作出補救，並向理事會提出適當建議。與此同時，會安排與承保人商議延續現有的保障。律師會會在適當時候向事務委員會匯報進一步的發展。

律師會分別於2006年3月27日、2008年4月23日及2009年10月27日向事務委員會發出專業彌償計劃檢討工作小組的第一、第二及第三份工作進度報告。

專業彌償計劃檢討工作小組的第四份報告(附錄II)已於2012年7月16日送交事務委員會委員參閱。

18. 刑事檢控工作的獨立性

事務委員會於2011年6月27日的會議上討論與檢控政策及常規有關的事宜時，部分委員認為，由政治任命的律政司司長主管檢控工作的現行安排，會損害公眾對刑事檢控工作獨立性的印象。他們認為，作出檢控決定的權力應歸予獨立的刑事檢控專員，以確保檢控決定免受政治干擾。但亦有其他委員同意政府當局的見解，指律政司司長具有憲制責任，按照《基本法》第六十三條的規定，主管刑事檢察的工作，這方面的職權應繼續由律政司司長執掌。

有待大律師公會提交意見書

委員察悉，在英國，檢察總長與檢控部門訂有協議，訂明他何時及在何情況下會或不會就檢控決定徵詢檢察總長的意見，以及檢察總長與各檢控部門的首長彼此之間如何執行職務。委員要求政府當局考慮應否在香港採用類似的協議。事務委員會主席建議，在大律師公會的意見書備妥後，當局應邀請第五屆立法會考慮如何跟進此課題。

立法會秘書處
議會事務部4
2012年10月16日

回應議員“就條例草案詳題的草擬訂立指引”的建議

本文件旨在就律政司法律草擬科在草擬條例草案詳題時所遵循的指引，向立法會司法及法律事務委員會提供資料，以回應議員在2009年12月15日的事務委員會會議上提出的建議，本文件並解釋制定這些指引的背景。

法律草擬科所遵循的基本指引

2. 法律草擬科草擬詳題時，遵循以下基本規則及指引¹—

- (a) 詳題須符合《立法會議事規則》第50(3)條的規定²。
- (b) 詳題的涵蓋範圍，須足以包羅條例草案的內容。
- (c) 詳題通常應該具體明確，足以令人知悉條例草案的標的事宜。

3. 詳題的草擬常規，主要以概括的措辭訂立。就草擬詳題而言，訂立硬性規則並不可行。至於如何在個別條例草案中體現第三項指引，則更加完全視乎條例草案的目的及條文內容。

詳題有較多訊息的好處

4. 無庸贅言，現代的法律草擬方式，目標務求配合使用者的需要、取向及期望。在這方面，一個備受重視的觀點，是詳題應載有足夠訊息，讓人清楚掌握條例草案的目的。詳題可發揮與目的條文相同的功能，目標是協助公眾了解法例。詳題可指出條例的目的，如條例別處沒有明文提述條例的目的，則這個作用尤其重要。

在修訂法案中更具意義

5. 即使在閱讀法例方面曾受訓練和具備經驗的人，單憑一般地閱讀個別條文，可能也不易理解(載有文本修訂的)用作修訂的

¹ 法律草擬科近期刊物《香港法律草擬文體及實務指引》(《指引》)第2.1.7段以此作為根據。

² “(3)法案須有一詳題，以一般性詞句說明該法案的主旨。”

法例的目的。雖然修訂法例或有共同主題，但修訂項目卻未必順序編排。如果修訂項目不相連，則理解上會更加困難。在此情況下，如果詳題可以簡述個別條文，會對讀者大有幫助，令法例的目的得以即時呈現。因此，較諸新的主體法案，修訂法案的詳題通常包含較多細節和描述，實在不足為奇。

6. 現時，詳題通常載有較多訊息，而較少詳題會簡單如“本條例草案旨在修訂XYZ條例”³。如前文所述，這個趨勢反映在草擬法例和施行《立法會議事規則》第50(3)條方面，傾向採用更利便讀者的方式。在新的條例草案中，如果詳題只說“本條例草案旨在成立ABC公司”，對讀者幫助不大，讀者所希望的是無需費神讀遍整篇法例，亦可明白法例的一般目的。同樣道理，如詳題只說“本條例草案旨在修訂XYZ條例”，則從讀者的角度來看意義不大。如能簡述每條重要的條文，當可有效地讓讀者概覽法案的目的及標的事宜。

其他普通法司法管轄區

7. 在其他普通法司法管轄區中，關於詳題的常規似乎大都以概括的措辭表達。一項共通的特點，是詳題須能涵蓋法案的內容。當中的連繫因素，是根植於英國議會傳統的立法慣例及程序。

8. 由聯合王國內閣辦公室(Cabinet Office of the United Kingdom)發出的《立法指引》(Guide to Making Legislation)述明，詳題“須涵蓋法案的所有條文”(“must cover all the provisions of the Bill”)。加拿大國會(Parliament of Canada)的《下議院守則及議事程序》(House of Commons Practice and Procedure)述明，詳題“須準確反映其[法案的]內容”(“must accurately reflect its [the Bill's] contents”)。澳大利亞聯邦的《眾議院議事程序指引》(Guide to Procedures of the House of Representatives of the Commonwealth of Australia)規定，“每條法案條文均不得超出標題的範圍”(“every clause must come within scope of the title”)⁴。

³ 《指引》第14.4.3段對此作出說明。

⁴ 國會律師辦公室(Office of Parliamentary Counsel)的《草擬指示》第1.1號(Drafting Direction No. 1.1)述明，“法案的標題須包羅載於法案內的所有事宜”(“The title of a Bill must encompass all the matters included in the Bill.”)。

實施國際公約的法案的詳題

9. 在2009年12月15日舉行的會議上，司法及法律事務委員會亦就實施國際公約的條例草案的詳題提出問題。我們並無就該等詳題的草擬訂立特別指引，該等詳題的草擬方式與草擬其他條例草案的詳題一致。草擬該等詳題時，我們會考慮公約的實施方法及實施程度。

律政司
法律草擬科
2012年6月



**4th Report on the Progress of the
Review of the
Professional Indemnity Scheme**

**A report by the Law Society of Hong Kong
to the Legislative Council Panel on the
Administration of Justice and Legal Services**

1. Introduction

- 1.1 The Panel may recall the present review of the Professional Indemnity Scheme ("Scheme") emanated from a decision by the general membership of the Law Society ("Society") to vote against the Qualifying Insurers Scheme ("QIS") in the Extraordinary General Meeting of the Society in April 2006.
- 1.2 The Society subsequently set up the PIS Review Working Party ("Working Party") with the following terms of reference:
 - (i) To review the structure and operation of the Scheme;
 - (ii) To invite and consider the views of the Members of the Society;
 - (iii) To make recommendations to the Council in connection therewith.
- 1.3 The Society reports regularly to the Panel on the progress of the review; the last report was submitted on 27 October 2009.
- 1.4 In this progress report, the Society advises on the developments since October 2009.

2. Contributions

- 2.1 Under paragraph 2(1)(a)(i) of Schedule 1 to the Solicitors (Professional Indemnity) Rules Cap. 159M ("the Rules"), the contribution payable by a law firm is calculated by reference to the following rating factors: (i) the number of principals, (ii) assistant solicitors and consultants and (iii) gross fee income.
- 2.2 The Society conducted an actuarial analysis in July 1996 on the fairness of the contribution formula by looking into the following questions:
 - (i) Is it fair to rate differently between partners and assistant solicitors?
 - (ii) Is it fair to distribute the contributions amongst firms by reference to their gross fee income only?
 - (iii) Is there inequality between the rates paid by small and large firms?
 - (iv) What is the correlation between the claims experience and the number and ratio of unqualified staff to solicitors?
 - (v) Is there any correlation between the size of firm and claims experience?
 - (vi) Is the type of practice relevant?

2.3 At the conclusion of the 1996 review, no changes were made to the formula. However, the formula was amended once in 2001 to reflect the increase in reinsurance premia and claims.

2.4 The Working Party has commissioned Towers Watson Risk Consulting Ltd. (previously known as Watson Wyatt Insurance Consulting Limited) ("Towers Watson") in 2009 to conduct an updated review.

2.5 Towers Watson's scope of review is as follows:

- (i) to assess the appropriateness of the contribution formula given that it was first established more than 20 years ago;
- (ii) whether the contributions are too expensive for some member firms;
- (iii) whether cross subsidization exists between law firms; and
- (iv) whether the formula appropriately reflect the risks and claims profiles of firms.

2.6 Towers Watson's findings were presented in 2010, as follows:

(a) Appropriateness of the contribution formula

Adequacy analysis shows that the current formula is sufficient to cover the total claims and expenses of administering the Scheme.

The total cost and total contribution for the indemnity years from 1995/96 to 2007/08 were HK\$1.8 billion and HK\$2.2 billion respectively, meaning the total contribution collected based on the current formula over the 13-year period was adequate to cover the total cost of the Scheme.

There were bound to be fluctuations from year to year where cost exceeded contribution and vice versa.

(b) Correlation between rating factors currently used and cost of the Scheme

The 3 rating factors currently used in the formula, namely the (i) average number of principals, (ii) average number of assistants solicitors and consultants and (iii) gross fee income are all positively correlated with the net incurred costs and the number of reported claims.

(c) Cross subsidization

Cross subsidization exists in the current formula structure but some cross subsidization will inevitably exist regardless of which formula structure is chosen. In particular:

- (i) large firms were found to clearly contribute more than the cost attributable to them;
- (ii) small firms contributed less than or equal to their share of the cost;
- (iii) medium size firms showed mixed results.

Switching to a Qualifying Insurers Scheme (QIS) where firms need to obtain cover from the open market may therefore not be beneficial to small firms.

(d) Conveyancing claims

Out of the total net liabilities of HK\$728 million for the indemnity years from 1995/96 to 2007/08, HK\$518 million were from conveyancing claims (71%) and HK\$102 million were from litigation-related claims.

Towers Watson was asked to propose a list of potential rating factors that may be considered to be collected from members and incorporated in the contribution formula. These factors include those used by other jurisdictions, as follows:

- Area of Practice
- Court work/ Non Court work
- Attendance at accredited risk management programs, CPD requirements, peer review
- Internal control systems
- No. of years in practice

It was noted any additional information to be collected from law firms must be verifiable and not cause excessive burden on the firms in providing the data. It would also be necessary to devise some means of ensuring that firms which claim they do no conveyancing work do not in fact do so.

It may be difficult to provide a fair allocation of the burden of contribution between different areas of practice when the claims numbers vary from year to year. For instance in 2010/11, the number of claims received on litigation (67) outnumbered those received on conveyancing (37).

Members' approval and amendments of the Rules will also be required to empower the Society to collect the suggested additional information from law firms and to make changes to the contribution formula.

QIS would theoretically allow commercial insurers to individually assess the risk profile of each firm but members already voted against a QIS in 2005 by an overwhelming majority.

(e) Alternative formula for calculating contributions as suggested by Towers Watson

The alternative formula suggested by Towers Watson has the same structure and factors as the current formula but only charges a slightly lower rate on each principal and assistant solicitors and consultants. The suggestion was noted but not adopted.

3. Master Policy Scheme ("MPS")

3.1 As mentioned in the last report Lockton Companies (Hong Kong) Ltd. ("Lockton"), an insurance broker, was appointed to compare the cost of insurance to law firms under a MPS and the Scheme.

3.2 The cost comparison exercise involves 5 stages:

- (i) First stage - Review of the Scheme's claims statistics, reinsurance arrangement and the management structure and claims handling arrangement of the Scheme.
- (ii) Second stage - Risk profiling by combining the demographics of the Society's Members (number of firms; number of solicitors; fee income; type of work etc.) with historical claims data.
- (iii) Third stage - Preparation of proposals on MPS for the Society and marketing the proposals to prospective MPS insurers to solicit underwriting submissions. This stage involves identifying qualified and interested prospective insurers; negotiating terms; and producing multiple proposals.
- (iv) Fourth stage - Evaluation of the underwriting submissions from MPS insurers and advising on the cost of MPS for the whole profession compared with the cost under the Scheme.

- (v) Final stage - Reporting to the Working Party on the qualitative advantages and disadvantages of the Scheme moving to an MPS, together with any protective measures which could be taken to insulate the MPS against price volatility in order to reduce the total cost of insurable risk.

3.3 Lockton has reached stage 3 but the preliminary coverage obtained from the commercial insurance market is less comprehensive than the Scheme. It provides an aggregate limit of HK\$10 million only for the policy year (the Scheme provides unlimited aggregate cover) and excludes all loss related in any way to the depreciation in value of any investments. Lockton will revert to the Working Party again when terms comparable to the Scheme become available from the commercial markets.

4. Reinsurance of the Scheme

4.1 The reinsurance contract of the Scheme runs from 1 October 2009 to 30 September 2013, with an option to terminate in 2011 in case the Scheme is replaced by an alternative form of indemnity arrangement. The option was not exercised.

5. Conclusion

5.1 As of 30 April 2012, the unaudited accumulated surplus of the Hong Kong Solicitors Indemnity Fund is approximately HK\$1.3 billion. The Scheme has consistently maintained a surplus of over HK\$1 billion in the past 2 years where contribution reductions of 33½% have been provided to member firms in both indemnity year 2010/11 and 2011/12. In view of the volatile global economy, it has been resolved that a prudent approach be taken and no contribution reduction will be provided in indemnity year 2012/13.

5.2 In light of the findings of the Towers Watson actuarial study on the contribution formula, the absence of comparable coverage available from the commercial insurance market and the strong financial position of the current Scheme, cover will continue to be provided to members under the Scheme.

The Law Society of Hong Kong
13 July 2012