

2016年12月19日
討論文件

立法會司法及法律事務委員會

建議在律政司法律政策科 開設一個常額副首席政府律師職位

目的

律政司擬在法律政策科開設一個常額副首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第2點)職位，由2017年4月13日或從得到立法會財務委員會(“財委會”)的批准起即時生效(以較遲者為準)。出任該職位的人員會負責與政制及選舉事務有關的必要職務。本文件旨在請委員就永久保留該職位的建議提出意見。

理由

目前情況

2. 法律政策科的一項重要職責，是就立法建議或某項政策是否符合《基本法》包括有關人權的條文和相關法律原則，向政府各決策局和部門提供意見。該科也提供有關內地法律的意見和資料，並安排訪問活動、培訓課程和其他推廣活動，以發展及增進香港特別行政區(“香港特區”)和內地對雙方法律制度和法律專業執業情況的了解。當律政司司長負責提出一項新法例，該科會積極參與準備該條例草案及將條例草案提交行政會議和立法會審議的工作。法律政策科的職責也包括與民事法律科一同推動香港成為亞太區主要的國際法律和爭議解決服務中心。另外，該科也有專責的律師，為法律改革委員會和屬下各小組委員會進行所需的研究工作，並且提供秘書處服務。

3. 法律政策科由法律政策專員領導，並由三名首席政府律師協助工作。其中一名首席政府律師主管憲制事務分科，該分科下設三組，即人權組、基本法組和政制發展及選舉組(簡稱“政選組”)。

4. 政選組在 2012 年 4 月成立之前，憲制事務分科(前稱憲制課)下設兩組，即基本法組和人權組，各由一名副首席政府律師掌管。有關政制及選舉事務的工作由法律政策科和民事法律科共同負責。民事法律科法律意見組的律師一般負責就現行選舉法例的應用提供法律意見，而基本法組和人權組則分擔有關政制及選舉方面的法律的發展工作。基本法組和人權組當時處理的工作，包括就《基本法》的相關條文，以及修訂多條與選舉有關的條例(包括《行政長官選舉條例》(第 569 章)及《立法會條例》(第 542 章)等)，向政制及內地事務局提供法律意見。由於基本法組和人權組已承擔其他職務，包括就擬備和制定《種族歧視條例》(第 602 章)和《最低工資條例》(第 608 章)等多條法例，以及擬備提交予聯合國的多個人權報告，提供法律方面的支援，工作繁重，因此該兩組人手十分緊絀。鑑於在應用選舉法例和籌備 2012 年的行政長官選舉和立法會選舉方面的法律意見服務的需求有所增加，法律政策科於 2011 年 10 月 1 日增設一個副首席政府律師編外職位，為期六個月，就這方面工作提供所需的首長級人手支援。其後，由於預計有關政制和選舉事務的諮詢服務需求不斷增加，財委會批准開設一個副首席政府律師編外職位，自 2012 年 4 月起為期五年。

5. 在上述副首席政府律師編外職位開設後，政選組在 2012 年 4 月成立，由兩名高級政府律師(其中一個職位由民事法律科重新調配到該組，另一個職位則於 2014 年 4 月 1 日新設)及一名一級私人秘書提供支援。當時預期會在 2016 年檢討是否需要繼續保留該副首席政府律師編外職位，考慮因素包括工作量、是否有需要調整這支就此重要議題提供意見的法律隊伍的結構。

政選組自 2012 年起的工作量

選舉事務

6. 政選組在過去四年所負責有關選舉事務的工作，主要是就下列選舉向政制及內地事務局、選舉管理委員會、選舉事務處、民政事務總署和廉政公署¹提供法律意見和服務：香港五個主要公共選舉(即立法會、區議會、鄉郊代表、選舉委員會

¹ 不包括由刑事檢控科負責處理的有關選舉罪行的檢控工作。

界別分組和行政長官選舉)及所有補選、鄉議局及鄉事委員會選舉²，以及其他選舉相關事宜(特別是選民登記工作)。

7. 一般而言，在典型的選舉周期中，需要處理的工作包括選舉前的籌備、在投票日提供法律意見、選舉後的訴訟、選舉後的選舉安排檢討和法例修訂。此外，每年均有選民登記工作(包括作出準備處理反對個案)，又或者有補選，政選組在整個選舉周期須持續不斷地因應需求提供法律意見。下文詳述該組自 2012 年起參與各選舉的工作實況，闡明該組持續投放資源進行與選舉事務的相關工作。

8. 在該組成立前後，年度選民登記周期在 2012 年上半年展開。政府一貫就選民登記申請人的資格和審核程序，向律政司尋求法律意見。鑑於 2012 年是選舉年，該年的選民登記周期尤其重要，原因是選民是否有資格在 2012 年立法會選舉中投票，取決於其姓名有否記入 2012 年 7 月公布的正式選民登記冊。由於新增區議會(第二)功能界別，當時在 2012 年立法會選舉中，大部分選民首次可以在地方選區和功能界別各投一票。此外，有見於 2011 年區議會選舉後，公眾關注地方選區登記冊的登記地址是否準確，選舉事務處自 2012 年 1 月起實施一連串措施，以擴大核實登記地址是否準確的查核範圍。政選組不單就個人及團體申請人的資格和審核程序提供法律意見，也就在申索及反對期內接獲的申索及反對，提供所需的法律意見，並在審裁官席前出庭。

9. 正式選民登記冊在 2012 年 7 月 18 日公布，立法會選舉的提名期亦於同日展開。在提名期前，組內律師須審核選舉管理委員會就該選舉所擬備的指引擬稿和各類指明表格、廉政公署的廉潔選舉資料冊，以及憲報公告。在為期兩星期(2012

² 鄉事委員會選舉涉及從鄉郊代表選舉當選的鄉郊代表中選出各鄉事委員會的正副主席，而當選的鄉事委員會正副主席則會參與鄉議局選舉。儘管鄉議局選舉和鄉事委員會選舉的規模和範圍較各主要公共選舉為小，但鄉議局和鄉事委員會是我們選舉制度中的重要一環，理由如下：

- (i) 該 27 位鄉事委員會主席是新界九個區議會的當然議員；
- (ii) 在我們的選舉制度內，鄉議局議員(包括鄉郊代表、鄉事委員會正副主席及其他相關人士)是鄉議局功能界別和鄉議局界別分組的選民；
- (iii) 鄉議局功能界別的當選候選人會成為香港特區立法會議員，而鄉議局界別分組的當選候選人則會成為選舉委員會委員，負責推選香港特區行政長官。

因此，政選組有實際需要就鄉事委員會選舉和鄉議局選舉協助提供意見。

年 7 月 18 至 31 日)的提名期內，該組須迅速提供法律意見。政選組除在提名期結束後出席候選人簡介會外，也收到就接獲的投訴和 2012 年 9 月 9 日投票日的準備工作提供法律意見的大量要求。律政司及司外共 80 名律師被召集擔任助理選舉主任(法律)，在點票期間向選舉主任提供法律意見。政選組須為所有助理選舉主任(法律)擬備簡介材料，以協助他們就裁定問題選票提供法律意見。整個 2012 年立法會選舉工作期短促緊湊，全賴有專責的政選組，才能夠在如此急迫的時間內處理好大量法律意見工作。

10. 雖然 2013 及 2014 年並非選舉年，但在 2013 及 2014 年分別舉行了三次及四次區議會補選。在鄉郊代表補選方面，慣常的做法是每年舉行兩次補選以填補鄉郊代表的空缺。除為補選提供法律支援外，該組在 2013 及 2014 年的日常工作還包括法例修訂和每年的選民登記事宜等。另外值得注意的是，政制發展改革的公眾諮詢在 2013 年 12 月展開，這也成為該組自 2013 年年中起的重點工作。

11. 上一輪鄉郊代表、鄉事委員會和鄉議局選舉在 2015 年上半年舉行。一如區議會和立法會選舉，鄉郊代表選舉每四年舉行一次。由於只有姓名已記入選民登記冊的人才可在投票日投票，故 2014 年下半年進行的選民登記工作和申索及反對聆訊，對此尤其重要。在若干個案中，政選組的律師代表民政事務總署在審裁官席前出席聆訊。各選舉的時間安排也與以往類似，鄉郊代表選舉在 2015 年 1 月舉行後不久，剛當選的鄉郊代表便在 2015 年 3 月參與所屬的 27 個鄉事委員會選舉。各鄉事委員會主席和副主席在 2015 年 4 月 1 日上任，繼而參與 2015 年 6 月 1 日舉行的鄉議局選舉。在上述各選舉中，政選組按慣常做法，協助審核所有相關表格、選舉管理委員會的鄉郊代表選舉指引、廉政公署小冊子和憲報公告。該組律師在各投票日也要擔任助理選舉主任(法律)。

12. 最近一輪主要公共選舉的選民登記在 2015 年上半年開始，與鄉郊代表、鄉事委員會和鄉議局選舉的進行時間重疊。政選組在有關工作開始便即參與，迅速向各方提供法律意見。2015 年 11 月區議會選舉前，有關選民登記權的申索和反對個案達 1 500 多宗的新紀錄，為政選組帶來相當沉重的工作量。為趕及在法定限期前完成有關法律程序，多達三名裁判官獲委任為審裁官同時處理這些個案，該組所有律師因而須連續兩星期出席法院聆訊。因此，政制及內地事務局在 2015

年 11 月初發表《優化選民登記制度》的公眾諮詢文件，徵詢公眾對現行選民登記制度的意見。該項諮詢提出了五項主要事宜，即(i)選民登記及查核安排，(ii)選民登記罪行的刑罰，(iii)反對機制的檢討，(iv)處理反對個案的時限，以及(v)住址證明是否必要。諮詢報告在 2016 年 1 月發表。政制及內地事務局在擬備該公眾諮詢文件和報告時，曾就多個議題徵詢政選組的法律意見。此外，在區議會選舉三至四個月前及選舉期間，政制及內地事務局、選舉管理委員會、選舉事務處、民政事務總署和廉政公署提出大量徵詢法律意見的請求，而提供法律意見的時限通常很緊迫。在這次選舉中，共召集了 24 名律師擔任助理選舉主任(法律)，在點算選票期間協助裁定問題選票。此外，2015 年區議會選舉結束後有六項選舉呈請，其中三名相關的選舉主任和律政司司長被指名為答辯人。政選組的律師在處理這些案件中提供強而有力的支援。

13. 2016 年上半年，2016 年立法會新界東地方選區補選在 2016 年 2 月 28 日舉行，尋求法律意見個案因而持續增加。此外，立法會換屆選舉亦在 2016 年 9 月初舉行，而選舉委員會界別分組選舉則剛於 12 月中進行。在這次兩次選舉中，分別召集了 80 名及 32 名律師擔任助理選舉主任(法律)，在點算選票期間協助選舉主任裁定問題選票。除這些選舉外，政選組也須就處理選舉產生的若干選舉呈請及司法覆核事宜提供法律意見。雖然下屆行政長官選舉在 2017 年 3 月底舉行，但政制及內地事務局、選舉事務處及廉政公署已經常就相關事宜諮詢政選組。

14. 至於日後情況，考慮到目前的整體氣氛，我們預期選舉事宜會日益複雜、敏感和具爭議性，而選舉之間將有需要處理有關選舉的爭議。上文所解述，政選組自 2012 年 4 月成立以來的工作模式，顯示有關選舉的事宜屬該組持續處理(且沉重)的工作。多項選舉按周期舉行，加上立法會、區議會和鄉郊代表補選可能偶爾在主要選舉之間舉行，該組實際上已持續地就有關工作投放資源。此外，由於選民登記冊是每年更新，該組除了因應選舉事務處的慣常要求，就申請人的資格、審核程序、查核該處發給不同類別選民的各種標準信件、憲報公告等提供意見外，還需處理所有有關地方選區、功能界別、界別分組及鄉郊地區的申索和反對。雖然每年的個案數字不同(在選舉年期間則通常很高)，對政選組的法律意見的需求持續殷切。

政制事務

15. 《基本法》就行政長官及立法會議員的產生辦法規定，根據香港的實際情況和循序漸進的原則，以達至行政長官及立法會由普選產生為最終目標。政府前一次推動普選行政長官始於 2013 年 12 月進行的諮詢，而於 2015 年 6 月在立法會提出修改《基本法》附件一的議案未獲所需票數通過而結束。若日後為此提出政改方案，預計政府要進行大量籌備、研究和相關工作，當中涉及敏感和複雜的法律問題，需要政選組協助。事實上，上次政改方案公眾諮詢期間，該組的副首席政府律師不時須處理極具爭議和複雜的法律問題，並且就高度專門的法律問題進行深入研究。

16. 此外，若普選議案獲立法會通過，香港特區的選舉制度會有大幅度改變，以達至先後最終行政長官選舉和立法會選舉全面普選。屆時，大部分現行的選舉法例必須加以修訂，由適當級別人員掌管的法律隊伍專責處理實屬必不可免。

17. 除了推動政改方案的實質工作外，根據過往經驗，在落實有關工作的過程中，都有可能引起不少訴訟，質疑有關改動的合法性，這會必然增加職務繁重的政選組的工作壓力。

18. 政選組除了處理上述工作外，經常還須就選舉制度及法例的修訂或建議作出修改提供意見。儘管此等工作往往要進行範圍廣泛的研究工作(例如比較其他海外司法管轄區的法律框架)，該組仍須迅速地提供法律意見。

需要開設一個副首席政府律師常額職位

19. 從上文第 6 至 18 段所述的政選組情況可知，該組(尤其是選舉方面)的工作持續進行，並無間斷，而各個不同選舉周期只不過是該組持續沉重工作量的高峰期。此外，可能衍生的法律問題日益複雜，且斟酌技術細節，並更為敏感，政選組的律師很多時需就有關課題(及可能相關的問題)進行廣泛研究和詳細分析，方能就此提供意見。當選舉即將舉行，選舉結果會在提名期展開後一段相對短時間(例如兩個月)內宣布，律師須極之迅速地向相關決策局／部門提供意見，致使全組承受極大的人手壓力。至於選舉後出現的訴訟(包括選舉呈請和與選舉相關的司法覆核)，該組很多時候需從選舉的角度提供支援；許多這類案件高度要求提供法律意見者按不同

事實基礎引用相關的法律和基本法理原則。由於很多時沒有先例可援，這方面的法律諮詢工作要求負責人員具獨到思維，而非循例即可。要妥善進行如此性質的工作，必須有一名首長級人員專責處理和督導。

20. 在這方面，政選組主管主要負責就政制及選舉事務向政府提供法律意見。該主管必須就上述重要而敏感的職務提供專責法律支援及服務。該副首席政府律師也須督導有關的高級政府律師，向相關決策局和部門(包括政制及內地事務局、選舉管理委員會和選舉事務處)就現有選舉法例及修例建議提供意見。在鄉郊代表、鄉議局和鄉事委員會選舉的過程中，也要向民政事務總署提供專家意見。此外，該組也負責處理與選舉後的覆檢、投訴及上訴有關的法律問題。

21. 有關政制及選舉的法律工作高度專門和複雜，斟酌技術細節，負責人員須專研和深諳範圍廣泛的選舉法、憲制相關法律和人權法。因此，由具所需知識和經驗的副首席政府律師首長級人員繼續負責這些職責，至為重要。律政司確須在司內開設一個副首席政府律師常額職位，以應對—

- (a) 選舉及政制相關事宜諮詢服務的預計需求；
- (b) 當中很可能涉及愈趨複雜和敏感的法律問題；
- (c) 社會更殷切期望在舉行每次選舉或補選時，按有關選民或候選人的相關事實，應用需不時作出修訂及更新的現行法律；以及
- (d) 通過發展和累積這個專門法律領域的必要專業水平，使律政司內部能建立起所需的迅速提供法律支援的能力，以應付未來的挑戰。

建議的常額副首席政府律師職位如獲批准開設，將繼續領導政選組，向政制及內地事務局、選舉管理委員會、選舉事務處、民政事務總署和廉政公署提供專門和複雜的法律意見。現有及擬議的法律政策科組織圖載於**附件 1**，擬設副首席政府律師職位的詳細職責說明載於**附件 2**。

非首長級支援人員

22. 一如上文第 5 段所述，現有的副首席政府律師編外職位，現由兩名高級政府律師及一名一級私人秘書提供支援。如開設職位的建議獲支持，他們會繼續為建議的副首席政府律師常

額職位提供支援。在這三個支援職位中，該一級私人秘書屬有時限職位，開設期將於 2017 年 4 月 16 日屆滿。我們會在開設該副首席政府律師常額職位時，同時根據獲轉受權力開設一個一級私人秘書常額職位。

其他方法

23. 我們並沒有其他可行方法。法律政策科其他組別屬副首席政府律師和助理首席政府律師級別的現有主管，已全時間投入各自組別的工作，按職權範圍向政府各決策局和部門提供法律意見和協助。近年所見，法律政策科工作量顯著增加，所牽涉的事宜也日趨複雜。上述有潛在複雜性的議題已成為政選組常見而固有的工作的一部分，由一位專責的首長級人員掌管該組是唯一可行選擇，以確保有適當而充足的督導，處理上述議題。我們曾探討可否重行調配現有人手資源，以應付上述工作和增加的工作量，但認為此舉並不可行，原因是法律政策科資源已十分緊絀，而且有需要建立選舉法的專門知識，以應付恆常有公開選舉而帶來的工作需求。現有副首席政府律師編外職位的開設期屆滿後如未能開設一個副首席政府律師常額職位，屆時將沒有首長級人員領導政選組處理政制和選舉事宜。

對財政的影響

24. 按薪級中點估計，律政司開設擬設的副首席政府律師職位，所需增加的年薪開支為 2,056,200 元，而所需增加的每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)，則為 2,874,000 元。

25. 擬設的副首席政府律師會由上文第 22 段所述的三名非首長級人員輔助，按薪級中點估計，該三名人員的年薪開支為 3,136,860 元，每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)為 4,630,000 元。我們會在 2017-18 年度的預算草案內預留足夠款項，以支付這項建議所需的開支。

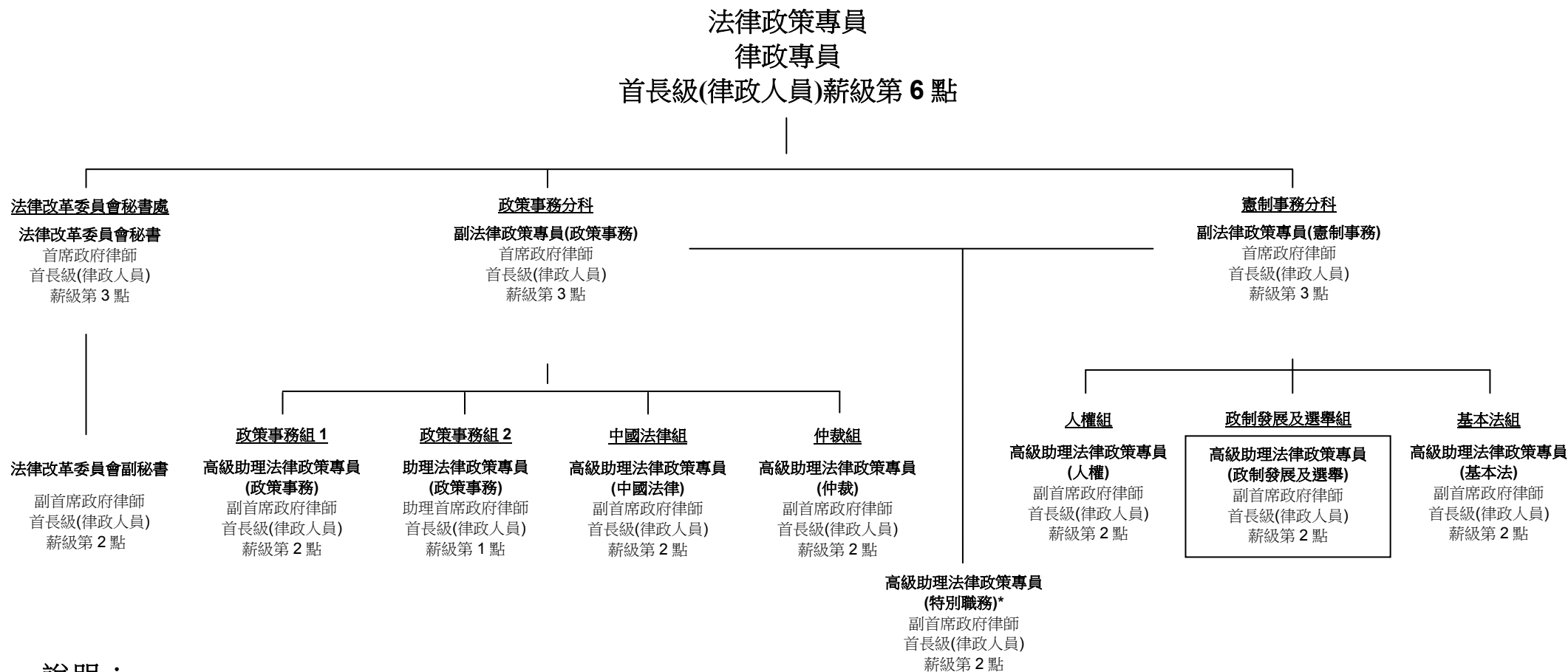
徵詢意見

26. 請委員就這項建議提出意見。我們會因應委員的意見，徵求人事編制小組委員會的支持及財委會的批准。

律政司

2016年12月

法律政策科現行和建議組織圖



說明：



建議永久保留一個副首席政府律師職位

*

由 2016 年 10 月 21 日至 2017 年 4 月 20 日開設為期六個月的編外職位

高級助理法律政策專員(政制發展及選舉)
職責說明

職級 : 副首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第2點)
直屬上司 : 副法律政策專員(憲制事務)

主要職務和職責

1. 就政制及選舉事宜，向政府有關決策局及部門提供法律意見和服務；
2. 在有需要時出席行政會議、立法會或其他委員會的會議，解釋與政制及選舉有關的立法建議所涉及的法律問題；
3. 就現行選舉法例和相關立法建議，監督並指導政制發展及選舉組(簡稱“政選組”)內律師向政府有關決策局及部門(包括政制及內地事務局、選舉管理委員會和選舉事務處)提供法律意見和支援；
4. 處理選舉後的覆檢工作、投訴及上訴事宜，以及跟進修例工作；
5. 負責政選組的一般行政工作；以及
6. 在有需要時執行任何其他職務，以協助法律政策科有效率和具成效地運作。