



法律援助服務局
LEGAL AID SERVICES COUNCIL

局檔號: (28) in LASC 5/5/41 Pt 5

來函檔號: CB2/PL/AJLS

電郵 : secy@lasc.hk

網址 : <http://www.lasc.hk/>

電話 : 2838-5006

香港中區昃臣道八號
立法會大樓
立法會司法及法律事務委員會主席
吳靄儀議員

主席女士：

獨立法律援助機構

立法會司法及法律事務委員會於一月二十八日致函法律援助服務局(法援局)，向法援局查詢早前完成有關成立一個獨立法律援助機構的研究，本局現就此事回應如下。

法援局感謝委員會對法援獨立性的關注。請容許我借這個機會向委員會簡述研究所涵蓋的工作，以及法援局在這事件上的決定。

當法律援助署於二零零七年七月轉移至民政事務局時，部份社會人士對法律援助服務在轉移後的獨立性產生疑問。政府當局在回應事件時曾保證該做法不會影響法援署的日常運作，亦不會損及該署在履行其法定職能時的權力。儘管如此，法援局仍主動地探討法援的獨立性問題，以回應有關疑慮。為此，本局成立了一個工作小組開展研究工作。小組由本局一位資深非法律界成員擔任主席，其它成員包括本局另一位非法律界的成員，及兩位屬法律專業的成員。工作小組的職權範圍如下：

「就法援局的經驗，檢討有否需要在本港成立一個獨立的法律援助機構，並倘若在有關需要被確立的情況下，考慮該機構的組成及管理模式」。

為更能了解持份者對法援獨立問題的看法，工作小組邀請了法律專業團體及法援服務的提供者，即法律援助署，提出意見。他們的意見有助工作小組就此問題的支持/反對的論據作出詳盡考慮。

香港大律師公會認為應成立一個獨立機構以管理法援服務，工作小組亦參考了大律師公會義務法律服務計劃下的有關資料。大律師公會指出，將法援置於民政事務局下會損害法援的獨立性及法援署的運作。民政事務局是法援政策的制定者，它並負有監察各法援計劃實施的權力。但民政事務局亦同時肩負各種政府職能而這些職能往往會成為訴訟對象。為此，民政事務局能否有效地履行它的工作，及被認為有效地執行它的工作成為疑問。大律師公會認為法律援助事宜轉移至民政事務局已損害了它的獨立性。

香港律師會就是次轉移持中立態度。該會認為現有的保障措施足以確保法援服務可以公正無私地運行。儘管如此，香港律師會是支持成立一個獨立的機構來管理法援事宜。

工作小組同時會見了法援署的工會代表及該署的管理層(即首長級人員)。工作小組得悉法援署首長級人員一向以來在工會是沒有代表的。

法援律師協會及律政書記協會皆表明不贊成任何有關成立獨立法援機構的建議，他們相信法援工作已非常獨立。法律援助律師們認為在現有安排下，公務員的職位保障可使他們更能不偏不倚地處理事情。法援署的首長級人員指出，在處理法援申請時，他們一直依從法律援助規例的條文獨立地工作，對向當局提出訴訟的申請，現有的制約措施足以防止政府作出任何干預。他們不曾收到法援申請被拒人士的投訴，指申請未獲批准與法援署員工的公務員身份有關。此外，他們亦關注到解散法援署會窒礙法援服務的順利運作。

在進行是次檢討時，工作小組考慮過有否需要為此諮詢公眾意見。工作小組成員留意到，在一九九八年當顧問公司就同一課題向法援局提供意見時，他們曾向公眾人士及社會團體作出諮詢。一九九八年的諮詢結果顯示大部份被訪人士相信法律援助的運作是獨立的，而半數受訪者認為法援工作應該由一個政府部門提供。調查顯示法律援助服務並不存在普遍的信心危機問題。

該顧問公司亦同時向不同社會團體諮詢意見，它們包括人權監察、香港社會服務聯會、消費者委員會及香港工會聯合會等。被諮詢的團體大多表示香港法律援助運作獨立，他們不覺得法援獨立是一個重大問題，社會團體的主要關注是法援服務的質素，而非其獨立與否。

迄今，並無充分證據顯示大部份公眾人士對法援的獨立性表示關注，法援服務的提供亦不存在明顯信心危機以致需要即時作出改革。工作小組並不認為覺得有需要再就是次檢討從新諮詢公眾。

綜觀上述情況，工作小組察覺到各持份者對法援獨立存在着很大的意見分歧。大律師公會認為法援的運作能否公平、公正首決於它是否獨立，由公務員處理法援申請會產生觀感上的問題。工作小組注意到部份立法會議員亦持相同看法。但另一方面，法援署的管理層及兩個工會並不認同現時法援工作有欠獨立，他們不覺得法援獨立是一個問題。

就工作小組所知，民政事務局在法援範疇的工作只限於政策層面而非法援的日常管理。小組成員認為持份者對法援獨立的疑慮源於對一些挑戰政府的法援申請的處理問題。因法援署是一個政府部門，由它的僱員(即公務員)來判斷一些挑戰行政決定的法援申請令持份者覺得政府可能在這些申請上向法援署施壓，從而影響該署對這些申請的專業判斷，觀感上的角色衝突由此而生。

工作小組就法援獨立問題時亦檢視了其它司法管轄區的做法，當中包括英格蘭及威爾斯、安大略省及新南威爾斯州。以新南威爾斯州的經驗來說，它們表示「我們的社區並沒有因為我們是政府僱員而將我們視作政府的一部份。」工作小組覺得，若純因法援署是一個政府部門便引起觀感上的問題，則所有由政府資助的機構亦會產生同樣問題。

工作小組亦慮過是否有足夠措施來保障法援的運作不受任何干擾。在這方面，現行的制衡措施 - 包括法律援助條例及規則的條文、須就司法覆核申請尋求獨立法律意見、法定的上訴機制及各種的投訴渠道等，令工作小組相信現時所提供的法援服務是獨立、公開及具透明度的。

本港的法律援助服務由法援署提供。工作小組成員意識到任何改變現有制度的建議將影響到法援署不同級別的員工並因而影響到服務的提供。

金融海嘯所帶來的影響在二零零八年十一月時陸續浮現，當時工作小組正對檢討作出結論。工作小組考慮過解散法援署並以一個獨立法援機構取而代之所帶來的資源問題，小組成員認為除非現行制度出了嚴重問題，以政府當時的財政狀況是很難支持任何徹底改變法律援助架構的建議的。在一九九八年提出解散法援署的時候，顧問估計為了支付法援署員工因職位被取消而須作出的補償金額達四億三千萬元。而現時公務員的薪酬水平比一九九八年時略高，工作小組估計該賠償金額將達四億六千萬元。鑑於政府在 2008/09 年公佈了一個赤字預算，並估計赤字預算將持續數年，工作小組相信任何一個為了解決觀感問題而要付出額外支出解散法援署，以便成立一個新的架構去提供相同服務的建議將甚難得到積極回應。

工作小組對現時提供的法援服務感到滿意，小組成員同時關注到持分者所提出的觀感問題。但在平衡所有考慮因素後，小組並不覺得有足夠理據為了一個並不普遍存在的觀感問題而要解散法援署。在缺乏任何證據支持法援服務有被干擾的情況下，工作小組相信在現階段讓現有的制度繼續運作是一個恰當的

做法。工作小組並建議在稍後的日子就法援獨立的問題再作檢討。

法援局贊同工作小組的意見。法援局成員對法援署現時所提供的服務感到十分滿意，這一致的看法是基於法援局對法援署工作的長期監察，並從法接受助人在回應法援署問卷調查時所作出的回應得來。

在很大程度上，制度加上財務安排對法援是否獨立有很大影響。法援局一些成員在討論法援獨立問題時曾表示，即使成立一個獨立的法援機構，亦不能完全排除觀感上的問題，例如：在財務安排上或在委任該機構成員時，政府的處理手法亦可被視為向該機構施壓的手段。完全獨立的法援是一個很難達致的理想，因為法援支出須來自政府的撥款。

但無論如何，持份者對法援獨立的觀感問題是需要注視的，因為法援須得到公眾的信心。法援局因此決定於二零一一年年底或二零一二年初就此問題再作檢討，我們將會尋求政府撥款聘請顧問公司協助法援局處理這項重要的工作，並希望政府當時的財政狀況容許在需要時可有較大彈性回應就法援獨立問題提出的改革。

希望上述各點已把工作小組的想法及法援局就此事的討論提供了較為全面的資料。

法援局得悉司法及法律事務委員會希望可以得到一份本局工作小組所提交的報告，而本局亦就此展開仔細討論。我們留意到在工作小組與法援署工會及管理層會面時，小組成員曾承諾他們其所提交的意見只會提供法援局作參考用，這安排目的在於建立一個坦誠交換意見的平台，方便對話。在工作小組擬備報告時，其原意是報告書只提交法援局作內部參考，因而報告內詳列了兩個公會及管理層提交的意見。法援局覺得我們有責任履行我們所作的承諾，否則，將來就此議題或其它議題進行研究或諮詢時，受訪者將會對法援局所作的承諾失去信心，以至不能坦誠交換意見。本局希望司法及法律事務委員

會能理解到我們的情況，容許我們將報告書列為內部文件處理。無論如何，本信已把報告書的要點和工作小組對法援獨立的想法載列於上文。

我將會出席司法及法律事務委員會於本月二十九日舉行的會議，與各議員討論法援獨立這個問題。

陳茂波
法律援助服務局主席

二零一零年三月十九日