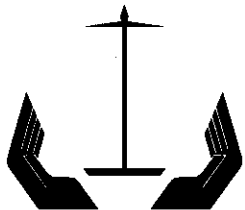


55
176
998/1999
JLS
9980915
4



法律援助服務局
LEGAL AID SERVICES COUNCIL

AJLS
15 Sept 1998

建立一個獨立
法律援助機構的
可行性及可取性
報告書

一九九八

(中文譯本)

目 錄

章 目	頁 數
一、 建議撮要	1
二、 背景	3
三、 顧問的研究結果	4
四、 顧問提出的模式和建議	8
五、 法律援助服務局的意見	10
六、 建議	13
七、 法援署員工的關注	16
八、 落實建議的措施	18
九、 附件 I-II	19

第一章

建議撮要

1.1 以下是法律援助服務局(法援局)的建議：

- 長遠而言，法律援助服務應盡可能獨立；
- 所有形式的法律援助服務最終應由同一機構提供；以及
- 為達致上述目標，有關計劃應分階段進行。

以下是法援局的具體建議：

1.2 政府應成立一個獨立的法定法律援助機構(法援機構)。該機構應設一個足以反映各方利益的委員會，而委員會其中一名成員應由當值律師服務提名。法援機構將就法律援助政策向政府提供意見，並負責目前由法律援助署(法援署)提供的法律援助服務。[詳見第 6.1 至 6.4 段]

1.3 法律援助署署長(法援署署長)，副署長及助理署長應於法援機構成立後借調至該機構。到了第一年終結時，他們須決定是否申請加入法援機構，還是繼續留任為公務員，並接受重行調派至其他部門。[詳見第 6.5 至 6.6 段]

1.4 與此同時，法援署的其他職員亦應借調至法援機構，以確保法律援助服務不會中斷。到了第二年終結時，他們便須決定是否申請加入法援機構，還是繼續留任為公務員，並接受重行調派至其他部門。[詳見第 6.7 段]

1.5 法援機構成立後，所有新職員均應由法援機構自行聘用。
[詳見第 6.8 段]

1.6 法援機構的運作經費應由公帑資助，並維持現行的資助安排，即法律援助服務開支不設上限，以確保法援機構的運作獨立，不會因財政限制而有所影響。[詳見第 6.11 段]

1.7 設立一個獨立的法定代表律師辦事處，僱用一位全職的法定代表律師。[詳見第 6.12 段]

1.8 至於當值律師服務，當值律師服務理事會的非法律專業會員人數應增至與法律專業的會員人數相等，即每方八名。此外，其中一名非法律專業會員須由法援機構委員會提名。法援機構成立後第三年終結時，應檢討與當值律師服務合併的計劃是否可行。[詳見第 6.13 至 6.14 段]

第二章

背景

2.1 法援局是於一九九六年九月，根據《法律援助服務局條例》(第 489 章)成立的法定機構，其職能為監管法援署在提供法律援助服務方面的管理，以及就法援政策向行政長官提供意見。法援局由八名非官方成員及一名當然成員(法援署署長)組成，主席由一名非官方成員出任。法援局秘書處共有七名職員，由一名法援局秘書擔任主管。全部職員均於一九九六年九月法援局成立初期由政府部門借調至該局。法援局的經費由政府資助。由於法援局秘書處規模不大，行政署長因此調派了一位首長級政務主任為統籌專員，以協助法援局完成這份報告的有關工作，法援局謹此向行政署長表示謝意，並予以記錄在報告內。

2.2 根據第 489 章的第 4(5)(b)條的規定，法援局須就成立一個獨立的法援機構的可行性和可取性，向行政長官提供意見。因此，本局於一九九七年十月委託顧問公司研究所有由法援署及當值律師服務提供及由公帑資助的法律援助服務，並與其他施行普通法的地區的法律援助服務作一比較。本局給予顧問的指示為：有關建議應確保法律援助服務的質素及範圍至少應與目前的服務水平相同，而維護公正的原則亦不應受損。該項研究已於一九九八年四月完成。

2.3 顧問曾廣泛徵詢利益團體的意見，並進行民意調查，以評估成立一個獨立的法律援助機構是否合宜、可行和符合經濟效益。他們擬定了多個可供法援署和當值律師服務選擇的架構模式。這些模式由維持現狀，以至讓法援署局部或全面脫離政府架構及把當值律師服務納入新成立的法援機構。

第三章

顧問的究研結果

法律援助署和法律援助服務局

(a) 目前情況

3.1 法援署現時約有 600 名職員。任何涉及民事或刑事訴訟的人士，不論是否本港居民，只要令法援署署長信納其在經濟上符合資格(通過經濟審查)，以及具備充分理據提出訴訟(通過案情審查)，法援署便會為其提供代表律師。獲得法律援助的人士可能毋須繳付分文，但也可能須繳付分擔費。法律援助批出後，案件會交由私人執業律師或法援署轄下訴訟科的律師辦理。

(b) 架構方面

3.2 法援署並非獨立於政府*之外的部門。作為政府部門，職員又全屬公務員，法援署的決定遂因此可能受到政府的影響。然而，當局也制訂了其他非架構性的措施，以保障法援署的獨立性，包括訂立《法律援助條例》，規定法援署署長須按法定準則審批法援申請。此外，任何人士如其民事訴訟法援申請被拒或感到受屈，均有權向獨立司法機關上訴或尋求司法覆核(除了向終審法院上訴的案件外，刑事案件的申請人沒有權利就法援申請被拒一事提出上訴)。雖然這些措施可以確保法援署署長在行使其法定權力時受到獨立制約，但有關獨立運作的問題也不能藉着調整非架構性機制得以全面解決。

3.3 雖然法援局對法援署能發揮監管的效能，但因該局目前的權力和資源有限，以致難以充分確保法援署不會受到來自政府的壓力影響。

(*： 本報告內論及獨立的問題時，「政府」一詞泛指「行政當局」。)

(c) 運作方面

3.4 由於法援署屬政府部門，而法援署署長也須向行政署長交待工作，因此，政府透過正式或非正式途徑向法援署施壓，是有此可能的。過去甚至有人提出，法援署的官員有可能會按照政府明示或暗示的意願行事，因為他們作為公務員，覺得這樣做會對仕途有幫助。

3.5 利益團體對法援機構獨立運作的問題各有不同看法。一九九三年，立法局議員投票通過法援署應獨立運作。法律專業團體則對法律援助部門脫離政府獨立運作，表示關注。然而，大部分民間團體和市民均普遍接納維持現狀，而法援署大部分職員也很關注部門架構的改變。

3.6 由於法援局權力有限，本身又須倚賴法援署提供資料以進行分析，加上無權參與覆核個別案件，以致削弱了該局在保障法援署獨立運作方面的成效。

(d) 利益團體的意見

3.7 雖然公眾對法援署獨立運作的問題，表示若干程度的關注，但並非所有團體都對這問題表達同樣廣泛和深切的關注。一項訪問了1 000名市民的民意調查發現，在表示曾聽聞過法援署的被訪者當中，有55%認為法援署是獨立運作的，21%認為不是，另21%表示不知道。法律界人士及部分立法會議員的關注程度較高。其他人士則認為，由兩個機構(法援署和當值律師服務)同時提供法律援助服務的政策，令市民感到混淆。因此，社會各界對這個問題有很多不同的意見。

3.8 法律專業團體贊成設立獨立的機構。他們關注到，在現行架構下，法援署的職員都是公務員，須向政府的其他人員負責。

3.9 法律援助受助人對於法援署獨立的問題持有不同看法，但他們的意見跟民間團體的意見十分相近，最關心的是法援服務的質素。有些人卻批評法援署作風官僚，並非以客為本。

3.10 法律援助從業員所持的意見亦各有不同。有些相信法律援助署是獨立運作的，有些則相信在某些對政府有影響的敏感個案中，該署的透明度不足夠。

(e) 資助形式

3.11 跟其他施行普通法的地區所採用的慣例一樣，本港的法律援助服務是由公帑資助的。雖然有些國家已對法律援助徵收費用，但徵費方法並不能完全取代公帑的資助。香港的最大優點是，當局沒有就法律援助的開支設定上限，亦即是說當局沒有在撥款方面施加限制，令符合法定準則的人士無法獲得法律援助。在部分設有撥款限制的其他國家中，國民有很強烈的感覺，認為政府藉着向法律援助機構表明其對執行法律援助服務的意向，影響法律援助機構按所撥的限定款項而制定的服務優先次序。

當值律師服務

3.12 香港大律師公會及香港律師會合辦當值律師服務，服務範圍包括就裁判署法庭審理的案件提供代表律師、在選定的民政事務處提供免費法律指導及開設法律諮詢的電話熱線。當值律師服務理事會由八名當選為法律專業代表的人士和三名委任的業外人士組成。當值律師服務自行聘請員工，目前共有 92 名職員。由於當值律師服務的工作是法律專業人士的其中一項業務來源，所以這項安排可能會引發潛在的利益衝突。

3.13 雖然當值律師服務和法律援助署均由公帑資助，但跟法律援助署不同，當值律師服務的開支設有上限，而有關該項服務的政策和撥款的事宜則由行政署長負責。

3.14 在一項訪問了 1 000 名市民的民意調查中，表示曾經聽聞法律援助署的被訪者當中，有 53% 認為當值律師服務是獨立運作的，有 24% 認為不是，另有 17% 表示不知道。

法定代表律師

3.15 目前由法律援助署署長兼任法定代表律師(其職責為保護在訟案中缺乏自行訴訟能力的人士，例如兒童和弱智人士的利益)的這

個安排並不理想，因為當法定代表律師及法援署署長在同一案件中，須同時分別代表訴訟雙方時，便可能引發潛在的利益衝突。不過，目前法定代表律師所須處理的個案為數很少，而且已採取步驟去減低這方面的危險（例如：將案件判交私人執業律師辦理）。

第四章

顧問提出的模式和建議

法援署

4.1 顧問就前章所述的關注事項擬定了五個可供選擇的模式，由維持現狀，以至成立新的法援機構，賦予其更大權力及容許其聘請負責提供法援服務的所有職員。

4.2 模式 0：維持現行的架構安排，只作些微改動，以增強法援署的獨立性(例如：加強上訴的程序)。

4.3 模式 1：成立一個新的法定法援機構，讓其在執行法律援助服務方面有全面權力和責任。法援機構將負責監察法援署的所有事務，包括人事及在特別情況下，對個別個案進行覆檢。此外，該機構亦會獲得額外的專業支援，以助其分析法援署在運作和財政方面所訂立的計劃。這項工作的額外經常費用為 250 萬元。

4.4 根據模式 2 的方案，法援署署長及其屬下三名副署長將停任公務員，改而成為法援機構的僱員，並明確地向該機構負責。假設在現職長俸僱員中，沒有一人願意接受法援機構聘任，當局便須動用約 3,500 萬元取消所有人員的職位。

4.5 根據模式 3 的方案，法援署的所有職員將會解除公務員的身分，轉由法定的法援機構直接聘用。假設所有現職長俸僱員均不接受法援機構聘任，當局將須動用 4.3 億元，作為取消他們的職位的費用。

4.6 根據模式 4 的方案，法援機構將成為一個非政府組織，運作方式與現行當值律師服務所採用的相似(即成為一間獨立保證有限公司)。所需費用與模式 3 相同。

當值律師服務

4.7 顧問就當值律師服務擬定了四個架構模式的選擇。

- 4.8 模式 A 是維持原狀，毋須理會法援機構及法援署的轉變。
- 4.9 模式 B 是法援機構(法定或非政府)負責監管及督導當值律師服務的工作，而當值律師服務仍舊是其轄下職員的僱主。
- 4.10 模式 C 是將當值律師服務與法援機構合併。當值律師服務將繼續由當值律師服務理事會按照法援機構制定的指引督導其工作。
- 4.11 模式 D 是把當值律師服務與法援機構全面合併。
- 4.12 上述各個模式涉及的費用均很少。當值律師服務為其轄下員工設立的公積金，足夠支付任何可能出現的遣散需費。

顧問的建議

- 4.13 顧問建議法援機構/法援署採用模式 2 的方案，原因是這個模式最能夠在獨立與成本兩者之間取得平衡，而且亦足可解決因獨立一事而衍生的問題。
- 4.14 顧問建議當值律師服務採用模式 A 的方案，原因是雖然目前由法律專業人士監管當值律師服務的做法並非完全理想，但在現階段不宜把當值律師服務納入法援機構，以免引起混亂。此事可留待日後再作檢討。
- 4.15 顧問建議設立一個獨立的法定代表律師辦事處，聘用一名全職的法定代表律師，以解決現行安排可能引發的潛在利益衝突問題。
- 4.16 最後，顧問認為政府目前沒有就法援署在法律援助服務開支方面設置上限的資助方式是一大優點，建議應盡量保留。

第五章

法律援助服務局的意見

5.1 本局於一九九七年十月成立了一個工作小組，負責督導顧問公司的工作、研究所提出的建議並考慮日後的工作方向。工作小組召開了 16 次會議，研究過所有有關的問題後，才於一九九八年八月二十六日向本局呈交最後建議。期間，本局曾收過法援署的律師及律政書記就部門解散一事所遞交的意見書。

5.2 本局認同顧問的調查結果，並同意有若干問題須待解決。

5.3 本局認為將法律援助服務交由公務員統辦，從架構角度來看並非理想的安排，因為有關人員可能要面對來自政府的壓力。此外，現行的架構組織容易令人覺得法援署缺乏獨立性。按照正常的公平原則，統辦法律援助服務的人員不但本身要獨立公正，更要讓別人看得見他是獨立公正的。然而，由於法律援助服務是由政府撥款資助，市民可能會有一個感覺，以為「誰付錢，誰就有支配權」。因此，讓法律援助服務在獨立的架構下運作，便顯得更為重要。

5.4 由於公務員屬於政府的一分子，如在某些情況下須行使酌情權，向政府提出訴訟，可能會感到為難；因此惟有設立一個在架構上獨立的機構，才能確保運作獨立。基於行政上的方便，這個潛伏着利益衝突的異常現象才會在香港形成。事實上，直接受聘於政府的律師，不應就起訴政府的事宜，作出決定。

5.5 總括而言，本局認為，法援服務的現行安排存在着一些固有的缺點，應該加以糾正。這些缺點(尤其是就法援署而言)引致下列情況出現：

- 大部分利益團體對獨立問題表達了不同程度的關注；而在五名市民中，便約有一人不相信法援署是獨立運作的；
- 這類懷疑削弱了公眾人士對現行法援服務安排的信心，甚至令人質疑這些安排是否符合法援申請人或受助人的最佳利益；

- 即使政府的本意有多好，都有可能被懷疑及批評為會對法律援助署的決定有影響(不論是否有這樣做)；以及
- 法律援助的職員相信，公務員的職業有保障，因此容許他們獨立地執行職務。不過，獨立應該是建基於一個在政府和法律專業建制以外的架構上。

5.6 香港的經濟繁榮和社會和諧繫於一套有效的原則和架構上，例如法治精神和獨立的司法機關。雖然法律援助一向被視為一種福利，但其實它是一個法治制度內的不可分割部分，並且將「人人有權獲得公正審判」的理論，變成事實。因此，一個獨立的法律援助制度並非單是觀念上的問題，而是有實際需要的。一個恰當的組織架構，會令負責運作該制度的人員得到隔離和保護，使他們可以在不受政府影響的情況下，作出獨立而有效的決定。

5.7 本局相信，為了加強法治精神，法律援助的執行應該盡量獨立。所謂公正及感到正義得到伸張這回事，是在有關人士知道其案件已交由一個獨立的機構妥善處理及調查的結果。本局亦相信，最終應該由一個機構全權管理本港的所有法律援助服務。上述兩個目標，均應以循序漸進的方式達致，以確保順利和有效地過渡。

5.8 本局認為，各界對法律援助行政獨立所表示的關注，已經令成立一個獨立的法律援助機構有充分理由。不過，有關的措施應分階段實施，以免為使用者帶來不便，同時亦有利職員及運作方面的過渡，並且可以盡量減少混亂和需費。

5.9 本局並且認為，現時分別由法律援助署和當值律師服務提供的法律援助服務，最終由一個機構統辦是最符合經濟效益、有利提供服務及使當事人受惠的方法。本局同樣認為，有關的措施應該分階段實施。

5.10 一個獨立的法律援助機構，能加強管理階層的問責性、提高透明度及增加公眾對法律援助服務獨立運作的信心。政府應將制定法律援助政策及執行法律援助服務兩方面的權力，加以清晰的劃分。此舉有助確認及表明法律援助機構的獨立運作，在架構上已獲得保障。

5.11 法援機構能提供一個更為獨立的架構，有利於培育獨立的文化，最終可使法援服務得到更大改善。

5.12 如法援機構並非隸屬政府，可以令公眾對其獨立運作更有信心。

5.13 法援機構有權選擇是否將敏感案件外判處理或自行處理，因此可提高機構內部的辦事能力。

5.14 法援機構能為具體改善服務提供基礎。法援機構一旦脫離政府架構的牽制後，法援服務便會變得更加靈活、更能滿足不斷轉變的需求、減少官僚作風及加強以客為本的服務精神。此外，新的法援機構可更着重法援教育、研究和宣傳方面的工作。

5.15 香港的司法制度應以獨立的司法機構、獨立的法律專業人士及獨立的法律援助服務為基礎。據知，如法援服務提供者能以獨立的身分行事，則司法的質素會更高。

5.16 有關設立一個獨立的法援機構這問題，已在社會上辯論超過 30 年，將其付諸實行是順理成章的結果。

第六章

建議

法律援助服務局與法律援助署

6.1 本局接納顧問提出有關成立一個獨立的法定法援機構的建議。法援機構將由一個委員會管理，而委員會將擁有法人團體的一切權力及責任。此外，委員會將就法援政策向政府提出建議，並就目前由法援署提供的各項法援服務負責。

6.2 委員會的成員組合將會反映與法律援助有關的各方利益，例如：法律專業界、受助人的需要、服務質素、管理、財政管制及公共行政等。此外，當值律師服務理事會將獲邀提名一位成員參與委員會，以便加強兩個機構的聯繫。有關委員會的詳細成員組合載於附件 I。所有成員將由香港特別行政區行政長官任命。

6.3 具體來說，法援機構的角色應包括以下各方面：

- 檢討並審批有關提供法援服務的整體管理工作及運作政策；
- 檢討並審批提交予行政署長，藉以實施上述政策的財政計劃及預算案；
- 聘用、重行聘用及終止聘用職員；
- 檢討法援機構執行法援工作的表現，包括獨立性、服務質素及所得撥款是否運用得宜；以及
- 在特別情況下，對個別案件作出檢討（但並非指示有關人員如何處理）。

6.4 本局接納委員會行使權力的方式，不應與法援署署長根據《法律援助條例》獲賦予權力的行事方式，有不一致的情況。

6.5 由於法援機構將須對法援服務的質素負責，因此負責提供

這項服務的法律援助署必須向法援機構負責，這樣的做法才算合理，並且符合成本效益。關於這一點，本局接納顧問的建議，認為法援署署長及副署長須改為由法援機構直接聘任。本局又認為，如助理署長亦改為由法援機構聘任，便更能達致向公眾負責及有效管理的目標。

6.6 不過，為了方便銜接及維持法援服務，本局認為法援機構一旦設立後，有關職員應借調法援機構一年，然後在第一年終結時，由他們自行決定是否申請加入法援機構，還是留任為公務員，並接受重行調派至其他部門。此舉旨在針對顧問鑑定有關管理的問題（即公務員須聽命予非公務員的指示），以及訂立一項更公平合理的安排，使高層首長級人員與其他職員一樣，可以先體驗一下法援機構的工作環境，才作出決定。

6.7 本局又建議，法援機構一旦設立後，法援署其餘的職員亦須借調往該機構，以便該機構能繼續向公眾提供法援服務。到了第二年終結時，職員便須決定是否申請加入法援機構，還是留任為公務員。這項安排能確保法援機構更獨立自主及施行較佳的管理，並且能符合《公務員事務規例》中有關不鼓勵延長借調公務員的規則。

6.8 法援機構成立後，所有新職員均應由法援機構自行聘任。

6.9 假設法援署內所有可以享有長俸的部門人員（共 247 人）都寧願選擇取消有關職位，也不願意加入法援機構，則實施上述各項建議的最高費用約為 4.3 億元，而過渡期安排的費用約為 4,300 萬元。

6.10 以下內容須備案：

- (a) 其中一名委員爭辯，除了法律界人士及部分立法會議員外，法援署獨立一事並沒有引起公眾廣泛關注。公眾較為關注的是法援服務的質素。根據邏輯推論，假如政府不能辦理獨立的法援服務，同樣亦不能資助獨立的法援服務。此外，有關解散法援署所涉及的費用和對員工，以至法援服務所造成的影響等各方面的全盤後果，也沒有列入考慮範圍。因此，新成立的法援機構（模式 1）在運作兩年後應

檢討有關情況，並考慮有沒有需要採取進一步行動。(參閱附件 II)

- (b) 法援署署長認為法援局的建議不能從顧問的研究結果取得支持，而且從解散法援署所涉及的費用及對員工和服務所造成的影響來看，也沒有充分理由推行該些建議。他反而認為，相對於建議的安排而言，目前法援經費不設上限的措施及政府為法援署提供的支援(例如在資訊科技方面的技術協助及為員工提供的培訓支援等)，更能就法援服務的質素，提供更大的保證。

6.11 本局接納顧問的建議，認為法援機構的運作經費應由公帑資助，而政府目前沒有就法援署在法援服務開支方面設置上限的措施，亦應維持不變，藉以確保法援服務在運作方面的獨立性不會因財政限制而受損。

法定代表律師

6.12 本局接納顧問的建議，認為應設立獨立的法定代表律師辦事處，並聘任一位全職的法定代表律師。此舉將有助解決潛在的利益衝突問題，以及加強法援署與法定代表律師辦事處的獨立性。此外，市民會有多一個尋求法援的途徑，而法定代表律師也可以處理更多訟案。

當值律師服務

6.13 本局從顧問的研究結果得知，由於當值律師服務一方面是由法律界人士辦理，而另一方面又是他們的業務來源，因此會令人感到有潛在的利益衝突。假如能將當值律師服務理事會的非法律專業成員人數增加，這個觀感自可大為消除。本局因此建議，當值律師服務理事會應由均等的法律專業及非法律專業成員組成(即每方各八名)。此外，其中一位非法律專業成員應由法援機構提名。此舉既能增進兩個機構之間的聯繫，亦能配合所有法援服務均由一個機構提供這個長遠目標。

6.14 為了達到上述目標，本局建議在法援機構成立後的第三年終結時，法援機構應檢討與當值律師服務合併的計劃是否可行。

第七章

法援署員工的關注

7.1 法援署的部門職系人員對解散部門一事，表示極大關注。他們認為，他們大部分均是按常額制條款受聘，相對於日後以合約形式受聘為法援機構的僱員而言，他們作為公務員的身分更具獨立性。因為在職業上既然有了保障，他們便更能以無須畏懼或討好的態度來作出最獨立的專業判斷。過去，曾有多宗獲批法援的案件是協助受助人與政府對簿公堂的。如一旦成為法援機構的僱員，他們為了要討好法援機構的成員，可能會在決定方面作出妥協。

7.2 由於法援服務在由非政府機構辦理的其他國家，法援機構獲批的經費是有限的，因此員工擔心，如果把法援服務交白獨立的機構辦理的話，政府可能會取消目前對法援署在法援服務開支方面不設資助上限的措施。屆時，合資格接受法援的人士將因經費上的限制而喪失得到援助的機會，以致影響法援的獨立性，同時在釐訂法援服務的優次方面，助長政府的干預。

7.3 此外，員工對服務出現混亂、工作失去保障、士氣受影響、退休金安排及整套薪酬福利條件的轉變等問題表示關注，並對日後的晉升前景及因法援機構自行聘用高層首長級人員而帶來的管理問題亦感到憂慮。

7.4 員工希望政府能盡快決定未來的行政安排，因為解散法援署的謠言已令員工產生疑慮及影響他們的士氣。

7.5 本局重視法援署員工的工作表現。雖然他們所提出的大部分問題，已由顧問加以考慮，但本局認為政府應早日就法援服務的未來運作安排作出決定。政府應盡快向員工展開諮詢，並應向員工保證他們日後的處境不會比目前差。事實上，法援機構的整套聘用條件會更具彈性(例如可以把某些福利以現金形式發放)，以及可培養一套運作更趨獨立、服務至上的機構文化。

7.6 政府應鼓勵員工加入法援機構。希望留任為公務員的員

工，可獲重行調派至其他部門的法律事務小組工作，不過亦須視乎職位空缺及員工是否適合擔任該些職位而定。選擇退休的員工將會根據《退休金條例》獲得補償。政府亦可考慮向在某段指定期間內，選擇加入法援機構的員工提供轉職獎金。此外，員工亦可保留退休金福利。法援局相信，祇要各有關方面能作出努力，便可順利過渡。

第八章

落實建議的措施

8.1 政府將須就設立法援機構一事制定新法例，而《法律援助條例》及有關的規則亦同樣須予以修訂，以反映有關的轉變。

8.2 在法援機構正式成立之前，法援局可在下列各個範疇(還可加上其他方面)協助政府籌組該新機構：

- (a) 就草擬有關新的法援機構條例的指示，提供意見。
- (b) 就《法律援助條例》及其他規例的修訂事宜，提供意見。
- (c) 為加入法援機構的員工制定新的聘用條款及條件。
- (d) 擬訂法援機構的組織架構。
- (e) 評估籌組法援機構所需的資源。
- (f) 籌劃有關解散法援局的工作。
- (g) 與當值律師服務服務理事會就擴大成員人數及類別的事宜，展開對話。

8.3 在法援機構成立後，《法律援助服務局條例》應予以廢除。

8.4 雖然未來的安排有待政府決定，但本局仍會繼續與法援署保持緊密合作，以確保市民在現行安排下能夠獲得最高質素的法律援助服務。

法律援助機構委員會的成員組合

	<u>人數</u>	
A. 由下列組織提名		
1. 香港大律師公會	1	
2. 香港律師會	1	
3. 當值律師服務理事會	1	(A) 由政府接受這些組織的提名，再由香港特別行政區行政長官委任
4. 消費者委員會	1	
5. 香港社會服務聯會 (福利機構)	1	
6. 香港社會工作人員協會 (社會工作者)	1	
7. 香港會計師公會	1	
B. 以個人身分獲委任		
8. 管理階層	1	(B)和(C) 由香港特別行政區行政長官委任
9. 公共及社會行政方面的學者	1	
10. 主席(非法律專業人士)	1	
C. 當然成員		
11. 法律援助機構行政總監	1	
	合共：	<u>11</u>
法定人數：6		

98年7月20日修訂

杜葉錫恩

辦事處：2342 2414

傳真：2389 5048

九龍觀塘

功樂道 55 號

本函檔號：非主流報告的建議 — 由杜葉錫恩提出

來函檔號：

贊成選擇 1 的理由

A. 正面理由

1. 法律援助服務局運作僅兩年，法律援助署的服務已有可見的改善(例如：接手社會福利調查、簡化申請程序、訂立服務承諾等)。

應給予更多時間，以便有進一步改善。

2. 根據選擇 1 的方案，法律援助服務局在專業秘書處的輔助下，更能達致進一步的改善。
3. 採納選擇 1 的方案，可激勵部門人員的士氣，並鼓勵他們更積極工作。選擇 1 還隱含一個警告：除非有進一步改善，否則政府可能採納顧問報告內的其他選擇。
4. 本人的非主流報告訂明，應在兩、三年後檢討法律援助服務局/法律援助機構應否進而採納選擇 2 或 3 的方案。
5. 除非我們絕對肯定改變對市民有好處，否則只宜改善現有制度。報告內並無提出上述保證。

B. 反面理由

1. 報告內並無保證更換「老闆」後，員工就不會有壓力；在目前的政治環境下，他們仍可能受到來自法律援助機構以外的

壓力。

2. 如一個機構要向另一組織(此處指政府)申請撥款，就談不上是「獨立」。要真正獨立，該機構必須自己有資金，而目前並沒有這樣的機構存在。
3. 如贊成獨立的人士相信政府一直向法律援助署施壓，他們憑什麼認為政府不會藉撥款繼續這樣做？財政限制是非常厲害的武器，不過政府目前沒有使用。
4. 指撥款申請如遭拒絕，可轉介立法會財務委員會的說法是有漏洞的，因為立法會無權通過涉及財務安排的條例草案或議案。只有政府才能向財務委員會提交撥款要求。要維持撥款權力的平衡，這種安排是正確的。
5. 即使這等撥款要求可由立法會動議，辯論時也一定會以政治為考慮因素(正如現時也有這種情況)，草根階層的利益就可能因其他政治因素被犧牲掉。

看來近日大部分支持法律援助機構獨立的人士都專注人權問題，這是可以理解的；不過，保障低下階層人士所需的公共資金，就可能遭政黨虎視眈眈。他們會利用低收入的成員，確保符合資格使用法律援助服務。看來有需要成立一個人權委員會來處理這些特別個案，我也贊成把確實有踐踏人權之嫌的個案交由人權委員會處理。不過，這議題已超出法律援助服務局的職權範圍。

杜葉錫恩

98年8月26日