

成立獨立的法律援助機構的
可行性及可取性的顧問公司研究報告
撮要

研究範圍

- 本公司受法律援助服務局（法援局）所託，進行一項顧問研究。研究結果現載於本報告內。
- 研究事項包括：
 - 在香港成立一個獨立的法律援助機構（法援機構）在整體上是否可行和可取。
 - 將不同運作模式的獨立法援機構加以比較，並研究個別模式的優點／缺點和成本／效益。
- 研究範圍亦包括法律援助署（法援署）和當值律師服務兩者所提供的法律援助服務。
- 在本報告內，「法援機構」是指一個由當局成立，藉以監管法律援助工作的機構。這「法援機構」可指現時的法援局或將來可能取代法援局並在解散法援署後，成為該署職員的僱主的一個法定組織。

組織分析

架構上獨立

- 在架構上，法援署並非獨立於政府，而是政府其中一個部門，因此該署所作的決定可能有受制於政府的潛在問題，缺乏獨立性。
- 法援局在監察法援署的工作方面，發揮較獨立的效能。然而，法援局的權力和資源有限，以致未能令人確信法援署不會受到來自政府的壓力。
- 雖然當值律師服務由於要依賴政府資助，在財政上須受行政署嚴格管制，但在架構上而言，該項服務是獨立於政府的。當值律師服務由法律專業人士管理。然而，這樣的安排可能會引起利益衝突，甚至令法律專業人士視

擔任當值律師服務的工作為爭取生意的機會。

財政獨立

- 法援署及當值律師服務均依賴政府資助。
- 由於當局在法律援助案件的開支方面不設上限，因此法援署可以享有若干程度的財政獨立。

例如：

- 任何符合法律援助申請準則的人士，都不會因法援署經費不足而無法獲得高質素的法律援助服務。
- 法援署毋須為根據法定權力可以給予援助的人士，制定優先次序名單。
- 雖然遇有需要時，當值律師服務可以向政府申請增加撥款，但基本上這項服務的所有開支均設有限制。

利益團體的意見

- 公眾對法援署是否獨立運作不受政府左右，表示若干程度的關注：
 - 大律師公會及律師會過去曾發表聯合聲明，表達對此事的關注，並且要求當局成立一個獨立的法援機構。兩會至今的立場仍沒有改變。
 - 在我們曾經諮詢的前任及現任立法局議員中，有部分對此事也十分關注。
 - 我們諮詢過一些對法律援助服務感興趣的社會團體，例如：志願機構及職工會。這些團體大部分都相信法援署是獨立運作的，並且認為不宜改變該署現行的架構。
 - 至於接受我們諮詢的法律援助從業員，他們所持的意見則各有不同。有些對法援署在現行架構下的獨

立地位甚表關注，並且要求當局改變現行架構；有些則相信法援署是獨立運作的，並且認為改變現行架構的做法是不必要或不適宜的。

- 法律援助受助人的意見也不一致，有些認為應改變現行的架構，有些則認為不應改變。
- 我們曾進行一項民意調查，隨機抽樣訪問了 1,000 名市民。在表示曾經聽聞法援署的被訪者當中，有 55% 認為法援署是獨立運作的，但有 21% 則認為不是。

選擇

須予解決的問題

- 我們考慮過多項意見和選擇，藉以解決下列四個主要問題：
 - 法援署、當值律師服務和法援機構（即目前的法援局）日後應採用何種架構組織？
 - 法援機構應由哪些成員組成及以什麼方法任命？
 - 日後應如何統籌及管理法定代表律師（目前由法律援助署署長出任）的職能？
 - 法律援助應以何種方式資助？

架構組織

- 我們考慮過可供法援署選擇的多種不同架構模式。這些模式在所涉及的轉變程度和需費方面有很大差別：
 - 模式 0：改善現有架構下的工作程序（所需費用很少）。
 - 模式 1：加強法援機構（即目前的法援局）的權力和資源—賦予該機構權力，可就聘用員工及處理個別案件方面，給予法援署指示；以及為該機構增設一個專業秘書處（現時已有一個行政秘書處），以協助

其監察法援署的工作計劃和表現（所需費用預計每年大概二百五十萬元）。

- 模式 2：與模式 1 相同，但會為法援機構增撥資源，使其成為法援署署長和副署長的僱主，而不會另外提供一個專業秘書處（所需費用預計淨現值可達三千五百萬元）*。
- 模式 3：使法援機構成為一個法定機構，可直接聘用負責處理法援署現有工作的全部職員（所需費用預計淨現值可達四億二千七百萬）*。
- 模式 4：與模式 3 相同，但所成立的法援機構會是一個非法定機構，其架構與當值律師服務的架構相近（所需費用預計淨現值可達四億二千七百萬）*。

* 所需費用是由於解散法援署與員工有關的費用。

- 此外，我們亦就當值律師服務考慮過多項可供選擇的架構模式，而當中所涉及的轉變在程度上亦有顯著不同：

- 模式 A：法援機構與當值律師服務兩者之間保持不存在任何關係。
- 模式 B：法援機構負責監管及督導當值律師服務的工作，但後者將繼續以目前獨立保證有限公司的架構模式運作**。
- 模式 C：將當值律師服務納入根據上述模式 3 或 4 設立的新機構，但該項服務在新機構之下仍屬一個獨立組織單位**。
- 模式 D：當值律師服務在組織上與根據上述模式 3 或 4 設立的新機構合併，以便合理化統一前法援署與前當值律師服務之間的工作**。

** 對政府來說沒有額外財政承擔。

- 我們認為就獨立運作一事而言，有兩個選擇是最適合，而且是花費最少、效果最佳的。這兩個選擇分別是模式

2 和模式 A。模式 2 旨在增加法援機構的資源，使其成為法援署署長及副署長的僱主，而模式 A 則容讓法援機構與當值律師服務之間仍然保持互不相干的關係。我們在評估各項選擇時曾考慮下列各點：

- 法援機構／法援署目前的架構組織令政府與法援署之間的關係欠缺透明度，因為在架構上而言，兩者之間的關係並非「沒有牽制」。
- 公眾對法援署的獨立問題表示若干程度的關注，但並非所有有關利益團體都對這問題表達深切關注。而且這些團體所關注的只限於對政府造成特別挑戰的某幾類個案。
- 涉及解散法援署的模式 3 及 4，從經濟成本及法援署轉用新架構的過渡期間，在運作方面受到的影響等兩個角度看來，都較任何其他模式需費用更高及造成更大的影響。
- 我們的實地研究結果顯示，公眾對當值律師服務須否脫離政府獨立運作一事，並不關注。我們認為，法律專業人士管理當值律師服務可能引發潛在的利益衝突問題，不能成為將該項服務撥歸法援機構管理的充分理由。

法援機構的成員組合及任命方法

- 法援機構的成員組合及任命方法，對機構能否取得更大程度的獨立地位，有着決定性的影響。我們認為，協助法援機構達到獨立及提高整體運作效能的最佳途徑包括下列各項：
 - 由相關機構提名人選，作為法援機構大部分成員的任命基礎。
 - 邀請大律師公會及律師會參與提名，以確保法援機構的成員中，有一定比例人數是具備所需的法律知識及專長；但顧及到當專業人士操控法援機構的管理時，可能會引發潛在的利益衝突問題，因此這類成員的數目只能佔很少數。

- 由被認為對法援受助人的需要有具體認識及處理經驗的相關機構，例如：社會工作者註冊局，提名人選。
- 由專業人員團體，例如：香港會計師公會，提名人選。這些人選應獲公認為具備具體的管理知識及相關經驗，有助確保法援機構的金錢運用得宜，物有所值，包括能提高服務質素及效率，以及確保法援服務能符合成本效益。

法定代表律師

- 我們認為當局宜設立一個獨立的法定代表律師辦事處，僱用一名全職的法定代表律師。目前由法援署署長出任法定代表律師一職的安排並不理想，原因是：
 - 如果法定代表律師及法援署署長須同時分別代表與案的訴訟雙方，可能會有潛在的利益衝突問題。
 - 法援署署長由於身兼兩職，在時間上未必能配合積極推廣法定代表律師角色的工作。

資助形式

- 法律援助服務如由政府資助進行，便不會完全獨立於政府。此外，在某些國家，由於政府法律援助方面設定公共開支限制，因而要介入法律援助的行政事務，引致法律援助的獨立性遭受潛在的威脅。為此，我們考慮過除政府資助外，是否有任何其他可行辦法。
- 要為法律援助籌集所需的經費，最可行的選擇莫如對所有法律服務交易，徵收費用。這種徵費方法在英屬哥倫比亞省亦有使用（但所收取的款項會視為政府的一般收入）。在香港，當局亦有利用徵費來為某項特定用途籌款，例如僱員再培訓徵費等。
- 由於香港目前並無任何計劃就法律援助案件設定開支上限，加上徵收法律服務費用是否可行及會否為公眾接受等兩方面，均存在困難。因此，我們相信，沿用目前的

資助形式是最有利的選擇。我們認為，由具備資歷的人士成為法援機構的成員，負責審查透過法援開支預算而獲得的金錢，是否運用得當及物有所值，對維繫公眾對這種資助方法的接受程度，有相當大的幫助。

* * * * *