

一九九九年十一月十六日會議
討論事項

立法會司法及法律事務委員會

法律援助服務局有關成立 獨立法律援助機構的建議

目的

本文件載列政府就法律援助服務局有關成立一個獨立法律援助機構(法援機構)的建議以及其他法律援助服務所作出的考慮。

背景

2. 法律援助服務局(下稱“法援局”)於一九九六年九月根據《法律援助服務局條例》(第 489 章)成立，負責監督由法律援助署(下稱“法援署”)提供的法律援助服務的管理，並就法律援助政策向行政長官提供意見。法援局的職權範圍載於附件 A。

3. 法援局於一九九七年十月委聘顧問，就所有以公帑資助的法律援助服務，即由法援署及當值律師服務所提供的法援服務進行研究，同時參考其他普通法司法管轄區所提供的同類服務。

法援局委託的顧問公司所提交的建議

4. 顧問研究於一九九八年四月完成。該項研究包括就法援署、當值律師服務和法定代表律師所提供的服務提交建議。

- (i) 就法援署而言，顧問擬定了包括在現有法援管理的組織架構中進程序上的改善，和成立一個直接聘請本身職員的非政府機構，以執行法援署的現有工作等五個模式。顧問的結論，是如要提供最合乎經濟效益的獨立法援服務，最合適的選擇，就是增加新設的法律援助機構(現時為法援局)的權力和資源，並使法援署署長和副署長成為法律援助機構的僱員；

- (ii) 就當值律師服務而言，顧問指出，當值律師服務由法律專業人士進行監管，而法律專業人士在法援工作方面有經濟利益，因此可能會出現利益衝突。不過，把當值律師服務交由法援機構監管的好處不足以抵消隨之而來對運作的影響。顧問因而建議維持當值律師服務的現況；以及
- (iii) 就法定代表律師而言，顧問認為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，是可取的做法。不過，顧問指出，把法定代表律師與當值律師服務的角色分開，對於解決法援服務的獨立性問題，起不了關鍵作用，原因是法定代表律師只處理少數個案，而風險亦已減低。

顧問報告書的撮要載於附件 B。

法援局的建議

5. 法援局於一九九八年九月八日將其建議提交行政長官。法援局認為將法援服務交由公務員統辦，從架構角度來看並非理想的安排，因為這樣會有來自政府的壓力的危險。該局認為現存架構予人法援服務缺乏獨立性的印象。此外，該局亦認為已有很多人關注法援服務的獨立性問題，足以證明應設一個新的獨立法援機構。法援局報告書的文件摘要載於附件 C。簡單而言，法援局建議：

- (a) 應成立一個獨立的法定法援機構，就法律援助政策向政府提供意見，並最終負責提供香港的所有法援服務；
- (b) 該機構成立後最終將自行聘用職員，不過在起步階段可先從法援署借調公務員，如屬高級首長級人員可借調一年，其餘職員則借調兩年；
- (c) 該機構的開支應以政府收入支付，並應繼續沿用現行法律援助服務開支不設上限的撥款安排；
- (d) 當值律師服務應有相同數目的法律專業及非法律專業成員（即每方各八名），而其中一位非法律專業成員應由法援機構提名。法援機構成立後第三年完結時，應檢討與當值律師服務合併的計劃是否可行；以及

- (e) 設立一個獨立的法定代表律師辦事處，並僱用一位全職的法定代表律師。

法援局所提出，所有法援署人員均應成為建議中的法援機構僱員，而所有形式的法援服務(包括當值律師服務)最終應只由一個機構提供的建議，實在已超越了顧問研究的結論。

政府當局的考慮

I. 一個獨立的法律援助機構

A. 成立獨立組織的需要

6. 顧問公司在其報告中表示，“有關獨立運作的主要資料，來自法援工作管理的主要有關人士的看法”。因此，在決定法援工作的運作是否有欠獨立時，考慮有關人士的看法，是至為重要的。顧問公司曾會見各有關人士，包括法律專業團體、負責法援工作的律師、社會團體、法律援助受助人、法援署人員及一般市民。顧問公司的結論，是雖然有些人對法援工作的管理是否獨立於政府表示關注，但他們所關注的重點，是對少數涉及向政府提出某種挑戰的敏感個案的處理手法。顧問公司指出，“人們普遍承認，就大部分個案而言，法援工作的管理均是獨立的，這包括多宗受助人獲得法援以控告政府的個案”。

7. 法援局認為，法援工作的管理並不獨立，而且有足夠的市民表示關注，支持將法援署脫離政府編制和成立新的獨立法律援助機構。不過，我們認為，顧問公司的結論，並未足以顯示法援局的說法能令人信服。法援局亦未有提供進一步的證據以支持其說法。事實上，在回歸前後有多宗控告政府的法援案件獲得撥款，這足以證明香港法援工作的管理是獨立的。

B. 撥款安排

8. 法援局在其報告中承認，“香港的一大優點，是當局沒有就法援服務的開支設定上限”，這“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援”。法援局也承認，“在一些設有撥款限制的其他國家中，人民普遍認為政府藉著向法援機構提示其對法援管理工作的意願，影響法援機構按所撥的有限款項而提供服務的優先次序。”顧問公司亦承認“由於當局沒有就法援署法援服

務的開支設定上限，因此並沒有讓政府干預法援管理工作的機制，而這種機制在部分其他國家卻是存在的。”法援局就獨立的法律援助機構所建議的撥款安排，是該機構的開支應由公帑支付，而在法援服務方面的開支則不設上限。

9. 倘為一個獨立於政府的機構提供無限制的預算撥款，將會違背政府確立已久的公共財政管理原則。如果按照法援局的建議，成立一個獨立的法律援助機構，而對其預算撥款並無限制，將會引起涉及問責性及成本效益的一連串難題。如此同時，法援局及其他支持成立獨立法律援助機構的人士，卻沒有提出解決這些問題的方法。

10. 我們已研究過顧問公司的報告，並已搜集有關其他普通法司法管轄區內獨立的法律援助機構的撥款安排的資料。我們的調查結果顯示，在其他設有獨立的法律援助機構的司法管轄區，法援預算撥款一律是有限制的。顧問公司和我們曾研究的國家，均不約而同地面對有關控制訟費增長及減少服務的壓力。實際上，這些國家正以不同步伐，朝着限制性較高的法援制度的方向發展。以英格蘭、安大略及昆士蘭為例，近年已取消為若干類別的民事案件提供法援服務，藉以縮窄法援服務範圍。在加拿大及澳洲，個別案件，特別是刑事案件，普遍設有開支上限。這清楚顯示多個設有獨立法援機構的外國司法管轄區同樣面對的困難。此外，英格蘭及威爾斯已通過《1999年司法行政法》(Administration of Justice Act 1999)。這顯示在訟費迅速增長，以及對法援服務的需求不斷增加的情況下，由獨立法援機構管理不設限額的財政預算，並非可行的方案，這點與普遍的觀念背道而馳。

11. 另一方面，沒有證據足以證明，法援署未能貫徹有關確保我們的服務對象獲得所需的協助的施政方針。而如果成立設有財政預算上限的獨立法援機構，準法援受助人的利益則恐怕會因而受損。

C. 員工士氣

12. 有一點須注意的是，法援局認為由於公務員是政府的一份子，因此他們難以行使酌情決定權針對政府，但顧問公司所訪問的員工則表達相反意見。他們認為作為公務員，其職業保障可容許他們獨立執行職務。他們亦認為，法援署人員已建立獨立處事的文化。一連串對政府提出訴訟而獲批法援的個案，足以證明法援署確實是獨立運作而不受任何干預的。我們認為，法援署現正有效地運作，效率良好，並正致力貫徹我們的政策方針，因此實在難以提出充分理由支持法援署脫離政府編制。況且，實施脫離政府編制計劃對員工所造成的不穩定影響亦不可低估。

D. 現有對獨立運作的保障

13. 一些批評政府決定不推行法援局的建議的人士經常指出，設立獨立法援機構，可完全消除法援署欠缺獨立性的可能性或印象。其實，現存不少保障，均旨在確保法援管理獨立運作，但卻經常被人忽略。這些保障包括：

- (a) 法援署署長必須根據《法律援助條例》審批所有申請。
- (b) 就公法訴訟而言，在針對政府的複雜案件中，法援署會按慣例向外間徵求獨立法律意見，而在作出決定時，亦會非常重視有關意見。此外，所有公法訴訟(包括針對政府或與政府有關的團體(例如房屋委員會)的司法覆核)及刑事工作(由發出指示的律師擔任的部分工作除外)，均委派私人執業律師處理。
- (c) 法援署的專業人員行使《法律援助條例》所賦予的權力，就法援申請作出決定。對於司法覆核案件、有關入境事務的案件、普通法申索、《人權法案》案件及法律援助輔助計劃案件，如拒絕接受申請，必須獲得一名首長級人員批准。法援署會將拒絕的理由及有關的法定上訴權利，通知申請人。
- (d) 有關人士可就法援署不給予法律援助的決定，向高等法院司法常務官提出上訴，其決定即為最終決定。如司法常務官不同意法援署的決定，可判決上訴得直，並將案件發回法援署署長，由法援署署長向有關申請人批出法律援助，但須受經濟狀況審查規限。

在過去三年，每年就法援署署長的決定提出的上訴個案約達 1,000 宗，其中約有 8% 上訴成功。

- (e) 除了法定的上訴制度外，法援署亦設有正式投訴制度。一九九八年，法援署共接獲 154 宗投訴，與一九九七年比較，下降 37%。

所有上述措施均旨在確保維持法援管理的獨立性。

II. 當值律師服務

14. 當值律師服務是由法律專業人士管理，其經費完全由政府資助。這項服務現時共有 26 名成員，由香港大律師公會和香港律師會各委派 13 名代表，為當值律師服務的最高層組織。當值律師服務的決策機關為理事會，成員包括大律師公會委派的四名大律師、香港律師會委派的四名律師，以及三名業外人士。當值律師服務就 200 多項法定及普通法罪行，為通過經濟狀況調查並須在裁判法院上庭受審的人提供法律援助。我們同意顧問的結論，不值得為了使法援服務獨立運作而進行體制改革，導致影響服務質素或構成混亂。法援局建議，當值律師服務和法援機構的成員可互相兼任；實際上，這項建議可透過現有安排落實，因為兩個法律專業組織均有代表出任法援局和當值律師理事會成員。我們並不認為有任何足以令人信服的理由，使我們要改變當值律師服務的現有安排。

III. 法定代表律師辦事處

15. 法援署署長現時兼任法定代表律師。法定代表律師辦事處共有四名人員。法定代表律師的主要職責是：

- (a) 以因年齡或智能理由而缺乏自行訴訟能力的人的訴訟監護人或訴訟保護人身分，在法庭審理的訴訟中行事；
- (b) 代表因藐視法庭而入獄但不能或不願自行申請省釋的人行事；
- (c) 根據《精神健康條例》獲委任後，以精神上無行為能力的人的產業受託監管人身分行事，以及以幼年親屬或幼年最近親的監護人身分等行事；以及
- (d) 應少年法庭的要求，在根據《保障婦孺條例》進行而與兒童或少年的監護有關的訴訟中，代表任何訴訟一方行事。

在一九九八至九九年度，法定代表律師辦事處受理的新個案有 140 宗。

16. 顧問指出，把法定代表律師辦事處和法援署署長的角色分開，對於解決獨立的問題，起不了關鍵作用。原因是前者處理的案件並不多，而法定代表律師和法援署署長現時是把案件批給私人執業律師代為處理，加上兩個機構的人員被禁止就訴訟進行接觸。法援局建議另

設一個法定代表律師辦事處，以便一方面讓市民可直接接觸法定代表律師，而另一方面亦可使法定代表律師處理更多訴訟。

17. 我們認為，法定代表律師辦事處脫離法援署署長不無道理。我們會詳細研究所牽涉的問題，包括是否可以配合社會經濟發展、擴大法定代表律師辦事處的工作範圍，以及這項發展所需的資源。我們會於徵詢司法機構、衛生福利局和福利界的意見後，才對此事下結論。

總結

18. 我們的政策目標，是確保有合理理由訴諸法律的人，不會因經濟能力而沒法尋求公義。現時並無證據顯示，現行的法援制度不能達此目標。法援署亦致力確保其服務對象得到他們所需的幫助。

19. 為使這個制度繼續符合我們的政策目標和配合不斷轉變的需要，我們會定期檢討，並會以開明的態度，聽取任何有助加強法援服務的獨立性的意見。

政務司司長辦公室
行政署
一九九九年十一月

法援局的職能及與法援署
的關係

(1) 法援局負責監督由法援署提供的法律援助服務的管理。法援署就該等服務的提供，向法援局負責。

(2) 法援局可——

(a) 在不抵觸第(3)及(5)款的條文下，制訂政策以管限由法援署提供的服務，並就法援署的政策方向提供意見；

(b) 不時檢討法援署的工作，並作出有利和適當的安排，以確保法援署能有效率地並合乎經濟原則地履行其職能和提供法律援助服務；

(c) 檢討由法援署所提供的服務及其發展計劃；及

(d) 就法援署的開支預算作出考慮及提供意見。

(3) 法援局無權就職員事宜以及法援署對個別案件的處理向法援署作出指示。

(4) 在不抵觸第(3)及(5)款的條文下，法援署須提供法援局為施行本條例而合理地要求的資料。

(5) 法援局是總督在關於獲公帑資助並由法援署提供的法律援助服務的政府政策上的諮詢組織，並須就下列事宜作出建議——

(a) 就資格準則、服務範圍、提供服務的方式、未來的改善計劃、提供款項的規定及法律援助政策的未來發展；

(b) 建立一個獨立的法律援助管理局的可行性及可取性；及

(c) 由總督不時轉交法援局的任何其他方面的法律援助事項。

(6) 法援局不得被視為政府的代理人或僱員。

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〕