

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1907/00-01(04)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處擬備的背景資料文件

法律援助服務局的運作

法律援助服務局(“法援局”)的職能

法援局在1996年9月1日成立，其職能及與法律援助署的關係已於《法律援助服務局條例》第4條訂明，條文內容摘錄於**附錄I**。

事務委員會會議

2. 自第一屆立法會會期起，事務委員會曾舉行3次會議，討論有關法援局的事項，其中兩次有法援局的代表出席——

1998年9月15日的會議

法援局曾就設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一事作出諮詢研究，研究完成後，法援局的代表曾向委員簡報法援局的建議。是次會議的紀要摘錄於**附錄II**。

1999年10月13日的會議

在律政司司長及行政署長就行政長官1999年施政報告舉行的簡報會中，行政署長對委員表示，政府當局已完成對法援局所提各項建議的研究，所得結論是，當局並不支持設立在法律援助開支方面不設上限的法律援助獨立機構。是次會議的紀要摘錄於**附錄III**。

2000年1月18日的會議

法援局向委員簡述其對政府當局決定不設立獨立法律援助機構一事的意見，以及法援局的未來計劃。是次會議的紀要摘錄於**附錄IV**。

現時情況

3. 事務委員會知悉，法援局已檢討規管其運作的法律架構，並對《法律援助服務局條例》及其他有關條例提出若干修訂建議。事務委員會曾在2001年5月15日的會議上同意邀請法援局及政府當局在2001年6月26日下次會議上，向事務委員會簡報有關此事的最新情況，而有關邀請亦已發出。

立法會秘書處

2001年6月

附錄II

立法會司法及法律事務委員會於1998年9月15日的會議摘錄

X X X X X X

IV. 關於設立獨立法律援助機構的研究工作

(立法會CB(2)207/98-99(01)、CB(2)229/98-99(01)、CB(2)270/98-99(01)號文件，以及法律援助服務局擬備的《建立一個獨立法律援助機構的可行性及可取性報告書》)

20. 主席歡迎法律援助局(下稱“法援局”)的代表出席會議。應主席之請，法援局主席告知事務委員會，法援局曾聘請顧問，評估設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。在研究工作完成後，法援局已商定其建議，並在最近將該等建議提交行政長官考慮。法援局的報告書在會上提交，供委員參考。法援局的建議撮錄於報告書第一章，詳情如下——

- (a) 政府應成立一個獨立的法定法律援助機構(下稱“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(下稱“法援署”)提供的法律援助服務。
- (b) 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，並接受重新調派至其他部門。
- (c) 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，並接受重新調派至其他部門。
- (d) 法援機構成立後，所有新職員均應由法援機構自行聘用。
- (e) 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。
- (f) 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。

(g) 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8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。

21. 法援局主席亦請委員注意，法援機構委員會的建議成員組合載於報告書附件I，成員共有11名。

22. 法援局主席回應委員的詢問時表示，法援局認同顧問公司的研究結果，就是法律援助服務的現行安排存在著固有的缺點，應該加以糾正。顧問公司建議的模式，是給予法援機構較大的權力和較多資源。同時，法援機構亦會成為法援署署長及副署長的僱主。然而，考慮到有必要提高運作上的完善管理，以及有利提供服務，並且為確保交接順利，法援局就顧問公司建議的模式作出若干修改，並建議按上文所述的方法分階段進行有關工作。

23. 關於利益團體及公眾對法援署脫離政府獨立運作的看法和關注，法援局主席表示，很多立法會議員及法律界人士均贊成設立獨立的法援機構。但法律援助從業員及法律援助受助人對有否需要改變現況的意見各有不同。獲徵詢意見的所有民間團體，包括志願機構及工會，均不認為法援署是獨立運作的，它們並接受現行的架構。公眾意見的調查則顯示，約有五分之一的市民認為法援署並非獨立運作。至於法援署的職員方面，部門人員(如法律援助律師及律政書記)均不支持法援署脫離政府架構。法援署職員一般關注到，服務會出現混亂、工作失去保障、影響士氣，以及聘用條件有所更改。

24. 法援局主席回應涂謹申議員的問題時表示，法援署的部門人員認為，他們作為公務員較作為法援機構的僱員的身份更具獨立性，因為他們是按常額制條款受聘，在職業上既然有了保障，便更能獨立地履行職務。然而，法援局認為，獨立運作須建基於一個獨立於政府及法律專業的架構，而透過獨立運作的法援機構管理法律援助服務，可加強本港的法治。

香港律師會的意見

25. 周永健先生表示，律師會原則上支持設立一個獨立的法律援助機構。該會將於兩至三個月內就法援局的報告書提交意見書。

香港大律師公會的意見

26. 戴啟思先生表示，大律師公會一貫的立場，是本港應設立一個獨立的機構管理法律援助服務。該會並希望該機構可在不久的將來設立。他補充，待政府就此事提出最後意見，大律師公會便會作出回應。

27. 行政署長告知與會各人，政府當局已開始研究法援局的報告書。政府當局會在適當時機向法援局及事務委員會告知其決定。

秘書

28. 主席建議，此事在事務委員會1998年12月舉行的會議上再作檢討。

X X X X X X

附錄III

立法會司法及去律事務委員會於1999年10月13日的會議摘錄

X X X X X X

行政署施政方針

3. 行政署長扼要講述行政署的施政方針，並集中介紹兩個主要範疇的工作——

維持公眾對獨立申訴的信心

(a) 政府為市民提供公平、公開和簡易的途徑，就行政決定及措施提出上訴和投訴，該等途徑包括行政上訴委員會、文康市政上訴委員會、申訴專員，以及根據太平紳士制度進行巡視的太平紳士。去年，當局為上述兩個上訴委員會增撥人手及資源，藉以提高聆訊上訴的效率，並把申訴專員的職權範圍擴大至涵蓋多4個法定機構，使該等申訴機制的運作效率得以改善。關於太平紳士巡視制度，行政署已在完成該制度的檢討後，制訂若干改善措施，以供在未來一年推行。行政署會努力不懈，確保該等申訴渠道更具成效及透明度。

提供有效率的法律援助服務

(b) 去年，政府當局已完成研究法律援助服務局(下稱“法援局”)所提各項建議的工作，而所得結論是，設立一個在法律援助開支方面不設上限的獨立法律援助機構，未必最符合可能需要使用法律援助計劃的市民的利益。根據一些設有獨立法律援助機構的海外司法管轄區(澳洲、加拿大、新西蘭及英國)的經驗，它們均須面對為法援經費設定上限以控制訟費增長，以及減少服務的壓力。此外，以財政預算不設上限的獨立法律援助機構取代法律援助署(下稱“法援署”)會為政府當局帶來其他難以解決的問題，例如在確保該獨立機構有效運用資源及運作有效率的方法上如何問責。有必要設立獨立法律援助機構的理據亦再有其他限制，因為根據法援局委託進行的顧問研究結果顯示，大部分獲諮詢的社會團體均認為香港的法援管理是獨立運作的。公眾較為關注法援服務的質素，而非提供該等服務的機構的地位。在顧及上述各項因素及考慮到可能對法援署人員帶來的不安影響

後，政府當局認為現時開支預算不設限額的法援制度，是貫徹施政方針的最佳方法。

- (c) 提供法律援助的最主要目的，是確保有合理理由採取法律行動的任何人士，不會因經濟能力不足而無法尋求公義。在過去10年，政府當局不斷加強法援服務；按訴訟費用計算，法援服務開支增加了6倍，由1988至89年度的8,100萬元增加至1998至99年度的5.18億元。在1999至2000年度，法援署在訴訟費用方面的預算開支為6.69億元。
- (d) 法律援助政策檢討共提出了17項建議，藉以擴大各項法援計劃的範圍及改善現有服務，當局現正透過行政及立法途徑逐步實施該等建議。待《1999年法律援助(修訂)條例草案》制定後，當局會提供一系列新服務，例如在死因研訊中，為引起重大公眾關注個案中的死者近親，以及為“有適當利害關係的人”提供法律援助。法律援助政策檢討的建議可使本港在經濟上符合資格申請法律援助的家庭總數，由現時的48%(即約80萬個家庭)增加至58%(即超過100萬個家庭)。

X X X X X X

獨立的法律援助機構及與法律援助有關的事宜

19. 李柱銘議員及劉慧卿議員對政府當局不按法援局所提建議，決定不設立獨立的法律援助機構取代法援署深表遺憾。李議員表示，政府當局提出的理由，例如在資源方面的影響及可能影響法援署職員的士氣等，均不應作為首要因素考慮。當中涉及的最重要問題，是確保法援服務使用者得到公平的保障。他表示，設立一個獨立機構可消除公眾對法援的管理是否公正和獨立的疑慮和關注，尤其是現時越來越多民事訴訟是針對政府提出的。

20. 主席補充，政府當局的決定已引起法律專業的強烈批評，因為法律專業曾為爭取設立獨立的法律援助機構作出長時間的努力。

21. 行政署長回應時表示，在進行有關檢討時，政府當局最關注的問題，是有必要使法援申請人真正得益。她表示，許多涉及巨額訴訟費用的案件(例如居留權

案件)均獲批給法律援助，足以證明關於法律援助並非公平和獨立管理的疑慮缺乏支持理據。此外，現行制度已設有措施保障法援管理的獨立性。舉例而言，該等保障措施包括：法例規定法援署署長必須獨立審批所有個案，而任何人士在其法援申請被法援署署長拒絕後，均可根據一項機制向司法機構(高等法院司法常務官)提出上訴。現時，大部分法援個案(約75%)均外判給私人執業律師處理。

22. 行政署長回答劉慧卿議員一項問題時表示，就法援署署長拒絕提供法律援助的決定向司法機構提出的上訴每年約有1 000宗，其中約10%其後獲判得直。

23. 劉健儀議員詢問，法援署會否考慮將更大比例的案件交予私人執業律師處理，以便法援署可集中資源處理法援申請及監察外判案件。主席表示，她知道大部分獲法律援助的婚姻案件會由法援署內的律師處理。

政府當局

24. 行政署長答稱，現行外判案件的比例並非既定政策，並可因應多個因素作出調整，例如有否私人執業律師願意接辦案件。此外，當局認為有需要將若干比例的案件交由法援署內的律師處理，藉以增加他們的經驗及專業知識。她答應按劉健儀議員所提意見與法援署署長檢討此事。

X X X X X X

立法會司法及法律事務委員會於2000年1月18日的會議摘錄

X X X X X X

V. 獨立法律援助機構

(立法會CB(2)229/98-99(01)號文件——香港大律師公會1998年9月1日的意見書)

(立法會CB(2)848/99-00(04)號文件——香港律師會2000年1月6日的函件)

(立法會CB(2)379/99-00(07)及CB(2)848/99-00(05)號文件——政府當局提供的文件)

31. 應主席之請，李澤培先生扼要講述法律援助服務局(下稱“法援局”)對政府當局決定不設立獨立法律援助機構的意見，要點如下——

(a) 法援局對政府當局決定不成立獨立法律援助機構以取代法律援助署(下稱“法援署”)表示失望，因為此決定與法援局提出的主要建議背道而馳。不過，法援局不認為其職能會受到掣肘，該局將來會繼續為此目標努力。事實上，《法律援助服務局條例》規定，法援局其中一項主要任務，是就法律援助政策向政府提供意見，尤其是就建立一個獨立法律援助機構的可行性及可取性作出建議。基於上述法定職能，法援局認為可因應社會的新發展和市民不斷轉變的需要，日後再行檢討法援服務的提供與需求；

(b) 在再作檢討之前，法援局準備提出一連串工作目標，以期加強其監督香港法援服務的職能，並使本身運作更為獨立。該等目標包括——

i) 延請法律專家檢討《法律援助服務局條例》及《法律援助條例》的現有條文，以研究是否有需要推行新措施，使法援局能更有效地履行其職能；

ii) 自行招聘職員，以提高法援局的獨立形象；及

iii) 與各有關組織及機構(例如社會服務界)建立更緊密的聯繫，更準確地評估法律援助潛在服務對象的需要，以及加強教育和宣傳工作，使一般市民更瞭解法援制度的目標及目的。

32. 主席徵詢大律師公會對此事的意見。李樹旭先生回應時表示，大律師公會已在1998年9月提交的意見書(立法會CB(2)229/98-99(01)號文件)中清楚表明其意見。他表示，大律師公會及律師會一致支持設立一個獨立法律援助機構。此立場至今並無改變。他將意見扼要敘述如下——

- (a) 組成香港司法重要環節的各個組織，例如司法機構、廉政專員公署及大律師公會，都有一個共同特點，就是其“獨立性”。香港若要維護法治及社會公義，“獨立性”是不可或缺的元素；
- (b) 在奉行法治、公正平等的社會，秉行公正固然重要，但在人眼中公正得以秉行亦屬重要。由一個不會為人覺得有利益衝突及受到政府不當影響的獨立組織來提供法援服務，肯定有助提高市民對社會秉行司法公正的信心；
- (c) 1993年7月，當時的立法局以過半數票通過成立一個獨立法律援助機構。隨後的發展並未令市民對獨立法援服務的訴求轉弱。反之，近年涉及政府的憲法訴訟案持續增加，再加上社會出現各種轉變，以致市民對設立獨立機構向有需要的人提供法援服務的訴求比以前更強；及
- (d) 在外地經驗方面，應予注意的是，在法援制度發展完善成熟的先進普通法司法管轄區，所採用的都是獨立模式的法援制度。舉例而言，從立法會CB(2)848/99-00(05)號文件附件D所載的不同法援制度可見，該等國家的法援服務全是由根據法例成立的獨立機構管理，而非由政府部門負責。

33. 主席請法律援助署署長(下稱“法援署署長”)就大律師公會的意見作出回應。法援署署長回應時表示，現時已有多項保障措施，確保法援工作獨立執行。《法律援助條例》規定，法援署人員有法定責任就每一宗法律援助申請作獨立研究。對於複雜案件，尤其是針對政府的公法訴訟案，法援署會徵詢獨立法律意見，而在作出決定時，亦會充分重視有關意見。此外，所有公法訴訟(包括針對政府或與政府有關的團體的司法覆核)及大部分刑事案件，均委託私人執業律師處理。關於設立一個新的獨立法律援助機構的建議，政府當局曾諮詢法援署的職員，他們普遍都不大贊同。他們所關注的問題亦已向法援局反映。

34. 法援署署長總結時表示，法援署非常清楚有需要在法援工作的管理上保持獨立形象，並會繼續致力提高服務質素，增加履行職務時的透明度。

35. 杜葉錫恩女士表示，雖然她原則上同意設立一個獨立組織提供法援服務，但她認為在現階段並無此需要。她表示，現時備受關注的問題，似乎只是法援署給人的形象是獨立還是有欠缺獨立而已。依她之見，自7年前立法局對此事的辯論後，法援署已大大提高其服務質素及運作透明度。

36. 副行政署長表示，在判斷法援服務的提供在運作上是否有欠缺獨立時，考慮有關人士的看法甚為重要。她指出，法援局在1997至1998年間進行的顧問研究顯示，大部分有關人士，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、法援署人員以至一般市民，均相信香港的法援工作是獨立管理的。顧問得出的結論是，雖然有些人對法援工作的管理是否不受制於政府表示關注，但他們所關注的重點，是對少數涉及向政府提出特別挑戰的敏感個案的處理手法。副行政署長表示，政府當局對該結論顯示法援工作管理有欠獨立的說法，並不信服。事實上，在回歸之前和之後有多宗控告政府的法援申請獲准撥款，已足以證明香港法援工作的管理是獨立的。政府當局認為市民真正關注的是法援服務的質素。為釋除此方面的疑慮，政府當局會繼續探討改善服務的方法，以期令市民更感滿意。

37. 劉慧卿議員表示，她支持設立獨立的法律援助機構。她提及由數千名聲稱擁有居港權的內地人士所提出的最新一輪上訴時表示，法援署署長最近決定向部分上訴人給予法律援助以便其進行上訴，似乎與其原先所作決定“完全相反”。她詢問法援署署長在作出該決定前，有否徵詢獨立的法律意見。劉議員補充，該等居權案的法律援助申請結果，可能令人質疑法援署署長是否有獨立地作出判斷。

38. 主席申報利益，表示她擔任該等法律援助上訴案件申請人的代表律師。她又請委員注意立法會《議事規則》第41(2)條，當中訂明“議員不得以立法會主席或全體委員會主席認為可能對案件有妨害的方式，提述尚待法庭判決的案件”。

39. 法援署署長回應劉議員的詢問時表示，在1999年12月7日拒絕向有關申請人給予法律援助的決定，是根

據終審法院1999年12月3日的裁決作出，該項裁決確定全國人民代表大會常務委員會(下稱“人大常委會”)在1999年6月就《基本法》中某些關於居留權的條文所作的解釋合法和具有約束力。該等申請人其後向高等法院司法常務官提出上訴，要求就其法律援助申請被拒的決定進行司法覆核。該等申請人的代表律師在上訴期間提出關乎另一問題的新論點，就是哪些人會受人大常委會的釋法影響。他同意有關代表律師的觀點，認為有新理據可支持他們提出法律程序。有關各方其後同意先選出10宗有代表性的個案，向有關申請人提供法律援助，以便根據擬提出的新法律程序驗證他們的個案。法援署署長強調，他就該等聲稱有居港權人士的法律援助申請所作的決定，其實涉及兩類不同性質、關乎不同法律程序的申請個案，並不存在作出“完全相反”決定的問題。

法援局

40. 劉慧卿議員詢問，在監察法援署就法援申請所作決定方面，法援局所擔當的角色為何。李澤培先生回應時表示，法援局並無法定權力就個別案件的處理向法援署作出指示。然而，法援署須向法援局提供該局為履行《法律援助服務局條例》所訂職能而合理地要求的資料，例如有關涉及重大公眾利益案件的報告。他表示，法援局可要求法援署署長在法庭就居權案作出裁定後，就該等案件提交報告。他答應在適當時候將法援局的觀察所得告知事務委員會。

41. 主席作總結時表示，對所有關注香港司法能否公正執行的人而言，設立獨立法律援助機構是否可取和可行，是至為重要的問題。她表示，現行法援工作管理制度中存在若干問題，顯然值得關注，並有必要詳加探討。主席表示，事務委員會會繼續密切關注法律援助獨立管理的一般問題，並會繼續與政府當局討論此事。

42. 會議在晚上7時結束。

立法會秘書處
2000年3月17日

(2) 法援局永久延續，並可以其法團名義起訴與被起訴。

4. 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) 法援局是行政長官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) 由行政長官不時轉交法援局的任何其他方面的法律援助事項。 (由 1999 年第 26 號第 3 條修訂)

(6) 法援局不得被視為政府的代理人或僱員。

5. 法援局的成員

(1) 法援局由下列成員組成——

(2) The Council has perpetual succession and is capable of suing and being sued in its corporate name.

4. Functions of the Council and relationship with the Department

(1) The Council is responsible for overseeing the administration of the legal aid services provided by the Department and the Department is accountable to the Council for the provision of such services.

(2) The Council may—

- (a) subject to subsections (3) and (5), formulate policies governing the provision of services by the Department and give advice on the policy direction of the Department;
- (b) review the work of the Department from time to time and make such arrangements as are expedient and proper to ensure the efficient and economical discharge of the functions and provision of legal aid services by the Department;
- (c) keep under review the services provided by the Department and the plans for development of the Department; and
- (d) consider and advise on the estimates of expenditure of the Department.

(3) The Council shall not have the power to direct the Department on staff matters and the handling of individual cases by the Department.

(4) The Department shall, subject to subsections (3) and (5), provide such information as is reasonably requested by the Council for the purpose of this Ordinance.

(5) The Council is the Chief Executive's advisory body on the policy of the Government concerning publicly funded legal aid services provided by the Department and shall advise on—

- (a) the eligibility criteria, scope of services, mode of service delivery, future plans for improvements, funding requirements and future development of legal aid policy;
- (b) the feasibility and desirability of the establishment of an independent legal aid authority; and
- (c) any other aspect of legal aid which the Chief Executive may from time to time refer to the Council. (Amended 26 of 1999 s. 3)

(6) The Council shall not be regarded as an agent or servant of the Government.

5. Membership of the Council

(1) The Council consists of the following members—