

香港人權監察

HONG KONG HUMAN RIGHTS MONITOR

香港上環孖沙街二十號金德樓4樓
4/F Kam Tak Building, 20 Mercer Street, Sheung Wan, Hong Kong

電話 Tel.: 2811 4488 傳真 Fax: 2802 6012

反對法律援助範疇轉移到民政事務局的建議

人權監察給立法會司法及法律事務委員會的意見書
二零零六年五月

就法律援助範疇轉移到民政事務局的建議，香港人權監察有強烈的疑慮，擔憂會令得香港法援降格和法治褪色，因而反對這項建議。

法律援助，本來就不應隸屬於行政機關，英、美、加、澳等法治比較完善的普通法地區，它們的法援服務都是交由獨立的機構負責，不是由政府部門提供，以保障它的獨立性。香港的法援服務，交由作為政府部門的法律援助署提供，本來獨立性就很有問題：行政資源上，由政府決定；在人事上，有關的官員及他們的屬下，作為公務員，他們職位的任免、評核、升降、調任、聘用標準和條件，都是由行政機關負責和操控；在是否需要「配合」其他部門的問題上，取決於行政機關的取向。即使法定的審批法援準則，也不能完全克服架構上從屬造成的缺憾。

在缺乏架構獨立的情況下，政府更要加倍努力維護法援工作的獨立性，致力避免將它暴露在各種威脅之下，尤其是直接的干預，在實際上和形象上避免進一步削弱法援的獨立性。

回顧香港法援服務的歷史，香港的法援服務架構，包括作為一個法律方面工作的政府部門法律援助署，如果不是直接由司法機構掌管，就是由政務司司長(殖民地年代該職位曾稱為輔政司及布政司)管轄，從來都沒有從屬於任何決策局，因此可以免受上級政策局直接的干預和控制。一九六七年初，香港司法機構屬下的法援單位正式成立，正規化和發展了先前在司法系統內演變出來的原始法援服務，直至一九七零年，香港的法援服務架構，都是附屬於司法機構，獨立於行政機關。一九七零年，法律援助署成為一個政府部門，令法援服務首次脫離司法機構，由輔政司(Colonial Secretary, 相當於今天的政務司司長)管轄。脫離司法機構之後，法律援助署從來沒有歸屬過任何政策局的管轄，沒有受到任何一個政策局的

直接控制。此後，要求法援署獨立的呼聲不絕，而且朝獨立方向的改革仍有寸進。一九八六年司葛報告(Scott Report)¹發表，為香港的法援制度奠立了很多重要概念和原則，它亦建議法援服務交由一個如審計署般與其他政府部門保持距離的機構負責，以保持法援的獨立性。翌年，法律界的法律改革聯合專業工作組（Joint Profession Working Party on Legal Aid Reform），則進一步建議成立一個獨立的法定的法援服務局，由法律界組成的一個獨立的委員會負責管理，以保證法援的獨立性。一九九四年經政府一個小組研究後，政府同意法援署作為一個政府部門的地位，會造成「觀感問題」，在拒絕讓法援署獨立的同時，提出成立一個法律援助服務局，認為法援局可以作為法援署與政府和負責日常事務的政府部門之間，起緩衝之用，有助增強法援署獨立的觀感。政府委任的法援局在一九九六年成立，但職權有限，負責監督由法援署提供的法律援助服務的管理，制定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，但它無權就影響獨立性甚大的職員事宜，以及法援署對個別案件的處理向法援署作出指示。法援局成立後，委託顧問公司研究法援服務獨立的優劣和可行性，包括比較過香港和其他普通法國家的做法。顧問經研究後，指出由於架構的原因，法援署決策有機會並不獨立於政府，獨立性存疑，而非架構性的措施，包括法律上審批法援的準則，不能全面解決缺乏獨立性存疑的問題。法援局研究顧問報告後，亦建議法援署分階段邁向獨立，可惜政府未有接受這項建議。²

總的來說，自一九七零年法律援助署成立作政府部門以來，法援能否獨立於政府一直是令人擔憂的，因此關注和改善以至全面獨立的建議不絕，幸好法援服務管理基本上都是朝著增強其獨立的方向改進，儘管加強法援署獨立性的速度緩慢，但仍有寸進，而港英以至上一任特首治下，並沒有輕舉妄動，引入進一步削弱法援獨立的架構變動，至今始遇上的草率而倒退的改動建議，要將法援服務置於一個政策局的直接控制下，而且更是交給政治角色較重及利益衝突較高的民政事務局，令法援的獨立性備受威脅。

政府現時把法律援助署由政務司司長的行政署抽出，改由民政事務局處理的建議，會削弱法援服務的獨立性，及令法援的工作降格，長遠地影響到香港的法治。

民政事務局的職權廣泛，不少涉及爭議較多的範疇，例如鄉村事務，受司法覆核的機會較大，很可能成為司法覆核其他訴訟一方，架構和職權上的利益衝突較為明顯。

民政事務局的政治角色吃重，它是負責維護政府形象最主要的部門之一，經常需要為政府「拆彈」，息事寧人，減少爭端曝光，「遏止」地方及社群對政府的不滿，

¹ Working Party on Legal Aid, *Legal Aid: A Report by the Working Party* (1986).

² 本段提及的香港法援歷史，參考了 *Legal Aid Services Council, Legal Aid in Hong Kong* (2006), Chapter 2.

利益衝突亦更為明顯可能會影響法援的決定；即使在一件案件中，實質上沒有影響到法援的決定，也因未能達到看見是公正的要求，令人懷疑決定受到影響。

建議中的改組，即使在一件案件中沒有傷害法援的獨立性，亦不利於民政事務局本身的工作，因為案中受到是否批出法援決定影響的人士，可能會怪責民政事務局影響了或不去影響法援的決定，令該局在調停爭議和衝突，尤其做衝突善後的工作上，增添困難。

由一個要講人情關係的決策局，去管理一個以法理為準，六親不認的法援署，並不易為，實質上很容易令法援成為人濟關係和政治考慮的犧牲品。

相比之下，行政署的政治角色較少，職權範圍較窄，成為司法覆對象的機會也會較低，利益衝突較少，較適宜繼續處理法援服務。

政府給貴委員會的文件說：「法律援助是獨立的政策項目，而有關範疇日趨精細和複雜。為此，當局認為把法律援助政策與其他同樣重要的政策看齊，即交由一名局長處理，做法恰當。」³

事實上，與政府的講法恰好相反，如果政府克守本份，真的放手不干預法援的工作，自一九九六年法援局成立以來，法律援助範疇的工作，應該已比以前減輕，因為監督由法援署提供的法律援助服務的管理，制定政策以管限由法援署提供的服務，就法援署的政策方向提供意見，這些工作都已交給法援局負責。這些責任和實務轉移多年之後，政府在法援方面的工作即使沒有減輕，難度和數量也不見得會大幅增加，尤其近年法援的工作，性質和內容與多年前相比，也沒有重大的改動，以至需要作架構的轉移。如果政府的工作真有增加，可能只是反映了政府仍然過度插手法援工作，需要自我制約。即使真有增加，也只是要加強行政署的層級，而非要作這種觸及港援獨立的架構改動，令香港法治為此付出重大的代價。

交由民政事務局的局長和官員負責法援工作，不但不會顯示政府對法援的重視，又或反映政府保護法援獨立的決心，相反，我們認為這不過是明升暗降，只是提升了「現管」者（日常直接對口的政務官）的層級，令局方的干擾一旦出現，就會比來自行政署的官員更為有力；而在「現管」者和政務司司長中間，多了常任秘書長和局長等層次，令法援局和法援署更遠離政務司司長，山是高了，不過皇帝更遠，更容易受到干預，求救時更多阻隔，法援服務的獨立更易受到打擊。

現時法援工作由行政署處理，「現管」者級別較低，法援局和法援署更為貼近政

³見政府在二零零七年五月給立法會司法及法律事務委員會的文件：《重組政府總部：法律援助範疇轉移到民政事務局的建議》（立法會 CB(2)1968/06-07(04)號文件）第 3 段。

務司司長，層級上比較理想，法援在政策和資源上可能得到的支持，比較有保障，法律援助服務局的功能，也比起降格至受政策局管治，更容易得以發揮，在與其他部門或司局有衝突，尤其法援獨立受干擾時，找政務司司長尋求支持也較直接。如果下放給民政事務局，恐怕法援事務將會降格，服務和獨立性都可能受到削弱。

上述政府給司法及法律事務委員會的文件又說：「考慮到法律援助涉及為公眾提供服務，當局有意把這項目撥歸民政事務局負責。」⁴

這個理由根本不成理由，如果「涉及為公眾提供服務」，就可以成為「撥歸民政事務局負責」的理由的話，香港幾十個部門都要撥給民政事務局管了。

更加成問題的是：這種理由的背後，說明政府如果不是沒有意覺到法援的獨特性及它在維護法治的重要性，就是政府有意削弱法援的獨立性，要干預和控制法援，連傷害法治也在所不惜。

如果是前一種情況，那麼現時香港特別行政區政府，尤其特首曾蔭權先生，就非常缺乏識見，對法治並無足夠的認識，缺乏能力了解這種改動對法治帶來的影響。

如果是後一種情況，即有意削弱法援的獨立性，要干預和控制法援，則更為嚴重。

近年有多宗案件，涉及政治上較為敏感的事項，被告或與政府對簿公堂的一方，得到法援資助，不少案件中，政府更是敗訴收場，引起一些人士攻擊法庭「司法至上」和「法官治港」，質疑法院和法援的作用，甚至說有人「以法亂法」和「以法亂港」。人權監察希望這次改善法援的建議，與這些責難和壓力無關。

回歸後香港特區政府第一次提交給聯合國人權事務委員會的報告中，政府就法援曾說過冠冕堂皇的話，希望不是欺騙國際社會的伎倆。當時政府說：「政府深信，法律援助制度不單只應該——而且還必須讓人看到是——不偏不倚、公平和獨立的。」⁵這次改變法援架構的建議，完全是與這些原則背道而馳。人權監察希望政府堅守這些原則，放棄這次改變法援架構的建議，改而提出法援獨立於政府的安排。

最後，人權監察亦要指出我們的另一項憂慮：我們擔憂當局漠視法援局在法援事務和架構改動這方面的法定諮詢地位。政府在公布建議前，究竟有無諮詢該局，

⁴ 同上。

⁵ 見〈中華人民共和國香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第一次報告〉第 294 段。

又或有否給予他們充份的機會，詳細諮詢、研究和討論政府的建議作出決定。立法會司法及法律事務委員會有需要邀請法援局出席會議，了解特首向他們諮詢的實況和進展，以及該局對這次改動建議的意見。

結語

香港法治是重要的社會支柱，亦是我們與鄰近地區競爭的優勢所在，不容有失，基於上述多項理由，香港人權監察反對將法律援助範疇轉移到民政事務局的建議。