

# 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

### 人權倒退 法治褪色

—— 就決策局的重組安排  
給立法會政制事務委員會的意見  
二零零六年五月

就政府總部決策局下列兩項重組安排的建議，(1)將人權事務交由政制及內地事務局處理，及(2)將法律援助署交由民政事務局負責，香港人權監察有強烈的疑慮，擔憂會給香港帶來人權倒退和法治褪色，因而反對這兩項改動。

#### 人權事務交由政制及內地事務局處理

負責內地事務的決策局，由於工作的性質，經常要接觸中央以至其他內地機構和官員，如果前者同時負責香港內部的人權保障，架構上就會將這些負責香港人權的局長和公職人員，直接暴露於中央以至其他內地機構和官員的壓力之下，令後者可以方便而直接地、正式或非正式地，透過這些接觸，過問香港的人權事務，就特區政府的人權工作「表達意見」，甚至提出批評、施加壓力和進行干預，小則令這些局長和公務員受壓要為他們的人權決策作解釋和辯護，大則令香港的人權工作受到削弱。尤其香港在其他方面有求於內地時，人權保障可能就自覺或不自覺地，成為交換的犧牲品。

因此，架構上將香港內部的人權保障，交給一個兼管內地事務的決策局處理，缺少了應有的緩衝，無異於開拓了直接的渠道，製造更多的機會，給內地機構和官員干預香港人權事務。效果是給內地機構和官員干預香港人權增添誘惑，令國內官員難忍（忍手），香港局長和官員難做，香港人權難以自主的「三難」局面。

即使內地機構和官員均能恪守不干預香港人權事務的原則，也難保香港的人員會否揣摩內地部門的利益和意圖，枉作小人，自我審查，損害香港人權方面的利益。

而在香港出現有爭議性的人權決策之時，即使中央和其他內地機構和官員均無介

入，在這種決策架構和分工下，公眾和國際社會只會更難接受內地並無干預香港人權決策的實況，更不可能做到「不只做得公正，而且要人人見到公正」的要求。因此，這種架構和分工安排，至少在形象上會陷中央和其他國內機構和人員於不義。

此外，過往處理政制問題的部門，無論在港英年代，到特區時期，由於真正作主的不在港人，因此政制的諮詢的經驗，都是令人對處理政制問題的部門失望和缺乏信心：對內，經常歪曲人權理念和欺壓民意，例如對「八八直選」的民意諮詢，以至政制事務局給予策發會討論政制的文件，都有這種不快的經驗；對外，最為聯合國批評的地方就是香港的政制，而令聯合國人權監察機構最反感的，亦是政制決策局的曲解人權公約有關普選條文(《公民權利和政治權利國際公約》第 25 條)的歪理。回歸十年，主管政制的政策局給不少公眾和非政府組織的印象是：它是一個尸位素餐，靠講假話為生，阻礙社會進步的政府架構。將人權如此重要工作交給這種決策局，形象上只會令人感覺政府對人權缺乏承擔，實際上，在建議這種改革的同時，政府亦無提出任何措施，以確保它不會將處理普選問題的慣常手法，延伸到使用人權公約的其他條文，令香港的人權保障倒退。

負責人權事務的決策局，要在政府內負擔起人權倡導者的責任，提點政府上下各部門機構和人員，以及各界機構和個人，尊重、維護和促進人權。我們懷疑未來的政制及內地事務局，有否這種能力、經驗和道德位置，做好這些工作。

人權監察認為：將人權事務交由政制及內地事務局處理的建議，無論在實質上，或是形象上，都不利於香港的人權保障，不利於一國兩制的施行，並不明智，應予收回。

事實上，我們相信人權的工作，涉及部門間的統籌，要在更高的層級處理，例如由政務司司長負責。即使主管香港的人權層級不能提升，也不應倒退至交由主管政制的決策局處理。

此外，民政事務局仍建立了不少專注各方面權利的平台，例如「人權論壇」、「兒童權利論壇」、「性少數論壇」等機制，給關注權利的團體與該局及其他政府機構對話，試圖促進各方面的權利。我們恐怕這些溝通機制，會在改組後受損。經已延誤經年的種族歧視立法，現已正在立法的關鍵階段，我們亦不欲有關的立法進展，會因這次改動，而受到不必要的延誤。

我們建議政制事務委員會的議員，詢問政府有甚麼架構和制度上的保證，以及有力的措施，處理和解決人權監察提出的各項質疑。除非立法會認為政府的回應足以有效解決該等問題，否則委員會政制應反對這項改動。

## 法律援助署交由民政事務局負責

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，在實際上和形象上，政府也要致力維護法援署的獨立性，避免將它暴露在各種威脅或損害，尤其直接的干預，進一步削弱它的獨立性。

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，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)<sup>1</sup>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

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

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。<sup>2</sup>

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增強其獨立性方向改進的，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措施，至今始遇上目前建議般的草率而倒退建議，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。

現時法援工作由行政署理處理，貼近政務司司長，層級上比較理想，法援在政策和資源上的支援，都會比較有保障，法律援助服務局的功能，也比起降格至與政策局對口，可能更好地得以發揮，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，日後服務和獨立性都可能會逐漸受到削弱。

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，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

---

<sup>2</sup> 本段參考 Legal Aid Services Council, *Legal Aid in Hong Kong* (2006).

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。

此外，人權監察亦擔憂特首漠視法援局在法援事務和架構改動這方面的諮詢地位，沒有給他們機會詳細諮詢、研究和討論，就要匆匆作出決定。我們甚至擔憂，政府在公布建議前，並無諮詢該局。政制事務委員會有需要邀請他們出席會議，了解特首向他們諮詢的實況和進展，以及他們在對這次改動建議的意見。

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；因此，政府不宜改動法援工作的政策局。

## 結語

基於上述理由，香港人權監察反對這兩項改動的建議。