

2014年6月24日
討論文件

立法會司法及法律事務委員會

法律援助服務局就法律援助的獨立性所提出的建議

引言

在 2013 年 4 月 30 日，法律援助服務局（法援局）向行政長官提交了關於設立一個獨立的法律援助管理局的可行性及可取性的建議，以及相關研究的顧問報告（立法會 CB(4)747/12-13(02)號文件）。在 2013 年 6 月 25 日的立法會司法及法律事務委員會會議上，法援局和有關團體分別獲邀向委員簡介建議和提出對建議的意見。本文件旨在告知委員政府當局對未來路向的立場。

政府當局的立場

2. 政府當局仔細審視法援局的建議、各持份者的意見，以及監督法律援助（法援）範疇的政策持續性考慮等因素後，作出以下決定—

- (a) 原則上接納法援局的建議，即制訂法援政策和管理法律援助署（法援署）的責任應歸屬政務司司長辦公室，法援署署長應直接向政務司司長匯報工作，並視乎政務司司長辦公室於現屆政府的各項工作承諾及民政事務局目前進行的多項檢討¹的進度，研究推行建議的時間表；以及

¹ 民政事務局在 2013 年 3 月推出「為無律師代表訴訟人提供法律意見的兩年期試驗計劃」（試驗計劃），並成立由前高等法院法官彭鍵基先生出任主席的督導委員會，監督試驗計劃的運作和提供相關意見。督導委員會將於試驗計劃在 2015 年 3 月結束後，就有關未來路向向民政事務局局長提供建議。此外，民政事務局與法援署亦正檢討「普通法律援助計劃」（普通計劃）及「法律援助輔助計劃」（輔助計劃）的涵蓋範圍及財務資格限額，以及法援署聘用私人執業律師接辦訴訟工作的刑事法律援助費用水平。

- (b) 在維持《法律援助服務局條例》(《法援局條例》)(第 489 章)賦予法援局監察職能的現有法律框架及法援署現有撥款安排的前提下,跟進法援局其他有關法援署管治及運作透明度的主要建議。

理據

法援局的建議

3. 法援局在 1996 年根據《法援局條例》成立,負責監督由法援署提供的法律援助服務,以及就法援政策向行政長官提供意見。法援局現屆成員名單載於附件。根據《法援局條例》第 4(5)(b)條,法援局須就建立一個獨立的法律援助管理局的可行性及可取性向行政長官作出建議。法援局在 1998 年首次就此進行研究,並建議成立一個獨立的法律援助管理局,但政府在 1999 年決定不接納有關建議。法援局在 2008 年進行第二次研究,並確認法援署在架構上屬於政府部門或會予人有欠獨立的觀感,但認為在法例和實際執行方面已有足夠保障措施確保法援署運作獨立。因此,法援局認為並無迫切需要以獨立的法律援助管理局取代法援署,並建議在 2011 年年底或 2012 年年初透過是次研究再次考慮有關事宜。法援局在 2011 年年底委託外間顧問進行全新的研究,並在 2013 年 4 月 30 日向行政長官提交建議。

4. 簡而言之,在審視法援署的架構制度、財政、運作及機構管治等各範疇後,法援局認為並無迫切需要成立獨立的法律援助管理局,但值得不時檢討法援的獨立性。法援局認為應強化其監督法援署提供優質法律援助服務方面的職能,從而加強法援署的管治和運作透明度。法援局的主要建議如下—

- (a) 沒有迫切需要成立獨立的法律援助管理局。法援署已充分秉持及發揮獨立性,應保留為政府部門。此外,可透過推行改善措施解決個別人士在觀感上認為法援署缺乏獨立性的問題,無須從根本上改變法援署的架構;

- (b) 法援署在架構上回復 2007 年 7 月之前的安排，重新撥歸政務司司長直接管轄；
- (c) 法援署署長（署長）和副署長（副署長）應繼續由公務員擔任。顧問建議賦權法援局提名合資格人選，供政務司司長決定有關職位的最終任命。顧問亦建議由法援局評核有關人員的表現。然而，法援局認為須與當局作進一步商討有關的實際運作模式，以免使相關人員的地位及處境不合理地較其他同級公務員為差；
- (d) 署長應繼續兼任法定代表律師²。不過，為加強對法定代表律師辦事處的管治，應伸延法援局的監察權力至涵蓋法定代表律師辦事處；
- (e) 現有的法援撥款安排（即普通計劃的法援財政預算及輔助計劃的自負盈虧安排）應予以保留；
- (f) 為了解決觀感上法援署在根據《法援條例》第 9 條尋求意見³時，會偏好從律師名冊中選用傾向贊同法援署署長決定的律師的問題，法援局應監督法援署根據第 9 條向外委律師尋求意見的安排；以及
- (g) 應在法援署內加設一個健全的覆檢機制，審視被拒的民事及刑事法援申請，並授權法援局監督法援署的決定⁴。法援局大致認同顧問的意見，並會與法援署探討落實有關覆檢安排的最佳方法。

² 根據《法定代表律師條例》（第 416 章）委任的法定代表律師屬公職人員，在訴訟中代表法律上無行為能力（即未滿 18 歲或精神上無行為能力）的人士的利益。該條例第 7 條指定由法援署署長出任首位法定代表律師。法定代表律師辦事處是一個獨立運作的單位，與法援署其他組別分開。

³ 根據《法律援助條例》（《法援條例》）（第 91 章）第 9(d)條，法援署署長可將法援申請轉交名列適當名冊的大律師或律師，由其調查有關事實，並就該等事實作出報告，或就該等事實或該項申請所引起的任何法律問題提供意見。

⁴ 現時，根據《法援條例》第 26 條，如民事訴訟的法援申請被法援署拒絕，申請人可向高等法院司法常務官提出上訴，而司法常務官的決定當為最終的決定。至於刑事訴訟案件，如有關法援申請在案情審查後被拒，申請人只要通過經濟審查，亦可向法官申請法援。如案件涉及謀殺、叛逆或使用暴力的海盜行為，即使申請人未能通過經濟審查，法官仍可批出法援或豁免申請人支付分擔費。

法律援助署的架構安排

5. 政府當局同意上文第 4(a)及(b)段的法援局建議，即應保留法援署為政府部門，並在架構上回復 2007 年 7 月政府總部重組前的安排，直接隸屬政務司司長辦公室。

6. 從架構角度而言，雖然民政事務局負責監督有關法律援助的政策事宜，但並不參與法援署的日常運作。此外，目前在法例和實際執行方面均設有足夠的保障措施，以確保法援署運作獨立。具體而言，法定的經濟審查及案情審查，是在《法援條例》下審批法援申請的唯一準則，法援署不受政府政策因素或財政約束影響⁵。現時亦設有法定上訴機制，申請人可向司法機構就法援署對民事及刑事法援申請的決定提出上訴，由司法機構作最後決定。事實上，法援局及顧問均認為法援署已充分秉持及發揮獨立性，而對法援署獨立性的任何疑慮，實屬觀感問題，可透過推行改善法援行政架構的措施解決，無須改變法援署的組織架構。

7. 由於「獨立性」問題主要屬觀感問題，我們同意法援局建議把法援署重撥政務司司長的政策管轄範圍內應可回應社會上部分人士的疑慮。

法律援助方面的工作範疇及移交的時間

8. 除監督法援署外，法律援助政策範疇亦包括免費法律諮詢服務事宜，以及為當值律師服務⁶及法援局提供資助。這些政策責任及資助事宜是法律援助政策範疇的一部分，將須一併移交政務司司長辦公室。

⁵ 實際上，直至 2005-06 年度，法援署的分目 208「法律援助經費」，都一如綜合社會保障援助、公共福利金計劃及學生資助等其他服務，在預算中一直註有「*」號，以示有關分目根據定義不能設現金支出限額。由 2006-07 年度開始，以「*」號標註分目的做法已經取消，但純粹是格式有變，因為作出標註後仍不能免除政府須將分目下任何涉及金額超過 1,000 萬元的變動提交立法會財委會審批的規定。儘管如此，同年的預算簡介中仍附上註釋，說明某些經常開支分目因其性質不能設現金支出限額，因為相關的服務需求並非管制人員所能控制。

⁶ 當值律師服務為一間擔保有限公司，負責推行法律支援計劃，以輔助由法援署提供的法援服務。當值律師服務由政府全數資助，並由香港大律師公會和香港律師會共同透過當值律師服務執行委員會獨立管理和運作。當值律師服務現時推行四項法律支援計劃，分別是(a)當值律師計劃、(b)免費法律諮詢計劃、(c)電話法律諮詢計劃，以及(d)向免遣反聲請人作出公費法律支援。

9. 關於政策範疇轉移的時間，將視乎政務司司長辦公室在現屆政府的各項工作承諾而定。具體而言，除了處理現屆政府多項跨政策局的事宜外，政務司司長亦親自督導兩項重點政策範疇，即扶貧及人口政策。這兩項政策範疇由政務司司長私人辦公室轄下的政策及項目統籌處負責支援，並由政務司司長直接監督。再者，她亦出任推動回收業可持續發展督導委員會的主席，並正領導政制發展專責小組的工作。

10. 此外，民政事務局目前正進行多項檢討，包括檢討刑事法援費用、就普通計劃及輔助計劃涵蓋範圍和財務資格限額持續進行的檢討，以及檢討為無律師代表訴訟人提供法律意見的未來路向。轉移政策範疇的時間表可視乎上述檢討的進度而定，以確保較佳的政策連貫性。

法援局的其他建議

11. 關於法援局的其他建議，當局的決定如下—

- (a) **法援署署長及副署長的工作表現評核與提名**：我們並不同意上文第 4(c)段所述關於顧問提出法援局應參與任命及評核署長及副署長的建議。有關建議從根本上偏離現行公務員制度；現行公務員制度的基本原則是透過公開、公平及具競爭性的程序，任命最適合有關工作的人選。在任命晉升職級人員方面，現時已設有行之有效而透明的機制處理晉升遴選工作，當中包括召開晉升遴選委員會及委員會的組成、制訂晉升遴選準則、晉升遴選程序的公開程度等，而有關機制適用於整個公務員體系。此外，由法援局提名署長及副署長人選亦未必符合現行法例的要求⁷。然而，在評核署長及副署長的工作表現時，應可納入法援局主席的意見；

⁷ 《法援局條例》第 4(3)條訂明，法援局無權就職員事宜向法援署作出指示。提名人選出任署長及副署長，或會被認為屬條例定義下的「職員事宜」。

- (b) **法援局對法定代表律師辦事處的監督角色**：有關上文第 4(d)段所載法援局的建議，法定代表律師是根據《法定代表律師條例》委任的公職人員，在訴訟中代表由於年齡或精神原因在法律上無行為能力的人士。法定代表律師辦事處設有本身的辦事處，並有專屬職員，職能與提供法援並無關係。由於法援局的職能限於監督法援署提供的法援服務，我們認為並無充分理據將法援局的角色延伸至法援以外，把法定代表律師辦事處也納入其監督範圍；
- (c) **法援局監督法援署根據第 9 條要求外委律師提供意見的權力**：因應法援署根據《法援條例》第 9 條尋求意見時⁸ 會偏好從律師名冊中選用傾向贊同法援署署長決定的律師的觀感問題，我們將與法援局及法援署研究能否在符合《法援局條例》第 4(3)條所訂明法援局不得就個別案件的處理作指示⁹ 的要求下，加強法援局監督法援署根據《法援條例》第 9(d)條委任律師的安排；以及
- (d) **法援局監管法援署拒批民事及刑事法援申請的權力**：由於法援局的主要法定職責為監督由法援署提供的法援服務，我們將與法援局研究能否在法援署整體處理個案方面，強化該局的監督角色。

海外經驗

12. 根據法援局的顧問報告，英格蘭及威爾斯、新西蘭、芬蘭及北愛爾蘭的法援機構均屬政府部門，而蘇格蘭、愛爾蘭、加拿大（安大略省）及澳洲（新南威爾斯州）的相關機構，則屬非政府部門公營機構。顧問將荷蘭的非政府部門法援機構評為最具獨立性¹⁰。

⁸ 見上文註 3。

⁹ 《法援局條例》第 4(3)條訂明，法援局無權就法援署對個別案件的處理向法援署作出指示。

¹⁰ 然而，荷蘭的獨立法律援助管理局仍依賴其律政部的撥款，並須就預算分配對該部問責，以及根據整體撥款水平調整其服務範圍。若預算有任何重大變動，荷蘭的獨立法律援助管理局須調整其法援服務範圍，以確保開支不會超

13. 我們注意到，近年多個海外司法管轄區已把獨立的法律援助管理局轉回政府機構，藉此提升服務質素、加強財政預算紀律和確保有關服務在財政上持續可行。其中，英格蘭及威爾斯昔日獨立的法律援助管理局由 2013 年 4 月起轉為律政部轄下的行政機關。在此之前，英格蘭及威爾斯的法律援助服務是由法律服務委員會（法委會）（Legal Services Commission）提供。法委會為非政府部門公共機構，由律政部資助於 2000 年 4 月成立。不過，運作約 13 年後，英國下議院政府帳目委員會「發現法委會和律政部出現角色混淆和職責不清的情況，以致在某些方面上造成工作重疊的現象，而另一些事務則分不清責任誰屬」。此外，政府帳目委員會亦發現法委會「財務管理不善、內部監管欠妥和管理資訊不足」。法委會作為非政府部門公共機構，其原意是分隔政府官員及提供法援服務方面的決定，然而，律政部承認這個管治架構安排「可能已不再適用」¹¹。繼 2010 年提出有關改革法援服務以加強管理和財務控制的建議後，《法律援助、判刑及罪犯懲罰條例》於 2012 年通過，以實施律政部的建議，以行政機關取代法委會，並大幅收窄民事法律援助範圍，藉此減少法援開支。

14. 同樣，在 2011 年 7 月前，新西蘭的法律援助服務由獨立的法律事務署（Legal Services Agency）提供。不過，根據《2011 年法律服務條例》，由 2011 年 7 月 1 日起，該獨立機構已解散，而有關的法律援助服務則歸入律政部管轄。就有關改變提出的理據，除了是提升服務質素外，最主要是法律援助成本急速上升，作出改革是要控制成本，以確保法律援助制度在財政上持續可行和合乎成本效益¹²。此外，北愛爾

出整體撥款。例如，荷蘭政府分別於 2008 年及 2010 年決定削減撥款 5,000 萬歐元（該兩年總開支分別為 4.4 億歐元及 4.86 億歐元）；因此，荷蘭的法律援助管理局須削減開支，包括收窄法援服務範圍，調高案件符合法援資格的金額、調高當事人分擔的費用，以及調整律師費。然而，荷蘭制度的撥款某程度上屬「開放式」，任何屬服務範圍以內的案件均獲資助。但該制度同時亦對不同類別案件設下定額律師費，並且不會在受助人敗訴後承擔訴訟對方的訟費，從而嚴格控制每一宗個案可獲的資助。有關安排大大限制了荷蘭制度的開支，但香港方面則按《高等法院規則》規管訟費評定的事宜，因此上述安排在香港並不適用。

¹¹ 英國下議院政府帳目委員會於 2010 年 1 月發表的《The Procurement of Legal Aid in England and Wales by the Legal Services Commission – Ninth Report of Session 2009-10》。

¹² 新西蘭律政部發表的《Key reasons for legal aid reform》

蘭亦會將其非政府部門公共機構法律服務委員會（Legal Services Commission），逐步過渡成為律政署（Department of Justice）轄下具「為決策的獨立性提供法定保障」的行政機關，以加強管理和財務控制。其律政部部長已於 2013 年 8 月成立過渡委員會，負責於 2014 年 7 月完成過渡工作¹³。

未來路向

15. 政府當局原則上接納把法律援助政策範疇由民政事務局轉移至政務司司長辦公室，並會視乎政務司司長辦公室在現屆政府的各項工作承諾，以及因應民政事務局現時各項檢討工作的進度，訂定落實上述建議的時間表，以確保較佳連貫性。

16. 同時，政府當局會與法援局跟進其他有關法援署管治及運作透明度的主要建議（上文第 11(c)及(d)段）。我們注意到法援局最近已為此成立「發放法律援助資訊專責小組」¹⁴，職責包括就提高法援署運作透明度提出建議。政府當局會繼續支援法援局監督法援署提供優質法援服務的工作，以及在現有的法律架構下，加強法援署的管治和提高其運作透明度。

徵詢意見

17. 請委員備悉政府當局跟進法援局就法律援助獨立性所提出的建議的立場。

民政事務局 2014 年 6 月

(<http://www.justice.govt.nz/services/legal-help/legal-aid/reform/drivers>)，檢索於 2013 年 10 月。

¹³ 北愛爾蘭律政署於 2013 年 8 月 7 日發表的《Minister Appoints Transition Board to Northern Ireland Legal Services Commission》。

¹⁴ 該專責小組由法援局主席擔任主席，成員包括法援局的成員和來自金融資訊發布、資訊科技及統計數據收集等範疇的外界專家。

法律援助服務局成員名單

(現屆任期由 2012 年 9 月 1 日至 2014 年 8 月 31 日)

主席

李家祥博士, GBS, JP

成員

蔡惠琴女士, JP

洪為民博士

鄺心怡女士, MH

梁偉權先生, JP

周凱靈女士*

潘素安女士*

馬華潤先生#

李超華先生#

法援署署長 (當然成員)

* 由香港大律師公會推薦的大律師會員

由香港律師會推薦的律師會員