

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)822/13-14(07)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

2014年6月24日的會議

有關落實旨在加強法律援助署的管治及運作透明度的措施 的背景資料簡介

目的

此文件概述議員對設立一個獨立的法律援助管理局，以及落實旨在加強法律援助署(下稱"法援署")的管治及運作透明度的措施的意見及關注事項。

背景

2. 《法律援助條例》(第91章)於1967年制定，旨在訂明管理法律援助的法律架構。法律援助由法援署根據普通法律援助計劃及法律援助輔助計劃(下稱"輔助計劃")提供。申請人通過經濟審查及案情審查，便可獲得法律援助。

3. 法律援助服務局(下稱"法援局")於1996年9月1日根據《法律援助服務局條例》(第489章)(下稱"該條例")成立，負責監督由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。根據該條例第4(5)(b)條，法援局負責就建立一個獨立的法律援助管理局的可行性及可取性等事宜向行政長官作出建議。雖然法援署就法律援助服務的提供向法援局負責，但法援局無權就職員事宜及對個別案件的處理向法援署作出指示。

司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")的討論

法援局於1997年聘請顧問就設立獨立法律援助管理局所作的研究

4. 部分議員及兩個法律專業團體長久以來一直籲請當局設立一個獨立的法律援助機構，以代替法援署管理法援服務。法援局於1997年10月聘請顧問進行研究，參考其他普通法司法管轄區的做法，以評估設立一個獨立法律援助管理局的可取性、切實可行程度及成本效益。該項研究於1998年4月完成，法援局於1998年9月向行政長官提交建議。

5. 在1998年9月15日舉行的事務委員會會議上，委員察悉，法援局認為將法援服務交由公務員統辦，在架構上有欠妥善。此外，已有很多人關注法援服務的獨立性問題，足以證明有必要設立一個獨立的法律援助管理局。委員亦察悉，兩個法律專業團體均支持設立一個獨立的法律援助管理局，以加強公眾對司法的信心。

政府當局就法援局的建議作出的回應

6. 在1999年10月13日及2000年1月18日舉行的事務委員會會議上，對於政府當局決定不按法援局的建議設立獨立法律援助管理局，部分委員深表遺憾。該等委員殷切關注到，當局必須確保法援服務由一個獨立機構提供，以免予人有利益衝突或受政府左右的印象。

7. 政府當局表示，現行制度已設有保障措施，確保法援管理獨立運作。例如，法律援助署署長(下稱"法援署署長")必須根據已確立的準則審批所有申請，有關人士可就其決定提出上訴，並由高等法院司法常務官覆核及在針對政府的複雜公法訴訟中，法援署會向政府以外的法律界人士徵求獨立法律意見，所有公法訴訟(包括針對與政府有關機構的訴訟)，均委派私人執業律師處理。此外，法援署須按法援局的要求，提供有關法律援助申請的決定的資料，例如就涉及引起公眾重大關注的案件提交報告等。

8. 政府當局認為，市民所真正關注的是法律援助服務的質素。政府當局強調，在回歸前後有多宗控告政府的法律援助個案均獲得資助，足可證明香港的法律援助管理獨立。政府當局認為，按法援局所建議，成立一個獨立法律援助管理局而不對法律援助開支設定上限，並不符合法律援助服務使用者的最佳利益。

在2007年將法律援助範疇由政務司司長辦公室轉移到民政事務局

9. 在2007年5月28日舉行的事務委員會會議上，部分委員關注到將法律援助範疇撥歸民政事務局負責的建議，會降低法律援助服務的地位，損害其獨立運作，並可能會造成利益衝突。

10. 政府當局解釋，法律援助是複雜而獨立的政策範疇，牽涉到為社會提供的服務，此建議不會影響法援署的日常運作，亦不會損及在提供法律援助服務上確立已久的獨立管理模式，因為法援署署長會繼續以公正無私、透明而負責任的方式履行其法定職能。

11. 法援局於2007年6月告知事務委員會，雖然該局認為再次探討設立獨立的法律援助管理局一事，是恰當做法，但該局亦會加強其監察角色，確保民政事務局在專業而客觀的情況下，不受干預地提供法律援助服務。

法援局於2008年就成立獨立的法律援助管理局所作的檢討及未來路向

12. 法援局於2009年10月完成上述檢討，並向政府當局匯報其結果。雖然法援局承認，要解決法援署予人有欠獨立的印象的問題，理想的做法是另設一個獨立機構以管理法律援助，但法援局認為，鑒於法援署目前提供的服務令人相當滿意，並考慮到法援署人員對此事的看法及政府目前的財政狀況，現時實無迫切需要解散法援署。儘管如此，法援局建議於2011年年底或2012年年初再次就法援獨立性的問題進行顧問研究。

13. 在2010年1月25日舉行的事務委員會會議上，委員察悉，政府當局認為法律援助服務應繼續在現行的體制架構下，以目前的方式運作。兩個法律專業團體及香港社區組織協會則重申其長久以來對設立獨立法律援助管理局的訴求。

14. 部分委員認為，法律援助範疇於2007年由行政署轉移到民政事務局，加上法援局2008年的檢討與其於1998年所作研究，兩者的結果差距甚大，足可證明法律援助的獨立性出現倒退，他們對此深表不滿。該等委員質疑法援局按何理據指法援署的服務令人相當滿意，並指出由於法援署署長及法援局成員均由行政長官委任，法律援助事宜可能會受行政機關干預，或令人有受行政機關干預的印象。他們重申對設立獨立法律援助管理局的支持。然而，部分其他委員認為，法援署一直運作良好，且設有上訴機制，確保法援署署長的權力不被濫用，故既無需要亦不必急於設立獨立法律援助機構。該等委員認為，更重要的是藉提高財務資格限額及擴大法律援助適用案件的範圍，增加市民獲得法律援助服務的機會。

在2013年3月發表的"就建立一個獨立的法律援助管理局的可行性及可取性的顧問研究報告"

法援局對法律援助的獨立性的意見

15. 在2013年4月30日，法援局向行政長官提交其就在香港設立一個獨立的法律援助管理局的可行性及可取性所提出的建議¹，連同顧問研究報告的複本。法援局認同顧問的意見，認為沒有迫切需要設立一個獨立的法律援助管理局。

16. 法援局同意將法援署重新撥歸政務司司長負責的建議，藉以回復其地位及獨立性。至於法定代表律師辦事處方面，鑒於其現時規模很小，法援局同意顧問的意見，認為該辦事處留在法援署編制內並由法援署署長擔任法定代表律師，會更具成本效益。儘管如此，法援局接納顧問有關應由法援局監察該辦事處的建議。在法援署的職員編制方面，法援局歡迎顧問的建議，使該局可以就法援署署長及法援署副署長的任命和工作表現，向政府當局提供有用的意見和建議。

17. 法援局認為，法律援助不設援助金額上限，並設有財政自給的法律援助計劃(即輔助計劃)，有關安排應予保留，以維護現在和將來的法援申請者的最佳利益。此外，顧問建議法援局應監督法援署外委律師為根據第9條提供意見²和覆核申請法援被拒的案件，法援局亦同意此建議。

2013年6月25日的事務委員會會議

18. 在2013年6月25日的事務委員會會議上，事務委員會就顧問研究報告與法援局舉行會議，並聽取了5個相關組織就設立獨立的法律援助管理局的意見。委員察悉，香港社區組織協會、香港職工會聯盟及兩個法律專業團體均支持有需要設立獨立的法律援助管理局。不過，法律援助律師會的會員對於是否有此需要則意見不一。除了有關法援署應重新定位並撥歸政務司司長辦公室負責的建議之外，他們不同意顧問研究報告的其他建議。

¹ 法援局成員 Josephine PINTO 女士對法援局的建議持不同意見。其意見載於在2013年4月30日(立法會CB(4)747/12-13(02)號文件的附件)及2013年5月27日(立法會CB(4)747/12-13(01)號文件)致行政長官的函件。

² 根據該顧問報告，《法律援助條例》第9(d)條賦予法援署署長酌情權，使其可在審核法律援助申請時，尋求外間專業意見(下稱"第9條意見")。不過，部分法律執業人士關注到，法援署署長向可提供第9條意見的大律師及律師尋求意見時，會選用"優先的律師名冊"中那些傾向贊同法援署署長決定的大律師及律師。

19. 對於法援局認同顧問的結論，認為沒有迫切需要設立獨立的法律援助管理局，以及獨立的法律援助管理局在決策過程中會受到更多政治壓力，部分委員感到非常失望。不過，部分其他委員則認為無須設立一個獨立的法律援助管理局，因為現行安排在過去多年一直行之有效，亦未有發現任何關於政府干預法律援助的管理工作並成立的例子。

20. 政府當局表示，所諮詢的持份者團體普遍較為關注法律援助服務的質素，而非法律援助服務的獨立性問題。因此，透過引入改善措施以解決法律援助服務予人有欠獨立的印象，是較可取的方法，而無須從根本上改變法援署的架構。法援局表示，其在監察優質法律援助服務的提供方面的職能應予強化，從而加強法援署的管治及提高運作透明度，以期鞏固公眾對香港法治的信心。法援局會不時重新考慮法律援助服務的獨立性問題。

21. 委員察悉，大律師公會認為法援署"預算不設上限"純屬虛言，因為政府當局從未曾向財委會申請追加撥款，而有關開支亦一直維持穩定的趨勢。

22. 據民政事務局法援署提供的資料文件(立法會CB(4)983/12-13(01)號文件)所述，任何人士均能尋求司法公義，不會受法援署的財政狀況影響；而任何法援申請，如已通過經濟審查及案情審查，不會因法援撥款不足而被拒。在擬訂法援署周年財政預算中的分目208 "法律援助經費"時，當局會全面考慮過去實際開支和預計費用。基於行政理由，當局會在每個財政年度開始時設定核准撥款額。然而，由於法援申請由需求主導，因此難以估計申請數目的實際增幅。即使符合財務資格的人士增加，或更多種類的訴訟列入法援涵蓋範圍，也不代表訴訟需求會自動增加或按比例上升。在特殊情況下，若在某一財政年度經費超出核准撥款，當局將按《公共財政條例》(第2章)的相關條文尋求增撥款項，從而確保合資格的法援申請不會被拒。

立法會質詢

23. 在2013年2月27日舉行的立法會會議上，郭榮鏗議員就成立一個獨立的法律援助管理局提出質詢。他促請法援局公開顧問研究報告，以及提供有關實施報告所提建議的時間表。

最新情況

24. 政府當局將於事務委員會在2014年6月24日舉行的例會上，就落實旨在加強法援署的管治及運作透明度的措施向事務委員會作出簡介。

相關文件

25. **附錄**載有相關文件一覽表，該等文件可於立法會網頁(<http://www.legco.gov.hk>)取覽。

立法會秘書處
議會事務部4
2014年6月18日

獨立的法定法律援助管理局

相關文件一覽表

日期	會議／事件	參考資料
司法及法律事務委員會	1998年9月15日 (議程第IV項)	法律援助服務局擬備的報告 會議議程 會議紀要
	1999年10月13日	會議議程 會議紀要
	2000年1月18日 (議程第V項)	會議議程 會議紀要
	2007年5月28日 (議程第III項)	會議議程 會議紀要 法律援助服務局的跟進文件 政府當局的跟進文件
	2010年1月25日 (議程第IV項)	法律援助服務局主席於2009年10月16日就法律援助的獨立性問題致行政長官的函件[立法會CB(2)357/09-10(03)號文件的附錄]
	2010年1月25日 (議程第V項)	會議議程 會議紀要

日期	會議／事件	參考資料
立法會會議	2013年2月27日	政府當局就郭榮鏗議員提出的質詢所作的書面答覆
司法及法律事務委員會	2013年6月25日 (議程第IV項)	會議議程 會議紀要

立法會秘書處
 議會事務部4
 2014年6月18日