

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)794/12-13(04)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處為2013年6月25日舉行的會議 擬備的最新背景資料簡介

設立一個獨立的法律援助管理局

目的

此文件概述議員對設立一個獨立的法律援助管理局的意見及關注事項。

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。法律援助由法律援助署(下稱"法援署")根據普通法律援助計劃及法律援助輔助計劃提供。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。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的討論

法援局於1998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。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。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。下列為法援局的部分建議——

- (a) 政府應成立一個獨立的法定法律援助管理局，就法律援助政策向政府提供意見，最終負責提供全港各項的法律援助服務；
- (b) 該管理局最終會自行僱請員工，但初期會由法援署借調公務員以處理其工作，高級首長級人員借調一年，其他人員則借調兩年；及
- (c) 該管理局的經費應由公帑資助，並維持法律援助服務開支不設上限的現行資助安排。

5. 在1998年9月15日舉行的司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")會議上，法援局向委員簡介其就設立獨立法律援助管理局所作的建議。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，因為這安排讓政府有可能施加壓力，亦予人法援服務欠缺獨立的印象。法援局亦認為本身權力有限，又須依賴法援署提供資料及分析，加上無權參與覆核個別案件，均令該局保障法援署獨立運作的成效不彰。因此法援局認為，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，委員跟進設立獨立的法律援助管理局的事宜。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。該等委員指出，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，均不應作為首要考慮因素，而最重要問題，是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，面對針對政府的公法訴訟日益增加，更顯得有必要成立此管理局。

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。這些保障措施包括一項法律規定，訂明法律援助署署長(下稱"法援署署長")必須根據已確立的準則審批所有申請，同時亦有設機制，任何人均可據此就法援署不給予法律援助的決定，向高等法院司法常務官

提出上訴。在針對政府的複雜公法訴訟中，法援署會按慣例向政府以外的法律界人士徵求獨立法律意見，而在作出決定時，亦會非常重視有關意見。此外，所有公法訴訟(包括針對政府或與政府有關機構的司法覆核)及刑事工作，均委派私人執業律師處理。就法援局在監察法援署就法援申請所作決定方面所擔當的角色，政府當局表示，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該條例所訂職能而合理地要求的資料，例如就涉及引起公眾重大關注的案件提交報告等。

8. 政府當局強調，雖然有些人對法援工作的管理是否獨立於政府表示關注，但他們所關注的重點，是當局對少數涉及向政府提出某種挑戰的敏感個案的處理手法。不過，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，市民所真正關注的是法律援助服務的質素。

9. 對於法援局建議，擬議獨立法律援助管理局的經費應由公帑資助，而法律援助開支不設上限，政府當局表示，為一個獨立於政府的機構提供無限制的預算撥款，會引起諸如對如何確保有效運用資源的問責性等問題，違背政府確立已久的公共財政管理原則。政府當局認為，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。根據一些設有獨立法律援助管理局的海外司法管轄區(澳洲、加拿大、新西蘭及英國)的經驗，該等國家均須面對為法援經費設定上限及收窄服務範圍的壓力，以期控制經費增長。政府當局亦提出告誡，指法援署脫離政府編制會造成不安，影響員工士氣。據政府當局所述，法援署人員被諮詢時，普遍反對成立一個新的獨立法律援助管理局的建議。

將法律援助範疇轉移到民政事務局

10. 在2007年5月28日舉行的事務委員會會議上，委員討論了將法律援助範疇由政務司司長辦公室轄下的行政署(下稱"行政署")轉移到民政事務局一事。有委員關注到將法律援助範疇撥歸一個政策局負責的建議，會降低法律援助服務的地位，損害其獨立運作。該等委員指出，由於民政事務局局長及民政事務總署署長按其法定權力作出的某些決定可予司法覆核，這可能會造成利益衝突。

11. 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，因此認為將之撥歸民政事務局負責，是恰當做法。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。當局亦訂有保障措施，確保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。

12. 法援局於2007年6月告知事務委員會，雖然其大多數成員對法律援助範疇撥歸民政事務局負責並無強烈意見，但該局會加強其監察角色，確保法律援助服務得以在專業而客觀的情況下，不受干預地提供。法援局亦表示，其於1998年提出設立獨立法定法律援助管理局的建議時，雖未為政府當局所接納，但該局認為再次探討此事，是恰當做法。

13. 按照事務委員會的要求，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部於2009年6月就英國英格蘭及威爾斯、加拿大安大略省和澳洲新南威爾斯州的法援制度發表了研究報告(RP01/08-09)。摘錄自該研究報告有關香港與各選定地方負責提供法律援助的機構的對照表，載於**附錄I**。

法援局就成立獨立的法律援助管理局所作的檢討及未來路向

14. 法援局於2009年10月完成對是否需要成立獨立法律援助管理局的檢討，並向政府當局匯報其結果。法援局承認，法援署在體制上隸屬政府部門，此安排或會予人有欠獨立的印象，要解決這問題，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，實無迫切需要解散法援署而以獨立的法律援助管理局取代。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。

15. 在2010年1月25日舉行的事務委員會會議上，委員討論了法援局檢討的結果及政府當局的回應。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。不過，出席是次會議的團體代表(即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。

16. 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。對於法援局認為另設機構以獨立管理法律援助事宜只是理想做法，該等委員並不認同，並指出在很多海外司法管轄區，負責提供法律援助服務的機構均非政府部門。他們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。該等委員又強調，法律援助服務不單須得以獨立地提供，且讓公眾對此情況有目共睹，這至為重要。他們又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。

17. 在2010年3月29日舉行的事務委員會會議上，法援局主席向委員簡報法援局在有關法律援助的獨立性進行檢討中所作出的工作。委員察悉，法援局已決定要求政府當局撥款，以便於2011年年底或2012年年初重新研究此問題。事務委員會委員促請法援局提前進行該項研究。委員亦認為，該項研究應涵蓋全面，並在過程中評估所有相關持份者(包括法律援助服務使用者和法律援助申請曾經被拒的人士)的意見。

立法會會議

18. 葉錫安議員於1993年7月21日的立法局會議上提出動議，促請政府成立一個獨立的法定管理局，負責法律援助方面的行政管理工作。該項動議獲得通過。

19. 梁美芬議員於2009年2月11日的立法會會議上就"放寬法律援助申請資格"動議議案辯論，何俊仁議員對議案提出修訂，建議設立獨立的審批法援機構。何俊仁議員動議的修訂議案被否決。

20. 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。他促請法援局公開就設立一個獨立法律援助管理局的可行性及可取性的顧問研究報告，以及提供有關實施報告所提建議的時間表。據政府當局所述，法援局已收到顧問研究的報告擬稿，並向顧問提供意見。法援局將於2013年上半年向行政長官提交報告，在政府充分考慮報告後，法援局會盡早與政府商討實施計劃。

近期發展

21. 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，連同有關此事的顧問研究報告。法援局雖然認同顧問的意見，認為沒有迫切需要設立一個獨立的法律援助管理局，但亦提出多項措施來強化其職能，以便監察高質素法律援助服務的提供，從而加強法援署的管治及運作透明度。

最新情況

22. 事務委員會將於2013年6月25日舉行例會，以聽取相關團體(包括法援局)對設立獨立的法律援助管理局的意見。

相關文件

23. 附錄II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
2013年6月20日

附錄 I

3個選定地方與香港的法律援助制度的主要特點對照表

	香港	英格蘭及威爾斯	加拿大安大略省	澳洲新南威爾斯州
負責法律援助的機構	香港特別行政區政府法律援助署(下稱"法援署")。	法律服務委員會(下稱"法委會")。	安大略省法律援助處(下稱"安大略省法援處")。	新南威爾斯法律援助委員會(下稱"法援會")。
地位	法援署為政府部門。	法委會為根據《1999年尋求公義法》成立的"非政府部門的公共機構",既不是官方僱員或機構,亦不享有任何官方地位、豁免權或特權。	安大略省法援處是根據《1998年法律援助服務法》成立的法定法團,該處並非女王陛下的代辦,亦非官方的代辦。安大略省法援處獨立於安大略省政府,但須向安大略省政府負責。	法援會是根據《1979年法律援助委員會法》成立的法定團體。
法律援助機構監管局成員的委任	不適用。	法委會由7至12名大法官委任的成員組成,大法官為法委會的主管大臣。	安大略省法援處由一個董事局管治及管理,董事局成員由省總督會同行政局依據安大略省政府律政部長(即負責安大略省法援處的部長)或律師會推薦委任產生。	法援會由其董事局管治及管理,成員均由新南威爾斯律政署長(即負責法援會的部長)委任。

3個選定地方與香港的法律援助制度的主要特點對照表

	香港	英格蘭及威爾斯	加拿大安大略省	澳洲新南威爾斯州
出任法律援助機構監管局成員的條件	不適用。該部門所有員工均為公務員。	<p>法委會的成員必須具有下列方面的經驗或知識：</p> <p>(a) 在法委會的社區法律服務及刑事辯護服務下提供法律援助服務；</p> <p>(b) 法庭工作；</p> <p>(c) 消費者事務；</p> <p>(d) 社會狀況；及</p> <p>(e) 管理。</p>	<p>安大略省法援處的董事局成員必須具備律政部長認為有關的範疇的知識、技能及經驗，包括：</p> <p>(a) 公營或私營機構的業務、管理及財務事宜；</p> <p>(b) 法律與法院及審裁處的運作；</p> <p>(c) 低收入人士及弱勢社群的特殊法律需要，並向有關人士及社群提供法律服務；</p> <p>(d) 社區法律輔導中心的運作；及</p> <p>(e) 與低收入人士及弱勢社群的特殊法律需要相關的社會和經濟情況。</p> <p>律政部長亦須確保董事局的成員中大多數須為並非律師的人士，而且獲委任的董事局成員當中代表安大略省律師會的成員不得多於3人。</p>	<p>法援會董事局成員必須包括：</p> <p>(a) 代表新南威爾斯法律組織的律師；</p> <p>(b) 社區法律服務團體的代表；及</p> <p>(c) 工人、消費者及社區福祉利益的代表。</p>

3個選定地方與香港的法律援助制度的主要特點對照表

	香港	英格蘭及威爾斯	加拿大安大略省	澳洲新南威爾斯州
行政機關的預算監控	法援署的年度預算由政府釐定。	法委會的預算屬法務部部門預算的一部分，須經大法官批准。	安大略省法援處的年度預算屬於律政部預算的一部分，必須經律政部長批准，亦必須由安大略省省政府內閣管理委員會覆核。	法援會負責編訂其年度預算，並無法例規定須經行政機關批准。
運作架構／行政機關的指引	法援署按政府的既定政策運作。	法委會的運作、財政資源的運用及與所屬政府部門(目前為法務部)的關係，已於政府經諮詢法委會後擬定的《法律服務委員會架構文件》中述明。 大法官亦可就法委會該如何履行職能發出指引，而法委會須考慮任何有關指引。然而，有關指引不能觸及個別案件。	安大略省法援處與律政部必須訂立諒解備忘錄。諒解備忘錄規定，安大略省法援處須就公帑開支及提供法律援助服務向律政部長負責。 若安大略省法援處董事局未盡其責，律政部長可申請法院命令，藉以委任行政管理人管理安大略省法援處。	法援會的運作不受新南威爾斯政府參與制訂的任何架構文件或行政機關指引約束，惟法援會可就新南威爾斯的聯邦事宜提供法律援助而與聯邦政府訂立協議。

3個選定地方與香港的法律援助制度的主要特點對照表

	香港	英格蘭及威爾斯	加拿大安大略省	澳洲新南威爾斯州
向行政及立法機關的問責性	民政事務局負責制訂法律援助政策，由法援署執行，而法援署提供法律援助服務的情況，則受到法律援助服務局(根據《法律援助服務局條例》成立的諮詢機構)監督。法援署的工作亦受立法會監察。	法委會的年度計劃必須經大法官批准。法委會亦須向大法官提交其年度報告，而大法官會將該報告提交國會省覽。大法官須就法委會的活動及表現向國會負責。	安大略省法援處須向律政部長提交年報，而律政部長須將年報提交省總督會同行政局，並須提交安大略省立法院審議。	法援會須向律政署長匯報其工作及活動，並須將法援會的工作及活動的年報提交律政部長，而律政署長須將年報提交新南威爾斯議會審議。
法律援助服務是否包括法律意見	法律援助服務並不包括提供法律意見。	法委會的法律援助服務包括提供法律意見，須進行經濟審查。	安大略省法援處的法律援助服務包括法律意見，並須進行經濟審查。	法援會的法律援助服務包括法律意見，毋須進行經濟審查。
法律援助服務是否包括調解服務	法律援助服務並不包括調解服務。	法委會的法律援助服務包括調解服務，須進行經濟審查。	安大略省法援處的法律援助服務包括調解服務，並須進行經濟審查。	法援會的法律援助服務包括調解服務，並須進行經濟審查。

獨立的法定法律援助管理局

相關文件

會議	會議日期	文件／質詢
立法會	1993年7月21日	<p>葉錫安議員動議的議案，促請政府成立一個獨立的法定管理局，負責法律援助方面的行政管理工作</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr92-93/chinese/lc_sitg/hansard/h930721.pdf</p>
司法及法律事務委員會	1998年9月15日	<p>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"</p> <p>[立法會CB(2)268/98-99號文件]</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ajls/papers/aj0915cb2-268-c.pdf</p> <p>法律援助服務局提供的顧問研究報告撮要</p> <p>[立法會CB(2)207/98-99(01)號文件]</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ajls/papers/p207c01.pdf</p> <p>香港大律師公會意見書</p> <p>[立法會CB(2)229/98-99(01)號文件]</p> <p>(只備英文本)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/panels/ajls/papers/229e01.pdf</p> <p>會議紀要</p> <p>[立法會CB(2)428/98-99號文件]</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ajls/minutes/aj150998.htm</p>
	1999年10月13日	<p>會議紀要</p> <p>[立法會CB(2)648/99-00號文件]</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ajls/minutes/aj131099.pdf</p>

會議	會議日期	文件／質詢
	2000年1月18日	<p>政府當局就"法律援助服務局有關成立獨立法律援助機構的建議"提供的文件 [立法會 CB(2)379/99-00(07) 及 CB(2)848/99-00(05)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ajls/papers/b379c07.pdf http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ajls/papers/b848c05.pdf</p> <p>香港大律師公會意見書 [立法會CB(2)229/98-99(01)號文件] (只備英文本) http://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/panels/ajls/papers/229e01.pdf</p> <p>香港律師會2000年1月6日發出的函件 [立法會CB(2)848/99-00(04)號文件] (只備英文本) http://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/panels/ajls/papers/848e04.pdf</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)1419/99-00號文件] http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ajls/minutes/aj180100.pdf</p>
	2007年5月28日	<p>題為"重組政府總部：法律援助範疇轉移到民政事務局的建議"的政府當局文件 [立法會CB(2)1968/06-07(04)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ajls/papers/aj0528cb2-1968-4-c.pdf</p> <p>政府當局提供的補充資料 [立法會CB(2)1968/06-07(05)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ajls/papers/aj0528cb2-1968-5-c.pdf</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2540/06-07號文件] http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ajls/minutes/aj070528.pdf</p>

會議	會議日期	文件／質詢
		<p>跟進文件</p> <p>法律援助服務局於2007年6月4日就"法律援助範疇轉移到民政事務局的建議"發出的函件 [立法會CB(2)2058/06-07(02)號文件] (只備英文本) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/english/panels/ajls/papers/aj0625cb2-2058-2-e.pdf</p> <p>題為"重組政府總部：法律援助範疇轉移到民政事務局的建議"的政府當局文件 [立法會CB(2)2117/06-07(01)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ajls/papers/aj0625cb2-2117-1-c.pdf</p>
立法會	2009年2月11日	<p>梁美芬議員就"放寬法律援助申請資格"動議的議案 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0211-translate-c.pdf</p>
司法及法律事務委員會	2009年6月22日	<p>題為"選定地方的法律援助制度"的研究報告 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/sec/library/0809rp01-c.pdf</p>
司法及法律事務委員會	--	<p>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] (只備英文本) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/panels/ajls/papers/aj0125cb2-357-3-e.pdf</p>

會議	會議日期	文件／質詢
司法及法律事務委員會	2010年1月25日	<p>政府當局就"選定地方的法律援助制度研究報告"提供的文件，當中載述其對研究報告及相關團體對研究報告表達的主要意見的回應</p> <p>[立法會CB(2)782/09-10(04)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ajls/papers/aj0125cb2-782-4-c.pdf</p> <p>政府當局就"法定法律援助機構的獨立性"發出的文件</p> <p>[立法會CB(2)782/09-10(05)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ajls/papers/aj0125cb2-782-5-c.pdf</p> <p>題為"獨立的法定法律援助管理局"的背景資料簡介</p> <p>[立法會CB(2)782/09-10(06)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ajls/papers/aj0125cb2-782-6-c.pdf</p> <p>會議紀要</p> <p>[立法會CB(2)1096/09-10號文件] http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ajls/minutes/aj20100125.pdf</p>
司法及法律事務委員會	2010年3月29日	<p>法律援助服務局主席於2010年3月19日致事務委員會主席的函件，以回應事務委員會於2010年1月25日會議上提出的要求</p> <p>[立法會CB(2)1156/09-10(04)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ajls/papers/aj0329cb2-1156-4-c.pdf</p> <p>題為"獨立的法定法律援助管理局"的更新背景資料簡介</p> <p>[立法會CB(2)1156/09-10(05)號文件] http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ajls/papers/aj0329cb2-1156-5-c.pdf</p>

會議	會議日期	文件／質詢
		會議紀要 [立法會CB(2)1581/09-10號文件] http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ajls/minutes/aj20100329.pdf
立法會會議	2013年2月27日	郭榮鏗議員就"成立獨立的法律援助管理局"提出的質詢 http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/counmtg/agenda/cm20130227.htm#q_7 [新聞公報] http://www.info.gov.hk/gia/general/201302/27/P201302270466.htm

立法會秘書處
 議會事務部4
 2013年6月20日