

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)452/17-18 號文件

檔號：CB4/SS/17/16

2018 年 1 月 12 日內務委員會會議文件

根據《法律援助條例》(第 91 章)第 7(a)條 提出的擬議決議案小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報根據《法律援助條例》(第 91 章)第 7(a)條提出的擬議決議案小組委員會("小組委員會")的商議工作。

背景

2. 現時，凡本身財務資源¹不超過 290,380 元的人，在經濟上均符合資格根據普通法律援助計劃("普通計劃")申請法律援助("法援")。根據《法律援助條例》(第 91 章)("《條例》")第 5(1)條，普通計劃適用於在區域法院或較高級別法院進行的民事法律程序；而根據《刑事案件法律援助規則》(第 221D 章)，普通計劃亦適用於刑事法援。

3. 於 1984 年推出的法律援助輔助計劃("輔助計劃")旨在為財務資源超出普通計劃規定的財務資格限額，但又不超過某一金額的"夾心階層"人士提供法援。輔助計劃適用於申索款額很可能超過 60,000 元的人身傷亡索償，或因醫療、牙科及法律專業疏忽而提出的申索。輔助計劃亦涵蓋根據《僱員補償條例》(第 282 章)提出的申索。《條例》第 5A(b)條訂明，輔助計劃的相應上限為 1,451,900 元。

¹ "財務資源"意指申請人每年可動用收入和可動用資產的總和。可動用收入是指個人的總收入在減去《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》(第 91B 章)("《規例》")所規定可扣除項目後的餘額。除非《規例》訂明在計算可動用資產時應剔除某些項目，否則可動用資產須包括以下一切屬資本性質的資產，例如該人的貸方結餘總和、其他人須付予該人的款項、該人名下非金錢資源權益的價值、其業務或在公司的業務中所佔份額的價值等。

財務資格限額的檢討

4. 根據政府當局在 1999 年 9 月就《1999 年法律援助(修訂)條例草案》向立法會提交的報告，普通計劃和輔助計劃的財務資格限額會每年檢討，以計及一般物價變動的情況，而兩年一度進行的檢討則會計及訟費變動及其他相關的因素。

5. 在上一次的周年檢討中，政府當局建議把財務資格限額調高 7.7%，以反映在 2012 年 7 月至 2014 年 7 月期間丙類消費物價指數的變動。政府當局於 2015 年 2 月通知司法及法律事務委員會有關調高財務資格限額的建議，有關建議於 2015 年 7 月獲立法會通過。調整後的財務資格限額於 2015 年 7 月 17 日起生效。

是次檢討的結果

6. 政府當局已完成新一輪有關財務資格限額的周年檢討。政府當局留意到參照期(即 2014 年 7 月至 2016 年 7 月)內丙類消費物價指數錄得 4% 升幅，故建議把財務資格限額相應上調。至於 2016 年 7 月後一般物價變動所帶來的影響，則會在下一輪檢討中反映。現行和建議的財務資格限額載列如下：

	現行的 財務資格限額 ²	建議的 財務資格限額
普通計劃	290,380 元	302,000 元
輔助計劃	1,451,900 元	1,509,980 元

根據《法律援助條例》(第 91 章)第 7(a)條提出的擬議決議案

7. 民政事務局局長曾作出預告，表示會在 2017 年 7 月 12 日的立法會會議上根據《條例》第 7(a)條動議議案，請立法會批准將法援申請人的財務資格限額上調 4%。該項擬議決議案旨在分別將《條例》第 5 條指明的普通計劃財務資格限額由 290,380 元調高至 302,000 元，以及第 5A 條指明的輔助計劃財務資格限額由 1,451,900 元調高至 1,509,980 元。

² 現行和建議的財務資格限額數字均四捨五入至最接近的 10 元。

小組委員會

8. 在 2017 年 6 月 30 日的內務委員會會議上，議員議定成立小組委員會，以研究根據《條例》第 7(a)條提出的擬議決議案。小組委員會的成員名單載於**附錄**。應內務委員會的要求，民政事務局局長撤回了在 2017 年 7 月 12 日的立法會會議上動議上述擬議決議案的預告，以便小組委員會有時間詳細研究該項擬議決議案。

9. 小組委員會由周浩鼎議員擔任主席，曾於 2017 年 7 月 14 日及 11 月 7 日舉行兩次會議，就該項擬議決議案進行審議，包括在其中一次會議上與政府當局進行討論。

小組委員會的商議工作

10. 小組委員會支持政府當局提出調整普通計劃及輔助計劃財務資格限額的建議。小組委員會進行商議期間，委員對財務資格限額上調幅度是否足夠、進一步擴大輔助計劃的涵蓋範圍、法援申請的審批準則，以及濫用法援制度的情況等問題提出意見和表達關注。下文各段綜述小組委員會的商議內容。

法律援助的財務資格限額

11. 部分委員表示，由於原先用作為基線的財務資格限額實在太低，即使按物價變動每年調整，對於有真正需要提出法律訴訟卻缺乏財務資源的人士來說，現時的財務資格限額仍不足以滿足他們的需要，尤其是有鑒於部分委員注意到近年民事訴訟及涉及工傷個案的數字有所上升的情況。

12. 政府當局回應時表示，一如當局於 1999 年向立法會匯報時所述，政府當局認為對財務資格限額每年作出檢討，將丙類消費物價指數的變動列入考慮，能有效配合法援申請人不停改變的經濟需要。除每年檢討以外，財務資格限額亦應每兩年檢討一次，以計及訟費的變動及其他相關因素。然而，政府當局指出，當局已邀請香港大律師公會和香港律師會協助提供有關訟費的資料，以便進行每兩年一次的檢討，但該兩個法律專業團體均未有提供有關資料，以致政府當局自 2000 年提出每兩年進行一次檢討的機制以來，從未在有關檢討中以訟費變動作為基礎，調整財務資格限額。

13. 部分委員指出，基於種種因素(特別是個別法律執業者的經驗和資歷)，法律執業者所收取的法律費用可以相差甚遠，因此，兩個法律專業團體未能提供有關私人訟費資料予政府當局參考，是可以理解的。另有委員認為，政局當局應有其他可行途徑收集私人訟費的資料，以進行每兩年一次的檢討。

14. 委員向政府當局提出多項建議，例如進行顧問研究以確定私人訟費金額、向司法機構索取經由法院評定的訟費，以及向法律援助署("法援署")索取獲批法援的個案所招致的法律費用等，以進行兩年一次的檢討。此外，部分委員亦建議政府當局可考慮向法援署收集過往曾獲批法援申請人的入息中位數資料，以衡量財務資格限額與有需要人士的入息水平是否相稱。

15. 部分委員建議政府當局應考慮全面檢討財務資格限額制度，以確保不會出現由於欠缺財務資源而未能尋求公義的情況。主席建議，政府當局就此進行檢討時，可分析不同種類個案所招致的法律費用，以便善用法援資源，妥善分配予不同種類的法援申請。

16. 政府當局回應時表示，法援的政策目標，是確保任何符合《條例》所訂準則的人，只要有合理理據在香港法院提出法律訴訟或抗辯，便不會因欠缺經濟能力而無法尋求公義。與此同時，政府當局亦必須取得適當平衡，務求在達到法援目標之餘，同時確保審慎使用公帑。政府當局會考慮委員的意見，研究是否有空間進一步改善調整財務資格限額的機制。

擴大法律援助輔助計劃的涵蓋範圍

17. 部分委員指出，在決定是否採取法律訴訟時，法律費用是一個相當重要的考慮因素，而異常高昂的法律費用，已令到很多人士(甚至是中產人士)望而卻步，不願以法律訴訟方式來保障本身的合法權益。就此，尋求公義的權利可能受到不良影響。

18. 政府當局回應時解釋，根據《條例》，法援署署長如信納某人在一項涉及違反《香港人權法案條例》(第 383 章)或抵觸《公民權利和政治權利國際公約》中適用於香港的規定是其中爭論點的法律程序中，會獲發給法援證書，法援署署長可免除所施加的財務資源限制。此舉可提供保障，確保涉及人權訴訟的法援申請不會由於經濟情況而遭拒絕。此外，政府當局又表示，輔助計劃已為財務資源超出普通計劃規定的財務資格限額，但又不超過某一指定限額的"夾心階層"人士提供法援。

19. 部分委員指出，根據輔助計劃，若獲批法援的案件勝訴，法援署會從法援申請人所討回的賠償中扣除 20% 的款項，撥入法律援助輔助計劃基金。如若敗訴，則會以中期分擔費支付法援申請人所提出申索招致的訟費。除非支付訟費後尚有餘款，否則法援申請人不會獲發還有關款項。他們指出，這種潛在的財政負擔令到很多人士對於使用輔助計劃感到卻步。

20. 政府當局回應時表示，繼輔助計劃的涵蓋範圍於 2012 年 11 月大幅擴大以後，法律援助服務局已進一步檢討輔助計劃的涵蓋範圍並已完成有關檢討工作，以及於 2016 年 7 月向政府當局提交建議。政府當局已於 2017 年 4 月向司法及法律事務委員會匯報法律援助服務局所提出的建議，以及政府當局的立場。

21. 此外，政府當局又表示，當局正進行有關的準備工作，以期盡快向立法會提交立法修訂，以落實擴大涵蓋範圍的建議。政府當局將於 2018 年上半年就修訂附屬法例的立法建議諮詢事務委員會。

法律援助申請的審批準則

22. 小組委員會察悉，法援的申請人除須符合資產限額(即須通過經濟審查)外，亦須通過案情審查，才可獲得法援。部分委員注意到，在某些個案(例如涉及僱員賠償的案件)中，由於只涉及小額申索款額，法援署因而拒絕向申請人批出法援，有關委員對此表示失望。

23. 政府當局回應時表示，上述情況相當罕見，並以一宗涉及僱員工資申索的個案作為例子說明箇中理由。案例中的申請人所提出的申索在勞資審裁處被判敗訴後提出法援申請，以便向高等法院提出推翻審裁處裁決的上訴。由於即使上訴成功，申請人仍須承擔相當高的訟費，以致申請人即使上訴得直亦極可能無法取回任何工資，因此在上述情況下沒有批出法援。

24. 部分委員表示，法援申請需要通過案情審查，然則只要申請通過有關審查，便不應以申索金額多寡作為相關的考慮因素；故此，有關委員認為法援署的決定並不合理。

25. 政府當局強調，進行案情審查時，法律程序所牽涉的申索金額多寡，只是其中一個考慮因素。此外，法援署處理法援申請時，亦須恪守一項由來已久的原則，即須決定倘若一名普通市民面對與法援申請人相同的處境，在沒有法援的情況下，該

普通市民會否自行斥資提出法律訴訟。政府當局補充，這是英國案例法下一項行之已久的原則。

26. 政府當局強調，倘若涉及重大公眾利益，則不論申索金額多寡，都會批出法援。政府當局引用一宗過往的僱員賠償個案作為例子，表示由於有關案件牽涉相當重要的法律觀點，故此當局批出向終審法院提出上訴的法援，而該宗案件獲得勝訴。

濫用法律援助制度的情況

27. 部分委員指出，有個別市民曾以尋求社會公義為名申請法援進行法律訴訟，純因有法援可倚，他們並不會自掏腰包進行法律訴訟。有關委員認為，上文第 25 段所述的原則合乎情理，應將之應用於濫用法援制度的個案，而政府當局亦應制訂措施，保障法援制度免遭濫用，否則可能會對社會(特別對中小型企業)造成不良影響，以及浪費公共資源。

28. 政府當局解釋，根據《法律援助規例》(第 91A 章)第 11 條，任何人若在其法援申請被拒後屢次再作申請，而法援署署長覺得其行為構成濫用《條例》下的程序，署長可命令對該人日後提出的任何申請均不予考慮，為期最長 3 年。

29. 部分委員認為，法援署要在濫用者屢次提出法援申請後才處理濫用法援制度的個案，為時已晚。他們認為，法援署應更積極主動地預防法援制度遭受濫用。

30. 政府當局回應時表示，法援署設有監察機制，以確保處理法援申請的程序合情合理，以及保障法援制度免遭濫用。此外，若有任何人向法援署舉報有申請人在案情審查或經濟審查中提供虛假資料並附有相關詳情，而有關指稱若證明屬實，法援署會終止提供法援，並可將個案交由警方採取跟進行動。

建議

31. 小組委員會支持該項擬議決議案，並察悉政府當局將會就動議擬議決議案重新作出預告，以尋求立法會通過該項擬議決議案。政府當局其後表示會作出預告，擬於 2018 年 1 月 31 日的立法會會議上動議該項擬議決議案。

徵詢意見

32. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作及建議。

立法會秘書處
議會事務部 4
2018年1月10日

根據《法律援助條例》(第 91 章)第 7(a)條
提出的擬議決議案小組委員會

委員名單

主席 周浩鼎議員

委員 梁耀忠議員
謝偉俊議員, JP
郭榮鏗議員
張超雄議員
吳永嘉議員, JP
何君堯議員, JP
鄭松泰議員

(總數：8 名委員)

秘書 劉素儀女士 (至 2017 年 10 月 2 日止)
胡日輝先生 (由 2017 年 10 月 3 日起)

法律顧問 易永健先生