

二 零 零 零 年 一 月 十 八 日 會 議
討 論 事 項

立 法 會 司 法 及 法 律 事 務 委 員 會

法 律 援 助 服 務 局 有 關 成 立 獨 立 法 律 援 助 機 構 的 建 議

目 的

本 文 件 載 述 有 關 數 個 海 外 司 法 管 轄 區 法 律 援 助 (法 援) 制 度 的 資 料，並 按 議 員 的 建 議，着 重 介 紹 英 國 的 法 援 制 度，及 其 新 制 定 的《1999 年 司 法 公 正 權 利 法》。

海 外 司 法 管 轄 區 的 法 律 援 助 制 度 一 總 覽

2. 附 件 A 至 C 概 述 與 海 外 司 法 管 轄 區 的 法 援 制 度 比 較 之 下，香 港 法 援 制 度 的 情 況。附 件 A 顯 示，在 我 們 研 究 的 八 個 司 法 管 轄 區 之 中，香 港 每 年 個 人 平 均 法 援 開 支 低 於 英 格 蘭 及 威 爾 斯，和 加 拿 大 的 安 大 略 省，但 高 於 荷 蘭、澳 洲、新 西 蘭、日 本 和 馬 來 西 亞。換 句 話 說，香 港 的 人 均 法 援 支 出 屬 亞 太 區 內 最 高 者 之 一；與 先 進 的 普 通 法 司 法 管 轄 區 比 較，也 毫 不 遜 色，或 極 為 接 近。數 字 上 香 港 雖 然 落 後 於 英 格 蘭 和 威 爾 斯，但 英 國 已 公 開 表 明，鑑 於 法 援 支 出 增 長 迅 速，今 後 的 政 策 是 為 該 類 支 出 定 下 最 高 限 額。為 此 目 的 而 制 定 的《1999 年 司 法 公 正 權 利 法》，已 於 去 年 通 過。

3. 附 件 B 列 出 包 括 香 港 在 內 八 個 司 法 管 轄 區 的 法 援 服 務 範 圍。值 得 注 意 的，是 現 時 香 港 和 英 國 (英 格 蘭 和 威 爾 斯) 的 法 援 涵 蓋 範 圍 最 廣，即 所 有 刑 事 訴 訟 都 可 獲 法 援，而 民 事 案 件 則 大 多 數 可 獲 法 援，並 無 設 定 優 先 次 序。海 外 司 法 管 轄 區 法 援 服 務 範 圍 較 小，可 能 是 法 援 支 出 增 長 迅 速 而 停 止 若 干 服 務 所 致。舉 例 來 說，加 拿 大 的 安 大 略 省 便 由 一 九 九 五 年 年 底 起，把 離 婚 和 不 當 解 僱 從 法 援 服 務 範 圍 中 刪 除。在 澳 洲 的 昆 士 蘭 州，民 事 訴 訟 的 法 援 僅 限 於 家 庭 法、歧 視 和 消 費 者 的 保 障 方 面；而 在 澳 洲 的 維 多 利 亞 州，民 事 案 中 的 損 害 賠 償 訴 訟 則 以 應 變 金 的 辦 法 處 理。

4. 附 件 C 顯 示，香 港 合 資 格 申 請 法 援 的 人 口 比 例 (現 為 48%) 與 英 國 和 威 爾 斯 相 約。這 數 字 與 加 拿 大 和 澳 洲 比 較 則 大 為 優 勝 (該 兩 國 的 比 例 分 別 是 32% 和 18%)。我 們 並 正 致 力 進 一 步 擴 大 法 援 制 度 的 涵 蓋 範 圍。如《法 律 援 助 (修 訂) 條 例 草 案》及 有 關 的 規

例獲得通過，我們預期合資格比率將進一步提高至 58%。現時據我們所知，一些國家的法援涵蓋範圍正逐步縮小。以英格蘭為例，法援比率已由七十年代的 73.8% 下降至九十年代約 50%，但這段期間法援的支出還是穩步上揚。

5. 個別法援制度的其他資料，可見於有關法援當局的官方網址。有關網址清單載於附件 D。

英格蘭和威爾斯法律援助制度的有關詳情

6. 英格蘭和威爾斯現行法援制度源於《1988 年法律援助法》，該法為該兩地定下了施行法援的框架。法援政策由首席大法官的部門制訂，該部門同時為法援服務提供撥款。法援制度的一般日常運作則由法律援助委員會負責，該委員會為非政府部門的公共機構。該委員會可向首席大法官提出有關改變政策的建議，而首席大法官則可向委員會發出指示。法律援助委員會每年的員工和行政費用為 5000 萬英鎊(約 6 億港元)¹。

7. 英格蘭和威爾斯現時提供法援服務的情況如下：

- (a) 民事法援：法援範圍涵蓋民事法庭及其下級法院的聆訊，但審裁處的案件除外
- (b) 刑事法援：涵蓋所有類別的刑事訴訟
- (c) 其他形式的援助：
 - (i) 綠色表格：就有關人士的法律處境和可選擇的途徑提供一般性的意見
 - (ii) 以提供法律代表的形式，為裁判法院的民事案件、精神健康覆檢審裁處的應訊、面對紀律指控的囚犯，以及監獄內的若干終身囚犯和被羈留者等，提供法律協助

¹ 法律援助署每年員工和行政費用約為港幣 2 億 2000 萬元，當中包括負責進行約 30% 民事法援案件的內部律師所需費用。

(iii) 當值律師計劃：受警方詰問者有權免費獲得法律意見和協助，包括由律師代表往裁判法院應訊。

8. 英格蘭和威爾斯所採用的法律援助經濟準則如下：

- (a) 民事法律援助：可動用資產為 3,000 英鎊或以下及可動用收入為 2,563 英鎊或以下的人士，可申請法律援助而無須繳付分擔費用。可動用資產及可動用收入的上限分別為 6,750 英鎊及 7,777 英鎊。如法援受助人的可動用資產和收入介乎免繳分擔費用款額與上述上限之間，便須繳付分擔費用。
- (b) 刑事法律援助：不設經濟限額，惟須考慮申請人的經濟狀況及其案件可能帶來的費用。如申請人的每周可動用收入超過 49 英鎊或可動用資產超過 3,000 英鎊，便須繳付分擔費用。
- (c) 綠表：可動用資產應為 1,000 英鎊或以下，而每周可動用收入則應為 77 英鎊或以下。
- (d) 以委派代表律師形式提供的協助：如每周可動用收入介乎 69 英鎊與 166 英鎊之間，便可獲免費提供此項服務。申請人的可動用資產應為 3,000 鎊或以下。
- (e) 所有申請人均須令法律援助局信納，他們有相當大的勝訴機會，而案情亦屬合理。

有關英國和香港在法援計劃下提供協助的經濟準則比較一覽表，載於附件 E。

《1999 年司法公正權利法》

9. 在一九九九年七月二十七日通過的《1999 年司法公正權利法》以兩項新計劃(即社區法律服務及刑事辯護服務)，取代英格蘭及威爾斯的法援制度，並就自費進行訴訟及其他事項，訂定條文。

10. 該法旨在設立法律服務委員會(委員會)，以取代現有的法律援助局，負責管理上述兩項新計劃。該法亦授權首席大法官就

委員會應如何執行職務，向委員會發出命令、指示及指引。此外，該法規定，委員會負責設立、維持及發展社區法律服務，以處理民事及家事案件，並按照首席大法官所訂定的優先次序，運用所獲分配的撥款，以及當地的社區法律服務。委員會亦負責管理刑事辯護服務，這項服務將取代現時有關刑事案件的法援計劃。

11. 該法亦旨在促進自費進行訴訟。草擬該法的有關條文，目的在於促進及鼓勵採用附有條件的費用安排，為進行訴訟提供所需款項。最終目的是擴大附有條件的費用安排適用範圍及改善其運作情況，讓更多人可自費進行訴訟。

12. 推行《司法公正權利法》，原因在於英國政府認為，其現有法援制度缺乏提高成本效益及保障服務質素的機制及原動力；英國政府及法律援助局均無法有效控制開支，或決定有關開支的優先次序。此不足之處導致在過去六年，法律援助總開支淨額增加 48%，而在這段期間，法援計劃的受助人總數下降接近 30%。自一九九四年以來，英國政府及法律援助局一直為解決這個問題研究對策，而該法正是其努力成果。

13. 有關《司法公正權利法》為英格蘭及威爾斯法援制度的援助範圍所帶來的轉變，以及與香港法援範圍的比較，現載於本文附件 F。除法援服務的涵蓋範圍外，該法亦為英格蘭及威爾斯的法援撥款帶來根本上轉變，即：

- (a) 英國政府將為英格蘭及威爾斯轄下每一地區制定設上限的預算；
- (b) 每一地區將其預算再作分配，以求在某程度上反映首席大法官及地方當局所訂的優先次序；
- (c) 更重要的是，英國政府計劃以設現金限額的單筆整體撥款，支付英格蘭及威爾斯兩地的刑事及民事法律援助。英國政府的用意是刑事法律援助的撥款將繼續不設限額，並以需求為主導。但與此同時，民事法律援助則將視乎最初的撥款水平，並為撥款上限所限制；以及

- (d) 現行的案情審查將為“撥款評估”機制所取代。在該評估機制下，當局將考慮是否有更好的方法處理某宗案件(如進行調停)，以及申請人可否以另一方法支付有關案件費用(如通過有條件的收費安排)。

14. 《司法公正權利法》為英格蘭及威爾斯的法援制度帶來重大改變。英國的法律執業者已就該法所規定的某些措施表示關注。該等措施包括撤回涉及人身傷亡案件的法律援助，以及以設現金限額的單筆整體撥款，支付英格蘭及威爾斯兩地的刑事及民事法律援助。雖然因該法而帶來的實際改革成效，還有待有關措施實施後才見分曉，但該法的制定與通過卻突顯了一項與普通觀念背道而馳的事實，即由不設預算限額的非政府公共機構推行的法援制度，不一定是最適切法援受助人需要的制度。

結論

15. 我們所掌握的資料顯示，香港所推行的法援制度可媲美海外先進司法管轄區的制度。為確保貫徹協助我們的服務對象獲得所需服務這一施政目標，我們將繼續注意海外司法管轄區法援制度的發展，並檢討香港的法援制度，以求改善本港提供法援服務的機制。此外，我們亦將與法律援助服務局緊密合作，以協助該局監察由法律援助署負責管理的法援服務，並就法援政策向行政長官提供意見。

政務司司長辦公室行政署

二零零零年一月

不同司法管轄區的每年人均法律援助支出(訟費)¹

排名	國家或地區	每年人均法援費用(港幣)
1	英國(英格蘭及威爾斯)	243 億(支出)÷ 5200 萬(人口)=466.8
2	加拿大安大略省	11.6 億÷ 907 萬=108.65
3	香港	5.72 億÷ 6800 萬=84
4	荷蘭	12.6 億÷ 1580 萬=80
5	新西蘭	2.64 億÷ 365 萬=72
6	澳洲	12.4 億÷ 1860 萬=67
7	日本	1.79 億÷ 1.2 億=1.49
8	馬來西亞	1080 萬÷ 2170 萬=0.5

¹ 表內所載之數字僅作說明之用，由於要搜集不同司法管轄區同一年度的數字甚為困難，因此表內所列是我們手頭所得介乎 1996-97 年至 1998-99 年的最新數字

不同司法管轄區的法律援助範圍

國家或地區	法律援助範圍
澳洲	<p><i>民事案件：</i></p> <p>涵蓋大部分案件，但涉及若干事項的案件可獲優先考慮，例如有關聯邦退休金及福利的決定、歧視案件及難民申請。此外，若干訴訟不獲給予法援，例如簡單的離婚案件。</p> <p><i>刑事案件：</i></p> <p>涵蓋大部分案件，但若干類案件可獲優先考慮，例如聯邦法規之下的控罪和循公訴程序處理的控罪所需的法律代表。大部分的州均為個別案件定出上限，以謀殺案為例，訟費上限為 5 萬澳元。</p>
不列顛哥倫比亞省 (加拿大)	<p><i>民事案件：</i></p> <p>涵蓋可導致遣送離國的入境訴訟；關於有嚴重家事問題的家庭的家事案件；退休金及入息援助的法律問題；人權問題</p> <p><i>刑事案件：</i></p> <p>涵蓋可導致入獄的罪行，或一經定罪將會引致生計頓失，或因入境法律問題可能導致遞解離境等案件</p>
香港	<p><i>民事案件：</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 標準法律援助計劃：涵蓋所有民事案件，但若干如誹謗、追討罰金及審裁處案件等訴訟則除外 2) 法律援助輔助計劃：為經濟條件超出標準計劃限額(即 169,700 元)，但在輔助計劃限額(471,600 元)之內的申請人提供法律代表。該計劃涵蓋個人傷亡及死亡案件，以及有關醫療、牙科及法律專業疏忽索償的案件。
	<p><i>刑事案件：</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 刑事法援：涵蓋由區域法院或其上各級法庭審

	<p>理的所有類別刑事案件</p> <p>2) 當值律師服務：為在裁判法院應訊的被告提供法律代表</p> <p>法律意見：</p> <p>當值律師服務之下設有義務法律指導計劃，為市民免費提供法律意見。</p>
日本	<p>民事案件：</p> <p>所有形式的民事訴訟和行政訴訟</p> <p>刑事案件：</p> <p>國家就刑事訴訟委派辯護律師，刑事案的疑犯在被檢控前可獲提供法律協助</p>
馬來西亞	<p>民事案件：</p> <p>某些法令所規定的權利與法律責任，例如《1952年工人賠償法》、《1955年小額財產(分配)法》和《1951年放債人法》；另外是與該等法令有關而涉及民事和伊斯蘭教家事的案件</p> <p>刑事案件：</p> <p>只限於為認罪的被告請求輕判</p>
荷蘭	<p>民事案件：</p> <p>涵蓋大部分案件，但少於 400 荷蘭盾(約 1400 港元)的金錢索償案除外</p> <p>刑事案件：</p> <p>涵蓋大部分案件，但只會獲判較低罰款額的案件除外</p>

<p>安大略省 (加拿大)</p>	<p>民事案件：</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 家事案：爭取或變更管養權等 b) 入境與難民事務：入境與難民委員會席前的聆訊、擔保與遞解離境的上訴，以及羈留的覆檢 c) 若干民事案件及最終上訴：工人賠償上訴審裁處案件、社會福利審裁處事務、僱傭保險上訴以及精神健康的聆訊和上訴 <p>若干類訴訟不在法援範圍，例如離婚和不當解僱訴訟</p> <p>刑事案件：</p> <p>涵蓋所有很可能會導致入獄，或被告會立即失去工作的罪行</p>
<p>英國 (英格蘭及威爾斯)²</p>	<p>民事案件：</p> <p>涵蓋民事法庭及其下各級法院的聆訊，但審裁處的案件除外</p> <p>刑事案件：</p> <p>涵蓋所有類別的刑事訴訟</p>

² 在《1999年司法公正權利法》開始實施後，法援的涵蓋範圍可能有所改變。

不同司法管轄區符合經濟資格可獲法援
(獲提供法律代表的形式)的人口比例

排名	國家或地區	符合法援資格的人口比例
1	荷蘭	68%
2	香港	48% ³
3	英國(英格蘭及威爾斯)	48%
4	加拿大	32%
5	澳洲	18%

³ 該數字是現時的比例。建議中的《2000年法律援助(修訂)規例》，將被提交供立法會審議，如獲通過，計算可動用收入的辦法將予以修訂，符合法援資格的家庭比例將由 48% 提高至 58%。

其他司法管轄區法律援助機構的網址

1. 安大略省法律援助機構：<http://www.legalaid.on.ca>
2. 新南威爾斯州法律援助機構：<http://www.legalaid.nsw.gov.au/>
3. 昆士蘭州法律援助機構：<http://www.legalaid.qld.gov.au/>
4. 英格蘭法律援助局：<http://www.open.gov.uk/lcd/laid/>

香港與英國

有關接受法律援助(以委派代表律師形式提供)資格的比較一覽表

	英國(英格蘭和威爾斯)	香港
民事法律援助的 經濟限額上限	可動用資產：6,750英鎊(約港幣85,500元) 每年可動用收入：7,777英鎊(約港幣98,500元)	經濟能力：港幣169,700元(每年可動用收入加上可動用資產) 法律援助輔助計劃： 經濟能力：港幣471,600元
刑事法律援助的 經濟限額	法院研究申請人的經濟狀況和案件可能需要的費用。經濟狀況最差的申請人可獲免費提供法律援助。如經濟狀況充裕的申請人能負擔可能須承擔的費用，則其法援申請將不獲批准。	與民事法律援助的經濟限額相同(即港幣169,700元) 不過，即使涉及刑事案件的申請人的經濟條件超出限額，法律援助署署長如信納批准申請有利於司法公正，也可行使酌情權，批准其法援申請。
以其他形式提供的 法律協助的經濟限額	以委派代表律師形式提供的協助： 經濟限額上限： 可動用收入：每周166英鎊(每年約港幣100,000元) 及可動用資產少於3,000英鎊(約港幣36,000元)	當值律師計劃： 經濟限額上限： 總收入：每年港幣127,330元

《1999 年司法公正權利法》實施前及實施後

香港與英國(英格蘭及威爾斯)法援涵蓋範圍的比較

英國(英格蘭及威爾斯)		香港
《1999 年司法公正權利法》實施前	《1999 年司法公正權利法》實施後	
<p>民事法律援助 涵蓋把案件提交民事法庭的事前工作，及民事法庭審理有關案件的工作，審裁處案件除外</p>	<p>民事法律援助 當地的社區法律服務(Community Legal Service)將根據預算上限，決定不同類別案件法援服務的優先次序。 採用新的“撥款評估”法，並在決定給予法援時，考慮是否有更好的方法支付有關法律費用。 把因疏忽而導致個人傷亡的案件從法援計劃中刪除，並以有條件的收費安排支付有關費用。</p>	<p>民事法律援助 標準法律援助計劃： 涵蓋區域法院級別或以上所有法院的工作(審裁處案件及少數如誹謗及收回罰款的法律程序除外)。 法律援助輔助計劃： 就個人傷亡、死亡、醫療、牙科及法律專業疏忽索償的案件，向該等經濟條件超過標準計劃限額，但又不超出法律援助輔助計劃限額的申請人，提供法律代表。</p>

英國(英格蘭及威爾斯)		香港
《1999年司法公正權利法》實施前	《1999年司法公正權利法》實施後	
<p>刑事法律援助 涵蓋所有類別的刑事法律程序</p>	<p>刑事法律援助 當地的刑事辯護服務(Criminal Defence Service)將負責提供刑事法律援助。該項服務的服務範疇旨在確保涉及刑事調查或刑事法律程序的個別人士，可獲得提供法律意見、協助及法律代表等服務。 協助的形式將由當地的刑事辯護服務決定，而在英國不同地方所提供的服務範圍及形式可能各有不同。</p>	<p>刑事法律援助 刑事法律援助： 涵蓋區域法院級別或以上各級法院所有類別的刑事案件。 當值律師服務： 為在裁判法院接受聆訊的被告提供法律代表，並通過義務法律指導計劃，免費為市民提供法律指導。</p>