

參考資料

立法會司法及法律事務委員會

有關法律援助服務的提供事宜

政府對各須予檢討事項的回應

引言

立法會司法及法律事務委員會(“事務委員會”)就法律援助服務事宜列出一些須予檢討的事項，供當局考慮。我們已就有關：(a)就法律援助申請人經濟資格限額進行之每年及每兩年一次的檢討；及(b)就評定法律援助申請人經濟資格準則每五年進行一次的檢討所得的結果，分別向事務委員會匯報。本文件闡述當局對事務委員會所提出的其餘事項的回應。

I. 法律援助的範圍

(事務委員會文件第 5 及 6 段)

2. 事務委員會要求當局考慮應否擴闊法律援助的範圍，以涵蓋事務委員會文件第 5 及 6 段所列的法律程序。

3. 我們要先闡釋我們對法律援助服務的政策立場，並同時說明在這方面的國際義務。《公民權利和政治權利國際公約》第十四(一)條保障所有人在刑事和民事法律程序(須判定公民權利和義務的法律程序)中接受公平審訊的權利。第十四(三)條更訂明，被控犯刑事罪行的人有權在“法院認為審判有此必要時，……[獲]指定公設辯護人，如被告無資力酬償，得免付之”。

4. 考慮到上述背景，我們的法律援助服務範圍實已十分廣闊，遠超過我們國際義務的承擔範圍。我們希望重申，在香港，法律援助除了適用於刑事法律程序外，也適用於範圍涵蓋主要民生方面的民事法律程序，包括家庭及婚姻糾紛、人身傷害申索、勞資糾紛、租務糾紛、合約糾紛、入境事務、專業疏忽申索和死因研訊。

5. 在香港，法律援助開支不設上限。如果把香港的做法與海外做法比較，便會發現我們的做法是例外而非普遍情況。在其他司法管轄區，法律援助開支均設有限額，某些司法管轄區更就個別案件設定開支上限。

6. 然而，法律援助是由有限的公帑資助，我們須就法律訴訟釐定優先次序以提供援助，使資源用以協助最需要援助的人。由於整體經濟

下滑，當局財政狀況緊絀，釐定優先次序以提供法律援助的需要更為迫切。長遠而言，我們或須再次研究應否就法援開支設定財政上限這課題。

7. 有鑑於上述情況，當局認為現時尚未有充分理據支持要優先為下列幾類個案提供法律援助：

(a) 誹謗訴訟
(事務委員會文件第 5 段)

8. 我們曾於二零零零年十一月向事務委員會呈交一份文件，說明我們的政策。我們的立場維持不變。

9. 法律援助計劃並不包括有關誹謗的法律程序，是與國際人權案例一致的，這確證了有關誹謗的法律程序不獲提供法律援助，並無剝奪有關人士向法院申訴的權利，也無干預發表意見的自由。為提供法律援助釐定優先次序時不把有關誹謗的訴訟包括在內，是合理的做法。根據我們掌握的資料，在很多海外司法管轄區，包括英格蘭及威爾斯、蘇格蘭、愛爾蘭、澳洲新南威爾斯、加拿大安大略省及新加坡，誹謗訴訟均不在法律援助範圍內。

(b) 有限公司與其股東之間的爭議
(事務委員會文件第 6(a)段)

10. 《1995 年法律援助(修訂)條例草案》通過後，這類法律程序便成為不屬法律援助適用範圍以內的法律程序之一。當局首次提出該條例草案時，建議不屬法律援助適用範圍以內的法律程序應包括“關於合股關係的爭議”。審議該條例草案的法案委員會於一九九五年二月二十三日舉行的會議上提出，既然“關於合股關係的爭議”不被納入法律援助範圍，則有限公司與其股東之間的爭議也不應被納入援助範圍。

11. 如事務委員會所關注的是對上市公司股東的保障問題，我們認為應該從企業管治的角度處理。就這方面而言，我們得悉，公司法改革常務委員會在二零零一年七月發表了一份有關企業管治的諮詢文件，建議引進衍生訴訟以加強保障股東權利。根據該項建議，證券及期貨事務監察委員會將獲授權向涉及上市公司的行為失當者提出衍生訴訟，惟須符合一項限制條款，即證券及期貨事務監察委員會應基於公眾利益及公司利益行使權力。就此，我們注意到財經事務及庫務局及證券及期貨事務監察委員會在二零零三年五月聯合推出一份諮詢文件，就是否應該以及如何跟進公司法改革常務委員會的建議徵詢公眾意見。

12. 根據我們所掌握的資料，在英格蘭和威爾斯，這類案件是不獲提供法律援助的，因為有關當局認為這類案件的優先程度不足以支持應把公帑應用於其上。同樣地，澳洲新南威爾斯和維多利亞，以及加拿大安大略省，也沒有為這類案件提供法律援助。

(c) 關於合股關係的爭議
(事務委員會文件第 6(b)段)

13. 《1995 年法律援助(修訂)條例草案》通過後，這類法律程序便成為不屬法律援助適用範圍以內的法律程序之一。根據法律援助署(“法援署”)過去的經驗，關於合股關係的爭議，通常都與分享利潤或承擔虧損責任有關。很多時候，這類爭議都是因為合約欠周詳，或並無訂立書面合約，或並無備存妥當帳目所致。由納稅人承擔解決這類糾紛的費用是不合理的。就這些案件而言，即使法庭下令解散該合夥公司，審查有關帳目並委任破產管理人，也大多無法收回任何款項，或只能收回少許款項。因此，為這類案件優先提供法律援助並不適當。

14. 根據我們掌握的資料，在英格蘭和威爾斯，這類案件是不獲提供法律援助的，因為有關當局認為這類案件的優先程度不足以支持應獲分配現有資源。同樣地，在澳洲新南威爾斯和加拿大安大略省，這類案件也不獲提供法律援助。

(d) 關於證券衍生工具、貨幣期貨或其他期貨合約的金錢申索
(事務委員會文件第 6(c)段)

15. 《1995 年法律援助(修訂)條例草案》通過後，這類法律程序便成為不屬法律援助適用範圍以內的法律程序之一。當局認為，當某人選擇參與這類高風險(或對某些人來說屬投機)活動時，以公帑資助其法律支出是不合理的。此外，這類法律訴訟往往十分複雜。考慮到資源的有限及政府面對的緊縮預算，我們認為沒有理由要為處理這類申請而運用不成比例的資源。

(e) 立法會及區議會選舉所引致的選舉呈請
(事務委員會文件第 6(d)段)

16. 根據人權理由提出的選舉呈請是在法律援助的適用範圍內。至於並非根據人權理由提出的選舉呈請，自《法律援助條例》頒布以來，都不在法律援助範圍內，以免助長那些瑣屑無聊或無理取鬧的呈請。

17. 近年來提出的選舉呈請為數極少。一九九八年立法會選舉和一九九九年區議會選舉各有一宗。至於二零零零年立法會選舉則沒有選舉呈請提出。

18. 除上述外，事務委員會所建議的下述法律程序，均已全部或局部納入現行計劃：

(a) 無爭辯案件，例如與破產及清盤有關的案件
(事務委員會文件第 6(e)段)

19. 由一人或多人提出以求使另一人破產或將某所公司清盤的法律程序，是在法律援助範圍內的法律程序。例如，欲對僱主採取破產或清盤程序以追討欠薪的僱員可獲提供法律援助。至於由有限公司提出的自動清盤或清盤程序，則不獲提供法律援助，我們確立已久的政策，是只向自然人而非公司提供法律援助。這個做法與我們的目標，即把用於提供法律援助的公帑運用在關乎個人民生的優先事項上，是一致的。

20. 根據我們掌握的資料，在海外司法管轄區，例如英格蘭和威爾斯、蘇格蘭、愛爾蘭、澳洲新南威爾斯、加拿大安大略省及新加坡，只有個人才可獲提供法律援助。

21. 至於無爭辯的破產訴訟，現時並未排除在法律援助範圍以外，然而，在評估個別案情時，或許難以預測所涉訴訟會否有爭辯。至於自行破產呈請，提出者並不是要執行某種權利或就某個申索提出抗辯，而是要在債權人採取行動使他破產之前，用最快捷和最廉宜的方式解除本身的債項和債務，以便開展新生活。根據為取得這種解決方式的程序要求，當事人是可以有效地代表自己。我們認為沒有充分理由動用納稅人的金錢支付自動破產程序所涉及的費用和收費(分別為付予破產管理署的 8,650 元及提出呈請時付予法院的 1,045 元)。此外，據破產管理署的資料顯示，二零零二年年內，共有超過 25 138 宗自動破產呈請。撇開訴訟的是非曲直不論，如用公帑支付破產訴訟所涉及的費用及收費，會對政府帶來重大的財政影響。

(b) 案件對個別人士的損害賠償或許不多，但對眾多人士的集體損害賠償，數額可十分龐大，如對消費者或產品所負的法律責任及環境損害賠償等案件
(事務委員會文件第 6(f)段)

22. 這類案件是在法律援助的適用範圍內(如屬小額錢債審裁處的管轄範圍，則作別論)。申請人只須通過一般的經濟狀況及案情審查，便可獲提供法律援助。有意提出申索的人士也可向消費者訴訟基金求助。該基金由消費者委員會管理，旨在為個人或具共同申訴的大批消費者提供財政支援及法律協助，以取得法律補償。

- (c) 以組別或集體形式進行訴訟、涉及錢債申索且勝數甚高的案件，例如涉及災難、法人僱主破產及與《建築物管理條例》有關的案件
(事務委員會文件第 6(g)段)

23. 這類案件(即天災、法人僱主破產清盤及關乎《建築物管理條例》的個案)是在法律援助的適用範圍內。只要申請人通過經濟狀況及案情審查，便可獲得法律援助。

24. 現時已有以代表進行的法律程序形式的“組別訴訟”，這類訴訟可獲提供法律援助。但是，目前香港的民事司法制度不像美國般設有其他形式的“組別訴訟”，也沒有專為處理集體訴訟而設的規則。司法機構在二零零一年十二月公布的《民事司法改革中期報告和諮詢文件》中指出，載述於《高等法院規則》第 15 號命令第 12 條規則的代表的法律程序，在處理多方訴訟方面有若干限制。這些限制包括，可用代表令的定義狹窄，以及受代表令影響的個人仍能以其個案具特殊案情及內容為理由，重新進行法律程序。中期報告和諮詢文件就應否原則上採用集體訴訟計劃向公眾徵詢意見，並建議同時進一步研究其他司法管轄區所實行並適用於香港的模式，而是否採用上述計劃須視乎研究結果而定。

25. 我們從中期報告和諮詢文件中得悉，英國已制定《民事訴訟程序規則》，通過定立程序讓法庭頒布集體訴訟令的方式來處理多方訴訟。集體訴訟令為引起共同或相關事實或法律事項的申索提供案件管理。我們也留意到，在與集體訴訟令相關的訴訟中，涉案的個別人士如符合資格，可獲提供法律援助。

26. 視乎香港民事司法改革中關乎組別訴訟的進一步發展而定，我們在現階段原則上不反對就組別訴訟的法律程序提供法律援助。但我們要考慮應如何就這類法律程序進行案情及經濟狀況審查，這是決定應否提供法律援助的兩項基本準則。當局須因應處理組別訴訟的法庭規則和程序的進一步發展情況，就此事再作研究。

- (d) 有相當機會可取回賠償及訟費，而令輔助計劃面對判決或訟費命令不獲履行的風險較低的案件，如樓宇買家因單位手工欠妥而向物業發展商提出申索，或向保險公司索償等案件
(事務委員會文件第 6(h)段)

27. 所提到的案件種類(即樓宇買家向物業發展商提出申索，或向保險公司索償)雖然是在普通計劃範圍內的法律程序，但事務委員會希望我們考慮可否把這些法律程序納入輔助計劃。

28. 首先讓我們扼要闡述輔助計劃的歷史和性質。輔助計劃與普通計劃的主要區別，在於輔助計劃在財政上是自給自足的。

29. 輔助計劃應在財政上自給自足這一基本原則，自該計劃於一九八四年設立時已經確立。由於要維持財政自給，輔助計劃的範圍只限於以下案件：

- (a) 因涉及對個人造成重大傷害或不公平，而應優先以公帑資助的訴訟；以及
- (b) 涉及金錢索償並有相當大機會勝訴的訴訟。

30. 根據上述原則，輔助計劃最初只限於人身傷亡索償。該計劃的範圍其後於一九九二年擴大至包括僱員補償申索，並於一九九五年加入醫療、牙科及法律專業疏忽申索。現時，這項計劃除適用於索償額可能超過港幣 60,000 元的訟案(包括人身傷亡、醫療、牙科及法律專業疏忽申索)外，也包括根據《僱員補償條例》提出的補償申索，索償額多寡則無規定。限制輔助計劃的適用範圍，是為了確保輔助計劃基金能夠積累穩健的結餘。有關基金是來自判給受助人的損害賠償，這些受助人由於他人的疏忽行為，以致生活受到全面影響，或在很多情況下遭受極大的傷害。

31. 值得注意的一點是，就輔助計劃的勝訴案件而言，收回補償或賠償的比率現時是令人滿意的，主要原因是申請輔助計劃的案件，大部分涉及由道路交通意外或工作相關意外所引致的人身傷亡賠償申索，而這類意外按法律規定須投保。香港汽車保險局及僱員賠償援助基金分別就未能收回賠償的申索，提供額外保障。此外，涉及法律專業疏忽的申索，也要按法律規定向專業補償計劃投保。至於醫療及牙科疏忽申索，據悉絕大部分醫生均有向醫療保障協會投保。

32. 考慮到上述背景資料，作為一項原則，我們認為並無理據證明應利用從現有輔助計劃案件收回的分擔費用，資助不符合上述原則或不肯定能否收回補償或賠償的其他類型案件。這是為了確保不會危及輔助計劃的整體財政穩健性。

33. 為了保持該計劃在財政上的可行性，我們不應將計劃的範圍擴大。

II. 法律援助計劃的經濟資格限額 (事務委員會文件第 7 至 9 段)

34. 事務委員會建議當局全面檢討法律援助申請人的經濟資格限額。

35. 就此，謹告知事務委員會，當局已完成周年及每兩年一次的檢討，與及每五年一次有關經濟資格限額的檢討。我們已在另外的文件中向事務委員會匯報檢討結果。

36. 當局留意到事務委員會在文件第 9 段提出，不宜對刑事及民事案件採用同一經濟資格限額，並應把刑事案件的法律援助申請人之經濟資格上限進一步調高。就此，我們有以下意見。

37. 根據《刑事案件法律援助規例》第 15(2)條，儘管申請人的財務資源超逾經濟資格限額，但如法援署署長信納為司法公正是宜於給予法律援助的，則仍可就有關的刑事案件給予法律援助。這項條文旨在確保被控犯刑事罪行的人，不會因缺乏經濟能力而無法進行辯護或刑事上訴。

38. 近年來，只有少數涉及刑事案件的法律援助申請人無法通過經濟狀況審查（在二零零二年，在 4,673 宗申請中只有 37 宗未能通過）。由於數目少，又鑑於法官可根據《刑事案件法律援助規則》第 13(2)條所賦予的權力，就謀殺、叛逆或使用暴力的海盜行為案件豁免被告或上訴人接受經濟狀況審查及分擔費用，我們認為並無充分理由支持應特別為刑事案件調高經濟資格限額。

III. 法援署署長酌情免除經濟狀況審查上限的權力 (事務委員會文件第 10 段)

39. 事務委員會文件第 10 段請當局考慮應否賦予法援署署長酌情權以就某些訴訟免除經濟狀況審查上限。

40. 目前，法援署署長唯一可根據《法律援助條例》(第 91 章)第 5AA 條運用酌情權免除經濟狀況審查的經濟資格限額的民事案件，是那些涉及人權問題的民事案件，即涉及違反《香港人權法案條例》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的案件。對這類案件作出例外處理，是基於人權政策方面的考慮。

41. 在考慮應否進一步擴大法援署署長免除經濟狀況審查的權力時，必須考慮到政府的法律援助政策目標，即確保具備充分理據在香港法院提出訴訟的人士，不會因缺乏經濟能力而無法行事。應予謹記的是，法律援助是由公帑資助的，而公帑並非用之不竭。公帑的運用對像應是那些沒有能力負擔私人訴訟費用，故此需要借助由公帑資助的法律援助服務的人。因此，確定法律援助申請人的經濟能力，是決定應否給予法律援助的兩項基本原則之一。擴大法援署署長的權力，使其可免除提供法律援助的經濟資格限額，將意味當局會純粹以當事人分別展開的訴訟類別為準，把公帑轉而用於協助那些有經濟能力進行私人訴訟的人採取法律行動，而非用以協助那些更需要法律援助服務的人。基於我們為經濟能力有限的人提供法律援助這項基本政策原則，以及我們須就有限資源釐定恰當的優先次序，我們不認為有需要擴大法援署署長的權力，使其可就並非涉及人權事宜的訴訟免除經濟狀況審查上限。

42. 以上述政策為前提，對於事務委員會文件第 10(a)至(d)段所述的各類案件，我們看不到任何足以凌駕一切的理由，顯示應作出例外安排，免除有關申請人的經濟資格上限。根據手頭上的資料，我們知道在英格蘭和威爾斯、加拿大安大略省或澳洲新南威爾斯，所有這類案件都不獲得免除經濟狀況審查。

43. 然而，我們把在事務委員會文件中提及的有關訴訟個案統計數字，以及對現時所涉人士所提供的補救方法，載述於附件一。

IV. 財務資源的評估

(事務委員會文件第 11 至 13 段)

44. 事務委員會建議當局檢討計算法律援助申請人財務資源的各項基礎。當局已就評定法援申請人經濟資格的準則完成五年一次的檢討工作。檢討範圍包括計算可動用收入及可動用資產的方法，以及對第三者財務資源的評估。檢討結果載在另一份向事務委員會匯報的文件中。

V. 法律援助受助人應付的訟費及分擔費用

(事務委員會文件第 14 至 18 段)

45. 事務委員會文件第 14 至 18 段要求當局考慮檢討法律援助計劃下民事案件的分擔費用比率，以及在某些民事案件中豁免受助人承擔分擔費用。

46. 我們的政策是要求獲予法律援助的民事案件受助人付出其擁有的部分資源，以便獲得以公帑資助的服務。如果純粹因為案件的性質而讓經濟比較寬裕的人可免費享有政府資助的法律援助，公帑的運用便有欠妥善。

47. 依據這個前提，當局對事務委員會就分擔費用比率而提出的個別建議，回應如下。

涉及人權問題案件的分擔費用

(事務委員會文件第 14 段)

48. 事務委員會建議當局檢討涉及人權問題的法律程序勝訴人所須承擔的最高費用比率(超過當事人財務資源的六成)。

49. 受助人須繳付的分擔費用是按法援署所評定的受助人財務資源，以及適用的分擔費用率來釐定的。《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》列明適用於不同財務資源組別的分擔費用率。如受助人的財務資源低於普通計劃的經濟資格上限(即 169,700 元)，分擔費用由象徵

式的 1,000 元至佔所評定財務資源的 25%不等。如財務資源超過這個經濟限額，而法援署署長又已行使上文第 40 段所述的酌情決定權免去該限額，則分擔費用率便由 30%至 67%不等。最高分擔費用率 67%只適用於財務資源超過 120 萬元的情況。須予注意的是，當局在考慮過估計訟費後，可能會要求申請人繳付低於最高分擔費用的金額。此外，如結果顯示訟費比受助人所繳付的分擔費用為低，則多付的數額會在案件審結時退還予受助人。

50. 實際運作經驗顯示，沒有需要調整人權問題訴訟勝訴人現行的費用分擔級別表。事實上，在過去五年（即自一九九八年至二零零二年），只有一宗成功的申請是涉及法援署署長行使免去經濟資格限額的酌情權。事務委員會建議豁免人權問題訴訟受助人承擔分擔費用。基於上文第 46 段所述的理由，我們無法同意這項建議。

普通計劃的分擔費用

(事務委員會文件第 15 段)

51. 事務委員會建議當局應檢討普通計劃的 25%最高分擔費用率。事實上，在二零零二年，只有 1%（在 12,747 受助人中只有 96 人）的受助人須按相當於財務資源 25%的最高分擔費用率繳付分擔費用；而約有 82%的受助人是無須繳付任何分擔費用的。因此，似乎並無任何強烈理由調整 25%的最高分擔費用率。

52. 事實上，在《法律援助(評定資源及分擔費用)(修訂)規例》於二零零零年通過後，最高分擔費用率已由過去相當於申請人財務資源 43%的水平，大幅調低至現行的 25%。雖然如此，當局仍會留意須按最高分擔費用率繳付分擔費用的受助人比例，以便研究是否有理據支持須在日後就有關比率作出調整。

輔助計劃的分擔費用

(事務委員會文件第 16 至 18 段)

53. 輔助計劃的分擔費用率於二零零零年七月由 15%調低至 12%。事務委員會建議或可採用比例計算法計算輔助計劃的分擔費用。

54. 當局在五年一次的檢討中也檢討了輔助計劃的分擔費用率。我們會在另一份文件中向事務委員會匯報檢討結果。

55. 至於事務委員會建議豁免某些人士，如工業意外中的傷者或身故工人的遺屬繳付分擔費用，基於上文第 46 段所述理由，我們無法同意。

56. 事務委員會也建議，法援署應在向大律師送交出庭委聘書之前，先向申請人詳細解釋《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》附表 3 第 III 部的規定。

57. 根據《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》第 14 條及附表 3 第 III 部，如申請人勝訴，便須將追討所得賠償的 12% 付予輔助計劃基金。如案件在向大律師送交出庭委聘書前達成和解，分擔費用率便會調低至追討所得賠償的 6%。就審訊前達成和解的案件所定的分擔費用率較低，原因如下：

- (a) 就以在較早階段達成和解的申索來說，從追討所得賠償中扣減的分擔費用比率，若與進行至審訊和判決階段的案件扣減比率一樣，實有欠公平；以及
- (b) 獲予法律援助的原告人就案件達成和解後，如仍須按十足比率繳付分擔費用，則即使和解建議在各方面均屬合理，原告人也可能為此而不願意接受和解安排。

58. 我們贊同事務委員會的看法，認為應讓輔助計劃申請人清楚知悉勝訴後須從所得賠償扣減的分擔費用比率。事實上，作為一項標準程序，法援署職員會在處理根據輔助計劃提出的法律援助申請時，向申請人詳細解釋上述規例。在送交每位輔助計劃成功申請人的通知書中，也會再次提到該項規例。法援署向處理民事案件的律師發出的《指引》第 10.2 段訂明，處理有關案件的律師，也須在向受助人提供任何涉及和解的意見時，提醒受助人有關須按適用比率繳付分擔費用的規定。

VI. 對刑事訴訟的法律援助 (事務委員會文件第 34 段)

59. 事務委員會認為，法援署與法院在法律援助服務的管理方面，存在職責分工雜亂不明的情況，即民事案件的法律援助是根據《法律援助條例》辦理；而刑事案件的法律援助則根據《刑事案件法律援助規則》辦理。

60. 當局留意到事務委員會的意見。據我們所悉，現行安排並無任何實際問題。

VII. 法官給予法律援助和豁免經濟狀況審查及分擔費用的權力範圍，應擴大至適用於涉及監禁刑期甚長的案件
(事務委員會文件第 35(b)段)

61. 事務委員會建議，法官給予法律援助並豁免經濟狀況審查及分擔費用的權力範圍，應擴大至適用於涉及監禁刑期甚長的案件。

62. 儘管法援署署長已拒絕給予法律援助，但根據《刑事案件法律援助規則》第 8(3)及 12(3)條，法官是有權給予法律援助的。然而，如法援署署長基於申請人經濟狀況原因而拒批法律援助，則法官便不能給予法律援助(涉及謀殺、叛逆或使用暴力的海盜行為案件則屬例外)。根據《刑事案件法律援助規則》第 13 條，凡涉及謀殺、叛逆或使用暴力的海盜行為案件，法官是有權給予法律援助並豁免申請人接受經濟狀況審查及分擔費用的。《1992 年刑事罪行(修訂)條例草案》把死刑改為終身監禁。在此以前，這類罪行均可判處死刑。死刑雖已廢除，但這並不影響到法官在這方面的權力，給予這類案件的被告人法律援助，並豁免其接受經濟狀況審查及分擔費用。

63. 評定法律援助申請人的經濟狀況，是當局給予法律援助的兩項基本準則之一。我們認為，豁免經濟狀況審查這個做法在使用上應予嚴格限制，並仍應局限於上述類別罪行。

VIII. 以其他方法解決糾紛的法律援助
(事務委員會文件第 23 至 26 段)

64. 當局注意到，事務委員會就《民事司法制度改革：中期報告及諮詢文件》作出數項建議(見事務委員會文件第 23 至 26 段)。我們會留意民事司法改革工作小組的最後建議，並評估該等建議對法律援助服務的影響。對於事務委員會所提的各項事宜，我們亦有一些初步意見，詳情請參閱下文第 65 至 68 段。

“分割法律協助”

(事務委員會文件第 23 及 24 段)

65. 事務委員會認為，“分割法律協助”的概念(即由私人律師就訴訟不同階段的重點提供專業法律意見及協助)，或許是協助訴訟人親自應訊的一個有用的安排。關於為無律師代表的訴訟人提供協助一事，當局將繼續留意民事司法改革在這方面的進一步發展。另一方面，大家亦應注意到，當值律師服務已獲政府資助開辦法律指導計劃及電話法律諮詢服務。通過法律指導計劃，市民無須接受經濟狀況審查，即可免費獲得法律指導，而電話法律諮詢服務則就日常生活中的法律問題，通過免費電話查詢為市民提供基本的法律資料。

其他解決糾紛計劃

(事務委員會文件第 25 及 26 段)

66. 事務委員會注意到，民事司法制度改革諮詢工作所提出的其中一項建議，是授權法律援助署署長在合適案件中，規定訴訟人採取其他解決糾紛方式，作為給予法律援助的條件。事務委員會建議當局考慮應否為調解提供法律援助。

67. 一俟民事司法制度改革工作小組因應所收到的公眾意見，就報告及有關其他解決糾紛計劃的建議作出定案後，當局便會考慮最佳的未來路向。

68. 司法機構另已推行一項為期三年的家庭調解試驗計劃。計劃的最終評估報告，預計於二零零三年八月發表。我們在考慮這項試驗計劃對提供法律援助服務的影響時，也會研究有關的結論及最終評估報告。我們在現階段不會排除就法律援助個案進行試驗計劃的需要。

IX. 其他關乎法律援助服務運作的事項

69. 當局注意到，事務委員會所提出的其他事項，與法律援助服務的詳細運作更有關連。這包括法律援助署署長行使權力，免除對收回財產作出第一押記所孳生的利息；受助人應得款項所孳生利息的支付問題；法律援助署署長代受助被告人或答辯人繳付訟費；就法律援助署署長的決定提出上訴；法律援助署署長應付予大律師及律師的費用及訟費；以及法律援助的顧客服務。附件二載述法律援助署署長就這些事宜的回應。

政務司司長辦公室
行政署
二零零三年六月

在事務委員會文件中第十段所提及的訴訟的個案統計數字

對現時所涉人士所提供的補救方法

- (a) 僱員就勞資審裁處的判決提出的上訴；以及公司清盤案中所涉僱員
(事務委員會文件第 10(a)及(c)段)

就針對勞資審裁處判決而提出的上訴而言，在二零零二年提出的 97 宗法律援助申請中，只有 13 宗因經濟狀況理由而遭拒絕。

2. 關於僱主破產訴訟案件，如任何一名僱員針對僱主提出清盤或破產申請，則涉案的其他僱員，不論是否獲得法律援助，都可向破產欠薪保障基金申請特惠款項，並在清盤或破產令作出時，向破產管理署署長提交債權證明表。二零零二年一月至十一月期間，共有 1 414 宗法律援助申請以提起清盤或破產法律程序，藉以追討欠薪及僱主破產時應付予僱員的相關僱傭福利，在這些申請中，只有 37 個申請人的經濟能力超逾上限。

- (b) 涉及《基本法》、《個人資料(私隱)條例》及反歧視法例的訴訟
(事務委員會文件第 10(b)段)

3. 就涉及《個人資料(私隱)條例》的案件而言，感到受屈的人(即資料當事人)可向個人資料私隱專員提出投訴。私隱專員會就投訴進行調查，如查悉有違反《個人資料(私隱)條例》的行為，便會發出執行通知。如有違反執行通知的情況，私隱專員可把案件轉交刑事檢控專員處理，以研究應否展開刑事法律程序。在二零零一至零二年度，私隱專員公署共收到 888 宗投訴，及發出八次執行通知。

4. 至於涉及《性別歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》及《殘疾歧視條例》的案件，平等機會委員會可協助爭議各方進行調解。遇有調解不成功的情況，若個案帶出原則問題，而平等機會委員會認為協助感到受屈的人提起法律程序是有利於司法公正的，當可如此行事。謹告各委員，在二零零二年，只有兩宗法律援助申請是關於《性別歧視條例》，六宗關於《殘疾歧視條例》而沒有任何申請是關於《家庭崗位歧視條例》。這些申請中，沒有一宗是因為不能通過經濟資格審查而遭拒絕。

5 就涉及《基本法》的案件而言，其情況與涉及《個人資料(私隱)條例》及歸入上述各項反歧視條例的法律程序一樣。針對違反《基本法》的情況而擬進行的法律程序如涉及違反《香港人權法案條例》或以抵觸《公民權利和政治權利國際公約》中適用於香港的規定為其中

爭論點，法援署署長已獲授權行使酌情決定權，可免除經濟資格限額。

(c) 涉及工業意外傷亡者的案件
(事務委員會文件第 10(d)段)

6. 關於僱員補償案件，在二零零二年根據普通計劃提交的 1 708 宗法律援助申請中，只有 123 宗(7%)因經濟狀況理由而遭拒絕。如發現申請人的經濟能力超逾普通計劃的資格限額但卻符合輔助計劃的經濟資格，有關人員便會建議申請人申請輔助計劃。二零零二年年內共接獲 60 宗輔助計劃申請，其中 56 宗是從普通計劃轉過來的。沒有一宗輔助計劃申請是因經濟狀況理由而遭拒絕的。

關於法律援助服務運作事宜的回應

法援署的運作事宜

法援署署長第一押記所孳生的利息 (事務委員會文件第 19 及 20 段)

法援署署長可酌情決定免除就收回的財產所作第一押記孳生的利息。事務委員會建議當局檢討法援署署長如何行使酌情權。

2. 根據《法律援助條例》第 18A 條的規定，在獲提供法律援助的訴訟中，任何為受助人收回或保留的財產，法援署署長享有第一押記的權利。不過，在訴訟中收回或保留的財產如須用作受助人或其受養人的居所，而法援署署長亦同意押後執行第一押記(例如出售有關財產)，則法援署署長的第一押記才會孳生利息。在這情況下，受助人須繳付以單利計算的利息，而有關利息將自押記首次註冊之日起以每年 10% 的息率孳生。隨着《法律援助(修訂)條例草案》在二零零零年七月獲通過成為法例，法援署署長如信納孳生的利息會對受助人造成嚴重困難，或在有關情況下免除或減收上述利息是公平合理的做法，則法援署署長可酌情決定免除或減收有關利息。

3. 二零零零年七月至二零零三年四月十五日，法援署署長在 117 宗個案中押後對收回或保留的財產執行第一押記，其中有 104 宗個案由法援署署長行使酌情權局部免除應付利息，另有三宗個案獲完全免除應付利息。上述統計數字應可充分證明，如有足夠理據，法援署署長是會行使酌情決定權的。

受助人應得款項所孳生的利息 (事務委員會文件第 21 段)

4. 事務委員會文件第 21 段請當局考慮是否須將受助人應得款項所孳生的利息付予受助人。根據《法律援助條例》第 19C 條，代受助人付予法援署署長的一切款項所衍生的利息，均屬政府一般收入。這項安排是在一九九一年基於下述理據引入的：

- (a) 受助人已因獲資助進行訴訟而受惠。將利息當作政府收入，只不過是政府為受助人提供服務後所得的小額回報；
- (b) 在訴訟過程中，政府經常須替受助人墊支相當數額的款項，這等於免息貸款予受助人。政府沒有理由須就法援署署長代受助人保管的款項支付利息；

- (c) 法援署每年要處理各受助人逾 30,000 個戶口(一九九一年的數目為 15,000 個)。如要計算並支付數額較小的利息，所涉及的工作量既與利息金額不相稱，也非法援署的現有資源所能負荷。

5. 在檢討有關條文時，我們應首先從適當的角度分析這個情況。法援署署長代受助人收取款項後，會立即把收到的款項盡可能發放給受助人。法援署署長只會保留一筆款項，作為受助人依據法援署署長的第一押記而須付還法援署的預計訟費。訟費款額一經確定，法援署便會向受助人發放保留款項中尚有的餘額。

6. 根據在二零零二至零三年度審結的 1 732 宗賠償申索個案的統計數字，在涉及中期付款的共 1 224 宗個案中，大概 90%(即 1 064 宗)的受助人在平均約 25 天內獲法援署發放 60%的賠償款項。至於由法援署保管的賠償款項餘額，則待與訟雙方協商及 / 或法庭評定訟費，以及收到對方繳付的議定或評定訟費後，用作支付法援署所招致訟費的任何不足之數。就以上述 1 732 宗個案而言，逾 96%(即 1 660 宗)的受助人在法援署收到對方的訟費後平均一個半月內(即法援署收到賠償款項後約四個半月)獲發賠償款項餘額。

7. 在考慮應否作出安排，把代受助人付予法援署署長的款項所孳生的利息發放給受助人時，我們要研究法援署實施各項必須安排而受到的影響、所需的額外資源，以及實施這些安排的成本效益。

8. 收回賠償的受助人已在法律援助計劃下因獲資助進行訴訟而受惠。在訴訟過程中，政府替受助人墊支了相當數額的款項，這等於免息貸款予受助人。在這種情況下，將小額利息當作政府收入，並非沒有道理。

9. 另一方面，為了計算應支付的利息並向受助人支付應得利息，法援署須以現有的人力資源承擔所涉及的額外工作。此外，法援署也要建立一套電腦系統，以收錄資料，方便計算利息。這套系統的建立和運作所涉及的非經常及經常費用尚待確定。

10. 在考慮是否值得實施向受助人支付利息的建議時，我們必須平衡政府為此所招致的額外開支和受助人因而得到的好處。現有的理據仍未足以支持我們在目前的情況下實施建議。

法援署署長代受助被告人或答辯人繳付訟費
(事務委員會文件第 22 段)

11. 事務委員會文件第 22 段提到一名上訴法庭法官就 Common Luck Investment Ltd. 控訴法援署署長一案(CACV 375/2001)的觀察所得，指出不獲法援但獲勝訴的原告人，因《法律援助條例》第 16C(1)(b)(ii)條的規定而不能向法援署署長或獲提供法援的被告人收回訟費，這情況可能對原告人帶來不公。

12. 須予指出的是，上述第 16(C)(1)(b)(ii)條只在受助人是法律程序中的被告人或答辯人時才適用，目的是為獲法援的被告人及法律援助經費提供保障，以免承擔的訟費超出被告人所需繳交分擔費用的款額。

13. 有關條文所依據的理由，是原告人須自行決定是否對一個經濟拮据，無力繳付訟費的人展開法律程序。這項理據亦為上訴法庭和終審法院接受。若原告人選擇展開法律程序，即使他最終勝訴，也很可能無法向被告人收回訟費。因此，他的處境實不應因為被告人獲得法律援助而轉佳，以致他的訟費由公帑支付。

14. 上訴法庭法官認為，遇有原告人迫不得已，必須提起訴訟以擺脫針對其權利或利益而提出的無理申索，則在這種情況下，便會出現不公平的地方。不過，就上述個案而言，被告人的申索基本上不能說是無理的，因為被告人的申索在原訟法庭和上訴法庭均獲勝訴。由於所有法律援助申請均須經過案情審查，被告人獲批法律援助，正好顯示他是有合理原因就原告人的聲稱提出辯解。

15. 其次，這宗案件的情況相當特別，此外，被告人無能力繳付訟費而原告人仍迫不得已提出訴訟，這種情況也是罕見的。案中原告人和被告人均向對方提出申索。假如原告一方在原審時作出陳詞的話，此案的原告人或已被選擇作為法律程序中的被告人。

16. 總括而言，所謂“不公平的地方”純屬幻像，並不存在。該注意的是，上訴法庭法官雖然曾表關注，但上訴法庭和終審法院均維持這項載述於第 16C(1)(b)(ii)條的規定。

法律援助申請
(事務委員會文件第 27 段)

17. 事務委員會文件第 27 段要求當局考慮充分引用《法律援助條例》第 9(d)條。處理法律援助申請是法援署的核心職務。法援署署長廣泛援用《法律援助條例》第 9(d)條，向法律執業者及其他專家(包

括醫生)徵詢所需意見，以協助處理申請。根據第 9(d)條徵詢法律意見的個案為：

- (a) 執法機構人員進行襲擊而導致的申索案件，以及針對公共主管當局的司法覆核程序。若有已決判例或大律師曾就類似事項給予意見，則無須進行諮詢；以及
- (b) 涉及複雜事實及法律爭論點的法援申請。

18. 在二零零二年至零三年度，法援署曾 91 次根據《法律援助條例》第 9(d)條徵詢大律師的意見並為此支付費用。

針對法援署署長決定提出的上訴
(事務委員會文件第 29 至 31 段)

19. 就處理針對法援署署長拒絕給予法律援助的決定而提出上訴的機制而言，第 29 段要求當局進一步提高該上訴處理機制的透明度。法援署於二零零零年與法律援助服務局及司法機構進行磋商，檢討了《法律援助條例》(第 91 章)第 26 條內有關處理法律援助上訴的程序。發予申請人的拒絕通知書除告知申請人有關法援署署長的決定，以及申請人提出上訴的權利和程序外，已加入拒絕申請的詳細理由。法律援助申請人提出上訴後，法援署便會在有關的上訴聆訊舉行前，將一份書面拒絕理由提交司法常務官，並送交上訴人。

20. 事實上，法援署除了向申請被拒的人解釋就法援署署長的決定而提出上訴的程序外，也會協助那些決定上訴的人填寫上訴通知書以呈交司法常務官。法援署廣為派發的各類資料小冊子均載有該等資料。

21. 審理上訴的司法常務官可作出他認為適宜的指示，包括向法援署署長索取進一步資料，或要求法援署署長重新考慮某些事項。如採取上述做法，司法常務官會定出下次聆訊日期，或規定在某一日期前恢復處理上訴，或僅將聆訊無限期押後(即沒有定出日期)。一俟司法常務官取得所要求的資料或有關申請已予重新考慮(視乎情況而定)，法援署署長便會重新安排上訴聆訊日期，聆訊無論如何會在司法常務官指定的限期前進行。

22. 法援署有一套“依期再行提出案件”的制度，確保上訴會及時獲得重新處理，以免在某些情況下損害法律援助上訴人的利益，例如當法律援助申請人的申索時效將逾，或者法院已就該宗申請法律援助的訴訟定出聆訊日期。

23. 事務委員會文件第 30 段提出，刑事案件上訴人如申請法律援助被拒，便可能難以繼續進行上訴。根據《刑事案件法律援助規則》第 12(3)條的規定，如處理上訴的法院認為上訴人應獲提供法律援助，則

儘管法援署署長已拒絕上訴人的法律援助申請，法院仍可行使酌情決定權，主動或在上訴人親自或以書面提出申請時給予法律援助。

24. 如要就刑事定罪提出上訴，上訴人只須填妥一份簡單的上訴通知書送交法庭存檔。如上訴人正被拘押，懲教署人員會協助上訴人填寫上訴通知書並送交法庭存檔。

25. 法院接獲針對定罪／判刑的上訴通知書時，若上訴人並無法律代表(如申請法律援助被拒)或案件有疑問，法院會按照慣常做法，定下過堂日期以會見上訴人，從而確定有關情況，並就日後的工作方向作出指示。法院可在過堂聆訊中，根據規則第 12(3)條酌情發出上訴援助證書。

付予大律師及律師的費用及訟費 (事務委員會文件第 32 至 33 段)

26. 事務委員會文件第 32 至 33 段提到曾有大律師的費用經按《法律援助(費用計算)規例》評定後不獲批准的情況，並要求當局檢討相關規定使其更為清楚明確。《法律援助(費用計算)規例》第 4 條清楚規定，法援署署長付予代表受助人行事的大律師的費用須經評定。此外，規例中也有條文訂明，若經評定的費用不獲批准或遭削減，外委律師必須立即通知大律師；而倘若大律師對訟費評定官所作的決定感到不滿，亦可要求進行覆核。

27. 我們認為有關條文並無含糊之處。法援署已修訂指引，提醒外委律師履行有關規例所訂明的責任。此外，法援署亦在指引中提醒外委律師在訟費評定時應盡力確保大律師能就他為受助人已處理了的工作，收取適當的費用，因為若付款一方或訟費評定官提出反對或質疑，負責進行案件程序的外委律師會較法援署署長更能有力地支持大律師收取的費用是適當的。

28. 法援署表示，有關大律師因處理了原應由發出指示的律師執行的工作以致大律師費用遭完全否決的情況，應屬罕有。根據法援署人員的經驗，常有訟費評定官批准大律師就其所處理的工作（儘管有關工作應由律師執行）收取費用，並在評定律師收取的費用時，減去其就同一項工作收取的費用，或批准整筆或部分大律師費用轉作一般訟費，而這筆訟費將可能由有關受助人或法律援助基金支付。

對刑事訴訟的法律援助 (事務委員會文件第 35 段)

29. 事務委員會第 35 段提出數項關乎刑事法律援助的問題，供當局考慮。

指派資深大律師代表刑事案件中的受助人
(事務委員會文件第 35(a)段)

30. 事務委員會建議，法援署應指派資深大律師代表刑事案件中的受助人。法援署通常指派有超過十年經驗的大律師，在高等法院舉行的上訴聆訊及審訊中代表受助人。法援署一般只會考慮並委派資深大律師在上訴案件代表受助人；偶爾遇上案情特別困難或複雜的審訊，法援署也會考慮及指派資深大律師辦理。法援署就某宗案件考慮應否指派資深大律師代表法援受助人時，代表控方出庭的大律師是資深大律師與否只是其中一項考慮因素，但非決定性因素。

預先商定費用

(事務委員會文件第 35(c)段)

31. 事務委員會提出，如一宗案件在審結或聆訊告終時經法官核證屬異常費時或異常複雜，則由司法機構按照《刑事案件法律援助規則》第 21(2)條參與評估應付予外委律師的費用，是不恰當的。須予指出的是，所有應付予大律師和律師的費用，是由法援署而非司法機構在審訊或上訴完結後，按照《刑事案件法律援助規則》(第 221 章)第 21 條訂明的費用或比率而評定的。如法官認為在其席前審訊的案件或聆訊的上訴異常費時或異常複雜或兩種情況均存在，並在案件或上訴完結而外委律師提出申請時就此作出核證，須付予外委律師的費用便可按比例增加。加幅由法援署按照第 21(2)、(3)及(5)條的規定釐定。

32. 按照目前的規則，律師費應由法援署根據律師所做的實際和合理工作來釐定。因此，要在工作尚未實際完成而其複雜程度尚未妥為評估前就商定有關費用，是既不可能也不切實際的。此外，在審訊或上訴聆訊展開前，也無法得知法官會否核證有關案件屬異常費時或異常複雜。在過去，法援署很少遇到關於費用評定的爭議；至於由法官核證屬異常費時或異常複雜的案件，大約佔每年刑事法律援助個案總數的 3%。如果要在事前與個別律師商定費用，不但會增加行政負擔，指派律師的工作也會淪為討價還價的行為，令人以為當局重視律師的利益多於受助人。另一方面，我們無法得知律師會否在事後以審訊或上訴過程出現未能預見的困難或意料之外的事件為理由，而索取較高的費用。法援署因此認為，更改現時的規則以容許與個別外委律師事先商定費用，並無可取之處。

其他事項

33. 事務委員會文件第 36 段載述不同組織就法律援助服務的運作而提出的一些建議。我們對有關建議的回應如下：

(a) 更具透明度和更方便市民的法律援助服務
(事務委員會文件第 36(a)段)

34. 法援署對提高法律援助程序的透明度甚為重視，並出版了一些資料性的小冊子和通訊，好讓市民對獲得法律援助服務的資格、申請手續、訟費和分擔費用、委派和更改律師、上訴制度及顧客服務標準(包含法援署就處理申請和付款的時間所作的服務承諾)等有所了解；此外又編製了一些與法律援助服務相關的問答資料。市民也可從法援署的熱線和網站取得這些資料。

(b) 現行機制對監察法援署律師及私人執業律師所提供服務的成效
(事務委員會文件第 36(b)段)

35. 法援署於一九九八年成立部門工作小組，檢討外判案件的監察工作，並提出多項建議以加緊監察外判案件。經與法律援助服務局商議後，法援署已實施各項短期措施及部分中期措施。法援署會繼續研究採取進一步措施，加強外判案件的監察工作。法援署已設立一個表現評核制度，把有關外委律師操守或表現欠佳的報告提交該署的監察委員會，讓委員會就適宜採取的行動提供意見，包括把有關律師的姓名列入工作表現及行為操守欠佳記錄冊或把其名字從法律援助律師名冊內剔除。委員會由法援署署長擔任主席，成員包括各有關組別的主管，以及一名來自廉政公署轄下防止貪污處的代表。

36. 法援署也已制定一套機制，就不同階段的法援服務，向法援申請人及受助人收集意見。在政府效率促進組及一間管理顧問公司的協助下，這套收集客戶意見的機制及有關問卷最近已予檢討並修訂。

37. 新機制和問卷可讓法援署更全面了解申請人及受助人對該署及外委律師服務水平和質素的意見。

(c) 以申請人為本的法律援助服務
(事務委員會文件第 36(c)段)

38. 為使服務更能針對顧客需要，法援署於二零零零年三月在各組分別成立了顧客服務小組及委任顧客服務經理和顧客服務主任，以加強該署的顧客服務。前線人員和管理層定期召開會議，以找出可予改善的地方。此外，法援署也通過工作坊、講座和研討會，為所有前線人員提供培訓，加強處理顧客方面的技巧。在二零零二年，法援署編製了一本顧客服務手冊，為署內人員提供指引；並向所有使用法律援助服務的人士派發載述法援署顧客服務標準的小冊子，以加強他們對法援署運作情況的了解。顧客服務經理和顧客服務主任也定期舉行投訴個案研討會。

39. 自一九九七年起，法援署推出一站式服務，與申請人定下約見時間，前來法援署辦事處同時進行經濟狀況審查和案情審查。法援署已定下程序，確保須即時採取行動的法援申請，例如快將開審的案件或涉及強制令的案件，都會在收到申請後即予處理。

40. 倘獲法律援助申請人同意及出席約見者承諾保密，法援署會容許家人或社會工作者陪同申請人會見該署職員，但他們不得干擾法援署人員恰當履行向申請人錄取口供和蒐集資料的職責。

41. 法援署已與當值律師計劃、大律師公會的免費法律輔導服務，以及其他非政府機構建立完善的網絡，確保需予協助的人能得到恰當和合適的協助。

(d) 為法援署職員提供普通話培訓
(事務委員會文件第 36(d)段)

42. 直至二零零三年四月底法援署 460 名前線職員中，有 244 名曾上普通話課，另有 178 名獲發與工作有關的自學普通話教材作為培訓資料。從二零零三年二月開始，法援署為所有前線職員，特別是那些處理法援申請的職員推出一整套特別設計的培訓計劃，除派發自學小冊子和錄音帶外，更在午膳時間開辦導修課，藉以加強前線職員與操普通話申請人溝通的能力。從二零零三年三月起，已有 38 名前線職員參加在午膳時間舉行的普通話導修課程。