

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2646/01-02(01)號文件

立法會司法及法律事務委員會

提供法律援助服務事宜

須予檢討事項一覽表

現行法律援助制度 —— 現時是進行檢討的適當時機

法律援助是由法律援助署(“法援署”)根據普通法律援助計劃(“普通計劃”)及法律援助輔助計劃(“輔助計劃”)提供。《法律援助條例》(“法援條例”)最初於1967年制定,“為給予財力有限的人民事訴訟法律援助作出規定。”輔助計劃是一項自資計劃,於1984年成立,為財務資源超逾普通計劃所訂上限的“夾心階層”在若干訴訟中提供法律援助。

2. 其後,香港的社會經濟環境及市民的需求均有所提高。《香港人權法案條例》於1992年生效,而規管所有基本權利的《基本法》則於1997年生效。訴訟的程序及訴費已達至不單“財力有限的人”,甚至連大多數的普通市民亦無能力將糾紛訴諸法院尋求公道的程度。此外,當局亦應考慮改革法律援助計劃,以配合進行中的民事司法制度改革。對法援條例的零碎更新已不足夠,現時是全面檢討的時候。

3. **政府當局應**就現行法律援助制度的目標,以及該制度是否足夠、有效作全面檢討,以期能更有效協助除藉法律援助外便沒有其他方法可行使法律權利的人獲得法律服務。

4. 進行檢討時, **政府當局應**解決議員所提出有關以下範疇的具體事項 ——

- (a) 法律援助的範圍;
- (b) 法律援助計劃的經濟資格限額;
- (c) 法律援助署署長(“法援署署長”)酌情豁免財務資源審查的權力;
- (d) 財務資源的評估;
- (e) 訟費及分擔法律援助的費用;

- (f) 以其他方法解決糾紛的法律援助；
- (g) 法律援助申請；
- (h) 針對法援署署長決定提出的上訴；
- (i) 付予大律師及律師的費用及訟費；
- (j) 對刑事訴訟的法律援助；及
- (k) 其他事項。

法律援助的範圍

誹謗訴訟

5. **政府當局應**考慮是否為誹謗訴訟提供法律援助，尤其對涉及言論自由的案件。當局亦應對值得批予法律援助的案件提供法律援助，而無須經過財務資源審查。委員察悉，香港有很多誹謗訴訟均非涉及公司，而是涉及如專欄作家或記者等財力可能有限，無能力私自進行訴訟的人。

其他訴訟

6. **政府當局應**考慮應否擴闊法律援助的範圍，以涵蓋下列法律援助計劃並未包括的訴訟 ——

- (a) 有限公司與其股東間的糾紛；
- (b) 有關合夥關係的糾紛；
- (c) 涉及證券衍生工具、貨幣期貨及其他期貨合約的錢債申索；
- (d) 有關立法會及區議會選舉的選舉呈請；及
- (e) 與破產及清盤等有關的無爭議案件；
- (f) 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；
- (g) 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》有關的案件等；及

- (h) 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。

政府當局應研究可否擴闊輔助計劃的範圍或成立其他自資法律援助計劃，以處理部分上述訴訟。委員察悉，以自資形式運作的輔助計劃，目前有盈餘。

法律援助計劃的經濟資格限額

民事案件

7. 有關民事訴訟的法律援助，乃根據法援條例透過普通計劃及輔助計劃提供。普通計劃的經濟資格上限為169,700元。對於涉及人身傷害及專業疏忽的案件，申請人的財務資源若超過169,700元但又未高於471,600元，可循輔助計劃申請法律援助。委員認為該兩計劃的上限太低。

8. 因應法律援助的目標，尤其是輔助計劃的目標，**政府當局應**全面檢討評估申請人財務資源所採用的依據及準則，以及普通計劃和輔助計劃所訂的經濟資格上限。

刑事案件

9. **政府當局應**檢討刑事案件法律援助的經濟資格上限，以期將之調高。鑒於刑事罪行與民事罪行之間的差異，或不宜對該兩類案件採用同一財務資源準則。

法援署署長酌情免除財務資源審查的權力

10. 法援署署長可根據法援條例第5AA條，在一項違反《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為其中爭論點的法律程序中，免除財務資源審查的上限。**政府當局應**考慮應否授權法援署署長在下列訴訟中行使相同的酌情權——

(a) 僱主就勞資審裁處的判決提出的上訴中所涉僱員

這類訴訟涉及僱員申請法律援助，以期在僱主就勞資審裁處的判決向原訟法庭提出的上訴中提出抗辯。如僱主獲准提出上訴，僱員即使已獲勞資審裁處裁定勝訴，但卻可能由於懼怕負擔不起上訴程序的訟費，而不敢繼續提出申索。

(b) 涉及《基本法》、《個人資料(私隱)條例》及反歧視法例的訴訟

牽涉違反《基本法》、《個人資料(私隱)條例》或反歧視法例的案件通常有重大廣泛或關乎公眾的重要性，且影響深遠。

(c) 公司清盤案中所涉僱員

對於申請法律援助以期在僱主清盤案中追討其應得賠償的僱員，無須通過財務資源審查便向其提供法律援助或屬合理。當局可將此事項與《破產欠薪保障條例》的紓緩機制(例如有關僱員申請要求僱主清盤的規定)一併檢討。

(d) 涉及工業意外傷亡者的案件

有理據支持應免除對工業意外中的傷者或身故工人的家人的經濟狀況審查而直接向其發出法律援助，協助他們追討僱員補償。

財務資源的評估

11. 現行計算受助人財務資源的方法，是以其每月可動用收入乘以12再加上可動用資產。**政府當局應**檢討計算財務資源的基礎，尤其要注意下列各點——

- (a) 計算申請人的可動用收入時應考慮到收入喪失或未來收入減少等因素。假定申請人未來12個月會有固定收入，並不合理；
- (b) 計算可動用收入及可動用資產時，不應將借款或銀行存款計算在內；及
- (c) 評估申請人的財務資源時，不應將其獲得的意外保險賠償金視作資產處理。

12. **政府當局應**在計算普通計劃申請人的可動用收入時，考慮以住戶每月開支中位數，而非“住戶開支第35個百分值”作為申請人的個人開支豁免指標的建議。政府當局曾表示，自2001年7月採用“住戶開支第35個百分值”為基準後，全港符合法律援助經濟資格的家庭已由48%增至58%，但委員認為這並非不予實行上述建議的充份理據。

《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》的規定

13. **政府當局應**檢討《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》的下列條文——

(a) 第6條——以代表或受信人身分提出申請

此條文訂明，在評定以代表或受信人身分提出申請的人的經濟能力時，須考慮可能因有關法律程序的結果而受惠的任何人的財務資源。此規定有欠公允，應予檢討。

(b) 第 7(1)條 —— 配偶的資源

有關在評估法律援助申請人的經濟資格時，須將其配偶的資源視為該申請人的資源的規定應予檢討。根據一般的訴訟規則，“丈夫”及“妻子”乃視為不同的獨立個體。

(c) 第 8 條 —— 屬幼年人的申請人的資源

委員察悉，審計署署長第三十七號報告書關於提供法律援助服務的事宜一章中，曾提述一宗涉及幼年申請人的個案。該個案顯示公帑會用以提供法律援助給父母富裕、願意並且能夠私自負擔訟費的幼年人此不合常理現象。評估幼年申請人財務資源的方法應予檢討，以期消除此不合理現象。

訟費及分擔費用

涉及人權問題案件的分擔費用

14. 《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》附表3第I部訂明，在涉及違反《香港人權法案條例》或抵觸《公民權利和政治權利國際公約》的法律程序中，受助人須承擔的分擔費用。**政府當局應**考慮 ——

- (a) 檢討該等法律程序中勝訴人的最高分擔費用比率(超過當事人財務資源的六成)；或
- (b) 豁免受助人承擔分擔費用。動用公帑為涉及基本原則並具有重大公眾利益的案件提供法律援助或屬合理。

普通計劃的分擔費用

15. 受助人的財務資源如超過144,000元但又不高於169,700元，須繳付最高25%的分擔費用。由於普通計劃的經濟資格上限偏低，大部分受助人須繳付最高限額的分擔費用。**政府當局應**檢討此最高分擔費用比率。

輔助計劃的分擔費用

16. 輔助計劃的分擔費用比率自2000年7月起已由15%減至12%。委員認為按比例計算法而非一律12%的比率計算分擔費用的優點是較具彈性。**政府當局應**從新案件掌握到更多數據時，檢討新分擔費用比率對輔助計劃基金的影響，以決定應否採用比例計算法。

17. **政府當局應**考慮應否豁免若干類別的受助人，例如工業意外中的傷者或身故工人的遺屬繳付輔助計劃所訂的分擔費用。

18. 根據《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》附表3第III部，凡申索進展至判決階段，分擔費用比率為12%。凡申索在向大律師送交

在正審中出庭的委聘書之前達致和解，比率則降至6%。**政府當局應**檢討是否須採取適當步驟，確保在向大律師送交在正審中出庭的委聘書之前，能向申請人詳加解釋有關規定，以協助申請人作出對其最有利的決定。

法援署署長第一押記所孳生的利息

19. 法援條例第18A(3B)(b)條規定，法援署署長對收回或保留的財產所作第一押記，須以每年10%的息率或訂明息率計算孳生利息。雖然第18A(3B)(c)條訂明，法援署署長可酌情完全免收或減免部分所須繳付的有關利息，但據報法援署署長甚少行使該酌情權。

20. **政府當局應**檢討有關情況，以減輕有真正困難，尤其是有合理理據未能出售物業的受助人的負擔。

受助人應得款項所孳生的利息

21. 法援條例第19A條規定，受助人可獲付的所有款項，在受助人獲付有關款項前，須先付予法援署署長。**政府當局應**考慮是否須付予受助人由法援署署長保管的有關款項所孳生的利息。

法援署署長代受助被告人或答辯人繳付訟費

22. 一名上訴法庭法官最近在裁定一宗案件時表示，根據現行法例規定(法援條例第16C(1)(b)(ii)條)，法援署署長或受助人均無須繳付訟費，此規定對沒有接受法律援助的勝訴一方不公平。**政府當局應**檢討有關條文。

以其他方法解決糾紛的法律援助

“分割法律協助”

23. 有關“分割法律協助”此概念，即由私人律師就訴訟重點提供專業法律意見及協助(並收取有關費用)，以助訴訟人親自應訊的做法，在2001年11月29日發表的民事司法制度改革：中期報告及諮詢文件中已作重點提述。民事司法制度改革工作小組期望，在持續進行的法律援助範圍檢討中，當局須注意有愈來愈多訴訟人無律師代表的趨勢，深入考慮在申索具高勝訴機會的情況下為此類訴訟人提供較廣泛的公帑資助。法律援助亦應視為“分割法律協助”的經費來源之一。

24. 委員認為，如不能以公帑資助的法律援助為訴訟人提供代表律師代為出席所有法律程序，“分割法律協助”或許是協助訴訟人親自應訊的有效方法。對訴訟人而言，能在訴訟的最初階段獲得專業法律意見尤為重要，這樣可讓其清楚明瞭本身處境，有能力決定繼續訴訟是否對其最為有利。**政府當局應**考慮應否改革法律援助制度，以便提供“分割法律協助”。

其他解決糾紛計劃

25. 一如民事司法制度改革：中期報告及諮詢文件所提及，在合適的案件中，可以其他方式解決糾紛代替或輔助民事訴訟。諮詢報告曾研究多個海外司法管轄區所採取的不同方法，以決定法院應否強制訴訟各方以其他方式解決糾紛及強制的程度，並對此提出多項建議，供諮詢公眾。建議之一，是立法授權法律援助署署長在合適案件中，規定訴訟人採取其他方式解決糾紛，作為給予法律援助的條件。法律援助署署長可憑此權力首先規定法律援助只限用於調解，或憑此權力規定訴訟人參與調解，作為給予法律援助以資助之後任何訴訟程序的條件。

26. 根據法律援助條例附表2第I部，民事法律程序如在提出法院法律程序之前進行的商討(包括調解)，可獲給予法律援助。由於此規定表示只有在訴訟程序中的調解才獲給予法律援助，**政府當局應**考慮是否須修訂法律援助條例，訂明可為調解提供法律援助。

法律援助申請

27. 法律援助條例第9(d)條賦權法律援助署署長將法律援助的申請轉交大律師，由其調查有關事實，並就該等事實作出報告，或就該等事實或該項申請所引起的任何法律問題提供意見。**政府當局應**考慮法律援助署署長應否充分引用該條文，而不應只就棘手的案件及需要獨立法律意見的案件，才引用該條文。

28. **政府當局應**檢討法律援助署應否對一些法律援助受助人採取較堅定的立場，以防止制度遭到濫用。

針對法律援助署署長決定的上訴

29. 對於處理針對法律援助署署長拒絕給予法律援助的決定所提出上訴的機制，委員認為須進一步提高機制的透明度。舉例說，政府當局應考慮是否須擬訂實務守則，詳細列明上訴的程序，並將守則公開。該守則亦須對高等法院司法常務官索取某宗針對法律援助署署長決定的上訴的資料，或司法常務官要求法律援助署署長重新考慮某宗申請等情況，訂明法律援助署署長須作出回應的期限。

30. 據報道，現時大部分刑事上訴案件的法律援助申請均遭法律援助署署長拒絕，令申請人極難再作出法律追索。雖然《刑事案件法律援助規則》第12(3)條規定，儘管法律援助署署長已拒絕提供法律援助，法官或上訴法庭仍可發出上訴援助證書，但申請人得不到法律援助，便不大可能會自行支付訟費再提出上訴。

31. **政府當局應**研究上述事項，以期制訂更有效的上訴機制。

付予大律師及律師的費用及訟費

32. 據報道，曾有若干由律師按法援署署長指示轉介，有關事項涉及經評定後不獲准款額的案件，接手辦理的大律師無法就其工作收回費用。根據《法律援助(費用計算)規例》第4條，須付予代受助人行事的大律師的費用，為經評定後獲准的款額；如無作出評定，則由法援署署長訂定，但不得超過署長認為假若作出評定便會獲准的款額。

33. **政府當局應**檢討有關條文，以期進一步澄清有關規定。

對刑事訴訟的法律援助

34. 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。目前，當局是根據法援條例就民事案件給予法律援助，而刑事案件的法律援助則根據《刑事訴訟程序條例》(第221章)下的《刑事案件法律援助規則》辦理。**政府當局應**檢討目前的安排。

35. **政府當局應**考慮下列建議——

- (a) 法援署應作出指示，由首席大律師代表刑事案件中的受助人，因為在此類案件中，代表與訟另一方的律政司往往指派資深大律師負責案件，或委聘資深大律師辦理案件；
- (b) 根據《刑事案件法律援助規則》第13條的規定，申請人若涉及謀殺、叛逆或使用暴力的海盜行為，並遭法援署署長拒絕給予法律援助，他可向法官申請法律援助，並豁免接受入息審查及分擔費用。法官此一權力的範圍，應擴大至適用於涉及監禁刑期甚長的案件，例如控以販運大量危險藥物或持械搶劫罪行的案件；及
- (c) 根據《刑事案件法律援助規則》第21(2)條的規定，若主審法官認為案件異常費時或異常複雜，他可核證情況如此，而增加須付予根據法律援助證書所指派的律師或大律師的費用。由司法機構負責評估費用並不恰當。現行制度引起許多問題，故須對制度作出基本的改變。有建議指雙方應預先商定費用，此一做法獲律政司等使用公帑的機關所採納；

其他事項

36. **政府當局應**考慮事務委員會從各關注組織蒐集所得的下列建議——

- (a) 法律援助服務的申請程序應更具透明度和更方便市民。法援署應印發傳單／小冊子，載列各種有關資料，例如申請法律

援助服務的資格、申請程序、費用及分擔費用、選擇及更改律師的制度、上訴制度、服務約章、其他有關服務(例如調解及輔導)，以及一些常見問題的答案；

- (b) 應透過收集受助人的意見等方法，改善現行機制在監察法援署律師提供的服務，以及指派私人執業律師提供的服務方面的成效；
- (c) 法律援助服務的提供應以申請人為本。舉例而言，申請人應獲明確告知，他們可得到何種服務，以及他們就有關個案須分擔的法律援助費用；應採取何種措施以保障申請人的私隱及保密權利；如申請人同意，應容許社會工作者及／或其家人一起與法援署的職員會面；而法援署應加強與提供社會服務的機構的聯繫，以便向有需要的受助人，提供其他類別的支援服務；及
- (d) 法援署的職員應接受普通話的培訓，以便能更有效與來自內地的申請人溝通。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年7月26日