

二零一七年七月十八日
討論文件

立法會司法及法律事務委員會

防止香港法律援助制度被不當使用的措施和 委派律師處理法律援助個案

引言

本文件旨在向委員簡介有關法律援助署（「法援署」）為防止香港法律援助（「法援」）制度被不當使用而推行的措施，以及委派私人執業律師處理法援個案的準則。

提供法援

2. 法援服務是法律制度重要的一環，對維護香港法治起着重要的作用。法援政策的目標是確保所有符合《法律援助條例》（「《法援條例》」）（第 91 章）規定和具備合理理據在香港法院提出訴訟或抗辯的人，不會因缺乏經濟能力而無法尋求公義。任何人如欲獲得法援，必須同時通過《法援條例》規定的經濟審查和案情審查。

3. 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」）申請法援。根據《法援條例》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》（「《刑事法援規則》」）（第 221D 章），普通計劃亦適用於申請刑事法援的個案。《法援條例》第 5A(b)條訂明，法律援助輔助計劃（「輔助計劃」）的相應財務資源上

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減去《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》（《分擔費用規例》）(第 91B 章)所規定可扣除項目後的餘額。除非《分擔費用規例》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、其業務價值或在公司業務中所佔份額的價值等。

限為 1,451,900 元²。

4. 就民事案件而言，《法援條例》第 5AA 條訂明，倘案件涉及違反香港人權法案或牴觸《公民權利和政治權利國際公約》中適用於香港的規定，而法律援助署署長（署長）信納某人在法律程序中應獲批法援，則署長可免除向該人施加財務資格限制。就刑事案件而言，根據《刑事法援規則》第 15(2)條，倘署長信納為了司法公正應當給予法援，則即使申請人的財務資源超逾有關的財務資格限制，署長仍可運用酌情權，向申請人批出法援證書或上訴援助證書。

防止不當使用法援的措施

處理申請

5. 《法援條例》第 10(3)條規定民事案件須進行案情審查，內容如下：「任何人均須顯示他有合理理由進行法律程序、在法律程序中抗辯、反對或繼續法律程序或作為其中一方，否則不可獲發給法律援助證書，進行該等法律程序」。為確保只有具合理理由的個案方可獲批法援，所有法援申請均須由受聘在法援署工作的法援律師審核。法援署在進行案情審查時，會考慮案件的背景、現有證據和適用於該案件的法律原則，以決定應否批出法援。法援署在評估案情時，必須研究該案件是否有合理理據或所涉及的法律觀點足以讓法援署信納宜於批給法援，以便使有關事宜得以交予法庭作出裁決或判決，然後才發出法援證書。倘申請個案涉及複雜的法律問題，法援署可根據《法援條例》第 9(d)條，就有關申請個案的案情向私人執業大律師徵詢獨立的法律意見（「第 9 條意見」）。

6. 《法援條例》第 10(3)條進一步訂明署長可拒絕給予法援的準則，例如申請人在該等法律程序中只會得到輕微好處，或申請人未能向法援署提供《法援條例》第 9(b)條所規定的相關文件。根據《法援條例》第 26 條，倘法援申請被拒，申請人可向高等法院司法常務官提

² 我們曾於 2016 年 7 月透過資料文件向此事務委員會報告，政府於完成二零一四年七月至二零一六年七月合共兩年參照期的法援申請人財務資格限額檢討。我們建議按參照期內丙類消費物價指數的累積變動，把普通計劃和輔助計劃的財務資格限額上調 4.0%（即普通計劃的限額由 290,380 元增加至 302,000 元，輔助計劃的限額由 1,451,900 元增加至 1,509,980 元）。內務委員會於二零一七年六月三十日的會議上決定成立小組委員會審議上調財務資格限額的決議案。待小組委員會的工作完成，我們會盡快提出動議，尋求立法會通過決議案。

出上訴，由司法常務官以內庭聆訊方式處理，其決定為最終決定。

7. 過去三年，有關法援申請、批出證書、申請被拒和提出上訴的數目載列如下：

	2014年	2015年	2016年
民事法援			
接獲的申請數目	16 288	15 165	14 733
批出的證書數目	7 526	7 058	6 878
申請被拒			
— 基於財務資源理由	912	814	786
— 基於案情理由	5 583	5 227	5 294
上訴推翻署長的決定			
— 經聆訊的上訴	809	705	750
— 上訴得直	32	38	28
刑事法援			
接獲的申請數目	3 717	3 630	3 567
批出的證書數目	2 690	2 521	2 641
申請被拒			
— 基於財務資源理由	38	47	25
— 基於案情理由	823	921	817
法官批出的證書	8	4	10

註：證書未必在接獲申請的同一年內批出。

監察獲批的申請

8. 為確保有充足理據因應案情繼續給予法援，法援署會向獲批的申請發出有限度法援證書，訂明適用的範圍只限於某些工作範疇或法律程序中某些特定的步驟。因應所發現或取得的更多資料和證據，法援署會持續檢討有關案件的案情，決定是否延續該法援證書。倘法援署認為有關案件不再有合理理據繼續進行法律程序（例如所得的事實證據或醫學證據對受助人的申索不利、或在法律程序中所招致的訟費跟預計會討回的賠償金額不成比例），將取消對有關個案提供法援。

9. 《法援條例》及其附屬法例訂有防止不當使用法援服務的機制和罰則。根據《法援條例》第 23 條，任何尋求或接受法援的人，如在提供所需資料時明知而作出任何虛假陳述或虛假申述，即屬犯罪，循簡易程序定罪後，可處第三級罰款（即 10,000 元）和監禁六個月。任何人如認為申請人或受助人曾就案情審查或經濟審查提供虛假資料，可向法援署提供有關詳情。按照《法援條例》第 11 條和《法律援助規

例》(《法援規例》)(第 91A 章)第 8 條規定，署長如信納受助人(就其個案而言)曾明知而就其所提供的資料作出虛假陳述、曾故意不披露其財務資源、曾故意不披露關於其財務資源的任何重要事實等，署長可撤回其法援證書。根據《法援規例》第 9 條，法援署可向受助人追討所有已繳付或須繳付的訟費。法援署亦可把個案轉介警方跟進。

《法援條例》第 17 條規定，有關法院或法官亦可命令該受助人繳付署長的訟費。法援署會向所有申請人發出「重要告示」，要求他們留意上文所述各項，藉以提醒他們須注意《法援條例》的相關規例。過去三年，法援署就不當使用法援的情況採取了以下的跟進行動：

	2014 年	2015 年	2016 年
撤回法援證書的數目	27	24	33
在取消或撤回證書後轉介警方跟進的個案數目	26	25	20
被定罪的個案數目	4	2	2

註：取消或撤回證書的個案未必在同一年內轉介警方跟進和由法院定罪。

濫用法援

10. 有關此外，根據《法援規例》第 11 條，倘任何人在申請法援被拒後曾反覆多次提出申請，而署長覺得其行為構成濫用根據《法援條例》提供的服務，署長可命令法援署對該人日後(最長為期三年)提出的任何申請，均不予考慮。在考慮有關人士的行為是否構成濫用法援，法援署會研究該名申請人以往被拒的申請、該些申請的案情，以及法援上訴的結果。法援申請人如因署長根據《法援規例》第 11 條作出的命令或決而感到受屈，可向高等法院司法常務官提出上訴，其決定為最終決定。

獲批法援的司法覆核個案

11. 有關為處理涉及司法覆核的法援申請而採用的案情審查準則，跟其他對民事法援申請所採用的準則相同，即根據《法援條例》第 10(3)條，法援只會批予那些能夠證明本身案件有合理理由進行司法覆核法律程序的申請人。過去三年，有關法援署接獲涉及司法覆核的法援申請數目、批出的法援證書數目和申請人所支付的分擔費用總額，表列如下：

年份	(A) 接獲涉及司法覆核的法援申請數目 [#]	(B) 就司法覆核個案批出的法援證書數目 [#]	申請人所支付的分擔費用總額
	(i) 與免遣返聲請有關的申請數目* (ii) (i)以外的司法覆核個案	(i) 與免遣返聲請有關的證書數目* (ii) (i)以外的司法覆核個案	
2014	266 (i) 98 (ii) 168	74 (i) 52 (ii) 22	57,523元
2015	500 (i) 248 (ii) 252	107 (i) 62 (ii) 45	1,539,114元 ²
2016	437 (i) 144 (ii) 293	27 (i) 9 (ii) 18	78,752元

註：

[#] 法援證書未必在接獲申請的同一年內批出。

* 就免遣返聲請而提供的公費法律支援，不在法援署提供的法援範圍內。不過，倘聲請人因入境事務處或酷刑聲請上訴委員會的決定而感到受屈，並希望透過司法覆核提出質疑，他們可根據《法援條例》申請法援。倘聲請人被有關當局羈留，他們亦可要求提供法援以申請獲釋放，並就非法羈留一事追討損害賠償。

過去三個財政年度，有關獲批法援的司法覆核個案所涉及的法律費用支出總額，表列如下：

財政年度	司法覆核個案的法律費用支出總額 (百萬元)	佔該年度法援費用總額的百分率
2014-15	22.7	4.00%
2015-16	29.4	5.17%
2016-17	36.3	5.02%

註：上述司法覆核個案的法律費用支出總額為相關年度用於獲批法援涉及司法覆核個案的開支總額，當中包括並非在該年度內獲批法援證書的個案所需開支。

² 在二零一五年，有三名提出司法覆核的法援申請人獲署長根據第 5AA 條酌情批給法援。該三名申請人支付的分擔費用共計為 1,327,873 元，以致二零一五年收取的分擔費用大幅增加。

獲批法援個案的勝訴比率

12. 過去三年，民事案件的整體勝訴比率（即對法援受助人有利的判決）一直維持在相當高的水平。有關過去三年主要案件類別的勝訴比率載列如下：

在特定年份內審結的民事案件的勝訴比率			
案件類別	2014 年	2015 年	2016 年
人身傷害索償	95%	95%	94%
醫療／牙科／ 專業疏忽	76%	79%	59%
雜項	60%	52%	56%
整體	91%	90%	88%

13. 至於刑事案件方面，由於裁決結果各有不同（例如獲判緩刑而非即時監禁、被告只就部分而非所有控罪被定罪），因此不宜就案件勝訴與否下定論。

委派律師的準則

委派律師予受助人

14. 《法援條例》第 13 條訂明，凡署長發給法援證書，他可透過法援律師代受助人行事；或除非受助人希望自行挑選，否則會由署長指派在《法律援助律師名冊》³（《名冊》）內挑選的私人執業律師代為行事。為此，法援署已制訂一套委派律師辦理法援個案的準則。有關準則獲得法律援助服務局⁴（法援局）通過，並已上載至法援署的網站（副本載於附件 A）。

15. 法援署亦已發出一份《法律援助律師手冊》，載述有關辦理法援個案的指引。該指引訂明，外委律師有責任進行法律程序和作出符合受助人利益的決定。因此，他們應熟讀《法援條例》的條文和與辦理法援個案有關的相關規例。其中，外委律師只有執行法援證書範圍內的工作才會獲付酬金，因此他們必須查看有關證書的範圍。倘在進行法律程序的過程中有需要招致異常巨額的開支，則外委律師須於事前取得法援署的批准。外委律師亦有責任向法援署匯報有關個案的進展

³ 截止二零一七年六月底，共有 982 名大律師和 2 304 名律師登記在《名冊》內。

⁴ 法援局是於一九九六年根據《法律援助服務局條例》(第 489 章)成立的法定機構，負責監督法援署在提供法援服務方面的管理工作，以及就法援政策向行政長官提供意見。

情況和懷疑受助人濫用法援服務的個案。此外，他們必須明白本身對運用法援撥款所負的責任，並須留意法援署相關規定內有關執行署長第一押記的事宜。

16. 法援署在分派法援個案予《名冊》內的律師時，會恪守把受助人利益放在首位的基本原則。根據法律意見和過往案例，倘受助人依據《法援條例》第 13 條自行提名律師，法援署認為應充分尊重有關提名；而除非有令人信服的理由，否則不應拒絕有關提名。令人信服的理由包括：獲提名的律師過往的工作表現欠佳；監管機構曾對獲提名的律師採取紀律處分；或法律程序中規定採用的語言很可能會損害受助人在法律程序中的利益及／或對法援基金造成損害；又或受助人在沒有合理理由的情況下，曾多次或很遲才要求更換律師。法援署在處理律師提名時，會依據委派準則去衡量所選律師是否合適。倘法援署認為獲提名的律師並非適當人選，或該名律師所獲委派處理的個案數目超出上限（請參閱下文第 18 段），法援署會要求受助人從《名冊》內提名另一名律師，並審視新提名的律師是否適合接辦該宗個案。在此情況下，最終獲委派接辦該宗個案的律師均會是受助人和法援署所接受的人選。

律師獲委派的個案數目上限

17. 由二零一三年起，法援署加緊執行《法律援助律師手冊》內所訂的個案上限規定，即每名律師可獲委派處理的個案數目上限和可獲支付的累積法援費用上限（如適用），有關規定適用於所有類別的民事和刑事案件。換言之，法援署在考慮律師提名時，倘獲提名的律師所接辦的個案數目已超出上限，該署會要求受助人從《名冊》中提名另一名律師。過去三年，有關獲委派最多個案的十名律師和大律師所處理的個案數目，載於**附件 B**。

18. 法援署最近就律師可獲委派的個案數目上限完成檢討工作，並已徵求法援局通過以下修訂：

	現時	經修訂後
律師	民事：45 宗	民事：35 宗
	刑事：30 宗或 60 萬元法援費用 (以最先到達上限者為準)	刑事：25 宗或 75 萬元法援費用 (以最先到達上限者為準)
大律師	民事：25 宗	民事：20 宗
	刑事：30 宗或 120 萬元法援費用 (以最先到達上限者為準)	刑事：25 宗或 150 萬元法援費用 (以最先到達上限者為準)

法援署已告知兩個法律專業團體有關檢討的結果，並計劃於二零一七年最後一季推行經修訂的上限。

19. 除修訂律師可獲委派個案數目的上限外，法援局亦通過了法援署的建議，即按照一般政策，倘大律師曾於較早前給予有利案情的第9條意見，而其後該宗個案獲批法援，則該名大律師將不會獲委派接辦該個案。不過，在特殊情況下可不受此限，例如沒有其他大律師具備所需的經驗和專業知識處理有關個案，又或者是為了維護受助人的利益（例如在損害索償案件中避免受助人要承擔更多的第一押記金額）。

申報和表現監察機制

20. 為打擊不當兜攬或包攬訴訟的活動，法援署在諮詢法援局和兩個法律專業團體後，於二零一三年九月為法援申請引入申報制度，以確保受助人是按其意願提名律師，而且並無與任何人（包括獲提名的律師、其僱員、代理或索償代理）達成協議，攤分在法律程序中可能討回的任何損害賠償、財產或訟費。法援署亦會提醒法援申請人，如有任何人接觸他們，聲稱可協助申請法援或向他們建議提名某一名律師，他們應向法援署職員舉報。受助人在選擇代表律師時如需要尋求意見，他們可聯絡和諮詢法援署。

21. 法援署設有既定機制監察外委律師的工作表現。由署長擔任主席的部門監察委員會，負責評核外委律師辦理法援個案的工作表現和委派予個別律師的法援個案數目。法援署的首長級人員亦會定期檢閱所有委派的個案，以確保有關律師在辦理法援個案時沒有出現不當行為或無故拖延的情況。過去三年，對於《名冊》內的律師辦理法援個案時出現不當行為，法援署採取的紀律處分如下：

	2014年	2015年	2016年
發出勸誠信的宗數	4	0	2
在「工作表現及行為操守欠佳記錄冊」內作出記錄的宗數	11	7	14
從《名冊》中除名的律師人數	0	0	3

22. 此外，廉政公署已在二零一五年完成一項防止貪污的研究，內容有關委派民事案件予私人執業律師和專家的情況，並就如何加強監督委派個案的程序提出多項建議。法援署已落實所有主要建議，有關建議載於**附件 C**。

公眾教育

23. 政府一直透過不同途徑加強宣傳和教育的工作，包括提醒市民切勿濫用法援。法援署致力推廣法援服務，每年均舉辦和參與多項活動，並透過網站、小冊子、電視宣傳短片、電台宣傳聲帶等，增加公眾對法援服務的了解。除了解釋案情審查的運作外，法援署亦積極向公眾傳達重要的信息，提醒他們如何適當地申請和使用法援服務。這些重要信息包括提醒法援申請人如作出虛假陳述或提供不正確資料，可被檢控；以及如有人曾多次申請法援，而有關行為足以構成濫用該服務，署長可命令法援署對該人日後提出的申請不予考慮，有效期最長為三年。法援署在未來會繼續推行有關公眾教育的工作。

徵詢意見

24. 請委員備悉上述有關防止不當使用法援服務的措施、委派律師辦理法援個案的準則和公眾教育的工作。

民政事務局
法律援助署
二零一七年七月

甄選大律師和律師辦理法律援助個案

法律援助署（「法援署」）在分派法律援助（「法援」）工作時，會以受助人的利益作為首要考慮因素，因此不會不考慮每宗個案的案情，而把個案平均分配給在《法律援助律師名冊》（「《名冊》」）內的大律師或律師。故此，法援署的主要職責是透過委派勝任的法律代表，協助受助人尋求和取得公義。法援律師會根據大律師或律師的經驗和專長，並考慮有關案件的類別和複雜程度，然後決定大律師或律師的適當人選。一般而言，法援律師會根據下述準則甄選大律師或律師：

一般要求

2. 大律師或律師必須：
 - (a) 名列《名冊》內；
 - (b) 正在執業；
 - (c) 工作表現往績良好*；
 - (d) 在相關工作範疇內，符合指定的最低工作經驗要求；
 - (e) 在過去12個月內接辦的法援工作沒有超出限額，以及／或過去12個月內就這些工作收取的訟費和費用沒有超出限額（如適用）；
 - (f) （就律師而言）獲其任職的律師行提供所需的支援和設施，以接辦法援工作。

最低工作經驗要求

民事案件

3. 大律師或律師必須：
 - (a) 最少取得三年的大律師／律師資格；以及
 - (b) 在指定期間內最少曾處理相關工作範疇民事案件的數目：
 - (i) 在接辦醫療疏忽、專業疏忽、行政／憲制法律（包括《人權法案》）案件方面，過去三年最少曾接辦五宗^這類案件；以及
 - (ii) 在接辦其他案件方面，過去三年最少曾接辦16宗^相關工作範疇的案件。

刑事案件

4. 大律師或律師必須：
- (a) 最少取得三年的大律師／律師資格；
 - (b) 在過去三年最少曾接辦五宗[^]相關工作範疇的案件；以及
 - (c) 符合下列工作經驗的最低要求：
 - (i) 在區域法院審理的案件
 - 具備最少三年有關刑事訴訟工作的經驗；
 - (ii) 在原訟法庭審理的案件和來自裁判法院的上訴案件
 - 具備最少五年有關刑事訴訟工作的經驗；
 - (iii) 向上訴法庭和終審法院提出上訴的案件[#]
 - 上訴法庭：
 - 大律師－具備最少七年有關刑事訴訟工作的經驗
 - 律師－具備最少五年有關刑事訴訟工作的經驗
 - 終審法院：
 - 大律師－具備最少十年有關刑事訴訟工作的經驗
 - 律師－具備最少七年有關刑事訴訟工作的經驗
- [^] 包括法援案件和非法援案件
- [#] 在根據上文第(c)(iii)段的要求計算工作經驗時，於上訴法庭和終審法院處理的案件數目會合併計算。

5. 在委派法援工作予資深大律師時，資深大律師免受最低工作經驗要求所限。

委派法援個案數目上限

6. 一般而言，獲委派的法援個案數目不得超過以下限額：
- 民事案件：
- (a) 律師－過去12個月內不超過45宗；以及
 - (b) 大律師－過去12個月內不超過25宗。
- 刑事案件：
- (a) 律師－過去12個月內不超過30宗，或收取的法援費用不超過60萬元（以最先到達上限者為準）；以及
 - (b) 大律師－過去12個月內不超過30宗，或收取的法援費用不超過120萬元（以最先到達上限者為準）。
7. 倘獲一名首長級人員批准，有關的大律師和律師即使未符合上述的甄選準則，也可接辦法援個案。

* 在委派法援個案時，法援署會考慮多項因素，包括《工作表現／行為操守欠佳記錄冊》，以及香港大律師公會和香港律師會的紀律處分記錄。法援署會另行備存有關的處分名單。

委派法律援助個案予律師

A. 獲委派最多民事案件的十名律師所處理的個案數目

排名	2014年	2015年	2016年
1	129	46	43
2	82	45	42
3	65	45	41
4	50	44	40
5	50	43	40
6	49	43	40
7	49	42	40
8	47	42	40
9	47	41	40
10	47	41	39

註： 上述數字不包括根據第 9 條獲委派個案的數目。

藍色數字代表已超出現時可獲委派處理個案數目的上限（45 宗個案）。

B. 獲委派最多民事案件的十名大律師所處理的個案數目

排名	2014 年	2015 年	2016 年
1	29 (0)	31 (0)	28 (3)
2	28 (8)	30 (0)	28 (2)
3	28 (0)	29 (1)	25 (1)
4	28 (1)	27 (1)	25 (1)
5	27 (10)	26 (0)	25 (0)
6	27 (1)	25 (4)	25 (0)
7	26 (0)	25 (0)	25 (2)
8	26 (0)	25 (0)	25 (0)
9	26 (1)	25 (0)	24 (1)
10	26 (0)	25 (0)	23 (0)

註： ()號內的數字表示根據第 9 條獲委派個案的數目。

藍色數字代表已超出現時可獲委派處理個案數目的上限（25 宗個案）。在二零一六年，有兩名大律師由於要處理有關連的個案，因此縱使獲委派的工作會超出上限，但仍獲委派處理有關個案。

C. 獲委派最多刑事案件的十名律師所處理的個案數目

排名	2014年	2015年	2016年
1	25	29	31
2	18	21	30
3	18	19	27
4	16	19	19
5	16	17	17
6	16	16	17
7	15	15	15
8	15	14	15
9	14	14	15
10	14	13	15

註：上述數字不包括在批出法援證書前獲委派提供意見的個案的數目。

藍色數字代表已超出現時可獲委派處理個案數目的上限（30宗個案）。在二零一六年，有一名律師由於要處理有關連的個案，因此縱使獲委派的工作會超出上限，但仍獲委派處理有關個案。

D. 獲委派最多刑事案件的十名大律師所處理的個案數目

排名	2014	2015	2016
1	23	25	23
2	21	18	23
3	21	18	20
4	19	17	19
5	17	17	18
6	17	17	17
7	16	14	17
8	16	14	16
9	16	14	16
10	16	13	16

註：上述數字不包括在批出法援證書前獲委派提供意見的個案的數目。

有關委派民事案件予私人執業律師和專家的防止貪污研究

給予法律援助署的主要建議

1. 制訂指引以提醒名冊律師和專家避免在觀感上或實際上有任何利益衝突。
2. 明確提醒受助人不得與其委聘的大律師達成任何有關分享訴訟成果的協議。
3. 向非專業和支援人員發出一般指示，禁止他們就《名冊》上的律師人選向受助人提供意見。
4. 對於甚少由專業人員處理的案件類別，要求名冊律師必須取得多於一份有關專家收費的報價，以供法援署考慮；否則，須提供理據解釋選用單一名專家人選的依據，而管理層亦須就此進行抽查。
5. 提升電腦系統，如有關名冊律師曾遭受所屬專業協會紀律處分時，電腦系統會要求專業人員必須事先取得助理首席法律援助律師的批准。
6. 提升電腦系統，以便按照名冊律師所作出的違規行為的性質，為過往的懲處案例進行分類。
7. 就過往曾從《名冊》中除名的律師要求再次納入《名冊》內的申請，制訂有關的審核準則。
8. 考慮檢討現時有關向每名名冊律師委派個案的基本要求。