

2021 年 10 月 26 日

討論文件

立法會
司法及法律事務委員會

完善香港法律援助制度的建議措施

引言

本文件概述特區政府完善法律援助（法援）的一套改善措施，以加強防範可能出現濫用的情況、加強個案的管理工作，及提高透明度，藉此加深市民對法律援助署（法援署）工作的了解，並對法援制度更具信心。

背景

2. 「法治」是香港的核心價值和賴以成功的基石。為確保市民享有《基本法》第二十五條所賦予的權利，即「香港居民在法律面前一律平等」，確保沒有人會因欠缺經濟能力而無法尋求公義至為重要。香港的法援制度一直在這方面擔當着重要角色。過去 50 年，法援署的專業及卓越的工作表現，為香港成就了一個備受國際推崇、全面的法援制度。終審法院在 2018 年 5 月的一份判詞中表示：「與許多其他司法管轄區相比，香港的法援制度相對慷慨，多年來確保了大多數涉及重大公眾利益的案件都由法庭作出裁決¹」。該判詞亦提到，特別是自 1997 年以來，法援在絕大多數涉及公眾利益的訴訟案件中發揮了重要作用。

3. 在 2021 年 6 月 2 日的立法會答問大會上，行政長官宣布政務司司長辦公室及法援署將會檢視法援申請的管理工作、個案分配及挑選律師等運作細節。

¹ 摘錄自 *Designing Hong Kong Limited* 訴城市規劃委員會和律政司司長 [2018] HKCFA 16 一案，終審法院於 2018 年 5 月 15 日發出的判決書第 27(5) 段。

近期的關注及是次檢視

4. 社會越來越關注法援受助人（受助人）可能濫用提名律師的機制，尤其在司法覆核案件（包括與免遣返聲稱者有關的案件）方面。有意見認為某些有若干政治立場的律師可能會首先向受助人提供「義務性質」的協助，鼓勵他們針對政府提出司法覆核，然後有關受助人會向法援署正式提名，以委聘這些律師為法援律師。此外，亦有關注某些刑事法援案件及與司法覆核有關的法援案件有否集中由少數律師、律師事務所或大律師事務所處理。公眾提出的其他建議包括：廢除現行受助人提名法援律師的安排；就某些類別的案件下調律師的接辦限額及工作經驗要求；只向勝訴機會高的司法覆核案件批出法援等。

5. 鑑於法援制度對維護本港法治的重要性，我們必須維持公眾對該制度的信心，確保法援制度持續達到市民的期望。

6. 按照上述方針，是次檢視的目的如下：

- （a） 加強管理法援申請及個案，以防範法援制度可能出現濫用的情況；
- （b） 提升法援署工作的透明度，以加深公眾對該署工作的認識和了解，並提升對法援制度的信心；以及
- （c） 增加合資格接辦法援案件的律師人數，以加強防止獲委派案件過度集中的情況，長遠而言，讓受助人獲益。

改善措施

受助人提名律師及法援署委派案件

7. 截至 2020 年年底，《法律援助律師名冊》（《名冊》）² 共有 2 474 名律師及 1 161 名大律師。由於民事及刑事案件所

² 根據《法律援助條例》第 4（3）條，任何大律師或律師均有權列入《名冊》內，除非法援署署長因該人代表或獲指派代表接受法律援助人士行事時所作

需的專長截然不同，大部分律師或大律師都會選擇專門接辦民事或刑事案件，而非同時接辦兩類案件。在 2020 年，共有 932 名律師（38%）及 218 名大律師（19%）接辦民事法援案件，並有 408 名律師（16%）及 312 名大律師（27%）接辦刑事法援案件。

與司法覆核有關的案件

8. 在 2020 年年底，《名冊》內共有 177 名律師及 225 名大律師符合資格接辦與司法覆核有關的案件³。在 2020 年委派的 87 宗與司法覆核有關的法援案件中，有 82 宗由 15 名律師（佔所有符合資格律師的 8.5%）及 37 名大律師（佔所有符合資格大律師的 16%）處理，因此令人認為有關案件高度集中由這些律師及大律師接辦。

9. 為釋除公眾對案件過分集中由某些律師及大律師接辦的疑慮，以及在更平均地分配案件給同樣符合資格的律師和容許受助人提名律師之間取得平衡，我們將就律師可接辦與司法覆核有關的法援案件設立新限額，計算在每名律師／大律師可接辦的所有民事法援案件限額內，即每名律師可接辦的案件限額為 5 宗，每名大律師可接辦的案件限額為 3 宗。新建議會增加可處理與司法覆核有關案件的律師及大律師的數目。由於與司法覆核有關的案件相對較少及較複雜，若有更多具備相關經驗的律師及大律師可接辦有關案件，長遠來說對受助人和法援制度都會有所裨益。

10. 參照 2020 年的案件數目及模式，在訂定律師可接辦個案的新限額後，預計每年會有多 37 宗案件（佔年內所有與司法覆核有關的委派案件的 43%）可委派予《名冊》內其他符合資格的律師，以及多 27 宗案件（佔年內所有與司法覆核有關的委派案件的 38%）可委派予其他符合資格的大律師。假設每宗案件均委派予 1 名律師及 1 名大律師處理，每年會有多 37 名其他律師（約佔《名冊》內合資格律師的 21%）及 27 名大律

的行為，或因該人的一般專業操守，而信納有充分理由不將其姓名列入《名冊》內，則屬例外。

³ 大律師或律師必須具備至少 3 年的專業經驗，並在過去 3 年曾處理至少 5 宗相關案件，方有資格接辦與司法覆核有關的法援案件。

師（約佔《名冊》內合資格大律師的 12%）獲委派處理與司法覆核有關的法援案件。

民事案件

11. 目前，每位律師和大律師可接辦的民事法律案件限額分別為 35 宗和 20 宗。我們會不時檢討及在行政上調整這些個案數目的上限。上一次的調整在 2018 年，當時每位律師的案件限額由 45 宗調低至現時的 35 宗，大律師的限額則由 25 宗調低至現時的 20 宗。為了進一步防止過度集中委派案件予某些律師／大律師的可能及加強把關，我們將進一步下調每位律師可接辦的民事法援案件限額至 30 宗和每位大律師的限額至 15 宗⁴。長遠而言，新限額有助增加《名冊》內合資格並具經驗的法援律師數目。

12. 事實上，一直以來大部分民事法援案件並不涉及司法覆核，而是與市民的生活息息相關，例如婚姻訴訟和人身傷害案件。我們因此將維持現時有關提名律師的安排，即受助人的提名仍須交由法律援助署署長（法援署署長）審批。就這些個案准許受助人提名律師是明白到受助人與其律師之關係的受信性質，這些律師可能在訴訟初期或在下級法院已代表受助人，因此可節省了解案件細節所需的時間和工作，從而節省法律費用。這在某些個案中尤其重要，因為如在訴訟中能夠為受助人討回或保留財產或賠償，受助人便須以討回或保留的財產或賠償付還政府墊支的法律費用。因此，我們認為就這些個案准許受助人提名律師亦屬合理。

13. 此外，法例已就提名安排訂定條文。《法律援助條例》（第 91 章）第 13（1）條規定：

「凡署長發給法律援助證書，他可代受助人在任何法律程序中或法律程序任何部分中行事，而受助人如欲自行挑選

⁴ 現時律師可獲委派的個案數目上限：

律師	民事：在過去 12 個月為 35 宗
	刑事：在過去 12 個月為 25 宗或 750,000 元法援費用（以最先到達上限者為準）
大律師	民事：在過去 12 個月為 20 宗
	刑事：在過去 12 個月為 25 宗或 150 萬元法援費用（以最先到達上限者為準）

大律師或律師，署長可指派該人自行挑選的大律師或律師，否則可由署長挑選，署長並須將被指派的大律師或律師姓名批註在法律援助證書上。」（重點為本文所加）

14. 較早前的法律意見重申，法援署署長具有酌情權，可決定是否委派受助人挑選的律師或大律師，例如：所選的大律師缺乏經驗，或就有關事宜來說過於資深，又或律師工作量過重或不具備所需的專長。不過，法援署署長必須充分考慮受助人的選擇，例如：有關律師或大律師適合接辦有關個案、工作量並非過重及並無其他異議，在有關情況下便應按受助人的意願行事。

刑事案件

15. 在 2020 年，408 名律師接辦了共 2 695 宗刑事法援案件，另 312 名大律師接辦了共 2 738 宗刑事法援案件。按所處理案件宗數計算，接辦最多案件的 20 名律師和 20 名大律師分別處理了 504 宗（19%）和 549 宗（20%）案件。當中，5 名律師和 6 名大律師接辦的案件宗數達到委派案件上限。

16. 《法律援助條例》有條文規定民事法援案件的受助人自行提名律師的情況，但規管刑事法援案件的《刑事案件法律援助規則》（第 221D 章）則沒有就提名律師事宜訂定條文。然而，多年來，刑事案件的受助人往往會自行提名律師，而署方會像審批民事案件的提名般審批這類提名。雖然法援署署長會在考慮多項因素後決定是否接納有關提名，但這做法讓受助人和市民產生錯誤印象，以為在刑事案件提名律師是受助人的法定「權利」。

17. 為免產生錯誤印象，以及為讓法援署可逐步累積更多具備處理刑事法援案件經驗的律師，標準做法會由法援署署長指派律師予受助人，並只在特殊情況下才接受提名律師，例如所提名的律師曾在下級法院代表受助人。

18. 法援署會根據案件的性質和審訊所屬法院，在考慮律師的專業範疇和經驗後，為《名冊》內的律師設立不同登記冊；亦會考慮為一些登記冊制訂輪替表。不過，最終的指派決定仍會由法援署署長作出。

19. 這項措施連同司法覆核個案的新委派限額，以及下調後的民事法援個案委派限額，應有助增加《名冊》內符合資格接辦各類案件的法援律師數目，長遠來說會對受助人有利。

加強個案管理工作

20. 為更妥善管理委派的法援個案，法援署將引入下列改善措施：

- (a) 要求外委律師，如他們預計自己無法履行職責，例如因刑事罪行被捕或被起訴，須及時通知法援署。如他們未能及時通知法援署，便須承擔後果；
- (b) 訂立機制，以便在原本委派的律師被認為有利益衝突，或出現某些情況導致他們不適宜／無法代表受助人時，法援署可把個案重新委派予其他律師；
- (c) 如受助人（或外委律師）在未經法援署事先同意下增聘私人執業律師（即使屬義務性質或最終遭法庭拒絕），法援署會取消有關法援（或重新委派律師）；
- (d) 要求受助人在法援申請獲批之前及之後，就其個案申報其他資助來源；
- (e) 成立專責的內部司法覆核監察委員會，由法援署署長擔任主席，監督與司法覆核有關的外委案件的管理工作；及
- (f) 在有需要時，定期向法律援助服務局（法援局）匯報處理司法覆核案申請及管理相關獲批個案的情況。

21. 就與司法覆核有關的案件而言，法援署會從以下幾方面加強它的把關角色：

- (a) 除了繼續嚴謹地進行案情審查，並只批出法援予具合理理據的司法覆核案申請者外，分階段發出有限度的法援證書，讓法援署嚴密監察有關案件在法律程序中不同階段的理據（例如在司法覆核許可獲得批准的情況下才擴大法援證書的範圍）。對於再沒合理理據繼續進行法律程序的案件，法援署會取消有關的法援證書；
- (b) 嚴格審查涉及尋求相同或實質相同結果而提出的多宗司法覆核法援申請，當中只有最具實質理由進行司法覆核的申請才會獲批法援；以及
- (c) 繼續行使發出法定命令的權力，如有人濫用法援服務，例如多次在沒有充分理由或一再被拒發證書的情況下仍提出申請，其申請將概不受理，為期最長3年。

22. 這些措施可加強防範法援制度可能遭到濫用，有助確保公帑用得其所；而通過更妥善地管理外委個案，受助人的利益亦會獲得保障。

提高透明度

23. 近日社會對法援署的不少疑慮，似乎出於對法援署工作的一些誤解和錯誤印象。礙於法律專業保密權及某些私隱限制，法援署往往未能迅速澄清其立場或有關個案詳情。法援署將要求法援申請人（或可從與司法覆核有關案件的申請人開始）給予書面同意，容許法援署在法援署署長認為合適的情況下，披露該申請人的申請結果及／或批准或拒絕申請的原因。

24. 在不違反任何法律程序及相關私隱限制的情況下，法援署亦會定期在其網站公布與各類案件（包括司法覆核案件）相關的法援統計資料，例如以下資料：

- (a) 獲批的申請數目；
- (b) 被拒的申請數目；
- (c) 因未能通過經濟／案情審查而被拒的申請數目；

- (d) 參與法援案件的大律師數目
- (e) 參與法援案件的律師數目；
- (f) 接辦最多案件的 5／10 名律師／大律師所處理的案件數目；
- (g) 涉及的法援費用開支；
- (h) 案件取得有利結果的數目及比率；
- (i) 討回的法律費用；
- (j) 已報警處理的懷疑包攬訴訟案件數目；
- (k) 發出禁止濫用法援制度的人在指定期間內申請法援的命令的數目；以及
- (l) 法援署署長就涉及《人權法案》及／或《公民權利和政治權利國際公約》的個案而行使酌情權免除財務資格限額的個案數目，及超逾財務資源指定限額的有關法援申請人的數目。

25. 法援署亦會清楚列明案情審查的準則和考慮因素，以及委派法援案件的準則，例如：個別律師事務所的人手、資源，以及如何評估這些因素；外委律師在其律師事務所的表現記錄；以及曾否延誤法援案件的進度等，以供公眾和法律業界參考。

未來路向

26. 我們於 2021 年 10 月 18 日已就上述建議諮詢法援局，並獲得該局通過支持。在諮詢本委員會後，法援署擬盡快開始落實改善措施。

政務司司長辦公室
法律援助署
2021 年 10 月