



香港社區組織協會 社區教育及法律諮詢中心 回應《完善香港法律援助制度的建議措施》立場書

1. 本會致力關注完善本港社會政策及各項法律制度，保障香港市民合法權益。本會多年來亦倡議完善本港法律援助制度，保障市民大眾，尤其是經濟能力較低的基層市民獲得適切法律援助服務的機會。完善的法律援助服務，確保沒有市民因缺乏充足的財務資源而損害其法律權益，在維護法律面前一律平等的原則至關重要。
2. 日前政務司司長辦公室及法律援助署建議完善香港法律援助制度的措施[見立法會CB(4)1677/20-21(01)號文件]，由於當中部份建議或不利法援受助人的法律權益，本會認為當局有必要考慮修改甚或撤回部份建議，以維持原有多年且行之有效的保障法律援助制度。
3. 總體而言，是次當局建議各項措施均及收緊法律援助制度中有關司法覆核及刑事法律援助服務的個案；司法覆核涉及市民就政府及行政部門各項政策和法律提出法律行動，刑事法援則涉及被告人在刑事訴訟中的人身自由及法律權益，兩者均為普羅大眾特別是基層市民的福祉。由於茲事體大，本會呼籲當局在作出任何改動時，務必整全考慮市民合法權益，通盤考慮新措施對法律援助受助人及弱勢社群的影響。

4. 當局主要建議

是次當局建議的措施主要包括：

- 4.1 **訂立接辦司法覆核個案上限：**將律師可接辦與司法覆核有關的案件，計算在可接辦的民事法援案件限額內，即每名律師每年可接辦的案件限額為 5 宗，每名大律師每年可接辦的案件限額為 3 宗。
- 4.2 **下調接辦民事案件上限：**將每名律師可接辦的民事法援案件下調至 30 宗；每名大律師可接辦的民事法援案件下調至 15 宗。
- 4.3 **撤銷刑事法援受助人提名律師安排：**刑事案件訂立標準做法，即撤銷由法援署署長指派律師予受助人，並只有在特殊情況下才可接受提名律師(例如：所提名的律師在下級法院代表受助人)，法援受助人不可以自行提名律師。
- 4.4 **加強個案管理工作：**包括(但不限於)：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；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)；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；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；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。

4.5**提高透明度**：要求法援申請人書同意，容讓法援署披露申請人的申請結果及/或批准或拒絕申請的原因；並可定期公佈獲批、被拒的申請數目等統計資料。

5. 本會立場

5.1 褫奪刑事法援受助人提名律師機會 違《基本法》第三十五條法律精神

5.1.1 《基本法》第三十五條規定：香港居民有權得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟、選擇律師及時保護自己的合法權益或在法庭上為其代理和獲得司法補救。香港居民有權對行政部門和行政人員的行為向法院提起訴訟。

5.1.2 本會認為，上述法例訂明香港居民有權選擇律師，雖然條文並未有賦予當事人有權就其所屬意選擇的代表律師作最終決定，但不等同當事人沒有提名(nominate)代表律師的機會。本會認同法援署署長具有酌情權，最終決定是否委派受助人挑選的律師或大律師。本會質疑，若從設立條文的目的理解，不容許法援受助人提名(非最終決定)律師或大律師，明顯並非進一步促進法援受助人的法律權益，反映法律援助服務倒退，更有可能違反《基本法》第三十五條的立法原意。

5.1.3 惟事實上，一如當局指出，現行《法律援助條例》(第 91 章)第 13(1)條亦訂明，民事案件中的法援受助人有自行挑選大律師或律師的機會，反映挑選機制有一定重要性和必要性。法援受助人可基於對律師的信任(例如：早前曾接觸該律師提供個案分析及諮詢)、認為該律師具所需的專長、以及其他原因，因此才提名代表律師。挑選機制背後精神的考慮亦是以當事人的法律權利，尊重當事人的決定。再者，獲當事人提名的律師/大律師，可能對個案早已有一定掌握，既可減省重新了解的時間，亦可節省公帑開支。

5.1.4 當局指出規管刑事法援案件的《刑事案件法律援助規則》(第 221D 章)，沒有就提名律師事宜訂定條文；當局現時建議將刑事法援案件訂立標準做法，由法援署署長指派律師予受助人，法援受助人無從提名律師/大律師，正好反映需要修訂上述條文的必要性。事實上，過去數十年來，刑事案件的受助人均可自行提名律師，制度行之有效，早已成為不成文的做法，當局亦缺乏充分法律理據，支持為何民事法援與刑事法援案件在提名律師機制上需要有不同的安排。當然，最終決定是否委派受助人挑選的律師或大律師，權力仍在法援署署長手中。

5.1.5 當局所謂產生錯誤印象，避免法援受助人和市民產生錯誤印象，以為刑事案件提名律師是受助人的「權利」，說法亦欠理據。如上述分析，修訂文明規定上述權利，肯定刑事法援受助人的提名律師的權利，完全符合基本法香港居民選擇律師，維護自身合法權益的精神。當然，作為法援服務的把關人，法援署署長可就提名作最終決定，兩者並不相悖，署長的擁有決定權，亦不代表應撤銷提名安排。此外，由於署長為最後決策者，若法援署希望逐步累積更多具處理刑事法援案件經驗的律師，這亦與撤銷提名安排無關。換句話說，撤銷提名安排無助增加熟悉更多處理刑事法援案件的律師。

5.2 訂立接辦司法覆核個案上限 不利法律專業人員發展

當局建議將每年接辦與司法覆核案件的上限(律師為 5 宗、大律師為 3 宗)，不利法律專業累積經驗，培育專門處理司法覆核的法律專業人員。一如當局在文件中指出(文件第 9 段)，每年與司法覆核有關的案件相對較少(2020 年只有 87 宗與司法覆核有關的法援案件，佔同年 4,754 宗批出民事法律援助證書不足 2%)¹。再者，當局亦認同司法覆核案件具一定複雜性，若有每年極有限的司法覆核個案下，仍強行「分餅仔」，要求分散由不同律師和大律師處理案件，將不利法律專業累積前線經驗，難以進一步提高法律服務水平。當局的建議表面上看似更多律師和大律師參與處理司法覆核個案，惟長遠而言，會令於今涉及司法覆核的法律專業人員的水平受影響，直接損害法援受助人權益，令法援服務淪為「次等」法律服務。

5.3 連番下調接辦民事案件上限 損法律專業行業發展

另外，新措施再進一步建議將每名律師可接辦的民事法援案件，由原來的 35 宗下調至 30 宗；而每名大律師可接辦的民事法援案件，則由原來的 20 宗，下調至 15 宗。事實上，當局在 2018 年早已上述政策作出檢討，並由律師可接辦的民事法援案件，由原來的 45 宗下調；同年亦將大律師可接辦的民事法援案件，由原來的 25 宗下調(見下表)。短短三年時間，可接辦的民事法援案件，已分別大幅減少三成多至四成，成效仍有待檢視，實在沒有任何迫切性及必須性進一步減少每位律師和大律師每年可接辦的法援個案。相反，此舉只會令法援受助人未能減少提名其心儀的律師和大律師的機會，不利體現及維護其法律權益。

	案件	2021 年新建議	2018 年至現在	2018 年以前
律師	民事	30 宗 (較 2018 年以前減幅: 33.3%)	35 宗	45 宗
	刑事	維持不變	25 宗或 75 萬法援費用 (以最先到達上限者為準)	30 宗或 60 萬法援費用 (以最先到達上限者為準)
大律師	民事	15 宗 (較 2018 年以前減幅: 40.0%)	20 宗	25 宗
	刑事	維持不變	25 宗或 150 萬法援費用 (以最先到達上限者為準)	30 宗或 120 萬法援費用 (以最先到達上限者為準)

5.4 本會大體上同意個案管理方向，不少建議均針對司法覆核案，惟當中有關建議「分階段發出有限度的法援證書」，本會卻甚為保留。原因是不少司法覆核法援申請個案，或要到案件發展到某一階段下才能發現新的理據，難以過於仔細分開各個階段考量。當局文件中曾舉例，只出例如只有獲得司法覆檢許可批准的情況下，才可擴大法援證書的範圍；然而，法援聘用的律師有可能在未獲得擴大法援證書的範圍的情況下，難以籌備充足資助提出司法覆核許可的申請，可見分階段發出法援證書，從財務角度而言或許合理，卻有可能忽略了法援受助人在整宗案件中的法律權益。再者，在實際執行上，法庭有可能要求申訴人同時陳述申請司法覆核許可，以及整體司法覆核的理據，以裁定是否提供司法覆核許可，反映法援證書根本不宜亦不應分階段批出。

¹ 香港特別行政區政府 法律援助署 統計資料 (2021 年 10 月) <https://www.lad.gov.hk/chi/statistics/cer.html>

5.5 另一方面，本會認同當局提高法援服務透明度的服務方向，亦同意當局可要求法援申請人書面同意，容讓法援署披露申請人的申請結果及/或批准或拒絕申請的原因等統計資料，然而，由於披露相關資訊極有可能損害當事人的私隱及法律權益；本會強調當事人是否同意提供資料，絕不應視作是否批出法律援助申請的理由。

6. 本會建議

基於以上分析，本會建議如下：

- 6.1 當局應修訂規管刑事法援案件的《刑事案件法律援助規則》(第 221D 章)，訂立明確法律機制，明文規定容讓刑事法援受助人提名律師的權利，與規管民事案件的法律援助條例第 13(1)規定看齊；在法援署署長就決定是否委任一位律師的前提名，仍能一致地體現法援受助人提名律師的權利。
- 6.2 為促進司法覆核的法律專業發展，當局應撤回每年接辦司法覆核個案的上限之規定，換言之，由於司法覆核個案屬民事個案，每名律師及大律師接辦司法覆核個案的年度上限，仍以民事個案的年度上限為準。
- 6.3 由於律師及大律師每年承辦個案上限近年已大幅度調整，當局應檢討 2018 年以來個案上限調整後對法律援助服務的影響，並就此作出分析和研究再重長計議，因此應暫緩進一步下調年度接辦個案宗數。
- 6.4 在完善個案管理的大方向下，應避免損害法援受助人的合法權益，尤其是避免在司法覆核個案中分段發放法援證書。
- 6.5 當局應承諾法援申請人若選擇不同意披露其申請結果及/或批准或拒絕申請的原因，將不會影響其法律援助申請。

香港社區組織協會
社區教育及法律諮詢中心 謹上

二零二一年十月二十五日

聯絡人： 蔡耀昌 (社區組織幹事) (電話: 2713 9165 / [REDACTED])
王智源 (社區組織幹事) (電話: 2713 9165 / [REDACTED])