

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)446/2023(04)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

2023年5月22日舉行的會議

有關完善香港法律援助制度措施的背景資料簡介

目的

本文件就與政府當局於2021年10月所推行完善香港法律援助(“法援”)制度的措施(“改善措施”)相關的事宜提供背景資料，並綜述立法會議員過去就該等事宜所作的討論。

背景

2. 據政府當局所述，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。香港具有備受國際推崇、全面的法援制度，有關制度一直在這方面擔當着重要角色。儘管如此，社會越來越關注到法援受助人(“受助人”)可能濫用提名律師的機制，尤其在司法覆核案件(包括與免遭返聲稱者有關的案件)方面。

3. 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律援助署(“法援署”)正式提名，以委聘這些律師為法援律師。此外，亦有意見關注某些刑事法援案件及與司法覆核有關的法援案件是否集中由少數律師、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。

4. 鑑於法援制度對維護本港法治的重要性，政府當局認為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。政務司司長辦公室及法援署已按照上述方針，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，有關檢視的目的如下：

- (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；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。

5. 在司法及法律事務委員會（“事務委員會”）2021年10月26日的會議上，政府當局簡介一套完善法援制度的措施，以加強防範可能出現的濫用情況、加強個案的管理工作及提高透明度，從而增加市民對法援署工作的了解及對法援制度的信心。改善措施詳載於政府當局提供的文件([立法會CB\(4\)1677/20-21\(01\)號文件](#))，分為下列3個類別：

- (a) 受助人提名律師及法援署委派案件；
- (b) 加強個案管理工作；及
- (c) 提高透明度。

委員提出的意見及關注

6. 在2021年10月26日的事務委員會會議上，委員普遍歡迎改善措施，並同意措施既可幫助防範法援制度可能出現濫用的情況，亦不會犧牲法治、保障需要法援的人士及謹慎運用公共資源等的原則。部分委員認為，儘管改善措施或會影響個別處理大量法援案件的律師，但措施整體而言將惠及法律專業。

7. 但有意見認為，早前就法援制度提出的若干漏洞，例如就法援署拒絕批出法援進行上訴的機制（“上訴機制”），卻尚未處理。

8. 政府當局回應時解釋，市民曾表達有逼切需要處理多項關乎法援制度的疑慮，而改善措施則旨在處理該等疑慮。此外，該等措施不涉及改變現行法援政策或修訂法例，卻只涉及改變法援署部分現行做法或內部操作程序。

9. 對於有意見指受助人的對手要面對不設上限的法援預算，政府當局回應指，儘管技術上情況的確如此，但法援署一直十分重視其作為法援資源把關者的角色，並嚴密審視所有法援申請。建議變動既可改善法援制度，亦確保法援資源可獲審慎運用，可見法援署實施有關變動實屬合理，而且理據全然充分。

受助人提名律師及法律援助署委派案件

就刑事法律援助案件提名律師

10. 委員認為，採取由法律援助署署長（“法援署署長”）指派律師予刑事法援案件受助人的標準做法，可防止出現不合理的延誤，並確保公義得以彰顯。鑑於法援是公帑資助的資源，受助人的律師選擇需平衡考慮相關政策、程序及審慎運用公共資源等因素，方為合理。此外，礙於多種情形及理由，選擇律師的權利事實上不一定可以行使，例如所選擇的律師事務繁忙而未能參與案件，以及出現潛在利益衝突等。

11. 委員認為，可能是出於法援署以往的寬鬆處理，署方曾容許刑事法援案件受助人提名律師，並像審批民事法援案件的提名般審批這類提名，以致令人產生錯誤印象，以為在刑事法援案件中提名律師是受助人的法定“權利”。委員同意法援署署長應指派律師予這些案件的受助人，並促請政府當局嚴肅糾正該錯誤印象。

12. 政府當局在回應委員的意見和關注時表示，改善措施已徵得律政司的法律意見，措施顯然符合香港法律及《基本法》。當局又解釋，《基本法》第三十五條訂明香港居民有權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等，但這些權利並非絕對，而法援署署長根據《法

律援助條例》(第91章)一直具有酌情權，決定是否委派受助人挑選的律師。此外，《刑事案件法律援助規則》(第221D章)並無為就刑事法援案件提名律師一事訂定條文。

13. 政府當局亦強調，法援署在為受助人委派律師時會密切監察法援律師的表現，而法援署署長在作出最終決定時會以受助人的利益及公帑的運用效率作考慮。如情況合適，法援署在決定是否向某法援律師委派新個案時，亦會考慮法院過往曾對該律師作出的紀律行動或不利評語。

14. 部分大律師憂慮指，法援署在指派刑事法援案件予律師時，若只考慮律師所處理的案件數目，卻沒有顧及出庭日數，或會構成不公。部分律師或會不願意接辦簡單的案件，以保留機會處理審訊時間較長的案件，從而影響受助人尋求公義。政府當局回應時重申，根據改善措施下的標準做法，法援署署長會指派律師予刑事法援案件的受助人。此外，就向律師委派刑事法援案件的一貫做法而言，其中一個委派準則是同一律師在過去12個月內所獲費用大致不應超過150萬元。

由法律援助受助人提名律師

15. 有委員詢問，與司法覆核有關的法援案件是否歸類為民事法援案件，以至容許該等案件的受助人可以提名律師。政府當局答稱，有關案件的確如此歸類，並強調最終決定將視乎法援署署長所作考慮及新的司法覆核案件限額。

16. 對於有意見憂慮指，改善措施或許未能杜絕濫用與司法覆核有關的法援案件的情況，政府當局回應時表示，當局建議新的司法覆核案件限額，旨在回應所提出的問題。此外，法援署在處理法援申請時會嚴密監察申請(尤其是與司法覆核有關的申請)的理據，並於批出法援後繼續在法律程序中的不同階段加以監察。案件如基於情況有變而不再具有案情，以至訴訟無法繼續進行，有關法援將予取消。

委派民事及與司法覆核有關的法律援助案件的限額

17. 部分委員認為，下調民事案件限額及施加新的司法覆核案件限額，將釋除公眾對法援案件過分集中由少數律師接辦的疑慮。有關案件限額亦有助提供更多機會，讓《法律援助律師名冊》(“《名冊》”)上的律師及大律師汲取處理民事及與司

法覆核有關的法援案件的經驗，最終可增加具備相關專長及經驗的律師人數。整體上下調民事案件限額，將確保法援案件可以更公平合理地分配予法援律師，這亦有助防止包攬訴訟活動。

18. 委員認為，民事及司法覆核案件的限額亦可惠及受助人，因為律師如接辦太多委派的法援案件，將無法同時集中精力處理其所有案件，從而損害他們的表現以至受助人尋求公義的情況。

增加合資格接辦法律援助案件的律師人數

19. 委員根據部分執業律師的回應提出意見，表示律師入選《名冊》的最低經驗要求門檻甚高，令年輕大律師無法入選。該等未能符合最低要求的律師將不會入選《名冊》，這使他們根本沒有機會處理法援案件以累積經驗，因而陷入惡性循環。這情況驅使法援案件仍然被少數律師壟斷。

20. 政府當局回應時澄清，律師所處理相關工作範疇的法援及非法援案件(例如離婚案件)，均在法援署作出考慮時算為相關。法援署如對有意入選《名冊》的律師所聲稱經驗的真確性有任何懷疑及疑問，將會進行核實，例如在適當情況下翻查所聲稱經驗中的相關法庭案件詳情。

21. 就處理經當值律師服務指派的案件(包括提供法律意見)會否算為可供考慮成為法援律師的相關經驗的查詢，政府當局回應時解釋，當值律師服務案件的範圍，與由區域法院或以上級別法院所處理的法援案件頗為不同，故現時當值律師服務的經驗一般並不算為相關。然而，法援署將秉持開放態度，並了解當值律師服務所處理的相關案件性質是否較複雜，以至可被認可為相關經驗。

加強個案管理工作

22. 委員欣悉其中一項就加強個案管理工作提出的措施是，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)。

23. 關於法援署會在何種情況下事先同意增聘私人執業律師的查詢，政府當局回應時強調，若受助人已獲委派法援律師，他/她便不可以其財務資源增聘律師以擔任其代表。

提高法律援助制度的透明度

24. 委員察悉，法援署將要求法援申請人給予書面同意，以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。委員認同提高透明度的重要性，而上述措施亦有助消除對法援工作的錯誤印象或誤解，他們詢問書面同意是否在每次提交法援申請時都必須給予，還是只在法援署署長認為適合的情況下才需要給予。委員並查詢當中會考慮甚麼因素，以及若申請人拒絕給予書面同意，其法援申請會否仍獲考慮。

25. 政府當局答稱，當局認同披露法援署有關批准或拒絕法援申請的決定、拒絕的原因，以至申請人就法援署拒批法援的決定提出上訴(如有)的結果，均必然有助提升法援制度的透明度。對於一般人誤以為法援署拒絕法援申請的決定經常被申請人提出的上訴推翻，政府當局澄清，法援署的決定經上訴後仍得以成功維持的比率事實上超逾95%。

與司法覆核有關的法律援助案件

26. 委員提及多宗被法院駁回的司法覆核個案以及法院的多項評論，包括這些個案並無爭辯餘地、原告並無訴訟理據提出申請，或是律師在若干案件中表現欠佳。雖然政府當局早前曾表示，與司法覆核有關的法援案件每年所招致的開支只佔法援署年度預算一個小的百分比，法援署亦應以更嚴謹的態度甄別與司法覆核有關的法援申請。委員指出，過去司法覆核案件數量驟增令法官的工作量不必要地增加，從而使司法公義出現延誤。

27. 政府當局答稱，每年就與司法覆核有關的法援案件所招致的開支，約佔法援署年度支出的3%至4%，即每年平均約2,000萬元，而相關案件佔法援署案件的數字不多(2018年為23宗，2019年為18宗及2020年為21宗)。此外，有關數字正呈下降趨勢。委員認為，雖然有關數字或許看似不大，但社會僅就一宗司法覆核案件(例如一宗嚴重拖延基建項目的案件)所承受的代價，卻可以非常巨大。法援署應繼續嚴密處理有關申請。

28. 委員察悉，司法機構就處理有關免遭返聲請的司法覆核案件出現嚴重積壓，並深切關注到免遭返聲請人獲批法援，將進一步加重這方面的嚴重負擔。政府當局回答時解釋，免遭返聲請案件獲批法援實屬罕見，這類案件於2019年、2020年及2021年(截至10月)分別只有63、61及52宗。大部分與免遭返聲請相關的司法覆核案件均在沒有法援的情況下處理。

29. 有意見認為，司法覆核機制誠然有機會被濫用，但司法覆核仍然是制衡政府當局行為重要而有效的司法程序。委員均表示希望在引進改善措施後，公眾對法援制度及司法覆核機制的信心可得以恢復，而受助人的利益亦透過以更妥善的方式管理外委個案而獲得保障。

最新情況

30. 改善措施已於2021年年底全面推行。政府當局將於2023年5月22日舉行的會議上向事務委員會匯報改善措施的推行情況。

相關文件

31. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部4
2023年5月18日

有關完善香港法律援助制度措施的背景資料簡介

相關文件一覽表

會議	日期	參考資料
司法及法律事務委員會	2021年10月26日	政府當局提供的文件 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部4
2023年5月18日