

法律援助改革委員會

二零一零年度年報

1. 自公會於 2009 年 9 月 24 日向立法會司法及法律事務委員會提交有關法律援助改革意見書後，委員會出席了七次(第一輪)會議，就意見書中附件一所列出的有關問題進行討論，委員會將繼續跟進意見書內的各項重點：
 - (a) 法援改革計劃已有七、八年時間停滯不前，但公會仍然支持改革；
 - (b) 已証明現行的法律援助制度，未能滿足人們的需求；
 - (c) 無法律代表訴訟人這個問題仍普遍存在，詳情可參閱民事司法改革 (CJR) 報告中，司法機構的意見；
 - (d) 法律援助輔助計劃(SLAS) 基金所獲的八千七百萬撥款，未被充分利用，反映情況十分嚴重；
 - (e) 公會循著二零零二年及二零零三年法律援助服務局 (LASC) 的建議，就擴大法律援助／法律援助輔助計劃(SLAS)的服務範圍，發表意見；
 - (f) 提高法律援助輔助計劃的申請資產上限(FEL)至兩百萬元
 - (g) 對年老或失業人士提供特別援助，詳情請參閱法律援助服務局 (LASC) 二零零六年的年報
 - (h) 改變過往法援服務使用率下降的情況；
 - (i) 賦予立法會權力，根據第七條的表決方式，修改法律援助輔助計劃的申請資產上限(FEL)。

2. 委員會於 2010 年 3 月 29 日出席了與立法會司法及法律事務委員會的(第三輪)會議，公會於 2010 年 3 月 26 日接獲民政事務局提出的三個建議，但政府並未就該三個建議，在會議前向公會和律師會或任何人諮詢意見，或許政府曾諮詢法律援助署，只是公會未能得悉而已！ 這些建議其實是新瓶舊酒，是根據數年前的公會提出的意見書併合而成，但總比之前負面的建議好，帶來一點點驚喜。
3. 委員會於二零一零年五月廿四日出席了與立法會司法及法律事務委員會的(第四輪)會議，公會於二零一零年五月二十日爲是次會議準備了討論文件，優化民政事務局早前提出的三個建議：
4. **建議一：**在計算法律援助申請人可動用收入時，採用住戶每月開支中位數代替住戶開支 35%作爲可扣除額：
 - (a) 這是法律援助服務局於 2002 年建議；
 - (b) 公會按照法律援助服務局原本之建議，認爲普通法律援助申請人的可動用收入，應採用住戶開支 66%作爲可扣除額；法律援助輔助計劃則爲 75%，立法會應該採納公會建議，因其更公平及能貫徹已公佈的政策；
5. **建議二：**提高普通法律援助計劃的財務資產限額。爲何政府選擇提高限額一半，至廿六萬？民政事務局卻未能提供解釋，這武斷的做法令一些委員會委員不滿。
 - (a) 有些立法會成員認爲限額太低；
 - (b) 不合邏輯和自相矛盾，限額應如法律援助輔助計劃一樣，上調一倍至三十五萬；

- (c) 從公會於五月提交的意見書附表中，以一家人作為例子，包括兩成年人及兩名兒童，月入三萬五千元，（資料由民政事務局提供），他們的資產已遠高於民政事務局普通法律援助計劃新建議的財務資產限額，不符合資格申請。

6. 提高法律援助輔助計劃的財務資產限額一倍至一百萬的建議，現已不敷應用：

- (a) 這是公會在二零零三年提出的建議。公會根據法律改革委員會二零零七年的報告，在二零零九年九月廿四日提交意見書，建議將限額增至二百萬。然而，法律援助服務局於 2010 年認為限額應為一百三十萬，據悉是當局根據原告方的平均訟費一百二十九萬而得出的。
- (b) 假若申請人 / 訴訟人輸了官司，一百三十萬只是該案訟費的一半，他還須支付答辯人的訟費；根據 Scott Report 的原則，“假若申請人在訟費方面的保障不足，輸了官司便要承擔對方的龐大訟費”；所以上限應訂為二百六十萬，或三百萬更為合理，公會的立場是建議調高法律援助輔助計劃的申請資產上限至三百萬元才可與 Scott Report 的原則一致，詳情請參照第 2.11-2.13, 2.33 段。
- (c) 人所共知，法律援助輔助計劃的個案，訟費比較貴，案情亦比較繁複，尤其受法律援助輔助計劃資助的專業疏忽案件，詳情請參閱由法律援助處於二零零零年出版的《法義之門》；
- (d) 公會於二零一零年五月提交的意見書附件 A 中，舉出一個例子，假如一位月入九萬的人士（民政事務局提供的資料），已超出了一百萬或一百三十萬的資產上限，再加上他的退休儲備，

例如擁有一間兩百萬的房子的話，也許已非常接近三百萬的上限；

- (e) 所以，如果訟費及以上例子的用兩個計算方法，公會比較支持資產上限為二百六十萬至三百萬之間；
- (f) 有些立法會議員支持三百萬資產上限，他們明白到實際的情況，若案件有兩位被告聘用不同的法律代表，訟費將倍增而被告承擔履行的費用，就履行所賦予原告的利益而言，將完全不成比例；
- (g) 建議三百萬元為法律援助輔助計劃的申請資格的上限，是把兩方的訟費都計算在內，這計算方式合法合理，與 Scott Report 的原則相符，而且十分審慎，一旦案件比較複雜或需上訴，甚至上訴至終審法院，可預備不時之需；
- (h) 但民政事務局的其二零一零年九月的文件內，卻沒有提及這一點。

7. **建議三：**對年老人士提供特別援助的年齡限制，由六十五歲調低至六十歲。在二零零二年法律援助服務局已提出此修訂，在其二零零六年的年報中亦有重申，公會亦於二零零九年重提是項建議。

- (a) 大部份人士在五十歲前，應已為退休作好準備，若一名年屆五十的訴訟人輸了官司，訟費花了部份退休儲備，他恐怕難以再儲蓄足夠的養老金。
- (b) 這個特別援助旨在避免年長的訴訟人，因輸掉官司負擔訟費而花去退休積蓄，承受重大財政壓力；所以年齡下限應定為五十歲，六十五歲的年齡下限未免太苛刻，反正五十歲抑或六十五歲其實分別不大，訟費平均是三百萬，他們同樣都會陷入財困。

- (c) 尤其是對公務員來說，他們的退休年齡是五十五歲，政府是香港的最大僱主，這點值得考慮；
- (d) 所以，大律師公會認為法律援助輔助計劃的申請資產上限應為三百萬；
- (e) 若要選一個“百搭”的做法，年齡範圍要覆蓋夠廣，五十歲為下限比較合理。

8. 香港大律師公會重申正確的原則，民政事務局屢次錯誤地提出不合理的申請條件，所要求的條件有違《法律援助條例》第 10(3)條中只要求申請人“顯示他有合理理由進行法律程序”，而不是民政事務局堅持的舉証責任，証明訴訟有勝算。香港大律師公會認為正確的原則為：

- (a) 任何人受到嚴重人身傷害或遭不公義對待，所申索的款額超過 \$60,000。詳情見《法律援助條例》附表三；
- (b) 涉及金錢方面的索償，及勝算十分高。詳情見一九九三年政府的法律援助諮詢文件，第廿二段，第 10(3)條；
- (c) 不能以開支、困難程度及費用作為反對擴大法律援助輔助計劃，覆蓋更多不同類型的申索的理據，詳情見一九九四年就法律援助政策檢討再次召開公作小組的報告，第 6.6 段；
- (d) 當計劃在財政穩健的前提下，考慮涵蓋更多值得援助的申請人。詳情見一九九四年報告，第 6.7 段；
- (e) 法律援助輔助計劃旨在幫助夾心階層，所以超出資望上限的不會獲援助，若酬情處理將會加重法律援助處的工作量，計劃或會被濫用。詳情見一九九四年報告，第 6.8 段；

- (f) 不會受理集體訴訟，因香港的法制並不容許集體訴訟。詳情請參閱一九九三文件，自第十九段起，及二零零四年民事司法制度改革最後報告，第四百六十一頁，有關之修改計劃。

9. 所以法律援助輔助計劃的原則，十分清晰

- (a) 當法律援助輔助計劃財政穩健時，政府必須兌現它的承諾，擴大法律援助輔助計劃的函蓋範圍，處理更多不同類形的申索；
- (b) 當香港法律改革委員會建議的集體訴訟程序得以改善時，政府應加快擴展法律援助輔助計劃；

10. 委員會於二零一零年七月廿一日出席了與立法會司法及法律事務委員會的(第五輪)會議，公會於二零一零年七月二十日爲是次會議提交“擴大法律援助輔助計劃是公正、可行及合乎需要的”意見書，民政事務局所憂慮的保險問題已獲處理，由此証明，建議修訂《法律援助條例》，擴大法律援助輔助計劃的函蓋範圍可見曙光，索償可由保險承擔，並獲立法會成員批准。大律師公會提交了修訂香港法例第 91 條《法律援助條例》有關修訂法律援助計劃的財務資產限額至三十五萬、法律援助輔助計劃的財務資產限額至三百萬、及擴大現時法律援助輔助計劃，覆蓋更廣的範圍。

11. 大律師公會提出的意見書及修訂建議，普遍獲立法會支持。公會在會議中指出，建議擴大法律援助輔助計劃最初是由法律援助服務局關注小組於 2002 提出，然而建議多年來仍懸而未決。

12. 在會議結束時一致通過“本委員會認為，政府應就香港大律師公會修訂《法律援助條例》的建議，盡快進行研究，盡快落實措施，擴大和改善法律援助服務”。
13. 民政事務局表示當局希望於二零一零／二零一一年度初，向立法會議提交有關改善之立法修訂。當局被要求重交委員會審議，由大律師公會提出之擴大法律援助輔助計劃的範圍及對《法律援助條例》的修訂建議及具體措施，協助僱員向已破產的僱主，提交清盤呈請，及就其僱主向勞資審裁處提出的上訴，作出反駁。

堵塞法援服務不足的惡性循環

14. 大律師公會於二零零九年九月發表就法律援助輔助計劃的意見書的摘要中，綜合了以下引至法律援助個案減少的原因：
- (a) 法援服務未能滿足需要；
 - (b) 法律援助輔助計劃的撥款未被充份利用；
 - (c) 未能妥善處理龐大的需求，從而擴大法律服務範圍去滿足需要；
 - (d) 追償代理人趁法援服務未能滿足需要，從中得益，在某些檢控，訴訟人或得到不滿意的結果，扣除過高的費用；
 - (e) 未能上調法律援助輔助計劃的入息審查資格上限，涵蓋目標對象（即中產或夾心階層）；
 - (f) 目前法律援助服務使用率下降（從律政司民事法律科提供的例子，比較支出與增長來看），以上改革可以改善目前情況。

15. 政府有鑑於此，在十月份公佈的二零一零至一一年施政報告綱領，第五十七頁提出：

“擴大法律援助及免費法律諮詢服務的涵蓋範圍，使更多未能負擔私人市場法律費用的人士受惠。

預留一億元，在有需要時注資「法律援助輔助計劃」基金，以助擴展計劃的涵蓋範圍，為更多類別的個案提供法律援助，令更多有需要的中產階層人士受惠。”

與此同時，二零一零年十月十三日發表的施政報告更表明：

“為令更多人能獲得法律援助服務，政府最近決定把「普通法律援助計劃」和「法律援助輔助計劃」的財務資格限額大幅提高。此外，可獲豁免計算部分儲蓄的申請人年齡規定，由現時的六十五歲降至六十歲。”

16. 公會歡迎政府的以上計劃，反映其善意及誠意，希望法律援助服務局及民政事務局認真考慮及落實公會向立法會提交的修訂建議，這是自二零零二年以來，法律援助服務局多番諮詢多個團體，並考慮緩急輕重後，決定需擴展法律援助輔助計劃。公會已向當局提交了實行改革的時間表，及闡明法律援助輔助計劃的原則，並收到法律援助服務局興趣小組進一步提出的報告，但有些問題仍未收到他們的回應，公會正期待收到法律援助服務局二零一零年十二月廿一日之會議報告。

17. 本年度委員會提交了好些重要的意見書及文件，感謝各委員的參與，亦感謝立法會司法及法律事務委員會的支持和體諒，跟進會議的進度。未來還有很多工作要完成，委員會衷心感謝公會主席、副主席、及秘書的參與，尤其要向貝禮大律師、李倩文大律師、梁偉文大律師及嚴斯泰大律師致謝，他們為委員會草擬文件。

委員會委員：

白理桃資深大律師（主席）

蘇朗年資深大律師

戴啓思資深大律師

謝華淵資深大律師

余承章 資深大律師

貝禮大律師

高華理大律師

郭天穗大律師

嚴斯泰大律師

薛君賢大律師

李蘊華大律師

彭耀鴻大律師

梁偉文大律師

李倩文大律師

法律援助改革委員會主席

白理桃資深大律師

二零一零年十二月八日