

香港社區組織協會民權法律中心  
就《選定地方的法律援助制度》研究報告  
向立法會司法及法律事務委員會提交之意見書

## 1. 前言

本文件參考了立法會秘書處資料研究及圖書館服務部於 2009 年 6 月發表的《選定地方的法律援助制度》研究報告內容（以下簡稱《法援研究報告》），結合本會多年來對本港法律援助制度的立場，綜合提出本會對改革法援制度的建議。

法治原則是香港社會賴以成功的基石，確立完善的法律援助制度亦是建立法治社會一大元素。法律援助目的是保障未有能力的聘用法律服務的人士，獲得公平審訊的機會，這點對於收入微薄、卻又要面對法律訴訟的市民尤關重要。若然法律援助服務質素參差，最終亦未能讓法接受助人獲得實質協助，損害被告人獲得公平審訊權利，亦難以達致法律面前人人平等。

## 2. 政府提供完善法援的憲制責任

事實上，獲得適切法律援助服務是市民的憲制權利。《基本法》第三十五條規定，香港居民有權得到秘密的法律諮詢、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。《公民權利和政治權利國際公約》第二十六條及《香港人權法案》第二十二條亦列明，人人在法律上一律平等，在法律前平等及受法律平等保護，不會因各種身份或區別而被受歧視。因此，政府在提供法律援助時必須確保有關服務質素，讓受助市民可真正的選擇與市場質素相若的法律代表服務，並且不會因社會階級及其他身份(例如：經濟收入)而受到歧視。

## 3. 現存法律援助服務問題及建議

本港法律援助制度已建立多年，但仍有極大改善空間；事實上，立法會秘書處《法援研究報告》清楚顯示，以人均計算法律援助開支，香港在這方面的人均法援開支(75 港元)遠低於其他三個選定研究地方(英格蘭及威爾斯：430 港元，加拿大安大略省：173 港元，澳洲新南威爾斯州：150 港元)，可見香港在法援開支方面遠遠落後於其他地方，實有作出更大改善的必要和空間。以下簡述本會建議：

### 3.1 成立獨立的法定法律援助管理局

法律援助屬於司法行政範疇，而當中不少申請個案的被訴對象正是政府當局，因此繼續由屬於政府部門的法律援助署作為審批法援的機構，容易被人質疑其公正性。

立法會秘書處的《法援研究報告》選定的三個普通法地區，其負責法律援助的機構均為獨立於政府的法定公共機構；可見，由法定的獨立機構提供法援，是國際大趨勢，在這方面香港現時的安排可說十分落後。

為此，本會重申要求成立獨立的法定法律援助管理局，以行使現時《法律援助條例》審批法援的權力，以增強法援制度的公信力。

### 3.2 社區層面的法律援助服務

根據立法會秘書處的《法援研究報告》，所有三個選定的普通法地區，都有在社區層面提供公帑資助的法律援助服務；相對而言，香港的法援署卻完全沒有資助非牟利機構提供社區層面的法律援助服務，可見香港在這方面的服務是相當落後和不合時宜。

事實上，中低階層的普羅市民大多不懂法律，他們碰到法律問題時往往不知如何應對；因此，在社區層面由日常與他們接觸較多的非牟利民間組織提供有關法律諮詢等法律援助服務，對於有效申張社會公義是必不可少的。現時，包括本會在內亦已有個別本港民間團體主動提供類似的社區層面法律服務，但礙於缺乏公帑資助，服務範圍和規模受到相當大的限制；為此，本會認為特區政府有必要效法外國的做法，透過公帑資助非牟利民間組織提供社區層面的法律援助服務，以加強對弱勢社群的保障。

### 3.3 擴闊援助範疇

《法律援助條例》第 5AA 條規定：“如署長…信納某人在一項違反《香港人權法案條例》(第 383 章)或抵觸《公民權利和政治權利國際公約》中適用於香港的規定是其中爭論點的法律程序中，會獲發給法律援助證書，署長可免除根據第 5(1)條施加的財務資源限制。”就涉及基本人權的法律訴訟免除法援財務資源限制，是非常必要且合乎人權原則的。

值得指出的是，由於有關法律條文是於 1995 年中增補，當時法律中適用的人權保障規定只有 1991 年制定的《香港人權法案條例》及於同年納入當時本港憲制文件《皇室訓令》中的《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的規定；而在《法律援助條例》第 5AA 條制定以後，本港立法機關先後制定了四項涉及反歧視的條例和《個人資料(私隱)條例》，以及由 1997 年 7 月 1 日起《基本法》亦正式生效實施成為本港憲制性文件(當中《基本法》第三章詳列了香港居民的各項基本權利，而《基本法》第三十九條更明確規定《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會及文化權利國際公約》適用於香港的有關規定繼續有效並通過香港法例予以實施)，因此，為了全面落實就涉及人權的法律訴訟均應豁免法援經濟審查的原則，《法律援助條例》第 5AA 條須予修改以加入更多的豁免規定。

政府當局曾就有關要求作出回應<sup>1</sup>，但本會認為其回覆根本是答非所問。首先，在個人資料私隱方面，政府表示個人資料私隱專員可發出執行通知後，如有違反執行通知的情況，私隱專員可把案件轉交刑事檢控專員處理，以研究應否展開刑事法律程序；然而，當局未有回應民事訴訟的處理情況，而由於該等因違反條例而私隱受損的訴訟亦可涉及民事訴訟，有關訴訟理應獲豁免經濟審查。至於涉及反歧視法例的案件方面，政府的回應除提及平等機會委員會可協助感到受屈的人提起法律程序是有助於司法公正外，根本未有回應受屈人向歧視者提出民事訴訟的豁免經濟審查問題。

#### 建議：

應將不需要進行經濟審查的法援申請個案，由現在涉及《公民權利及政治權利國際公約》及《香港人權法案條例》的範疇，擴展至：

- (1) 根據《基本法》第三章涉及香港居民基本權利的條文規定提出的訴訟
- (2) 現存各項反歧視法例(即《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》及《種族歧視條例》)
- (3) 《個人資料(私隱)條例》
- (4) 適用於香港的各项國際人權公約(包括：《經濟、社會及文化權利國際公約》、《兒童權利公約》、《消除一切形式種族歧視國際公約》、《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》及《殘疾人權利公約》)。

此外，其他有關援助範疇的建議包括：

- 3.3.1 為涉及各審裁處聆訊的涉案人提供法援(包括：入境事務審裁處)(現時法律援助只提供予精神健康覆檢委員會的聆訊)
- 3.3.2 為涉及各上訴委員會(Appeal Board)聆訊的涉案人提供法援(包括：房屋上訴委員會、行政上訴委員會等)：雖然並非涉及人身自由，但亦關乎公民的房屋權利。
- 3.3.3 為監護委員會(Guardianship Board)的申請人提供法律援助(雖然行政當局及監護委員會均認為由當局決定誰人可代表申請人，並可委任官方指定律師保障當事人合法權益，然而，由於委員會屬處理審核機關，由其委派法律代表角色會出現衝突，再者，官方指定律師又未能參與委員會聆訊，為當事人伸張合法權益，因此仍有必要為當事人提供法援。)
- 3.3.4 集體訴訟(Class action)：隨著愈來愈多涉及市民對公共政策的不滿，很多受影響群體均會透過法律途徑保障自身權益(如近期雷曼迷你債券苦主)，當局應引入集體訴訟，方便法院處理案件，並為當事人提供法律援助；亦可參考英美各國經驗，這亦配合《民事司法制度改革最後報告書》的建議。
- 3.3.5 為被拘留人仕提供法律援助：被執法部門拘留的市民在拘留期間均面對各種法律問題，包括：錄取口供、盤問，以至被扣期間能否獲得合法對待等，這

<sup>1</sup>見立法會文件 CB(2)309/08-09(07)號附錄 III 第 IV(b)項：立法會司法及法律事務委員會 2001 年就提供法律援助服務事宜進行的檢討事務委員會所提事項及政府當局所作回應摘要。

些均直接影響公民合法權益及以後案件的處理，因此應有權獲得法律援助。

- 3.3.6 非訴訟式法律協助(unbundled legal assistance)：**為無律師代表的訴訟人代表提供基本法律指導服務及協助。
- 3.3.7 研究為在內地被扣香港居民提供法律援助：**特別是涉及刑事個案的香港居民，由於內地法律訂定提供法援的經濟資格過低，一般香港居民根本無資格申請，遇有訴訟時卻未能聘用律師。
- 3.3.8 為根據《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》(Convention against Torture)(CAT)提出酷刑聲稱人仕(Torture claimants)及尋求政治庇護人仕(asylum seekers)提供法律援助**

### 3.4 放寬法援經濟審查資格

現時法例規定在計算普通計劃申請人的可動用收入時，以“住戶每月開支第 35 個百分值”作為申請人的個人開支豁免指標，即以此作為計算法援申請人合理生活開支的豁免數額；然此，本會認為，以“住戶開支中位數”作為申請人的個人開支豁免指標是較為公平合理，因為這可以令一個處於標準住戶收入及開支中位數的申請人也能有效獲得法援協助，而有關豁免數額的調高亦有助擴大獲得法援的申請人比例。

**建議：**

- 3.4.1 放寬申請法律援助的經濟審查資格限額，包括：調高目前的財政資源限額上限及將計算扣減法援申請人生活開支的基礎改為以中位數家庭生活開支計算等；
- 3.4.2 提高法律援助輔助計劃的財政資格限額至 100 萬元，以增加受惠人士數目。

### 3.5 改革刑事法律援助制度

**建議：**

- 3.5.1 儘快就檢討現行的刑事法律援助收費制度進行廣泛的公眾諮詢；
- 3.5.2 邀請各相關團體及人士(包括：香港大律師公會、香港律師會、法律學院教授、法援局代表、民間組織代表等)成立專責委員會，就並改革刑事收費制度提交研究報告；
- 3.5.3 全面檢討現行各項涉及刑事訴訟程序收費釐定理據及準則；
- 3.5.4 應參考現行民事法律援助收費制度(例如：按小時收費)，調整刑事法律援助收費模式；
- 3.5.5 應參考市場的刑事法律援助收費幅度，調整刑事法律援助收費金額。

二零零九年九月

**聯絡人：**

何喜華 (主任) / 蔡耀昌 (社區組織幹事) / 王智源 (社區組織幹事) 2713 9165