

(修訂本)

立法會 CB(2)1307/01-02(02)號文件

消費者委員會就民事司法制度改革中期報告及諮詢文件的意見

前言

1. 消費者委員會("消委會")歡迎由終審法院首席法官轄下民事司法制度改革工作小組("工作小組")草擬的中期報告。消委會認為報告中所提的多項建議對消費者更容易使用民事司法制度有莫大的裨益。
2. 消委會在處理消費者投訴的過程中亦察覺到中期報告所揭示關於現有司法制度的問題，包括它處理案件的速度、它的成本效益及複雜性，以及不當的訴訟人濫用程序等。
3. 消委會知悉中期報告所提出的各項改革建議中，有許多是關於高等法院現行司法程序的技術改變。在這份意見書中，消委會祇對跟消費者權益較有直接關係的事項表達看法。

首要目標及案件管理

4. 消委會原則上支持應為民事司法制度定下一明確的首要目標，利用全面性的案件管理方法，使案件得以公正地處理。我們希望這項建議可加速訴訟程序，同時亦不會損害公義。要成功地實施建議，須有足夠的人力(法官)資源及通過交流/訓練機會，讓法律界人士充分了解這概念及改革措施。

5. 消委會了解，有些訴訟人興訟時，並非期望案件一定經審訊處理，而是祇想保存其法律權利或意圖向對方施加壓力，以達和解之效。新的建議有可能會迫使這類訴訟人迅速地使案件進入審訊程序，導致法律費用的支出（這本來是可省卻的）。消委會希望工作小組研究建議對這類訴訟人的影響。

涉及多方的訴訟

6. 消委會歡迎及全面支持涉及多方訴訟程序的改革，但認為須進一步研究在其他國家推行的同類制度，如美國的組別訴訟及英國的集體訴訟令制度。

7. 消費者訟案反映現行制度急需改革，使個別申索額少，但累積起來金額龐大的大量同類案件，得以更有效及公正地裁決。在一影視店的案件中，消委會接獲 4,577 宗投訴，申索額由 \$ 10 至 \$ 15,100。在近期一宗幼稚園案件中，消委會接獲 112 宗投訴，申索額由 \$ 3,800 至 \$ 12,200。

8. 有關這方面的改革須考慮的事項包括特定的組別的代表性，最具成本效益的程序模式，判決對同類案件的約束力、和解機制，以及和解協議對組別的新加入成員的約束力等。

訟費的透明度

9. 消委會認為訟費的透明度對消費者在作出明智的選擇，提高其議價能力和為訴訟中可能承受的財政負擔作出計劃等方面是很重要的。

10. 現時律師有責任向客戶透露有關訟費的資料，在自律制度下，違反這責任可能招致一些紀律性的制裁。立法要求律師向客戶透露訟費的計算基準及預算，並對違例行為施以適當制裁，原則上會進一步提高訟費的透明度（澳洲的做法）。消委會認為有關該收費基準及訟費的估計，透露這些資料的頻密度等，宜諮詢法律行業，並以實際可行的原則釐定。

11. 消委會認為訂定提供法律服務收費的規則，有利於提高市場的透明度。但是，亦應該讓消費者知道，收費水平並非選擇法律專業人士的唯一考慮因素，經驗、能力和專精範圍亦是同樣重要。

12. 消委會認同訴訟雙方彼此透露訟費支出將會使雙方較肯定訴訟可能帶來的費用。但是，必須提防這可能鼓勵訴訟人以高昂費用聘請資歷深厚的法界人士，以求向對方施加不必要的壓力。

13. 消委會強調訟費有關的資訊，無論經由律師給予其客戶或未來客戶，由訴訟人給予與訟方或由法律服務行業提供予公眾的，須準確、全面、可靠、實際和合時。

訟費評定

14. 消委會同意現時訟費評定的程序是不成比例的昂貴，故此，歡迎任何改革措施以減少訟費評定聆訊，加快訟費評定的程序，提高專業服務的水平，以節省訟費評定的費用。

15. 方便消費者就法律服務收費提出合理異議，有助提高市場透明度和增加消費者對法律服務的理解。因此，應改良現時訟費評定的程序，以便利消費者使用。此外，消費者對訟費評定的認知、合理的訟費評定程序費用，簡易的程序均是須注意的事項。

訟費判令

16. 報告提出由「訟費視乎訴訟結果而定」及「終結時支付」轉移為在整個法律程序中靈活運用訟費判令，以及考慮訴訟雙方在進程序之間或之前的行為是否合理，這些理念轉變對消費者是有利的，將會鼓勵合理的訴訟行為、和省卻不必要的訟費支出。

17. 消委會支持擴大法庭對律師發出虛耗訟費判令的權力，以及把這項權力擴展至應用於大律師身上的建議。

18. 法官在這「干預性」的模式中扮演重要的角色。消委會相信須有適當的訓練和交流，讓法官能夠有效地推行建議改革中的嶄新準則和概念。

基準訟費

19. 釐定基準訟費可帶來一定的好處，但是消委會關注這方案對市場競爭的影響。

20. 基準訟費的釐定是一種制定價格的形式。若市場競爭可決定合適的服務價格，任何價格制定的協議會導致市場扭曲。

21. 有制定公平競爭法的國家，是禁止制定價格協議的，除非法律或有關當局予以豁免。在決定是否給予豁免時，必須經過一個程序：在價格制定對消費者可能產生的負面影響與其對公眾將會帶來的利益之間作出衡量。支持制定價格的一方須要證明此舉可帶來更大的公眾利益。此外，任何價格制定的機制必須設有清晰確切的覆核程序。這可以是簡單的覆核時間表，或者是當未來情況有重要轉變時，該項豁免亦須檢討。再者，價格制定的機制在建立時應盡量避免令市場扭曲。

22. 雖然香港並沒有公平競爭法，但是任何制定價格的協議都會令市場的有效運作遭到扭曲，故此在公眾討論到制定價格機制及其相應的覆核機制時，須恪守上述的基本原則。

23. 此外，消委會亦關注到基準訟費可能最終成為市場價格的起點而非頂點，這樣便不能達致平抑收費的目的。

解決糾紛的另類辦法 (ADR)

24. 消委會認同附屬於法庭的調解紛爭計劃是相當吸引的建議。希望它對解決民事紛爭方面，提供較簡單、廉宜，迅速、靈活及切合個人需要的渠道。消委會建議在全面實施 ADR 之前，先在一些界定清晰的案件類別上推行。

25. 可是，ADR 是否能夠節省訟費取決於調解是否能夠達致協議。爭議雙方在和解失敗後，可能回到訴訟程序去，而 ADR 的費用會成為訴訟的額外開銷。若 ADR 成為訴訟前的強制性程序，對決意不和解的訴訟人而言，ADR 的費用無可避免地會增加其訴訟費用的負擔。

26. ADR 的任何一方可以由律師代表。因此，消委會建議弱勢社群可獲法律援助，使他們在 ADR 的過程中取得均勢。

27. 此外，應向沒有律師代表的訴訟人和弱勢社群提供免費的法律諮詢及調解服務。這會鼓勵他們採用調解作為解決糾紛的途徑。

28. 消委會建議任何 ADR 的改革均應確保 ADR 服務（如調解人或仲裁人的服務；ADR 場地）可免費提供予消費者。

其他有關消費者權益的事項

29. 消委會明白到中期報告的內容囿於工作小組的職責範圍。然而，消委會希望藉此機會提出其他有關消費者權益的事項。

區域法院及小額錢債審裁處

30. 大量的消費者案件屬於區域法院及小額錢債審裁的管轄範圍內，中期報告指出的一些問題同樣在這兩級的法院中出現。

31. 消委會促請政府對區域法院及小額錢債審裁處的程序進行研究並提出改革建議，進一步改善消費者獲取公義的途徑。

沒有律師代表的訴訟人

32. 有關沒有律師代表的訴訟人，消委會認為這也牽涉消費者如何獲取公義的問題。消委會認為最有效的解決方法是為他們取得法律代表。長遠而言，消委會建議政府參考外國經驗，如英國的有條件的收費合約制度，以及美國的因訴訟結果而定的收費制度，以訂立一個適合香港的有關制度。同時，消委會亦促請律師會研究，向合適個案提供免費法律代表服務的可行性。

33. 「局部性的法律協助」有其不足之處。例如不是所有沒有律師代表的訴訟人都有充份的時間或教育水平可以為自己有效地進行訴訟。但在未有其他更佳方法之前，這不失為一短期的解決方法。

34. 法院可多利用「法庭之友」的制度協助解決一些消費者與商人之間的糾紛。消委會最近亦介入一宗由法庭之友協助的案件。該案涉及的法律問題對公眾利益有重要意義，也牽涉眾多沒有律師代表的訴訟人。案件的判決更成為解釋一條有關消費者權益法例的重要案例。消委會懇請法院在合適的案件中，增加利用「法庭之友」的制度。

教育

35. 公眾可能期望民事司法制度懲惡揚善、彰顯公義。他們未必明白到這制度在解決民事糾紛方面是著眼於實效的。例如，就算訴訟方如何有良好理據，如果不接受合理的和解建議而堅持繼續訴訟，他會在訟費方面遭到懲罰。

36. 因此，消委會認為須讓公眾了解民事司法制度的精神及訴訟的程序，特別要讓他們明白民事司法制度是牽涉訟費的。

結論

37. 消委會全面支持工作小組的工作，以改善民事司法制度，使消費者取得法律公義。許多建議均涉及與法律專業有關的技術性程序規則。法律專業的意見對制訂出一個實際和可行的改革方案固然重要，但消委會亦希望政府同時儘量關注消費者面對的種種問題，包括在中期報告範圍以外影響的消費者權益的問題。