

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1357/07-08(05)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處為2008年3月19日會議擬備的背景資料簡介

索償代理

目的

本文件旨在提供資料，述明立法會議員過往就索償代理(即以協助通常為人身傷害案件的受害人追討賠償，而收取部分討回的賠償金作為酬勞的機構)的問題所作的討論。

背景

2. 在2001-2002年度會期，司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")曾檢討當時法律援助服務的法律架構，聽取了多個團體的意見。有關團體告知事務委員會，根據當時的經濟資格限額，很多人身傷害案件的受害人都合資格申請法律援助，他們唯有與聲稱可代辦索償事宜的索償代理簽訂合約。索償代理以"不成功、不收費"的承諾經營謀利，並會抽取討回賠償金的某個百分比作為酬勞。

3. 事務委員會在2004年12月聽取有關2004年法律援助申請人經濟資格限額周年檢討的結果的簡報時，兩個法律專業團體指出，索償代理盛行，顯示現有的法律服務未能滿足社會需求，這些代理正迎合了這需求，法律界亦質疑法律援助計劃現時所訂的經濟資格限額是否不切實際。為此，政府當局有需要對法律援助制度進行檢討。兩個法律專業團體又指出，索償代理作為牟利機構，並不會如執業律師般審慎行事，竭力保障當事人的權益。

4. 香港律師會(下稱"律師會")於2004年11月成立工作小組，調查索償代理造成的問題。律師會就多份索償代理與意外受害人簽訂的合約是否合法的問題諮詢資深法律顧問。所得的意見是，有關合約涉及包攬訴訟，不能在港執行。律師會於2005年5月17日發出通告，提醒會員索償代理的職業活動在香港屬於刑事罪行，律師如處理由索償代理資助的案件，有可能構成專業失當行為。律師會在2005年11月向事務委員會提交意見書，詳細列述索償代理的活動所造成的問題，並建議採用公眾教育、對索償代理採取刑事執法行動，以及對參與的律師採取紀律處分程序等方法，以糾正該等問題。

5. 香港大律師公會(下稱"大律師公會")執行委員會於2005年1月委任索償代理委員會探討無律師資格者為收取報酬而干預或慫恿訴訟人進行訴訟所引起的問題。該委員會於2005年4月發表報告，其結論是，索償代理與意外受害人簽訂的合約涉及包攬訴訟，不能在香港的民事法庭執行。律師若明知而協助當事人履行包攬訴訟協議，可能被控從犯刑事罪行；律師若同意就訴訟作出按判決金額收費的安排，則可能觸犯包攬訴訟罪，並可能違反《法律執業者條例》(第159章)及其專業守則。

索償代理的合法性

6. 據政府當局所述，下列各項法律及專業操守規則有助決定索償代理的合法性 ——

- (a) 根據《法律執業者條例》(第159章)，任何人如不合資格而執業為大律師，或以律師的身分行事，即屬犯罪；
- (b) 根據普通法，如在構成"助訟"或"包攬訴訟"的情況下協助或慫恿他人提出訴訟，不但是民事過失，而且屬刑事罪行。助訟可界定為在訴訟中並無權益的人，協助或慫恿另一人進行訴訟，而這名助訟人沒有任何其他法律承認的合理動機干預該訴訟。包攬訴訟是一種特別的助訟行為，指助訟人支持另一人進行訴訟，條件是該人答應讓助訟人分享訴訟的得益或標的物。助訟及包攬訴訟在香港仍屬普通法罪行。《刑事訴訟程序條例》(第221章)第101I條規定，可公訴罪行的最高刑罰為監禁7年及罰款；及
- (c) 根據《法律執業者條例》(第159章)及《律師會專業守則》，律師不得根據按判決金額收費(即只在勝訴時收取費用)的安插在爭訟性法律程序中行事。《大律師公會專業守則》則禁止大律師以按判決金額收費的形式接受延聘或委託。

事務委員會的討論

7. 自2005年11月以來，事務委員會曾於多次會議上討論索償代理的問題。政府當局告知事務委員會，當局會分3方面處理索償代理的問題，包括教育公眾、可能提出檢控，以及考慮立法需要。事務委員會在2007年4月23日的會議上，聽取了上一份政府當局就為打擊索償代理非法活動而採取的措施所提交的進度報告。

8. 在2007年4月的會議上，政府當局告知事務委員會其採取的措施的最新情況如下 ——

- (a) 公眾教育 —— 當局採取了多項措施以防止索償代理進行非法活動，例如在勞工處、社會福利署交通意外傷亡援助組及

法律援助署的各辦事處，以及醫院管理局轄下的醫院等索償代理兜攬生意活動猖獗的地點，張貼海報或告示，並派發單張，同時要求政府有關部門禁止索償代理在其辦事處範圍兜攬生意。政府當局已安排於短期內在電台播放政府宣傳聲帶，並探討製作電視宣傳短片的可行性。

- (b) 檢控 —— 警方正調查7宗懷疑索償代理從事非法活動的案件，其中4宗轉介給警方已超過一年，而警方亦已特別針對這些案件作積極調查。不過，在調查期間，警方在搜集文件證據方面遇到困難。部分案件的受害人拒絕協助調查。由於海外保險公司的資料不易取得，案件如涉及這些公司，調查亦會加倍複雜。就此方面，當局已要求國際刑警及保險業監理專員提供協助。
- (c) 立法 —— 初步構思是立法訂明索償代理與意外受害人訂立的合約違法，不能執行。但鑒於此舉對其他類型合約所造成的影響，擬議法例修訂將只適用於人身傷害案件。

9. 事務委員會自2005年11月起已開始討論索償代理的問題，但政府當局在解決該問題方面卻毫無進展，兩個法律專業團體表示失望。索償代理通常會收取追討所得賠償金的20%至30%作為酬勞，而由於人身傷害申索案的受害人對本身權益一無所知，其利益備受索償代理侵奪。因此，鑒於索償代理的活動顯然已構成助訟及包攬訴訟，在香港屬刑事罪行，法律界認為政府當局應加強執法行動予以打擊，而檢控索償代理是教育公眾認識其非法活動的有效方法。

10. 律師會又指出，索償代理繼續在電視及網頁賣廣告，但政府當局卻並無加以干預。他們認為，政府當局應發出指引，指示傳媒如何處理與索償代理有關的廣告。

11. 委員同意，為維護公眾利益，政府當局應向公眾傳達清楚信息，表明索償代理的活動違法，而參與此類活動的人要承擔刑事法律責任。政府當局亦應針對索償代理採取檢控行動。若警方根據現行法律在執法上遇到困難，政府當局應該立法。

法律改革委員會就按條件收費作出的諮詢

12. 政府當局告知事務委員會，英格蘭就規管索償中介人(亦稱"索償代理")所訂立的法律框架的發展，以及法律改革委員會(下稱"法改會")就按條件收費所作的諮詢，均與索償代理問題有關。

13. 法改會轄下的小組委員會於2005年9月發表《按條件收費諮詢文件》，以徵詢公眾意見。"按條件收費"指某種訟費安排，而按照相關安排，律師在訴訟成功時除收取他慣常的收費外，還收取一筆"額外"的費用，而數額可以是雙方協定的固定金額，也可以按慣常收費的某個百分比計算。

14. 小組委員會提出了多項建議，其中包括 ——
- (a) 撤銷對某幾類民事訴訟採用按條件收費的限制，容許法律執業者遇到合適的案件時可選擇採用按條件收費的安排；及
 - (b) 鑒於法律援助輔助計劃(下稱"輔助計劃")利用按結果收費，達至財政上自給自足，並成功擴大了市民尋求司法公正的渠道，政府當局應考慮將輔助計劃逐步擴大，包括透過提高申請人的經濟資格上限，並增加輔助計劃所適用的案件類別。
15. 法改會在2007年7月發表《按條件收費報告書》，當中提出多項建議，包括下列各項 ——
- (a) 應逐步擴大輔助計劃，並增加輔助計劃所適用的案件類別；及
 - (b) 應成立一個新基金(按條件收費法律援助基金)，並設立一個新機構，負責管理該基金並甄別要求採用按條件收費安排的申請、把案件外判給私人執業律師辦理、為訴訟提供資金等。該基金應涵蓋人身傷害案件及其他多類案件。
16. 《按條件收費諮詢文件》曾提述英格蘭索償中介人的問題和規管事宜，以及香港的情況，並認為對原要聘用申索代理的訴訟人而言，按條件收費安排或有其吸引力。《按條件收費報告書》曾提述英格蘭規管索償中介人的最新發展情況，並曾研究香港的法律執業者獲准按條件收費會對索償代理造成的影響。不過，該報告書的結論是，現時可供進行影響評估的基礎資料甚為有限。
17. 法律專業團體雖然反對就民事訴訟引入按條件收費安排，但支持擴大輔助計劃的涵蓋範圍，並認為在處理索償代理問題方面，英格蘭的發展與香港的情況不可相提並論。
18. 委員指出，索償代理的兜攬對象屬於既無資格申請法律援助，又付不起訴訟費用的一群。雖然委員察悉政府當局曾表示對擴大輔助計劃的範圍有保留，但他們仍認為應將輔助計劃的範圍擴及成功率高、討回賠償的機會亦頗大的案件，例如人身傷害申索案。

立法會質詢

19. 除事務委員會作出討論外，亦有議員在下列立法會會議上提出與索償代理有關的問題 ——
- (a) 吳靄儀議員在2002年6月12日的立法會會議上就"代辦意外事故索償事宜的公司"提出口頭質詢；
 - (b) 吳靄儀議員及李國英議員在2005年1月26日立法會會議上辯論2005年施政報告時，對與索償代理有關的問題表示關注；及

- (c) 李國英議員在2005年6月15日的立法會會議上就"索償公司的運作"提出書面質詢。

最新發展

20. 政府當局會在2008年3月19日事務委員會的下次會議上，向事務委員會簡報調查中案件的調查結果及其他相關事項。

相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄**，該等文件可於立法會網頁 (<http://www.legco.gov.hk>)取覽。

立法會秘書處
議會事務部2
2008年3月14日

索償代理

相關文件

會議	會議日期	文件／質詢
立法會	2002年6月12日	載有吳靄儀議員就"代辦意外事故索償事宜的公司"提出的口頭質詢的立法會會議過程正式紀錄
司法及法律事務委員會	2002年4月25日	會議紀要 [立法會CB(2)2615/01-02號文件]
	2002年12月14日	會議紀要 [立法會CB(2)710/04-05號文件]
立法會	2005年1月26日	載有議員就2005年施政報告所作辯論的立法會會議過程正式紀錄
	2005年6月15日	載有李國英議員就"索償公司的運作"提出的書面質詢的立法會會議過程正式紀錄
司法及法律事務委員會	2005年11月28日	<p>香港大律師公會索償代理委員會所提交有關"索償代理"的報告及概要 [立法會CB(2)1516/04-05(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>香港律師會於2005年5月17日向其會員發出有關"索償代理"的通函 [立法會CB(2)1609/04-05(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>政府當局就"索償代理"提供的文件 [立法會CB(2)453/05-06(01)號文件]</p> <p>立法會秘書處擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)453/05-06(02)號文件]</p> <p>香港律師會索償代理工作小組就"索償代理"提交的意見書 [立法會CB(2)517/05-06(01)號文件] (只備英文本)</p>

會議	會議日期	文件／質詢
		<p>陳榮基先生就"索償代理"提交的意見書 [立法會CB(2)545/05-06(01)號文件] (只備中文本)</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)897/05-06號文件]</p>
	--	<p>政府當局就"索償代理"提供的文件 [立法會CB(2)1201/05-06(01)號文件]</p> <p>2006年2月9日高等法院判詞(HCMP 1878/2004) [立法會CB(2)1380/05-06(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>政府當局就"索償代理"提供的文件 [立法會CB(2)1560/05-06(01)號文件]</p>
	2007年1月22日	<p>立法會秘書處擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)891/06-07(04)號文件]</p> <p>政府當局就"索償代理"提供的文件 [立法會CB(2)891/06-07(05)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)1125/06-07號文件]</p>
	2007年4月23日	<p>立法會秘書處擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)1631/06-07(04)號文件]</p> <p>政府當局就"索償代理"提供的文件 [立法會CB(2)1631/06-07(05)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2219/06-07號文件]</p>