

2005 年 11 月 28 日會議

討論文件

立法會司法及法律事務委員會

索償代理

背景

當局知悉有些機構曾刊登廣告，標榜以“不成功，不收費”的模式提供服務，協助委託人申索意外補償。從這些廣告來看，有關公司的業務是追討損害賠償(通常關於人身傷害案件)，待成功索回賠償後，才收取費用。

2. 2000 年 8 月，香港律師會發出通告，呼籲會員在發現上述情況時，向該會舉報。

3. 2002 年 6 月 12 日，吳靄儀議員在立法會就此事提問。當局回覆時表示知悉有人提供這類服務，律政司會與香港大律師公會和香港律師會商討，以決定未來路向。律政司隨後請香港大律師公會、香港律師會和消費者委員會提供他們就這問題所知的其他資料，並告知這三個機構，如發現任何犯罪證據，可轉交警方處理。

4. 到目前為止，香港律師會向律政司舉報了一宗個案，指一家公司刊登廣告，聲稱可向委託人提供意外補償援助。該宗個案已交由律政司跟進，並轉交警方調查，但最後沒有向任何人提出檢控。

5. 香港大律師公會、香港律師會、消費者委員會和律政司已就部份廣告刊登的服務採取行動，以了解其運作模式。

6. 當局知悉香港律師會於 2002 年 7 月設立工作小組，調查沒有認可資格人士的活動；這些人士包括當時較鮮為人知、主要承辦人身傷害個案的一類索償代理。香港律師會曾向會員發出通告，告知他們該會對律師接受索償代理延聘有所保留的原因，包括這些相信由索償代理作出的安排會損害律師的獨立性和當事人選擇律師的自由。此外，律師會亦關注到意外中的受害者不能收到全部補償金，因為根據合約規定，受害者有責任向索償代理繳付費用，金額往往高達討回補償額的 25%。

7. 2004年11月，香港律師會成立另一個工作小組，特別針對與人身傷害申索有關的索償代理活動。成立這個工作小組的原因，是該會察覺到與人身傷害申索有關的索償代理活動越來越多，並關注到這些活動對社會帶來的影響。律師會曾就若干索償代理與意外受害者所訂合約的合法性，諮詢法律權威的意見。香港律師會於2005年5月17日再向會員發出通告，告知他們索償代理的經營手法在香港屬刑事罪行，律師如接辦由索償代理資助費用的申索個案，可能構成專業行為不當。

8. 香港大律師公會於2005年5月就索償代理問題發表報告書，內容主要涵蓋三方面：(i)何謂索償代理？(ii)索償代理的經營方式是否合法？(iii)律師與索償代理合作是否合法和符合專業操守？

消費者委員會的評論

9. 消費者委員會在2002年11月出版的《選擇》月刊中，刊登了一篇關於意外補償援助的文章，提出多點有用的意見，供消費者選用有關服務前考慮。

10. 消費者委員會表示，這類服務如廣為社會接受，或許反映現時法律服務市場未能滿足市民的需要。該會注意到，這些代理的主要服務對象是既不合資格申請法律援助，又不能負擔高昂法律費用的市民。

11. 消費者委員會認為，法律援助署應向公眾推廣該署的法律援助輔助計劃，讓合資格的申請人可選擇循另一途徑取得法律服務。該會也認為不應阻止消費者對法律服務的需求。

12. 2005年6月，消費者委員會告知律政司，該會接獲一宗關於這類業務的投訴，其後轉交警方調查。除了這宗投訴之外，該會至今並未接獲消費者作出的其他同類投訴，但會繼續注意事態發展；如收到任何與此問題有關的資料，會通知律政司、警方和消費者。

法律現況

13. 多項關於專業操守的法律和規則與索償代理的合法性有關：

- (1) 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公證人，或以事務律師的身分行事，即屬犯罪。

不合資格人士如擬備某些有關展開和進行法律程序、物業轉易或遺產管理的文件，亦屬犯罪。

- (2) 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。《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。
- (3) 根據《法律執業者條例》及《香港律師會專業守則》，於爭訟法律程序中，律師不得根據按判決金額收費(即只在勝訴時收取費用)的訟費安排行事。《香港大律師公會專業守則》亦禁止大律師以按判決金額收費的形式接受延聘或委託。

14. 在英國，助訟和包攬訴訟這兩項普通法罪行及侵權行為已根據《1967 年刑事法法令》廢除。根據《1967 年刑事法法令》第 14(2)條，這兩種行為的法律責任雖然被廢除了，但對於規管涉及助訟和包攬訴訟並被視作違反公共政策的合約或要不然屬不合法的合約的法律規則，並無影響。

15. 由於香港並沒有制定相等於《1967 年刑事法法令》第 13 條的條文，因此助訟和包攬訴訟在香港仍是普通法罪行。

當局的處理手法

16. 律政司研究過索償代理的活動，也收到香港律師會、香港大律師公會和消費者委員會提供的資料。

17. 就索償代理的宣傳手法而言，我們知道索償代理在意外受害者前往尋求協助的多處地方招徠生意。他們也派發傳單，並在互聯網、報章和電視上登廣告。此外，索償代理也可能聘用“索償顧問”以招徠生意。至於索償代理在索償成功後收取的費用，我們知悉金額一般為所討回的補償金的 20% 至 25%。

18. 當局對這些活動的處理手法分爲三方面。

(i) 公眾教育

第一方面是公眾教育，向市民說明使用索償代理的服務可能涉及的風險，以及尋求法律援助的途徑。

在法律援助署每年的活動計劃中，該署的專業人員會定期訪問非政府機構並發表演講，從而推廣法律援助服務。此外，該署也曾在以廣大市民爲讀者對象的《法援通訊》中刊登一篇文章，一方面解釋利用法律援助進行訴訟的好處，另一方面呼籲市民提防尋求索償代理協助到法院索償所可能出現的陷阱。

社會福利署將繼續告知所有申請交通意外傷亡援助的人士，他們有權透過律師或法律援助署向犯錯失的任何一方索償。

(ii) 檢控

如有足夠證據證明索償代理干犯任何罪行，律政司會考慮提出檢控。不過，律政司本身不會對可能干犯的罪行進行調查，而只會在收到執法機關或其他機構轉交的證據時，考慮應否提出檢控。律政司已勸喻香港律師會、香港大律師公會和消費者委員會，若發現任何證明索償代理犯罪的證據，可將證據轉交警方。到目前爲止，律政司從未接獲足以證明任何索償代理犯罪的證據，因此沒有提出檢控。當局知道消費者委員會在 2005 年 6 月收到一宗這方面的投訴，並已把個案轉介警方調查。該個案的證據是否足以提出檢控，仍有待確定。

(iii) 考慮立法

律政司會繼續考慮應否立法規管索償代理。

到目前爲止，沒有證據顯示索償代理在香港造成實質的問題，因此我們認爲並沒有足夠理據支持就此事立法。雖然如此，當局仍會繼續監察有關情況。律政司已一再籲請消費者委員會繼續留意事態發展，並把任何與這個問題有關的新消息告知律政司。

英國在這方面的發展

19. 在香港，消費者甚少針對索償代理提出投訴。相反，英國的申索管理公司引起消費者和律師極大關注。近年，英國出現了一些規模龐大的索償代理(又稱申索管理公司或“申索耕農”)。在 2003 及 2004 年，曾有幾家申索管理公司倒閉。

20. 目前，英國的申索管理公司可以自願加入申索標準委員會(前稱申索標準聯會)，但已加入該委員會的申索管理公司，只屬少數。

21. 2004 年 6 月，英國改進監管專責小組發表有關英國補償制度的報告，就申索管理公司等問題提出建議。

22. 2004 年 11 月，英國憲制事務部就該報告作出回應，建議申索標準委員會應積極工作，使其執業守則獲公平貿易處承認。該套守則預期可提高申索管理水平。英格蘭及威爾斯律師會也表示，若執業守則獲公平貿易處承認，該會將考慮規定律師只可與遵照執業守則經營的中介人有業務往還。

23. 2004 年 12 月，克萊門蒂爵士就《英格蘭及威爾斯法律服務規管架構檢討》發表最後報告，把申索評估和管理認定為其中一個規管缺口。據最後報告所載，在決定應否對某類服務實施規管時，必須權衡利弊。為處理上述事宜而對規管範圍作出任何改變前，應仔細分析有關安排的成本效益。

24. 克萊門蒂爵士發表最後報告後，英國憲制事務大臣兼司法大臣福爾克納勳爵於 2005 年 3 月 21 日宣布，政府將於年內較後時間發表白皮書，然後藉着立法，改革法律服務市場。白皮書以“法律服務的前景－以消費者為先”為題，已於 2005 年 10 月 17 日發表。《賠償法令草案》(“該草案”)亦於 2005 年 11 月 2 日提交英國上議院。該草案就規管申索管理公司訂立法定框架。

25. 根據該草案，國務大臣可以指派一個監管機構，負責確保申索管理公司遵守清晰的規則和實務守則。監管職責只會委予具備足夠能力、有適當管治和其他管理安排，以及會令消費者得益的團體。如未能委任或設立合適的團體，國務大臣會親自監管。

26. 該草案規定，任何人如未獲監管機構作出所需的授權而提供申索管理服務，即屬違法，最高刑罰為監禁兩年。提供申索管理服務的公司須向消費者提供意見，清楚說明申索是否有理，以及各種提供訴訟資金的方式，並設立投訴機制，以便消費者在出現問題時提出投訴。

27. 至於規管制度的詳情，例如國務大臣指派監管機構的安排和監管機構的職能，會在根據新法例制定的規例中訂明。

按條件收費

28. 法律改革委員會於 2005 年 9 月發表有關按條件收費的諮詢文件，現正進行公眾諮詢。當局認為，諮詢結果會有助制定關於索償代理的政策。

我們的建議

29. 鑑於英國目前在這方面的發展，以及香港現正就按條件收費諮詢公眾，我們建議繼續監察香港和英國的情況，然後才決定未來路向。

律政司

2005 年 11 月

#321744