

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)524/10-11號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會 特別會議紀要

日 期：2010年9月30日(星期四)
時 間：下午4時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：吳靄儀議員(主席)
何俊仁議員(副主席)
黃宜弘議員, GBS
劉江華議員, JP
劉健儀議員, GBS, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
余若薇議員, SC, JP
梁美芬議員
謝偉俊議員
梁國雄議員

列席議員：王國興議員, MH
黃國健議員, BBS
潘佩璆議員

缺席委員：涂謹申議員
劉慧卿議員, JP
霍震霆議員, GBS, JP
葉偉明議員, MH

出席公職人員： 民政事務局副秘書長
雷潔玉女士

法律援助署署長
陳香屏先生

法律援助署副署長
鄭寶昌先生

應邀出席者： 香港大律師公會

資深大律師白理桃先生

資深大律師林孟達先生

大律師嚴斯泰先生

大律師貝禮先生

香港律師會

法律援助委員會成員
楊國樑律師

法律援助委員會成員
何穎恩律師

執業者事務部副總監
朱穎雪律師

香港工會聯合會權益委員會

委員
譚建新先生

公民黨

會員
郭榮鏗先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)3
戴燕萍小姐

列席職員 : 助理法律顧問6
顧建華先生

高級議會秘書(2)3
余蕙文女士

議會事務助理(2)3
曾盧鳳儀女士

經辦人／部門

I. 就評定法律援助申請人財務資格的準則每五年進行一次的檢討

[立法會 CB(2)1148/09-10(01) 、
CB(2)1200/09-10(01) 、 CB(2)1364/09-10(01) 、
CB(2)1600/09-10(01) 、 CB(2)1601/09-10(01) 、
CB(2)1654/09-10(01) 、 CB(2)2076/09-10(01) 、
CB(2)2099/09-10(01) 、 CB(2)2103/09-10(01) 、
CB(2)2105/09-10(01) 至 (02) 、 CB(2)2298/
09-10(01) 、 CB(2)2304/09-10(01) 、 CB(2)2327/
09-10(01)及CB(2)2329/09-10(01)號文件]

政府當局作出簡報

民政事務局副秘書長向委員簡介政府當局的文件[立法會CB(2)2298/09-10(01)號文件]，當中載述政府當局在是次為評定法律援助申請人財務資格的準則而進行每五年一次檢討(下稱"五年一次檢討")後提出的最新建議。民政事務局副秘書長表示，經考慮法律援助服務局(下稱"法援局")、事務委員會及相關持份者的意見後，政府當局建議將法律援助輔助計劃(下稱"輔助計劃")的財務資格限額由100萬元進一步放寬至130萬元，並在計算年長申請人的財務資源時，將申請人可獲豁免款額計算相當於普通法律援助計劃(下稱"普通計劃")財務資格限額的年齡規定由65歲調低至60歲。該等改善措施旨在進一步擴大法律援助的範圍，以涵蓋更多有需要的人。

2. 主席表示，事務委員會上次於2010年7月21日的會議上討論五年一次檢討時通過了一項議案，內容為政府應基於香港大律師公會(下稱"大律師公會")對修訂《法律援助條例》(第91章)(下稱"法援條例")的建議，盡快進行研究採取措施，以擴充和改善法律援助的服務。事務委員會已要求政府當局向委員匯報其對大律師公會就擴大輔助計劃範圍所提建議及為此目的向輔助計劃基金注資的考慮結果。她詢問政府當局在過去兩個月有否就此方面進行任何工作。

3. 民政事務局副秘書長回應時表示，政府當局察悉，法援局轄下的法律援助範圍興趣小組(下稱"興趣小組")正研究可否擴大輔助計劃範圍的事宜，包括大律師公會的建議。一如法援局主席在2010年5月24日的事務委員會會議上指出，興趣小組擬於6個月內完成有關研究。與此同時，政府當局正進行相關的準備工作，包括研究政府當局在1995年向輔助計劃基金注入2,700萬元的理據及考慮因素。該準備工作會有助政府當局在法援局備妥有關輔助計劃範圍的建議後，考慮該等建議。

4. 主席通知委員，法援局已告知立法會秘書處，該局未能派代表出席是次會議。法援局亦表示，其轄下的興趣小組仍在研究擴大輔助計劃事宜，並擬於2010年11月底左右完成研究。法援局會就其建議進行商議，再告知政府當局其商議結果，同時會繼續向事務委員會匯報。

5. 委員察悉立法會秘書處就五年一次檢討擬備的更新背景資料簡介[立法會CB(2)2304/09-10(01)號文件]。

團體代表的意見

大律師公會

6. 林孟達先生及白理桃先生扼要講述大律師公會為是次會議提交的意見書[立法會CB(2)2327/09-10(01)號文件]中的重點 ——

- (a) 大律師公會在2010年7月20日的意見書中，提出擴大輔助計劃範圍以增加中產人士尋求司法公正機會的具體建議。這些建議並非任何新構思，而是建基於法援局轄下興趣小組早於2002年提出的建議。政府當局不應再遲疑不決，而應定出明確時間表以處理該等建議；
- (b) 政府當局誤解了輔助計劃的正確原則。政府當局強調輔助計劃擬為勝算高的案件提供援助。這與法援條例第10(3)條不符。該條文訂明給予法律援助的驗證準則，是當事人具有"合理理由"進行法律程序，而非案件勝算高；
- (c) 擴大輔助計劃範圍的建議不會導致該計劃財政不穩。民事司法制度改革實施以後，預計會有更多案件在提交法院前已得到解決。這意味着有更多輔助計劃案件可以較低的訟費解決，而該等案件中的法律援助受助人討回損害賠償後繳付的分擔費用，亦會撥入輔助計劃基金。如輔助計劃的範圍擴大以涵蓋更多案件類別，便會有更多人受惠，而對該計劃的需求增加，亦會為輔助計劃基金帶來更多收入；
- (d) 現行的財務資格限額太低。訴訟人除須支付本身的訟費外，案件一旦敗訴，訴訟人便有法律責任支付對訟方的訟費，為反映法律程序的全部費用，輔助計劃的財務資格限額應增至約300萬元；及
- (e) 大律師公會仍然認為，在計算申請人可動用資產時，應將其可獲豁免計算部分儲蓄的年齡規定降至50歲，理由是，人們到了該年紀，已接近退休，如須冒險將退休儲蓄用於訴訟，會對

他們造成很大困難，因為退休資產一旦失去，可能難以重新累積。

香港律師會(下稱"律師會")

[立法會CB(2)2329/09-10(01)號文件]

7. 楊國樑先生表示，律師會支持大律師公會對擴大輔助計劃的立場。鑒於政府當局自事務委員會2010年7月的上次會議後，就擴大輔助計劃建議作出的考慮一直未有任何進展，他對此表示不滿。

香港工會聯合會權益委員會(下稱"工聯會")

8. 譚建新先生促請政府當局重新認真考慮工聯會的建議，如僱員已獲勞資審裁處(下稱"審裁處")作出裁決但其僱主向高等法院提出上訴，便應豁免該等僱員接受經濟審查。他指出，由於在高等法院進行上訴的案件訟費高昂，不少僱員被迫放棄追討薪金的權利。他又表示，政府當局曾表明，若無力償債的僱主僱用的員工不超過20人，而該類案件有足夠證據支持提出清盤／破產呈請，但提出有關訴訟並不合理或不符合經濟原則，法律援助署(下稱"法援署")可建議勞工處處長向有關僱員發放特惠款項。但根據他的經驗，勞工處甚少行使此酌情權。

9. 政府當局建議將普通計劃的財務資格限額增至26萬元，對於此建議能否協助僱員解決在追討欠薪時所面對的困難，主席詢問譚建新先生的意見。譚建新先生回應稱，普通計劃的財務資格限額太低。他指出，即使僱員的財務資源不超過26萬元，同時又獲批法律援助，但僱員可能須就所招致的法律費用支付分擔費用，數額可達數萬元。他認為，普通計劃財務資格限額的擬議增幅對僱員追討欠薪幫助不大。

公民黨

10. 對於自事務委員會於2010年7月作出討論後，政府當局一直未能向事務委員會匯報其對大律師公會所提修訂法援條例的建議(尤其是有關擴大輔助計劃範圍者)的考慮結果，郭榮鏗先生表示不

滿。郭先生認為，既然該等建議是法援局早在2002年提出的，政府當局實無須待法援局完成對擴大輔助計劃的研究後，才就大律師公會的建議提出本身的意見。

討論

協助僱員追討欠薪

11. 主席表示，事務委員會亦曾要求勞工及福利局派代表出席是次會議，討論協助僱員追討欠薪的措施。勞工處告知立法會秘書處，該處不會派代表出席。據立法會秘書處瞭解，勞工處已向民政事務局提供資料，說明其為針對拖欠審裁處裁決款項所作出的努力及採取的措施，以協助該局就有關課題向事務委員會匯報。

12. 應委員的要求，民政事務局副秘書長匯報勞工處為協助受屈的僱員追討欠薪所採取的措施。若僱主無力償債，勞工處會將受影響的僱員轉介法援署向僱主提出清盤／破產呈請，並協助他們向破產欠薪保障基金(下稱"破欠基金")申請有關工資及解僱金的特惠款項。勞工處亦於2008年7月推出執行判令支援服務，在轄下的勞資關係科各分區辦事處，安排一名主任向僱員提供各種執行審裁處裁決方式的資料，協助他們辦理申請破欠基金的手續，以及轉介他們往適當的政府部門申請法律援助及資金補助。

(會後補註：政府當局於會後就勞工處協助僱員追討欠薪所採取的措施提供補充文件，該文件已於2010年10月27日隨立法會CB(2)156/10-11(01)號文件送交委員參閱。)

13. 王國興議員質疑勞工處為僱員解決在追討欠薪時所面對的實際困難而採取的措施是否有效。他強調，問題的癥結在於向無力償債的僱主提出清盤／破產呈請的法律費用(約6萬元)往往與追討的欠薪並不相稱(在2008-2009年度，追討欠薪的金額中位數為4萬元)。未能通過法律援助經濟審查

的僱員，實際上要被迫放棄追討欠薪的權利。僱員即使能夠取得法律援助提出清盤／破產呈請，他們亦可能須就訟費繳付分擔費用。王議員促請政府當局慎重考慮工聯會的建議，無條件給予僱員法律援助，以追討欠薪。

14. 民政事務局副秘書長回應時表示，豁免經濟審查大大偏離法律援助政策，政府當局認為不宜基於某群人的背景或他們所提出的案件類別而豁免他們接受經濟審查。雖然政府當局不能答允對追討欠薪的僱員豁免經濟審查的要求，但當局明白他們所面對的困難，並正制訂措施向他們提供這方面的協助。就王國興議員的進一步問題，民政事務局副秘書長回應時表示，法援局於2010年11月底左右完成其研究後，政府當局會考慮該局的建議，並提出增加市民取得法律援助途徑的建議，包括協助僱員追討欠薪的措施。

15. 就追討欠薪個案的法律援助受助人所須分擔費用一事，法律援助署署長(下稱"署長")表示，法律援助受助人的財務資源超逾某個水平，便須分擔費用。相關的資料顯示，在普通計劃下接受法律援助的受助人中，約有九成無須分擔任何費用或只須支付1,000元或2,000元的分擔費用。再者，若法律援助受助人勝訴，他的訟費將由另一方支付，而他已支付的分擔費用，亦可能會發還給他。

擴大輔助計劃範圍

16. 主席詢問政府當局有否研究大律師公會就擴大輔助計劃所提建議，民政事務局副秘書長回應時表示，大律師公會於2010年7月提出建議後，民政事務局及法援署便開始研究。法援局轄下的興趣小組在進行本身研究的同時，亦一併研究大律師公會的建議，法援署的代表亦有參與。她強調，由於法援局是負責就法律援助政策向政府提供意見的法定機構，政府當局在對擴大輔助計劃範圍是否可行提出本身的意見之前，應先考慮法援局的建議。

17. 主席表示，既然大律師公會提出的擴大輔助計劃建議建基於法援局在2002年提出的建議，她

質疑政府當局有否需要就該等建議諮詢法援局。建議當時未有付諸實行，是由於2003年爆發嚴重急性呼吸系統綜合症，其後又出現經濟不景氣，以致不少法律援助改革建議遭到擱置。由於香港現時經濟並無不景氣現象，她認為無理由再延遲落實擴大輔助計劃的建議。梁國雄議員亦有同感。民政事務局副局长回應時表示，除有關經濟的考慮外，當時對於有關建議的意見，亦各有不同，以致建議最終未有付諸實行。大律師公會於2010年7月再次提出該等建議進行討論，政府當局願意重新研究。她重申，法援局轄下興趣小組(由大律師公會一名代表擔任主席，其餘成員包括法律界、學術界及非政府機構等不同界別的人士)正研究可否擴大輔助計劃的範圍，包括大律師公會的建議。該研究預期於2010年11月底左右完成。政府當局經考慮法援局的建議後，會進一步考慮擴大輔助計劃的範圍是否可行。

18. 余若薇議員表示，鑒於輔助計劃經過多年的營運，現已累積若干盈餘，加上所有輔助計劃的申請均須通過案情審查，她認為無理由該計劃的涵蓋範圍不可擴及大律師公會所建議的案件類別，而該等案件主要關乎保障消費者權益，例如，針對金融機構及保險公司的金融及保險產品的申索。

19. 民政事務局副局长回應時重申，只要不會導致輔助計劃財政不穩，政府當局願意考慮擴大輔助計劃，以涵蓋其他類別的案件。法援局現正研究輔助計劃會擴及的案件類別，既可讓市民得益，同時又能確保該計劃在財政上得以維持。政府當局會在考慮法援局的建議後，提出其對此事的意見。民政事務局副局长回應余若薇議員的進一步詢問時表示，在評估某些類別的案件會否導致輔助計劃財政不穩時，所考慮的因素包括討回賠償的成數及所涉及的法律費用等。

20. 主席表示，當局於1995年是基於兩個主要考慮因素，決定將輔助計劃擴及醫療、牙科及法律專業疏忽。第一，由於被告人已投保，該等案件類別有很大機會討回賠償，故不會導致輔助計劃的財政不穩。第二，該等類別案件一般甚為棘手(如醫療疏忽等)。此類案件訟費高昂，為普羅大眾所無法負

擔。這些都是考慮輔助計劃所涵蓋的案件類別時應考慮的首要因素。

21. 副主席亦質疑政府當局是否需要等待法援局的研究結果，才提出本身對擴大輔助計劃的意見。他又不滿政府當局拖延此事。依他之見，大律師公會建議輔助計劃所擴及的案件類別與該計劃現時涵蓋的案件類別(如醫療、牙科及法律專業疏忽)並無分別，他認為並無理由輔助計劃不可將其涵蓋在內。他亦質疑法援局是否有相關資料評估大律師公會的建議是否可行(如大律師公會所建議擴大輔助計劃涵蓋的案件類別的勝訴比率、討回賠償的機會及賠償額與訟費比例)，並認為由法援署作出有關評估較為適合。他強調，決定輔助計劃的涵蓋範圍時，不應只着眼於經濟因素；增加尋求公義的途徑及維護法治亦應為首要考慮因素。

22. 梁國雄議員認為，政府當局有責任向事務委員會解釋如何評估大律師公會擴大輔助計劃的建議對該計劃財政穩健情況有何影響。

23. 民政事務局副秘書長重申，只要不會導致輔助計劃的財政不穩，政府當局願意研究擴大該計劃的事宜。她澄清，政府當局並未拒絕大律師公會的建議。法援局轄下的興趣小組正研究輔助計劃可涵蓋的案件類別，而政府當局對此事提出本身的意見之前，會考慮法援局的建議。鑒於整體政策目標是要確保沒有人會因經濟能力欠佳，而即使有合理理據提出訴訟，而仍無法尋求公正，政府當局在考慮可否擴大輔助計劃以涵蓋其他案件類別時，會以這為大前提考慮所有相關因素，包括討回賠償的機會、所涉及的訟費，以及相對於透過訴訟所獲判給的賠償，可能須付出的訟費是否值得。

24. 嚴斯泰先生詢問，政府當局有否告知法援局轄下的興趣小組對大律師公會建議的意見。署長回應時表示，直至目前為止，法援局興趣小組並未要求法援署就擴大輔助計劃向其提供意見。興趣小組只曾邀請法援署的職員就輔助計劃提供相關資料，如該計劃的營運、財政情況及案件的勝訴比率，以助其進行研究。

25. 謝偉俊議員詢問，政府當局會否考慮律師會的建議，在繼續討論擴大輔助計劃事宜的同時，先落實其就五年一次檢討後提出的現有建議，讓更多人能盡早受惠於建議擴展的法律援助範圍。民政事務局副秘書長回應時表示，政府當局計劃於2010-2011年度會期初提交法例修訂建議，以落實有關調整普通計劃及輔助計劃的財務資格限額、在評定法律援助的財務資格時提高可扣除額，以及在評估長者的法律援助財務資格時豁免計算其部分儲蓄的建議。

26. 關於政府當局文件第15段中所述"為維持財政穩健，輔助計劃集中處理勝訴機會大，賠償額與訟費比例較佳的案件"，余若薇議員察悉大律師公會曾表示，鑒於法援條例第10(3)條所規定的準則是"合理理由"而非勝訴機會大，因此聲稱輔助計劃只為處理勝訴機會大的案件而設，便違反了該規定。她要求政府當局就大律師公會的評論提供意見。

27. 民政事務局副秘書長及署長解釋，政府當局文件第15段所述的"勝訴機會大"與法援條例第10(3)條中的"合理理由"所指的是兩回事。法援條例第10(3)條所指的是批准個別法律援助申請的門檻，即申請人是否具有合理理由進行法律程序，而政府當局文件第15段所述的"勝訴機會大，賠償額與訟費比例較佳"則是指決定輔助計劃所應涵蓋的案件類別的準則。署長闡釋，根據輔助計劃，法律援助受助人若勝訴，便須向輔助計劃基金支付損害賠償6%至10%的分擔費用；另一方面，若法律援助受助人索償失敗，輔助計劃基金便須支付雙方的法律費用，數目可相當龐大。因此，為維持財政穩健，輔助計劃只涵蓋勝訴機會大、討回賠償勝算高且賠償額與訟費比例較佳的案件。輔助計劃所資助的案件，勝訴比率約有九成。

28. 副主席表示，據他所瞭解，在決定是否批准向普通計劃作出的申請時，法援署除了考慮案件的理據外，亦會考慮討回賠償的勝算。他相信，相同的考慮因素亦適用於對輔助計劃申請的評定，即法援署若認為討回賠償的機會率偏低，可拒絕有關

輔助計劃的申請。此外，大律師公會所建議的擴展範圍大多涉及金錢索償，案中被告人多為大公司。他認為實無需要憂慮擴大輔助計劃的建議會導致該計劃財政不穩。

29. 署長回應時表示，在評定普通計劃及輔助計劃的法律援助申請時，法援署確會考慮討回賠償的勝算。鑒於輔助計劃財政自給，他強調必須極其審慎考慮該計劃擬涵蓋的案件類別，確保輔助計劃基金在財政上得以維持。他重申，如有很多輔助計劃案件無法向被告討回賠償，輔助計劃基金便會承受財務風險。

30. 余若薇議員表示，賠償額與訟費比例的問題在所有類別的法律援助案件均會出現，並非大律師公會意見書所建議的案件所獨有。因此，這並非反對擴大輔助計劃的合理理據。署長在評估法律援助申請及案件監察方面一直非常謹慎。對於賠償額與訟費比例偏低的案件，署長會視乎情況行使酌情權拒絕有關申請，或確保案件盡早達成和解。現時有九成以上的輔助計劃案件能成功索償，足可顯示署長一直非常審慎地審視案件的理據。她相信，在輔助計劃的涵蓋範圍擴大後，署長會繼續非常謹慎地評估有關申請。她籲請政府當局慎重考慮大律師公會擴大輔助計劃的建議，以期讓更多消費者及中產人士可透過法律途徑尋求公義。

31. 謝偉俊議員表示，如政府當局如對擴大輔助計劃深感關注，應考慮容許律師在香港採取某形式的按條件收費／按判決金額收費的協議，為那些付不起高昂訟費，但又無資格申請法律援助的訴訟人提供另一資助途徑。

32. 主席詢問，政府當局認為，在大律師公會所提的擴大輔助計劃建議中，是否有任何類別的案件會削弱輔助計劃的財務穩健情況。署長回應時表示，法援署正整理有關大律師公會建議的案件類別的資料，如申索金額大小及討回賠償的機會等。主席要求署長提供有關資料及分析，供事務委員會參考。署長表示，他察悉大律師公會已提供資料，說明其建議輔助計劃所擴及的案件類別討回賠償的機

政府當局 會。法律署須查明普通計劃曾否就該等案件類別批予法律援助，如有此類資料，該署會提供予事務委員會。

33. 貝禮先生及白理桃先生認為，政府當局將法援條例第10(3)條所訂的案情審查，與有關討回賠償的勝算此問題混為一談。白理桃先生強調，大律師公會認同確保輔助計劃涵蓋的案件類別有相當大機會討回賠償甚為重要，而大律師公會所建議的案件類別全合乎此重要準則。白理桃先生又表示，一如大律師公會的意見書所述，民政事務局聲稱輔助計劃是為賠償額與訟費比例較佳的案件而設是錯誤的，而事實上，輔助計劃是為醫療疏忽等棘手又訟費高昂的案件類別而設。白理桃先生認為，政府當局有責任定出確實時間表，說明何時會就大律師公會的建議作出決定。

34. 民政事務局副秘書長重申，政府當局願意考慮擴大輔助計劃涵蓋的訴訟類別，但大前提是不得導致計劃財政不穩。政府當局察悉，委員認為，在考慮輔助計劃擬擴及的案件類別時，政府當局無須過於保守。她補充，在法援局於2010年11月完成研究後，政府當局會就該局的建議諮詢事務委員會，然後再就此事提出本身的意見。

未來路向

秘書 35. 由於預計法援局會在2010年11月左右完成其研究，委員同意在2010-2011年度會期向事務委員會建議在2010年12月的會議上再次討論擴大輔助計劃的問題，並邀請法援局出席會議，向議員簡介其對興趣小組就擴大輔助計劃所提建議的商議情況。委員亦同意，事務委員會應致函法援局，就法援局未能派代表出席是次會議與議員討論擴大輔助計劃的問題表示遺憾，並詢問該局預計何時會完成對興趣小組的研究所作的商議，並作出報告。委員亦要求法援局對議員就此事所表達的意見及關注作出回應。

秘書

II. 其他事項

36. 議事完畢，會議於下午6時40分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2010年12月9日