

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1333/10-11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 會議紀要

日期 : 2011年1月24日(星期一)
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)
梁美芬議員(副主席)
涂謹申議員
劉江華議員, JP
劉健儀議員, GBS, JP
劉慧卿議員, JP
霍震霆議員, GBS, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
余若薇議員, SC, JP
謝偉俊議員

列席議員 : 葉偉明議員, MH

缺席委員 : 何俊仁議員
黃宜弘議員, GBS
梁國雄議員

出席公職人員 : 議程第IV項

民政事務局副秘書長
雷潔玉女士

民政事務局首席助理秘書長
周錦玉女士

法律援助署副署長(申請及審查)
鄺寶昌先生

法律援助署副署長(政務)
鍾綺玲女士

應邀出席者 : 議程第IV項

法律援助服務局

主席
陳茂波議員

成員兼法律援助輔助計劃範圍興趣小組主席
李嘉蓮女士

成員
狄朗尼先生

成員
洪為民先生

秘書
邵麗璇女士

香港大律師公會

資深大律師林孟達先生

資深大律師白理桃先生

大律師貝禮先生

大律師薛君賢先生

香港律師會

法律援助委員會成員
廖家瑩女士

法律援助委員會成員
楊國樑先生

香港社區組織協會

社區組織幹事
蔡耀昌先生

公民黨

成員
郭榮鏗先生

香港工會聯合會權益委員會

委員
譚建新先生

保護業主協會

主席
羅仁先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)3
戴燕萍小姐

列席職員 : 高級助理法律顧問3
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. 通過會議紀要
[立法會CB(2)848/10-11號文件]

2010年11月22日特別會議的紀要獲確認通過。

II. 上次會議後發出的資料文件

2. 委員察悉下列文件在上次會議後發出：

立法會 CB(2)733/10-11——香港人權監察於2010年
(01)號文件 12月21日發出的新聞稿，當中表達其對政府
決定檢控兩名少年示威者的意見

III. 下次會議的討論事項

[立法會CB(2)836/10-11(01)至(03)號文件]

3. 委員同意於2011年2月28日的下次例會上討
論下列事項 ——

- (a) 有關"14歲以下男童無性交能力的普通
法推定"的法律改革委員會報告；
- (b) 與澳門相互承認／執行仲裁裁決；
- (c) 律政司司長的司法人員推薦委員會委員
身份；及
- (d) 為實施就評定法律援助申請人財務資格
的準則進行每五年一次的檢討後提出的
建議而作出的法例修訂。

4. 民政事務局副秘書長回應主席的查詢時表示，政府當局擬於2011年3月的會議上就其對有關擴大法律援助輔助計劃(下稱"輔助計劃")的建議所提出的建議諮詢事務委員會。

IV. 擴大法律援助輔助計劃

[立法會CB(2)570/10-11(01)至(02)、CB(2)591/10-11(04)
至(05)、CB(2)638/10-11(02)、CB(2)657/10-11(01)、
CB(2)836/10-11(04)至(05)及IN02/10-11號文件]

法律援助服務局(下稱"法援局")對委員及兩個法律專
業團體於2010年12月21日會議上所提意見的回應

5. 法援局成員兼輔助計劃範圍興趣小組(下稱"
興趣小組")主席李嘉蓮女士表示，雖然輔助計劃非常
有效，但其服務對象只為原告人，亦不能完全解決無
律師代表訴訟人的問題。

6. 李嘉蓮女士又表示，考慮擴大輔助計劃時，必須評估新增申索類別的風險狀況，以確保不會因而導致該計劃財政不穩。關於興趣小組報告[立法會CB(2)570/10-11(02)號文件]第10段，她指出過去多年輔助計劃所協助的申索個案勝算很高。儘管輔助計劃案件勝算高，隨著輔助計劃分擔費用率降低，近年輔助計劃基金的營運盈餘每年持續下降。興趣小組報告第12段的列表顯示，近年若無基金的未用盡款項所賺得的銀行利息補貼，輔助計劃已有所虧損。於2008年，一宗輔助計劃案件敗訴，估計損失的訟費達1,700萬元，令輔助計劃基金大幅減少。她強調，一宗敗訴案件所需承擔雙方的訟費，要多宗勝訴案件才能彌補，因此在考慮擴大輔助計劃所涵蓋的案件類別時，必須審慎行事。這亦解釋了為何法援局建議循序漸進地擴大輔助計劃，由風險較低的案件開始，同時輔助計劃第I部及第II部應分開管理，讓輔助計劃第II部所涵蓋的新類別案件可分開處理，定期監察和檢討。她澄清，根據法援局的建議，輔助計劃只有一個制度，但分兩部分管理和監察。

7. 李嘉蓮女士進一步表示，《法律援助條例》(第91章)(“該條例”)並未訂明按何準則挑選兩個法律援助計劃所涵蓋的案件。該條例第10(3)條所訂的案情審查，訂明任何人均須顯示他有合理理由進行法律程序或在法律程序中抗辯，否則不可獲發給法律援助證書以進行該等法律程序，但該審查只適用於個別法律援助申請人，而與挑選兩個法律援助計劃所涵蓋的案件無關。

8. 李嘉蓮女士補充，法援局曾考慮在引入首批新案件後，應否訂立時間表，訂定何時將其他類別案件納入輔助計劃第II部。經考慮後，法援局的結論是，現正處於摸索階段，難有準則設定時間表。鑑於引入第二批案件的時間，在某程度上須視乎首輪推行的新類別案件的承辦率，在進一步擴大該計劃的範圍前，緊密監察經擴大的計劃是否可行，並每年作出檢討至關重要。

9. 法援局成員洪為民先生表示，由於輔助計劃以一種互助保險計劃方式營運，法援局認為宜就輔助計劃第II部所涵蓋的風險較高案件收取較高的分擔費

用。現行輔助計劃的大部分案件屬勝算甚高的人身傷害案件。鑑於專業疏忽案件遠較人身傷害案件的勝算低，法援局建議將現時由輔助計劃第I部提供服務的醫療、牙科及法律專業疏忽申索，轉由輔助計劃第II部處理，就該等案件收取較高(15%)的分擔費用。

團體代表的意見

香港大律師公會(下稱"大律師公會")
[立法會CB(2)886/10-11(01)號文件]

10. 林孟達先生表示，法援局未有就大律師公會於2010年7月就改善法律援助的提供事宜提出的整套建議作出全面回應。他又表示，法援局對輔助計劃應否分為兩個計劃的立場似乎已有改變。他注意到李嘉蓮女士曾表示，法援局並非建議將輔助計劃分為兩個計劃，而是在行政上分為兩部分，以方便監察和比較。他補充，輔助計劃涵蓋的案件愈多，輔助計劃基金的收入亦會愈多。他促請政府當局盡快擴大輔助計劃，讓公眾有更多渠道尋求司法公正。

11. 貝禮先生闡釋大律師公會意見書附錄2，當中特別提出輔助計劃須涵蓋集體訴訟並保障少數群體的權利。他表示，香港已成為一個主要的金融及上市中心，加上香港近20年來股份擁有權較前分散，大律師公會相信個別股東的權利應受到保障，而輔助計劃亦應為財力短絀的少數股東提供協助。他又表示，根據司法機構所提供之統計數字，近年在高等法院及區域法院審理涉及無律師代表訴訟人的民事案件，比率持續上升。大律師公會認為，政府當局及法援局應考慮將輔助計劃擴及集體訴訟及保障少數群體的案件，以紓緩社會上未能滿足的法律服務需求。

12. 白理桃先生表示，大律師公會於2010年7月就如何改善法律援助的提供事宜提出整套建議。該等建議若全面落實，將可增加法律援助案件的數目，從而達致規模經濟效益，同時將風險分散更廣，令輔助計劃可繼續財政自給。大律師公會對法援局未有回應這整套推行模式表示失望。例如，該公會提出的將普通法律援助計劃(下稱"普通計劃")及輔助計劃的財務資

格限額分別增至35萬元及300萬元、在計算財務資源時將可獲長者特別待遇的年齡規定降至50歲，以及將輔助計劃的涵蓋範圍延伸至終審法院的法律程序等建議，法援局並未有回應。白理桃先生補充，法援局建議將輔助計劃的涵蓋範圍延伸至衍生工具的申索，似乎只是局部回應了大律師公會就涵蓋有關金融產品或金融服務的提供的申索所提出的建議。對於就銷售新住宅單位向發展商提出的申索，以及有關銷售商品和提供服務所引起的申索方面，法援局的立場亦不明確。

**香港律師會(下稱"律師會")
[立法會CB(2)898/10-11(01)號文件]**

13. 楊國樑先生表示，律師會跟大律師公會一樣，認為有需要擴大輔助計劃的範圍。律師會並不強烈反對推行兩層制的輔助計劃，但此舉的目的必須是為了方便行政及蒐集數據作日後分析之用，而該兩部分的輔助計劃所訂的經濟審查及案情審查必須相同。他補充，鑑於有關就評定法律援助申請人財務資格的準則進行每五年一次的檢討的討論已是曠日持久，律師會認為，為公眾利益，政府當局應儘早展開立法程序以落實其建議。

香港社區組織協會(下稱"社區組織協會")

14. 蔡耀昌先生表示，他是興趣小組的成員。作為一個代表基層的組織，社區組織協會希望普通計劃的財務資格限額及涵蓋範圍可盡快得到改善。社區組織協會亦認為有需要透過提高財務資格限額及延伸涵蓋範圍，以擴大輔助計劃，讓中產人士有更多尋求司法公正的渠道。就輔助計劃的財務資格限額而言，社區組織協會贊同大律師公會的意見，即該數額應增加至300萬元。至於輔助計劃應否一分為二，社區組織協會沒有特別意見，但認為長遠而言，計劃應維持統一。他亦促請政府當局考慮把輔助計劃延伸至涵蓋涉及政制和人權事宜、《個人資料(私隱)條例》(第486章)，以及反歧視法例的法律程序。

公民黨

[立法會CB(2)886/10-11(02)號文件]

15. 郭榮鏗先生表示，公民黨認為法援局提出擴大輔助計劃的建議，在改革步伐及範圍兩方面均過於保守。公民黨最為關注的是，輔助計劃第II部首階段不包括就新樓宇單位的銷售向發展商提出的申索。公民黨接獲很多與新樓宇單位的銷售有關的投訴，清楚證明有需要把輔助計劃延擴及該等個案，尤其是考慮到個別單位買家與發展商財力懸殊的情況。

香港工會聯合會權益委員會(下稱"工聯會")

[立法會CB(2)911/10-11(01)號文件]

16. 譚建新先生陳述工聯會的意見，詳情載於該會在會議席上提交的意見書。關於法援局建議把由勞資審裁處所轉介有關上訴的僱員申索納入輔助計劃第I部，且不設金額限制，譚先生表示，工聯會雖然贊成取消該等僱員申索的6萬元上限，但關注到僱員仍須通過經濟審查，他們未必能受惠於有關建議。即使有關僱員能通過經濟審查，但所須繳付的分擔費用金額往往會使他們得不償失而不願提出申索。他重申，工聯會要求無條件向就勞資審裁處所轉介的上訴提出申索的僱員給予法律援助。

保護業主協會

[立法會CB(2)886/10-11(03)號文件]

17. 羅仁先生促請當局向牽涉入與業主立案法團的訴訟的個別單位業主提供法律援助。

法援局對團體代表的意見所作回應

18. 陳茂波議員以法援局主席的身份提出下列各點 —

(a) 法援局清楚瞭解大律師公會就改善法律援助制度所提出的整套建議。他於2010年12月13日致行政長官的函件[立法會CB(2)570/10-11(01)號文件]已集中論述輔助計劃，而這也是近期事務委員會會議所討論的課題；

- (b) 根據法援局的建議，輔助計劃只有一個計劃。不過，鑑於輔助計劃第I部及第II部所屬案件各有不同的風險狀況，而建議的分擔費用比率亦有不同，法援局建議將兩部分分開管理，以便監察；
- (c) 對於輔助計劃的案件數目愈多，所能達致的規模經濟效益愈佳這見解，法援局有所保留。這將取決於輔助計劃所涵蓋的案件類別。若把高風險或不涉及金錢申索的案件(例如有關保障少數股東的權益者)納入輔助計劃，會令該計劃財政不穩；
- (d) 法援局認為，把財務資格限額修訂為130萬元可予接受；及
- (e) 法援局原則上支持把衍生工具的申索納入輔助計劃及普通計劃內，但有關建議的詳情尚須研究。

19. 關於就新樓宇單位的銷售向發展商提出的申索，李嘉蓮女士表示，法援局認為，該等案件應納入輔助計劃內，但在進一步待當局制定新法例加強規管新樓宇單位的銷售後才實施。由於新法例會有助證明法律責任誰屬，法援局建議暫時不將向發展商提出的申索納入輔助計劃，但會定期檢討此事。

政府當局的回應

20. 民政事務局副秘書長表示，政府當局察悉法援局建議分階段擴大輔助計劃。據政府當局理解，根據法援局的建議，輔助計劃只有一個計劃，但將案件分開兩部分管理。就法援助人而言，有關安排的唯一影響是適用於兩組案件的分擔費用比率將有不同。

21. 工聯會關注到僱員根據輔助計劃第I部就勞資審裁處轉介的上訴作出申索而須繳付的分擔費用，法律援助署副署長(申請及審查)回應時解釋，現行輔助計劃所訂申請人／受助人所須繳付的申請費及分擔費用。他闡述，申請人提出申請時，須繳付

1,000元申請費。申請獲批後，受助人須繳付相等於普通計劃財務資格限額25%的中期分擔費用。按普通計劃現時的財務資格限額(即175,800元)計算，中期分擔費用為43,950元。如案件勝訴，受助人須動用討回的賠償支付一筆分擔費用，而中期分擔費用於扣除不可從對訟方討回的訟費後，會退還予受助人。現時，就委聘大律師前達致和解的案件而言，勝訴申請人須繳付的分擔費用比率為6%，而其他案件則為10%。

討論

僱員就勞資審裁處轉介的上訴提出的申索

民政事務局

22. 主席指出，儘管輔助計劃規定繳付的中期分擔費用會退還予在法律程序中勝訴的受助人，但受助人仍須支付不能從對訟方討回的法律費用，數額可數以萬計。鑑於僱員就勞資審裁處轉介的上訴提出的申索所涉金額不大，她促請政府當局考慮修訂法例，豁免該等申索的中期分擔費用，讓該建議能真正協助到有關的僱員。劉慧卿議員贊同主席的看法。應主席要求，民政事務局副秘書長同意分析如法援局所建議般把僱員就勞資審裁處轉介的上訴提出的申索納入輔助計劃第I部之內，在不同情況下，有關僱員就該等申索所須繳付的分擔費用總額，供委員參考。

23. 葉偉明議員認為，須繳付的分擔費用額應基於討回的補償／損害賠償，而不是受助人的財務資源計算。依他之見，儘管受助人若在申索中勝訴，可獲退還中期分擔費用，但很多僱員難以張羅43,950元來繳付中期分擔費用。鑑於勞資審裁處不准法律代表出席，而就勞資審裁處所作裁決提出的上訴須建基於法律觀點，同時考慮到裁決對日後案件所帶來的影響，他認為由僱員承擔此類上訴的訟費並不公平。他支持工聯會的意見，認為應無條件向此類案件的僱員提供法律援助。主席表示，在涉及澄清有關公眾利益的法律觀點的司法覆核中，法庭不得命令負方繳付勝方的訟費。她認為，當局可考慮按同一原則處理就僱員對勞資審裁處轉介的上訴提出的申索。民政事務局副秘書長表示，政府當局在制訂對擴大輔助計劃涵蓋範圍的建議時，會考慮委員的意見。

財務資格限額

24. 劉慧卿議員認為，輔助計劃的財務資格限額應進一步增加至130萬元以上，讓更多中產人士受惠。她要求法援局解釋為何認為建議的130萬元財務資格限額可予接受。

25. 陳茂波議員表示，他在2010年12月13日致行政長官的函件已解釋，法援局已考慮部分持份者有關進一步提高輔助計劃財務資格限額的要求。經商議後，法援局的結論是，鑑於該局建議設立輔助計劃第II部，以便橫向擴大輔助計劃的涵蓋範圍，而此舉可能增加輔助計劃財政不穩的風險，故暫時將輔助計劃的財務資格限額定於130萬元是恰當做法。在檢討橫向擴大輔助計劃的建議是否可行及有效後，可再研究此事項。

26. 民政事務局副秘書長表示，在2010年9月30日的會議上，政府當局已告知事務委員會，當局考慮不同持份者的意見後，建議把輔助計劃的財務資格限額由100萬元進一步調高至130萬元。政府當局正制定有關的法例修訂，以落實該建議。

擴大後的輔助計劃涵蓋範圍

27. 劉慧卿議員亦認為應把就新樓宇單位的銷售向發展商提出的申索納入首階段擴大輔助計劃的範圍。她又認為應考慮社區組織協會的建議，將法律援助的範圍擴大至涉及政制和人權問題的法律程序。民政事務局副秘書長回應時表示，政府當局會考慮委員及持份者就擴大後的輔助計劃涵蓋範圍表達的意見，並會於2011年3月向事務委員會匯報其建議。

28. 主席表示，大律師公會曾在其意見書附錄1闡述其反對設立兩個輔助計劃，理由是此舉違反了把風險更廣泛地分散，讓更多案件一同承擔此普遍概念。她要求政府當局考慮大律師公會的意見。

29. 劉慧卿議員察悉，有意見指當局不該把案件分為有風險及風險較低的類別，而應由法律援助署(下稱"法援署")在處理個別申請時，藉案情審查評估

個別案件的訴訟風險。她關注到，按風險高低把案件分類，會導致某些案件類別全被剔除於輔助計劃之外，以致除了經濟審查及案情審查外，實質上還會在根據輔助計劃批出法律援助時施加多一重門檻。

30. 李嘉蓮女士澄清，法援局並非建議在按輔助計劃批出法律援助時施加多一重或更高的門檻。她解釋，輔助計劃財政是否穩健，取決於該計劃所選擇涵蓋的申索個案及案情審查，這由兩個階段的程序運作。在政策上，只有某些類別符合風險狀況準則的案件才會獲納入輔助計劃。對於獲納入輔助計劃的申索類別而言，個別申請必須通過經濟審查及案情審查，才獲批予法律援助。在進行案情審查時，法援署會考慮所有相關的因素，包括申索是否有合理勝算及申請人是否只會從有關法律程序中得到些微益處。對於所得裁決難以執行或申請人不會從法律程序獲得真正益處的個案，通常不會獲批法律援助。

31. 關於法援署所整理有關樓宇單位買家循普通計劃向地產發展商提出申索的個案的統計數字[立法會CB(2)836/10-11(05)號文件]，梁美芬議員表示，在考慮輔助計劃的涵蓋範圍時，應先考慮原則上某些類別的申索應否納入輔助計劃內，然後才顧及該等申索的勝算和討回賠償的機會。梁議員又認為，輔助計劃及普通計劃的範圍應延伸至涵蓋根據《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第545章)作出的強制售賣個案，為牽涉入強制售賣土地所引起的爭議的小業主提供協助。

32. 主席表示，在立法會會議的有關辯論中，有意見認為所有在土地審裁處審理的強制售賣土地個案所涉及的訟費，應由有關發展商支付，她對此表示支持，因為該等發展商是提出強制售賣土地而從中獲利的一方。不過，梁美芬議員認為較宜將該等案件納入法律援助範圍內，藉法援署的篩選機制以防止濫用。

33. 主席表示，法援局建議把輔助計劃擴及就財物損毀向多層大廈業主立案法團提出的申索及衍生工具的申索，有助改善該計劃，政府當局應予以考慮。不過，她認為，法援局建議將醫療、牙科及法律

經辦人／部門

民政事務局 專業疏忽的申索由現行的輔助計劃轉至輔助計劃第II部，卻屬倒退做法。她要求政府當局對法援局有關擴大輔助計劃涵蓋範圍的各項建議作出回應，包括遲一步才考慮針對地產代理的申索和就銷售新樓宇單位向發展商提出的申索，以及不把涉及少數股東與多數股東之間爭議的申索和有關銷售商品及提供服務的申索納入該計劃等建議。她補充，事務委員會曾於2010年7月通過一項議案，要求政府當局研究大律師公會所提出修訂有關法例，以改善法律援助的提供的建議。她要求政府當局於2011年3月向事務委員會匯報其建議時，亦就大律師公會提出擴大輔助計劃的建議作出回應。

34. 民政事務局副秘書長強調，在考慮擴大輔助計劃的涵蓋範圍時，必須顧及該計劃是財政自給並須維持財務穩健。她指出，進行案情審查亦需成本，不能無視申請人的經濟能力及所涉及的申索類別，而給所有人發出法律援助。她重申，為維持輔助計劃財政穩健，在決定納入該計劃的案件類別時必須極其審慎。她補充，向輔助計劃基金注資1億元的建議，前提是應付現金流量的不時之需，而非支付輔助計劃案件的訟費。

輔助計劃基金的財政狀況

35. 主席表示，輔助計劃基金的年度經營盈餘逐漸下降，部分原因是分擔費用比率減低。她認為，當局可考慮提高分擔費用比率，例如把所有案件的分擔費用比率劃一定為10%。主席又表示，政府當局不應過分強調2008年一宗輔助計劃案件敗訴導致輔助計劃基金大幅減少一事。依她之見，儘管法援署有需要檢討應否實施更有效的成本控制措施，但政府當局不應因一宗個別案件，而對擴大輔助計劃的涵蓋範圍採取過於保守的做法。民政事務局副秘書長表示，法援署正進行不同的分析，以助政府當局考量有關擴大輔助計劃範圍的建議。政府當局在考慮過程中會充分探討2008年案件所帶來的影響。

立法時間表

36. 主席表示，根據政府當局文件[立法會CB(2)591/10-11(04)號文件]所載的工作時間表，政府

經辦人／部門

當局會於2011年3月及2011年4月／5月，分別就擴大輔助計劃的建議和相關的法例修訂諮詢事務委員會，並於2011年5月／6月向立法會提交修訂規則。視乎立法會的審議結果，修訂規則預期會在2011年6月／7月實施。民政事務局副秘書長表示，工作時間表會視乎政府當局於2011年3月諮詢事務委員會時，委員對政府當局擴大輔助計劃的建議的意見而有所調整。民政事務局副秘書長回應主席時又表示，工作時間表是基於無須修訂主體法例以實施擴大輔助計劃的建議此項假定而擬訂。

V. 其他事項

37. 議事完畢，會議於下午6時30分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年3月24日