

2010年12月21日司法及法律事務委員會
會議紀要擬稿的摘錄

X X X X X X X X X X X X X

經辦人／部門

IV. 法律援助服務局(下稱"法援局")轄下法律援助輔助計劃(下稱"輔助計劃")範圍興趣小組的研究報告

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

法援局作出簡報

9. 法援局成員兼輔助計劃範圍興趣小組(下稱"興趣小組")主席李嘉蓮女士向委員簡介法援局就擴大輔助計劃提出的建議，有關內容載於法援局主席於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]。扼要而言，法援局建議透過設立一個涵蓋範圍更廣而與現行計劃(下稱"輔助計劃第I部")分開管理的並行計劃(下稱"輔助計劃第II部")，以擴大輔助計劃；而政府當局為注資輔助計劃基金而預留共值1億元的款項，應全數撥作輔助計劃第II部之用，並盡快交予法律援助署署長(下稱"署長")。李嘉蓮女士繼而闡述法援局的詳細建議如下——

輔助計劃第II部

- (a) 納入輔助計劃第II部的案件類別，應以逐步遞進的方式擴大，首先納入風險較低的案件類別。根據這構思，法援局建議輔助計劃第II部涵蓋的首批案件類別為(i)向會計師、建築師、工程師及測量師提出的專業疏忽申索；(ii)向多層大廈業主立案法團提出的財產損毀申索；及(iii)衍生工具的申索；
- (b) 在引入首批案件類別後，可考慮下述案件類別：(i)針對地產代理、獨立財務顧問和保險代理的申索；(ii)就銷售

新住宅單位、寫字樓或舖位等向發展商提出的申索；及(iii)小型海上意外；

- (c) 法援局不主張把下述類別的案件納入輔助計劃第II部的範圍內：(i)有關信託的申索；(ii)涉及有限公司之間或其小股東之間的爭議的申索；及(iii)銷售商品和提供服務；
- (d) 應就輔助計劃第II部案件的申索訂定較高的申請費和分擔費用比率，藉以反映該等申索的複雜程度和所涉及的較高風險；
- (e) 應測試輔助計劃第II部在財政上的可行性及成效，並定期進行檢討作出改善；

輔助計劃第I部

- (f) 就勞資審裁處有關僱員申索所作裁決提出的上訴應納入輔助計劃第I部的涵蓋範圍，且不設金額上限，因為從社會角度來看，該類案件值得給予援助；及
- (g) 考慮到就醫療、牙科及法律專業疏忽提出的申索的複雜程度和風險，現時屬於輔助計劃範圍的該等案件，應改為列入輔助計劃第II部，以統一管理就針對專業疏忽的申索而提供的法律援助。

10. 應主席要求，法援局同意在切實可行的範圍內盡快提供興趣小組擴大輔助計劃的報告的中文本[立法會CB(2)570/10-11(02)號文件]，以方便各相關機構於2011年1月24日的會議上就該課題發表意見。

政府當局作出簡報

11. 民政事務局副秘書長簡介政府當局的文件[立法會CB(2)591/10-11(04)號文件]，當中載述了政府當局就法援局擴大輔助計劃的建議所訂定的推行時間表。民政事務局副秘書長表示，政府當局察悉，法援局建議以逐步遞進的方式擴大輔助計劃，先選風險較低的案件類別，並就屬於輔助計劃第II部的案件訂定較高的分擔費用比率，以維持該計劃的長期財政穩健。政府當局會在擬定其立場前，仔細考慮法援局的建議及持份者的意見。她補充，政府當局亦察悉，法援局建議不應只將衍生工具的申索納入輔助計劃第II部的涵蓋範圍，亦應納入普通法律援助計劃(下稱"普通計劃")範圍內。雖然這超出輔助計劃的檢討範圍，但政府當局會研究建議是否可行。

12. 對於法援局建議把現時屬於輔助計劃範圍針對醫療、牙科及法律專業疏忽的申索，轉移至輔助計劃第II部，主席詢問政府當局的立場。民政事務局副秘書長回應時表示，此建議不會影響輔助計劃涵蓋上述專業疏忽申索的情況。然而，這表示該等申索的法援受助人將須按輔助計劃第II部的擬議較高分擔費用比率付款。政府當局明白擬議的較高分擔費用比率會有助維持該計劃財務穩健，並會因應持份者意見仔細研究該等建議，然後才對此事的作出定論。

兩個法律專業團體的意見

香港大律師公會(下稱"大律師公會")

13. 白理桃先生、林孟達先生及貝禮先生陳述大律師公會的意見，詳情載於其意見書[立法會CB(2)638/10-11(02)號文件]。

14. 白理桃先生表示，事務委員會於2010年7月21日的會議上達成共識，認同政府當局應研究大律師公會2010年7月20日的意見書中所提出的建議，作為改善法律援助服務的基礎。對於法援局的建議未有全面照顧到大律師公會提出的整套建議，大律

師公會表示失望。例如，法援局並未回應將普通計劃及輔助計劃的財務資格限額進一步增至35萬元及300萬元的建議。法援局並無表示是否同意政府當局的建議，在計算年長申請人的財務資源時，將申請人可獲特別待遇的年齡規定調低至60歲。此外，法援局亦未能就何時落實其所提出逐步遞進擴大輔助計劃範圍的建議，提出清晰的時間表。

15. 林孟達先生表示，法援局報告在基本概念上犯了錯誤。他闡述，並無所謂有風險的申索類別，但個別案件可能有風險。各類申索的個別案件均可能既棘手又複雜，風險評估應以個別案件的事實及案情，而非案件所屬的申索類別作準。主席詢問大律師公會對法援局建議將輔助計劃分為第I部及第II部有何意見，林孟達先生回應時表示，輔助計劃應只有一個計劃，並指出興趣小組在其報告第53段中展望該兩個部分最終會合併。無論如何，大律師公會認為，現時輔助計劃所涵蓋的專業疏忽申索，不應轉移至擬議的輔助計劃第II部。所須注意的是，現行輔助計劃基金的盈餘，有部分是來自從該等類別的案件討回的賠償。大律師公會認為並無好理由要將輔助計劃一分為二。

16. 貝禮先生表示，他欣悉法援局贊同大律師公會的建議將輔助計劃擴及針對金融產品的申索。他指出，財經事務及庫務局既已表明會落實設立金融糾紛調解中心的建議，以處理金融機構向個別客戶提供的服務所產生的爭議，他認為輔助計劃並無理由不為有關金融產品的申索提供法律援助。貝禮先生又表示，對擴大輔助計劃範圍的恰當測試，應以討回賠償的勝算為準則。他認為，鑑於自1994年起，所有根據《證券及期貨條例》(第571章)註冊的人均須按規定投購強制保險，故根據這項測試，針對獨立財務顧問的申索應納入擴大後的輔助計劃範圍。他認為，若當局就集體訴訟立法，集體訴訟亦應獲提供法律援助。他注意到，分擔費用比率調低後，輔助計劃基金每年的經營盈餘一直減少，他認為當局應考慮提高所有輔助計劃案件的分擔費用比率，以鞏固輔助計劃基金的財政狀況。

香港律師會(下稱"律師會")

17. 楊國樑先生請委員參閱律師會在會議席上提交的意見書所載該會就法援局的擴大輔助計劃建議提出的初步意見。他扼要指出，律師會認為，法援局建議將輔助計劃第II部的分擔費用比率定於獲判給賠償的20%，而在委聘大律師之前已和解的案件則定於15%，比率過高，且會導致中產階層人士轉而光顧索償代理。他補充，關於法援局建議設立輔助計劃第II部以涵蓋新的申索類別，考慮到該等申索的複雜程度，並鑑於當局會測試擬議輔助計劃第II部的財政狀況並作出檢討，律師會對該建議並無強烈意見。

(會後補註：律師會的意見書已於2010年12月22日隨立法會CB(2)657/10-11(01)號文件送交委員參閱。)

法援局對兩個法律專業團體的意見所作回應

18. 陳茂波議員以法援局主席的身份表示，法援局清楚瞭解事務委員會在過去一年對改革法律援助服務的討論。他解釋，其於2010年12月13日致行政長官的函件中集中討論輔助計劃。法援局有一半成員來自法律專業界，而另一半則是業外人士。會議法定人數的要求是法援局成員總數的70%。法援局的成員組合及法定人數要求，確保了在法援局討論期間，能均衡代表不同意見。除了法律專業界的意見外，法援局亦會考慮社會其他界別的持份者的意見。他強調，法援局作為一個獨立的諮詢機構，會仔細考慮所有持份者的意見，然後才就研究所針對的事宜作出結論。

19. 就將輔助計劃分為第I部及第II部的建議而言，陳茂波議員表示，法援局在提出有關建議之前，已考慮到輔助計劃須自負盈虧，同時亦須為勝訴機會高的案件提供援助以維持該計劃財政穩健。他指出，在2008年，一宗輔助計劃案件敗訴，足令輔助計劃基金損失約1,700萬元。因此，在考慮把更多案件類別納入輔助計劃時，必須極為謹慎。由於輔助計劃以互保基金的形式經營，考慮到所涉

及的風險較高，法援局認為就輔助計劃第II部案件收取較高分擔費用比率是恰當的。

討論

20. 王國興議員從政府當局文件第7段察悉，就法援局建議取消僱員申索案件的6萬元上限，政府當局會徵詢有關政策局的意見以擬定其立場，他詢問政府當局何時會就此事作出決定。民政事務局副秘書長提述該文件的第18段，並表示政府當局會在2011年2月／3月向事務委員會匯報其對擴大輔助計劃的建議(包括取消僱員申索案件6萬元上限的建議)的立場。

21. 王國興議員詢問，業主立案法團(下稱"法團")的個別成員可否申請法律援助，就針對他們作為法團成員的身份而提出的申索提出抗辯。法律援助署副署長(申請及審查)表示，根據現行的法律援助制度，法團不可申請法律援助，以提起法律程序或在法律程序中抗辯。另一方面，若某人被法團控告，他則可申請法律援助，就有關的法律行動提出抗辯。

22. 余若薇議員雖然歡迎法援局擴大輔助計劃的建議，但對於法援局以政府將立法加強規管新樓宇單位的銷售手法為理由，建議遲一步才考慮針對地產代理的申索及就新樓宇單位的銷售向發展商提出的申索，她表示失望。依她之見，不論當局會否立法，普羅大眾若不能申請法律援助，實無法負擔向發展商提出訴訟的費用。她促請法援局重新考慮此方面的建議。何俊仁議員、劉江華議員及梁國雄議員亦贊成將針對發展商的申索納入輔助計劃內。何俊仁議員認為，買賣雙方因樓宇單位銷售而引致的金錢損害賠償申索(例如涉及沒收訂金等)，亦應納入輔助計劃。

23. 劉江華議員察悉，據法援局主席致行政長官的函件所載，新樓宇的買家向物業發展商申索的成功率甚低，而即使是勝訴的寥寥數宗案件，所討回的賠償和訟費也不多，甚至判決無法執行。然而，他亦注意到，大律師公會之前的意見書則提

法援局

到，該等申索案件討回賠償的機會偏高。他要求有關方面就此看來是互相矛盾的資料作出澄清。

24. 陳茂波議員解釋，在他致行政長官的函件中引用的統計數字，是基於由法律援助署(下稱"法援署")所提供之過去10年新樓宇買家循普通計劃向物業發展商提出的申索數字。統計數字顯示，此類申索的成功率甚低。在其中一案中，法援署在訴訟程序的不同階段委聘了兩名資深大律師，但案件最終敗訴。為方便事務委員會考慮，法援局將於會後向委員提供相關的統計數字。陳議員又表示，法援局建議暫時不將此類申索納入輔助計劃第II部的範圍內，因為該局認為，待政府立法加強規管新樓宇單位的銷售後，此類申索的成功率會較高。白理桃先生重申，大律師公會認為法援局將擴大輔助計劃所涵蓋案件類別的準則(該等準則應建基於討回賠償的合理成數)與法援署專業人員處理個別案件時所進行的案情審查混為一談。

25. 對於法援局認為有關信託的申索可能已涵蓋在專業疏忽的範疇內，故不應納入輔助計劃內，何俊仁議員不表贊同。他指出，鑑於信託人及遺囑執行人未必是專業人士，並非所有有關信託的申索均可納入專業疏忽範疇內。

26. 對於法援局認為與銷售商品及提供服務有關的申索可獲消費者委員會受理，因此該等申索不應納入輔助計劃內，何俊仁議員亦不表信納。他強調，消費者訴訟基金所訂處理消費者申索的機制不能取代法律援助，因為該基金數額不大，案件須經過嚴格篩選，只有證明涉及重大公眾利益，才可獲該基金提供援助。劉江華議員也認為消費者訴訟基金不足以應付普羅大眾對有關銷售商品和提供服務的申索的法律協助需求，他並要求法援局闡釋其不主張將這類申索納入輔助計劃的理據。

27. 陳茂波議員表示，除根據《僱員補償條例》(第282章)提出的申索外，現行的輔助計劃只涵蓋索償額可能超過6萬元的案件。一般來說，針對銷售商品和提供服務的申索所涉賠償金額不大，而所涉及的訟費卻往往遠超過賠償額。由於該等申索所涉

金額不大，預期當事人勝訴後所繳付的分擔費用亦不多；另一方面，如有案件敗訴，輔助計劃基金便須承擔雙方的訟費，對基金的影響甚大。這是法援局不主張將該等申索納入輔助計劃的原因之一。主席表示，鑑於門檻要求為6萬元，她認為索償金額偏低，並非將這類申索全部摒除於輔助計劃之外的合理理由。

28. 梁國雄議員認為，在考慮輔助計劃所涵蓋的案件類別時，法援局不應只注重財政考慮，而應着眼於增加尋求司法公正的渠道及促進法律面前人人平等的原則。依他之見，擴大輔助計劃的範圍以涵蓋就銷售住宅單位對發展商的申索及針對銷售商品和提供服務的申索，有助遏止大公司以不公平或不道德的手法營商。

29. 至於法援局建議將輔助計劃分為第I部及第II部，並就輔助計劃第II部的申索訂定較高的分擔費用比率，余若薇議員認為，以輔助計劃第II部的案件類別風險較高，而建議就有關案件收取較高的分擔費用，實為不合理。她指出，不論申索所屬的類別為何，所有法律援助申請均須通過案情審查，而經評定為勝訴機會或討回賠償勝算不高的案件，不會獲批法律援助。何俊仁議員也認為將輔助計劃分為第I部及第II部的建議概念上有問題。他認為，因為風險評估應基於每宗案件的事實及案情，有關某些類別案件的風險較其他為高的說法，原則上有錯誤。主席表示，大律師公會在其意見書第11至15段亦有闡述此點，她要求法援局於下次會議上就此作出回應。

30. 梁美芬議員表示，法援局擴大輔助計劃的建議，部分回應了議員長久以來對讓更多中產階層人士可尋求公義的訴求。例如，議員建議將輔助計劃的涵蓋範圍擴及有關金融產品的申索及更多類別的專業疏忽申索，法援局已予接納。然而，她關注到，對於議員就擴大法律援助以涵蓋有關強制售賣土地的糾紛、向牽涉入內地訴訟的香港居民提供法律協助，以及對告發人被控誹謗及訴訟雙方財力懸殊的情況等方面的訴求，法援局的建議未有提

及。她籲請法援局考慮將該等案件類別納入其擴大輔助計劃的建議內。

31. 譚耀宗議員支持法援局設立輔助計劃第II部以擴大輔助計劃涵蓋範圍的建議。然而，他認為現行輔助計劃及普通計劃的分擔費用應予調低，讓更多人可受惠於擴大後的法律援助範圍。

32. 劉慧卿議員表示，法援局在考慮擴大輔助計劃所涵蓋的案件類別時，最關注的似乎是財政因素。她詢問，法援局的法律界成員與業外成員對擴大輔助計劃是否持有不同意見，而法援局就擴大輔助計劃提出建議時，如何在維持輔助計劃財政穩健與讓更多中產階層人士可尋求公義兩者之間取得適當平衡。

33. 陳茂波議員表示，法援局成員在商議擴大輔助計劃時，確曾提出不同意見，但這並不能說律師成員與非律師成員的定必意見分歧。他重申，鑑於輔助計劃財政自給，法援局在考慮輔助計劃將予涵蓋的案件類別時，必須顧及該計劃的財政穩健狀況。他強調，法援局所有成員均致力擴大輔助計劃的涵蓋範圍，讓更多人可尋求公義。

法援局
秘書

34. 主席就討論作結時表示，事務委員會將於2011年1月24日的下次例會上進一步討論擴大輔助計劃的問題。她要求法援局回應委員及法律專業團體提出的關注事項，亦要求秘書盡快擬備此討論事項的紀要，以便委員在2011年1月的會議上討論。

X X X X X X X X X X X X X