

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)624/11-12(06)號文件

檔 號 : CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處就2011年12月20日會議擬備的 更新背景資料簡介

進一步擴大法律援助輔助計劃

目的

本文件旨在提供背景資料，並敘述司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")在為評定法律援助申請人財務資格的準則進行每五年一次檢討(下稱"五年一次檢討")後，對有關擴大法律援助輔助計劃(下稱"輔助計劃")範圍的事宜所作的討論。

背景

政府的法律援助政策及架構

2. 《基本法》第三十五條規定，香港居民有權得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟、選擇律師及時保護自己的合法權益或在法庭上為其代理和獲得司法補救。《公民權利和政治權利國際公約》(下稱"《公約》")第十四(一)條保證所有人在刑事及民事的法律程序中有權獲得公正審問。第十四(三)條進一步規定，任何人若被控刑事罪，"法院認為審判有此必要時，應為其指定公設辯護人，如無資力酬償，得免付之。"《香港人權法案條例》(第383章)將《公約》中適用於香港的條文納入香港法律。

3. 政府的法律援助政策目標，是要確保沒有人會因經濟能力欠佳，而即使具備合理理由在香港法院提出訴訟但仍無法尋求公正。

4. 《法律援助條例》(第91章)(下稱"法援條例")於1967年制定，訂明管理法律援助的法律架構。法律援助由法律援助署(下稱"法援署")根據普通法律援助計劃(下稱"普通計劃")及輔助計劃提供。申請人通過經濟審查及案情審查，便可獲得法律援助。

5. 法律援助服務局(下稱"法援局")於1996年9月1日根據《法律援助服務局條例》(第489章)成立，負責監督法援署提供法律援助服務的事宜，並就法律援助政策向政府提供意見。

輔助計劃

6. 輔助計劃於1984年推出，是一項財政自給的計劃，旨在為中產人士提供法律援助。該計劃最初只適用於人身及致命傷害的賠償申索，其後於1992年擴及僱員補償申索，於1995年更涵蓋醫療、牙科及法律專業疏忽申索。該計劃現時涵蓋索償額很可能高於6萬元的人身傷亡、醫療、牙科及法律專業疏忽的申索，亦適用於根據《僱員補償條例》(第282章)提出的補償申索，索償額不限。

7. 基於已完成的五年一次檢討的結果，政府當局建議將輔助計劃的財務資格限額提高，由2011年5月18日起，財務資源介乎26萬元至130萬元之間的人士，均可接受該計劃的援助。該計劃的經費來自法律援助輔助計劃基金(下稱"輔助計劃基金")，而基金的資金則來自申請人所繳付的分擔費用及在訴訟中討回的損害賠償或補償。申請輔助計劃的人士須繳付申請費1,000元。申請獲批准後，受助人須繳交中期分擔費，數額相等於普通計劃財務資格限額的25%(即65,000元)。如法援受助人勝訴，他亦須就討回的賠償繳付分擔費用。從討回的賠償中扣除的分擔費用比率，曾先後於2000年及2005年兩度下調。目前，在委聘大律師前已和解的案件，分擔費用比率為6%，而其他案件則為10%。

事務委員會近期的討論及相關發展

8. 事務委員會長久以來一直籲請當局擴大輔助計劃的範圍。事務委員會於2010年3月29日、5月24日、7月21日、9月30日、11月22日及12月21日和2011年1月24日及3月28日的會議上就五年一次檢討所作討論的內容概述於下文各段。

擴大輔助計劃的範圍

9. 事務委員會一直認為，鑑於輔助計劃在增加尋求司法公正的渠道方面甚為成功，其範圍理應擴大。香港大律師公會(下稱"大律師公會")及香港律師會(下稱"律師會")均對擴大計劃的建議表示支持。法律改革委員會在2007年7月發表的《按條件收費報告書》中，亦建議增加輔助計劃涵蓋的案件類別。

10. 政府當局於2010年3月29日向事務委員會匯報其因應五年一次檢討而提出的建議時，告知事務委員會當局不建議將輔助計劃的涵蓋範圍擴及其他類別的個案。政府當局表示，鑑於輔助計劃財政自給，任何擴大該計劃範圍的建議，均不得損害其財政穩健情況。按輔助計劃的構思，其服務對象是索償金額合理、勝算高，且有相當大機會討回賠償的案件。政府當局強調，若將輔助計劃的範圍擴大以涵蓋不符合上述準則的個案，輔助計劃基金便會承受財務風險。政府當局亦指出，若法律援助受助人在其申索案中敗訴，輔助計劃基金須支付雙方的法律費用，數目可能很龐大。

11. 委員並不同意政府當局的觀點，並促請政府當局慎重考慮擴大輔助計劃的範圍，讓更多中產人士可透過法律途徑尋求公義。有委員建議將輔助計劃的範圍擴大，以涵蓋系統性金融糾紛(例如與雷曼兄弟相關迷你債券有關者)所引致的金錢損害賠償申索及就各審裁處所作判決提出的上訴。委員認為，按輔助計劃規定，申請人的個案或抗辯經評定為有合理勝算才會獲得援助，加上在勝訴個案中討回的賠償或補償，須按比例撥入輔助計劃基金，故擴大該計劃並不會削弱其財務穩健情況。他們指出，法律援助署署長(下稱"署長")在評估法律援助申請及監察個案方面，一直非常謹慎。對於討回賠償勝算不高或損害賠償額與訟費比率偏低的案件，署長均會視乎情況行使酌情權拒絕有關申請，或確保個案盡早達成和解。部分委員亦強調，決定輔助計劃的涵蓋範圍時，不應僅考慮經濟因素；增加尋求公義的途徑及維護法治亦應為首要考慮因素。

12. 於2010年7月21日的會議上，委員察悉大律師公會就擴大輔助計劃範圍提出的建議。大律師公會在其意見書[立法會CB(2)2105/09-10(01)號文件]中臚列了基於法律或慣常做法而獲得保險保障的多類案件，包括不當銷售金融及保險產品、針對輔助計劃目前所未有包含的其他類別專業疏忽(如會計師、地產代理、測量師及工程師所提供的服務)的申索，以及涉及信託的糾紛等。大律師公會建議將輔助計劃範圍擴及此類個案，鑑於就此等範疇的個案追討賠償應無問題，可消除政府當局對擴大輔助計劃的範圍會令該計劃財政不穩的憂慮。事務委員會通過議案，要求政府當局基於大律師公會的建議，盡快進行研究採取措施，以擴充和改善法援的服務。

法援局就擴大輔助計劃範圍提出的建議

13. 於2010年9月30日的會議上，當局告知委員，法援局轄下法律援助範圍興趣小組(下稱"興趣小組")在進行本身對擴大

輔助計劃研究的同時，亦一併研究大律師公會的建議。法援局於2010年12月21日的會議上向事務委員會簡介其建議[立法會CB(2)570/10-11(01)號文件]，並於2011年1月24日的會議上與事務委員會、兩個法律專業團體及相關機構再作討論。扼要而言，法援局建議以逐步遞進的方式擴大輔助計劃，由風險較低的案件類別開始，又建議把輔助計劃分為第I部及第II部，分開管理和監察，並將新的申索類別納入第II部，就該等案件收取較高的分擔費用。法援局就擴大後的輔助計劃範圍所提出的主要建議摘要載於**附錄I**。

14. 委員雖然普遍歡迎法援局擴大輔助計劃的建議，但有委員認為，法援局的建議在範圍及改革步伐兩方面均過於保守。委員察悉，法援局認為應待政府立法加強規管新樓宇單位的銷售手法以協助證明責任後，遲一步才引入就新樓宇單位的銷售向發展商提出的申索。部分委員(包括劉慧卿議員及余若薇議員)認為應將該等案件納入首批案件類別，而非如法援局所建議，遲一步才納入輔助計劃。這些委員指出，不論當局會否訂立新法例，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。

15. 對於法援局以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為理由，建議不應將該等申索納入輔助計劃內，部分委員(包括何俊仁議員、劉江華議員及梁國雄議員)不表贊同。這些委員認為，消費者訴訟基金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。法援局解釋，該等案件所涉賠償金額通常不大，而所涉及的訟費卻往往遠超賠償額，故不主張將這類申索納入輔助計劃內。不過，吳靄儀議員認為，鑑於門檻要求為6萬元，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。

16. 對於法援局認為有關信託的申索可能會列入專業疏忽的範疇內，故不應納入輔助計劃，何俊仁議員亦不表信納。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。

17. 有委員又建議，輔助計劃亦應擴大以涵蓋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)、在《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第545章)下的強制售賣土地案件、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等情況。委員

又察悉，大律師公會認為輔助計劃亦應適用於有關集體訴訟及保障少數人士權利的案件。

18. 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，委員察悉，律師會對推行兩層制的輔助計劃並無強烈異議，但此舉必須有助行政及搜集數據供日後分析之用，但大律師公會認為，如依照法援局所建議按風險高低將輔助計劃所協助的案件分類，基本上屬錯誤做法。依大律師公會之見，並無所謂高風險的申索類別，而只有高風險的個別案件；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。大律師公會又反對法援局所建議的，將現時輔助計劃所涵蓋的專業疏忽申索轉移至擬議的輔助計劃第II部。

政府當局就擴大輔助計劃範圍提出的最新建議

19. 於2011年3月28日的會議上，政府當局向事務委員會匯報其就擴大輔助計劃範圍提出的建議。經研究法援局的建議，並考慮事務委員會及相關持份者的意見後，政府當局建議擴大輔助計劃以納入下列類別的申索，唯金額須超過6萬元。這些申索將須繳付較高的申請費和分擔費 ——

- (a) 涉及有關執業會計師、建築師、註冊專業工程師、註冊專業測量師、認可土地測量師、註冊專業規劃師、園境師及地產代理的專業疏忽的申索；
- (b) 因銷售保險產品而引起的申索；以及
- (c) 就銷售的一手住宅物業向發展商提出的申索。

20. 委員察悉大律師公會提交的意見書[立法會CB(2)1373/10-11(01)號文件]，當中促請政府當局進一步擴展輔助計劃的範圍，為更多類別的個案提供法律援助。然而，政府當局並不贊同將輔助計劃的範圍擴及少數份數業主就強制售賣樓宇單位向物業發展商提出的申索、涉及銷售商品及提供服務的申索、有關信託的申索、向業主立案法團提出的財產損毀申索、有關小型海上意外的申索，以及涉及有限公司與其小股東之間的爭議的申索。

21. 劉江華議員反對政府當局以銷售商品及提供服務所引起的申索勝算低而訟費與損害賠償比率高為由，決定不將該類申索納入輔助計劃。政府當局解釋，考慮到銷售商品及提供服務所引起的申索所涉賠償金額一般不高，所涉訟費卻往往遠超

賠償額，同時勝訴率偏低，故政府當局無意將輔助計劃擴及此類申索。

22. 對於涂謹申議員及梁美芬議員關注到輔助計劃並不涵蓋少數份數業主就強制售賣樓宇單位向物業發展商提出的申索，政府當局回應時強調，在考慮此問題時，須緊記輔助計劃自負盈虧的原則。鑑於強制售賣單位個案並不涉及金錢價值，而觀乎土地審裁處過往的裁判，批出強制售賣令的成數甚高，政府當局預期，獲批法援的少數份數業主很可能會敗訴並須全數承擔所有訟費。

23. 關於證券衍生工具、貨幣期貨或其他期貨合約所涉及的金錢申索方面，委員察悉，政府當局無意在下次檢討工作中將輔助計劃擴及有關衍生工具的申索，但會研究如何修訂《法律援助條例》，以期將對銷售證券衍生工具、貨幣期貨或其他期貨合約時涉及欺詐、失實陳述／欺騙情況而引起的金錢申索納入普通計劃的涵蓋範圍。

受助人所須繳付的分擔費用

分擔費用比率

24. 委員關注到，部分申請人因無法負擔所涉及的費用而拒絕獲批的法律援助，自行出庭應訊。他們要求當局澄清，會否在調整財務資格限額後就普通計劃及輔助計劃的分擔費用比率作出調整。有委員認為，接受法律援助的申請人如在繳付分擔費用方面有困難，署長應獲賦權可酌情豁免他們繳付有關費用。他們亦建議當局考慮就不同類別的案件訂定不同的分擔費用比率，例如，有關審裁處裁斷的上訴，分擔費用比率可較低。

25. 委員察悉，為維持輔助計劃財政自給，法援局建議受助人就輔助計劃第II部案件的申索所須繳付的分擔費用，應較其就該計劃第I部所須繳付的分擔費用為高，藉以反映該等申索的複雜程度和與法律程序有關的較高風險。根據法援局的建議，輔助計劃第II部的分擔費用比率應為20%，而在委聘大律師之前已和解的申索案則為15%。不過，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收取較高的分擔費用，實不合理。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，而經評定為討回勝算不高的案件，不會獲批法律援助。委員又察悉，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%及15%過高，會導致中產階層人士轉而光顧索償代理。

26. 於2011年3月28日的會議上，政府當局表示，其建議經擴大的輔助計劃所涵蓋的新案件類別，申請費和分擔費用比率如下 ——

- (a) 將申請費增至5,000元；
- (b) 中期分擔費用比率定於受助人經評估財務資源的10%，惟不論在任何情況下，均不得少於《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》(第91B章)第14(a)條現時規定受助人在輔助計劃下所須繳付的中期分擔費用；及
- (c) 將最終分擔費用比率增至已討回財產價值的20%，而申索如在委聘大律師出席審訊前已和解，比率為討回賠償的15%。

27. 政府當局表示，增加後的申請費及分擔費比率亦須適用於針對醫療、牙科或法律界的現有3類專業疏忽申索。然而，鑑於輔助計劃基金一直有盈餘，現時的結餘有8,800萬元，律師會認為現行申請費和分擔費用的比率應維持不變。

僱員就勞資審裁處轉介的上訴提出申索所須繳付的中期分擔費用

28. 對於僱員就勞資審裁處轉介的上訴提出申索(擬納入輔助計劃第I部)所須繳付的中期分擔費用，部分委員表示關注。委員察悉，雖然受助人在輔助計劃下所須繳付的中期分擔費用(當時為43,950元)會在其勝訴後獲得退還，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申索所涉的金額不大，委員促請政府當局考慮豁免該等申索的中期分擔費用。委員要求政府當局分析，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。

29. 葉偉明議員認為應向就勞資審裁處所轉介的上訴提出申索的僱員無條件提供法律援助。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。

30. 關於僱員就勞資審裁處所轉介的上訴提出申索所須繳付的中期分擔費用，政府當局表示，當局建議擴大輔助計劃以

納入僱員就勞資審裁處所轉介的上訴提出的申索，不論規管申索金額的準則為何(即一般規定申索金額須超逾6萬元)，並採用現行申請費及分擔費用水平。政府當局同意法援局的建議，免除此類案件繳付增加後的申請費及分擔費用，但政府當局不會進一步豁免中期分擔費用的規定，以免違反輔助計劃財政自給的原則，以及對其他類別的輔助計劃申索帶來重大的連帶效應。

為輔助計劃基金注資

31. 行政長官在2010年10月13日發表的2010-2011年度施政報告中宣布，為配合法援局正在進行的輔助計劃檢討，以及令更多中產人士受惠，政府會預留1億元，在有需要時注資輔助計劃基金，以擴展有關計劃的涵蓋範圍，為更多類別的個案提供法律援助。委員普遍支持當局建議為輔助計劃基金注資1億元，以增加其儲備供有需要時使用。委員察悉，政府當局認為，考慮到輔助計劃財政自給，並鑒於注資是為支持擴大計劃的建議而應付現金流量的不時之需，據推測其所建議的1億元數額應屬足夠。

最新情況

32. 委員同意事務委員會應密切監察政府當局在落實擴大輔助計劃的立法建議方面的工作，並在2011-2012年度立法會期跟進不獲政府當局支持的其他建議，尤其是將少數份數業主就強制售賣樓宇單位向物業發展商提出的申索，以及銷售商品及提供服務的申索納入輔助計劃的建議。

33. 秘書處已安排政府當局於2011年12月20日的下次會議上，向事務委員會簡介有關擴大輔助計劃的立法修訂，並就對尚待處理的有關事項所作檢討的結果提交報告。

相關文件

34. **附錄II**載有相關文件一覽表。該等文件可於立法會網頁取覽。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年12月19日

**法律援助服務局就擴大法律援助輔助計劃
(下稱"輔助計劃")範圍提出的主要建議**

輔助計劃第 I 部

- (a) 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；
- (b) 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；

輔助計劃第 II 部

- (c) 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；
- (d) 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；
- (e) 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；
- (f) 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；及
- (g) 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。

附錄II

進一步擴大法律援助輔助計劃 相關文件

委員會	會議日期	文件
立法會	2004年5月5日	會議過程正式紀錄 第49至50頁(書面質詢)
司法及法律事務委員會 (下稱"事務委員會")	2006年1月23日 (第V項)	會議議程 會議紀要
立法會	2006年5月3日	會議過程正式紀錄 第127至141頁(議案)
事務委員會	2007年3月26日 (第V項)	會議議程 會議紀要 CB(2)1472/06-07(01) CB(2)1472/06-07(02) CB(2)1472/06-07(03)
	2008年5月26日 (第V項)	會議議程 會議紀要 CB(2)2090/07-08(01)
	2008年11月24日 (第V項)	會議議程 會議紀要 CB(2)2011/08-09(01)
立法會	2009年2月11日	會議過程正式紀錄 第184至258頁(議案)
事務委員會	2009年3月30日 (第IV項)	會議議程 會議紀要 CB(2)1215/08-09(01)
	--	RP01/08-09
	--	IN01/09-10 FS05/09-10

委員會	會議日期	文件
	2009年10月22日 (第I項)	會議議程 會議紀要
立法會	2010年1月6日	會議過程正式紀錄 第70至71頁(書面質詢)
事務委員會	2010年3月29日 (第V項)	會議議程 會議紀要 CB(2)1192/09-10(01)
	2010年5月24日 (第IV項)	會議議程 會議紀要
	2010年7月21日 (第I項)	會議議程 會議紀要
	2010年9月30日 (第I項)	會議議程 會議紀要
	2010年10月22日 (第I項)	會議議程 會議紀要
	2010年11月22日 (第V項)	會議議程 會議紀要 CB(2)571/10-11(01)
	2010年12月21日 (第IV項)	會議議程 會議紀要
	2011年1月24日 (第IV項)	會議議程
	2011年3月28日 (第IV項)	會議議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部2
2011年12月19日