

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)64/12-13(04)號文件

檔 號：CB4/SS/1/12

《2012年法律援助(修訂)規例》、 《2012年法律援助(評定資源及分擔費用)(修訂)規例》及 《法律援助條例》——《立法會決議(生效日期)公告》 小組委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供背景資料，並撮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")及普通法律援助計劃(下稱"普通計劃")的涵蓋範圍一事所作的討論。

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。《公約》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。

普通計劃及輔助計劃

6. 普通計劃涵蓋在區域法院及以上級別法院展開的民事訴訟。案件類別包括婚姻訴訟、交通意外索償、業主與租客糾紛、工業意外索償、僱員補償、入境事務、合約糾紛、專業疏忽、海員追討欠薪、僱員工資及遣散費、精神健康覆核審裁處案件及涉及社會公義的死因裁判研訊。

7. 至於輔助計劃，該計劃就某類別的案件為財務資源超出普通計劃所容許的上限的人士提供法律援助。於1984年推出的輔助計劃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。

8. 基於已完成的五年一次檢討的結果，政府當局建議將普通計劃及輔助計劃的財務資格限額提高，由2011年5月18日起，財務資源不超過26萬元的人士均可接受普通計劃的援助，而財務資源超過26萬元但不超過130萬元之間的人士，則可接受輔助計劃的援助。輔助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，受助人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

9. 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、3月28日及12月20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

10. 事務委員會一直認為，鑒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。

11. 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至其他類別的個案。政府當局表示，鑒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。

12. 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。

13. 在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，鑒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，以擴充和改善法律援助服務。

法律援助局就擴大輔助計劃範圍提出的建議

14. 在2010年9月30日的會議上，當局告知委員，法律援助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。法律援助局在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]，並在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，法律援助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。

15. 委員雖然普遍歡迎法律援助局擴大輔助計劃的建議，但有委員認為，法律援助局的建議在範圍及改革步伐兩方面均過於保守。委員察悉，法律援助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。部分委員認為應將該等案件納入首批案件類別，而非如法律援助局所建議，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。

16. 對於法律援助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。法律援助局解釋，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，鑒於門檻要求為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。

17. 對於法律援助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，一位委員亦不表信納。他指出，鑒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。部分委員又建議，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。

政府當局就擴大輔助計劃範圍提出的最新建議

18. 在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；及
- (c) 就銷售的一手住宅物業向發展商提出的申索。

19. 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大的其他建議，以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、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。

20. 一位委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。

21. 對於部分委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。

鑒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。

22. 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。

23. 政府當局在2011年12月20日的事務委員會會議上匯報其在推動相關立法建議方面的進展情況。政府當局確定，會推動上述有關擴大輔助計劃的涵蓋範圍的建議及研究修訂《法律援助條例》。委員普遍支持盡早落實有關的立法建議，但認為建議擴大的涵蓋範圍不足夠。

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. 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%。

26. 據政府當局所述，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，鑒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

27. 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。鑒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。

28. 一位委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。鑒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。

29. 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。

根據《法律援助條例》第7(b)條提出以擴展普通計劃及輔助計劃的涵蓋範圍的擬議決議案

30. 在當局於2011年11月20日的會議上向委員簡報就擴展

普通計劃及輔助計劃的涵蓋範圍而修訂《法律援助條例》的工作進展後，民政事務局局長作出預告，表示擬於2012年3月28日的立法會會議上，根據《法律援助條例》第7(b)條動議一項擬議決議案，以徵求立法會批准修訂《法律援助條例》附表2及3，以期——

- (a) 擴大普通計劃的涵蓋範圍，以納入銷售證券衍生工具、貨幣期貨或其他期貨合約時涉及欺詐、失實陳述或欺騙情況的金錢申索；
- (b) 擴大輔助計劃的涵蓋範圍，以納入申索金額超過6萬元的下列申索類別：
 - (i) 涉及有關執業會計師、註冊建築師、註冊專業工程師、註冊專業測量師、註冊專業規劃師、認可土地測量師、地產代理，以及註冊園境師專業疏忽的申索；
 - (ii) 涉及有關保險人或其中介人銷售個人保險產品疏忽的申索；及
 - (iii) 就售賣一手已建成或尚未建成的住宅物業向賣方提出的金錢申索；及
- (c) 擴大輔助計劃的涵蓋範圍，以納入因應僱主或僱員就勞資審裁處所作裁決提出上訴而為僱員提供法律代表的個案，不論爭議金額為何。

31. 在2012年3月23日的內務委員會會議上，議員成立小組委員會，以研究該擬議決議案。小組委員會的主要意見載於下文各段。

32. 小組委員會認為，鑒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基於法律觀點，由僱員承擔此類上訴的訟費並不公平。小組委員會要求政府當局考慮利用破產欠薪保障基金和職業性失聰補償基金等，或按其模式成立一個基金，為在勞資審裁處上訴案中希望聘請法律代表的僱員提供財政援助。

33. 小組委員會獲當局提供實例，說明須如何修訂《法律援助規例》(第91A章)及《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》(第91B章)，委員並無提出任何疑問。小組委員會同意向內務委員會建議，在當局向立法會提交有關修訂規例以進行先訂立後審

議的程序時，若有關修訂規例中的修訂與當局向小組委員會提供的實例所載者實質上相同，則無須成立小組委員會就有關修訂規例進行研究，以便擴大法律援助範圍的建議可盡快付諸實行。

34. 小組委員會察悉，在決議案獲通過後，政府當局會修訂《法律援助規例》及《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》(下稱"有關修訂規例")，規定就經擴大的輔助計劃新涵蓋的若干民事法律程序類別所徵收的申請費及分擔費比率，並調整現有輔助計劃下若干民事法律程序的申請費及分擔費比率如下——

- (a) 將上文第30(b)段所述新涵蓋民事法律程序類別的申請費及分擔費比率修訂如下——
 - (i) 申請費訂為5,000元；
 - (ii) 中期分擔費比率訂為受助人經評估財務資源的10%，或《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》第14(a)條所訂明現行輔助計劃受助人須繳付的中期分擔費(65,000元)，以較高者為準；及
 - (iii) 有關申索如在審訊開始的日期前已達致和解，最終分擔費中收回財產價值徵費的比率訂為收回財產價值的15%（然而，如有關申索是該日期前，但在向大律師送交在審訊中出庭的委聘書之後才達致和解的，則比率訂為20%）；及在其他情況下，比率訂為20%；
- (b) 就醫療、牙科及法律專業疏忽的現有申索類別提出的民事法律程序，申請費及分擔費比率訂於與上文第34(a)段所述的相同水平；及
- (c) 就上文第30(c)段所述與根據《勞資審裁處條例》(第25章)提出上訴有關的民事法律程序而申請為僱員提供法律代表，申請費及分擔費比率訂於與現有輔助計劃在擴大範圍前的相同水平。

35. 決議案在2012年7月11日的立法會會議上獲得通過。在2012年9月25日的行政會議上，行政長官會同行政會議指令訂立《2012年法律援助(修訂)規例》及《2012年法律援助(評定資源及分擔費用)(修訂)規例》，以便就適用於經擴展的輔助計劃新涵蓋的法律程序有所提高的申請費及分擔費用比率訂定條文。有關修訂將於2012年11月30日生效。

為輔助計劃基金注資

36. 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。

徵詢意見

37. 謹請委員察悉上述資料。

立法會秘書處
議會事務部4
2012年10月30日