

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)486/13-14(05)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處為2014年3月25日舉行的會議 擬備的更新背景資料簡介

索償代理

目的

本文件旨在提供資料，述明司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")過往就索償代理(即以協助通常為人身傷害案件的受害人追討賠償，而收取部分討回的賠償金作為酬勞的機構)所作的討論。

背景

2. 在2001-2002年度會期，事務委員會曾檢討當時法律援助服務的法律架構，聽取了多個團體的意見。有關團體告知事務委員會，由於很多人身傷害案件的受害人都不合資格申請法律援助，他們唯有與聲稱可代辦索償事宜的索償代理簽訂合約。該等索償代理以"不成功、不收費"的承諾經營謀利，並會抽取討回賠償金的某個百分比作為酬勞。

3. 事務委員會在2004年12月聽取有關2004年法律援助申請人財務資格限額周年檢討的結果的簡報時，兩個法律專業團體指出，索償代理盛行，顯示現有的法律服務未能滿足社會需求，這些代理正迎合了這需求，法律界亦質疑法律援助計劃現時所訂的財務資格限額是否不切實際。兩個法律專業團體又指出，索償代理作為牟利機構(他們通常會收取追討所得賠償金的20%至30%作為酬勞)，並不會如執業律師般審慎行事，竭力保障當事人的權益。

4. 香港律師會(下稱"律師會")於2004年11月成立工作小組，調查及研究索償代理在人身傷害索償方面造成的問題。律師會就多份索償代理與意外受害人簽訂的合約是否合法的問題諮詢資深法律顧問。所得的

意見是，有關合約涉及包攬訴訟，不能在港執行。律師會於2005年5月17日發出通告，提醒會員索償代理的做法在香港屬於刑事罪行，律師如辦理由索償代理資助的案件，有可能構成專業失當行為。

5. 香港大律師公會(下稱"大律師公會")執行委員會於2005年1月委任索償代理委員會探討無律師資格者為收取報酬而干預或慫恿他人進行訴訟所引起的問題。該委員會於2005年4月發表報告，其結論是，索償代理與意外受害人簽訂的合約涉及包攬訴訟，不能在香港的民事法庭執行。律師若明知而協助當事人履行包攬訴訟協議，可能被控從犯刑事罪行；律師若同意就訴訟作出按判決金額收費的安排，則可能觸犯包攬訴訟罪，並可能違反《法律執業者條例》(第159章)及其專業守則。

6. 據政府當局所述，下列法律及專業操守規則有助決定索償代理是否合法——

- (a) 根據《法律執業者條例》，任何人如不合資格而執業為大律師，或以律師的身分行事，即屬犯罪；
- (b) 根據普通法，如在構成"助訟"或"包攬訴訟"的情況下協助或慫恿他人提出訴訟，不但是民事過失，而且屬刑事罪行。助訟可界定為在訴訟中並無權益的人，協助或慫恿另一人進行訴訟，而這名助訟人沒有任何其他法律承認的合理動機干預該訴訟。包攬訴訟是一種特別的助訟行為，指助訟人支持另一人進行訴訟，條件是該人答應讓助訟人分享訴訟的得益或標的物。雖然助訟及包攬訴訟在英國法律中已被廢除，但該兩項罪行在香港仍屬普通法罪行。《刑事訴訟程序條例》(第221章)第101I條規定，可公訴罪行的最高刑罰為監禁7年及罰款；及
- (c) 根據《法律執業者條例》及《律師會專業守則》，律師不得根據按判決金額收費(即只在勝訴時收取費用)的安排在爭訟性法律程序中行事。《大律師公會專業守則》則禁止大律師以按判決金額收費的形式接受延聘或委託。

事務委員會的討論

7. 事務委員會曾於2008年3月19日及2009年2月23日舉行兩次會議，討論如何處理索償代理造成的問題。委員提出的主要意見及關注事宜綜述於下文各段。

政府當局對索償代理的政策

8. 委員察悉，政府當局已分3方面處理索償代理造成的問題，詳情如下——

- (a) 公眾教育 — 為使市民進一步認識索償代理的活動所涉及的風險，當局已安排由2008年7月9日開始，在電視台及電台播放宣傳短片及聲帶，以配合警方的執法行動。此外，意外受害人常到的政府部門辦事處及醫院管理局轄下醫院，亦已採取措施，告誡市民聘用索償代理所涉及的風險，例如印製和張貼提防索償代理的海報，在等候地方播放宣傳短片及聲帶，以及提醒職員保持警覺，如發現有派發兜攬生意單張的人，應向警方舉報；
- (b) 檢控工作 — 除了對索償代理提出檢控之外，警方亦已在發現有索償代理廣泛進行兜攬活動的黑點加強巡邏。2008年7月3日，警方採取行動，打擊索償代理的非法活動，合共拘捕21人、搜查22個處所。被捕的21名人士中，兩人被控以(1)串謀助訟；(2)包攬訴訟；(3)盜竊；(4)偽證；及(5)串謀包攬訴訟等罪行。兩名被起訴者將於2009年5月11至15日在區域法院受審；及
- (c) 立法 — 為保障公眾利益，政府當局不排除藉着立法來防止索償代理的活動。在香港，包攬訴訟和助訟是普通法罪行，違者可被檢控。在獲悉針對上述兩名被起訴者的檢控行動的結果後，政府當局會檢討是否需要立法。如進行立法是可取的話，政府當局會徵詢事務委員會、兩個法律專業團體及其他利益相關者的意見。

有關索償代理服務的廣告

9. 對於政府當局多年來在解決索償代理的問題方面毫無進展，委員及兩個法律專業團體表示失望。事務委員會察悉，律師會關注到索償代理繼續在電視及網頁賣廣告，但政府當局卻並無加以干預。律師會的代表認為，政府當局須讓傳媒機構知道索償代理的活動屬於非法，以助遏止該類廣告蔓延。

10. 政府當局表示，當局在意的是其所採取的任何行動，均不應令人產生干預傳媒言論自由的印象。當局又表示，該等廣告本身未必違法。儘管如此，律政司已把該等廣告當中提供的資料轉交警方，以便進行調查／檢控。

11. 委員促請律政司及律師會研究該等廣告是否合法，以便在索償代理與意外受害人訂立包攬訴訟合約前預先採取行動。委員認為，政府當局如能就索償代理是否合法向公眾傳達直截清晰的信息，將符合公眾利益。他們又認為政府當局應加強對索償代理的執法行動，因為檢控索償代理是教育公眾認識其非法活動的有效方法。

立法對付索償代理的活動

12. 部分委員認為應盡快制訂法例規管索償代理的活動，以消除法例中任何不明確之處。然而，其他委員則關注到，立法規管索償代理的運作無異於將其合法化。

13. 政府當局向委員保證，終審法院於2007年2月作出的判決(*FACV9&10/2006*)已確認，助訟和包攬訴訟屬於刑事罪行的普通法規則在1997年之前是香港法律的一部分，而憑藉《基本法》第八條，該等規則繼續適用。因應該項判決，政府當局應審慎行事，考慮是否有需要訂立法例；若然，相關法例應規管索償代理的活動還是索償代理的合約。鑒於立法對付索償代理的活動會有廣泛影響，尤其對商業活動，政府當局有必要就該立法建議諮詢公眾。律政司進一步表示，現時的做法就是參考相關的判例法，包括終審法院在2007年2月作出的重要判決(*FACV9&10/2006*)及針對2名涉及索償代理活動的被捕人士而即將在2009年5月展開的審訊的結果，更清晰地釐定助訟及包攬訴訟此兩普通法罪行的元素，以期檢討該等普通法罪行的元素有否對警方／律政司的調查／檢控工作構成任何困難。

14. 雖然打擊索償代理的誤導及欺詐行為明顯符合公眾利益，但委員認為，政府當局亦應研究索償代理盛行的原因，這現象顯示市民對法律服務的需求未獲滿足，而索償代理正好迎合了這需求。一名委員指出，近年提出涉及工傷及交通意外損害賠償的申索金額顯著上升，尤以僱用索償代理服務的個案為甚。不過，索償代理往往教唆傷者誇大其受傷程度，以期取得更高的賠償額。這行為不但令保險公司蒙受損失，最終亦會因保費增加而損害保單持有人的利益。該名委員促請政府當局加快立法對付索償代理，並加強公眾教育提醒市民，尤其是草根階層的市民，提高對索償代理的警覺。

15. 一名委員認為，現行制度禁止律師在香港作出按條件收費或按判決金額收費的安排從而在法律訴訟程序中行事，這規定在某程度上窒礙了市民向法庭謀求公義的權利，而對那些付不起高昂訴訟費用，但又無資格申請法律援助的一羣的影響尤甚。與擴闊法律援助輔助計劃(下稱"輔助計劃")的範圍一樣，容許律師作出某形式的按條件收費安排，或可有助減少市民對索償代理服務的需求。

法律改革委員會的《按條件收費報告書》

16. 政府當局告知事務委員會，法律改革委員會(下稱"法改會")就按條件收費所作諮詢的結果¹，或會影響其制訂關於索償代理的政策。法改會轄下的小組委員會於2005年9月發表《按條件收費諮詢文件》，以徵詢公眾意見。"按條件收費"指某種訟費安排，按照該安排，律師在勝訴時除收取他慣常的收費外，還收取一筆"額外收費"，而數額可以是雙方協定的固定金額，也可以按慣常收費的某個百分比計算。法改會在2007年7月發表《按條件收費報告書》，當中提出多項建議，包括——

- (a) 鑒於輔助計劃透過把勝訴的申請人追討所得的部分損害賠償金注入該計劃，成功擴闊了市民尋求司法公正的渠道，當局應以逐步遞進的形式將輔助計劃擴大，包括透過提高申請人的財務資格限額，並增加輔助計劃所適用的案件類別；及
- (b) 應成立一個新基金(按條件收費法律援助基金)，並設立一個新機構，負責管理該基金並甄別要求採用按條件收費安排的申請、把案件外判給私人執業律師辦理、為訴訟提供資金等。該基金應涵蓋人身傷害案件及其他多類案件。

17. 《按條件收費諮詢文件》曾提述英格蘭索償中介人的問題和規管事宜，以及香港的情況，並認為對原欲聘用申索代理的訴訟人而言，按條件收費安排或有其吸引力。《按條件收費報告書》曾提述英格蘭規管索償中介人的最新發展情況，並曾研究香港的法律執業者獲准按條件收費會對索償代理的影響。不過，該報告書的結論是，現時可供進行影響評估的基礎資料甚為有限。

18. 兩個法律專業團體雖然反對就民事訴訟引入按條件收費安排，但支持擴大輔助計劃的範圍。委員指出，索償代理的兜攬對象屬於既無資格申請法律援助，又付不起訴訟費用的一羣。雖然委員察悉政府當局曾表示對擴大輔助計劃的範圍有保留，但他們仍認為應將輔助計劃的範圍擴及成功率高、討回賠償的機會亦頗大的案件，例如人身傷害申索案。

¹ 事務委員會於2013年6月25日舉行的會議上獲告知，《按條件收費報告書》提出多項建議，包括藉提高財務資格限額而擴大法律援助輔助計劃，以及增加這項計劃適用的案件類別。輔助計劃的財務資格限額在2011年5月提高，適用的案件類別也在2012年11月擴大。政府當局在2010年10月不接納報告書的其他建議。

最新發展

19. 事務委員會接獲觀塘區議會議員鄧咏駿先生於2013年8月9日的來函。鄧先生在來函中要求事務委員會討論"取消普通法的包攬訴訟罪"一事。事務委員會在2014年2月25日舉行的會議上，同意在定於2014年3月25日舉行的下次例會上討論此事。

20. 易志明議員將於2014年3月26日的立法會會議上，就法律援助事宜提出一項口頭質詢，當中問及容許法律援助受助人自行選擇律師會否引致包攬訴訟；若然，政府當局會採取何等措施處理此問題。

立法會秘書處
議會事務部4
2014年3月18日