

法律援助改革委員會

二零一一年度報告

1. 2010 年 12 月 8 日的報告總結了立法會司法及法律事務委員會 7 輪會議，報告亦歡迎行政長官的 2010 - 2011 年的施政報告中有關擴大和改善法律援助服務。今年應是較平靜的一年，因為正在等待政府法院報告、起草和實行。

2. 法律援助服務局(下稱“法援局”)法律援助輔助計劃範圍興趣小組(下稱“興趣小組”)在 2010 年 11 月 16 日就法律援助輔助計劃的意見書確認法援改革是必需的。大律師公會於 2010 年 12 月 7 日去信回應修訂建議並建議開會討論，但法援局於 2010 年 12 月 13 日已向行政長官提交報告。大律師公會在 2010 年 12 月 21 日隨即在立法會司法及法律事務委員會會議上提供了詳細的意見書，但由於法援局並沒有出席司法及法律事務委員會的會議，故此無法直接了解立法會司法及法律事務委員會對改革的共識和支持。在沒有完整的程序，沒有時間表，錯誤的準則、原則和方法、對現有的建議並沒有提出改善措施、亦沒有妥善的論據，法援局最終押後或否決以下的改革建議：
 - (a) 向業主立案法團的申索 - 豁免針對對個別業主的申索
 - (b) 地產代理、獨立財務顧問和保險經紀 - 押後
 - (c) 就新樓宇單位等的銷售向發展商提出的申索 - 押後
 - (d) 信託申索 - 否決
 - (e) 公司與小股東之間的爭議 - 否決

- (f) 銷售商品和提供服務 - 否決或擱置
 - (g) 集體訴訟 - 未有提及
3. 大律師公會於 2011 年 1 月 24 日出席了法律事務委員會第 9 輪會議，並提交意見書，附件 1 指出法律援助輔助計劃(SLAS)把個案相對地評定為較高(財務)風險和較低(財務)風險兩類，是基本的謬誤。附件 2 則指出公司爭議、小股東和集體訴訟對法律援助輔助計劃的需求。當日，公會以一簡單的文件對法援局在修訂法律援助輔助計劃的立場作一比較。
 4. 公會指出，無律師代表的訴訟是一個嚴重的問題，浪費大量的司法時間和資源。現時，51%區域法院和 40%高等法院原訟法庭的案件均無律師代表。其實，法律援助輔助計劃及調解服務可以大大改善這種情況。2011 年 1 月 14 日，大律師公會發信通知司法機構有關於民事法律援助的擴展。司法機構回應了有關無律師代表訴訟所帶來的問題，並歡迎任何關於擴大法律援助的建議。
 5. 回顧大律師公會早於 2010 年 7 月，已向司法及法律事務委員會提交針對擴大法律援助的建議及有關改革法律條例的草案，大部分建議均獲得接納。但至今條例草案仍未有落實，進展之緩慢可見一斑。事緣 2011 年 3 月 28 日司法及法律事務委員會在會議上，考慮了民政事務局 2011 年 3 月 22 日長達 15 頁的檢討文件。公會解釋了每個改革的必要性和需要擴展的範圍，駁斥民政事務局未有採取行動的理據，公會歡迎其中的一些改革，並要求每年

檢討法律援助輔助計劃。立法會議員亦對擴大法律援助輔助計劃範圍表示支持。但民政事務局並沒有一套完整的計劃，有的只是零零碎碎的修改。2011年3月30日立法會決議(2011法律公告卷號51)，提高申請資產上限，普通法律援助計劃的財務資產限額由17萬5千8百元提升到26萬，法律援助輔助計劃的財務資產限額則由48萬8千4百元提升到130萬，2011年5月18日開始生效(2011法律公告卷號83)。

6. 根據立法會時間表，政府當局應在立法會夏季休會後提交建議予立法會審批，以便2011年年底前落實擴大法律援助輔助計劃。立法會司法及法律事務委員會主席要求政府當局於2011年10月提交建議。本會委員同意密切監察這項工作，並要求政府當局在2011年6月提供進展報告；並會在下屆立法會會議跟進其他不獲當局支持的建議，如針對地產發展商強制銷售的申索，及銷售商品和提供服務的申索。
7. 但民政事務局於2011年3月對委員會作出的承諾並未兌現。在其後2011年12月20日會議上，我們通過質詢，發現政府當局已將雷曼兄弟/衍生工具的案件剔出法律援助輔助計劃改革之外，只同意將第91章附表2第2部第11段的例外情況刪除，援助只適用於普通法律援助計劃。這跟2010年11月16日和12月13日法律援助服務局的報告、立法會事務委員會及其他意見不符。目前的情況，當局並沒有解釋，而這類衍生工具的主要受害者是「夾心階層」，他們不能得到法律援助進行追討。雖然有關當局沒有

根據時間表進行，但各方面的努力已經取得了一定的成果，公會十分感謝司法及法律事務委員會及其主席吳靄儀議員的努力。

8. 以下為各改革要點：

- (a) 民政事務局對擴大法律援助輔助計劃的準則與過去的背道而馳，亦與《基本法》第 35 條和《法律援助條例》第 10 條(3)相抵觸 - 擴大法律援助範圍的主要原則是增加訴諸法律的渠道和維持公義，該原則早前已被立法會議員確認。
- (b) 民政事務局不認同進行一套完整的改革，零敲碎打的措施，聊勝於無；注資一億元的承諾，是假定有一個全面的改革計劃，為市民提供更多機會用法律解決紛爭。
- (c) 沒有提供反對大律師公會提出的申請人經濟資格限額之充分理由 - 公會建議普通法律援助計劃(OLAS)的申請人經濟資格限額為 35 萬元，法律援助輔助計劃則為 300 萬元；民政事務局的做法與 Scott Report 所列載的原則雖背道而馳，但聊勝於無。2011 年 3 月 30 日立法會決議(2011 法律公告卷號 51)，通過提高申請人經濟資格限額，普通法律援助計劃由 17 萬 5 千 8 百元提升到 26 萬，法律援助輔助計劃則由 48 萬 8 千 4 百元提升到 130 萬，並於 2011 年 5 月 18 日開始生效 (2011 法律公告 卷號 83)。

- (d) 公會建議豁免資產審查之年齡為 55 歲。然而，由政府提出的 60 歲建議亦算是一個合理的開始。但根據 2011 年 2 月 15 日的法律公告 卷號 35，部分資產豁免只是 26 萬。這樣有限的資產豁免未免太過苛刻，且與改革的意旨完全不符 - 改革的用意是保障年長人士的資產，以免他們在「符合資格」申請法援前，已因訴訟用盡所有積蓄，他們已年近退休，恐怕難以再儲蓄足夠的養老金。
- (e) 修訂仍需涵蓋終審法院的案件：可參照 2011 年 7 月大律師公會的條例草案。
- (f) 擴大專業疏忽的範圍： - 接受，但有太大限制。未有提出沒有涵蓋獨立財務顧問的合理理據，尤其是建議中提及新的審裁處，將處理案件所涉及的金額上限為 60 萬。順理成章，法律援助輔助計劃應該適用於涉及金額 6 萬以上的案件，並可在在財經事務審裁處、區域法院和高等法院處理涉及金額較大的案件。對擴大受助案件範圍來說是一個好開始。
- (g) 銷售保險產品 - 接受 - 但應包括保險中介機構，經紀和代理。
- (h) 對發展商出售第一手住宅物業的申索 - 接受 - 但範圍過於狹隘。應擴大範圍至所有一手住宅物業及樓花，這是由於該些物業可能未入伙已轉買多次。預售樓花是物業代理的業

務範圍，而地產代理專業疏忽已被建議納入法律援助輔助計劃的範圍內。新建樓宇的某些缺陷，通常是數年後才出現，因此申索應包括 6 年內的樓宇，並包括有關合約的申索，以保障隨後的買家(見香港法例 347 章「時效條例」第 4 條)。

- (i) 來自勞資審裁處的僱員申索上訴 - 接受，但應包括裁決的強制執行。

- (j) 衍生工具等 - 民政事務局希望推遲建議，並在下個立法年度詳細研究。建議早在 2002 年(雷曼兄弟事件前)已經由大律師公會提出，而立法會和當時的法援局亦大力支持，當局必須正視公眾的需要。目前的情況是只從普通法律援助計劃(OLAS)剔除對援助這類案件的限制，並不是改革和延伸法律援助輔助計劃(SLAS)，以涵蓋這些案件。衍生工具的主要受害者是「夾心階層」，這類案件得不到法律援助輔助計劃的資助，真是於理不合。由於時效期有限制，因此必須盡快採取行動以避免對受害者造成損害。

- (k) 對業主立案法團的申索 - 遭民政事務局否決但立法會卻支持。

- (l) 對小型船隻意外的申索 - 民政事務局否決，但沒有提供充分的理由。

- (m) 小業主就強制售賣樓宇單位向地產發展商提出的申索 - 雖然立法會十分支持是項建議，但仍遭民政事務局否決。請參閱南華早報在 2011 年 4 月 4 日刊登以 Social justice is more than hollow words(“社會公義不只是空言”)為題的文章。
- (n) 關於信託 的申索 - 遭民政事務局否決，但立法會卻支持。
- (o) 涉及有限公司和小股東之間爭議的申索 - 儘管電訊盈科的例子很「駭人」，但仍遭民政事務局否決。
- (p) 商品銷售和服務提供所產生的申索 - 民政事務局沒有提出有效的否決理由，但立法會支持。
- (q) 集體訴訟與上述商品銷售和服務提供有關，亦是將來民事司法制度改革的一部分，民政事務局的文件卻遺漏此項。大律師公會建議集體訴訟應包括人為災害、環境破壞、消費者或產品責任、僱員對僱主在已訂立或正在展開破產程序的申索以及樓宇管理糾紛；和
- (r) 法律援助署署長應有特別的酌情權，為適當的集體訴訟案件中，給予法律援助。

- (s) 約 16 項的改革建議中，有 7 項正以某種形式進行，但有關法律援助輔助計劃的 14 項改革建議，只有 4 項被部分接納，還有很大的改革空間。
9. 彭耀鴻大律師曾參與擬訂加強免費的民事法律諮詢服務和義務工作的建議。明白到這些建議有助秉行公義，但它不能替代由合資格的律師起草法律文件和出庭代訟。所以，需要一個內部的制度轉介法律援助個案，這涉及案件的義務法律顧問和法官，可以轉介理據較強的個案予法律援助署。否則，有關審裁處的申索和訴訟人得不到法律援助，文件往往是雜亂無章，法官仍需繼續負擔沉重的工作壓力。法律援助輔助計劃已驗明需要更多的免費法律諮詢，反映了現時服務未能應付需求，大律師公會提出的提高申請資產上限的改革，立法會事務委員會亦完全明白這些建議。
10. 貝禮大律師花了很多時間準備有關香港法律援助的簡報以回應世界銀行的查詢，亦不斷提出改革工作的建議。部分會員更加入了法律援助服務局的關注小組，期望合作能更加暢順。
11. 本人感謝各委員的積極參與，包括公會主席出席立法會研訊，尤其要向貝禮大律師、梁偉文大律師、薛君賢大律師、嚴斯泰大律師及彭耀鴻大律師和其他為委員會草擬文件的會員致謝。委員會全體成員為：蘇朗年資深大律師、戴啟思資深大律師、高浩文資深大律師、余承章資深大律師、貝禮大律師、高華理大律師、郭

天穗大律師、嚴斯泰大律師、薛君賢大律師、彭耀鴻大律師、梁偉文大律師及李倩文大律師。

法律援助改革委員會主席

白理桃 資深大律師

2012年1月9日