



## 獨立法律援助管理局

### 司法公正受損害

由於當局未能妥善提供法律援助（下稱「法援」），影響市民尋求司法公正的機會，令市民根據《基本法》第三十五及三十九條享有的權利正逐步受到明顯削弱。

現時，香港的法援服務未能滿足市民的需求。香港律師會要求當局馬上成立獨立的法律援助管理局。

香港是一個民主社會，所有市民在法律面前人人平等；沒有人應該因為缺乏財力，而被剝奪向法院提起訴訟、獲得公平審訊，或透過合適的法律諮詢或法律代理而提出有理可據的申索及作出辯解。偏低的資產上限、普通法律援助計劃及法律援助輔助計劃範圍的局限，以及民政事務局轄下的法律援助署（下稱「法援署」）的組織架構，正在減少那些財力有限或屬中低收入的「夾心階層」人士獲得司法援助的機會。

### 歷史

世界各地的民主政府都會向其市民提供法援，讓那些無法負擔尋求司法援助開支的人，可以有機會爭取其經濟、社會或文化的權利。

在香港，1966 年制定的《法律援助條例》為民事案件訂立法援機制，其後命名為「普通法律援助計劃」，由司法機構的法律援助部門負責管理。政府其後於 1970 年成立法援署，管理法律援助計劃。其後引入一些改革，包括 1984 年為向「夾心階層」提供法援而設的「法律援助輔助計劃」，並委任一個由副布政司史恪擔任主席的工作小組，詳細審視法援政策，並於 1986 年發表「史恪報告」。

### 「史恪報告」及其後的檢討

史恪報告確認法援是一項社會服務；由於法援容許那些財力不足的市民可以在法庭獲得法律代表，從而獲得司法公正，它是司法制度的重要部分。報告並進一步

建議，法援署的中立性應在毫無懷疑的情況下被確認，使之可以變成一個在公務員體系以外的委員會。<sup>1</sup>

當局在 1992 及 1993 年再就法援制度進行檢討，結論是成立一個獨立的法律援助管理局會做成過大開支及行政混亂，便決定成立法律援助服務局，負責監督法援署的運作、就法援政策及提供款項的規定向政府當局提供意見，並給予其探討建設一個獨立的法律援助管理局的可行性及可取性的職權。法律援助服務局最後於 1996 年成立。

即使史恪報告早在 26 年前作出建議、法律援助服務局在 16 年前獲授予職權，而法律援助服務局亦於 10 年前支持由律師會及香港大律師公會提出的改革建議，政府當局多年來對有關改革建議都沒有作出正面回應，未能對律師會及大律師公會提出的主要反對理由作出正面回覆。

## 對現行制度的批評

法律援助計劃的現行行政架構，涉及以下幾個機構：

- **民政事務局**：負責政府當局的法援事務
- **法律援助服務局**：負責監督由法援署提供的法律援助服務的管理、就法律援助服務提供意見及制訂政策，並就建立一個獨立的法律援助管理局之可行性及可取性向政府當局提供意見
- **法援署**：負責提供法援服務的日常運作

現行制度架構混亂，引來角色衝突，而且不能保持中立：

### 1. 法援署的官僚作風

很多律師收到其客戶或潛在客戶的投訴，指法援署未能回應客戶以及公眾人士的需要。即使兩個法律專業團體及其他關注組織不斷要求法援署作出改革，但法援署似乎仍不願作出有關改革，回應社會人士的需求。法援的申請過程，變得愈來愈複雜，側重於滿足行政需要，而非針對其協助公眾人士獲得司法公正的使命。申請過程冗長，申請人往往需要反覆前往法援署，以滿足行政要求，令使用者不再視法援署為一個「顧客至上」的政府部門，而視之為一個官僚部門。這亦導致無律師代表訴訟人的數目不斷上升，他們不倚賴法律代表，但對法庭程序並不熟悉，引致更多的開支和浪費。若他們不滿意訴訟結果，亦難免感到受屈。長遠以言，當公眾人士覺得政府沒有盡力維護法治，增加市民獲得司法公正的機會，最後只會加深公眾對政府的不滿。

---

<sup>1</sup> 「史恪報告」，第 5.14 段

事實上，市民對申請法援過程的不滿，令索償代理提供的（違法）服務與日俱增，最終亦只會損害訴訟人的權益。

## 2. 法援署缺乏獨立性

法援署隸屬民政事務局，並向法律援助服務局負責，所以會承受來自政府當局有形或無形的壓力，並得向政府的其他公務員負責。即使法律援助服務局亦承認現時法援署的架構缺乏獨立性。<sup>2</sup>

## 3. 民政事務局的角色衝突

民政事務局是一個非專業的政策局，負責不同的政策範疇，作出的政策可能受其他因素影響，與提供資源推廣提供法援的目的相左。雖然理論上法律援助服務局負責監督法援署的運作，並就提供法律援助提出建議及制訂政策，但由於民政事務局是政策局，實際上落實的是民政事務局的政策，而非法律援助服務局的政策。

## 4. 法律援助服務局未能有效運作

縱使法律援助服務局負責監督由法援署提供的法律援助服務的管理，但由於其法定權力不足<sup>3</sup>，不能就人事任命或個別案件指示法援署的職員，而需要依賴政府借調的行政人員，令實際上法律援助服務局處處受到制肘，難以有效運作。《法律援助服務局條例》被視為是法律援助服務局轉化為一個獨立的法律援助管理局的中途站。<sup>4</sup>

## 其他證據

### 5. 法援署的預算未能與時並進

由 1975 至 1997 年，律政署以及法援署每年都會得到 5 億至 6 億元的財政預算。回歸十五年，現時律政司每年的預算超過 13 億元，但法援署的預算仍然維持在 7 億至 8 億元的低水平。

過去四年法援署的財政預算（港幣億元）：

2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
752.5	753.0	784.3	794.5

<sup>2</sup> 參考法律援助服務局於 1998 年發表的《成立獨立的法律援助機構的可行性及可取性報告書》

<sup>3</sup> 《法律援助服務局條例》第 4 條

<sup>4</sup> 同上，第 4(5)(b)條

## 6. 法援申請數目、給予數目及其他數據

- (a) 過去十年，資產上限跟不上通脹率，令有資格獲得法援的人愈來愈少。整體來說，法援的申請及給予數目由 2006 年 1 月至 2011 年 3 月，都是停滯不前。<sup>5</sup>
- (b) 在這段時間內，花在刑事案件的法律援助計劃的開支一直維持在相若水平，但花在民事案件的開支則上升了 25%。<sup>6</sup>

## 7. 無律師代表訴訟人數目激增

在各級法院的民事案件，都可見無律師代表訴訟人的數目急劇上升，情況令人憂慮。以下服務應運以生：

- 在高等法院協助無律師代表訴訟人的法庭聯絡主任
- 大律師公會的法律義助服務計劃
- 香港律師會的個人意外賠償諮詢專線
- 香港律師會的家庭暴力小組
- 香港律師會的大廈管理小組
- 香港律師會的中小企諮詢專線
- 香港律師會的 [www.chooseklawyer.org](http://www.chooseklawyer.org) 網站
- 香港律師會的法律週活動
- 民政事務局為無律師代表訴訟人提供法律意見的試驗計劃（尚未開始）

理論上，在引入調解制度後，無律師代表案件數目理應減少，但高等法院及區域法院的民事案件數字顯示，無律師代表案件的數目在過去十年維持在 40.7% 至 50.8% 的水平。<sup>7</sup>

涉及無律師代表訴訟人在區域法院的民事審訊案件高達 65%，反映法援署沒有對區域法院的案件給予足夠的法律援助證書，由此我們可以斷定，這對市民在區域法院爭取司法公正的機會，必會構成嚴重影響。

我們可以把以上有關法援覆蓋範圍的數字與人身傷害案件的數字作比較<sup>8</sup>，因為傳統上人身傷害案件都有不錯的覆蓋率。在高等法院及區域法院的人身傷害案件，只有 7% 涉及無律師代表訴訟人。

---

<sup>5</sup> 參附件一

<sup>6</sup> 參附件二

<sup>7</sup> 參附件三——法律援助服務局興趣小組有關法律援助輔助計劃的進一步報告書內的統計數據，第 6-7 頁

<sup>8</sup> 參附件四——法律援助服務局興趣小組有關法律援助輔助計劃的進一步報告書內的統計數據，第 8 頁

## 我們為何需要一個獨立的法律援助管理局？

從 1993 年開始，香港律師會及香港大律師公會便已共同並持續提倡設立獨立法律援助管理局，原因如下：

- 獨立法律援助管理局可以減輕架構重疊和官僚作風所引起的問題。
- 獨立法律援助管理局的工作使命，是促使更多人可以獲得司法公正，亦可為向公眾人士提供法律服務的政策提供貫徹的指引。
- 獨立法律援助管理局獨立於政府的架構，可自行決定相關政策及日常運作模式，並可按自己的條款聘請員工，減少行政當局故意偏袒或暗中支配的觀感。
- 成立獨立法律援助管理局，可提升向公眾人士作出的法律服務。即使案件涉及向政府當局作出的申索，亦可透過建立一套獨立的審核機制，例如委任一名在法援律師名單中的獨立律師，就一項可能作出的申索或辯解提供法律意見，令獨立法律援助管理局依然可以在此情況下作出公正的決定。
- 獨立法律援助管理局可以就政策或適時的改革提供獨立意見，例如，可以游說當局增加法援的財政預算，減少無律師代表訴訟人的數目。
- 那些早應進行，可以擴大法援的服務及範圍的改革，亦可及時開始。

政府當局曾指出，把法援署解散會有很大困難，故反對成立獨立法律援助管理局，但香港律師會認為，相比於其好處，有關的困難不足以否定成立獨立法律援助管理局的決定。

以上的改革建議合理可取，亦易於執行，政局當局應馬上落實，以徹底改變在我們的社會上有人因為財力不足而令司法公義未能得到伸張的情況，並杜絕類似情況在未來發生。

香港律師會  
2012 年 9 月 26 日  
997975

HADDY PY  
LEE/LAD/HKSARG  
01.08.2011 15:58

+852 2877 5122  
asplite@baskervilletech.com

cc  
bcc

Subject Legal aid statistics

High Importance  Return receipt  Sign  Encrypt

## Annexure 1

Dear Mr Pirle,

I refer to our telephone conversation and set out below the information requested:

### No. of legal aid applications

Year	Civil	Criminal	Total
2006	17 422	3 779	21 201
2007	15 598	3 765	19 363
2008	15 314	3 413	18 727
2009	17 357	3 816	21 173
2010	16 124	3 907	20 031
2011 (up to March)	3 759	841	4 600

### No. of legal aid certificates

Year	Civil	Criminal	Total
2006	9 356	2 357	11 713
2007	7 937	2 507	10 444
2008	7 613	2 235	9 748
2009	9 031	2 800	11 831
2010	8 263	2 740	11 003
2011 (up to March)	1 939	598	2 537

### Legal aid costs

Year	Civil (\$m)	Criminal (\$m)	Total (\$m)
2006/2007	313.199	105.489	418.688
2007/2008	331.031	97.181	428.212
2008/2009	347.302	82.808	430.111
2009/2010	377.546	108.221	485.767
2010/2011	390.103	116.206	506.308

### Website of Legal Aid Department

<http://www.lad.gov.hk/eng/home/home.html>

<http://www.lad.gov.hk/eng/ppr/publication/ldr.html> (LAD Annual Reports from 2006 to 2009)

### Website of the Law Society of Hong Kong

[http://www.hklawsoc.org.hk/pub\\_e/default.asp](http://www.hklawsoc.org.hk/pub_e/default.asp)

Haddy Lee  
PS to DDLA/ADM  
(Tel: 2887 3011)



法律援助署  
Legal Aid Department

本署檔號 Our Ref: LA GR/1-200/7/2

來函檔號 Your Ref:

電話Tel: 2867 3096

圖文傳真Fax: 2869 0755

28 June 2012

Mr. Nicholas Pirie  
Barrister-at-law  
11/F, Baskerville House  
13 Duddell Street  
Central, Hong Kong


Dear Mr. Pirie,

**Re: Expansion of the Scope of Legal Aid in Civil Cases**

I refer to your letter dated 15 June 2012 and set out in the table below the information requested:

	Number of applications			Number of certificates granted		
	OLAS (Civil)	SLAS (Civil)	Total	OLAS (Civil)	SLAS (Civil)	Total
2010 (Jan - Dec)	15,981	143	16,124	8,157	106	8,263
2011 (Jan - May)	6,536	56	6,592	3,124	40	3,164
2011 (Jun - Dec)	9,783	105	9,888	5,069	64	5,133
2012 (Jan - May)	6,450	76	6,526	3,356	57	3,413

Yours sincerely,

  
(Ms. Juliana OY Chan)  
for Director of Legal Aid

## Annexure 2

### LAD Expenditure by Items, 2005/6 to 2010/11

	05-06 (\$M)	06-07 (\$M)	07-08 (\$M)	08-09 (\$M)	09-10 (\$M)	10-11 (\$M)
1. Personal Emoluments	197.6	194.7	201.0	215.1	214.6	211.8
2. Personnel related expenses	0.1	0.1	0.2	0.7	1.1	1.4
3. Departmental expenses	15.1	15.3	17.4	15.2	14.1	15.0
4. Legal Aid Costs (for both in-house and assigned out cases)						
Civil	293.6	313.2	331.0	347.3	377.5	390.1
Criminal	101.6	105.5	97.2	82.8	108.2	115.2
Sub-total	395.2	418.7	428.2	430.1	485.7	505.3
<b>Total</b>	<b>608.0</b>	<b>628.8</b>	<b>646.8</b>	<b>661.1</b>	<b>715.5</b>	<b>733.5</b>



**Statistics on Trial/Appeal involving Unrepresented Litigants in High Court (2002-2008)**

Hearing nature	No. of hearings involving unrepresented litigant(s) / Total no. of hearings						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Trial/Appeal (All CA &amp; CRI civils)</b>	<b>*482/1123 (43%)</b>	<b>524/1162 (45%)</b>	<b>437/1039 (42%)</b>	<b>459/1113 (41%)</b>	<b>378/1021 (37%)</b>	<b>372/985 (38%)</b>	<b>406/960 (42%)</b>
Civil Appeals (Appeals to CA)	106/231 (46%)	64/203 (32%)	72/211 (34%)	90/276 (33%)	97/282 (34%)	80/264 (30%)	108/308 (35%)
Civil Appeals (Appeals to CFI)	162/211 (77%)	227/308 (74%)	176/233 (76%)	157/202 (78%)	93/163 (57%)	100/151 (66%)	124/151 (82%)
Appeal against Master's decision	82/251 (33%)	91/218 (42%)	83/210 (40%)	93/233 (40%)	67/165 (41%)	77/189 (41%)	65/141 (46%)
Civil	132/430 (31%)	142/433 (33%)	106/385 (28%)	119/402 (30%)	121/411 (29%)	115/381 (30%)	109/360 (30%)

\*If CA hearings on ROA cases in 2002 are taken into account, the total figures would be 6383/7032 (91%).

**Statistics on Trial involving Unrepresented Litigants in District Court (2002-2008)**

Hearing nature	No. of hearings involving unrepresented litigant(s) / Total no. of hearings						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Trial (All DC civils)</b>	<b>167/343 (49%)</b>	<b>162/347 (47%)</b>	<b>166/337 (49%)</b>	<b>174/324 (54%)</b>	<b>216/419 (52%)</b>	<b>193/411 (47%)</b>	<b>160/316 (51%)</b>
Civil Action (non-IRD)	97/227 (43%)	111/250 (44%)	102/211 (48%)	127/217 (59%)	161/289 (56%)	98/210 (47%)	91/170 (54%)
Personal Injuries Action	15/27 (56%)	12/23 (52%)	10/36 (28%)	14/46 (30%)	18/69 (26%)	33/96 (34%)	24/76 (32%)
Miscellaneous Proceedings	2/3 (67%)	1/3 (33%)	6/8 (75%)	2/3 (67%)	4/6 (67%)	6/12 (50%)	3/8 (38%)
Other civils#	53/86 (62%)	38/71 (54%)	48/82 (59%)	31/58 (53%)	33/55 (60%)	56/93 (60%)	42/62 (68%)

#Other civils refer to Distraint Case, Estate Agents Appeal, Employees' Compensation Case, Equal Opportunity Case, Miscellaneous Appeal, Occupational Deafness (Compensation) Appeal, Pneumoconiosis (Compensation) Appeal and Stamp Appeal.

+852 2523 2042

香港司法機構  
司法機構政務處



JUJ

本函編號 OUR REF:

來函編號 YOUR REF:

電話 TEL: 2825 0486

圖文傳真 Fax: 2523 2042

3 August 2012

Mr Nicholas Pirie  
Member of the Bar Association Special Committee  
c/o 11/F, Baskerville House  
13 Duddell Street  
Central  
Hong Kong

Dear Mr Pirie,

**Statistics on Unrepresented Litigants**

I refer to your letter of 27/7/2012 requesting for the figures of the first 6 months of 2012 on this subject. Please find below the figures asked for which have been incorporated in the table on this subject sent previously on 9.2.2012.

**Statistics on Civil Appeals/Trials involving Unrepresented Litigants \* in the High Court and District Court 2007-2012 (up to 30/6)**

Year	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (up to 30/6)
High Court (Civil Appeals & Trials)	38%	42%	41%	42%	36%	38%
District Court (Civil Trials)	47%	51%	55%	53%	51%	65%

\* Any one of the parties not legally represented in the hearing will be counted as hearing involving unrepresented litigants.

+852 2523 2042

2. Thanks for your attention.

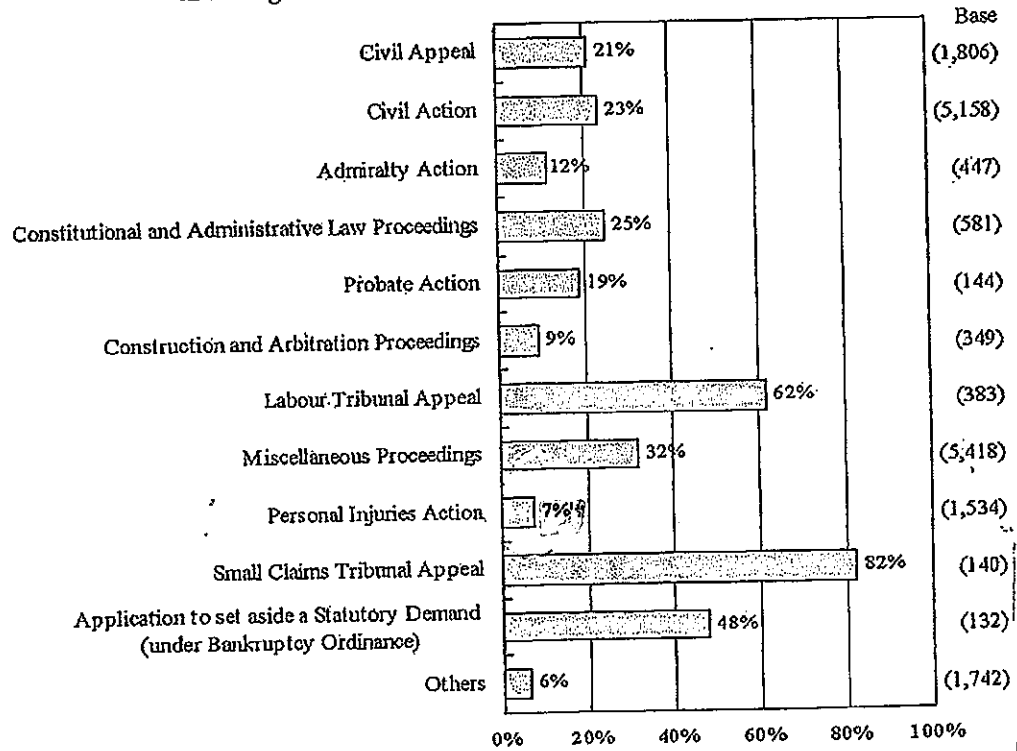
Yours sincerely,

*Roger LAW*  
(Roger LAW)  
for Judiciary Administrator

# Annexure 4

16. A breakdown of the percentages by the type of cases highlights the problems.

Percentage of litigants in civil cases who were unrepresented in the High Court and Court of Final Appeal by type of cases



Percentage distribution of unrepresented litigants in civil cases in District Court by type of cases

