

直接調查報告摘要

法律援助署 監察外判個案的情況

背景資料

訴訟人若符合法例規定的資產上限，而又有充分理據提出訴訟或抗辯，可向法律援助署（「法援署」）申請法律援助（「法援」）。法援案件會由署內律師或該署委派的私人執業律師（「外委律師」）辦理。

2. 本署在過往曾接獲多宗有關法援署的投訴，同時亦留意到，傳媒有關法援安排存在不足之報道。本署認為，法援署作為管理公帑和提供服務的部門，有責任監察外委律師處理案件的進度，讓受助人亦獲得妥善服務，並確保法律援助計劃基金運用得宜，合乎成本效益。由於涉及公眾利益，申訴專員決定根據《申訴專員條例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)條主動進行直接調查。

調查範圍

3. 是項直接調查的範圍包括：

- (a) 外判法援個案的行政安排；
- (b) 監察外判個案辦理進度的機制，包括執行相關法庭命令的工作；
- (c) 對外委律師辦理外判法援個案的表現評核制度，包括聆訊後的跟進行動；以及
- (d) 現行機制中任何發現的問題。

尋求公義的權利

4. 雖然《基本法》第 35 條訂明，市民有權向法院提出訴訟和得到秘密法律諮詢，但訴訟費一般高昂。在訴訟程序中，敗訴者除支付本身的訟費外，更有機會被法庭命令須承擔勝訴一方的費用。法援署在一九七零年成立，負責管理法援計劃及其後在一九八四年增設的法援輔助計劃，旨在為未能負擔訟費但符合法例規定的人提供援助。

法律援助服務局

5. 一九九六年，法律援助服務局（「法援局」）根據《法律援助服務局條例》（第 489 章）成立，以監管法援署所提供的法援服務，並就法援政策向行政長官提供意見。

法律援助

6. 這次直接調查主要集中於民事案件。就刑事案件而言，由於涉及被告的人身自由，檢控及審訊的進度是由控方操控，並由法庭監察。

7. 申請人一經通過經濟及案情審查，可在若干民事案件（例如婚姻訟案和人身傷害案件）獲得法援。若其法援申請被拒，申請人可向高等法院司法常務官提出上訴。

法援署署長第一押記

8. 法援服務並非完全免費。如受助人成功索取賠償或保留訴訟所涉的財產，則法援署署長有權向受助人收回在訴訟中所招致但未能從對方討回的一切開支及費用。這項權利稱為「法援署署長第一押記」，在所有法援證書上均列明。受助人在簽署法援證書時，即同意接受第一押記的約束。法援署亦要求外委律師在有需要時向受助人解釋這點。

取消與撤回法援

9. 當受助的訴訟程序結束時，法援署署長會取消受助人的法援證書。假若署長認為沒有理據支持訴訟，但受助人仍堅持繼續，署長亦可取消法援證書。

10. 假如受助人隱瞞他的財務資源，又或蓄意提供虛假聲明，法援署署長則可撤回已批的法援。

個案外判的情況

11. 法援署已在其工作手冊中，訂明有關外判及監察法援個案的指引及程序。過去三年外判的民事個案統計數字臚列如下：

年度	民事案件	
	總數	外判數目
2002/03	10,014	7,660
2003/04	10,531	6,788
2004/05	8,408	5,349
總計	28,953	19,797

資料來源：法援署

選擇外委律師

12. 除非有特殊原因，法援署一般不會拒絕受助人屬意的律師。

13. 假如受助人不自選律師，法援署會從法援律師名冊中指派合適律師。名冊內約有 2,000 名律師和 700 名大律師。

重行委派律師

14. 除非有法援署的批准，否則受助人不能隨意撤換外委律師。假

若受助人申請更換外委律師，法援署需考慮其要求是否合理。

對個案的監察

15. 法援署在監察外委律師方面的職責，是經參照以下兩點之後界定的：

- (a) 在 教道基訴律政司¹ 一案中，上訴庭裁定法援署署長的主要職責是有效地執行法援制度，並且善用公帑。他「並無責任監督外委律師的工作表現」；以及
- (b) 《法律援助規例》第 12 條規定，外委律師進行法律程序的過程，在某些情況下，是受法援署署長監察的。

「按時查核」機制及進度報告

16. 法援署人員最少每三個月須查核所有案件的檔案一次，以決定是否要外委律師提交進度報告。假若外委律師對提交進度報告的要求或催辦函件置之不理，或沒有作出適當回應，則該署人員會向其發出個人信件。假如在發出兩份催辦函件及一封個人信件後仍沒有收到任何回覆，即須通知所屬小組的主管，由他發出警告信。若外委律師仍置之不理，該名主管及一名助理署長或副署長經商討後可考慮將案件轉由另一名外委律師處理，並向部門監察委員會（「監委會」）報告事件。

評核

17. 假如外委律師是首次接辦外判案件，或被認為工作表現欠佳，又或由於過往表現欠佳而被列入「表現／操守欠佳記錄冊」內，法援署人員須就其表現撰寫評核報告，再呈交監委會考慮。

¹ 在 教道基訴律政司（民事上訴案件 1980 年第 67 號）〔1981 年〕HKLR 259-297 一案中，原告聲稱因法援署署長及外委律師疏忽而蒙受損失。對法援署署長的申索最終被駁回。

部門監察委員會

18. 監委會由法援署署長擔任主席，成員包括副署長、兩名助理署長、三名助理首席法律援助律師，以及廉政公署防止貪污處的一名代表。過去三年，監委會共考慮了 28 份關於律師表現欠佳的評核報告：

年度	表現欠佳報告	跟進行動					
		沒有 ²	警告信	「表現／操守欠佳記錄冊」	應律師要求將律師從名冊上除名	法援署主動將律師從名冊上除名	有待處理
2002/2003	14	3	2	8	1	0	0
2003/2004	7	1	1	4	0	0	1
2004/2005	7	0	2	3	0	1 ³	1
總計	28	4	5	15	1	1	2

資料來源：法援署

個案研究

19. 在事涉法援受助人的同意下，本署研究了多宗個案，得到以下一些觀察：

個案一

法援署人員並不完全知悉在法援律師名冊上所有律師的經驗。

[法援署的回應：現可根據個案管理及個案會計系統即時翻查外判記錄。]

² 法援署對律師的解釋感到滿意。

³ 個案同時被轉介香港律師會。

個案二

法援署或外委律師有必要以淺白用語向受助人說明第一押記的意思，免致他們有過高的期望。

[法援署的回應：外委律師許多時都有向受助人解釋第一押記。]

個案三

法援署在兩年內向外委律師發出 10 次提交進度報告的要求或催辦函件，均被置之不理。該署其後的介入顯示該署可以積極監控個案。

[法援署的回應：在受助人的醫療健康狀況穩定之前，並沒有採取重大行動。]

個案四

法援署在三年內向外委律師發出 15 次提交進度報告的要求或催辦函件，均被置之不理，該署仍沒有介入或按照本身的工作手冊，及早對該名外委律師採取較強硬行動。

[法援署的回應：外委律師姓名後來載列於「表現／操守欠佳記錄冊」。]

個案五

儘管法援署警告會把個案轉介部門監察委員會，但外委律師對該署的多次要求仍然置之不理，而該署最終並沒有採取行動。

[法援署的回應：已作出表現欠佳的評核報告。]

個案六

案件達成庭外和解後，法援署容忍外委律師在結算帳目

時拖延超過一年。當律師表示有財政困難時，該署仍然沒有採取行動，以致受助人未能通過訴訟程序得到利益。

[法援署的回應：法援律師名冊上的律師以往從來沒有欺騙法援署及潛逃。]

個案七

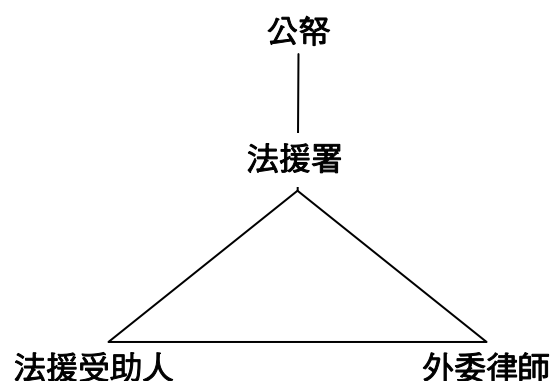
法庭命令與訟的另一方支付訟費，但法援署註銷了該筆款項。該署不願意採取法律行動，執行法庭判決。

[法援署的回應：就小額金錢採取法律程序並不符合成本效益。]

20. 上述個案顯示，法援署雖然訂有指引，但往往只是紙上談兵，而沒有按照指引行事。該署的指引和行動，並未能保障受助人的權益或確保公帑運用得宜。監委會似乎亦無能為力，未能對不稱職及／或辦事不力的外委律師產生阻嚇作用。

觀察所得及意見

21. 我們看到法援署、法援受助人及外委律師三者之間有着相互關係。



一如其他政府部門，法援署為市民（特別是法援受助人）提供服務。

22. 本署清楚明白法庭在「敖道基」一案中所作的判決。是次調查

的重點是法援署在執行法援計劃時應承擔的行政責任，而不涉及該署對受助人的法律或專業責任。我們認為，該署的**行政責任**是確保法援計劃有效地運作，合乎成本效益。

第一押記

23. 許多法援受助人並不知悉或不大理解第一押記的意義及其影響。法援署應研究如何使受助人更加明白第一押記的運作方式，以及它的含義。

對個案的監察

24. 法援署過於着重「**教道基**」一案的判詞，並將本身的職責限制在法律的字面意義上。作為政府部門，該署不但要確保公帑運用得宜，也要為受助人提供優良服務。工作表現差劣的外委律師，既浪費公帑，亦不能為受助人謀取最大的利益。

25. 政府部門雖則可將服務外判，但並不表示同時可把確保服務質素、效率和效用的責任也一併外判。

「按時查核」機制及進度報告

26. 確保所有案件能及時獲得處理固然是適當的做法。可是，個別人員在查核案件後，有很大的自由度去決定是否要外委律師提交進度報告。在某宗案件中，法援署竟可容忍外委律師在三年內對該署發出的共 15 封催辦函件置之不理。該署實應主動採取更嚴厲的行動。

對外委律師的評核及評分

27. 法援署設有評核制度，用以評核表現欠佳的外委律師的工作。本署認為這做法可取，然而，有關「表現欠佳」的定義及描述太含糊。如能訂定一些明確的**指標**，應該有助及早發現問題，並確保評核工作有較明確的方向及更貫徹一致的準則。

28. 目前，法援署外判個案的數目龐大，但「表現欠佳」報告卻寥寥可數（參見第 11 及 18 段）。該署應為這類評核訂定更嚴格的標準，在維持現有的「負面」評核的做法之餘，亦應輔以在監委會監督下的評分制度，在案件終結時為個別外委律師作整體評分。為免加重該署的工作壓力，評分制度應該簡單而有效。

法援署的介入

29. 在某宗個案中，外委律師最初於二零零三年四月暗示有資金周轉困難，但法援署竟然從寬處理，不予追究。最終，該名外委律師於翌年一月潛逃。結果，受助人收不到分文，對他造成不公平的打擊，而且平白浪費公帑。

30. 假如外委律師有專業行為失當，法援署可向兩個法律專業團體報告。然而，該署在過去三年只曾發出一次報告。本署認為，法援署的現行指引太模糊，其處事方式亦太馬虎。

判決的執行

31. 法援署應在適當時候採取果斷行動，執行法庭的判決，在發出適當警告後，便應提出檢控行動。否則，不單受助人得不到公平對待，政府的公信力以致司法制度的威信亦會因此受影響。

法援局的意見

32. 政府在一九九七年十二月成立了一個跨部門工作小組，研究法援署的監察制度。工作小組看到了監察法援外判案件的若干問題，亦提出了多項中期至長期的改善建議。一九九八年十月，法援局成立了一個工作小組來跟進落實這些建議。二零零三年一月，該局轄下小組建議法援署要求外委律師填寫程序清單。可是，該局的努力對監察外委律師所起的作用看來微乎其微。

結論

33. 法援讓一些不能負擔訟費的人士都可以透過法律途徑尋求公義。受助人在獲批法援後，即使敗訴，也無須承擔訟費。然而，從法援計劃現時的運作情況看來，即使受助人勝訴，亦不能保證受助人得到賠償。

34. 假如受助人在案件中完全沒有得益，不禁令人質疑：

(a) 政府當局應否以公帑支付對受助人完全沒有得益的訴訟？

(b) 應否容許外委律師藉拖長辦理案件的時間而收取較高訟費？

35. 鑑於法援署每年外判的案件達數千宗。本署認為，要求該署鉅細無遺地嚴密監察每宗案件並不合理，而且不切實際。本署亦接納法援署的立場，讓外委律師自行運用專業知識處理案件。然而，這並不表示該署把案件交予外委律師辦理即可了事。該署應該訂定合乎實際的監察標準和貫徹一致的準則並付諸實行。目前的監察機制似乎形同虛設。

建議

36. 法援署監察法援案件的觀念和方式必須作出根本的改變。申訴專員向法援署署長提出下列建議：

第一押記

(1) 以簡易文字向法援申請人說明第一押記的運作和含意，以及要求外委律師在適當時候向申請人重申含意；

監察

- (2) 檢討及加強署內人員監察外委律師工作表現的心態；
- (3) 考慮擬定更正式的「合約」安排，讓法援署能更有效地監察外委律師辦理案件的表現；

進度報告

- (4) 除提醒職員須適時發出索取進度報告的要求和催辦函件外，還要訂定合理時限，以採取進一步的監察行動；
- (5) 訂定更有效的方法，確保外委律師適時提交進度報告及盡早終結案件；
- (6) 修訂程序，確保適時執行判決的行動；
- (7) 檢討程序，以便更靈活及有效地制裁不回應及不負責任的律師，而非只虛張聲勢地「恐嚇」把他們轉介監委會處理；

對外委律師的評核及評分

- (8) 訂定適當指標，對表現欠佳的外委律師進行評核；
- (9) 訂立一個簡單但合適的整體評分制度，協助監委會監督外委律師；

法援署的介入

- (10) 檢討指引，訂明在哪些情況下該署職員應介入或委

派另一名律師接辦案件；

- (11) 檢討指引，訂明該署職員應在哪些情況下把案件轉介兩個法律專業團體進一步調查；

執行判決

- (12) 加強執行法庭判決的安排，並在發出警告後，起訴藐視判決的人士；

程序清單

- (13) 重新考慮法援局轄下小組建議的程序清單；

法援服務的監管

- (14) 考慮加強法援局的效能，使該局能更有效地發揮監察作用。

法援署的評論

37. 法援署指出，該署一方面需要監察外判個案和制裁表現欠佳的外委律師，另一方面亦要把辦理案件的責任交託外委律師，讓他們可以自由地根據專業判斷辦理案件，而這兩方面必須取得平衡。此外，該署對本署的部分建議提出了意見。

法援局的評論

38. 法援局感謝本署關注外判案件是否得到有效的監管，並表示會

繼續努力改善監管工作。

申訴專員的結語

39. 申訴專員明白法援署須兼顧監察外判法援服務的成效，以及尊重外委律師辦案時的專業判斷，並在兩者間取得平衡。然而，問題是要達到有效監察，監察制度必須有明確指標，訂明在甚麼情況下和在何時介入，又或對外委律師的操守施以制裁。以個案四為例，若法援署可容忍外委律師在三年間對 15 次催辦函件或要求置之不理，而該署又不及早採取較強硬的行動，那麼要求外委律師提交進度報告又有何意義？

40. 申訴專員強調，法援署有責任讓受助人得到妥善的服務，以及確保公帑運用得宜，合乎成本效益。終審法院首席法官在二零零六年法律年度開啟典禮的演辭中，扼要地說明了這項職責：

「法律援助署有責任確保〔法援〕經費運用得宜，物有所值。在委派律師辦理案件時，法援署尤應量材而用，以確保委派的大律師或律師具備適合的才能擔任有關的工作。」

申訴專員同意終審法院首席法官的觀點。

41. 申訴專員感謝法援署署長及其職員的合作，協助本署進行是次調查，她亦感謝法援局所提供的意見。

值得深思的問題

42. 是次調查除了顯示法援署對監察外判個案有不足之處外，還反映了法律界缺乏監察專業標準的機制。在本署研究的一些個案中，有

關律師明顯地沒有照顧到當事人的利益。若當事人想追究責任，而事情不涉專業失當，那麼當事人只有控告有關律師專業疏忽。但是，這亦非妥善的補救方法。當事人除需要另聘律師控告他的同業外，還需付出高昂的訴訟費用。控告律師專業疏忽的訴訟寥寥可數，並非偶然。

43. 終審法院首席法官最近曾向兩個法律專業團體提出大律師和律師「須具備適合才能」的要求（參見第 40 段）。在這方面，申訴專員注意到，律師會和大律師公會的專業守則亦有訂明會員「有責任以稱職的才能」提供專業服務。但是，在現實的環境中，並沒有實質的安排以監察法律專業人員是否稱職。或許，兩個法律專業團體和政府當局可探討如何提高市民對律師監察機制的認識，並考慮加強這個機制的效能。

申訴專員公署
二零零六年一月