

**菲律賓國家報告**  
**公設律師辦公室：經新法強化的菲律賓政府主要法律扶助辦公室**  
**作者：浦西姐 V.魯伊達-阿可斯塔小姐**

菲律賓司法部公設律師辦公室(PAO) 主任公設律師

亞洲公共知識份子獎學金資深研究員

日本法律扶助協會研究員

美國國際參訪者計畫參訪人

國際矯正及監獄協會會員

1989 年菲律賓律師考試第四名

2007 年 3 月 27 日是菲律賓政府主要的法律扶助辦公室-公設律師辦公室 (PAO)的黃道吉日。它標示著 PAO 長達 30 年的追求獨立自主，終於畫上句點。

當天葛羅莉亞艾若育總統閣下簽署了成為共和國第 9406 號法的 PAO 法案，法案名為「旨在改組與強化公設律師辦公室 (PAO)之法案，修正行政命令第 292 號或稱『1897 行政管理規則』(業經修正)，使 PAO 的官員及律師得領有特別津貼，並因之提撥預算。」其後續相關施行細則及規定隨後於 2009 年 7 月 14 日獲得簽署。

PAO 法第二節如下：

**Xxx Xxx Xxx**

「PAO 應為獨立且自主之辦公室，  
但為協調政策及計劃之故，隸屬於司法部 xxx。」

以下列出 PAO 法特點中的幾項供各位參考：(1) 主任公設律師、副主任公設律師以及區域公設律師，除有法律規定外，不得予以解職或停職。(2) PAO 的委託人不需支付審判費用以及在法院和其他準司法機構中起訴而生的附帶費用。(3) 免除 PAO 辦公室的郵票及郵務事項的費用。(4) PAO 的公設律師人數應與編制內法院 (organized court sala) 所設公設律師人數相當。(5) 與行使職權有關之時，PAO 的律師擁有主持宣誓的全部權力，不需事先向法院申請成為公證人。(6) 主任公設律師、副主任公設律師、區域公設律師、省、市和市行政區公設律師、其他 PAO 律師以及直接監督 PAO 律師的官員，皆可領有特別津貼，其金額不得超過 PAO 官員與律師基本薪資的 100%。

PAO 根據新近簽署的共和國法第 9406 號而來的新法律地位，讓 1048 位公設律師與 800 位支援人員有了更新的動力來執行 PAO 的職權。

## 為了窮人及「其他人民」

在免費法律服務的提供上，PAO 採行兩項重要的審查標準：首先，當事人必須是窮人。其次，案件必須有道理。

考量 PAO2002 年通函系列第 18 號（業經修正），且取決於主任公設律師未來所為之類似修正，下列人士屬於貧窮人士：

- 1)、無收入者。
- 2)、居住於馬尼拉大都會區，家庭每月收入不超過 14000 披索者。
- 3)、居住於其他都市，家庭每月收入不超過 13000 披索者。
- 4)、居住於上述以外所有其他地方，家庭每月收入不超過 12000 披索者。

貧窮之證明文件如下：

- 1)、最新的所得稅退稅單。
- 2)、對申請者的居住地擁有管轄權的社會福利及發展部所開立之貧窮證明，連同申請者親辦的貧窮宣誓書；或是
- 3)、對申請者的居住地擁有管轄權的巴朗加(居民點)主席所開立之貧窮證明。

「家庭收入」一辭係指訴訟當事人之收入與其配偶之收入的總合，但不包括訴訟當事人家庭其他成員之收入。(共和國法第 9406 號施行細則及規定，細則 1 第二節(b))

申請人擁有土地，不得單獨構成其不符免費法律扶助之資格的理由。(共和國法第 9406 號施行細則及規定，細則 6 第 23 節)

將當事人及社會的利益都納入考量後，假如對個案涉及的法律及現有證據之審查結果顯示，該辦公室的法律扶助對司法能有所協助或促進，則視之為案情有道理之個案，PAO 將代理此類個案的當事人。反之言之，如果審查了案件涉及的法律及現有證據後，顯示並無成功之機會，或僅僅只是意圖騷擾與傷害對造當事人，或導致壓迫與違法，則視為案情無理由之案件。

不過，如果個案屬刑事案件，其被告享有憲法保障之無罪推定權益，直到證明為有罪，因此刑事審判之被告案件，認定為案情有理由之案件。

又，只要是案情有道理的案件，即便訴訟事由不利於民選或政府官員、政府部門、機關或單位，PAO 仍會為貧窮的當事人代理。不過，仍應予審慎踐行，以免 PAO 在提起訴訟時面臨騷擾、不公或草率的指控。(共和國法第 9406 號施行細則及規定，細則 6 第 25 節)

雖然 PAO 所受的委任在於為貧窮的委託人提供法律扶助，但也能提供臨時服務給非貧窮人士。

在下列情況下，公設律師可於完成申請人的資力審查與案情審查之前，臨時接受或處理其案件：

- 1、 當事人的逮捕令業經簽發；
- 2、 必須立刻提出答辯狀，以免當事人受到不利之影響；
- 3、 申請調閱卷宗或禁止令的上訴狀或請求書，必須立刻完成或提出；
- 4、 案件審判期間，公設律師經法院指派擔任代表被告的公設辯護人，不過，若是隨後的調查顯示，當事人並非貧窮人士，則該律師應具狀請求法院解除委任；
- 5、 僅只為了傳訊、預審或其決定之公佈，公設律師臨場被指派為公設辯護人；
- 6、 公設律師經適當的政府當局要求，為現行法律、細則及規定下有獲得法律扶助之需求之人，提供法律服務；以及
- 7、 其他類似的緊急案件。

2002 年時，菲律賓負責審理貪污與受賄案件的特別法庭 *Sandiganbayan*，於前總統艾斯特拉達決定不再利用其私人律師之服務時，曾命令 PAO 延長提供給他的臨時服務。這位前總統是依據經過共和國法 7659 號修正之共和國法 7080 號(將侵吞罪定義與量刑法案)起訴的最高階菲律賓官員。

2002 年 2 月至 5 月期間，法庭任命 9 位 PAO 律師為前總統艾斯特拉達提供免費的法律代理，其中包括敝人這個擔任首席辯護人之一的謙卑公僕。

共和國法 9406 號透過其第 3 節，擴大了 PAO 委託人的涵蓋範圍。PAO 法第 3 節規定「在服務的緊急狀況，依現行法律、細則及規定，PAO 可應適當之政府當局之請求，為其他人士提供是類服務。」(重點強調) 同一條文中的「服務」一詞，意指免費的法律代理與協助，以及在刑法、民法、勞工法、行政法和其他準司法案件的諮詢。「服務」一詞亦指 PAO 提供的其他服務，諸如處理文件(商業文件除外)、調解、探監、死因調查/夜間法庭職責，以及宣誓之公證等法律扶助服務。

PAO 法第 3 節的例證案件，是兩件 PAO 有幸參與的菲律賓案件，僅此提供參考：(1)、MN 星辰公主號海難悲劇受難者的案件以及(2)、菲律賓新聞主播及廣播時事評論員泰德·法隆先生的案件。

2009 年 4 月 16 日下午大約 5 點，我接到來自 DMZZ 廣播電台以及政府廣播電台 AFPDWDD 的一位播音員/員工的請求，要我前往奎松市的卡尼哥營地，藉由為法龍先生、他的司機及家庭幫傭，公證他們口供書中的誓詞，提供法律協助。

本案和法龍先生過世的妻子彩娜·伊東小姐的自殺案有關，法龍先生與其他 5 個人因妨礙司法遭到起訴，但在國家調查局得出伊東小姐確實是自殺的結論後，起訴案即遭法院駁回。這是我們從第一次與法龍先生在卡尼哥營地會面以至追尋其案件的相關文件之後，PAO 辦公室皆抱持此一立場。

在此一特別個案中，我們決定接受請求，提供臨時法律協助，此決定完全落在法律涵蓋的範圍內，尤其是共和國法 9406 號第 3 節或 PAO 法。為處於監禁偵訊狀況下的法龍先生及其司機公證誓詞的公設律師行動，包括將免費法律協助擴大至法龍先生的女兒，凱伊·伊東小姐身上，應可視為 PAO 所提供的其他服務中之立即、短暫、臨時及有限之法律協助的一部分。

我們指派至全國不同行政區及地區 PAO 辦公室的公設律師，會就其所提供之一般性與有限性的服務，提出每月的定期報告。

PAO 法的第 3 節也讓我們得以協助把菲律賓船隻星辰公主號的所有權人送

入法庭及行政體系，在此之前，這些人長年逃避他們未能將乘客及貨物平安送抵各自目的地的悲慘失敗中所應負的責任。

由於此一條款，司法部得以授權給我去處理 2008 年 6 月 21 日沉沒之 *MN 星辰公主號* 的所有受難者的案件，由於這是一次大災難，我們將這場海上悲劇的受害者，排除於資力審查之外。

共和國法第 9406 號第 3 節並非僅是法律條文，對於受害者的性命以及其正在力求正義之親屬來說是真有所感。在馬尼拉已有 68 件針對蘇皮西歐航運公司的所有權人及管理階層提起的民事訴訟，在西布市提起的則有 50 件。而針對上述被告的行政及刑事案件也已經提交海上企業局及司法部。

### ***PAO 的財務狀態***

2008 年 PAO 辦公室經核准的撥款為 767,397,000 披索，不過菲律賓政府透過預算及管理部所撥出的總金額僅有 751,280,245 披索，其中還包括支付給 89 位退休/辭職員工的退職金及退休金共 13,281,343.97 披索。

PAO 每一會計年度的預算，大多用於薪資發放與經常性支出，不過 2008 年時，我們的預算壓縮方案奏效，讓我們得以採購 125 部電腦、5 台顯示器及 153 台印表機，加入現有的 474 部電腦及 569 台印表機中。同一年，我們還得以採購 25 台影印機以補充現有的 204 台。

我們是免費的法律扶助辦公室，不會向當事人收取任何費用。

共和國法第 9406 號第 6 節規定「*PAO 的委託人不需支付審判費用以及在法院和其他準司法機構中起訴，例如初審或上訴，而產生的其他附帶費用。*」  
「在訴訟成功之後，轉嫁由 PAO 委託人的對造支付之訴訟費用、律師費以及附帶支出，將存入財政部之信託基金，用於撥付經核准之 PAO 官員及律師的特別津貼。」

### ***政府補助但獨立***

PAO 的資金由政府提供，但持續信守其所獲之委任，獨立自主長年來已有明證。

以下簡短報告一些公設律師及講者本人(身為 PAO 的主任公設律師)所直接面對的挑戰，做為 PAO 法施行前我們爭取獨立自主以及之後留心維持之直到今天的例證。

國家檢察署與 PAO 同樣隸屬於司法部，但由於新近獲得的獨立與自主權，PAO 現在享有司法部附屬機關的地位。檢察官與公設律師由於各自工作的特性，一直都清楚彼此在法庭戰爭當中，分屬敵對陣營。在 PAO 法施行前，檢察官與公設律師的處境，給雙方帶來一些非常棘手的狀況。

由菲律賓最高法院所主導的一項研究顯示，這種狀況無疑的會引出 PAO 獨立的問題，不過該研究正確的提到：「國家檢察署與 PAO 間的功能性關係，維持在專業的層面，因此即便檢察官與 PAO 律師間的來往為人所見，他們並不會在工作環境之外討論案情。」<sup>i</sup>它的結論是：「就某種意義而言，他們各自堅持了自己角色的專業操守。」<sup>ii</sup>

儘管如此，支持 PAO 在執行其功能上的獨立自主一直是我的立場，因此從 2006 年 11 月起到 2007 年 3 月的前 3 個星期為止，共 5 個月時間，我一直在菲律賓的參眾兩院，為 PAO 法的通過進行遊說。

前總統艾斯特拉達的案件，以及死刑犯羅貝托·拉羅和羅德里克·理卡研的案件，是前 PAO 法時代對公設律師的獨立性、操守、勇氣及能力的嚴苛挑戰。

2002 年當前總統約瑟夫·艾斯特拉達解除了他委任的律師時，9 位公設律師，含擔任首席律師之一的我，這個謙卑公僕，在特別法庭 *Sandiganbayan* 的命令下，加入他的法院指派律師團，而我所面對的可敬對手則是來自司法部的政府檢察官。

對於 PAO 律師獲得指派，很多人的反應激烈，他們用”間諜”這個字來嘲弄這些公設律師。當時有人影射說，我們這些法院指派的律師，不會為那位前行政首腦進行認真的辯護，反而是貨真價實的檢察官密探。

不過隨著審判的進行，我們終能證明自己身為法庭官員的價值。講者本人在法庭上主張，前總統艾斯特拉達有權在他所信任的醫院裡，由他所選擇的醫生進行治療。這或許有助於互信不足與疑慮氛圍之澄清。

在我們團隊所提出的政府醫生，以其專家證人之身分，對辯護團隊的主張投下信任票後，我們的團隊得以證明自身的獨立性。不過之後，因為法庭指派的律師團包括有私人律師，我們處理非貧困委託人的職責早已因之而免除，所以法庭指派的 PAO 律師們提出了撤銷擔任前總統律師的動議。

在前死刑犯拉羅和理卡研的案子上，當時本講者正在為延緩他們的死刑，進行適度但堅定的努力，但司法部對這些前死刑房囚犯的困境則另有觀點。一位司法部的資深官員便說：「考量到最高法院已經自動復審過本案，死刑的實施已經無法再推遲。」<sup>iii</sup>

總統葛羅莉亞·麥卡巴葛-艾若育閣下也對拉羅和理卡研以及其他已定讞之綁架犯和毒梟的死刑之執行立場堅定。不過她閣下從未動搖公設律師的信念，也不曾對他們施壓。透過總統的前發言人—戈納西歐·班頁，麥卡巴葛-艾若育當局說：「公設律師辦公室將為這些死刑犯尋求減刑乃在意料之中，徹底復審這些 PAO 曾經處理過的定讞犯人的案件是它的工作，因此它的行動是在意料之中。」<sup>iv</sup>

其後最高法院決定重開本案，並將之退回最初進行審理的區域審判法院，麥卡巴葛-艾若育當局尊重此一裁定。

拉羅和理卡研的案子對 PAO 之所以重要，是因為在我這個公僕於菲律賓最高法院發表言詞論證之後，這兩位死刑的清白獲得證實，踵繼其後的重審，讓總統得以暫緩死刑之執行，以及赦免 70 歲以上資格符合又生病之受刑人，也成為菲律賓在 2006 年 6 月 24 日廢除死刑的先驅。

### **資訊傳播與監獄訪視的進展**

今年的法律扶助國際論壇的報告導引問題中，有一題是「這些年來，貴組織近年來有何創新的法律扶助方案?」，針對這個問題，我會說開辦一個免費法律扶助專欄，可能是 PAO 對這個問題的答案之一。

在本人名為「法律之鷹的律師：日常法律問題問答」的著作引言中，本人寫著：「要回答他們的問題，這或許不是最直接的方法，但這隻法律之鷹，對於能夠找到一種媒介，讓她就算在辛勤工作一整天後回巢休息，還可以持續服務需要法律建議的人們，感到欣慰。」

我們在相同的思考脈絡下，寫出一篇篇免費法律建議專欄。

一些菲律賓人(甚至還有其他國家的人民)關心的法律問題，是經由傳統郵件及電子郵件送到我們手上，或是透過國內一些受到歡迎與敬重的報社傳達給我們。我們回覆他們詢問的法律問題，至於透過菲律賓報社送來的，我們就透過諸如「親愛的 PAO」等這類免費法律建議專欄予以答覆。前述專欄刊載於菲律賓新聞界與出版業界的龍頭，「馬尼拉時報」。我們還在兩家菲律賓小報社擁有相同的免費法律建議專欄。

維持這些專欄是 PAO 資訊傳播計畫的一部分，我們也排出時間讓自己接受邀請，在廣播和電視節目裡擔任提供特殊資訊的特別來賓。我們相信這三種媒體，是 PAO 與受到法律問題煎熬的人們之間重要而有效的橋樑，這些人由於一些物質與地理障礙，我們無法與之面對面諮詢。我們透過播送的方式傳達我們的法律建議，希望除了我們分享給聽眾/觀眾的資訊之外，還能讓他們感受到，在法律戰鬥中他們絕非孤立無援，因為我們，他們的公設辯護人及律師就在這裡等著要為他們的權利去奮戰。

我們藉由將法律意見見諸於平面媒體，進一步擴張我們和公眾的接觸。自 2008 年起至 2009 年 8 月 28 日止，我們一共在前述的三家日報上刊登了 395 篇的專欄文章。

而此外，PAO 的監獄訪視強化計畫，也可以視為另一項創新的法扶行動。

PAO 的委託人裡，有一部分是正在菲律賓的監獄裡服刑的受刑人或被關在拘留所中的被收容人。為了他們，我們強化了我們的監獄訪視計畫，將範圍擴大。除了免費法律服務，我們還納入醫療、牙科以及視力服務，費用皆全免。我們現在稱之為 PAO 的免費法律及醫療監獄訪視/反超收計畫。

我們擴大為受刑人提供之外展服務，始於 2007 年 4 月 12 日。當年 PAO 的法律及醫療小組一共訪視了 18 處監獄，向 4065 位受刑人提供法律協助，其中有 3101 人當年即獲得釋放。那一年，還有 5413 位生病的受刑人接受了免費的醫療/牙科協助，並有 2339 位受刑人免費拿到了眼鏡。

2008 年我們訪視了 50 座監獄，向 7285 位受刑人提供法律建議。我們訪視過的 50 座監獄中，有 11781 位受刑人獲釋。另外在上述的訪視期間，有 7940 位生病的受刑人接受了免費的醫療/牙科協助，並有 1415 位受刑人免費拿到了眼鏡。

隨著 PAO 法的誕生，接受我們辦公室服務的委託人日漸增多，贏得勝訴的案件為數頗多，其中又以受刑人的案件為最。

2007 年我們協助了 **4,382,611** 位委託人並處理了 **599,076** 件個案。2008 年獲得協助的委託人有 **4,839,988** 位，處理的案件則為 **666,676** 件。我們的努力也協助促成了 **86,953** 位受刑人於 2007 年獲釋，2008 年獲釋的則有 **81,966** 位。

為此，總統辦公室透過了總統管理幕僚局(以下簡稱 PMS)對 PAO 的整個團隊進行表揚。去年 PMS 頒發褒揚狀給公設律師辦公室，讚揚「PAO 在執行其為貧困者提供法律協助之職責上的努力。」並對「PAO 向貧困及無助的人們遞送正義的努力」表示謝意，他們讚揚 PAO 的工作「對政府促進人權的任務貢獻卓著。」

與此相似的評論讓我們振奮不已，但我們不會沉溺在過往的勝利中。我們知道若要維持我們在公眾服務上的好水準，我們就必須運用一直以來讓 PAO 成為值得人們信任之機關的那些價值觀，來持續執行我們的委任。

### **很多人(現在)走上了“人跡少見之路”**

法律扶助可以被視為人跡少見之路，但很多人踏上了今日將會通往 PAO 的小路。這可能是因為新的 PAO 法處理了我們對於因為工作繁重而導致律師快速更替的顧慮。

共和國法第 9406 號第 7 節規定：「以一處編制內法院(*organized sala*)搭配一位公設律師的比例，設立對應人數的公設律師，並應有對應的行政管理及支援幕僚。」

隨著 PAO 的內部報酬率獲得核准，預算及管理部也核准了依照 PAO 法條文之規定而增加編制的律師及幕僚人力，其所需之撥款。

第 7 節是對於檢察官的人數與公設律師相較之下所擁有之不平等優勢的答案。此答案來自總統命令第 1275 號，其中規定「法院數量如有增加，應以一處法院編制 2 名員額的比例，增加相應的員額人數。」

還有值得一提的部分。除了處理民、刑事案件外，公設律師也擁有委任辦理：  
(1)、公設檢察官辦公室的案件初步調查；(2)、國家勞資關係委員會的勞工案件；  
(3) 諸如耕地改革部裁判理事會、專門職業管理委員會、選舉委員會以及關稅局等行政機構的行政案件。

還有，PAO 在 2008 年努力處理了涉及約 4,839,988 位委託人的 666,676 件案件。這些數據顯示，2008 年平均每一位公設律師要處理 636 件案件，為 4,614 位委託人提供協助。

雖然法律的工作不是賺錢的事業，<sup>v</sup>當我為強化 PAO 進行遊說時，我也倡議提高公設律師的薪資和津貼。一位菲律賓律師正確的指出：「雖說法律工作是一種專業而不是事業，但律師跟任何人一樣有日子要過，並且有權以一種和專業人士在社會上之地位相襯的方式體面過活。」<sup>vi</sup>

現在依據共和國法第 9406 號及其施行細則和規定，現職公設律師的職務等級已經提高，與他們在國家檢察署的對手不相上下。預算及管理部已經將薪資以及代理與交通津貼之差異，補發給上述合格的公設律師。

在 PAO 法通過的三年前，菲律賓最高法院主持了一項關於 PAO 的研究，作者們在研究中提到：「一個組織激勵其員工的能力，非僅在於金錢。」<sup>vii</sup>此外與之一致，他們寫道：「很顯然的，在 PAO 幫助窮人所帶來的精神獎勵非常強大…PAO 也再三強調它的社會責任，即是在其人員之間創造一股理想主義的凝聚力。」<sup>viii</sup>

即便 PAO 的工作團隊享有了共和國法第 9406 號的賜福，公設律師與他們的支援幕僚，都還是把他們的心放在正確的地方…放在要求不計代價之奉獻的真正公眾服務裡。

<sup>i</sup> 2003 年公設律師辦公室評鑑(菲律賓最高法院，2004 年)，第 12 頁。 *2003 Assessment of the Public Attorney's Office*, (Philippine Supreme Court: 2004), p. 12.

<sup>ii</sup> 同前註。

<sup>iii</sup> [http://www.santegidio.org/pdm/news2004/14\\_01\\_04b.htm](http://www.santegidio.org/pdm/news2004/14_01_04b.htm)

<sup>iv</sup> 同前註。

<sup>v</sup> 坎勒斯控告加州，164 SCRA 160 *Canlas vs. CA*, 164 SCRA 160

<sup>vi</sup> 萊翁．阿薩律師，"律師費與律師"，律師評論，2002 年 2 月 28 日，第 8 頁。 Atty. Leon L. Asa, "Attorney's Fees and Lawyers," *The Lawyers Review*, February 28, 2002, p. 8.

<sup>vii</sup> 見註 1，第 13 頁。

<sup>viii</sup> 同前註，第 14 頁。