

2009 年國際法扶論壇

美利堅合眾國對低收入者的民事法律服務（摘要）

前言

美國符合法扶資格的低收入者或低收入群體，主要是透過一個鬆散的網絡取得民事上的法律協助，該網絡由位於 50 個州及哥倫比亞特區的數百個非營利組織所組成。而相關經費則有賴許多公共或私人資源的支持，包括聯邦政府捐助成立的法律服務公司（以下稱 LSC）、各州政府與地方政府、慈善組織、律師公會組織、私人律師或其他個人。

LSC 是美國民事法律服務最大的單一經費來源（請參見表 1）。美國國會在 1974 年設立了 LSC，不過，從 19 世紀後半葉開始，美國的主要城市（例如巴爾的摩、克里夫蘭跟紐約）即有私人的法扶社群協助低收入者，例如出現於 1890 年代，後來在 1911 年正式設立的馬里蘭州法律扶助局。

表 1
美國免費法律服務經費表(2008)¹

LSC 資助的經費	\$354,647,367
其他資助經費	<u>526,322,522</u>
	<u>\$880,969,889</u>

整體架構與組織

根據美國現行法，不論獲得的資助金額多少，所有從 LSC 接受財務支持的法扶機構都須遵守聯邦成文法以及 LSC 訂立的規範。聯邦法規與 LSC 規範同時也適用於上述法扶提供者從其他來源取得之經費的使用。新上任的歐巴馬政府曾向國會建議，許多規定(包括非 LSC 資助經費使用上的禁止規範)應予以廢除。在本文寫作時，美國國會正在審議相關的替代條文中。

¹ 來源：LSC 2008 年白皮書。

一般而言，提供低收入者法律服務的非營利法律服務機構都是由董事會負責管理，董事會成員通常包括律師以及低收入者代表。董事會聘用執行長，再由執行長根據經費多寡聘用適當的員工及設置機構的組織架構。

財務事項

除了某些特別規定的委託人外，美國提供給低收入者的法律服務基本上是屬於慈善性質的服務，即不向當事人收取任何費用。對於為低收入者進行的訴訟程序，法院都會免除大部分相關的遞狀費與法庭費用。每個法扶機構致力以募款方式來支撐它們的業務。馬里蘭州法律扶助局 2009 年的預算超過 2 千 3 百萬美金（請參見表 2），其中只有 4 百萬元是來自 LSC。在馬里蘭州，成員主要來自大型法律事務所的「平等正義委員會」(the Equal Justice Council)，旨在為馬替里蘭州的法律扶助局籌措經費，並促成及支持將該機構的利益與方案成為必要且合宜。

表 2
馬里蘭法律扶助局的經費表(2009)

LSC（聯邦）	\$3,955,600
兒童權利倡議計畫	7,200,000
馬里蘭州法律服務公司	8,508,600
州政府、地方政府以及法院	1,800,800
私人部門（律師、基金會）	1,300,000
其他	<u>35,000</u>
	<u>\$22,800,000</u>

服務提供模式與准予法律扶助的標準

獲得 LSC 經費的機構須建立資力限制標準，並須每年依整體經濟情形的變化修訂之（關於現行的 LSC 資力限制標準，請參見表 3）。沒有任何一個法扶機構有能力幫助所有可能符合資力標準以及請求其協助的人，因此 這些機構也會設立扶助的優先順序以及接案方針，其類似於醫院急診室的檢傷分類制度，只有最重要的案件和某些契約性的客戶可以獲得協助。根據某些契約，美國聯邦政府會給予法律服務機構經費，以提供 60 歲以上老人法律協助，而不論其收入多寡。

表 3
LSC 2009 年的貧窮基準線

家戶大小（人）	收入限制
1	\$13,538
2	18,213
3	22,888
4	27,563
5	32,238
6	36,913
7	41,588
8	46,263
超過 8 人的家戶，每增加一個成員，則資力限制增加.....	4,675

馬里蘭和其他州的社會服務單位與法院會列出哪些兒童有遭受虐待或有被忽視之虞，州政府透過和私人律師以及法扶機構的契約，在裁定對兒童具最佳利益的各種法院程序中，有律師擔任兒童的代理人。前往法律扶助機構尋求協助的人通常是透過法院、社會服務機構或其他慈善組織的轉介。有些人則是透過相同社區(群)的個人之口耳相傳而知道法律扶助。

可否成功達成客戶希望結果的或然率，是考量是否接受訴訟代理案件的重要因素之一。從 LSC 處獲得經費的法扶機構只能向合法的永久居民以及其他規定類型的人民提供服務。非法居住在美國者，除非其為家暴受害者，是無法自 LSC 補助的法扶機構獲得服務的。非法居住在美國的外國人可從宗教團體或其他非聯邦政府資助的機構獲得法律協助。

在美國，大部分的法律服務機構都聘有全職或兼職的律師。這些律師領的薪資比起在私人部門而有相同年資的律師，有不少的差距。不意外地，許多加入法律服務機構的律師都是因為他們對幫助經濟弱勢與其他弱勢者有強烈的使命與熱情，不過由於他們所領的薪資無法負擔他們的教育貸款與日常生活花費，尤其是當他們想要成立家庭的時候，是以他們的服務年限通常都不到 5 年。

根據 LSC 的資料，一個法律服務律師的平均起薪在 2008 年時是 43,661 美金，另一方面，根據一般的瞭解，大型私人律師事務所的律師起薪則從 120,000 至 160,000 美金不等。

服務的範圍與類型

美國大部分的法扶機構（包括馬里蘭州法律扶助局）是藉由不同方式的組合提供法律服務，這些方式包括諮詢、資訊提供、簡易服務（例如寫信或打電話）或完整的法律代理。目前的情況是替代紛爭解決方式日漸受到信賴，尤其是跟家事法或與其他家庭議題有關的紛爭。

一般而言，會視申請人案件的性質以及他們交通上或是移動上的便利性及能力，以郵件、電話或親自到場的方式來進行溝通互動。必要時，客戶若為非英語使用者，提供予法扶人員的通譯服務亦相當方便。而法院也提供這些服務。

當一個法扶機構（如馬里蘭州法律扶助局）接受代理訴訟案件時，該機構通常會做好要完成所有必要法律程序的準備，包括審判以及到最高法院的上訴。

創新法律扶助方案

政府以及私人來源挹注予支持提供低收入者法律服務的財務經費，非常的不充足。因此，法律服務辦公室、律師公會以及其他組織採用了各種方法，以確保這些客戶能就他們的民事法律需求獲得一些協助。各州都有私人律師向低收入者義務提供服務。某些州則規定私人律師每年必須陳報他們免費提供低收入戶法律服務的時數，例如馬里蘭州。私人律師以這種方式提供服務的總時數很可觀，但還不足以補足需求量跟法律服務機構實際提供服務量之間的落差。LSC 的出版品「紀錄美國的正義鴻溝」最近（2009 年）的更新中提到，「2006 年至 2009 年間研究國家法律需求的文獻一般而言指出，只有不到五分之一的低收入者獲得他們需要的法律協助。」

法學院是提供低收入者法律服務的另一個來源。很多法學院都有法律門診服務，這個設計有雙重目的。他們讓學習法律的學生（在合格律師以及法學教授的監督下）直接向低收入者提供服務，而這個活動同時也讓學生們發展、改進作為法律從業人員的技術。

另一個在美國的重要發展，是許多人選擇由自己代理法院訴訟程序，尤其是教育程度較高者。這被稱為 “pro se”或「自助」模式。馬里蘭州法律扶助局最近與州內的司法單位訂立了一個契約，內容是發展一個協助自助客戶的試辦計畫。參與這個計畫的律師和法律助理被期待要能提供租賃、小額、家庭事件的當事人相關的資訊、表格以及指導。

需要法律協助者可以透過不同的來源，找到法律服務機構提供的服務。口耳相傳是這類資訊的主要來源。許多法院跟社會服務單位也會將民眾轉介至法扶辦公室。另外，法扶辦公室也會推動外展服務(下鄉)，以確保被孤立的(isolated)客戶，例如非英語使用者或精神疾病收容患者，能獲得相關資訊。這些外展服務(下鄉)是以面對面方式進行，有時候也會透過電台、電視或出版品來做宣傳。鄉村地區有越來越多人以電腦跟網路獲得對他們有用的資訊。

法扶律師

筆者常常稱法扶工作者為一群「特別的品種」。這些工作者要面對的是不受歡迎、沒有什麼能力自助的客戶。他們經常在不是那麼好的環境以及設施中工作。另外他們獲得的報酬或支持通常不符其應得或應有的。儘管面對這樣的狀況，他們卻被期待著能有最好的表現與最高的效能。

大部分的時候，法扶律師在美國很受人尊敬。這些律師在全國各地參與了許多重要、具有指標意義的案件和立法發展。有幾個著名的美國聯邦最高法院案件都是由法扶律師擔任辯護人，參與其中的律師很多都是來自美國各地的法學院裡最優秀的畢業生。今年，一個州立法學院的第一名的畢業生（他是歷年來學業成就最好的一位）就加入了馬里蘭州法律扶助局。

所有法扶辦公室的員工都接受過訓練，並且接受監督，以確保他們的工作品質符合美國律師公會以及其他機構採納的標準。法扶辦公室的員工也須接受定期考核，並收到鼓勵他們進步改善的回饋與指導。

挑戰

美國的法扶組織面臨著許多挑戰。跟全球其他地方相同，有太多需要法律協助的人(80%)沒有辦法獲得協助。因此，美國也展開許多方案改善此種情形。新上任的美國國會與總統很有可能會提供法扶越來越多的資源，也會廢止原本禁止法律服務律師完全地代理客戶的規定。另外一個美國正在進行中的方案是讓低收入者就民事事件有獲得律師代理的權利。這個稱為「民事 Gideon」的運動在各州正進行中，此原則也已被美國律師公會所接受。

結語

這分摘要嘗試回答此次論壇提供予國家報告準備方向上，所設定的大部分的題目。

很幸運的是，美國在這幾週發表了好幾篇關於法律服務的全面報告。以下提供一些報告的連結，給想要對美國對低收入者提供民事法律服務取得更進一步的資訊者參考。

欲瞭解進一步資訊者請至 www.clasp.org 網站，搜尋 “*Civil Legal Aid in the United States, An Update for 2009*”一文，或至 www.lsc.gov 網站，搜尋 “*Documenting the Justice Gap in Americ,*” 以及 “*Legal Services Corporation, Fact Book 2008*” 兩篇文章。