

壹、前言：從兩個案例談起

各位遠道而來的朋友們大家好。我是台灣法律扶助基金會（下稱法扶會）的國際事務委員吳豪人，擔任本次國際論壇「外國人人權與法律扶助」分組座談的主持人與報告人。

在正式進入主題，傾聽各位的寶貴意見，討論如何協助外國人得以廣泛獲得法律扶助之前，我想先和各位分享兩個過去我實際接觸到的案例。第一個案例是台灣人在日本落難，得到日本的法律支援中心的法律扶助而脫困的事件；第二個案例則是台灣的法扶如何救援因抗暴而被起訴的泰國籍勞工朋友的案例。

（一）札西慈仁（Tashi Tserin）事件

第一個案例發生在2008年4月26日。擁有台灣護照的圖博難民札西慈仁，因為不滿中國在同年3月大量屠殺並鎮壓拉薩的圖博示威群眾，因此當北京奧運的聖火傳遞到日本長野縣之際，他孤身一人前往長野市，試圖表達抗議。當聖火隊伍到達時，札西衝上前去，僅僅高喊一聲「free Tibet!」便遭到警方制伏逮捕。長野縣警方以專門對付黑道的「威力業務妨害罪」，收押禁見札西慈仁48小時。4月28日中午，48小時收押禁見期滿，警方將札西慈仁移送檢方審訊。檢方以札西可能與恐怖組織有關為理由，整整羈押了他二十天（這是日本法律規定最長的羈押期間）。羈押期滿立即起訴，並由長野地院進行簡易判決，判處罰金日幣50萬元之後釋放。

札西事件引起日本軒然大波，日本的公民社會紛紛指責檢警小題大作，向中國屈服。正巧5月中旬中國共產黨領導人胡錦濤準備訪日，所以許多人都相信，日本政府已經對司法施加壓力，胡錦濤離開日本之前絕對不會釋放札西。

當時，我正好受台灣駐日代表處的邀約，從輔仁大學借調到東京的早稻田大學，負責開設「台灣講座」的講學活動，並在名義上擔任代表處文化組顧問一職。整個台灣外交體系裡，第一個知道札西被逮捕的消息的，恐怕就是我了。本國人在外國捲進刑事事件，而且是高度政治性的刑事事件，本國大使館當然不可坐視不理。於是我在第一時間便向許世楷大使報告。許大使曾經在台灣戒嚴獨裁時代流亡海外三十年，當然知道事情的嚴重性，因此立即指示代表處相關同仁立即進行援救。可是接下來的發展，卻讓我這個徒有顧問虛銜的大學教授大開眼界。

根據日本法律規定，收押禁見的嫌犯仍然擁有聘請律師並與律師會面的權利。而且如果嫌犯是外國籍人士，則該國使館也可派人前往會面。因此大使館的首要之務，便是指派官員前往探視札西，並且為他聘請律師。想不到代表處所派遣的那位警官出身的官員，見到札西之後第一句話，竟然是指責他「丟了台灣的臉」，而且幾乎是恫嚇地告訴札西「在日本聘律

師昂貴無比，代表處絕對不會出這筆錢，所以最好的策略就是俯首認罪，否則更可能壞了法官的心證加以重判」云云。當他得意洋洋的回報許大使之後，我非常生氣的指責此人怠忽職守，而且毫無日本法律的知識。最重要的是，他應該告訴札西，日本有法律扶助制度，外國人一樣可以申請，無論是札西本人或者代表處都根本不必花錢。

另外一個讓我傻了眼的事情是，擔任代表處法律顧問的幾個日籍大牌律師，居然拒絕介入這個事件。理由是不想招惹中國政府。這時候我已經決心不再倚賴這些無能的外交官僚，直接得到許大使的許可之後，立即透過我個人的管道，向日辯連的田鎖麻衣子(Maiko Tagusari)律師求助。田鎖律師馬上聯絡了長野縣法律支援中心的米山秀之(Hideyuki Yoneyama)律師。而米山律師也當場痛快的承諾擔任札西的律師，並且在第一時間趕到警察局，和札西相見。

第二天米山律師打電話告訴我，札西不會說日語，而他和長野縣警方又聽不懂札西的英語，希望代表處派遣一個通譯協助。米山特別提到，一定要派台灣人。因為長野縣警找來的通譯是中國人，律師和當事人如何能夠信任？此外他也判斷這個案件政治性固然甚高，但不見得只是屈服於中國政府淫威，也和日本警方為了7月在北海道洞爺湖舉辦的高峰會議的維安總動員有關，所以一定會判有罪，但必然是簡易判決判處罰金而已。因此台灣當局如果真的要救援自己國民，最好事先準備好罰金（最高不過日幣50萬），這樣判決之後就能夠當庭釋放，以免多受牢獄之苦。我當然滿口答應。後來的發展果然都如米山律師所料，只是非常丟臉的是，代表處後來既沒派出台灣籍通譯，外交部答應代籌的罰金也毫無下落（後來我被告之的理由，竟然是外交部怕被札西「倒帳」！）。結果通譯是米山自己找來的，罰金更是聲援札西的眾多日本市民團體籌款代為支付的。

（二）高捷泰勞抗暴事件

第二個案例發生在2005年8月21日。數百名興建高雄捷運工程的泰國籍勞工，因為無法忍受負責管理泰勞的華磐公司長期的不當管理，終於群集於高雄縣岡山管理中心，攻擊並破壞營區及辦公室。案發之後，高雄地檢署檢察官起訴四名被指為「首謀」的泰籍勞工。罪名是公共危險罪（縱火）、妨礙公務罪（以石塊驅逐進入營區的消防車）以及竊盜罪（華磐公司聲稱事件發生後有百萬元現金不翼而飛）。

這個案件在當時曾震撼了整個台灣社會，相信大家都記憶猶新。但是由於台灣社會長期以來對於東南亞籍外勞的歧視與偏見，當天所有的媒體幾乎都以「暴動」這個負面字眼來定義整個事件。由於事關重大，勞委會主委陳菊除了指派副主委賴勁麟南下調查之外，特別邀請幾位民間專家隨行，並允諾他們可以進行獨立調查。我就是其中的一人。在實地訪問營區之後，我只有一個感覺：我從來都不知道甚麼是集中營，但是現在我知道了。華磐公司「管理」下的泰勞營舍，就是不折不扣的，慘無人道的集

中營。同時我也找到華磐的「管理規則」，其中種種匪夷所思的侵犯人權的「規定」，更令我堅信這次的事件不是「暴動」，而是「抗暴」。因此，我顧不得官方報告的書寫，立刻就把我得到的所有真相透過苦勞網公諸於世，免得社會——特別是檢方與法官——受到媒體未審先判的誤導。我記得當時我特別提到：任何台灣人，絕對在這種營區待不了一年——一天就「暴動」了。如果台灣的司法體系一定要問罪，我隨時都願意以證人身分在法庭說同樣的意見。

這樁全球化發展下的「新奴隸制度」引發的抵抗，果然進入了訴訟。而此時挺身出來救援四名泰勞被告的，正是台灣的法律扶助基金會高雄分會。法扶善戰的結果，終於讓四名被告在一審、二審均獲得無罪判決（只有竊盜部分判其中一名有罪，處有期徒刑六個月但可易科罰金）。

類似泰勞抗暴事件的訴訟，法律扶助基金會幾乎無役不與。例如台塑外勞剝削案（2006年雲林分會）、持志集團引進印尼籍監護工勞力剝削案（2008年全國分會均有案例）、台南縣仲介公司洪姓負責人藉引進越南監護工後性侵八名勞工案（2008年台北分會）。這些案件對於長期忽視外國人人權的台灣社會而言，意義重大無比（案件簡介請見後述）。

以上這兩個案例，看似特別，而實際上卻都是非常具有代表性的案例。一個是跨國界的政治異議者的人權問題（以及以「反恐」之名所進行的，來自國際綏靖主義聯盟國家的箝制壓抑）；一個則是勞動人口全球性流動所衍生的人口販運問題（以及資本結合媒體創造出來的「外國人＝卑劣人種＝犯罪者」假像，並提供給亟欲監控國民的政府，以利於進行「有罪推定」監控政策）。這兩類的外國人人權侵害事件，今後必然不斷出現。說得更徹底一點，不維護外國人的人權，最終必然也會對本國人的人權造成惡劣影響。「本國人／外國人」的區分，早就暗藏了一個歧視的起爆點。畢竟，政治與社會上處於弱勢的人，無論身處本國或外國，都是永恆的異鄉人。而我們隨時都有可能自願的或非自願的加入異鄉人的行列。而對於這種無國界的人權侵害，法律扶助，雖然只是一個煞車機制，卻是一個不可或缺的重要機制。如何從各方面積極充實這個機制，正是本分組座談的目的所在。以下說明台灣法律扶助基金會扶助外國人之具體事項，以及所遭遇的困境。

貳、台灣法律扶助基金會執行外國人法律扶助之現況與困境

一、努力與成果

（一）放寬申請資格

依據法律扶助法第十五條，法扶會提供扶助之對象係「合法居住於台灣地區之人」，立法理念係法律扶助工作應及於外國人。惟法律扶助法施行數年後，法扶會深感許多非合法居住於台灣之人面臨語言不通、文化差異、所受教育不多及常來自經濟弱勢地區等弱勢處境，亟需更積極的法律扶助，因此陸續以政策開放下列外國人申請法律

扶助，以擴大扶助外國人之可能：

1. 凡合法入境者，縱未居住台灣，亦得申請扶助：如外籍勞工因職災於台灣死亡，其父母於台灣停留數日辦理後事。此時家屬仍得申請法扶會扶助，由法扶會協助其主張法律上權利。
2. 原合法居住於台灣，後因權利遭侵害而變為非法入境者：如外籍勞工因遭雇主虐待而離職任職處，由合法居留變為非法居留，法扶會仍予以扶助。
3. 非法入境，經檢警鑑別為人口販運被害人或疑似被害人者。
4. 難民、無國籍人等其他非本國籍人士：凡法扶會審查委員會認有扶助必要者，法扶會多以彈性予以扶助。

(二) 簡化、便利申請流程，並主動接觸潛在申請人

非本國籍人士來會申請時若無通譯陪同，法扶會均自尋通譯協助，以利申請人跨越語言障礙，進行申請流程。

另法扶會本以親自到場申請為原則，惟慮及部份申請人外出困難（如擔任看護工，放假不易或時間不固定），亦例外**開放書面申請**之彈性處理方式。以今年度法扶會協助重大人口販運案件被害人為例，該案被害人人數達數千人，且因擔任家庭看護工，難以獲得法扶資訊，且外出不易，本會主動與政府機關合作，根據檢警偵查之成果及被害人登記於勞委會之資料（本件被害人均為合法外籍印尼籍勞工），取得被害人在台聯絡地址，將法扶會申請資訊、簡式申請表翻成印尼文後，將回郵信封寄予申請人，便於申請人以郵件尋求扶助。本會為便於被害人瞭解本會服務內容、鼓勵其申請扶助，與社團配合提供印尼語之諮詢專線，以免被害人因對本會不了解而不願申請扶助。

法扶會亦藉由與協助非本國籍人之機構合作，請律師至機構內接觸需要之當事人，進行申請及審查程序（例如請審查委員至人口販運被害人安置機構內，接受當事人之申請）。

(三) 強化對於被收容之外國人的協助

遭政府收容之外國人因資力不足、自由受限，使用律師極為困難，長久以來屬律師資源之荒漠。法扶會自 2009 年起主動與內政部移民署及外國人收容所連結，打破過去律師未能普遍進入收容所提供之困境，每月固定安排律師至外國人收容所及被害人庇護所，提供法律諮詢及案件申請之服務。透過免費律師的協助，涉案之收容人得以瞭解案件進行狀況（收容所人員本身難以得知案件進行狀況），並於適當時機聲請法院允其返國，避免不合理之長期收容；未涉案之收容人，凡有法律問題者，亦可於收容所中得到律師協助。

(四) 參與倡議及法制改革工作

為從根源協助外國人面臨之法律困境，法扶會不僅致力於個案扶助，更積極參加倡議及制度改革之工作，如與非營利組織合作辦理記者會，喚醒社會各界對於外國人遭勞力剝削或性剝削問題之重視；同時亦參與相關社團遊行等倡議活動。另外，法扶會慮及我國人口販運犯罪防制困境之一，在於無專法就被害人保護、各機關權責及犯罪構成要件罰則加以規範，為催生專法，法扶會律師自2007年9月間參與民間版人口販運防制法草案之撰擬，促成官方提出草案。於2009年1月間，在朝野立委共同支持下，人口販運防制法於極短時間內三讀通過，為我國人口販運防制工作，立下重要的里程碑。

(五) 主動承辦重大集體案件

法扶會自2004年7月正式運作以來，陸續承辦外籍人士重大集體案件，舉例如下：

1. 台南縣仲介性侵越南籍勞工案（2005年）：

94年5月間，法扶會得知台南地區仲介公司負責人父子，利用引進之越南看護工初到臺灣人地生疏之際，加以威脅並施以性侵害。法扶會受理後立即與社團連袂拜會當地檢察署檢察長，告知案件始末，該署檢察官旋即搜索加害人住居地等相關處所，並向法院聲請羈押獲准。法扶會扶助之被害人共27名，扶助性侵害告訴、假扣押、損害賠償等訴訟代理外，亦協助向政府機關申請庇護、轉換工作等行政程序。刑事程序中，其中一名被告曾被判處強制性交、猥褻罪名，案件尚未確定。民事案件有6名被害人各獲判新台幣1百萬元確定。

2. 泰緬地區無國籍華裔難民案（2007年）：

緬甸及泰北地區，因國民政府與中共戰爭，造成部分國軍及其後代無國籍。台灣教育部及僑委會在該地招生，請學生來台唸書，致使學生誤以為來台唸書將可取得本國國籍，學生及其家人即利用各種方式例如透過仲介取得持假護照來台。畢業後，學生因持假護照無法回到泰國或緬甸，在我國也因無法延長居留時間，造成逾期居留，遭收容遣返。目前約有350位泰國及緬甸持假護照在台之學生，其中約有半數已逾居留效期，隨時有遭收容之虞。為解決受扶助人困境，法扶會於96年間曾拜會主管機關、立法委員，希望以修法方式處理；亦參與社團發起之請願活動。

嗣後獲有關當局善意回應，修正入出國移民法，並通過「滯臺泰國緬甸地區國軍後裔申請居留或定居許可辦法」，終於解決滯留在台泰緬學生居留問題。法扶會於2007年8月間扶助4名遭收容個案提出偽造文書之自首，均已結案。

3. 仲介集團非法收取仲介費案（2008年）：

持志集團及旗下十多家仲介公司藉引進印尼籍監護工之便，非法收取

高額仲介費，並脅迫勞工簽下本票、扣款同意書等文件，被害人遍及全國，估計共有5、6千人。法扶會主動與行政院勞工委員會、苗栗地檢署合作，取得可能被害人名單後，寄送印尼文申請書至勞工工作地點（即雇主住處），並配合各縣市政府勞工查察員進行被害人查訪，法扶會扶助被害人近3百人。目前刑事案件已一審判決多位被告有期徒刑，民事求償事件尚未開庭。

4. 養護中心越南籍看護勞力剝削案（2009年10月）：

台北縣養護中心引進多名越南籍勞工擔任照護老人之工作，雇主除扣留護照、要求勞工超時工作達16小時並剋扣工資外，更違法拘禁勞工，使其過著不見天日的奴隸生活。法扶會目前已扶助6名被害人進行民事、刑事程序，並與轉介社團共同召開記者會，呼籲政府正視並積極處理此問題，勿視為單純之勞資糾紛。

（六）積極建立國內及國際政府機關、社團之合作網絡

法扶會深切體認到執行外國人之法律扶助，非以眾人之力難以成就，社團的參與是法律扶助工作成功的關鍵。為此，法扶會長期與關心外國人人權之社團連結，例如人口販運專案，與社團合作個案轉介（法律扶助、社工資源雙向轉介）、邀請政府單位（包含移民署、收容所、警察單位、檢察官、勞委會……等）及NGO開會，確認人口販運被害人法律需求，並建立固定服務模式等。

跨國合作方面，法扶會自2009年3月起，與國際樂施會魁北克分會（Oxfam Quebec）、越南勞工部合作跨國進行「越南婦女海外工作招募制度與人口販運預防國際合作研究計畫」，針對越南至台灣工作勞工之遷徙狀況，進行大規模訪談及量化問卷研究，希望藉此瞭解越南移工之風險，並具體向兩國政府提出改善方案。

二、困境與因應

（一）通譯資源不足

品質優良之通譯於外國人之法律協助扮演極重要的角色，惟台灣目前通譯質量尚有不足，官方通譯人才資料庫內容不夠完整，造成律師辦理案件之困難。為緩解此一問題，法扶會積極蒐集相關通譯名單及資訊提供扶助律師，惟仍有人數過少、品質無法確定之問題。

（二）弱勢非本國籍人士接觸法扶資訊困難

來自經濟弱勢地區之非本國籍人士，尤其是外籍看護工，因語言之限制或工作環境之侷限，取得法扶資訊困難。法扶會目前印製多國

語言宣傳單張，透過協助外籍勞工及配偶之 NGO 發送予外國人，提供法扶會訊息、廣為宣傳。法扶會亦於外語電台播放外語廣告，向居住於台灣之外籍人士宣傳法律扶助之服務。

(三) 司法官及社會大眾對於外國人面臨之問題瞭解不足

台灣法官及檢察官對於外籍人士面臨之困難，瞭解不多（如外籍勞工因來源國之制度，多背負貸款在台工作、部份不肖台灣仲介巧立名目向勞工收取高額仲介費、人蛇集團欺騙外籍人士之手法等），導致許多加害人未得到適當之制裁。為此，法扶會曾舉辦數次座談會，廣邀檢察官、法官出席，以瞭解外籍人士於台灣面臨法律問題之困境。惟本國司法官參與非官方課程之比例不高，故欲提昇更多司法官對於前揭議題之瞭解，尚須進一步努力。

(四) 具有承辦案件專業之律師數量不足

弱勢外國籍人士多半無財力委任律師，故律師對於相關議題缺乏瞭解，恐為常態。為促進扶助律師對於外籍人士法律問題及司法實務之瞭解，法扶會曾與律師公會合作或自行舉辦教育訓練，希冀律師對於此等議題有更深入之認識，培養一定數量之專業律師，辦理法扶會案件。

(五) 不合理勞工仲介制度須改變：

1989 年起，政府為滿足推動公共建設之勞力需求，開始以仲介制度引進「補充性非替代性」的外籍勞動力，迄今已 20 年，整體移工政策仍以控制之思維模式對待這群外籍勞工。雖然政府以法令規範仲介可於勞動市場中依官方所訂之法規收取一定的服務費，但仲介常巧立名目或以其他不當手段收取遠高於官方所訂之費用，因此仲介透過不完善的制度以剝削或違法方式對待外籍勞工之案件屢見不鮮。由於外籍勞工往往從事勞動條件最低下之工作，而造成移工「逃跑」之肇因，往往就是因許多不利的勞動條件造成的，但是移工卻因制度上的限制，無法自由的選擇與轉換工作，因此當其面對不利或惡劣之工作環境時，只好繼續隱忍或忍受直到工期屆滿或選擇逃跑。雖然仲介公司握有管理外勞的權力，但仲介公司在過程中，考慮的完全是公司的利益而非勞動條件的改善。由於台灣的移工政策乃以暫時性補充性的方式來補充國內勞動力的不足，國家又透過高度的法規規範與繁瑣的法令，使得外籍勞工的市場必須高度依賴仲介，仲介便能居中獲利，另由於移工無法長期居留，因此仲介制度確實是造成外籍勞工遭受不利對待與剝削的結構性原因之一。

參、檢討與展望

從以上的說明可以發現：台灣法律扶助基金會提供外國人法律扶助之際所遭遇到的困難之一，來自制度的不當或不足，例如勞工仲介制度

不當、無難民相關法規、法律扶助法中扶助外國人之範圍不夠廣等。因此，官辦民營的法扶基金會有時必須在沒有法源的情況下，參酌國際人權法的精神，進行獨自的實務判斷。雖然目前基金會總是竭盡可能，拓展其扶助範圍，但是這種補貼式的正義總是無法避免「人治」的色彩，不但缺乏安定性，同時也很不容易得到相關單位——例如移民署、外事警察、勞工機關、法院以及本國雇主等的有效配合。更遑論在社會中樹立起重視外國人人權的普遍風氣了。

台灣立法機關未以更全面的角度協助外國人，癥結可能在於台灣長久被排除在國際社會之外不得其門而入的歷史背景。儘管法扶會動員了龐大的民間社會力量，以補缺漏，但捉襟見肘的窘境仍處處可見。為了從根本解決問題，法扶會還得負責遊說政府各部門以及立法機關儘早制定相關法律，例如難民法、移民移工法等。目前唯一獲得成功的，則是催生了「人口販運防制法」的立法。如此觀之，台灣的法扶基金會為了達成法律扶助的原始精神與目的，有時候甚至不能不將自身定位成為一個社會運動團體。僅以此特質而論，法扶會雖受到來自國內外非營利組織、非政府組織的肯定，但政府對於法扶制度的關心與重視仍待提升。

最後，針對人口販運被害人之協助（包含遭性剝削與勞力剝削之被害人），法扶會於過去一年來著力甚深，試圖由各個層面切入，協助被害人，包含參與推動人口販運防制法立法、與被害人安置中心建立個案轉介機制、主動承接重大案件、辦理律師教育訓練、建立相關政府單位（如勞委會、移民署）、非政府組織合作網絡，及參與台灣與越南雙方移工跨國移動研究計畫，希望能更有效協助被害人，其工作模式可作為將來法扶工作協助外國人之參考。