

刑事人權與法律扶助

— 刑事強制辯護扶助制度的台灣經驗

羅秉成律師 撰

1、 引言

刑事被告能否獲得有效的實質辯護保障，往往是評估一國刑事人權是否落實的重要指標之一。倘若欠缺專業辯護人的捍衛，再長的被告刑事人權清單不過是鏡花水月，徒有其表而已。但對無力自行選任辯護人的弱勢被告，如何使之即時獲得律師的有效協助，牽涉到強制辯護案件範圍的刑事立法政策從寬或從嚴，也與法律扶助資源之多寡如何息息相關。

自2004年7月至2009年8月止約五年期間的統計，台灣自實施法律扶助制度以來，其法律扶助基金會受理的刑事案件共有75,804件，准予扶助（含全部及部分扶助）有36,604件，占64.78%；上開刑事案件中屬強制辯護案件者有27,589件（占刑事案件的36.4%），准予扶助有21,183件，占76.78%，顯高於一般刑事案件獲准扶助的平均比64.78%。雖然平均每年約有4,000件的刑事強制辯護扶助案件，但司法院仍強烈期待准予扶助的案件量能再提高，以解緩公設辯護人人力不足的現實壓力。如何整合刑事強制辯護的資源與應否擴大刑事強制辯護案件的範圍，已是台灣刑事強制辯護扶助制度何去何從，不得不面臨的重要轉型課題之一。

2、 現行刑事強制辯護扶助制度的光與影：

一、法定強制辯護範圍擴大化的趨勢：

（一）2003年修正擴大適用案件類型：

- 1 刑事訴訟法於2003年將刑事訴訟制度由「職權主義」調整為「改良式當事人進行主義」，其第31條原條文規定的強制辯護案件僅及於「重罪」類型（最輕本刑三年以上有期徒刑或高等法院管轄第一審案件），顯不能充分保障弱勢被告，蓋「訴訟程序之進行非僅僅強調當事人形式上的對等，尚須有強而有力的辯護人協助被告，以確實保護其法律上利益，監督並促成刑事訴訟正當程序之實現」（註1）。因此，是次修法於第31條增訂「弱勢」類型，將「經濟上弱勢」（低收入戶被告）及「智能上弱勢」（被告因智能障礙無法為完全之陳述者）亦納入強制辯護範圍。

- 2、其次，2003年的修正將強制辯護案件的辯護人改採

「雙軌制」，亦即除法院原得指定公設辯護人外，亦得指定律師為被告辯護。

(二) 2006年修正延伸至偵查中強制辯護案件：

原本刑事強制辯護案件僅適用於審判中案件，2006年再增訂刑事訴訟法第31條第五項，規定「智能上弱勢」類型之被告，在偵查中應由檢察官指定律師為其辯護。此次修法將刑事強制辯護案件延伸至偵查中，雖僅開放「智能上弱勢」類型，而未比照將「重罪類型」或「經濟上弱勢類型」納入，但對「偵查中刑事人權」的保障具有重要的指標性意義。

法律扶助基金會為因應此一變革就此檢察官轉介案件，依法律扶助法第14條規定無須審查被告之資力，且再依「審查強制辯護是否顯無理由注意要點」第2點第2項之規定，不得以案件顯無理由駁回。因此，偵查中「智能上弱勢」類型之被告既不審查資力，也不得以顯無理由駁回其申請，以強化此類型的扶助保障功能。

二、強制辯護案件辯護人來源多元化：

(一) 1999年全國司法改革會議的共識：

- 1、就法律扶助制度的構想，台灣在十年前即1999年召開的全國司法改革會議獲致的共識是：建立無資力被告有請求義務辯護的制度，規劃由律師公會全國聯合會成立律師義務辯護輪值制度，以及由司法院成立具有法人資格的法律扶助財團法人，並在此前提下逐步廢止法院公設辯護人制度。司法院承上共識自2004年6月以後即停招公設辯護人，現在全國公設辯護人約五十人左右。承前所述，刑事強制辯護案件適用範圍有擴大化趨向，而公設辯護人卻朝縮小化發展，自難以此區區數十人之公設辯護人承辦數量龐大的刑事強制辯護案件。

(二) 多元或一元？

- 1、台灣現行的刑事強制辯護制度，分別透過法院公設辯護人制度、律師公會義務辯護律師輪值制度及法律扶助基金會扶助制度等三種管道運作。惟因地方律師公會義務辯護律師輪值制度之義務律師，與法律扶助基金會分會之扶助律師大多人力重疊，又地方律師公會另須編列義務律師經費支出等原因，致其案件數量日趨減少，主要的案件量是落在法院公設辯護人及法律扶助基金會扶助律師身上。
- 2、惟如前述，司法政策的趨勢終將全面廢止法院公設辯護人制度，屆時所有的刑事強制辯護案件恐將全歸法律扶助制度

一元化處理，此一議題牽涉刑事辯護資源整合有效利用，勢必將促使法律扶助基金會以組織變革回應需求變化。

三、刑事強制辯護案件的法律扶助範圍的檢討：

（一）法定類型的限制：

1、第三審案件不適用強制辯護的檢討：

依刑事訴訟法第388條規定，前述第31條關於強制辯護規定於第三審審判不適用之。惟按第三審刑事案件非以違背法令為由不得提起上訴，一般刑事被告通常極賴專業律師之協助，始克進行第三審（法律審）之訴訟程序，現行法完全排除第三審適用強制辯護制度，頗被詬病，咸認應將強制辯護制度擴大適用至第三審。

2、再審及非常上訴案件不予法律扶助：

法律扶助基金會依法律扶助法第17條（註2）之授權，訂定「法律扶助施行範圍辦法」，排除若干刑事案件之法律扶助，其中「再審及非常上訴程序之辯護」即規定不予扶助（第3條第4款），但此一限制宜視是否為重大刑事案件（例如判決死刑確定案件）而設例外規定。

3、對已定讞死刑案件被告之法律扶助：

基於尊重生命權的理念，法律扶助基金會自2006年10月13日起，於台北等地舉辦六場「救援已定讞死刑案件律師團」說明會，邀請關切廢除死刑或死刑案件之扶助律師等人，交流、分享辯護策略與經驗，同時並招募願意承辦死刑案件的扶助律師。目前本會已受理數十件已定讞死刑案件聲請非常上訴、再審。

（二）非法定類型的放寬－檢警第一次偵訊律師陪同到場制度：

1、如前所述，「偵查中」的強制辯護制度現行法僅規定「智能上弱勢」類型而已，不包括「重罪」類型及「經濟上弱勢」類型，但上開法律扶助施行範圍辦法反面規定「非強制辯護案件之警調首次偵訊之辯護」不予扶助，已實質擴大「偵查中」強制辯護之範圍。

2、法律扶助基金會自2007年9月17日起開辦平日「檢警第一次偵訊律師陪同到案」試辦專案，本專案同年10月27日擴大為24小時全年無休扶助，至今已有全國50個警察局分局（全國共有158個分局）加入專案。本專案扶助範圍除前述法定智能障礙類型外，凡被告或嫌疑人所涉罪名為法定刑期三年以上有期徒刑案件之重罪，且無資力（以切結方式為簡式資力審查），於遭拘捕到案或第一次接受訊問時，均可申請刑事辯護扶助。本專案的實施促使我

國偵查辯護制度改革向前邁進一大步，尤其在我國尚未採行「審前（或偵查中）羈押強制辯護制度」之情形下，開創被聲請羈押之被告得及時獲得辯護權保障，尤屬可貴。

3、檢討與展望：

本專案自2007年9月17日開始試辦至今，總申請量僅有1,139件，雖經本會大力宣導、溝通，但平均每天申請案件量不到2件，而且自2009年1月1日起將試辦之分局由15個擴大到50個分局，申請量竟不增反減，令人深感挫折。

本專案實施的成效不如預期，經本會檢討其主要原因有下列數端：

（1）警員的心態問題：

承辦警員普遍認為此舉影響案件之進行，保守的心態也相當排斥律師在場，故在被告應訊時消極不告知，可獲得本專案協助之訊息或「勸誘」符合條件之被告無庸律師到場陪訊。

（2）審查被告資力造成困擾：

本專案仍須符合本會無資力標準，雖本會已採取「簡式審查」方式，使被告以切結方式代替實質審查，但一方面有警員對此簡易審查方式現場加以質疑，另方面受扶助人對切結後果有所疑慮，故成效不彰。

（3）是否為強制辯護案件易引爭議：

本專案規定僅適用於強制辯護案件，但案件初發生之時究竟應適用何種罪名，有時不易確定，承辦警員與扶助律師有時就案件性質是否為強制辯護案件意見不一。

（4）扶助律師接案意願偏低：

本專案試辦二年統計，每位律師平均服務時間約4－6小時，酬金約4,400元，工時長而報酬低，多少影響扶助律師之意願，偶有發生輪值律師難以派出之窘境。

本會基於以上的檢討，於2009年8月28日召開董事會已決議本專案「因屬申請事件急迫，依據法律扶助法第21條規定，暫不審查資力」，但就是否擴大適用到非強制辯護案件，則尚待研究。本文認為本專案不審資力僅解決一部分之問題，宜再進一步納入「非強制辯護案件」類型。而且應合理調整扶助律師之報酬，以因應案件量擴增後之扶助律師需求。

（三）關於強制辯護案件審查之爭議：

1、法律扶助法第14條雖相應於前述刑事訴訟法第31條之規

定，將「重罪類型」、「經濟上弱勢類型」及「智能上弱勢類型」等強制辯護案件，規定為「無須審查資力」，但依同法第16條之規定仍須審查案件是否「顯無理由」之條件，此乃至今有將近25%之強制辯護案件遭駁回申請之主要原因。

- 2、為避免申請人遭以「顯無理由」駁回申請過於浮濫，法律扶助基金會訂定「審查強制辯護案件是否顯無理由要點」，明示「顯無理由」之定義及標準，並將（1）死刑案件（2）行為人為精神障礙、智能不足者（3）行為人行為時未滿十八歲等三種情形例外處理，禁止將此三種案件以顯無理由駁回扶助之申請。
- 3、但強制辯護案件若再進行資力審查恐不盡強制辯護保障刑事人權之意旨，故有認為應修法採「雙軌制」，即當事人申請與法院指定兩種（註3），並修正不以「顯無理由」為扶助條件。依現行法規定法院指定由公設辯護人或律師公會輪值之義務律師承辦強制辯護案件，無須審查被告之資力，亦無審查是否「顯無理由」之問題，一般刑事案件之扶助申請，基於有限資源之有效利用考量，對「顯無理由」者不予扶助有其必要，但強制辯護案件特別著重在被告之程序保障在修法前或許應採目的地性限縮解釋，一律無庸進行是否「顯無理由」之審查。

參、代結語：刑事強制辯護扶助制度未來可能的改革方向：

一、再擴大強制辯護案件適用範圍：

- （一）將「重罪類型」、「經濟上弱勢類型」修法納入偵查中強制辯護範圍。
- （二）修法將羈押案件不分罪名輕重均納入強制辯護範圍。
- （三）再擴大「檢警第一次偵訊律師陪同在場」專案的適用範圍，將「非強制辯護」案件列為扶助案件之一。

二、法律扶助基金會各分會設置專職辯護律師辦公室（或中心）：

- （一）台灣現行法律扶助制度雖然有採行專職律師制度，但並無專門辦理刑事辯護案件之專職律師，基於刑事被告申請法律扶助之案件量擴增之事實，以及專職律師專業分工等需求，應有必要於法律扶助基金會各分會建立類似英、美、澳等國之公設辯護人服務（Public Defenders Service，簡稱PDS）制度（註4）。
- （二）在各分會設置專職辯護律師制度，以逐步替代法院公設辯護人制度，而上述律師公會輪值義務律師制度亦無繼續之必要，日後規劃將刑事強制辯護案件由法院指定法律扶助基金會或由被告提出申請後，再視案件情形分由專職辯護

律師或委由一般扶助律師承辦，採取雙軌混合制度，以收辯護資源整合之效並能提升扶助辯護之品質（註5）。

註1：參引刑事訴訟法第31條2003年立法理由。

註2：該條規定：「基金會得按經費狀況，依案件類型，決定法律扶助種類及其訴訟代理或辯護之實施範圍」。

註3：參吳秋宏法官撰「談刑事辯護資源的整合－期待下一階段的蛻變」，法律扶助雜誌2009年第25期第45、46頁。

註4：參蔡孟勳律師撰「漫談英、美、澳等國法扶機構之公設辯護人制度」，法律扶助雜誌，2009年第24期第19－23頁）。

註5：據前註文分析，英、美、澳等國採行之PDS制度所需經費較扶助律師節省，且辯護品質亦獲正面評價。