

公設律師辦公室：以公益法律服務 為工具達成跨國合作的因應之道

By HON. PERSIDA V. RUEDA-ACOSTA

公設律師辦公室 (Public Attorney's Office) 首席公設律師
哈佛甘乃迪學院 (Harvard Kennedy School) 資深執行研究員
亞洲公共知識分子聯合會 (Asian Public Intellectuals Fellowships) 資深會員
薩爾斯堡全球研討會 (Salzburg Global Seminar) 會員
日本法律扶助協會 (Japan Legal Aid Association) 會員
美國國際訪問學者計劃 (International Visitors Program of
the United States of America) 國際訪問學者 (IV)
國際法律扶助組織 (International Legal Aid Group) 成員
國際血跡型態分析師協會 (International Association of Bloodstain Pattern Analysts) 成員
國際矯正與監獄協會 (International Corrections and Prisons Association) 成員
1989 年菲律賓律師資格考試 (Philippine Bar Examinations) 第四名

將免費法律扶助視為一種人權是極為重要的，且其重要性已超越國界和地理邊界。在體認到這個普世價值的前提下，作為菲律賓政府主要法律扶助辦事處的公設律師辦公室 (Public Attorney's Office, 簡稱「PAO」) 即使仍處於草創初期階段，仍致力於遵行此普世價值。公設律師辦公室，前身稱為公民法律扶助辦公室 (Citizens Legal Assistance Office, CLAO)¹，成立於 1972 年，於成立

¹ 公民法律扶助辦公室的根源可追溯到三個機構：農地租賃委員會 (Agricultural Tenancy Commission)、租賃調解委員會 (Tenancy Mediation Commission) 及農業理事會辦公室 (Agrarian Counsel)。農業租賃委員會後來更名為租賃調解委員會。隨著《第 3844 號共和國法》(Republic Act No. 3844, 亦稱《農地改革法》[Agricultural Land Reform Code]) 在 1963 年 8 月 8 日通過，租賃調解委員會的權力進一步擴大，並更名為農業理事會辦公室，這些都為後續的發展奠定了基礎，於 1972 年，公民法律扶助辦公室 (CLAO) 在 1 號總統令頒佈後成立，同年也實施了第 4 號命令。後來在《1987 年行政法》(Administrative Code of 1987) (E.O. 292) 於 1987 年 7 月 25 日開始實施時，公民法律扶助辦公室便更名為公設律師辦公室 (PAO)。

兩年後開始提供貧困的外國居民免費法律扶助。如《公設律師辦公室營運手冊》（*PAO Operations Manual*）第II章第5條所規定，這些居民被納入「依協議備忘錄（Memoranda of Agreement）、司法部（Department of Justice）指令及特殊法律，具獲得法律扶助資格的自然人/法人」名冊。司法部次長（Undersecretary of Justice）在1974年3月25日對PAO核發了一份深具重要性的核可書（Indorsement），是這些法律扶助的起源，自此PAO正式管理菲律賓外國居民公益法律服務，致力於提供法律扶助。

法律扶助與協助的需求

當然，「法律扶助是公平、人道且有效率的司法制度所不可或缺的要害，但必須以法律規定為基礎。法律扶助是享有其他權利的基礎，包括公平審判的權利。」²

「『法律扶助』一詞包括法律諮詢、法律協助，以及為遭到羈押、逮捕或入獄之人、嫌疑犯或被指控犯罪之人，或刑事司法程序中的被害人和證人提供代理辯護服務，對於資源不足的人，或基於司法利益而必須這麼做時，這些服務是免費提供的。此外，『法律

2 《聯合國刑事司法制度法律扶助管道之原則與指導方針》（United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems）前言第4頁第1段（附錄E/CN.15/2012/L.14/REV.1, V.12-52823）。

扶助』也應該納入法律教育的觀念、取得法律資訊的管道，以及透過替代爭端解決機制和修復式司法程序為民眾提供其他服務。」³

《1987年菲律賓憲法》（1987 Philippine Constitution）清楚載明：「未經正當法律程序，不得剝奪任何人的生命、自由或財產，亦不得拒絕任何人獲得平等的法律保障。」⁴

因此，當一個人需要法律扶助和協助時，不論該人是否為菲律賓國民，菲律賓基於其國家身份，有義務為任何需要之人提供適當充分的法律扶助與協助。

「國家應確保為所有人民提供法律扶助，不論人民的年齡、種族、膚色、性別、語言、宗教或信仰、政治或其他觀點、出生的國家或社會、財產、公民身分或居所、出生、教育、社會地位或其他地位為何。」⁵

如同聯合國相關文書所適當載明、考量和承認的⁶，依循《世界人權宣言》（Universal Declaration of Human Rights）及《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political

3 《聯合國刑事司法制度法律扶助管道之原則與指導方針》前言第 5 頁第 8 段（附錄 E/CN.15/2012/L.14/REV.1, V.12-52823）。

4 《1987年菲律賓憲法》第一章第 3 條。

5 《聯合國刑事司法制度法律扶助管道之原則與指導方針》無歧視（Non-discrimination）章節第 7 頁第 6 號原則（附錄 E/CN.15/2012/L.14/REV.1, V.12-52823）。

6 《聯合國刑事司法制度法律扶助管道之原則與指導方針》。

Rights) ，各國的法律扶助跨國界合作或互助，已經進一步獲得世界各方的助力和迴響，刑事案件的引渡條約也已開始制定、執行。

互助制度之必要性

「由於科技不斷進步，全球交通愈來愈便利，如 Marshall McLuhan 所預測的，從許多方面來看，我們居住的世界已變成『一個地球村』。這對我們的生活上和社會上許多面向造成劇烈影響，法律的實施也不例外。」⁷ 1998 年，時任加拿大司法部國際救援組 (International Assistance group) 主任的資深律師 Kimberly Frost 寫下這段話。

這是她在 1989 年為「美國 vs. Cotroni 案」 (*United States of America v. Cotroni*)⁸ 所撰寫的文案，除此之外，同一份文件中也引用了加拿大最高法院 (Supreme Court of Canada) 的聲明：

「為保護公民並維持和平與公共秩序而調查、起訴和抑制犯罪，是所有組織化社會的重要目標。但追求這個目標不能只侷限於國界內。這個原則存在已久，而在當今社會更彰顯其重要性。」⁹

7 Kimberly Frost 〈打破藩籬：打擊跨國犯罪的國際合作〉 (*Breaking Down the Barriers: International Cooperation in Combating Transnational Crime*) ，可從以下管道取得：
www.oas.org/juridico/mla/en/can/en_can_frost.en.html。

8 488 C.C.C. (3d) 193 at 215 (1989) .

9 出處同上。

因此，國際協議對於打擊「利用國界來保護自己及其犯罪的證據和利益，免於執法人員的偵察」之技巧性犯罪一直是有助益的，尤其在跨國犯罪起訴方面。¹⁰

跨國合作的最大挑戰

Kimberly Frost 女士所做的同一主題研究指出，「對每個國家的執法機關而言，遇上的挑戰是主權問題。主權是建立國家關係基礎的基本原則，也是我們社會抑制犯罪要素的主要工具。罪犯經常仰賴主權障礙來保護自己及其犯罪的證據，逃避犯罪偵察。策劃跨國犯罪和在世界各地分散隱匿其非法活動所得的組織，眼裡根本沒有所謂的國界。」¹¹

現今，一般認為「刑事事務互助是各國尋求和提供刑事案件證據蒐集協助的過程，也是過去十年來有大幅進展的一種合作方法。」¹²

隨著跨國合作愈來愈興盛，原本僅限於刑事案件的司法互助，現在亦必須迎合實際上需求而包含涉及國界內外當事人的其他程序。

10 出處同上。

11 出處同上。

12 出處同上。

「互助的核心理念係必須提供盡可能廣泛範圍的協助，並以有效的方式為請求的國家提供協助。」¹³

然而，互助的成效相當有限。被請求國家的司法狀況永遠必須納入考量。被請求國家所禁止的事項仍是禁止的。

「司法互助要能夠成功，合作的原則必須是能夠根據被請求國家的法律來執行請求，且在該法律不禁止的程度下，以請求國家尋求的方式來提供。」¹⁴

舉例而言，歐洲的整合便突顯了保證以實用性為基礎而合作之需求。¹⁵

在某些約束國家當事人或參與國的法律協議獲得批准後，法律基礎的同質性¹⁶可能是司法互助的長期影響之一。

除此之外，在某法律程序管轄權內追訴特定的手段策略可能變容易。

跨國合作的顧慮：以菲律賓為例

13 出處同上。

14 出處同上。

15 Jens Gabbe 《跨國界合作架構的法律狀態 – 過去、目前及展望》（Legal Status of Cross-Border Co-operation Structures – past, present and prospects），可從以下管道取得：admin.interact-eu.net/downloads/40/AEBR_FactSheet_Legal_Status_Of_Cross-Border_Cooperation_Structures:_Past_Present_and_Prospets.pdf.

16 出處同上。

在菲律賓，免費的法律扶助通常是由公設律師辦公室（PAO）¹⁷、司法部（DOJ）、菲律賓聯合律師公會（Integrated Bar of the Philippines, IBP）及/或適當的政府機關核准的其他法律扶助辦公室/組織來提供。

在《第 9999 號共和國法》（Republic Act No. 9999, 即《2010 年免費法律扶助法》〔Free Legal Assistance Act of 2010〕）實施後，菲律賓規定個別律師每年要為貧困的當事人提供至少六十（60）小時的免費法律服務；《第 2012 號律師事務》（BAR Matter No. 2012）也載明相關規定。同時，政府也藉由獎勵措施來鼓勵律師提供免費的法律扶助，例如律師從執行法律專業所獲得的總收入可扣減最高百分之十（10%）。¹⁸

上述機構和專業人士提供的免費法律扶助與協助乃是針對所有需要法律諮詢、協助或代理服務之人，不論其是否為菲律賓國民。

雖然法律規定民眾使用免費法律扶助服務必須符合一定要件，亦即他們必須經菲律賓法律定義為貧困人士或貧民之人，但如果情況緊急或危急，需要立即的法律服務時，此情況可獲得法律扶助。

17 注意促成公設律師辦公室成立的法律，之後由《第 9406 號共和國法》（Republic Act No. 9406）或《新公設律師辦公室法》（New PAO Law）修訂。

18 《第 9999 號共和國法》第 5 條。

然而，移民局（Bureau of Immigrations）委員 Hon. Siegfred B. Mison 證實，在試圖為非國民提供法律扶助服務時曾遭遇困難，例如有一種趨勢是某些非國民會因為語言障礙或信任問題，斷然拒絕協助。¹⁹

事實證明，對於「無國籍人士」，或更常被稱為難民之人，除了明顯的語言障礙外，要透過他們的國家代表或大使館來確認這些人的身分同樣有困難。因為他們缺乏身分證明文件，且國與國之間並無雙邊協議。

然而，萬一非國民所遭遇的情況不同，例如當他們不被視為居民，其法律問題無緊急和急迫性，但他們又需要法律扶助時，他們該如何證明自己是貧困的？無疑地，這又是另一個必須直接面對的挑戰。

既然每個國家固有的主權是任何雙邊合作的重要問題，參與的國家當事人至少必須調和自己證據與法律救濟（Evidence and Legal Remedy）的相關法律（救濟法及程序法），找出其中的一致性並加以整合。

PAO 參與跨國合作

19 摘自與移民局委員 Hon. Siegfred B. Mison 在 2014 年 8 月 22 日的訪談/對話。他表示，近期在菲律賓轄區的中國非法捕魚者便有這種擔憂。

儘管跨國合作遭遇上述的困難，PAO 仍努力往跨國合作的目標邁進。以下的討論提供與跨國合作有關的實際案例：

1. Angelica 案（2002 年） - Angelica（假名）是個年僅 13 歲的被驅逐出境者，來自馬來西亞沙巴州，她在那裡的居留營遭到性侵害。她遭遇的可怕經歷讓許多菲律賓人感到憤怒。菲律賓外交部（Department of Foreign Affairs of the Philippines）甚至為她申請外交庇護，前總統艾若育（Honorable Gloria Macapagal-Arroyo，目前是眾議院的議員）也代表菲律賓人民向馬來西亞總理莫哈末（Mahathir Mohamad）表達憤怒。

Angelica 的父親是馬來西亞人，母親是菲律賓人，因此菲律賓人認為 Angelica 是菲律賓人，但馬來西亞人認為她是馬來西亞人。

撰文作者當時擔任首席公設律師，僅任職一年時間，有兩位馬來西亞的律師加入她的援助行列，作者當時親自將這位少女遭到性侵害的事實案例告知前總統艾若育。（在此之前，首席公設律師及馬來西亞的律師已探訪過 Angelica，發現她的回答與醫療和法律的發現結果是一致的。）

2. Gwen Aguilar 案（2006 年） - Gwen 是名菲律賓籍的家庭幫傭，她在菲律賓因殺害另一名菲律賓籍幫傭 Jane La Puebla 而被判殺人罪。

當時本文作者即與外交部和 Gwen 的新加坡律師合作，為 Gwen 提供免費的法律扶助，努力為她減輕罪名。她最初被指控的罪狀是謀殺罪，後來因為她的心理狀態而被減輕為殺人罪。新加坡的心理醫師作證表示，Gwen 患有「隱蔽型憂鬱症」。

Gwen 現已從監獄獲釋。

3. 中國國民的案件（2014 年） - 中國和越南國民都係一直接受公設律師辦公室協助的外國人。

公設律師辦公室在巴拉望省的 Puerto Princesa 市設有地方辦事處。這個辦事處於 2014 年 5 月 14 日至 2014 年 8 月 14 日為十二（12）名中國國民提供法律扶助，因其違反《第 10067 號共和國法》（*Republic Act No. 10067*），即《2009 年圖巴塔哈群礁國家公園（TRNP）法》，尤其是第 26f 條（外國人盜獵）。2014 年 5 月 14 日，這些中國國民的私人律師撤銷委任，不代理他們的案件，由 PAO-Puerto Princesa 市辦事處的律師擔任這些中國國民的辯護律師。到了 2014 年 8 月 5 日，他們被指控的罪狀已定罪。2014 年 8 月 14 日，前述的地方辦事處透過中國大使館官員以及他們的保釋人，與這些被告進行商討，之後為他們提出上訴通知（*Notice of Appeal*）。這些被告為了上訴，聘僱了一名私人律師來為他們提供服務。

4. 越南國民的案件（2014 年） - PAO 巴拉望行政區辦事處在 2014 年 9 月 3 日回報給 PAO 中央辦事處的通訊中報告提到，他們為十一（11）位客戶進行安排期間，會向檢察署和法院建議讓被告締結認罪協商（plea-bargaining）協議，減輕刑期。截至本文撰寫時，尚未收到有關此提議的評論。被告被指控違反《第 9147 號共和國法》（*Republic Act No. 9147*），即《野生生物資源保育法》（*Wildlife Resources Conservation Act*），尤其是第 27（f）條的「採集、獵捕或持有野生生物、其附產物及衍生物。」

5. 在沙巴州 Lahad Datu 所謂蘇祿蘇丹皇家軍隊（Royal Sultanate of Sulu Forces）與馬來西亞軍隊的武裝衝突中，菲律賓人被告、驅逐出境及撤離的相關案件（2013 年至今） - 27 名菲律賓國民被指控多項犯罪，在沙巴州和砂勞越的高等法院接受審判，此案與在沙巴州 Lahad Datu 地帶所謂蘇祿蘇丹皇家軍隊（Royal Sultanate of Sulu Forces）與馬來西亞軍隊的武裝衝突有關。在菲律賓塔威塔威省（Tawi-Tawi）Bongao 的地區審判法院，38 名被告被指控在前述的武裝衝突中煽動戰爭，非法持有武器，且違反選舉委員會槍枝禁令（Commission on Elections Gun Ban）。

在沙巴州及砂勞越被指控犯罪的菲律賓人，其辯護團中有馬來西亞籍的律師。在 2013 年 8 月某日，PAO 位於菲律賓 Zamboanga 的地區公設律師（PAO 位於 Jolo 地區辦公室的公設律師也加入）與律師團商討為被告辯護的策略。同時，37 名被告（原本是 38 位，

後來有一位在邦奧省（Bongao）監獄監禁時去世）在三投斯將軍市（General Santos City）的地區審判法院繼續接受審判（在此之前，他們申請減低金額現金保釋之動議已獲得法院核准，因此除了前述那位在保釋前被監禁時已死亡的人之外，其他所有人已從等待審判的監禁中獲釋）。

PAO 位於三投斯將軍市的公設律師被指派處理他們的案件，這些律師於 2014 年 9 月 5 日在公開審判庭做了以下證述：

「…我們在公開法庭上證述，鑑於被告從塔威塔威省到三投斯將軍市路途遙遠，需花費數日，且這些被告沒有財務資源可支付他們的旅費和食宿費，被告已請求他們的律師提出請願，變更審判地點為最高法院，因為最高法院較接近原始事發地點塔威塔威省 Bongao 的法院…。」

上述的律師接著要求許可正式提出上述請願，此請願已獲准。國家檢察官並未提出任何異議，法院將在 2015 年 2 月 2 日重新聽審此案。

在沙巴州 Lahad Datu 的這起事件中，還牽扯其他來自沙巴州的一些被驅逐出境者、逃犯和被羈押者，他們也需要法律援助。他們暫時住在塔威塔威省的海軍基地時，本文作者擔任 PAO 全國最高首長，當時帶領團隊親自為他們提供適當的公益法律扶助服務。

在前文列舉的案件中，PAO 在提供免費的法律協助時，必須謹慎處理敏感的外交和國家安全問題（在持續進行及類似的案件中，

也必須以相同的謹慎態度和敏銳度來處理相同的問題）。本文作者親自提醒 PAO 處理此案的律師，菲律賓過去數年來非常努力在亞洲及其他地區建立國際友好關係，這些關係至為重要；即使 PAO 必須遵守法律規定，也應該考量這些因素。

PAO 持續提供免費的法院代理服務給符合資格的外國國民，且外國國民也因為 PAO 的免費非司法服務及其他法律服務而受益。這符合公設律師辦公室與移民局（Bureau of Immigration）在 2009 年 2 月 4 日簽署的《協議備忘錄》（Memorandum of Agreement）。自 2009 年到 213 年，這兩（2）個機構的客戶均可獲得上述的服務（客戶可從 PAO 的總部及其在全國各地的地區和地方辦公室獲得這些服務）。

根據前述的協議，在處理不同的簽證申請時，先前在移民署被指派的公設律師會為客戶提供法律援助和法律諮詢服務，包括菲律賓人和外國國民。

同樣地，這些律師在上述的處理案件期間，也會為客戶提供移民文件的免費公證服務，此舉大幅減少對公證服務索取高額服務費但又「不可靠」的公證人。外國國民願意信任 PAO 提供的免費公證服務，因為他們的個別文件都在他們的面前完成公證，且地點就在移民局附近。

同樣地，公設律師也細心地為數百名面臨驅逐出境費用的外國國民提供法律代理服務（在移民局的行政聽證期間）。前述的費用

之所以產生，大致上有幾個原因，包括逾期滯留在菲律賓、非法入境的外國人、入境後五（5）年內成為靠政府救濟維生者、違法以非移民身份入境的任何限制或條件...等。他們其中好些人已豁免於針對他們提起的行政控訴。此外，對於選擇自願被驅逐出境的人，PAO 也在處理他們立即出境的手續期間，與其個別的大使館/領事辦公室以及菲律賓當地的主管機關協調，給予他們協助。

除了前述的外國國民，PAO 也為在菲律賓的難民、無國籍之人，以及在菲律賓尋求難民及/或無國籍之人身分的人，提供免費的法律扶助、諮詢及代理服務。只要這些人符合貧困資格，前述的作為係遵循公設律師辦公室與聯合國菲律賓難民高級專員（United Nations High Commissioner for Refugees in the Philippines, UNHCR）辦公室簽訂的《理解備忘錄》。

互助制度之建立與機制

亞洲大陸鄰近的國家趨於整合，已是即將發生且勢不可擋的趨勢。面臨上述的挑戰，法律扶助組織有必要建立互助制度，提供各國現行法令的適當相關訓練。同樣地，法律扶助組織也可以做為交換有關最常見案件（每個組織在任何時點都可能面臨之情況）知識的平台，以滿足國民及非國民的法律需求。

同樣地，多重語言訓練可能解決語言障礙的問題。如同在任何其他制度，完善地執行互助合作協議是成功的關鍵。

為了促進公平正義，互助制度必須有明確或清晰的程序，且必須採用有時限的合作形式。

所謂「有時限的合作」係指提供的建議必須有截止日期，或雙方的合作應有適當的回應時間限制。同樣地，如果已不再需要所請求的資訊，也必須立即告知受請求的國家。

同樣地，透過受監督的視訊會議或其他媒體來輔助審理係受歡迎的。善用現代科技可能促進效率，讓每個案件得以迅速被處理。

在建立互助機制時，參與的當事人可能很難解決每個國家不同管制法規的具體規定，而影響互助的完整性；比方說，一個國家的法令可能禁止請求國使用其獲得的證據，反之亦然。因此，合作的國家必須揭露法律規定，或者協調彼此的法規差異，以滿足彼此的需求，達到司法互助制度的有效性。

國際互助制度不應只包含犯罪起訴案件的程序，也應涵蓋民事和行政領域的案件，這類案件的數目現今相當多。

這些程序機制就算不能制定得完全相同，也應該在許多方面達成一致。

任務的委派和文件的集中化，也同樣應該事先確立明確的制度。

再者，國際互助制度也應該提供解決方案，因應處理身為當事人的國家拒絕揭露或允許某些請求的情況，這些方案應包括但不限於僅列舉一些允許拒絕的事項，以及允許拒絕的要件或要求。