

如何依據國際公約、聯合國原則或準則中對於人權保障之要求 進行法律扶助資源之妥適配置

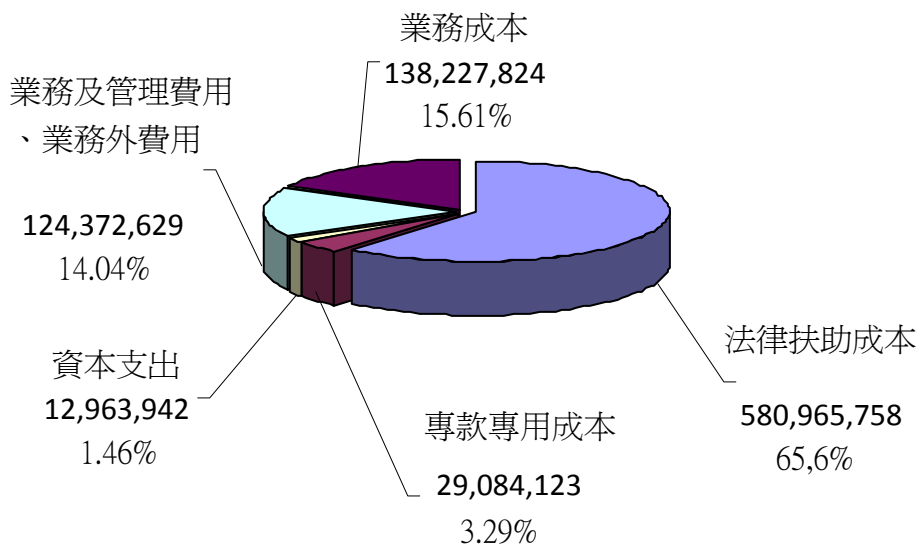
文/財團法人法律扶助基金會董事葉大華

LAF 係由台灣司法院依 2004 年 1 月公布的「法律扶助法」於同年 7 月捐助成立的基金會，性質上為公辦民營之財團法人。LAF 的預算依據台灣法律扶助法第 6 條，LAF 主管機關司法院應逐年編列預算捐助。依相關預算之法律，董事長及秘書長每年需至國會(即立法院)接受質詢。LAF 預算平均每年約為美金 2,000 萬至 2,500 萬左右，平均每人僅能分得約 1 美元的法扶預算，相較於國外平均每人能獲得至少 10 美元以上的法扶預算來說確實偏低。

預算編列原則上係按當年度之**扶助案件量**為估算，LAF 會依照過往案件量等先草擬後，配合年度工作計畫編列，但須先與司法院於溝通平台協商，再經董事會通過並須經立法院審議，其中經費與人力之配置則需與分會開會討論。目前 LAF 大部分之經費支出為法律扶助成本，包含律師酬金及訴訟費用等占總支出之百分之六十至七十，其餘方為人事支出、業務成本、管理費用等。

就人力部分，為減少人事支出，除機關會有專職律師外，大部分之扶助律師均係由外部律師事務所之律師擔任，由基金會按件計酬之方式處理。又基金會之法規專門委員會、覆議委員會、審查委員會等委員均為兼任，非專職人員。在專職工作人員部分，亦以法律服務人員占高達 7 成以上，將大部分之人力與經費用於直接與法律扶助相關業務。

2013 年 LAF 總支出分析圖



由於預算編列係按當年度之**扶助案件量推估**，參照過去三年經費預算執行狀況，顯示法律扶助需求正不斷增加與持續成長。然而在預算有限下，往往得壓縮執行業務律師之酬金，目前一般法扶案件律師酬金約為一般律師的三分之一，卡債扶助律

師酬金則為一般律師酬金的十分之一(見下表 1)，實難以發展穩定的如卡債等弱勢族群扶助律師體系，也間接限制了法扶提供全方位的扶助，因此民間守護法扶聯盟及總會刻正研議如何提升律師酬金。故除了減少開支外，或許更應該思考該如何透過更簡便、有效益、成本較低之法律諮詢服務(如電話諮詢、視訊諮詢、網站諮詢等)，讓前端問題進行分流，使真正需要律師代理訴訟的案件能得到扶助。

表一 2011~2013 LAF 律師酬金決算金額

單位：千元

案件類型	102 年律師酬金			101 年律師酬金			100 年律師酬金		
	金額	比例	占總經費%	金額	比例	占總經費%	金額	比例	占總經費%
一般案件	501,090	92.4%	62.1%	451,155	92.5%	57.1%	413,226	93.1%	52.3%
擴大法諮 案件	13,517	2.5%	1.7%	13,834	2.8%	1.8%	15,311	3.4%	1.9%
債清案件	16,050	3.0%	2.0%	16,511	3.4%	2.1%	10,041	2.3%	1.3%
債清法諮	1,914	0.4%	0.2%	2,715	0.6%	0.3%	3,018	0.7%	0.4%
檢警案件	9,878	1.8%	1.2%	3,341	0.7%	0.4%	2,280	0.5%	0.3%
合計	542,449	100.0%		487,556	100.0%		443,876	100.0%	

另外如就組織運作角度來看，人力與執行業務經費配比是否合理，也會涉及法扶資源配置的合理性。就以 LAF 現行業務項目經費配置情形(見表二)，涉及評估業務執行成效、研議新興需求及創新服務的研發經費，歷年來僅佔整體支出經費尚不到 0.1%的比例，要如何能有效進行合理案量及服務成效之評估?此外，由於法扶扶助的對象皆為弱勢族群，尤其是特殊專案更需要直接與客製化的訊息傳遞，此有賴於大量的公眾教育與媒體宣導。然目前相關經費佔比不到 0.5%，難以發揮讓弱勢者積極參與法扶工作的目標。

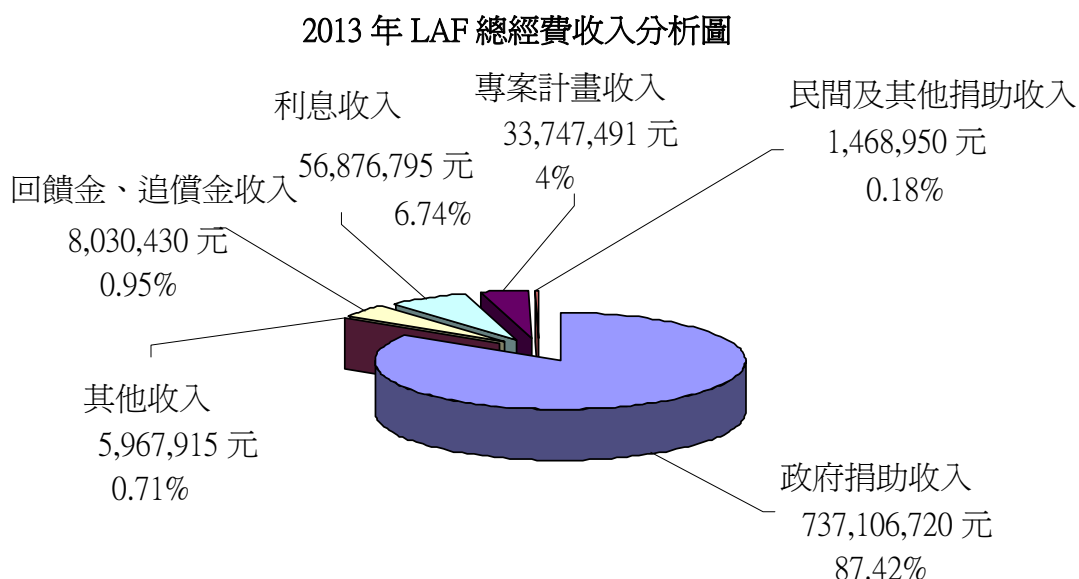
表二 2011~2013 LAF 研究發展及教育宣導決算金額

決算年度	研發經費(註 1)	占總經費%	教育宣導(註 2)	占總經費%
100	586,919	0.07%	2,787,229	0.35%
101	195,932	0.02%	2,927,688	0.37%
102	410,153	0.05%	2,227,441	0.26%

(註 1) 近 3 年本會未有委外研究，故研發經費係以國外考察及國內研討會為統計。

(註 2) 教育宣導是指對民眾之宣傳及法治教育活動。

2013 年，LAF 總經費收入為新台幣 8 億 4,329 萬 8,301 元(約等於美金 2,952 萬)，收入細項如下圖所示，可看出 LAF 經費收入主要為司法院編列經費捐助及設立 100 億基金之孳息。若對照 2013 年 LAF 年度總支出為 8 億 8,561 萬 4,276 元，可看出年度經費執行率相當高，但仍短少約四千萬。歷年預算雖有增減，但尚無遭大幅縮減之情形。



壹、LAF 扶助案件之類型及範圍

LAF 所能提供的法律扶助範圍及種類，相當廣泛及多元，具有一定之特色。LAF 針對扶助案件類型，僅就特定項目(主要是針對商業行為及訴訟標的過低顯不符扶助成本者)規定原則不扶助(但有扶助必要時，得經分會會長之同意例外予以扶助)，其他各類案件，不論民事、刑事、家事、行政，均提供扶助。LAF 各類案件服務項目主要為法律諮詢、訴訟代理辯護、法律文件撰擬及調解和解代理等。扶助之對象，除了本國人民外、外國人也可接受扶助，因此 LAF 有綜合及多元之特色。2013 年申請法律扶助案件總共 136,065 件，其中申請法律諮詢服務共 80,670 件。案件類型分析如下：

表一：申請扶助總量統計

總計(不含受委託案件) (a=b+c+d+e+f)	本會案件					受委託案件	
	一般案件 (b)	專案案件				勞工訴訟扶助專案	原住民法律扶助專案
		檢警案件 (c)	消債案件 (含消債法諮) (d)	擴大法諮案件 (e)	原住民檢警案件 (f)		
136,065	43,277	2,339	5,754	80,670	4,025	2,110	606

LAF 扶助案件類型可分為「一般案件」及「專案案件」。「一般案件」指申請人申請律師扶助「訴訟代理及辯護」、「調解或和解」或「法律文件撰擬」等服務之案件，包含民、刑事、家事、行政訴訟案件等。一般案件准予扶助量為 28,584 件。「專案案件」分為「檢警案件」、「消債案件」、「擴大法律諮詢案件」、「原民檢警專案案

件」等。專案案件准予扶助量為 70,120 件，其中檢警案件 1,852 件、消債案件（含消債法諮 2,727 件）4,495 件、擴大法諮案件 59,752 件、原民檢警案件 4,021 件。

扶助案件 總量 (a=b+c+d+e+f)	一般案件 案件量 (b)	專案案件			
		檢警案件 案件量 (c)	消債案件 (含消債法諮) 案件量 (d)	擴大法律諮詢案件 案件量 (e)	原住民檢警案 件案件量 (f)
98,704	28,584	1,852	4,495	59,752	4,021

2013 年准予扶助之案件類型分析：一般案件准予扶助之類型以「**訴訟代理及辯護**」為主，占總准予扶助案件量之 87.78%。准予扶助案件類型分析詳下表：

2013 年 LAF 總共受理 136,065 件申請案，扣除 80,670 件一般法律諮詢申請案

類型	訴訟代理及辯護	法律文件撰擬	調解或和解	研究型法律諮詢
案件量	25,092	3,325	167	0
比例	87.78%	11.63%	0.58%	0.00%

註：研究型法律諮詢案件，指經審查決定准予由扶助律師提供法律諮詢並撰擬法律諮詢意見書之扶助，與現場給予口頭法律諮詢之案件不同。

件，約有 39,858 件獲得扶助，扶助方式以訴訟代理或辯護為大宗，約占全部扶助案件 87%。以一般准予扶助案件而言，民事（含家事）案件、刑事案件約各占一半，但刑事案件有逐年增加之趨勢。以 2012 年為例，刑事案件占 52.77%，民事案件占 24.68%，家事案件占 21.83%，行政案件占 0.73%，至 2013 年，刑事案件占 57.40%，民事案件占 22.31%，家事案件占 19.49%，行政案件僅占 0.79%。全部刑事准予扶助案件 16,408 件中，以強制辯護案件 8,193 件為最大宗，約占全部刑事准予扶助案件 50%，其中又以涉犯最輕本刑 3 年以上之重罪居多。

類別	申請案件		准予扶助案件	
	件數	比例	件數	比例
刑事	24,110	55.71%	16,408	57.40%
民事	10,587	24.46%	6,378	22.31%
家事	7,941	18.35%	5,572	19.49%
行政	537	1.24%	226	0.79%

未填寫	102	0.24%	-	0.00%
總計	43,277	100.00%	28,584	100.00%

2004LAF 年成立之後，前 3 年扶助的案件以民事案件占大宗，最高甚至占了扶助案件中 60%，直到 2011 年起刑事案件開始超越民事及家事案件的總和，近 3 年並已占了全部扶助案件中 50% 以上。**刑事案件中，准予扶助比例又以不需審查資力的強制辯護案件 8 成為最高**，因不需審查資力。另外，提供免費律師陪訊的「檢警專案」開辦之初由於要求簽署資力切結書，案件量始終無法突破，直到 2012 年因應刑事訴訟法 31 條修法後申請量才大幅提高，而其中「原住民檢警專案」因不分案件類型均一律扶助，執行後發現可能會有投注過多資源的問題。因此 LAF 因應各種新興社會需求、人權議題及法令修正，在資源有限下仍舊努力發展出各種特殊專案，應予肯定。但至今尚未系統性的針對這些專案進行專案評估，以掌握實際需求以及合理的扶助量，將會影響扶助品質及成效，也會因無法評估出資源配置的優先順序而可能造成資源錯置或排擠問題。

貳、LAF 的各類專案

雖然 LAF 對於各類型案件，除原則不予扶助之類型外，均予以扶助，惟 LAF 仍會視社會情勢之發展，針對各類弱勢議題規劃各種專案，予以特別之扶助。包括

1. 消費者債務清理法律扶助專案

2005 年間，台灣整體經濟情勢發生變革，加上銀行大量發行及推銷信用卡等原因，發生金融危機，造成龐大卡奴現象。復因銀行通過各種方式討債，讓許多卡奴陷於困境，甚或出現走上絕路的自殺風潮，引起全社會的關注。但當時台灣並無合理的個人債務清理機制，為此 LAF 聯合許多民間社團一同推動消費者債務清理條例立法(下稱「消債條例」)，於 2007 年通過立法，LAF 為因應前揭法律之施行，先由各分會於 2007 年底完成 24 場法律宣導說明會，並修正法律扶助法施行範圍辦法相關規定，取消破產事件不予扶助之規定，開始扶助個人債務清理事件。

消債條例施行之初，至 2008 年底即有約 24,000 件申請案件湧入 LAF，惟因法院態度過於保守，能夠通過債務清理的案件比例非常低，影響債務人申請意願，2009 年只剩下 9,750 件申請案件，至 2013 年只剩 5,754 件，2014 年 1 至 8 月為 3,799 件，逐年減少。但因法院態度保守，故 2008 年民間也推動消債條例之修法，逐步使更生通過認可比例提升至 6 成，清算免責率也達 4 成，債務清償之成數也從 5 成降至 1、2 成，但債務人願出面向法院聲請債務清理者，並未有顯著增加，顯見台灣個人債務清理問題仍有諸多待克服的地方。

二、檢警第一次偵訊律師陪同到場專案

台灣刑事訴訟制度，對於犯罪被告或嫌疑人獲得律師辯護之權利，係由審判階段，逐步擴及檢察官之偵查，再及於警察偵辦階段。LAF 為保障人民訴訟權及平等權，提升偵查及審判程序之效率及正確性，同時為衡平民眾與犯罪偵查機關間法律專業知識之落差，協助民眾行使其防禦權，確保當事人權。日起，開始辦理「檢警第一次偵訊律師陪同到場」專案，提供民眾 24 小時全年無休之律師陪同偵訊服務。本專案雖不審查申請人之資力，但除具原住民身份或心智障礙者外，限於涉犯

三年以上有期徒刑之罪，因遭到拘提、逮捕，而臨時被要求接受偵訊，就該案件第一次之偵訊，始可申請。迄 2013 年止，LAF 共成功派遣扶助律師陪同偵訊計 3,753 件。

本專案因設有上開涉犯重罪之限制，且法律未強制警詢或檢方偵訊犯罪嫌疑人時需有律師在場，加以警察辦案較不習慣律師在場等因素，本專案辦理成效並不理想，仍有待突破。

三、原住民法律扶助專案

至 2014 年 9 月底，台灣原住民族總人口數統計為 538,439 人，總計 16 族¹，占全台灣總人口數 23,410,280 人 2.30%。

台灣是一個多元文化社會之國家，惟台灣長久以來並不重視原住民的習俗及文化，因而產生諸多衝突，如原住民族基於其傳統慣習之特殊性如違反森林法、槍砲彈藥刀械管制條例以及野生動物保育法，而與國家法制產生衝突，或因國家政策導致原住民族部落遭受侵害的事件，而處於特別不利之地位。均需要法律的專業協助，惟此等案件類型均為一般執業律師所不熟悉，LAF 因而積極介入提供協助。自 2013 年起與原住民族委員會合作，開辦「原住民法律扶助專案」，凡原住民遇到任何法律問題，需要法律諮詢、法律文件撰擬，或是訴訟代理及辯護者，不論案由，不問資力，皆可向 LAF 申請扶助。

四、勞工訴訟立即扶助專案

LAF 自 2009 年起接受勞動部行政委託，辦理「勞工訴訟立即扶助專案」，針對勞工所涉及勞資糾紛等案件，提供法律扶助，其申請資格較 LAF 之一般案件為寬，期在彌平勞資經濟身分上之不對等，而造成勞工在相關訴訟上之弱勢，專案開辦以來至 2014 年 9 月止，共有 12,901 位勞工符合本專案標準獲得扶助，按訴訟結果分析，有 7 成 6 左右裁判對勞工有利。

五、人口販運專案

隨著國際社會重視人口販運議題，兼為人口販運被害人輸出國、輸出國、轉運國的台灣，亦著手進行人口販運犯罪防制工作。LAF 亦在 2007 年成立人口販運被害人協助專案，積極進行一連串保障被害人之行動，LAF 除個案扶助人口販運被害人外，並參與人口販運防制法民間版的起草及推動立法，終能於 2009 年完成立法與施行。

LAF 的人口販運專案，一開始受限法律扶助法第 15 條於台灣地區合法居住者之規定，2008 年擴及經檢察或警察機關鑑別為人口販運被害人。此外依 LAF 法律扶助施行範圍辦法第 3 條，LAF 對於刑事審判中告訴代理案件，原則上不提供扶助，但鑑於人口販運案件被害人多有心靈受創之弱勢處境，加以被告眾多、犯罪地跨越多國、蒐證不易等特徵，案件複雜，亟需律師介入協助處理，故 2013 年 9 月第 4 屆第 7 次 LAF 董事會決議修正上開辦法，對於人口販運被害人審判中告訴代理之法律扶助，原則上均准予扶助。2008 年 1 月至 2014 年 7 月間，LAF 扶助人口販運被害人之總人數為 1,927 人。自 2014 年 1 至 7 月，共計 221 件人口販運專案申請案

¹目前，經台灣政府認定的原住民族有：阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、魯凱族、鄒族、賽夏族、雅美族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族、撒奇萊雅族、賽德克族、拉阿魯哇族、卡那卡那富族等 16 族。

件，經准予全部扶助者 212 件、駁回 4 件，提供法律諮詢者 5 件，扶助率高達 98.19 %。

六、擴大法律諮詢及利用新科技提供法律扶助

鑑於台灣提供法律諮詢之單位或組織甚多，故 LAF 創立初期，並不提供單純法律諮詢之服務，後因參訪其他國家法扶組織之運作，發現若能經由諮詢解決問題，即無進入訴訟之必要，便能有效地配置資源，因而逐步開放法律諮詢服務，並於 2009 年 3 月開始擴大法律諮詢服務，案件數逐年成長，2013 年度 LAF 一般法律諮詢案件高達 59,752 件，顯見民眾確有法律諮詢之需求。

另為提供更普遍、更便民、更節省經費之法律諮詢服務，自 2006 年起，由屏東分會率先開辦視訊法律諮詢服務，其他分會亦陸續加入辦理，並與外部單位積極洽談合作，新增合作服務駐點。而受惠於科技的便利，利用新科技來提供民眾法律諮詢扶助，仍可視為一種新型態服務的擴張，LAF 後續仍將繼續評估及觀察其發展及實際效益。

叁、資源配置之調整

一、刑事強制辯護案件

台灣刑事訴訟法第 31 條於 1997 年以前僅規定最輕本刑為三年以上有期徒刑或高等法院管轄第一審之案件，於審判中未經選任辯護人者，審判長應指定公設辯護人為其辯護；其他審判案件認有必要者，亦同。1997 年修法將被告因智能障礙無法為完全之陳述者於審判中未經選任辯護人列為強制辯護案件，2003 年再將低收入戶被告未選任辯護人而聲請指定也納入，2006 年將被告因智能障礙無法為完全之陳述，於偵查中未經選任辯護人者納入，2013 年 1 月將中低收入戶聲請指定及被告具原住民身分，經依通常程序起訴或審判者納入審判中的強制辯護案件，並特別規定具原住民身分者，於偵查中未經選任辯護人，檢察官、司法警察官或司法警察應通知依法設立之法律扶助機構指派律師到場為其辯護。

從上開修法歷史可知，台灣的強制辯護案件已經從審判延伸到偵查，不過偵查階段仍然只限於智能障礙者或具原住民身分。為配合上開強制辯護案件之需求，法律扶助法第 14 條規定，強制辯護案件無須審查資力，因此准予扶助比例高達近八成，較一般案件准予扶助比例約六成九左右，高出甚多。以 2013 年為例，一般案件准予扶助共 28,584 件，強制辯護案件准予扶助案件量有 8,193 件，占總准予扶助比例 28.66%

二、死刑辯護案件

就死刑辯護案件，LAF 亦有專案因應，除了審查上特別規定不得駁回外²，也修改相關法規讓死刑辯護案件可指派至多三位律師³，在許多案子中也讓 LAF 專職律師與其他會外扶助律師合作，以組成律師團之方式共同辦理死刑案件。對於死刑確

² LAF 審查委員審查注意要點第 4 點「強制辯護案件之審查應注意下列情形：……死刑案件不得以顯無理由駁回。…」。

³ LAF 法律扶助酬金計付辦法第 5 條「刑事辯護案件，有宣告死刑之虞且案情重大、複雜，非單一律師得勝任者，得經秘書長同意後，指派三人以下之扶助律師或專職律師共同辦理，扶助律師之酬金分別計付。」該辦法經 2014 年 7 月第 4 屆第 17 次 LAF 董事會決議通過，尚待司法院核定後施行。

定案件之特別救濟程序非常上訴或再審，也特別規定原則必須准予扶助。LAF 並特別針對死刑案件舉辦多場律師教育訓練，並與外部 NGO 團體共同編纂死刑辯護手冊。

三、重大矚目公益訴訟

LAF 積極參與各類型社會重大矚目案件的法律扶助，如重大勞動糾紛案件（如關廠工人專案）、重大災害之國家賠償案件（如八八風災專案）、重大集體環境汙染案件（如美國無線電公司（RCA）案、台南中石化案）等，即時針對重大環境及人權保護案件公益訴訟提供扶助。

LAF 參與重大公益案件面臨了許多問題，以關廠工人案為例，僅有部分關廠工人符合 LAF 資力標準，可由 LAF 指派扶助律師協助進行訴訟，其他不符合資力標準的關廠工人就必須自行請律師，為免訴訟策略分歧，LAF 因而與民間之義務律師共組律師團，共同決定訴訟方針及策略，並配合律師團需要尋求各領域專家學者一同參與討論，更藉由舉辦研討會之方式，深化相關之論述，再交由律師團於訴訟上使用，換言之，本案係 LAF 結合義務律師、社運界及學者共同處理重大社會紛爭案件的嘗試。

肆、LAF 對國際公約的制度因應

- 一、依公民與政治權利國際公約第 6 條及第 14 條以及聯合國關於在刑事司法系統中獲得法律援助機會的原則和準則，為保障死刑確定案件者之生命權，LAF 於 2013 年將死刑確定案件之救濟途徑再審及非常上訴，從原則不予扶助修正為應予以扶助，以窮盡死刑犯之救援可能性。
- 二、參照公民與政治權利國際公約第 8 條，任何人不得使充奴隸，奴隸制度及奴隸販賣，不論出於何種方式，悉應禁止。故 LAF 於 2007 年 10 月開辦人口販運專案，就人口販運被害人予以特別之扶助。
- 三、參照公民與政治權利國際公約第 9 條，人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。LAF 於 2007 年起推動「檢警第一次偵訊律師陪同到場專案」以協助民眾行使防禦權，平衡其與犯罪偵查機關間法律專業知識之落差。
- 四、參照公民與政治權利國際公約第 27 條對於原住民族之政策，LAF 亦開辦原住民專案，對於原住民提供全面性的法律協助，尤其是涉及原住民傳統慣習或文化保存之案件，均專案予以協助。
- 五、參照公民與政治權利國際公約第 21 條對於和平集會權利之保障。LAF 於 2014 年經董事會授權秘書長針對社會矚目之公益運動衍生相關刑事偵查辯護案件彈性調整專案施行範圍，如經秘書長個案審核認為有加以扶助之必要，則可依 LAF 檢警第一次偵訊律師陪同到場專案加以扶助。
- 六、參照公民與政治權利國際公約第 9 條第 4 項關於即時提審之要求，LAF 於 103 年經董事會決議開辦「提審案件律師陪同專案」，凡遭被法院以外之任何機關逮捕、拘禁之人，於法院已發出提審票後，得撥打專線電話申請律師陪同到場陳述，以確保未經法院裁判即遭剝奪人身自由者之即時救濟制度。

伍、未來展望：

隨著社會經濟之發展，貧富差距日益擴大，目前我國貧富差距已經破百倍，因此各種新興之弱勢法律需求因應而生。成立十年的 LAF 做為應關注弱勢，並代理弱

勢者發聲的扶助組織，過去十年主要是以相關扶助法令之規定(如消債條例、刑事訴訟法、家事事件處理法…等)配置相關資源，然尚未發展出合理扶助案量之估算標準，僅能就外部捐助經費來源配合執行相關案件。但又為回應民間社會之期許及越來越多的重大社會公益事件，在預算有限下，扶助人員酬金之合理性、勞動條件與扶助品質值得關切。也就是說LAF的資源配置，現行以服務量KPI來評估控制服務品質的做法，究竟能如何去掌握與回應社會需求，甚至是帶動司法制度的變革？此外現行LAF經費配比呈現依法行政的合法性，但卻缺乏掌握新興服務需求、帶動創新變革的合理性，如何從中找到平衡點，以回應弱勢者之法律扶助需求，進行相關資源的妥適配置，以下簡要提出幾點建議：

- 一、 董事會下設或於總部設置研究員或成立研究部門，針對經由歷年各類扶助案件之社會關聯性及扶助成效等進行系統性分析，並據此提出階段性短中長程年度願景計畫，定期檢視與對外公佈與外界溝通，掌握新興社會需求，帶動修訂配套法令，以妥適分配法律扶助之資源。
- 二、 經由國民法律需求調查機制，即時瞭解國民之法律扶助需求，做為法律扶助資源分配之參考。
- 三、 盤點與檢討現行法扶經費配置之合理性，特別是特殊專案，需仰賴大量的教育宣導，以將資源更及時送達給扶助民眾(如債務人說明會)，然相關經費配置佔比卻顯不合理，建議應針對特殊專案之執行成效進行滾動修正與評估，以合理配置相關經費。
- 四、 LAF設有發展委員會，係由各領域社福團體代表及專家學者所組成，可做為弱勢族群需求、法律扶助政策擬定及轉介合作之平台，未來將強化發展委員會之功能及運作。
- 五、 2012年成立的「北部專職律師中心」，強化對特殊弱勢族群之協助。然相關組織之定位與發展，應評估如何找到符合成本效益之複製發展模式，以推廣至其他更有需求之區域，可考慮結合在地多元NGO團體進行推動。