

**2014 年法律扶助國際論壇**  
**施行國際公約：按國際人權標準與原則分配法律扶助資源以提供服務**  
**作者：Wilhelm H. Joseph\***  
**馬里蘭州法律扶助會執行董事**

人權是每一個人身為人類應享有之權利。人權反映了人類能夠有尊嚴地生活的基本標準。縱使地位不同，每個人所享有的人權並無二致，人權是個人與社會充分發展的必要條件。滿足人類基本需求的方法受到人權保障後，人們才有充分探索各類機會的可能性。馬里蘭法律扶助處採用人權架構，依照以上原則為貧困者提供法律服務。同時，支持人權架構亦可促使人們相信近用司法有利於落實貧困者的人權，進而協助其脫離貧困。聯合國特別報告員在近期有關極度貧窮與人權的報告中指出，近用司法的管道不僅本身為一種基本人權，更是保護並增進其他公民、文化、經濟、政治和社會權利的先決條件。<sup>1</sup> 前聯合國人權事務高級專員 Mary Robinson 便力主將近用司法納入聯合國 2015 年以後的發展目標，其中並應確認「缺乏法律保護屬於壓迫的一種形式，是對於人類尊嚴的侵犯。」<sup>2</sup> 以上兩者皆肯認為達到貧困者得以近用司法的目標，有必要提供法律服務，這也凸顯了我們任務的重要性。

### 有鑑於資源有限，決定服務優先順序的考量因素為何？

馬里蘭法律扶助處的組織願景在於保護與提升人權，並促進社會變遷，因此其提供包括書狀建議與服務、本人訴訟協助與個案轉介、志願法律服務協調與轉介、社區教育、政策與影響倡議、事務工作、與其他組織合作、聯邦/州地方法院審判與上訴法院訴訟在內的各類服務，其中又以家事、住宅、生計維持(政府補助與就業)、消費者及教育相關法律事項為優先。

馬里蘭法律扶助處將評估案主所提出的需求內容，決定服務優先順序。就目前而言，對於家事、住宅、消費者及生計維持(包括就業與政府補助)相關法律問題的服務需求為最高。馬里蘭法律扶助處對於 2007 年個案社區需求的綜合評估結果顯示，馬里蘭州貧困者最迫切的需求分別為可負擔的住宅、可維持生計的工作和醫療照護。本項結果係以案主求助時提出的問題，以及社區論壇和法律服務推廣活動所獲得的回饋意見為依據，因此相當具有參考價值。此外，馬里蘭法律扶助處並致力於加強為英語能力有限者、不同族裔與文化的低收入族群及退伍軍人提供服務。馬里蘭法律扶助處計畫透過具有策略性的方式協調宣傳和資源，以在全州境內達到前述目標。

### 法律扶助組織如何在犯罪偵查初期提供有效的法律扶助服務？

法律扶助律師在犯罪追訴初期負有重要任務，也就是保護貧困與低收入者最重要的人權——免於政府不法行爲的自由。然而，許多國家(美國也不例外)的被告即使沒有律師到場，仍有可能在審判前遭到長期羈押，不僅自由遭到剝奪，亦缺乏對於政府指控提出抗辯的適當機會。多項研究報告顯示，被告在審判前是否遭到長期羈押，與犯罪偵查初期是否有律師代理及辯護密切相關。若貧困者於犯罪偵查初期即有律師代理，政府將可大幅節省貧窮者首次出庭時的律師費用。初期律師服務不僅可降低審前羈押的管理成本，更是改善貧困被告不平等處境的重要措施。

\*馬里蘭州法律扶助會人權專案主任 Reena Shah 律師為本報告的主要共同作者。

<sup>1</sup> 特別報告員對於極端貧窮與人權議題之報告，A/67/278，2012 年 8 月 9 日。

<sup>2</sup> 見 Justice 2015，網址：<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/justice2015-statement-06122014.pdf>。

馬里蘭州近期確立了被告在刑事偵查初期要求律師代理的權利，實為一大進步。2013 年 9 月 25 日，馬里蘭上訴法院在指標案件 *DeWolfe v. Richmond* 一案中<sup>3</sup>判定，貧困的刑事被告有權要求州政府在其於地方法院首次出庭及接受保釋審查時，依馬里蘭州公設辯護人法案指派扶助律師。本案判決擴張了美國聯邦最高法院在 *Gideon v. Wainwright* 一案<sup>4</sup> (馬里蘭公設辯護人辦公室即因本案而設置) 所確立的刑事訴訟辯護權。*DeWolfe* 案判決後，所有可能導致羈押的程序 (包括審前程序) 均可適用辯護權。

*DeWolfe* 案判決應由馬里蘭州司法部門負責執行。但截至目前為止，馬里蘭公設辯護人辦公室 (為本州最大的法律服務組織，負責提供審前階段結束後的貧困者刑事辯護服務) 並未設置任何負責執行 *DeWolfe* 案判決的職位，而是委請扶助律師負責本項工作。舉例而言，司法部門在 2014 年中開始實施律師指派計畫 (Appointed Attorneys Program, AAP)，為在地方法院出庭的貧困被告指派扶助律師。依照指派律師計畫，為低收入被告提供法律扶助的律師可收取每小時 50 美元的費用，外加交通費。律師必須遵守計畫中的培訓規定，確認其已瞭解初次出庭相關規則，並填妥申請表及宣誓書。馬里蘭州議會通過的 2015 會計年度預算案中，特別針對貧困被告的保釋審查一項，編列了 1000 萬美元的扶助律師經費。

### 法律扶助組織如何協助法律扶助申請人或受扶助人充分利用法院外糾紛解決途徑？

替代性糾紛解決方案 (Alternative Dispute Resolution, ADR) 包括無需進行審判的各類糾紛解決程序。馬里蘭州目前有多個組織提供替代性糾紛解決方案，例如調解、和解與社區會議。法院本身亦設有替代性爭議解決辦公室，於審判日或審判日前，免費為民事案件召開調解及和解會議。當事人若能達成協議，即可享有避免審判的各種益處。替代性糾紛解決方案可節省時間和金錢，維護當事人間的關係，並提高對案件結果的控制權。

法律扶助組織可透過加速程序進行及轉介合格調解人等方式，鼓勵申請人採用替代性糾紛解決方案，以將充分發揮此類程序的益處。法律扶助組織並可教育申請人或受扶助人，使其在進入替代性爭議解決程序時，更為瞭解其主張的事實與法律基礎，並獲得較為理想的結果。

為充分利用替代性糾紛解決方案，馬里蘭法律扶助處目前正在推展一項新的替代性糾紛解決計畫，增加巴爾的摩地區的弱勢者近用司法系統的管道。馬里蘭法律扶助處與法院調解暨糾紛解決辦公室、志願法律服務資源中心、巴爾的摩大學法學院家事法調解中心、馬里蘭大學法學院糾紛解決中心與巴爾的摩市社區調解中心合作擬訂計畫，每日篩選出數百名到馬里蘭州法律服務局巴爾的摩辦公室尋求協助，但不符合馬里蘭州法律服務局扶助資格的申請人，並將適當個案轉介至調解服務。

志願法律服務資源中心將指派志願法律服務律師代理各方當事人進行調解。律師將協助案主準備進行調解，於調解程序中代理當事人，並草擬調解協議。調解人為具有適當能力並受過訓練的法學院學生或社區調解人。調解程序成功協助對立當事人達成全部或部分協議的案件約佔 75%。本項試辦計畫將蒐集相關資料，並針對所有參加者進行調查，以監控並評估計畫成效。若成效達到預期，則可於全州甚至全國推行。

### 法律扶助組織是否可運用科技提供法律扶助服務？其限制為何？

---

<sup>3</sup> Case No. 34 (MD Ct. App., Jan. 4, 2012)。

<sup>4</sup> 372 U.S. 335 (1963)。

法律扶助組織運用科技提供法律扶助服務的前景可期。實際上，目前馬里蘭法律扶助處的法律研究與個案管理已多數透過電腦進行。馬里蘭州法院亦要求運用科技，規定特定類型案件必須透過網路聲請，並以數位方式提交相關文件(含聲請書及附錄)。馬里蘭法律扶助處運用科技提供法律服務已行之有年。例如馬里蘭法律扶助處透過電話接案並提供資訊、轉介和建議已行之有年。其並設有「語言專線」，透過電話為英語能力有限者提供口譯服務。

馬里蘭法律扶助處在去年開始使用線上接案系統，提供取得法律服務的新選擇。申請人可隨時在家中、圖書館或任何可以上網的地點填妥服務申請表。本方案實施後，線上接案系統已收到 2,438 份服務申請，顯示民眾確有龐大的此類需求。

馬里蘭法律扶助處不僅架設網站說明服務內容，並透過 MDJustice.org、Facebook、Twitter、YouTube、People's Library、Google+ 等網站進行推廣工作。去年一整年，馬里蘭法律扶助處在 Facebook 的瀏覽人數為 27,437 人，Twitter 為 15,691 人，Google+ 為 163 人，YouTube (有兩部有關人權問題影片) 為 3006 人。此外，MDJustice.org 目前擁有會員 522 名，含有資料 3250 頁。

除接案及推廣外，馬里蘭法律扶助處運用科技提供自助服務的能力也大幅提升。馬里蘭法律扶助處在 Anne Arundel 及 Cecil 兩郡的巡迴法院設有家事法本人訴訟中心，並在 Anne Arundel 郡設有地方法院自助中心 (DCSHC)，其經費均來自法院行政辦公室 (AOC)。地方法院自助中心為馬里蘭地方法院在馬里蘭司法近用委員會協助下進行的試辦方案，於 2009 年 12 月 1 日對外開放。地方法院自助中心的服務範圍遍及全州，負責協助無律師代理的馬里蘭地方法院民事案件當事人。除原有的現場服務外，地方法院自助中心並從 2011 年起，開始透過電話和即時聊天方式提供協助。每年接受協助的無律師代理訴訟當事人因此由約 5,700 人大幅增加到將近 23,000 人。由於試辦方案相當成功，地方法院自助中心計畫將實施範圍擴展至州內另外兩個案件量較高的轄區。

法律扶助組織持續嘗試以創新的方法運用科技，以為更多民眾提供更好的服務。法律服務公司為全國各地法律服務的主要經費來源，設有名為自發技術補助 (TIG) 的特別經費制度。2013 年，多個法律服務組織因不同理由獲得自發技術補助，包括開發線上「分類」評估與轉介系統；開發線上互動式培訓資源供志願法律服務律師使用；以及建立線上法律書表與文件中心。

法律服務組織亦可運用科技，以更適當的方式提供法律服務。舉例而言，法律服務組織可透過視訊會議進行個案訪談，藉以降低時間及交通成本，對偏遠地區的申請人和案主特別有利。實際上，馬里蘭法律扶助處律師去年便透過視訊會議方式，協助常年臥床的案主出庭作證。法律服務組織亦嘗試運用不需任何網路連線或裝置的簡訊服務 (SMS)。

科技可以提升部分服務內容(例如資訊、接案等)，但並非萬靈丹。律師與當事人的面對面互動便不太可能消失。馬里蘭法律扶助處瞭解，部分弱勢族群無法使用科技設備，必須採取其他較為個人化的策略。馬里蘭法律扶助處設有十三個實體辦事處，服務遍及全州各地。對於無法近用科技設備的身心障礙人士，馬里蘭法律扶助處仍可透過家訪及社區推廣活動提供服務。

### 法律扶助組織是否應該積極參與討論死刑議題？

法律扶助組織應該積極參與討論死刑議題。馬里蘭州的經驗顯示，公設辯護人辦公室 (OPD) 數十年來對於死刑案件的積極參與，最終促成了死刑的廢除。馬里蘭州議會於 2013 年 3 月 6 日表決通過廢除死刑，並於 2013 年 5 月 2 日生效，終結了存在 375 年的死刑制度。縱使資料來源顯示的數

據並不一致，自 1638 年設州起算，馬里蘭州約有 300 人遭處死刑，但在 1971 年公設辯護人辦公室設置後，僅有 5 人遭處死刑。

最高法院在指標案件 *Gideon v. Wainwright* 一案中確立了刑事被告的辯護權，馬里蘭公設辯護人辦公室便是因此而設立。馬里蘭公設辯護人辦公室設有獨立單位處理死刑訴訟案件，此一單位成爲死刑被告辯護事務的全國典範。公設辯護人辦公室成功運用團隊代理模式，並不斷累積經驗，最後終於達成廢除死刑的目標。公設辯護人辦公室處理的部分案件甚至上訴至美國聯邦最高法院。此類案件成功的限縮了死刑的適用範圍。公設辯護人辦公室的努力成功壓低了死刑犯人數，此數據在全國是數一數二的低。自 2004 年起，馬里蘭州便無任何一人遭處死刑。

公設辯護人辦公室並從事死刑相關研究，研究重點包括：死刑判決存在種族及司法偏見；死刑的經濟成本（估計超過 1 億 8600 萬美元）；長期訴訟對被害者家屬造成的負面影響；死刑判決的專斷性；死刑實際上無法嚇阻犯罪；無辜者遭處死刑的風險。馬里蘭死刑委員會在 2008 年的報告中引用以上理由，主張馬里蘭州施行死刑制度「失敗且無益」。公設辯護人辦公室對於死刑辯護的投入，以及對限縮死刑適用範圍的倡議，使馬里蘭州最終得以廢除死刑。由此可見，法律服務組織的長期參與對死刑被告造成深遠的影響。

### 法律扶助組織是否應該積極協助原住民族群？

法律扶助組織具有相關能力，並確實致力於協助原住民，但在滿足此一貧困弱勢族群的法律需求方面，仍有繼續努力的空間。經聯邦認定的美國原住民部落擁有獨立主權與自治權，並各自設有部落政府、法律和法院。美國原住民同時適用部落法與聯邦法，因此其法律需求較爲複雜且獨特。

法律扶助組織若有意願參與協助原住民族群，必須精通聯邦法與部落法。法律服務公司 (LSC) 爲美國許多法律服務組織的聯邦經費來源，針對原住民相關服務設有特別經費制度。若服務對象爲經聯邦認定的原住民部落，原住民事務局將另外提供特別經費。因此，是否特別針對原住民族群提供法律服務，將視該族群是否獲得聯邦承認且具有獨立主權而定。

因此州境內必須存在經聯邦認定的美國原住民部落，才可能特別針對原住民提供客製化的服務。馬里蘭州境內的原住民部落中，有九族經馬里蘭原住民事務委員會認定爲原住民，但並無任何一族獲得聯邦承認。因此，馬里蘭法律扶助處並無針對原住民的特別服務。相較之下，若州境內存在許多經聯邦認定的原住民族群，該州將針對原住民族群設置法律服務組織，或在法律服務組織中設置原住民服務專責單位。例如加州即因原住民族群所面臨的法律問題繁多且複雜，必須設置加州原住民法律服務處 (CILS) 專門負責處理。對於涉及部落法或在部落法院起訴的案件，加州原住民法律服務處將指派受過部落法與州法專業訓練的律師負責處理。