

關於提升扶助律師品質的對策與經驗(台灣)

羅秉成律師撰

1．前言：關於探討的範圍與方法

1.1 扶助律師品質的良窳攸關法律扶助的成敗，而法律扶助作為普世人權的意義，不僅要能建立完善的「制度保障」將之落實運行，更要能在有限的資源及條件下，確保及提升其服務品質與效能，以期符合國際公約、聯合國原則或準則對律師品質的要求，庶乎達到法律扶助作為「優質」人權價值的理想。

1.2 台灣並非聯合國的成員，也不是「兩公約」的締約國，但基於作為國際社會成員的義務，以及落實人權保障的憲法價值，台灣於 2009 年 3 月 31 日經國會立法通過公約施行法，將兩公約「內國法化」，使兩公約取得法源地位。另以「聯合國關於律師角色之基本原則 (UN basic principles on the role of lawyers)」，以及部長理事會對會員國之 R (2000) 21 號建議書關於律師專業職業自由等相關規定而言，就其中法律教育、律師職前與在職訓練、律師懲戒制度等，關於確保律師品質的一般標準，在台灣施行兩公約前，已建置相當完善的律師制

度與律師倫理規範，以促使律師達到基本的服務品質要求。至於如何進一步提升扶助律師處理案件的品質與效能，則是持續推展法律扶助制度的重要課題之一。

1.3 在台灣參與法律扶助案件的律師有兩種類型。一類是法律扶助基金會(以下簡稱本會)聘任的專職律師；另一類是一般的執業律師。前者的預算編制員額為 18 人，(現在實際任用為 14 人)，而後者(即本文所稱的扶助律師)人數計算至今年 8 月止共有 2,928 人(約占台灣全國律師人數三分之一強)，二者人數比例相當懸殊。專職律師的品質擔保已納入本會整體管理制度的一環，非本文探討對象，本文探討的範圍主要在扶助律師的服務品質，合先敘明。

1.4 台灣的扶助律師與本會的關係並非「簽約制」(如英國所採)，而是透過本會的「派案制度」逐案建立雙方的委任關係。本會不可能也不需要將高達近 3000 人的扶助律師如律師事務所般的加以科層化管理，故關於如何提升扶助律師的服務品質有其特殊的策略思維與作為，本文將以此議題的歷史發展及實證調查介紹是項台灣經驗。

2．事前控管與進場機制

2.1 扶助律師資格限制

本會規定原則上要有二年以上執業經驗的律師才能加入扶助律師，少數案件類型如消費者債務清理案件始有例外。以 2011 年為例，扶助律師年資未滿 2 年僅占 2.62%，2~5 年者占 18.6%，6 年以上者占 78.02%，可以說扶助律師大部分是有相當經驗的執業律師。

2.2 派案控管

本會於 2012 年為落實公平派案及確保案件品質而修訂相關派案規定，明定每位扶助律師原則上每年以 24 件為其接案上限（扶助律師人數較少的偏鄉地區得經董事會同意取消此項上限），以免接案量過多而影響辦案品質。另基於同一理由，扶助律師累積之扶助案件達 20 件未結案者，亦將暫時停止派案。

2.3 扶助律師專科化

2.3.1 中華民國律師公會全國聯合會甫於 2014 年 3 月 15 日通過「專業律師證書授與辦法」，擬先就不動產法律、家事法律、勞工法律、營建及工程法律、金融及稅務法律、財經法律、智慧財產法律等七類建

立授予專業律師證書制度，因此項新制才剛通過，所以現在尚無依該辦法取得專業律師證書的執業律師。

2.3.2 本會鑑於短時間內通過律師公會上開辦法取得專業律師證書的執業律師人數有限，且基於法律扶助案件性質及其需求，究與律師公會之規劃目的不盡相同，因此亟思建立本會扶助律師專科制度。案經本會 2014 年 9 月 26 日董事會通過「專科派案試行方案」，先擇定勞工、家事及消費者債務清理等三類案件試行專科派案，經依該規定審查而符合資格者得申請加入「專科派案律師」，而專科派案律師經律師評鑑委員會評定辦案品質優良者，得依其意願增加派案，不受前述一年 24 件之限制，此項方案預定自 2015 年 3 月 1 日起試行二年。

2.4 在職訓練：

除律師公會所舉辦之律師在職訓練外，本會或分會每年亦會自行或與其他 N G O 團體辦理相關律師在職訓練，針對諸如死刑辯護、原住民專案、消債專案、兩公約等邀請專家辦理教育訓練、座談會或研討會，

以提升扶助律師專業品質，並擇定部分類型（如消債案件）以接受相關在職訓練者優先派案，鼓勵扶助律師之在職進修。

3．事後控管與退場機制

3.1 定期稽催辦理案件進度

經派案後之扶助律師處理案件進度，本會建置有業務軟體加以控管，若派案後超過 2 個月扶助律師未請領預付報酬者，即就該案件進行清查，以瞭解案件辦理進度。

3.2 結案回報

扶助律師於結案回報時，除提供判決書等結案文件外，並要求提供書狀等辦案文件，藉以已蒐集其辦案品質相關資料。

3.3 申訴制度

依本會申訴處理要點，經申訴之案件得隨時對扶助律師進行調查，若認定有違反規定之事實者，得為即時處分(例如勸導、督促改善、警告、停止派案等)；情節嚴重者，分會長得將之移送本會律師評鑑委員會進行評鑑(下詳)。

3.4 律師評鑑制度

3.4.1 為提升扶助律師之服務品質，本會於 2006 年 12 月 22 日通過建立扶助律師評鑑制度，歷經 5 次修正施行「辦理扶助律師評鑑應行注意要點」，迄今已近 8 年。

3.4.2 一般問卷

依上開要點本會得對(1)受扶助人(2)扶助案件之承審法官、檢察官(3)案件轉介團體，就扶助律師之專業、認真、態度等三項進行問卷評分(滿意度調查)，其中 2007 年進行第一次電話問卷結果，成功訪問 3,228 位受扶助人，對扶助律師之平均滿意度為 77.3%；2009 年第 2 次電話問卷結果因樣本數偏低，故無扶助律師滿意度數據；2012 年第 3 次電話問卷 1,783 份成功問卷中，扶助律師之平均滿意度為 86.37%。上開三次律師問卷結果，除觀察扶助律師之平均滿意度表現情形外，另又依相關標準過濾選出優良律師及欠佳律師。其中第一次有 13 位、第二次有 31 位、第三次評鑑現仍進行中，迄今已有 10 位欠佳律師遭移送律師評鑑委員會評鑑。評鑑結果

解除法律扶助工作共 17 位、一定期間停止派案共 15 位、一定期間減少派案 8 位、函請改善 13 位、駁回異議 1 位，另同時移送律師懲戒委員會者共計 16 位。

3.4.3 多元化律師評鑑管道

以律師評鑑的方法控制扶助律師的服務品質，必須多管齊下，始能奏效。除以上述個案申訴及一般問卷兩個管道進行律師評鑑外，本會自今年(2014 年)起，已取得司法院提供 2012 及 2013 年間之法官評量(律師)系統資料庫扶助律師評量資料，刑事案件共 3,274 件，民事案件共 3,097 件(合計 6,371 件)；另 2014 年 1~8 月之扶助律師評量案件計有刑事案件 71 件，民事案件 49 件，共計 120 件。本會將篩選出「負面代碼」之扶助律師名單，經分類後再交由各分會進行調查及回報辦理結果，依職權進行申訴調查。此一創新律師評鑑管道，係由專業法官對扶助律師進行「逐案評量」，與先前向受扶助人取得問卷結果相較，法官之個案評量意見評鑑可供較高之質性分析，成效如何，尚待觀察。

3.4.4 律師評鑑制度不足之處

過於嚴控或強勢的律師評鑑制度有使扶助律師憂慮而拒案之虞，且律師評鑑耗擲之人力、物力甚鉅，律師評鑑委員會之審查效率堪慮，畢竟面對將近 3000 人之扶助律師，而控管的籌碼又極為有限(棍子與蘿蔔都缺)，如何有效監督每一件扶助案件的辦案品質，難度頗高，此所以本會亟思朝向規劃「簽約制」扶助律師之原因之一。

4、結語：品質-永恆的難題

不論擇行何種扶助律師制度，都會面臨不同的品質控管難題，如何在有限的資源及條件，形成可行的對應策略，不同的國家有不同的思維及作法，這是一道永恆的難題。不可諱言，扶助律師的報酬多寡，必會影響其服務品質的高下，「低成本」難求「高品質」，但畢竟法律扶助案件在本質上難以完全適用「市場法則」，以提升其品質，律師基於其保護弱勢及實現社會正義的天職，反倒成「既要馬兒好，又要馬兒不吃草」的最佳註腳。但從人性現實觀察，不合理的低報酬或齊頭式的計費標準，確實有折損及降低扶助律師之平均品質之虞。為有效保障此項基本人權，須要更有彈性及多元的策略作為(例如扶助律

師費用合理調整、訂定重大案件差別報酬、激發律師榮譽感…等等)，以因應不同的潮流趨勢。