

【國家報告】巴西法律扶助之挑戰

Cleber Francisco Alves¹

Andre Luis Machado de Castro²

1. 簡介：

自巴西憲法³首次明文保障由國家資助貧困人士享有免費法律扶助以來，迄今已將近 85 年；而距離昔日首都里約熱內盧首次成立公共法律扶助服務以來⁴，亦已超過 110 年之久。

依據 1988 年 10 月 5 日通過的巴西現行《憲法》，政府應向無力負擔律師費用之人士提供法律扶助。無論司法管轄權區域範圍如何，這項保障涵蓋各類民刑案件，提供律師以進行相關諮詢及法律代理。巴西《憲法》亦確立「專業專職人員模式」(professional staff model)，作為國家提供法律扶助的主要形式。因此，聯邦政府⁵與各州政府均應設置並營運一特定機構，即公設辯護人辦公室(葡語稱「Defensoria Pública」)，其地位及架構類似於另一個同樣依聯邦憲法創設的國家組織，即國家檢察廳(Public Ministry Office，或稱「檢察官辦公室」)⁶。值得注意的是，巴西與大多數國家不同，其公設辯護人可在民刑案件(家事、侵權、消費者權益等民事法案件)代理當事人並提供法律諮詢，也可能包括對政府機構提起訴訟。

然而，在巴西，保障所有公民平等近用法律及司法之目的仍猶如空中樓閣。因為理論本身(或說是一般認定的憲政典範以及憲法下的法律體系)，向來與真實世界的實際情況處於不平衡狀態，而此對於絕大多數民眾日常生活造成重大影響。

為改變此理論與實務不平衡的情況，在二十一世紀頭十年內，巴西採取一連串重要改革措施，致力擴大投資⁷，同時強化國家捐助的法律扶助服務。這可

¹ 巴西貝德羅保利斯天主教大學與弗魯米嫩塞聯邦大學法學院教授，以及里約熱內盧州公設辯護人辦公室公設辯護人。

² André Castro 先生自 1998 年起在里約熱內盧擔任公設辯護人，目前是巴西里約熱內盧州首席公設辯護人。曾經擔任巴西全國公設辯護人協會(ANADEF)主席，以及美洲公設辯護人協會(AIDEF)總協調人。於 2003 年取得里約熱內盧大學(UERJ)法學碩士學位。

³ 請參見 1934 年頒布的《聯邦憲法》第 113 條第 32 款規定。

⁴ 請參見 1897 年 2 月 8 日《命令》(Decree N. 2.457)。

⁵ 巴西是由 26 個州與聯邦區組成的聯邦國家。

⁶ 與大多數國家一樣，巴西國家檢察廳是負責起訴犯罪者的國家機構，但此外也具備刑事法領域以外的職能，例如保護擴散性權益(diffuse rights)和集體權利。檢察廳享有的法律地位等同於憲法創設的司法權力。依據巴西《憲法》，特別是 80/2014 修正案後，公設辯護人辦公室也取得幾乎相同的法律地位。

⁷ 如需進一步瞭解巴西如何透過有效擴大投資，鞏固公設辯護人制度，可參閱司法部 2009 年出版的「Public Defender III Diagnosis」(巴西公設辯護人第 3 次調查分析)中的統計資料。按資料所示，2005 至 2008 年的財務資助(有效預算執行)變化相當顯著，投入的資金幾乎翻至四倍：2005 年為 446,058,605.58 巴西幣，2008 年則為 1,415,562,383.56 巴西幣(相關訊息請參見：<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/III%20Diagn%C3%B3stico%20Defensoria%20P%C3%ABlica%20no%20Brasil.pdf>)。依據與 ANADEF(全國公設辯護人協會)共同蒐集

說是意義非凡的發展框架，遠超越其他已開發國家，原本的先進國家(那些早已設置法律扶助制度的國家，被認為是「先進」)在當時多出現法治倒退現象，被迫大幅削減服務範圍，資金與支援也受到嚴格限制。

數據增長幅度極為卓越：「各州」公設辯護人人數從 2004 年的 3154 人增加至 2009 年的 4515 人，目前 (2018 年) 則達到 5935 人；該數字另應加上 627 人，也就是目前「聯邦」公設辯護人人數。這個增長趨勢明確指出巴西致力強化公設辯護人制度，藉此建立相當特殊 (在許多方面更是獨樹一幟) 的法律扶助公共服務模式。其他拉丁美洲國家同樣跟進，紛紛鞏固國內的此模式⁸，這個現象引起學術界的關注⁹。巴西國會在 2004 年至 2014 年之間通過數項法案 (包括憲法修正案)，旨在加強公設辯護人權力和擴大其行動範圍¹⁰；此外，更努力提高公設辯護人薪酬，期望吸引領域內優秀的專業人士加入行列，為貧困者提供高品質的法扶服務。

儘管如此，在巴西聯邦各州當中，部分州實際上稱並未按照《憲法》創設的模式成立公設辯護人辦公室。里約熱內盧州堪稱是完全落實並按憲法規定營運法律扶助制度的一例。里約熱內盧州每 1.3 名法官即設有 1 名公設辯護人；全國比例是每 3 名法官設有 1 名公設辯護人。為滿足按同等標準有效司法近用的需求，研究預估理想情況應至少維持每一名法官設有一名公設辯護人的比例。聖保羅州人口最多且工業化程度最高，卻直到 2006 年才設置公設辯護人辦公室，在此之前，法律扶助僅能倚賴有限且不完善的司法照護計畫以及公益法律服務，並不符合聯邦憲法創設的法扶服務模式。聖保羅州目前每 3.3 名法官設有 1 名公設辯護人。

聯邦法律系統方面，提供法律扶助的人力並不足以回應需要法律上協助的人們，也是一大問題。不過，近年來此問題已有明顯改善：聯邦公設辯護人人數從 2004 年 5 月的 96 人增加至 2018 年 5 月的 627 人 (14 年來增長幅度超過

的非官方資料，2014 年資金達到 2,985,789,956.00 巴西幣，且該金額未計入聯邦公設辯護人預算 (該年金額為 385,894,098.00 巴西幣)。

⁸ 請參見：ALVES, Cleber Francisco and ESTEVES, Diogo. *The Latin American Legal Aid Model*。網址：https://www.ucl.ac.uk/empirical-legal-studies/sites/empirical-legal-studies/files/diogo_esteves_and_cleber_alves_paper_ucl_conference.doc。

⁹ 有關巴西公設辯護人模式的創新特色，請參閱此份報告：“Change and Innovation in Access to Justice: the Public Defender System in Sao Paulo”(司法近用之變革與創新：聖保羅公設辯護人制度)，Elida Lauris dos Santos 撰，發表於「Congrès Mondial ISA/RCSL.Sociologie du Droit et Action Politique.主辦單位：ISA/RCSL, Sciences Po Toulouse e Réseau Européen Droit et Société, Toulouse, 03 a 06 de Setembro de 2103」，網址：http://2013rcslcongress.sciencespo-toulouse.fr/IMG/pdf/Work_in_Progress_-_Justice_Access_to_Justice.pdf。並請參見：MADEIRA, Ligia Mori. *Institutionalisation, Reform and Independence of the Public Defender's Office in Brazil*. In: Brazilian Political Science Review. (2014) 8 (2)。網址：<http://www.scielo.br/pdf/bpsr/v8n2/1981-3821-bpsr-8-2-0048.pdf>。

¹⁰ 請參見：ALVES, Cleber Francisco and CAROTTI, Andrea Sepulveda. “Legal Aid Delivery in Brazil: new roles for the office of the Public Defenders”。網址：http://www.law.tulane.edu/uploadedFiles/Summer_Abroad/Countries/Rio/Documents/Legal%20Aid%20Delivery%20in%20Brazil%20New%20Roles%20for%20the%20office%20of%20Public%20Defenders%202016.pdf。

500%!)。2004年，每10名聯邦法官設置不到1名公設辯護人，現今比例則是每10名聯邦法官設有6名聯邦公設辯護人。

如欲進一步瞭解巴西公共法律扶助的重要程度及必要性，必須謹記，除罕見情況外，訴訟當事人只能委託律師出庭。換言之，如貧困人士無力負擔律師費用，又無法請求公共機構指派律師代理，其實際上根本無法參與訴訟（無論為原告或被告），亦即無法有效使用司法。然而值得注意的是，縱使此情況在法律上牴觸1988年《憲法》創設的模式（明定國家有義務為涉訟貧困者指派法律代理），但不幸的是，這仍是大多數巴西貧困公民在出庭時所面臨的日常現實。

根據法律規定，巴西確實禁止再循往例，以慈善為由(公益法律服務)要求個人律師承擔代理義務。事實上，依據第8906/94號法律(第22條第1款)，即《巴西法律專業人士法》(Statute of the Legal Profession in Brazil)，如因為政府未能提供足夠公設辯護人代理貧困人士，致使產生指派外部執業律師的必要時，受指派的律師有權向負責提供法律扶助的州/聯邦政府收取費用。即便如此，此規定其實極少實現，因此難以充分支援國內許多缺乏公設辯護人的地區；而巴西法律保障的免費法律扶助權利，在部分情況下僅是紙上談兵，毫無實質保障。

2. 國家與組織基本資料：

巴西				
國家名稱	人口	國內生產毛額 (GDP)	貧窮線及涵蓋人口數	執業律師人數
巴西	208,777,684	2,055,505.50 萬美元 資料來源： worldbank.org	3.4% (國際貧窮線 (IPL) = 1.90 美元/日) 或 25% (中上收入 國家貧窮線 = 5.50 美元/日)	1,048,189 人正式加入巴西律師公會 (僅有部分是現正執業的律師)
巴西公設辯護人辦公室				
法扶組織名稱	成立日期	前一年度申請案總量	前一年度准予扶助案件總量	前一年度駁回扶助案件總量
公設辯護人辦公室	里約熱內盧州： 1954年 其他州：年份不一	無資料	無資料	無資料
組織提供法律扶助之律師人數 (包括專職律師及外部執	機構內非法律專業工作者 (如社工、諮商	前一年度法律扶助來自政府預算捐助金額	前一年度法律扶助總支出	政府資金佔法扶總支出比例

業律師)	師、社區文化工作者)			
6,562 位公設辯護人	無資料	1,121,910,534 美元 (2014 年)	無資料	無資料

註：鑑於巴西國家特性（特別是各州在聯邦政權底下擁有廣泛自治權限以執行管轄事務），加上巴西近年實施的公設辯護人制度，但沒有設置一全國性機關/機構負責匯整各州公設辯護人辦公室提供的法扶服務相關資訊與統計資料，因此難以取得目前國內各單位實際提供法扶服務的資訊與量化數據。

3. 公設辯護人辦公室及其在巴西《憲法》之地位：自主與獨立

公設辯護人辦公室提供法律扶助的模式，突顯出巴西憲法耐人尋味的特質，這與許多國家的模式均不相同。

依據孟德斯鳩最先倡議的傳統國家權力/政府部門劃分，1988 年巴西《憲法》規定的國家職能組織 (第四編-「政府部門組織」) 底下劃分為立法權 (第一章)、行政權 (第二章) 以及司法權 (第三章)。

除前述傳統的基本政府部門外，巴西《憲法》在「第四編」底下另創設第四個複合式單位，稱為「司法基本職務」(Essential Functions to Justice) (第四章)，包括國家檢察廳 (負責公訴或其他非與刑事案件緊密相關之法律權限) 以及公設辯護人 (提供各類型法律扶助)。

根據前述規定，公設辯護人辦公室 (以及檢察官辦公室) 在巴西憲法體系中其實與其他政府部門毫無關聯，並非隸屬於行政、立法或司法部門。

這並非原有的自然體制，而是經由巴西《憲法》明定，公設辯護人辦公室不僅擁有自主立法倡議組織相關事務之權力，更在職務功能、行政與財務方面享有自主權利 (憲法第 134 條第 2 及 3 項)。

透過職務自主 (functional autonomy)，可確保公設辯護人辦公室擁有充分自由以履行其法律職責，且僅需遵從憲法、法律及其成員的裁量決定。為落實職務自主，公設辯護人不受任何外部干擾，確保其可全權決定如何為當事人辯護，即使牴觸政府利益亦同。

另一方面，行政自主確保公設辯護人辦公室對行政事務及組織管理享有極大自由。最後，財務與預算自主則確保該機構自行擬定年度預算案並送交國會審議 (不受任何行政部門干預)，此程序與司法部門以及檢察官辦公室/國家檢察廳的程序相同。

公設辯護人辦公室自主權利另有一個重要特質，即是選拔成員的法律程序不受任何政治干預。巴西公設辯護人辦公室採行嚴格公開的選拔競試，應試者須接受各種理論及實務知識測驗；此外，應試者的學術及專業簡歷也納入考量，藉此選拔出最優秀的專業人士。

由於競試通過難度甚高，應試者時常未能達到最低錄取分數，因此通常無法補足所有職缺。舉例而言，在里約熱內盧州的前次公設辯護人辦公室競試中，約 5,000 名應試者登記角逐區區 40 個職位，但競試結束後，僅 37 名應試者取得公設辯護人資格。公設辯護人辦公室另有一個特質，對於穩定的獨立與自主而言相當重要，即是公設辯護人設有終身任期，經過三年「試用期」後，即可獲得終身職，唯有發生嚴重不當行為且經正式程序確認違犯情事屬實，方可允許解職。

相較其他專業人士，該職位薪酬非常優渥，也因此，公設辯護人辦公室的競試相當激烈，總是吸引眾多法律專業人士參與選拔。

公設辯護人辦公室另一項規定，足以展現其自主特質，即是辦公室主任的選派程序。以往，辦公室主任由政府行政部門首長直接任命，如今則由內部直接選舉，且由所有公設辯護人投票選出三名候選人，藉此確保未來主任人選獲得成員肯認。行政部門首長（共和國總統或州長）應任命三名候選人之其中一人，擔任公設辯護人辦公室的新主任。此機制能夠減少行政權帶來的政治干預風險，明顯有助於提高機構自主權利。在聯邦層級，總統任命之人亦應經聯邦參議院同意（最高法院成員適用相同程序）。

4. 問責與品質管控：保護當事人權利¹¹

既然創設上述機制賦予巴西公設辯護人辦公室更多自主權利，便須建立相對應的問責機制，此點乃民主政權所不可或缺的制衡。依據其他「司法基本職務」模式（參閱前項主題），法律及憲法原定的機制僅在於創設內部單位，以授權管控公設辯護人及行政人員的行為與活動。

儘管如此，隨著行政、財務與預算自主權利提升，再加上公設辯護人辦公室可全權決定其優先事項及年度計畫，一般認為有必要建立社會機制並設置外部控制。正因如此，確立了當事人對公設辯護人辦公室強制執行之權利。就此方面，2009 年通過一項新法確立了「外部監察員」(External Ombudsmen) 制度，即整合非公設辯護人之公民。另一個問責機制則是依《第 132/2009 號補充法》第 4 (22) 款規定所設立針對影響該機構義務及目的之事項發起的「公眾諮詢」(public consultations)。第二種問責機制對於判定首席公設辯護人所擬定的年度計畫中機構優先事項是否具合法性，尤其重要。

¹¹ 請參見：ALVES, Cleber Francisco and CAROTTI, Andrea Sepulveda. "Legal Aid Delivery in Brazil: new roles for the office of the Public Defenders". 網址：[http://www.law.tulane.edu/uploadedFiles/Summer Abroad/Countries/Rio/Documents/Legal%20Aid%20Delivery%20in%20Brazil%20New%20Roles%20for%20the%20office%20of%20Public%20Defenders%202016.pdf](http://www.law.tulane.edu/uploadedFiles/Summer%20Abroad/Countries/Rio/Documents/Legal%20Aid%20Delivery%20in%20Brazil%20New%20Roles%20for%20the%20office%20of%20Public%20Defenders%202016.pdf)

最後，明確承認「當事人權利」，意指當事人可要求法律扶助提供之品質與效率。此乃《第 132/2009 號補充法》第 4-A 條新增規定，當事人因此享有資訊提供權，並可要求法扶服務之品質與效率。然而，如何確實遵守前述權利衍生之義務，或許是機構所面臨的最大挑戰之一。再者，儘管機構財務自主權利有所提升，但事實上財務資源仍然匱乏（發展指數較低的地區更是如此）。而欠缺專業人員且架構不完善，在在影響著服務品質及提供範圍。巴西公設辯護人的工作量相當龐大：研究建議，巴西每 15,000 名符合扶助資格的對象，至少應設置 1 名公設辯護人。但在部分州內，每 65,000 名適格受扶助人才設置 1 名公設辯護人（例如巴拉那州）。

5. 巴西公設辯護人辦公室預算

公設辯護人辦公室應按國家立法規定的原則與限制，編製年度預算案。接著，預算案應送交行政部門首長，由其整合所有年度預算案（包括來自其他政府部門與「司法基本職務」者）並指示送交立法部門審議。

值得注意的是，行政部門首長無權修改公設辯護人辦公室提交的預算案，其職責僅限於轉交預算案予立法部門。

按巴西最高法院 (Supremo Tribunal Federal, STF) 裁決結果，「公設辯護人的預算案只要符合國家立法規定，行政部門首長便不得進行刪減。所有導致公設辯護人辦公室受制於行政權之措施均屬違憲，因為這違反該機構在職務功能、行政與財務上之自主權利」¹²。

如此一來，唯有國會的年度預算表決會議有權削減預算，此為立法部門憲法的權限。

預算案轉交立法部門後，國會議員將對所有預算案進行分析並表決，同時編審《年度預算法》，內容包含政府年度稅收估算以及財務資源分配。

依據《年度預算法》之準則規定，行政部門每個月應將年度預算的 1/12 轉移至其他政府部門：包括立法、司法、國家檢察廳以及公設辯護人辦公室。因此，該筆每月的經費（即預算的十二分之一）係交由各部門自主管理。

2016 年，適逢巴西經濟危機，里約熱內盧州行政部門未能按期向公設辯護人辦公室轉移其三月預算所需之每月執行經費。公設辯護人為此訴請行政部門轉移資金，並且獲得有利裁決，法院同意立即凍結政府銀行帳戶中相當於「十二分之一」的金額，亦即應按《年度預算法》交付公設辯護人辦公室的金額¹³。

¹² STF - Full Court – ADPF nº 307 MC/DF – Minister Dias Toffoli, decision: 19-12-2013.

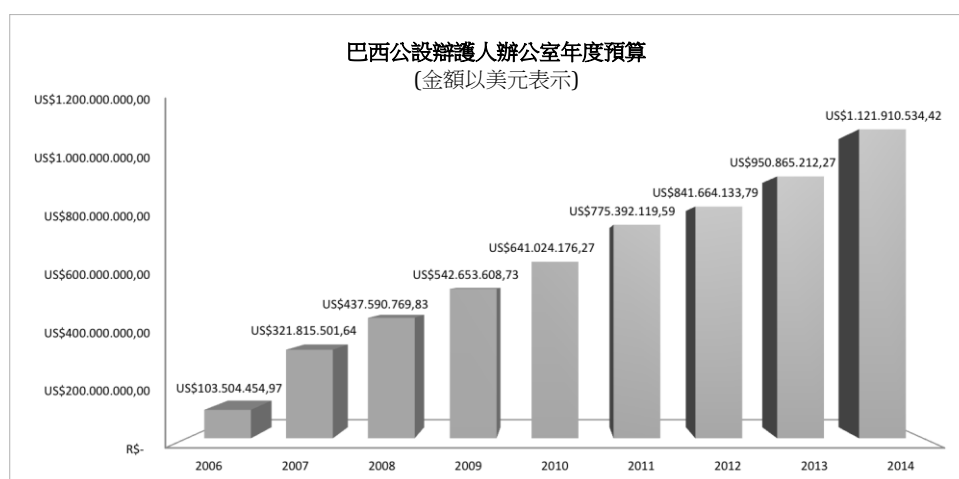
¹³ TJ/RJ - Special Court – Writ of Mandamus nº 0016267-86.2016.8.19.0000 - Des.Caetano E. da Fonseca Costa, decision: 03-30-2016.

透過此一預算編製與執行制度，巴西《憲法》擬賦予公設辯護人辦公室保障及自主權利，使其自由執行與法律扶助有關的各項活動，相關活動往往牴觸政府自身利益 (或特定時期執政黨的政治利益/優先事項)，或違反經濟主導者的利益，例如大型私人企業。

除公庫資金外，公設辯護人辦公室尚有兩個收入來源：

(i) 敗訴方賠償勝訴方律師費 (succumbential fees)：依據 2015 年巴西《新民事訴訟法》第 85 條規定，敗訴方應負責支付勝訴方之律師費用，其金額由法官按訴因價值 (cause value) 之 10% 至 20% 酌量裁決。勝訴方若是由公設辯護人代理，敗訴方支付的費用應歸入公設辯護人辦公室的專用帳戶，且僅能用於組織內部事務及其成員的專業培訓 (《第 80/1994 號補充法》第 4 (XXI) 條)。

(ii) 法院收取費用的固定比例：依據 2015 年巴西《新民事訴訟法》第 82 條規定，如當事人擬提起訴訟或於訴訟程序中採取特定行為時，應預先支付相關訴訟費用。此費用係用於司法管轄權事務的成本核算與管理，其中一部分應單獨匯入公設辯護人辦公室專用帳戶。一般而言，分配予公設辯護人辦公室之金額相當於法院所收取費用的 5%¹⁴。



6. 公設辯護人辦公室法律扶助的範圍與類型：

1988 年巴西《憲法》規定，「國家應向資源明顯匱乏者提供全面/完善且免費之法律扶助」(第 5 條第 74 款)。

1988 年《憲法》第 5 條第 74 款內含規範性強制規定：巴西政府負有憲法義務，必須為需求人士提供法律扶助，且應採取具體公共政策，確實遵循憲法強制規定。政府若是不遵守憲法秩序，可能面臨他人提起訴訟，訴求政府確實落實憲法所保障的權利。

¹⁴ 巴西最高法院 (STF) 認定，分配部分司法費用予公設辯護人辦公室完全符合憲法意旨，因為此經費有助於強化該機構的經濟結構。(STF – Full Court - ADI No. 4163/SP – Minister Carlos Britto, decision: 8-11-2006)。

「全面/完善且免費之法律扶助」等語具有相當廣泛的含意，可涵蓋法律領域相關的所有法扶活動。因此，巴西《憲法》確保窮困人士所擁有就任何民事或刑事案件請求法律代理的權利；此外也保障窮困人士尋求司法法院程序以外之各種法律諮詢或法律扶助的權利。

誠如前述，為確保在實踐中有效落實免費法律扶助之請求權利，巴西《憲法》規定政府應設置並營運一專為需求人士提供法扶服務之機構，名為公設辯護人辦公室 (Defensoria Pública)-巴西《憲法》第 134 條。

依據第 134 條規定，公設辯護人辦公室負責「以全面且免費之方式，為窮困人士提供法律建議、促進人權，並於司法及司法外捍衛應受扶助人之個人與集體權利」。有鑑於此，必要時此定義明顯應涵蓋法律諮詢及法律代理等服務。

擴大公設辯護人法律扶助之請求權利是最充分可行的，其基礎理念是，若能使聯邦憲法規定的法律平等原則完全有效，社會與經濟上的不平等現象即無法阻礙巴西民眾充分行使法律體系保障之各項權利。

在傳統個人「民事」(注意：非刑事!) 案件範疇，公設辯護人履行之職責與外部執業律師相同，包括提供法律建議、合約撰寫、居中協調訴訟外和解協議、代表原告提出各類訴訟，以及在各種司法程序代理被告進行抗辯。在民事案件提出個人訴訟，主要是考量經濟困頓者的利益。

依據南方共同市場公設辯護人官方協會 (Association of Official Public Defenders of Mercosur) 調查，巴西公設辯護人參與的案件約有 50% 涉及家事法。在一般民事法範疇，約有 30% 的案件專為捍衛消費者權益或針對公權力提起訴訟 (特別是公共衛生相關事項，例如取得免費治療)。而與刑事法相關者約佔巴西公設辯護人辦公室案件量之 20%¹⁵。

在刑事領域，只要被告未指定外部執業律師代理(無論是因缺乏財務資源或其他原因)，公設辯護人辦公室均應協助出庭代理被告。值得注意的是，依據巴西法律規定，刑事訴訟被告不得單獨到庭提出抗辯，依法所有刑事案件均應由外部執業律師或公設辯護人協助代理。因此，公設辯護人在刑事案件提供之扶助，無需事先評估被告經濟狀況。無論貧富，只要被告未聘請外部執業律師代理，公設辯護人即有義務提供協助。

在刑事訴訟程序開始前的警方調查階段，嫌疑人同樣有權請求公設辯護人辦公室提供協助/法律代理。然而，由於組織架構不足且公設辯護人數目有限，

¹⁵ “En Brasil cerca del 50% de los casos son relativos a materias de Derecho de Familia, 30% de los casos son relativos a materia civil en general y 20% relativos a materia Penal. Dentro de la materia civil en general, merecen ser destacadas las materias de Defensa del Consumidor y Hacienda Pública (acciones contra el Poder Público).” (在巴西，約有 50% 的案件涉及家事法，30% 涉及民事法，20% 涉及刑事法。就一般民事範疇，消費者與公共財務問題 (針對公權力提起訴訟) 為數最多。)(BURGER, Adriana Fagundes. ROCHA, Amélia Soares da. *Cartografía del acceso a la justicia en el Mercosur*, Porto Alegre: ADPERGS, 2012, p.163)。

在巴西的現實生活中，警方調查詢問階段幾乎從未出現過此類陪偵扶助。實際上，公設辯護人在個人刑事案件的扶助仍以案件進入法院之階段為主。

公設辯護人辦公室另一項例行事務是，定期訪視監獄並監督受刑人在監期間的權利保障。透過此方式，公設辯護人辦公室持續監督監所情況以及判決執行情形，保障受刑人享有刑法規定的各項權益 (例如漸進式刑罰 (progression of sentences)、暫時返家探視、假釋批准等)。

同樣在刑事法領域，公設辯護人辦公室也為遭受刑求、性虐待、歧視或其他迫害或暴力行為的被害人，負責保全權利並請求賠償，同時為其提供扶助與照護。

除傳統個人訴訟 (民刑事案件)，公設辯護人辦公室的職責範圍也囊括捍衛民眾集體權利。公設辯護人擁有「出庭權」(*locus standi*)，得合法提起公共利益訴訟 (或稱集體訴訟，巴西立法稱之為「*Ação Civil Pública*」)。此類集體訴訟事例中，公設辯護人採取各項行動保護消費者、特殊需求者、受不人道拘禁者、氣候災難受害者、面臨健康保險問題的年長者、需免費公共交通的公立學校學生等族群之權利。

廣義而言，公設辯護人辦公室具有促進人權的憲法職責，因此援助對象不限於貧困人士。如果確定發生嚴重侵犯人權事件時 (依巴西《憲法》或國際條約規定)，公設辯護人辦公室有權直接採取因應行動，不受任何限制，也無需過問該行動受益者的經濟狀況如何。此外，公設辯護人辦公室有責任遵照國際人權保護體系行動，並擬定制裁措施，即使該措施是針對巴西政府亦同。

最後，公設辯護人辦公室也會實施法治教育計畫，推廣民眾認識自身權利，教導其權利受害時應如何處理。

7. 資力標準與案情審查：

依據巴西法律規定，法律扶助之「利益」(除公設辯護人提供法律扶助外，亦包括「以貧民身分」(*in forma pauperis*) 進入訴訟准予免繳訴訟費用之訴訟救助)，在傳統上係依法授予因經濟狀況窘困導致無力負擔使用司法通常所需費用之人士。最初，唯有貧窮且全無財務資源的人士方有資格依法接受國家扶助；然而，巴西立法相當早熟，成為此議題的先行者，1897年2月8日《命令》(Decree N. 2.457) 即針對「貧窮」(poor) 概念作出開放且富彈性之定義¹⁶，此外並未嚴格要求以財力標準或預設金額門檻作為接受扶助利益 (准予免繳法院費

¹⁶ 此段文字銘載於一百多年前的法令命令—1897年 Decree N. 2.457，其認為得以主張訴訟救助與法律扶助權利的貧困人士係指「任何一旦支付或預支訴訟費用將剝奪其自身或其家庭維持日常生活所不可或缺之金錢來源」。

用並接受法律扶助) 的必要條件。這一點自此成為巴西法律傳統，1939 年《民事訴訟法》也保留相同理念¹⁷，而現行 2015 年《民事訴訟法》亦規定如下：

「無論係自然人或法人，巴西人或外國人，若無力負擔法庭費用、程序費用及律師費用，均有權依法獲得免費法律扶助¹⁸。」

就這方面而言，關於「貧窮的」(needy) 或「資力不足的」(hyposufficient) 情狀之主流描述，早了一個世紀以前即是巴西法律體系中的神聖理念：亦即必須接受國家扶助方能享有司法近用之潛在「受益人」均屬此一範圍，並非透過公民收入標準的制式分類加以界定¹⁹。故有關是否具有接受司法及司法外法律扶助「利益」之條件，係透過賦予充分彈性，藉著實際考量擬獲得「利益」者(更正確而言，係指希望自身權利獲認可之人) 及其家庭的經濟環境，體現此一法律概念。誠如前述，這正是巴西法律扶助模式的重要特徵。因此，儘管有資訊顯示，部分州的公設辯護人辦公室仍以家庭收入最低工資作為准予扶助之適格標準，但就目前巴西憲法及憲法下的法律體系而言，這類預先擬定固定的資力標準完全沒有任何正當權源。

同樣地，巴西法律原則上並未強制禁止向擁有資產者提供法律扶助，特別是其所擁有的資產屬於非生產性資本的情況。這並不表示，設立整體制度時，擁有資產並非重要因素，亦不應將此作為判定不符合「應受扶助」類別之法律條件。不過，先前法律並未明文禁止國家提供法律扶助給擁有資產者，即使其所繼承之遺產價值極高亦同，特別是在某些情況下要求其變賣全部或部分資產以維護自身或家人權利，並不合理，(有時甚至不可能)。

依據《新民事訴訟法》第 99 條第 3 項規定，如特定人士聲稱在不影響自身或其家庭生計的情況下，其無力負擔司法程序費用與律師費用，**該正式聲明即推定屬實**，且足以獲得免費法律扶助並准予免繳法院程序費用。換言之，如此主張將直接推定為貧困人士，惟此推定得由異議方提交經濟能力相關事證而推翻，據此，聲稱資力不足即成為虛偽不實。

因此，准予免繳法院程序費用或接受公設辯護人辦公室免費法律扶助，在巴西法律體系上均適用同一法律要件：亦即，在不損及自身或其家庭生計的情況下，經濟上無力負擔程序費用與法律費用之人。

然而，鑑於當代社會的複雜程度，免費法律扶助之請求權利實在不應侷限於「資力不足」的狹隘概念。這方面，巴西《憲法》所稱之「窮困人士」(needy) (第 134 條) 概念既是用以認可**接受公設辯護人辦公室免費法律扶助之權利，因此自然與「弱勢」概念相關聯**。應受扶助之「窮困人士」一詞的釋義

¹⁷ 1939 年《民事訴訟法》規定如下：「第 68 條— 當事人如因支付訴訟費用而損及自身或其家庭生計，應享有免繳費用進行訴訟之利益...」。

¹⁸ 第 98 條。

¹⁹ Hélio Márcio Campo 表示，「收入多寡實與接受扶助之利益無太大關聯，因此類法律扶助所需的成本往往非常高，且與訴訟標的價值高低亦無關聯，因為法律關於法律服務費用並無設限。」(請參見 CAMPO, Helio Marcio. "Assistência Jurídica Gratuita, Assistência Judiciária e Gratuidade de Justiça." São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 59)。

應更加廣泛，不宜侷限於經濟弱勢的民眾（係指若顧及個人與家庭生計即無法提起訴訟者），而應涵蓋所有社會弱勢族群。弱勢族群包括因年齡、性別、身心狀態，或社會、經濟、種族及文化環境等因素，導致難以進入司法體系充分行使法定權利之人。難以使用司法體系可能是多種弱勢因素所致，包括年齡、身心障礙、身為原住民族或少數族裔、遭受迫害、移民或於內國流離失所、貧窮、性別與遭剝奪自由等。

2009年《第132號補充法》即循此新觀點，增訂重要的創新規定，旨在擴大「整體法律扶助」的保護範圍²⁰。公設辯護人辦公室（以下簡稱「PDO」）組織的定義及角色也因此有所修訂，確實反映1994年《第80號補充法》第1條的變更情形（經2009年修正），規定如下：

第1條：公設辯護人辦公室乃一常設機構，對於健全國家司法功能至關重要，且作為民主政權之表意與手段，有責任以全面且免費之方式提供法律諮詢、促進人權，並於司法及司法外各層級捍衛應受扶助人之個人與集體權利[...]

新法基本上保留眾多 PDO 職責與功能：明定「提供法律諮詢並於各層級捍衛應受扶助人之一般性義務」（第1款）；於各類機關、任何情況及各種訴訟中保障充分辯護原則有效性之相關義務；提供協助予應受扶助之訴訟被告，包括法人組織（含商業公司及其合夥人）（第5款）；嫌疑人未指定律師時，有監督刑事調查之義務（第14款）；依法代表被害人提起刑事訴訟之義務（第15款）；為無法自行答辯者擔任訴訟輔佐人（*curator ad litem*）之義務（第16款）；為保障受刑人基本權利，有親訪監獄及少年收容所之義務（第17款）；在小額求償訴訟中捍衛受扶助人利益之義務（第19款）。不難發現，前述規定旨在確保法律體系中之「武器平等」（*equality of arms*）原則，且均屬於較典型的「整全的法律扶助」概念，更類似於第3-A條規定 PDO 的第四項目標。

新法增訂或改善之部分如下：

- a.) 透過調解、調停、仲裁或其他法律技術，優先達成司法外紛爭解決協議之義務（第2款）。本款最主要的改變在於，增訂優先事項之要求，明定不限於以何種手段達成司法外紛爭解決協議；
- b.) 捍衛個人或集體消費者權益之義務（第8款），主要增訂明示提起集體訴訟的可能性；
- c.) 為保障應受扶助人基本權利提出最充分可行辯護之義務，涵蓋個人、集體、社會、經濟、文化、環境等權利類別，且不問訴訟類型為何（第10款）。本款增

²⁰ 後述評論主要來自本文其中一名作者的另一篇發表論文。請參見：ALVES, Cleber Francisco and CAROTTI, Andrea Sepulveda. "Legal Aid Delivery in Brazil: new roles for the office of the Public Defenders"。網址：[http://www.law.tulane.edu/uploadedFiles/Summer Abroad/Countries/Rio/Documents/Legal%20Aid%20Delivery%20in%20Brazil%20New%20Roles%20for%20the%20office%20of%20Public%20Defenders%202016.pdf](http://www.law.tulane.edu/uploadedFiles/Summer%20Abroad/Countries/Rio/Documents/Legal%20Aid%20Delivery%20in%20Brazil%20New%20Roles%20for%20the%20office%20of%20Public%20Defenders%202016.pdf)

訂重點在於應受扶助人之基本權利，同時保障公設辯護人得自由運用任何法律行動，確實維護基本權利；

d.) 有義務為兒童與青少年、年長者、身心障礙者、家暴受害婦女以及其他需要國家特別照護的社會弱勢族群，捍衛其個人與集體權益 (第 11 款)。此款修正前，唯一明確提及的弱勢族群為兒童與青少年，並且未提及弱勢族群的集體權益。

由前述增修規定可知，現今社會不只更加關注貧困人士的基本權利，也日益注重捍衛弱勢族群權益，就其所面臨的問題提供更有效的法律制度，包括透過司法外紛爭解決機制 (extra-judicial mechanisms)，或針對公共利益與集體權利提出訴訟。以下創新規定不但保留前述關注重點，更進一步擴充 PDO 職務功能。依據相關規定，PDO 應：

a.) 向貧困人士宣導法律知識，提高其對人權、公民身分與法律秩序之認識 (第 3 款)；

b.) 透過其行政組織，向受扶助人提供跨領域服務 (第 4 款)；

c.) 向國際人權保護體系提交請願書 (第 6 款)；

d.) 於預期訴訟結果將有益於受扶助人群體時，提起各類集體訴訟 (第 7 款)；

e.) 為維護 PDO 自身職能並保障公設辯護人權益，提出各類訴訟或尋求救濟 (第 9 款)；

f.) 為遭受刑求、性虐待、歧視或其他迫害或暴力行為的被害人，致力保全其權利並請求賠償，同時為其提供支援與跨領域服務 (第 18 款)；

g.) 參與討論 PDO 職責的政府會議 (第 20 款)，並自司法費用或其他公共實體收取分配予 PDO 的資金，進而成立管理此類收入的特殊基金。此類收入僅能用於改善該機構的基礎設施，以及培訓公設辯護人與其他人員 (第 21 款)；

h.) 辦理公眾諮詢 (public consultations)，討論 PDO 職責與權力 (第 22 款)。

至於「案情審查」，目前巴西立法並未要求事先證明勝訴假設的可能性，以此作為公認准予免繳法院程序費用或接受 PDO 免費法律扶助之條件。與最初想像相反的是，縱使未針對成功求償可能性作成初步裁決，並不代表貧困當事人自動取得特定「許可/允許」，有權提起無事實根據的訴訟，或濫用司法服務騷擾潛在他造。雖然准予免繳法院費用的受益人於敗訴時免付法律費用，但民事訴訟制度仍設有抑制訴訟與避免濫行請求的機制。

依據 2015 年《新民事訴訟法》第 77 條第 II 項規定，當事人若是編造藉口，提出毫無根據的辯護，即違反誠實義務與程序忠誠 (procedural loyalty)，應支付罰金並賠償他造當事人 (同法第 79 至 81 條)。

另值得注意的是，儘管准予免繳法院費用的受益人於敗訴時免付法律費用，但並未豁免民事訴訟法規定之壓制性懲罰 (repressive sanctions)，倘若違反程序公正，將另科以罰金並要求賠償他造 (2015 年《民事訴訟法》第 98 條第 4 項)。畢竟，試圖彌補貧困當事人引發的不平等情事，並不能作為豁免不道德與程序濫用行為責任之正當理由。

此外，《第 80/1994 號補充法》禁止公設辯護人在輕率魯莽或毫無根據的案件代理當事人。有鑑於此，PDO 提出之任何訴求，均應由負責案件的公設辯護人嚴格篩選。此「篩選」所依據的「道德準則」，通常符合外部執業律師決定承接付費客戶案件時，所考量並遵守的準則。假使負責案件的公設辯護人發現潛在當事人的主張明顯欠缺根據，或甚至意在妨礙他造利益，則應避免就該案代理當事人。因此，篩選標準並非根據「成本效益」，而需考量案件公平與否。

務必瞭解的是，公設辯護人決定是否承接案件的特權，不應與訴求成功與否的分析混為一談。公設辯護人不得因勝訴機會減少，或當事人追求的微薄經濟利益與國家其負擔相關費用並不相當，而拒絕扶助特定案件。即使成功機會渺茫或訴訟最終目標的價值微薄，公設辯護人仍有責任協助貧困人士使用司法。

8. 巴西公設辯護人辦公室之地域分布：

雖然巴西公設辯護人辦公室的規範基礎相當廣泛且堪稱先進，但其日常實際執行情況仍然遠低於理想標準。目前，巴西共派駐 6562 名公設辯護人至全國各地²¹，但研究認為，理想人數應為該數字的兩倍²²。

事實上，仍有許多司法管轄權單位欠缺經常性設置的 PDO (公設辯護人辦公室)，這些地區通常經由屬於「司法照護機制」(judicare mechanism)之特殊解決方案，由法官指派律師參與個案，以此方式湊合著提供免費法律扶助；然而此情況並未遵守法律及憲法創設之「專職人員模式」，亦即由公設辯護人辦公室擔任法定扶助機構，向民眾提供政府補助的法扶服務。有時，唯一可行的替代作法是仰賴公益法律服務律師提供慈善扶助 (考量現代國家受託之法律任務，此點實屬「過時」且不足)²³。

2013 年，全國公設辯護人協會 (簡稱「ANADEP」) 協同國內應用經濟研究所 (簡稱「IPEA」)，就「巴西公設辯護人辦公室地圖」(Mapa da Defensoria Pública no Brasil) 專案進行一項調查，藉此查證巴西公設辯護人辦公室實際的地理涵蓋範圍。該研究明確指出，巴西公設辯護人的地域分布情形差距極大，且巴西境內大部分地區並未在涵蓋範圍內。依據五年前調查所蒐集的資料，僅

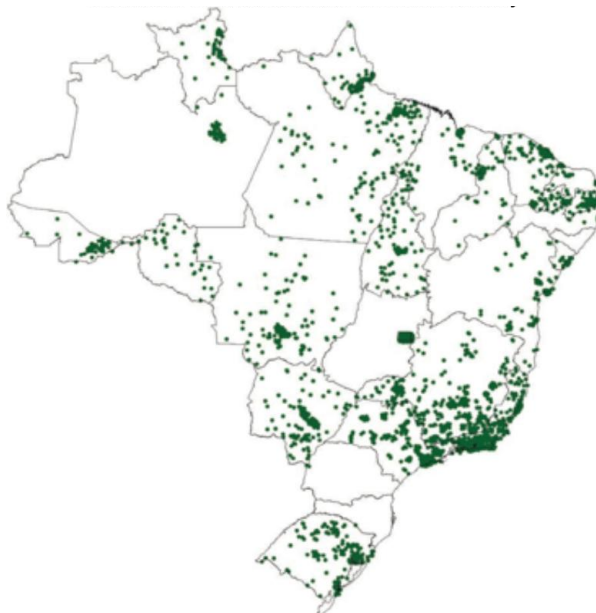
²¹ 資料由全國公設辯護人協會 (Associação Nacional dos Defensores Públicos-ANADEP) 於 2017 年 5 月提供。

²² 請參見：<https://noticias.r7.com/sao-paulo/brasil-tem-deficit-de-seis-mil-defensores-publicos-diz-estudo-15062018>

²³ 依據 Mauro Cappelletti 提出之傳統分類。

28% 的巴西郡縣 (葡語稱「comarcas」) 設有公設辯護人辦公室²⁴。令人憂心的是，接下來幾年該情況幾乎毫無變化。

巴西境內公設辯護人之派駐情形



2014 年，巴西立法部門通過一項憲法修正案，預計八年內在各郡縣至少設置一個 PDO 的經常性據點。該修正案亦規定，公設辯護人的派駐人數，應與該區域內有效服務的實際需求以及潛在可接受免費服務的受扶助人人數之比例相符。最後，憲法修正案判定，在此八年期間，新的公設辯護人辦事處配置標準，應優先考量社會排斥與邊緣化(social exclusion)情形最嚴重的地點。然而，鑑於巴西過去三年遭逢經濟與政治危機，致使該憲法修正案的要求事項幾乎無一完成；也正因前述危機，PDO 法扶服務的潛在當事人大幅增長，導致既有地域差距驟然加深。

9. 結論

民主法律制度中，任何人均應有權獲得完整的扶助。無論財務狀況如何，任何人均可倚賴專業人士技術能力的有效協助，並在訴訟中捍衛其遭受質疑之權益。同樣重要的是，任何人均可請求專業人士就法律事務提供諮詢與指導，以充分行使憲法及國家法律保障之權利。在巴西，前述保障係源自 1988 年《憲法》創設，憲法並要求在聯邦各州以及與聯邦聯盟相關之司法管轄區域設立並營運公設辯護人制度。雖然如此，履行此項憲法義務對巴西政府而言仍屬重大挑戰，因為國內欠缺足夠的公設辯護人滿足此一需求。為招募並維持足夠數量的公設辯護人，需要投入更多資源。

²⁴ CASTRO, André Luis Machado.MOURA, Tatiana Whately de.CUSTÓDIO, Rosier Batista.SILVA, Fábio de Sá e. *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*, Brasília: ANADEP, 2013, p. 50.