

國家報告—英格蘭及威爾斯

報告人：英國社區法律中心網絡執行長
Julie Bishop

1. 請協助更新貴國及貴組織下列基本資料：

國家基本資料				
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
英國 (以下法律扶助相關資訊僅針對英格蘭及威爾斯)	6600 萬 (2017 年) ¹	2.914 兆美元 (2017 年名目 GDP) ²	22% 的人口處於貧困狀態，約 1400 萬人。「相對收入貧窮」線為家戶所得中位數的 60%扣除居住成本，即約每年 15,000 英鎊 ³ 。	英國及威爾斯： 143,600 名律師 16,400 名大律師 ⁴
法扶組織基本資料				
機構名稱	成立日期	前一年度申請案件總量	前一年度准予扶助案件總量	前一年度駁回扶助案件總量
法律扶助署 (Legal Aid Agency)	2013 年 (為目前組織成立日期；該署組織型態歷經多次演變，最早於 1986 年成立)	刑事：1,191,157 民事：306,889 ⁵	刑事：1,177,641 民事：301,427	刑事：13,516 民事：5,462

¹ 資料來源：[英國國家統計局](#)。

² 資料來源：[國際貨幣基金組織](#)。

³ 資料來源：[Joseph Rowntree Foundation](#)，根據英國國家統計局數據。

⁴ 「lawyer」一詞在英國無確切定義，英國的法律專業人員主要為事務律師 (solicitor) 及訴訟律師 (barrister)。
資料來源：英國事務律師監管局 ([Solicitors Regulation Authority](#)) 及訴訟律師公會標準委員會 ([Bar Standards Board](#))。

⁵ 部分法律扶助提供者僅記錄實際案件數，未區分申請或准予扶助案件。資料來源：[Legal Aid Agency statistics release](#) (法律扶助署發布數據)，2017 年 4 月至 2018 年 3 月數據。

提供法律扶助之律師人數 (包括專職律師及外部執業律師)	機構內非法律專業工作者 (如社工、諮商師、社區文化工作者)	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
約 10,000 人，分屬於英格蘭及威爾斯 3,400 個據點 ⁶	不適用 (法律扶助不包含非法律服務)	17 億英鎊 ⁷	16 億英鎊	100%

英格蘭及威爾斯法律扶助概況

聯合王國 (英國) 由英格蘭、威爾斯、蘇格蘭及北愛爾蘭四國組成。威爾斯、蘇格蘭及北愛爾蘭各有其立法及行政權，並自主管理司法事務。英格蘭及威爾斯共用司法管轄及法律扶助制度，所服務的人口遠較其他地區為多。

英格蘭及威爾斯的法扶服務包括刑事辯護及部分民事案件。服務採用「司法照護」形式，且服務對象僅針對通過資力審查且案情有理由的弱勢族群。部分受扶助人必須依照收入及資產繳納回饋金，以負擔部分法律扶助費用。

法律扶助署 (Legal Aid Agency, 簡稱 LAA) 根據各地區所需的法律專業領域，委託當地事務所及非營利組織提供法扶服務。標準服務費用由法律扶助署規定，契約期間通常為三年，一般而言採用抽籤而非招標方式決定服務提供者。

英格蘭及威爾斯的法扶服務範圍僅涵蓋法律及相關法律服務。社工及其他非法律工作者不屬於計畫範圍，但若有必要，可視個別情況聘請專家證人。

社區法律中心網絡

社區法律中心網絡 (The Law Centres Network, 簡稱 LCN) 已成立 40 年，負責統籌各社區法律中心 (Law Centres) 事務，以達成社會公平為目標，確保人人權利均受到尊重與保障。

英國第一家社區法律中心成立於 1970 年，而社區法律中心網絡 (LCN) 自 1978 年起成為屬於社區法律中心的全國性會員組織。LCN 支援全英國 45 家社區法律中心，藉由法律促成改變，運用法律專長保護社區內貧窮及弱勢族群的權利。LCN 一方面向政府及

⁶ 英格蘭與威爾斯的法律扶助專業人員並未有如其他某些國家有由全國性法扶組織直接僱用專職律師，故有專職律師與外部扶助律師的區別。大部分的扶助律師除法律扶助業務外，亦負責處理商業案件 (於私人法律事務所)，或辦理其他資助者委託或補助之案件 (於社區法律中心)。

⁷ 法律扶助署 [annual report and audited accounts 2017-18](#)。

全國性論壇提出社區法律中心及受扶助人的經驗，另一方面則協助社區法律中心發揮潛能，持續為弱勢族群拓展新的服務範疇。

LCN 協助社區法律中心簽訂並管理法律扶助契約，包括代表社區法律中心直接與法律扶助署協商，並向司法部表達相關業務及制度產生的問題。

社區法律中心

在英格蘭及威爾斯，「社區法律中心」以非營利組織形式，為當地弱勢族群提供原則上免費的法律服務。社區法律服務中心僱用律師及其他法務人員，主要針對居住權益、社會安全、就業、歧視、移民、政治庇護、心理健康、社區照護與其他社會福利法、公法等其他社會福利領域，提供法律扶助、辯護及代理服務。社區法律中心裡的律師由英國律師監管局 (Solicitor' s Regulation Authority) 負責監督管理，而社區法律中心本身則由包括移民服務委員會 (Office of the Immigration Services Commissioner) 在內的 5 個組織負責監督管理。社區法律中心均取得律師公會的 LEXCEL 法律服務品質標章。所有的社區法律中心均簽有民事法律扶助契約。

除法律扶助契約外，社區法律中心亦取得慈善捐款及其他補助，並依照當地需求提供全方位服務 (wrap-around service)。社區法律中心主要提供整合式法律服務，包含資訊及轉介、法律諮詢、案件處理及代理、民眾法治教育、法制改革、政策及策略性案件等，各項服務間均密切相關。全方位服務另包括協助處理非法律相關的問題，旨在避免非法律問題引發法律問題，或因此產生其他法扶需求。

舉例而言，部分社區法律中心僱用社區工作者陪同律師處理居住法院案件，共同避免租屋因屋主強制收回而迫遷及可能引起租賃房屋遭強制收回的根源問題。部分社區法律中心與其他慈善機構合作 (例如為智能障礙者提供服務的組織)，向慈善工作者宣導，如何在問題惡化前即加以注意與處理，並為慈善機構服務對象提供法律扶助。部分社區法律中心根據案件處理經驗，持續向主管機關提出相關建議，藉此避免往後因錯誤決策引發其他法律問題。另有其他合作夥伴關係將法律扶助納入其他的支持服務系統內 (例如：醫療體系)。與其他組織合作不但可提高法律扶助的價值，更可為受扶助人提供影響較深遠的解決方式。

法治教育 (public legal education) 為社區法律中心整合式服務的一環，藉由持續提供民眾法律資訊，在案件處理的過程中找出問題並及時回應，例如為承租人舉辦工作坊，使承租人更加瞭解租賃契約、雙方義務及議定內容。相關專案也納入全國預計出現的法律需求，例如目前國內社區法律中心多針對英國退出歐盟事宜，為歐盟公民辦理說明會。

社區法律中心與法律扶助

在過去，社區法律中心的法律服務經費多數來自法律扶助署。然而，2012 年頒布的《法律扶助與犯罪者量刑處罰法》(the Legal Aid Sentencing and Punishment of Offenders Act, 簡稱 LASPO 法)，將大部分社會福利法 (social welfare law) 排除在法律扶助範圍之外，導致社區法律中心的業務總收入減少逾 60%，11 家社區法律中心因此關閉。持續運作的社區法律中心則自其他來源取得資金，維持法律扶助未涵蓋的專業服務項目，其中 34 家社區法律中心持續協助當事人針對社會福利處分提起訴願，30 家持續提供勞動僱傭法律服務，30 家持續提供非政治庇護的移民服務，10 家協助解決歧視問題。

這些服務相當重要。社會福利問題環環相扣，法律扶助的適用範疇變更後，通常僅能解決單一個人的問題，造成公共資金無法整體有效運用：利用法律扶助因應租屋逾期未繳租金而遭房東強制收回的問題，倘若不一併協助申請社會福利補助、確保就業或清償債務，則只是延緩將來無可避免發生租屋收回的時機，並無法真正完全解決問題。同樣地，未及早介入、預防問題擴大，而是僅僅將法扶服務侷限於已惡化的問題，也是極為不合常理的處理方式（例如在移民已遭收容後，才提供法律扶助）。

為使法律扶助制度較為一致、有效且符合成本效益，社區法律中心網絡已向繼任的政府提出前述主張。LASPO 法施行至今已超過 5 年，英國政府目前致力檢討該法律的成效，可說是各界推動司法近用政策變革的大好時機。

LASPO 的持續影響

截至目前為止，LASPO 的四項政策目標中，其中僅有「降低法律扶助支出」一項可視為達成。實際上，本項目標的達成度超乎預期，民事法律扶助支出減少幅度超過原先預計的 3.5 億英鎊，但此目標達成的最主要因素，是因為法律扶助業務大幅減少，降幅超過預期：與 LASPO 開始施行前的最後一年相較，去年的法律扶助業務減少了 60.8%；不僅如此，自 2013 年起，法律扶助業務便已持續降低，年減率為 11.4%。(參下列表格)

表：LASPO 施行前後的新民事法律扶助案件 (年度數據)

年 度	法律協助 法律協助 (Legal Help) 案件 法律扶助核發證明數	法律扶助 核發證明數	居住權益法 院當值律師 服務 (HPCDS) 新案件數	特殊例外案 件經費 (Exceptional Case Funding) 案件數	合 計
	法律扶助核發證明數			不適用	
	居住權益法院當值律師服務 (HPCDS) 新案件數				

特殊例外案件經費 (Exceptional Case Funding) 案件數

合 許多專家對 LASPO 的嚴重影響表示震驚。國際特赦組織在 2016 年 10 月提出英國報告，指出法律扶助減少嚴重損及人權，並指控 LASPO 將司法體系劃分為兩階層，「持續將最為貧窮弱勢，且最需要司法保護者拒於門外⁸。」律師公會在 2017 年針對 LASPO 進行檢討，發現不僅許多有法律需求者無法申請法律扶助，甚至連符合資格的對象，都受制於程序因素 (例如資力審查嚴格) 及實際情況 (例如當地缺乏服務據點，或難以透過強制的電話熱線管道進行申請)，因而難以確實使用法律扶助⁹。

不適用

如上表所示，減幅最大的類別或服務為法律協助，主要包含早期的基本法律諮詢。這代表許多問題一開始發生時遭到忽視，等到嚴重程度惡化達到足以取得法律扶助時，才能在符合法扶規定的範圍內加以解決。舉例而言，在《居住法》方面，目前服務範圍僅限於緊急狀況及實際無家可歸者，卻沒有納入相當常見的房屋失修問題；至於針對社會安全法庭提起的上訴，則僅針對在高等行政上訴法院 (upper tribunal) 提起上訴，且上訴理由涉及法律爭點之案件，始予以扶助；此外，除工作場所歧視外，勞動法領域目前大多不屬於法律扶助範圍。取消前述法律專業領域的扶助，同時也將嚴重地弱化了於第一時間預防問題發生的最佳實務。從社區法律中心許多的案件紀錄發現，由於承租人或員工無法使用法律扶助質疑違法行為，房東及僱主因而有恃無恐，持續其惡行，且不會受到法律制裁。

法律扶助範圍減縮所造成的困境，同時亦包括服務的可近性 (accessibility of services)：例如針對面臨緊急問題的弱勢族群提供溝通協助。LASPO 造成的實際負面影響中，最嚴重的不是顯而易見的範圍縮減，而是提供服務的技術層面。資力標準未依照通貨膨脹調整，單是 2017 年的通貨膨脹率便有 2.6%，其效果等同於限縮資格。法律扶助署的委託方式不佳，造成「法律扶助沙漠」(legal aid deserts) 的現象產生，也就是國內部分地區僅有一家法律扶助提供者，或甚至完全沒有服務據點¹⁰。選擇部份案件類型並要求其透過「強制電話管道」(mandatory telephone gateway) 才能提供專業領域服務，導致如歧視等問題無法透過面對面的法律扶助方式解決，進而產生近用、接案數量低，以及服務不連貫等問題。

⁸ Amnesty International UK, [Cuts That Hurt: the Impact of Legal Aid Cuts in England on Access to Justice](#), p.3.

⁹ [Access Denied? LASPO Four Years On: A Law Society Review](#). Law Society of England and Wales, June 2017.

¹⁰ 英格蘭及威爾斯律師公會「法律諮詢沙漠計畫」([advice deserts campaign](#))。

LASPO 法律扶助制度的一大重要功能，在於其「安全網」計畫，此計畫設置特殊例外案件經費 (Exceptional Case Funding, ECF)，旨在針對落在扶助範疇以外，但不提供法扶則可能導致人權遭受侵害的案件。原先預估 ECF 數量為每年 5,000 至 7,000 件，LASPO 生效後的第一年卻僅有 70 件，四年後，ECF 僅緩慢增加至每年超過 1,000 件。律師一般認為此類情況導因於可近用性的問題。頭兩年的 ECF 申請書長達 14 頁，多數申請人必須具備足夠法律知識 (例如充分瞭解英國人權法) 才能夠順利提出申請。而法律協助 (Legal Help, 包含法律諮詢與簡易扶助) 範圍的縮減，意味著法律扶助提供者所提出的 ECF 申請可能難以取得核准，也無法就此服務請求報酬。

雖然部分不屬於法律扶助範圍的法律協助項目，仍可仰賴慈善或公益法律服務資源，持續提供服務，但數量相當有限。雖然此類服務聊勝於無，然而其分布依舊極不平均，猶如郵遞區號的樂透抽獎 (postcode lottery)。更嚴重的是，社會大眾對於法律扶助的看法，從原本的社會契約規範權利，轉變為仰賴慈善及善意提供的救濟。

在英國此一主要採用由律師設計也為律師存在的當事人進行/對抗主義的制度 (adversarial legal system) 下，取消提供法律扶助給任一方當事人，將導致自理訴訟者 (Litigants in Person) 因欠缺事前諮詢或法律代理，造成武器不平等，進而無法接受公平審判。自理訴訟並非新的法律現象，但法律扶助縮減導致自理訴訟越來越常見，進一步對案件處理上造成更多挑戰：正如皇家首席大法官 Thomas 在 2016 年承認，「整個制度都出了問題…情況相當嚴重¹¹。」在缺乏法律扶助的情況下，自理訴訟者不僅不瞭解自身權利及法律，因此無法有效處理案件，更缺乏辯論所需的法律技巧，不清楚案件的法律理由及可能後果，導致判斷錯誤，包括未於適當情況下達成和解，或不願放棄毫無勝訴可能的案件。由於缺乏法律諮詢或代理服務，部分家庭暴力被害人甚至必須出庭單獨面對加害者¹²。在少數極端的個案中，檢方起訴甚至被法院拒絕受理因為被告因法律扶助刪減而無律師代理¹³。

LASPO 生效前扶助律師的報酬即已降低 10%，LASPO 生效後，許多扶助律師更是因報酬不敷商業經營成本考量，不願再提供服務。LASPO 施行至今超過五年，總計五分之一的服務提供者已放棄法律扶助業務；其中非營利服務提供者的情況最為嚴重，總計 60% 放棄相關業務，其中有許多服務提供者甚至結束全部業務。短期而言，不僅造成服務中斷，更因許多社會福利法相關職位遭到裁撤，導致專業人員流失。由於相關職位及薪資減少，許多法學院取消法律扶助學程，考慮接受訓練並從事法律扶助工作的年輕專業人

¹¹ Lord Thomas of Cwmgiedd, [Lord Chief Justice's annual press conference](#), 30 November 2016, p. 5.

¹² 請參見「Caroline」案，Legal Aid Cuts: 'The Forgotten Pillar of the Welfare State' – A Special Report, [25 September 2014The Guardian](#)。

¹³ 請參見“Fraud Trial Collapses Over Legal Aid Cuts,” [1 May 2014Law Society Gazette](#)。

員也因此逐漸減少。不僅如此，由於職缺減少，有資格擔任講師的社會福利專業人員更為稀有，隨著資深人員逐漸退休，招募新血越發困難，位於大型城市以外的社區法律中心更是面臨窘境。因錯誤判斷而刪減重要公共服務的影響深遠超乎預期，法律扶助是否能持續留存，成了亟待省思的問題。

即使民事法律扶助萎縮，英國司法部對於服務提供者上述的擔憂仍無動於衷，除依法院要求做出小幅修改外，相關規定並無重大變動。司法部堅持每三到五年重新檢視 LASPO，但完全拒絕在期限前討論任何政策變更。LASPO 檢討目前已開始進行，然而檢討係由司法部內部自行進行過程並不對外公開，這使得法律扶助服務提供者及其他利害關係人對於政府的誠意普遍缺乏信心。