

# 公設律師辦公室報告

(服務、共享、致力完成委任)

報告人 **PERSIDA V. RUEDA-ACOSTA**，DSD 博士

公設律師辦公室，首席公設律師

奎松市菲律賓大學迪里曼分校社會工作與社區發展學院 (CSWCD)，社會發展學博士

哈佛大學甘迺迪政府學院，高級行政人員

氣候真相計畫/氣候真相領導團，氣候真相領導人

亞洲公共知識分子計畫，資深研究員

奧地利薩爾斯堡全球論壇，研究員

日本法律扶助協會，研究員

美國國際領袖人才參訪計畫，國際訪問學者 (IV)

國際法律扶助組織，成員

國際血跡型態分析師協會，成員

國際矯正與監獄協會，成員

1989 年菲律賓律師資格考試第四名

馬尼拉亞典耀大學法學院，教授

這是本人第四度參加法律扶助國際論壇 (IFLA)，感謝台灣法律扶助基金會 (LAF) 主辦本次盛會，讓全球法扶專家與律師貴賓有機會共聚一堂。能夠參與過去三 (3) 屆，以及 LAF 主辦的本次第四屆大會，本人深感榮幸。台灣法律扶助基金會創始至今，已在法扶社群中備受尊崇，其為客戶服務的能力亦廣受肯定。

2014 年的大會對於公設律師辦公室與法律扶助基金會而言，是重要里程碑，當時我們簽署了雙方備忘錄，致力協助菲律賓共和國及中華民國 (台灣) 人民。

本人將依據主辦單位的提問及部分統計資料提出報告，以下答覆為本公設律師辦公室 (或簡稱 PAO) 的現況，並提供報告相關的統計資料。

然而，答覆相關問題前，本人希望與各位分享有關公設律師辦公室的基本資訊。本人自 2001 年起即擔任本機構全國負責人，本機構為菲律賓最主要的法律扶助辦公室，旨在提供免費法律扶助給貧困族群或其他合格客戶，包括刑事、民事、勞工、行政及其他準司法案件等。依據 2007 年 3 月 23 日通過的《第 9406 號共和國法》(Republic Act)，公設律師辦公室成為一獨立自主機關，僅為政策與計畫協調目的隸屬於司法部。

《第 9406 號共和國法》另可釋義為「旨在改組與強化公設律師辦公室 (PAO) 之法條，修正行政命令第 292 號或稱《1987 年行政法規》(業經修正)，得向 PAO 主管及律師發放特別津貼，並據此提撥預算」。

本法重點如下：

(1) 「首席公設律師享有與國家檢察總署首席檢察官相同的任用資格、職等、薪資、工作津貼及退休特權。副首席公設律師享有與國家檢察總署副首席檢察官相同的任用資格、職等、薪資、工作津貼及退休特權。

「區域 (Region) 公設律師及副區域公設律師分別享有與國家檢察總署國家區域檢察官及副國家區域檢察官相同的任用資格、職等、薪資、工作津貼及退休特權。

「省 (Province)、市 (City) 及自治市 (Municipality) 公設律師分別享有與國家檢察總署省檢察官及市檢察官 (視上開層級而定) 相同的任用資格、職等、薪資、工作津貼及退休特權。

「其他 PAO 行政人員則享有相當於國家檢察總署同位階者之職等及薪資<sup>1</sup>」；

(2) 首席公設律師、副首席公設律師及區域公設律師，除因法律規定事由外，不得免職或停職<sup>2</sup>；

(3) PAO 當事人無需支付在法院及其他準司法機關提起訴訟的裁判費及其他費用<sup>3</sup>；

(4) 地方政府單位得以酬金、免費辦公場地、設備、家具、文具及人力等形式，提供 PAO 財務及其他方面的支援；<sup>4</sup>

(5) PAO 無需支付郵票及郵務事項等費用；<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> 《第 9406 號共和國法》第 5 節

<sup>2</sup> 出處同上，第 6 節 16-A

<sup>3</sup> 出處同上，第 6 節 16-D

<sup>4</sup> 出處同上，第 6 節 16-E

<sup>5</sup> 出處同上，第 6 節 16-F

(6) 應有相應數量之公設律師職位，每一編制內法院應配置一名公設律師<sup>6</sup>；

(7) 就職權行使方面，PAO 律師擁有主持宣誓的全部權力，無需事先向法院申請成為公證人<sup>7</sup>；

(8) 首席公設律師、副首席公設律師、區域公設律師、省/市/自治市公設律師、其他 PAO 律師以及直接監督 PAO 律師的主管，皆可領有特別津貼，惟金額不得超過 PAO 官員或律師基本薪資之 100%<sup>8</sup>。

相較於受到部門監督控制或受行政監督的單位，附屬機關通常擁有較大獨立空間。所謂「附屬」係指部門或同級機關，與附屬機關或企業之間，因政策或計畫協調目的而存在之橫向關係。附屬機關或企業的專員，負責掌管日常行政事務且對所有內部營運相關事務擁有裁決權<sup>9</sup>。

公設律師辦公室的執行長即為首席公設律師。《第 9406 號共和國法》授予本辦公室之職權及目標，首席公設律師擁有解除本辦公室權力及功能之權限<sup>10</sup>。

首席公設律師下設有兩 (2) 名副首席公設律師，一名為行政副首席公設律師，另一名為事務副首席公設律師<sup>11</sup>。

同樣地，公設律師辦公室組織架構包含一中央辦公室，下設六 (6) 個業務單位。行政副首席公設律師下轄三 (3) 個業務單位，包括行政處 (Administrative)、財務規劃管理處 (Financial Planning and Management) 及執行支援人員 (Executive Support Staff)。另三 (3) 個業務單位由事務副首席公設律師負責，包含特別上訴案件處 (Special and Appealed Cases)、法律研究處 (Legal Research) 及地方業務統計處 (Field Services and Statistics)。

<sup>6</sup> 出處同上，第 7 節。

<sup>7</sup> 出處同上，第 8 節。

<sup>8</sup> 《第 9406 號共和國法》第 9 節。

<sup>9</sup> 第 292 號行政命令，即《1987 年行政法規》第 IV 卷第 7 章。

<sup>10</sup> 如前所述，第 5 節備註 8。

<sup>11</sup> 出處同上，第 4 節。

整體架構下，分別設立十七 (17) 個大區辦公室、三百一十六 (316) 個區域辦公室、四 (4) 個分區辦公室、兩 (2) 個大區特別上訴案件單位，以及兩 (2) 個衛星辦公室。在中央辦公室之外，共計三百四十一 (341) 個辦公室，分布於全國重點地區，以利快速有效為貧困人士及其他適格當事人提供免費法扶服務。

截至 2018 年 8 月，公設律師辦公室計有二零八十 (2,080) 名公設律師以及一千零七 (1,007) 名非律師僱員。菲律賓人口 1 億 640 萬人<sup>12</sup>，全國約有四萬 (40,000) 名律師<sup>13</sup>，全仰賴公設律師辦公室總計三千零八十七 (3,087) 名主管及僱員執行全國委任案件，提供服務以滿足適格當事人的法律需求。

#### 以下部分為針對主辦單位提問的答覆

- I. 問題 貴組織於最近四年內關於下列事務是否發生重大變革？若有，請說明變革之處及變革的緣由？（若無，可直接略過）
- 組織型態 (e.g. 組織性質、監管機關) 與組織架構
  - 法扶預算及其來源、法扶費用
  - 專職律師與外部扶助律師接案比例
  - 法扶律師招募品質管理辦法
  - 法扶專職律師的薪津或外部扶助律師酬金
  - 民眾申請法律扶助的流程或資力標準
  - 新增服務與業務 (esp. 科技創新服務方式、自助工具)

答覆：有的，最近四 (4) 年內公設律師辦公室在以下方面有重大變革：

近四 (4) 年內，如上表所示，PAO 法律扶助經費已撥付的分配款總額持續增加。附上 PAO 本年度法扶經費，截至 2018 年 8 月為 **3,801,937,226 披索 (70,406,244 美元)**。經費明細請參見表 1。前一年度經費總額為 **3,176,555,996 披索 (58,825,111 美元)**。經費明細請參見表 1。

<sup>12</sup> Jaymalin, Mayen (2018, July 28). *Population balloons to 106.4 million*. Retrieved from <https://www.philstar.com/headlines/2018/07/28/1837539/population-balloons-1064-millionlion#5LTpTfvg8p0IEZEb.99>.

<sup>13</sup> Gatdula, Jemy (2016, September 16). *Too Many Lawyers*. Retrieved from <http://bworldonline.com/content.php?id=133546>.

**表 1: 法律扶助經費**

年度	已撥付分配款總額	人事費用	維護及其他營運費用	資本支出
2014 年	1,971,795,162 披索 (36,514,725 美元)	1,875,975,162 披索 (34,740,281 美元)	92,120,000 披索 (1,705,926 美元)	3,700,000 披索 (68,518 美元)
2015 年	2,101,845,496 披索 (38,923,065 美元)	1,980,878,496 披索 (36,682,936 美元)	94,467,000 披索 (1,749,389 美元)	26,500,000 披索 (490,740 美元)
2016 年	2,550,763,254 披索 (47,236,357 美元)	2,331,448,254 披索 (43,174,968 美元)	96,316,000 披索 (1,783,629 美元)	122,999,000 披索 (2,277,760 美元)
2017 年	3,176,555,996 披索 (58,825,111 美元)	2,995,951,996 披索 (55,480,592 美元)	98,500,000 披索 (1,824,075 美元)	82,104,000 披索 (1,520,444 美元)
2018 年 (截至 8 月)	3,801,937,226 披索 (70,406,244 美元)	3,681,478,226 披索 (68,175,522 美元)	108,459,000 披索 (2,008,500 美元)	12,000,000 披索 (222,222 美元)

註：1 美元 = 54 菲律賓披索  
美元等值金額已四捨五入

本辦公室營運費用極低，因為許多地方政府單位依據《第 9406 號共和國法》(或稱《PAO 法》) 第 6 節之規定，以酬金、免費辦公場地、設備、家具、文具及人力等形式，提供本辦公室全國的地區辦公室財務及其他方面的支援。地方政府單位亦負責支付上述當地辦公室的水電費。

2017 年，政府花費在 PAO 每位當事人的費用平均僅兩百七十二披索六分 (272.06 披索)<sup>14</sup>。本辦公室以審慎且合理的方式支用前述費用，隨時謹記所有花費皆來自菲律賓納稅人的錢。

### 公設律師薪津

有關公設律師薪津之調漲，如下表 2 所示，反映 2001 年、2018 年及 2019 年之增幅。此處請容本人插入一題外話，以作為本主題的參考重點。就

<sup>14</sup> 所收到的總預算扣除 2017 年年末空檔，除以當年度受扶助人數。

表 2 的統計數據而言，本人必須強調，公設律師投入極大心血，戮力為當事人付出「出於愛心的勞力」，即使本辦公室薪津等級 18 的律師月薪僅 **15,841.00 披索 (293.35 美元)**，其服務品質並不因此降低。

**表 2**

職等	2018 年薪津等級	2001 曆年月薪 (第 1 階)	2018 曆年月薪 (第 1 階)	2019 曆年月薪
助理公設律師 I	18	15,841.00 披索 (293.35 美元)	38,085.00 披索 (705.27 美元)	40,637.00 披索 (752.53 美元)
助理公設律師 II	22	19,251.00 披索 (356.50 美元)	58,717.00 披索 (1,087.35 美元)	65,319.00 披索 (1,209.61 美元)
公設律師 I	25	20,823.00 披索 (385.61 美元)	82,439.00 披索 (1,526.64 美元)	95,083.00 披索 (1,760.79 美元)
公設律師 II	26	21,655.00 披索 (401.01 美元)	92,108.00 披索 (1,705.70 美元)	107,444.00 披索 (1,989.70 美元)
公設律師 III	27	22,521.00 披索 (417.05 美元)	102,910.00 披索 (1,905.74 美元)	121,411.00 披索 (2,248.35 美元)
公設律師 IV	28	23,422.00 披索 (433.74 美元)	114,981.00 披索 (2,129.27 美元)	137,195.00 披索 (2,540.64 美元)
公設律師 V	29 第 1 等	24,359.00 披索 (451.09 美元)	128,467.00 披索 (2,379.01 美元)	155,030.00 披索 (2,870.92 美元)
副首席公設律師	29 第 4 等	25,333.33 披索 (469.13 美元)	134,330.00 披索 (2,487.59 美元)	162,746.00 披索 (3,013.81 美元)
首席公設律師	31 <sup>15</sup>	28,875.00 披索 (534.72 美元)	198,168.00 披索 (3,669.77 美元)	257,809.00 披索 (4,774.24 美元)

註：1 美元 = 54 菲律賓披索

就此統計資料而言，聯合國開發計畫署資助的研究「2003 年公設律師辦公室評估」(2003 Assessment of the Public Attorney's Office)，提出以下觀察：

<sup>15</sup> 依據 1992 年 3 月 2 日發佈之第 508 號行政命令 (業經 1993 年 3 月 31 頒布，有關修正行政命令第 292 號或稱《1987 年行政法規》第 V 卷第 35 節之第 77 號行政命令修訂)，此薪津等級 (SG) 視同最高等級 *Lingkod Bayan* 總統獎得主，於 2004 年 9 月從次長職等 (SG 30) 提高為部長職等 (SG 31)。

「組織藉以激勵員工的能力並不限於金錢；很明顯地，在 PAO 工作，因協助貧困者所帶來的心理報酬更為豐厚…<sup>16</sup>」

然而，該研究亦指出：

本研究顯示，在極大的資源限制下，PAO 仍然能夠為貧困當事人提供完善且可負擔的司法近用；然而，即使嚴重受限於有限預算，PAO 仍竭盡所能擴展服務範圍，發揮其最大能力。鑑於未來幾年對相關服務的需求預期將進一步增長，該辦公室的永續營運能力因此面臨嚴苛的挑戰…。<sup>17</sup>」

如同該研究指出的，本辦公室「嚴重受限於有限預算」，且「未來幾年 [本辦公室] 的永續營運能力 [將] 因此面臨嚴苛的挑戰。」很明顯地，本辦公室克服了該難題，這都要歸功於《第 9406 號共和國法》(PAO 法) 的通過，正如本人先前所述。該法之所以能夠通過，要感謝許多人「超越職責」、致力奉獻所得來的成果。本人信守這項工作倫理，自 2001 年接任首席公設律師以來，亦十分樂見幾乎全部公設律師及支援人員也一同體現此理念。

話題回到表 2，薪津等級 18 的助理公設律師 I，自今年生效的相應月薪為 **38,085.00 披索 (705.27 美元)**；

同一職等於 2019 年的預期薪津為 **40,637.00 披索 (752.53 美元)**。但請注意，多數成功申請加入公設律師辦公室的律師，新進職等為公設律師 I，目前月薪為 **82,439.00 披索 (1,526.64 美元)**；同一職等 2019 年的預期薪津為 **95,083.00 披索 (1,760.79 美元)**。

鑑於《第 9406 號共和國法》，公設律師的薪津依法調漲，促使本辦公室得以針對新聘公設律師提供更具競爭力的薪津。其薪資福利甚至高於菲律賓中小型律師事務所的薪酬。

---

<sup>16</sup> Supreme Court Republic of the Philippines, United Nations Development Programme, La Salle Institute of Governance (2003). Retrieved from <http://www.ombudsman.gov.ph/UNDP4/wp-content/uploads/2012/12/2003-Assessment-of-PAO.pdf>.

<sup>17</sup> 出處同上。

### 公設律師人數、每位公設律師接案數量及當事人數量

如表 1 所示，公設律師薪津預算提升，不僅因為 PAO 員工薪津調漲，更因為 PAO 編制員工人數增加。最近四 (4) 年內 (2014 年至 2016 年) 公設律師及員工人數增加情形如下表：

**表 3**

年度	公設律師人數	支援人員人數
2014	1,522	1,016
2015	1,523	1,023
2016	1,688	1,024
2017	2,005	984

從表 3 可明顯看出，去年 (2017 年) 本辦公室支援人員統計人數低於前幾年 (2014 年到 2016 年)，這是由於多數員工退休，使得本辦公室必須任命適格申請者。然而，申請者須通過嚴格的遴選流程，因此需要耗費一段時間才能完成。

至於 2014 年至 2017 年的公設律師人數增長，以及該期間接案數量以及服務當事人數量，請參見表 4。

**表 4**

年度	公設律師人數	每位公設律師接案數	每位公設律師服務當事人數量
2014	1,522	523	4,937
2015	1,523	565	5,087
2016	1,688	511	5,237
2017	2,005	458	5,794

整體而言，最近四年間，公設律師辦公室為數量持續上升的當事人提供法扶服務，同一時期承接的案件數亦不斷增加。相關上升數據如下表所示 (表

5) :

表 5

年度	PAO 服務當事人總人數	PAO 承接案件總數
2014	7,514,325	783,569
2015	7,747,735	848,516
2016	8,839,742	850,298
2017	11,616,916	906,251

### 2017 年重點成就

如表 5 所述，單是 2017 年，PAO 已為一千一百六十一萬六千九百一十六 (**11,616,916**) 名當事人提供免費法律服務，並承接九十萬六千兩百五十一 (**906,251**) 件案件。所有案件中，共 **76.13%** 成功為當事人爭取到有利判決 (刑事案件方面)。PAO 主要提供司法暨非司法服務。

**司法服務**係指在法院或準司法機關擔任法律代理。PAO 致力提供免費法律代理，以供貧困族群或其他符合資格的客戶使用，包括刑事、民事、勞工、行政及其他準司法案件等。依據現行 PAO 法令規章，本辦公室承接此類案件的階段係從起訴開始，直至終局判決結束，包括上訴。

**非司法服務**係指本辦公室的即時服務與外展活動。即時服務包括法律諮詢、文件事務 (亦即製作聲請書、通知等)，以及辦理宣誓。另一方面，外展活動包括警方羈押偵查和訊問程序、監獄訪視以及「鄉鎮」(*Barangay*) 外展計畫。(Barangay 為菲律賓最基層的行政區劃，亦稱為社區或村落)。相關服務同樣受現行 PAO 法令規範。

2017 年，本辦公室在司法服務方面共計提供 **906,251** 件一般案件服務，以及 **686,072** 件針對部分司法程序提供暫時性之階段服務。請參見表 6。

表 6

司法	
<b>一般案件服務</b>	<b>906, 251</b>
1. 刑事案件	640,094
2. 民事案件	41,004
3. 行政案件 1 (一般行政案件)	13,807
4. 行政案件 2 (檢察官辦公室案件)	64, 033
5. 行政案件 3 (勞工案件)	44, 630
6. 上訴案件	17, 054
7. 女性當事人 (《第 9262 號共和國法》被害人)	36, 067
8. 兒少觸法	24, 153
9. 特殊法律服務 (依據《第 9406 號共和國法》第 14-A 節及協議備忘錄)	25, 409
<b>暫時性之階段服務</b>	<b>686, 072</b>
1. 傳訊	133, 109
2. 審前程序	84, 957
3. 宣判	61, 339
4. 其他 (擔任公設辯護人、無私人律師出庭時直接或交叉審訊、聲請保釋等)	406, 667

準司法服務方面，本辦公室提供 **337,850** 件服務，如下表所示 (表 7)

表 7

準司法	
<b>提供準司法服務</b>	<b>337, 850</b>
1. 調解與調停	337, 831
2. 調查 (《第 9745 號共和國法》或《反刑求法》)	19

接著，關於非司法服務，本辦公室經由特定服務，如法律諮詢/建議、文件事務及辦理宣誓，提供 **8,409,045** 件服務 (表 8)。本辦公室另統計外展服

務數據，包括訊問偵查與羈押審訊，以及律師訪視全國的監獄。本辦公室外展活動共提供 **1,041,382** 件服務 (表 8)。

**表 8**

非司法	
<b>提供非司法服務</b>	<b>8, 409, 045</b>
1. 法律諮詢/建議	3, 488, 920
2. 法律文件事務	2, 087, 554
3. 辦理宣誓	2, 832, 571
<b>外展活動</b>	<b>1, 041, 382</b>
4. 訊問偵查與羈押審訊	252, 169
5. 律師訪視全國監獄	789, 213
5.1. 與受刑人進行訪談次數	346, 772
5.2. 接受扶助之受刑人數	442, 441

有關去年提供的其他服務計畫統計數據，請參見下方表 9：

**表 9**

法醫服務	589
<i>Barangay</i> 外展計畫	199, 500
PAO 中央辦公室之免費提供受刑人法律及醫療諮詢服務暨監獄收容人減量計畫	7, 396
首席公設律師辦公室 (回答民眾提問)	28, 831

本辦公室另統計去年針對特殊委託客戶的服務次數，數據如表 10，此類客戶包括身心障礙者、年長者、陸上及海上作業之海外菲律賓勞工、原住民族、性侵被害人，或涉及《人口販運法》、農地改革案件、《反刑求法》及《人類安全法》者，以及難民/遭強制撤離者。

**表 10**

	司法	非司法
身心障礙者	2, 726	6, 963
年長者	14, 216	226, 396
海外菲律賓勞工 (OFW) (陸上)	836	5, 215
OFW (海上)	212	5, 217
原住民族	8, 654	53, 104
綜合危險藥物管制法 (《第 9165 號共和國法》)	210, 863	186, 226
人口販運法	646	1, 513
農地改革案件	1, 390	8, 076
性侵被害人	2, 240	4, 107
反刑求法	342	1, 202
人類安全法	98	1, 161
難民/遭強制撤離者	22	3, 073

本辦公室成功爭取無罪宣告及其他有利判決的案件數亦有增加趨勢，去年為 **161,138** 件，較 2016 年的 **148,716** 件高出許多。請參見表 11 及表 12。

**表 11**

刑事終結案件數		<b>211, 226</b>
無罪宣告及其他有利判決案數		<b>161, 138</b>
無罪宣告	16, 754	
其他有利判決	144, 384	

為充分彰顯本辦公室在無罪宣告及其他有利判決方面取得之成效，在此附上本辦公室近十年 (2007–2017 年) 的案件成果，如下表 12。

**表 12 無罪宣告及其他有利判決**

刑事案件–2007 年至 2017 年

年度	無罪宣告	其他有利判決	無罪宣告及其他有利判決案數 (刑事案件)
2007	13,265	63,328	76,593
2008	9,859	72,107	81,966
2009	10,906	107,713	118,619
2010	12,562	135,905	148,467

2011	18,064	155,508	173,572
2012	10,687	100,372	111,059
2013	11,659	140,793	152,452
2014	12,199	137,615	149,814
2015	13,221	145,127	158,348
2016	13,881	134,835	148,716
2017	16,754	144,384	161,138
<b>總計 (2007- 2017 年)</b>	<b>143,057</b>	<b>1,337,687</b>	<b>1,480,744</b>

### 公設律師監督管理

部分措施可視為 PAO 採取的監督流程，藉以維護人力資源的品質，特別是針對主要負責執行本辦公室委託案件的公設律師品質。公設律師的能力、品格、對服務的投入程度，以及對當事人及民眾的責任感，對於本辦公室免費法律服務的品質確保及維護，可說是相當重要的一環。上述措施如下：

1. **嚴格篩選**公設律師及員工，並於受雇前審查以下資格：**(a)** 通過精神狀態評估；**(b)** 筆試及口試；**(c)** 電腦技能；**(d)** 確認無犯罪或申誡紀錄；**(e)** 學業成績良好；
2. 相關區域辦公室**直屬主管**或 PAO **其他更高層級主管**，對接受監督的公設律師進行**半年度績效評鑑**；
3. **當事人**對公設律師所提供之服務進行**評鑑**。本辦公室會發放調查表給所有當事人，調查其對公設律師及其他人員服務的滿意程度。
4. 為確保問責，**行政案件會存檔備查**，並**徹底調查**有疏失的主管、公設律師或員工；

5. 經調查、合法程序及公平審理後，對有疏失的主管、公設律師及員工**實施行政處分及裁罰**；

6. **裝置生物識別系統**，登記 PAO 律師及支援人員的**出勤狀況**；

7. **進行現場抽查，適當監督**以確保所有 PAO 地方辦公室之效率、責信及良好治理。地方辦公室通常由具有特定法院任務且為數眾多的公設律師負責營運，因此，對 PAO 案件當事人有例行性的法律代理職責，並負責非司法及外展活動，以及公設律師的其他類似職責。

### 民眾申請法律扶助的資力標準

依據《第 9406 號共和國法》(PAO 法) 規定，就相關之《2016 年修訂 PAO 營運手冊》，申請人是否為適格當事人，應視**貧困程度及案情審查結果**而定<sup>18</sup>。

資力審查部分，申請人必須證明其個人淨收入未達以下標準：

「1. 住所位於馬尼拉大都會地區 (Metro Manila)，每月個人淨所得未達 **14,000.00 披索**；

2. 住所位於其他城市，每月個人淨所得未達 **13,000.00 披索**；

3. 住所位於上述以外的其他地區，且每月個人淨所得未達 **12,000.00 披索**。

「所得」不應納入退休人士之退休金<sup>19</sup>。

「淨所得」應理解為當事人扣除法定及核定扣除額後之收入。

「法定扣除額」係指扣繳稅項、GSIS (政府服務保險系統)、SSS (強制性社會保險)、Pag-Ibig (購房預備金)、健康保

<sup>18</sup> 2016 年系列第 244 號辦公室命令，業經 2017 年系列第 003 號備忘通告更正/修訂

<sup>19</sup> 2016 年 2 月 26 日發布之 2016 年系列第 002 號備忘通告：判定 PAO 法扶服務申請人貧困資格時不計入退休金。

險、Philhealth (衛生部及健保局) 保費，以及其他有正式書面合約的攤還貸款。

「核定扣除額」應理解為薪資明細表列舉之所有扣除額、受雇者與雇主經協議後明確書面訂立之其他扣除額，以及受雇者可證實的所有其他扣除額。

基於本節之目的，由於 **Juan Enaje vs. Victorio Ramos** 等一人一案 (1970 年 1 月 30 日第 L-22109 號政府規條) 判決結果指出，貧困之判定因素在於訴訟當事人之所得，而非其不動產所有權；因此，土地所有權本身並不構成拒絕准予免費法扶服務之理由。

此外，申請人必須簽署資力匱乏聲請書，並提交下列任一文件：

1. 最新的所得稅申報表、工資單或其他所得證明；
2. 社會福利暨發展部、其地方辦事處或申請人住所當地之地區或自治市社會福利暨發展局核發之貧困證明；
3. 申請人住所當地具司法管轄權之 **Barangay** 主席核發的貧困證明<sup>20</sup>。」

每位 PAO 服務申請人皆須通過資力審查中的所得審查，本人將原定之當事人及其配偶之**所得總額**，修訂為當事人本人之**淨所得**。請注意，此處淨所得係表示「當事人扣除法定扣除額後之收入」。因此，修訂後的所得審查，不僅促成 PAO 進一步擴大服務對象範圍，亦有助於配偶脫離丈夫或妻子，獨立尋求本辦公室的法扶服務；在家庭暴力等敏感案件中，此獨立特性相當重要。貧困審查下的所得審查，修訂前後詳如表 13：

---

<sup>20</sup> 《2016 年修訂 PAO 營運手冊》第 II 章第 3 條。

**表 13**

<p style="text-align: center;"><b>原所得審查 第 18 號備忘通告 2002 年系列</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>修訂後所得審查 第 02 號備忘通告 2010 年系列</b></p>
<p>「下列人士得視為貧困人士：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 住所位於馬尼拉大都會地區 (Metro Manila)，每月家庭所得未達 14,000.00 披索；</li> <li>2. 住所位於其他城市，每月家庭所得未達 13,000.00 披索；</li> <li>3. 住所位於上述以外的其他地區，且每月家庭所得未達 12,000.00 披索 (業經 1998 年 8 月 25 日，1998 年系列第 2 號備忘通告修訂)</li> </ol> <p>「家庭所得」應理解為<u>訴訟當事人及其配偶之收入總額</u>，但不包括其他家庭成員之收入。(謹供強調)</p> <p>」</p>	<p>「下列人士得視為貧困人士：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.住所位於馬尼拉大都會地區 (Metro Manila)，每月個人淨所得未達 14,000.00 披索；</li> <li>2.住所位於其他城市，每月個人淨所得未達 13,000.00 披索；</li> <li>3.住所位於上述以外的其他地區，且每月個人淨所得未達 12,000.00 披索。</li> </ol> <p>「淨所得」應理解為當事人扣除法定扣除額後之收入。(謹供強調)</p> <p>「法定扣除額」係指扣繳稅項、GSIS (政府服務保險系統)、SSS (強制性社會保險)、Pag-Ibig (購房預備金)、健康保險、Philhealth (衛生部及健保局) 保費，以及強制扣除項目。</p> <p>」</p>

另一方面，表 13.1 (如下) 為目前《2016 年修訂 PAO 營運手冊》第 II 章第 3 條定義之「個人淨所得」。請注意，此處強調「退休人士之退休金」並不計入「所得」，此定義擴大了 PAO 的適格客戶範圍，並表示我們非常敬重退休人士，也就是菲律賓社會其中一類特別族群。族群大多包含年長者，雖然不再屬於勞動力的一部分，但我們仍然重視其價值與貢獻。本辦公室已將年長者納入特殊委託客戶名單中。

**表 13.1**

**《2016 年修訂 PAO 營運手冊》第 II 章第 3 條定義之「個人淨所得」-2016 年系列第 224 號辦公室命令，業經 2017 年系列第 003 號備忘通告更正/修訂**

「1.住所位於馬尼拉大都會地區 (Metro Manila)，每月個人淨所得未達 **14,000.00 披索**；

2.住所位於其他城市，每月個人淨所得未達 **13,000.00 披索**；

3.住所位於上述以外的其他地區，且每月個人淨所得未達 **12,000.00 披索**。

「所得」不應納入退休人士之退休金<sup>21</sup>。

「淨所得」應理解為當事人扣除法定及核定扣除額後之收入。

「法定扣除額」係指扣繳稅項、GSIS (政府服務保險系統)、SSS (強制性社會保險)、Pag-Ibig (購房預備金)、健康保險、Philhealth (衛生部及健保局) 保費，以及其他有正式書面合約的攤還貸款。

「核定扣除額」應理解為薪資明細表列舉之所有扣除額、受雇者與雇主經協議後明確書面訂立之其他扣除額，以及受雇者可證實的所有其他扣除額。

Xxx」(謹供強調)。

## **新增服務與業務**

本辦公室創新計畫並不算是全新計畫，但本人還是與大家分享，因為這些計畫與當事人需求息息相關，且已行之多年，未來仍將持續以相同計畫服務客戶。

本人發起的其中一項創新計畫，成功提升當事人滿意度，該計畫**延長民眾可使用本辦公室法律服務的時間**。舉例而言，執行支援人員處為中央辦公室第一線服務提供者，其營業時間延長了兩 (2) 個小時，從早上七點開始，至下午六點結束。如此一來，早到的客戶無需等到一般營業時間開始，便能諮詢公設律師；而晚到者，可能是因為先去了其他媒體組織或辦公室，再轉介至本辦公室，即使過了下午五點，這一類客戶仍可尋求法律服務。此創舉始自 2012 年 3 月，旨在因應前往中央辦公室求助的人數持續增加。為維持系

<sup>21</sup> 如前所述，備註 19。

統運作健全，執行支援人員處的員工須每天增加額外工作時數，有一半的人須提早一小時開始工作，另一半則須延長下午的工作時間。

執行支援人員處該項措施持續至今。當事人對於能夠在一大早，甚至下午五點過後仍受到接待（視情況而定），感到意外且欣喜，尤其當事人花費時間和金錢，只為了從各省前來中央辦公室尋求法律諮詢，對此創新計畫更是抱持正面態度。

另一例創新，是在中央辦公室及特定區域辦公室設置當值詢問處。中央辦公室全年無休，隨時（含週末及國定假日）針對客戶來電，提供其法律問題的相關諮詢。辦公室隨時派駐一名當值公設律師或員工負責接聽電話，提供法律諮詢，回覆立即需要法扶服務的情況，例如遭逮捕人士的訊問程序。在特定區域辦公室，當值詢問處營業至晚上十點為止。在其他區域辦公室，若無法負擔晚間當值公設律師，當事人仍然可以聯絡待命的公設律師，協助解決問題或其他事務。中央辦公室全年無休的當值詢問處自 2009 年 10 月開辦，專責處理需要律師服務的緊急情況；全國區域辦公室晚間當值詢問處及待命值班，則是自 2010 年 9 月開始實施。接受這類服務的當事人均給予正面的意見回饋，特別是遭逮捕或拘留在警察局者，對於公設律師能夠在危急情況下提供即時服務，當事人都非常感激。

此外，另有兩項 PAO 法扶/公共服務創新計畫受到國家的肯定；其中一項獲得總統府表彰，並由一著名機構頒發獎項，另一項則促成國內頗具指標性的法案通過。上述創新計畫為 PAO 法律、醫療、牙科、眼科服務團暨監獄收容人減量計畫、PAO 被害人扶助中心，以及 PAO 法醫檢驗室。

自 PAO 成立以來，監獄訪視向來是定期舉辦的外展活動之一；然而，本人認為有必要擴大計畫範圍，以利增進受刑人福祉，促進菲律賓刑事司法體系進步。有鑑於此，醫療（牙科及眼科）服務於 2007 年 4 月 12 日起，納入本辦公室的常設法律扶助項目。

本辦公室的監獄訪視計畫獲菲律賓總統府引用於其「專門報告」(*Technical Report*)，成為前菲律賓總統艾奎諾三世 (Benigno S. Aquino III) 2012 年國情咨文。菲律賓總統府指出，自 2010 年 7 月至 2012 年 4 月，PAO 進行的監獄訪視及收容人減量計畫中，從全國人滿為患的監獄及拘留所共計釋放了 **40,969** 位受刑人。

此後兩年，於 2014 年 7 月 13 日，由本人率領的 PAO 監獄訪視團隊獲菲律賓電影藝術科技學院 (FAMAS) 頒發傑出司法正義獎 (*Excellence Award in Criminal Justice*)。該學院肯定 PAO 法律、醫療、牙科、眼科服務團暨監獄收容人減量計畫的貢獻，協助緩和菲律賓各地監獄、拘留中心和矯治單位受刑人的困境。

PAO 的被害人扶助中心成立於 2012 年 7 月 12 日，旨在針對重大災害、天災、刑求、屠殺，私刑殺戮之被害人，以及受暴婦女及其子女 (VAWC)、觸法兒少 (CICL) 或其他類似案件當事人，在其向公設律師辦公室尋求法律扶助時提供相關法律扶助，以先到先理為服務原則。2012 年，Bonita Baran 成為此項創新法扶服務的其中一名受益者。Baran 原為一家庭僱傭，因遭到雇主虐待而失去右眼視力。該案例引起各界關注，開始積極催生「家庭勞工法案」，最後終於由前總統艾奎諾三世於 2013 年 1 月 18 日核准頒布《第 10361 號共和國法》，或稱《家庭勞工法》(*Domestic Workers Act*)。最近，Bonita 的女性雇主裁定非法拘禁罪行，其丈夫則裁定為共犯。

另一項創新：**PAO 法醫檢驗室**，則為尋求 PAO 被害人扶助中心協助的當事人，提供法醫學及刑事鑑識扶助。依照《第 9262 號共和國法》(2004 年《婦幼暴力防治法》)、《第 8353 號共和國法》(《反性侵法》)、《第 9745 號共和國法》(2009 年《反刑求法》) 等相關規範，PAO 法醫檢驗室自 2010 年成立以來，落實上述法律定義 PAO 應擔任法律顧問或辯護人之義務，持續提供刑事鑑識扶助給私刑殺戮、毆妻、虐童、性侵害及刑求被害人。

PAO 法醫團隊積極參與**群星公主號 (M/V Princess of the Stars)** 渡輪翻覆沉沒事件的遺體打撈作業。該艘渡輪於 2008 年 6 月 21 日沉於朗布隆省 (Romblon) 西布顏島 (Sibuyan) 的聖費南多海域 (San Fernando)。PAO 法醫團隊、菲律賓海巡署以及 Royal Jessan Petromin Resources, Inc. 通力合作，於 2010 年共計打撈一百三十三 (133) 具遺體，而後又於 2011 年 5 月和 7 月打撈出十五 (15) 具遺體。打撈上岸的遺體中，其中十一 (11) 具已確認身份並交還其家屬。

上述遺體打撈作業係由 PAO 法醫團隊配合 PAO 接案一同執行，為**群星公主號船難倖存者及受難家屬**提供法律扶助。船難倖存者及受難家屬於 2008 年向公設律師辦公室尋求協助。七 (7) 年後，在 PAO 協助之下，2015 年 10 月 14 日，馬尼拉地方法院第 49 分部 (RTC-Branch 49) 判決**群星公主號**的所有人－菲律賓泛亞運輸公司 (Philippine Span Asia Carrier Corporation，原名蘇皮希歐輪船公司 (Sulpicio Lines, Inc))，應共計賠償**2.417 億披索**給**群星公主號船難受難者之繼承人**。

該輪船公司針對馬尼拉地方法院第 49 分部，就**群星公主號受難者家屬**向該法院提起損害求償合併 71 件民事賠償案之判決，向上訴法院提出上訴。

來自未獅耶 (Visayas) 及民答那峨 (Mindanao) 的**群星公主號受難者家屬**，向宿霧地方法院第 16 分部提起合併 64 件民事賠償案，目前已提交判決。令人扼腕的是，該分部的審判長尚未針對該案件進行判決，便因個人因素退休。

上訴法院於 2018 年 6 月 6 日作成裁決，就菲律賓海事局撤銷蘇皮希歐輪船公司載客營運權一案，維持原判決並駁回該輪船公司 (現稱菲律賓泛亞運輸公司) 之復查申請。

目前，PAO 法醫團隊亦致力對因注射登革熱疫苗 (*Dengvaxia*) 致死的死者遺體，進行鑑識檢驗。

截至 2018 年 9 月 7 日，共計八十四 (84) 名因接種 *Dengvaxia* 疫苗致死的死者家屬，向本辦公室尋求鑑識檢驗及法扶服務。兩千一百零七 (2,107) 名接種過 *Dengvaxia* 疫苗的倖存者 (截至 2018 年 9 月 7 日)，也同樣向本辦公室尋求法扶服務。本辦公室為上述申請者提供公益法律服務，相關法源為司法部於 2017 年 12 月 12 日對 PAO 發佈之第 792 號命令，(以本人擔任首席公設律師之身份)「為所有可能因 *Dengvaxia* 導致受傷、生病或死亡之被害人提供免費民事、刑事或行政案件法扶服務」。本辦公室代表因接受 *Dengvaxia* 注射後死亡的兒童家屬，提出適當民事及刑事訴訟。部分刑事案件目前正在進行初步調查，而部分民事案件持續舉行聽證。

就創新的法扶服務而言，PAO 法醫檢驗室成長極為快速，尤其是服務提供方面更是如此。有關 PAO 法醫檢驗室最近四 (4) 年 (應主辦單位要求之期間) 所提供刑事鑑識服務之相關數據，請參見表 14。

**表 14**

年度	刑事鑑識服務案件數
2014	24
2015	144
2016	329
2017	589

本辦公室所提供之刑事鑑識服務案件數，在四 (4) 年內，從為數甚少的二十四 (24) 件大幅增加至五百八十九 (589) 件。(請注意，此數據並未計入前述 *群星公主號* 案件中，PAO 法醫團隊與菲律賓海巡署、Royal Jessan Petromin Resources, Inc. 合作打撈的遺體人數。回顧先前統計資料，2010 年打撈一百三十三 (133) 具遺體，2011 年 5 月和 7 月十五 (15) 具遺體)。表

中顯示的增幅，證明 PAO 法醫檢驗室所提供的刑事鑑識服務，成為貧困人士尋求正義時確實可用的司法工具。

上述公設律師辦公室的正面發展 (即預算擴增、薪津提升、公設律師和支援人員編制職位增加，加上開辦創新法扶服務)，可歸功於《第 9406 號共和國法》(《PAO 法》) 的通過，以及過去及現有行政單位對 PAO 的支持，特別是目前杜特蒂總統 (Rodrigo Roa Duterte) 所給予的特許權支援。

**II. 問題：貴組織或 貴國其他機構於最近十年內是否曾針對一般民眾或特殊弱勢族群進行關於法律需求及尋求法律服務之行為模式的調查？或針對您歷來的服務數據進行研究？若有，懇請提供關於研究結果的檔案或網址。**

答覆：「2003 年公設律師辦公室評估」(2003 Assessment of the Public Attorney ' s Office) (最終版本請參見：<http://www.ombudsman.gov.ph/UNDP4/wp-content/uploads/2012/12/2003-Assessment-of-PAO.pdf>)。2007 年 3 月 23 日通過《第 9406 號共和國法》(或稱《PAO 法》)，可說是源自該研究的重大貢獻。

**III. 問題：貴組織最近五年內關於組織整體發展的重大策略為何？設立此一策略的背景緣由為何？**

答覆：本組織最近五 (5) 年內的重大發展策略，主要在於藉由訓練計畫以及持續的法學教育活動 (如全國所有律師的強制在職進修) 等形式，養成律師及支援人員的能力。

公設律師辦公室自 2002 年以來，便持續提供強制在職進修 (Mandatory Continuing Legal Education)，並取得菲律賓最高法院核可，在馬尼拉酒店

(Manila Hotel) 舉辦的下列大會中，為全國公設律師舉辦免費的強制在職進修活動：

- 2003 年 8 月 18-23 日，第二屆全國 PAO 律師大會；
- 2006 年 11 月 6-10 日，公設律師辦公室律師及員工大型研討會；
- 2009 年 9 月 28 日至 10 月 2 日，第三屆 MCLE 認證之全國公設律師大會；
- 2011 年 12 月 12-16 日，第四屆 MCLE 認證之全國公設律師大會；
- 2014 年 10 月 12-17 日，第五屆 MCLE 認證之全國公設律師大會；
- 2017 年 9 月 18-22 日，第六屆 MCLE 認證之全國公設律師大會。

各大會中，本辦公室依據最高法院的強制在職進修計畫，提供公設律師必要的 36 小時 (每三年最低時數) 法學教育。本辦公室公設律師得免費參加這些在職進修活動，目的在於激勵律師更加勤奮，拿出最高熱忱服務客戶。

在支援人員方面，分別於 2004 年、2006 年及 2012 年，舉辦有關公務員委員會 (Civil Service Commission) 與稽核委員會 (Commission on Audit) 法令規章的研討會等活動。除此之外，本辦公室也為其他員工舉辦能力養成的相關活動，包括與合作機構共同籌辦研討會，這些機構亦是 PAO 的訓練贊助人，例如聯合國兒童基金會、聯合國開發計畫署、聯合國難民署、美國國際開發署，以及美國律師公會-法治計畫。

除了上述聲譽良好的機構，本屆法扶國際論壇的尊榮主辦單位-法律扶助基金會，亦是本辦公室的訓練合作夥伴。如前所述，本辦公室與法律扶助基金會簽訂備忘錄，大開友誼之門，不僅使所有當事人受惠，本辦公室及律師成員亦受益良多。此外，相信大家一致認同，法律扶助基金會不僅體制完善，也十分樂意跟所有與會成員共享知識。能夠擁有法律扶助基金會為可靠的合作機構，是本辦公室的至高榮幸，這幾年來，該基金會致力召集大會，

讓我們齊聚一堂，藉機互相交流資訊、經驗及啟發。這都有助於使法律扶助成為大家共同的倡議目標，值得我們投入心力、克服挑戰。

本辦公室相當重視律師及支援人員的能力養成，因為我們瞭解，本辦公室最有價值的資產便是人力資源，也就是我們的同仁；只要具備充分的知識與技能，並加強職務的核心價值，律師及支援人員便能夠為客戶提供更好的服務。

**IV. 問題：貴組織如何使潛在需求者得知法律扶助資源，並提高其法律意識，以適時地尋求服務？針對偏遠地區或具有特殊法律需求的族群，是否有不同方式？**

**答覆：**為使潛在需求者（尤其是偏遠地區的當事人）更容易取得服務，本辦公室推動 *Barangay* 外展計畫，宣傳 PAO 的免費法律服務，並巡迴各鄉鎮以提供公益法律服務，或舉辦說明會，講解當事人的自身權利，同時提供調解及調停服務。本辦公室於 2017 年 1 月至 12 月進行的 *Barangay* 外展活動中，共計協助十九萬九千五百 (199,500) 名當事人。為深入服務更多潛在需求者，特別是社區客戶，本辦公室亦善用廣播及印刷媒體。

透過由本人主持的實境調解節目 *Public Atorni*，提供對立雙方法律諮詢，並鼓勵庭外和解。節目提供訴訟外紛爭解決管道。*Public Atorni* 並非 PAO 出資製作，而是由 Associated Broadcasting Company 負責，此為菲律賓最大電視網之一，節目自 2010 年在 ABC/TV5 頻道開播，且製播超過兩 (2) 年。

*Public Atorni* 在節目中有效調解對立雙方，彰顯公平正義，為節目本身及主持人（本首席公設律師）贏得多個獎項肯定，授獎單位包括菲律賓電影藝術科技學院、菲律賓電影媒體俱樂部，以及天主教傳媒大獎。

菲律賓電影藝術科技學院於 2012 年 9 月 25 日，授予本首席公設律師「模範成就獎」(*Exemplary Achievement Award*)，另於 2011 年 12 月 10 日頒發「公共服務成就獎」(*Achievement in Public Service Award*)。菲律賓電影媒體俱樂部則分別於 2011 年 11 月 22 日及 2012 年 11 月 18 日，授予本首席公設律師「最佳公共服務計畫主持人獎」(*Best Public Service Program Host Award*)；最後，天主教傳媒大獎於 2011 年 10 月 19 日頒發予本人「最佳公共服務計畫特別褒揚獎」(*Special Citation for Best Public Service Program*)。著名的學術組織 *Gawad Tanglaw* 亦頒發「2012 年最佳公共事務計畫獎」(*2012 Best Public Affairs Program Award*) 以及「2013 年最佳公共事務計畫獎」(*2013 Best Public Affairs Program Award*) 予本首席公設律師以及〈Public Atorni〉節目。

PAO 律師亦廣受要求，擔任廣播或電視節目的資源人士，在節目上提供法律諮詢，向大眾宣傳本辦公室的法扶服務，同時分享本辦公室所承接全國/全球關注案件的最新進度。本辦公室也架設官網分享相關資訊：<http://www.pao.gov.ph/>。

公設律師辦公室亦由本首席公設律師定期為多家報章雜誌撰寫專欄，回覆讀者的法律問題，同時分享本辦公室所承接全國/全球關注案件的最新進度。目前，本辦公室共有三 (3) 個公益法律服務專欄定期刊於菲律賓主要報紙，包括：*Dear PAO*，*The Manila Times* 每日刊出；*Magtanong kay Attorney* (請教律師)，*Bulgar* 每日刊出；*Daing Mula sa Hukay...Hustisya* (來自墳墓的呻吟...正義)，亦由 *Bulgar* 每日刊出。本人亦出版法律扶助專書：《*Legal Eagle's Counsel: Solutions to Everyday Legal Problems*》(法網神鷹諮商：解決日常法律問題)。

V. 問題：貴組織如何教育、訓練或招募篩選出適合服務弱勢族群的法扶律師，並將法扶精神傳承給年輕一代的律師？

**答覆：**本辦公室會為新進公設律師舉辦為期兩日的 *職前研討會*，將法扶精神傳承給年輕一代的律師。該研討會深入探討《PAO 法》(《第 9406 號共和國法》)、《2016 年修訂 PAO 營運手冊》以及《行為守則》。除上述重要指導原則外，亦探討擔任公設律師/公僕所擔負義務及責任相關的其他法規。

身為新進公設律師的主管，本人定期召開會議，分享過去數年執法及生活上的各類知識，包括年輕時擔任公設律師的經驗，當時從未想到未來將在 PAO 擔任如此重要的角色。會議中一同分享經驗的，還有其他主管及資深律師，他們不吝分享自己從本辦公室、法院或公設律師工作領域中習得的寶貴資訊及經驗。在律師資格考試中名列前茅的公設律師，或本身背景相當具有啟發性，能夠激勵後進的同仁，我們亦鼓勵他們在上述集會中發言。

此外，本人強烈鼓勵並落實經驗傳授及指導，尤其針對尚不熟悉實際案件處理的新進律師。本辦公室不僅設有審查制度，規定公設律師撰寫的訴訟文件提交法院之前，必須經過資深公設律師及區域/服務處負責人審閱；本辦公室更建立文化，鼓勵同儕互相討論，或與上司交流。關於這方面，本人亦建議新進律師，或甚至不熟悉特定類型案件的資深律師，向同事及上司尋求協助。

**VI. 問題：貴組織於法扶工作（包括宣導與教育、諮詢與代理服務、社會倡議與改革等面向），是否會與其他非法律的組織/專業人士合作？如何合作？請舉例說明。**

**答覆：**是的。本辦公室會與非法律的組織/專業人士合作提供法律扶助，主要是與國際組織，包括聯合國兒童基金會、聯合國難民署、美國國際開發署，以及聯合國毒品和犯罪問題辦公室 (UNODC)。此外，本辦公室亦與許多菲律賓政府機構或媒體組織有效合作，前者包括矯正署、監獄管理局、社會福利

暨發展部；後者則例如報章 *The Manila Times*、*Bulgar*，以及 Associated Broadcasting 公司、ABS-CBN、GMA-7、人民電視網等。

本人將在「議題討論」的主題 3「*跨界連結與社會資源整合*」簡報中，進一步說明與這些機構的合作。

## VII. 問題：貴組織是否有針對特定的弱勢族群或特定法律議題進行法律扶助？

**答覆：**只要符合公設律師辦公室的貧困審查或案情審查資格，年長者、身心障礙者及原住民均可取得 PAO 的免費法扶服務。

至於其他弱勢族群，以下法律條款及協議要旨，皆規範 PAO 提供免費法扶服務給觸法兒少、受暴婦女及其子女、貧困勞工、難民、無國籍人士，以及在當地尋求身份認可之難民及/或無國籍人士：

1. 公設律師辦公室提供兒童法扶服務的特殊指導規範明定於《2016 年修訂 PAO 營運手冊》第 IV 章。此特別條款名為「*兒少觸法 (CICL) 之法律扶助*」。其第 1 條 (引述如下) 說明本辦公室提供兒少觸法情事的法律扶助範圍：

「第 1 條：*法律扶助之範圍*—公設律師提供給適格 CICL 之法律扶助，應包括以下各項：

- a) 與 CICL 初次接觸或羈押偵查期間，擔任其律師，並陪同出庭、前往檢察署或其他準司法機構；
- b) 撰寫為 CICL 抗辯之必要起訴狀、聲請書、證人陳述等文件；
- c) 協調社會福利暨發展部、地方政府單位之地方社會福利官員以及其他相關政府機構，爭取立即釋放遭拘禁的 CICL 或以其他方式遭剝奪自由者、要求儘速提交識別能力報告、CICL 的介入或戒癮計畫，並避免 Barangay 層級以前的轉介輔導案件發生任何延遲；
- d) 執行與前述事項有關之其他行動。」

2. 公設律師辦公室依據前揭手冊第 V 章，為婦女 (包括受暴婦女) 提供法扶服務。其法律依據如第 1 條所述：

「第 1 條：~~法律依據~~公設律師辦公室應為受暴婦女及其子女提供法扶服務，無論其是否符合貧困標準。

依據《第 9262 號共和國法》第 13 與第 35 節規定，婦女或被害人提出保護令申請/聲請，或提起損害之民事訴訟時，即可獲得 PAO 的服務。若申請人已由委任律師代理，則 PAO 得代理另一方。」

3. 公設律師辦公室已於 1998 年 10 月 23 日與全國勞動關係委員會 (NLRC) 簽訂協議備忘錄，內容包括於 NLRC 總辦公室成立一 PAO 衛星辦公室，以利貧困勞工尋求諮詢、法律文件事務及法律代理等免費法律服務。

4. 《2016 年修訂 PAO 營運手冊》第 II 章第 5 條亦定義符合 PAO 免費法律扶助資格的弱勢族群及其他人士：

「第 5 條：~~依據協議/備忘錄~~、《司法部指令》及特別法，符合法律扶助資格之個人/實體如下所列：

1. 因執行其職責之行為而遭遇刑事或行政訴訟之農地改革部律師 (司法部指令)；
2. 農地改革法下，就以下案件類型受益之農民：
  - a. 法院審理的耕地相關民事或刑事案件；
  - b. 法院或農地改革部裁決委員會 (DARAB) 中，針對農民受益人提起的訴訟審理案件，且其中一方當事人已有農地改革部律師代理 (農地改革部與司法部於 1991 年 5 月 8 日簽訂之協議備忘錄)。
3. 非顯無理由勞工案件中的貧困勞工 (1988 年 5 月 19 日司法部長備忘錄命令)；
4. 貧困外籍人士 (1974 年 3 月 25 日司法部次長第二次背

書)；

5. 菲律賓海外就業署原始及專屬司法管轄權區域內所有案件之適格海外契約勞工 (PAO 與勞工就業部、海外就業管理局、全國勞動關係委員會、海外勞工福利管理局及部分非政府組織於 1993 年 4 月 2 日簽訂之協議備忘錄)；
6. Barangay 醫療人員 (《施行法規及規範》第 II 細則第 16 節與第 VII 細則第 5 編，以及《第 7883 號共和國法》－1995 年「Barangay 醫療人員福利與獎勵法」)；
7. 社會福利暨發展部聲請未成年人非自願監管，或聲請宣告兒少遭遺棄或照管不良 (1987 年 2 月 10 日《司法部長 Neptali Gonzales 指令》)；
8. 因行使其專業或履行職務而涉及刑事或行政訴訟案件之菲律賓地方社會福利與發展官員協會股份有限公司 (ALSWDOPI) 成員，除非有利益衝突，或其成員不符合 PAO 貧困審查資格，此時應提供有條件的法律扶助 (2009 年 8 月 27 日 ALSWDOPI 與 PAO 之協議備忘錄)；
9. 適格之印刷與廣播媒體從業人員，以及其員工及組員，因執行其專業或相關原因，遭受意圖妨礙媒體自由或壓迫其個人自由之起訴和投訴 (全國新聞俱樂部 (NPC) 與 PAO 於 2009 年 5 月 29 日所簽訂協議備忘錄之相關 2009 年 1 月 5 日第 01 S 號備忘通告)；
10. 危險藥物委員會 (DDB)、其受託人以及提出自願拘禁聲請的毒品犯罪者，不包括有利益衝突者 (DDB 與 PAO 於 2008 年 7 月 15 日簽訂之協議備忘錄，經 2016 年 8 月 22 日 MOA 修訂)；

11. 菲律賓人對於外國人違反移民、外國人登記及其他地方法規之訴訟；驅逐出境案件中之被告外國人；有關申請公證之移民局 (BI) 當事人；以及專員指派之其他法律服務 (BI 與 PAO 於 2009 年 2 月 4 日簽訂之協議備忘錄)；
12. 因訴訟而被迫受調查或受審的菲律賓攝影記者協會 (PPP) 成員，包括有關其行使專業或履行職務之訊問程序；以及媒體殺人事件被害人的 PPP 成員家屬 (PPP 與 PAO 於 2009 年 5 月 25 日簽訂之協議備忘錄)；
13. 因履行其職責而遭提告，從警員一級 (PO1) 到巡警四級 (SPO4) 之菲律賓國家警察 (PNP) 人員 (2009 年 2 月 25 日之第 106 號司法部命令，與 2009 年 3 月 19 日之 PAO 備忘錄；2009 年 10 月 26 日之司法部第 78 號通告，與 2009 年 11 月 9 日之 PAO 備忘錄<sup>22</sup>)；
14. 依據 2009 年《反刑求法<sup>23</sup>》(《第 9745 號共和國法》) 規定之刑求受害人 [註：公設律師辦公室有權就涉及《第 9745 號共和國法》之案件進行獨立調查]；
15. 有關其合約公證服務之菲律賓統計局人口普查人員<sup>24</sup>；
16. 經台灣法律扶助基金會通知之適格台灣人民 (PAO 與台灣法律扶助基金會於 2014 年 10 月 27 日簽訂之協議備忘錄)；
17. 菲律賓城市聯盟 (LMP) 會員城市之適格成員 (菲律賓城市聯盟與 PAO 於 2011 年 6 月 30 日簽訂之協議備忘錄)；
18. 競爭辦公室 (OFC) 及其成員，或產業主管機關及其官員，

---

<sup>22</sup> 2009 年 2 月 25 日之第 106 號司法部命令與 2009 年 10 月 26 日之司法部第 78 號通告，係分別由已故司法部長 Raul M. Gonzalez 及前司法部長 Agnes VST Devanadera 發佈。傳達前述司法部發佈命令的 2009 年 3 月 19 日及 2009 年 11 月 9 日 PAO 備忘錄，均由首席公設律師 Persida V. Rueda-Acosta 發佈。

<sup>23</sup> 《第 9745 號共和國法》第 1 節

<sup>24</sup> 2015 年 6 月 8 日之 2015 年系列第 003 號備忘通告

涉及之案件係經由特別組成的 PAO 專案小組由總檢察長辦公室 (OSG) 命令明示禁止<sup>25</sup>；

19. 菲律賓境內之適格難民及流離失所者 (PAO 與 UNHCR 於 2013 年 1 月 8 日簽訂之備忘錄)；
20. 民答那峨穆斯林自治區 (ARMM) 內尋求庇護人士、難民及無國籍人士 (PAO、區域人權委員會 (RHRC) 與聯合國難民救濟總署 (UNHCR) 於 2013 年 6 月 21 日簽訂之備忘錄)；
21. 受任命為選務委員 (BEI) 且因相關職務受控告之公立學校教師 (PAO、教育部 (DepEd) 與選舉委員會 (COMELEC) 於 2016 年 4 月 29 日簽訂之協議備忘錄)；
22. 符合 PAO 規章規範，經都市貧民總統委員會 (PCUP) 背書之個人或 PCUP 認證之都市貧民組織 (PAO 與 PCUP 於 2011 年 12 月 23 日簽訂之協議備忘錄)；
23. 監獄管理局 (BJMP) 設施之新入監受刑人及其他適格受刑人 (PAO 與 BJMP 於 2016 年 5 月 31 日簽訂之協議備忘錄)；
24. 因與行使其專業或履行其職務而涉及訴訟調查，或因案件受審之菲律賓電影媒體俱樂部 (PMPC) 成員，以及媒體殺人事件被害人的 PMPC 成員家屬 (PAO 與 PMPC 於 2012 年 4 月 23 日簽訂之協議備忘錄)。」

**VIII. 問題：貴國針對國際人權公約中對特定弱勢要求提供特定的法律扶助（例如兒童權利公約、身心障礙者權利公約等），如何落實公約要求，實際施行狀況為何？**

---

<sup>25</sup> 《競爭辦公室 (OFC) 與產業主管機關之相關法律代理準則》第 1.5 條「OSG 免除法律代理權限」以及第 2.2 及 2.3 條「代理範圍」；OFC 及其成員與產業主管機關及其官員，如因行使其正式職責處理競爭相關事務而導致相關刑事及行政案件，PAO 得經由 PAO 專案小組提供協助。

**答覆：**菲律賓憲法明文規定，我國採納一般公認之國際法原則作為國內法之一部<sup>26</sup>。菲律賓秉持合作原則，以國際法規定構成國內法之一部，無需再經立法程序納入國內法<sup>27</sup>，因此，國際法規定可直接援引為權利依據。即便如此，國內法規政策仍明載，菲律賓法律制度奉行聯合國法律扶助的準則。

菲律賓憲法保障人民自由使用法院及準司法機關之權利，且不得以貧窮為由拒絕任何人享有適當法律扶助<sup>28</sup>。公設律師辦公室係為落實此項規定而成立，旨在提供免費法律扶助給貧困族群或其他合格客戶，包括刑事、民事、勞工、行政及其他準司法案件等。為有效履行職責，本辦公室定位為獨立自主機關，僅為政策與計畫協調目的隸屬於司法部。<sup>29</sup>

為保護被告權利，《憲法》亦保障被告於刑事調查開始至終局審判結束期間，要求律師之權利。《憲法》規定，偵訊犯罪被告前應告知其得保持緘默，以及選任其囑意之稱職獨立律師。若被告無力委任律師，政府應免費提供律師服務。除以書面為之並有律師在場見證外，上述權利概不得放棄<sup>30</sup>。有鑑於此，公務人員（尤其是執法人員）偵訊犯罪被告前，必須告知被告有權選任律師，如果無力委請律師，調查機關必須為其提供獨立稱職之律師。

為進一步強調《憲法》此項規定，《第 7438 號共和國法》明定違反此條規定者應負法律責任。相關公務人員或偵訊人員若未針對遭逮捕、監禁或偵查羈押者，告知其有權保持緘默及選任稱職獨立之律師，依法將判處監禁或罰款，或兩者兼之。因此，觸犯規定的公務人員除行政懲處外，亦可能遭受刑事制裁。

---

<sup>26</sup> 《憲法》第 2 節第 II 條。

<sup>27</sup> *Secretary of Justice vs. Lantion*, G.R. No. 139465, January 18, 2000, Ponente: Supreme Court Associate Justice Jose Armando R. Melo.

<sup>28</sup> 《憲法》第 11 節第 III 條。

<sup>29</sup> 《第 9406 號共和國法》第 2 節

<sup>30</sup> 《憲法》第 12 節第 III 條。

為此，公設律師辦公室採取當值詢問處制度，指派當值律師及助理，因應警局/派出所及監獄的法律扶助需求，尤其是涉及羈押偵查、訊問調查程序、監獄訪視活動者，其值班時間包含下班時間、國定假日、週末<sup>31</sup>。區域公設律師及區域公設律師亦須確保上班時間辦公室電話保持暢通，國定假日及週末期間行動電話亦須隨時保持暢通，以便警局人員聯絡，提高協調效率，依序轉介偵訊和偵查羈押的扶助申請<sup>32</sup>。

案件一旦提交至法院，《憲法》即賦予被告在相反證據出現之前推定無罪之權利，且在刑事案件起訴過程中，須告知被告及其律師此項權利<sup>33</sup>。

為協助法院提供即時的法律扶助服務，公設律師辦公室得就下列情況，不待申請人通過貧困審查或案情審查，直接受理案件：

「1. 逮捕令已發出，需協助提出交付保釋金或降低保釋金之聲請，為申請人爭取暫時自由；

2. 申請人已遭逮捕或拘留，需立即採取適當法律行動以保護其權利；

3. 須立即提出訴狀以免對申請人造成不利影響；

4. 法院指派公設律師擔任公設辯護人，於案件審理過程代理被告，惟若後續調查結果顯示受扶助人不具貧困資格，律師應提出退庭聲請，並請求法院解除委任；

5. 公設律師僅為傳訊、預審或宣判目的，而經當場指派為公設辯護人；

6. 案件涉及《第 9262 號共和國法》(2004 年《婦幼暴力防治法》) 之受暴婦女及其子女，在無利益衝突下，需立即撰寫並提出訴狀，以免對被害造成不利影響。非貧困婦女及其子女亦得尋求 PAO 之協助；

7. 兒少觸法 (CICL) 案件中急需律師協助；

---

<sup>31</sup> 2008 年 4 月 8 日 PAO 2008 年系列第 002 號備忘通告。

<sup>32</sup> 如前所述，備註 31。

<sup>33</sup> 《憲法》第 14 節第 III 條。

8. 信用卡持有人遭信用卡公司視為「犯罪」而需立即採取行動；

9. 依據《第 9406 號共和國法》第 3 節 (第 292 號行政命令或稱《1987 年行政法規》第 IV 卷標題 III 第 5 章 14-A 節) 規範，需暫時協助之案件，即

第 14-A 節：權力與職責—就 PAO 提供免費法律代理、扶助、諮詢等，供貧困族群用於刑事、民事、勞工、行政及其他準司法案件中，PAO 有權獨立解除該等委託案件。在緊急情況下，適當政府機關得依據現行法令規章規範，要求 PAO 為其他人提供這類服務。」(謹供強調)

10. 其他類似緊急案件<sup>34</sup>。」

至於特定弱勢族群，本人在此討論菲律賓矯正機構遵循《囚犯待遇最低限度標準規則》(*Minimum Standard for the Treatment of Prisoners*) 上所面臨的困難。本辦公室已將受刑人納入託客戶名單中。如本報告前述，本辦公室致力透過法律外展計畫以緩和其困境。

本人就專業及個人層面而言，均致力為受刑人提出倡議，這進一步促成本人以此類族群及其在監獄所面臨的危急情況，為撰寫論文的主題。2015 年 6 月，本人取得菲律賓大學社會發展學博士學位，論文題目為《檢視監獄中的死亡：邁向在人權範疇內的刑罰體制政策改革》(*Examining Deaths Behind Bars: Toward Penal System Policy Reforms in the Context of Human Rights*)。論文中「研究發現分析」一節，提及：

#### 「監獄收容量上升連帶造成死亡率提高

依據 2011 年至 2013 年的監獄資料統計分析，**每 1,000 名受刑人的死亡率**，隨著同時期監獄收容人數增加而大幅上升。2011 年，每 1,000 名受刑人中有 7.06 人死亡；兩年後，此比例上升至每 1,000 名受刑人中 8.07 人死亡。

<sup>34</sup> 《2016 年修訂 PAO 營運手冊》第 II 章第 4 條

單就此比例即可支持結論，即監獄擁擠是「導致受刑人死亡的最大因素」(Acosta，2015 年，第 133 頁)。

本辦公室特別委託客戶中獲得最多法律服務的類別，是涉及《第 9165 號共和國法》(2002 年綜合危險藥物管制法) 的當事人。以下為本辦公室提供服務給此類當事人的相關數據：

表 15

年度	《第 9165 號共和國法》(2002 年綜合危險藥物管制法) 相關的服務提供次數
2014	68,548
2015	85,133
2016	303,534
2017	397,089

依據本人論文引述之發現，配合本辦公室承接之 2002 年《綜合危險藥物管制法》相關數據，此類危險藥物相關案件的受刑人，可能承受身體不適或重病至可能導致死亡的風險。兩者皆是因為監獄過度擁擠以及其他體制問題所導致，但即便是對證明有罪者，此仍不應作為特定形式的附加刑罰。

最近，公設律師辦公室所承接的一件藥物相關案件中，有極大突破。我們有機會經由此案：*Salvador Estipona, Jr. vs. Hon. Frank E. Lobrigo and People of the Philippines*，致力貢獻強化菲律賓法理。<sup>35</sup> 公設律師辦公室於該案中代理聲請人 Estipona, Jr.，該案經最高法院就《綜合危險藥物管制法》第 23 節「禁止所有毒品犯罪進行認罪協商」一條，宣告為違憲，理由是如此條規定違反菲律賓 1987 年《憲法》第 VIII 條第 5(5) 節所述最高法院的規範訂定權。

<sup>35</sup> G.R. No. 226679, August 15, 2017, Ponente: Supreme Court Associate Justice Diosdado M. Peralta.

Salvador A. Estipona, Jr. 為第 13586 號刑事案件被告，違反 2002 年《綜合危險藥物管制法》第 II 條第 11 節，由阿爾拜省 (Albay) 黎牙實比市 (Legazpi City) 地方法院 (RTC) 第 3 分部法官 Frank E. Lobrigo 審理。

2016 年 6 月 15 日，Estipona, Jr. 在 PAO 黎牙實比市區域辦公室的協助下，提出「允許被告進行認罪協商協議」之聲請，要求撤回其無罪答辯，改為違反 2002 年《綜合危險藥物管制法》第 II 條第 12 節(持有危險藥物設備、儀器、裝置及其他用具) 之認罪答辯。PAO 黎牙實比市區域辦公室代表 Estipona, Jr.，主張該法第 23 節「因違反本法任一條款而被告者，不論其應處罰則，均不得取得認罪協商」，違反以下規定：(1) 該法第 2 節第 3 段所載之意圖；(2) 最高法院依據 1987 年《憲法》第 VIII 條第 5(5) 節之規範訂定權；(3) 政府三權分立之原則。檢察官提出意見或異議後，地方法院發佈命令駁回 Estipona 聲請。Estipona 經由 PAO 黎牙實比市區域辦公室提出複議聲請，但仍遭同一法院駁回。

有鑑於此，本首席公設律師與資深律師團隊代表 Estipona，向最高法院提出上訴與停止適用該法，質疑 2002 年《綜合危險藥物管制法》第 23 節之合憲性，因其違反《憲法》保障之法律平等保護權利，以及 1987 年《憲法》第 VIII 條第 5(5) 節賦予最高法院之規範訂定權。

在其 2017 年 8 月 15 日之決議，最高法院認為應宣告「禁止所有毒品犯罪進行認罪協商」為違憲，因其違反 1987 年《憲法》第 VIII 條第 5(5) 節所述最高法院的規範訂定權。

本辦公室為何願意替 Estipona, Jr. 及其他類似案件所有當事人提出認罪協商訴願？本辦公室在最高法院取得勝訴前，菲律賓的綁架或謀殺嫌犯皆有權進行認罪協商，但藥物嫌犯卻不得享有這項權利，即使只是所謂的「二流」藥物嫌犯亦不例外。之所以稱為「二流」是因為這類憲法僅因持有少量 (0.01 或 0.02 公克) 非法藥物而被捕，並因此遭監禁十 (10) 或二十 (20) 年不

等。此類受刑人的處境使我們看見違反法律平等保障的缺口，而且這正是造成監獄過度擁擠的主因之一。

為釐清並強調其重要性，公設律師辦公室大力支持杜特帝 (Rodrigo Roa Duterte) 總統嚴厲的毒品掃蕩活動。我們支持杜特帝總統的理念，贊同以法治方式處理毒品對社會的威脅，包括協助藥物成癮者的戒癮。本辦公室所承接的藥物相關案件當事人，皆為樂於接受戒癮協助的貧困者。

經由 *Salvador Estipona, Jr. vs. Hon. Frank E. Lobrigo and People of the Philippines* 一案<sup>36</sup>，公設律師辦公室不僅大力貢獻菲律賓法理，更徹底以統計數據，有效為過度擁擠的菲律賓監獄，改善眾多受刑人的生活品質並提供更生機會。

###

---

<sup>36</sup> 如前所述，備註 35。