

平衡權利與責任：菲律賓法律體系內的公設律師辦公室 (PAO)

報告人：**PERSIDA V. RUEDA-ACOSTA 博士 (DSD)**

菲律賓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) 社會發展博士
哈佛大學甘迺迪政府學院高階主管學人
氣候真相

專案 (The Climate Reality Project) / 氣候真相領導團專案 (The Climate Reality Leadership Corps) 氣候真相領導人
亞洲公共知識分子計畫 (Asian Public Intellectuals Fellowships) 資深研究員
奧地利薩爾斯堡全球論壇 (Salzburg Global Seminar) 研究員
日本法律扶助協會 (Japan Legal Aid Association) 研究員
美國國際訪問學者計畫 (International Visitors Program) 國際訪問學者 (IV)

國際法律扶助組織 (International Legal Aid Group) 成員
國際血跡型態分析師協會 (International Association of Bloodstain Pattern Analysts) 成員
國際矯正與監獄協會 (International Corrections and Prisons Association) 成員
1989 年菲律賓律師資格考試第四名
菲律賓奎松大學 (Manuel L. Quezon University) 法學院教授
菲律賓馬尼拉雅典耀大學 (Ateneo de Manila University)、東方大學 (University of the East)、新紀元大學 (New Era University) 及布拉干國立大學 (Bulacan State University) 法學院前任教授

菲律賓是東南亞的群島國家，由呂宋、維薩亞斯及民答那峨三個主要島群組成，且以人口多元、經濟發展及複雜的法律制度為其特色。

依據菲律賓資訊署 (PIA，為菲律賓共和國政府的官方公共資訊機構) 的資料顯示，菲律賓在 2022 年擁有 **114,189,499** 的人口，¹是東南亞地區人口最多的國家之一，過去一年，每天平均約有 **7,487** 人出生。²一方面，菲律賓能夠利用其人口優勢來促進經濟成長，2022 年第 4 季的國內生產毛額 (GDP) 成長率為 **7.2%**，肇致全年成長率為 **7.6%**。³另一方面，儘管疫情後

¹ 菲律賓資訊署 (PIA) 《2022 年 菲律賓人口》2023 年 8 月 16 日擷取自 PIA 官網：<https://pia.gov.ph/infographics/2023/03/03/2022-philippine-population>。

² 出處同上。

³ 菲律賓統計局，2022 年第四季 GDP 成長 7.2%，2022 年全年成長 7.6%。2023 年 8 月 16 日擷取自 PSA 官網：<https://psa.gov.ph/content/gdp-expands-72-percent-fourth-quarter-2022-and-76-percent-full-year-2022>。

有不錯的 GDP 成長率，但貧窮仍是菲律賓的緊迫問題，2022 年經政府認定的貧戶共有 **5,599,091** 戶。⁴

人口動態、各種不同的社經變數、以及新冠疫情挑戰.....等等間之複雜交互作用，影響到菲律賓全體國民的司法近用及免費法律扶助之提供。例如，這個國家面臨到不同程度的疫情限制，從嚴格封城到其他局部措施。此類限制目的在控制病毒傳播，但對個人權利造成深刻的影響。然而，菲律賓政府與法律制度中之利害關係人，採取了全面措施，來因應增進民眾(特別弱勢群體)之需求，確保公平的司法近用。

菲律賓公設律師辦公室 (PAO) 扮演關鍵角色，在新冠疫情期間提供免費法律扶助，確保司法近用。PAO 在刑事、民事、勞動、行政及其他準司法案件中，是為貧困者提供免費法律扶助的政府主要法律辦公室。

PAO 原名為國民法律扶助辦公室 (CLAO)，具有深厚的農業淵源。在 CLAO 成立前，原設有農地租賃委員會 (ATC)，後更名為租賃調解委員會 (TMC)。1963 年 8 月 8 日通過第 3844 號共和國法(又名「農地改革法」)後，TMC 再度強化，並更名為農地諮詢辦公室 (OTAC)。1972 年，國民法律扶助辦公室 (CLAO) 依第 1 號總統令 (P.D.) 及第 4 號施行令成立。1987 年行政法(第 292 號行政命令) 在 1987 年 7 月 25 日頒布後，CLAO 更名為公設律師辦公室 (PAO)。國會在 2007 年 3 月 23 日通過第 9406 號共和國法 (PAO 法)，進一步強化此政府出資的法律扶助單位。

截至 2023 年 6 月，PAO 共有 **2,505** 位專職律師，為此機構的骨幹，在全國提供法律扶助。公設律師在全國各地的法院及準司法機關，積極處理刑事、民事、勞動及行政法案件，其中約有 **117** 位專門處理菲律賓最高

⁴ 社會福利及發展部 (DSWD)，《DSWD 開放 Listahanan 3 貧困資料庫與服務夥伴共享》。2023 年 8 月 16 日擷取自 DSWD 官網：<https://www.dswd.gov.ph/dswd-opens-listahanan-3-poverty-database-for-partnership/>。

法院、上訴法院及總統辦公室的特別及上訴案件。PAO 共有員工 **3,537** 人，包括律師及其他工作人員，分派至全國各區域及地方辦公室。

菲律賓透過系統性的詳盡評估程序決定公設律師之目前數量，確保公設律師的資格、能力、經驗及特質與此機構之需求及文化一致。事實上，PAO 在 2022 年收到上千份求職申請，但僅有 **464** 人通過，**440** 位申請人必須等待 PAO 的律師固定職缺。

法律扶助與民主及人權危機

新冠疫情對菲律賓的民主、人權與司法體系造成重大且深遠的影響，促使我們重新思考健康與基本自由間的平衡。

菲律賓政府基於控制致命病毒蔓延的合法利益，在疫情期間實施封城、社區檢疫及隔離措施，但卻限制人民的遷徙自由與集會自由，測試民主制度的底線。

個人具有遷徙自由。遷徙自由屬於基本人權，包括自由在本國境內遷徙、居住與工作，在部分情況亦包括在國際間自由遷徙。即使由憲法保證，但遷徙自由並非絕對。1987 年菲律賓憲法第三條第 6 項規定，「除法院之合法命令外，不得限制在法律規定範圍內居住及改變居住地點的自由。除基於國家安全、公共安全或公共衛生之利益而得以法律規定外，不得限制遷徙自由。」，亦即政府可有效限制個人的遷徙自由，特別是在為保護國家生存時。菲律賓前總統杜特蒂在 2020 年 3 月 8 日發布第 922 號總統公告，宣布全國進入公共衛生緊急狀態，便是此類情況。進入緊急狀態後，政府在全國實施衛生指引及檢疫政策，菲律賓人民的遷徙自由因此受到限制。

政府為控制致命病毒而實施的許多措施，在保護人民福祉方面被視為是有效且需要的，但若干則被視為已對個人權利造成侵害。國會通過第 11525 號共和國法，實施全國疫苗接種計畫，並附有明確條文保障菲律賓國民的權利與自主。

PAO 的過去經驗及其所扮演的重要角色，在包圍政府 2016 年登革熱疫苗接種計畫之爭議中，被證明是極具價值的。該疫苗接種計畫要求學童大量、無差別的接種跨國藥廠新推出的登革熱疫苗 Dengvaxia。PAO 對主導的政府官員、藥廠及醫療機構提起訴訟，指控其不當推廣與施打登革熱疫苗 Dengvaxia，導致接種者死亡及傷害。PAO 鑑識實驗室在 East Ramon Magsaysay 大學紀念醫學中心 (UERMMC) 及 Ospital ng Maynila 醫學中心 (OMMC) 的外部病理學家協助下，針對 168 位死者及 2 位倖存者進行詳盡的鑑識檢驗與分析。PAO 依司法部 2017 年 12 月 12 日第 792 號命令提起相應的刑事及民事訴訟；國家調查局 (NBI) 依司法部 2017 年 12 月 4 日第 763 號命令，向監察辦公室 (Office of the Ombudsman) 提出行政/貪污案，而後者決定向反貪污法院起訴。所有訴訟目前均尚在司法程序審理之中。

PAO 在此爭議（一個在疫情前某種程度侵害人權而被視為集體訴訟之事件）中，主要著重於為此受影響而申請法律扶助的家庭主張其權利及利益。具體而言，受影響家庭需要 PAO 法醫團隊及外部專家有關法醫檢驗分析的專業協助。之後，PAO 針對應為預防接種被害人死亡及傷害負責者，根據過失致死及違反第 9745 號共和國法 (反虐待法)；第 7394 號共和國法 (菲律賓消費者法)；第 10918 號法 (菲律賓藥事法) 及第 1829 號總統令 (妨礙司法)，向適當法院提起損害賠償及刑事訴訟。

PAO 的警覺性與倡議，引發人們對於在未經知情同意的情況下使用仍在臨床試驗中的疫苗進行大規模施打的擔憂，對於國內的公共衛生政策、疫苗接種及藥品規範造成廣泛影響。因此，當衛生部要求對未成年人強制

接種新冠疫苗時，PAO 代表受影響未成年人的父母，向法院提起禁制令訴訟。於提起後，衛生部隨即修改未成年人疫苗施用暫行準則。

根據菲律賓經驗，疫情期間存在對已接種與未接種疫苗者的差別待遇。在使用交通運輸、基本公共服務、教育及就業等方面的不利影響，未接種疫苗者首當其衝且遭到污名化，即使第 11525 號共和國法第 12 條訂有非強制條款 (疫苗卡不得作為教育、就業及其他類似政府服務的附帶條件)。⁵

政府匡列接觸者並隔離可能染疫者的措施，亦可能侵害隱私權。基本上，接觸者匡列涉及蒐集、處理與提供個人資料。在疫情期間，即曾發生資料外洩及不當處理個人資料事件。⁶

疫情不僅影響一般菲律賓人的生活，亦干擾司法體系及司法近用。菲律賓法院必須暫停面對面進行的程序，導致案件處理延後。即使面臨挑戰，2020 年 3 月封城後，最高法院仍解決了 825 個案件，其中部分為全國關注案件。為儘量減少實體出庭，同時確保法院程序持續，法院改為網路視訊開庭，法官、律師及當事人可透過遠端方式參與。截至 2020 年 8 月，下級法院透過視訊會議平台進行 67,481 次庭審。⁷

矯正及拘禁設施在疫情期間亦面臨嚴峻挑戰。會面限制導致自由遭剝奪者 (PDL) 的心理健康問題惡化，引發有關受刑人人權保護的疑慮。

⁵ Cathrine Gonzales, PAO 主席呼籲地方政府：勿歧視未接種疫苗者。2023 年 8 月 18 日擷取自 Inquirer：<https://newsinfo.inquirer.net/1540799/pao-chief-appeals-to-lgus-dont-discriminate-the-unvaccinated#ixzz8Ahz1vN6g>

⁶ 國家隱私委員會 (NPC)，《隱私委員會調查機關不當處理接觸者追蹤資料報告》2023 年 8 月 17 日擷取自 NPS 官網：<https://privacy.gov.ph/privacy-commission-probing-reports-against-establishments-over-mishandling-of-contact-tracing-data/>.

⁷ 菲律賓最高法院，《新冠疫情期間的菲律賓司法體系》2023 年 8 月 18 日擷取自最高法院官網：<https://caci-ajp.org/web/wp-content/uploads/2021/05/PR-The-Philippine-Judiciary-Amidst-the-COVID-19-Pandemic.pdf>。

雖然疫情幾乎對整個社會帶來前所未有的挑戰，菲律賓仍堅守民主原則，在 2022 年舉辦總統大選，疫情未中斷此一重要的民主活動。根據選舉委員會 (COMELEC) 紀錄，共有 **55,290,821** 位登記選民在前次選舉實際參與投票，投票率為 **84.10%**。⁸

身為全國免費法律扶助的先鋒，PAO 在疫情中展現卓越的適應力，特別是在遲延案件的處理上，尤其是與貧困者有關的案件。透過 PAO 主管的領導與決心，以及全體人員的配合，PAO 得以面對挑戰，保障弱勢群體的權利。PAO 克服困難，在疫情高峰提供高品質的法律扶助，因此於 2021 年通過第一次 ISO 9001:2015 重新驗證。同樣在 2021 年，歐盟第二階段司法治理計畫 (GOJUST2) 委託社會觀測站 (SWS) 進行司法需求調查，探討面臨法律問題者尋求司法正義的行為。SWS 調查顯示，全國三 (3) 大島的受訪者給予 PAO 的信任分數最高，肯定 **PAO 是 12 間司法機構中最受信任者**。該調查亦顯示，在七 (7) 類司法專業人員 (包括法官、檢察官、私人律師、警察及其他) 中，**公設律師**得到的淨信任分數最高，⁹ 顯示 PAO 信守對於高標準及最佳實務的承諾，即使在疫情期間仍致力追求品質與卓越。

從疫情開始到結束，PAO 在改變運作方式時，亦有能力服務大量當事人，分別在 2020 年服務 **6,687,630** 人，2021 年服務 **9,707,274** 人，2022 年服務 **11,729,353** 人。PAO 去年整體案件的有利結果比率為 **82.69%**，意即在 **349,185** 起結案案件中，有 **288,752** 起案件獲得了更有利的結果。

PAO 的成功與員工福祉密切相關。首席公設律師了解此基本原則，將員工健康與安全列為優先要務。PAO 在所有辦公室嚴格執行有效的衛生

⁸ 選舉委員會，《各城市/市鎮登記選民數和實際投票選民數》擷取自 Comelec 官網：<https://comelec.gov.ph/?r=2022NLE/Statistics/2022RVVAVmcofinal>。

⁹ GOJUST2 在 2022 年 7 月 25 日完成的菲律賓司法近用總結報告請見 <https://www.gojust.org/publications>。

指引，根據公務員委員會 (CSC) 發布的準則，提供遠端工作選項及居家辦公安排，並設置支援機制，在疫情中持續招募、晉升、訓練公設律師及其他工作人員，確保員工士氣高昂。在 2021 年，PAO 總共僱用 **258** 位新進員工，晉升 **251** 位現有員工，並指派 **2,519** 人參加線上訓練/研討會。在 2022 年，PAO 舉辦了第七屆強制法學進修教育 (MCLE) 認證之全國公設律師研討會，是歷來所舉辦規模最大的研討會，共有 **2,400** 位公設律師及法律專家參與。

面對世界上不斷的變化與干擾，組織必須持續改革，進步是生存與成功的基本要件。首席公設律師了解，為能在現代的動態環境中發展，必須積極採行改變與創新。

需要法律扶助的貧困當事人，是 PAO 存在的理由。為服務更多當事人，PAO 在 2021 年 12 月 14 日發布 **PAO 作業手冊 2021 年修訂版**，此為 PAO 提供有效法律扶助的流程、方法及策略架構。修訂版手冊提高了審核當事人是否符合 PAO 資力標準的淨收入標準。具體而言，以下情況符合無資力者，有資格接受 PAO 的免費法律服務：

「第 3 條：資力審查 – 考量有關一般菲律賓家庭 (a) 購買

「食品消費籃子」及 (b) 支付住宅及個人費用的近期調查，以下情況應構成無資力：

- 1) 居住於國家首都區 (NCR) 內都市或鄉鎮，個人淨收入不超過每月兩萬四千 (24,000.00) 披索；
- 2) 居住於國家首都區外都市，個人淨收入不超過每月兩萬兩千 (22,000.00) 披索；
- 3) 居住於國家首都區外鄉鎮，個人淨收入不超過每月兩萬 (20,000.00) 披索；

為確保於法院及準司法機關對符合資格者提供免費一般代理，申請人僅需簽署無資力聲明書，並提出以下任一無資力證明：

- 1) 最新所得稅申報表、工資單或其他淨收入證明；或
- 2) 社會福利發展部 (DSWD) 或申請人住所所在都市/鄉鎮社會福利發展局核發的無資力證明；或
- 3) 申請人住所所在村里核發的無資力/無收入證明。

PAO 亦在疫情中增設據點，開發先前較少接觸的當事人群體，擴大服務範圍，使 PAO 更貼近社區。PAO 設置新的地方辦公室，方便鄉村地區的當事人使用。

即使在全球衛生緊急狀態中，PAO 仍有能力持續因應當事人需求，提供免費法律扶助，均仰賴政府透過國家立法提供持續性資金的機制。政府編列年度預算，確保對於貧困者的法扶服務不受影響。

例如在 2020 會計年度，PAO 根據國會通過的一般撥款法，接受約 **4,203,056,000.00 披索** 的預算經費。此筆經費供 PAO 在菲律賓服務 **6,687,630** 位當事人，處理 **752,196** 個案件，包括 **57,002** 位被剝奪自由最終獲釋的遭羈押者。數據顯示，PAO 在該年度的成績亮眼，即使菲律賓當時仍受疫情影響。

政府了解進一步加強法律扶助的需求，在 2021 年增加分配給 PAO 的國家預算，總計達 **4,657,356,000.00 披索**，增加幅度相當大，與政府法扶計畫受扶助人數逐年增加的趨勢相符。2022 年，PAO 接受 **4,747,696,000.00 披索** 的預算經費，供其有效協助 **11,729,353** 位國民，每位 PAO 當事人的政府支出約為 **461.26 披索**。

國家政府透過 PAO 分配給國家法扶計畫的預算極為重要。適當資金可供維持律師薪資競爭力，有助吸引與留住高品質的法律專業人員。一級

公設辯護人 (薪級 25，為初級政府扶助律師) 月薪約為 **102,690.00 披索**，代理及交通津貼 (RATA) 為 **10,000.00 披索**，另得依法支領其他獎金及津貼。

疫情影響當事人使用法律扶助時，首席公設律師以 PAO 經費發給每位公設律師每月 **500.00 披索** 的行動電話或電信費用。開放通訊確保 PAO 當事人及時接受正確快速的法律諮詢及案件資訊，更重要的是可藉此表達同情與關心。

新冠疫情造成干擾與災難，但 PAO 也因此獲得寶貴的轉型經驗。疫情考驗 PAO 如何快速因應緊急衛生事件，提升 PAO 的危機管理技巧，使其員工有能力及有效的因應自然災害、緊急公共衛生事件等未來挑戰。

疫情亦促使 PAO 運用資訊與通訊科技 (ICT) 維持司法近用及貧困者法律服務。法院以視訊會議方式開庭，公設律師持續透過相同平台出庭及提供法律扶助，藉此彌補實體差距，同時確保當事人權利。經首席公設律師指示，公設律師及工作人員每週 7 天、每天 24 小時對當事人開放通訊管道，確保法律扶助不中斷。視訊通話、電子郵件及電話可供偏遠地區的貧困當事人及自由被剝奪者 (Persons Deprived of Liberty，簡稱 PDLs) 與公設律師保持聯絡，即使在艱困情況下，亦能提供完整法律扶助，確保司法近用。前述改變符合 PAO 的長期策略目標，因此在疫情後仍持續實施。

由於資訊與通訊科技有助提升運作效率，PAO 投資建立客製化的資訊系統，以簡化各類行政程序，此類資訊系統包括：

- a) **人力資源管理資訊系統 (HRMIS)** – 專門為特定人力資源功能自動化與整合設計的標準套裝軟體，包括人事紀錄留存、出缺勤監測及薪資發放等功能。
- b) **紀錄管理** – 目的在簡化與改良文件整理、歷程追蹤及報告流程的最新數位解決方案。此系統具有特殊功能及使用者友善介面，可供 PAO 有效管理法律文件，確保運作順暢並提高生產力。

c) **PAO 網站** – 向民眾提供有關 PAO 的 職責、政策、最新議題及如何取得免費法律服務等資訊，以及 PAO 中央辦公室與全國 17 家區域辦公室的交通指引和聯絡資訊。

員工出勤監測、文件追蹤、資料輸入等日常工作自動化後，PAO 的律師及工作人員即有較多時間為當事人提供實質協助，此為 PAO 最主要的任務。

然而，為有效利用前述系統，PAO 亦需投資維護與使用資訊系統所需的設備及工具。就此方面，PAO 已擬訂三年資訊系統及策略計畫，其中包含其預計使用與開發軟硬體基礎設施的詳細內容。2020 年，PAO 購入總值 **22,034,051.00 披索**的桌上型電腦、印表機、不斷電 (Uninterruptible Power Supply，簡稱 UPS) 裝置及掃描器。2021 年，PAO 購入總值 **14,414,463.00 披索**的伺服器、網路儲存裝置 (NAS)、UPS、交換器、路由器、防火牆設備、存取點、多功能網路印表機、網路作業系統 (NOS)、資料庫應用程式、辦公室生產力應用程式、桌上型電腦、具人臉辨識功能的生物量測儀。

PAO 的資通訊科技組目前有兩位專職人員，負責在需要時維護與修理系統。然而，為達到加強運用資訊與通訊科技的目標，管理階層嘗試增聘人手，負責開發關鍵客製化內部系統 (例如客戶管理資訊系統、法律管理系統、資產管理、知識管理資訊系統) 與提升網路基礎設施，包括資料安全及隱私，員工及當事人均能因此受益。

網路品質不佳是數位轉型的重大挑戰，而菲律賓偏遠地區多有此問題。Ookla 的全球測速指數報告顯示，即使已較前一年度進步，菲律賓的固網寬頻速度僅達 **90.03 Mbps**，網路速度及連線方面在所有國家中排名第

40。¹⁰ 此外，雖有業者提供網速較穩定的網路，但其收取的月費對一般菲律賓人而言甚為昂貴，貧困的 PAO 當事人勢必無法負擔寬頻網路。

因此，PAO 在菲律賓幾乎所有媒體平台曝光，致力提供便於使用的管道。疫情封城期間，PAO 在 2021 年 7 月推出每週一次，名為 #PALA (Persida Acosta 的法律諮詢) 的臉書現場直播免費法律扶助活動，由首席公設律師與 PAO 的社群媒體團隊接受當事人透過留言、私訊或電話提出的問題，並立即提供法律諮詢。2023 年 7 月 31 日，#PALA 作為 PAO 的線上免費法律資訊及宣導活動屆滿 2 周年。

近來，#PALA 活動更擴展至 YouTube、推特、抖音、IG 等社群媒體，確保當事人可透過多種方式聯絡首席公設律師，因為在疫情期間，首席公設律師只能使用社群媒體推廣有效可用的法律諮詢及代理。#PALA 可在每週五下午一點半，首席公設律師的官方臉書頁面 (超過一百萬追蹤) 及 YouTube 頻道觀賞。由於該活動極為成功，觸及範圍相當廣，PAO 決定在全國解除警戒後繼續維持。

若情況許可，首席公設律師和經授權的公設律師亦參與 PAO 的法律資訊及宣導活動，接受媒體訪問，促進民眾對自身法律權利的了解，推動更加知情、和平且賦權的社會(a more informed, peaceful, and empowered society)。

然而，使用資訊與通訊科技提供法律服務有其困難與挑戰。當事人的數位素養可能阻礙有效溝通與理解。此外，資料安全及隱私相關問題亦需妥善處理，特別是法律事務性質敏感。為保護當事人資訊與維持 PAO 運作，需要投資強大的網路安全系統。

¹⁰ 美國有線電視新聞網菲律賓台，《Ookla：菲律賓網路速度 2 月增快，全球排名提升》擷取自 2023 年 8 月 23 日 CNN 官網：<http://www.cnnphilippines.com/business/2023/4/3/ookla-fixed-broadband-february-philippines.html>

即使存在困難，PAO 仍堅持在疫情中為社會弱勢群體有效提供法律扶助。弱勢群體通常包括老人、婦女、兒童、身心障礙者、失業勞工及其他邊緣群體。PAO 特別關注菲律賓最為弱勢的四大群體：(1) 受虐及受暴的婦女及兒童；(2) 身心障礙者 (persons with disabilities, PWDs)；(3) 觸法兒童 (children in conflict with the law, CICLs)；以及 (4) 自由遭剝奪者，此亦符合菲律賓所簽署的國際人權公約。

身為**聯合國少年司法最低限度標準規則** (北京規則)、**聯合國預防少年犯罪準則** (利雅德準則)、**聯合國保護被剝奪自由少年規則**及**兒童權利公約 (CRC)** 簽署國，菲律賓保證依循前述國際法標準，保護兒童的最佳利益。兒童權利公約是全球廣泛接受的人權文書，世界上僅有兩國未承認該公約。該公約完整涵蓋兒童公民、政治、經濟、社會及文化權利。在公約第 41 條明訂，應保障未滿十八歲兒童的各項人權。¹¹

為使菲律賓更加落實該國際公約，國會通過第 9344 號共和國法 (**少年司法福利法**，經第 10630 號共和國法修正)。第 9344 號共和國法頒布前，風險兒童及觸法兒童的待遇與成人相同，適用相同的兩造對抗式訴訟程序。第 9344 號共和國法源自**聯合國兒童權利公約 (UNCRC)**，旨在不使用司法程序處理兒童觸法問題，不將少年犯視為成人處罰，而是由政府與社區協助觸法兒童，避免日後觸犯重罪。¹²

就 PAO 自己的部份而言，在 PAO 於 2021 年修訂的作業手冊中，特別列有一個專章指導公設律師應如何協助、代理與保護觸法兒童，其法規依據為第 9344 號共和國法 (經第 10630 號共和國法修正) 第 22 條規定。依據第 22 條規定，於觸法兒童需要律師時，公設律師必須立即提供法律扶

¹¹ 歐洲理事會，《青少年人權教育手冊》(2022 年)。2023 年 8 月 23 日擷取自 <https://www.coe.int/en/web/compass>。

¹² Sanchez, Jeza Mae Sarah C, 《菲律賓少年司法與福利概觀》2017 年 3 月 18 日

助。準確而言，根據 **2021 年修訂 PAO 作業手冊**第四章第 1 條，如觸法兒童有下列情況，公設律師應予以提供法律扶助：

- 1) 遭拘禁羈押或自由遭剝奪，且立即需要律師；
- 2) 接受羈押調查，且無律師協助；
- 3) 公設律師為傳訊、審前準備、宣判或緩刑目的，經指派為公設辯護人；
- 4) 觸法兒童逾十二 (12) 歲，至未滿十五 (15) 歲，且觸犯弑親、謀殺、殺嬰、綁架或嚴重違法拘禁且被害人遭殺害或強姦、強盜殺人或強姦、縱火毀損、強姦、劫車且駕駛或乘客遭殺害或強姦，或依第 9165 號共和國法 (2002 年危險藥物綜合法) 得被處以最輕本刑十二 (12) 年以上有期徒刑之犯罪，依第 603 號總統令 (青少年兒童福利法) 最新修正條文應視為受忽視兒童，依 9344 號共和國法 (經第 10630 號共和國法修正) 第 20-A 條，應強制安置於少年保護機構之特別設施 (Bahay Pag-asa)，或加強少年介入與支持中心 (IJISC)；
- 5) 兒童逾十二 (12) 歲，未滿十五 (15) 歲，且為再犯或慣犯：但先前適用社區介入方案的兒童，依第 603 號總統令最新修正條文應視為受忽視兒童，應接受當地社會福利發展局監督的加強介入方案；但若為兒童之最佳利益，應將其安置於少年保護設施或 IJISC，兒童的父母或監護人應簽署兒童自願收容授權書；但若兒童無父母或監護人，或其拒絕或未簽署自願收容授權書，社會福利發展部 (DSWD) 或當地社會福利發展局 (LSWDO) 應立即依第 603 號總統令最新修正條文及第 9344 號共和國法 (經第 10630 號法修正) 第 20-B 條提出適當非自願收容聲請；

6) 其他類似案件。

單在 2022 年，PAO 協助全國觸法兒童共 **18,927** 人，處理觸法兒童相關案件共 **19,267** 件。PAO 提供的協助包括法院及其他裁判或準司法機關程序的民刑事法律代理、法律文件及宣誓書撰擬、提供適當法律諮詢 (含調查期間) 等。

除前述各項外，菲律賓亦簽署多項有關婦幼保護的國際文書，其中最重要的是 1979 年 12 月 18 日聯合國大會在美國紐約簽署的**消除對婦女一切形式歧視公約**。該公約是聯合國婦女地位委員會三十 (30) 年累積的工作成果。該委員會成立於 1946 年，宗旨為關注婦女處境與推動婦女權利。該委員會致力提升婦女地位，提出多項宣言及公約，其中以消除對婦女一切形式歧視公約 (CEDAW) 最為完整。¹³ 性別暴力是 CEDAW 明確涵蓋的歧視形式，而菲律賓亦是大力支持消除對婦女暴力行為宣言的國家之一。¹⁴

菲律賓國會制定多項法律提升婦女權利，其中**第 9262 號共和國法 (防止對婦女及其子女施暴法)** 是防止婦女遭受性別虐待及暴力的法規中，最為人所知者。該法 (特別是第 13 及 35(b) 條) 明定，若為避免對被害人造成不利影響，必須立即提出聲請，PAO 有義務予以協助。此外，非貧困婦女及其子女亦得依該法尋求 PAO 協助。

因此，PAO 在防止婦幼受到暴力及虐待方面扮演重要角色，特別是在疫情期間，菲律賓國家警察 (Philippine National Police, PNP) 的婦幼保護組 (Women and Children Protection Units, WCPU) 發現家庭暴力事件增加，早期嚴格封城時尤其明顯。¹⁵ 截至 2022 年底，PAO 協助 **4,305** 位申請法院

¹³ 聯合國人權事務高級專員辦事處，《消除對婦女一切形式歧視公約》紐約，1979 年 12 月 18 日

¹⁴ 聯合國人權事務高級專員辦事處。聯合國大會 1993 年 12 月 20 日第 48/104 號決議通過的《消除對婦女的暴力行為宣言》。

¹⁵ Visco, Rory, 《婦女及兒童遭受暴力和虐待的隱性蔓延危機》Business Mirror。2021 年 12 月 1 日

程序法律代理的婦女，包括為其聲請暫時及通常保護令。PAO 共處理 **4,884** 件婦幼虐待相關案件。

PAO 加強與其他政府機關、私人機構及公民社會組織合作，進而能夠處理婦女、兒童等社會弱勢群體的法律問題。PAO 在公共衛生危機中與其他組織合作，突顯共享資源與經驗的價值，藉此不斷提升在全國提供全面法律扶助的能力。

為符合身心障礙者 (PWD)、老人及重病當事人需求，PAO 在 2021 年 5 月推出名為「專人拜訪身心障礙及其他類似失能當事人」的「到府法律扶助專案」，由 PAO 律師在此類當事人的住宅或所在醫院提供服務。

為處理大量法院案件，PAO 強化「調解與和解方案」，促使非惡性犯罪、民事及勞資爭議的兩造當事人得以達成公平的和解以解決爭議。

2022 年，PAO 與社會福利發展部 (DSWD) 及副總統辦公室 (OVP) 兩中央政府機構簽訂合作協議備忘錄 (MOA)，以強化轉介系統，針對向該兩機關求助的民眾 (屬於 PAO 管轄權範圍) 提供免費法律扶助。與 DSWD 間的備忘錄於 2022 年 9 月 19 日簽署，其法律扶助對象包括受暴婦女及其子女，以及為本身或子女尋求法律協助的單親父母。該備忘錄亦包含於 DSWD 中央辦公室指派一位值班公設律師。

建立前述合作關係之前，PAO 已擴展其服務範圍及資源，為農漁業勞工、貧困勞工、外國人及難民身分獲准者、尋求庇護者及無國籍者、海外菲律賓勞工 (OFW)、記者等群體提供法律服務。

PAO 在必要時為當事人提供免費法律扶助，確保當事人在各類法律程序有律師代理。公設律師向被害人及被告提供法律諮詢與意見，說明其權利、相關法律程序及適用選項。PAO 亦採取具體措施保護犯罪被害人。全國所有地方辦公室均設有**被害人協助組**，立即為向 PAO 求助的重大災害、

自然災害、虐待、屠殺、司法程序外處決、受暴婦女及兒虐 (VAWC) 案件、觸法兒童相關案件或其他類似案件當事人，提供相關協助。

PAO 致力於提升組織健全與韌性，為菲律賓人民提供更好的服務，特別是在危機發生時。PAO 自疫情挑戰汲取經驗，並隨之調整實務作法，重申其對追求司法正義與保障公民權利的承諾。

###