

財團法人法律扶助基金會

2014 年

荷蘭法律扶助機構研習報告

機關名稱：財團法人法律扶助基金會

研習人員：專職律師李艾倫

期間：103 年 5 月 3 日至 103 月 6 日 15 日

地點：荷蘭

## 目錄

### 【研習目的】

### 【研習機構】

### 【研習內容】

第一章 荷蘭法律扶助機制與組織架構

第二章 法律扶助的後場：法律扶助局

第三章 法律扶助的前臺：法律服務站

第四章 新科技與法律扶助

第五章 難民與法律扶助

第六章 律師公會與法律扶助

第七章 訴訟外紛爭解決機制

第八章 債務與法律扶助

第九章 法律費用保險

第十章 荷蘭法律扶助制度的未來

第十一章 心得與建議

### 【附錄】

## 研習目的

世界各國的法律扶助組織在不景氣的大環境下，面臨預算緊縮的窘境，無不希望能以前端分流、減少訟源等方式，使有法律扶助需求的民眾能得到適切的幫助，又節省相關經費成本，並借助新科技的發展、服務方式的改變，empower民眾的方式，鼓勵民眾自助、一定程度的解決自身面對的法律問題。

近年來荷蘭於全國平均設立30個法律服務站進行服務分流，並與NGO及大學合作發展出線上互動法律爭議解決平台，目的均在使法律扶助服務分流，使糾紛性質較簡單者或當事人自助能力較高者，透過上述機制即可獲得服務，若透過上述方式仍然無法解決，才進入正式的法律扶助申請等後續程序，從而使律師、調解人等資源用在最需要的地方。

過去本會曾前往包括美國、英國、澳洲、芬蘭、日本、香港等國家或地區進行考察，惟與荷蘭的接觸較少。然荷蘭除國土大小、人口密度等均與台灣類似，其法律扶助制度與組織架構相對來說與台灣亦較為類似，故此次於2014年派員至荷蘭進行為期六週的考察。本次研習機構除荷蘭最主要的法律扶助機構法律扶助局外，亦拜訪了許多當地與法律扶助工作相關之組織機構。適逢台灣法律扶助基金會十周年，如何不忘初衷延續基金會建立時之理念與精神，並配合大環境推展符合社會需求之服務，希望荷蘭經驗可作為基金會未來政策制定之重要參考。

本次研習行程之接洽與安排事宜，均賴荷蘭法律扶助局執行長執行長Peter van den Biggelaar先生與幕僚長Herman J. Schilperoot先生大力協助，使此次研習得以順利進行，在此致上萬分感謝。

## 研習機構

- 荷蘭法律扶助局 ( Raad voor Rechtsbijstand, 即 Legal Aid Board )
- 阿姆斯特丹大學 ( University von Amsterdam )
- Utrecht 法律服務站 ( Legal Service Counter, Utrecht )
- 斯海托亨博斯難民申請中心 ( Asylum Application Center, 's-Hertogenbosch )
- 史基普機場難民中心暨外國人收容所 ( Asylum Application Center, Schipol Airport )
- 荷蘭難民協會 ( Dutch Council of Refugees )
- 荷蘭國家調解協會 ( National Mediation Institute )
- Zumpolle 法律事務所
- 全國律師公會 ( National Bar )
- Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiiL)
- 聯合國前南斯拉夫國際刑事法庭 ( International Criminal Tribunal of Former Yugoslavia, ICTY )
- Schakenraad 法律事務所
- 司法安全部 ( Ministry of Security and Justice )
- Center for International Legal Cooperation (CILC)
- DAS 法律費用保險公司
- Citizens Advice Bureau ( Bureau Sociaal Raadslieden )
- 荷蘭國際特赦組織 ( Amnesty International )
- 債務重整機構 Wsnp

## 研習內容

## 第一章 荷蘭法律扶助組織架構

歐洲人權公約<sup>1</sup>和荷蘭憲法<sup>2</sup>明文保障人民接近法院、受國家法律扶助的權利<sup>3</sup>。早在 1957 年，荷蘭即有第一部法律扶助法出現，多年來演變成社會福利體系重要的一環，法律扶助的必要性無可質疑。目前法律扶助體系來自於 1994 年開始施行的新法律扶助法，其後縱使經過幾次大的組織變動，然大體上主要架構仍未改變。無論國籍為何，只要案件受荷蘭法律管轄，即可申請法律扶助。

### 荷蘭法律扶助制度的演變

1975 年開始荷蘭各地出現公家資助的 law shop，最大的辦公室位於第一大城阿姆斯特丹，這些 law shop 由政府出資雇用公共律師（public lawyer），提供的服務包括法律諮詢、撰寫法律文件、訴訟代理與辯護，其中以諮詢為大宗，由 19 個法律扶助局（Legal Aid Board, LAB）管理。

約於 1993 年時政府獨立監察委員會發現原系統中有高達四成的扶助決定是錯誤的。此外，長久以來過去律師酬金係由法院核定，常發生遲延、數額不當的情況，從而律師界也抱怨連連。這些原因使 1994 年時荷蘭法律扶助體系經歷一次大的組織重整。主管機關轄下

---

<sup>1</sup> 歐洲人權公約第 6 條明文規定刑事被告受法律扶助的權利。從 1979 年 Airey v Ireland 案後，歐洲人權法院也確認民眾在民事案件受法律扶助也是受歐洲人權公約第 6 條所保障的權利。

<sup>2</sup> 荷蘭憲法第 17 條規定，任何人於法律保障下均有不違反其意願被聽審的權利；第 18 條則規定，任何人於法律和行政程序中均有權被合法的代理，關於對弱勢者提供法律扶助的規範應由國會以法律定之。

<sup>3</sup> 相較於美國政府補助法扶機構重刑事輕民事，荷蘭對法律扶助的資源投入並無明顯民刑事的區分。

只設立 5 個 LAB，由其決定是否准予扶助、核定律師酬金、決定特殊領域扶助律師資格、限制派案數量、運作當值律師計畫（Duty Lawyer）<sup>4</sup>，並與稅務機關洽談民眾資力資料連線事宜以避免紙本作業的行政成本。

2006 年荷蘭法律扶助制度經歷三項大轉變。首先是與戶政機關達成電腦連線。自此 LAB 只要有申請人的身分證字號（BSN），即可透過戶政機關與稅務機關查詢人別、地址、家戶人口、所得財產資料，使資力審查錯誤率降低；自民眾及律師的角度而言，因申請及審查更便利快速，不用再填寫一堆表格、檢附許多文件資料，故案件量顯著上升。第二項轉變是法律服務站（Legal Services Counter, LSC）的出現。因遭監察發現原各地的法扶辦公室不只接弱勢民眾的案件，也有接有資力民眾案件並收費的情況，這種商業行為與原本辦公室設立初衷不符，且因受政府補助而有競爭法的爭議，故促成地方前臺辦公室與後臺扶助工作的分流，亦即各地設 LSC 負責單純諮詢，申請、審查及派案則由第二線的私人律師與 LAB 為之。第三項轉變則是開始扶助調解程序。

2009 年 5 個 LAB 合併成為一個 LAB，於各地設 5 個地方辦公室。在同一年引入 web portal 系統，使律師得代民眾透過網路申請法律扶助，不再像過去需寄送許多文件，減少了許多律師及 LAB 自身的行政作業<sup>5</sup>。同年並開始試行 High Trust 律師模式。（詳參第二章法律扶助的後場-法律扶助局）。

---

<sup>4</sup> 在此之前是由律師公會運作。

<sup>5</sup> 今年（2014）正在進行的變革是使 web portal 可與律師事務所的案件管理軟體系統整合，使事務所人員只需填寫一次案件資料，其後申請法律扶助時即可自動抓取相關資料。

## 組織

荷蘭法律扶助的主管機關為司法安全部（Ministry of Security & Justice，類似台灣的法務部），預算也來自該部，所有法律扶助相關事務包括行政、監督管理、預算執行、扶助事務的實際運作均委託獨立法人法律扶助局 Legal Aid Board（Raad voor Rechtsbijstand, LAB）來進行，當然也包括法律扶助供給者與需求者的相互配對、對實際服務提供者的監督與品質控管等。在第一線則有法律服務站（Legal Services Counter, LSC）當做法律扶助的前臺，全荷蘭共有 30 個 LSC 平均分布於國內各地，LSC 的預算則來自於 LAB。

## 服務方式

荷蘭法律扶助體系基本上採三線併行的模式，依照民眾接近難易、處理事務複雜程度依序為線上服務（如 Rechtwijzer 系統）、Legal Services Counters 法律服務站、私人律師或調解人三個層次。

最單純、易接近、初步的服務管道為網路線上服務。例如法律扶助局 LAB 近年與 Tilburg 大學和 Hiil 機構合作研發的 Rechtwijzer 系統網站（英文為 Roadmap to Justice），透過類似樹狀選擇題（decision tree）的方式，提供民眾數位互動式法律資訊，協助民眾依循網站程式的操作得到法律問題的解答。目前網站針對數個民眾常碰到的案件類型，如離婚案件，發展出互動式簡易諮詢服務，使民眾可以透過網站自行 DIY（詳參第四章「新科技與法律扶助」）。此外，Legal Services



Counters 法律服務站、Wsnp 債務重整等機構的網站均可被視為初步、簡易獲得法律扶助的方式之一。

第二層則是法律服務站（Legal Services Counter, LSC）。LSC 被視為法律扶助「前臺」的角色。民眾至 LSC 尋求法律資訊或諮詢，LSC 的服務人員可替民眾先釐清究竟問題所在，若狀況不嚴重，LSC 即可當場處理，若案件複雜或有需要，則民眾將被轉介到私人律師、調解人處，再由律師或調解人協助申請完整的法律扶助。

第三層則是私人律師或調解人。他們處理更複雜或耗費時間精神的法律事務，例如完整程序的代理或辯護，以及較困難的法律諮詢<sup>6</sup>。私人律師或調解人由法律扶助局 LAB 支付酬金，除某些重大複雜的案件外，酬金標準係依照案件類型而支付固定數額。

此外，工會和消費者保護組織等也提供某程度的法律扶助，而近年來投保法律費用保險民眾人數也持續增加中<sup>7</sup>。

## 資金與財務

荷蘭法律扶助體系由國家出錢資助，運作採 Open End 無上限模式，政府擔保所有符合扶助資格的案件均可獲得扶助，准予扶助的案件量亦無限制<sup>8</sup>，而實際上花在法律扶助上的支出呈現每年增加的趨勢。以新法律扶助法施行的 1994 年為基準年，該年法律扶助的總支出為 1 億 8400 萬歐元，到 2002 年法律扶助總支出增為 3 億 9800 萬

---

<sup>6</sup> 例如本會的研究型法律諮詢。

<sup>7</sup> 2000 年時約 14% 的家戶投保法律費用保險，然至 2006 年已增加到 31% 的家戶有投保。

<sup>8</sup> 反之，美國的民事法律扶助即常受制於政府預算或民間捐贈款項的高低波動，而產生因某些案件類型因無財源而被迫終止扶助，或到年底因預算用罄而無法扶助的情況。台灣依照法律扶助法亦類似荷蘭模式，但法扶費用卻未隨案件量增加，其中原因實值探究！

歐元，2012 年法律扶助總支出則增為 4 億 8600 萬歐元。政府花在每一個國民的人均法扶支出也從 1994 年的每人每年 12 歐元增加到 2012 年的每人每年 30 歐元。<sup>9</sup>以荷蘭總人口數約 1700 萬人計算，約有 36 %至 40%的人口符合法律扶助的資力標準。

2008 年政府決定減縮約 5000 萬歐元的法律扶助預算，同時推出「法律扶助與紛爭解決專案」(Rechtsbijstand en Geschiloplossing)，此專案涉及許多部門的參與，目的在於改善政府服務品質以節省法律扶助和司法行政程序的支出。其中一項工作重點即是使政府部門與民眾多加溝通，避免簡單的問題升高至需以訴訟解決，以致於需法律扶助的介入，從而增加法律扶助的支出。此專案並非以砍預算的方式使民眾「有紛爭但因預算不足而無法尋求法律扶助」，亦即並非減少「法律扶助的供給」(supply)，而是程序前端即防患於未然，從「紛爭發生的根源」開始減少「法律扶助的需求」(demand)，政府部門、司法單位及當事人本身均牽涉在內等。另一項工作重點在於鼓勵訴訟外紛爭解決機制，如調解 (mediation) 和線上法律糾紛諮詢 (如 Rechtwijzer 系統網站，英文為 Roadmap to Justice，網站連結為 [www.rechtwijzer.nl](http://www.rechtwijzer.nl))。此外，法律問題診斷與分流機制 (the diagnosis and triage measure) 的引入，如鼓勵民眾申請法律扶助前先至各地法律服務站做初步諮詢，也是協助民眾於事件前階段解決法律紛爭的方式之一。

---

<sup>9</sup> 相較之下，以台灣 2013 年法律扶助預算支出為例，總支出為「新台幣」8 億 8561 萬餘元，國民人均法扶支出為「新台幣」38 元，若以台幣對歐元 41:1 的匯率計算，荷蘭的人均法扶支出約為台灣的 32.36 倍。若以兩國的國民所得及政府收入相比較，荷蘭顯然沒有台灣的 32 倍之多，我們不禁要問，台灣投入法律扶助的資源是否長期被壓低？而且，荷蘭係以「政府平均花在每位國民的法扶資源有多少」看待，而台灣卻以「每位國民支出的金額有多少」看待，一個是以「花在我身上有多少」，一個是「我要花在別人身上有多少」，自然投入大不相同！

2009 年以來的歐債危機持續蔓延，身為歐盟一份子的荷蘭，必須履行縮減政府開支的財政協定的承諾，被視為社會福利體系重要一環的法律扶助機制，也年年面臨預算減縮。LAB 面臨極大的財務壓力。從 2011 年開始，針對那些未經過上述分流機制而申請扶助的案件，調漲受扶助人的分擔金；2012 年開始扶助律師酬金與物價指數脫勾（從 2012 年開始迄 2014 年，扶助律師時薪均維持在 106.23 元未調整）；LAB 引進 web portal 系統，使申請扶助、派案、結案、付款等流程均可透過網路完成，從而減少相關行政成本。目前官方拋出是否調高離婚案件、多數法律扶助證使用者的分擔金的主張，但迄筆者研習回國為止，此議題仍在討論中。

從法律扶助的需求來看，隨著經濟景氣前景持續不樂觀，失業率和貧困人口也陸續創近十年新高，求助法律扶助的民眾只會增加不會減少，此反應在每年持續增加的案件量。此外，法律制度的變革也是使法律扶助需求增加的原因之一，例如 2009 年歐洲人權法院 Salduz 案，當值律師（Duty Lawyer）案件需求明顯增加。

需特別說明的是，雖然政府預算編列每年均縮減，然因荷蘭法律扶助制度採 open end 無上限模式，故花費在法律扶助的支出仍每年均增加。預算與實際支出的差額，則由司法安全部流用其他預算支應，然此終非長久之道。如何面對扶助需求量的上升與預算的減縮，是目前荷蘭法律扶助面臨的難題（[荷蘭政府與法扶機構如何因應此難題](#)，請參第十章「[荷蘭法律扶助制度的未來](#)」）。

## 人力資源

LAB 的人力組成主要仍以法律背景為主，但往往看重有合併專業的人才，例如處理家暴、債務重整案件，具有社工或心理背景的訓練較占優勢。

## 法律扶助與行政部門及國會的關係

司法安全部是法律扶助單一的資助者，LAB 每個月均會向司法部報告相關數據，每三個月提交檢討報告，並有義務接受國會的質詢。LAB 幕僚長 Mr. Herman J. Schilperoot 表示，因 LAB 過去營運狀況良好，故司法部許多法律制度改革會尋求 LAB 的建議。

國會方面，國會透過立法確認扶助標準、扶助項目、分擔金及律師酬金計算。荷蘭法律扶助局 LAB 執行長 van den Biggelaar 先生表示，LAB 雖是獨立法人，但因預算來自於司法部，故仍須受國會監督，每年報告案件量與經費使用情況<sup>10</sup>，然無論是司法部或是國會均不能介入個別案件的准駁。由於荷蘭長期以來都是聯合政府組閣，關於法律扶助政策不致於太過不一致，因為作為一個福利國家，法律扶助永遠都是重要的政治議題。

---

<sup>10</sup> 本次筆者訪問的許多荷蘭法律社群專業人士，包括 van den Biggelaar 先生在內，都表示因法律扶助的必要性已經社會的共識，國會不會任意刪除預算，但面對財政難題，會要求提出改革方案。

## 第二章 法律扶助的後場：法律扶助局（Raad voor Rechtsbijstand）

法律扶助局 LAB 是一政府出資設立的獨立法人，包括五個地方辦公室和一個中央總部，每個地方辦公室的重點業務均不相同，如外國人案件、債務案件、輪值律師、High Trust、複雜財務狀況審核、酌增酬金等均各自集中於某地方辦公室承做。此次筆者研習的地點則在 LAB 於 Utrecht 的總部辦公室。LAB 董事會有三名董事，由司法安全部指派，負責年度計畫及預算規劃，並設執行長負責實際執行業務。扶助範圍原則上不設限，所有類型的法律案件均扶助。扶助項目包括諮詢、法律協助<sup>11</sup>、訴訟、調解等。

### 申請法律扶助證

LAB 並不處理法律扶助的申請，民眾可藉由 LSC 轉介或自行尋找律師，由律師代替民眾向法律扶助局 **Legal Aid Board (LAB, Raad voor Rechtsbijstand)** 申請法律扶助。申請方式包括紙本及電子申請兩種。目前約 7 成扶助律師均以 web portal 系統電子申請法律扶助。

收到律師遞交的申請後，LAB 會先透過電腦連線戶政機構，確認申請人戶籍、家庭狀況及同住人口，再電腦連線國稅局獲取申請人收入及資產資料，以審查申請人是否符合扶助標準。為使 LAB 可直

---

<sup>11</sup> 例如代撰書信、與對造溝通協調等。

接連線戶政與稅務機關，申請人需提供公民服務證號碼（burgerservicenummer, BSN，即類似台灣的身分證號碼）。若代理申請的律師屬 LAB 肯認 High Trust 模式的律師（詳後述），LAB 不對案情做實質審查，LAB 直接准予扶助並發給法律扶助證（certificate）。若代理申請的律師不屬 High Trust 模式的律師，LAB 則會實質審查案情，依據審查結果決定是否准予扶助發給法律扶助證（certificate）。法律扶助證可供民眾尋求私人律師或調解人的協助。

自從 2000 年以來，法律扶助證核發數量呈現成長的趨勢，從 2000 年起不到 30 萬張，至 2012 年總計核發 449,693 張扶助證，成長了 53 %。2012 年 449,693 張扶助證中，一般的法律扶助證為 430,614 張，供三小時內法律諮詢扶助的 Minor Aid Certificate 為 10,578 張，調解程序的法律扶助證為 8,501 張。其中 36% 是刑事案件，25% 是家事案件。2012 年平均每位受扶助人獲得准予扶助的扶助證張數為 1.55 張。

民眾申請法律扶助的次數、受核准發給法律扶助證的次數，均無限制。筆者研習時訪問的 Dr. Lia Combrink-Kuiters 女士即表示，最高記錄曾有民眾一年獲准予扶助 21 件案件的例子，過去 LAB 曾想要限制每一民眾一年內准予扶助不得超過 7 件，但主管機關司法安全部反對，因為涉及人民接近司法接近法律權利的保障，故 LAB 後來即放棄這個構想。依據統計資料顯示，獲得二張以上扶助證的受扶助人數量正在增加中。以 2012 年為例，共有 8,385 名受扶助人獲准予核發五張以上的扶助證，占總受扶助人人數比例約 2.9%，其所取得的扶助證總張數為 54,626 張，占全部扶助證的 12.1%。經交叉分析，取得複數扶助證的案件包括行政案件、社會福利案件、拘留所受收容人爭議案件、外國人收容與外國人案件。為了一次解決紛爭，避免民眾

多次申請扶助證，LAB 近年試行相關整合機制，亦即透過 LSC 於前台進行初步診斷與分流，將這些可能衍生複數法律問題的案件轉介給特定的律師或調解人，由其採取相關步驟解決潛在可能發生的法律問題<sup>12</sup>，一開始試行時是由債務重整管理人（Debt Rescheduling Administrator）擔任這樣的角色。而對於某些獲取很多張法律扶助證的民眾，LAB 也將其視為 target 的對象，但此所謂 target 並非將其列入 VIP 從而不讓其再次申請扶助，而是認為這類民眾屬「高風險群」，需要社會福利體系的介入，不僅是法律扶助協助末端的法律問題而已，因此會轉介個案或引入其他社福機構單位<sup>13</sup>。

## 資力標準

資力的審查分獨居個人、同居家戶、單身但有未成年子女三類，基本上同居即推定財產共同，但民眾可提反證說明，以地址判斷，若實際上不住在一起則可排除。

收入方面，LAB 主要依據申請人申請日前兩年（reference year）的收入，因此為稅務機關可取得最新、最正確的收入資料。單身戶年所得超過 24,900 歐元、夫妻（包含同居人、登記伴侶）所得超過 35,200 歐元者，無法獲得法律扶助。於某些個別情況下，申請人可請求更換 reference year，例如申請人可提供資料說明申請時的收入較前兩年顯著減少，即可要求以申請時的收入計算。以 2012 年為例，共有 18,982

---

<sup>12</sup> LAB 稱這些處理複數法律爭議的法律扶助提供者為 case manager。

<sup>13</sup> 例如碰到債務問題的民眾會被轉介給 Bureau Wsnp。

件扶助案件准予更換 reference year 計算收入，相當於總扶助案件量的 4.2%。相反地縱使准予扶助後經濟狀況有所改善，LAB 不會撤銷已發給的法律扶助證，也不會要求退還扶助費用。然荷蘭法扶也有類似回饋金的概念，在因扶助而有金錢所得時，需支付 LAB 律師酬金，但於某些情況下 LAB 可准予免除，例如只拿到紙上債權的情況。

資產方面，每個成年申請人的資產需不超過 20,014 歐元，家中若有 18 歲以下的未成年人者，每位未成年人可再增加 2,762 歐元。此外，考量到老年人生活及醫療的需求，65 歲以上的申請人可例外容許持有更多的資產，具體數額則視個別申請人情況而定。自 2006 年以後，自用住宅不算入，且貸款亦可扣減。

申請人遭拘留者、刑事案件、精神病患案件、難民案件、人口販運案件、債務重整案件、無國籍者等有特別規定者，不審查申請人的資力。於某些具體情況下顯然身無恆產或低所得者，亦可以簽名切結保證無收入，代替資力審查。

透過與戶政機關、稅務機關相關數據的比對，約有 36% 的荷蘭人口符合法律扶助的資格，實際使用法律扶助的人口比例約 2%。LAB 執行長 P. J.M. van den Biggelaar 先生對此即表示，既然只佔總人口極低的比例，所以老實說縱使放寬標準使用者也不見得增加太多。

## 分擔金

荷蘭的法律扶助覆蓋率雖高，然而主要係以部分扶助為主，亦即



民眾需支付一定數額的分擔金。分擔金的數額通常只佔實際費用的一小部分，目的在於鼓勵民眾仔細衡量訴訟的利弊以避免無益的案件，進而控制法律扶助體系的成本。分擔金由受扶助人直接支付給扶助律師，雙方可洽談付款方式，LAB 不介入。如受扶助人不支付分擔金，扶助律師可向 LAB 回報終止扶助並辦理結清酬金。

依所得高低，分擔金總共有 5 個級距。以單身戶為例，年所得在 17500 歐元以下者，每一扶助案件的分擔金為 127 歐元；年所得 17501 至 18200 歐元者，每一扶助案件的分擔金為 186 歐元；年所得 18201 至 19200 歐元者，每一扶助案件的分擔金為 301 歐元；年所得 19201 至 21000 歐元者，每一扶助案件的分擔金為 510 歐元；年所得 21001 至 24900 歐元者，每一扶助案件的分擔金為 786 歐元。2011 年開始，荷蘭法扶的政策鼓勵面臨法律問題的民眾先至 LSC 尋求協助，以使較多法律爭議透過不同管道能及早獲得解決。而先至 LSC 的民眾申請法律扶助時，每一件案件的分擔金享有 51 歐元的折扣。

約有 84% 的准予扶助案件落入最低分擔金的級距（亦即 127 歐元），某些案件類型可被免除繳納分擔金，例如刑事案件、難民案件、精神疾病案件等，另如受扶助人毫無任何財產亦可申請免除繳納分擔金。此外，若民眾於六個月內准予取得二張以上的法律扶助證，其分擔金可再享有 50% 的折扣。而為了鼓勵民眾多使用調解機制，一般來說，調解程序的分擔金也較一般扶助程序的分擔金為低。以 2012 年為例，調解程序的分擔金最高僅 102 歐元。然而，仍有部分民眾資力無法負擔分擔金，有些地方政府如南部大城 Eindhoven 所在縣市地方政府推出協助民眾支付法扶分擔金的政策，作為一種社會福利支出，但並非所有地方政府均如此。因該款項係由受扶助人直接繳交給

律師，在受扶助人實在無法繳交、律師不想破壞信任關係等情況下，往往由扶助律師自行吸收。

除了完整程序外，針對相對簡單的法律問題，LAB 也發給法律諮詢的法律扶助證，此種法律扶助證稱作 Minor Aid Certificate。在此類案件中，律師可收取三小時法律諮詢的費用，其中受扶助人依照其收入需支付 41 至 76 歐元的分擔金。

## **High Trust Model**

除了資力審查外，案情也是目前荷蘭法律扶助的審查項目。然而，自從引入 High Trust 模式後，LAB 並非對每一件申請案均進行案情審查。High Trust 起源於許多律師認為代理申請法律扶助非常麻煩，需處理很多文件、行政事務，為了簡化申請流程，LAB 開始施行 High Trust 模式於申請流程中。

High Trust 模式在整個荷蘭法律體系中並非新鮮的概念，在相關規範明確、支援設施完善的情況下，某些註冊及申請流程即使用此模式。High Trust 的基本概念在於「You can trust most people.」，「相較於制度化的不信任，相信大多數的人較會產生正向的合作與遵守規範」。彼此的信賴、公開透明、相互理解，是施行此模式不可或需的要素，效果則是減少許多不必要行政流程。LAB 幕僚長 Herman J. Schilperoot 舉例說明，一個群體中約有 20% 的人總是遵守規則，也就是 trustable 的，而約有 20% 的人總是傾向不遵守規則而是 untrustable

的，其他 60%則是介於中間，亦即在有一定規範機制、課與一定責任的前提下也是會遵守規則，由此觀點來看，並非所有人都需要被監控，為何我們需要事前監控每個人每件事呢？用在申請案件審查上面，為何我們需要事先審查每一件案子呢？為何不能把審查控管放在後面呢？這樣的想法，使 LAB 開始將 High Trust 模式引入案件審查程序中。

LAB 自 2009 年開始於申請流程試行 High Trust 模式，一開始先與一些有制度的、名聲好或具規模的事務所聯繫，和這些事務所簽署 High Trust 模式的協議，以減少行政作業當做誘因，LAB 控管的相關規則均上網以做到透明化。每年 LAB 以亂數抽取抽查的事務，至事務所檢查文件歸檔、申請案件的案情敘述是否符實、登錄資料等案件管理相關事項。而對於簽署 High Trust 模式協議的事務所遞交的扶助案申請，LAB 僅審查資力，案情部分則不審查，律師既已認定案件有扶助空間，即相信律師的判斷，資力審查通過系統即自動准予扶助，律師即可開始辦理案件。准予扶助後 LAB 才會進行案情的審核。律師可選擇被事後審核的方式：1) LAB 亂數抽取案件審查<sup>14</sup>2) 律師完成扶助工作並向 LAB 請款後再一件一件地審查。若 LAB 查核結果發現有不應扶助而律師卻代申請扶助的情況，律師即無法對 LAB 請求酬金，已支付的酬金亦需返還，且 LAB 會給予警告；若錯誤的情況過多，LAB 則有權審核律師的所有案件；若情況嚴重者，則會被移送律師公會紀律委員會，可能會被排除於法律扶助體系之外；最嚴重者可能構成刑事犯罪。

---

<sup>14</sup>以亂數抽查的方式進行，若事務所繼續保持良好紀錄，則抽查的時間間隔增長、件數減少；若抽查後發現有問題則會增加抽查頻率與件數；若持續未改善，則可能被排除於 LAB 的 High Trust 事務所名單外，亦即回復過去「逐件」、「事先」審查的方式，

至 2013 年為止，約有超過 3 成的扶助律師向 LAB 註冊使用 High Trust 模式，參與的扶助律師數量持續增加中。High Trust 模式的律師不用為了替客戶申請法律扶助而寄送一大堆文件給 LAB，而 LAB 也可快速地審查決定是否准予扶助：High Trust 模式律師提出的申請案若符合資力審查將自動准予扶助，而資力審查透過申請人 BSN 號碼以電腦連線戶政、稅務機關亦可於數分鐘內得知結果。而民眾也可於非常短的時間得知自己是否獲得法律扶助及扶助程度如何（如需繳交多少分擔金）。經過幾年的運作，LAB 發現扶助律師的接受度越來越高，LAB 與扶助律師的關係也逐漸改善，除了節省行政程序與時間外，也透過增加雙方的信任度。<sup>15</sup>舉例而言，過去律師可能對於酌增酬金被拒或酬金被刪減感到不滿，然 High Trust 模式施行後此類律師不服酬金的比例顯著降低。此外，在施行過程中，LAB 以拜訪、面談等方式，取代過去公文往返，亦增加不少扶助律師的信任度。

筆者研習期間拜訪位於中部大城 Utrecht 的 Zumpolle 事務所即是早期加入 High Trust 的事務所之一，該事務所的 Jelle Walther 律師即表示 High Trust Model 的基本原則是信任，事務所一開始時需投資許多在軟硬體設備尚以符合資格，但比較後續省下的行政成本仍值得。南部大城 Eindhoven 的 Shakenraad 事務所的 Geraads 律師則表示，事務所剛開始引入 High Trust 時，確實減省了許多行政工作，但相對而言律師需較從前花更多時間確認申請人講的都是對的，也就是說確認申請案正確與否的責任從 LAB 轉移到律師身上，不過大體上來說，效果仍然是正面的。

---

<sup>15</sup> 筆者在研習過程中，也強烈體會兩個社會文化的不同。在台灣，制度的設計者往往會把制度的使用者當成精明的貪小便宜者，認為使用者會無所不用其極地鑽法律漏洞，因此設立需多檢核點 checkpoint，假設所有使用者都是要來濫用資源的人！

在荷蘭，無論是 High Trust 或是非 High Trust 案件，均係由律師代理民眾向 LAB 申請法律扶助，而非民眾直接向 LAB 申請。筆者向 LAB 幕僚長 Herman J. Schilperoot 表示，此種模式某程度代表荷蘭社會對律師有很高的信任，類似模式在台灣恐怕會遭到很多質疑。例如被質疑發生律師未告知符合法扶資格的民眾其可申請亦未協助其申請的情況。Schilperoot 先生表示，信任需要一步一步建立，在法律扶助案件中，若我們一方面要受扶助人相信律師，但另一方面 LAB 卻對律師百般質疑，豈非自相矛盾。若上述所質疑的情況發生在荷蘭，律師會喪失對該民眾的報酬請求權，已收受的報酬則需返還，且因為律師倫理上有義務協助符合資格的民眾申請法律扶助，所以律師會被送交律師公會依循倫理紀律程序進行相關懲戒處分，而這些情況荷蘭最高法院均有過案例。在荷蘭這樣的福利國家，民眾很有福利意識，若民眾符合法扶資格但律師未告知，事後被民眾發現並檢舉的機率很高，且其法律效果使律師喪失金錢（報酬）及名譽（懲戒），對律師來說風險太高，不如按照規矩來。因此，一般律師事務所的作法，律師在與當事人面談時，一方面表示協助其申請法律扶助，另一方面也告知律師的收費標準，以備若未通過法扶申請時另簽訂委任契約之用；若當事人不願申請法律扶助而希望以私人委任方式處理，律師會請當事人簽署聲明文件，以避免糾紛。

## 受扶助人

法律扶助案件的受扶助人通常具有以下特徵：男性、20 至 45 歲

間、接受社會福利、失業、離婚、單親家庭、非西方的少數族裔族群、住在 50 萬人以上的大都市等。約有 56% 准予扶助案件的受扶助人係屬於失業的狀態。如承辦許多法扶案件的 Zumpolle 事務所的 Jelle Walther 律師即表示其所承辦的法扶案件中較難處理的通常是外國人的案件，溝通上較困難，而許多案件並非「法律上」困難，而是「當事人」本身溝通上、理解上較困難，這些都是與一般案件不同的地方。

16

## 回饋金

與台灣的法扶會類似，LAB 也有回饋金制度 (claw back)。受扶助人因扶助結果獲得超過年度淨免稅額的半數時，即需向 LAB 繳交回饋金，金額以 LAB 支付給律師的酬金為準。然若受扶助人確實有經濟上的困難，LAB 亦可免除之。

## 當值律師陪偵服務 (Duty Lawyers)

LAB 提供當值律師扶助。任何違反其意願被剝奪自由的犯罪嫌疑人、外國人或精神病患均可獲得當值律師的服務，不做任何資力審查。律師透過事先規劃的班表排班當值，警察打電話給 LAB 的 call

---

<sup>16</sup> 但相對而言，非法扶案件因當事人自己需要付費，且以時計費，故律師需花費時間向其解釋做了哪些事情。

center，再由 call center 找到排班律師，接到簡訊或電話後需於 45 分鐘內到達。2012 年 LAB 全年當值律師扶助次數達 127,444 次，其中刑事案件為大宗約 112,256 件，精神病患案件為 9,859 件，外國人案件為 5,329 件。因歐洲人權法院 Salduz 案的影響<sup>17</sup>，當值律師案件自 2009 年開始三年內增長了 43%。

台灣法扶會的檢警第一次陪偵專案也提供輪值律師的陪偵服務，然而專案推出迄今多年，案件量始終偏低。縱使考量台灣限於重罪、心智障礙、原住民等而不包括精神病患、外國人案件與輕罪案件，與荷蘭類似的當值律師服務相比，仍可謂成效不彰。筆者詢問如何推廣當值律師服務？如何避免員警因便宜行事而誘騙當事人放棄權利？LAB 幕僚長 Herman J. Schilperoot 律師表示，荷蘭 LAB 推行當值律師服務時，有與主管機關司法部密切協商，司法部也非常支持本項服務，但真正的轉捩點還是法院的判決。在 2009 年之前，警察勸說民眾放棄權利的情況也時常發生，如「很快就結束！」、「律師來也沒有差別！」等台灣實務可見的說法亦很常見；然而 2009 年歐洲人權法院 Salduz 案判決後，荷蘭最高法院也做出相應的判決，所有非行案件的少年、被逮捕的民眾，因有失去人身自由的風險，故均有權委任並接見律師，若有違反的情況而被法院認定者，員警取得的嫌犯

---

<sup>17</sup> SALDUZ v. TURKEY (2008) 在該案中，一位土耳其青年 Salduz 於遊行活動中被捕，他於律師未到場的情況下遭警察拘留偵訊並承認有參與遊行。然而當他被帶到檢察官及調查法官前時，他否認參與遊行，並表示其係在脅迫下始做出稍早的陳述。土耳其法院審理時採用上開其被警察拘留時所為的陳述並判處二年半徒刑。Salduz 上訴至歐洲人權法院，2008 年法院做出判決，指出在警察拘留期間限制其接見律師無疑地將剝奪其公平審判權，且無論是否後續有律師協助或在後續程序中律師是否得挑戰檢察官的主張，該等瑕疵都不因此而治癒，換言之在沒有律師在場下犯罪嫌疑人的供述不能當做判決有罪的證據。此案對於歐洲各國法律扶助及刑事訴訟制度影響頗大，特別是某些法扶資源較不足的國家。

供述將喪失證據能力而不能呈現於法院審判中；此外，若有該等誘騙或強迫嫌疑人放棄權利的情況，員警將會被送懲戒；因警察機關與法院均對此高度重視，並有相應的法律效果，故情況大幅改善。Schilperoot 律師建議或許台灣應從法院的判決著手，若法院排除證據的判決形成慣例，對承辦員警而言，即無誘因便宜行事！

## 扶助律師

律師需於 LAB 登記始得接法扶案件。登記時需填寫制式的表單，內容除律師基本資料外，尚包括事務所類型、律師所在之事務所其他律師的姓名及執業年資、律師所在之事務所其他律師是否已於 LAB 登記及其姓名、是否有實習律師、專長領域，並要求律師對以下事項做出聲明：事務所是否有足夠空間儲放文件資料、事務所是否可確保當事人資訊保密性、人員是否簽署保密切結書、如何監控與處理利益衝突、如何處理案件及與當事人間之關係、如何確保專業品質、律師本人或同事是否為專業協會的成員、是否參與 peer review 等，並附上相關說明文件。（詳參附錄）

就一般案件而言，LAB 並未對欲註冊參與法律扶助的律師做特別的門檻限制，但於刑事、移民、心智障礙、家事等領域，則要求律師需具備特殊資格始得承辦，例如每年至少要做 10 件以上該領域的案件、每年要接受一定時數的課程等。LAB 並不親自舉辦課程，但律師公會時常舉辦各類教育訓練，某些學校也會舉辦相關課程，律師可持相關記錄證明至 LAB 登記。於未達 LAB 規定時，LAB 可決定



將該名律師自該類案件律師名單中移除。

原則上，民眾可自由選擇律師。另一方面，扶助律師透過多種管道接法扶案件：LSC 轉介、民眾直接向扶助律師詢問。律師需於 LAB 註冊並符合律師公會對於律師品質要求之標準，始可登記成為扶助律師辦理扶助案件。刑事、心智障礙、難民、移民、少年、家事等案件領域，尚需符合額外的條件始能辦理：律師需於該領域有足夠的專業及經驗，例如一年至少承辦 10 件以上該領域的案件、一年至少接受 20 小時以上的進修訓練、必須加入特殊專業的協會、需接受律師同儕評鑑 peer review 等。

在荷蘭確保法扶律師品質是由 LAB 和荷蘭律師公會共同的責任，許多相關標準與程序也是由兩者共同合作設置。在 LAB 方面，除了上述成為法扶律師的要件外，有義務依循 LAB 與律師公會合作編纂出版的 Best Practice Guides 辦理案件，於難民、移民、精神病患案件（類似台灣的強制住院程序）等案件類型，需接受 peer review 即律師同儕評鑑。在律師公會方面，成為一位合格的律師，除需通過考試外，尚需接受三年的實習，始可於律師公會註冊並開始正式執業。律師於公會註冊的同時，即表示同意公會可對其作定期的稽核（詳參第六章 律師公會與法律扶助）。於註冊完成成為正式律師後，有不斷進修的義務，每年至少需接受 20 小時的教育訓練課程，絕大多數為自費。而若有不當損及當事人權益之情事，則依循律師公會懲戒程序送交紀律委員會處理。此外，許多律師自行發展的專業協會、品質認證基金會等，也是近年來重要的品質確保機制之一，例如筆者拜訪

的 Schakenraad 律師擔任主席的 Viadicte Foundation，即為一適例<sup>18</sup>。

迄 2014 年，荷蘭全國共有超過 17,000 名律師，其中 7,825 位律師在 LAB 登記為扶助律師，占總數的 44%。於 LAB 登記的調解人人數也逐年上升。2012 年總共有 579 位調解人代表其客戶申請調解的法律扶助證。雖然律師人數逐年增加，但案件數量增加的更快，自 2000 年至 2012 年，每位律師代替民眾申請的扶助證從每年 44 張上升至每年 57 張，成長了超過三成。依據統計資料，約有四分之一的扶助律師每年接案 1 至 10 件，而件數較高者則換算下來有 200 件(包括研究型法律諮詢、非訟程序、法律協助或陪偵等各類案件)。2012 年間平均每一扶助律師承辦 57 件扶助案件。

無論是受扶助人或是扶助律師本身，均可要求更換律師。每一位受扶助人於一個案件中能無條件更換律師一次，第二次以上則需解釋理由，例如律師與受扶助人溝通不良、雙方已無信任關係等，均是常見更換律師的理由。而扶助律師也常以受扶助人不支付分擔金為由，向 LAB 申請更換律師。

就申訴方面，LAB 並不親自處理民眾申訴律師的案件，而是轉由律師公會按照公會相關懲戒規定處理。

## 律師酬金

律師需待案件結束始可向 LAB 請領酬金。酬金標準依據案件類

---

<sup>18</sup> 該會成員每兩年進行一次 peer review，由其他地區相同領域的律師來進行 review 的工作，並對當事人進行滿意度調查。

型的不同採取固定費率，該費率係根據過去扶助案件分析特定類型案件律師平均所花時數而訂定。以勞工案件中的資遣案件為例，表定平均工作時數為 11 個小時，而每小時為一點故為 11 點，再由點數乘以該年所定的扶助律師時薪 (hourly legal aid rate, 目前為 106.23 歐元)，換算出案件酬金數額 1168.53 歐元。

若律師承辦案件後，發覺案件較一般同類案件困難複雜，以致於需花費更多的時間精力，可向 LAB 申請增加報酬。由於酬金設計的計算的基準是以時薪計算，因此申請增加報酬也是以工作時數計算，於增加超過兩倍表定工作時數時，始可申請增加報酬。例如以離婚案件為例，酬金表為一件 10 個小時的工作時數，若以 2014 年扶助律師時薪 106.23 歐元計算，一件離婚案件的扶助律師可領取的酬金即為 1062.3 歐元；但於律師花費時數超過 30 小時時，除了原表定酬金 1062.3 歐元外，可向 LAB 申請自第 31 小時起按上述扶助律師時薪計算之報酬，無上限的限制。律師申請增加報酬時需檢附工時表 (time sheet) 及相關文件。約有一成的案件要求酌增酬金，主要是刑事案件。

扶助律師的交通時間也可額外請領酬金，如事務所與法院不同區、受扶助人遭監禁故律師需往來監所者均屬之。一般而言，需往來監所者另外給予 3 個點數 (3 小時的時薪)，需往來法院者另外給予 2 個點數。此外，若有詰問證人、專家證人等之情況，每位可另外申請 1 個點數。

與台灣制度不同，上述受扶助人需負擔的分擔金，係由受扶助人直接支付予扶助律師，扶助律師需自行向受扶助人請求，LAB 不經手分擔金，但會發給受扶助人分擔金的帳單，使受扶助人得以按帳單

繳交。除了受扶助人依規定應支付的分擔金外，扶助律師不得私下向受扶助人要求報酬，若有此情況除 LAB 內部相關規定外，會轉報律師公會，嚴重者可能會被取消律師資格。

酬金的請領時點為扶助律師回報結案時<sup>19</sup>，目前超過 9 成的扶助律師均透過 webportal 線上報結。報結時扶助律師需檢附相關文件：諮詢案件需附時數表，訴訟案件需附法院裁判，若申請增加酬金者另需附工時表及相關證明文件。LAB 表示扶助律師延遲回報結案的情況並不嚴重，因需報結案始可請領酬金。在律師報結後 2 週內，LAB 即會將款項撥至律師戶頭內。<sup>20</sup>

就律師酬金合理性方面，現行用以計算酬金的案件平均時數表係約 2000 年左右制定，制定當時主管機關有與律師公會相互討論過，其後多年均未更動。但扶助律師時薪部分，原本的設計係根據物價指數而變動，然自 2012 年開始扶助律師酬金與物價指數脫勾，2012 年為 106.23 歐元，至 2014 年仍維持此數額。Zumpolle 事務所的 Jelle Walther 律師表示目前法扶律師酬金還算合理，但因經濟環境持續不佳，憂慮未來是否還能保持平衡。位於南部大城 Eindhoven 主要承辦民事案件為主的 Shakenraad 事務所的 Shakenraad 律師表示該事務所約有二成以上的案件是法扶案件，但花費的時間超過這個比例，原因主要是律師需花較多時間在當事人身上，如需溝通、解釋等等，這使得成本上升；Shakenraad 律師認為目前法扶案件時薪還算合理，但律師所花費的時間往往超過酬金表定的時數，要使目前的法律扶助系統持續 balance 及 sustainable，雖然或許不用調高律師酬金，但相對而

---

<sup>19</sup> 荷蘭南方鄰國比利時的法律扶助律師酬金也是採固定酬金制，於結案時由律師公會審核，公會有權酌減之。

<sup>20</sup> 地區辦公室收受律師的報結，撥款則由總部辦公室進行之。

言需讓程序簡單化，讓「當事人聆聽律師的話」（例如家事案件）、製作制式表格或有些案件可由法務處理等，使律師不致於花太超過比例的時間在法扶案件上。換言之，透過法律程序的創新，讓成本降低。阿姆斯特丹大學法律系的 Westerveld 教授則表示，從新法律扶助法 1994 年施行以來，律師酬金雖有所調整，然而仍然偏低，近來因預算緊縮影響致使酬金凍結，確實導致某些律師選擇退出法律扶助體系，特別是某些品質還不錯的律師。

## 訴訟費用

荷蘭民事案件裁判費依照標的金額與案件種類計算。LAB 不代受扶助人墊付訴訟費用。若是持 LAB 發給法律扶助證的民眾，可向法院申請較繳納低的裁判費，通常是貧困民眾也可付得起的數額，若民眾真的付不出，目前亦有其他地方政府社福單位可協助支付。然而，因荷蘭敗訴需負擔另一方的律師費用<sup>21</sup>，且近年裁判費徵收數額調高，對民眾來說敗訴成本越墊越高，例如事務所位於 Eindhoven 的 Shakenraad 律師即表示最近有位法扶案件當事人因敗訴風險成本太高而放棄上訴。

## 集體訴訟

---

<sup>21</sup> 由法官裁定勝訴方之律師費用數額。

與台灣法律扶助制度類似，荷蘭的法律扶助也是以「人」為申請單位，因此在遇到集體訴訟的情況時，往往遭遇程序上耗費。雖因懲罰性賠償的關係，龐大的後酬對私人律師很有吸引力，某些私人律師會主動追逐這類案件，然仍有些案件是私人律師不願辦理而需法律扶助系統介入的。LAB 目前是用特殊規則來處理這類案件。例如商品製造責任的團體訴訟，LAB 會與法律費用保險公司、消費者保護團體洽談合作，選擇特定某幾位律師承辦，將案件分派給選定的律師，不禁止其他受害民眾加入訴訟，同時通知 LSC 和其他相關機構，請其若發現類似案例則轉介給上述選定的律師。資力審查部分仍須每位民眾個別審查，因係以電子連線方式進行，故只需民眾的身分證字號 BSN 即可。審查結果通常僅有部分民眾符合 LAB 資力標準，相關費用（包括律師費、專家費用等）即由 LAB、保險公司和民眾自己比例負擔（例如 LAB 30%、保險公司 30%、其餘民眾 40%）。也有折衷解決方式為准予發給法律扶助證給受害人組成的自救會，例如近年政府欲於某省份開闢一條由東往西橫貫的鐵路，沿線農民不滿此計畫破壞其農牧地而組成自救會，LAB 即以核發自救會法律扶助證的方式進行扶助。然而，上述都是權宜的作法，且耗費行政成本，LAB 執行長 Peter van den Biggelaar 先生表示，關於集體訴訟的扶助，LAB 內部討論過很多次，目前仍在規劃新的方式，希望更簡單、省時，也能同時給予民眾充分的協助。

律師公會的 Jos Hemelaar 律師則表示，荷蘭各類消費者保護團體發達，透過歐盟區的跨國串連，行動能量很強，這些團體也會主動組織影響政府組織設定規範，事發後也可透過運動、同時在輿論上製造壓力，逼迫政府與企業出面協調解決。因此，某程度上，此也導致荷

蘭並不像美國般流行集體訴訟。

### 第三章 法律扶助的前臺：法律服務站（het Juridisch Locket, Legal Services Counter, LSC）

2006 年荷蘭法律扶助體系有一次大的組織變動，原本的法律扶助諮詢中心（Legal Aid and Advice Centers）被法律服務站（Legal Services Counter, LSC）取代，從此法律扶助的服務內容明確的分流：較複雜耗時的諮詢與完整的程序代理（狹義的法律扶助）專由私人律師或調解人進行，LSC 僅處理初步問題釐清與篩選的工作。若以醫院分科的概念理解，LSC 就像接近社區的家醫診所，初步診斷生病民眾後，若病情輕微則在診所處理即可，若病情嚴重則轉至大醫院專科（私人律師）進行完整的療程。

LSC 是一獨立、公共、非營利的機構，與 LAB 間並無組織上的上下隸屬關係，但 LSC 的所有財源均來自 LAB，且係採有上限的預算方式（closed budget），每年預算約為 2300 萬歐元。在荷蘭全國有 30 個法律服務站 LSC，按國土距離分布設置，在挑選設置地點時，easily accessible 是考量重點，故優先選擇居住於國土內的每一居民均可搭乘公共交通工具於 1 小時內抵達的地點。每一服務站均具有相同的、如同連鎖商店的、可識別的外觀，也多半在火車站附近交通便利的地點，且位於一樓大馬路旁，務使民眾可很容易地尋找到 LSC。此次筆者研習期間參訪的即為 LSC 在 Utrecht 的總部及服務站。在網路方面，政府機關網站均有 LSC 的連結，而 LSC 也在 Facebook、twitter 等社群網站、youtube 上設立帳號，讓使用網路的民眾也可輕易連結獲取相關資訊。

服務站內除有等候區、櫃檯外，也有電話中心 call centre 和諮詢



室，此外也有各類法律問題的 DM 供民眾索取。一個服務站至少有 6 位法律諮詢人員，依據服務站所在地點不同，某些主要城市駐有更多名諮詢人員。因扶助站僅提供法律資訊和簡易法律諮詢，故由諮詢人員由法務人員擔任即可。諮詢人員於 call centre、櫃檯、諮詢室中以電話、電子郵件、訪談的方式提供服務。每一服務站的電腦均安裝針對 LSC 服務設計的軟體，協助諮詢人員正確、迅速回答民眾的疑問。所有服務站的 call centre 均相互連線，因此若某一服務站電話量超量時，系統就會轉至其他電話量較少的服務站，由該站人員以電話提供服務，如此不但使服務人員不致於工作過量，也節省民眾的等候時間。近年更於 Zutphen 設立一大型 call centre，共有約 40 名諮詢人員在該地以電話提供服務。電話服務時間為週間工作日的上午 9 點至下午 5 點。

LSC 定位為「前檯」、「初步」的服務，服務站的人員提供關於法令及法律程序的資訊、提供短時間的法律諮詢、代撰擬簡易的信件、代打電話給爭議事件的對造等，若諮詢人員判斷案情複雜或需花費更多時間時，即將案件轉介給私人律師或調解人。若民眾面對者非法律方面的問題，則會轉介給相關社福機構。服務站人員並不得代理民眾進行法律行為或訴訟行為。所有的服務均不收取費用，也不做資力審查，任何「走進 LSC 的荷蘭公民」均可使用。一般民眾會碰到的法律問題包括民事、刑事、行政甚至難民案件（不包括商務案件），均可於 LSC 獲得協助。依據統計資料顯示，案件類型以勞工、家事、商品消費案件為大宗，分別約有 21%、19%、17% 的比例，其他如租屋案件、社福案件等也有一定的比例。當然若前檯人員判斷民眾碰到的並非法律問題，而是社會福利等問題，則會轉介至其他機構，例

如此次筆者研習的荷蘭債務重整機構 Bureau Wsnp 經理 Drs. J.H.M. von den Hoff 即表示，該機構常常接到 LSC 轉過來的債務案件。

LSC 僅提供初步法律扶助主要有兩個目的。其一是因 LSC 提供的服務是完全免費的。其二則是 LSC 扮演篩選功能，並於前階段解決糾紛，避免糾紛升高，以節省雙方當事人勞費及其他社會成本。也因為 LSC 有篩選功能，所以自 2011 年起，法律服務局 LAB 開始以減輕分擔金的方式（53 歐元/件），鼓勵有法律問題的民眾先至 LSC 尋求協助。

LSC 提供服務時，均會要求民眾提供身分證字號 BSN。服務站人員接觸民眾的首要任務在於釐清民眾問題的本質，包括民眾的問題是否真的是法律問題？該法律問題是否在 LSC 服務範圍內？應提供哪一種類型的服務最適合？至於案件的轉介部分，若民眾的法律問題需要進一步專業協助，LSC 會將其轉介給同意轉介的私人律師或調解人，而 LSC 轉介時會考量律師的忙碌程度、專長、事務所與當事人住處的交通距離及已轉介案件數等情況，以電子化、專門設定條件的業務軟體進行轉介，民眾也可選擇欲承辦的律師。LSC 在業務軟體上完成轉介動作後，律師端就會收到電子訊息，包括當事人、案情、LSC 已做的初步諮詢為何、其他 LSC 已進行的事務等。而當事人則會收到 LSC 關於法律扶助要件及程序等的相關通知。

如上所述，除了虛擬的線上服務外，LSC 被定位為「易接近」、「免費」、「快速」的法律扶助管道，透過電話、臨櫃、e-mail、預約諮詢、懇談等方式提供民眾服務。以年度服務次數計算，2012 年荷蘭全國 30 個法律服務站，總共提供了 858,914 次服務，其中有 44% 是以電

話方式提供，32%則是民眾臨櫃詢問的方式提供。而該年度 LSC 服務的民眾人數則超過 28 萬人，每一民眾均可不限次數地尋求法律服務站的協助，網站點擊數量則超過 140 萬次。依據統計資料分析，LSC 平均提供每位來法律服務站尋求協助的民眾 2 次以上的服務。統計資料也顯示服務內容約 8 成為單純提供資訊與回答問題，約 11%則為轉介的服務。2013 年總服務次數則增為 978,267 次，成長率為 13%。

依據統計資料分析顯示，LSC 的使用民眾有「女性」、「25 至 55 歲間」、「非西方的少數族裔」、「來自都會區」、「離婚」、「單親家庭」、「接受社會救助」、「一人戶」等特質，而已婚、有固定退休金的組群則較少使用 LSC。約有 50%的使用者係 non-Dutch origin 的民眾（約佔荷蘭總人口的一成）。LSC 每年均針對服務民眾進行滿意度調查，平均分數都有達 8 分以上（good），分數較低的選項為等候時間（平均需 30 分鐘），推測應係推動分流服務有關。

就人員方面，2013 年全國 LSC 總共有 357 位員工，平均年齡為 38.5 歲，大部分為法律相關背景。由於員工需第一線對民眾提供服務，故 LSC 每年持續定期舉辦相關教育訓練，使服務人員 update 相關法律知識。

台灣法律扶助體系面臨的困難之一是偏鄉法律扶助資源不足。當筆者就此詢問 LAB 執行長 P. J.M. van den Biggelaar 先生時，其表示荷蘭當然也有鄉村和大城市的差別，但受惠於地勢平坦，除南部林堡省有些低矮丘陵外均是平原，鐵公路系統普及發達，至少各地民眾前往地區型城市並無交通上的困難，而通常地區型城市有 LSC 的點<sup>22</sup>，

---

<sup>22</sup> 如前所述，選擇設置 LSC 的地點城市時，已考量民眾交通便利性（原則上以荷蘭國土任一點搭乘公共交通工具一小時內可到達為衡量標準）。

因此較無偏鄉法律扶助的問題。真的能稱為偏鄉的，頂多是北方的小島，在這類地區則推廣電話及網路服務，讓民眾縱使不用面對面也能獲得法律協助。

由於台灣法扶分會常反應有民眾以相同法律問題多次到分會詢問的情況（lawyer shopping），筆者於研習時向 LSC 接待的公共關係經理 Jan Pieter Verkennis 提及此問題，因 LSC 每一筆提供的服務都會當場在連線的業務軟體上登載，其表示民眾至 LSC 時尋求諮詢時會先詢問其郵遞區號和身分證字號 SNB，透過電腦連線查詢該位民眾是否有使用過 LSC、詢問過哪些問題，所以同一名民眾至不同 LSC 所獲得的答案基本上之相同的，反而是要去考慮是否第一次給予民眾的回答方式不夠明確或是民眾無法理解，所以民眾需再次詢問，這對法律扶助目標族群（社經地位、教育程度較低）而言，還蠻常見的，這也是為何統計資料顯示每年 LSC 提供的「服務次數」遠高過於「服務人數」的原因。詳細的業務軟體使 LSC 一方面可滿足民眾多次詢問的需求，另一方面亦可節省每次民眾重複詢問時的服務人員的勞費，平衡民眾扶助需求的保障與成本控管的要求。

## 第四章 新科技與法律扶助

### 電子連線

為了節省行政成本，荷蘭法扶案件的申請、審查、派案、結案均程度不一地電子化。律師與申請人面談完後，透過與 LAB 連線的 web portal 系統向 LAB 遞交扶助申請，律師僅需線上填寫申請人的 BSN（類似臺灣的身分證字號），若為 High Trust 類別的律師則可直接送出申請，非 High Trust 類別的律師則再填寫案情後再送出申請，即可完成申請程序，除需提出反證或外國人等所得不明的情況，申請人無需再提出相關財務證明文件。LAB 收到申請案後，先透過電腦連線戶政機構以確認申請人戶籍、家庭狀況及同住人口，再電腦連線國稅局獲取申請人及同戶人口之收入及資產資料，審查資力是否符合法扶標準。審查通過後再透過上述系統通知扶助律師，扶助律師即可開辦。結案時扶助律師也可透過網路系統回報。筆者研習期間拜訪的兩間律師事務所律師均對上述 web portal 系統有正面評價，過去律師或其助理需花費許多時間在行政作業上，甚至需要申請人於文件上簽名，系統引進後確實節省許多行政流程上的時間。只有如難民、外國移工的少數狀況，因其無 BSN，通常也無地址，故需以簽名切結的方式替代。

## Rechtwijzer

Rechtwijzer 系統網站（英文為 Roadmap to Justice，網站連結為 [www.rechtwijzer.nl](http://www.rechtwijzer.nl)）是法律扶助局 LAB 近年大力推廣並持續發展的新型態法律扶助方式。該系統由 LAB 委託設於海牙的 Hague Institute for the Internationalisation of Law（Hiil）透過 Tilburg 大學研發而成。系統的主要目的在於增加大眾接近法律（access to law）的便利性，鼓勵民眾自行解決法律問題。使使用者透過核對清單（checklist）進行系統的每一階段，協助使用者循序漸進（step-by-step）自行找到解決法律問題的方式。

目前涵蓋的法律領域包括離婚、消費糾紛、與公部門間行政流程爭議、租屋糾紛、資遣案件等。未來也將陸續就「鄰人糾紛」、「債務重整」等領域建置。而因原本 Rechtwijzer 1.0 獲得良好迴響，LAB 亦進一步與 Hiil 簽約研發 Rechtwijzer 2.0，使功能更加升級。

Rechtwijzer 網站中最早的線上互動裝置是針對「離婚案件」而研發的。為何會選擇「離婚案件」為主要案件類型，係透過這式統計分析而決定的。荷蘭離婚率在歐洲名列前茅，平均每三對夫妻就有一對以離婚收場，民眾碰到離婚相關法律問題的機率很高。況離婚不只是夫妻兩人分開這麼簡單，包括相關財產分配、子女權利義務行使、扶養費等對一般人而言極度複雜的法律問題，常令面臨離婚的民眾不知所措。更何況需解決的問題不單純只是「法律」而已，還包括許多雙方甚至子女及家人情緒上的糾結。筆者此次研習所訪問的幾位律師，不約而同地都表示離婚案件很難辦，需花費較多的時間精力，所謂的「困難」不見得是「法律上困難」而是「情感上困難」，擔任處理離

婚事務的律師，事實上不可能將兩者切割只處理法律的部份。LAB 對扶助律師這樣的意見也很瞭解，再加上民事扶助案件中有極高的比例是離婚及其案件，促使 LAB 選擇以「離婚案件」為線上互動系統最優先研發設置的主題。

系統在 2010 年即已上線，使想要離婚的民眾可透過網路自行辦理，無論是結婚夫妻、登記伴侶、同居伴侶等，均可使用該系統。系統提供關於離婚相關法律知識、後續離婚程序如何進行、如何擬定離婚計畫、參考工具與管道等相關資訊，其中也包括如何協調處理子女權利義務的問題。迄今已系統陸續增加贍養費計算、離婚後法律事務處理等功能。

Rechtwijzer 的推廣，使使用者對其正在進行的法律程序有較好的掌控，並更加了解他/她自己及其他關係人法律立場與權益，某程度減少民眾對於專業人士的依賴。此系統可被視為解決實際糾紛的第一步，若問題較複雜「虛擬」的系統無法解決者，亦會建議使用者就近尋找 LSC 法律服務站，由「真人」進行進一步的解說。

筆者詢問 LAB 人員若不會用電腦的民眾，是否即無法使用此套系統？LAB 回應表示 Rechtwijzer 系統為分流概念的一環，規劃設計上本來就沒有要使「所有民眾」都可使用此系統，換言之目標族群是會使用電腦網路的民眾，其他族群仍可透過電話、LSC 法律服務站獲得相同的法律資訊服務。另一方面，荷蘭的網路普及率達 85% 以上，大約只有高齡或年幼的民眾才無網路使用能力，因此系統被使用的廣度應可肯定。Rechtwijzer 也是使民眾知曉申請法律扶助的重要管道之一。若以 google 關鍵字搜尋，Rechtwijzer 是前幾筆資料，LAB 也透

過報紙、雜誌等宣傳 Rechtwijzer，也透過 LSC、大學 law shop 推廣，此外，社福顧問、社工等也會建議民眾用此系統。

## 評價

Rechtwijzer 建置後，LAB 表示目前尚未看到案件量有明顯下降，但其他方面的反應都很不錯，因此決定與 Hiil 繼續合作，開發 Rechtwijzer 2.0。LAB 評估 Rechtwijzer 系統有提昇民眾法律意識、作為一種低門檻的接近司法的工具、促進民眾發展自助（self-help）能力、可於糾紛前階段提供建議避免衝突升高、減少案件成本、降低行政負擔、作為政府政策制定的資訊蒐集觸角等功能，因此願意投資於該線上系統。

阿姆斯特丹大學法律系的 Westerveld 教授認為 Rechtwijzer 系統網站目前成效還很難說，特別在於節省預算這個目的上，因為仍無法避免訴訟，但仍採正面評價，認為此系統提供欲離婚民眾相關資訊，使其得知正式離婚前會碰到哪些狀況、要做何事等，使最終律師處理時容易的多、花費時間也較少（make cases smaller），使其更有效率。律師公會也對 Rechtwijzer 持正面評價，認為該系統對於民眾法律知識的增長有所幫助。

律師界方面，當筆者亦詢問幾位律師此種線上「虛擬」諮詢的方式是否會威脅律師市場。全國律師公會的 Jos Hemelaar 律師表示線上可呈現的還是傾向於較一般性的法律規定，給予的也是較原則性、大



方向性的建議，目前還是與「真人」律師有一段差距<sup>23</sup>；此外，系統的更新、維護也是很重要的工作，這些都需要律師投入時間精力，反而創造新的需求。位於 Utrecht 的 Zumpolle 事務所的 Jelle Walther 律師亦認為 Rechtwijzer 有正面影響，與其說是諮詢毋寧說是資訊的提供者，甚至有些律師會參考網站上提供的資訊，故樂見其發展。位於南部大城 Eindhoven 的 Shakenraad 事務所的 Geraads 律師也表示，以離婚程序為例，Rechtwijzer 確實讓當事人的情緒壓力減少許多，因為當事人可事先自行上網使用獲得基礎資訊，知道後續程序如何進行、需提供哪些資料、會遇到哪些問題，等於讓當事人先有心理準備，扶助律師在溝通上也容易許多。荷蘭國家調解協會秘書長 Daan de Snoo 先生也持正面看法，認為 Rechtwijzer 提供民眾豐富的資訊，使調解人於調解程序無需再從頭解釋，調解程序也進行的更順利。

---

<sup>23</sup> 某程度可說是大規模生產與客製化的差別。

## 第五章 難民與法律扶助

### 難民法律規範

難民案件是荷蘭法律體系與法律扶助系統中重要的一環。在國際規範的範疇，1951 年難民公約、聯合國難民相關規章都是難民法律重要法源；在歐盟層面，歐洲人權公約（特別是第 3 條酷刑禁止<sup>24</sup>）、歐盟難民資格指令（EU Qualification Directive）、歐盟都柏林規則及其他歐盟指令<sup>25</sup>均是重要的規範；於國內法層面，行政基本法、2000 年的外國人法、2000 年的外國人 guidelines 及法院案例等亦均為重要法源。

### 難民與法律扶助

就一般法律扶助申請案 LAB 會進行資力審查，但難民案件則無需資力審查，一律假設尋求難民庇護者（asylum seeker）為無資力。荷蘭法律扶助案件大部分民眾均需繳納分擔金，但難民案件當事人無需繳納分擔金。承辦難民案件的扶助律師需符合特殊資格<sup>26</sup>，包括每年接受一定時數的進修課程、每年承辦一定案件數、加入專業協會等，並有義務接受 peer review 律師評鑑。目前全荷蘭共有 370 位註冊在案的難民律師，其中 350 位登記於難民申請中心。

---

<sup>24</sup> *Chahal v. United Kingdom* (1997) 23 EHRR 413; *Soering v. United Kingdom* (1989) 11 EHRR 439  
歐洲人權院於上開案件中表示，基於歐洲人權公約第 3 條禁止酷刑原則，任何會員國均應被禁止將任何人驅逐或遣返至可能使其遭受到酷刑或不人道或侮辱之待遇或處罰的國家。

<sup>25</sup> 如認定程序、接受難民、遣返、家庭團聚（family reunion）等。

<sup>26</sup> 移民案件亦是如此。

目前荷蘭難民申請程序原則是連續 7 天，分別由難民律師和移民署（IND）進行：

第一天：移民官員與難民進行第一次面談，訪談背景資訊

第二天：律師確認第一次面談內容、與難民準備第二次面談

第三天：移民官員與難民進行第二次面談，訪談尋求庇護的動機

第四天：律師確認第二次面談內容

第五天：移民官員做出初步決定，並告知難民與律師

第六天：律師針對上開初步決定撰擬書面回應意見

第七天：移民官員做出正式決定

在整個程序開始前，律師需與難民當事人面談，準備相關資料文件。程序結束後，第八天移民署會通知審查決定，若係拒絕者律師則需準備上訴程序。上訴程序由地區法院的行政庭管轄，法院應於審查決定通知後二週內開庭，並於開庭後一週做出裁決，其後律師得協助再上訴至 Council of State。難民申請遭拒絕確定者，將被要求回歸至原國家，自願者將受到協助，非自願者將受到遣返，若繼續滯留者則將面臨被收容的命運。在整個程序進行期間，荷蘭政府提供食、宿、零用錢等。至於認定為難民者，移民署每五年會再審核一次。

依據歐盟層面的規範，需保障難民在上訴程序中獲得法律扶助，至於其他階段的法律扶助則委由各會員國於國內法層面自行決定。然於荷蘭法制要求在整個申請程序中，均需確保難民尋求者於每一階段均可受到法律扶助。在收到通知後 LAB 立即指派律師給難民當事

人，時點需在正式難民程序開始前。為提供難民尋求者即時、適當的法律協助，LAB 於四處難民申請中心均設有法律扶助櫃檯 (Legal Aid Desks)，筆者研習期間參訪者即為位於南部大城 s-Hertogenbosch 及史基普機場的兩處難民申請中心及法扶櫃檯。

自新法律扶助法於 1994 年開始施行迄今，每年均有數萬不等來自世界各國的民眾向荷蘭政府申請難民身分認定，人數多寡每年變化極大，視該年度國際情勢而定。而自 1999 年開始迄今，准予扶助的程序數量均超過尋求難民庇護的數量，如以 2012 年為例有 13,630 位難民尋求難民身分認定，而法扶准予扶助的案件則有 24,928 件，究其原因係通常一位難民可能有不只一個程序需扶助<sup>27</sup>。2009 年 LAB 扶助的難民案件有減少的趨勢，推測是因扶助規定變更，以往一位難民即計算一個扶助案件、給予一份律師酬金，2009 年改為以家庭計算給予酬金。程序類型包括一般第一次難民申請、都柏林程序案件<sup>28</sup>，多次申請、家庭團聚案件、無成人陪伴的未成年難民申請者、被收容之外國人申請難民認定及其他特殊專案案件等。

當筆者問及近年來預算緊縮是否對難民申請程序及相關法律扶助造成影響，s-Hertogenbosch 難民申請中心主管 Eddy Sluiter 律師表示，就法扶的立場，當然希望在預算緊縮下盡量維持最低限度以上的程序保障，檢討程序避免重複作業，但其實在整個難民申請程序中法扶費用所佔比例不高，花費最大的其實是難民的安置庇護處所的費

---

<sup>27</sup> 常見的如上訴、重新申請等。

<sup>28</sup> 都柏林程序：因歐洲為難民尋求庇護的重要目的地之一，然歐盟各國難民事務的態度、資源與能力差距甚大，例如南歐各國為許多來自非洲難民的上岸目的地，然而該區國家如義大利卻無力處理數量龐大的難民，造成難民流竄北上至其他國家，造成管理上的困擾。故就此，歐盟各國達成協議，同意由難民第一個上岸的國家為難民認定的主要管轄國家，若其他國家發現該難民係由其他歐盟國家上岸者，即不作實質認定而將其遣返至第一上岸國。

用。

## 難民申請中心

位於南部大城 s-Hertogenbosch 的難民申請中心為開放式中心 (open centre)，難民可自由行動。於申請期間及其前後一定期間內，荷蘭政府提供難民申請者住宿，故該中心的難民多集中住宿於附近的安置中心。而因荷蘭政府會給予難民生活費，故難民可於上述 7 天的申請程序正式開始前，自行至律師事務所與律師商討案情。於正式程序進行期間，每天早上難民申請中心的巴士會將難民由住所載至中心，下午約二、三點當天程序結束後，再將難民載回去住所地。程序進行中難民律師直接至申請中心與難民面談，幾乎 7 天中所有活動均在難民申請中心完成。

史基普機場的難民申請中心則與 s-Hertogenbosch 的難民申請中心大相逕庭。首先以外觀而言，s-Hertogenbosch 的難民申請中心即像普通的政府辦公大樓，而史基普機場的申請中心則像監獄，原因在於史基普機場的中心為荷蘭唯一一個非開放式中心，難民係被限制自由的，較像「外國人收容所」，四周高牆圍繞，進入中心需通過層層查驗關卡、一道又一道的鐵門。在內的難民申請者兩人一間套房，房內有私人衛浴設備、電視、微波爐、冰箱等設備，難民申請者可使用電話、購物、下廚，隨時可至建築物外（仍在高牆內）活動，但無法離開收容所。該中心另一半是機場的犯罪拘留所，拘留涉嫌走私、販毒等之犯罪嫌疑人。就筆者主觀感受來說，史基普機場的難民中心其實與拘留所差距不大，就此 LAB 於該中心服務櫃檯的律師表示，因為

機場有象徵意義，搭機非法入境的難民等於「跨越國界」，因此為某程度國家權力的展現。

## 荷蘭難民協會

### Vluchtelingen Werk Nederland (Dutch Council of Refugees)

荷蘭難民議題最大的 NGO 即為 1979 年成立的荷蘭難民協會，筆者研習期間亦在 LAB 介紹下拜訪荷蘭難民協會位於阿姆斯特丹的總部。該協會致力於督促政府制定並執行符合歐盟及相關人權標準的難民政策與程序、倡議公平適當地對待難民，以維護難民及難民庇護申請者權益、協助其於荷蘭開始新生活為組織目標。主要工作包括難民申請、協助融合於荷蘭社會、倡議上大領域。荷蘭難民協會於全荷蘭 13 個行政區有超過 6000 名志工、超過 400 位員工，並提供約 23,000 名難民身分申請者資訊上的協助（詳後述），向政府及各政黨進行倡議工作，訓練、組織志工提供難民各類服務，緩和難民融入荷蘭社會過程中生理心理上遭遇的困難，包括協助難民找工作、心理諮詢與支持等，也提供難民律師資訊交換平台，使難民律師得以 update 資訊以提供難民申請者更佳的服務。

筆者此次研習期間，詢問數位難民律師難民案件最大困難何在，幾乎每位難民律師均表示面臨最大的困難是時間壓力，因為整個程序非常緊湊，而難民係從其他國家而來，在語言、文化等隔閡下，律師需於極短的時間內與當事人建立信任關係、了解難民背景、斟酌相關

法律規定、提出諮詢建議等，除了倚賴經驗外，難民律師與相關 NGO 的合作非常重要。此次筆者參訪的 s-Hertogenbosch 及史基普機場的兩處難民申請中心，均有荷蘭難民協會的駐點工作人員，就近協助難民律師，提供相關資訊。因宗教信仰遭受迫害為由申請難民庇護者十分常見，若以因信仰基督教而遭回教徒掌權的政府迫害為例，若該難民申請者來自特定、眾所週知有迫害情況的中東國家，或許相關背景資料即易取得，移民官員亦較易相信難民之陳述；然若難民申請者來自其他無迫害傳聞的國家，則律師即需於短時間內取得相關資訊，以說服移民官員，特別是難民通常孑然一身、無法提供資訊上協助的情況下。而荷蘭難民協會的駐點人員即是扮演協助提供資訊的角色，透過該協會多年來從事難民工作的網絡資源，提供資訊給律師，使律師得以作有利的主張。

荷蘭難民協會的經費來源來自樂透公益撥款、民眾捐款及政府贊助。以 2012 年為例，協會自樂透獲得 1000 萬歐元的經費，並有 4,700 名民眾合計捐助超過 300 萬歐元，此外並自荷蘭司法部、社會事務及就業部等政府部門獲得 850 萬歐元之經費。而因荷蘭難民協會於難民議題長年紮根，亦是政府部門重要的諮詢單位。協會時常透過體制內的諮詢與體制外的遊說，說服政府改良程序，使難民與政府獲得雙贏。以將 DNA 檢測引入家庭團聚案件中為例，透過難民協會的倡議，政府終於在 2012 年同意以 DNA 檢測審核難民家庭團聚申請者之關係，此舉可避免身為難民的兒童經歷高壓、繁瑣的面談程序，甚至因申請的幼童不堪程序繁瑣而使許多申請案被錯誤地拒絕。

當被詢及難民協會未來發展的挑戰時，該協會資深國際部門主管 Annette Bombeke 表示，大環境經濟不景氣是將面臨的挑戰，募款部

門工作將更形重要，隨之而來對外公關的工作將更吃重，例如於雜誌上刊登廣告、於報章雜誌上置入成功難民的訪談、透過媒體披露兒童難民的故事等，均是其近來常見的爭取曝光的方式。希望透過媒體，使荷蘭一般大眾更了解難民及他們背後的故事，進而以捐款或擔任志工的方式支持荷蘭難民協會。



## 第六章 律師公會與法律扶助

在荷蘭合格律師的養成約需 3 年時間，除通過資格考試外，尚需經過 3 年的實習，才能在律師公會登記註冊。目前荷蘭約有一萬七千多名律師，超過 5000 家法律事務所，大部分的事務所為律師人數 1 至 3 人的小型事務所。荷蘭全國 11 個區共有 11 個地方律師公會，相互間設 1 全國律師公會，此次筆者研習期間參訪者為位於海牙的全國律師公會。公會設有 7 位律師組成的理事會，每月開會一次，負責公會相關事務的決策，而位於海牙的辦公室則設有秘書長，負責日常事務的執行；有 19 位律師代表所組成的代表大會（delegation），每年集會 4 次。公會相關規範需經由理事會與代表大會均同意後始生效。

在 2010 年以前，律師事務所的查核是由全國律師公會進行，每三年一次，與 LSB 和司法部合作，根據制式的查核表（check list），查核事務所及個別律師，查核事項包括事務所檔案管理、財務、委任程序、律師進修狀況<sup>29</sup>、隱私權保護等。此制度從 2002 年開始施行直至 2010 年，然因公會認為此種查核方式僅依靠非常基本的查核表，每三年進行一次，往往淪於形式檢查，考量勞費與效率，故在 2010 年以後，改由各地律師公會每年進行年度查核，由地方律師公會派員至事務所進行，全國律師公會則提供查核相關的程序、事項，若發現有狀況始回報至全國律師公會，由公會的特別委員會依照相關規範決定，如就進修時數不足者公會發函請其補足、財務狀況不符規定者公會發函給地方公會敦促其注意事務所營運狀況。

---

<sup>29</sup> 每位律師每年至少需進修 20 小時以上，絕大部分是自費的。

法律服務的品質不盡然與律師獲得的報酬成正比，但過少的收入必定影響律師的服務品質。除了一般有形的辦公處所軟硬體設備、事務所人員支出外，律師本身持續進修、教育也需花費許多成本。荷蘭律師人數近年來增加迅速，但相對而言，因經濟景氣、權利意識抬頭的緣故，民眾的法律需求也快速增加，故就律師市場而言，在大部分領域尚維持平衡，而不會出現過度競爭，不會像德國出現律師削價競爭的狀況，但在某些領域仍出現律師過多的情況。如在難民法領域，海牙總共有 59 位難民法律師，規定是一人值班至少一週，計算下來顯然律師人數過多。過度競爭的結果，造成律師收入過低，進而影響到服務品質。律師公會查核某些方面也牽涉到律師的收入，目的在防止律師事務所破產，進而影響當事人的權益。此外某些律師過度依賴法律扶助的案件，或是長期一人執業，在公會角度而言都算是高風險類別。律師公會的 Jos Hemelaar 律師即表示舉例曾查核一位單獨執業的律師事務所，發現該名律師每月收入只比基本工資<sup>30</sup>高幾百歐元，進修狀況亦不理想，公會即將之歸類為需特別關注改進的類別。

就法律扶助案件的服務品質方面，LAB 僅在某些案件類型對扶助律師有最低進修時數、最低承辦案件數；而就一般案件而言，由於 LAB 並無能力查核律師專業表現，故在荷蘭這方面是由律師公會來處理，縱使 LAB 收到民眾對律師的申訴，也是轉由律師公會處理。律師公會接到申訴案後，則由另組成的紀律委員會進行相關調查、懲戒程序。荷蘭雖有與英格蘭類似的 peer review 即律師同儕評鑑制度，但若以律師公會本身進行者，目前僅有難民、移民、精神疾病等少數案件類型始進行評鑑<sup>31</sup>，理由是這些案件的當事人最為弱勢、較無法

---

<sup>30</sup> 2014 年荷蘭基本工資為每月 1495 歐元。

<sup>31</sup> 部分律師自發組成的品標章組織如 Viadicte Foundation，即推行普遍而常態性的 peer review。

挑戰律師的權威，評鑑委員由 LAB 和律師公會共同選派，並給予特殊說明與訓練，並以保密的方式進行。至於其他案件類型，普遍性的 peer review 仍未施行，原因是律師界對此尚無共識，反對的理由包括隱私權保護、與客戶的信任關係、利益衝突等。國會雖曾敦促改善法律扶助案件的律師服務品質，但畢竟律師及律師公會是獨立個體，成效有限。然而筆者研習期間參訪的法律事務所律師們均樂見 peer review 普遍地執行，例如 Zumpolle 事務所的 Jelle Walther 律師即認為 peer review 是確保律師服務品質的方式之一，雖然昂貴且耗時，但仍然是必須的。南部大城 Eindhoven 的 Shakenraad 事務所的 Geraads 律師則表示，隱私權或客戶信任的問題，事先請當事人及律師簽署同意書即可解決。

律師公會就執業的各領域與 LAB 合作編纂律師執業手冊 (Best Practice Guide)，編寫者均為律師，由 LAB 支出經費，手冊內容雖無強制性，但等於是提供律師核對清單，使律師知曉於何種程序、何種情況下何種處理方式較佳，而該等 checklist 也是 peer review 及申訴案件時的重要參考依據。以精神疾病案件為例，Best Practice Guide 即詳述了辦理該類案件律師的準備、如何與當事人建立關係、溝通技巧、事務所組織、如何辦理強制住院案件、強制治療、後續申訴及求償等律師應注意之最低標準 (詳參附錄)。

律師是法律扶助中很重要 (甚至是最重要) 的一環，世界各國皆然。荷蘭全國一萬七千多名律師中約 45% 加入法律扶助系統，法律並未強制律師需從事法律扶助或其他 pro bono 工作，但加入法扶的律師人數仍逐年增加。荷蘭法律扶助覆蓋率、包括性均高，基本上是一個非常 inclusive 的系統，然而近年由於政府緊縮法律扶助的預算，故

有政府欲排除某些案件類型的傳聞。當筆者詢及有傳聞司法部欲將某些案件類型（如某些勞工案件與租屋案件）排除於扶助範圍外時，從事法律扶助多年的 Jos Hemelaar 律師即表示，這是沒有宏觀視野的看法才會提出這樣的提議，因為和鄰國相較，相類似案件並無其他渠道可以解決紛爭，如此等於使有糾紛的民眾無法獲得幫助。以勞工案件為例：德國因法律保險發達，故縱使法律扶助比率降低，影響或許不致於太大；而法國因工會能量強大，勞工也可透過工會解決紛爭也不一定要靠法律扶助；但荷蘭狀況並不一樣。

當討論到荷蘭法律扶助系統的缺點時，Jos Hemelaar 律師首先表示民眾繳交的分擔金是一個越來越嚴重的問題。分擔金制度就正面來看具有篩選作用，以分擔部分成本的方式使民眾提出訴訟前能多思考必要性，然而對於某些窮困的民眾來說，卻是個負擔，這點直接第一線接觸民眾的律師都看在眼裡。且荷蘭法扶規定分擔金由民眾直接繳交給律師，LAB 不經手相關款項，某程度來說，受扶助人不繳交分擔金的風險，即由律師吸收。雖然制度上對於不繳交分擔金的受扶助人，律師可以回報 LAB 終止委任或向法院聲請許可命令直接向受扶助人執行<sup>32</sup>，甚至某些地方政府也有社福補助補貼繳交分擔金。但直接接觸受扶助人、理論上最了解受扶助人財務狀況的還是律師，所以碰到真的無法繳納的受扶助人，某些律師常常直接免除他們的分擔金，但這實質上等於變相減少律師的酬金。而近兩年分擔金的調高，更加劇上述問題。

---

<sup>32</sup> 但這往往會破壞律師與當事人間之關係。

## 第七章 訴訟外紛爭解決機制

### 荷蘭國家調解協會 Mediators federatie, National Mediation Institute

荷蘭訴訟外紛爭解決機制中最重要者應屬「調解」。與臺灣民事調解不同，荷蘭調解程序之調解員由雙方當事人共同指定，雙方當事人可協議由認識的調解人進行調解，亦可以書面請求荷蘭調解協會協助指定調解員<sup>33</sup>。於調解程序當中當事人雙方亦可共同決定更換調解人，亦即於支付原調解人已發生之有關調解的酬金、費用後，當事人可再共同指定新的調解人。<sup>34</sup>當事人指定之調解人於詢問當事人的意見後，應決定調解程序進行的方式，原則上使用荷蘭語進行，調解人有權與各該當事人進行分別談話，而調解人與當事人均有義務促進確保調解程序的進行效率。

為保障調解當事人的隱私，除經雙方當事人之同意，調解人、當事人及其代理人或輔助人<sup>35</sup>外之人，均不得出席調解。而調解當事人不得向包括法院在內的任何第三人透露調解程序中程序的進展、雙方採取的立場、提出的建議或其他當事人以口頭或書面提供的資訊，亦不得向包括法院在內的任何第三人洩漏相關之備忘錄、筆記、會議記錄以及其他資料載體如錄音帶、錄影帶和電腦磁片等。在費用方面，

---

<sup>33</sup> 依據荷蘭調解協會調解規則，調解協會收到當事人的書面請求後，應給予當事人調解規則、一份調解員名單（列有適合調解當事人所描述的糾紛的調解員的姓名）及調解費用收費發票，當事人應從上述名單中共同選擇一位調解員，並以書面告知調解協會，再由調解協會該調解員，調解員再與當事人聯繫後，開始調解程序。若當事人無法共同指定調解員，其應回報調解協會，調解協會得為當事人推薦調解員。

<sup>34</sup> 荷蘭調解協會調解規則第 12 條參照。

<sup>35</sup> 應雙方當事人之請求，或者應調解人之請求並經雙方當事人之同意，協助調解之個人或組織。

除別有約定外，調解的雙方當事人應平等負擔調解所生之各項費用，而各該當事人自己的費用與開支應由各該當事人自行負擔。調解所生費用包括管理費用、調解人和輔助人的酬金及開支、主管機關對上開酬金、費用和開支所徵收之任何稅金。當事人應於荷蘭調解協會、調解人或者輔助人提交相關費用的發票或帳單後十四日內支付所有費用。除雙方當事人另有約定外，在調解程序進行中，當事人不得就調解中爭議或其一部分向他方當事人提出任何法律程序或其他程序，已在進行之法律程序或其他程序應中止。任一方當事人均得提前終止調解程序。若雙方當事人已就紛爭達成解決的合意，應做成調解結果的書面記錄。

此次筆者研習期間參訪者即為位於鹿特丹的荷蘭國家調解協會（National Mediation Institute），並受到該協會秘書長 Daan de Snoo 先生的熱情接待。荷蘭國家調解協會為獨立的非營利性基金會，自 1995 年開始設立運作，設立目的在於提供民眾調解相關資訊，並確保荷蘭調解程序與調解人之品質。調解人需於調解協會註冊，始得開始執業。而任何一方當事人不滿調解人之行為時，可依調解協會相關規定提出申訴。有時法院也會轉介案件至調解協會，法官也可強烈建議當事人先進行調解，但非強制性。就案件類型方面，依據統計，民眾尋求調解的爭議以家事案件與勞工案件居多數。此外，令來自臺灣的筆者感到有趣的是，約有 7% 的案件是調解「行政糾紛」，也就是民眾與政府間之紛爭。這在台灣幾乎不可能發生。

在荷蘭欲擔任一位合格的調解人，需有學士學位，通過專業認證考試後，再受訓 84 小時，經過調解協會審核後，始可於調解協會註冊，其後始可開始接調解案件。註冊後，依案件領域的不同，每年需

接受一定時數以上的進修課程，每三年調解協會會進行一次 peer review。

調解人的費用一般是以時計費。如同透過律師申請訴訟案件的法律扶助，民眾也可透過調解人申請調解的法律扶助，LAB 審核准予扶助後，調解人的費用即由 LAB 支付。一般而言調解人的收費較律師低。而欲接辦法律扶助的調解案之調解人，除需符合上述一般規定外，LAB 另規定需一年至少承辦 9 件調解案件，若係家事調解尚需接受特別訓練且每年至少承辦 5 件家事調解案件。目前登記於 LAB 的調解人約有 580 位。當詢及 LAB 支付調解人法律扶助案件酬金標準是否合理，de Snoo 先生表示於勞工案件還算合理，但家事案件則不盡然，因調解人往往於家事案件中花費較 LAB 酬金表所定更多時間處理案件。

與訴訟程序相較，調解是對抗性較低的紛爭解決程序，著重在雙方意見協商與相互妥協。在此次筆者研習過程中，發現荷蘭人於爭議中較易接受以協商方式解決歧見。當筆者詢及此是否影響荷蘭調解程序的發展，de Snoo 先生表示這或許跟荷蘭獨特的歷史傳統有關：

『最為世人所知的荷蘭人的成就之一，即為填海造陸、與海爭地。自古以來荷蘭大部分國土均低於海平面，陸地多沼澤，土地濕度大，為開拓良田以供農牧使用，荷蘭人興建堤防填海造陸已有上千年的歷史。而為了將陸地上的水抽出排出至海中，以風力運轉抽水的風車便成為荷蘭獨特的地表風景。而無論是興建堤防、以風車抽乾農牧地中的水，均非個人之力所能達成，而需該區土地上所有人通力合作始可，否則數里堤防只要有一小處破損仍會釀成水災，一片農牧地數

十座風車有一座不依例運轉仍會使土地泡在水中，所以沒有「贏者全拿」這回事，「共識」在解決爭議時占重要角色，每一方都必須有所「妥協」、各自「退讓」。』

目前荷蘭法律體系中尚無強制調解的規定，然 de Snoo 先生表示希望將來家事案件和鄰人訴訟案件能強制調解，因這兩類型案件性質上較適合調解，若能透過調解程序處理紛爭，將能減省當事人、社會於訴訟程序花費的成本。

除了調解和訴訟，荷蘭還有各式基金會協助民眾協調紛爭，這些基金會主要與消費者保護議題相關。



## 第八章 債務與法律扶助

### Bureau Wsnp 債務重整機構

位於's-Hertogenbosch 的另一個重要機構是 Bureau Wsnp，荷蘭的消費者債務重整扶助機構，業務主要處理民眾的債務問題。Bureau Wsnp 的主管 J.H.M. Han von den Hoff 先生投身荷蘭的消債重整工作多年，於大學授課，也是此次筆者至該機構研習時的接待人員。von den Hoff 先生表示每次他和年輕學子們演講債務問題時，時常提到宗教裡總是會有關於如何看待債務的敘述，比如聖經提及「每七年你們要免除他人的債務，你們不應強迫任何人還債，因為債務的免除係以主之名為之。」(Deutronomium 15, 1-2)，又如回教的可蘭經裡也表示「如果債務人無法即時償還債務，應該給予他寬限，如能免除更好。」(Koran verse 2:282)。雖然不見得每一個人都有宗教信仰，但如果把其當成古老的智慧，就可知債務的問題自古即有，債務的免除更是為了社會的和諧而不得不然的一種舉措。

荷蘭在二次戰後，隨著歐洲經濟復甦、戰後嬰兒潮，所得持續增加，生活支出卻越來越便利低廉，終身雇用、福利國家等使得人們覺得未來是有希望的，人們紛紛借貸以投資未來例如貸款買屋。然而隨著景氣的變化，經濟成長停滯，企業破產時有所聞，隨著失業、降薪，人們開始付不出貸款，是造成負債人數增多的大環境因素。而長期收入過低、所得驟降、購物依存、缺乏金錢管理能力等，則是消費者債務的主要成因。von den Hoff 先生表示，債務造成的社會問題，不只

是負債的人受到影響，泛溢出來的成本是整個社會共同承受。荷蘭是個福利國家，債務造成負債者疾病、失業、財產貶值、社交孤立、經濟參與的降低、犯罪行為、離婚等負面效應，為解決這些負面效應對人民的影響，每一項國家都需支付龐大的社會福利資源去「救火」，長期下來對於政府財政是個負擔。基於不讓負債的民眾成為社會福利體系沈重的負擔，政府主動出面想從根源解決民眾的債務問題。<sup>36</sup>一開始是由地方政府開辦社會貸款，提供民眾某些市面上可能認為是高風險項目的低利率貸款。80年代政府推出債務調解機制（Debt settlement），透過調解債務人承諾於36個月內維持最低基本生活，除將所有剩餘收入及資產存下來，分給債權人，之後其餘殘存的債務即當然免除。為了解決根本問題，使民眾根本擺脫債務（獲得 clean shed），荷蘭政府開始試圖建立整合性的問題解決管道，提出一些新的政策工具。例如對於金錢管理能力不佳的民眾提出 budget coaching 和 budget assistance 方案，透過指導或協助民眾進行收支規劃，民眾可自願申請。又如「Stabilization」方案，亦即對於因收入過低或突然降低造成負債的民眾，協助其申請相關社會福利補助或津貼，以取代借貸來支應開支。

90年代以降，負債民眾人數持續增加，上述調解機制成功率卻未增加，越來越多民眾破產，從而造成社會成本上升，政府面對解決問題的政治壓力，Wsnp 程序因此被端上檯面。Wsnp 目的在於減低民眾破產比率、增加民眾進行債務調解的比率、提供民眾其他可擺脫債務的管道。Wsnp 程序需由債務人聲請，相對而言破產程序則可由

---

<sup>36</sup>在福利國家中，債務造成的社會問題使政府需支付各項社福支出來救火，長久下來造成政府財政的負擔。所以政府有很強的動機來解決債務問題造成的社會問題。但在台灣，社福安全網漏洞百出，社會輿論又將欠債歸因於債務人自己的責任，政府不痛不癢，不必因此增加支出，沒有強烈的動機解決民眾面臨的債務問題。

債權人聲請，然而在破產程序中法院亦可建議債務人轉換成 Wsnp 程序。Wsnp 程序的開始、結束均由法院法官做決定，程序開始的要件包括：經過適格的調解機構調解但結果不成立、債務並非因詐欺或往前推算 5 年內不負責任行為（例如賭博）、未給予任何債權人不同待遇、過去 10 年間未進行過 Wsnp 程序。法院若駁回申請，債務人可於 9 日內提起上訴；法院若准許開始程序，即會指定管理人，從此時開始債務凍結、不能再計算利息。

程序的期間為 3 年為原則、例外可延至 5 年，在此期間債務人需以社福給付的 95% 計算其基本生活開支，收入與開支的差額扣除程序費用後，餘額需交給管理人再由其分配給債權人。債務人也需向管理人報告相關事項，有尋找工作義務（每個月須向管理人報告找工作的情況），並需進行其他管理人認為適當的活動（例如前述「Stabilization」方案）。若債務人未履行義務，Wsnp 即終結，有時會轉換至破產程序。期間屆滿後，管理人認定上述交付收入、報告、找工作等義務均已履行完畢，向法院報告後法院即會終結程序，此時除就學貸款、犯罪罰款、侵權行為損害賠償外，其餘債務均當然免責（clean shed）。

Wsnp 程序中管理人是很重要的一環，需計算債務金額、了解債務人狀況等，管理債務人收支的差額（債務人需開設一獨立帳戶供此程序使用），確認債務人是否履行相關義務，還需定時向法院報告進度並向法院提供建議（如未履行義務時是否建議法院終結 Wsnp 程序）。

施行多年的結果，統計資料顯示核准率高於預期，然而民眾進行

債務調解的比率仍然持續降低。所有申請案中約 8 成的申請被法院准許。72%的債務人成功依法履程序義務而獲得免責（clean shed），3%透過法院於程序中雙方達成協議，5%債務人於程序中找到更佳工作或拍賣財產而清償債務，7%被轉入破產程序，13%則被駁回。債權人也歡迎債務人申請 Wsnp 程序，因債務人有尋找工作的義務，故通常債權人受清償的金額較調解程序為高。追蹤債務人後續生活的結果，在 3 年內再次負債的比率只有 15%，某程度可說明不但協助債務人擺脫先前的債務，也協助其找到不用負債的生活方式。

當筆者提及台灣的債務扶助工作係由法律扶助基金會協助時，von den Hoff 先生表示荷蘭的債務重整扶助從開始即未設立於 LAB 的組織下，而係獨立出來另設 Bureau Wsnp，只是預算從 LAB 而來，但仍係獨立的機構，雖然預算金額相較 LAB 小得多，但也因此不受 LAB 近年組織重整的影響。當筆者與 von den Hoff 先生 Rechtwijzer 時，其表示目前有在討論將債務重整這類案件也放在未來新一代的 Rechtwijzer 系統上，透過網路提供服務，設計概念也是著重在「分流」，使部分能力較佳的民眾可自助而不需 Bureau Wsnp 介入。

### **Citizens Advice Bureau （Bureau Sociaal Raadsliden, BSR）**

若來求助的申請人所面臨的問題不那麼「法律」，本會的審查委員們往往不是把案件當作單純的法律案件處理（訴訟、非訟），就是請申請人去找社會局、社工、社福單位，但若問題涉及法律，卻常常社工也沒辦法完全處理。

這次筆者經由 LAB 執行長的介紹，拜訪位於荷蘭中南部城市 's-Hertogenbosch 的單位 BSR。這個單位就是提供介於社福和法律間的服務，類似某些國家的 Law Center 的概念，不過只專注處理和「金錢」相關的部分，如欠稅、債務、社福津貼、水電費等，是地方市政府轄下的單位，其自我定位為「office for social /legal advice」。服務內容為提供簡短專業的資訊、提供相關問題諮詢、轉介、調解等。服務方式包括諮詢、幫忙打電話協調、寫信、寫申請表等簡易服務，若評估需要整套程序，就轉給律師、法律服務站、調解人等處理。案件來源包括社工、LSC、地方政府、社區中心、UWV（社福中心）等。

荷蘭每個地方政府幾乎，都有 BSR，由地方政府提供財源。此次參訪的 BSR 位於 's-Hertogenbosch 市政大樓的一隅，民眾可直接至 BSR 的櫃檯尋求協助，無需事先預約。若需時間較長的諮詢服務，則需先預約白天或晚上的時段，時間有 45 分鐘。服務對象限於該市市民，所以會詢問民眾的住所地。除了市政大樓的辦公室外，BSR 在社區也有駐點，駐點的諮詢則不用事先預約。由於服務項目介入法律和社福間，故工作重點著重在「填補縫隙」、「做別人不做的」，LSC 和社工都無法完全解決的，常常就會轉介來 BSR，最主要的服務領域在「社會福利法」和「稅務」兩項。

BSR 會對所有尋求協助的民眾個人資料建檔，因此可追蹤後續發展。接受服務的民眾特徵為低教育程度、低所得、低溝通能力等，年齡分布集中在 35 歲至 55 歲間，平均教育程度為國民小學，超過四成以社會福利給付當做其主要收入，約 87% 以上月收入在 1,257 歐元以下。經由郵遞區號的統計顯示，該市西區有大群潛在服務對象

(potential customers)，主要為非西方族裔民眾。2012 年 BSR 登記有

案的服務民眾共有 7,335 位；2013 年增為 8,014 位，其中電話相關服務即有 4,435 件。

接待筆者的是 Louise van Valen 女士，她說她之前在市政府社福單位負責抓濫用社福資源的人（意指條件不符者），現在從另一個角度看，非常不一樣。筆者詢問：「BSR 是否會實際審酌來求助市民的經濟狀況？會要他們提供證明文件嗎？還是和 LAB 一樣可直接與稅務機關連線得知市民收入狀況？」van Valen 女士表示 BSR 會詢問收入，但只單純詢問而已，很少會要民眾提出文件，因為詢問目的在於獲知民眾的財務背景資訊不在於決定是否提供服務。換言之，因為處理的是與民眾「財務」相關的事，所以民眾在講述其面臨的問題時即可知其財務狀況，才知如何提供建議，且需整個面談完才知道。例如債務重整案件，民眾可能薪水高很多但同時債務金額也很高，算下來每月可以用的金額其實非常少，則此位民眾仍然是 BSR 服務的對象，這需承辦人員完整與民眾面談後才知道他財務狀況的全貌，如果一開始即以其收入高而拒絕他，反而使他找不到人幫忙。又如社福津貼，常常 A+B+C+D...一串社福補貼相互關聯，其中一個有爭議往往其他會受影響<sup>37</sup>，這也是需完整與民眾面談完始能幫民眾做通盤的考量，無法只看數字判斷。筆者繼續詢問：「在我們的國家，不事先審查資力，會被人質疑這樣會不會使有些有錢人也可使用這樣的服務。您怎麼看呢？」。van Valen 女士表示：「真正有錢的人有自己的關係、可以自己認識律師所以不會來找我們。而事實上有錢人也不太會產生本單位服務項目所列的問題。會來找本單位的民眾基本上都是財務發生問題又不知找誰協助，幾乎都是較窮、較邊緣的民眾，以往經驗 98%

---

<sup>37</sup> 如租屋補助以低收補助為審核標準。

都是這種，至於那 2%基本上我們談完也都可發現然後請他去找私人律師，如果真的爲了那非常少數可能濫用的人而全部都要民眾提供完整資料先審資力，反而更花錢，而且會讓原來應該被幫助的人被漏掉。」

BSR 人員的背景方面，不見得是法律專業，也有社工專業，近來也有大學針對這類法律、社工、心理學背景開專門課程。BSR 與地方政府簽約，由地方政府出資使其提供上開服務，因並非傳統法律體系也非典型社福機構，非政府的一部分在簽署的契約中特別強調獨立性。然而，最近幾年因為歐洲經濟景氣和政府預算縮減的關係，時常面臨重組。當筆者詢問若台灣欲設立類似機構時需注意的事項，van Valen 女士及其同事不約而同地表示「需以法律規定」，因目前 BSR 的設置沒有法律依據，而是各地方政府因有需求而設立，所以當政府預算拮据時往往有裁撤的聲音出現。然而 BSR 不只是做其他機構不要做的而無法替代，更因為是個重要的轉介平台，因此在一次次的預算縮減中，仍然屹立不搖。

## 第九章 法律費用保險

如果說荷蘭人是個很害怕風險的民族，一點都不為過。除了人壽保險、各類不動產與汽車的財產保險這些較一般的保險外，葬禮保險、單車保險等台灣人難以想像的保險類型在荷蘭都很常見。而說到法律，在荷蘭人眼中，一生當中或多或少不可避免在某個時間場合需與法律打交道、與訴訟沾上關係，然而，這個「與法律交會的時機」卻不知何時發生、要花費多少費用，這種不可預測性對荷蘭人來說就是一種風險。因此，法律費用保險（Legal Expense Insurance），在荷蘭是個越來越普遍的選擇。筆者今年代表法律扶助基金會至荷蘭研習時，透過荷蘭法律扶助局 Legal Aid Board 執行長 P. J.M. van den Biggelaar 先生的協助，參訪荷蘭市佔率最大的法律保險公司 DAS 公司阿姆斯特丹總部，並由兼任董事 J.E. van der Burgh 先生接待。

荷蘭法律扶助乃社會福利重要的一環，荷蘭總人口數約 1700 萬，約有將近三成五至四成的人口符合法律扶助資格。然而，為何法扶覆蓋率如此高，卻仍有許多民眾自費投保法律費用保險呢？其中還包括許多符合法律扶助資格的民眾！原因除了為了多一層保障外，通過法律扶助的受扶助人，除部分案件免徵或受免除的情況外，依照收入高低、案件類型的不同，受扶助人可能需要繳交從 76 歐元至 735 歐元不等的分擔金。因此，對於某些「符合法扶資格」但需「繳交較高分擔金」的民眾而言（多半是中產階級），法律費用保險或許是另一個選擇。例如以每月家庭淨收入計算，2012 年淨收入小於 1000 歐元的家戶投保法律費用保險的比率為 31.6%，而淨收如大於 3000 歐



元的家戶投保比率則增為 65.4%。其次，如同台灣的民事訴訟，荷蘭民事訴訟亦需於一開始繳交給法院裁判費，此外專家鑑定費用、證人費用、其他行政費用等亦是民眾提起民事訴訟所可能面臨的訴訟成本，而這些成本往往法扶不予支付，民眾雖可由申請法院減免，但審酌標準通常比法扶准予扶助的標準嚴格，而法律費用保險通常涵蓋這些費用，因此可使被保險人透過轉嫁訴訟費用風險的方式，降低使用法院、訴訟制度的成本。因此，法律費用保險對於某些民眾而言，還是頗具吸引力的。而目前荷蘭法律扶助申請資格並無排除已投保保險的民眾，因此符合法扶標準並同時已自費投保法律費用保險的民眾，於保險事故發生時（需法律諮詢、調解或訴訟時），可自由選擇使用法律保險或申請法律扶助。

J.E. van der Burgh 先生表示，荷蘭法律費用保險的保險給付往往不是「金錢」而是「服務」，被保險人於約定相關法律爭議發生時，可即通知保險公司，由保險公司的律師協助辦理，內容從單純諮詢、代理打電話催告或通知、與對造或其他關係人協調、代撰擬書信或其他法律文件，到完整程序代理（representation）等均包括在內。絕大部分案件均由保險公司聘僱的 in-house 受僱律師提供服務，僅少數案件（約 3%）由外部律師處理。由外部律師處理的案件，過去多半是需由高等法院管轄或有利益衝突等原因而需由外部律師處理。但自 2012 年歐洲法院判決肯定法律保險的被保險人有自由選擇律師的權利，因此，這兩年被保險人選擇外部律師提供服務再由保險公司支付酬金的案件數量，有增加的趨勢。然而，該判決亦表示會員國並無義務要求保險公司負擔所有因被保險人選擇外部律師而產生的費用。因此，以被保險人的立場，他/她可自由選擇偏好的律師，然若超出一

定費用，則由其自行負擔價差。以本次參訪的 DAS 公司為例，其以 100 歐/時計算 in-house 律師的費用（與荷蘭法扶計算扶助律師的鐘點報酬相當），故若被保險人自行選任的律師收費超過此數額，酬金的差額需由被保險人自己支付。

保險業在荷蘭很發達，然而並非所有保險公司均提供法律費用保險的服務，反之，法律費用保險市場的提供者大多數是以承做此類保險為主要或唯一業務。承做的保險公司需符合歐盟對於法律費用保險的相關規範（EU-Directive 87/344 及相關判例），也須符合荷蘭國內金融監理法（Financial Supervision Act）的相關要求，此外亦需具備主管機關保險局規範的相關品質標章（與客戶透明度相關）、行為準則要求及客戶申訴流程要求。荷蘭每年法律費用保險業的營業額約為 7 億歐元，投保數量約為 240 萬<sup>38</sup>，平均保險費約自 143 歐元至 250 歐元不等，被保險人提出請求給付的比率約為 9%。保險標的部分，大部分的家事案件不在荷蘭的法律保險公司的保險範圍內，例如離婚案件，原因在於保險公司難以預估保險事故何時發生及可能產生多少費用，從而難以估計成本。此外，法律費用保險也不承保刑事案件，主因是考量到道德風險。至於其餘案件則無明顯的限制。以筆者此次至荷蘭研習參訪的 DAS 公司 2013 年的案件類型分布為例，26% 是勞工法案件、25% 是交通案件、24% 則是契約案件，其餘如不動產糾紛、人身傷害案件也有一定的案件數。

對於法律費用保險在荷蘭越來越普遍的現象，筆者此次拜訪荷蘭南部工業大城 Eindhoven 的 Schakenraad 法律事務所時，Schakenraad 律師即表示法律費用保險雖未涵蓋家事案件，但因保險公司的服務、

---

<sup>38</sup> 以契約數量計算而非投保人數，因一個人可能投保數種法律費用保險。

替客戶做的事情往往比 Legal Service Counter 法律服務站<sup>39</sup>來得多，且保險公司為了推廣業務，有時甚至免費提供未保險的民眾法律諮詢，無形中增加民眾的好感，再加上上述歐洲法院關於可自行挑選律師的判決出現，所以越來越受歡迎，甚至某些低收入的民眾為了更多保障也開始投保（給付內容較少，如僅有諮詢、代撰信函等）。此外，政府提供資金的法律扶助機制常某些案件標的金額小而不給予扶助，例如租屋案件、旅遊糾紛、購物糾紛等，但民眾仍有此類法律服務的需求，不在意金額大小均提供服務的保險公司，有點經濟基礎、想要防患未然的民眾，選擇投保法律費用保險也就是很自然的事情了。而筆者拜訪位於海牙的荷蘭全國律師公會時，Jos Hemelaar 律師即表示，目前並未禁止民眾同時使用法律費用保險和申請法律扶助，但通常申請法律扶助是最後的選擇；另一方面來說，法律費用保險制度也確實對律師界造成壓力，因為保險公司處理的案件類型中，許多是非律師（如法務人員）也可代理的，就此角度而言，法律費用保險確實是律師的競爭者。

法律費用保險越來越普遍已是荷蘭正在發生的事實，然而，就政府的立場是否需推廣、鼓勵民眾投保法律費用保險，卻仍是個意見不一的議題。自 2008 年金融風暴以來，受制於歐盟政府預算摺節的要求，荷蘭社會福利體系預算規模一年不如一年。其中法律扶助雖因財務採 Open End 無上限模式，政府擔保所有符合扶助資格的案件均可獲得扶助，而准予扶助的案件量亦無限制<sup>40</sup>，但因景氣影響致使案件

---

<sup>39</sup> Legal Service Counter 是荷蘭法律扶助體系 2006 年組織改造後的新組織，提供免費、第一線、簡易的平民法律服務，某程度也具有使法扶案件分流的功能，預算全部來自法律扶助局 LAB。

<sup>40</sup> 反之，美國的民事法律扶助即常受制於政府預算或民間捐贈款項的高低波動，而產生因某些案件類型因無財源而被迫終止扶助，或到年底因預算用罄而無法扶助的情況。台灣依照法律扶助法亦類似荷蘭模式，但法扶費用卻未隨案件量增加，其中原因實值探究！

量增加<sup>41</sup>，從而使政府花在法律扶助上的支出也年年增加，2002 年法律扶助支出 3 億 9800 萬歐元（人均法扶支出為 20 歐元/人/年），至 2012 年法扶支出則增加為 4 億 8600 萬歐元（人均法扶支出為 30 歐元/人/年），所以仍然年年面臨預算縮編但支出增加的考驗。以法律費用保險來減輕法律扶助體系財務壓力的想法開始出現！然而，探究法律費用保險的使用民眾分布，可知絕大多數為中等收入的民眾，而這些民眾或因不符法扶資格，縱符資格亦本即需負擔高額的分擔金，故效果恐有限。至於真正的經濟弱勢，根本不會有餘錢購買保險，仍須以法律扶助的方式保障其法律需求。此外，法律費用保險承保範圍僅民事案件（尚不包含多數家事案件），傳統法律扶助的案件大宗刑事、家事、外國人（包含難民案件）等案件仍需仰賴政府資助的律師，無法期待透過商業保險解決！再者，若未如德國般就律師收費訂立明確的標準，在被保險人「自由選擇律師」規定的前提下，若當事人選擇外部律師，則究竟保險公司需支付多少報酬給外部律師？當事人自己需負擔多少金額？這些不確定因素難免成為糾紛的源頭。就保險公司而言，無明確標準亦不易估計成本。

除了預算支出的問題外，利益衝突和透明度也是另外需考量的點。此次筆者研習期間拜訪位於鹿特丹的荷蘭國家調解協會，當談及法律費用保險對荷蘭法律實務界的影響時，該會秘書長、過去亦有長期律師執業經驗的 Daan de Snoo 先生即提到律師利害衝突的問題。因法律費用保險提供服務代理當事人處理法律事務者是保險公司的受僱律師，則該律師究應聽從當事人的指示處理事務？或服從僱用人保險公司的指示？主管機關雖然有對保險公司律師訂出行為規範，然而

---

<sup>41</sup> 2002 年准予扶助的案件約為 33 萬件，2013 年則增為約 45 萬件。

在某些具體案例中，恐仍不免發生疑問。而筆者拜訪對荷蘭法律扶助制度有深入研究的阿姆斯特丹大學 Westerveld 教授時，教授亦表示法律費用保險雖然只要有需求、有市場就能引進，但畢竟保險公司不像法律扶助局 Legal Aid Board 或法律服務站 Legal Service Counter 一樣受政府補助，從而多多少少會受到行政部門及國會的監督，如何監督管理、維持透明度等，都會是引入法律費用保險時的重要課題。

回頭來看台灣。台灣法律扶助覆蓋率遠遠不及荷蘭，預算規模與人均法律扶助支出更相去甚遠，換言之，台灣法扶資源患寡而非不均，與荷蘭係資源不均的情況大不相同。因此，若以保障人民訴訟權、平等權之角度觀之，擲節法律扶助預算並非台灣引入法律費用保險制度的好理由。事實上，縱使荷蘭在推廣法律費用保險的同時，亦僅討論是否採「擇一制」，讓有法律保險的民眾優先使用保險，而不敢任意限縮扶助標準。但從另一層面，從鼓勵民眾循體制內途徑解決紛爭的觀點而言，對於中產階級、有餘錢投保保險的民眾而言，法律費用保險或許有其存在之價值。然就筆者所知，目前台灣並無保險公司承做一般民眾的法律保險。隨著人民權利意識的抬頭，業界是否引入於其他先進國家已很普遍的法律費用保險，仍有待觀察。

## 第十二章 荷蘭法律扶助制度的未來

面對持續上升的需求與縮減的供給，主管機關司法安全部與法律扶助局 LAB 多次就法律扶助機制大方向的變革進行商討。司法安全部提出三個大的變革方向：借貸機制（loan system）、招標制（tendering）、審查制（gatekeeper）。然 LAB 則表示借貸機制不適合荷蘭國情，縱使與鄰國德國相較，德國法律扶助也非完全的借貸機制，而且德國只有 15% 至 20% 的法律扶助支出有被償還，目前荷蘭法扶的分擔金制度民眾繳交的比例還比德國償還支出的比例高出一倍。而關於招標制，LAB 則認為司法安全部欲採取的最低價格（best price）採購方式，將會造成風險無法控制<sup>42</sup>。至於引入審查制不但對降低成本無幫助，甚至因行政程序的增加而導致成本的增加（bureaucracy cost）。最終雙方共識採取偏審查制的改革方向，然具體細節仍在討論中。

LAB 方面認為改採固定預算上限（closed budget）或許是可行的模式。或許也可考慮在刑事、行政、家事案件領域採簽約制，特別是配合未來家事案件強制代理的廢除，行政、家事案件可由法務協助辦理。當民眾有足夠資源可以自己解決問題、透過法務協助解決問題，律師即無必要介入。新的法律制度制定、施行前，亦應考慮法律扶助成本，過去這很少被注意到。荷蘭政府有責任制定清楚、簡易的規則與標準，並適當地解釋這些規則與標準如何適用，使民眾得以預測程序及其結果<sup>43</sup>，以減少糾紛的產生，特別當政府是（潛在）對造時，

---

<sup>42</sup> 風險應是指無法控管扶助律師的品質。

<sup>43</sup> 這裡指的不只是行政申請流程，還包括行政罰、民事法規等。

更是如此。此外，網站、法律費用保險、調解、其他各類紛爭解決委員會（如消費者保護組織），均可扮演替代紛爭解決的角色。當提供更多資訊給民眾，除了民眾較有機會可自行處理糾紛外，縱使最終仍須使用到律師，事件也較易處理，例如 Rechtwijzer 系統網站提供欲離婚民眾相關資訊，使其得知正式離婚前會碰到哪些狀況、要做何事等，使最終律師處理時容易的多、花費時間也較少（make cases smaller）。

對荷蘭法律扶助素有研究的阿姆斯特丹大學法律系的 Westerveld 教授即表示，講到法律扶助支出時，不能單看「法律扶助」或 LAB 本身，而要從宏觀的角度來看。在計算成本時，包括人民、律師、其他政府機關和整個社會的成本支出均需算入。近來入罪化的趨勢導致法扶案件量的增加，零容忍政策造成許多以前不用處罰的行為現在變成犯罪行為，因此造成法律扶助的需求增加。在渴望安全秩序的氛圍下，入罪化在政治上總是受歡迎的（politically popular），然而卻未考慮到後續整體支出。又如荷蘭政府近來推廣數位化服務，很多程序都數位化，但反而增加許多爭議，因不了解程序或其結果，導致被處罰，民眾往往選擇走向訴訟一途，法律扶助的案件及支出因而增加。就政府整體言，在政府的某一部門雖然因數位化而節省了支出，但在另一方面政府支付法律扶助的支出卻增高，一加一減，未必真的省到錢，花費的都是人民的稅金！其實只要當初有「實體的真人」對民眾解釋，很可能就不會發生民眾被處罰的結果。這就是沒有從宏觀看法律扶助支出的典型例子！Westerveld 教授認為目前的荷蘭法律扶助制度相對於其他歐洲國家，優點在於是個公平而平衡的系統（fair and balance），許多民眾都可使用得到，然而經費（money）和錯誤的政

治決定 (wrongful political decision) 都是未來將面臨的挑戰。因為政府預算緊縮，導致民眾需負擔的法律扶助分擔金及法院裁判費等都增加，墊高了民眾接近司法的門檻；而立法部門不斷將一些行為入罪化的結果，則是不停創造案件，然而預算卻不增反減。如何維持法律扶助的永續平衡發展，將是荷蘭法律扶助體系的重要課題！

於 Eindhoven 執業的 Shakenraad 律師則表示近年來因歐盟、歐洲人權法院相關判例給予刑事犯罪嫌疑人或被告更多程序保障，因此刑事法律扶助的案件未來將會有增加的趨勢，但在預算緊縮的情況下，部分律師擔心會縮減某些民事案件的扶助金額，甚至將某些案件類型排除於扶助範圍之外（如消費案件、租屋案件），進而破壞原來荷蘭法律扶助制度的平衡。

筆者研習過程中，多次聽聞未來將把某些案件類型（如消費糾紛、租屋案件）排除於扶助範圍之外的消息，LAB 執行長 Peter van den Biggelaar 先生表示，確實有這方面的討論，但並非是「排除」，而是採分流的作法，將強制消費糾紛和租屋案件需先至 LSC 法律服務站尋求協助，無法解決再轉介給扶助律師並由其代理向 LAB 申請扶助。同時加強 Rechtwijzer 系統升級版的建置，使較有能力、爭議狀況較低的民眾可依循系統指示自行處理。此外，加強與消費者保護團體和法院的合作，某些案件消保團體出面即可處理，民眾不用再到法院跑訴訟程序。

筆者多次與荷蘭 LAB 主管及幾位長期從事法律扶助工作的律師討論比較荷蘭與其他歐盟國家的法律扶助系統，荷蘭人對於其法律扶助體系的 inclusive 和 balance 及高出歐盟標準甚多的保障非常自豪，



然而也擔心不景氣下持續增加的成本。荷蘭法律扶助系統經費比例是歐盟國家中第三高的，英國中英格蘭與威爾士的法律扶助系統則排名第一。相較之下，德國的法律扶助體系則成本較低，然而究其原因係因律師人數多，且酬金標準被嚴格規範，律師酬金的市場行情本即較低，且扶助案件酬金係由法院決定，幾個因素加起來自然整體成本較低。而普通法系的法律體系一般而言本就較大陸法系昂貴，這也反應在法律扶助系統上面。

關於近來因財務考量而調高的分擔金，是否影響民眾接近司法的可能性，LAB 執行長 Peter van den Biggelaar 先生表示，在決定要調高分擔金數額時確實有討論過這個問題，但就統計數據顯示，迄今尚未看到法扶案件有顯著的降低，反而案件量仍呈持續增加的態勢，可能與民眾仍可向地方政府申請相關補助繳交有關，目前仍在持續觀察中。

### 第十三章 心得與建議

保障人民接近司法權是法律扶助的目的，標準與控管的設立只是手段

法律扶助是國家的義務與人民的基本人權

在荷蘭法律扶助相關機構研習時，面對筆者諸如為何不做何等限制的疑問，最常聽到的回答就是「We are a support country.」或是「We all pay tax.」。自歐債危機以來，基於歐盟刪減預算的財政協定，使荷蘭的各項社福預算均遭擠壓，然而從民間募款仍非選項。理由是荷蘭認為法律扶助是國家的義務，人民既然有繳稅，即應享有由稅金支付的法律扶助的權利。

在像荷蘭這樣的福利國家，法律扶助的重要性與必要性令人無可懷疑，就如同健保一樣，是國家保障人民基本權利的必要制度，不投入資源在法律扶助，會在其他社福面向花支出更多成本，因此縱使在歐盟要求預算緊縮的大環境下，國會議員不致於會認為無必要而刪減法律扶助的預算，而是會要求改革，要求在有限資源下服務更多民眾。換言之，法律扶助的本質是一種基本人權，只是因資源的有限性，為了更有效率的使用資源，所以必須設定篩選標準，對可獲得扶助的資格做出限制，亦即篩選是工具性目的，並非法律扶助的本質。因此，在做法律扶助政策規劃時，不能只思考當做「工具」的篩選標準，而需思考此「工具」的必要性，是否會因此而違反工具本身所欲達到的目的-資源配置的效率。

## 國際人權標準應是法律扶助決策時的重要依據

荷蘭自認是小國，除了將德、法、英語均列入官方語言外，相關制度也向德國、英國取經。不僅法律扶助制度，整個法律體系從制度設計、執行至司法裁判，莫不以歐盟、歐洲人權法院等國際人權標準為指標，究其背後不但是為履行身為歐盟國家的義務，更是作為一進步、有尊嚴國家的自我期許與實踐。

當一個社會對人的尊重與想像不同時，所謂人權的定義也會不同。歐洲人權法院詮釋人權最低標準，因此許多權利保障的爭議，因人權法院判決而告終，促使法律扶助體制的進步。然而荷蘭人並不以「達到歐盟最低標準」為滿足，而是時時警惕自己要比歐盟標準還要高。台灣沒有如同歐洲人權法院般上訴至國際人權機構的管道，又無憲法訴願等個案救濟的管道。無法透過國際人權機構的外部機制促進法律扶助制度的進步。但至少於法律扶助政策做成時，需將相關國際人權保障標準納入重要考量依據。

## 宏觀看待法律扶助的需求與供給

LAB 執行長 P. J.M. van den Biggelaar 先生常常強調：程序越複雜，越花錢，對使用者而言越難使用，越容易發生糾紛。因此，降低法令的複雜程度，不但一方面可避免紛爭的發生，另一方面也可降低對律師等專業人員的依賴程度。律師公會的 Jos Hemelaar 律師即表

示，近年來因行政程序過於複雜，政府部門間不做成本預測分析，自然使民眾不滿增加，進而導致對政府的爭訟增加，從而使用更多法律扶助資源。又如當筆者提及美國法律扶助重刑事輕民事的傾向時，多位荷蘭律師表示該國法律扶助體系將民事法律扶助與刑事法律扶助視為同等重要，係因深刻了解到，民事糾紛引起的問題，往往最終直接間接導致犯罪的發生而產生刑事案件，若認為民事僅是私人糾紛而為次要的，等於只是在終端收拾殘局而已，沒有從源頭解決問題。

筆者拜訪阿姆斯特丹大學法律系的 Westerveld 教授時，討論到台灣刑事法律扶助的大宗為煙毒犯，而民眾或國會議員常質疑為何政府需要花錢幫助這些煙毒犯，Westerveld 教授反問為何某些較不嚴重如軟性毒品的煙毒犯也需用如殺人強盜等程序處理？這當然會產生許多法律扶助的支出。教授建議可計算這樣的一個案件花在法律扶助及檢察官起訴的成本，與不處罰而可能產生的成本，兩者相比較，或許有說服力。在台灣，是否規定某個行為需受刑事處罰或加重刑罰，從未從法律扶助或法律程序成本這個角度思考。但從荷蘭經驗可知，整合性思考、成本考量是法律扶助政策規劃中很重要的一點<sup>44</sup>。

由上可知，國家投入法律扶助的資源不應僅以法律扶助本身作為觀察視角，而需拉更前面，從整體政策制定時就考慮後續可能發生的法律扶助成本。就行政爭訟方面對此政府應致力於更積極的方式處理民眾的意見與申訴，包括投入更多資源在與民眾溝通、於申訴程序中加入調解機制等。因此，當評估法律扶助資源高低，特別是在不景氣下檢討法律扶助的預算時，若僅是以成本太高為由而砍掉經費，不去

---

<sup>44</sup> 相類似觀點也可從美國某些州廢除死刑的論點中得知，亦即州政府於死刑案件中需花費過多的法律扶助與法律程序支出，然基於人權保護又不可能降低該等程序與辯護權的保障，因此產生甚至促使議會投票廢除死刑。

檢討背後的結構性、制度性因素，不過僅只是硬性地減少法律扶助的供給（預算）而已，但法律扶助的需求仍持續增加（需要訴訟代理與辯護的民眾），反而破壞供給與需求的平衡，雖然部分帳面上的數字減少了，卻使成本外溢到其他諸如社福、法院、勞工保障甚至民間部門中，簡而言之就只是將成本外部化而已，就整體社會而言，說不定反而成本更高。

### 從數據分析看控管機制

筆者發現荷蘭做決策極重視數據，數據分析與監控是非常重要的政策決定依據，例如 Rechtswijzer 系統選擇何種主題建置、分擔金調高是否阻礙有需要的民眾申請法律扶助等，均於業務規劃與推行前後做特別的分析與監控，避免天馬行空的決策與現實脫節，而造成資源的濫用或阻礙民眾的求助管道。

就品質管理角度而言，控管具必要性。然而，程序越複雜，越容易出錯，成本越高。套用荷蘭人的觀點，設很多 checkpoints 的原因，是因為真的需要，還是先假設所有人都會濫用資源？數據分析的另一功能，就是分析流程的合理性。當僅有少數的人有可能「犯規」，卻大費周章施行繁複的程序，不但對民眾、律師造成負擔，增加不必要的行政成本，更很可能讓原來應該被幫助的人被漏掉。

## 儘速與戶政、稅務機關商談資訊連線及共享事宜

反應在業務方面，建議法扶會應儘速與戶政、稅務機關商談資訊連線及共享事宜。對此，筆者參訪期間曾多次向荷蘭 LAB 相關主管詢問，並特別說明台灣法律扶助基金會也曾試圖與稅務機關協調電腦連線取得申請人資料，卻遭稅務機關以個人資料保護等理由回絕。LAB 人員表示荷蘭也有個資保護的相關法令，但仍有特定機關團體可取得財產資訊的例外，且 LAB 與稅務機關合作連線時，於系統設定上即限制 LAB 只看得到申請人的所得 (income) 及財產 (assets) 這些法律扶助資力審查需要用到的項目，降低隱私權的爭議。民眾於申請法律扶助時，代理申請的律師即會告知相關事項，包括 LAB 會以其 BSN 身分證字號向稅務機關查詢財產所得資料等，既然目的在於獲得法律扶助，故未曾經聞過民眾的反對或抱怨。而此項業務在推行之初，於跨部會的溝通協調上，主管機關司法部亦提供不少的協助，在減少錯誤、快速服務、降低成本的考量下，主管機關當然願意大力支持。

因此，台灣法扶會應爭取主管機關支持，向戶政、稅務機關商談資訊連線等事宜。實際作法上，可於審查時即事先口頭告知民眾相關資訊，並列名於相關表單上，使民眾可於簽署審查表時一併簽署，作為事先同意授權的依據。而法扶會與戶政、稅務機關方面，亦可如荷蘭協議資訊的提供僅限於審查資力所需之資訊，並於軟體建置時納入設計考量。如此一來，本人已事前同意，且法扶會取得範圍亦有限制，即可解決上述對隱私權侵犯的疑問。

## 針對民眾常見法律問題建置線上自助系統

在面對如何減省法律扶助支出此一課題時，荷蘭除了提出如上述由整體法律架構中程序保障、除罪化等構想外，也很強調提昇民眾的能力（empower citizens）。Rechtwijzer 系統網站即是這種構想下發展的線上紛爭解決指導系統，使較有能力或面對的糾紛訟爭性較小的民眾，可透過線上服務自行處理紛爭。

目前台灣法扶會設置的線上資源包括法扶官方網站、法扶樂多部落格、法扶 facebook 粉絲頁、「消債一點通」等，其中官方網站較著重在法扶會的專案介紹，其他除「消債一點通」係針對消債案件提供相關資料外，其他多半僅是零碎資訊的提供，且需「真人」定時回覆處理。而縱使「消債一點通」亦僅是法扶單方面上傳資料、表單而已，並無針對民眾特性做「分層」、「分流」的設計，更遑論系統自行與民眾互動尋求法律問題的解答。台灣網路普及率頗高，未來可挑選台灣弱勢民眾常見的法律問題，設置如 Rechtwijzer 線上互動系統，使民眾於不依靠律師的情況下，也能自行處理部分法律問題，一方面提昇民眾的法律意識，另一方面也能簡省法律諮詢的支出，縱使民眾最終仍需律師協助甚至進入法院，也會因已知悉相關資訊而使程序進行地更順利。

## 擴大提供民眾自助資訊

各地 LSC 於等候區亦設立種類繁多的各類法律問題 DM 供民眾

索取，此亦為 empower citizens 的一部分。若民眾的法律問題並非嚴重到需要動用訴訟程序，有時只需這些提供基本法律知識的 DM，加上簡單的解說，即可解決其困難。台灣法扶會除挑選主題投資於線上服務系統外，於人力有限的情況下，於各分會的等待區，設置某些弱勢民眾常見法律問題的自助資訊管道，應可便利地迅速回應民眾的需求。

### 面對多次申請的申請人的態度

台灣法扶會常討論的申請人於同一分會或不同分會多次申請、多次諮詢的現象，從筆者 2010 年開始於法扶會服務後，多次聽聞欲「限制申請次數」、「強限制按件數上限」、「對於多次申請的民眾直接程序駁回」等提議。

然而，荷蘭法扶體系處理「多次申請」或「lawyer shopping」民眾的觀點與態度，卻令筆者印象深刻。台灣法扶會對於此種「多次申請者」常抱持著「找麻煩」、「濫用資源」等認為其為「麻煩製造者」的態度，因此才会有上述欲增設限制的想法。然而荷蘭對於這種「常常跑 LSC」、「常常需要申請法律扶助證」的民眾，卻認為其是「特別需要關注的對象」，必須列為「targeted cases」，必要時引入社福資源的協助，甚至准予扶助後分擔金部分還給予多次申請民眾「折扣優惠」。套句一位荷蘭律師的話：「這個人為什麼會一直來，就是因為他真的碰到無法解決的問題，而之前的諮詢都無法幫他解決！」。或許這就是「從官方角度思考」與「從民眾角度思考」的不同！



過去 LAB 曾提議限制民眾每一年申請法律扶助證的數量，例如每一年不得超過 7 件案件，但最終遭主管機關司法部否決，理由是法律扶助是保障人民接近司法的基本人權，既然已有資力案情等審查必要性，即無需也不能再以件數做限制。而 LSC 則將所有民眾諮詢資料均登錄業務軟體並連線，使服務人員能以查詢前案的方式，知曉同一民眾前次的提問與 LSC 提供的諮詢內容，而不用從頭開始詢問，一方面滿足民眾多次諮詢的需求，另一方面也兼顧成本的要求。

荷蘭雖是個福利國家，但荷蘭人卻非常強調「自己負責」，而自己負責的前提在於社會建立完善的支援體系，讓民眾可尋求幫助。台灣社會福利體系對民眾的保護與荷蘭有天壤之別，民眾的權利意識也有差距，當面對問題時有時連需要到哪裡尋求幫助都不知道。因此，會發生相同申請人一直為了類似甚至相同問題到處申請、到處詢問也就不足為奇。換個角度，從申請人的立場出發，思考為何他/她需要如此一而再再而三不厭其煩地多次申請、挑選律師，或許更能符合民眾的需要。

### **重視與扶助律師的關係**

另一令筆者印象深刻者，係 LAB 於業務相關決策時，重視與扶助律師的關係與意見。包括流程、程序的透明度，申請、派案、結案、酬金支付的電子化，web portal 系統、High Trust model、與戶政及稅務機關電子連線等，甚至近來考慮開發的使 LAB 系統與事務所案件管理軟體連線的設置，扶助律師的使用便利性，均是重要的決策考量

因素。究其原因，荷蘭人大概都會說：「你讓律師花在行政事務的時間越多，律師花在真正扶助工作的時間就越少。」。律師如同一般人，一天只有 24 小時，縱使有心於公益，仍須背負事務所經營、對其他當事人的責任，以此而言，能分配給每一個案件的時間均有一定數量，不可能無限增加。法律扶助機構需重視扶助律師提供服務的品質，然若律師需花費過多的時間在瑣碎的行政事務上，自然使其可從事真正扶助工作的時間減少。或許這就是「從官方角度思考」與「從扶助律師角度思考」的不同！

正義需要成本，包括金錢成本與時間成本。然而台灣長久以來將「做公益」等同於「做功德」、「犧牲奉獻」，對於扶助律師的酬金總是多方限制。法扶會在法規限制與預算有限的情況下，亦僅能於有限範圍內使扶助律師的報酬「合理化」。但另一方面法扶會對於扶助律師也有扶助品質的要求。因此扶助律師常有「又要馬兒跑，又要馬兒不吃草」之譏。在品質不能打折，酬金提高有限的情況下，使扶助律師減少時間成本，或許是個可行的途徑。至少將法扶案件與非法扶之同類案件相較時，勿使扶助律師需花費更多時間成本，特別是法扶行政作業的成本。<sup>45</sup>不但使扶助律師的行政成本增加，更使法扶會本身的行政成本增加。

近年法扶會為提昇扶助品質，增加了許多行政控管的措施，連帶使扶助律師需配合更多的行政作業，也使部分扶助律師抱怨連連。如何在確保扶助品質與減輕律師行政作業負擔兩者間保持平衡，或許是

---

<sup>45</sup> 法扶當事人多半有特殊性，律師本即需花費較多時間精力於溝通協調，若再使律師花費許多時間精力於行政作業，當整體時間成本大於非法扶案件甚多時，律師如何選擇，不難想像！畢竟，若因過於繁複的行政程序，使部分品質尚優的扶助律師對接案卻步，損失的恐怕還是法扶會與需要扶助的民眾。

法扶會下一階段的重要議題。

### 行政調解的可行性

雖然重商的荷蘭人很會計算利弊，但協商在荷蘭是傳統，而「共識」則是權力來源的基礎。從建造堤防（Dijk）開始，因為要村裡所有風車一起運作，才可能把水抽掉，讓土地保持乾爽，全部人都要合作，而合作從共識而來。無論是村長還是小農民，沒有贏者全拿這回事，要有所退讓才可能達成共識。當然缺點是有時較花時間，但一旦達成共識，履行與實踐可能性極高（time-consuming but highly compliance）。

如前所述，筆者於研習過程中，發現荷蘭人習於以協商、討論方式解決歧見。甚至在民眾與公部門間之糾紛，亦可循調解程序解決。依據荷蘭國家調解協會的統計資料，每年約有 7% 的案件是「行政糾紛」的調解。會循調解程序解決紛爭的行政案件，基本上是在政府有裁量權的情況下，政府、人民各退一步，達成共識，以避免爭議升高終至訴訟的程度，使人民、行政機關無庸花費多餘的勞費，也使司法系統減省成本，使其他更需要司法決定的人民可更充分有效地利用法院。然而這對台灣的行政機關是難以想像的！

或許因為台灣有久遠的戒嚴歷史，在很長的一段時間裡政府都是處於一種不可質疑的地位，政府對民眾被看做是上對下的關係，要讓政府官員與民眾在談判桌上協商取得共識，政府官員的觀念需要大幅

改變。畢竟所謂「協商」是在雙方平等下才有意義，否則只是單純的「觀念通知」、「政策宣導」，一方無妥協空間而迫使另一方完全接受，僅有協商之名而無協商之實。偏偏在台灣人民與行政機關的糾紛卻往往均以此種形式呈現！

要在台灣推行行政調解，首先行政機關的公務員需改變照表操課的習慣，「彈性」是協商中不可或缺的因素。再者，行政機關需改變「官」、「以上對下」的心態，承認「政府也可能犯錯」、「政府也有思慮不周全的可能」，拋棄「政府就是家長」的心態，主觀上有討論空間，現實上才有討論空間，否則僅是形式上跑流程，不但達不到協商的目的，增加民眾不滿或誤解，更使整個程序的勞費無止盡地往上墊高！

附錄：

## 扶助律師註冊標準與表單

Primary stipulations from the 2012 Conditions for  
Registration with the Legal Aid Board

### **2012 Conditions for Registration of Legal Practitioners, pursuant to the Legal Aid Act**

#### **Introduction**

The key principle of the Legal Aid Act (hereafter: the Act) is that solicitors who wish to offer legal aid within the scope of the Act are required to register for this service with the Legal Aid Board.

The Legal Aid Board (hereafter: the Board) can on the grounds of articles 14 and 15 of the Act attach conditions to registration that relate to the organisation of the office where the provider of legal aid has his practice, the reporting by the solicitor on the support provided by himself, the minimum and maximum number of cases for which a solicitor may have referrals on an annual basis and the expertise of the solicitor in particular areas of the law. These registration details are generally binding provisions.

#### **Article 1. Office organisation, relationship to the Board (article 15, paragraph 1 of the Act)**

....

#### **Article 2. Entrance examination, Dutch Law Society (article 15, paragraph 1, sub-section c, of the Act)**

a. With his application for registration, the solicitor .....must submit to the Legal Aid Board a statement from the Supervisory Board of the Dutch Law Society (hereafter: the Society) in the district where his office is established. This statement must indicate that the solicitor has passed the entrance examination of the Society.

b. ....

c. If the solicitor leaves his law office or a partnership comprising several solicitors in order to continue his practice at another office, and this office does not have a statement indicating that the entrance examination has been passed, the Board can

decide that a Statement on Office Organisation will be forwarded to the solicitor in question (see appendix).

Once this statement has been completed and signed, it will be evaluated by the Board. If the information provided is found to be in order, registration will be granted for the whole office. If the completed Statement on Office Organisation so warrants, the Board can decide that the office must still provide an audit statement.

d. The solicitor must be prepared to respect the quality systems agreed by the Dutch Law Society and the Board and to submit to a peer review.

e. The solicitor must also be prepared to observe the standards established by the Board in best practice guides with regard to particular areas of the law. Best practice guides have been developed together with the Society in the areas of asylum law, detention of aliens, employment law, divorce law and compulsory admission and treatment of psychiatric patients.

**Article 3. Reporting (Article 15, paragraph 1, sub-section d, of the Act)**

If so requested by the Board, the solicitor must provide information on and accountability for the way cases are handled. This duty of disclosure of information may also be used to evaluate the policy operated by the Board.

If so requested by the Board, the solicitor must report on the means by which the conditions on registration have been met.

**Article 4. Start of practice**

A solicitor – including a solicitor who has a conditional registration in the national register of legal practitioners - can be registered by the Board if he meets the registration criteria referred to in Articles 1 to 3.

**Article 5. Minimum/maximum (Article 15, paragraph 1, sub-section a of the Act)**

- a. In order to ensure that the quality of legal aid is not compromised, including by too rapid or too numerous applications for referrals or by too little time and attention being devoted to cases, a solicitor may not be issued more referrals annually than the equivalent of 250 'units'. This number includes official referrals. In judging the maximum number of referrals, the Board will

calculate in terms of 'units' in order to be able to take account of the specific composition of the solicitor's practice.

A referral of 6 or more points constitutes 1 unit, a referral of fewer than 6 points but more than 2 constitutes 0.67 of a unit and a 'light' referral for advice constitutes 0.33 of a unit<sup>2</sup>.

- b. If a solicitor has reached the maximum number of referrals, no further referrals will be made to him in the relevant calendar year. The solicitor can apply for registration again in the following calendar year. If, in the following year, he again requests referral for cases for which he was refused referrals in the previous year on account of having reached the maximum number, - providing the referral is granted – the date of commencement will be in the year in which the new application is made.
- c. The Board will exclude from subsidised legal aid referrals any solicitor who has reached the maximum number permissible within a six month period – having first heard his explanation. Avoiding the consequences of exclusion by allowing other solicitors to make applications for referrals is not permitted.

d. ....

e. ....

f. In the event of suspension of a solicitor, the maximum number of referrals will be reduced in proportion to the duration of the suspension.

g. The following regulation will enter into effect from 1 January 2012:

In contravention of Article 5, under a, a different and lower maximum number of referral units will apply to solicitors who in the two years prior to the current year of registration have declared more than 2,000 points. This lower number of units will be determined according to the following formula:

$(2000 \text{ points} : \text{the average number of points declared in the two previous years}) \times 250.$

In calculating this lower maximum for 2013, the average number of points declared in the two previous years will be calculated over the period from 1 September 2010 to 1 September 2012.

In calculating the number of points, the points for supplements and extra hours will also be taken into account. If a lower number of units applies, the solicitor will be notified of this lower number at the start of the calendar year.

**Article 6. Expertise in particular areas of the law (art. 15, paragraph 1, sub-section b, of the Act)**

The Board appoints special requirements in terms of expertise for six areas of the law. These are areas of the law that either demand specialist knowledge, or require that the solicitor should focus on and restrict himself to a number of related areas of the law. Applications for registration for these areas of the law should be made using a separate form.

The Board will verify on a random basis whether a solicitor who is registered has complied with the conditions set for maintaining expertise in the fields for which special conditions apply.

In verifying the conditions relating to obtaining training credits and participating in working groups, the principle that applies is that the solicitor is required to respond via a form that will be sent to him if the conditions have not been met.

A random check will be carried out among those solicitors who have not responded via the form.

If minimum requirements are set for the number of cases for a specific area of the law, the Board will verify whether the minimum has been met on the basis of its own information about referrals issued. If the number of referrals proves to be lower than the minimum, the Board will contact the solicitor by telephone to discuss whether the solicitor wishes to continue to be registered and what is required to achieve this. The solicitor may, if required, demonstrate his experience by specifying the number of paid cases.

**Article 6a. Requirements relating to expertise for the provision of legal aid in criminal cases**

*The requirements for admission to the register for criminal cases are:*

1. having successfully completed the criminal law element of the professional training of the Dutch Law Society, and
2. having handled 5 criminal cases under the supervision of a registered provider of legal aid.



*The requirements for continued registration in criminal cases are:*

1. handling at least ten cases in this area of the law in the past year, including juvenile criminal law cases; the Board bases its decision on referrals. If required, the solicitor can demonstrate that he has handled this number of cases by also indicating paid cases;

and

2. if requested, providing certificates indicating at least 8 study credits have been acquired every two years in the area of criminal law in the context of permanent professional education, with an additional minimum of 4 credits in the area of child/juvenile criminal law<sup>3</sup>, or in the field of civil measures relating to juveniles. This educational requirement does not apply to trainees during the course of their internship.

*The requirements for admission to the stand-by roster are:*

The above-mentioned general conditions apply to admission to the stand-by roster, as well as:

1. having successfully completed a stand-by training course approved by the Board<sup>4</sup>,
2. having handled six stand-by cases under the supervision of a provider of legal aid who is already registered for the stand-by roster, of which at least one should be a child/juvenile case, and at least three cases up to and including handling by the examining magistrate.

*Authority to make exceptions:*

The Board may in exceptional cases diverge from the requirement that the criminal law element of the professional training of the Dutch Law Society must have been passed.<sup>5</sup>

**Appendix to the Conditions for Registration**

**Statement on Office Organisation for Solicitors registered with the Legal Aid Board**

***General information:***

Name of solicitor: Registration number: Telephone number:	
---	--

How is your office organised?

<input type="radio"/> One-man office: Do you work in partnership with other offices? If so, is there a written agreement on this? <i>If so, please submit a copy of this agreement.</i>	
<input type="radio"/> Office with 2 or more solicitors	
<input type="radio"/> Office with several branches	

If there are several solicitors working at your office, who are they? And how many years have they worked as solicitors?

Name of solicitor:	Number of years worked:
1.....	.....
2.....	.....
3.....	.....
4.....	.....
5.....	.....
etc.	

Are there one or more solicitors at the office who are applying or re-applying to the Legal Aid Board for registration?

If so, which solicitors are they and have they participated previously?

Name of solicitor:	Previously taken part:
1.....	.....
2.....	.....
3.....	.....
4.....	.....
5.....	.....
etc.	

Are there trainees working at your office?

No  
 Yes

In which areas of the law is your office actively engaged?

**Office organisation**

Do you have adequate space at the office or elsewhere for storage of data?

Yes  
 No

Does your office manage the dossiers in such a way that the confidentiality of the client information is safeguarded?

Yes  
 No

If the answer is yes, please explain.

Does your office manage the dossiers in such a way that they can be located quickly and the relevant information is well-ordered and accessible (including for authorised third parties)?

- Yes
- No

If the answer is yes, please explain.

Has your office ensured that non-legal staff at the office have signed a confidentiality agreement equivalent to that of the solicitor, and has this been confirmed in writing?

- Yes
- If the answer is yes, please submit a copy.*
- No

Is there a regulation on substitution in the event of absence?

Yes

Has this been confirmed in writing?

.....

*If the answer is yes, please submit a copy.*

No

How does your office ensure proper monitoring of conflicts of interest?

***Handling the case / relationship with the client***

Do you, during the first contact with the client, establish the nature and extent of the case and do you, if possible, make an estimate of the feasibility/ achievability of the client's wishes? Do you send a confirmation of assignment?

Yes

*If you answer yes, please submit a standard confirmation of assignment.*

No

Do you at the outset discuss the financial consequences with your client, so that the client is aware of the consequences of assigning his case to you? Do you send a confirmation of assignment to the client?

Yes

*If the answer is yes, please submit a standard confirmation of assignment.*

No

Do you register the activities by case, hours expended and the costs, including case file costs, incurred? If so, how do you do this?

Yes

No

*If the answer is yes, please explain.*

Does your office ensure that you can be contacted and that your accessibility is in line with the expectations of the client, given the legal practice(s) of your office?

- Yes
- No

Do you provide your client in good time with all the information, including financial information, that is important for the client, whether or not he requests this information?

- Yes
- No

If the answer is yes, please explain.

Do you make every effort to handle the case promptly? Do you ensure that the time limits are not exceeded?

- Yes
- No

If the answer is yes, please explain.

Do you ensure that the case is completed with due care and that the case file is properly archived?

- Yes

No

If the answer is yes, please explain.

### ***Quality***

Have you determined the means by which you and any other solicitors working at your office will maintain and improve your professional expertise?

Yes

*If so, please enclose this document.*

No

How is the knowledge system organised at your office? ?

Are you or any office colleagues a member of a specialist professional association?

- Yes
- No

If so, which association?

Does your office have, or is your office affiliated to any complaint and mediation scheme?

- Yes
- No

Does your office take into account evaluations by clients in improving your services?

- Yes
- No

If the answer is yes, how does your office do this?

Do you take part in intervision and peer review?



Yes

No

If so, how often and with whom?

Place:

Date:

Signature:

## **EXPLANATION OF STATEMENT ON OFFICE ORGANISATION FOR SOLICITORS WHO ARE REGISTERED WITH THE LEGAL AID BOARD**

### **INTRODUCTION**

Solicitors who wish to participate in the system of subsidised legal aid are required to register with the Legal Aid Board. On the grounds of the Legal Aid Act, the Board imposes a number of conditions on registration. These conditions relate to the organisation of the office where the provider of legal aid works. These conditions are generally binding.

Up to 2010, one of the conditions imposed by the Board was that a solicitor was required to submit an audit statement. This condition was based on a covenant between the Legal Aid Boards, the Ministry of Justice and the Dutch Law Society. The aim of this covenant was to implement a cohesive system of quality assurance for subsidised legal aid. From this perspective, this system reflects the quality standard developed by the Society. This was also expressed in the definition of the audit statement. An audit statement is taken to mean an audit statement issued by an auditor who meets the requirements set out in the Quality Standard of the Dutch Law Society. The Society would also accept an audit statement that was equivalent in terms of content and scope.

With effect from 1 January 2010, the Society dispensed with the audit statement. In line with this, the grounds for the audit statement as a precondition of registration have lapsed.

As a partial replacement for the audit statement, the Society has introduced an entrance test for new legal practices. This entrance test will allow the district Supervisory Board to form a good impression of how the office of the legal practice is organised. Completion of the relevant form will also allow the Board to determine whether the regulations of the Society (including the Regulation on Professional Expertise) are being met.

The Legal Aid Board included in the 2010 conditions for registration the stipulation that a solicitor applying for registration with the Board is required to demonstrate that he has passed the entrance test. In certain cases, a solicitor who is applying for the first time for registration with the Board may be exempt from the Board's

requirement to take an entrance test. As an example, a solicitor who has been in practice for a longer period and is therefore not considered under the regulations of the Board as a new legal practice could constitute such a case. In these instances, the Board requires the solicitor to provide *some alternative written evidence* that he meets the requirements of the entrance test. This evidence may be provided in the form of a Statement of Office Organisation. The Board may also request an unqualified opinion by an auditor.

## **IMPLEMENTATION OF THE STATEMENT OF OFFICE ORGANISATION**

The Board will assess, on the basis of the application for registration, whether the solicitor will be required to submit a Statement of Office Organisation. The size of the office is an important factor here.

If the Board determines that the solicitor is required to submit a Statement of Office Organisation, this will be in the form of a standard questionnaire. This questionnaire will allow the Board to gain insight into whether the solicitor meets the requirements laid down in the conditions for registration. In particular, the test provides insight into:

- The organisation of the office where the provider of legal aid works;
- The reporting of the solicitor on the legal aid he provides;
- The quality of the legal aid provided.

The Board may require the solicitor to include with the standard questionnaire an unqualified audit report by an auditor appointed by the Board. The costs of such an audit will be borne by the solicitor.

## 精神疾病案件扶助律師辦案標準（摘要）

### Minimum standards relating to the provision of legal aid when dealing with mental health cases

#### Relating to the solicitor (chapter 2, paragraph 2.6)

All the general rules of conduct for solicitors also relate in full to mental health cases.

A mental health solicitor is a specialist in handling mental health cases. He acts as representative, confidential adviser and legal counsellor.

In view of the rapid changes in legislation on mental health treatment, it is necessary to maintain a good current knowledge of substantive and procedural law.

The mental health solicitor will act quickly and efficiently, in view of the short duration of the procedures.

The solicitor will prepare himself and the client properly for the hearing, and will encourage the client to speak himself during the hearing.

The solicitor will maintain a case file on each client and will ensure that a full report is compiled.

The solicitor will also safeguard the due process of the law and will maintain his position as advocate of the interests of the client.

#### Relating to the relationship with the client (chapter 3, paragraph 3.6)

The solicitor will listen attentively to the client's account and will empathise with the client's situation.

The specific client group and the complexity of the legislation impose more stringent conditions and responsibilities with regard to:

- Knowledge and expertise with regard to the law;
- Communication skills;
- Written reporting;
- Ability to improvise;
- Written recording of verbal discussions.

The solicitor will be guided by the subjective interests of the client and will help the client to determine his or her position in the legal procedure.

The solicitor will discuss with the client in confidence how the client's vision can be presented to the judge and can be substantiated in legal terms.

The client may have family and relations who at times press for admission in order to prevent a crisis. The solicitor will nonetheless focus primarily on the interests of the client.

The solicitor will inform the family about the procedure and gets informed himself

#### **Relating to communication (chapter 4, paragraph 4.8)**

The solicitor will remain unbiased and will work towards building a relationship of trust with the client.

In the initial discussion, the solicitor will clearly explain his task, the aim of the discussion and the duty of confidentiality.

In the verbal communication, the solicitor will avoid the use of jargon and will ask open questions.

Important information and agreements will be confirmed to the client in writing.

The solicitor will handle professionally any extreme emotions and feelings on the part of the client and/or himself.

The mental state of the client may lead to difficulties in communication. Nonetheless, even in such a situation the solicitor will give minimal information. This information will be supplemented at a later stage. If possible, when gathering information, the solicitor will take sufficient time until the mental state of the client has stabilised.

Rule 6 of the Code of Conduct for Legal Professionals binds the solicitor to confidentiality. In the event of crisis situations, the solicitor may breach this duty of confidentiality on the grounds of *force majeure*. If the solicitor fears there is some danger to the client, and wishes to engage further assistance, this must first be discussed with the client.

In the interests of privacy and confidentiality, the solicitor will hold one or more discussions with the client in private.

In so far as possible, the solicitor will work together with the Patient Adviser.

#### **Relating to the organisation of the solicitor's office (chapter 5, paragraph 5.5)**

The organisation of the office will meet the quality standard applicable to office organisation as prescribed by the Dutch Law Society.

The office of the solicitor can be reached by telephone on working days from 09.00 to 17.00 hrs.

If the solicitor is on standby duty, the solicitor will be available until 21.00 hrs on all days of the week.

The solicitor will give his business card to the client.

A client seeking contact by telephone will be spoken to as soon as possible by the solicitor himself, unless the matter relates to a simple or administrative question.

The solicitor will take the initiative to contact the client.

Case files will contain all the relevant information, including clear reporting of verbal interventions.

The solicitor will conclude the handling of the procedure and his legal aid with a letter to the client, giving a summary of the course and result of the procedure, information on any possible further action and the closure of the case.

Notes will be made in the case file about time limits.

The solicitor will make agreements with a colleague who is also a specialist in mental health cases, about acting as a substitute in the event of inability to attend.

#### **Relating to involuntary psychiatric admissions (chapter 6, paragraph 6.5)**

The solicitor who is on standby duty will be available, will keep time free in his diary and will provide legal aid within twelve hours.

The solicitor will investigate whether the client has previously been detained under a ruling on the grounds of the Dutch Act on Compulsory Admission to Psychiatric Hospitals and whether the client has a prior relationship with another solicitor. In this case he will discuss with him who can best assist the client.

A solicitor who receives a notification about a previous client when he is not on standby duty, and who, due to the pressure of work, has no time available in his diary to provide the client with legal aid within twelve hours, will not accept the assignment.

Within a few hours of receipt of the documentation relating to involuntary psychiatric admission, the solicitor will examine the medical statement and will make an initial assessment of the validity of the involuntary psychiatric admission. The solicitor will at the same time ascertain whether the statutory time limits have been observed. If necessary, the solicitor will ask the psychiatrist who drew up the statement for further information.

The solicitor will ensure that he speaks to the client urgently, in any event within twelve hours.

During this discussion, he will introduce himself and will explain the reason for his visit. The solicitor will also provide all the relevant information relating to the measure imposed, and the rights and obligations of the client. He will discuss the course of the procedure and will

make an appointment for a second visit prior to the hearing by the judge relating to the application for the continuation of the involuntary psychiatric admission.

In the first discussion, the solicitor will pay close attention to the verbal communication; please refer to the minimum standards for communication.

The solicitor will ensure that the discussion takes place as far as possible in private, and will inform the client of the confidential nature of the relationship.

If necessary, and with the permission of the client, the solicitor will request information from third parties, such as the client's family, GP and employer.

The solicitor will be alert to the manner in which powers are exercised by the police and ambulance service within the limits of proportionality and sequence.

If there are grounds for doing so, the solicitor will discuss the possibilities for revoking the involuntary psychiatric admission and will discuss this with the responsible clinician.

**Relating to the application for continuation of involuntary psychiatric detention (chapter 7, paragraph 7.5)**

If possible and necessary, the solicitor will assemble additional information that may supplement the information in the medical statement or that may refute this information.

The solicitor will investigate whether the case documents are complete and will ask for any missing documents.

The solicitor will examine the case documents and will determine his position regarding the probability of success of the application and the defence to be adopted, based on the applicable legislation, jurisprudence and policy regulations.

Prior to the hearing by the judge, the solicitor will visit his client to prepare the handling of the application and the hearing by the judge, and will determine with the client the position to be adopted.

During the hearing, the solicitor will monitor the course of the proceedings with a view to the interests of the client; he will articulate the position of his client as well as possible and will substantiate this where possible with legal arguments.

After the hearing, the solicitor will discuss the proceedings of the hearing with his client and will verify whether the client has understood these.

Finally, once he has received the court order, the solicitor will send this to the client by post, with a covering letter giving an explanation of the contents of the court order, the impossibility of further appeal and any further procedures.

**Relating to the application for an interim mandate (chapter 8, paragraph 8.5)**

The general minimum standards for a proper provision of legal aid as referred to in chapter 7, paragraph 5, are applicable.

Having received the documents and the application, the solicitor will inform the client in writing of this application, its contents and the consequence if the application is granted.

The solicitor will arrange at short notice an initial contact with the client, for which he will visit him at home or at his place of residence elsewhere.

**Relating to the application for an interim mandate (chapter 9, paragraph 9.5)**

The general minimum standards for a proper provision of legal aid referred to in chapter 7, paragraph 7.5 and chapter 8, paragraph 8.5, are applicable.

The solicitor will inform the client verbally and in writing about his legal position if the interim mandate is granted and if the medical director should decide in favour of admission.

If the solicitor is informed of a decision by the medical director in favour of admission, he will contact his client to inform him of his legal position. If the client so wishes, the solicitor will submit the decision on admission to the judge for his evaluation.

**Relating to the application for a mandate on continued detention (chapter 10, paragraph 10.5)**

The general minimum standards relating to the proper provision of legal aid as referred to in chapter 7, paragraph 7.5, and chapter 8, paragraph 8.5, are applicable.

In the event of consecutive mandates, the solicitor will pay additional attention to the effectiveness, proportionality and subsidiarity of the measure. If there is reason to do so, the solicitor will offer the client legal assistance relating to his psychiatric treatment.

**Relating to a mandate at the request of the client (chapter 11, paragraph 11.5)**

The general minimum standards relating to a proper provision of legal aid as referred to in chapter 7, paragraph 7.5, and chapter 8, paragraph 8.5, are applicable.

The solicitor will ascertain whether the client is mentally competent with regard to his request for a court order to be issued. If the solicitor is in any doubt about the client's mental competence, he will discuss this with the client and, if the client wishes, he will consult with the responsible clinician.

**Relating to an advance treatment directive by the client (chapter 12, paragraph 12.5)**

The general minimum standards relating to a proper provision of legal aid as referred to in chapter 7, paragraph 7.5, and chapter 8, paragraph 8.5, are applicable.

**With regard to treatment and compulsory treatment (chapter 13, paragraph 13.5)**

The solicitor will examine every mental health case file to verify whether there is a treatment plan and whether this meets the statutory requirements. If necessary, he will ask critical



questions about this on behalf of the client.

The solicitor will also investigate whether there is agreement on the treatment, whether the client was deemed to be mentally competent, and if not, who his representative is.

Finally, the solicitor will investigate whether the client is opposed to the treatment.

The solicitor will inform the client regarding his legal position on the grounds of Section III of the Dutch Act on Compulsory Admission to Psychiatric Hospitals (BOPZ).

The solicitor will be alert to the possible imposition of compulsory treatment.

If and when he indicates that compulsory treatment will be imposed, he will inform his client about the statutory rules that are applicable.

He will investigate and will discuss with the client whether the criteria relating to compulsory treatment and the general statutory principles have been met.

The solicitor will inform the client about his possibilities for involving the Patient Adviser or for lodging a complaint against compulsory treatment.

If necessary, the solicitor will discuss the case with the Patient Adviser.

**With regard to means, measures, house rules and restrictions (chapter 14, paragraph 14.7)**

In the context of the legal aid to be provided with regard to a court order procedure, at a certain point in time, for example in the concluding discussion following the decision by the judge, the solicitor will discuss the internal legal position of the client, including the possible application of 'means and measures', restrictions and house rules, as well as the right of the client to lodge a complaint with the Complaints Committee.

The solicitor will advise the client that he can engage the help and advice of the Patient Adviser if he is dissatisfied with the application of 'means and measures' or restrictions.

In contacts with his clients and former clients, the solicitor is alert to the application of 'means and measures' and to the question of whether the client wishes to be informed about his rights and his internal statutory position.

The solicitor will investigate whether 'means and measures' have been applied in accordance with the statutory and ethical quality criteria for coercion and compulsion. He will hold the clinician and nursing staff to account with regard to these criteria, and will insist on these criteria being met.

The solicitor will be alert to discussions with the Patient Adviser relating to whether a client's complaint will be lodged or whether a mediation appointment will be requested.

If so requested, the solicitor will submit a complaint to the Complaints Committee on behalf of his client or will submit the decision of the Complaints Committee to the judge. Please refer to the minimum standards referred to in Chapter 15.

**With regard to the right of complaint (chapter 15, paragraph 15.6)**

The minimum standards referred to in chapter 14, paragraph 14.6, are applicable, on the understanding that wherever means and measures are mentioned, the lodging of a complaint should be read instead.

If appropriate, the solicitor will discuss with the Patient Adviser the question of whether a complaint relating to a client will be lodged or whether a mediation discussion will be requested.

If so desired, the solicitor will lodge a complaint on behalf of his client with the Complaints Committee or will present the decision of the Complaints Committee to the judge.

If the solicitor advises the client against lodging a complaint or presenting the decision of the Complaints Committee to the judge, he will explain this advice to the client, giving the reasons for such advice. He will inform the client of the possibility of requesting a second opinion.

The solicitor will inform his client in writing of the decision of the Complaints Committee or the court.

**With regard to claims for compensation (chapter 16, paragraph 16.2)**

If the solicitor indicates that there are any irregularities in the instruction issued by the mayor or in the procedure concerning the granting of a mandate, he will inform the client of the possibility of seeking compensation.

If possible, he will do this prior to the hearing by the judge, whereby the point in time will be discussed when the claim for compensation is to be submitted.

The solicitor will inform the client about the possibility of applying for compensation in the context of the complaints procedure (see chapter 15).

If appropriate, and the client so wishes, the solicitor will submit the claim for compensation and will provide further legal assistance.

The solicitor will make an estimate of the damages suffered by the individual concerned on the grounds of personal circumstances; he will take into account the damage suffered by the client.

If the client has not made use of the possibility of seeking compensation on the grounds of the Dutch Act on Compulsory Admission to Psychiatric Hospitals and the term applicable for lodging a claim has expired, or if the complaint has been deemed founded by the Complaints Committee, the solicitor will inform the client, at his request, of the possibility of claiming damages on the grounds of article [6:162](#) of the Civil Code.

The solicitor will confirm this aspect in the final letter to the client (see the minimum

standards relating to communication).

**With regard to requests for leave of absence and discharge (chapter 17, paragraph 17.1)**

The solicitor will inform the client about the leave of absence regulation, the possibility open to him (with the support of the Patient Adviser) of requesting leave, and about the possibility of requesting a decision by the judge if leave of absence that has been granted is withdrawn.

The solicitor will inform the client about the possibility of seeking discharge and thereafter, in the event that this request is refused by the medical director, applying to the judge for a decision.

If the client subsequently so wishes, the solicitor will provide legal aid in the context of the assessment by the judge of a leave of absence or discharge that has been withdrawn or a discharge that has been refused. If the solicitor considers the request to have little or no chance of success and the client nonetheless wishes to submit the decision to the judge, the solicitor will provide legal aid earlier than usual in such a situation, or in any event will approach another solicitor to ask if he is prepared to assist the client in submitting such a request.

In so far as relevant, the minimum standards of Chapter 8 are applicable.