

財團法人法律扶助基金會
考察芬蘭法律扶助制度報告書

機關名稱：財團法人法律扶助基金會

參訪人員：陳為祥副祕書長、蘇宜士研究員

出國期間：98年9月19日至9月26日

出國地區：芬蘭赫爾辛基

目 錄

壹、 參訪目的及行程.....	2
一、 目的.....	2
二、 行程.....	3
三、 芬蘭簡介.....	7
貳、 參訪報告.....	9
一、 芬蘭法律扶助制度.....	9
二、 芬蘭法律扶助制度 2002 年的改革.....	28
三、 芬蘭法律保險制度簡介.....	36
四、 Espoo 電話法律諮詢服務.....	39
五、 芬蘭債務調整及其服務機制的介紹.....	43
參、 芬蘭參訪單位紀要.....	50
一、 芬蘭律師協會.....	50
二、 芬蘭司法部.....	52
三、 赫爾辛基地方法院.....	53
四、 芬蘭國家法律政策研究中心.....	55
五、 少數族裔監察使辦公室.....	56
六、 Pohjola 保險公司.....	68
七、 難民諮詢中心.....	70
肆、 參訪心得、檢討與建議.....	76
伍、 附錄.....	84
附件一：芬蘭法律扶助簡介刊物.....	84
附件二：芬蘭司法部組織圖.....	92
附件三：赫爾辛基地方法院簡介與統計資料.....	93
附件四：Espoo 電話法律諮詢服務介紹.....	111
附件五：台灣與芬蘭兩國法律扶助制度比較表.....	123
附件六：參訪照片.....	127

【壹】 參訪目的及行程

一、 目的

本會自 2004 年 7 月成立迄今，除依法律扶助法之規定落實法律扶助之服務外，為吸取各先進國家之經驗，本會於 2005 年舉辦國際論壇邀請世界各國參與研討並提供意見，並於 2009 年 10 月 31 至 11 月 2 日再度辦理第二屆法律扶助國際論壇，另於每年定期參訪先進國家學習其法律扶助制度，藉以汲取各國經驗並改善本會扶助品質。本次芬蘭考察原訂為 2008 年度之考察計劃，惟因 2008 年度本會會務繁忙，諸多專案(消費者債務清理專案、人口販運防制專案、檢警第一次偵訊律師陪同到場專案等)於當年度推行，故乃延至 2009 年始成行。

有鑒於國內對於北歐諸國之研究與認識有限，另北歐各國之法律體系又不同於歐亞大陸，而據相關研究顯示芬蘭之法律體系與台灣皆屬大陸法體系，芬蘭之法律扶助制度亦以國家經費預算來予以支應，此與台灣之制度類似，加以司法院曾於 2006 年參訪瑞典及芬蘭之司法制度，因此芬蘭之法律扶助制度之發展應有值得參考與仿效之處，惟受限於經費與時程，故此次僅以兩人為考察代表，並以芬蘭首都赫爾辛基為主要參訪國家與城市。

透過此次的參訪，基金會希望能夠促進台灣與芬蘭法律扶助經驗之交流，學習芬蘭法律扶助發展之經驗，建立法律扶助實務交流與對話管道，並同時強化國際交流之網絡。除主要參訪芬蘭法律扶助處位於赫爾辛基之辦公室外，亦參訪當地協助弱勢之相關 NGO 及 NPO 組織，藉由此次參訪過程，基金會考察代表得以觀察與進一步認識芬蘭的法律扶助基本制度和實務運作流程、實施成效和制度的改革、調整過程等，並且比較台

灣和芬蘭因不同國情所採不同制度模式間的優劣，進而反省國際間法律扶助的發展趨勢，以期能做為本會未來相關制度推行與變革時的參考。

二、 行程

9月21日，先行拜會為我們接洽與協助此次考察行程安排之 LIISA VEHMAS 所服務的「芬蘭赫爾辛基法律扶助處(Public Legal Aid Office in Helsinki)」，LIISA 在法律扶助處已服務了超過 35 年。藉由 LIISA 的介紹與說明，讓我們對於芬蘭法律扶助制度的發展過程與現況有更進一步的了解，其中 LIISA 提到芬蘭法律扶助處現有約 220 位專職律師，而每位專職律師每年平均辦理約 220 件案件(包含法律諮詢、法律文件撰擬及訴訟代理)，尤其令我們印象深刻¹。結束拜會 LAO 的 LIISA 後，當天下午 LIISA 繼續陪同我們一同拜會芬蘭司法部(Ministry of Justice)之行程，司法部為 LAO 的主管機關，LAO 每年之預算與監督管理皆由司法部負責，交換兩國主管機關對於 LAO 之監督管理模式與實務。

9月22日，感謝 LIISA 在前一天協助聯繫「難民諮詢服務中心」(Refugee Advice Center)並協助敲定第二天一早的拜會。芬蘭之難民主要有非洲的索馬利亞及中東的伊拉克等國，難民諮詢中心主要任務在協助難民融入芬蘭社會與提供必要的法律協助。難民諮詢中心亦有服務人口販運之被害人，但人口販運問題在芬蘭並不普遍，主要原因可能因芬蘭主要為人口販運之轉運站。之後一行人來到 Sundström & Koulu 律師事務所(Private attorneys office Sundström & Koulu)，瞭解律師事務所與 LAO 間之合作關係與當事人如何透過律師事務所申請 LAO 協助之實

¹本會 2009 年僅有 9 位專職律師，每位專職律師每年須承辦 36 件案件。

際操作機制等情形。下午來到芬蘭第二大保險公司(Pohjola)瞭解芬蘭的法律保險制度之發展與運作情形。

9月23日，來到赫爾辛基六間公共法律扶助辦公處(Public Legal Aid Office)的另一間辦公室，下午拜訪芬蘭律師協會(Finnish Bar Association)，由律師協會秘書長 Mr. Markku Ylönen 接待，另由 Ms. Pirkko Kivikari 簡介芬蘭律師協會之組織與功能，並交換兩國法扶與律師協會間之關係，最後請教其對於芬蘭 2002 年法律扶助制度擴大扶助範圍等相關改革措施的意見與看法。

為瞭解芬蘭 LAO 與法院間之關係，9月24日，上午拜訪赫爾辛基地方法院(Helsinki District Court)，對於從外觀看似工廠，由老舊酒廠改建成現代化摩登風格的建築、附近圍繞著許多工廠與煙囪場景的地方法院，印象非常深刻。值得一提者為芬蘭司法部計劃將目前全國 54 個地方法院於 2010 年時調整為 27 個²。此舉除了從成本考量，讓每一個地方法院的轄區可以擴大及法院審理可以更有效率，另是在法院數減少後，就同一法院的法官數就會變多，每一案子便可有更多法官參與審判(希望每一案子能有 3 位法官共同參與審判)，改善目前每一案子僅有一位法官審判，另改善目前法官間無法藉由案件討論彼此學習與成長的缺點。另藉由這樣的改革亦逐步調整原先法院的參審法官(Lay Judges)的制度與人數。下午來到赫爾辛基郊區的 Espoo 的公共法律扶助辦公室，原有計畫參訪與了解 Espoo 為服務偏遠地區民眾所設立的服務據點(branch clinic)的實際運作模式，但因原預約當日諮詢的民眾另有要事，而無法實際觀察到據點中心的服務方式，甚為可惜，當天主要請 Espoo 的主任

²相關資訊可至芬蘭司法部網站查詢 <http://www.oikeus.fi/48728.htm>。2009/11/30。

為我們介紹其電話法律諮詢的運作方式，以作為本會未來推展電話法律諮詢服務的參考。

9月25日上午來到少數民族監察使辦公室，少數族裔監察使監督的範圍包括種族（racial）和族源（ethnic origin）的歧視，對象涵蓋芬蘭傳統和新的少數族裔³。促進居住於芬蘭的外國人之地位和權利，以及提供有關立法的資訊，亦為少數族裔監察使的任務。監察使的工作為防止種族歧視現象發生和促進族群平等，並通過發布聲明書和意見對歧視現象產生影響。監察使具有獨立性，不受任何機關的控制。另有鑑於我國於2008年4月11日施行「消費者債務清理條例」，而多重債務人之債務更生及清算勢已然成為本會主要業務之一，為更深入瞭解芬蘭對於債務人更生、清算制度及社會各界對於債務人問題的協助機制，本會參訪人員來到芬蘭「國家法律政策研究中心」(National Research Institute of Legal Policy)特地詢問與將問題放在了解芬蘭政府對於債務人的協助機制與作法。芬蘭的更生方案期限為5年，芬蘭的地方政府設有債務諮詢中心及債務諮詢輔導員(Debt Counselling Adviser)專門協助民眾處理與諮詢債務問題，而這些債務諮詢人員的背景很有的是前銀行行員⁴，另外有的是律師或具有社會學背景的人士來擔任。而債務問題在芬蘭應也是非常普遍且嚴重的，每年法院處理約三千至四千件的債務調整的案件，芬蘭全國目前有65處的債務諮詢中心(Debt Advice Office)。

本次參訪行程詳列如下：

³芬蘭是一個多種族的國家，主要有兩大族群：芬蘭人和瑞典人，另外還包括原住民薩米人、吉普賽人、俄羅斯人、愛沙尼亞人、猶太人（Jews）和韃靼人等傳統的少數族群。新的少數族裔包括近年來從外國遷移至芬蘭的少數族群和外國人。

⁴ 1993年時芬蘭因為經濟不景氣的影響而導致很多銀行紛紛倒閉，這些原服務於銀行的行員紛紛投入債務諮詢的工作。

參訪日期	時間	參訪地點	參訪對象
9月21日 (週一)	10:00~12:00	法律扶助處 (赫爾辛基) Public Legal Aid Office (Helsinki)	Ms. Liisa Vehmas 律師/主任
	午餐		
	13:00~15:30	芬蘭司法部 Ministry of Justice, Legal Aid Unit	Kirta Heine 女士 & Liisa Vehmas
9月22日 (週二)	09:00~10:30	難民諮詢中心 Refugee Advice Center	Minna Siitonen 專案經理/女士
	11:15~12:15	扶助律師事務所 Private attorneys office Sundström & Koulu	Ms. Marja Toivio-Kaasinen 律師 & Ms. Paivi Laamanen 律師
	午餐		
	13:00~15:30	保險公司“Pohjola” Insurance company “Pohjola”	Mr. Ville Salojärvi 經理
9月23日 (週三)	10:00~12:00	法律扶助處 (赫爾辛基) The Public Legal Aid Office of the metropolitan area (Pääkaupunkiseudun oikeusaputoimisto)	Eeva-Maija Oikarinen 律師
	午餐		
	14:00~15:30	芬蘭律師協會 Finnish Bar Association	Mr. Markku Ylönen 律師 & Ms. Pirkko Kivikari 律師
9月24日 (週四)	9:00~11:30	赫爾辛基地方法院 Helsinki district court	Matti Palojarvi 法官
	午餐		
	13:00~16:00	法律扶助處 (LAO Espoo)	Mr. Berndt Helin 律師/主任
9月25日 (週五)	08:30~09:30	少數民族監察 Ombudsman for Minorities	Ms. Paivi Keskitalo 資深專員 (Senior Officer)
	10:00~12:00	國家法律政策研究中心 The National Research Institute of Legal Policy	Ms. Henriikka Rosti 教授 & Ms. Johanna Niemi 教授
	午餐		

	14:00~15:30	扶助律師事務所 Private attorneys office Fredman & Månsson	Mr. Markku Fredman 律師
--	-------------	---	--------------------------

三、芬蘭簡介(Republic of Finland)

地 理 環 境	地處北歐，介於北緯60度至70度之間，北部與挪威接壤，東臨俄羅斯，西部與瑞典為界，西濱波斯尼亞灣，南面芬蘭灣與波羅的海三小國遙遙相對。南北最長距離達1,160公里，東西最寬為540公里。
國 土 面 積	33萬8,000平方公里（歐洲第七大）。69%的土地屬森林帶，6%為耕地，18萬8,000個湖泊約占10%，北部大半位在北極圈內。
氣 候	南(北)部七月平均溫度18.7(14.7)度，二月則降至-6.3(-14)度。
種 族	芬蘭人、瑞典人、Sami人
人 口 結 構	總人口：5,250,275人(2009年07月) 0-14歲：16.4%（男438,425/女422,777） 15-64歲：66.8%（男1,773,495/女1,732,792） 65歲以上：16.8%（男357,811/女524,975）
教 育 普 及 程 度	高中、高職以上程度占總人口之62.7%
語 言	主要（官方）語言為芬蘭語(91.2%)及瑞典語(5.3%)，定居北極圈內的少數民族Sami族則使用Sami語、Russian (3.3%)。(2007)
宗 教	基督教路德教派，約佔總人口之85%。
首 都 及 重 要 城 市	赫爾辛基(首都，位於南部)、Espoo、Tampere、Vantaa、Turku、Oulu。主要工商業活動集中於南部。
幣 制	歐元（2009年匯率約為1:47）
稅 率	2009 個人所得稅：直接稅收(7%~30.5%)+市政稅(16%~21%)+教會稅(1%~2.25%)。納稅門檻是 13,100 歐元（約新台幣 615,700）

	元)。
國內生產毛額	GDP (PPP) ⁵ : \$195.2 億美元/ \$195.2 billion (2008)
經濟成長率	1.5% (2008)
平均國民所得	GDP per capita (PPP): \$37,200 美元(2008)
政治體制	<p>民主共和體制，採三權分立，政治制度採總統與內閣雙首長制。總統由全國人民直接選出，六年一任。國會為單一國會制，議員200席，四年一任。保守黨為第一大在野黨，其餘在野黨包括左翼聯盟、綠黨、真芬人黨等。內閣下設十二部，由十八位部長組成國務會議 (Council of State) 處理重要行政事務及決策。芬蘭現有六個省，省長由中央政府任免；另有一特別自治區Åland。</p> <p>芬蘭政局安定，政治及社會多元化之民主體制已臻成熟；歷來均屬多黨聯合內閣，執政黨與反對黨所提出之政見並無太大差異。</p>

⁵ Purchasing power parity: 「購買力平價說」係假設當國際貿易不存在交易成本，且沒有貿易障礙及市場完全競爭的假設下，透過匯率轉換後，所有國家的物價水準應趨於一致。

【貳】 參訪報告

一、芬蘭法律扶助制度

(一) 發展與概要

98年9月21日由法律扶助處的 Ms. Liisa Vehmas 接待，並先播放 LAO 簡體中文版之簡介後由 LIISA 介紹法律扶助業務與受理案件情形。芬蘭的法律扶助與台灣相同皆係由國家經費來負擔人民之法律事務所需費用之全部或一部。芬蘭的法律扶助的發展歷史始自 18 世紀時，其認為國家有義務與責任保護人民於訴訟上的權利，於 1973 年時法律扶助乃由各當地政府自願性的提供法律扶助，1988 年修法後提供法律扶助始成為義務，1998 年起再次修法後法律扶助之提供始成為國家之義務與責任，而 2002 年放寬對於部分扶助之標準搭配分擔金的制度改革使得芬蘭約 75% 的人民皆可納入法律扶助的範疇。

在芬蘭法律扶助服務是由司法部透過法律扶助辦公室 (Legal Aid Offices) 的專職律師 (Public Legal Aid Attorney)、加入協會的執業律師以及未加入協會的執業律師提供法律扶助服務，芬蘭國民若屬訴訟案件且符合法律扶助的標準可以自行選擇由法扶的專職律師或私人律師來代理。芬蘭法律扶助原則上係由公設法律扶助律師提供，一般律師亦可提供法律扶助，法律扶助辦公室類似私人律師事務所，而且超過 80% 以上的法扶專職律師 (Public Legal Aid Attorney) 是芬蘭律師協會的會員 (芬蘭未採律師強制加入律師協會的制度，未加入協會的律師亦可執行律師業務。且加入協會有條件限制，例如需有相關工作經驗 4 年以上，因芬蘭的法律扶助辦

公室召募許多剛畢業的年輕律師，尚未達可加入協會的條件)。

基本上所有法律項目都可申請扶助並未特別設限，但當事人已有法律保險 (legal expenses insurance) 可提供給付之項目，法律扶助則不提供服務，因為法律費用保險在芬蘭還算普遍，約有 75%~80% 的家庭有法律費保險，因此來到法律扶助尋求協助的申請人中約有 1/3 左右的申請人會因為法律費用保險而無法通過扶助的申請。但因保險給付可能有自付額的問題，故若申請人符合法律扶助的標準，就申請人的自付額部分，仍得申請扶助。

法律扶助的對象僅限自然人，不包括公司或法人(但自營作業者仍可申請扶助)。任何國籍的人都可以申請法律扶助，且有權以其原本的語言與法律扶助辦公室溝通，國家會支付法律扶助辦公室以及法院的通譯費用。

芬蘭 LAO 藉由出版宣傳手冊、於電話簿上刊登廣告宣傳等方式來宣導，芬蘭 LAO 每年都會為全芬蘭所有的九年級學生進行法治教育，而每一位九年級學生都會收到一個「法律資源小包」。LAO 會到學校說明什麼時候一個人會需要法律扶助以及申請法律扶助的方式，同時 LAO 也會以民眾常遇到的法律問題或真實案件為例來進行宣導，讓學生可以透過這樣的方式來認識法律與法律扶助制度(附件一：芬蘭法律扶助簡介刊物)。

(二) 芬蘭公共法律扶助制度沿革

芬蘭的法律扶助法最初制訂於 1973 年。1973 年的法律扶助法讓各市鎮有提供當地居民由國家補助的法律扶助的

法源。法律扶助直到 1988 年該法修正之後，才變成各市鎮的法定義務，而自 1998 年修法之後，原由市鎮提供法律服務的業務才變成國家的責任與義務。

芬蘭於 2002 年 6 月展開公共法律扶助的改革，對先前的法律扶助系統引進了許多變革：把原本一般法律扶助和免訴訟費兩個不同的制度，合併為一個單一的制度，但這同時卻也改變了所有法律事項都能獲得法律扶助的可能性。該次改革的重要政策之一是擴增申請法律扶助的機會，讓符合申請法律扶助資格的人數，從全國總人口數的 45% 增加到 75%。據說此次改革起因於部分民意代表的倡議，國會即通過修法，並未經社會充分討論，律師界相當反彈，並有律師(事務所)因受此衝擊而倒閉。

整體而言，自 2002 年變革後，目前芬蘭法律扶助的資格限制是比較寬鬆的，公共法律扶助也涵蓋到所謂的「中產階級」(middle-income group)。法律扶助法 2002 年的改革放寬法律扶助的資力標準，將法律扶助的機會擴及至中產階級。在修正案的介紹中提到，擴增法律扶助申請人的範圍是為了把法律扶助從資力有限者所享有的權利轉化成接近公民權的權利(Civil right)。除了把法律扶助機會擴及於更多人之外，該次改革尚有許多其他與法律扶助制度發展有關的重要變革。

法律扶助法涵蓋的範圍相當廣泛；每年約有 8 萬件案件的受扶助人由公共經費支付他們的法律費用，有的是經由法律扶助處專職律師的協助，有的則是經由事務所律師或私人律師所提供。

新的法律扶助法於 2002 年 6 月生效後，芬蘭政府對其執行狀況一直都有後續的監督與發展。其後續的研究計畫是由國家法律政策研究中心(National Research Institute of Legal Policy)所主導。這個研究主要是基於統計數據、對公設法律扶助律師、事務所律師與法官的問卷、跟法律扶助受扶助人的訪談，以及與核發法律保險的保險公司代表的訪談。該研究的目的是在於追蹤 2002 年法律扶助改革的實際效果，並評估達到預期目標的比例。該研究計畫開始於 2003 年年初，一直進行到 2005 年結束為止⁶。

總的來說，2002 年改革欲將法律扶助擴及到中產階級的改革目標，似乎至少已經實現了一部份。但另一方面，中產階級之所以能獲得法律扶助似乎是以減少免費受法律扶助的人數為代價，但其原因為何，眾說紛紜，一說認為可能與整個機制的自我調整有關。原則上，此研究報告認為 2002 年之改革結果並不是一個令人滿意的狀態。

(三) 主管機關

芬蘭法律扶助的主管機關為芬蘭司法部(Ministry of Justice)。芬蘭的法律扶助服務是由國家提供的，所有的經費都來自於國家預算，預算涵蓋的範圍包括法律扶助辦公室的經費以及支付給私人律師的酬金。芬蘭的法律扶助制度是中央集中制，司法部負責法律扶助辦公室整體的工作情形的監督與管理，但司法部不得干涉法律扶助個案中案件辦理的情況。若受扶助人對於其律師所提供的服務有任何不滿意，則由芬蘭律師協會介入調查（芬蘭未採律師強制入會制，許多

⁶相關資料請參考這分研究的期中報告：Marjukka Litmala & Kari Alasarri 2004. Follow-up study on the reform of public legal act (2002), part I.

Publication no 211. National Research Institute of Legal Policy.

律師及部分專職律師並未加入協會，據芬蘭律師協會表示，對於未加入協會之私人執業律師，該會無權處理）。

(四) 經費預算

法律扶助經費約占芬蘭 GDP 的 0.003%，平均每一國民負擔 11 歐元，約新台幣 517 元。(新台幣：歐元=47:1)。

芬蘭法律扶助經費平均一年約 52,000,000 歐元(約新台幣 2,444,000,000 元)，2006 年為 55,100,000 歐元(約新台幣 2,589,700,000 元)。2009 年則提升至 59,370,000 歐元(約新台幣 2,790,390,000 元)；其中 2,500 萬歐元用於法律扶助辦公室的運作，3,437 萬歐元則用於支付由法院所決定應給付給事務所律師根據刑事訴訟法被指派為公設辯護人或者受害方的辯護律師，或者依照法律扶助法被指派為受扶助人的律師的酬金費用(芬蘭法律扶助經費分配說明請參下圖)。

(五) 律師酬金費用及標準

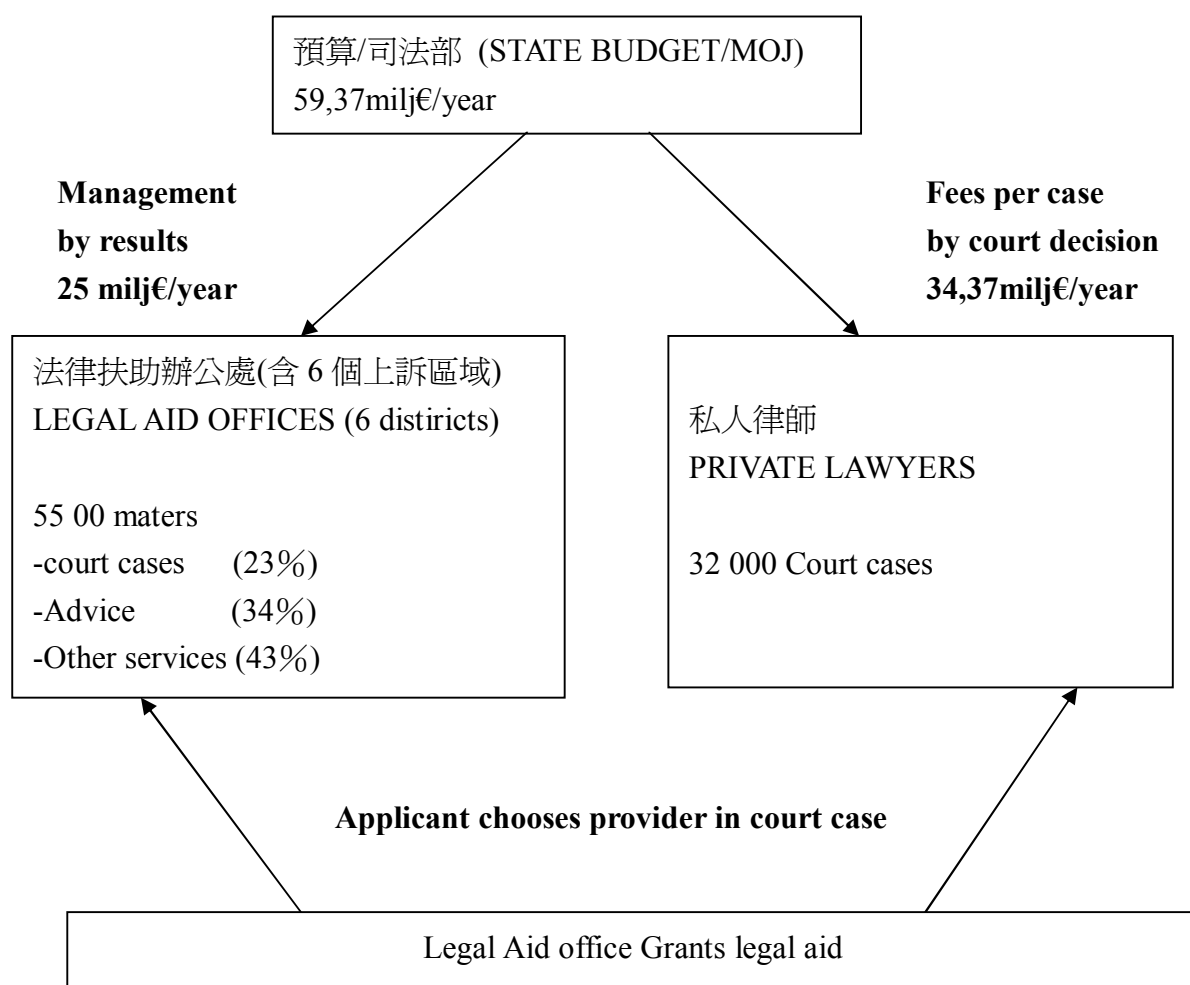
芬蘭法律扶助律師酬金的計算標準乃以小時計，此與本會採案件計酬有很大的不同。芬蘭 LAO 案件之扶助律師之酬金計付標準為 100 歐元/小時(未稅)，含稅為 122 歐元/小時。而一般市場上私人律師的平均酬金約為 LAO 酬金的 1.5 倍至 3 倍，家事法律師的酬金則通常高於 LAO 酬金 1.5 倍。

法律扶助係由國家來支付律師費用之全部或一部，視所提供扶助之性質與內容而定，此與本會相同。而每一件法律扶助案件支付給每位律師之費用上限為 100 小時⁷，此與本會扶助標準亦訂有上限相同。

⁷可參 <http://www.om.fi/18260.htm>，2009/11/30 瀏覽。

律師酬金費用的請領，乃於扶助案件服務結束後，由法官依律師實際辦理情況與衡酌相關規定與標準於判決書中一併記載與計算之。此與本會採預酬制有很大的不同。此外，於刑事案件，若被告未自行聘任律師，法院原則上會指派法扶的扶助律師為被告辯護，但若被告被判決有罪，且資力超過法扶的標準，則被告必須自行付擔律師酬金（由本案法官於案件結束後決定），但扶助律師可向國家請領該筆酬金，再由國家向應負擔之被告求償（據瞭解約有 10%至 15%的金額無法追償），此與本會強制辯護案件不問被告資力狀況全部免費提供辯護服務之作法不同。

圖一：芬蘭法律扶助經費規劃(LEGAL AID IN FINLAND)



(六) 平均案件成本

法律扶助案件的律師酬金 2004 年以前每小時為 84 歐元；2004 年 6 月 1 日後增加為 91 歐元；目前則為每小時 100 歐元。

2007 年平均每件刑事法律扶助案件的律師酬金費用約為 879 歐元；民事法律扶助案件約為 1093 歐元；行政案件約為 924 歐元。

表一：平均案件成本 2002-2007⁸ (Average cost per case 2002-2007)單位/歐元

年份/類型	2002	2003	2004	2005	2006	2007
刑事	834	804	808	887	872	879
民事	1,258	1,189	1,109	1,216	1,047	1,093
行政	-	836	841	904	889	924

(七) 組織架構

1. 2009 年於全芬蘭共設有 51 處公共法律扶助處(Public Legal Aid Offices)；30 個分支辦公室(Branch Offices)及超過 100 個以上的服務駐點(Branch clinics)⁹。
2. 赫爾辛基因人口較多因此設有 6 個辦公室，而此次參訪了 2 間，LIISA 辦公室即為其中之一。
3. 公共法律扶助處之位址大多位於地方法院附近以便民眾之申請與服務，此舉與本會之各分會設置雷同。
4. 而公共法律扶助處又按上訴法院之轄區劃分為以下 6 個法律扶助區域：土爾庫(Turku)、瓦薩(Vaasa)、東芬蘭

⁸ 同註 6，p99。

⁹ 2009 年前芬蘭原有 64 個法律扶助處。同註 8，頁 111。

(Eastern Finland)、赫爾辛基(Helsinki),科沃拉(Kouvola)及羅凡尼米(Rovaniemi),每一區有一位主任(director);五年一任;負責該區域的法律扶助發展工作,LIISA 即為赫爾辛基地區之主任,其服務年資已有 35 年了。

(八) 人員編制

1. 芬蘭法律扶助辦公處的專職律師以及秘書都是公務員,全國目前總計約有 440 人,約有 220 位專職律師與 220 位的職員(秘書及助理)。
2. 受僱於法律扶助辦公處的律師(lawyers)在芬蘭叫做 Public Legal Aid Attorneys,在本報告中稱其為專職律師。
3. LIISA 所在之辦公室共有 20 為工作人員,其中包含 11 位專職律師(LIISA 亦為其中一位)與 9 位秘書。Espoo 的法律扶助辦公室共有 14 為工作人員,專職律師及秘書各半。

(九) 專職律師

1. 專職律師每人每年約須處理 220 件案件,但其主要案件類型與內容為非上庭的案件,以提供諮詢建議(advice)或者撰寫文件為大宗,這兩者總共佔了工作量的一半。提供諮詢的比例約為全部工作量的三分之一,而撰寫文件與其他相關的工作占全部工作量的四分之一。
2. 每位專職律師每年需達到 900 分之工作量,專職律師之工作量計算標準如下:
 - (1) 法律諮詢 1 分/1 小時、
 - (2) 法律文件撰擬 3 分/1 份、
 - (3) 第一級法院之開庭 10 分/件、
 - (4) 第二級法院之開庭 12 分/件。
3. LIISA 辦公室之專職律師工作年資大約介於 8-16 年之

間，平均約為 15 年，而 LIISA 已服務了 35 年。

4. 專職律師每年有 45 天的假期。
5. 專職律師獨立辦案，任何人都不可干預案件之進行，連 LIISA 也無權干涉律師所扶助與處理的個別案件。但若該律師有加入芬蘭律師協會的話，那律師協會便有權對於違反規定之律師做處罰，而 LAO 的專職律師則無論其是否有加入律師協會皆受律師協會的監督與規範。
6. 專職律師原則上係依輪值方式接案，不受申請人之指定，據 LIISA 說明，她們認為原則上每位專職律師均同樣優秀，且若申請人可以指定專職律師，將形成資深或高知名度之專職律師被大量指定，年輕或低知名度者則乏人指定，影響後者接案的機會。

由於本會專職律師的招募助況一直不甚理想，雖然編制上有 30 位的員額，但目前為止亦僅有 9 位專職律師，此與芬蘭 LAO 專職律師佔工作人員半數左右有很大的差別，因此特別詢問了 LIISA 芬蘭在招募與任用專職律師的作法，為何得以吸引這麼多的律師願意來到 LAO 任職且平均年資還都不算短。跟據 LIISA 的說法簡要整理如下：

- (1) 在芬蘭律師工作本來就是一個令人敬重的工作，而律師對於自身的專業與榮譽感亦高。擔任公共法律扶助的專職律師更是有加分的效果。
- (2) 年輕或資歷淺的律師，若到一般律師事務所任職，其工作性質一開始大多為助理性質的工作，比較屬於輔助性的工作，無法單獨承辦案件。但擔任公共法律扶助的律師可以有實際辦理案件的經驗，有助於經驗的累積。
- (3) 若有意願擔任法官者，按規定並須有至少一年於

LAO 的工作經驗。

- (4) 對於年輕或資歷淺的律師，LAO 所支付的薪資水平較外部律師市場為高（私人律師事務所的薪資約 2,500€/月；LAO 約 3,300€/月）。但隨著年資的增加，專職律師的薪資水平與外部律師的收入差距逐漸拉大。
- (5) 專職律師具有公務員資格，享有相關福利保障。（例如每年有 45 天的假期及飯票等）
- (6) 專職律師的工作具獨立性。

（十）法律扶助之申請

法律扶助服務需向法律扶助辦公室申請。不論申請人的居住地為何，都可以向任一個法律扶助辦公室提出申請。

法律扶助的對象僅限自然人，不包括公司或法人。任何國籍的人都可以申請法律扶助，且有權以其原本的語言與法律扶助辦公室溝通，國家會支付法律扶助辦公室以及法院的通譯費用。

法律扶助案件之申請須由申請人具名(簽名)向 LAO 提出申請。民眾可透過下列方式提出申請：

- (1) 自行預約後前往 LAO 提出申請，
- (2) 由私人律師或律師事務所向 LAO 提出申請，
- (3) 透過個別律師，只要該律師有法律的 MASTER DEGREE 便可（芬蘭並無類似我國的律師資格考試，原則上只要取得法律學位即可執行律師業務，亦無須加入協會或向法院登錄的規定）。

芬蘭的申請人大多以傳真或者透過私人法律事務所提出申請。

申請人在訴訟案件中可以自由選擇 LAO 的專職律師或私人律師。而辦理案件的律師，不必是有加入律師協會的律師，也可以是未加入律師協會的律師。但不論是何種情形，提供法律服務者都必須是具法律學位的律師。

(十一) 法律扶助申請案件的審查

申請案件首先會由 LAO 之秘書初步審核是否符合相關要件與規定，LAO 對於工作人員會持續進行案件審查訓練。LAO 在審查過程對於申請人提出的經濟證明有疑慮者，有權向銀行、保險公司與各當局查詢。LAO 在查詢需先告知申請人，而銀行有義務提供資料。如果必備文件都齊全的話，作成決定需要幾個小時的時間，最長不超過一天。若秘書對於該案件存有疑慮的話便由專職律師來決定案件申請之准駁。

若法律扶助申請案件遭 LAO 駁回時，法律扶助辦公室會告知其上訴辦法，申請人可以提出覆議，法律扶助處若仍維持原決定而當事人不服該決定時，申請人可以向法院聲請由法院來做最終的處理與決定。

LHSA 表示在赫爾辛基案件駁回率約 17%；而全國的駁回率約 7%，此或許與芬蘭法律扶助於 2002 年擴大無資力認定標準有關，亦可能與芬蘭的法治教育與法律保險制度有關。

(十二) 扶助種類與範圍

基本上所有法律項目都可申請扶助並未特別設限，但當事人已有法律保險 (legal expenses insurance) 可提供給付之項目，法律扶助則不提供服務。在芬蘭有法律費用保險的制度，LAO 不扶助已投保法律費用保險，法律費用將由保險公司理賠的案件。法律費用保險可含括在家居保險、機汽車保險、工會保險、農會保險等保單裡。但是如果申請人的資力符合全部扶助，免繳分擔費，LAO 仍會扶助，支付申請人訴訟需負擔的自費額。另外服務對象僅限自然人，公司或企業非法律扶助之對象(但自營作業者仍可申請扶助)。

扶助種類，有法律諮詢、和解、法律文件撰擬、訴訟案件之代理與辯護、提起上訴等服務。特別的是，法律諮詢及法律文件撰擬等服務僅能由 LAO 的專職律師提供，私人律師不在此限，換言之，私人律師不能就上開服務向 LAO 請款，其為何做此限制之理由並不清楚，但律師界對此頗有微詞，認為不應獨厚 LAO 的專職律師。

當事人有能力自理的簡易無爭訟案件，僅提供諮詢，不提供扶助代理。

(十三) 案件量

芬蘭每一年法律扶助的案件約有八萬餘件，而由法律扶助處辦理的案件每年約五萬餘件¹⁰。由私人律師提供服務的法律扶助案件每年約 31,000 件；餘為由 LAO 專職律師所處理。私人律師協助主要的案件以刑事案件佔大宗，約 85%，此與非訟案件僅能由 LAO 專職律師辦理有極大之關係。

¹⁰可參 <http://www.oikeus.fi/tulostus/20629.htm>。2009/11/30 瀏覽。

若以案件類型來看，家事法案件為最主要的案件類型；平均每 10,000 人中有 50 件家事案件；平均每 10,000 人中有 5 件社會福利法案件；平均每 10,000 人中有 0.8 件債務案件。

表二：由法律扶助辦公處所協助的法律扶助案件量-依案件類型分¹¹
(Cases handled in legal aid offices divided by case group 2000-2007)

年份/類型	2002	2003	2004	2005	2006	2007
刑事 (Criminal)	9299	9014	9891	9665	9441	9561
債務調整 (Debt Adjustment)	835	604	582	491	431	386
退休金和社會福利 (Pension and Social)	2159	2121	2305	2653	2494	2460
其他民事 (Other Civil)	8693	9011	9126	9285	9253	10167
家事和繼承 (Family and inheritance)	25160	25150	25881	25397	25101	24536
其他(Other)	5642	5708	5958	6105	6364	5084
總計(Total)	51788	51608	53743	53596	53084	52194

表三：由私人律師協助法律扶助案件量-依案件類型分¹²

¹¹ 同註 6，p89。

(Cases handled by private attorneys 2002-2007)

年份/類型	2002	2003	2004	2005	2006	2007
刑事(Criminal)	25363 (83.47%)	26112 (83.68%)	28018 (84.91%)	27029 (84.85%)	27022 (85.53%)	26893 (85.17%)
民事(Civil)	2663	2929	2738	2659	2406	2397
訴願(Petition)	2360	2162	2242	2167	2167	2285
總計(Total)	30386	31203	32998	31855	31595	31575

註：百分比為筆者所加。

表四：由私人律師協助法律扶助案件量-依法院層級與類型分¹³

(The number of cases in district courts and in courts of appeal by court instance 2002-2006)

年份/類型	2002	2003	2004	2005	2006
刑事/地方法院 (Criminal/District Courts)	17842	18785	19826	19660	19778
刑事/上訴法院 (Criminal/Courts of appeal)	7521	7327	8192	7369	7244
民事/地方法院 (Civil/District Courts)	3946	3912	3885	3804	3597
民事/上訴法院 (Civil/Courts of appeal)	1077	1179	1095	1022	976
總計(Total)	30386	31203	32998	31855	31595

註：此表內的民事案件數包含訴願案件(include petitions)。

(十四) 資力審查項目(Means-testing)¹⁴

法律扶助辦公室會計算申請人每月的資力，是否准許法律扶助是根據申請人的收入、資產以及支出而定。法律扶助辦公室得向銀行要求檢查申請人的財務資訊。法律扶助辦公

¹² 同註 6，p91。

¹³ 同註 6，p92。

¹⁴ 可參 <http://www.oikeus.fi/tulostus/20618.htm>。20091130 瀏覽。

室在計算申請人的資力後，會決定申請人應負擔的費用，是否應負擔部分費用或無須負擔。於訴訟案件，民眾若選擇私人律師為訴訟代理人時，法律扶助辦公室也會准許法律扶助。

申請人須提出與其財務狀況有關的證明文件，以及關於案件的資料。申請法律扶助須備的文件並不難取得，通常是申請人手邊就有的文件，例如存款簿、薪資單。若申請人有投保法律費用保險，投保項目含申請扶助的法律事項，法律扶助辦公室會駁回申請。資力審查包含下列項目：

- (1) 收入(income)：包括薪資(wages and salary)、出差費或，退休金(pension)、津貼(per diems allowances)、贍養費或子女的扶養費(maintenance support)及資本收入(capital income)。
- (2) 配偶、家庭伴侶(domestic partner)或登記伴侶(registered partner)等的收入也必須被計入，除非是案件對造的情形，才能予以排除。
- (3) 可由收入扣除的支出項目 (expenditures)：賦稅、居家支出、保母費、扶養費/贍養費、訴訟之還款(scheduled payments in enforcement or debt adjustment proceedings)。申請人若有以上支出，總金額超過 250 歐元（約新台幣 11,750 元）的部分才可扣除。另外，申請人若有扶養兒童，每名 18 歲以下兒童可扣除 300 歐元。
- (4) 財產或稱資產(wealth)：不計入自住房屋與申請人工作所需的汽車價值。其他財產超過 25,000 歐元的部分（計稅前價值 taxable value），需將其 1%計入可處分資產。

- (5) 資產的計算以報稅的價值為準，負債則從資產中扣除。不過申請人的永久住宅（數量為 1 間）、對工作為必要的車子（數量為 1 輛）則不被納入資產中計算。
- (6) 存款或其他易周轉之財物：用來計算分擔費，不計入可處分資產。
- (7) 財產上之貸款可由財產價值扣除（eg, 其他土地的貸款）。不另扣除自住房屋與申請人工作所需的汽車上之貸款債務。

(十五) 扶助標準：

案件准駁的基礎在於申請人的收入與支出狀況。單身者的資力若低於每月 700 歐元，則無須負擔任何費用；單身者的資力若超過每月 1,500 歐元，則不得准許扶助。有配偶者，配偶的資力則須合併計算，兩人的資力若低於每月 1,200 歐元，則無須負擔任何費用；兩人的資力若超過每月 2,600 歐元，則不得准許扶助。每增加一個未滿 18 歲的未成年人要扶養時，每月的收入可扣除 250 歐元。如同前面所述，法律扶助辦公室有權向有關機關、保險公司以及銀行要求確認申請人的財務狀況，但這種情形並不常見。

(1) 全部扶助：

1. 單身者，申請人每月可處分資產 (available means) 在 700 歐元 (約新台幣 32,900 元) 以下。
2. 申請人+配偶每月可處分資產在 1,200 歐元 (約新台幣 56,400 元) 以下。

(2) 部分扶助：

1. 單身者，申請人每月可處分資產在 700~1,500 歐

元間（約新台幣 32,900~70,500 元）之間，依下列比例繳交分擔金(分擔比例請參表五)。

2. 申請人+配偶每月可處分資產在 1,200~2,600 歐元間（約新台幣 56,400~122,200 元）之間，以下列比例繳交分擔費(分擔比例請參表六)。

(3) 不予扶助：

1. 單身者，申請人每月可處分資產在 1,500 歐元(約新台幣 66,215 元) 以上。
2. 申請人+配偶每月可處分資產在 2,600 歐元（約新台幣 114,802 元）以上。

(十六) 分擔金標準：

(1) 單身者

表五：單身者分擔比例表

單身者(SINGLE PERSON)	
每月可處份資產(Available means up to)	分擔金分擔比例(Deductible)
700 歐元	0%
900 歐元	20%
1,100 歐元	30%
1,300 歐元	40%
1,400 歐元	55%
1,500 歐元	75%

(2) 有配偶者：

表六：有配偶者分擔比例表

有配偶者(SPOUSES TOGETHER)	
每月可處份資產(Available means up to)	分擔金分擔比例(Deductible)
1,200 歐元	0%
1,400 歐元	20%
1,700 歐元	30%
2,200 歐元	40%
2,400 歐元	55%
2,600 歐元	75%

(3) 附加分擔費之計算：

申請人之存款與其他容易周轉的財物價值超過 5,000 歐元（約新台幣 235,000 元）者，超過的部分之 50% 為附加分擔費。

(4) 分擔金繳納：

案件結束後才須繳納，法院於案件結束時會一併對扶助律師之酬金做出決定，受扶助人依法院之決定及分擔比例，繳付分擔費予律師。

(十七) 無須審查資力之案件

(1) 刑事案件被告

為保障刑事人權，芬蘭對於所有的刑事被告皆有申請國家提供律師辯護的權利，因此刑事案件被告有權要求指派一位公設辯護人(public defender)於審前及審理程序中為其辯護。

(2) 未滿 18 歲之被告

法院有權指定公設辯護人為未滿 18 歲之被告辯護。

(3) 被害人輔佐

被害人於審前或審理程序中，亦可獲得由法院指派之律師或輔佐人的協助，無庸審酌被害人之資力，其費用由國家負擔¹⁵。

上述(1)及(2)案件雖無須於申請時，考量與審查被告之資力狀況，但若被告於後遭法院被判決有罪時，仍須審核其資力狀況，若符合全部扶助標準則無須負擔費用，若不符標準則須負擔公設辯護之訴訟費用。被告是否須負擔費用，由本案法官於案件結束後決定之，但扶助律師可向國家請領該筆酬金，再由國家向應負擔之被告求償，據瞭解約有 10%至 15%的金額無法追償。

公設辯護人可由法律扶助律師或一般律師來擔任，被告可自行選任公設辯護之人選¹⁶。

(十八) 申請費：

除了獲准全部扶助免繳分擔費的申請人以外，所有的申請人一律都要交 70 歐元之申請費 (“Legal Aid Charge”)。

二、芬蘭法律扶助制度 2002 年的改革

¹⁵可參 <http://www.om.fi/18254.htm>。2009/11/30 瀏覽。

¹⁶可參 <http://www.om.fi/18255.htm>。2009/11/30 瀏覽。

芬蘭於 2002 年 6 月展開公共法律扶助的改革，對先前的法律扶助系統引進了許多變革：把原本一般法律扶助和免訴訟費兩個不同的制度，合併為一個單一的制度，但這同時卻也改變了所有法律事項都能獲得法律扶助的可能性。

2002 年的改革主要的改變在於提高法律扶助的資力標準，將獲得法律扶助的機會擴及至所謂的「中產階級」(middle-income group)。將法律扶助範圍含蓋全國總人口數的比例從 45% 提昇至 75%，將原本法律扶助屬於特定經濟弱勢族群的權利轉變為接近公民權利的一種。

(一) 2002 年改革後的幾點發現

(1) 案件量並無明顯的增長

2002 年的改革沒有明顯的影響總案件量。2004 年案件總數 (53,240 件) 約與改革前一樣 (53,828 件)。因此案件數量並沒有如預計中增加。至目前為止(考察時司法部、法律扶助處、律師協會及私人律師事務所之律師亦有如此之表示)，改革也沒有對案件的分配造成重大的影響。

總的來說，目前可得的統計數字顯示從 2002 年修法到 2004 年年底為止，公立法律服務處所處理的案件在案由的特色上並沒有什麼大的改變。將中產階級納入法律扶助的範圍內，似乎還沒有產生與中產階級相關的新案件類型。

表七：法律扶助案件申請量 1998-2007¹⁷

17 Henriikka Rosri & Johanna Niemi & Marjukka Lasola 2008. "Legal Aid and Legal Services in Finland" p88, National Research Institute of Legal Policy Research Report No.237, Helsinki 2008.

年份	案件量
1998	56,216
1999	56,060
2000	56,213
2001	53,828
2002	54,981
2003	53,240
2004	53,573
2005	53,220
2006	53,420
2007	52,391

(2) 改革前後案件類型的變化

免費公共法律扶助在跟年金、社會事件與刑事有關的案件中最為常見。而受扶助人支付部分費用最多的案件則是家事法與繼承法案件。因為 2002 年修法而得以申請法律扶助的中產階級最常申請扶助的類型，正是家事法與繼承法，尤其是婚姻案件。中產階級最不需要的扶助是跟年金、社會事件、刑事案件及租金有關的事項。

在公共法律扶助處所處理的眾多案件中，案件量最多的是跟家事法還有繼承法有關的。2004 年公共法律扶助處所處理的案件中，大約有將近一半是跟家事法與繼承法有關。2000 年之後家事法與繼承法類案件的比例比 1990 年代高，那時家事法與繼承法類案件占案件數的 41%。

其他類型的民事案件（包括跟不動產、負債、租賃、雇用

契約以及侵權事件等等有關者)所占的比例則大抵和刑事案件的比例相同。跟 90 年代早期相較(當時其他類型的民事案件約占總案件量的四分之一),這類案件的比例有明顯的減少。

自 1999 年起,跟退休金(pension)及社會事項有關的案件開始成為統計上特定的類組。這類型案件的比例在過去幾年大約一直停在 4%。

過去幾年公共法律扶助處所處理的案件中,大約每六件就有一件涉及刑事犯罪,十年來大約增加了兩倍。

法律扶助處 2004 年處理的債務調整案件占了 1%,該類型在 1993 到 1995 年約占了 12-17%。債務調整案件數字的變化反映了整個經濟狀況的變動、負債問題、以及其他跟債務調整、經濟債務顧問立法相關的因素。

「其他案件」這一群組則包含了執行、債務收取以及其他行政事件。這部分的比例在過去幾年大約高於十分之一。

(3) 部分扶助案件量的增長

從費用方面觀察,受扶助人的結構自 2002 年法律扶助法的改革之後,有明顯的變化。支付部分費用的比例上升,而免費獲得扶助的比例則下降。

在芬蘭 2002 年的改革後,原本免費獲得法律扶助受扶助人所佔的比例從五分之四降到略低於三分之二。目前在芬蘭約每三個法律扶助處的受扶助人中,幾乎就有兩個人可以免費獲得法律扶助,而另外三分之一的受扶助人則支付部分的法律扶助

費用。過去這十年間的一個重要發展趨勢是，支付部分法律扶助費用的受扶助人所占的比例從低於十分之一增加到約三分之一。

2004 年法律扶助處的受扶助人中，所謂的中產階級占了整體的 14%。這些人是因為 2002 年的修法提高符合法律扶助的資力擴增法律扶助對象，而獲得法律扶助機會。

若從區域來看，受扶助人支付法律扶助的費用的比例在全國分佈的情形相當平均。以每一法律扶助區域為單位來看(共有六大區域)，除了在芬蘭東部的法律扶助區域略低於全國的平均之外，中產階級受扶助人在各區域的比例在全國都相同。

(4) 法律扶助處工作量增加

2002 年的修法將法律扶助的准駁權從法院轉移到各法律扶助處。這造成了法律扶助處工作量的增加，尤其是秘書的工作量。而法律扶助處的工作內容主要是提供諮詢建議(advice)或者撰寫文件，這兩者總共佔了法律扶助處所工作量的一半。提供諮詢的比例約為全部工作量的三分之一，而撰寫文件與其他相關的工作占全部工作量的四分之一。

法律扶助處的案件大約有五分之一最後會到普通法院，到行政法院或其他特別法院的比例則占全部的 2%。接觸各個行政機關的比例也占全部的 2%。以上所提到的幾個工作占超過 80%的比例，另外接近五分之一則是其他工作項目。

2002 年的改革迄今似乎還沒有對法律扶助處的工作項目的配置比例產生重大的影響。但那些因為 2002 年的修法而產生

的新類型的扶助人，也就是中產階級，最需要的是撰寫文件以及其他相關工作的扶助。就先前提到中產階級在婚姻案件（通常跟離婚還有婚姻財產的分配有關）中所占的高比例而言，這個結果乃合乎常情。繼承案件最需要的也是撰寫文件以及其他相關工作的扶助，而這些非上庭的案件(非訴訟案件)主要皆由法律扶助處的專職律師負責。因此原先 2002 年的改革預估可能因擴增法律扶助的族群範圍將增加法院案件量的假設，似乎並沒有發生。

（二） 律師對於 2002 年改革的看法(LAO 的專職律師與事務所律師)

2002 年時，負責公共法律扶助法改革的後續研究單位，對處理法律扶助事項的公設法律扶助律師（即 LAO 的專職律師）與事務所律師發出問卷，調查研究該次改革中心人物的經驗以及改革的效果。問卷涵蓋的主題有法律扶助的形象、接觸法律扶助的機會與管道、相關的經濟因素以及法律保險優先於公共法律扶助等等問題。

LAO 的專職律師與事務所律師一般都對公共法律扶助的形象採取正面的看法。他們認為一般大眾對於法律扶助都持相當贊同的態度，私人律師事務所與法官們也採贊同的態度。他們也認為 2002 年的改革對公共法律扶助的形象起了正面的影響。LAO 的專職律師與事務所律師都認為，法官對公共法律扶助的看法最為正面。

至於接觸法律扶助的機會與管道，事務所律師的意見認為，現在已經有過多的專任律師處理公民的法律問題，尤其是在私人事務所。而 LAO 的專職律師就這部分則普遍認為，雖然就某程度而言擔任公共法律扶助的律師太少，但整體的律師人

手是足夠的。

事務所律師就訴訟的費用風險，有個有趣的觀察。他們說他們經常勸說受扶助人不要繼續他的案件，因為訴訟費用的風險很高。同時，他們也表達他們有時會避免接受法律扶助的委託，因為酬金實在太低了。

律師們普遍亦都認為，2002 年的法律扶助改革並沒有大大地影響受扶助人的數目以及案件的本質。因此，他們的意見反映了一般的趨勢。LAO 的專職律師與事務所律師皆觀察到，由於改革的關係，獲得部分扶助的受扶助人的數量增加了。大約有一半的 LAO 的專職律師認為非訟事件的案量跟改革以前差不多，另外一半則認為非訟事件的案量在改革後有所增加。許多 LAO 的專職律師認為改革對於民事訴訟案件案量沒有任何影響。有二分之一的 LAO 的專職律師則認為刑事訴訟案件的數量維持在跟以前一樣的數量。另外有五分之一的 LAO 的專職律師認為申請扶助的數量與民事糾紛增加了，而有三分之一則認為增加的是刑事糾紛。

這些處理法律扶助案件的律師都主張，法律費用保險優先於公共法律扶助是一個很好的解決方案。不過事務所律師自從法律扶助改革之後，還沒有觀察到任何與保險費用有關的重大改變。

這份問卷也請這些法律扶助制度的中心人物發表對於 2002 年法律扶助改革與改革效果較為批判的意見。問卷中所組織的問題無法揭露律師對於 2002 年改革的評論或批判。不過，他們批評的意見都經由不同的方式表達出來。有些意見呈現在與法律扶助體制（不是特別針對 2002 改革的實際效果而設）有

關的開放性問題中。LAO 的專職律師主要批評的是，自改革之後，他們的工作壓力增加許多。工作量的增加主要是因為他們被賦予准否扶助與指派事務所律師的任務。其他的批評則與資源不足及酬金的等級有關。事務所律師主要的批評有：處理公共法律扶助的酬金過低、法律服務處兼具雙重角色以及公立法律扶助處獨占非訟事件的扶助。他們均認為他們不應該被排除於非訟事件的扶助之外。

LAO 的專職律師與事務所律師在問卷中都表達了減少法律扶助體制中官僚繁文縟節的希望。為了法律扶助體制的發展，許多人都表示他們比較贊同將准否扶助的決定交還法院，不然至少應該由法院來指派扶助律師。指派律師與調查申請人的可處分財產無疑需要很多時間與心力。另一方面芬蘭的法律扶體制助在短短幾年間就有兩次變革，而且變動都相當大。改變、新的工作以及各種例行工作都會造成官僚的龐大。適應改變、建立起新的例行工作自然需要許多時間。有些律師希望法律扶助體制在短期內不應該再有變動，讓這個體制和實務都能夠穩固下來。整體來說，研究者認為確實應該考慮有什麼方法可以縮減過於龐大的官僚體系。

(三) 保險公司對於 2002 年改革的看法

為了公共法律扶助法改革的後續研究的需要，該計畫針對核發法律支出保險的保險公司的主要經紀人，做了一個以訪談為基礎的研究。

自 2002 年的法律扶助改革之後，涉及法律費用保險的保險案件有所增加。不過保險公司的代表們認為這是正常的波動，又或者認為這種增加在保險市場是常態。他們也不認為法律扶

助的改革對法律支出保險的保費產生了任何影響。受訪的保險經紀人普遍認為，調升保費是來自調升保費的常態壓力，而非受到法律改革的影響。

總的來說，公共法律扶助改革似乎並沒有為保險公司帶來較多的收益。不過隨著法律扶助改革，有越來越多人意識到法律保險的存在，也有越來越多關於法律保險的討論，也未嘗不是個好處。法律保險至今也還沒有發生任何跟法律扶助改革有關的大問題。受訪的保險公司代表一般的看法是，法律扶助改革之前曾有最壞的打算都沒有成真。一般認為，法律扶助改革對法律保險最重要的影響是，至少到目前為止，改革都還沒有造成核發法律費用保險的保險公司在實務運作上有重大的改變。一個重要的觀察點是，讓法律費用保險優先於公共法律扶助，符合先前已經建立的實務運作模式。

三、芬蘭法律保險制度簡介

芬蘭自 1968 年開始有法律費用保險制度，法律費用保險可以分擔被保險人於訴訟的風險，相對的降低了對於法律扶助的需求。法律扶助不扶助已投保法律費用保險且將由保險公司理賠的案件。芬蘭有 75% 的國民可以適用法律扶助或其所衍生的服務，視經濟情況不同而決定其所需分擔的分擔額度，從 0~75% 的分擔金，因此若其有投保法律保險時，便可由保險來分擔。芬蘭的法律費用保險含括在家居保險、機汽車保險、工會保險、農會保險等保單裡。

此次考察藉由 LISSA 的協助與安排我們來到芬蘭市佔率 (25%) 第 2 名的保險公司-Pohjola。Pohjola 目前有 450 位職員，其中有 8 位職員主要負責與法律援助(Legal Assistance)有關的保險業務。Pohjola 保險公司中與法律費用保險相關的理賠以房地產案件及刑法衍生的賠償案件類型最多。2008 年 Pohjola 公司約累計有 150 萬的保險客戶(150 萬張保單)，一般來說，申請案件中約有 1/3 左右的保險理賠申請案會被否決，在 2008 年 Pohjola 有理賠 3,500 件的保險理賠案件，全芬蘭每年約有 12,000~13,000 件左右與法律保險有關保險理賠案件¹⁸。

法律費用保險制度對於保險公司來說，可以用相對較低的成本提供保險，因為芬蘭訂有與律師酬金計算標準的相關法令，因此保險公司可以計算出風險，保險公司可以預先評估可能要支付的成本，這樣的可評估性對於保險費有重大的影響，因此保險公司可以提供低保費的保險商品，Pohjola 保險公司與法律費用保險有關的保險商品中最低廉的保費為 20 歐元/年。意即只要年繳 20 歐元便可以得到最基本的法律費用保險的保障。Pohjola 不提供與離婚及監護權有關的保險商品。

¹⁸ 同註 18，頁 70-71。

法律扶助可以涵蓋的範圍與事項比法律保險來的廣範，法律保險是有一些限制與條款，必須要符合這些限制與條款後才能使用，一般來說法律保險的給付是固定的(fixed)，取決於保險人所投保的金額與類型。法律保險涵蓋的範圍包含民事爭議案件與刑事案件及其衍生的民事賠償部分，保險公司會協助被害人(被保險人)向被告提出賠償的金額與提供意見予被害人(被保險人)。法律保險的適用地區包含所有發生在芬蘭或其他北歐國家(Nordic country)的保險事故，並且可以在所有的芬蘭或北歐的地區法院(Nordic court)購買得到。

法律保險為了防範道德風險，所以設有一個特別的「2 年條款」(Two Year Rule)設計，意即投保了法律保險後需 2 年後才會生效，例如：若買房子時當下就投保房屋保險，則這樣的保險是可以馬上生效的，但若買了房子後隔了一陣子才投保房屋保險的話，則需 2 年後保險才會生效。

法律保險並無法完全涵蓋百分百的理賠，即使有了法律保險，仍有 15%左右(或至少 200 歐元)是須由保險人自付的，而一般來說，被保險人須在案件結束時將自付額給付給律師，被保險人可以自己選任律師，但該律師必須擁有法學碩士(master degree)。律師於案件結束時將相關收據提供予保險公司，保險公司便會給付律師屬於保險所涵蓋的相關費用。律師酬金的計算方式採按時計酬，一般來說保險公司的給付標準在 140 歐元~220 歐元/小時。保險公司僅會給付律師，辦理案件中屬於合理的(Reasonable)且必要的(Necessary)法律費用，而例如：過路費或住宿費不在保險範圍內，但若可以證明與案件有關的話，保險公司還是會給付，惟最多亦僅會給付 50%而已。

一般來說，保險公司都是在案件經法院判決後才會根據律師所提出的相關收據與說明來給付與案件相關法律費用給律師，但若案件審理期間超過一年以上的話，保險公司會先給付一半的費用予律師。若案件經和解或法院判決後，被保險人(被害人)打贏了官司，應由被告給付賠償予被保險人(被害人)，則被保險人應返還原先由保險公司代為給付的金額。律師對於保險公司核給的費用若有異議可申請芬蘭律師協會介入調處。

法律費用保險通常包含在不同的類型的保單中，而芬蘭約有 75%~80%左右的家庭擁有有效的法律費用保險(have valid legal expenses insurance)。

四、Espoo 電話法律諮詢服務

赫爾辛基郊區的 Espoo 的公共法律扶助辦公室，創設於

1971 年，目前總共有 7 位專職律師(Attorney)與 7 位秘書(Secretary)，除了服務 Espoo 市的民眾之外，亦將服務觸角延伸至考尼埃寧市(Kauniainen)和基爾科努米市(Kirkkonummi)，並在基爾科努米市設有分支辦公室(Branch)。所服務的案件類型大約 60% 的案件屬家事和繼承法案件；刑事案件約佔了 20%。

芬蘭目前有 15 個法律扶助辦公處有提供電話法律諮詢的服務，Espoo 便是其一，未來有計畫所有的法律扶助辦公處皆要提供此項服務，設有全國統一專線電話號碼，不管民眾從何處來電系統會自動協助將電話轉至目前有空的辦公處，提供民眾最即時的服務(例如赫爾辛基的民眾來電，有可能是由北部拉普蘭地區的專職律師來回答)。

此次考察 Espoo 的主要原因係因其為全芬蘭最早提供電話法律諮詢的辦公處，Espoo 以前主要是屬農村地區，因此交通並不便利，所以開辦了便民的電話法律諮詢服務，且到目前為止全芬蘭僅有 Espoo 有自己專屬的電話法律諮詢服務專線，提供服務的時間為每周一至周五 12:30~13:00，由 7 位專職律師來輪值，最常見的三大案件類型有家事案件、刑事案件及與財產有關的案件。為了解其服務多年的電話法律諮詢服務的運作方式，以作為本會未來規劃辦理電話法律諮詢服務時的參考。

以下簡介 Espoo 的電話法律諮詢服務，Espoo 的電話法律諮詢服務已經實施了約 20 年左右的時間，已累積服務了約 30,000 件的服務，每年的服務量約 2,000 件，服務的區域範圍以 Espoo 跟鄰近的城市為主。

民眾來電時首先由櫃台或總機的工作人員(Secretary)做基本資料及案情的詢問與建檔，工作人員會先確認與判斷來電民

眾的問題是否有法律上的急迫性、問題的性質，一般來說會跟據他的問題屬性，建議他可以先採行的作法，比如說到相關有提供專門服務的政府單位，例如：賦稅的問題、監護權方面的問題、消費爭議等等，這些地方政府都有提供專門的諮詢服務。若屬已經到了須要透過法律程序來處理的狀況或是具急迫性，工作人員則會將電話轉由專職律師來回答民眾的法律問題，專職律師每一通電話服務的時間約 5-10 分鐘，若在電話中或這樣的時間內無法解決民眾的法律問題的話，便會請民眾另外約時間來做面對面的法律諮詢，一般來說 Espoo 預約時間約僅須等候 3-4 天左右，而電話法律諮詢的服務是免費的。Espoo 實施電話法律諮詢的目的在於提供民眾適時(well-timed)、預防性的(anticipatory)及便利性(easily available)的服務。

電話法律諮詢服務的效益，從民眾角度來看的話有：

(一)預防民眾採行不明智的舉措(prevents ill-advised actions)；

(二)讓民眾在面臨法律問題時可以提供適時的幫助(provides help in a distressing situation)；

(三)促成和解(contributes to a settlement being reached)；

(四)建立關係；獲得有效的資訊(establishes a customer relationship；the right to ask and obtain information)；

(五)節省花費及時間(saves costs and time)。

從法律扶助辦公室來看的話有：

(一)促進案件的管理(improved case management)，尤其是針對有時效性的案件可以提供適時的協助(matters with a deadline processed in time)；

(二)簡便的服務方式可以減少民眾的等候期(queue management)；

(三)減少工作負荷(reduce workload)；

(四)無須付出額外的成本(no additional costs)，因為電話與律師都是既有的資源。

其它面向的效益有：

(一)滿足民眾的需求(meets a need present in the field)；

(二)對於工作人員具有正面積極的回饋(positive feedback to entire personnel from customers and the employer)；

(三)激勵、有意義的工作(motivating, meaningful work)；

(四)影響與服務更多人(affects a large number of people)；

(五)透過電話可與民眾間的互動更生動(vivid interaction with the customer)；

(六)可以將諮詢聚焦於法律問題上(enables counseling to focus on the core legal questions)

根據芬蘭經驗，電話法律諮詢服務對於難以利用面對面法律扶助方式的人來說是很便利的，尤其是交通不便利的人，包括住在郊區或是可能需要照顧年幼者而無法出門的人等，都很有幫助，且不僅民眾對於服務滿意度的評價高，對於工作人員來說也得到許多正面與積極的回饋，另透過電話法律諮詢服務的方式亦有成本低廉的效益。

本會目前並未全面提供電話法律諮詢，僅有針對特地對象與偏遠地區民眾由基金會指示部份分會特別辦理。而所採行的服務方式與芬蘭有所不同，乃是民眾來電先由工作人員將民眾的基本資料、資力狀況與案情簡要記載後，再由律師 CALL OUT 給有法律問題的民眾提供其法律諮詢服務。

基金會未來可參考英國及芬蘭的經驗，規劃辦理具時效性、便利性及低成本性的電話法律諮詢服務，除可節省整個司

法資源外亦可擴大服務範圍與樣態。尤其是居住在偏遠地區的民眾，無須奔波即可經由電話接受電話法律訊息，而輕微的法律問題如果可以在初期解決，對於後續經費節省必有相當幫助。而電話法律諮詢的項目可不限案件類型，任何法律問題皆可。

五、芬蘭債務調整及其服務機制的介紹

前言

由於全球經濟的不景氣，芬蘭為了協助因經濟不景氣而累積大量債務的人，於 1993 年 2 月公佈施行了「個人債務調整法」(Act on the Adjustment of the Debts of a Private Individual, 57/1993)，其目的在於挽救深陷債務問題的人，使他們可以透過法院的裁判來管理與解決他們的債務問題，該法規定向法院申請債務調整前債務人必須先和債權人協商，循求可行的解決方式，若無法透過協商解決的話，法院才會受理債務人債務調整的申請，債務人須提出五年的債務清償計畫(payment plan)，法官會視當事人的經濟情況來決定是否准予，按清償計劃清償完畢後便可免除債務的困擾。但是這個法案施行了一段時間後，發現解決債務問題並非單單僅由法院的法律程序便可有效解決，要有效解決債務問題的話，應包含有關理財和社會信用的服務，為了提供債務人有效的經濟與債務諮詢服務，芬蘭政府於是於 2000 年 8 月公佈施行「財務與債務諮商法」(Act on Finance and Debt Counselling, 713/2000)，開始由國家以制度性與專業性的方式來提供債務人免費的經濟與債務諮詢服務。

家庭債務負擔加劇

根據芬蘭國家統計中心所公佈的數據顯示，芬蘭家庭債務負擔愈加沉重。2008 年芬蘭全國有近 150 萬個家庭負債，全國家庭債務總和比 2007 年增加 7.7%。據統計，芬蘭全國家庭債務總和 2008 年達到 905 億歐元，平均每個家庭負債 6.163 萬歐元。其中，購房貸款是芬蘭家庭負債的最主要原因。目前，芬蘭的家庭因購房所欠債務達到 644 億歐元，與 2002 年相比增加一倍，佔全國家庭債務總和的 71%。2008 年，芬蘭全國共有 81.2 萬個家庭需要償還房貸，這些家庭因購房所欠債務平均達到近 8 萬歐元。數據顯示，早在 2007 年時，芬蘭家庭平均債務就已超過其年收入，平均債務為其年收入總額的 1.01 倍。而在所有

芬蘭家庭中，債務負擔最重的是成員年齡為 25 歲至 34 歲的家庭，平均負債近 9 萬歐元。在這一年齡層家庭中，約有五分之四家庭負債，平均債務約為其年收入總額的 1.9 倍。由於國際經濟危機導致芬蘭經濟陷入衰退，芬蘭家庭債務負擔也愈顯沉重。目前，芬蘭國內不能按時足額還款的現象較去年同期增加三成。¹⁹

清務清理程序

依據芬蘭國家法律政策研究中心的簡介，該國有關債務清理的程序，是由債務人先到債務諮詢辦公室進行諮詢，若有向法院申請之必要，則由輔導員協助填寫債務清理申請狀及相關表格（債務、收入、支出...等），向法院提出申請，經法院審理後，若裁定准予開始清理，法院會指定一位管理人(Trustee)，由該位管理人提出更生計畫，以收入減去必要的生活支出後之餘額為每月還款之基準，還款期限最長為 5 年，司法部對於各項基本生活開支如房租、水電...等皆訂有標準，若每月收入減必要支出後之餘額低於 17 歐元，即不必還款。更生計畫必須經法院認可。管理人原則上係由律師出任，其酬勞係以債務人前四個人每月收入減必要的生活支出後之餘額支應，但總額最高不得逾 2000 歐元。

申請債務調整的案件狀況²⁰

1993 年-2001 年，法院總共湧入約 70,000 件的申請案，每年約有 10,000 件到 12,000 件不等的申請案件，申請案件的高峰在 1993 年-1996 年期間，之後逐年減少。而 70,000 件的申請案

¹⁹ http://big5.ce.cn/gate/big5/intl.ce.cn/gjzx/oz/200907/03/t20090703_19456687.shtml。

²⁰ Vesa Muttilainen & ELIISA Valkama 2003."Debt Adjustment Brings Relief A Fresh Start For Overindebted Finnish Households",National Research Institute of Legal Policy Research Report No.198,Helsinki 2003.

件中通過法院認可的案件約 53,000 件，通過比例約 75.71%(53,000/70,000=75.71%)。到了 2001 年約僅有 3,300 件申請案件，而 2001 年法院准予的債務清償計畫(payment plans confirmed by court)有 2,800 件，可見在芬蘭先透過經濟與債務諮詢及與債權人協商的程序後，進入法院的案子其通過法院認可的比例頗高(2800/3300=84.85%)。而根據統計約每七件申請案中，會有一件被法院駁回。跟據債務調整法法院得以駁回的理由為，債務人所提出的清償計畫無履行可能，而若債務人之所以積欠債務乃是因為其明顯的、惡意的行為所致，即使債務人所提出的清償計畫有履行可能，法院仍可駁回其申請。

債務調整機制中的附加義務(obligation attached)與鼓勵措施(incentive)

大多數的債務人對於清償計畫的附加義務多所批評，根據法令規定在法院認可清償計劃的期間，若債務人的還款能力提升，他有義務告知並調整提高其清償計劃，反之，亦然。為了鼓勵債務人誠實並積極的有效改善其自身的還款能力，法令規定債務人可以在有限的強況下保留一定額度的收入。

隨債務人支付能力(ability to pay)改變而變的債務清償計畫

芬蘭的債務調整法中有一個特別的規定，清償計畫可以隨著債務人支付能力的改變而改變，1993-2001 年期間法院所認可的清償計畫中約有三成左右的債務人後來變更了她們的清償計畫。而若有以下情事，法院可以宣告債務人的清償計畫失效(lapse)，例如：債務人沒有正當理由，卻超過三期沒有依照清償計畫還款，或債務人並非為了生活所需而又去借貸了新的債務。而根據統計在 1993-2001 期間，僅約有 4%的案件，被法院宣告失效。經法院宣告失效後債權人則可以向法院要求強執或

扣押債務人的財產。

債務人對債務調整機制的看法與意見

根據一項針對已經完成清償計劃債務人的質化訪談研究發現(訪談了 41 位債務人)，債務人的債務主要來源是因為商業性的行為或保證債務。每位債務人的平均債務約 12000 歐元(約台幣 564000 元)。受訪的債務人對於申請債務調整的經驗普遍都是負面的。負面的原因來自於程序太冗長(long duration of the proceedings)、繁瑣的官僚主義(cumbersome bureaucracy)、缺乏資訊(lack of information)。

債務人經過債務調整機制的都會被註記，這樣的註記會對債務人產生負面的影響，比如說會影響其之後的貸款、租屋或申請工作，有些人則因此延遲了婚期或延後生孩子的計劃。

儘管有以上的這些負面經驗，但幾乎所有受訪的債務人都認為，債務調整對她們確實有很大的幫助。她們的經濟情況因債務調整而有所改善，但有一半以上的債務人即使清償計畫執行完畢後仍然留下了部分債務。但她們對於未來都是充滿正面積極的態度。而大部份的債務人按照清償計畫還款完畢後一年便可以恢復信用。

根據以上的分析可以發現，債務調整法實際上是相當成功的，債務人確實可以透過債務調整法重獲新生且其經濟確實有得到改善，而債務人也因而學習到如何管理其債務、學習到擔任保證人的風險性、學習以積極的態度去面對未來、有信心可以掌控其未來的經濟狀況、不輕易拖欠(或延遲)付款等等。

經過這幾年的運作，債務調整法已經從一個新奇的、奇怪的法案，漸漸變成大眾可以接受的普通法案及芬蘭的法律制度和政策。事實證明已經有成千上萬的債務人透過這個法案得到協助、改善其經濟及債務問題。而債權人也逐漸可以接受這樣的法制。

芬蘭的經濟及債務諮詢(economic/finance and debt counselling)²¹

芬蘭在 2000 年開始由政府免費為債務人提供經濟及諮詢的服務，債務輔導員會輔導債務人了解自身的經濟狀況，預防債務問題的加深，建議債務人如何調整收支來面對及逐步解決債務問題。

經濟及債務諮詢輔導的相關統計

2003 年年初全芬蘭共有 65 處債務諮詢辦公室，債務諮詢輔導員計有 170 位。債務諮詢採預約制，而 2002 年的統計，債務人平均約需等候 41 天(5-6 星期)才能與債務諮詢輔導員面談，但在芬蘭南部的債務諮詢辦公室由於工作量負擔較重的緣故，有的債務人甚至須要等候半年左右的時間才有辦法預約到與債務諮詢輔導員做面談諮詢，而債務人認為平均 2-3 星期是合理的等候期。2002 年總共有 16000 個新債務人尋求債務諮詢輔導。而債務諮詢輔導員的工作中約有 70%的比例是在輔導新的債務人，只有 30%的時間可以輔導舊的客戶(債務人)。2002 年向法院申請債務調整的案件中有 3/4 是經由債務諮詢輔導辦公室協助後送件。雖然個人的經濟及收支的規劃亦屬於債務諮

²¹ ELIISA Valkama 2004."Debt Counselling in The Early 21st Century-The effects of the act on economic and debt counseling in light of a client survey and statistical data",National Research Institute of Legal Policy Research Report No.208,Helsinki 2004.

商輔導員的工作之一，但事實上這部分僅佔了諮商輔導員工作的一小部分而已。

根據來到債務諮商辦公室尋求債務諮商的債務人所做的統計發現，男性債務人的債務來源主要是因為商業性的；而女性的債務人則以消費性貸為主；而男性債務人的債務總額約是女性債務人的兩倍以上。債務人的年齡層大多落在 45-54 歲。教育水平平均偏低，40%的債務人僅有基礎教育的程度。大部份的債務人是有工作的(are employed)，平均收入為 1300 歐元/月，約 70%的債務人收入是薄弱的或非常薄弱(weak or very weak)，債務人平均的債務約 32000 歐元(新台幣約 1504000 元)。半數的債務人是由於商業性的活動而造成負債的，另一半則是因為消費性貸款所致。而債務人中有 1/3 左右的債務人，在來到債務諮商辦公室前已經被債務問題困擾了超過 10 年。若扣除新的債務人，10 個裡面有 9 個的債務人是因為遭強制執行而來尋求債務諮商辦公室的協助，其他的來源管道可能是媒體、親朋好友、社會服務辦公室或擔保基金會(Guarantee Foundation)。

債務人對經濟及債務諮商輔導的看法

大部分的債務人對於債務諮商輔導都是滿意的。9 成的債務人認為她們獲得了足夠的、有效的資訊及建議來解決其債務問題。若單就因為商業性活動而造成負債的債務人來看，他們對於債務諮商輔導員在商業方面的專業智識(insufficient knowledge about business matters)及法律方面的專業是不足的或不精通的，使得她們無法從諮商輔導員這邊得到他想獲得的資訊與協助，因此對於服務是比較不滿意的。

僅有約 7%的債務人認為她們獲得了債務諮商輔導員所提供的有關經濟方面的諮詢與建議(advice concerning economic matters)，這有可能是因為大部分的債務人不清楚她們可以獲得這方面的諮詢與建議，也有可能是因為大部分的時間都放在處理債務人的債務問題上。70%左右的債務人所住的地方與債務諮商輔導辦公室間的距離不超過 10 公里的。所有的債務人皆可以獲得平等的債務諮商輔導服務。

諮商輔導員對經濟及債務諮商輔導的看法

大部分的債務諮商輔導員認為經濟和債務諮商法案，對債務人是有幫助的，透過這樣的服務確實有助於改善債務人所面的債務問題，而經由這樣輔導後債務人確實可以更積極與正面的態度來對問題。而債務諮商輔導員認為政府在這個領域所投入的資源是不足的，諮商輔導員的教育訓練並不足夠，因此諮商輔導員所提供的輔導服務在品質上是參差不齊的。幾乎所有的輔導員都認為由於沒有足夠的時間且沒有充足的教育訓練，因此使得她們無法達到她們原本被賦予應該提供債務人有關經濟方面的輔導的服務(舉凡說，個人收支及預算的規劃或有關消費習慣的建議)，但說實在的要確實區分經濟或債務問題是有困難的。因此大多數的輔導員認為這個工作壓力大且感覺自己並無法完全勝任這項工作。

根據統計到 2002 年底已經有 3 萬個債務人經由債務調整法重獲新生。

【參】芬蘭參訪單位記要

一、芬蘭律師協會(Finnish Bar Association)

此次拜訪芬蘭律師協會，由秘書長 Mr. Markku Ylönen 接待，另由 Ms. Pirkko Kivikari 律師簡介芬蘭律師協會之組織與功能。

芬蘭律師協會是依 The Act on Advocates(496/1958)成立的，在芬蘭只有加入協會的律師有權可以使用 Advocate 這個專業的職稱(only members of the bar association are entitled to use the professional titles "Asianjaja-芬蘭語"or "Advokat-瑞典語")。

芬蘭律師協會的主要活動(Central activities)有：(1)維持與加強協會律師的專業與責任(to maintain and enhance the responsibility and professional skills of advocates and to develop the activities of the legal profession)；(2)促進律師間的團結與利益(to promote solidarity among advocates and their mutual professional interests)；協會律師的管理與監督(to supervise the professional activities of advocates)。傳統上芬蘭律師協會並無從事公益法律活動(pro bono activity)，但近幾年有幾間大型的律師事務所所有在做 pro bono。

在芬蘭-「誠實」(honesty)被視為律師最重要且最基本的倫理道德，另亦非常尊重律師的獨立性與自主性，而律師不一定要加入律師協會便可以執業，此制度與台灣甚至很多國家比起來是非常不同的。

2002 年的法律扶助制度改革前，任何人都可以提供法律諮詢與扶助，但 2002 年法律扶助法令修改後，必須要有法律系的

Master Degree 才可以提供法律諮詢或擔任訴訟代理人²²。2009 年全芬蘭約有 16,000~17,000 位具有 Master Degree 的律師。在芬蘭要加入律師協會的或受僱於法律扶助辦公室的律師才能稱為 Attonery。

加入律師協會之資格：

- (1) 25 歲以上
- (2) 有芬蘭或歐盟國籍
- (3) 具有法學碩士(Master of Laws degree)
- (4) 通過律師考試
- (5) 具 4 年以上之工作經驗(experience in the legal profession and other judicial duties)，且至少從事律師業務 2 年以上
- (6) 通過律師協會所辦理的考試(Attonery degree test)

註：不接受商業律師的申請。

芬蘭律師協會成立於 1959 年，2009 年現有會員人數約 1,980 位。根據一項於 2006 年所做的研究，當時全芬蘭大約有 1,777 位律師加入律師協會，及 1,086 家的律師事務所，由協會律師所開立的律師事務規模超過 5 位律師以上的僅有 7%，有超過一半以上的協會律師是獨力開業(sole lawyer)，2006 年芬蘭大約有 600-700 家的律師事務所的主持律師不是協會律師，由於律師事務所並不須註冊登記(are not required to register)因此很難確切得知芬蘭的律師事務所數目。

律師協會 95%的經費來自於會員的會費。加入協會後每年會費為 1,050 歐元。律師考試每年舉辦 3 次，錄取率達 90%。芬蘭律師協會不接受商業律師(business lawyer)的申請。

²² 同註 18，頁 21-22。

有關於律師服務品質的控管部分，芬蘭律師協會設有懲戒委員會(Disciplinary Board)，設有一位主席與八位委員，每年約處理 400 件申訴案件，民眾申訴律師的類型主要以(1)律師無理由延長辦理案件的時間，意即拖延案件的進行；(2)聯繫不上律師。懲戒委員會可以依情節大小對律師做出(1)警告、(2)罰款；(3)退會或除名。若律師對於委員會所做的懲罰不滿的話可向第二級法院提出申復。

為保障當事人的權益，芬蘭律師協會設有一個賠償基金(compensation fund)，若當事人因協會律師不當或違法的行為而有所損害時，便可由此基金來補償當事人。

因芬蘭律師協會無權過問非會員與其當事人間的糾紛，為何仍有當事人願意選擇非律師協會的會員承辦案件，其原因不明，或許是資訊不足所致，惟據協會的人表示，亦有當事人認為加入協會的律師不是真正的律師，揚言另找真正的律師。

二、芬蘭司法部(Ministry of Justice)

芬蘭司法部掌管憲法與各項法律的研議與規劃並且是芬蘭最高的選舉機關，主要的工作為規劃司法政策、研擬重要法案、防制犯罪、執行刑事判決、國際司法交流等。每年司法部的預算約佔政府總預算的 2%，2009 年預算約為 7 億歐元。

芬蘭司法部設有部長一名，秘書長一名，其下設有三大部門，刑事政策部(Criminal Policy Department)、司法行政部(Department of Judicial Administration)、法律事務部(Law Drafting Department)，各部門內再依不同性質設有不同之單

位。(芬蘭司法部組織圖請參附件二)

負責掌管芬蘭法律扶助制度發展的為司法行政部下的法律扶助單位(Legal Aid Unit)，此次拜會芬蘭司法部時主要是為了解其於芬蘭法律扶助制度中所扮演的角色與功能，當天由 LIISA 陪同拜會司法行政部內負責法律扶助事務的法律扶助資深主任 Ms. Kirta Heine(Senior Officer, Legal Aid)。

為更有效率運用司法資源，近年來司法部積極減縮地方法院數量，首先於 1993 年將原本全國的 70 所法院降至 2005 年的 59 所，另計劃於 2010 年再將全國法院數量降至 27 所。此舉除了從成本考量，讓每一個地方法院的轄區可以擴大及法院審理可以更有效率，另是在法院數減少後，就同一法院的法官數就會變多，每一案子便可有更多法官參與審判(希望每一案子能有 3 位法官共同參與審判)，改善目前每一案子僅有一位法官審判，另改善目前法官間無法藉由案件討論彼此學習與成長的缺點。另藉由這樣的改革亦逐步調整原先法院的參審法官(Lay Judges)的制度與人數。

芬蘭法律扶助為便利民眾之使用，有計劃於未來讓民眾可利用網路系統直接於線上申請與線上進行資力審查。

三、芬蘭赫爾辛基地方法院(Helsinki District Court)

赫爾辛基地方法院不僅是芬蘭，同時也是全北歐最大的地方法院(瑞典首都斯德哥爾摩人口雖多，但其地方法院分為好幾個部分)，現有一位首席法官(Chief Judge)、78 位法官(District Judges)、172 位文書職員(Clerical Staff)、54 位服務人員(Process Servers)、3 位初級法官(Junior District Judges)、16 位實習法官

(Trainee District Judges)及 300 位參審法官(Lay Judges)全院人員超過 600 名。全院共分為 7 個庭，每庭設一位庭長，民、刑事各半，因此第 4 庭同時兼辦民、刑事案件，而每庭承辦之案件種類不盡相同，另有行政部門與管理部門，近來有討論希望增加刑事庭，以因應漸增加的嚴重犯罪及經濟犯罪。法官在各庭間調動，原則上每三人調動一次，民、刑均可能互調，就此有認為法官應專業化，但亦有法官認為法官應每方面均能勝任。(附件三為赫爾辛基地方法院之簡介，有法院組織、各庭職掌與 2003 年至 2008 年之案件統計)

該法院依法設有 Cooperation Committee，由法官、書記及其他工作人員代表組成，與司法院協商年度預算，因預算會牽涉到編制員額。

芬蘭法律人養成制度，大學法律系畢業生可申請至法院實習擔任實習法官(Trainee Judges)，完成實習者有資格成為初級法官(Junior Judge)或律師，亦可再申請至上訴法院擔任法官助理。

芬蘭有非專業法官(lay judge)的制度，lay judge 由地方(省)首長依政黨比例任命，以赫爾辛基地方法院而言，以前約有 600 位，現減為 300 位，以前 lay judge 同時參與民、刑事案件的審判，後來認為簡單案件由一位法官審理則可，另外在一些如經濟犯罪的複雜案件，則由三位法官合議審理，亦不需要 lay judge 的參與，故而現在 lay judge 僅參與刑事嚴重犯之審判，有 lay judge 參與的案件原則上係由一位法官與三位 lay judge 共同審理。

此次參訪對於赫爾辛基地方法院的建築風格有特別的印

象，此一建築物充份展現北歐芬蘭於建築與設計上令人驚艷的地方，全棟乃於 1990 年代時將原本於 1930 代由建築大師 Väinö Vähäkallio 建造完成的舊酒廠改建成具現代化風格的法院。採用大量的玻璃建材與中間大天井的設計將北歐溫煦的陽光源源不絕的引入建築物的各處，也同時代表了法院與司法應給人民透明與公正的期待。

四、芬蘭國家法律政策研究中心(National Research Institute of Legal Policy)²³

芬蘭國家法律政策研究中心創立於 1974 年，其前身乃是原創立於 1963 年的犯罪學研究所，其主要任務與工作在於研究該國的法律政策，主關機關為芬蘭司法部，設置有兩個研究單位，一為犯罪學研究(Criminological Research Unit)及一般法律研究(General Research Unit)。該研究中心進行公正的法律政策的研究，出版有關的報告，而它所做出的研究亦為芬蘭法律政策發展的依循，例如近來年主要的研究範圍包含犯罪學、刑法制度的改革、調解制度、法律扶助制度、消費者保護、債務重組制度、司法制度的改革等等。該研究中心並參與、研究與推動芬蘭和國際間的合作。該研究所的研究人員參與法律政策的討論，舉辦講座，撰寫文章。部分研究人員還參加了國際組織和參與研討會和國際研究。

研究中心的預算每年由司法部編列，2008 年的經費為 120 萬歐元，其中 2/3 是固定的，另 1/3 是根據每年預計執行的研究計劃方案來編列，因此每年的預算大致上都維持在 120~130 萬歐元上下。目前研究中心共有 25 位工作人員，包含 20 位研究

²³ 相關資訊可上該研究中心網站 <http://www.optula.om.fi/>。

人員(犯罪學與一般法律各 10 位)及 5 位職員。

五、少數族裔監察使²⁴辦公室(Office of The Ombudsman for Minorities)

芬蘭是一個政治清明、人民普遍守法的福利國家，特別強調政治秩序、社會公正、行政效率和兩性平權等價值，芬蘭監察使制度乃是仿效瑞典國會監察使制度，在西元 1919 年該國《憲法》中設置國會監察使一職，直至西元 2009 年，芬蘭實施國會監察制度已有 89 年歷史，是世界各國中，實施監察制度時序僅次於瑞典的國家，監察使除了扮演「合法性監督者」的角色外，也負起「人權保護」和「促進善治」的新任務。

芬蘭監察使的職權，包括：接受人民陳情、主動調查、地方巡察、提供諮詢意見，並行使官方文件調閱權、彈劾建議權、譴責權、糾正權和起訴權等，監察使也有權參加政府和國會會議，並受邀參加聽證、表達對於政策的看法和法律的見解，普受芬蘭人民的尊重。

芬蘭的監察制度體系可分為：

(一) 國會監察使²⁵

²⁴ 西方國家的監察制度，源起於北歐瑞典在西元 1809 年所設立的「司法監察使」(Justitieombudsman)，而現行國際通用的「監察使」(Ombudsman)即源自瑞典語，係為「代表」之意。西方監察概念在北歐發源並盛行於 20 世紀，西元 1980 年代以降，在世界各地蓬勃發展，已成為現今各國民主化的必要條件及重要指標之一。從 1980 年代之後，監察使制度快速擴展至全世界，根據國際監察組織的統計，目前全世界約有 140 個國家或地區設置有監察使制度，2007 年已有 128 國家或地區的監察機關加入國際監察組織 (International Ombudsman Institute, IOI)，監察制度的型態也越來越多樣化。相關資料可參芬蘭國會監察使 (The Parliamentary Ombudsman of Finland) 網站，<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/index.htm> 或國際監察組織 (International Ombudsman Institute, IOI) 網站，<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/index.php>。

²⁵ 國會監察使主要職責在確保法院、政府機關、公務人員和其他執行公務的機構或人員，

(二) 法務總長²⁶ (Chancellor of Justice)

(三) 政府專業監察使 (Ombudsman) (又稱「政府監察專員」)，隸屬於政府機關內部，再依不同專業可區分為下列六種：

1. 平等監察使 (The Ombudsman for Equality)
2. 消費者監察使 (The Consumer Ombudsman)
3. 資料保護監察使 (The Data Protection Ombudsman)
4. 少數族裔監察使 (The Ombudsman for Minorities)
5. 破產監察使 (The Bankruptcy Ombudsman)
6. 兒童監察使 (The Ombudsman for Children)

惟據瞭解，上開六種監察使現已改組為三種，即二性平等、兒童權益及少數族裔。

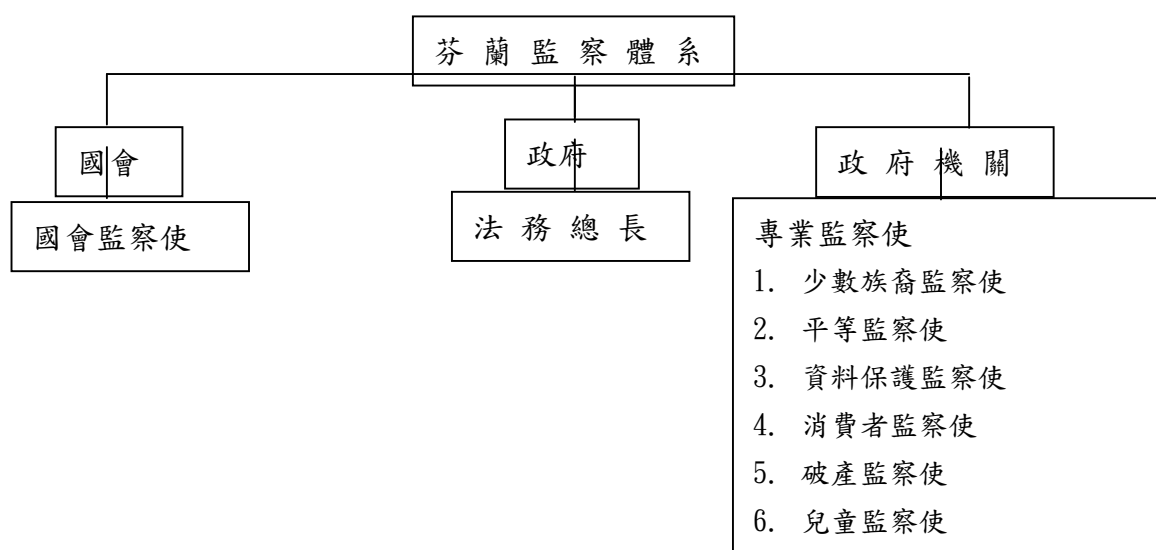
在芬蘭有不論為何種監察使皆同樣具有受理民眾陳情和監督政府施政，以及行使立法監督的職權。國會監察使和法務總長同樣扮演「芬蘭最高法律守護者」(The Supreme Guardian of the Law in Finland) 的角色，對法院、政府機關、公務人員和執行公務之人員進行「合法性監督」(oversight of legality)，確保其遵守法律、恪遵義務。

遵守法律、履行義務和尊重憲法權及人權。芬蘭國會監察使是國家最高的「法律守護者」，對行政和司法部門進行合法性監督。換言之，芬蘭國會監察使最主要的職責，是在維持公共行政和司法的品質。芬蘭設有 1 位國會監察使和 2 位副監察使。國會監察使和副監察使負責「合法性監督」，副監察使和監察使有相同的權力，並獨立決定自己負責的案件。國會監察使和副監察使由國會遴選產生，1 任 4 年，並得連任。

²⁶法務總長的設置可追溯到 18 世紀，當時芬蘭屬於瑞典王國的一部分，芬蘭法務總長的職掌自那時起即維持至今。法務總長和國會監察使是芬蘭最高的法律守護者，法務總長監督政府機關依法行政，尤其注意是否遵守基本權與人權的規定。法務總長的地位與職責之基本條款明訂於芬蘭《憲法》，細則規定在《法務總長法》中。若欲了解更多有關芬蘭監察體系制度可參，監察院國際事務小組編譯，「芬蘭監察使制度」第二版，2007 年。http://www.cy.gov.tw/AP_Home/Op_Upload/eDoc/%A5X%AA%A9%AB~/97/0970000041009604020b.pdf。

本次考察經赫爾辛基的 LAO 協助拜會位於赫爾辛基市的少數族裔監察使辦公室，以下僅介紹有關少數族裔監察使於芬蘭的情形。

圖二：芬蘭監察體系圖



資料來源：監察院國際事務小組編譯，「芬蘭監察使制度」第二版，2007年，頁 18。

芬蘭憲法明定²⁷，人人有權享有同等待遇(In Finland, everyone is entitled to equal treatment)，在芬蘭的許多法律中皆有禁止歧視的規定，芬蘭人民與位於芬蘭境內的所有人皆享有

²⁷芬蘭《憲法》第 6 條 第 1 項：「法律之前人人平等。」芬蘭《憲法》第 6 條 第 2 項：「若無可被接受的理由，無人可基於性別、年齡、出身、語言、宗教、信仰、意見、健康、殘廢及其他關係個人之理由，受到他人的差別待遇。」。平等對待的要求涵蓋所有政府機關和企業。

平等待遇的基本權。不論性別，年齡，種族或民族血統，國籍，語言，宗教，信仰，觀點，健康，殘疾，性取向或其他個人特徵皆享有平等待遇的權利。

根據反歧視法(Non-Discrimination Act.)，所有政府機構和企業皆應遵守。因此監察使監督的對象非常廣泛，遠超過我國監察院，包括：政府、總統、內閣閣員、各級法院和法官、政府官員、地方及地區性機構、市議會議員、地方自治以及其他公務機關人員、國營企業、失業補助機構與保險公司及其職員等；甚至還包括教會人員。

少數族裔監察使監督的範圍包括種族 (racial) 和族源 (ethnic origin) 的歧視，對象涵蓋芬蘭傳統和新的少數族裔²⁸。促進居住於芬蘭的外國人之地位和權利，以及提供有關立法的資訊，亦為少數族裔監察使的任務。監察使的工作為防止種族歧視現象發生和促進族群平等，並通過發布聲明書和意見對歧視現象產生影響。監察使具有獨立性，不受任何機關的控制。

一般來說，少數族裔監察使會提供信息並在需要時採取措施，例如向服務對象的對方請求提交說明和向其他機關請求補充信息。監察使收集信息的權力很大，不同權力機關可以忽視保密責任的規定為監察使提供信息。調查過程完成以後，監察使會發布關於該事件的聲明書，並在需要時給對方發布指示或告誡有關機關不要使歧視行為繼續發生。一般來說，監察使不提供任何法律援助(legal aid)，只是提供諮詢與建議，但若當事人有法律援助上的需求，她們會協助其向公共法律援助辦公室

²⁸芬蘭是一個多種族的國家，主要有兩大族群：芬蘭人和瑞典人，另外還包括原住民薩米人、吉普賽人、俄羅斯人、愛沙尼亞人、猶太人 (Jews) 和韃坦人等傳統的少數族群。新的少數族裔包括近年來從外國遷移至芬蘭的少數族群和外國人。

或私人律師尋求協助。

(一) 組織架構

少數族裔監察使是依據《少數族裔監察使法》(Act on Ombudsman for Minorities 660/2001) 之規定，成立於 2001 年 9 月 1 日，隸屬於勞工部，取代 1991 年設立的《外國人監察使》(The Ombudsman for Aliens)，而少數族裔監察使辦公室在 2002 年正式運作。

少數族裔監察使辦公室是一個獨立運作的權力機關。監察使由總統提名經國會同意後任命，任期 5 年，目前少數族裔監察使 1 位，扮演「政策顧問」和「援助受歧視者」的角色；而且他是少數族裔監察使辦公室的首長；另外，還設有 1 位副監察使；而少數族裔監察使辦公室目前共有 14 位職員，包括 1 位秘書、1 位計畫官員、4 位資深官員和 1 位專案專員，另與勞工部共用 7 名幕僚，負責提供民眾服務、訓練、資訊宣傳、準備有關政策方針和立法提議的聲明供少數族裔監察使參考。²⁹

(二) 少數族裔的權利(The rights of ethnic minorities)

1. 有權擁有與發展自己的語言和文化

根據芬蘭憲法，在芬蘭的少數族裔，如薩米人 (Sámi)，吉卜賽人和其他少數民族，都有權保持和發展自己的語言和文化。

²⁹ Annual report of the Ombudsman for Minorities 2008，P28。

2. 宗教自由

宗教和道德良知的自由(Freedom of religion and conscience)為芬蘭憲法所保障的基本權利。宗教和道德良知的自由包括有權信奉宗教，有權表達自己的信念，並有權加入或拒絕加入一個宗教。

3. 原住民的權益(Sámi 族)

Sámi 族在保留地內擁有語言與文化的自主權。(要了解更多 Sámi 族的訊息，請參 Sámi Parliament Act、Sámi Language Act 或 www.samediggi.fi。)³⁰

(三) 外國人的地位和權利(Foreigners' status and rights)

1. 在芬蘭居住的外國人不因其國籍或民族的不同而與芬蘭國民有差別待遇，包含在芬蘭工作的外國人。
2. 可以獲取各種公共服務，例如社會福利和醫療保健服務。
3. 遷徙自由。芬蘭公民和外國人合法居住在芬蘭有自由行動和選擇居住地的自由。
4. 不得任意將外國人驅逐出境。外國人若有被判死刑、被施虐或受到其他侵犯人性尊嚴的對待等危機，不得予以遣返或驅逐出境。(少數族裔) 監察使得請求聽審與取得與被扣押或遣返的外國人相關的資訊。³¹

³⁰芬蘭《憲法》第 17 條 第 3 項:「原住民薩米 (Sami) 人、吉普賽人及其他團體均有權維持並發展其語言與文化。關於薩米人有權在政府機關中使用薩米語之規範，應以法令定之。有關使用手語之權利及其他因殘障而需待解釋及翻譯協助之規範，另以法令定之。」

³¹芬蘭《憲法》第 9 條 第 4 項:「外國人進入芬蘭及留居的權利，應以法令定之。如果外國人即將面臨死刑、凌虐及其他違反人性尊嚴的處分，則不得將其驅逐、引渡或遣送至其他國家。」。根據現行《外國人法》(Act on Foreigners) 的規定，少數族裔監察使對有關收容所的申請案件和外國人被驅離出境 (除籍者) 的案件之決定有權參與聽證會，監督這些移民者的地位和他們的權利受到保障。

(四) 如何與少數族裔監察使聯繫

在芬蘭任何人如果經歷或觀察到的歧視，是因為種族或血統因素，或者身為外國人的事實，都可以向少數族裔監察使提出陳訴。可以透過以下方式與監察使取得聯繫：

1. 電話

電話號碼：091-604-3444

服務時間：每周一至周五上午 10:00 -12:00(在服務時間以外的電話將轉到總機，總機將通知客戶服務部門何時可以再聯繫)

諮詢：接聽電話的監察使會於電話中提供問題的諮詢，並約定下一步可能需要採取的措施。

多語言的服務：芬蘭語、瑞典語和英語的服務。

2. 電子郵件或信件

(1) 針對歧視事件和其他問題，可以發送電子郵件至 ofm@ofm.fi。

(2) 或將信件寄到以下地址：Vähemmistövaltuutetun toimisto PL 26 00023 VALTIONEUVOSTO

(3) 也可以將信件交給接待室的管理員，地址為 Mikonkatu 25 Helsinki.

(4) 免費的信件翻譯：可以使用自己的語言寫信或發送電子郵件，少數族裔監察使辦公室會把信件譯成芬蘭語。對服務對象的翻譯服務是免費的，但希望信件最多兩頁。

3. 到會諮詢

採預約制，到會諮詢前需要先預定時間。因為監察使需要準備時間、收集相關信息及如果需要的話，可以安排口譯人員。

(五) 費用

所有的服務都是免費的。撥打電話除支付電話公司的一般電話費外，沒有其他服務費。且可視來電者知需求亦有提供回撥服務。

(六) 服務對象

少數民族監察使的服務對象主要是移民、居住在芬蘭的外國人和芬蘭其他少數民族，例如羅姆人(Roma)和薩米人(Sami)。監察使（或監察使）只處理基於當事人的種族或國籍而產生的歧視問題，不處理當事人的權益基於其他原因受到歧視的投訴案件。向監察使提出的投訴必要時會轉給處理該議題的主管機關。監察使審理的權力範圍，及於消費者投訴其受到來自政府當局或者公私部門服務單位例如公司、營利單位或市政當局的種族歧視案件。

(七) 服務項目

少數族裔監察使的基本任務是提高少數族裔和外國人的地位和法律保護，與促進平等、反歧視與良好的種族關係，並監督平等權的實現、提供資訊和報告，以及監督遵守禁止族裔歧

視。其工作主要以透過下列方式來進行：

1. 提供指導和諮詢。
2. 以實際行動鼓勵或倡議社會大眾對於少數民族及外國人權利的重視、保護與提升少數族裔和外國人的地位，以及良好的種族關係。
3. 資訊的提供與辦理培訓。
4. 改變大眾以更積極的態度來面對少數族裔和移民。
5. 在避免種族歧視的基礎上，為了維護少數民族的自尊心，並且保障芬蘭境內少數族裔和外國人的地位和權利，進行調查、提出報告、做成建議或者立法提議。
6. 對於與歧視有關的公共議題發表意見。
7. 面談。

(八) 對於歧視案件的處理方式

1. 提供指導和諮詢，防止歧視行為繼續下去或重新發生，可提出建議或採取主動措施，以確保歧視情況的解決及改善。
2. 調解當事人之間的衝突而採取措施。
3. 要求被懷疑有歧視行為的權力機關或企業就該事件提出說明。
4. 若拒絕提出澄清與說明的單位或個人，監察使可以處以罰款。
5. 將該事件匯報或幫助服務對象匯報給**歧視委員會**。
6. 可以自行或協助當事人將案件移給國家歧視法庭 (National Discrimination Tribunal of Finland)。

註：在芬蘭法令中，歧視屬於一種犯罪行為。

表八：監察使辦公室 2007 及 2008 對於有關少數民族羅姆人事務的服務狀況(Romani affairs processed by the Office of the Ombudsman for Minorities in 2007 and 2008)

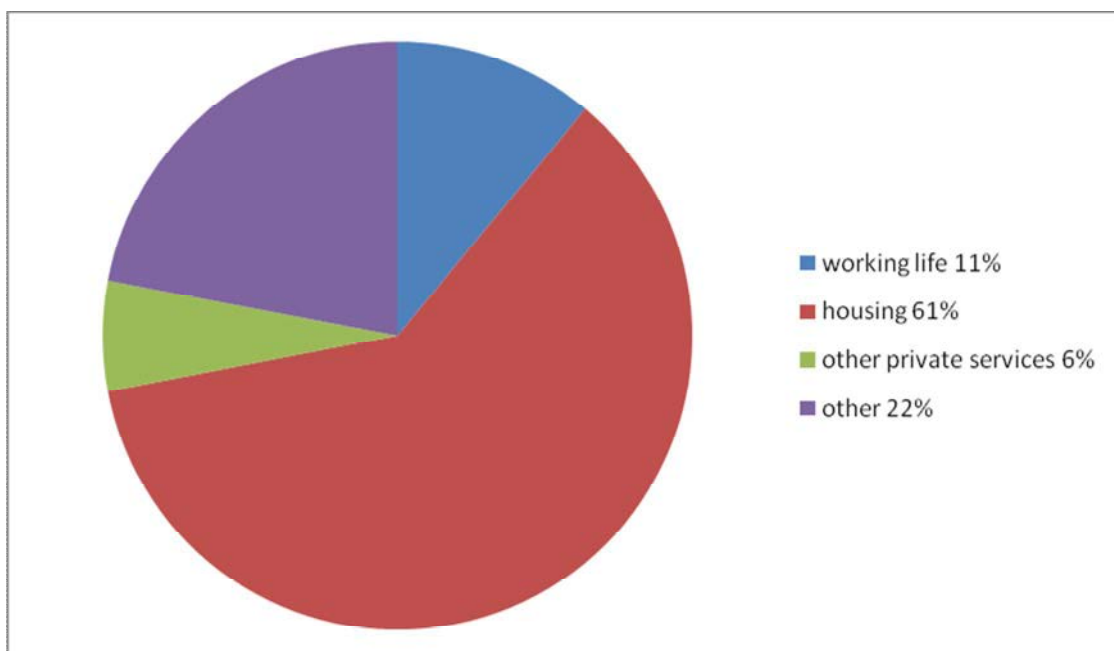
類型(Issue)	Cases2007	Cases2008
住宅(Housing)	51	47
個人權益方面(Provision of private services)	10	15
社會福利與醫療(Access to social and health services)	8	6
工作權(Working life)	2	7
族群煽動 (Ethnic agitation)	6	8
行政與司法的裁罰(Actions by the polices , judicial system and penal institutions)	5	7
教育(Early education , teaching and education)	4	5
特殊問題(Internal issues of the Roma*)	5	7
其他(Others**)	2	8
Total	93	110

*指與此族群傳統慣習相關的問題。(refer to discussion on customs and practices, such as permissions to live in area and avoidance behavior.)

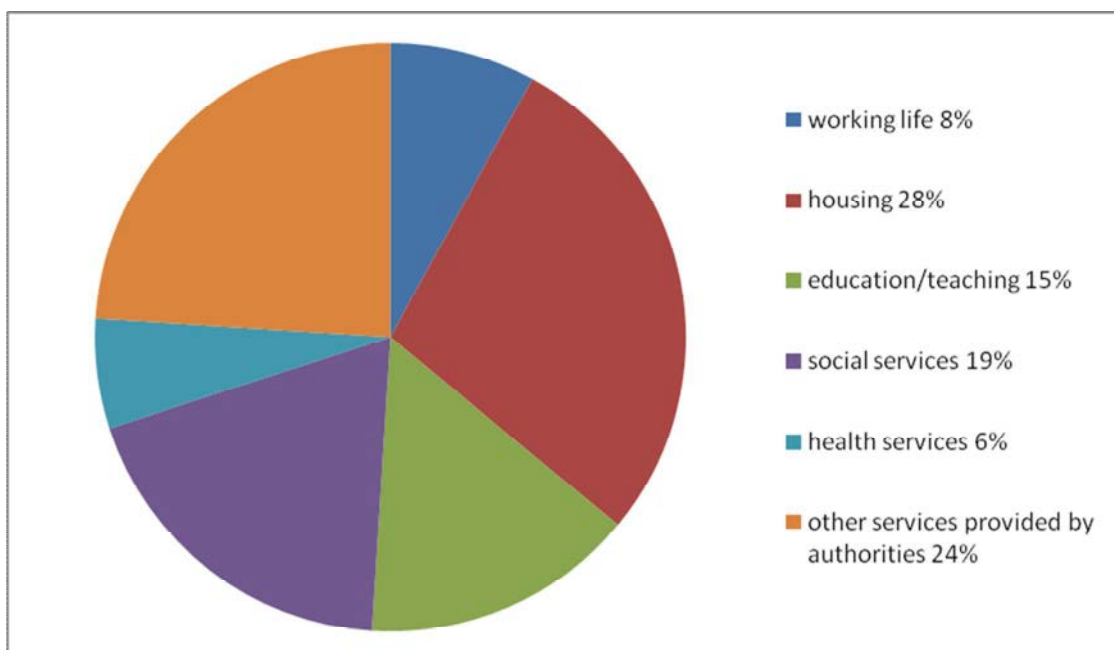
**例如：一般資訊的提供。(general requests for information)

- 個人權益在私領域遭受歧視的案件類型(Provision of private sector services-distribution of customer cases) ³²

³² 同註 24，P19。



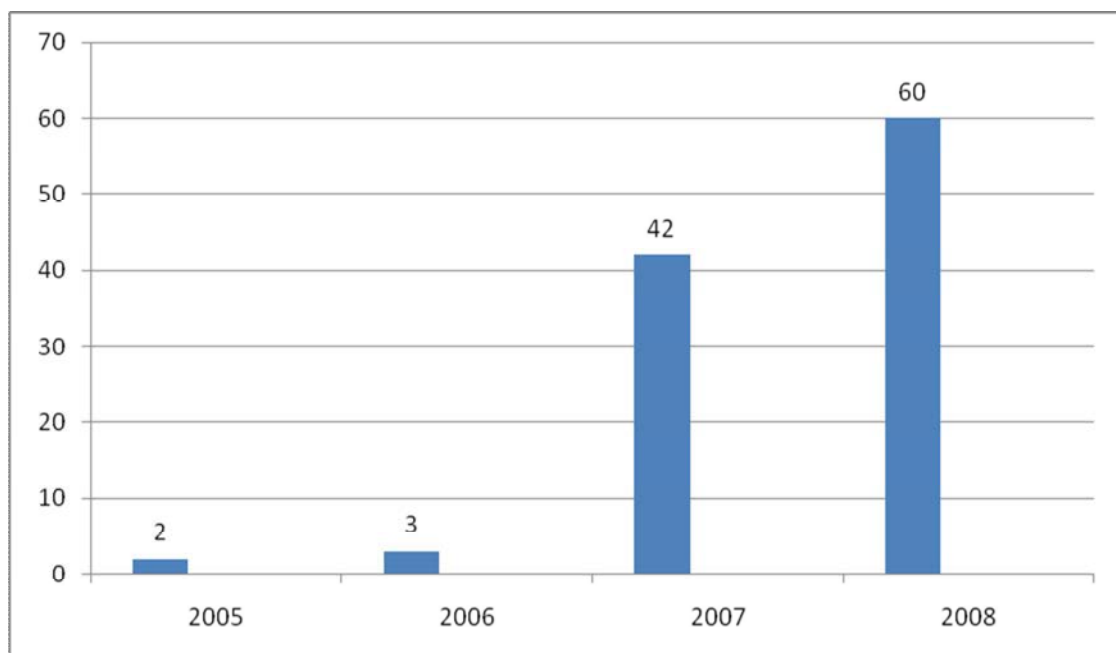
- 個人權益在公部門遭受歧視的案件類型(Provision of private sector services-distribution of customer cases)³³



- 煽動族群案件 2005-2008(Ethnic agitation-number of customer cases in 2005-2008)³⁴

³³ 同註 24，P.20。

³⁴ 同註 24，P23。



六、 Pohjola 保險公司

此次考察藉由 LISSA 的協助與安排我們來到芬蘭市佔率(25%)第 2 名的保險公司-Pohjola。Pohjola 目前有 450 位職員，其中有 8 位職員主要負責與法律援助(Legal Assistance)有關的保險業務。Pohjola 保險公司中與法律費用保險相關的理賠以房地產案件及刑法衍生的賠償案件類型最多。2008 年 Pohjola 公司約累計有 150 萬的保險客戶(150 萬張保單)，一般來說，申請案件中約有 1/3 左右的保險理賠申請案會被否決，在 2008 年 Pohjola 有理賠 3,500 件的保險理賠案件，全芬蘭每年約有 12,000~13,000 件左右與法律保險有關保險理賠案件³⁵。

芬蘭自 1968 年開始有法律費用保險制度，法律費用保險可以分擔被保險人於訴訟的風險，相對的降低了對於法律扶助的需求。法律扶助不扶助已投保法律費用保險且將由保險公司理賠的案件。芬蘭有 75%的國民可以適用法律扶助或其所衍生的服務，視經濟情況不同而決定其所需分擔的分擔額度，從 0~75%的分擔金，因此若其有投保法律保險時，便可由保險來分擔。芬蘭的法律費用保險含括在家居保險、機汽車保險、工會保險、農會保險等保單裡。

法律費用保險制度對於保險公司來說，可以用相對較低的成本提供保險，因為芬蘭訂有與律師酬金計算標準的相關法令，因此保險公司可以計算出風險，保險公司可以預先評估可能要支付的成本，這樣的可評估性對於保險費有重大的影響，因此保險公司可以提供低保費的保險商品，Pohjola 保險公司與法律費用保險有關的保險商品中最低廉的保費為 20 歐元/年。意即只要年繳 20 歐元便可以得到最基本的法律費用保險的保障。Pohjola 不提供與離婚及監護權有關的保險商品。

³⁵ 同註 18，頁 70-71。

法律扶助可以涵蓋的範圍與事項比法律保險來的廣範，法律保險是有一些限制與條款，必須要符合這些限制與條款後才能使用，一般來說法律保險的給付是固定的(fixed)，取決於保險人所投保的金額與類型。法律保險涵蓋的範圍包含民事爭議案件與刑事案件及其衍生的民事賠償部分，保險公司會協助被害人(被保險人)向被告提出賠償的金額與提供意見予被害人(被保險人)。法律保險的適用地區包含所有發生在芬蘭或其他北歐國家(Nordic country)的保險事故，並且可以在所有的芬蘭或北歐的地區法院(Nordic court)購買得到。

法律保險為了防範道德風險，所以設有一個特別的「2年條款」(Two Year Rule)設計，意即投保了法律保險後需2年後才會生效，例如：若買房子時當下就投保房屋保險，則這樣的保險是可以馬上生效的，但若買了房子後隔了一陣子才投保房屋保險的話，則需2年後保險才會生效。

法律保險並無法完全涵蓋百分百的理賠，即使有了法律保險，仍有15%左右(或至少200歐元)是須由保險人自付的，而一般來說，被保險人須在案件結束時將自付額給付給律師，被保險人可以自己選任律師，但該律師必須擁有法學碩士(master degree)。律師於案件結束時將相關收據提供予保險公司，保險公司便會給付律師屬於保險所涵蓋的相關費用。律師酬金的計算方式採按時計酬，一般來說保險公司的給付標準在140歐元~220歐元/小時。保險公司僅會給付律師，辦理案件中屬於合理的(Reasonable)且必要的(Necessary)法律費用，而例如：過路費或住宿費不在保險範圍內，但若可以證明與案件有關的話，保險公司還是會給付，惟最多亦僅會給付50%而已。

一般來說，保險公司都是在案件經法院判決後才會跟據律師所提出的相關收據與說明來給付與案件相關法律費用給律師，但若案件審理期間超過一年以上的話，保險公司會先給付一半的費用予律師。若案件經和解或法院判決後，被保險人(被害人)打贏了官司，應由被告給付賠償予被保險人(被害人)，則被保險人應返還原先由保險公司代為給付的金額。

法律費用保險通常包含在不同的類型的保單中，而芬蘭約有 75%~80%左右的家庭擁有有效的法律費用保險(have valid legal expenses insurance)。

七、 難民諮詢中心(Refugee Advice Center)

芬蘭難民諮詢中心是一個非政府組織(NGO)，成立於 1988 年。難民諮詢中心提供在芬蘭尋求庇護者，難民和其他外國人免費的法律援助和諮詢服務，若尋求庇護者有觸犯了芬蘭刑法的法令，難民諮詢中心就不會提供服務，但會協助將其轉介至刑法專業的私人律師事務所。在芬蘭，難民諮詢中心有 4 個辦事處，30 位工作人員，其中有 15 位具有律師資格，這些熱心律師的平均工作年資約為 5~10 年。

難民諮詢中心會由律師提供尋求避難者在不同庇護程序階段的法律援助，這些律師都是人權法、移民法及難民法專業的律師。難民諮詢中心還致力於促進尋求庇護者，難民和其他外國人的合法權益。該組織在芬蘭被公認為針對難民和外國人事務的專家，因此政府官員和議會若有關於這些方面的相關修法時會聽取她們的意見。

難民諮詢中心與聯合國難民署 (United Nations High

Commissioner for Refugees (UNHCR)) 以及歐盟難民組織間有緊密的合作。芬蘭難民諮詢中心亦為歐盟理事會難民和流亡者 (European Council on Refugees and Exiles (ECRE)) 的會員，該組織在歐洲各地共有 78 個會會員組織。

芬蘭有簽署 1955 年聯合國的難民公約 (UN Refugee Convention 1951)，雖然該公約並無統一或確切的庇護程序 (asylum procedures) 與流程的規定，但芬蘭的庇護程序認為應考量每一個個案的申請與其特殊性，以最有效率與快速的方式來審理。芬蘭有國際難民的配額，可以配合聯合國難民署或其他外國人需要國際庇護或保護時的需求，近年來的配額約 750 位，而這些因配額而進入芬蘭的難民主要來自伊拉克、緬甸、剛果及伊朗。

欲尋求庇護的人，在接受警察訊問、移民局的面談或法院審理時，難民諮詢中心都可以安排律師陪同及提供必要的協助。若尋求庇護者的身分或旅行路線無法得到證實時，他/她們會先被拘留在警察局的拘留所，僅有赫爾辛基市設有一個芬蘭唯一的拘留中心，可拘留 40 個人。

一般來說，尋求庇護者提出庇護申請案件後會被轉送至難民接待中心 (reception center)，全芬蘭有 13 處難民接待中心，這些接待中心有的是由地方政府、國家或芬蘭紅十字會設立 (local municipalities, the state or by the Finnish Red Cross)，這些中心的服務都是免費的 (free of charge)。

尋求庇護者有以下的權利：

(一) 遷徙的自由 (Freedom of movement)

尋求庇護者可以在芬蘭境內自由的旅行 (Asylum

seekers are free to travel within Finland)。

(二) 財政援助(Financial assistance)

尋求庇護者有權獲得生活津貼 (a living allowance)，涵蓋所有的生活費用，包括食品和衣物，但不包括住宿費用（因為接待中心可以提供免費住宿）。

(三) 工作(Work)

尋求庇護者提出庇護申請，在接待中心待了3個月後就可以在芬蘭境內工作，不需要工作許可證。有越來越多的尋求庇護者在芬蘭找到工作，而有了工作收入後也會影響他/她們原本的社會津貼補助。

(四) 工作訓練(Work and training activities in the reception centre)

接待中心會舉辦工作訓練或活動，而庇護者若拒絕參加這樣的活動，政府可以降低她們的生活津貼補助。接待中心會舉辦有關語言學的教學、芬蘭社會及法律制度的介紹等課程。也可以參加接待中心以外機構所辦的訓練課程，例如電腦或手工藝方面的訓練。

(五) 語言教學(Language tuition)

所有接待中心都會提供芬蘭語或瑞典語方面的語言教學。這樣的訓練並不是強制出席的。然而，尋求庇護者若沒有正當的理由多次拒絕培訓活動的話，可能會失去部分社會津貼。

(六) 受教權(School attendance)

尋求庇護者若為兒童，有權利可以到芬蘭的綜合學校(7~16歲)念書。他們會先進入專門給外國兒童的班級接受芬蘭語、瑞典語及基礎的課程教育。然後再轉至一般正常的班級。若為成年人則可以申請到

任何一個地方的學校、大學或研究所，但無提供獎助學金(not entitled to student financial aid)。

(七) 健康服務(Access to health services)

每個接待中心都編制有一位護士，會替所有來到中心的庇護者做基本的健康檢查。政府提供庇護者免費的醫療服務。

(八) 法律扶助(Legal aid)

難民諮詢中心提供在芬蘭境內的難民、外國人及尋求庇護者法律上的協助，接待中心會協助尋求庇護者與難民諮詢中心取得聯繫。

難民接待中心會將案件轉介至難民諮詢中心。申請庇護期間芬蘭移民局會進行庇護面談(Asylum interview)。芬蘭移民局會做出第一次的審查決定(First Decision)，若駁回或否決該申請案件，尋求庇護者可要求透過法院來審理。法院每兩星期會審理一次庇護申請案件。因此一般來說，通常的拘留會持續數天至數週，但也可長達數月。

若尋求庇護者，她/他當初是經由歐盟其他國家進入到芬蘭尋求庇護，而庇護申請沒通過時，按照 Dublin II Regulation 他/她可以被送回到當初的國家。若他/她希望儘快出境的話

通過庇護申請者有了居留許可後，可以申請配偶和未滿 18 歲的子女親人來到芬蘭團聚(Family reunification)。

難民諮詢中心亦有服務人口販運被害人，但案件量並不多，只是近幾年有略略上升，有可能是因為芬蘭為轉運站而並非人口販運的轉入國，因此人口販運在芬蘭似乎並不是很嚴

重。若中心發現其為疑似人口販運被害人時亦會將其轉介至專門協助人口販運被害人的機構或 LAO。

全芬蘭的難民服務在 2008 年服務了 4,035 位個案，預計 2009 年的服務量會達到 5,000 位個案。難民諮詢中心的服務量約佔 75%，其餘的案件量為一般律師事務所提供。每年約有 100 位左右的難民是 18 歲以下的未成年人，難民諮詢中心會協助尋找合適的寄養家庭。一般來說，一件個案服務的時間平均約需 1~2 年。

表九：2008 尋求庇護者前十大國家

國家	人數
伊拉克(Iraq)	1255
索馬利亞(Somalia)	1181
阿富汗(Afghanistan)	254
俄羅斯(Russia)	209
伊朗(Iran)	144
塞爾維亞(Serbia)	94
保加利亞(Bulgaria)	82
奈及利亞(Nigeria)	77
白俄羅斯(Belarus)	68
科索沃(Kosovo)	67

資料來源：難民諮詢中心網站，http://www.pakolaisneuvonta.fi/index_html?lid=71&lang=eng

表十：難民申請的決定-依決定種類分

類別	2007	2008
准許(Positive)	785	860
難民庇護 Asylum, refugee status	89	68
居留許可，需要保護 Residence permit, need of protection	484	496
居留許可，基於人道原因 Residence permit, individual humanitarian reason	149	228
居留許可，家庭成員 Residence permit, family member	25	38
臨時居留 Residence permit, temporary	38	30
駁回(Negative)	1011	961
取消 Annulled	199	135
總計	1995	1956

資料來源：難民諮詢中心網站，http://www.pakolaisneuvonta.fi/index_html?lid=71&lang=eng 包括芬蘭移民局、行政法院和最高行政法院的決定。

【肆】 參訪心得、檢討與建議

一、積極檢討本會無資力標準及部份扶助範圍。逐步提高全國總人口中符合法律扶助之資力標準者之比例至 5%

芬蘭從 2002 年放寬對於部分扶助之標準並搭配分擔金的制度改革，讓符合申請法律扶助資格的人數，從全國總人口數的 45%增加到 75%。使原本屬於資力有限者才能享有的權利轉化成接近公民權的權利(Civil right)。目前台灣法律扶助的涵蓋率約僅 2%~3%人口比例。台灣法律扶助制度中的無資力認定標準已施行了五年有餘，當初乃是參考社會救助法之相關規定而訂定，這五年來台灣整體社會及經濟情況皆有變化，社會救助法的標準尚會隨著每年國民經濟情狀而調整，本會無資力認定標準似亦應做相應的檢討與改進以符合社會的需求與落實保障人民權益之立法目的。

二、台灣法扶會應該參照芬蘭的分擔金制度，修改部分扶助之規定，提高部分扶助之比例：

本會「受法律扶助者無資力認定標準」第三條規定，申請人之每月可處分收入及每月可處分資產在標準上下百分之二十之範圍內，得為部分扶助。「申請人分擔酬金及費用審查辦法」第二條及第三條規定：准為部分扶助之案件，審查委員會應決定申請人負擔三分之一或二分之一之酬金及必要費用。

倘若申請人的經濟狀況並不符合本會部分扶助的標準，則申請人只得自行委託律師強化法律上的攻防能力。而依據這幾年的運作狀況，不難發現每年准予部分扶助者約占准予扶助案件量的 2%左右，明顯偏低。然而，觀察世界各國的法扶制度，多半係以部分扶助為主(諸如澳洲、香港及芬蘭)，此種情形值得加以了解與檢討。

而有關本會現行部分扶助之相關內容進一步觀察，尚有另一項缺失，即申請人的分擔級距不夠明確。依據現行審查辦法的規定，並未明確區別部分扶助分擔金的級距(僅有 1/2 及 1/3 的選擇)，因此，不問申請人的經濟條件超出全部扶助標準多寡，凡符合法扶會部分扶助標準者，審查委員會均可視情節決定 1/2 或 1/3 的分擔比例，惟其裁量標準卻無明確之依據可循。

可參考芬蘭在擴大部分扶助的制度時同時搭配擴大分擔金級距標準的方式(從 20%的分擔~75%的分擔)，除可擴大服務的範圍讓更多的法律上的弱勢者可以得到與使用法律扶助的資源外，在搭配分擔金的措施下亦可發揮使用者付費、避免濫訟與資源的浪費。

三、 芬蘭法律扶助申請超便利-透過任何一位律師皆可提出申請

按法律的規定，芬蘭律師有義務協助有需求的民眾提出法律扶助的申請，對芬蘭律師來說這是屬於他們職業與專業上的義務與工作。在芬蘭申請法律扶助可透過任何一位律師(或律師事務所)以傳真方式向法律扶助辦公室提出申請，此舉使得芬蘭法律扶助辦公室不僅僅只有 51 處，而是好幾千處且廣部在芬蘭境內的各個角落。

當民眾遇到法律問題時，不是非得一定要到法律扶助辦公室才可申請扶助，而申請法律扶助的所需表單(包含資力審查標準)網路上都可下載，律師或事務所會協助民眾將所需表格填妥與備齊所需資料後向 LAO 提出申請，一般來說，約需 2~3 天左右便可得到 LAO 的傳真回覆，但若是急件的話，LAO 也會

以急件方式處理。

本會未來若參考其他先進國家發展簽約律師制度時，應也可思考是否將協助民眾申請法律扶助的義務加入簽約律師的工作範圍。再或者，也可思考開放若是透過律師或律師事務所的申請案件得採書面申請的模式。除可便利民眾之申請，也可減少本會行政成本。

四、芬蘭專職律師佔工作人員的半數，本會應積極招募專職律師

提供申請人素質優良、具有服務熱忱的扶助律師，是本會成立的重要使命，我們希望的，不止是讓弱勢者在需要法律扶助時，不再求助無門，更重要的是提供其具備優良的服務品質及專業知識外，均能有一顆熱忱、同理之心的扶助律師。

芬蘭公共法律扶助處專職律師佔全體工作人員的半數(約有近 220 位)，且平均工作年資有 15 年左右，相較於本會目前僅有 9 位專職律師來看，雖然芬蘭專職律師具有公務員資格，這樣的制度雖與台灣有很大的不同。但招募專職律師除有可節省經費支出，處理案件可較有效率且品質管理較易掌控等優點外，願意來到法律扶助擔任專職律師者其本身應是較負有理想性與熱忱的律師，對於弱勢者的同理心與議題的認知應會更符合申請人的需要。

因此如何學習其他國家的經驗來吸引與招募專職律師，使其願意持續不斷的投入法律扶助工作的領域則是非常值得本會學習，除可朝強化專職律師之薪資水平與相關福利的建置外，如何讓專職律師能於工作中持續不斷的累積訴訟專業，及同儕

間的教學相長亦應一併思考。

五、芬蘭透過債務調整與債務諮商服務的機制讓深陷債務問題的債務人得以順利重生，非常值得台灣學習

90年代以來的經濟不景氣其影響真的是全球性的，不僅台灣社會債務與貧窮問題日趨嚴重，債務問題在芬蘭應也是非常普遍且嚴重的，芬蘭政府發現光有法令是無法有效解決債務問題，因此在推出債務調整法後，經過研究與檢討後再推出搭配的經濟及債務諮商輔導服務，讓遇到債務問題的債務人可以先經由諮商服務理出糾結的債務與學習控管收支後，再提出可行的五年清償計劃向法院申請債務調整，透過這樣的方式確已成功協助債務人重獲新生(2002年底已有3萬人重獲新生)。

台灣消債條例施行近兩年了，債務人向法院提出的更生方案中，獲得法院同意的比例甚低。獲得法院同意清算且免責的案件更是少之又少(當然這與聲請清算的案件量極低亦有極大的關係)。平實而論，消債條例施行兩來的成效並沒有發揮當初立法的美意與精神，消債條例雖然開創了台灣新的消費者債務清理法制，但深陷債務問題的債務人欲透過消債條例重獲新生著實不易。或可參考芬蘭的方式，在向法院聲請債務調整前，政府可以先提供專業的債務諮商輔導服務，透過債務諮商輔導員的諮商，讓債務人可以先釐清自己本身的經濟與債務狀況，再核實提出可行且合理的清償計畫(更生方案)，而這樣的聲請案件在進入法院後應可加速法院的審理程序，減少訴訟資源的浪費與落實立法美意。

六、可學習芬蘭電話法律諮詢之經驗，規劃開辦電話法律諮詢服務，以提供便民、即時及低成本的服務

除本次考察之芬蘭有辦理電話法律諮詢服務外，在往年考察的國家中英國、香港及日本亦皆有推行，且每一國家的滿意度與成效都甚佳。

當民眾於生活中遭遇到法律問題時，往往不清楚法律上的權利與義務。此時，「法律諮詢」服務便是民眾最簡便與最即時的解惑之道。現代社會講究競爭發展，權利爭端的發生在所難免，而訴訟並非唯一解決途徑，近年，其他國家的相關法律研究對於訴訟外之紛爭解決途徑多所著墨，而根據研究及其他國家之經驗，在諸多訴訟前之紛爭解決途徑中，法律諮詢可說是便捷且符合經濟效益之方法，而電話法律諮詢對於民眾來說更是便利與即時。惟在現行法律扶助法之整體架構下，法律諮詢服務之提供仍應符合無資力此以前提要件，未來若能朝向修法的方向，在法律扶助法第十四條中將法律諮詢服務列為無庸審查資力項目之一。便可達成提供民眾簡便、迅速、專業、效率以及有效的法律諮詢服務。惟在現行法規尚未修改的時候，或可搭配本會現行的簡式諮詢表，以使此項便民服務得以順利開辦。

七、為確實保障刑事人權，可學習芬蘭對於所有的刑事案件皆無須審查資力，先提供扶助後待法院有判決結果後再來審核其資力

為保障刑事人權，芬蘭對於所有的刑事被告皆有申請國家提供律師辯護的權利，因此刑事案件被告有權要求指派一位公設辯護人(public defender)於審前及審理程序中為其辯護。案件雖無須於申請時，考量與審查被告之資力狀況，但若被告於後遭法院被判決有罪時，仍須審核其資力狀況，若符合全部扶助

標準則無須負擔費用，若不符標準則須依規定負擔公設辯護之訴訟費用。

目前台灣為保障刑事人權，凡符合刑事訴訟法第 31 條或法扶法第 14 條要件的刑事被告可免費獲得律師代為辯護的權利。惟無論涉犯案件的刑度輕重與當事人的智識能力，其所要面對的皆是龐大的國家機器與司法體制。若以無罪推定的法理來看，為保障與維護刑事被告在司法訴訟體系中的權利，或可思考芬蘭的模式，先提供所有的刑事被告辯護的協助，待案件進行完畢後再依規定審核其資力，若有超出扶助標準者則依規定負擔其應負擔之費用。

八、芬蘭律師酬金採事後由法院核定制，可依律師實際的表現、付出的心力與支出來核定其費用

芬蘭法律扶助律師酬金的計算標準乃以小時計，此與本會採案件計酬有很大的不同。芬蘭 LAO 案件之扶助律師之酬金計付標準為 100 歐元/小時。約為市場行情的 3~6 成左右，而每一件法律扶助案件支付給每位律師之費用上限為 100 小時，此與本會以每一案件來訂上限有很大的不同。

目前我們的制度採預付制，派案時先預付八成，案件辦理完成後再給付兩成(民國 99 年開始改採五五制)，採按件計酬的方式，雖另訂有酌增酬金的制度。整體來說，平均每一訴訟案件的酬金約僅為市場行情的半數或更低(視地區與案件類型而又另有差異)。對於少數負責重大且複雜刑案的承辦律師，恐造成不合理負擔，實際結果可能對申請人也會造成不公平，應該儘速檢討，或可思考參考芬蘭制度模式，先針對特別複雜刑事案件，讓律師可以申請依實際狀況來核付酬金。

九、 從小扎根做起的法治教育及法律扶助制度宣導

芬蘭政府會針對全芬蘭所有的九年級學生進行法治教育，而每一位九年級學生都會收到一個「法律資源小包」。芬蘭 LAO 會到學校向學生說明什麼時候一個人會需要法律扶助以及申請法律扶助的方式，同時 LAO 也會以民眾常遇到的法律問題或真實案件為例來進行宣導，讓學生可以透過這樣的方式來認識法律與法律扶助制度。這種從小做起的扎根教育亦是直得我們學習之處。

十、 為了台灣法律扶助制度的長遠發展，應規劃設置研究中心或針對不同弱勢議題設置法律服務中心

本會至成立以來，先後考察過幾個國家的法律扶助經驗發現，為了制訂與發展法律扶助制度，許多國家都設有專責或相關的研究中心，例如英國有 LSRC 長期致力於研究與法律扶助有關的議題並提出相關制度性的改革建議，澳洲除 LAC 設有「策略規劃與政策部門」，主要在研究並將扶助案件類型化，就民眾反覆遭遇的法律問題，進行分析和瞭解，並規劃 LAC 的重點工作策略及方針。此次考察的芬蘭設有國家法律政策研究中心，除針對有關犯罪學領域的研究外，其他領域的法律政策議題亦多有研究，其研究結果對於國家法律政策的推展與改革皆有重要的影響。

我國似乎可以研擬設立研究部門或中心，除可將研究重心放在台灣法律扶助制度外，亦可就不同弱勢題題如家事、兒童權益、老人、勞工、社會福利案件申請之法令或政策缺失等，可就五年多來已累積的扶助個案進行廣泛性的研究，以根本解

決弱勢者的需求。