

財團法人法律扶助基金會 2010 年 美國參訪報告書

機關名稱：財團法人法律扶助基金會

參訪人員：台北分會會長陳長、執行秘書朱芳君、

專職律師林三加、法務處律師李艾倫

期間：99 年 11 月 1 日至 11 月 5 日

地區：美國紐約市

目 錄

【參訪緣起】	3
【參訪目標】	3
【參訪準備過程】	4
【參訪行程】	4
【參訪單位紀要】	
一、 紐約法律扶助協會	7
二、 紐約大學亞美法研究所	27
三、 紅勾社區司法中心	34
四、 布魯克林區紐約市家庭司法中心	38
五、 福甸法學院公益資源中心	43
六、 紐約律師公會法律中心	46
七、 Schulte Roth&Zable 律師事務所	51
八、 紐約南區聯邦地區法院	54
九、 紐約東南區聯邦公設辯護律師曼哈頓辦公室	58
十、 布魯克林南區法律服務中心	62
【參訪建議】	65
【附件】	73

參訪緣起

美國紐約大學亞美法研究所主持人孔傑榮教授於 98 年 9 月及 99 年 5 月兩度拜會本會。孔教授於 5 月 12 日拜會過程中，當面盛情邀請本會至美國紐約地區與當地法律扶助機構進行國際經驗交流，遂開啟今年至美國紐約考察行程。本次考察行程於當地之接洽安排事宜，均賴美國紐約大學亞美法研究所孔傑榮教授及其助理陳玉潔律師大力協助，其於籌備期間與本會密切聯繫討論，使此次考察得以順利進行。

參訪目標

本會自 93 年成立迄今六年有餘，由於在此之前我國並無法律扶助制度，對於法律扶助之制度、範圍、影響等，均係於發展中逐步調整之，為吸取先進國家之經驗，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。

有鑑於美國法律扶助歷史悠久，其中紐約法律扶助機構更係全美規模最大，有一百餘年之歷史，提供多元化法律扶助服務。本次參訪目標，在於台灣和紐約的法律扶助機構間互相分享執行法律扶助工作的經驗，並培訓會內人員。透過此次的參訪，基金會希望能夠促進台灣與美國法律扶助經驗之交流，學習美國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。此外，本次參訪除造訪紐約最大的法律扶助機構紐約法律扶助協會外，亦參訪當地協助弱勢之相關 NGO 組織與法院。藉由此次參訪過程，參訪團得以觀察認識美國法律扶助實務運作、成效和制度改革

等，並且得以比較台灣和美國因相異制度而產生的優劣，了解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。

參訪準備過程

為充分準備出國考察事宜，本會自 99 年 9 月起，由吳景芳董事長指派台北分會會長陳長、執行秘書朱芳君、專職律師林三加、法務處律師李艾倫擔任參訪團代表，吳董事長並與郭吉仁秘書長及陳會長共同召開及主持共 4 次行前籌備及討論會議，而每次正式會議之前，出訪團員與相關同仁並均先召開會前會以準備及討論正式會議之議程資料。本次參訪之順利成行，除了參訪代表的努力，後勤工作人員包括許郁蘭主任、葉瓊瑜主任、蔡孟勳律師及多位基金會同仁均付出極大的心力，功不可沒。4 次行前籌備及討論會議內容，包括討論考察重點、本會與紐約大學亞美所聯繫行程安排情形、於紐約大學舉辦之圓桌會議議題及大綱方向；且為使考察過程更有效率、更為聚焦，會中由同仁先針對每個考察機構基本資料進行報告說明，再進一步討論對於該機構的提問，會後並將提問翻譯為英文，於考察行前已寄至該機構，由機構先行準備資料，待本會參訪考察時進行交流。

參訪行程

本次參訪團於 11 月 1 日至 5 日在美國紐約地區進行五天行程，考察對象包括紐約地區法律扶助相關機構、法院、律師公會、公設辯護人辦公室、大學公益法律中心、具 Pro Bono(公益服務)經驗的律師事務所及其他公益 NGO 等共 10 個單位。簡要說明如下：

1. 第一天行程(11 月 1 日)

- 全天一考察單位：紐約法律扶助協會 (New York Legal Aid Society)

2. 第二天行程(11月2日)
 - 全天—考察單位：紐約大學亞美法研究所 (New York University, U.S.-Asia Law Institute)
3. 第三天行程(11月3日)
 - 上午—考察單位：紅勾社區司法中心 (Red Hook Community Justice Center)
 - 下午—考察單位：布魯克林區紐約市家庭司法中心 (Family Justice Center)
 - 晚上—考察單位：福甸法學院公益資源中心 (Public Interest Resource Center, Fordham Law School)
4. 第四天行程(11月4日)
 - 上午—紐約市律師公會法律中心 (City Bar Justice center)
 - 中午—Schulte Roth & Zabel 法律事務所
 - 下午—紐約南區聯邦地區法院 (Southern District of New York Courthouse)
5. 第五天行程(11月5日)
 - 上午—紐約東南區聯邦公設辯護律師曼哈頓辦公室 (Federal Defenders of New York, Southern & Eastern Districts, Manhattan Office)
 - 下午—南布魯克林法律中心 (South Brooklyn Legal Services)

	11/1(一)	11/2(二)	11/3(三)	11/4(四)	11/5(五)
上午	紐約法律扶助協會	紐約大學	紅勾社區司法中心	紐約市律師公會法律中心	紐約東南區聯邦公設辯護律師曼哈頓辦公室

中午				Schulte Roth &Zabel 事務所	
下午			布魯克林區 紐約市家庭 司法中心	紐約南區聯邦 地區法院	南布魯克林 區法律服務 中心
晚上			福甸法學院 公益資源中 心		

紐約法律扶助協會 (Legal Aid Society)

機構簡介

一、主要業務

紐約法律扶助協會（下稱紐約法扶協會）自 1876 年成立至今，為美國歷史最悠久、規模最大的法律服務機構，每年扶助超過 30 萬件案件，其中超過三分之二為刑事辯護案件。紐約法扶協會提供個別案件之法律諮詢及訴訟代理，亦大力推動不當法令制度或政策之改革，以期自根本解決弱勢族群面對之問題。

二、組織概況

（一）概述

紐約法扶協會最高決策機關為董事會，另設有顧問團（Board of Advisers），成員均為無給職。全職人員中位階最高者為總裁，下有律師 850 人，社工員、調查員、法務/法務助理、行政助理等共約 600 人（2009 年紐約法扶協會年報參照）；另有約 1100 名外部的志願律師與法務及法務助理，支援紐約法扶協會的義務服務工作。直接從事扶助工作的專職人員可分為刑事部門、民事部門及兒少權益部門，三個部門各約有 540 位、140 位及 200 位專職律師。

該協會雖以法律服務為重心，但從未忘記欲解決當事人的問題，需跨領域的專業共同合作；因法律糾紛的背後，常是資源的匱乏、精神疾病或家庭失能導致，因此組織內配置大量社工，當律師承接案件後，由社工進行受扶助人的初步評估，並連結法律扶助以外的各種資源。

紐約法扶協會在紐約五個行政區(borough)內共有 25 個服務據點（參表 1）。

表 1 紐約法律扶助協會服務據點分布表

行政區	民事	刑事	兒少權益
布朗克斯	布朗克斯社區辦公室	布朗克斯刑事訴訟辯護辦公室	布朗克斯青少年權益辦公室
	布朗克斯住屋法院辦公室	布朗克斯郡刑事訴訟法庭辦公室	-
布魯克林	布魯克林社區辦公室	國王郡刑事訴訟辯護辦公室	國王郡青少年權益辦公室
	布魯克林高齡者權益辦公室	國王郡刑事法院辦公室	國王郡家事法院辦公室
	布魯克林住屋法院辦公室	國王郡最高法院辦公室	-
		紅勾社區法院	-
曼哈頓	哈林社區法律辦公室(負責社區發展專案、愛滋病代理計畫、住屋發展專案、低收入稅務門診等)	紐約郡刑事訴訟辯護辦公室	紐約郡青少年權益辦公室
	下曼哈頓社區辦公室	紐約郡刑事法庭辦公室	-
	曼哈頓住屋法庭專案辦公室(位於紐約郡民事法院)	中城區社區法院	-
皇后區	皇后區社區辦公室(負責地下錢莊專案)	皇后郡刑事辯護辦公室	皇后郡青少年權益辦公室
	皇后區住屋法院辦公室	Rikers 島法務專案辦公室	皇后區家事法院辦公室
史坦頓島	-	-	瑞蒙(Richmond)郡青少年權益辦公室
	-	-	瑞蒙(Richmond)郡家事法院辦公室

（二）董事會

紐約法扶協會的董事為無給職，幾乎均由律師擔任（54名董事中僅2名非律師），整體而言有色人種董事和女性董事仍屬極少數。為獲得管理非營利機構之必要技能，董事會會尋求和管理專長者合作。董事會分為執行委員會、財務委員會、退休基金委員會、義務法律服務委員會等。董事於每年會員大會時以投票方式選出，一年捐助100元美金者即可獲得投票權。董事會主要著力於財務狀況的監督和捐款募集，其餘會務的之決策與執行原則上授權全職主管全權為之。

因紐約法扶協會曾經過破產危機，財務委員會要求所有的專案都要有足夠的捐助，每月檢視一次紐約法扶協會的財務狀況，並定期公告，以便捐款人了解。

（三）顧問團

紐約法扶協會董事會在2006年9月創立了顧問團的組織，成員多為紐約各大法律事務所的合夥律師及前任董事，維繫該協會與律師界間的密切往來。顧問團的設置可提高紐約法扶協會的能見度、推廣紐約法扶協會業務，並支持協會的募款活動。

（四）民事部門

紐約法扶協會民事部門之工作使命，一方面幫助紐約的家庭與個人取得基本生存權，包括住屋、健康照護、食物、補助收入等；另一方面也以整體性的政策目標為思考取向，協助低收入者促進家庭及社區的穩定及安全。民事部門分為民事案件組(The Civil Division)和義務服務組(The Volunteer Division/Community Law Office)，民事案件組主要處理事項包括法律改革(Law Reform)、遊民權益、移民法、集體訴訟等；義務服務組則統籌調度紐約法扶協會所有的義務服務業務。目前民事法律扶助已成立17個專案，每個專案都有一組專業團隊，共同經營及處理法扶事務。

（四）刑事部門

紐約法扶協會刑事部門是全美最大的公設辯護機構，其工作相當於紐約市的公設辯護人，服務對象為居住於紐約市而財務上無法負擔法律服務且於市或州法院遭受刑事訴追者。其於紐約各區設有刑事審判程序辯護辦公室（criminal defense trial offices）、刑事上訴部門（Criminal Appeals Bureau）、假釋撤銷辯護部門（Parole Revocation Defense Unit）、特別訴訟部門（Special Litigation Unit），及多個因應供特殊族群需求而成立的專案部門。原聯邦刑事案件(The Federal Defender Division)與死刑辯護(The Capital Division)均由該部門代理進行。惟自 2000 年後，聯邦刑事案件部門獨立，另於紐約法扶中心外成立「紐約聯邦公設辯護中心」(Federal Public Defender's Office)；死刑辯護部門則隨紐約廢除死刑而不再運作。

紐約法扶協會刑事部門總共有超過 800 名員工，包括 550 名專職律師、270 名社工、調查員、法務、及其他行政人員等，提供服務的案件從輕微的擾亂社會秩序（disorderly conduct）到嚴重的一級謀殺（non-capital first degree murder）都有。在美國，刑事被告之辯護權被認為係憲法上權利，政府必須確保每位刑事被告均有律師為之辯護。紐約市政府為達前述目標，多年來均與紐約法扶協會簽約由政府就刑事案件支付經費予紐約法扶協會，紐約法扶協會則為無法自行委任律師刑事被告辯護。因紐約並無如其他州設有州立公設辯護人辦公室，是以，紐約市政府與紐約法扶協會簽約，由該協會代理被告一審及上訴審程序之辯護。絕大部分紐約市關於窮人刑事辯護的經費均挹注於紐約法扶協會，因此紐約法扶協會處理之刑事案件至少佔全紐約市刑事案件的百分之 79。

（五）兒少權益部門(The Juvenile Rights Division)

此部門設立於 1962 年，為美國兒童倡議領域中的領導者之一。1967 年美國最高法院裁定兒童有權得到代理人，費用應由國家支付，該部門律師接受法官指派針對家事法庭中兒童保護、有監督必要之人、終止親權及兒少犯罪 petition 案件，代理其中約百分之九十的案件。

此部門的律師扮演兒少「法律監護人」的角色，為當事人表達意見、捍衛權益，並協助當事人進行所有的相關程序。為提供更高品質的服務，本部門又分為數個子部門，針對面臨不同問題的兒少族群，搭配大量社工，進行訴訟、倡議、立法及公眾教育。

三、經費來源

紐約法扶協會協助之刑事案件及兒少案件多係與政府簽約、由政府挹注經費之情（以 2009 年為例，紐約法扶協會年報顯示來自政府契約及各項補助之經費共約 1 千 3 百萬美金），已如前述，因此非政府契約所列之案件類型，例如絕大多數民事案件、非一審或第一次上訴代理之刑事案件、代理人身保護令（habeas corpus）案件、控告州法庭與聯邦法庭、非法移民案件(undocumented migrants)等，係由私部門捐款。

為避免過度倚賴單一財源，該協會儘可能維持政府、律師事務所、個人/其他基金會捐款的平衡，自多個來源募集款項。董事會擔負主要募款責任，律師事務所是最主要的捐款者（2009 年紐約法扶協會接受約 60 所律師事務所捐款），亦曾在大型事務所援助下度過破產危機。

參訪過程

2010/11/1 9:30-17:00

與會人員：Adriene Holder (民事部門主管律師)

Julie Fry (布魯克林刑事訴訟辯護辦公室專職律師)

Steve Wasserman (特別訴訟部門專職律師)

John F. Volpe (MICA 精神疾病藥物成癮被告專案主任)

Nancy Ginsburg (青少年辯護部門主任)

NYU 法學院亞美法研究中心代表

法扶代表團





參訪內容

壹、 法律扶助協會簡介

一、 服務標準與範圍

(一) 個案審查標準

承上所述，政府與紐約法扶協會簽約，委託紐約法扶協會辦理刑事及兒少權益相關案件，故此等案件並無嚴格資力限制，凡法院轉介至紐約法扶協會者原則上均可獲得律師協助。

資力標準上限原則上為聯邦貧窮線的 125%（此為浮動標準，政府每年調整。請參表 2），但紐約法扶協會有許多專案，若申請人符合專案協助之目標群，且資力為聯邦貧窮線的 200% 以下，凡經過主管例外核准者，即可例外獲得協助。民事案件申請紐約法扶協會扶助者，案件申請由一名律師單獨審核，與申請人面談後決定。申請若遭駁回，可向主管提出覆議以資救濟。目前常見原受理申請之律師認為案件有其特殊性，且自己尚有餘力處理該案件，向主管爭取該案件准予扶助之情。然民事案件囿於經費不足，並非所有符合紐約法扶協會標準之申請案件均可獲得律師協助，以 2009 年為例，9 件符合資格的民事申請案中，僅 1 件有律師代理。因此紐約法扶協會必須挑選較具代

表性或影響力之案件，以單一案件的成功間接協助更多弱勢民眾。

表 2 紐約法律扶助協會-2009 年法律扶助無資力標準

聯邦貧窮線規定：

家戶人數	總收入
1	10830
2	14570
3	1830
4	22050
5	25790
6	29530
7	33270
8	37010

輕罪案件申請人家庭總收入標準：

家戶人數	每年	每週	每二週	每月
1	27076	521	1041	2256
2	36426	701	1401	3036
3	45776	880	1761	3815
4	55126	1060	2120	4534
5	64476	1240	2480	5373
6	73826	1420	2839	6152
7	83176	1600	3199	6931
8	92526	1779	3559	7711
每增加一人增加金額	9350	180	360	779

重罪案件申請人家庭總收入標準：

家戶人數	每年	每週	每二週	每月
1	37906	729	1458	3159
2	50996	981	1961	4250
3	64086	1232	2465	5341
4	77176	1484	2968	6431
5	90266	1736	3472	7522
6	103356	1988	3975	8613

7	116446	2239	4479	9704
8	129536	2491	4982	10795
每加一人增加金額	13090	252	503	1091

(二) 法律改革

紐約法扶協會為了從根本解決弱勢族群面臨之問題，持續以公民訴訟、立法倡議及行政倡議、公眾教育（訓練）及媒體宣傳等方式從事制度改革，以協助更多的受扶助人。該協會的目前分為有四個部門持續進行法律改革，分述如下：

1. 民事法改革部門

民事法改革部門針對遊民權益、住宅、公共福利、移民權益和身心障礙者權益等議題，透過公民訴訟、立法/行政倡議、公共教育和訓練等方式的交互運用，為低收入民眾爭取權益。目前持續有多個訴訟進行中。

2. 兒少權益特別訴訟部門

此部門針對寄養兒童、無監護之兒童及兒少非行案件提供訴訟代理及倡議。

3. 刑事辯護特別訴訟部門

此部門針對刑事案件辯護、量刑、性犯罪者註記、逮捕後財產扣押及逮捕記錄的保密等議題提供訴訟代理及倡議服務。

4. 受刑人權益部門

本部門以訴訟代理、倡議及公共教育之方式，提昇紐約州及紐約市的受刑人權益。

(三) 電話諮詢服務

紐約法扶協會就民事領域中特定弱勢族群提供電話專線服務，包含無居所家庭權益專線（Homeless Family Rights hotline）、勞工法部門專線（Employment Law Project Hotline）、移民法部門專線（Immigration Law Unit Hotline），及低收入納稅者專線（Low-income Taxpayer Clinic Hotline）。每支專線均有固定服務時段，並非上班時間即可撥打；不同專線之服務範圍及方

式各有不同（請參附件 1），部份採取線上接聽、直接回覆問題之型態，部份專線則是請來電者留下電話號碼及問題，事後由紐約法扶協會人員回電。

除上開專線外，紐約法扶協會未提供其他線上法律諮詢服務。

（四）受扶助人語言問題

紐約法扶協會內部通譯人員不多，一般而言亦未要求員工必須具備外語能力，因此需向外尋找通譯資源。許多專職律師在學校授課，可藉此找到有多語能力之學生擔任通譯。

二、 資源整合與連結

（一）法律扶助單位間連結

當案件間有利益衝突時，紐約法扶協會為了避免爭議，不會同時承接兩造之案件，而係將該案件轉介予其他法律服務提供者（alternative providers）。

（二）跨領域資源整合

紐約法扶協會深知單位間的連結才能集合更多資源，解決弱勢民眾之困難，長久以來已經和政府各單位建立起常態性轉介機制；另外與社區型非營利組織的長期合作，亦建立起轉介的管道。

三、 品質控管

紐約法扶協會提供法律服務者主要為專職律師，因此瞭解每位律師辦案品質並不困難。目前主要係由主管評估律師辦案狀況，透過詢問共事之其他律師、要求受評估律師回報案件辦理情形，即可瞭解特定律師辦案狀況。由於律師各有其專業，同一當事人的不同案件，常係由不同專業的律師承辦，但律師間會互相討論、整合，尋求對當事人最有利的方

四、 當事人負擔

若紐約法扶協會承辦之案件成本不高，一般而言受扶助人不需要支付費用。當案件成本高的時候，紐約法扶協會會尋求法律事務所之合作；且當事人若獲得賠償或補償，可能需要回饋部分案件行政成本，但不含律師酬金。

五、 人力資源

紐約法扶協會以龐大專職律師群提供服務，每年均有固定調薪；額外加薪部分則是由律師與紐約法扶協會協商定之。一般而言專職律師的薪資金額低於私人事務所，但搭配固定調薪及優厚員工福利方案（如完整保險方案），因此一直以來專職律師流動率不高。人員的穩定確保了資深、資淺律師間的經驗傳承，同時提供受扶助人良好的服務。

除專職律師外，紐約法扶協會從各個大事務所獲得約 1100 名律師的義務協助，合作模式為專職律師主責，另由義務律師配合一同辦理案件。針對耗費成本較高之案件，紐約法扶協會律師會儘可能尋求事務所合作，以取得更多資源（包含人力及物力）。事務所律師可藉與紐約法扶協會律師合作的機會學習，故可謂互利。

非律師員工有組織公會，律師各自另外參加外部工會。目前主管很多都曾擔任過工會幹部，紐約法扶協會和工會間的關係非常好，可以取得立法者等人的支持。

針對新進之專職律師，每人均需 2 個月的「新生訓練」，由紐約法扶協會的會內資深律師授課；其中包含針對特定議題的專業訓練。紐約法扶協會並提供獎學金予在職律師，鼓勵律師參加外部訓練或課程。每位律師係獨立辦案，約每十位律師有一個主管於必要時給予指導，但主管無法一一審閱每個個案。紐約法扶協會亦有輪調制度，專職律師可於會內參與不同專案，兼顧組織活化及律師職涯規劃之效果。

六、 宣傳

紐約法扶協會目前宣導主任原從事媒體業，故對於宣傳有其專業，清楚運用媒體的方式，且與媒體界已有深厚關係。針對會內員工，紐約法扶協會定期舉辦員工與媒體間應對的訓練，包含怎麼讓媒體報導紐約法扶協會的故事、交換媒體想要的故事。平常宣導室即會主動告知媒體訊息，有問題也問媒體。實則辦理扶助案件的高成功率及品質，是最好的宣傳及公關，也是唯一長久建立信譽的方式。

七、 政府監督

政府單位雖為紐約法扶協會刑事案件經費的最主要來源，但對於紐約法扶協會一直有基本的尊重，不論係政策之形成、執行及經費之運用，幾由紐約法扶協會自行為之，較少提出意見，僅期待紐約法扶協會提供服務的成本勿過高。紐約法扶協會則以良好辦案品質、受扶助人再犯率下降及社會問題減少等成績，向政府及社會大眾展現紐約法扶協會對於弱勢及社會整體的貢獻，藉此獲得捐款人之支持與信任。

貳、 民事部門

紐約法扶協會的民事法律扶助之 17 個專案之內容，包括：

- 一、 銀髮族專案([Brooklyn Office for the Aging](#)): 協助布魯克林區的年長者有關住屋、健康照護、政府津貼、失能津貼、家事法律等。
- 二、 社區發展專案([Community Development Project](#)):協助社區發展草根的經濟，受扶助人皆不是個人，而是組織機構，包括低收入之非營利組織、低收入企業、低收入住屋組織。扶助項目包括：成立組織、財務、稅務、租約談判、公司治理、低收入組織的合作。
- 三、 失能扶助專案([Disability Advocacy Project](#)): 協助成人或孩童申請有關失能津貼、退休津貼、其他社會安全計畫的補助，協助項目包括代理申請、行政聽證、法院抗告、諮商與建議等。
- 四、 勞動法專案([Employment Law Project](#)): 協助勞工取得失業保險金、勞動條件違反、就業歧視、非法解僱等。
- 五、 家事、家暴專案([Family/Domestic Violence Practice](#))。
- 六、 政府津貼專案([Government Benefits Practice](#)):協助取得政府提供之各項津貼。
- 七、 健康照護專案([Health Law Unit](#)): 協助參加健康保險計畫、申訴、津貼分配、無保險者及移民之醫療照護管道、醫療債務等。
- 八、 愛滋病權益專案([HIV/AIDS Representation Project](#)): 與 Montefiore Medical Center 合作，協助愛滋病患醫療權益、教育、諮詢，包括政府

- 津貼、家事法、消費者法律、住屋、財產規畫、歧視等問題。
- 九、無殼蝸牛專案([Homeless Rights Project](#)): 據估計，紐約每晚有 32,609 人睡在無住家的照顧中心，超過 40% (13,616 人)是孩童，本專案協助他們維持在照護中心的權利，及相關協助。
- 十、居住人權專案([Housing Practice](#)): 粗估每年有 15,420 個協助個案，是紐約法扶協會民事扶助項目最大的專案，扶助項目包括:防止驅離、代表承租戶團體、校正房屋安全違反、取得房屋津貼、挑戰房租調漲及超收、年長者及殘障者之房租調漲免除等。
- 十一、租賃權益專案([Housing Development Unit](#)):協助承租人協會、街區組織、低收入住屋組織就房租、修繕、非法漲租、購買房屋、成立低收入合作組織等。
- 十二、移民法專案([Immigration Law Unit](#)):提供整合性法律扶助予移民。
- 十三、法律改革專案([Law Reform Unit](#)):建立在民事法扶個案的基礎上，本專案針對具有制度改革意義的案件，進行法律改革、集體訴訟，透過制度改革，使更多相同遭遇的民眾因此受益。案例: 在 Khrapunskiy v. Doar 案中，代理殘障的移民去爭取食物、醫療、住屋的補助，他們因移民身份僅取得殘障者應有的福利的一半。
- 十四、低收入稅捐專案([Low-Income Taxpayer Clinic](#))。
- 十五、地下錢莊專案([Predatory Lending Project](#)):因地下錢莊而遭到房屋查扣、詐欺之教育及協助。
- 十六、受刑人權益專案([Prisoners Rights Project](#)):針對受刑人的民事權益，提供扶助，包括獄警的施暴及性侵、其他身體安全堪虞情況、殘障歧視、精神健康及醫療照護、年輕受刑人的教育等。
- 十七、聽證會扶助專案([Project FAIR](#)): 州政府每天召開的聽證會議有數百場，處理的問題牽涉公共利益，但約有 95%的個人在沒有任何法律協助的情況下出席，透過本專案每年協助超過 1,200 人進行聽證。

參、 刑事部門

一、 通常辯護服務 Defender Services Program (DSP)

紐約的 Bronx、Brooklyn、Manhattan、Queens 四個區均有紐約法扶協會的刑事訴訟辯護辦公室 (Criminal Defense Trial Offices)，處理紐約法扶協會刑事部門中一般刑事案件辯護。部門中的律師都以分小組方式進行工作，通常 15 到 30 位訴訟律師組成一個小組，每一小組由 2 到 3 位資深律師管理，並由社工、社工助理、法務、通譯、調查員、律師助理、秘書與其他行政人員各類各數名的非律師員工共同協助案件的進行。其中有碩士學歷的臨床社工員及社工助理，負責協助訪談當事人及其親屬、蒐集分析其背景資料，並負責撰擬認罪程序前備忘錄 (Pre-Pleading Memoranda)、處刑程序前的備忘錄 (Pre-Sentencing Memoranda)、社會心理學報告、切結書，進行非正式口頭證詞等工作，以利於將來辯護之用 (包括無罪或減刑)，對於案件的處理，相當程度地協助律師更了解案件成因與被告的背景，而不會只是以單純法律面向擬定辯護策略。

大多數當事人係於被逮捕後法院初審時，即由法院指派給紐約法扶協會刑事部門。基於保障當事人的權益，所以基本上從一開始緊接於逮捕後的法院初審程序，到程序最後的法院審判程序，均由同一位律師代理，以保持辯護的延續性與一慣性。

因遭受刑事訴追的被告的法律需求往往不僅僅是刑事辯護而已，為求當事人的問題能統合性地一次解決，故刑事部門的律師也會代理被告出席其他與被告刑案相關的行政或民事程序，包括強迫休學 (school suspension hearings)、因逮捕而產生的財產沒收 (property forfeiture proceedings)、性侵害被告分類程序 (sex offender classification hearings)、鑑定、假釋撤銷程序等。此外，刑事部門也提供一般諮詢服務給那些雖未被逮捕、但需要刑事法律協助的民眾，例如如何回應法院傳票、遭受警局傳喚被指認 (lineup)、如何接受警察訊問等問題。然而，於紐約法扶協會刑事扶助初次進入程序的時點，絕大多數仍在法院初審時，紐約法扶協會與市政府有合約，雙方約定於犯罪嫌

疑人被移送至法院初審時，即需通知紐約法扶協會，由紐約法扶協會派律師至法院為其代理，在此之前多半很少介入。

二、特殊訴訟部門（The Special Litigation Unit，簡稱 SLU）

特殊訴訟部門（下簡稱 SLU）協助與制度改革相關的指標性訴訟案件中的當事人，以利其他類似情況者得以援引適用，藉由指標性案件、集體訴訟來進行實質的制度改革，藉由訴訟的判決先例來彌補刑事司法制度上的缺陷，特別是針對關於某些因刑事案件而導致被告所喪失的民事權利。目前工作的重點在於特殊案件刑事辯護、受刑人刑期計算與監獄待遇、性侵害被告登記程序、逮捕後的財產沒收、協助註銷逮捕紀錄（例如警察無合理懷疑即搜索、要求留指紋、照片，極可能因此影響個人與其家庭取得政府補助的資格）、刑事證物開示程序的改革等。此外，從 1988 年開始 SLU 每週提供給其他所有刑事部門的律師近期法院判決的案件摘要與分析，使忙碌的刑事訴訟律師得以上網用最方便快捷的方式做案件的法律研究。

SLU 從成立開始即不斷以訴訟上的成功促使刑事司法制度的改革。例如於 20 年前，被告遭逮捕後，可能需等待兩三天後才會由法官進行初次提訊，經過 1990 年代因 SLU 協助提起訴訟而獲得的成功，法院以判決先例使所有被告有權要求在遭逮捕後的 24 小時內，即應進入法院程序由法官進行初次提訊。近年來，SLU 的成就則在於成功地以集體訴訟的方式，確保人民不因被逮捕而使其車輛等財產遭紐約市沒收，縱使其個人財物被沒收而放置於警局，政府亦有義務確保該等財物被妥善安全地保管；及確保政府於公平的程序中，正確地衡量性侵害被告對社會的風險、登記的必要性與對公眾公開的必要性與程度等。又如以前警察會側錄被告的通話內容，再給檢察官作為其起訴的材料，近年來 SLU 即曾提起相關訴訟，主要目的即在於使警察不再進行如此行為。

另一方面，代理客戶進行立法遊說，也是 SLU 另一個重要的工作。例如於洛克斐勒毒品法案改革（Rockefeller Drug Law Reform）中 SLU 即扮演重要角色，持續促使議會訂立相關措施，使更多人得以毒品勒戒治療計畫，取代

囚禁於監獄的傳統作法。此外，SLU 也成功地遊說使政府建立適當機制，防止已註銷的犯罪紀錄任意地被揭露，藉此增加那些曾受過刑事宣告者的工作機會，使他們能最終再次融入社會。

在特殊訴訟部門從事的許多工作當中，令人印象深刻者，即是協助監獄受刑人爭取監獄合理待遇，這個區塊是目前台灣的法扶體系所沒有看到的。其基本精神即於一個法治國家中，縱使囚禁於監獄受刑人雖因犯罪而於一定期間被國家剝奪自由，然而他們終究是要回到社會，國家仍有義務保障其作為一個人的基本尊嚴。協助的範圍包括遭受性暴力、健康問題、成癮症的處理及其他監獄生活狀況等。但因這個區塊不是民眾歡迎的議題，而市政府也不願補助這個部分的扶助工作，所以這部分業務是屬於必須自行募款的工作之一。

三、 MICA 專案 (The Enhanced Defense-MICA Project)

紐約法扶協會曾進行研究，發現患有精神疾病、藥物或酒精成癮的人，較其他涉犯同樣罪名而無該等精神障礙的人而言，更容易被逮捕、教易被判更重的刑期，遭判刑後於監獄的時間也較其他人為長，出獄後亦不易返回社會；矯正機構亦往往無法適切地對待與治療該等精神障礙者，更遑論協助他們返回社會。這種對於該等有特殊當事人特殊需求的忽略，往往是增加該等患者再犯率的主要原因之一。

因此，刑事部門於 2002 年開始成立 MICA 專案，特別針對刑事司法系統中因嚴重精神疾病或因（藥物、酒精等）濫用成癮而遭監禁的當事人服務，主要目標在於使當事人離開監所進入社區服務，協助他們改善生活，減低累犯（recidivism）的機率。該專案採一位專精於精神障礙問題的專職律師與一位擁有專業證照的臨床社工的小組合作模式，工作負荷量極大，希望藉由小組成員的協助，提供專業的法律代理與社工輔導服務。主要工作重點在於確保當事人獲得替代處遇以代替單純的監禁，一旦當事人獲准離開監獄進行社區服務，即整合相關資源，提供 18 至 24 個月的社區社會服務，並在此期間進行監控，避免當事人環境銜接與適應的困難。此外，該專案並輔導當事人

們成立支援團體，使類似情況者得以相互幫助、互相勉勵，建立重返社會的勇氣。

參訪過程中，該專案計畫主任 Volpe 特別強調，這類型牽涉精神障礙、成癮症者的計畫，不易被社會大眾接受，主要出資者紐約市市政府一開始也不積極。因此剛開始時，紐約法扶協會花了許多時間在倡議遊說工作上，使政府相信這樣的運作模式有助於降低犯罪率，並使其了解：與其採取傳統矯正方法一直接將精神障礙犯罪者關入監獄，不如將同樣資源投資在病患身上，協助他們治療、重返社區，如此不但使患者本身能重拾人生，更能避免社會花費在監獄資源與成本上的浪費。而事實上，數年來紐約法扶協會長期追蹤研究受該專案扶助的當事人，也發現確實再犯率降低許多，可見就長遠而言，該專案確能減低此類犯罪者再犯比率，從而對整個社會均有所助益。

四、 青少年辯護部門 (Adolescent Intervention and Diversion Project)

該部門主要代理 18 歲以下於成年刑事法院起訴的青少年（於紐約市涉犯某些重罪仍可能被當作成人起訴），21 歲以下的受刑人不同於一般成年犯，需安置於特殊的青少年設施，雖然關於假釋決定的審查程序則與成年犯非常類似，但其他程序均不相同，不被當作一般罪犯看待，主要原因即是不希望犯罪紀錄影響青少年未來的生涯規劃。於參訪過程中，該部門的專職律師特別強調，其實有很多青少年問題並非真的是犯罪問題，由其他替代方案其實即可處理，但一般法院系統不易察覺這點，這時就必須靠律師的協助，為其爭取最大利益。

青少年部門主要由專職律師與為數眾多的臨床社工員所組成，該部門主要目標在於減少青少年遭監禁及其再犯的比率。少年犯的成因複雜，以該部門的經驗而言，少年犯罪多半出自於問題家庭並進而造成其行為偏差，例如超過半數的少年犯自己或其家庭成員有毒品或酗酒成癮的問題、二成的少年來自於領養家庭、相當比率則為家庭暴力的受害者或目睹兒、約三分之二有接受特殊教育需要、許多少年犯已輟學、四分之一則顯然有心理諮商與治療的需要。因此，該部門律師與社工在處理案件時，即非單純地僅代理刑事

辯護而已，尚須結合社工、其他民事相關部門的律師等，跨部門合作，共同提供相關的諮商、治療的服務，協助青少年本身，更協助其家庭；有時亦會視情況轉介青少年至社區治療與教育機構，期望能透過當事人為中心、整合性服務的方式，一次性解決青少年與其家庭所面對的問題。

然而，該部門主管 Ginsburg 律師特別表示，因處理青少年犯罪與成年犯不同，不單單只是為其辯護而已，而須達到上述整合性法律服務的目的，任職於該部門的律師都常感壓力沉重，對於面對少年盤根錯節的家庭問題有深深的無力感，此時主管也許會建議律師轉調其他部門，一方面可留住對公益事務有熱情的律師，他方面也可增加律師的歷練，增進其職涯。

五、 其他部門與專案

上訴部門（**Criminal Appeals Bureau**）處理不符州法院判決上訴至紐約上訴法院、最高法院之上訴案件、州法院判決後相關程序、協助聯邦第二巡迴法院人身保護令（*habeas corpus*）的救濟程序等。基本上，上訴部門與法律制度改革息息相關，對於紐約州及全國刑事實體法及程序法的司法造法，頗有貢獻。假釋部門（**The Parole Revocation Defense Unit**）扶助遭控違反假釋條件者，不但提供法律方面的代理，亦提供社工的協助，協助當事人能真正回歸社會。MAP 專案（**Manhattan Arraignment Diversion Project**），旨在於能夠更有效地認定、接觸、代理有精神疾病的被告面對刑事司法訴追。又為服務受刑人，而有 **Rikers 島專案（Rikers Island Paralegal Program**），派遣法務人員常駐市立監獄，直接提供當事人代理的協助。

六、 人力資本

紐約法扶協會刑事部門有 500 多位專職律師，其薪資均來自於紐約法扶協會與政府所簽訂的契約。在待遇方面，專職律師薪資與紐約市大型商務事務所工作的高待遇商務律師相比，低了三分之一以上，但仍然不算太差，其優勢乃工作穩定，且有非常豐厚的福利配套。在新進專職律師的資格限制方面，紐約法扶協會並未對新進律師作執業年限等資格的限制，新進律師只要接受 6 週的訓練，即可開始接辦案件。

因美國憲法保障所有刑事被告的辯護權，故只要是符合無資力者，紐約法扶協會均有義務為其辯護。紐約法扶協會刑事部門承辦了紐約市約 78% 的刑事案件辯護工作，案件量可謂驚人，因此，除聘雇大量的專職律師外，於案件的承辦上，會以案件性質決定處理的優先順序，並輔以訓練有素的法務、社工、調查員、助理、實習生、其他行政成員的協助，才能使專職律師承辦如此多的案件。因紐約法扶協會刑事部門均係由機構本身的專職律師進行辯護工作，故以內部績效評量作為品質控管的機制，而事實上，紐約法扶協會刑事部門的成員服務年資基本上都不短，彼此間也會了解各成員的優缺點與專長，派案時即可針對擅長者進行派案，品質自可從案件開始即時獲得確保。

社工在紐約法扶協會的角色非常重要，律師常常會找社工進行個案的分析，於某些案件中，社工亦需出庭陳述。此外，雖然紐約法扶協會是以自己的專職律師辦理絕大部分案件為主要運作模式，但有些比較簡單、單純的案件，特別是相關行政程序的聽證會，基於資源分配、成本的考量，並不需要由專職律師自己辦理，而是由經過適當訓練的法務人員處理，專職律師只進行監督管理的工作，法務人員也有自己的案件負擔量。

另外，因紐約是個多元文化的城市，移民人口數量眾多，往往這些新來移民並無法流利地使用英文溝通，此時翻譯即為重要的問題。紐約法扶協會並沒有自己的翻譯，若是常見的外語如西班牙文、中文，即會直接分派給會該種語言的專職律師，其他語言，則仍與其他機構合作，請外部翻譯提供服務。

參訪心得

- 紐約法扶協會有明確的扶助目標，並有充足的專職律師，能就各項專業領域提供整合性的法律服務，是很值得學習的。建議改革本會專職律師制度，聘僱大量專職律師，以團隊合作方式辦理案件，確保案件品質。並與外部自願律師合作，自願律師提供無償協助，但案件之負責人仍為專職律師，以確保案件品質。

- 引入社工、調查員等非法律背景人才加入法扶。
- 法律改革專案能具體思考制度面向，需要有議題式之法律中心，作為研究機構，有充足的專業人員的合作，並進行倡議活動，選擇指標性、特殊性案件進行實驗訴訟，促進刑事司法的制度改革。
- 提供整合性的法律服務，以當事人為中心的模式取代目前以一法院案號一案的方式，一次性完整地解決受扶助人的相關法律問題。
- 協助的對象並不只限於個人，如果有利於法扶目標之達成，協助的對象包括非營利組織，更可擴大協助的範圍。
- 法扶目標多元化，民事法律扶助有 17 個專案計畫，充分顯示法律扶助協助各種弱勢族群的功能。
- 針對行政程序，法律扶助機構應於行政程序進行中即協助民眾，而非等到行政爭訟發生時，始提供協助。如此不但可以減少訟爭發生，也有助於行政決定之正確與完善。

參考資料

<http://www.legal-aid.org/en/home.aspx>

紐約大學法學院亞美法研究所

機構簡介

一、組織概況

紐約大學法學院亞美法研究所 (The U.S.-Asia Law Institute, 下稱亞美所) 正式成立於 2006 年, 由 Jerome A. Cohen 教授創立。亞美所為美國亞洲法研究之領導者之一, 致力於促進律師界、學術界、政府單位及一般大眾對於亞洲法制系統之了解。除教授及研究亞洲法外, 亞美所大力促成亞洲及美國間法律之學術交流, 同時和亞洲法律改革者合作, 長期以來扮演亞洲國家改革、建制其法制系統之重要資源及夥伴。亞美所目前由 Jerome A. Cohen 教授及 Frank Upham 教授共同主持, 下有 6 位研究員, 另設有行政人員。本次紐約法扶相關機構參訪, 即賴亞美所 Jerome A. Cohen 教授及工作人員大力協助。

二、經費來源

亞美所的經費來源包含 Smith Richardson 基金會、Ford 基金會、開放社會協會 (the Open Society Institute)、中美法律協會基金 (the U.S.-China Legal Cooperation Fund), 及美國國務院。

參訪時間及與會者

參訪時間：2010 年 11 月 2 日 9 時 30 分至 18 時 00 分

與會者：Jerome Cohen (紐約大學亞美法研究所主持人、教授)

Daniel Greenberg (Schulte Roth & Zabel LLP 合夥人)

Richard Stewart (紐約大學環境法教授)

Matthew Chachere (北曼哈頓發展機構 環境律師)

James Forman (紐約大學法學院刑事法教授)

Michael Gompers (Bronx 公設辯護律師辦公室專職律師)

Eliza Orlins (紐約法律扶助協會刑事訴訟辯護律師)

Benjamin van Rooij (紐約大學法學院客座教授)

紐約大學亞美所研究生
法扶參訪團



參訪內容

第一場 介紹美國法律扶助發展

本次主講人 Daniel Greenberg 係美國資深執業律師，長期以來除義務辦理公益案件外，並大力推動律師參與法律服務工作，此段參訪係由 Greenberg 律師介紹美國法律扶助工作之發展。

一、欲說明美國法律扶助工作演進的歷史，首先必須了解聯邦法院對於案件當事人律師辯護權之重要見解：

(一) 刑事案件：

1930 年代開始，美國聯邦法院已經認為死刑案件之刑事被告必須有律師辯護，刑事審判程序始屬合法。1963 年 Gideon vs. Wainwright 的案件中，聯邦最高法院認為刑事案件被告受辯護權利係憲法所保障，美國

全國的刑事被告均應有律師為其辯護。

因應刑事被告應有律師辯護之憲法規定，美國各州有三個提供被告辯護人的模式，第一是由政府設立公設辯護人辦公室，該等辯護人均為公務員身分；第二係由政府編列預算捐助特定法律扶助單位提供辯護人；第三則是由政府和特定一群律師簽約，有案件時自該群律師中指派辯護人，並由政府支出律師酬金。考量律師接案利益衝突問題，故每個州通常採用混合模式，同時有隸屬於不同團體之律師可供選擇，確保每個被告都有律師。

（二）民事案件

相對於刑事案件，美國聯邦最高法院原則上認為民事案件之進行不以律師參與為必要，因此長期以來美國民事案件當事人僅有百分之二十有律師代理訴訟，另外百分之八十則無律師協助。部分州政府針對特定案件，亦立法要求律師參與程序（如兒童虐待、疏忽案件），惟此種案件實屬少數。因此一直以來，民事案件律師需不斷說服法官何以當事人需要律師代理以確保真實的發現。

二、美國法律扶助工作發展簡史

法律扶助制度常是協助當事人對抗政府，因此在部分國家，法扶制度之存在有所爭議。美國制度化法律扶助工作之濫觴，一般認為起於 19 世紀時紐約德國協會創立一法律扶助機構（即後來的紐約法律扶助協會），以保護德國移民。法律扶助逐漸被認為係基本人權之一，故相關法律扶助工作團體相繼成立並擴大。1960 年代為法律扶助工作發展的重要時期，當時非裔美國人遭到嚴重歧視，生活痛苦，因此非裔美國人居住區域暴動不斷。白人認為應該循法律途徑解決問題，但實際上窮困的非裔美國人不懂得如何進行法律程序，故有部份政治人物認為應該提供律師協助；美國保守派政治勢力亦同意應該提供法律扶助，以避免非裔美國人在無計可施下採取激進的手段。1960 年代政府社會福利單位雇用大量律師協助個案（包含各種挑戰制度的測試性訴訟），成效斐然且為協助弱勢之重要力量，因此當時陸續成立了很多獨立法律扶助機構，且得到聯邦的資助。

在弱勢民眾群起抗爭的時代(如 1960)，美國政府傾向擴大對於法律扶助工作的協助(含經費資助)，以減少痛苦之弱勢民眾採取激進手段，影響社會秩序；但在社會制度相對穩定的時代，政府傾向減少對於法律扶助工作的補助。

三、法律扶助機構提供服務模式之建議

目前美國大型法律扶助單位均係自行任用專職律師作為辦理案件主力，不時搭配人數不定之義務律師。以專職律師為法律扶助業務執行主體，其優點有幾，第一，此種模式較容易累積律師對於公益法律議題之經驗跟專業，藉此提供更高品質之服務，更能對於司法實務的案件模式有所觀察，並提出制度改革之建議，對於部份法律問題進行結構性改善。第二，可尋得為數不多，但全心認同公益法律事業，且願意投入之律師。第三，縱使事務所律師願意辦理公益案件，通常較難期待其投入較多心力辦理無償案件。第四，多名專職律師間互相分享、交流，可提昇工作士氣。

四、評估法律扶助工作品質之方法

對於法律扶助工作之品質及效能，建議當局者請社會科學家、其他國家的法扶機構、專家進行評估。亦可尋求國內名望較高之事務所律師來協助，針對法扶的效率跟品質提供建議。

五、美國法律學院鼓勵學生擔任公益律師之方式

就美國法律學院學生就業之狀況，投入公益律師行列者仍為少數，因美國法律學院學費高，學生畢業後需持續支付貸款。為鼓勵畢業生至法律扶助機構工作，哈佛法學院主席 Al Sacks 發展出特殊清償貸款之方案(Loan Repayment Program)，若畢業生投入法律扶助工作，可減免貸款金額。另有部分獎學金以學生畢業後擔任公益律師為要件，若學生未至法律扶助單位任職，則需返還獎學金。

第二場 環境法律扶助座談會

林三加律師分享台灣的環境訴訟案例，包括中科三期案、松菸抱樹案、樂生療養院等公民訴訟，行政法院就環評訴訟之判決，已漸漸體現環境的價值，而行政機關對行政程序法之正當法律程序，仍有待檢討。美國律師分享鉛中毒之環境訴訟案例，強調社區民眾之參與，對環境案件的重要性，以及環境訴訟作為監督政府施政的重要工具。

第三場 刑事法律扶助座談會

首先由 Forman 教授分享美國刑事法律扶助制度的現況，其後由台灣法扶參訪團成員李艾倫律師報告簡介本會檢警專案，最後則由兩位實際於紐約當地從事刑事法律扶助工作的辯護律師進行分享與討論。

Forman 教授一開場即指出美國因上個世紀最高法院的判決，而使人民在刑事案件中的律師辯護權，成為其憲法層次的權利，然而，最早於 1930 年代只承認在死刑案件中被告應有律師代理，直到 1963 年劃時代的 *Gideon vs. Wainwright* 案件後，始確立所有刑事案件的被告均有請求律師辯護的權利。刑事案件的被告應由律師代理辯護，於美國不但是一種權利，對於政府來說，更是一種義務，因此政府有義務提供免費的律師給予那些付不起高昂律師費用的弱勢民眾，特別是貧窮人口，也因此發展出遍佈全國各州的公設辯護人辦公室。

然而縱使提供被告辯護人乃國家的義務，然美國刑事法律扶助制度運作迄今仍碰到三項困難，即資金、案件量、人力資本。就公眾觀點而言，法律扶助的當事人，特別是刑事扶助的當事人，絕大部分均非公眾歡迎的人物，所牽涉的議題，也不是大眾所喜愛而願意談論的議題，因此當社會經濟景氣低迷、政府經濟狀況不佳時，也容易成為被犧牲的對象。就以相較下較富裕的紐約為例，以前即曾發生過，其他民間團體提起集體訴訟，控告政府未提供簽約的法扶機構足夠經費與資源的案例。也因經費的有限性，故如何配置優先順序即很重要，法扶機構律師們，也發展出挑選特殊、有指標性意義的案件，進行某些嘗試性訴訟（例如紐約法扶協會的特殊訴訟部門），於該案件

取得成功後，即可援引為判決先例，適用至其他案件中。

在美國法律扶助制度還未健全的時代，早期有些律師即本持個人公益良心，而主動提供免費服務給窮人，但後來卻慢慢造成事務所經營的困難，因而無法長久。因此，美國制度開始不久，即傾向採取法扶機構自行聘請專職律師的方式，運行數十年的結果，專職律師於美國法律扶助系統中扮演舉足輕重的角色，雖然於外圍仍有許多私人事務所的律師提供 pro bono 服務（免費公益法律服務），但基於專業、品質等考量，於各機構中仍係以專職律師為主體。

法扶參訪團成員向與會來賓提及本會案件分派的方式，表示因本會目前專職律師人數非常稀少，絕大部分案件均委派給外部律師處理，而外部律師服務品質良莠不齊，因此本會目前面臨的重要挑戰之一即為品質控管。與會來賓向參訪團建議或許引入美國聘請大量專職律師的方式，可解決部分扶助品質的問題。一開始，專職律師的數量也許不可能承辦所有案件，但可挑選少數案件由專職律師專門地、深度地承辦，律師可由辦案中快速的累積該方面案件的經驗，進而養成專業。相同案件分派給外部律師，不盡然比派給專職律師承辦花費較少的成本，外部律師對於案件的投入也不見得比專職律師高，考量外部律師須花費事務所營業的成本，外部律師自然傾向先辦理可賺錢、高收入的私人案件，花在法扶案件的心力相對減少，此乃經濟誘因使然，不必然與律師人格有關。Forman 教授即強調：不應讓法律扶助變成律師執業的一種負擔，而就一個社會而言，法扶機構設置大量專職律師與分派給外部的個別律師，就如同批發商和零售商的差別，就此而言，一個社會為提供一個案件的法律扶助，所花費的成本累積起來反而更高。

至於扶助律師服務品質的問題，與會來賓均表示，其實不僅僅在法律扶助的領域，在所有領域中，都很難衡量律師的品質，某程度而言當事人的期待與反應是值得參考，然當事人為案件最有利害關係的人，且並無專業，衡量品質光依賴當事人的期待是不夠的，因此，除了建立專職律師制度，使法扶機構本身有足夠律師資源，控管並確保案件品質外，引入可信賴的外部律

師，進行律師品質的評量。

參考資料

<http://www.usasialaw.org/>

第四場 中國正義伸張途徑研討會

研討會上半段，由 Jerome Cohen 及 Benjamin van Rooij 兩位教授共同主持，帶領紐約大學亞美所研究生探討中國法律扶助工作發展現況。該所研究生以中國籍為多，會中各研究生分別分享自己蒐集之法律扶助機構狀況，及過去從事相關活動之經驗。

研討會下半段，Jerome Cohen 教授特地邀請林三加律師分享其辦理環境訴訟之經驗，藉由簡報中科三期、松山菸場護樹案件、樂生案等案件之狀況，分享台灣地區環境保護運動在法律層面之發展，以及行政權、司法權間衝突。

參訪心得

中國之法律扶助制度尚處於草創期，對於法律工作者限制亦多。台灣與中國人民之語言及文化相似，本會推展法律扶助工作之經驗，或可作為中國地區之參考。

紅勾社區司法中心 (Red Hook Community Justice Center)

機構簡介

紅勾社區司法中心所在的紅勾港，位於紐約市布魯克林區的西南角，是紐約歷史最悠久也最大的公共住宅區，主要居民為非裔與拉丁裔族群，該區於上個世紀因經濟蕭條、港口外移、失業等原因，逐漸淪為高犯罪率、發展停滯的區域。紐約市於上世紀末城市改造計畫中，選定本區進行社區改造，於 2000 年成立紅勾社區司法中心，進行包括多重管轄權 (multi-jurisdiction)、替代處罰等相關司法制度的實驗。

紅勾社區司法中心本質上為一多功能的社區法院，負責審理該區刑事、家事、住屋的案件，其轄區基本上不只紅勾地區，主要以紅勾港週邊為主，除住宅法院則專門管轄紅勾地區外，其餘至少包括三個教區，區內共有 20 萬名居民。該中心自成立開始即僅有一位法官 (Alex Calabrese) 派駐，每年該中心處理約 3000 件輕罪案件、11000 件違規案件、500 件住屋案件、175 件少年案件。於所有案件中，最常見的包括持有毒品、交通違約、非法入侵及其他微罪案件。

參訪時間及與會人員

參訪時間：2010 年 11 月 3 日 (三) 10:00 至 12:

與會者：James Brodick (紅勾社區司法中心專案主任)

Julian Adler (紅勾社區司法中心專案副主任)

Edgar Davila (布魯克林法律扶助協會刑事辯護專職律師)

法扶參訪團



參訪內容

紅勾社區司法中心雖名為「中心」，但本質上乃一「社區法院」，只有單一法庭，但卻具有包含了刑事法庭、家事庭、住屋法庭三者合併的功能，亦即為一多功能管轄權的法院。

該中心主任 Brodick 解釋：在 1990 年代以前的紅勾社區，是個高犯罪率、高失業率的地區，社區居民普遍對於司法有著嚴重的不信任感，外地民眾亦視此地為禁區，不輕易涉足，社區發展停滯，各類問題叢生。90 年代紐約市政府進行社區發展計畫，進行一連串的背景研究，發現紅勾社區面臨問題的癥結點在於社區中工作機會與教育機會均過少，沒有機會，逼使居民向毒品、幫派、暴力靠攏，因此，研究指出當工作與教育機會增加時，街頭暴力將會大大減低。憑著這份想像，計畫創始者開始把原本紅勾社區的傳統法院改造成一多功能的中心。

一開始最困難的是如何整合不同機構、人員於一處，使其相互合作一同工作。傳統法院的作法是把案件先作分類，亦即收案後一開始就是分刑事、家事、房屋等案件類型，確定其事務管轄後，再分派給各類型負責的法官進行審理。但根據計劃小組之前針對紅勾地區的研究分析顯示，該地發生的案

件，絕大多數都具有多重原因，當事人面臨的是多重困難（如因持有毒品而犯罪並進而喪失住屋、因吸食毒品而對家人為家庭暴力等），這樣的思考，使紅勾社區司法中心採取與傳統法院相當不同的作法，即採用多功能管轄的方式，使一個個案進入法院後，由同一法院同一法官一次解決所有相關問題，以求能從根源快速地解決問題，降低再犯率，避免惡性循環。

在案件處理方式上，紅勾社區司法中心處理案件的重要精神之一，即為「處罰並非最好的解答」、「治療優先」（Punishment is not the right answer. Treatment may be a better option.），主要目標在於可能及適當的情況下，減少監禁等處罰的使用，而增加其他替代措施的適用。將近半數的輕罪案件均判決接受社區服務而非徒刑。如此不但增加被告重返社會的可能性，更使當事人不因受刑宣告而喪失相關社會福利，從而使其與其家人因生活困難而更需依賴幫派、犯罪等，造成惡性循環。例如某些微罪案件雖然可以認罪協商方式解決，被告並不至於遭受嚴重的刑罰，但卻有可能因此而喪失繼續使用社會住宅的權利，或是其他社會福利，此時則法院會轉而以替代措施代替刑罰。況且，替代措施不會有犯罪紀錄的問題，對於當事人未來無論就業或就學等等的生涯發展，無疑是較有利的。就效率而言，該中心四分之三被判處替代服務措施的被告完成法官判處的社區服務，同時每年貢獻紅勾社區超過70,000個小時的社區服務，以最低工資計算相當於500,500元的勞力支出，對被告個人，社區、法院無疑是一種三贏的策略。

此外，研究顯示如被告得以較平等而尊重的方式出庭，將有助於其遵守司法秩序。紅勾社區司法中心於改造之初，即參酌該等研究而更改傳統的法庭配置，法官、檢察官、被告、辯護律師、旁聽席等，均在同一水平面上，希望傳達給被告「法院是解決問題的場所」的訊息。對此，該中心曾做過研究，相較於過去紅勾法院傳統刑事法庭的配置，這種強調平等的法庭配置，的確使被告能更信賴司法決定。

於案件量方面，與市中心的法院相較，紅勾社區司法中心的案件量沒那麼高，法官較有機會慢慢地聆聽被告的陳述與律師的法律意見，對當事人而

言也不會花很多時間在等庭上面。

於刑事法律扶助方面，該中心有三位全職的紐約法扶協會辯護律師在駐，為輕罪被告辯護和代理被告進行認罪協商，但若是重罪案件或是陪審團案件，則還是需要至紐約市刑事法院進行審判。三位法律扶助協會派駐當地的刑事辯護律師，共同組成同一個團隊，於該地長久服務，與當地居民都相互認識，有某種獨特的信賴感與默契。派駐當地多年的 Davila 即表示：因與居民的信賴關係，故於處理案件時更能了解當事人的需求，無論是單純的認罪協商或是辯護案件，都能做較適切的處理。

於資源整合方面，紅勾社區司法中心設有 GED 資源中心，提供給中輟生繼續學業的環境，中輟生可於此進行全天全職的學習，讓這些中輟生不至於因家庭因素或個人犯罪等原因，而失去教育機會，避免延伸而來的失業、犯罪等問題；中心也提供公共住宅計畫（Public Housing Project）相關服務給社區居民，只要至中心一樓法庭旁的住屋服務中心，即可申請免費的個人諮詢服務，而不用大老遠到市中心申請。

紐約最早的社區法院位於曼哈頓中城區，但基本上其理念與紅勾社區司法中心大不相同，紅勾司法中心打破過去司法給人權威、難以接近卻又僵化的印象，以社區居民的需求為制度設計的著眼點，自 2000 年開始營運後，漸漸地改變了社區對於司法的想法，其有創意的實驗性設計確實改變了當地社區的樣貌，當地居民對於司法相關機構與人員（包括警察、檢察官、法院）的信賴感大為增加，而在 2004 年的調查中，約 78% 的紅勾居民認為社區法院的存在對於其生活是有正面的助益。

紅勾社區司法中心創新的做法，使該中心於成立後獲獎不斷，目前在全美國有超過 40 座模仿其設立的社區法院，每年亦有絡繹不絕的研究者與參觀者自各地前來一探究竟，並進而成為達拉斯、波特蘭、西雅圖、利物浦、墨爾本、溫哥華等城市創立社區法院時的重要參考模範。

布魯克林區紐約市家庭司法中心

(New York City Family Justice Center, Brooklyn)

機構簡介

一、主要業務

紐約市家庭司法中心（New York City Family Justice Center，下稱家庭司法中心）是一個為家庭暴力受害者設立的綜合服務中心，該中心內有檢察署、政府單位及非營利組織等機構共同合作。家暴受害者無需預約，即可在該中心得到司法、社福資源等各方面之協助。

二、組織概況

家庭司法中心由市政府經營，內有檢察官辦公室、15 個非政府組織及 5 個政府單位。市政府於中心內設有執行主任(Executive Director)一人，下有 8 名政府雇員外，執行主任亦為家庭司法中心內各機關之運作之協調者。中心內外部駐點單位仍屬獨立運作，有自己的收案標準。為避免利益衝突，家庭司法中心內沒有駐點律師，全以轉介方式處理。除轉介給法律扶助單位外，中心也和許多義務律師合作協助當事人。

除紐約市設有家庭司法中心外，全美各地尚有 14 個家庭司法中心，該等中心部分是政府部門，也有部分完全是私人單位，彼此之間並無關連。

三、經費來源

家庭司法中心經費來源多元，包含紐約市政府預算、聯邦政府預算，亦有私人基金挹注。該中心的運作雖倚賴大量國家經費，來自政府的監督或指導卻相當少。

四、硬體環境簡介

整個家庭司法中心三分之二的區域是檢察官辦公室，另外三分之一則是市政府單位及社團使用。駐點於中心內之社團無需支付租金，辦公用品由中心供應，其餘成本則由社團自負。考量紐約高昂之租屋成本，中心提供駐點單位在中心內免付房租之優惠，吸引相關團體進駐中心設點。

家庭司法中心於空間配置上減少門的設置，創造更開放之工作環境。另因中心內單位眾多，為便於民眾尋找，裝潢時針對不同性質的單位，地面或辦公隔板上貼有不同顏色的導引線（如直屬於市府的單位用藍線、社團用綠線）。中心同時提供寬敞的親子遊憩區，並提供暫時托育服務，讓被害人安心地和中心的服務人員面談，無需擔心子女無人照護。

參訪時間及與會人員

參訪時間：2010年11月3日（三） 14:00至16:30

與會者：Jennifer DeCarli (布魯克林區紐約市家庭司法中心主任)

Wanda Lucibello (金恩縣地區檢察官辦公室，特別受害者司主任)

法扶參訪團



參訪內容

本次代表團參訪行程主要由家庭司法中心的執行主任(Executive Director)Jennifer Decarli 女士接待。Decarli 女士兼具社工及律師兩種專業背景，正呼應家庭司法中心「跨領域服務受暴者」的理念。

服務對象

考量受害者安全，家庭司法中心目前僅針對家暴被害人提供服務，不提供加害者協助，也不讓加害者進入中心；凡當事人主張為家暴被害人，除非其曾遭中心檢察官起訴家暴罪名，否則中心都會提供服務。該中心目前每日約有 80 至 90 位民眾到會尋求協助。因尋求協助者眾多，團體間無需競爭，即有超出負荷量之個案數。所有個案中，大約 6 成需後續服務，其餘 4 成則係來會諮詢。

中心人員除兒虐及自殺狀況外，針對家暴事件並無通報義務，故當事人可自主決定是否求助，做好完整的心理準備面對後續程序。

服務流程及內容

家暴被害人到家庭司法中心無需預約，直接到中心一樓大廳後，即有紐約市政府雇用之接待人員(screener)和被害人進行初步溝通，並確認被害人是否有進行中的案件。被害人若需與檢察官見面者，中心內有 25 名檢察官（檢警提供之服務請見後述）；希望與社工會面者，接待人員會引導被害人並於衣服上貼貼紙，當場以線上通訊系統(msn)詢問中心內 13 個非營利組織中，哪一組織的個案管理師目前有時間接案，再將被害人交給個管師。個管師會為被害人製作服務計畫，並為被害人預約提供服務之單位（包含法律服務及住宅、急難救助、醫療等社會福利資源）；個管師會持續追蹤個案之進行狀況（如是否依約到場），以免被害人不知應向誰尋求服務。中心內服務者包含社工、律師多有多語能力，可配合被害人語言狀況提供協助。

除中心內的服務，中心在當地社區內亦有外部合作的單位，另對於需要律師協助的民眾轉介予提供法律服務的單位（例如 Legal Aid Society）。家庭司法中心同時提供網路自助服務，主要針對法律的部份提供簡易的說明。

家庭司法中心的運作仰賴不同機構的高度合作，以提供家暴被害人統合性的服務，故不論各駐點機構間良好的互動及溝通極為重要。一方面司法部門和社工部門可共享資料庫，迅速了解當事人狀況，以配合提供服務；另一方面家庭司法中心因此長期舉辦各種聯繫感情的小活動（如烤餅乾比賽），以期在工作上互相合作，提供被害人完整服務。

司法中心內檢警單位提供被害人之協助

家庭司法中心減少家暴的策略係：盡可能把所有的案件都引入司法系統，由司法公權力介入，以凸顯「家庭暴力是犯罪，不是家務事」之中心思想，因此檢警單位扮演非常重要的角色。檢察官會選擇代表性案件進法院，以期在家暴議題上，對社會大眾發揮更大的教育效應。

被害人若前往中心與檢察官面談，初次花費時間約 40 分至 2 小時，內容包含證據蒐集、資訊蒐集、安全評估、是否有其他犯罪應起訴等；檢察官會以家暴事件報告書（domestic violence incident report）判斷被害人潛在的風險（如過去的家暴史）。即便被害人不願意作證，檢察官或其他工作人員會固定致電被害人說明個案進度等資訊，並致力蒐集證據達成「無被害人之審判」。被害人需要知道案件是否進入審判程序。案件如果拖太長，被害人容易放棄且感到厭煩。

針對被害人之人身安全保護，每個分局都有家暴警察可以登門拜訪，適時確認被害人狀況。另該中心和保全公司合作，讓當事人都設有侵入者警報系統。同時中心另和電話公司合作，讓被害人都有手機，以進行緊急聯絡。

人員訓練

家庭司法中心非常重視人員訓練，以提供被害人最好的服務，如個案管理師每兩個月須接受一次訓練。此為維持中心服務品質之關鍵因素之一。

宣傳

家庭司法中心早期宣傳管道多元，包含與社區型非營利組織合作、上電台、電視宣傳，甚至到美髮沙龍宣傳，屆此讓可能有需要的民眾知悉該中心的存在。除各式宣傳活動外，該中心各單位間緊密合作、提供跨領域的高品

質服務，實際上達到非常好的宣傳效果。近期因尋求服務者已超出該中心可負荷案件量，所以未積極進行宣傳活動。

成效評估

目前沒有研究正式評估家庭司法中心的成效，且中心裡有太多不同工作內容的團體一起工作，評估成效不易。依據 Jennifer DeCarli 主任及 Wanda Lucibello 檢察官的初步自我評估，家庭司法中心集中各種服務的單位確實有許多好處，首先是被害人不需要被不斷轉介到各個陌生的單位，即為便利；其次資訊流通及共享資源，可將服務效益極大化；另外服務提供者很容易從集中式的運作模式上看到服務不足之處，主動協助被害人。家庭司法中心成立迄今，因服務模式及單位間溝通良好，被害人願意持續來會尋求服務。

心得

弱勢民眾多需要生活照護、法律等跨領域，法律扶助基金會作為提供法律協助的單位，長期以來均與其他服務團體密切合作。本次參訪紐約家庭司法中心之經驗非常值得本會參考，若能於其他社會福利機構或司法公權力單位，於同一處所提供跨領域服務，可讓更多潛在服務需求者知悉他服務單位的存在，藉此獲得更多資源。由宣傳角度觀之，高品質的單一窗口服務實為最好的宣傳策略，讓尋求各種服務之人間接知悉本會之存在，並轉知親友。此外，在環境的設計上，亦需特別注意被害人托育之需要，才能提昇民眾求助的意願。

福甸法學院公益資源中心 (The Public Interest Resource Center, Fordham Law School)

機構簡介

福甸法學院是所位於紐約的法學院，它與許多美國法學院一樣，都有提供實務法學教育課程，這些實務課程結合了實務界的律師、法官等資源，讓法學院學生提早在學生時代就有機會了解並參與公益訴訟之法律服務。

參訪時間及與會人員

參訪時間：2010年11月3日（三） 18：00至19：00

與會者：Tom Schoenherr (福甸法學院公益資源中心副院長)

法扶參訪團



參訪內容

1. 參訪過程主要了解法學院的公益法律實務課程之運作，如何和實務界進行合作。
2. 該中心協助法律系所建構公益訴訟之實務課程，並培育從事公益律師的幼苗：
 - 法學院提供了公益資源中心，它位於法學院裡面，同學可以彼此在中心的辦公室交流。
 - 中心規劃相當廣泛的研討會、課程、演講。
 - 中心提供在校的實習課程，學生可以取得學分。

- 中心提供校外實務課程，實務課程的合作機構包括非營利組織、政府部門、法院等。
- 中心提供同學就業的諮商，提供公益事務的資訊。
- 中心的指導老師有從事公益經驗及成果的背景。

3. 學校建議學生從事公益事務的方式

- 學生組織：包括公益資源中心、及其他學生組織。
- 學校鼓勵學生參與公共事務：有學生主辦的雜誌會刊登相關訊息、每月之星(Volunteer of the Month)、頒發各種獎項，如公益資源中心年度獎、領袖獎等。
- 提供課程：校外實務課程、校內實務課程、針對公益法律的史坦學人（史坦獎學金）

4. 學校內並有相關的中心及機構，例如 **Feerick Center for Social Justice**、**家庭與孩童科際整理中心**（並設有聯合課程）、**Leitner 國際法及正義中心**等，供同學參與及學習。

心得

- 美國的法扶制度大多源自於律師界的倡議及推動，美國的法律事務所也都常有公益服務(Pro bono)的部門，這和法學院就提供實務課程，讓法學生參與公益法律服務，彼此是有密切關聯的文化脈絡。
- 法扶專職律師應從根培育：公益訴訟的播種應從學校開始，法扶應積極和法學院校合作實務課程，並提供暑期實習生制度。專職律師亦應從實習律師培養起，而非直接聘用二年以上資歷的律師，但需結合各類型法律中心，有資深律師指導及監督。

參考資料

1. Fordham Law School, *A Guide to Public Service at Fordham Law* 手冊。
2. Clinical Education at Fordham Law School, *Habits of the Head, Hand, Heart*

手冊。

3. The Stein Scholars Program in public interest law and ethics 手冊。

紐約市律師公會法律中心 (City Bar Justice Center)

機構簡介

紐約市律師公會法律中心(下簡稱 CBJC)是紐約律師公會(**New York City Bar Association**)的出資成立之機構，紐約律師公會基金 (**City Bar Fund**) 在運用律師公會的力量時，會透過 CBJC 來提供公益法律服務給弱勢民眾。

CBJC 充分運用紐約律師公會和法律事務所、法人組織、研究機構、法扶機構、非營利組織的關係，從這些機構中徵求志願律師來進行法律扶助工作，志願律師進行這些法律扶助工作時，由 CBJC 所屬專職律師予以監督指導。CBJC 所提供的民事法律扶助，大致可分三大領域：經濟法律 (**Economic Justice**)、移民法律 (**Immigrant Justice**)、創新法律服務方案 (**Access to Justice Initiatives**) 等，並有公共服務網絡(Public Service Network)的建立。

經濟法律 (**Economic Justice**) 領域內成立之專案，包括房屋查封專案、退役軍人專案、消費者破產專案、無住屋者的法律診所、老年法律專案、社區企業法律專案、癌症病患專案；移民法律 (**Immigrant Justice**) 領域所成立之專案，包括難民協助專案、移民婦女及孩童專案、移民 Immigration Outreach Project、知道你的權利專案(NYC Know Your Rights Project)；創新法律服務方案 (**Access to Justice Initiatives**) 中有延攬尚未就業之法律學院畢業生，從事法律服務工作之專案、及專科法律諮詢服務 (special clinic)；公共服務網絡 (Public Service Network) 建立有法律熱線(Legal Hotline)、公益志願服務中心 (Pro Bono Center)。

紐約律師公會從事法律公益服務已有四十多年，CBJC 一方面提供律師回饋社區的機會，另一方面也協助律師擴展其網絡及經驗。這些經驗顯示，公益法律服務不但協助了當事人取得他們的權益，也經常會同時改造了志願律師的生命。

參訪時間及與會人員

參訪時間：2010年11月4日（四） 9：20 至 11：40

與會者：Lynn M. Kelly （紐約律師公會法律中心執行主任）

Suzanne Tomatore （移民婦女與兒童計畫主任）

John T. McManus （公益消費與破產計畫主任）

法扶參訪團



參訪內容

1. 公益法律服務的流程：

(1) 專案建立：CBJC 將重要的議題評估後，成立專案。

開始專案的機制：從小規模開始、試辦六個月、補充其他機構沒有做的部分，盡量避免重複

(2) 教育志願律師：專案成立後，CBJC 會舉辦志願律師教育訓練課程。

(3) 分派案件：專案進行時，CBJC 會分派案件給接受到適當教育訓練的志願律師。

(4) 資深律師監督：志願律師並不是把案件拿走，而是受到 CBJC 資深律師的監督，來 CBJC 面談當事人。

(5) 卷宗管理：志願律師並不各自保管卷宗，全部卷宗都放在 CBJC。

2.多元的法扶機構，彼此合作：例如 Legal Aid Society 沒有破產案件之服務，所以轉介破產案件給 CBJC，地點、案件類型。

3.法律諮詢熱線(Legal hotlines): CBJC 自 1997 年起建立法律諮詢熱線服務，提供法律資訊、建議或轉介服務給低收入市民，他們通常都無法負擔律師費用或沒有管道取得法律協助。法律諮詢熱線每月協助將近 1000 人次的諮詢服務，服務範圍為民事法律事項，包括婚姻及家事法、住屋、家暴、破產、債務、津貼等。法律諮詢熱線提供雙語服務（英語及西班牙語），也有提供其他語言之翻譯人員進行法律服務。熱線開放時間為每週一至五，上午 9:00 到下午 1:00，每週二及四，下午 3:30 到 5:30。

4.法律支援網站 (LawHelp.org/NY)：

CBJC 與其他 10 多個不同的法律扶助機構，共同建構了法律支援網站，提供民眾了解何地有何法律資源可供使用。該網站以影片提供如何找到合適的律師「find a lawyer」、協助提升權利意識「know your rights」、如何上法院「going to court」、尋找其他資源「finding other help」等相關資訊，並提供八種不同語言的版本。一般民眾可以上網去尋找有用的法律資源，透過填入申請人所在的地區、以及想詢問的法律領域及問題，民眾可以很容易找到離家最近的法律扶助中心，並對於應如何處理相關法律問題，取得基本的了解。

5. 部分專案簡介

- 移民婦女及孩童專案(The Immigrant Women & Children's Project, IWC project)

- 此專案協助有以下遭遇的移民：家庭暴力、人口販運、暴力或性別傾向的犯罪。

- 專案成立於 1996，源起是因應移民法令增訂了 1994 婦女防暴法(1994 Violence against Women Act, VAWA) 的法規。

- 符合法扶之資格，並不考慮資力，而以身份做判定標準，只要是與美國

公民結婚的移民、或他們的子女，而遭到該美國公民的虐待，即符合受扶助人之資格。

— 扶助內容也包括協助申請 U-visas，如果受扶助人是受到暴力或性別傾向犯罪的侵害，而他們也願意配合強制執行的話。

● 債清專案

消費者破產專案（Consumer Bankruptcy Project）是紐約市提供法扶給窮人的二大專案之一，此專案協助破產申請人自行申請或代理申請。自行申請的失敗率為 90%，但由於申請成本考量，愈來愈多申請人都沒有法律諮商即自行提出申請。近來的法律變更也使申請程序更加複雜，而有法律扶助之需求。因此本專案在 2004 年成立，透過此專案，招募、訓練、指導志願律師來擔任扶助律師。本專案也監督

Bankruptcy Pro Bono Panel，它處理法院轉介扶助律師代理申請的案件，包括學生貸款等。

● 遊民專案

遊民專案（Legal Clinic for the Homeless）的專職人員及志願律師協助住在遊民庇護所的居民，提供多方面的法律扶助。此專案也結合法律事務所及相關組織的法律部門，共同贊助遊民庇護所的法律實務課程。在 2007 年，超過十萬人住在遊民庇護所，晚上徘徊街頭的有 35,000 人，其中一半是孩童。雖然過去幾年成功的減少了都市遊民，但經濟不景氣使物價提高又造成遊民的新問題。

本專案成立於 1991 年，主要協助遊民家庭去申請政府津貼，食物卷、公共協助、醫療的相關聽證，或者申請政府提供的永久住宅。

心得

● 法扶機構多元化，依各機構的特性，提供不同的法律扶助，各個法律扶助

機構彼此再進行合作，可以更彈性的提供符合民眾需求的法律扶助事務。

- 公益專案應有一組律師共同合作，我們的法扶基金會也應設置各類型的法律中心，並有多位律師共同合作進行法律扶助工作。
- 法扶扶助對象應不限於個人，基於法扶的目標，也可以透過扶助機構的方式，達成協助的目的。
- 建構法諮熱線及法律支援網站，並由專責人員負責，可提供民眾更簡易的取得管道。
- 法扶資格之標準，應更多元，而非僅以貧窮為扶助標準，以促進法扶推展公共利益之政策及目標的法律服務。
- 法扶協助的內容不應僅限於訴訟代理，而應由法律中心的專職律師團隊，共同全面評估受扶助人之最大利益，考量各項利害得失後，擬定法律策略後，再進行法律扶助工作。目前我國法扶制度之扶助方向，完全取決於並非法律專業的受扶助人，實有極大之改進空間。

參考資料

1. CBJC 網站 <http://www.nycbar.org/citybarjusticecenter/>
2. CBJC, 2008-2009 Annual Report

Schulte Roth & Zabel LLP 事務所

機構簡介

Schulte Roth & Zabel LLP 事務所（下稱 SRZ）之業務範圍，除了一般大型律師事務所處理之商務案件外，更積極投入公益法律扶助之領域。首先，SRZ 長期擔任二十多個非營利組織(NPO)的義務法律顧問，處理 NPO 商務、智財、稅務、勞資等法律事務，接受 SRZ 義務服務的 NPO 包括提供受暴婦女法律服務的 Sanctuary for Families、服務受虐兒童的 Hedge Funds Cares，及在第三世界國家提供醫療服務的 Partners In Health 等。SRZ 並代理逃亡到美國的外國人向法院申請國家庇護。除此之外，SRZ 多次投入大型測試性訴訟，希望藉此等開創性之案件，挑戰不合理之司法實務作法，如 SRZ 與 New York Civil Liberties Union 合作，針對紐約州內五個郡（Onondaga, Ontario, Schuyler, Suffolk 以及 Washington 等）公設辯護資源過少、案件量高，導致辯護品質低落、影響被告權益之情，控告該五個郡違憲；99 年 5 月 6 日經紐約州上訴法院判決勝訴（*Hurrell-Harring v. State of New York* 案）。又如 SRZ 為 2005 年 Katrina 龍捲風的災民提起集體訴訟（*McWaters v. FEMA* 案），制止政府驅逐暫住在旅館的十五萬個災民家庭，獲路易斯安那律師公會頒發義務服務獎(Pro Bono Publico Award)。

SRZ 成立於 1969 年，現有約 450 名律師，分別在紐約市、華盛頓 DC、倫敦等地設有辦公室。

參訪時間及與會人員

參訪時間：2010/11/4 12:00 至 14:00

與會人員：Daniel Greenberg (Schulte Roth & Zabel LLP 合夥人)

Marcia Levy (公益法律服務特別顧問及專業發展指導)

Harlene Kaztman (Simpson Thacher & Barlett LLP 律師)

Lusine Hovhannisian (Public Interest Law Institute 專案主任)

Brian Yao (Public Interest Law Institute 研究員)

法扶參訪團



參訪內容

Daniel Greenberg 律師邀集長期推動公益法律扶助之專家，向參訪團介紹他們提昇律師參與義務法律工作之經驗。以紐約市而言，美國民事案件之當事人約僅百分之 20 有律師代理訴訟，其餘百分之 80 需靠公益律師提供法律服務，顯見若無律師提供義務服務，多數民眾無法得到律師協助。從 1880 年代起，美國部分熱心律師看到弱勢民眾的需要，慢慢建立起律師參與義務法律服務的傳統。

由弱勢民眾的角度觀之，律師事務所若能投入義務法律服務，對於社會之法律公益工作能量實有所提昇，且可共同向政府或私人單位爭取辦理該領域案件所需之資金，因此有多個社會服務團體均尋求事務所律師之合作。而從大事務所之觀點出發，參與義務法律服務除可達公關、宣傳之效益外，可藉公益案件訓練資淺律師辦案、培養實務經驗，資淺律師之工作士氣亦常因辦理公益案件有所提昇。許多事務所因而對於公益案件有不同程度的參與，如由特定律師於一定時數範圍內協辦案件，或事務所內有公益案件部門，專門提供義務律師服務。

法律服務單位尋求事務所合作前，應先思考與事務所合作之目標是獲得「法律專業」或「人力」，視法律服務單位之人力狀況、目標來發展與事務所律師的合作模式：

- 一、請事務所承辦本來就有經驗的案件類型，或從事法律研究。如此可減少法律服務單位訓練或監督事務所律師之成本。
- 二、請事務所律師承辦過去較無經驗之案件類型。此種模式之好處在於獲得較多律師承辦案件。
- 三、找法律事務所參與大學的法律公益服務計畫。

在尚未建立起「律師應參加義務法律服務」的國家，建議法律服務機構先找一個事務所作為標竿，直接針對事務所合夥人有興趣之公益議題洽談合作計畫，成功機率較大。另外在提計畫案時給予明確的數字，例如「需要2個律師每週3小時的服務時間，持續6個月」，便於事務所評估、了解參與此等工作需耗費之人力成本。

除了開拓積極開拓與現行事務所之合作外，法律扶助機構應多在大學法律系學校進行教育、宣傳活動，潛移默化提昇學生對於公益議題參與的需求和興趣，讓學生在求職時詢問事務所是否參與公益案件，長遠而言將提昇事務所承辦公益案件的意願。

參訪心得

台灣法律義務服務工作由來已久，惟由專責機構廣泛提供經濟弱勢服務之作法，肇始於2004年法律扶助法之立法及施行，迄今僅約6年，律師義務參與公益法律服務工作之傳統尚待建立。目前台灣參與法律扶助工作之律師仍以中小型事務所律師為主，中大型事務所律師囿於工作量大、專業領域不同，或受僱律師不便參與等因素，參與法律扶助工作的程度較低。美國律師執業型態以受僱於大型事務所為主，雖與我國以中小型事務所為主之情形有著顯著不同，但其律師與法律服務單位合作，提供無償法律服務之作法，值得本會參考、借鏡。

紐約南區聯邦法院 (Southern District of New York Courthouse)

機構簡介

紐約南區聯邦法院，轄區包括紐約市的曼哈頓、White Plains、中城區，本次參訪者為位於曼哈頓的院區。

參訪時間及與會人員

參訪時間：2010年11月4日（四） 14:50 至 17:00

與會者：Judge Sidney Stein (紐約南區聯邦法院法官)

Sarah Malkerson (法官助理)

亞美法研究所代表

法扶代表團

參訪內容

參訪團拜訪時由 Stein 法官及其助理接待，於簡單會談後，即開始旁聽認罪程序。

當天旁聽的案子是一件被告涉嫌持有危險槍械的刑事案件，法官於確認被告願意以認罪程序進行案件後，即開始一連串的問題確認（參附件 2: Guilty Plea Allocution to a Single Court）。參訪當天法官主要進行的程序包括四大部分。一開始，法官先確認被告對於認罪程序的進行有明確的認識：首先詢問被告背景資料，除類似台灣刑事訴訟法人別訊問相關的資訊外，尚包括與被告確認學歷、精神疾病史、當時的精神狀況、語言能力、是否需通譯等資訊；其後則開始詢問被告與辯護人相關的問題，包括是否有委任辯護律師、是否信任所委任的辯護律師、再次確認被告進行認罪程序的意願、是否與辯護律師進行充分的討論、辯護律師是否已完整的告知認罪後可能的後果、辯護律師是否有完整回答被告的疑問、是否滿意辯護律師的表現等等。

接下來，法官告知被告其因認罪而將喪失相關權利，包括若不認罪則依據憲法被告得要求公開的、由該區 12 位民眾所組成的陪審團進行審判；若不認罪則受無罪推定原則的保護，即檢察官需負舉證至完全沒有合理懷疑始能認定被成立犯罪；在審判中被告有權要求律師為其辯護，縱使於經濟無法負擔之情況下，亦可要求政府免費提供律師；在審判中有權要求見聞所有證人，辯護律師並可對其交互詰問，亦可要求辯護律師排除檢方提供的不利證據並自行提出有利證據；若選擇不認罪於審判中可行使緘默權；於這部份的最後，Stein 法官向被告確認若其同意進入認罪程序，則將部會進入審判程序，並等同於放棄上述所有相關權利。

其後，法官與被告確認檢察官起訴的事實並告知可能後果。包括被告是否了解其被控的事實與罪名、是否有與律師充分討論過；亦告知一旦進行認罪後可能發生的失權效果，亦即除於極其例外之情況下，將完全喪失再行上訴的機會；並告知被告因該等檢方所控的罪行，於法律上最高可能判處的處罰為何、假釋的門檻與條件、假釋後的監控措施、可能喪失的公民權利等；此外，因美國刑事訴訟程序對於量刑有一嚴密的標準，法官量刑時均以之為重要準則，故 Stein 法官並向被告確認是否有與律師充分討論過此次被控的事實可能被判處的刑罰為何。

最後法官則向被告、辯護律師、檢察官確認事實，確認是否為所進行認罪程序的基礎事實，請檢察官陳述起訴所憑藉的證據，最後再次向被告確認其認罪是出於自由意志且未與律師或檢察官做任何其他附帶條件的協議。於以上事項均確認後，Stein 法官始宣佈法院接受被告的認罪申請。

整個程序花費一個半多小時才結束，退庭後，Stein 法官再次從法官室走出來歡迎法扶代表團與亞美法研究所代表們，並向我們解釋程序的進行。Stein 法官表示，整個認罪程序中，法官之所以不厭其煩地向被告不斷確認、再三告知，基本的精神即是「告知」「同意」，使被告能在獲得完整資訊的前提下，選擇其所欲進行的程序，目的即在於讓被告知道其所放棄的權利，不但是實體刑事權利、刑事程序權利，也包括其他可能會因被告遭判刑而影響的

權利，例如投票的公民權利、擔任公職的權利、合法持有武器的權利、某些尚等待公民身分的移民可能因判刑而遭遣返等。主要目的在於確認被告知悉其已作認罪的陳述且因認罪而發生的實體與程序上的法律效果，使其得以充分衡量利弊，避免被告因認識不清對法定程序有所誤會，而做出錯誤判斷。Stein 說每位法官都有自己一張進行認罪協商時需確認的問題表，依照每個人的習慣而有不同的詢問方式與次序，但基本原則與需詢問的事項均係依法規定而為固定的，無論被告所認罪者是輕罪或是謀殺重罪，法官都要花相同的時間確認相同的問題。

相對而言，經過認罪程序的案件，基本上即為確定，除非在極度例外的情況下，能夠證明被告對於其在認罪程序中所作的一切行為完全沒有認識，也就是完全不知道自己在做什麼，才有可能推翻。Stein 說，這也是為何他會特別詢問其看起來可以英語對答如流的拉丁裔被告是否需翻譯等相關語言確認的問題，因對於少數族裔而言，語言障礙是少數裔被告進行認罪程序最大的風險，而他不容許這樣的風險在他的法庭中發生。Stein 法官也表示曾遇過無論法官問什麼，被告想也不想都答應、只求盡快結束程序的情況，此時即須法官更主動花更多時間，甚至與辯護律師溝通，以使程序能達到預期目的，而不只是形式上過關而已。

本次參訪團旁聽案件被告的辯護律師是 CJA 系統的辯護律師。因美國憲法規定凡受刑事訴追者皆需經律師為其辯護，因此，對於那些無法負擔律師費用的民眾，政府即有義務提供各類辯護的服務：處於聯邦貧窮線 125% 以下的民眾，基本上即視為無資力民眾而屬法扶與公設辯護辦公室的服務範圍，而非屬上開無資力規定的一般民眾，卻仍不見得有多餘的資金支付美國昂貴的私人律師費，故政府依照相關規定建立其他可供民眾尋求協助的辯護律師資訊登記網絡，例如 CJA(聯邦系統)和 18B Panel(州系統)，登記於這些網絡的律師非法扶律師、亦非聯邦或州政府雇員，而是單純的私人律師，類似台灣法扶律師的登記，該等律師費用有上限，不能像私人律師一般接案的情況般

收取高額費用。法官有這些 CJA 或 18B Panel 律師的名單，必要時可以為被告指定律師。而若該等名單上的律師表現不良，亦有遭除名的可能。

Stein 法官最後與參訪團談論及專家證人的問題。法官表示一方面由於專家證人本身及其所可證明的事項種類繁多，另一方面舉證本是當事人的責任，法官不介入，所以法官手上並無專家的名單，而是由律師或檢察官提出聲請，但為了正確判斷案件事實，法官有時也會自行作相關研究。

參考資料

<http://www.nysd.uscourts.gov/>

紐約東南區聯邦公設辯護律師曼哈頓辦公室 (Federal Defenders of New York, Southern & Eastern Districts, Manhattan Office)

機構簡介

紐約聯邦公設辯護律師辦公室原本係紐約法律扶助協會(NY 紐約法扶協會)刑事部門的一個處室，專門為被控涉嫌聯邦犯罪的無資力民眾進行辯護，於 2005 年始從紐約法扶協會獨立出來，另設本機構(Federal Defenders of New York, Southern & Eastern Districts)。該機構總共有 30 位辯護律師，本次參訪團拜訪的曼哈頓辦公室，總共有 12 位刑事訴訟辯護律師與 6 位法務人員，辯護的案件類型從輕罪的小案件到大型金融犯罪，甚至恐怖活動犯罪都有。

該機構的運作模式及組織型態與一般中小型法律事務所相去不遠，惟其屬非營利機構，經費來源完全來自於聯邦政府，靠每年與聯邦政府簽訂之契約取得政府捐助，不另行對外募款，而政府通常會視該機構為紐約法扶協會的一部分，共同負責紐約經濟弱勢民眾刑事辯護的需求。

參訪時間及與會人員

參訪時間：2010 年 11 月 5 日（五） 10：20 至 12:30

與會者： Jennifer L. Brown (紐約東南區聯邦公辯辦公室助理公辯律師)等
法扶參訪團





參訪內容

紐約聯邦公辯律師辦公室與聯邦政府簽約，受委託負責為紐約市的聯邦刑事案件被告辯護，相當於紐約市的聯邦公設辯護人，但其機構成員並非聯邦雇員，因此與美國其他州隸屬於聯邦政府下的聯邦公設辯護人辦公室不同，較能不受法院的壓力，獨立行事，政府只能基於雙方契約對於每年給予經費多寡提出意見，不能干涉該機構的營運，更遑論機構內部的人事。

該機構如紐約法扶協會般，亦設有董事會，主要由律師所組成。然而，由於被告的刑事辯護權在美國乃屬憲法保障的位階，政府有義務負擔，每年定需撥付一定經費予各層級的公設辯護機構。因此，公辯辦公室與紐約法扶協會不同，董事會基本上毋庸煩惱經費短缺，不用如紐約法扶協會董事般著力於募款，董事會決策事務主要在於與政府的簽約及該機構最高主管的任免，至於業務及其他人事方面的事務，包括其他專職律師的聘用，則委由該受任的主管管理、協調與處理。

就分案方式方面，紐約聯邦公辯律師辦公室除機構內分為一般辯護部門與上訴部門兩大部門外，因已界定只辦理聯邦法律層級的刑事案件，故並未如紐約法扶協會就收受的聯邦刑事案件再作更細部的區分，每位律師需辦理所有類型的案件，並採行「責任日」(Duty Day)的方式，亦即每天(包括假日)均有一位律師於辦公室當值，當天進來的所有案件均由該當值律師負責辦理，通常一位律師手上有 30 到 50 件案件，但並非同時處理所有案件。

絕大多數的案件，於被告遭逮捕後 24 小時內法院進行初次傳訊時，始由法院轉介至公辯律師辦公室，而由當天的當值律師接案負責處理，只有極少數的情況(例如白領犯罪案件、當事人已被警方鎖定)，律師始在當事人被捕前

即提供服務。但相較於紐約法扶協會提供多類型整合性服務，聯邦公辯律師辦公室受限於與政府的合約限制，只能從事刑事辯護的工作，當事人其他雖與係爭刑案相關但非刑事辯護性質的問題，只能轉介給紐約法扶協會相關部門處理。此外，由於許多當事人許多均屬少數族裔民眾，故該辦公室有一位簽約的通譯，提供外國語文(特別是西班牙語)的翻譯服務。

該機構的律師流動率甚低，此次行程接待代表團的數位律師均於該機構服務五年以上(包括該機構尚屬紐約法扶協會的年資)，該機構的律師在此之前大部分均已在私人事務所服務多年，對於公設辯護律師與私人律師工作性質與使命的差異知之甚詳，卻仍願意下決心放棄私人事務所的工作進入該機構，基本上均將公共辯護的工作視為其一生的志業，所以通常都會服務很久不輕易離職，而不只將公設辯護律師一職當成其他職業的跳板。Brown 在解釋該機構挑選人才的考量時表示：相較於紐約其他大型事務所，一二十名律師的公設辯護律師辦公室只能算是小機構，面對驚人的案件量與弱勢的當事人，需要具有相當的熱情、專業與奉獻的體認，才能擔任這樣的工作，所以該機構於徵人時即傾向挑選具有這類特質的應徵者；而對於律師們，該機構亦盡量確保有良好的支援，讓其得以盡力發揮其專業。

在案件品質管控方面，該機構並無一嚴密的內部機制，惟因於招募人才時即相當注重其專業與熱情，且同事間關於辦案經驗的分享亦極頻繁，故基本上案件品質均能維持相當程度的水準。對此，接待律師非常自豪地表示該公辯律師辦公室律師的訴訟勝率高於私人律師甚多。此外，聯邦法院的法官有時也會將個別公辯律師的表現向該機構的最高主管反應，故若有特別偏差的情況，主管亦得以處理。(事實上參訪團前一天拜訪紐約南區聯邦法院時，該法院的法官對於紐約聯邦公辯律師辦公室律師的專業表現均讚譽有佳。)

在討論弱勢民眾刑事辯護需求時，公辯律師表示於此方面，紐約市可算是較幸運的。相較於美國其他地方，紐約較有充裕的資金與律師資源投注於公設辯護工作上，相對而言，美國其他較為貧窮的州，就沒有如此多的律師資源與經費，在某些南部的州，因缺乏律師，甚至連死刑案件這樣有嚴重後

果的重大案件都被迫分派給毫無經驗的年輕律師辦理，被告根本無法獲得憲法所賦予人民實質辯護的保障。在紐約，除了聯邦公辯律師辦公室、紐約法扶協會位於紐約市各區的刑事訴訟辯護辦公室此類與政府有契約關係的辯護機構，聯邦層級有 CJA 律師網絡名單，州層級則有 18B Panel 律師網絡名單，使面臨刑事訴追的民眾無論如何均得以獲得律師的實質辯護。但即便如此，公辯辦公室或法扶機構，面對龐大的案件量，仍然需承擔許多壓力。

心得

- 成立刑事辯護中心，招募優秀而有熱情的專職律師，辦理指標性案件。
- 研究發展當值律師制度。

南布魯克林法律扶助中心 (South Brooklyn Legal Services)

機構簡介

SBLS 是南布魯克林的法律扶助中心，由 Legal Services NYC 資助。SBLS 成立於 1948，目前共有 70 位專職人員，其中有 40 位律師。SBLS 致力協助低收入戶的平等正義，提供法律諮詢及資訊，用以釐清及克服貧困的成因及影響。

參訪時間及與會人員

參訪時間：2010 年 11 月 5 日（五） 14：30 至 16:30

與會者：John Chip Gray (南布魯克林法律扶助中心計畫主任)

Edward Josephson (南布魯克林法律扶助中心訴訟部主任)



參訪內容

1. 組織的構成

董事會的構成包括律師、社區及當事人之代表，每年董事會有 6~7 次，每年秋天討論任務的優先順序。董事會都會尊重實際執行任務的專職團隊的計畫，從沒有不認同專職人員工作目標的情況發生。

2. 計畫的方案

SBLS 提供的法律扶助項目包括：孩童照護、消費者保護、家事與家暴、房屋查封預防、愛滋病患權益、津貼補助申請、特殊教育、失能殘障、稅務等項目。每一項目都有一組專職工作人員負責，包括律師數名、法務助理數名，機構內並有其他專業人員共同合作。

3. 聯邦政府常希望 SBLS 增加服務量，但服務量增加不等於真正幫助了受扶助人。最重要的還是法律扶助的品質，品質的重要性大於扶助數量。

4. SBLS 很重視與社區非營利的獨立機構的合作，很多案件都是從這些社區為基礎的非營利組織來的。

5. SBLS 與二家法律事務所建立合作關係，法律事務所會派志願律師來 SBLS 工作，志願律師每次來工作四個月。SBLS 也與學校有合作，法學院提供獎學金讓學生來 SBLS 工作。

心得

1. SBLS 像是一個中大型的公益法律事務所，扶助內容及方向大致上均由專職團隊規劃與執行，董事會均給予支持，也促進組織及法律扶助工作的成長。

2. 擴大「法扶多元性」：紐約有許多不同的法扶機構，分別提供各式各樣的法律扶助，此可作為我國建立各種類型的法扶機構之參考；法扶基金會亦可提

供資金予相關法扶團體，鼓勵法扶多元性，或者另制訂法規，成立不同的法扶機構。

3. 法律扶助工作，品質的重要性大於案件數量，官方評量常只重視數量，並不妥當，法扶的品質宜給予量化，並予以重視。

4. 法扶工作應重視與社區非營利組織之合作。

參考資料

SBLS 網站 <http://www.sbls.org/>

【參訪建議】

壹、 重視人力資本、降低流動率

本次參訪的數個法扶機構，其基本組成人員主要可分為專職律師和非律師的社工、法務等人員，惟其基本上的共通點為人員穩定、流動率不高。就專職律師而言紐約法扶機構律師的待遇雖無法與紐約市大型商務事務所律師比擬，但因工作穩定，並有優厚的福利方案，故不但每年均可吸引為數不少之應徵者，且流動率甚低。專業而對於法律扶助有深入了解的龐大專職律師群，是紐約法扶機構服務的基礎。除了龐大的律師群外，每一位專職律師均有團隊支持，案件背後除了律師外，也有社工、調查員、法務等協助處理，不但使案件處理各有效率，可全面性解決當事人的問題，對於該等非律師之員工而言，亦因透過直接接觸個案而更了解法律扶助之理念並維持其熱情。

反觀本會，台灣法扶會自有專職律師制度以來，一直面臨專職律師招募不足、流動率大等困難，究其原因與本會專職律師制度設計不良、未獲得良好支持與協助有關。專職律師採定期聘用制，不但穩定性欠佳，薪資福利亦與私人事務所極大的差距，難以吸引優秀人才全職投入法律扶助工作；更遑論相較國外法扶機構，專職律師辦理案件通常均有社工、法務、調查員等支持團隊相互合作，本會專職律師幾乎只能單打獨鬥，縱使有專職律師助理的設置，該編制亦僅能協助解決一般行政問題而已，案件的進行仍需律師獨立承擔。

就非專職律師的一般法務人員部分，本會的流動性更大，且因僅做行政工作，對於案件了解不深甚或根本無從了解，自易於每日繁瑣重複的行政工作中，將投身公益扶助工作的熱情消磨殆盡，更遑論過低的薪資與缺乏升遷管道，難以留住有經驗的人才。

是以，本會未來應改良專職律師制度，取消定期聘任制修改為不定期制，對於基金會全體員工之薪資福利升遷等制度，亦應做全面性的檢討，甚至增加畢業生進入法扶領域之誘因，包括穩定的待遇、就學貸款補助、獎學金等，

以使真正對法律扶助有熱情、願意投入且有專業能力的人，進入基金會工作。

貳、 擴大招聘專職律師，確保案件品質

法扶會目前絕大部分案件均係外派予外部律師辦理，而給予酬金作為對價報酬，基金會與律師間之法律關係既非採英國法律扶助制度之「簽約事務所」關係，更不是美國法律扶助制度之「專職律師」之僱傭關係，對於外部律師之約束力薄弱，案件承辦品質的控管，一直是基金會重要的挑戰。參考此次參訪美國法扶制度的作法，廣聘專職律師或為因應作法之一。此次參訪的法律扶助機構，大多本身即僱用為數眾多的專職律師，依專業承辦各類型的案件，由主管評估監督各專職律師辦案狀況；遇到複雜案件時則由專職律師與外部 pro bono 律師合作辦理，並由專職律師主導規劃。這樣的模式，不但使得案件品質較能維持一定水準，且因主導者為基金會之專職律師，故得以確保個案與專案方向與法扶基金會之理念與政策一致。然而，目前全國專職律師人數僅有 7 名，以人口比例而言實不成比例，且因專職律師人數過少，當為配合基金會複雜而多元的政策推行時，致使個別專職律師需承辦多種類之案件類型，亦不利於專職律師之專業培養與強化，更遑論專科化之長遠目標。是以，建議改革本會專職律師制度，增聘各類型專業並有熱情的專職律師，以團隊合作方式辦理案件，並使資深專職律師負擔行政管理、服務研發等工作，並由本會專職律師主導控管大型集體案件或專案，以確保案件品質並減少成本。

參、 積極籌設各專門領域法律中心，處理各專門領域之法律事務。

本次參訪的機構中，紐約法律扶助協會、南布魯克林法律扶助中心、聯邦公辯律師辦公室都以專職律師為組織之主體，並有成立各項專案，各專案皆有專職人員擬定工作目標、並共同執行，加以落實。即使主要擔任法律扶助之網絡提供窗口的紐約律師公會法律中心，為確保法律扶助之品質，也必須有許多資深的專職律師，於每一個專案擔任教育及監督之工作。反觀我國，法律扶助如何進行，常取決於受扶助人之申請，受扶助人申請何種扶助，本

會即就其申請加以審查，然而，受扶助人並非法律專家，到底其所遭遇之問題，如何擬定法律策略及解決方案，宜由專業律師加以分析及協助，始能以有效的方式解決當事人之法律問題；況且，案件分派後，即由各該扶助律師自負全責，導致法扶難以控管案件品質，這也是外界對於法扶最大的批評。

成立各類型法律中心，有許多優點，例如紐約律師公會法律中心的退役軍人專案的某個案例，受扶助人是一個越戰退役軍人，他的津貼遭停止，房屋將遭查封，生活陷入困境，此時紐約律師公會法律中心即有一組專案律師，進行法律評估後，決定不採訴訟途徑，而代理重新申請津貼補助，即在最短時間內、以最有效率的方式幫助了當事人。這樣的案件，如在我國，受扶助人可能直接申請訴訟扶助，法扶審查後可能即提供律師供訴訟代理，欠缺法律專業評估，可能沒有效率的提供法律扶助，這樣的情形，如果有專門領域之法律中心的一組專職律師提供法律策略分析，就有可能提昇法扶品質及效率了。

因此，法扶應積極籌設各專門領域之法律中心，並擴大延聘專職律師處理各法律中心之專門領域之法律事務，才能夠真正的提升法扶之品質，乃是法扶下一階段之重要任務。

目前本會設立辦公室之方式，係以地院為依據，有一地院即有一分會。或可考慮將部分分會辦公室結合法律中心，針對特定族群（如兒少、老人等）提供扶助。

肆、 強化基金會電子作業系統，提昇工作效率

參訪團訪問紐約市律師公會司法中心後，得知其利用高度電子化，大量減少行政人力並提升工作效率。中心主任表示該中心投入相當資源建置精良之作業系統，並力行無紙化，因此可節省行政資源及律師時間。本會自創會以來，針對申請案件之業務系統亦持續建置及擴充，惟囿於經費及會內投入開發人力有限，尚無法完全滿足會務之需求。若針對作業系統此一「基礎建設」加速提昇，對於本會行政效率（如文件管理、申請案件流程進行等）及

扶助案件進度之掌握（如扶助律師可將所狀書撰上傳至本會網站），應有高度效益。

伍、 法扶應積極與各大學法律系所合作，培養法律系所學生對於公益法律事務之參與及了解

目前法學教育中，法律系所學生參與實務工作之機會較少。由福甸法學院公益中心的參訪經驗中，了解到該校如何於學生在學期間，以實習課程、實習案件、暑期實習等方式，由教授（同時為執業律師）指導學生，為民眾解決法律問題。

目前台灣法律系所多設有法律服務社，但較少實際執業之律師指導。為促進學生對於法律實務之參與及了解，植入法律服務之種子，為法律扶助工作培養人才，建議可由本會各分會與法律系所合作，專職律師指導高年級同學參與實際案例。

陸、 提出開創性或實驗性訴訟，並進行弱勢政策倡議活動

本次參訪的每個法扶機構均從事政策倡議、提出試驗性訴訟之工作（例如紐約法律扶助協會民事部門的各項集體訴訟、刑事部門的特殊訴訟部門等），以求根本解決問題，改善制度以幫助更多民眾，本會也應該以此為重要工作目標，不應只執行個案工作。法律扶助應為各項弱勢議題的一環，而法扶會擁有遍布全國的法律資源網絡，從創設迄今亦累積眾多弱勢議題相關的案例，實有能力與佐證提出弱勢法律相關訴求，並進而以和平理性管道實現之。因此，就開創性訴訟而言，本會應多參與甚至協助潛在的當事人提出集體訴訟（例如各類環境訴訟），亦或視案件情況提起大法官解釋案，由專職律師承辦並鼓勵扶助律師參與，以創造案例的方式，使政策制度良性發展；而就倡議活動而言，本會亦應本於法律專業，協助各項弱勢議題制度的創設與改革。

柒、 倡議建立律師界的公益觀念與文化，鼓勵事務所建立公益部門，並進而與法扶等公益團體合作

本次參訪之機構中，紐約律師公會法律中心有密切的與法律事務所共同的合作，極大多數的案件都委由法律事務所之志願律師義務扶助，志願律師需要受訓練、受監督，確保扶助品質。商業律師的工作內容，常會使律師變得唯利是圖，公益服務可以幫助律師建立好的人生觀。台灣的律師界一直都沒有建立制度性的 Pro Bono 公益服務的實踐，而台灣的中大型法律事務所常以商業案件為主，很多優秀的法律系高材生進入中大型法律事務所，一心為客戶之最大利益而工作，就容易忘記就讀法律之維護正義的初衷。因此，法扶可以相關重要公益案件，尋求中大型法律事務所共同合作，作為於律師界倡議 Pro bono 觀念及文化，未來也應協助建立制度建立法律界的 Pro Bono 實務。

捌、 建置法律服務專線

本次參訪之法律扶助機構多設有法律服務專線，包含紐約法律扶助協會、紐約市律師公會法律中心，及南布魯克林法律扶助中心。專線服務內容包含特定案件類型之法律諮詢（有直接接聽者，亦有請來電者留言事後回電者）、案件轉介及接受申請等，多由法務人員接聽，服務人數眾多。共同處係由該單位專職人員接聽，避免律師接案利益衝突；並針對特定案件類型於特定時段提供服務，以確保電話中回覆之正確性。本會曾評估提供電話法律諮詢服務之可能性，考量人力資源有限及法律諮詢之正確性，以特定時段、特定議題之方式，由會內專職人員回覆民眾問題，或為現階段可行方式。

玖、 擴大建置民眾自助資訊區

弱勢貧窮民眾的法律問題，多半時並非嚴重到需要動用訴訟程序，有時僅需有專業人員給予法律專業諮詢與建議，即可解決其困難，而於人力有限的情況下，設置某些弱勢民眾常見法律問題的自助資訊管道，更可便利地迅速回應民眾的需求。

壹拾、 進行法律扶助需求市場調查

本次參訪發現，紐約法扶機構提供的服務項目極為多元，除了傳統民刑事外，亦提供給貧窮民眾關於住屋、老年福利、重病保險、移民、津貼、特殊教育、稅務、社區發展、受刑人權益、行政聽證程序代理、租屋糾紛等方面的法律服務。本會近年來雖曾欲發展台灣本土的非訟法律扶助區塊，然多因台灣與外國國情、相關制度不同，而不得其門而入。法律不應僅僅只是訴訟而已。為使保障弱勢民眾法律上之權益，本會或可進行本土的法律扶助需求市場調查，研究台灣弱勢民眾除傳統民刑訴訟外之法律需求，創新扶助型態與類型。

壹拾壹、 針對家事案件，與其他單位合作建立整合資源中心，提供民眾單一窗口服務

弱勢民眾多需要生活照護、法律等跨領域，法律扶助基金會作為提供法律協助的單位，長期以來均與其他服務團體密切合作。本次參訪紐約家庭司法中心之經驗非常值得本會參考，若能於其他社會福利機構或司法公權力單位，於同一處所提供跨領域服務，可讓更多潛在服務需求者知悉他服務單位的存在，藉此獲得更多資源。由宣傳角度觀之，高品質的單一窗口服務實為最好的宣傳策略，讓尋求各種服務之人間接知悉本會之存在，並轉知親友。

壹拾貳、 法扶機構有接待民眾的單位，應規劃親子及兒童休憩區，提供溫暖親切的場所

本次參訪的機構中，紐約家庭司法中心及紅勾社區司法中心都有規劃親子及兒童休憩區，提供帶有小孩的當事人可以在等候時間，有一個溫暖親切的休憩場所。申請法扶的當事人，常因必須照顧小孩，而帶著孩童陪同前來，如有親子及兒童休憩區，提供溫暖親切的場所，也是建立溫暖的司法的一環。

紅勾社區司法中心



布魯克林區紐約市家庭司法中心



壹拾參、 就特定議題委由其他從事法律扶助工作之民間團體辦理，促進法扶機構之多元化

紐約的法扶機構相當多元，各該法扶機構彼此協調合作及互補，提供民

眾完整的法律扶助。以紐約律師公會法律中心為例，由紐約律師公會基金提撥成立，作為律師公會從事公益法扶的重要分支組織。如果法扶基金會除了接受個案之扶助申請外，亦能指定特定用途提供相當資金，支持民間成立各個類型的法律扶助機構，將能促進法扶多元化，而提供充分之法律協助予民眾。

壹拾肆、 於網站上放置扶助案例：

本次參訪之法扶機構，多於網站上詳述成功案例，值得本會效法。此舉不但以低成本增加本會知名度，亦可提昇一般大眾以法律途徑解決其困境之信心。

附件 1：

紐約法律扶助協會專線簡介

一、無居所家庭權益專線

(一) 服務範圍

1. 提供紐約市所有法律服務機構電話協助。
2. 代表紐約市有兒童的無居所家庭進行代理訴訟及倡議。
3. 協助無居所之未婚成年人獲得住居、社會福利、補助及永久住居所安置。

(二) 接聽電話時間：每週二 10 時至 12 時；並隨時接聽緊急電話。

二、勞工法專線

(一) 服務範圍

針對低薪資及移民勞工提供法律服務。本專案處理聯邦、州法院及紐約市工作平等委員會、美國司法部及紐約市人權委員會的勞工案件。專案人員處理違反特定勞動法規所生的各種勞資糾紛，包含保險、社會補助等。專案律師及法務並在失業保險聽證會和上訴程序中代理勞工。

另外，針對服務低薪資勞工和移工之非營利組織，本專線亦提供各式法律協助。

(二) 如何申請

申請人應去電並留下電話和問題簡述，將有法務回電進行訪談，決定是否扶助。

三、移民法律部門專線

(一) 服務範圍

非紐約公民若遭移民及海關局拘留在紐澤西的特定監獄，當事人或家屬可以去電尋求法律諮詢或請律師代理其案件。至於拘留於紐約州北部監獄者，僅得電話諮詢，無法申請律師代理。

(二) 服務時間

本專線開放時間為每週三至週五 13 時至 17 時。若當事人由收容所或監獄撥出對方付費電話，亦會接聽。

四、 低所得納稅人專線

(一) 服務範圍

低所得納稅人若與特定稅捐稽查單位有稅務紛爭，法扶協會將提供所得稅查核、法律救濟等協助。來電時應準備基本資料及稅捐文件。

(二) 服務時間

致電後留下姓名及電話，將有專人於上班時間回電。

Sample
Guilty Plea Allocution To a Single Count
Indictment Without a Plea Agreement

Mr./Ms. _____, do you understand that you are now under oath and that if you answer any of my questions falsely, your false or untrue answers may later be used against you in another prosecution for perjury or making a false statement?

A. DEFENDANT'S COMPETENCE TO PLEA

1. Mr./Ms. _____, what is your full name?
2. How old are you?
3. How far did you go in school?
4. Are you able to read, write, speak and understand English? [Do you fully understand the interpreter? Do you have any difficulty in communicating with the interpreter?]
5. Are you now or have you recently been under the care of a doctor or psychiatrist?
6. Have you ever been treated or hospitalized for any mental illness or any type of addiction including drug or alcohol addiction?
7. In the past 24 hours have you taken any drugs, medicine or pills, or have you drunk any alcohol?
8. Is your mind clear today?
9. Are you feeling alright today?
10. Are you represented by counsel? Who?
11. Does counsel have any doubt as to the defendant's competence to plead at this time?
12. Your attorney has informed me that you wish to enter a plea of guilty. Do you wish to enter a plea of guilty?
13. Have you had a full opportunity to discuss your case with your attorney and to discuss the consequences of entering a plea of guilty?

14. Are you satisfied with your attorney and his/her representation of you?
15. On the basis of Mr./Ms. _____'s responses to my questions and my observations of his/her demeanor, I find that he/she is fully competent to enter an informed plea at this time.

B. DEFENDANT'S RIGHTS

16. Before I accept any plea from you, Mr./Ms. _____, I am going to ask you certain questions. My questions are intended to satisfy me that you wish to plead guilty because you are guilty and that you fully understand the consequences of your plea.

I am now going to describe to you certain rights that you have under the constitution and laws of the United States, which rights you will be giving up if you enter a plea of guilty. Please listen carefully. If you do not understand anything I am saying or describing, stop me and I or your attorney will explain it more fully.

17. Under the Constitution and laws of the United States, you have a right to a speedy and public trial by a jury on the charges against you which are contained in the indictment. Do you understand that?

If there were a trial, you would be presumed innocent and the government would be required to prove you guilty by competent evidence and beyond a reasonable doubt. You would not have to prove you were innocent at a trial. Do you understand that?

If there were a trial, a jury, composed of 12 people selected from this District, would have to agree unanimously that you were guilty. Do you understand that?

If there were a trial, you would have a right to be represented by an attorney and if you could not afford one, an attorney would be provided to you free of cost. Do you understand that?

If there were a trial, you would have a right to see and hear all of the witnesses against you and your attorney could cross-examine them, you would have a right to have your attorney object to the government's evidence and offer evidence on your behalf if you so desired, and you would have the right to have subpoenas issued or other compulsory process used to compel witnesses to testify in your defense. Do you understand that?

If there were a trial, you would have the right to testify if you wanted to, but no one could force you to testify if you did not want to. Further, no inference or suggestion of guilt could be drawn if you chose not to testify at a trial. Do you understand that?

18. Do you understand that by entering a plea of guilty today you are giving up each and every one of the rights I have described, that you are waiving these rights and that you will have no trial?
19. Do you understand that you can change your mind right now and refuse to enter a plea of guilty? You do not have to enter this plea if you do not want to for any reason, do you understand this fully?

C. THE CHARGE AND CONSEQUENCES

20. Mr./Ms. _____, have you received a copy of the indictment? Have you read it?
21. Did your attorney discuss it with you?
22. Do you waive my reading it word for word?
23. Do you understand that you are charged with _____?

Knowing Plea

24. Do you understand that if you did not plead guilty the Government would have to prove each and every part, or element, of the charge in the indictment beyond a reasonable doubt at a trial? Those elements are:
_____.
25. Do you understand that the maximum possible penalty of the crime to which you are entering a plea of guilty is ____ years of imprisonment, followed by a term of supervised release of not more than ____ years, plus a maximum fine of \$_____, plus a \$_____ mandatory special assessment?

Supervised release means that you will be subject to monitoring when you are released from prison, the monitoring to be under terms and conditions which could lead to reimprisonment, without a jury trial, for all or part of the term of supervised release, without credit for time previously served on postrelease supervision, if you violate the terms and conditions of supervised release.

As part of your sentence, I can also order Restitution to any person injured as a result of your criminal conduct. Do you understand that?

[Describe mandatory minimum sentence, if any.]

26. Do you further understand that if I accept your guilty plea and adjudge you guilty, that adjudication may deprive you of valuable civil rights such as the right to vote, the right to hold public office, the right to serve on a jury, and the right to possess any kind of firearm? [Do you also understand that you may be subject to deportation by the Bureau of Immigration and Customs Enforcement of the Department of Homeland Security?]
27. Under current law, there are Sentencing Guidelines that judges must utilize in applying the factors set forth in 18 U.S.C. § 3553(a) to determine an appropriate sentence in this case.
28. Have you talked to your attorney about the Sentencing Guidelines?
29. Do you understand that the Court will not be able to determine what the relevant guideline sentence would be until after a presentence report has been completed by the U.S. Probation Office and you and the government have had a chance to challenge any of the facts reported by the Probation Office?
30. Do you further understand that even after it is determined what guideline range applies to your case, I have the ability to impose a sentence based on a departure from the guidelines; *i.e.*, I can impose a sentence that is higher or lower than the sentence called for by the guidelines?
31. Do you also understand that after I determine what the appropriate guideline range is, and after I have determined whether a departure – either upward or downward – from the guideline range is called for, I will then determine what the proper sentence in this case is having in mind not only the U.S. Sentencing Guidelines, but also each of the factors set forth in 18 U.S.C. § 3553(a). Specifically, do you understand that I will consider “the need for the sentence imposed (a) to reflect the seriousness of the offense, to promote respect for the law, and to provide just punishment for the offense; (b) to afford adequate deterrence to criminal conduct; (c) to protect the public from further crimes of the defendant; and (d) to provide the defendant with needed educational or vocational training, medical care, or other correctional treatment in the most effective manner.”
32. Do you understand that if you are sentenced to prison, parole has been abolished and you will not be released any earlier on parole?
33. Do you understand that if your attorney or anyone else has attempted to estimate or predict what your sentence will be that their estimate or prediction could be wrong?
34. Do you also fully understand that even if your sentence is different from

what your attorney or anyone else told you it might be or if it is different from what you expect, you will still be bound to your guilty plea and you will not be allowed to withdraw your plea of guilty?

35. Has anyone offered you any inducements or threatened you or forced you to plead guilty?

D.FACTUAL BASIS FOR GUILTY PLEA

36. [Defense counsel], do you know of any valid defense that would prevail at trial or do you know any reason why your client should not be permitted to plead guilty?
37. [Defense counsel], is there an adequate factual basis to support this plea of guilty?
38. [Prosecutor], is there an adequate factual basis to support this plea of guilty?
39. Mr./Ms. _____, please tell me what you did in connection with the crimes to which you are entering a plea of guilty.

-WHEN-

-WHERE-

-VENUE-

40. When you did these acts, did you know what you were doing was wrong and illegal?
41. Would the Government please summarize its evidence against the defendant?
42. Mr./Ms. _____, how do you now plead to the charge in the indictment, guilty or not guilty?

43. Are you pleading guilty because you are guilty?
44. Are you pleading guilty voluntarily and of your own free will?
45. Does the defense counsel wish me to make any further inquiries?
Does the government wish me to make any further inquiries?
46. Because you acknowledge that you are guilty as charged, because I find you know your rights and are waiving them knowingly and voluntarily, because I find your plea is entered knowingly and voluntarily and is supported by an independent basis in fact containing each of the essential elements of the offense, I accept your guilty plea and adjudge you guilty of the offense to which you have pled.

E. PRE-SENTENCE REPORT

47. The U.S. Probation Office will next prepare a pre-sentence report to assist me in sentencing you. You will be interviewed by the Probation Office. It is important that the information you give the probation officer be truthful and accurate. The report is important in my decision as to what your sentence will be. You and your attorney have a right and will have an opportunity to examine the report, challenge or comment upon it and to speak on your behalf before sentencing.
48. The date for sentencing is set for [90 days hence].
49. What is the bail status of the defendant?
50. Do either counsel have any applications with respect to or requests to alter bail conditions?
51. [If defendant is out on bail, ask the following three questions:

Mr./Ms. _____, do you understand that if you fail to return to my courtroom for sentencing on the day and time set that you will be guilty of a criminal act for

which you could be sentenced to imprisonment separate, apart from, and in addition to any other sentences you might receive for the crime to which you have just pleaded guilty?

Do you further understand that all the conditions on which you were released up to now continue to apply, and that the violations of any of these conditions can be severe?

Then, I fully expect to see you on the date of sentencing.]