

2009法律扶助國際論壇 會議實錄

全球經濟衰退下
法律扶助的**挑戰**與**契機**

2009年10月31日～11月2日
台北福華國際文教會館



財團法人法律扶助基金會
Legal Aid Foundation

2009法律扶助國際論壇會議實錄

發行人：吳景芳

總編輯：郭吉仁

作者：Mr. Albert Currie等

執行編輯：許郁蘭、梁弘儒、華進丁、葉瓊瑜(依姓氏筆畫順序排列)

譯者：史庭寬、全映玉、林至松、林昕晔、范儷瓊、陳芳誼、郭思岑、
黃玉如、張喁、張智傑、湯智賢、游鈞雅、蔡孟勳、鄭平
(依姓氏筆畫順序排列)

出版單位：財團法人法律扶助基金會

地址：台北市金山南路二段189號5樓

電話：(02)2322-5255

傳真：(02)2322-4088

網站：www.laf.org.tw

印製單位：

出版日期：2010年

版權所有 翻印必究



致謝

2009法律扶助國際論壇 感謝下列單位贊助

司法院

外交部

國防部

內政部入出國及移民署

行政院勞工委員會

財團法人台灣民主基金會

中華民國律師公會全國聯合會

台北律師公會

宜蘭律師公會

桃園律師公會

雲林律師公會

台中律師公會

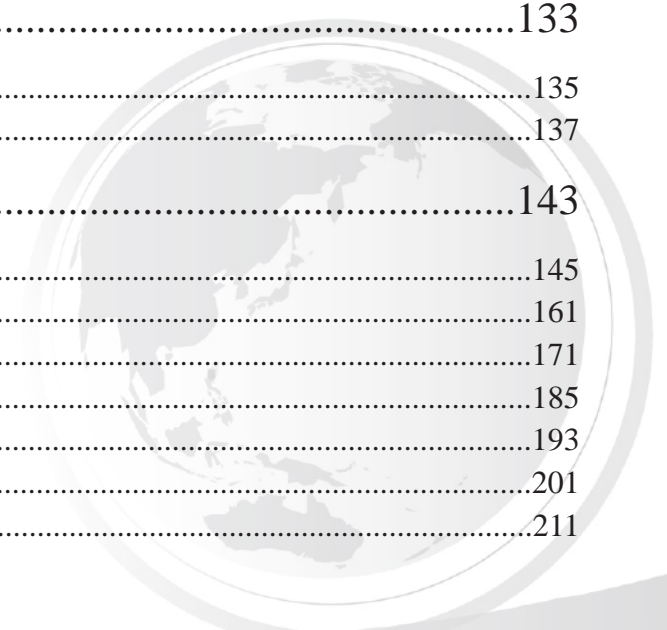
嘉義律師公會

高雄律師公會

「2009法律扶助國際論壇會議實錄」內容，其著作財產權皆屬財團法人法律扶助基金會所有，未經本會授權，不得為著作權第二十二條至二十九條所規定之行為。

目錄

專題演講	
在彎道中領先：經濟衰退下法律扶助的挑戰與契機	1
議題討論（一）外國人人權與法律扶助	11
Ms. Suzan Cox (QC)	13
Ms. Daniela Dwyer	19
吳豪人先生	33
議題討論（一）：分組座談	41
分組座談名單	43
分組座談總結	45
議題討論（二）刑事人權與法律扶助	49
Ms. Kelli Thompson	51
Mr. Hugh Barrett	59
羅秉成先生	65
議題討論（二）：分組座談	71
分組座談名單	73
分組座談總結	75
議題討論（三）貧窮、債務與法律扶助	81
陳茂波先生	83
大山小夜女士	87
林永頌先生	91
議題討論（三）：分組座談	133
分組座談名單	135
分組座談總結	137
國家報告（一）	143
國家報告：台灣	145
國家報告：澳洲	161
國家報告：英國	171
國家報告：芬蘭	185
區域報告：香港	193
國家報告：印尼	201
國家報告：日本	211



國家報告(一)問與答	219
國家報告(二)	223
國家報告：韓國	225
國家報告：馬來西亞	231
國家報告：荷蘭	239
國家報告：菲律賓	259
國家報告：泰國	269
國家報告：美國	275
國家報告：越南	283
國家報告(二)問與答	295
附錄	299
附錄一：大會議程	301
附錄二：國家報告題綱	305
附錄三：2009法律扶助國際論壇展望	307
附錄四：馬英九總統接見外賓新聞稿	309
附錄五：大會籌備單位	311
附錄六：大會照片集錦	313

專題演講

在彎道中領先： 經濟衰退下法律扶助的挑戰與契機

- 演講人：Mr. Albert W. Currie
加拿大司法部資深研究員



在彎道中領先：經濟衰退下法律扶助的挑戰與契機

Albert W. Currie

加拿大司法部

研發與統計部門 資深研究員



再次陷於經濟衰退的利爪下

世界各國的許多法律扶助運作系統，都覺察到其正在遭受近年經濟衰退的浪潮所襲捲；這一波通稱為「大衰退」的經濟形勢，被認為是繼1930年代所發生的「經濟大恐慌」以來最嚴重的一次經濟低潮。然而，對一個已存在多年、發展成熟的法律扶助系統而言，發生經濟衰退並不是什麼新鮮事。以加拿大為例，法律扶助機制是由國家所設立，而自1972年起，加拿大即按照行政區域之規劃分成13個法律扶助專案（以每一省或尚未設省之行政區各一之方式），且由聯邦政府與各省或行政區共同分擔的方式，支應其資金來源運作至今。

有趣的是，1971-72年的一波經濟衰退發生時，加拿大在同年通過為刑事法律扶助提撥資金的國家計畫。自此之後，法律扶助體制分別於1980年代初期、1990年代初期、以及最近的1次，共歷經了3次經濟衰退。同樣的，其間也度過了幾次嚴峻的經濟不景氣，只是尚未達到合乎技術性定義上的經濟衰退之程度。諸如此類的經濟衰退、景氣循環，對於法律扶助組織如何因應各種來自經濟層面的影響，提供了深具啟發性的歷史經驗。這意味著思考經濟衰退，不僅僅是最近這一波經濟衰退帶來的挑戰與法扶的因應方案，是有助益的。

本篇論文即旨在探討法律扶助機制對於近年來經濟大衰退的因應之道，兼以加拿大的歷史經驗作為主要而非全然的，但並不完全是的著墨對象，說明法律扶助機制是如何回應往昔數度經濟衰退期所帶來的挑戰。經濟衰退是一種經常性的、周而復始的現象，此為意義重大的事實，並挑戰著法律扶助服務的提供者。

經濟衰退引發「上下夾擠」之雙面壓力

經濟衰退所引發的效應，或將呈現在「由下而上」，以及「由上而下」的兩方面壓力。經濟衰退之定義性特徵即為失業率攀升，當失業率攀升，導致法律扶助需求的增加，即對於

法律扶助機制造成由下而上的壓力。一般來說，當法律扶助系統受到需求量擴張、和可得供給之資源不增反減這兩方面夾擠時，這些壓力就會變的十分關鍵。

由上而下的壓力其實直指財政的困境。經濟衰退時期的典型跡象即為利率下降，而利率下降導致的資金短缺，由上而下的壓力就表現出來，而此點也是全球經濟衰退下普世共有的特性。地方或區域性之經濟或許可在全球衰退中維持相對的健全穩固，而不致引發由下而上的壓力，亦即因失業所產生的對於法律扶助需求的提高。然而，由上而下的壓力在此仍是變數。一般來說，由於全球金融市場的變化引發利息降低，進而減低法律扶助單位經由諸如法律基金(Law Foundation)的投資或律師信託帳戶所產生的利息，由上而下的壓力即此產生。當金融市場衰退，政府的投資收入減少，進而影響政府用以補助法律扶助的資金。

經濟衰退與刑事法律扶助需求之增加

本節將1990年代初期加拿大的法律扶助組織所發生的情況做為例證，透過案例所提供的經驗，了解法律扶助服務的需求如何受到經濟衰退效應的影響，以及法律扶助系統如何因應此一困境。在刑事上，法律扶助事務面臨的壓力來自於經濟衰退所造成的就業情形惡化。失業率的變動與強盜及竊盜等某些類型的刑事犯罪率，有著高度密切的相關性，且隨著犯罪率的升高，請求法律扶助的申請數量亦相對增加。

這並不意味法律扶助的服務量總是能隨之提高，因為法律扶助的服務量通常是受到預算多寡的推動，而非由需求高低所引導。政策和財務資格的審查方針時常會用來作為控制服務量的安全閥，也就是要確保法律扶助的需求量能和服务資源維持一致。然而，本節的例子是以加拿大在1990-91年所發生的經濟衰退、與1990-93年全球發生的金融海嘯之間，二者重疊的經濟衰退為例，提供當經濟衰退而引發的法律扶助申請個案大幅度增加的經驗。此一經驗所提供的答案對於日後法律扶助服務的經營模式，產生了意義重大而具有持續影響力的改變。

在面臨經濟衰退之前，安大略省法律扶助計畫〔即現在所稱之安大略省法律扶助廳〕係屬於以「開放式預算¹」編定的「需求導向型」的法律扶助系統。其資金幾乎完全由聯邦政府及安大略省政府支出，當需求增加時，官方的資金也會提高以支應成本的增加。於1990年代初經濟衰退期間及其後隨之而來的高失業率，使得1990-91年、1993-94年這3年間的刑事法律扶助准予扶助案件量，增加了22%。加上稍後將討論到增幅甚至更高的民事法律扶助需求，需求量、服務量的增加伴之而來的是成本的增加，促使政府引進固定法律扶助經費制。而自1993-94年起，能夠全面提供服務的法律扶助證² (Legal Aid Certificates) 顯著的減少，直至近期，已較1993-94年間減少了57%。

安大略省法律扶助廳為因應經濟情勢的挑戰而實施「擴充型當值律師」制度 (Expanded Duty Counsel)，此一服務模式有別於以往的刑事法律扶助之給付模式，由於目的是在刑事司法程序的初階，以及特別是在法律扶助，在申請文書提出前，儘可能的將事件處置完畢，因此亦將其稱之為「配置型當值律師」制度 (Dispositive Duty Counsel)。簡而言之，擴充

¹譯註：即由各管理者對其所管轄範圍內重要活動之計畫提出成本估計而加以編列之預算。

²安大略省法律扶助廳兼設有專職、公設律師及私人執業律師等兩種服務給付模式。

型當值律師制度的基礎，是在於刑事司法體系內絕大多數的案件都是相對簡易的。在加拿大，所有刑事案件中，有百分之九十係以有罪答辯來解決。對照於當值律師的傳統協助模式，擴充型當值律師制度的方法是安排同一名律師持續性的被指派至同一法庭。因此，律師則可在第一次出庭後，給予被告更多的協助。對許多刑事案件而言，檢閱案件事實、與檢察官討論、以及持續兩次或可能的話三次協助當事人簡短的開庭後，即可解決該案件。相較核發法律扶助證予私人執業律師，本服務模式已經被證明能更快、更節省成本的提供法律扶助服務。自1990-91年度，迄2007-08年度為止，當值律師服務數目已由33萬件增加到88萬3千件，增幅為167%。在同一時期，獲得許可的全面性服務之申請件數，則由9萬4千件減少至6萬1千件，降幅為35%。擴充型當值律師之服務模式，已持續成為安大略省法律扶助廳刑事犯罪法律扶助給付模式中日益重要的一部分。此種於早期階段提供服務之模式亦已漸漸為其他省份所採用。

經濟衰退與民事法律扶助需求之增加

在經濟衰退浪潮下攀升的失業率，也促使民事司法疑難方面的法律協助需求增加。依據一份關於民事法律疑難發生之普遍程度的調查研究顯示，失業中之人所遭遇的難題，較仍在就業之人為多。同時，相較於那些表示失業絕非其生活難關的人，那些將失業景況描述為其成年後之生涯中頻繁出現的挫折者，很可能碰到更多層出不窮的困境。近期一份由AIG投資集團（AIG Investment Group）委託進行之國際調查結果指出，有來自數個不同國家之民眾表示2008-09年的經濟衰退已「擠壓」、「扭曲」、「摧毀」他們的婚姻。

回頭看安大略省的經驗，在1990-91年的經濟衰退中，由於經濟因素之影響，家事法律服務證之發給數量於199-91年的後3年期間增加了38%。這是受經濟衰退之波及下，安大略省法律扶助廳所面臨的另一層面的財政危機。

與回應日益增多的刑事法律扶助需求的方法類似，安大略省移轉對私人律師授權服務模式之依賴，從而進一步的使用擴充型家事法當值律師。當然，處理家事法事務較諸處理刑事犯罪事務更加地曠日廢時。然而，以相似於指派擴充型當值律師到刑事法庭的方式，持續性指派同一名家事法當值律師到同一個法庭，可處理諸如禁制令、臨時監護協議等緊急事務。這證明了是一個能解決突發的法律爭議以及家庭與有關兒童的緊張急迫問題等極度有價值的服務，而且可以在無須書面申請的前提下快速、即時的提供。

擴充型家事法當值律師其實非常類似於擴充型當值律師在刑事犯罪事務上所扮演的角色，現已逐漸成為安大略省法律扶助廳之家事法律扶助給付模式中，日益重要的部分。家事法當值律師服務之數目，在1990-91年度與2007-08年度之間，每年提高194%，由6萬7千件逐年增加至19萬6千件。在此同一期間，准予扶助之家事法申請件數則下降了1/3。此原本為因應1990-91年度之經濟衰退所帶來的危機的有效方法，現已然成為整體法律扶助模式的一部分。

經濟低潮中體制上的因應之道

卑詩省法律服務協會（Legal Services Society of British Columbia, LSS）提供了一個因應經濟危機時期的不同範例。如同安大略省，卑詩省法律服務協會經歷過1990年代初期之經

濟危機，以及隨之而來的一連串預算刪減。然而，卑詩省法律服務協會在2000年代初始數年間，度過了驚人的40%預算刪減幅度。無巧不成書，當年發生的經濟低潮，正強烈衝擊著卑詩省的經濟。這提供了一個啟示，法律扶助的危機不只發生於全面性經濟衰退時期，經濟低潮期也會引發相同的效果。

預算危機導致刑事犯罪法律扶助服務之微幅縮水、家事法律服務之顯著減少、以及家事法以外之民事法律扶助服務之幾乎徹底消失。在經濟危機後的復甦期間，隨著資金小幅增加了約500萬元，卑詩省法律服務協會引進了一系列較低成本的全新服務給付模式，用以取代傳統由律師提供的服務。這些服務包括電話法律資訊專線、網路諮詢服務、數種對於有家庭暴力的高風險案件提供優先性的家事法律服務，與涉及進入最高法院之複雜事件等。這些服務如同套裝軟體一般，以「連續性服務」之概念做設計，以期對於特定法律事務達到適當的--即使可能是最起碼的--服務。

不幸的是，政府並未充分的認識這些先進的服務給付制度，而仍持續地刪減預算。有了因應此種最壞情況的經驗，卑詩省法律服務協會管理部門印證了在艱困的處境中，一個組織最強大的力量來自其人力資源。在一連串的經濟危機中，卑詩省法律服務協會強調工作人員養成、領導能力訓練，以及與全體職員謹慎的、廣泛的溝通關於預算刪減所造成的組織變遷問題。此一經驗對於如何平安度過嚴酷的經濟低潮及衰退所產生的效應，留下了寶貴的一課：一個組織可藉由增強其內部的生產能力和人力資源，抵擋並適應環境巨大的改變。

對於經濟衰退中法律扶助的挑戰與契機之一般觀察

前幾章節已闡述了法律扶助如何有效的因應經濟衰退所帶來的壓力。這些例子在當前的經濟衰退中，可作為運作良好的、可較長期的改善法律扶助系統發展、並可能使得法律援助更易於使用的範例。下一節則提供較多關於經濟衰退所加重的法律服務需求，以及法律扶助體系可能如何因應的一般性觀察。

自英國的金恩（Hazel Genn）教授所出版的具有啟發性的《通往正義之路》一書³，以及世界各國對法律疑難議題所進行的研究以來，我們得知民事司法案件中龐大的問題。以下是加拿大主要研究的概況介紹⁴。

- 研究報告指出，民眾認為重大而難以解決之民事法律問題非常普遍的存在於進行研究的國家中。約1/3至1/2的成人，都有在1年至3年的期間內發生一個以上法律問題的經驗。
- 許多民眾未受到任何援助或受到不充分的援助。
- 法律問題經常不是單獨發生。根據加拿大的研究，約有15%至18%的成人在3年期間內，共經歷了3次以上的法律問題。
- 目前在加拿大所面臨之民事司法問題有日益增多的趨勢，每個所面臨之司法問題均可能衍生出更多的問題來。

3 Genn, Hazel, Paths to Justice: What People Do and Think and Do About Going to Law, Oxford, 1999

4 Currie, Ab, The Legal Problems of Everyday Life, in Rebecca L. Sandefur (ed.), Sociology of Law, Crime and Delinquency, Emerald Group Publishing, 2009, pp. 1 – 42.

- 法律問題的發生具有連鎖效應關係。在加拿大研究中，約有1/3的法律問題係由另一起所引發。
- 法律問題造成的衝擊並不限於法律範疇內。法律問題會觸發身心健康上的負面影響，以及家庭與其他的社會問題。根據加拿大的資料，引發健康與社會問題的法律疑難案件約佔30%。
- 當民事司法疑難伴隨著一連串健康與社會問題時，則往往與刑事犯罪具有強烈的相關性。近來最新的加拿大研究結果顯示，85%受逮捕或被起訴之被告，亦遭遇了一個以上的民事法律問題，相較之下，全體採樣樣本中，則僅45%遇有民事法律糾紛。
- 當人們因遭受社會遺棄屏除而成為社會邊緣人的同時，眾多複合性〔司法〕問題者往往伴隨而生；而所謂成為社會邊緣人，即是從社會主流殞落，從相對自給自足的生活沉淪至必須依賴公家扶助的過程。

經濟衰退使上述情況更加惡化。民眾所面臨的法律案件數很可能增加。此外，由於法律問題的複雜動態，為數眾多的人民在經濟衰退中更遭遇許多連鎖與串聯效應糾結而成的一系列複合性法律問題、以及可能更進一步為與日俱增的經濟困境所牽動的各式各樣法律或非法律疑難。法律扶助應具有能對付這些疑難雜症的潛力。

一般來說，法律扶助至少具備了3種非常廣泛的功能：權利的執行、確保近用公共服務權利之近用，以及解決衝突。然此可以討論的是，假若法律扶助能有效用的運作上述功能，則它應可對經濟衰退產生顯著的影響。法律扶助應可削弱經濟衰退所加諸個人之衝擊，它也應該減緩經濟衰退對於健康醫療系統的衝擊，因為眾所皆知法律問題會觸發健康上的損害，增加求醫的次數。最後，法律扶助可能降低經濟衰退之於社會救濟安全網的傷害。因為諸多社會救濟的需求增加，乃起因於失業肇致的無法履行房貸，以及被取消的住宅贖回權。

就對付房貸與財務金融服務部門系統性的或結構性的問題而言，大尺度的政策介入是必要的。然而，有一些例子顯示法律服務提供者已發展出一套援助方案，以支持個人面對不動產抵押贖回權之取消、失去家庭住所，以及一序列由此類事件造成的後果。舉例而言，在美國，華盛頓州的「西北地區公平計畫（Northwest Justice Project）」和北卡羅來納州的「防止贖回方案（Foreclosure Prevention program）」，皆在避免贖回權的取消上取得明顯的成果。在澳洲，維省法律扶助機構（Victoria Legal Aid）亦已建立類似的方案以協助民眾處理「房事」。

較諸住宅、房貸止贖等問題，與經濟衰退連動的法律問題，其牽涉之範圍更多、更廣，以及多樣化。在加拿大，根據安大略省法律諮詢中心的報告，尋求法律協助之人數新增了30%。在美國加州，設立於法院的法律扶助自助中心報告亦指出，委託人數目成長近乎25%。一個受到許多法律服務提供者所公認十分有用的方案是「線上法律表單」。

此一方案在紐約及加州的法律扶助自助中心已收到極大的成效。所謂線上法律表單係指民眾在親自到庭提交法律文件之前，自行下載已經填寫完畢的法院表單，並由律師或訓練有素的律師助理核閱過。「2008年加拿大法律問題調查」的結果顯示，以俗稱「DIY法律表

單」的形式協助民眾是有意義的。藉由自助措施以試圖解決其法律問題之被告，在前述調查中被問及：「回顧過程，你認為何等事物會有助於達成更符合期待的司法效果？」

結果顯示，有16.4%的人回答需有人可為其說明法律觀點並協助完成法律表單。有66.7%表示此種法律協助形式對於領取殘疾補助金的問題具有最高效益、認為對有助於移民案件者為50%、而認為對家事法律問題有益者為44.4%。其他自願者（就其需求與期望）的回答是：更多或更好的法律資訊，佔百分之30.4%；能夠代表我與對造當事人協調的辯護人或調解人，佔24.4%；以及一位能以法律途徑解決問題的律師，佔28.9%。

這個提供處理法律表單之協助的例子，意示著協助自訴當事人與其他採取自助手段的訴訟當事人，乃義務律師的可貴之處。這令人想起在1980年代初期發生經濟蕭條時，廣泛流傳於美國法律服務提供者之間的因應之道。在彼期間，許多法律服務提供者體驗了苛扣的預算刪除與削減。為求因應，法人法律扶助公司（Legal Services Corporation）要求其資金的10%必須專款專用於發展「公益義務」的法律服務上。「公益義務」之法律協助，如今已成為針對遍及全美之貧民所提供的法律服務中，不可或缺的構成要素。這個具備牢靠的「公益義務」內涵的法律服務網絡，於今可能更形壯大，也擁有更堅強的能力迎接經濟蕭條下的需求，這在某種程度上，應歸功於早期的對戰經驗。

許多法律扶助提供者正面臨前述所謂的由上而下的壓力。報告顯示自從2007年經濟衰退初始發生之際，在美國各地律師信託帳戶利息（Interest on Lawyers' Trust Accounts）之資金已減少了21%，導致許多法律服務提供者均面臨了法律扶助資金上的恐慌。這是經濟衰退引起利率調降的直接效應。相似的，在加拿大數省中，法律扶助委員會也正面臨著同樣由利率降低所致的法律基金會（Law Foundation）資金減少的困擾。

曾有建議指出緩和經濟衰退衝擊的途徑即是以透過設置專屬基金的方式，以在較佳或較高利率期間累積盈餘，並於利率低迷期間，使用此一累積之財源分攤法律扶助資金的損失。因此，法律服務必須建立基金會來管理長期性的專屬基金機制。這也意味著捐給法律扶助的資金將減低，以換取穩定性。

法律扶助與經濟衰退的長遠省視

當下或過往曾經紓解過經濟衰退所帶來壓力的經驗，提供了許多好點子。其中某些構想已經得起時間的考驗，因其從已經有多次對抗經濟衰退之經驗、歷史悠久的法律扶助系統而來。然而，有助於一時一地的建議，未必可一體適用於其他時空。「什麼是有用的」取決於法律案件的特定型態、受扶助人的特質、法院與其他司法機關部門所賴以運作的法律及習慣等等。自信地宣告何者有效是一項相當冒險的任務。

本節將駐足回顧，並以更寬廣的視角觀照經濟大衰退。借鏡於經濟學家，我們得知兩件關於經濟衰退的基本事實。第一，我們無法確知經濟衰退何時來臨。直到身處颶風眼之中，我們無從得知經濟衰退是否已籠罩在我們頭上。經濟學家幾乎總是基於其專業上的需要，反向的回顧上一季的統計數據。我們也不清楚經濟是否正在復甦中或時機何時到來。可以確定的是，我們絕無法預知下一場風暴何時降臨。我們僅知經濟衰退是捉摸不定的。

我們還知道關於經濟衰退的另一項事實，亦即經濟衰退是不可避免的。經濟低迷及其更嚴峻情境，即經濟衰退，都是市場經濟的正常樣貌。弔詭的是，雖然經濟衰退的襲擊與衝撞似乎非常的難以逆料，仍有對其防患於未然之可能。事實上，正是經濟衰退變幻無常的氛圍，促使提早準備因應之道成為最該做的一件事。

在經濟大蕭條的時代，所謂「成熟的」法律扶助機構會較容易面臨縮減服務的窘境嗎？

本節將藉由簡要回顧加拿大法律扶助的歷史來檢視這個問題。加拿大法律扶助的支出歷史中可分為3個階段：成長期、「90年代骯髒」期、以及2000年後的復興期。在成長期的階段，即1970年代早期至1990年，法律扶助資金每年持續地增加。1980年代早期發生的經濟大蕭條，以及幾次的經濟停滯，似乎對法律扶助影響甚微。在1972年至73年早期，到1989年至90年為止的這個階段內，綜觀所有法律扶助機構的情況，前後只有5次的預算刪減。

相反地，在「90年代骯髒」期內，亦即1990-91年到20世紀末，法律扶助的經費前後竟遭到40次的重大刪減。值得注意的是，1981-82年間，國民生產毛額（GDP）的消退率為6.7%，遠高於1990-91年的3.4%。為什麼經濟艱困在成長期帶來的影響相較不明顯理由尚未完全明確。或許是因為法律扶助是從無到有、成長中的新興機構。或許是其預算尚少，抑或許近用司法的概念，在當時召喚的力量比較強大。

這令我們聯想到相似的情境--最近的經濟蕭條。目前有幾個成熟的法律扶助計畫均苦於近日經濟蕭條所帶來的影響。英格蘭暨威爾斯法律服務委員會（Legal Services Commission）正面臨法律扶助人員員額的限制與縮編，並日益仰賴以契約方式將法律扶助委外以控制成本。同時，目前於英格蘭暨威爾斯已有提議針對大律師（barristers）費用減少30%的行情，使其與檢察官的所得相近。愛爾蘭共和國的法律扶助委員會已經刪減其預算8%。澳大利亞幾個州立的法律扶助委員會正勉力於停滯不增的預算與日益增多的法律扶助需求間掙扎。

美國國家層級的法律服務公司（Legal Services Corporation）預算已增至四億美金。然而很多報告顯示，美國許多法律扶助機構正面臨了預算的刪減與服務的縮編。另一方面，幾個東歐國家正建立新興的法律扶助系統：如喬治亞（Georgia）、保加利亞（Bulgaria）、立陶宛（Lithuania）與匈牙利（Hungary）。報告特別顯示保加利亞去年增加30%的法律扶助預算。

有可能是不如其他系出同源、行之已久的老牌法律扶助系統一般，新興的法律扶助系統並不被視為「錢坑」或「黑洞」--貪得無厭地吞噬消耗公共資金，也不被認為得以創造金錢上的價值，因此在政治上並不屬熱門的議題。因此，新興崛起之法律扶助系統的管理者，應謹慎地注意直至下一個經濟衰退的降臨，並思考當他們成為更加成熟穩健的法律扶助系統領航人時，應如何準備因應之。

1990-91年襲捲加拿大的經濟衰退，是屬於1990-93年的全球經濟大蕭條的一部分，也開啟了加拿大法律扶助史上最黯淡無光的十年。加拿大這慘澹經營的十年，可說是經濟衰退帶給法律扶助之嚴峻惡劣影響的最佳例子。經濟蕭條伴隨著政府高額國債，也因為經濟衰退

政府收益一落千丈。由於如上所述因素，政府重整安排預算，刪減了公部門的支出，其中也包含了法律扶助。1990年代早期發生的經濟衰退所帶來的影響，受到隨後而來的1995-96年經濟大規模停滯成長而加重。

法律扶助服務的支出與規模在這十年間嚴重滑落。一般而言，加拿大最大的省級法律扶助系統面臨了最嚴峻的預算刪減困境。此外，加拿大法律扶助委員會因1990-91年經濟蕭條而須經歷的預算刪減考驗，主要發生於經濟衰退之後的復甦期，其時，加拿大政府正掙扎於高額國債與國富減收的窘境中困頓求生。

一直到最近政治家與經濟學家紛紛預測此波經濟蕭條即將結束的現在，最近的經濟衰退所帶來的影響方能清楚呈現。此點並不令人意外，因為經濟衰退的開始與其對法律扶助的全面性影響間，通常有著時間上的落差。主要有下列幾個原因：經濟衰退的影響深度與歷時多久通常並不確定，政府部門可能因此延遲決定刪減財務預算。法律扶助為年度預算，於前一年預先編列。調降利率可能影響明年的資金。失業係增加法律扶助需求最主要的趨力因素，於景氣衰退循環中較晚發生，但通常會在經濟蕭條後仍然維持高失業率。

根據加拿大的經驗而言也相當不尋常，雖然是歷經著自從經濟大蕭條（the Great Depression）以來最嚴重的經濟衰退，其影響就目前看來，並不如大家所猜想一般。就目前來說，經濟衰退的影響甚微。位於加拿大紐布蘭省（New Brunswick）的13個加拿大法律扶助「計畫」之一，直接因為經濟衰退而預算受到刪減。其他法律扶助計畫則正面對因低利率使得來自法律基金會的補助減少。幸運的是，相較於加拿大省政府及聯邦政府的補助來說，法律扶助計畫仰賴來自法律基金會的資助而言是較少的。

另一方面令人驚訝的是，加拿大受到經濟衰退波及最大的安大略省，於經濟蕭條中竟然宣布將在未來4年加碼15億元於法律扶助資金上。這有一部分是因為政府因應律師不再扶助如殺人罪等重大案件。然而這樣的例子正強調著經濟衰退對法律扶助影響的不確定性。但是從較不樂觀的層面觀之，由於通常跟隨著經濟蕭條後的復甦期而來的高失業率，以及政府在景氣衰退後可能出現捉襟見絀的財政窘況，於「經濟學專有名詞定義上的」經濟衰退結束後，其影響可能持續進行中。

觀察後之結論

最後一節提供三個觀察結論；面對複雜多變的未知時，僅做觀察這件事本身，要比做出結論、提出建議或忠告來得安全得多。

在近日關於經濟衰退對於法律扶助的衝擊的討論中，一名歐洲法律扶助組織的總裁曾以摻雜著譏諷與嚴肅性的口吻說道：「不要平白錯失一個好的轉捩點。」經濟衰退的確是當下良好的契機。在危機中，通常容許組織做出相對於較承平時不易被接受的改變。運用有限的財力、短絀的資金以達成需求，以及在資源缺乏下做得更多，已成為法律扶助獨特的面貌。然而，往稍微正面一點的角度看，正由於法律扶助的常態乃處處受限，因而也處處逢生。

永遠都會有改變與革新，這是我首先要指出的。再者，近期的研究已然給予法律服務提供者大量關於法律問題及法律需求之本質上的啟迪。繼《通往正義之路》一書後的研究成

果，我們知道如何讓法律扶助需求獲得更妥善的理解與滿足。然而，組織常有惰性，特別是在預算不夠充裕並且手邊的資源供不應求時。在經濟衰退時期，需求和資源間拉鋸的鴻溝更顯得巨大甚至危如累卵。然而，危機通常給了組織一個為太平日子所抗拒的尋求轉機的空間。由1990年代初期經濟衰退的加拿大安大略省，以及1980年代初期經濟衰退的美國所提供的例證，顯示經濟衰退的回應如何在法律扶助之提供上，留下饒富效益且歷久不衰的改變。然而，在經濟衰退已然成形後加以因應畢竟是十分艱苦的。

所以，別等到下一次經濟衰退發生了才加以因應。除了另一場經濟風暴或低潮不是不到，時候未到以外，經濟衰退的許多狀況是變化莫測的。在供需之間的平衡關係惡化而必須從資金拮据的罅隙中尋找出路、巧婦得為無米之炊之際，經濟衰退可以被視為眼中釘肉中刺。但也可能藉由著手進行研究與提出創新，將其成為法律扶助組織之常態，為未來的經濟衰退預作準備。因此，必須將經濟衰退設想成一個「必要而非充分」條件。

法律扶助並未受到決策者充分的了解是長久以來的問題，且其作為司法體制之一部分的重要性也未受到正確的評價。這意味著法律扶助組織必須能夠彰顯法律扶助的價值。以下建議或將有助於當第一朵烏雲出現在地平線時，在經濟風暴來臨前及早的未雨綢繆。

- 將進行研究與提出創新成為常態。
- 將焦點放在效果（outputs）（成果（outcome）是指行動欲達到之效力）。
- 要能夠回答此一問題：什麼是法律扶助之於社會的價值？
- 法律扶助的資金是與其他公共服務相競爭所得來的珍貴資源。
- 要能夠揭露法律扶助對於司法系統之效力與效率上的貢獻。
- 要能夠展示法律扶助與更廣泛的公共政策議題的連結互動。

最後，預算刪減與需求增加間的臍帶關係，將為法律扶助工作者帶來更多的壓力。刪減預算也許是無可避免的。然而，加拿大的一所法律扶助協會從度過1990年代初期之經濟衰退以及2000年的經濟低潮顯著的預算緊縮的經驗中學習到，對於內部溝通以及人力發展的投入，能建立禁得起經濟衰退衝擊的內在體質。這已成為加拿大卑詩省法律扶助計畫的借鏡，其投注於協助員工適應組織變遷的管理變革研討會、工作人員的訓練培育、領導才能培訓等等的經費，已提供予機構應對組織變遷的能力。

危機確實可以造就轉機。不過，這必須要能夠打下基礎，妥善的預先掌握這些契機。當然，經濟衰退也將浮現協助解決與失去就業環境、取消不動產抵押贖回權相關的種種問難之立即性需求，以及其他在經濟衰退期中格外刻不容緩的法律需求。同樣的，這也可能成為建立較長期的、屹立不搖的組織體質，而較既往更能夠安然度過下一個經濟危機。十九世紀美國偉大的景觀攝影大師安瑟·亞當斯（Ansel Adams）曾說：「機會總是留給準備好的人。」

議題討論（一）

外國人人權與法律扶助

- 主持人：陳為祥先生 財團法人法律扶助基金會副秘書長（台灣）
- 與談人：
 1. Ms. Suzan Cox (QC) 澳大利亞北領地法律扶助委員會主任
 2. Ms. Daniela Dwyer 美國佛羅里達州佛州法扶組織專職律師
 3. 吳豪人先生 輔仁大學法律系副教授(台灣)



議題討論(一) 主持人及與談人合影



主持人：陳為祥先生 財團法人法律扶助基金會
副秘書長(台灣)



與談人：Ms. Suzan Cox (QC) 澳大利亞北領地
法律扶助委員會主任



與談人：Ms. Daniela Dwyer 美國佛羅里達州佛州
法扶組織專職律師



與談人：吳豪人先生 輔仁大學法律系副教授
(台灣)

議題討論(一)

外國人人權及法律扶助

Ms. Suzan Cox (QC)
澳洲北領地法律扶助委員會主任

在澳洲，八個省政府與領地政府¹都各有一個法律扶助委員會。這八所法律扶助委員會是由各個省政府與領土政府立法創立，皆是獨立而且合法的法人組織。法律扶助委員會的資金由聯邦政府及省政府或領地政府提供，用以給予弱勢人民法律協助。

這八所法律扶助委員會的目標旨在確保及維護人民的法律權利及利益，使其法律權利及利益不致因：

- 無法接近獲得獨立法律建議的途徑；
- 無法負擔獲得合適法律代理人的財務成本；
- 無法接近聯邦和省或領地政府的法律體系，或是無法接近獲得法律或法律體系相關適當資訊的途徑。而受到影響。

委員會服務及資金運用概述

每一所法律扶助委員會都會提供一定範圍的法律服務給社區內所有民眾，這些服務包括提供資訊、轉介、建議、簡單的協助（例如撰寫信函或電話聯絡）及社區法律教育（包括出版品及講演），而對於獲准法律扶助的受扶助人，進一步提供爭端解決及訴訟代理等等服務。

每個省政府，或是省政府設立的委員會，以及領地政府，都透過國協司法總長(Commonwealth Attorney-General's Department)與國協政府(Commonwealth of Australia)簽定協議，提供法律扶助服務。

每個協議均明確訂定那些是國協法律扶助優先的內容 (Commonwealth Legal Aid Priorities)²。而內容中亦明訂委員會能運用資金指派律師為受扶助人代理國協法律 (Commonwealth law) 案件。這些協議的附錄也收錄了「國協法律扶助指導方針」(Commonwealth Legal Aid Guidelines)（以下簡稱“指導方針”）。

委員會的移民事務服務及資金運用

在指導方針中，為移民事務提供法律代理受到嚴格限制--僅能於聯邦或最高法院的測試案件事務(test case matters)。

1 譯者按，澳洲的國名為「澳大利亞國協」(The Commonwealth of Australia) 為聯邦制的君主立憲政體，其中最大的地方政府有六個州級政府及二個與州級相當的領地(Territory)政府。資料來源，<http://www.dfat.gov.au/aib/cn/overview.html>

2 譯者按，國協法律扶助優先的條文落實在協議中的第六條條文中。資料來源，http://www.crimeprevention.gov.au/www/agd/agd.nsf/Page/Legalaid_CommonwealthLegalAidPrioritiesandGuidelines

由於指導方針中的限制及缺乏相應資金，並非所有的法律扶助委員會都在與移民有關的事務中提供協助。有三個委員會就不提供這樣的協助。這些委員會會轉介尋求移民建議的民眾至「難民與移民法律服務中心」(Refugee and Immigration Legal Service)，

此社區法律中心(Community Legal Centre)是有簽約提供移民服務的單位，或是轉介至有註冊的移民代理單位。其它五個法律扶助委員會則與「移民及公民資格部」(Department of Immigration and Citizenship)簽署合約，在「移民建議及申請協助方案」(Immigration Advice and Application Assistance Scheme)的規範下，提供移民建議給尋求庇護者及於社區內、移民拘留中心裡的一些其他非公民人士³。在「移民建議及申請協助方案」的規範下，只要受拘留者提出相關的要求，他很快就會被引介給委員會以得到法律建議及協助。

除了前述與移民拘留有關的合約外，有些委員會依「移民建議及申請協助方案」所簽定的社區合約(Community Contracts)中，亦訂有針對「弱勢」民眾可提供免費建議及在某些個案中可提供申請協助的內容。然依這些合約所得到的資金，實無法適當的滿足社區需求。資金的運用須基於對當事人的經濟狀況與案情之相關審查。從一些在北領地的例子來看，絕大多數由我們提供的協助，都是給予持人道主義簽證到達澳洲，尋求能透過境外人道主義計劃和家人團聚的當事人。由於前述的協助方案所簽定的合約，我們能獲得協助這些當事人的資金，因為他們符合雙重「弱勢」標準。亦即，他們除了在經濟上有困難外，又是來自非英語系地區，或本身在原來語系中已是文盲，或有身心障礙。此外，雖然在前述的合約規範下，我們並沒有相應資金提供任何進一步的協助，但我們確實也提供一些簡單的協助，例如準備法律聲明文件以及本於提供建議之基礎上協助填寫各式表格。

1. 服務範圍

(a)所有在澳洲的居民都具有相同權利以取得法律扶助委員會提供的服務。而服務並未受限於居民的簽證類型或是否具有公民身份。外籍工作者、外籍配偶及其他在澳洲之外國人，不論合法或不合法，(都具有權利獲得與澳洲公民相同的服務)。不過，總體而言，委員會不會協助外籍工作者處理簽證問題，因為沒有這部分的資金。如果外籍工作者已被雇用，那麼他/她可能也不會符合我們的經濟狀況審查。在某些特定的案件中，如果案情非常特殊，而當事人也無經濟能力，是有可能會提供協助，不過在這些案件上，我們並未獲得直接的資金支持，除非他們有尋求保護，舉例而言，有工作者被雇主剝削，或是他/她是在持職業訓練簽證的狀況下被訓練單位剝削。不過，這樣的案件極少，而且服務亦在非資金支持下提供。

一般而言，外籍配偶在某些情況下是可以獲得委員會協助的，如當他們基於在此段關係有了小孩或是已受到家庭暴力，而目前已與配偶分開並且尋求永久居留權。

(b)法律扶助委員會也會協助在澳洲的其它外國人(非公民人士)，包括那些持假造或沒被移民署認可的文件進入澳洲的人。而有執行移民業務的委員會，主要是協助依國際難民公約尋求確認難民身份的庇護者。尋求庇護者可被視為最無助的當事人，因為身為非公民人士，他們被摒除了許多其他類型申請人視為理所當然擁有的權利。當尋求庇護者

³ 譯者按，非公民指的是具有國籍，但不具有澳洲公民資格。

在等待他們的難民身份被確認的期間，沒有權利申請社會救濟金，不能上英文課程，也不能申請安居補助或住進國宅。只有一小部分的人能得到澳洲紅十字會的收入補助。

委員會對被販賣到澳洲的婦女所面臨的問題十分瞭解。委員會協助這些婦女取得適合的簽證，如保護簽證，或是臨時性或永久性證人保護簽證，因為他們可能在協助警察後一旦回到本國會有危險。

五所依照「移民建議及申請協助方案」簽定合約並得到資金的委員會，在弱勢人民申請保護或非保護簽證時(視其是否受到家暴)會提供建議及協助。委員會亦協助社區內及移民拘留中心裏的民眾。

如果有人未持有效簽證或護照進入澳洲被發現，那麼他/她將會被拘留在移民拘留中心裏。舉例而言，在北領地，有許多人經由印尼走私販子組織的船舶試圖進入澳洲北部區域。而從全國的情況來說，大部分的個案是在機場利用假證件或根本沒有證件而想進入澳洲的人。依「移民建議及申請協助方案」簽訂的合約，委員會得到特殊資金用於扶助這些被拘留的人，而在絕大多數的個案中，這些當事人是由「移民及公民資格部」轉介給委員會。如果這些未經許可而進入澳洲的當事人也有犯罪行為，例如非法捕漁或攜帶違禁藥品等等，那麼檢察單位也會通知委員會。法律扶助提供任何刑事罪名的辯護代理服务。

除此之外，有些委員會也會獲得用以協助社區內業經移民核可之當事人的資金。因為某些原因，這些當事人有些可能持有效證件，有些則沒有。由「移民建議及申請協助方案」而來的資金，讓這些委員會能提供免費的建議，且在部分案件中能協助符合資格的「弱勢」申請人(包括境內的尋求庇護者)辦理簽證的申請。

(c)委員會不以合法與否來區分澳洲境內的外國人。委員會得到的資金，就是要用來協助他們，不論他們是持假證件或無證件入境，或者是非法入境的。除此之外，不論是來自「移民建議及申請協助方案」的資金或一般的法律扶助資金(不必然都是來自前者)，都能用在對各類簽證的申請上給予移民建議及協助，這些簽證包括如配偶簽證，孤兒依親簽證，照護者簽證，弱勢兒童簽證等。

2. 申請程序

(a)對公民或非公民人士而言，申請法律扶助的程序都一樣。所有的申請人只要是在澳洲境內，都會被平等對待。

(b)澳洲的法律採用了國際難民公約中對難民的定義，亦即個人身處在他們國籍所屬的國家或通常居住的國家之外，並且：

- 無法或不願意回歸或尋求該國的保護，其因種族、宗教、國籍、特殊的社群成員身份或政治取向等因素，足以恐懼自己被起訴。
- 非戰爭罪犯或非觸犯嚴重的非政治罪行的人。

在此定義外，仍有相關法令資格上的要求。依「移民建議及申請協助方案」簽訂合約的法律扶助委員會，提供申請協助予社區內及移民拘留中心中的尋求庇護者。通常由委員

會的律師進行審查後再准予扶助。拘留中心的當事人由「移民及公民資格部」轉介給委員會以獲取法律建議及協助。而在社區內的當事人，則由委員會認定其需要協助並且有可能成功取得難民資格。要符合准予扶助的資格，他們也必須通過經濟狀況審查以及「移民建議及申請協助方案」的弱勢標準。不過，申請庇護者是否符合難民資格是由「移民及公民資格部」來決定的。

(c)法律扶助的律師們在提供這方面服務時面臨許多的挑戰。在指導方針中及委員會簽定的「移民建議及申請協助方案」合約中對於委員會可執行業務的限制，資金的缺乏，再加上當事人的無助，以及律師們處理這些案件會遇到多重面向的問題，包括了：

- 當事人在移民拘留中心時能否及時取得法律服務—特別是當他們被拘留在澳洲本土外且遭隔離的地方時
- 與當事人建立互信與瞭解
- 得到合適的翻譯人員
- 與受創傷人的溝通互動
- 部分案件提出簽證申請的嚴格時限
- 當事人的財務困難
- 缺乏社會支持

事實上，委員會為這些當事人進行的許多工作，均基於免費提供服務(*pro bono*)，且要試著將當事人與其它專家的服務連繫起來才得以完成，而這些專家的服務常常只有部分資金或是根本沒有資金的。

其它的挑戰則是指導方針中的限制，及依「移民建議及申請協助方案」簽訂的合約中的限制條件，缺少資金使得委員會在處理這部分明顯有法律需求的工作有所未遑，當然處理的工作量也有所不足，包括那些不在上述合約內的案件。為了儘量滿足需求，委員會在該省或領地裏，會與其它的「移民建議及申請協助方案」服務提供者進行合作以增加服務能力，並與其他提供者合作為當事人提供特定的服務。而在其它時候，即使是在沒有資金的情形下，委員會也會以政策決定，決議為當事人提供法律扶助。

移民拘留中心裏的外國人

(d)未經移民核可的當事人會被拘留在移民拘留中心裏。這些移民拘留中心有部份是特別設置的拘留設施，有部份則可能是以省或領地政府的某個監獄作為移民拘留中心。例如，在北領地裏設有一個移民拘留中心，不過漸漸地，有些當事人也會被拘留在監獄裏，而這不僅只有非法入境而又被指控其它罪名的當事人，例如非法捕魚或是人口走私。

不論是乘船或從機場非法進入澳洲的人都會被拘留，而停留時期超過他們的簽證或是簽證被撤銷的人也同樣會被拘留。法律扶助委員會能對其中一些當事人提供協助。尋求庇護者在「移民建議及申請協助方案」規定下可以獲得法律代理，但其它被拘留的非公民人士則未必能得到協助。

持有依據「移民建議及申請協助方案」簽訂之合約並提供協助給被拘留的當事人的委員會，也會定期將案件的最近狀況告知當事人。

有一些拘留中心是在澳洲本土之外，例如在聖誕島上⁴。在聖誕島上的尋求庇護者將不能按本土的難民判斷程序辦理。他們無權參與司法程序。有些進入澳洲本土後又隨即被帶到聖誕島拘留的當事人，因為已進入澳洲本土，所以能合法的參與本土的難民判斷程序。然而，由於這些當事人相當孤立，對他們來說想要得到協助是很難的。沒有任何一個法律扶助委員會持有在這些本土之外的地方提供服務的合約，例如聖誕島。維多利亞省的法律扶助委員會的移民事務部門，屬於所有委員會中最大最有影響力的，則有為聖誕島的當事人提供協助，透過電話會議來處理這些當事人對於法庭判決是否能主張司法審查之權利問題。

3. 解析外國人面臨的各種問題

(a)律師和司法人員對外國人所面臨的各種問題的認知是很參差不齊的。通常而言，我們的經驗是，對移民法律不是很特別專長的律師和司法人員們，對於會影響非公民的法律議題的瞭解是相當有限的。

所有的法律扶助委員會都設有社區法律教育部門。透過這些社區法律教育部門，委員會提供教材及人員講習給新到的難民，用以說明他們所面臨的重要議題。這部分的工作有些是透過委員會的「多元文化及語言教育計劃」(*Culturally and Linguistically Diverse Education Programs*)來執行的。雖然「多元文化及語言教育計劃」的目標學員是難民本身，但這項計劃的推廣當中接觸到法庭、警察單位和其它的相關部門等，因而增進更廣大的社會對於這些族群面臨的議題之瞭解。不過，在這方面還有更多的工作可以做。

4. 國際合作

如果當事人獲准法律扶助，委員會就會針對案件盡所有必要的努力，進行國際合作。例如，當委員會在協助難民家庭團圓時，會和聯合國難民高級理事會的官員及海外使館、國際紅十字會、國際移民組織取得聯絡。委員會在處理申請難民資格的案件時，也會和國際特赦組織緊密合作。無疑的，我們可以為了改善和發展與其他組織的國際合作關係做更多的工作，但移民事務的資金仍舊受到極大的限制。

5. 推廣活動

(a)大多數的法律扶助委員會有提供社區法律教育資訊課程給新興社區，例如剛果裔社區、蘇丹裔社區、阿富汗裔社區和伊拉克裔社區，課程內容則是關於他們在澳洲法律下享有的權利。維多利亞省的法律扶助委員會另外還提供課程給非政府組織的工作人員、法院相關人員、以及支援上述社區的人士。除了在有需要時提供翻譯人員，所有的委員會都提供所有法律項目(包括難民法)的出版品，而且有許多種語言的版本。兩個最大的委員會，新南威爾斯省法律扶助委員會與維多利亞省法律扶助委員會，還提供多種語言版本的資訊小冊子。

6. 倡議

「全國法律扶助組織⁵」(*National Legal Aid*)是八個省與領地的法律扶助委員會執行長的

⁴ 譯者按，聖誕島位於澳洲西北方，距澳洲西邊最近的城市約二千六百公里。

⁵ 譯者按，「全國法律扶助組織」是澳洲法律扶助工作的最高管理單位。資料來源 http://www.lsc.sa.gov.au/cb_pages/news/NLAPolicy.php

代表。該組織能代表八所法律扶助委員會，向政府提出法律改革的意見書。我們剛完成了一份給參議院及「法律與憲法聯席常務委員會」(Legal Constitutional Joint Standing Committee)的移民法修正案(移民拘留改革法案)意見書。個別委員會比其它委員會有更多的資源以及影響力，尤其是維多利亞省法律扶助委員會，藉由加入移民部及相關單位(如聯合國難民高級理事會、澳洲難民議會、虐待與創傷倖存者基金會、國際紅十字會等)的高層級意見諮詢，而參與倡議並改革了國際人權法。個別的委員會以及「全國法律扶助組織」都對於這方面的法律及政策改革做出貢獻。

目前所有的法律扶助委員會都在準備每四年一次的資金協商。有執行移民業務的委員會，將致力爭取提高資金及減少辦理移民業務上的限制，以滿足我們當事人的需求。

議題討論(一)

外國人人權與法律扶助

Ms. Daniela Dwyer
美國佛羅里達州佛州法扶組織¹ 專職律師

前言：

在研究關於美國非本國籍人士在於法律扶助的權利之前，有個前提是必須瞭解在社會和文化脈絡下，美國法律服務是被如何看待的，而不是接受服務者的國籍。大部分美國法律扶助計畫能為非本國籍人士提供的服務相當有限，大部分歸咎於這些聯邦或州計畫被成立和延續的歷史脈絡²。在美國提供法律扶助服務，有兩種基本且相互關連的區別：到底法律服務提供的是民事或刑事訴訟，以及法律服務機構是否透過法律服務公司(“Legal Services Corporation”，“LSC”)接受聯邦的資助。

為刑事案件辯護是聯邦賦予的權利，這是被美國憲法確認存在於其人權法案中的權利。這個聯邦權利已經延伸到面臨州以及聯邦刑事控告的被告身上，這項權利是透過正當程序案例(due process cases)被建立的，例如美國最高法院在Gideon v. Wainwright, 372 U.S. 335 (1963)一案中所做出的裁決。當被告被逮捕，或「依逮捕令被傳訊」，以及「被法院收押」時³，面對刑事控告的辯護權已經被作了解釋，其包含了在政府出資下的辯護委派。被告有權利接受由法院指派、政府資助的律師，是一個在大多數的刑事案件中被憲法所保障的權利，這些律師(通常稱為公設辯護人)是州或聯邦的雇員，而這些辯護計畫則是受到州或聯邦撥款贊助。

相反的，對於需要參與(原告或者被告)民事案件的貧困者，美國法律制度尚未為其認可一種普世的、政府資助的辯護權利。即使是在影響受憲法保障之基本權利的案例中，缺乏民事公設辯護人(a “civil Gideon”)，已經變成一個重要的公民權議題，且美國律師公會(ABA)已開始對其產生興趣⁴。

目前美國在民事案件代表貧困人士的機制，依然仰賴政府捐款或其可自由運用經費，以及私人捐獻。美國給民事法律服務的主要資金來自法律服務公司(LSC)，這個半官方機構

1 首先，我想表達我對台灣法律扶助基金會由衷的感謝，能夠在2009年國際法律扶助研討會中，選擇了這個及時且關鍵的討論議題。雖然文章中的表達觀點僅出自於我個人(或參考文獻作者)，我非常感激馬里蘭法律扶助局執行長Wilhelm Joseph律師，以及台灣法律扶助基金會的Joan Yeh女士，能夠給我這樣的殊榮，與受人尊敬的國際同行團體，討論這麼一個多面向的議題。

2 如要參考美國民事法律服務的詳細沿革，請參閱“Securing Justice for All: A Brief History of Civil Legal Assistance in the U.S.”. 這是Alan Houseman與Linda Perle等專職律師在2007年為非營利法律與社會政策中心(CLAS)所著作的，網址為http://s242739747.onlinehome.us/publications/legal_aid_history_2007.pdf.

3 Rothgery v. Gillespie County, 554U.S._____, Slip Opinion, p. 20.

4 詳見例如Howard H. Dana, Jr.的法律評論文章“2006 Edward v. Sparer Symposium: Civil Gideon: Creating a Constitutional Right to Counsel in the Civil Context: Introduction: ABA 2006 Resolution on Civil Right to Counsel”. Temple Political & Civil Rights Law Review 15. 2006年8月，ABA力勸政府要提供律師給涉及住房、糧食、安全、健康或育兒等民事案件的低收入者。當時的美國律師公會主席說道：「貧窮的(民事)當事人擁有基本的人類需求，這些需求應當與依據Gideon所建立為刑事辯護之基本的自由權，受到同樣的關注。」同前註解。

在使用他們所提供的經費上豎立了許多門檻，甚至是被LSC補助機構可能獲得的其他資金也受到限制。為民事法律扶助組織工作的律師雖然大多加入了工會，但他們既不是州政府的雇員，也不是聯邦政府的雇員。法律扶助倡者既無法取得來自聯邦或州的豐厚利益（例如政府退休金和薪資級別），也無法獲得隨之而來的訴訟預算，但他們的其他同行卻可以。在民事法律扶助機構服務的專職律師，其流動率一直被全國的法律扶助計畫所關注，特別是在他們法律生涯的頭五年，且大部分都歸咎於財務壓力。法律扶助機構被迫依賴政府和私人捐助，而美國沒有一個州有足夠的經費來資助民事法律服務，以滿足國內貧窮公民的需求。甚至在馬里蘭大約有五十七萬六千(576,000)人不符合受扶助資格⁵。

移民法處於刑事法與民事法的灰色地帶，因此外國僑民也是如此。技術上而言，移民訴訟屬於民事訴訟（包含驅逐出境訴訟）。然而美國國土安全部移民與海關執行機構(ICE)，卻被允許把外國僑民拘留在看守所中，因為根據美國最高法院（美國最高層級的法院）解釋，審判前的拘留與移民者被驅逐出境並不屬於「刑罰」⁶。平均來說，「外籍人士要被拘留30天」，這個數字被另一個較大的數字給比了下去，那就是有更多的外國僑民同意以「自願離境」的方式，來換取不再被禁閉在看守所中⁷。有鑑於被拘留者對儘快獲釋的強烈期望，與取得辯護律師的困難，假如你非常貧困的話，難怪有許多人「自願」同意政府把他們從美國遷移走，即使他們可能未曾與律師討論過自己的案子。一些民事法律扶助組織，特別是那些非LSC資助的組織，提供協助給正處在被驅逐出境程序中的外國僑民，但是鑑於這項法律屬於高度的技術與專業領域，這些組織寥寥可數。

因此，儘管大多數法律扶助計畫具有最良善的意向，外籍僑民的法律需求通常只被稱作次要的或特殊的計畫（除了移民法律協助之外），假如這些需求有被處理的話。結果，協助移民的計畫經費甚至往往比法律扶助的「核心」或一般服務項目還要匱乏。諸如此類的計畫通常由有期限的補助金、狹隘的地理焦點和受限制的服務內容構成（例如自法律學院畢業後的頭兩年，允許這些剛畢業的學生辦理諸如人口販賣之法律問題的獎學金計畫）。在這兩年結束後，法律扶助計畫接著要面對的是，要麼籌措資金來維持計畫運作，不然就得減低計畫服務項目和運作動能。對法律扶助計畫而言，當所提供的一般服務項目已經面臨嚴重短缺時，要證明這些試辦性質的計畫應該延續，是非常困難的。

但這些絕不是藉口。然而在這樣的民族主義的脈絡下，有限的公民與政治權利，以及相關資源的短缺（給貧窮的公民或非公民）等等情形下，討論美國對外國僑民提供的法律扶助。這些因素在美國任何民事法律服務的分派上，已經扮演且持續扮演著重要的角色。

1. 服務範圍

(a) 貴單位法律扶助實務中，是否扶助在國內的外籍工作者、外籍配偶和其他非本國籍人士？

5 有資格向馬里蘭法律扶助局申請服務者，其收入不得超過聯邦貧困標準25%。

6 *Zadvydas v. Davis*, 533 U.S. 678, 609(2001).

7 2009年10月6日，美國國土安全內閣秘書Janet Napolitano女士，從分支單位移民與海關執行機構(ICE)釋出了一份報告。這份「Napolitano報告」叫做“Immigration Detention Overview and Recommendations”。報告的第六頁包含了受美國移民監管之外國僑民的數量和型態的詳細統計資料。

的確，馬里蘭法律扶助局（Maryland Legal Aid Bureau）針對特別類型的外籍勞工、外籍配偶和其他非本國籍人士等，提供一些法律扶助服務。然而，究竟馬里蘭法律扶助局被允許為哪一類型的非本國籍人士服務？什麼類型的法律問題是我們可以替那些被認可的非本國籍人士來發聲的？以及我們可選擇的訴訟策略等，都受到我們的出資單位之一，也就是聯邦法律服務公司（LSC）規定的資金使用限制所拘束。

LSC的聯邦資金限制不僅適用於全美國他們所補助的法律扶助計畫，例如馬里蘭法律扶助局就是其中之一。其相關限制具廣泛的影響，因為除了少數例外規定，他們同時也約束了外來資金的使用，例如私人捐獻與州政府補助。LCS針對扶助非本國籍人士的限制，首先從不能向外國人提供服務的假定開始。然而那些關於不符合資格的規定，包含了許多例外，這也是讓聯邦機構最感到疑惑和不解的。例如「特定的合法外籍人士，包括擁有合法永久居留權的外籍人士，以及勞資案件中的H-2A非移民臨時農業工人（最近還有包含H-2B非移民臨時林業工人），都可以以LSC與非LSC資金進行代理（由州政府或私人捐獻者等所提供的資金）。此外，受助人可以使用非LSC的資金，來為那些被虐待或受到其配偶、父母或其家庭成員極端家暴的外籍人士及其子女，提供法律上的協助。而這些法律協助則必須與保護受害者免於受虐或家暴，或者從中獲得解脫直接相關⁸。」

性侵害或人口販運的被害人，以及（可能）符合U級簽證的犯罪被害人（對於犯罪起訴中與執法單位配合的犯罪被害人予以移民救濟），都有資格獲得LSC資助的服務。然而這些法律協助必須與免於受虐、家暴或和美國移民及國籍法案（INA）所列出的犯罪項目中獲得解脫直接相關⁹。從虐待或受害中逃脫，緩和當前受虐的影響，或者保護其免於在未來被虐或受害，這些全都是受LSC資助的計畫可以協助非本國籍人士的範圍。

(b) 在貴國，沒有證件的外籍人士、難民與人口販運被害人是否可以獲得法律扶助？

如上所述，除非法律問題涉及家庭暴力或人口販運等等，受LSC資助的法律扶助計畫，通常是被禁止為沒有證件的外籍人士代理甚至法律建議。基於這些限制，有一些非聯邦資助的組織已經嘗試填補這塊空白。不過他們通常是較小的法律服務組織，缺乏穩定的預算，特別是缺乏必要的資金來支持大規模訴訟或滿足廣大客戶的需求。

人口販運被害人可以在美國獲得法律扶助，但是服務範圍視法律服務提供者是否受聯邦經費資助而定。受LSC資助的法律扶助組織可以協助人口販運被害人，但也僅止於一些特殊情況。受LSC資助的法律服務，主要是限於協助當事人避免或逃離被毆打、虐待以及成為特定犯罪的受害者。然而，法律扶助單位得提供這些服務，已足以證明LSC已經認同人口販運被害人是特別值得被扶助的。

針對這個議題，LSC已經發出了兩份計畫信函。在2005年十月，LSC主席Helaine M. Barnett起草了第05-2號計畫信函，主題是「嚴重人口販運形式的被害人以及（他們的）家庭

8 Alan W. Houseman, Esq. and Linda E. Perlc, Esq., Staff Attorneys, entitled “What can and Cannot Be done: Representation of Clients by LSC-funded Programs”, Center for Law and Social Policy” (CLASP), August 9, 2001, available at www.clasp.org.

9 LSC資助下的法律扶助計畫，可以提供代表權給那些有資格取得「U級」簽證的移民，而不必考慮他們的身分。「U級」簽證的依據為INA’s section 101(1)(15)(U)中所下的定義。

成員獲得法律服務的資格」(有一份已經在附件上了)。在這項備忘錄中，Barnett主席解釋了在何種狀況下，LSC資助的單位可以協助因為具有非本國籍人士身份，而可能失去接受LSC或非LSC服務資格的個人。這個2005年十月的備忘錄相當重要，原因在於它不僅闡明了人口販運被害人獲得法律扶助服務的資格外，其家庭成員也具有同樣的資格。備忘錄清楚的陳述了LSC資助下的計畫，可以使用任何資金來協助申請人口販運被犯罪被害人簽證(分別是T和U級簽證)的當事人。但是如果美國政府拒絕當事人的簽證申辦程序，依據45C.F.R.1626在外籍人士代表權的限制，法律扶助組織必須終止對該當事人的代表權，同時不得牴觸地方法規中的律師職業責任。

在2006年二月，Barnett主席發佈了另外一個命名為「對婦女的暴力法案2006年修訂版」的LSC計畫信函。這份備忘錄的出爐回應了聯邦對婦女的暴力法案(VAWA2006)的擴充。備忘錄解釋道，受LSC資助的計畫現在被授權使用LSC和非LSC的資金，代表原本不符合資格的外籍人士(LSC規章第1626節)，所提供的服務必須與避免或減輕被毆打、虐待、性侵害或人口販運以及在U級簽證(如上所述)類別中的罪刑有「直接相關」，其子女如有類似受害經驗也同樣適用。這份備忘錄還說明受到LSC資助的法律扶助計畫，也可以使用任何資金來協助被家暴的當事人，即便他們仍未與施暴者結婚(或仍未成為其子女)。

根據LSC規章第1626節第四款第c項，目前在美國合法的難民或避難者，或經鑑別為具避難身份者，都有資格接受聯邦所資助的法律協助，不受任何服務範圍的限制。

(c)在提供法律扶助中，你所屬的組織是否區分外籍人士在貴國的合法性？

是的，如上所述，馬里蘭法律扶助局與其他所有受到LSC資助的法律服務組織一樣，都被聯邦法律要求鑑別尋求我們法律服務之外籍人士的合法性。源自於美國聯邦註冊法規45章第1600節等的聯邦資金限制內容，大部分都包含在聯邦法律服務公司(LSC)規章第1626節中。向外籍人士提供法律協助的LSC聯邦資金限制，包含在1626節中，其中一份已經附在這份報告內。

2. 申請程序

(a)當地申請人和非本國籍人士，包含外籍勞工、外籍配偶、無證件之外籍人士、難民、人口販運被害人與其他非本國籍人士，申請程序是否相同？

雖然我們被要求遵照LSC的規範，審查本國人民與符合資格的外籍人士身份，但是本國人民和外籍人士在馬里蘭法律扶助局的申請程序是一樣的。然而，當外籍人士被問到與本國人民一樣的問題時，例如關於他們家戶大小、收入、透過市民可利用的方法(例如利用電話或親自)來申請我們的服務，他們確實必須回答針對他們的移民身份而特別篩選出來的問題。LSC規章第1626.6節詳述了審查所有申請人之移民身份的程序。任何聲稱是美國公民，以及被提供不只是電話簡短建議和諮詢的申請人，必須填寫一份LSC認可的表格，來證明他們是美國公民¹⁰。進一步的公民身份證明是不被要求的，除非法律扶助機構的員工有「懷疑申請人不具公民身份的理由」¹¹。

¹⁰ LSC Regulation Section 1626.6(a).

¹¹ LSC Regulation Section 1626.6(a).

相反的，第1626節第七款第a項表明「尋求代表的外籍人士必須繳交適當的文件以確認其符合資格」，除非他們只是在電話中得到簡略的建議。申請人所繳交的文件副本(例如他們的簽證)，必須被保留在申請人的檔案中。因此，證明其有資格接受LSC資助服務的麻煩便落在非本國籍人士身上，而那些擁有本國國籍的申請人只需要表明身份就可以了，除非計畫的執行者懷疑其身份的真實性。除了關於他們移民身份的特定問題之外，對公民與非本國籍人士而言申請程序是完全相同的。

雖然申請程序絕大部分相同，但法律扶助組織一直嘗試教育其新招收的工作人員，並提倡有必要確認進一步的事實，以及可能對外國人產生特殊影響的法律問題。因此，當一位新招收的工作人員，在與申請人面談關於工資拖欠的問題時，必須懂得詢問其雇主是否非法沒收簽證文件，以用來控制這名工人。這種情況並不罕見，例如臨時工的情況。但是以往只有協助過本國人民之經驗的新進工作人員，未必會自動想到要去詢問這些相關的事實，這些事實是在未經特殊訓練時會被遺漏的。

(b)如果你所屬的組織提供法律扶助給難民，那認定申請人是否為難民的標準是什麼？你所屬的組織負責做辨認的工作嗎，還是由另外一個機構來執行？

根據LSC規章第1626節第四款第c項的規定，在美國合法居留的難民或受庇護者，只要他們是合法入境，或者已經被授予庇護者身份，都具有完全的資格接受聯邦資助的法律協助，不受服務範圍的限制。這些規定只要求這些移民是合法入境(例如在申請難民或庇護之前，曾經持有簽證進入美國領土的當事人)，或者已經取得庇護身份者，不論他們是如何抵達的。基於這些規定，受聯邦資助的法律扶助組織，基本上不再涉入鑑別外籍人士。受聯邦資助的法律扶助組織，選擇服務移民的機構，像馬里蘭法律扶助局，嘗試與當地移民導向的社會服務機構培養關係。這些社會服務機構，例如在馬里蘭州的巴爾蒂摩收容中心，就與聯邦政府緊密合作以接收正在抵達的難民人口。這些組織負責鑑別已經擁有難民或庇護身份的準當事人(或者協助他們取得這些身份)。然後這些社會服務機構，再把那些需要非移民相關法律服務的外國僑民，轉介到法律扶助組織。

這樣的組織是我們最可以信賴的管道，用以發現移民相關的法律問題，以及引導受影響的民眾前來我們的辦公室。與移民社區已經建立連結的地方服務機構培養關係，對於在移民社區中建立信賴是至關重要的。這樣的合作關係使法律扶助組織能開始克服文化和語言障礙，特別是當我們無法從每一個移民社區中聘請到居住在服務區域內，具有多種語言和文化背景的辯護律師時。美國移民社區仍然嚴重依賴從社區耆老或受尊敬的鼓吹者中口耳相傳的介紹和建議。能夠透過正式(或非正式)的伙伴關係來協助部分「聯絡人」，是在這些外籍社區建立信譽的第一步。

(c)在提供服務給外籍勞工/配偶、沒有證件的外國人、難民、人口販運被害人和其他非本國籍人士時，法扶律師要面對什麼樣的挑戰？如何克服？貴單位是否提供協助？

法律扶助律師在提供服務給外籍勞工/配偶等人時，所面對的挑戰主要是缺乏資源，特別是上面所討論過的不受聯邦資金約束的服務項目。然而即使符合法律服務的資格不是問題，為外籍人士代理的各種挑戰依然存在。外籍人士與為其代理的法律服務組織，長期受到語言和文化的阻礙，而這是不論在法庭內外都必須要克服的。

舉例而言，即便是在完美溝通的世界，美國的法律制度，特別是民事法律制度，並非為了方便滿足外籍人士的需求而建立，更遑論低收入又缺乏合法移民身份的外籍人士。就如同民事法律扶助律師Cathleen Caron在她開創性的期刊文章中針對這個議題所做的陳述：「正義，不像移民者那般容易跨越國界¹²。」美國法律服務提倡者們因此開始發展人權理論，主張「可攜式正義」(portable justice)，或者正義獲得伸張的方法，至少必須與接近容易被剝削的外籍人士一樣方便。Caron的國際非營利性組織「國際勞工正義聯盟」(Global Workers Justice Alliance, GWJA)，是兩個把目標放在協助美國法律扶助機構的國際NGO組織的其中之一。她的組織把焦點放在把美國的法律服務計畫（聯邦資助的與非聯邦資助的）與中美洲的提倡者和勞工做聯繫，以便於當那些勞工在美國工作時（或已經在美國工作），保護他們的權益¹³。另一個姊妹組織「移民勞工權利中心」(Centro de los Derechos del Migrante, CDM)，是由法律服務律師Rachael Micah-Jones所成立，焦點則放在為美國跟墨西哥的提倡者和勞工之間建立類似的關係¹⁴。這兩個組織都是在過去這十年中，美國的勞工權益倡議者在嘗試履行外籍人士當事人的權利時，歷經了普遍的阻礙之後成立的。

有些美國法律扶助組織，缺乏最基本的訴訟預算，來與因工作簽證過期，而已經回到母國的當事人取得聯繫。即便計畫可以負擔得起，其他計畫的當事人在他們可以被聯絡到的地方也缺乏電話與郵件服務。訴訟一旦提出，例如為執行勞工契約和工資權利時，許多勞工在回國後開始或繼續受到虐待，法律扶助倡議者缺乏從在外國的當事人中，取得對質詢的回應或發現事實（例如向當事人和其他目擊者蒐集文件）的方法。更甚者是，要讓當事人進入美國來作證或審判，其許可的取得是極端困難的。美國不擁有「法院簽證」的程序，而且傾向拒絕給予當事人人道主義或旅遊簽證，由於其貧困身份，政府傾向認為他們將會逾期居留，或者未經同意而在美國無限期居留。假設這些障礙都被克服了，對外國實體（從司法管轄權與實務角度觀之）執行美國法院的判決是困難的，而且需要國外的法律知識，而這些是大部分的美國法律服務提倡者在法學院通常沒有受到的訓練。假如法院已做出賠償判決（或者在法院判決前達成和解），要交付金錢給住在國外，以及可能缺乏身份鑑定或銀行帳戶的當事人，同樣具有相當的挑戰。因為無法將賠償金分配到所有受影響的工人手中，雇主通常會獲得退款或無人認領的賠償款項¹⁵。

最重要的是，在準外籍勞工（或者決定非法來美國工作者）抵達美國之前，一個他們成為弱勢的地方，教育他們關於自身的權利，對美國法律扶助提倡者而言是極度困難的。在成立GWJA與CDM之前，美國的倡議者採用不一致的方式在墨西哥從事社區教育，而且從州政府與墨西哥官方獲得的支持很少，墨西哥官方通常在美國對廉價勞工的需求中擁有既得利益。然而GWJA和CDM的成立決非完全克服了這些挑戰，他們已經在減低許多阻礙上達到不少成果。現在他們為即將來到美國的外籍勞工，實施固定的社區教育計畫，協助他們從一開始的工作契約談判瞭解自己的權利。他們的服務同時幫助移民在處理糾紛的程序中更早期的

12 律師與國際勞工正義聯盟執行長Cathleen Caron所著的“Portable Justice, Global Workers, and the United States”. Clearinghouse REVIEW Journal of Poverty Law and Policy, Jan.-Feb. 2007 edition. 可在網路閱讀，網址為www.globworkers.org.

13 國際勞工正義聯盟的網站為www.globalworkers.org.

14 Centro de los Derechos del Migrante(CDM)的網址為www.cdmigrante.org.

15 Caron的“Portable Justice”文章第551頁.

階段，與美國的提倡者接觸。此外，現在已經有幾個法律服務組織，熟悉在當事人的母國進行作證。有時GWJA或CDM會安排進行，他們已經在當事人母國諸多城市和農村地區勘查到技術上合適的設施。儘管許多阻礙依然存在，為外籍人士代理，特別是已經不在美國的當事人，已經變得比較不那麼困難了。

(d)外國人若依法遭國家收容，能否得知訴訟程序進度與期程？收容期間，對於司法程序依法提起救濟的管道是否通暢？扶助律師如何針對此點提供當事人協助？

從2009年10月6日起，美國聯邦政府對非本國籍人士的拘留準則已有大幅改變。特別是在布希政府執政期間，包括法律服務律師在內的移民法倡議者，不惜餘力地將許多外籍人士在美國移民拘留所必須忍受的無人性，而且往往是致命的狀況，公諸於世。這些狀況包括：非法入境在法律上是一種民事侵權行為，卻將當事人與判刑後的暴力刑事罪犯放置一起¹⁶。最近，在2008年，紐約時報報導了一系列由記者妮娜·柏茵斯坦(Nina Bernstein)所寫的文章，揭露了數千名外籍人士在拘留期間因為政府的醫療疏忽而致死的案件¹⁷。

因此，歐巴馬政府的美國國土安全部部長珍妮·娜波里塔諾(Janet Napolitano)女士於2009年10月6日宣布，她的機構將大幅重整國家對外籍人士的拘留政策。在這項公告之前，非本國籍人士是被拘禁在監牢裡，而非在收容所中。許多家庭在審判之前就被拘留，而且他們的小孩被集中在一些環境條件最惡劣的場所裡，如聲名狼藉的德州「唐哈托家庭拘留中心」(T. Don Hutton Family Residential Facility, Texas)。娜波里塔諾女士的新政策準則，有些條款已經生效，移民與海關執行機構(Immigration and Customs Enforcement, ICE)會將外國人拘留在與其逃跑風險和危險性相稱的環境裡¹⁸。在這個秋天之後，移民與海關執行機構將會遞交給國會一份「代替拘留計畫」(Alternative to Detention Program, ATD)的全國性的實施計畫，對於沒有逃跑風險或是對社會不具有威脅性的外國人將不再被拘禁在監牢裡¹⁹。符合「代替拘留計畫」的人士(無犯罪暴力傾向)可能會被集中在飯店(converted hotels)、療養院、或是其他被當成拘留中心的住家場所²⁰。

就實務面而言，在美國移民拘留所的外籍人士，有權利為他們的拘留或定罪上訴。然而，他們是否有權利(或者根本沒有)聘僱律師來確保這些權利能夠落實，才是最重要的。家屬或律師必須在他們被拘留，在可能被轉移至其他州(或國內其他地方)的聯邦機關，遠離法律和社會支援體系之前，儘速查到他們的所在。雖然娜波里塔諾曾提出建立全國性的查明系統，來加速查獲這些被拘留者。但是這目前尚未付諸實現，因此許多被拘留的人士在被轉移到其他聯邦機關之前，就已喪失保釋機會²¹。

16 根據娜波里塔諾報告，「移民與海關執行機構執行了該國絕大部份的驅逐出境和監控釋放計畫。2008年來自於221個國家的378,582名外籍人士曾被移民與海關執行機構拘留或監視；2009年仍維持同樣的水準。到了2009年9月1日，移民與海關執行機構驅逐了31,075名外籍人士，這比全美國300多個機構的總和還多。在它的領域之中，已有19,160名外籍人士屬於選擇性居留計畫。」同上，第二頁。這份報告繼續表示，「雖然大部分的(現行的)民眾(被移民拘留的)被認為受到較少的暴力...但這只是少數例外。移民與海關執行機構用來拘留外籍人士的(現今的)設備，是當作監獄一般來建立和運作的，以限制審判前以及已定罪的重罪犯」。

17 確實，紐約時報有一整個網路版面在描述他們，以及外籍人士在美國拘留時死亡的報導。請參見以下網頁：http://topics.nytimes.com/top/reference/timetopics/subjects/i/immigration_detention_us/incustody_deaths/index.html.

18 2009年10月6日美國國土安全部，內容概要說明書：「移民暨海關總署對驅逐出境之改革：原則與下一步」。

19 同前註解。

20 同前註解。

21 同前註解。

即使在娜波里塔諾的改革之下，也不能保證外籍人士在驅逐出境的訴訟程序中，或是在政府的拘留下有申請律師的權力。如同本文前言所述，雖然根據美國的法律，移民的訴訟過程屬於民事訴訟程序，但是如果一個外籍人士在被驅逐出境之後再試圖非法進入美國，則將會遭到嚴重的刑事處分。由於沒有為自己被驅逐出境辯護，或是沒有適當地解釋被驅逐出境之後重新進入美國的刑事後果，許多外籍人士忽略了他們必須遭受法律程序的所有結果。在娜波里塔諾2009年10月的報告之中，包含了許多新規定來改善律師或是大使館官員接近被拘留者的管道，擴大政府的「法律定向計畫」(legal orientation program, LOP)、文件翻譯和口譯服務，以及使用法律圖書館以及其資源²²。然而，這些新規定，以及醫療照護追蹤，還沒有完全被描述與採用。

如同上述所討論的，大部分被拘留的外籍人士不符合接受聯邦補助的法律扶助服務。因此，他們僅能透過非聯邦補助的法律協助組織或是私人律師(一般會索取服務費)獲得些微的援助。娜波里塔諾報告包含了一系列的法律扶助「利益關係人」(stakeholders)，他們受過調查並且為新政府未來應該作的轉變，提供建言²³。這些機構在對聯邦政府施加壓力，促使其採納美國移民系統的重要改革，有重大貢獻。

3. 瞭解非本國籍人士所面臨之議題：

(a) 貴國律師及司法官對於外籍勞工/外籍配偶/難民/人口販運被害人/其他外籍人士面臨之法律問題及進入司法之障礙，是否均有相當瞭解？

外籍人士為了獲得正義不但必須經歷程序上的障礙(例如缺乏擁有民事律師的權力，如前文所述)，他們也必須面對實體法上的障礙²⁴。美國司法體系偏袒居住在美國的訴訟當事人。舉例而言，許多聯邦法院要求當事人(不只有他們的律師)，至少一次出現在訴訟被提起的管轄區域，但這對一個外籍人士來說幾乎不可能，因為他們有許多人已經返回母國，或是正被州政府或聯邦政府拘留²⁵。一般而言，受到職業傷害的勞工可以透過「國家勞工補償系統」(State workers' compensation system)請求賠償，據稱此系統不涉及勞工的居留情況，一般都要求當事人留在美國就醫。如果一位病人沒有持續在美國就醫，許多州際法以及法官會視其已經放棄訴訟，即使這位病人的簽證不允許他繼續居留²⁶。

因此，美國法也開始就外籍勞工因違反勞動契約而要求損害賠償時，是否需要承認他們現在的移民情況進行研究。一般而言，如果勞動契約沒有完全被履行，「美國勞工契約法」(American employment and contract law)同意雇員有義務去減輕(意即減小)他們的損害。然而，在美國工作超過簽證時限的外籍人士，或是雇用非法勞工的雇主，如果他們利用民事法律義務來降低其本身的損害，這將冒著被控告的風險。司法保護令的使用以及反對美國憲法第五次修正案自我指控的訴願(right against self-incrimination)已經日漸普及，否則委託人可能

22 同前註解。

23 同前註解。

24 請參見“Portable Justice” article by Caron, 前段註解，以及第2個問題的解答。

25 請參見U.S. District Court, Middle District of Florida Local Court Rule 3.04(b) requiring nonresident plaintiffs to appear in the jurisdiction at least once for deposition.

26 請參見Caron's “Portable Justice” article, 同前註解，第554頁。

已經習慣勞工受制於重新進入美國的永久障礙以及/或是因為進入或非法停留美國而受到的犯罪懲罰²⁷。

(b) 請問貴單位如何強化他們對這些議題的認識？

首先，「馬里蘭法律扶助局」仰賴健全的國家法律扶助律師網絡，來維持裡外籍人士需求的發展策略之一致性。舉例而言，馬里蘭法律扶助局的農工權益倡議者(經常為臨時勞工代理)，皆為一個電子郵件系統的成員。他們來自於其他全國性的法律服務組織，他們可能討論訴訟策略、公佈有利的呈堂證供、分享專家證人聯絡資訊、打聽未來需要知道哪種法律服務可以協助某種司法案件的客戶、以及追蹤和討論共同的被告當事人。馬里蘭法律扶助局也是「國家語言使用律師網絡」(National Language Access Advocates Network, N-LAAN)的一員，其包含了一群強調英語能力有限之人士(不管公民權)的語言使用權利的法律扶助律師²⁸。國家語言使用律師網絡不只提供一些法律扶助組織技術上支援(例如，如何為他們的當事人找到適當的口譯員、測驗其未來員工的語言能力)，也討論實質的法律概念(例如，聯邦或是各州規定，政府提供在實質上的服務可以同樣提供給英語人士，如食物券的申請、以及在人事上為申請福利的民眾提供雙語服務)。

馬里蘭法律扶助局也是馬里蘭州移民議題的領導者。在2005-2006年間，我們就馬里蘭州英語能力有限(limited-English proficiency, LEP)的低收入戶之需求進行了一份全國性的民意調查(這份報告又稱為「2006馬里蘭法律扶助LEP報告」)。在這份研究當中，馬里蘭法律扶助律師訪談了我們的工作人員、第三方社會服務提供者、低收入戶、各州和聯邦資料、以及貧窮的非英語人士。這份報告結果顯示，馬里蘭法律扶助局發展了一個州際性的特別小組，讓從各州前來的法律服務人士能夠每兩個月見一次面，來討論各州之間英語能力有限的群體之需求。這些討論包括：我們應該如何提升我們所有法律扶助機構的雙語能力、什麼樣的新興法律需求會特別影響到移民群體、以及鼓勵各州機構在他們的政府福利條款中順從語言使用之規定。

(c) 貴單位如何提升國內律師或司法官多元文化的素養及族群敏感度(ethnically sensitive)？

馬里蘭法律扶助局透過學習關於外籍人士面臨的特殊阻礙，並學習該如何克服的創新訴訟策略，幫助司法體系加強族群敏感度以及多元文化的素養。舉例而言，當律師向聯邦法院法官解釋，她的當事人沒有辦法出現在美國宣誓作證，雖然他們希望這麼做，但是美國並不願意發給她的當事人簽證，在這個同時，這位律師也教育了法官關於美國移民法律的嚴格之處，通常這個領域是民事地方法院法官並不了解的(移民法乃一個專門的領域，屬於聯邦法)。此外，我們的律師也受過相關訓練，例如當一個施暴者威脅移民被害人若檢舉受虐，即將他們遣返出境以及/或是拒絕協助他們申請永久居留權的時候，對受暴之移民被害人在其心理和生理施加的虐待。

27 詳細有關移民保護法規之資訊，以及其他涉及美國法律體系下勞工移民代表權的法律策略，請參見the Global Workers Justice Alliance training manual entitled, “Challenges in Transnational Litigation: Representing Absentee Migrant Workers in U.S. Courts”, self-published in November 2008, and available at www.globalworkers.org.

28 The N-LAAN website is <http://www.probono.net/nlaan>

除了涉及外籍人士(或是非英語背景的公民)的特殊司法教育案件之外，馬里蘭法律扶助局也參與了為了提升這些族群的特殊需要所開設的州際和地方論壇。舉例而言，在2009年，馬里蘭上訴法院(馬里蘭最高法院)建立了一個司法委員會的管道。這個委員會設有一個有關移民和非英語人士的次級委員會。馬里蘭法律扶助局在該委員會中有一位代表，他專門提供法院重要訊息，包括法院是如何裁定(例如要求詮釋的不一致規則)、並決定了我們顧客對司法系統的體驗²⁹。我們也確保外籍人士(一般是我們的顧客)能夠出現在法院的公聽會作證、或是立法人士能夠重視影響到移民的事物。

4. 國際合作

(a) 針對外籍勞工/外籍配偶/難民/人口販運被害人/其他外籍人士的法律扶助，貴國法律扶助實務中，是否與他國政府單位或NGO進行國際合作？

是的，有時候美國法律扶助組織，包括那些由聯邦補助的，例如馬里蘭法律扶助局，會和其他國家的政府機構或非政府組織國際合作。那些成果已透過這份報告呈現出來。然而，仍有許多待努力的地方³⁰。

5. 宣傳

(a) 針對外籍勞工/外籍配偶/難民/人口販運被害人/其他外籍人士的法律扶助，貴單位是否對非本國人進行宣傳？若是，宣傳管道及方式為何（如是否結合NGO）？宣傳時如何克服語言隔閡？

如同前述所言，美國法律扶助組織，包括馬里蘭法律扶助局，承認了通知外籍人士他們的權利之重要性，特別是利用外籍人士的母語通知。舉例而言，「全球勞工正義聯盟」(Global Workers Justice Alliance, GWJA)和「移民權利中心」(Centro de los Derechos del Migrante, CDM)致力於在臨時勞工抵達美國之前教育他們，這是美國法律倡議者的其中一大勝利。一旦到了美國，所有為農工服務的法律扶助組織，會擴大其服務計畫，例如透過工作人員去探望住在他們管轄範圍之內的勞工移民。就馬里蘭法律扶助局而言，這是需要工作人員透過各州來安置勞工移民營(經常每年變換地點)、進入他們的住宅(獲得農工的許可，雖然這些住宅通常是雇主擁有的)、以及舉辦事先無預期的「知道你的權利」(Know Your Rights)研討會，讓勞工表達他們的利益。考慮到大多數的勞工必須一天工作十多個小時，探訪時間通常選擇在傍晚或是週末，這是勞工少數的休息時光。在移民營中舉辦移民擴大計畫，參與的法律扶助律師需要有彈性的工作時間，而且他們必須要有勇氣和冒險心去發現勞工，他們可能畏懼移民官員以及/或是生活在不適合人居住的地方。

幾乎所有美國農工計畫都有在移民營內發送印刷品。這些印刷品描述了司法對移民的特殊國家權利(例如對超過聯邦收入的最低州際收入的潛在權利)，以及應該永遠包括一個讓移

29 有關美國州際法院口譯人員的責任與政策之全面研究，請參見New York University School of Law's Brennan Center for Justice's July 2009 report entitled, "Language Access in State Courts", authored by Laura Abel, which is available at www.brennancenter.org.

30 進一步資訊，請參見前述的第2項問題，以及2008 Global Workers Justice Alliance Manual on Transnational Litigation.

民能夠對外尋求援助的免付費電話號碼。推廣計畫的員工將訓練和告知這支免付費電話號碼可以暢通全美國，而且如果這項計畫還有一個，他們也提供勞工可以從他們母國打回美國的免費電話。

推廣計畫的員工盡可能地用口頭的方式簡述資訊，因為約有85%的農工在從印刷品獲得資訊方面有困難。³¹因此，儘管印刷品很重要，但更重要的教育策略是透過對話的方式和勞工移民討論他們的權利，並強調他們可以透過電話號碼來獲取更多的訊息。有些計畫也會透過CD或是圖繪卡通的方式來表達，這可能比文字在文化上更適用於溝通。當越來越多的原住民進入美國，特別是從事低薪水的農業工作，要隨時運用地方方言來更新他們的印刷品和律師，這對法律扶助計畫來說是一項持續的挑戰。舉例而言，墨西哥語是一個墨西哥當地的語言，而其使用者在加勒福尼亞州持續增長，且它和西班牙語系仍有所不同。

美國法律扶助律師要與現在或未來英語能力有限的當事人溝通，最好的方法就是透過雇用雙語人士。然而，馬里蘭法律扶助局體認到，懂得如何說另一種語言，並不即表示此工作人員了解翻譯正式法律的要求和技巧。因此，馬里蘭法律扶助局盡它最大的力量提供其工作人員關於如何擔任口譯員，或與口譯員合作的教育訓練。馬里蘭法律扶助局制定了一個正式政策，反制在任何情況下以兒童擔任口譯員，並且盡可能也不由當事人的家族成員擔任。針對不會說客戶語言的律師，聯邦法(根據1964年民事權利法案第六章)要求所有接受聯邦補助的機構，在其客戶至少有5%是屬於非英語客戶的情形下，必須提供口譯員。因此，如果沒有受過訓練的法律扶助人員能使用客戶或是申請人的語言，工作人員將打電話到「語言專線」(the Language Line)，這是一間與馬里蘭法律扶助局簽約的全國性公司，提供各種語言的電話口譯服務。馬里蘭法律扶助局通知未來的當事人可以使用口譯員，很重要的第一步是展示馬里蘭法律扶助局的「I speak」海報，民眾可以指向一個熟悉的片語(即「我需要一個[阿拉伯語、波斯語、法語、西班牙語、俄羅斯語]...口譯員」)。以這個方法，即使現場沒有立即的口譯人員，工作人員也可以分辨申請人/客戶所說的語言，而且他們也能精確地分辨出口譯人員應該翻譯哪種語言。

6. 倡議

(a) 貴國是否參與國際人權相關法令之改革與倡議？若是，請詳述內容。

參加國際人權法的擁護與改革並不是一件傳統上由聯邦補助的法律服務組織在過去三十年內已經完成的事情，特別是當「遊說」(lobbying)受制於「法律服務團體」(LSC)的限制之後³²。當大眾對這些規則有所期待時，他們的影響似乎會對法庭外的倡議者形成廣大的「寒蟬效應」(chilling effect)。

然而，雖然受制於法律服務團體的限制，但是為了美國法律扶助顧客的福利而使用國際法律的影響日益提升。舉例而言，馬里蘭法律扶助局是由法律服務公司所補助(意即聯邦補

31 「美國國家農業勞工民意調查」(U.S. National Agriculture Workers Survey, NAWS)，是由美國勞工局於2000年3月所贊助。同樣的研究發現，73%的美國農工完成了他們在母國墨西哥的學業。

32 根據第1612節，「這部份的目的是確保接受法律服務團體的補助者以及他們的員工能夠不用受限於某些活動，包括在立法體系或是其他直接遊說活動、基層遊說、決策參與、公共表達、提倡訓練、以及某些組織活動中的代表權」。

助)的其中一個組織，近年來已透過「人權取向」(human rights approach)的方式提供服務。馬里蘭法律扶助局剛剛完成了一份兩年戰略計劃，其涉及到有系統地重新考量其所提供的各式法律服務。這並不是專門著重於傳統的法律服務提供模式，即組織所處理的各種案件或法律問題都被嚴格、有系統地歸類，馬里蘭法律扶助局採用了一種更有彈性的方式讓馬里蘭州貧民的各项需求能夠更精確地被強調。馬里蘭法律扶助局決定，當務之急的，就是它所提供的法律服務應該要超越顧客的基本人權。這種「人權取向」的概念絕大部分源自於法律學家瑪莎·戴維斯(Martha F. Davis)2007年12月在「情報交換評論：法律與貧窮期刊」(Clearinghouse Review: Journal of Law and Poverty)中所發表的「壕溝中的人權：每日法律扶助案件所使用的國際人權法」(Human Rights in the Trenches: Using International Human Rights Law in Everyday Legal Aid Cases)一文³³。馬里蘭法律扶助局的律師承認並不是所有顧客的權利都會受到美國法律的承認(例如健康保險或是住房配給的權利)。然而，在國際權利的語言中表達這樣的抗辯替司法救濟增加了實質的管道，也為當事人和法官提供了重要的背景。因此，就像聯邦和州際法院逐漸變得更願意去考量到美國案件中的國際法要素，馬里蘭法律扶助律師也會接受這樣的請求，的確，這理應是律師的責任，以增加一個他們廣泛大量的提倡戰略。

(b)貴國之外籍勞工仲介制度是否完善？是否為造成外籍勞工/配偶/人口販運等被害人/其他外籍人士法律問題之重要結構性原因之一？請簡述之。若是，貴單位是否參與勞工仲介制度修正之倡議工作？

美國正式外籍勞工佣金制度主要是針對於臨時勞工(例如被允許短暫停留在美國的外籍人士，非移民簽證)或是非法滯留的勞工(在美國工作的外籍人士，雖然他們是非法居留美國)。每年約十萬名臨時勞工簽證的發行皆與美國雇主有關，意味著如果這些外籍人士用任何的理由選擇放棄工作，他們將失去其法律移民的地位³⁴。美國法律扶助律師特別關切的地方在於美國「H-2」簽證計畫，這項計畫同意美國的雇主每年僱用無技術、臨時的外籍勞工11個月³⁵。在「H-2A」計畫中，農場的雇主(意即尋求農工之農場)可能會每年進口無上限的外籍勞工到農場工作，讓雇主能夠通過證明美國勞工並不願意從事此類工作的最低標準。同樣地，「H-2B」計畫同意美國僱主可以每年進口總共六萬六千名的外籍臨時勞工，來從事臨時、無技術性的非農業活動(例如園藝、飯店清潔、以及海產加工等)³⁶。參加H-2計畫的雇主要可以從開發中國家僱用外籍人士，例如墨西哥、牙買加(直到最近的海地)、以及任何願意忍受許多不公平待遇的預期勞工，儘管他們的收入低於美國最低薪資標準。

如上述所言，雖然實際上所有擁有H-2簽證的人都是合法移民，但是只有H-2A和H-2B的勞工(從事林業工作)有資格獲得由「法律服務團體」(LSC)所補助的法律扶助。儘管如此，律師可能只能協助他們和工作契約相關的事宜。絕望的外籍勞工的聯盟，他們的移民地位(有時是住房供給)全繫於雇主身上，他們的老闆有絕對的權力來空降本國籍人士，而且法律服務律師很少有機會可以完美地解決勞工虐待的問題。甚至，最近一份由受人尊敬的「南

33 Davis教授的文章請參見：http://www.povertlaw.org/clearinghouse-review/issues/2007/2007_nov_dec/davis。

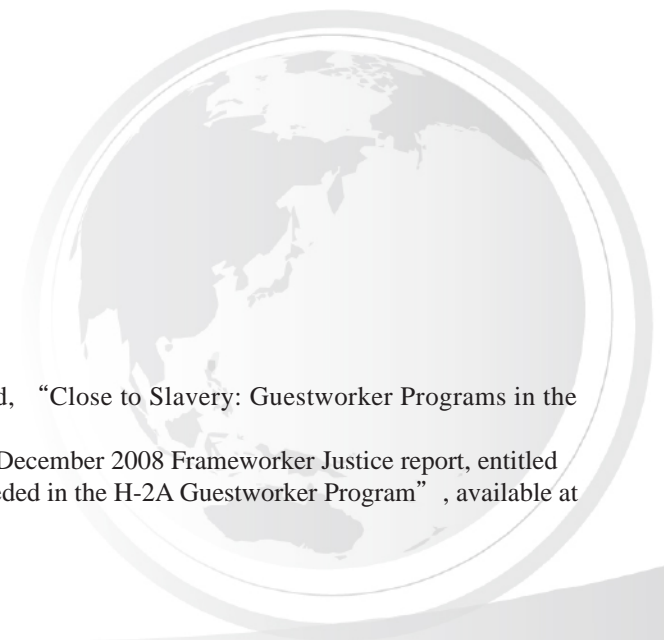
34 請參見Carton's "Portable Justice" article，同前註解，第550頁。

35 同前註解。

36 同前註解。

方貧窮法律中心」(Southern Poverty Law Center)所進行的「移民正義計畫」(Immigrant Justice Project)，其表示美國臨時勞工體系幾近於「奴隸」³⁷。

近來，在2008年春天，馬里蘭法律扶助局(伴隨著一些其他由聯邦或非聯邦補助的計畫)參與了(利用非「法律服務團體」的補助)一個「注意與評論」(notice-and-comment)的過程，透過臨時勞工律師全面傳送與如何強化H-2計畫下勞工的權利相關建言。這些建言直接傳送到美國勞工部(U.S. Department of Labor)，此乃美國外籍勞工佣金體系下的主要聯邦機構。法律服務律師建言對提升勞工權利的影響力將有待持續觀察，這主要是因為中央政府已經轉變。不幸的是，雖然歐巴馬政府承諾要強化對勞工權利之保護，但是美國勞工部的實際行動仍依舊緩慢³⁸。



37 請參見Southern Poverty Law Center's 2007 report entitled, "Close to Slavery: Guestworker Programs in the U.S.", which is available at www.splcenter.org.

38 更多有關歐巴馬政府應該強化對勞工保護的建議，請參見December 2008 Frameworker Justice report, entitled "Litany of Abuses: More – Not Fewer – Labor Protections Needed in the H-2A Guestworker Program", available at www.farmworkerjustice.org.

議題討論(一)

外國人人權與法律扶助 共生的時代—台灣法律扶助基金會如何扶助外國籍人士

吳豪人先生
輔仁大學法律系副教授(台灣)

壹、前言：從兩個案例談起：

各位遠道而來的朋友們大家好。我是台灣法律扶助基金會（下稱法扶會）的國際事務委員吳豪人，擔任本次國際論壇「外國人人權與法律扶助」分組座談的主持人與報告人。

在正式進入主題，傾聽各位的寶貴意見，討論如何協助外國人得以廣泛獲得法律扶助之前，我想先和各位分享兩個過去我實際接觸到的案例。第一個案例是台灣人在日本落難，得到日本的法律支援中心的法律扶助而脫困的事件；第二個案例則是台灣的法扶如何救援因抗暴而被起訴的泰國籍勞工朋友的案例。

（一）札西慈仁（Tashi Tserin）事件

第一個案例發生在2008年4月26日。擁有台灣護照的圖博難民札西慈仁，因為不滿中國在同年3月大量屠殺並鎮壓拉薩的圖博示威群眾，因此當北京奧運的聖火傳遞到日本長野縣之際，他孤身一人前往長野市，試圖表達抗議。當聖火隊伍到達時，札西衝上前去，僅僅高喊一聲「free Tibet!」便遭到警方制伏逮捕。長野縣警方以專門對付黑道的「威力業務妨害罪」，收押禁見札西慈仁48小時。4月28日中午，48小時收押禁見期滿，警方將札西慈仁移送檢方審訊。檢方以札西可能與恐怖組織有關為理由，整整羈押了他二十天（這是日本法律規定最長的羈押期間）。羈押期滿立即起訴，並由長野地院進行簡易判決，判處罰金日幣50萬元之後釋放。

札西事件引起日本軒然大波，日本的公民社會紛紛指責檢警小題大作，向中國屈服。正巧5月中旬中國共產黨領導人胡錦濤準備訪日，所以許多人都相信，日本政府已經對司法施加壓力，胡錦濤離開日本之前絕對不會釋放札西。

當時，我正好受台灣駐日代表處的邀約，從輔仁大學借調到東京的早稻田大學，負責開設「台灣講座」的講學活動，並在名義上擔任代表處文化組顧問一職。整個台灣外交體系裡，第一個知道札西被逮捕的消息的，恐怕就是我了。本國人在外國捲進刑事事件，而且是高度政治性的刑事事件，本國大使館當然不可坐視不理。於是我在第一時間便向許世楷大使報告。許大使曾經在台灣的戒嚴獨裁時代流亡海外三十年，當然知道事情的嚴重性，因此立即指示代表處相關同仁立即進行援救。可是接下來的發展，卻讓我這個徒有顧問虛銜的大學教授大開眼界。

根據日本法律規定，收押禁見的嫌犯仍然擁有聘請律師並與律師會面的權利。而且如果嫌犯是外國籍人士，則該國使館也可派人前往會面。因此大使館的首要之務，便是指派官員

前往探視札西，並且為他聘請律師。想不到代表處所派遣的那位警官出身的官員，見到札西之後第一句話，竟然是指責他「丟了台灣的臉」，而且幾乎是恫嚇地告訴札西「在日本聘律師昂貴無比，代表處絕對不會出這筆錢，所以最好的策略就是俯首認罪，否則更可能壞了法官的心證加以重判」云云。當他得意洋洋的回報許大使之後，我非常生氣的指責此人怠忽職守，而且毫無日本法律的知識。最重要的是，他應該告訴札西，日本有法律扶助制度，外國人一樣可以申請，無論是札西本人或者代表處都根本不必花錢。

另外一個讓我傻了眼的事情是，擔任代表處法律顧問的幾個日籍大牌律師，居然拒絕介入這個事件。理由是不想招惹中國政府。這時候我已經決心不再倚賴這些無能的外交官僚，直接得到許大使的許可之後，立即透過我個人的管道，向日辯連的田鎖麻衣子(Maiko Tagusari)律師求助。田鎖律師馬上聯絡了長野縣法律支援中心的米山秀之(Hideyuki Yoneyama)律師。而米山律師也當場痛快的承諾擔任札西的律師，並且在第一時間趕到警察局，和札西相見。

第二天米山律師打電話告訴我，札西不會說日語，而他和長野縣警方又聽不懂札西的英語，希望代表處派遣一個通譯協助。米山特別提到，一定要派台灣人。因為長野縣警找來的通譯是中國人，律師和當事人如何能夠信任？此外他也判斷這個案件政治性固然甚高，但不見得只是屈服於中國政府淫威，也和日本警方為了7月在北海道洞爺湖舉辦的高峰會議的維安總動員有關，所以一定會判有罪，但必然是簡易判決判處罰金而已。因此台灣當局如果真的要救援自己國民，最好事先準備好罰金（最高不過日幣50萬），這樣判決之後就能夠當庭釋放，以免多受牢獄之苦。我當然滿口答應。後來的發展果然都如米山律師所料，只是非常丟臉的是，代表處後來既沒派出台灣籍通譯，外交部答應代籌的罰金也毫無下落（後來我被告之的理由，竟然是外交部怕被札西「倒帳」！）。結果通譯是米山自己找來的，罰金更是聲援札西的眾多日本市民團體籌款代為支付的。

（二）高捷泰勞抗暴事件

第二個案例發生在2005年8月21日。數百名興建高雄捷運工程的泰國籍勞工，因為無法忍受負責管理泰勞的華磐公司長期的不當管理，終於群集於高雄縣岡山管理中心，攻擊並破壞營區及辦公室。案發之後，高雄地檢署檢察官起訴四名被指為「首謀」的泰籍勞工。罪名是公共危險罪（縱火）、妨礙公務罪（以石塊驅逐進入營區的消防車）以及竊盜罪（華磐公司聲稱事件發生後有百萬元現金不翼而飛）。

這個案件在當時曾震撼了整個台灣社會，相信大家都記憶猶新。但是由於台灣社會長期以來對於東南亞籍外勞的歧視與偏見，當天所有的媒體幾乎都以「暴動」這個負面字眼來定義整個事件。由於事關重大，勞委會主委陳菊除了指派副主委賴勁麟南下調查之外，特別邀請幾位民間專家隨行，並允諾他們可以進行獨立調查。我就是其中的一人。在實地訪問營區之後，我只有一个感覺：我從來都不知道甚麼是集中營，但是現在我知道了。華磐公司「管理」下的泰勞營舍，就是不折不扣的，慘無人道的集中營。同時我也找到華磐的「管理規則」，其中種種匪夷所思的侵犯人權的「規定」，更令我堅信這次的事件不是「暴動」，而是「抗暴」。因此，我顧不得官方報告的書寫，立刻就把我得到的所有真相透過苦勞網公諸於世，免得社會——特別是檢方與法官——受到媒體未審先判的誤導。我記得當時我特別提

到：任何台灣人，絕對在這種營區待不了一年——一天就「暴動」了。如果台灣的司法體系一定要問罪，我隨時都願意以證人身分在法庭說同樣的意見。

這樁全球化發展下的、新奴隸制度引發的抵抗，果然進入了訴訟。而此時挺身而出來救援四名泰勞被告的，正是台灣的法律扶助基金會高雄分會。法扶善戰的結果，終於讓四名被告在一審、二審均獲得無罪判決（只有竊盜部分判其中一名有罪，處有期徒刑六個月但可易科罰金）。

類似泰勞抗暴事件的訴訟，法律扶助基金會幾乎無役不與。例如台塑外勞剝削案（2006年雲林分會）、持志集團引進印尼籍監護工勞力剝削案（2008年全國分會均有案例）、台南縣仲介公司洪姓負責人藉引進越南監護工後性侵勞工案（2006年台北分會）。這些案件對於長期忽視外國人人權的台灣社會而言，意義重大無比（案件簡介請見後述）。

以上這兩個案例，看似特別，而實際上卻都是非常具有代表性的案例。一個是跨國界的政治異議者的人權問題（以及以「反恐」之名所進行的，來自國際經靖主義聯盟國家的箝制壓抑）；一個則是勞動人口全球性流動所衍生的人口販運問題（以及資本結合媒體創造出來的「外國人＝卑劣人種＝犯罪者」假像，並提供給亟欲監控國民的政府，以利於進行「有罪推定」監控政策）。這兩類的外國人人權侵害事件，今後必然不斷出現。說得更徹底一點，不維護外國人的人權，最終必然也會對本國的人權造成惡劣影響。「本國人／外國人」的區分，早就暗藏了一個歧視的起爆點。畢竟，政治與社會上處於弱勢的人，無論身處本國或外國，都是永恆的異鄉人。而我們隨時都有可能自願的或非自願的加入異鄉人的行列。而對於這種無國界的人權侵害，法律扶助，雖然只是一個煞車機制，卻是一個不可或缺的重要機制。如何從各方面積極充實這個機制，正是本分組座談的目的所在。以下說明台灣法律扶助基金會扶助外國人之具體事項，以及所遭遇的困境。

貳、台灣法律扶助基金會執行外國人法律扶助之現況與困境

一、努力與成果

（一）放寬申請資格

依據法律扶助法第十五條，法扶會提供扶助之對象係「合法居住於台灣地區之人」，立法理念係法律扶助工作應及於外國人。惟法律扶助法施行數年後，法扶會深感許多非合法居住於台灣之人面臨語言不通、文化差異、所受教育不多及常來自經濟弱勢地區等弱勢處境，亟需更積極的法律扶助，因此陸續以政策開放下列外國人申請法律扶助，以擴大扶助外國人之可能：

1. 凡合法入境者，縱未居住台灣，亦得申請扶助：如外籍勞工因職災於台灣死亡，其父母於台灣停留數日辦理後事。此時家屬仍得申請法扶會扶助，由法扶會協助其主張法律上權利。
2. 原合法居住於台灣，後因權利遭侵害而變為非法入境者：如外籍勞工因遭雇主虐待而離職任職處，由合法居留變為非法居留，法扶會仍予以扶助。
3. 非法入境，經檢警鑑別為人口販運被害人或疑似被害人者。

4. 難民、無國籍人等其他非本國籍人士：凡法扶會審查委員會認有扶助必要者，法扶會多以彈性予以扶助。

(二) 簡化、便利申請流程，並主動接觸潛在申請人

非本國籍人士來會申請時若無通譯陪同，法扶會均自尋通譯協助，以利申請人跨越語言障礙，進行申請流程。

另法扶會本以親自到場申請為原則，惟慮及部份申請人外出困難（如擔任看護工，放假不易或時間不固定），亦例外開放書面申請之彈性處理方式。以今年度法扶會協助重大人口販運案件被害人為例，該案被害人人數達數千人，且因擔任家庭看護工，難以獲得法扶資訊，且外出不易，本會主動與政府機關合作，根據檢警偵查之成果及被害人登記於勞委會之資料（本件被害人均為合法外籍印尼籍勞工），取得被害人在台聯絡地址，將法扶會申請資訊、簡式申請表翻成印尼文後，將回郵信封寄予申請人，便於申請人以郵件尋求扶助。本會為便於被害人瞭解本會服務內容、鼓勵其申請扶助，與社團配合提供印尼語之諮詢專線，以免被害人因對本會不了解而不願申請扶助。

法扶會亦藉由與協助非本國籍人之機構合作，請律師至機構內接觸需要之當事人，進行申請及審查程序（例如請審查委員至人口販運被害人安置機構內，接受當事人之申請）。

(三) 強化對於被收容之外國人的協助

遭政府收容之外國人因資力不足、自由受限，使用律師極為困難，長久以來屬律師資源之荒漠。法扶會自2009年起主動與內政部移民署及外國人收容所連結，打破過去律師未能普遍進入收容所提供之困境，每月固定安排律師至外國人收容所及被害人庇護所，提供法律諮詢及案件申請之服務。透過免費律師的協助，涉案之收容人得以瞭解案件進行狀況（收容所人員本身難以得知案件進行狀況），並於適當時機聲請法院允其返國，避免不合理之長期收容；未涉案之收容人，凡有法律問題者，亦可於收容所中得到律師協助。

(四) 參與倡議及法制改革工作

為從根源協助外國人面臨之法律困境，法扶會不僅致力於個案扶助，更積極參加倡議及制度改革之工作，如與非營利組織合作辦理記者會，喚醒社會各界對於外國人遭勞力剝削或性剝削問題之重視；同時亦參與相關社團遊行等倡議活動。另外，法扶會慮及我國人口販運犯罪防制困境之一，在於無專法就被害人保護、各機關權責及犯罪構成要件罰則加以規範，為催生專法，法扶會律師自2007年9月間參與民間版人口販運防制法草案之撰擬，促成官方提出草案。於2009年1月間，在朝野立委共同支持下，人口販運防制法於極短時間內三讀通過，為我國人口販運防制工作，立下重要的里程碑。

(五) 主動承辦重大集體案件

法扶會自2004年7月正式運作以來，陸續承辦外籍人士重大集體案件，舉例如下：

1. 台南縣仲介性侵越南籍勞工案（2005年）：

94年5月間，法扶會得知台南地區仲介公司負責人父子，利用引進之越南看護工初到

臺灣人地生疏之際，加以威脅並施以性侵害。法扶會受理後立即與社團連袂拜會當地檢察署檢察長，告知案件始末，該署檢察官旋即搜索加害人住居地等相關處所，並向法院聲請羈押獲准。法扶會扶助之被害人共27名，扶助性侵害告訴、假扣押、損害賠償等訴訟代理外，亦協助向政府機關申請庇護、轉換工作等行政程序。刑事程序中，其中一名被告曾被判處強制性交、猥褻罪名，案件尚未確定。民事案件有6名被害人各獲判新台幣1百萬元確定。

2. 泰緬地區無國籍華裔難民案（2007年）：

緬甸及泰北地區，因國民政府與中共戰爭，造成部分國軍及其後代無國籍。台灣教育部及僑委會在該地招生，請學生來台唸書，致使學生誤以為來台唸書將可取得本國國籍，學生及其家人即利用各種方式例如透過仲介取得持假護照來台。畢業後，學生因持假護照無法回到泰國或緬甸，在我國也因無法延長居留時間，造成逾期居留，遭收容遣返。目前約有350位泰國及緬甸持假護照在台之學生，其中約有半數已逾期居留，隨時有遭收容之虞。為解決受扶助人困境，法扶會於96年間曾拜會主管機關、立法委員，希望以修法方式處理；亦參與社團發起之請願活動。

嗣後獲有關當局善意回應，修正入出國移民法，並通過「滯臺泰國緬甸地區國軍後裔申請居留或定居許可辦法」，終於解決滯留在台泰緬學生居留問題。法扶會於2007年8月間扶助4名遭收容個案提出偽造文書之自首，均已結案。

3. 仲介集團非法收取仲介費案（2008年）：

持志集團及旗下十多家仲介公司藉引進印尼籍監護工之便，非法收取高額仲介費，並脅迫勞工簽下本票、扣款同意書等文件，被害人遍及全國，估計共有5、6千人。法扶會主動與行政院勞工委員會、苗栗地檢署合作，取得可能被害人名單後，寄送印尼文申請書至勞工工作地點（即雇住處），並配合各縣市政府勞工查察員進行被害人查訪，法扶會扶助被害人近3百人。目前刑事案件已一審判決多位被告有期徒刑，民事求償事件尚未開庭。

4. 養護中心越南籍看護勞力剝削案（2009年10月）：

台北縣養護中心引進多名越南籍勞工擔任照護老人之工作，雇主除扣留護照、要求勞工超時工作達16小時並剋扣工資外，更違法拘禁勞工，使其過著不見天日的奴隸生活。法扶會目前已扶助6名被害人進行民事、刑事程序，並與轉介社團共同召開記者會，呼籲政府正視並積極處理此問題，勿視為單純之勞資糾紛。

(六) 積極建立國內及國際政府機關、社團之合作網絡

法扶會深切體認到執行外國人之法律扶助，非以眾人之力難以成就，社團的參與是法律扶助工作成功的關鍵。為此，法扶會長期與關心外國人人權之社團連結，例如人口販運專案，與社團合作個案轉介（法律扶助、社工資源雙向轉介）、邀請政府單位（包含移民署、收容所、警察單位、檢察官、勞委會……等）及NGO開會，確認人口販運被害人之法律需求，並建立固定服務模式等。

跨國合作方面，法扶會自2009年3月起，與國際樂施會魁北克分會（Oxfam Quebec）、

越南勞工部合作跨國進行「越南婦女海外工作招募制度與人口販運預防國際合作研究計畫」，針對越南至台灣工作勞工之遷徙狀況，進行大規模訪談及量化問卷研究，希望藉此瞭解越南移工之風險，並具體向兩國政府提出改善方案。

二、困境與因應

(一) 通譯資源不足

品質優良之通譯於外國人之法律協助扮演極重要的角色，惟台灣目前通譯質量尚有不敷，官方通譯人才資料庫內容不夠完整，造成律師辦理案件之困難。為緩解此一問題，法扶會積極蒐集相關通譯名單及資訊提供扶助律師，惟仍有人數過少、品質無法確定之問題。

(二) 弱勢非本國籍人士接觸法扶資訊困難

來自經濟弱勢地區之非本國籍人士，尤其是外籍看護工，因語言之限制或工作環境之侷限，取得法扶資訊困難。法扶會目前印製多國語言宣傳單張，透過協助外籍勞工及配偶之 NGO 發送予外國人，提供法扶會訊息、廣為宣傳。法扶會亦於外語電台播放外語廣告，向居住於台灣之外籍人士宣傳法律扶助之服務。

(三) 司法官及社會大眾對於外國人面臨之問題瞭解不足

台灣法官及檢察官對於外籍人士面臨之困難，瞭解不多（如外籍勞工因來源國之制度，多背負貸款在台工作、部份不肖台灣仲介巧立名目向勞工收取高額仲介費、人蛇集團欺騙外籍人士之手法等），導致許多加害人未得到適當之制裁。為此，法扶會曾舉辦數次座談會，廣邀檢察官、法官出席，以瞭解外籍人士於台灣面臨法律問題之困境。惟本國司法官參與非官方課程之比例不高，故欲提昇更多司法官對於前揭議題之瞭解，尚須進一步努力。

(四) 具有承辦案件專業之律師數量不足

弱勢外國籍人士多半無財力委任律師，故律師對於相關議題缺乏瞭解，恐為常態。為促進扶助律師對於外籍人士法律問題及司法實務之瞭解，法扶會曾與律師公會合作或自行舉辦教育訓練，希冀律師對於此等議題有更深入之認識，培養一定數量之專業律師，辦辦法扶會案件。

(五) 不合理勞工仲介制度須改變：

1989年起，政府為滿足推動公共建設之勞力需求，開始以仲介制度引進「補充性非替代性」的外籍勞動力，迄今已20年，整體移工政策仍以控制之思維模式對待這群外籍勞工。雖然政府以法令規範仲介可於勞動市場中依官方所訂之法規收取一定的服務費，但仲介常巧立名目或以其他不當手段收取遠高於官方所訂之費用，因此仲介透過不完善的制度以剝削或違法方式對待外籍勞工之案件屢見不鮮。由於外籍勞工往往從事勞動條件最低下之工作，而造成移工「逃跑」之肇因，往往就是因許多不利的勞動條件造成的，但是移工卻因制度上的限制，無法自由的選擇與轉換工作，因此當其面對不利或惡劣之工作環境時，只好繼續隱忍或忍受直到工期屆滿或選擇逃跑。雖然仲介公司握有管理外勞的權力，但仲介公司在過程中，考慮的完全是公司的利益而非勞動條件的改善。由於台灣的移工政策乃以暫時性補充性的方

式來補充國內勞動力的不足，國家又透過高度的法規規範與繁瑣的法令，使得外籍勞工的市場必須高度依賴仲介，仲介便能居中獲利，另由於移工無法長期居留，因此仲介制度確實是造成外籍勞工遭受不利對待與剝削的結構性原因之一。

參、檢討與展望

從以上的說明可以發現：台灣法律扶助基金會提供外國人法律扶助之際所遭遇到的困難之一，來自制度的不當或不足，例如勞工仲介制度不當、無難民相關法規、法律扶助法中扶助外國人之範圍不夠廣等。因此，官辦民營的法扶基金會有時必須在沒有法源的情況下，參酌國際人權法的精神，進行獨自的實務判斷。雖然目前基金會總是竭盡可能，拓展其扶助範圍，但是這種補貼式的正義總是無法避免「人治」的色彩，不但缺乏安定性，同時也很不容易得到相關單位——例如移民署、外事警察、勞工機關、法院以及本國雇主等的有效配合。更遑論在社會中樹立起重視外國人人權的普遍風氣了。

台灣立法機關未以更全面的角度協助外國人，癥結可能在於台灣長久被排除在國際社會之外不得其門而入的歷史背景。儘管法扶會動員了龐大的民間社會力量，以補缺漏，但捉襟見肘的窘境仍處處可見。為了從根本解決問題，法扶會還得負責遊說政府各部門以及立法機關儘早制定相關法律，例如難民法、移民移工法等。目前唯一獲得成功的，則是催生了「人口販運防制法」的立法。如此觀之，台灣的法扶基金會為了達成法律扶助的原始精神與目的，有時候甚至不能不將自身定位成為一個社會運動團體。僅以此特質而論，法扶會雖受到來自國內外非營利組織、非政府組織的肯定，但政府對於法扶制度的關心與重視仍待提升。

最後，針對人口販運被害人之協助（包含遭性剝削與勞力剝削之被害人），法扶會於過去一年來著力甚深，試圖由各個層面切入，協助被害人，包含參與推動人口販運防制法立法、與被害人安置中心建立個案轉介機制、主動承接重大案件、辦理律師教育訓練、建立相關政府單位（如勞委會、移民署）、非政府組織合作網絡，及參與台灣與越南雙方移工跨國移動研究計畫，希望能更有效協助被害人，其工作模式可作為將來法扶工作協助外國人之參考。



議題討論（一）外國人人權與法律扶助 分組座談

分組座談（A） 地點：前瞻廳

分組座談（B） 地點：103 室

分組座談（C） 地點：101 室

討論題綱

（一）如何擴大扶助外國人之範圍？

就扶助對象而言，如何擴大對於外國人之扶助（例如是否扶助非法入境或非法居留之外國人、無國籍外國人等）？

就扶助程序及內容而言，對外國人之扶助是否與本國人相同？

（二）扶助外國人時，所面臨的各種困難為何（如安置、通譯、政府機關之漠然或不瞭解法令、可能遭遣返、轉換工作困難，可能失去工作、不易接觸法扶資源……等）？法律扶助單位或法律服務工作者如何因應？

（三）若國家相關外國人法令或行政措施不合理或不完備，應如何突破（例如不合理的勞工仲介制度、無法自由選擇雇主、不合理的收容制度或遣送制度、欠缺完備之人口販運防制法制……等）？法律扶助單位或法律服務工作者如何建言或協助改善？

（四）法律扶助單位或法律服務工作者如何建立、促進國際交流及國內政府機關及非政府組織的合作，以有效協助外國人面臨之困境？



分組座談名單

分組座談 (A) 前瞻廳

- 主持人：林永頌—財團法人法律扶助基金會台北分會會長
- 與談人：Ms. Suzan Cox (QC) — 澳大利亞北領地法律扶助委員會主任
Ms. Liisa Vehmas — 赫爾辛基法律扶助經理/赫爾辛基法律扶助辦公室主任/司法部
王鴻英—台北市婦女救援社會福利基金會救援部主任
劉黃麗娟—開南大學國際勞動與發展研究中心助理教授/執行長
陳正芬—台灣板橋地方法院檢察署主任檢察官

分組座談 (B) R.103

- 主持人：羅秉成—財團法人法律扶助基金會新竹分會會長
- 與談人：Ms. Daniela Dwyer—美國佛羅里達州佛州法扶組織專職律師
Mr. Arief Patramijaya—印尼法律扶助基金會董事會主席
柯宇玲—財團法人台北市賽珍珠基金會執行長
陳嫻瑜—財團法人台北市婦女救援社會福利基金會研究員
張春暉—台灣桃園地方法院檢察署主任檢察官

分組座談 (C) R.101

- 主持人：葉毓蘭—中央警察大學外事警察學系副教授
- 與談人：Mr. Wilhelm H. Joseph, Jr.—美國馬里蘭州法律扶助局執行長
吳豪人—輔仁大學法律系副教授
張榮隆—工殤協會理事
阮文雄—天主教新竹教區牧靈中心越南勞工辦公室主任



議題討論（一）外國人人權與法律扶助 分組座談總結

主持人

陳為祥先生(法律扶助基金會副祕書長)

報告人

葉毓蘭女士(中央警察大學外事警察學系副教授)

林永頌先生(法律扶助基金會台北分會會長)

羅秉成先生(法律扶助基金會新竹分會會長)

陳為祥先生(法律扶助基金會副祕書長)：

首先介紹三位報告人，第一位是法律扶助基金會台北分會林永頌會長，第二位是中央警察大學外事警察學系葉毓蘭副教授，葉教授長期以來都在關心外國人權問題，第三位是法律扶助基金會新竹分會羅秉成會長，也是台灣刑事訴訟方面的權威，接下來請葉教授進行分享，謝謝。

葉毓蘭女士(中央警察大學外事警察學系副教授)：

首先，在我們這一組的討論中，許多人都提到，在台灣的外國人如果要接受法律扶助，最重要的是解決語言問題，幾位與談人都提到通譯人才缺乏的狀況，而且不僅在警察局，或檢察官偵查過程中，甚至在法院都缺乏通譯，所以通譯人才的培訓以及提供必須儘速完成。再者，吳豪人副教授提到，目前提供外籍人士法律扶助是缺乏法源的，只能仰賴法扶的審查委員儘可能擴大解釋範圍。未來我們希望警察在逮捕外國人的時候，可以宣讀他的權利：「你可以保持緘默，如果你沒錢聘請律師，我們可以要求法扶提供律師」，這是我們的理想。阮文雄神父也提到外國人的收容問題，台灣有許多違法打工的逃逸外勞，長期待在收容所裡，他們並不是刑事被告，但是人身自由卻被限制，有些甚至被銬上手銬，這是我們需要重視的。法扶屏東分會的林富美執行秘書表示，他們曾經協助過一個案子，有印尼漁工在台灣被收容了很長一段時間，但是沒有人願意具保，甚至連印尼在台辦事處也不願意具保讓他們出來，不僅消耗了他們的青春，也浪費了政府的行政資源，這也是需要我們去解決的。

另外，我們討論到「法扶可以做些什麼？」「應該怎麼突破？」工殤協會張榮隆理事建議，希望法扶不只是幫助個案，還能夠進行教育，至少可以幫助我們知道法律的效果在哪裡？為什麼會犯法？Mr. Wilhelm Joseph也認為，外國人在台灣碰到的問題或是法扶需要突破的障礙，全球皆然，他建議進行大規模跨國或跨區域合作，同時法扶也應該把國際規範引進到國內，形成國內法，結合更多NGO以及宗教組織，成為國內提倡外國人人權的核心團體。而這部分台權會的葉小姐也特別提到，希望法扶未來對於外國人的扶助，在身分的限定上可以從寬，另外，法扶除了協助辦案，應該更積極的從個案中發現問題、擬定政策，成為台灣重要的政策倡議者。香港法援局的陳茂波主席建議NGO或法扶團體進行跨國合作，以

幫助這些外勞。目前最主要的困難點是在某些輸出國，仲介與政府高層、公務員、民代有所勾結，但陳主席認為，這是我們必需去面對的，他建議可以強化第四權，也就是利用大眾媒體加強監督力量，另外也希望能有一個更有活力的NGO來催生主流意見，讓法扶以有限資源發揮最高效能。

陳為祥先生(法律扶助基金會副祕書長)：

謝謝葉毓蘭副教授精采的分享，同時也提醒了我們，法扶不應只做個案救援，而應該進行倡議與教育工作。接下來請林會長。

林永頌先生(法律扶助基金會台北分會會長)：

我們這組討論的結果如下：

- 一、對於「擴大法律扶助範圍」這部份，修法是重要的，目前的法規只限於扶助合法居住於台灣地區的民眾，對於扶助非法入境的人士是有困難的，所以必須修法，這也是法扶的職責，當然改法規並不容易，主要是因為觀念問題，如何強調外國人對台灣的貢獻，如何摒除歧視平等對待，必須透過教育達成。
- 二、扶助的過程有很多困難，其中大家都提到通譯缺乏的問題，早期通譯多依賴來台讀書的僑生，為配合他們的作息故常常要等到晚上7點多僑生下課後，才能開始偵辦案子。我們建議可以跟外籍配偶服務中心合作，因為外籍配偶已經在台灣居住一段時間，對於兩邊的語言都很熟悉，但他們欠缺對台灣司法的了解，法扶是不是可以提供這樣的訓練，當然如果對象是僑生或是學法律的僑生更好。
- 三、外國人人權被侵害，有一個很重要的原因是他們比較不了解台灣的法律，也不曉得他們在工作上有什麼權利義務，如何讓這些外籍人士拿到多語言的小冊子？這種小冊子勞委會也有編印，但被仲介拿走了，並沒有發給外勞。我們要怎麼把小冊子透過我們的管道，讓需要的外勞拿到。其實到台灣才給外勞這些小冊子，已經有點慢了，是否能夠在輸出國那邊就讓他們了解，輸入國是不是願意合作？印尼、越南政府是否可以提供這些資訊，包括：法律的資訊、法扶的資訊、勞動條件的了解，這部份是不是可以透過台灣的駐外單位或勞委會，讓外籍人士更了解台灣。雖然大家認為萬惡之首在仲介制度，但也有好的仲介，不過仲介還是要賺錢，要從他們這部份著手並不容易，有沒有辦法從根本上去改變這種國對國、政府對政府引進外勞的制度？今年台灣已經實施「人口販運防制法」，包括：律師、法官、檢察官、勞工單位，尤其是外勞檢察員以及移民署的官員、司法官訓練所等，許多人都需要教育。
- 四、有關「合作」的部份，有沒有可能跟印尼、越南進一步的合作？例如：外交部歷年都有援外的措施，可否說服外交部撥一點錢，幫助這些國家成立法律扶助制度？台灣有沒有可能做這樣的事情？另外，像這樣的國際會議之後，有沒有可能建立更緊密的合作機制？以保障外國人人權。

最後我想做一個結論，法律扶助不是被動的一個個案、一個個案的去幫忙，有關「外國人權」的法律或是政策不好、不完備的時候，法扶應該有義務協助，讓它變得比較好。澳大

利亞代表也說，如果他們在扶助過程中發現問題，可以提供相關意見給政府機關、國會，我想這部份是重要的！有代表建議，法扶是承接最多外籍人士案件的單位，有沒有可能將案件加以整理、分析，提供給相關單位及院檢參考。剛才提到說有沒有可能把這些外籍人士的貢獻，對照他們得到的不合理待遇，呈現給社會大眾，讓他們改變觀念。在法令不能改變的情況下，不管是法律教育，或是平等教育，都是非常重要的。雖然已經實施「人口販運防制法」，但這部份如果沒有改變也是不夠的。

陳為祥先生(法律扶助基金會副祕書長)：

接下來請羅律師這組發表。

羅秉成先生(法律扶助基金會新竹分會會長)：

我們這組提出一個疑問是：「外國人」人權跟法律扶助和「本國人」應該是相同的嗎？應該取得平等的地位嗎？觀念上可不可以更進一步？以台灣來說，會產生外國人人權問題的大部分是勞動力的剝削、婚姻上的暴力，這些人離鄉背井到台灣來，對社會是有貢獻的，包括婚姻的貢獻、勞動力的貢獻，但他們跟本國人比起來，是弱勢中的弱勢，如果只要求外國人與台灣人的法律扶助平等是不夠的！外國人必須得到比本國人更多的保護，在這樣一個前提下，針對擴大對外國人的扶助，是否要以非法/合法入境、非法/合法居留作為給予扶助的條件？或例如像台灣以鑑別是否為人口販運受害者來作為扶助的前提？我們這組認為這些都過於保守，應該要從外國人處於弱勢狀態下的需求面去觀察，不應該區分非法/合法入境或非法/合法居留，這不應該是是否提供法律扶助的前提！我們如果認為這些外國人處於法律上的弱勢，而有協助的必要，我們就應該給予扶助，這是第一個部份。

再者，非法入境或非法居留的外籍人士他們的安置問題非常嚴重。張春暉檢察官提到一個個案，該外籍人士因為同時涉及刑事案件被判刑3個月，但是居然已經被收容了1年之久，也就是說，他的犯罪行為只需被關3個月，但他已經被關了1年，這已經嚴重妨害外籍人士的人身自由，這樣的個案是可以申請法律扶助，向台灣當局請求國家賠償的，這或許可以改善外籍人士長期拘留現象。另外，這些人被台灣政府拘留的過程中，並沒有及時讓他本國的親屬知道，這對人權也有妨害，雖然拘留期間對外通訊並不困難，但如何協助對外聯繫也是必須思考的。

此外，跟第一組結論類似的是，外籍人士如何接觸與使用法律扶助？這個介面如何建立？這是非常重要的問題，除了語言與通譯外，怎麼讓這些外籍人士知道他們也能夠尋求法律扶助？如果介面建立不起來，那其他的部份都是多餘的。如何建立介面？我們腦力激盪出許多想法，包括：由我們或強制仲介發給合法入境的外配及外勞多語言的人權卡，這種卡攜帶方便，內容可以是發生法律問題的救濟方法，特別是法律扶助基金會的資訊，而且如果仲介公司沒有發這種卡，是要被處罰的。另外，美國代表提供一個不錯的方法，如同他們會到墨西哥的社區宣導，台灣法扶有沒有可能到輸出國作宣導？

總結來說，我們這組共同的想法是，在外國人人權與法律扶助上，希望朝向一個合理、公平的方向去做，台灣已經做一部份了，但是還有努力空間，藉由這次國際論壇互相學習、影響，相信我們可以做得更好。

陳為祥先生(法律扶助基金會副祕書長)：

目前三組意見感覺上已經看得出來有一致的共識，其實外國人人權受侵害，往往是來自於歧視，而歧視恐怕不是靠個案救濟就能解決，而是要靠制度的修正，這背後還牽涉到觀念與教育的問題，最理想的狀況是整個法扶都能來參與，但法扶受到很多限制，如何在資源有限的情況下，做合理的分配？是一個很大的挑戰。三位主持人是否還要補充？

羅秉成先生(法律扶助基金會新竹分會會長)：

在國際合作上，我們提到台灣國際地位的特殊性。如果建立國跟國之間的合作關係有困難，能不能透過NGO之間的合作？我想，這些勞動力輸出國如越南、印尼等，應該也很關心本國人，這個平台能否被建立起來？這不容易做，剛剛第一組似乎有提到發展國際性的法扶協會，這樣的協會能否在外國人的法律扶助上，進行更多、更有效的資源整合。

葉毓蘭(中央警察大學外事警察學系副教授)：

在我們這一組的討論中，來自東南亞的國家代表表示，包括印尼、泰國等外勞在台灣遇到不公義的事，卻發現來自他們祖國的支援非常冷淡，他們很坦誠的表明說，或許經由我們和他們合作，可能會比較簡單，因為他們國家的自由程度，未必比我們開放，因此跨國合作可能是法扶未來的工作重點，而且不只是對外勞輸出國，對台灣的公務機關也要進行人權教育。

林永頌先生(法律扶助基金會台北分會會長)：

有關外國人人權的觀念，台灣的執法者、律師以及一般民眾也不是真的那麼了解。如何努力？如何進行國家或區域間的合作？我想，法扶有責任去做。

議題討論 (二)

刑事人權與法律扶助

- 主持人：謝文定 司法院秘書長(中華民國)
- 與談人：
 1. Ms. Kellie Krake 美國威斯康辛州公設辯護人
辦公室律師
 2. Mr. Hugh Barrett 英國法律服務委員會執行主任
 3. 羅秉成先生 財團法人法律扶助基金會新竹分會會長(台灣)



議題討論(二) 主持人及與談人合影



主持人：謝文定先生 司法院秘書長(中華民國)



與談人：Ms. Kellie Krake 美國威斯康辛州公設辯護人辦公室律師



與談人：Mr. Hugh Barrett 英國法律服務委員會執行主任



與談人：羅秉成先生 財團法人法律扶助基金會新竹分會會長(台灣)

議題討論(二)

刑事人權與法律扶助

撰稿人：Ms. Kelli Thompson
美國威斯康辛州公設辯護人辦公室副公設辯護人
主講人：Ms. Kellie Krake
美國威斯康辛州公設辯護人辦公室律師

美國憲法與威斯康辛州憲法皆保障被控犯罪之人有權請求律師代理，是項權利乃美國採當事人進行主義的重要基石。美國最高法院與威斯康辛州最高法院在落實這項權利時，對於無法聘請律師之當事人要求由政府提供辯護律師代理該當事人。

聯邦（國家）層級

若個人被控的是聯邦罪行（意即適用美國國會通過之法規），即由聯邦的辯護人系統指定律師。聯邦公設辯護人制度有以下二種模式，擇一適用。

第一種是聯邦公設辯護人（Federal Public Defender）模式，該單位由美國國會於1964年成立，為一聯邦政府機構，隸屬美國聯邦政府的司法部門，特別由美國法院的行政辦公室負責管理。聯邦辯護人（Federal Defenders）由辯護人辦公室所在巡迴區內的上訴法院（Court of Appeals）指定，任期4年。國會之所以將指定辯護人的權力交付上訴法院而非地區法院（District Court），是要儘量隔離聯邦公設辯護人與其主要執行業務所在的法院，避免兩者有所牽連。接著由聯邦辯護人辦公室負責聘請律師與工作人員，管理所屬巡迴區內各司法轄區所設的辦事處，將案件指派給辦公室專職律師（Staff Attorneys）或扶助律師（Panel Attorneys）。扶助律師為願意接受委任的私人執業律師，雖由政府支薪，卻不屬於公務人員。

第二種是社區辯護人辦公室（Community Defender Office）模式。社區辯護人辦公室是聯邦資助的非營利事業，運用聯邦政府的經費來招募員工。此等模式同樣可將案件指定給辦公室專職律師或扶助律師。

雖然兩種模式下的辯護人辦公室經費都來自公部門，但在業務運作上並不聽從美國政府的指示，他們聘請全職的專職律師來代理被控觸犯國家刑法的貧窮客戶（《美國刑法匯編》），而各州檢察長則是對這些罪行提出控訴的檢察官。

州層級：概況

當個人被控觸犯的罪刑是州法（亦即適用州立法機構所通過的法規），不同的司法管轄區提供不同的公設辯護人代理模式。一種是州設的公設辯護人辦公室模式，該辦公室隸屬州政府，員工為各州公務員。另一種模式是郡設的公設辯護人辦公室，屬郡政府機構（州政府的下級單位），員工為郡的政府僱員。第三種模式是非營利單位，通常被稱為辯護人服務（Defender Service）、辯護人辦公室（Defender Office）或法律扶助會社（Legal Aid

Society)，受償提供法律服務。第四種模式則是採用一組鐘點計費或論件計酬的私人執業律師來處理委任案件。

威斯康辛州採用的是州立公設辯護人辦公室制度(State Public Defender's Office, 以下簡稱SPD)，屬州設的公設辯護人辦公室模式。

州層級：威斯康辛州

歷史

SPD是威斯康辛立法機構成立的法律辦公室，在初審法院（初級管轄權）與上訴法院提供法律服務給被控觸犯州法的人士、行為偏差的青少年及某些民事案件的當事人。SPD屬州政府單位，經費來自州議會，並在人事、訂約與其他行政事務上受州的法律、規則、程序與規章等約束。SPD是行政部門裏的獨立單位，因為負責聘任該單位負責人的是由九位無黨派人士所組成的監督委員會。監督委員會能跳脫政治任命及絕大多數行政單位由州長直接任命的框架，賦予SPD獨立性。

SPD是一種「混合型」的服務提供機制，因為某些案件會指定給SPD辦公室專職律師，有些則會指定給不屬於SPD員工的私人執業律師。

1977年以前威斯康辛採用的是另一套不同的模式。1965年到1977年之間，威斯康辛州將初審法院與上訴法院指定案件辯護人的權責交給不同的單位，上訴案由威斯康辛州最高法院指定，初審或原審法院管轄的案件則由各個郡的法院體系指定。威斯康辛州共有72個郡，每個郡都是一個地方政府單位，由各郡公民選出一名地區檢察官擔任主要執法人員，地區檢察官所執行的是威斯康辛州議會所通過的刑事法律。以郡為單位的指定系統，由法官或其指定代理人負責與律師指定有關的行政事務：決定所需經費，批准案件辯護所需的調查與專家服務，監督與審核律師收費明細並予以支付。1997年威斯康辛州議會將上訴案的指定與監督之責由司法部門轉移給行政部門，方法即是成立SPD，並擴大職權納入初審案件。

SPD組織架構

為了執行新成立與擴大納入的職務，州議會成立了公設辯護人委員會。委員會由九位無黨派人士組成，委員由州長提名，州參議員同意，任期三年。委員會負責州立公設辯護人的聘用，而辯護人相對的則須控管SPD的運作、業務、政策與作業流程。

SPD包含審訊(Trial)、指定律師(Assigned Counsel)、上訴(Appellate)與行政(Administrative)等四個處，再加上一個法律顧問辦公室(Office of Legal Counsel)，一個培訓與發展辦公室(Office of Training and Development)及一名資訊長(Chief Information Officer)。一年的預算剛好超過7800萬美元，一次核定兩年，目前約有550名員工，佈署在38個地方辦事處，為威斯康辛州所屬的各個郡提供辯護服務。

審訊處設有36個地方辦事處，提供威斯康辛州72個郡相關的法律服務。該部門負責在初審階段提供成人刑事案件，民事強制拘禁（包含性暴力人士的強制拘禁），撤銷緩刑或假釋，藐視法庭與終止親權等案件的法律代理，此外也代理青少年處理違法行為、強制拘禁、確認親子、兒童保護與終止親權等訴訟程序。

指定律師處（以下簡稱ACD）位於麥迪遜（Madison）的中央管理部，提供承接SPD指定案件的私人合格律師相關的支援。ACD保證私人執業律師具備初審階段法律代理的資格，提供這些律師相關的培訓，處理SPD案件調查人員或專家們對律師的要求，以及管理律師們所有的費用支出。ACD與審訊處及上訴服務處共同分擔監督私人執業律師績效之責，目前SPD約有1200名私人執業律師襄助SPD，在利益衝突的案件以及當案件量過量時提供辯護服務。

上訴服務處設有二個辦公室，提供威斯康辛各郡窮困人士初審或上訴階段定罪後或判決後之法律代理。本處保證私人執業律師具備足夠的資格承接SPD指定的上訴案件，將有利益衝突的案件或當案件量過量時分發給這些律師，監督績效，並在私人執業律師負責的最高法院案件上提供訴訟援助。本處也負責審查直接上訴程序外代理的請求，處理客戶或法院對律師們的申訴。

行政處負責準備預算、財政分析、採購，薪資發放與人事等方面的人力支援。

SPD具體數據

以2009年6月30截止的財政年度來看，SPD服務過的窮困人士約達142,900人，其中約58%由SPD的專職律師代理，38%左右輪流指定給鐘點計費、合格的私人律師代理，另外5%（只限輕罪）則透過固定報酬合約指定給合格私人律師（由於四捨五入的關係，百分比率不是正好100%）

多數時候，當事人只有在被起訴時SPD才會開始代理服務，但在某些狀況下，尤其是較嚴重的案件，例如謀殺或性侵犯，在正式起訴前就會提供當事人辯護律師。

威斯康辛州的公設辯護人辦公室在正常上班時間外也可經由呼叫器（或電話）聯絡。為了處理犯罪嫌疑人或被告急需協助的情況，律師在正常上班時間外也能聯絡上，這些情況可能是請求指定律師，也可能是訊問或指認的協助。我們的目標是儘可能隨時都能取得律師的連繫。根據研究報告結果顯示早期介入代理的案件有23%得以避免重罪起訴，20%得免於輕罪起訴，10%被訴以較輕的罪刑，而12%得以無罪結案。

青少年當事人的代理

威斯康辛州所有青少年都有取得公設辯護人代理的資格，若父母非屬窮困人士，法庭會要求父母另做補償。威斯康辛州法第938.23 (6)條將指定辯護律師(Counsel)定義為「一名擔任促進與保障代理當事人（在此類案件中即指少年）權益的指定辯護律師，並不得為同一訴訟中任一之訴訟監護人(Guardian Ad litem)」律師不能提出違反當事人意願的主張或立場，縱使律師認為青少年之立場無法促進本身最大利益時亦同。

身為青少年的指定辯護律師必須遵守「職業責任準則」(Professional Responsibility Code)中專業倫理的要求，其中包括：

- 做為辯護者，律師應在當事人進行主義的原則下，積極維護客戶之立場。
- 做為協商者，律師應尋求當事人最有利之結果，但與他人交手仍須遵守誠信原則。
- 做為諮商者，律師應告知客戶使其瞭解自身的權利與義務，並說明這些權利義務在實務上的重要性。

精神病人強制拘禁之代理

威斯康辛州凡身繫民事拘禁申請案的當事人，都需為其指定辯護律師，他們也都有獲派公設辯護人代理之資格。但州立公設辯護人辦公室對宣告某人無行為能力之程序不提供代理，除非監護權訴訟與保護安置或保護措施的申請同時進行。

威斯康辛州法中，強制拘禁意義下的「精神疾病」指的是思路、情緒、認知、性向或記憶呈現重大障礙，以致嚴重損害個人判斷、行為、現實認知的能力或處理日常生活所需之能力，但不包含酒精中毒。

拘禁案件包含所有根據「精神健康法（Mental Health Act）」對成年人提出不利申請之案件。複審聽證會（Reexamination Hearings）（包含修改或撤銷拘禁令之聽證會）、再拘禁與原案結案後再申請變更安置等，皆視為不同的拘禁案。而涉及兒童做為拘禁對象的案件則劃歸為「其他少年案件」。

任用法務專家：客戶服務專員

州立公設辯護人辦公室目前共授與相當於12.75個全職「客戶服務專員」（Client Services Specialist，以下簡稱CSS）的職位。所謂CSS指的是具有社工背景，並在協助SPD客戶方面具備專業知識與技能的專業人士。CSS的主要職責是收集個別客戶之相關資訊，尋求安置、治療與教育的機會，及準備科刑聽審或撤銷聽證會所需的書面建議。SPD的律師們都極度仰賴CSS人員為其準備合理連貫的量刑計劃書，為長期監禁提供合理的替代刑期。

在量刑聽審會上，檢察官和辯方律師通常會提出刑期建議，檢察官辦公室會協助被害人，如果他/她希望參與的話，在聽審會上表示意見。而CSS準備的書面資料就成了辯護律師平衡州政府所提出之事實認定與建議最有效的工具。

CSS時常面對協助調查這些案件的要求，並規劃監禁以外之替代方案，方案除了能成功幫助客戶再度與社區融合，也能節省判處監禁刑時所須支出的大筆費用。州政府機構囚禁一個人一天的花費是\$18.22美金（一年即\$29,647美金），若能規劃並執行監禁以外的替代方案將能節省可觀的費用。

若初審律師未在初審法庭適當的規劃或提出判決建議，或在科刑時提出的資訊不正確，那麼SPD上訴服務處在處理這類直接上訴案件時也將極度依賴量刑專家。在這些案件中，CSS會查閱庭審記錄，分析判決建議，並規劃出更適當的替代方案供巡迴法院與上訴法院參考。

許多案件，尤其是非暴力重罪的初犯案件，律師都會強力建議以緩刑代替入監服刑。因為攸關客戶利益程度較大，也因為法庭有較多量刑的選擇，所以在處理核實判決這類案件時，客戶面臨監禁與延長監管的機會比原本可能的狀況要來得高，這時就更需要CSS的協助了。

目前量刑程序是向量刑機關提出減刑事證與理想替代方案的重要時機（新措施允許受刑人在有限的權利內尋求司法判決的更正，但僅限服滿原始刑期的75%後始生效），CSS的協助便是將相關事證呈上法庭。

威斯康辛州公設辯護人模式（Wisconsin SPD model）的優點

威斯康辛州的公設辯護人模式是一個全州、行政部門與公設辯護單位，具備許多優點。

全州一體的公設辯護人模式能在審查被訴人的資力時確保一致性與統一性，不管他們在哪一郡被起訴，威斯康辛州的刑事法規由州議會通過，並適用於全州，但州內的犯罪行為由各地選出的地區檢察官在各郡提起告訴。當沒有全州一體適用的資力審查標準，則財務狀況相同、涉及之犯罪行為類似的兩個人，可能因為不同郡實施不同的資力審查標準，而導致一個能獲得指定律師，另一個卻不能。

同樣的，全州一體適用的公設辯護人模式也使得本單位能夠嚴格挑選工作人員，加上年度績效評量與日常監督，就能讓我方工作人員的服務維持一貫的高品質。管理人與領導人能直接控管工作人員，這裏的控管包含審核與評鑑律師及其他專業人士法律代理的品質，建立與執行績效評量。如果某位專職律師無法勝任其代理之案件，SPD管理階層便能介入協調。

此外，全州一體適用，歸於行政部門的模式也能避免法律代理時遭受司法控制或干預，因為經費的撥付（例如專家證人費）是由SPD各部門的負責人批准，而非承審案件的法官。同樣的，SPD採輪流制指派私人律師，此點也能平息法官將案件指定給自己喜歡的律師而不管其合格與否的想法，被指定的律師則不用擔心會觸怒將案件指派給他們的法官，而能不受干擾、殫精竭慮地代理客戶的案件。

同時，全州一體適用，歸於行政部門的公設辯護模式也使得本辯護單位能提供立法機關、州長辦公室、法院、媒體、社會大眾與其他利害關係人刑事司法議題之相關資訊。

榮譽獎項

大師級威斯康辛州前進獎（Mastery Level of the Wisconsin Forward Award）：

威斯康辛州公設辯護人辦公室獲頒大師級威斯康辛州前進獎（Mastery Level of the Wisconsin Forward Award，簡稱WFA）。WFA是一套組織績效評鑑與改善計劃，合作對象遍及威斯康辛州各機關組織，包括州政府單位，用以解決競爭績效、營運優化與永續經營等問題，進而提高經濟效率，創造就業機會並改善威斯康辛州的生活品質。該計劃在組織領導與營運上採用波多里奇全國性卓越績效指標（National Baldrige Criteria for Performance Excellence）來評定組織架構與基礎，該指標為組織提供了一個綜合性，以成果為導向的框架，用以執行與評鑑所有營運的管理流程。

美國律師公會鐸瑟獎（American Bar Association Dorsey Award）：

美國律師公會的政府與公部門律師處將2009年鐸瑟獎的榮譽授與本州公設辯護人 Nicholas L. Chiarkas。鐸瑟獎用以肯定出色的公設辯護人或法律扶助律師，是一備受尊崇的國家級榮譽獎項，今年頒給了SPD的Chiarkas，表彰他21年來在威斯康辛州打造一個有效的窮人辯護制度所做的貢獻。

SPD持續進行的計劃與議題

威斯康辛州公設辯護人提供高品質與有同理心的法律服務，保障個人權利，做為刑事司

法的一份子倡導有效的辯護服務與追求公平合理的刑事司法制度，藉此達成處近司法正義普及全州的使命。為了完成這項使命，本單位上下一心團隊合作重視每一個案件與每一個當事人。團隊成員包含律師、支援的工作人員、調查員、客戶服務專員與其他成員，每位成員在追求客戶最佳利益上都具舉足輕重的地位。做為一個獨立的州政府單位，SPD在同時是一所律師事務所與一個州政府部門兩種角色間保持著微妙的平衡。SPD的經費來自稅收，且因為經濟變化的不穩定與政務優先順序的不同，本單位必須在成本有效運用下努力不懈，提供高品質的服務，領導階層必須一再檢討達成任務的策略，因應與適應政府與經濟環境的變動。

持續倡導反對死刑

在現前的法律下，沒有任何違反威斯康辛州法的犯行會被處以極刑。威斯康辛是美國十五個沒有執行死刑的州份之一。該州在1853年廢除死刑，但幾乎每個議會會期都有人重提恢復死刑的建議。SPD保持警覺與一貫的主張，反對恢復死刑。公設辯護人委員會曾一致通過反對威斯康辛州恢復死刑的決議，因此，威斯康辛州的公設辯護人辦公室也會持續反對死刑。

持續倡導提高SPD法律服務的資格(上限)標準

目前，判斷能否獲派指定律師的財務資格審查標準採用的是過時的聯邦標準，這些資格指標從1987年起就未曾更新，許多貧苦人士常常無法在財務資格上符合SPD提供指定律師的標準。2009-2011年的州預算草案，威斯康辛州議會投票表決將資格標準提高至聯邦貧窮指標（Federal Poverty Guidelines, FPG）的115%，但州長否決了這項議案。目前有47名議員共同提案立法，要將這些標準提高到聯邦貧窮指標的115%。州長的種族歧異監督委員會（Racial Disparity Oversight Commission）在2009年8月19日已一致通過決議支持這項法案，SPD至少也在過去四個會期與不同議員合作提高資格指標。

持續倡導提高私人執業律師的薪資報酬率

威斯康辛州議會在1977年成立SPD，當時設定的薪資率為法庭內工作每小時\$45，庭外工作每小時\$35，而差旅期間每小時為\$25。目前無論庭內、庭外工作每小時皆為\$40，差旅期間則維持每小時\$25，但這個薪資率並不包括律師事務所的日常開銷，據報導國內律師事務所的費用率每小時約為\$64。薪資率太低使得SPD很難找到願意承接指定案件的律師。SPD在2009-2011年的預算需求中納入了私人律師改組的建議，希望藉此同時解決成本和品質的問題，但本項目卻未納入州長2009-2011年的預算提案內。過去十年，SPD每年都在預算需求中要求處理私人執業律師的薪酬問題。

持續倡導在刑事司法制度中消弭種族歧異

在避免過多少數民族青少年被執法人員送進司法程序的成果上，威斯康辛州領先全國。判處入監服刑的新判決中，非裔美國人與白人的比例為444:22。威斯康辛州的監獄裡，幾乎有一半囚犯是非裔美國人，但非裔美國人卻只佔該州人口的6%。

SPD委員會在2008年通過一項決議，要求SPD將工作重點放在消除種族歧異上，並在刑事司法體制內處理這項議題。為了有所回應，SPD在2008年成立了種族歧異小組（Racial

Disparity Team），找出以下五個重點領域，集中力量終止種族歧異：訴訟策略，資料收集，自我評價，談話要點與夥伴關係。SPD 2009年的年度會議將集中討論種族歧異問題，邀請州內及全國知名講者分享與討論有哪些方式是我們，不管身為個人擁護者和刑事司法體制的參與者，可以採取共同弭平種族差異。

以創新的方法解決退伍軍人的法律問題

因體認到退伍軍人面臨的許多問題，如創傷後壓力症候群、酗酒及其他藥物使用而使問題日益加劇，SPD制定了「威斯康辛州退伍軍人介入計劃」（Wisconsin Veterans Intervention Program, WI-VIP）。威斯康辛州退伍軍人介入計劃是一種司法導向、面向多元的措施，涵蓋了退伍軍人醫療法庭（Treatment Courts）、退伍軍人民事法律診斷室（Veterans' Civil Legal Clinic）、機構治療計劃（Institutional Treatment Programming）和司法訓練（Justice System Training）。退伍軍人醫療法庭的一個主要特色是法庭內、外專門協助客戶—退伍軍人的指導顧問，法庭第一次開庭將安排在2009年的9月17日。此外，2009年的秋季，一所用來協助退伍軍人的綜合性民事法律診斷室也將在威斯康辛州大學法學院的弗蘭克雷明頓中心開幕。診斷室將處理一系列民事相關問題，例如失業與家庭問題，並將充份運用法學院的在學人才。威斯康辛州退伍軍人介入計劃中的機構治療計劃，扶助的是經過司法程序後被拘禁在矯治機構或緩刑/假釋中的退伍軍人。2009年的6月29、30日，SPD與大約160名刑事司法體系相關的從業人員，包括法官，檢察官，辯護律師，DOC工作人員和執法人員共同參與了一場訓練活動，活動主要在探討退伍軍人創傷後壓力症候群，藥物濫用問題，魯莽行為，與腦部創傷等處理與治療的最佳實務作法。

以客戶為中心的全面性代理：

醫療導向的法院

醫療法庭旨在降低藥物濫用、犯罪與累犯，並提供被告替代性社區矯正方案以增進司法效能。威斯康辛州所設立的醫療法庭類型包括心理健康、毒品、醉酒駕駛、青少年與退伍軍人法院，SPD的工作人員還分別在州立與全國性醫療法庭專家協會擔任職務，目前SPD在威斯康辛州的20多個郡中加入了各種醫療法庭的監督委員會。

藥物治療法庭

醫療法庭一般會經常舉辦覆審聽證會，以監督藥物濫用，酗酒或精神失常等症狀的治療情形，重心也會偏重在需求與其他團體大不相同的特定團體（如退伍軍人或兒童）。法庭提供參與者只要成功完成整個療程，就有獲得減刑或撤銷告訴的機會。醫療法庭的模式「呼籲刑事司法與藥物濫用治療體系各方的通力合作，結合法院的強制力與有效、科學的治療方法。」

優質績效評量指標

為了帶給SPD客戶最優質的代理服務，辯護人辦公室成立了質量指標工作小組，努力查明律師和客戶無法達成優質溝通的障礙，並找出減低障礙的方法。威斯康辛州的公設辯護人辦公室將律師與客戶的優質溝通定義為以客戶為中心、及時、有效、保密、誠實與持續的溝

通方式。高品質的溝通不僅符合律師與客戶雙方的需要，為兩者建立正面的關係，在案件最終判決上也能賦予勝訴最大的機會。律師和客戶之間，一個以客戶為中心的溝通方式包含下列幾項：

- 從客戶的角度去發現問題；
- 探索可能的解決方案時，主動帶領客戶一同參與其中的過程；
- 鼓勵客戶下決定，那些可能具有重大法律和非法律意義的決定；
- 提供能幫助客戶達成目標和目的建議；
- 瞭解客戶的感受，傾聽客戶的憂慮，並能體認這兩者的重要性；及
- 傳達樂意協助的意願。

有效的溝通是能清楚準確地將所有訊息傳達給聽眾，而相對的，對方也能充份瞭解所要傳達的訊息。

藉領導能力的培訓，投資本單位的未來

自2000年起，SPD即開始提供一項為期一年的領導力發展課程，目的是讓工作人員與管理階層參與瞭解涉及單位整體性的議題。該課程採用課堂說明、師傅指導與一個參與者發展計畫（Participant-developed Project），介紹律師事務所與州政府機構管理概念有所交集的部份，並提供實務上應用這些概念的機會。2009年，SPD成立了領袖學院（Leadership Academy），為期兩天的密集課程是專為對管理與領導有興趣的新手經理與新進員工所設計的，課程偏重領導能力的個人與專業開發，包括以合作的方式找出問題所在及富創意的解決方案，採用個案研究和小組練習來進行相關概念的演練。

議題討論(二)

刑事人權與法律扶助

Mr. Hugh Barrett

英國法律服務委員會執行主任

謝謝主辦單位邀請我在國際論壇的第二天發表演說。我是Hugh Barrett，目前擔任英國法律服務委員會（以下簡稱LSC）的執行主任。LSC的工作是負責執行英格蘭與威爾斯的法律扶助，大英國協的蘇格蘭與北愛爾蘭地區則為另一套法律扶助制度。

在接下來的二十分鐘，我會概述LSC的狀況，包括組織成員與工作內容，讓各位瞭解英格蘭與威爾斯的法律扶助現況，接著我會為各位介紹英國的刑事訴訟制度，包括從逮捕到審判的過程，以及法律扶助之於刑事訴訟的重要功能。

不過一開始我將先簡短的自我介紹。我的經歷多元，在學時期主攻物理學，爾後在電信業與Mars公司服務過，然後成為公務員，跟消防處的人一起工作過。現在則任職於LSC。法律服務的工作跟上述這些工作不太一樣，有時是做相反的工作，打個比方，當消防處的人花很多時間把人弄到建築物外時，法扶工作則是努力不讓人被趕到建築物（監獄）裡面去。

一直以來本身都是負責委派（commissioning）的工作的我，在過去所有的角色上都有一個共通點，即為委託人取得正確、物超所值以及高品質的服務結果。

我在LSC負責監管LSC的委派政策，決定我們如何使用法扶32億美金的公共經費。（註：約等於1,056億新台幣）

而在有效的使用公共經費外，我同時還想達成兩個重要目標：

- 在我們的預算範圍內使更多人獲得幫助；
- 長期而言，確保我們工作的持續性。

LSC 的任務是讓無法透過其他方式獲得幫助的人，協助解決他們的法律問題。LSC本身不提供服務，而是與事務律師(Solicitors)、訟務律師 (Barristers)、非營利組織及慈善團體等4,000個以上的組織簽約，由這些事務所和個別的律師（我們有時候會稱他們服務提供者）一起協助有法律問題的英格蘭與威爾斯人民，提供高品質的諮詢與訴訟代理，而費用則是由公共經費支出。

英格蘭的執業律師分成兩類：事務律師/律師（Solicitors）與訟務律師/大律師（Barristers）。一般而言，事務律師處理於法庭審判外的案件，而訟務律師則是擔任法庭內的辯護工作。事務律師會引導訟務律師的委託人依其希望的訴訟方式進行，然而，兩者間的工作亦有重疊。事務律師也可能會在法院中以法律顧問的身份開庭，這時他們被稱為訟辯律師（Solicitor Advocates）。

法律扶助制度讓人們可以保護他們的權利並解決問題，因此在讓民事與刑事司法制度能公平、有效並有效率地運作上，LSC的工作是不可或缺的。而提供人民獲得正義的管道，並確保他們能由專業訴訟代理人妥善為其辯護，對於司法制度而言更是至為關鍵。

2009年對我們還有貴基金會都是重要的里程碑，我們兩個組織都在這一年歡慶重要的週年。臺灣的法律扶助基金會是五周年，而今年的LSC則是成立六十年了。

英格蘭和威爾斯的法律扶助制度在過去這些年間逐漸轉型，現在法律扶助制度已經成為國家福利制度內的一環，亦是我們社會的基石。為了紀念成立六十周年，我們在國會以及英格蘭與威爾斯的各城鎮舉辦了展覽，電台、電視以及報紙也都充滿了許多關於法扶制度在公平社會中的價值的討論。

不過貴基金會跟我們都沒有餘力自滿於過去的成就中。這兩年的事件給我們帶來了新的挑戰，讓國家有了團結的新契機。

全球金融危機為各國法律扶助機構帶來了深切的挑戰。2009年也是十二生肖中的牛年，此點讓人十分振奮，因為牛年象徵著堅毅以及奮力的工作。我們在LSC全心全意的努力著，確保在經濟衰退的時機也能維持並增加人民獲得正義的管道，因為在這個關鍵時期能獲得免費的法律諮詢與支援，對於面對經濟危機的個人與家庭而言，很可能是他們所需要的一條生命線。

接下來我想介紹LSC的財務狀況。英格蘭與威爾斯的法扶制度每年協助超過2百萬人（總人口數為6千1萬人），前述曾提及每年法律扶助之經費為32億美金，其中在民事的經費是14億美金（約等於462億新台幣），在刑事的部分則是18億美金（約等於594億新台幣）。

研究指出英格蘭與威爾斯每人的法律扶助經費花費為63元美金，相較於法國的每人5元美金，德國的每人7元美金，則要高出許多，而與跟英國有著類似法律體系的國家中，每人用在法扶的花費也比我們少：如愛爾蘭共和國為每人13元美金，北愛則為每人53元美金。我們也許花很多錢，但我們的法律扶助制度也比其他國家協助了更多的民、刑事案件，研究也顯示我們的資力標準收入認定範圍高，使得申請扶助的門檻低，因此跟其他類似國家相比，我們法律扶助制度涵蓋的服務範圍也更為廣泛。

由於這個場次的重點在刑事法，因此我想要花一些時間說明英格蘭跟威爾斯的刑事訴訟制度。

如果要以一句話說明英格蘭跟威爾斯的刑事司法制度的話，應該是「除非證明有罪，否則即無罪推定」，這個原則是我們刑事司法制度的基石。

我們的刑事訴訟制度是採當事人進行主義，檢察機關必須證明犯罪嫌疑人的犯罪情事，因此辯護律師的角色就很關鍵，律師不能只看表面或聽表面說法，而是必須質疑刑事審判過程的每一個階段。若當事人對任何指控有異議，辯護律師必須組織委託人的說法、挑戰專家證詞，以及分析檢方證人的說詞。

沒有什麼比「陪審團審判」制度更能代表英國的刑事訴訟制度。英國的審判制度吸引了全世界人民的興趣，倫敦老貝利街的樣貌大概是英國審判制度最明顯的標誌。

雖然老貝利街是一個代表了正義與許多戲劇化的審判場景的標誌，但英格蘭和威爾斯的刑事辯護還另一個更重要的地點，這個地點不在國家的空盪法院中，而是在各地警察局訊問室毫無裝飾的空間中。這裡是刑事辯護開始的地方，亦可以說是審判的第一天。

每一位英格蘭和威爾斯的人民，在其受到警察訊問之時，不論其是否被逮捕或其收入/存款為何，皆可以獲得免費的法律諮詢和協助。任何人都可以獲得這項服務，但如果案件進入訴訟程序，則有資力條件的限制；不過在警察局階段，任何人都有資格獲得免費的法律協助，而人民亦有權單獨與法律代理人進行諮詢，只有在非常特定的有限情形中，警察才能限制這個權利或讓他晚點進行法律諮詢。

當犯罪嫌疑人被逮捕並帶到警察局時，警察必須告知其她/他所擁有的權利，並詢問她/他是否要律師代理，由犯罪嫌疑人自行決定是否需要律師代理。一般而言50%的人都會要求請律師。LSC用在警察局的律師代理之經費一年約為3億1千9百萬美金。（約105億新台幣）

在這裡我想要強調一點，當犯罪嫌疑人未滿17歲或有精神障礙的情形時，在訊問過程中，至少必須有一位適當之成年陪同者（appropriate adult）在場，陪同者可以是家長、家庭成員、社工或精神疾病專業人士。不論被逮捕的罪名為何，未成年人和精神障礙者都可以在警察局的階段獲得免費法律扶助。

若當事人選擇由公共經費支付的律師，則他們可以選擇任何跟LSC有簽約的律師來警察局為他們代理。若當事人沒有任何偏好，我們會提供「當值律師（Duty Solicitor）」。LSC負責掌理當值律師制度，他們是採輪班制，這代表著在英格蘭與威爾斯的任一角落，一年365天、一天24小時中，只要有當事人提出要求，都會有當值律師來協助他們。

所有來自警察局的律師代理請求，都會被接到辯護律師電話中心（Defence Solicitor Call Centre –DSCC）。如果當事人犯的是輕罪，例如不得判徒刑的輕罪或酒駕罪，我們只會提供電話法律諮詢。至於其他案件，電話中心則會安排律師與當事人聯繫。

在第二類案件中，大部分的時候律師會到警察局，聽取當事人的指示，並於警察訊問時在場。

律師在警察局時會單獨跟當事人會面並進行第一次的談話，這次談話的目的包括：

- 確認當事人的立即需求
- 獲得背景細節
- 告知當事人從警察那邊獲得的資訊
- 讓當事人對相關情況進行說明
- 就當事人的目前的狀況給予法律建議
- 協助當事人準備訊問

在警察局這部分可能會有幾種不同的結果，包括：

- 不警告也不起訴
- 警告（但無其他要件）



- 有條件的警告，須遵守某些要件
- 依刑事罪名起訴

犯罪嫌疑人被起訴後則送交至治安法院 (Magistrates' Court) 審理。由警察決定是否交保釋放或是羈押。在英格蘭與威爾斯，在被法院判決有罪前，所有犯罪嫌疑人都無罪，因此，除非有羈押的重要事由，一般而言不得羈押犯罪嫌疑人。

治安法院審理情節較輕微的刑事案件，而情節較嚴重的案件，包括殺人罪、過失殺人罪、妨害性自主罪跟強盜罪等，則由皇家法院的法官及陪審團審理。案件由治安法院審理時，法院會詢問被告是否認罪，若被告認罪或被認定有罪，則法院可判被告6個月以下的有期徒刑或8,304 元美金以下的罰金。若法院認定被告無罪，在被告沒有其他訴訟繫屬時，則可釋放被告。

針對10歲以上但未滿18歲者，我們設有少年法院。少年法院審理的犯罪範圍較地方法院更廣，不過若少年所犯的罪刑符合「情節重大」的要件且該罪名成立，應判較重罪刑時，則少年法院可以將重罪案件交由皇家法院審理。「情節重大」在這裡指的是成年人犯罪時應判14年上有期徒刑的犯罪或性侵害罪，皇家法院可對10至17歲的犯罪行為人判處有期徒刑。

少年法院不得對10或11歲的犯罪行為人判處有期徒刑；至於12至14歲的犯罪行為人部分，除非其可被歸為「連續罪犯」，少年法院亦不得對其判處有期徒刑。少年罪犯的監禁刑稱為感化教育，期間不得少於3個月但不得長於24 個月。之所以規定感化教育的最短期間為3個月是為了強調監禁少年罪犯是最後手段，只有在其他措施（如保護管束令、社區更生令、社區服務令、行動計畫令、出席中心令、輔導轉介令、損害恢復令或罰金）無效或犯罪情節嚴重致判處監禁三個月以上之有期徒刑才屬適當等情形，才得適用。

在英格蘭和威爾斯，未滿10歲的兒童視為無刑事責任能力，10歲以下兒童的犯罪行為一般是透過社會照護或兒童保護系統處理。

法院、地方政府和慈善團體合作提供少年社區服務和罰金，讓感化教育成為最後的手段，使少年人遠離刑事審判制度。同樣的情形也適用於精神障礙者，他們要受刑事訴訟制度拘束，但監禁刑不一定是最適當的處置方式，有時會讓精神障礙者接受醫療與社會服務，或者給予其相關的社區處罰。

LSC每年在治安法院處理6萬5千件案件。在治安法院的案件，若申請法律扶助則需符合一定的資力要件 (means test)。資力要件強化了政府認為有能力支付訴訟費用者應自行負擔的原則，同時也確保納稅人的稅金做最好的運用，使有限的資源用於最需要幫助者。我們用在治安法院案件的淨總費用為4億8千8百萬美金（約161億新台幣）。我們從2010年1月開始，也會針對進入皇家法院的案件實施資力要件審查。

我知道各位急切地想聽我說一些關於保釋制度在大英國協運作的情形。在刑事訴訟的早期階段，是由警察決定是否可交保，但在治安法院開了第一次庭後，則是交由法院決定。當犯罪嫌疑人被准許交保時，到他下一次出庭或到警局訊問前，都有行動自由。不准許交保時，是由於警察或法院認為犯罪嫌疑人若交保將有逃亡（不出庭）、進一步犯罪、騷擾證人

或有其他妨礙刑事訴訟程序的可能。交保可為無條件交保或有條件交保（例如須居住於一定地址、每週定期至警察局報到或不得到某些場所等）。

若被告不遵守交保條件或於出庭日未出庭，即為違保釋條件，很可能會被逮捕，並被撤銷保釋。違反者可能會被羈押，未來也可能不再被准許交保。未依規定出庭構成刑事犯罪，被告也可能因此而被起訴。

皇家法院的案件是由1位法官和由12人組成的陪審團進行審理。這些案件中的當事人會有一位訟務律師跟一位事務律師幫其處理案件。某些案件中則可能會指派一位資深訟務律師，我們稱之為皇室律師 (Queen's Counsel) 為其辯護。我們在皇家法院案件上總計花費了12億美金的法扶經費（約396億新台幣）。這代表了刑事案件的審判期間較長，也涉及較多的人力。

皇家法院有宣判無期徒刑的權限，這是該法院可宣判的最極刑。大英帝國雖然曾有死刑，但在1965年時死刑即不再適用於殺人罪。死刑在1998年前只適用於叛國與海盜罪，但實際上從未有人因犯此罪而被判死刑。英國最後一次執行死刑是在1964年。

在這裡我想要簡要報告LSC在刑事制度不同部分中所花費的法扶經費。

在警察局的部分，處理了87萬件案件，花費3億1千9百萬美金。

在治安法院的部分，處理了65萬件案件，花費3億9千4百萬美金。

在皇家法院的部分，處理了31萬2千件案件，花費12億美金。

而在皇家法院的案件，有49%的費用只用於1%的案件上，這1% 的案件被稱為超高成本案件，通常是審判期間超過40天的案件。

當然在任何審判制度中，都可能出錯或有誤判的情形，即便是有法律扶助資助的辯護案件亦如是。法律扶助會資助當事人所有的上訴案件。無罪推定不僅只是一句琅琅上口的片語，而是我們刑事制度的靈魂，是我們社會的精神。

刑事案件中證明被告非常可能有罪 (high probability of guilt) 是不夠的，除非我們真能確認確有犯罪情事，否則某人理不應在監獄身陷囹圄的駭人情事仍有可能繼續發生。

我想要跟大家談談一個名為Sean Hodgson的人，他在1982年因殺人罪而被起訴，後來則根據此罪名被判無期徒刑。他一直都抗議他是無罪的，並由一位法扶律師擔任他的辯護人為其上訴。DNA檢驗已經改變今日的刑事訴訟制度。在2009年時我們可能可以用科學方式證明Sean Hodgson並沒有犯殺人罪，但殘酷的事實是，Sean Hodgson因為他沒有犯過的殺人罪而坐了27年的牢。這在我們國家或任何文明社會，都是件駭人聽聞的事。

不過他最後終於獲得正義，並於今年3月時在他的法扶律師的陪伴下出獄，現在已重獲自由。

我很榮幸地在前一陣子見過他。這個事件對我是個有力的提醒，它提醒我法律扶助制度是一文明社會的重要元素。法扶制度讓需要幫助的人獲得幫助，因此LSC每年持續協助成千

上萬的案件。

法律扶助制度努力的目標是要確保不會再有下一個 Sean Hodgsons。

謝謝諸位的聆聽。

議題討論(二)

刑事人權與法律扶助 — 刑事強制辯護扶助制度的台灣經驗

羅秉成先生

財團法人法律扶助基金會新竹分會會長

壹、引言

刑事被告能否獲得有效的實質辯護保障，往往是評估一國刑事人權是否落實的重要指標之一。倘若欠缺專業辯護人的捍衛，再長的被告刑事人權清單不過是鏡花水月，徒有其表而已。但對無力自行選任辯護人的弱勢被告，如何使之即時獲得律師的有效協助，牽涉到強制辯護案件範圍的刑事立法政策從寬或從嚴，也與法律扶助資源之多寡如何息息相關。

自2004年7月至2009年8月止約五年期間的統計，台灣自實施法律扶助制度以來，其法律扶助基金會受理的刑事案件共有75,804件，准予扶助（含全部及部分扶助）有36,604件，占64.78%；上開刑事案件中屬強制辯護案件者有27,589件（占刑事案件的36.4%），准予扶助有21,183件，占76.78%，顯高於一般刑事案件獲准扶助的平均比64.78%。雖然平均每年約有4,000件的刑事強制辯護扶助案件，但司法院仍強烈期待准予扶助的案件量能再提高，以解緩公設辯護人人力不足的現實壓力。如何整合刑事強制辯護的資源與應否擴大刑事強制辯護案件的範圍，已是台灣刑事強制辯護扶助制度何去何從，不得不面臨的重要轉型課題之一。

貳、現行刑事強制辯護扶助制度的光與影：

一、法定強制辯護範圍擴大化的趨勢：

（一）2003年修正擴大適用案件類型：

1. 刑事訴訟法於2003年將刑事訴訟制度由「職權主義」調整為「改良式當事人進行主義」，其第31條原條文規定的強制辯護案件僅及於「重罪」類型（最輕本刑三年以上有期徒刑或高等法院管轄第一審案件），顯不能充分保障弱勢被告，蓋「訴訟程序之進行非僅僅強調當事人形式上的對等，尚須有強而有力的辯護人協助被告，以確實保護其法律上利益，監督並促成刑事訴訟正當程序之實現」（註1）。因此，是次修法於第31條增訂「弱勢」類型，將「經濟上弱勢」（低收入戶被告）及「智能上弱勢」（被告因智能障礙無法為完全之陳述者）亦納入強制辯護範圍。
2. 其次，2003年的修正將強制辯護案件的辯護人改採「雙軌制」，亦即除法院原得指定公設辯護人外，亦得指定律師為被告辯護。

(二) 2006年修正延伸至偵查中強制辯護案件：

原本刑事強制辯護案件僅適用於審判中案件，2006年再增訂刑事訴訟法第31條第五項，規定「智能上弱勢」類型之被告，在偵查中應由檢察官指定律師為其辯護。此次修法將刑事強制辯護案件延伸至偵查中，雖僅開放「智能上弱勢」類型，而未比照將「重罪類型」或「經濟上弱勢類型」納入，但對「偵查中刑事人權」的保障具有重要的指標性意義。

法律扶助基金會為因應此一變革就此檢察官轉介案件，依法律扶助法第14條規定無須審查被告之資力，且再依「審查強制辯護是否顯無理由注意要點」第2點第2項之規定，不得以案件顯無理由駁回。因此，偵查中「智能上弱勢」類型之被告既不審查資力，也不得以顯無理由駁回其申請，以強化此類型的扶助保障功能。

二、強制辯護案件辯護人來源多元化：

(一) 1999年全國司法改革會議的共識：

1. 就法律扶助制度的構想，台灣在十年前即1999年召開的全國司法改革會議獲致的共識是：建立無資力被告有請求義務辯護的制度，規劃由律師公會全國聯合會成立律師義務辯護輪值制度，以及由司法院成立具有法人資格的法律扶助財團法人，並在此前提下逐步廢止法院公設辯護人制度。司法院承上共識自2004年6月以後即停招公設辯護人，現在全國公設辯護人約五十人左右。承前所述，刑事強制辯護案件適用範圍有擴大化趨向，而公設辯護人卻朝縮小化發展，自難以此區區數十人之公設辯護人承辦數量龐大的刑事強制辯護案件。

(二) 多元或一元？

1. 台灣現行的刑事強制辯護制度，分別透過法院公設辯護人制度、律師公會義務辯護律師輪值制度及法律扶助基金會扶助制度等三種管道運作。惟因地方律師公會義務辯護律師輪值制度之義務律師，與法律扶助基金會分會之扶助律師大多人力重疊，又地方律師公會另須編列義務律師經費支出等原因，致其案件數量日趨減少，主要的案件量是落在法院公設辯護人及法律扶助基金會扶助律師身上。
2. 惟如前述，司法政策的趨勢終將全面廢止法院公設辯護人制度，屆時所有的刑事強制辯護案件恐將全歸法律扶助制度一元化處理，此一議題牽涉刑事辯護資源整合有效利用，勢必將促使法律扶助基金會以組織變革回應需求變化。

三、刑事強制辯護案件的法律扶助範圍的檢討：

(一) 法定類型的限制：

1. 第三審案件不適用強制辯護的檢討：

依刑事訴訟法第388條規定，前述第31條關於強制辯護規定於第三審審判不適用之。惟按第三審刑事案件非以違背法令為由不得提起上訴，一般刑事被告通常極賴專業律師之協助，始克進行第三審（法律審）之訴訟程序，現行法完全排除第三審適用強制辯護制度，頗被詬病，咸認應將強制辯護制度擴大適用至第三審。

2. 再審及非常上訴案件不予法律扶助：

法律扶助基金會依法律扶助法第17條（註2）之授權，訂定「法律扶助施行範圍辦法」，排除若干刑事案件之法律扶助，其中「再審及非常上訴程序之辯護」即規定不予扶助（第3條第4款），但此一限制宜視是否為重大刑事案件（例如判決死刑確定案件）而設例外規定。

3. 對已定讞死刑案件被告之法律扶助：

基於尊重生命權的理念，法律扶助基金會自2006年10月13日起，於台北等地舉辦六場「救援已定讞死刑案件律師團」說明會，邀請關切廢除死刑或死刑案件之扶助律師等人，交流、分享辯護策略與經驗，同時並招募願意承辦死刑案件的扶助律師。目前本會已受理數十件已定讞死刑案件聲請非常上訴、再審。

(二) 非法定類型的放寬—檢警第一次偵訊律師陪同到場制度：

1. 如前所述，「偵查中」的強制辯護制度現行法僅規定「智能上弱勢」類型而已，不包括「重罪」類型及「經濟上弱勢」類型，但上開法律扶助施行範圍辦法反面規定「非強制辯護案件之警調首次偵訊之辯護」不予扶助，已實質擴大「偵查中」強制辯護之範圍。

2. 法律扶助基金會自2007年9月17日起開辦平日「檢警第一次偵訊律師陪同到案」試辦專案，本專案同年10月27日擴大為24小時全年無休扶助，至今已有全國50個警察局分局（全國共有158個分局）加入專案。本專案扶助範圍除前述法定智能障礙類型外，凡被告或嫌疑入所涉罪名為法定刑期三年以上有期徒刑案件之重罪，且無資力（以切結方式為簡式資力審查），於遭拘捕到案或第一次接受訊問時，均可申請刑事辯護扶助。本專案的實施促使我國偵查辯護制度改革向前邁進一大步，尤其在我國尚未採行「審前（或偵查中）羈押強制辯護制度」之情形下，開創被聲請羈押之被告得及時獲得辯護權保障，尤屬可貴。

3. 檢討與展望：

本專案自2007年9月17日開始試辦至今，總申請量僅有1,139件，雖經本會大力宣導、溝通，但平均每天申請案件量不到2件，而且自2009年1月1日起將試辦之分局由15個擴大到50個分局，申請量竟不增反減，令人深感挫折。

本專案實施的成效不如預期，經本會檢討其主要原因有下列數端：

(1) 警員的心態問題：

承辦警員普遍認為此舉影響案件之進行，保守的心態也相當排斥律師在場，故在被告應訊時消極不告知可獲得本專案協助之訊息，或「勸誘」符合條件之被告無庸律師到場陪訊。

(2) 審查被告資力造成困擾：

本專案仍須符合本會無資力標準，雖本會已採取「簡式審查」方式，使被告以切結方式代替實質審查，但一方面有警員對此簡易審查方式現場加以質疑，另一方面受扶助人對切結後果有所疑慮，故成效不彰。

(3) 是否為強制辯護案件易引爭議：

本專案規定僅適用於強制辯護案件，但案件初發生之時究竟應適用何種罪名，有時不易確定，承辦警員與扶助律師有時就案件性質是否為強制辯護案件意見不一。

(4) 扶助律師接案意願偏低：

本專案試辦二年統計，每位律師平均服務時間約4-6小時，酬金約4,400元，工時長而報酬低，多少影響扶助律師之意願，偶有發生輪值律師難以派出之窘境。

本會基於以上的檢討，於2009年8月28日召開之董事會已決議本專案「因屬申請事件急迫，依據法律扶助法第21條規定，暫不審查資力」，但就是否擴大適用到非強制辯護案件，則尚待研究。本文認為本專案不審資力僅解決一部分之問題，宜再進一步納入「非強制辯護案件」類型。而且應合理調整扶助律師之報酬，以因應案件量擴增後之扶助律師需求。

(三) 關於強制辯護案件審查之爭議：

1. 法律扶助法第14條雖相應於前述刑事訴訟法第31條之規定，將「重罪類型」、「經濟上弱勢類型」及「智能上弱勢類型」等強制辯護案件，規定為「無須審查資力」，但依同法第16條之規定仍須審查案件是否「顯無理由」之條件，此乃至今有將近25%之強制辯護案件遭駁回申請之主要原因。
2. 為避免申請人遭以「顯無理由」駁回申請過於浮濫，法律扶助基金會訂定「審查強制辯護案件是否顯無理由要點」，明示「顯無理由」之定義及標準，並將(1)死刑案件(2)行為人為精神障礙、智能不足者(3)行為人行為時未滿十八歲等三種情形例外處理，禁止將此三種案件以顯無理由駁回扶助之申請。
3. 但強制辯護案件若再進行資力審查恐不盡強制辯護保障刑事人權之意旨，故有認為應修法採「雙軌制」，即當事人申請與法院指定兩種(註3)，並修正不以「顯無理由」為扶助條件。依現行法規法院指定由公設辯護人或律師公會輪值之義務律師承辦強制辯護案件，無須審查被告之資力，亦無審查是否「顯無理由」之問題，一般刑事案件之扶助申請，基於有限資源之有效利用考量，對「顯無理由」者不予扶助有其必要，但強制辯護案件特別著重在被告之程序保障，在修法前或許應採目的地性限縮解釋，一律無庸進行是否「顯無理由」之審查。

參、代結語：刑事強制辯護扶助制度未來可能的改革方向：

一、再擴大強制辯護案件適用範圍：

- (一) 將「重罪類型」、「經濟上弱勢類型」修法納入偵查中強制辯護範圍。
- (二) 修法將羈押案件不分罪名輕重均納入強制辯護範圍。
- (三) 再擴大「檢警第一次偵訊律師陪同在場」專案的適用範圍，將「非強制辯護」案件列為扶助案件之一。

二、法律扶助基金會各分會設置專職辯護律師辦公室(或中心)：

(一) 台灣現行法律扶助制度雖然有採行專職律師制度，但並無專門辦理刑事辯護案件之專職律師，基於刑事被告申請法律扶助之案件量擴增之事實，以及專職律師專業分工等需求，應有必要於法律扶助基金會各分會建立類似英、美、紐西蘭等國之公設辯護人服務(Public Defenders Service, 簡稱PDS)制度(註4)。

(二) 在各分會設置專職辯護律師制度，以逐步替代法院公設辯護人制度，而上述律師公會輪值義務律師制度亦無繼續之必要，日後規劃將刑事強制辯護案件由法院指定法律扶助基金會或由被告提出申請後，再視案件情形分由專職辯護律師或委由一般扶助律師承辦，採取雙軌混合制度，以收辯護資源整合之效並能提升扶助辯護之品質(註5)。

註1：參引刑事訴訟法第31條2003年立法理由。

註2：該條規定：「基金會得按經費狀況，依案件類型，決定法律扶助種類及其訴訟代理或辯護之實施範圍」。

註3：參吳秋宏法官撰「談刑事辯護資源的整合一期待下一階段的蛻變」，法律扶助雜誌2009年第25期第45、46頁。

註4：參蔡孟勳律師撰「漫談英、美、澳等國法扶機構之公設辯護人制度」，法律扶助雜誌，2009年第24期第19-23頁。

註5：據前註文分析，英、美、澳等國採行之PDS制度所需經費較扶助律師節省，且辯護品質亦獲正面評價。

議題討論（二）刑事人權與法律扶助 分組座談

分組座談（A） 地點：前瞻廳

分組座談（B） 地點：103 室

分組座談（C） 地點：101 室

討論題綱

- （一）刑事案件辯護服務之提供，如選擇隸屬法扶單位之公設辯護人、個案委託外部執業律師或混合式，利弊得失各為何？
- （二）如何擴大刑事案件法律扶助範圍及種類（例如偵查中告訴代理及辯護、是否擴大強制辯護、再審、非常上訴等非常救濟程序之扶助、羈押審查之扶助……等）？
- （三）對於檢警第一次偵訊之犯罪嫌疑人，如何提供扶助，以避免不當或不實偵訊（例如建立檢警第一次偵訊律師在場制度）？
- （四）法律扶助單位或法律服務工作者如何關心並致力於建立律師實質辯護之相關制度？（例如如何建立檢警偵訊時或被告在監在押時，律師與當事人私密談話之權利、律師於偵審辯護時之調查權……等）



分組座談名單

分組座談 (A) 前瞻廳

- 主持人：林永頌—財團法人法律扶助基金會台北分會會長
- 與談人：Mr. Hugh Barrett—英國法律服務委員會執行主任
Mr. Ravindran Nekoo—馬來西亞律師公會全國法律扶助小組委員會副主席
林峰正—財團法人民間司法改革基金會執行長
林裕順—中央警察大學刑事警察學系副教授

分組座談 (B) R.103

- 主持人：顧立雄—萬國法律事務所資深合夥律師
- 與談人：Mr. Albert W. Currie—加拿大司法部資深研究員
Ms. Ta Thi Minh Ly—越南法務部國家法律扶助署署長
羅秉成—財團法人法律扶助基金會新竹分會會長
高榮志—財團法人法律扶助基金會板橋分會專職律師
李茂生—台灣大學法律學院教授

分組座談 (C) R.101

- 主持人：吳豪人—輔仁大學法律系副教授
- 與談人：Ms. Kellie Krake—威斯康辛州州立公設辯護人辦公室律師
Ms. Persida V. Rueda-Acosta—司法部公設律師辦公室主任公設律師
蔡碧仲—財團法人法律扶助基金會嘉義分會會長
孫一信—中華民國智障者家長總會副秘書長

議題討論（二）刑事人權與法律扶助 分組座談總結

主持人

謝文定先生(司法院秘書長)

報告人

林永頌先生(法律扶助基金會台北分會會長)

顧立雄先生(萬國法律事務所資深合夥律師)

吳豪人先生(輔仁大學法律系副教授)

謝文定先生(司法院秘書長)：

因為時間的關係，我們就直接開始報告。首先介紹三位報告貴賓：第一位是律師公會全國聯合會顧立雄理事長，第二位是法律扶助基金會台北分會林永頌會長，第三位是輔仁大學法律系吳豪人副教授。首先請林永頌會長報告。

林永頌先生(法律扶助基金會台北分會會長)：

有關討論提綱一：刑事案件辯護服務應採哪一種方式？英國代表Mr. Hugh Barrett表示，在英國提供刑事辯護的有90%是私人律師，只有10%是專職律師，未來希望能夠把公設辯護人的比例調高至20%。台灣是否要有專門辦刑事案件的專職律師？我們這一組並沒有結論，但這是一個值得思考的問題。另外有關服務種類跟範圍，如果要幫助更多在刑事案件上需要幫助的人，種類跟範圍是不是有必要擴大？以台灣來說，偵查中是不是能夠強制辯護？或者減少運用「強制辯護」的用語？是不是能夠全面性的實施？尤其在審判中的一審，都要交互詰問，沒有全面性的扶助，會不會有困難？這個部份我自己也有提到，其實台灣第三審是沒有強制辯護的，雖然法扶有在幫忙，這個部份的是可以再擴大的。

我們這一組花比較多的時間討論第三個提綱，也就是檢警第一次偵訊律師在場制度，台灣學習英國的制度，在兩年前多前開始實施，但實施的結果是，法扶很想推動，但是警察似乎不很贊同。Mr. Hugh Barrett提到英國推動檢警第一次偵訊律師在場制度，源自於80年代許多起警察偽造證詞弊案，因此才開始推動這個制度，但最終英國能夠接受這個制度的原因是因為有律師在場，反而能夠保護警察，以證明警察沒有不法取供等問題。可見各國法制制度發展雖然有先後之分，但是只要有人的地方就會有類似的弊端發生。之前一位英國的法扶董事來台時也與我們分享，英國在推動這個制度之初，警察的態度也不是很支持。

在台灣要怎麼樣讓警察真正願意支持這個制度？而不只是口頭上支持。我們的董事長幫我們下一個結論：建議民間司法改革基金會提出修改刑事訴訟法的訴求，將檢警第一次偵訊這律師陪同在場變成刑事訴訟法的一個制度。因為現在法律沒有規定，警察會說：「法律有規定嗎？」「我一定要這樣做嗎？」「一定要聯絡律師嗎？」雖然法扶已經排好輪值律師，

但是申請的案件仍然很少，這個部份是不是能透過修法來解決？我們董事長就說，如果法律有規定，警察一旦沒有依照程序來走，甚至可以告警察。英國代表**Mr. Hugh Barrett**表示，在英國每年都有四千五百件告警察或公務員的案件，對他們來說一點也不稀奇。但對我們來說，民間司法改革基金會執行長說：就算告警察那又如何？如果司法沒有法官好，那又如何呢？

在這個議題裡面，我們關心的是怎麼樣能夠讓刑事案件從最前端的偵查階段就能夠作好，之後才不會浪費時間再去追查案件的內容，法律扶助要在最前端發揮預防功能，才是最有效的扶助。但這個部份有落實嗎？在台灣，我們認為偵訊過程中需要錄音、錄影，但是沒有錄音、錄影會如何？最高法院會說：「不會怎麼樣」，也就是說就算沒有錄音、錄影，也不會影響證據能力。來自澳洲的代表**Ms. Suzan Cox**則表示，在澳洲是需要錄音、錄影的，如果沒有的話，依照她的解釋，似乎是不能當證據的，或者應該說這個部份的證據很可能會有問題。我真的很期待台灣能夠進行修法，讓刑事偵查的過程能夠做得更好。

來自馬來西亞的代表**Mr. Ravindran Nekoo**提供了寶貴的意見，他表示每個國家的法扶制度與刑事訴訟制度都不盡相同，就馬來西亞的法扶組織來說，律師公會相較之下出了比較多力，政府預算相對之下非常少，沒有辦法提供一個制度性的法律扶助。雖然他們非常努力的想要幫助這些刑事被告，但事實上有許多困難，因為律師公會的人力沒辦法完全符合民眾的需要，所以有些人只好認罪或是自己辯護。但我們也看到他們的努力，他們開著車子出去作宣傳、推動法律諮詢等等，令人非常感動，他們也說會努力去推動法律扶助跟刑事辯護等制度。上述是我們這一組討論中比較重要的部份。謝謝！

謝文定先生(司法院秘書長)：

謝謝林永頌會長，接下來請顧立雄律師報告。

顧立雄先生(萬國法律事務所資深合夥律師)：

有關第一個議題，刑事案件辯護到底是要由法扶的專職律師來提供？或是委託外部的律師？或者是混和式？我們從幾個角度來思考，第一個是成本效益問題，就成本效益來看，哪一個方式是比較好的？第二個是服務品質管控，怎麼樣是比較好的？第三個要考量的是，如果全部採專職律師制，會不會排擠外部律師的業務？因為這中間存在一種競爭關係。

從成本效益的觀點來看，雇用專職律師成本比較低，但是到底要雇用多少人？規模多大？是一個問題。我個人認為，全部採專職律師制度是有困難度的。就品質的管控來說，掌控外部律師品質比較困難嗎？進到基金會的專職律師，會不會反而比較懈怠？專職律師會不會像台灣的法院公設辯護人一樣，反而遭到許多批評，這也是一個思考方向。加拿大代表**Mr. Ab Currie**表示，加拿大是採取混合制，加拿大有13個省，其中有4個是採取全部專職制度，有3個採取全部委外制度，另外6個採取混和制度。混合制有幾個優點，就成本效益上來看，混合制是比較好的，因為我們可以依照經費、資源的多寡，來決定專職律師的人數，成本效益上較有彈性。

而從管理調度的觀點來看，專職律師可以處理一些特定案件，例如比較複雜的案件，外

部律師可能會因為費用問題而不願意承辦。又或是緊急案件，如檢警第一次偵訊如果發生在偏遠地區，或是律師人數較為不足的地方，是不是有足夠的外部律師可以支援？另外，專職律師也可以辦具有指標意義或者政策意義的案件，比如說法律扶助基金會因為倡議廢除死刑，死刑案件就可以由專職律師來辦。而如果涉及重大爭議的案件，專職律師也比較能夠做整體性的配合，這些都是具有彈性的作法。

但是法律扶助的經費和資源是有限的，如何將有限的資源做適度的分配是一個很大的挑戰。這涉及到第二個議題要討論的：在擴大刑事案件法律扶助的範圍及種類時要考量的是，從階段上要擴及到偵查中階段，從案件的類型上要擴大到哪一些都要由律師來進行代理或辯護的工作？這包括第三審或是刑事訴訟法是否要改為強制辯護？英國以及美國威斯康辛州代表提到少年刑事案件，是不是要採強制辯護？羈押審查的決定是不是要採強制辯護？這需要由刑事訴訟法來作界定之後，再來談擴大法律扶助的範圍。因為如果要採強制辯護，是不是就不需要作資力審查？如果都不作資力審查，以法扶有限的資源能夠因應嗎？

另外，就案件類型來講，再審跟非常上訴的成功機率不到千分之一甚至百分之一，那在法扶審查案情時就無法過關，因為成功率很低所以是「顯無理由**Obviously unjustified**」，如果是「顯無理由」的話，就不能夠提供法律扶助了。因此，如果要擴大扶助範圍，必須要建立一個標準，如果不建立的話，所有案子都可以要求法律扶助，請求再審、請求提起非常上訴，那有限資源該如何適度分配？擴大扶助範圍與種類是沒有問題的，但必須要有細膩的思考與設計，要有完整的配套措施。

第三，有關檢警第一次偵訊提供扶助的部分，參考英國的制度，應該是不需要作資力審查。在台灣申請人雖然不審資力但原本是要簽切結書的，現在好像已經不需要簽切結書，只是法律上沒有明文規定可以不作資力審查，這部分是否要修法？另外，雖然現在案件量不多，但如果案件量多到一個程度的時候，律師的配合度以及律師人數是否能夠因應？這個跟剛剛講的要不要以專職律師優先的情形有所抵觸。要不要在每一個分會或者是幾個分會有一個合署的專職律師配置？另外是否可能提供檢警第一次偵訊電話諮詢，成立**Call Center**由專職律師提供電話上諮詢服務，律師不一定要到現場，這個部分是可以考量的。

第四個部分就是如何建立一個實質有效的辯護。我想這不只是法律扶助基金會，而是整個律師公會、司法院跟法務部都要努力實踐的司法環境。就這個部分法律扶助基金會可以從兩個方向來推動，一、基金會可以做為倡議團體，因為法扶一直在參與個案的刑事辯護，是否可以從個案中分析出刑事辯護如何地沒有被實質有效的實現？以做為倡議的基礎。另外，法扶律師是接受基金會的指派去進行辯護，相對來說更可以從公益的觀點來強力推動正當的法律程序，或針對不合於正當法律程序的刑事辯護問題，大聲地抗議檢、警、調或是法官的不當作為。這是法扶律師可以做的。

謝文定先生(司法院秘書長)：

我們謝謝顧理事長，現在請吳教授。

吳豪人先生(輔仁大學法律系副教授)：

在我們這組報告之前，有先詢問過來自美國的代表**Ms. Kelli Krate**以及來自菲律賓的代

表Ms. Persida V. Rueda-Acosta對於這四個討論提綱的看法，主要是想了解美國跟菲律賓兩位代表的想法以及他們思考脈絡。聽到他們的說法讓我非常感動。比方說我問了Ms. Kelli Krate在報告中提到的種族歧視問題，在報告裡面顯然並沒有解決，另外她也談到廢除死刑的議題，我想要問她的是如何說服民眾接受她的看法？她的回答是，法扶要把真相告知社會大眾時，應該要特別講究方法。她舉例說，在消除種族歧異或是廢除死刑部分有兩種論述，一種是文明的國家或社會不應該用殺人的手法制裁犯罪，而是應該用教育或是其他方法來減少或消彌種族歧視問題。但是她發現用另外一種經濟的論述來說服似乎更有效，例如殺死犯人的社會成本高過讓他服役的成本。她認為大眾比較能夠接受這種經濟論述。另外我還問Ms. Kelli Krate一個問題，我聽到英國代表Mr. Hugh Barrett談到英美法的精神就是”innocent until proven guilty”，但在911之後，我發現到美國英國入境的外國旅客都要強迫捺指紋，那不是一種”guilty until proven innocent”了嗎？她說沒有錯，但這個問題要從最大效率以及公共安全的角度來看，但她同樣也提到就因如此，不只是美國人也包括在座各位，都有責任去防制和監督政府，這是令我非常感動的。

另外，Ms. Persida V. Rueda-Acosta提供了菲律賓公設辯護人辦公室PAO的運作方式，也分享許多令我們振奮的話。比如說2008年他們總共扶助了42萬件的刑事案件，已經結案與定讞的是9萬件，法扶處理已經勝訴的佔7萬件，超過70%，非常了不起，表示他們律師的水準很高。同時我也問了他幾個問題，我們知道菲律賓有很多人權律師或是NGO工作人員被暗殺，對這個事情法扶有做什麼樣的回應，或做了哪些事情？他告訴我說連他們組織都被列入暗殺對象，幾乎不能做事。但他們會繼續抗議，會持續支持人權。他舉例說在菲律賓有一個媒體人的太太自殺，這個媒體人被認為是殺人嫌犯，在菲律賓如果是謀殺犯的話，律師是不能去看他的，但是他們的律師還是去看了。PAO的上司法務部長指責他們太瘋狂，法務部長對他們很不滿，但Ms. Persida V. Rueda-Acosta說這牽涉到人權問題，哪有什麼瘋狂不瘋狂？最後這爭議交由總統解決，總統最後決定讓法務部長去職，而留下公設辯護人辦公室的負責人。

回到我們的四個提綱，法扶嘉義分會蔡碧仲會長提到，台灣的公設辯護人受到污名化，是因為過去很多公設辯護人是由不適任的法官轉任，雖然現在並非如此，但是很難說服老百姓或官員，公設辯護人或是像法扶的律師所提供的這種不花錢的辯護品質，會比花錢的辯護品質好，或品質不在他們之下。如果依據這種說法，我們不該完全不考慮市場律師的觀感，而好高騖遠地任意去擴大服務範圍，畢竟法扶的扶助律師也都來自於市場。孫一信副秘書長提到台灣在立法上已經相當進步，像在法律扶助上有法扶法、刑訴法等，對身心障礙者都有幫助。但是他提出一個問題：法治上的改善並不表示現實上已經落實。中間還有很大的落差，他舉例說，2006年台灣發生國道槍殺駕駛奪車逃逸案，員警逮捕一名智障者，但他在偵訊時無法清楚表達，另有兩名智障者亦同時被捕，在三天的偵訊期間，完全沒有律師陪同。

我們這一組有一個很重要的提問，是來自高雄高分院的公設辯護人李小姐，她提到公設辯護人其實很專業很有熱情的，但是她也提出了幾個問題，例如民眾認為公設辯護人是公務員，公務員身份會不會影響他的工作？還有人民對公務人員的信賴程度。另外也同樣提到蔡碧仲會長所說，很難說服老百姓或官員，公設辯護人這種不花錢的辯護品質，會比花錢的辯

護品質好。還有提到檢警第一次偵訊有律師陪同之後，公設辯護人無法在第一次偵訊時陪同，等到公設辯護人接到案子的時候就已經是起訴的案子了。在詢問兩位外賓，他們國家第一次檢警偵訊的情形，Ms. Kelli Krate表示在威斯康辛州也是由公務員來擔任，這的確是一個很大的缺點，因為她們往往被視為是體制的一部份，是一個假律師(fake lawyer)。但經過30年的努力，民眾也已經接受並信任他們。所以要克服這種觀念別無他法，只有靠實績，以獨立超然的立場建立信用，自然能夠贏得人民的信任。

Ms. Kelli Krate舉了一個例子也讓我非常羨慕，他說民眾常常對他們有誤解，但是支持他們的是誰呢？是法院的法官、檢察官或是警察。他們會告訴民眾其實公設辯護人是很優秀的。Ms. Kelli Krate也提到，每個警察都會有公設辯護人家裡的電話，24小時都可以找他們，而且警察也會主動要求律師陪同偵訊，尤其是在第一次偵訊的時候。因為美國警察普遍認為在訊問的過程中如果有律師到場，其實是幫了警察大忙，這是一個非常重要的概念。

同樣的在菲律賓也是如此，Ms. Persida V. Rueda-Acosta提到菲律賓的公設辯護人辦公室已成立37年，在2007年才終於立法允許公設辯護人可以獨立自主，雖然表面上他們隸屬於法務部，但是已經有很強的獨立自主性，連預算都是獨立的。所以剛才才會有當公設辯護人與法務部產生衝突時，總統是挺公設辯護人的，可見公設辯護人在總統心中的地位與意義。他又舉好幾個例子，如2004年總統曾經一次要處決200人，公設辯護人辦公室立刻向最高法院提起抗議延期，最高法院也答應部份案件延期，而且在兩年之後，菲律賓就廢除死刑。他們將法扶視為改革火車頭，而其努力已經獲得回報。另外，Ms. Persida V. Rueda-Acosta也談到菲律賓前總統卸任之後也被起訴，其中兩個案子被判無罪，一個被判有罪，但公設辯護人辦公室仍然向現任總統要求特赦。可以看到這些國外代表心中並沒有黨派問題，他們只把刑事人權當作最高標準。

最後Ms. Persida V. Rueda-Acosta提到外國人接受偵訊的問題，外國人在菲律賓也有資格可以得到法扶的幫助，各國的大使館也都會主動通報母國，不過在菲律賓有關外籍人士的案子，每年大概100多件。而他們的法扶也得到很多外國的幫助，例如最近美國國務院支援公設辯護人辦公室辦理五天的國際研討會等，這對他們是很有影響的。以上是我們這組的報告，謝謝。

謝文定先生(司法院秘書長)：

謝謝吳教授，因為時間的關係，只能再耽誤大家一分鐘。有關刑事人權跟法律扶助，大家的共識與重點在於爭取資源，像馬來西亞他們一樣，資源要放在最必要的人權保障上面。任何刑事訴訟的兩端，像是「檢警第一次偵訊」跟「上訴第三審」，這兩端其實是最重要的，但是也是大家感到最無力的，也是最需要改善的部份。針對檢警第一次偵訊，幾組的共識是政府需要修法，美國跟英國的專家都表示，他們的警察認為在偵訊時律師在場對警察是好的，如何讓台灣的警察也能夠有這樣的觀念？在座也有好幾位警察大學的教授，觀念的改變我認為可能還更重要。至於上訴三審的部份，目前司法院也正在研究刑事訴訟法，包括林永頌會長跟顧立雄理事長也有提到，包括少年的部份、包括上訴第三審的部份還有羈押的部份，司法院都研擬要修法。我們想修正刑事訴訟法第388條以及375條，就是明訂向第三審法

院提出上訴或申請許可上訴，將來一定要委任律師才可以。另外也將研議偵查中檢察官申請羈押被告，要採強制辯護，以及擬訂某一年齡層以下的少年，是不是要有律師強制辯護。這部份會跟法務部研商取得共識之後，會同行政院來修法。

議題討論（三）

貧窮、債務與法律扶助

- 主持人：郭吉仁先生 財團法人法律扶助基金會秘書長
(台灣)
- 與談人：
 1. 陳茂波先生 香港法律援助服務局主席
 2. 大山小夜女士 日本金城學院大學副教授
 3. 林永頌先生 財團法人法律扶助基金會台北分會會長(台灣)



議題討論(三) 主持人及與談人合影



主持人：郭吉仁先生 財團法人法律扶助基金會
秘書長(台灣)



與談人：陳茂波先生 香港法律援助服務局主席



與談人：大山小夜女士 日本金城學院大學副教授



與談人：林永頌先生 財團法人法律扶助基金會
台北分會會長(台灣)

議題討論(三)

貧窮，債務與法律扶助

陳茂波先生
香港法律援助服務局主席

1995年3月在丹麥哥本哈根所舉辦的「社會發展世界高峰會」(World Summit for Social Development) 將貧窮明確定義為「缺乏足夠的所得與生產資源以確保基本生活之所需。」

而根據2001年「聯合國經濟，社會暨文化權利委員會」(Committee on Economics, Social and Cultural Rights of the United Nation)所採用的定義，貧窮指的是「欠缺讓生命活得尊嚴的基本能力。」這樣的定義廣泛地納入了許多與貧窮相關的特徵，例如饑餓、教育低落、歧視、弱勢與社會邊緣化。

以地域性的觀點來看，歐盟委員會將生活在每戶平均所得低於全國平均所得平均值之60%者，定義為處於貧窮。

以香港的狀況來說，香港政府並未採用正式的貧窮線。事實上，就整體而言，香港是一個富裕的社會，具備多樣化的社會服務與支援來找出並處理弱勢團體所面臨的實際需要，而這比只是在所得方面試著挑出所謂的窮人更為重要。

且不論定義與分類為何，國家都應該責無旁貸地打擊貧窮，並提供相關的社會援助。

香港雖然沒有正式的貧窮線，但是政府能提供琳瑯滿目的社會服務與福利措施給有需要的弱勢族群加以利用。大體而言，香港政府採取務實的作法，推動下列措施：

福利措施

無法滿足自身基本需求的人即被視為「窮人」，也是香港福利體系核心之「綜合社會保障援助計劃」的協助對象。該計劃不要求受扶助人分擔費用，但申請人必須接受資力審查。該計畫並提供經濟拮据的申請人現金資助以滿足其生活基本需求，而條件是申請人必須符合香港居留的規定。目前該計劃的年度支出約在186億港幣左右，此為香港法律援助支出的43倍。同時，香港政府也針對兒童、婦女、老人與殘障人士等提供額外的救助措施。

健保服務

「綜合社會保障援助計劃」的受扶助人使用健保機關提供的服務，不須繳交任何費用。為了更有效協助社會上的弱勢團體，例如低收入族群，收入或資產微薄但卻非社會福利資助對象的慢性病患與高齡病患者，政府更擴大實施了醫療費用豁免計劃來舒緩他們的財務負擔。

教育服務

香港政府提供12年免費國教及各式各樣的援助與措施，來幫助需要扶助的學子與青年。

就業輔導

香港政府勞工部提供完整的就業服務，免費幫助求職者取得工作。若干服務的對象僅限於特定的弱勢團體，例如中年與殘障人士。

其中，「綜合社會保障援助計劃」直接提供財務援助，將貧窮人士或家庭的所得提升至規定一定水準以上，以滿足其生活基本需求。但申請人必須先通過資力的審查方能獲得援助。若申請人有同居共財之親屬，案件則必須以每戶作為申請單位，同一戶內所有成員的所得與資產總額，便成為該戶是否具備援助資格的考量因素。

至於低收入族群與獲得法律援助之間的關聯，值得注意的是不管是否為香港居民，只要通過資力審查與案情審查，不論其社會背景，在香港皆可獲得法律扶助。尤有甚者，只要是「綜合社會保障援助計劃」的受助人，除非有合理懷疑的事實，一般皆認定為符合法律援助的資格。換句話說，接受福利救濟者通常不須經過資力審查即可獲得法律援助。

那麼資力審查究竟是如何進行的呢？香港以「財務能力」來評定法律援助申請人的財務資格，即是以一個人每年的可動用收入與可動用資產總額來評定其經濟狀況。財務能力不超過財務資格限額的人士，即符合獲得法律扶助的資格。

一個人的可動用收入是該人士在計算期間內可合理預期的所得。計算方式是將一個人的年度所得，扣除多項法定豁免項目，例如贍養費、薪俸稅款與維持家庭合理生活水平所需之一般支出。

一個人的可動用資產包含屬於資本性質的所有資產，例如銀行儲蓄存款，貴重物品及申請人主要住所以外之房地產等。然而就刑事案件而言，法援署署長有裁量權，在維護司法正義的考量下豁免申請人的財務資格限額。

政府現行政策是每年參照消費者物價指數的變動、每兩年參考私人訴訟費用的變動，做為檢討財務資格限額的基礎。這項檢討工作旨在維護財務資格限額的實質價值，以確保法律援助能為目標族群所使用。因為檢討的進行採定期制，所以目前全球所經歷的經濟衰退與金融危機並不會改變檢討的週期。

為確實保障個人的司法權益，法律援助申請人若遭駁回而心有不服時，得向法院提起上訴，將該駁回案交由法院審理。

至於人民對行政機關的社福裁定有異議而提出上訴時，香港的法律援助制度是否會提供援助？如果申請案能通過資力與案情審查的話，答案是肯定的。個人運用司法審理對抗行政單位在教育、社福、保育、公民與政治權利所做的裁量，在香港法治原則下被視為健全治理的重要根基，而在香港做的司法審理常常都有法律援助的支持。

法律援助是法治的基石。在香港大約70%的家戶數都有資格獲得不同法援計劃提供的法律援助服務。為了呼應社會的需求，香港負責監督法律援助工作的法定單位—法律援助服務局(Legal Aid Services Council)，正積極研究擴大扶助範圍的可能性，特別是針對中產階級。香港已充份照顧到低收入戶與弱勢團體，目前的重點是將服務擴大到那些雖有較高收入但仍負擔不起訴訟經費的人士。

債務在香港和法律扶助並沒有對應關係，法律援助對於個人債務清理所能提供的幫助少之又少。

不分貧富，理財都是一件相當私人的事情，因此債務清理在香港會是比較屬於個人而非法律援助機關的課題。

香港是全球最活躍的國際金融中心之一，具備足以媲美國際水準的完善法律規範。區內合格的財務放款公司其營業活動皆受「放債人條例」(Money Lenders Ordinance)所規範。該條例規定，任何有意從事放款業務者都必須向政府申請許可執照，官方的政策是不斷改善香港金融機構的法規制度，進一步強化香港的地位。就金融放款而言，香港的信用/貸款體系良好，若有必要，是金融主管單位，而非法律援助主管機關，會負責調查缺失，加以改進。

香港的「法律援助條例與規則」(Legal Aid Ordinance and Regulations)並不提供協助給申請債務清理及破產程序的個人，該類案件的相關程序其實相當簡單明瞭。應注意的是債務纏身並不影響個人獲得法律援助的資格，但計算個人可動用收入時，債務並不是可扣除的豁免項目。



議題討論(三)

日本的貧窮、債務與法律協助

大山小夜女士
日本金城學院大學副教授

序言

在介紹「日本的貧窮、債務與法律協助」這個議題之前，首先我簡單描述日本的日常生活。這張照片是我購物時經常去的車站。我住在日本中部的名古屋，人口約兩百萬。當我們搭乘地鐵或電車之類的大眾運輸工具，我們可以看到各式各樣的戶外廣告，從新的雜誌發行、旅遊規劃到英語學校什麼都有。因此只需看一眼便可以知道什麼樣的行業正在流行、成長、賺錢。最近我常注意到某一類廣告，你猜這是甚麼樣的廣告？答案是～這是律師正在尋求為債務所苦的客戶。廣告上面寫著「債務整理＝解決債務」以及「有債務問題請找我們」。這張照片是另一個類似的廣告，由司法書士所刊登而不是律師事務所，但對象同樣是債務人。

日本最能夠吸引大眾的廣告媒體是在地的電視台。像這是在週間給家庭主婦收看的資訊頻道，這是一則節目中插入的商業廣告訊息，一位年輕的偶像女明星說：「怎麼了？你看起來有點鬱悶，是因為有債務上的麻煩嗎？可以找律師諮詢喔～」這類的廣告主為大型的律師事務所，有很多的法務人員和行政人員，每個事務所一個月都如同一般大公司花上幾千萬日圓或是幾十萬美金行銷。這些廣告陳述一個事實，亦即解決債務現在對日本的律師與司法書士來說，是個有利可圖的行業。

日本司法支援中心（JLSC）由日本政府在2006年全額補助成立，現有約一百名專職律師，並與日本全國50%的律師和25%的司法書士簽約合作。2008年JLSC處理了八萬五千件的民事扶助案件，其中有四分之三為過度負債的個人破產案。然而這個數字只佔了日本社會過度負債案件的一部份。根據政府估計，日本國內約有二百萬個債務人，其中只有五分之一的債務人主動尋求JLSC之類的專門機構協助。

就我所了解的是，在台灣因為有2007年所施行的消費者債務清理條例，提供給債務人走出債務深淵的法律途徑。因此目前已有九成的債務人直奔法扶基金會，帶給基金會沉重的業務量。而就我所知，這是因為除了法扶之外，台灣極少有律師或專家能解決這些債務人的問題。

為何臺灣和日本這二個東亞國家有此差異？我是個社會學家，對於建立機構或組織的人，社會學關注他們之間的溝通本質和機制。現在我們從社會學的觀點，來釐清日本債務人背後的迷團。

2. 背景說明

2006年發生了兩件事情，徹底改變了日本的消費金融市場，並導致開始有大量由法律從業人員提供給債務人解決債務的廣告，讓我們來看看究竟是什麼樣的事情。

其一是日本最高法院裁決債權機構過去所訂定的利率過高，因此必須償還超收的利息。這項裁決為債務人開啟一道大門，得以提出訴訟索討多付的利息。日本有二千萬人曾與借貸機構打交道，亦即每六個人便有一個以某種方式借過錢。最高法院這項裁決使債權機構可能因此必須歸還一大筆從現有或過去的八百萬名客戶（即債務人或前債務人）的龐大獲利。

另一事件則為貸金業法修正案，規定最高借貸年利率為20%，且要求債權機構確保債務人的未償債務低於年收入的三分之一。換句話說，若新貸款項將使借方未償債務超過年收入三分之一，債權機構便不可撥款。該修正案對於消費借貸此一金融商品的價金與質量的管制，都帶來顯著的變化，貸方因此不得不緊縮借貸條件。過去二年各類成功申請到貸款的比例從42%劇降為26%。

現在我要簡短說明二個事實，以利各位了解日本當地的背景。

首先，臺灣的貸款業務主要限制在銀行。但在日本，非銀行機構所提供的無擔保貸款才是消費金融市場的龍頭。一千四百萬名債務人當中有超過二百萬處境很差或相當艱困，這表示若不規範債權機構，過度負債恐無法解決。

再者，2006年之前官方訂定的利率上限已經是20%，但是實際上存在的「灰色地帶」利率高達29.2%，這才是真正的最高利率。在知會債權機構並達共識下，利率可達29.2%。我先前所提的法院裁決則認為年利超過20%的灰色地帶，對於債務人來說實際上毫無選擇餘地。

2006年之前，針對債務人的廣告主要來自賺大錢的債權機構。後來這二個事件改變了整個情況。許多廣告空間被迫讓位給律師，他們提出訴訟要求償還總額超過十兆的超額支付利息款。

3. 歷史

或許有人會質疑這些改變的成效，有人會說「就讓市場自由運作，這樣借貸雙方都會滿意利率水準」、「最高法院和國會怎麼可以做出使消費金融市場萎縮的決策？」、「消金市場的萎縮不是將某些消費者排除在外嗎？這些決策是否剝奪了窮人- 即是我們正在關注的這些人- 借錢的權利？」、「你不認為他們最後反而會轉向非法的高利貸借錢，成為犧牲者？」

要消除此類的疑慮有二個因素不可少，亦即同情心與信念。具體而言，就是社會上應該要對那些原本過著快樂生活的人，卻因為無法清償債務，導致失去了希望與自尊而從此絕望的民眾有同情心。信念則是認知「過度負債不能只歸咎於個人，而是可以透過社會的努力來避免、預防。」

我是個社會學者，而社會學者有時會用「道德企業家」這個詞。道德企業家指的是某些人，他們界定社會中的問題，提出解決方案，並且說服決策者及普羅大眾。那麼這些企業家

何時何地出現？答案端視社會何處存在這些熱心而有本事的人。例如，在南韓最高法院的法官們便是過度負債這個問題的道德企業家；在臺灣是法扶基金會；日本的道德企業家則是出現於七〇年代晚期，一個由律師及司法書士緊密結合的全國性私人律師團體。

在過去，過度負債總被認為僅是個人的問題。那時在日本西部有一個三十多歲年輕律師，有機會和同事與許多債務人面談，仔細聆聽他們的故事。透過面談，這些律師了解到過度負債的嚴重性，當他們看到當事人對於未來絕望的程度，認知到這個問題必須解決。他們找來債務人和記者，說服債務人在記者面前開口。在第一次的會議中由這些債務人擔任主講人，他們與聽眾分享自身債務的故事，驚訝的發現自己並不孤單，並且他們的故事啟發了那些聽眾並激發了他們的熱忱。日本債務人自助團體在歷史中的第一步於焉展開。

另一方面，在促進債務人自助團體之成立的同時，這些律師也開始與同事、司法書士、學者成立全國性的專門組織。迄今該組織有七百名成員和十六個專精於不同領域的附屬組織，從國際交流到自殺預防皆囊括在內。債務人的自助組織亦於全國各地成長，目前國內包含次組織共約有八十個。

回顧2006年以前，這些道德企業家將大量的債務案一個接一個地送上全國各地的法庭，使得法官們改變對債權和債務雙方的看法。他們採取角色分工的策略，債務人一方面在前線與公眾面對面或與媒體訴說自己的故事，另一方面法律人員則向大眾與各當局解釋過度負債乃是源自於不當的貸金業法，因此該法必須修正。2006年的法庭裁決便是這些緊密合作與努力下的成果。

2006年的法院裁決對於中央政府和國會是個重大挑戰，它帶來一個清楚的訊息，即消費者債務不可再被漠視。準此，修法有其必要。這些道德企業家下一步向地方議會和民眾提出訴求。2005年有六百萬會員的日本勞動組合總連合會（連合）決定加入，在其強力支持下三百六十萬人簽署請願書，要求禁止灰色地帶的利率空間。他們也促成九成以上的縣議會和六成以上的市議會通過動議，支持降低最高利率。

請看這張圖。在125年前，飽受過度負債之苦的窮困農民聚集在棕神社前，遊行150公里到中央政府，意圖向政府請願。不幸的是他們受到政府打擊而失敗，七人被判死刑。今天，專業人士與債務人重現舊時農民的企圖，決定從棕神社傳遞請願書到國會議事堂。有些人身著百年前的服裝，有些則是身著相配的黃色T恤。他們誠摯而幽默的嘗試，鼓舞了人們對於修法的熱情。在民意不斷升高的壓力下，國會終於在2006年的12月決定修法。

4. 我們面臨的挑戰

日本債務人背後的故事我們應該已經瞭解了，現在我想以當前的三個挑戰作為總結。

首先，這一波由律師所推出的廣告不過是短暫的現象。在法律修正禁止那些踩在「灰色地帶」的利率之後，過去超收的利息款遲早會徹底地回吐出來。那些大打廣告的律師大部分都才剛投入這個領域，而他們對於過去四十年的那些底層的奮鬥一無所知，他們也不知道過去那些在過程中所產生的恐懼、憤怒、喜悅的血淚。然而，協助債務人討回超收利息的這塊市場早晚會枯竭，我們不知道屆時還會有多少人與債務人站在一起。也因為如此，我們需要為債務人發展和改善基礎結構，降低清除債務的困難和法律人士介入的需求。

第二則是銀行的責任。債務人自救團體堅持銀行在過度負債的問題上必須背負部份責任，因為大多數的借貸機構皆為銀行之附屬。除非債務人透過律師索討，這些機構並不主動退回超收利息。目前債權機構僅以其四分之一的財力支付退款給消費者。此外，當銀行發現消費金融一旦有利可圖，他們又會開始直接提供貸款服務給消費者。我們必須特別注意預防銀行不負責任的放款。

第三，所謂的「窮忙族」人口不斷成長，也就是那些即使清償完債務卻仍舊生活困苦的人。我們發現了一個接一個的挑戰，即是過度負債背後的貧窮議題。道德企業家擴展工作範疇至對付貧窮，與單親家庭、殘障人士、臨時工等共同奮戰。他們的計畫從改善福利措施申請管道，囊括勞工改革與社會救濟機制。

日本司法支援中心本身並未正式投入這些社會運動，但就我所知，中心一些全職的專職律師個人已熱心的致力於其中。同情心和信念是成功解決貧窮與過度負債的關鍵，將人們遭遇的困苦讓大眾知悉是對抗貧窮的根本。因此，讓真人真事與公眾分享至為重要。支持並扶持這些開口說出自身經歷的勇者，是道德企業家的使命。

補充資料：

日本司法支援中心（JLSC）是日本消費者債務清理制度的一部份。惟有別於Cresala Taikyo，JLSC不以其機構為主體正式參與處理過度負債之問題的社會運動，但是JLSC有許多律師以個人名義參與這個運動。JLSC在全國各地提供關於過度負債之法律問題的資訊與服務，民眾可經由電話或電子郵件尋求協助（限日文）。2008年，JLSC收到約280,000件詢問。2008年JLSC處理了八萬五千件（精確數字為85,238件）民事扶助案件，其中有四分之一（共63,609件）為過度負債的個人破產案，其中個人債清（personal bankruptcy）共43,579件，其他案件為20,030件。

處理債清案件的困難之一，是在於有些「窮忙族」的生活需要社會福利的支持。因為民事法律扶助的受扶助人必須負擔撰狀與訴訟代理的費用，因此對於這些受扶助人，司法支援中心必須寬限他們付費的期限。

議題討論(三)

台灣之貧窮、債務與法律扶助

林永頌先生

財團法人法律扶助基金會台北分會會長

甲、前言：

一、台灣債務問題與法律扶助：

世界各國不論經濟多發達之國家，某部分人民會有債務問題，負債之人民主要是因為貧窮，以及國家社會福利不足等因素。各國對於無法清償其債務之人民，提供如何之法律機制處理債務，以及提供如何之法律扶助，協助債務人使用該法律機制以解決其債務，均不相同，值得各國分享其相關法制及實證經驗。

很多人認為債務之發生是債務人個人的問題，但事實上債務之原因，除了與個人貧病、失業、投資或經商失敗、幫親人或朋友償債、過度消費等因素外，也跟政府各項政策有關，例如：財稅政策，都市計畫政策，土地政策，經濟政策，財政政策，社會安全政策，社會福利政策等，因此債務問題如由債務人一人或其一家負擔，有失公平，也常常難以負擔。另一方面而言，債務人如果無法負擔其債務，相關法制又無法提供其合理處理債務之機制，可能發生債務人自殺或全家自殺的悲劇，也可能發生債務人鋌而走險，犯下搶劫或販毒等案件。縱使沒有如此嚴重，債務問題沒有合理解決，常常造成債務人過勞或身心疾病，發生家暴或離婚事件等，增加社會各項負擔。反之，國家如果能夠提供相關法制合理解決其債務問題，不僅減少各項社會問題及社會負擔，債務人可以重返正常之經濟社會，貢獻一己之長，增加社會生產力。因此由債務之發生與各項政府政策相關，債務之解決可以減少社會問題及負擔，並可增加社會生產力之角度而言，國家實在有責任建立合理之法制解決債務人之債務問題，並檢討各項會促成發生債務之不公平政策。

台灣近年來債務人使用信用卡及現金卡而產生卡債日益嚴重，銀行委請討債公司強行討債，卡債族全家燒炭自殺，鋌而走險，全家逃亡等事件屢見不鮮。當時台灣並無個人聲請破產或更生之法制，卡債問題無法透過法律獲得解決。法扶基金會基於建立公平法制及消彌貧窮的信念，在NGO及卡債族之要求下，於2006年積極協助債務人與銀行債務協商並批評債務協商機制之不合理，2007年法扶基金會與NGO組成聯盟促成消費者債務清理條例(以下簡稱消債條例)三讀通過，建立債務更生及清算之機制。法扶基金會於此條例通過後實施前九個月，積極對債務人宣導更生及清算機制，訓練扶助律師瞭解消債條例，並建立電話中心方便債務人預約債務法律諮詢及申請法律扶助。2008年4月11日消債條例實施後，法扶基金會各分會之扶助律師協助債務人大量之法律諮詢及協商、更生及清算之代理，消債條例實施之際，法官及律師均需摸索學習，法扶基金會卡債專案小組分析各法官歧異之見解，提供對策及書狀範例給扶助律師，同時透過各種方式，將各種不合理及相互歧異之法官見解，提供司法當局參考改進。茲將台灣債務之相關問題以及法扶基金會在各階段之參與說明如後。

二、台灣之貧窮問題與法律扶助：

台灣法律扶助制度於2004年建立，當時對於法律扶助的瞭解，首重落實人民之訴權及平等權，所謂保障弱勢者之人權，也是以訴訟之扶助為主，法扶基金會成立以來，確實扶助了一些弱勢者之訴訟，但弱勢者不一定有訴訟，而弱勢者的問題常常不是訴訟或傳統訴訟可以解決，法扶基金會對於貧窮的問題所知有限，對於貧窮問題之扶助少之又少。

台灣二個主要政黨均是右派政黨，重視社會之民主自由，但忽視社會之平等正義，台灣之所得稅率不高，相對地對於弱勢者之社會福利制度及社會安全制度均不健全。

台灣社會救助法對於低收入戶提供補助，但如後所述，大約僅僅1%的弱勢者可以獲得補助，其他貧窮者將陷入貧窮之循環，台灣之社會保險及社會安全制度並不健全，如果自己或家人發生重大意外或重大疾病可能陷入貧窮，如果自己或家人長期失業或投資失敗也會陷入貧窮。

台灣之貧窮者除了前述之債務問題外，也可能有醫療問題，住屋問題，子女教育問題，工作問題，各項補助問題，以及合理利率之借貸機會，這些問題在台灣都是社會工作者處理，沒有法律人協助，法律人對這些問題也所知有限。法扶基金會過去除了協助債務問題及協助少數貧窮者申請低收入戶之行政救濟外，其他貧窮者之問題，並未提供扶助。

法扶基金會如果確信扶助貧窮者之相關法律問題（不限於傳統訴訟）是法扶之主要任務，將來必須與社會工作者密切合作，扶助貧窮者各項補助申請之爭議以及行政救濟，對於各級政府未依憲法提供完備之制度或行政措施保護貧窮者之各項需要，也應提供行政救濟及聲請釋憲的扶助，必要時也應協助修法或立法以保護貧窮者。

乙、台灣債務問題與法律扶助：

壹、台灣債務問題惡化之情形及其原因：

一、台灣卡債問題的相關數字：

（一）台灣雙卡發卡情形

1.信用卡：1997年流通卡數突破1000萬張，2004年突破4000萬張，1997年簽帳金額新台幣（下同）4910億，2005年簽帳金額1兆4210億，信用卡業務成長相當驚人。

2.現金卡：1999年萬泰銀行開始發行現金卡，2005年現金卡約381萬張，放款餘額為2997億元，現金卡業務之成長也相當快速。

二、台灣雙卡逾期繳納情形

2005年下半年卡債問題開始嚴重，2006年2月信用卡循環信用餘額及現金卡放款餘額合計7649億，逾期人數52萬人，平均債務金額30萬元，逾30萬元者計16萬人，但卡債族之逾期債務，因循環利息，違約金等而快速增加。

三、台灣卡債問題惡化，銀行方面之原因：

（一）銀行家數過多

1991年開放新銀行設立，2005年台灣金融機構包括分行共計7690家，台灣每一萬人口之銀行分支機構家數是日本之2.7倍，銀行家數過多。

（二）銀行資金過甚

台商事業移往中國，台灣之銀行放款給公司之比例降低，2000年台灣發生金融風暴，民間投資停滯，資金需求減少，銀行將業務重心從『企業放款業務』移轉到『個人消費金融業務』。

（三）銀行推銷手法不當

銀行為競爭推銷信用卡及現金卡，於電視及報紙大量不當廣告，於火車站，捷運出口等人潮聚集之處，可以迅速申請及發卡，沒有信用徵信，甚至對於負債累累之卡債族，仍然一再授信。銀行為了將信用貸款的餅做大做厚，約聘行銷人員，並予代銷公司及代辦公司合作，甚至內外勾結，讓債務問題更行惡化。

（四）銀行利用各種優惠措施，鼓勵信用卡消費，讓使用者忽視高額的循環利息，違約金及手續費等：

大部分的信用卡使用者，都認為信用卡是支付的工具，而非借貸的工具，因此對於高額的循環利息，違約金及手續費並不注意，而銀行以免年費，紅利點數，其他優惠措施，以及最低應繳金額來鼓勵大量消費。當消費者過度消費而信用卡變成借貸工具時，銀行將賺得高額的循環利息，違約金及手續費等，來交叉補貼前述免年費，紅利點數，其他優惠措施的損失。銀行之信用卡及現金卡之利息將近20%，又是循環利息或複利，如再加計違約金及手續費等各種費用，年息甚至可以高達百分之八十二，對卡債族形成嚴重負擔，銀行發卡當時並未就利息盡告知義務。

（五）銀行委請討債公司違法逼債

大部分銀行將信用卡及現金卡之催討委請討債公司，討債公司會以每天數十通至數百通之電話打給卡債族，以脅迫，侮辱，辱罵等方式致卡債族無法工作。也可能打電話給卡債族之家人，老闆及朋友等，造成卡債族之壓力，討債公司甚至派人至卡債族之家裡，對家人造成壓力及騷擾。

四、台灣卡債問題惡化，債務人方面之原因：

消債條例2007年6月三讀通過之後，法扶基金會於各地為債務人舉辦『消債條例說明會』，同時請參加說明會之債務人填寫問卷，在1300多分之回收問卷中，針對負債原因有以下之複選結果：

（一）入不敷出(41.9%)

（二）失業(30.3%)

（三）生意資金調度失敗(27.2%)

- (四) 過度消費(24.7%)
- (五) 幫忙償還親人之債務(23.3%)
- (六) 家人或自己的健康問題帶來之龐大支出(16.7%)
- (七) 購買房子(14.6%)
- (八) 遭到詐欺(12.7%)
- (九) 擔任保人導致負債(12.3%)
- (十) 被倒會(10.9%)

據此數字可知，債務人之卡債問題日益惡化之原因有：收入不足(例如入不敷出，失業及生意失敗等)，龐大支出(例如健康問題之支出，購買房屋，幫忙還債，擔任保人負債，被詐欺，被倒會等)，以及過度消費。台灣之銀行透過媒體醜化卡債族都是因過度消費才負債，其實與事實不符，過度消費只是少部分債務人負債之原因，主要是收入不足及支出龐大。

五、台灣卡債問題惡化，社會方面之原因：

(一) 經濟不景氣，失業率攀升：

台灣隨著經濟不景氣及產業外移之影響，失業率及失業人數節節高升，失業者借錢度日，債務問題日益惡化。

1. 失業率自2008/12突破5.0%以後便一路攀升，2009/5已將近6%。
2. 失業人數亦相對的隨著失業率攀升。

月份	失業率(%)	失業人數(千人)
2005年平均	4.13	428
2006年平均	3.91	411
2007年平均	3.91	419
2008/7	4.06	442
2008/8	4.14	452
2008/9	4.27	464
2008/10	4.37	476
2008/11	4.64	507
2008/12	5.03	549
2009/1	5.31	578
2009/2	5.75	624
2009/3	5.81	630
2009/4	5.76	625
2009/5	5.82	633
2009/6	5.94	647
2009/7	6.07	663
2009/8	6.13	672

(二) 貧窮線過低，社會福利不足：

台灣對於貧窮者如被政府認定為低收入戶，依照社會救助法，將可獲得各項補助，但是台灣各級政府並不重視此項業務，所編列之預算甚低，因此可以被認定為低收入戶而獲得補助者大約僅僅1%，很多需要補助之貧窮者無法獲得補助，生活發生困難時，使用信用卡或現金卡短暫解決問題，卻產生難以解決的債務問題。縱使獲得補助之低收入戶，該補助也相當有限，如果自己或家人生病或發生意外，也常常需要借貸，而發生債務問題。以下是被認定低收入戶之戶數、人數及比率：

年(月)別	低收入戶			
	年(月)底	占總戶數	年(月)底	占總人數比
1999年	58,310	0.89	136,691	0.62
2000年	66,467	0.99	156,134	0.70
2001年	67,191	0.99	162,699	0.73
2002年	70,417	1.02	171,200	0.76
2003年	76,406	1.08	187,875	0.83
2004年	82,783	1.15	204,216	0.90
2005年	84,823	1.16	211,292	0.93
2006年	89,900	1.22	218,166	0.95
2007年	90,682	1.21	220,990	0.96
2007年1-9月	89,097	1.19	216,312	0.94
2008年1-9月	90,846	1.19	218,180	0.95

貳、行政機管及法院均無法解決債務人之債務問題：

一、行政機關亡羊補牢之措施，債務問題並無解決：

(一) 金管會於2005年下半年亡羊補牢所採取之措施，成效有限：

金管會在2005年下半年卡債問題嚴重之前，對於前述銀行不當推銷雙卡，利息過高，委託討債公司違法逼債，均視若無睹，沒有任何規範。

2005年下半年卡債問題爆發成嚴重社會問題，媒體大量報導之後，金管會才以行政命令加以規範，但對於已惡化之債務問題，成效有限：

1. 禁止不當催收行為
2. 禁止不當廣告，並應加警語
3. 發卡應審核經濟來源及還債能力等，並規定無擔保債務不宜超過月平均收入22倍(日本規定不得超過年收入三分之一)
4. 銀行應讓債務人知悉利率及各項費用，並禁止複利

(二) 2006年銀行公會所提出一致性債務協商機制，未考慮債務人之清償能力，沒有真正解決債務問題：

銀行公會依金管會之指示，自2005年12月15日至2006年底設立雙卡及信用貸款等之債務協商機制，但為考慮債務人之清償能力，縱使協商成功，債務人履行仍有困難，並未真正解決債務人之債務問題。

二、台灣法院見解保守，限制破產法只適用於法人，自然人聲請破產均遭駁回：

1945年國民政府統治台灣後，即沿用大陸之破產法，有破產前和解及破產之制度，理論上適用於自然人及法人。但法院實務見解一再以債務人之財產不足以支付破產程序費用，而駁回自然人破產之聲請。法院每年受理之破產案件僅二、三百件，准予破產僅數十件，且幾乎是法人之破產。2006年台北地院竟然有以債務協商機制為由，駁回破產之聲請。

台灣在2008年4月11日消債條例實施之前，自然人債務問題既無更生制度可以解決，法院又拒絕自然人依破產法聲請破產，債務問題無法解決，債務人無路可走，產生不少社會問題。台灣法人如有債務清償困難，可以依破產法聲請破產，或依公司法聲請重整，相對於擬制之法人，自然人之債務問題無機制可以解決，顯然不公平。

參、台灣卡債造成嚴重之社會問題：

一、台灣銀行自1999年開始發行現金卡，同時也浮濫發行信用卡，卡債問題日益嚴重，2005年及2006年達到高峰，產生下列嚴重之社會問題，幾乎每天之電子媒體或報章雜誌都可以看到類似的報導或故事：

- (一) 卡債族每月還債，卻因高額的利息及違約金，越還債務越多，覺得人生沒有希望，燒炭自殺，有的卡債族恐怕債留子女，而全家燒炭自殺。
- (二) 卡債族因為害怕討債，晚上不敢回家，甚至攜帶子女，遠離家鄉，流浪街頭，造成子女就學困難，教育部因而放寬越區就學之規定。
- (三) 卡債族已有結婚對象，甚至已懷孕，卻不敢結婚，因為擔心討債公司找上其伴侶，影響其工作或生活。
- (四) 卡債族鋌而走險，以詐欺、販毒等犯罪方式賺錢，甚至以搶奪的方式還債。

二、台灣自殺者不少有債務問題：

(一) 2008年自殺死亡數為4,128人，續居國人死因第9順位。2008年國人自殺粗死亡率（死亡人數/年中人口數）為每十萬人口17.9人，居國人主要死因之第9順位。如以2000年世界標準人口結構調整計算（即納入人口結構老化因素考量），2007年之標準化死亡率为每十萬人口15.2人，較上年微增3.4%。2008年自殺死亡數占有死因死亡人數的2.9%；自殺死亡人數占率較上年增加0.1百分點。以下是台灣自1987年至2008年自殺死亡人數及自殺死亡數占有死因死亡人數之比率。

年度	自殺死亡人數	死亡占率
1987	1851	1.9%
1988	1790	1.8%

1989	1573	1.5%
1990	1359	1.3%
1991	1465	1.4%
1992	1381	1.3%
1993	1301	1.2%
1994	1351	1.3%
1995	1618	1.4%
1996	1847	1.5%
1997	2172	1.8%
1998	2177	1.8%
1999	2281	1.8%
2000	2471	2.0%
2001	2781	2.2%
2002	3050	2.4%
2003	3193	2.5%
2004	3467	2.6%
2005	4281	3.1%
2006	4404	3.3%
2007	3930	2.8%
2008	4128	2.9%

(二) 自殺原因良多，經濟因素例如失業及負債等，均是自殺之重要因素之一，失業率升高，或債務問題惡化，自殺率也會因而提高，國內外均有相關論文提起。2005年及2006年債務問題最嚴重之二年，台灣自殺死亡人數也最多高達4000多人，死亡占率也高達也高達3.1%及3.3%。

肆、2006年法扶基金會因NGO的要求與債務人故事的感動，開始扶助債務人與銀行債務協商，才因而瞭解前述債務之相關問題及其原因：

一、2006年之前法扶基金會規定破產事件原則上不予扶助：

台灣在2007年消債條例通過之前，雖然有破產法，但法院認為破產法只適用於法人，自然人不能聲請破產，因此2004年法扶基金會成立時，於法律扶助施行範圍辦法規定破產事件原則上不予扶助。當時法扶基金會並不清楚破產或更生法制對弱勢之債務人何等重要，也不瞭解困於債務之債務人正是民事法律扶助之主要對象。一直到2006年年初因NGO要求法扶基金會扶助債務人，2006年十月法扶基金會至英國考察發現債務事件是英國民事法扶最多之案件類型，債務案件才慢慢成為台灣法扶基金會重要之案件類型。

二、2006年年初因NGO之要求與債務人故事之感動，法扶基金會開始辦理債務人與銀行債務協商之案件：

台灣法扶基金會成立之初，忙於成立分會及建立制度，對於債務問題，所知有限，且受媒體影響有所偏見，因為NGO的要求，以及NGO所帶來個案故事，法扶基金會人員深受感動，因此展開對此議題之瞭解與扶助：

(一) 早產兒之父親因生活負債差點自殺的故事：

2006年年初，弱勢團體所組成之泛紫聯盟召集人簡錫堉先生打電話給我，請我找律師幫助卡債族，我心理想卡債族都是一些奢侈，浪費，買LV包包的人，應該不是我們法律扶助基金會服務的對象，我就請法扶同仁傳真邀請義務律師。結果竟然有九十多位律師表示願意幫忙，我回電簡先生，可以提供這些名單給他，請他自己跟這些律師聯絡，我想這樣應該可以交差了，沒想到簡先生表示要我們法扶基金會幫忙卡債族，我猶豫著，卡債族真的是法扶基金會要幫忙的弱勢者嗎？多年來服務社會弱勢者的經驗，讓我清楚接觸個案才可能瞭解這個議題，因此我告訴簡先生，請他帶幾位卡債族來法扶交換意見。

四位卡債族來到法扶訴說他們的故事，他們為何有卡債，努力清償卻越還越多的情形，以及銀行委託的討債公司如何對他們逼債。聽完卡債族的故事後，我警覺到主流媒體的報導如此深刻影響我對卡債族的認識，而這些報導卻與社會實況有非常巨大的落差。多年後的今天，我仍然記得有一位四十多歲計程車司機，他說他的小孩是早產兒，花了不少錢，他原來是一家私人公司的司機，因為常跑醫院，而被老闆解雇。後來開計程車，卻因SARS及不景氣，入不敷出，陸續向銀行借了幾十萬元，經過幾年因循環利息等已變成二、三百萬元，他越還越多，討債公司又一再已騷擾，辱罵等方式逼債，覺得人生沒有希望，幾天前他原本想燒炭自殺，但想到他可愛的小孩而作罷，他說他真的想還，要給小孩樹立好榜樣，請銀行給他機會。我看到一位四十多歲的男人，流著眼淚真情告白，我心裡非常震撼。

我常使用信用卡，但從來沒有用信用卡借錢，信用卡只是我的支付工具，起初我不清楚為什麼卡債族不量入為出，而要用信用卡或現金卡借錢，聽完卡債族他們的故事後，赫然發現將信用卡當作支付工具的人，無法瞭解將信用卡當作借貸工具的人的痛苦，這是否也意味著社會階層的隔閡？

(二) 為罹病的弟弟背負債務，有了伴侶且已懷孕卻無法結婚的故事：

因著卡債族的故事，我們決定與泛紫聯盟合作，扶助卡債族與銀行債務協商的過程中，我們聽到更多卡債族的故事，其中一位卡債族說，她的弟弟生來就有遺傳性疾病，當時尚無健保，每年要花新台幣（下同）一百多萬醫藥費，父母變賣家產仍無法支付，必須到處借貸，身兼數職以償還債務。她自己開始工作後，也向銀行借了數十萬，支付弟弟醫藥費及貼補家用，從民國八十多年到九十五年，借貸的金額已由數十萬元滾到數百萬元，她為了維持信用，身兼數職努力賺錢，從未逾繳。民國九十四年她有了男朋友，也懷孕了，但他不敢結婚，深怕債務波及男朋友。醫生告訴她懷孕後期，因她體質可能無法工作，她趕緊與最大債權銀行協商，銀行說你如期還錢，不需協商，當她無法工作時，她又去與銀行協商，銀行說你沒有工作，沒有資格協商。她又說銀行請討債公司向她討債時，每家銀行每天約二十通電話，她向十多家銀行借貸，每天要接二百通電話，幾乎無法工作，討債公司有時打電話給她老闆，讓她工作幾乎不保，甚至到她家找她年邁的祖母討債。

三、法扶基金會希望經由扶助300名卡債族與銀行協商，瞭解債務之原因及銀行債務協商機制是否合理，以期建立合理債務協商機制，徹底解決所有債務人之債務問題：

法扶基金會於2006年與NGO及卡債族接觸後，瞭解卡債族確實係法扶要扶助之弱勢者，因此邀請熱心之扶助律師將近百名，與會內三名專職律師，接受約500百名卡債族申請法扶，扣除審查被駁回，自行完成協商或失聯者，最後決定協助300名卡債族與銀行集體協商。法扶基金會面對數十萬之卡債族有債務清償之困難，為何只扶助300名？我們是希望經由扶助此300名卡債族之過程，瞭解卡債形成之原因，以及瞭解銀行公會在社會問題層出不窮之後，於2006年所提初之一致性債務協商機制對債務人是否合理可行，如有可能，我們希望提出合理的債務協商機制，建議政府當局要求銀行公會修改，徹底解決所有債務人之債務問題。因為我們瞭解如果沒有合理之債務協商機制，扶助律師代理債務人與銀行協商又有何意義，我們也深信如果弱勢者之問題沒有合理之法律機制，協助建立或修改弱勢者之合理法制是法律扶助的任務之一，因為法律扶助不只是個案服務。

四、法扶基金會成立卡債專案小組，研究債務問題，採取行動，批評銀行公會協商機制之缺失，提出民間版之協商機制：

(一) 法扶基金會成立卡債專案小組：

法扶基金會之行政律師，專職律師與外部熱心的扶助律師組成卡債專案小組，與卡債族及NGO密切互動，充分瞭解卡債族的真正問題及處境，研究銀行公會一致性債務協商機制之不合理規定，提出民間版債務協商機制，並研究比較司法院消債條例草案及部分立委更生法案草案對債務人之利弊。

(二) 法扶基金會對銀行公會之一致性債務協商機制提出下列之批評：

1. 銀行公會依金管會之指示，自2005年12月15日至2006年底設立雙卡及信用貸款等之債務協商機制，金管會對外表示總共27萬債務人申請，22萬2千多人協商成功。
2. 實際上債務協商機制有下列缺失，成效有限：
 - (1) 銀行不准債務人由律師代理，雙方地位不平等，債務人無律師的協助，無法瞭解銀行利息，違約金及手續費的計算是否合法。銀行不提供相關資料，債務人無法瞭解清償金額如何抵充。對於銀行所擬的協商定型化契約是否合法理，債務人沒有律師的協助，也困難理解。
 - (2) 當時並無有效之更生及清算制度，銀行只願意降低利息，不同意本金打折。債務人也無更生或清算之法律制度為其出路，債務人只能勉強同意銀行之協商條件。
 - (3) 銀行之協商條件不考慮債務人之收入或履行能力，只要求儘速收回，債務人勉強同意，事後也困難履行。法扶基金會所受理之數百件案件中，依銀行之協商條件，每月應還金額超過其收入者高達48%，每月應還金額超過其收入四分之三者高達70%。
 - (4) 債務人因為銀行的利息，違約金及手續費甚高，又遭討債公司一再逼債，為了減

輕壓力，縱使銀行的協商條件履行有困難，仍然勉強答應。

- (5) 債務人如於不同時期有不同之清償能力，例如子女學雜費的負擔每個時期有別，但銀行當年的協商條件因電腦設定緣故必須每年一致，拒絕債務人不同時期不同的清償條件。
- (6) 銀行自行提出條件，以債務人一定時間未反對，視為同意，灌水協商成功之數字。
- (7) 25萬人未申請協商，5萬協商不成功，22萬協商成功者也有相當比例履行困難。

(三) 法扶基金會所提出之「民間版協商機制十大方案」：

1. 銀行應提供資料，以確定債務金額：

銀行應提供卡債債務人之債務結構資料，包括下列項目：本金，利息，手續費，違約金，債務人已清償之金額及其他。

2. 論名目，年息超過20%單利計算，不再償還：

銀行以複利計算利息，違反民法規定，故不論何種名目，均應以年利率20%單利計算利息，超過部分無效，已償還超過部份者，毋須繼續清償，並得自應償還之金額中扣抵之。

3. 以債務人之收入決定每月最高清償金額：

- (1) 以債務人工作收入定比例為償還之最高限額，工作收入愈高者，其清償金額依照累進比例提高。
- (2) 保留債務人維持最低基本生活費用，每人最低不得少於新台幣一萬一千元。
- (3) 工作收入可扣除下列項目：
 - A、債務人或其家屬有重大傷病等固定支出。
 - B、撫養親屬時，依照個人申報所得稅撫養親屬之扣除額。
 - C、其他顯有必要扣除之項目。

4. 利息3.88%或免息：

- (1) 原則：以借貸本金年利率3.88%單利計算。
- (2) 例外免息者：
 - A、中低收入戶。
 - B、債務人或其家屬有重大傷病者。
 - C、債務人之債務總額需八十期以上始能清償者。

5. 十年免責：

債務人之債務總額需達一百二十期者以上始能清償者，其超過部分無須清償。

6. 本金打折：

有下列情形之一者，本金應予打折：

- (1) 中低收入戶。
- (2) 債務人或其家屬有重大傷病者。
- (3) 喪失工作能力或工作能力較低者。

7. 無收入者協商原則：

- (1) 無工作收入，但有親友願意協助清償者，應提供收入切結。
- (2) 暫時無收入者，提出證明後，得有一年寬限期間。

8. 彈性調整原則：

債務人之工作收入狀況如有增減變動，應誠實通知銀行，依本協商機制第二條之比例調整每期應繳金額。

9. 停止計息：

債務人申請協商之日起不應催收，利息停止計算。

10. 適用對象：

本協商機制之適用對象為：

- (1) 協商前已經逾期繳款達三十日者。
- (2) 正常戶，其負債比達25倍以上者。

(四) 法扶基金會採取行動為債務人發聲：

1. 2006年上半年間，法扶基金會專案小組成員分別接受TVBS、東森、警廣、正聲等電視或廣播媒體專訪卡債相關事宜，計17次，說明銀行公會所提出之一致性協商條件之嚴重缺失，並說明本會提出「民間版協商機制十大方案」之重要原因。
2. 2006年3月27日法扶基金會專案小組成員與泛紫聯盟簡執行長共同拜會金管會，說明銀行不當催收、銀行公會所提出之一致性協商方案之不合理，並提出「民間版協商機制十大方案」。
3. 法扶基金會專案小組於2006年4月12日召開踢爆金管會協商數據真相記者會
4. 2006年上半年法扶基金會專案小組成員應立法委員之邀請，多次參加立法院公聽會，說明銀行不當催收、銀行公會所提出之一致性協商方案之不合理，並提出「民間版協商機制十大方案」。同時也批評主管機關金管會及銀行局偏袒銀行，縱容銀行欺壓債務人，債務協商機制不考慮債務人之清償能力，協商成功也可能毀諾，有何意義，且協商成功之數字造假矇騙。

五、法扶基金會採取行動雖然媒體加以報導，但最後仍無法改變銀行公會不合理之協商機制：

(一) 法扶基金會之研究及行動，確實引起媒體之注意及報導：

法扶基金會研究債務問題及協商機制，並召開記者會，參加公聽會，拜會主管機關，透過媒體不斷批判銀行公會之協商機制不合理，提出「民間版協商機制十大方案」，確實引起媒體之注意及報導，發揮為債務人發聲的效果。

(二) 金管會以22萬債務人協商成功為幌子，使得2006年下半年媒體報導及社會注意減低甚多：

金管會前述2005年下半年之措施，又因媒體於2005年下半年及2006年上半年大量報導卡債族燒炭自殺，銀行委託之討債公司之討債方式確實稍微收斂。2006年銀行公會之協商機制，使得協商成功之債務人暫時免於被逼債，2006年下半年媒體報導債務人燒炭自殺得頻率降低甚多，金管會又一再宣傳有22萬債務人協商成功，社會各界及立法院誤以為債務問題業已解決，因而也不再如此關心此一議題。

(三) 金管會只答應協助法扶基金會所代理之300個協商個案，拒絕法扶基金會建議修改協商機制不合理的規定，甚至請司法院勸阻法扶基金會不要參加『社會運動』：

法扶基金會於記者會，公聽會及拜會時，一再強調銀行公會之一致性債務協商機制，沒考慮債務人之清償能力，顯不合理，並提出「民間版協商機制十大方案」，請金管會要求銀行公會改善該協商機制，但金管會官員態度傲慢，表示大部分債務人與銀行進行協商均已成功，拒絕改善該協商機制，只表示法扶基金會所代理的300個個案進行協商如有困難，可以協助與相關銀行協調。後來金管會發現在立法院等場合批判他的法扶基金會，並非NGO，而是司法院編預算所設立之NPO，因而透過法扶基金會之主管機關司法院傳達，不要『不務正業』地參與『社會運動』，只要好好服務個案即可。

六、法扶基金會卡債專案小組礙於現實，於2006年下半年只專心處理扶助之300個個案與銀行展開協商：

(一) 法扶基金會痛苦地決定只扶助300個個案，對於全盤性之債務問題，等待時機再處理：

法扶基金會卡債專案小組並不認同司法院或金管會所主張法扶只限於個案服務，對於改善協商機制的建言是『不務正業』或『社會運動』的想法，反而認為建立或改善解決弱勢者問題之法律或機制，是最有效最經濟之法律扶助方式，而且對於司法院及金管會干涉法扶基金會之業務，已經嚴重侵害法扶基金會之獨立性。但是法扶基金會卡債專案小組礙於2006年下半年，立法院及社會各界關心此議題的熱度已經下降，法扶基金會無力與金管會或銀行公會斡旋，因此忍痛決定先處理此300個個案，法扶基金會有同仁問說，300個以外數十萬的債務人我們不關心了嗎？對於全盤性之債務問題，我們只能等待時機再努力。

(二) 法扶基金會扶助300個個案的經過與心得：

1. 法扶基金會專職律師協助此300個個案提出債務協商之申請時，所有銀行均回文拒

絕律師代理債務人申請協商，法扶基金會立即回函銀行違反律師法及法律扶助法，並行文及拜會金管會糾正各銀行，銀行才特別容許此300個個案由律師代理。

2. 銀行公會一致性債務協商機制是制式的規定，債務人只有同意與否，無協商可言，而且該協商機制不考慮債務人之清償能力，債務人只有考慮是否降低利息及暫時不必被逼債，勉強搭應超過其清償能力之協商方案。法扶基金會卡債專案小組數度透過金管會銀行局與幾個主要銀行協商下列事宜：

(1) 第一次協商主要銀行應斟酌個別債務人之還款能力與特殊境遇等情形，且於協商期間停止催收。

(2) 第二次與主要銀行協商下列事宜：

A、超過120期方案，是否可彈性調整？即請審視個案予以斟酌。

B、超過240期方案，但差距不大，是否有可能稍微延長期數。

C、特殊案件，是否可以依據個案予以斟酌。

D、是否可接受申請人提出之分階段不同金額之還款方式。

(3) 第三次與主要銀行協商下列事宜：

就雙方條件不一致之個案是否有其他還款方式進行討論、溝通。銀行代表同意就部分案件再行評估，會後專職律師仍就此部分持續協調。

3. 法扶基金會卡債專案小組透過金管會銀行局與主要銀行數度作原則性之協商外，承辦之專職律師尚須與每個債務人及銀行承辦人溝通協調，2006年底共計186件協商成功，其過程與結果，相對於其他多數之債務人，顯有『特權』，當此300個個案協商告一段落之後，法扶基金會沒有忘記如何幫助債務問題建立全盤性合理之解決機制。

伍、2007年上半年組織聯盟推動消費者債務更生及清算之立法運動：

一、消費者債務更生及清算之相關草案：

(一) 司法院之消債條例草案：

1. 卡債成為社會嚴重問題之後，司法院於2006年2月決定於修正破產法之外，單獨提出消費者債務清理條例之立法方式，司法院民事廳所組成之研修小組以不定期及機動之方式研究討論，於2006年4月11日提出消費者債務清理條例草案之全部條文。

2. 司法院於2006年月6日將消費者債務清理條例草案送給行政院，開始協商。司法院與行政院於同年9月19日提出會銜之消費者債務清理條例草案，並遲至同年12月21日送立法院審議，行政院於會銜版有對司法院之草案提出不同意見及修正條文。

(二) 立法委員所提之更生或清算之草案：

2005年下半年以來，因為債務人燒炭自殺的新聞不斷，引起社會極大關注，因此除了司法院之消債條例草案外，不少立法委員也紛紛提出債務更生或清算之草案，例如泛紫聯盟版

民事更生法草案、蔡其昌立委版破產法增訂自然人更生程序專章、陳根德與沈智慧立委版個人債務重生法草案及國民黨版債務清理法。

二、法扶基金會於2006年上半年舉辦法案討論會，並拜會立法委員：

- (一) 法扶基金會於2006年上半年舉辦二次民事更生法制研討會，邀集27位包括律師、學者、精算師，討論前述各個草案，並提出更生法案對照表，及具體之建議23項。
- (二) 法扶基金會於2006年上半年拜會二位立法委員，交換更生法案之意見，並召開記者會。

三、2006年下半年立法院對於更生或清算法案均無任何進度：

金管會與銀行公會於2006年下半年一再宣稱27萬債務人申請協商，其中22萬人已協商成功，應無建立更生或清算制度之必要。而且一再透過媒體醜化債務人都是奢侈，浪費不負責的人，如果通過更生或清算制度，會造成社會極大道德危機。立法委員受此影響，更生或清算法案均無任何進度。

四、法扶基金會於2007年上半年積極推動更生或清算立法之背景：

- (一) 法律扶助基金會於2006年協助300件卡債協商之案件，對於卡債社會問題之嚴重及銀行協商機制之不合理，有所瞭解。如果依照銀行不合理之協商機制，法扶基金會再扶助債務人與銀行債務協商，也無法徹底解決債務人之債務問題，22萬所謂協商成功的債務人，大部分協商條件超過其清償能力，將會發生毀諾之情形，只有更生或清算法案才能真正解決債務人之債務問題。
- (二) 法扶基金會發現2006年下半年立法委員除少數例外，對於債務更生或清算之立法已無熱心，法案也無進度，而2007年下半年是選舉會期，立法委員忙於選舉，不可能通過此種法案，而2008年將是立法委員新的任期，法案屆期不連續，各個草案將重新審查，更生或清算之立法將遙遙無期。司法院在社會壓力及期待下，雖然完成消債條例草案，但並非司法院之優先法案，面對行政院及銀行界的強烈反對，司法院也不可能積極為此草案進行國會遊說。法扶基金會以關心弱勢者為任務，義無反顧結合關心弱勢者之NGO，成立推動更生及清算法案之聯盟，作為少數關心卡債族之立法委員以及提出草案之司法院進行立法之後盾。

五、2007年1月法扶基金會與NGO成立『個人債務更生及破產法案推動聯盟』：

法扶基金會於2007年1月邀請所有關心弱勢的社會團體，台北律師公會，民間司改會，台灣人權促進會，台灣勞工陣線等勞工團體，台灣婦女聯合會及勵馨基金會等婦女團體，殘障聯盟及智障者家長總會等殘障團體，消費者文教基金會，小米穗基金會等原住民團體等，結盟共組『個人債務更生及破產法案推動聯盟』，由司改會執行長擔任召集人，共同推動債務人更生及清算的立法，希望2007年6月以前三讀通過司法院的消費者債務清理條例。記得2007年1月16日聯盟成立記者會之後，某位財經記者打電話給我，他說我們聯盟之訴求，很有道理，但銀行之勢力非常龐大，6月這個會期要三讀通過是很困難的，是幾乎不可能的，問我有何意見，我其實也無把握，我跟他說我們從事社會改革的人就是在不可能的當中找可能，在困難中找希望，我們只能盡力而為。

六、聯盟進行之國會遊說：

- (一) 召開數次聯盟記者會。
- (二) 舉行更生及清算法案公聽會。
- (三) 拜會司法院，立法院各黨團及提案立委。
- (四) 聯盟與債務人組成之自救會至行政院及立法院陳情。
- (五) 聯盟與債務人組成之自救會舉辦「窮人站起來，才有大溫暖」遊行活動。
- (六) 聯盟成員與立法委員，司法院代表，銀行公會代表等協商法案條文。
- (七) 日本「全國信用卡、金融問題對策協議會」主動與聯盟聯絡，木村達也律師等十多位律師、司法代書、學者及記者等，於該法案即將三讀通過之際，前來台灣分享三十多年處理債務問題之豐富經驗，他們的熱情令人感佩，他們部分成員甚至還抱病於6月2日參加聯盟舉辦之遊行。我們請教木村達也律師，為何他可以三十年來關心一個如此困難之議題，他客氣的說他只是不放棄而已，這句簡單但意義深遠的話給我們很大的鼓勵。

七、消債條例三讀通過之艱辛過程：

- (一) 立法院司法委員會於2007年4月4日一讀通過司法院及行政院會銜之消費者債務清理條例草案，行政院之不同意見全被捨棄。
- (二) 惟一讀通過之後，銀行通過行政院，執政黨及媒體大力反彈，當時最關心此法案之在野黨徐中雄委員與聯盟溝通，大家取得共識，無法堅持最理想之版本，必須有所讓步，通過法案才是上策，將來有機會再修法。徐中雄委員與行政院代表一再聯絡斡旋，立法院一讀通過之司法院版本經一再讓步後，在行政院副院長及副秘書長之協調下，司法院代表、立法委員、銀行代表及各政黨代表達成協議。原訂6月5日排入最優先法案，該日二三讀通過，但前一天消息傳來執政黨立法院大黨鞭拒絕簽字，該法案即無法排入議程，再過十天該會期即將結束，我們聯盟成員非常焦慮。隔天真的因為執政黨大黨鞭不簽字，聯盟與徐中雄委員召開記者會，強烈批判執政黨不關心弱勢者，任憑銀行欺壓債務人，竟然各方協商完成的法案也要阻擋，我看到徐中雄委員及在場的聯盟成員含著眼淚，NGO代表記者會後準備明日去執政黨抗議，我想到這個法案如果慢幾年通過，不知成千上萬的人又要受苦，甚至自殺，我無法接受一個人可以權力大到無人制衡，而反對如此重要之法案，我在一天內用盡各種關係，聯絡總統府，行政院，執政黨中央黨部，試圖與此大黨鞭見面協商。我深信上帝疼惜弱勢的債務人，不忍心看到債務人燒炭自殺或妻離子散，因此隔天我見到大黨鞭，促成大黨鞭與關心的立法委員再協商，消債條例終於在6月8日奇蹟式地三讀通過。

八、消債條例為求三讀通過之重大讓步：

- (一) 2006年債務人與銀行進行一致性債務協商成立者，除非有因不可歸責於己之事由致履行顯有重大困難者外，不得聲請更生或清算。

- (二) 司法院草案關於自用住宅借款特別條款有二條文，一為債務人與債權人協商，另一規定為雙方協商不成，債務人可以消債條例之規定逕行訂定自用住宅借款特別條款，後者於三讀通過之消債條例遭刪除。
- (三) 司法院草案對於更生方案規定記載清償之『成數』，最終清償期最長為四年，有特別情勢得延長為六年。三讀通過之消債條例將前述『成數』改為『金額』，四年及六年改為六年及八年。
- (四) 司法院草案聲請更生或清算之前應先進行前置協商，債務人請求協商之翌日逾20日不開始協商或自開始協商之翌日起逾30日協商不成立，債務人得逕向法院聲請更生或清算。三讀通過之消債條例將前述20日及30日改成30日及90日。
- (五) 司法院草案並無規定公布後多久施行，三讀通過之消債條例規定自公布後九個月施行。

陸、2007年下半年至2008年3月舉辦消費者債務更生及清算之法律說明會並籌備卡債族之法律扶助工作：

消債條例於2007年6月8日三讀通過，2007年7月11日總統公布，依該條例第158條之規定，該條例於公布後9個月即2008年4月11日施行。於此9個月期間，法扶基金會為了讓更多卡債族瞭解此一條例，並且使此一條例之立法意旨能夠確實落實，因而做了下列之準備：

一、律師之教育訓練：

消債條例與原來之破產法有很大之差異，而且依原來之破產法個人並無法聲請破產，台灣之律師幾乎沒有為個人聲請破產之經驗，因此律師之教育訓練非常重要。法扶基金會於消債條例一通過後，即邀請參與草擬條例之法官及學者當講師，於各分會舉辦律師之教育訓練。

二、為卡債族宣傳消債條例，舉辦說明會，並收集卡債族之疑問及相關資訊：

政府諸多良法美意，如無宣傳，人民常因不知而無法善用，尤其弱勢者取得資訊之能力薄弱，更須宣傳。法扶基金會避免卡債族不知消債條例即將施行，仍然自殺或鋌而走險，因此於各地利用各種管道廣為宣傳消債條例，例如電視或電台之公益廣告，報紙廣告，召開記者會，參加電視或電台之節目，網路宣傳或其他小眾傳播。除了讓卡債族知悉有此條例，也應讓卡債族瞭解此一條例之基本內容，以便條例施行時可以提出聲請。因此法扶基金會於2007年10月至12月於各分會請受過訓練之律師為卡債族舉辦此一條例之說明會，於說明會後短暫法律諮詢時瞭解卡債族之疑問及其關心之事項，並發問卷請卡債族填寫，以瞭解卡債族之相關資訊，例如欠債之原因、2006年協商之情形、清償債務之方式及困難、銀行不當催債之情形等。

三、法扶基金會至日本拜會『全國信用卡，金融問題對策協會』及司法支援中心，學習其協助債務人處理債務問題之經驗：

日本『全國信用卡，金融問題對策協會』木村達也律師等人於2007年6月消債條例即將三讀通過之際，前來台灣為前述聯盟打氣，消債條例三讀通過之後，法扶基金會為了瞭解如

何幫助債務人債務協商，更生及清算，於2007年10月前往日本拜會『全國信用卡，金融問題對策協會』木村達也律師等人，他們熱切地分享三十多年來如何協助債務人之經驗，例如幫助債務人說出他們的故事，漸漸影響可能有偏見之法官或律師。法扶基金會也拜會日本司法支援中心，尤其他們的法律資訊電話中心，給我們不少啟發。

四、公布預約專線及建立各地卡債諮詢中心，提供卡債法律諮詢，並方便卡債族申請法律扶助：

卡債族在一對多之說明會很難充分瞭解此一條例，而且卡債族在短暫之說明會無法就自己的案件充分諮詢，因此提供卡債族與律師一對一面對面之法律諮詢，是非常重要的。但是法扶基金會各分會辦公室不大，審查室有限，難以容納眾多之卡債族，法扶基金會各分會因而與各地行政機關或社會團體建立合作，於全國各地建立100多個卡債諮詢中心，並建立全國卡債電話中心，於2008年2月25日公布預約專線，於3月3日開始提供與律師一對一面對面之法律諮詢，於法律諮詢時，如可能符合法扶之審查標準，即可同步申請協商，更生或清算之法律扶助。自開辦以來，法扶基金會各分會總共每月可以提供6000個以上之法律諮詢之預約。

五、建立消債條例諮詢律師，審查委員及扶助律師注意事項，並舉辦教育訓練：

債條例是新的法律，諮詢律師應如何提供意見，審查委員審查之標準為何，扶助律師應如何為債務人爭取最大利益，法扶基金會邀集專職律師及內部行政律師成立專案小組，研議諮詢律師，審查委員及扶助律師注意事項，並舉辦諮詢律師，審查委員及扶助律師之教育訓練。目前全國約有1000多位律師加入擔任法扶卡債之諮詢律師，審查委員及扶助律師。

六、與司法院及銀行公會建立溝通平台，提供建議，然效果有限，有待努力：

司法院是消債條例之主管機關，負責訂定施行細則及注意事項，法扶基金會於歷次與卡債族之座談會或說明會中，收集卡債族之疑問及意見，經法扶基金會專案小組討論後，提供司法院參考，司法院訂定施行細則及注意事項時，參酌部分意見，但重要的事項，司法院並未採納。例如消債條例第64條法院認為更生方案公允而逕以裁定認可之標準，第151條不可歸責於債務人事由而履行顯有重大困難之標準，均與債務人之權益有重大影響，法扶基金會建議司法院將前述標準訂入施行細則或注意事項，如有行政干涉審判之嫌，建議司法院請各法院於此條例施行前召開法官會議討論前開標準並形成共識，如此將可避免法院見解歧異，也使銀行及債務人有所遵循，增加協商成功案件，減少法院負擔。然而2008年4月11日條例施行時，司法院二種方案均未採納。此外，依條例第151條債務人聲請更生或清算之前均應與最大債權銀行協商，銀行公會依此規定所建立之協商機制之程序為何，到底與2006年之協商機制有何不同，法扶基金會經由徐中雄委員與銀行公會協調債務協商機制，銀行公會代表表示此次協商銀行會考慮債務人之清償能力，債務人也可以在最大債權銀行之分行協商，但對於協商條件的標準銀行卻無說明。

七、法扶基金會協辦個人更生及清算之學術研討會，討論各國法制，供法官解釋該條例之參考：

參酌日本律師經驗，法扶基金會與台灣本土法學雜誌於2007年12月22日舉辦消債條例之

學術研討會，探討美國、德國、法國、日本及我國有關個人更生及破產之法制，做為法官解釋條例時，比較法之參考，更重要是讓法官瞭解各國法制運作的情形。

八、出版卡債族的故事，並分析卡債族之問卷，說明債務形成之原因及卡債族之處境：

依前述日本律師的經驗，邀請卡債族面對媒體說明其真實之故事，最能改變社會對卡債族之誤解，也最能改變法官對卡債族之偏見。然而台灣大多數之卡債族跟日本早期之多重債務人相同，自嘆自責，承受社會極大壓力，不敢面對媒體，法扶基金會除了召開記者會邀請少數債務人現身說法外，依說明會回收之問卷，訪談十五個債務人，將他們的故事於2008年3月出版『卡到債』一書，並將說明會回收之問卷分析卡債形成之原因，償債之情形，2006年債務協商之情形、討債公司討債之手法等納入該書。法扶基金會將此書分送法官，或銷售社會大眾，希望改變法官或社會大眾因主流媒體誤導或社會階級差異所造成的偏見。

九、修改法扶相關規定，方便債務人申請：

法扶基金會創立以來之施行範圍是原則上將個人破產案件排除在外，消債條例通過之後，法扶基金會反而將個人債務協商，更生及清算案件列為專案，特別重視。一般案件人民申請法扶審查資力時，申請人之債務原則上不得於其可處分收入扣除，但是於個人債務協商，更生及清算案件，法扶為方便債務人申請法扶，特別規定審查資力時，其每月可處分收入可以扣除每月清償債務或預計清償債務之金額。

柒、2008年四月起消債條例實施後，法扶基金會積極提供卡債族有關債務協商、更生及清算之法律諮詢及代理之扶助及相關事項之努力：

一、消債條例施行後律師應有之功能與角色：

(一) 消債條例施行後律師應有相當重要功能與角色的原因及理由：

消債條例實行前，銀行於2006年債務協商時，拒絕律師代理債務人，消債條例實行後，銀行於各種媒體及其提款機，公開表示拒絕債務人由代辦公司或律師代理。司法院身為消債條例之主管機關，不但沒有糾正銀行違反律師法及該條例第15條準用民事訴訟法之規定，甚至於公開媒體或私下場合表示聲請更生或清算，是非訟程序，非常簡單，填寫司法院所設計之表格，只要誠實，法院自然會有合理的裁定，並不一定委任律師，如果債務人還要委任律師代理，就加重債務人之負擔，且枉然司法院用心設計一系列債務人可以自行填寫之表格，司法院官員又表示法扶律師不可能代理所有債務人聲請更生或清算，司法院將訓練訴訟輔導人員協助債務人。但是筆者基於下列原因及理由認為銀行及司法院前述見解不合法，也不合理，而且律師就消債條例之實行有相當重要的功能與角色：

1. 該條例有不確定法律概念，需要律師從債務人之立場協助法官建立合理之實務共識及判例。
2. 該條例相對於日本較不明確也較不利於債務人：
3. 在立法過程遭銀行刪除或修改有利債務人之規定
4. 司法院或法官會議事先無明確解釋，各法官勢必分歧：

5. 承辦法官未必瞭解債務人之處境及銀行之不合理：

6. 法官為減輕自己負荷可能做出不利於債務人之不合理裁定：

7. 司法院對外表示消債條例案件不一定需要律師代理：

司法院昧於先進國家債務案件大部分均有律師代理，且消債條例之非訟程序是有訟爭性之非訟程序，銀行公會已公布『中華民國銀行公會會員機構辦理消債條例更生清算程序作業準則』，債權銀行對於債務人於更生或清算之主張勢必有所意見，如此更須律師代為說明或反駁。債務人是否會受司法院之誤導而不委請律師，或承辦法官是否會受司法院之影響而對代理債務人之律師敵視或漠視，均值得觀察，正因如此，律師更應積極努力，為債務人合法權益而奮鬥，以證明律師代理債務人之必要性及價值。

8. 司法院擅自違法壓低法扶律師酬金：

法扶基金會斟酌消債條例協商，更生及清算各階段律師應盡之工作負擔，以及法扶律師酬金是市場酬金的二分之一或三分之一，訂定消債條例之律師酬金，並配合司法院之意見修改二次，司法院在法扶基金會並無違法或不當之情形下，竟擅自決定律師酬金，違法剝奪法扶董事會職權，不當壓低律師酬金，也打亂扶助律師其他酬金之衡平性。正因如此，有部分扶助律師拒絕協助消債條例案件，造成消債條例之扶助律師不足。然而大量之債務人需要扶助律師的協助，以度過難關，避免自殺或鋌而走險，期待更多的律師加入消債條例法扶律師的行列。

9. 法院對於更生方案公允之見解未明之前，銀行協商之清償條件不易讓步：

10. 銀行於債務協商時拒絕律師代理，又要求債務人一定要使用銀行所制訂而有陷阱之協商聲請書：

銀行於記者會等公開場合或提款機均表明拒絕律師代理債務人提出債務協商，銀行所制訂之債務協商聲請書並無代理人之欄位，律師代理債務人提出債務協商，銀行竟然跳過律師直接與債務人聯絡。此外，銀行所制訂之協商聲請書有諸多不合理及陷阱，例如要求債務人放棄自用住宅借款之協商等，如債務人不使用銀行之聲請書，銀行竟然退件不受理。債務協商雙方應處於平等之地位，但現實上卻一面倒，如此情形，更有賴律師幫助債務人看清銀行之相關文件，與銀行協商時提供債務人法律意見等。

(二) 消債條例施行後律師應有之功能與角色：

1. 有關律師如何說服法官認定更生方案公允部分：

- (1) 更生方案之條件是否公允，是不確定法律概念，有待律師努力，形成實務共識或判例。
- (2) 法院對公允之見解未明，以往又無像日本債務人大量聲請破產之情形，債權人會議難以過半數同意更生方案，因此律師如何說服法官更生方案公允，更形重要。

(3) 台灣消債條例並無像日本薪資所得個人再生有清償總額下限計算之規定，因此律師如何說服法官更生方案公允，更形重要。

2. 有關律師如何於清算案件說服法官裁定免責部分。
3. 就2006年協商成功之案件律師應如何為債務人主張因不可歸責於己之事由，致履行顯有重大困難。
4. 律師如何協助債務人就債總額提出異議及抗告。
5. 律師如何協助聲請更生之債務人與銀行協商自用住宅借款特別條款，以保住其自用住宅。
6. 律師如何於聲請更生或清算前為債務人與銀行協商。

二、消債條例實施之後，法扶基金會積極提供債務人法律諮詢及法律扶助：

消債條例於2008年4月11日開始實施，法扶基金會於該年2月25日起建立債務電話中心，提供債務人預約電話專線，該年3月初開始提供債務法律諮詢，並提供進一步法律扶助之申請。2008年3月至2009年9月法扶基金會每月債務之申請件數，准予扶助件數及法律諮詢件數，分別如下：

	申請量	准予扶助	法律諮詢
2008 / 03	2306	1276	539
2008 / 04	4376	2474	898
2008 / 05	3623	1879	856
2008 / 06	2958	1403	654
2008 / 07	3042	1246	842
2008 / 08	2139	804	626
2008 / 09	1331	505	410
2008 / 10	1219	385	464
2008 / 11	923	302	352
2008 / 12	1250	256	756
2009 / 01	689	142	432
2009 / 02	956	236	525
2009 / 03	1093	267	649
2009 / 04	1029	248	611
2009 / 05	909	192	563
2009 / 06	768	132	529
2009 / 07	763	146	506
2009 / 08	597	114	390
2009 / 09	665	132	463

TOTAL	30636	12139	11165
2008年平均 / 月	2316	1053	639
2009年平均 / 月	829	178	518

依據前述數據可知，2008年每月平均申請件數是2316件，2009年每月平均申請件數是829件，後者僅是前者35%，2008年每月平均准予扶助件數是1053件，2009年每月平均申請件數是178件，後者僅是前者16.9%，2008年每月平均法律諮詢件數是639件，2009年每月平均法律諮詢件數是518件，後者與前者相近。法扶基金會於2008年一般案件准予扶助之件數是17,698件，而2008年債務案件准予扶助之件數是10,537件，後者占全部件數之37.3%，數量相當龐大，對於法扶基金會確實是一大挑戰。然而，2009年每月准予扶助之債務案件，僅剩16.9%，原因為何值得探討。如後所述，銀行拒絕律師代理債務人進行債務協商，法院處理更生及清算案件遲延且保守，都可能是法院更生及清算案件急速下降之原因，也是法扶基金會債務案件准予扶助件數急速下之原因。法扶基金會如何改變對策，而能有效地扶助更多債務人之債務問題，是法扶基金會下一個重大挑戰。

三、消債條例實施之後，法扶基金會成立專案小組，提供法律意見及書狀例稿，給扶助律師辦案參考：

消債條例實施之前，法扶基金會雖然為扶助律師舉辦多次消債條例之教育訓練，但消債條例畢竟是新的法律，扶助律師於具體個案應如何處理，都無前例可循，必須摸索，因此法扶基金會為協助扶助律師辦案，成立專案小組，彙整扶助律師之問題，提供法律意見，甚至於各種情形提供書狀例稿給扶助律師參考。

四、消債條例實施一段時間之後，法扶基金會專案小組研析法院之各項裁定，一方面提供扶助律師辦案參考，一方面將違法或不當或相互矛盾的裁定反應司法當局改進：

消債條例實施一段時間時間之後，各法院陸續有程序駁回之裁定，後來又有更生方案認可或不認可裁定，以及法院免責或不免責之裁定，法扶基金會專案小組收集各種情形之裁定，開會討論研究分析，對於合理之法院裁定分析後提供扶助律師辦案參考，對於違法或不當或相互矛盾之法院裁定，除了提供扶助律師參考外，並反應司法院處理。

五、法扶基金會委託民意調查公司電訪債務人提供銀行債務協商及法院各項裁定的相關情形及意見，並邀請法官，學者及律師召開研討會：

法扶基金會為了瞭解銀行所進行之前置債務協商及法院各項裁定之情形，除了扶助律師結案之後陸續回報之資料外，於2009年9月另委託民意調查公司電訪債務人，詢問相關情形並請其提供意見，於10月2日消債條例實施一年半後，邀請熱心的法官，學者及律師召開之研討會。

捌、消債條例實施一年半，銀行前置債務協商及法院對於更生或清算之各項裁定之實證研究及分析：

一、前言：

消費者債務清理條例（以下簡稱消債條例）於民國97年4月11日開始實施，迄今已近一年半，不少債務人依此條例向銀行申請債務協商，或向法院聲請更生或清算，這些案件之實務運作，是否確實依此條例之意旨及精神，解決債務人之債務問題，值得各界檢討，以期將來之實務運作更能有效合理地解決債務人之債務問題，建立公義安全之社會。

消債條例規定債務人向法院聲請更生或清算之前，需先向銀行申請債務協商，而銀行是債權人，並非中立之第三者，這些債務協商案件之程序進行，銀行有無刁難或違法？多少比例協商成立？協商成立之償還比例是否合理？債務人是否真的有能力清償，而不會再陷入債務困境？值得觀察分析。

債務人依消債條例向法院聲請更生或清算時，需費時多久才有結果？法院以程序理由駁回債務人之聲請，是否均符合消債條例之規定或意旨？法院對於債務人所提出之更生方案是否公允的見解為何？法院對於債務人聲請清算是否免責之標準為何？法院對於第151條『因不可歸責於債務人之事由，致履行顯有重大困難』的認定為何？各法院或各法官對於上述程序或實體之見解是否一致或相互矛盾？也值得觀察分析。

消債條例實施至今將近一年半，債務人向法院聲請更生或清算的案件日益減少，而債務人向銀行申請債務協商之案件居高不下，在目前經濟衰退，失業率日增，到底原因何在？是否銀行考慮債務人的清償能力，而提出合理的協商條件，而使債務人喜好申請協商？或是法院處理更生或清算案件曠日廢時，欠缺效率，常常不當程序駁回，認定更生方案公允之標準或認定清算免責之標準，傾向保守又欠缺一致性，而使債務人對法院失去信心？值得各界觀察分析。

消債條例的確實落實，不僅解決債務人之債務問題，也可避免諸多家庭問題及社會問題的發生，同時發揮司法為民的精神，建立公平正義的價值。因此將來如何改善債務協商之合理機制，如何協助各法官對於不確定法律概念建立合理之共識，如何加強處理更生或清算案件之效率，如何讓法官或司法事務官更瞭解此條例的精神及債務人的真正處境，均是各界共同努力之目標。

二、債務人與銀行債務協商之檢討：

（一）債務協商申請及成立認可之數字及分析：

A、金融機構受理消債條例第151條之申請債務協商案件數統計表：

月份	申請件數
97/4 (4/11始)	1362
97/5	5450
97/6	3804
97/7	4221
97/8	3937
97/9	3866
97/10	4189

97/11	3900
97/12	4446
98/1	3372
98/2	3374
98/3	4506
98/4	4291
98/5	3395
98/6	4089
97年平均/月	3908.3
98年平均/月	3837.8
平均/月	3880.1
總計	58202

B、法院依消債條例第152條認可金融機構與債務人債務協商清償方案案件數統計表：

月份	協商成立聲請認可
97/4 (4/11始)	-
97/5	-
97/6	-
97/7	3877
97/8	2473
97/9	2524
97/10	2908
97/11	2477
97/12	2880
98/1	2696
98/2	3623
98/3	2668
98/4	2602
98/5	3754
98/6	2982
97年平均/月	2856.5
98年平均/月	3054.2
平均/月	2955.3
總計	35464

C、債務協商申請與成立認可相關數字及分析：

1.消債條例實施一週年後，債務協商案件並未減少：

民國97年金融機構與債務人協商之件數，每月平均約3908件，民國98年前半年每月平均約3837件，件數相差不大，債務協商案件並未因此條例實施一段時間而減少，可見債務問題仍然嚴重。

2.債務協商成立認可件數占債務協商申請之件數高達七成多：

民國97年每月平均協商債務件數是3908件，法院認可債務協商清償方案件數是2856件，高達73%，民國98年每月平均協商債務件數是3837件，法院認可債務協商清償方案件數是3054件，高達79.5%。金管會銀行局於98年9月11日回覆徐中雄立委辦公室略謂：截至98年7月31日止，前置協商簽約件數及金額分別為41,799件，658億元，協商不成件數及金額分別為12,355件，153億元，協商成功率達77%。

(二)債務協商成立之清償方案之分析：

A、97年底法扶基金會自各分會回報協商成立案件之分析：

法扶基金會於97年12月17日截止自各分會回報之債務前置協商成立之案件，共計153件，其中文件齊全可以分析之案件為90件，茲將此90件的清償方案分如下：

1.協商還款利率：

(1)數據：38.89%是0利率，54.44%是5%以下的利率，6.67%是5%至10%的利率。

(2)分析：日本之個人再生法制，區分為小規模個人再生及薪資所得個人再生，其中小規模個人再生之再生計畫應經債權人會議之決議，但再生計畫之清償總額不得低於最低清償基準額，500萬日圓以下是100萬日圓，500萬至1500萬日圓是20%，1500萬至3000萬日圓是30%日圓，3000萬至5000萬日圓是10%，換言之，最低清償基準額約為10%至20%。我國司法院所提之消債條例草案仿效日本立法，於草案第53條原先規定債務人所提之更生方案要記載『清償之成數』，換言之，債務人所提之更生方案是可以將債務本金打折，但在銀行之強力反對下，消債務條例第53條改為『清償之金額』。然而更生就是因為債務人無力依原合約清償，為某求債務人經濟生活之更生（參消債務條例第1條），所建立之債務清理程序，如果債務人依更生方案要清償之本金，甚至利息，接近原合約之約定，則此更生機制已無意義。我國更生或清算機制，規定債務人應先與債權人銀行協商，如果此前置協商之清償方案所要清償之本金，甚至利息，接近原合約之約定，則此強制之前置協商機制，是否成為債務人接近更生或清算之障礙，值得觀察與討論，尤其我國之前置協商機制是由微弱之債務人去面對勢力龐大之銀行團，而無客觀第三者介入，顯無公平可言。前述債務協商成立之案件中，竟然有60%案件，不

僅本金沒有打折，還要支付利息，甚至6.67%利息高於5%的法定利息，此與日本之個人再生機制真是天壤之別。

2.協商還款期數：

(1)數據：前述90件協商成立之案件中，14.44%協商還款期數為72期，18.89%為72期至100期，55.56%為100期至180期，11.11%為180期以上。

(2)分析：日本再生期間為3年，得延長5年，使債務人早日脫離背負債務之痛苦，而可以重新再起。司法院所提之消債條例草案第53條規定更生之最終清償期最長為是4年，有特別情事者得延長為6年。在銀行的要求下該條例第53條改為最長6年，得延長為8年。前述協商成立之案件，還款期數超過6年者，竟高達85%，超過8年至15年者將近70%，超過15年者，也高達11.11%，足證，協商成立之還款期數，遠高於更生還款期間，與日本的3年再生期間，實在無法相比。

3.協商成立之還款條件是否高於債務人清償能力：

(1)數據：前述90件協商成立之案件，其每期清償金額與債務人每月收入及支出的差額兩相比較，以判斷協商成立之還款條件是否高於債務人清償能力。結果高達80%的案件每期清償金額高於債務人每月收入及支出的差額，債務人之清償能力能否負荷協商之還款條件，顯有疑問。

(2)分析：我國消債條例第151條只規定債務人應與最大債權金融機構協商，但沒有規定協商清償方案之條件，且無公正之第三人主持協商，個別之債務人面對強勢之金融機構，常常勉強答應其無法長期清償之方案，為將來之履行或毀諾埋下變數。中華民國銀行商業同業公會全國聯合會債務協商委員會於97年2月14日所制訂之『金融機構辦理消費者債務清理條例前置協商作業準則』第四章、協商清償方案規定『一、金融機構無擔保債務：1、每月最低可還款金額大於或等於債務人每月可處分所得減每月最低生活費支出。2、依據每月最低可還款金額議定清償方案之期數和利率。二、金融機構有擔保債務：依原契約履行。』依此準則，金融機構無擔保債務之協商清償方案是每月最低可還款金額大於或等於債務人每月可處分所得減每月最低生活費支出，換言之，大於或等於債務人最大清償能力，也即不考慮債務人之清償能力，難怪前述90件協商成立之案件，80%其協商清償方案超過債務人之清償能力。

B、98年法扶基金會委託遠見雜誌民調中心抽樣扶助案件1303件之問卷調查結果：

法律扶助基金會於98年9月委託遠見雜誌民調中心就97年3月3日至98年4月30日間，曾向法扶基金會就債務問題申請法律諮詢、申請法律扶助之申請人及受扶助人，抽樣成功電訪1303人，含『准於扶助』821人，『法律諮詢』361人，『駁回』121人，其調查結果及其分析說明如下。

1.債務人能否依照協商成功之清償方案按時還款：

- (1) 數據：能夠按時還款者占32%，勉強能夠按時還款者占46.6%，不能夠按時還款者占21.3%。
- (2) 分析：如前所述，銀行公會之協商作業準則，金融機構無擔保債務之協商清償方案是每月最低可還款金額大於或等於債務人每月可處分所得減每月最低生活費支出。債務人協商每月應償還金額如果大於債務人每月最低生活費支出後之餘額，顯然已超過債務人之清償能力，債務人縱使向他人借貸或超時工作，以償還金融機構，此種情形難以長久持續，債務人很容易再度陷入履行顯有重大困難。債務人協商每月應償還金額如果等於債務人每月最低生活費支出後之餘額，債務人自己或家人如有意外或生病而有額外支出或遭減薪，債務人也很容易再度陷入履行顯有重大困難。銀行局前述統計前置協商成功債務人高達四萬多人，成功率高達77%，但前述勉強按時還款或不能按時還款之債務人竟高達所有前置協商成功債務人之67.9%，顯然違反消債條例之精神，極力剝削債務人，債務人極易再度陷入履行困難，金融機構無意徹底解決債務人之債務問題。法院形式上依消債條例第152條之規定認為通通沒有違反法令，一概給予認可，以減輕法官或司法事務官之負擔，身為消債條例之主管機關之司法院無視該條例之精神，對於金融機構之協商條件顯然過苛，對於債務人可能無法履行清償方案，竟然都視若無睹。

2.前述67.9%債務人無法還款或勉強還款卻協商成功之原因：

- (1) 數據：受限於銀行提出之條件者占56.8%，希望早日清償，努力還款者占18.1%，情事發生變更者占15.2%，不想被強制執行或影響工作者占9.7%，對消債制度沒有信心者占2.5%，有其他還款來源者占1.5%，法院的建議者占0.5%。
- (2) 分析：債務人會同意超過其清償能力之協商條件，其原因有其客觀面及主觀面。就客觀面而言，受限於銀行提出之條件者占56.8%，可見金融機構所提出之條件常常不合理，而債務人隻身面對龐大之金融機構，常常無助，面對金融機構不合理之要求，也只能選擇接受。此外不想被強制執行或影響工作者占9.7%，債務人避免金融機構一再催債或強制執行其薪水，以確保其工作，而勉強答應超過其清償能力之協商條件。另法院的建議者占0.5%，為何法院無視消債條例之精神，在於讓債務人於其清償能力範圍內為清償，而『建議』債務人答應超過其清償能力之協商條件，真是不可思議。就主觀面而言，希望早日清償，努力還款者占18.1%，可見部分債務人希望早日脫離債務之夢魘，而拼命工作，答應超過其清償能力之協商條件，此種情形，債務人常常過勞而生病，也有陷於無法履行之虞，縱使債務人沒有因過勞而喪失健康，協商條件要求債務人拼命工作過勞賺錢來償還債務，也非消債條例之本意。此外情事發生變更者占15.2%，固然有些

情形是協商成功之後，發生收入減少或支出增加之情形，但應該也有一部分是債務人勉強答應超過其清償能力或毫無彈性零用金之協商條件，自己或家人稍微一有增加支出或減少收入之情形，即陷入履行困難。另對消債制度沒有信心者占2.5%，換言之，債務人對於法院能否依消債條例之規定公平解決其債務問題欠缺信心，只好接受超過其清償能力之協商條件，負責更生及清算之法院，以及身為消債條例主管機關之司法院不無檢討餘地。

3.協商成功之債務人毀諾之比率及原因：

- (1) 數據：債務已清償者占2%，目前仍在繳交中者占75.6%，毀諾者占22.4%。毀諾者之原因分別為『因失業或減薪，收入減少』者占53.9%，『每月收入扣除應繳金額，無法維持生活』者占23.8%，『自己或家人生病、發生事故，支出增加』者占19.1%，『子女增加或子女養育費用增加』者占14.7%，『每月應繳金額高於收入』者占11.3%，『其他支出增加』者占9.9%。
- (2) 分析：如前所述，銀行公會雖然統計協商成功之債務人高達四萬多人，成功率高達77%，但消債條例實施才一年多，協商成功的債務人中，已有22.4%的債務人毀諾，無法履行協商條件，在漂亮數字之後，債務協商機制實有徹底檢討之餘地。協商成功之後而毀諾之債務人，其毀諾之原因可分為協商當時存在之原因，以及協商之後發生之原因。例如前述『每月收入扣除應繳金額，無法維持生活』者占23.8%，以及『每月應繳金額高於收入』者占11.3%，均是屬於協商當時存在之原因，消債條例任由隻身之債務人面對勢力龐大之金融機構，實有修法由公正第三人主持協商之必要。法院對於金融機構要求債務人答應超過其清償能力，應改變其見解不予認可，法院對於金融機構要求債務人協商時不得律師代理之情形，也應予糾正。此外，協商之後發生之原因者，例如前述『因失業或減薪，收入減少』者占53.9%、『自己或家人生病、發生事故，支出增加』者占19.1%、『子女增加或子女養育費用增加』者占14.7%以及『其他支出增加』者占9.9%，這些毀諾之原因大部分均是事後客觀之因素，但如果協商之清償方案能給予債務人一些彈性，例如零用金或遭遇事後變故可以調整之條款，均有助於減少毀諾之情形。

三、法院處理債務人更生及清算案件之檢討：

(一) 債務人向法院聲請更生及清算之數字及分析：

A、法院更生及清算新收案件統計表：

1.數據：

月份	更生	清算
97/4 (4/11始)	1073	96
97/5	2370	170

97/6	2473	121
97/7	3104	152
97/8	2160	144
97/9	1961	136
97/10	1884	131
97/11	1436	123
97/12	1535	160
98/1	868	108
98/2	890	117
98/3	860	102
98/4	702	117
98/5	602	117
98/6	578	155
97年平均/月	1999.6	137.0
98年平均/月	750.0	119.3
平均/月	1499.7	129.9
總計	22496	1949

2.分析：

- (1) 97年法院每月更生案件約2000件，98年每月更生案件為750件，只剩37.5%，98年我國經濟仍然不景氣，失業率節節高升，債務問題日形嚴重，為何法院更生案件急速下降，值得觀察檢討。97年法院每月清算案件約137件，98年每月清算案件為119.3件，二者相差不大。97年每月清算案件只是更生案件之6.8%，98年每月清算案件也只是更生案件之15.9%，相較於日本法院破產案件是再生案件之6倍至10倍，我國之清算案件顯然偏低，到底原因為何，是否『清算』二字在我國被金融機構及媒體污名化，債務人覺得清算是不名譽之事，或者我國之債務人堅持有債必還之美德，不願聲請清算，值得觀察分析。
- (2) 日本2003年再生案件24,553件，破產251,800件，總共占人口1億2775萬之千分之2.1，2006年為千分之1.5。美國2003年至2006年聲請件數占人口比率為千分之2至千分之6.8。德國2003年至2006年聲請件數占人口比率為千分之1.17至千分之1.8。香港2003年至2006年聲請件數占人口比率為千分之1.4至千分之3.6。但我國聲請更生及清算之案件如依2008年每月之平均數計算，每年25,639件，占人口比率為千分之1.1，如依2009年每月之平均數計算，每10,431件，占人口比率為千分之0.45，與前述各國相比顯然偏低。我國債務問題相當嚴重，近來經濟低迷，失業率高升，為何法院之更生及清算案件急速下滑，實有探討之必要。

B、債務人未向法院聲請更生或清算之電訪調查及分析：

1.申請協商、聲請更生、聲請清算及均未處理之電訪調查及分析：

依前述遠見雜誌民意調查中心之調查報告，在1303債務人中（包括向法扶申請法律諮詢之債務人、向法扶申請扶助遭駁回之申請人及經法扶准予扶助之受扶助人），62.5%之債務人申請協商，26.3%聲請更生，3.8%聲請清算，其中22.5%之債務人均未申請。協商、更生及清算均未申請之債務人，其原因『沒有錢可以處理』者占48.2%，『求助無門』者占13.7%，此二者應檢討法扶基金會對於債務人申請法扶之資力門檻是否應檢討降低。此外，『對消債制度沒有信心』者占11.1%，『銀行不願協商』者占4.1%，此二者法院及銀行應檢討改進其處理債務問題的態度及標準。

2.債務人未協商、協商失敗或毀諾者，向法院聲請更生、清算或均未聲請之電訪調查及分析：

未協商、協商失敗或毀諾之債務人，向法院聲請更生者占60.1%，向法院聲請清算者占8.8%，二者均未聲請者占31.1%。而二者均未聲請之原因，『覺得不會通過』者占22.7%，『要準備之資料太多』者占12%，『法院審理時間太久』者占7.5%，這些原因均與法院有關，法院如何減少債務人提供不必要之資料，如何加速處理更生或清算案件，以及如何依消債條例之精神，減少不必要之程序駁回，放寬更生方案之認可及放寬清算免責之條件，均值得檢討改進。

(二) 法院審理更生或清算案件所需時間之電訪調查及有無效率之分析：

債務人向法院聲請更生或清算且目前仍審理中之案件，審理時間超過一年者占45%，審理時間六個月至一年者占31.5%，換言之，審理時間超過六個月者高達76.5%。此外，債務人向法院聲請更生或清算而已結案之案件中，從提出到審理結束，一年以上者占26.9%，六個月至一年者占35.5%，換言之，高達62.4%審理時間超過六個月。另外，債務人對於法院審理更生或清算案件是否有效率，6.8%認為『很有效率』，22.9%認為『還算有效率』，28.7%認為『有點沒效率』，23.1%認為『很沒效率』，換言之，51.8%債務人認為法院審理沒有效率，29.7%債務人認為法院審理有效率。法院審理更生或清算案件如果欠缺效率，會降低債務人向法院聲請更生或清算之意願，而逼使債務人於前置協商時，不論是否超過其清償能力均答應銀行之協商條件，或者債務人喪失對消債條例之信心，既不申請協商，也不聲請更生或清算。身為主管機關之司法院以及各級地方法院均應檢討並提出提升效率之策略，以贏得債務人對法院之信賴，有效解決債務人之債務問題，落實司法為民之理念。

(三) 法院於債務人聲請更生或清算時違法要求債務人二次協商之電訪調查及分析：

遠見雜誌民意調查中心之調查結果，聲請更生之債務人中之19.5%被法院要求和銀行二次協商，聲請清算之債務人中之15.4%被法院要求和銀行二次協商。惟查，依消債

條例之規定，法官或司法事務官審理更生或清算案件時，並無權力要求債務人再和銀行二次協商，通常銀行也不一定同意再協商，如此只會徒增更生或清算審理之時間，增加債務人之利息或違約金之負擔。況且如前所述，前置協商成功之債務人約六成八勉強還款或無法還款，而法院受理更生或清算之案件急速下降，如果法院繼續對於前置協商已不成立而聲請更生或清算之債務人要求二次協商，縱使銀行願意與債務人再協商，也只是增加勉強還款或無法還款之債務人，使更多之債務人對法院失去信心，法院受理更生或清算之案件更加減少。

(四) 法院對於更生案件及清算案件審理結果之電訪調查及分析：

A、更生案件：

遠見雜誌民意調查中心之調查結果，債務人向法院提出之更生案件中，46.7%還在法院審理中，19.6%法院已同意更生方案，26.2%被法院駁回。據此，僅二成之更生案件法院同意更生方案，顯然偏低，難怪債務人不信賴消債條例或不信賴法院。

B、清算案件：

如前所述，債務人向法院聲請清算之案件不多，依遠見雜誌民意調查中心之調查結果，62.6%之清算案件仍在法院審理中，14.2%清算案件免責成功，15.7%清算案件被法院駁回，仍要還錢。依此數據，清算案件之進行顯然緩慢，清算免責之案件不到一半，也顯然過低。

(五) 法院對於更生及清算之聲請裁定駁回之原因及分析：

A、法院對於更生案件裁定駁回原因之電訪調查及分析：

依遠見雜誌民意調查中心之調查結果，前述26.2%法院駁回之更生案件中，其原因分別為32.3%是『沒有正當理由不還錢』，12%是『付得出每月應還金額』，此二理由是針對95年協商成功之債務人是否有消債條例第151條『因不可歸責於己之事由，致履行顯有重大困難』，法院以如此高之比例駁回，對該條文之解釋是否失之過嚴，不無檢討餘地。此外，22.8%是『法院不同意債務人提出之更生方案』，22.7%是『逾期未補資料』，9.5%是『沒有先和銀行前置協商』，此三者均是法定駁回之理由，但於具體個案，法院之認定是否合理，值得探討，例如法院對於更生方案是否公允，是否因為不夠瞭解債務人之真正處境，而失之過嚴。法院要求債務人提供之資料是否合理且有必要，要求債務人補資料之時間是否足夠。法院對於債務人有無先和銀行進行前置協商之認定，是否偏向銀行，而不利於債務人，均是值得檢討之問題。

B、法院就更生或清算案件裁定駁回之理由分析與檢討：

法扶基金會針對97年4月11日起至6月30日止法院就更生或清算之案件為駁回之裁定，其理由有待商榷之類型說明分析如下：

1. 移轉管轄之裁定：

- (1) 類型：法扶基金會自司法院網站搜尋296件移轉管轄之裁定，可區分各種類型，其中有部分裁定認為：聲請人向實際住所地法院聲請更生或清算，法院以工作可能異動，租屋也非長久居住等原因，而移轉至戶籍地法院。
- (2) 分析：消債條例第5條規定『更生及清算事件專屬債務人住所地之地方法院管轄』，其立法意旨在於債務人之住所地與其戶籍地可能不同，為方便債務人並節省時間費用，而規定債務人於其實際居住之住所地聲請。前述情形，顯然違反消債條例第5條之規定，有些裁定經債務人抗告後，抗告法院已改變見解。司法院對於此種違反規定，刁難債務人，以鄰為壑之法官，應加強監督改進。

2. 無不可歸責於己之事由致履行協商顯有重大困難之裁定：

消債條例第151條規定債務人如於95年與金融機構成立協商者，原則上不得聲請更生或清算，但因不可歸責於己之事由，致履行顯有重大困難者，不在此限。下列類型之裁定認為債務人無不可歸責於己之事由致履行協商顯有重大困難，而駁回債務人更生或清算之聲請，這些裁定之理由有待商榷：

(1) 類型：

① 收入小於協商金額：

大部分裁定認為「不可歸責於己之事由」，但仍有少部分裁定認為「債務人明知其月收入不足清償其協商成立之金額，仍與銀行成立之協議書，致無法履行，其有可歸責於己致無法履行協商條件之原因甚明」

② 收入扣除必要生活費用後無法支應協商金額：

有裁定認為「不可歸責」，有裁定認為「95年間成立協商當時既然明知收入不敷支出，已經無力繳納協商金額，卻仍然成立協商，顯見有其他還款的管道，應無不可歸責於己致履行，顯有重大困難之事由」。

③ 連續繳交多期協商金額，突然毀諾：

有裁定認為：「債務人成立協商之後，已經連續繳交多期協商金額，突然毀諾其誠信顯有可疑，應無不可歸責於己致履行顯有重大困難之事由」。

④ 95年協商之後債務人之收入及支出並無變化：

有裁定認為「債務人於95年間成立協商當時的收入支出狀況與毀諾時並無差別，應無不可歸責於己致履行顯有重大困難之事由」。

⑤ 95年協商之後遭其他債權人強制執行：

有裁定認為「債務人於95年間協商成立之後，如果又被其他債權人進行強制執行，例如固定薪資被按月執行三分之一，導致收入減少無法清償協商款項之情形，非屬不可歸責致履行顯有重大困難之事由」。

⑥民間債務：

95年協商之後，債務人另行繳交民間債權人之金額，常因無法充分舉證，法院多半不認同民間債權為「協商後每月生活必要支出」。

⑦債務人擁有不動產：

有法院認為債務人有不動產時，若出售不動產有助於債務之減輕，不應在保有不動產之餘主張無法清償債務。

(1) 分析：

①前述A至D類型裁定的法官顯然不了解95年協商之相關背景及當時債務人之處境，認為協商之後才會發生『不可歸責於債務人之事由』，而忽視95年協商當時即已存在之『不可歸責於債務人之事由』。因為95年當時債務人為了避免金融機構委請討債公司違法不當之催債，為了避免其債務一再產生高額之利息及違約金等，當時又無更生或清算之制度供債務人選擇，只好答應超過其清償能力之協商條件。而此種債務人積極出面協商債務，相對於95年未協商或協商未成立之債務人，並無剝奪其聲請更生或清算之權利，司法院原先提出之消債條例草案並無此項限制，現行條文是金融機構強行要求之不合理條文，因此，法官解釋該條文應瞭解前述情形，從寬解釋。

②前述E之類型是典型協商之後發生之『不可歸責於債務人之事由』，消債條例施行細則第44條也已明文規定，法官仍然裁定駁回，司法當局對於法官消債條例之教育訓練有待加強。

③債務人向親朋好友借貸，在我國是常見之情形，前述F民間借貸舉證之問題，由於民間借貸並不一定使用匯款或支票，因此應從寬認定，例如以傳訊證人或切結書等方式代之。

④有關前述G不動產之類型，司法院原先消債條例草案第54及55條規定自用住宅借款特別條款，三讀通過之消債條例只保留第54條，該條規定『債務人得與自用住宅借款債權人協議，於更生方案定自用住宅借款特別條款』，據此，如果債務人所有之不動產是自用住宅，且無特別昂貴或寬敞，理應受到該條之保障。法官不應要求債務人出售不動產，否則不能主張無法清償債務。

⑤前述各種情形，各法院各法官之見解常常明顯矛盾，有待各法院法官會議形成統一合理之見解。法扶基金會曾於消債條例實施之前建議司法院召開法官會議，針對該條例重要之不確定法律概念形成合理之共識，以免裁定互相歧異，但司法院該條例實施之前並未處理，業已造成裁定相互矛盾，人民對法院及消債條例之不信賴。據悉，今年司法院召開二次法官會議，形成多項共識，但至今尚未上網公開或出版，建議司法院儘速公布，以便法官、律師或債務人、債權人有所遵循或預測。

3.無不能清償或不能清償之虞之裁定：

消債條例第3條規定『債務人不能清償或有不能清償之虞者，得依本條例所定更生或清算程序清理其債務』，下列裁定認定無不能清償或不能清償之虞之見解，值得商榷：

(1) 類型：

①資產大於負債：

有法院之裁定認為債務人之資產大於負債，即認為債務人無不能清償或不能清償之虞，卻未考量債務人之清償能力。

②目前仍依協商履約：

有裁定認為債務人目前仍然依債務協商內容履約中，應無不能清償之情事。

(2) 分析：債務人是否不能清償或有不能清償之虞，應考慮之因素是債務人之清償能力，前述二種情形之裁定，卻未考慮債務人之清償能力。債務人之資產縱使大於負債，如果資產是自用住宅，而其無收入或收入有限，仍然可能無清償能力。債務人目前仍然依債務協商內容履約中，有可能向親友借貸以清償協商債務，而並無清償能力。

4.債務人逾期未繳費：

消債條例第6條規定債務人聲請更生或清算應繳一千元，以及繳納法院命預納之費用，如果債務人逾期未繳，法院得裁定駁回。該條例第7條規定聲請清算之債務人如無法支付費用時，得釋明其無資力支付費用之事由聲請法院准予暫免繳納。下列債務人因未繳納費用而被駁回，值得檢討：

(1) 類型：

①債務人聲請更生，卻無法繳納數千元之郵務送達費或數萬元之鑑定費，而遭法院裁定駁回。

②債務人聲請清算，無法繳納數千元之郵務送達費或數萬元之鑑定費，也未聲請法院暫免繳納，而遭法院裁定駁回。

(2) 分析：

①消債條例第7條只規定聲請清算之債務人可以聲請法院暫免繳納費用，而聲請更生之債務人則無此權利，其立法理由乃因債務人可以分期償還債務，理應有能力支付費用。但事實上，法院預估命債務人預繳之費用常常高達數千元，甚至數萬元，債務人無法在法院所定短暫時間內支付，尤其我國不少債務人依其清償能力應聲請清算，卻聲請更生，在無力支付費用而遭法院裁定駁回之後，依消債條例第65條也無法轉為清算程序。因此司法當局應檢討法院預估命債務人繳納之費用是否過高，期限是否過短，以及建立債務人分期繳納費用之機制。

②消債條例是新的法律，一般債務人不易充分瞭解其規定，當法院命聲請清算之債務人繳納費用時，是否可以同時告知債務人可以釋明其無資力支付而聲請暫免繳納。將來消債條例修法，應改為債務人聲請清算應不必繳納費用，相關費用列為優先受償之財團費用。

5. 債務人逾期未補正文件：

下列情形法院以債務人逾期未補文件，而裁定駁回債務人更生或清算之聲請，有待商榷：

(1) 類型：

- ① 法院命債務人於短時間內補多項文件，時間一超過，法院立即裁定駁回。
- ② 債務人依法院之要求補正文件，法院認為所補文件不足證明為由，認為其未補正而裁定駁回。
- ③ 法院對於債務人所列報之扶養親屬，認為該親屬有自理生活之能力，不以採信，而以未補正為由裁定駁回。
- ④ 法院以債務人所提95年與金融機構協商成立之協議書並無協議書人之簽章，而以未補正為由裁定駁回。

(2) 分析：

- ① 各法院各法官對於應補之文件，並不一致，債務人或其代理人無法預先準備，司法當局應召開法官會議，形成應補文件之共識。
- ② 有些法官要求債務人繳費或補文件之時間過短，司法當局應針對各種情形建立合理之補正時間。
- ③ 法院如果認為所補文件不足證明，理應要求債務人說明或再補件，不應當作逾期未補件而駁回。法院對於債務人所列報之扶養親屬，如果認為有自理生活之能力，不以採信，理應要求債務人說明，或於認定債務人是否不能清償時，不認列扶養費為其支出，而不應當作逾期未補件而駁回。再者，扶養費之舉證不易，法官理應從寬認定，舉證方式除了匯款或領款之方式外，也應容許切結書或到庭說明之方式。
- ④ 95年債務人與金融機構協商成立，金融機構通常並無於協議書上簽章，因此法院要求債務人補正有雙方簽章之協議書，債務人實在無法補正，法院只要函詢該金融機構即可，不應當作逾期未補件而駁回。

6. 未協商：

依消債條例第151條及施行細則第42條，債務人聲請更生或清算，應先向最大債權金融機構協商，債務人95年如有與金融機構協商成立者不需再協商，但未成立者，依施行細則第42條仍須進行此前置協商。法院下列情形認定債務人未協商，而駁回更生或清算之聲請，值得商榷：

(1) 類型：

- ① 有些法官認為債務人雖然95年債務協商成功，但95年協商時，不包括銀行以外之金融機構，不包括保證人，以及不包括有擔保之債權人等，與消債條例所規定前置協商之金融機構並不一致，對於95年協商成功之債務人聲請更生或清算，以未協商為由駁回。

- ② 債務人與最大債權金融機構進行前置協商時，如未依銀行公會所定應檢附之文件，最大債權金融機構通常拒絕協商，債務人如依消債條例第153條主張逾30日不開始協商，而聲請更生或清算，法院通常會以未協商而裁定駁回。甚至債務人已依銀行公會之要求提出文件，只是申請表格稍有出入，銀行即拒絕協商，法院即以未協商為由駁回更生或清算。

(2) 分析：

- ① 前述①之情形，經債務人提出抗告，原法院已改變見解，認為95年與銀行協商成功之債務人，雖然並未與全體金融機構之債權人協商，不必再經前置協商，可以聲請更生或清算。
- ② 消債條例第151條第1項有關前置協商只規定債務人應以書面向最大債權金融機構請求協商債務清償方案並表明共同協商之意旨，並無規定債務人應提供何項資料。尤其協商之性質，債務人理應與債權人處於平等之地位，債權人之公會銀行公會豈有權力單方面規定債務人應提出何項資料，否則不予協商，法院竟然接受銀行公會之意見，認為債務人不提出銀行公會所要求之資料或不依銀行公會之表格，即不認為協商，不得聲請更生或清算。退萬步言，縱使基考慮讓協商能順利進行，債務人有義務提出銀行公會所要求之文件，但基於平等原則及資訊公開之原則，債權金融機構也應有義務提出債務人真正借貸之金額，歷次還款之金額，歷年來利息、違約金及費用等各項名目之計算之資料，以利雙方協商之進行。再者，債權金融機構勢力龐大，擁有資訊及法務等優勢，債務人於協商時，理應可以委任律師諮詢或其他協助。但實際上，債務人與債權金融機構進行前置協商時，債務人不知債務之數額及其計算，要求銀行提出相關資料時，銀行均拒不提出，債務人縱使委任律師，銀行與債務人協商時，也拒絕律師協助，一切協商通知均未通知律師。法院從未基於公平原則，認為有前述情形之協商成立不予認可，或者認為有前述情形視為金融機構拒絕協商，債務人可以直接聲請更生或清算。身為消債條例之主管機關之司法院對於金融機構前述不合理之情形，卻視若無睹，對於法官偏袒銀行之裁定，以減輕自己之工作負擔，也縱容默許。

(六) 法院對於債務人之更生方案認可及不認可之原因分析與檢討：

債務人聲請更生，經法院准予開始更生之裁定之後，應提出更生方案，法院得召開債權人會議決定是否可決更生方案，再由法院認可，法院也可不召集債權人會議，直接依消債條例第64條認為更生方案是否公允而為認可或不認可之裁定。通常法院不一定召開債權人會議，而更生方案要經債權人會議過半數可決，並不容易，因此法院是否認為公允而認可更生方案，是更生成功與否之關鍵。然而消債條例第64條對於法院是否認可更生方案，只規定除有第63條或第64條第2項所規定情形之一者外，只要公允，法院即可認可更生方案，但何謂公允，消債條例並無進一步規範。

法扶基金會為瞭解法院對更生方案認可或不認可之相關資訊及分析，根據司法院於98年4月提供予徐中雄立委『97年6月1日至98年2月28日止各地方法院消債事件辦理情形』之清單，說明及分析如下：

A、更生方案認可之相關分析：

1. 更生方案認可之案件比例只42.7%，顯然偏低：

97年6月至98年2月裁定開始更生計有3,452件，更生方案認可件數僅有79件，占2.29%。若依裁定開始更生且終結之案件觀之，法院認可更生方案之件數為79件，法院不認可更生方案之件數為52件，法院認可更生方案之比率為60%。另依遠見雜誌民意調查中心之調查結果，債務人向法院提出之更生案件中，除了46.7%還在法院審理中，19.6%法院已同意更生方案，26.2%被法院駁回（包括裁定駁回更生之聲請及不認可更生方案）。據此可知，法院認可更生方案之件數，相對於裁定駁回更生之聲請及不認可更生方案之件數，只占42.7%【 $19.6\% \div (19.6\% + 26.2\%) = 42.7\%$ 】。不論六成或42.7%，法院認可更生方案之比例，現然偏低，值得司法當局找出原因，徹底檢討改進。

2. 更生方案認可案件約七成之清償期限長達八年，顯然違反消債條例之規定，錯將例外當原則：

(1) 數據：前述79件更生方案認可之案件中，有45件查有清償期限之資料，此45件中，68.89%清償期限八年，2.22%清償期限七年，24.44%清償期限六年，4.44%清償期限六年以下。

(2) 分析：日本之再生期間是三年，得延長為五年，司法院所擬之草案更生最終清償期是四年，但有特別情事者，得延長為六年。後來因為銀行一再施壓要求延長，三讀通過之消債條例第53條規定更生最終清償期是六年，但有特別情事者，得延長為八年。但前述更生方案認可之案件竟高達七成之清償期限為八年，顯然已將例外當成原則。

3. 更生方案認可案件將近七成之清償成數高達五成以上，相較於日本再生制度，偏高甚多：

(1) 數據：清償成數九成以上者占26.67%，清償成數五成至九成者占42.22%，清償成數二成至五成者占26.67%，清償成數二成以下者占4.44%。

(2) 分析：

①日本之個人再生有二種，一為小規模個人再生，另一為薪資所得個人再生。小規模個人再生之再生計畫應經債權人會議之決議，但再生計畫之清償總額不得低於最低清償基準額，500萬日圓以下是100萬日圓，500萬至1500萬日圓是20%，1500萬至3000萬日圓是300萬日圓，3000萬至5000萬日圓是10%。薪資所得個人再生之再生計畫不必經債權人會議之決議，但該再生計畫之清償總額之下限應以可支配所得為界定基準。可支配所得基準之計算公式有三個步驟：一：以債務人於再生計畫提出前二年間之收入總額，先扣除所得稅，住民稅及社會保險費之金額後，再除以二得出平均年收入金額。二：以平均年收入金額扣除維持債務人及受扶養人最低生活限度所需之一年份費用金額，計算出債務人之

可支配所得。三：可支配所得再乘以二所得出之金額，即為可支配所得基準，而成為最低清償金額。

②反觀我國消債條例對於法院認可更生方案並無規定最低清償金額，消債條例第64條只規定更生方案法院如認為公允即可以認可，但對於何謂公允並未進一步規範，法院認可之更生方案其清償成數從14.42%至100%，差距甚大。日本因為實施破產制度有數十年之經驗，2001年才開始實施個人再生，銀行基於破產通常無法受償，因此可以接受二成最低清償金額之再生方案。反觀我國個人之更生與清算同步實施，銀行不易接收債務打折之更生方案，法官也深受有債必還之觀念的影響，因此大約七成法院認可之更生方案其清償成數高達五成以上，甚至26.67%之清償成數高達九成，相較於日本，我國之更生制度對於債務人之幫助有限。

4. 法院認可之更生方案將近一半其每月清償金額高於債務人收入減支出之餘額，顯然違反消債條例之意旨：

(1) 數據：在25件有相關資料之案件中，48%法院認可之更生方案每月清償金額高於債務人所呈報收入減支出之餘額，44%二者相等，8%前者低於後者。

(2) 分析：如果債務人之更生方案是將其收入減支出之餘額全數還債，固然應該被認為是最大之誠意。但事實上，此種勉強之更生方案，將來極有可能發生履行困難之情形，因為長達六年或八年之更生期間，有可能發生之支出增加的情形，例如物價波動，生病或意外之支出，教育費用增加，需要扶養的對象增加或扶養費用增加等，在此更生期間也可能收入減少，例如減薪，加班費減少，生意變差等。但是法院認可之更生方案竟然48%之每月清償金額高於其收入減支出之餘額，並未考慮債務人之清償能力，顯然嚴重違反消債條例第64條所規定之公允，也有違更生制度是給予債務人一個機會，盡力清償即可免責之精神。此外另有44%法院認可之更生方案，其每月清償金額等於債務人收入減支出之餘額，雖然有考慮債務人之清償能力，卻是勉強之更生方案，讓債務人沒有喘息的空間，一有閃失或變化，即有履行困難之虞。

B、更生方案不認可之相關分析：

1. 根據前述司法院提供予徐中雄立委97年6月1日至98年2月28日止之清單，法院不認可更生方案之原因及其分析

(1) 數據：在法院認為更生方案並非公允之22件案件中，其中七件法院認為不公允之原因是債務人浪費，其中五件是債務人正值壯年應可尋覓更佳之工作。

(2) 分析：

①債務人浪費是過去債務發生之原因，與將來更生方案是否公允無關：

消債條例第64條第1項只規定更生方案公允，法院就可以認可，但對於何謂公允並未規定。然而依其文義解釋，所謂更生方案之條件公允，應該是指消債條例

第53條債務人所提出之更生方案，相對於債務人之清償能力，其清償總金額，清償成數，每期清償金額，及清償期限是否合理，應不包括債務人發生債務之原因。再者，如果浪費是債務人發生債務之原因，依消債條例第134條及第142條，債務人聲請清算原則上不得免責，但債務人如果繼續清償債務，各普通債權人受償額均達其債權額之20%以上者，法院得裁定免責。如果浪費是債務人發生債務之原因，而債務人聲請更生，其更生方案之清償成數高於二成且合理者，法院如果僅以浪費為由不認可更生方案，顯與消債條例第134條及第142條之規定相背。

②債務人正值壯年，將來是否可尋覓更佳之工作，並不確定，也與更生方案是否公允無涉：

債務人正值壯年，將來是否可尋覓更佳之工作，並不確定，也與更生方案是否公允無關，法官豈可以將來不確定且與公允無關之事由，不認可更生方案。

2. 依遠見雜誌民意調查中心之調查結果，法院不認可更生方案之原因及其分析：

遠見雜誌民意調查中心之調查結果，法院不認可更生方案之原因，茲分析如下：

(1)數據：32.1%是『家人可協助還款』，24.2%是『列的必要生活費用太高』，14.1%是『應該可以找到工作或更好的工作』，4.2%是『有浪費之行為』。

(2)分析：

①家人可協助還款：

首先32.1%是『家人可協助還款』，然而家人於法並無義務協助還款，而且家人能否長期協助還款也不無疑問，法院以此理由不認可更生方案顯不合理

②列的必要生活費用太高：

其次24.2%是『列的必要生活費用太高』，此乃合理之理由，但於具體個案是否失之過嚴，值得分析觀察。

③應該可以找到工作或更好的工作：

分析同上

④有浪費之行為

分析同上

3. 依遠見雜誌民意調查中心之調查結果，法院不認可之更生方案，約七成是超過其清償能力：

依遠見雜誌民意調查中心之調查結果，法院不認可更生方案之案件中，有70.7%之債務人其所提之更生方案，每月應還金額還大於收入扣除支出之淨所得，換言之，債務人將收入扣除支出後，全部還給銀行之更生方案，法院仍然認為不公允而不予認可，此種見解顯然已違背消債條例之精神。司法院民事廳之代表於法扶基金會舉辦之律師教育訓練會時，一再表示只要債務人將收入扣除最低生活支出之餘額，全數償還銀行

即是公允之更生方案，不必再爭執債務之數額，但法院之實際運作，顯然與司法院之推測，天壤之別。

(七) 債務人對於法院審理更生及清算案件之滿意度之分析及檢討：

依遠見雜誌民意調查中心之調查結果，債務人認為法院審理更生及清算案件『很合理』占7.2%，『還算合理』占23.7%，『有點不合理』占16.2%，『很不合理』占19.3%，另33.5%不願回答。換言之，只有30.9%債務人認為合理，不到三分之一，法院如何合理且有效的審理更生及清算案件，贏得人民之信賴，解決債務人之債務問題，值得徹底檢討改進。

四、結論：

(一)消債條例實施十五個月，每月平均清算聲請案件是129.9件，僅是每月平均更生聲請案件1499.7件之8.6%。前置協商申請件數每月平均3880.1件，是每月平均更生聲請件數之2.5倍。

(二)民國98年相較於97年，前置協商申請之件數並無下降，但更生聲請件數僅剩37.5%。

(三)債務人與銀行進行前置協商之件數維持不變，向法院聲請更生或清算之件數急速下降，其理由主要是因為法院處理更生或清算之案件速度緩慢，常常超過一年無法審結，程序駁回之比例偏高，法院裁定認可更生方案或清算免責之比例偏低，債務人對法院及更生或清算制度失去信心。

(四)前置協商成功率高達7成以上，但協商成功之債務人67.9%無法還款或勉強還款，協商成功之清償條件超過6成需支付利息，超過6成需還8年以上，甚至11%需還15年以上。

(五)法院對於債務人聲請更生或清算，駁回聲請之裁定遠多於開始更生或清算之裁定，其駁回之理由例如未補文件，未繳費，未協商，並無清償不能或清償不能之虞，履行顯有困難並非不可歸責於債務人之事由，或移轉管轄，但這些理由有的明顯違反消債條例，有的偏袒銀行為債務人不合理之解釋，也有不瞭解債務人或95協商之真正情形。

(六)法院裁定准於開始更生之案件，法院認可更生方案約6成，而法院認可之更生方案約7成需還8年，約7成需還債5成以上，而每期清償金額大於收入減支出之餘額約5成，顯然超過債務人之清償能力，有違消債條例之精神。

(七)司法院應召開法官會議，針對各法院各法官歧異之見解，或有違消債條例之規定或精神之見解，研討形成共識，公開上網及出版，讓各界有所遵循。

(八)消債條例之規定及精神有別於一般民事法律，司法院應針對辦理消債案件之法官及司法事務官加強消債條例之教育訓練，並讓承辦之法官及司法事務官多多瞭解債務人真正之處境。

(九)消債條例將來如有修法之機會，應規定由客觀公正之第三者主持前置協商，規範債權人於前置協商或更生清算時有提出債務數額及計算之相關資料之義務。此外，法院得

認可更生方案之『公允』條件，應明確規定計算公式或具體化公允之意義。再者，清算應明確規定不免責之情形，其他情形清算應予免責。

(十) 法扶基金會應降低債務人申請法扶之門檻，強化扶助律師於各種債務協商及更生清算之有效代理。主管機關司法院應糾正銀行不准律師代理前置協商之錯誤，相關機關也應取締各種代辦公司之不法行為。

丙、台灣貧窮問題與法律扶助：

如前言所述，法扶基金會自2004年以來，對於弱勢者提供不少傳統民刑訴訟之法律扶助，但對於貧窮形成之原因，貧窮者所面臨之問題，貧窮者問題在法律制度上之不足或缺失，以及如何提供貧窮者個案或制度上之扶助，並無研究或行動。法扶基金會除了歷年來提供少數低收入戶補助之行政救濟外，一直到2006年因NGO的要求時，才開始從事前述債務扶助之專案，以及2007年協助社會救助法修法專案。未來法扶基金會應如何提供貧窮者法律扶助，值得深思及計畫。

壹、扶助申請低收入戶遭駁回者之行政救濟：

法扶基金會扶助之範圍包括刑事案件，民事案件，家事案件及行政案件，但行政案件之比率甚低，例如2008年之扶助案件中，刑事案件占46.5%，民事案件占26.3%，家事案件占22.7%，而行政案件僅占1.3%。如前所述，台灣社會救助法規定低收入戶可以申請各項補助，但因各級政府不重視，此部分之預算編列甚低，貧窮者申請低收入戶資格，政府常常以各種理由駁回，被駁回者可以申請法扶協助訴願及行政訴訟，但歷年來申請法扶協助者不多，其件數如下：

年度	扶助件數	扶助結果有利件數	扶助結果不利件數	扶助結果不明件數
2004	8	0	8	0
2005	25	15	6	4
2006	16	8	4	4
2007	28	16	10	2
2008	14	12	2	0
2009	8	8	0	0

依據前述數據，法扶基金會扶助申請低收入戶而遭駁回者提出行政救濟之件數不多，其原因良多，例如低收入戶申請者或協助之社工不知法扶基金會有此扶助種類，低收入戶申請者權利意識不高又怕得罪政府只好等待下一年再申請，社會救助法及其相關行政規定不合理，提出行政救濟無用等。法扶基金會應成立專案小組，密切與低收入戶申請者及社工連結，研究社會救助法及相關行政規定，以及有效行政救濟之策略，必要時並應協助社會救助法及相關行政規定之修法行動或聲請釋憲。

貳、2007年法扶基金會協助社會福利聯盟提出社會救助法修法草案，但最後僅部分通過：

2006年社會福利聯盟的成員發現2005年台北市原來之低收入戶不少於該年度被駁回，而

發生生活困難，要求法扶基金會協助，法扶基金會成立專案小組，除了協助個案之行政救濟外，也發現社會救助法及其相關行政規定有諸多不合理，有待修改，社會福利聯盟於2007年成立修法小組，要求法扶基金會協助，於將近一年的時間，完成修法草案，該年度立法院雖然三讀通過社會救助法之修改，但僅採納社會福利聯盟極少之意見，仍留下諸多問題有待解決。茲說明如下：

一、社會救助法及其相關行政規定主要不合理之處：

- (一) 各級政府編列預算不足，從嚴審核低收入戶資格。
- (二) 低收入戶資格之審查作業多淪為書面及形式審核，且審核者未具社工專業。
- (三) 地方政府多規定申請當地低收入戶，需已設籍且實際居住一定期間後，始得提出，顯然違反社會救助法。
- (四) 無經濟效益之不動產不列入家庭財產計算的類型太過狹隘。
- (五) 社會救助法僅以形式之身分關係做為家庭人口之計算範圍，造成實際上無扶養事實之人的收入及財產計入，而無法通過審核。

二、社會福利聯盟社會救助法草案之重點：

- (一) 中央政府籌編補助之社會救助預算，應限定地方政府支出範圍，如預算不足時得動支第二預備金。
- (二) 低收入戶申請之審查及對決定不服之申覆，應以社工專業人員之調查為認定基礎。
- (三) 增訂不得有設籍時間限制之規定。
- (四) 調整放寬不列入家庭財產計算之不動產類型。
- (五) 家庭總人口之計算範圍以與申請人有扶養事實之人為限。如為扶養申請人之入者，其收入以申請人自其實際取得給付之部分為限，始得列入家庭總收入計算，其財產以其與申請人實際共同居住者為限，始得列入家庭財產計算。
- (六) 對申請人應負扶養義務有能力履行而不履行者，政府對申請人提供照護後，得對之代位求償。

三、2007年社會救助法修正通過之重點：

- (一) 中央政府籌編補助之社會救助預算，應限定地方政府支出範圍，但無動支第二預備金之規定。
- (二) 調整放寬部分不列入家庭財產計算之不動產類型，仍有部分類型未調整放寬。
- (三) 修正條文並未完全採納「與申請人有扶養事實之人才列入家庭總人口之計算範圍」，僅例外規定「因其他情形特殊，未履行扶養義務，致申請人生活陷於困

境，經直轄市縣市主管機關訪視評估，認定以不列入應計算人口為宜」，經重重之限制才能不計入人口範圍。

(四) 前述二(二)及(三)均無修正條文。

參、法扶基金會對於其他貧窮問題，應專案研究，並提出扶助策略：

一、法扶基金會應成立專案小組，研究貧窮者之相關問題：

台灣的社會福利制度及社會安全制度均不健全，貧窮者的第二代、長期失業者、投資失敗者，自己或家人發生重大意外或重大疾病者，均可能陷入貧窮。貧窮者的居住問題、醫療問題、子女教育問題、工作問題、各項補助之問題，以及合理利率之小額借貸之可能性等，都值得法扶基金會成立專案小組加以研究分析。

二、法扶基金會應成立專案小組，提出貧窮問題之扶助策略：

上述貧窮問題有些有相關法律制度，但該制度可能不合理或不完備，法扶基金會應思考各種扶助策略，例如行政救濟，聲請釋憲或協助修法等。上述貧窮問題有些並無相關法律制度，法扶基金會也應思考各種扶助策略，例如行政救濟，聲請釋憲或協助立法等。

議題討論 (三) 貧窮債務與法律扶助 分組座談

分組座談(A) 地點：前瞻廳

分組座談(B) 地點：103室

分組座談(C) 地點：101室

討論題綱

- (一) 各國法制對於清理個人債務問題的規定如何，有何不足？(有無合理之債務協商制度、更生制度及清算制度?) 法扶單位或法律服務工作者如何關心並致力於建立合理債務清理機制?
- (二) 法扶單位或法律服務工作者對於個人債務協商、更生及清算如何提供扶助?有何困難?
- (三) 法院、律師、媒體及社會大眾對於個人債務問題及相關債務清理制度態度如何?法扶如何因應及影響?
- (四) 各國協助貧窮問題的社會福利法制為何?法扶單位或法律服務工作者提供何種扶助?該社會福利制度有何不合理或不完備?法扶單位或法律服務工作者如何關心並致力於改善相關法制?



分組座談名單

分組座談 (A) 前瞻廳

- 主持人：陳為祥—財團法人法律扶助基金會副秘書長
- 與談人：外山太士—日本司法支援中心民事法律扶助部門專業顧問
Mr. Herman J. Schilperoort—荷蘭國家法律扶助局幕僚部幕僚長
林永頌—財團法人法律扶助基金會台北分會會長
林瓊嘉—財團法人法律扶助基金會台中分會扶助律師
陳雪慧—國會辦公室主任

分組座談 (B) R.103

- 主持人：羅秉成—財團法人法律扶助基金會新竹分會會長
- 與談人：大山小夜—日本金城學院大學人文科學院心理學系社會學副教授
陳芬芬—財團法人法律扶助基金會士林分會執行秘書
林萬億—台灣大學社會工作學系教授
李彥文—台灣台中地方法院院長

分組座談 (C) R.101

- 主持人：吳豪人—輔仁大學法律系副教授
- 與談人：陳茂波—香港法律援助服務局主席
郭吉仁—財團法人法律扶助基金會秘書長
施習盛—偉揚律師事務所律師
郭明政—國立政治大學法學院副院長
王金龍—台灣高等法院台南分院法官



議題討論（三）貧窮債務與法律扶助 分組座談總結

主持人

郭吉仁先生（財團法人法律扶助基金會秘書長）

報告人

吳豪人先生（輔仁大學法律系副教授）

陳為祥先生（法律扶助基金會副秘書長）

羅秉成先生（法律扶助基金會新竹分會會長）

郭吉仁先生（財團法人法律扶助基金會秘書長）：

剛剛在101教室的討論充滿了熱情與憤怒，至少我感受到，如果貧窮的問題不像地球暖化這樣被討論與重視，如果不是律師上街頭而換做民眾上街頭的話，問題恐怕更嚴重。屆時就不只是官員下台可以解決，連暴動都有可能發生。很多窮人被逼到要自殺的地步，政府是不是應該負責？郭明政教授強調，那麼多人自殺，為什麼沒有政府官員出面道歉？沒有人負責？今天早上聽到美國代表Ms Kelli Krate的報告，感受到他的熱情，因此情緒特別敏感。現在我們開始這一場的總結報告，請吳豪人副教授開始。

吳豪人先生（輔仁大學法律系副教授）：

我們這一組談的是基礎性與技術性的問題，原因是貧窮不等於債務，但它們的起因是非常根源性的，例如全球化所引起的是一種根源性的貧窮，這種貧窮不是古典的貧窮，不是同一個社會裡局部落差造成的貧窮，而是地域落差造成的新貧窮；另外像是對生活絕望、失去希望的貧窮；還有第三種我們沒有談到，天災所引起的貧窮，環境巨變中首當其衝的，永遠是第一種古典貧窮跟第二種新貧窮的這些人，不但新貧窮的人容易落入傳統古典貧窮，這兩種貧窮的人會因為天災人禍而很難翻身，台灣經過莫拉克颱風以後我們感受特別深刻。

我們這組討論的討論台上很熱鬧，台下回應反而比較少，原因是陳芬芬律師跟李彥文院長對談非常精彩，但在此我們先按順序簡單談一下。日本的大山小夜教授談到，日本社會已經逐漸改變對新貧族，如卡奴、債奴這些人的看法，最重要的是從2006年債清法成立後，日本政府已經明白宣示解決多重債務問題是政府的責任，所以中央和地方擬定了許多政策，就是因為他們體認到這不是個人的責任，不是資本主義下個人理財不當、遵從富裕、虛矯的生活，而是政府的責任。這是第一段發言。

陳芬芬律師談的很具體，我們在探究貧窮的起因時是很困擾的，但在解決問題時卻需要具體的法律知識與know-how，現在遇到的衝突是，我們知道起源、知道應該解決問題，但法律人對於這個問題的認知往往是有盲點的，所以需要像大山老師這樣有社會學背景的、或是像林萬億老師的社工背景，多方面的從社會、社工或者經濟學的角度來探討。陳芬芬律師

其實是補充、延續了林永頌律師的報告，也舉了很多具體的問題，像程序上有關債權額度的確定，很多債權人根本沒有做，債務人也根本不會去做，而且法院也暗示不要做這個東西，希望跳過這個東西趕快進行清算，法官倒果為因，然後也沒有規定協商程序，基本上都是銀行主導這些問題，剛才林永頌會長也都有談到。

林萬億老師則是很具體地告訴我們，為什麼小市民會貸款？因為信用卡、現金卡太容易申請。窮人在現有的銀行系統裡借不到錢，所以他說George and Mary的台語叫做借錢免利，這我今天第一次聽到。為什麼民眾要用銀行信用卡或者跟地下錢莊借錢？因為借錢時不會被羞辱，所以他稱為無羞辱貸款，但當然最後付出的代價很大，因為催債的時候不只是被羞辱，甚至是要命。到底誰會去借小額貸款？失業者、計程車司機、家中突發事故、中高齡失業者、還是因為沉迷賭博、酗酒、藥癮或者想要買名牌的人？實際上因奢侈浪費、追求名牌而變成卡奴一族的比例很低，但我們的社會救助體系不照顧這些人，貧窮線的附帶條件太多，政府在審查的時候，只管資產不管負債，只要有點資產就不算。

李彥文法官表示，我們在這裡的討論很容易把法院當成箭靶，他認為這是一個很大的誤解，而事實上我也被說服了。因為我們發現在很多情形下，法扶、律師跟法官的看法並沒有很大的差異，大家都為了幫助債務人。畢竟立法至今才一年多，還是要繼續討論溝通，千萬不可流於意氣之爭。另外實際上不管是法官、律師、甚至是債務人，以現有這種殘缺不全的法律，要做出好的更生方案，事實上是用非常有限的資源在進行分配問題，顯然法官跟律師對分配方式有不同見解，如陳芬芬律師強調的，債務人、當事人會跟律師講實話，但不見得會對法官講實話，因為怕影響法官心證。所以律師當然會有以客戶為主的心態，這也是一個問題。

剛剛談到當事人在法院撒謊，讓法官認為這些人怎麼可以免責？大山小夜老師告訴我們他的經驗，許多債務者借錢三步驟是：第一個是不敢或無法跟家族或親友借錢，只好去跟容易借到錢的人借錢，或者跟地下錢莊借；第二步驟是對方很友善地借錢給他；等到第三步對方就翻臉了，他們會催債、恐嚇債務人，等到最後進入法院程序的時候，法官就認為是債務人在撒謊。大山老師建議法官去瞭解一下，這個人是在哪一個步驟才撒謊？是在剛借錢的時候就撒謊？對方剛借錢給債務人的時候撒謊？還是已經被恐嚇了才撒謊？

另外我們日本的伊澤律師特別提到一點，他說日本其實也花了十到十五年才改善社會對卡奴、債奴的觀感，個人可以免責，目的是為了解決更多的社會問題，他說像美國每年都有一百萬到兩百萬個人申請破產，台灣人是不是想太多了？是不是擔心得太多了？應該盡量讓他們申請破產。

陳為祥先生（法律扶助基金會副秘書長）：

首先依據四大提綱，將我們這一組討論意見簡略地做個報告。從荷蘭代表的說明裡，我們知道荷蘭採取的債務處理機制，與台灣現有機制完全不同，基本上他們並不是透過法扶，而是縣市政府裡設有服務機構，如果有債務人來尋求協助，會由社工員幫忙聯繫債權人，包括銀行；另外他也會幫忙計算債權、債務的資料，然後找債權人來協商，如果無法達成協商，他會幫債務人向法院申請進行清算，原則上在三年內就可以把債務清理完畢，回到正常

生活。當他向法院申請清算時，法院會指派信託人幫他處理後續工作，如果我沒有聽錯的話，這個信託人必須向荷蘭的法律扶助局註冊，國家每年給付費用，這樣的機制和台灣、日本的模式不大一樣，荷蘭代表也提到，事實上他們有債務問題的人數也很多，在協助他們解決債務問題的時候也遇到許多困難。首先，縣市政府的社工人員在和銀行協商的時候，還不是很有效率，成功率只有10%，所以其他90%還是進到法院，他希望可以將協商成功率提高。再者，債務人比較不信任社工，所以比較希望進入法院。最後，有些債務人會碰到重複負債的問題。這是荷蘭制度上可以讓我們參考的。

日本的外山太士律師也提到，在日本因為債務而自殺的比例非常高，也同樣有不當討債的問題，如清晨到債務人家按門鈴把債務人叫起床等，但是以他們的經驗來看，要改變某些觀念需要一段時間，所以他們也勉勵我們，觀念的改變絕非一蹴可幾，包括社會大眾、法院法官，要改變觀念都需要一段時間，但是日本有一個值得我們借鏡的地方，就是一旦債務人開始申請債務清理，債權人只能透過債務人的律師來聯絡，不能直接跟債務人聯絡，背後的原因就是讓債務人可以正常的生活與工作，不要因為被討債而喪失生活功能。但是他們還是碰到一些困難，譬如偏遠地區的法律資源較少，居住在鄉村地區的債務人對法律也比較不瞭解，對尋求律師幫忙也會感到恐懼。他也特別提到，他們除了關心、協助債務清理外，其實更關心當債務人通過破產等程序以後，生活的重建會不會有困難，因為破產以後可能有犯罪行為的發生，甚至會再去借錢。這是在制度面，荷蘭以及日本可以借鏡之處。

另外，我們這一組也討論到，貧窮與債務更上層的問題是觀念的改變，像台灣甚至日本社會都有欠債還錢的觀念，陳雪慧主任也提到欠債還錢的前提是銀行只賺他應該賺的部份，如何改變社會大眾對貧窮債務問題的觀感，大家提出許多建議，包括參考日本和韓國的經驗，並將這些經驗整理成完整的論述，以及如何透過其他管道將這些資訊與大家分享，我們這一組花了很多時間討論。但就這個問題，荷蘭代表也提醒我們一點，除了觀念以外，也要檢視銀行的業務到底合不合理，債務的造成不是單方面的，不能只關注債務人的觀念，整個制度也需要檢討。

就台灣的部份，我們也提到幾個問題，包括：我們很難得到債權的結構，將來在修法上面怎麼處理？銀行拒絕律師代理協商，律師界是不是應該站出來表示意見；法院處理的程序非常冗長以及縱使達成協商，但因情勢改變導致無法還款等。台灣的機制有比較多問題，聽起來日本的清算程序反而非常簡單，所以他們的使用率比較高、意願也比較高。

有關教育部份，有與談人談到包括法官的訓練、律師的實習、甚至公務員在職訓練等。因為內容太多，最後只講有關社會福利的部份，我們認為目前的問題並不在於社會福利預算，當然錢可能不多，但是並沒有不足，而是分配不均，結果是某些特定的、比較不那麼弱勢的人反而分配到比較多的資源，所以到底要如何透過立法來改正，我們也有討論。

羅秉成先生（法律扶助基金會新竹分會會長）：

在我們這組的討論中，郭明政教授非常沈痛地、強烈地提出一個批判，他認為有關卡債所造成的種種悲劇，基本上就是銀行（財團）、黑道、法院還有媒體四位一體的共犯結構所造成。因此郭教授提出強烈控訴，他認為台灣施行的債務清理條例是錯誤的方向，這部份容

我之後補充說明。但郭教授其實並不悲觀，他反而是樂觀的，他認為用法律的方法來解決或舒緩貧窮問題，是值得做、可以做的方向。就整個文化來說，我相信台灣文化跟其他國家一樣，都有歧視貧窮的現象，用法律的方法來解決文化問題，可以想像阻力有多大。台灣有一句話俚語「窮得像鬼」，意思是窮人像鬼一樣，要離他遠一點。另外，我們文化也認為「欠債還錢，天經地義」，所以一般民眾沒辦法接受欠錢免責這件事，大家會把所有的責任都放在欠債的這個窮人身上，在這種情形下，要用社會資源去解決窮人的困境，在文化和社會上一定會有不同的看法，而這也反映在執法者的身上，如法官、律師，他們的認知與態度如果有問題，就沒有足夠的同理心。所以主持人一開始在引言時就點出教育是最基本的問題，台灣的教育並沒有教導學生認識貧窮、瞭解貧窮乃至解決貧窮，這種基本的課程都沒有，更何況是專業訓練。

王金龍法官說了一件令我們吃驚的事，他表示債務清理條例通過之後，司法官訓練中安排的債務清理條例課程只有三小時，連基本的觀念介紹都不夠。王法官提出另一個令人不解的對比，台灣有所謂的司法事務官，可以算是法官的助理吧，司法事務官的總訓練時數只有法官的三分之一左右，但是司法事務官有關債務清理條例的訓練時數是十八個小時。也就是說在司法專業人員訓練上，法官的訓練時間比較少，但決定權最大，在這種情形下，有些法官或許會認為說這些事交給司法事務官做就好了，他不用也不必學太多，這種保守或退縮的心態也跟法官先前的法律教育有關，因為法官過去學的是破產法，而台灣的破產法非常老舊，如果法官抱著舊法律去判一個新型態的案子，可以想見不會有太好的結果。

因此施習盛律師提供他的經驗，施律師總共經辦十五件債清案件，其中准予更生、清算或免責的案件只有三件，僅五分之一，被駁回七件，其他的是被迫與銀行進行協商，准予更生或清算的比例非常低。施律師認為原因有三，如同人身體不好會有三高：血壓高、血脂肪高、血糖高。而債清也有三高：一、不確定性太高，法院什麼時候要怎麼裁定？不確定；另外，法律本身的規定也相對複雜，沒有足夠的訓練，幾乎是一面辦案一面學習，摸著石頭過河，也因為法律太新，法官抗拒新法以至於在學習跟認知上有所不足，所以總體來說，不確定性太高。二、准予更生或清算門檻太高，這部份之前有提過。三、銀行的姿態太高，根本不和律師溝通。剛剛陳為祥副祕書長有提到日本經驗，債務人一旦委託律師之後銀行就不可以跟債務人接觸，而是跟律師接觸，但在台灣銀行根本不希望律師介入，銀行為什麼姿態可以這麼高？如果照郭明政教授所講的共犯結構來看，銀行也是共犯結構中的一員，但台灣似乎對銀行要求太少、包容太多。

香港法律援助局陳茂波主席提供了香港的經驗，他表示香港沒有一個法定標準的貧窮線，但是保守估計約有七十萬人、大約十分之一的人口落在貧窮線以下，如果再放寬一點，約有一百二十萬、六分之一的貧窮人口。怎麼扶貧？陳主席提供一個非常好的角度，就是扶貧不能單靠法律人，必須從前端的教育到後端的法律一起改善，所以要有足夠的耐性來處理這些事情。香港處理破產的程序，不像台灣有另外的債務清理條例，而是回到一般的破產法來處理，事實上郭明政教授比較認同用破產法來處理債務問題，而不應該另立特別法，雖然在香港，債務人也是向法院提出申請，但事務性的調查與處理是由行政部門的一個破產管理處來處理，一般案件只要半年到一年的時間就會處理完，送到法院的核准率高達99%，也因

為由破產管理處來處理，法官與當事人幾乎不碰面，而只做書面的程序審查，陳主席提到，法院非常勇於處理債務案件，只要不涉及所謂的詐欺破產，相對良性的破產都會通過，債務人也有重生的機會，在這種情況下，銀行的姿態就不會太高。銀行也怕一旦宣告破產之後會蒙受損失，連動的效應是銀行比較願意談判，銀行在貸款初期的徵信跟審理也會更審慎，因此形成一個良性的循環。另外，他也提到香港的經驗，在銀行的信貸資料庫裡，消費者委員有做銀行利率的比較公佈，更根本地從上游解決這些債務問題。當然他也認為教育的問題也是非常重要的。

王法官最後提出一個回應，當初因為有一些時空因素的考量，債務清理條例以特別法的方式通過，但事實上我們的破產法未來將更名為債務清理法，這個法已經在九十七年底就已經定稿了，但王法官有一點憂心，就以前的立法經驗來看，破產法送進去以後很容易被擱置，這種立法的怠惰會造成效能不彰，如果能夠回到破產法做個統一的處理，或許也是解決問題的一個方向。



國家（區域）報告（一）

台灣、澳洲、英國、芬蘭、
香港、印尼、日本

- 主持人：Mr. Wilhelm H. Joseph, Jr.
美國馬里蘭州法律扶助局執行長



國家報告

台灣

- 主持人：陳為祥先生
財團法人法律扶助基金會副秘書長
台灣



國家報告：台灣

2009法律扶助國際論壇 台灣報告

陳為祥先生
財團法人法律扶助基金會副秘書長



目錄

壹、前言

貳、台灣法律扶助基金會簡介

一、法律扶助基金會的組織：

1. 董事會
2. 秘書長
3. 分會
4. 審查委員會
5. 覆議委員會

二、法律扶助基金會的經費來源

三、監督機構

四、法律扶助基金會服務項目及範圍

五、法律扶助基金會扶助標準及種類

六、律師指派及律師酬金：

(一) 律師指派：



(二) 律師酬金：

七、律師參與法律扶助基金會之概況

八、扶助案件之品管

(一) 律師教育訓練

(二) 申訴制度

(三) 律師評鑑制度

九、法律扶助基金會2008年及2009年之基本案量統計數據

十、重大、特殊之扶助案例

十一、參與制度改革：法律扶助功能的擴大及深化

十二、成長與挑戰

(一) 如何擴大扶助範圍

(二) 如何利用科技提供新型態的服務

(三) 審查機制之檢討

(四) 如何提昇扶助律師辦案的品質

(五) 扶助律師派案機制之檢討

(六) 持續開辦新類型專案

參、結語

壹、前言

2004年7月是台灣法律扶助發展史上最關鍵的時刻，在此之前，台灣並沒有完整的法律扶助制度，亦無專責機構負責提供弱勢者全面性的法律扶助，僅有部分公私部門本於其各自之業務或關懷提供方式不一之法律服務，大部分僅限於口頭諮詢。

隨著台灣社會進入民主化、法治化的階段，人民對於司法的需求日益增加，1998年起由民間司法改革基金會、台北律師公會以及台灣人權促進會等民間團體發起法律扶助法之立法運動，在司法院的支持下，立法院通過「法律扶助法」並於2004年1月公布，司法院隨即依該法之規定於同年7月捐助成立法律扶助基金會（以下簡稱LAF），並同步設立五個分會，開始受理法律扶助之申請，開啟公平社會之新紀元。

以下先簡介台灣所有法律扶助提供者之概況，再次就法律扶助基金會的組織、監督機構、提供扶助的現狀扶助標準及種類、LAF的財務狀況、LAF的審查機制及扶助律師的指派及執行之概況，進行說明介紹；最後說明台灣法律扶助基金會目前遭遇的挑戰及因應的相關規劃。

貳、法律扶助基金會簡介：

一、法律扶助基金會的組織：

LAF是依據法律扶助法由司法院捐助設立的財團法人，但由司法院逐年編列預算補助，LAF最高決策機構是董事會，董事會下設秘書處、21個分會及4個專門委員會。其中秘書處是承董事會之命，負責指揮監督基金會各級工作人員辦理會務並指導各分會會務執行的單位；分會是實際執行個案的法律扶助事務的單位。另外為審查法律扶助申請案件，各分會設有審查委員會，負責審查法律扶助申請案件；董事會下設有覆議委員會，負責審議民眾不服分會審查委員會決定的案件。截至2009年9月30日止，LAF全部員工含總會及所有分會在內有235人。

1. 董事會

董事會為基金會最高決策機構，置董事13人，任期3年，均為無給職，由司法院院長聘任。包括政府機關代表5人（其中司法院代表2人；法務部、國防部及內政部代表各1人），民間代表8人（律師代表4人；學者專家2人；弱勢團體代表1人及原住民代表1人）。13名董事互選1人為董事長，對外代表基金會，迄至目前為止，歷屆董事長均由民間學者代表擔任。

2. 秘書長、副秘書長

董事會聘任秘書長、副秘書長各1人，負責指揮監督基金會各級工作人員辦理會務，並指導各分會會務之執行。秘書長、副秘書長下設法務處、業務處、宣導暨國際處、行政管理處（掌管總務、人力資源、資訊管理、出納）、會計處、秘書室等共六部門。

3.21個分會

基金會按地方法院轄區設立分會，分會承董事會之命直接辦理個別法律扶助申請事件之審議與執行。以及相關律師酬金、訴訟必要費用及其他費用之給付、返還、分擔或負擔之審議與執行。分會置分會長1人，由董事會聘請當地具熱忱且富名望的律師擔任，為無給職，另設執行秘書1人，原則上由具律師資格者專任，實際負責分會日常業務的運作。

4.審查委員會

LAF各分會均設「審查委員會」，任期三年，均為無給職，由各分會會長推舉法官、檢察官、軍法官、律師或其它具有法學專門學識之學者、專家，報請LAF聘任，截至2008年底審查委員人數達到1,715位。審查委員會掌理下列事項之審議：

- A.法律扶助事件之准駁、撤銷及終止。
- B.律師酬金及必要費用之預支、給付、酌減或取消。
- C.申請人應分擔或負擔之酬金及其它費用。
- D.受扶助人與擔任法律扶助者間爭議之調解及酌定調解條款。

5.覆議委員會

對於審查委員會之決定不服者，可申請覆議，為此LAF亦設立覆議委員會受理覆議案件，覆議委員會由資深法官、檢察官、軍法官、律師或其它具有法學專門學識之專家學者所組成，任期三年，均為無給職，截至2008年底委員人數達到197位。

二、LAF的經費來源：

LAF之業務經費來自於國家編列預算補助、基金孳息、其他地方政府機關及民間捐贈，其中國家補助扶助經費占絕大部分。2006年為新台幣4億6千萬元，2007年為新台幣4億7千餘萬元；2008年為新台幣6億9千餘萬元；至2009年成長至新台幣8億5千8百餘萬元左右，若以當年度全國人口數2千3百多萬人計算，平均每人每年僅分配到新台幣37元，與先進國家仍有相當差距。基金雖因逐年足充，於2009年孳息已超過新台幣5000萬元之譜可供業務經費使用，然而合計其他地方政府機關及民間捐贈共同計算，其總額相對於國家編列預算捐贈的數額，仍然顯得十分微小。

三、監督機構：

司法院為LAF的監督機構，為此司法院設置有監督管理委員會，負責監督管理LAF，其成員係9名委員組成，絕大部分均由司法院的官員兼任，目前僅有2名外聘委員，對於此種官方委員佔絕對多數的組織結構，律師界及民間團體有不同意見。就監督的範圍而言，除了扶助個案及基金會員工人事案以外，幾乎所有基金會的財務及業務均在監督管理委員會的監督範圍內，因而衍生與基金會董事會職權有無重疊以及監督合理界線等問題。

四、法律扶助基金會服務種類及範圍：

(一) 法律扶助基金會服務準類：

法律扶助基金會服務民眾項目包括下列事項：

- 1.法律諮詢。
- 2.調解、和解。
- 3.法律文件撰擬。
- 4.訴訟或仲裁之代理或辯護。
- 5.其它法律事務上必要之服務及費用之扶助。
- 6.其它經基金會決議之事項。

(二) 法律扶助基金會服務範圍：

- 1.原則上不分案件類型及特殊身份（如勞工、婦女、原住民、身心障礙者、合法入境之外籍人士、老人、兒童及青少年等）均可申請法律扶助。
- 2.法律扶助案件類型，原則上不分民事事件、刑事事件或行政事件均包含在服務範圍之內。但基金會可以視經費狀況，調整扶助的種類，目前基金會對於下列刑事案件不予扶助：審判程序之告訴及告訴代理、自訴代理、再審及非常上訴程序之辯護、因投資行為之告訴代理、商標權之告訴代理，對於民事事件有關仲裁事件、選舉訴訟、小額訴訟、再審事件、因投資行為之事件、商標權、專利權之事件，亦不予扶助。

五、法律扶助基金會扶助標準

只要是合法居住於台灣地區之民眾，資力低於一定條件，且案件非顯無理由者，均可向LAF申請法律扶助。

如通過審查者，即由LAF指派扶助律師，律師酬金由LAF支付；於應繳裁判費之案件，法院會暫時免除其繳納之義務；如認為法律扶助事件顯有勝訴之望，且有聲請假扣押、假處分之必要者，LAF亦得出具保證書代替受扶助人應繳納之擔保金。

民眾若符合下列條件，即可向LAF申請法律扶助：

- 1.法律案件非顯無理由。
- 2.申請人為低收入戶或財產低於一定額度（如附表一）。
- 3.如為刑事強制辯護案件，則不審查申請人之資力。
- 4.心智障礙者或涉及最輕本刑為三年以上有期徒刑的重罪者，如被警察或偵查機關拘提、逮捕到場第一次接受訊問的律師陪同偵訊服務，原先設計仍須進行簡易的資力審查（即由受扶助人以切結代替審查），經檢討後現已改為不審查資力。
- 5.從2009年起，LAF開始推動擴大法律諮詢服務，提供現場法律諮詢，雖須進行簡易的資力審查，但實際上不論審查結果如何，均會提供初步的諮詢服務。

【Table 1】 Financial Eligibility Criteria

		Taipei City	Kaoshiung City	Other Areas
Single Household or 2 people in the household	Monthly disposable income	Under NT\$28,000	Under NT\$23,000	Under NT\$22,000
	Disposable assets	Under NT\$500,000		
3 people in the household	Monthly disposable income	Under NT\$38,000	Under NT\$33,000	Under NT\$32,000
	Disposable assets	Household total under NT\$500,000		
4 people in the household	Monthly disposable income	Under NT\$48,000	Under NT\$43,000	Under NT\$42,000
	Disposable assets	Under NT\$600,000		
Notes	1. The standard for household total income refers to the standard for the area in which the applicant lives. 2. In situations not listed above, the monthly disposable income for the household increases by NT\$10,000 for each additional family member. 3. Disposable assets: this does not include residential or private agricultural land having declared present market value under NT\$4,000,000.			

上開標準與社會福利的低收入戶的資力標準，二者並不一致，某些狀況下其標準優於低收入戶的標準，但某些情形又較低收入戶的標準嚴格，整體而言，符合二者標準的人口數與全國人口數的比率，差異應該不多，若以2009年低收入人口佔全國人數僅為1.05%觀之，基金會提供的法律扶助對於全國人口的涵蓋率恐不到2%，仍有很大必須努力的空間。此外，上開標準亦無逐年參考物價指數之變動予以調整之機制，亦可能形成不符實際之情形。

另民眾的收入或財產如高於附表一所示額度，但超過幅在20%之範圍內，基金會得給予部分扶助，而由受扶助民眾自行負擔所需律師酬金及訴訟費用的1/3到1/2，其餘酬金及費用由法律扶助基金會負擔。

六、律師指派及律師酬金：

(一) 律師指派：審查決定後2日內派任律師。LAF除聘用少數專職律師（截至2009年9月止為9位專職律師）外，主要是由私人執業律師擔任扶助律師之工作，實際提供法律諮詢、調解及和解、法律文件撰擬、訴訟或仲裁之代理或辯護等協助。

(二) 律師酬金：扶助律師的酬金係依扶助種類及案件類型而有不同標準，原則上係採固定費率（在台灣律師收費原則上亦採固定費率，按時計費的情形並非普遍），一般而言，法律扶助案件的律師酬金約僅市場費率的三分之一到二分之一。扶助律師接受派案並與受扶助人面談後，即可持經受扶助人簽名的紀錄表向分會請領全部酬金的80%，待案件結束後，再持相關辦理文件向分會請領其餘20%酬金，若案情複雜或有其他情事變更，可經審查委員會之決定，予以增加或減少。

七、律師參與LAF之概況：

1. 扶助律師

LAF除聘用少數專職律師外，主要是由私人執業律師擔任扶助律師之工作，實際提供法律諮詢、調解及和解、法律文件撰擬、訴訟或仲裁之代理或辯護等協助。依法律扶助法之規定，律師有擔任法律扶助工作之義務，惟因目前台灣實際登錄執業之律師人數約為5,500人，截至2008年底願意擔任扶助律師之人數已達到2,986位，人力尚稱充裕，因此，LAF目前並未以強制方式要求律師提供法律扶助。

2. 審查委員

承前所述，LAF各分會均設「審查委員會」，審查委員雖係由各分會會長推舉法官、檢察官、軍法官、律師或其它具有法學專門學識之學者、專家擔任，但由於學者人數較少，且司法官員員額有限，絕大部分審查委員是由律師擔任。

3. 覆議委員會

同前2.審查委員所述，由於學者人數較少，且資深之司法官員員額有限，絕大部分覆議委員亦是由資深律師擔任。

八、扶助案件之品質

LAF指派案件，原則上係以扶助律師之專長為主要考量，惟因私部門律師通常較缺乏承辦弱勢案件之經驗，且少有機構提供相關訓練，有鑑於此，LAF持續針對各種議題，提供扶助律師專業且實用之教育訓練，俾提升扶助律師之訴訟技能及弱勢關懷。另為深入瞭解扶助律師之辦案品質，LAF亦設有申訴及律師評鑑等制度。

(一) 律師教育訓練

1. 死刑辯護議題律師實務專業訓練課程

自2006年起，LAF加強推動對已定讞及未定讞死刑案件之法律扶助，惟因死刑案件較一般刑事案件複雜，需有高度專業訴訟技巧，再輔以對死刑議題之專業學術研究論述，方能提供完整辯護，為此，LAF曾邀請在廢除死刑議題上有深入研究教授及律師，分享專業技巧及辯護策略。

2. 「家事議題律師實務」教育訓練課程

家事事件常有諸多請求合併於同一程序中處理的特色，例如：家暴案件可能同時需要處理刑事傷害告訴、民事離婚及非訟事件保護令之聲請，其中離婚案件通常又同時並存子女監護權、扶養費、會面交往、損害賠償、剩餘財產分配等請求，在當事人錯綜的感情糾葛之外，在法律層面上律師應該提供何種協助，才能切合當事人的需求？在訴訟上又有哪些應該特別注意的事項？若無適當訓練，無法提供完整之扶助，為此LAF邀請在家事商談議題上有深入研究教授及律師，分享經驗。

3. 律師在警局陪訊的實務技巧講座

LAF於2007年9月中旬開辦「檢警第一次偵訊律師陪同在場」之服務，為台灣司法人權保障的跨時代指標，為提供參與本專案之扶助律師實用之陪訓技巧，LAF特別邀請英國知名刑案律師安東尼·愛德華來台講授其十餘年之警局陪同偵訊經驗與技巧。

4. 「消費者債務清理條例」相關律師訓練及座談研討會

台灣近年來因金融風暴等原因，導致諸多債務人無力償債，卻苦無適當之個人債務清理機制，復因暴力催收橫行，衍生諸多嚴重之社會問題，經LAF結合民間社團積極催生，國會於2007年6月8日制定消費者債務清理條例，並自2008年4月11日開始施行，LAF並開辦專案協助債務人清理債務，惟因扶助律師對於相關之規定及程序，尚不熟悉，LAF特別多次舉辦相關之說明暨教育講座，聽取問題、交流意見及分享經驗。

(二) 申訴制度

LAF的扶助案件，除由LAF聘用之專職律師處理少數特殊案件外，均交由外部律師處理，為深入瞭解扶助律師辦理品質，並決解受扶助人及利害關係人之抱怨，LAF設有申訴制度，被申訴對象除扶助律師外，亦包括LAF的工作人員、審查委員及覆議委員，此外，扶助案件之承辦法官或檢察官亦可對扶助律師提出申訴。

2008年度LAF共受理238件申訴案件，主要申訴項目為工作人員之服務態度及扶助律師之案件辦理情形，其中受申訴對象最多的是扶助律師。對扶助律師部分，經調查發現確有缺失，依其違規情節之輕重，作成勸導、警告、減少派案、停止派案等處分，情節嚴重者，並由LAF移送律師懲戒機構進行懲處。

(三) 律師評鑑制度

為確保每位申請人都可受到服務品質優良的扶助律師協助，LAF於2006年12月間建立扶助律師扶助品質評鑑制度，並於2007年12月進行第一次律師評鑑，先由三種管道取得問卷調查資料：(一)、委請顧問公司針對2005年度及2006年度之扶助案件，進行大規模電話訪問受扶助人的工作，共完成3228份有效問卷；(二)、請實際陪同受扶助人與律師面談或出庭等事宜之社福團體工作人員，填寫對於扶助律師辦理扶助案件服務品質之問卷，共計回收47份有效問卷；(三)、請司法院提供478份法官對於LAF扶助律師辦理案件情形之問卷評鑑資料。

經彙整統計分析上開三種評鑑資料，篩選出評鑑分數在前及在後一定比例的律師，人數約80餘位，再調閱其等所辦理之所有扶助案件約400件之所有卷宗書狀，進行細部分析，並由工作人員電話訪談受扶助人，再進一步篩選出評鑑分數在前及在後一定比例的律師，由評鑑專門委員進行調查，並就各項缺失請被評鑑律師提出書面答辯，以為最後評鑑決定之參考，目前評鑑已辦理完成，並公開表揚表現優良的律師，另對

表現欠佳之律師，視情節輕重分別給予警告、減少派案、停止一定期間派案或移請律師懲戒委員會懲處等決定。LAF為進行上開評鑑，動員諸多工作人員及21位扶助律師評鑑調查員、9位扶助律師評鑑專門委員，工程浩大，且花費相當成本。經詰取經驗後預計2009年11月起再次進行律師評鑑作業。

九、法律扶助基金會2008年及2009年之基本案量統計數據：

2008年LAF總申請案件量為64,661件（其中一般案件40,723件，消費者債務清理案件23,938件），經准予扶助（含部分扶助）之案件28,601件（一般案件17,698件，消費者債務清理案件10,903），另警檢第一次偵訊律師陪同案件亦有601件。

2009年LAF總申請案件量為58,362件（其中一般案件50,572件，消費者債務清理案件7,790件），准予扶助（含部分扶助）之案件總量為19,396件（一般案件17,747件，消費者債務清理案件1,649），相關數字請參閱下表：

年度	申請案件總量		准予全部扶助		准予部分扶助		法律諮詢	
	案件量	比例	案件量	比例	案件量	比例	案件量	比例
2009 (1-9月)	58362	100%	18998	32.55%	398	0.7%	22005	37.70%
2008 (周年報)	64661	100%	28150	43.53%	451	0.7%	11458	17.72%

以案件類型區分，2009年度1-9月及2008年度之統計數字如下：

類別	申請案件		法律扶助案件（不含法諮）		
	案件量	比例	案件量	比例	
訴訟	民事	18621	31.91%	5646	29.11%
	刑事	19619	33.62%	8028	41.39%
	行政	953	1.63%	140	0.72%
	家事	9796	16.78%	3562	18.37%
非訟	1583	2.71%	371	1.91%	
債清	7790	13.35%	1649	8.50%	
總計	58362	100%	19396	100%	

類別	申請案件		法律扶助案件（不含法諮）		
	案件量	比例	案件量	比例	
訴訟	民事	12049	18.53%	4000	13.99%
	刑事	18657	28.69%	9247	32.33%

訴訟	行政	728	1.12%	160	0.56%
	家事	8500	13.07%	3914	13.68%
	未填寫	45	0.07%	0	0
非訟		1117	1.72%	377	1.32%
債清		23938	36.8%	10903	38.12%
總計		65034	100%	28601	100%
備註：1.由於案由可複選，故總計案件量會大於原申請量（64661件）。 2.因家事與民事案由於2007年底開始區分，故二者之數量於2008年始有顯著區別。					

十、重大、特殊之扶助案例

1、RCA案：原告人數529人、求償金額新台幣24億餘萬元之職災求償案

美國無線電股份有限公司（以下稱RCA）為一製造電視機及積體電路之公司，於1994年遭揭發疑似公害污染，多年來於廠區直接傾倒未經處理的有毒有機溶劑，造成廠址土壤、水源破壞殆盡，離職員工陸續傳出罹患肝癌、肺癌、大腸癌、胃癌、骨癌、鼻咽癌、淋巴瘤、乳癌、腫瘤等職業性癌症，目前已證實至少有1,059人罹患癌症、216人癌症死亡、102人罹患各式腫瘤，受害員工決定向RCA及其控股公司請求賠償，經LAF台北分會籌組律師團及不同領域專家學者及勞工、環保團體共同協助，提出訴訟，目前仍於台北地方法院審理中。

2、中石化汙染案：與毒物共存、共生超過60年的居民

中國石油化學工業開發股份有限公司台南台鹼安順廠，早在1942年間，即由日本鐘淵曹達株式會社為生產固鹼、鹽酸及液氯而興建；1982年間因經濟問題關廠；1983年與中石化公司合併，1994年移轉民營。在40至80年代間，因缺乏土壤及地下水保育之永續發展理念，相關環保法令之制定與管理制度之建制均付之闕如，致該廠製程產生諸多副產物及有害事業廢棄物，經長時間環境累聚及生物鏈影響，除造成該廠及週遭環境土壤、地下水體、地面水體受嚴重汙染外，居民血液中戴奧辛含量之偏高。政府於2005年針對當地居民約4,600人提出5年13億的補償計畫，但因居民人數眾多，每人可獲得的補償微不足道，5年後，居民身體所受的損害仍在，環境回復的狀況不明，但國家並無進一步的補償計畫。經LAF聘任2位專職律師進行協助，目前已代理85位民眾，於2008年6月提出訴訟求償。

3、樂生療養院案：侵害期間持續超過70年的人權案件

現名「行政院衛生署樂生療養院」是日本政府 殖民統治壓迫 與優生主義思想 作祟的遺物，日本政府對於漢生病患者（即俗稱的癩瘋病患）採取強制隔離、實施監禁、強制結紮、強制墮胎等措施。國民政府於1945年接收樂生院後，在沒有法律的依據下，持續所謂強制隔離的政策，直到1949年2月12日台灣省政府才公布「台灣省癩瘋病預防規則」，對於患者進行強制收容，致使漢生病患者遭遇許多不人道之待遇，例如：強制結紮、人體藥物實驗、不當隔離等，剝奪了院民做為一個人本來就擁有的所有人生一切發展可能性，嚴重且長期侵害院民的人權。

LAF由台北分會專職律師及其他義務律師組成律師團，協助漢生病患進行相關訴訟，請求因強制隔離、強制結紮等侵害人權之國家賠償，以及因強制遷移漢生病患離開樂生院區之行政訴訟。

LAF也與其他社福團體合作，於2008年完成漢生病患者人權保障及補償條例法案的立法，在法律上回復院民的名譽，消弭社會大眾對漢生病患者的歧視、偏見及污名，並且給予一輩子受隔離所苦的院民適度補償 及提供生活醫療等相關照護，以稍補對人權長期的侵害。

4、對外國籍人士提供之扶助：

對外國籍人士提供之扶助案件統計

2009年度至9月底止，LAF扶助案件中案主為外籍人士者共計2,000件，占法律扶助案件數之比例為3.96%。

The Number and Ratio of Recipients Who Are Foreign Nationals

The Number and Ratio of Recipients Who Are Foreign Nationals		
Year	No. of Recipients Who Are Foreign Nationals	% of Total Grants
2009 (up to September)	2000	3.96%
2008	2105	5.30%

自2008年1月迄2009年9月止，向LAF提出申請法律扶助及獲准予扶助之前十大外國籍人士國別如下：

Applications, Approvals and Nationalities				
Order	Nationality	Total Applications	Grants	Ratio
1	Vietnam	1290	915	31.43%
2	China	1004	521	24.46%
3	Indonesia	992	817	24.17%
4	Philippines	175	108	4.26%
5	Thailand	167	111	4.06%
6	Cambodia	74	53	1.80%
7	Myanma	56	35	1.36%
8	Malaysia	55	29	1.34%
9	United States	22	9	0.54%
10	Japan	15	7	0.37%
	Others	255	132	6.21%
		4105	2737	100.00%

十一、參與制度改革：法律扶助功能的擴大及深化

1、推動「消費者債務清理條例」立法及「宣導說明暨法律扶助」專案

2006年台灣發生「雙卡風暴」，由於經濟景氣不佳，許多民眾不得不長期仰賴大量發行而向民眾收取高額利息的信用卡與現金卡借貸方式進行財務上的週轉，因而越陷越深，無法清償，最後衍生出各種犯罪行為、自殺等等嚴重的社會問題。同年法扶總共協助了三百餘位因家計而成為卡債族的民眾，達成與銀行的合理債務協商。

2007年1月LAF進而和民間司法改革基金會等社福團體，發起成立「個人更生及破產法案推動聯盟」，進行消費者債務清理條例的立法遊說。經由行政、立法機關及民間機構共同努力下，2007年7月11日消費者債務清理條例經總統公告，並自2008年4月開始實施，至2008年底，LAF雖受理23938件申請案，並准予扶助10903件，惟因法官及律師界普遍尚未完全熟悉新制度，尤其法官對於該條例的立法意旨及精神解讀不一，致審理時間冗長，且准許率低，致民眾信心動搖，不論是向LAF申請或直接向法院申請者，案件數均大幅滑落，以LAF為例，若目前申請趨勢不變，預估2009年全年申請經准予扶助的案件恐不及3000件。

2、推動「檢警第一次偵訊律師陪同到場」試辦專案

LAF於2007年9月17日開始「檢警第一次偵訊律師陪同到場」試辦專案，一開始僅限於上班時間可以申請，同年10月17日擴大為24小時全年無休，但一開始僅有全部約150個分局中的15個分局有參加試辦，惟因基層警察普遍不歡迎律師介入其偵查，故而配合意願低落，案件數非常低。後來試辦分局雖擴大到50個，惟案件量並無增加，顯見基層警察仍採排斥態度。目前仍在努力改進中。

3、與「廢除死刑推動聯盟」合作專案

廢除死刑為世界潮流，亦為台灣政府未來政策之方向，現階段雖無法立即廢除死刑，但總統府曾宣示不執行死刑，致台灣有諸多死刑定讞而未執行之案件，此等死刑犯經多年纏訟，家財散盡，身心俱疲，其家屬亦往往無力聞問，均無力尋求律師協助進行非常救濟途徑。有鑑於此，LAF特與「廢除死刑推動聯盟」合作，提供死刑定讞被告之法律扶助。

4、人口販運被害人援助專案

人口販運與毒品、武器同列全球三大跨國境犯罪行為，販運集團輕易利用欺瞞、恐嚇、暴力、監禁等手段控制受害者，遂行勞動力剝削、性剝削及器官摘取而牟取暴利，台灣為人口販運犯罪被害人輸出國、輸入國及轉運國，問題嚴重。

有鑑於人口販運犯罪之嚴重性，LAF參與人口販運防治法立法外，並特別放寬審查標準，對被害人提供法律扶助，協助被害人進行刑事訴追、民事求償、取得台灣居留或順利返鄉，至2008年10月23日止，已扶助66件個案。目前扶助之重大案件為某仲介集團以不當債務約束等方式剝削外籍女看護工，受害人數高達數千人，其中3百多人已由基金會指派律師協助進行刑事告訴及民事賠賠的訴訟。

十二、成長與挑戰

(一) 如何擴大扶助範圍

除法律諮詢服務以外，原則上LAF法律扶助的涵蓋率不到全人口的2%已如前述，因此如何擴大不審查資力的案件範圍、適度提高資力標準、適度擴大部分扶助的範圍，以服務更多的人口數，為當前LAF面臨最嚴峻的考驗，尤其適逢經濟不景氣，國家預負緊縮，如何說服主管機關及國會，增加法扶預算並擴大服務範圍，其難度更高。若預算未增加，如何調整服務模式及類型，以擴大服務，亦為可能選項之一。

(二) 如何利用科技提供新型態的服務

面對新科技不斷推陳出新，新世代不斷成長，法律扶助組織應有能力因應新情勢，相應推出新型態的服務，以滿足不同的需求，就此LAF已著手規劃全面性的電話法律諮詢及利用網際網路提供資訊或諮詢的服務。

(三) 審查機制之檢討

LAF的審查機制原則上分為二種，一般案件係由申請人或其代理人直接與審查委員面談，再交由含該面談委員在內之三名審查委員評議，若決定准予扶助，則交由參與審查以外之扶助律師；卡債專案則由扶助律師直接與申請人或其代理人面談，做成初步建議，再交由其他三名審查委員評議，若決定予以扶助，即派案給該負責面談之扶助律師，不論何種案件，除非有要申請人補文件或因各分會評議時間之安排，原則上均要求於申請當天做成審查決定。原則上各界對於LAF審查案件之效率均持肯定，但對於派案的品質，則有不同意見，一般而言，民間社團認為派案標準太嚴格，司法界則認為太寬鬆。此外因審查委員均為外聘委員，三人審查委員會亦為臨時組合，致審查標準不甚一致，LAF已針對各界的意見展開檢討，希望能兼顧派案之公平性與效率。

(四) 如何提昇扶助律師辦案的品質

LAF雖已有申訴及評鑑機制，惟均屬事後之處理，且扶助律師評鑑制度比較偏向處理扶助律師有無違規行為，較無法顧及辦案品質的層面，為此LAF在原有評鑑的設計基礎上另行規劃評量制度，用以衡量品質，並逐步搭配簽約律師制度，以確保扶助律師提供服務的品質。

(五) 扶助律師派案機制之檢討

扶助案件之派案係由各分會負責，原則上尊重申請人之指定，惟實際上大部分申請人均未指定扶助律師，此時即由各分會依照事先所調查各扶助律師之專長、願擔任扶助之項目（如訴訟代理與辯護、撰狀）、每月願接之案件量，並考量之前承辦法扶案件之品質、有無被申訴或懲戒等因素，依公平派案之原則輪派案件，惟因各分會標準不一，難免有派案不適宜或不公平之評批。為此LAF於業務軟體系統內建置律師派案機制，原則上由電腦依事先設定之各項因素自動派案，例外始因案件之特殊性由人工派案。

此外，LAF亦研究能否參採簽約律師之制度，就特定種類之弱勢案件，以一定時間內委派一定案件量之方式，與經評鑑優良之扶助律師簽約，一方面協助建立公益律師制度，一方面亦能提昇服務之品質。

參、結語：

由於台灣的法律扶助相較世界上許多國家起步較晚，制度上仍有許多缺漏之處尚待補足，而各國與會先進的經驗及各個國家的制度，適足以為本會學習進步的養分，期望透過本次會議，更能持續與與會國家法律扶助團體進行交流，進一步將學習所得之先進國家經驗，轉換為台灣法律扶助制度改革進步的動力。

國家報告

澳洲

- 主持人：Ms. Suzan Cox (QC)
澳大利亞北領地法律扶助委員會主任



國家報告：澳洲

2009法律扶助國際論壇 澳洲報告

Ms. Suzan Cox (QC)
北領地法律扶助委員會主任



澳洲分為八個省與領地。澳洲為聯邦制國家，有澳洲政府，各省與領地也都有其政府，兩個層級的政府管轄權雖可能重疊，但負責制定不同領域的法律。

澳洲人口甚少，僅有二千一百萬人。澳洲人口集中在兩個相離甚遠的沿岸地區。在這兩個地區中，人口都集中在都市中心，尤其是省與領地的首府。澳洲其中一半的土地上僅有0.3%的人口，而人口最密集的區域則涵蓋了84%的人口。這0.3%居住於各偏遠地區的人口，正是澳洲在提供法律資訊、法律諮商與法律協助時，面臨的最大困難。其中絕大多數的人口是原住民，英文程度不佳，識字程度也不高，對各種服務造成困難，也包括法律扶助服務。

1. 法律扶助提供者

(a) 澳洲法律扶助服務的主要提供者

澳洲有四個主要的法律扶助服務提供者，包括法律扶助委員會、社區法律服務中心、原住民與托瑞海峽島民法律服務中心，以及私人法律事務所¹。

法律扶助委員會

法律扶助委員會透過位於首都城市的總部，以及位於不同都會和鄉村地區的地區辦公室，以法律資訊、建議、簡便扶助、爭議調解、訴訟代理等方式，盡可能提供人民解決法律問題的協助。

¹ 此段名詞翻譯參照法律扶助基金會網址
http://www.laf.org.tw/tw/public/index_detail.php?H_ID=89 有關澳洲法律扶助之專題報導。

社區法律服務中心 (Community Legal Centres)

社區法律服務中心主要提供建議和資訊及轉介、社區法律教育、法律改革和有限的個案服務。許多社區法律服務中心安排私人律師事務所和法律扶助委員會的志願律師，在非上班時間時段提供免費諮詢服務。

「原住民和托雷斯海峽島民法律服務中心」 (Aboriginal and Torres Strait Islander Legal Services)

ATSILS經費來自聯邦政府，提供原住民和托雷斯海峽島民法律扶助，包含訴訟代理。原住民如果願意，也可以前往法律扶助委員會 (LACs) 申請扶助。有些法律扶助委員會亦經常在原住民的案件存在利益衝突，而「原住民和托雷斯海峽島民法律服務中心」亦因該利益衝突而無法協助時，代理原住民的案件。

私人律師事務所

私人律師事務所的律師會代理受扶助人的案件。他們也會在社區法律服務中心擔任義工，並偶而會從事免費的法律服務。

法律扶助委員會的執行長們總稱為「全國法律扶助組織」 (National Legal Aid)，而我代表所有的法律扶助委員會執行長參與此次會議。

我代表國家法律扶助執行長發表本篇文章。

- (b) 您所屬的組織是否獲得其他政府機構的授權，經由執行法律扶助業務而整合貴國的法律扶助資源？

澳洲每一省與每一領地的法律扶助委員會執行長所組成的「全國法律扶助組織」 (National Legal Aid) 會定期開會，以協調提供法律服務相關事項。另外我們有一個澳洲法律扶助論壇，讓法律服務提供者定期舉行會議討論法律扶助議題。更多與澳洲法律扶助論壇有關的資訊可在國家法律扶助網站取得。

2. 組織

- (a) 您的組織人力資源如何配置？
- (b) 貴國法律扶助體系是由政府或私部門資助？體系的組成是集中式或地區性的？假如貴國法律扶助體系是由政府設立的，如何免於政府干預而保持獨立性？

雖然法律扶助委員會基本上是獨立組織，但一般而言，他們組織人力資源的方式與政府組織公務員相同。

法律扶助的經費是來自政府。

每一省與每一領地都有法律扶助委員會。

澳洲的法律扶助委員會是由省與領地立法設立的，是獨立的法定機關。Cox v. Vanstone一案是關於法律扶助委員會獨立性的案例。

社區法律服務中心、「原住民和托雷斯海峽島民法律服務中心」都是社區性的組織。

3. 財務

- (a) 貴國法律扶助資金來源？

聯邦政府與省/領地政府皆提供法律扶助經費。

有些法律扶助委員會也會自律師信託帳戶的法定利息獲得相當的經費。

一小部分的經費則是由各委員會透過法律扶助費用的分擔所自行籌措。

- (b) 貴國的法律扶助制度採給付制或償還制？有無回饋金規定？

一般而言，未受監護者獲得扶助時，須分擔費用。分擔的金額隨其經濟狀況而有差異。在某些事項中，受扶助人會在訴訟程序結束後支付部分或全部費用。

- (c) 資助範圍是否包括裁判費與保證金？

在完成了表明當事人的財務狀況的表格後，可能可以免除繳納法庭/申請費。如果有法律扶助委員會的證明文件表明當事人正接受法律扶助，有時候費用也可以免除。法律扶助不包括支付訴訟保證金。

- (d) 如果有支付，法律扶助是否會增加政府預算的負擔？

N/A

4. 監督管理

- (a) 您的組織運作是否受到其他機構的監督管理？

否。

- (b) 該機構如何監督管理您的組織？

N/A

- (c) 與監理機構相處時遇到什麼困難？

N/A

5. 審核法律扶助的程序與準則

- (a) 請簡述貴單位准予扶助案件之標準。

法律資訊、建議、簡便扶助、社區法律教育和當值律師服務通常是免費提供，且不必進行資力審查。

法律扶助（包括爭端解決與法律代理）的准駁則須根據相關的經費規定，包括應核准的案件類型、申請人的資格審查與案情審查，在申請的需求高於經費時，尚須考慮有哪些可運用的經費。

(b) 申請人是否需要通過資力審查？若然，請說明資力標準、需提供文件、申請與審查流程與審查決定的速度。是否有不需要資力審查的情況？

申請人需經過資力審查，才能准予爭議調解和訴訟代理的法律扶助。資力審查包含所得與資產兩部分。接受聯邦政府提供全額補助的人，因為失業而通過所得審查。資產審查則納入一定範圍的資產，而房屋與機動車輛的價值可在一定額度內扣除，國內各地標準略有不同。

申請通常經由電子化途徑。有些地方通常一天之內可以對申請做出准駁決定，但根據不同地點和使用的系統，可能需長達五天的時間。法律扶助委員會可以與“Centrelink”（一個提供政府救濟金的單位）作電子連結，在取得當事人同意後，以客戶編號得到填寫法律扶助申請表格所需的所有財務資料。

(c) 若貴單位以無資力為扶助要件，是否考慮放寬資力要件，以擴大扶助民眾？

很遺憾地，依照目前的資金狀況，有些地區的資力審查標準已經必須往下調整，因為沒有足夠的資金，扶助符合依照原先的資力與案情標準的當事人。

(d) 誰來進行法律扶助的審核？如何招募人選？

法律扶助的申請案件，由法律扶助委員會准駁與派案部門的准駁員（Grants Officers）審查。每一所委員會的准駁與派案部門依委員會的規模不同，都有具廣泛法律經驗的主管。

人員的招募須符合各省和領地的條件需求，尋找具有相稱能力，能夠擔負准駁員責任的人員加入。

各省和領地的法律扶助准駁系統，都設有電子資力審查計算設備，一旦符合資力條件，准駁或派案部門會立即做出決定。

申請者對於被駁回的案件，可以申請覆議。

(e) 對於需上法庭訴訟的案件，案件之勝算可能性是否為審查考量標準？

是的。

(f) 有規定必須是申請者本人才能申請法律扶助嗎？

是的。法律扶助申請必須由本人提出。若由其他人填寫表格（通常是由律師幫委託人填表），申請人必須簽署/證明申請的內容。

6. 提供服務的模式

(a) 法律扶助案件如何分派給律師？由專職律師、簽約的律師或事務所律師提供法律扶助服務？

在澳洲，法扶服務方式是採混合式的---專職律師與事務所律師都會承接准予扶助的案件。

有些法律扶助委員會（尤其是轄區較大者）原則上會備有一份可擔任法律扶助工作的律師/事務所名單。律師/事務所必須向委員會提出申請，並經委員會同意其提供服務。

7. 法律扶助的費用

(a) 請比較貴單位法扶案件與一般案件酬金金額之差異。

根據幾年來的委託研究報告²（包含最近的），證實法律扶助的費率與私人律師的收費的確有所差距。而過低的時薪以及在目前酬金結構下所分配到的服務時數，導致事務所脫離法律扶助的行列。這種的情況對偏遠地區民眾來說尤其不利。

目前家事法的法律扶助酬金介於每小時120至155元間，酬金隨省或領地而異。私人律師從全額支付的委託人處可獲得1.5倍到3倍的酬金。

8. 對特定族群的法律扶助

(a) 您的組織受理且提供特定社群（如原住民、外籍勞動者、環境訴訟的原告）的法律扶助服務嗎？

是的，會因社群的需求與辦公室的地點而有特別的設計。

例如在北領地，我們設有針對文化與語言弱勢社群的計畫，包括移民社群、新興社群以及原住民社群。

9. 服務的範圍和類型

(a) 法扶服務是否適用於下列事項：

(i) 是否包含民事案件、刑事案件、行政件、國家賠償案件？

是的。根據前述可運用的經費等審查標準，法律扶助範圍包括民事、刑事、行政訴訟以及損害賠償請求等。

(ii) 是否提供替代性爭議調解（Alternative dispute resolution）？

是的，提供予家事法案件。至於其他的案件和提供服務的地點，也視正在進行的計畫內容而定。

(b) 法律扶助是否提供下列服務？

(i) 貴單位有無提供現場法律諮詢或電話法律諮詢？進行方式為何？法律諮詢之申請人是否須符合一定資力標準？若是，如何審查申請人資力？

是的，有提供面對面與電話諮詢服務。一般來說這些服務是免費的。

2 (i) 「澳洲私人執業律師參與法律扶助服務之研究」- 2006年12月。聯邦政府司法總長委託「TNS社會研究顧問」著作。
 (ii) 「法律扶助酬金」- 2007年10月。聯邦政府司法總長委託「TNS社會研究顧問」著作。
 (iii) 「澳洲司法制度中訴訟代理之侵蝕」，「澳洲法律議會」與「澳洲司法管理學院」、「全國法律扶助」、「原住民和托雷斯海峽島民法律服務中心」聯合進行之研究計畫，2004年2月。
 (iv) 「法律執業之經濟改變報告書」，「澳洲法律議會」委託FMRC Legal公司著作。

(ii) 警局偵訊時的協助？

在警局，律師通常提供程序上的建議，偵訊時律師不會在場，因為犯罪嫌疑人若在律師在場時自白，律師依法就必須成為證人。

(c) 對外籍人士也提供法律扶助嗎？

法扶對於身在司法轄區內，任何一名有涵蓋在法律扶助範圍內的法律問題的當事人，都提供服務。

10. 創新之法扶制度或方案

(a) 貴單位現行法律扶助工作中，有無特殊制度或特色？

(i) 提供家事法爭議調解的法律扶助。除非該案件情況不適合，否則家事案件在准予扶助後都會提供本服務。更進一步的資訊可以在澳洲律政部出版之《法律扶助委員會家事爭議調解服務評估報告》³中找到。

(ii) 法律扶助委員會必須在定額的預算情況下提供所有的法律服務。

(b) 貴單位近年創新的法律扶助方案？

(i) 如上一項 (i) 所述。

(ii) 准駁和案件管理程序的電子化。

(iii) 人才招聘策略上，採取與其他法律扶助服務提供單位合作的方式，以吸引和留住區域、鄉村與偏遠地區的律師。

11. 法律扶助的管道

(a) 貴單位如何讓潛在需求者得知法扶資源？

出版品、電話簿、口耳相傳。
只在經費充足時才進行廣告，以避免增加無法滿足的需求。

(b) 如何使法律資源缺乏地區之民眾獲得法律扶助？

外展服務、電話、視訊會議。

(c) 貴單位是否特別安排扶助律師下鄉至偏遠地區服務？若是，服務成效如何？

是的。有許多這類的不同計畫，要看地點、社群、法律需求等。基本上這些計畫都比較花錢，因為裡面的交通費用很高。每個計畫都會受到評估。

12. 法律扶助律師

(a) 招募法律扶助律師的來源為何？

大學、事務所律師、配合地方政府規定刊登廣告。

(b) 與一般律師比較，扶助律師在檢警單位、法院是否受到更多尊重？是否特別提供便利扶助律師之措施？

法律扶助律師因為他們的豐富經驗與知識而得到很高的尊重。

某些地方會提供設備。

在某些地方（例如偏遠社區的「草叢法院」），所有的人員都必須面對在沒有基本設備（例如適合的法庭以及與委託人會面的空間）的情形下工作的挑戰。

13. 品質保證

(a) 貴單位如何確保扶助律師辦案品質？

透過持續的專業發展、訓練以及同儕監督。

由委員會律師參與考績審查。

取得扶助的私人律師必須參加審計程序，此為加入扶助的要件。

由法律扶助委員會提供擔任扶助工作的委員會律師與私人律師相關訓練，該訓練也開放給其他法律扶助服務機構的律師。

14. 法扶參與體制改革

(a) 貴單位是否參與社會運動或立法、修法之工作，由根本減少法律紛爭

是的。透過「全國法律扶助組織」，亦即全部的法律扶助委員會，經常擬定並提出法律改革的相關意見。個別的法律扶助委員會也會提出對各省和領地的改革計畫與意見。

15. 挑戰

(a) 請說明貴單位推動法律扶助遭遇之困難。

缺乏經費，並憂慮全球金融危機對私募信託基金造成更不利的影響。



³ 澳洲律政部，KPMG，2008年12月。

國家報告

英國

- 主持人：Mr. Hugh Barrett
英國法律服務委員會執行主任



國家報告：英國

2009法律扶助國際論壇 英國報告

Mr. Hugh Barrett
英國法律服務委員會執行主任



一、法律扶助提供者

· 貴國是否有其他機構提供法律扶助？

英國民事的法律扶助是由一般的法律事務所（2,253所）及非法律屬性的組織及機構如慈善機構（350所）透過面談、電話、網路等方式提供服務。而刑事法律諮詢服務，則由在警察局和基層法院（裁判法院）輪值的事務所律師（處理訴訟程序中法庭內辯護以外的工作）提供相關服務。而在高等法院（刑事法庭和上訴法院）的案件，我們則是透過補助大律師（限於有辯護權並受事務律師委任的大律師）和一些事務律師（限於有辯護權者）提供代理訴訟的服務。儘管大部分的服務提供者來自私部門，我們也招聘一個小型的「公設辯護人服務」（Public Defender Service），直接提供大眾刑事辯護服務。

· 貴單位是否接受政府機關單位委辦法扶工作，以整合各界法扶資源？

法律扶助資源僅能由法律服務委員會（Legal Services Commission – “LSC”）授權使用。不過，本委員會正朝向將我們的服務與其他機關例如中央政府、地方政府與志願／慈善部門等提供的服務進行整合。

二、組織

· 貴機構組織人員配置如何？

法律服務委員會是一個約有1600名員工的組織，目前有15個分會分佈於英格蘭與威

爾斯。本會設有一位執行長卡洛琳·雷根，下有三個部門：管控（Commissioning）、業務支持（Business Support）、機構服務（Corporate Services），分別由一位執行董事管理。同時，本會擁有一個由17人組成的資深管理團隊，全部隸屬於三位執行董事。

- 法律扶助計畫在貴國是由公部門還是私部門資助？計畫是由中央還是地方統合？如果貴國法律扶助是由政府主導，如何確保組織獨立性？

在英格蘭與威爾斯，法律扶助計畫是由政府的司法部透過資助LSC的方式提供法律扶助服務。LSC負責全英格蘭與威爾斯的法律扶助工作，但大部分決策都由倫敦中央決定。

司法部部長要在國會為LSC的工作及表現負責。根據政府施政目標的大方向，部長需要依據政府廣泛的政策目標中，為法律扶助訂立優先順序，同時也負責決定資助法律扶助和LSC的資金多寡。LSC的首要法定職務是維持及發展兩大制度（民事法律服務與刑事辯護服務），同時有效地發展法律扶助的整體策略，而這些部長都要負最終責任。對於誰可以於哪些法律項目獲得法律扶助，這些由部長決定大方向而非個別細節，再由LSC決定應如何執行。

三、財務

- 貴國法律扶助的資金來源為何？

由LSC的資助機關即司法部資助法律扶助服務，而司法部隸屬政府之下。

- 貴國的法律扶助制度是採用「純公益性質」的模式還是「回饋金」模式？接受服務者是否需要在訴訟終止後負擔扶助的費用？

大部分的受扶助人不需要回饋法律扶助費用。不過，在刑事案件中有些被定罪之受扶助人，法院能命其回饋法律扶助費用，但僅限於對其收入來說是合理的情形下。民事案件中，因受扶助而成功取回或保有財產者，則必須由取回的財產回饋法律扶助費用，除非這些費用已經為訴訟對造支付。

- 法律扶助制度是否包含裁判費與保證金？

是的。

- 若包含以上費用，這是否增加了政府預算的負擔？

是的。

四、監督

- 是否有另外的上級機關監督貴委員會運作？
- 其如何監督貴委員會？
- 和上級監督機關互動有何困難之處？

司法部資助並因而監督LSC的表現，包括財務預算和策略目標兩大部分。策略控管主要是藉由一份框架文件（Framework Document）達成，其中規範了LSC運作的法令、政策、程序、資源等架構。

對於LSC和監督機關之間的關係，主要爭議題在於各自的角色和責任，關係界線的劃分，以及兩個機構之間業務上的重疊。

國家審計署（National Audit Office）代表國會監督公共花費，是一個完全獨立於政府之外的單位。審計署每年審查委員會的帳目，偶爾會調查LSC的某些業務。LSC同時要對政府負責，並且可能要出席議院委員會（Parliamentary Committees）有關法律扶助業務的調查。

五、審查案件標準及程序

民事和刑事案件有不同的規定。以下呈現准予扶助刑事案件的程序（治安法庭每年約60萬件（2010年我們將把這些程序引進刑事法庭（Crown Court）每年所處理的12萬4千件案件）。以下也將提供一個准予扶助民事案件的實例。

裁判法庭的刑事法律扶助

- (1) 請簡述貴單位准予扶助案件之標準。

法律扶助提供予刑事案件之被告。申請者必須同時符合「案情審查」（the interests of justice）和資力標準。

- 「案情審查」的內容如下列：

- 是否有被判入獄的風險。
- 是否有危及生計的風險。
- 是否有嚴重影響名譽的風險。
- 是否涉及實質法律上的問題。
- 被告無法了解訴訟程序或無法針對案情表達己見。
- 須要追蹤或訪問證人。
- 訴訟程序可能包含交互詰問控方證人。
- 為了第三人的利益被告應接受代理。

- (2) 申請者是否須接受資力審查？若有的話，資力標準為何？申請時是否須要任何文件證明？申請與審查的程序？審查決定的速度？是否有不需要通過資力審查的情況？

是的，申請者須在治安法庭接受資力審查，證實申請者是否符合受扶助標準。

資力審查方式：

- 僅考慮收入及支出，不考慮財產多寡。
- 正在領取特定種類的社會救濟金者，得以免除資力審查。這些申請者仍須通過案情審查才能得到法律扶助。

- 資力審查調查申請者的「家庭收入」，其配偶的任何收入皆列入計算。
- 申請者若扶養孩童或其他受扶養人，也會列入考慮。
- 年收入低於兩萬美元以下的申請者，准予扶助。
- 年收入高於三萬六千四百五十美元的申請者，駁回申請。
- 收入介於高低標準值的申請者，審查其可支配收入，扣掉所得稅、社會保險、房屋開支、孩童養育費、贍養費、全年的生活津貼包括食物、水電、汽油費等。如果扣除以上開銷後申請者的年收入低於六千五百美元，准予扶助。
- 如果能證實無法負擔訴訟費用，申請者得提出「貧困審查」(Hardship Review)。

(3) 若貴單位以無資力為扶助要件，是否考慮放寬資力要件，以擴大扶助民眾？

資力上限每年都和社會救濟金同步提高（通常是由零售物價指數上升導致）。不過，我們去年沒有提高上限。

若申請人真的無法支付法律費用，可以透過「貧困審查」的方式，扣除更多支出的項目。

(4) 審查者由誰擔任？如何產生？

- 皇家法院服務處 (Her Majesty's Court Service) 的工作人員會在收到正確填寫完畢的申請表後審查申請人的資力。
- 皇家法院服務處的工作人員係經由正常招聘程序遴選。

(5) 案件之勝算可能性是否為審查考量標準？

刑事案件必須通過「案情審查」(詳見以上)。

(6) 申請書是否一定要由申請者本身呈遞？

是的，申請者必須填完申請表且簽名。

民事法律扶助

(1) 請簡述貴單位准予扶助案件之標準。

適用所有申請者的標準規範如下：

- 訴訟程序必須涉及英格蘭與威爾斯的法律。
- 若申請案件涉及1999年「使用司法法案」所排除的訴訟程序，都將被駁回。
- 申請書必須是由申請者為自然人的當事人提出。
- 申請書必須由與法律服務委員會簽約之服務提供者提出。

- 申請書必須符合「扶助種類」(Funding Code Procedures)。

- 當事人必須符合資力審查標準。

其他規範如下：

- 若該案件勝訴機率低微，則不予扶助。
- 若還有其他解決爭議的辦法，尚未執行過（若為家事法案，則需考慮是否能調解），則不予扶助。
- 若當事人有其他管道得到資助，則不予扶助。

申請人亦須通過「本益分析」(cost-benefit test) 審查：

可計量索賠 (quantifiable claim)：若該案件僅有確定金額之索賠要求，則依據勝訴機率，採用嚴格的本益分析比率。

不可記量索賠 (unquantifiable claim)：若該案件不是僅與索賠要求有關，且能顯示訴訟利益和預計的訴訟成本能相均衡，則准予扶助。

(2) 申請者是否須接受資力審查？若有的話，資力標準為何？申請時是否須要任何文件證明？申請與審查的程序？審查決定的速度？是否有不需要通過資力審查的情況？

是的，大部分申請者須接受資力案件審查。特殊兒童法案 (Special Children Act) 的訴訟案件（關於照護、監護、緊急保護、安全居所命令等），若牽涉到孩童本身，則該孩童的家長或是有養育職責者得以不經資力審查直接准予扶助。

其他不需通過資力審查的案件，含精神健康事件涉及剝奪自由的案件，以及誘拐孩童事件中涉及尋獲被帶到英格蘭與威爾斯之孩童的案件。

資力審查方式

資力審查包含收入審查及財產審查。

收入審查

- 若申請人正在領取特定種類的社會救濟金者，得豁免資力審查。
- 資力審查調查申請者的「家庭收入」，其配偶的任何收入皆列入計算。
- 若申請人的毛收入（尚未扣除任何款項前）每個月超過4400美元，則不符合受扶助標準（請參考家庭暴力案件豁免權）。
- 若申請人每個月毛收入低於4400美元，則會審查其可支配收入，扣除所得稅、社會保險、房屋開支、孩童養育費、贍養費、全年生活津貼包括食物、水電、汽油費等。此外，孩童及配偶的生活津貼也可以扣除。
- 若申請人的可支配收入每個月高於1200美元，則同樣不符合受扶助標準（請參考家庭暴力案件豁免權）。

- 若申請人可支配收入介於515美元到1200美元之間，則申請者符合受扶助標準，但仍須每月分擔訴訟費用，分擔費用多寡則端視申請者的可支配收入多寡而定。
- 若申請人可支配收入每月低於515美元，則申請者符合受扶助標準，不須繳納分擔金。

財產審查

- 財產審查包含所有來源的財產：存款、投資、股份、房屋租賃權，某些情況可忽略不計。
- 若申請者的財產高於13,000美元，則不符合受扶助標準（請參考家庭暴力案件豁免權）。
- 若申請者的財產介於4800美元到13,000美元之間，則符合受扶助標準，但必須就超過4800美元的部分，分擔一筆一次性的費用。若申請人財產低於4800美元，則符合受扶助標準，不須繳納分擔金。

家庭暴力案件豁免權

若申請者是家庭暴力受害者，則委員會不設資力限制，即使申請人資力條件不符合規定，仍能得到扶助，不過，申請者還是可能必須分擔訴訟費用。

(3) 若貴單位以無資力為扶助要件，是否考慮放寬資力要件，以擴大扶助民眾？

我們願意提高資力上限以服務最多的人，但是受限於開銷過大和政府各類預算考量，實在不太可能。

(4) 審查者由誰擔任？如何產生？

申請表由法律服務委員會的社工人員（caseworker）審查。這些工作人員皆由正常招聘程序遴選。受雇後，社工會接受全面性的訓練，同時會定期對其施行工作品質控管，以確保各地審查決定的一致性。

(5) 案件之勝算可能性是否為審查考量標準？

是的，除了一些例外，若評估案件的勝訴機率低微（低於一半），則不予扶助。一個例外是家事案件（例如地方主管機關要求一位孩童離開原生家庭），就算勝訴機率低微，其雙親仍能得到扶助。

(6) 申請書是否一定要由申請者本身呈遞？

是的，申請書必須是為申請者為自然人的當事人提出。民事法律扶助申請書和資力審查報告必須由申請者簽名及標明日期。

然而，若申請者無能力親自行動（例如年輕的孩童或有殘障的人士），則會由一位「法庭之友」協助，對於該訴訟代替申請者指示承辦律師，不過申請者仍是扶助證書上（Legal Aid Certificate）的同一人。

六、提供服務模式

• 法律扶助案件如何指派給律師？

一般來說LSC不指派案件給律師。當事人直接和律師接觸，並由律師直接提供建議，若合適的話會，律師事務所將協助當事人向LSC申請法律扶助。

• 法律扶助服務是由採雇用律師、契約律師或其他模式提供？

幾乎所有的法律扶助服務皆由法律事務所和其他辦理LSC契約業務的私部門機構提供。僅有已經簽約的法律事務所得提供服務，不過必要時得委任其他律師協助，像是由大律師提供專門的法庭辯護服務。LSC也提供小型的公設辯護人服務，直接對大眾提供刑事辯護服務。

七、法律扶助費用

• 請比較貴單位法扶案件與一般案件酬金金額之差異。

法律扶助酬金通常遠低於一般向私人委託人索取的費用。但不缺乏願意辦理法律扶助案件的律師。民事案件中，若訴訟終結對造償還了訴訟費用，則扶助律師有權從中取回其所應得的費用，通常比法律扶助酬金還高。

八、提供特定族群的法律扶助

• 貴機構是否提供法律扶助予特定族群，例如移工，環保案件等？

是的，我們的民事法律扶助計畫要求LSC評估地方需求，並確保服務提供者遵循契約規定，滿足該地需求。

九、範圍以及服務類型

(1) 下列事項是否得予法律扶助？

1. 民事訴訟、刑事訴訟、行政法及申請國家賠償

可以。

2. 是否有其他方式解決爭議？

有，民事法律扶助包含調解服務和其他所有非訟紛爭解決機制，LSC有一系列與家事調解員簽訂的契約。法律扶助制度鼓勵當事人盡可能庭外和解。

(2) 法律扶助是否提供以下服務？

1. 面對面或是電話法律諮詢？

我們提供以下服務，數量以2008/2009年度計算
面對面服務（刑事案件）：1,524,439件
電話服務（刑事案件）：134,141件

面對面服務（民事案件）：981, 243件

電話服務（民事案件）：336, 798件

2. 提供這些服務的程序為何？

透過法律事務所的面對面諮詢。在刑事辯護服務，到警察局的當事人有權得到免費的法律諮詢。律師可能是當事人已經熟識的律師或是「輪值律師」，也就是輪值接案的律師。所有在警察局要求免費提供律師陪同服務的案件，不論是找輪值律師或是當事人自己的律師，都須經由「辯護律師電話中心」（Defence Solicitor Call Centre）指派。電話中心全年無休，每天二十四小時開放，若被逮捕之罪名屬於輕罪，例如不須監禁的罪名或是酒醉駕車罪名，則是透過電話提供諮詢服務。

在民事法律服務，希望面對面諮詢的當事人可選擇當地的律師事務所或是諮詢機構，並安排會面時間。若要透過電話諮詢，當事人可致電「社區法律諮詢服務專線」（Community Legal Advice Telephone Helpline），接線生衡量其需求後，轉接給簽約的法律事務所於電話中進行法律諮詢。不過電話諮詢服務僅提供六項民事法律項目。

3. 申請者經濟條件是否須經審查？是的。

4. 申請者經濟條件如何受審查？See Question 5. 請見第五項。

5. 在警局接受訪談時，是否提供協助？有。

(3) 外國人能否申請法律扶助？

有，只要案情涉及英國法律，並且在英國進行訴訟。

十、創新法律扶助計畫

(1) 貴國法律扶助有何特色？

我們的法律扶助計畫的全面性是全世界數一數二的，我們以此計畫自豪。從1949年創立以來，今年已經屆六十周年。和全世界的法律扶助系統相比，我們的特色在於，相較於只扶助訴訟案件，我們的服務涵蓋當事人的所有需求，包括初期的法律諮詢，還有在警局偵訊時的協助。

社區法律諮詢（Community Legal Advice）是由政府所資助免費的保密諮詢服務，透過電話、網路、數位電視、宣傳冊等工具，提供英格蘭與威爾斯人民法律建議及資訊。

本服務也包括170種語言的三方翻譯。對於英國手語使用者，我們正在試辦提供宣導影片服務，並且透過網路攝影機進行法律諮詢。

「社區法律諮詢中心及網絡」（Community Legal Advice Centres and networks）結合了LSC和地方政府及其他資助者的資金和知識，聯合採購法律服務。「社區法律諮詢中心及網絡」面對面提供從法律諮詢到訴訟代理的服務。法律諮詢項目含：

- 社區照護
- 債務
- 勞資
- 房屋
- 社會福利

「刑事辯護服務熱線」（Criminal Defence Service Direct）則透過電話直接提供服務給涉嫌觸犯輕罪被拘留於警局的當事人。

(2) 貴機構近年有何創新法律扶助計畫？

見上創新法律扶助計畫。

十一、法扶服務之近用

(1) 貴單位如何讓潛在需求者得知法扶資源？

我們的社區法律諮詢服務提供一系列的免費宣傳手冊，列出民眾於31個重要法律項目的法律權利。社區法律諮詢網站也是一個資訊來源，讓當事人了解有哪些法律扶助服務以及他們是否符合受扶助資格。

(2) 法律扶助服務如何幫助住在缺乏法律資源地區的申請者？

若認定某地區有服務需求，我們會採取行動協助可能需要服務的當事人取得他們需要的法律建議。這可以是透過准許法律事務所承接額外的案件量，或是允許法律事務所辦理外展服務。辨認出這些需求的方法是透過對當地的認識以及對該地需求量的監察結果。在某些法律項目，我們以電話諮詢服務，提供申請者取得法律建議的管道。

(3) 貴機構是否有為扶助律師安排外展服務計畫？這些計畫的成效如何？

我們的服務提供者提供外展服務，但是目前沒有評鑑這些計畫成效的制度。

十二、法律扶助律師

(1) 從何招募法律扶助律師？

法律服務委員會有一個鼓勵新的實習律師加入法律扶助的計畫。自2002年計畫啟動以來，LSC的「培訓補助契約」（Training Contract Grant）已經補助了700位法律扶助律師。這個計畫承諾支持一位學生（實習生）和一所律師事務所長達四年。LSC在全英格蘭與威爾斯參與各大學的職業生涯展和法律展，提升法律扶助的知名度，塑造出法律扶助在選擇職業中的魅力與宣傳「培訓補助契約」計畫。

(2) 與一般律師比較，扶助律師在檢警單位、法院是否受到更多尊重？是否特別提供便利扶助律師之措施？

英格蘭與威爾斯的扶助律師都是私人律師。刑事辯護服務主要由法扶提供，很少律

師事務所僅提供法扶的刑事辯護服務。律師與警方、檢察機關、法院皆關係良好，近年來，由於辯護律師參與執行許多新計畫，關係甚至更上一層。其他機構也認知到，和辯護律師合作，他們可以創造更有效率與有效的系統，提升服務品質。警方和法院也認識到提供律師能夠單獨與犯罪嫌疑人面談設備的重要性，同時了解到有律師在場時，更能有效及快速地伸張公義。

十三、品質保證

(1) 貴機構如何確保扶助律師的工作品質？

法律服務委員會採用許多品質控管方法，監督服務品質的不同層面。

LSC開發了一套鑑定系統稱為「專家品質標章」(Specialist Quality Mark)，法律事務所得申請特定法律項目的專家品質標章，藉此鼓勵法律扶助走向專精，確保律師事務所承接扶助案件時，至少讓有經驗及專業的人管理與檢查案件，完成高品質的服務。

「專家品質標章」是LSC所有的一套組織標準(organizational standard)，設計來確保服務提供者經營良好，並照顧好客戶需求。這套標準包含了一系列規定，確保服務經營良好，並擁有自身的品管系統，保障服務提供者的法律建議與資訊的品質。目前所有的服務提供者皆必須持有並維護「專家品質標章」。

所有法律扶助服務監督者皆須通過特定監督標準，包括已施行的認證制度。在某些法律項目中，若某領域過去有服務品質不佳的記錄，例如移民法，我們便要求所有的從業人員皆須通過認證。

我們也已經發展了一套獨立的同儕評鑑系統，由服務品質已經受到肯定的律師審查其他律師的卷宗。同儕評鑑是一個直接、獨立的審查系統，審查建議及法律服務的品質。這是一個回顧式的審查，審查已經結案的案件。同儕評鑑律師隨機採樣，以一套評鑑標準和評分系統，審查特定法律項目中提供予受扶助人的建議及法律服務的品質。

契約管理審查(contract management audit)用來確保服務提供者確實依照契約提供服務。若表現指標(performance indicator)顯示有表現不符合契約規範的情況，LSC得以介入。契約管理者會與服務提供者討論此現象，並且商討改進計畫，最後若表現仍未改善，則得以行使契約內的制裁手段。

品質檔案(Quality Profile)是目前管理服務提供者的程序之一，是一個審查服務提供者的建議品質的方法。品質檔案使用一系列由服務提供者的結案回報資料中分析出的指標，作為審查標準。

十四、參與改革計畫

- 貴機構是否有參與活動，宣傳社會改革或司法改革，以期減少司法糾紛呢？

十四、參與改革計畫

- 貴機構是否有參與活動，宣傳社會改革或司法改革，以期減少司法糾紛呢？

LSC會回應其他政府機構的諮詢。基本上，我們會回應任何含有法律服務元素的事物，也就是會影響到我們的服務提供者、當事人或是服務品質的事物。另外一種我們通常會回應，則是我們認為可能影響到法律扶助資金的議題。有時候，如果議題非常重要，就算沒有直接和法律扶助有關，我們仍會回應。此外，也有諮詢可能影響到LSC或是我們身為雇主或如何和服務提供者簽約。總之，LSC很樂意和其他政府機構合作，提高我們的聲譽，並且主動參與可能影響到我們的活動，還有對更廣的司法制度作出貢獻。

十五、挑戰

- 在倡導法律服務的過程中，是否有遇到任何困難或挑戰？

資金縮編和符合受扶助資格的人數增加(一部份原因是和近來的經濟蕭條有關)，意謂著我們必須盡可能有效率與有效的地倡導法律服務。



國家報告

芬 蘭

- 主持人：Ms. Liisa Vehmas
赫爾辛基法律扶助經理
赫爾辛基法律扶助辦公室主任
芬蘭司法部



國家報告：芬蘭

2009法律扶助國際論壇 芬蘭報告

Ms. Liisa Vehmas

芬蘭司法部

赫爾辛基法律扶助經理

赫爾辛基法律扶助辦公室主任



1. 法扶的提供者

(a) 貴國是由哪個機構負責提供法扶服務？

在芬蘭是由司法部透過法律扶助辦公室（Legal Aid Offices）、加入公會的執業律師以及未加入公會的執業律師提供法律扶助服務。

法律扶助辦公室類似私人律師事務所，而且超過80%以上的法扶律師（Public Legal Aid Attorney）是芬蘭律師公會的會員。

芬蘭國民在法扶的訴訟案件中可以選擇由專職律師或私人律師代理，因此我們在訴訟案件中提供兩種法律扶助制度。

未加入公會的執業律師提供諮詢建議，例如消費者保護案件或於刑事案件中提供告訴人法律諮詢。這些服務都不收費。

(b) 由政府機構負責提供法律扶助，而由貴機構執行，是否更能鞏固強化法扶的資源？

芬蘭是由司法部負責組織法律扶助，國家的預算中有一部份是撥給法律扶助辦公室的預算，也包含用來支付私人律師的酬金。芬蘭目前並沒有整合兩種法扶制度的需要。

2. 組織

(a) 貴機構是如何組織人力資源？

芬蘭的專職律師以及秘書都是公務員，總計約有400人。

- (b) 貴國的法律扶助經費是由政府部門或是私部門資助的？法律扶助制度是中央集中制還是分散於各地區？若貴國的法律扶助是由政府負責，如何維持法律扶助的獨立性？

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。芬蘭的法扶制度是中央集中制，司法部負責法律扶助辦公室整體的工作情形，但司法部不得檢查法律扶助個案中案件辦理的情況。若國民對於其律師所提供的服務有任何不滿意，則由芬蘭律師公會介入調查。

3. 財政事務

- (a) 貴國的法律扶助經費的來源是什麼？

由國家預算提供，以2009年為例，預算為5,937萬歐元，預算執行結果為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私人律師的酬金費用。

- (b) 貴國的法扶制度是採用免費模式或是部分負擔模式？獲得法律扶助的人在訴訟程序結束後是否必須負擔扶助費用？

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，國民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。

- (c) 法律扶助的範圍是否包含訴訟費用與保全費用？

法律扶助涵蓋訴訟案件，我前面也提到過，國民在訴訟案件中可選擇專職律師或私人律師為其訴訟代理人。芬蘭有兩部法律規範這個部分：法律扶助法以及費用準則。

- (d) 若法律扶助的範圍涵蓋訴訟費用與保全費用，這是否增加了政府的預算？

是的，不過政府預算的增加在一個依法行政的國家並沒有意義。

4. 監督

- (a) 貴機構是否有其他的機構負責監督？

如同我前面說過的，專職律師必須接受芬蘭律師公會與司法總長的監督。

- (b) 這個機構如何進行監督？

國民若對其律師的服務有所不滿，芬蘭律師公會的紀律委員會會介入調查。芬蘭律師公會也可以檢查整個辦公室，其就曾對赫爾辛基的法律扶助辦公室進行這樣的檢查。

- (b) 這個機構如何進行監督？

國民若對其律師的服務有所不滿，芬蘭律師公會的紀律委員會會介入調查。芬蘭律師公會也可以檢查整個辦公室，其就曾對赫爾辛基的法律扶助辦公室進行這樣的檢查。

- (c) 貴機構在與監督機構的協調相處上，是否有任何困難？

都很順利，沒有困難。

5. 准許法律扶助的程序與標準

- (a) 請簡要說明貴機構准許法律扶助的標準。

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。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。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。

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1500歐元，則不得准許扶助。配偶的資力則須合併計算，兩人的資力若低於每月1200歐元，則無須負擔任何費用；兩人的資力若超過每月2600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。

- (b) 申請人的資力是否為准許扶助的考量因素？若為肯定，請說明資力標準、申請所需文件、申請及審查程序以及作成決定所需的時間。是否有資力不列入是否准許扶助考量因素的情形？

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。

刑事案件中的委託人若在監，或申請人唯一的收入來源來自社會救助時，則不需審查申請人的資力。

- (c) 若申請人的資力為是否准許扶助的考量因素，貴國是否考慮過提高資力適格標準，讓更多人可以符合扶助的標準？

在芬蘭的現狀是，超過70%的人口符合受扶助資格，因此提高資力標準並無意義。

- (d) 由誰負責審查法扶申請？如何選擇審查者？

由法律扶助辦公室的秘書（public legal aid secretaries）負責審理申請，我們對這些人員持續進行案件審查訓練。若申請人的案件被駁回時，法律扶助辦公室會告知其上訴辦

法。申請人被駁回時得向法院聲請審理，由法院審理該法扶申請案並作成准駁決定。不過法律扶助辦公室仍是審理法律扶助的第一道關卡。

(e) 若申請案件為訴訟案件，獲得勝訴的可能性是否為准駁申請的考慮因素？

是的。

(f) 是否規定必須由申請人本人提出申請？

是的，申請人必須簽名同意申請內容。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。

6. 提供服務的模式

(a) 將法扶案件指派給律師的方式為何？是由領薪律師、契約律師或者其他類型的律師或事務所提供服務？

國民在訴訟案件中可以選擇專職律師或私人律師。不過辦理案件的人，不必是加入律師公會的律師，也可以是未加入律師公會的律師。不論是何種情形，提供服務者都必須是具法律學位的律師。國民可自由選擇由誰擔任律師。

7. 法律扶助費用

(a) 請比較扶助律師的酬金與私人執業律師的費用。

法律扶助每小時律師費是固定的122歐元（含稅）。私人律師的費用則是這個酬金的1.5倍至3倍，家事律師的酬金則通常高於法律扶助酬金1.5倍。

8. 對特定社群的法律扶助

(a) 貴組織是否針對特定群體（例如原住民、外籍勞工、環境訴訟的原告等）設計、提供特別的法律扶助？

沒有，在芬蘭全部的群體都適用相同的法扶制度與標準。

9. 服務的範圍與類型

(a) 貴國就下列事項是否提供法律扶助？

(i) 民事、刑事、行政、國賠訴訟案件？

有。

(ii) 替代紛爭解決事件？

有。

(b) 法律扶助是否包含下列服務？

(i) 面對面或電話法律諮詢？提供這些服務的程序為何？申請法律諮詢者的資力是否為給予諮詢的考慮因素？審查資力的標準為何？

(i) 面對面或電話法律諮詢？提供這些服務的程序為何？申請法律諮詢者的資力是否為給予諮詢的考慮因素？審查資力的標準為何？

法律扶助辦公室有提供這兩種服務。我們只詢問申請人的姓名，以確保同一法律扶助辦公室不會同時向當事人的對造提供服務。這個服務是免費的。

(ii) 在警局進行訊問時提供協助？

有。

(c) 外國人是否可申請法律扶助？

可以的。赫爾辛基的法律扶助辦公室在去年就服務了來自超過90個不同國家的人，這些人使用的語言也都不同，總共超過70種語言。

10. 革新法律扶助作為

(a) 貴國的法律扶助實踐的特色為何？

一旦申請人獲得法律扶助的許可，即可使用所有的服務，除了每一案件可獲得扶助時間的限制外，沒有其他任何限制。非訴訟案件可獲得扶助的時間不得超過80小時；訴訟案件也適用相同規則，但法院認為有必要時，則可延長時間。

(b) 貴機構在這幾年中是否有任何革新法律扶助的作為？

法扶秘書提供的指示訊息或許是最重要的革新作為之一。秘書會立刻給予委託人即時的答覆，讓委託人知道他們的問題是否為法律問題或者他們是否可以從別處取得協助。我們也在與委託人預約的前一天以手機提醒委託人預約的時間。從明年初開始，我們會施行一個電子准駁系統。

11. 獲得法扶的管道與方式

(a) 貴機構如何讓可能的法扶申請人獲知關於法扶服務的知識？

我們會出版一些手冊，並於電話簿上刊登廣告宣傳，也會透過口耳相傳的方式。我們也會以貴賓的身份出席於各種場合。所有的九年級學生都會收到一個「法律小包」。我們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，同時我們也會以真實案件為例，這可以讓大眾會在家裡談論我們的演說與法律扶助制度。

(b) 貴機構如何向住在缺少法律資源地區的民眾提供法扶服務？

芬蘭並不缺少法律資源。我們有51個法律扶助辦公室、30個分支辦公室以及超過100個的服務中心，這些組織確保需要扶助者都可以找到扶助管道。

(c) 貴機構是否會為法扶律師安排延伸課程？這些課程的成效如何？

我們沒有這樣的安排。

12. 法扶律師

(a) 貴國從哪些來源招募法扶律師？

法院、私部門業界、私人法律事務所以及檢察部門。

(b) 跟私人執業律師相比，警察、檢察機關跟法院是否給予法扶律師相同的尊重？他們是否會提供設備，幫助法扶律師能更便利地工作？

在某些地區他們是會提供相關設備。

13. 品質控制

(a) 貴機構如何確保法扶律師的工作品質？

所有的專職律師都須受芬蘭律師公會以及司法總長的監督。司法部也正在檢討控制法律服務品質的系統。

14. 改革參與

(a) 貴機構是否曾/會為了減少法律糾紛的願景，而加入社會改革或法律改革的陣營？

法律委員會 (Law Committee) 在通過與法律扶助的顧客有關的法案前，會徵詢專職律師的意見。這也表示著一年中專職律師會有許多次機會參與司法部的法案規劃。

15. 挑戰

(a) 貴機構在推展法扶服務的過程中面臨什麼樣的困難與挑戰？

專職律師的人數太少，以致於每個律師要處理太多的案件。專職律師的薪資或者也是挑戰之一。不過必須強調的是，芬蘭的法扶制度是非常棒的。

國家報告

香港

• 主持人：陳茂波先生
香港法律援助服務局主席



國家報告：香港

2009法律扶助國際論壇 香港報告

陳茂波先生
香港法律援助服務局主席



香港的公設法律援助是由香港政府設立的「法律援助署」提供。法律援助服務的提供是由獨立於政府的法人機構「法律援助服務局」來監督。

法律援助署提供任何在香港的人法律援助，無論是居民或非居民，只要他們合乎法律援助標準，即資力審查與案情審查。符合資格的當事人由律師提供法律援助服務，並且在必要的情形下，由大律師在法庭程序中提供協助，以確保當事人在有充分理據的情況下，不會因為財力不足而無法主張其權益或提出抗辯。

法律援助署係由三個科組成：「申請及審查科」、「訴訟科」和「政策及行政科」。

「申請及審查科」審查與決定民事法律援助申請案件。當法律援助核可後，案件會委派給私人律師，若該案件是有關人身傷害，含請求勞工賠償，或離婚與贍養費事務等，會委派給署內律師辦理。

「訴訟科」決定刑事法律援助申請案件，和辦理准予扶助之訴訟案件。

「政策及行政科」處理整個法律援助署的運作，含人力資源管理、員工訓練、會計、資訊系統管理等。

署內大部分的法律援助律師編制在「申請及審查科」內，審查法律援助的申請案件。法律代理的服務主要由私人律師提供。香港大約有7,300位執業律師，約有40%已加入法律援助律師名冊，提供服務。法援署根據律師和大律師的經驗、專業與案件的複雜度，來委派案件。

法律援助署致力於提供高品質的法律援助服務。對於已在法院審理的案件，法律援助

申請需要8至10個工作天完成作業。刑事上訴案件需要2至3個月。關於民事法律援助的申請案，標準的作業時程是3個月內。法律援助申請需本人親自提出。

法律援助計畫

在香港，民眾可以申請刑法、民法、行政法與請求賠償的訴訟代理。民事訴訟的法律援助又以兩個計畫提供。第一個是普通法律援助計畫，主要是針對財務資源不超過港幣175,800元（US\$22,540）的當事人。

另一個是法律援助輔助計畫，主要是針對財務資源超過普通法律援助計畫標準，但低於港幣488,400元（US\$62,610）的當事人。這個類別的申請人通常是來自中低收入階層。

香港還有另一種法律援助計畫，即是「免費法律諮詢計畫」，提供民眾面對面的法律諮詢服務，不需要資力審查。諮詢的範圍包括：婚姻、勞資、房屋租賃、貸款、破產與契約相關事務等。但是沒有警局偵訊的協助。「免費法律諮詢計畫」由政府補助，但由香港法律同業獨立運作。民眾可以透過位於150個以上的轉介單位辦公處，與志願律師預約諮詢。由為數如此多的單位做轉介，以確保將這個服務帶給可能需要它的申請人。

財務資格限制

要符合獲准法律援助的資格，申請人必須要通過資力審查與案情審查。一般而言，領社會救濟金的申請人都可以獲准法律援助，除非有其他合理的理由足以懷疑申請人。

資力審查決定申請人的財務資源是否超過財務資格限制。若超過財務資格限制，法律援助申請可以被駁回。案情審查評估申請人是否有充分之理據主張其權益或提出抗辯，以及案件是否有合理的勝算。

在香港，我們採用「財務能力」方式作為資力審查標準，主要是總和個人的財務資源與可動用資產。財務資源是指將申請人的每月可處分收入乘以12，再與他的可處分資產相加後所得的數目。每月可處分的收入是指申請人的總收入減去得扣減項目後所得的每月淨收入。得扣減的項目包括租金、差餉及供申請人本人和受扶養人支付生活開支的法定個人豁免額。

可處分資產包括屬於資本性質的所有資產，例如：現金、銀行存款、珠寶、古董、股票、股份及物業。不過，有些資產不計入申請人的資產內，例如：申請人的自住物業、傢俬及用具、衣物，以及營生工具。

被控告謀殺、叛國或者暴力海盜罪行的申請人，可以向法官申請豁免資力審查與繳納法律援助的分擔費。

資力審查由法律援助署內經過公開甄選聘僱的公務人員執行。申請被駁回的申請人，於民事案件可以向高等法院司法事務官上訴，於刑事案件可以向法官上訴。

財務資格限額每年依消費者物價指數的變動進行檢討，並且每兩年依私人訴訟費用的變動進行檢討。

法律援助的資金與支出

香港的法律援助完全是由公費資助。民事與刑事法律援助由政府預算撥款提供。「法律援助輔助計畫」則是一個能自行集資的計畫，資金來自申請費以及當案件勝訴時由受助人繳納的分擔費。

香港的法律援助特別之處在於沒有金額上限。換言之，法律援助沒有預定的資金上限。當案件支出超出預估金額時，可以申請輔助資金。任何法律援助案件都沒有支出上限，但要有合理理由取得法律援助署署長的許可。

申請人分擔費

有一個普遍但錯誤的想法，認為法律援助是免費的。事實上，使用公家費用進行訴訟的受助人，必須要分擔法律援助署對法律援助案件的費用支出。

受助人必須由其財務資源繳納一筆分擔費，除非其財務資源少於港幣20,000（US\$2,564）。受助人需負擔之分擔費是其財務資源的5%至25%不等。最終必須給付的總費用，則參照法律援助所支出的費用來決定，但不可超過分擔費總額。

案件終結時，若受助人已經繳納的分擔費和法院命訴訟對造補償的費用少於法律援助署的費用支出時，受助人必須補足全數的分擔額。但若受助人已經繳納的分擔費超過實際的訴訟費用時，溢繳的分擔費會退還給受助人。換言之，受助人該分擔的費用不會超過應支付的分擔費總額，即使實際的訴訟費用超過分擔費總額且案件敗訴失敗。

若受助人在法律援助的程序中成功獲得或保住任何金錢或財產（如離婚案件中的房屋、雇員補償和人身傷害賠償），受助人必須用這些金錢或財產來償還法律援助署已支出的費用與支出，扣除已經繳納的分擔費和法院命訴訟對造賠償的費用。

訴訟申請費用與訴訟擔保費用

至於其他行政費用，香港法院慣例讓法律援助的案件在申請法院文件時，不需支付法院費用、訴訟申請費與稅費。但這些費用被視為訴訟支出，若法院命訴訟對造支付時，可以由對造補償給法院。

至於訴訟費用擔保，若訴訟中的受助人必須支付訴訟費用擔保，法律援助署能夠代受助人支出。但事實上，在香港法院裡，受助人的訴訟對造極少申請訴訟費用擔保。

派案與法律援助費用

法律援助案的訴訟，由法律援助署的專職律師或是委派的私人律師或大律師辦理。付給委派律師的法律援助費用一般都有市場的費率水準，以確保服務跟私人支付的訴訟服務品質一致。

法律援助署署長免責維護願意執行法律援助工作的大律師或律師名冊。除非案件已委派署內專職律師，受助人可以指定法律援助名冊內的律師為其代理。若署長認為受助人選的律師不合適，署長會與受助人討論律師人選。基本上，法律援助署會尊重受助人選擇律師的權利。

品質保證

委派給私人律師處理的案件會受到法律援助署的監督，以確保受助人的權益受到最好的保障和以及公家經費受到最高成本效益的運用。

法律援助署採用許多方法來確保服務品質，例如將律師的經驗與專業列入派案的考量。另外還有一個評量委派律師表現的制度。在訴訟程序的不同階段發給受助人客戶意見問卷，讓法律援助署的監督工作更有效。對法律援助律師的抱怨會被調查。若情況屬實，律師會被要求改進服務或被停止派案。透過這種「回報」制度，來維持和改進服務品質。

在「法律援助律師名冊」上的律師，都有一本說明民事與刑事案件處理要點的「法律援助律師手冊」。派案信函也會再提醒受派案律師這些要點。法律援助署監督案件進行的方式，也能有效的檢驗受派案律師的表現。另外再透過一個「提醒」系統，提醒程序中預計應辦理的事件，能協助顯示受派案律師是否即時且有效率地處理案件。

法律援助服務之監督

香港法律援助服務局，是一個監督法律援助署提供法律援助服務的獨立法人機構。

法律援助是法治的基石。它保衛法律之前人人平等之價值，協助財力不足的人追求正義。法律援助服務局最主要的目標是要確保法律援助服務的獨立性與公平性，讓法律援助申請人的合法利益受到認可與尊重。為履行該責任，法律援助服務局得以：

- 檢討法律援助署的工作，並作出有利和適當的安排，以確保法律援助署能有效地履行其職能和責任
- 規劃管理法律援助服務之提供的政策
- 就公費補助的法律援助服務之政府政策提供意見

法律援助服務局是一個透過會議決議來行動的法人組織。法律援助服務局由下列成員組成：

- (a) 主席一名，他須不屬公職人員、大律師或律師，且不得與法律業務有其他直接關係
- (b) 持有執業證照的兩名大律師及兩名律師
- (c) 四名行政長官認為與法律業務無任何關係的人士
- (d) 法律援助署署長

法律援助服務局的運作是獨立於政府之外，雖然它是由政府預算支持。法律援助服務局的成員來自不同的職業。透過他們在不同領域的專業對法律援助政策提供最符合人民需求的意見。因為法律援助服務局的成員不是政府官員（除了法律援助署署長之外），所以他們更能確保法律援助服務的提供不受到政府的干涉。

法律援助服務局舉行固定會議，深入討論特定的法律援助議題。自1996年成立以來，法

律援助服務局已經檢討法律援助署的政策與執行情序，和研究相關的法律援助議題。這包括法律援助署最近將婚姻訴訟個案的調解服務，納入法律援助的範圍。經過今年四月的民事司法制度改革後，現在法援署將補助民事訴訟的受助者進行調解服務，即是另一種解決紛爭的方式。政府仍在持續尋找更多能使用另類紛爭解決方式的情況，來減少法律紛爭。

透過其監督與建議的功能，法律援助服務局得以確保提供香港人民高品質，有效率與有效的法律援助服務。



國家報告

印尼

- 主持人：Mr. Arief Patramijaya
印尼法律扶助基金會董事會主席



國家報告：印尼

2009法律扶助國際論壇 印尼報告

Mr. Arief Patramijaya
印尼法律扶助基金會董事會主席



1. 法律扶助的提供者

(a) 在貴國是誰在提供法律扶助服務呢？

實務上，在印尼提供法律扶助的是民間社會，尤其是法律扶助協會（Legal Aid Institute，簡稱LBH）。

(b) 貴單位是否接受政府機關單位委辦法扶工作，以整合各界法扶資源？

印尼法律扶助基金會（The Indonesia Legal Aid Foundation）在印尼的15個省共設有15個分部。我們只在南蘇門達臘省整合了法律扶助資源。除此之外，西蘇門達臘省及北蘇門達臘省為法律扶助計劃提供了部份資金。另外雅加達省也提供我們的辦公室設立的財務支援。更多資料可參考網站：www.ylbhi.or.id

2. 組織

(a) 貴單位如何組織人力資源？

董事會提供大部份的資金，其它的就是前述的省級政府提供的資金。我們也從大眾收取捐獻用在法扶工作上。我們定期招募員工及法律助理，並提供他們法律扶助的教育與訓練。

(b) 貴國之法律扶助機制由政府或民間主導？採統一中央制或地方分散制？

若屬政府主導，如何確保組織獨立性？

直到現在我們都沒有法律扶助法。因此，政府並沒有義務要資助法律扶助工作。最高法院會提供有限的資源，但只限於給被可能處以五年以上徒刑的人。只有上述的四個省級政府給予法律扶助工作支持。我們在工作中並未碰到很明顯的獨立性問題。我們也會對政府單位採取法律行為。

3. 財政事務

(a) 貴國的法律扶助資金來源為何？

每一個法律扶助協會都有他們自己的資金來源，主要來自他們的基金會、贊助部門及公眾捐獻。

(b) 貴國的法律扶助計劃是給付制或償還制？接受法律扶助的人是否會被要求在法庭程序結束後償付費用？

實務上，印尼的法律扶助計劃是給付制。不久前，有四個新的法案剛頒布適用，這四個法案分別是：司法力量法、總法院法（1986年2月法案的修正案）、行政法院法（1986年5月法案的修正案）、以及宗教法（1989年7月法案的修正案）。這些法案都包含了人人有權申請法律扶助以及國家提供法律扶助服務給人民的義務等內容。不過，法扶的機制與程序仍應由法律扶助法加以明定為要，而這個法仍未頒布。

(c) 資助範圍是否包括裁判費與保證金？

法院會提供大概50萬印尼盾（約美金52.3元）的有限資金給每個個案，用於有法律扶助服務上。相較之下，南蘇門達臘省提供每個個案8000萬印尼盾（約美金8,369元）。

(d) 如果提供，是否因此造成國家預算之財政負擔？

有意思的是，法律扶助資金在實務上不是只用在貧困民眾上，而會用在刑事案件中的高官上，包括貪污案件。例如，財政部頒布了規定以提供法律扶助預算給該部的官員。因此，這項預算被錯誤的使用了許多年直到現在。

4. 監督

(a) 貴單位的活動是否受到另一個政府單位監督？

我們單位的法律實體是依法設立的基金會，成立於1970年。理事會受到董事會及監事會的監督。我們每年都會在全國性的報紙刊登包括財務報表的報告。如果有其它捐款單位或省政府贊助資金，我們也會受到些單位的監督。此外，實務上我們會受到公眾及我們當事人的監督。

(b) 它如何監督貴單位？

基金會和法律扶助協會定期與委託人舉行會議，特別是與貧困群眾。

(c) 在與貴單位的監督單位互動時會有哪些困難呢？

我們正在推動一個典範與概念，稱為「結構性法律扶助」。這個概念從1980年代就開

始發展。簡言之，這個概念是要讓所有的公共律師（public lawyers）除了在法庭上代表他們的當事人之外，也要肩負起政策倡議，改變使人民仍然處於貧困中的社會及政治體系（見：http://www.hurights.or.jp/asia-pacific/no_38/02.htm）。因此，並不是所有監督我們的單位或民眾能理解這個概念。

5. 審查案件標準及程序

(a) 請簡述貴單位准予扶助案件之標準。

要成為我們的受扶助人主要有兩個標準：首先，貧民及社會邊緣人。第二，因為我們資源有限，我們的標準奠基於上述的結構性法律扶助概念：扶助的案子應該要對於改變政策有影響，並且受害人數是極多的，必須超過十個人。

(b) 若以無資力為扶助標準之一，請說明資力標準、需提供文件、申請與審查流程、審查速度。有沒有什麼狀況下不必進行資力審查？

我們並不會很嚴格的進行資力調查。不過，每個人都應該提供證明他們是真的貧困的文件，例如當地有關單位的證明信以及/或是電費單。各個法律扶助協會會決定那個案是否扶助，特別是當他們請求的是訴訟程序中的協助。

(c) 若貴單位以無資力為扶助要件，是否考慮放寬資力要件，以擴大扶助民眾？

理想而言，是應考慮放寬資力標準，以增加符合受扶助資格的民眾人數。

(d) 審查者由誰擔任？如何產生？

在法律扶助協會，所有的申請案都是由主管或在單位工作至少五年以上的資深公共律師來審查。他們是經由法律扶助協會的招募程序聘僱的。

(e) 對那些已進入法院的案子而言，案件之勝算可能性是否為審查考量標準？

不。基於「法律扶助結構」的概念，我們不會把勝訴與否加以考慮。更甚者，我們通常會運用開庭的機會做為增進公眾意識及批判決策者的媒介。

(f) 是否要求本人親自申請？

是的。

6. 提供服務的模式

(a) 請說明貴單位分派扶助案件之制度及運作情形，係採雇用律師、契約律師或其他模式？

由主管或資深公共律師會將案子指派給法律扶助協會的律師。

7. 法律扶助費用

(a) 請比較貴單位法扶案件與一般案件酬金金額之差異。

扶助律師並沒有收取費用。法律扶助協會或是基金會會支付大概100萬到300萬印尼盾

(美金104.6元到313.8元)的月薪。相較於此，私人律師收取的費用大概從1500萬盾(美金1569.04)到幾千萬盾不等，端視這些律師有多“紅”。

8. 給特定族群的法律扶助

(a) 貴單位是否針對特定族群，依據其特性提供法律協助？(例如原住民、移工、環保案件等)

是的。基本上我們的客戶是原住民、勞工、農民、都市貧困族群、以及人權及環境災害受害人。

9. 服務的範圍及種類

(a) 法律扶助是否下述範圍的事件都適用：

(i) 是否包含民事案件、刑事案件、行政件、國家賠償案件？

(ii) 訟外爭端調解服務？

是的。

(b) 法律扶助是否提供下述的服務？

(i) 面對面或電話法律諮詢？提供這些服務的程序是什麼？申請法律諮詢的人也要受資力審查嗎？若是，如何審查申請人資力？

是的。提供電話法律諮詢沒有特定程序。基本上所有人都能透過電話諮詢。不過，通常我們會建議他們到我們單位諮詢。

(ii) 在警局被偵訊也會協助嗎？

是的。

(c) 法律扶助也提供給外國人嗎？

是的。我們有提供法律扶助給來自伊朗與阿富汗尋求庇護者的經驗。

10. 創新的法律扶助倡議

(a) 貴單位現行法律扶助工作中，有無特殊制度或特色？

法律扶助從1970年起就在沒有適當的國家支持也沒有法律扶助法的規範下開始施行。

(b) 貴單位近年創新的法律扶助方案？

我們正在發展並使用手機簡訊服務，做為提供法律及法律扶助資訊的通路。因此所有人都能經由手機收到資訊。民眾要先註冊，輸入“hokum”(法律)並傳送到7475(總機)。民眾也可以選擇收到哪種資訊，例如勞工法、財務法、家事法及財產法。

11. 近用法律扶助

(a) 貴單位如何讓潛在需求者得知法扶資源？

運用網頁、宣傳單及媒體宣傳。

(b) 如何使法律資源缺乏地區之民眾獲得法律扶助？

我們的計劃其中一項就是提供法扶訓練給社區、學生、及地方領袖，也提供訓練給住在偏遠地區的律師助理。儘管如此，服務還是缺乏的，在實務上，這一類地區尤其是農村或偏遠地區的人們，很難獲取法律資源。

(c) 貴單位是否特別安排扶助律師下鄉至偏遠地區服務？若是，服務成效如何？

我們提供三個主要計劃：(1) 與印尼律師公會合作，給執業律師特殊訓練(PKPA)；(2) 給扶助律師的辯護技巧訓練—由印尼澳洲司法發展中心支持(Ausaid)；(3) 「學生及大學畢業生的法律扶助訓練」。

12. 法律扶助律師

(a) 貴單位扶助律師之來源為何？

基本上，所有為法律協會服務的扶助律師是從「學生及大學畢業生的法律扶助訓練」計劃中招募而來。

(b) 與一般律師比較，扶助律師在檢警單位、法院是否受到更多尊重？是否特別提供便利扶助律師之措施？

法律扶助協會的扶助律師們可以說是受到媒體尊重的。通常而言，警察、檢察機關及法院不會為了讓我們的工作更加便利而提供任何設施。

13. 品質確保

(a) 貴單位如何確保扶助律師辦案品質？

相較於其它的法律扶助提供者，法律扶助協會的扶助律師們可以說是已經達到好品質並得到民眾的信任。

14. 參與改革

(a) 貴單位是否參與社會運動或立法、修法之工作，由根本減少法律紛爭？

是的，包括在憲法法庭上對一些法律提出司法審查。

15. 挑戰

(a) 貴單位在推動法律扶助服務時面臨了什麼樣的困難與挑戰？

(1) 直到現在，印尼仍然沒有一部法律扶助法。因此使用法律扶助的權利在印尼仍非

屬法律上的權利，而國家也沒有義務要分配預算給貧民。(2) 許多司法官員會使用「法律扶助」的名詞來操縱尋求司法正義的民眾。事實上他們並不是扶助律師而只是私人律師。(3) 數百萬的印尼人仍處於貧困的狀態，況且印尼是一個很大的國家。因此，我們需要更多的人成為扶助律師以及律師助理。(4) 迄今未曾見到印尼律師公會為了推廣法律扶助服務而做出很明確的貢獻。最近印尼律師公會分成兩個組織，分別是「印尼律師聯合會」(Peradi) 及「印尼律師協會」(KAI)。(5) 並非所有的警察、檢察機關及法院支持法律扶助的理念，因為這會給他們帶來更多的工作，包括司法貪污的問題。

議題討論

議題討論I：外國人人權與法律扶助

1. 服務範圍

(a) 您的單位是否提供法律扶助服務給在貴國的外籍勞工、外籍配偶和其他外國人？

是的。

(b) 法律扶助也提供給在貴國的非法入境外國人、難民以及被人口販賣的受害者嗎？

是的。

(c) 在提供法律扶助時，是否因外國人居(停)留之身分合法或非法而有區分？

不會。

2. 申請程序

(a) 當地居民的申請程序是否與外國人(包括外籍勞工、外籍配偶、非法入境外國人、難民、人口販賣受害者及其他非本國籍人士)相同？

實務上，每個法律扶助協會會決定他們是否受理該案。

(b) 若貴單位有針對難民特別提供相關法律扶助，請問貴單位認定申請人為難民之標準為何？係由貴單位自行認定，或委由他單位協助為之？

實務上我們會向印尼的聯合國難民事務高級專員公署 (UNHCR) 諮詢。

(c) 扶助律師辦理外籍勞工/外籍配偶/難民/人口販運被害人/其他外籍人士之扶助案件時，遭遇何種困難？如何克服？貴單位是否提供扶助律師協助？

主要的挑戰是預算不足以及為我們單位工作的扶助律師人數有限。

(d) 外國人若依法遭國家收容，能否得知訴訟程序進度與期程？收容期間，對於司法程序依法提起救濟的管道是否通暢？扶助律師如何針對此點提供當事人協助？

根據我們的法律，印尼公民與外國人之間並不存在不同的程序或機制。

3. 了解外國人士面臨的議題

(a) 貴國律師及司法官對於外籍勞工/外籍配偶/難民/人口販運被害人/其他外籍人士面臨之法律問題及進入司法之障礙，是否均有相當瞭解？

大體而言是如此。我們單位也是亞太難民權利網絡 (APPRN) 的成員。
可參考：<http://sites.google.com/site/apcrr2008/background>

(b) 貴單位如何促進他們對這些議題的了解？

雅加達法律扶助協會及聯合國難民事務高級專員公署雅加達辦公室會定期組織倡議訓練，尤其在國際人權標準及規範上。

(c) 貴單位如何提升國內律師或司法官多元文化的素養及族群敏感度 (ethnically sensitive) ？

我們常會在推動倡議時，鼓勵當地的參與。

4. 國際合作

(a) 針對外籍勞工/外籍配偶/難民/人口販運被害人/其他外籍人士的法律扶助，貴國法律扶助實務中，是否與他國政府單位或NGO進行國際合作？

是的，亞太難民權利網絡就是個例子。

5. 推廣活動

(a) 針對外籍勞工/外籍配偶/難民/人口販運被害人/其他外籍人士的法律扶助，貴單位是否對非本國人進行宣傳？若是，宣傳管道及方式為何(如是否結合NGO)？宣傳時如何克服語言隔閡？

我們尚未發展宣導活動。

6. 倡議

(a) 貴國是否參與國際人權相關法令之改革與倡議？若是，請詳述內容。

是的。例如，「經濟、社會與文化權利非強迫性國際公約」的推動與倡議。



國家報告

日本

- 主持人：外山太士先生
日本司法支援中心民事法律扶助部門專業顧問



國家報告：日本

2009法律扶助國際論壇 日本報告

外山太士先生
日本司法支援中心民事法律扶助部門專業顧問



1.組織

1.1.法律扶助提供者

日本司法支援中心¹（簡稱“JLSC”，又被暱稱為“法テラス”²）是日本法律扶助的提供者，它是依“綜合法律支援法”於2006年成立的。日本司法支援中心是由日本法務省主管，用以提供民事及刑事法律扶助。除此之外，它還提供三種類別的服務：法律資訊服務，犯罪受害人支援，以及為缺少法律資源的地區提供服務。

在日本，提供民事法律扶助的歷史已超過半個世紀，提供者是“日本法律扶助協會”，一個由日本律師聯合會發起成立並接受政府補助的民間組織。藉由2006年成立日本司法支援中心，政府也承擔起了提供民事法律扶助的責任。而因為提供民事法律扶助的組織基礎已經相當完善，民事法律扶助越來越受歡迎而且相較於過去幾年，法扶案件也以每年10%或更多的比例在迅速增長。

在另一方面，刑事法律扶助向來是由法院提供，並且只限於在被起訴後的階段才能提供。2006年起，日本司法支援中心取代法院並成為刑事法律扶助的責任提供者，而且提供的範圍也逐漸擴大到被起訴前的階段。

1.2.組織

1.2.1.人力資源

¹ 譯者按，此譯名是採用該組織的日文漢字名稱。

² 譯者按，法的陽光，意指該組織志在提供良好的法律協助，讓受助人的心理如同受到陽光照耀一般。資料來源：http://www.nichibenren.or.jp/ja/judicial_support_center/index.html

日本司法支援中心本部設在東京，轄有五十個地方事務所，十一個區支部，六個派駐所，二十六個地域事務所。總人事約在八百人左右。³

為法律扶助案件提供法律服務的人員是由簽約律師（民事法律扶助約有一萬二千人，刑事法律扶助約有一萬五千人）、簽約司法書士（約四千五百人）、以及專職律師（約一百五十人）組成。

日本司法支援中心的資產完全由政府支出，並負責其幾乎所有的收入。到目前為止，由民間而來的收入貢獻還是相對較少的。

1.2.2. 法律扶助的業務計劃

法律扶助的業務計劃是由總部制定，用以確保在各地的服務都能維持一樣的品質。為了鞏固一定程度的自主性，日本司法支援中心是以行政法人的形式設立。當法務省部長定好中期業務目標及中期業務計劃給日本司法支援中心後，他也會聽取評估委員會（由法務省指派用以評估日本司法支援中心工作表現的最高小組）及最高法院的意見。

1.3. 財務

如前所述，法律扶助的財務資源主要來自政府的補助。不過，日本的民事法律扶助制度採取訴訟貸款機制，日本司法支援中心為受助人支出的費用一般都應該被歸還，這些被歸還的款項佔了民事法律扶助年度收入的65%。

1.4. 監督

日本司法支援中心是法務部主管下的一個公共法人，它與行政法人的組織形態幾乎完全相同。行政法人是由政府成立的公共法人，法律也保障其自主性的管理權，使其能有效率、透明化、更高品質的執行公共事務。法務部長只能在法律限制的範圍內介入其中。政府提供的資金應用也不會受限。對日本司法支援中心而言，雖然法務部長有權指派它的理事長，起草其中期業務目標，評估它的表現，批准支援中心所提出業務方法書⁴（說明支援中心運作架構的文件），法務部長仍應預先採取最高法院的意見，如此方能更公正的執行其權力。到目前為止，法務部的監督還沒有太顯著的問題。

2. 法律扶助服務及申請程序

2.1. 服務範圍及類別

日本司法支援中心除了提供民事法律扶助外還提供資訊服務。任何人只要想獲取有關法律體系或是提供法律服務的組織等資訊，都能得到這項服務，不管他們的收入如何，是經由電話詢問或親自登門。

³ 資料來源：http://www.houterasu.or.jp/houterasu_gaiyou/soshiki/

⁴ 譯者按，此譯名是採用該文件的日文漢字名稱。資料來源：http://www.houterasu.or.jp/houterasu_gaiyou/mokuteki_gyoumu/

民事法律扶助系統是為提供法律扶助給有財務困難的日本民眾而設計的，使他們能進行訴訟與在法庭外處理民事、家事及行政案件的和解。也提供裁判外紛爭處理手續（ADR）⁵的協助，只要在進到法院前採用此項手續是一個有效的和解方法。

民事法律扶助服務包含了免費的法律諮詢、用來做為律師代理費用或司法書士的法律文件起草費用的無息貸款。

通常來說，申請人會被要求應親自申請服務。不過，若申請人有合理的原因無法親自申請，也可以透過代理人申請。

2.2. 批准法律扶助的程序及標準

2.2.1. 法律諮詢扶助

在民事法律扶助計劃中，面對面的法律諮詢必須事先預約。申請人通常要等一到二星期才能得到諮詢。為了得到免費的諮詢服務，申請人必須符合幾項要求。首先，這項服務只提供給收入及存款低於一定水準以下者。再者，申請這項服務必須符合民事法律扶助的目的。申請人是否符合此兩項要求，必須在預約時口頭加以確認。

財務資格的標準是以家庭共居人數，以及申請人及其配偶的稅後收入與存款為基礎。房屋支出被認為是必要的開支並被列入標準基礎中。例如，若申請人是單身，他的月收入必須在十八萬二千日元（約一千九百六十美元）以下才合於標準，而他或她若須支付房租，則收入的標準可以加高四萬一千日元（約四百四十一美元）。若申請人與他或她的配偶同住並育有兩個小孩，那麼這對夫婦的稅後收入必須低於二十九萬九千日元（約三千二百一十五美元），每月房屋支出可於收入標準加高七萬一千日元（約七百六十三美元）。萬一申請人是居住在大都會區中，例如東京和大阪，那麼收入標準會再增加百分之十。即使收入或存款超過標準，醫療、教育及其它的支出也會被適當的考慮進去。

2.2.2. 代理及代書扶助

民事法律扶助計劃也提供訴訟費用的無息貸款。想要獲得貸款的申請人，必須提供可說明他們的收入、居住證明及其它資料的文件。地方事務所會指派對民事法律扶助計劃熟悉的審查委員來處理每個申請案，在考慮過案情，也就是最後是否能勝訴或得到有利的結果，再決定貸款是否核准以及應核准多少金額。通常審查委員要花二到三星期來檢視一個申請案。

目前，有90%的法律扶助案件是由簽約律師處理，其它10%則由專職律師負責。在業務方法書中明列有扶助律師酬金表格，計費基礎的訂定水準遠低於私人執業律師的收費。

日本司法支援中心會預先代付訴訟程序的支出，受扶助人被要求要無息償還這些支出。在受扶助人必須償還的條件下，這些支出不只包括付給律師或司法書士的酬金或費用，有必要的話還包括法庭費用及扣押保證金等。通常而言，受扶助人每個月要分期償還五千日元到

⁵ 譯者按，此譯名是採用該程序的日文漢字名稱，此程序是指在法庭外參照法律規定訴訟程序，但以別的角度來考慮問題，使當事人能更容易的解決紛爭。資料來源：http://www.nichibenren.or.jp/ja/legal_aid/consultation/houritu7.html

一萬日元。在有些案件中，根據受助人的財務狀況，借用款可以延後到結案才開始償還。如果案件的結果可以得到經濟利益，那麼當事人就會被要求一次性的把貸款還清。相反的，若是在案件結束後仍然缺乏資金而在償還貸款上有困難，當事人也可以申請免除償還貸款的義務。

2.2.3. 對外國人的扶助

民事法律扶助計劃也對居住在日本的外國人開放，若有需要，他們也能在獲取法律諮詢時得到免費的翻譯服務。不過，這些服務只提供給合法居住在日本的外國人，而且他們必須出示他們的居留證。至於無證的外國人，他們可以申請難民資格或難民簽證，並在得到由日本律師聯合會委託日本司法支援中心提供的法律扶助服務時進入民事訴訟程序。

2.3. 刑事法律扶助

在大多數的刑事案件中，除了極少數的例外，犯罪嫌疑人若無法負擔自行聘請律師，大都能合於標準的由法院指派律師。公設辯護人系統也適用於外國人，只要他們合於財務標準。法院指派律師給合格的被告，但律師的費用則是由日本司法支援中心支付的。這項計劃的預算是獨立於日本司法支援中心其它服務之外的，而且本計劃預算的增加也不會排擠到其它計劃的預算。

3. 其它議題

3.1. 促進獲得司法正義的途徑

3.1.1. 為缺少法律資源的地區服務

日本司法支援中心的任務之一，就是要杜絕因為沒有律師存在而使民眾難於獲得法律服務的區域。為了達成這項任務，日本司法支援中心在這些區域設立了地域事務所（到2009年3月31日止已有二十六個），配置專職律師長駐，以提供法律服務包括法律扶助給當地民眾。除此之外，由於在大的城市中提供法律服務給低收入民眾的律師也是缺乏，日本司法支援中心在四十一個城市中開設了法律事務所並且安排了專職律師專門處理法律扶助案件。

3.1.2. 家庭拜訪諮詢

日本司法支援中心對因行動不便（老、殘人士）而無法到事務所的民眾，還提供由律師到家裏或社福機關拜訪的諮詢計劃。2009年4月到9月，提供了二百四十三個家庭拜訪諮詢的服務。

3.1.3. 把法律扶助的資訊做大眾宣傳

日本司法支援中心有一個電話中心用以提供法律資訊給每年超過四十萬的詢問人，並促使約20%的詢問人使用了民事法律扶助的服務。並且，我們也把有關民事法律扶助的詳細內容放到網站上，還在相關的組織如法院和市內的事務所的櫃檯放置本中心的文宣品。

3.2. 招募法律扶助律師

日本司法支援中心與律師公會合作，特別為新進律師辦理座談會。在日本雖然法院沒有提供何特殊待遇給法律扶助律師，但日本司法支援中心仍然以法律扶助計劃的重要性為訴求，來努力招募積極的律師。

3.3. 確保法律扶助服務的品質

在結束一個案件時，法律扶助律師必須提交一份結案報告給日本司法支援中心，而審查委員會進行復審，以決定結案的酬金。透過此一程序，通常能夠維護法律扶助律師的服務品質。

3.4. 挑戰

日本司法支援中心目前面臨的挑戰有以下幾項。

在財務方面，我們必須確保收入充足，以期能在面對日益增加的需求時，提供法律扶助給更多的案件。為了達成此目標，必需同時增加來自政府的預算，以及增強追討還款的能力，而這並不是件容易的工作。

再者，招募能提供高品質服務而收取較低法律費用的律師也是一項挑戰。為了達成此目標，我們必須讓律師們了解到法律扶助計劃的重要性，那就是不管是什麼樣財務能力的人，都要確保他們能有途徑獲得司法正義。

第三，我們必須廣為宣傳關於法律扶助計劃的資訊，並加速與合理化申請程序以使更多的人能更容易的使用服務。根據日本司法支援中心最近剛完成的調查結果顯示，只有百分之八的日本民眾知道法律扶助計劃。我們有必要提高民眾的對此的認識，才能促進他們使用法律扶助計劃。



國家報告（一）

問與答



國家報告（一）：問與答

Mr. Wilhelm H Joseph, Jr.（美國馬里蘭州法律扶助局執行長）：

在接受各位律師提問之前，我有一個問題：既然所有的報告人，包括今天上午的主講者在內，都認為我們面對的主要挑戰以及首要之務是獲得足夠政府資源，因此我的問題是，能夠鼓勵或阻止政府提供充裕民事法律扶助基金的因素有哪些？

陳茂波先生（香港法律援助局主席）：

依一般的法律扶助體制，香港有一半的人口都可通過資力審查而符合法扶的資格。我前面提到的法扶補助計畫，又包括了另外百分之二十的人口。這樣，差不多有百分之七十的人可以申請法扶。但是由於這套補助計畫，是屬於自給自足的方式，法扶部門必須能夠勝訴，取得原告的一定數額賠償金才行，所以其服務範圍自然有限度。因此目前服務範圍包括傷害與就業賠償之類的案件。我為什麼要提這個？因為這又回到：「錢從哪裡來？」「預算有什麼限制？」這個問題上，如我所說，我們並沒有對每個特定的法扶案子設限，只是每年由政府提供預算，如果不夠，法扶部可以向政府或國會爭取額外經費，我想這已相當在法扶足以支配的範圍內了。目前爭論的點在於是否應該把法律扶助的範圍擴大到社區層面，使人民獲得更多法律諮詢服務——即使沒有證明文件的勞工也一樣。對於政府以及提供法扶的部門與其他機構來說，主要問題在於我們若要擴大服務，資源將從哪裡來，所謂社區的概念是指什麼，以及如何取得國庫的賠償。

Mr. Hugh Barrett（英國法律服務委員會執行主委）：

我想為求增加政府資助，我們必須提出兩個要素，第一是資助範圍必需要在政治上受到歡迎與支持，其次是必須有健全的經濟理由。例如，我們的安居工作就可能獲得更多的資助。在當前的經濟情形下，英格蘭地區許多民眾均面臨住屋被收回的威脅，而幫助他們解決住屋問題是很受政府青睞的。

其次，我需要對這方面再多作一點研究，但這是一種經濟性的情況。如果我們能夠讓人民保住房子，也就是在幫國家省錢，因為他們不會變成遊民，子女教育不會中斷，家人能夠團聚，因無家可歸而致的健康問題也比較少。因此若把一部分法扶預算用在解決民眾的住屋問題上，是有很好的經濟理由的。就我的經驗而言，這兩種因素，就是我們成功說服英國政府願意多撥一些預算在法律扶助上。

外山太士先生（日本法律支援中心民事法律扶助部顧問）：

很好，我完全同意這種說法。在日本，當前的國家政策是要減少貧窮，解決高、低收入的差距問題。因此，就如我提過的，在日本大部分法扶案子都是處理這種問題，從而幫忙做到了減少貧窮的政策。我相信這種說服政府增加預算的方法非常好。

陳為祥先生（法律扶助基金會副祕書長）：

我想我們在台灣碰到的困難，其實剛才幾位代表都有提到。台灣比較特殊的狀況是我們的主管機關基本上是屬於司法審判的系統，並不是像其他的國家隸屬在行政系統裡面，所以

基本上我們對於社會福利的考量幾乎感覺不到。我剛才在國家報告裡面有提到的，我們從今年開始要到國會去報告。在國會報告裡面，我們有聽到一些議員認為應該要多給法扶一些預算。所以我們目前是有接受到來自各方面給我們的意見。目前，在我們既有的經費下，怎麼去調整我們的服務？有兩個方向：一個就是部分扶助的案件，申請人能夠部分負擔金額，讓我們支出可以少一點。另外我們也學習譬如像英國的制度；我們從今年開始進行擴大法律諮詢。但是我們的經驗是，法律諮詢反而是帶來更大的案件量，這是我們遇到的一些問題。

Mr. Wilhelm H Joseph, Jr.（美國馬里蘭州法律扶助局執行長）：

還有誰要發言呢，現在我們還有幾分鐘時間。誰先發言？

Ms. Liisa Vehmans（芬蘭法務部赫爾辛基法律扶助廳主任，赫爾辛基法律扶助主任）：

我必須說我聽說在香港的法扶工作很難。我們在芬蘭每個人工作一百個小時，明年也有多達一百萬名翻譯人員來我的辦公室，包括六十九種國家的譯者。對不起，應該是有六十九個國籍的人在我的辦公室而只有三名譯者。

陳茂波先生（香港法律援助局主席）：

在香港，目前的法律扶助是由政府部門，也就是香港法律援助署提供。因此有一部份的人，特別是法律方面的專業人士認為，法律援助署是政府部門，不夠獨立。因此他們希望讓法律援助署成為獨立的單位。這個問題在香港常有爭辯，因為一方面而言，我們過去也見過，即使在政府部門內部，也會有人要告政府，要告行政單位，一樣可以得到法律援助，也有許多案子成立，控告政府的結果相當成功。問題應該是，法扶是否一定要先獨立於政府部門之外才能有獨立見解？現任的法律援助署員工是公僕，他們的職位有保障，你無法開除他們。所以他們能夠獨立不妥協，能夠抗拒外來的壓力，甚至連我們領事的壓力也在內。這一點或許值得大家思考。



國家報告（二）

韓國、馬來西亞、荷蘭、菲律賓、
泰國、美國、越南

- 主持人：Mr. Albert W. Currie
加拿大司法部資深研究員



國家報告

韓國

- 主持人：Mr. Jai-Hyung Park
Haemaru法律事務所律師
敏邊（民主社會律師）協會國際團結委員會會員
韓國



國家報告：韓國

2009法律扶助國際論壇 大韓民國國家報告

Mr. Jai-Hyung Park
Haemaru法律事務所律師
敏邊（民主社會律師）協會國際團結委員會會員



1. 法律扶助提供者

大韓民國的法律扶助制度主要由公共組織「大韓法律救助公團」執行之，以及幾個私人組織，譬如「大韓家庭關係法扶中心」、「首爾律師協會」，以及消費者團體。「民聯-促進民主社會之律師同好會」，一個由律師組成的私人團體，也積極提供法律扶助。同時，當法院為刑事辯護或民事訴訟指派律師時，針對刑事案件的指派辯護律師計劃以及民事訴訟協助計劃，也是法扶制度的一部份。

敝人亦為其中一員的民聯，是一個私人組織，通常是在關乎人權或社會正義的重要案件中提供法律扶助。至於大韓法律救助公團則是一個提供諸如法律諮詢或是為請不起律師之人進行訴訟代理等法律扶助的公設機構。

雖然民聯會在特定情況下與「大韓全國人權委員會」（NHRCK）維持合作關係，但民聯不常與其他公設組織或政府單位合作。

2. 組織

民聯由自願加入的律師所組成。民聯並不收受來自政府的任何財務補助，僅靠會員的會費維持運作。

相較之下，大韓法律救助公團是一個公共組織，除了諸如訴訟支出的補償、孳息收入以及農協銀行、水協銀行、畜協銀行及新韓銀行的捐款等等收入之外，其主要收入來自政府補助。

3. 財務情況

大韓法律救助公團是一個公設組織，政府的補貼是其主要資金來源，而民聯的資金來自會員律師繳交的會費。民聯並不收受來自受扶助人任何形式之補償，所有的訴訟費用及法扶的支出都由民聯支應。

4. 監督

民聯是一個完全的私人的組織，不受任何政府機關的監督與指導。

5. 准予法扶的程序與標準

在決定民聯是否應該對某案件提供法律扶助時，民聯會評估對該案提供法律扶助，是否符合民聯「保護人權與社會正義」的成立宗旨，尤其是對於該案由民聯而不是另一個組織來提供法律扶助，是否妥適。

基本上，民聯不會在審查過程中，調查可能受到扶助之當事人的財務背景。

當民聯成員或涉案人要求法律扶助時，是否參與該案係經法律扶助評估委員會討論及審議後決定。

民聯經由公開招募進用全職員工。但是多數有關法扶的工作，是由依其自由意志加入的民聯律師會員負責辦理，而不是員工。民聯的會員並非完全從事與民聯相關的工作，他們是同時為民聯工作的執業律師。

6. 服務模式

民聯的法律扶助服務，是由自願接受工作的會員提供。民聯並不支付其律師任何酬金，而且所有的律師都在法律事務所或獨立辦公室執業。

7. 法扶費用

民聯會員辦理法律扶助案件不收酬金。而執業律師依案件之不同，一件勝訴個案通常收取數百萬至數千萬不等韓元的訴訟費。

8. 特定社群的法律扶助

民聯為諸如遭強迫逐出者、外籍勞工、工會等等以及更多的特定團體，提供法律扶助。

9. 服務的範疇與種類

刑事、民事、行政案件以及針對政府的訴訟和訴外爭議處理等等，都是民聯提供法律扶助的項目。

民聯提供面對面或電話中的法律諮詢服務。任何時段皆可與民聯的全職員工及律師進行電話諮詢。而視案件情況，如有必要，民聯會接通會員律師或全職的民聯律師進行電話或面對面諮詢。法律諮詢不作資力審查。

民聯也對身處警局接受警方偵訊的當事人提供協助。民聯也對外國人予以服務。

10. 創新的法律扶助行動

民聯的法律扶助是一個完全民營的律師組織。民聯不接受何政府的補助及監督。

民聯的各項行動中最近的一項特色，是許多行動都是針對當前李明博當局違返人權的作為所做出之反應。

舉例來說，因參加了最近的反對進口美國牛肉之燭光守夜而遭起訴的國人，絕大多數由民聯代理，因反對政府之教育政策而遭解雇的老師亦同。

11. 法律扶助之近用

大多數民聯律師通常與民聯分開從事人權及社會正義之訴訟。在其獨立活動當中，若會員相信有必要使用民聯的法扶服務時，他/她可如是建議當事人。民聯的會員在其各自的法律活動當中，遇上可能申請法扶的當事人是常見的事。

小城市或郊區的居民鮮少有機會獲得法律扶助是一項事實，但是，如果在電話諮詢後經判斷有其必要，法律顧問可以親往拜訪，進行面對面諮詢。

12. 法扶律師

民聯律師並未受雇於民聯，僅是其會員。認同民聯的宗旨並希望參加的人，都可以提出會籍申請。如經會籍委員會推薦並經執行委員會核准，申請者便可成為會員。

由於民聯的律師都是獨立的執業律師，同時參與民聯的行動，因此不是全職的法扶律師。

13. 品質保證

所有的民聯律師都是諸如國際團結委員會、勞工委員會、公眾福利及經濟委員會、媒體委員會、女權委員會以及其他委員會等等民聯專門委員會的成員。透過定期的委員會會議及活動，民聯律師可以獲得其領域內的經驗及技巧。

14. 參與改革

經判斷有保護人權與社會正義之需要，民聯也會參與社會改革運動以及修正法律的行動。

15. 挑戰

自從2008年保守的李明博當局執政後，韓國的人權狀況便告倒退，進而擴大了民聯的社會角色。然而由於會員人數有限，民聯並無履行其持續增加之責任所需的全部人力資源。

國家報告

馬來西亞

- 主持人：Mr. Ravindran Nekoo
馬來西亞律師公會全國法律扶助小組委員會
副主席



國家報告：馬來西亞

2009法律扶助國際論壇 馬來西亞國家報告

Mr. Ravindran Nekoo

馬來西亞律師公會全國法律扶助小組委員會副主席



一般資訊

人 口	2700萬人（截至2009年9月估計值）
律師人數	12,883人（截至2009年9月）
法官人數	不含馬來西亞勞工法庭主席，共349人（截至2009年9月）
檢察官人數	365人（截至2007年）
訴訟案件數	全國民/刑事庭加上治安法院（Magistrate courts）民、刑事案件共計220萬件，包括前幾年遺留下來的未結案件共848,025件（截至2008年6月估計值）

馬來西亞的法律扶助服務

馬來西亞具備三套法律扶助計畫：

1. 法律扶助局

- 政府在1970年根據1971年〈法律扶助法〉所設立。
- 由隸屬於馬來西亞總理部的法律事務處管轄。
- 總局設於普特拉賈亞的聯邦政府行政中心。
- 官方網站：www.bbg.gov.my

2. 法律扶助中心

- 根據馬來西亞律師公會所制定的「法律扶助計畫」而成立。
- 設立法源為1976年的〈法律職業法〉第42條第（1）項第（h）款，其內容載明「馬來西



亞律師公會的任務在於——提出或協助推動某一特定計畫，藉此使貧困者能擁有辯護人或律師代理。」

- 1980年第一所中心設立於檳城，稱為「法律諮詢中心」。
- 第一個正式的法律扶助中心則於1982年在吉隆坡成立。
- 1983年馬來西亞律師公會決議成立自己的「法律扶助計畫」，要求每一位執業律師每年皆須繳納馬來幣100元的計畫經費，因而賦予LPA 1976第42條第(1)項第(h)款實質的意義。
- 中心總部設於吉隆坡的律師公會。
- 官方網站：<http://www.legalaidkl.org/>

3. 法院指派律師

- 回溯至第二次世界大戰前，英國在馬來西亞建立的制度。
- 受馬來西亞聯邦首席大法官的管轄。
- 僅代理無力為自己辯護的死刑案被告。
- 總部設於普特拉賈亞聯邦政府行政中心的司法大樓。

法律扶助計畫與所屬方案

法律扶助局與法律扶助中心的核心業務都在提供貧困者相關的法律援助。除此之外，法律扶助中心還參與了公益訴訟與人權保障的工作。

詳細內容如下：

1. 法律扶助局在馬來西亞各級法院皆提供律師代理服務，並從事各種推廣計畫，例如法律扶助會診所，客戶面談日，與法學知識巡迴展及研討會。
2. 法律扶助中心除了在中心免費提供法律諮詢，免費出任法律代表等主要業務外，其他執行的計畫如下：
 - (a) 刑事被告直接委託 (Dock brief) 免費提供下級法院刑事被告減刑、保釋或羈押等事宜之法律服務。
 - (b) 探監服務提供受刑人法律諮詢，後續再由法律扶助中心執行必要的追蹤。
 - (c) 與非政府組織，尤其是婦女中心結盟，提供相關的的法律諮詢，尤其是家事法問題。
 - (d) 法律意識養成計畫舉辦法律權利講座，或在學校、公共場所、村落與少年收容所散發文宣手冊等活動。
 - (e) 技能發展計畫提供扶助律師在家事法、人權、伊斯蘭法與刑法等領域的相關訓練。
3. 法院指派律師的主要任務，僅限於在高等法院或聯邦法院審理之死刑案被告無力為自己辯護時，提供代理。

法律扶助計畫之組織架構

1. 法律扶助局在全國各地皆設有辦事處。總理部部長從「司法與法律事務」成員當中，任命一名法律扶助局局長。局長負責籌劃與管理召集願意就法律扶助申請案協助調查、提出報告與意見，或願代理受扶助人，或願依法提供法律諮詢的律師籌組律師小組，並維持其運作。不同的小組將視情況針對不同的任務或不同的審理法院而分別成立。
2. 法律扶助中心在馬來半島各省皆設有一至二個辦事處，由「全國法律扶助委員會」授權律師公會管理。各中心皆由一位主席帶領，另有管理小組從旁加以協助，並視需要配置行政、業務或文書人員。志願服務律師免費提供法律諮詢或擔任案件之法律代表。中心人員也能提供親臨現場民眾相關的諮詢。
3. 法院指派律師只提供給高等法院上至聯邦法院審理的死刑案被告。

法律扶助計畫服務提供模式

1. 法律扶助局的行政人員與律師都是公務員，因此薪資由政府提撥。
2. 法律扶助中心的人員與職工薪資皆來自律師公會的法律扶助基金。志願服務律師不支薪，執行任務皆屬「義務服務性質」。一旦法律扶助中心准許申請，為受扶助人開立案號，受扶助人即須向中心繳納行政管理費，並負擔志願服務律師出庭時往返法院之交通費。法律諮詢與出庭皆為免費服務。
3. 法院指派律師的費用，視首席大法官的作業指示，由法院支付。

法律扶助服務的預算

1. 法律扶助局的預算來自中央政府。
2. 法律扶助中心的經費則來自法律扶助基金。馬來西亞律師公會會員每人每年強制捐助該基金馬來幣100元，一年總計約有130萬元。
3. 「法院指派律師計畫」的預算來自中央政府。

准予扶助之審查標準

1. 法律扶助局的扶助對象須符合「資力審查」

法律扶助局的資力審查

申請人主要分成二類，若不屬於這二類，申請人可向法律扶助局局長申請特別豁免。

(a) 第一類—免費性扶助

申請人年收入不超過馬來幣25,000元 (亦即每月收入不超過馬來幣2,084元)

(b) 第二類—補助性扶助

申請人年收入大於馬來幣25,000元，但不超過馬來幣30,000元 (亦即每月收入介於馬來幣2,084元至馬來幣2,500元之間)

(c)特別豁免

不符合第一、二類的申請人可申請特別豁免，經由「法律事務處」部長的批准取得法律扶助。這類申請案交付法律扶助局局長處理。

2.法律扶助中心的扶助對象須符合「資力審查」

法律扶助中心的資力審查

(a)申請人月收入（扣除每月支出後）不超過馬來幣650元（單身）或馬來幣900元（申請人與配偶）

(b)申請人未擁有超過下列價值的資產（馬來幣）：

- 房屋 RM45,000
- 汽車 RM10,000
- 機車 RM4,500
- 存款 RM5,000

(c)若申請人未符合資力審查資格，各省法律扶助中心可自行決定是否根據案情審查結果接受申請。受助人也包括公益訴訟的當事人。

處理案件類型

1.法律扶助局處理的案件類型如下：

- 家事法事件
- 伊斯蘭家事法事件
- 遺囑認證與遺產管理委託認證
- 意外事故
- 消費分期付款案件
- 刑事案件*

*在刑事案件中，法律扶助局僅代表願意認罪的當事人，唯輕度刑事犯罪與兒童刑事案件例外。

2.法律扶助中心處理的案件類型：

- 家事法事件
- 伊斯蘭家事法事件
- 移民與難民事件
- 勞工與就業問題
- 刑事案件
- 公益訴訟事件
- 住宅與租賃事宜
- 家庭暴力案件
- 護照與身份證問題等移民案件

3.法律扶助中心不處理以下案件：

- 車禍事故
- 債務催收
- 遺囑認證與遺產管理委託認證
- 誹謗
- 財產或權利讓與
- 毒品或任何涉及死刑或無期徒刑之案件，因政府已有一套專門系統處理這類案件

法律扶助計畫總受扶助人數

1.法律扶助局的扶助人數已達31,090人（截至2008年5月）。2009年1月至5月，法律扶助局已處理10,839件個案（統計資料取自www.bbg.gov.my）

2.法律扶助中心2008年的扶助人數約為 26,527人，內含免費獲得法律建議與免費由中心代表出庭的受扶助人，但不包含參與講座，或在中心進行外展活動期間至學校、村落、少年收容所及其他公共場所散發文宣手冊時，收受手冊的人數（含學生）。值得注意的是法律扶助中心接受的扶助對象擴及社會大眾所有成員，包含原住民，外籍勞工，難民與涉及公益事件的民眾。

3.「法院指派律師計畫」無統計資料可供參考。

馬來西亞法律扶助制度與接近司法正義所面臨的挑戰

1.法律扶助局不處理的刑事案件；和在被告要求審判的情況下也不被接受的某些民事案件。這些案件都將轉介到律師公會轄下的法律扶助中心。

2.法律扶助中心的經費全部來自每位執業律師繳納的法律扶助年費馬來幣100元，每年累積金額約在馬來幣130萬元。馬來西亞約有2700萬人口，法律扶助中心長期以來就欠缺足夠的經費來幫助窮苦大眾，而現有的法律扶助計畫提供貧困者爭取司法正義的扶助，也相當全面，甚至包含刑事與民事審判案件。此外，律師公會轄下的法律扶助中心倚賴的是志願服務律師，這意謂著志願服務律師得奉獻自己額外的時間來從事法律扶助這項使命，這雖然很好，但司法正義通常不能單純的依靠自願主義，必須有具體一致的作法，確保每一位尋求司法正義的人，都能擁有法律代表。

3.目前，隸屬律師公會的法律扶助中心要負責提供法律代表，培養法律意識，並參與公益訴訟案件，這表示著法律扶助中心財務與人力資源的分散。如果政府能接手貧困者的法律扶助業務，法律扶助中心將能更聚焦在法律意識的養成與公益訴訟上。現在需要的是政府出資建立一套扶助對象更廣、代表範圍更寬的法律扶助計畫。

備註：

資訊取自：

- 法律扶助局官方網站：www.bbg.gov.my
- 馬來西亞聯邦法院司法常務官辦公室官方網<http://portal.kehakiman.gov.my/>
- 總檢察署辦公室官方網站：www.agc.gov.my

主講人：

全國法律扶助委員會

律師公會

2009年9月30日

國家報告

荷蘭

- 主持人：Mr. Herman J. Schilperoort
荷蘭國家法律扶助局幕僚部幕僚長



國家報告：荷蘭

2009法律扶助國際論壇 荷蘭國家報告

Mr. Herman J. Schilperoort
荷蘭國家法律扶助局幕僚部幕僚長



荷蘭的法律扶助

摘要

荷蘭的法扶制度提供資力有限的人民相關的法律扶助。凡有專業法律扶助的需求但無法（完全）負擔成本的人，都有權援引法律扶助法的條款請求法律扶助。依最新的估計，在法律扶助法的規定下，約40%的荷蘭人口（16,400,000人）若有需求，會符合獲得法律扶助服務的要件。法扶的經費主要來自於國家（法律扶助基金），只有一小部分是來自於各委託人依其所得等級繳納的費用。

所有與法扶有關的行政、監督、支出以及其他實際的執行事項皆授權由法律扶助局負責。該局有五所地方辦公室與一個中央辦公室¹。法律諮詢與必要的法律協助則是由兩個單位負責進行：「法律服務站」扮演通稱的「前線」，而私人律師與調解人則是處理較為複雜或耗時的事項。目前法律服務站每年都會向超過50萬的委託人提供免費的法律服務，委託人可以很容易地取得這些服務。向法律服務站請求法律服務是法律扶助的第一階段，法律服務站在必要時會將委託人轉介給律師或調解人。

在法律扶助制度下提供法律服務的私人律師與調解人必須向法律扶助局註冊，並遵守法律扶助局、荷蘭律師公會與法務部共同協議的法律服務品質規定²。已向法律扶助局註冊的律師，若欲取得協助某一委託人特定案件的法律扶助許可證，須代表該委託人向法律扶助局

¹ 五個地方法律扶助局在2008年12月時合併成為一全國性的法律扶助局，其下設有五個地方辦公室與一個中央辦公室。

² 調解人的服務品質規定是根據法院與荷蘭調解委員會協議的規定。

提出申請。提出申請的目的是為了取得所謂的「許可證」，該許可證是由法律扶助局所簽發，說明系爭委託人得以獲得法律扶助的聲明。2008年在法律扶助局註冊的律師大約有7,100位，這些律師總共處理了超過42萬件的案件。

1. 法律扶助法與荷蘭的法律扶助制度

依歐洲人權公約與荷蘭憲法的規定，每一個荷蘭的國民都有近用法院、要求法律諮詢與代理的權利，在資力不足時，並有獲得由政府資助之法律扶助服務的權利³。荷蘭在1994年通過法律扶助法以規範法律扶助制度。在1994年的專法之前，法律扶助是由可回溯至1956年的法制所規範，1994年通過的法律扶助法則取代了原本的法制。法律扶助局受法務部管轄，負責法律扶助的組織與行政事項，包括調整法律專家的配置以符合法律扶助的需求，以及對於實際提供的法律服務的監督與品質控管等。法律扶助局每年都會公布一份監察報告，其中刊載上一年的法律扶助情形。

法律扶助局也向法務部及國會提出關於法律扶助供需的建言。由於法律扶助局的資金來自法務部，法律扶助局就其預算分配應向法務部負責。政府對法律扶助挹注的資金正逐年增加中（請參見表一）⁴。

表一：荷蘭人口、法律扶助資格與法律扶助的花費

	1994	1998	2002	2006	2007
荷蘭總人口	15,300,000	15,650,000	16,105,000	16,334,000	16,358,000
法律扶助總花費 (歐元)	184,000,000	195,000,000	315,000,000	398,000,000	420,000,000
平均用於每人的花費 (歐元)	12	12	20	24	26

荷蘭的法律扶助基本上是一個由兩部分組成的制度，有兩種提供法律扶助的方式。法律服務站提供前線的服務，即第一線的基礎法律諮詢。透過這一服務，可以讓委託人釐清法律事項，並獲得資訊與建議。必要時，委託人會被轉介給私人律師或調解人，由他們提供第二線的法律扶助。委託人也可以直接向已在法律扶助局註冊的律師協助。私人律師或調解人向資力有限的委託人提供服務的費用是由法律扶助局支出。工會跟消費者組織也會提供一定程度的法律扶助。加入法律扶助保險的數量也一直在增加中。2004年時，有14%的家戶有法律扶助保險，而到2006年時，有28%的家戶有法律扶助保險，比例為2004年的兩倍。

法律扶助的費用有一部份是由委託人自己負擔。雖然由委託人支付的費用一般而言僅涵蓋了實際花費的極小部分，但這個設計是為了讓委託人能仔細考慮訴訟的優缺點，並從而阻止無意義的案件進入訴訟程序，也才能比較理想地控管法扶制度的整體費用。

³ 荷蘭憲法第17條規定：政府不得違反人民意願剝奪其得依法律要求法院審理的權利。」憲法第18條第1項規定：「人民有於法律程序與行政程序中要求法律代表的權利」；第18條第2項則規定：「國會應制定關於提供資力有限者法律扶助之法律。」

⁴ 國會在2008年決定每年刪減5000萬歐元的法律扶助經費，以防止該費用繼續增加。在本文的最後會就此經費刪減一事有較為詳細的討論。

在法律問題較為簡單的案件中，私人律師得要求三小時的標準服務費用，委託人只須分擔其中的13.5歐元（參見表二）。律師在案件上將花費的時間目前只有作粗略的估計。委託人是否得獲得三小時的法律扶助視其每月所得狀況而定。

表二：委託人所得與其獲得每三小時法律扶助（最大值）應支付之費用，2009年1月1日開始適用

每月所得：有小孩者 (包括有伴侶者或單身者)	委託人應負擔之法律扶助費用： 最多三小時	每月所得：單身
0 - 2,325 歐元	13.50 歐元	0 - 1,653 歐元

如果該問題預期可能花費的時間超過三小時，委託人只有在獲得所謂的法律扶助許可證時，始有要求法律扶助的權利。委託人若欲取得此許可證，須由（法律扶助局註冊在案）的律師代表委託人向法律扶助局提出申請。該局會根據每一申請案件中委託人的資力以及問題是否有理與重要性評估是否核准申請。

從2005年4月開始，委託人也可以申請調解許可證。調解許可證使委託人得請求獨立調解人的協助，以解決他與另一方間的爭議。一般而言，委託人在申請調解時應支付的費用較申請法律扶助時少。2008年申請調解協助的分擔金最高是94歐元。

荷蘭的法律扶助制度在2006年4月有所變革。自2006年4月起，申請人是否得獲得法律扶助的判定基礎是申請人的年度所得與資產。法律扶助局會向稅務機關確認申請人的所得。由於和稅務機關進行網路連線，法律扶助局可以在短時間內取得跟申請人的所得以及其他財產來源有關的資訊。

法律扶助局是根據前述的稅務資訊以及律師羅列的法律問題性質，而決定是否給予扶助。如果法律扶助局給予扶助，則會簽發一張許可證，使系爭案件中的律師得以承接處理該案件。許可證中也會記載委託人應負擔的費用，該費用是依委託人的所得與其他財務狀況資訊而定。2009年時，委託人負擔的費用範圍為每案件98歐元至732歐元（參見表三）。所得超過33,600歐元者（包括配偶或伴侶的所得）或23,800歐元（單身者）不得給予法律扶助。

表三：所得與委託人應付費用，自2009年1月1日起適用

應稅年度所得：有小孩者 (包括有伴侶者或單身者) (歐元)	委託人應負擔之費用 (歐元)	應稅年度所得：單身者 (歐元)
0 - 23,400	98	0 - 16,800
23,400 - 24,200	154	16,800 - 17,300
24,200 - 25,500	265	17,300 - 18,200
25,500 - 28,300	466	18,200 - 20,000
28,300 - 33,600	732	20,000 - 23,800

然而判斷委託人是否得獲得法律扶助的標準不僅限於所得的等級，也包括委託人其他的財務狀況（例如存款）。申請人的其他財產總額不得超過20,315歐元（申請人每扶養一個未滿18歲的小孩，則可再額外增加2,715歐元）。

表四：得獲得法律扶助的其他財產總額最大值（2008年）

其他財產總額最大值*	每扶養一個未滿18歲的小孩得增加之財產額
20,315 歐元	2,715 歐元

*65歲以上的申請人的其他財產最高總額得為26,892歐元

在某些情形中，委託人無須繳納任何費用。所有失去人身自由的委託人都不用繳納費用；刑事案件的委託人的所得評等若為最低一級時，也可以免除費用。

申請人的所得審查結果（亦即其獲得法律扶助的可能性）是根據他申請日前兩年前的所得狀況，這一年即所謂的參考年。之所以使用這一年的資料的原因是由於這是可從稅務機關取得的最新資訊。再者，一般認為這一年的資料是最正確的，從而也是最具有決定力的資料。因此，對要在2009年申請許可證的申請人而言，他在2007年的所得情形是最關鍵的。

若申請人在申請年的所得和參考年的所得相比大幅滑落，則可提出更改參考年的請求。若申請人參考年的所得無法獲得扶助，但目前的收入可獲得扶助時，亦同。但申請人的所得（或其他資產）從參考年起，必須減少至少15%時始可成立。⁵

若委託人於六個月內又申請獲准另一張許可證，他應繳納的費用會減少50%（這個費用的減少適用於六個月內獲准最多四張許可證）。

2. 法律服務站：事實與數據

如前所述，法律服務站是提供基礎法律扶助的前線辦公室。他們提供與法規以及法律程序相關的一般資訊。在簡單的案件中，他們提供法律建議；在複雜或耗時的案件中，他們則會將委託人轉介給私人律師或調解人。所有資訊提供的服務都是免費的，服務站會立即的給予資訊提供之服務，或者以諮商時數認定（最多60分鐘）。委託人有任何關於民事、行政、刑事與移民法律的疑問都可以向法律服務站求助。

在法律服務站的第一步是釐清問題的性質，並讓中心服務人員弄清楚：

- 委託人的問題是否確實為法律爭議，若為法律問題，則
- 委託人的問題是否為法律服務站的服務所可以處理的（法律服務站並不處理所有的問題，例如商業問題即不在處理之列）
- 什麼樣協助最適合委託人

⁵ 2008年時有9165件申請更改參考年的申請，這部分占獲得法律扶助許可案件的2.2%。

法律服務站也會在這個階段告知委託人成功的機會以及後續程序所需的時間與費用。委託人可以根據這些資訊進行衡量，決定是否繼續。若該案件需要專業人員深入的協助，且委託人願意的話，委託人可以與可代表委託人的私人律師、公會成員或調解人進行諮商。從這時候起，委託人須分擔一定費用（該費用金額與其所得狀況有關）。

法律服務站的焦點擺在基礎法律服務有兩個主要的目的。首先，法律服務站提供的服務很容易取得，而且是免費的。這是法律服務站一般而言被認為是容易接近且相當平易近人的原因。其次，法律服務站扮演重要的過濾功能，他們在前階段處理爭議與法律問題，從而得以避免問題逐步擴大並將對成本最小化，這裡所指的包括對系爭案件中的個人的成本以及對社會整體的成本。

荷蘭的法律扶助制度在2003年至2006年間有相當重大的變革。設立法律服務站的目的是為了取代先前法律扶助與諮詢中心所提供的基礎（資訊）功能⁶；法律服務站的第二個功能（延伸諮詢與實際的法律扶助服務）則由僅由私人律師處理。這種操作方式對將焦點維持在基礎法律扶助以及讓整體法律扶助制度更透明化是必須的。

荷蘭總共設置了30個法律服務站。這些服務站的設置是按照地理位置平均分配，故每一個荷蘭國民都可以很容易地前往法律服務站，搭乘大眾交通工具約一小時的時間。一個法律服務站一般至少有六位法律諮詢師。有些服務站會聘更多員工，尤其是位在主要城市的服務站。由於服務站目前服務的內容不包括延伸法律扶助與訴訟代理，服務站也可以聘任法務助理。荷蘭的學士課程最近也開始為了這個需求開設法律課程訓練學生。

法律服務站的設計風格是盡可能地邀請更多人來訪。事實上，這些服務站看起來比較像商店而不像辦公室。服務站的內部為開放的空間，有等待區以及三張辦公桌。這些商店的後半則是一個電話中心以及幾間進行私人諮商的房間。服務站內同時也有書架，其上放置著與法律議題相關的手冊。

法律服務站的接待人員會在服務站的開放等待區接待委託人，協助委託人找到各種法律資訊的管道。等待區設有電腦，供民眾查詢廣泛種類的法律參考文件。服務站的法律諮詢師採輪班制，輪班工作的範圍包括電話中心（涵蓋電話與電子郵件詢問）、櫃臺與諮商室。所有服務站的電話中心都有網絡連結以平均地分擔全國的工作量。服務站備有完善的電腦軟體（是特別設計給法律服務站使用的軟體）供工作人員使用，協助他們正確迅速地回答委託人的問題。未來在合適的時候，這些軟體的許多功能也將開放給委託人在等待區的電腦上使用。委託人滿意度的調查顯示，一般而言，委託人對於服務站服務品質的評等為「佳」或「優」。

從下表的數據可以看出委託人接觸法律服務站的方式的統計。法律服務站在2008年服務了644,653人次，大部分是電話服務（參見表五）。由於法律服務站為一相當新的機構，無法將2007年與2008年的數據跟前幾年的數據進行比較。

⁶ 先前的「法律扶助與諮詢中心」提供的服務包括資訊服務以及法律扶助服務。然而隨著時間的演進，法律扶助與諮詢中心的多重功能造成中心逐漸迷失在程序中。因此荷蘭認為有必要在資訊服務與法律服務服務間維持嚴格的分際。

表五：法律服務站提供服務方式之統計（2007年與2008年）

	總次數2007	百分比2007	總次數2008	百分比2008
電話	348,000	58	376,000	58
臨櫃	131,000	22	149,000	23
諮商時間	97,000	16	87,000	13
電子郵件與網站	23,000	4	33,000	5
總次數	599,000*	100	645,000	100

有些數據已經四捨五入，因此總次數不等於個別數字的總和。

法律服務站提供數種服務。主要（參見表六）是提供資訊與回答問題（82%）。服務站也會轉介委託人使用諮商服務，或將委託人轉介給私人律師或調解人（2007年之前，調解轉介是由人工方式進行，因此表六中沒有調解的數字，而是另以表七呈現。）

表六：法律服務站提供的服務類型（2007與2008年）

	總次數2007	百分比2007	總次數2008	百分比2008
提供資訊與回答問題	545,000	83	602,000	82
內部諮商轉介	72,000	11	78,000	11
轉介至私人律師	39,000	6	37,000	5
調解*	-	-	13,000	2
總次數	656,000**	100	730,000	100

*調解的轉介直到2008年才採用電腦方式進行登載。這個數據指的不是實際轉介至調解的次數，而是委託人將調解納為考慮選項的次數。實際成功地轉介為調解的次數請參見表七。

**由於每一委託人可獲得一次以上的服務，因此總次數超過599,000次。

轉介至律師是由電腦進行，服務站為此有一套專門的軟體。該軟體讓服務站的工作人員得以平均地將委託人轉介給扶助律師群。以下是選擇律師的幾項標準。第一，律師的時間是否允許；第二，律師專業是否適合本案；第三，律師與委託人住址郵遞區號是否相近；最後則是律師在一定期間內已經接受的案件數量。軟體會依此標準找出在委託人鄰近地區且專業相符的律師。

決定轉介後，律師會收到載有委託人資訊、委託人問題以及法律服務站初步建議的電子郵件。法律服務站另一方面則會告知委託人法律扶助制度的條件與程序。

表七的數據顯示早年轉介為調解的情形。

表七：成功轉介為調解的案件數（2005年至2008年）

	轉介總次數
2005	166
2006	1,413
2007	2,137
2008	2,419
總次數	599,000*

表八是委託人的詢問在各法領域分布的情形。委託人的詢問主要分布在勞資（19%）、契約/消費者（23%）以及家庭法領域（16%）。

表八：法領域（2007年）

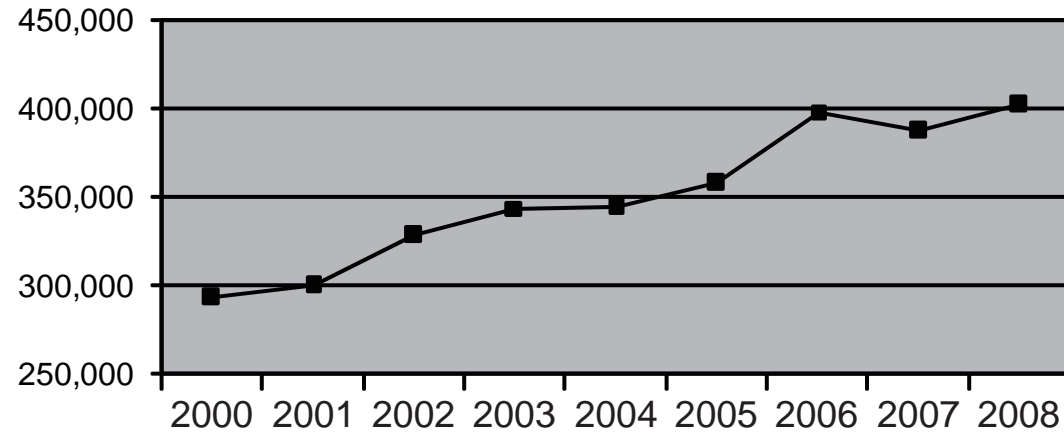
	百分比2006	百分比2007
契約／消費者	20	23
勞動／勞資	20	19
家事	14	16
社會福利	9	9
住屋	8	8
刑事	4	4
移民	4	4
行政	2	2
其他民事案件	19	15

3. 許可證：事實與數據

2008年總共發出422,530張法律扶助許可證。從2000年開始，法律扶助許可證的數量共增加了44%⁷。除了通常法律扶助許可證外（2008年發出401,712張），2008年還發出15,294張「簡單的協助」許可證（亦即至多可獲得三小時的法律扶助）以及5,524張調解許可證。雖然調解許可的數量仍舊相當少，但逐年增加中。圖一為通常法律扶助許可證簽發量從2000年起開始的變化情形。

⁷ 2006年發出的許可證數量比往年的平均增加量更多，這可能是因為施行了新的許可證程序的緣故。該年簡化了取得許可證的程序，並小幅修改了取得的條件。2007年與2008年發出的許可證數量則跟2000年起增加的趨勢相合。

圖一：2000年至2008年通常法律扶助許可證的簽發量



下表的數據顯示法律扶助許可證的法律領域統計數次。表九的數據顯示出除了難民法領域外，其他法領域的許可證都有增加的情形。

年度	民事法律扶助	指數	刑事法律扶助	指數	難民	指數
2000	149,279	100	94,769	100	49,032	100
2001	146,865	98	102,187	108	50,430	103
2002	159,069	107	116,684	123	52,455	107
2003	181,130	121	129,416	137	32,927	67
2004	184,673	124	136,060	144	22,984	47
2005	197,233	132	139,001	147	21,174	43
2006	223,429	150	153,050	161	21,389	44
2007	218,852	147	152,644	161	15,963	33
2008	230,003	154	158,057	167	19,176	39

法律扶助局須紀錄其所簽發的每一許可證涉及的（主要）法律領域。從表十可以看出大部分的許可是與刑事（39%）以及家庭法（24%）案件有關。

表十：法律扶助許可證所涉及的法律領域（2007年與2008年）

	百分比 2007	百分比 2008
刑事	40	39
家事	23	24
社會福利	10	10
契約/消費者	7	8
移民	6	6
難民	4	5
勞動/勞資	4	4
住屋	2	3
行政	2	2
其他民事案件	2	1
總數量	100	100

法律扶助申請人人數

去年（2008年）一年中至少取得一次法律扶助許可證的申請人數量，較2000年時增加28%。

每一申請人取得許可證次數的平均數量從2000年的1.33次增加至2008年的1.51次。這個數據除了在2002年有大幅的增長外，其他年的數字相差不多，但在2008年時又有微幅的增長。

2000年和2001年時「單一許可證」委託人（亦即每年僅獲得一次許可證者）的比例較接下來的幾年為高（分別為78%與77%）。2008年的比例為72%。這些數字說明「複數」許可證委託人（每年取得一次以上許可證者）的數量正在增加中。

從荷蘭人口與委託人特質看法律扶助制度涵蓋的範圍

由於跟稅務機關建立連線，比起以前，法律扶助局現在更能精確地評估法律扶助制度的涵蓋的人口，也更能深入瞭解申請法律扶助者的社經特質。據估，若以經濟能力為標準，約有40%的荷蘭人符合獲得法律扶助的資格。

獲得法律扶助者可主要為介於20至45歲間的男性，小於15歲或超過65歲者則比例相當少。很大一部份獲得許可者是處於失業的狀態。年輕人/學生、受薪勞工或退休勞工的比例很低，而領取社會福利跟無業者的比例則過高。數據也顯示獲得許可者的婚姻狀態偏向於離婚，而較少已婚者（沒有小孩的已婚者尤其少），單親家長的比例很高。再者，獲得許可者中有很多是來自非西方國家的移民，獲得許可者的居助地以住在超過25萬人以上的主要城市為主，較少住在5萬人以下的城市。

4. 私人律師與調解人：事實與數據

荷蘭的法律扶助的提供者一般是私人律師或私人律師事務所，這些律師或事務所會提供法律諮詢或代理服務給委託人，其處理的主要法律領域包括：刑事、家事法、勞動/勞資、住屋、社會福利、消費者、行政、難民與移民法。私人律師透過兩種方式接案：法律服務站的轉介或委託人自己聯絡註冊律師。

私人律師若欲處理法律扶助案件，須向法律扶助局註冊登記，並遵循法律扶助品質的規定。法律扶助局的主要要求，是事務所需接受由荷蘭律師公會進行為期三年的審查，檢查事務所是否依該公會的業務執行準則。該審查由受過特別審查訓練的資深律師負責。設若審查結果對事務所不利，幾個月後會再進行重新審查。如果重新審查結果仍顯示了重大問題，則該事務所不得再提供受補助的法律扶助服務。

某些法領域（包括刑事、精神健康、難民與移民法領域）則有額外的規定，主要是教育的規定，律師必須有該特定領域的合適專業與足夠經驗。

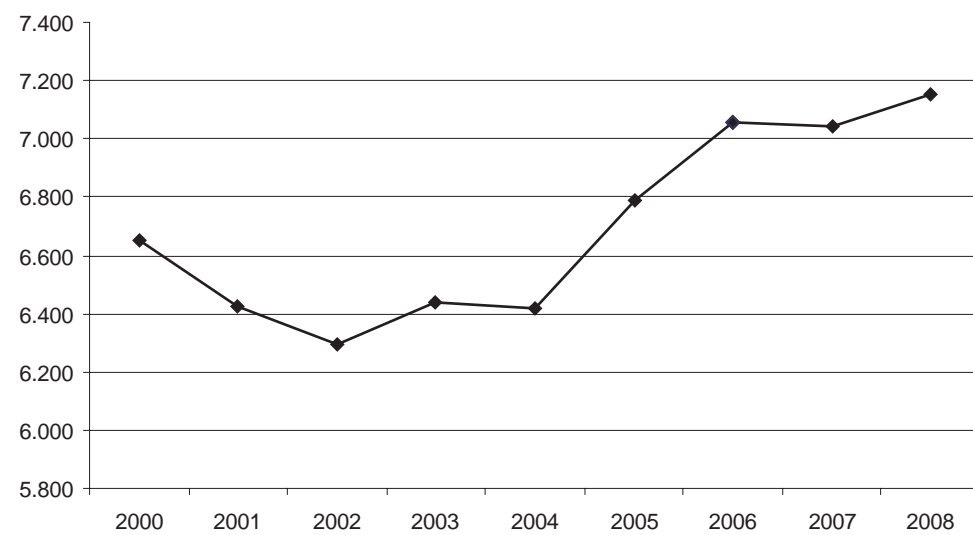
律師在結案後，會向法律扶助局請求支付費用。法律扶助局並非支付律師時薪，而是依不同的服務類型支付固定的費用。這些費用的訂定是根據深入分析過去的法律扶助案件而定。廣義而言，2008年的費用大約相當於時薪107歐元（請同時參見表十一自2000年起的費用列表）。1994年的時薪為26歐元。由於從事法律扶助的律師費用相當低，律師費用在過去這十年間已有長足的增加。過去幾年的費用增加幅度是依照某一總指數而定。

表十一：法律扶助制度內律師時薪（2000年至2008年）

日期	時薪（歐元）	時薪指數 ^e
2000-01-01 至 2000-06-30	€70	100
2000-07-01 至 2001-06-30	€73	104
2001-07-01 至 2002-06-30	€76	108
2002-07-01 至 2003-06-30	€87	125
2003-07-01 至 2003-12-31	€90	129
2004-01-01 至 2004-06-30	€94	134
2004-07-01 至 2004-12-31	€95	136
2005-01-01 至 2005-06-30	€99	141
2005-07-01 至 2006-05-15	€99	142
2006-05-15 至 2006-06-30	€99	142
2006-07-01 至 2007-06-30	€101	144
2007-07-01 至 2008-06-30	€103	147
自2008-07-01起	€107	153

2008年時，有7154位律師至少協助一件法律扶助案件，該年的數字比2007年時稍微高一點。

圖二：法律扶助律師的人數（2000年至2008年）



2007年時，登記於律師公會下的律師中，有45%參與法律扶助的工作。調解人的人數變化則與律師的情形相反，2007年的調解人人數比2006年時增加了15%。2007年時有374位調解人申請調解許可證，在這些調解人中，有49%的比例也是登記為法律扶助律師者。

女性法律扶助律師的人數自2002年起就一直呈現等比例的增加，這種情形一直持續中。2008年的女性法律扶助律師比例占45%，跟登記於律師公會的女性律師比例相比（40%），法律扶助制度中的女性律師的占有率是比較高一點的。

法律扶助許可的簽發量至2008年為止一直呈現增長的情形，法律扶助律師的人數也是持續上升，不過上升的速度比案件增長的速度慢。從2000年到2008年間，每位律師平均的法扶

許可證數量增加了34%，每年從44件增加至59件。

法律扶助局在2008年簽發的法扶許可的數量較2007年為多，2008年的律師人數也比2007年多。2007年每名律師的法扶許可證數量較上一年有1.2%的些許增加。

數據同時也顯示絕大部分的法扶律師（將近90%）都長年活躍於法扶工作。

5. 近來法律扶助的降低成本提案

政府投入法扶的金額每年都在增加中，因此政府決定要將法扶的年度經費刪減5千萬歐元。

法務部在2008年時和許多與法扶有關的團體合作啟動了一個「互動計畫」，這些組織包括法律扶助局、法律服務站、律師、司法委員會、保險公司、調解人、消費者組織以及科學家。這個互動計畫提出了許多改進法扶制度但同時也將刪減法扶經費的提案。

這個計畫檢討了保險給付是否可能在法扶制度中發揮（一些）作用。這個想法最初是在國會提出，但遭到許多反對意見，這個提案將會對許多國民造成不利的影響。

在將來要執行的方案中，最重要（同時也是最節省經費）的提議是政府組織要以事先預防、提早處理的方式解決衝突。假設這些組織的成員可以在前階段即與民眾接觸，則可以透過簡單的溝通解決可能導向爭訟的問題。此外，此一公權力文化的改變不僅能減少簽發許可證的數量與縮減法扶制度的成本，也可以縮減民眾、司法部門以及公共組織本身的花費。其同時也可以增加委託人的滿意度、專門人員的工作成就感以及程序與決定的品質。

另一個減少花費的重要提議則是進一步地發展紛爭解決的替代方案。一項整體性的改變是要對法規範進行簡化，以減少法院與法律程序。一旦法規範與各種準則有清楚的定義，民眾就不需要專業人員來定義他們的權利，例如離婚案件中的贍養費標準以及勞工案件中的資遣費標準等。



報告內容

1. 誰來提供法律扶助？

(a) 在你們國家中是由誰來提供法律扶助？

在荷蘭，基本上存在雙重的法律扶助體系，這包括第一重：法律服務站（the Legal Services Counters），這是法扶的第一線，即是提供基本法律上的建議，讓上門的當事人清楚地了解其法律問題並給予資訊與建議。如果必要，會將當事人轉交給私人開業律師或是調解人（mediator），即是法扶第二線的服務。當事人也可以直接向扶助律師申請。法律服務局（Legal Aid Board）支付酬金給私人開業律師與調解人，為經濟能力有限的當事人提供服務。酬金通常是一筆固定的費用，但是較複雜的案件可以例外。就某些範圍來說，工會與消費者保護團體也會提供法律扶助。

(b) 您所屬的組織是否獲得其他政府機構的授權，經由執行法律扶助業務而整合貴國的法律扶助資源？

不。

2. 組織

(a) 您的組織人力資源如何配置？

(b) 貴國法律扶助體系是由政府或私部門資助？體系的組成是集中於中央層級或地區性的？假如貴國法律扶助體系是由政府設立的，如何免於政府干預而保持獨立性？

根據歐洲人權憲章（European Convention on Human Rights）與荷蘭憲法，每一個荷蘭公民有權利接近與使用法庭、申請法律建議與代理，並且在經濟能力不足的情形下，接受由國家資助的法律扶助服務。「法律扶助法」（Legal Aid Act）於1994年開始規範法律扶助相關服務。本法取代了原先一套早在1956年就已經建立，提供法律扶助的制度。在司法部的管轄權底下，法律扶助局對該組織以及法律扶助的行政事務負有完全之責任，這包括找到合適且足夠數量的法律專家來進行法律扶助業務，同時也監督與控管服務的品質。每年法律扶助局都會出版上個年度的監察報告。

法律扶助局同時針對法律扶助業務的供需問題提供意見給司法部。由於法律扶助服務是由司法部所資助，法律扶助局對司法部負責其預算的配置。

3. 財務

(a) 貴國法律扶助資金來源？

法律扶助的經費由來自於司法部的國家預算支付。這是一個無數額上限的支付系統，表示每一個人都可以獲得法律扶助。

(b) 貴國的法律扶助體系是否採納「純公益性質」模式或「回饋金」模式？接受法律扶助者在法院訴訟結束後，是否被要求付還法律扶助支出？

受扶助人要支付法律扶助的部份費用。這一筆費用，雖然一般來說僅占辦案實際總花費的一小部分，其用意是在於讓受扶助人更審慎地衡量上法院的利弊得失，阻止受扶助人提出無聊且不必要的案件，使國家較容易掌控法律扶助體系的支付狀況。

在有些案件中，受扶助人必須支付律師相關費用，這個情況發生在受扶助人的財務狀況因接受扶助而大幅改善的時候。

(c) 法律扶助包含支付法庭訴訟費／申請費及敗訴費用？

(d) 如果有支付，法律扶助是否會增加政府預算的負擔？

法庭費用／遞狀費用由當事人支付。

4. 監督管理

(a) 您的組織運作是否受到其他機構的監督管理？

(b) 該機構如何監督管理您的組織？

在司法部的管轄權底下，法律扶助局對該組織以及法律扶助的行政事務負有完全之責任，這包括找到合適且足夠數量的法律專家來進行法律扶助業務，同時也監督與控管服務的品質。每年法律扶助局都會出版上個年度的監察報告。

(c) 與監理機構相處時遇到什麼困難？

法律扶助局的經費仰賴司法部提供。使用於法律扶助的公共支出逐年增加，為了抑制此一趨勢，政府已經命令法律扶助支出將每年減少5000萬歐元。

司法部於2008年發動了一項「互動計畫」（interactive project），召集到很多業務與法律扶助工作或多或少有相關的單位。除了法律扶助局之外，尚有法律服務站（Legal Services Counters）、司法委員會（Council for the Judiciary）、保險公司、消費者團體、私人律師、調解人以及科學家都受邀參與本計畫。這項計畫的參與者，已經提出許多達成改善法律服務體系以及降低花費等目標的方法。

5. 審核法律扶助的程序與準則

(a) 請簡短描述您的組織審核法律扶助的準則。

(b) 申請人是否需要通過資力審查？若然，請描述財務資格準則、申請所需文件、申請程序與管道、決策時間架構。是否有不需要資力審查的情況？

經參酌申請人的稅務資料以及律師提出其法律問題的本質，法律扶助局決定是否要准予扶助。如果批准，法律扶助局核發核准書給該律師，准允上開律師處理此一個案。核准書上標註清楚受扶助人需要支付的費用，這筆錢的數目是依據其所得收入與其他財務資源加以衡量。在2009年，每個案件支付的費用介於98歐元到732歐元之間（見表3）。申請人（包括配偶）收入在內兩人每年收入在33,600歐元以上，或是單身的個人每年所得超過23,800歐元以上者，是無法獲得扶助的。有些時候受扶助人得以免除負擔這筆個人費用。這些規定適用於任何被剝奪自由的當事人。

評估申請人的收入水平（由此評估申請人是否符合受扶助資格），採計的標準是申請日期起算前兩年的收入，這就是所謂的「參考年」（reference year, t-2）。使用兩年前所得資料的緣由，在於這些是稅務單位能提供的最新資料，而且通常這些資料都正確無誤，因此具決定性。因此，如在2009年申請核發核准書，2007年的稅務資料會是最重要的。

但以參考年所得做為審查基準的規定並非一成不變。如果申請人在申請年的收入與參考年相較下顯著減少，申請人可請求更換參考年，而考量申請年的所得。若申請人於參考年的收入不符合扶助標準，而申請年的收入卻符合，也可以請求更換。如果申請人希望能支付較少的個人費用，他在申請年的收入必須比參考年減少至少百分之十五。

然而，取得接受法律扶助的資格，不僅要看他的所得，同時還要看他其他的財務狀況（例如存款），申請人的資產不得超過20,014歐元（扶養18歲以下的子女每名可扣除2.674歐元）。

(c)假如需要對申請者進行資力審查，那麼會考慮提高財務資格準則，好讓更多人可以符合法律扶助的資格嗎？

因為法律扶助局能夠與稅務機關網路連線，現在已經能夠，並且是比往昔更加正確的，評估法律扶助制度的範圍，以及更能洞悉受扶助人的經社背景特徵。根據資力狀況，大約40%的荷蘭人口有接受法律扶助的資格。

使用於法律扶助的公共支出逐年增加。為了抑制此一趨勢，政府已經命令法律扶助支出每年要減少5000萬歐元。雖然該命令已經下達，但是卻沒有大幅修改扶助標準的計畫，僅提議對受扶助人必須負擔的費用金額作小幅度調整。

(d)誰來進行法律扶助的審核？如何招募人選？

由法律扶助局雇用的職員評估法律扶助的申請。這些職員通常具有法律背景，在法律扶助局接受過如何完成職務的訓練。

(e)對於需上法庭訴訟的案件，勝訴機會是否成為申請准駁的考量？

沒錯，案件必須有一些成功的機率。如果申請案件經評估欠缺任何勝訴的機會，申請就不會通過。

(f)有規定必須是申請者本人才能申請法律扶助嗎？

由律師代表他的委託人提出申請。

6. 提供服務的模式

(a)法律扶助案件如何分派給律師？由專職律師、簽約的律師或事務所律師提供法律扶助服務？

就規定來看，受扶助人得以選擇他所要的律師。在刑事案件或其他申請人非出於其意願而被剝奪自由的情況下，其辯護律師就由法律扶助局指派。

當事人到法律扶助窗口尋求服務時，窗口可以決定是否需要把當事人轉介給律師。窗口作

轉介工作是以電子作業，透過一個特別為作這項工作而設計的軟體完成。這一套軟體可以幫助窗口的職員平均的轉介當事人給已登記接受轉介的律師。選擇律師的標準包括（1）律師在特定的日期與時段中是否有時間；（2）律師於案件涉及的法律項目的專業程度；（3）衡量當事人與律師之間的通勤距離；（4）該名律師在一定時間內已接收了多少轉介個案。

律師與調解人酬金

法律扶助是由私人開業律師與調解人提供的服務。在法律扶助體系下，他們如要承接業務就必須要在法律扶助局登記在案，以及遵守法律扶助局、荷蘭律師公會（Dutch Bar Association）以及司法部聯合規定的服務品質標準。當案件結束時，律師會向法律扶助局寄出帳單請款。法律扶助局支付酬金不採按時計價，而是依不同案件採行固定費用支付的方式。固定費用的訂定，是以對過去法扶案件的分析為基礎，應相當於律師在處理類似案件平均要花費的時間。大致說來，2008年的酬金相當於每小時約110歐元（見表11，自2000年以來的酬金）。

這表示在扶助離婚訴訟案件時，律師的報酬為110歐元的十倍。在1994年律師承接法扶業務每小時報酬為26歐元。在過去10年間，法律扶助局已經大幅調漲律師酬金，因為律師承接法扶案件的酬金是相過對低的。法扶律師酬金在過去幾年間已經隨物價指數的調整而提昇。

7. 法律扶助的費用

(a)請比較一下法律扶助律師與私人開業律師的收費？

經快速瀏覽在網站公開的資訊，可以發現律師費用介於70歐元至400歐元之間。不是每一個律師都會公開他的收費標準，即便律師委員會（Lawyers Board）鼓勵公開相關訊息。法律扶助局付給扶助律師的費用相當於是每小時約110歐元，採固定費用計付方式。

8. 對特定族群的法律扶助

(a)您的組織受理且提供特定社群（如原住民、外籍勞動者、環境訴訟的原告）的法律扶助服務嗎？

原告在提起環境問題的訴訟案件有特別的規定。

9. 服務的範圍和類型

(a)法扶服務是否適用於下列事項：

- (i)民事訴訟、刑事訴訟、行政訴訟和國家賠償的聲請嗎？是的。
- (ii)替代性爭議調解？是的。

(b)法律扶助是否提供下列服務？

- (i)法律諮詢的面談或電話服務？是的。



提供這些服務的程序為何？法律諮詢的申請者須經資力審查嗎？申請者的財務評估如何進行？

當事人必須遵守一般規定。對於相對較為容易處理的法律問題，允許私人開業律師收取三個小時的諮詢費用，當事人依其收入需自行負擔的費用計有39歐元或72歐元兩種費率（見表2）。當前僅是粗略的估計服務一個個案所需的時間。當事人是否能使用這三小時的法律諮詢服務，視其前兩年的年度應納稅收入為準（t-2）。這是稅務機關所能取得之最新與最可靠的所得資料。在法律扶助局有登記在案的律師代表當事人向法律扶助局提出申請。

(ii)警局偵訊時的協助？

當前最高法院的決定是每個人在警局接受訊問之前都擁有與律師交談的權利。法律規定青少年（低於18歲者）擁有在訊問時獲得協助的權利。

(c)對外籍人士也提供法律扶助嗎？

是的，我們對庇護事件亦有提供律師。

10.創新的法律扶助行動

(a)貴國法律扶助實踐的特色是什麼？

- 雙軌體系。
- 無支付上限的財務體系。
- 固定費用。
- 扶助項目包含調解。
- 律師與調解人辦理法扶案件需遵守高品質標準。

(b)近幾年來，您的組織提供何種創新的法律扶助行動？

- 1.於2004年引進調解服務。
- 2.從2005年開始共設立了30個法律扶助窗口。
- 3.法律扶助體系於2006年4月開始改革。在這之後，法律扶助申請人是否符合資格取決於他的年所得以及資產，法律扶助局向市政機構查核申請人的個人資料以及向稅務機關查詢其稅務資料。感謝與稅務機關連線的功能，法律扶助局得以迅速地取得申請人的收入與其他財務資料。
- 4.除了法扶窗口以外，從2007年開始還設了一個名為Rechtwijzer（“通往正義的指南”，www.rechtwijzer.nl）的互動式網路軟體，民眾可以透過這個網站輕易地獲得法律相關資訊，幫助民眾找到解決紛爭的方法。這一項措施是法律扶助局與提堡大學（University of Tilburg）密切的合作開發的，透過「爭議路徑圖」（dispute roadmap）的設計，基於使用者作的選擇，引導使用者逐步了解所面臨爭端的各個法律層面。這一套軟體包括房屋、勞資、家事、消費者與行政等各法律項目。

11.法律扶助的管道

(a)您的組織如何讓潛在的法律扶助申請者知道可以運用法律扶助的相關服務呢？

律師、調解人與法律扶助窗口，都被期待應告知當事人獲得法律扶助服務的可能性，以及受扶助必須要具備的條件。法律扶助局的網址是www.rvr.org，同時還有上述“通往正義的指南”，網址是www.rechtwijzer.nl。

為了告知我們的利害相關者（stakeholders）關於法扶的相關訊息，每年法律扶助局都會出版上個年度的監察報告。

(b)在缺乏法律資源的地區，如何提供申請者法律扶助服務？

荷蘭是一個面積不大的國家，所以距離不會成為當事人難以獲得法律扶助服務的因素。

在荷蘭我們擁有30個法律扶助窗口，重視透過電子化的方式提供法律扶助，他們也經營電話客服中心（call-center）。

(c)您的機構會為法扶律師安排推廣計畫嗎？績效如何？

我們邀請新進簽約的律師與調解人參與一個介紹性質的講習會，在講習會中我們會向他們介紹申請法律扶助的標準程序。法律扶助局定期地向每位簽約律師發出電子時事通訊，尤其是在與法律扶助相關的法律與程序進行修訂的時候。

12.法律扶助律師

(a)招募法律扶助律師的來源為何？

法扶律師通常由荷蘭律師公會會員當中招募而來的。每位新加入的律師都會收到一封來自法律扶助局的邀請函，告知其在法律扶助局登記的可能性。這些律師要登記與否皆出於自願。

(b)相較於私人開業律師，法扶律師非常受到警方、檢方及法院的尊敬。他們都會提供讓法扶律師工作更順利的方便嗎？

法扶律師在司法體系內受到與私人開業律師相同的敬重。部份私人開業律師瞧不起法扶律師，因為他們所處理的案件以及所接觸的申請人所致。並未提供其他的特別設施。

13.品質保證

(a)您的機構如何確保法律扶助律師的工作品質？

為了能夠接案，私人開業律師必須在法律扶助局登記在案，同時遵守法律扶助局的品質規定。法律扶助局主要的要求，是律師事務所必須接受荷蘭律師公會的三年稽核，檢查事務所在這段期間的實務經營水準是否達到公會訂定的標準。稽核由資深並且受過特別的稽核訓練的律師進行。如果稽核人（auditor）給予負面的評價，幾個月之後還有再一次稽核的機會，如果第二次稽核結果同樣是負評，這一家律師事務所將不能再繼續執行法扶業務。

另外，獲得荷蘭Viadicte基金會所頒發的品質標章的律師也可以接辦法扶案件，他們有接受Viadicte基金會同儕檢視的義務。

就辦理刑事、心智健康、移民與難民法等法律項目的案件而言，則需要符合額外的條件。這些主要是關於律師是否接受過特別的訓練，律師必須具備適當的專業程度以及充足的實務經驗。

我們透過對受扶助人進行問卷調查，了解他們對法律扶助櫃檯以及法扶律師的滿意度狀況。

14. 對改革的參與

(a) 您的機構是否以減少法律爭議的觀點，參與社會改革或司法改革運動？

是的。司法部於2008年發動了一項「互動計畫」(interactive project)，召集到很多業務與法律扶助工作或多或少有相關的單位。除了法律扶助局之外，尚有法律服務站(Legal Services Counters)、司法委員會(Council for the Judiciary)、保險公司、消費者團體、私人律師、調解人以及科學家都受邀參與本計畫。這項計畫的參與者，已經提出許多同時達成改善法律服務體系以及降低花費等目標的方法。

15. 挑戰

(a) 您的機構在增進法律扶助服務時遭遇什麼困難和挑戰？

1. 這個體系是平衡的。要維持這個平衡以及確保扶扶服務的高品質是一個挑戰，
2. 推廣荷蘭民眾使用訟外糾紛解決途徑來解決自己面臨的問題(法律扶助局與“通往正義的指南”的網站)。
3. 降低法律扶助的使用。

國家報告

菲律賓

- 主持人：Ms. Persida V. Rueda-Acosta
司法部公設律師辦公室主任公設律師
菲律賓



國家報告：菲律賓

2009法律扶助國際論壇

菲律賓國家報告

公設律師辦公室：經新法強化的菲律賓政府主要法律扶助辦公室

Ms. Persida V. Rueda-Acosta

菲律賓司法部公設律師辦公室 (PAO) 主任公設律師



2007年3月27日是菲律賓政府主要的法律扶助辦公室-公設律師辦公室 (PAO) 的黃道吉日。它標示著PAO長達30年的追求獨立自主，終於畫上句點。

當天葛羅莉亞艾若育總統閣下簽署了成為共和國第9406號法的PAO法案，法案名為「旨在改組與強化公設律師辦公室 (PAO) 之法案，修正行政命令第292號或稱『1897行政管理規則』 (業經修正)，使PAO的官員及律師得領有特別津貼，並因之提撥預算。」其後續相關施行細則及規定隨後於2009年7月14日獲得簽署。

PAO法第二節如下：

「PAO應為獨立且自主之辦公室，
但為協調政策及計劃之故，隸屬於司法部。」

以下列出PAO法特點中的幾項供各位參考：(1)、主任公設律師、副主任公設律師以及區域公設律師，除有法律規定外，不得予以解職或停職。(2)、PAO的委託人不需支付審判費用以及在法院和其他準司法機構中起訴而生的附帶費用。(3)、免除PAO辦公室的郵票及郵務事項的費用。(4)、PAO的公設律師人數應與編制內法院 (organized court sala) 所設公設律師人數相當。(5)、與行使職權有關之時，PAO的律師擁有主持宣誓的全部權力，不需事先向法院申請成為公證人。(6)、主任公設律師、副主任公設律師、區域公設律師、省、市和市行政區公設律師、其他PAO律師以及直接監督PAO律師的官員，皆可領有特別津貼，其金額不得超過PAO官員與律師基本薪資的100%。

PAO根據新近簽署的共和國法第9406號而來的新法律地位，讓1048位公設律師與800位支援人員有了更新的動力來執行PAO的職權。

為了窮人及「其他人民」

在免費法律服務的提供上，PAO採行兩項重要的審查標準：首先，當事人必須是窮人。其次，案件必須有道理。

考量PAO2002年通函系列第18號（業經修正），且取決於主任公設律師未來所為之類似修正，下列人士屬於貧窮人士：

- (1)無收入者。
- (2)居住於馬尼拉大都會區，家庭每月收入不超過14000披索者。
- (3)居住於其他都市，家庭每月收入不超過13000披索者。
- (4)居住於上述以外所有其他地方，家庭每月收入不超過12000披索者。

貧窮之證明文件如下：

- (1)最新的所得稅退稅單。
- (2)對申請者的居住地擁有管轄權的社會福利及發展部所開立之貧窮證明，連同申請者親辦的貧窮宣誓書；或是
- (3)對申請者的居住地擁有管轄權的巴朗加（居民點）主席所開立之貧窮證明。

「家庭收入」一辭係指訴訟當事人之收入與其配偶之收入的總合，但不包括訴訟當事人家其他成員之收入。（共和國法第9406號施行細則及規定，細則1第二節（b））

申請人擁有土地，不得單獨構成其不符免費法律扶助之資格的理由。（共和國法第9406號施行細則及規定，細則6第23節）

將當事人及社會的利益都納入考量後，假如對個案涉及的法律及現有證據之審查結果顯示，該辦公室的法律扶助對司法能有所協助或促進，則視之為案情有道理之個案，PAO將代理此類個案的當事人。反之，如果審查了案件涉及的法律及現有證據後，顯示並無成功之機會，或僅僅只是意圖騷擾與傷害對造當事人，或導致壓迫與違法，則視為案情無理由之案件。

不過，如果個案屬刑事案件，其被告享有憲法保障之無罪推定權益，直到證明為有罪，因此刑事審判之被告案件，認定為案情有理由之案件。

只要是案情有道理的案件，即便訴訟事由不利於民選或政府官員、政府部門、機關或單位，PAO仍會為貧窮的當事人代理。不過，仍應予審慎踐行，以免PAO在提起訴訟時面臨騷擾、不公或草率的指控。（共和國法第9406號施行細則及規定，細則6第25節）

雖然PAO所受的委任在於為貧窮的委託人提供法律扶助，但也能提供臨時服務給非貧窮人士。

在下列情況下，公設律師可於完成申請人的資力審查與案情審查之前，臨時接受或處理其案件：

- 1.當事人的逮捕令業經簽發；
- 2.必須立刻提出答辯狀，以免當事人受到不利之影響；
- 3.申請調閱卷宗或禁止令的上訴狀或請求書，必須立刻完成或提出；
- 4.案件審判期間，公設律師經法院指派擔任代表被告的公設辯護人，不過，若是隨後的調查顯示，當事人並非貧窮人士，則該律師應具狀請求法院解除委任；
- 5.僅只為了傳訊、預審或其決定之公佈，公設律師臨場被指派為公設辯護人；
- 6.公設律師經適當的政府當局要求，為現行法律、細則及規定下有獲得法律扶助之需求之人，提供法律服務；以及
- 7.其他類似的緊急案件。

2002年時，菲律賓負責審理貪污與受賄案件的特別法庭Sandiganbayan，於前總統艾斯特拉達決定不再利用其私人律師之服務時，曾命令PAO延長提供給他的臨時服務。這位前總統是依據經過共和國法7659號修正之共和國法7080號（將侵吞罪定義與量刑的法案）起訴的最高階菲律賓官員。

2002年2月至5月期間，法庭任命9位PAO律師為前總統艾斯特拉達提供免費的法律代理，其中包括敝人這個擔任首席辯護人之一的謙卑公僕。

共和國法9406號透過其第3節，擴大了PAO委託人的涵蓋範圍。PAO法第3節規定「在服務的緊急狀況，依現行法律、細則及規定，PAO可應適當之政府當局的請求，為其他人士提供是類服務。」（重點強調）同一條文中的「服務」一詞，意指免費的法律代理與協助，以及在刑法、民法、勞工法、行政法和其他準司法案件的諮詢。「服務」一詞亦指PAO提供的其他服務，諸如處理文件（商業文件除外）、調解、探監、死因調查/夜間法庭職責，以及宣誓之公證等法律扶助服務。

PAO法第3節的例證案件，是兩件PAO有幸參與的菲律賓案件，僅此提供參考：（1）、MN星辰公主號海難悲劇受難者的案件以及（2）、菲律賓新聞主播及廣播時事評論員泰德·法隆先生的案件。

2009年4月16日下午大約5點，我接到來自DMZZ廣播電台以及政府廣播電台AFPDWDD的一位播音員/員工的請求，要我前往奎松市的卡尼哥營地，藉由為法龍先生、他的司機及家庭幫傭，公證他們口供書中的誓詞，提供法律協助。

本案和法龍先生過世的妻子彩娜·伊東小姐的自殺案有關，法龍先生與其他5個人因妨礙司法遭到起訴，但在國家調查局得出伊東小姐確實是自殺的結論後，起訴案即遭法院駁回。這是我們從第一次與法龍先生在卡尼哥營地會面以至追尋其案件的相關文件之後，PAO辦公室皆抱持此一立場。

在此一特別個案中，我們決定接受請求，提供臨時法律協助，此決定完全落在法律涵蓋的範圍內，尤其是共和國法9406號第3節或PAO法。為處於監禁偵訊狀況下的法龍先生及其

司機公證誓詞的公設律師行動，包括將免費法律協助擴大至法龍先生的女兒，凱伊·伊東小姐身上，應可視為PAO所提供的其他服務中之立即、短暫、臨時及有限之法律協助的一部分。

我們指派至全國不同行政區及地區PAO辦公室的公設律師，會就其所提供之一般性與有限性的服務，提出每月的定期報告。

PAO法的第3節也讓我們得以協助把菲律賓船隻星辰公主號的所有權人送入法庭及行政體系，在此之前，這些人長年逃避他們未能將乘客及貨物平安送抵各自目的地的悲慘失敗中所應負的責任。

由於此一條款，司法部得以授權給我去處理2008年6月21日沉沒之MN星辰公主號的所有受難者的案件，由於這是一次大災難，我們將這場海上悲劇的受害者，排除於資力審查之外。

共和國法第9406號第3節並非僅是法律條文，對於受害者的性命以及其正在力求正義之親屬來說是真有所感。在馬尼拉已有68件針對蘇皮西歐航運公司的所有權人及管理階層提起的民事訴訟，在西布市提起的則有50件。而針對上述被告的行政及刑事案件也已經提交海上企業局及司法部。

PAO的財務狀態

2008年PAO辦公室經核准的撥款為767,397,000披索，不過菲律賓政府透過預算及管理部所撥出的總金額僅有751,280,245披索，其中還包括支付給89位退休/辭職員工的退職金及退休金共13,281,343.97披索。

PAO每一會計年度的預算，大多用於薪資發放與經常性支出，不過2008年時，我們的預算壓縮方案奏效，讓我們得以採購125部電腦、5台顯示器及153台印表機，加入現有的474部電腦及569台印表機中。同一年，我們還得以採購25台影印機以補充現有的204台。

我們是免費的法律扶助辦公室，不會向當事人收取任何費用。

共和國法第9406號第6節規定「PAO的委託人不需支付審判費用以及在法院和其他準司法機構中起訴，例如初審或上訴，而產生的其他附帶費用。」

「在訴訟成功之後，轉嫁由PAO委託人的對造支付之訴訟費用、律師費以及附帶支出，將存入財政部之信託基金，用於撥付經核准之PAO官員及律師的特別津貼。」

政府補助但獨立

PAO的資金由政府提供，但持續信守其所獲之委任，獨立自主長年來已有明證。

以下簡短報告一些公設律師及講者本人（身為PAO的主任公設律師）所直接面對的挑戰，做為PAO法施行前我們爭取獨立自主以及之後留心維持之直到今天的例證。

國家檢察署與PAO同樣隸屬於司法部，但由於新近獲得的獨立與自主權，PAO現在享有司法部附屬機關的地位。檢察官與公設律師由於各自工作的特性，一直都清楚彼此在法庭戰

爭當中，分屬敵對陣營。在PAO法施行前，檢察官與公設律師的處境，給雙方帶來一些非常棘手的狀況。

由菲律賓最高法院所主導的一項研究顯示，這種狀況無疑的會引出PAO獨立的問題，不過該研究正確的提到：「國家檢察署與PAO間的功能性關係，維持在專業的層面，因此即便檢察官與PAO律師間的來往為人所見，他們並不會在工作環境之外討論案情。」ⁱ它的結論是：「就某種意義而言，他們各自堅持了自己角色的專業操守。」ⁱⁱ

儘管如此，支持PAO在執行其功能上的獨立自主一直是我的立場，因此從2006年11月起至2007年3月的前3個星期為止，共5個月時間，我一直在菲律賓的參眾兩院，為PAO法的通過進行遊說。

前總統艾斯特拉達的案件，以及死刑犯羅貝托·拉羅和羅德里克·理卡研的案件，是前PAO法時代對公設律師的獨立性、操守、勇氣及能力的嚴苛挑戰。

2002年當前總統約瑟夫·艾斯特拉達解除了他委任的律師時，9位公設律師，含擔任首席律師之一的我，這個謙卑公僕，在特別法庭Sandiganbayan的命令下，加入他的法院指派律師團，而我所面對的可敬對手則是來自司法部的政府檢察官。

對於PAO律師獲得指派，很多人的反應激烈，他們用”間諜”這個字來嘲弄這些公設律師。當時有人影射說，我們這些法院指派的律師，不會為那位前行政首腦進行認真的辯護，反而是貨真價實的檢察官密探。

不過隨著審判的進行，我們終能證明自己身為法庭官員的價值。講者本人在法庭上主張，前總統艾斯特拉達有權在他所信任的醫院裡，由他所選擇的醫生進行治療。這或許有助於互信不足與疑慮氛圍之澄清。

在我們團隊所提出的政府醫生，以其專家證人之身分，對辯護團隊的主張投下信任票後，我們的團隊得以證明自身的獨立性。不過之後，因為法庭指派的律師團包括有私人律師，我們處理非貧困委託人的職責早已因之而免除，所以法庭指派的PAO律師們提出了撤銷擔任前總統律師的動議。

在前死刑犯拉羅和理卡研的案子上，當時本講者正在為延緩他們的死刑，進行適度但堅定的努力，但司法部對這些前死刑房囚犯的困境則另有觀點。一位司法部的資深官員便說：「考量到最高法院已經自動復審過本案，死刑的實施已經無法再推遲。」ⁱⁱⁱ

總統葛羅莉亞·麥卡巴葛-艾若育閣下也對拉羅和理卡研以及其他已定讞之綁架犯和毒梟的死刑之執行立場堅定。不過她閣下從未動搖公設律師的信念，也不曾對他們施壓。透過總統的前發言人一戈納西歐·班頁，麥卡巴葛-艾若育當局說：「公設律師辦公室將為這些死刑犯尋求減刑乃在意料之中，徹底復審這些PAO曾經處理過的定讞犯人的案件是它的工作，因此它的行動是在意料之中。」^{iv}

ⁱ 2003年公設律師辦公室評鑑（菲律賓最高法院，2004年），第12頁。2003 Assessment of the Public Attorney's Office, (Philippine Supreme Court: 2004), p.12

ⁱⁱ 同前註。

ⁱⁱⁱ http://www.santegidio.org/pdm/news2004/14_01_04b.htm

^{iv} 同前註。

其後最高法院決定重開本案，並將之退回最初進行審理的區域審判法院，麥卡巴葛-艾若育當局尊重此一裁定。

拉羅和理卡研的案子對PAO之所以重要，是因為在我這個公僕於菲律賓最高法院發表演詞論證之後，這兩位死刑的清白獲得證實，踵繼其後的重審，讓總統得以暫緩死刑之執行，以及赦免70歲以上資格符合又生病之受刑人，也成為菲律賓在2006年6月24日廢除死刑的先驅。

資訊傳播與監獄訪視的進展

今年的法律扶助國際論壇的報告導引問題中，有一題是「這些年來，貴組織近年來有何創新的法律扶助方案？」，針對這個問題，我會說開辦一個免費法律扶助專欄，可能是PAO對這個問題的答案之一。

在本人名為「法律之鷹的律師：日常法律問題問答」的著作引言中，本人寫著：「要回答他們的問題，這或許不是最直接的方法，但這隻法律之鷹，對於能夠找到一種媒介，讓她就算在辛勤工作一整天後回巢休息，還可以持續服務需要法律建議的人們，感到欣慰。」

我們在相同的思考脈絡下，寫出一篇篇免費法律建議專欄。

一些菲律賓人（甚至還有其他國家的人民）關心的法律問題，是經由傳統郵件及電子郵件送到我們手上，或是透過國內一些受到歡迎與敬重的報社傳達給我們。我們回覆他們詢問的法律問題，至於透過菲律賓報社送來的，我們就透過諸如「親愛的PAO」等這類免費法律建議專欄予以答覆。前述專欄刊載於菲律賓新聞界與出版業界的龍頭，「馬尼拉時報」。我們還在兩家菲律賓小報社擁有相同的免費法律建議專欄。

維持這些專欄是PAO資訊傳播計畫的一部分，我們也排出時間讓自己接受邀請，在廣播和電視節目裡擔任提供特殊資訊的特別來賓。我們相信這三種媒體，是PAO與受到法律問題煎熬的人們之間重要而有效的橋樑，這些人由於一些物質與地理障礙，我們無法與之面對面諮詢。我們透過播送的方式傳達我們的法律建議，希望除了我們分享給聽眾/觀眾的資訊之外，還能讓他們感受到，在法律戰鬥中他們絕非孤立無援，因為我們，他們的公設辯護人及律師就在這裡等著要為他們的權利去奮戰。

我們藉由將法律意見見諸於平面媒體，進一步擴張我們和公眾的接觸。自2008年起至2009年8月28日止，我們一共在前述的三家日報上刊登了395篇的專欄文章。

而此外，PAO的監獄訪視強化計畫，也可以視為另一項創新的法扶行動。

PAO的委託人裡，有一部分是正在菲律賓的監獄裡服刑的受刑人或被關在拘留所中的收容人。為了他們，我們強化了我們的監獄訪視計畫，將範圍擴大。除了免費法律服務，我們還納入醫療、牙科以及視力服務，費用皆全免。我們現在稱之為PAO的免費法律及醫療監獄訪視／反超收計畫。

我們擴大為受刑人提供之外展服務，始於2007年4月12日。當年PAO的法律及醫療小組一共訪視了18處監獄，向4065位受刑人提供法律協助，其中有3101人當年即獲得釋放。那一

年，還有5413位生病的受刑人接受了免費的醫療/牙科協助，並有2339位受刑人免費拿到了眼鏡。

2008年我們訪視了50座監獄，向7285位受刑人提供法律建議。我們訪視過的50座監獄中，有11781位受刑人獲釋。另外在上述的訪視期間，有7940位生病的受刑人接受了免費的醫療/牙科協助，並有1415位受刑人免費拿到了眼鏡。

隨著PAO法的誕生，接受我們辦公室服務的委託人日漸增多，贏得勝訴的案件為數頗多，其中又以受刑人的案件為最。

2007年我們協助了4,382,611位委託人並處理了599,076件個案。2008年獲得協助的委託人有4,839,988位，處理的案件則為666,676件。我們的努力也協助促成了86,953位受刑人於2007年獲釋，2008年獲釋的則有81,966位。

為此，總統辦公室透過了總統管理幕僚局（以下簡稱PMS）對PAO的整個團隊進行表揚。去年PMS頒發褒揚狀給公設律師辦公室，讚揚「PAO在執行其為貧困者提供法律協助之職責上的努力。」並對「PAO向貧困及無助的人們遞送正義的努力」表示謝意，他們讚揚PAO的工作「對政府促進人權的任務貢獻卓著。」

與此相似的評論讓我們振奮不已，但我們不會沉溺在過往的勝利中。我們知道若要維持我們在公眾服務上的好水準，我們就必須運用一直以來讓PAO成為值得人們信任之機關的那些價值觀，來持續執行我們的委任。

很多人（現在）走上了“人跡少見之路”

法律扶助可以被視為人跡少見之路，但很多人踏上了今日將會通往PAO的小路。這可能是因為新的PAO法處理了我們對於因為工作繁重而導致律師快速更替的顧慮。

共和國法第9406號第7節規定：「以一處編制內法院（organized sala）搭配一位公設律師的比例，設立對應人數的公設律師，並應有對應的行政管理及支援幕僚。」

隨著PAO的內部報酬率獲得核准，預算及管理部也核准了依照PAO法條文之規定而增加編制的律師及幕僚人力，其所需之撥款。

第7節是對於檢察官的人數與公設律師相較之下所擁有之不平等優勢的答案。此答案來自總統命令第1275號，其中規定「法院數量如有增加，應以一處法院編制2名員額的比例，增加相應的員額人數。」

還有值得一提的部分。除了處理民、刑事案件外，公設律師也擁有委任辦理：（1）、公設檢察官辦公室的案件初步調查；（2）、國家勞資關係委員會的勞工案件；（3）、諸如耕地改革部裁判理事會、專門職業管理委員會、選舉委員會以及關稅局等行政機構的行政案件。

還有，PAO在2008年努力處理了涉及約4,839,988位委託人的666,676件案件。這些數據顯示，2008年平均每一位公設律師要處理636件案件，為4,614位委託人提供協助。

雖然法律的工作不是賺錢的事業，^v當我為強化PAO進行遊說時，我也倡議提高公設律師的薪資和津貼。一位菲律賓律師正確的指出：「雖說法律工作是一種專業而不是事業，但律師跟任何人一樣有日子要過，並且有權以一種和專業人士在社會上之地位相襯的方式體面過活。」^{vi}

現在依據共和國法第9406號及其施行細則和規定，現職公設律師的職務等級已經提高，與他們在國家檢察署的對手不相上下。預算及管理部已經將薪資以及代理與交通津貼之差異，補發給上述合格的公設律師。

在PAO法通過的三年前，菲律賓最高法院主持了一項關於PAO的研究，作者們在研究中提到：「一個組織激勵其員工的能力，非僅在於金錢。」^{vii}此外與之一致，他們寫道：「很顯然的，在PAO幫助窮人所帶來的精神獎勵非常強大…PAO也再三強調它的社會責任，即是在其人員之間創造一股理想主義的凝聚力。」^{viii}

即便PAO的工作團隊享有了共和國法第9406號的賜福，公設律師與他們的支援幕僚，都還是把他們的心放在正確的地方…放在要求不計代價之奉獻的真正公眾服務裡。

國家報告

泰國

- 主持人：Mr. Somchai Homlaor
人權與發展基金會秘書長
泰國



v 坎勒斯控告加州，164 SCRA 160 Canlas vs. CA, 164 SCRA 160

vi 萊翁·阿薩律師，"律師費與律師"，律師評論，2002年2月28日，第8頁。Atty. Leon L. Asa, "Attorney's Fees and Lawyers," The Lawyers Review, February 28, 2002, p. 8.

vii 見註1，第13頁。

viii 同前註，第14頁。

國家報告：泰國

2009法律扶助國際論壇 泰國國家報告

Mr. Somchai Homlaor
泰國人權與發展基金會秘書長



泰國為公民政治權利公約與兒童權利公約的締約國。1997年與2007年的泰國憲法以及刑事訴訟法即根據上述國際公約，保障犯罪嫌疑人與被告的數項權利，以確保他們受公平審判的權利。根據法律規定，泰國的犯罪嫌疑人與被告可說已享有與國際標準一致的權利，包括從國家取得法律扶助的權利。然而，泰國政府並未遵守法律以及其根據上述人權公約應盡之義務。

獲得法律服務之權利

個人在刑事案件中，於起訴前與起訴後享有的律師諮詢相關權利如下：

起訴前

- 犯罪嫌疑人有權在逮捕後立即單獨與律師會面；有權在整個訊問程序中與律師單獨會面。
- 犯罪嫌疑人有請律師在訊問過程中在場的權利。
- 犯罪嫌疑人有權請律師向警察或檢察官提交證明其無罪的證據或主張起訴無理。
- 若犯罪嫌疑人為未成年人，律師或未成年人所信任者應於整個訊問過程中陪同在場。若未成年人沒有律師，國家應提供其律師，否則訊問為不合法。

可惜在訊問的階段，犯罪嫌疑人尚未享有向國家請求法律扶助的權利。

起訴後

- 被告有權指定律師為其辯護，若其無法聘請律師，得要求法院為其指定律師。
- 法律規定死刑案件的被告必須有律師為其辯護，若無律師，審判視為不合法。若被告無法聘請律師，法院應指定之。
- 法律規定未滿十八歲之被告必須有律師為其辯護，若無律師，審判視為不合法。若被告無法聘請律師，法院應指定之。

泰國在過去幾年的國家經濟收入甚豐，被認為是中所得國家。因此，泰國應有能力改善並擴增其法扶服務。然而即便是與其他亞洲國家相較，泰國的法扶制度仍然名列末位。

法院提供的法律扶助

依1935年生效的刑事訴訟法規定，政府應提供法扶服務。原則上，若被告沒有律師且請求法院為其指定律師，法院應為被告安排訴訟代理人。法扶制度規定，只有在公設辯護人向法院申訴時，法院始應為被告指定律師。在其他情形中，某些重罪的案件中，被告必須有訴訟代理人，以維護審判的公平性，例如死刑案件與青少年犯罪案件。在法院指定律師的情形，被告不會事先知道他的辯護律師人選。法院會從各法院登記的義務律師中輪流指派律師為被告辯護。大部分的義務律師都是希望可以從法院指派的案件中獲得專業經驗的新進律師，這對被告有所風險。雖然政府已經提高義務律師的酬金，但仍比市場行情少很多。法院不會幫民事事件與行政事件的被告指定律師。

除了在審判階段提供刑事被告法律扶助外，在逮捕、起訴階段，當犯罪嫌疑人被留置與訊問時，泰國都未能提供法律扶助（唯一的例外是當犯罪嫌疑人未滿十八歲時）。當犯罪嫌疑人未滿十八歲時，泰國律師協會應透過皇家泰國警察作成的備忘錄為其指定律師，律師費用由法務部支付。

另外，環境事件、消費者事件與因公務員或公務機關的違法或過失行為引致的人權事件皆無公共的法律扶助。

檢察總長辦公室已經開始進行法扶計畫，以補現制的不足，該計畫包括提供陷於法律爭端的窮人相關的法律諮詢與扶助。此計畫的預算為每年七百萬元。檢察總長辦公室的法律扶助計畫範圍不涵蓋人民向國家機關或公務員起訴的訴訟，亦即不包括行政事件或公務員因對人民犯罪而被起訴的刑事案件，也不包括任何對造為國家的訴訟。市民社會的組織則補足此不足之處。

市民社會組織提供的法律扶助

泰國律師協會（類似律師公會的組織）負責安排律師考試、授予律師執照，以及監督律師是否遵守泰國的律師倫理與行業規範。依設立泰國律師協會的法律規定，該協會應提供資力不足且於民事、刑事、行政或憲法事件中遭遇不公平者法律扶助。泰國律師協會是透過在全國各地的八十個分會提供法扶服務。泰國律師協會遭遇的重大問題之一是經費的短缺。法扶服務只編列了三百萬的預算，一半來自於政府預算，另一半則來自於律師執照費以及公共

捐款。因此，泰國律師協會每一分會的理事會成員都必須致力於提供法扶服務給資力不足與遭遇不正義但卻無法在其他地方獲得協助者。

除了協助法律案件外，泰國律師協會的公共服務內容亦包括提供大眾法學與人權教育、提供法律諮詢、為提起公益訴訟的個人或市民社會組織指派律師，公益訴訟包括人權訴訟、環境訴訟、消費者訴訟或策略訴訟。在刑事被告的部分，大部分是由法院指派的律師提供法扶服務，但泰國律師協會亦會為重大人權案件中的被告或受害者指派合格的律師。

市民社會組織或非政府組織，以及相關利益團體（包括從事兒童、女性、消費者、勞工、移工、街友、勞工工會或南方邊境省分伊斯蘭教徒等工作的組織）亦會針對其關懷的群體提供法律協助。

非政府組織遍布於全國各地城市，有效幫助他們的目標群體捍衛權利。大部分的公立與私立大學法學院都有小型的法律服務計畫，服務內容包括提供人民訴訟前與訴訟中的法律諮詢、向大眾傳遞與人權及法律相關的資訊。

人權與發展基金會提供移工、難民、流亡者以及勞工人口販賣受害者相關的法律協助。他們在全國有四個辦公室，並與其他非政府組織與律師網絡合作。伊斯蘭律師必須在南方高度軍事衝突的環境中工作。許多這些市民社會組織提供的法律服務都是透過與泰國律師協會的合作才得以實現。

值得注意的是，泰國律師協會與市民社會組織努力地擴大法律服務範圍，包括協助個人爭取保護人權、環境以及其他公共利益。非政府組織的法扶活動甚至成為推動國內法依國際義務修改時的內容。非政府組織的訴訟讓民主與人權生根、促進強化法律與正義的標準，並改進了法律。對抗泰國發電廠與石化廠消費者基金會提起的訴訟，指摘發電廠與石化廠在私有化的過程中的黑箱作業，與法律規定不合。這些訴訟中止了泰國發電廠的私有化，改善了相關法規，以確保程序的透明以及民眾參與決策過程。另一重要的案例是由人權與發展基金會網絡的律師與伊斯蘭律師提起的人身保護令案件。這些案件起因於軍方將上百位參與南方邊境省分暴動的嫌疑犯留置於「訓練營」中，宣稱他們是自願參加職業技術訓練課程。訴訟的結果，法院命令軍方釋放所有的被留置者。所有非政府組織的法律扶助工作，皆沒有獲得任何政府補助。更糟的是，政府機關與官員們認為他們是提供法扶服務給對抗國家利益者，甚至於認為他們是在支持國家的敵人。因此，這些組織主要必須仰賴公共捐款以及外國基金的捐助。

法律扶助法草案

憲法規定，人民有獲得國家法律扶助的權利，因此法務部努力改造其公共法律服務，讓更多人可以獲得扶助，並改善品質。也因此，目前泰國正在草擬法律扶助法，設置公共法律扶助的基金。基金的來源有國會通過的預算、訴訟費用、罰鍰以及捐款。然而法律扶助法草案仍尚未獲得許多單位的支持。泰國律師協會認為，根據該法案，由於大部分基金的成員是政府單位的代表，包括皇家泰國警察、檢察總長辦公室與法務部等，並以最高法院院長為主席，基金的管理並不獨立。如此，基金的運作將會受到官僚結構的控制，可能會被政府所掌控。我們希望在不久的將來，泰國就能有設置基金以及提供窮人高品質法扶服務的法律扶助法。

法律扶助法生效後，公共法律扶助的挑戰

如何確保起訴前的刑事訴訟程序的公平與效度？依照統計，檢察官起訴的案子中，大約有25%的案件在多年的審判後被法院宣告無罪，原因包括判決有罪的證據不足或被告確實無罪。這些不該起訴的案件大量地堆積在法院中，法院案量過高，使得審判程序過於冗長。這種情形不僅損及被告的權利，也可能引起無謂的法律服務負擔。

我們應如何推動法律扶助法的立法？法律扶助法應確保公平正義的程序，讓被告有權獲得經驗豐富且值得信賴的律師的協助，以完整地進行辯護；讓所有人權和環境權受損的人都可以獲得法律服務，沒有任何差別。該法律亦應協助他們對相關國家機關與人員提起訴訟，以保護他們的權利。法扶基金應該運用於協助無國籍者、難民、尋求難民庇護者以及移工的人權案件。

我們如何確保各種市民社會組織提供的法扶服務能持續進行，並能獲得更多的政府補助，包括泰國律師協會、關懷兒童與女性的非政府組織；伊斯蘭律師；關懷移工、無國籍者、街友、政治難民等的非政府組織等？

我們要如何將法扶服務分散至逐漸強化與經費較充足的地方行政機關？他們至少可以協助解決一些爭議、提供法律教育以及基本的法律諮商。

*Somchai Homalor

泰國曼谷網路法顧問公司資深律師
人權與發展基金會秘書長
亞太區耶穌會難民救援服務中心執行委員會委員
法務部司法改革委員會委員
原泰國律師協會執行委員會委員與法律扶助委員會主席

國家報告

美國

- 主持人：Mr. Wilhelm H. Joseph, Jr.
美國馬里蘭州法律扶助局執行長



國家報告：美國

2009法律扶助國際論壇 美國國家報告 美國對低收入者的民事法律服務（摘要）

Mr. Wilhelm H. Joseph, Jr.
美國馬里蘭州法律扶助局執行長



前言

美國符合法扶資格的低收入者或低收入群體，主要是透過一個鬆散的網絡取得民事上的法律協助，該網絡由位於50個州及哥倫比亞特區的數百個非營利組織所組成。而相關經費則有賴許多公共或私人資源的支持，包括聯邦政府捐助成立的法律服務公司（以下稱LSC）、各州政府與地方政府、慈善組織、律師公會組織、私人律師或其他個人。

LSC是美國民事法律服務最大的單一經費來源（請參見表¹）。美國國會在1974年設立了LSC，不過，從19世紀後半葉開始，美國的主要城市（例如巴爾的摩、克里夫蘭跟紐約）即有私人的法扶社群協助低收入者，例如出現於1890年代，後來在1911年正式設立的馬里蘭州法律扶助局。

表1

美國免費法律服務經費表（2008） ¹	
LSC資助的經費	\$354,647,367
其他資助經費	526,322,522
	\$880,969,889

¹ 來源：LSC 2008年白皮書。

整體架構與組織

根據美國現行法，不論獲得的資助金額多少，所有從LSC接受財務支持的法扶機構都須遵守聯邦成文法以及LSC訂立的規範。聯邦法規與LSC規範同時也適用於上述法扶提供者從其他來源取得之經費的使用。新上任的歐巴馬政府曾向國會建議，許多規定（包括非LSC資助經費使用上的禁止規範）應予以廢除。在本文寫作時，美國國會正在審議相關的替代條文中。

一般而言，提供低收入者法律服務的非營利法律服務機構都是由董事會負責管理，董事會成員通常包括律師以及低收入者代表。董事會聘用執行長，再由執行長根據經費多寡聘用適當的員工及設置機構的組織架構。

財務事項

除了某些特別規定的委託人外，美國提供給低收入者的法律服務基本上是屬於慈善性質的服務，即不向當事人收取任何費用。對於為低收入者進行的訴訟程序，法院都會免除大部分相關的遞狀費與法庭費用。每個法扶機構致力以募款方式來支撐它們的業務。馬里蘭州法律扶助局2009年的預算超過2千3百萬美金（請參見表2），其中只有4百萬元是來自LSC。在馬里蘭州，成員主要來自大型法律事務所的「平等正義委員會」（the Equal Justice Council），旨在為馬替里蘭州的法律扶助局籌措經費，並促成及支持將該機構的利益與方案成為必要且合宜。

表2

馬里蘭法律扶助局的經費表（2009）	
LSC（聯邦）	\$3,955,600
兒童權利倡議計畫	7,200,000
馬里蘭州法律服務公司	8,508,600
州政府、地方政府以及法院	1,800,800
私人部門（律師、基金會）	1,300,000
其他	35,000
	\$22,800,000

服務提供模式與准予法律扶助的標準

獲得LSC經費的機構須建立資力限制標準，並須每年依整體經濟情形的變化修訂之（關於現行的LSC資力限制標準，請參見表3）。沒有任何一個法扶機構有能力幫助所有可能符合資力標準以及請求其協助的人，因此這些機構也會設立扶助的優先順序以及接案方針，其類似於醫院急診室的檢傷分類制度，只有最重要的案件和某些契約性的客戶可以獲得協助。根據某些契約，美國聯邦政府會給予法律服務機構經費，以提供60歲以上老人法律協助，而不論其收入多寡。

表3

家戶大小（人）	收入限制
1	\$13,538
2	18,213
3	22,888
4	27,563
5	32,238
6	36,913
7	41,588
8	46,263
超過8人的家戶，每增加一個成員，則資力限制增加	4,675

馬里蘭和其他州的社會服務單位與法院會列出哪些兒童有遭受虐待或有被忽視之虞，州政府透過和私人律師以及法扶機構的契約，在裁定對兒童具最佳利益的各種法院程序中，有律師擔任兒童的代理人。前往法律扶助機構尋求協助的人通常是透過法院、社會服務機構或其他慈善組織的轉介。有些人則是透過相同社區（群）的個人之口耳相傳而知道法律扶助。

可否成功達成客戶希望結果的或然率，是考量是否接受訴訟代理案件的重要因素之一。從LSC處獲得經費的法扶機構只能向合法的永久居民以及其他規定類型的人民提供服務。非法居住在美國者，除非其為家暴受害者，是無法自LSC補助的法扶機構獲得服務的。非法居住在美國的外國人可從宗教團體或其他非聯邦政府資助的機構獲得法律協助。

在美國，大部分的法律服務機構都聘有全職或兼職的律師。這些律師領的薪資比起在私人部門而有相同年資的律師，有不少的差距。不意外地，許多加入法律服務機構的律師都是因為他們對幫助經濟弱勢與其他弱勢者有強烈的使命與熱情，不過由於他們所領的薪資無法負擔他們的教育貸款與日常生活花費，尤其是當他們想要成立家庭的時候，是以他們的服務年限通常都不到5年。

根據LSC的資料，一個法律服務律師的平均起薪在2008年時是43,661美金，另一方面，根據一般的瞭解，大型私人律師事務所的律師起薪則從120,000至160,000美金不等。

服務的範圍與類型

美國大部分的法扶機構（包括馬里蘭州法律扶助局）是藉由不同方式的組合提供法律服務，這些方式包括諮詢、資訊提供、簡易服務（例如寫信或打電話）或完整的法律代理。目前的情況是替代紛爭解決方式日漸受到信賴，尤其是跟家事法或與其他家庭議題有關的紛爭。

一般而言，會視申請人案件的性質以及他們交通上或是移動上的便利性及能力，以郵件、電話或親自到場的方式來進行溝通互動。必要時，客戶若為非英語使用者，提供予法扶人員的通譯服務亦相當方便。而法院也提供這些服務。

當一個法扶機構（如馬里蘭州法律扶助局）接受代理訴訟案件時，該機構通常會做好要完成所有必要法律程序的準備，包括審判以及到最高法院的上訴。

創新法律扶助方案

政府以及私人來源挹注予支持提供低收入者法律服務的財務經費，非常的不充足。因此，法律服務辦公室、律師公會以及其他組織採用了各種方法，以確保這些客戶能就他們的民事法律需求獲得一些協助。各州都有私人律師向低收入者義務提供服務。某些州則規定私人律師每年必須陳報他們免費提供低收入戶法律服務的時數，例如馬里蘭州。私人律師以這種方式提供服務的總時數很可觀，但還不足以補足需求跟法律服務機構實際提供服務量之間的落差。LSC的出版品「紀錄美國的正義鴻溝」最近（2009年）的更新中提到，「2006年至2009年間研究國家法律需求的文獻一般而言指出，只有不到五分之一的低收入者獲得他們需要的法律協助。」

法學院是提供低收入者法律服務的另一個來源。很多法學院都有法律門診服務，這個設計有雙重目的。他們讓學習法律的學生（在合格律師以及法學教授的監督下）直接向低收入者提供服務，而這個活動同時也讓學生們發展、改進作為法律從業人員的技術。

另一個在美國的重要發展，是許多人選擇由自己代理法院訴訟程序，尤其是教育程度較高者。這被稱為“pro se”或「自助」模式。馬里蘭州法律扶助局最近與州內的司法單位訂立了一個契約，內容是發展一個協助自助客戶的試辦計畫。參與這個計畫的律師和法律助理被期待要能提供租賃、小額、家庭事件的當事人相關的資訊、表格以及指導。

需要法律協助者可以透過不同的來源，找到法律服務機構提供的服務。口耳相傳是這類資訊的主要來源。許多法院跟社會服務單位也會將民眾轉介至法扶辦公室。另外，法扶辦公室也會推動外展服務（下鄉），以確保被孤立的（isolated）客戶，例如非英語使用者或精神疾病收容患者，能獲得相關資訊。這些外展服務（下鄉）是以面對面方式進行，有時候也會透過電台、電視或出版品來做宣傳。鄉村地區有越來越多人以電腦跟網路獲得對他們有用的資訊。

法扶律師

筆者常常稱法扶工作者為一群「特別的品種」。這些工作者要面對的是不受歡迎、沒有什麼能力自助的客戶。他們經常在不是那麼好的環境以及設施中工作。另外他們獲得的報酬或支持通常不符其應得或應有的。儘管面對這樣的狀況，他們卻被期待著能有最好的表現與最高的效能。

大部分的時候，法扶律師在美國很受人尊敬。這些律師在全國各地參與了許多重要、具有指標意義的案件和立法發展。有幾個著名的美國聯邦最高法院案件都是由法扶律師擔任辯護人，參與其中的律師很多都是來自美國各地的法學院裡最優秀的畢業生。今年，一個州立法學院的第一名的畢業生（他是歷年來學業成就最好的一位）就加入了馬里蘭州法律扶助局。

所有法扶辦公室的員工都接受過訓練，並且接受監督，以確保他們的工作品質符合美國

律師公會以及其他機構採納的標準。法扶辦公室的員工也須接受定期考核，並收到鼓勵他們進步改善的回饋與指導。

挑戰

美國的法扶組織面臨著許多挑戰。跟全球其他地方相同，有太多需要法律協助的人（80%）沒有辦法獲得協助。因此，美國也展開許多方案改善此種情形。新上任的美國國會與總統很有可能會提供法扶越來越多的資源，也會廢止原本禁止法律服務律師完全地代理客戶的規定。另外一個美國正在進行中的方案是讓低收入者就民事事件有獲得律師代理的權利。這個稱為「民事Gideon」的運動在各州正進行中，此原則也已被美國律師公會所接受。

結語

這分摘要嘗試回答此次論壇提供予國家報告準備方向上，所設定的大部分的題目。

很幸運的是，美國在這幾週發表了好幾篇關於法律服務的全面報告。以下提供一些報告的連結，給想要對美國對低收入者提供民事法律服務取得更進一步的資訊者參考。

欲瞭解進一步資訊者請至www.clasp.org網站，搜尋“Civil Legal Aid in the United States, An Update for 2009”一文，或至www.lsc.gov網站，搜尋“Documenting the Justice Gap in America,”以及“Legal Services Corporation, Fact Book 2008”兩篇文章。



國家報告

越南

- 主持人：Ms. Ta Thi Minh Ly
越南法務部國家法律扶助署署長



國家報告：越南

2009法律扶助國際論壇 越南國家報告

Ms. Ta Thi Minh Ly
越南法務部國家法律扶助署署長



1. 法律扶助服務之提供

在一九九七年之前，越南的法律扶助服務主要是由各省律師公會提供，其對象包含死刑案件中的被告、少年犯以及具有生理方面的障礙或心理疾患的被告。當法院訴訟程序中，上述被告或其合法代理人未聘請辯護律師時，律師公會即會應偵察、檢察機關或法院之要求，為被告指派辯護律師。

一九九七年九月，越南總理正式建立了法律扶助服務體系。在中央層級，係於司法部內設置國家法律扶助署〔National Legal Aid Agency，簡稱NLAA〕，並於地方層級的省政府法制局內，設置了省立法律扶助中心〔Provincial Legal Aid Centers，簡稱PLACs〕。到目前為止，省級的法律扶助中心之設立已遍及全越南六十三省。其中部分的省立法律扶助中心在省轄以下的地方行政區擁有其支部。

越南國家法律扶助署及省立法律扶助中心透過其內部官員與其他協力人員，一同提供法律扶助服務。接受法律扶助的委託人則包括經濟上、種族上處於弱勢的人民、在社會政策上受到優惠性待遇的受益人以及一些其他群體成員。而法律扶助的服務形式則涵蓋法律諮詢、訴訟代理、書狀製作及調解事項。於訴訟代理之案件中，省立法律扶助中心必須基於每個單一個案的不同考量，聘雇適當的私人開業律師。

二〇〇六年，越南國民大會〔National Assembly of Vietnam¹〕正式通過法律扶助法。根

¹ 譯註：乃越南政府的一院制議會，即立法機關，由498名成員組成，凌駕於行政和司法部門。所有部長、委員會的成員皆從國民大會中任命。

據此一法律，省立法律扶助中心執行職務的官員們有權代表法律扶助委託人出庭，並在訴訟程序中，享有及負擔與一般私人開業律師相同的各種權利與義務。這一點，在確保人民對於辯護律師的需求能夠得到滿足的層面上，是非常重要的，尤其以越南的現況，因為相對於其八千六百萬人口數而言，私人開業律師的數目是非常短缺的。²依本法，法律扶助委託人有權選擇是要透過國家法律扶助機構、或是私人律師事務所來提供服務。

依二〇〇六年通過的法律扶助法規定，法律扶助服務的提供者包括：

公設法律扶助官

執行法律扶助業務的公職人員〔公設法扶官〕，是隸屬於省立法律扶助中心〔PLACs〕的固定職員，其任命係由各省人民委員會〔亦即省自治機關〕主席加以指派。而獲派擔任公設法扶官之人，必須具備法律學位、兩年從事法律領域相關工作的經驗、以及通過國家法律扶助署〔NLAA〕所舉辦的法律扶助訓練課程等資格。

公設法扶官得提供各項法律扶助服務〔包括法律諮商、訴訟代理等等〕。

近期越南的公設法扶官人數達約兩百人。

法律扶助合作者

法律扶助合作者，是以合作者身份與省立法律扶助中心一同提供法律扶助之人士。他們含私人執業律師、法律顧問、具法律學位之人士，或具有其他學位並且在攸關公民權利與權益的部門任職之人士。

未具有律師資格的法律扶助合作者僅得參與提供法律諮商之業務，其薪資係由省立法律扶助中心以按件計酬的方式支付。

目前約有八千名以上的法律扶助合作者遍布全國。

律師

目前越南各省的律師公會成員中，已有五千兩百位執業律師登錄在案。這些民間執業律師得依照前述省立法律扶助中心之合作者的身分提供法律扶助服務，或以其各自的專業組織之名義經由註冊取得資格，直接對貧苦及弱勢團體提供法律扶助。當註冊完成後，他們亦得以依據其組織規章提供法律扶助服務。律師事務所向登記其營業許可之省法制局完成這項註冊程序。省法制局亦有責任對已註冊之有資格進行法律扶助業務的組織，提供業務訓練所需的支援。

當前越南有超過八百位律師從事法律扶助合作者之職務。

法律顧問

在大眾團體內的法律顧問中心工作的法律顧問，若其隸屬之法律顧問中心經向省法制局完成註冊，亦有資格提供法律諮商之法律扶助服務。他們可選擇提供法律扶助服務予特定群

體的法律扶助委託人，並衡量其自身的能力適當的參與法律扶助業務。這些法律顧問亦常獲邀參加國家法律扶助署及省立法律扶助中心所規劃的訓練課程，促進其法律扶助專業技能。

到目前為止，越南的大多數法律扶助案件均仰賴省立法律扶助中心之公職人員及合作者提供服務，而各社福團體之下的法律顧問中心運作機能仍十分薄弱。

2. 法律扶助組織

國家法律扶助署設立於司法部之下，其功能在於統籌越南法律扶助服務營運狀態之管理。根據二〇〇六年法律扶助法之規定，以及政府的07/2007號裁定，國家法律扶助署所負責的特定職務包括：

- 起草規範法律扶助服務之法律文件
- 指導法律扶助團體之組織與經營
- 提供專業培訓予法律扶助服務之從業人員
- 視察並檢查法律扶助工作
- 監督法律扶助服務之品質
- 管理越南法律扶助基金
- 綜理全國各地已解決之法律扶助案件數量之統計
- 推行國際間法律扶助之協力互助

自二〇〇七年一月一日起，法律扶助法生效施行之後，國家法律扶助署即停止再對受扶助人直接提供法律扶助。

國家法律扶助署之組織架構如下：

- 局長
- 三位副局長
- 分別位於太原省及胡志明市之二個支局
- 專業管理處
- 法律扶助品質監督處
- 國際協力互助處
- 人力培訓處
- 資訊與研究處
- 會計處
- 法律扶助基金
- 營業處
- 婦女法律扶助室
- 青少年法律扶助社
- 合作提供訴訟繫屬中之法律扶助服務之協調會
- 「越南法律扶助」網之工作小組〔www.nlaa.gov.vn〕
- 管理由Sida〔瑞典國際發展局，Swedish International Development Cooperation Agency〕、Novib〔荷蘭國際合作發展組織，the Netherlands International Development

² 二〇〇八年十月，越南總計有四千六百名私人執業律師。



Co-operation，又稱荷蘭樂施會）、SDC（瑞士發展與合作署，Swiss Agency for Development and Cooperation）、SCS〔瑞典的國際拯救兒童聯盟，Save the Children Sweden〕等國際組織共同支援之法律扶助專案之管理委員會

- 公共法律圖書館
- 研究有關設立兒童、少數族群以及愛滋病毒感染者之法律扶助室之可成性的研究團隊

每一省之省政府法制局之下，均設有一省立法律扶助中心〔總計六十三省有六十三個法律扶助中心〕。法律扶助中心之設置及中心主任之委派，係由各省人民委員會之主席所決定。而法律扶助中心營運之預算，亦由各省人民委員會所提撥。法律扶助中心經由其內部之公設法律扶助官以及法律扶助合作者，來提供法律扶助服務。此外，法律扶助中心之工作人員亦包括其他諸如會計師、行政官僚等成員。

法律扶助中心之主要業務如下所示：

- 於大眾媒體或以其他方式宣導法律扶助服務
- 向特定目標族群進行法律扶助需求之調查
- 於中心辦公室受理法律扶助委託人並提供法律扶助服務
- 安排赴鄉村與偏遠地區提供服務之法律扶助機動工作站
- 發布法律宣導品以及舉辦社區法律演說
- 為公設法律扶助官及法律扶助合作者安排法律扶助技能與增修法令之訓練課程
- 與中央政府機關、司法機關以及民間社團合作，以提供法律扶助予一般民眾

依據法律扶助法，省立法律扶助中心得於各省級以下之行政區設置其支部〔一區或數區聯合設立一支部〕。全國各地共有超過一百個省立法律扶助中心之支部。各支部皆設有公設法律扶助官及法律扶助合作者，提供法律扶助服務。

政府官方之影響力不介入上述組織，因此截至目前為止，國家法律扶助署及省立法律扶助中心獨立於行政權力之外而維持自主運作，並沒有困難。在對造為中央政府機關之個案中，省立法律扶助中心起用與之具有合作關係之私人執業律師，來處理此類案件。

3. 財政事務

二〇〇七年，越南整體法律扶助系統之預算總計為四百萬美元，其中包括中央及地方政府所支付之一百九十萬美元〔扣除實物捐贈〕，以及來自國際間所捐贈之兩百一十萬美元。

二〇〇八年，總理決定成立越南法律扶助基金，以促進越南海內外政府單位、團體組織、企業體以及個人捐款之可融通性，以發展法律扶助服務事業。這筆基金將用來支援貧窮省份之法律扶助活動所需的資金。受補助的活動得包括培訓課程、機動性之法律扶助工作站、法律扶助社團等。最近，此筆基金之預算已相當受限〔每年十五萬至二十萬〕。二〇〇九年之預算金額則是二十五萬美元。

二〇〇八年，越南整體法律扶助系統之預算總計約莫四百六千萬美元。

根據二〇〇六年之法律扶助法，委託人所得到的法律扶助服務是完全免費的。

4. 監督管理

國家法律扶助署的工作，係於司法部之監督下進行。其年度之工作計畫、預算與報告，必須呈交司法部獲得許可。

同時，國家法律扶助署亦具有監督省立法律扶助中心、以及全國其他各法律扶助團體之組織與運作之機能。省立法律扶助中心必須提交工作月報予國家法律扶助署。國家法律扶助署之官員定期巡視各省立法律扶助中心。且國家法律扶助署亦組織團隊，評鑑省立法律扶助中心已解決之法律扶助案件之品質，並指導省立法律扶助中心對其法律扶助個案之服務品質進行自我評估。

5. 准予扶助之程序及標準

根據二〇〇六年之法律扶助法，以下各群體具有受法律扶助之資格：

- 貧戶之民眾³
- 於革命運動中貢獻卓越功績之人民
- 鰥寡孤獨而無依無靠之年長者
- 無力自我照護之殘疾者
- 失怙失恃之孩童
- 處於具有特別困難社經情況之地區的少數族裔人民

二〇〇三年刑事訴訟法課予刑事搜查或調查單位、檢察機關或法院義務，使其必須命令省律師公會指定律師事務所派遣辯護律師，或要求越南祖國陣線委員會⁴或陣線中之成員派遣辯護律師，在以下所列案件類型中之刑事被告或其合法代理人並未自行招聘律師時，以免費之方式為其辯護：

- 死刑案件之被告
- 少年事件之被告
- 具有身心障礙之被告

此外，二〇〇四年民事訴訟法，令民事案件之當事人負有提出證據，以證明其主張之舉證責任。此一新增條款對於教育程度較低之民眾在主張他們的合法權利與利益時，施加負擔。國家有義務提供法律扶助給這些民眾。

除了上述所提及的群體以外，在由瑞典國際發展局〔Sida〕、瑞士發展與合作署〔SDC〕、荷蘭樂施會⁵、瑞典國際拯救兒童聯盟〔SCS〕所共同資助之「二〇〇五至二〇〇九年越南法律扶助系統支援」專案的架構中，下列群體亦同樣可受到免費之法律扶助服務：

³ 根據內閣總理二〇〇五年七月八日第170/QĐ-TTg號裁定，貧戶之定義為：鄉村地區之家庭中，每一戶口之平均收入低於每人每月二十萬越南盾；都市地區之家庭中，每一戶口之平均收入低於每人每月二十六萬越南盾。

⁴ 譯註：越南之統一陣線，為一政治協商會議組織。

⁵ Oxfam Novib；譯註：一九四二年於英國成立之救援機構，旨在：「跨越種族、性別、宗教和政治的界限，與窮人一起面對貧窮和苦難，讓所有人都得到尊重與關懷，享有食物、居所、就業機會、教育及醫療衛生等基本權利，在持續發展中建設一個公平的世界。」摘自樂施會文獻。

- 未成年人
- 人口販運之被害婦女
- 家庭暴力之受害者
- 後天免疫系統失調過濾性病毒〔HIV, Human Immunodeficiency Virus〕帶原者及愛滋病〔AIDS, Acquired Immunodeficiency Syndrome〕患者
- 重返社會之更生人

隨著內閣政府定期性的升高貧困線尺度，在未來的日子裡，符合獲得法律扶助資格之人數也將因此變化。

法律扶助提供者可做出決定，對提出足夠原始單據證明文件之申請人准予法律扶助之服務。依據法律扶助法，委託人得親自提出法律扶助申請，或委由其法定代理人代為提出。

於訴訟繫屬中之案件，其勝訴之成功率並非法律扶助組織駁回申請之判斷標準。然而，法律扶助提供者得建議案件委託人是否應繼續進行此一訴訟。

6. 法律扶助服務給付模式

大多數法律諮詢個案係由公設法律扶助官加以解答，而約莫百分之九十之訴訟案件係由擔任省立法律扶助中心法律扶助合作者之私人執業律師解決。依據二〇〇六年之法律扶助法，法律扶助委託人有權選擇法律扶助提供者。

在委託人並未選擇律師的情形下，省立法律扶助中心主任將依各法律扶助提供者之專業能力及時間，為委託人指定公設法律扶助官或擔任法律扶助合作者之律師。指派律師之決定將以書面發布並送交執法單位作為情報資料。

若案件由擔任法律扶助合作者之律師辦理之，省立法律扶助中心亦會指派其內部工作人員核察，以確保個案處理之品質，並改善其工作人員之能力。

7. 法律扶助費

目前而言，擔任法律扶助合作者之律師平均每一訴訟案件可得二十五美元。公設法律扶助官於相同案件中所得之報酬係為法律扶助合作者所得之百分之十。這筆二十五元美金之律師費，依各省個別之實際情況，約為市場價格的五分之一到十分之一不等。

國家法律扶助署必須與律師公會通力合作，以鼓勵律師們在不收取或收取較低費用的情形下，提供法律扶助。

8. 特殊社群之法律扶助

除本法第五條所提及之群體以外，國家法律扶助署和省立法律扶助中心正在研討如何提供法律扶助服務予越南籍移工、因劣質商品受害者的貧窮消費者、受環境污染所害、以及生活瀕臨貧窮線之人民。

國家法律扶助署亦與西北部、以及貧困行政區所在之省份當局合作，以拓展法律扶助活動至這些區域。

9. 法律扶助服務之範圍及類型

依法律扶助法之規定，除公司法及商務法外，法律扶助服務的範圍涵蓋所有法律項目，免費提供給符合受扶助資格的民眾。

事實上，到目前為止，已處理的法律扶助案件大部分均與土地法規、刑事法規、民事法規、家事法規、以及行政法規有關。

根據法律扶助法，提供法律扶助的形式包括法律諮詢、法院程序進行中或其後的訴訟代理、調解等等。

依照國家法律扶助署之統計，目前僅有低於10%的法律扶助案件屬於訴訟案件，其他案件則以法律諮詢及調解等等之形式獲得解決。

根據法律扶助法，法律扶助申請人負有證明其符合扶助標準之義務。然而，實務上，法律扶助提供者可於簡易案件中給予其法律諮詢服務。在此類案件中，亦可透過電話晤談之方式提供法律諮詢。

法律扶助服務可依據越南及其他國家間之司法互助協定條款，提供予外國人士。以目前而言，提供法律扶助予當事國公民之共識，已明文簽署於越南和俄羅斯、中國與法國之間的司法互相協定條款。這些當事國公民將在與越南公民平等的條件下，受到法律扶助之服務。

10. 創新之法律扶助制度或方案

國家法律扶助署協助司法部長擬具二〇〇七年所發布的「於法院訴訟程序中提供法律扶助聯合聲明」，此一聲明係由司法部與公共安全部、最高法院、最高檢察署、國防部以及財政部所共同簽訂。根據此一聲明，執法機關〔警察、檢察官、法院〕對於被告或受拘留之人，負有告知其受法律扶助之權利、以及省立法律扶助中心之聯絡資訊之義務。

因為為數不少的人口居住於鄉村或偏遠地區，以致難於接近法律扶助單位，國家法律扶助署指導省立法律扶助中心每月安排二到三個法律扶助機動工作站，輪流至這些地區對當地居民提供法律扶助服務。在這些機動工作站中，省立法律扶助中心亦發送法律宣導品或舉辦有關於人民日常生活之法律議題之演說。至今約莫百分之五十的法律扶助案件係由法律扶助流動工作站所受理。

國家法律扶助署亦指導省立法律扶助中心，在小村鎮中使用擴音器通知居民有關法律扶助之服務。已有許多人民透過此一管道得知法律扶助服務之訊息。

近來，國家法律扶助署正在協助司法部長，研擬邁向二〇三〇年的越南法律扶助服務發展策略。此一策略將有助於政府將社會各階層不同的參與者所提供的資源，更有效的利用於未來法律扶助服務的落實。

11. 法律扶助之近用

國家法律扶助署及省立法律扶助中心透過中央與地方電視台、廣播電台、報紙或散發傳單，以及張貼法律扶助宣導海報於執法機關之各處室、拘留所與監獄等方式，向公眾宣傳法律扶助服務。此外，省立法律扶助中心亦將法律扶助服務之印刷文宣翻譯為少數弱勢族群之語言，並將此類文宣之內容以卡式磁帶加以錄製，俾使少數族群之人民便於理解。

在為數眾多的小規模村鎮中，設立了法律扶助社團，以便當地居民商討其法律問題。這些社團中的核心成員具有相當程度的法律知識，可回答簡易的法律問題，並將複雜之案件提交給省立法律扶助中心或其於管轄之下之地區分部。

公設法律扶助官及法律扶助合作者頻繁的參與位於鄉村與偏遠地區的法律扶助機動工作站。在這些行程中，法律扶助提供者可按日領取工作津貼。在行程開始之前，省立法律扶助中心時常與當地的人民團體合作，調查民眾的法律扶助需求，並告知民眾此一工作行程。

12. 法律扶助律師

根據二〇〇六年之法律扶助法，如欲應省立法律扶助中心之招募而成為公設法律扶助官者〔或固定任職於省立法律扶助中心之有給職法律扶助律師者〕，必須具備法律學士學位、就業於法律部門兩年之經驗、並取得強制性的法律扶助訓練課程之結訓證明等條件。

私人執業律師亦可以法律扶助合作者之身分，為省立法律扶助中心處理法律扶助案件。

越南的實務狀況顯示在法律扶助案件中，法律扶助律師〔公設法律扶助官與擔任法律扶助合作者之律師〕受到執法機關〔警察、檢察單位及法院〕更多的尊重與支持。而法律扶助律師與執法單位之間的合作關係，在二〇〇七年「於法院訴訟程序中提供法律扶助聯合聲明」發布後，已獲得更進一步的開展。

13. 品質保證

法律扶助服務品質標準規則，係由司法部長所頒布，據以檢討法律扶助案件之品質。國家法律扶助署以此一標準控管各個不同的法律扶助組織所提供的法律扶助服務品質。此外，檢討法律扶助案件之程序與法律扶助案件品質之等級評定系統，將不斷改進，以確保此一品質標準之適用為適當。而法律扶助案件品質之檢驗結果，將有助於國家法律扶助署與省立法律扶助中心及時改善法律扶助服務之品質。

國家法律扶助署亦提供指導方針予省立法律扶助中心，以評定其旗下之工作人員與合作人員所解決之法律扶助案件之品質。法律扶助提供者也必須對其所處理之法律扶助案件進行自我評估。除案卷文件之檢閱外，評定人亦必須搜羅來自法律扶助委託人、執法機關與其他相關單位，對於法律扶助之官方職員及合作人員處理之法律扶助案件之品質所回應之意見。

14. 司法改革之參與

國家法律扶助署鼓勵省立法律扶助中心之法律扶助提供者，當在特定的法律扶助個案中覺察法律漏洞時，要向國家法律扶助署回報。國家法律扶助署則檢討這些建議，並向諸如國家議會或其常設委員會、中央政府及各部會等機關，提出修訂特定法律之正式提案。每年，國家法律扶助署擬具約五至七件這類修法提案。

國家法律扶助署亦召開研討會，由各機關之代表共同參與，以提出有關於法律上及政策上有待解決之問題。

此外，國家法律扶助署亦對於法律扶助制度之法令結構、行政管理以及程序方面，提出改革之建議。

15. 挑戰

人力資源

與越南人口相較，越南之律師及公設法律扶助官之數目相對非常稀少〔亦即八千六百萬左右之人口中約有五千三百位律師與兩百位公設法律扶助官〕。亦無相關規範強制律師每年處理多少特定數量之法律扶助案件。儘管有為數不少之法律扶助合作者〔超過八千人〕，他們大多數無法付出太多時間在法律扶助案件上。而民間團體之下所設立的法務部門中的法律顧問人數，也相當的稀少。

因為大部分法律畢業生傾向於在河內或胡志明市等大都市就業，一如既往，對省立法律扶助中心欲招募足夠的合格正式職員而言，通常非常的困難。最近，一些有經驗的公設法律扶助官前往薪資較高的私人部門工作。此外，許多省立法律扶助中心內，正式職員頻繁的轉任至省法制局的其他分課。

人民之近用法律扶助服務

人民對於法律扶助服務的體認，較諸十年前法律扶助系統初建立時，已有顯著之提升。然而，至今目標群體中仍有約百分之四十之人口尚未意識到法律扶助服務之存在以及其申請法律扶助之權利。對許多居住在山區或偏遠地區之貧困的人民而言，儘管他們知曉法律扶助服務，仍無法在缺乏交通所需的財力與時間的處境下，前往法律扶助機構取得協助。縱然省立法律扶助中心安排了許多法律扶助機動工作站，每年每個鄉鎮最多仍只有一次法律扶助機動工作站服務。

法律扶助提供者之專業資格

大部分的公設法律扶助官，對於在法院訴訟程序中代理法律扶助委託人之嫻熟度，仍有待加強。自從法律扶助法於二〇〇七年生效施行後，他們僅具有代理訴訟之權利。去年，法律扶助工作人員之訓練課程僅提供數小時之訴訟代理技能，且受訓學員並無實習之機會。此一訓練課程之舉辦次數並不足以更新補充公設法律扶助官所需的知識及技能。

此外，在面對兒童、受家暴婦女或人口販運被害人、少數弱勢族群、HIV病毒帶原者及愛滋病患者、重返社會之更生人等屬於特殊群體之法律扶助委託人的工作上，大部分法律扶助提供者並未受到足夠的技能訓練。因此，要求其提供這些委託人高敏銳度的服務是非常困難的。

控管法律扶助案件品質的有效機制尚未建立。規範法律扶助案件品質標準之法規仍在開發中。此外，目前大部分省立法律扶助中心仍舊欠缺足夠的人力資源以適切的檢查法律扶助案件之品質。

財政來源

雖然越南政府與地方當局已經相當關注發展法律扶助服務，但相較於其他已開發國家與越南在地需求法律扶助之人口而言，越南目前法律扶助的預算仍相當微少。近來越南因全球金融風暴所面臨的財政困境，更使政府難以增加法律扶助制度的預算。由於預算受限，法律扶助組織因此難以為法律扶助服務打廣告，亦不利於邀請私人律師進行訴訟代理，並在推廣法律扶助活動至在地草根階層時受到阻礙。

國家報告（二）

問與答



國家報告（二）：問與答

Mr. Albert W. Currie（加拿大司法部研發與統計部門，資深研究員）：

我們還有幾分鐘，針對今天的報告有誰想要提問的？

Bo Tedards（唐博偉先生，台灣民主基金會國際部主任）：

嗨，我是Bo。每篇報告裡都有很多很有意思的地方，但我認為有一個非常重要且有意思的點，就是在小組討論中我們談到各種不同的法律扶助制度，以及各種制度不同的發展程度。有些國家的法律扶助制度建立許久，而像泰國才剛開始制定一套新的法扶體系。所以我的問題是，我們要如何協助這些剛開始建立法律扶助制度的國家？我們要如何幫他們建立一個好的制度？馬來西亞的立法者也正在考慮盡快建立法扶制度。

Mr. Albert W. Currie（加拿大司法部研發與統計部門，資深研究員）：

對於這個問題，不論是已有悠久歷史的法扶組織或是新成立的法扶組織都可以提供我們很好的看法。

Mr. Wilhelm H Joseph, Jr.（美國馬里蘭州法律扶助局執行長）

我想通常最大的挑戰是資源，因此問題就變成：「我們能從哪裡取得資源？」如果你想爭取國家預算，就會立刻碰上健康、教育與公共安全等部門的競爭。任何一個國家如果對於讓民眾近用法律扶助沒有決心與承諾，想說服他們支持是很困難的事。因此，我認為關鍵是要認清哪一部分的錢能夠立即獲得並且立刻發揮效用。在美國的例子是，民眾申請（民事）法律扶助案件---我們每天都有幾百萬人申請---我們就會額外要求一點申請費：五元或者十元。事實上，現在我們也能提高標準，對某些案子或許要求四十五元。這筆錢可以用來支付所需。在某些州，每項交通罰款都包括一筆附加費，其中一部分就分配給民事法律扶助。我想這是籌措資金的一個來源。

Mr. Herman J. Schilperoort（荷蘭國家法律扶助局幕僚部幕僚長）

差不多三十年前，荷蘭的法扶員工都是志工。所有事情都由我們自己做，甚至要倒貼費用，自己上街頭宣導。那只不過是三十年前的事。所以你們必須努力解決，必須與了解法扶重要性的政界朋友結盟，因為你們必須在自己國內解決自己的問題。其他國家可以提供知識與支持，或者提供其他國家一小筆預算去發展法律扶助制度，但不可能出錢為別的國家做法律扶助服務。因此你們必須努力去爭取政治方面的支持，這是很重要的。

Mr. Wilhelm H Joseph, Jr.（美國馬里蘭州法律扶助局執行長）

這一兩年來，我們在馬里蘭州一直與台灣的法律扶助基金會交換資訊。有時候是關於法扶的程序，有時候是關於薪水給付的技巧、與員工簽約的問題，在其他類似情形我們也會這麼做。

Ms. Persida V. Rueda-Acosta（菲律賓司法部公設律師辦公室（PAO）主任公設律師）

我想，為求發展新的法律與政策，並在國內爭取更多法律扶助的財源，法扶應該與立法者保持強固的關係---一種堅定的夥伴關係。譬如在菲律賓，我們有一兩百位立法委員與為數不少的參議員，所以我們必須能夠跟他們發展強有力的夥伴與合作關係。我在2001年擔任公設辯護人辦公室主任以來，就一直在倡議推動新法以爭取更多資金。我認為窮一己之力可以終止貧窮，卻無法終止不公不義。然而世界上大多數已開發國家可以依法花好幾百萬元去反恐，卻沒有法源去撥經費提供司法正義。所以我們要說服他們相信確實有此需求---因為如果司法體系無法正義，就沒有人提供法律扶助---如果我們有經費，就能解決這個問題。要知道，如果人民無法受到法制保護，就會拿起武器反抗政府。但是如果他們有其他可反抗的武器，例如像我們這些法扶律師加入，他們就能夠以和平的方式向政府提出要求。

Mr. Albert W. Currie（加拿大司法部研發與統計部門，資深研究員）：

我想還有一點時間，可以做簡短發言或評論。

Mr. Somchai Homlaor（泰國人權與發展基金會秘書長）：

事實上，泰國的法扶委員會十五年來一直都在這麼做。由於委員會的努力，國會現在正在考慮立法。因此身為法扶委員會的一員，我想我可以請求法務部辦一項研討會，我們之中有些人或許可以安排參加，讓政府知道獨立資金比較有效。還有一個問題是，如果能夠獲得資金，法律扶助法也能夠制定，我們要怎樣確保在泰國仍舊能夠由民間團體提供法律扶助？我們要如何確使律師、民間社團，以及包括我自己的組織在內的其他非政府組織能夠繼續為大家提供支援？

Mr. Albert W. Currie（加拿大司法部研發與統計部門，資深研究員）：

謝謝大家的參與。



附 錄



附錄一

2009法律扶助國際論壇大會議程

2009年10月31日（週六）

時 間	內 容
08:50 – 09:20	報到
09:20 – 10:10	開幕式 開幕影片 致詞： 古登美 財團法人法律扶助基金會董事長 范光群 2009法律扶助國際論壇籌備委員會主席 貴賓致詞： 賴英照 中華民國司法院院長 蕭萬長 中華民國副總統
10:10 – 10:50	專題演講：在彎道中領先—全球經濟衰退下法律扶助的挑戰與契機 演講人：Mr. Albert W. Currie 加拿大司法部資深研究員
10:50 – 11:10	茶點
11:10 – 12:30	國家報告（一） 台灣、澳洲、英國、芬蘭、香港、印尼、日本 主持人：Mr. Wilhelm H. Joseph, Jr. 美國馬里蘭州法律扶助局執行長
12:30 – 14:00	午餐
14:00 – 15:10	議題討論（一）：外國人人權與法律扶助 主持人：陳為祥 財團法人法律扶助基金會副秘書長 與談人：Ms. Suzan Cox (QC) 澳大利亞北領地法律扶助委員會主任 Ms. Daniela Dwyer 美國佛羅里達州佛州法扶組織專職律師 吳豪人 輔仁大學法律系副教授
15:10 – 15:30	茶點
15:30 – 17:00	議題討論（一）：分組座談
17:00 – 17:10	移動
17:10 – 17:40	議題討論（一）：分組座談總結
18:30 – 21:00	歡迎晚宴

2009法律扶助國際論壇大會議程

2009年11月1日（週日）

時 間	內 容
08:30 – 09:00	報到
09:00 – 10:10	議題討論（二）：刑事人權與法律扶助 主持人：謝文定 中華民國司法院秘書長 與談人：Ms. Kelli Thompson 美國威斯康辛州公設辯護人辦公室 副公設辯護人 Mr. Hugh Barrett 英國法律服務委員會執行主任 羅秉成 財團法人法律扶助基金會新竹分會會長
10:10 – 10:25	茶點
10:25 – 11:50	議題討論（二）：分組座談
11:50 – 12:00	移動
12:00 – 12:30	議題討論（二）：分組座談總結
12:30 – 13:30	午餐
13:30 – 14:40	議題討論（三）：貧窮、債務與法律扶助 主持人：郭吉仁 財團法人法律扶助基金會秘書長 與談人：陳茂波 香港法律援助服務局主席 大山小夜 日本金城學院大學副教授 林永頌 財團法人法律扶助基金會台北分會會長
14:40 – 14:55	茶點
14:55 – 16:20	議題討論（三）：分組座談
16:20 – 16:30	移動
16:30 – 17:00	議題討論（三）：分組座談總結
17:00 – 17:10	移動到602室
17:10 – 18:30	圓桌會議（僅限受邀講者及代表） 主持人：范光群 2009法律扶助國際論壇籌備委員會主席
19:00 – 21:00	法扶之夜

2009法律扶助國際論壇大會議程

2009年11月2日（週一）

時 間	內 容
08:30 – 09:00	報到
09:00 – 10:20	國家報告（二） 韓國、馬來西亞、荷蘭、菲律賓、泰國、美國、越南 主持人：Mr. Albert W. Currie 加拿大司法部資深研究員
10:20 – 10:40	茶點
10:40 – 12:05	論壇展望暨閉幕式 主持人：范光群 2009法律扶助國際論壇籌備委員會主席
12:05 – 13:30	午餐
14:00	前往故宮（僅限受邀講者及代表）
17:00	前往總統府
17:00 – 17:15	整隊上車
17:45	抵達總統府大門
18:00 – 18:40	拜會總統（僅限受邀講者及代表）
19:30 – 21:30	歡送晚宴



附錄二

國家報告題綱

法扶之一元與多元性

1. 貴國是否有其他機構提供法律扶助？
2. 貴單位是否接受政府機關單位委辦法扶工作，以整合各界法扶資源？

組織

請說明貴單位法扶組織之現況：

1. 組織人員配置如何？
2. 貴國之法律扶助機制由政府或民間主導？採統一中央制或地方分散制？若屬政府主導，如何確保組織獨立性？

財務

財務情形：

1. 貴國之法律扶助制度資金來源？
2. 採給付制或償還制？有無回饋金規定？
3. 資助範圍是否包括裁判費與保證金？
4. 是否因此造成國家預算之財政負擔？

監督

貴單位有無監督機關？如何監督？與監督機關互動有何困難？

審查案件標準

審查案件標準及程序：

1. 請簡述貴單位准予扶助案件之標準。
2. 承上，若以無資力為扶助標準之一，請說明資力標準、需提供文件、申請流程、審查速度及調查資格方式；若全部或部分案件無須以無資力為扶助要件，請詳細說明之。
3. 承上，若貴單位以無資力為扶助要件，是否考慮放寬資力要件，以擴大扶助民眾？
4. 審查者由誰擔任？如何產生？
5. 案件之勝算可能性是否為審查考量標準？
6. 是否需本人親自申請？

派案制度

請說明貴單位分派扶助案件之制度及運作情形，係採雇用律師、契約律師或其他模式？

扶助案件酬金

請比較貴單位法扶案件與一般案件酬金金額之差異。

特定族群之扶助

貴單位是否針對特定族群，依據其特性提供法律協助？（例如原住民、移工、環保案件等）

扶助案件範圍及種類

服務範圍及種類：

1. 是否包含民事案件、刑事案件、行政件、國家賠償案件？
2. 有無包含警調第一次偵訊？
3. 有無包含外籍人士？
4. 貴單位之法扶制度是否提供訴訟外紛爭解決方式（Alternative Dispute Resolution）？
5. 貴單位有無提供現場法律諮詢或電話法律諮詢？進行方式為何？
6. 法律諮詢之申請人是否須符合一定資力標準？若是，如何審查申請人資力？

創新之法扶制度或方案

1. 貴單位現行法律扶助工作中，有無特殊制度或特色？
2. 貴單位近年創新的法律扶助方案？

法扶服務之近用

貴單位如何讓潛在需求者得知法扶資源？如何使法律資源缺乏地區之民眾獲得法律扶助？貴單位是否特別安排扶助律師下鄉至偏遠地區服務？若是，服務成效如何？

扶助律師相關問題

扶助律師

1. 貴單位扶助律師之來源為何？
2. 與一般律師比較，扶助律師在檢警單位、法院是否受到更多尊重？是否特別提供便利扶助律師之措施？

案件品質

貴單位如何確保扶助律師辦案品質？

法扶參與體制改革

貴單位是否參與社會運動或立法、修法之工作，由根本減少法律紛爭？

推動法扶困難

請說明貴單位推動法律扶助遭遇之困難。

附錄三

2009 法律扶助國際論壇 展 望

序言

由歷史的角度觀之，經濟的衰退難以預期及避免，其對社會所有層面皆造成相當的衝擊，特別是弱勢族群；而法律扶助服務亦無法避免。經濟衰退之時期，人民對於法律扶助之需求更為殷切，政府或民間投入法律扶助的資金卻經常減少。為了因應上開情勢，法律扶助體制除須以正面積極的態度面對並及早準備外，若將危機轉化為創新與革新的契機，將可屹立不搖、歷久彌新。在資源有限而需求擴張的情境與壓力下，我們仍應堅持法律扶助的基本精神與價值，因此針對本次論壇三大議題，與會者之展望如下：

外國人人權與法律扶助

為保障外國人人權，法律扶助單位或從事法律扶助工作者應致力於：

1. 基於人權保障及落實法治，對外國人提供法律扶助，不應有法律或政策上的限制，若有所限制，應以從寬解釋法律或推動修法之方式予以解決。
2. 建構外國人易於接觸的法律扶助，包含製作多語說明書，以及建立非政府組織、院檢政府單位轉介及即早告知法律扶助資源之機制。
3. 建立質量兼具的通譯資源：結合、利用政府單位及非政府組織之通譯資源。並積極與非政府組織合作，培養外籍配偶、僑民及其他適合人士成為專業通譯人才。
4. 法律扶助機構應鼓勵並協助外國人成立屬於自己的組織，並提供法律專業訓練，賦予外國人自己面對、解決基礎法律問題之能力。
5. 提供律師、司法警察、檢察官、法官及相關執法人員專業訓練，以提昇其外國人人權意識，及提昇前揭人士於業務上協助外國人之專業能力。
6. 不當仲介制度為外籍勞力剝削的根源之一，因此應透過跨國合作的方式，對於輸出端及輸入端的不合理仲介制度，同步進行檢討及改革。
7. 針對國內不合理或不完備之外國人法令制度或行政措施，應結合國內相關非政府組織，積極提供政府當局建言，促使其改善。
8. 以國際法律扶助提供者為核心進行跨國結盟，積極建立、促進國際交流，並以國際力量對政府建言，促使改革，以有效改善外國人面臨之困境。
9. 結合媒體、公民社會（包含非政府組織）及律師團體之力，積極教育社會大眾及政府，說明外國人於本國之貢獻，宣導外國人平權之觀念。

刑事人權與法律扶助

為保障刑事人權，法律扶助單位或從事法律扶助工作者應致力於：

- 1.不論是以何種模式提供刑事案件辯護之服務，均應致力確保律師服務之品質。
- 2.積極擴大刑事案件犯罪嫌疑人之法律扶助範圍及種類，包含確保其於刑事程序各階段得到實質的辯護。
- 3.於犯罪嫌疑人接受警察或檢察官訊問時，提供律師陪同在場辯護或諮詢之服務，以避免不當或不實偵訊。
- 4.充分運用可能的資源，不僅是取得足夠的資金，亦包含鼓勵更多外部律師的參與。

貧窮、債務與法律扶助

為改善貧窮、債務問題，法律扶助單位或從事法律扶助工作者應致力於：

- 1.致力倡議，使人認知有關基本需求保障的法律問題，例如居住、健康、食物和其他民生需求，獲得律師協助乃屬基本人權。
- 2.主動關心個人債務清理問題，結合相關團體積極推動建立或改革債務清理制度，若尚未有其他協助機制，法律扶助單位或從事法律扶助工作者應提供債務清理法律程序之扶助。
- 3.積極以倡議活動及實際個案，促使法院、律師、媒體及社會大眾對於個人債務問題之本質及相關債務清理制度產生正確瞭解。
- 4.執行法律扶助工作過程中，若發現制度面之不合理不足之處，應積極反應並建議政府相關當局改善。
- 5.積極協助貧窮者申請社會福利資源，及相關救濟程序。
- 6.結合相關團體，積極協助改革不合理或不健全之社會福利制度及金融制度，消弭因此造成之貧窮及債務問題。

結語

綜上，我們希望所有法律扶助機構及從事的人員努力實踐，同時，更要呼籲尚未設置由政府支持法扶機構的國家，也能從速設置，共同參與上開展望的實踐。

附錄四

總統接見來臺參加「2009法律扶助國際論壇」國外代表與學者專家

2009/11/02（總統府新聞稿）

馬英九總統今天下午在總統府接見來臺參加「2009法律扶助國際論壇」國外代表與學者專家，對訪賓遠道與會，代表中華民國政府與人民表達誠摯歡迎之意。

總統表示，此次國際論壇針對「外國人人權與法律扶助」、「刑事人權與法律扶助」及「貧窮、債務與法律扶助」三個重大的議題交換經驗，並提出具體的未來工作方針，以提供廣大弱勢民眾更有效率及品質的法律服務，對於提升人權的保障甚有助益。

總統進一步表示，這些重要的課題都是因金融海嘯與經濟衰退所引起並快速成長的經濟問題，對各國的弱勢民眾而言，都需要極大的協助。同樣的近年來，國際化與跨國聯繫日趨頻繁，因此外籍勞工在生活及工作上也遭遇許多的困難，都需要透過法律扶助的方式加以解決，若能透過區域或全球的網路來提供協助，就能有效避免人口販運與剝削的情況，以及其他對人權的侵害。

總統指出，中華民國法律扶助的制度建立於1973年，因在前一（1972）年，姚嘉文律師在亞洲基金會協助下赴美國加州柏克萊大學進修，專門研究「法律扶助」，回國後與多位律師籌設「臺北法律服務中心」，聘請前監察委員廖健男律師擔任主任，我國民間法扶機構正式成立。

總統接著表示，之後歷經許多關鍵人物，包括陳子平教授、邱聯恭教授、尤美女律師及林永頌律師等，直到民國87年臺北律師公會、民間司改會、臺灣人權促進會三團體成立「法律扶助法」草案推動小組，在2002年立法院終於三讀通過法律扶助法，93年7月1日法扶基金會正式成立，是中華民國法律扶助歷史上一個重要的里程碑。

總統表示，基金會成立5年來，總申請案件量共16萬9千件，准予扶助的案件量共7萬2千件，包括許多重大案件，如樂生療養院案、美國RCA電器公司職業災害案等，平均每天有93位民眾申請法律扶助，有40件個案獲允許提供扶助，由基金會指派律師提供協助，每36分鐘就有一個個案受到法律扶助，由數量的大幅增加可看出，法律扶助在我國社會中受到極大的重視，同時基金會也展現了極高的工作效率。

總統表示，他在競選時特別提出一份人權宣言，其中就提到「人人有受尊嚴審判、出庭說母語的權利」，因為他個人曾經參與並經歷過刑事訴訟，因此對於檢察官在偵訊過程中，對人權的保障及法律的扶助都非常重視。

總統進一步表示，他也積極推動在檢察官偵訊過程中比照法院開庭，在被告前面設電腦螢幕的措施，讓嫌疑人能看到檢察官與之對話的紀錄，較不會發生與原意不符的情況，同時能放心在筆錄上簽字。經過一年努力，法務部終於決定購買2百多台設備，因此檢（院）方可以讓嫌疑人（或被告）在偵察庭或審判庭中清楚看到與司法官對話的內容，並經嫌疑人（或被告）同意後簽署筆錄，此舉對維持筆錄正確性有很大的幫助。

總統也肯定法律扶助基金會，在協助民眾卡債問題上，也扮演了重要的角色。

總統表示，今年5月14日以總統身份批准聯合國兩項人權公約—「公民與政治權利國際公約」以及「經濟社會與文化國際公約」，同時將它轉化為我國的國內法，並要求法務部在兩年內檢討全國法律，倘有違背之處，必須加以修改，以提昇我國人權保障的水準，並與世界先進國家並駕齊驅。

總統希望，未來我國的法律服務社區能與各國法律扶助單位保持密切聯絡，共同努力為弱勢族群提供更完善的法律扶助，讓正義得以伸張、人權得到保障。

來臺參加「2009法律扶助國際論壇」國外代表與學者專家，下午由法律扶助基金會董事長古登美、論壇委員會主席范光群教授陪同，前來總統府晉見總統。國安會諮詢委員楊永明也在座。

附錄五

大會籌備單位

籌備委員會

- 范光群主席
國立台北大學法律學院名譽教授、萬國法律事務所創所律師兼特別顧問
- 陳傳岳董事
中華民國律師公會全國聯合會顧問、前理事長
- 陳曼麗董事
台灣婦女團體全國聯合會常務理事、前理事長
- 阮文雄委員（天主教會新竹教區外籍牧靈中心越南外勞配偶辦公室負責人）
- 吳志光委員（輔仁大學法律學系副教授）
- 吳豪人委員（輔仁大學法律學系副教授）
- 邱晃泉委員（玫瑰道明法律事務所主持律師）
- 韋薇委員（新事社會服務中心主任）
- 唐博偉委員（台灣民主基金會國際組主任）
- 陳宜倩委員（世新大學性別研究所副教授）
- 黃瑞明委員（國際通商法律事務所律師）
- 鄭文龍委員（法家法律事務所主持律師，法律扶助基金會第一任秘書長）
- 郭吉仁律師（法律扶助基金會秘書長）
- 陳為祥律師（法律扶助基金會第一任副秘書長）
- 林永頌律師（法律扶助基金會台北分會會長）



附錄六

大會照片集錦





2009 法律扶助國際論壇會議實錄