

Legal Services

學術專論

法律扶助制度之研究 —以英國法律扶助制度為本

legal services
COMMISSION

Community
Legal Service



Criminal
Defence Service



沈宜生 著



元照出版

D956.165/3

2007

法律扶助制度之研究

—以英國法律扶助制度爲本

沈宜生 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

法律扶助制度之研究：以英國法律扶助制度為本／

沈宜生著． -- 初版． -- 臺北市：元照，

2007〔民96〕

面； 公分

參考書目：面

ISBN 978-986-6842-13-9（平裝）

1. 訴訟法

586.49

96009337

法律扶助制度之研究

—以英國法律扶助制度為本

1D114PA

2007年6月 初版第1刷

作 者 沈宜生

出 版 者 元照出版有限公司

100 臺北市館前路 18 號 5 樓

網 址 www.angle.com.tw

定 價 新臺幣 220 元

訂購專線 (02)2375-6688

訂購傳真 (02)2331-8496

郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-986-6842-13-9

ISBN: 9789866842139

人民幣價：137.5

序

民國88年7月舉行的全國司法改革會議，為落實人民訴訟權的保障，提出「建立辯護權為刑事被告基本人權之具體制度」和「強化法律扶助」兩個重要議題。有關法律扶助部分，會議作成結論「司法院應於91年度以前編列預算推動並補助成立具有法人資格之法律扶助財團或協會」。四載寒暑，幾經努力，92年12月23日立法院三讀通過「法律扶助法」，完成立法程序。司法院依該法之授權規定，配合「財團法人法律扶助基金會」的籌備進程，發布「法律扶助法」自93年6月20日開始施行。「財團法人法律扶助基金會」於93年7月1日正式成立，並陸續在全國各地成立分會，我國法律扶助制度於焉開始施行。各界無不希望藉由法律扶助法的實施，得以關懷弱勢人民的訴訟權益，落實憲法平等保障人民訴訟權及其他基本權益的精神。這是我國司法改革史上一項重大的措施，有此制度，司法才有一雙平等的眼睛，不因富、貧而裁判人民；有此機制，司法方能成為我們共同的實踐，實踐一個公義的社會。

筆者於我國「法律扶助法」施行前夕之92年秋季，奉司法院指派，赴英美專題研究法律扶助制度。回國後，撰寫「英國法律扶助制度之運作暨基金之管理」、「英國法律扶助制度之演變與現況」存放於司法院數位圖書館電子出版品項下。鑒於有關法律

扶助之中文資料不多，經請示司法院同意，並商得元照出版有限公司允予協助，將文稿出版，以便就教於各界之先進。本項專題研究實係台灣高等法院所有刑庭法官共同分擔筆者去國一年期間的分案件數，才得以完成。在案件負荷量這麼大的嚴峻司法工作情況下，筆者對同仁的虧欠實在無以回報。因此，本書的版稅將全數捐贈給財團法人法律扶助基金會。謹此誌之，以示感謝！

沈宜生 謹誌

96年5月6日

目錄

序

前 言	1
-----------	---

第一章 緒 論

第一節 法律扶助的定義與理論依據	7
第二節 法律扶助制度的本質	10
第三節 我國法律扶助制度的建置	12

第二章 法律扶助制度的歷史和發展

第一節 起 源	15
第二節 德 國	17
第三節 荷 蘭	20
第四節 法 國	24
第五節 瑞 典	27
第六節 美 國	29
第七節 澳大利亞	34
第八節 日 本	37
第九節 香港暨中國大陸	41
第十節 韓 國	45
第十一節 綜合評論	46

第三章 英國法律扶助制度之演變

第一節 世界法律扶助制度的標竿	53
-----------------------	----

第二節	1949年法律扶助暨諮詢法	55
第三節	1988年法律扶助法	61
第四節	法律扶助制度的改革	70
第四章	獲得司法公正法	
第一節	前 言	73
第二節	管理與服務分立	74
第三節	管理體制	75
第四節	服務機構	87
第五節	社區法律服務	92
第六節	品質保證方案	109
第七節	社區法律服務直通車	117
第八節	刑事辯護服務	125
第五章	法律扶助資金的來源和其管理	
第一節	法律扶助資金的來源	131
第二節	法律扶助資金的管理	146
第六章	替代性糾紛解決方法	153
第七章	法律扶助費用的負擔——代結論	
第一節	法律扶助費用負擔的意義	159
第二節	法律扶助費用負擔機制的作用	160
第三節	英國的法律扶助費用負擔方案	165
第四節	法律扶助費用負擔的均衡分析	168
第五節	結 語	172
參考文獻		174

前言



許多國家對「法律扶助」的定義，在文字表達上各有特色，但都體現了一個理念：「法律扶助是國家對人民的責任。」其理論根據有二：首先，是國家對法治的承諾，這使得法律扶助的國家責任原則在很多國家的憲法或憲法性文件中確立而有具體的規定；其次，是確認法律扶助的國家責任係履行國際法義務的要求，因為許多國際條約都將法律扶助作為人權保障的主要內容。例如：聯合國1966年「公民權利和政治權利國際公約」、聯合國1989年「兒童權利公約」、1990年第八屆聯合國預防犯罪和罪犯待遇大會通過的「律師職分的基本原則」等。歐洲人權法院甚至於2005年2月就一件在倫敦麥當勞控訴消費者誹謗案件，以被告沒有獲得法律扶助為由，判決被告海倫與戴夫勝訴。

就法律扶助的本質而言，貧窮和不平等是法律扶助的動因，只要存在著社會和經濟上的不平等，就必須設計保障訴訟當事人在法院面前至少是部分平等的特別救濟措施，法律扶助是這些制度重要設計之一。

循歷史沿革而觀，法扶制度的發展經歷了三個階段：第一，是「慈善階段」，法律扶助的提供，被視為一種慈善行為；第二，是「政治階段」，法律扶助進一步社會化，從單純的慈善事業，向國家責任轉化，法律扶助為一種政治權利；第

三，是「國家福利階段」，將法律扶助納入國家的福利制度，這使得法律扶助的社會化程度得到了較大的提高，法律扶助的國家責任原則得到充分的體現。在具體作法上，有些國家仍保有第二階段的色彩，英國和美國基本屬於這種類型，甚至有的法律扶助體系，仍寄情於最早的慈善性質的法律救濟。有些國家則完全為第三階段的產物，例如：以瑞典、丹麥為代表的福利國家的法律扶助體制。部分國家例如北歐的芬蘭、挪威和義大利等另建立了訴訟保險制度，採用保險方式不僅是為了分散風險、消化損失、保障經濟安全，它也可以為法律扶助資金來源提供保障。

在比較法方面，英國是世界上最先建立法律扶助制度的國家，也是到目前為止我們所瞭解在法律扶助的法律規範和實務操作方面最為完善的國家。從工黨政府於1949年制定「法律扶助暨諮詢法」以來，其法律扶助制度已有超過五十年的歷史，期間許多事物發生了變化，包括法律面、經濟面，甚至文化面的。90年代，其法律扶助制度更經歷了嚴重的危機，政府財政負荷過重，法律服務品質低落。至此，改革已是不可避免。1997年5月工黨再度執政時，新的司法大臣埃文隨即展開改革。新政府於1998年12月發表「司法現代化」白皮書，訂立最大程度地促進社會公眾接近司法的目標，其中涉及社會公眾平等接近司法的部分，即為法律扶助制度的改革。

英國的司法改革：1999年4月26日，這是英國司法史上不可忘記的一個重要日子，醞釀已久的司法改革方案正式付諸實施。依照改革方案制定之「獲得司法公正法」於2000年5月2日施行。該法規定由政府設立專責的「法律服務委員會」，負責管理法律扶助工作；新設「憲法事務部」取代原來的「司法大

臣部」負責法律扶助暨法律服務的政策制訂暨監督；提出新的法律服務計畫，區分為社區法律服務和刑事辯護服務，用以取代舊有的民事法律扶助和刑事法律扶助。新制的特點有：

一、管理與服務分離，有利於管理者能集中精力做好管理工作，也有利於調動私人律師和社會法律工作者提供法律扶助服務的積極性。

二、建立品質保證方案，有兩項重要工作：品質標誌和契約制度，要求具體提供法律服務者，均需通過由法律服務委員會定期進行的品質檢查，獲得「品質標誌」，並與「法律扶助委員會」簽訂契約，以便能夠對法律服務費用的支付進行嚴格的控制和管理。

三、實施「多重計畫」，優先對遇到「非訟」法律問題的人民提供法律服務，強調非訟事務，並考慮其在法律扶助服務項目中的適當比例。

四、案件依其重要性實行優先排序，對於成本高的案件實行逐案簽約，只資助合理的、重要的、有勝訴可能的案件。

上述這些改變顯示，英國過去那種以需求導向為原則的政府資助法律扶助體制已轉變成為一種受控制、預定預算、以效能導向為原則的法律服務體制，法律扶助正朝著公益、科學和規範的方向發展。

英國法扶制度改革給我們的啓示不是本文可以概括的，通過對英國改革的觀察，最大的感受是，這個國家的改革不斷推進，從1949年法律扶助暨諮詢法，經1988年法律扶助法，到1999年獲得司法公正法，以迄今日，五十餘年來，似乎從沒有真正停息過，其接下來的法律扶助制度必將更加科學、更加適應現代社會發展之要求。英國法律扶助制度的改革仍在持續進

行當中，他們的一些思路與理念，實施的每一項計畫、每一項改革的實效，都將是我們寶貴的借鏡。

資金的來源：通過歷史脈絡的觀察，可見法律扶助制度的演進過程和法律扶助資金制度的發展變化是緊密相關的。正本溯源，法律扶助制度的供需衝突實係根源於資金方案的客觀現實。因此，如何擴大法律扶助資金來源，有效管理、合理運用有限的資源，就成為各國從事法扶工作者戮力研究的重要課題。此項領域的探索和發展對於法律扶助制度的健全具有關鍵性的意義。以往，政府財政撥款係資金的主要來源，但政府財政困難，對法律扶助服務的衝擊十分嚴峻。因而財政撥款以外其他管道的資金逐年增加，在某些國家甚至已經超過了政府財政撥款，在很大程度上彌補了政府撥款的不足。因此，資金來源的多樣性利用必將成為法律扶助資金制度的發展趨勢，其中最值得一提的是設置法律扶助的專用基金。各國設立的此類基金組織，其基金的來源並不相同。有從律師信用基金帳目下提取利息，例如：澳大利亞的訴狀律師信用基金利息和美國的律師信託帳戶利息；也有來自受扶當事人依費用分擔原則償還的部分資金暨從敗訴的對方當事人處追償的訴訟費用，例如：香港的法律援助計畫基金；還有來自某種公用資金、政府的部分罰沒款收入等等。此種專用基金之設置，當屬美國律師信託帳戶利息方案最為成功。以加利福尼亞州為例，該州IOLTA方案擁有合夥信託帳戶將近三萬個，涉及的律協會員達十一萬五千人，在加利福尼亞州銀行界有近六百個金融機構參與該項方案。

費用的負擔：西方國家於1997年6月在蘇格蘭愛丁堡召開國際法律扶助研究會，商討解決各國實施法律扶助制度所面臨的

共同問題，會議認為合理的法律扶助費用負擔機制是解決這些問題的核心。觀察與會的三個法律扶助制度發達的國家，英國法律扶助的受扶助量過大，因此提高受扶人資力條件以限制需求，用以抑制法律扶助費用的開支，這是解決經費困難的一個直接作法，卻犧牲了法律扶助的服務範圍。南非法律扶助委員會因法律扶助費用的短缺而破產，其重建後的方式是嚴格管理、縮減法律扶助範圍、降低律師酬金補貼標準，以減少法律扶助經費支出。雖然可以某些達到效果，但是卻造成律師拒絕承辦法律扶助案件。而荷蘭提高受扶助人分擔費用的比例，律師的辦案補貼仍然得到提高，但導致受扶助人數量減少，嚴重壓縮法律扶助範圍。

從英國、南非和荷蘭等國的法扶政策調整，顯示了一個基本問題，即法律扶助範圍暨法律扶助資格條件，和法律扶助費用負擔，在實現法律扶助制度理想中相互作用，且與法律扶助資金相互消長，而在法律扶助費用負擔這裡交會。因此，實現法律扶助的理想和永續發展法律扶助事業重要關鍵之一是建立合理可行的法律扶助費用負擔機制。

為保證所有國民都有實現法律上權利的平等機會而提供可靠的保障是政府應盡的責任，這個信念是中外皆然。時至今日，世界上有一百四十多個國家都已建立法律扶助制度。但盱衡世界各法制先進國家，至今仍不易建立一套運作完善、制度健全的模式。我國的法律扶助制度，在司法院暨一群法律人努力規劃和堅持下，終能考量司法人權的保障應凌駕於國家財政之上，而正式上路。本文的撰寫雖已完成，但對法律扶助制度的研究，其實只是一個起頭。本文的提出，盼能對我國的法律扶助的運作，提供一些比較和參考的資料。

第一章

緒 論



第一節 法律扶助的定義與理論依據

什麼是「法律扶助」？「法律扶助」的定義為何？不同國家、地區各個不相同的說法。在各國關於法律扶助的法律或法規中，有的沒有給「法律扶助」下定義，其等「法律扶助」的內容、含義都是規定在有關法律條款中。有的國家則對「法律扶助」有明確的定義。例如：我國的法律扶助法並沒有給「法律扶助」下定義，但在總則篇，分就立法目的、法律扶助之種類、無資力者之定義、協助實施法律扶助事務之義務等作了規定。而日本的「民事法律扶助法」其第一章「總則」第2條規定：「本法所稱法律扶助，是指就有關法律糾紛、法律事務對被扶助者提供法律服務以及費用的扶助。」「本法所稱法律扶助費用，是指進行法律扶助的律師的費用，以及審判和其他法律程序所需要的一切費用。」韓國的「法律扶助法」第2條規定：「本法中的法律扶助，指爲了達到第1條規定的宗旨，由律師或公設律師法案規定的公設律師提供法律諮詢、訴訟代理、和所有與法律事務有關的其他形式的支持。」美國的「法律扶助會法」第1002條第5項規定：「法律幫助是指與本法相符合的任何有關法律服務的規定。」加拿大安大略省的「法律扶助

法」規定：「法律扶助指根據本法和有關條例提供的專門職業上的服務。」

從許多國家對法律扶助的定義（不論是專條規定或分散在相關條文規定）看，法律扶助已由傳統的社會慈善和道義行為，演變為國家對人民的一項法律保障措施¹。這些定義在文字表達上各有特色，但都體現了這樣一個理念：「法律扶助是國家對人民的責任。」法律扶助的責任主體是國家，實施主體是行使國家權力的政府。國家或政府透過設立法律扶助機構、提供法律扶助經費、制定法律扶助法等形式，授權法律扶助機構履行國家對人民的法律扶助義務或責任。

在確立法律扶助的國家責任，其理論依據有二：其一，是國家對法治和平等的承諾。國家憲法確定了「人民在法律面前人人平等」的基本原則，當人民實現這一原則遇到障礙時，提供法律扶助也理所當然地成為國家的責任。因此，「法律扶助」的一種合乎規範的正當理由是來自國家對法治的承諾。基於此一立論，現代法律扶助制度作為法治社會的一項人權保障制度，使得法律扶助的國家責任原則在很多國家的憲法或憲法性文件中確立而有具體規定。例如：法國革命以後，「人民有權得到法律扶助」的理念，發展成為人權的一種表現，並由國家將法律扶助寫入憲法，使法律扶助成為一種國家責任。義大利憲法第24條規定：「每人均可按司法程序來保護自己的權利和合法權益。在訴訟的任何階段和任何情況下，辯護均為不可破壞之權利。貧窮者有在任何法院起訴和答辯之可能性，應由特別制度保證之。」日本憲法第37條規定：「刑事被告在任何

¹ 此種演變容於後述之「法律扶助制度的歷史和發展」再加以討論。

場合都可委託有資格的辯護士。被告本人不能自行委託時，辯護士由國家提供。」德國憲法第101條、第103條和美國憲法第4條修正案，則間接規定了這項權利。

其二，是法律扶助作為人權保障的主要內容被規定在一系列國際條約之中。例如：1966年通過的聯合國「公民權利和政治權利國際公約」（International Covenant on Civil and Political Rights）第14條第3項第(d)款規定：「在刑事審判時，每一個人完全平等地有權：親自出庭受審、親自為己辯護、或經由其所選任之律師為法律幫助（即辯護）；如果未選任法律幫助，應告知其享有這種權利；在司法利益有此需要的案件中，應為其指定法律幫助，其沒有足夠能力償付法律幫助者，不得要其自己付費²。」聯合國1989年「兒童權利公約」（Convention on the Rights of Child）第40條第2項(b)(iii)款規定：「所有涉嫌或被訴觸犯刑法的兒童至少應得保證：受有資格、獨立及公正的主管當局或司法機關，在兒童得到法律或其他適當幫助，且除考慮兒童年齡或其他情況認為不符該兒童最大利益者外，亦需在兒童有其父母或法定監護人在場的情況下，依據法律、公正審理、迅速作出判決³。」1990年第八屆聯合國預防犯罪和罪犯

² Article 14, 3. In the determination of any criminal charge against him, everyone shall be entitled to the following minimum guarantees, in full equality: (d) To be tried in his presence, and to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing; to be informed, if he does not have legal assistance, of this right; and to have legal assistance assigned to him, in any case where the interests of justice so require, and without payment by him in any such case if he does not have sufficient means to pay for it.

³ Article 40, 2. To this end, and having regard to the relevant provisions of international instruments, States Parties shall, in particular, ensure that:
(b) Every child alleged as or accused of having infringed the penal law has at least

待遇大會通過的「律師職分的基本原則」(Basic Principles on the Role of Lawyers)第3條規定：「各國政府應確保對窮人，以及必要時對其他弱勢者提供法律服務所需的資金和其他資源。律師職業團體應協力組織和提供服務、設施暨其他資源⁴。」該原則第4條後段還規定：「各國政府和律師職業團體應特別重視對窮人和其他弱勢者的幫助，使其等得以維護自己的權利並在必要時請求律師幫助⁵。」這些國際條約已被愈來愈多的國家所接受和批准而成爲其國內法的一部分，爲各國嚴格遵守。所以，確認法律扶助的國家責任也是履行國際法義務的要求。

第二節 法律扶助制度的本質

法律扶助制度是指國家爲了保證法律賦予人民的權利在司法實踐中確實得以實現，對於那些因經濟困難而無力支付各項

the following guarantees:

- (iii) To have the matter determined without delay by a competent, independent and impartial authority or judicial body in a fair hearing according to law, in the presence of legal or other appropriate assistance and, unless it is considered not to be in the best interest of the child, in particular, taking into account his or her age or situation, his or her parents or legal guardians.
- 4 3. Governments shall ensure the provision of sufficient funding and other resources for legal services to the poor and, as necessary, to other disadvantaged persons. Professional associations of lawyers shall cooperate in the organization and provision of services, facilities and other resources.
- 5 4. Governments and professional associations of lawyers shall promote programmes to inform the public about their rights and duties under the law and the important role of lawyers in protecting their fundamental freedoms. Special attention should be given to assisting the poor and other disadvantaged persons so as to enable them to assert their rights and where necessary call upon the assistance of lawyers.