

法律扶助法與訴訟救助之關係

鄭文龍

一、我國在今年立法通過法律扶助法

法律扶助，乃指對於需要專業性法律幫助而又無力負擔訴訟費用及律師報酬之人民，予以制度性之援助，以維護其憲法所保障之訴訟權及平等權等基本人權。

法律扶助制度，在歐美等先進民主國家，係屬一受普遍性認同之制度，其制度起源於英國，在英格蘭，自一四九五年起即承認窮人享有因其身份免付訴訟費用之權利，戰後一九四九年制訂獨立之「司法扶助法」，並在一九九九年修法。美國在一八七六年為援助貧困的德國移民於紐約成立第一個法律扶助協會，而在一九六〇年代，透過公民權利運動之發展，貧困者的權利意識高漲，因此詹森總統在一九六四年制訂消滅貧窮法案（經濟機會法 Economic Opportunity Act of 1964）至一九六四年制定「法律扶助基金會法」，設定法律扶助基金會（The Legal Services Corporation，簡稱 LSC），做為推動法律扶助工作的重要依據。

在亞洲，香港於一九六七年制定「法律援助條例」，可說是亞洲地區開辦法律援助之先驅。據統計資料，在兩千零三年，共有兩萬六千一百六十一件申請法律援助，計有一萬三千五百七十四件獲得批准指派律師辦理扶助，扶助比率近百分之五十二，其扶助案件之件數及比率，遠超過亞洲各國。

韓國於一九八六年制定施行「法律救助

法」，然而，因韓國之法律扶助工作係由法務部轄下之官員所執行，因此產生與律師界各行其是，而無互相合作之情況。也導致其刑事之辯護人，竟由未具律師資格之替代役來擔任，相當不可思議。而且其扶助案件，大多是諮詢工作，對於代理訴訟案件，一年僅有六、七千件，僅香港之一半，其法律機制有待提昇。

日本則於一九五二年成立財團法人法律扶助協會，並於二〇〇〇制定「民事法律扶助法」，日本之法律扶助工作，原先係由日辯聯所成立之法律扶助協會所主導，並接受日本政府之捐助，其捐助金額大約為所需經費三分之一。但是，日本在今年通過總合法律支援法，整個法律扶助制度有大變動。法律扶助經費改由政府全額負擔，扶助之種類則包含民事、刑事及行政事件，法律扶助工作則改由法務省主導。亦即，由律師主導的法律扶助工作改由政府主導，其成效令人擔憂。

足見為貧困者設計之法律扶助制度，不但是世界潮流，同時亦成為現代民主法治社會中，其司法體制是否健全之重要指標。

而為落實人民憲法上訴訟權及平等權之保障，民間司法改革基金會、台北律師公會及台灣人權促進會三個團體乃於民國八十七年間由林永頌律師及本人發起結盟，成立推動小組，集合律師張炳煌、鄭文玲、邱晃泉、朱瑞陽、林重宏、謝政達、學者吳志光教授、國策顧問黃文雄先生，及民間司改會前後兩位執行長王時思、林靜萍等專業人士每月定期集會，研討



參、民事法學論著





各國制度。歷時二年，乃起草完成民間版之法律扶助法草案，隨即委由邱太三立委領軍於立法院提案。司法院則於九十年八月完成草案定稿，並於十月送立法院審議。

經過民間之多方奔走及司法院翁院長之大力支持下，法律扶助法終於在九十二年十二月二十三日由立法院三讀通過，並在今(九十三)年一月七年由總統公佈，這對於如勞工、婦幼、原住民等弱勢的窮人而言，是一大喜訊。往後弱勢的窮人，如有法律上之需求，諸如法律諮詢、法律文件的撰寫，或者是請律師代理民、刑事及行政訴訟，將不再求助無門。由國家(司法院)所捐助設立的「法律扶助基金會」將會予以協助，民衆如有訴訟之需要，將不須擔心繳不起律師費及裁判費，法律扶助基金會將會給予幫助，落實人民憲法上所保障的訴訟權及平等權。

二、我國法律扶助法之重要內容

此次立法院所通過的法律扶助法(或簡稱法律法)，基本上有左列的特點，茲說明如下：

- 1 立法目的在保障人民憲法上所保障之訴訟權及平等權。
- 2 扶助之事項廣泛，包含法律諮詢、調解及和解之協助、法律文件撰擬、訴訟或仲裁之代理或辯護。
- 3 扶助訴訟之種類，包含民、刑及行政訴訟。
- 4 扶助之對象，採雙軌制，除了無資力之人民外，包含刑事訴訟法第三十一條強制辯護之案件，也是基金會扶助之對象。
- 5 法律扶助制度與現行之公設辯護制度暫時併行，人民有選擇之自由。
- 6 設審查委員會決定案件是否扶助：
依法扶法第四十六條至四十八條之規定，法律扶助事件之准駁，由三人組成之審查委員會審議決定。

7 申請扶助之案件，需審查二要件，一為無資力，二為案件須有理由：

依法扶法第十三條至第十六條之規定，得申請法律扶助者，須具備無資力之要件及須具備有理由之要件。但刑事強制辯護之案件，則不以無資力為必要。

8 基金會擁有法規命令之制定權：

依法扶法第十條之規定，基金會之辦理事項如下：一、訂定、修正法律扶助辦法...可見基金會有法規命令之制定權。

9 立法明訂國家負有推展法律扶助事務及提供資金之義務：

依法扶法第四條之規定，國家負有推展法律扶助事務及提供必要資金之責任。

10 律師有擔任法律扶助工作之義務：

11 有分擔金之設計：

依法律扶助法第三十二條之規定，法律扶助可視申請人之資力，為全部或部分之扶助。如係部分扶助，則申請人有支付分擔金之義務。如未能及時給付者，得由基金會分會先行墊付。

12 有回饋金之設計：

如果因為接受法律扶助之幫助，使受扶助人取得財產而成為有資力者，分會得要求受扶助人返還分會為其支付之酬金及費用為回饋金，讓基金會之資金可循環不息，幫助更多的人，因此，法律扶助法第三十三條有回饋金之規定。

13 扶助之金額視為訴訟費用之一部：

依同法第三十五條第一項及第二項之規定，分會就扶助事件所支出之酬金及費用，視為訴訟費用之一部。得向負擔訴訟費用之他造請求。

14 法律扶助法同時含括組織法及作用法：

為了儘速推動法律扶助制度，因此法律扶助法在立法時採用組織法及作用法同立於一法之體例。

15 基金會應具獨立性之性質：

立法例上，法律扶助之工作，有由司法機關擔任者，如德國；有由法務部擔任者，如韓國。亦有由非官方性質之獨立單位擔任者，如美國。我國在立法起草時，基本上是採取美國之立法例，以設立獨立基金會之方式來推動法律扶助工作。基金會在設立及運作時，應注意到此一精神。此再參考民版草案第三條第一項之規定：「基金會依法獨立行使職權，其自主性應受尊重。」及法務部版之草案第五條之規定：「基金會依法獨立行使職權，其自主性應受尊重。」更明瞭。

16 假扣押、假處分之擔保金得以分會之保證書代之。(法扶法第六十五條)

17 法律扶助之擔任者，明定由律師擔任，但是法律諮詢不限於律師（法扶法第二十四條）。

18 准許法律扶助，法院應准許訴訟救助（詳後述）。

19 准許法律扶助之案件，除由基金會指定律師並代付律師酬金外，受扶助人如有支出裁判費之必要，得由基金會負擔：

依法扶法第二條第五款之規定，法律扶助包括法律事務上必要之服務及費用扶助，其立法內含包含訴訟費用及訴訟上必要之費用，因此，如受扶助人有支出訴訟費用之必要，得由基金會負擔。然未避免基金會之資金壓力過重，故另於同法第六十二條規定，法院應准許訴訟救助。

20 法律扶助包含外國人：

依法律扶助法第十五條之規定，只要是合法居住之人民，包含外國人，均可聲請法律扶助。

三、訴訟救助之意義

憲法第十六條及第七條規定保障人民之平等權及訴訟權，因此法院不應以人民有無繳交裁判費為由，拒絕其受公平裁判；為此，乃有民事訴訟法第一百零七條之規定：「(第一項)當事人無資力支出訴訟費用者，法院應依聲請，以裁定准予訴訟救助。但顯無勝訴之望者，不在此限。(第二項)法院認定前項資力時，應斟酌當事人及其共同生活親屬基本生活之需要。」

四、法律扶助法第六十二條為訴訟救助之特別法，立法授權基金會審查，取代法院之審查

為解決此一問題，法律扶助法乃特別於六十二條規定，如經法律扶助基金會（以下稱基金會）准予法律扶助，法院應准予訴訟救助。其目的即為排除人民進入法院之訴訟障礙，貫徹保障人民憲法上之訴訟權及平等權。茲再說明理由如下

1 裁判費不宜成為人民使用法院之障礙：

憲法保障人民之平等權及訴訟權，於憲法第七條及第十六條定有明文，法院不應以人民有無繳交裁判費為由，拒絕其受公平裁判。

2 傳統之實務見解傾向保守，妨礙人民訴訟權之行使：

民事訴訟法本有解決人民無力繳納裁判費之訴訟救助制度，但對於所謂之無資力，則無客觀標準。

目前實務運作上，大部分之判決對於當事人聲請訴訟救助，採取極嚴格的態度(註1)，動輒以當事人未提出可立即調查證據而駁回聲請，致訴訟救助制度未能發揮其應有功能，法院對於經濟弱勢者所設門檻太





高，而與釋明之有利於當事人制度目的背道而馳，似有未當^(註 2)，亦有違憲法保障人民基本權利之意旨。

依學者之研究，目前實務見解及其准駁比例趨於保守，且理由不明確，審查標準於不同判決輒有矛盾之處，實有恣意之虞，且造成法律不安定性。而其原因應係法官於訴訟救助之憲法意義認識有所不足，以致偏向對國庫友善之態度。實則，法官於審理案件時應了解，訴訟救助並非國家之恩賜，而係基於社會國思想之國家任務；又我國於一、二審雖未採律師強制代理制度，但若於案情複雜、相對人有聘請律師或當事人純屬無知者，究諸實際需要，及為武器平等原則之貫徹，考慮採取對該弱勢當事人有利之解釋，應屬必要^(註 3)。

3 法律扶助法第六十二條，為訴訟救助之特別法，立法授權基金會審查，取代法院之審查：

為解決此一問題，法律扶助法乃特別規定第六十二條，如經法律扶助基金會分會准予法律扶助，法院應准予訴訟救助，其目的即為貫徹保障人民憲法上之訴訟權及平等權。

4 基金會對於審查申請人是否無資力有相關之具體規定，此為傳統上所無：

當事人聲請訴訟救助之際，如何認定是否符合訴訟救助之要件？由於民事訴訟法前

開規定僅抽象規定無資力，但如何情形屬無資力，並無詳細客觀之標準，因此個案之適用標準不一，往往造成法官認定上之困難。且法官於訊問當事人有無資力時，常有讓當事人誤解之尷尬狀況，因此，讓法官調查當事人有無資力，實屬不宜。

對此，法律扶助法第十三條規定授權規定基金會依職權制定「受法律扶助者無資力認定標準」，依據該標準第三條規定，申請人為單身戶，住所地於台北市之申請人其每月可處分之收入未超過二萬八千元（高雄市為二萬三千元，台灣省或其他地區為二萬二千元），且可處分之資產在五十萬元以下，即符合基金會扶助之條件。由上可知，基金會就無資力之標準均訂有詳細及客觀之標準以資適用，可以解決法院上開無客觀標準及由法官訊問之尷尬現象，適用上對法院審理案件實有助益。

5 法律扶助法第六十二條，可減輕法官之負擔，並落實公平法院，保障人民訴訟權及平等權：

由上述可知，法律扶助法第六十二條之規定，目的係為保障人民憲法上之訴訟權，並以減輕法官工作負擔為考量。職故，有關人民訴訟救助之聲請，由基金會就申請人之資力及有無理由方面加以審查，當可有效簡省法官之調查程序，並強化法院訴訟救助之功能。

註 1 茲例舉如下：

- (1) 台灣高等法院八十七年抗字第二八七三號民事裁定，認抗告人所提八十七年度綜合納稅證明書、結算申報書，僅能證明其無納稅資料及為他人之受扶養親屬，尚不能釋明無資力。
- (2) 台灣高等法院八十九年抗字第二九五號民事裁定認為抗告人提出榮民證、殘障手冊國稅局八十七、八十八年度納稅證明書，不足以釋明其無資力。
- (3) 台灣高等法院八十七年抗字第一五三八號民事裁定，認聲請人位於汐止房屋雖倒塌，惟其有工作，月薪二萬三千餘元，尚難認缺乏經濟信用。該裁定認為聲請人有經濟信用而不准訴訟救助，似指聲請人應有能力借錢繳裁判費，故不准訴訟救助。

註 2 〈訴訟救助制度之研究〉，姜世明，月旦法學雜誌第 76 期，頁 82-83，2001 年 9 月。

註 3 姜世明，同註 2，頁 82。

6 就救助之效果言，僅是裁判費之暫免，並非完全不需繳納，當事人仍應於判決確定後由敗訴之一方繳納經暫免之裁判費，故法院實無嚴格審查之必要。

五、訴訟救助之要件與法律扶助法之要件相同：

民事訴訟法第一零七條所規定之訴訟救助之要件，為無資力及非顯無勝訴之望之二要件，基本上，法律扶助法亦同，法律扶助法第十三條即規定，無資力者，得聲請法律扶助，因此就無資力之要件，二法並無不同。有疑義者，在於法律扶助法第十六條第一款係規定，顯無理由者，不應准許。然而，此一立法與民訴法並無不同，此用語不同之緣由，是因為受法扶法扶助之案件包含民刑事案件，而民事案件雖可以勝敗來區別有無扶助之必要，但是刑事案件，尤其是強制辯護之案件，縱是有罪，仍有辯護之必要，因此並不能以有罪無罪定無勝敗，故立法上則改以非顯無理由之用語，實則內含並無不同。

六、法律扶助法係訴訟救助之特別法，應優先適用：

法律扶助法既然是為了解決傳統上之裁判費之訴訟救助之問題所為之特別立法，在訴訟救助方面，具有特別法之效力，解釋上，如有不同，亦應以法扶法具優先之效力。簡言之，民事訴訟法之訴訟救助相關規定，與法律扶助法第六十二條之規定間，從保障無資力者之訴訟權之角度觀之，實係相輔相成，並無扞格之處。是法院對於經基金會准予法律扶助之無資力者，於訴訟程序中向法院聲請訴訟救助時，依據法律扶助法第六十二條之規定，即應准予訴訟救助，實無庸再為實質審查，或以調閱基

金會審查卷之方式，重行審查基金會之決定。而法院在審理中若發現確有不合扶助要件之具體證據，亦得依法律扶助法第六十二條但書之規定為駁回訴訟救助之裁定；基金會如因此發現受扶助人確有欺瞞不實之情形，並將依法律扶助法第二十二條規定撤銷其扶助。

七、結論

法律扶助法自今年元月七日經總統公佈後，已在今年七月一日起正式開辦運作，並同時成立台北、台中、台南、高雄、花蓮五個分會，運作至今已近五個月，共計有六千件之聲請件，除了單純的諮詢案件外，共扶助了近二千八百多件，扶助之比率達六成，此一扶助之比率已超越香港，應屬相當有績效，同時也展現民間之效率及親和便民的態度。

法律扶助法的通過及基金會之正常運作，對於弱勢者之人權保障，實屬重大之里程碑。而對於律師而言，透過法律扶助，可改善律師之形象，對於法院而言，亦可去除法院是為富人而開的負面印象，並可建立公平法院。因此希望法律人不論是審檢辯，都能關心及支持此一制度、對於台灣之公平社會的建立定有助益。♥

(本文作者現職為財團法人法律扶助基金會秘書長)

《精選笑話》你在那裡

警察巡邏時，發現小弟弟在哭：小弟弟，你怎麼了？

小弟弟：我迷路了。

警察：小弟弟，你叫什麼名字？

小弟弟：我叫小弟弟！

警察又問：你家住在哪裡？

小弟弟：我家住在台灣！

警察再問：你家住在台灣的哪裡？

小弟弟：我家住在台灣的三樓！

