

台北律師公會民國 105 年 5 月 27 日律師法修法公聽會說帖

一、「單一入會全國執業」攸關全國人民之訴訟權保障，並非律師自治之範疇：

（一）現行律師法第 21 條第 1 項要求律師除加入事務所所在地公會外，若至外地執業，尚須加入執行職務所在地公會：

該項規定要求律師加入事務所所在地公會後，若需至該公會組織區域以外之外地法院執業，即須加入該外地之地方公會，進而越區執業之律師即因此須按該外地公會所定規則繳納入會費、月費。

（二）這項規定嚴重侵害當事人倚賴律師協助之訴訟權，並且有損律師業之尊嚴與榮譽：

1. 當事人倚賴律師協助之權利，受憲法上訴訟權保障：

憲法第 16 條規定人民有訴訟權，旨在確保人民有受公平審判之權利。依正當法律程序之要求，訴訟當事人應享有充分之訴訟上防禦權，包括選任信賴之律師充任辯護人或訴訟代理人，俾受公平審判之保障。從而當事人受其律師協助之權利，乃其憲法上訴訟權之核心內涵，須獲得確實有效之保護，其防禦權始能發揮功能（上旨可參大法官釋字第 654 號解釋理由書）。

2. 現行律師法第 21 條第 1 項之規定，嚴重侵害當事人倚賴律師協助之權利：

由於律師法第 21 條第 1 項之規定，目前律師去外地執業，在外地入會的人會費、車馬費等費用其實都成為執業成本，必然轉嫁由外地案件之當事人負擔。換言之，現行律師法導致外地案件之當事人除支付委任案件的律師酬金外，還需另外負擔外地公會的人會費、月費等額外支出。若當事人不想負擔或無能力負擔此筆費用，則律師通常因為成本考量而難以接受委任前往外地開庭。此際當事人往往希望原來想要委任的律師幫他轉介給涉訟地的律師。然而，經常原來的律師對涉訟地的律師界也不熟悉，也不知道當地律師有哪位值得信賴而可將當事人託付給他。現行的律師法，使當事人陷入兩難處境。或者在人生地不熟的情況下，到涉訟地碰運氣委任律師，此際除增加所託非人之風險外，尚且要負擔為與當地律師會面溝通討論所增加之交通費、在途時間及舟車勞頓之不便。或者，若當事人要避免上述困擾，就委任本地相熟的律師並負擔其加入涉訟地公會之人會費及月費。然而，無論何種選擇，現行制度的運作成本都轉嫁由當事人負擔，對

當事人倚賴律師協助的訴訟權的行使增加了不必要的成本，使在外地涉訟的當事人陷入上述兩難困境，嚴重侵害其倚賴律師協助之權利，顯然違憲。

3. 若為外地公會之存續而讓本地當事人負擔外地公會之入會費及月費，則嚴重損及律師業之整體尊嚴與榮譽：

主張維持現狀的主張或理由之一，是若改採單一人會全國執業，沒有了外地律師入會費、月費的挹助，目前規模較小的公會將無法維持生存。然而，為了維持公會的存在而陷當事人於上述的兩難處境中，是不是合理呢？這是否其實是外地公會變相向本地當事人收費來維持自己的生存？考諸律師倫理規範第 3 條：「律師應共同維護律師職業尊嚴及榮譽。」之規定，為了公會生存，就增加當事人不必要的負擔，是不是能符合倫理規範對律師業的要求與期許？

4. 為了保障在地律師之案源而限制競爭，也不是侵害當事人倚賴律師協助之憲法上權利的正當理由：

另一種反對單一人會全國執業的擔憂，是認為自由的跨區執業，會造成過度競爭進而導致在地律師難以生存。但其實其他公會根本不需要擔心台北律師公會會員會來搶案源的問題，因為台北地區物價水準遠高於其他地區，導致律師執業成本也遠高於其他地區，進而收費水準也就遠高於其他地區，所以就價格因素而言，相較其他地區在地律師，台北地區的律師根本沒有競爭力。即使撇開實際成本與價格因素不談，從另一個角度來說，若現行律師法要求律師必須越區入會的目的，是以限制競爭的手段來保護當地律師的案源，則姑且不論如前所述，制度成本其實是轉嫁由當事人承受，即使以公平交易法的觀點來說，這樣的限制競爭會不會造成提升律師服務品質之障礙？而在地律師的服務品質因競爭不足而難以提昇，最終是否仍由在地民眾蒙受其害？答案至為明顯。

- (三) 「單一人會全國執業」攸關全國人民訴訟權之保障，不應是律師自治之範疇，更不應交由作為現制得利者之律師公會決定：

綜上所述，現行律師法第 21 條第 1 項之規定嚴重侵害當事人倚賴律師協助之憲法上權利，為改善現狀而提出的「單一人會全國執業」即攸關全國人民之訴訟權保障，自非律師自治之範疇，從而也不應交由作為現制得利者之各律師公會來決定制度變更與否乃至修法方向。

二、現行律師法第 21 第 1 項規定，亦嚴重侵害律師之職業自由與結社自由：

（一）律師法第 21 條第 1 項之規定，對律師之執行職業自由及結社自由均構成限制，需嚴格審查是否符合比例原則：

1. 律師法第 21 條第 1 項之規定，對律師執行職業之方法、地點構成限制，須確屬必要始符憲法第 23 條比例原則之要求：

憲法第 15 條規定，人民之工作權應予保障，其內涵包括人民之職業自由。法律若課予人民一定職業上應遵守之義務，即屬對該自由之限制。關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求公共利益所採行之限制手段，須確屬必要者始符合憲法第 23 條比例原則之要求（司法院大法官釋字第 711 號解釋理由書參照，同旨可參釋字第 584 號、第 649 號、第 702 號解釋）。由於律師法第 11 條第 1 項明定律師非加入律師公會，不得執行職務，故同法第 21 條第 1 項前段：「律師應設事務所，並應加入該事務所所在地及執行職務所在地之地方律師公會。」之規定，實已要求律師在事務所所在地以外之地區執業時，須加入執行職務所在地之地方律師公會始得執業，核屬對律師執行職業之方法、地點所為之限制，自須確屬必要始符憲法第 23 條比例原則之要求。

2. 律師法第 21 條第 1 項之規定，對律師依個人選擇加入或不加入團體之結社自由構成限制，自應受比例原則之嚴格審查：

憲法第 14 條規定人民有結社之自由，旨在保障人民為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之權利，並確保團體之存續、內部組織與事務之自主決定及對外活動之自由等。結社自由除保障人民得以團體之形式發展個人人格外，更有促使具公民意識之人民，組成團體以積極參與經濟、社會及政治等事務之功能。惟結社自由之各該保障，皆以個人自由選定目的而集結成社之設立自由為基礎（釋字第 644 號解釋理由書參照）。故，個人依其選擇成立、加入或不加入團體之自由，乃結社自由之核心內涵，法律對個人依其選擇加入或不加入團體之限制是否符合憲法第 23 條之比例原則，自應受嚴格審查。律師法第 21 條第 1 項前段：「律師應設事務所，並應加入該事務所所在地及執行職務所在地之地方律師公會。」之規定，要求在事務所所在地以外地區執業之律師，須加入執行職務所在地之地方律師公會始得執業，強制律師加入執行職務所在地之律師公會，已對其依個人選擇加入團體之自由構成限制，自應受比例原則之嚴格審查。

（二）對律師執行職業自由及結社自由之限制，不符比例原則：

1. 律師法第 11 條第 1 項要求律師加入公會始得執業之規定，具有公益上目的：

(1) 律師作為在野法曹，常須為履行維護人權、實現社會正義、促進民主與法治之天職而監督、制衡國家：

根據聯合國「關於律師作用的基本原則」第 13 條：「律師對其委托人負有的職責應包括：（a）對委托人的法定權利和義務，以及在與此種權利和義務有關的範圍內，對法律系統的運作，提出諮詢意見；（b）以一切適當的方法幫助委托人，並採取法律行動保護他們的利益；（c）在法院、法庭或行政當局面前給委托人以適當的幫助。」、第 14 條：「律師在保護其委托人的權利和促進維護正義的事業中，應努力維護受到本國法律和國際法承認的人權基本自由，並在任何時候都根據法律和公認的準則以及律師的職業道德，自由和勤奮地採取行動。」與我國律師法第 1 條：「（第 1 項）律師以保障人權、實現社會正義及促進民主法治為使命。（第 2 項）律師應基於前項使命，本於自律自治之精神，誠實執行職務，維護社會秩序及改善法律制度。」之規定，可知律師必須以實際行動履行其維護人權、實現社會正義、促進民主與法治之天職。由於對於人權、民主與法治而言，國家永遠是最大危險源，因此律師為履行上述天職而採取行動，必然經常需監督國家或與國家對抗，也因此律師被稱為在野法曹。

(2) 律師常因履行上述職責而有遭執政當局阻撓或報復之不測風險：

由於上述監督、對抗，律師因而往往被執政當局視為在背芒刺，時欲去之而後快，律師也因此隨時有因執行職務而遭不測之風險。因此，聯合國「關於律師作用的基本原則」才會以第 16 條：「各國政府應確保律師（a）能夠履行其所有職責而不受到恫嚇、妨礙或不適當的干涉；（b）能夠在國內以及國外旅行並自由地同其委托人進行磋商；（c）不會由於其按照公認的專業職責、準則和道德規範所採取的任何行動而受到或者被威脅會受到起訴或行政、經濟或其他制裁。」、第 17 條：「律師如因履行其職責而其安全受到威脅時，應得到當局給予充分的保障。」、第 18 條：「不得由於律師履行其職責而將其等同於其委托人或委托人的訴訟事由。」、第 19 條：「凡是律師辯護權在其面前得到確認的任何法院或行政當局不得拒絕承認一名合格律師代表其委托人出庭的權利，除非按照本國法律和慣例以及根據這裏所述的基本原則，該律師已被取消資格。」及第 20 條：「律師對於其書面或口頭辯護時所發表的有關言論或作為職責任務出現於某一法院、法庭

或其他法律或行政當局之前所發表的有關言論，應享有民事和刑事豁免權。」等多達 5 條之規定，詳細揭示律師得以安心執行職務而不虞遭執政當局阻撓或報復，作為律師得以發揮維護人權、實現社會正義、促進民主與法治之作用的最低限度條件。

- (3) 公會成立之基本目的，在於確保律師之權利不受執政當局侵害，使律師發揮維護人權、實現社會正義、促進民主與法治之作用：

正如個人難以對抗國家，苟律師如一盤散沙，個別律師自然難以對抗國家對其執業自由之侵害，亦難達成作為在野法曹所負的公益任務。因此，律師業必須團結，組成強大之自律團體，始有可能為每個律師提供堅強的後盾，確保每個律師均得經由執業維持生計，並履行其保障人權，捍衛民主、法治之職責。故，聯合國「關於律師作用的基本原則」在前言即揭示：「鑒於律師專業組織在維護職業標準和道德，在保護其成員免受迫害和不公正限制和侵犯權利，在向一切需要他們的人提供法律服務以及在與政府和其他機構合作進一步推進正義和公正利益的目標等方面起到極為重要作用」等旨，並在該原則第 24 條：

「律師應有權成立和參加由自己管理的專業組織以代表其自身利益，促進其不斷受到教育和培訓，並保護其職業的完善。專業組織的執行機構應由其成員選舉產生並應在不受外來干涉情況下行使職責。」及第 25 條：「律師的專業組織應與政府合作以確保人人都能有效和平等地得到法律服務，並確保律師能在不受無理干涉情況下按法律和公認的職業標準和道德向其當事人提供意見，協助其當事人。」進一步具體指出，律師所組成之公會等自治專業組織，其基本任務在於：

- ① 維護律師業之整體利益，並保護個別成員之權利，使成員免受迫害和不公正限制，而得以在不受無理干涉情況下按法律和公認的職業標準和道德向其當事人提供意見，協助當事人。
- ② 維護職業標準和道德。公會為此應制定專業倫理規範，並對違反者實施專業紀律上之懲戒。
- ③ 促進成員不斷受到教育和培訓（即在職進修）
- ④ 與政府或其他機構合作實現維護人權、實現社會正義、促進民主與法治等公益目標，例如自行或與政府合作對貧窮等弱勢者提供法律扶助。

上述各項應屬公會的基本、核心任務。在此以外，諸如旅遊等聯誼活動的舉辦，以及其他福利的提供，應由各公會考量自身財務狀況，決

定辦理程度及範圍。然而，在計算並分析會費結構，乃至討論會費應徵數額時，不應為維持這類活動而使相關成本成為計算會費應徵數額的依據。

- (4) 為使公會發揮確保律師得以安心履行職責之作用，並完善律師業，有必要課予律師加入公會之義務：

公會如欲能達成保障律師得以安心履行職責之作用，則不能不具備相當之規模，而後能與執政當局拮抗，進而為個別乃至全體律師發聲並維護權益。因此，律師不但有權根據前述「關於律師作用的基本原則」第 24 條團結起來組成公會，也應加入公會，以免公會因規模不足而無力完成保護律師職業自由的任務。故，為使公會足夠強壯，必須課予律師加入公會之義務，此乃律師業與其他專門職業一樣，遵循業必歸會原則的第一個理由。其次，律師既為履行前述保障人權等項職責而必然監督、制衡國家，則律師業必須高度自治，因此前述「關於律師作用的基本原則」第 24 條乃明文指出，公會等律師專業組織應落實內部民主機制並在不受外來干涉之情況下行使職責。惟，自治與自律乃一體兩面，唯有透過自主公會實施的高度自律，律師業的高度自治使具有正當性與合理性，從而保持律師業對國家的相對獨立。為實現自律，必然須使律師加入公會而受專業紀律約束，此亦課予律師加入公會之義務的理由。律師法第 11 條第 1 項規定律師須加入公會始得執業，可以達成上述律師業團結及自律這兩項公益目的，尚無違憲疑慮。

2. 律師法第 21 條第 1 項之規定，違反比例原則：

- (1) 台灣並非聯邦制國家，地方自治權限亦不大，且地方自治法規尚不得抵制中央法規，故全國法令高度一致，實無依照地方行政區域而劃分律師執業區域，致跨區執業須獲當地公會許可之理。律師法第 21 條第 1 項要求律師跨區執業須先加入當地公會之規定，係在國民政府實施訓政時期，中國大陸疆域廣闊之時空背景下制定，時至今日，已看不出有何公益目的。
- (2) 律師只須加入一個公會，即足以滿足上述之律師團結需求，並能夠使律師不斷受到教育和培訓（即在職進修），且使其受到專業倫理及其他職業規範之拘束。故強制律師須加入複數公會始得在複數地區執業之規定，顯係對律師之職業自由與結社自由所設之不必要限制。
- (3) 律師法第 21 條第 1 項對實現強制律師加入公會所欲實現之公益目的，

毫無助益。蓋在地公會之會員人數雖因受惠於該項規定而膨脹，但外地會員囿於時空阻隔，鮮有能參與在地公會之在職進修或其他活動者，也幾無可能擔任在地公會之理監事或其他幹部，甚至因與在地公會幾無實質上之聯繫，在公會理監事及會員代表選舉時，也難以基於其對候選人之瞭解而有效行使投票權。易言之，公會組織之構成雖有內部民主之形，但因組織「虛胖」，以致實際上往往徒具其形而欠缺實質。故，律師法第 21 條第 1 項規定對於團結律師、使律師接受在職進修等公益目的之實現，不但毫無助益，甚且有害。

(4) 104 年度各公會之在地會員數與總會員數如表 1 所示：

公會名稱	會員總數	本期在地會員數	在地會員數與外地會員數差額	在地會員佔總人數比例
南投	564	19	545	3.3%
高雄	1,938	676	1,262	34.9%
彰化	930	98	832	10.5%
台南	1,374	288	1086	21%
屏東	670	53	617	7.9%
台北	6,629	5,132	1,497	77.4%
苗栗	674	33	641	4.9%
桃園	3,007	363	2,644	12.1%
新竹	1,500	161	1,339	10.7%
台中	2,266	798	1,468	35.2%
雲林	564	19	545	3.4%
嘉義	537	108	429	20.1%
花蓮	250	54	196	21.6%
台東	131	25	106	19.1%
基隆	1,204	43	1,161	3.6%
宜蘭	576	40	536	6.9%
合計		7,910		

(表 1 資料來源：全聯會之公會組織變更案財務分析報告)

由上表數據可知，律師法第 21 條第 1 項之規定造成目前除台北律師公會以外之各地方公會，在地會員人數均不足一半，組織「虛胖」現象極為明顯。其中比例最懸殊之南投及雲林公會，在地會員人數均僅有 19 人，僅佔總會員數的 3.3% 及 3.4%。易言之，乃以 3.3% 及 3.4% 來「團結」其餘星散全國各地之 96.7% 及 96.6%，荒謬殊不言可喻。南投與雲林兩公會固屬極端，然而若觀在地會員比例次佳的台中公會，其

在地會員佔總會員人數比例亦僅達 35.2%，仍可見律師法第 21 條第 1 項之規定造成地方公會之組織普遍嚴重虛胖。綜上所述，律師法第 21 條第 1 項之規定，不但對於實現團結律師、使律師接受在職進修等公益目的毫無助益，甚且有害此等目的之實現，自屬違反比例原則之不必要限制。

- (5) 再就使律師接受專業倫理規範約束之目的而言，律師只要加入事務所所在地之地方公會，該公會即可處理其涉嫌違反專業倫理規範之案件，從而此際再要求律師須加入外地公會，即已非實現此項公益目的之必要手段，就此而言，亦已對律師之職業自由與結社自由構成過度限制而違反比例原則。

(三) 律師公會係現行律師法第 21 條第 1 項之受益者，故就「單一入會全國執業」此項攸關全國律師權益之議題，公會之立場實與個別律師有潛在之衝突：

1. 現行律師法第 21 條第 1 項之規定，對律師之職業自由與結社自由構成嚴重侵害，故為改正該項規定而提出「單一入會全國執業」之主張，實攸關全國律師之權益。

2. 各地律師公會均係現行律師法第 21 條第 1 項之受益者：

- (1) 現行律師法第 21 條第 1 項規定導致律師普遍被過度徵收會費，各公會則幾乎年年有盈餘，進而有大量存款，乃是現制的既得利益者：

- ① 全聯會之公會組織變更案財務分析報告附表 1 顯示以下數據：

104 年全國會費（含全聯會）總收入：2 億 2980 萬元

104 年全國總支出（含全聯會）：1 億 8582 萬元

104 年全國總盈餘：4398 萬元

104 年全國會員總人數：7910 人

平均每人被多徵會費：5559.8 元（小數點後無條件捨去）

由上計算可知，現行律師法第 21 條第 1 項規定由於要求越區執業之律師須加入在地公會，不但導致在地公會組織虛胖，更因此使越區執業律師必須向複數公會繳納會費。其結果是律師加入的公會越多，繳納的會費越多。就該律師個人而言，固然造成了越區執業的顯著障礙，另一方面也可以看出，該項規定造成過度「課稅」（過度收取會費，以致 104 年全國各公會竟然有 4398 萬元的盈餘）。雖然平均而言，每個律師被「超收」了 5559.8 元，但實際上是被更多地攤派在越區執業的

律師身上。由於越區執業律師全國都有，會費負擔不公是全國性的現象。

- ② 104 年度各地方公會及全聯會之支出與會員人數對照，如表 2 所示。由表內數據可知，就本地會員未過半之公會而言，其實其財政支柱主要是由外地會員支撐，亦即實係主要由外地會員出錢維持本地公會目前的營運，這就進一步顯示地方公會確實獲益於現制甚多。以人數最少的南投公會為例，南投公會在地會員人數僅有 19 人，僅佔總會員數的 3.3%，於 104 年支出 636 萬 5334 元。雖然形式上外地會員與在地會員有同等的權利享用經由支出所帶來之服務及福利，但實際上囿於地理及時間之障礙，實際上會專程前來享受服務或領取福利之外地會員應該是寥若晨星，因此可謂是佔總數 96.7% 的 545 位外地會員繳費讓這 19 位在地會員使用，這是明顯的不公平。而同樣的不公平現象，也存在於其他公會。在地會員與外地會員人數差距愈大，不公平的現象就愈明顯。若這些主要由外地會員負擔的支出，並非用於在職進修或其他公會核心任務，而盡是用在旅遊補助、社團補助、節金等福利事項，則益發不公平。蓋外地會員出錢讓本地會員享受，莫此為甚。仍以南投公會為例，上其網站查閱會務資訊的結果，其在 104 年度似未辦理任何在職進修活動，則 636 萬 5334 元究竟有多少用在公會核心任務？是否扣除必要人事開支外，均係福利補助？若然，則公會豈非成為在地會員的生財工具？以上僅是以南投公會為例，然而若以同樣方式檢視其他公會，也會發現相同問題，只是程度不同而已。以上分析指出，由於現制造成的在地會員不過半的虛胖現象，使各地方公會其實是將財政基礎建立在外地會員身上，因此地方公會的財政利益與個別律師經由單一人會全國執業改革所能獲得的執業利益，顯相衝突，因此就此改革議題，公會無法充分代表律師業之整體利益，自不能僅聽公會的聲音。

公會名稱	淨支出	會員總數	本期在地會員數	在地會員數與外地會員數差額	在地會員佔總人數比例	淨支出÷本期在地會員數
南投	6,365,344	564	19	545	3.3%	335,019
高雄	18,654,868	1,938	676	1,262	34.9%	27,596
彰化	7,742,241	930	98	832	10.5%	79,003
台南	10,824,423	1,374	288	1086	21%	37,585
屏東	5,483,497	670	53	617	7.9%	103,463
台北	55,472,284	6,629	5,132	1,497	77.4%	10,810

苗栗	4,292,428	674	33	641	4.9%	130,074
桃園	10,756,195	3,007	363	2,644	12.1%	29,632
新竹	9,257,607	1,500	161	1,339	10.7%	57,501
台中	15,464,396	2,266	798	1,468	35.2%	19,379
雲林	2,951,682	564	19	545	3.4%	155,352
嘉義	4,499,333	537	108	429	20.1%	41,661
花蓮	4,425,295	250	54	196	21.6%	81,950
台東	2,091,955	131	25	106	19.1%	83,679
基隆	5,077,001	1,204	43	1,161	3.6%	118,070
宜蘭	2,811,715	576	40	536	6.9%	70,293
全聯會	19,653,144	NA	NA	NA		NA
合計	185,823,408		7,910			23,493

（表 2 資料來源：全聯會之公會組織變更案財務分析報告）

- ③ 目前各地方公會向每位會員收取的月會費中，有 100 元係繳交給全聯會的會費，因此加入的公會越多，繳給全聯會的會費就越多。從 104 年度全聯會也有鉅額盈餘（淨收入是 2157 萬 7004 元，淨支出是 1965 萬 3144 元，盈餘 192 萬 3860 元），可以看出全聯會確也受益現制良多，並非無利害關係之中立第三人。
- ④ 上述過度「課稅」現象，造成包括全聯會在內之全國各公會幾乎年年結餘，因而有大量存款。由此更可見謂公會是現制之得利者，並不為過。
- （2）各公會基於財政利益考量而反對單一入會全國執業，與絕大多數律師之執業權益背道而馳：

就「單一入會全國執業」議題而言，各公會的財政利益與個別律師的執業權益顯然衝突，故就此議題不應只考慮公會的意見。行政院與 V Taiwan、民間司法改革基金會合作進行的網路問卷調查結果顯示，絕大多數律師贊成單一入會全國執業，由此更可見得各公會基於財政利益考量而反對單一入會全國執業，確與絕大多數已表示意見之律師之執業權益背道而馳。公會係為維護律師執業權益，並確保律師得以履行保障人權、維護民主與法治之職責而成立，因此正如國家為人民而存在，公會亦係為律師而存在，先有律師而後有公會，此理至淺至明。因此，若現制之目的係為確保地方公會之財政穩固，則無異先公會而後律師，使公會之財政利益優先於律師之執業權益，完全背離組織公會以保障、團結律師之本旨。

三、「單一入會全國執業」最能保障律師之執業權益，並可維護全國人民之訴訟權，故律師法第 21 條第 1 項應儘速刪除「及執行職務所在地之地方律師公會」等語：

（一）律師法第 21 條第 1 項規定所造成之不公平、不合理的違憲狀態，必須儘速改正：

如前所述，該項規定嚴重侵害律師之職業自由與結社自由，並損及當事人倚賴律師協助之訴訟權，且有損律師業之尊嚴與榮譽。抑有進者，該項規定更使各公會長期將財政支柱置放在越區執業之外地律師身上，而這些律師繳費卻難以受益於公會運用其會費所辦理之活動，造成極不公平、不合理的現象。此一不公平、不合理之違憲狀態存在已久，對律師及人民之侵害至深，殊有儘速改正以解倒懸之必要。

（二）律師法第 21 條第 1 項應刪除「及執行職務所在地之地方律師公會」等語：

如前所述，律師僅須加入一地方公會，即可實現律師團結、使律師持續在職進修及受專業倫理規範約束等公益目的，故律師加入一地方公會後應即得在全國執業。從而，為改正上述不公平、不合理之違憲狀態，應將律師法第 21 條第 1 項中「及執行職務所在地之地方律師公會」等語刪除，以實現單一入會全國執業。

（三）在單一入會全國執業後，各地方公會須有合理之具體理由，始得向外地會員收費：

1. 綜觀目前各地方公會反對單一入會全國執業之理由，其中主張最力者，無非係唯恐在各地方公會長期將財政支柱置於外地會員的現狀下，單一入會全國執業將造成除台北公會以外各地方公會人數銳減，被打回原形後會費收入亦銳減，進而造成財政赤字，甚至破產。
2. 然而，如前所述，104 年度全國會費超收 4398 萬元，而且各公會目前均有巨額存款，因此改採單一入會全國執業，是否當然造成財政赤字進而破產，已非無疑。
3. 如表 2 所示，目前在地會員未過半之公會 104 年度總支出幾乎均呈現與在地會員顯不相當之現象，尤其在地會員數越少，不合比例之情況就越明顯。除前已述及之南投公會外，淨支出除以在地會員人數所得金額逾 10 萬元以上者，尚有屏東、苗栗、雲林、基隆等公會。逾 5 萬元以上者，則有花蓮、台東、宜蘭、新竹及彰化等公會。相較之下，在地人數過半的台北公

會的人均金額則只有 10810 元。然而，在所有公會裡，台北公會的在職進修活動最多，幾乎每週週末均有課程，也最常與其他 NGO 團體合作進行維護人權及促進民主、法治進步之活動。若以上公會在履行在職進修等公會核心任務之情況一如南投公會，則由以上比較可知，目前各公會之支出實有可觀之節流空間，判斷各公會財政是否會因單一人會全國執業而難以為繼，不能單憑支出現狀，尚須仔細檢視支出是否符合公會成立之目的與任務。若扣除聯誼、旅遊乃至會員大會出席補助等福利事項的支出，公會是否還會入不敷出？因此，各公會應將目前的財政收支攤在陽光下讓公眾檢視，這樣才能讓大家在理性的基礎上判斷地方公會將因單一人會全國執業而破產的說法能否成立，否則這種說法充其量就是臆測而已。

4. 主兼區制不應是律師法第 21 條第 1 項之修正選項：

- (1) 依目前台北、桃園及宜蘭公會所實施之主兼區至，乃指律師除應加入事務所在地之地方公會外，其後至全國各地執業時，須再加入執業地區之其他地方公會成為兼區會員。
- (2) 上述主兼區制除仍係強制律師必須加入複數公會始得越區執業，因而仍舊違憲侵害律師之結社自由外，由於兼區會員仍須繳交入會費及月費，即使數額少於主區會員，但依舊是越區執業的經濟上障礙，仍然侵害律師之職業自由與人民倚賴律師之訴訟權，而外地會員繳費給本地會員享受之不公平現象也依然故我。全聯會提出之律師法修正草案所採之主兼區制，以主區會員的 2 分之 1 及 3 分之 1 作為兼區會員入會費及月費的上限，對律師及當事人所造成之負擔依然可觀，且加入公會愈多，其減輕會費負擔之效益就遞減。在目前每年大量錄取新進律師的情況下，主兼區制對於新進律師所帶來的執業障礙實不容小覷，其已不合時宜。綜上可見，主兼區制不應是律師法第 21 條第 1 項之修正選項。
- (3) 台北公會始終公開主張應採單一人會全國執業。目前台北公會雖然實施主兼區制，但係囿於律師法第 21 條第 1 項規定之現狀，不得不暫以主兼區制作為實現單一人會全國執業之跳板，嘗試藉此獲取其他公會讓步。然而，雖然北公會釋出善意，採用主兼區制多年，但除桃園外，並無其他公會跟進，足見主兼區制並非各公會共識。在近年來每年大量新進律師入行的現狀下，台北公會認為修法應一步到位。全聯會在其修正草案經法務部修定後，發函請各地方公會對草案表示意見。台北公會於 104 年 3 月回覆全聯會之意見，即已表示律師法修正不應再忽視長久以來律師界對於律師登錄一地方律師公會，即得於全國各地執業的需求。草案所採主兼區制與台北公會歷來認為應允許律師擇一地方公會登錄，即可

於全國執業之主張有相當距離，可見台北公會從未同意或接受以主兼區制作為律師法修正之選項。

5. 擬制外地律師因享受在地公會之服務而逐按收取服務費，是可以考慮的配套選項：

(1) 由於單一人會即可全國執業，外地律師不再必須加入本地公會始得在本地執業，外地律師對本地公會即不負任何因會員身份所生之繳費義務，從而本地公會欲向外地律師收費者，自須具備具體、合理之理由。

(2) 維持地方公會存續不是向外地律師收費的正當理由：

公會是為律師而存在，有律師才有公會，正如國家為人民而存在，先人民而後國家。因此，沒有為維持地方公會而要求難以參與在地公會事務，也難以享受在地公會服務或福利的外地律師，為維持地方公會之存續而繳交會費之理。正如不可能為了中華民國的存續，因此立法強制入境台灣的外國人必須歸化並繳稅給中華民國，其理至淺。

(3) 只有在擬制外地律師會使用在地公會服務的前提下，才能按使用者付費的原則向外地律師收費：

① 目前主張在地公會有權向越區執業之外地律師收費的最主要理由，無非是主張外地律師使用在地公會所提供之包括休息室、協助閱卷等項服務，因此基於使用者付費原則，應當付費予在地公會。

② 然而，現實狀況是跨區執業的律師，大多數都是來去匆匆，鮮有使用在地公會休息室或其他服務者。地方公會的會員代表大會或律師節慶祝活動，乃至在職進修或其他福利，也因時空障礙而在現實上幾無參與、享用者。因此，使用者付費原則其實與現實脫節。所以除非擬制跨區執業律師必然使用公會的服務，否則使用者付費原則不會成為收費的正當理由。

③ 然而，法律上的擬制終究不應脫離現實太遠，因此必須合理考量跨區執業最可能使用到的公會服務為何。休息室乃至閱卷的協助，應是機率最高者。其餘服務及福利，則現實上顯無考慮必要。準此，依此種擬制所收取之費用，必然以使用休息室及閱卷協助之對價為計算基準。就此而言，韓國目前實施的逐案付費方式，可資參考。申言之，外地律師越區執業者，僅因該越區執業之案件可能使用在地公會之服務而付費，故在地公會僅得就該案向外地律師收取合理之服務費。外地律師至在地公會區域內法院執業之案件越多，付予在地公會之服務費自然遞增。考量休息室及協助閱卷之成本，並參考韓國之收費水準，此種逐案收取之服務費，至多應僅數百元之

譜。

四、為強化律師自治之代表性與民主正當性，全聯會之組織應按民主原則徹底改造：

（一）律師公會之職員應經由符合民主原則之選舉機制產生：

依聯合國「關於律師作用之基本原則」第 24 條：「律師應有權成立和參加由自己管理的專業組織以代表其自身利益，促進其不斷受到教育和培訓，並保護其職業的完善。專業組織的執行機構應由其成員選舉產生並應在不受外來干涉情況下行使職責。」之規定，營運及執行律師公會業務之職員應經由選舉產生，此項產生公會職員之選舉，當然應符合民主原則。

（二）全聯會理事長之民主正當性不足，難以統合全國律師之意志，弱化全國律師之團結與凝聚力：

依律師法第 11 條第 3 項：「各地方律師公會，得以 7 個以上之發起，及全體過半數之同意，組織全國律師公會聯合會。」之規定，全聯會乃以各地方公會為會員，因此邏輯上而言，其既非以個別律師為會員，則能否代表全國律師即殊有疑問。申言之，全聯會僅以地方公會為會員，而地方公會之利益與律師之利益並不當然一致（此由前述關於單一人會全國執業問題之分析，即已明瞭），在地方公會之利益與律師之利益衝突時，全聯會常難以為維護律師之執業權益而減損地方公會之利益。從而，儘管全聯會理事長始終自認係全國律師之龍頭，但其既非全國律師以間接或直接選舉投票選出，其民主正當性實極薄弱。目前全聯會章程規定之理事長產生過程，係各地方公會之會員選出全聯會代表，再由全聯會代表選出理監事，進而由理事互選常務理事，再從常務理事中推選出理事長。換言之，理事與各別律師係間接選舉之關係，理事長與個別律師則更是間接再間接，自然難認具有充分代表全國律師之民主正當性。以上民主正當性的欠缺，導致全聯會乃至其理事長難以全國律師之支持為後盾，而得與司法院或法務部等律師業務上對口機關比肩而立，不僅有損律師之執業權益，也有礙民主、法治之進步。另一方面，由於全聯會並非以個別律師為會員，也就無法實際辦理律師倫理風紀案件，而僅能進行抽象性之規範釋疑。在地方公會得以各行其是、難以擺脫人情包袱的情況下，自然不利於律師自治之強化。

（三）全聯會理監事會之組成，抵觸票票等值原則：

律師法第 13 條第 1 項第 2 款明定全聯會置理事 9 至 35 人，監事 3 至 11 人。就上述數目之理監事，全聯會章程第 10 條規定係由會員代表選舉產生。由於同章程第 4 條第 2 項規定，未滿 50 人之會員公會得選派代表 3 人，滿 50 人以上之公會，每增 50 人得增選會員代表 1 人，但最多不得超過 50 人。以上章程規定，使大公會無論會員人數再怎麼多，其會員代表都以 15 人為上限。以台北公會為例，目前雖有 6 千多名會員，但會員代表數與會員數遠少於台北公會之台中公會同樣都是 15 人。因此，台北公會與台中公會之會員在選舉全聯會代表時，手中選票之價值差距懸殊，由此可見。再以南投公會為例，其會員總數是 594 人，可產生 14 名會員代表，但在地會員數實僅 19 人。若考量外地會員難以參與選舉之現實狀況，則在選舉全聯會代表時，這 19 名在地會員之選票的價值顯遠逾台北公會及台中公會之會員。上述章程規定使想公會在全聯會會員代表大會乃至理監事會享有與其會員人數顯不成比例之席次，進而使全聯會更不能照顧大公會乃至大多數律師之利益。因小公會係既得利益者，這種嚴重悖離票票等值原則之現象迄仍無法透過修改章程改善，而必須經由修法改正。

- (四) 為強化律師自治並有效維護律師執業權益，必須強化全國律師之團結，因此全聯會須以每個律師為會員。基此前提，會員代表制度已無必要，全聯會理監事及理事長應在符合票票等值之前提下，經由會員直接選舉產生。至於直選產生之理事長與理監事會之權限分配，則可參考日辯連等外國立法例，兼顧權責相符與效率。