

論國民法官之司改主張

●黃帝穎／執業律師、台灣永社副理事長、台北律師公會人權委員會委員

壹、前言

蔡英文總統兌現2016年選舉政見¹，召開司改國是會議，在歷經多次司改國是會議分組會議後，於2017年8月21日進行總結會議²，雖司改國是會議之各項決議，無法完全滿足各倡議團體之主張與期待，然司改國是會議決議中，包括：監督及淘汰不適任司法人員、法庭透明等，仍較現行制度進步，尚值肯定及關注立法後續實踐。

其中，涉及審判制度重大變革之「國民法官」，究竟是偏向陪審團制度或參審制之制度改革，各界主張及看法不一。2017年8月11日媒體報導，新政府上台後，認為馬政府推動的「觀審制」，不讓人民在法院審判時有表決權、不符民意，司法院參考日本的「裁判員制度」後，推出「國民法官制度」，初步研擬每件案子的國民法官人數為六人、職業法官為三人，判決結果採多數決，讓人民審案時能當家作主，並與職業法官一同開庭斷案。司法院秘書長呂太郎表示，推動「國民法官制度」的「人民參與審判法草案」，最慢今年底出爐，預定明年上半年就可會銜行政院、函請立法院審議，最快明年就可上路³。

然對於媒體報導「國民法官」係採參考日本的「裁判員制度」，司法院發布新聞稿澄清「有關自由時報106年8月11日『司法院參考日本裁判員制度，推出國民法官制度…』報導，司法院說明如下：本院將參考各國（如美國、德國、日本、韓國等）人民參與審判的制度與實踐經驗，設計符合我國國情需要的『人民參與審判制度』，而非僅以日本裁判員制度為參考對象。目前僅就參與審判人民如何選出，進行研議，尚未就人民如何參與審判進行討論或作成政策決定。特此說明。」⁴

基此，司改國是會議總結後提出的「國民法官」改革主張，涉及我國審判體制的重大變革，然國民法官有無違憲爭議？其內涵如何？事涉能否重建人民對司法的信任，這恐是蔡政府司改成敗的關鍵，值得持續探討。

貳、國民法官之合憲性問題

司改國是會議總結會議提出「國民法官」後，有學者提出違憲質疑，東吳大學法律

系教授林世宗投書媒體稱：「蔡總統在『司法改革國是會議』總結談話，於十二項重點議題中，特別強調『讓國民法官走進法庭』！此一極度震撼性的宣示，出自總統口中，首先應釐清：何謂『國民法官』？憲法只有『法官』與『大法官』兩類，職司不同司法職權。蔡總統突發奇想，拋出『國民法官』，根本是違憲！」⁵

認人民參與審判有違憲之虞者，亦曾有政府機關提出質疑。真理大學法律系副教授吳景欽撰文指出，在1999年司改會議裡，曾決議對稅務、醫療、環保、科技等，需要高度專業判斷的案件，採行專家參審，司法院也派人至歐陸各國考察，並因此提出相關法律草案，卻因有專家能否與會為法官的質疑，致胎死腹中。而於2006年，因前總統陳水扁涉及國務機要費一案，司法院為解各界對司法公正性的質疑，特沿襲日本的裁判員制度，而推出國民參與刑事審判試行條例，卻被行政院以人民參審有違憲法第80條的法定法官原則反對，致無疾而終。⁶

然而，本文認為，國民法官並無當然的違憲問題。學者吳景欽亦認為，憲法第80條雖有法官依法律獨立審判之明文，卻未規定法官如何產生，故只要未來立法院通過陪審或參審條例，陪審員或參審員，理所當然就是法定法官。故這麼多年來，一直圍繞在人民參審違反憲法的質疑，根本是個虛假的議題。⁷

本文認為，依據大法官釋字第378號解釋意旨，不論國民法官具陪審團制或參審制之精神，國民參與審判，並非當然有違憲問題。舉例而言，陪審制的基本精神，是人民當事實認定的法官，陪審團有權認定犯罪事實的有無，而法官則職司訴訟指揮、法律解釋適用（美國最高法院在1895年Sparf and Hansen v. United States，揭示陪審員只能在法官指示下認定事實，不得自行解釋法律。⁸）與量刑，陪審制是一種法官與人民「分工」的審判型態，擔任陪審團的人民，於行使職權時，具有相當法官之法律地位。

陪審員不是考試及格的法官，從事審判工作，並非當然違憲。按大法官釋字第378號解釋理由書揭示：「憲法第十六條規定人民有訴訟權，係指人民有依法定程序，就其權利義務之爭議，請求法院救濟之權利，業經本院闡釋在案（參照釋字第二二〇號、第三六八號解釋）。其中所謂法院固係指由法官所組成之審判機關而言，惟若因事件性質在司法機關之中設置由法官與專業人員共同參與審理之法庭或類似組織，而其成員均屬獨立行使職權不受任何干涉，且審理程序所適用之法則，亦與法院訴訟程序所適用者類同，則應認其與法院相當。人民依法律之規定就其爭議事項，接受此等法庭或類似組織之審理，即難謂憲法上之訴訟權遭受侵害。…組織結構上將上述懲戒委員會分別設在高等法院及最高法院，其成員於行使職權時實質上亦與各該法院法官享有同等之獨立性。」，換言之，並非全然具國家司法官考試及格者，才能職司審判工作。

大法官釋字第378號解釋理由書進一步闡述：「有關人員迴避，案件分配，證據調查（並得囑託法院予以調查），筆錄製作，作成評議及書類等，或準用刑事訴訟法之規

定，或與法院審理訴訟案件之程序類同，各該委員會性質上屬於法院所設之職業懲戒法庭，與其他專門職業人員懲戒委員會係隸屬於行政機關者有別。雖各該懲戒委員會之成員除法官及檢察官外，尚有律師或學者，此乃職業懲戒組織之通例，於其行使職業懲戒權法庭之特性並無影響。受懲戒之律師對於律師懲戒委員會之決議不服者，得請求覆審，律師懲戒覆審委員會所為之決議，即屬法院之終審裁判。」

基此，國民法官之制度設計，如使非職業法官之國民依法行使職權、認定事實，實質上係與法院法官享有同等之獨立性，相當於法官地位，依據上開大法官解釋意旨，自與《憲法》第80條規定「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉」之規定無違，並無違憲問題。

參、國民法官是參審制或陪審制

我國司改國是會議提出「國民法官」，是台灣首創的審判制度名詞，究其制度內涵為何？偏向德國參審制？日本裁判員制度？或英美陪審團制度？應就司法院形成國民法官制度之內容，才能定義。當然，最終仍以立法院通過的法案版本，決定我國未來採用的審判制度。

然就國民法官偏向裁判員制、參審制與陪審團制度的觀察指標，在於國民法官能否「獨立」判定事實。英美陪審團制度下之陪審員，有權獨立認定事實，法官僅訴訟指揮、適用法律，惟日本裁判員與德國參審制，素人法官雖能參與審判，但需與職業法官共同從事審判工作，並無獨立認定事實的權限，因此國民法官能否獨立認定事實，是我國司改方向偏向陪審或參審的重要觀察指標。

對於人民參與審判的司改政見中，蔡總統揭示「人民的法院」等司改方向，沒有指明我國應採陪審團制或參審制，競選政見中之具體主張「建立人民的法院」強調司法民主化「國民參與司法權的行使，是憲法國民主權原則的具體落實，作為國家主權的擁有者，國民有權參與行使司法權，這是司法民主化的重要特徵，儘管各國制度不一，但是長久以來即為不同法系的法治國家所肯認。而國民參與審判的核心精神，是希望在司法裁判中的事實認定及法律適用，能夠納入來自不同領域人民的經驗法則與正義認知，以降低由職業法官獨攬審判權力所可能出現的風險。」⁹

關於參審或陪審的制度選擇，蔡總統的競選承諾是「依照審議民主制度，擴大民間參與，就國民參與司法權行使方式，包括陪審制、參審制或其他改革模式進行根本性之改革對話，讓人民得以參與司法運作，透過司法透明化，避免法官獨攬大權，濫用『自由心證』，防免法律裁判嚴重脫離社會經驗，以提升人民對裁判的信賴度。並基此訂定配套措施及相關司法制度改革時程及進度，以落實司法民主化理念。」¹⁰

然而，在司改國是會議的分組會議中，2017年5月12日第四分組會議進行表決，結果

支持推動參審制與陪審制之委員票數相同（7：7），未能通過推動特定制度模式之決議案，無法形成陪審團制或參審制之司改共識，但若換個角度思考，司改國是會議對於「人民參與審判」是7加7的高度共識。

對於國民法官究竟採陪審團制或參審制的各界主張，司法院2017年8月17日發布新聞稿指出「本院本於主管刑事審判制度權責機關立場，為回應社會對於人民參與審判之熱切期盼，即責無旁貸，立刻著手於今年6月底成立『人民參與審判法案研議委員會』，邀請來自審、檢、辯、學各界代表，以每週一次之密集步調，研議法案，以求掌握時效，儘快展開人民參與審判法制之基礎規畫作業。該會議進行時程每週定期公布於本院網站，資訊亦屬公開。另方面，考量在司改國是會議總結會議時，各委員仍可能於綜合發言程序中對人民參與審判議題提出建言，故就人民如何參與審判問題，不先做成關鍵之終局政策決定，待總結會議結束，本院盤整各該意見後，再統合提出本院立場。」¹¹

司法院新聞稿亦指，對於人民參與審判的推動方向，在人選決定部分，初步規劃參考英美陪審制，採逐案隨機抽選出參與審判人民方式，確保來自社會各階層的廣泛性參與。於審理模式部分，則參考歐陸及日本等國之參審模式，讓人民全程參與認定罪責與量刑程序，可與法官共同討論，並與法官有相同表決權，也就是說，審判過程中原則與法官有相同職權。這是因為我們的重要核心理念，是個案中實現人民與專業法官的直接對話，並且認為相較於陪審制下陪審員與法官缺乏「雙向」交流溝通，這更能減輕參與審判人民負擔、確保參與審判人民根據當事人主張及證據聚焦於爭點討論，而且人民的人數為法官兩倍（6：3），可兼顧人民意見的自主性，是更為理想的制度模式；又相較於陪審員原則不參與量刑判斷，這樣的制度讓國民正當法律感情納入廣受社會大眾關注的個案量刑判斷中，才能夠真正實現人民深度參與的精神¹²。

司法院對於國民法官的立法草案，在第九次人民參與審判法案研議委員會定名為「國民參與刑事審判法」¹³，該次會議討論準備程序與證據開示相關條文，並由彰化地院邱鼎文法官報告日本證據開示制度。認在國民參與刑事審判程序實現後，為確保實現以法庭內出證及主張活動為中心、集中而有效率的審判程序，就有必要以周全的準備程序確定案件爭執與不爭執事項、審判程序中檢辯雙方的主張及出證，而為準備程序進行之順暢，檢察官於起訴後至準備程序終結前之期間內，檢察官、辯護人均應積極主動相互聯絡，及早確認起訴事實、所犯法條、被告陳述或答辯、案件爭點，及雙方有關聲請調查證據內容；法院也可以在正式準備程序期日前進行事前協商程序，積極促使檢察官、辯護人雙方儘速進行上開討論，以利準備程序進行的簡便、迅速。至於有關檢辯雙方如何開示證據的部分，因為將來在國民參與刑事審判案件審理採卷證不併送制度下，辯護人如何取得偵查卷證資訊，是攸關被告防禦權的重要核心議題，將續為討論。

司法院解釋推動人民參與審判構想，稱已考究了包含與我國同一法系的歐陸各國於十九世紀以來推動暨實施人民參與審判的歷史經驗、晚近日韓兩國引進人民參與審判歷

程，特別是歐陸法系諸國引進人民參與審判初期，往往採用陪審制度，隨著時間經過，又逐漸轉向參審制的發展趨勢，例如德國、法國、義大利、丹麥、奧地利、日本等國，或如近年廢除陪審制的瑞士；以及英美法系國家，如新加坡、馬來西亞、印度、南非等國於擺脫殖民統治後就放棄了陪審傳統，甚至在英國、美國，適用陪審審理的範圍也有不斷減縮，逐漸讓位於其他紛爭解決機制的現象此外，也審慎參考我國從民國101年至105年間各法院所辦理總計六十二場次之人民參與審判模擬法庭中，對參與民眾進行之問卷調查，大多數民眾無論體驗何種制度模式，均肯定「與法官共同討論，有助於他們認事用法並作成判斷」，且傾向選擇與職業法官共同討論、表決的審理模式的結果¹⁴。

然而，司法院上開解釋，與學者意見及法官協會抽樣調查並未相符，其中有關世界逐漸轉向參審制發展趨勢的描述，則有學者指出德國參審制「獨樹一格、歷史久遠、精英壟斷、無人仿效」¹⁵；2016年6月公布之中華民國法官協會以「刑事訴訟引進人民參與審判」為題，對四百一十三位法官進行民調，針對「是否贊成現階段刑事訴訟程序，引進人民參與審判」問題，有六成七的法官贊成。其中對人民參審模式，若是由人民決定被告有罪與否，類似陪審制，有四成六法官贊成，且有五成三法官認為，採行陪審制會提升人民對司法裁判信賴度¹⁶。

當然，不論採取陪審團制或參審制的司改方向，都較現行審判制度（中正大學民調83.2%受訪民眾不相信法官處理案件是公平公正¹⁷）為之進步。此觀司法院第七次「人民參與審判法案研議委員會」依據各委員提供意見所修訂之草案主要內容包括：（一）為確保參與審判人民均透過自身眼見耳聞，經檢察官、辯護人在公開法庭上直接的主張、出證後，自主形成心證，真正落實實質參與精神，且為防止參與審判人民事先接觸未經許可提出於審判庭之資料，而有僅憑片段資訊就產生先入為主看法的問題，及避免於卷證併送制度下，只有法官得事先閱卷，參與審判人民無法事先閱卷可能產生資訊落差問題，認為應配套引進檢察官起訴時不隨同移交卷證予法院之「卷證不併送（起訴狀一本）制度」。（二）為能貫徹卷證不併送精神，配套規定於起訴後至第一次審判期日前有關強制處分事項的處理方式¹⁸。

以及「審理程序通則」條文，包括：（一）審判長指揮訴訟應盡注意義務，留意不使參與審判人民產生預斷疑慮；（二）法官、檢察官、辯護人均應致力為完善審理計畫及實現集中審理¹⁹，都是較現行審判制度進步的司改方向。

綜前所述，司法院目前採取的國民法官研議方向，雖較現行審判制度進步，但未使國民法官具有獨立認定事實之權限，屬較偏向參審制之改革方向，此司改革案能否讓已表態支持陪審團制度的國會議員，包括：執政黨立委王定宇、蔡易餘、蔡適應、陳其邁等，以及時代力量立委兼黨主席黃國昌、親民黨主席宋楚瑜²⁰等朝野人士所接受，進而能通過立法，頗值觀察。

肆、司改應重建人民對司法之信任—代結論

正常民主國家之三權分立，司法之功能在解決人民與人民、人民與政府，乃至立法與行政間之紛爭，因此司法應受社會普遍信任，民主體制方稱鞏固。然而，台灣雖歷經威權解體、民主轉型，在民主先進犧牲奉獻下，我國已完成國會全面改選（立法權）及總統直選（行政權），但對於過去黨國司法，卻從未使之接受民主洗禮，更未曾如德國轉型正義工程，除垢曾任獨裁政權打手之司法人員。

欠缺有效淘汰機制及民主監督的司法體系，恐是現代台灣人民普遍不信任司法的主因之一，而在中正大學近年民調，有超過八成人民不相信法官，更顯示台灣民主後天失調的體質問題。為此，重建人民對司法的信任，是台灣邁向現代民主法治國家的重要工程，也是司改的核心目標。

現代法治國家，體認權力集中的獨裁風險，不論在行政或司法，內部的分權與制衡機制不斷透過制度建構，並以多元的思辨、對話及監督，來鞏固民主。「國民法官」亦應以分權及制衡的理念，來思考如何重建人民對司法的信任，而不論陪審制或參審制，都是將公民導入審判體制，使公民在法庭內進行多元思辨，避免法官獨斷獨裁行使國家之審判權。

縱使在採行參審制的德國，亦有思辨民主之理念，德國聯邦憲法法院在1956年的裁判禁止德國共產黨之判決（BVerfGE5,85(135)）中強調，唯有在相互對立之社會勢力及利益、政治理念及代表該理念的政黨之間持續思辨，才是形成國家意志正確之道，其意義不在此一途徑會提供客觀的正確結果，而是可以透過不斷的彼此監督及批評，找到一條（相對）正確的政治路線²¹。

2017年司改國是會議未就參審制與陪審制達成決議，但民主台灣的人民應有權對參審與陪審充分了解，得以在此重大的司法制度選擇中進行思辨、對話，雖司改國是會議總結會議定稱為「國民法官」，但制度內容仍有形成空間。

因此，筆者贊同及追隨陳傳岳律師的主張，參審（或日本裁判員制度）及陪審制應先試行3~5年，畢竟事涉能否重建人民對司法的信任，此司法制度的重大變革，應讓台灣社會了解兩個審判制度之不同，同時強化人民參與審判之法治教育，再決定審判制度的重大變革，以確認國民法官之參審或陪審內涵，較為民主且周延。

【註釋】

1. 〈2016總統大選蔡英文司法改革政策主張〉，《點亮台灣：蔡英文·陳建仁》，<<http://iing.tw/posts/65>>（最後瀏覽日：2017年9月5日）。
2. 〈總統府司法改革國是會議總結會議〉，《總統府司法改革國是會議》，<<https://justice.president.gov.tw/meeting/55>>（最後瀏覽日：2017年9月5日）。

3. 項程鎮，〈同職業法官一起斷案司院推國民法官制〉，《自由時報》，2017年8月11日。
4. 司法院公共關係處，〈司法院尚未就人民如何參與審判進行討論或作成政策決定〉，《司法院最新動態》，2017年8月11日，<<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=279778&flag=1®i=1&key=&MuchInfo=&courtid=>>（最後瀏覽日：2017年9月5日）。
5. 林世宗，〈國民法官接地氣？司改又是大拜拜〉，《聯合報》，2017年8月13日。
6. 吳景欽，〈國民法官的形成夠國民嗎？〉，《民報》，2017年8月15日。
7. 同註6。
8. 鄭文龍，《陪審團》（台北：前衛，2011年4月），頁146。
9. 同註1。
10. 同註1。
11. 司法院刑事廳，〈針對媒體關於本院推動人民參與審判制度之報導新聞稿〉，《司法院最新動態》，2017年8月17日，<<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=280630&flag=1®i=1&key=&MuchInfo=&courtid=>>（最後瀏覽日：2017年9月5日）。
12. 同註11。
13. 司法院刑事廳，〈精進刑事準備程序 促成國民參與審判〉，《司法院最新動態》，2017年8月31日，<<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=283324>>。
14. 同註11。
15. 吳景欽，《法官應該我來當—各國人民參與審判制度》（台北：法治時報社，2012年3月），頁32。
16. 溫于德，〈人民參與審判 六成七法官支持記者〉，《自由時報》，2016年6月22日。
17. on.cc東網專訊，〈司法不公？民調：逾8成人不信法官公正〉，《國立中正大學官網媒體報導》，<https://www.ccu.edu.tw/show_newspaper.php?id=16110>（最後瀏覽日：2017年9月5日）。
18. 司法院新聞稿，〈落實全國司改會議決議、實現人民實質參與審判〉，《司法院最新動態》，2017年8月17日。
19. 同註18。
20. 鄭鴻達，〈提司改建言 宋楚瑜籲試辦「陪審制」〉，《自由時報》，2017年8月12日。
21. Hans-JUrgen Papier著，蔡宗珍主編，李建良譯，〈德國的憲法國家性〉，《當代法治國圖像》（台北：元照，2014年8月），頁123。◆