

# 我所知道的「國民法官」制度理念與規劃

陳思帆（臺灣臺北地方法院法官）

## 前言

「人民參與審判」已經蔡英文總統宣示，將為接下來司法改革的重點，因為個人過去在司法院刑事廳服務期間，曾經參與過司法院「國民參與刑事審判法」草案研議過程，謹就自己所知，分享司法院對於人民參與審判的理念與規劃，以及決定採現行「國民法官」制度的理由。

## 「共同討論」或「獨立評議」？

人民參與審判議題的最重要爭點，就是我們應該採用什麼制度模式？是人民加入與法官一起全程審理、討論，並做出決定的「參審制」，還是讓人民組成的陪審團獨立認定事實「陪審制」呢？

我們可能經常聽到一種說法，人民參與審判，就應該要讓人民最深度地參與，那麼，將認定事實的權限完全由職業法官手中交到陪審員手上的陪審制，就是最深度參與的制度，也就是最應該採取、最適合我們的制度嗎？在這裡，謹先提出幾個過去經常被忽略的事實，澄清以上的說法，再說明我所知道的「國民法官」制度理念與規劃。

## 人民參與審判的歷史發展

首先，從長年外國的歷史發展經驗，得出兩個重要的觀察結果，第一：逐漸消逝的陪審審判；第二：參審「共同討

論」，就是對陪審團「獨自評議」的進化。

## 陪審審判在歐陸的擴張與消退

現代陪審的母國為英國，陪審的散播主要是兩條途徑，其一，是隨英國的海外殖民擴張至各殖民地；其二，是歐陸各國在 18 世紀末到 19 世紀間，基於自由民主理念，陸續仿效英國引進陪審審判，因而在許多國家發揚光大。但缺乏英美普通法傳統的歐陸法各國很快就面臨了水土不服的困難，各國為了與自身的法制、文化相調和，才轉而改採參審制度。

德國、法國等許多國家轉而採用參審制，最近引人注目的例子是，丹麥在幾年前為了解決陪審團判決不附理由的問題，將陪審變更為參審制，挪威政府也於 2017 年通過將二審陪審修正為「人民與法官共同討論」的參審的議案，從 2019 年起，該國實施 100 多年的刑事陪審審判正式走入歷史。至於比利時、奧地利這些國家，儘管仍維持重罪陪審審判，但是讓法官與陪審員在評議室裡共同討論，內涵與原本英美的陪審制度已有很大的不同。

因此，世界各國的參審制度都是從陪審孕育而生的，是因應實際需要而對陪審的進化與改造。

## 陪審審判的消退

另一個觀察，則是即使在英美法系國家，陪審審理的範圍也不斷減縮，逐漸讓位給其他的紛爭解決機制。例如在現代陪審的母國英國，陪審制的適用呈現不斷衰退的現象，到 19 世紀後半以後，除了涉及詐欺、誹謗、誣告、不法監禁等一小部分的事件外，民事案件已不行陪審審理，在刑事領域，

無庸進行陪審審理的案件範圍也不斷擴大，迄今刑事案件也不過百分之 1 左右的案件適用於陪審審判；於 2003 年通過的「刑事司法法」(Criminal Justice Act 2003)，即明定在重大複雜的詐欺案件，法院得在考量審理所需花費的時間與案件複雜程度後，命不行陪審審判。

至於新加坡、馬來西亞、印度、南非，則更是在獨立後就放棄了陪審的傳統。

在美國聯邦法院，民事陪審已減少到百分之一不到，在刑事領域，適用陪審的案件數也不斷減少，1971 年聯邦地院有百分之 9.6 的案子採陪審審理；到了 2015 至 2019 年，這數字僅剩平均百分之 2.1，至於其他百分之 97.9 的案件，除了法官審理外，大多讓位給一種新興的制度「認罪協商」。很多人努力主張陪審制，但是他們不會告訴你，他們談論的只是在不到百分之 2.1 的範圍內的事情，也不會告訴你，另外百分之 97.9 發生了什麼事？真相是，因為陪審審理對絕大多數的被告過於昂貴而無法負擔，也少有能承擔這種訴訟的律師，大多的被告寧可用認罪來換取比較輕的刑，這可能無關公平正義，只關係檢察官與辯方的籌碼與談判技巧。

### 人民參與審判從「獨自討論」轉向「共同討論」

探索這個歷史流變的原因，就必須追溯到公正審判的要求、防免審判者濫權的適法性控制。過去自由主義者曾滿心期待陪審團可以對抗君主專制與威權，陪審是民主的象徵、人民主權的體現，反映革命的崇高理想與對權威的不信任；對於革命者來說，象徵「人民意志」的陪審是至高無上的，因此，陪審團的判決也不需要由說理來辯護。

但歷史的發展如何呢？幾乎在引進陪審審判不久，法國就出現「民粹審判」，於大革命期間，「革命法庭」就曾以「人民的意志」，將成千上萬異議份子送上了斷頭臺。所以，在最極端的情形下，無論法官或陪審團都可能發生濫權的問題，「法官=權威」、「人民審理=反權威」這樣的兩極劃分，顯然忽視審判權威的來源，是源自職司審判者所掌握、能決定他人有罪或無罪、罪刑輕重的權柄；而非取決於審判者是出身職業法官或來自群眾。

濫權、專擅與誤判，可能來自偵查機關的違法濫權、造成誤導的證據，但最根本的問題，是審判者的主觀偏見、偏執、傲慢以及各種的心理偏誤。

所以刑事訴訟法才賦予法院對裁判說理的義務、讓當事人可以對法院認定事實錯誤提出上訴，以及要求法院認定事實要符合經驗法則、論理法則，這些都是控制審判者依法公正審判，防止專擅、濫權的機制。

相對來說，「陪審團獨立討論」的陪審審理不會提出判決說理，也不能直接對事實問題上訴，因此，我們永遠不會知道陪審團是否像「十二怒漢」(12 Angry Men)的劇情一樣，當其他陪審員都興致闌珊只想回家的時候，只因為一位充滿正義感的陪審員力挽狂瀾，就有了充分周全的討論？是否陪審團考量了有瑕疵的證據？是否混雜了個人的主觀好惡偏見？又是否有一位專業權威或意見領袖領導、影響其他陪審員的意見？因為，這一切深藏在陪審評議室的密室之中。

於是，在陪審制下，為避免陪審團濫權、不依證據裁判、未經充分討論就做出決定，才需要極其繁複的選任程序與篩選陪審員規則（以剔除可能有偏見的候選陪審員）、嚴謹的證

據法則、鉅細靡遺的審前教示、大幅簡化的爭點與問題，用這麼多的事前、外部的程序配套，去控制陪審審理，付出這麼高的代價與訴訟成本，一切都只為了確保陪審審判可以在公平審判的軌道上運行。

因此，才有許多曾經實施過陪審的國家改採「由人民與法官共同討論、一起認定事實」。不只希望有「判決說理」確保事後從外部檢證法院判決合理性的可能，更希望用比較合理的成本，維繫公平審判的價值。這不單只是國家機關要付出的成本，更重要的是當事人必須負擔的訴訟成本：如果訴訟程序的繁複程度高到當事人必須付出高額訴訟費用（包括辯護費、陪審團諮商等費用在內），才能勉強實現一個公正的審判程序，這就不是理想的情形。

## 人民參與審判的理念與價值

或許有人質疑，是否「讓人民與法官共同討論」將造成人民附從法官意志的結果，使得人民參與審判成為聊備一格的制度，參與審判人民僅是審判程序中的象徵點綴而已？

但是，從司法院國民參與審判法草案所闡明的核心價值理念，我們認為並非如此。

從草案第一條，就可知道推動人民參與審判的目的，是要讓司法審判因為人民參與更透明、更簡單好理解，要實現法官與人民的溝通對話，也要在法院的判決中展現人民對公平正義最樸素的期待與價值觀，進而實現人民對司法的信賴，也提高人民對司法審判的關心，並透過這種民主審議的實踐，潛移默化地涵養公民參與、法治文化。

其次，讓一般人民以審判者的地位加入審理程序中，必

然會為司法審判風貌帶來根本的改變。具體說來，過往刑事審判因為大量運用書證，導致審判程序變為當事人提出書證的場所，法官主要藉由事後閱覽書證內容形成心證。而如果檢辯雙方都意識到素人成為審判者的事實，那麼，為了讓時間有限、不具專業知識與經驗的一般人民瞭解法律規定、爭點、證據的內容，就會事前研擬周詳的主張及出證策略，針對真正有爭執事項，在法庭上集中提出活潑且簡明易懂的主張及出證，使人民可以藉著在法庭上直接見聞證據內容就形成心證。自然可以期待刑事審判的風貌轉變為「以法庭活動為中心的審理」，並落實「言詞審理」、「直接審理」、「集中審理」、「更簡明易懂的主張與出證」等目標。

再者，在參與審判人民與法官共同討論的過程中，人民絕非一味區從法官的意見，人民的意見也不是完全沒有改變法官的可能。例如，根據過去對模擬法庭的觀察結果顯示，對於容易結合自身一般生活經驗的事項（如「強盜罪」的要件「至使不能抗拒」就涉及到一般經驗下對於不同強度強暴、脅迫的認知與抵抗能力），每個人都可能基於自己成長背景、生活經驗、價值觀念，積極提出不同觀點；又如，當3位法官彼此的意見發生分歧的時候，人民的意見往往會有左右最後決定的關鍵地位。

最後，在人民與法官共同討論的方式下，法官與人民彼此有雙向交流溝通，來自社會的多元價值觀點可以不斷刺激法官的思考，人民參與的正面效益將不只侷限於人民參與的案子本身，也可能滲透、逐漸擴散及於其他案件。就如同一位先進說的「參與審判的平民可以使法官免於自以為是、孤芳自賞的情況，避免被他們職務上的盲點所蒙蔽」。

## 人民參與審判的目的不是要「換一批人審判」

相對的，如果只抱著「法官不好，就換人來做」的想法，大費周章引進陪審，這不只違背前面所提到，包括美國在內的先進國家司法系統賦予司法從業人員更多責任，減少陪審的事實；而且就只在極少部分的案件換了一群人來認定事實，又只有單向教示，**法官跟人民缺乏溝通討論**，在法庭上，只有法官單向灌輸人民觀念，人民的寶貴聲音、想法，**法官是聽不到的**，所以人民的參與改變不了法官想法，**對超過百分之 97 的絕大多數案件起不了作用。**

如果社會大眾不信賴法官作成的決定，更不會僅因為換一批人坐上法官的位置，就當然相信這批人作成的決定，更有甚者，這些人所做的決定完全秘密，不對外公布理由，這在具有重大爭議性的個案判決，如社會輿論觀點歧異，恐怕會帶來更強烈的騷動與批判，美國陪審判決在涉及種族、族群的問題往往面臨重大爭議與社會對立，就是最佳的例子了！有人以為有高度政治爭議案件適合陪審，這背離了陪審的實際運作經驗：陪審要運作順暢，反而有賴人民對司法系統、對審判者更高度的信賴。

陪審審判適用案件極少，也仰賴被告的選擇權。假如（真如一些人所說的）要用陪審審判解決法官貪污的問題，那麼被告只要「不選擇」陪審審理，這個目的不就無法達成嗎？

我們從美國「無辜者計畫」（Innocent Project）迄今平反了多少陪審團判處的冤案，從美國除罪釋放登記機構（National Registry of Exonerations）自 1989 年以來登記了超過 2000 多則的冤獄平反案件，就可以知道他們長年

來正是被誤判的問題困擾著。當然，誤判可能發生在任何人成為審判者的情形，並非只是陪審審判的專利，但竟然有人說：「改成陪審審判就可以避免誤判、消除冤罪！」，誇口只要換一群人來審判，就能實現美國努力數百年都未達到的成就，這真是太不可思議了！

有人許諾只要「司法民主」、「還權於民」、「換一批人取代法官作決定」，就可消滅所有不公正的審判。但「威權與反威權」、「善與惡」的兩極劃分，無法真正顛覆權力關係，也不可能矯治審判過程的不公義，甚至還會讓我們自以為解決了問題，不再正視問題根源。如果我們沒有準備好正當法律程序來約束新執掌審判權柄的人，「群眾審判」、「民意審判」，甚至「民粹審判」也離我們不遠了！正如同無產階級革命以後，迎來的只是「無產階級專政」，而非真正平等的社會。

制度的變革，依賴的是審慎的評估與理性的判斷，而不是刺激浮誇的口號與聳人聽聞的宣傳。只要從這些點深入思考，就知道所謂引進陪審消滅恐龍法官、貪污法官、法官專斷這些說法，雖讓人目眩神迷，但是完全不通的。

因此，我們對人民參與審判的期待，並不是簡單的一句民主口號，或是「換人來取代法官審判」這樣的想法，而是樸素而務實的態度：期盼透過更多來自民間的參與，產生化學變化，讓整個刑事審判發生正面的改變。

## 國民法官的基本設計

司法院「國民法官」制度對人民參與審判的具體內容是「人民全程與法官共同審理、討論，一起作出最後決定的審判」：法官與人民有雙向的對話、活潑的討論，而非只有單向



的法庭教示，這如同研討會的討論，相較於單向的教學，是更有效率的資訊傳達方式；由來自不同生活背景的國民與法官對等討論、民主審議，將深入與多元的觀點帶進法院判決形成的過程；人民的意見可反應在論罪與量刑上，不只判決結果兼具國民良識與法律專業，也維持判決的說理，讓被告理解被判處罪刑的理由，充分保障被告訴訟權。

其次，適用案件以重罪為原則，符合將寶貴資源集中投入重要事項處理的精神。在平衡考量制度目的的貫徹、審判資源的負擔及有效運用、法院準備期間必須建置的軟、硬體設施與人員訓練這些事項以後，法案規定適用案件為：「**故意犯罪導致發生死亡結果的案件**」，例如：殺人既遂、傷害致死、酒後駕車肇事導致他人死亡等案件；以及「**最輕本刑十年以上有期徒刑的案件**」，這種類刑的案件，除了前面的殺人案件以外，還包括如：貪污、公務員違背職務貪污等案件；同時，並採取「分階段施行」的策略，也就是於112年1月1日起適用「故意犯罪導致發生死亡結果的案件」；於115年1月1日起適用「最輕本刑十年以上有期徒刑的案件」。

再者，透過「個案隨機選任」（在每個案件審理前才隨機抽出審理這個案件的國民法官）、「參與審判人數多於法官」（6人>3人），來確保每個程序都可以呈現來自社會大眾的多元意見，充分反應國民正當法律感情。

此外，國民法官加入參與審判以後，就會完整而深入地參與審判程序；亦即，全程與法官共同審理，一起在法庭上聽取檢察官、被告、辯護人主張與出證的內容，再對於被告有沒有犯罪、犯何種罪名的罪、應量處何種刑罰一起作成決定，讓這些案件判決前不只經過國民法官與法官的充分討論，

也能納入國民的正當法律感情與來自社會大眾的多元價值。

可以說，「國民法官」制度已經融合傳統上所謂陪審、參審制度的優點，兼顧多元參與維繫公平審判的要求。

### 國民法官的審理方式

為了讓國民法官可以順利參與審判，草案有很多訴訟制度設計與配套措施，謹簡單介紹幾點：

第一，真正理想的參與模式，是參與審判的人民透過自己的眼睛、耳朵，經由檢察官、辯護人在公開法庭上直接主張、出證以後，才形成心證，而不是讓他們在沒有人幫助的情況下，自己在小房間裡研究卷證；也不要因為法官先看過卷證了，讓人民沒有辦法跟法官站在對等的地位討論，所以，草案規定檢察官起訴時不要送卷證給法院，確保審判者在「審判開始後」才一起接觸證據內容。

其次，要求一般人民放下工作、家庭生活來參與審判，非常辛苦且責任重大（根據司法院之前模擬法庭調查顯示，有超過五成的民眾希望參與審判天數在 3 日以內），所以儘可能減輕人民參與負擔，確保人民專心參加審理，不受外界不當的干擾。因此，草案規定檢察官、辯護人要事先決定訴訟策略，擬定主張、出證計畫，法院也必須先定好密集審理的審理計畫，在短時間內集中審理，最後國民法官就可以依照在法庭上呈現的證據內容，與法官共同評議討論，並做出判決。

再者，評議時讓國民法官先表示意見，配合尊重國民法官意見的評議規則，主持評議的法官也可事先研修、學習會議主持、引導發言技巧及尊重他人意見的態度，以避免法官

專業意見會不當影響國民法官心證的疑慮。

此外，明定上訴審原則尊重國民參與審判法庭對事實認定判斷，避免由職業法官重新調查，又以自己的心證取代人民參與所作成的事實判斷，以致埋沒掉人民參與審判制度本旨。

### 大部分民眾在參與過模擬法庭後肯定「與法官共同討論」

最後，謹簡單分享司法院幾年來操作模擬法庭，基於實證調查結果，獲得的重要發現：

- 一、參與審判的民眾多數認為在討論的時候法官應該在場參與，而且「有參與評議經驗民眾」的認同度高於「沒有參與經驗」的民眾。又絕大多數參與民眾不認為與法官討論會讓他們不敢表示意見。
- 二、多數民眾選擇與法官共同評議討論、一起做出決定。而且有參與經驗的民眾傾向與法官共同討論的比例更高。
- 三、在人民與法官共同討論的制度下，人民對司法審判的信賴度提升幅度，顯然高於參與陪審模式由人民自己討論的情形。

### 小結

司法院經過多年的研究、模擬法庭實務的經驗，探索出最適合的人民參與審判制度，就是「確保民眾實質參與，並且可與法官共同交流、對等討論審議的國民參與審判制度」。我們也期待在這樣的制度下，每天，來自社會的多元價值觀持續影響法官、滲透到整個司法體系，可以用「合作取代孤立，對話化解封閉」。因此，「人民參與審判，由人民與法官

一起審判，共同討論、做出決定，才是最好的選擇」。