英國最高法院及其司法改革的省思（上）

文／鄧振球

壹 前言

英國採行議會內閣制，議會大選贏得多數選票的政黨有權籌組內閣。內閣閣員同時也是議會議員，除少數閣員身兼上議院議員外，包括首相在內的多數閣員，皆為下議院議員[1]。內閣首相倡議司法改革，可藉由其於下議院之影響力，通過改革之法源依據，達到有效改革的目標。英國最高法院之設立，即為近年來該國首相司法改革最為重要的成就。司法院所屬法官學院有鑑於此，於 2018 年 11 月邀請甫自英國最高法院退休之休斯法官（Anthony Philip Gilson Hughes, Lord Hughes of Ombersley）來我國講述英國經驗，同年 11 月 6 日，在最高法院就該國最高法院及其相關議題進行演說。筆者因於 2017 年參訪英國最高法院，與氏有一面之緣[2]，今日主客易位，再睹其人，倍感親切。休斯法官演說的內容深入淺出，可供我國司法改革參考，惟受限於時間，意猶未盡。本文爰就英國最高法院設立緣由、法官之選任及保障、案件之審理，暨議會至上原則對於該國最高法院運作之影響進一步剖析，並略抒己見，就教高明。

貳 最高法院設立緣由

西元 1997 年，英國勞工黨（Labour Party）開始執政，首相布萊爾（Tony Blair）是律師出身，為履行競選承諾，推動憲政及司法改革。憲政改革內容包括：中央政府權力的下放（devolution）、人權法（Human Rights Act 1998）及資訊自由法（Freedom of Information Act 2000）之制定、上議院的改革、市長直接選舉制的建立等等，皆為其憲政改革的政績。同時期的司法改革內容則包括：大法官（Lord Chancellor）、御用大律師（Queen's Counsel）的變革；法官選任方式法制化，以及最高法院的新設[3]等等，亦屬犖犖大者。

首相布萊爾係於 2003 年倡議新設英國最高法院，當時的終審法院為上議院的上訴委員會（The Appellate Committee of the House of Lords，下稱上訴委員會）[4]，法官們因授有勳爵（Lord），集立法權及司法權於一身，縱不參與上議院議事活動，仍遭質疑有違三權分立原則。而上議院的議長（speaker）又稱大法官（Lord Chancellor），具有非常特殊的憲政地位，不僅屬重要內閣閣員（senior member of the Cabinet），亦為司法人員首長（Head of the Judiciary），有權向女王推薦任命各級法院法官之人選，自己更參與終審法院的審判[5]，構成三位一體之身份，遭質疑同時擁有行政、立法及司法權限，將使司法審判傾斜，並有違反歐洲人權公約之虞。

創設最高法院的目的，並非因上訴委員會的功能不彰，主要係為排除外界上開的質疑，兼受下列因素的影響：一、英國面對所屬蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭各地之獨立運動，政治權力不斷下放，極需鞏固中央；二、中央政府權力下放範圍，及於部分立法權，需要統一的司法解釋；三、英格蘭（包括威爾斯）、蘇格蘭、北愛爾蘭，保有各自獨立的法律制度及行政體制，法治運作必須相應劃出一致的標準；四、人權法於 1998 年通過後，各級政府施政涉及人民基本權之行政訴訟，應給與當事人最後救濟機會[6]。

雖然，當時在上訴委員會的法官對於法院的新設，意見紛歧[7]。各方亦質疑：法院設於何處、經費如何籌措、法官如何選任、法院管轄權限有無變更、憲政原則是否動搖[8]。但在首相布萊爾強勢主導下，英國議會於 2005 年通過憲制改革法（Constitutional Reform Act 2005，下稱憲制改革法），其中第 3 章（Part 3）明定設立最高法院之法源基礎[9]。最高法院終於 2009 年 10 月 1 日獨立運作，原來的大法官仍保留 Lord Chancellor 的稱謂，但廢除其原有司法人員首長及上議院議長的職位，亦不具法官身份。惟改革後 Lord Chancellor 現今可譯稱為司法大臣，仍屬重要內閣閣員，得出席下議院（House of Commons），並掌管國璽（Great Seal），同時掌理法務部（Ministry of Justice），正式稱謂為 Lord High Chancellor and Secretary of State for Justice，負責憲政及法務體系（the constitution and the justice system）、法律扶助，暨獄政管理，兼有確保司法獨立與法院制度正常運作的職權[10]。

新設的最高法院，位於倫敦市西敏區的前米德爾塞克斯市政廳（Middlesex Guildhall），與英國議會及西敏寺毗鄰[11]。法官總數依憲制改革法第 23 條第 (2) 項之規定，不得超過 12 人，為司法金字塔的頂端法院[12]。院長、副院長稱為 President, deputy President，其餘法官稱為 Justices of the Supreme Court[13]，法庭上則慣以 My Lord 或 My Lady 相稱[14]。法官如於改制前為上議院之一員，於改制後仍保有勳爵；如非出身於上議院，不再授與勳爵。又一旦選任為最高法院法官，即無在上議院參與議會聽證及表決權限。

參 最高法院法官選任及保障

最高法院法官之任命，為女王專屬權，任命前須經一連串的選任程序。法院設立之前，原任職於上訴委員會的法官（Lords of Appeal in Ordinary），依憲制改革法第 24 條之規定，當然任命為最高法院的首任法官。其中，最資深及次資深者為院長、副院長[15]，其他法官選任資格，必須具備：一、曾在高階司法機關（held high judicial office）任職至少 2 年；二、曾任符合司法任命條件之職務（satisfied the judicial-appointment eligibility condition）至少 15 年[16]。準此，最高法院法官人選，可以出自擔任 15 年以上的律師，英國現任最高法院薩姆欣法官（Jonathan Philip Chadwick Sumption, Lord Sumption）即屬以執業律師生涯為主的出身背景[17]。

法官遇缺之遴選，必須先行召開遴選委員會（selection commission）進行討論、決定適當人選。遴選委員會僅以遴選法官 1 人為目的[18]，主席由最高法院院長擔任[19]，成員不得低於 5 人，至少包括：非法律專業（non-legally-qualified）人士、法院法官、司法任命委員會（Judicial Appointments Commission）成員、蘇格蘭司法任命委員會成員、北愛爾蘭司法任命委員會成員各 1 人；倘為遴選最高法院院長或副院長，委員成員不應含有各級法院院長或副院長，並應由非法律專業成員擔任主席[20]。

（下期待續）

（作者為最高法院法官）

註釋

1. 黃琛瑜，英國政府與政治，五南圖書出版股份有限公司，2012 年 9 月 2 版 1 刷，頁 63。
2. 筆者於 2017 年 11 月 18 日至同年月 27 日參與法官學院 106 年度法官赴國外短期實務暨理論進修團前往英國倫敦地區，依序參訪其最高法院、議會、低度戒備精神醫院、中央刑事法院（Old Bailey, the Central Criminal Court）、皇家司法法庭大廈（Royal Courts of Justice）及 Simon Muirhead & Burton 律師事務所等地方。最高法院係進修團的第一站，當時出面與吾等座談的正是本次來訪的休斯法官。
3. Robert Stevens, Reform in Haste and Repent at Leisure: Lolanthe, the Lord High Executioner and Brave New World, 24 Legal Study 1-2, 2004.
4. 上訴委員會乃相對於一般訴訟案件而設。上議院另設有樞密院司法委員會（the Judicial Committee of the Privy Council）管轄權力下放事務等案件，詳如本文後述。
5. Geoffrey Rivlin, First Step in the Law, Oxford University Press, 2015, p.65.
6. The Judicial House of Lords 1876-2009, Edited by Louis Blom-Cooper, Brice Dickson and Gavin Drewry, Oxford University Press, 2011, pp. xxii.
7. Brenda Hale, A Supreme Court for the United Kingdom, 24 Legal Stud. 36, 2004.
8. Brice Dickson, Human Rights and the United Kingdom Supreme Court, Oxford University Press, 2013, p.2.
9. 憲制改革法第 3 章係關於最高法院法官之名稱、任期、薪酬待遇、辭任、退休條件，法官職權之行使，法院管轄權限、訴訟程序、行政系統、安全維護，訴訟費用之決定、法院年報出版等之規定。另參楊崇森，躍進中之英國法制與對吾人之啟示，法學叢刊，NO.247/2017,07, 頁 64-65。See Geoffrey Rivlin, ibid., pp. 139-140.; Also see http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/part/3
10. Geoffrey Rivlin, ibid., pp.65-66.
11. See, https://zh.wikipedia.org/zh-hant/%E8%8B%B1%E5%9B%BD%E6%9C%80%E9%AB%98%E6%B3%95%E9%99%A2
12. 蘇格蘭及威爾斯兩地各級法院之人數，依統計所示，上訴法院法官（Court of Appeal Judges）共計 38 人（女性僅 7 人），高等法院法官（High Court Judges）法官共計 106 人（含女性 19 人），6 個巡迴地區的巡迴法官（Circuit Judges）共計 640 人（含女性 131 人）。其他類型法官名稱，包括：全職的地區法官（District Judges），分別在治安法院（magistrates' court）審理較困難的案件，或在郡法院（County Courts）審理較輕微的案件；另有在高等法院對於重大民事案件受理初期審理諸多技術問題的 Masters of the Supreme Court；審理涉及軍隊內部人員案件的 Judges Advocates；審理行政訴訟的 chairmen and chairwomen of tribunals 等。See, Geoffrey Rivlin, ibid., pp.183-184.
13. Constitutional Reform Act 2005, s. 23(6) reads: The judges other than the President and deputy President are to be styled "Justices of the Supreme Court".
14. Geoffrey Rivlin ,ibid., p.182.
15. Constitutional Reform Act 2005, s. 24 reads : "(a) the person who immediately before that commencement are Lords of Appeal in Ordinary become judges of the Supreme Court, (b) …the senior Lord of Appeal in Ordinary become the President…, (c)…the second senior …become the Deputy President…"
16. Constitutional Reform Act 2005, s. 25(1).
17. "It is possible, therefore, for a Justice to be selected from the ranks of the Bar or the solicitor profession…In May 2011 Jonathan Sumption QC…was appointed to the United Kingdom Supreme Court straight from the bar...." See Neil Andrews, The Supreme Court of the United Kingdom: A Selective Tribunal with the Final Say on Most Matters, in Cornelis Hendrik (Remco) van Rhee & Yulin Fu (ed.), Supreme Courts in Transition in China and the West, Springer, 2017, p.40.
18. Constitutional Reform Act 2005, s. 27(10).
19. Gary Slapper, How the Law Works, Routledge, 2016, p.35.
20. Constitutional Reform Act 2005, s. 27(1B)-(1C).

法律網 的最佳平台
法學方法與現代稅法（稅法總論 第一冊 增訂三版）黃茂榮 著作 定價 800 元
稅法解釋與司法審查（稅法總論 第二冊 增訂三版）黃茂榮 著作 定價 800 元
1000元者 贈 65 元
書城熱賣中
事件
理系統
udicial.gov.tw/
rk20.asp