英國最高法院及其司法改革的省思

文／鄧振球

下

（文接上期）

遴選委員會必須審酌候選人對於英國各地區法律及司法實務的熟稔程度[21]，參照司法大臣（Lord Chancellor）提供程序上的指示、意見[22]，擇優交由首相提出推薦名單[23]，由女王任命[24]。法官（包括院長、副院長）於女王任命後，尚須經由宣誓程序始得行使職權[25]。

成立遴選委員會主要為排除政治干預，於決定推薦人選後，必須向司法大臣提出報告。司法大臣則須向資深法官，以及蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭的資深議會閣員諮詢，做為其是否將名單逕送首相，或否決該次遴選，或要求遴選委員會重新考慮之依據。惟司法大臣必須於：一、並無充足證據支持所提人選足堪適任；二、有證據顯示，所提人選並非最優；三、並無充足證據支持所提人選熟悉英國各地法律或司法實務等條件下，始得行使其否決權[26]。不難發現，英國最高法院法官人選，並非僅僅重視法學素養，對於該國各地區法律及司法實務的熟稔程度，亦屬重要考量條件。

依憲制改革法第 33 條之規定，最高法院法官，除上下兩議院決定令其去職外，只要行為適當，即可保有其職位[27]。惟參酌英國 1993 年司法年金及退休法（下稱司法年金及退休法）（Judicial Pensions and Retirement Act 1993）之規定，年屆 70 或 75 歲者，有強制退休制度之適用，並以其原來任命日期計算之[28]。又憲制改革法第 38 條規定，院長有權指定資深的上訴法院法官（senior territorial judge）[29]或已退休但尚未滿 75 歲的資深法官在最高法院行使法官職務；院長出缺或不能行使此項職權，得由副院長指定之，被指定之法官稱為 acting judge[30]。他們的選任、退休、任期、宣誓雖與全職法官不同，惟依前述之法官選任程序，資深的上訴法院法官經此審判歷練，將來遴任最高法院的機會較大。上開指定下級審資深法官參與審判、藉重退休法官經驗支援審判的措施，殊值贊同。

最高法院法官地位崇隆，均具有重要的司法歷練。以本次應邀來臺的休斯法官為例，其於 1948 年 8 月 11 日出生在英格蘭南方的哈特福（Hertfordshire）郡，1969 年取得英國杜倫大學（Durham University）的範米爾德學院（Van Mildert College）法律學位（law degree），並在該校及倫敦大學所屬的瑪麗王后學院（Queen Mary College）擔任講師，1970 年赴倫敦的內殿律師學院（The Honourable Society of the Inner Temple）[31]接受大律師（barrister）的實務訓練，並自 1985 年至 1997 年擔任皇家法院（Crown Court）兼職巡迴法官（Recorder）[32]；1990 年獲得御用大律師（Queen's Counsel）的任命；1997 年起至 2003 年任職高等法院（High Court of Justice）家事庭法官，自 2000 年起至 2003 年擔任全職巡迴法官（Circuit Judge）；2004 年至 2006 年轉任高等法院皇座法庭（Queen's Bench Division）法官；2006 年獲任為上訴法院（Court of Appeal）法官，2009 年擔任同法院刑事庭副首席法官（Vice President of the Criminal Division of the Court of Appeal），嗣兼任量刑委員會副主席（Deputy Chairman of the Sentencing Council）；2013 年 4 月 9 日任職最高法院法官[33]。

肆 最高法院法官案件之審理

最高法院案件管轄權與改革前並無差異，原則上包括：一、不服英格蘭、威爾斯、北愛爾蘭上訴法院（Court of Appeal）判決，而上訴之民、刑事或行政訴訟案件；二、不服蘇格蘭上訴法院（Court of Session）判決，而上訴之民事或行政訴訟事件[34]。又為控管最高法院案件負擔，採取上訴許可制[35]。當事人不服上訴法院之判決向最高法院提起上訴，原則上，須以書狀表明其案件具有公共或其他重要性的爭議（an issue of public or other special importance），並得到上訴法院或最高法院之許可（leave to appeal or permission）[36]，始得進入最高法院審理[37]。此外，高等法院第一審判決之案件，倘已有拘束上訴法院之判例存在，惟具有一般公共重要性（general public important），亦得經由許可，透過飛躍上訴（Leap-Frog Rout to the Highest Chamber）程序至最高法院審理[38]，惟此等案例並不多見。

最高法院功能，在於審查重要的法律爭點，解決普通法、衡平法（the common law and Equity）及制定法（包括內國的人權法、歐盟法律及歐洲人權法）的法律爭議。除涉及位於盧森堡歐洲法院（the Court of Justice of the European Union）管轄案件外，最高法院為全國關於法律原則、法律解釋的終審法院，其法律意見原則上拘束所有下級法院[39]。一般而言，最高法院遵循改革前上訴委員會及改革後該院所作的判決先例，如果認為法律概念有必要改變，亦可推翻自己所作的先例[40]。又英國最高法院設立目的，並非在創造一個憲法法院，自不得以法律違憲為由宣告該法律無效，惟依人權法（Human Rights Act 1998）第 4 條第 (2) 項規定，可宣告某一法律與人權公約規定矛盾[41]，最高法院若為此宣告，政府部門即有義務採取適當方式修改之[42]。此點另涉及議會至上原則，詳如後述。

最高法院另設有樞密院司法委員會（Judicial Committee of the Privy Council，下稱司法委員會），原亦隸屬於上議院，於 2009 年 10 月 1 日最高法院創設時，一併獨立出來。司法委員會頗具歷史淵源，乃大英帝國殖民地時代的遺跡，設立於 1833 年，受理並解決女王轄下自治國協（dominion）或屬地（dependency）民刑事訴訟或其他爭端。名之為委員會，實為裁判組織，由法官兼任[43]。由於司法委員會具有上訴審性質（appellate jurisdiction），其管轄地區不限於英國本土，其組織成員亦不限於英國法官，兼及於大英國協國家的高階司法人員（persons holding high judicial office in Commonwealth countries），法律適用也不以英國法律為唯一依據。司法委員會的決定，雖對於蘇格蘭、威爾斯法院並無拘束力，但法官既多屬最高法院成員，其法律意見於個案均具有高度說服力（persuasive authority）[44]。

最高法院法官 12 人當中，依憲制改革法第 42 條第 (1) 項之規定，至少由 3 人且為奇數參與審理，如有 acting judge 參與其中，則全職法官必須超過半數[45]。言詞辯論時，仍採行改制前的自由風格，不穿著法袍，審理著重在上訴資料及下級審聽審紀錄，出庭的大律師負責在法庭上陳述法律意見，並回答法官詢問。法庭中無傳喚證人的程序。法庭辯論焦點猶如學術性的法制審查（quasi-scholarly examinations of the rules of law）[46]。言詞辯論前，法官間即有非正式的意見交換，辯論終結後，齊聚一堂提出各自意見，並採多數決。至於判決書的草擬，取決於參與審理法官的個人意願；甲法官可以採用乙法官的意見；

（文轉三版）

註釋

21 Constitutional Reform Act 2005, s. 27(8).

22 Constitutional Reform Act 2005, s. 27(9), 27A (1)-(3), 27B. 昔日英國大多數法官之選任，均循經 Lord Chancellor 向女王推薦，由女王任命之模式。改革前上議院的大法官（Lord Chancellor）因具有三合一的身分，受到疵議，改革後免除其法官地位。惟因憲制改革法仍賦予司法大臣（Lord Chancellor）關於法官選任程序之參與權，對於最高法院法官之選任，仍有影響力。

23 Constitutional Reform Act 2005, s. 26(2) reads: A recommendation may be made only by the Prime Minister.

24 Constitutional Reform Act 2005, s. 23 (2)-(5).

25 Constitutional Reform Act 2005, s. 32.

26 Cownie, Bradney & Burton, English Legal System in Context, Oxford University Press, 2013, pp.40-41.

27 Constitutional Reform Act 2005, s. 33.

28 依司法年金及退休法第 26 條之規定，凡於 1995 年 3 月 31 日之後任命的法官，年屆 70 歲應強制退休，其他情形任命者，年屆 75 歲應強制退休。See https://en.wikipedia.org/wiki/Supreme_Court_of_the_United_Kingdom#cite_note-22

29 Constitutional Reform Act 2005, s. 38 (8) reads :In this section "office as a territorial judge" means office as any of the following-(a) a judge of the Court of Appeal in England and Wales; (b) a judge of the Court of Session, but only if the holder of the office is a member of the First or Second Division of the Inner House of that Court; (c) a judge of the Court of Appeal in Northern Ireland, unless the holder holds the office only by virtue of being a puisne judge of the High Court" .

30 Constitutional Reform Act 2005, s. 38(1),(2).

31 英國倫敦共有 4 所 Inns of Court，分別名為 Inner Temple、Gary' Inn、Lincoln's Inn 以及 Middle Temple。乃英國大律師及法官職前訓練的專業組織。凡擬在英格蘭及威爾斯擔任大律師者，必須先選擇其中 1 所接受實務訓練。See https://en.wikipedia.org/wiki/Inner_Temple#Structure_and_governance

32 Recorder 亦為英國法官的另一種稱謂，屬於 part-time 法官。See, Geoffrey Rivlin, ibid., p.182.

33 關於休斯法官的經歷，請參 http://ukscblog.com/profiles-lord-hughes/

34 Brice Dickson, ibid., p.4.

35 Neil Andrews, ibid., p.41.

36 例外情形，亦受理一部分高等法院（High Court）判決的上訴案件。See Geoffrey Rivlin, ibid., pp.138-139.

37 例外情形，亦可以聽審方式（oral hearing）聲請許可。最高法院倘駁回其許可之聲請，僅須給與簡單書面的理由。英國最高法院 2011 年 4 月 1 日起至 2012 年 3 月 31 日止，許可上訴共計 69 件，多數均非刑事案件。See Neil Andrews, ibid., p.41. 另一項例外，係蘇格蘭民事上訴法院判決後，僅須兩位資深律師（counsel）簽名即可上訴至英國最高法院，無庸取得上訴之許可。See Brice Dickson, ibid., p.4.

38 Neil Andrews, ibid., pp.41-42.; also see Andrew Goodman, How Judges Decide Cases, Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 2018, pp.53-54.

39 Ibid., pp.38-39.

40 依學者統計，1966 年至 2009 年間，The Appellate Committee 對於自己所建判例予以廢棄或不予採用者有 12 件之多。Ibid., p.39.

41 Human Act 1998 Section 4(2) reads: If the court is satisfied that the provision is incompatible with a Convention right, it may make a declaration of that incompatibility. Also see Cownie, Bradney & Burton, ibid., p.43.

42 Neil Andrews, ibid., p.39.

43 學者譯為樞密院之司法委員會，見楊崇森，前揭文，頁 63。See, Geoffrey Rivlin, ibid., pp. 140-141.

44 Geoffrey Rivlin, ibid., p.141.; Cownie, Bradney & Burton, ibid., p.43.

45 依改制後之法律規定，審理案件之法官人數與改制前不同。改制前通常為 5 人審理，重大案件之審理則超過 5 人。惟實務運作上，最高法院成立至今，與改制前尚無不同，有 5 人、7 人、9 人審理。2017 年審理英國脫離歐盟的 R v Secretary of State for Exiting the European Union 一案，由全院 11 位法官審理（當時 1 位法官退休，遺缺尚未遞補）。參何信慶，英國最高法院進修紀實及心得，收錄於法官學院 106 年度法官赴國外短期實務暨理論進修團出國報告，頁 8。Also see Cownie, Bradney & Burton, ibid., pp.41-42.

46 Cownie, Bradney & Burton, ibid., p.42.

47 Ibid.

（文接二版）

倘大家的法律意見一致，可由一位法官主筆；合議庭意見明顯不同時，才會出現不同意見書[47]。

值得一提者，英國最高法院採公開聽審制，允許法庭旁聽，法庭內同時架設攝影機轉播實況，並存放在官方網站供民眾點播觀看，另備置案件電子檔摘要，供旁聽民眾參考，展現透明、親民的司法改革理念[48]。至於裁判書之內容，不論是否為一致決，因受判例制度的影響，必須先行分析判例事實與法律意見，並加以引註，致遭篇幅冗長之譏。為此，裁判書的電子版及紙本，近 10 年來均編有段落碼（paragraph numbering），打破過去僅依賴官方 Law Reports 提供的頁碼（pagination）[49]，有助於法律人的研讀與寫作。學者亦不乏追求裁判書精簡、易讀改革之議[50]。

伍 議會至上原則與最高法院

議會至上原則（又稱議會主權原則）（parliamentary sovereignty or parliamentary supremacy），乃民主國家議會制度的憲政概念[51]，係指立法機關擁有絕對立法權，並優於行政、司法機關；立法機關可以改變或推翻任何之前制定之法律，不受任何制定法或先例之拘束；法院不能質疑議會通過之法律，亦無權以過去或將來的立法與國際公約相牴觸，而宣告其無效。

議會至上原則，最早可追溯至 1688 年英國的光榮革命。光榮革命後威廉三世與瑪麗二世登基為王，先行對議會發表「權利宣言」（Declaration of Rights）。議會鑑於過去國王濫權弊害，爰將「權利宣言」略為增補，改稱「權利法案」（Bill of Rights），獲得國王批准，以議會取代君主，成為保障人民權利的最高主權，所為立法享有至高無上的地位[52]。自此，議會至上原則乃成為英國憲政上的基本原則[53]。

光榮革命後，世界陸續發生立憲運動，美國獨立運動尤然。1776 年 7 月 4 日，美國通過「獨立宣言」（Declaration of Independence），建立獨立、自由國家，並於 1789 年 3 月 4 日制定世界第一部成文憲法，強調權力分立原則，賦予美國最高法院擁有憲法審查權。英國雖係憲法的鼻祖，但受制歷史因素，並無成文憲法[54]，又奉行議會至上原則，最高法院對於議會制定之法律，並無違憲審查權。

惟英國加入歐盟之後，歐洲共同體法（European Communities Act 1972）拘束英國內國法，歐洲法院亦曾於裁判中揭示歐盟法律優於會員國法律之旨。加以英國的人權法制定後，賦予最高法院有權宣示該法案是否與歐洲公約（European Convention）規定矛盾（incompatibility）。而英國中央權力下放到蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭，使其有各自獨立的議會。此等國內外的局勢發展，遂使議會至上原則逐漸式微之說，日益高漲[55]。英國最高法院審理 R (Jackson) v Attorney General 一案，法官斯蒂恩（Lord Steyn）表示：一、議會至上原則雖係英國憲法的基本原則，惟其絕對性已受到挑戰。蓋議會至上原則係普通法運作的結果，乃法官創造的原則。是法院有權對於不同的憲政立場所創造的原則加以審查；二、任何剝奪司法審查或法院功能的措施，縱使基於議會至上原則，最高法院仍要考量該措施是否符合吾國憲法基本原則等語。同案霍普法官（Lord Hope of Craighead）及何熙怡法官（Baroness Hale of Richmond）亦採同樣見解。何熙怡法官（現任最高法院院長）更認為：任何破壞法治的企圖，例如政府關於影響人民權利的施政，採取司法審查豁免措施，法院都應抱持高度懷疑的態度[56]。

不過，目前英國主流派，仍遵守議會至上原則，以該國前最高法院賓漢法官（Tom Bingham）為首，在其所著法治（The Rule of Law）一書堅信：一、議會制定出來的是至高無上的法律，議會可經由立法程序改變國家的基本法或憲法；二、法院不得漠視議會制定的明確（clear and unambiguous）法律，或宣告其無效；三、法院調查法律是否合法制定之權限，極其有限；四、如果法院可以漠視議會制定之法律，代表法院裁判可以超越議會的決定，不僅會造成司法與議會的衝突，亦非英國憲政設計的初衷[57]。學者高茲渥斯（J. Goldsworthy） 亦採相同立場，認為：倘法官可以否認議會至上原則，拒絕適用議會制定的法律，或於個案中審查法律是否違背人民基本權，將使法官成為最後決定者。如是，國家的政權（political power）將由議會移轉到法官身上，並不見容於民主選舉制度[58]。

上開正反意見，涉及英國光榮革命之後，議會由國王、貴族及平民所組成的時空背景，以及國內獨立運動之影響，暨憲政改革的價值判斷，各有所本。不過，非主流派的意見，並未否定議會至上原則，只是強調法院不能漠視基本人權。主流派也沒有否定最高法院的司法審查功能。反觀現今女王於議會角色已流於形式；上議院因其議案否決權遭削減，於議會影響力亦式微；公民普選制建立後，下議院成為議會政治的主要舞台，首相集行政、立法大權於一身，以及歐洲統合運動等[59]，賓漢法官亦不得不承認英國的憲政已呈現不平衡之勢[60]。論者謂英國議會至上原則發展至今，雖仍為政府與政治運作的基石，但在歐洲統合的挑戰下，已變成一種相對而非絕對的憲政原則[61]，尚非無據，無怪乎英國現今執政黨政府何以急於脫離歐盟。

儘管如此，英國最高法院成立以來，所發揮之司法審查功能與成立之前的上訴委員會並無不同。休斯法官在我國最高法院演講時，特別以法院對於恐怖分子調查、審判之案例[62]，說明英國改革前後最高法院如何認定其內國法律與歐洲人權公約（European Convention on Human Rights）規定矛盾，內閣部長因此修法，而發揮實質的憲政審查功能等情。議會至上原則之爭，對於英國最高法院司法審查的運作並無實質影響，亦為不爭的事實。

陸 結語

英國設立最高法院，目的在於廢除上議院原有的審判功能，排除外界對於其三權分立之質疑，緩和其國內獨立運動之衝擊，及減少加入歐盟之後國際人權公約對於其議會至上原則的影響，原來的大法官（Lord Chancellor）亦不再具有上議院議長及法官身分，堪稱係該國 21 世紀憲政及司法改革的重大成就。

依憲制改革法之規定，最高法院法官人選，設有資格條件，近來的發展，力求來源多樣化，但對於英國各地區法律及司法實務的熟稔程度，亦屬重要考量條件。法官遴選，由遴選委員會以公正、公平、公開方式行之，委員會成員來自各地代表，須包括非法律專業人士，在司法大臣（Lord Chancellor）監督下，擇優交由首相向女王提出推薦、任命。法官一旦任命，除非上、下兩議院令其去職，只要行為適當，即可保有其職位。

英國最高法院採取上訴許可制，以控制法院案件負擔。上訴最高法院的案件，必須具有公共或其他重要性，得到最高法院或上訴法院之許可。最高法院功能，在於審查重要的法律爭點，解決涉及普通法及衡平法暨立法機關制定法的基本爭議。除涉及位於盧森堡歐洲法院管轄案件外，最高法院為終審法院，其法律意見原則上拘束所有下級法院。最高法院則遵循改革前、後自己所作判決先例，如有必要，亦可推翻自己所作的先例。但最高法院設立目的，並非在創造一個憲法法院，自不得以法律違憲為由宣告該法律無效，惟可宣告某一法律與人權公約規定矛盾，並由政府部門為適當的修改。

法院進行言詞辯論時，不穿著法袍，僅對於上訴資料及下級審法院聽審紀錄審理。出庭的大律師負責陳述法律意見，並回答法官詢問。法庭並無傳喚證人的程序。允許民眾旁聽，並將審理實況對外轉播。判決書的草擬，容許參審法官提出協同或不同意見書。因採判例制度，判決書內容較冗長，近來不乏改革之議。

議會至上原則係英國的發明，乃英國憲政最重要的資產。惟自從英國加入歐盟及其中央政府權力下放，議會至上原則受到高度挑戰，主張最高法院應有憲法審查權限者，不乏其人。議會至上原則是否應予調整，恐為英國下一波憲政改革的重要課題，惟英國最高法院發揮的司法審查功能，未受影響，亦屬事實。

我國實施五權憲法，不採議會內閣制度，亦無議會至上的憲政原則，法律制度則仿歐陸法系，與普通法系國家的司法制度不同。是英國自 1997 年倡議司法改革，為排除三權未分立的質疑，乃以其終審法院為改革之首要對象，與我國對於最高法院改革的期待不同。又英國最高法院新設之後，議會至上原則內涵是否有所調整，法院司法審查權之範圍是否有所變更，此等憲政上的爭議，亦非我國最高法院的改革重點。拙見以為，我國最高法院應著重法官選任方法之變革。我國最高法院並非憲法法院，民、刑事案件當事人基於法律有權上訴於最高法院，歷來的修法，更有擴大上訴範圍之趨勢。基此，法官人數勢必無法減少。至於法官選任方式及資格條件，固可學習英國經驗，但我國最高法院受理的案件，或涉國計民生，或係重大矚目；另有大部分屬於事實審證據取捨與證據證明力判斷之職權行使之爭執，均需熟稔實務經驗的法官把關，遴選至最高法院審判的法官，仍以具第二審審判資歷的法官為優先考量為宜。

（作者為最高法院法官）

註釋

48 Andrew Goodman, ibid., p.54. 另參何信慶，前揭文，頁 9-10。

49 Neil Andrews, ibid., pp.42-43.

50 Chris Hanretty, The Structure of Supreme Court Judgments: Eleven Ways to Leave One's Mark, 2 Cambridge J. Int'l & Comp. L. 41, 2013.

51 See, https://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_sovereignty 現今採行議會至上原則之國家，包括芬蘭、荷蘭、紐西蘭、瑞典、挪威、丹麥、冰島等國家。

52 黃琛瑜，前揭書，頁 1-2。

53 議會至上原則，為英國憲政思想家戴西（Albert Venn Dicey）所創，其於 1885 年出版的 Law of the Constitution 一書勾勒出英國不成文憲法的兩大基本原則，即法治原則與議會至上原則。參黃琛瑜，前揭書，頁 11-12。

54 英國至今沒有制定成文憲法，考究其原因包括：一、光榮革命之後，英國政治在穩定中求發展，並未遭遇到非重新制憲不可的政治危機；二、光榮革命之後 3 百年的歷史發展，英國憲法透過制定法、普通法、憲政慣例，以及憲法權威著作之累積，發展出實質內涵；三、議會至上原則建立後，倘若再制定一部成文憲法，將威脅民選議會至高地位，破壞議會主權的憲政原則；四、英國憲政歷史悠久，完成單一憲法法典，並非易事。參黃琛瑜，前揭書，頁 5。

55 Tom Bingham, The Rule of Law, Penguin Books, 2011,pp. 164-165.

56 R (Jackson) v Attorney General [2005] UKHL 56, [2006] IAC 262. Per Lord Steyn para.102, Lord Hope of Craighead paras. 104-9, Baroness Hale of Richmond, para.159. 由於該 3 位法官所表達之見解，並非本案爭點，尚非判例。See Tom Bingham, ibid., p.166.

57 Tom Bingham, ibid., pp.162, 164.

58 J. Goldsworthy, The Sovereignty of Parliament, Oxford University Press, 1999, p.260.

59 黃琛瑜，前揭書，頁 99-100。

60 Tom Bingham, ibid., p.169.

61 黃琛瑜，前揭書，頁 100。

62 A v Secretary of State for the Home Department [2004] UKHL56; [2005] 2 AC 68, HL. 該案中 9 位法官均認為英國的 Anti-terrorism, Crime, and Security Act 2001 授權內政部（Home Secretary）得對涉嫌恐怖活動的外國人，於未經起訴或審判的情形下，予以拘禁之規定，與歐洲人權公約矛盾。