

司法改革新紀元

— 司法院蘇永欽副院長談「人民觀審制」



採訪編輯：陳建宏

採訪日期：100 年 7 月 22 日

感謝司法院副院長室葉寧主任及張麗真秘書提供寶貴意見與協助。

蘇永欽

(1951年3月28日—)，臺灣宜蘭人
現職

司法院大法官並為副院長

學歷

德國慕尼黑大學法學博士(1981年)

國立臺灣大學法學士(1972年)

經歷

- 一、國立政治大學法律學系副教授
- 二、國立政治大學法律學系教授
- 三、國民大會代表(第二屆，全國不分區)
- 四、行政院法律諮詢小組委員
- 五、行政院法規委員會委員
- 六、國立政治大學法學院院長兼法律系主任
- 七、行政院國家科學委員會法律學門召集人
- 八、司法院定位推動研究委員會研究委員
- 九、行政院公平交易委員會副主任委員
- 十、監察院諮詢委員會委員
- 十一、司法院定位推動小組委員
- 十二、最高法院法官評鑑委員會委員
- 十三、司法院裁判書類通俗化研究小組研究委員
- 十四、法務部民法物權研究修正專案小組委員
- 十五、北京清華大學法學院高級訪問學者
- 十六、北京大學法學院訪問教授
- 十七、國家通訊傳播委員會主任委員
- 十八、97年司法院大法官審薦小組委員
- 十九、公務人員保障暨培訓委員會顧問
- 二十、浙江大學光華法學院客座教授



構思中的人民觀審制		
類 別	基 本 要 件	
適 用 案 件	1.最重本刑為死刑、無期徒刑之案件。 2.必要時授權司法院以行政命令擴大適用類型。	
合 議 庭 組 成	1.由法官 3 人與觀審員 5 人組成。 2.視案情需要增列 1 至 4 名備位觀審員。	
觀 審 員 、 備 位 觀 審 員	資 格	中華民國國民年滿 23 歲以上並具有高中以上學歷，且無消極資格、辭任或拒卻等事由。
	任 期	採個案制並由名冊中隨機抽選。
	權 力	1.於審判期日全程參與調查證據、辯論及評議。 2.經審判長同意後得詢問被告及證人。 3.得就事實認定、法律適用及量刑等「表示意見」。
	義 務	1.須於審判期日全程到場並陳述意見。 2.須就評議及其他職務上知悉事項負保密義務。 3.不得有影響審判獨立或妨害司法公正等行為。
	限 制	1.不參與準備程序。 2.不得事先閱覽偵查卷證。
	保 障	1.觀審員之個人資料嚴格保密不公開。 2.對觀審員有行賄、威脅、恐嚇等情，將以刑罰制裁。 3.司法機關須營造國民擔任觀審員的友善環境。
	出 席	可領取日費以及交通費。
評 議 方 式	判決前由法官與觀審員共同討論，經觀審員陳述事實認定、法律適用以及量刑等意見後，交合議庭法官評議，以決定是否採納觀審員之多數意見，或另為不同意見的評決。	
衝 突 處 理	法官與多數觀審員意見不同時，應在判決內詳載理由說明何以不採納多數觀審員意見。	
民 意 調 查	司法院委託國立政治大學選舉研究中心所進行之民意調查，在 1,073 位受訪民眾中，有高達「76.8%」的受訪者贊成實施「觀審制」。	

採訪紀要

陳主編：能否以一般民衆容易理解的方式，介紹我國司法院所規劃的「人民觀審制度」以及該制度的功能與目的？

蘇副院長：

世界有超過七、八十個國家有不同形態的人民參與審判，每個國家都針對自己的需要，設計不同的參數，例如參審員的人數、權限大小、當事人可否選擇、對職業法官的拘束力等等，人民觀審制度就是為臺灣量身打造的參審，最基本的內容如下：

1. 依一定程序選出一定人數的人民擔任觀審員。
2. 針對某些重罪案件。
3. 全程參與第一審法院的審判程序。
4. 觀審員參與評議並在與法官充分討論後形成多數意見，但法官作成判決時可不接受，然於不接受時應在判決中說明理由。

司法院就過去 20 多年推動人民參與審判三次失敗的經驗及所遭逢的問題，作了澈底的分析評估，希望藉由觀審制度的推動，走出贊成與反對者間的拉鋸。

引進觀審制度的目的，並不能簡化為所謂司法民主化，司法只要在個案審判中正確認定事實、適用國會通過的法律，沒有民主正當性的問題。然而司法如同所有公權力一樣，必須得到公眾的認同，當前司法的最大問題，是外界的信任危機，司法如果不能獲得公眾認同，就無法發揮定分止爭、維持秩序的功能，所以讓人民參與審判，主要是為了彌補人民對司法信任的差距。

陳主編：我國的「人民觀審」與英美的「陪審制」與歐洲的「參審制」及日本的「裁判員」有何不同？

蘇副院長：

陪審和參審的用語很混亂，參與審判的人民在名稱上也有各種不同的說法，有刻意稱之榮譽職法官者（如德國），有稱為陪審員（如英、美、韓國），日本稱之為裁判員，可能是要強調其參與裁判的角色。

如果從參與的人民是坐在法官旁邊，一起審一起判，還是另有獨立的包廂，自己合議做成判斷來作區分，則日本是參審，韓國是陪審。

但如果從實際的功能分配來區分——英美的陪審團決定被告罪責是否成立，法官依法指揮訴訟和在確認有罪後決定刑度，各司其職。反之，參審是合審合判，原則上不區分事實認定、法律適用與量刑，在德國的參審就是如此。簡單的說，陪審是審判權的分割，參審則是審判權的分享，從這個角度看，司法院構思中的觀審制度，與日本、韓國一樣，都是一種參審制度。

陳主編：我國的國情是否適宜採行「陪審制」、「參審制」抑或是「裁判員」等制度？

蘇副院長：

英美的陪審把罪責是否成立的生殺大權，整個交給未經法律訓練也全無面對律師詰辯經驗的人民，有其長遠的文化背景，且在法曹養成、證據法則等方面都有完整的配套，很難想像在欠缺這些背景和配套的東亞社會，如何移植而不變質。即便是有英國殖民地歷史的新加坡與馬來西亞，後來在獨立後，都停止實施陪審制，只有香港在維持英國法制適用的前提下，繼續維持著陪審制。

這或許可以說明為何日本即便在戰後受到美國的影響，最後還是

捨陪審而採參審，因為只有由職業法官主導的參審，可以保存大部分的程序規則，而且引進人民參與審判，本來就不是因為審判程序有什麼問題，也不是要以人民之長來補法官之短，更不是藉此讓民眾來分攤法官的責任。引進人民參與主要還是為了強化人民對司法的認知和認同，因此沒有為此大幅修改程序法的必要。在這樣的思考之下，司法院過去 20 多年推動人民參與審判，嘗試過類似德國的專家參審、國民參審及日本的裁判員制度，從來沒有正式考慮引進英美的陪審制度。

司法院構思中的觀審制度，並不是憑空想像，很多要素還是參考歐陸法系的參審制度，及各國實施的經驗，特別是法制與社會環境相近的日本與韓國。我們為此也特別請了兩位德國學者、兩位在日本對裁判員制度著力甚深的東京大學教授，及兩位參與推動韓國陪審制的教授來臺研討，希望能汲取他們第一手的經驗。

陳主編：國內部分學者認為，如採行「人民觀審」，應賦與「觀審員」就判決結果有參與決定的權力，副院長的看法？

蘇副院長：

司法院過去 20 多年來推動人民參與審判制度，三次叩關失敗，表面上的原因都是為了違憲的爭議，其實違憲的質疑，背後隱含的是社會憂慮一般民眾沒有法律的專業素養與嚴謹倫理規範，若賦與等同於法官的判決權力，裁判品質會不會反而降低，很難想像社會不信任職業法官，卻會百分之百的信任不懂法律的參審員。參審員會不會無知或有偏見？會不會被收買或脅迫？會不會鄉愿或被誤導？會不會……所以司法院才會參考德、日、韓等國的制度後，研議人民觀審制度，一方面讓觀審員意見有相當的拘束力，也讓法官有最後把關的權力，同時解決違憲及裁判不公的疑慮。

另外很重要的，一般民眾到底怎麼想？有人說「若沒有賦予民

眾表決的權力，民眾根本不會接受」，但這通常只是基於個人學識經驗而來的看法，作成決策必須有實證的依據，不能想當然爾。司法院因而委託國內作民意調查有高度聲望的政治大學選舉研究中心，針對兩種參與類型：即人民與法官一起審判與討論，一是由法官決定，一是一起決定最後的判決，瞭解一般人民的看法和接受度。結果發現民眾對人民參審的制度果然多持正面，對於「如果你是」被告、被害人，願不願意接受這種審判，以及如果被遴選，願不願意參與審判，支持度也都高達百分之七、八十，而且對最後由法官做決定類型（觀審）的支持，全部高於「一起決定」。對於人民參審可能受到威脅利誘、也可能過於主觀的憂慮確實存在，或許可以解釋為什麼由法官作最後把關的觀審反而較受支持。

反對觀審構想的人，主要憂慮的是「如果沒有表決權，人民為什麼要參與？」調查也發現在百分之二十幾不願參加審判的受訪者中，確實有四分之一的人為此而反對觀審，但在反對人民有表決權的受訪者中，有將近四成的理由是「我不懂法律」，人數上幾乎是前者的兩倍，如果再加上第二高的理由「我覺得自己不夠客觀」，人數更遠高於因為沒表決權而不參與者。所以整個看起來，至少在現階段，排除人民享有最後決定權，對人民參與動機的負面影響只有 6%，正面影響反而達到 15%，整體而言對觀審制的支持仍然高達 85%。

陳主編：「人民觀審」可能涉及的違憲爭議，以及「觀審員」在我國憲法上的定位，副院長的看法？

蘇副院長：

從民國 77 年司法院舉辦的參審試行條例研擬會議，到 95 年國民參審試行條例公聽會中的發言，就可看出正反意見的分歧。學界有採違憲論或附條件合憲說者，實務界持違憲看法的更多。違憲的論證包括違反憲法第 80 條法官獨立審判的保障，如把參審員定為法官而受

獨立保障，則又有不符憲法第 81 條的問題，也有從憲法第 16 條訴訟權的角度切入，認為應可包含由專業法官審判的請求權，以確保法律適用的正確。或基於法治國原則，認為可導出司法的「依法」性，其認事用法即必須達到合理方法論的要求。

大法官對於參審制雖尚無機會做成解釋，但在第 436 號有關軍事審判權的解釋中，從審判獨立的角度，對我國的軍官參審制度，含混的作了「檢討改進」的要求。參審制度大法官會不會進一步有何種看法，仍不得而知。因此未來如果強行通過參審，可能隨時要面對來自機關、法官或人民的挑戰。因此所以儘管多數學者認為這裡立法者應有制度形成空間，但三度挫折已迫使司法院對參審制度的設計作比較務實的考慮。

觀審制讓觀審員的意見有一定的拘束力，但法官有最終把關的權力，縱使仍有違憲的質疑，風險已經降到非常低。觀審制度實施一段時間後，如果顯示人民的訴訟權和法官的獨立性都不會因人民參與而減損，違憲的顧慮可以因實踐而排除，則若進一步提高人民參審的程度，違憲的質疑也可以降低。

陳主編：如「觀審員」有影響判決結果的權力，有無「配套制度」保障並監督觀審員獨立、中立地行使職權？

蘇副院長：

這必然會有配套設計，包括在事前選任觀審員時，其選任資格及利益迴避的限制、觀審員自行辭退、或檢辯雙方「拒卻」特定觀審員等各種設計。在審判中，觀審員有保守評議秘密的義務，相對的也有適當的人身保護措施，包括其個人資料的保護。另外對於威脅、利誘觀審員的行為，也會考慮要不要以刑罰來規範。

從司法院委託進行的民調也可以看出來，民眾對於人民參與審判時，會不會因為外界不當的干預而造成裁判不公，是有相當高的比例

表達這樣的憂慮，觀審制度中法官仍保有最後把關的權力時，企圖不當影響觀審員的動機也會相對降低許多，這也是觀審制度的優點之一。

陳主編：「人民觀審」可能發生「審判官」與「觀審員」間的意見衝突，應如何解決？如該意見衝突經媒體擴大評論，必斲傷司法形象，副院長的看法？

蘇副院長：

觀審員的意見雖然在法律上對於法官沒有拘束力，但因為觀審員已經藉由參與調查證據、與法官充分討論、聽取法官的說明，比外界有更多機會充分而正確地了解案情，參考世界各國實施的經驗，法官與參與民眾意見對立的比例都相當地低。比如說韓國陪審制的實施經驗，其中高達91%的案件，陪審員的多數意見與法官意見是一致的，而藉由此制度的實施，原本韓國民眾有高達84%不信賴司法，實施3年後，竟有高達96%的曾經擔任陪審員的民眾轉而肯定司法（在德國與日本曾參與審判的民眾，亦高達有九成以上的人，對案件的看法和法官判決一致）。即便法官與民眾在少數的案例無法相互說服，由於法官必須就不採觀審員多數意見，在判決中詳述其理由，這也會更促進司法與社會的對話。當然觀審制度不會解決社會對司法的所有誤解，但應該會朝正面的方向發展，僅僅如此，這個制度就有推動的價值。

陳主編：經查訪民衆對司法公信力的主要質疑，仍然是法官的操守，以及判決是否悖離人民的法感情。對此，「人民觀審」能發揮多大的功能，抑或是額外衍生民衆對觀審員的不信任與質疑？

蘇副院長：

觀審制度不是萬靈丹，並不能解決所有司法的問題，也沒有人能保證，人民觀審就能解決社會對司法的信任問題。但當民眾有機會走

上法槌，坐在與法官相同的角度來思考一個司法案件，瞭解法庭中如何充斥著各種不確定與謊言，如何難以在有限的時間與資源下去釐清事實與適用法律，或許就更能以同理心看待司法工作者要面對的艱難與內心的掙扎，也就不會對司法有過多不切實際的想像與期待，更不會輕易認定法官與當事人有暗盤交易，單單從這樣的觀點，就值得至少跨出這一步。反之，如果只是在各種想像中的困難與可能的副作用上反覆地做文章，就會如過去 20 多年的討論一樣，始終在原地打轉，終究沒有機會讓事實檢驗我國到底需不需要人民參與審判的制度。

陳主編：司法院邀請審檢辯學等代表組成「人民觀審制度研議委員會」，成員幾全為法律人，是否足以「廣納」各界意見？抑或仍是「法界」意見？

蘇副院長：

司法院為了思慮的周延，不但廣邀審檢辯學各方面代表共 15 位，還加上一位北一女退休教員，共同組成人民觀審制度研議委員會，會議不僅由委員提供資訊及意見，並先後邀請德、日、韓參與此制的專家到會報告及座談。另針對憲法問題，也邀請三位憲法專家到會報告並答覆詢問。這個委員會目的就是讓觀審制度相關的議題，能夠充分的討論呈現，並作完整的評估。

另外，觀審制度也會在司法院全民司法改革策進會提出報告，這是一個更具有代表性的會議，除了審檢辯學的主事者外，還包括財團法人環境與發展基金會董事長柴松林、清華大學教授李家同、Taiwan News 前社長楊憲宏等非法律界的社會人士，正是希望除了法律專業的意見外，也能傾聽一般人的想法。也基於同樣的理念，賴院長親自主持的「司改列車」，近半年來持續至各地方法院與地方人士及民眾座談，每一次也針對觀審制度提出報告並交換意見，直接聆聽民眾真實的聲音。

陳主編：如果說「人民觀審制度」是司法改革的一道佳餚，從投資報酬率的觀點，應如何才能使有限的訴訟資源獲得有效利用？

蘇副院長：

人民參與審判在程序上勢必增加一定的繁瑣，這是引進這個制度必須付出的代價，所以在世界各國，不論陪審或參審，其適用都侷限於一小部分的案件，不可能適用於全部案件。

其次，法院顧慮到人民參與審判的成本，審理必然更加集中，也就更有效率，日、韓的經驗都顯示如此。訴訟制度也會有一些相應的調整，譬如說可能會實質採行起訴狀一本主義，更加貫徹交互詰問的功能等等，讓第一審事實認定的功能更加強，上訴審也會更朝事後審的方向進行。所以經過適用觀審的判決，不論折服率或維持率，可以預期有更大的改善，從司法資源整體的角度，觀審制度或許更能促進司法資源的有效利用。

陳主編：有論者認為，採行「人民觀審」的主要意義在監督法院是否「認真審判」，而非「法官與人民」共同做決定，副院長的看法？

蘇副院長：

觀審會讓參與法庭活動的法官、檢察官或律師，都更投入、更謹慎，因為不論敘事論理，不只需要說服法律人的同儕，更需取信於一般人的觀審員。這樣的效果在日、韓等國的經驗都已顯現。至於法官的決定會不會受到影響、受到多大影響，也不能只從形式上論證。只要法官與人民一起審判一起評議，其相互影響就無可避免，也自然發生，法官的判斷融入庶民的法感，民眾的評價有了「依法」的啟蒙，

這種「潛移默化」的效果，正是觀審制希望達到的。

以德國的參審制度為例，一個審判庭由三個法官以及兩個參審員組成，一年平均有四萬多個參審員參與法庭活動，這些參審員離開法院後，回去與家人和朋友分享參與審判程序的心得，藉由耳濡目染及口耳相傳的向外擴展，很快地許多民眾都能對法庭活動以及審判程序有基本的了解，更重要的，參與者見證了審判過程的種種困難（如性侵害案件的事實認定），讓他從純粹被害者的思考外，另加入了法官的思考，增加對法官的同理心，這樣比起我們教條式的去解釋，法官是如何按照法律的規定來處理案件要來得有效。這樣的模式，也是我們推行觀審制很重要的理由之一。

陳主編：對於「人民觀審制度」司法院未來推展的方向，以及副院長的期許？

蘇副院長：

如果這個制度經過全民司法改革策進會的討論後，院長最終定案。首要的任務，必須研修法案，經過行政院の會銜同意後，爭取立法院審議通過。同時併行的是推廣與準備的工作，必須更加強化與各界溝通，因為觀審制度要有國民的參與，只有國民對這個制度有充分的瞭解，才有可能成功。

未來試行的構想，傾向選擇部分法院試行，經過考量案件數量、人力及院舍空間等等因素，目前初步選定北部的士林地院及南部的嘉義地院來試行。司法院會提供配套的人力與預算，希望能形成良性循環。同時司法院也會成立一個評鑑小組，實事求是地看問題、找問題，切實地評估這個制度在我國的適用性，如果做的好、走得穩，才有進一步擴大的可能。

我國所推動的觀審制度，重點並不是擺在判決結果要由誰來決定，該制度的精神是要突破長久以來人民對於司法的陌生所導致的

「不信賴感」，這就是司法與人民之間的鴻溝。而當觀審制實施後，人民和法官一同坐在法庭的審判席上，就會發現原來審判者必須面對的種種難題，舉凡對案件事實的重建、法律適用以及如何判斷當事人陳述真偽等等（要釐清充斥「謊言」、「混亂」、「複雜」的事實是很困難的），這會讓人民從純粹被害人觀點轉到法官的角度思考，藉由親見親聞而非媒體的二手傳播資訊，人民更能夠明白法院在發現真實過程中所付出的心力。另一方面，審判者透過觀審員的客觀角度，也能獲得更多元的資訊，並有機會調整對於事實、量刑等問題的看法，當然我們不是要限縮法官獨立審判的權力，在法官與觀審員的多數意見不同時，我們仍然將最終決定權交由專業的法官判定，只是為了避免有擅斷的疑慮，我們也同時要求法官「必須」在判決裡詳實地交代為何不採觀審員意見的理由。

人民觀審制度就是一個人民與法院互信溝通的橋梁，如同法學教室般，讓人民透過實際參與審判程序的機會，能夠學習法律並親近及了解司法，而藉由觀審員的意見表述，也讓法官的思維能更貼近人民的情感，經過一段時間彼此互動所產生的「化學變化」，會讓人民不再對司法感到陌生或恐懼，而法官在下決定前也有機會聆聽不同的聲音，「真正拉近司法和人民的距離」才是我們推動觀審制的核心意義與期望。（全文完）