

國民法官法導論

編目 | 國民法官法

主筆人 | 旭律師

於 2016 年，為建立屬於人民、回應人民需求、建立使人民信賴的司法制度，總統府於同年 11 月召開「司法改革國是會議籌備委員會」，後續由各分組針對司法改革議題做出討論及建議。關於人民參與審判議題，隸屬第四分組「建立參與、透明、親近的司法」的子議題，就「人民參與司法」議題進行討論。嗣後，該分組僅認為人民應參與審判，惟應具體採取何種制度未作成決議¹。經過一連串司法院等跨部會的討論、說明會與公聽會，於 2020 年 7 月 22 日「國民法官法」正式經立法院三讀通過，因國民法官法採用起訴狀一本、證據開示、當事人自主調查證據等，與以往刑事訴訟不同的制度，為使審、檢、辯均能熟悉新制操作，經 2 年半準備期間後，國民法官法將於 2023 年 1 月正式施行上路²。以下，來看看國民法官法的基礎理念與訴訟構造吧！

第一章 國民法官法訴訟構造

我國國民法官法於 2020 年 7 月 22 日於立法院三讀通過，經總統於同年 8 月 12 日公布。在進入國民法官法訴訟構造的解說之前，必須先從憲法層次鳥瞰國民法官法的制定。

在討論國民法官法制定時，除了具體條文該怎麼制定的問題外，更涉及國民法官法是否牴觸憲法第 80 條「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉」的合憲性解釋問題，也就是，由一般人民組成的國民法官，參與刑事司法審判，是否影響憲法保障法官獨立行使職權？是否有違憲的疑慮？就涉及的憲法法條討論如下³：

1. 不違反憲法第 8 條第 1 項「非由法院依法定程序，不得審問處罰」：憲法未明訂刑事審判必須全由職業法官組成之法庭進行審理判決。
2. 不違反憲法第 80 條法官獨立審判：
 - (1) 國民法官法第 9 條對於國民法官獨立審判設有規定，也就是在國民法官法中直接課與國民法官依法獨立審判義務，不違反法官獨立審判。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

¹ 總統府司法改革國是會議總結會議會議資料。

<https://drive.google.com/file/d/0B6gni5Xwp9QwaDR3Q05fRWpYaU0/view>，頁 6，最後瀏覽日：2021.01.26。

² 國民參與的司法，凝聚全民的司法—國民法官法三讀通過記者會致詞。

<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-191-252369-847a9-1.html>，最後瀏覽日：2021.01.26。

³ 以下整理自：李仁淼，國民法官制度之合憲性，月旦法學教室，218 期，2020 年 12 月，頁 6-9。若要進一步閱讀國民法官法合憲性的深度討論，詳見：張永宏，論國民參與刑事審判制度的合憲性爭議，政大法學評論，134 期，2013 年 9 月，頁 229-307。

- (2) 制度設計：只要充分擔保刑事訴訟原則及權力分立原則，基於**國民主權理念**，應允許國民參與刑事審判。又國民參與刑事司法審判時，職業法官與國民法官共同進行訴訟審理，程序主導權原則上是在職業法官，且在判決評議時，除了必須由職業法官與國民法官全程參與外（國民法官法第 82 條），若要為有罪判決，還必須符合第 83 條的規範「有罪之認定，以包含國民法官及法官雙方意見在內達三分之二以上之同意決定之。未獲該比例人數同意時，應諭知無罪之判決或為有利於被告之認定」。

在確認完國民法官制度不違反憲法相關規定後，以下便開始進入國民法官訴訟構造的討論與解析。

第一節 簡介訴訟構造

第一項 當事人主義與職權主義

於刑事訴訟進行中，程序進行的主導權，主要涉及**審判對象的設定及證據調查權限的歸屬**，如果屬於法院是職權（進行）主義，如果歸屬訴訟雙方當事人，也就是檢察官與被告，則屬當事人（進行）主義。

在**當事人主義**的訴訟構造下，個別當事人依據自己的訴訟立場，進行刑事訴訟的主張及舉證，法院則是立於中立客觀第三者的角度，對於當事人的主張及舉證進行適當與否的判斷。至於在訴訟程序決定是否進行證據調查，則必須委由訴訟當事人進行是否提出相關證據進行調查的判斷。最後，對於證據調查的方法，例如訊問證人，則是以交互詰問方式進行，又稱「交互詰問制」。

反之，在**職權主義**的訴訟構造下，法院為發現真實，積極主導訴訟程序的進行。至於在訴訟程序決定是否進行證據調查，則由法院依職權進行判斷。最後，對於證據調查的方法，主要是以法院為主體進行訊問，又稱「職權訊問制」。

分析**當事人主義訴訟構造**可以發現，法院利於被動角色，能夠保持中立客觀的角度，對於案件進行分析、判斷，更能具有中立性及公平性及保障訴訟雙方當事人的程序權利；不過，缺點則是訴訟的進行往往繫於當事人能力的高低，例如能夠聘用能力較好的律師進行訴訟，則勝訴的機率就會增加。

另外，**職權主義的訴訟構造**的優點是，不會受到訴訟當事人能力的影響，相反的缺點則是因為法院積極介入證據調查及各種審理程序，因此難以擔保程序的中立性與客觀性。

【有圖有真相】當事人主義與職權主義

	當事人主義	職權主義
訴訟程序主導	當事人	法院
調查證據	由當事人主張及負舉證責任	法院依職權判斷是否進行調查
法院地位	被動	主動
優點	法院能夠保持中立客觀	不受訴訟當事人能力影響
缺點	受訴訟當事人能力影響	法院無法保持中立客觀

第二項 現行訴訟構造：改良式當事人進行主義

我國近年刑事訴訟制度，為擺脫糾問主義、職權主義的色彩，於 1995 年透過將剝奪檢察官偵查程序之羈押權限而採行法官保留，對於原先屬於糾問偵查程序之檢察官廢止採行「糾問主義的檢察官司法」。

又依據 1999 年全國司法改革會議決議，分別於 2002 年及 2003 年修正部分條文，由「職權主義」調整為「改良式當事人進行主義」。採行「改良式當事人進行主義」後，刑事訴訟法第 161 條確立檢察官負有實質舉證責任，而同法第 163 條第 2 項規定法庭活動應由雙方當事人主導，法院僅立於客觀、公正、超然之地位而為審判，雖有證據調查之職責，但無蒐集被告犯罪證據之義務，是倘檢察官無法提出證據，說服法院形成被告有罪之心證，即應為被告無罪之諭知，俾落實無罪推定原則。

【深度解析】

不過，採取「改良式當事人進行主義」，由下列觀點觀察，黃朝義教授認為必須為以下之釐清⁴：

1. 審檢間的合理關係：在起訴前，檢察官雖然扮演訴追者的角色，具有決定是否起訴被告的權限，然在起訴後，檢察官則必須在法庭活動上積極證明是否存在犯罪行為，進行詳實舉證及說明。而法院在審理程序之職責，則是在審理案件，並非接續檢察官進行案件調查，否則會有球員兼裁判的疑慮。因此，法院介入調查證據之事項，應以有利被告為限（刑事訴訟法第 163 條第 2 項但書⁵）。

⁴ 黃朝義，訴訟制度：第一講—當事人主義與起訴卷證不併送制度，月旦法學教室，20 期，2004 年 6 月，頁 74-75。

⁵ 【叨叨旭旭】這裡要記得回去複習最高法院第 101 年第 2 次刑事庭會議決議的相關爭議唷！

2. 真實發現之責任歸屬：

在現行訴訟制度採取卷證併送前提下，法院已經先行接觸相關卷證，將使得無法恪守無罪推定原則的界線，形同像是偵查機關將證據(接力棒)於起訴後，交給法院接續審理，使得法院審理如同偵查程序，偵查機關與審判機關形同**證據接力賽**，導致法官已經先入為主看到證據，將使得審理程序流於形式，因為法官心中早已經產生心證。因此，理想上應**搭配起訴狀一本主義**，將發現真實的責任，於法庭中交由檢察官負責，並盡其舉證責任說服法院，倘無法說服法院時，法院應貫徹無罪推定為無罪判決。

3. 卷證併送制度之實情：

承前，如果繼續採取卷證併送，將使得法院早已閱覽卷證，心中早有心證，**審判程序只是流於形式而已**。

第二節 國民法官法：當事人進行主義

與現行刑事訴訟法所採取的「改良式當事人進行主義」構造不同，國民法官法於立法理由中明文稱採取「當事人進行主義」的訴訟構造。例如，國民法官法第 47 條之立法理由第 2 點：「本法採**當事人進行主義**，關於是否就某項人證、書證或物證進行調查，**原則上均委由當事人、辯護人主導決定**，並由法院依本條於準備程序確認其調查之範圍、次序及方法，並作成審理計畫後，由聲請人於審判期日自主進行調查」。為搭配**當事人進行主義**的訴訟構造，國民法官法有別刑事訴訟法既有的制度，創設了下列新制度。

第一項 採「卷證不併送」搭配「證據開示」

關於國民參審案件之運作，為使國民法官能夠實質地對於案件進行審理及形成正確心證，有賴於以簡單易懂、迅速審理的方式進行審理。又為避免國民法官因事先閱覽卷證，導致影響心證，為貫徹公平法院理念、直接審理、言詞審理原則，**避免事先閱覽卷證造成未經專業訓練之國民法官負擔**，及產生與職業法官間的資訊落差，應基於當事人進行主義之思考，由檢察官、辯護人等依循證據法則，而為經法院許可提出之證據，且係經檢辯雙方以眼見耳聞即得明瞭之方式主張，讓法官與國民法官經由審判庭的審理活動，即可形成心證(國民法官法第 43 條立法理由)。因此，國民法官法有別以往之「卷證併送」，改採「**卷證不併送**」(國民法官法第 43 條)搭配「**證據開示**」制度。

第二項 證據調查方式

(一) 證人、鑑定人

關於證人交互詰問之順序，依國民法官法第 73 條立法理由第 2 點：「為貫徹當事人進行及直接審理原則，當事人、辯護人聲請傳喚之證人、鑑定人、通譯，於審判長為人別訊問後，應由當事人、辯護人直接詰問之。另為使國民法官得順利形成心證，並彰顯本法由國民法官與法官合審合判之精神，國民法官於證人、鑑定人、通譯經當事人、辯護人詰問或詢問完畢，並告知審判長後，應允許其於待證事項範圍內自行補充訊問證人、鑑定人或通譯，以釐清疑問。惟國民法官若因故不欲自行訊問者，為減輕其負擔，亦應使其得請求審判長代為訊問證人、鑑定人、通譯」。

【觀念釐清】

就證人交互詰問的順序，在刑事訴訟法第 166 條第 1 項規定：「當事人、代理人、辯護人及輔佐人聲請傳喚之證人、鑑定人，於審判長為人別訊問後，由當事人、代理人或辯護人直接詰問之。被告如無辯護人，而不欲行詰問時，審判長仍應予詢問證人、鑑定人之適當機會」，本條也是為了落實當事人進行主義所為的規定。

(二) 物證書證

1. 原則：當事人聲請調查

關於物證及書證調查之方法，依國民法官法第 74 條第 1 項之立法理由：「現行刑事訴訟法所規定調查證據之方式，僅證人、鑑定人之調查程序由當事人主導進行詰問，關於物證、書證等證據之調查，仍由審判長向當事人、辯護人等以提示辨認、告以要旨、宣讀等方式踐行調查程序，於國民法官法庭審理之案件，為聚焦於當事人、辯護人主張之重點，乃有調整之必要。從而，當事人一方聲請調查之筆錄及其他可為證據之文書，應由聲請人當庭向國民法官法庭、他造當事人、辯護人或輔佐人宣讀，始符合當事人進行原則。」

2. 例外：法院職權調查（補充性）

就筆錄及其他可為證據文書之調查，除了當事人雙方聲請外，依國民法官法第 74 條第 2 項：「文書由法院依職權調查者，審判長應向國民法官法庭、當事人、辯護人或輔佐人宣讀」，法院得依職權調查。不過，該項立法理由也特別強調本條僅具有「補充性」：「貫徹當事人進行之精神，本項所定之調查方法僅具補充性質，並非取代當事人、辯護人聲請調查書證時應負之責任」。

另外，對於法院依職權調查之證物，依國民法官法第 76 條第 2 項立法理由：「為貫徹當事人進行之精神，本項所定之調查方法**僅具補充性質**，並非取代當事人、辯護人聲請調查物證時應負之責任。」

第二章 國民法官法基礎理念

有別於傳統刑事訴訟程序採取改良式當事人進行主義，國民法官法基於國民主權原則，賦予國民參與刑事司法審判的權利。在程序設計上，除了強調當事人進行主義的訴訟架構外，為了訴訟能儘速進行，設計諸多集中審理程序，也搭配證據開示與卷證不併送制度，試圖實踐公平法院的理念，以防止國民法官及法院事先接觸卷證，有未審先判、球員兼裁判的疑慮。以下，將分別針對國民法官法的基礎理念為概要說明。

第一節 國民主權

第一條

為使國民與法官共同參與刑事審判，提升**司法透明度**，**反映國民正當法律感情**，**增進國民對於司法之瞭解及信賴**，彰顯**國民主權**理念，特制定本法。

關於國民法官法制定理由，規範在國民法官法第 1 條。其中，該條立法理由稱：「國民參與審判制度，使自一般國民中抽選產生之國民法官得以全程參與審理程序，親自見聞法官指揮訴訟、檢察官舉證、被告及辯護人辯解、證人到庭證述、鑑定過程及結論、被害人陳述等一切程序與事證，更可於評議時與法官立於對等立場相互討論、陳述意見，進而與法官共同形成法院最終決定。」

是藉由國民法官之參與，不僅能**充分彰顯國民主權**之理念，亦可**使法院審理及評議程序更加透明**；國民法官經由親自參與審判之過程，對法官如何進行事實之認定、法律之適用及科刑，亦能有**充分之認識與理解**；此外，藉由國民的參與，法院於依法律意旨作成判斷之際，**獲得與外界對話與反思之機會**，如此讓雙方相互交流、回饋想法的結果，將可期待**最終能豐富法院判斷的視角與內涵**。再者，國民經由參與而瞭解法院審判程序的實際樣貌，感受到審判的公正及妥適，**國民表達的正當法律感情也能充分反映於法院的裁判中**，將可期待**提升國民對於司法之信賴**。」

【深度解析】

關於國民參與刑事司法審判，係源自於國民主權的理由，其實是來自日本法的概念。在平成 23 年（2011 年）11 月 16 日最高裁判所的判決中指出：「裁判是基於證據所釐清的事實，藉以適用法律，終局確認人的權利義務關係的國家作用，特別是，刑事裁判甚至得以行使剝奪人的生命，因此近代民主主義國家為了基本人權保障，設立諸多原則，例如正當法律程序保障、令狀主義、受公平公開審理權、不自證己罪等權利。不過，憲法在三權分立原則下，關於司法權的法官職權獨立行使及身分保障設有相關規定，綜合觀察，可以推測憲法基本上以法官作為刑事裁判中身負重擔的人。」

此外，就歷史及國際的觀點出發，歐美各國為了保障上述程序，從 18 世紀自 20 世紀前半葉，伴隨民主主義的發展，藉由國民直接參與司法強化裁判的國民基礎，確保判決的正統性而被廣為流傳。……，國民參加刑事裁判而意圖強化民主基主，與憲法制定的人權保障，釐清基於證據認定之事實，踐行確保個人權利及社會秩序的刑事裁判使命，二者非無法相容，此點從參照陪審制或參審制的歐美諸國經驗即可得到基本的了解。」

第二節 公平法院

根據憲法第 16 條規定人民有訴訟之權，旨在確保人民有依法定程序提起訴訟及受公平審判之權益（釋字第 256 號），由此可以得知，人民有受到公平審判的權益，是具有憲法位階的。在憲法對於人民有受公平審判之權益的要求下，落實於刑事訴訟制度中，則是以無偏頗及不公平危險的組織及組成之法院，進行裁判，非指個別案件之內容實質，是否具體符合公平妥適⁶，才能達到受公平審判之憲法保障。

也就是，對於公平法院審判之建構，必須由法院的組織構造以及程序進行兩方面進行討論，在法院組織構造上，應確保法院的中立性，不能有任何偏頗及不公平的危險；而在程序構造上，則必須透過公開審理、當事人進行主義等方式，確保公平法院的要求⁷。因此，在國民法官法中，其透過下列方式，確保法院無偏頗及不公平的危險，以建立公平法院的理念。

第一項 法院組織構造

【高點法律專班】

國民法官法透過下列方式，在法院的組織構造上，建構公平法院。

⁶ 最高裁判所大法院昭和 23 年 5 月 26 日，刑集 第 2 卷 5 號 511 頁。

⁷ 劉秉鈞教授認為，公平法院的基本要求包含：1. 審判庭組成的適當性：法院的組織 - 司法民主化、專業法庭；2. 審判結構、機制的公平性；3. 審判程序的妥速性：公開審理、避免裁判預斷、當事人進行、辯論主義、訴訟客體確定；4. 審判的獨立性。詳見：劉秉鈞，法庭之法律性質 - 以公平法院之理念為中心，軍法專刊，55 卷 6 期，2009 年 12 月，頁 4-34。

【有圖有真相】

條文	立法理由
1.關於國民法官選任程序，不得抗告（第 32 條）	為期被選任之國民法官均符合法定資格， 避免因資格爭議影響公平法院之形象 ，或造成程序之中斷、拖延，從而對於特定候選國民法官是否符合第十二條第一項之資格或有第十三條至第十六條所定情形，自宜充分尊重法院之認定。
2.法院組織須合法（第 89 條）	法院之組織不合法者，其判決當然違背法令，得為上訴之理由。 但僅國民法官有不具備積極資格，或有第十三條、第十四條所列之消極事由者，尚非明顯有違反公平法院之情形 ，不能徒以此為上訴之理由，爰參考日本裁判員法第六十四條第一項規定訂定之。
3.法官未公正誠實執行職務（第 93 條）	國民法官參與審判，應公正誠實執行職務，此乃公平法院之當然要求。故除刑事訴訟法等其他法律已規定之再審事由外，如已經證明國民法官就其參與審判之該案件犯期約、收賄等職務上之罪，而足以影響原判決時，為保障被告受公平法院審判之權利，亦得對確定判決聲請再審，爰訂定本條。

第二項 程序構造

國民法官法透過下列方式，在訴訟程序的構造上，建構公平法院。

【有圖有真相】

條文	立法理由
1.起訴書不得記載使法院就案件產生預斷之虞之內容（第 43 條第 2 項）。	為落實前述集中審理、當事人進行主義的審理模式，及貫徹公平法院的精神，起訴書除被告之年籍等資訊、犯罪事實及所犯法條外， 實毋庸再記載證據；且起訴書亦不得記載、引用或附具足使國民法官法庭產生預斷之虞之內容 ，以免第一項所定「資訊平等」與「預斷排除」之目的落空。

<p>2. 準備程序應於公開法庭行之 (第 50 條第 1 項)</p>	<p>為維護公平法院之外觀，準備程序之進行，亦應公開行之，惟法律另有規定者，或有妨害國家安全、公共秩序或善良風俗經法院裁定不予公開者，或為期程序順利進行，經聽取當事人、辯護人及輔佐人之意見後，裁定不予公開者，自不在此限</p>
<p>3. 卷證資訊獲知權之限制 (第 53 條第 1 項但書)</p>	<p>考量刑事訴訟兼有發現真實之目尤在本法採取卷證不併送制度及當事人進行原則下，有關被告及辯護人獲知卷證之方式及範圍，自與採取卷證併送之現行制度不同。是以卷宗及證物之內容 如有：(一) 與被訴事實無關；(二) 足以妨害另案之偵查；(三) 涉及當事 或第三人之隱私或業務秘密；(四) 有危害他人生命、身體之虞等情形，而須拒絕或限制開示時，從落實當事人進 行原則及貫徹公平法院之立場，即有必要同時拒絕或限制辯護人及被告之卷證資訊獲知權，以資衡平。</p>
<p>4. 當事人主導證據調查，法院基於中立立場指揮訴訟程序進行 (第 73 條)</p>	<p>基於公平法院之精神，在當事人主導證據調查之刑事訴訟審理程序下，身為審判者之法院，應立於公正超然的立場聽取檢辯雙方之主張及所提出證據之內容，於斟酌全部證據及主張後，再做成綜合評價及判斷。是以自有必要由法院貫徹超然、中立立場指揮訴訟程序進行，由檢察官、辯護人善盡對審判者之主張與說服責任，亦即先於「開審陳述」闡明待證事項與舉證之計畫，使審判者掌握證據與待證事實之整體輪廓，再於「調查證據程序」主動積極出證、說明證據內容，至「論告及辯論程序」中，則立調查證據程序之成果完整論述主張，此三段程序整合一貫，無從分割。</p>

第三節 卷證不併送

在非適用國民法官法的訴訟案件中，依刑事訴訟法第 264 條第 3 項，檢察官向法院提出起訴書時，也應將卷宗及證物一併送交法院，此稱為「卷證併送主義」。在卷證併送制度下，容易造成法院於準備程序時，預先接觸卷證，內心已經產生對被告不利之心證，而有違反公平法院的理念。

因此，在國民法官法中，為貫徹公平法院理念、直接審理、言詞審理原則，**避免事先閱覽卷證造成未經專業訓練之國民法官負擔，及產生與職業法官間的資訊落差**（「資訊平等」與「預斷排除」），國民法官法第 43 條採取卷證不併送，也就是起訴狀一本主義。簡單來說，就是為了擔保依據證據使案件事實的真相水落石出，進而達到公正判決的目的，也就是為了排除法院預斷，採用起訴狀一本主義⁸。

第四節 集中審理

因為國民法官並非職業法官，本身也會有工作及自己的生活，如果要求國民法官參與刑事訴訟程序，但卻對訴訟程序的長度不加以管控，除了容易造成**訴訟拖延**外，也會使得因延長參與審判的期間，使得國民法官**與其日常生活、工作產生衝突**，進而**影響國民參與的意願**。因此，為了使審判期日之訴訟程序得以密集、順暢之進行預作準備，以落實集中審理的目的，特別著重**準備程序篩選證據**的功能。

也就是說，準備程序即是為使審判程序能夠流暢進行，所設立的預先釐清案件事實、整理案件爭點的審前程序。具體而言，在適用國民法官的案件中，必須基於爭點集中、證據集中、直接審理及言詞審理等理念，於**準備程序對於本案相關證據進行篩選**，才能於審判期日達成集中審理等目的（國民法官法第 47 條）。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

⁸ 宇藤崇、松田岳士、堀江慎司，刑事訴訟法，2 版，有斐閣，2018 年，頁 233-234。