

從憲法及司法改革角度看法官法草案

考試委員 林雅鋒

* 本文民國 99 年 10 月發表於《人事行政季刊》，第 173 期。

壹、前言

法官法草案經司法院於民國（以下同）98年4月10日函請行政院會銜，行政院於99年5月21日同意會銜後，轉請考試院會銜，考試院經交考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會議復後，自99年8月5日起，共召開5次全院審查會，於9月7日審查竣事後，立即於同月9日考試院第11屆第102次會議中審議通過該草案，並儘速依法函復行政院同意會銜。

於審查過程中，適逢發生一連串司法弊案及數則性侵女童之判決引爆強大民怨，司法公信跌入谷底，台灣百姓對於司法的不滿，如同海嘯般襲向司法，正所謂民氣可用，考試院乃基於社會對於司法改革之期望、法官職務之特殊性、法官法草案中涉及考試院憲定職掌等各方面，審慎研議提出考試院版之修正條文。

在研議過程中，每每觸及憲法及司法改革角度之議題，相當具有討論價值，因篇幅有限，本文爰擇要予以介紹。

貳、關於司法院之組織

從1999年7月6日至8日司法院召開全國司法改革會議以來，在司法院組織方面，司法院前院長翁岳生就曾有「司法院審判機關化」大變革之構想，但此變革之影響範圍既廣且遠，故一路走來並不順遂，其情形可引用翁前院長於2009年7月4日演說中之一段話作為說明：「憲法增修條文增列司法院大法官組成憲法法庭，審理政黨違憲解散事項及總統副總統彈劾之職權，並明定司法院院長須具有大法官資格，由大法官並任司法院院長。因此，具大法官身分的司法院院長自其就任之日起，司法院可謂就已經審判機關化了。因為司法院的首長既是憲法上法官，則司法院本身當然也就是審判機關，目前剩下的只是司法院組織權限的調整問題，亦即司法院本身除憲法法庭外，是否另設民、刑、行政庭及公務員懲戒庭，兼掌民事訴訟、刑事訴訟、行政訴訟、公務員懲戒等職權（所謂一元多軌制）；或是司法院不分庭，同時掌有民事訴訟、刑事訴訟、行政訴訟、公務員懲戒、憲法解釋、政黨違

憲解散、總統副總統彈劾等職權（所謂一元一軌制），還有待立法定奪。」¹ 是以司法院組織權如何調整，目前仍是未定之天。事實上，不論一元多軌制或一元一軌制，均將使三終審法院，即最高法院、最高行政法院、公務員懲戒委員會變成司法院下屬之法庭，案件可以上訴之機會減少，與訴訟制度相關之各界，包括當事人，都受到影響，現實阻力不小，致司法院組織法修正案一直無法修法完成。

在此前提下，司法院版之法官法草案以司法院組織法修正草案通過後為基礎，所擬具之相關條文以及「司法院法官」（例如第 2、4、5 條等）、「司法院庭長」（例如第 10 條）、「司法院公務員懲戒庭特任庭長」（例如第 48 條）等職稱、設「司法院法官會議」（例如第 24 條），即與現行司法院組織法及法院組織法之規定有所不同。

關於司法院組織之未來，究將採一元多軌制或一元一軌制，各界見解仍相當分歧，故司法院組織法未來修法期程難以判斷，但因為民怨高漲，法官法可望在朝野共同催促立法的時機下，加速立法腳步，故可預見法官法將較司法院組織法修正草案先行通過立法，考試院爰建議所有法官之職稱或司法系統組織，皆應依現行有效之司法院組織法及法院組織法之現況規範之。

參、司法院之人事審議制度

為呼應人民對於司法改革之期望，法官法草案最應重視者，一為審判獨立之維護，二為責任政治之落實，是以此時主持司法院之院長，必須有主動改革的強烈意願和承受壓力的能力，方能落實責任政治，也才能負起司法改革之重任。

欲落實責任政治，首需使司法院院長掌有人事權。目前法官之任免、轉任、停止職務、解職、遷調、考核、獎懲、延任等事項，係由司法院院長提出人事案，再依據司法院組織法第 20 條由司法院人事審議委員會（以下簡稱人審會）審議之。現行人審會成員中，法官代表為 12 人、司法院院長率司法行政人員及第二、三審法院院長共 12 人，總計 24 人組成之。

¹ 引自 2010 年 3 月中央研究院法律學研究所籌備處出版，湯德宗、黃國昌主編「司法改革十週年的回顧與展望會議實錄」p. 56。

從現行運作情形觀之，目前人審會由法官代表、司法行政官方代表共同組成，人數各半之配置，經常使司法院院長的各項人事提案權，在審議時遭受挫敗，要每案均能順利通過並不容易。茲於司法院版之法官法草案第 4 條第 2 項「前項委員會（指人審會）由司法院院長、其指定之人及票選之法官代表組成；委員總額中，司法行政人員及法院院長以外之法官代表，不得少於三分之二。」增加了司法院院長所指定人選之限制，使其能指定的範圍受到侷限，其人事權之行使應更為困難²。

另有法官指出略以：「我國法官人事權決定，缺乏司法以外各種外部力量之參與，每次的人事決定，主要考量的是年資、期別、恩怨及意願而已，透過人事決定彰顯是非、正義，很少是司法部門考量的因素」³，亦有報社社論批評略以：「司法人事上要能擇優汰劣，才能使劣者無法出任如審判長、庭長、三審法官等重要職務，致有機會上下其手，同時更要有勇於任事的法院院長，強勢改變法院風氣。這些重要職務或經法官票選，或由三審挑選，或由律師評鑑推薦，或由司法院建議，經人審會篩選產生，實踐的結果，證明都難逃人情攻勢。法官自治不成，律師監督無效，院長逕當好人，司法院無法全然公正，都該痛自檢討，否則，乾脆開放更多外部力量加入監督」⁴。

前述各種不同意見，出自法官者有之，出自民眾者有之，與司法院版法官法草案之看法大相逕庭。故司法院之人事權，究應維持現制，依循司法院組織法第 20 條之規定辦理？或採司法院版法官法草案第 4 條第 2 項之規定，較現制更限縮司法院院長之人事權？或應突破司法院門戶之見，引進司法院以外之各種外部力量，來共同參議法官之人事權？均值得審慎構思，希望司法人事審議制度能確實成為司法改革之助力，讓法官成為社會上受尊重的一群人。

² 現行司法院組織法第 20 條，規定除法官代表外，其餘 12 人分別是司法院院長、副院長、秘書長、最高法院院長、最高行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長、司法院各業務廳廳長及高等法院院長。茲限制司法院院長指定之人選範圍，其意涵即是不欲司法院長仍然指定上述 12 個職位之司法行政人員、各級法院院長為人審委員。條文設計之精神，隱含對於司法行政人員及二、三審法院院長之對立心態，增加此項對於司法院院長指定人選之限制，其結果將增加法官代表。

³ 台北地方法院法官林孟皇所著「人民還要忍受司法多久？」刊登於 99、7、14 中國時報 A14 版。

⁴ 「法官的共業：一定要人民相信司法」，99.7.20 聯合報社論。

考試院就法官人事權中人審會之運作，基本上尊重由司法院組織法第 20 條移植過來之條文，僅主張基於中華民國憲法增修條文第六條所定，考試院掌理包括公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項，茲因草案第 4 條司法院人審會之審議事項包括法官之任免、考核、獎懲等，故審議規則涉及考試院之憲定職掌部分，宜由司法院會同考試院定之，以符中華民國憲法五權分立之精神。故於司法院版本第 4 條第 4 項：「司法院人事審議委員會委員之資格、員額、產生方式等有關事項，及其審議規則，由司法院定之。」之後，新增但書：「但審議規則涉及法官任免、考績、級俸、陞遷及褒獎之事項者，由司法院會同考試院定之。」應屬恰當。

肆、法官自治之相關議題

現行各法院庭長之遴任、法官之遷調改任等，均由司法院院長提案後，依據司法院組織法第 20 條之規定，提請人審會依法審議。但司法院版法官法草案第 10 條第 1 項：「司法院及各法院庭長、審判長之遴任、法官之遷調改任，均應本於法官自治之精神辦理。」卻將原本屬於司法院院長之人事提案權，修正成應本於法官自治之精神辦理，其結果將影響或減弱司法院院長在人事權上之自主性，造成司法院院長有責無權之現象。

從文義上解釋司法院版法官法草案第 10 條之內容，最高法院、最高行政法院、公務員懲戒委員會等三個終審法院庭長之遴任、各法院庭長之遴任、法官之遷調改任，未來將不再由司法院院長主控人事權，而應本於法官自治之精神，加入法官之意見辦理。司法院在本條提出立法說明為：「司法院及各法院庭長是否適任，影響司法風氣或裁判品質甚鉅，法官審級或地區間之遷調，及改任不同專業類別法院之法官，則為法官身分保障之要項，均應本於法官自治之精神辦理。例如於遴選庭長時，提供法官意見參與之機會或由法官參與人選之推薦，法官之遷調改任，應尊重法官志願等。」因此，未來司法院版法官法草案通過後，法官可推薦各級法院庭長候選人，或比照大學法之設計，法官們可先組成庭長遴選委員會，再由司法院就遴選出來之候選人擇定之；至於法官之遷調改任，司法院之主動提案權將受法官志願之牽制。

按我國憲法規定為五權分立，在司法院則為首長制，現行由司法院長提案之上述人事權，未來如需經法官參與意見後始能辦理，勢必衝擊司法院首長制之機制，使司法院院長有責無權，人民恐更難期待司法院院長有所作為。

按大學之所以自治，係屬於憲法第 11 條講學自由之保障範圍（司法院大法官解釋第 380 號、第 450 號解釋參照），故大學校長由教授間互選或組成遴選委員會選出，有其憲法法源。但所謂「法官自治」，主要源於憲法第 80 條：「法官需超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」旨在藉法官之身分保障，以維護審判獨立。

然三終審法院及各法院庭長之遴選，乃至於法官任職地點之調動，均與審判權之獨立無關，而為明確之人事行政事項，在憲法中應不屬審判獨立之保障範圍，但司法院版法官法草案竟將明確之人事行政事項，規定為應本於法官自治之精神辦理，其理由尚有不足，仍有審酌餘地。

司法院大法官解釋第 539 號就庭長免兼事項之解釋文中，開宗明義即指出，憲法第八十條規定：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」除揭示司法權獨立之原則外，並要求國家建立完備之維護審判獨立制度保障之作用。又憲法第八十一條明定：「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分或禁治產之宣告，不得免職，非依法律，不得停職、轉任或減俸。」旨在藉法官之身分保障，以維護審判獨立。凡足以影響因法官身分及其所應享有或法律上利益之人事行政行為，固需依據法律始得為之，惟不以憲法明定者為限。若未涉及法官身分及其應有權益之人事行政行為，於不違反審判獨立原則範圍內，尚非不得以司法行政監督而為合理之措置…。免除庭長之行政兼職，於其擔任法官職司審判之本質無損，對其既有之官等、職等、俸給亦無不利之影響，故性質上僅屬機關行政業務之調整。司法行政機關就此本其組織法上之職權為必要裁量並發布命令，與憲法第八十一條法官身分保障之意旨尚無抵觸等語。

揆諸上述大法官解釋意旨，司法院庭長或各法院庭長之遴任、法官之遷調改任等事項，與所指「免除庭長之行政兼職」相同，應非法官自治事項，在不違反審判獨立原則範圍內，應屬得以司法行政監督而為合理措置之行為，司法院就此本其組織法上之職權，自得為必要裁量，故考試院版之法官法草案第 10 條第 1 項，將本項人事權之運作，刪除司法院版該項「均應本於法官自治之精神辦理」相關文字，自

屬適當。

伍、淘汰不適任法官

司法之清明，已是人民最大的懸念，社會各界願意促成法官法儘速通過，其最重要之目的亦在要求強化淘汰不適任法官之功能。目前各界皆曰「待法官法立法通過，即有法官淘汰機制」，但如依司法院版淘汰機制之設計之內容，恐難達成各界期望，因為其中法官淘汰機制比起現行的機制，更形弱化。以下分就司法院版之法官法草案中之內部自律機制與外部評鑑機制論述之：

一、法官法草案內應加入各級法院法官內部自律機制

現行司法實務上並非沒有法官淘汰機制，只是運作績效不彰而已。2010年7月16日出版之第1500期司法週刊上載：「關於法官評鑑機制、淘汰不適任法官的問題，司法院訂有各級法院法官自律委員會實施要點及法官評鑑辦法，透過內部自律與外部評鑑方式，監督並淘汰不適任法官。此外，為強化評鑑機制，法官法草案並訂有詳細的評鑑規定。司法風紀有賴大家共同維持，在保障好法官，淘汰不適任法官的原則下，加強各項具體作為。」司法院就現有淘汰不適任法官之機制中，只將現有之外部他律評鑑機制列入法官法草案中，並將之訂得更詳細，卻竟揚棄現有之一般法官內部自律機制，形同自廢一半武功。

按淘汰不適任法官為法官法制定之重要目的，此與公務員考績法制訂目的相同，考試院在制訂公務員考績法時，一再強調必須訂定3%的丙等比例，用以淘汰不適任公務員，則攸關淘汰不良法官之法官自律機制，自然應一併納入法官法中。又所謂法官自律機制，其實是外部他律機制之先行，最近發生之法官關說事件，即是由法官內部自發性地發動自律後，外部才能得知應他律之事件發生。去除這項內部自律機制，外部他律機制功能將銳減。

司法院雖於考試院審查過程中，以99年8月23日秘台廳司一字第0990019280號函致銓敘部，說明法官法並未揚棄法官自律機制，內容略以：「法官自律機制，係由法院院長、庭長、法官共同組成，以會議方式協助職務監督權人行使職務監督

權，並提出決定之建議，因現行大法官不受職務監督，為確保其職務內外之行為均能使人民信任，並維護司法獨立，因此草案將大法官自律機制納入（草案第 30 條）。至於各法院法官之自律機制雖未明定於法官法中，然為確保人民訴訟權之實現，法官群體基於自我監督之理念，共同督促法官合義務的履行職務，以自律方式處理法官之獎懲，與法官法之精神並不衝突，現行各級法院法官自律委員會實施要點於法官法通過後仍然適用。」等語。

但現行淘汰法官之機制，有「各級法院法官自律委員會實施要點」及「法官評鑑辦法」兩者，皆須在法官法取得法源依據，茲僅法官評鑑辦法及新創之大法官自律實施辦法，列入法官法草案中取得法源依據，卻獨漏各級法院法官自律之法源依據，如何能使將來各級法院法官自律委員會實施要點於法官法通過後仍然適用，實令人費解。

況司法院針對近來所發生法官涉嫌貪瀆、關說等司法風紀事件，經過檢討兩個月後，終於在 99 年 9 月 10 日召開記者會提出改善方案時，亦特別強調：「至於各界向來關注有關不適任法官的淘汰問題，司法院也將透過法官自律及評鑑機制的強化來解決」等語⁵。足見各級法院法官自律機制仍有必要列入法官法草案中。

從而考試院版法官法草案第 23 條修正為：「司法院大法官、各法院法官為強化自律功能，應就自律事項、審議程序、決議之作成及處分種類等有關事項，訂定司法院大法官、各法院法官自律實施辦法。前項辦法經司法院大法官、各法院法官現有總額三分之二以上之出席及出席人數三分之二以上之決議訂定之；修正時亦同。」應該符合司法院及考試院兩院共同之意見。

二、法官外部評鑑機制，應加入司法院有逕為移送評鑑之權限

司法院版之第 49 條規定：「（第 2 項）司法院認法官涉有應受懲戒之情事時，得逕行交付法官評鑑委員會進行評鑑，並移送監察院審查。（第 3 項）司法院依前項規定逕行移送監察院審查前，應予被付懲戒法官陳述意見之機會，並經司法院人事審議委員會決議。」

⁵ 參見 99 年 9 月 10 日司法院發行第 1508 期司法週刊第 1 版「司法院改善司法風紀方案，從人事制度、審判、行政監督著手」一文。

司法院人審會之組成代表，將來於法官法草案第 4 條第 2 項「前項委員會由司法院院長、其指定之人及票選之法官代表組成；委員總額中票選之法官代表不得少於二分之一，司法行政人員及法院院長以外之法官代表，不得少於三分之二。」通過後，法官代表人數更形增多，若司法院認定法官涉有應受懲戒之事由，且事證已極為明確，官箴亟待整頓，卻仍須送請人審會審議決議後，始能移送監察院彈劾，其過程必有延宕，緩不濟急。又人審會之成員結構以法官代表居多，見解互異，未必同意司法院將應受懲戒事證已極為明確之法官移送監察院審查。從而，考試院為維護法官之主管機關即司法院人事考核權之行使，將本條第 2 項修正為：「司法院認法官有應受懲戒之情事時，得逕行交付法官評鑑委員會進行評鑑，並移送監察院審查。」賦予司法院於認法官有應受懲戒之情事時，得同時有逕付評鑑之權限，應更能彰顯司法院之人事考核功能。

三、法官外部評鑑機制，除個案評鑑外，應實施定期評鑑

各界向來關注不適任法官、檢察官之淘汰問題，但法官或檢察官之適任與否，並非一朝一夕造成，諸如法官積壓案件，數量由少而多，終至案件完全無法運轉，人民苦候開庭或判決而不可得；又如檢察官起訴被告後，經法院判決有罪之定罪率低於一定比率，亦需觀察一定期間後，始能瞭解其辦案品質。故如於平常時期即能為一般全面性的評鑑，將較能策勵法官、檢察官之敬業精神，亦較能保障人民之權益，否則如等待貪瀆或違紀事件發生後，始啟動評鑑機制，則傷害或已難以彌補，挽救為時晚矣。

但本法官法草案僅於發生個案事由時，對於違反職務上義務、怠於執行職務或品行未達法官倫理規範之要求的法官、檢察官，始啟動評鑑機制，其設計實不符合人民之要求。

鑑於法官或檢察官職權之行使影響人民權益甚大，實需設計一套完整之評鑑制度，考試院爰為附帶決議，除法官法草案第 30 條針對特殊原因應付評鑑（即特殊評鑑制度）外，建議法官法草案應納入針對法官或檢察官平常之服務績效及能力實施定期評鑑（即一般評鑑制度）之必要。希望司法院及各界均應重視此附帶決議，如能採納，對於維護良好司法風氣、提高司法公信力，應有莫大助益。

陸、結語

在本文截稿前之 99 年 9 月 10 日，司法院針對近來所發生之司法弊案，提出改善方案，將分別從人事制度、審判業務、行政監督等方面加強改善司法積弊。並聲明為重建民眾對司法之信心，將經由法官自律及評鑑機制的強化與落實，以有效改善司法風紀⁶。

司法院既有如此決心，則關於法官法中之諸多相關設計，即有參採考試院版本之必要。考試院版本中關於人事制度、法官自律與評鑑機制等多項修正，均較司法院版本更為嚴謹。期待在未來立法院審議過程中，各界能集思廣益，制訂出一部合憲又合乎司法改革理念之法官法。

⁶ 同註 5。