

論台灣「國民法官」制度之不足

一、前言

三權中的極為重要的一權——「司法」，負責判定一個人是否清白，是否擁有自由的權利。它可以是正義的翅膀，也可能是邪惡的手下。你是否想過有一天你可以代表人民，站在法庭參與司法，確保它完全發揮它應有的職責？

在全球大大小小的國家都推行陪審團等團體的時代，台灣準備好與時並進了嗎？國民法官真的可以達到司法公正嗎？

國民法官即將在台灣推行，我們將會以法界人士的意見及模擬法庭的實例，討論國民法官的公正性，以及還有哪些現有制度需要調整。

二、什麼是國民法官

國民法官法第一章第一條：「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。」¹

國民法官，是由來自各行各業的民眾，與法官一起坐在法檯上共同審判的制度。他們或許並無法律的專業，卻能把不同的生活經驗、價值思考、法律感情等帶進法庭，讓多元的視野與經驗得以納入審判中，幫助司法有更全面的判決。藉著國民法官的參與，使司法專業能以與外界對話、彼此交流以及反思，讓司法審判更加透明化，促進國民與法院相互理解。²

（一）增設「國民法官」緣由

1. 法律過於專業、抽象化

二十世紀後，「司法」開始專業化，法律條文也逐漸抽象化，此時，只有具法律專業知識、受過專業法律訓練的人，才能對難以理解的法律條文應用自如。對於未受過訓練的人們，這些法律條文絕非平易近人、淺顯易懂，因此，人民開始害怕法律。另一面，法官必須經過考試才能任職，考試的過程中，他們無暇關心、理解現實社會之現況，使得職業法官群產生了官僚化、遲鈍化、與現實生活脫節等問題，因而導致判決見解與一般國民產生知識、經驗與價值觀的落差；加上撰寫判決書時使用只有法律專家可以理解之文字，使得一般民眾與司法之間的距離日漸遙遠。

2. 人民對司法信任度不足

¹ 全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030320>，檢索日期：2021年6月29日。

² 司法院，〈國民法官一起審判〉，<https://social.judicial.gov.tw/CJlandingpage/>，檢索日期：2021年5月26日。

二〇一〇年發生白玫瑰事件，³人民對於司法的輕判極度不滿，對司法的信任度也迅速下滑。當時發起的「開除恐龍法官」活動更超過二十八萬人參與。此事件反映了民眾對於司法的不信任，促使司法院開始探討不受民眾信任之原因，並提擬對策，推出了「國民參與審判」，隨後演變成今日的「國民法官」。

(二) 「國民法官」制度內容

根據中華民國司法院憲法，整理「國民法官」之申請相關內容表格如下：

	條規項目	詳細內容
1.	申請基礎條件	(1) 年滿 23 歲。 (2) 具有中華民國國籍的國民。 (3) 在「地方法院管轄區域」連續居住滿 4 個月以上。 ⁴
2.	不得申請因素	(1) 自身因素：現涉刑案未滿一定期間、或被褫奪公權者。 (2) 身心因素：因心智狀態不能或較難與他人溝通，而受到法院監護或輔助宣告。 (3) 教育門檻：未完成國民教育者。 (4) 案件有關：與本案或本案被告、被害人有一定關係者。 (5) 不能公平：有事證難以公平審判的人等。 (6) 職業因素：具有法政軍警等特殊職業背景的人等。
3.	國民法官職責	(1) 與法官一起坐在法檯上，全程參與審判程序。 (2) 補充訊問或詢問被告、被害人、證人、鑑定人。 (3) 與法官共同決定有沒有罪、應判何罪。 (4) 與法官共同決定有罪時的刑度輕重。 (5) 參與審理的案件。
4.	可審案件類型	(1) 最輕本刑 10 年以上有期徒刑之罪（如殺人） (2) 故意犯罪因而發生死亡結果之罪（如酒駕致死） (少年刑事案件與毒品危害防制條例案件除外)
5.	福利	(1) 參與者可向公司請公假並照領薪水 (2) 依國民法官法規定，給予中籤者每日 2500 元。

表一：國民法官資格規範⁵

依據上表可知，所有具公民身份、符合上述條件之國民，不論性別、職位、家庭背景，皆有機會擔任國民法官一職。或許將來因故來到法庭判案，會發現站在旁邊負

³ 白玫瑰事件：甲仙鄉一名男子林某以手指插入下體方式性侵年僅六歲之女童，檢察官以最輕本刑七年以上之「加重強制性交罪」起訴林男，高雄地院卻認為，林男辯稱未使用暴力，報案婦人也證稱沒看到女童抵抗哭喊等，逕認定林男犯行「未違反女童意願」，改依三年以上、十年以下的「與未滿 14 歲女性性交罪」，判林男三年兩個月徒刑。出自：梁家昊，〈國民法官制度—國民參與審判之源起與流變〉，<https://www.thenewslens.com/article/101572>，檢索日期：2021 年 5 月 26 日。

⁴ 例如，士林地方法院管轄區域為：台北市士林、北投、大同、內湖、南港等五區，及新北市汐止、石門、三芝、淡水、八里等五區。此處暫不贅述。

⁵ 司法院，〈國民法官一起審判〉，<https://social.judicial.gov.tw/CJlandingpage/>，檢索日期：2021 年 5 月 26 日。

責相關審判職責的國民法官是一名藝術家，或是工程師、或會計師、或語言學家、甚至是家庭主婦。

三、國民法官在審理現場可能遇到的問題

國民參審制度讓平民百姓參與司法審判，希望能讓審判更透明，並期望審判能因為國民法官提供的意見而更加全面。但當法律知識不足的鄉民坐上法庭法庭審理案件，會遇到許多問題是可以預見的。以下是我們從目前舉辦過的多場模擬法庭的紀錄中，發現的一些問題。希望能找到良好的解決方法，讓國民參審制度更加健全。

(一) 職業法官因指導國民法官導致忽略案件細節

在國民參審制度中，每當案件審理到一個階段時，職業法官和國民法官會到另一個空間進行「中間討論」。法官們也會在這段時間交流意見，同時職業法官會向國民法官解釋，關於法律程序或法律規定等的問題。但法官黃美文在親身參與模擬法庭後卻表示，要照顧國民法官的同時，又要完成原本作為法官的職責，會有點吃力。並認為會因此無法像往常一樣，注意到所有案件細節。⁶

然而在司法的審理中，對案件細節的仔細討論是不可或缺的。而對於第一次參與案件審理的國民法官來說，通常不容易抓住案件中關鍵的細節，雖然是讓職業法官有機會注意到平常因為審理習慣忽略的部分，但同時卻也代表更需要職業法官針對關鍵部分進行深入的詢問。

(二) 國民法官未具備足夠專業知識易影響判決

1. 對「量刑」不清楚

在國民法官制度裡，國民法官是需要針對案件作量刑的。但在司法中，量刑需要有條理的把刑度計算出來，具有相當高的法律知識門檻。新竹地院模擬法庭審判長陳健順表示，儘管在審理中，職業法官多次向國民法官解釋《刑法》第 57 條中關於量刑時應審酌之事項 (Matters to be Taken into Account in Sentencing)，國民法官仍無法做出有條理的計算刑度。⁷台灣陪審團協會創辦人鄭文龍也建議，「量刑」是屬於法律技術的專業，因此將這塊交給職業法官（即陪審制）會比較適合。在司法的審理中，和我們平常看包青天的想像不同，在事實審核的判定之外、在確認被告有罪後，判刑才是重中之重。⁸

舉例來說，同樣是犯了刑法第 277 條第 2 項前段「傷害致死罪」，⁹多人犯案的建議刑度就會比一人犯案多，其他諸如被害人是否處於弱勢、犯罪情節是否殘忍等細節，

⁶ 臺灣新竹地方法院，《臺灣新竹地方法院 107 年度第 1 次國民參與刑事審判模擬法庭座談會紀錄》（臺灣新竹地方法院，2018 年）。

⁷ 臺灣新竹地方法院，《臺灣新竹地方法院 107 年度第 2 次國民參與刑事審判模擬法庭座談會紀錄》（臺灣新竹地方法院，2018 年）。

⁸ 王立柔，〈當鄉民變身「期間限定」法官，法律知識不足 OK 嗎？〉，《報導者》，<https://www.twreporter.org/a/civil-judge-03>，2018 年 8 月 7 日。

⁹ 量刑趨勢建議系統，https://sen.judicial.gov.tw/pub_platform/sugg/277II.html，檢索日期：2021 年 5 月 6 日。

都會經過一套合理的計算得到具體刑度。因此，對量刑的清楚了解會是對維護被告權利以及還被害人公道的重要條件。

2. 對法律用詞不清楚

國民法官的選任會盡量避開與司法相關的職業，這也代表選出來的國民法官大部分將會是「法律素人」，也就是對法律一知半解。舉例來說：法官黃美文便提到，在模擬法庭中，許多國民法官起初都誤解「重傷害罪」的意思，不曉得法律上對於重傷害有著嚴格的定義，而不是感覺上「很重的傷害」就算。¹⁰然而無論是在閱讀卷宗、審理過程中聽律師及檢察官的說明，或是要進行提問時，經常使用到專業用詞是無法避免的。這時，相似的名詞若是混淆，或是用錯字詞，輕則影響審判的進行，嚴重的話，甚至可能因為國民法官對用詞的誤解，造成錯誤的判決。

對法律用詞的了解程度，必然會影響到國民法官做出正確的判決。儘管國民法官會有職業法官協助，但如何確保國民法官順利理解法庭上的一切仍是重要的問題。

3. 難以針對法律進行深入討論

國民法官若對法律沒有足夠了解，便不容易針對法律條文的部分有深入的探討。但是在司法審理的過程中，職業法官經常會針對法律條文進行討論，討論當初條文為何這樣寫、刑期為何這樣定等，直到確定該條文的真正意思及背後涵義，再進一步與案件事實比較。但是對於一般民眾，在對法律條文不熟悉的情況下，顯然無法輕易做到。這會導致國民法官的判決容易流於表面，只依靠自己對法條的想像進行審判，無法確實符合法條本身的意涵及背後的涵義。為了體現司法本身的意義，讓國民法官能參與更有深度的討論，提高國民法官對使用的法條的認識會是一件重要的事情。

4. 訴諸情感而非理性來審判

在國民參審制度中，為了避免職業法官與國民法官的資訊不對等，採取了「卷證不併送」的制度。也就是所有法官只會在審判當日才能拿到檢方的證據及案件資料。¹¹但對第一次看到這類資料的國民法官來說，很難在短時間內看完消化。因此，在審理案件時，會容易過度依據法庭上檢辯雙方的互動情形來進行判決。這容易讓本應理性的司法審判變得過度受到情感的左右，變得只依靠法官的「感覺」來判決。

就像檢察官鄭子薇在參與模擬法庭後說的，「如果訴諸情感，比雙方口才、PPT（電子簡報）做得最漂亮，誰最能打動人心，那就是演講比賽而已，那為什麼一個被告或案件的命運要繫諸檢辯雙方誰的口才比較好、誰比較會做 PPT、誰比較有親和力讓素人聽他講話？」¹²該如何確保國民法官能減少感情因素，用理性的方式審判是維護被告原告雙方權益的重要問題。

¹⁰ 王立柔，〈臭皮匠同諸葛亮審案，唯命是從或合作無間？〉，《報導者》，<https://www.twreporter.org/a/civil-judge-02>，2018年8月7日。

¹¹ 國民法官法第43條第一項：「行國民參與審判之案件，檢察官起訴時，應向管轄法院提出起訴書，並不得將卷宗及證物一併送交法院。」

¹² 王立柔，〈當鄉民變身「期間限定」法官，法律知識不足 OK 嗎？〉，《報導者》，<https://www.twreporter.org/a/civil-judge-03>，2018年8月7日。

(三) 職業法官的威權效應

當國民法官在面對職業法官時，因為專業度的不同，會容易受到職業法官的影響。律師林俊宏便表示，在他參與過的多場國民參審的模擬法庭中，經常看到這樣的情況：「他們只要說，我過去法院都怎麼判，那很多人聽過去法院這樣判，那我就這樣判。」¹³這樣的情況就違背了原本設立國民參審制度的初衷。國民法官的出現是為了透過不同背景的民眾提供多元觀點，讓司法審判能考慮得更全面。因此，避免讓國民法官過度受到職業法官的引導，讓人民的聲音不會消失，將是國民參審制度在實施後最重要的課題。

(四) 身分是否確實保密

在國民參審制度中，國民法官的權力與職業法官幾乎相同，若是國民法官的身分洩漏，恐怕會有遇到威脅、受到賄賂等問題，雖然條文中不乏相關的規定及罰則，¹⁴但在現實層面中，我們仍觀察到一些可能造成身分洩漏的地方。例如台北地方法院為了避免候選國民法官在接到通知時，誤以為自己是因案涉訟而遭法院傳喚，因此在信封註明「臺灣臺北地方法院國民法官專用公文封」。¹⁵雖然是出於好意，但我們認為這可能會造成國民法官身分洩漏。為了讓國民法官能公正審理案件，應該避免類似的作法。

四、國民法官易承受過大的精神壓力

上述內容描繪了國民法官在參與法庭判案時存在的隱患，其不單影響到判案局勢，更可能影響擔任國民法官的人。由於國民法官在認知和經驗上存在著許多差異，造成他們必須承受來自各方面的壓力。在這些潛在壓力下，國民法官真的能如常發揮嗎？

(一) 在非專業領域與專業人士共事的壓力

我們經常看到文科專業領域的人和理科專業領域的人在日常生活中因思考模式的不同而發生爭執，但這不僅限文科理科之間，具有學術性的研究也告訴了我們這點：

從學術經驗不同與思考模式不同的受試者的後設認知成分差異性之結果顯示：高低學術經驗者的後設認知成分有差異存在，不同思考模式者的後設認知成分亦有差異存在。由此顯示「學術經驗」與「思考模式」會影響後設認知，而後設認知是智力的重要成分。¹⁶

¹³ 董容慈，〈國民法官怎審案？被風向吹著跑，還是被職業法官牽著走？〉，<https://newslab.pts.org.tw/news/281>，檢索日期：2021年5月26日。

¹⁴ 國民法官法第94條至第96條。

¹⁵ 司法院，〈本院邀請候選國民法官到院參加選任國民法官選任程序及觀摩模擬法庭新聞稿〉，<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1888-357131-cfde9-1.html>，檢索日期：2021年5月26日。

¹⁶ 陳李綱 (Li-Chou Chen)，〈思考模式、學術經驗與認知策略訓練對大學生後設認知與智力的影響〉，《教育心理學報》，24期（1991年6月），頁67-90。

所有不同學習領域的人都存在著不同的思考模式，在審判台上國民法官是來自各個不同的領域，一定存在非常大的分歧。然而在處理案件，接受大量資訊，外來壓迫感下，這些不同的想法真的能夠融合貫通，豐富思考層面嗎？還是會因為對每個人造成過大壓力，精神緊繃導致無法發揮思考？

（二）需直接面對血腥兇案現場的壓力

以下是關於模擬法庭的紀錄：

橋頭地方法院 10 日、11 日兩天在刑事大法庭進行首場國民法官模擬法庭選任程序之演練，出庭的 8 位國民法官及備選國民法官，必須模擬共同檢視凶案血腥的解剖遺體，其中 3 位事後說，以後不要再選我了！法官參與審判，必須全程參與，包括檢視凶案血腥的解剖遺體，橋院雖已事前告知，但到場的 8 位入選國民法官，在看過凶案照後，仍感到震懾不適，事後聲明，以後不想再參加。¹⁷

可見有許多人在日常生活中不曾接觸過這些環境，一時還是無法直視衝擊力較大的場面。但如果連直視審案證據都成問題，該如何進入更深層的探究呢？國民法官們是否會因此而忽略了一些重要的細節以至於無法做出精確的判斷呢？

（三）決定他人刑責的壓力

當我們還不是法庭中的一員時，我們很容易在臺下大喊應該這樣應該那樣，但當自己成為其中一員的時候就會發現決定他人刑責是非常困難的一件事，因為這時候你不只是要認定他有罪，還要判他所犯的罪有多重。我們知道歷史上有太多不合理的審判，當然你也努力讓自己不成為那個給出不合理審判的人，但這時你可能不知道標準在哪裏、也沒有相關經驗，這樣的情況下真的能夠給出公正的刑責嗎？

（四）國民法官對於自身安全的壓力

一位參與模擬法庭的國民法官曾說到：

我個人比較擔心的就是因為涉入程度是比較深的，比陪審制度有涉入一些刑罰的考量，直白的說就是對被告有一個生殺大權的掌握，在我們人身安全保障上是否還有更專業的配套，要保障我們。今天來參加這個制度，然後也判決了，但是後續是不是有人身安全的威脅，尚且不知。今天如果有一個比較安全完善的配套，讓我們可以安心、放心，可以沒有疑慮的參加這個參審制度。¹⁸

以上參與模擬法庭之國民法官的感言中顯示，關於人身安全，是往後真實審判中必然得解決的問題。由於國民法官可能從無經驗，自然會有恐懼的心理，深怕自己所

¹⁷ 蔡清華，〈國民法官模擬開庭 凶案血腥解剖照嚇退入選者〉，《自由時報電子報》，<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/3378215>，2020 年 12 月 11 日。

¹⁸ 臺灣臺中地方法院，〈臺灣臺中地方法院國民法官模擬法庭活動研討會紀錄〉（臺灣臺中地方法院，2021 年）。

做的決定會招惹麻煩。這種壓力或許會讓國民法官們更謹慎地做決定，但是如果超越了他們所能承受的範圍，可能只會帶來更多問題。

五、結論

國民法官為司法公正性帶來的好處不可否認，並且未來可期。然而，當我們仔細觀察現今的局面，並不難發現此制度在許多面向還未完善；國民法官的推行在執行上仍然存在著風險和不妥，因此我們認為在 2023 年將國民法官納入司法或許不是恰當的做法。革新固然重要，但若揠苗助長，不但先前的問題沒有解決，反而還衍生了更多複雜的問題，其實是賠了夫人又折兵。

2023 年距今不遠，在此之前要改變社會的共識可說十分困難。權威效應是一個根深蒂固的文化特徵，尤其在具有階級制度、上下級文化比較強烈的亞洲國家，我們很容易因為階級或頭銜較自己高的人有與自己不一樣的判斷而不自覺地改變自己的判斷。在國民法官執行自己的判斷時必然也會遇到這樣的情況。台灣人民是否有足夠的能力克服這種問題？我們又該如何確定每個國民法官在審判臺上都能起到作用而非拖後腿？這便得看人們的內在修養以及道德良知：並不是制度讓人成為善，而是一個充滿善的人，使制度發揮它應有的功能。

我們認為，除了透過教育提高人民的法治素養外，還應注重個人良知的發展—不只是透過教育增添許多頭腦知識，還得讓人擁有心靈、道德等方面的認知，使他們知道並願意成為內在豐富且美好的人。真正的公平不只是由外在的定規制度來奠定，更重要的是內在追求公正態度的價值觀。我們不應急於求成，拘泥於外在的制度，而忽略了從教育開始來建立個人良知的課題。

外在的知識素養加上內在的道德修養才能真正解決上訴的問題。台灣推行國民法官制度，必然仍有許多需要克服的。

六、參考資料

（一）期刊

陳李綢 (Li-Chou Chen)，〈思考模式、學術經驗與認知策略訓練對大學生後設認知與智力的影響〉，《教育心理學報》，24 期（1991 年 6 月），頁 67-90。

（二）新聞報紙（電子新聞報）

王立柔，〈當鄉民變身「期間限定」法官，法律知識不足 OK 嗎？〉，《報導者》，<https://www.twreporter.org/a/civil-judge-03>，2018 年 8 月 7 日。

王立柔，〈臭皮匠同諸葛亮審案，唯命是從或合作無間？〉，《報導者》，<https://www.twreporter.org/a/civil-judge-02>，2018 年 8 月 7 日。

蔡清華，〈國民法官模擬開庭 凶案血腥解剖照嚇退入選者〉，《自由時報電子報》，<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/3378215>，2020 年 12 月 11 日。

（三）地方法院會議記錄

臺灣新竹地方法院，《臺灣新竹地方法院 107 年度第 1 次國民參與刑事審判模擬法庭座談會紀錄》（臺灣新竹地方法院，2018 年）。

臺灣新竹地方法院，《臺灣新竹地方法院 107 年度第 2 次國民參與刑事審判模擬法庭座談會紀錄》（臺灣新竹地方法院，2018 年）。

臺灣臺中地方法院，《臺灣臺中地方法院國民法官模擬法庭活動研討會紀錄》（臺灣臺中地方法院，2021 年）。

（四）網路資料

司法院，〈本院邀請候選國民法官到院參加選任國民法官選任程序及觀摩模擬法庭新聞稿〉，<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1888-357131-cfde9-1.html>，檢索日期：2021 年 5 月 26 日。

司法院，〈國民法官一起審判〉，<https://social.judicial.gov.tw/CJlandingpage/>，檢索日期：2021 年 5 月 26 日。

司法院，〈國民法官一起審判〉，<https://social.judicial.gov.tw/CJlandingpage/>，檢索日期：2021 年 5 月 26 日。

全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030320>，檢索日期：2021 年 6 月 29 日。

梁家昊，〈國民法官制度－國民參與審判之源起與流變〉，<https://www.thenewslens.com/article/101572>，檢索日期：2021 年 5 月 26 日。

量刑趨勢建議系統，https://sen.judicial.gov.tw/pub_platform/sugg/277II.html，檢索日期：2021 年 5 月 6 日。

董容慈，〈國民法官怎審案？被風向吹著跑，還是被職業法官牽著走？〉，<https://newslab.pts.org.tw/news/281>，檢索日期：2021 年 5 月 26 日。