壹、國民參與刑事審判制度（國民法官制度）之基本價值及立法目的

一、國民參與刑事審判制度及在我國之推動

「國民參與審判」，是指讓完全沒有審判專業知識、經驗的一般國民加入審判程序，參與聽訟、問案及最後判決形成的過程。於世界各國中，已有許多國家在其民刑事審判程序中採行由國民加入參與審判的方式，而如依「人民與法官的職權與分工」方式區分，完全由參與審判人民專責獨立進行事實認定，法官專責法律適用與量刑，彼此分工者，為「陪審制」；法官與參與審判人民一起認定事實及適用法律與量刑者，為「參審制」。陪審制主要發軔於英國，現今施行陪審制者主要為英國及曾為其殖民地之英美法系國家或地區（如美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、香港等）；參審制主要起源於法國大革命後，歐陸國家對於英國陪審制的仿效與變更[1]，現主要盛行於歐陸法系國家，例如德國、法國等。近年來，又興起一波國民參與審判的浪潮，鄰近我國之東亞國家亦分別引進國民參與審判制度，如日本於 2009 年施行的「裁判員制度」，韓國於 2008 年施行的「國民參與刑事審判制度」，則分別結合了參審與陪審的特色。

我國在近年來，亦受到此一浪潮影響，除了從民國 76 年至 97 年間，司法院曾有三度研議推動國民參與刑事審判外[2]，於

---

[1] 當法國大革命後，自由主義的政治思潮隨拿破崙的兵鋒橫掃歐陸諸國之際，國民參與刑事審判也在日耳曼各邦、奧地利、匈牙利、義大利半島與東歐各國萌芽；然隨後許多國家根據自身大陸法系的傳統而逐步發展出適合各自國情的國民參與審判制度。

[2] 即 76 年至 83 年間推動的「刑事參審試行條例草案」（參考德國參審制）、88

100 年起至 105 年間，則更進一步大規模推動國民參與刑事審判（即「人民觀審制」）與相關模擬法庭活動，至 106 年起，因應司法改革國是會議對於增進國民對司法審判參與的要求，司法院於 106 年 6 月底成立「人民參與審判法案研議委員會」（後更名為「國民參與審判法案研議委員會」），於過去推動經驗及基礎上著手研議「國民參與刑事審判法」草案，經過密集研議後，已於 107 年 2 月間由司法院院會通過，並於 107 年 5 月間，與行政院會銜送請立法院審議[3]。

二、國民參與刑事審判之目的與實質參與之原則

國民參與刑事審判法草案所設計的制度模式，係採「國民與法官全程合審合判」方式，參與審判國民的權責包含「認定事實、適用法律與量刑」，另參與審判國民的產生與組成方式，則係由「個案隨機選任」的 6 名國民法官、1 至 4 名備位國民法官與法官 3 人共同組成國民參與審判法庭（草案第 2、3、10 條），其基本架構可說主要參考自日本裁判員制度[4]。

至 95 年間推動的專家參審試行條例草案（參考德國專家參審制）、95 至 96 年間研擬的「國民參審試行條例草案」（參考日本裁判員制）。

[3] 除刑事程序法之主管機關即司法院提出草案外，在本屆（第 9 屆）立法院會期中，尚有立法委員徐榛蔚等提出之「人民參與刑事審判準備條例草案」（院總字第 647 號委員提案 18448 號）、立法委員鄭添財 Sra Kacaw 等提出之「國民參與刑事審判法草案」（院總字第 647 號委員提案第 22172 號）、立法委員蔡易餘等提出之「陪審法草案」（院總字第 647 號委員提案第 19122 號）、時代力量黨團提出之「刑事陪審法草案」（院總字第 647 號委員提案第 21306 號）、立法委員鄭寶清等提出之「陪審團法草案」（院總字第 647 號委員提案第 21473 號）。以下提及「草案」時，如未特別註明，均指由司法院與行政院共同送立法院審議之「國民參與刑事審判法草案」（院總字第 647 號政府提案第 16293 號）。

[4] 「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」（平成 16 年 5 月 28 日法律第 63 号），簡稱「裁判員法」。

依國民參與刑事審判法草案第 1 條規定，本法之立法目的為「提升司法之透明度，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」，根據該條立法理由之說明，使國民參與審判，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。

上開國民參與刑事審判法的立法目的，與日本裁判員法或有許多值得相互對照之處。於日本裁判員法實施後 2012 年的裁判員制度合憲性判決中，日本最高裁判所指出[5]：「在導入裁判員制度以前，我國刑事審判僅由以法官為首的法曹（法官、檢察官、律師）來承擔，乃是以詳細的事實認定等為特徵的高度專門化之運作。而為了實現司法的角色，關於法律專門性之必要性，雖然業已論述如前，<u>但是僅由法曹所實現的司法專門性，有時也會有讓國民理解有所困難，而難免悖離國民感情的一面</u>。而像刑事審判這樣，與國民的日常生活具有密切關連，且國民的理解與支持不可或缺的領域，對這一點的考量特別重要」；「裁判員制度，<u>乃是以強化國民基盤做為目的，這是透過「國民觀點與感情」及「法曹之專業」持續的相互交流，深化彼此間的理解，進</u>

[5] 最大判平成 23 年 11 月 16 日（H22（あ）第 1196 号）。

而得以以實現能充分發揮各自長處的刑事審判制度為目標」；「雖為澈底達成此一目的需要相當時間，但在實現以國民根基的司法這一點上，此一過程就具重大意義。依靠站在這樣的長期性觀點而不斷累積的努力，將可期待實現最適合我國國情的國民參與司法制度。」[6]據上，可見國民參與刑事審判採合審合判制度，引進素人進入審判程序中全程參與審理，與法官共同討論、評議並一起做出最終決定，乃期望藉由職業法官與非專業之素人在個案中的共同參與，藉此增進國民對司法的理解與信賴，藉此強化刑事審判的國民基盤。

上述立法目的的重要內涵，在於判決形成過程中，足以反映來自不同社會階層、背景的人民的多元意見，而為能達成此一目的，國民參與刑事審判案件之審理，必須實現「實質參與」之基本目標，亦即，參與審判國民能實質理解案件之內容、爭點與證據，並依據法律做出妥適判斷[7]。參與審判國民能否立於主體性的地位參與，攸關國民參與刑事審判制度存續的意義，否則，如果參與審判國民僅在法庭上旁觀檢察官、辯護人的「表演」，其參與與否對判決結果無足輕重，就有淪為「參觀法院」或「橡皮

[6] 此判決內容呼應了「司法制度改革審議會意見書」所指出：「藉由一般國民參與審判過程，於審判內容進一步反映國民健全的社會常識，深化國民對司法的理解與支持，使司法獲得更為強固的基盤」。參見司法改革審議会「司法改革審議会意見書」，頁 102。

[7] 此處所謂「妥適之判斷」，是指在法治國原則要求依法審判之基本憲法原則規範下，即使是「國民參與審判」也不可能無線上網，認為只要有國民參與審判，就可能以「國民意志」為名恣意作成任何決定，參與審判國民所做成的決定除了充分反應其等的意見與法律感情外，也必須符合刑法與刑事訴訟法上的基本法律原則，諸如：證據裁判、無罪推定、罪刑法定、罪責相當等價值，如此其等之決定才會有被接受的可能；此並非是係以法官、檢察官或律師等法律實務專家各自的主觀想法來限定參與審判國民所能做成決定的內容與範圍，不可不辨。

圖章」的疑慮，另一方面，刑事審判的審理與運作，仍須維持刑事訴訟法中公平審判、證據裁判、無罪推定，或符合刑事實體法罪刑法定、罪刑相當等基本理念，否則引進國民參與審判不僅未能達到原本期待達成的目的，反而有使發展迄今的刑事審判制度倒退的危險。

三、實現實質參與的課題

我國刑事實體法無論就法律規範之適用、競合或量刑事項，均有複雜的規定，法院的任務在於對檢察官所起訴的犯罪事實予以評價而適用正確的法律，包括：該事實是否構成犯罪？又會構成哪些犯罪？[8]而當法院認為起訴書描述的犯罪事實構成數項罪名之際，需確定數罪之間的關係，為單純一罪（接續犯、集合犯等）、一行為犯數罪（想像競合犯）或數行為犯數罪（數罪併罰）[9]。最後，於量刑部分需要決定事項眾多、技術操作複雜，包括：（一）被告是否構成法律上加重或減輕、免除刑罰事由之認定（例如累犯、過當防衛、自首之成立與否等，或其他屬於刑法總則之加重事項）；（二）在已認定被告有加重或減免刑罰事由前提下，審酌是否予以加重或減免刑罰之決定（例如經認定被告為自首後，審酌是否減輕其刑）；（三）是否依刑法第 59 條

[8] 案經起訴後，法院發現起訴書犯罪事實應構成起訴書未提及的其他罪名，可能變更檢察官起訴的法條（刑事訴訟法第 300 條），例如：被告持刀砍傷被害人，檢察官以殺人未遂罪起訴被告，但因為被告對主觀犯意有爭執，這時依照對被告犯意認定的不同，結果可能是：殺人未遂、重傷未遂、傷害或甚至過失傷害；另審理中當法院發現檢察官起訴書只提到特定犯罪事實之一部，但起訴效力也會及於其他檢察官未提及的事實，須依職權一併審酌（刑事訴訟法第 267 條）。

[9] 如民間老鼠會建構龐式騙局非法吸金，可能同時構成多項（分別對不同被害人的）詐欺罪及銀行法「非銀行業非法吸收資金罪」，最後又以「一行為犯數罪名」僅論以一個非法吸金罪。

酌減刑度之決定；（四）科處主刑與從刑之決定；（五）死刑、無期徒刑或有期徒刑刑度之選擇；（六）給予緩刑與否之決定；（七）定執行刑之輕重（八）易刑處分之標準等事項。從而，在實體法未變更的前提下，使國民能真正實質參與審判固然理念崇高，實際上則非易事。

又在國民參與刑事審判法草案採用「逐案隨機選任」的制度模式下，參與審判國民參與審理的時間、專業與經驗均有限制，且除了在公民教育中提升一般社會大眾的法治素養以外，幾乎無法期待以事前的教育或研修先將參與審判國民提升到熟嫻精通刑事審判所需具備基礎知識以後，再讓其等投入參與審判，因此，如何建構適於國民參與審判的審理與評議模式，使參與審判國民藉由在法庭上見聞的證據內容，即得以參與討論並順利形成心證、做出判斷，乃是最重要的課題與挑戰。