

資料來源：在野法潮第 21 期(2014/4/15 出版)

## 三級二審制才是司法改革的出路--從觀審談起

李念祖\*

司法院推動觀審制，做為司法改革的要圖，引起了正反不同的看法。主事者提出的政策辯護有兩個重點，一是指出試驗中的觀審制，由民間的觀審員真正全程參與審判但不做成具有拘束力的裁判，在民意調查中獲得了明顯的支持，由民間人士直接做成裁判的選項，民意調查則顯示仍然存有疑慮。第二點則是強調觀審制可讓民間人士透過全程聽審更加認識法庭審判活動的肌理，提高社會對於司法的信任程度。

這項政策說明涉及了司法改革的兩個重要題目，其一是審判品質的問題；其二是司法信用的問題。推動觀審制的主要目的（似乎也是唯一的目的）是要讓人民接近司法而了解司法而信任司法，但是擔心非專業的觀審員直接擔任法官會影響裁判品質，所以不採取陪審制或參審制，而只以觀審為已足。也就是說，在審判品質的問題上，觀審制的主要功能尚不在於積極地提昇審判品質，而是在於消極地避免不夠專業的民間法官自為審判而於裁判品質產生負面影響。主事者的政策思考是認為觀審有助於解決人民對司法信任不足的問題，但並不寄望觀審制擔負起改善審判品質的主要功能。本文的主要關心，則並不只在於觀審制能做到什麼，還在於觀審制顯然不能等於司法改革的全部；想談的是，除了推動觀審之外，司法改革還該做些什麼？

本文討論司法改革，指的是司法審判部門的改革，不包括檢察部門的改革。司法院面對司法改革的責任，至少要處理三方面的問題：司法信任問題，司法品質問題，與司法效能問題。觀審制不可能是同時解決這三方面問題的唯一魔法答案，甚為顯然。

用推動觀審制來解決司法審判民間信任不足的問題，其立意無可厚非，觀審制也許確可有助於增進人民對於司法審判功能的認識，但是，觀審制恐怕不是、也不可能是解決司法信任問題的唯一手段。社會不信任司法的一個原因，是不能信任品質離譜的裁判，現在觀審制只於刑事訴訟實施，也只於一審實施，但是離譜的裁判不是只在一審的刑事訴訟中出現；讓觀審員藉由觀審了解司法審判實務運作，除了確可促進集中審理的實現之外，未必就能與審判品質的改善劃上等號。也與司法效能的改善，不直接相關。改善司法信任與司法品質其實都不是一夕之間或只靠一件事就可以做到的事，改善司法效能卻是司法改革中最可立竿見影的部分。可惜這方面的司法改革作為似乎乏善可陳。

改善司法效能主要是個案件管理的問題。目前每年法院的案件量是以數百萬計，過多的案件造成法院過度的負擔，也必然影響審理品質。案件過多其中很大一部分是由於審級制度所造成的。除了行政訴訟採取二級二審（也就是初審為事實審、一次上訴審為法律審）之外，民刑訴訟都是採取三級三審，兩個事實審加一個法律審，即連簡易訴訟也不例外。

除了少數比例的當事人接受敗訴的判決放棄上訴之外，三級三審的制度先天上會讓一個案件變成三個案件。論者或有將審級制度視為訴訟權利之一種保障，不能純從節省司法資源的角度立論者，但是大法官也曾解釋憲法，以為上訴的權利並非憲法所保障之訴訟權的當然內容，審級制度應屬立法機關的衡量範圍。其實審級制度固然提供當事人不只一次的聽審機會，但是絕非審級越多，得到的權利就越多。當

---

\* 本文作者為美國哈佛大學法學碩士，現任理律法律事務所合夥律師。

本文不代表理律法律事務所意見。

事人勝訴而得到權利救濟，真正的機會其實只在最後一審；無論當事人在前面的審級輸贏如何，最後一審的勝敗訴才作數。過多的審級往往反而是在銷磨當事人對司法的耐性與信心。最高法院發回原審的案件，每發回一次，就增加兩個審級，若是一再發回，就是五審七審九審，當事人即不免疲於奔命；現今法院之中很有一些纏訟多年的案件，十年二十年還得不到確定裁判，當事人獲得迅速及時司法救濟的基本權利，可謂剝奪殆盡。其實審級制度的設計原就不該有兩個事實審，時間拖得越久，越不易發現真實，徒然耗損審判精力而已，兩個事實審讓訴訟事實到了訴訟晚期才能確定，絕不是發現事實的科學辦法。

觀審制恰恰突顯了這個問題的嚴重性。譬如說初審採取觀審制而上訴審不採取，是何道理？而設計上若是兩個事實審都採人民觀審，則適可看出兩個事實審的多餘。又譬如說刑事訴訟初審採取人民觀審，卻容許檢察官為了純事實問題上訴二審，亦更已顯示了兩個事實審不但不是保障人民的訴訟基本權利，而且根本是「有罪推定」的產物。法官及民間觀審員都已認為尚有合理懷疑不能判決有罪的案件，制度上卻還容許檢察官上訴，除了「有罪推定」還能做何解釋？於此請毋迷信或追問這是哪個法系的觀念問題。制度的建立繫於觀念，但是觀念不必有法系籍貫。法系立場充其量只能是學理上的觀察，不能充當法理思辨上逃遁問題的靈丹妙藥。

要改善司法的效能問題，也藉之提升司法品質問題，有個現成的辦法。那就是循行政訴訟之例，修法將民刑訴訟均改採三級二審制，地方法院留作專門辦理簡易或小額訴訟的初審法院，將最資淺的地院法官留在地院辦理簡易訴訟或是小額訴訟。其餘的地院法官則均納入高等法院擔任高院法官，並由高等法院擔任一般民刑案件的初審法院（是否繼續推動觀審制度推動，均不妨礙）。亦即事實審減為只有一審，最高法院則仍為法律審之上訴審法院，兩審終結，裁判即先告確定。當事人對最高法院裁判中的憲法問題或一般法律之統一解釋尚有爭執，則可向司法院大法官提出，大法官受理案件則應採重要問題許可制，經受理之案件始可依聲請准予停止執行。又為了確保民刑訴訟及行政訴訟均只有一個事實審的審判品質，高等法院以上之民刑訴訟及行政訴訟均應採律師訴訟主義。現在律師錄取人數已不虞匱乏，法律扶助制度則更使得律師費用不存在平民難以負擔的經濟障礙，律師訴訟主義應屬可行。至於行政訴願，則應改採訴願任意制，不應再將實務上功能極其有限的訴願列為人民提起行政訴訟的必要前置程序。

簡言之，將民刑訴訟如行政訴訟一般，改採三級二審制，除了部分地方法院法官移入高等法院之外，法院體制之改變不大，但減少一個事實審，在法院案件管理上的效益，則是案件數量至少可減少三分之一，而初審法院（也就是高等法院）的法官人數則因地方法院法官移入而增加，法官審判效能必然大幅提升，加上每案均可有律師參與，審判品質自然只會提高，而訴訟當事人更可因此大幅減少審級周折之苦，獲得及時的司法救濟，這點該就是應進行此項改革最重要的理由。

司法改革當為、可為之事極多，至少應該認真思考推動三級二審制，非謂只是推動觀審即為已足。