

# 論國民法官法轉軌制度 之設計與運作

許家源\*

## 壹、前言

在千呼萬喚中，國民法官法終於從2023年1月1日開始施行，迄今一年有餘，而全國各地院在這一整年的收案總件數，也已超過百件<sup>1</sup>，而其中經法院以裁定不行國民法官法審理者達14件<sup>2</sup>，換言之，原應屬國民法官法之案件，卻「轉軌」至刑事訴訟法（通常審判程序），且比例超過一成（11%）。姑且不論此一比例意義為何，既然國民法官法有「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」（第1條）之重大意義<sup>3</sup>，那麼，法院以裁定不行國民法官法審理（下稱轉軌機制）之案件，其作為「例外」之理由何在？又，法院對上開例外之適用結果，與立法理由之預設有無落差？各種例外之採擇是否有特定之基準可循？凡此種種疑問，促使筆者不揣淺陋，試圖為文探究，一方面藉

此歸納其適用之基準，澄清疑慮，另一方面則透過本文對於這一年多以來實務運作之狀況，提供個人觀察建議。

以下，將先說明我國民法官法此一特殊轉軌機制之設計，其次就前述實務運作之現況加以歸納，最後提出個人建議以供參考。

## 貳、轉軌機制之設計

### 一、概說

誠如國民法官法（下稱本法）第1條立法理由所指出，透過國民「全程參與審理」、「親自見聞」之方式，藉此使「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」；然而，礙於初步實行，且「基於成本效益之考量與司法資源限制，僅能適用於有限的案件」，能發揮國民參與審判作

\* 本文作者係國立台北大學法學博士，靜宜大學法律學系專任副教授，台日刑事法研究學會常務理事。  
註1：2023年總收件數有108件，審結16件，其類型以普通殺人罪為最多（44案），公共危險致死罪次之（33案）。詳見司法院新聞稿，網址：

<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-2368-1023306-ad6ec-5.html>（最後瀏覽日：2024/04/01）。

註2：同前註。若統計至今年（2024）3月15日為止，則已達23件，詳文末附表。

註3：即國民法官法第1條。

為刑事審判「櫥窗」的作用，「將有限資源集中投入於重大事項做最有效利用」等<sup>4</sup>。申言之，本法在第1條之立法目的下，分設原則、例外。

所謂原則，係指本法第5條第1項規定，直接劃定適用案件之範圍，其類型包括「**最輕本刑十年以上有期徒刑之罪**」（第1款）、「**故意犯罪因而發生死亡結果**」（第2款）兩類，其認定係以檢察官起訴書所記載之法條為準<sup>5</sup>；至於所謂例外，即本文所稱之「轉軌機制」，分別是第6條、第7條之規定，依其規定將原本屬於第5條第1項應行國民法官審理之案件，改行刑事訴訟法之程序。按該等規定，本法賦予法官依「職權」、或依「聲請」就個案轉軌與否之裁量權限。至於其審查之方式有別於以「形式」（起訴書）判斷，而是改以「實質」裁量為主，也因此轉軌與否之判斷，有待法院透過實際案例的運作，累積並形成其判斷基準。以下將進一步介紹制度之梗概。

## 二、轉軌事由及法定程序

按第6條第1項規定，應行國民參與審判之案件，「**有下列情形之一者，法院得依職權或當事人、辯護人、輔佐人之聲請，於聽取當事人、辯護人、輔佐人之意見後，裁定不**

**行國民參與審判**」，由此可知，在案件起訴後，按起訴法條及事實，若屬於前述「原則」之案件，自應由國民法官法庭進行審理，但若具有該條五款事由之一者，始有可能依職權發動、或按特定人之聲請，由法院以裁定使之轉軌至刑事訴訟法審理。其事由分別有以下五款：

- （一）有事實足認行國民參與審判有難期公正之虞。
- （二）對於國民法官、備位國民法官本人或其配偶、八親等內血親、五親等內姻親或家長、家屬之生命、身體、自由、名譽、財產有致生危害之虞。
- （三）案件情節繁雜或需高度專業知識，非經長久時日顯難完成審判。
- （四）被告就被訴事實為有罪之陳述，經審判長告知被告通常審判程序之旨，且依案件情節，認不行國民參與審判為適當。
- （五）其他有事實足認行國民參與審判顯不適當。

上開各款，除第五款屬於概括規定之外，一至四款所考量之因素，其實質內涵可簡約為：**公正性、危害性、耗時性、低爭執性**<sup>6</sup>。

不論是依職權或依聲請而啟動轉軌機制，在程序上，除了按同條項必須「聽取」當事

註4：參見同法第5條立法理由。

註5：不過，按同條第3項，若檢察官非以該項所定案件起訴，則「法院於第一次審判期日前，認為應變更所犯法條為第一項之罪名者，應裁定行國民參與審判」，此類型堪稱是「逆向」之轉軌機制，暫不列入本文討論範圍。此外，同條第4項規定「刑事訴訟法第二百六十五條之規定，於行國民參與審判之案件，不適用之。」亦即本案起訴後，檢察官不得追加相牽連犯罪或本罪之誣告罪，以避免造成國民法官過重之負擔。

註6：立法理由如下：「國民參與審判之立法目的，在於提升國民對於司法之理解與信賴，並使審判能融入國民正當法律感情，若有事實足認行國民參與審判有難期公正執行職務之虞，或對於國民法官、

人、辯護人、輔佐人之意見<sup>7</sup>之外，依照國民法官法施行細則（下稱細則）第6條第2項、第3項規定，得「徵詢」被害人等相關人員意見，亦即「得徵詢被害人或其家屬、告訴人或其代理人之意見；於被害人參與訴訟之情形，並應徵詢訴訟參與人及其代理人之意見」、「於第三人參與訴訟之情形，準用前項後段規定」，始能做成轉軌之裁定。

### 三、轉軌事由之審酌基準

就前述第6條第1項之五款事由，法院在做成轉軌與否之裁定時，依同條第3項規定，其應以「公共利益、國民法官與備位國民法官之負擔，及當事人訴訟權益之均衡維護」為審酌基準。又，其中「公共利益」一語，立法說明更揭櫫其審酌因素包含「妥速實現刑罰權、增進國民對於司法之瞭解與信賴、國民法官得以適切陳述其意見」等三個面向。

此外，針對同條第1項第3款所指案件具有「情節繁雜」或「需高度專業知識」（亦即所謂「耗時性」）之審酌，為避免法院操作有所疏漏，細則第6條洋洋灑灑列出七點其應納入考量之事項，包括：「一、檢察官起訴

之犯罪事實內容及預定證明之事實。二、被告之陳述及辯護人預定證明之事實。三、準備程序整理爭點之結果。四、預定調查證據之項目、數量、範圍、次序及方法。五、排定審理計畫之結果。六、預定審理之日程。七、依本案或參考與本案類似之其他案件選任情形，是否難以順利選任國民法官、備位國民法官者。」可以想見，立法者預設這七點因素將是影響審理時間長短之主因。不過，若在國民法官法庭組成之前，因為依法必須擬定「審理計畫書」，通常在此階段足以盤點、預測各該程序所需時間，可以判斷是否有前述情節繁雜、需高度專業知識；至於組成之後，若時間嚴重超出審理計畫書之預判，自有可能在事後再行審酌有無轉軌之必要。

### 四、制度設計之檢視

#### （一）轉軌事由

在本法第6條第1項之啟動轉軌事由，誠如前述，除第五款之概括規定外，一至四款之內涵可簡約為**公正性、危害性、耗時性、低爭執性**等四項，分別檢討如下：

備位國民法官及其一定範圍內家屬生命、身體、自由、名譽、財產有致生危害之虞者，上述立法目的非但難以順利達成，甚且恐生危害。又國民法官係自一般國民中選任產生，不宜課予過多、過重之負擔，故案件情節繁雜或需高度專業知識，非經長久時日顯難完成審判者，自亦不宜行國民參與審判。另被告就被訴事實為有罪陳述之案件，如果法院斟酌個案情節，檢辯雙方對於量刑亦無重大爭議，且並無彰顯國民參與審判價值之重要意義者，經審判長告知被告通常審判程序之旨，且依案件情節，認不行國民參與審判為適當，亦得排除行國民參與審判。至其他有事實足認行國民參與審判顯不適當者，例如性侵害案件之被害人表明不願行國民參與審判者，或涉及國防機密等案件等，亦宜由法院裁定不行國民參與審判。上述情形，均有賦予法院依職權或當事人、辯護人、輔佐人之聲請，並聽取當事人、辯護人、輔佐人意見後，例外以裁定排除此等案件適用國民參與審判之必要，爰明定第一項規定。」（底線為筆者註記）

註7：若國民法官法庭已經組成（選任完成並已宣示完畢），按本法第6條第2項規定，在法院裁定前「應聽取國民法官、備位國民法官之意見。」，併此敘明。

### 1. 公正性

本款所謂「有事實足認行國民參與審判有難期公正之虞」，對於此一事由列為啟動事由之一，不僅文義不明，也恐怕流於贅文。蓋「難期公正」之情形，在國民法官法庭尚未組成之前，著實難以臆測，但即便在國民法官法庭組成之後，會有如何之「事實」致使「難期」國民法官公正審理？若有，也應該會是第二至四款所指情形，抑或是適用第五款概括規定已足，逕以對「公正性」之質疑而可以例外不受國民法官審理，欠缺立法層次之正當性（例外規定之限縮性），甚至開了一道法院可以恣意排除國民法官審理之門，實屬欠妥。

### 2. 危害性

本款規定國民法官（含備位）本人及其一定範圍之親屬（配偶、八親等內血親、五親等內姻親或家長、家屬），其「生命、身體、自由、名譽、財產」等權利「有致生危害之虞」者，得排除國民法官審理。本規定在現實上極有可能適用。蓋國民法官候選人原本即屬在地之一般市民，若有地方幫派或暴力份子成為被告，一般市民難免有此顧慮，對於心證難免有所影響，甚至影響審理之公正性，本款事由堪稱允當。

### 3. 耗時性

從國民法官制度進入模擬審判階段以來，如何減輕國民法官負擔，始終是各界關注之議題，憂心審理程序一旦耗時過久，除了增加法院本身之行政負擔外，擔心國民法官之體力無以負荷，甚

至審理時無法精準掌握證據等，更有可能造成國民未來參與意願下降等，因此本款特別加以明文化，對於「情節繁雜」或「需高度專業知識」並因而導致「非經長久時日顯難完成審判」者，可作為裁定轉軌之事由。當然，耗時與否，在實務上往往取決於多重因素，故細則第6條特別列出七種應合併判斷之情形（參前述貳、三）。而這些因素，通常在準備程序即可預見，甚至在協商程序階段即能預料，尤其受命法官在排定「審理計畫書」之時，大致足以判斷耗時與否，因為在此階段必須整合本條各款狀況，亦即包括雙方預定證明之事實、爭點多寡、證據之質量與調查方法、日程之劃定等，惟最後一款（第7款）所指「難以順利選任」之情形，仍應限於選任程序是否存在特殊之耗時事由。

### 4. 低爭執性

本款事由之前提在於「被告就起訴事實為有罪之陳述」（認罪答辯）者，亦即當事人之間在「罪責」方面應無所爭執，但量刑部分未必沒有歧見，例如自首、酌減等，尤其國民法官法庭在「量刑」上，絕對有「反映國民感情」之空間。因此，尚不得僅憑罪責部分沒有爭執就必然轉軌，仍應依案件情節及配合法定程序，包括被害人意見之徵詢、被告本人之意見等。

必須再次強調的是，以上之各款事由僅為轉軌之「事由」，且其事由必須透過法院內心之裁量，其究竟是否達到足

以裁定轉軌之程度，則須以同條第3項所揭示之基準進行審酌，以下繼續說明之。

## （二）審酌基準

按本法第6條第3項所揭櫫之基準，即「公共利益、國民法官與備位國民法官之負擔，及當事人訴訟權益之均衡維護」，法院在判斷轉軌事由之際，實質上必須以調和上開三者為要，不宜偏廢其中一項。

所謂**公共利益**一語，立法說明已敘明如前（參前述貳、三），主要指：審理效率之促進、司法信賴之增進、國民法官陳述意見之適切等。至於**國民法官之負擔**，在審酌時應以一般國民生活經驗為基礎，判斷其因為參與本次審理，在卷證之質量、時間之耗費等實際負擔之增加狀況。至於**當事人訴訟權益**之部分，則應以行國民法官審理是否使雙方在舉證、說服、抗辯等法庭活動上權利之行使有所妨礙，並與行「通常訴訟程序」之差異，以確定當事人訴訟權益在轉軌前後之消長。

## 參、實務運作之歸納與反思

### 一、類型化說明

以本文所收集之23件裁定來說，若以案由

區分，包括：公共危險致死（6件）、家暴殺人或致死（4件）、傷害致死（6件）、妨害自由致死（1件）、普通殺人（5件）、加工自殺（1件）。若以轉軌事由區分，以第6條第1項第4款為由者最多（12件），其次為第3款（8件）或第5款（8件），至於第2款全數裁定均未見援引，第1款則僅有一件<sup>8</sup>。

就公共危險致死之案件而言，有四大特徵：被告均為有罪陳述、已達成和解、被害人均選擇原諒被告、對量刑幾乎不爭執（甚至有被害人請求對被告從輕量刑者<sup>9</sup>），因此，法院全數援引本法第6條（下略）第4款（低爭執性）作為轉軌之理由，更值得注意的是，在此類案件中，法院多認為「被害人意願」優先於「公益性」，即便檢察官對於量刑仍與被告存有歧見，但法院認為，值此新制實施之際，國民參與審判將受到媒體高度關注，其對被害人之干擾將無助於受創心靈之重建<sup>10</sup>。再者，就傷害致死罪之案件而言，多數裁定援引第3款。蓋此等案件中，常見被告有多數<sup>11</sup>，其「情節繁雜」（證據數量龐大）可想而知，即便是普通殺人罪或其他案件類型，一旦被告多數，亦多以第3款為由而轉軌<sup>12</sup>。

此外，對於第5款此一概括規定之援用，明顯多出現在家暴殺人案件。蓋家庭成員之間

註8：高雄地院112年度國審重訴字第1號裁定。

註9：基隆地院112年度國審交訴字第2號裁定。

註10：苗栗地院112年度國審交訴字第2號裁定、基隆地院112年度國審交訴字第2號裁定、台中地院112年度國審交訴字第2號裁定均有類似見解。

註11：例如新北地院112年度國審重訴字第3號裁定，被告有5人，台東地院112年度國審原訴字第1號裁定之被告有7人，桃園地院112年度國審重訴字第2號裁定，其被告高達12人。

註12：例如屏東地院112年度國審重訴字第1號，其被告有6人。

之殺害行為，經常為媒體追逐焦點，不難想像其所造成之重大心理負擔與日常生活之影響，此類案件也往往有其家庭特殊困境，復以對於罪責多半無爭執，故法院首重家屬意見，也多半表示不願接受國民參與審判，上開種種情況也因而構成「其他事實」且「顯不適當」行國民參與審判。

在此眾多裁定中，有一特殊現象值得注意。亦即當被告屬於外籍人士者<sup>13</sup>，因為往往需要雙向通譯，其勢必導致時間大量耗費，尤其此類案件之被害人、證人也多半是外籍人士，其「耗時性」可想而知，同時，國民法官在此雙向翻譯之情形下，不易聚焦爭點，心證形成不易，故有法院直指「有司法通譯之案件不適合進行國民法官審理程序」<sup>14</sup>，同樣有第5款「顯不適當」之適用。

## 二、從實務運作反思轉軌機制

### (一) 轉軌事由：可有可無的第一款？

雖然本法第6條第1項共設有五款事由，但就前述23則裁定之法條適用結果來看，概以本法第3、4、5三款為其最終轉軌之依據，反而第1、2款幾乎未見法院援引。

以第1款而言，誠如本文前述（貳、四、（一），所謂「難期公正」此一事由，必須搭配客觀情事，亦即勢必以其他各款事由之有無為前提，例如因涉及高度專業知識而難期公正、因國民法官自己生命有遭危害之虞

而難期公正，殊難想像法院能夠在無任何客觀情事之下即足以預判國民法官之審理有「難期公正」之虞，即便本文所蒐集之轉軌之裁定中，唯一援引第1款之高雄地院112年度國審重訴字第1號裁定<sup>15</sup>，從其理由之前後論述，即可得知是因為具第3款「案情繁雜」之情形因而有難期公正之虞<sup>15</sup>。至於第2款「危害性」，雖然在過去一整年皆未被援引為轉軌事由，但在實際運作上，確有發生之高度可能性，尤其在2026年之後，亦即本法適用範圍擴及「最輕本刑為十年以上有期徒刑之罪」之時，案件種類、罪名將隨之增加，值得後續密切觀察。

### (二) 審酌基準：以被害人意願排除「公益性」？

誠如本法立法目的所揭櫫，國民參與審判具有反映國民正當法律情感之「公益性」作用，若無法達到此一作用，即失卻適用本法之必要性，故法院如欲將本法第5條之案件排除適用，勢必對「不具公益性」做出論述。

從各該裁定不難發現，所謂「公益性」之論述多稱「…係一般國民可能經歷或聽聞之事，……，可提供其等之生活經驗、判斷依據、價值感受與職業法官共同為多元之審判，提升國民對司法之瞭解及信賴，而具有公益性。」<sup>16</sup>；亦即以一般國民日常之經歷為基礎之案件，才適合納入國民法官審理之案件；只是從不少裁定中亦可以得知，此公

註13：雲林地院112年度國審訴字第1號裁定、台中地院112年度國審訴字第1號裁定、新北地院112年度國審重訴字第5號裁定。

註14：雲林地院112年度國審訴字第1號裁定。

註15：高雄地院112年度國審重訴字第1號裁定。

註16：例如：士林地院112年度國審交訴字第1號裁定、新竹地院112年度國審交訴字第1號裁定。

益性並非絕對不可退讓，一旦被害人一方或其家屬表示「不接受國民參與審判」<sup>17</sup>，則前述之公益性必須退讓，反而以被害人家屬之意願（拒絕）為優先。此一見解是否妥當，恐有討論之餘地。蓋刑事案件之「審判程序」之過程即具有公益性，而不僅止於案件事實本身，國民參與審判之過程固然包括「事實」之認定，但卻不僅止於事實之認定，尤其「量刑」之調查與辯論過程更適於凸顯公益性，若被害人一方有拒絕之意願，目前設有參與之代理人制度，有相當程度減少被害人一方之壓力，審判長在審理過程也有照料被害人一方之義務，其「意願」是否足以排除「公益性」之優先性，本文認為有待商榷。

#### 肆、結論

我國國民法官法在立法過程中，大幅參考日本之裁判員法，不過，我國之轉軌機制設計與日本裁判員法有所不同。日本裁判員法在第2條第3項、第3條第1項分別設有兩種轉軌事由，前者為「無（低）爭執性」，後者為

「危害性」，而且按性質之不同，分別轉軌至「縮小裁判組織」（一位職業法官、四位裁判員組成之小合議庭）及「職業法官法庭」（全部由職業法官組成之法庭）審理，且法院認為不妥者，保留其得予事後撤銷先前轉軌裁定之權力。由此可見，日本裁判員法在制度設計上盡可能維持「原則」一由國民參與審判，而且盡可能的限縮「例外」一由職業法官法庭審判，企圖貫徹國民參與審判之改革初衷甚為明顯。反觀我國，不僅在制度預設上放寬例外，在實際運用上轉軌之比例也不低，一方面可能過度限制國民法官法之公益性，另一方面也可能顯示保護被害人之配套措施不足。我國在新制實施之初，難免有諸多遲疑與擔憂，也或許回歸熟悉的刑事訴訟法較為安心，因此對於轉軌之基準採行較為寬鬆之標準。惟國民參與審判之制度，其目的非常明確，「增進國民對司法之瞭解及信賴」、「彰顯國民主權理念」，既然開宗明義要讓國民理解、讓國民發聲，則對於國民參與刑事審判之限制，必須採取開放的最大可能性，如此才能讓國民有機會實現立法所期待的「豐富法院判斷的視角與內涵」。

【附表】

序號	法院	裁定字號	裁判日期	備註
1	屏東	112國審重訴1	112.08.24	
2	臺東	112國審原訴1	113.02.05	
3	高雄	112國審重訴1	112.10.04	
4	臺南	112國審交訴1	112.11.01	

註17：因目前適用之案件均有死亡之結果，在審理過程（尤其證據調查過程）勢必揭開被害人一方之傷口，故其聲請理由多以審判過程易受到各界矚目，恐造成其莫大心理壓力等原因，拒絕接受國民參與審判。

序號	法院	裁定字號	裁判日期	備註
5		112國審重訴2	112.12.13	
6		112國審訴2	113.02.16	
7	嘉義	112國審重訴1	112.09.19	
8	雲林	112國審訴1	113.01.22	
9		112國審重訴1	113.01.23	
10	彰化	112國審重訴2	113.02.05	
11	臺中	112國審訴1	112.08.29	
12		112國審交訴2	112.12.12	
13		112國審訴3	113.01.29	
14	苗栗	113國審聲1 112國審交訴2	113.01.23	
15	新竹	112國審交訴1	112.06.12	
16	桃園	112國審囑重訴2	113.03.01	
17	基隆	112國審交訴2	112.11.23	
18	新北	112國審重訴3	112.06.15	
19		112國審訴1	112.11.03	
20		112國審重訴5	113.01.30	
21	士林	112國審交訴1	112.08.25	
22		112國審重訴1	112.09.25	
23		112國審重訴4	113.01.02	