

立法院議案關係文書

(中華民國 41 年 9 月起編號)
中華民國 101 年 4 月 25 日印發

院總第 647 號 委員提案第 13316 號

案由：本院委員尤美女、許添財、吳宜臻等 23 人，鑒於我國最高法院運作模式與角色功能長期以來為學界、法界所重視，亦對相關制度弊端多有指摘，惟遲至近期六百多位各審級法官連署，提出改革最高法院的十大訴求，最高法院之改革始引起各界之關注，司法院雖已修正「最高法院處務規程」以平息外界對「最高法院保密分案」之質疑，惟最高法院亟需改革之處，絕非僅只於保密分案乙項，為落實最高法院之言詞審理、確保最高法院有實質審議、統一見解之功能，並強化當事人訴訟權之保障，爰擬具「法院組織法部分條文修正草案」案，是否有當？敬請公決。

說明：

- 一、我國最高法院的運作模式與角色功能長久以來即深受法界與學界的關注，針對其實際運作所存在之弊病與產生之問題，多有指摘。不過，一直到 2011 年年底藉由各審級法院法官共同發起「推動最高法院改革，慎選最高法院院長」的活動，方引發社會輿論的普遍關注，更促使公民社會開始正視，改革最高法院在我國整體司法改革藍圖中，所具有的關鍵意義與重要性。
- 二、儘管關於最高法院「保密分案」所引發之爭議，已伴隨司法院於 2012 年 3 月 14 日修正「最高法院處務規程」而暫時止息；然而，最高法院亟需改革之處，絕非僅止於保密分案。事實上，「保密分案」不過是一個「早應予以改正、卻遲未獲得糾正」之侵害人民訴訟權的舊時代產物，在整個最高法院改革工程中只佔一隅。誠如基層法官所率直指出的：「牽引所有法官靈魂的，就是最高法院」。然而，細究最高法院實際的運作，吾人卻發現：
 - (一)就涉及人民受「憲法」「訴訟權」暨「正當法律程序」所保障之「案件分配與改分」，我國最高法院的「不透明」與「對人民訴訟權之侵害」，遠遠甚於下級審法院。雖然最高法院的「保密分案」已遭廢止；但是，「法院組織法」第五條「法官審判訴訟

立法院第 8 屆第 1 會期第 9 次會議議案關係文書

案件，其事務分配及代理次序，雖有未合本法所定者，審判仍屬有效」規定之繼續存在，對於當事人針對不符當代法治國家要求之案件分配尋求救濟，仍形成不必要且不合理的法律障礙。

(二)儘管相關的訴訟法規，要求最高法院不論是「在必要時，得行言詞辯論」（參「刑事訴訟法」第三百八十九條），或「原則上，即應行言詞辯論」（參「民事訴訟法第四百七十四條」）；不過，我國的最高法院，卻徹底蔑視立法者的誠命，「實質上根本不行言詞辯論」，帶頭踐踏法律。

(三)最高法院管轄之案件，應由最高法院五名法官共同合議裁判；然而，對於最高法院是否果真落實「合議」裁判之要求，各界長期以來均有強烈質疑。面對此等質疑，最高法院雖提出「有落實評議」的口頭保證，惟實際上卻難以令人民信服。

(四)當代法治國家均賦予其「最高法院」發揮「從事法律續造」、「填充法律漏洞」功能之職責，而對於「最高法院」「最為基本」的期待，則在於能「統一法律見解」。不過，我國最高法院對於這個「最為基本的期待」，卻是透過一套「過度僵化」且「欠缺司法裁判性」的「判例」制度加以回應；相對地，在最高法院審理的個案中，卻因為「案件所受分配之『庭』的不同」，竟存在「適用不同法律見解導致勝負結果完全歧異」的射倖性風險，堪稱當代法治國家終審法院之奇觀。

三、綜上，為促使我國最高法院回歸法治國「終審法院」所應遵循的常軌，並具體落實憲法對人民訴訟權之保障，爰參考民間司法改革基金會之意見，提出「法院組織法」部分條文修正草案如后，其修正重點如下：

(一)強化當事人訴訟權之保障，落實司法院大法官釋字第 665 號解釋之意旨，去除當事人針對法院的「違法分案」與「改分案」尋求救濟的不必要障礙，並立法明定案件分配之透明化原則，以為司法院及各級法院訂定相關案件分配規則所依循（草案第五條、第八十一條、第八十二條之一）。

(二)明定各級法院違反本法及訴訟法規定的責任追究要求，促使「最高法院」「帶頭公然蔑視法律要求」的陋習，真正走入歷史（草案第一百十三條之一）。

(三)增設最高法院之大法庭制度，使目前各庭所為裁判出現法律上見解歧異的現象，得透過審判機關以裁判方式，予以消除，發揮最高法院所原應具備之「統一法律見解」的基本功能，確立裁判的可預測性，並建立終審法院裁判之公信力（草案第三條、第五十一條之一、第五十一條之二、第五十一條之三）。

(四)與大法庭制度之增設配合，廢止現行不符當代法治國要求之「判例制度」，重新建構判決先例之法制。惟為避免制度變革過度影響法秩序之安定性，現存有效之判例，僅

立法院第8屆第1會期第9次會議議案關係文書

在其已完全脫離具體個案訟爭事實之範圍內，予以廢止；其餘判例，仍維持其效力，若有不合時宜者，則於日後透過本法新設之大法庭制度予以變更（草案第五十七條之一）。

(五)為落實最高法院作為終審法院「實質合議」之要求，並促使我國法律審之裁判得以發揮法律續造之功能，爰建立「評議後決定主筆裁判人制度」，並允許參與評議之最高法院法官，得提出協同意見書或不同意見書（草案第一零六條之一）。

(六)為貫徹立法者於本法及相關訴訟法規針對法官於審理裁判過程中之行為規範要求，為法官所切實遵循，爰明定究責機制之發動，以資明確（草案第一百十三條之一）。

提案人：尤美女	許添財	吳宜臻		
連署人：段宜康	李俊侶	蔡煌瑯	蘇震清	陳唐山
	蕭美琴	陳節如	薛凌	何欣純
	鄭麗君	黃偉哲	陳其邁	林佳龍
	劉權豪	姚文智	蔡其昌	陳亭妃
				趙天麟

法院組織法部分條文修正草案對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第三條 地方法院審判案件，以法官一人獨任或三人合議行之。</p> <p> 高等法院審判案件，以法官三人合議行之。</p> <p> 最高法院審判案件，以法官五人合議行之。</p> <p> 前三項之規定，若本法或其他法律另有規定者，不適用之。</p>	<p>第三條 地方法院審判案件，以法官一人獨任或三人合議行之。</p> <p> 高等法院審判案件，以法官三人合議行之。</p> <p> 最高法院審判案件，以法官五人合議行之。</p>	<p>為配合本次修訂所增設之大法庭制度，並因應未來國民參與審判制度之實施，爰增設第四項之規定。</p>
<p>第五條 <u>各級法院之案件分配及代理次序決定，應依事先訂定之一般抽象規定為之。</u></p> <p> <u>具體之分案，應於法院內設置之公開場所行之；分案之結果，並應使當事人即時知悉。</u></p> <p> <u>法官受理訴訟案件違反前二項規定而有礙於當事人訴訟權保障者，應依相關訴訟法規之規定，賦予當事人必要之救濟機會。</u></p>	<p>第五條 法官審判訴訟案件，其事務分配及代理次序，雖有未合本法所定者，審判仍屬有效。</p> <p> 前項規定，於非訟事件之處理準用之。</p>	<p>一、原第五條規定不當侵害當事人針對違法之案件分配尋求救濟之途徑，已不符憲法保障人民訴訟權及正當法律程序之要求，爰予刪除。</p> <p>二、新增本條規定之實質內容。</p> <p>三、為貫徹正當法律程序之要求，維護司法權之公正行使，提昇人民對司法之信任，並落實司法院大法官第 665 號解釋所揭櫫之意旨，茲增設第五條之規定，明訂法院案件分配所應遵循之基本原則，當事人就案件分配所應享有之程序權，並明定法院分案違反規定且有礙於當事人訴訟權保障時，應賦予當事人必要之救濟機會。例如，依相關訴訟法規規定，由法院就當事人之異議為裁定，並使當事人得即時抗告，賦予事前救濟之機會；或由當事人就判決提起上訴，主張為判決之法院組織不合法，賦予事後救濟之機會。</p>
<p>第五十一條之一 最高法院依</p>		<p>一、我國最高法院透過本法第</p>

前條規定所分設之民事庭或刑事庭有數庭者，應設民事大法庭、刑事大法庭，負責審理由各庭依本法裁定移送之案件。

前項大法庭，以最高法院院長為審判長，另由民事庭法官及刑事庭法官各八人分別組成之。大法庭之庭員，由民事庭法官及刑事庭法官分別推選之，任期二年，期滿得連任。

最高法院院長因迴避、死亡、身心障礙或其他事故不能擔任大法庭之審判長時，應由其他庭員中資深者充之；資同者，以年長者充之。

原大法庭庭員有因迴避、死亡、身心障礙或其他事故不能擔任大法庭庭員而缺額者，按原推選之次序依序遞補之。

五十一條之規定，不僅區分民事庭與刑事庭，更已各自形成數庭。無論係在民事庭或刑事庭的體系內，各庭所持法律見解，彼此不相拘束，導致針對許多法律問題，呈現各庭見解不一的現象，不僅嚴重損及最高法院作為「終審法院」所應具備之「統一法律見解」功能，更使得在最高法院審理的個案，竟存在「案件所受分配之『庭』的不同」而存在「適用不同法律見解導致勝負結果完全歧異」的射倖性，實有不妥。

二、為謀改正，並與本次修正廢止舊有的判例制度相配合，特增設最高法院大法庭制度，使目前最高法院各庭裁判出現法律上見解歧異的現象，得透過審判機關以裁判方式，予以消除，發揮最高法院所原應具備之「統一法律見解」功能，確立裁判的可預測性，並建立終審法院裁判之公信力。

三、本次增設之大法庭，基於業務及專業分工之需求，分為民事大法庭及刑事大法庭，惟本於「最高法院」之終審法院性格，均由最高法院院長擔任審判長，其餘庭員八人，則由全體民事法官及刑事法官分別推選。獲選為大法庭之法官，乃事先確定，並採任期制。獲選法官僅在大法庭召開時，擔當大法庭之案件審理裁判工作，平時則仍各自隸屬各庭，參與一般審判工作。

四、針對最高法院院長及大法

立法院第8屆第1會期第9次會議議案關係文書

		<p>庭之庭員因迴避、死亡、身心障礙或其他事故而不能參與大法庭之審判時，就遞補之順序，於第三項、第四項明定之。</p>
<p>第五十一條之二 最高法院各庭因審理案件所涉及之法律問題具有原則上重要性，或於評議時所形成之法律見解與最高法院先前裁判所持之法律見解發生歧異且足以影響裁判結果者，得依職權或依當事人聲請，裁定將案件移由民事大法庭或刑事大法庭審理裁判。</p> <p>最高法院各庭為前項裁定前，應予當事人表示意見之機會。</p> <p>第一項之裁定，無論准駁，不得聲明不服，亦不得據為再審或非常上訴之理由。</p> <p>最高法院各庭將案件移由大法庭審理之裁定，大法庭受其拘束，不得更行移回原來承審之庭或交由其他庭審理。</p>		<p>一、最高法院之案件審理，原則上仍由各庭擔任，由大法庭審理者，乃屬例外，茲明定大法庭審理之案件，以「案件所涉及之法律問題具有原則上重要性」或「於評議時所形成之法律見解與最高法院先前裁判所持之法律見解發生歧異且足以影響裁判結果者」為基本要件。</p> <p>二、案件是否移由大法庭審理，由原受理案件之庭的五名法官，以合議之裁定為之。就此裁定，性質上原受理案件之庭得發動職權為之，且享有相當之裁量權，無論准駁，均不宜事後再為爭執，更不得據為再審或非常上訴之理由。</p> <p>三、為賦予當事人較為優厚之程序保障，茲參酌美國聯邦巡迴上訴法院自「三名法官合議」(three-judge panel)改由「限定的全院法官審理」(limited en banc hearing)之法制(例如，參Federal Rules of Appellate Procedure, Rule 35)，使當事人得提出聲請，並要求法院無論係依職權或依聲請為之，於裁定前，均應給予當事人表示意見之機會。</p> <p>四、案件經移由大法庭審理後，當由大法庭自行作成終局裁判，不得移回原承審之庭或移由其他庭審理，爰明定於第四項。</p>

立法院第8屆第1會期第9次會議議案關係文書

<p>第五十一條之三 最高法院民事大法庭、刑事大法庭之審理裁判，應經言詞辯論為之。</p> <p>前項言詞辯論，除檢察官外，當事人應委任律師代理。</p> <p>前項強制律師代理之規定，於民事大法庭，準用民事訴訟法第四百六十六條之一前三項及第四百六十六條之二規定；於刑事大法庭，準用刑事訴訟法第三十一條規定。</p> <p>最高法院民事大法庭、刑事大法庭於必要時，得依職權或依對訴訟涉及之法律問題有利害關係之人之聲請，裁定允許具專業知識或資格之人，於言論辯論前提出書面意見或於言詞辯論期日到場陳述意見。</p>		<p>一、最高法院大法庭之審理，乃係涉及具原則上重要性的法律問題、統一最高法院自身法律見解之歧異或有變更尚存有效判例之時，始例外採用之審理裁判方式，可謂均係涉及高度重要的法律問題，為求慎重並真正發揮法律審之功能，茲明定應經言詞辯論為之。</p> <p>二、最高法院大法庭之辯論，涉及高度專業之法律問題，除檢察官外，自應由當事人委任律師代理，並準用民事訴訟法及刑事訴訟法之相關規定。</p> <p>三、最高法院大法庭之審理，多涉及具普遍適用性之原則上重要法律問題，具有一定程度之公益性，為協助大法庭作出最為妥適之裁判，茲參酌美國「法庭之友」(amicus curiae)制度，賦予大法庭裁量權，得依職權或依聲請，裁定允許具有專業知識或資格之學者專家，針對法律問題或法律解釋之政策面影響，於言論辯論前提出書面意見，或於言詞辯論期日到場陳述意見。</p>
<p>第五十七條 (刪除)</p>	<p>第五十七條 最高法院之裁判，其所持法律見解，認有編為判例之必要者，應分別經由院長、庭長、法官組成之民事庭會議、刑事庭會議或民、刑事庭總會議決議後，報請司法院備查。</p> <p>最高法院審理案件，關於法律上之見解，認有變更判例之必要時，適用前項規定。</p>	<p>我國目前之判例制度，係在我國法治水準處於落後狀態的時代背景下，為補正法制缺漏並因應實務需求，由終審法院擔負「司法兼立法」之功能，所沿襲發展迄今。惟現行判例制度，不僅與我國當代憲法原則多有扞格，亦不符合現今社會之需求。衡諸我國目前的法治發展狀態，實不應繼續抱殘守缺。針對不當阻礙個案正義與法律續造之判例制度，爰予廢</p>

立法院第 8 屆第 1 會期第 9 次會議議案關係文書

		止。至於終審法院所應發揮之統一法律見解功能，由本法新設之大法庭制度予以取代，以回復司法裁判原應有之本質。
<p>第五十七條之一 最高法院依法選編之判例，若無該判例所由生之具體個案事實可資查考，應自本條文生效後停止適用。</p> <p>最高法院各庭審理案件，關於法律見解之適用，認有變更判例之必要者，應依第五十一條之二之規定，依職權裁定將案件移由民事大法庭或刑事大法庭審理裁判。</p>		<p>一、本法第五十七條刪除後，最高法院不得再行選編判例。至於已依法選編為判例者，為求法律適用之安定性，僅在其無法符合「判決先例必須與個案事實」相結合的情況下，予以廢止；其餘判例，仍維持其效力。</p> <p>二、效力經繼續維持之判例，若其於日後具體個案之適用將造成不當結果，自應由承審個案之最高法院該庭，依職權移由本法新設之大法庭審理，予以變更並統一法律見解，爰於本條第二項明定之。</p>
<p>第八十一條 事務分配、代理次序及合議審判時法官之配置，經預定後，因案件或法官增減或他項事故，有變更之必要時，得由院長提請第七十九條之會議或由該會議所授權之會議，以過半數之決議同意後定之。</p>	<p>第八十一條 事務分配、代理次序及合議審判時法官之配置，經預定後，因案件或法官增減或他項事故，有變更之必要時，得由院長徵詢有關庭長、法官意見後定之。</p>	<p>一、原條文使「院長徵詢有關庭長、法官意見後」因「案件或法官增減或他項事故」而有必要時，得「變更」事務分配、代理次序及合議審判時法官之配置，固有其司法權效率運作之考慮；然而，在允許以「他項事故」此種概括要件變更之情形下，使發動認定之權限完全集中於院長一人，可謂已違反大法官釋字第 665 號解釋所宣示「分案機制必須足以摒除恣意或其他不當干涉」的憲法要求。</p> <p>二、為了防止此種權限可能出現之濫用，除了保留院長「發動」之權力外，爰將其餘決定之權限交由第七十九條所定之法官會議或由法官會議所授權之會議（例如於法官會議下所設置之法官事務</p>

立法院第 8 屆第 1 會期第 9 次會議議案關係文書

<p>第八十二條之一 各級法院於不牴觸憲法、法律、司法院訂定之法規命令之範圍內，就受理案件分配之事務，得於合理及必要範圍內，訂定補充規範。</p> <p>各級法院依前項規定訂定補充規範時，應於施行前二個月公告其草案內容，賦予公眾適當表達意見之機會。</p> <p>第一項之補充規範，應於生效施行前十日公布其內容，並刊載於公報。</p>		<p>分配委員會)，以過半數之決議同意的方式行使。</p> <p>一、依司法院大法官釋字第 665 號解釋之意旨，為維護獨立審判，並增進審判權有效率運作，法院針對案件的分配，應依事先訂定的一般抽象規範，將案件客觀公平合理分配於法官，並摒除恣意或其他不當干涉案件分配作業者。</p> <p>二、由於各級法院之職務範圍、組織規模、案件數量、法官人數等情況各異，於不牴觸憲法、法律、司法院訂定之法規命令之範圍內，各級法院就受理案件分配的事務，得於合理及必要的範圍內，訂定補充規範，俾以符合實際需求。</p> <p>三、各級法院依本條規定所訂定的補充規範，不僅影響法院內部事務之運作，且涉及人民訴訟權益的保障，宜在正式施行前，賦予公眾表示意見之機會，以為修正檢討之依據；同時，為貫徹分案透明之要求，此等補充規範自應事前公布並刊載於公報，爰於本條第二項、第三項明定之。</p>
<p>第一百零六條之一 最高法院之裁判，應於評議結束後，由持過半數意見之法官，推舉其中一人主筆裁判書，並記明主筆法官之姓名。</p> <p>前項裁判，其他參與評議之法官，持協同或不同意見者，經記明於評議簿，得於裁判書初稿完成後五日內，個別或共同提出協同意見書或不同意見書，與裁判書</p>		<p>一、為強化最高法院發揮法律審之功能，並避免由持少數意見之法官撰寫判決書之不自然，爰增設「評議後決定裁判書主筆人制度」。按在評議之前無法得知評議結果，自應於評議後形成多數意見時，再決定主筆裁判書之法官。</p> <p>二、為促使我國最高法院法律審之裁判，得以真正發揮法</p>

立法院第 8 屆第 1 會期第 9 次會議議案關係文書

<p>一併宣示、公告及送達，並記明提出者之姓名。</p>		<p>律續造之功能，應允許參與評議之最高法院法官，就法律於個案之適用得提出協同意見書或不同意見書，爰增設第二項規定。</p> <p>三、最高法院大法庭之裁判，既屬最高法院之裁判，自有本條規定之適用，併此敘明。</p>
<p>第一百十三條之一 各級法院法官審理案件時，故意違反本法及相關訴訟法之規定時，依本法負有司法行政監督之責者，應依法官法規定主動進行究責。</p>		<p>為強化法官遵守本法及相關訴訟法規之執行機制，避免出現類如「最高法院法官蔑視立法者誠命，實質上根本不行言詞辯論」之情形，茲增設本條規定，在法官故意違反行為規範要求時，課予依本法負有司法行政監督之責者，依法官法規定啟動相關究責程序之責任。</p>