發佈：2017-08-21, 週一 11:06
點擊數：13256



一、前言

司改國是會議決議，將來最高法院、最高行政法院法官，不僅員額縮減為二十一人，亦直接由總統任命。如此的人事決定權之變更，由於無須經立法院同意，就必然引發總統權擴張的爭議，亦連帶使最高法院的定位成為重要議題。本文即從最高法院的改革方向，並以美國聯邦最高法院法官的任命，以來探討最高法院法官由總統任命的議題。

二、最高法院的角色定位

(一)最高法院統一解釋法律的功能

Phoca PDF

不管是民事、刑事或行政訴訟的最終審，因屬法律審，故除為具體個案審理外，還具有統一法律解釋的功能。而根據法院組織法第57條第1項、行政法院組織法第16條第1項，基於統一法律解釋之必要，還可召開會議決議選定裁判為判例，以讓下級法院有所遵循。雖然，我國非屬於判例法的國家，但藉由判例的選定，對於下級法院自然會產生事實的拘束力。

(二)最高法院與大法官的衝突

在我國，因有大法官之故，就使最高法院是否為最高層級的法院產生疑問。因依據憲法第78條，司法院大法官解釋憲法、並有統一解釋法律及命令之權，就後者而言，乃與最高法院的職權相重疊。唯一的差別在於，大法官乃是針對法律是否違憲為審查，故人民並不能以判決本身違憲來聲請釋憲，致僅能以判決所適用的法律違憲來聲請，且即便宣告違憲，對於具體個案並不會產生效力，致也非最高法院的上級審。不過，大法官在釋字第185號解釋裡，卻自行創設了一個效力，即人民聲請釋憲，若被宣告法律違憲的場合，仍可據以為聲請再審或非常上訴，甚且在釋字第725號解釋，針對限期失效的法律，聲請人無庸等到期限，而可在違憲宣告後，立即聲請再審或非常上訴，致使憲法解釋的效力，可意外及於個案。

而大法官之所以自行解釋釋憲的效力，原因當然在防止其違憲宣告無人理會。雖就應然面來說，解釋文效力拘束全國所有機關，其地位幾乎等同法律，但就實然面來說，行政、立法不理會大法官解釋者，所在多有，至於最高法院，亦不遑多讓。這也就使大法官必須藉由解釋，將違憲宣告的效力加以擴張，這就必然會與最高法院產生衝突。所以，對於大法官與最高法院合一的聲音，一直不絕於耳。

三、最高法院怎麼改革

(一)司法一元化

早在1999年的司改會裡，就決議要將大法官與最高法院合一的所謂司法一元化政策。而依照此司法一元化，必必須將目前法院系統多元轉變成一元化，最高法院、最高行政法院、公務員懲戒委員會與大法官，也必須因此合一。故最高層級的法院就蛻變成最單純的法律審，且必然對於具體個案有審判的權力，不會再出現違憲審查與具體個案審理割裂的情況。而也因一元化之故，整個審判結構就必然走向金字塔化，就使上訴第二、三審的門檻變得嚴格。

惜如此的改變，因事涉司法制度根本架構之變更，更涉及最高層級法院法官的去留，就注定寸步難行的命運。雖在2001年，大法官做出釋字第530號解釋，即要求立法院必須在兩年內，朝司法一元化修法，惜因有侵害立法權之虞及司法院後繼者強力反對下，明明是位階最高的釋憲文，竟無人理會，致淪為笑柄。

(二)司改國是會議仍維持現狀的問題

時序來到了2017年的司改國是會議，又再重提司法金字塔化的問題，似乎又回到1999年的原點，更讓人感到怪異的是，此次的金字塔化，並未以最高法院與大法官合一為最終目標，而是改採中、小幅度的金字塔化。也就是說，在維持大法官、最高法院、最高行政法院的現有體制下，只將最高法院、最高行政法院的法官員額，從現有的一百多人，縮減至二十一人，而為了

Phoca PDF

配合如此的縮減，最高法院將限縮第三審上訴，甚至採取許可上訴制，同時，第二審也將改採事後審制，以形成金字塔結構。除此之外，人民也可直接以判決違背憲法來聲請大法官釋憲，若為違憲宣告，效力將直接及於個案。

如此的變革，所帶來的影響，必然是人民的上訴權受到嚴重的緊縮，故必然得強化與精細化第一審的審判，否則，將對人民的救濟權造成極大的損害。故關於金字塔結構，一定得與精密司法的改革為連動，但在此次司改國是會議採取分組討論的情況下，關於此重要議題，就被割裂到其他各組討論，將來如何形成共識，恐又是個未知數。更糟的是，讓大法官有權審查個案違憲，就使其正式成為第四審，這就回到一個原點，即越多審級救濟，到底是給人民更大的保障，還是因為下級審的審理粗糙化，致得再多一個審級救濟？

更令人憂慮的是，在最高層級法院法官員額縮減後，司改國是會議亦決定其任命權，由現行的司法院轉至總統手中，則如此的轉變，是否可能使政治之首伸入司法呢？

四、最高法院法官該由總統任命嗎

(一)總統任命的典型--美國聯邦最高法院法官的產生

1.美國聯邦最高法院的重要地位

美國聯邦最高法院是由九位法官組成，並由其中一位擔任首席法官，以負責行政與審案時的主持工作。而聯邦至於
法官的產生，乃由總統提名、參議院
同意，且依美國憲法第3條第1
項，受有無任期限制的保障，惟有自願辭職、死亡或遭國會彈劾，才能為卸任。依此而論，聯邦最高法院法官，不僅有比總統更長的任期，且又能宣告法律與行政行為違憲，其地位與重要性，實不言可喻。也難怪聯邦最高法院的法官被稱為 Justice，首席法官更被稱為 Chief Justice。

由於美國聯邦最高法院法官，沒有任期限制，再加以其於具體案件審理時，附帶的可為違憲審查，又因其屬於最終審，自然成為美國的憲法維護者，在採終身保障下，其任期往往跨過一個，甚至二個世代，其影響力恐非最多八年的聯邦總統可以比擬。

既然聯邦最高法院的地位如此重要，其提名自然必須慎重，具有法律專業的真知灼見與品德操守，自無庸言，對於如何保持中立客觀，以來排拒外力干擾，更是重點。惟就現實面而言，能否被提名的關鍵，恐還是來自於總統的政治考量，由於聯邦最高法院兼具有違憲審查的重責大任，而常必須面臨重大政策或法律是否違憲的審理，為了避免施政的障礙，總統提名與自己的理念相同者，或許才是首要的考量。而這種政治考量，也可能是為了回饋某些民間團體的全力支援，或是為獲得少數族群的支持，所為的一種酬庸或妥協。

所以，即便是美國聯邦最高法院法官的產生，對於法律專業與個人品德的要求，只是最基本的要件，政治性的考量或許才是關鍵，這似乎與法官必須超越黨派、保持中立的角色相違，不過藉由如此考量所選出的法官，是否會如提名者所願？似也未必然，著名的首席法官，也是米蘭達警語（Miranda
warnings,
即偵訊機關對被告詢問前，必須告知得保持沈默與得請律師的義務
）的開創者華倫（Earl Warren），即是一例。

Phoca PDF

2.華倫法院

華倫早年，因擔任鐵路工的父親遭強盜殺害之故，自小即存有嫉惡如仇的個性。而在其取得柏克萊大學的法律學位後，即進入檢察體系工作，並以訴追組織犯罪而聞名，也因此得以爬上加州檢察總長的位置。而在1941
年，太平洋戰爭爆發後，美國國防部以日裔可能配合母國從事間諜行動為由，而提出隔離日裔美人的計畫。華倫身為檢察總長，對於此等帶有族群歧視的作法，不僅未為反對，還挺身支持，甚至配合執行此政策，雖得以成就競逐加州州長之目的，卻也留下反人權的烙印。

二次大戰結束後，即便有人不斷質疑，華倫卻不曾對其過往種族歧視與隔離的作為有所道歉。而在1952
年，華倫準備更進一步，角逐美國總統大位，卻因在共和黨初選，遭遇聲望比他還高的戰爭英雄艾森豪，其即以退出初選來換取將來聯邦最高法院法官的位置。而在艾森豪當選後不久，因最高法院的首席法官（Chief
Justice;
台灣習稱院長）出缺，即依照此協議來為任命。而因華倫在二戰時所展現的極端保守氣息，似能符合共和黨的理念與政策，所以艾森豪也認為此等交易，絕對是最正確的選擇。惟就在華倫上任後不久，最高法院即推翻了「隔離且平等」(Separation but
Equality)
這個著名的判決，也從此開啟了華倫法院所代表的自由、人權與前衛傾向，致與之前的保守作風截然不同。艾森豪也因此感嘆，任命華倫乃其人生所犯的最大錯誤。從此歷程，既凸顯出最高層級法官的任命所存有的高度政治性，更反映出人格的複雜與可變性致難以預測。

而華倫法院所代表的前衛傾向反應於刑事司法，即是對正當程序的要求，而非以犯罪控制為主的刑事政策，米蘭達判決只能說是其中的一個代表，但卻是最重要的一個象徵，而六十年代所強調的人權保障傾向，也造成社會不小的反對聲浪[1]
，使得一九六四的美國總統大選，共和黨候選人高華德(Barry
Goldwater)以法律與秩序(Law-and-order)
為競選號召，雖然民主黨的詹森仍當選，不過其於連任後，馬上組成相關的犯罪控制委員會，以呼應社會的呼聲。這種現象隨著華倫於一九六九年的退休，尼克森（Richard
Nixon）任命柏克(Warren Earl
Burger)為最高法院院長而達於高峰[2]
，這種對華倫法院所為的反彈，即便至現今仍在作調整，尤其是像米蘭達如此前衛的判決。

3. 國會同意仍難免於政治干預

美國聯邦最高法院象徵最高的司法權，則對於法官的選擇標準，理應置重於法律專業素養與中立客觀的人格特質。惟如此的期待，總敵不過人類自私的本能，就算已有華倫的前車之鑒，但於大多數的情況，美國總統在遇有聯邦最高法院法官提名機會時，選擇與自己的執政理念相當者，遠超過公正無私的考量。

也
因最
高法院法
官的關鍵角色，一
旦出缺，其提名與任命，往往成為政
治角力的戰場。如去年2月，由雷根總統所提名的安東寧·史卡利亞（Antonin Gregory

Phoca PDF

Scalia
）法官猝死，由於其被歸類為保守派大將，現任總統歐巴馬當然會想以自由派人選為接替，卻遭到參議院多數黨，即共和黨的反對與阻撓。

而以史卡利雅去世當時，聯邦最高法院的八位法官，被歸為保守派且由共和黨籍總統，即老布希、小布希所任命的法官，包括首席有三位。而被歸類於自由派且由民主黨籍總統，即柯林頓與歐巴馬所任命的法官，卻有四位。至於所剩的一位法官，即安東尼·甘迺迪（Anthony McLeod Kennedy
），雖由雷根總統所提名，卻因立場搖擺而被歸類於中間偏右，致常處於關鍵地位，如前年同性戀婚姻權的判決，其就投下關鍵的贊成票。故以目前的分布，屬民主黨且自由派的法官，似乎勉強佔據優勢，致能對執政的共和黨產生些許制衡作用。

只
是在
川普入主
白宮後，馬上會進行史卡利亞法官遺缺的遞補作業，並任命屬於保守派的尼爾.戈薩奇（Neil Gorsuch)，
再加以現任法官中，已有三位法官年齡超過七十五歲，且其中有兩位，是屬於柯林頓總統所任命的自由派，這也代表，於未來四年內，川普再任命法官的機率極高，就很有可能使聯邦最高法院趨於保守化，這將對歐巴馬時代所極力推動的政策，如健保制度，產生相當大的衝擊，致使共和黨達成真正且實質的完全執政。故即便人是難以預測的，但只要遇有如此的機會，總統仍會以自己的政治利益為最重要考量。

(二)司改國是會議的決議

而在此次的司改會議裡，於縮減最高法院法官員額，亦同時做出必須要由總統任命的重要決定。如此的作法，如果真正落實，必然會有政治干預司法的疑慮，尤其是法官又無任期制，如此的懷疑恐更為加深。

雖然，依據前述美國之例，也有如華倫或者甘迺迪之類，與任命者的意志相違背之法官，但這似乎不佔多數。尤以台灣現況，於解除戒嚴後的歷任總統，幾乎都得經過刑事司法的洗禮，基於人的自私本能，若總統預視自己的未來，實在很難保證其不會以私心來任命。甚且，如此具有高度道德風險的任命，竟無庸得到國會的同意，更讓人擔心政治之首的介入。

雖根據目前決議，是由司法院先提出三倍人選由遴選委員會選出兩倍人選，最終再由總統由其中圈選，以來試圖降低各界疑慮。但問題是，如此的過程，如提出人選、遴選委員會的組成等等，實完全掌控在不具有民主正當性的司法院，且最終決定者還是總統，而無任何制衡機制。故如此的決議，就等同是由司法院與總統的專斷，但這是法治國家該有的現象嗎？

五、結論

雖然，對於法官是自由、是保守，是公正、還是投懷送抱等的分類，或太過簡化的思考，也忽略了人的可變與不可預測性，亦相當程度蔑視了法官所具有的專業及人格素養。或許更該關注者，是法官於具體案件的審理，是否合於法律，以做出符合法律與正義的判決。只是任何制度的建立，如果是建基在對人的良性與絕對信任，就肯定是人治、而非法治。也因此，由總統來獨斷最高層級法官的任命權力之建議，不管出發點是為逢迎拍馬、抑或是為實現司法公正，恐皆忽略了人

Phoca PDF

是不可信任的本質。

---

[1]
本來最高法院的判決，多屬於高層次的憲法爭議，與一般民眾不會有太大的關聯，但華倫法院一系列的民權判決，明顯的已與一般人民的生活相關，民眾開始感覺最高法院的判決不是那麼遙遠，社會中反華倫的聲浪不緊來自華府的政治圈，還包括一般百姓，一個有趣的觀察來自於甘迺迪於達拉斯被刺殺身亡的街道旁，也可以清楚看到罷免華倫的大型標語。

[2]很巧的是，柏克也叫華倫，只是此為其名，而非其姓。

作者 吳景欽 為 真理大學法律系系所主任

Phoca PDF