

議題研析

一、題目：司法人事審議委員會之外國立法例簡介-以法西義為例

二、議題所涉法規

法官法

三、問題爭點

法官法第4條明文規定，司法院設有人事審議委員會，審議法官的任免、轉任、遷調、考核、獎懲等重要人事事項。此制度旨在確保法官人事制度民主化、自治化及透明化。基於國民主權原則，司法權應如同其他國家公權力之行使一般，直接或間接來自國民之授權，其行使結果，也應受國民監督。然在司法獨立的要求下，如何達到監督之目的又不至於侵犯司法獨立，遂成為難題¹。司法獨立是達成司法正義的必要手段，但司法獨立並不保證會有良好的司法審判；司法獨立雖能避免政治力介入，但過度獨立而缺乏監督的司法，也無法回應社會要求。為尋求司法獨立與民主監督間之平衡，爰擬介紹法西義司法委員會²組成方式，以供我國法制借鏡。

四、探討研析

（一）法西義司法委員會簡介

為尋求司法獨立與民主可問責性之平衡，歐洲大部分民主國家

¹ 林孟皇，〈法官人事審議制度改革芻議〉，《司法新聲》，第97期，100年1月，頁31。

² 歐洲各國制度具多樣性，而各國在決定負責保障法官獨立性的機構名稱時，亦未盡一致。為了便於閱讀，歐洲法官諮詢委員會（the Consultative Council of European Judges, CCJE）統一使用「司法委員會」此一稱謂。引自 Legal Tools Database 網站，Opinion no.10(2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society，2007年11月23日，網址：<https://www.legal-tools.org/doc/d1754d/pdf>，最後瀏覽日期：2026年6月17日。

的司法委員會成員都是採取部分來自司法體系，部分來自政治部門（不管是經過國會還是總理或總統任命），幾乎很少有國家採取政治部門或是司法部門完全獨占的制度³，以下就法西義等歐陸國家之司法委員會組成方式及職權簡介如下：

1. 法國最高司法委員會（Conseil Supérieur de la Magistrature, CSM）⁴

CSM 因應審檢分立體制而劃分為「法官」與「檢察官」兩個審議庭，日常編制每個審議庭各由15名委員組成，為防範司法本位主義，在成員的組成上刻意打破由純粹職業司法官壟斷的同儕審查機制，使得法官與檢察官在兩個審議庭中均居於少數（各6席）。法官審議庭由最高法院（Cour de Cassation）院長擔任主席，成員包括5名法官、1名檢察官、1名最高行政法院（Conseil d'État）任命的委員、1名執業律師，以及6名不屬於行政、立法、司法三權機關的合格公民。此6名平民委員由不同政治部門（包括共和國總統、國民議會議長及參議院議長）各任命2名。檢察官審議庭則由最高法院首席檢察官擔任主席，成員包括5名檢察官、1名法官，以及同樣出席法官審議庭之最高行政法院任命委員、律師與6名平民委員。此種外部代表多於內部司法官的設計，旨在引入社會多元視角以強化民主課責，降低內部裙帶關係的風險，儘管法官成員並非多數，與歐洲標準有所不同，但人們普遍認為法官在委員會中占少數並不影響司法獨立。然因政治領袖實質掌握關鍵席次的任命權，亦常引發政治力過度干預司法自治之疑慮。

在紀律與懲戒事務上，進行懲戒程序時，兩個審議庭均會依規定擴大為16名委員（法官審議庭增加1名原任檢察官審議庭之法官，檢察官審議庭增加1名原任法官審議庭之檢察官），以使司法人員與外部成員之人數相當，附此敘明。

³ 王金壽，〈司法獨立與民主可問責性：論台灣的司法人事權〉，《台灣政治學刊》，第12卷第2期，97年12月，頁121。

⁴ 同前註，頁121；JudiciaryHub 網站，網址：<https://judiciaryhub.eu/country/france/>，最後瀏覽日期：115年6月10日。

2. 西班牙司法總委員會 (General Council of the Judiciary, CGPJ)⁵

CGPJ 是西班牙憲政體制中落實「強勢司法委員會模式」的最高司法自治與人事管理機關。有別於行政權深度參與，西班牙將司法官的職涯發展、法院行政與預算管理等核心權限高度集中於 CGPJ。在成員組成上，該委員會由最高法院院長擔任主席，另設有20名委員，包括12名法官與8名公認專業之資深律師，且全數由立法機關（參眾兩院各選出6名法官與4名律師）以五分之三的特別多數決選舉產生，任期5年且不得連任。此種高度依賴國會多數決的設計，在實務運作中演變為政黨席次分配，導致委員會常因政黨談判破裂而陷入人事僵局，成為國際評估機構關切的司法獨立隱憂。

就職權言，CGPJ 擁有極廣泛的司法治理權。在人事權方面，委員會全面主導法官之任命與晉升，並握有提名2名憲法法院法官之權限，且在行政權任命檢察總長前具備受諮詢地位。在司法行政與預算上，該會統籌編列與執行年度司法預算、管理司法學院，並監控全國法院效能；不過，硬體設備與輔助人力資源實質上仍歸司法部管理，且部分日常司法自治事項則由最高法院、全國高等法院（Audiencia Nacional）及各自治區高等法院（High Courts of Justice）之治理體系分擔，惟其決議最終仍受 CGPJ 複查。在紀律處分方面，懲戒程序採行嚴密的內部權力分立架構：由全會任命的紀律檢察官（Promotor de la Acción Disciplinaria，須由最高法院法官或年資逾25年之資深法官出任）專責違失行為之事實調查；由7名委員（4名法官、3名律師）組成之懲戒委員會負責實質裁決；各法院院長亦保留對輕微違失之懲戒權限。整體而言，西班牙 CGPJ 展現了高度集權的自治特徵，但其效能仍受制於國會政治生態的干預。

3. 義大利最高司法委員會 (Consiglio Superiore della Magistratura, CSM)⁶

⁵ 王金壽，同註3，頁121-122；Judiciary Hub 網站，網址：<https://judiciaryhub.eu/country/spain/>，最後瀏覽日期：115年6月10日。

⁶ 王金壽，同註3，頁122；Judiciary Hub 網站，網址：<https://judiciaryhub.eu/country/italy/>，最後瀏覽日期：115年6月10日。

CSM 是歐洲憲政體制中落實「極大化司法獨立模式」的經典指標。該委員會在組織上高度強調憲政超然地位，由共和國總統親自擔任名義主席，最高法院院長及最高法院檢察總長列為當然委員。2022年改革後的現行編制中，選任委員嚴格遵循三分之二為職業司法官（20名，由同儕互選）、三分之一為外部委員（10名，由國會選出）的比例，且委員皆不得立即連任。由司法官占據絕對多數的結構強烈保障了司法自治的純粹性；然而在實際運作上，司法人員協會（及內部派系）對司法官委員的選舉與委員會的實質運作，具有決定性的非正式（de facto）影響力。

就職權言，CSM 廣泛且專屬地掌握了全體司法官（涵蓋法官與檢察官）之任用、職務分配、調動、晉升及懲戒等核心職涯管理權限。另一方面，儘管人事主導權歸於 CSM，行政權（司法部）並非完全被排除於體制之外。司法部長不僅對法院院長之遴任享有同意權，對於全國法院亦有廣泛的視察權，並具備對司法官發動懲戒程序之權限（檢察總長）。整體而言，義大利 CSM 雖在制度上實現了司法人事的高度自治，但其實際運作仍與司法部權限有所交錯，並受內部法官協會派系角力之非正式影響。

（二）結語

綜觀法、西、義三國法制，其司法委員會皆保留了三分之一至過半數的外部委員（涵蓋律師、學者或由國會與總統任命之社會賢達），藉由實質的外部參與來破除司法本位主義。相形之下，我國司法院人事審議委員會之外部委員比例顯著偏低，決策權力仍高度集中於司法體系內部，外部代表多淪為「諮詢」或「程序參與」性質，難以發揮制衡功能，進而引發社會對「官官相護」之疑慮，損及司法公信力與人民訴訟權之實質保障。爰此，或可借鏡上開歐陸三國之立法例，適度提高我國人事審議委員會外部委員之席次比例，引入多元視角，以強化民主課責與公信力。

撰稿人：田華仁