

財團法人台灣智庫政策報告

建立一個向人民負責的司法——以司法人事權為核心

王金壽*、林飛帆**

摘要

近年來，台灣的司法體系越來越受到關注，從「選舉爭議案件」到「恐龍判決」等問題，人民對於司法的關注程度已漸漸提高。2010年9月甚至發生了萬人上街，呼籲司法改革、淘汰恐龍法官的白玫瑰運動。司法漸漸與民意脫節或背離民意甚遠，已成為普羅大眾與司法改革團體對當前司法體系的普遍批評。更嚴重的是，台灣現今的民主政治體系並沒有一套適當的管道或機制來影響和監督司法。當今人民對於司法體系的不滿包含了以下幾項問題：「無法有效監督司法」、「沒有適當的法官淘汰機制」以及「司法判決與民意落差太大」等。針對於以上問題，學界與司法改革團體的討論大多專注於法官評鑑機制的建立。然而，對於影響法官人事升遷、調動、懲戒等權力的司法人事審議機制（人審會）卻沒有太多的討論。

本報告首先將回顧世界各國的司法人事制度，並指出台灣與外國司法體系的差異。其次，我們將以司法人事權作為問題核心，提出現存司法體系中的一些問題，並指出目前台灣司法問題在於過度獨立、司法資訊不透明、法治尚未落實、缺乏多元意見、缺乏民主監督與民主可問責性等問題。第三、筆者們將整理目前司法改革的主要意見，特別以三個法官法草案版本中所提之意見作比較，並以法官評鑑機制為比較重點，指出其共同的盲點與缺失。最後，本報告將以司法人事權為改革核心，提出一套以「建立一個向人民負責的司法」為目標的司法改革進程與具體政策建議，以供司法改革者們參考。

關鍵字：司法獨立、民主可問責性、人審會、法官評鑑、法官

謝詞：兩位作者要特別感謝台灣智庫、徐永明教授、林峰正律師、黃丞儀教授和陳誌雄教授所給予的幫助以及寶貴意見。

* 王金壽，國立成功大學政治學系副教授。

** 林飛帆，國立成功大學政治學系四年級學生。

壹、前言

近年來，從「選舉爭議案件」¹到「恐龍判決」等問題，人民對於司法的關注程度已漸漸提高。2010年9月甚至發生了萬人上街，呼籲司法改革、淘汰恐龍法官的白玫瑰運動。最近「恐龍法官」一詞更是不斷地在新聞媒體或評論中被使用，我們可以觀察到，司法漸漸與民意脫節或背離民意甚遠，已是普羅大眾以及司法改革團體對當前司法體系的普遍批評。更嚴重的問題是，對於這樣的狀況，台灣現今的民主政治體制竟沒有一套完善的管道或機制來影響和監督司法。

台灣的司法體系在司法獨立逐漸確立之後，出現了過度獨立與不受監督的問題。司法作為民主政治體制的一環，理應受到民主政治的監督，但在台灣，司法卻呈現出不用向人民負責的樣貌。其實目前人民對於司法體系的不滿包含了幾項問題，例如「無法有效監督司法」、「沒有適當的法官淘汰機制」以及「司法判決與民意落差太大」等。但對於這些問題該如何解決，民間的司法改革者幾乎都專注於「如何監督司法」的問題意識上進行探討。然而，本文的觀點不同於目前主流的司法改革論述，本文所觀察的問題不僅只是如何監督司法的問題，更進一步得說，是如何透過民主政治監督司法，以及司法如何向人民負責的問題。換句話說，就是如何提升司法的民主可問責性的問題。

對於司法現況的問題有不同的觀察，自然也會影響改革的方針。目前的司法改革行動者（特別是以民間司改會為主）都將此階段的司法改革方向專注於「法官評鑑機制」的設計與運作上，對於司法的民主可問責性的探討，卻一直沒有獲得太多的關注，不僅學界對此沒有太多研究，連司法改革團體也未對此進行足夠的探討。導致此現象的原因除了對於問題意識的觀察不同，也可能是因為過去的司法改革專注於司法獨立性的提升，而無暇顧及民主可問責性的原因；另外一個可能的因素就是對於當前台灣民主政治的缺陷有所顧慮。然而，本報告即是在這樣的基礎上，希望能夠點出現階段台灣司法的問題與缺失，並提出現階段司法改革的可行方向與具體政策建議。

本報告首先將回顧世界各國的司法人事制度，點出台灣與外國司法體系的差異，並具體指出台灣的司法體系相較於其他國家，是走向更極端的司法獨立、且缺乏民主監督。其次，本文將以司法人事權作為問題核心，提出目前司法體系中的一些問題，並指出現階段台灣司法的問題在於「過度獨立」、「司法資訊不透明」、「缺乏多元意見」、「缺乏民主監督與民主可問責性」等問題。第三、筆者們將整理目前司法改革的主要意見，特別以三個法官法草案版本中所提之意見作比較，並以法官評鑑機制為比較重點指出共同的盲點與缺失。最後，本報告將以司法人事權為改革核心，提出一套以「建立一個向人民負責的司法」為目標的司法改革進程與具體政策建議，以供司法改革者們參考。

¹ 例如 2004 年總統大選爭議案件與 2006 年高雄市長選舉案等。

貳、外國法官司法人事制度

司法獨立與司法的民主可問責性是存在著許多矛盾與緊張關係的。而在全球司法權擴張下，大家開始會關心法官是誰？他們如何產生（Malleson 2006）？更進一步，大家對於司法的監督與要求也會提升，台灣也有這樣的現象。在本章節中，筆者們整理外國的司法人事制度（請見附件二），觀察這些國家如何透過司法人事制度來處理司法獨立與民主可問責性之間的緊張關係，並希望從中找尋一些共同的特點以供台灣的司法改革者做參考。

世界各國不同的背景對於此問題的解決方式會有差異。Russell 與 O'Brien（2001）認為，不同政治體系與司法化形式的差異，都可能導致他們對於司法獨立與民主可問責性兩個價值之間的平衡有不同的看法。例如，在一些已成熟的民主國家(加拿大、澳洲、以色列等)司法改革者認為較重要的問題是，如何連結民主選舉制度同時避免政黨的政治操控，來提升司法的可問責性。而在一些新興民主或威權轉型的國家，如南亞地區、東亞地區與俄羅斯等，其改革者面臨的挑戰是如何增強法官選任過程中的獨立性與如何降低選任過程行政部門的控制。簡言之，對成熟的民主國家而言，他們可能比較關注如何提升「民主可問責性」的問題；而對新興民主國家而言，可能較在乎如何增強「司法獨立性」的問題（Malleson 2006, 3）。

台灣的司法體系雖是繼承歐陸法系傳統，但英美法系的國家也有些值得我們關注的現象，特別是它們處理司法獨立與民主可問責性之關係的經驗。舉例來說，英國在 2003 年成立了新的法官任命委員會，該委員會的組成有六名非法律體系的成員與九名法律體系的成員(包含五名法官、一名律師以及三名司法行政人員)而這些委員的產生是由政治部門任命。英國設立這個委員會的目的是希望，透過委員會加強法官任命程序的獨立性、避免不恰當的政治化、強化法官的品質、增加選任過程的公平性並且加強法官組成的多元性與重建公眾對於司法的信心。雖然該委員會設立之初遭受許多批評，但很快的就平息了爭議。因委員會並非如外界所想像是讓行政機關控制司法機關，相反的，這個委員會的設立反而削弱英國過度的立法主導司法的局面（Malleson 2006, 39）。

然而英美法系國家的經驗與台灣還是有段差距；我們將焦點拉回歐洲大陸，來檢視與台灣司法背景較為相似的歐陸法系國家，以及同樣受歐陸法體系影響的拉丁美洲。歐陸法系國家的特色是，在法官一開始的任命過程中很少有嚴格的政治審查，因此多半透過司法內部的控制與馴化機制來影響法官。而這個最主要的機制就是法官的人事升遷、調動與懲戒等，也就是歐陸國家的 Judicial Council（司法人事委員會）。Judicial Council 是歐陸法系國家用以處理司法人事權的主要機構，也是處理司法獨立與民主可問責性的矛盾的重要機構。

在德國，基層法官（地方法院、區域法院與高等法院法官）與台灣一樣是透過「考訓模式」任命，但在終審法院以及憲法法院的部分，卻是高度強調民主可問責性與民主正當性，並且法官任命是由司法人事委員會(委員包含行政與立法

部門代表)提名，總統任命。在聯邦憲法法院法官的部分，德國採取的是半數法官由參議院自聯邦法院法官名單中選出，另一半數由眾議院自該名單中選出的方式 (Landfried 2006)。簡而言之，德國的終審法院強調其民主可問責性與向人民負責的原則，它的 Judicial Council 為達成司法獨立與民主可問責性之間的平衡，採取部分代表由司法體系產生，部分由民主政治部門產生。

除德國之外，南歐的義大利也有值得我們參考的案例。因為義大利的政治背景與台灣有些相似²，同時，也是歐陸國家中司法最獨立也最缺乏民主監督的 (Di Federico 1998)。即便如此，義大利在處理司法人事權的運作上卻與台灣有相當大的差異。它的 Judicial Council 的成員，22 名是司法體系的成員（其中 20 位是司法體系自行選出的法官），其他 11 席是非司法體系的成員（其中 10 位由國會任命、1 位由總統任命） (Guarnieri and Pederzoli 2002, 53)。由此可見，義大利在處理司法人事審議的機構，也不是完全由司法體系所掌控，更重要的，在非司法體系成員的部分它們也強調民主政治的介入監督。

另外，西班牙與葡萄牙同樣也是可讓我們作參考的案例。原因除了同是採取歐陸法系之外，它們也都同樣透過 Judicial Council 來進行司法內部的人事控制與監督。在這兩個國家中，他們的 Judicial Council 都強調司法人事要有政治部門的介入與監督。西班牙的 Judicial Council 中，法官代表有 13 名，其中 12 名法官須受國會任命，另一名法官則是最高法院院長；非法官的成員有 8 名，均須受國會通過任命。在葡萄牙也有相似的情形，在它的 Judicial Council 成員中非法官的成員有 9 名，7 名由國會任命，2 名由總統任命。³

在拉丁美洲的國家也有值得台灣借鏡參考的案例，但本文無法詳加介紹所有拉美國家，因此僅以阿根廷作為代表。阿根廷的司法人事制度更強調政治部門的實質參與。其 Judicial Council 成員中有國會成員直接參與，但是為了避免單一政黨過度干涉司法的獨立性，他們特別訂定國會多數黨成員不得超過二分之一。在阿根廷司法人事委員會中，法官有五名、律師四名、學者一名、政府部門代表一名、國會議員八名 (Chavez 2007)。由此可見，阿根廷同樣強調民主政治部門的代表參與，藉以取得司法獨立與民主可問責性之間的平衡。

回到與台灣最鄰近的日本，同時也是影響台灣司法體系最重大的國家之一，日本的司法同樣存在著高度的外部獨立性，而司法體系內部法官的個別獨立性則較弱 (O'Brien 2006)。日本的最高法院法官任命過程是經內閣選任後，由天皇任命，並且無任期限制，但十年須經過一次「國民審查」。國民審查與日本眾議院選舉的方式相同，當最高法院法官剛被提名時，必須經過一次國民投票審查，往後每十年進行一次審查，當多數主張罷免時，即可罷免該法官。而日本的下級法院法官任命程序是由最高法院提出名單經內閣選定後任命，有十年一任的任期限

² 詳見王金壽 (2008)。

³ 關於歐陸與拉丁美洲國家的法官選任制度與人事委員會組成主要參考資料來自 Guarnieri 與 Pederzoli(2002) *The Power of Judges: A Comparative Study of Courts and Democracy* 以及 Malleson 與 Russell (2006) *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World* 兩本書。

制，可以連任。從日本的例子中，我們可以發現日本雖然與台灣有部分相似，都存在著較高的外部司法獨立，司法的內部控制也相對穩固，但是它仍有外部的民主監督機制，例如透過「國民審查」機制。但是筆者們也必須說明，日本的國民審查事實上僅具形式上的意義，現實上並未發揮太大的功能。

總而言之，司法獨立與民主可問責性兩個價值之間的矛盾，是每個國家幾乎都會遭遇的難題，而各國為反映各自的政治社會狀況而演變出許多不同的法官人事制度，藉以處理司法獨立與民主可問責性之間的緊張關係。筆者們認為我們除了對於台灣自身的司法改革經驗必須了解外，也應當參考與檢視其他國家的司法經驗。因此筆者們將法律傳統與台灣較為符合的國家挑選出來做介紹，並發現這些國家的法官選任制度確實有某些值得台灣借鏡的特點。在這些例子中筆者們歸類出幾個重點：

第一、這些國家中，沒有一個國家的司法像台灣一樣，如此的極端的缺乏民主可問責性。義大利政治背景雖然與台灣相似，但其司法人事委員會也有民主政治部門的參與及監督，具有較高的民主可問責性。

第二、這些國家的司法人事委員會的組成皆具多元性，除了司法內部的成員外，均可看見非司法體系的成員（例如律師、學者及政治部門代表）。此一安排也是反應了民主社會與政治的需求。

第三、大部分的國家的司法人事委員會之成員，不論是司法內部所選出的法官或律師，或者其他非司法部分成員多半都是經過民主政治的任命程序，而取得民主正當性，例如經過國會同意或是總統任命。

參、現行司法體系中的問題—以司法人事權為核心

為何司法人事權的問題是現行司法體系中的核心問題之一？主要是因為司法人事權是影響與監督法官的重要機制。簡而言之，控制與監督法官的機制可分成兩個部分，一是透過法官一開始的任命過程中的嚴格審查；二是司法體系的內部控制（王金壽 2008）。在不同的政治體制中對於控制與監督法官的方式各有不同。而台灣是透過司法體系內部進行控制與監督。不過與上述外國經驗簡介不同的是，台灣司法的內部監督與控制卻呈現出不受外界監督的狀況。以司法人事制度為核心觀之，我們發現台灣現行的司法體系存在著一些問題：

一、人審會缺乏民主監督：

依照司法院組織法二十條規定司法院下設人事審議委員會，並依〈司法院人事審議委員會審議規則〉第二條，該委員會主掌審議各級法院法官、公務員懲戒委員會委員之任免、轉任、遷調、考核、獎懲等事項。換言之，人審會等於是控制與監督法官的重要機構。

目前的司法院人審會共有二十四位委員，由司法院院長、副院長、秘書長、最高法院院長、最高行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長、司法院各業務廳

廳長、高等法院院長及最高法院法官代表一人、最高行政法院法官及公務員懲戒委員會委員推選代表一人、高等法院法官代表兩人、高等行政法院法官代表一人、地方法院法官代表七人。⁴也就是說，二十四名委員中有十二名當然代表，其餘的法官代表由法官自行票選。在此之中，我們看不見非法官的成員，二十四名委員全由司法體系內部自行掌控，毫無外部的監督力量。

二、人審會法官互選機制的缺失與山頭化嚴重：

現行的人審會除了不受外界監督外，更在運作上出現許多問題。例如，人審會出現山頭化，人審會委員除了一半是司法院的當然代表，另一半是由法官票選產生，在法官票選的部分卻出現了各個大法院各立山頭的情況。例如板橋、台北、台中和高雄等各大地院基本上都一定會有名額，即便該院可能沒有人有強烈的意願擔任人審委員，各大地院還是會推出一名代表，這也是各大法院長期以來山頭化的結果。而法官票選還有一項大問題，就是所有法官都是候選人，法官票選實際上是採取互推的方式。這也導致了某些對於人審會運作不了解或是沒有強烈意願的法官被推上人審委員的職務。實際上就發生過這樣的事情，一名剛進入某地方法院的法官，因為當年該地院沒有人有意願擔任人審委員，因此在院長的建議下，法官們透過假投票方式推選了這位新進地院不久的法官擔任人審委員。

同時，大部分的法官幾乎不重視人審委員的選舉。以最近涉入貪瀆案件的高院法官陳榮和為例，他就多次以高票當選高等法院的人審委員。⁵

三、法官人事審議受到年資、期別、恩怨的影響：

法官人事的任免、升遷、調動與懲處等事務的審議上，常受到年資、期別與法官恩怨的影響。舉例而言，2010年七月份一名高院法官希望請調到最高法院，他認為自己資格已經符合，但卻遭到抹黑攻擊，最後只好撤回調動聲請（林孟皇2010）。另外，在最高法院的庭長部分，最高法院在推薦法官與庭長人選時，常以「資深」與否作為依據，而非以品德、學識、工作才能等作為推薦標準。因此人審會對於法官人事的審議上，受制於這些因素（年資、期別、恩怨等），而無法做出應有的決議。特別是在山頭化的情況下，人審委員對於同屬於自己法官的同事或較資深的學長姐，也往往不能得罪。

四、司法人事資訊不透明、司法院未確實行使提名權：

在法官人事審議過程中，資訊不透明已是相當嚴重的問題，舉最高法院的為例，依照「法院庭長、法官、委員遴選要點」第四條規定，最高法院法官與庭長之遴選，應由最高法院「院長徵詢所屬相關人員意見，擇品德、學識、工作、才能優良者，敘明理由，負責推薦」。推薦後再由司法院院長提請人審會審議。但

⁴ 詳見〈司法院人事審議委員會審議規則〉全國法規資料庫網址：

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0020071>（點閱日期：2011年4月25日）。

⁵ 陳榮和後來被撤掉人審委員資格，而接替他的第二高票是陳憲裕，只有四票。

是實際的運作上，近兩年來人審會審議最高法院法官與庭長的人事案，卻沒有見到最高法院「敘明理由」。這顯示出許多法官人事審議的過程，並不見得是以品德、才學、工作表現等作為升遷、調動的依據。對外界而言，更無從得知這些法官是因何種原因而能夠升遷或遷調。不僅這些人事資訊在內部不明確，在司法體系外，更無從得知這些資訊。

另外，司法院並未落實其提名權，特別是對於最高法院或最高行政法院的推薦名單，幾乎照單全收直接交由人審會審議。這也導致了能獲選擔任最高法院法官者，幾乎無法擺脫裙帶關係與近親繁殖的情形。

五、法官評鑑機制的缺失：

現行的法官評鑑機制存在著許多的問題，其一目前法官評鑑機制是設立於司法院、高等法院及其分院和高等行政法院內，並非是司法體系之外來實行外部的監督。依照〈法官評鑑辦法〉規定，現行的法官評鑑制度，是當轄區內法官有損害司法信譽，違反辦案程序或開庭態度嚴重不良的情況下得以執行個案評鑑。但在司法院認為有必要時，可以定期命令各地區評鑑委員會進行地區性全面的法官評鑑。

其二，現行的法官評鑑委員會如同人審會一樣，其組成全由司法體系內部所掌控，缺乏多元的代表，也不需經過民主監督。更重要的問題是，法官評鑑機制僅能影響一部分法官，而無法對多數法官造成實際的影響。也就是說，法官評鑑僅能處理少數被認為有問題的法官，但大多數的法官，誰能夠升遷、調動卻無法透過評鑑來決定。而整體法官的升遷、調動，對於司法體系的影響更大。而被法官評鑑認為有問題的法官也須交由人審會議決是否進行懲處。因此，除了法官評鑑制度之外，我們必須將更多的焦點放在人審會的運作上。

小結：

台灣現行的司法體制，特別是在司法人事權的部分，存在著這些嚴重問題。人審會作為控制司法人事升遷、調動、懲戒等大權的主要機構，卻幾乎不受外界監督，甚至出現山頭化的問題。而法官評鑑機制在現行運作中，亦由司法體系內部所掌控，且僅能處理少部分有問題的法官。

肆、現今的司法改革意見—以法官評鑑制度為主

現階段台灣的司法改革應該如何進行，又該改革什麼？是本文所要關注的核心。今日的司法改革的目標已從 1990 年代中期的司法獨立逐漸位移至如何監督司法的議題。這樣的轉變在世界各國經驗中並不是特例，俄羅斯的司法在蘇聯垮台後，也呈現了 Z 型的司法改革（Trochev 2006）⁶。其實，監督司法有許多的方

⁶ Z 型改革指的是司法改革從司法獨立轉變為追求民主可問責性。俄羅斯的法官制度在 1990 年開始快速的改採終身職制度，主要為了要增加司法獨立性並避免政府政治部門的干預，同時提高法

式，但是要如何建立一個向人民負責的司法，則應該思考監督法官者如何被監督，又該由誰來監督的問題。直言之，上述提到的幾個司法體系內的問題，是我們思考現階段台灣司法改革應如何進行的重要關鍵。現存的司法改革意見中，受到最多討論的，莫過於法官評鑑機制。特別是在這一波以法官法立法為主的司法改革運動，其關注的焦點都在於法官評鑑機制的設計與運作。然而，對於人審會以及人審會審議法官人事的過程中的困境與缺失，卻沒有獲得太多的關注與討論。事實上，不論是法官評鑑機制的建立或是人審會的改革，均是在回應如何監督法官的議題，前者是希望透過設立一個外部的評鑑機構，全面性的或局部性的進行法官評鑑來檢視法官的表現，並挑出有問題的法官；後者則是希望從平時的法官升遷調動上進行控制與監督。在此，筆者們將先整理現今司法改革意見（以法官法立法三個版本為主）中對於法官評鑑機制的討論，並比較其中的差異。

三個法官法草案中的法官評鑑機制：

近年來，台灣的司法改革運動是以「法官法立法」為主。法官法的立法在延宕二十年後，於 2011 年一月份通過一讀並準備交付二讀。事實上，目前在立法院裡的法官法草案有三個版本，分別為司法院版、國民黨立委呂學璋版本和民間司改會版本（由立委柯建銘提出）。三個版本最後以國民黨立委呂學璋的版本為主通過一讀。

對此，民間司改會為首的司法改革團體提出了諸多批評，更批評這部一讀通過的法官法草案是一部「恐龍法官法」，無法解決司法目前不受監督的問題，更無法淘汰恐龍法官。⁷然而這三個版本的法官法草案實際上的差異主要在於四個部分，「法官評鑑」、「法官考試與任用制度」、「人審會的組成」與「職務法庭運作」等，但目前為止，這些差異中最受矚目的仍在於「法官評鑑制度」的設計，筆者們將此三個版本對於評鑑制度的差異作如下整理：⁸

（一）司法體系內 vs. 司法體系外

關於法官評鑑第一個爭議即在，法官評鑑該在司法體系內進行，或者在司法體系外進行？國民黨立委呂學璋版本與司法院的版本都將法官評鑑機制設置在司法院下，而民間司改會則認為評鑑機構應該設於司法體系之外，若是在司法體系內其使用司法院的預算，則可能影響評鑑機構的獨立性，因此民間司改會希望能夠將評鑑機制設立於監察院下，並以基金會形式運作，以確保其機構的獨立性。

（二）評鑑制度的運作與結果

官的聲望。但到了 2001 至 2003 年之間，司法改革開始強調增加民主可問責性，透過 65 歲退休制度以及增強總統在司法選任過程中的角色。當然也有人批評這樣的改革實際上是總統（普丁）為了進一步控制司法體系的作法。

⁷ 參考「反對恐龍法官法」，民間司改會網站：

http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform_detail.asp?id=2975（點閱日期：2011 年 4 月 20 日）

⁸ 參考民間司法改革基金會製作的〈法官法比較〉表格，詳見附件一。

呂學璋版本設計，以五年一次評核為主，且結果不需公開接受民眾檢驗。「評鑑方式、標準、程序」都由司法院自行訂定與執行。而在司法院的部分則沒有每年全面性與常態性評鑑的設計。對此，民間司改會強調評鑑機制應該要更普遍，因此民間版的法官法草案設計，每年至少一次全面或部分的評鑑，且評鑑必須由司法院外設評鑑基金會來執行，並公開評鑑結果，將結果用於職務評定參考。

(三) 誰來評鑑法官？

回歸到司法應向人民負責的議題，「誰來評鑑法官？」可能是法官評鑑機制的討論中最主要的問題之一了。呂學璋版本設計，司法院下設法官評鑑委員會，由十一名委員組成，任期兩年。法官代表兩名由司法院遴任與法官票選產生；檢察官一名由法務部推派；律師兩名由全聯會票選；六名學者與公正人士分別由立法院、監察院與司法院各推派兩名。

而在司法院的草案中設計，司法院下設法官評鑑委員會，由十一名委員組成，任期兩年。其組成爲法官兩名、檢察官一名、律師兩名、學者及社會公正人士六名。法官代表由法官票選應選名額三倍之候選人，由司法院長從中遴選。檢察官代表由法務部推派。學者與社會公正人士由司法院長提名，經司法院人審會審議通過後遴聘。

民間司改會對這樣司法院與呂學璋版本的設計有相當不同意見，其設計是司法院外設置法官評鑑基金會，由十一名董事組成，任期三年。兩位法官代表由法官票選產生；一位檢察官；三位律師；五名學者與公正人士由前三者多數決定之。

總體而言，三個版本的法官評鑑機制差異在於「由司法院內部或是外部進行」、「制度如何運作」、「結果是否公開」與「組成成員比例與任命方式」等。不過，回到法官評鑑機制設計的目的上，就是希望能夠監督法官，且有效淘汰不適任之法官。可是，這三個版本中的評鑑機制，卻都存在著一些共同的盲點。

第一、評鑑委員（或董事）還是相對缺乏民主正當性，雖然呂學璋的版本中設計了六名學者和社會公正人士，分別由立法院、監察院與司法院各推派兩名，但實際上另外五名委員還是沒有經過民主政治的任命過程，例如國會同意。其他兩個版本更不用說，其設計上並沒有讓評鑑委員（或董事）經過國會或總統的任命，其民主可問責性是相對不足的。

第二、法官評鑑機制仍然只能解決少數法官的問題。不論是全面的法官評鑑或是部分的法官評鑑，其結果也只是找出表現相對不好或有問題的少數法官，交給人審會或是職務法庭審理，卻無法處理其他多數的法官誰可以升遷，誰可以優先調動的問題。

伍、 建立一個向人民負責的司法：司法改革的可行進程

本報告旨在提出一個司法改革的可行進程，並將「建立一個向人民負責的司法」作爲現階段司法改革的主要目標。然而，受限於目前司法改革者對於此波司

法改革的重點都著重在建立法官評鑑與淘汰不適任法官的機制上；以及對於另一個改革方向「法官人事審議制度」的討論嚴重不足的情況下，要讓司法體系邁向一個向人民負責的司法難以畢其功於一役。因此，筆者們認為透過分階段的改革，並且逐步地將改革重心從「法官評鑑機制」轉移到「司法人事審議委員會」，較有利於達成「建立一個向人民負責的司法」這個目標。

一、短期目標：確實遵守與執行現行法規、增加司法人事制度資訊透明

就短期而言，確實遵守與執行司法的相關人事法規，應該是對司法院與人審會最基本的要求。而增加人事審議過程的資訊透明度，則是相較於建立法官評鑑機制或提升司法民主可問責性而言，較不具太多爭議的改革目標。因此就這兩項重點，筆者們認為司法改革的短期目標可以分為：

1. 確實遵守現行司法人事相關法規：人事審議敘明理由、司法院確實提名

司法院人事審議相關規定中有明訂，司法人事的升遷、調動與懲戒都必須說明理由，舉出具體事項，但在實際運作上卻並非如此。特別以最高法院法官、庭長的人事案而言，更是時常出現升遷調動未敘明理由的情形。因此，法官人事審議的過程當中，司法院以及人審會應嚴格落實內部人事資訊的透明化，嚴格落實既有的法規，例如：法院庭長、法官、委員遴選要點等。

另外，依照「法院庭長、法官、委員遴選要點」，最高法院、最高行政法院的庭長、法官與委員的遴選應該是由最高法院、最高行政法院推薦名單至司法院，而司法院亦可提名名單外的法官參與遴選，只是目前的實際運作卻非如此，司法院並未確實執行其提名權，而是直接將最高法院與最高行政法院的推薦名單照單全收。簡言之，司法院在人事審議的提名權上並未確實執行其職權，理應依法落實其人事提名權。

2. 增加司法人事制度的資訊透明化：

資訊透明化可分為內部和外部，內部資訊公開與上述第一點「遵守人事法規」類似，法官的人事案審議過程應有足夠的資訊供人審委員參考審議，加註理由則是具體的作法。在外部，人審會的審議過程資訊應公開供外界檢視，具體作法是人審會在審議司法人事升遷、調動、懲戒的過程中，應事先對外公布會議議程（例如哪些法官申請調遷、哪些法官應被懲處等），事後公布完整的會議紀錄供社會大眾檢驗。

二、中期目標：建立法官評鑑機制、設立評鑑的專責研究機構、提升法官評鑑機制之民主正當性

就中期目標而言，法官評鑑機制是現在司法改革者所關注的焦點，對於此機

制的運作規劃已受到相當程度的關注，建立一套更完善與更具民主正當性的法官評鑑機制應該是此階段司法改革者可以追尋的目標。

1. 建立一個更完善的法官評鑑基金會：

設立專門的法官評鑑機制，是當前這一波以法官法立法為主的司改運動中的基本共識，雖然三個版本的草案，對於法官評鑑機制的設計跟組成運作各有不同的設計，但大致都同意建立一個專門的評鑑機構。為解決現有法官評鑑制度中存在的缺失，應設立一個獨立於司法體系外的法官評鑑機構，且每年至少進行一次全面性的評鑑，將結果公開供大眾檢視且用於職務評定，同時將有問題的法官送交個案評鑑。更重要的是，該機構應以基金會形式設立，有獨立的預算與經費來源，以避免受到其他機關透過預算進行干預與限制。⁹

2. 設立法官評鑑的專責研究機構：

專責研究機構的意義是作為法官評鑑基金會的幕僚單位，負責提供法官評鑑所需的資訊並進行長期的研究，研究範圍應包含法官評鑑的成效、法官評鑑結果與法官表現之間的關係、法官評鑑機制運作的問題等。

3. 提升法官評鑑基金會之民主正當性：

目前對於法官評鑑機制該如何運作或設立的討論，幾乎都有個共同的盲點，就是缺乏相對民主正當性。為使法官評鑑機制的運作融入更多社會多元觀點與意見，法官評鑑基金會的成員組成應該如此安排：評鑑成員設置 12 人，法官 4 名、檢察官 2 名、律師 2 名以及學者與社會公正人士 4 名。也就是法官、訴訟代理人（包含檢察官與律師）、學者與社會公正人士各占三分之一。另外，為提升評鑑基金會成員的民主可問責性，評鑑基金會成員任命程序應該透過民主政治的任命程序：法官代表由法官選舉產生後，應經國會同意任命；檢察官與律師代表由檢察官及全聯會選舉產生後亦須經國會同意任命；至於學者與社會公正人士兩名由國會任命，兩名由總統任命。

三、長期目標：人審會法官代表改為參選制、人審會納入多元代表、提升人審會的民主可問責性

相對於中期目標，專注於建立一個更完善的法官評鑑機制；長期目標則是希望以司法人事制度為核心，特別是人審會，來進行司法改革。由於法官評鑑機制制度仍有所侷限，例如只能解決少數法官的問題，對於大多數法官的人事升遷、調動與懲戒沒有辦法造成太多影響，因此，從人審會這個司法體系內部重要的控制機制來進行改革才較有可能建立一個向人民負責的司法。可惜的是，目前司法改革者對於人審會改革的討論不多，對於提升司法民主可問責性的部分也存在某

⁹ 此部分可參考民間司改會版本的法官法草案或是民間司改會整理的〈法官法草案比較〉。

些顧慮，例如台灣民主政治的缺陷，因此筆者們只能將這個核心問題當作司法改革長期的目標來進行。

在司法獨立與民主可問責性中，如何取得一個平衡，是一個非常困難的抉擇。我們必須考量台灣的司法歷史文化以及民主政治現況。美國任命法官的方式，在台灣現有的民主政治現實下，不僅無法達到增加司法的民主可問責性，反而會導致司法的黨派化，所以它不是一個台灣司法可以學習模仿的制度。

我們認為依照台灣大陸法系（civil law）傳統、以及台灣民主政治的現況，應該讓幾個司法專業團體（法官、檢察官和律師）在司法人事權中，發揮一定的影響力。這是我們認為這些專業團體即使有相當的缺失（例如自治無法發揮功能、民主可問責性不夠、以及維護各自的團體利益等等），他們的整體素養和道德還是遠高於立法委員。

1. 人審會法官代表由互選制改為參選制：

人審會委員法官代表選舉方式，依照〈司法院人事審議委員會審議規則〉第三條規定，「法官代表由各級法院法官互選之，任期為一年，連選得連任。」由法官互選產生，但這樣的設計卻導致了山頭化與假投票等情形，使得某些沒有意願參與人審會運作的法官被推入人審會。因此，人審會法官代表產生方式應該改為「各級法院法官有意願者，登記參選，並由全體法官選舉產生，任期為一年，連選得連任。」讓有意願的法官進入人審會，杜絕透過假投票來鞏固山頭的情況。

2. 人審會組成納入多元代表：

根據〈司法院人事審議委員會審議規則〉第三條規定，目前的人審會完全由司法體系掌控，沒有司法體系外的多元意見加入。為求人審會這個主掌司法人事權的重要機構能夠更符合民主社會的需要，應該納入律師、檢察官、學者與社會公正人士的名額。從外國的案例中我們可以發現幾乎沒有一個國家的 Judicial Council 向台灣一樣完全沒有司法體系外的成員參與。在納入多元代表的具體政策作為上，可以選擇一面保護司法的獨立性與專業，同時納入民主社會的多元意見，將人審會二十四名委員，三分之一為法官代表、三分之一為律師與檢察官(各半)、學者或社會公正人士三分之一，使人審會同時可以兼顧法官、訴訟代理人(律師、檢察官)與民間意見。

3. 提升人審會的民主可問責性：

為了增加司法的民主可問責性，在人審會的部分其成員的任命方式應該也要透過民主政治的任命程序。具體作法是，三分之一(也就是八名)法官代表中，一席是司法院長（當然代表），其餘七席透過法官選舉產生，而法官代表選舉是改以參選方式進行而非原先的互選制。在律師與檢察官的部分，各四名名額，律師由全聯會選舉推派人選；檢察官由檢察官選舉推派人選。至於學者與社會公正人士的部分，為符合民主政治權力分立的原則，亦為增加其民意代表性，應分為四

名由國會任命，另外四名由總統任命，以期行政與立法部門所代表的意見能夠被充分表達。

另外，除了學者與社會公正人士須透過國會與總統的任命，其餘的法官與訴訟代理人代表也應該具有民主可問責性與民主正當性。但在「司法獨立」和「民主可問責性」之間矛盾下，適度的尊重司法的專業跟獨立亦是相當必要。對此，比較可行的改革作法是，讓這些法律體系的代表(法官、律師與檢察官)被各自的團體選出後，經由國會形式審查，行使同意權以增加其民主可問責性與正當性。

陸、 結論

Guarnieri 與 Pederzoli (1997) 提出了兩個相當重要問題：司法是民主的威脅或是解藥？在民主國家中司法的政治功能的提升會造成哪些影響？然而，在台灣的脈絡下，對於這兩個大問題，我們應該先從較實際的「司法在台灣的民主政治社會中有著什麼樣的缺失」問起。

簡言之，現在台灣最嚴重的司法問題之一，就是過度獨立與嚴重缺乏民主可問責性。司法不受監督的情況雖然是許多民眾批評司法的關鍵，但對於如何提升司法的民主可問責性的議題上卻沒有太多的關注與討論。事實上，這樣的矛盾可能是來自於不同的問題意識。目前司法改革運動的主要行動者(例如民間司改會)他們關注的問題是「如何監督司法」的問題；但是，本文的主要問題意識卻是「如何透過民主監督司法」以及「司法如何向人民負責」。

兩種不同的問題意識，對於司法改革的具體策略也會有所差異。不過，本文雖然理解到兩種不同改革方向的差異，但卻仍嘗試提出一套較符合台灣現實需求的改革可行進程，將兩個改革方向作階段性的安排，並且提出短期台灣的司改目標應致力於落實法治與資訊公開兩部分；中期則應該以法官評鑑機制的設立與加強其民主正當性為主要目標；而長期則應回歸到司法人事的升遷、調動與懲戒來達成司法獨立與民主可問責性之間的平衡。事實上，司法改革並非一蹴可幾，在眾多現實考量下，也很難畢其功於一役，但即便如此，建立一個向人民負責的司法，仍是我們可以期待與追尋的司法改革目標。

陸、參考文獻

王金壽，2008，〈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》12(2):115-164。

王金壽，2007，〈獨立的司法，不獨立的法官？民主化後的司法獨立與民主監督〉，《台灣社會研究季刊》67:1-37。

林孟皇，2010，〈台灣法官人事制度問題及其改革方向—以司法院人事審議委員會制度的變革為中心〉，《台灣法學雜誌》164:5-23。

司法院人事處編，2008，《司法人事法規彙編》，台北：司法院人事處。

陳長文、林超駿，2009，〈試論當前法官人事制度改革之可能方向〉，《月旦法學雜誌》164:157-185。

Cappelletti, Mauro. 1985. "Who w\atches the Watchman? A Comparative Study on Judicial Responsibility." In *Judicial Independence: A Contemporary Debate*, eds. S. Shetreet and J. Deschenes. Boston, MA: Martinus Nijhoff.

Chavez, Rebecca Bill. 2007. "The Appointment and Removal Process for Judges in Argentina: The Role of Judicial Councils and Impeachment Juries in Promoting Judicial Independence." *Latin American Politics and Society* 49: 33-58.

Di Federico, Giuseppe. 1998. "Prosecutorial Independence and the Democratic Requirement of Accountability in Italy." *British Journal of Criminology*. 38:371.

Guarnieri, Carlo. and Patrizia Pederzoli. 2002. *The Power of Judges: A Comparative Study of Courts and Democracy*. Oxford, England: Oxford University Press.

Malleson, Kate. 2006. "Introduction." In *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*, eds. Kate Malleson and Peter Russell. Toronto: University of Toronto Press.

O'Brien, David M. 2006. "The Politics of Judicial Selection and Appointments in Japan and Ten South and Southeast Asian Countries." In *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*, eds. Kate Malleson and Peter Russell. Toronto: University of Toronto Press.

Pederzoli, Pederzoli. and Guarnieri, Carlo. 1997. "The Judicialization of Politics, Italian Style." *Journal of Modern Italian Studies* 2(3): 321-36.

Russell, Peter H. and David M. O'Brien. 2001. eds. *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World*. Charlottesville: University of Virginia Press.

Russell, Peter H. 2006. "Conclusion." In *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*, eds. Kate Malleson and Peter Russell. Toronto: University of Toronto Press.

Trochev, Alexei. 2006. "Judicial Selection in Russia: Towards Accountability and Centralization." In *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*, eds. Kate Malleson and Peter Russell. Toronto: University of Toronto Press.

附件一：一讀法官法草案比較

| 重點 | | 立院一讀版本 (以呂學璋版本為主) | 司法院版本 | 民間版本 (柯建銘委員版本) |
|---------|--------------------|---|--|--|
| 1. 評鑑制度 | 全面評鑑 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 五年至少一次全面性評核。 2. 由司法院進行。 3. 結果不公開。 4. 結果用於職務評定參考、有問題者移送個案評鑑。 5. 評核項目、方式、程序等委由司法院定之。 | 無定期、全面的評鑑制度。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 一年至少一次全面或部分評鑑。 2. 於司法院外設評鑑基金會進行。 3. 結果應公開。 4. 結果用於職務評定參考、有問題者移送個案評鑑。 5. 評核項目應包含問案態度、程序遵守、書類品質、品德操守。 |
| | 個案評鑑 (檢舉有問題之法官) | <ol style="list-style-type: none"> 1、法律見解不可以接受檢舉或評鑑。 2、可以申請個案評鑑的人：案件當事人不能申請個案評鑑。其餘同司法院版本。 | <ol style="list-style-type: none"> 1、法律見解不可以接受檢舉或評鑑。 2、可以申請個案評鑑的人： <ol style="list-style-type: none"> (1)檢察官以外之案件當事人。 (2)受評鑑法官所屬機關法官三人以上。 (3)受評鑑法官所屬機關或其上級機關。 (4)受評鑑法官所屬法院對應設置之檢察署。 (5)受評鑑法官所屬法院管轄區域之律師公會或全國性律師公會。 (6)以公益為目的之社團法人或財團法人，經許可設立三年以上，社團法人之社員人數二百人以上或財團法人登記財產總 | <ol style="list-style-type: none"> 1、適用法律之見解，原則上不可以成為法官評鑑之事由。但例外，顯然違反論理法則、經驗法則、立法意旨或法律見解流於恣意，致侵害人民權益者時，可以接受評鑑。 2、案件當事人可以申請個案評鑑。 |

| | | | | |
|----------------|--|--|--|--|
| | | | 額新台幣一千萬元以上，且對健全司法具有成效，經目的事業主管機關許可得請求評鑑者。 | |
| 評鑑單位及成員 | <p>1、與司法院同</p> <p>2、共11人</p> <p>(1)法官2，票選+司法院長遴任。</p> <p>(2)檢察官1，法務部推派。</p> <p>(3)律師2，全聯會推派。</p> <p>(4)學者及社會公正人士2名由立法院院長提名立法委員以外人士，經院會通過後推派；2名由監察院院長提名監察委員以外人士，經院會通過後推派；2名由司法院院長提名，經司法院人事審議委員會通過後推派。</p> | <p>1、司法院下之法官評鑑委員會</p> <p>2、共11人</p> <p>(1)法官2，票選+司法院長遴任。</p> <p>(2)檢察官1，法務部推派。</p> <p>(3)律師2，全聯會推派</p> <p>(4)學者及公正人士6，由司法院長提名，人審會審議。</p> | <p>1、監察院下之評鑑基金會</p> <p>2、共11人</p> <p>(1)法官2，票選產生</p> <p>(2)檢察官1票選產生</p> <p>(3)律師3票選產生</p> <p>(4)學者及公正人士5，由前三者多數決定之</p> | |
| 2.法官考試與任用制度 | <p>1.考試與遴選及訓練均同司法院版本。</p> | <p>1、無考試制度落日規定。如同現行制度採考試與遴選併行。</p> <p>2、司法官之訓練：</p> <p>(1)考試後訓練隸屬法務部。</p> <p>(2)實習及候補訓練內容未規定。</p> | <p>1.司法官考試制度有落日規定，考試錄取比例逐年降低，10年後停考。</p> <p>2.司法官考試錄取後之訓練屬於司法院。</p> <p>3.實習及候補法官訓練明訂，應該要先到高院歷練，不得獨任、處理簡易案件。</p> | |
| 3.人事制度之人事審議委員會 | <p>1.人審會由司法院院長、其指定之人及票選之法官代表組成；委員總額中票選之法官代表不得少於二分之一。</p> <p>2.無任期之規定。</p> | <p>1、人審會由司法院院長、其指定之人及票選之法官代表組成；委員總額中票選之法官代表不得少於二分之一，司法行政人員</p> | <p>1、人審會由25人組成，以司法院院長為當然委員並任主席，其他委員任期一年，得連任一次，名額及產生之方式如下：</p> <p>(1)司法院院長指定七人。</p> <p>(2)法官代表十三人：最高法院</p> | |

| | | | |
|---------------|--------------------------|---|--|
| | <p>3.庭長、審判長人事審查規定保留。</p> | <p>及法院院長以外之法官代表，不得少於三分之二。</p> <p>2、無任期之規定。</p> <p>3、庭長、審判長之遴選辦法由司法院定之。</p> <p>4、庭長連任：</p> <p>(1)庭長之任期為三年，得連任一次。</p> <p>(2)連任前，司法院應徵詢該庭長曾任職法院法官之意見。</p> <p>(3)庭長之調任、連任、延任、免兼等有關事項之辦法，由司法院定之。</p> | <p>法官代表一人、最高行政法院法官及公務員懲戒委員會代表一人、高等法院法官代表二人，高等行政法院法官代表一人、地方法院法官代表八人，由各級法院法官互選之。</p> <p>(3)檢察官代表一人：由檢察總長或其指定之人。</p> <p>(4)律師代表一人：律師公會全國聯合會理事長。</p> <p>(5)學者及社會公正人士二人：由第二款法官代表共同推舉二倍人選，送司法院院長遴聘。</p> <p>2、庭長人事：</p> <p>(1)任免：應組成審查委員會審議後送請司法院人事審議委員會決定之。</p> <p>(2)連任、延任或免兼：應由司法院人事審議委員會審議。</p> <p>3、最高法院法官、最高行政法院法官、公務員懲戒委員會委員之人選，司法院應提出二倍人選供司法院人事審議委員會審議。</p> |
| <p>4.職務法庭</p> | <p>同司法院版本</p> | <p>職務法庭法官5人</p> <p>1、以司法院公務員懲戒庭特任庭長為審判長。</p> <p>2、法官4人為陪席法官。</p> <p>(1)此法官具備實任法官十年以上之資歷</p> <p>(2)由司法院法官遴選委員會遴選12人，每審級各4人，提請司法院院長任命，任期三年。</p> | <p>職務法庭合議庭之成員共7人</p> <p>1、法官2人：全體法官票選4人，由司法院院長遴選2人。</p> <p>2、檢察官1人：全體檢察官票選4人，由法務部部長遴選2人。</p> <p>3、民間代表亦即參審官人數4人：由司法院院長遴聘執業十五年以上之律師、五年以上資歷之教授或社會公正人士組成。</p> |

資料來源：民間司改會網站

http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform_detail.asp?id=2873 (點閱日期：2011年4月20日)。

附件二：各國法官選任制度

| 國家 | 選任制度 | 有無 Judicial Council | Judicial Council 的組成與運作 | 備註 |
|-----------------|---|---------------------|--|--|
| 阿根廷 | <p>*最高法院法官任命：2/3 國會通過。</p> <p>*低層法院法官由 Judicial Council 提名。每當有空缺時，委員會會提出一個三人排序後的名單，主席會選出一個提交給參議院。</p> | 有(judicial council) | <p>總共有 20 名成員：</p> <p>*國會議員 8 名(只有 1/2 可以是多數黨員)</p> <p>*政府代表 1 名</p> <p>*Court justices 1 名</p> <p>學者專家 2 名</p> <p>律師 4 名</p> <p>聯邦法官 4 名。</p> | |
| 英國 (英格蘭、威爾斯) | <p>Senior Judges 選任過程是由部長建議、首相推薦、女王任命。</p> <p>高等法院法官的選任過程：Senior Judges 建議、部長推薦、女王任命。</p> | 推薦委員會 | <p>1. 最高法院委員會：只在最高法院法官有缺額時才召開，由最高法院院長、副院長與英國其他地區任命委員會主席的其中一位(英格蘭、威爾斯、北愛爾蘭與蘇格蘭)。</p> <p>2. 英格蘭與威爾斯委員會 (main commission for Eng. and Wales)：這個委員會的職責要選出九百位全職</p> | Senior Judges 包含 Lord Chief Justice, Master of the Rolls, Law Lords, President of Family Division Vice-Chancellor, Lord Justices of Appeal |

| | | | | |
|----|--|--|---|--|
| | <p>Circuit Judges 與書記官：由 Circuit Judges, lay person, civil servant 組成面試團進行面試、再由部長推薦、最後由女王任命。</p> | | <p>或是兼職法官、審判成員、專業裁判官。 成員：有 15 位委員，6 名業外成員(非法律體系出生)、5 名法官、1 名初級律師、1 名專門律師、1 名 magistrate(暫譯行政文官)、1 名 tribunal member(暫譯法庭成員)，也就是說還是以法律體系成員為多數(9 位)，而非法律體系成員有 6 位。</p> | |
| | <p>地方法院法官與代理地院法官：由地方法院法官、lay person、civil servant 組成面試團面試，後由部長任命。</p> | | | |
| 美國 | <p>聯邦法院法官的選任過程：總統提名→參議院司法委員會聽取提名以及推薦到參議院→由參議院議員簡單多數決表決通過。</p> | <p>密蘇里方案有較相似於 judicial Council 的機構</p> | <p>密蘇里方案：由多元代表組成(法官、律師、公民)的提名委員會，依據被提名人的學識、經驗、能力而提名後，由州長予以任命，再於任職一年後，在州舉辦的大選中，由州民投票是否同意他擔任法官職務。</p> | |
| | <p>州法官的選任過程分為三類：任命、專業計畫選任(密蘇里方案)、選舉。 任命：三種，一是法院自行任命、二是州長任命、三是立法機關任命。 密蘇里方案：由多元代表組成的提名委員會負責提名法官候選人，依據被提名人的學識、經驗、能力而提名後，由州長予以任命，再於任職一年後，在州舉辦的大選中，由州民投票是否同意他擔任法官職務。 選舉：政黨傾向與非政黨傾向。</p> | | | |

| | | | | |
|-----|--|--|--|---|
| 德國 | <p>聯邦憲法法院法官選任方式：半數由聯邦議會、半數由聯邦參議院選舉。</p> | <p>聯邦司法選任委員會 /國家司法選任委員會</p> | <p>「司法官選任委員會」由各邦的該管部長以及聯邦議會選舉同額的委員組織之。</p> | |
| | <p>終審法院（五個聯邦最高法院）：聯邦最高法院、聯邦行政法院、聯邦財務法院、聯邦勞工法院、聯邦社會法院—依事務性質由該管聯邦部長會同司法官選任委員會決定，由聯邦總統任命。</p> | | | |
| | <p>法官訓練是考訓模式，而地方法院、區域法院以及高等法院法官是由國家司法選任委員會任命以及晉升。</p> | | | |
| 義大利 | <p>所有法官與檢察官由考試取得資格，法官的甄補、任命、晉升、轉任、紀律都由 superior council of the magistrature 委員會決定。</p> | <p>有（superior council of the magistrature）</p> | <p>superior council of the magistrature 主席為總理；2/3 成員為法官由法官自行選出；1/3 成員由國會提名必須是有 15 年經歷的法律專家或律師組成。</p> <p>非法官的部分，是被政黨所分配。</p> <p>*委員會成員：由 20 位法官、10 律師或法律專家學者加上三名政府成員（例如總理）。</p> | <p>升遷的標準是取決於年資：時間或是期別。</p> <p>考試的方試為法官選任唯一標準導致了法學院學生缺乏政治、經濟、社會學的學識，而且缺乏完整的社會訓練。</p> |

| | | | | |
|-----|--|--|--|--|
| 葡萄牙 | <p>法院院長：由每個法院的法官選出。 最高法院法官、上訴法院法官都由 higher council 選任與晉升。</p> | 有 (Conselho Superior da Magistratura) | <p>法官：7 名法官由司法內部直接選舉產生、1 名最高法院院長。 非法官成員：共 9 名；7 名由國會任命的律師、2 名由總統任命的律師。</p> | |
| 西班牙 | <p>法官甄補與訓練由司法學校負責，司法學校校長由 Consejo General del Poder Judicial(他們的 judicial council)任命。</p> | 有 (Consejo general del poder judicial) | <p>法官：共 13 名；12 名由國會任命、1 名為最高法院院長。 非法官成員：共 8 名；8 名律師由國會任命。</p> | |
| | <p>所有法官都由 Consejo General del Poder Judicial 任命與晉升。</p> | | | |
| 日本 | <p>可為兩類，最高法院法官； 下級法院法官(包含高等法院院長、地方法院法官、家庭法院法官、地方法院與家庭法院的助理法官、簡易法院法官)</p> <p>最高法院法官選任制度：最高法院由院長一名及法官十四名組成，由內閣選定後，天皇任命。</p> <p>下級法院法官選任制度：內閣由最高法院指定的合格人選名冊中選出。一任任期為十年，任期滿可在續任。</p> | 無 | | <p>國民審查機制： 日本最高法院法官必須在初次被選任後與眾議院選舉同時經國民審查。 爾後每十年一次國民審查。</p> <p>下級法院法官：有任期制，一任十年。十年後可再續任。</p> |

