

新聞放大鏡 ②

防止司法濫訴

編目：訴訟法

【新聞案例】^{註1}

立法院司法及法制委員會昨初審通過新增「法律扶助法」第卅四條之一，規定檢察官濫行起訴或上訴應由該管檢察署負擔法扶支出費用。提案人立委段宜康表示，這代表地檢署要為檢察官蒐證不足、濫行起訴承擔責任。

立委提案修法增訂「防濫訴」條款，與會的法務部參事羅榮乾表示反對，指會讓檢察官偵查時，心理上產生自我防衛的「寒蟬效應」，但現場委員均無反對意見，司法院則表示尊重。法務部官員也說，立委提案會讓檢察官辦案變得瞻前顧後，甚至放棄追緝犯罪的勇氣，進而放被告一馬。

羅榮乾在會中力陳，刑事訴訟法第二五一條規定有犯罪嫌疑就可提起公訴，與第二九九條法官科刑判決的門檻標準不同；且刑事訴訟是動態的，從偵查到言詞辯論終結，檢辯雙方及當事人提出新證據，法院會如何判決？檢方無從預測。

段宜康無法接受羅榮乾說法，質疑「難道會因為有法扶法，檢方該去搜索就不去搜索嗎？你代表法務部，陳述要有道理，這個提案不是我發明的，是抄（法務部前部長）邱太三當立委時提的。法務部覺得不行，哪一位來找我溝通？」

法扶經費九成政府補助，但相較於歐美挹注明顯不足。段宜康提案增訂法條，若檢察官起訴所附證據不足以證明被告有犯罪嫌疑，並經法院判決無罪確定，或顯無上訴理由而提起上訴、審判中發現有應撤回起訴事由而不撤回等重大過失，法院應依職權或法扶分會聲請，裁定命該檢察署負擔法扶會所支出的酬金及必要費用。

法扶會尊重立委提案，認為問題在於案件確定後應於何時聲請？所稱「法院」是指何法院？檢察署或分會不服法院裁定時是否有救濟之道？似宜於刑事訴訟法配合一併明訂之。

^{註1}引自 2019-03-19/聯合報/記者 賴佩璇、王聖藜。

<https://udn.com/news/story/11319/3705075> (最後瀏覽日：2019/03/21)

律師黃靖閔表示，「重大過失」屬不確定之法律概念，須從個案累積判定準則。而「法院」是事實審終審法院或法律審終審應定義明確，也要明訂不服裁定的救濟管道。

【相關爭點】

- 一、「法律扶助法」第34條之1草案規定內容及立委提案理由
- 二、檢察官提起公訴應遵守之基本規定
- 三、司法院就防止濫訴所提因應方式
- 四、法務部就防止濫訴所提因應方式

【案例解析】

- 一、「法律扶助法」第34條之1草案規定內容及立委提案理由

(一)草案規定內容^{註2}

檢察官有下列情形之一而有重大過失者，法院應依職權或分會之聲請，裁定命該管檢察署負擔基金會所支出之酬金及必要費用：

- 1.起訴所附證據顯不足以證明被告有犯罪嫌疑，並經法院判決無罪確定。
- 2.於審判中發現有應撤回起訴之事由而不撤回。
- 3.顯無上訴理由而提起上訴。

(二)立委提案理由

- 1.根據法律扶助法第8條規定，法扶基金會的經費來源除司法院編列預算補助、相關政府部會的補助款及孳息收入外，尚包括律師公會等團體及個人之捐贈等等。就歷年基金會的經費來源而言，政府的補助為最大宗約占九成，目前司法院於創立時編列5億元補助，惟相較歐美、日本等國家動輒數百億經費挹注，明顯不足。
- 2.在刑事公訴案件中檢察官為公訴人，在偵查階段擁有搜索、聲請監聽及聲請羈押等強大等司法權，依刑事訴訟法第2條規定：「實施刑事訴訟程序之公務員，就該管案件，應於被告有利及不利之情形，一律注意。」故檢察官對被告有利不利之情形皆有注意義務，惟現行實務檢察官常常忽略上開規定，甚至刻意不提出對被告有利之證據。為避免檢察官濫行起訴或上訴導致法扶資源浪費，在檢察官濫行起訴或上訴而有重大過失之情形時應

^{註2}草案關係文書下載網址：

http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/word/09/02/15/LCEWA01_090215_00023.doc
(最後瀏覽日：2019/03/21)

由該管檢察署負擔法律扶助基金會支出費用。

二、檢察官提起公訴應遵守之基本規定

- (一)刑事訴訟法第 228 條第 1 項規定：「檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。」故除被害人告訴、一般人告發或犯罪人自首外，如有其他情事使檢察官知有犯罪嫌疑，即應開始偵查。
- (二)法官法第 86 條第 1 項規定：「檢察官代表國家依法追訴處罰犯罪，為維護社會秩序之公益代表人。檢察官須超出黨派以外，維護憲法及法律保護之公共利益，公正超然、勤慎執行檢察職務。」
- (三)另，刑事訴訟法第 2 條第 1 項規定：「實施刑事訴訟程序之公務員，就該管案件，應於被告有利及不利之情形，一律注意。」故檢察官偵辦案件，應保持中立，並負有客觀義務，對於被告有利或不利之證據，均應予詳查。
- (四)又，檢察官應遵循公民與政治權利國際公約第 14 條第 2 項：「受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪」、刑事訴訟法第 154 條第 1 項：「被告未經審判證明有罪確定前，推定其為無罪」所揭示之無罪推定原則，依偵查中蒐證所得，審慎認定事實及適用法律，以保障人民權益。
- (五)再者，刑事訴訟法第 251 條第 1 項規定：「檢察官依偵查所得之證據，足認被告有『犯罪嫌疑』者，應提起公訴。」惟，依據法務部函頒之「檢察機關妥速辦理刑事案件實施要點」第 6 點規定：「檢察官應加強蒐集犯罪事證，並審慎綜合研判偵查所得之全般證據，確信具有可使法院為有罪判決之高度可能性者，始予提起公訴。」以保障人權。

三、司法院就防止濫訴所提因應方式^{註3}

- (一)原告起訴所主張之事實或法律關係，倘於客觀上並無合理依據，且其主觀上係基於惡意、不當目的，例如：為騷擾被告、法院，或延滯、阻礙被告行使權利；抑或一般人施以普通注意即可知所訴無據，而有重大過失，類此情形，堪認係屬濫訴。現行法對於此濫訴仍須以判決駁回，徒增被告訟累，亦無謂耗損有限司法資源。為維被告權益及合理利用司法資源，應將不得為該濫訴列為訴訟要件。原告之訴如違反此要件，其情形不可以補正者；或可以補正，經命補正而未補正者，法院均應以其訴為不合法，裁定予以駁回。
- (二)濫訴對被告構成侵害，並浪費司法資源，得予非難處罰，以遏制之。原告

^{註3}參引司法改革第三次半年進度報告（108.02.25），頁 72。

<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/download.asp?sdMsgId=71597>(最後瀏覽日：2019/03/21)

之訴有濫訴情形者，宜設處罰之規定。並應以其主觀上係基於惡意、不當目的或有重大過失，始該當濫訴，而得予處罰。另原告濫訴之訴訟行為，倘實質上係由其法定代理人、訴訟代理人所為，或共同參與，法院斟酌個案情節，應得對其等各自或一併施罰。

(三)綜上，司法院「民事訴訟法研究修正委員會」已完成民事訴訟法第 249 條、第 249 條之 1 修正草案^{註4}，明定起訴基於惡意、不當目的或有重大過失，且事實上或法律上之主張欠缺合理依據者，為濫訴，法院應以裁定駁回之。法院對實質上為濫訴行為之原告、法定代理人或訴訟代理人，得各處以 12 萬元以下之罰鍰，且被告之日費、旅費及委任律師為訴訟代理人之酬金，為訴訟費用之一部；原告對於本訴訟之裁判聲明不服者，就所處罰鍰及前開訴訟費用，應提供擔保。

(四)為防止濫訴，就應否修改刑事訴訟中的自訴制度、刑事訴訟附帶民事訴訟是否應繳裁判費等部分，司法院「刑事程序制度研議委員會」已將上開決議內容納入議題，將適時進行研議。

(五)濫訴的定義行為態樣眾多，防止濫訴的手段須多方研議，兼顧人民訴訟權的保障及抑制濫訴。行政訴訟涉及人民與行政機關間之公法上爭議，其法律關係與普通法院之訴訟關係及權利內容不同，針對其特性將列入「行政訴訟制度研究修正委員會」討論議題，研議於行政訴訟法增訂防杜濫訴之規定。

四、法務部就防止濫訴所提因應方式^{註5}

(一)我國刑事訴訟制度採取公訴優先原則，並採自訴強制律師代理等方式，極端限縮自訴制度運作空間。另刑事訴訟法第 228 條第 1 項規定：「檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。」因此，

^{註4}草案關係文書下載網址：

http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/word/09/06/01/LCEWA01_090601_00060.doc(最後瀏覽日：2019/03/21)

^{註5}參引：

1. 法務部就「如何有效防杜司法濫訴」所提專題報告，立法院第 9 屆第 4 會期司法及法制委員會第 6 次全體委員會議(106.10.18)。

https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/displgqr?DN10608601:LCIDC01_1068601_00002(最後瀏覽日：2019/03/22)

2. 法務部於司改國是會議第二分組第二次增開會議(106.06.03)就「訴訟費用合理化與濫訴防杜」所提書面補充資料。

<https://www.moj.gov.tw/dl-26026-e2f394401ae64fa8a89cb68f27d5725c.html>(最後瀏覽日：2019/03/22)

現行檢察實務運作，只要當事人提出一張告訴狀、檢舉信，甚至僅用言詞申告，縱使沒有檢附任何證據或指出證明方法，也毋庸付出任何訴訟成本，檢察署即須分案辦理，開啟偵查程序，致使大量告訴發案件湧入檢察機關。

(二)從檢察實務觀之，濫訴情形大致可分為以下三類：

- 1.高頻率申告案件：經常、反覆提出告訴，或就已分案或結案之同一事實一再重複提告。
- 2.明顯事證不清案件：提告內容空泛、顯無犯罪事證、所訴與犯罪無關，或依經驗、論理法則顯不可能等。
- 3.假性財產犯罪案件以(以此類案件為大宗)：即以詐欺、侵占、背信或重利等罪名提出告訴，但事實上屬於私權爭執之民事事件；且告訴人提告之目的在於利用檢察官之偵查作為，迫使被告解決私權糾紛(俗稱以刑逼民)。

(三)可能改革方案

1.有條件的刑事訴訟有償制

(1)與我國僅於民事訴訟法中規定訴訟費用負擔，刑事訴訟則採取無償制度之法制相較，德國、日本分別於其刑事訴訟法訂有「訴訟費用」專章，規範訴訟費用的負擔，且所謂「訴訟費用」，並不僅止於案件繫屬於法院之情形，尚包括檢察官之偵查程序在內。

(2)德國制度簡介

德國刑事訴訟法第469條：「(1)如果告發人故意或者草率 (Leichtfertigkeit) 提出悖於事實的告發而導致案件程序之進行，即使該案件未進入法院審理程序，法院在聽取告發人意見後，可裁定告發人應負擔該程序費用及因該等告發被告所支出之必要費用。訴訟參加人所生之必要開支，法院得科由告發人負擔。(2)若尚無法院受理案件，則依檢察官之聲請，由本應有權開啟審判程序之法院裁定之。(3)對於第1項及第2項之裁判，不得聲明不服。」及第470條：「撤回告訴而使告訴為要件之程序終止時，告訴人應負擔費用及被告及訴訟參加人所生之必要開支。若被告或訴訟參加人表示願意負擔，得科由其負擔，若由參加人負擔可能不公平，得科由國庫負擔。」

A.費用內涵：

刑事訴訟程序費用共分成兩種：規費(Gebühr)及國庫開支(Auslagen)。規費(Gebühr)係包括一切為審判期日為準備的程序中所產生的費用支出，以及執行所產生的費用。規費的計算是以確定的犯罪刑度來作概

括式的計算(in pauschalierter Form)。

B.費用負擔之對象：

(A)告發人 (Anzeigerstatter) 這種要求提出與事實相悖之告發人負擔程序費用之規範，其出發點不在於對該告發人施以處罰或與刑罰相當的制裁，而是費用法則上的責任原則(Verschuldensprinzip)。

a.負擔程序費用的要件，須告發人向有責調查機關陳述案情，陳述內容足以發動偵查作為，並且也的確導致調查作為被啟動。而告發人陳述的內容須證明客觀上確實與事實不符合，且而該與事實不符合的部分須具有重要性，即當告發人依事實陳述時，偵查作為即不會展開。在主觀上，必須是告發人故意或者是草率地重大過失提出上開虛偽指訴。

b.提出不實指控的告發人所須負擔的程序費用內容包括：

(a)法院費用(Gerichtskosten)

(b)被告所支出的必要費用(Notwendige Auslagen des Beschuldigten)

(c)程序參加人所支出的必要費用

(Notwendige Auslagen des Nebenbeteiligter)

c.裁定程序的開啟：若是在本案繫屬時，可以在法院依職權為之，或者依當事人之聲請而為之；如果案件經檢察機關為不起訴之處分，或是撤回起訴，只能依檢察官之聲請而開啟裁定程序，由該案件若經繫屬時之負責審理之法院裁定，此時被告不得提出裁定告發人負擔訴訟費用之聲請。

(B)告訴人 (Antragsteller)

a.負擔程序費用之要件：撤回告訴之告訴人須負擔程序費用的前提，是告訴人的告訴而開始整個程序的進行。倘若在偵查階段告訴人即撤回告訴，使案件終止進行時，有關程序費用負擔分配的決定，有認為應有刑事訴訟法第 469 條第 2 項規定的適用，由檢察機關向法院申請程序費用負擔的裁定。

b.告訴人所須負擔的程序費用種類計有：

(a)法院費用(Gerichtsgebühren)此費用只有在告訴乃論案件已經提起公訴，並且開啟審判程序後，告訴人才撤回告訴而停止案件審判的情況。如果在偵查階段即撤回告訴，或者起訴後旋即撤回告訴，經法院裁定不進入審判程序的情況皆不屬之。法院可以裁量減少此費用的徵收，或者放棄請求告訴人支付。

【高點法律尋班】

版權所有，重製必究！

(b)國庫的代墊費用：此部分費用法院可酌減或者全部不予徵收，由國庫負擔。

(c)被告所支出的必要費用。

(d)程序參加人所支出的必要費用。

(3)綜上，為防止濫訴，浪費國家司法資源，減少當事人不當利用司法程序作為尋人、報復手段，適度保護無辜被告，避免其為應訴所生之財產（如：出庭請假薪資損害、律師費用）及精神損害（恐懼、名譽、家庭生活等無形損害），可參考德國、日本立法例，就故意或有重大過失（輕率）對他人提出不實之刑事告訴或告發，嗣經檢察官不起訴處分確定者，對告訴人或告發人酌收程序費用。甚至針對我國實務上較為常見之假性財產犯罪類型，例如：租賃機車未繳租金未還車、貸款人告借貸人拒不還款涉嫌詐欺或侵占等案件，亦可依其提出告訴、告發內容所涉金額之多寡課其程序費用。

(4)惟課與告訴人、告發人訴訟費用，不免有影響人民訴訟權之虞，其付費的範圍、方法及執行等程序，尚須參考外國立法例，妥慎研議。

2.不具公益性質之案件以調解先行方式處理

現行濫訴案件之特性多不具公益性、一再提告，這類案件目前程序處理上，與一般案件之處理並無不同，檢察官仍要開庭、調查證據、製作附詳細理由的不起訴處分書，虛耗檢察機關偵查資源，可研議就假性財產案件是否採取調解先行，將多數微罪案件導向民事或其他紛爭解決方式。

3.輕罪除罪可能性

探討現行刑罰體系，法定刑較低且與公益性無關者，例如：妨害名譽罪，基於刑法謙抑原則，研擬除罪可能性。

4.參考日本副檢事制，增設副檢察官以處理輕罪

(1)日本副檢事制度

副檢察官制度於日本戰前並不存在，為檢察廳法所創設之制度。其理由為裁判所法之施行時，廢除警察署長得向簡易法院起訴之規定，大量案件轉向檢察官，在人力財力上均無法因應，而該等輕微事件之處理，非具有檢察官資格者不可，因此放寬檢察官之任用資格，又可開啟檢察事務官晉升管道。

日本檢察廳法及相關規定，檢察官包含兩種等級，分別為檢事和副檢事，這兩類人士都屬於檢察官。檢事分別配置在最高檢察廳、高等檢察廳及地方檢察廳，負責偵查、公訴及執行等工作。副檢事則配置在

區檢察廳，負責偵查、公訴及執行等工作。日本之副檢事亦為檢察官，可獨立署名制作結案書類。其與檢察官之差別在於副檢察官原則上僅能於區檢察廳（各級檢察廳之最低層級，對應簡易法院而設立）執行檢察官職務。

(2)我國引進副檢事可能

為解決檢察官案件龐大負擔，須是可以終局解決案件爭端的制度，但現行檢察事務官不能在結案書類署名，無法有效解決案件負擔及濫訴現象，日本副檢事制度則可以獨立署名制作結案書類，如果引進該制度，就微罪部分由副檢事處理，即能有效解決輕微案件的問題，讓檢察官專心處理重要案件，似為可思考之方向。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！