

司改國是會議第三分組第四次會議

「加強輔助偵查人力，微罪案件分流，促進精緻偵查」

法務部提

106.04.12

壹、問題與爭點--案件負荷大

我國案件偵辦以檢察官為偵查主體，受理司法警察移送、民眾申告及行政機關告發等，案件量龐大及多樣化，工作量超載，多數的基層檢察官幾乎都是在過勞的狀態下工作。以 105 年為例，偵查案件數量 56 萬 2,335 件（僅包括偵、他、相 3 大類案件）計算，當期末實際辦案檢察官人力約 542 人，平均每位偵查檢察官每月會收到 86.4 件新案，加上原先手上的舊案，幾乎每人手上有上百件的偵查案件。除此之外，偵查檢察官還必須輪值內外勤業務，內勤是處理隨案解送人犯的即時訊問、要不要羈押、交保等強制處分權，以及搜索票、監聽票的審核等；外勤則是處理非自然死案件（自殺、他殺、意外等）的相驗、解剖，工作的繁重是外人難以想像，沉重的辦案壓力已經讓許多檢察官的健康亮起紅燈。自 104 年 6 月以來，即有 3 位在職的基層檢察官因病不幸離世，每年申請轉任法官或辭職的檢察官高達數十人（法官轉任檢察官則寥寥可數），再不改善檢察官的人力短缺及案件過度負荷的問題，所謂「有效訴追重大犯罪」、「精緻偵查品質」恐將淪為本次司改的口號而已。為解決此一現象，改革方向有多種，司法警察機關及部分學者倡議效

法日本，引進所謂司法警察「微罪處分權」之機制，讓微罪由司法警察處理，以減輕檢察官的工作量，其理由為¹，我國刑事訴訟制已採改良式當事人進行主義，法庭活動為檢察官工作之重心，其工作量勢必大幅增加，則訴訟資源應重新思考，可以考慮將某些輕微案件由司法警察機關於偵查階段就依職權予以「過濾」，毋需全交給檢察官偵結，可以減輕檢察官工作負擔，而讓檢察官全心投入重大犯罪及公訴，透過事後監督方式，防止司法警察機關微罪處分權濫權的可能。然而，引進司法警察有微罪處分權是否真能像仙丹一樣，有效解決濫訴及臺灣檢察機關每年五十餘萬件爆表的案件量，恐怕是太過樂觀。

貳、相關研究及數據

所謂警察微罪處分權，係指將某些屬於輕微犯罪且沒有科以刑罰必要之犯罪行為，在司法警察機關在偵查階段即剔除，不必移送檢察官即作成偵查終結之處分。為思考我國引進此制度之需要，先簡介日本微罪處分制度。依日本刑事訴法第 246 條但書規定「司法警察員在偵查犯罪後，除本法有特別規定者外，應儘速將文書及證據物與案件移送檢察官。但經檢察官指定之案件，不在此限。」即檢察官將法定不起訴處分裁量權之「一部分」透過但書規定，委由警察機關予以處理。其範圍、程序為：

一、微罪處理之範圍²

¹ 余振華教授，《司法警察微罪處分權之探討》，月旦法學雜誌，2004.5，第 78~93 頁。

² 參見註 1，第 87~89 頁。

依日本刑事訴訟法第 193 條第 1 項規定「檢察官依管轄區域，對於司法警察關於偵查得為必要之一般性指示。」實務上則由檢察長對其轄內警察機關為指示，故各地方之標準未盡一致。大致為：1. 被害金額微小，犯罪情節輕微，已將贓物返及賠償，被害人不追究，且所犯者非素行不良者之偶發性犯行，並無再犯之虞之竊盜、詐欺或侵占、贓物、2. 犯罪情節輕微，金額極其微小，共犯之全體沒有再犯之虞之初犯賭博罪者、3. 非素行不良者之偶發行為，被害情形輕微之粗暴犯（如暴行、傷害）、4. 除前三種情形外，經檢察長特別指定之特種犯罪類型案件或微少年事件之簡易移送。

二、微罪處分之處理程序³

依日本犯罪偵查規範第 198 條至第 201 條，警察局長只須每月將微罪處分之內容以微罪處分案件報告書之形式向檢察官報告即可；微罪處分時，亦可為：1. 對被告加以嚴格訓誡，警告其不可再犯、2. 傳喚具監督被告之親權者、僱主及其他類此關係之人（如妻或子）到場，給予有關如何監督被告之注意事項，並要求其提出申請書、3. 曉諭被告對被害人進行補償、謝罪或其他悔過方法。然而，日本雖有微罪處分權，但亦有批評此制度，如：1. 各地警察機關缺乏認定統一標準、2. 微罪處分對象缺乏具體標準、3. 妨害被告接受法定程序之保障、4. 偏重刑罰之特別預防功能等缺失，我國否逕引進此制度，仍宜審慎斟酌。

³ 參見註 1，第 89 頁。

參、可能改革方案

一、對日本微罪處分權之疑慮

(一)起訴原則兩國差異甚大

我國對於有犯罪嫌疑之行為，採取「起訴法定」主義，僅部分案件可以緩起訴處分（其案件類型不限於微罪），而日本採「起訴裁量」主義⁴，檢察官對於有犯罪嫌疑之犯罪，有權裁量是否提起公訴；而微罪處分權即在此原則下授權給警察處理，司法警察再將處理結果以報告書形式送檢察官審查。我國如仍採起訴法定主義，除緩起訴處分及職權不起訴處分外，別無其他裁量權，因此最終決定權仍由檢察官處理，則採取此制度之必要性，實有疑義。

(二)刑事警察人力是否足夠

倡議引進此一制度前提，必須司法警察(官)的人力及素質兼俱始能發揮其功能。先不論人員素質問題，以人力部分，警察機關這幾年來一直都有招不到偵查佐的情形，從新聞媒體報導可知：「高市鬧「刑警荒」新任偵查佐壓力大揚言跳樓」⁵、「彰化缺 21 個來 10 個…招不到偵查佐」⁶、「真的假的？沒人要當刑警」⁷、「澎湖招不到偵查佐 高市刑事幹部斷層」⁸、「…不少縣市警察局的偵查佐都招不到人，警員寧願穿制服也

⁴ 日本刑事訴訟法第 248 條，依犯人之性格、年齡及境遇、犯罪之輕重及情狀及犯罪後情況而無追訴必要時，得不提起公訴。

⁵ <https://udn.com/news/story/2/2300829>

⁶

<http://blog.xuite.net/wang51818/twblog/301536256-%E5%BD%B0%E5%8C%96%E7%BC%BA21%E5%80%8B%E4%BE%8610%E5%80%8B%E2%80%A6%E6%8B%9B%E4%B8%8D%E5%88%B0%E5%81%B5%E6%9F%A5%E4%BD%90>

⁷ <http://city.udn.com/54532/3978641>

⁸ <http://reader.roodo.com/upupph/archives/21269778.html>

不願幹刑警…」⁹等，以目前實務狀況，有經驗的偵查佐招不到人，人力及經驗不足如何實質處理為數眾多之微罪。

(二)檢察官案件負擔沈重關鍵在於濫訴

濫訴情形嚴重，在我國已是不爭事實，且幾乎不起訴處分，已嚴重排擠檢察機關偵查資源，為檢察官過勞的主因。論者如主張以日本微罪處分權解決此問題，無異緣木求魚。蓋日本微罪處分權的處理方式，類似我國的緩起訴處分或職權不起訴處分（範圍似乎更窄），且在被告認罪的前提下處理，對檢察官而言，並不困難。最令檢察官困擾的是假性財產詐欺（以刑逼民）、動輒提告妨害名譽、恐嚇、偽造文書、毀損等，這些案件恐無法以微罪處分的方式解決，試問要如何減輕檢察官案件的負擔。再者，如仍執意由司法警察處理，關於其衍生之救濟問題，應逕向法院聲請，不宜再由檢察官善後，如此才能解決檢察官案件負擔。

(三)司法警察機關是否有獨立性

目前警察機關預算掌握在地方議會，其人事決定，地方政府及議會亦有影響力，若賦予其微罪處分權，基層司法警察受理此類案件，會不會在有壓力下，而有大事化小、小事化無之情形？反而引發更大的民意反彈。因此，考慮引進此制度時，仍應深思目前警察機關是否已具獨立性、不受地方政治勢力干擾等因素。

二、具體改革的方案

(一)參考日本副檢事制，增設副檢察官，以處理輕罪

⁹ <http://www.bcc.com.tw/newsview.2965888>

1. 日本副檢事制度

副檢察官制度於日本戰前並不存在，為檢察庁法所創設之制度。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，一次可得大量之副檢事，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。由於副檢事並非國家法曹考試選取而來¹⁰，但又劃歸於檢察官序列中，其獨有之官制對於我國檢察機關組織改革有借鑑引進之處。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。如於區檢察廳以外之檢察廳執行職務，必須有檢察總長、高檢署檢察長、地檢署檢察長之命令，故原則上在區檢察廳處理較為

¹⁰日本副檢事的來源，大部分是一定年資的公務員報考轉任而來。依據日本檢察廳法第 18 條第 2 項之規定，副檢事的報考資格為：1.曾任法律規定的二級官員及其他公務員職位 3 年以上的人員；2.有和前項資格相當的檢察事務官、法務事務官、或法務教官、警部以上職級的警官、皇宮護衛官、海上保安官、3 尉以上的警務官及自衛官等工作滿 3 年以上者；3.法考試合格人員。經考試合格者，可以任命為副檢事二級。實務上，報考者幾乎都是檢察事務官，其次是法院的書記官等法院系統人員，警官、自衛官、海上保安官、皇宮護衛官等的報考者則較少。

輕微之案件。

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，如果仍要由檢察官接手司法警察微罪處分的「善後」作為，只是把問題從左手丟到右去，不能真正解決問題。因此，因現行檢察事務官不能在結案書類署名，為解決案件負擔及濫訴現象，日本司法警察微罪處分權功能有限，均非有效解決的方案。然日本副檢事制度，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。

(二) 不具公益性質之案件以調解先行方式處理，另研議就濫訴之不起訴處分確定案件，告訴人須負擔訴訟費用，以避免濫訴

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。為解決濫訴現象，可研議是否採取調解先行，另對於經檢察官不起訴處分確定之濫訴案件，研議由法院裁定告訴人負擔訴訟費用之可行性，才能本質性的解決案件總量爆表的濫訴問題，將多數微罪案件導回民事或其他紛爭解決方式。

(三) 輕罪除罪可能性

探討現行刑罰體系，法定刑在有期徒刑1年以下、拘役或專科罰金刑之罪，而與公益性無關者，基於刑法

謙抑原則，研擬除罪可能性。

(四)擴大逮捕現行犯准不予解送範圍

現行司法警察逮捕現行犯應即解送檢察機關，例外依刑事訴訟法第 92 條但書，限於所犯最重本刑為 1 年以下有期徒刑、拘役或專科罰金之罪、告訴或請求乃論之罪，其告訴或請求已經撤回或已逾告訴期間者，得經檢察官之許可，可不予解送。然現行犯移送及處理對司法警察、檢察官都是負擔，留置期間亦影響被告之人身自由，應可考慮擴大不予解送範圍，以減輕檢警工作負擔，兼顧被告人身自由之保障。