

# 司改國是會議第三分組第六次會議

## 「檢討檢察官起訴、緩起訴、不起訴之監督機制」

法務部 提

106.05.10

### 壹、問題與爭點

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。」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，並遵循公民與政治權利國際公約第14條第2項、刑事訴訟法第154條第1項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。在比較法上而言，我國的檢察權相對龐大，貫穿整個刑事司法程序，職權範圍兼及偵查、審判與執行程序，兼具偵查主體、裁量者、追訴者以及刑的指揮執行角色，為了確保檢察權的公正行使，檢察權之適當監督有其必要。

### 貳、相關研究與數據

#### 一、各地方法院檢察署偵查案件終結情形分析

##### (一) 以件數分析

年別	總計	起訴				緩起訴處分		不起訴處分		其他 <sup>1</sup>	
		計	百分比	通常程序提起公訴	聲請簡易判決處刑	計	百分比	計	百分比	計	百分比
103年	410,133	192,915	47.0	88,557	104,358	45,080	11.0	122,598	29.9	49,540	12.1
104年	425,454	199,963	47.0	94,772	105,191	41,060	9.7	130,645	30.7	53,786	12.6
105年	453,422	209,913	46.3	101,757	108,156	38,601	8.5	137,913	30.4	66,995	14.8

(單位：件數、%)

## (二) 以人數分析

年別	總計	起訴				緩起訴處分		不起訴處分				其他 <sup>2</sup>	
		計	百分比	通常程序提起公訴	聲請簡易判決處刑	計	百分比	計	百分比	依職權	罪嫌不足等	計	百分比
103年	511,049	219,121	42.9	109,491	109,630	51,427	10.1	175,650	34.4	7,804	167,846	64,581	12.7
104年	529,775	226,278	42.7	115,645	110,633	47,743	9.0	186,278	35.2	7,426	178,852	69,476	13.1
105年	558,404	235,549	42.2	122,890	112,659	43,482	7.8	191,924	34.4	6,952	184,972	87,449	15.7

(單位：人數、%)

## 二、對於公訴權（起訴）行使之監督

### (一) 現行監督機制

<sup>1</sup> 「其他」情形包含移送調解、通緝、移轉管轄、移送法院併案審理、毒品案件移送戒治所、改作自訴或其他簽結等。

<sup>2</sup> 同註 1。

## 1. 採取起訴法定原則

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。」

法定起訴門檻固為「足認有犯罪嫌疑」，但本部訂頒之「檢察機關妥速辦理刑事案件實施要點」第 6 點另規定：「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。」

## 2. 外部監督—公訴裁定駁回制度

刑事訴訟法第 161 條：「(第 1 項) 檢察官就被告犯罪事實，應負舉證責任，並指出證明之方法。(第 2 項) 法院於第一次審判期日前，認為檢察官指出之證明方法顯不足認定被告有成立犯罪之可能時，應以裁定定期通知檢察官補正；逾期未補正者，得以裁定駁回起訴。(第 3 項) 駁回起訴之裁定已確定者，非有第 260 條各款情形之一，不得對於同一案件再行起訴。(第 4 項) 違反前項規定，再行起訴者，應諭知不受理之判決。」

### (二) 各國公訴權行使之正確性（無罪率）比較

	無罪率	備註
日本	0.02-0.03%	
德國（巴伐利亞邦）	2.6-2.7%	
我國	3.0-3.4%	
美國（聯邦）	9.88%	含無罪及檢察官撤銷公訴者 <sup>3</sup>
美國（紐約州）	7.7%	僅統計重罪案件（felony，最輕本刑 1 年以上有期徒刑之案件），含無罪及被法官駁回起訴者 <sup>4</sup>
奧地利	17%	

由上數據可知，我國檢察官之起訴品質，與其他先進國家相較並無遜色，但因檢察官職權之妥適行使涉及民眾切身權益，民眾當

<sup>3</sup> 資料來源：「我國檢察機關組織改革之研究」第 270 頁（林達著）

<sup>4</sup> 資料來源同註 3

然期望檢察官偵查作為更加精進，因之，本部仍將持續研擬改革方案。

## 二、對於公訴權不行使（不予起訴處分）之監督

### （一）現行監督機制

我國檢察官不予起訴之「終局」決定，共有 3 種，分別為絕對不起訴處分<sup>5</sup>、職權不起訴處分<sup>6</sup>及緩起訴處分<sup>7</sup>。檢察官對於犯罪的追訴採起訴法定主義，業如前述，惟於此原則之外，案件是否提起公訴，仍容許檢察官依其「合目的性」裁量決定之。因此，檢察官於偵查完結後，或認被告有應為不起訴處分之原因，或認宜予職權不起訴處分或緩起訴處分之情事者，得就該案件分別為職權不起訴處分或為緩起訴處分。

對於不予起訴之處分決定，我國現行刑事訴訟法係以再議制度及交付審判制度加以監督，具體可分為：得聲請再議、依職權送請再議及不得再議 3 類。前兩類透過再議程序由原檢察官之上級檢察署審查，最後一類則於原檢察官處分公告時，即發生確定力，

---

<sup>5</sup> 刑事訴訟法第 252 條：

「案件有左列情形之一者，應為不起訴之處分：

一、曾經判決確定者。

二、時效已完成者。

三、曾經大赦者。

四、犯罪後之法律已廢止其刑罰者。

五、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。

六、被告死亡者。

七、法院對於被告無審判權者。

八、行為不罰者。

九、法律應免除其刑者。

十、犯罪嫌疑不足者。」

<sup>6</sup> 刑事訴訟法第 253 條：

「第三百七十六條所規定之案件，檢察官參酌刑法第五十七條所列事項，認為以不起訴為適當者，得為不起訴之處分。」

刑事訴訟法第 254 條：

「被告犯數罪時，其一罪已受重刑之確定判決，檢察官認為他罪雖行起訴，於應執行之刑無重大關係者，得為不起訴之處分。」

<sup>7</sup> 刑事訴訟法第 253 條之 1 第 1 項：

「被告所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑三年以上有期徒刑以外之罪，檢察官參酌刑法第五十七條所列事項及公共利益之維護，認以緩起訴為適當者，得定一年以上三年以下之緩起訴期間為緩起訴處分，其期間自緩起訴處分確定之日起算。」

不必再由上級檢察署審查。交付審判則採再議前置原則，亦即告訴人尋求檢察機關內部救濟之再議制度無效時，始由法院介入審查。

## 1. 內部監督——再議制度

### (1) 再議制度之開啟

#### A. 依聲請開啟

依刑事訴訟法第 256 條第 1 項之規定，告訴人接受不起訴或緩起訴處分書後，得於 7 日內以書狀敘述不服之理由，經原檢察官向上級法院檢察署檢察長或檢察總長聲請再議。但第 253 條之職權不起訴處分、第 253 條之 1 之緩起訴處分，曾經告訴人同意者，不得再議。

#### B. 依職權開啟

依刑事訴訟法第 256 條第 3 項之規定，死刑、無期徒刑或最輕本刑 3 年以上有期徒刑之案件，因犯罪嫌疑不足，經檢察官為不起訴之處分者；或第 253 條之 1 之案件經檢察官為緩起訴之處分者，如無得聲請再議之人時，原檢察官應依職權逕送直接上級法院檢察署檢察長或檢察總長再議，並通知告發人。實務上，在前述不起訴處分的情況，均屬重罪，例如販賣毒品罪、組織犯罪、持有槍枝罪、殺人罪、強制性交罪等；至於前述緩起訴處分的情況，實務上較大宗的例如施用毒品罪之緩起訴處分（附命戒癮治療）、酒醉駕車之緩起訴處分（附命支付公庫）等，不一而足。此類案件因為缺乏得聲請再議之人，為避免檢察官擅斷，故機制設計上，規定須由原檢察官依職權送請上級檢察署再議，由上級檢察署本於案件監督權據以審查。

### (2) 再議的審查

依刑事訴訟法第 258 條<sup>8</sup>規定，再議之結果有以下 3 種：

#### A. 再議駁回

若審核結果，認為原檢察官之偵查決定應予維持，即不起訴處分或緩起訴處分並無違誤（再議無理由），即作成駁回再議之決定。實務上大部分案件再議結果均為駁回再議，以本部 104 年之統計資料觀之，以無理由或不合法<sup>9</sup>駁回再議之比率約為 85.3% 左右。

#### B. 發回續行偵查

若審核結果，認為原檢察官之偵查尚未完備（再議有理由），上級法院檢察署檢察長或檢察總長則會以命令發回下級檢察署續行偵查，發回時均會指明原處分決定不當之處，甚至會進一步指明應該調查的方向與建議。以本部 104 年之統計資料觀之，再議案件遭發回續行偵查的比率約為 8.4% 左右。

#### C. 命令起訴

若審核結果，認為原檢察官之偵查已經完備（無再行調查事項）但偵查決定不當，應該起訴，可以命令原檢察署檢察官起訴。此種情形實務上較罕見，以本部 104 年之統計資料觀之，全年再議案件有 5 萬 9050 件，但僅有 28.4 件（小數點係因同一案件僅部份被告遭命令起訴）命令起訴。

### 2. 外部監督---交付審判制度

交付審判制度為告訴人對於不起訴處分之最後救濟管道，依據刑事訴訟法第 258 條之 1<sup>10</sup>之規定，告訴人不服檢察官所為之不

<sup>8</sup> 刑事訴訟法第 258 條：「

上級法院檢察署檢察長或檢察總長認再議為無理由者，應駁回之；認為有理由者，第 256 條之 1 之情形應撤銷原處分，第 256 條之情形應分別為左列處分：

一、偵查未完備者，得親自或命令他檢察官再行偵查，或命令原法院檢察署檢察官續行偵查。

二、偵查已完備者，命令原法院檢察署檢察官起訴。」

<sup>9</sup> 再議不合法（例如：逾期再議、對不得再議案件再議等等）並無須製作處分書駁回再議。

<sup>10</sup> 刑事訴訟法第 258-1 條：「

告訴人不服前條之駁回處分者，得於接受處分書後 10 日內委任律師提出理由狀，向該管第一審

起訴或緩起訴處分，聲請再議後仍遭上級檢察署檢察長或檢察總長駁回再議者，得於接受處分書後 10 日內委任律師提出理由狀，向該管第一審法院聲請交付審判。若法院認為聲請不合法或無理由，則駁回聲請，告訴人對此不得抗告，此時原不起訴或緩起訴處分即終局確定，若法院認為聲請有理由，即可裁定交付審判，此時案件視同起訴，由法院依刑事訴訟程序審理之，對此裁定被告得抗告之<sup>11</sup>。

## (二) 現行監督機制之問題

### 1. 再議與發回續查均無次數限制，導致案件久懸未結，影響人民權益

上級檢察署於受理再議案件後，若認為原檢察官之偵查尚未完備，則做出發回續行偵查之命令，將案件發回繼續偵辦。實務運作上，發回之案件將交由另一位檢察官偵辦，以避免同一檢察官既有不起訴心證之拘束。發回續行偵查之案件回到下級檢察署後，即分「偵續」案。受理該「偵續」案之檢察官須依據發回應另指明之疏漏加以檢討，若有建議偵查方向亦應遵循辦理。若「偵續」案調查結果，仍為相同結論之不起訴處分或緩起訴處分，亦屬法所允許。若告訴人仍然不服，再次聲請再議，則該「偵續」案仍送交由上級檢察署進行之審查，審查後，若認為偵查仍然未盡完備，仍可再次發回續行偵查，此次發回則分「偵續一」案，再交由另一位不同之檢察官續行偵辦。依現行規定，再議與發回續行偵查均不限次數（發回第三次分「偵

---

法院聲請交付審判。

律師受前項之委任，得檢閱偵查卷宗及證物並得抄錄或攝影。但涉及另案偵查不公開或其他依法應予保密之事項，得限制或禁止之。

第 30 條第 1 項之規定，於前 2 項之情形準用之。」

<sup>11</sup> 刑事訴訟法第 258-3 條：「

聲請交付審判之裁定，法院應以合議行之。

法院認交付審判之聲請不合法或無理由者，應駁回之；認為有理由者，應為交付審判之裁定，並將正本送達於聲請人、檢察官及被告。

法院為前項裁定前，得為必要之調查。

法院為交付審判之裁定時，視為案件已提起公訴。

被告對於第二項交付審判之裁定，得提起抗告；駁回之裁定，不得抗告。」

續二」案，第四次分「偵續三」案，以下類推)。

### 【全國各高等法院檢察署辦理再議案件發回續查情形】

年別	發回續查總件數	偵續	偵續一	偵續二	偵續三	偵續四	偵續五	偵續六	偵續七	偵續八	偵續九
103年	6,024	4,935	836	169	55	16	11	1	0	1	0
104年	5,769	4,876	679	139	56	11	4	2	1	0	1
105年	6,021	5,197	648	119	41	12	3	1	0	0	0

遲來的正義不是正義，訴訟程序的冗長一直是司法民怨之所在，在犯罪偵查階段，造成程序冗長的其中一個重要原因就是再議制度設計不良。現行再議制度因上級檢察署並不自為偵查，且亦未限制再議的次數，導致案件可能在上、下級檢察署間不斷上下來回。統計104年度各地檢署新收命令續行偵查案件，發回續查一次（即冠「偵續」案號）者，受影響被告人數達7,538人，發回續查二次（即冠「偵續一」案號）者，受影響被告人數為1,152人，發回續查三次以上（即冠「偵續二」以上案號）者，受影響被告人數424人。如此不斷往復的過程，不但對當事人是種折磨，也重覆消耗偵查資源。

## 2. 重罪案件循職權再議制度監督遭詬病

檢察官不起訴處分最需要監督者，即為重大犯罪案件，尤其是貪污治罪條例與金融犯罪等政治敏感及權貴白領犯罪之案件。關於重罪、無告訴人之不起訴部分，現行係以「職權再議」制度，交由上級檢察署進行內部監督。

但這類案件通常有輿論與媒體之高度關注，檢察官辦案經常受到放大鏡檢視，且此類案件極難蒐證，能夠成功達到起訴門檻者本來就不多。倘若檢察官因犯罪嫌疑不足而為不起訴處分，經常引起輿論及媒體之批判，率爾指責受政治干預包庇吃案；

若為昭公信勉強起訴竟遭判無罪，更係有違檢察官之合法性義務及客觀性義務而應受問責。檢察官夾在法律及輿論之間，經常處於兩難之局面，如起訴則遭指摘係政治打手，不起訴則遭指摘係包庇吃案。

## 參、可能改革方向與方案

### 一、對於公訴權行使之監督

#### (一) 強化團隊辦案模式：

研議先以重大案件出發，推動：1. 由主任檢察官為主辦人，帶領團隊辦案，協同偵查並在起訴書共同具名。2. 起訴主任檢察官共同蒞庭，並於上訴審時到場協助蒞庭。

#### (二) 建立完整究責機制：

1. 當起訴案件有蒐證不全、或未能清楚勾稽相關證據與犯罪事實關聯性、或有其他重大疏漏及違反正當法律程序者，即對於有重大程序或實體面違失的起訴案件，研議除追究承辦檢察官責任外，針對該檢察官所屬之檢察長、主任檢察官就應負之指揮監督責任亦予以究責，將考評課責結果列為陞遷及調動之參考依據，另視情況移送評鑑。機關責任部分，則由檢察官評鑑委員會定期提出報告，以檢察署為單位，公告有何不適當之偵查或公訴作為，或證據蒐集有何缺失或是起訴書類有何應予改進之處。
2. 為落實「檢察一體」原則，並使檢察長對檢察官偵辦個案的指揮監督，能在透明的程序下進行，以確保該指揮監督的正當性與合理性，法官法第 92 條業已明定：「(第 1 項) 檢察官對法院組織法第 63 條第 1 項、第 2 項指揮監督長官之命令，除有違法之情事外，應服從之。(第 2 項) 前項指揮監督命令涉及強制處分權之行使、犯罪事實之認定或法律之適用者，其命令應以書面附理由為之。檢察官不同意該書面命令時，得以書面敘明理由，請求

檢察總長或檢察長行使法院組織法第 64 條之權限，檢察總長或檢察長如未變更原命令者，應即依第 93 條規定處理。」如有違反上開規定之情事者，各檢察署之上級機關得依同法第 94 條相關規定進行行政監督，並得依第 95 條處分被監督人，情節重大者，另可請求檢察官評鑑委員會評鑑或移付懲戒。

## 二、對於公訴權不行使（不予起訴處分）之監督

### （一）就再議案件，限制上級檢察署之發回續查次數並加強自為偵查功能

現有再議制度仍有其維持偵查品質之效能，故應予維持，惟應限制次數並加強上級檢察署之自行偵查功能，以節省司法資源。對於偵查不完備之案件，依法上級檢察署本有自行偵查之權利，只是實務上極少運用，均以發回續行偵查之方式處理。故初步朝向研議再議發回續查之次數限 2 次，第 2 次再議時，上級檢察署檢察長或檢察總長或者維持原處分，告訴人若仍不服得向法院聲請交付審判；或自行偵查後認應提起公訴者，應檢附起訴書內容，命令原審檢察官起訴，以釐清責任，並改善案件一再反覆發回續查之情形。

### （二）研議引進類如日本檢察審查會之外部監督機制

#### 1. 無告訴人之重大案件經不起訴處分或簽結者，可交由有人民參與之「檢察審查會」審查：

基於保障被害人救濟觀點，以及顧慮檢察審查會之專業能力與審查負荷，應就無告訴人之案件之重大不起訴處分案件始轉由檢察審查會承接，因貪瀆、重大金融、組織犯罪、販毒等案件類型，檢察官做出不起訴處分後經常引發外界質疑或批評包庇吃案，上級檢察署檢察長或檢察總長若駁回再議亦遭批判官官相護，檢察官縱係基於保障被告人權給予其不起訴處分，卻經常遭受誤解。此類案件既然係外界最關注者，自宜研議優先開放轉由檢察審查會承接覆核工作，甚至可思考是否擴大及於重

大矚目之簽結案件。至於「得聲請再議」案件因有告訴人，其本身攸關利害必然爭執到底，較無檢方吃案包庇之虞，故建議仍維持由檢察體系內部進行再議審查。

2. 檢察審查會由一般民眾組成外，另加上學者、退休之法官、檢察官組成，並研議採交替任期制，兼顧成員代謝及避免案件中途全員更迭，無法銜接。
3. 檢察審查會得建議檢察官再行偵查、或自行聘請律師起訴：

檢察審查會受理案件，經調取原卷審查後，認為偵查不完備者，得建請檢察官再行偵查，檢察官仍為不起訴後，若檢察審查會認應行起訴，得聘請律師逕行向法院起訴並蒞庭。