

司改國是會議第三分組第六次會議

「檢察官偵查、公訴分工檢討」

法務部 提

106.05.10

壹、問題與爭點

一、起訴案件品質未臻理想，歸因於偵訴分離之現狀？

近年來外界迭有推動偵訴合一制度之呼聲，亦即檢察官一旦起訴案件，應自己到庭執行該案件之公訴職務，捍衛自己起訴之決定，確實到庭說服法官認同自己對該案件起訴之結論並判決有罪。而現行大多數檢察署採取偵訴分離制度，即案件由甲檢察官起訴，但交由乙檢察官實行公訴，衍生的重複閱卷之人力浪費；一旦案件遭判無罪，公訴檢察官推給起訴品質不佳，起訴檢察官推給實行公訴不力，導致成敗責任不明等缺失。從此一論點出發，利用偵訴合一制度提升案件起訴品質，應該可以有一定程度的期待。然而偵訴合一的制度，為何目前未全面實施？目前實務所面臨的狀況為何？應該在探討此一制度之前，先有初步的認知與瞭解。

二、無法全面採取偵訴合一制度之原因

回顧民國 90 年以前，檢察官並未全程蒞庭，因應外界質疑檢察官不應於法庭上缺席之呼聲，法務部從善如流，開始擇定地檢署試辦檢察官全程蒞庭，進而估算檢察署應增加之人力，大量補充檢察官之人員，才完成了檢察官全程到庭的目標。事實上，法務部不曾要求各地檢署採取偵訴合一或偵訴分工之制度，容許各地檢署因地制宜，所以一開始，案件量較少的地檢署，包括花蓮、台東、澎湖、金門、連江等地檢署，均採取偵訴合一制，其餘地檢署則均成立公訴組，由公訴組檢察官到庭執行公訴職務，時至今日，花蓮、台東等 2 個地檢署，因為案件大量增加，無法再維持偵訴合一制，日前已經新設公訴組，改採偵訴分工制度。所以偵訴合一制度並非不可行，甚至是理想，但以目前檢察機關之人力，確實無法應付。

三、全面採取偵訴合一，仍可預期無法貫徹執行

要求檢察官就自己起訴的案件到庭執行公訴職務，最終仍可能有相當比例的案件無法貫徹，例如檢察官調動、辭職、退休或轉任他職等因素，必然

造成有相當比例的案件，事實上不可能已案已蒞。因此，這個議題性質上僅屬檢察署內部之任務分工問題，又縱使達成應採取偵訴合一制度之結論，再大量的補充檢察官人力勉力配合，仍可能因為前述原因而無法貫徹，故此議題縱使達成「應採取偵訴合一制度」之結論，宣示效果確實遠大於實質意義，可能是在討論此議題前應有的認知。

貳、 相關研究與數據

一、 相關研究與數據之缺乏

從第壹點之說明，已經可以瞭解偵訴合一制度無法全面採行之癥結，就在於檢察官人力不足以應付此一制度，但先前並無詳細的研究與數據，因此，想要提出量化的數字，說明人力不足的情形下率爾採行此一制度可能造成的災難，實有困難，只能先從實證的經驗來看。從花蓮和台東地檢署的例子來看，花蓮地檢署實際辦案人數為 23 人，105 年 1 至 4 月新收偵查案件數為 3006 件，起訴 656 件，台東地檢署實際辦案人數為 14 人，105 年 1 至 4 月新收偵查案件數為 1769 件，起訴 356 件，而這兩個中小規模的地檢署，案件量不大，都已經不得不改採偵訴分離之制度，可以推知，依據目前案件數量及檢察官人力，全面採取偵訴合一制度確有困難。

二、 以臺灣臺北地方法院檢察署（下稱臺北地檢署）為例，採行偵訴合一制度的處境

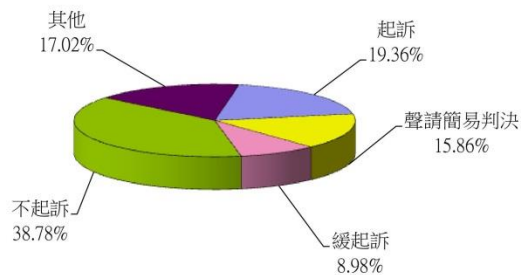
1、 臺北地檢署所公布之偵查案件終結情形數據

臺灣臺北地方法院檢察署近5年來偵查案件終結情形

單位：件、%

年 度	總 計	起 訴		聲請簡易判決		緩起訴		不 起 訴		其 他	
		件 數	百分比%	件 數	百分比%	件 數	百分比%	件 數	百分比%	件 數	百分比%
101年	37,131	7,071	19.04	5,874	15.82	3,127	8.42	15,319	41.26	5,740	15.46
102年	38,262	7,255	18.96	6,657	17.40	3,449	9.01	15,213	39.76	5,688	14.87
103年	40,358	7,554	18.72	7,583	18.79	3,275	8.11	15,780	39.10	6,166	15.28
104年	41,442	7,835	18.91	7,331	17.69	3,575	8.63	16,160	38.99	6,541	15.78
105年	43,112	8,346	19.36	6,839	15.86	3,873	8.98	16,718	38.78	7,336	17.02

105年偵查案件終結情形



2、臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）統計 105 年訴易字終結件數與平均終結日數

臺北地方法院刑事訴易字終結件數與平均終結日數		
資料期間:105年		
		單位:件;日
案件類別	終結件數	平均終結日數
合計	7,626	121.25
訴字	1,987	189.79
易字	5,639	97.10

說明:1.本表係內部資料,未對外公開。
2.本表資料範圍不含自訴與更審案件。

3、依據臺北地檢署於 105 年檢察官人數總計 134 人，扣除檢察長 1 人及主任檢察官 17 人，實際辦案檢察官為 116 人，偵查檢察官 72 人，而臺北地檢署 105 年全部偵查案件收案量約為 4 萬 3,112 件，在現制下，偵查檢察官每人每月偵查案件收案量為 50 件；如採偵訴合一制，也就全部檢察官參與分案，則平均每人每月收 31 件（ $43112 \div 116 \div 12 = 30.97$ ）。又 105 年臺北地檢署起訴 8,346 件，以上開基準計算，平均每人每月起訴 6 件（ $8346 \div 116 \div 12 = 5.99$ ），又臺北地方法院刑事案件終結日數為 121.25 日，也就是如果採偵訴合一制，每個檢察官必須面對自己起訴需要到庭實行公訴的案件約 24 件（即 4 個月內起訴尚未審結之案件量）。這樣的數據可能一般人無法明瞭，但如果詢問一下執業律師，就會知道如果同時有 24 件案件在法院進行，幾乎不可能自己一人獨立完成，勢必要請其他律師代理甚至必須聘僱律師，而如果率而採取偵訴合一制度，

以上述台北地檢署 105 年的例子來看，每一位北檢檢察官必須到庭實行公訴的案件約 24 件，還要處理自己的新收偵查案件 31 件，還要輪值內外勤業務，光從時間的分配來看，根本是「不可能的任務」，一旦率爾實施之結果，除了偵查案件的品質可能降低外，更可能造成法院審理案件之延宕。

參、可能改革方向

從以上的說明，可以瞭解實施偵訴合一制度並無困難，只有唯一一個問題，必須「大幅」擴增檢察官人力，在現今總員額凍結之政策下幾無可能，而且有沒有必要為了貫徹偵訴合一制度，大幅增加檢察官員額，進而加重國家的財政負擔，也應該是要思考的一個觀點。因此，目前可能而且可行的改革方向，應該是研議以偵查檢察官就其起訴之重大或矚目案件，參與該案件之公訴，也就是在重大或矚目案件上，實質上落實偵訴合一制度。

肆、可能改革方案

一、近期改革方案

初期可要求偵查檢察官就其起訴之重大矚目案件，參與該案件之公訴，或重大矚目案件在偵查階段，即先行指定若案件起訴時之公訴檢察官為何人，以公訴檢察官立場，檢視證據資料是否已達起訴門檻，或是否有尚需補充調查之處，無疑義方可起訴，作為偵訴合一制的替代方案。如此即可使偵查、公訴順利換軌，公訴檢察官對案情已經完全了解，即不再需要重覆閱卷，亦可將使法庭活動更有效率、更能發現真實，亦對案件成敗與偵查檢察官共同負責，回應外界權責相符的要求。

二、中期改革方案

地檢署之案件量如能減少，或檢察官人力能有一定程度的補充，中大型的地檢署，應可以組為單位，實施偵訴合一制度。亦即一位主任檢察官（或組長）率領數名檢察官、檢察事務官及書記官組成一個辦案團隊，類似一個小型的律師事務所，採取團隊辦案之模式，案件由團隊共同偵辦，起訴後由團隊成員前往實行公訴，案件承辦由團隊共同負責。

三、最終理想方案

倘地檢署人力確能負荷，則可完全採行偵訴合一制度，檢察官個人起訴之案件，由本人到庭實行公訴職務，自負案件成敗之責。