

司改國是會議第二分組第二次增開會議

「訴訟費用合理化與濫訴防杜」

法務部提

106.06.03

壹、問題與爭點

國家追訴原則下，檢察官似乎必定要處理民、刑事邊界模糊的案件，然而這些案件之處理往往曠日廢時，且當事人本身可能也無法釐清本身之歷來糾紛，處理結果必定造成一方不滿而又衍生出許多陳情、抗議等。處理這些案件之時間、精力，自然會排擠到檢察官偵辦重大案件如毒品、環境污染、民生案件如近來連環爆之食品安全等案件之心力。如何有效處理這些複雜又參雜當事人間恩怨的案件，讓檢察機關的偵辦重心回歸危害國家法治重大的案件上，對檢察體系而言實屬要務。

104 年度全國各地方法院檢察署新收檢察案件（包括偵查、執行及其他案件）達 201 萬 2,754 件，偵查新收案件合計為 43 萬 2,161 件，平均每一檢察官每月新收檢察案件為 196.7 件，其中屬偵查、相驗等案件約 80.2 件，顯見現行檢察官工作負擔已屬沉重。若人民參與審判制度實施，可以預見檢察官的法庭活動角色勢必更加吃重，

可能對偵查檢察官人力產生排擠，在人力難以大幅增加，業務量又越來越大的情形下，應該要思考從源頭減少案件。目前我國刑事訴訟法制架構仍援引自德國法制，該國如何處理案件數量之措施，乃值得參考之對象。

貳、相關研究與數據

我國檢察官業務內容龐雜，粗略的分類就包含偵查、公訴、執行或其他公益性及服務性導向之事務，例如：以公益代表人身分參與民事或非訟程序或進行各項法令宣導等。但在現制下，檢察官仍然是以摘奸發伏、沉冤洗雪的偵查案件為最主要任務，亦係民眾最為重視之項目。而依臺灣高等法院檢察署網站，統計園地中「檢察統計」資料顯示，最基層之各地方法院檢察署，總新收案件在 101 至 105 年度，分別為 187 萬 4,638 件、182 萬 2992 件、196 萬 7,761 件、200 萬 6,415 件、205 萬 3,649 件。其中「偵查新收案件」則為 39 萬 1,990 件、39 萬 3,298 件、41 萬 2,715 件、43 萬 0,595 件、45 萬 7,562 件。而上列逐年攀高的偵查案件，若以全國各地檢署編制之偵查組基層檢察官人力約 600 名¹，平均 1 名偵查檢察官偵查案件之工作量，1 年即需

¹ 人數估算方法參考：林達，我國檢察機關組織改革之研究，頁 368-369，臺灣大學政治學研究所博士論文。

偵辦至少 653.31 至 762.6 件之案件²。

而就偵查案件終結情形觀之，102 年至 105 年間，起訴（包含依通常程序起訴與聲請簡易判決處刑）的案件約占終結案件 45.87%至 47.08%之間，不起訴處分案件占 29.61%至 30.68%之間，足見不起訴處分的案件占據不少偵查能量。

相較於此，德國檢察機關在 2014 年間新收案件共 471 萬 995 件，其中未指明嫌疑人的案件有 345 萬 7107 件。偵查終結案件為 469 萬 6112 件，起訴 44 萬 1235 件(9.4%)、聲請處刑 54 萬 29 件(占 11.5%)，不附負擔的處分 119 萬 1546 件(占 25.4%)，附負擔的處分 180811 件(占 3.9%)³。

再以同年度德國檢察官人數共計 5279.31 個檢察官工作單位 (Arbeitskraftanteilen，近似於我國的「股」的概念)來計算，亦即平均每一股檢察官一年新收案件為 892.35 件⁴。然而需要強調的是，

² 黃弘宇，案如潮水之司法治水策略，蘋果日報(2017/03/06)，A12 版。
統計資料來源：臺灣高等法院檢察署，
<http://www.tph.moj.gov.tw/HitCounter.asp?xItem=32419&mp=003>。最後瀏覽日期：2017/03/14。

³ Statistisches Bundesamt, Rechtspflege Staatsanwaltschaft, 2014, S.13.
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Staatsanwaltschaften2100260147004.pdf?__blob=publicationFile

為與後述所能查得檢察官人力作比較，故以 2014 年之統計資料為準。

⁴ Bundesamt für Justiz, die Gesamtstatistik der Anzahl der Richter, Richterinnen, Staatsanwälte, Staatsanwältinnen und Vertreter, Vertreterinnen des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege am 31. Dezember 2014,
https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Gesamtstatistik.pdf?__blob=publicationFile。

基於直接審理原則，德國檢察官甚少在偵查階段訊問當事人。依統計，2014 年德國檢察官的蒞庭時間共計 72 萬 4565 小時，但檢察官自己在偵查期間傳訊被告僅 1 萬 2736 小時、傳訊證人 2 萬 790 小時、傳訊鑑定人 4398 小時，審判庭蒞庭的時間占所有工作時數的 79.7%，與我國的偵查進行情形有很大的不同⁵。

參、可能改革方向與方案—有條件的刑事訴訟有償制

一、與我國僅於民事訴訟法中規定訴訟費用負擔之法制相較，德國於

刑事訴訟法第 464 條以下亦規定程序費用的負擔。每個繫屬於法院的案件，法院均須在裁判中就程序費用負擔方式做出裁定

(Bestimmung)。而未繫屬法院的案件，或者是未經最終判決的案件，則由法院以獨立的費用裁定(selbstständiger

(isolierter) Kostenbeschluss) 來確認程序費用的多寡以及由誰負擔。

為合理減化檢察機關在偵查程序的案件及偵查資源負荷，減少當事人不當利用司法程序作為尋人、報復手段，可參考德國立法例，

就特定案件類型為不起訴處分確定者，對告訴人或告發人酌收程序費用：(一) 針對輕率對他人提出刑事案件告訴或告發之誣告

⁵ Statistisches Bundesamt, Rechtspflege Staatsanwaltschaft, 2014, S.112.

者，可考慮依其所提告發或告訴之案件性質，課與其支出規費及調查程序費用之義務。(二) 針對我國實務上最常見到的案件，例如：租賃機車未繳租金未還車、貸款人告借貸人詐欺等案件，亦可依其提出告訴、告發內容所涉金額之多寡課其繳納程序費用。

二、德國制度簡介：

可參考之德國相關規定計有：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。」

(一) 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) 〇規費 (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⁶。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)⁷。

(二) 費用負擔之對象

1. 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)⁸。

- (1) 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⁹。
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

⁶ Roxin/ Schünemann, Strafverfahrensrecht 27. Auflage, § 59, Rn. 2

⁷ Vorbemerkung 3.1 Abs 1. GKG Anlage 1; Nr. 3112 GKG Anlage 1.

⁸ KK-StPO/Gieg StPO § 469 Rn. 1.

⁹ BeckOK StPO/Niesler StPO § 469 Rn. 2。另有認為，此處告發人的告發行為不必符合德國刑事訴訟法第 158 條的要式規定(書面告發，或者口頭告發並制作筆錄)，如果是在媒體上公開地指責犯罪行為，而其認知且出於未必故意(billigend in Kauf nehmen)指述會引起檢察機關的調查行為，亦符合本條的要件。另外，如果案件因為其他原因已經啟動調查，然係因告發人的告發或指訴讓案件之調查繼續進行下去，亦有本條的適用，而此時告發人所要負擔的程序費用僅只能限於程序繼續進行而產生的費用。KK-StPO/Gieg StPO § 469 Rn. 2；Löwe-Rosenberg StPO Online §469 Rn 4, 5.

(重大過失)提出上開虛偽指訴。

(2) 提出不實指控的告發人所須負擔的程序費用內容包括：

① 法院費用(Gerichtskosten)

② 被告所支出的必要費用(Notwendige Auslagen des
Beschuldigten)

③ 程序參加人所支出的必要費用 (Notwendige Auslagen des
Nebenbeteiligter)

(3) 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。

2. 告訴人 (Antragsteller)

(1) 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¹⁰。

(2) 告訴人所須負擔的程序費用種類計有¹¹：

① 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。

② 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。

③ 被告所支出的必要費用

④ 程序參加人所支出的必要費用

¹⁰ Löwe-Rosenberg StPO Online §470 Rn. 3

¹¹ Löwe-Rosenberg StPO Online §470 Rn. 4