

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：法務部、臺灣高等法院檢察署。

貳、案由：法務部逕以行政規則准他案行政簽結，有違法治國積極依法行政之法律保留原則；對於他案慣以法律定性不明之通知書傳訊，滋生偵查突襲、妨礙被告防禦權行使、證人難以主張拒絕證言權及他案拘提等適法性疑慮，怠於檢討研議法制面之闕失；復未能督促所屬加強執行面之控管，致他案簽結因行政疏失或人為操弄，滋生弊端，影響檢察機關聲譽及告訴人訴訟程序權益；各地檢署普遍存在無故或藉故拖延逾期未結之缺失，影響證據保全，臺灣高等法院檢察署難辭督導不周之咎，均有違失案。

參、事實與理由：

本案經就他案簽結之法制面及執行面相關疑義函詢法務部及司法院；進而就法務部所為說明，於民國（下同）一百零一年二月十日諮詢刑事訴訟法專家學者意見；繼而針對諮詢會議爭議，於一百零一年四月六日約請法務部檢察司司長朱坤茂、臺灣高等法院檢察署（以下簡稱臺灣高檢署）檢察長顏大和、司法院刑事廳廳長林俊益（請假，副廳長陳明富代理）到院說明，約詢會後並據法務部及司法院補充函復到院；為瞭解實務上，他案偵查時傳訊當事人之作法，另函詢調閱臺灣臺北地方法院檢察署九十六年度偵字第三八四四號首長特別費案於他案偵查期間之傳訊卷宗。案經本院調查發現，檢察機關實務上依據法務部訂頒之「檢察案件編號計數分案報結實施要點」及該部核定、臺灣高檢署發布實施之

「臺灣高等法院檢察署所屬各地方法院及分院檢察署辦理『他』案應行注意事項」（以下簡稱辦理他案注意事項），對於他案偵查及准予行政簽結之作為，於法制面及執行面確有違失情事，謹分述如下：

一、他案行政簽結於檢察實務或有其制度設計之必要，惟究難完全排除影響人民權益之可能，法務部於欠缺法律授權依據下，逕以行政規則為之，難謂符合法律保留原則，有違法治國積極依法行政原則。

（一）依法行政原則乃支配法治國家行政權與立法權之首要原則，乃指行政權力之行使，必須依據法律之規範為之。在積極的面向上，要求行政行為須有法律之依據，即所謂法律保留原則。我國憲法第二十三條揭示法律保留原則，中央法規標準法第五條亦明定，有關人民權利義務事項，應以法律定之。雖依司法院釋字第四四三號解釋理由書意旨，並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障，採取層級化法律保留之觀點，惟涉及人民其他（剝奪人民生命或限制人民身體自由以外）自由權利之限制者，該號解釋理由書僅承認法規命令具有限制人民自由權利之效力，得以法律授權主管機關發布命令為補充，授權且應符合具體明確原則。現行刑事訴訟法並無行政簽結之相關規定，他案簽結是否有違法律保留原則，自有加以究明之必要。

（二）本院詢據臺灣高檢署表示，區分偵、他案，並准他字案件於一定情形得予行政簽結之制度設計目的，在於刑事訴訟法所稱「偵查終結」，與法務部發布之檢察案件編號計數分案報結實施要點所謂「案件終結」，概念並非盡然相同，範圍廣狹亦各有異。在整體偵查過程中，依據犯罪事證發現之程度，每須按其具體發展階段，分別依法採取適切職

務作為。倘若被指疑涉犯罪之被告以及涉案事實俱已特定，即屬前開檢察案件編號計數分案報結實施要點所稱「一般偵查案件」，對該特定被告之偵查作為復已完備，為保障被告接受妥速司法判斷權益，自應區別該案事證偵查結果，各依刑事訴訟法第二百五十一條至二百五十五條規定為起訴（含聲請以簡易判決處刑）或不起訴、緩起訴處分。至於不屬上述範圍之「其他偵查案件」，或則已發現具體事證尚不足以特定作為偵查對象之其人、其事，以致無從釐清相關判斷之實質確定效力範圍，或則由於同一案件不起訴處分業已確定或緩起訴處分期滿未經撤銷，後續發現事證又未達於可依刑事訴訟法第二百六十條各款再行起訴之程度，均不符合同法第二百五十一條至二百五十五條規範之要件，自不得予以起訴或為不起訴、緩起訴處分，唯有將所分案件先循司法行政程序作結，另就法律上尚未實質終結之偵查程序，於犯罪追訴權時效完成之前，續以指揮司法警察機關深入蒐證等適當方式追查真實之犯人（此即學理上所稱「懸案偵查」）等語。

- (三)另詢據法務部及該部檢察司略稱，檢察案件編號計數分案報結實施要點及辦理他案注意事項係屬上級機關對下級機關，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之行政規則，自無可能產生限制或剝奪告訴人依刑事訴訟法規定之再議或交付審判權利。告訴人之案件，告訴人已明確表明告訴意旨，經調查後，認已可能涉及特定人有犯罪嫌疑者，應即改分偵案辦理，注意事項第四點第二款定有明文，故並不會侵害告訴人聲請再議及交付審判之權

等語。

(四)上開臺灣高檢署及法務部就制度設計目的及法規範效力等觀點所為之說明，他案簽結於被告不詳、事實不明案件，或有其必要性，亦可適度緩解一般偵查案件強制公示性要求，從而得以減少濫訴案件之偵查成本及被告接受輿論審判，於檢察實務或有其必要。惟他案簽結於有告訴人之案件，是否確實不會影響告訴人聲請再議及交付審判等權利，實非無疑。辦理他案注意事項第四點第二款固明文，告訴之案件，告訴人已明確並表明告訴意旨，經調查後，認已可能涉及特定人有犯罪嫌疑者，應即改分偵案辦理。然承辦檢察官與告訴人對於「是否涉及特定人有犯罪嫌疑」之調查結果倘生爭執，而檢察官仍依辦理他案注意事項第十三點規定予以行政簽結者，對告訴人而言，即難謂無剝奪或限制其依刑事訴訟法第二百五十六條至第二百五十八條之四就不起訴或緩起訴處分得聲請再議及交付審判等權利；另對被指疑涉犯罪之被告而言，如案件業經調查，認無犯嫌，因他案簽結並無實質確定力，檢察機關仍可依職權或告訴、告發再分偵案辦理，亦難認全然未影響被告依刑事訴訟法第二百六十條規定受有原則禁止再行起訴之保障。法務部為檢察主管機關，逕以欠缺法律授權依據之行政規則，准許他案得以行政簽結為之，未能完全排除影響人民權益之可能，難認符合法律保留原則，有違法治國積極依法行政原則。

二、他案慣以法律定性不明之通知書傳訊犯罪嫌疑人之作為，受傳喚者之身分究為證人或被告，操諸於檢察機關，滋生偵查突襲、妨礙被告防禦權行使、證人難以主張拒絕證言權及他案拘提等適法疑慮，法務部未

能恪遵兩公約及刑事訴訟法有關無罪推定及確保當事人訴訟防禦權相關規定意旨，儘速檢討研議法制闕失，落實人權保障，洵有怠失。

- (一)按公民與政治權利國際公約第十四條第二項規定：「受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。」聯合國人權事務委員會第九十屆會議（西元二〇〇七年）第三十二號一般性意見第九點對於該公約第十四條進一步闡釋，必須確實保證所有個人在程式方面不被剝奪要求伸張正義的權利。我國於九十八年十二月十日施行之公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（簡稱兩公約）施行法第二條、第三條及第八條明文揭示：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」、「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」、「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」我國刑事訴訟法第一百五十四條第一項亦明定無罪推定原則，並於同法第七十一條及第一百七十五條規定，傳喚被告或證人，均應以傳票為之，無正當理由不到場者，得命拘提。同法第一百八十七條第一項、第一百八十條及第一百八十一條復明定，證人具結前，應告以具結之義務及偽證之處罰，證人與被告具有特定身分關係者，享有拒絕證言權。法務部當善盡主管機關職責，督促檢察機關恪遵公民與政治權利國際公約及刑事訴訟法相關規定意旨，確保疑涉犯罪之人，不被不當剝奪、限制或妨礙其訴訟防禦權之行使，俾落實無罪推定原則，保障人權。

(二)惟查檢察機關於他字案件偵查時，常以法未明定之「通知書」形式及「關係人」身分進行傳喚，而被傳喚者之法律地位，實質上究為「被告」抑或「證人」，操諸於檢察機關。以本院函詢調閱臺灣臺北地方法院檢察署九十六年度偵字第三八四四號案件（被告馬英九首長特別費案）為例，檢察官於冠分他字案號（九十五年他字第六四二二號）偵查時，即以「通知書」傳喚馬英九，然依卷內辦案進行單所載及該次訊問筆錄內容顯示，檢察官於傳訊前，業已認定被告地位形成，爰於偵訊一開始即踐行刑事訴訟法第九十五條之告知義務，卻未以傳票為之，於法顯有未合。檢察官於他案偵查時以通知書傳喚之作為，對被傳喚者而言，無從事前明確得知究係被告或證人，在檢察機關以「他字」案號及以「通知書」而非傳票進行傳喚下，卻以被告身分進行偵訊，易生預期心理落差，難謂非偵查突襲；如經檢察機關認定係屬證人，受通知者既非被告，則難以受到辯護權之保障；又依刑事訴訟法規定，偵查機關對證人須告以具結義務及享有拒絕證言權，惟依刑事訴訟法第一百八十條、一百八十一條規定，證人須與被告具有一定身分關係，始得主張該等拒絕證言權，然檢察機關既認被告尚未特定，始冠分他字案號進行偵查，受通知偵訊者，既不知被告為何，究應如何主張行使上開法條所定之拒絕證言權，非無疑義。上情顯見，他案偵查時，以法律定性未明之通知書傳喚訊問當事人之作為，因受傳喚者之身分地位操諸於檢察機關，存有妨礙當事人訴訟防禦權行使之問題。

(三)再者，檢察機關以法無明文之通知書傳喚當事人之效力，亦有疑義。按刑事訴訟法僅於第七十一條及

第一百七十五條明文，經以傳票通知被告或證人，無正當理由不到場者，得命拘提。惟本院調閱臺灣高等法院檢察署九十八年至一百年度對各地方法院檢察署檢察業務檢查報告，卻發現數起他案以通知書傳喚被告未如期到庭後，進行拘提情事（例如：臺北地檢署九十八年度他字第六九一號、板橋地檢署九十九年度他字第一九一八號），不無違反法律保留及法律優位原則之虞。

(四)綜上所述，被告與證人之法律地位不同，證人於偵訊後亦有可能成為日後被告，惟檢察機關卻於冠分他字案號偵查時，以法未明文、定性不明之「通知書」進行傳喚訊問，受傳喚者無從預知其身分地位，實質上究為被告抑或證人，操諸於檢察機關，有違刑事訴訟法應以傳票進行傳喚之程式要求，亦滋生偵查突擊及他案證人因被告尚未特定而難以主張拒絕證言權之爭議，明顯存在不當剝奪、妨礙被告辯護權、緘默權及證人本於不自證己罪而享有之拒絕證言權等訴訟防禦權之疑慮，法務部未能落實人權保障，恪遵公民與政治權利國際公約及刑事訴訟法有關無罪推定原則及確保當事人訴訟防禦權相關規定意旨，確實檢討研議他案偵查期間以通知書傳訊、拘提所涉違法疑義，洵有怠失。

三、法務部未能督促所屬加強執行面之控管，致生個案因行政疏失或人為操弄，於可特定偵查對象，卻以關係人傳喚，妨礙其訴訟防禦權；或未改分偵案而不當行政簽結，影響檢察機關聲譽及告訴人訴訟程序權益之弊端，難辭督導不周之責。

(一)按刑事訴訟法第二十七條規定，被告有隨時選任辯護人之權利，依同法九十五條第三款規定，檢察官並負有告知義務，偵查程序中，如已可特定偵查對

象（被告及涉嫌事實），此時被告地位既已形成，自不得以關係人或證人身分傳訊，恣意剝奪其辯護權。冠分他字案件，常以刑事訴訟法所無之「關係人」身分名義傳喚，調查後，倘認其涉有犯嫌而改分偵案續處，自妨礙犯罪嫌疑人訴訟防禦權之行使。實務上即有檢察官、司法警察官或司法警察偵查犯罪時，以「關係人」名義傳喚犯罪嫌疑人或被告到場詢問，詢問之內容係關於犯罪嫌疑之實質調查，藉以規避踐行刑事訴訟法第九十五條所定之告知義務，無異剝奪犯罪嫌疑人或被告之防禦權、緘默權、辯護權等正當權益之行使，或雖非蓄意規避上開告知義務，而係於詢問關係人時始發現該人涉有犯罪嫌疑，卻未適時依法為刑事訴訟法第九十五條之告知，致影響該犯罪嫌疑人之防禦權、緘默權、辯護權等正當權益之行使，其因此所取得之自白，經最高法院認定係違背法定程序所取得之證據等案例（參見最高法院九十二年度台上字第四〇〇三號判決、九十七年度台上字第二二五號判決）。

（二）另檢察機關對於他字案件經調查後，如發現有特定人涉嫌犯罪，雖訂有應即改分偵案之轉換機制，並對於檢察官簽請報結案件，責由檢察長詳細審核，如發現有調查未盡之情形，應命繼續偵查（辦理他案注意事項四點及第十三點規定）。惟據本院調閱臺高檢署九十八年至一〇一年之檢察業務檢查結果，各地檢署他字案件之辦理情形，普遍存在無故未接續進行及無故或藉故拖延未結之缺失，恐有檢察官怠於積極偵查，致得以查無特定人涉有犯嫌而行政簽結之不當情事。另詢據法務部檢討表示，實務上確曾有極少數個案之被告及犯罪事實均已特定，檢察官仍以他案簽結之情形。參諸邇來發生高

雄地檢署檢察官井天博被控偵辦一起禁藥案，以行政簽結方式結案換取不法所得，經依違反貪污治罪條例等罪嫌提起公訴之弊案。顯見他案簽結制度之內部監督控管機制已有失靈情事，除嚴重損及檢察機關聲譽，於有告訴、告發人案件，更使原得依刑事訴訟法聲請再議之被害人因行政簽結而失其救濟之管道。

- (三)綜上，法務部未能督促所屬加強執行面之控管，致生個案因行政疏失或人為操弄，於可特定偵查對象，卻以身分地位不明之關係人傳喚，妨礙其訴訟防禦權，或假藉直屬檢察長未能深切瞭解個案偵辦情形，以及利用行政簽結得以規避上級檢察機關及法院監督之便，而不當行政簽結，影響檢察機關聲譽及影響告訴人訴訟程序權益之弊端，難辭督導不周之責。

四、臺灣高檢署為防止他字案件稽延，雖訂有監督管控機制，惟例行業務檢查結果，各地方檢察署仍普遍存在無故未接續進行及無故或藉故拖延逾期未結之缺失，影響證據保全，洵有未當。

- (一)辦理他案注意事項第十、十一、十二點雖分別明定「他字案件自收案之日起逾三月未進行者，各級法院檢察署應即自行查明原因，設法改進。研考科對逾二個月未進行者，應按月製作報表通知承辦檢察官促使注意進行。」、「他字案件自收案之日起，逾檢察機關辦案期限及防止稽延實施要點第三十五點辦案期限尚未終結者，應由研考科會同統計室按月填具逾期未結案件催辦通知單，層報檢察長核閱後，並通知承辦檢察官促其注意迅速進行結案。」、「檢察長、主任檢察官審核第十點、第十一點之案件時，應依『檢察機關辦案期限及防止稽

延實施要點』第四十點及第四十五點規定辦理」(即檢察長、主任檢察官審核前揭逾期進行之「他」字案件時，如發現案件有無故逾三月未進行或無故或藉故拖延不結之情形，應即督促妥速辦理，必要時調卷瞭解並協助案件之進行。如發現有嚴重違失，專案簽辦。)

(二)惟查臺灣高檢署九十八年至一百年派員進行年度檢察業務檢查結果，上開檢察機關為防止他字案件稽延所訂層層督導管控機制並未發揮預期成效，除彰化、嘉義、臺南、花蓮及澎湖等地檢署外，其餘各地方法院檢察署逾期未結之他字案件中，均有無故未接續(逾三月)進行及無故或藉故拖延未結之缺失，九十八年至一百年度，各地檢署總計分別有三十一、三十九、三十件，影響證據保全，洵有未當。

綜上所述，法務部於欠缺法律授權依據下，逕以行政規則准他案行政簽結，有違法治國積極依法行政之法律保留原則；對於他案慣以法律定性不明之通知書傳訊，滋生偵查突襲、妨礙被告防禦權行使、證人難以主張拒絕證言權及他案拘提等適法性疑慮，怠於檢討研議法制面之闕失；復未能督促所屬加強執行面之控管，致他案簽結因行政疏失或人為操弄，滋生弊端，影響檢察機關聲譽及告訴人訴訟程序權益；各地檢署普遍存在無故或藉故拖延逾期未結之缺失，影響證據保全，洵有未當，臺灣高檢署難辭督導不周之咎，均核有違失案。爰依監察法第二十四條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：李復甸